



## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เงินอุดหนุนงบประมาณแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๘

รายงานผลการวิจัย

เรื่อง

“การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงาน  
ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ”


สถาบันวิทยบริการ

โดย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐



“การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของ  
ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ : จังหวัดภูเก็ตและพังงา”

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เลขหมู่

เลขทะเบียน 013546

วัน, เดือน, ปี 27ก.พ.51

## สารบัญ

	หน้า
• สรุปสำหรับผู้บริหาร	
• บทที่ 1 เค้าโครงการศึกษา	2
• บทที่ 2 การประเมินด้าน โครงสร้างและกระบวนการบริหารจัดการ	6
• บทที่ 3 การบริหารงานภายใต้วิธีกิดผู้ว่า CEO กับ “การบำบัดทุกข์ บำรุงทุกข์” และการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาสังคมและความยากจน	20
• บทที่ 4 บทวิเคราะห์การประเมินผลการทำงานของระบบผู้ว่า CEO : ปัญหาและประเด็นท้าทาย	40

.....

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



# สรุปลำหรับผู้บริหาร

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการวิจัย เรื่อง “การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ” มี 3 เล่ม

### เล่มที่ 1 ประกอบด้วยรายงาน 2 เรื่อง คือ

- (1) การบริหารงานของจังหวัดในช่วงก่อนและหลังการใช้นโยบาย “ผู้ว่าราชการแบบบูรณาการ”  
โดย ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา
- (2) Taming Bureacratic Juggernaut ? : A Socio-cultural and political perspective  
โดย รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา

### เล่มที่ 2 การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ : จังหวัดเชียงรายและจังหวัดพะเยา

โดย รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา คุวินทร์พันธุ์  
รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา  
รองศาสตราจารย์ ดร.กมลดา เกษบุญชู มีด

### เล่มที่ 3 การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ : จังหวัดภูเก็ตและจังหวัดพังงา

โดย ศาสตราจารย์ ดร.อมรา พงศาพิชญ์  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง  
อาจารย์ ดร.อรอร ภูเจริญ

ศูนย์วิจัยและบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สรุปผลการดำเนินงานในภาพรวม

### โครงการวิจัย

“การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ”

นโยบายผู้ว่าฯ อีโอ นั้นเป็นความพยายามของรัฐบาลในการเพิ่มประสิทธิภาพ เอกภาพ และการตอบสนองต่อประชาชนของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ด้วยการปรับโครงสร้างและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หลักการสำคัญของนโยบายผู้ว่าฯ อีโอ คือ ประการแรก ความสอดคล้องของยุทธศาสตร์ในระดับชาติ กลุ่มจังหวัด และจังหวัด ประการที่สอง การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ประการที่สาม ระบบกฎหมายและทรัพยากรสนับสนุนการทำงานเพียงพอ ประการที่สี่ การกระจายอำนาจ และมี ส่วนร่วมจาก อปท. ประการที่ห้า การกระจายอำนาจสู่ผู้ปฏิบัติการระดับภูมิภาค และประการที่หก การบริหาร โดยมี เป้าหมายและตัวชี้วัด

จากการศึกษาในเบื้องต้นในเชิงปรัชญาแนวคิด พบว่า แม้นโยบายผู้ว่าฯ อีโอ จะมีเป้าประสงค์เพื่อ แก้ปัญหาในมิติขององค์การหลายประการ เช่น ปัญหาโครงสร้างอำนาจที่ไม่เอื้อต่อการบริหาร งานแนวราบ ปัญหาระบบงบประมาณที่ไม่เอื้อต่อการบริหารงาน ฯลฯ ซึ่งนโยบายผู้ว่าฯ อีโอ สามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ใน ระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวละเลยมิติที่สำคัญทั้งมิติเชิงสังคมวัฒนธรรม และมิติทางการเมือง ทำให้ นโยบายดังกล่าวค่อนข้างคับแคบ มองเพียงแต่การนำเทคนิคการบริหารจัดการแบบธุรกิจเข้ามาเพิ่ม ประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน โดยลดทอนความเป็นการเมือง ความไม่เท่าเทียมกันเชิงอำนาจระหว่าง กลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ทำให้ในท้ายที่สุดแล้วนโยบายดังกล่าวอาจเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่รัฐบาลกลาง และมุ่ง ตอบสนองต่อผลประโยชน์ของคนบางกลุ่มมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

เมื่อพิจารณาจากการปฏิบัติงานจริง พบว่า การบริหารงานแบบอีโอแม้ว่าจะมีข้อดีในแง่ของความ คล่องตัวที่มากขึ้นทั้งแง่การบริหารงานบุคคล และงบประมาณ แต่ในภาพรวมยังคงมีทิศทางการบริหารแบบบน ลงล่าง ผู้ว่าฯ อีโอ กำหนดยุทธศาสตร์ และบริหารงานตามกรอบของรัฐบาลกลาง มากกว่าการมุ่งตอบสนองความ ต้องการของประชาชนในพื้นที่ หลักการมีส่วนร่วมที่กำหนดไว้ ในทางปฏิบัติยังค่อนข้างทำได้จำกัด คนบางกลุ่ม ในพื้นที่ที่มีอำนาจต่อรองมากกว่าสามารถผลักดันประเด็นที่เป็นผลประโยชน์ของตนได้มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ใน ทำนองเดียวกัน โครงสร้างการบูรณาการ ในพื้นที่ยังลงไม่ถึงในระดับอำเภอซึ่งเป็นระดับปฏิบัติงาน รวมไปถึง การบูรณาการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบูรณาการระดับกลุ่มจังหวัดและภูมิภาค ในส่วนของ ตัวชี้วัดและการประเมินผล เป็นเพียงการประเมินเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ ที่สำคัญปัจจัยด้านวัฒนธรรมในเชิง อุปถัมภ์ยังคงมีความสำคัญ ซึ่งในแง่นี้รัฐบาลอาจใช้กลไกผู้ว่าฯ อีโอ เพื่อเป็นประโยชน์กับคนในรัฐบาลได้ ทำให้ นโยบายผู้ว่าฯ อีโอ กลับกลายเป็นการรวบอำนาจการบริหารงานส่วนภูมิภาคให้อยู่กับรัฐบาลส่วนกลาง ยิ่งกว่า ระบบเดิม

## สรุปเล่มที่ 1

### สรุปการบริหารงานของจังหวัดในช่วงก่อนและหลังการใช้นโยบาย

#### “ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ”

การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคในช่วงก่อนที่จะใช้นโยบายผู้ว่าซีอีโอ นั้น จังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานหลัก มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากรัฐบาลมาปฏิบัติ หากพิจารณาถึงขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมาย จะพบว่า อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดจะค่อนข้างจำกัด กล่าวคือในแง่ของการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งการได้เฉพาะแต่ข้าราชการส่วนภูมิภาค ไม่รวมข้าราชการส่วนกลางที่มาจากกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ เช่น เกษตรจังหวัด พาณิชยจังหวัด เป็นต้น ในด้านงบประมาณ เนื่องจากจังหวัดไม่ใช่ “หน่วยงานงบประมาณ” จึงไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยตรง แต่จะได้รับจัดสรรผ่านกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง ทำให้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านนี้ค่อนข้างจำกัด สามารถดำเนินการได้เพียงบางเรื่อง เช่น การจัดซื้อจัดจ้างในบางหมวดวัสดุ ครุภัณฑ์ ฯลฯ เท่านั้น ไม่สามารถนำงบประมาณมาดำเนินโครงการเองได้

สภาพการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นลักษณะของปัญหาการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่กรม ซึ่งแตกกระจาย (Fragmented Centralism) กล่าวคือจังหวัดจะเป็นศูนย์รวมของหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับส่วนกลาง ดังนั้นการบริหารในพื้นที่จึงขาดการประสานงานในแนวราบ มีแต่เพียงการประสานงานในแนวตั้งจากส่วนกลางเท่านั้น นอกจากนี้ในหลายกรณียังเกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน อันเนื่องมาจากการขาดการประสานงานกันเองระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัด ทำให้เกิดปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการทำงาน โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะดำเนินการในแง่การบริหารงานได้ เพราะไม่ได้มีสถานะเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด สภาพปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคยังทวีความซับซ้อนมากขึ้นอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เนื่องจากจังหวัดต้องโอนอำนาจหน้าที่ การกิจ บุคลากร และงบประมาณให้กับอปท.

จากสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้จังหวัดขาดเป้าหมาย แผนยุทธศาสตร์ และโครงสร้างการบริหารจังหวัดที่บูรณาการ มีเอกภาพ ทำให้จังหวัดไม่สามารถสนองต่อความต้องการของคนในพื้นที่อย่างแท้จริง จึงทำให้เกิดนโยบายผู้ว่าซีอีโอขึ้นมา โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพการให้บริการ และสร้างความบูรณาการ และเอกภาพในการปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด

ในการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐบาลได้ปรับสถานะของจังหวัดให้เป็นเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ ที่มีแผนยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และอำนาจการบริหารในด้านต่างๆ และบริหารงานได้อย่างสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในภาพรวม เพิ่มการมีส่วนร่วมระหว่างภาคส่วนต่างๆ รวมไปถึงอปท. และส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ในแง่นี้ผู้ว่าซีอีโอจะมีหน้าที่เป็นผู้ชี้นำกลยุทธ์ และหัวหน้าทีมประสานงานในแนวราบภายในพื้นที่

นโยบายผู้ว่าซีอีโอได้เพิ่มขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้มากขึ้น โดยในส่วนของ การบริหารบุคคล ผู้ว่าฯ สามารถย้ายข้าราชการระดับ 8 ภายในจังหวัด และสามารถเสนอความเห็นต่อ หัวหน้าส่วนราชการ ในการย้ายข้าราชการ ในสังกัดส่วนกลางได้ นอกจากนี้ผู้ว่าฯ ยังเป็นผู้พิจารณาเลื่อน ขึ้นเงินเดือน และพิจารณาความผิดทางวินัย

นอกจากนี้ยังมีการออกแบบกลไกการบริหารแบบใหม่โดยการตั้งคณะกรรมการจังหวัด (คกจ.) เพื่อดำเนินการด้านการบริหารทั่วไป และการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมไปถึงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ จังหวัด ซึ่งสามารถใช้เป็นแผนที่เสนอคำขอของงบประมาณจากรัฐบาล หรือส่วนราชการเจ้าของงบฯ ได้ รวมทั้งขอจากแหล่งอื่นๆ เช่น อปท. เอกชน ในขณะที่เดียวกัน ผู้ว่าฯ ได้รับการจัดสรรงบฯกลางเพื่อ ดำเนินกิจกรรมการพัฒนา ที่นอกเหนือจากงานบริหารทั่วไปอีกด้วย

ในทำนองเดียวกัน การบริหารงานระดับจังหวัดจะมีการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศในที่ บูรณาการระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งแนวดิ่งและแนวราบ โดยเป้าหมายของการพัฒนาจะนำไปสู่ “จังหวัดอิเล็กทรอนิกส์ (e-province)” ที่สามารถตอบสนองการให้บริการประชาชนได้มากขึ้น ทั้งยังจัด ให้มีระบบติดตามประเมินผลในระดับต่างๆ ทั้งระดับอำเภอ จังหวัด และจากส่วนกลาง โดยจะมีการ กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จตามยุทธศาสตร์จังหวัด

จากนโยบายดังกล่าวได้ก่อให้เกิดประเด็นที่น่าติดตามศึกษาวิจัยจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation) อยู่หลายประการ ได้แก่ ประการแรก รัฐบาลจะสามารถผลักดันการปฏิรูประบบ บริหารราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ผู้ว่าซีอีโอได้มากน้อยเพียงใด และการเปลี่ยนแปลงส่งผลต่อการเมือง การปกครองในจังหวัดอย่างไร? ประการที่สอง ระบบปฏิบัติการหลักทั้งด้านการบริหารทั่วไป ระบบ งบประมาณ การประเมินผล การบริหารงานบุคคลที่ได้กำหนดไว้ เกิดขึ้นจริงหรือไม่ และมากน้อย เพียงใด รวมไปถึงส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการจริงในระดับจังหวัดหรือไม่? ประการที่สาม การกำหนด ยุทธศาสตร์จังหวัด และการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ให้บรรลุตามยุทธศาสตร์มีทิศทางที่มุ่งตอบสนอง ยุทธศาสตร์รัฐบาลกลาง หรือตอบสนองประชาชนในท้องถิ่น? และในขณะที่เดียวกัน หากมุ่งตอบสนอง ผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ระบบการบริหารงานแบบซีอีโอจะมีความ โน้มเอียงในการ ตอบสนองความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มอย่างเสมอหน้ากัน หรือมุ่งตอบสนองบางกลุ่มที่มีอำนาจ ต่อรองมากกว่า?

จากประเด็นข้างต้น สามารถตั้งสมมติฐานเบื้องต้นได้ดังนี้ ประการแรก การที่รัฐบาลกำหนดให้ จังหวัดกำหนดแผน โดยคำนึงถึงเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ชาติ และนำไปตั้งเป็นตัวชี้วัดในการ ประเมินผล น่าจะผลักดันให้ผู้ว่าฯ ดำเนินการเพื่อตอบสนองรัฐบาลมากกว่าปัญหาของท้องถิ่น ประการ ที่สอง การใช้หลักการมีส่วนร่วมของผู้ว่าซีอีโอน่าจะทำให้จังหวัดสามารถสนองตอบปัญหาและความ ต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้มากกว่าช่วงที่ผ่านมา



## สรุปเล่มที่ 1

### Taming Bureaucratic Juggernaut ? : A Socio-cultural and political perspective

องค์กรที่เป็นทางการ (bureaucracy) ในอุดมคติตามแนวคิดของเวเบอร์ ได้รับอิทธิพลเชิงแนวคิดมาจากโครงสร้างการบริหารงานของกองทัพปรัสเซีย ที่มีสายการบังคับบัญชาเป็นขั้นๆ ดำเนินการโดยผู้ชำนาญการ ซึ่งทำงานเต็มความสามารถและมีการจัดการแบบสำนักงานสมัยใหม่ และที่สำคัญคือโครงสร้างอำนาจจะระบุไว้ในกฎหมายอย่างแน่ชัด ลักษณะดังกล่าวขององค์กรที่เป็นทางการเห็นได้ชัดเจนว่ามีความเชื่อมโยงกับสิ่งที่เรียกว่า “การใช้เหตุผล (rationality)” ซึ่งทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยประสิทธิภาพเชิงเทคนิคที่สูงสุด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นวิธีการที่ดีที่สุดที่จะนำไปสู่เป้าหมายขององค์กร

อย่างไรก็ตามองค์กรที่เป็นทางการได้นำมาซึ่งสภาพปัญหาหลายประการ ที่สำคัญก็คือ ประการแรก การแบ่งโครงสร้างองค์กรที่ชัดเจนตามหลักความชำนาญเฉพาะ มักก่อให้เกิดวงจรรอบทวน กล่าวคือ บุคลากรในองค์กรมักยึดติดกับผลประโยชน์ของหน่วยงานมากกว่าผลประโยชน์ขององค์กรโดยรวม ประการที่สอง หากมององค์กรที่เป็นทางการในมิติของสังคมวัฒนธรรม จะเห็นได้ว่าองค์กรที่เป็นทางการมักมีวัฒนธรรมแบบ “สวนหย่อม” กล่าวคือ มักมีแนวโน้มที่ไม่ยอมรับสิ่งที่แตกต่างหรือสิ่งที่เป็นส่วนเกิน เปรียบเสมือนคนจัดสวนที่มุ่งกำจัดวัชพืชออกจากสวนหย่อม ประการที่สาม ในทางปฏิบัติองค์กรที่เป็นทางการที่ยึดกรอบกฎเกณฑ์ตายตัวเป็นหลัก มักก่อให้เกิดการเบี่ยงเบน กล่าวคือ บุคลากรในองค์กรมักให้ความสำคัญกับการทำตามกฎเกณฑ์ มากกว่าเป้าหมายของงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กฎเกณฑ์ที่เป็นเครื่องมือนำไปสู่เป้าหมายได้กลายเป็นเป้าหมายในตัวเอง ประการที่สี่ องค์กรที่เป็นทางการเมื่อก่อตั้งแล้วได้กลายเป็นระบบที่ดำเนินไปเอง และไม่สามารถควบคุมได้ (Juggernaut) ซึ่งส่งผลที่ตามมาหลายประการ เช่น การมองเทคนิควิธีการบริหารว่ามีความสำคัญมากกว่าความรับผิดชอบทางศีลธรรม การลดค่าความเป็นคน และเอื้อประโยชน์กับชนชั้นนำจำนวนน้อยที่มีอำนาจ และสามารถควบคุม Juggernaut ได้

จากแนวคิดเรื่ององค์กรที่เป็นทางการดังกล่าว เมื่อพิจารณากับแนวคิดเรื่องผู้ว่าซีอีโอ เราอาจตั้งประเด็นในการวิเคราะห์ได้ในหลายมิติ ทั้งมิติด้านองค์กร มิติด้านสังคมวัฒนธรรม และมิติด้านการเมือง

ในส่วนของมิติด้านองค์กร เราอาจมองได้ว่านโยบายผู้ว่าซีอีโอเป็นความพยายามนำเอาเทคนิคทางการบริหารธุรกิจมาอุดช่องว่างปัญหาจรรยาบรรณขององค์กรที่เป็นทางการแบบเดิม ทั้งเทคนิคการทำแผนยุทธศาสตร์งบประมาณ การประเมินผล การจัดองค์กรตามภารกิจ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ต้องขบคิดต่อไปก็คือ การแทนที่องค์กรที่เป็นทางการแบบเดิม ด้วยโครงสร้างแบบใหม่จะได้ผลมากน้อยเพียงไร และจะสามารถทลายโครงสร้างเดิมได้หรือไม่ เพียงไร ?

ในมิติด้านสังคมวัฒนธรรม เราอาจมองได้ว่านโยบายผู้ว่าซีอีโอเป็นความพยายามในการแทนที่วัฒนธรรมระบบราชการไทยด้วยวัฒนธรรมแบบธุรกิจ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ต้องวิเคราะห์หาคำตอบก็คือ ความพยายามปลูกฝังวัฒนธรรมองค์กรแบบใหม่นี้จะสามารถก้าวพ้นกรงเหล็กของการใช้เหตุผล (Rationality) ที่ติดมากับองค์กรที่เป็นทางการได้หรือไม่ และจะบังเกิดผลเช่นไรเมื่อวัฒนธรรมองค์กรแบบใหม่ต้องเผชิญหน้ากับวัฒนธรรมหลักของสังคม นอกจากนี้ ลักษณะของวัฒนธรรมแบบสวนหย่อมที่ติดกับ โครงสร้างองค์กรที่เป็นทางการแบบเดิมจะส่งผลต่อการนำนโยบายผู้ว่าซีอีโอไปปฏิบัติมากน้อยเพียงไร สมมติฐานเบื้องต้นที่ตั้งเอาไว้ที่นี้ก็คือ นโยบายผู้ว่าซีอีโออาจเป็นเพียงการแทนที่กรงเหล็กของการใช้เหตุผลแบบเดิม ด้วยกรงเหล็กของการใช้เหตุผลของระบบตลาด

ในมิติด้านการเมือง แม้ว่าหลักการของผู้ว่าซีอีโอที่กำหนดไว้จะมุ่งเน้นการเปิดให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วม รวมไปถึงการมุ่งเน้นหลักการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตามประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือ การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นนี้เป็นการกระจายอำนาจในระดับใด ระหว่างระดับริเริ่มนโยบาย และระดับการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากเป็นการกระจายอำนาจในระดับการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายผู้ว่าซีอีโอจะไม่ต่างอะไรกับความพยายามในการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้อำนาจของรัฐบาลจากส่วนกลาง นอกจากนี้ นโยบายผู้ว่าซีอีโอให้ความสำคัญกับการจัดการปกครอง (governance) มากน้อยเพียงใด? สมมติฐานเบื้องต้นที่ตั้งเอาไว้ในที่นี้คือ รัฐบาลทักษิณมองการจัดการปกครองแบบค้ำแคบ กล่าวคือ เป็นการจัดการปกครองตามแบบตลาด ซึ่งมุ่งเน้นเรื่องการใช้กลไกตลาดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพเชิงเทคนิค มากกว่าการมุ่งเน้นให้ความสำคัญในมิติทางการเมืองและสังคมวัฒนธรรม

## สรุปเล่มที่ 2

### การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการ จังหวัดแบบบูรณาการ : จังหวัดเชียงรายและจังหวัดพะเยา

ในการนำนโยบายผู้ว่าฯ อีโอไปปฏิบัติในส่วนของจังหวัดเชียงรายและพะเยานั้น เราจะเห็นถึงช่องว่างระหว่างค่านโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมไปถึงผลกระทบที่ตามมาจากนโยบายในหลากหลายด้าน ทั้งเชิงการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ในส่วนของ การนำนโยบายผู้ว่าฯ อีโอไปปฏิบัติ นั้น เราจะเห็นถึงปัญหา อุปสรรค และปัจจัยความสำเร็จที่อาจเบี่ยงเบนจากหลักการของค่านโยบาย ดังนี้ ประการแรก เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์จังหวัดจำเป็นต้องยึดตามวาระแห่งชาติ และยุทธศาสตร์ประเทศเป็นหลัก ทำให้ในหลายกรณีความต้องการของคนในพื้นที่จะได้รับการกำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์จังหวัดก็ต่อเมื่อความต้องการของคนในพื้นที่สอดคล้องกับวาระแห่งชาติ ในกรณีของเชียงราย มีเพียงนโยบายหมู่บ้านชา (ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวของประเทศ) เท่านั้นที่เป็นข้อเสนอของคนในพื้นที่ และได้รับการบรรจุไว้ในแผนยุทธศาสตร์จังหวัด ในแง่ทิศทางการบริหารจัดการยังเป็นแบบบนลงล่าง (top down) มากกว่าล่างขึ้นบน (bottom up)

ประการที่สอง เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์จังหวัดต้องกำหนดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ประเทศ ผู้ว่าฯ อีโอจึงมีบทบาทเสมือนผู้ประสานงาน และบริหารจัดการในพื้นที่ ให้เป็นไปตามที่รัฐบาลส่วนกลางต้องการ ในหลายกรณีที่คนในพื้นที่คัดค้านนโยบายจากส่วนกลาง ผู้ว่าฯ อีโอซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจแต่งตั้งจากส่วนกลาง ต้องทำตามคำสั่งจากรัฐบาลส่วนกลางมากกว่าที่จะตอบสนองคนในพื้นที่ เช่น นโยบายการขยายตัวของห้างค้าปลีกสมัยใหม่ที่กระทบต่อโชห่วยในพื้นที่ นอกจากนี้ ในบางนโยบาย เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษ ผู้ว่าฯ อีโอแทบไม่มีอำนาจสั่งการในพื้นที่ เพราะอำนาจที่แท้จริงอยู่กับผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ประการที่สาม ความสำเร็จในการการดำเนินตามยุทธศาสตร์จังหวัดมักขึ้นอยู่กับความชัดเจนในค่านโยบายของรัฐบาล ดังในกรณีที่นโยบายการสนับสนุนกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาของ Greater Mekong Sub-region ที่มีความก้าวหน้ามากกว่ากรอบความร่วมมือภายใต้ BIMSTEC ทั้งๆ ที่ปรากฏในแผนยุทธศาสตร์จังหวัดเช่นเดียวกัน แต่สิ่งที่ต่างกันก็คือการให้ความสำคัญของรัฐบาลส่วนกลาง นอกจากนี้ในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัดบางเรื่อง เช่น การประกาศใช้ผังเมือง และศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ ยังต้องอาศัยความเห็นชอบจากรัฐบาลส่วนกลาง จึงทำให้โครงการดังกล่าวมีความล่าช้าอยู่มาก

ประการที่สี่ ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งต่อความสำเร็จของการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัดก็คือ ระยะห่างของอำนาจ ความสำคัญของจังหวัด (ในทางการเมือง) และความใกล้ชิดกับรัฐบาล ดังจะเห็นได้ว่าจังหวัดเชียงรายจะมีความก้าวหน้าในการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัดมากกว่าจังหวัดอื่น ด้วยเหตุที่มีความใกล้ชิดกับบุคคลภายในรัฐบาลนั่นเอง นอกจากนี้ความสำเร็จยังขึ้นอยู่กับบารมี และความเป็นผู้นำของผู้ว่าฯ ชีอี โอ โดยเฉพาะในเรื่องการประสานงานด้านงบประมาณ ซึ่งในกรณีของจังหวัดเชียงรายและพะเยาจะเห็นได้ว่าปัญหา มักเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ว่าฯ ชีอี โอ บ่อยครั้ง และบุคคลที่เข้ามาเป็นผู้ว่าฯ มักจะใกล้ชิดกับข้าราชการ ทำให้ขาดความกระตือรือร้น

ประการที่ห้า ในด้านงบประมาณ แม้ว่าโดยหลักการจะพยายามสร้างบูรณาการให้กับการใช้งบฯ ให้สอดคล้องกับความต้องการของคนในพื้นที่ แต่ในทางปฏิบัติยังขาดการบูรณาการงบประมาณหลายประเภทในจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นงบฯ ชีอี โอ งบฯ กระทรวง ทบวง กรม และงบฯ ท้องถิ่น แต่ละหน่วยงานยังคงใช้งบฯ ตามความต้องการของตนมากกว่าตามทิศทางของจังหวัด นอกจากนี้ในส่วนของงบฯ ผู้ว่าฯ ชีอี โอ ที่ตั้งขึ้นมาเพื่อความคล่องตัวในการบริหารเงิน อาจนำมาซึ่งความสับสนในการคอร์รัปชันด้วยเช่นกัน

ประการที่หก การบูรณาการที่เกิดขึ้นยังจำกัดอยู่ในระดับจังหวัด แต่ในระดับอำเภอ ยังคงค่อนข้างขาดการบูรณาการอย่างเป็นระบบ ทั้งๆ ที่เป็นปัจจัยสำคัญในความสำเร็จของการนำแผนยุทธศาสตร์ระดับจังหวัดไปปฏิบัติ กล่าวคือ หน่วยงานต่างๆ ยังปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง โดยที่ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน เหตุผลสำคัญก็คือ นายอำเภอยังมีบทบาทจำกัด ไม่ได้มีบทบาทเสมือนกับนายอำเภอ ชีอี โอ ที่เป็นเจ้าภาพระดับพื้นที่เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด

ประการที่เจ็ด ปัญหาด้านการบูรณาการยังเกิดขึ้นในระดับระหว่างจังหวัด และระหว่างภูมิภาค ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจากความแตกต่างในแง่ของตัวบุคคลที่ดูแลในระดับกลุ่มจังหวัด นั่นคือรองนายกรัฐมนตรี

นอกจากปัญหาในเชิงองค์กรที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว เราจะสามารถเห็นได้ถึงปัญหาในมิติอื่นๆ ทั้งมิติเชิงสังคมวัฒนธรรม และมิติเชิงการเมือง

ในส่วนของมิติด้านสังคมและวัฒนธรรม นโยบายผู้ว่าฯ ชีอี โอ ได้นำมาซึ่งวัฒนธรรมองค์กรแบบภาคเอกชนที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะงานภาครัฐ เช่น การให้บริการของระบบราชการไม่สามารถวัดผลเป็นตัวเลขหรือผลกำไรได้เหมือนภาคเอกชน ทำให้ระบบการประเมินผลผู้ว่าฯ ชีอี โอ จึงไม่สามารถประเมินได้ในเชิงปริมาณ โดยทั้งหมด หากแต่ต้องประเมินในเชิงคุณภาพควบคู่กันไป นอกจากนี้จากระบบการประเมินผลแบบใหม่ยังส่งผลให้เกิดการสร้างวงจรรูปแบบใหม่ขึ้นมา กล่าวคือ ข้าราชการมีแนวโน้มที่จะยึดติดกับกรอบกฎเกณฑ์ที่ต้องตอบสนอง หรือตัวชี้วัดที่ต้องทำ ให้ผ่านเกณฑ์ มากกว่าการตอบสนองด้านการบริการต่อประชาชน

สภาพการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรจากระบบราชการแบบเดิมเป็นแบบซีอีโอยังไม่อาจทำได้ง่ายๆ ซึ่งสิ่งนี้ยังสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมของสังคมที่มีส่วนในการกำหนดวัฒนธรรมองค์กรอีกด้วย ที่เห็นได้ชัดคือวัฒนธรรมอุปถัมภ์ที่แสดงให้เห็นจากเครือข่ายอุปถัมภ์ระหว่างพรรคไทยรักไทยกับผู้ว่าซีอีโอ ที่หากมองในแง่หนึ่งรัฐบาลใช้ผู้ว่าฯเป็นเครื่องมือในการสร้างประโยชน์ให้กับรัฐบาล

มิติทางสังคมและวัฒนธรรมดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อมิติทางการเมือง กล่าวคือ หากนโยบายผู้ว่าซีอีโอยังคงอยู่กับกรอบวัฒนธรรมของระบบอุปถัมภ์ ทำให้นโยบายดังกล่าวกลายเป็นการเอื้อผลประโยชน์ต่อกลุ่มที่ใกล้ชิดกับรัฐบาล นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเห็นได้ว่า นโยบายผู้ว่าซีอีโอสนับสนุนให้เกิดการรวบอำนาจ มากกว่าการยึดหลักกระจายอำนาจดังที่ได้ระบุไว้ในหลักการของนโยบาย ดังจะเห็นได้จากทิศทางการกำหนดนโยบายยังเป็นไปในลักษณะ “บนลงล่าง” ในแง่นี้เราอาจมองได้ว่า นโยบายผู้ว่าซีอีโอกลับกลายเป็นการรวบอำนาจการบริหารงานส่วนภูมิภาคให้อยู่กับรัฐบาลส่วนกลางยิ่งกว่าระบบเดิม และคำว่า “ซีอีโอ” เปรียบเสมือนกลยุทธ์ในการใช้อำนาจ ไม่ได้สร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการปกครองจริง ประเด็นดังกล่าวอาจทำให้สามารถตั้งคำถามได้ว่า “การบริหารงานแบบซีอีโอสนองตอบต่อระบอบเผด็จการประชานิยมหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ?



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### สรุปเล่มที่ 3

## การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการ จังหวัดแบบบูรณาการ : จังหวัดภูเก็ตและจังหวัดพังงา

ในการนำนโยบายผู้ว่าซีโอ ไปปฏิบัติในส่วนของจังหวัดภูเก็ต และพังงานั้น เราจะเห็นถึงช่องว่างระหว่างนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมไปถึงผลกระทบที่ตามมาจากนโยบาย ในหลากหลายด้าน โดยเฉพาะผลกระทบในแง่ของการเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ภาครัฐกิจ และภาคประชาชน รวมไปถึงผลการแก้ปัญหาความยากจนของประชาชน

ในส่วนของ การนำนโยบายผู้ว่าซีโอ ไปปฏิบัติ นั้น เราจะเห็นถึงปัญหา อุปสรรค และปัจจัยความสำเร็จที่อาจเบี่ยงเบนจากหลักการของตัวนโยบาย ดังนี้

**ประการแรก** การเปิดช่องทางให้กับภาคส่วนต่างๆ ภายในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมภายใต้กลไกของคณะกรรมการจังหวัด (คกจ.) นั้น เป็นการเปิดพื้นที่ให้กับตัวแสดงต่างๆ อย่างไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ สักส่วน และบทบาทของตัวแทนจากภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีค่อนข้างน้อย เมื่อเทียบกับฝ่ายอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐกิจ ด้วยเหตุนี้แผนยุทธศาสตร์ที่ออกมาจึงมุ่งเน้นความสำคัญที่บางด้านเท่านั้น (ในกรณีจังหวัดพังงา ก็มุ่งเน้นด้านการท่องเที่ยวเป็นหลัก ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการประมง) ในทำนองเดียวกันการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัดที่ ต้องดำเนินไปตามกรอบยุทธศาสตร์ประเทศ ทำให้เสียศักดิ์ค้ำจุนจากกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่มักไม่ประสบความสำเร็จ ดังกรณีการสนับสนุนโครงการภูเก็ตมารีนา ที่ถูกคัดค้านทั้งจากภาครัฐกิจ และภาคประชาชนในพื้นที่ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากเป็นโครงการที่กำหนดมาจากส่วนกลาง

**ประการที่สอง** แม้ว่าโดยหลักการแล้ว นโยบายผู้ว่าซีโอต้องการเปิดพื้นที่ให้กับการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางจังหวัดของคนในพื้นที่ แต่ในทางปฏิบัติทิศทางการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัดมีลักษณะล่างขึ้นบน กล่าวคือ มีการกำหนดมาก่อนในระดับจังหวัด แล้วประสานไปยังหน่วยงานระดับล่าง ในระดับอำเภอ หรือตำบล ลงมาว่าให้ดำเนินการจัดทำแผนให้สอดคล้องกับแผนของจังหวัด นอกจากนี้ แผนยุทธศาสตร์จังหวัดยังไม่ได้มีการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้ว่า แต่ละ อบต. เอง ได้มีการเขียนแผนยุทธศาสตร์ อบต. 3 ปี ซึ่งเป็นการรวบรวมโครงการที่ อบต. จะทำอยู่แล้ว มิได้มีการประสานกับผู้ว่าฯ แต่อย่างใด

**ประการที่สาม** การกำหนดตัวชี้วัดเพื่อการประเมินผลยังไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ดังเช่น ในกรณีจังหวัดพังงา ที่ในรอบปีที่ผ่านมา การปฏิบัติงานเกี่ยวกับสึนามิเป็นบทบาทหน้าที่หลัก แต่กลับไม่มีตัวชี้วัดใดๆ ที่เกี่ยวกับสึนามิ ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติงานในด้านนี้ ไม่ได้รับคะแนนการประเมินแต่อย่างใด ทั้งๆ ที่ได้ทำงานอย่างจริงจัง นอกจากนี้การจ่ายเงินจูงใจตามผลงาน (pay for performance) ที่วัดจากการประเมินตาม KPI นั้นเป็นการพิจารณาแค่รูปแบบ ไม่เน้นที่เนื้อหาหรือ

คุณภาพของงาน ทำให้ข้าราชการยึดติดกับการทำงานให้บรรลุตามเกณฑ์ KPI มากกว่าคำนึงถึงผลหรือคุณภาพของงาน และในบางกรณีเกิดสิ่งที่เรียกว่า “การโกหกเพื่อผลงาน” และส่งผลให้เกิดวัฒนธรรมการโกหกและการคอร์รัปชันในเชิงข้อมูล (corruption of information) ที่ในท้ายที่สุดแล้วจะส่งผลทำให้ระบบการบริหารจังหวัดมีความอ่อนแอมากขึ้น

**ประการที่สี่** ในแง่ของอำนาจการบริหารบุคคลนั้น แม้ว่านโยบายผู้ว่าซีอีโอจะเพิ่มอำนาจใน 2 ส่วน กล่าวคือ การพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งและการโยกย้ายข้าราชการระดับ 8 ลงมา แต่อำนาจทั้งสองนี้ก็ไม่ได้เพิ่มอำนาจทางการบริหารบุคคลให้ผู้ว่าฯ เท่าใดนัก เนื่องจากในทางปฏิบัติการจะโยกย้ายข้าราชการนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง นอกจากนี้ข้าราชการระดับ 8 ของแต่ละส่วนราชการในจังหวัดส่วนมากก็จะมีเพียงหัวหน้าส่วนราชการนั้นๆ เพียงคนเดียว การที่จะโยกย้ายบุคคลระดับนี้ภายในจังหวัดจึงเป็นเรื่องที่แทบเป็นไปได้

**ประการที่ห้า** ในทางปฏิบัติแล้ว ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบายผู้ว่าซีอีโอคืออำนาจบารมี และภาวะผู้นำของผู้ว่าฯ แต่ละคน ซึ่งจะมีประโยชน์ในการแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ภายในจังหวัดอย่างมาก ซึ่งในแง่นี้ นโยบายผู้ว่าซีอีโอไม่ได้แตกต่างจากระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบเดิมแต่อย่างใด ขอบเขตอำนาจของผู้ว่าซีอีโอ แม้จะดูเพิ่มขึ้น แต่ในทางปฏิบัติกลับเป็นดั่งเดิม

นอกจากนี้ในการพิจารณาประเด็นปัญหาเฉพาะเรื่อง นั่นคือการแก้ปัญหาความยากจน และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนภายในพื้นที่จังหวัด อันเนื่องมาจากผลของนโยบายผู้ว่าซีอีโอ พบว่า ในการแก้ปัญหาความยากจนนั้น นโยบายต่างๆ ที่จังหวัดดำเนินการเป็นนโยบายประชานิยมที่เป็นนโยบายหลักของรัฐบาลอยู่แล้ว ในแง่นี้ ทิศทางการกำหนดนโยบายจึงมีลักษณะ “บนลงล่าง” และเมื่อจังหวัดรับไปดำเนินการยังพบว่าทิศทางการนำนโยบายไปปฏิบัติยังคงมีลักษณะ “บนลงล่าง” เช่นเดียวกัน ยกเว้นข้างขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลกับกลุ่มองค์กรชุมชนต่างๆ ซึ่งมีความใกล้ชิดกับปัญหาโดยตรง

นอกจากนี้ จากนโยบายผู้ว่าซีอีโอที่มุ่งเน้นเรื่อง การประเมินผล และการจ่ายเงินจูงใจตามผลงาน ยังทำให้เกิดการบิดเบือน และเบี่ยงเบนในเรื่องการดำเนินการแก้ปัญหาความยากจนอีกด้วย ดังเช่น ในนโยบายจดทะเบียนคนจน ที่ให้คนที่มิมีปัญหาในลักษณะต่างๆ เข้ามาจดทะเบียน แต่เมื่อชาวบ้านรับรู้ถึงวิธีการแก้ปัญหาที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตน เช่น จัดสรรที่ดินที่อยู่ห่างไกล หรือจัดหาที่อยู่อาศัยที่ไม่พึงประสงค์ให้ ฯลฯ จึงไม่ประสงค์ที่จะมีชื่ออยู่ในทะเบียนคนจนอีกต่อไป และขอลอนชื่อ จึงทำให้ดูเหมือนว่าจำนวนคนยากจนในจังหวัดลดลง ทั้งๆ ที่ยังไม่ได้มีการแก้ปัญหาแต่อย่างใด

นอกจากนี้ โขบายประชานิยมบางอย่าง กลับสร้างผลประโยชน์ให้กับคนเพียงบางกลุ่มเท่านั้น ดังเช่นนโยบาย SML ที่ก่อให้เกิดการเพิ่มทุนให้กับกลุ่มอิทธิพลเดิม หรือบางพื้นที่น่าจะเป็นการสร้างกลุ่มผลประโยชน์ในหมู่บ้าน/ชุมชนขึ้นมาใหม่

จากคุณลักษณะดังกล่าวในการแก้ปัญหาความยากจน ทำให้แทบจะไม่มี การแก้ปัญหาความยากจนในเชิงรากฐาน ที่เกิดจากโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐ ธุรกิจ และชุมชนที่ไม่เท่าเทียมกัน ดังจะเห็นได้ว่า แทบจะไม่มี การลงไปแก้ปัญหาของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ หรือปัญหาความขัดแย้งในการใช้และปกป้องฐานทรัพยากรของชุมชน แต่อย่างใด ซึ่งการแก้ไขปัญหาความยากจนในมิติเช่นนี้เรียกร้องการเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐ ภาคธุรกิจ และชุมชน ในทางกลับกันนโยบายประชานิยมและแนวทางการบริหารงานภายใต้ผู้ว่าซีไอโอ ที่เอื้อประโยชน์ต่อคนบางกลุ่มดังที่ได้กล่าวไปแล้ว กลับยังเป็นการตอกย้ำ หรือผลิตซ้ำความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบเดิมที่ไม่เท่าเทียม ให้มากยิ่งขึ้น



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



รายงานโครงการวิจัยเรื่อง

“การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของ  
ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ : จังหวัดภูเก็ตและพังงา”

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 1 : คำโครงการศึกษา

### 1.1 ความนำ

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้จังหวัดเป็นองค์กรบริหารราชการระดับจังหวัดที่เป็นเอกภาพ มีคุณสมบัติเป็นองค์กรที่สมบูรณ์โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารระดับสูง และมีแผนยุทธศาสตร์จังหวัดที่เชื่อมต่อกับยุทธศาสตร์ของรัฐบาลระดับชาติ โดยต้องการให้มีส่วนราชการระดับจังหวัดและอำเภอที่มีหน้าที่เฉพาะด้านและร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจของจังหวัดโดยมีจุดหมายร่วมกัน (จรัส สุวรรณมาลา, 2548:43) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือต้องการให้เกิดองค์กรการบริหารที่มีเอกภาพ มีแผนยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน ส่วนราชการต่างๆ ทำงานภายใต้แผนฯ ดังกล่าวนี้ โดยมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ได้ดูแลและบริหารงานในมือได้อย่างเป็นเอกภาพ แสวงหาความร่วมมือจากส่วนราชการหน่วยงานองค์กรและประชาชนในพื้นที่ และประชาคม ชุมชนต่าง ๆ ในจังหวัด มีการทำงานเป็นทีมของภาคีเอกชน ภาคราชการ ภาคประชาชน/ประชาสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ โดยเชื่อมโยงบูรณาการการทำงานร่วมกันในลักษณะ "ร่วมคิด ร่วมทำ"

ภารกิจหลักของจังหวัดภายใต้ระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการคือ สร้างความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และการแก้ไขปัญหาความยากจนในจังหวัด ทราบ เข้าใจ และแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนในจังหวัด สร้างสังคมที่สงบสุขและพึงปรารถนาาร่วมกัน สร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ บริหารงานให้เป็นไปตามหลักการบริหารภารกิจบ้านเมืองที่ดี ปฏิบัติภารกิจอันเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายรัฐบาล เช่นการแก้ไขปัญหาเสพติด การแก้ไขปัญหาผู้มีอิทธิพล การปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2548)

ในปี 2544 รัฐบาลได้เริ่ม ดำเนินการ "โครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา" หรือ กบพ. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว มีมติอนุมัติตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2544 อันประกอบด้วยจังหวัดทดลองรูปแบบใหม่นี้ใน 5 จังหวัด คือ จังหวัดลำปาง, ศรีสะเกษ, ชัยนาท, ภูเก็ต และนราธิวาส และจังหวัดคู่เปรียบเทียบกับมีระบบบริหารงานในรูปแบบเดิมอีก 5 จังหวัด คือ จังหวัดพิษณุโลก, สุรินทร์, อ่างทอง, พังงา และจังหวัดปัตตานี และปี 2546 รัฐบาลได้ขยายการดำเนินการทุกจังหวัด

การดำเนินการเพื่อผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ระบบ “ผู้ว่า CEO” โครงการวิจัยเรื่อง “การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ” ได้ตั้งข้อสังเกตเป็นโจทย์ร่วมของโครงการที่สำคัญ 3 ประการคือ

1.ระบบปฏิบัติการหลักของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการซึ่งกำหนดไว้นั้นเกิดขึ้นจริงหรือมีอยู่จริงหรือไม่ มากน้อยเพียงใด และช่วยส่งเสริมให้จังหวัดเป็นองค์กรที่มีเอกภาพอย่างสมบูรณ์ตามที่คาดหวังไว้ได้มากน้อยเพียงใด

2.การกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัดและการจัดสรรทรัพยากรบุคลากรและงบประมาณของจังหวัดมีทิศทางที่มุ่งตอบสนองยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในส่วนกลาง หรือมุ่งตอบสนองการแก้ปัญหาและความต้องการของพลเมืองในท้องถิ่น

3.หลักการบริหารงานจังหวัดแบบผู้ว่า CEO ที่กำหนดให้จังหวัดใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และมุ่งแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น ผลที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ ระบบผู้ว่า CEO มีความโน้มเอียงที่จะแก้ปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มอย่างถ้วนหน้าและเสมอภาค หรือมีความโน้มเอียงที่จะแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของคนเพียงบางกลุ่มที่มีอำนาจต่อรองมากกว่า และมีโอกาสเข้าถึงแหล่งอำนาจและทรัพยากรของรัฐที่มากกว่า เช่น กลุ่มนักธุรกิจ ฯลฯ (ดูรายละเอียดใน จรัส สุวรรณมาลา, 2549 ซึ่งเป็นบทสำรวจเพื่อสร้างกรอบโครงหลักของงานวิจัยชิ้นนี้)

ดังนั้น โครงการวิจัยเรื่อง “การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ : จังหวัดภูเก็ตและพังงา” มุ่งตอบคำถามทั้ง 3 ประการนี้

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.เพื่อประเมินว่า ระบบจังหวัดภายใต้ระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการนั้นเกิดขึ้นจริงตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้จริงหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ในด้าน โครงสร้าง องค์กรการจัดการ และกระบวนการบริหารจัดการที่มุ่งส่งเสริมให้จังหวัดเป็นองค์กรที่มีเอกภาพ การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ฯลฯ

2.เพื่อประเมินว่า ระบบจังหวัดภายใต้ระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ด้านยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญมากน้อยเพียงใด

### 1.3 คำถามหลักในวิจัย

ในการประเมินประเมินผลผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการในระดับพื้นที่ ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบประเด็นเนื้อหาในการเก็บข้อมูลช่วงต้น เพื่อเป็นกรอบในการตั้งคำถามในการรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้อง และแนวการสัมภาษณ์ดังนี้

1.การบริหารงานภายใต้วิสัยทัศน์ว่า CEO สามารถตอบโจทย์ปัญหาเดิมของระบบราชการที่สำคัญๆ (ซึ่งเป็นที่มาของวิธีการบริหารจัดการแบบใหม่) ได้มากน้อยแค่ไหน อย่างไร เช่น ปัญหาความล่าช้าในการให้บริการ ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจอยู่ส่วนกลางทำให้ภูมิภาค/จังหวัดไม่สามารถตัดสินใจได้ (ดังกรณีการแก้ไขปัญหาคอขวด การชุมนุมประท้วง ฯลฯ) ซึ่งทำให้ชาวบ้านเข้าไปในกทม. ฯลฯ) ฯลฯ

โดยจะพิจารณาว่า หลังการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีความคืบหน้าในประเด็นเหล่านี้แค่ไหน อย่างไร ฯลฯ

2.การบริหารจัดการแบบใหม่ อะไรคือ “ใหม่” การเปลี่ยนแปลงเชิงกลไก โครงสร้างองค์กร กระบวนการและวิธีการบริหารจัดการแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในจังหวัดคืออะไร ในประเด็นสำคัญคือ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานด้านการคลัง การจัดทำงบประมาณ (ทั้งด้านกระบวนการจัดทำ กระบวนการตัดสินใจอนุมัติ การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ฯลฯ) อำนาจการตัดสินใจและการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นๆ ฯลฯ

3.ประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน การบริหารแบบเครือข่าย ซึ่งเป็นโจทย์ใหญ่ประการหนึ่ง สิ่งที่เกิดขึ้นในระดับปฏิบัติการเป็นอย่างไร มีช่องทาง กลไก เวทีการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นอย่างไรบ้าง ระดับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ มีแค่ไหน อย่างไร แตกต่างกันหรือไม่/มากน้อย อย่างไร และภาคส่วนที่เข้ามามีส่วนร่วม เป็นใครบ้าง ความสัมพันธ์ของภาคส่วนต่างๆ เป็นอย่างไร มีบทบาทเสมอหน้ากันหรือไม่ แตกต่างกันมากน้อยแค่ไหน อย่างไร ฯลฯ

4. การบริหารงานภายใต้วิสัยทัศน์ว่า CEO ซึ่งเป็นเทคนิควิธีการบริหารจัดการแบบใหม่ สามารถตอบโจทย์เรื่อง “การบำบัดทุกข์ บำรุงสุข” การแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจน ได้มากน้อยแค่ไหน อย่างไร มีแผนงาน กลไกการจัดการอะไรใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในแผนยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการดังกล่าวนี้ นำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้มากน้อยแค่ไหน อย่างไร (เช่น โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน นโยบายเศรษฐกิจรากหญ้า การรวนแก่ง ฯลฯ)

5.ภายใต้บริบทการบริหารงานภายใต้วิสัยทัศน์ว่า CEO ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านรูปแบบ ลักษณะการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาชน มากน้อยแค่ไหน อย่างไร

### 1.3 วิธีการการเก็บข้อมูลและแหล่งข้อมูล

แหล่งข้อมูลสำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ มีดังต่อไปนี้

#### 1. ข้อมูลเอกสารพื้นฐาน

- เอกสารเกี่ยวข้องกับด้านนโยบาย/แผนงาน แผนยุทธศาสตร์จังหวัด รายงานผลการดำเนินงานรายปี คำรับรองการปฏิบัติราชการ ฯลฯ
- เอกสารซึ่งระบุโครงสร้างองค์กร กระบวนการดำเนินงานภายใต้ผู้ว่าCEO ในระดับจังหวัด ฯลฯ (เช่น หนังสือแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ ฯลฯ)
- เอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น คู่มือการปฏิบัติ คำสั่งที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ
- แผนงานและผลการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแผนยุทธศาสตร์ เช่น ยุทธศาสตร์การแก้ไขความยาก สำนักงานปกครองจังหวัด สำนักงานพัฒนาการชุมชนจังหวัด ฯลฯ
- ฯลฯ

#### 2. การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

กำหนดการสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้ข้อมูลพื้นฐานและความเห็นที่สนะ จากบุคคลและตัวแทนส่วนงานที่เกี่ยวข้อง (เช่น หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์จังหวัด และนักวิชาการวิเคราะห์นโยบายและแผน พช. หอการค้า ตัวแทนประชาคม ฯลฯ) เพื่อการตรวจสอบประเด็นต่างๆ รวมทั้งรวบรวมความเห็นเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค

#### 3. การจัดเวที

- เวทีกลุ่มประชาคมเฉพาะส่วนภาคประชาชน
- เวทีประชาคมตัวแทนภาคส่วนต่างๆ ภาคธุรกิจ ข้าราชการ กลุ่มประชาคม
- เวทีส่วนราชการเพื่อตรวจสอบข้อมูลและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากผลการศึกษา

### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาในพื้นที่จังหวัดภาคใต้ 2 จังหวัดคือ จังหวัดพังงาและจังหวัดภูเก็ต ซึ่งทั้ง 2 จังหวัด อยู่ในโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544

ด้านเนื้อหาการศึกษาจะเน้นใน 2 มิติคือ มิติด้านโครงสร้างการบริหารจัดการ และการประเมินยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจนซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญและระบุไว้ชัดเจนในภารกิจหลักของจังหวัดภายใต้ระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ

## บทที่ 2 การประเมินด้านโครงสร้างและกระบวนการบริหารจัดการ

### 2.1 โครงสร้างการบริหารภายใต้ผู้ว่า CEO

กรณีจังหวัดพังงาก่อนเกิดเหตุการณ์สึนามิ จังหวัดพังงา ถือได้ว่าเป็นเพียงจังหวัดเล็ก จังหวัดหนึ่งที่ไม่ได้มีความโดดเด่นใดมากนัก นอกจากเรื่องของการท่องเที่ยวในแถบบริเวณเขาหลัก ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ของอำเภอตะกั่วป่าและอำเภอท้ายเหมือง โดยแนวชายฝั่งทะเลของจังหวัดมีความยาวถึง 239.25 กิโลเมตร และมีพื้นที่ป่าประมาณ 1.6 ล้านไร่ ทำให้จังหวัดพังงามีศักยภาพในการพัฒนาการท่องเที่ยวและการเกษตรกรรมที่ค่อนข้างสูง อันนำไปสู่วิสัยทัศน์ของจังหวัดพังงาที่ว่า “เป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงนิเวศชั้นนำในเอเชีย แหล่งเกษตรกรรมก้าวหน้าฝั่งทะเลอันดามัน และประตูเชื่อมโยงเศรษฐกิจเอเชียได้ (คำรับรองการปฏิบัติราชการ จังหวัดพังงา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2547)

อย่างไรก็ตาม หลังจากเกิดเหตุการณ์สึนามิ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 ทรัพยากรแถบชายฝั่งทะเลได้รับความเสียหายอย่างหนัก อีกทั้งสภาพเศรษฐกิจที่กำลังได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วต้องหยุดชะงัก ดังนั้น จังหวัดจึงต้องหันมาทุ่มเทกับการฟื้นฟูทรัพยากรและเศรษฐกิจที่ได้รับความเสียหาย วิสัยทัศน์ของจังหวัดถูกปรับให้เหลือเพียง “เป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงนิเวศชั้นนำของโลกและแหล่งเกษตรกรรมก้าวหน้าฝั่งทะเลอันดามัน (คำรับรองการปฏิบัติราชการ จังหวัดพังงา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2548) ซึ่งเป็นการยึดเอาการท่องเที่ยวเป็นแนวทางหลักในการฟื้นฟูต่อไป

อีกประเด็นหนึ่งที่ต้องได้รับการให้ความสำคัญจากจังหวัด คือ การแก้ปัญหาความยากจน เนื่องจากนโยบายการแก้ปัญหาความยากจนเป็นนโยบายที่มาจากรัฐบาล อันถือเป็นนโยบายระดับชาติที่ทุกจังหวัดต้องปฏิบัติตามให้สอดคล้อง ในจังหวัดพังงามีผู้ลงทะเบียนปัญหาความยากจนทั้งสิ้น 39,610 คน (เอกสารสรุปข้อมูลเชิงวิเคราะห์จากผู้ลงทะเบียนปัญหาความยากจนของจังหวัดพังงา) โดยคนที่มาลงทะเบียนระบุว่าตนมีปัญหาเรื่องที่ดินมากที่สุด รองลงมา คือ ปัญหาหนี้สิน ปัญหาการไม่มีที่อยู่อาศัย ปัญหาการว่างงาน ปัญหาถูกหลอกลวง ปัญหาประกอบอาชีพผิดกฎหมาย และปัญหาเร่ร่อน ตามลำดับ

จังหวัดพังงามีหน่วยงานส่วนกลางทั้งหมด 17 หน่วยงาน ประกอบไปด้วย 14 กระทรวง และ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานอัยการสูงสุด นอกจากนี้มีการแบ่งเขตการปกครองเป็น 8 อำเภอ 48 ตำบล 321 หมู่บ้าน 2 เทศบาลเมือง และ 7 เทศบาลตำบล

ในส่วนของหน่วยงานในภาคส่วนอื่นๆ ในจังหวัดนั้น ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดพังงามีองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีนายกสภา อบจ. 1 คน และสมาชิกสภา อบจ. 24 คน และมีองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด 42 แห่ง ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนนั้น ไม่มีตัวเลขที่

ระบุเอาไว้แน่ชัด แต่หากเปรียบเทียบก่อนและหลังเหตุการณ์สึนามิ จะพบว่า จำนวนองค์กรพัฒนาเอกชนได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ เนื่องจากจังหวัดพังงาเป็นจังหวัดที่ได้รับความเสียหายหนักที่สุดใน 6 จังหวัดภาคใต้ที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ ดังนั้น จึงมีองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งขนาดเล็กและใหญ่ เข้มแข็งมากและน้อย เข้ามาอยู่ในพื้นที่จังหวัดพังงา และบางส่วนยังได้เข้ามามีบทบาทในการผลักดันยุทธศาสตร์ของจังหวัดบางส่วนด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ จังหวัดพังงายังมี ส.ส. เพียง 2 คน โดยคนหนึ่งเป็น ส.ส.จากพรรครัฐบาลและอีกคนหนึ่งเป็น ส.ส.จากพรรคฝ่ายค้าน

ในอดีตแต่ละจังหวัดจะมีคณะกรรมการที่เรียกโดยย่อว่า กรอ. ซึ่งมีประธานหอการค้าเป็นประธานคณะกรรมการอยู่ แต่ในปัจจุบันได้เปลี่ยนมาเป็นโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ(กบจ.)” ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่จัดขึ้นเพื่อให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามาทำงานร่วมกันในเชิงบูรณาการ กล่าวคือ ประกอบไปด้วยทั้งภาครัฐ (หัวหน้าส่วนงานที่เกี่ยวข้องของระดับจังหวัด) ภาคเอกชน (ประธานหอการค้า สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวและการโรงแรม ฯลฯ) ตัวแทนองค์กรปกครองท้องถิ่น กบจ. ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการทำงานร่วมกันของรัฐ เอกชน และประชาชน อันจะเป็นกลไกหนึ่งในการคานอำนาจผู้ว่าและกลั่นกรองการตัดสินใจต่างๆ ภายในจังหวัด

ในการบริหารจัดการจังหวัดแบบบูรณาการนั้น ทุกจังหวัดจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ซึ่งกรรมการแต่ละคนจะได้รับการเสนอชื่อขึ้นมาจากฝ่ายต่างๆ และผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาเลือกแต่งตั้งขึ้นมา ใน กบจ. ของจังหวัดพังงาประกอบไปด้วย หัวหน้าส่วนราชการภายในจังหวัดทุกคน ตัวแทนภาคธุรกิจ อันได้แก่ ประธานหอการค้า ประธานชมรมการท่องเที่ยว ประธานสภาอุตสาหกรรม ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น ส.ส. ส.ว. ภาคประชาสังคมและอื่นๆ เช่น ผู้แทนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกโรดาร์ดี NGO เป็นต้น รวมทั้งหมด 30 คน

กรณีจังหวัดภูเก็ต ในส่วนฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิมีองค์ประกอบของที่ปรึกษาอาวุโส จำนวน 9 คน ซึ่งมักมาจาก ข้าราชการเกษียณ นักการเมือง และตัวแทนนักธุรกิจ (เช่น อดีต ส.ส. อดีต นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ อดีตประธานหอการค้า ผู้ช่วยผู้อำนวยการวิทยาลัยเกษตรกรรม ฯลฯ) อย่างไรก็ตาม กรณีจังหวัดภูเก็ตมีองค์ประกอบตัวแทนประชาคม ท่านหนึ่งคือ นายสนิท มาสเสมอ ประธานกลุ่มอนุรักษ์บ้านปากอวก

ภาระหน้าที่ที่สำคัญของ กบจ. คือ การกำหนดแผนยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับนโยบายระดับชาติและความต้องการของจังหวัด ซึ่งดังที่ได้เกริ่นมาแล้วข้างต้นว่า จังหวัดพังงาเป็นจังหวัดที่อาศัยการท่องเที่ยวเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนามาตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุการณ์สึนามิ จึงทำให้แผนยุทธศาสตร์เน้นหนักไปที่การท่องเที่ยว และผู้ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดแผนยุทธศาสตร์จึงเป็นตัวแทนจากภาคธุรกิจ โดยเฉพาะตัวแทนจากภาคการท่องเที่ยว ส่วนตัวแทนจากภาคส่วนอื่นๆ เช่น

ภาคประชาสังคมและผู้ทรงคุณวุฒินั้น ไม่ได้มีบทบาทใดมากนัก และในการประชุมของ กบจ. บางครั้ง ก็แทบไม่มีตัวแทนจากภาคประชาสังคมมาเข้าร่วม ทั้งนี้ เนื่องมาจากการที่หลายครั้งเกิดความขัดแย้งกันระหว่างผู้ว่ากับตัวแทนประชาสังคม คือ ในบางครั้งผู้ว่าก็จะรู้สึกเหมือนถูกจับผิดจากฝ่ายประชาสังคม ในขณะที่ฝ่ายประชาสังคมเองก็รู้สึกเหมือนกับว่าความคิดเห็นของคนไม่ได้รับการให้ความสำคัญ เมื่อนานวันไปจึงกลายเป็นว่าต่างฝ่ายต่างก็ไม่มีใครอยากเข้าร่วมประชุม อย่างไรก็ตาม อิศิตผู้ว่าฯ พังงา ได้กล่าวว่า ในการแต่งตั้ง กบจ. เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างราบรื่น การที่จะแต่งตั้งใคร ผู้ว่าก็ต้องดูก่อนว่าทำงานร่วมกันได้หรือไม่ เพราะถ้าหากเลือกเข้ามาแล้วเข้ามาทำกันทุกอย่างก็ไม่ว่าจะเลือกเข้ามาทำไม เพราะฉะนั้น ผู้ว่าฯ ท่านที่ให้สัมภาษณ์จึงไม่ได้เลือกตัวแทนภาคประชาสังคมเข้าร่วมแม้แต่คนเดียว แต่กลับเรียก สส. ว่าเป็นตัวแทนภาคประชาสังคมแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีตัวแทนของเอ็นจีโอเข้ามา

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัดที่มีแนวคิดว่าจะให้เป็นไปในลักษณะจากล่างขึ้นบน คือ รวบรวมแผนระดับชุมชน ตำบล ต่างๆ เข้ามาพิจารณาในการกำหนดแผนระดับจังหวัดนี้ พบว่า ในทางปฏิบัติแล้ว กลับกลายเป็นการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ในลักษณะที่ระดับจังหวัด หรือ กบจ. ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์มาแล้ว ประสานไปยังหน่วยงานระดับล่างลงมาว่าให้ทำให้สอดคล้องกับแผนของจังหวัด

## 2.2 ด้านกระบวนการบริหาร

### แผนยุทธศาสตร์จังหวัด

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546 กำหนดให้แต่ละจังหวัดมีประเด็นยุทธศาสตร์ตามภารกิจหลัก 6 ด้าน ซึ่งจังหวัดพังงาก็ได้จัดทำโครงการตามแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. สร้างความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาความยากจน จัดทำโครงการทั้งสิ้น 78 โครงการ ใช้งบประมาณ 291,211,550 บาท
2. สร้างสังคมที่สงบสุขและพึงปรารถนา มีทั้งสิ้น 25 โครงการ ใช้งบประมาณ 33,709,293 บาท
3. สร้างการพัฒนาให้เกิดคุณภาพที่ยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มี 27 โครงการ ใช้งบฯ 252,248,777 บาท
4. การบริหารราชการให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 12 โครงการ ใช้งบฯ 6,414,140 บาท
5. การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน 28 โครงการ ใช้งบฯ 206,736,906 บาท



6. การปฏิบัติการกิจอันเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายของรัฐบาล 92  
โครงการ ใช้งบฯ 686,210,962 บาท

ในส่วนของแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดของจังหวัดพังงาร่วมกับจังหวัดภูเก็ตและกระบี่นั้น มีประเด็นยุทธศาสตร์ 2 ประเด็น คือ ส่งเสริมการท่องเที่ยวทางทะเลและเป็นประตูเชื่อมโยงเศรษฐกิจสู่นานาชาติ โดยมีตัวชี้วัดคือ รายได้จากการท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้น มูลค่าการจำหน่ายสินค้า OTOP ที่เพิ่มขึ้น และจำนวนเครือข่ายผู้ประกอบการเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งมูลค่าสูงของเครือข่ายผู้ประกอบการเพิ่มขึ้น

ยุทธศาสตร์จังหวัดพังงารองรับและสอดคล้องกับประเด็นข้างต้นทั้งหมด โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์จังหวัด 3 ประเด็น ได้แก่ ส่งเสริมการท่องเที่ยว พัฒนาเกษตรกรรม และพัฒนาสังคม และทรัพยากรมนุษย์ โดยมีตัวชี้วัดตามมิติทั้งสี่ อันได้แก่ มิติด้านประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนาองค์การ ทั้งนี้ ในการกำหนดตัวชี้วัดของการประเมินผลตามยุทธศาสตร์ ผู้ว่าฯ สามารถต่อรองเลือก และกำหนดตัวชี้วัดกับทาง กพร. ซึ่งเป็นผู้กำหนดตัวชี้วัดมาก่อนได้

กรณีจังหวัดภูเก็ตแผนยุทธศาสตร์ปี 2548 แบ่งเป็น 4 มิติ คือ  
มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผล

การวัดผลสำเร็จ(KPI) แบ่งเป็น 3 ส่วนคือ

1.1 KPI ของกลุ่มจังหวัด

- ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของรายได้จากการท่องเที่ยว (ปี 47 วัดจากจำนวนคืนเฉลี่ยที่นักท่องเที่ยวพักในภูเก็ต)
- ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของมูลค่าการจำหน่ายสินค้าโอท็อป (ปี 47 วัดจากการเพิ่มขึ้นของสินค้าโอท็อปที่ได้ 4-5 ดาว
- จำนวนที่เพิ่มของผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง(ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งมูลค่าสูงของเครือข่ายผู้ประกอบการเลี้ยง)

1.2 ยุทธศาสตร์จังหวัด

- GPP
- การลดลงของจำนวนครัวเรือนรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าเกณฑ์จปฐ. (ร้อยละที่ลดลงของคนในครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าคนละ 20,000 บาทต่อปี)
- โครงการตามแผนยุทธศาสตร์ ( ชุดลอกคลอง สร้างถนน ศูนย์กีฬา (sport complex))
- โครงการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพบุคลากรเพื่อรองรับธุรกิจมารีน่า
- โครงการพัฒนาบุคลากรด้าน ICT

- ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของการลงทุนในจังหวัดภูเก็ตของโครงการที่มีมูลค่ามากกว่า 20 ล้านบาท
- ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของจำนวนเที่ยวบินที่ทำอากาศยานภูเก็ต
- ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของรายได้จากการส่งออกสัตว์น้ำมูลค่าสูง

### 1.3 สัมฤทธิ์ผลตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล

- ร้อยละของหมู่บ้าน/ชุมชนเข้มแข็งที่เอาชนะยาเสพติด
- ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของคดีที่สามารถจับกุมผู้กระทำผิดได้
- ระดับความสำเร็จในการบริหารจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ร้อยละที่เปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่าไม้ในจังหวัด
- ร้อยละของอาหารสด ตลาดสด ร้านอาหารและแผงลอย สถานที่ผลิตอาหารแปรรูปที่ผ่านมาตรฐานด้านสาธารณสุข

### มิติที่ 2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ

- ร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ
- ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

### มิติที่ 3 มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ

- ร้อยละของงบประมาณที่สามารถประหยัดได้
- ระดับความสำเร็จของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการลดรอบระยะเวลาของขั้นตอนการปฏิบัติราชการของจังหวัด

### มิติที่ 4 มิติด้านการพัฒนาองค์กร

- ร้อยละความสำเร็จของการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการในการพัฒนาระบบบริหารความรู้ภายในองค์กรปีงบประมาณ พ.ศ.2548
- ระดับความสำเร็จของการพัฒนาระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศของจังหวัด
- ระดับความสำเร็จและคุณภาพของการจัดทำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงของจังหวัด

## ข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์จังหวัด

กรณีจังหวัดพังงามีข้อสังเกตดังนี้

1. ข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์จังหวัดประการแรก ได้แก่ แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัด ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า การกำหนดยุทธศาสตร์ เป็นเพียงการประสานข้อมูลจากแต่ละส่วนราชการเท่านั้น โดยมีได้มีการนำมาจากชุมชน แต่อย่างไร นอกจากนั้น จากการสัมภาษณ์สส. พบว่า แม้มีความพยายามอบรม ให้เกิดการเขียนแผนในระดับอบต. นั้น แต่ก็มีได้มีผู้ให้ความสนใจเท่าที่ควร ทั้งนี้ แต่ละ อบต. เอง ได้มีการเขียนแผนยุทธศาสตร์ อบต. 3 ปี ซึ่งเป็น การรวบรวมโครงการที่ อบต. จะทำอยู่แล้ว แต่ก็มีได้มีการประสานกับผู้ว่าฯ แต่อย่างไร (ทั้งนี้ อาจอนุมาน ได้จากการที่ อบจ. หรือ อบต. เองก็มีได้มีส่วนใน กบจ. อยู่แล้วด้วย)

2. แผนยุทธศาสตร์ที่สำคัญของจังหวัดพังงา ยังเป็นในด้านการท่องเที่ยว และการเกษตรแต่ อาจกล่าวได้ว่า ส่วนที่เน้นให้ความสำคัญมากกว่า คือแผนท่องเที่ยว ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการพัฒนา ด้านอื่น ๆ เช่นด้านประมง ไม่ได้ได้รับความสนใจเท่าที่ควร และเมื่อมองจากสมาชิก กบจ.เอง ก็ให้เห็น ได้ว่า กลุ่มที่สำคัญ และมีบทบาท ก็จะเป็นกลุ่มการท่องเที่ยวมากกว่า

3. ในการกำหนดมติประเมิน หรือตัวชี้วัดนั้น สอดคล้องไปกับยุทธศาสตร์ก็จริงอยู่ แต่ ทั้งนี้ทั้งนั้น ภารกิจในปีที่ผ่านมา ที่แทบจะเป็นภารกิจที่สำคัญที่สุดของจังหวัดพังงา คือการบรรเทา ทุกข์ และช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากสึนามิ แต่กลับพบว่า เมื่อไม่มีตัวชี้วัดใด ๆ ที่เกี่ยวกับสึนามิ ก็ทำให้ผู้ปฏิบัติงานในด้านนี้ ไม่ได้รับคะแนนการประเมินใด ๆ

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์พบว่า เมื่อมีการกำหนดมติหรือตัวชี้วัดแล้ว ทำให้การทำงานใด ๆ ต้องคำนึงถึงเรื่องนี้เป็นอันมาก หากมีการทำงานที่ไม่ตรงกับตัวชี้วัดตามหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบแล้ว แม้ มีผลสำเร็จ ผู้ปฏิบัติงานก็จะไม่ได้รับความดีความชอบนั้น

4. ด้านงบประมาณ เนื่องจากจังหวัดพังงาเป็นจังหวัดเล็ก แต่ได้รับความช่วยเหลือเป็น จำนวนเงินที่มากจากเหตุการณ์สึนามิ นอกจากงบประมาณจากส่วนกลางกลุ่มนี้แล้ว ยังมีเงินจาก มูลนิธิ หรือเอ็นจีโอ ที่จะลงสู่พื้นที่เพื่อฟื้นฟูจังหวัดจำนวนมหาศาล อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่า จังหวัดไม่ได้มีหน้าที่เป็นผู้ประสานงานหลัก หรือทำหน้าที่เก็บข้อมูลเกี่ยวกับผู้บริจาคเหล่านี้ไว้ แต่ ได้แต่ปล่อยให้ผู้บริจาคเข้าสู่พื้นที่โดยตรงเอง

ส่วนกรณีจังหวัดภูเก็ต มีข้อสังเกตเกี่ยวกับเนื้อหาของแผนยุทธศาสตร์จังหวัดคือ  
1. มิติด้านเนื้อหาและKPI ในแผนสะท้อนถึงการมุ่งพัฒนาโครงการขนาดใหญ่คือ ภูเก็ตมารี  
น่า หากพิจารณาการจัดสรรงบประมาณก็จะยังเห็นชัดเจนยิ่งขึ้น ดังคำให้สัมภาษณ์ของผู้ว่าฯ

“แหล่งทุน อ่าวฉลอง ต้องหารัฐคัดโครงการ...(พาดหัว)

อ่าวภูเก็ตเนื้อหอม เอกชนทั้งไทย-ต่างชาติสนใจเสนอ โครงการพัฒนาแล้ว 3-4 ราย  
ผู้ว่าฯ ภูเก็ตเสนอรัฐบาลหาแนวทางการลงทุน โครงการขนาดใหญ่ พร้อมใช้งบฯ CEO ช้าง  
ผู้เชี่ยวชาญวิเคราะห์โครงการเอกชนทั้งหมดให้เสร็จภายใน 3 เดือน” (ข่าวเศรษฐกิจ, ปีที่  
20 ฉบับที่ 875 11-17 ส.ค.2548)

จากการสัมภาษณ์ประธานหอการค้าพบว่า ไม่เห็นด้วยกับโครงการนี้เป็นอย่างยิ่ง สะท้อน  
ให้เห็นว่า มีความขัดแย้งกับทุนท้องถิ่นอย่างชัดเจน เช่นเดียวกับกลุ่มประชาคมจังหวัดที่มองว่า  
โครงการดังกล่าวนี้จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และวิถีชีวิตของประมงพื้นบ้าน รวมทั้ง  
ธุรกิจขนาดเล็กๆ ตามชายฝั่ง ฯลฯ (ธนู แบนเนียน, สัมภาษณ์, 20 ก.ค.2548)

2. ตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ความยากจน จะถูกลดทอนลงเหลือเพียงการทำให้คน  
จนตามเกณฑ์จปฐ.หมดไป ซึ่งอาจจะมีตัวชี้วัดย่อยภายใต้นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจจากหมู่บ้านเพื่อ  
สร้างรายได้อื่นๆ เช่น โอท็อป (วัดจากรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากปีก่อน ร้อยละ 5 กองทุนหมู่บ้าน(KPI คือ  
การคืนเงินกองทุนตามกำหนดเวลา)

-KPI บางตัวหายไป เช่น การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง การชุมนุมประท้วงของประชาชน  
ซึ่งเป็นที่มาสำคัญของแนวคิดผู้ว่า CEO ที่ว่า ปัญหาจะได้จบลงที่จังหวัด แต่ตัวชี้วัดนี้หายไปในปี  
2547 (สัมภาษณ์หัวหน้าสำนักงานจังหวัด)

-ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องฐานทรัพยากรถูกลดทอนไปเหลือเพียง KPI เรื่องการอนุรักษ์  
สิ่งแวดล้อม การเพิ่มขึ้นของพื้นที่ป่า ฯลฯ (ธนู แบนเนียน, สัมภาษณ์, 20 ก.ค. 2548)

- ตัวชี้วัดเหล่านี้สร้างปัญหาให้กับผู้ปฏิบัติในพื้นที่เป็นอย่างมาก ดังผู้ที่รับผิดชอบโดยตรง  
ท่านหนึ่ง ดังข้อสังเกตว่า “... มันคิวเดินมาก สร้างภาระมาก GPP ก็ยุ่งยากมาก ฯลฯ สภาพพัฒน์ยังทำ  
ตามหลัง 4 ปีเลย แล้วคลังจังหวัดจะใช้กำลังคน กำลังทรัพยากรมาจากไหนมาดำเนินการ...”  
(หัวหน้าส่วนราชการท่านหนึ่ง, สัมภาษณ์, 22 ก.ค. 2548)

### 2.3 ด้านการบริหารการคลัง

จังหวัดพังงามีงบประมาณหลักๆ 2 ส่วน ได้แก่ งบประมาณตามยุทธศาสตร์ 250 ล้านบาท  
และงบสนับสนุนผู้ว่า 8 ล้านบาท โดยงบประมาณก้อนแรกจำนวน 250 ล้านบาทนั้นเป็น  
งบประมาณที่มีไว้สำหรับใช้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ต่างๆ ของจังหวัด ส่วนงบสนับสนุนอีก 8  
ล้านบาทเป็นเงินสำหรับให้ผู้ว่าพิจารณาใช้จ่ายกับเรื่องต่างๆ ตามดุลยพินิจ

ตารางแสดงที่ 1 งบประมาณตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดพังงา ในแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี  
(พ.ศ.2548-51) จังหวัดพังงา

ประเด็นยุทธศาสตร์	งบประมาณ รวม (บาท)	2548	2549	2550	2551
1. พื้นฟูและพัฒนาการท่องเที่ยว	1,887,096,900	45,218,050	858,692,050	544,720,050	438,466,750
2. พัฒนาเกษตรกรรม	2,277,485,776	232,274,233	412,857,540	640,490,419	991,863,584
3. พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	313,945,777	61,596,695	86,172,054	81,222,654	84,954,374
<b>รวม</b>	<b>4,478,528,523</b>	<b>339,088,978</b>	<b>1,357,721,644</b>	<b>1,266,433,123</b>	<b>1,515,284,708</b>

ที่มา : เอกสารแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (พ.ศ.2548 – 2551) จังหวัดพังงา

นอกจากนี้ จังหวัดพังงาได้รับการจัดสรรงบประมาณการจัดการจังหวัดทั่วไป เป็นเงิน 20 ล้านบาทที่จะได้เท่ากันทุกจังหวัด ตามกรอบอำนาจของผู้ว่าฯ อยู่แล้ว นอกจากนี้ ยังมีงบที่ได้จากการเขียนโครงการจังหวัด 27 ล้านบาทด้วย (ซึ่งพังงา เสนอไป 8 โครงการ โดยโครงการเหล่านี้ มีอนุกรรมการ กบจ. คอยดูแลอยู่ อาทิ โครงการครัวอันดามัน)

สำหรับงบประมาณที่ผู้ว่าฯ ซีอีโอจังหวัดพังงา มีอำนาจในการส่งจ่ายที่สำคัญ (โดยมีสมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้ดูแล) คือมีงบเพื่อการแก้ปัญหาสึนามิ ซึ่งในระยะแรกเกิดเหตุฉุกเฉินนั้น ผู้ว่าฯ มีอำนาจเบิกจ่ายงบฉุกเฉิน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีกรอบไว้ที่ 50 ล้านบาท ซึ่งจังหวัดพังงา ได้ทำการเบิกจ่าย และขอเพิ่มจำนวน 5 รอบ เป็นเงิน 250 ล้านบาท ซึ่งได้ใช้ทรงจ่ายให้กับผู้สูญหาย และบาดเจ็บจากเหตุการณ์สึนามิ ทั้งนี้ เงินส่วนใหญ่จะให้สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นผู้เบิกจ่าย (จากข้อมูลเมื่อเดือนพฤษภาคม ได้มีการเบิกจ่ายไปแล้วเป็นเงิน 238 ล้านบาท)

#### 2.4 การบริหารงานบุคคล

อำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้ว่าฯ CEO มี 2 อำนาจหลัก คือ การพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งและการโยกย้ายข้าราชการระดับ 8 ลงมา แต่อำนาจทั้งสองนี้ก็ไม่ได้เพิ่มอำนาจทางการบริหารบุคคลให้ผู้ว่าฯ เท่าใดนัก อดีตผู้ว่าฯพังงาเปรียบให้ฟังว่า “เหมือนให้ปืนมาหนึ่งกระบอกแต่ไม่ได้ให้กระสุนมาด้วย” กล่าวคือ กรณีของอำนาจการเลื่อนขั้นซึ่งในอนาคตอันใกล้อาจมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการพิจารณาเป็นแบบ Broad-banding ที่จะทำให้ผู้ว่าฯไม่สามารถใช้อำนาจ

นี้ได้อีก และในส่วนของอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับ 8 ภายในจังหวัดนั้น เมื่อพิจารณาตามกฎของ ก.พ. แล้ว จะเห็นได้ว่า การจะโยกย้ายข้าราชการนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงด้วย ซึ่งในปัจจุบันเมื่ออธิบดีกรมได้มอบอำนาจในการโยกย้ายมาให้ผู้ว่า CEO แล้ว แต่อำนาจในการให้ความเห็นชอบยังอยู่ในมือของปลัดกระทรวง นอกจากนี้ ข้าราชการระดับ 8 ของแต่ละส่วนราชการในจังหวัดส่วนมากก็จะมีเพียงหัวหน้าส่วนราชการนั้นๆ เพียงคนเดียว การที่จะโยกย้ายบุคคลระดับนี้ภายในจังหวัดจึงเป็นเรื่องที่แทบเป็นไปได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ว่ามีอำนาจในการส่งตัวข้าราชการกลับเข้าสู่กรมได้ ซึ่งข้าราชการส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่มักจะกลัวการใช้อำนาจตรงนี้ของผู้ว่า ทำให้ผู้ว่ายังพอที่จะใช้อำนาจในการควบคุมดูแลข้าราชการได้บ้าง

## 2.5 มุมมองของส่วนต่างๆ ที่มีต่อผู้ว่า CEO

### กรณีจังหวัดพังงา

ในส่วนนี้เป็นการตอบคำถามของแต่ละภาคส่วนและหน่วยงานต่างๆ ที่ว่าระบบผู้ว่า CEO นั้นมีอยู่จริงหรือไม่ หากมีแล้วได้เอื้อต่อการบริหารงานภาวะวิกฤตหรือไม่ อย่างไร และหากลองเปรียบเทียบระหว่างก่อนและหลังระบบผู้ว่า CEO แล้ว จะพบความแตกต่างของการบริหารภาวะวิกฤตนี้หรือไม่ อย่างไร

- ส่วนปกครอง สำนักงานจังหวัดพังงา ซึ่งเป็นส่วนงานที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด มีความเห็นว่าระบบผู้ว่า CEO เป็นระบบที่มีแนวคิดที่ดีสำหรับการบริหารจัดการ แต่ในเชิงปฏิบัติแล้วจะพบว่า อำนาจที่บอกว่าจะต้องมีการบูรณาการนั้นยังไม่เป็นไปตามแนวคิดที่ตั้งไว้เลย เนื่องจากหน่วยงานต่างๆ ไม่ยอมมอบอำนาจมาให้แก่ผู้ว่า และกฎหมายหลายตัวยังไม่เอื้อต่อการใช้อำนาจแบบบูรณาการของผู้ว่าฯนัก อย่างไรก็ตาม ในเหตุการณ์สึนามิที่ผ่านมาผู้ว่าสามารถใช้อำนาจสั่งการได้หลายเรื่องและมีงบประมาณสำหรับสนับสนุนการตัดสินใจอยู่จึงพอจะช่วยให้การให้ความช่วยเหลือเป็นไปอย่างรวดเร็วมากขึ้น ซึ่งหากเปรียบเทียบก่อนและหลังจากมีระบบผู้ว่า CEO แล้วนั้น ถือว่า งบประมาณ CEO ที่ตั้งไว้น่าจะช่วยให้งานเป็นไปอย่างรวดเร็วมากกว่าก่อนหน้าที่ยังไม่มีระบบ CEO

- องค์การบริหารส่วนจังหวัดพังงา ได้ให้ความเห็นว่า ในการบริหารจัดการสึนามินั้นผู้ว่าฯ เองก็ได้ประสานงานสั่งการเรื่องต่างๆ ได้เป็นอย่างดี แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ว่าจะก่อนหรือหลังเป็น CEO ก็ไม่ได้มีความแตกต่างกัน ดังนั้น ระบบผู้ว่าฯแบบบูรณาการก็ไม่น่าจะมีผลอะไรต่อการบริหารภาวะวิกฤตนักหากเทียบกับระบบผู้ว่าฯแบบก่อน ส่วนเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานก็เป็นไปในลักษณะเดิม คือ การรายงานถึงผู้ว่าฯ ไม่จำเป็นต้องทำทุกเรื่อง ทำเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องก็พอ

- **เทศบาลเมืองตะกั่วป่า** กล่าวถึงการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดว่า ไม่ได้มีความแตกต่างกันระหว่างก่อนและหลังการเป็น CEO และเมื่อมองถึงเรื่องการบริหารงานในภาวะสึนามิ ด้วยแล้วก็ไม่เห็นว่าจะเอื้อต่อการให้ความช่วยเหลือแต่อย่างใด เนื่องจากในขณะนั้น ทางเทศบาลได้เป็นผู้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือและสั่งการเรื่องต่างๆ เองทั้งหมด โดยไม่ได้รอการสั่งการจากใคร และกับผู้ว่าราชการจังหวัดก็เพียงแต่ทำเรื่องรายงานขึ้นไปว่าทำอะไรไปแล้วบ้าง

- **องค์การบริหารส่วนตำบล** โดยผ่านการสัมภาษณ์นายกอบต.นั้น สถานะและบทบาทของผู้ว่าฯซีไอโอไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากผู้ว่าราชการจังหวัดในอดีตแต่อย่างใด สิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปในมุมมองของนายกอบต.นั้นคือ งบประมาณบริหารจังหวัดที่จะต้องผ่านการอนุมัติและเห็นชอบจากผู้ว่าฯมากกว่า เพราะด้วยเหตุนี้ ทำให้หากหน่วยงานท้องถิ่นเช่นอบต. ต้องการทำโครงการพัฒนาท้องถิ่นใด ๆ ก็ต้องทำเรื่องผ่านผู้ว่าฯ ซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจผู้ว่าฯ ให้มากขึ้น และลดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเท่านั้นเอง ในด้านความสัมพันธ์ของหน่วยงานท้องถิ่นกับผู้ว่าฯ ก็ไม่ได้เกิดความร่วมมือหรือประสานงานกันแต่อย่างใด ทั้งนี้ อบต.มิได้มีส่วนร่วมในคณะกรรมการบูรณาการจังหวัด หรือมีส่วนในการวางแผนพัฒนาจังหวัดใด ๆ ทั้งสิ้น การติดต่อกัน จะทำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากกว่า และในส่วนมุมมองที่เกี่ยวกับการจัดการภาวะวิกฤต หรือสึนามินั้น ทางอบต.เองก็ไม่ได้มีบทบาท และก็ทำให้ไม่ได้เห็นบทบาทของผู้ว่าฯ ด้วย

- **มุมมองของนายอำเภอตะกั่วป่า** ซึ่งเป็นอำเภอที่ประสบภัยหนักที่สุด จะเป็นมุมมองของผู้ที่เห็นด้วยกับรูปแบบการบริหารงานของซีไอโอ เพราะเป็นการรวมอำนาจให้กับผู้ว่าฯ ทำให้ตัดสินใจปฏิบัติงานได้รวดเร็ว และเป็นวิธีการที่ดีที่สุด ที่ทำให้สามารถแก้ปัญหาสึนามิได้ ทั้งนี้ แม้ว่า การบริหารแบบนี้ จะไม่ได้ช่วยให้เกิดการกระจายอำนาจ แต่ก็เหมาะสมในสภาวะสังคมทุนนิยมในขณะนี้

- **ตัวแทนชุมชนบ้านน้ำเค็ม** ซึ่งเป็นผู้นำการรวมกลุ่มของชาวบ้าน ก็ไม่ได้เห็นบทบาทที่เป็นพิเศษของผู้ว่าฯซีไอโอและ ไม่มีความสัมพันธ์หรือติดต่อประสานเพื่อวางแผนพัฒนาจังหวัดใด ๆ โดยเฉพาะในด้านการแก้ไขปัญหาเร่งด่วน อย่างสภาวะวิกฤตนั้น ทางตัวแทนชุมชนไม่เห็นบทบาทการจัดการของผู้ว่าฯเป็นพิเศษ ยิ่งไปกว่านั้น อาจเพราะผู้ว่าฯ ต้องดูแลพื้นที่ทั้งจังหวัด ทำให้ผู้แทนชาวบ้านซึ่งเป็นภาคส่วนที่ปฏิบัติงานกับท้องที่ที่ใกล้ชิดที่สุดรู้สึก ว่า ผู้ว่าฯ ขาดการลงพื้นที่ และจะเข้ามาเฉพาะเมื่อมีการตรวจเยี่ยมจากส่วนกลาง หรือเมื่อคณะรมต.มาเท่านั้น

ตารางที่ 2 สรุปความคิดเห็นของแต่ละภาคส่วนที่มีต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบ CEO

หน่วยงาน	ก่อนระบบผู้ว่า CEO	หลังระบบผู้ว่า CEO
<u>ส่วนปกครอง สำนักงานจังหวัดพังงา</u>	0	+
องค์การบริหารส่วนจังหวัดพังงา	0	0
เทศบาลเมืองตะกั่วป่า	0	0
องค์การบริหารส่วนตำบล	0	-
อำเภอ	0	+
ชุมชนบ้านน้ำเค็ม	0	0

+ หมายถึง การบริหารจัดการเอื้อต่อการแก้ปัญหาสถานะวิกฤต

0 หมายถึง การบริหารจัดการไม่มีผลต่อการแก้ปัญหาสถานะวิกฤต

- หมายถึง การบริหารจัดการเป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาสถานะวิกฤต

โดยสรุป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเห็นใกล้เคียงกันว่า ผู้ว่าราชการก่อนและหลังเป็น CEO ไม่ได้มีความแตกต่างใดๆ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากท้องถิ่นถือว่าเป็นหน่วยงานที่ค่อนข้างมีอิสระ ไม่ได้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าฯ และ ไม่ได้รับคำสั่งจากผู้ว่าฯ อยู่เป็นประจำ ทำให้ไม่รู้สึกรถึงการเปลี่ยนแปลงของอำนาจของผู้ว่าฯ ก็เป็นได้ ในขณะที่ตัวแทนชุมชนมีความเห็นว่า เนื่องจากผู้ว่าฯ ต้องดูแลทั้งจังหวัดทำให้ขาดการลงพื้นที่ และส่งผลให้ชาวบ้านไม่เห็นบทบาทของผู้ว่าฯ และไม่มีโอกาสปฏิสัมพันธ์ด้วยแต่อย่างใด

#### กรณีจังหวัดภูเก็ต

ในส่วนของจังหวัดภูเก็ต ด้านโครงสร้างและกระบวนการบริหารงาน ในสายตาของนักบริหารการปกครองระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้องเห็นว่า “...โครงสร้างใหม่ทำให้เกิดเอกภาพ มีเจ้าภาพที่ชัดเจน ไม่มีลักษณะต่างคนต่างทำ เหมือนที่ผ่านมา...” (หัวหน้าสำนักงานจังหวัดภูเก็ต, สัมภาษณ์ 18 ก.ค.2548) เพราะมีองค์ประกอบของส่วนราชการต่างๆ เข้ามาอยู่ในคณะกรรมการฯ ทำให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดเกิดจากความเห็นร่วมของหน่วยงานอื่นๆ โดยอาศัยมติของที่ประชุมแทนที่จะเป็นการเสนอแผนฯ จากแต่ละหน่วยงานแบบไม่มีทิศทาง

อย่างไรก็ดี ภาคธุรกิจกลับเห็นว่า ภายได้โครงสร้างกลไกใหม่ ภาคธุรกิจถูกลดสถานะลงเมื่อเปรียบเทียบกับกลไกเดิมคือ คณะกรรมการร่วมรัฐและเอกชนระดับจังหวัด (กรอ.จังหวัด) ผู้ที่มีบทบาทในกบจ. ก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและส่วนราชการ ประธานหอการค้าจังหวัด มีความเห็นว่าการกลไกเดิมคือ กรอ.จังหวัด ซึ่งมีการประชุมร่วมกับหน่วยราชการเดิม เป็นกลไกที่ภาคธุรกิจมีบทบาทในการนำเสนอปัญหาความต้องการ และมีส่วนร่วมได้มากกว่า



“...การประชุมภายใต้ผู้ว่า CEO พวกเราเป็นส่วนเกิน ต้องไปนั่งอยู่หลังห้อง ในขณะที่การประชุมกรอบ.จังหวัด เรานั่งอยู่หัวโต๊ะถัดมาจากผู้ว่า...” (เอี่ยม ดาวรุ่งกุล, ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต, สัมภาษณ์, 19 ก.ค. 2548)

โดยมีความเห็นว่า แผนยุทธศาสตร์และการปฏิบัติการขับเคลื่อนแผนฯ ให้บทบาทและความสำคัญแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดมากเกินไป “...ถ้าผู้ว่า active จังหวัดก็จะพัฒนา แต่ถ้าผู้ว่าฯ ไกล จะเกียติแล้วมาอยู่ก็จะแย่...” (เอี่ยม ดาวรุ่งกุล, ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต, สัมภาษณ์, 19 ก.ค. 2548) ภาคเอกชนมักให้ความเห็นว่า ผู้ว่า CEO เองประมาณส่วนใหญ่ผลักดันโครงการขนาดใหญ่ที่ไม่มีประโยชน์แก่ท้องถิ่น ดังเช่น โครงการภูเก็ตมารีนา ฯลฯ

ส่วนราชการบางหน่วยเห็นว่า สำนักงานจังหวัดมีบทบาทในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์มากเกินไป “...โครงการบางอย่างผ่านการเห็นชอบจากที่ประชุม แต่ก็ถูกตัดออกไป โดยบอกว่าไม่เข้าเกณฑ์...หัวหน้าสำนักงานจังหวัดมีบทบาทต่อการเลือก โครงการใดว่าควรบรรจุไว้ในแผนฯ...” (หัวหน้าส่วนราชการจังหวัดแห่งหนึ่ง, สัมภาษณ์, 17 ส.ค.2548)

ในส่วนของภาคประชาสังคม มีความเห็นว่า โครงสร้างองค์กร และกลไกบริหารจังหวัด CEO มีพื้นที่ให้ภาคประชาสังคมน้อยเกินไป ด้านองค์ประกอบยังให้ความสำคัญแก่ภาคราชการ ภาคการเมือง และภาคธุรกิจ ส่วนในกระบวนการมีส่วนร่วมก็พบว่า ภาคประชาคมบทบาทในคณะกรรมการ “กบจ.” น้อยมาก

“...เคยเข้าร่วมประชุมเมื่อ 3-4 เดือนที่ผ่าน หลังจากนั้นไม่เคยประชุมอีกเลย... บทบาทส่วนใหญ่เป็นของพวกธุรกิจ โรงแรม เพราะเขาจะทำให้เป็นจังหวัดท่องเที่ยว เรื่องอื่นเลยไม่มีการคุย..ขณะนี้ไม่ได้เข้าไปร่วมประชุมเลย เพราะไม่เคยมีวาระของพวกเรา...” (สนิท มาสเสมอ, ประธานกลุ่มอนุรักษ์บ้านป่าคอก....)

ตัวแทนภาคส่วนประชาสังคม ยังเห็นว่า การจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัด ขาดการให้ประชาคมต่างๆ เข้าไปมีส่วนร่วมผลักดันปัญหาความต้องการของตนเอง แผนยุทธศาสตร์จังหวัดไม่เชื่อมต่อกับแผนชุมชนในระดับท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันกลุ่ม ชมรมฯ ของชาวบ้านมีประสบการณ์ในการจัดทำแผนชุมชนในหลายพื้นที่และลักษณะ รวมทั้งการส่งเสริมให้ชาวบ้านได้จัดทำแผนชุมชนนำร่องโดยหน่วยงานของรัฐต่างๆ แต่การจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดยังให้ความสำคัญแก่ส่วนราชการ และภาคธุรกิจ (ธนู แบนเนียน, สัมภาษณ์,.....)

ภาคองค์กรท้องถิ่น พบว่า ไม่ได้ให้ความสำคัญแก่กลไก กบจ. มากเท่าใดนัก ผู้แทนฯ ไม่ได้เข้าร่วมประชุม รวมทั้งการประสานแผนงานด้วย เช่น กรณีการขอความร่วมมือในการจัดงาน OTOP ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ขอความร่วมมือจาก อบจ. ในการจัดงานมหกรรมสินค้าสุดยอด

OTOP ไทย แต่อบจ. กลับไปจัดงานเองโดยใช้ชื่อว่า “มหกรรมอาหารฮาลาล” (พัฒนาการจังหวัด, สัมภาษณ์....) โดยมีข้อสังเกตว่า นายกอบจ. เคยเป็นอดีตร.ส.พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งอาจจะป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความร่วมมือเกิดขึ้นได้ไม่สมบูรณ์นัก แต่ก็ยังพอสะท้อนให้เห็นว่า กลไกใหม่ที่เกิดขึ้นกลับไม่เป็นที่พอใจของ “ทุนท้องถิ่น” และ “ประชาคม”

กล่าวโดยสรุป โครงสร้าง กลไก และกระบวนการทำงานของกอบจ. ยังมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจเอาไว้ที่ส่วนราชการ และผู้ว่าฯ แต่ก็มีกรขยายภาคส่วนต่างๆ เข้ามาเป็นองค์ประกอบในรูปแบบคณะกรรมการ การบริหารจัดการแบบใหม่ สิ่งใหม่ก็คือ การเปลี่ยนแปลงเชิงกลไก โครงสร้าง องค์กร กระบวนการและวิธีการบริหารจัดการแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในจังหวัดคือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยภาคส่วนต่างๆ ที่หลากหลายขึ้น

## 2.6 เปรียบเทียบการบริหารงานก่อนและหลัง CEO

การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นแนวคิดที่มุ่งหวังให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่มีอำนาจและบทบาทสำคัญในการเป็นทั้งผู้นำกลยุทธจังหวัด ประสานงานการทำงานทุกภาคส่วนให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้ สนับสนุนองค์การปกครองท้องถิ่นให้เข้มแข็ง และช่วยเสริมสร้างให้มีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพที่มากขึ้น แต่เมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว กลับพบว่า อำนาจหน้าที่ที่ถูกระบุไว้ว่าต้องมอบให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดกลับยังไม่เป็นไปตามที่ระบุไว้ หรือมอบแล้วแต่ผู้ว่าฯ ก็ไม่สามารถใช้อำนาจนั้นได้อย่างเต็มที่ จึงทำให้โดยแท้จริงแล้ว อำนาจของผู้ว่าฯ ไม่ได้เพิ่มขึ้น ซึ่งอดีตผู้ว่าฯ พังงาก็ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ว่า ที่จริงแล้ว การทำงานของผู้ว่าฯ เป็นการงานโดยอาศัยอำนาจบารมีที่เคยมีมาแต่เก่าก่อนแล้ว อาศัยความเกรงใจที่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้มากกว่า

หากมองเรื่องผู้ว่า CEO ในมุมมองเรื่องการกระจายอำนาจ จะพบว่า ตามหลักกฎหมายที่ออกมาเป็นไปในเชิงการรวมอำนาจไว้ที่ผู้ว่า CEO เพียงคนเดียว แต่แท้จริงแล้ว จากการสัมภาษณ์ นายก อบต. และนายก อบจ. กลับพบว่า ทั้งสองหน่วยงานกลับไม่ได้รู้สึกว่าการรวมอำนาจของตนถูกรวบอำนาจไปเท่าใดนัก อาจจะมีก็เพียงแต่เรื่องที่ต้องทำรายงานแจ้งเพื่อให้ผู้ว่าทราบ แต่ส่วนใหญ่ก็จะเป็นการทำเป็นพิธีเท่านั้น นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับเรื่องของการใช้อำนาจข้างต้น ทำให้สรุปได้ว่า แนวคิดของการเป็นผู้ว่า CEO เป็นแนวคิดที่ต้องการรวมอำนาจจริง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ผู้ว่า CEO กลับมีเพียงอำนาจในการตัดสินใจอย่างเด็ดขาดในบางเรื่องเท่านั้น ส่วนหน่วยงานอื่นๆ ก็ยังคงพยายามรักษาอำนาจของตนเอาไว้ ซึ่งทำให้รูปแบบการบริหารจัดการในทางปฏิบัติไม่ได้แตกต่างจากก่อนที่จะเป็นผู้ว่า CEO มากนัก นอกจากนี้ผู้ว่าฯ ท่านหนึ่งกล่าวในการให้สัมภาษณ์ว่า ที่คนทำงานอยู่นี้อาศัยบารมีที่สั่งสมมา ไม่ได้อาศัยอำนาจที่เป็นทางการเพราะที่จริงแล้วไม่ได้มี เขาเสริมว่าบารมีของผู้ว่าฯ นั้นเป็นสิ่งที่หลงเหลือมาตั้งแต่สมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช

นอกเหนือไปจากการพิจารณาในมุมมองเชิงอำนาจแล้ว ในแง่ของการประสานงานระหว่างภาคส่วนต่างๆ เมื่อมีระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งดำเนินงานโดยอาศัยเวทีการประชุมของ กบจ. เป็นส่วนสำคัญในการสร้างเสริมการมีส่วนร่วมของทุกส่วนในการวางแผน แต่จากการให้สัมภาษณ์ของข้าราชการปกครองของจังหวัดพังงา กลับพบว่า เวทีการประชุมของ กบจ. กลับกลายเป็นเวทีแห่งการเผชิญหน้าอันก่อให้เกิดความบาดหมางระหว่างฝ่ายที่ไม่ถูกกันมากกว่าที่จะประสานความสัมพันธ์ และเมื่อเกิดเหตุการณ์การเผชิญหน้ากันบ่อยครั้งเข้าก็ทำให้ไม่มีใครอยากเข้าร่วมประชุม และตัวผู้ว่าเองก็จะไม่อยากแต่งตั้งใครที่มีแนวโน้มว่าจะไม่สามารถทำงานด้วยกันได้เข้ามาเป็นกรรมการใน กบจ.



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### บทที่ 3 : การบริหารงานภายใต้วิสัยทัศน์ว่า CEO กับ“การบำบัดทุกข์ บำรุงสุข” และการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาดังคมและความยากจน

3.1 ยุทธศาสตร์ โครงและองค์กรการติดตามยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาดังคมและความยากจน ยุทธศาสตร์ความยากจนฯ เป็นมิติหนึ่งในแผนยุทธศาสตร์จังหวัด(มติฉ.นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล) ซึ่งมีส่วนงานที่เกี่ยวข้องคือ

1. ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนจังหวัด(ศตจ.จังหวัด) โดยโครงสร้างการบริหารจัดการระดับจังหวัด ภายใต้ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ(ศตจ.) ซึ่งมีการจัดตั้งเข้าภาพหลักคือ ที่ทำการปกครองจังหวัดเป็นส่วนปฏิบัติการ ส่วนงานดังกล่าวนี้คือ ศูนย์ปฏิบัติการรับจดทะเบียนคนจน และแก้ไขปัญหาคคนจนที่มาจดทะเบียนผ่านแผนงานและ โครงการต่าง

องค์ประกอบของศตจ.จังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการ กรรมการประกอบด้วย 3 ส่วนคือ ส่วนราชการในจังหวัดที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชนคือ ประธานหอการค้าจังหวัด ประธานอุตสาหกรรมจังหวัด และองค์กรภาคเอกชน องค์กร/ผู้นำภาคประชาชนที่ผู้อำนวยการ ศตจ.จังหวัด เป็นผู้แต่งตั้ง

ซึ่งภายใต้ ศตจ.จังหวัด แบ่งอนุกรรมการออกเป็น 4 ชุดหลัก คือ อนุกรรมการจัดสรรทรัพยากร อนุกรรมการส่งเสริมอาชีพ อนุกรรมการแก้ไขหนี้สิน อนุกรรมการการอาวณแก่นจน และอนุกรรมการอื่นๆ อีก 1 ชุด โดยมีรองผู้ว่าฯ รับผิดชอบ

นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาดังคมและความยากจนระดับจังหวัดอีก 8 ชุด ซึ่งเป็นการจัดตั้งตามกลุ่มปัญหาที่มีการจดทะเบียนคนจน เพื่อเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาคคนจนจดทะเบียนคนจน คือ

1.คณะทำงานด้านปัญหาที่ดินทำกิน ประกอบด้วยเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นหัวหน้าคณะทำงาน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นคณะทำงาน (ป่าไม้จังหวัด ทรพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ฯลฯ)

2.คณะทำงานด้านปัญหาคคนเรื้อรอน ประกอบด้วย พัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัดเป็นหัวหน้าคณะทำงาน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นคณะทำงาน (พัฒนาการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด)

3.คณะทำงานด้านปัญหาผู้ประกอบอาชีพผิดกฎหมาย ประกอบด้วย ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดเป็นหัวหน้าคณะทำงาน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นคณะทำงาน (สรรพากรเขตพื้นที่ สรรพสามิตเขตพื้นที่ ประมงจังหวัด ป้องกันจังหวัด ผู้กำกับการอำนวยการกองบังคับการตำรวจภูธร)

4. คณะทำงานด้านปัญหานักเรียน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จังหวัดเป็นหัวหน้าคณะทำงาน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นคณะทำงาน (ผู้อำนวยการสถานศึกษาในระดับวิชาชีพต่างๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่)

5. คณะทำงานด้านปัญหาการถูกหลอกลวง ประกอบด้วย แรงงานจังหวัดเป็นหัวหน้าคณะทำงาน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นคณะทำงาน (สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด จัดหางานจังหวัด)

6. คณะทำงานด้านหนี้สินภาคประชาชน ประกอบด้วย ปลัดจังหวัดเป็นหัวหน้าคณะทำงาน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นคณะทำงาน (สรรพากรเขตพื้นที่ รองผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด ประธานชมรมธนาคารจังหวัด ผู้อำนวยการ ธกส.ที่ตั้งในจังหวัด)

7. คณะทำงานด้านปัญหาที่อยู่อาศัย ประกอบด้วย โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นคณะทำงาน (ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัด หัวหน้าสถานีพัฒนาที่ดินจังหวัด ผหัวหน้าฝ่ายการพัฒนาสังคม สำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัด ฯลฯ)

8. คณะทำงานด้านปัญหาอื่นๆ ประกอบด้วย พัฒนาการจังหวัดเป็นหัวหน้าคณะทำงาน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นคณะทำงาน (เกษตรจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด สหกรณ์จังหวัด ฯลฯ)

นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้ง ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนอำเภอหรือกิ่งอำเภอ (ศดจ.อ./กิ่ง อ.) ซึ่งประกอบด้วยนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งประจำอำเภอเป็นประธาน โดยมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับคนจน ในทางปฏิบัติการศดจ.อ./กิ่ง อ. เป็นกลไกสำคัญที่ทำหน้าที่รับจดทะเบียนคนจน)

### 3.2 การประเมินการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ความยากจน

#### 3.2.1 ด้านการบริหารจัดการ

ในด้านการบริหารจัดการ พบว่า ในด้านงบประมาณเพื่อการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ ทุกจังหวัดได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณจำนวน 4 ล้านบาท ให้แก่ศูนย์ฯ ทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ ซึ่งทำให้การจัดสรรงบประมาณไปยังศูนย์ฯ ในระดับอำเภอได้รับงบประมาณไม่มากนัก เช่น ในจังหวัดพังงา อำเภอที่ได้รับงบประมาณมากที่สุดคือ อำเภอท้ายเหมือง จำนวน 0.79 ล้านบาท อำเภอที่ได้รับน้อยที่สุดคือ อำเภอเกาะยาว ได้รับงบประมาณเพียง 0.25 ล้านบาท งบประมาณดังกล่าวส่วนใหญ่นำไปใช้ในกิจกรรมการจดทะเบียนคนจน เช่น อ.เมือง จ.ภูเก็ต จ้างเจ้าหน้าที่ประจำศดจ.อ. อัตราจ้างชั่วคราว 1 ปี ทั้งหมดจำนวน 12 คน/อำเภอเมือง นอกจากนี้ ยังต้องใช้งบประมาณในการจัดซื้อคอมพิวเตอร์เพื่อการจัดทำฐานข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล ดังนั้นจึงมักไม่เหลืองบประมาณสำหรับการดำเนินงานอื่นๆ

ส่วนคณะทำงานต่างๆ ไม่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ และมักดำเนินการโดยปลัดอำเภอที่ นายอำเภอมอบหมายให้รับผิดชอบหลัก (กรณีสจจ.อ.) ในระดับจังหวัดก็มักเป็นไปในทำนองเดียวกัน คือ มีผู้รับผิดชอบหลักแต่เพียงคนเดียว เช่น จ่าจังหวัด (เนื่องจากที่ทำการจังหวัดเป็นหน่วยงาน ประสานงาน สจจ.)

### 3.2.2 การแก้ไขปัญหาความยากจนภายใต้แผนยุทธศาสตร์ การจดทะเบียนคนจนและการวางแผน

แผนยุทธศาสตร์จังหวัดผู้ว่า CEO ทั้งจังหวัดถูกเกิดและพึงงำกำหนดเกณฑ์ชีวิตที่เกี่ยวกับการ แก้ไขปัญหาความยากจนเอาไว้คือ คนจนหมายถึงครัวเรือนต่ำกว่าเกณฑ์จปฐ.คือ รายได้น้อยกว่า 20,000 บาท ต่อครัวเรือนต่อปี กรณีจังหวัดภูเก็ตการสำรวจในปี 2547 พบว่า มีจำนวน 42 ครัวเรือน อยู่ใน ต.รัชฎา ม.4 ต.ลาโว ม.2 ต.สาธุ ม.1 โดยคนจนตามเกณฑ์นี้เป็น “ชาวไทยใหม่” กล่าวคือ เป็น ครอบครัวที่ประกอบอาชีพประมง (พัฒนาการจังหวัดภูเก็ต, สัมภาษณ์, 22 สิงหาคม 2548) ผลการ ดำเนินการ พบว่า ในปี 2548 ผู้ที่เกี่ยวข้องได้เข้าไปส่งเสริมอาชีพ และให้อุปกรณ์การทำมาหากิน ซึ่ง ชาวบ้านส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างแกะหอย ปู ฯลฯ หรือจับสัตว์น้ำชายฝั่งแล้วแปรรูปเพื่อเพื่อส่งขายใน ลักษณะต่างๆ ซึ่งผลการดำเนินการกรณีจังหวัดภูเก็ต กล่าวได้ว่า ผู้ที่ยากจนได้พ้นเกณฑ์ความยากจน ไปแล้วทั้งหมดแล้ว (พัฒนาการจังหวัดภูเก็ต, สัมภาษณ์, 22 สิงหาคม 2548)

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตคือ

1. การระบุคนจนเป็นการระบุเฉพาะผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดเท่านั้น เมื่อเป็นการแก้ไข ปัญหาเช่นนี้ไม่ได้รวมถึงคนจนซึ่งเป็นแรงงานอพยพที่เข้าอยู่ในพื้นที่จังหวัด ทั้งที่เป็นคนไทยและ แรงงานต่างด้าว

2. เกณฑ์ความยากจน ที่ใช้เกณฑ์จปฐ. เป็นการลดทอนปัญหาความยากจนของชาวบ้านในมิติ อื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ (การ ก่อสร้างท่าเทียบเรือ ฯลฯ) การส่งเสริมธุรกิจการท่องเที่ยว ความขัดแย้งที่เกิดจากเรือประมงพาณิชย์ที่ รุกรานการทำมาหากินของประมงพื้นบ้าน ฯลฯ ในสายตาของชาวบ้าน การแก้ไขปัญหาความ ยากจนจึงมีลักษณะของการให้แบบการสงเคราะห์ แก้ปัญหาเป็นรายๆ ไป แต่การจัดทำแผน ยุทธศาสตร์จังหวัดกลับไม่ให้ชาวบ้านเข้าไปมีส่วนร่วม แผนชุมชนที่ชาวบ้านเสนอกลับไม่มีที่ทาง ทั้งๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาปากท้อง การแก้ไขปัญหาความยากจน (ข้อสรุปจากกลุ่มเวทีเสวนาย่อยที่ชมรม อนุรักษ์ บ้านป่าคอก ต.ป่าคอก อ.ถลาง จ.ภูเก็ต, 21 สิงหาคม 2548)

ในส่วนของการจดทะเบียนคนจนและการแก้ไขปัญหาผู้ที่มาจดทะเบียนคนจน กรณีศึกษา จังหวัดภูเก็ต พบว่า จากรายงานผลการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ลงทะเบียนเพื่อแก้ไข ปัญหาสังคมและความยากจน แสดงถึงผลสำเร็จสูงมาก กล่าวคือ ปัญหาส่วนใหญ่ได้รับการแก้ไขดัง ข้อมูลในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 3 แสดงผลการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ลงทะเบียนเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจน จังหวัดภูเก็ต

ปัญหา	ลงทะเบียน	ช่วยเหลือ	คงเหลือ
1.ที่ดินทำกิน	2,411	2,243	168
2.คนเร่ร่อน	12	12	-
3.ประเภทประกอบอาชีพผิดกฎหมาย	44	43	1
4.นักเรียน นักศึกษาต้องการงานทำ	509	509	-
5.การถูกหลอกลวง	84	84	-
6.หนีภาคประชาชน	3,621	2,922	699
7.คนจน ไม่มีที่อยู่อาศัย	13,195	3,227	9,968
8.อื่นๆ	4,033	3,215	818
รวม	23,909	12,246	10,663

ที่มา : สรุปประมวลแบบรายงานผลการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ลงทะเบียนเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ ศคจ.อ.เมือง จังหวัดภูเก็ต ข้อมูล ณ วันที่ 15 กรกฎาคม 2548

จากตาราง สะท้อนให้เห็นว่า ปัญหาของมาจลงทะเบียนได้รับการช่วยเหลือราว ร้อยละ 60 โดยปัญหาที่ได้รับการช่วยเหลือในสัดส่วนมากที่สุดก็คือ คนเร่ร่อน นักเรียนนักศึกษาต้องการงานทำ การถูกหลอกลวง และแม้แต่ปัญหาที่ดินทำกิน ส่วนใหญ่ได้รับความช่วยเหลือโดยปัญหาที่ดินทำกิน ซึ่งยังคงเหลือจำนวน 168 รายจาก 2,411 ราย รวมทั้งหนีภาคประชาชนก็ได้รับการช่วยเหลือจาก 3,621 ราย เหลือเพียง 699 ราย

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากการนิยาม ความหมายของ “การช่วยเหลือ” (ซึ่งรัฐบาลได้นำผลงานของรัฐบาลด้านยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหา) ก็จะพบว่า การช่วยเหลือดังกล่าวไม่ใช่การการแก้ปัญหาที่สิ้นสุดโดยปัญหาดังกล่าวนั้นหมดไป แต่มักจะเป็นขั้นเริ่มแรกของการดำเนินการแก้ปัญหาเท่านั้น ดังเช่น การแก้ไขปัญหาที่ดินก็คือ ได้มีการดำเนินการจัดส่งข้อมูลให้เจ้าหน้าที่ที่ดินดำเนินการแก้ไขปัญหา การแก้ไขปัญหาหนีสินก็คือ ได้ดำเนินการจัดให้มีการเจรจาหนี้โดยอำเภอจะดำเนินการเชิญเจ้าหนี้และลูกหนี้มาสู่เวทีเจรจาซึ่งมีนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอเป็นประธานการเจรจา (ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นหน้าที่ของปลัดอำเภอเพราะนายอำเภอมีภารกิจมาก) ผลสำเร็จสำหรับการแก้ไขปัญหาหนีสินจึงเป็นเพียงเจ้าหนี้และลูกหนี้ได้เจรจา รวมทั้งเมื่อได้มีจดหมายให้มาสู่เวทีเจรจาแต่หากไม่มาตามนัด ก็ถือว่าผู้ลงทะเบียนได้รับการแก้ไขปัญหาแล้ว การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยก็คือ ได้มีการจัดส่งข้อมูลผู้ลงทะเบียนจองบ้านเอื้ออาทรให้กับเคหะชุมชนภูเก็ต การเคหะแห่งชาติ เป็นต้น

ตารางที่ 4 แสดงผลการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ลงทะเบียนเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจน อำเภอเมืองจังหวัดภูเก็ต

ปัญหา	ลงทะเบียน	ช่วยเหลือ	คงเหลือ	หมายเหตุ
1.ที่ดินทำกิน	593	-	593	ได้จัดส่งข้อมูลให้เจ้าหน้าที่ที่ดินดำเนินการ
2.คนเร่ร่อน	9	9	-	
3.ประเภทประกอบอาชีพผิดกฎหมาย	25	25	-	ได้จัดส่งข้อมูลให้แรงงานจังหวัดพิจารณาแก้ไขแล้ว
4.นักเรียน นักศึกษา ต้องการงานทำ	25	25	-	ดำเนินการช่วยเหลือเสร็จสิ้นแล้ว
5.การถูกหลอกลวง	42	42		ได้จัดเจรจาได้มีหนังสือเชิญผู้ลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการอบรมช่วยเหลือ ผู้ถูกหลอกลวงด้านกฎหมายของสมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมายทั้งหมดแล้ว
6.หนีภาคประชาชน	1,998 (ในระบบ 1,126) (นอกระบบ 869)	1,998	-	ได้จัดให้มีที่เจรจาหนีครบหมดทุกรายแล้ว รวมทั้งเชิญผู้ลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการอบรมช่วยเหลือด้านกฎหมายของสมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมายทั้งหมดด้วย
7.คนจนไม่มีที่อยู่อาศัย	9,368	1,697	7,671	จัดส่งข้อมูลผู้ลงทะเบียนของบ้านเอื้ออาทรให้กับเคหะชุมชนภูเก็ต การเคหะแห่งชาติ รวม 1,697 ราย
8.อื่นๆ	2,284	850	1,434	
รวม	14,610	4,912	9,689	

ที่มา : แบบรายงานผลการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ลงทะเบียนเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ ศตจ.อ.เมือง จังหวัดภูเก็ต ข้อมูล ณ วันที่ 19 กรกฎาคม 2548

สำหรับการจัดการรวนแก๊งของจังหวัด เริ่มจัดตั้งตั้งแต่ช่วงต้นปี 2548 จนถึงเดือนกรกฎาคม 2548 ได้จัดมาราว 50 ครั้งแล้ว ใน 3 อำเภอ โดยมีกำหนดเป็นวาระประจำคือ ในวันพฤหัสบดีและศุกร์ของทุกสัปดาห์ และกล่าวว่า เมื่อมีการจัดครบในทุกพื้นที่แล้ว จะมีการลงไปติดตามปัญหารายครอบครัว จากการสังเกตการณ์การจัดการรวนแก๊งแห่งหนึ่ง (เมื่อวันที่ 20 ก.ค.2548) พบว่า การ



ออกไปจัดการวานแก่นจน คณะทำงานประกอบด้วยปลัดอำเภอ และเจ้าหน้าที่ชั่วคราวจำนวน 7-8 ท่าน (อัตราจ้างชั่วคราว 1 ปี ที่จ้างภายใต้ศคจ. ซึ่งมีทั้งหมดจำนวน 12 คน/อำเภอเมือง) กิจกรรมที่ดำเนินการหลักๆ คือ การให้บริการตัดผมฟรีโดยนักเรียนช่างตัดผมจากโรงเรียนนิรันดร์รัตน์ ธรรมรัตน์ การรับลงทะเบียนคนจน และจัดประชาคมตรวจสอบความยากจน

รูปแบบกิจกรรมการวานแก่นส่วนใหญ่ไม่แตกต่างกันมากนักกล่าวคือ กิจกรรมบริการ สาธารณะแบบสังคมสงเคราะห์ การจดทะเบียนเพิ่มและการตรวจสอบรายชื่อผู้ลงทะเบียนคนจน กิจกรรมการอบรมส่งเสริมอาชีพให้ชาวบ้านรู้จักการลงทุน แหล่งเงินกู้ ตลาด ดังที่พบว่า โดยมีตัวแทนธนาคาร SME ให้คำปรึกษาด้านการลงทุนและการกู้ยืม และเจ้าหน้าที่ให้ความรู้เรื่องโครงการ แปลงสินทรัพย์เป็นทุน ฯลฯ และกิจกรรมการอบรมให้ชาวบ้านรู้จักการทำบัญชีรายรับ-รายจ่าย โดย มักจะใช้ VCD การสาธิตการแก้ไขปัญหายากจนเป็นการครัวเรือนเพื่อเป็นตัวอย่างสำหรับการ จัดการวานคนจน โดยนายรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2548 ณ บ้านดินธาตุ ต.ป่าใหม่ อ.พร้าว จ. เชียงใหม่

### 3.2 โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ : ความเป็นมา และผลการดำเนินงาน

โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (One Tambon One Product – OTOP) เป็นส่วนหนึ่งของ นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจที่รัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มุ่งหวังให้ชุมชนนำภูมิ ปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาสินค้าที่เป็นที่ต้องการของตลาด และสามารถพึ่งตนเองได้ โดย กำหนดให้เป็นนโยบายเร่งด่วนดังปรากฏในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ดังนี้

“.... จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แห่งละ 1 ล้านบาท เพื่อเป็นแหล่งเงิน หมุนเวียน ในการลงทุน สร้างอาชีพเสริม และสร้างรายได้ให้แก่ประชาชน และวิสาหกิจขนาดเล็ก ใน ครัวเรือน พร้อมทั้งรัฐบาลจะจัดให้มีโครงการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เพื่อให้แต่ละ ชุมชน ได้ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาสินค้า โดยรัฐพร้อมที่จะเข้าช่วยเหลือใน ด้านความรู้สมัย ใหม่ และการบริหารจัดการ เพื่อเชื่อมโยงสินค้าจากชุมชนสู่ตลาดทั้งใน ประเทศด้วยระบบร้านค้า เครือข่ายและอินเทอร์เน็ต...”

โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ จึงมักได้รับการอธิบายอย่างง่าย ๆ จากคนของรัฐบาลใน ลักษณะเชื่อมโยงเกี่ยวเนื่องกับนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าอื่นๆ โดยเฉพาะนโยบายกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง และนโยบายพักชำระหนี้แก่เกษตรกร กล่าวคือ ในขณะที่การพักชำระหนี้แก่ เกษตรกรถือเป็นทำให้ประชาชนหมดหวังกับภาระหนี้สินของตนเองเป็นการชั่วคราว กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองก็เข้ามาเปิดโอกาสประชาชนได้เข้าถึงแหล่งเงินทุนใหม่ที่จะนำไปสู่การสร้างรายได้ และโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ก็คือ รูปธรรมการส่งเสริมให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นของ ภาครัฐนั่นเอง

ในส่วนนี้จะเป็นการประเมินผลการดำเนินงานตามโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ว่าสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในด้านการสร้างอาชีพ สร้างรายได้ให้กับประชาชนและชุมชนมากน้อยแค่ไหน

ในด้านงบประมาณสำหรับการดำเนินงานโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เดิมเมื่อเริ่มแรกมีโครงการในปี 2545 งบประมาณที่รัฐบาลใช้ส่วนใหญ่มาจากงบประมาณปกติของหน่วยงานราชการต่างๆ ต่อมาในปี งบประมาณ 2546 และ 2547 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณผ่านทางคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ เป็นเงิน 800 ล้านบาท และ 1,500 ล้านบาท ตามลำดับ นอกเหนือจากงบประมาณปกติของหน่วยงานราชการต่างๆ ที่มีกิจกรรมซึ่งสามารถปรับให้เข้ากัน หรือเกี่ยวข้องกับโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

ทั้งนี้ ในเอกสารแผนปฏิบัติการโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ของคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ (2547) ระบุว่า งบประมาณปี 2547 จำนวน 1,500 ล้านบาท ซึ่งได้รับการอุดหนุนจากกองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมนั้น เป็นงบประมาณสำหรับสนับสนุนยุทธศาสตร์เสริมสร้างศักยภาพและยกระดับกระบวนการผลิตมาตรฐานและคุณภาพผลิตภัณฑ์ชุมชน การสนับสนุนและส่งเสริมด้านการตลาด การพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน และการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการจัดการ โดยมีเป้าหมายที่จะทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง มีรายได้และคุณภาพชีวิตดีขึ้น ในขณะที่ผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ได้รับการพัฒนาให้มีมาตรฐานและมีมูลค่าขอยอดขายสูงขึ้นไม่น้อยกว่า 35,000 ล้านบาท

สำหรับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนยุทธศาสตร์จังหวัดมีการใช้งบประมาณ 2 ส่วนคือ งบประมาณภายใต้ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และแผนยุทธศาสตร์เฉพาะจังหวัด ดังกรณีจังหวัดภูเก็ต ในปี 2548 ได้มีการของบฯ 2.5 ล้านบาทจากงบผู้ว่าฯ CEO เพื่อจัดงานมหกรรมสินค้าสุดยอดโอท็อปไทย “พอพก” (หมายถึงความร่วมมือระหว่างหน่วยราชการคือ พัฒนาชุมชน อุตสาหกรรม พัฒนาสังคมฯ เกษตรฯ) โดยได้ผนวกเข้ากับโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัด จำนวน 2.5 ล้านบาท (แนบ สันทอง, พัฒนาการชุมชนจังหวัดภูเก็ต, สัมภาษณ์, 21 ส.ค. 2548) และอีกโครงการหนึ่งคือ โครงการเสริมสร้างและพัฒนาผู้ประกอบการ โอท็อป และวิสาหกิจชุมชน ซึ่งได้รับการอนุมัติจำนวนงบประมาณ 1,000,000 บาท (สำนักงานจังหวัดภูเก็ต, สรุปรายการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2548 จำแนกตามยุทธศาสตร์) ส่วนจังหวัดพังงาในปีงบประมาณ 2548 มีการอนุมัติงบประมาณสำหรับโครงการหนึ่งผลิตภัณฑ์ หนึ่งตำบล คือ งบประมาณสำหรับการพัฒนาสินค้าโอท็อปและวิสาหกิจชุมชนเพื่อสนองตอบความต้องการของตลาด จำนวน 3,261,000 บาท และงบประมาณสำหรับสร้างศูนย์จำหน่ายผลิตภัณฑ์โอท็อปอีก 3,292,900 บาท โครงการเสริมสร้างและพัฒนาผู้ประกอบการ โอท็อป และวิสาหกิจชุมชน

ในแผนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดสามเหลี่ยมอันดามันปี 2548 กำหนดตัวชี้วัดมูลค่าการจำหน่ายผลิตภัณฑ์โอท็อปของกลุ่มจังหวัดสามเหลี่ยมอันดามันมีมูลค่าไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของปี 2547 (แบบฟอร์มรายงานการประเมินตนเองของกลุ่มจังหวัดสามเหลี่ยมอันดามัน) แต่จากการสัมภาษณ์พัฒนาการจังหวัดภูเก็ต ระบุว่า ตัวชี้วัดของจังหวัดภูเก็ตในปี 2548 คือ การเพิ่มขึ้นของยอดขายร้อยละ 5 ต่อปี

ผลการดำเนินงานโครงการหนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบลจังหวัดภูเก็ตคือ ในปี 2547 มีสินค้าโอท็อปที่จดทะเบียนและผ่านกระบวนการคัดสรรจำนวน 287 ชนิด ส่วนในปี 2548 ไม่มีการคัดสรร เพราะกระบวนการคัดสรรเป็นเรื่องยุ่งยากมาก มีข้อถกเถียงโต้แย้งในเรื่องความไม่เป็นธรรม การคัดสรรครั้งสุดท้ายสุดทำในระดับภูมิภาค(แต่เดิมที่ทำในระดับอำเภอ จังหวัด) แต่ก็มีปัญหาเรื่องการขนย้ายสินค้าเข้ามาที่คัดสรร รวมทั้งกระบวนการจัดการอื่นๆ (แบบ สันทอง พัฒนาการชุมชนจังหวัด, สัมภาษณ์, 21 ส.ค. 2548)

โดยยอดขายปีก่อนคือ 222 ล้านบาท ดังนั้น ปีนี้ต้องเพิ่มยอดขายให้ได้อย่างน้อย 249 ล้านบาท โดยจังหวัดมีการกำหนดยอดเมื่อเอาไว้คือ คือ 259 ล้านบาท (ตัวชี้วัดดังกล่าวนี้ได้เปลี่ยนมาจากปี 2546-2547 ที่กำหนดตัวชี้วัดคือ การเพิ่มขึ้นของสินค้า 4-5 ดาว) อย่างไรก็ตาม ปัญหาคือ ยอดขายจากการรายงานเข้ามาโดยกลุ่มต่างๆ (ราว 7 เดือนในขณะที่เก็บข้อมูล) มียอดขายเพียง 157 ล้านบาท พัฒนาการจังหวัดให้ความเห็นว่า ปัญหาคือ ไม่ได้งบบฯ นำมาจัดมหกรรมสินค้าโอท็อป (โครงการเลขผ่านที่ประชุมอนุมัติ แต่ถูกคัดโดยสำนักงานจังหวัด) ขณะนี้แก้ปัญหาโดยการนำผู้ประกอบการไปร่วมงานมหกรรมซึ่งจังหวัดต่างๆ จัดขึ้น ปัญหาสำคัญประการหนึ่งในสายตาของพัฒนาการชุมชนจังหวัดคือ การไม่ได้รับความร่วมมือจากองค์กรปกครองท้องถิ่น อบจ. เทศบาล ฯลฯ เพราะเป็นคนละพรรคกับรัฐบาล ดังนั้น การของบประมาณสนับสนุนหรือการของความร่วมมือนั้น จัดจึงทำไม่ได้ ในขณะที่ อบจ. ก็จัดงานทำนองนี้แต่ใช้ชื่อเป็นอย่างอื่น เช่น งานมหกรรมอาหารฮาลาล ฯลฯ

ในด้านความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ ตั้งแต่ปี 2547 รัฐบาลอนุญาตให้นับรวมสินค้า SMEs เข้ามาเป็นสินค้าโอท็อปได้ กรณีของภูเก็ต จากการประเมินโดยพัฒนาการจังหวัด ระบุว่า มีสินค้าของผู้ประกอบการราว ร้อยละ 50 (พัฒนาการจังหวัด, สัมภาษณ์, 21 ส.ค. 2548)

แต่จากการศึกษาโดยใช้แบบสำรวจสินค้าโอท็อปของจังหวัดภูเก็ต จำนวน 42 กลุ่ม พบว่า ราวร้อยละ 60 สินค้าโอท็อปเป็นของผู้ประกอบการ และผู้ประกอบการแฝงโดยมีการจดทะเบียนเป็นกลุ่ม ผู้ประกอบการบางรายยอมรับอย่างเปิดเผยว่า ได้ตั้งกลุ่มขึ้นตามคำแนะนำของหน่วยงานราชการที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้รับโอกาสในการสนับสนุนมากขึ้น (ดูตาราง) ดังเช่นกรณีกลุ่มแกะสลักหนังแห่งหนึ่งในจังหวัดภูเก็ต ซึ่งตั้งกลุ่มขึ้นในปี 2546 โดยมีเป้าหมายต้องการใช้หน่วยงานราชการเป็นช่องทางในการขยายตลาด การได้รับการสนับสนุนด้านการโฆษณาประชาสัมพันธ์ รวมถึงการเข้ารับการสนับสนุนด้านเงินทุน ขณะที่เจ้าของกิจการ หรือประธานกลุ่มยังคงเป็นผู้ลงทุนซื้อวัตถุดิบทั้งหมดแล้วกระจายให้สมาชิก (ลูกจ้าง) รับไปแกะสลัก และรับค่าตอบแทนเป็นชิ้นงานดังเดิม

ตารางที่ 5 ผู้ผลิตสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ในจังหวัดภูเก็ต : จำแนกตามประเภทเจ้าของ  
ผลิตภัณฑ์

หน่วย : กลุ่ม/กิจการ

ประเภท	จำนวน	ร้อยละ
ผู้ประกอบการ SMEs	7	16.7
ผู้ประกอบการเป็นเจ้าของแต่จดทะเบียนเป็นกลุ่ม	17	40.5
กลุ่มชาวบ้าน/กลุ่มเกษตรกร/สหกรณ์	18	42.8
รวม	42	100.0

ที่มา : ใช้ข้อมูลดิบจาก ประภาส ปิ่นตบแต่ง การประเมินผล โครงการหนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล  
โดยคณะกรรมการภาคประชาชนตรวจสอบนโยบายความยากจนและสังคม, 2548

ด้านการก่อเกิด พบว่า สินค้าโอท็อป ไม่ได้เป็นสินค้าที่เกิดขึ้นใหม่ แต่มีลักษณะสำคัญคือ เป็นธุรกิจที่เกิดขึ้นและมีการดำเนินงานอยู่แล้ว ดังจากการศึกษาพบว่า มากกว่า ร้อยละ 75 เกิดขึ้นมา ก่อนที่จะมีโครงการฯ มีเพียงราวร้อยละ 25 ของผลิตภัณฑ์ทั้งหมดจากการสำรวจเท่านั้นที่ก่อเกิดขึ้น ภายหลังมีโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์

นอกจากนี้ ยังพบว่า กลุ่มผู้ผลิตสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เริ่มตั้งกลุ่มหรือกิจการเพื่อ ผลิตสินค้าก่อนปีที่มีการประกาศจัดตั้งและดำเนินงานโครงการหนึ่งตำบล โดยส่วนใหญ่จัดตั้ง ในช่วงปี 2541-2544 ซึ่งมีการดำเนินโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลหลังวิกฤติการณ์ทาง เศรษฐกิจ และส่วนใหญ่โดยเฉพาะกลุ่มชาวบ้านก็ได้รับการสนับสนุนในด้านต่างๆ จากหน่วยงาน ราชการที่เกี่ยวข้องมาก่อนแล้ว (ดูตาราง)

ตารางที่ 6 ผลิตสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ จำแนกตามปีที่จัดตั้ง

หน่วย : กลุ่ม/กิจการ

ปีที่จัดตั้ง	จำนวน	ร้อยละ
1.ก่อนปี 2535	3	7.2
2.ช่วง 2535-2540	18	42.9
3.ช่วง 2541-2544	16	38.1
4.ช่วง 2545-ปัจจุบัน (ภายหลังมีโครงการ โอท็อป)	10	23.8
รวม	42	100.0

ที่มา : ใช้ข้อมูลดิบจาก ประภาส ปิ่นตบแต่ง การประเมินผล โครงการหนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่ง  
ตำบล โดยคณะกรรมการภาคประชาชนตรวจสอบนโยบายความยากจนและสังคม, 2548

ด้านผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงการฯ รัฐบาลพรรคไทยรักไทยเสนอความสำเร็จของโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ทั้งในงาน “รากหญ้าสู่รากแก้ว” และโปสเตอร์หาเสียงว่า สินค้าโอท็อปมียอดขายเพิ่มขึ้นจาก 245 ล้านบาท เป็นจำนวน 40,000 ล้านบาทต่อปี (หรือเพิ่มขึ้นกว่า 16,000 %) และมีผู้ได้ประโยชน์ 36,000 ชุมชน

จากการศึกษา เห็นได้ชัดเจนว่า ผลิตภัณฑ์ส่วนใหญ่ ได้มีการก่อตั้งมาก่อนในช่วงโครงการโอท็อป แต่ในด้านการรวบรวมตัวเลขไม่ได้แยกแยะว่า มูลค่าที่เดิมเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ยอดขายสินค้าโอท็อปได้เพิ่มขึ้นในภายหลังการดำเนินการโครงการจริง แต่ยอดขายที่เพิ่มขึ้นนี้มีข้อสังเกตบางประการคือ ประการแรก เพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่มากในสินค้า SMEs และ SMEs ที่มีการจดทะเบียนเป็นรูปแบบกลุ่มซ้อนขึ้นมา ส่วนสินค้าชุมชนที่มีกลุ่มเป็นเจ้าของมียอดขายเพิ่มขึ้นไม่มากนัก

มูลค่าด้านตลาดที่ขยายเพิ่มขึ้นจากการส่งเสริมของโครงการฯ เป็นการเพิ่มขึ้นจากการจัดมหกรรมสินค้าโอท็อปในกรุงเทพมหานคร (เมืองทองธานี) และในระดับจังหวัด อำเภอ หรือหน่วยงานราชการต่างๆ ดังนั้น ผลตอบแทนที่ได้จึงไม่เคยถูกประเมินในมิติประสิทธิภาพของโครงการฯ กล่าวคือการคำนึงถึงต้นทุนงบประมาณ ทรัพยากรต่างๆ ที่หน่วยงานต่างๆ ระดมกันเข้ามาในโครงการ แต่ที่เป็นอยู่รัฐบาลมักอ้างถึงค่าใช้จ่ายของโครงการตามแผนงานที่ตั้งไว้เท่านั้น (ดังที่กล่าวมาแล้วในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ)

นอกจากนี้ ในด้านการเชื่อมโยงระหว่างโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ กับโครงการกระตุ้นเศรษฐกิจรากหญ้าอื่นๆ จากฐานคิดในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจรากหญ้าก็คือ “ลดภาระสร้างโอกาสด้านเงินทุนและการผลิต และมีตลาดรองรับ” – กล่าวคือ การพักชำระหนี้ โครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค และโครงการเอื้ออาทรต่างๆ เป็นการลดภาระให้แก่คนจน ส่วนโครงการกองทุนหมู่บ้านละล้าน และโครงการเงินกู้เอื้ออาทรอื่นๆ เป็นการ “สร้างโอกาส” แก่ชาวบ้าน คนจน เพื่อให้มีทุนในการผลิต เมื่อผลิตแล้วรัฐบาลก็มีโครงการรองรับด้านตลาดคือ โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

จากการศึกษา พบว่า ด้านการเชื่อมโยงของโครงการอื่น ๆ จากนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ของกลุ่มองค์กรชุมชนต่าง ๆ เกิดขึ้นน้อยมากหรือแทบจะไม่มีที่เกี่ยวข้องกันเลย เพราะสมาชิกส่วนใหญ่หรือทั้งหมดเข้ามาเกี่ยวข้องในฐานะเป็นลูกจ้างให้แก่ผู้ประกอบการ จากการศึกษาแบบเจาะลึกในกรณีศึกษาสินค้าสุกยอดระดับห้าดาวในจังหวัดภูเก็ตจำนวนหลายกลุ่ม ก็ไม่พบว่า มีชาวบ้านกู้เงินจากกองทุนหมู่บ้านมาลงทุนผลิตสินค้าโอท็อปเพื่อขายในโครงการฯ

## 2.2 กองทุนหมู่บ้าน

นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลทักษิณเป็นแหล่งเงินทุนให้กับหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ทั้งด้านการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ และด้านสวัสดิการสังคม โดยรัฐบาลจะให้เงิน สนับสนุน กองทุนฯ ละ 1 ล้านบาท โดยมีชาวบ้านเป็น ผู้บริหารและควบคุมดูแลในการจัดการเงินกองทุนเอง

การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหาร กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติมีหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงาน พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านจากทางฝ่ายราชการ ส่วนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองจะต้องจัดตั้งกองทุนและจัดการเลือกตั้งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จำนวน 15 คน ซึ่งคณะกรรมการอาจจะประกอบด้วยตัวแทนกลุ่ม องค์กรประชาชนและประชาชนในหมู่บ้าน หรือชุมชน พร้อมทั้งจัดทำระเบียบข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกองทุนหมู่บ้าน รับสมัครสมาชิก ระดมทุน จัดทำระบบบัญชี จัดทำระบบตรวจสอบ มอบหมายภารกิจและความรับผิดชอบ แล้วจึงขอขึ้นทะเบียนกองทุนหมู่บ้าน หรือชุมชนเมืองกับธนาคารออมสิน หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อเปิดบัญชีกับธนาคารสำหรับขอรับ เงินกองทุน 1 ล้านบาท จากคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ แต่ก่อนที่จะได้รับเงินสนับสนุน

กองทุนหมู่บ้านจะต้องถูกประเมินความพร้อมจากคณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ ซึ่งมีประเด็นต่างๆ ได้แก่ การคัดเลือกคณะกรรมการกองทุน คุณสมบัติของคณะกรรมการกองทุน ความรู้ ประสบการณ์และความมั่นใจในการบริหารกองทุนของคณะกรรมการกองทุน ระเบียบข้อบังคับในการดำเนินการกองทุน การมีส่วนร่วมของชาวบ้านหรือสมาชิกในการจัดการกองทุน การปฏิบัติของสมาชิกตามระเบียบและข้อบังคับของกองทุน และการเปิดบัญชีเงินฝากของกองทุน เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2544 รัฐบาลได้ประกาศระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เงินกองทุนหมู่บ้านเริ่มลงหมู่บ้านครั้งแรกในวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 นอกจากนี้ ยังมีโครงการต่อเนื่องจากโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองคือ "โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์" เพื่อให้แต่ละชุมชนได้ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาสินค้า โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในด้านความรู้สมัยใหม่ และการบริหารจัดการเชื่อมโยงสินค้าจากชุมชนสู่ตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศด้วยระบบร้านค้าเครือข่ายและอินเทอร์เน็ต

ผลการดำเนินงานนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในปัจจุบัน (26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545) สรุปได้ดังนี้

1. การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ได้ไปขอขึ้นทะเบียนเพื่อจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน และ ชุมชนเมืองแล้ว จำนวน 74,215 กองทุน คิดเป็นร้อยละ 98.23 ของหมู่บ้านและชุมชนเป้าหมาย 75,547 กองทุน

2. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้รับการอนุมัติและจัดสรรโอนเงินแล้ว 73,941 กองทุน คิดเป็น ร้อยละ 97.87 ของหมู่บ้าน และชุมชนเป้าหมาย (75,547) กองทุน โดยแยกเป็นกองทุนหมู่บ้าน 71,247 กองทุน และกองทุนชุมชนเมือง 2,694 กองทุน 3. การเบิกจ่ายเงินกองทุน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้ปล่อยเงินกู้ให้สมาชิก เพื่อนำไปพัฒนา อาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ ลดรายจ่าย และบรรเทาเหตุฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนแล้ว จำนวน 5,931,564 ราย รวมเป็นเงิน 78,613.24 ล้านบาท

การศึกษาในพื้นที่กรณีศึกษา ผลการดำเนินงานของจังหวัดภูเก็ต พบว่า มีการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านทั้งหมด 115 กองทุน ปี 47 ยอดการคืนหนี้ตามกำหนดเวลา ร้อยละ 98.2 มีหนี้เสียเพียง 3 กองทุน เนื่องจากเหรียญเอาเงินไปใช้ส่วนตัว ขณะนี้กำลังฟ้องร้องกันอยู่ กองทุนหมู่บ้านมียอดเงินกองทุนเพิ่มขึ้นอีก 59 ล้านบาท ซึ่งเป็นดอกผลที่เกิดจากการกู้ยืม แต่เมื่อถามผู้ที่เกี่ยวข้องว่า ได้มีการติดตามหรือประเมินว่า รายได้ของชาวบ้านเพิ่มขึ้นมากน้อยแค่ไหน อย่างไร พบว่า ไม่มีการประเมินดังกล่าว และยังกล่าวว่า เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก จึงประเมินตามเกณฑ์ที่เป็นตัวชี้วัดเท่านั้น คือ การพิจารณาเฉพาะร้อยละของการคืนเงินตามกำหนดระยะเวลาต้องไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 95 เท่านั้น (แบบ สันทอง, พัฒนาการจังหวัด, สัมภาษณ์, 21 ส.ค. 2548 )

นอกจากนี้ การติดตามผลการปฏิบัติในระดับพื้นที่ซึ่งได้เลือกศึกษากองทุนหมู่บ้านในตำบล ป่าคอก อำเภอหนึ่ง จังหวัดภูเก็ตซึ่งมี 9 หมู่บ้าน พบว่า ความสำเร็จภายใต้ตัวชี้วัดดังกล่าวก็เกิดคำถามหลายประการ ประการแรก ด้านตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์จังหวัดที่ลดทอนลงเหลือเพียง การคืนเงินให้ครบและทันตามระยะเวลา พบว่า กองทุนหมู่บ้านทุกแห่งอนุญาตให้การคืนเงิน/และการกู้ยืมในลักษณะการคืนแล้วกู้ซ้ำสามารถทำได้ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีลักษณะการคืนเงินที่ชาวบ้านเรียกว่า “ผลัดผ้าขาวม้า” กล่าวคือ เป็นการยืมเงินจากอีกแหล่งหนึ่งมาใช้หนี้ชั่วคราวแล้วกู้ยืมใหม่ ซึ่งทำให้เงินกองทุนหมู่บ้านไม่หมุนเวียนไปสู่ผู้กู้รายใหม่ตามวัตถุประสงค์ของกองทุน

สิ่งที่พบว่า สมาชิกกองทุนและผู้กู้เงินกองทุนมีจำนวนไม่มากนัก หากคิดคำนวณคร่าวๆ ว่า เงิน 1 ล้านบาท ชาวบ้านกู้รายละ 20,000 บาท แต่ปีสามารถกู้ได้ 50 ราย (หรือครัวเรือน) เมื่อกองทุนหมู่บ้านดำเนินมาสู่ปีที่ 6 แล้ว ชาวบ้านที่เข้ามากู้กองทุนหมู่บ้านควรมีจำนวนราว 300 ราย แต่กลับพบว่า ผู้กู้เงินกองทุนมีจำนวนไม่มากนัก ดังเช่น กรณีหมู่บ้านหนึ่ง มีสมาชิกและผู้กู้เพียง 80-90 ราย และมีปัญหาคือ ในปี 2546 ได้มีการจ้างเสมียนเพื่อดูแลการบัญชีและกระบวนการด้านการเงิน (รับเงินคืนเพื่อนำไปเข้าบัญชี และเบิกเงินให้แก่ผู้กู้ แต่เสมียนเก็บเงินแล้วนำเงินไปใช้เองจำนวน 120,000 บาท และสามารถทวงคืนได้เพียงเล็กน้อย จนทำให้ชาวบ้านที่กู้เงินไม่คืนเงินบ้าง ปัจจุบันกองทุนอยู่ในสภาพ “เว้นวรรค” กล่าวคือ ชาวบ้านไม่ยอมจ่ายเงินคืนทำให้กองทุนไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้

กรณีอีกหมู่บ้านหนึ่ง ในปี 2545 เคยไม่รับโล่ยกกองทุนหมู่บ้านดีเด่น เป็นตัวอย่างเพื่อการดูงานทั้งในระดับจังหวัดและระดับภูมิภาค แต่ปัจจุบันได้หยุดดำเนินการไปแล้วตั้งแต่ปี 2547 เพราะชาวบ้านไม่คืนเงิน เนื่องจากมีผู้ไม่คืนคนอื่นๆ จึงเอาแบบอย่าง ประธานกองทุนได้ดำเนินการทวงหนี้ แต่ชาวบ้านไม่คืน เพราะคิดว่าเป็นเงินที่รัฐบาลให้เปล่า ประธานกองทุนจึงไม่ทวงคืน โดยให้ความเห็นว่า “มันโกงกันเป็นร้อยๆ พันๆ ล้าน ...แล้วทำไมเราจะต้องมาทะเลาะกันด้วยเงินไม่กี่หมื่นบาท...” (ประธานกองทุนหมู่บ้านแห่งหนึ่งใน จ.ภูเก็ต)

อย่างไรก็ดี ในทางบัญชีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องยังเข้ามาติดตามเพื่อให้ชาวบ้านคืนเงิน เนื่องจากหมู่บ้านนี้อยู่ในพื้นที่สีนํ้ามิ (จากผลของสีนํ้ามิทำให้มีคนในหมู่บ้านตาย 5 คน) จึงมีการรายงาน ว่า ชาวบ้านไม่สามารถคืนเงินได้เพราะได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติ แต่ในความเป็นจริง ชาวบ้านไม่ได้คืนเงินมาก่อนหน้านี้แล้ว

การศึกษากองทุนทั้ง 9 แห่ง พบว่า มี 3 แห่งที่หยุดดำเนินการไปแล้ว ส่วนที่ไปได้ดีมีอยู่ 1-2 แห่ง แต่ส่วนใหญ่อยู่ในสภาพที่ล้มลุกคลุกคลาน ใกรนำเงินมาคืนก็ปล่อยกู้ออกไป โดยผู้ที่มีบทบาทในกองทุนจริงๆ อาจมีอยู่เพียง 1-2 คน โดยเฉพาะเหรียญกึ่งเป็นผู้ที่ต้องดูแลด้านการเงิน ดังเช่นกรณี ม.3 สิ่งที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ (แม้จะเป็นการศึกษาเพียง 9 แห่ง) แต่ก็สะท้อนให้เห็นแบบแผนของปัญหาที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ประเด็นเรื่องการชี้วัดที่มุ่งประเด็นเรื่องการคืนเงินตามระยะเวลา ในภาพใหญ่มีการรายงานความสำเร็จว่าชาวบ้านคืนเงินตามกำหนดระยะเวลา และภาพย่อยในระดับชุมชนกลับพบว่า การคืนตามกำหนดระยะเวลาก็มีข้อยกเว้นมากมาย เช่น การอ้างเหตุผลภัยธรรมชาติ ทำให้ชาวบ้านไม่สามารถคืนเงินได้ การตกแต่งตัวเลขทางบัญชีว่าการนำเงินมาคืนแล้วและกู้กลับไป ทั้งๆ ที่ไม่ได้มีการกู้ยืมเงินจริง การคืนแบบผลัดผ้าขาวม้า ฯลฯ เป็นต้น

สำหรับกองทุนที่ประสบความสำเร็จ กองทุนเคียบโตมีดอกเบี๊ยมมากกว่า 500,000 บาท และจ่าย “โบนัส” (ภาษาของชาวบ้าน) หรือปันผลคืน ก็พบว่า มีจำนวนสมาชิกที่มากู้ยืมเงินไม่ได้มากนัก และมักเป็นผู้ที่มีความสามารถในการใช้คืน เงินกู้จึงลงไปไม่ถึงคนจนในหมู่บ้านแต่อย่างใด

สถาบันวิจัยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางที่ 7 แสดงสถานภาพกองทุนหมู่บ้านในเขตตำบลแห่งหนึ่ง

หมู่ที่	สถานภาพการดำเนินงานในปัจจุบัน	ระดับความสำเร็จ/ ล้มเหลว	หมายเหตุ
ม.ก	-ดำเนินการอยู่ -คนกู้ได้น้อยราว 2 เดือนต่อหนึ่งราย	“ล้มลุกคลุกคลาน”	-ชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่ส่งเงินคืน
ม.ข	-ยังมีการกู้ยืมเป็นปกติ แต่ไม่มากนักเนื่องจากชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่กินเงิน -ดำเนินการดูแลโดยครูเก่า	“พอไปได้”	-ชาวบ้านที่เป็นสมาชิกชมรมอนุรักษ์แห่งหนึ่งมีมติไม่รับเงินกองทุนหมู่บ้าน
ม.ค	-ยังดำเนินการอยู่โดยมีการกู้ยืม แต่เงินกู้หมุนเวียนราวเดือนละ 20,000 บาท -มีหนี้สินที่ไม่สามารถติดตามได้ 31 ราย จำนวนราว 400,000 บาท	-“ล้มลุกคลุกคลาน”	-เคยได้รับรางวัล ระดับ 3A -มีจำนวนสมาชิก 189 ราย และสมาชิกที่กู้เงินราว 120 คน (ตั้งแต่ปี 2544-เม.ย.2549)
ม.ง พารา4	-จ้างทำบัญชี 1 คน ชาวบ้านไม่ค่อยส่งยอดเก็บเงินคืนได้ราว 10%	-“ล้มลุกคลุกคลาน”	
ม.จเกาะนาคาร	-ระงับการกู้หลายเดือน	-“ล้มลุกคลุกคลาน”	-ไม่มีคนส่งเงินคืนมาหลายเดือนมากแล้ว ทำให้รอบการกู้ช้ามาก
ม.จ	-หยุดดำเนินการ ไม่มีคนคืนและคนกู้	“เว้นวรรค”	ประชาชนคนแรกโกงเงิน ประชาชนคนต่อมาเก็บไม่ได้ พี่น้องไม่กล้าส่งเพราะกลัวเงินสูญหาย
ม.ช	-หยุดดำเนินการเพราะไม่มีคนส่งเงินคืน	“เว้นวรรค”	-ไม่มีใครอยากพูดถึง
ม.ญ	-หยุดดำเนินการใดๆ ไม่มีการกู้ยืมหรือติดตามหนี้	-“เว้นวรรค”	-เคยเป็นหมู่บ้านที่ได้รับรางวัลกองทุนดีเด่นในระดับจังหวัด เป็นกองทุนต้นแบบที่มีผู้คนมาดูงานจำนวนมาก
ม.จ1	-มีเงินเหลือในกองทุนค้างในบัญชีธนาคารราว 50,000 บาท -มีสมาชิกกองราว 80-90 คน -การดำเนินการในปี '44 ไปได้ดี แต่มีปัญหาในปีต่อมา	“เว้นวรรค”	-เคยจ้างเสมียนมาจัดทำบัญชีและเก็บเงินมา 120,000 บาท แต่ไม่เอาเข้าบัญชี ชาวบ้านจึงไม่จ่ายบ้าง -การทวงเงินคืนทำให้ประชาชนกองทุนถูกตีหัว

หมายเหตุ : ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แกนนำชาวบ้าน ประธานกองทุน ฯลฯ บางแห่งไม่ยอมเปิดเผยข้อมูล การรายงานจึงใช้ชื่อสมมติ

#### 4. โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML)

โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) เป็นหนึ่งในโครงการที่อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์จัดความยากจน รัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้ประกาศว่า มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ การจัดสรรงบประมาณลงสู่ประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชนโดยตรง เพื่อให้ประชาชนได้นำเงินงบประมาณดังกล่าวไปแก้ปัญหาและสร้างประโยชน์ส่วนรวมภายในหมู่บ้าน/ชุมชนของตนเอง เพื่อการดำรงชีวิตประจำวันและการประกอบอาชีพที่มั่นคงและยั่งยืน และถือว่าเป็นโครงการที่นำไปสู่ “อีกขั้นหนึ่งของการพัฒนาประชาธิปไตย” เพราะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถของคนในหมู่บ้าน/ชุมชน เข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาส่วนรวมและพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเอง เป็นโครงการที่ทำให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปในทิศทางเดียวกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Demand) เปิดโอกาสให้ประชาชนได้คิดเอง – ทำเอง แก้ปัญหาเอง ทำให้เกิดการพัฒนาทฤษฎารบุคคลผ่านการมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว อันเป็นการเตรียมความพร้อมของประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชนสำหรับการพัฒนาประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบในอนาคต (คณะกรรมการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน, สิ่งที่ควรรู้เกี่ยวกับโครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้าน/ชุมชน กรุงเทพฯ: สำนักงานพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน, 2548).

ขั้นตอนการดำเนินโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน คือ

1. จัดตั้งคณะทำงานหมู่บ้าน/ชุมชนเป็นตัวแทนทำหน้าที่ช่วยระดมสมองเพื่อระบุถึงปัญหาสาเหตุ และแนวทางแก้ไข ประสานงานกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และบริหาร/กำกับ ดูแลให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม
2. รัฐบาลจะจัดสรรเงิน โดยตรงให้กับหมู่บ้าน/ชุมชน ตามขนาดของประชากรในหมู่บ้าน/ชุมชน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 8 แสดงขนาดของหมู่บ้าน/ชุมชน SML

ขนาดหมู่บ้าน/ชุมชน (Size)	จำนวนประชากร (คน)	งบประมาณที่ได้รับ (บาท)
ขนาดเล็ก (Small : S)	500 ลงมา	200,000
ขนาดกลาง (Medium : M)	501 – 1,000	250,000
ขนาดใหญ่ (Large : L)	1,001 คนขึ้นไป	300,000

3. รัฐบาลจะเปิดบัญชีของหมู่บ้าน/ชุมชน โดยผ่านธนาคารของรัฐบาลซึ่งให้บริการครอบคลุมในพื้นที่ คือ ธนาคารออมสิน และ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)
4. การจัดสรรเงิน การใช้จ่ายเงิน การทำบัญชี และการจัดซื้อจัดจ้างของคณะทำงานหมู่บ้าน/ชุมชนต้องเป็นไปตามหลักการที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบการที่ได้จัดทำขึ้น
5. มีการกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณและการดำเนินงาน โดยคณะทำงานหมู่บ้าน/ชุมชน

6. จัดให้มีการทำรายงานเพื่อรับการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลความสำเร็จ โดยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับทราบเป็นระยะ
7. รัฐบาลจะทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลเชิงนโยบาย ผลลัพธ์และผลสำเร็จในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ (พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร, กำบรรยายกษและสถิติการบริหารจัดการหมู่บ้านโดยวิธีประชาคมตามโครงการ SML วันที่ 6 สิงหาคม 2547 ณ อำเภอคำชะโนด จังหวัดนครราชสีมา, อ้างโดย เรื่องเดียวกัน, หน้า 3)

รัฐบาลได้ดำเนินโครงการนำร่องเพื่อสร้างหมู่บ้าน/ชุมชนต้นแบบ SML จำนวน 1,002 แห่ง โดยกระจาย 1 อำเภอ ต่อ 1 แห่งทั่วประเทศ เพื่อศึกษาถึงแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสม และเตรียมการขยายผลในทุกหมู่บ้าน/ชุมชนทั่วประเทศ นายกรัฐมนตรีได้เป็นประธานในพิธีเปิดโครงการนำร่องเพื่อสร้างหมู่บ้าน/ชุมชนต้นแบบ SML และโอนเงินให้กับหมู่บ้านต้นแบบตามโครงการ SML อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2547 โดยใช้งบประมาณในการดำเนินงานทั้งสิ้น 253 ล้านบาท จนกระทั่งการเลือกตั้งในสมัยที่ 2 ของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (6 มกราคม 2548) ก็ได้มีนโยบาย SML ออกมาก่อนการเลือกตั้งในปี 2548 เพียงแค่ 4 เดือน

การดำเนินการ โครงการ SML ในจังหวัดภูเก็ตระยะเริ่มแรกประสบปัญหาที่สำคัญคือ ไม่สามารถดำเนินการจัดตั้งได้ เพราะไม่สามารถดำเนินการประชุมชาวบ้านอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่ต่ำกว่า ร้อยละ 70 เนื่องจากจังหวัดภูเก็ตมีลักษณะเป็นชุมชนเมือง ประชาชนไม่มีเวลาเข้าร่วมประชุมประชาคม จึงทำให้ไม่สามารถจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการฯ ได้ (รายงานสรุปภาพรวมโครงการ SML ของจังหวัดพังงา ข้อมูล ณ วันที่ 16 สิงหาคม 2548 และ สุริยัน ฅรงค์ภูถ, สำนักงานจังหวัดภูเก็ต, สัมภาษณ์, กันยายน 2548)

ฝ่ายปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ก็พบว่าปัญหาในตนเองเดียวกันคือ

“...คนในหมู่บ้านจัดสรร มีจำนวนมาก ไม่มาร่วมกิจกรรมพัฒนาชุมชน...ยังมีนักเรียนนักศึกษาที่ย้ายเข้ามาศึกษาอาศัยตามหอพัก...คนเหล่านี้ไม่เคยเข้าร่วมประชุม ประชากรในหมู่บ้านราว 3,000-4,000 คน ถ้ามาประชุมร้อยละ 70 จะไม่หาที่ประชุมที่ไหน จะใช้ห้องน้ำที่ไหน...”  
เจษฎา แนนเนียน. ผู้ใหญ่บ้าน ม.1 ต.เกาะแก้ว อ.เมือง จ.ภูเก็ต สัมภาษณ์, 21 กันยายน 2548)

แต่กรณีจังหวัดพังงา การดำเนินการจัดตั้งหมู่บ้าน SML กลับสามารถดำเนินการได้ครบทุกหมู่บ้าน ตั้งแต่กลางเดือนสิงหาคม 2548 นับว่าเป็นจังหวัดแรกของประเทศไทยที่จัดตั้งได้ครบ ร้อยละ 100 อาจจะเป็นเพราะว่า มีการจัดประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรในวันที่ 4-5 กันยายน 2548 ณ จังหวัดพังงา จากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องระดับพื้นที่ พบว่า การประชุมประชาคมประสบปัญหาที่คล้ายคลึงกัน แต่ฝ่ายปฏิบัติการอาศัยเทคนิควิธีการคือ ให้ตัวแทนหมู่บ้าน กลุ่มบ้านมาประชุม เพื่อพิจารณาดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารฯ และกำหนดกิจกรรม และใช้วิธีการให้สมาชิกที่ไม่ได้เข้าร่วมประชุมลงนามแสดงความยินยอม และส่วนใหญ่ให้หัวหน้าครัวเรือนแสดงความยินยอม เนื่องจากสมาชิกในครัวเรือนมักอยู่ไม่ครบ

ตารางที่ 9 ภาพรวมโครงการ SML ของจังหวัดพังงา

ประเภท	จำนวน	ร้อยละ
1.จัดหาเดินที่ แก้อื้อ เครื่องครัว อุปกรณ์ประจำหมู่บ้าน	102	26.5
2.ปรับปรุงศาลาเอนกประสงค์ที่ประชุมหมู่บ้าน	62	16.4
3.ระบบปะปา/น้ำดื่ม	23	5.9
4.ก่อสร้างปรับปรุงถนน	20	5.2
5.ร้านค้าชุมชน/ตลาดนัด/กลุ่มแม่บ้าน	20	5.2
6.หอกกระจายข่าว/เครื่องขยายเสียง	20	5.2
7.ดูแลสุขภาพ/สวนสุขภาพ/ผู้สูงอายุ	20	5.2
8.ซ่อมแซมปรับปรุงมัสยิด	19	4.9
9.แหล่งน้ำ/จุดสระ/จุดบ่อน้ำ/จุดลอกแหล่งน้ำ	15	3.9
10.ส่งเสริมอาชีพการเกษตร/ปื๊ย/ประมง	10	2.6
11.ส่งเสริมอาชีพ โอท็อป/จัดหาเครื่องมือ อุปกรณ์	9	2.3
12.ชุมชนเข้มแข็ง/อุปกรณ์สำนักงาน	8	2.1
13.ลานกีฬาชุมชน/สนามเด็กเล่น	8	2.1
14.ระบบไฟฟ้า/เครื่องปั่นไฟ	7	1.8
15.ซ่อมแซมวัด/ศาสนสถาน	6	1.5
16.โครงการฌาปนกิจสงเคราะห์	5	1.3
17.สะพาน/ท่าเทียบเรือ	4	1.1
18.โรงเรียน	4	1.1
19.โครงการแก้ปัญหาหาษาเสพติด	4	1.1
20.โลงติดแอร์	1	0.3
21.ซื้อที่ดินให้เป็นสาธารณะ	1	0.3
22.อื่นๆ	6	1.5
<b>รวม</b>	<b>378</b>	<b>100.0</b>

เทคนิควิธีการดังกล่าวนี้ ได้ถูกนำมาใช้กรณีจังหวัดภูเก็ต ซึ่งพบว่า การดำเนินการจัดตั้งหมู่บ้าน SML สามารถดำเนินการได้ครบในราวต้นปี 2549 (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คณะกรรมการดำเนินการฯ ในตำบลป่าคลอก อ.ถลาง จำนวน 9 หมู่บ้าน พบว่า การจัดตั้งคณะกรรมการฯ และการพิจารณาแผนกิจกรรมแล้วเสร็จในราวปลายปี 2549 เกือบทั้งสิ้น)

คังกรณี บ้านมาลา ม.8 ต.ป่าคลอก อ.ถลาง จังหวัดภูเก็ต มีประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งราว 1,200 คน จำนวนครัวเรือน 544 ครัวเรือน มีหมู่บ้านจัดสรร 4 หมู่บ้าน 5 แห่ง (ส่วนตัวเลขผู้มีอายุ 17 ปีขึ้นไปผู้ใหญ่บ้านไม่ทราบหรือจำไม่ได้ว่ามีจำนวนเท่าใด) การดำเนินการจัดตั้งหมู่บ้าน SML ดำเนินมาตั้งแต่ราวกลางเดือนสิงหาคม 2548 โดยมีเจ้าหน้าที่จากอำเภอ และคนจากมหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต 3 คน มาช่วยแนะนำเรื่องการประชุมประชาคม

“...การประชุมแต่ละครั้งมีคนราว 20-30 คน เพราะส่วนใหญ่เป็นบ้านจัดสรร เราเลยให้ตัวแทนขอขอส่งคนมาร่วมประชุม เช่นค้หนังสือกันที่หลัง ไปขอความเห็นชาวบ้านตามมติที่ประชุม...(ผู้ใหญ่เสม ภาระนาม, บ้านมาลา ม.8 ต.ป่าคลอก อ.ถลาง จังหวัดภูเก็ต, สัมภาษณ์, 29 เม.ย.2549)

อย่างไรก็ดี เมื่อขอดูรายงานการประชุม พบว่า ระบุผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน 628 คน แต่สภาพความเป็นจริงก็คือ ผู้ที่ลงนามแสดงความยินยอมตามมติที่ประชุม กรณี ม.8 การประชุมที่ทำให้สามารถจะตั้งคณะกรรมการและแผนการดำเนินกิจกรรมได้คือ การประชุมในวันที่ 14 พ.ย. 2548 ณ จุดตรวจประจำหมู่บ้าน โดยจัดตั้งคณะกรรมการฯ จำนวน 14 คน ส่วนแผนกิจกรรมมีการนำเสนอ 3 รูปแบบคือ การจัดซื้อชุดเครื่องเสียงและอุปกรณ์โต๊ะจีน โครงการปะปาหมู่บ้าน และสนามกีฬา

ที่ประชุมมีมติดำเนินกิจกรรมเครื่องเสียงและชุดจัดโต๊ะจีน ในวงงบประมาณ 300,000 บาท โดยได้คะแนน 21 คะแนน ส่วนโครงการที่เหลือได้ 15 และ 14 คะแนนตามลำดับ (จากตัวแทนผู้เข้าร่วมประชุม ซึ่งมีข้อสังเกตว่าจำนวนไม่ถึงร้อยละ 70 ตามเกณฑ์ของทางราชการ)

ผู้ใหญ่บ้านเล่าให้ฟังว่า การเสนอโครงการนี้เพราะเห็นว่า สามารถสร้างรายได้ให้แก่กลุ่มจากค่าเช่า และที่สำคัญคือ ตนเองมีรถ 6 ล้อใหญ่ “ค่าน้ำมันก็ไม่เคยหักเป็นค่าใช้จ่าย...ถ้าใกล้ๆจึงจะคิด...” สามารถช่วยขนย้ายอุปกรณ์ไปยังผู้เช่าได้ และสามารถเก็บอุปกรณ์ไว้ที่ทำการหมู่บ้านซึ่งอยู่ในบริเวณบ้านตนเอง นอกจากนี้ ยังได้ให้ภรรยาของตนเองทำหน้าที่เป็นเหรียญกอบดูแลบัญชีรายรับ-รายจ่าย กรรมการอีกคนหนึ่งที่มีบทบาทคือ ฮาหลน เพชรชะวา ซึ่งเป็นลูกเขยของผู้ใหญ่และเคยเป็นช่างไฟฟ้า มีความรู้เรื่องเครื่องเสียง

การเช่าอุปกรณ์เครื่องเสียงและอุปกรณ์การจัดงานเลี้ยง มีการตั้งค่าเช่าไว้คือ งานรื่นเริงทั่วไป (เช่น งานแต่งงาน ฯลฯ) คิดค่าเช่า 1,500 บาทต่อวัน (หากเช่าเฉพาะเต็นท์คิด 500 บาท) งานศพคิด 550 บาทต่อวัน ส่วนงานมัสยิดและงานบุญของชุมชนไม่คิดค่าเช่า ค่าเช่าดังกล่าวนี้ไม่รวมค่าขนย้ายซึ่งต้องใช้แรงงาน 2-3 คน โดยคิดคนละ 200-300 บาท ซึ่งมักเป็นกรรมการฯ นั่นเอง

โครงการ SML จึงเป็นกิจกรรมที่ดำเนินโดยกลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์กับผู้ใหญ่บ้านเป็นหลัก และจากการสัมภาษณ์นักพัฒนาเอกชนที่อยู่ในพื้นที่ ได้ให้ข้อสังเกตว่า ผู้ใหญ่มีความสัมพันธ์ทางการเมืองกับพรรครัฐบาลมากกว่าพรรคฝ่ายค้าน

กิจกรรมเรื่องเครื่องเสียงและอุปกรณ์การจัดงานเลี้ยงเป็นกิจกรรมที่มีการดำเนินการกันเป็นส่วนใหญ่ ดังที่พบในอีก 4 หมู่บ้าน (จำนวน 5 ใน 9 หมู่บ้านของตำบลป่าคอก) ซึ่งจากสถิติของจังหวัดพังงาก็พบว่า เป็นกิจกรรมที่มีสัดส่วนมากที่สุดคือ ร้อยละ 26.5

กิจกรรมอื่นที่น่าสนใจ เช่น กรณีหมู่ 2 ต.ป่าคอก อ.ถลาง มีการเสนอรูปแบบกิจกรรม 3 รูปแบบคือ มีผู้เสนอกิจกรรมเครื่องเสียงและชุดจัดงานเลี้ยงเช่นเดียวกับหมู่ 8 และกิจกรรมเปิดร้านอาหารบริเวณชายหาดให้เช่า ทำให้สมาชิกชมรมอนุรักษ์บ้านป่าคอกคัดค้าน ไม่สามารถหาทางออกในรูปแบบกิจกรรมได้ สุดท้ายจึงตกลงให้นำเงินไปซ่อมศาลาพักร้อนที่วัด และมอบให้หมกทวยกวัด ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการ SML เป็นผู้ดูแลโครงการก่อสร้างทั้งหมด จากการสัมภาษณ์กรรมการอื่นๆ พบว่า ไม่ได้มีบทบาทแต่อย่างใด

รูปแบบกิจกรรมเช่นนี้จะพบว่ามีในสัดส่วนที่สูงเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในพื้นที่ซึ่งชาวบ้านไม่สามารถตกลงกันได้ ดังกรณีจังหวัดพังงา มีโครงการฌาปนกิจจำนวน 5 แห่ง โลงศพติดแอร์ 1 แห่ง ซ่อมแซมปรับปรุงมัสยิด 19 แห่ง ฯลฯ

ข้อสังเกตคือ โครงการ SML ของรัฐบาลมีปัญหาในหลายด้านด้วยกัน โดยเฉพาะขั้นตอนการดำเนินโครงการที่ยังไม่สามารถทำให้เกิดประสิทธิผลที่จะนำไปสู่ “อีกขั้นหนึ่งของการพัฒนาประชาธิปไตย” หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างประชาธิปไตยระดับรากหญ้าตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลดังนี้

1. รัฐบาลมองว่าการที่หมู่บ้าน/ชุมชนสามารถดำเนินโครงการ SML ตามขั้นตอนที่รัฐบาลได้วางหลักการเอาไว้ได้ ก็ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยแล้ว เช่น การที่หมู่บ้าน/ชุมชนใดสามารถที่จะจัดประชุมประชาคมได้เกินร้อยละ 70 ของประชาชนที่มีชื่ออยู่ในหมู่บ้าน/ชุมชน และมีการตั้งคณะทำงานเข้ามาดำเนินโครงการ SML เป็นต้น แต่หมู่บ้าน/ชุมชนไม่สามารถที่จะจัดประชุมประชาคมให้ได้เกินร้อยละ 70 การประชุมประชาคมตามหลักเกณฑ์จึงไม่เกิดขึ้นพื้นที่ที่สามารถทำโครงการ SML ให้สำเร็จได้จึงเกิดจากเทคนิควิธีการดังกล่าวการใช้วิธีให้ชาวบ้านแสดงความยินยอมเพราะรัฐบาลได้กำหนดตัวเลขของจำนวนหมู่บ้าน/ชุมชนที่ต้องผ่านการรับรองให้ได้ทันตามเวลาที่กำหนด เพราะถ้าหากไม่ได้จำนวนหมู่บ้าน/ชุมชนที่น่าพอใจ รัฐบาลจะถือว่าเป็นความบกพร่องของหน่วยงานรัฐและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (เช่นเดียวกับกองทุนหมู่บ้าน โททอป ฯลฯ)

ปัญหาพื้นฐานสำคัญจึงเป็นเรื่องการขาดโอกาสที่จะร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมดำเนินการกิจกรรม

2. ปัญหาที่พบทำให้เกิดการตั้งคำถามถึงการกำหนดนโยบาย SML ของพรรคไทยรักไทย ออกสู่สาธารณชนในช่วงก่อนการเลือกตั้งวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2548 เพียงแค่ 4 เดือน ซึ่งพรรคไทยรักไทยได้ใช้นโยบายนี้ในการปราศรัยหาเสียงแทบจะทุกเวที ช่องว่างบางประการที่เกิดขึ้นของโครงการ SML ที่ได้ดำเนินการไปแล้วนั้น เกิดจากการดำเนินโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามหลักการและวัตถุประสงค์ของโครงการเท่าที่ควรจะเป็น ทำให้งบประมาณที่จัดสรรลงไปนั้น ใน

หลายๆพื้นที่น่าจะก่อให้เกิดการเพิ่มทุนให้กับกลุ่มอิทธิพลเดิม หรือบางพื้นที่น่าจะเป็นการสร้างกลุ่มผลประโยชน์ในหมู่บ้าน/ชุมชนขึ้นมาใหม่ ภายใต้ทุนของโครงการ SML ซึ่งจากการศึกษาทำให้ทราบได้ว่า ชนชั้นนำในหมู่บ้าน/ชุมชนจะเป็นกลุ่มบุคคลที่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนของโครงการ SML ได้ง่ายกว่ากลุ่มคนกลุ่มอื่นๆ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 4 : บทวิเคราะห์การประเมินผลการทำงานของระบบผู้ว่าฯ CEO: ปัญหาและประเด็นท้าทาย

### 4.1 มิติด้านโครงสร้างและการบริหารจัดการ

จุดสำคัญของความใหม่ของระบบผู้ว่าราชการแบบ CEO คือการบริหารจัดการที่มุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Management) ส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดของการบริหารจัดการแบบมุ่งเน้นผลงานคือ ระบบการติดตามและประเมินผลการทำงาน (Monitoring and Evaluation System (M&E)) บทต่อไปนี้จะนำเสนอบทวิเคราะห์แนวคิดการจัดการแบบมุ่งเน้นผลงานในบริบทของผู้ว่าราชการ CEO ของไทย โดยเน้นเรื่องการวัดผลการดำเนินงาน (performance measurement) การวิเคราะห์แบ่งเป็นสองหัวข้อใหญ่ ประการที่หนึ่งคือการวิเคราะห์ในระดับของทฤษฎีการบริหาร (theoretical level) ที่มองว่าการบริหารแบบมุ่งเน้นผลงานนั้นคือ การบริหารที่มีเหตุผลสูงสุด (rational management) ส่วนประการที่สองคือการวิเคราะห์ในระดับปฏิบัติจริง (practical level) ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับปัญหาในระดับทฤษฎี โดยแบ่งเป็นปัญหาดังนี้ 1) เรื่องการกำหนดตัวชี้วัดผลการทำงาน 2) การเก็บรวบรวมข้อมูลตามตัวชี้วัดเพื่อประเมินผลการทำงาน 3) การตีความข้อมูล (interpretation of information) กับการสรุปความสัมพันธ์ (relationship) ระหว่างข้อมูลที่ได้กับการบริหารงาน (management) และ 4) การใช้ข้อมูลผลการทำงาน (usage of performance information)

การนำระบบการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ในการบริหารงานระดับจังหวัด ในส่วนของการสร้างตัวชี้วัดนั้น เนื่องจากมีข้อบกพร่องทางความคิดในระดับทฤษฎี และมีปัญหาต่างๆ ในระดับปฏิบัติ จึงทำให้เกิดผลที่ไม่ได้คาดการณ (unintentional consequence) ที่สำคัญอยู่สองประการใหญ่ คือ 1) ระบบการติดตามประเมินผลไม่ได้รับความเชื่อถือและไม่มีความมั่นคง และ 2) พฤติกรรมการทำงานและค่านิยมของเจ้าหน้าที่เปลี่ยนไปในทางที่ไม่เอื้อต่อการบริหารงานภาครัฐ ต่อจากนี้จะเป็นรายละเอียดของการวิเคราะห์ตามที่ได้เสนอข้างต้น

#### 4.1.1 การวิเคราะห์ในระดับของทฤษฎีการบริหาร

การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Management) หรือที่มีชื่อคล้ายกันคือ Result-Based Management (RBM) และ Managing for Results (MFR) นั้น ได้รับการกล่าวขานว่าเป็นการบริหารงานที่มีความสมเหตุสมผลมากที่สุด (rational management) และนับได้ว่าเป็นส่วนสำคัญที่สุดส่วนหนึ่งของแนวความคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่เริ่มขึ้นในบรรดาประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษได้แก่ สหรัฐ อังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เมื่อประมาณปี 1980 เป็นต้นมา

การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลงานตามชื่อคือเน้นที่ ผลของการทำงาน แนวความคิดนี้เกิดจากการมองการทำงานไม่ว่าจะเป็นระดับองค์กร หน่วยงานในองค์กร หรือระดับบุคคลที่เป็นไปตาม แนวความคิดแบบ กระบวนการ (process) ที่ถ้าหากลดทอนส่วนประกอบแล้วจะเหลือสามส่วนที่สำคัญที่สุด นั่นคือ ปัจจัยนำเข้า (input) กระบวนการ (process) และปัจจัยนำออก (output) ซึ่งการบริหารแบบมุ่งเน้นผลงานหมายความว่า ไม่ได้เน้นที่สองส่วนแรกคือปัจจัยนำเข้า และกระบวนการ แต่เน้นที่ปัจจัยนำออก (output)



ส่วนประกอบสำคัญของการบริหารจัดการแบบมุ่งเน้นผลงาน ได้แก่การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic planning), การกำหนดยุทธศาสตร์ (strategies), การกำหนดวัตถุประสงค์ (objectives) ทั้งระยะสั้น ระยะกลางและระยะยาว, การกำหนดเป้าประสงค์ (targets), การกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ทั้งที่เป็นผลผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcome) และผลกระทบ (impact) รวมไปถึงแผนการนำเอาข้อมูลผลการดำเนินงาน (performance information) มาใช้ปรับปรุงและตัดสินใจการบริหารงาน ซึ่งรวมถึงการให้รางวัลและโทษตามผลการดำเนินงาน

แนวความคิดเรื่องนี้อาศัยหลักการกระทำทั่วไปที่มีเหตุผล (rational actions) นั่นก็คือก่อนลงมือทำอะไรควรมีการวางแผนก่อน ควรมีจุดหมายของการกระทำ ควรรู้วิธีวัดผลของการกระทำ และควรนำเอาผลที่ได้มาใช้ตัดสินใจการกระทำในอนาคตต่อไป แนวความคิดนี้ย้ำเน้นถึงความพยายามของมนุษย์ในการยกย่องการกระทำที่มีเหตุผล และความพยายามของนักวิชาการที่ศึกษาเรื่องการบริหารจัดการในการที่จะหาวิธีการที่ดีที่สุด (one best way) เพื่อบริหารองค์การ ความพยายามนี้เองที่เป็นจุดกำเนิดของการสร้างรัฐประศาสนศาสตร์หรือศาสตร์การบริหารงานภาครัฐ ที่เสนอว่าการเมืองกับการบริหารนั้นสามารถแยกจากกันได้ เมื่อต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา

วรรณกรรมที่สำคัญในยุคเริ่มต้นคืองานวิจัยของ Frederick Winslow Taylor เรื่อง The Principles of Scientific Management (1916) ที่พยายามนำเสนอว่าการบริหารงานนั้นสามารถมีการศึกษาและกำหนดวิธีการได้อย่างละเอียดจนอาจเป็นสูตรทางคณิตศาสตร์ (Shafritz and Ott, 1996: 67) โดยเน้นที่ time and motion studies ของการทำงานของมนุษย์ งานเขียนของ Taylor ถึงแม้เป็นงานที่ได้รับการกล่าวขานว่าเป็นส่วนสำคัญในการปูพื้นฐานทางด้านการบริหารงานภาครัฐ แต่ต่อมาก็ได้ถูกวิพากษ์เพราะเห็นว่าเป็นการมองมนุษย์แบบเป็นผู้ที่ไร้จิตวิญญาณ เปรียบได้เสมือนเฟืองๆหนึ่งของเครื่องจักรใหญ่ซึ่งหมายถึงระบบราชการ (bureaucracy) (รายละเอียดเรื่องระบบราชการตามแนวคิดของ Max Weber อยู่ในบทหน้าที่เขียนโดย ดร. เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

ระบบราชการ (bureaucracy) ผสมกับการคิดแบบ Scientific management นั้นคิดว่ามนุษย์สามารถเขียนขอบเขตการทำงานของคนได้อย่างละเอียด (job description) ทุกการกระทำจะมีเหตุผลและมีความหมายที่เชื่อมโยงกันทั้งองค์กร และผู้บริหารสามารถที่จะกำหนดผลผลิตและติดตามประเมินผลของการกระทำได้อย่างชัดเจน นักวิชาการโจมตีว่าทั้งหมดนี้เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ เพราะมนุษย์มีชีวิตจิตใจ ข้าราชการแต่ละคนนั้นไม่ได้เป็นเฟืองหรือหุ่นยนต์ที่สามารถบังคับและติดตามทุกการกระทำได้ ที่สำคัญคือแนวคิดของ Taylor นั้นย้ำเน้นเพียงมิติเดียวของการบริหารงานภาครัฐซึ่งคือ ค่านิยมเรื่องความมีประสิทธิภาพ (efficiency) คือทำผลงานโดยใช้ทรัพยากรและเวลาให้น้อยที่สุด ในขณะที่การบริหารกิจการสาธารณะนั้นควรมีมิติที่เน้นค่านิยมอื่นๆอีกด้วย เช่นความเท่าเทียม ความเสมอภาค ความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีคุณธรรม เป็นต้น นอกจากนี้ผู้ที่ศึกษาทฤษฎีองค์การสาธารณะจะทราบว่ายังมีปัจจัยหลายอย่างที่อยู่นอกเหนือการควบคุมขององค์กรที่ทำให้ไม่สามารถระบุได้ว่าผลของการดำเนินงานนั้น (performance) เกิดขึ้นเพราะการบริหาร (management) งานของผู้นำหรือขององค์กร

ประเด็นนี้ต่างจากการบริหารงานขององค์กรภาคเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เดียวที่ชัดเจน (bottom-line) นั่นคือการแสวงหากำไรสูงสุด ในขณะที่องค์การภาครัฐนั้นมักมีวัตถุประสงค์หลายอย่าง บางที่ทับซ้อนกัน บางที่ขัดแย้งกัน ที่ทับซ้อนกันเช่นการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และระบบผู้ว่าราชการฯ ที่ขัดแย้งกันเช่น การที่ผู้ว่าฯ ต้องพยายามหาที่ดินทำกินให้กับผู้ที่ไม่มีที่ดิน แต่ขณะเดียวกันก็ต้องปกป้องพื้นที่อนุรักษ์หรือเขตป่าสงวน ที่สำคัญคือทั้งสาเหตุของปัญหาของแต่ละจังหวัด และผลของการให้บริการสาธารณะของแต่ละจังหวัดนั้น ส่วนใหญ่ ผู้ว่าฯ ไม่สามารถที่จะควบคุมปัจจัยที่อยู่นอกองค์การได้ เช่นการเกิดภัยธรรมชาติ การขึ้นราคาน้ำมัน การที่ราคาสินค้าเกษตรตก การแพร่ระบาดของไข้หวัดนก รสนิยมของนักท่องเที่ยว หรือแม้แต่การก่อการร้าย เพราะฉะนั้นงานของผู้ว่าฯ จะมีลักษณะเป็นฝ่ายรับปัญหา มากกว่าฝ่ายรุกไปโดยปริยาย นอกจากนี้ผู้ว่าฯ ยังมีลักษณะเป็นเพียงผู้ประสานงานหลัก (Co-ordinator) มากกว่าผู้บริหารที่มีอำนาจบังคับ ดังขอบเขตจำกัดในการบริหารงานบุคคลของจังหวัด เป็นต้น

คุณลักษณะขององค์การภาครัฐและข้อจำกัดของผู้บริหารองค์การภาครัฐเหล่านี้ได้ถูกค้นพบมานานแล้วโดยนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จึงเกิดการวิพากษ์ยุคดั้งเดิม (Classic) ของรัฐประศาสนศาสตร์ จนเกิดยุคอื่นๆ ต่อมา ซึ่งได้แก่ ยุคที่ให้ความสำคัญกับการเมืองอีกครั้งหนึ่ง (rediscovering politics in administration) ยุคที่ให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมองค์กร (organizational culture) และยุคที่ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมความยุติธรรมทางสังคม (New Public Administration) เป็นต้น

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาส่วนประกอบของการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลงานในปัจจุบัน และแนวความคิดเรื่องระบบราชการกรอปกับแนวคิด Scientific management ในอดีตนั้น พบว่ามีส่วนที่คล้ายกันมากคือ การเน้นการทำงานที่มีการวางแผนและการคิดคำนวณการบริหารงานอย่างรอบคอบ และที่สำคัญคือการควบคุมพฤติกรรมคนทำงานให้เป็นไปตามที่องค์กรต้องการมากยิ่งขึ้น จึงมีนักวิชาการหลายคนที่มองว่าขณะนี้เปรียบได้ว่า นักปฏิบัติ (practitioners) ในภาครัฐและนักวิชาการบางส่วนที่สนับสนุนแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) นั้นกำลังย้อนกลับไปสนับสนุนยุคของการแยกการบริหารออกจากการเมือง (politics and administration dichotomy) และแนวคิด Scientific management อีกครั้งหนึ่ง

เพราะฉะนั้นจึงคาดการณ์ได้ว่าแนวความคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) รวมไปถึงการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลงานและการมีตัวชี้วัดการทำงานที่เคร่งครัดนั้นจะถูกโจมตีเช่นเดียวกับที่ยุคดั้งเดิม (Classic) ของรัฐประศาสนศาสตร์เคยถูกวิพากษ์มาแล้ว สาเหตุสำคัญก็เพราะข้อบกพร่องทางทฤษฎีที่อธิบายข้างต้น

#### 4.1.2 การวิเคราะห์ในระดับปฏิบัติจริง

##### 1.) เรื่องการกำหนดตัวชี้วัดผลการทำงาน (formulation of performance indicators)

การที่จะทราบได้ว่าองค์กรหรือบุคคลสามารถสร้างผลงานได้ตามวัตถุประสงค์ของการทำงานหรือไม่นั้น จะต้องมีการสร้างหรือกำหนด ตัวชี้วัดผลการทำงาน (performance indicators) ผู้เขียนเห็นว่า ตัวชี้วัดผลการทำงาน (performance indicators) นั้นมีความสำคัญ โดยเฉพาะในยุคที่มีการเรียกร้องความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (accountable) จากภาครัฐมากยิ่งขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็มีอันตรายหลายประการทั้งในเชิงวิชาการและในทางปฏิบัติ ในเชิงวิชาการตัวชี้วัดผลการทำงานแต่ละตัวนั้น คือความพยายามที่จะแปลงสิ่งที่เป็นนามธรรมให้เป็นรูปธรรมที่จับต้องและนับได้ เปรียบได้กับการแปลงแนวความคิด (concept) โดยการกำหนดนิยามปฏิบัติการ (operationalization of concepts) ในทางการวิจัย ยกตัวอย่างเช่น การแปลงคำว่า “ความยากจน” ให้เป็น “การที่ครัวเรือนมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 20,000 บาทต่อคนต่อปี” เมื่อมีนโยบายต้องการลดความยากจนจึงสร้างตัวชี้วัดที่จำนวนคนที่มียาได้ต่ำกว่าระดับที่กำหนด

การตีความคำว่า ความยากจน และการแปลงความยากจนออกมาเป็นสิ่งที่นับได้นั้น เป็นกระบวนการที่ไม่ได้เกิดขึ้นตามธรรมชาติ หากแต่เป็นกระบวนการที่สร้างขึ้นและถูกรอบงำโดยค่านิยม (values) ของผู้ที่มีอำนาจในการตีความหมาย เราต้องเข้าใจว่าการแปลงวัตถุประสงค์ของการทำงานให้บริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็น ด้านการศึกษา สาธารณสุข ความมั่นคง การพัฒนาเศรษฐกิจ การรักษาสังแวดล้อม การอนุรักษ์ธรรมชาติ การรักษาความยุติธรรม และอื่นๆออกมาเป็นตัวชี้วัดที่จับต้องได้นับได้นั้นเป็นกระบวนการทางการเมือง (political) หมายความว่า เป็นกระบวนการที่ต้องมีการถกเถียงโต้แย้ง (discourse) เพื่อให้เกิดการตีความและการกำหนดตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายต้องการ เพราะฉะนั้นประชาชนทั่วไปและโดยเฉพาะข้าราชการไม่ควรมองตัวชี้วัดผลการทำงานว่าเป็นสิ่งถาวรที่มีมา (a given) แต่เป็นสิ่งที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้นและทุกคนสามารถเปลี่ยนแปลงได้ถ้าคิดว่าไม่เหมาะสม โดยผ่านการถกเถียงทางการเมือง การกำหนดตัวชี้วัดผลการทำงานโดยปราศจากการเปิดเวทีหรือพื้นที่เพื่อถกเถียง ย่อมก่อให้เกิดปัญหาขึ้น ได้จากการแปลงคำศัพท์นามธรรมมาเป็นสิ่งที่เป็รูปธรรม

ยกตัวอย่างเช่นเรื่องความยากจน เราสามารถสร้างตัวชี้วัดอื่นๆได้อีกนอกจาก การมีรายได้ต่ำกว่าระดับที่กำหนด เราอาจเปรียบรายได้กับรายจ่าย หรือเปรียบรายได้กับรายจ่ายและหนี้สิน หรือเปรียบระดับการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของรายได้ หรือวัดรายได้ตามครัวเรือนแทนการวัดตามรายบุคคล หรือวัดรายได้จากมูลค่าทุกผลผลิตที่อยู่ทั้งในและนอกระบบเศรษฐกิจที่เป็นทางการ (formal economic sector) เช่นผู้หญิงคนหนึ่งอาจมีรายได้เพียงเดือนละ 2,000 บาท แต่ว่าเขาเลี้ยงลูกเอง ปลูกผักทานเอง ได้ข้าวจากนาของพ่อแม่และได้รับเนื้อสัตว์จากญาติที่ขายเนื้อในตลาดเป็นประจำเพราะเธอช่วยเลี้ยงลูกของญาติด้วย รายได้ของผู้หญิงคนนี้จะเพิ่มขึ้นถ้าคำนวณเอาผลผลิตที่แท้จริงซึ่งคือเวลาที่เลี้ยงเด็ก ผักที่ปลูกเข้า ข้าวและเนื้อสัตว์ที่ได้รับ เข้าไปด้วย จากตัวอย่างนี้จะเห็นได้ว่าปัญหาเกี่ยวกับการแปลงวัตถุประสงค์ที่เป็นนามธรรม ในที่นี้คือการลดความยากจนนั้น จะเกี่ยวกับการกำหนดตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมและรวมไปถึงการนิยามและวิธีการวัดตัวชี้วัดเหล่านั้นด้วย

ปัญหาในทางปฏิบัติที่พบในการประเมินผลการทำงานของผู้ว่าฯ CEO ที่สำคัญคือการตีความวัตถุประสงค์ของนโยบายระดับชาติจากนามธรรมให้เป็นรูปธรรม เช่น ความพยายามที่จะลดความยากจนของประชาชน รัฐบาลมีนโยบายให้คนจนมาจดทะเบียนกับทางจังหวัด พร้อมทั้งให้ระบุลักษณะของความยากจน เช่น ไม่มีที่ดินทำกิน ไม่มีที่อยู่อาศัย หรือไม่มีงานทำ ต่อมาจังหวัดจะเสนอที่อยู่ ที่ดิน หรืองานให้กับผู้ที่มาจดทะเบียน ซึ่งหลายกรณีไม่ได้ตรงกับความต้องการของผู้ที่จดทะเบียน เช่น ให้ที่ดินทำกินที่อยู่ห่างไกลชุมชนเดิม หรือเสนอที่อยู่อาศัยที่ไม่ประสงค์เป็นต้น ประชาชนบางส่วนเมื่อทราบลักษณะของความช่วยเหลือแล้ว จะไม่ประสงค์ที่จะมีชื่ออยู่ในทะเบียนคนจนอีกต่อไป จึงขอให้ทางจังหวัดเอาชื่อของคนออก รายชื่อทะเบียนคนจนของทางจังหวัดก็จะสั้นลง ซึ่งผู้ว่าฯสามารถนำมาใช้เป็นผลการทำงานได้ว่า จำนวนคนจนในจังหวัดที่ตัวเองรับผิดชอบนั้นลดลง ทั้งๆที่คนเหล่านั้นไม่ได้รับความช่วยเหลือแต่ประการใด นี่คือตัวอย่างของปัญหาการตีความ ความยากจน การตั้งและคำนิยามตัวชี้วัดความยากจน และการพยายามบิดเบือนหรือตีความตัวชี้วัดเพื่อผลงานของตัวเอง นับได้ว่าเป็นการนำเอาตัวชี้วัดมาหลอกทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่าความยากจนในจังหวัดนั้นลดลงจริง ๆ

ต่อไปนี้เป็นตัวอย่างของคำให้สัมภาษณ์อดีตผู้ว่าฯจังหวัดพังงาเรื่องการแก้ปัญหาความยากจน

“เรื่องแก้ปัญหาความยากจนนั้นจริงๆแล้วเป็นเพียงนามธรรม เอาให้จบปริญญาโททั้งประเทศก็ไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนได้ มันมีแต่จนมากจนน้อย...การแก้ปัญหาความยากจนที่ว่าลดลงนั้นจริง ๆ ก็อย่างนี้ จะยกตัวอย่าง 3 เรื่อง

1. **หนี้สิน** การขึ้นทะเบียนคนจน ตอนแรกคนที่แหกกันมาลงชื่อเยอะเพราะคิดว่ารัฐบาลจะแจกเงิน แต่พอตอนหลังเข้าใจแล้วว่าไม่ได้มีการให้เงิน แต่ให้เปลี่ยนเจ้าหนี้จากคนนอกมาเป็นธนาคาร เขาก็ไม่เอาเพราะไม่กล้าบอกว่าคิดหนี้ใคร ในที่สุดก็เอาชื่อออกจากทะเบียน พอไม่มีความประสงค์รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล ทำให้เหมือนจำนวนคนจนที่จดทะเบียนนั้นน้อยลงไป ทั้งๆที่คนยังมีระดับรายได้และหนี้สินเท่าเดิม
2. **ที่อยู่อาศัย** ก็มีปัญหาด້ายๆกันคือสิ่งที่รัฐบาลจะให้ไม่ได้ตรงตามความต้องการของเขา เช่น สร้างบ้านให้ที่บางแค เมื่ออยู่ที่บางเขน คนก็เลือกไม่เอาบ้านและในที่สุดก็ถอนชื่อออกจากรายชื่อผู้ที่ต้องการบ้าน
3. **ที่ทำกิน** คิดง่ายๆว่า ครอบครัวยุคหนึ่ง 4 พ่อแม่ลูก จะต้องมีที่ดินเท่าไรถึงจะพอทำนาเลี้ยงครอบครัว สมมุติ 10 ไร่ ค่อปี จะผลิตได้ประมาณ 10 เกวียนถ้าทำนา 2 รอบ ปกติข้าวจะเกี่ยวนละ 6,000 บาท เพราะฉะนั้นรายได้ทั้งปีจะเท่ากับประมาณ 60,000 บาท ค่าลงทุน+เครื่องจักรก็ประมาณ 30,000 บาท เพราะฉะนั้นเหลือ 30,000 บาท จะไปพออะไร เหลือใช้เดือนละไม่ถึง 3,000 บาท ค่อ 4 คน แค่มือถือก็หมดแล้ว นี่ยังไม่ได้อันนี้ถึงข้าวเสียอีก นอกจากนี้ตอนนี้ที่ดินของประเทศก็หมดแล้ว ตอนนี้มีคนที่ไม่มียี่ดินทำกินประมาณ

800,000 คน แต่มีที่ดินที่สามารถจัดสรรได้เพียง 400,000 ไร่ ตกคนละ ½ ไร่ และยังกระจุกกระจายในหลายพื้นที่ ที่ควรทำคือการเปลี่ยนอาชีพ ไปทอผ้า ไปทำอย่างอื่น เช่นตอนนี้ที่ เชียงใหม่ อ.แม่แตง ไม่มีที่ดินทำกินแล้ว จะให้ 10 ไร่ที่ปัดตานีจะไปไหม ก็ไม่มีใครอยากไป เรื่องนี้จะแก้ได้ ก็ต่อเมื่อรัฐบาลไปซื้อที่ดินควงจันทรโน่น สำหรับ จ.พังงา โหนดจะต้องหาที่เรียน ต้องหาที่ทำงาน เรื่องจัดรูปที่ดินที่เขาหลักอย่างเดียว ปัญหาที่ จ.พังงานั้นอีก 25 ปีก็ไม่หมด พังงามีพื้นที่ทั้งหมด 2,600,000 ไร่ เป็นพื้นที่ป่า 1,600,000 ไร่ และนอกป่า 1,000,000 ไร่ เพราะฉะนั้นที่อยู่กันนั้นเป็นการบุกรุกป่าทั้งสิ้น ที่เขาหลักจะจัดพื้นที่ใหม่เพื่อทำ buffer zone ก็ไม่มีใครยอมย้าย ทั้งๆที่พื้นที่ก็ไม่ได้ดี เลยทำได้เพียงการเพิ่มทางเรือการวัดความยากจนนั้น ต้องวัดที่คุณภาพชีวิต ไม่ใช่แค่ที่ตัวเลข ด.ย. เช่นในกรุงเทพ 10,000 บาท/เดือน ก็อยู่ไม่ได้ ที่สมุทรสงคราม 2,000 บาท/เดือน ก็อยู่ได้ มีผัก มีอาหารกิน” (สัมภาษณ์วันที่ 21 เมษายน 2959)

ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นจากธรรมชาติของมนุษย์ที่ตัดสินใจแบบมีเหตุผลเพื่อประโยชน์สูงสุดของตัวเอง (rational choice) ซึ่งเมื่อเป็นข้าราชการหรือนักกลางภาครัฐจะทำให้เกิดปัญหาตามที่ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (public choice) นำเสนอ นอกจากนี้มนุษย์ยังมีข้อจำกัดในการคิดแบบมีเหตุผลสูงสุด (bounded rationality) ตามแนวคิดของ Herbert Simon ด้วยเหตุผลสองประการนี้ จึงควรมีการเปิดเวทีเพื่อถกเถียงการกำหนด การนิยาม เรื่องของตัวชี้วัดผลการทำงานกับสาธารณะ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องแต่ละส่วนเป็นคานาทางความคิดของซึ่งกันและกัน และเพื่อป้องกันการใช้ตัวชี้วัดเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนเช่นเพื่อใช้โฆษณาผลงานของตัวเอง ไม่ว่าจะ เป็นในระดับชาติหรือระดับ จังหวัดก็ตาม นี่ถือว่าเป็นปัญหาในระดับปฏิบัติที่มีสาเหตุมาจากปัญหาความบกพร่องในระดับ ทฤษฎี

## 2) การตั้งเป้าประสงค์และการเก็บข้อมูลตามตัวชี้วัดเพื่อประเมินผลการดำเนินงาน (collection of performance data)

นอกจากการตีความตัวชี้วัดที่นำเสนอในข้อหนึ่งแล้วยังพบปัญหาเรื่องการตั้งเป้าประสงค์ วิธีการและขั้นตอนการเก็บข้อมูล (data) ที่บิดเบือนหรือที่ทำเพื่อผลประโยชน์ในการสร้างผลงานของตัวเอง เรื่องนี้ถือเป็นเรื่องปกติที่เมื่อใดที่เรารู้ตัวว่าถูกประเมินเราจะเห็นเลือกผลงานที่ดีที่สุด ซึ่งบางทีเป็นการนำเสนอสิ่งที่บิดเบือนที่ไม่ใช่เหตุการณ์ปกติทั่วไป เป็นการเก็บข้อมูลที่ขาดหลักความเที่ยง (reliability) และความน่าเชื่อถือ (validity)

ยกตัวอย่างนโยบายเรื่องการท่องเที่ยว ตัวชี้วัดเรื่องการท่องเที่ยวตัวหนึ่ง คือจำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้ามาเที่ยวในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดท่านหนึ่งเล่าว่า เขานับจำนวนนักท่องเที่ยว โดยการให้เจ้าหน้าที่ไปนับคนที่เดินลงจากรถประจำทางที่สถานีขนส่งประจำจังหวัด โดยไม่ได้

แยกแยะว่าผู้คนที่เหล่านั้นเป็นนักท่องเที่ยวหรือไม่ นอกจากนี้เพื่อหาตัวเลขที่สูงขึ้น ในปีถัดมาผู้ว่าฯ เลือกให้ไปนับจำนวนคนในวันตรุษจีนที่มีผู้คนเดินทางมามากเป็นพิเศษ ปรากฏว่าปีนั้นผู้ว่าฯ สามารถได้ตัวเลขของนักท่องเที่ยวได้เกินเป้าที่ตั้งไว้ถึงสองเท่า

ผู้ว่าฯอีกท่านหนึ่งเล่าว่า นับปริมาณที่เพิ่มขึ้นของการท่องเที่ยวโดย นับจำนวนทองแปะ หลังพระและก้านรูปที่ขายได้ ตัวเข้าอุทยานร.2 และจำนวนคนที่มาตลาดน้ำ โดยสวมหน้ากากกับ หน้าฝน นอกจากนี้ยังได้ต่อรองกับบริษัท Trist โดยจะนับที่จำนวนลิ้นจี่ที่คนมาซื้อในพื้นที่ให้เป็น ตัวชี้วัดเรื่องการท่องเที่ยวด้วย

อีกตัวอย่างหนึ่งคือการนับจำนวนครั้งที่ผู้ว่าฯจัดประชุมในแต่ละเรื่องที่เป็นนโยบายของ รัฐบาล ผู้ว่าฯจะมีพฤติกรรม (behavior) ที่เปลี่ยนไปเพราะตัวชี้วัดเรื่องจำนวนครั้งที่จัดประชุม กลายเป็นมากำหนดวิธีการทำงานของผู้ว่าฯ เช่นจากการที่ไม่เคยประชุมก็จะจัดประชุม แต่เนื่องจาก ตัวชี้วัดคือจำนวนครั้งที่ประชุม ซึ่งเป็นการลดทอนเอาสาระเนื้อหาของการประชุมออก และ พิจารณาเพียงจำนวนครั้งที่ประชุม จึงทำให้ผู้ว่าฯเน้นเฉพาะที่จำนวนครั้งที่จัดประชุม แทนการเน้น ผลของการประชุมหรือเนื้อหาถกเถียงในที่ประชุม อดีตผู้ว่าฯจังหวัดพังงาเล่าว่า กพร.กำหนดให้ ผู้ว่าฯจัดประชุมเดือนละ 1 ครั้งต่อ 1 ยุทธศาสตร์ เขาจึงได้วางแผนไว้เลยว่าจะประชุมเรื่องยาเสพติด 12 เดือน 12 ครั้ง เรื่องความยากจนก็ประชุม 12 เดือน 12 ครั้งเหมือนกัน โดยที่ “เนื้อหาไม่ต้องว่ากัน เอาที่ กพร.ต้องการ” และ “บางที่สาระการประชุมก็ไม่มี”

เป็นที่สังเกตว่าก่อนที่ท่านผู้ว่าฯจะมาให้สัมภาษณ์กับคณะวิจัย เขาเพิ่งเสร็จจากการประชุม ซึ่งเขากล่าวว่าเป็นการประชุมครั้งเดียวแต่มีวิธีแบ่งให้นับเป็นการประชุม 2 ครั้ง เขาพูดแสดงความ คิดเห็นอย่างตรงไปตรงมาว่าการนับจำนวนครั้งการประชุมเพื่อประเมินผลงานแบบนี้มัน “โง่” และ เขาก็จำเป็นที่จะต้องเป็นศรีธนช้ย เพื่อความอยู่รอด “ฉลาดมากก็ต้องฉลาดไป” เขากล่าวเสริม และจบ ท้ายด้วยว่าสรุปแล้ว “การทำงานก็โง่หามาด้วยกันทั้งนั้นแหละวะ” ซึ่งหมายถึงการเก็บข้อมูลเรื่อง ตัวชี้วัดผลการทำงานที่กพร. กำหนดมานั้น แต่ละคนในจังหวัดก็ช่วยกันสร้างขึ้นมามาทั้งสิ้น

เรื่องการตั้งเป้านั้นผู้ว่าฯมีอำนาจในการต่อรองกับบริษัทผู้ประเมินและกับกพร. แต่ เป้าหมายที่ตั้งขึ้นมานั้นมักไม่ใช่เป้าหมายที่ควรจะเป็น แต่มักกลับเป็นเป้าหมายที่ต่ำกว่าที่ควร เช่น เรื่องการขายสินค้า OTOP ผู้ว่าฯท่านหนึ่งเล่าว่า “เรื่องการขาย OTOP ปีที่แล้วขายได้ 400 ล้าน ปีนี้ ต้องเพิ่ม 30% ใครจะไปทำได้ เพราะฉะนั้นรายได้จาก OTOP ขายได้ 100 ผมจะรายงาน 80 แล้วปี หน้าจะบอก 90” เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่าการตั้งเป้าหมายและการรายงานข้อมูลผลการทำงานนั้น เป็นการใช้ข้อมูลที่บิดเบือนทั้งสิ้น

อีกตัวอย่างหนึ่งของกรณีการ โง่หามาด้วยกันทั้งนั้น นโยบายการประหยัดพลังงาน รัฐบาลคิด กำหนดจากค่าไฟฟ้าที่องค์กรจ่าย โดยที่ไม่ได้คิดจาก Unit ของการใช้ไฟที่แท้จริง ผู้ว่าฯท่านหนึ่ง จึงได้เปลี่ยนเป็นใช้ 2 มิเตอร์คือที่จ่ายจริงกับที่แจ้งว่าจ่าย โดยเอาเงินจากส่วนอื่นมาจ่ายที่ต้องจ่าย จริง ซึ่งคือเงินที่หาได้จากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ กับภาคเอกชน และจะรายงานรัฐบาลตามมิเตอร์

ที่จ่ายประหยัด เพื่อเป็นผลงานการประหยัดค่าไฟของจังหวัดคน ผู้ว่าฯกล่าวว่าจะให้ทำอะไรก็ได้  
ทั้งนั้น เช่นจะให้เพิ่ม Gross Provincial Product (GPP) ร้อยละ 8 ทุกปีก็ได้

“ผมก็จะหลอก กพร. ไปเรื่อยๆ....Trist นั้นไม่รู้จริง ผมก็โกหกแล้วก็ต่อรอง...และทุกปี  
กพร. จะมาปรับตัวชีวิต ผู้ว่าฯก็ฮั้วกันทุกปี”

### 3) การตีความข้อมูล (interpretation of data) กับการสรุปความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลที่ได้ กับการบริหารงาน (management)

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้ว่าฯมีพฤติกรรมการโกหก บิดเบือนข้อมูลผลการทำงานดังที่กล่าว  
ข้างต้นน่าจะมาจากการที่มีการผูกค่าตอบแทนกับผลงาน (pay for performance) ของผู้ว่าฯ แนวคิด  
นี้เป็นแนวคิดการให้ค่าตอบแทนในภาคเอกชนที่บริษัทสามารถแบ่งกำไรให้กับพนักงานได้ หรือ  
สามารถคำนวณส่วนที่พนักงานแต่ละคนทำงานให้กับบริษัทได้ชัดเจน แต่ว่าลักษณะของงาน  
บริการสาธารณะนั้นมีความสลับซับซ้อนกว่ามาก ทุกอย่างเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่ต้องจัดสรร  
จัดหา คุ้มครอง และดูแลผลประโยชน์ของประชาชน ข้าราชการมีหน้าที่ที่จะต้องให้บริการ  
สาธารณะ มิใช่ว่าถ้าทำได้มากแล้วจะต้องได้ค่าตอบแทนมาก เช่น การช่วยเหลือเกษตรกรให้  
สามารถขายผลผลิตได้นั้น ถึงจะคำนวณเป็นจำนวนเงินได้แต่ก็ไม่ใช่ว่าจะต้องจ่ายค่าตอบแทน  
ให้กับข้าราชการที่ทำงานเป็นพิเศษ มิเช่นนั้นจะขัดกับปรัชญาการบริการสาธารณะ (public service)  
ที่ไม่มุ่งหวังผลกำไร (non-profit) โดยสิ้นเชิง

งานวิชาการที่เขียนวิพากษ์การให้ค่าตอบแทนตามผลงานในภาครัฐนั้นมีอยู่มากมาย เช่น  
Patricia Ingraham (1993) O'Donnell (1998) และ Beth Asch (2001) และล่าสุดเมื่อต้นปี 2006 กพร.  
ว่าจ้างที่ปรึกษาจากสหรัฐให้มาประเมินระบบ RBM ของไทย ทีมที่ปรึกษาซึ่งนำโดย Marc Holzer  
ได้ยืนยันถึงข้อควรระวังต่างๆ ในการผูกค่าตอบแทนตามผลงานว่าเป็นสิ่งที่ควรเลิกทำเพราะมี  
ข้อเสียมากกว่าข้อดี ข้อเสียคือเช่นที่ ผู้ว่าฯท่านหนึ่งเล่าว่า

“เรื่องค่าตอบแทนสิ้นปีนั้น ทุเรศ ทั้งประเทศ ผู้ว่าฯและรองผู้ว่าฯ ได้เท่ากันหมด  
จะได้คะแนนเท่าไรไม่เกี่ยว เช่น ได้ 4.2 หรือ ได้ 5.0 ก็ได้เงินพิเศษเท่ากันตามสัดส่วน  
เงินเดือน คือกพร. โทหก.....ที่ทำงานทุกวันนี้ไม่ใช่เพราะแรงจูงใจเรื่องค่าตอบแทนพิเศษ  
แต่เพราะเพื่อป้องกันตัวเอง ไม่ให้ถูกเก็บ”

คำพูดนี้ของผู้ว่าฯสะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวการให้ผลตอบแทนตามผลงาน เหตุผล  
หลักคือ รัฐบาลไม่สามารถให้เงินเพิ่มได้เพราะงบประมาณมีจำกัด และรัฐบาลไม่ได้มีระบบการ  
ประเมินที่ดีที่น่าเชื่อถือดังที่ได้อธิบายข้างต้น นอกจากนี้ที่สำคัญที่สุดคือข้อบกพร่องทางความคิดที่  
พยายามเชื่อมผลที่เกิดขึ้นกับการทำงานของผู้ว่าฯหรือของข้าราชการในจังหวัด ทั้งๆที่ในความจริง

ผลการทำงาน (performance) ที่วัดออกมาได้นั้นนอกจากจะบิดเบือนแล้ว ยังเป็นผล (effect) ที่ไม่สามารถระบุสาเหตุ (cause) ไปที่การทำงานของผู้นำแต่เพียงสาเหตุเดียวได้อีกด้วย ข้อบกพร่องทางความคิดเหล่านี้ล้วนมีส่วนเสริมการสนับสนุนวัฒนธรรมการโกหกและการคอร์รัปชันในเชิงข้อมูล (corruption of information) ทั้งสิ้น ซึ่งจะมีแต่ทำให้ระบบการบริหารจังหวัดมีความอ่อนแอมากขึ้นเรื่อยๆ เพราะถูกกัดกินโดยระบบประเมินที่เอื้อต่อการเกิดคอร์รัปชันนี้

#### 4) การใช้ข้อมูลผลการทำงาน (usage of performance information)

จากสามประการข้างต้น สามารถกล่าวได้ว่าปัญหาเรื่องการประเมินนั้นมีตั้งแต่ความบกพร่องทางทฤษฎี การนิยามวัตถุประสงค์ที่เป็นนามธรรมให้เป็นรูปธรรมโดยเป็นการตัดสินใจแบบ Top-down เกิดการครอบงำทางความคิด ผู้นำไม่ได้รู้สึกเป็นเจ้าของระบบการประเมินเพราะตัวชี้วัดได้ถูกตัดสินใจแล้ว และเมื่อมีการผูกคำตอบแทนพิเศษและบทลงโทษ กับผลงานที่วัดได้ทำให้ผู้นำ ซึ่งเป็นคนมีเหตุผล (rational) ที่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวตน (self-interest) ทำวิธีการต่างๆเพื่อให้ได้ข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงการบริหารจังหวัดที่ประสบความสำเร็จของตน ทั้งหมดที่กล่าวนี้ทำให้เกิดปัญหาประการสุดท้าย คือการที่ไม่ได้มีการใช้ข้อมูลผลการทำงาน (performance information) มาประกอบการตัดสินใจของผู้นำแต่ประการใด ซึ่งไม่ตรงกับแนวความคิดทางทฤษฎีที่เห็นว่าข้อมูลที่ได้นั้นควรนำมาเป็น feedback เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจการบริหารองค์การ

สิ่งที่เกิดขึ้นคือการมีข้อมูลผลการทำงานที่ไม่ได้ใช้ กลายเป็นข้อมูลขยะ (junk information) ที่ไม่ได้มีการจัดการที่เป็นระบบ ข้าราชการทั้งในจังหวัดและข้าราชการส่วนกลาง รวมถึง กพร.และบริษัทเอกชนที่ร่วมประเมินต่างจมอยู่กับกองเอกสาร ที่เกี่ยวกับตัวชี้วัดและผลการทำงาน ทั้งๆที่เอกสารเหล่านี้ไม่ได้ช่วยให้เกิดการบริหารที่ดีขึ้นแต่อย่างใด เพราะไม่ได้มีการนำข้อมูลเหล่านี้มาใช้ตัดสินใจเรื่องงบประมาณ เรื่องแนวนโยบาย หรือเรื่องทิศทางการพัฒนา ทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัดแต่อย่างใด การตัดสินใจเรื่องการบริหารส่วนใหญ่อังเป็นลักษณะที่เป็นการเมือง (political) เป็นการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างกลุ่ม มากกว่าเป็นการตัดสินใจบนฐานข้อมูล (information) ดังที่การบริหารแบบมีเหตุผล (rational management) ได้คาดหวังไว้



#### 4.2 มิติด้านยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคความยากจน

จากการศึกษา พบว่า แผนยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคความยากจนบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ในด้านตัวชี้วัดที่ชัดเจน เช่น มิติด้านการแก้ไขปัญหาคคนจนภายใต้เกณฑ์จปฐ. ที่ระบุว่า คนจนคือ ผู้ที่มีราย ใ้ต่ำกว่า 20,000 บาทต่อคนต่อปี และนโยบายประชานิยมซึ่งรัฐบาลได้ ขับเคลื่อนและนำไปสู่ “การปฏิบัติการแก้จน” ได้บรรลุตามเป้าหมายที่สร้างเกณฑ์การชี้วัดเช่นกัน ดังกรณีการจดทะเบียนคนจนและการจัดการวานแก้จน กองทุนหมู่บ้าน โครงการหนึ่งผลิตภัณฑ์ หนึ่งตำบล โครงการ SML ฯลฯ ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้ได้เลือกเป็นมิตินในการศึกษา

แต่อย่างไรก็ดี ภายใต้ความสำเร็จตามเกณฑ์ชี้วัดดังกล่าว ได้เกิดคำถามต่อเกณฑ์การชี้วัด เหล่านี้ เช่น กรณีการแก้ไขปัญหาคความยากจน ที่ใช้เกณฑ์จปฐ. เป็นการลดทอนปัญหาคความยากจน ของชาวบ้านในมิตินอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาขนาด ใหญ่ของรัฐ ปัญหาคความขัดแย้งในการใช้และปกป้องฐานทรัพยากรของชุมชน ฯลฯ ซึ่งการแก้ไข ปัญหาคความยากจนในมิตินเช่นนี้เรียกร้องการเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐ ภาคธุรกิจ และชุมชน ความยากจนจะหายไปเกี่ยวข้องกับอำนาจของชุมชน กลุ่ม องค์กรของชาวบ้าน ปัญหา การเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากรในพื้นที่จังหวัด

เมื่อพิจารณาในแง่มุมเช่นนี้ จะพบได้อย่างชัดเจนว่า มีปัญหาดังแต่โครงสร้างการบริหาร และกระบวนการบริหารของผู้ว่า CEO เพราะภายใต้โครงสร้าง กบจ. แทบจะไม่มีที่ทางให้กับภาค ประชาสังคม ชาวบ้านในชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการฯ หรือมีก็เพียงส่วนเสี้ยวเล็กน้อย ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับกลุ่มองค์กรชาวบ้าน องค์กรประชาชนที่ขับเคลื่อนเพื่อแก้ไขปัญหาคที่ตนเอง เผชิญ ในด้านกระบวนการบริหารก็พบในทำนองเดียวกันว่า กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ จังหวัดและการปฏิบัติการของแผนฯ อำนาจการวางแผนยังอยู่ที่ส่วนของระบบราชการ อาจกล่าวได้ ว่า มีบูรณาการในระดับหน่วยราชการกันเอง และบูรณาการระหว่างหน่วยงานราชการกับภาคธุรกิจ อยู่บ้าง แต่การบูรณาการทั้ง 2 ภาคกับภาคประชาสังคมไม่เกิดขึ้นแต่อย่างใด

ดังนั้น ประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือการบริหารแบบเครือข่าย ซึ่งเป็น เป้าหมายสำคัญของการบริหารจังหวัดผู้ว่า CEO จึงยังไม่เกิดขึ้นในเชิงการปฏิบัติการ ยังไม่มี ช่องทาง กลไก หรือเวทีการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกระบวนการวางแผน ยุทธศาสตร์จังหวัด ผู้บริหารระดับจังหวัดยังไม่สะท้อนวิธิติดให้เกิดการวางแผนระดับชุมชนและ พัฒนาเข้ามาเชื่อมต่อกับแผนยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งจะพบว่า ในระดับพื้นที่จังหวัดมีการขับเคลื่อน เรื่องแผนชุมชนทั้งในส่วนขององค์กร กลุ่มเครือชาวบ้าน และการสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ เรื่องการจัดทำแผนชุมชนโดยองค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานราชการ (ดังเช่น โครงการนำร่องของ สภาพัฒน์)

ภายใต้โครงสร้างการบริหารและกระบวนการบริหารแบบใหม่ที่เกิดขึ้นจึงสามารถบรรลุเป้าหมายการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล เช่น นโยบายประชานิยม (ภายใต้เกณฑ์ชีวิตที่ถูกลดทอนดังที่กล่าวมาแล้ว) ยุทธศาสตร์หลักของรัฐบาลเรื่องการส่งเสริมการท่องเที่ยว การผลักดันโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ฯลฯ การใช้งบประมาณและการบริหารการคลังที่เปลี่ยนแปลงภายในแนวคิดการบริหารแบบใหม่ดังกล่าวนี้สามารถรับใช้ทิศทางดังกล่าวได้เป็นอย่างดี แต่ไม่ได้นำมาสู่การแก้ไขปัญหาความยากจน ปัญหาความขัดแย้งที่ภาคประชาสังคมเผชิญอยู่ ภายใต้บริบทการบริหารงานภายใต้วิสัยทัศน์ว่า CEO จึงไม่ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านรูปแบบ ลักษณะการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาชนซึ่งเป็นรากเหง้าปัญหาที่สำคัญที่นำมาสู่ปัญหาความยากจนของผู้คนในพื้นที่จังหวัดต่าง

ทั้งหมดนี้คือผลการวิเคราะห์การเก็บข้อมูลของคณะวิจัย โดยอาศัยกรณีของจังหวัดพังงา และจังหวัดภูเก็ตเป็นหลัก เพื่อความสมบูรณ์ ขันต่อไปควรศึกษามุมมองของบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมการประเมิน และข้าราชการที่มีหน้าที่ติดตามและประเมินจากส่วนกลางด้วย กล่าวโดยสรุประบบการประเมินการบริหารงานของผู้ว่าฯ นั้นยังมีข้อที่ต้องปรับปรุงอีกหลายประการ นักวิชาการควรช่วยกันวิพากษ์ระบบนี้ทั้งในระดับทฤษฎีและในระดับปฏิบัติ เพื่อหาหนทางลดช่องทางการคอร์รัปชัน การสิ้นเปลืองทรัพยากรของส่วนรวม และเพื่อปรับปรุงการให้บริการสาธารณะในระดับจังหวัดให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บรรณานุกรม

### เอกสารอ้างอิงที่เกี่ยวข้อง

- ข่าวเศรษฐกิจ, ปีที่ 20 ฉบับที่ 875 11-17 ส.ค.2548 (หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นรายปักษ์-ผู้วิจัย)
- ประกาศ ปั่นคบแต่ง การประเมินผลโครงการหนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล โดยคณะกรรมการภาคประชาชนตรวจสอบนโยบายความยากจนและสังคม, 2548
- มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต. การศึกษาทัศนคติ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการที่มีต่อการให้บริการ ของ “จังหวัดภูเก็ต” , 2547
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2548
- “สวนดุสิต โพล” มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต. รายงานฉบับสมบูรณ์เรื่อง “ความพึงพอใจของผู้รับบริการที่มีต่อการให้บริการ ของ “จังหวัดภูเก็ต” , 2547
- สำนักงานก.พ.ร.. คำรับรองการปฏิบัติราชการของกลุ่มจังหวัดและจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2548
- สำนักงานก.พ.ร.. คำรับรองการปฏิบัติราชการของกลุ่มจังหวัดและจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2548
- สำนักงานก.พ.ร.. คำรับรองการปฏิบัติราชการ จังหวัดพังงา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2548
- สำนักงานก.พ.ร.. คำรับรองการปฏิบัติราชการ จังหวัดภูเก็ต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2548
- สำนักงานจังหวัดภูเก็ต กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด. รายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของจังหวัดภูเก็ต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2548
- สำนักงานจังหวัดภูเก็ต กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด. รายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของจังหวัดภูเก็ต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2547
- สำนักงานจังหวัดภูเก็ต. แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (พ.ศ. 2548 – 2551) จังหวัดภูเก็ต
- สำนักงานจังหวัดภูเก็ต. กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด. แผนยุทธศาสตร์จังหวัดภูเก็ต ปี 2546
- สำนักงานจังหวัดภูเก็ต. กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด. แผนยุทธศาสตร์จังหวัดภูเก็ต ปี 2547
- สำนักงานจังหวัดภูเก็ต. กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด. แผนยุทธศาสตร์จังหวัดภูเก็ต ปี 2548
- สำนักงานจังหวัดภูเก็ต. กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดผลการดำเนินงานผู้ว่า CEO ปี 2547
- สำนักงานจังหวัดภูเก็ต. กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดผลการดำเนินงานผู้ว่า CEO ปี 2548
- เอกสารแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (พ.ศ.2548 – 2551) จังหวัดพังงา

## รายนามผู้ให้สัมภาษณ์

### การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญกรณีกรณีจังหวัดพังงา

- ระหว่างวันที่ 18 – 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2548

1. จิต ผสมพงษ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดพังงา
2. ชุมศรี กัมพลานนท์, เสมียนตราจังหวัดพังงา
3. ภัทรกัญญา ชูวงศ์, เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 7 สำนักงานจังหวัดพังงา

- ระหว่างวันที่ 14 – 30 กันยายน พ.ศ. 2548

4. กฤษ ศรีฟ้า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
5. อนุวัฒน์ เมธีวิบูลย์วุฒิ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดพังงา
6. หัวหน้าส่วนปกครอง – คุณไพฑูรย์ ไวยฉาย
7. นายกองค้ำการบริหารส่วนจังหวัด – คุณบำรุง ปิยนามวานิช
8. นายกองค้ำการบริหารส่วนตำบลบางม่วง – คุณชัยณรงค์ ท่าแร่
9. อดีตนายกองค้ำการบริหารส่วนตำบลเกาะพระทอง - คุณวิจิต ภู่เจริญ
10. รองนายกเทศมนตรีเมืองตะกั่วป่า – คุณศรีวรินทร์ โลหะกุล
11. หัวหน้าฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย – คุณจำลอง มาบำรุง
12. นายอำเภอตะกั่วป่า – คุณชลอศักดิ์ วานิชย์เจริญ
13. นายอำเภอกระบุรี – คุณสุรัตน์ อัครวิโรจน์กุล
14. ปลัดอาวุโสอำเภอท้ายเหมือง – คุณวินัย ณ ตะกั่วทุ่ง
15. คุณธวัช นิรมิตวโรคม, ประธานชมรมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (สมาชิกกบจ.)

- วันที่ 21 เมษายน พ.ศ.2549

-อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดพังงา – นายอนุวัฒน์ เมธีวิบูลย์วุฒิ

### การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญกรณีจังหวัดภูเก็ต

-ระหว่างวันที่ 20-23 กรกฎาคม พ.ศ. 2548

1. ธนู แนนเนียน, นักพัฒนาองค์กรพัฒนาเอกชน มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพันธุ์พืช
2. พิเชษฐ์ ปานคำ, นักพัฒนาองค์กรพัฒนาเอกชน, ที่ปรึกษาเครือข่ายประมงพื้นบ้านอ่าวพังงา
3. สนิท มาสเสมอ, ประธานกลุ่มอนุรักษ์บ้านป่าคอก ต.ป่าคอก อ.ถลาง จ.ภูเก็ต
4. จรุง ราชพล, กลุ่มอนุรักษ์บ้านป่าคอก ต.ป่าคอก อ.ถลาง จ.ภูเก็ต
5. เฉษฐา แนนเนียน, ผู้ใหญ่บ้าน ม.1 ต.เกาะแก้ว อ.เมือง จ.ภูเก็ต

-ระหว่างวันที่ 21-23 สิงหาคม 2548

4. แนบ สีนทอง. พัฒนาการจังหวัดภูเก็ต
5. นิรันดร์ กัลยาณมิตร รองผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต
6. มนัส หนูรัมย์. เลขานุการผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต
7. วีระวัฒน์ จันทร์เพ็ญ. นายอำเภอเมืองภูเก็ต
8. ทวีชา ไชยทอง. จำจังหวัด สำนักงานจังหวัดภูเก็ต

-ระหว่างวันที่ 18-20 กันยายน 2548

9. สุริยัน ณรงค์กุล, สำนักงานจังหวัดภูเก็ต, สัมภาษณ์, 18 กันยายน 2548

-ระหว่างวันที่ 28-30 เมษายน 2549

10. เสม ภาระนาม, ผู้ใหญ่บ้าน บ้านมาลา ม.8 ต.ป่าคอก อ.กลาง จังหวัดภูเก็ต
11. สุโรมาน ช่อทิพย์, ชาวบ้าน ม.9 บ้านอ่าวกึ่ง ต.ป่าคอก อ.กลาง จ.ภูเก็ต
12. ทิวานาแก้ว, ประธานกองทุนหมู่บ้าน ม.8 ต.ป่าคอก อ.กลาง จ.ภูเก็ต

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย