



บทที่ 2

พัฒนาการของการบริหารราชการไทย ผู้การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ แนวคิดทฤษฎี และผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการบริหารงานแบบบูรณาการ ถือเป็นนโยบายสาธารณะที่รัฐตั้งใจให้เกิดขึ้น เป็นแนวคิดที่สนองตอบต่อนโยบายการบริหารงานของรัฐบาล เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการในท้องถิ่น ซึ่งนโยบายดังกล่าวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานจากรูปแบบเดิมเป็นรูปแบบใหม่ ซึ่งรัฐบาลคาดว่าน่าจะเกิดประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น เป็นการกระจายอำนาจ ลดขั้นตอนการสั่งการและทำให้การปฏิบัติงานมีความคล่องตัว รวมทั้งก่อให้เกิดการตรวจสอบ การควบคุม และแก้ปัญหา อย่างใกล้ชิด ดังนั้น นโยบายต่าง ๆ เหล่านี้จึงมีผลกระทบต่อวิธีการบริหารงานแบบเดิม รวมทั้งบุคลากร ผู้ปฏิบัติงาน จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน ให้สอดคล้องกับวิธีการปฏิบัติแบบใหม่ ดังนั้น การวิจัยเรื่องปัญหาของการบริหารงานแบบบูรณาการ : ศึกษากรณีอุตสาหกรรมท่องเที่ยวประเภทสปา ในเขตอำเภอชะอำและหัวหิน ตามโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ในเขตอำเภอชะอำ และอำเภอหัวหิน ครั้งนี้จะได้ใช้แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. แนวความคิดการบริหารราชการแผ่นดินของไทย เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจให้ผู้อ่านทราบถึงความเป็นมา และลักษณะการบริหารราชการแผ่นดินของไทย
2. แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ เพื่อยืนยันในความเป็นนโยบายสาธารณะของการใช้นโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และความเป็นนโยบายสาธารณะของนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ในกรณีศึกษาอุตสาหกรรมสปาซึ่งจะมีผลกระทบต่อพลเมืองทั่วประเทศ
3. แนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อศึกษาและนำไปจรรยาในการปฏิบัติตามนโยบายให้ประสบผลสำเร็จมาศึกษาเพื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลที่ได้จากพื้นที่กรณีศึกษา
4. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานแบบผู้ว่า CEO และ หลักการว่าด้วยการนำระบบบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) มาประยุกต์ใช้เพื่อตรวจสอบว่าการบริหารราชการของสองจังหวัดกรณีศึกษาเป็นไปตามหลักในการปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือไม่

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบ

เพื่อความเข้าใจในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทย ผู้วิจัยได้นำโครงสร้าง รายละเอียด รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน เพื่ออธิบายภาพรวมดังต่อไปนี้

การบริหารราชการแผ่นดินของไทย

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน เป็นไปตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534) ประกอบด้วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

1. การบริหารราชการส่วนกลาง

รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ที่มีหน้าที่เข้ามาบริหารประเทศและกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ จะมีอำนาจและใช้อำนาจเพื่อบริหารและจัดการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ หน่วยงานซึ่งถือเป็นกลไกของรัฐบาล จะต้องนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ ก็คือ กระทรวง ทบวง กรม และการบริหารราชการของส่วนกลาง บางตำราวมกันเรียกว่า เป็นการรวมอำนาจ (Centralization)

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง กำหนดให้มีส่วนราชการดังนี้

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (3) ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (4) กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรี

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 5 กำหนดไว้ว่า “สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี กิจการเกี่ยวกับการทำงานประมาณแผ่นดินและราชการอื่นตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้ ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรี หรือส่วนราชการซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือราชการอื่น ๆ ซึ่งมีใ้ได้อยู่ภายในอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ...”

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวงและยังมีบทบาทเป็นแหล่งประสานการบริหารงานระดับชาติด้วย นอกจากนี้ยังอาจกล่าวได้ว่า สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นศูนย์ที่ปรึกษาของรัฐบาลที่จะช่วยสนับสนุนการตัดสินใจและวางนโยบายต่าง ๆ ให้ถูกต้องรอบคอบยิ่งขึ้น

การจัดระเบียบราชการในกระทรวงหรือทบวง

ระเบียบราชการของกระทรวง มีดังนี้

- (ก) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี
- (ข) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (ค) กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

- (1) จังหวัด
- (2) อำเภอ

จังหวัด

(1) ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล

(2) ในจังหวัดนั้น ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอและจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทย

(3) ในจังหวัดหนึ่งนอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดและมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้นในจังหวัดนั้น

(4) ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคนตามผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าทำการอัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจจังหวัด หรือผู้กำกับการตำรวจจังหวัด แล้วแต่กรณี และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวง ทบวง ต่าง ๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทยซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดกระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคน เป็นกรรมการจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 50 บัญญัติไว้ว่า “ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัด” ดังนี้

(1) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

(2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา รับผิดชอบ

สำนักงานจังหวัดทำหน้าที่เป็น “คณะทำงาน” ในงานด้านนโยบายและแผน ตลอดจนปฏิบัติงานด้านเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด อาจกล่าวได้ว่าสำนักงานจังหวัดเป็นศูนย์ประสานงาน หรือศูนย์อำนวยการของจังหวัดนั่นเอง

ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตั้งขึ้น ตัวอย่างเช่น สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานป่าไม้จังหวัด เป็นต้น (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2542 : 111-113)

อำเภอ

อำเภอเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด การตั้ง ยุบ เปลี่ยนเขตอำเภอ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา สำหรับการจัดระเบียบราชการของอำเภอที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

(1) ในอำเภอหนึ่งมีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

(2) ในอำเภอหนึ่งนอกจากจะมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบแล้ว ให้มีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำ ให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอและมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัด กระทรวง ทบวง กรมนั้นในอำเภอ

(3) ให้แบ่งส่วนราชการของอำเภอดังนี้

(ก) สำนักงานอำเภอมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ

(ข) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น ๆ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

ตำบลและหมู่บ้าน

ตำบล การจัดตั้งตำบลตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ระบุไว้ว่าหลายหมู่บ้านรวมกันราว 20 หมู่บ้าน ให้จัดตั้งเป็นตำบลหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาจัดตั้งตำบลและกำหนดเขตตำบลแล้วรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ความเห็นชอบก็ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งตำบล

การจัดระเบียบปกครองตำบล

(1) กำนัน

ในตำบลหนึ่ง มีกำนันคนหนึ่งซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น กำนันมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย แต่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการเพราะกำนันมิได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน หมวดเงินเดือน แต่ได้รับเงินตอบแทนตำแหน่งกำนัน อันไม่ถือว่าเป็นเงินเดือน

กำนันเป็นผู้ได้รับเลือกจากราษฎรในตำบลนั้น โดยเลือกจากผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน

กำนันมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบลคืออาญาตรวจตราดูแลและรักษาสัตว์ที่เป็นสาธารณประโยชน์

(2) แพทย์ประจำตำบล

ในตำบลหนึ่ง มีแพทย์ประจำตำบลซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ในวิชาแพทย์

แพทย์ประจำตำบลมีอำนาจหน้าที่ร่วมประชุมกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ร่วมมือในการจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล และตรวจตราความไข้เจ็บที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรในตำบลนั้น

(3) สารวัตรกำนัน

ในตำบลหนึ่งให้มีสารวัตรสำหรับเป็นผู้ช่วยกำนัน 2 คน โดยกำนันเป็นผู้คัดเลือกด้วยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

หมู่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งหมู่บ้าน ขึ้นใหม่ว่าบ้านหลายบ้านที่อยู่ในท้องที่หนึ่ง ซึ่งควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ ให้จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งโดยถือเอาจำนวนราษฎรประมาณ 200 คน หรือจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้าน ถ้าเป็นท้องที่ที่มีราษฎรตั้งบ้านเรือนกระจายอยู่ห่างไกลกันถึงจำนวนจะน้อย

การจัดระเบียบการปกครองหมู่บ้าน

(1) ผู้ใหญ่บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่ง ให้มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งซึ่งได้รับเลือกโดยราษฎรในหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้านนั้น และมีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ

(2) ผู้ช่วยผู้ใหญ่

ในหมู่บ้านหนึ่ง ให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง หมู่บ้านละ 2 คน เว้นแต่หมู่บ้านใดมีความจำเป็นต้องมีมากกว่า 2 คน ให้ขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย ในหมู่บ้านใดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ก็ให้มีได้ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร

(3) คณะกรรมการหมู่บ้าน

ในแต่ละหมู่บ้าน ให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กับผู้ซึ่งราษฎรเลือกตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนตามที่นายอำเภอจะเห็นสมควรแต่ไม่น้อยกว่า 2 คน

คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านจะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ การใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้กับประชาชนโดยตรง

การกระจายอำนาจ เป็นการให้แก่ท้องถิ่น ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจของตนเอง

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มีอยู่ 2 ระบบ คือ

(ก) ระบบทั่วไปที่ให้แก่ท้องถิ่นทั่วไป ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(ข) ระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่งซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบคือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่น

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ได้แก่ ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดภารกิจระหว่างรัฐกับการบริหาร ราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่น และความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมกำกับดูแล

1. ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดภารกิจระหว่างภารกิจของรัฐ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2539 : 1-2) ได้จำแนกภารกิจออกเป็น 3 ประเภทคือ

1) ภารกิจทางปกครอง

ภารกิจทางปกครองนั้น ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การอำนวยความสะดวก ฯ

ภารกิจประเภทนี้เป็นภารกิจโดยแท้ของรัฐ ซึ่งโดยทั่วไปรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเอง

2) ภารกิจทางเศรษฐกิจ

ภารกิจทางเศรษฐกิจนั้น ได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม เช่น การขนส่ง การเดินรถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข การไฟฟ้า การประปา ฯ

ภารกิจประเภทนี้รัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการเองโดยผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรืออาจมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐได้

3) การกิจทางสังคม

การกิจทางสังคมนั้นได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางสังคม เช่น การให้บริการ การศึกษา การรักษาพยาบาล การสาธารณสุข การกีฬา การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ

การกิจประเภทนี้รัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรืออาจมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐก็ได้

2. การกิจของท้องถิ่น

การกิจของท้องถิ่นเกิดขึ้นจากลักษณะของสภาพชุมชนเอง โดยภารกิจดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่รัฐไม่สามารถเข้าไปสอดส่องดูแลได้โดยทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งโดยลักษณะของภารกิจก็เป็นเรื่องของความต้องการเฉพาะแต่ละชุมชน เช่น การรักษาความสะอาด การกำจัดขยะมูลฝอย การให้มีน้ำสะอาด ตลาด โรงฆ่าสัตว์ สุสาน ฌาปนสถาน ฯลฯ

3. ความสัมพันธ์ในเชิงควบคุมกำกับดูแล

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ที่การควบคุมกำกับ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจโดยปราศจากการควบคุมกำกับย่อมทำให้รัฐเดียวไม่สามารถดำรงตนอยู่ได้

การควบคุมกำกับนั้นแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ การควบคุมกำกับโดยตรง และการควบคุมกำกับโดยอ้อม

(1) การควบคุมกำกับโดยตรง

การควบคุมกำกับโดยตรงยังแยกออกเป็น 2 กรณีด้วยกันคือ

(ก) การควบคุมกำกับตัวบุคคลหรือองค์กร

การควบคุมตัวบุคคลหรือองค์กรเป็นการควบคุมสถานภาพทางกฎหมายของคณะบุคคล หรือบุคคลคนเดียวที่อยู่ในรูปของคณะบุคคล (เช่น คณะเทศมนตรี สภาเทศบาล นายกเทศมนตรี) อย่างเช่นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้

(ข) การควบคุมกำกับการกระทำ

การกระทำที่สำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ ได้แก่ การให้ความเห็นชอบต่องบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่น การสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง

(2) การควบคุมกำกับโดยอ้อม

การควบคุมกำกับโดยอ้อมแยกออกเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ

(ก) การให้เงินอุดหนุน

การให้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการควบคุมกำกับโดยทางอ้อมประการหนึ่ง ทุกปีรัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

(ข) การใช้สัญญามาตรฐาน

การจัดทำสัญญาต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดว่าจะต้องทำตามแบบที่อยู่ในส่วนที่แนบท้ายระเบียบ และการเปลี่ยนแปลงสัญญาจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากอัยการจังหวัด

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2534 : 32-33) ได้ให้คำอธิบายไว้ว่าการควบคุมกำกับเป็นเรื่องของนิติบุคคล 2 นิติบุคคล ผู้มีอำนาจควบคุมกำกับไม่ได้มีอำนาจเหนือองค์กรที่ถูกควบคุมกำกับดังเช่นที่ผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา โดยหลักแล้วผู้มีอำนาจควบคุมกำกับไม่มีอำนาจที่จะตั้งเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งของผู้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ เว้นแต่จะมีกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง

เหตุผลที่มีการบัญญัติให้การควบคุมกำกับต่างกับการบังคับบัญชาก็เพราะว่าการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนท้องถิ่นนั้นต่างกับการปกครองส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลางมาก หลักเกณฑ์ที่สำคัญของการกระจายอำนาจก็คือการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้ตัดสินใจด้วยตนเอง มีการปกครองด้วยตนเอง การใช้ระบบการบังคับบัญชาเหนือองค์กรกระจายอำนาจจึงเท่ากับทำลายระบบการกระจายอำนาจไปในตัวนั่นเอง ดังนั้นจึงต้องจัดความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นกิจการใดที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นงานของท้องถิ่น ท้องถิ่นก็ย่อมจะสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเองการควบคุมกำกับควรจะอยู่ในขอบเขตโดยพิจารณาแต่เพียงว่าท้องถิ่นทำกิจการในขอบอำนาจของตนหรือไม่ ละเมิดกฎหมายหรือไม่ กรณีเช่นนี้มีได้หมายความว่าส่วนกลางจะไม่สามารถควบคุมดุลพินิจของส่วนท้องถิ่นได้ การควบคุมกำกับนอกจากจะสามารถควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองของท้องถิ่น แล้วยังสามารถควบคุมดุลพินิจของท้องถิ่นได้ด้วย แต่การควบคุมดุลพินิจจะมีได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น

ปรัชญาและแนวคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการบริหาร และจัดสรรอำนาจในการปกครองที่ประเทศต่างๆ ใช้โดยทั่วไปมีอยู่ 3 ลักษณะ ได้แก่ หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และ หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539 : หน้า 16)

หลักการรวมอำนาจการปกครอง (ประยูร กาญจนกุล, 2523 : 30-38) หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ของรัฐ โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา หรืออาจกล่าวโดยสรุป คือ มีการรวมอำนาจการปกครองทั้งหมดเข้าไว้ในส่วนกลาง และการใช้อำนาจการปกครองนั้นกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางทั้งสิ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานการปกครองทั่วทั้งประเทศ และรักษาไว้ซึ่งเอกภาพในการปกครองรวมทั้งความมั่นคงปลอดภัยของประเทศเป็นสำคัญ

หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (ประยูร กาญจนกุล, 2523 : 37-40) สืบเนื่องมาจากการบริหารราชการตามหลักการรวมอำนาจการปกครองมีอุปสรรคในด้านที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ได้ทั่วถึง ตลอดจนทำให้เกิดความล่าช้าในด้านการปฏิบัติราชการ จึงมีวิธีการขยายหลักการรวมอำนาจการปกครองด้วยหลักการแบ่งมอบอำนาจการปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาคเพราะการรวมอำนาจการปกครองนั้นไม่จำเป็นต้องส่งมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการทุกอย่างไว้ที่ส่วนกลางแห่งเดียว อาจมอบอำนาจการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางซึ่งได้ส่งออกไปประจำยังท้องที่ต่างๆ ในส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางต้องวางระเบียบแบบแผนเพื่อให้ถือปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และส่งมอบอำนาจที่จะสั่งการขั้นที่สุดเอาไว้ จึงจะทำให้การบริหารงานในเขตการปกครองต่างๆ เป็นไปอย่างเดียวกัน

หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (ประยูร กาญจนกุล, 2523 : 42-45) หมายถึงการกระจายอำนาจในทางปกครองจากส่วนกลางบางอย่างโอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำ ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

- มีการจัดตั้งองค์กรนิติบุคคลเพิ่มจากส่วนกลาง และมีหน้าที่ การบริหารงบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหากโดยไม่ขึ้นกับส่วนกลาง ส่วนกลางมีภาระเพียงควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายเท่านั้น

- มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

- มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร
- มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น อันมาจากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุนจากรัฐ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ

แนวคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองและบริหารตัวเองนั้น มีความสัมพันธ์อย่างมากกับแนวคิดในการกระจายอำนาจในการปกครอง (Decentralization) เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่างๆ ได้ โดยมีความเป็นอิสระ (autonomy) ปลอดภัยจากการชี้นำของรัฐบาล ที่สำคัญสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ ดังนั้น แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้มีอิสระในการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมทางการบริหาร มีสิทธิมีเสียงในการเลือกตั้งผู้บริหารเอง อันเป็นรากฐานและวิถีทางประชาธิปไตย

หลักการทั่วไปในการจัดระเบียบของประเทศ หรือที่เรียกว่าการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่นิยมใช้ที่สำคัญๆ มี 2 แบบ

แบบแรก ประเทศที่มีรูปแบบแห่งรัฐเป็นรัฐรวม (Union State) เช่น สหรัฐอเมริกา เยอรมันฯ มักใช้หลักสำคัญอยู่ 2 แบบ ได้แก่ หลักการรวมอำนาจ (Centralization) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

แบบที่สอง ประเทศที่มีรูปแบบแห่งรัฐเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่น ฝรั่งเศส ไทย ญี่ปุ่น นิยมใช้หลักการสำคัญ 3 แบบ ได้แก่ หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจ

หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย (โกวิทย์, 2544: หน้า 237-242)

แบ่งได้เป็น 3 ส่วน ได้แก่

1. การบริหารราชการส่วนกลาง ยึดหลักการรวมอำนาจ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ
2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ยึดหลักการแบ่งอำนาจ ได้แก่ จังหวัด อำเภอ
3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ยึดหลักการกระจายอำนาจ ปัจจุบันมี 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษคือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

หลักการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ความหลากหลาย การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แต่ละรูปแบบ อาจมีความแตกต่างทั้งในด้านความเจริญ จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ และทรัพยากร
2. ต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ภายใต้กฎหมายและขอบเขตแห่งการปกครองแบบรัฐเดี่ยว
3. มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ
 - สิทธิที่จะตราข้อบังคับหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่บังคับกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ข้อบังคับตำบล เทศบาลบัญญัติ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น
 - สิทธิที่เป็นหลักในการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่
4. มีองค์กรในการบริหารและปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นแบ่งเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครอง (Participation) ซึ่งเกิดจากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีแก้ปัญหาของตนเองอย่างแท้จริง

องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประกอบไปด้วย 9 ประการคือ

1. มีองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล คือ มีอำนาจกระทำการเสมือนหนึ่งเป็นบุคคล เช่น กระทำนิติกรรมสัญญา เป็นต้น
2. มีสภาและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น
3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
5. มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
7. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
8. มีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท
9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

พ.ศ. 2535 รัฐบาลขณะนั้นนำโดย นายชวน หลีกภัย มีนโยบายในการกระจายอำนาจซึ่งสอดคล้องกับกระแสหลักของโลกไปสู่ท้องถิ่น จึงมีตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลรูปแบบในปัจจุบันนั้นได้ยกฐานะมาจากสภาตำบล โดยมีเงื่อนไขทางด้านฐานะทางการเงิน การคลังเป็นหลัก คือสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้

กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล รวม 4 ครั้ง ดังนี้

- ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2538 จำนวน 618 แห่ง ภายหลังเหลือ 617 แห่ง
- ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2539 จำนวน 2,143 แห่ง
- ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2540 จำนวน 3,637 แห่ง
- ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2543 จำนวน 350 แห่ง

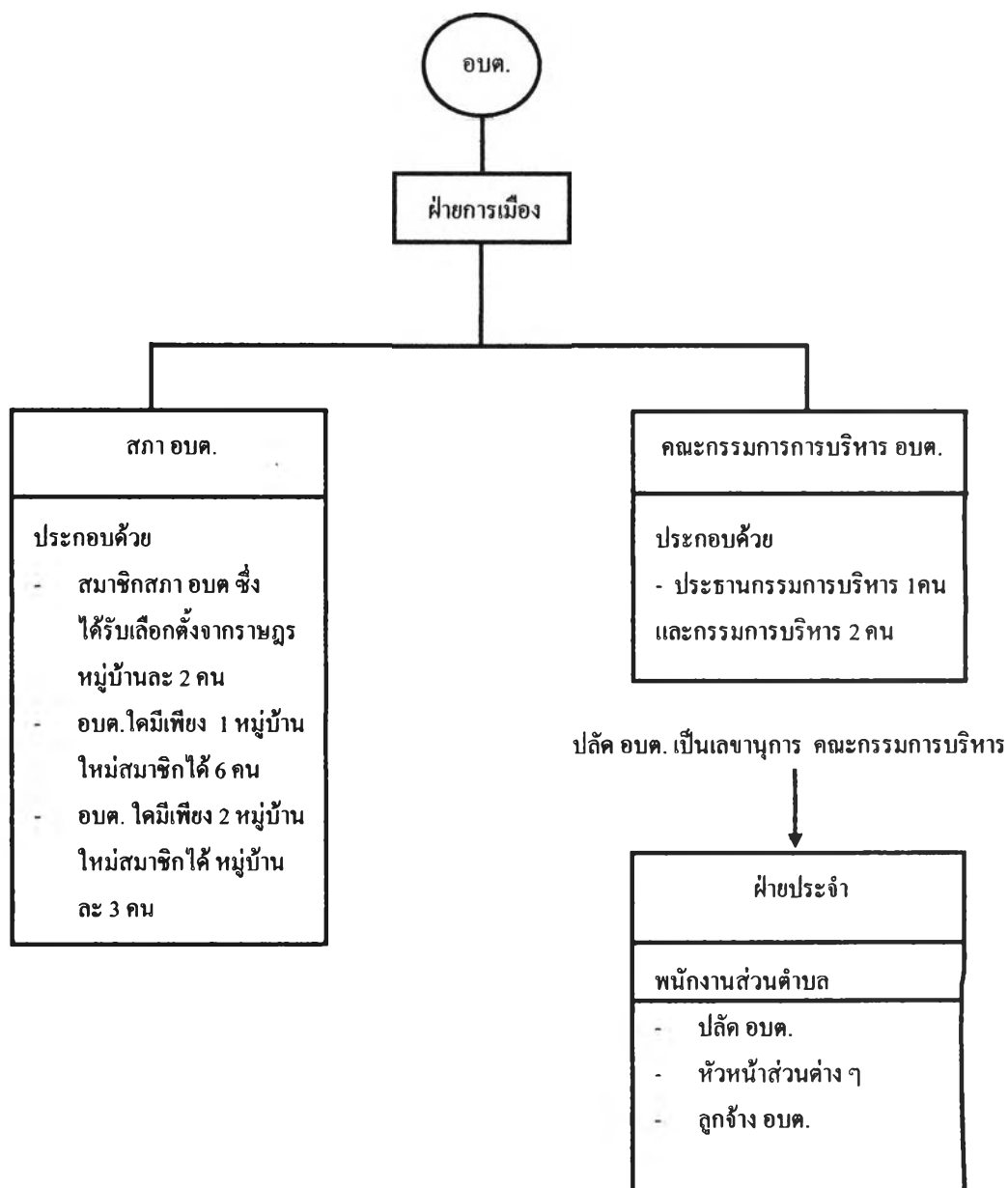
ปัจจุบันเหลือรวมทั้งสิ้น 6,747 แห่ง

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ปัจจุบัน (พ.ศ. 2545) แบ่งออกเป็น 2 ส่วน

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบไปด้วยสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

2. กรรมการบริหาร จำนวน 3 คน ประกอบไปด้วยประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหาร 2 คน มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม คือ เลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล



ภาพที่ 1 แสดง โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา: โกวิทซ์ พวงงาม.2544:หน้า 242

เขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อมีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 40) ซึ่งเขตพื้นที่ที่ต้องไม่ซ้ำกับสภาตำบล เทศบาลหรือสุขาภิบาล (ในขณะนั้น) ต่อมาสุขาภิบาลได้ยกฐานะเป็นเทศบาลทุกแห่ง

บทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาท อำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66) อำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ (มาตรา 67)

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ กำจัดมูลฝอยและสิ่ง

ปฏิญญา

3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ที่อาจทำได้ (มาตรา 68) อีก 13 ข้อ

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

12. การท่องเที่ยว

13. การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อีก 31 ข้อ (มาตรา 16) ที่กำหนดให้เทศบาล พัทธา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งครอบคลุมบริการสาธารณะที่จำเป็นเกือบทุกด้าน

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมาจาก 4 แหล่ง ได้แก่

1. รายได้ที่เก็บได้เอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ

2. รายได้ที่รัฐเก็บให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

3. รายได้ที่รัฐแบ่งให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่จัดเก็บได้

4. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

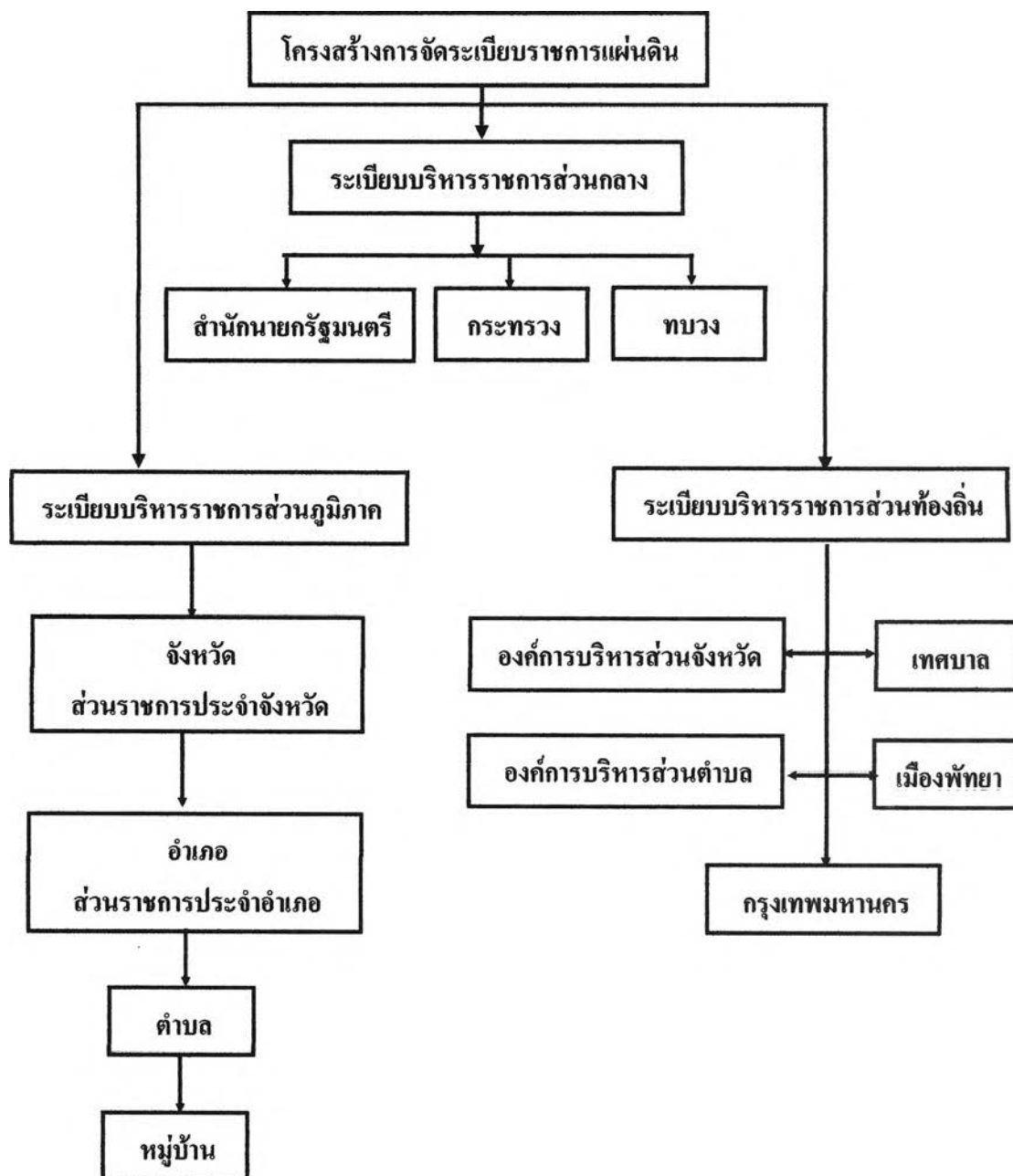
แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2537 กำหนดว่า

1. จะต้องมีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดการบริหาร
2. การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่น ๆ แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในปี 2544 ไม่น้อยกว่า 20% และในปี 2549 ไม่น้อยกว่า 35%

3. การตั้งงบประมาณรายจ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จะจัดตั้งงบเงินอุดหนุนตามความจำเป็น

4. การจัดระบบ การถ่ายโอนบุคลากรของรัฐ ให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

5. ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ แก่ อบต.



ภาพที่ 2 แสดงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย
ที่มา: โกวิท พวงงาม .2548: หน้า 110

แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

Ira Sharkansky (1970 : 1) ให้นิยามนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล อาทิเช่น การจัดการศึกษา การจัดสวัสดิการ และการก่อสร้างทางหลวงโดยรัฐ รวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุมและกำกับการค้าเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลทั้งหมด ตลอดจนการค้าเนินงานของหน่วยงานของรัฐ อาทิเช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของตำรวจ การตรวจสอบราคาสินค้า การควบคุมการจำหน่ายยาและอาหาร เป็นต้น

นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะยังหมายรวมถึง การเฉลิมฉลองของรัฐพิธีต่างๆ อาทิเช่น การเฉลิมฉลองวันชาติ วันกองทัพ วันเฉลิมพระชนมพรรษาขององค์พระประมุข เป็นต้น

นโยบายสาธารณะ นอกจากจะครอบคลุมกิจกรรมภายในประเทศทั้งหมดแล้ว ยังครอบคลุมกิจกรรมต่างประเทศทั้งหมดอีกด้วย อาทิเช่น นโยบายการค้าระหว่างประเทศ ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ การรวมตัวเป็นกลุ่มองค์การระหว่างประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น

วิเคราะห์จากแนวความคิดของ Sharkansky จะเห็นได้ว่า Sharkansky พยายามจะสื่อความหมายของนโยบายสาธารณะในลักษณะที่เป็นรูปธรรม เข้าใจง่าย กล่าวคือ กิจกรรมใดๆ ก็ตามที่รัฐบาลกระทำ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ ถือเป็นนโยบายสาธารณะทั้งสิ้น ภายใต้อาณาเขตนี้จะไม่ครอบคลุมสิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่พูดหรือตั้งใจจะทำ หรือสิ่งที่ รัฐบาลตัดสินใจไม่กระทำ นอกจากนี้ Sharkansky ยังมีได้เน้นถึงเป้าหมายของกิจกรรมที่รัฐบาลกระทำ และทำไมต้องกระทำหรือกิจกรรมที่รัฐบาลกระทำเกี่ยวข้องกับความต้องการของประชาชน หรือค่านิยมของสังคมอย่างไร

Thomas R. Dye (1984 : 1) ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะคือสิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส อาทิเช่น การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมและความพยายามในการขจัดความขัดแย้งกับสังคมอื่น ๆ เป็นต้น และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดี ในการให้บริการแก่สมาชิกในสังคม

James E. Anderson (1994:5-6) ให้ทัศนะเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางการปฏิบัติหรือการกระทำซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติ

หรือชุดของผู้กระทำที่จะต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่า สิ่งใดที่จะต้องกระทำให้เสร็จมิใช่สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจจะกระทำ หรือเสนอให้กระทำเท่านั้นเป็นการจำแนกให้เห็นความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างนโยบายกับการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญระหว่างทางเลือกทางเลือกที่ต้องเปรียบเทียบกัน (Competing alternatives) กล่าวคือ การตัดสินใจของรัฐบาลอาจแสดงออกถึงความตั้งใจ หรือข้อเสนอของรัฐบาลที่จะกระทำเท่านั้น โดยในความเป็นจริงอาจไม่เกิดการกระทำขึ้นเลยก็ได้ แต่ในด้านนโยบายสาธารณะนั้นจะต้องปรากฏการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายชัดเจน

นโยบายสาธารณะอาจได้รับการพัฒนาโดยหน่วยงานของรัฐหรือข้าราชการ พรรคการเมือง นักการเมือง หรือองค์กรเอกชนที่อาจมีอิทธิพลต่อการพัฒนานโยบายของรัฐก็ได้ Anderson (อ้างในสมบัติ ธำรงธัญวงศ์ 2546 : 8) จำแนกให้เห็นว่านโยบายสาธารณะมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1) นิยามของนโยบายสาธารณะจะต้องเชื่อมโยงระหว่างนโยบายสาธารณะกับการกระทำให้บรรลุเป้าหมาย มากกว่าการกำหนดให้เป็นไปได้ตามโอกาสที่จะเป็นไปได้ นโยบายสาธารณะภายใต้ระบบการเมืองสมัยใหม่มิได้เสนอขึ้นลอย ๆ แต่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อบรรลุเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจง หรือก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ชัดเจน (accomplish specified goal or produce definite results) ถึงแม้ว่านโยบายสาธารณะจะไม่ประสบความสำเร็จเสมอไปก็ตาม แต่ข้อเสนอของนโยบายสาธารณะอาจเป็นแนวความคิดที่เป็นประโยชน์ในฐานะที่เป็นสมมติฐานที่จะนำไปสู่การกระทำที่เฉพาะเจาะจง เพื่อบรรลุเป้าหมายเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง อาทิเช่น เพื่อการเพิ่มรายได้แก่เกษตรกร รัฐบาลอาจให้การอุดหนุนการเกษตร และควบคุมการผลิต เพื่อมิให้ผลผลิตล้นตลาด โครงการนี้อาจช่วยให้เกษตรกรบางส่วนได้รับรายได้เพิ่มขึ้น แต่มิใช่เกษตรกรทั้งหมด

2) นโยบายสาธารณะประกอบด้วยจำนวนชุด (courses) หรือแบบแผน (patterns) ของการกระทำที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐอย่างต่อเนื่องมากกว่าการแบ่งแยก หรือการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจเฉพาะกรณี นโยบายสาธารณะครอบคลุมไม่แต่เพียงการตัดสินใจผ่านกฎหมาย หรือการกำหนดระเบียบสำหรับกรณีบางกรณีเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการตัดสินใจที่สืบผลผลิตตามมาโดยมุ่งที่จะก่อให้เกิดการบังคับใช้ (enforcement) ให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ อาทิเช่น นโยบายเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพในการประกอบอุตสาหกรรมตามกฎหมายปี ค.ศ. 1970 ของสหรัฐอเมริกา มิได้กำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสุขภาพและความปลอดภัยตามวิชาชีพ ค.ศ. 1970 แต่เป็นการพิจารณาขึ้นเพื่อส่งเสริมให้การปฏิบัติเป็นไปโดยสมบูรณ์ โดยการออกกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอย่าง

แท้จริงโดยครอบคลุมทั้งระเบียบการบริหาร การตีความ การตัดสินใจของตุลาการ การอธิบาย รายละเอียด และการประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับสถานการณ์เฉพาะโดยตรง

3) นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการนโยบาย (policy demands) ของประชาชน หรือต่อผู้ที่อ้างถึงสิ่งที่จะต้องกระทำหรือไม่กระทำ ต่อประเด็นสาธารณะบางประเด็นที่น่าเสนอโดยเอกชนอื่น ๆ ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์หรือข้าราชการหน่วยอื่น ๆ ต่อข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในแต่ละเรื่องให้เกิดการกระทำตามข้อเรียกร้อง คำประกาศนโยบาย ในลักษณะหนึ่งก็คือ การแสดงออกที่เป็นทางการหรือการระบุความชัดเจนของนโยบายสาธารณะ ธุรกรรมของคำประกาศเหล่านี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติ มติคณะรัฐมนตรี พระราชกำหนด กฎกระทรวง ระเบียบปฏิบัติ หรือความเห็นของตุลาการ รวมทั้งคำประกาศหรือคำปราศรัยของผู้นำรัฐบาลโดยระบุถึงความตั้งใจของรัฐบาล เป้าหมายและสิ่งที่ต้องการกระทำให้ปรากฏเป็นจริง

4) นโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลจะต้องกระทำจริง ๆ มิใช่แต่เพียงเรื่องที่ตั้งใจจะกระทำ หรือสิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่พูดว่าจะกระทำเท่านั้น ในประเด็นนี้จะพิจารณาหรือให้ความสนใจเกี่ยวกับผลลัพธ์จากการกระทำของรัฐบาลเป็นสำคัญ เพราะถ้าไม่มีการกระทำก็จะมีผลลัพธ์เกิดขึ้นแต่อย่างใด

5) นโยบายสาธารณะอาจมีลักษณะทางบวกหรือทางลบก็ได้ (positive or negative) กล่าวคือ นโยบายบางนโยบายอาจกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนให้บรรลุผล อาทิเช่น นโยบายจำกัดขยะโดยใช้เตาเผาปลอดมลพิษ เป็นต้น ลักษณะนโยบายเช่นนี้ถือเป็นนโยบายทางบวก แต่ในบางกรณีหน่วยงานของรัฐอาจตัดสินใจไม่กระทำอะไรเลย ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องที่ต้องจะกระทำ อาทิเช่น การกำหนดให้เทศบาลทุกเขตต้องจัดทำหรือเตรียมแผนจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียในเขตชุมชนเทศบาล เป็นต้น การไม่กระทำดังกล่าวถือว่าเป็นนโยบายทางลบ เพราะจะทำให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชนเทศบาลทั้งในปัจจุบันและอนาคตมากขึ้น

6) นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นนโยบายทางบวก โดยทั่วไปจะปรากฏในลักษณะของกฎหมายหรือคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมาย อาทิเช่น กฎหมายภาษีอากร กฎหมายควบคุม การนำเข้าสินค้า และกฎหมายควบคุมความเร็วของรถยนต์บนทางด่วน เป็นต้น หากผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมายเหล่านี้จะต้องถูปรับหรือถูกลงโทษ ซึ่งหมายความว่า นโยบายสาธารณะมีผลบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายในขณะที่เอกชนไม่มีอำนาจดังกล่าว

วิเคราะห์ความหมายของนโยบายสาธารณะจากแนวความคิดของ Anderson จะเห็นได้ว่ามีส่วนที่แตกต่างจากแนวความคิดของ Dye อย่างชัดเจนคือ ส่วนที่ Anderson มิได้ให้ความหมายครอบคลุมถึงสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่กระทำ ซึ่งเป็นส่วนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งส่วนหนึ่งดังกล่าวไว้แล้ว สำหรับประเด็นที่เป็นจุดเด่นตามความหมายของ Anderson คือส่วนที่ Anderson

ระบุว่า การกระทำของรัฐบาลที่เรียกว่านโยบายสาธารณะจะต้องมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่า สิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จ และจำแนกให้เห็นความแตกต่างระหว่างนโยบายสาธารณะและการตัดสินใจของรัฐบาลว่า นโยบายสาธารณะจะหมายถึงสิ่งที่รัฐบาลลงมือกระทำอย่างเป็นรูปธรรมแล้วเท่านั้น ส่วนการตัดสินใจของรัฐบาลอาจเป็นเพียงการแสดงความตั้งใจที่จะกระทำหรือข้อเสนอที่จะกระทำแต่อาจมิได้ลงมือกระทำก็ได้

นอกจากนี้ Anderson ยังชี้ให้เห็นถึงบทบาทของบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับการพัฒนานโยบายสาธารณะทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งการจำแนกลักษณะสำคัญของนโยบายสาธารณะให้ผู้ศึกษาเข้าใจอย่างละเอียดชัดเจน ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้เริ่มต้นศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะ

Kenneth Prewitt และ Sidney Verba (อ้างใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ 2546 : 11) ให้ทัศนะเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายสาธารณะคือ พันธะสัญญาระยะยาวในการดำเนินกิจกรรมอย่างเป็นแบบแผนของรัฐบาล โดยมุ่งถึงสิ่งที่รัฐบาลกระทำจริงมากกว่าสิ่งที่รัฐบาลพูด Prewitt และ Verba เห็นว่า เพื่อการทำความเข้าใจก่อนนโยบายสาธารณะของรัฐบาลอย่างชัดเจน ประชาชนจะต้องติดตามการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างใกล้ชิด รวมทั้งกฎกระทรวงและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารนำมาใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริงในกรณีเฉพาะของกฎหมายแต่ละกรณี ซึ่งแต่ละขั้นตอนล้วนมีความสำคัญทั้งสิ้น ดังตัวอย่างต่อไปนี้

- 1) ขั้นตอนของการบัญญัติกฎหมาย : ฝ่ายนิติบัญญัติผ่านพระราชบัญญัติควบคุมมลพิษในเขตชุมชน
- 2) ขั้นตอนการบริหาร : หน่วยควบคุมมลพิษจะต้องกำหนดกฎระเบียบ และแนวทางปฏิบัติเพื่อให้กฎหมายมีลักษณะเฉพาะเจาะจง โดยต้องระบุให้ชัดเจนว่า ในอากาศจะมีปริมาณฝุ่นได้เท่าไร และจะให้เวลานานเท่าใดแก่ผู้ทำให้เกิดมลพิษที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย
- 3) ขั้นตอนการปฏิบัติ : เจ้าหน้าที่จะต้องจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์สำหรับตรวจสอบปริมาณฝุ่นในอากาศในพื้นที่ที่กำหนด ถ้าผลไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่จะต้องกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายระบุไว้ เพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับใช้อย่างแท้จริง

Prewitt และ Verba ยังให้ข้อคิดไว้ด้วยว่า ถ้าประชาชนเน้นแต่การอ่านกฎหมายโดยมิได้ติดตามการปฏิบัติงานของรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแต่ละกรณี ประชาชนอาจจะไม่เข้าใจว่ามีอะไรเกิดขึ้นจริงตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ดังนั้นประชาชนจึงควรติดตามดูกฎระเบียบและแนวปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้ชัดเจนด้วย ถึงแม้กระนั้นก็ตามประชาชน

ก็อาจจะยังไม่รู้ว่าอะไรเกิดขึ้น เพราะผลที่ต้องการขึ้นอยู่กับผลการปฏิบัติที่แท้จริง ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่ประชาชนจะต้องสนใจคือ ผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยจึงจะมั่นใจได้ว่านโยบายนั้นได้ผลหรือไม่เพราะอะไร

วิเคราะห์ความหมายของนโยบายสาธารณะ จากแนวความคิดของ Prewitt และ Verba จะเห็นได้ว่าเป็นความพยายามที่จะอธิบายนโยบายสาธารณะ ในลักษณะที่เป็นความสัมพันธ์กับประชาชนว่า จะทำอะไรบ้างเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ซึ่งพันธะสัญญาดังกล่าวจะต้องมีลักษณะต่อเนื่องยาวนาน เพื่อให้มั่นใจว่าพันธะสัญญาดังกล่าวจะถูกนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง

Prewitt และ Verba ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า นโยบายสาธารณะมีลักษณะเป็นกระบวนการโดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการบัญญัติกฎหมาย การบริหาร และการปฏิบัติ เพื่อให้เข้าใจกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างชัดเจน ประชาชนควรสนใจติดตามการประกาศใช้นโยบายสาธารณะของรัฐบาลตั้งแต่เริ่มต้น คือ การบัญญัติกฎหมาย จนกระทั่งเกิดผลลัพธ์ของนโยบาย เพื่อให้มั่นใจว่าผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปตามจุดมุ่งหมายแห่งพันธะสัญญาที่รัฐบาลให้ไว้หรือไม่

แนวความคิดอื่น ๆ เกี่ยวกับความหมายของนโยบายสาธารณะ เนื่องจากการศึกษานโยบายสาธารณะได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง ดังนั้นจึงมีผู้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้อีกมากมาย อาทิเช่น

Robert Eyeston (1971 : 18) ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะคือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับสิ่งแวดล้อมขององค์กร ซึ่งเป็นความหมายที่ค่อนข้างกว้างและยากที่จะเข้าใจความหมายที่แท้จริง เพราะสิ่งแวดล้อมขององค์การอาจจะหมายถึง สิ่งแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ส่วนองค์การของรัฐอาจมีความหมายครอบคลุมองค์การทั้งหมดของรัฐ ส่วนลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับสิ่งแวดล้อมขององค์กร ก็อาจมีหลายลักษณะ จึงกล่าวได้ว่าเป็นความหมายที่มีได้ระบุนสาระสำคัญของนโยบายสาธารณะอย่างชัดเจน

Richard Rose (1969 : X) ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะคือ ชุด (course) หรือแบบแผน (pattern) ของกิจกรรมของรัฐ (activity) ที่มีความต่อเนื่องเพื่อก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงมีน้ำหนักมากกว่าการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจของรัฐบาลที่จะกระทำบางสิ่งบางอย่างเท่านั้น เพราะการตัดสินใจของรัฐบาลในหลายกรณีอาจไม่มีการปฏิบัติที่เป็นจริงก็ได้ ดังนั้นสิ่งที่ Rose พยายามเน้นให้เห็นความแตกต่างระหว่างการตัดสินใจทั่ว ๆ ไปของรัฐบาลกับกิจกรรมของรัฐบาลที่ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะ ก็คือการตัดสินใจของรัฐบาลอาจนำไปสู่การกระทำหรือไม่ก็ได้ แต่นโยบายสาธารณะจะต้องนำไปสู่การกระทำเสมอ และการ

กระทำนั้นต้องมีระบบ มีกระบวนการที่เรียกว่าเป็นชุดของการกระทำหรือแบบแผนของกิจกรรม โดยมีเป้าประสงค์ที่จะต้องกระทำให้บังเกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา

Harold D. Lasswell และ Abraham Kaplan (1970 : 71) ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง การกำหนดเป้าประสงค์ (goals) ค่านิยม (values) และการปฏิบัติ (practices) ของโครงการของรัฐเป็นการระบุอย่างชัดเจนว่า กิจกรรมที่เป็นแผนงานหรือโครงการของรัฐที่เรียกว่านโยบายสาธารณะนั้น จะต้องสอดคล้องกับค่านิยมของสังคมรวมถึงแนวทางปฏิบัติที่จะทำ ให้บรรลุเป้าหมาย แนวความคิดของ Lasswell และ Kaplan จึงให้ความชัดเจนเกี่ยวกับสาระสำคัญของนโยบายสาธารณะพอสมควร แม้ว่าจะยังไม่ครอบคลุมสาระสำคัญอีกหลายประเด็นก็ตาม

G. Allison (1971) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง กิจกรรมที่กระทำอย่างต่อเนื่องโดยกลุ่มผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งใช้สถาบันทางสังคมที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบในการทำความเข้าใจและการแสดงออกเกี่ยวกับค่านิยมในสิ่งต่าง ๆ ที่แต่ละสถาบันเห็นว่าเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาของสังคม ความเห็นของ Allison มีความสอดคล้องกับแนวความคิดของนักวิชาการหลายท่านที่กล่าวมาแล้ว โดย Allison ให้ความสำคัญต่อความต่อเนื่องของกิจกรรมของรัฐบาลและกิจกรรมเหล่านั้นต้องตอบสนองต่อค่านิยมของสังคม โดยมีสถาบันหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งยังขาดสาระสำคัญอีกหลายประเด็นเช่นกัน

Robert L. Lineberry (1983) ให้ทัศนะไว้ว่า นโยบายสาธารณะคือ ชุดของการกระทำเพื่อการแก้ไขปัญหาบางประการของสังคมให้บรรลุผล อาจกล่าวได้ว่าเป็นความหมายที่ค่อนข้างกระชับและมุ่งเฉพาะประเด็นการแก้ไขปัญหาบางประการของสังคม ซึ่งโดยความเป็นจริงนโยบายสาธารณะควรจะต้องเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาทุกประการของสังคม Lineberry พยายามเน้นให้เห็นความสำคัญของลักษณะของกิจกรรมที่ใช้ในการแก้ปัญหามาของสังคมว่าจะต้องเป็นชุดของกิจกรรมกล่าวคือ ต้องเป็นระบบมีกระบวนการที่ชัดเจนและต้องมีแผนงานหรือโครงการที่จำเป็นอย่างครบถ้วน เพื่อให้การปฏิบัติบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ แนวความคิดของ Lineberry คงให้ความชัดเจนเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะได้บางส่วนเท่านั้น

James G. March และ Johan P. Olsen (1983) ให้ทัศนะไว้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือของรัฐที่จะไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์ของสังคม นโยบายสาธารณะจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีของการเลือก (theory of choice) และการศึกษาเกี่ยวกับต้นทุนของกิจกรรมของ รัฐบาล แนวความคิดของ March และ Olsen นี้ให้เห็นว่า การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนานั้น อาจมีทางเลือกในการดำเนินการได้หลายทางเลือก

ดังนั้นรัฐบาลจะต้องเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด เพื่อให้การนำทางเลือกไปปฏิบัติบรรลุผล และการเลือกทางปฏิบัติที่เหมาะสมนั้นจะเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของแต่ละทางเลือก เพื่อนำมาเปรียบเทียบในการตัดสินใจเลือก ในประเด็นนี้ March และ Olsen ได้ชี้ให้เห็นถึงแนวทางปฏิบัติในการเลือกทางเลือกที่เหมาะสมว่า จะต้องใช้ความรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์ทางเลือกมาเป็นเครื่องมือ เป็นการขยายความให้เกิดความเข้าใจความสำคัญของการเลือก และเทคนิคการวิเคราะห์ทางเลือก เพื่อให้ได้ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด

Brian W. Hogwood และ Lewis A. Gunn (1984:19) ให้ทัศนะเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างนโยบายสาธารณะและการตัดสินใจว่า นโยบายสาธารณะมีความหมายกว้างกว่าการตัดสินใจ นโยบายสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับชุดของการตัดสินใจมากกว่าการตัดสินใจเฉพาะเรื่อง และนโยบายสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลจำนวนมาก โดยจะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจไม่มากนักน้อย แนวความคิดของ Hogwood และ Gunn ยืนยันว่า การตัดสินใจเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะ แต่จะต้องเป็นการตัดสินใจที่มีลักษณะเป็นชุดของการตัดสินใจ เพราะนโยบายสาธารณะในแต่ละเรื่องจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรม แผนงาน หรือโครงการจำนวนมาก เสมอ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความต้องการของประชาชนจำนวนมาก ดังนั้นแนวความคิดของ Hogwood และ Gunn จึงให้สาระสำคัญที่เป็นประโยชน์ต่อการจำแนกความแตกต่างระหว่างการตัดสินใจ และนโยบายสาธารณะอย่างชัดเจน

การวิเคราะห์องค์ประกอบของความหมายนโยบายสาธารณะ (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ 2546 : 21)

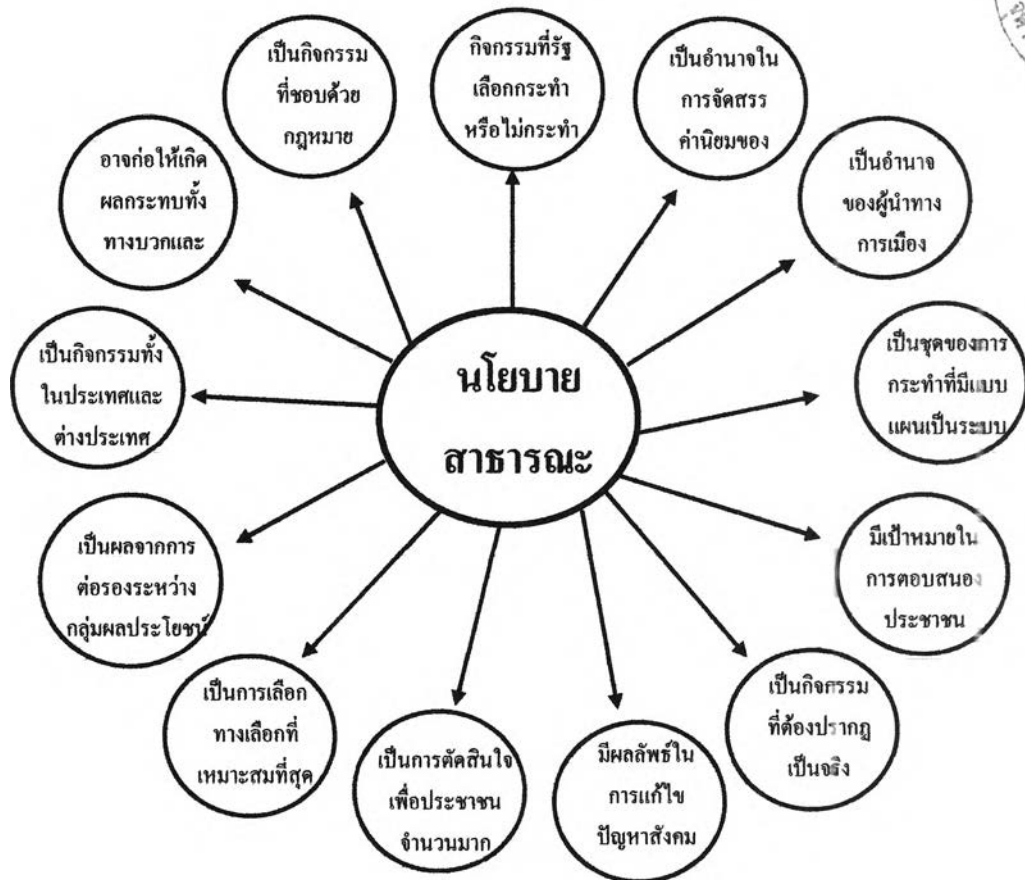
จากการศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะ จากแนวความคิดของนักวิชาการต่าง ๆ คงได้กล่าวมาแล้ว จำแนกลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะได้ดังต่อไปนี้

- เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
- เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม
- ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการและประมุขของประเทศ
- กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง

- กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
- เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์ หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น
- กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้ง ปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน
- เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นจุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบ มิใช่การตัดสินใจแบบเอกเทศ
- เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
- เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ เกี่ยวข้อง
- เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ
- กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวก และทางลบต่อสังคม
- เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย



องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะดังกล่าว สามารถแสดงด้วยแผนภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 3 แสดงองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ 2545 : 23)

จากแนวคิดในเรื่องนโยบายสาธารณะที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เห็นได้ว่าในหัวข้อการศึกษาวิจัยของผู้เขียนที่ศึกษาปัญหาของการบริหารงานแบบบูรณาการ ในกรณีศึกษาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวประเภทสปาในเขตอำเภอชะอำและหัวหิน นั้นมีความเชื่อมโยงกับเรื่องนโยบายสาธารณะอย่างชัดเจน ทั้งในเรื่องของการบริหารงานแบบบูรณาการ และเรื่องของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวประเภทสปา กล่าวคือ การบริหารงานแบบบูรณาการนั้น เป็นนโยบายที่นำมาใช้ในการบริหารราชการของรัฐบาลในยุคของ นายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งได้มีการทดลองใช้ และต่อมามีการประกาศให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการทั่วประเทศ มีการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ตลอดจนมีการประเมินผล และอุตสาหกรรมสปาตามนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ก็เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน หากพิจารณาแล้วจะพบว่า ทั้งการกำหนดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และการ

กำหนดนโยบายสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ถือเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลภายใต้การบริหาร พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เลือกที่จะกระทำ โดยมีการกำหนดกรอบการปฏิบัติ โดยมี วัตถุประสงค์ เพื่อตอบสนองต่อประชาชนในประเทศ ดังนั้น นโยบายทั้งสอง จึงถือเป็นนโยบาย สาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชนทุกคนในประเทศ ซึ่ง การที่ผู้วิจัยทำการศึกษากล่าวถึงรูปแบบ ตลอดจนความหมายของนโยบายสาธารณะตามที่กล่าวมาแล้ว มุ่งหวังที่จะขยายความให้ผู้อ่านมี ความเข้าใจอย่างในเรื่องของนโยบายสาธารณะอย่างชัดเจน

ตัวแบบเชิงระบบ (System Model)

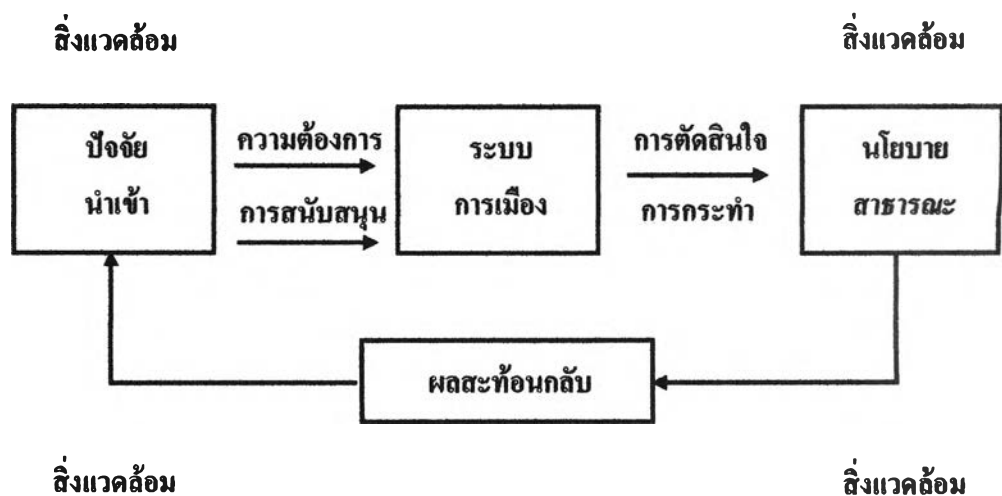
กรอบความคิดเชิงระบบมีฐานคติ (assumption) ที่สำคัญว่าชีวิตจะดำรงอยู่ได้องค์ประกอบ ของสิ่งมีชีวิตจะต้องทำงานอย่างเป็นระบบ (systematic function) กล่าวคือ ระบบจะต้อง ประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เฉพาะ และองค์ประกอบเหล่านี้จะต้องทำงานสอดคล้อง ประสานกัน ระบบจึงจะดำรงอยู่ได้ ถ้าหากองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งทำหน้าที่บกพร่อง หรือได้รับความเสียหายจะส่งผลกระทบต่อสมรรถนะของระบบทั้งหมด ผลกระทบที่มีต่อ สมรรถนะของระบบจะมากน้อยหรือรุนแรงเพียงใดขึ้นอยู่กับความสำคัญขององค์ประกอบที่ได้รับ ความเสียหาย (Strickand, et. al., 1979:9)

จากแนวความคิดดังกล่าว David Easton (1957:383-400) ได้นำมาประยุกต์ในการ อธิบายการเมืองว่า การเมืองดำรงอยู่เสมือน “ชีวิตการเมือง” (political life) ดังนั้นชีวิตการเมือง จึงต้องดำรงอยู่อย่างเป็นระบบ ซึ่งประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมือง (political system) และสิ่งแวดล้อม (environment) ที่อยู่ล้อมรอบระบบการเมือง

พลังของสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อระบบการเมืองเรียกว่าปัจจัยนำเข้า (inputs) และสิ่งแวดล้อม คือเงื่อนไขหรือสถานการณ์ที่ถูกกำหนดให้อยู่ภายนอกกรอบของระบบการเมือง ส่วนระบบ การเมืองที่เป็นเสมือนกล่องดำ (block box) ของชีวิตการเมือง คือกลุ่มของโครงสร้างและ กระบวนการทางการเมืองที่กระทำกิจกรรมสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน หน้าที่ของระบบการเมือง คือ การใช้อำนาจในการจัดสรรค่านิยมของสังคม ซึ่งก่อให้เกิดปัจจัยนำออกหรือผลผลิต (outputs) ของระบบการเมือง ผลผลิตของระบบการเมืองจะถูกส่งย้อนกลับเข้าสู่สิ่งแวดล้อมในรูปของผล สะท้อนกลับหรือผลกระทบ (feedback) โดยผลกระทบที่สิ่งแวดล้อมได้รับจะถูกนำกลับเข้าสู่ ระบบการเมืองใหม่ในรูปของความต้องการ (demands) โดย ความต้องการหรือข้อเรียกร้องที่ระบบ การเมืองต้องตอบสนองอาจเกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมของระบบ เช่นจากสังคม หรือสังคมโลก หรือจากภายในระบบเอง เช่นจากชนชั้นนำทางการเมือง (พฤทธิสาณ, 2540: หน้า 34) ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองและสิ่งแวดล้อมจะเป็นความสัมพันธ์แบบพลวัต (dynamic

system) โดยจะมีการปรับตัวเพื่อสร้างระบบให้มีความสมดุล เพื่อให้ชีวิตการเมืองดำรงอยู่ตลอดไป (Easton, 1965)

ภายใต้กรอบความคิดเชิงระบบ นโยบายสาธารณะ (public policy) คือ ผลผลิตของระบบการเมือง (political outputs) ซึ่งเกิดจากอำนาจในการจัดสรรค่านิยมหรืออำนาจในการตัดสินใจนโยบายของระบบการเมือง เมื่อระบบการเมืองรับข้อมูลจากความต้องการ (demands) และการสนับสนุน (supports) จากสิ่งแวดล้อมในรูปของปัจจัยนำเข้า (inputs) แล้ว องค์ประกอบภายในระบบการเมือง อันได้แก่ สถาบันการเมืองจะนำความต้องการและการสนับสนุนจากสิ่งแวดล้อมเข้าสู่กระบวนการปรับเปลี่ยนทางการเมือง (conversion process) และระบบการเมืองจะใช้อำนาจในการตัดสินใจ (authoritative decision) เพื่อตอบสนองความต้องการและการสนับสนุนของประชาชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างพลังผลักดันของสิ่งแวดล้อม (environments) ที่มีต่อระบบการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองและสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดนโยบายสาธารณะสามารถแสดงให้เห็นได้ดังแผนภาพต่อไปนี้ (Easton, 1965:112)



ภาพที่ 4 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อม และระบบการเมืองที่ก่อให้เกิดนโยบายสาธารณะ

ที่มา : สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ .2546: หน้า 221

ความต้องการของประชาชนที่มีต่อระบบการเมือง ได้แก่ ความต้องการบริการด้าน การศึกษา การสาธารณสุข สวัสดิการ สวัสดิภาพ บริการโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมและ การ สื่อสาร เป็นต้น

ส่วนการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อระบบการเมือง ได้แก่ การปฏิบัติตามกฎหมาย การชำระภาษีอากร และการปฏิบัติตามการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาล ระบบการเมืองจะดำรง อยู่ไม่ได้หากปราศจากการสนับสนุนของประชาชน และประชาชนจะให้การสนับสนุนต่อระบบ การเมืองมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับมติที่เห็นนโยบายของรัฐบาลว่าจะสนองตอบตรงความ ต้องการของประชาชนมากน้อยเพียงใด ดังนั้นการตัดสินใจนโยบายของระบบการเมืองจึงได้รับ อิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมจากสิ่งแวดล้อมที่อยู่ล้อมรอบระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อิทธิพลจากความต้องการและการสนับสนุนของประชาชน ซึ่งระบบการเมืองจะต้องตัดสินใจให้ เกิดผลผลิตคือนโยบายสาธารณะที่มีเหตุผลและน่าพึงพอใจ

คุณค่าของตัวแบบเชิงระบบในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะขึ้นอยู่กับคำถาม สำคัญหลายประการ ได้แก่ (Dye, 1984:41)

ประการแรก อะไรคือมิตินโยบายสำคัญของสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดความต้องการต่อระบบ การเมือง

ประการที่สอง อะไรคือคุณสมบัติที่มีนัยสำคัญของระบบการเมืองที่ทำให้สามารถ ปรับเปลี่ยนความต้องการไปสู่นโยบายสาธารณะ และสามารถรักษารักษาตัวระบบการเมืองไว้ได้ ตลอดไป

ประการที่สาม ปัจจัยนำเข้าจากสิ่งแวดล้อม มีผลกระทบอย่างไรต่อระบบการเมือง

ประการที่สี่ คุณลักษณะของระบบการเมือง มีผลกระทบอย่างไรต่อเนื้อหาของนโยบาย สาธารณะ

ประการที่ห้า ปัจจัยนำเข้าจากสิ่งแวดล้อม มีผลกระทบอย่างไรต่อเนื้อหาของนโยบาย สาธารณะ

ประการสุดท้าย นโยบายส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณลักษณะของระบบ การเมือง โดยผ่านกระบวนการสะท้อนกลับ

จากการนำเสนอตัวแบบในเชิงระบบ หากนำตัวแบบดังกล่าวมาใช้พิจารณา นโยบายผู้ว่า ราชการจังหวัดแบบบูรณาการ จะเห็นว่ารัฐบาลตระหนักว่าความต้องการของประชาชนในประเทศ นั้น คือความต้องการจะให้รัฐมีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ บริการประชาชนที่ดีขึ้น ตลอดจน รัฐบาลภายใต้การบริหารของ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ต้องการปรับบทบาทภารกิจ และขนาด ให้มีความเหมาะสม ยกระดับชีวิต และมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่ากับเกณฑ์

สากล และตอบสนองต่อการบริหารการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546) จึงได้นำความต้องการดังกล่าวเข้าสู่ระบบการเมือง และในท้ายที่สุดจึงได้ผลักดันให้มีการบริหารงานในจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือผู้ว่า CEO โดยนโยบายดังกล่าวมีการประเมินผลโดยใช้ตัวชี้วัดต่างๆ เพื่อจะนำมาพิจารณาถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวของตัวนโยบาย ในงานวิจัยชิ้นนี้ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นอีกตัวชี้วัดหนึ่งเพื่อประเมิน และแสดงให้เห็นถึงผลสะท้อนในความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ในแง่มุมของการบริหารนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ในรูปแบบอุตสาหกรรมสภา และนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่ศึกษาพบ อันสามารถที่จะใช้เป็นปัจจัยในการพิจารณาตัดสินใจเพื่อนำเข้าสู่ระบบการเมืองเพื่อปรับปรุงแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง โดยสามารถอธิบายอย่างให้เข้าใจอย่างชัดเจน ดังต่อไปนี้

- ปัจจัยนำเข้า - ความต้องการของประชาชนในประเทศนั้น คือความต้องการจะให้รัฐมีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ บริการประชาชนที่ดีขึ้น
- ระบบการเมือง - รัฐบาลพิจารณาผลักดันให้มีการปรับปรุงการบริหารให้มีประสิทธิภาพ และบริหารประชาชนที่ดีขึ้น
- นโยบายสาธารณะ - รัฐบาลประกาศให้มีผู้ว่า CEO
- ผลสะท้อนกลับ- ผู้เขียนต้องการตรวจสอบว่าผู้ว่า CEO จังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ทำหน้าที่บริหารงานอันเอื้อต่อการพัฒนา นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ในรูปแบบอุตสาหกรรมสภาของทั้งสองจังหวัดที่มีพื้นที่ติดกัน และมีทรัพยากรแทบไม่แตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร และมีการบูรณาการระหว่างสองจังหวัดในนโยบายดังกล่าวเพื่อให้ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างประสบผลสำเร็จในภาพรวมหรือไม่ ตลอดจนมีการความคิดริเริ่มที่จะมีการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างสองพื้นที่ร่วมกันหรือไม่ อย่างไร

แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation Approach)

ในการประเมินผลนั้น แนวคิดในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นแนวคิดที่สำคัญในการศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวที่เกิดขึ้นในโครงการต่าง ๆ องค์ความรู้ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นองค์ความรู้ที่สำคัญในการศึกษาการประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับทั้งในระดับเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้ที่นำนโยบายไป

ปฏิบัติและประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการศึกษา “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ของเพรสแมน และวิลด์ฟี่ (Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, 1973) ได้ให้นิยามของคำว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง ระดับการเกิดขึ้นของผลนโยบายที่คาดคะเนไว้ และการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจได้รับการมองว่าเป็นกระบวนการของปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้กับปฏิบัติการทั้งหลายที่มุ่งไปสู่การกระทำให้บรรลุ การนำนโยบายไปปฏิบัติคือความสามารถที่จะจัดการและประสานสิ่งที่จะเกิดขึ้นมาในลักษณะที่เป็นลูกโซ่เชิงสาเหตุและผล ทั้งเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา

คำนิยามของเพรสแมนและวิลด์ฟี่มีความสอดคล้องกับคำนิยามของแวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Donal S. Van Meter and Carl E. Van Horn, 1975) ที่กำหนดว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายความว่า การดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐหรือภาคเอกชน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตามวัตถุประสงค์ แต่ในทรรศนะของวอลเตอร์ วิลเลียม (Walter Williams, 1982) แล้วการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาว่า องค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แก่ไหน เพียงใด

เมื่อพิจารณาจากคำนิยามทั้ง 3 ข้างต้นของนักวิชาการ อาจกำหนดคำนิยามในการศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติครั้งนี้ว่า หมายถึง การดำเนินการอันเป็นกระบวนการของปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้กับการปฏิบัติ ซึ่งมุ่งไปสู่การกระทำให้บรรลุผลของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์การทั้งภาครัฐและเอกชนโดยมุ่งที่จะทำให้วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของนโยบายบรรลุผลสำเร็จโดยตรงตามที่ได้ระบุไว้

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

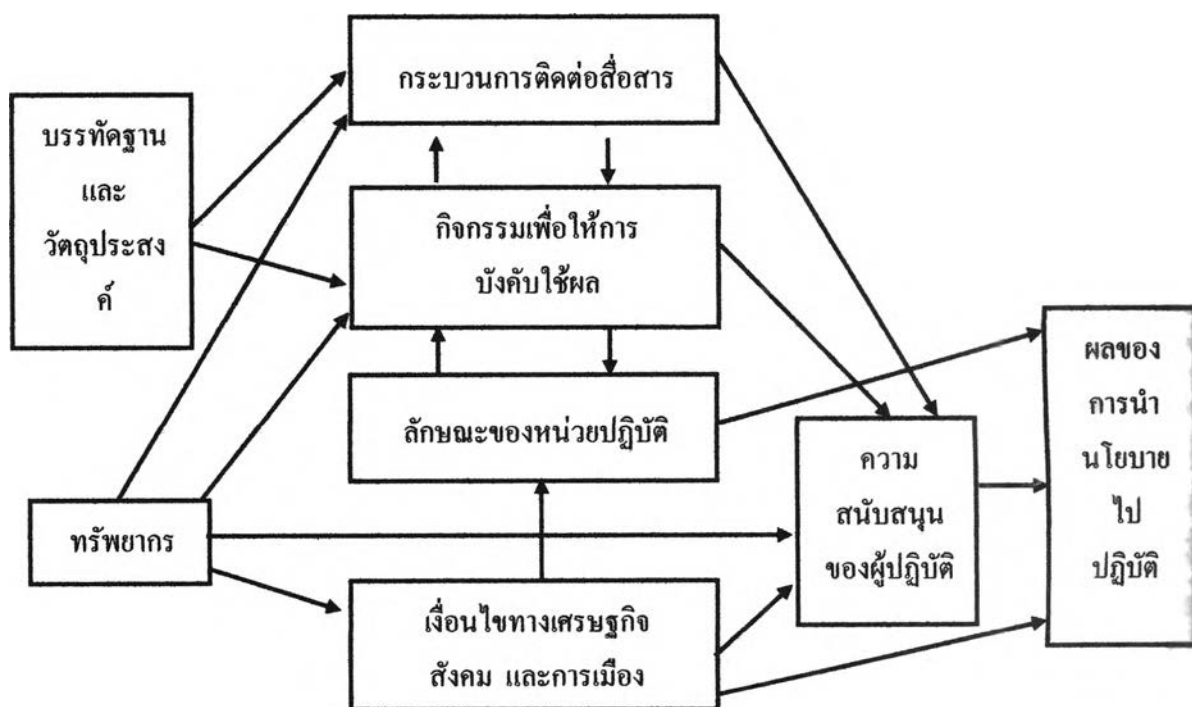
ในการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติครั้งนี้ ใช้ตัวแบบทั่วไปของแวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, 1975) นำมาใช้ในการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมาเป็นกรอบแนวคิดหลักในการศึกษา ซึ่งกรอบของตัวแบบดังกล่าวนี้ได้รวมตัวแปรบางส่วนของตัวแบบอื่นที่ใช้ในการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเข้าไปไว้เป็นจำนวนมากพอที่จะช่วยให้การศึกษาสภาพทั่วไปของปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ในลักษณะที่กว้างกว่าตัวแบบอื่นๆ โดยตัวแปร ต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำ

นโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากร กระบวนการติดต่อสื่อสาร กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ สภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะเกี่ยวกับตัวแปรตามที่ แวน ฮอร์น และแวน มีเตอร์ (1975) มีดังต่อไปนี้

- (1) บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Standards and objectives)
- (2) ทรัพยากร (Resources)
- (3) การติดต่อสื่อสารภายในและระหว่างองค์การ (Interorganizational communication)
- (4) กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล (Enforcement activities)
- (5) ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ (Characteristics of the implementing agencies)
- (6) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (Economic social and political conditions)
- (7) ความสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (The disposition of implementators)
- (8) ผลการปฏิบัติงาน

จากแนวความคิดดังกล่าวสามารถนำมาเขียนเป็นแผนภาพความสัมพันธ์ของแนวคิดไว้ดังนี้



ภาพที่ 5 แสดงปัจจัยซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากแผนภาพปัจจัยแต่ละปัจจัยมีรายละเอียดทางด้านความหมาย มิติ และความสัมพันธ์กับปัจจัยอื่นในแผนภาพ ดังนี้

(1) บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย การมองเป้าหมายของนโยบายในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น จะต้องมีทัศนคติที่ชัดเจนจนสามารถที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจได้ว่าอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ โดยความชัดเจนของเป้าหมายนั้นจะส่งผลทางอ้อมต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านปัจจัยทางการสื่อสารระหว่างองค์กรปัจจัยทางด้านกิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล และความสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากบรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายนี้จะถูกสื่อสารผ่านกระบวนการทั้งการสื่อสารและกิจกรรมบังคับไปสู่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญที่จะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(2) ปัจจัยด้านทรัพยากร การจัดสรรทรัพยากรเป็นปัจจัยซึ่งมีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ทรัพยากรนี้สามารถพิจารณาจากงบประมาณและสิ่งที่ถูกใช้เป็นแรงจูงใจในการสนับสนุนให้การดำเนินโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจัยด้านทรัพยากรจึงเป็นตัวแปรสำคัญ ซึ่งส่งผลต่อปัจจัยทางด้านกระบวนการสื่อสาร ปัจจัยทางด้านกิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ และเงื่อนไขทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม

ปัจจัยทางด้านทรัพยากรจึงส่งผลทางอ้อมต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยปัจจัยทางด้านทรัพยากรนี้ส่งผลต่อปัจจัยทางด้านกระบวนการติดต่อสื่อสาร และปัจจัยด้านกิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล เนื่องจากหากการดำเนินงานทั้งในด้านของกระบวนการติดต่อสื่อสารและกิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้นั้นได้รับทรัพยากรต่าง ๆ อย่างเพียงพอแล้วการดำเนินการดังกล่าวย่อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจัยทางด้านทรัพยากรนี้ยังส่งผลต่อความสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินโครงการนั้นหากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติได้รับทรัพยากรที่พอเพียงในการปฏิบัติงานย่อมเกิดความคิดในทางบวกต่อนโยบาย โดยคำนึงถึงตนเองในฐานะที่เป็นผู้ที่ได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรนั้นด้วย

สุดท้ายนี้ ปัจจัยทางด้านทรัพยากรนี้ได้ส่งผลต่อปัจจัยทางด้านเงื่อนไข ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอีกด้วย เนื่องจากการจัดสรรทรัพยากรที่พอเพียงโดยเฉพาะทรัพยากรทางการเงินนั้นเป็นแรงจูงใจที่จะทำให้ประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ โดยคาดว่าตนจะเป็นผู้หนึ่งที่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการ ในทางตรงกันข้ามหากทรัพยากรที่จัดสรรมีอย่างจำกัดแล้ว ประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ก็เลือก

ที่จะยืนอยู่ฝ่ายตรงข้ามกับนโยบาย ทั้งนี้เนื่องจากผลประโยชน์ที่เขาได้รับนั้น เมื่อเทียบกับสิ่งที่เขาลงทุนไปนั้นไม่คุ้มค่า

(3) ปัจจัยทางการสื่อสารในองค์การ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะสามารถสำเร็จได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ละบุคคลต้องมีความรู้ ความเข้าใจอย่างกระจ่างชัดถึง บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของโครงการ มีความถูกต้องของกระบวนการสื่อสารในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการสื่อสารจากแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกันนั้นจะต้องมีความสอดคล้องกัน ซึ่งวัตถุประสงค์ที่โครงการได้ตั้งไว้จะไม่สามารถที่จะประสบความสำเร็จได้ หากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่ทราบอย่างแน่ชัดถึงสิ่งที่ถูกคาดหวังจากการปฏิบัติงาน ซึ่งกระบวนการสื่อสารนั้นสามารถที่อาจจะก่อให้เกิดการบิดเบือนในวัตถุประสงค์ของนโยบายโดยตั้งใจและไม่ได้ตั้งใจ นอกจากนี้แหล่งข้อมูลที่แตกต่างกันก็สามารถทำให้การตีความในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไปด้วย และแม้ว่าแหล่งข้อมูลจากแหล่งเดียวกันก็สามารถที่เกิดความขัดแย้งในการตีความนโยบายได้ ดังนั้นสัมฤทธิ์ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงขึ้นกับการสื่อสาร บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจนอย่างถูกต้องและสอดคล้องกันในกระบวนการสื่อสาร

(4) ปัจจัยในด้านกิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จนั้น ผู้บริหารระดับสูงต้องมีกลไกและกระบวนการอันจะเข้าไปเพิ่มความเป็นไปได้ของผู้ปฏิบัติในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายซึ่งได้วางไว้ โดยกลไกดังกล่าวที่ผู้บริหารหน่วยงานในการนำนโยบายปฏิบัตินำมาใช้ในการดำเนินการของนโยบาย การรับสมัครและการเลือก การมอบหมายงานและการโยกย้าย ความก้าวหน้าและการสนับสนุน และสุดท้ายการไล่ออก นอกจากนี้ยังมีการควบคุมงบประมาณและการแสดงถึงความพอใจ และความไม่พอใจในผลการปฏิบัติงาน เหล่านี้ล้วนเป็นวิธีการซึ่งผู้บังคับบัญชาใช้ในการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา โดยสามารถแบ่งกิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล ประกอบด้วยวิธีการ 2 ประการ ได้แก่

(4.1) ประเภทที่ 1 คำแนะนำทางเทคนิคและความช่วยเหลือที่ผู้บังคับบัญชาช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการช่วยตีความระเบียบข้อบังคับ คำแนะนำ แผนปฏิบัติการของนโยบาย การสร้างการโต้ตอบในการริเริ่มของนโยบาย และการนำมาซึ่งทรัพยากรทางกายภาพและทางเทคนิค เพื่อให้นโยบายประสบความสำเร็จ

(4.2) ประเภทที่ 2 ผู้บังคับบัญชามีการแทรกแซงทั้งทางบวก และทางลบในการปฏิบัติงาน เช่น การจัดสรรและการจัดการในการให้รางวัลแก่ผู้ปฏิบัติงานทั้งเชิงสัญลักษณ์และเชิง

วัตถุ โดยวิธีการที่ใช้มากที่สุดได้แก่ การขัดเกลาทางสังคม การชักชวน และการร่วมมือกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในท้องถิ่น

(5) ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ โดยลักษณะของหน่วยปฏิบัติซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่

(5.1) จำนวนบุคลากรและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานที่รับ ผิดชอบ

(5.2) ระดับของการควบคุมแบบตามลำดับชั้นบังคับบัญชาของหน่วยงานในระดับย่อยภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ และกระบวนการภายในหน่วยของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(5.3) ทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงานที่รับผิดชอบเช่น ความสนับสนุนที่ได้รับจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

(5.4) ความสำคัญของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

(5.5) ระดับของการสื่อสารในระบบเปิดขององค์กรรวมถึงการติดต่ออย่างเสรี ระหว่างบุคลากรระดับเดียวกันและต่างระดับกัน

(5.6) สายสัมพันธ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการที่หน่วยงานที่ รับผิดชอบกับผู้กำหนดนโยบายในระดับต่าง ๆ

ปัจจัยทางด้านลักษณะหน่วยปฏิบัตินี้ นอกจากจะส่งผลโดยตรงต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ปัจจัยดังกล่าวได้ส่งผลต่อความสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และส่งผลซึ่งกันและกันต่อปัจจัยด้านกระบวนการสื่อสาร และปัจจัยกิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล

ความสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ได้รับอิทธิพลจากลักษณะหน่วยปฏิบัติอย่างเป็นทางการและอย่างไม่เป็นทางการ เนื่องจากหน่วยปฏิบัตินั้นอยู่ในฐานะของหน่วยงานที่บังคับใช้ให้เป็นไปตามนโยบาย ดังนั้นลักษณะการลดหลั่นในการควบคุม และผู้นำของหน่วยงานจึงมีอิทธิพลต่อความสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อนโยบาย

ในความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างปัจจัยทางด้านกระบวนการสื่อสารและกิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผลกับลักษณะของหน่วยปฏิบัตินั้น จะพบว่ากระบวนการสื่อสารหรือกิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผลก็ตามนั้น ได้เปิดโอกาสให้หน่วยงานพัฒนาศักยภาพความสามารถของตน ขณะเดียวกันการเลือกวิธีการในการบังคับใช้และติดตามผลของผู้บริหารเลือกใช้ในการดำเนินโครงการ ก็จะต้องมีความเหมาะสมสามารถเลือกวิธีที่เหมาะสมกับสภาพของหน่วยงาน หน่วยงานที่มีโครงสร้างที่เข้มแข็งย่อมต้องการความช่วยเหลือที่แตกต่างออกไปจากหน่วยงานที่มีโครงสร้างที่อ่อนแอ นอกจากนี้หน่วยงานที่มีอำนาจทางการเมืองจำกัดมากกว่าก็

ย่อมมีข้อเสียเปรียบในการใช้อำนาจมากกว่าหน่วยงานที่รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง จากทั้งในส่วน of ประชาชนและเจ้าหน้าที่

(6) เงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เงื่อนไขเหล่านี้แม้จะได้รับความสนใจเพียงน้อยนิดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ปัจจัยดังกล่าวนี้ส่งผลกระทบอย่างลึกซึ้งต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยปัจจัยดังกล่าว ได้แก่

(6.1) ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ในพื้นที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น เพียงพอหรือไม่ที่จะผลักดันให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผล

(6.2) การนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญในเขตพื้นที่ดำเนินการ

(6.3) ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการมีความคิดเห็นอย่างไรบ้าง ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและความเห็นดังกล่าวจริงจังกาไหน

(6.4) ผู้นำต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ดำเนินการเห็นด้วยหรือคัดค้านต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(6.5) ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการส่วนใหญ่ชมชอบพรรคการเมืองใด และพรรคการเมืองนั้นมีความเห็นอย่างไรต่อเรื่องนี้

(6.6) กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีการเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายนี้หรือไม่ อย่างไร

ปัจจัยทางด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลโดยตรงที่จะเข้าไปส่งเสริมและบั่นทอนความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และยังเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลทางอ้อมต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านปัจจัยทางด้านลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ปัจจัยทางด้านความสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Van Horn and Van Meter, 1975)

ปัจจัยทางด้านเงื่อนไข ทางด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองนั้นส่งผลต่อปัจจัยทางด้านลักษณะของหน่วยปฏิบัติ เพราะนโยบายที่ได้รับการสนับสนุนจากเงื่อนไขสภาพแวดล้อม ย่อมทำให้ความสามารถในการสนับสนุนขององค์กรในการดำเนินงานไปตามนโยบายเป็นไปอย่างดี

นอกจากนี้แล้ว ปัจจัยทางด้านเงื่อนไข ทางด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ยังส่งผลต่อความสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติย่อมต้องการที่จะปฏิบัติตามความต้องการของประชาชนที่แวดล้อม เพื่อหลีกเลี่ยงการขัดแย้งถึงแม้ว่าจะขัดแย้งกับความคิดเห็นต่อนโยบายที่มีในใจก็ตามที นโยบายที่ได้รับการ

สนับสนุนอย่างกว้างขวางจากสาธารณชนย่อมได้รับการสนับสนุนในทางบวก ต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ขณะที่นโยบายที่ไม่ได้รับความสนับสนุนจากสาธารณชนย่อมสร้างความรู้สึกลงในทางลบต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

(7) ความสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ แต่ละตัวแปรที่นำมาใช้ในตัวแบบนี้จะต้องถูกมองผ่านผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งองค์ประกอบที่ส่งผลต่อความมุ่งมั่นของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงได้นั้น ขึ้นกับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีนโยบาย ทิศทางการตอบโต้ที่มีต่อนโยบาย (ยอมรับ กลาง ปฏิเสธ) และความเข้มข้นของการตอบโต้ที่มีต่อนโยบาย ทั้งนี้เนื่องจากความล้มเหลวของนโยบายอาจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ เนื่องจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติปฏิเสธในจุด มุ่งหมายของนโยบายนั้น (Peltson, 1961; Dolbeare and Hammond, 1971; Etizino, 1961; Wasby, 1970; Derthick, 1970 อ้างใน Van meter and Van Horn, 1975)

การยอมรับในนโยบายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติก็ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Kauffman, 1961 อ้างใน Van Meter and Van Horn, 1975) ทั้งนี้การที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เห็นด้วยต่อนโยบายดังกล่าวตามแนวคิดของแวน ฮอร์น และ แวน มีเตอร์ อาจมีสาเหตุจากระบบค่านิยมส่วนบุคคล ความภักดีต่อองค์กร ผลประโยชน์ส่วนบุคคลเหล่านี้เป็นต้น โดยคุณสมบัติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่

(7.1) ความรู้ความชำนาญทางเทคนิค และทักษะทางการเมือง

(7.2) ทศนคติของผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(7.3) ผลกระทบที่มีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

(7.4) ค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

(7.5) อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ณ ที่นี้ จากตัวแปรที่ระบุข้างต้นตามกรอบแนวคิดของแวน ฮอร์น และ แวน มีเตอร์ นำมาพิจารณาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาภายใต้ข้อเสนอของนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแบ่งรายละเอียดแต่ละตัวแปรซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็นปัจจัยด้านลักษณะนโยบาย ปัจจัยด้านทรัพยากร ปัจจัยด้านกระบวนการติดต่อสื่อสาร ปัจจัยด้านกิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล ปัจจัยด้านลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ปัจจัยด้านเงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และปัจจัยด้านความสนับสนุนของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

จากแนวคิดเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมด เห็นได้ว่าปัจจัยที่จะส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพมีอยู่หลายประการทั้งในเรื่องของความชัดเจนของนโยบายเอง ตลอดจนความเข้าใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ฯลฯ ในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้เขียนจะได้นำสิ่งซึ่งเป็นปัจจัยที่จะสนับสนุนให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จมา

ตรวจสอบกับข้อมูลที่ได้รับจากการเก็บข้อมูลภาคสนาม ว่าการบริหารงานแบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือผู้ว่า CEO ในกรณีศึกษาอุตสาหกรรมสปาในพื้นที่กรณีศึกษา มีปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการปฏิบัติตามนโยบายอยู่มากน้อยเพียงใด อันจะสามารถชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มของความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายได้

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานแบบผู้ว่า CEO

ความเป็นมา

หลังจากนี้รัฐบาลซึ่งมีพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำโดยมี พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีแนวคิดที่จะพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่คืบคลาน และปรับปรุงแก้ไขประสิทธิภาพในการบริหารงานในระบบราชการ ในส่วนภูมิภาคให้มีศักยภาพที่จะตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศ โดยจะต้องมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการเป็นผู้ประสานงานในการจัดทำยุทธศาสตร์ วางแผน รวมถึงการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้งสามารถบูรณาการเพื่อเชื่อมโยงการทำงานในมิติและภาพส่วนต่างๆ เข้าด้วยกัน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546) จึงได้มีการนำเอาแนวคิดเรื่องผู้ว่า CEO คือ การเน้นการบริหารแบบเป็นประธานคณะผู้บริหาร (CEO) ในระดับจังหวัด โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เสมือนเป็นผู้แทนของนายกรัฐมนตรี และหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดของแต่ละกระทรวงทำหน้าที่เสมือนเป็นตัวแทนของรัฐมนตรี อาจกล่าวได้ว่าการบริหารงานในลักษณะนี้จะเหมือนกับการย่อส่วนการบริหารประเทศในภาพใหญ่ลงมาปรับใช้ในระดับการบริหารงานของแต่ละจังหวัด โดยจะมีการร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารงานในจังหวัดว่าสมควรจะดำเนินการไปในทิศทางใด หรืออาจกล่าวโดยง่ายคือ วางยุทธศาสตร์ร่วมกัน คิดร่วมกัน แบ่งงานกันทำ โดยในท้ายที่สุดก็จะบริหารงานภายใต้งบประมาณของจังหวัดเอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีรายงานการวิจัยเบื้องต้น กรณีการศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งเสนอว่าแนวคิดเรื่องผู้ว่า CEO ของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ซึ่งนำมาใช้ในการบริหารประเทศนั้นเน้นหนักไปในมิติของการจัดองค์กร และมีการสรุปแนวคิดในเรื่องผู้ว่า CEO ในมิติดังกล่าวไว้ดังนี้

1. ภาวะผู้นำของผู้บริหารสูงสุดขององค์กร
2. การมีเจ้าภาพรับผิดชอบงานของจังหวัดอย่างเป็นบูรณาการ
3. การทำงานแบบมียุทธศาสตร์ ซึ่งจะเน้นหน้าที่ของผู้นำองค์กร

4. การจัดแบ่งองค์กรตามภารกิจที่ทำให้เกิดกลุ่มงานที่มีเจ้าภาพ ซึ่งจะทลายกำแพงของกรม และกองต่างๆ
5. การจัดองค์กรที่มีลักษณะเป็นเครือข่าย และไขว้ทั้งในแนวราบและในแนวดิ่ง และให้มีการรายงานหลายทาง (networking organization and matrix reporting system)
6. มีระบบการบริหารจัดการข้อมูลที่ดี
7. มีตัวชี้วัด และการประเมินผลการดำเนินงาน
8. ระบบการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การบริหารงานของรัฐ

รายงานวิจัยดังกล่าว ได้เสนอว่ามิติทางด้านสังคมและวัฒนธรรมของ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ที่ปรับปรุงการบริหารราชการนั้น มีแนวคิดในที่แคบและตื่นเกินไป เนื่องจากการพูดถึงวัฒนธรรมในการทำงานในระบบราชการโดยไม่มีการคำนึงถึงวัฒนธรรมในสังคม เช่น การมีศีลธรรมจรรยา ซึ่งโดยแท้จริงแล้วถือเป็นส่วนสำคัญและมีความใกล้ชิด ในการหล่อหลอมและกำหนดทิศทางของวัฒนธรรมองค์กรเอง นอกเหนือจากนี้ ประเด็นที่น่าสนใจคือ รายงานวิจัยดังกล่าวได้เสนอว่าการบริหารงานแบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการจะทำให้เรื่องการปกครองเป็นเรื่องทางเทคนิค ซึ่งจะทำให้ละเลยคำถามในแง่ของการเมืองว่า ใคร ได้อะไร เสียอะไร จึงเสนอว่าควรนำแนวคิดดังกล่าวกลับมาพิจารณาในแง่ของคำถามทางการเมือง เช่น ควรมีการตั้งคำถามว่า จะมีการใช้ผู้ว่าซีอีโอ ในลักษณะของการสร้างประโยชน์ให้กับผู้กำหนดนโยบาย และพวกพ้องหรือไม่ เป็นต้น

กำเนิดผู้ว่าCEO (สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546)

เมื่อรัฐบาลภายใต้การนำของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เมื่อปี 2544 ได้นำเอาแนวคิดการบริหารงานแบบ CEO มาใช้โดยได้จัดทำโครงการทดลองเป็นระยะเวลา 1 ปี เริ่มตั้งแต่ วันที่ 1 ตุลาคม 2544 ถึง วันที่ 13 กันยายน 2545 ในพื้นที่ 5 จังหวัด และให้มีจังหวัดเปรียบเทียบอีก 5 จังหวัด ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 ให้ความเห็นชอบการปรับปรุงการบริหารงานจังหวัดตามข้อเสนอของรัฐมนตรี กล่าวคือ

นายกรัฐมนตรีได้เสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 ว่า ข้อเสนอที่ได้จากการประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการเมื่อวันที่ 4-5 สิงหาคม 2544 ที่พัทยา จังหวัดชลบุรี คือควรให้มีการทดลองกระจายอำนาจในระดับจังหวัด เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ

1. ปรับให้จังหวัดเป็นมีฐานะเหมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit, SBU) ที่สามารถวินิจฉัยข้อมูล ปัญหาอุปสรรค กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา และดำเนินการให้เป็นไปตามที่ตัดสินใจได้อย่างครบวงจรภายในจังหวัด

2. ปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เป็นผู้บริหาร สูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer, CEO) สามารถบังคับบัญชาสั่งการหัวหน้าส่วน ราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง เพื่อให้การดำเนินงานใดภายในจังหวัดเป็นไปด้วยความรวดเร็วตรงตามนโยบายของผู้บริหารสูงสุด และสามารถตอบสนองต่อความต้องการและข้อเท็จจริงของแต่ละจังหวัดได้โดยตรง ซึ่งหากดำเนินการทุกจังหวัดอย่างได้ผลก็จะสามารถแก้ไข ปัญหาของประเทศโดยรวมได้

3. ในขั้นต้นมอบให้กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการเป็นโครงการทดลองก่อน โดยคัดเลือกจังหวัดที่เหมาะสมเป็นตัวแทนภาคต่าง ๆ ที่มีที่ตั้ง สภาพเศรษฐกิจ และระดับความเจริญแตกต่างกัน โดยกำหนดเป็นจังหวัดที่ยากจน ปานกลาง ระดับดี และจังหวัดชายแดนและให้คัดเลือกจังหวัดอื่น ๆ ที่มีตั้งสภาพเศรษฐกิจ และระดับความเจริญเทียบเคียงกันเพื่อเป็นคู่เทียบเคียงในการประเมินผล และเปรียบเทียบความแตกต่างของผลสำเร็จในการบริหารงานด้วย ซึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอเพิ่มเติมว่า สมควรกำหนดจังหวัดที่จะดำเนินการทดลอง รวม 4 จังหวัด คือ จังหวัดลำปาง จังหวัดชัยนาท จังหวัดศรีสะเกษ และจังหวัดภูเก็ต โดยมีจังหวัดเปรียบเทียบคือจังหวัดพิษณุโลก จังหวัดอ่างทอง จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดพังงา และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเสนอเพิ่มเติมว่า สมควรเพิ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ร่วมในโครงการทดลองด้วย เนื่องจากมีสภาพสังคม เศรษฐกิจ และที่ตั้งแตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ มาก โดยให้จังหวัดนราธิวาสเป็นจังหวัดทดลอง และจังหวัดปัตตานีเป็นจังหวัดเปรียบเทียบ ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยขอรับไปจัดทำโครงการเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และรายละเอียดเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

4. ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ เหมาะสม มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และมุ่งมั่นจะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาให้สำเร็จ (Can do attitude) ไปดำรงตำแหน่ง ในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการอื่น ๆ ในจังหวัดก็ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาคัดเลือกบุคคลในทำนองเดียวกัน

5. สำหรับในส่วนกลางก็จะมีการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษา (Advisory Board) ขึ้นเพื่อติดตามผล และให้คำแนะนำปรึกษาตามความจำเป็นรวมทั้งนายกรัฐมนตรี จะเดินทางไปตรวจเยี่ยมการปฏิบัติงานทุกจังหวัดในโครงการนี้

6. เพื่อให้การติดตามประเมินผล ในเรื่องความเป็นวิทยาศาสตร์ และเชื่อถือได้ กระทรวงมหาดไทยควรขอความร่วมมือสถาบันการศึกษาของรัฐ และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ และนำผลการศึกษามาขยายความจะสามารถยกฐานะประเทศไทยได้อีกมาก ซึ่งเท่ากับระบบการทำงานและกลไกได้ขับเคลื่อนทุกตัว ทั้งนี้ให้มีการประเมินผลทั้งก่อนเริ่มดำเนินโครงการ และหลังดำเนินการไปแล้ว โดยให้ดำเนินการได้ทันทีในวันที่ 1 ตุลาคม 2544

ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว ลงมติรับทราบและเห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอและที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเสนอเพิ่มเติม ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 1-5

ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2544 และมีมติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ คบพ. ดังนี้

(1) การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ใน โครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (คบพ.) นั้น ต้องมีความ ชัดเจนในกระบวนการ และควรดำเนินการในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยในขั้นต้นจะยังไม่มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมดแบบเบ็ดเสร็จ แต่ให้แต่ละกระทรวงไปพิจารณามอบอำนาจของปลัดกระทรวงให้หัวหน้าส่วนราชการของตนเองในจังหวัด เพื่อบูรณาการเฉพาะ 5 จังหวัดนำร่องก่อน

(2) ระบบบริหารงานแบบ คบพ. นั้น ให้มีคณะผู้บริหารจังหวัดเพื่อกำหนดทิศทางของจังหวัดเหมือนคณะรัฐมนตรี ซึ่งกำหนดทิศทางของประเทศโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด คบพ. เป็นหัวหน้าคณะผู้บริหารทำหน้าที่เหมือนนายกรัฐมนตรี และมีตัวแทนหัวหน้าส่วนราชการของแต่ละกระทรวงในจังหวัดตามที่ได้รับมอบหมายกระทรวงละ 1 คน เป็นกรรมการทำหน้าที่เหมือนรัฐมนตรีโดยให้ถือว่าทุกหน่วยงานมีสิทธิเท่ากัน

(3) คณะผู้บริหารจังหวัด ต้องจัดทำยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัดร่วมกัน โดยมองปัญหาเป็นองค์รวม กระจายอำนาจหน้าที่แต่ละหน่วยงานอย่างเหมาะสม ไม่มุ่งเน้นเฉพาะเรื่องเป็นการรวมพลังเพื่อขับเคลื่อนงานให้เดินไปข้างหน้า

(4) โดยที่การนำเอาระบบผู้ว่าราชการจังหวัด คบพ. มาทดลองใช้ มีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อเป็นการปรับระบบการบริหาร ดังนั้นในการทดสอบว่าการบริหารงานในจังหวัด คบพ. จะมีประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพมากกว่าการบริหารงานจังหวัดอื่น ๆ ในรูปแบบเดิม รวมทั้งจังหวัดเปรียบเทียบ เพียงใด หรือไม่ จึงต้องใช้ทรัพยากรบุคคลและทางการเงิน (งบประมาณ) ที่ได้รับการจัดสรรไว้แล้วตามปกติ โดยไม่มีการขอสิทธิพิเศษใด ๆ แต่เป็นการแข่งขันในระบบมิใช่ตัวผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อดำเนินการไประยะหนึ่งอาจต้องพิจารณากำหนดคุณลักษณะของผู้ว่าราชการจังหวัด คบพ. เพื่อกำหนดเป็นบรรทัดฐาน เช่น การมีภาวะผู้นำ มีแนวคิดสร้างสรรค์ มี

ความเป็นกลาง เข้าถึงประชาชน มีความโปร่งใส รวมทั้งกำหนดเป้าหมายความสำเร็จของผลงาน (Output) ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด คบพ. ต้องรับผิดชอบดำเนินการ เช่น การปฏิบัติภารกิจสำคัญของจังหวัด การนำนโยบายสำคัญของรัฐบาลไปดำเนินการให้บังเกิดผล เพื่อที่จะสามารถเปรียบเทียบและประเมินผลการปฏิบัติงานและผลสัมฤทธิ์ของการนำเอาระบบนี้มาใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน

(5) การปฏิบัติงานของจังหวัด คบพ. เมื่อดำเนินการไประยะหนึ่งจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงให้กระทรวงมหาดไทยรับไปพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อควบคุม ติดตาม ประเมินผล และเสนอแนะทั้งระบบ โดยให้รองปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน และให้ทุกกระทรวง ทบวง ที่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในจังหวัดแต่งตั้งผู้แทนซึ่งเป็นข้าราชการในระดับ 10 ร่วมเป็นกรรมการด้วย ทั้งนี้ให้รายงานผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีเจ้าสังกัดทราบด้วย

ความหมายของผู้ว่า CEO

คำว่าผู้ว่า CEO ที่กล่าวถึงกันในปัจจุบันมีความหมาย 3 ความหมายดังนี้

1. CEO มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Chief Executive Officer แปลว่า หัวหน้าเจ้าหน้าที่ในการบริหาร หรือผู้นำสูงสุดในการบริหารกิจการต่าง ๆ หรือผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายขององค์กร ผู้ว่า CEO จึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสูงสุดในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายในจังหวัดนั้น ๆ

2. ผู้ว่า CEO หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีการบริหารงานพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ โดยจะมีการบูรณาการงานทุกกระทรวง ทบวง กรม ให้ผสมกลมกลืนไปด้วยกัน งานทุกอย่างต้องเสร็จภายในจังหวัดไม่ต้องขึ้นไปสู่ส่วนกลาง (กรุงเทพฯ)

3. ผู้ว่า CEO หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งจะต้องเป็นผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) เพราะจะมีการเปลี่ยนแปลงการบริหารแบบคิดใหม่ทำใหม่ (Innovation) ผู้ว่าราชการจะต้องเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง ความคิดนี้จึงจะสำเร็จได้

ลักษณะของผู้ว่า CEO

ผู้ว่า CEO ควรมีคุณสมบัติและคุณลักษณะในการดำเนินงานภายในจังหวัดของตนเองดังนี้

1. เป็นผู้นำ (Leader) เพราะในจังหวัดจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงหลายประการ ผู้ว่า CEO จะต้องเป็นผู้นำในการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) กล้าคิดใหม่ทำใหม่ (Innovation) กล้าคิดนอกกรอบ (Out the Box)

2. เป็นผู้สอน (Coacher) เพราะระบบราชการแบบเดิมจะรอการสั่งการจากส่วนกลาง ผู้ว่า CEO จะต้องเป็นผู้บอกกล่าวเป็นผู้สอนการกระทำ เพื่อเป็นตัวอย่างให้กับส่วนราชการอื่น ๆ รวมทั้งผู้เกี่ยวข้องในจังหวัดทั้งหมด จะต้องใช้วิชาการใช้หลักวิทยาศาสตร์ในการดำเนินงานจึงจะเป็น Coacher ได้

3. เป็นผู้จัดการ (Manager) เพราะจะต้องมีการเปลี่ยนระบบใหม่ในจังหวัด ผู้ว่า CEO จึงเป็นเสมือนผู้จัดการที่จะต้องมามีวิธีการบริหารจัดการ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางนโยบายของนายกรัฐมนตรี และตามระเบียบแนวทางของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพ.) ด้วย

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่า CEO

ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับผู้ว่าราชการจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57 แล้วคณะ รัฐมนตรี ยังมีมติให้ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO มีอำนาจหน้าที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารงานในระดับ จังหวัดอีก 3 ฐานะคือ

ในฐานะเป็นผู้ชี้นำเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Leadership)

- 1) ทำหน้าที่ในการนำยุทธศาสตร์ของชาติ (National Agenda) ไปกำหนดเป็นวาระของพื้นที่ (Area Agenda)
- 2) นำปัญหาและความต้องการของพื้นที่ที่กำหนดเป็นแนวทางริเริ่ม เพื่อ แก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative) เพื่อใช้เป็นเป้าหมายการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนในพื้นที่
- 3) กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่สะท้อนให้เห็นเป้าหมาย วิธี และผลการทำงาน

ในฐานะเป็นผู้ประสานเชิงกลยุทธ์และผู้สนับสนุน (Strategic Coordination and Facilitator)

- 1) ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกประสานการทำงานของทุกภาคส่วน ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดขึ้น
- 2) ให้การสนับสนุนแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการทำงาน ตลอดจนสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการทำงาน

3) สร้างระบบสนับสนุน เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนและพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติ (Implementation)

- 1) ทำหน้าที่ในการเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการทำงาน รวมทั้งกำกับดูแลการทำงานของระบบบริหารจัดการดังกล่าว
- 2) พัฒนาความรู้ความสามารถ ทักษะและทัศนคติที่จำเป็นให้กับผู้ปฏิบัติของระบบบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ
- 3) เสริมสร้างขวัญและกำลังใจให้กับผู้ปฏิบัติ

นอกจากข้างต้นแล้ว เพื่อให้การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ได้มีการสนับสนุนการปฏิบัติงานโดยมอบอำนาจจากส่วนกลางให้จังหวัดซีอีโอ และผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ดังนี้

1. มอบอำนาจด้านการวินิจฉัย สั่งการ พิจารณา อนุมัติ อนุญาต โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอพิจารณาเสนอขอความต้องการให้กรมต่าง ๆ พิจารณามอบหมายอำนาจให้เป็นการเฉพาะเรื่อง พร้อมกับมอบอำนาจด้านการพิจารณาสั่งการ อนุมัติ อนุญาต ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ให้สามารถวินิจฉัยสั่งการ กำกับดูแล บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคได้อย่างมีเอกภาพ ครอบคลุมครบวงจร และทันต่อเหตุการณ์ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอต้องรับรู้การปฏิบัติงานของกรมต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายอยู่ในจังหวัดซีอีโอเพื่อป้องกันการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน และมีอำนาจสั่งแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจเข้าไปสั่งการได้ เพราะไม่มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการของหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อกรมต้นสังกัด

2. มอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนขั้นเงินเดือน หรือลงโทษข้าราชการในส่วนภูมิภาค ดังนี้

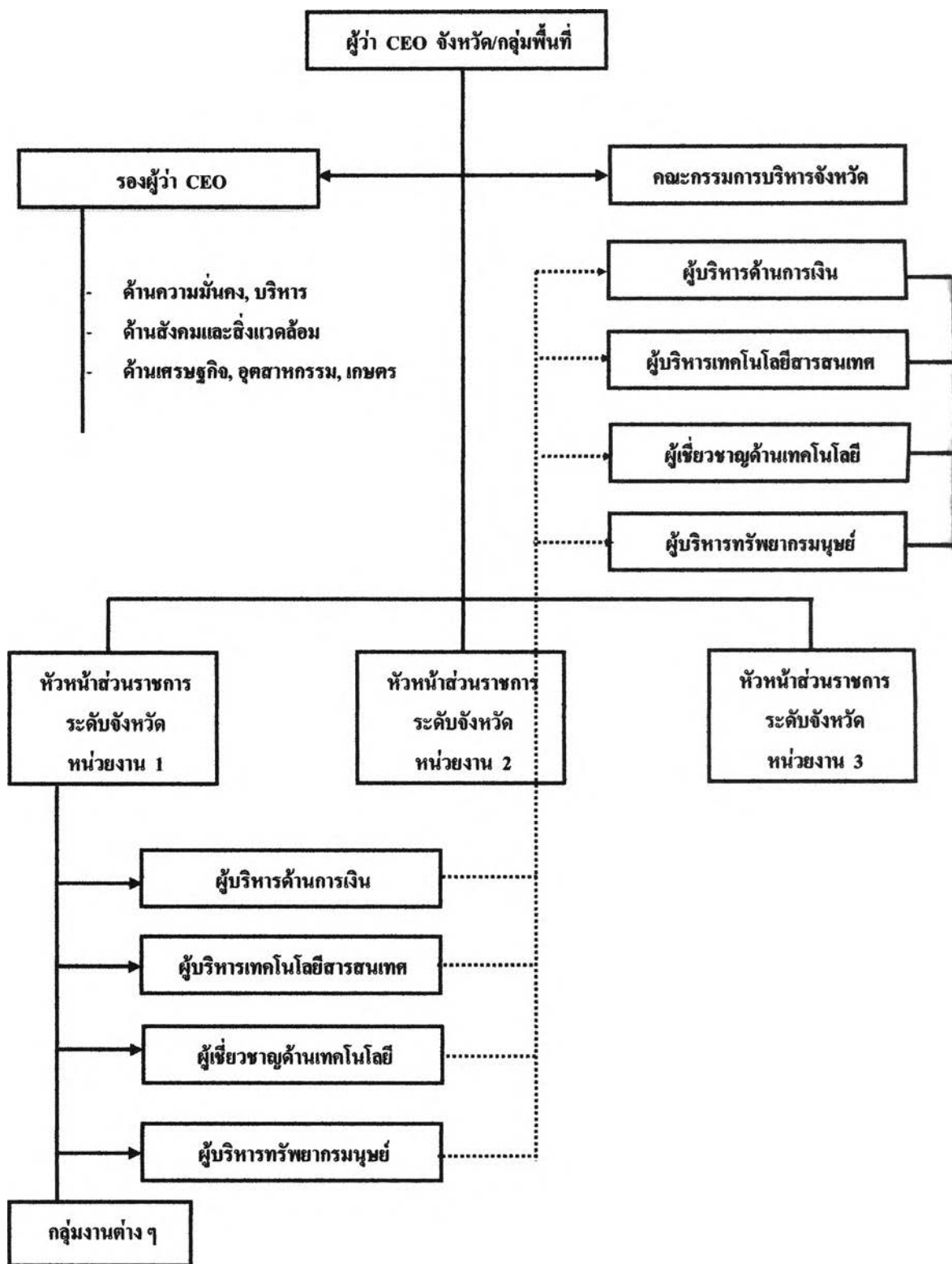
- 1) ข้าราชการตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา ที่ไม่ใช่หัวหน้าส่วนราชการ
- 2) โยกย้ายตำรวจระดับผู้บังคับการลงมา
- 3) โยกย้ายภายในจังหวัดซีอีโอ หรือเสนอข้ามจังหวัดได้
- 4) เลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการในจังหวัดซีอีโอ 1.5 ชั้น หรือ 2 ชั้นได้
- 5) ลงโทษทางวินัยข้าราชการในจังหวัดซีอีโอได้

3. มอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอสามารถ แก้ไขปัญหาบริหารการพัฒนาระหว่างหน่วยงานของจังหวัดซีอีโอได้อย่างแท้จริง โดยกรมต่าง ๆ ที่อยู่ในจังหวัดไม่ว่าจะสังกัดหน่วยงานใด ต้องยื่นงบประมาณไปที่ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ สามารถใช้เงินประจำงวดเหลือจ่ายได้ภายใต้แผนงานเดิมของกรมกระทรวงเจ้าสังกัด เช่นนี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่กรมบางกรมต้องยื่นงบประมาณของตนเข้าสู่ส่วนกลาง และผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เพียงเสนองบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด แล้วรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบเท่านั้น

4. พัฒนาระบบฐานข้อมูลของจังหวัดซีอีโอ ให้มีข้อมูลปัญหาและศักยภาพทางการพัฒนาของจังหวัดซีอีโอ ที่สามารถแสดงให้เห็นสภาพข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นทางการบริหาร จุดอ่อน จุดแข็ง ข้อจำกัด และโอกาสทางการพัฒนา ตลอดจนนำเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่เข้ามาใช้ประกอบการดำเนินการ

5. เพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานจังหวัดซีอีโอ เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกในการจัดทำระบบฐานข้อมูล ระบบการวางแผนเพื่อการแก้ไขปัญหา และการบริหารการพัฒนาของจังหวัดซีอีโอ ตลอดจนระบบการติดตามและประเมินผล





ภาพที่ 6 โครงสร้างการบริหารงานแบบผู้ว่า CEO

แหล่งที่มา : สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546 : 10 ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO)

วิธีการจัดระบบบริหารราชการของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

วิธีการจัดระบบบริหารราชการของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ระบบบริหารราชการของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา จะมีลักษณะดังต่อไปนี้

1) การเป็นระบบบริหารจัดการในแนวนอน (Horizontal Management) ที่ใช้การบูรณาการงานของทุกภาคในพื้นที่ในลักษณะ “พื้นที่ – พันธกิจ – การมีส่วนร่วม” (Area – Function – Participation : A – F – P) ในทุกขั้นตอนของการทำงานเพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนา (Partnership) ในระดับจังหวัด ตลอดจนเพื่อสร้างการทำงานในลักษณะเครือข่าย

2) เป็นระบบบริหารจัดการที่มีเป้าหมาย ที่การตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ ด้านระบบงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน (Result – Based) ด้วยมาตรฐานผลงานขั้นสูง (High Performance Output)

3) เป็นระบบบริหารจัดการที่อยู่ภายใต้กรอบของบทบัญญัติ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน รวมทั้งหลักการบริหารราชการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) แต่ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรทางการบริหารที่จะเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

2. ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารราชการของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาจะมีบทบาทใน 3 ฐานะคือ

1) ในฐานะเป็นผู้ชี้นำยุทธศาสตร์ (Strategic Leadership) ทำหน้าที่ในการนำยุทธศาสตร์ของชาติ วาระแห่งชาติ (National Agenda) ตลอดจนนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่มากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative) เพื่อใช้เป็นเป้าหมายและวิธีผลการทำงาน

2) ในฐานะเป็นผู้ประสานเชิงกลยุทธ์และผู้สนับสนุน (Strategic Coordinator and Facilitator)

(1) ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก ประสานการทำงานของทุกภาคส่วนให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดขึ้น

(2) ทำหน้าที่ในการให้การสนับสนุน แก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการทำงาน ตลอดจนสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการทำงาน

(3) ทำหน้าที่ในการสร้างระบบสนับสนุน เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนและพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3) ในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติ

(1) ทำหน้าที่ในการเสริมสร้างระบบบริหารจัดการ ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน รวมทั้งกำกับดูแลการทำงานของระบบบริหารจัดการดังกล่าว

(2) ทำหน้าที่ในการพัฒนา ความรู้ความสามารถ ทักษะและทัศนคติที่ จำเป็นให้กับผู้ปฏิบัติของระบบบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ

(3) ทำหน้าที่ในการเสริมสร้างขวัญ และกำลังใจให้กับผู้ปฏิบัติ

3. ระบบสนับสนุนการบริหารราชการของจังหวัด เพื่อให้การบริหารราชการของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะมีระบบการสนับสนุนการปฏิบัติของจังหวัดด้วยการมอบอำนาจดังต่อไปนี้ จากส่วนกลางให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มมากขึ้น

1) ด้านการวินิจฉัย สั่งการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต

2) ด้านการบริหารงานบุคคล

3) ด้านการบริหารงบประมาณ

4. เจือใจที่เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ ของระบบบริหารราชการของจังหวัดแบบบูรณาการ

1) มีการมอบอำนาจด้านการสั่งการ อนุมัติ อนุญาต ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถวินิจฉัยสั่งการการทำงานได้ ในลักษณะที่ครอบคลุมจรรยาบรรณต่อเหตุการณ์ และสามารถใช้ดุลพินิจตัดสินใจในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารเชิงกลยุทธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด

2) มีการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถกำกับดูแล บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดได้อย่างมีเอกภาพ

3) มีการมอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแก้ไขปัญหาบริหารการพัฒนา และบูรณาการพัฒนาระหว่างหน่วยงานของจังหวัดได้อย่างแท้จริง

4) มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลของจังหวัด ให้มีข้อมูลปัญหาและศักยภาพทางการพัฒนาของจังหวัด ที่สามารถแสดงให้เห็นสภาพข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นทางการบริหารจุดอ่อน จุดแข็ง ข้อจำกัด และโอกาสทางการพัฒนาตลอดจนมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศใหม่เข้ามาใช้ประกอบการดำเนินการ

5) มีการเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานจังหวัด ในการทำหน้าที่เป็นฝ่ายช่วย อำนวยความสะดวก ในการจัดทำระบบฐานข้อมูล ระบบการวางแผนเพื่อการแก้ไขปัญหาและการบริหาร การพัฒนาของจังหวัด ตลอดจนระบบการติดตามประเมินผล

หลักการและเหตุผลว่าด้วยการนำระบบบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) มา ประยุกต์ใช้

ความเป็นมาของระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบ ราชการ, 2546)

1. เป้าหมายหลักของการพัฒนาระบบราชการ เพื่อมุ่งไปสู่การพัฒนาคุณภาพการ ให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น การปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้มีความเหมาะสม ยกระดับขีด ความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่าเกณฑ์สากล และตอบสนองต่อ การบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. ในยุทธศาสตร์ของการพัฒนาระบบราชการ ยุทธศาสตร์การปรับปรุงโครงสร้างการ บริหารราชการแผ่นดิน เป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหการบริหารราชการ แผ่นดินในแบบเดิมที่ไม่สามารถตอบสนอง และรองรับการบริหารกิจการบ้านเมืองในปัจจุบันและ ในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงการให้มีขีดสมรรถนะและความ ยืดหยุ่นคล่องตัว รวมทั้งดำเนินการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการในทุกระดับให้ เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีความเป็นเอกภาพ รวมทั้งสามารถบูรณาการเพื่อเชื่อมโยงการทำงานใน มิติและภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

3. สำหรับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการนั้น มีจุดเริ่มต้นนับตั้งแต่การ ประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง “การปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการ” เมื่อวันที่ 4 – 5 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ที่พัทธา ซึ่งได้มีแนวคิดเรื่องผู้ว่าฯ CEO (Chief Executive Officer) เกิดขึ้น โดย ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าภาพในระดับพื้นที่ เป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีประจำจังหวัด ทำหน้าที่ เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด เพื่อให้การดำเนินงานภายในจังหวัดเป็นไปด้วยความรวดเร็วและ สามารถสนองตอบต่อความต้องการและข้อเท็จจริงของจังหวัดได้อย่างแท้จริง

4. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 ได้มีมติมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย นำแนวคิดเรื่องผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบ CEO ไปทดลองในจังหวัดนำร่อง เพื่อเป็นการทดลอง กระจายอำนาจในระดับจังหวัด ให้มีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ โดยปรับให้จังหวัดมีฐาน เสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit – SBU)

หลักการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีหลักการสำคัญดังนี้ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ, 2546)

- (1) มีการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ภาค ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด
- (2) กำหนดให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน สร้างศักยภาพในการแข่งขัน การป้องกันและการแก้ไขปัญหาตาม
 - (1) เพื่อลดความซ้ำซ้อน ความล่าช้าและความสิ้นเปลือง
- (3) ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและในพื้นที่ต้องจัดองค์กรและระบบการสนับสนุนด้านบุคลากร งบประมาณ ข้อมูลสารสนเทศ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับอย่างเพียงพอเพื่อสนับสนุนส่งเสริมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
- (4) เป็นระบบการบริหารที่สนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้วย การทำให้เกิดการยอมรับต่อเป้าหมายการทำงานร่วมกันจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการมุ่งเน้นการกำกับดูแลเพียงอย่างเดียว เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและมีความโปร่งใสมากขึ้น
- (5) ส่งเสริมการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ผู้ปฏิบัติในส่วนภูมิภาค และมีศูนย์รวมข้อมูลสารสนเทศเป็นฐานข้อมูลในการบริหารและติดตามประเมินผล
- (6) รัฐจะกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จของการทำงานไว้ในระดับชาติ โดยให้คณะผู้บริหารจังหวัดแบบบูรณาการสามารถทบทวนรายละเอียดการปฏิบัติและตัวชี้วัดในระดับจังหวัดได้เอง

ภารกิจหลักของจังหวัด

ภารกิจหลักของจังหวัดภายใต้ระบบการบริหารจังหวัดบูรณาการ คือ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ, 2546)

- (1) สร้างความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และแก้ไขปัญหาความยากจนในจังหวัด
- (2) สร้างสังคมที่สงบสุขและพึงปรารถนาาร่วมกัน
- (3) สร้างการพัฒนาให้เกิดคุณภาพที่ยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน

- (4) บริหารราชการให้เป็นไปตามหลักการบริหารภารกิจบ้านเมืองที่ดี
- (5) ทราบ เข้าใจและแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนในจังหวัด
- (6) ปฏิบัติภารกิจอันเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายของรัฐบาล เช่น การแก้ไขปัญหายาเสพติด การแก้ไขปัญหาผู้มีอิทธิพล และการปราบปรามทุจริตและประพฤติมิชอบ

ผู้ว่าราชการจังหวัด (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ, .2546)

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้ชี้นำกลยุทธ์ โดยทำหน้าที่นำยุทธศาสตร์ของชาติไปกำหนดเป็นระเบียบवारของพื้นที่ รวมทั้งนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่มากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มแก้ปัญหาและพัฒนาพื้นที่
- (2) เป็นหัวหน้าทีมประสานการทำงานของทุกภาคส่วนในสังคมให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้น โดยสนับสนุนให้มีการสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานเป็นทีม เสริมสร้างการให้กำลังใจและกระตุ้นเพื่อไปสู่เป้าหมาย และสนับสนุนการแก้ไขปัญหา รวมทั้งให้การสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน
- (3) สร้างระบบสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการทำหน้าที่ให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนและพัฒนาท้องถิ่น
- (4) เสริมสร้างให้มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลในการทำงาน และมีการกำกับดูแลที่เหมาะสม
- (5) พัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นให้แก่ผู้ปฏิบัติงานและกระทำตนเป็นตัวอย่างแก่ผู้ปฏิบัติงาน

แนวทางการสรรหาและแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.พ.ร.)

การสรรหาและคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ สมควรกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการสรรหา และการคัดเลือก โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

- (1) ระบบการสรรหาเป็นระบบเปิดกว้าง โดยในระยะแรกจะดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 เมษายน 2546 และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 เมษายน 2546 โดยกลั่นกรองจากข้าราชการระดับสูง (ระดับ 9 – 10) ทั้งหมดที่มีอยู่ในภาพรวมของทุก

ส่วนราชการ (ยกเว้นกระทรวงมหาดไทย) สำหรับระยะต่อไปจะเป็นการสรรหาบุคคลที่อยู่ภายนอกราชการด้วย โดยนำระบบบริหารบุคคลสำหรับตำแหน่งนักบริหารที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์มาใช้

- (2) กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา ที่เน้นความหลากหลาย เปิดกว้าง เสริมสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายให้เข้ามามีส่วนร่วมในการสรรหา ทั้งนี้เพื่อให้มีมุมมองที่หลากหลายในการคัดเลือก และได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และรอบรู้ การบริหารงานหลายด้านอย่างแท้จริง
- (3) องค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือก เน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบาย เพื่อกลั่นกรองและเลือกสรรบุคคลที่มีศักยภาพสูงสุดเข้ามาทำหน้าที่หัวหน้าคณะผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (CEO) โดยสามารถสนองตอบนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ระบบบริหารงานบุคคล

อำนาจด้านการบริหารบุคคลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับ มอบมา มีดังนี้

(สำนักงาน ก.พ.)

(1) การแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการ

(1.1) กรณีข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค

- หัวหน้าส่วนราชการอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการพลเมืองสามัญระดับ 8 ภายในจังหวัด ซึ่งไม่ใช่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด
- หัวหน้าส่วนราชการให้ความร่วมมือกับผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการให้ย้ายหรือไม่ย้ายหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

(1.2) กรณีข้าราชการในสังกัดราชการส่วนกลาง

- หัวหน้าส่วนราชการให้ความร่วมมือกับผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการในการแต่งตั้ง (ย้าย) หรือ ไม่ย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญในราชการบริหารส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานในจังหวัด

(2) การเลื่อนขั้นเงินเดือน

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญในราชการบริหารส่วนภูมิภาคตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา และให้ส่วนราชการต้นสังกัดตัดยอดจำนวนคนและจำนวน

เงินของข้าราชการกลุ่มดังกล่าว ออกจากฐานการคำนวณ โควตาการเลื่อนขั้นเงินเดือนของส่วนราชการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 7 ลงมา และส่วนราชการต้นสังกัดออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และข้าราชการพลเรือนสามัญ ระดับ 8 ตามผลการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ทำหนังสือชี้แจงเหตุผลอย่างเป็นทางการด้วย

สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับ 9 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงาน แล้วส่งผลการประชุมให้ส่วนราชการต้นสังกัดเพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ

สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งปฏิบัติงานในภูมิภาค นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของส่วนราชการต้นสังกัดได้

(3) การดำเนินการทางวินัย

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสริมสร้างและพัฒนาให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่ในจังหวัดนั้น มีวินัย ป้องกันมิให้กระทำผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ในการดำเนินการทางวินัย กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลาง หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการ ดังนี้

(3.1) กรณีข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค

1) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 7 ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 8 ขึ้นไป

2) สั่งพักราชการหรือสั่งออกจากราชการไว้ก่อน

3) สั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญตามมติของ อ.ก.พ. ครม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณี

(3.2) กรณีข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนกลาง

1) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญทุกระดับ

2) สั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญทุกระดับ

3) ดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญทุกระดับ

4) สั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญ

(4) การสรรหาและเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการ

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการใช้ภาษาท้องถิ่นเพื่อการปฏิบัติงาน มีความรู้เกี่ยวกับขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น และมีคุณลักษณะกลมกลืนกับประชากรในพื้นที่เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตำแหน่ง โดยใช้วิธีการคัดเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการ

กลไกและแนวทางปฏิบัติ

- (1) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัดขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารกำลังคนของจังหวัด เช่น การประเมินสถานภาพกำลังคนของจังหวัดเพื่อบริหารจัดการกำลังคน การพัฒนากำลังคน และการรักษาระบบคุณธรรม เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนการบริหารงานแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมติของคณะรัฐมนตรีต่อไป
- (2) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด (Chief Human Resource Office : CHRO) เป็นรองประธานคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลภารกิจด้านกำลังคนในภาพรวมของจังหวัด ซึ่งรวมถึงภารกิจด้านการรักษาระบบคุณธรรม การส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมโดยมีสำนักงานจังหวัดเป็นฝ่ายเลขานุการ
- (3) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงาน
- (4) ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดประสงค์จะให้มีการมอบอำนาจด้านการบริหารบุคคลเรื่องอื่น ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับพื้นที่และลักษณะงานที่ปฏิบัติ ให้หารือไปยังสำนักงาน ก.พ. เพื่อประกอบการดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัด

บทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์จังหวัด คือ เป็นที่ปรึกษาด้านการบริหารบุคคลให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารกำลังคนตามผลการประเมินผลสถานภาพจังหวัด
- (2) จัดทำฐานข้อมูลกำลังคนของจังหวัด
- (3) การวางแผนกำลังคนและการบริหารกำลังคนของจังหวัด
- (4) การพัฒนาข้าราชการของจังหวัด

- (5) การส่งเสริมระบบคุณธรรมและจริยธรรม
- (6) การส่งเสริมการทำงานกันเป็นทีม การสร้างเครือข่ายการทำงาน
- (7) การเสนอความต้องการของจังหวัดด้านการบริหารงานบุคคลเพิ่มเติม

องค์ประกอบของคณะกรรมการ

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน
- (2) รองผู้ว่าราชการจังหวัด (ด้านกำลังคน) เป็นรองประธาน
- (3) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ให้คัดเลือกภายในจังหวัดจำนวนไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ
- (4) หัวหน้าส่วนราชการที่ไปปฏิบัติราชการในจังหวัด ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นสมควรจำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ
- (5) ผู้แทนภาคเอกชน เป็นกรรมการ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร จำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ
- (6) ผู้ทรงคุณวุฒิภาครัฐและเอกชน ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร จำนวนไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ
- (7) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นเลขาธิการและคณะกรรมการ

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัด มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นศูนย์กลางการบริหารงานบุคคลของจังหวัด รวมถึงเรื่องและผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบหมายด้านการบริหารงานบุคคลจากส่วนกลาง โดยศึกษา ถิ่นกรอง เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตามลำดับต่อไปนี้
 - การสรรหาและเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการ
 - การแต่งตั้ง (ย้าย)
 - การเลื่อนขั้นเงินเดือน
 - การดำเนินการทางวินัย
 - การพัฒนาข้าราชการ
 - การส่งเสริมระบบคุณธรรม
- (2) สร้างเครือข่ายการทำงานภายในจังหวัด เพื่อการประสานงานและเชื่อมโยงการทำงานร่วมกับส่วนราชการในจังหวัด ระหว่างจังหวัด และส่วนกลาง

(3) ประสานงานกับสำนักงาน ก.พ. เพื่อขอรับคำปรึกษา การแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ

องค์กรกำกับและดำเนินการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (สำนักนายกรัฐมนตรี)

คณะกรรมการสนับสนุนระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กศจ.)

คณะกรรมการสนับสนุนระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กศจ.) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีทุกคน รมต.มหาดไทย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เลขานุการ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เลขานุการ คณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น
มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดกรอบนโยบาย วางระบบ แนวทาง มาตรการในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และกำหนดแนวทางในการแปลงนโยบายรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด

(2) อำนวยความสะดวกและประสานการดำเนินงาน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชนให้การสนับสนุน

(3) เสนอแนะและแก้ไขปัญหาเพื่อให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการสัมฤทธิ์ผล

(4) เสนอต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าของรัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้ส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐปรับปรุงระบบการทำงาน ระบบการบริหารบุคคล ระบบงบประมาณ ระบบการเงินการคลัง หรือระบบการบริหารราชการแผ่นดินอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

(5) กำหนดกรอบแนวทางการติดตามประเมินผลการดำเนินการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

(6) ดำเนินการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจกับสื่อมวลชน ประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง กับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

(7) แต่งตั้งคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร โดยมีปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นประธานคณะกรรมการ

คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กกจ.)

คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กกจ.) ประกอบไปด้วย รองนายกรัฐมนตรี (ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย) รัฐมนตรี (ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย) ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่ม

จังหวัด ผู้แทนส่วนราชการของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนกลางในระดับภาคหรือเขต ผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน เป็นต้น มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนจังหวัด แผนงานหรือโครงการ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนา ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนภาค และยุทธศาสตร์ชาติ

(2) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้มีการพัฒนาให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

(3) บูรณาการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนา โดยประสานงานกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภาคเอกชน

(4) กำกับให้คำแนะนำ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานภายในจังหวัด

(5) เชิญส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของภาครัฐ ภาคเอกชน และบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมชี้แจง ให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น หรือส่งเอกสาร ตามที่เห็นสมควร

(6) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานระดับพื้นที่เพื่อดำเนินการด้านต่าง ๆ

(7) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมอบหมาย

ระบบงบประมาณ

การบริหารงบประมาณของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีดังนี้ (สำนักนายกรัฐมนตรี)

ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากหัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานในสังกัดส่วนราชการที่ต้องดำเนินการในส่วนภูมิภาค ทั้งรายการและจำนวนเงินที่ได้รับจัดสรรตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนจังหวัด สอดคล้องกับผลผลิตตามกลยุทธ์ของหน่วยงานและเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง ทั้งนี้ไม่รวมรายการที่หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางดำเนินการในส่วนภูมิภาค และรายการที่มีพื้นที่ดำเนินการต่อเนื่องหลายจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจใช้เงินเหลือจ่ายของส่วนราชการ ที่ได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายแล้ว เพื่อดำเนินกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้นได้ ดังนี้

(1) พัฒนาลักษณะในจังหวัดเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน

(2) สมทบจ่ายรายการค่าครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างที่ส่วนราชการนั้นเป็นผู้ดำเนินการ

(3) นำไปกำหนดปริมาณงานเพิ่มขึ้น หรือกำหนดรายการ หรือกิจกรรมใหม่ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น และอยู่ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลส่วนกลางที่มีได้กำหนดจัดสรรให้กำหนด เพื่อการบริหารแบบบูรณาการ โดยผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำไปใช้จ่าย โดยถ่วงจ่ายได้ ดังนี้

- (1) ดำเนินกิจกรรมเพื่อการพัฒนาตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลหรือแก้ไขปัญหาเร่งด่วน
- (2) ใช้จ่ายเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรายงานสรุปผลการปฏิบัติงาน และผลค่าใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งแสดงถึงผลสำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลหรือกลุ่มจังหวัด เสนอต่อนายกรัฐมนตรี แล้วจัดส่งสำเนาให้สำนักงบประมาณทราบ เพื่อให้ประกอบการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณต่อไป

แนวทางการจัดทำค่าของงบประมาณประจำปี

เมื่อจังหวัดได้ทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องหาแหล่งเงินเพื่อนำมาดำเนินการตามแผน โดยแหล่งเงินที่สำคัญ ได้แก่ งบประมาณของรัฐบาล นอกจากนั้น จังหวัดก็อาจจะขอรับจากแหล่งอื่น ๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน และองค์กรสาธารณกุศลทั้งในและต่างประเทศ เป็นต้น

ในการขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาล จังหวัดจะต้องทำค่าของงบประมาณประจำปี เพื่อขอรับการสนับสนุนจากกรมหรือส่วนราชการเจ้าของงบประมาณให้สอดคล้องกับกรอบบัญชีงาน/โครงการ/กิจกรรม ของกรมหรือส่วนราชการเจ้าของงบประมาณในปีนั้น ๆ และให้กรมหรือส่วนราชการเจ้าของงบประมาณใช้ค่าของงบประมาณประจำปีของจังหวัด เป็นฐานข้อมูลสำคัญให้การจัดทำค่าของงบประมาณประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้อง

การจัดทำค่าของงบประมาณประจำปี ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลประกอบด้วยกระบวนการและขั้นตอน 4 ขั้นตอน โดยยกตัวอย่างในการจัดทำของงบประมาณประจำปี 2548 ได้แก่

- (1) กรมหรือส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ จัดทำกรอบบัญชีงาน / โครงการ / กิจกรรม และแจ้งให้จังหวัดทราบภายในเดือนตุลาคม 2546
- (2) จังหวัด โดยส่วนราชการหรือหน่วยงานประจำจังหวัด จัดทำค่าของงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องตามแบบที่กำหนด และเสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการ ผู้แทนกระทรวงระดับจังหวัด ภายในเดือนพฤศจิกายน 2546

- (3) ส่วนราชการผู้แทนกระทรวงระดับจังหวัด จะต้องสรุปค่าของงบประมาณประจำปี ของส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัด เป็นภาพรวมของกระทรวงในระดับจังหวัด ตามแบบที่กำหนด แล้วเสนอไปยังต้นสังกัดหรือกระทรวงเจ้าของงบประมาณ ภายในเดือนธันวาคม 2546 เพื่อส่งต่อไปยังกรมหรือส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ ตามลำดับ รวมทั้งส่งให้คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ทราบ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ปัญหา / ความต้องการในภาพรวมของจังหวัด และใช้เป็นฐานข้อมูลในการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำจังหวัดต่อไป
- (4) กรมหรือส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ พิจารณาใช้ค่าของงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือหน่วยงานประจำจังหวัด เป็นฐานข้อมูลในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่จังหวัดเป็นรายจังหวัดและจัดทำค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2548 ของประเทศ

อย่างไรก็ดี ในอนาคตหากจังหวัดได้รับมอบอำนาจให้เป็นส่วนราชการที่สามารถจัดตั้งค่าของงบประมาณได้โดยตรง ทั้งโดยวิธีเสนอของงบประมาณประจำปีตามปกติ หรือได้รับการจัดสรรงบประมาณแบบเป็นก้อน (Lump Sum) แล้วแต่กรณี จะต้องมีการปรับระบบและรูปแบบการจัดทำค่าของงบประมาณให้เหมาะสมต่อไป

เห็นได้ว่าด้านการงบประมาณถือเป็นจุดเด่นที่สำคัญของการบริหารงานแบบบูรณาการจากเดิมซึ่งการบริหารงานที่ยังรับนโยบายมาจากส่วนกลาง อันได้แก่กระทรวง ส่งผ่านนโยบายและการตัดสินใจมายังกรมต่างๆ และหลังจากนั้นจึงมีคำสั่งไปยังหน่วยงานส่วนภูมิภาคเพื่อดำเนินการในภารกิจ รวมถึงในด้านการใช้งบประมาณยังคงเป็นการใช้งบประมาณในลักษณะที่มาจากส่วนกลางมอบให้กับหน่วยงานส่วนภูมิภาคใช้เพื่อการปฏิบัติงาน มาเป็นการบริหารงานแบบบูรณาการซึ่งตามระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546 นั้น ระบุว่าเพื่อให้การบริหารงานในส่วนภูมิภาคเป็นไปในลักษณะของการบริหารในเชิงยุทธศาสตร์ ให้ถือว่าจังหวัดเป็นหน่วยงานทางยุทธศาสตร์ของภาครัฐในระดับพื้นที่ ที่มีศักยภาพและสมรรถภาพสูง สามารถประสานและกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ และส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนในพื้นที่ให้สามารถริเริ่ม แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ของตนเอง รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่มีกระบวนการสร้างความเห็นพ้องต้องกันของทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และมีผู้รับผิดชอบชัดเจน ในด้านการบริหารงานในระดับพื้นที่ ส่วนในด้านการงบประมาณนั้น การบริหารงานแบบบูรณาการมีการกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจการบริหารงบประมาณ ให้แก่ผู้ว่าราชการ

จังหวัดเพื่อให้สามารถบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล และมีความคล่องตัว(ข้อ 5 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546) โดยได้มีการกำหนดกรอบการใช้งบประมาณเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ใช้ในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัด โดยการจัดทำคำของบประมาณของหน่วยงานภาครัฐในส่วนภูมิภาคนั้นจะมีลักษณะเปลี่ยนไปจากเดิมคือจากเดิมที่หน่วยราชการในส่วนภูมิภาคจะของบประมาณเข้าสู่กระทรวงต้นสังกัดในส่วนกลางเป็นของบประมาณไปยังผู้ว่า CEO เพื่อพิจารณาจัดสรร และบริหาร โดยคำนึงถึงการดำเนินการในโครงการที่เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัดเป็นสำคัญ

ลักษณะงบประมาณตามแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการสามารถแบ่งได้ดังนี้

1. งบประมาณตามนโยบายรัฐบาล (Agenda) คือ งบประมาณที่เป็นงบประมาณที่รัฐบาลจะจัดสรรให้กับหน่วยงานต่างๆ เพื่อปฏิบัติการตามนโยบายที่เป็นของรัฐบาลโดยตรง
2. งบประมาณตามภารกิจของส่วนราชการ (Function) คือ งบประมาณที่เป็นงบประมาณตามปกติที่แต่ละส่วนราชการจะได้รับเพื่อนำมาดำเนินในกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยราชการนั้นๆ
3. งบประมาณตามยุทธศาสตร์จังหวัด(Area) คือ งบประมาณที่เกี่ยวข้องกับผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ โดยตรง เนื่องจากจะเป็นงบประมาณที่ผู้ว่าราชการจะใช้ในการบริหารเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยตรง ซึ่งหน่วยงานต่างๆ จะต้องทำโครงการเพื่อของบประมาณในการดำเนินการในภารกิจต่างๆ มายังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณา และนอกเหนือจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังสามารถใช้งบประมาณในส่วนนี้ตามที่เห็นสมควรเพื่อดำเนินการในภารกิจต่างๆ ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้
4. งบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ งบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้บริหาร และใช้จ่ายเพื่อดำเนินงานในภารกิจของการพัฒนาท้องถิ่น

ระบบข้อมูลเทคโนโลยีและสารสนเทศ

จังหวัดจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของจังหวัดแบบบูรณาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้ (สำนักนายกรัฐมนตรี)

- (1) ดำเนินการจัดให้มีระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของจังหวัด ซึ่งมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข้อมูลการบริหารงานบุคคล แผนงาน โครงการพัฒนาจังหวัด ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด การใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สิน ดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนความเดือดร้อนของประชาชนและฐานข้อมูลอื่น โดยจัดให้มีการวางระบบ

เชื่อมโยงเครือข่ายสารสนเทศ และการสื่อสารระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาคเอกชน โดยมีศูนย์สารสนเทศกลางของจังหวัด ทำหน้าที่เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายทั้งแนวดิ่งและแนวราบ

- (2) ให้จังหวัดพัฒนาระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของจังหวัดให้ไปถึงขั้น e-Providence และมี Website ของจังหวัด เพื่อให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารและความเคลื่อนไหว และสามารถที่จะให้บริการประชาชนโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Service) ต่อไปได้
- (3) ให้จังหวัดปฏิบัติตามมาตรฐานการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และวางระบบรักษาความปลอดภัยของข้อมูลที่สามารถกำหนดระดับหรือชั้นในการเข้าถึงและการเรียกใช้ข้อมูล
- (4) ให้จังหวัดจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศให้ประชาชนสามารถรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและความเคลื่อนไหวของจังหวัดได้อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้แล้ว จังหวัดจะต้องมีคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ กบจ. กำหนด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และบุคคลซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ จำนวนเจ็ดคน

ระบบการติดตามและประเมินผล

ในการติดตามและประเมินผลงาน / โครงการตามแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี มีแนวทางการดำเนินการดังนี้ (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย)

1. คณะทำงานติดตามและประเมินผล โดยคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) พิจารณาแต่งตั้งบุคคลจากผู้แทนของส่วนราชการ หน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน และองค์กรชุมชนที่เกี่ยวข้อง เป็นคณะทำงานติดตามและประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปีภายใต้คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด โดยจำนวนคณะทำงานขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละจังหวัด

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามและประเมินฯ ที่สำคัญ ได้แก่

(1) เสนอการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key Performance Indicators : KPI) ของการพัฒนาจังหวัด ต่อคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด

(2) ดำเนินการติดตามและประเมินผลการพัฒนาจังหวัด ตามความเหมาะสม

(3) รายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดตามระยะเวลาที่กำหนด

2. ตัวชี้วัดความสำเร็จ

ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานหลัก (KPI) ที่มักใช้ระบบการวัดผลสัมฤทธิ์ ของโครงการภาครัฐ มี 5 ประเภท ดังนี้

(1) ตัวชี้วัดปัจจัยนำเข้า (Input Indicator) ได้แก่ ทรัพยากรที่ใช้ในโครงการ เช่น จำนวนเงิน จำนวนบุคลากร จำนวนอุปกรณ์การผลิต ฯลฯ

(2) ตัวชี้วัดผลผลิต (Output Indicator) ตัวชี้วัดนี้จะแสดงจำนวนสิ่งของที่ผลิตได้หรือจำนวนหน่วยที่ได้รับบริการแก่ผู้รับบริการ ตัวชี้วัดจะรวมตัวชี้วัดภาระงาน (Workload) ซึ่งเป็นตัวสะท้อนความพยายามที่ใช้เพื่อผลิตสิ่งของหรือให้บริการ ตัวอย่างของตัวชี้วัดผลผลิตเช่น จำนวนผู้เข้าฝึกอบรม จำนวนให้บริการ ตัวอย่างของตัวชี้วัดผลผลิต เช่น จำนวนผู้เข้าฝึกอบรม จำนวนนักเรียน จำนวนนักเรียนที่เลื่อนชั้น จำนวนหลุมบนถนนที่ได้รับการแก้ไข ฯลฯ

(3) ตัวชี้วัดผลลัพธ์ (Outcome Indicator) ตัวชี้วัดนี้จะแสดงผลสัมฤทธิ์ของโครงการตัวอย่างได้แก่ ร้อยละของผู้จบการศึกษาระดับมัธยมปลายที่มีงานทำ หรือร้อยละที่จบการศึกษาระดับมัธยมปลายที่มีงานทำ ฯลฯ หรือตัวชี้วัดผลลัพธ์อื่นที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของบริการ เช่น เวลาเฉลี่ยในการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนเรื่องถนนชำรุด เป็นต้น

(4) ตัวชี้วัดประสิทธิภาพและความคุ้มค่า (Efficiency and Cost-effectiveness Indicator) ตัวชี้วัดนี้จะแสดงค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของผลผลิตและผลลัพธ์ตามลำดับ ตัวอย่าง ได้แก่ ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนที่เลื่อนชั้น และสำเร็จการศึกษา หรือเวลาทำงาน (ชั่วโมง) ในการปรับสภาพพื้นผิวถนน 1 กิโลเมตร เป็นต้น

(5) ข้อสนเทศเชิงอธิบาย (Explanatory Information) ข้อมูลนี้จะเกี่ยวกับองค์ประกอบที่มีผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานขององค์กร องค์ประกอบเหล่านี้อาจจะอยู่ภายใต้หรืออยู่นอกเหนือการควบคุมขององค์กรก็ได้ เช่น อัตราส่วนนักเรียนต่อครู อัตราอายุการใช้งานของอุปกรณ์ที่ใช้ในการซ่อมถนน ส่วนองค์ประกอบที่อยู่นอกการควบคุมขององค์กร เช่น ร้อยละของนักเรียนที่นับถือศาสนาพุทธ เป็นต้น

3. กระบวนการติดตามและประเมินผล

ระบบการติดตามผล แบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่

- (1) ระดับจังหวัด โดยดำเนินการและรายงานผลตามลำดับดังนี้
 - (1.1) ส่วนราชการผู้แทนกระทรวงระดับจังหวัด รายงานผลต่อคณะทำงานติดตามและประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี ในส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นประจำทุกเดือน
 - (1.2) คณะทำงานติดตามและประเมินผลฯ รายงานต่อคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) เป็นประจำทุกเดือน
- (2) ระดับส่วนกลาง โดยกระทรวงมหาดไทย ในฐานะฝ่ายเลขานุการ อผจ. ดำเนินการจัดทำโครงการติดตามและนิเทศการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปี โดยตรงในพื้นที่จังหวัดแล้วสรุปรายงานต่อ อผจ. และคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ตามลำดับ

ระบบการประเมินผล

- (1) ระดับจังหวัด โดยดำเนินการและรายงานผลตามลำดับดังนี้
 - (1.1) คณะทำงานติดตามและประเมินผลฯ ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนาของจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี เมื่อสิ้นปีงบประมาณ แล้วรายงาน กพจ. ทราบภายในเดือนพฤศจิกายน
 - (1.2) กพจ. สรุปและรายงานผลต่อ อผจ. ทราบภายในเดือนธันวาคม ของปีงบประมาณถัดไป
- (2) ระดับส่วนกลาง โดยกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการในฐานะฝ่ายเลขานุการ อผจ. ดังนี้
 - (2.1) จัดทำโครงการประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี
 - (2.2) ประมวลและสรุปผลโครงการประเมินผลฯ ระดับส่วนกลางและรายงานการประเมินผลการพัฒนาแบบบูรณาการของทุกจังหวัดนำเสนอ อผจ. และ กนภ. ตามลำดับ เพื่อรับทราบผลการประเมินผลการพัฒนาจังหวัดประจำปี
 - (2.3) แจ้งจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่ได้จากการประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี เพื่อการปรับปรุง การดำเนินงานต่อไป

เทคนิคและวิธีการประเมินผล

ในการประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำจังหวัด จังหวัดสามารถดำเนินการประเมินผลได้หลายรูปแบบ เช่น การประเมินผลแผน การประเมินผลโครงการ ฯลฯ

ตัวอย่างเทคนิคและวิธีการประเมินผล การประเมินผลแผน

หลักการ : เป็นการประเมินความสำเร็จของแผนว่า ได้มีการดำเนินงานตามแผนที่วางไว้ มากน้อยเพียงใด และประเมินผลลัพธ์ของแผนว่าบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนนั้น ๆ หรือไม่เพียงใด

เกณฑ์การประเมิน : พิจารณานายุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมาเป็นเกณฑ์ในการประเมิน ด้วยการเปรียบเทียบกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนจากข้อมูล จปฐ. และ กชช. 2 ค. หรือข้อมูลอื่น ๆ ของปีที่ผ่านมาเทียบกับปัจจุบันว่า คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นมากน้อยเพียงใด

ตัวชี้วัด : 1) ตัวชี้วัดของ จปฐ. และ กชช. 2 ค. 2) การกำหนดตัวชี้วัด เป็นตัวแปรสำคัญที่บ่งบอกสภาพหรือสภาวะหรือสิ่งที่จะประเมิน โดยตัวชี้วัดจะต้องมีความครอบคลุมตามประเด็นการประเมิน เช่น การประเมินผลกระทบต่อประชาชน ตัวชี้วัดที่ใช้จะต้องสะท้อนผลกระทบที่เกิดกับประชาชน ได้แก่ การรับรู้ประโยชน์ที่ได้รับ ความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของรัฐ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่

แหล่งข้อมูล : 1) หน่วยงานที่ร่วมจัดทำแผน 2) ข้อมูลสถิติ 3) ข้อมูลอ้างอิงของหน่วยงาน 4) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด 5) แผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปี 6) ข้อมูล จปฐ. และ กชช. 2 ค.

เครื่องมือที่ใช้ในการประเมิน : 1) แบบรายงาน 2) แบบสอบถาม 3) แบบทดสอบ 4) การตรวจติดตาม 5) การสัมภาษณ์ 6) การสุ่มตัวอย่าง

การวิเคราะห์ข้อมูล : การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นการจัดทำข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับแผนว่าจะดำเนินการต่อตามแนวทางเดิมหรือปรับปรุงแก้ไขประการใด ซึ่งควรเริ่มต้นการตรวจสอบข้อมูล การจัดทำข้อมูล แล้วจึงทำการวิเคราะห์ข้อมูลและนำเสนอข้อมูล ซึ่งสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการประเมิน ได้แก่ การแจกแจงความถี่ ร้อยละ สัดส่วน อัตราส่วน การจัดทำตำแหน่งเปรียบเทียบ การจัดทำแนวโน้มเข้าสู่ส่วนกลาง การจัดทำการกระจายความสัมพันธ์และพยากรณ์ และสถิติทดสอบต่าง ๆ ทั้งนี้ อาจใช้ค่าร้อยละ ซึ่งเป็นค่าสถิติอย่างง่าย ในการประมวลวิเคราะห์ประเมิน ก็สามารถทำได้ แต่อย่างก็ดี การประเมินผลต้องเลือกใช้สถิติให้เหมาะสมกับจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ และลักษณะของข้อมูลที่จะวิเคราะห์ด้วย

การจัดทำรายงาน : การเขียนรายงานการประเมินผล เพื่อเสนอผู้บริหารของจังหวัดและส่วนกลางพิจารณา โครงสร้างรายงานการประเมินผลจะประกอบไปด้วย 1) บทสรุปสำหรับ

ผู้บริหาร 2) บทนำ 3) กรอบแนวความคิด 4) วิธีการประเมินผล 5) ผลการเก็บรวบรวมข้อมูล 6) สรุปการประเมินผล 7) ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะ

การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 **สู่**
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 **และการจัดระเบียบหน่วยงาน**
ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 **สู่การทำงานแบบ**
บูรณาการตามนโยบายรัฐบาลอย่างแท้จริง

จากการที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และแนวคิดเรื่องการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้อ่านมีความเข้าใจถึงลักษณะการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยนั้น และแนวคิดการบริหารงานแบบใหม่คือการบริหารงานแบบบูรณาการไว้แล้วในก่อนหน้านี้นั้น หากพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่เห็นได้ชัดเจน ภายหลังจากที่รัฐบาลชุดพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารงาน โดยต้องการผลักดันการบริหารงานแบบใหม่อย่างเป็นรูปธรรม ก็สามารถพิจารณาได้จากการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ไปสู่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ของการปรับปรุงที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อ “ปรับปรุงระบบราชการเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ และเพื่อให้กระทรวงสามารถจัดการบริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมายได้ จึงกำหนดให้มีรูปแบบการบริหารงานใหม่ โดยกระทรวงสามารถแยกส่วนราชการจัดตั้งเป็นหน่วยงานตามภาระหน้าที่เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติ และกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่างๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันได้ และมีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรงเพื่อให้งานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และรวดเร็ว รวมทั้งให้มีการประสานงานปฏิบัติงาน และการใช้งบประมาณเพื่อที่จะให้การบริหารงานของทุกส่วนราชการบรรลุเป้าหมายของกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดความซ้ำซ้อน มีการมอบหมายงานเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ” (ชาชีวะวัฒน์, 2546: หน้า 112) เห็นได้ว่ากฎหมายนั้น เจตนารมณ์เพื่อให้การบริหาร

ราชการแผ่นดินเป็นไปในลักษณะที่ต้องการให้สอดคล้องกับการบริหารงานแนวใหม่ นั่นคือ การบริหารงานแบบบูรณาการอันเป็นแนวคิดของรัฐบาลชุด พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร โดยการปรับปรุงแก้ไขในครั้งนี้ มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะสำคัญ และสอดคล้องกับการบริหารงานดังกล่าว อาทิ การเพิ่มเติมในมาตรา 3/1 ซึ่งระบุว่า “การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้เกื้อท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ซึ่งคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติราชการ และการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้” (ราชวิธีฉบับ, 2546: หน้า 100)

จากความในมาตราข้างต้น จะสามารถสะท้อนให้เห็นถึงการเพิ่มเติมหลักการบริหารราชการเพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารงานแบบบูรณาการอย่างเห็นได้ชัด ไม่ว่าจะเป็นการบริหารในเชิงภารกิจ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และมีผู้รับผิดชอบผลงาน นั้นหมายถึงการที่ต้องการมีการบริหารงานให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น และการกำหนดให้มีเจ้าภาพในการปฏิบัติงานต่างๆ ตลอดจนการกำหนดวิธีการตรวจสอบและประเมินผลงานตามความเหมาะสมของภารกิจ ซึ่งหมายถึงการประเมินโดยกำหนดตัวชี้วัดตามแต่ละภารกิจนั่นเอง ซึ่งเป็นการประเมินผลในรูปแบบของการบริหารงานแบบบูรณาการ

ประเด็นสำคัญอีกข้อหนึ่งของการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เป็นไปตามแนวคิดการบริหารงานแบบบูรณาการ นั้น คือการเกิดขึ้นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ(ก.พ.ร.) ขึ้นเป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมี

จุดมุ่งหมายให้สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นเครื่องมือหลักที่ใช้ในการผลักดันการบริหารดังกล่าวให้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งได้มีการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ร. ตามมาตรา 71/10 ดังนี้

- (1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น ซึ่งรวมถึงโครงสร้างระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ค่าตอบแทน และวิธีปฏิบัติราชการอื่นๆ ให้เป็นไปตามมาตรา 3/1 โดยจะเสนอแนะให้มีการกำหนดเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการก็ได้
- (2) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีได้อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหารตามที่หน่วยงานดังกล่าวร้องขอ
- (3) รายงานต่อคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการดำเนินการขัดหรือ ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 3/1
- (4) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการจัดตั้ง การรวม การโอน การยุบเลิก การกำหนดชื่อ การเปลี่ยนชื่อ การกำหนดอำนาจหน้าที่ และการแบ่งส่วนราชการภายในของส่วนราชการที่เป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม หรือส่วนราชการอื่น
- (5) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกา และกฎที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้
- (6) ดำเนินการให้มีการชี้แจงทำความเข้าใจแก่ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไป รวมตลอดทั้งการฝึกอบรม
- (7) ติดตามประเมินผล และแนะนำเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และรายงานต่อคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งข้อเสนอแนะ
- (8) ศึกษาค้นคว้าและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม รวมตลอดทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติ ในกรณีที่ เป็นปัญหา มาติของคณะกรรมการตามข้อนี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย
- (9) เรียกเจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นประกอบการพิจารณา
- (10) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการพัฒนาและจัดระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

(11)แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตามที่มอบหมาย และจะกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนอื่นด้วยก็ได้(ราชกิจจานุเบกษา, 2546:หน้า 109-110)

จากการวิเคราะห์ของผู้วิจัย คณะกรรมการ ก.พ.ร. ถือเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อการกำหนดแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินของไทย รวมตลอดถึงเป็นหน่วยงานหลักที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาตามแนวความคิดในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งอำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้ นั้น จะนำไปตามแนวทางการบริหารราชการของรัฐบาล ซึ่งจะต้องมีการกำหนดกรอบ และการประเมินผล ตามแนวคิดของการบริหารงานแนวใหม่ ตาม พ.ร.บ.นี้ โดยจะเห็นว่าเมื่อมีการบังคับใช้การบริหารงานแบบบูรณาการแล้ว หน่วยงานหลักที่เข้ามามีบทบาทในการกำหนดแนวทาง และประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดต่างๆ ก็คือ สำนักงาน ก.พ.ร. อาจกล่าวได้ว่าเหตุผลหนึ่งที่ ก.พ.ร. ถูกตั้งขึ้นก็เพื่อรองรับระบบการบริหารงานแบบบูรณาการ หรือผู้ว่า CEO นั่นเอง

สืบเนื่องมาจากการนำแนวคิดในการบริหารงานแบบบูรณาการมาใช้ นอกจากจะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลักในการใช้บริหารราชการแผ่นดินคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินสอดคล้องกับการบริหารงานแบบบูรณาการซึ่งเป็นการบริหารงานแนวใหม่ ยังมีการดำเนินการอีกส่วนหนึ่งของภาครัฐที่เป็นการดำเนินการเพื่อสนับสนุนต่อการบริหารงานแบบบูรณาการ นั่นคือการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ซึ่งโดย พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ซึ่งวัตถุประสงค์ของการปรับปรุงหน่วยงานภาครัฐใหม่นั้นเนื่องมาจาก ระบบราชการเป็นกลไกสำคัญของประเทศในอันที่จะผลักดันให้แนวทางการบริหารประเทศตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ รวมทั้งการดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐเกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์ต่อประเทศและประชาชนส่วนรวม การจัดกลไกของระบบราชการจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นไปของสังคม ซึ่งที่ผ่านมาแม้ว่าจะมีการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการมาหลายครั้ง แต่ยังคงมีการปฏิบัติราชการตามโครงสร้างการบริหารงานที่ไม่แตกต่างจากรูปแบบเดิม ซึ่งเป็นผลให้การทำงานของข้าราชการเป็นไปด้วยความล่าช้า เพราะมีขั้นตอนการปฏิบัติค่อนข้างมาก และส่วนราชการต่างๆ มิได้มีการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน และจัดกลไกการปฏิบัติงานให้มีความสัมพันธ์กัน จึงเป็นผลทำให้การปฏิบัติงานเกิดความซ้ำซ้อน และกระทบต่อการให้บริการแก่ประชาชน แนวทางแก้ไขปัญหาในเรื่องการบริหารงานนี้จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบราชการทั้งระบบ โดยการปรับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการขึ้นใหม่ และปรับปรุงการบริหารงานโดยการจัดส่วนราชการ

ที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมไว้เป็นกลุ่มงานเดียวกัน ซึ่งจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปรับระบบการทำงานในรูปกลุ่มภารกิจ เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่ความเกี่ยวข้องกันให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีเอกภาพ และเกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในส่วนงานที่ซ้ำซ้อนกัน เมื่อจัดส่วนราชการใหม่ให้สามารถปฏิบัติงานได้แล้วจะมีผลทำให้แนวทางความรับผิดชอบของส่วนราชการต่างๆ มีเป้าหมายที่ชัดเจน ซึ่งจะสามารถปรับปรุงการทำงานของข้าราชการให้มีประสิทธิภาพ (ชาชีวัฒน์, 2546: หน้า 140)

จากวัตถุประสงค์ข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของการปรับปรุงหน่วยงานของรัฐ โดยคำนึงถึงภารกิจเป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อให้การให้บริการประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว และลดความซ้ำซ้อน และขั้นตอนของการปฏิบัติงาน และมีความมุ่งหมายที่จะรวบรวมกลุ่มงานที่ความเกี่ยวข้องกันเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่แยกจากกันเหมือนการจัดหน่วยงานในแบบเก่า ทั้งนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการจัดระบบหน่วยงานภาครัฐใหม่นั้น มีวัตถุประสงค์ที่จะตอบสนองต่อการนำแนวคิดการบริหารงานแบบบูรณาการของรัฐบาลเข้ามาใช้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อประสิทธิภาพอย่างแท้จริงตามวัตถุประสงค์ของการบริหารงานแบบบูรณาการ ซึ่งการจัดส่วนราชการใหม่ภายใต้ พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 นั้นมีปัจจัยทางด้านภารกิจเป็นหลัก เป็นไปตามมาตรา 5 แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีการจัดระเบียบ และกำหนดกระทรวงขึ้นมาใหม่ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวงกลาโหม
- (3) กระทรวงการคลัง
- (4) กระทรวงการต่างประเทศ
- (5) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
- (6) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- (7) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- (8) กระทรวงคมนาคม
- (9) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (10) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร
- (11) กระทรวงพลังงาน
- (12) กระทรวงพาณิชย์
- (13) กระทรวงมหาดไทย

- (14)กระทรวงยุติธรรม
- (15)กระทรวงแรงงาน
- (16)กระทรวงวัฒนธรรม
- (17)กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (18)กระทรวงศึกษาธิการ
- (19)กระทรวงสาธารณสุข
- (20)กระทรวงอุตสาหกรรม

นอกจากจะมีการจัดระเบียบกระทรวงตามปัจจัยภารกิจแล้ว พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม นั้น ยังมีการกำหนดอำนาจของกระทรวงต่างๆ ขึ้นมา เพื่อความชัดเจนในทางปฏิบัติด้วย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

รายงานผลการตรวจสอบการบริหารการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ปี พ.ศ. 2548 สรุปได้ว่า จากการตรวจสอบการดำเนินงานระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งในเรื่องความพร้อมในการบริหารจัดการและความพร้อมในการริเริ่มจัดทำและดำเนินโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยการศึกษาและตรวจสอบเอกสาร/หลักฐาน สัมภาษณ์และสอบถามบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด หัวหน้ากลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ร่วมดำเนินโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สังกัดการณศูนย์กลางปฏิบัติการจังหวัด (Provincial Operation Center : POC) ประชุมร่วมกับหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ร่วมดำเนินโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและสังเกตการณ์โครงการในพื้นที่ดำเนินการจริง จำนวน 105 โครงการ ทั้งนี้ได้สุ่มตรวจสอบทั้งหมด 30 จังหวัด ครอบคลุม 18 กลุ่มจังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน พะเยา พิชณุโลก เพชรบูรณ์ นครสวรรค์ พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง ชัยนาท นครปฐม ราชบุรี เพชรบุรี สมุทรสาคร ฉะเชิงเทรา ชลบุรี อุตรธานี หนองบัวลำภู กาฬสินธุ์ ขอนแก่น นครราชสีมาบุรีรัมย์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช กระบี่ ภูเก็ต สงขลา และสตูล ในระหว่างวันที่ 19 เมษายน 2547 ถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2547 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่า

ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นหลักการที่ดีและจะเป็นกลไกในการสนับสนุนให้การปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารราชการในรูปแบบเดิม เนื่องจากสนับสนุนให้จังหวัดสามารถริเริ่มพัฒนาและแก้ไขปัญหาให้เป็นไปตามความต้องการในพื้นที่ได้ด้วยตนเอง โดยทุกภาคส่วนในจังหวัดมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จึงช่วยลดความซ้ำซ้อน ทำให้มีทิศทางและเป้าหมายในการปฏิบัติงานร่วมกันที่ชัดเจน นอกจากนี้ยังมีการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐเกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

แต่อย่างไรก็ดีในปีงบประมาณ 2547 ซึ่งเป็นปีแรกที่ใช้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและเป็นไปอย่างเร่งด่วนนั้น ปรากฏว่าทั้ง 30 จังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ มีปัญหาอุปสรรค หรือข้อจำกัดบางประการในการปฏิบัติราชการตามระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จตามความคาดหวังหรือหลักการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ดังนี้

ผลการตรวจสอบในด้านการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการความพร้อมในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (CEO) ควรมีการเตรียมความพร้อมและได้รับการสนับสนุนในการเข้าสู่ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งหมด 6 ประการ ดังนี้ มีบุคลากรและองค์กรที่เหมาะสมในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มีระบบงบประมาณสนับสนุนที่ชัดเจนและสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จัดให้มีระบบข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศของจังหวัดที่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล มีระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานจังหวัดอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนส่วนกลางมีการมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเพียงพอเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินภายในจังหวัดเกิดความรวดเร็ว ประหยัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่จากการตรวจสอบ พบว่า ทุกจังหวัดมีปัญหา อุปสรรค หรือข้อจำกัดบางประการในการบริหารราชการตามระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และควรมีการปรับปรุงความพร้อมในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในด้านต่าง ๆ โดยสามารถพิจารณาได้ 6 ประเด็น ดังนี้

ข้อตรวจพบที่ 1.1 บุคลากรและองค์กรในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการยังไม่มี ความพร้อม ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักงานจังหวัด เป็นต้น

ข้อตรวจพบที่ 1.2 งบประมาณในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการยังมีประเด็น ปัญหาหลายประการ

ข้อตรวจพบที่ 1.3 การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดยังไม่มีลักษณะของการบูรณาการ

ข้อตรวจพบที่ 1.4 การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจังหวัดยังไม่มี ความเชื่อมโยงข้อมูลกันได้อย่างแท้จริง

ข้อตรวจพบที่ 1.5 การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานจังหวัดซึ่งจังหวัดเป็นผู้จัดทำ โดยส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ผู้ประเมินยังไม่มีความพร้อมในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้บางจังหวัดที่ยังไม่ได้ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบฯ และสำหรับจังหวัดที่มีการแต่งตั้งแล้ว ปรากฏว่า คณะอนุกรรมการตรวจสอบฯ โดยส่วนใหญ่ยังไม่มี การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ ธุรกรรม

ข้อตรวจพบที่ 1.6 การมอบอำนาจจากส่วนกลาง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 กำหนดให้ส่วนราชการ มอบอำนาจให้กับผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นโดยตรง และกรณีการใช้อำนาจในเขตจังหวัดใด ให้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการตัดสินใจ เพิ่มมากขึ้น โดยสามารถบริหารราชการตามระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดความประหยัด ลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็วมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ส่วนราชการที่เป็น ราชการบริหารส่วนกลางต้องมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเพียงพอและเหมาะสม ใน 3 ด้าน คือ อำนาจด้านการบริหารงานบุคคล อำนาจด้านการบริหารงบประมาณ และอำนาจด้านการ วินิจฉัยสั่งการ พิจารณาอนุมัติ อนุญาต แต่จากการตรวจสอบผลการมอบอำนาจ ณ วันที่ 8 กันยายน 2547 พบว่า ราชการบริหารส่วนกลางยังมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ครบถ้วน ไม่สมบูรณ์ หรือมีเงื่อนไขในการมอบอำนาจ แม้จะมีการติดตามเร่งรัดและกำหนดโทษจากคณะรัฐมนตรีให้กับ ส่วนราชการบริหารส่วนกลางที่ยังไม่ได้มอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดมาโดยตลอด รวม 11 เดือน โดยมีกรมที่ยังมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ครบถ้วน จำนวน 3 กรม ได้แก่ กรม

ควบคุมโรค กรมสุขภาพจิต และกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดใน 30 จังหวัดที่สุ่มตรวจสอบ ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมดให้ความเห็นว่า การมอบอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางยังไม่สามารถสนับสนุนการบริหารราชการได้อย่างเต็มที่เนื่องจากมีบางกรม/กระทรวงที่ยังไม่ได้มอบอำนาจ สำหรับกรณีที่มีการมอบอำนาจแล้ว ปรากฏว่า การมอบอำนาจยังไม่เบ็ดเสร็จ หรือมีเงื่อนไขในการใช้อำนาจ โดยเฉพาะการมอบอำนาจด้านการวินิจฉัยสั่งการ พิจารณานุมัติ อนุญาต

กนกวรรณ ศรีอุทธา : ศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลในการบริหารงานภายใต้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ กรณีศึกษาจังหวัดลำปาง โดยทำการศึกษาทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพผลการศึกษาพบว่า ระบบผู้ว่า CEO เกิดขึ้น เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมากขึ้น ในด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณและการตัดสินใจสั่งการต่าง ๆ ผลการศึกษายังแสดงให้เห็นว่าข้าราชการในจังหวัดลำปาง ส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารด้วยระบบผู้ว่า CEO ในระดับสูงและเมื่อพิจารณาการปรับตัวในการทำงาน พบว่า ข้าราชการกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ปรับตัวในการทำงานมากที่สุด ส่วนข้อดีของการบริหารงานด้วยระบบผู้ว่า CEO คือ ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานเนื่องจากมีเอกภาพในการบังคับบัญชา การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อการบริการประชาชน แต่อย่างไรก็ตามระบบผู้ว่า CEO ก็ยังมีข้อเสีย เช่น การใช้อำนาจที่เพิ่มขึ้นไปในทางที่ไม่เหมาะสม ความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ในส่วนกลาง และวัฒนธรรมของข้าราชการบางส่วนที่ยังยึดติดกับการบริหารงานในระบบเดิม

โกวิทย์ พวงงาม และ ดร. วีระเดช ฉายอรุณ (2544 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง ความรู้ทัศนคติ และการปฏิบัติของประชาชนในการมีส่วนร่วมต่อการบริหารงานแบบกระจายอำนาจ โดยการศึกษาพบว่า

1. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการกระจายอำนาจ อยู่ในระดับปานกลาง ในขณะที่ทัศนคติของกลุ่มตัวอย่างในเรื่องเดียวกันนั้น สูงกว่าเล็กน้อยอย่างไรก็ตามพบว่า การปฏิบัติตนในการมีส่วนร่วมตามแบบกระจายอำนาจนั้นค่อนข้างต่ำ

2. ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติตนในการมีส่วนร่วมตามแบบกระจายอำนาจนั้น พบว่าประกอบไปด้วย ระดับการศึกษา เพศ จำนวนกลุ่มที่เป็นสมาชิก ปริมาณสื่อที่เปิดรับเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทัศนคติต่อรัฐธรรมนูญและการกระจายอำนาจ

ปิยะนุช เงินคล้าย (2539 : บทคัดย่อ) ศึกษาทัศนคติและความพร้อมของประชาชนต่อการกระจายอำนาจ โดยการศึกษาพบว่า

1. ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับข่าวสารโดยผ่านสื่อมากกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. ระดับของการไปใช้สิทธิเลือกตั้งค่อนข้างสูง
3. ระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ค่อนข้างต่ำ
4. ระดับของความเข้าใจในการกระจายอำนาจ ค่อนข้างถูกต้องและประชาชนให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมตัดสินใจปัญหาและแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง
5. ระดับความเข้าใจผลของการกระจายอำนาจ ซึ่งประชาชนจะให้ความสำคัญกับสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่น
6. ระดับความพร้อมในการเข้าไปมีบทบาทต่อการกระจายอำนาจ พบว่าประชาชนต้องการใช้สิทธิในการเลือกผู้บริหารท้องถิ่น
7. ระดับความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อการเมือง และการบริหาร ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่สนใจในการติดตามการบริหารงานของรัฐบาล

พีระ เต็มแย้ม และคณะ (2537 : บทคัดย่อ) ศึกษาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กรณีศึกษาทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ในจังหวัดลำปาง และพะเยา พบว่าประชาชนในจังหวัดลำปาง จังหวัดพะเยายังไม่พร้อม และยังไม่ต้องการให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากองค์ประกอบทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ความเจริญ ความรู้ความเข้าใจ ของประชาชนยังไม่เอื้ออำนวยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในขณะนี้ แต่ควรมีการเลือกตั้งสภาตำบลซึ่งเป็นระดับล่างขึ้นมาก่อน เพื่อประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และพัฒนาจนถึงระดับจังหวัดในอนาคต

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ทำการวิจัยเชิงทดลองเพื่อประเมินผล โดยแบ่งเป็นจังหวัดทดลองเพื่อการพัฒนา ได้แก่ จังหวัดนราธิวาส จังหวัดควนคูม ได้แก่ จังหวัดปัตตานี ผลการสำรวจข้อมูลหลังการทดลองในรอบ 6 เดือน (1 ตุลาคม 2544 – 31 มีนาคม 2545) มีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากการบริหารราชการของจังหวัดทดลองบริหารแบบบูรณาการ (จังหวัดนราธิวาส) ภายใต้การบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบบูรณาการเพื่อพัฒนา กับจังหวัดเปรียบเทียบ (จังหวัดปัตตานี) ซึ่งบริหารราชการในระบบปกติ ในรอบ 6 เดือน (1 ตุลาคม 2544 – 31 มีนาคม 2545) ผลการวิจัยพบว่า ผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดนราธิวาสในรอบ 6 เดือนที่ผ่านมาครั้งนี้ (ได้จากข้อมูลทุติยภูมิ) การแก้ไขปัญหา

ยาเสพติด การแก้ไขปัญหาความยากจนและการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ดีขึ้นกว่าเดิม ส่วนการแก้ไขปัญหาการชุมนุมเรียกร้องไม่มีการเปลี่ยนแปลง เพราะไม่มีเหตุการณ์ชุมนุมเรียกร้องทั้งก่อนและในรอบ 6 เดือนที่ผ่านมา

ผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานีในรอบ 6 เดือนที่ผ่านมา ดังนี้ (ได้จากข้อมูลทศัญญา) การแก้ไขปัญหายาเสพติด การแก้ไขปัญหาความยากจนและการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน โดยสรุปการปราบปราม ได้ผลดีกว่าเดิม แต่บางอย่างไม่ดีกว่าเดิม เช่น หมู่บ้านที่มีการแพร่ระบาดของยาเสพติดอย่างรุนแรงมีปริมาณเพิ่มขึ้นกว่าเดิม ปริมาณผู้ว่างงานยังมีปริมาณเพิ่มขึ้นกว่าเดิมและจำนวนผู้ร้องเรียนมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีจำนวนเพิ่มขึ้นกว่าเดิม ฯลฯ ส่วนการแก้ไขปัญหาการชุมนุมเรียกร้อง ในรอบ 6 เดือน ที่ผ่านมา มีการชุมนุมเรียกร้อง 1 เรื่อง แต่สามารถดำเนินการให้ยุติได้ภายใน 24 ชั่วโมง

ความพึงพอใจจากการดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนและระยะ 6 เดือนที่ผ่านมา มีดังนี้ (ได้จากข้อมูลปฐมภูมิ) ในด้านการแก้ไขปัญหายาเสพติดและการแก้ไขปัญหาความยากจนทั้ง 2 จังหวัดมีความพึงพอใจเพิ่มขึ้น โดยที่จังหวัดนราธิวาสมีการเปลี่ยนแปลงของความพึงพอใจน้อยกว่าจังหวัดปัตตานี การแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ทั้ง 2 จังหวัดมีความพึงพอใจเพิ่มขึ้นและมีการเปลี่ยนแปลงของความพึงพอใจพอ ๆ กัน การให้บริการของรัฐ จังหวัดนราธิวาสไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อยู่ในระดับพึงพอใจ ส่วนจังหวัดปัตตานีมีความพึงพอใจเพิ่มขึ้นแต่อยู่ในระดับไม่แน่ใจ โดยที่จังหวัดนราธิวาสมีการเปลี่ยนแปลงของความพึงพอใจน้อยกว่าจังหวัดปัตตานี และด้านภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด จังหวัดนราธิวาสมีความพึงพอใจลดลง ส่วนจังหวัดปัตตานีมีความพึงพอใจเพิ่มขึ้น โดยที่จังหวัดนราธิวาสมีการเปลี่ยนแปลงของความพึงพอใจน้อยกว่าจังหวัดปัตตานี

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในบทที่ 2 การที่ผู้วิจัยได้กล่าวถึง พัฒนาการของการบริหารราชการของประเทศไทย นโยบายสาธารณะ การนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องผู้ว่า CEO ตลอดจนแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของกลไกภาครัฐเพื่อรองรับการบริหารงานแบบบูรณาการ อีกทั้งการนำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเข้ามานำเสนอต่อผู้อ่านนั้น มีเจตนาให้มี ความเข้าใจในภาพรวมของการเมืองการปกครองของไทย ที่ได้มีพัฒนาการมาสู่การบริหารงานแบบบูรณาการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ CEO อันมีผลสืบเนื่องมาจากการที่รัฐบาลในชุดพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้เข้ามาบริหารประเทศ และมีการนำแนวคิดใหม่มาใช้ในการบริหาร โดยมีเป้าหมายเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนา และการแก้ปัญหาของประชาชนในส่วนภูมิภาคได้อย่างตรงจุด มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีการกำหนดการทำงานในแบบกลุ่มภารกิจ ที่ต้องทำงานสอดคล้อง

กัน และพยายามทลายกำแพงของการบริหารงานแบบเดิมในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ และกระจายกันอยู่ มาเป็นร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันแก้ปัญหา ตลอดจนร่วมรับผลต่างๆ ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการทำงานร่วมกัน ซึ่งแนวคิดนี้ ได้ถูกนำไปปฏิบัติใช้อย่างจริงจัง โดยสามารถพิจารณาได้จากการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้ในการบริหารประเทศเพื่อรองรับ และผลักดัน นั่นคือการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยกำหนดหลักการให้สอดคล้องกับการบริหารงานแบบบูรณาการอันเป็นแนวคิดของรัฐบาล ตลอดจนมีการจัดระเบียบหน่วยงานราชการ โดยคำนึงถึงภารกิจซึ่งเดิมกระจายกันอยู่ในกระทรวงต่างๆ ให้เข้ามารวมอยู่ในกระทรวงเดียวกัน ตามกรอบของ พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เช่น การยุบเลิกทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งเดิมมีกรอบอำนาจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เหลือเพียงกระทรวงศึกษาธิการซึ่งในมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 นั้น ให้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม และกำกับดูแลการศึกษาของชาติในทุกระดับ และทุกประเภท เป็นต้น (ชาชีวะวัฒน์, 2546: หน้า 131)

กรอบแนวคิดที่ผู้วิจัยได้นำเสนอในเรื่องนโยบายสาธารณะนั้น ผู้วิจัยมุ่งหวังให้ผู้อ่านได้มีความเข้าใจถึงลักษณะการปฏิบัติงานของรัฐบาล โดยการนำแนวคิดเรื่องการบริหารงานแบบบูรณาการมาใช้ โดยแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องกับกรอบแนวคิดเรื่องนโยบายสาธารณะในความหมายของนักวิชาการหลายท่านตามที่ได้สรุปไว้ก่อนหน้านี้ (สมบัติ, 2546: หน้า 21) ให้ และเพื่อความกระจ่างชัด ผู้วิจัยสามารถอธิบายถึงการบริหารงานแบบบูรณาการตามกรอบความหมายของนโยบายสาธารณะ หรือในฐานะที่เป็นผู้ริเริ่ม/กำหนดนโยบายสาธารณะได้ กล่าวคือ มีลักษณะที่เป็นกิจการที่รัฐบาลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่มีอำนาจในการบริหารเลือกจะกระทำโดยมีลักษณะของการกระทำที่มีแบบแผน เห็นได้จากการนำกรอบแนวคิดเรื่องการบริหารงานแบบบูรณาการมาใช้ อย่างมีหลักการ และแบบแผน เห็นได้จากการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับแนวคิดเพื่อที่จะสามารถนำมาใช้ปฏิบัติได้ในความเป็นจริง โดยการบริหารงานแบบบูรณาการนั้นมุ่งหวังผลในการแก้ปัญหาของสังคม โดยมุ่งให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงจุด โดยคำนึงถึงปัญหาของประชาชนที่แท้จริงในพื้นที่จริงเป็นหลัก ซึ่งการกำหนดแนวคิดของรัฐบาลนั้น ได้ถูกนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง เช่น มีการกำหนดกรอบกฎหมายเพื่อสนับสนุน ให้สามารถปฏิบัติได้จริง เป็นต้น

สำหรับกรอบแนวคิดเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ผู้วิจัยได้เน้นหนักไปที่ปัจจัยที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวสามารถนำไปใช้ตรวจสอบว่า ภายหลังจากที่รัฐบาลมีการกำหนดนโยบายสาธารณะเรื่อง การบริหารงานแบบบูรณาการแล้ว มีการนำเอาแนวคิดนี้ลงไปสู่ภาคปฏิบัติ โดยเฉพาะกรณีศึกษาวิจัยของผู้วิจัย ในเรื่องปัญหาของการ

บริหารงานแบบบูรณาการ ในกรณีการส่งเสริมผลิตภัณฑ์เกษตรศาสตร์การท่องเที่ยวประเภทสปา นั้น ประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว ซึ่งผลของการศึกษาวิจัย สามารถนำมาอธิบายถึงสาเหตุของความสำเร็จ หรือล้มเหลวได้ ตามปัจจัยที่ส่งผลให้การนำนโยบายปฏิบัติประสบความสำเร็จตามกรอบทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งจะทำให้ผลการวิจัยมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

ในส่วนต่อมาในเรื่องกรอบแนวคิดเรื่องการบริหารงานแบบบูรณาการที่ได้นำเสนอ นั้น ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างความเข้าใจในหลักการบริหารงานแบบบูรณาการ และมุ่งตรวจสอบว่าการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือผู้ว่า CEO เป็นผู้ปฏิบัติหลักที่ต้องมีความเข้าใจอย่างชัดเจน ในกรอบอำนาจหน้าที่ และบทบาท เพื่อผลักดันให้การบริหารงานแบบบูรณาการประสบความสำเร็จไม่เกิดความสับสน รวมถึงตลอดถึงคณะกรรมการต่างๆ ที่มีหน้าที่ผลักดันยุทธศาสตร์ในด้านต่างๆ ประสบความสำเร็จในภาพรวมตามแนวคิดเรื่องการบริหารงานแบบบูรณาการนั้น ได้มีการนำเอาแนวคิด หลักการ อำนาจหน้าที่ที่กำหนดขึ้นให้ปฏิบัติ ไปใช้ในการปฏิบัติจริงหรือไม่ อย่างไร ซึ่งผู้วิจัยสามารถนำเอาหลักการ กรอบอำนาจหน้าที่ และกรอบการปฏิบัติของทั้งผู้ว่า CEO และกลุ่มคณะกรรมการที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาใช้ในการตรวจสอบให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมได้

ในส่วนสุดท้ายเรื่องการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำผลการศึกษาวิจัยไปทำการศึกษาเปรียบเทียบว่างานวิจัยดังกล่าวมีผลการวิจัยที่สอดคล้อง หรือสนับสนุนผลการศึกษาวิจัยของผู้วิจัยได้หรือไม่ และในประเด็นใดบ้าง ทั้งนี้เพื่อให้ผลการศึกษาวิจัยนั้นมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น