



## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เนื้อหาสาระในบทนี้จะเป็นนำเสนอแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย รวมทั้งผล  
งานวิชาการที่เกี่ยวข้องในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ โดยการนำเสนอจะแบ่งเป็น 2 ส่วนด้วยกันกล่าวคือ  
แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา และเอกสาร ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดเพื่อการพัฒนาแบบบูรณาการ

สมคิด จาคูศรีพิทักษ์<sup>1</sup> ได้กล่าวถึง ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อ  
การพัฒนาว่าเป็นการนำแนวคิดการบริหารงานของภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ โดยที่ผู้ว่าราชการ  
จังหวัดจะมีบทบาทในระบบการบริหารงานดังกล่าวใน 3 ประเด็นดังนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องทราบว่าภารกิจของผู้ว่าราชการจังหวัดคืออะไร ควร  
เป็นสิ่งที่ทำมาแต่เดิมหรือไม่ หรือเป็นสิ่งที่ควรรู้แน่นอนว่า 4 ปีข้างหน้าจะกำหนดทิศทางการ  
พัฒนาจังหวัดอย่างไร โดยมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะกำหนดทิศ  
ทางของจังหวัด อาทิ

1.1 การสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นภายในจังหวัด ซึ่งในภาวะเศรษฐกิจถด  
ถอยรัฐบาลชุดนี้มีนโยบายกระจายความมั่งคั่งสู่ภูมิภาค สร้างความเข้มแข็งในระดับรากหญ้า ซึ่ง  
นโยบายดังกล่าวยากที่จะประสบความสำเร็จ หากการบริหารงานส่วนภูมิภาคยังไม่สามารถเป็นกล  
ไกที่ดีเพื่อนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติในระดับพื้นที่

1.2 การมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในจังหวัด ซึ่งส่วนนี้จะเกี่ยวกับ  
ความปลอดภัย ความมั่นคงในชีวิตของเยาวชน การศึกษา สาธารณสุข และ สิ่งแวดล้อม

2. การประมวลความคิดเชิงกลยุทธ์ คือการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องทราบว่า ทำ  
อย่างไรที่จะสร้างความมั่งคั่งอย่างการเพิ่มรายได้ การสร้างงานเพิ่มขึ้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้อง  
ทราบถึงจุดเด่น จุดด้อย โอกาส ภัยอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่

---

<sup>1</sup> สมคิด จาคูศรีพิทักษ์, “แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจังหวัดทดลอง  
แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา,” ใน คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์  
เสมาธรรม, 2546), หน้า9-15.

3. การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติอย่างได้ผล คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีความยืดหยุ่น ขั้นตอนที่ไม่จำเป็นต้องยกเลิก สร้างการทำงานเป็นทีมงาน และการสร้างวัฒนธรรมองค์การ เพื่อสนับสนุนการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องสร้างกระบวนการเรียนรู้ในองค์การ และปรับเปลี่ยนความคิดของคนในองค์การ นอกจากนี้สิ่งที่สำคัญคือ ต้องสื่อสารหรืออธิบายให้คนในองค์การเข้าใจได้ว่าสิ่งที่กำลังทำอยู่คืออะไร จะมุ่งไปสู่จุดหมายได้อย่างไร ซึ่งการสื่อสารจะช่วยให้เกิดความเข้าใจร่วมกันและจะช่วยลดแรงต่อต้านของคนในองค์การ

ทักษิณ ชินวัตร<sup>2</sup> ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ดังนี้

1. แนวคิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ คือการหาเจ้าภาพเพื่อบริหารจัดการในทุกเรื่อง เพราะภารกิจในการแก้ไขปัญหาของสังคมและชาติ เป็นภารกิจที่ไม่มีวันสิ้นสุด มีแต่จะต้องพัฒนาให้ดีขึ้น จึงต้องการผู้ว่าราชการจังหวัดที่ทำหน้าที่เป็นนักบริหารได้อย่างแท้จริง

2. ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นประธานคณะผู้บริหารจังหวัด โดยไม่จำเป็นต้องทำงานคนเดียว แต่เป็นประธานคณะผู้บริหารซึ่งอาจมีคณะผู้บริหารหลายคนร่วมกัน อย่างเช่นการให้หัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนราชการมาเป็นคณะผู้บริหารงาน และมีกิจกรรมในการประชุมปรึกษาหารือกันเสมือนเป็นคณะรัฐมนตรีของจังหวัด

3. ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรู้ปัญหาอย่างแท้จริง กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่จำเป็นจะต้องรู้ทุกเรื่อง แต่จะต้องพยายามเข้าใจทุกเรื่อง ที่ไม่ต้องรู้ทุกเรื่องเพราะว่ามีคนที่รู้ทุกเรื่องในจังหวัดอยู่แล้ว แต่จะต้องนำคนเหล่านั้นมารวมกันแล้วต่อภาพให้ได้ ซึ่งถ้าร่วมกันคิดร่วมกันทำ และในที่สุดจะนำไปสู่การใช้ทรัพยากรร่วมกัน

4. ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีความคิดเบื้องต้นในการปฏิบัติงานว่าจะต้องสามารถทำได้ในสิ่งที่ตั้งเป้าหมายไว้

5. ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเปลี่ยนจากบทบาทนักปกครองเป็นนักบริหาร โดยต้องรู้เท่าทันกับสภาพการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนการปกครองเป็นการบริหารและการบริการ โดยการบริหารงานภาครัฐจะต้องลดการทำงานแบบต่างฝ่ายต่างปฏิบัติ เพื่อนำมาสู่การบริหารงานที่สามารถนำทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>2</sup> ทักษิณ ชินวัตร, “บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ,” ใน คู่มือผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: อรุณการพิมพ์, 2546), หน้า 9-13.

6. ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องทำงานเชิงรุก ต้องคอยพิจารณาปัญหาและผสมผสานให้กลมกลืนกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ โดยพยายามให้ทุกองค์กรเคลื่อนตัวไปพร้อมๆกัน และการสร้างทัศนคติที่ว่ายิ่งเหนียวมากยิ่งขึ้นมีโอกาสสำเร็จมาก

7. ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลง ต้องกล้าเปลี่ยนแปลง ต้องกล้าทำ เปลี่ยนโครงสร้างกฎหมายอย่างเดียวไม่พอ ต้องเปลี่ยนทัศนคติของคนในองค์กรได้ด้วย

8. ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องคิดนอกกรอบ Think out of the box การทำงานอย่าคิดตามกรอบเดิม อย่าทำวิธีเดิม ต้องพยายามคิดหาวิธีการเปลี่ยนแปลงการทำงาน โดยต้องคำนึงความสัมฤทธิ์ผลในการปฏิบัติงานและเอาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นเป้าหมาย

9. ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีเครื่องชีวิตในการทำงาน กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องยกระดับและต้องมีเครื่องชีวิตการพัฒนา เช่น เครื่องชีวิตทางเศรษฐกิจ ต้องรู้ว่า GPP ของจังหวัดมีเท่าไร เป็นอย่างไร เครื่องชีวิตทางสังคม เช่น อาชญากรรม ยาเสพติด การเจ็บป่วย สาธารณสุข เป็นต้น รวมทั้งต้องสามารถวัดความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานได้

10. ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีภาวะผู้นำ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเป็นผู้ใหญ่ที่มีความรับผิดชอบ และต้องรับรู้สภาพปัญหาของพื้นที่ รวมทั้งต้องเข้าใจปัญหาแก้ไขปัญหาได้

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ<sup>3</sup> ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะของผู้บริหารสูงสุด ควรมีบทบาทใน 4 ประการดังนี้

1. ทำหน้าที่เป็นผู้วางแผนยุทธศาสตร์ โดยจะต้องมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่เรียกว่า Strategic Plan ซึ่งต้องให้ระยะเวลาอย่างน้อย 4-5 ปี ซึ่งจะต้องมีตัวชี้วัดที่เรียกว่า ผลผลิตและผลลัพธ์อย่างชัดเจนเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

2. ส่งเสริมการตรวจสอบเชิงสร้างสรรค์ ซึ่งการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเป็นการปฏิบัติงานที่สามารถตรวจสอบได้ และการตรวจสอบจะต้องเน้นการเสนอแนะไม่ใช่การตรวจสอบเพื่อหาความผิดเป็นหลัก ทั้งนี้ประโยชน์ที่ได้จากการตรวจสอบจะต้องเป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาในอนาคต

<sup>3</sup> บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, “เทคนิคการบริหารราชการแนวใหม่,” ใน คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมาธรรม, 2546), หน้า 23-30.

3.ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องสร้างความเป็นหุ้นส่วนให้เกิดขึ้นในการบริหารงานจังหวัด โดยการวิเคราะห์ถึงผู้มีส่วนได้เสียที่ต้องการสิ่งใดและสามารถที่จะเชื่อมโยงการทำงานกับหน่วยงานต่างๆได้ โดยใช้แนวทางการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมเข้ามาใช้ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

4.ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องทำหน้าที่ในการเป็นผู้ติดตามผลการปฏิบัติงาน เพื่อทราบถึงผลการปฏิบัติงานและปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการทำงานซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดต้องนำไปวิเคราะห์เพื่อแก้ไขปัญหาคต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ<sup>4</sup> การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หมายถึง การบริหารราชการของจังหวัดเพื่อให้สามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สรรพกำลังและทรัพยากรในจังหวัด และการทำงานประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทางและเป้าหมายหลักร่วมกัน

#### กรอบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

1.ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหารยุทธศาสตร์ของจังหวัด ทำหน้าที่เหมือนนายกรัฐมนตรี

2.มีคณะผู้บริหารงานของจังหวัดประกอบด้วยตัวแทนหัวหน้าส่วนราชการของแต่ละกระทรวงในจังหวัดที่ได้รับมอบหมายกระทรวงละ 1 คน เป็นกรรมการ ที่ทำหน้าที่เหมือนรัฐมนตรีโดยให้ถือว่าทุกหน่วยงานมีสิทธิเท่ากัน

3.เน้นกลยุทธ์การทำงาน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในจังหวัดและใช้หลักการบริหารงานประสานราชการทุกฝ่ายในจังหวัดให้เป็นหนึ่งเดียว เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกัน

4.การบริหารงานอย่างมีเอกภาพควบคู่ไปกับการรับผิดชอบและสามารถตรวจสอบได้มีระบบการทำงานแบบมีพันธะสัญญา

---

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546), หน้า7-8.

คณะกรรมการจัดทำคู่มือผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ<sup>5</sup> ได้กล่าวถึงปัจจัยที่จะสนับสนุนความสำเร็จของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

1. การกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในการทำงานให้ชัดเจน โดยระดมความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนในจังหวัด เพื่อกำหนดเป็นเป้าหมายและยุทธศาสตร์การทำงานร่วมกัน ซึ่งเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของจังหวัดควรมาจากเจตนารมณ์ร่วมกันของคนทั้งจังหวัด

2. ต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการ โดยกำหนดเป้าหมายและงบประมาณ หน่วยงานรับผิดชอบ และระยะเวลาการปฏิบัติให้ชัดเจน รวมทั้งจะต้องมีการจัดตั้งห้องปฏิบัติการ เพื่อควบคุมกำกับการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผน และระยะเวลาให้แล้วเสร็จของงานในแต่ละเรื่อง

3. ต้องมีการจัดตั้งทีมงานในระดับจังหวัดและอำเภอที่เข้มแข็ง โดยระดมเจ้าหน้าที่จากทุกฝ่ายมาช่วยปฏิบัติงาน เพื่อดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้

4. ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์ และเป็นผู้ประสานงานที่ดีกับทุกหน่วยงาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนให้เป้าหมายและยุทธศาสตร์ของจังหวัด บรรลุภายในเวลาที่กำหนด

5. ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องจัดทำระบบการติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง และจัดตั้งทีมงานที่ปรึกษาประกอบด้วยข้าราชการ และนักธุรกิจ เพื่อแก้ไขปัญหาของหน่วยงาน รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานอย่างเป็นระบบ โดยมีตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

6. ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นนักประชาสัมพันธ์ที่ดี ในการสร้างความเข้าใจให้แก่ข้าราชการในจังหวัด ให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของจังหวัด เพื่อให้ข้าราชการได้ตระหนักและร่วมปฏิบัติให้บรรลุผลตามเป้าหมายและยุทธศาสตร์ที่วางไว้

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ<sup>6</sup> ได้กล่าวถึง แนวคิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัดว่าเป็นการนำแนวคิดการบริหารงานซีอีโอของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหาร

<sup>5</sup> คณะกรรมการจัดทำคู่มือผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ, คู่มือผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: ครุณาการพิมพ์, 2546), หน้า 16-17.

งานภาครัฐในระดับจังหวัด โดยเป็นแนวคิดที่ต้องการเพิ่มอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารงานได้แบบเบ็ดเสร็จ เช่นเดียวกับหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุดของบริษัทเอกชน

เงื่อนไขหรือปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ได้แก่

1. การมอบอำนาจด้านพิจารณาสั่งการ อนุมัติ อนุญาตให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถวินิจฉัยสั่งการทำงานได้ในลักษณะที่ทันต่อเหตุการณ์
2. การมอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถแก้ไขปัญหาบริหารพัฒนา และบูรณาการการพัฒนาระหว่างหน่วยงานของจังหวัดได้อย่างแท้จริง
3. การมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถกำกับดูแล บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดได้อย่างมีเอกภาพ
4. พัฒนาระบบฐานข้อมูลของจังหวัด ให้มีข้อมูลปัญหาและศักยภาพทางการพัฒนาของจังหวัด
5. เพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานจังหวัดในการทำหน้าที่เป็นฝ่ายอำนวยการในการจัดทำระบบฐานข้อมูลเพื่อการวางแผน

การทบทวนแนวคิดการบริหารงานแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้วิจัยสามารถสรุปแนวคิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย โดยแบ่งเป็น 3 ประเด็น คือการสรุปแนวคิดการบริหารแบบบูรณาการและปัจจัยสนับสนุนการบริหารงานแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

1. การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ คือ การบริหารงานโดยปรับโครงสร้างของจังหวัดให้เป็นหน่วยบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ โดยมีระบบการบริหารจัดการแบบแนวราบที่เน้นแนวทางการบูรณาการของทุกภาคส่วนในพื้นที่ และเน้นการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ของงาน

---

<sup>6</sup> วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด. พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิเจฬารีน ดิง, 2546), หน้า 49-53.

2.หน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อการบริหารงานแบบบูรณาการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและเป็นผู้รับผิดชอบในการนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์

3.ปัจจัยสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวได้ว่าการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด โดยมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือการบริหารงานที่ระบุถึงทิศทางและเป้าหมายในการบริหารงาน เพราะฉะนั้นการที่จะให้แผนยุทธศาสตร์สามารถขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายได้จำเป็นต้องสร้างสิ่งสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเช่น การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มเติมเพื่อบริหารงานจังหวัดได้อย่างมีเอกภาพ ซึ่งผลจากการมอบอำนาจจะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารสั่งการส่วนราชการต่างๆมาช่วยกันเพื่อนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

### 2.2.1 แนวคิดการบริหารงานจัดการภาครัฐแนวใหม่

Owen E. Hughes<sup>7</sup> ได้รวบรวมแนวคิดของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งได้กล่าวว่าการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่เกิดจากการเปลี่ยนผ่านของพาราไดม์การบริหารงานแบบดั้งเดิม โดยมีนักวิชาการที่สำคัญคือ Ostrom ที่เสนอแนวคิด Public Choice ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมองว่าหน่วยงานภาครัฐเป็นทางเลือกหนึ่งในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน และได้นำแนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์เข้ามาเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการดำเนินจัดบริการสาธารณะ โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าของทรัพยากรเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเป็นสำคัญ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้สนับสนุนให้เกิดการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในประเทศต่างๆ รวมทั้งได้กล่าวถึงการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่โดยสรุปคือ

1.เป็นการบริหารงานที่เน้นกับการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและการให้ความสำคัญกับคุณภาพการให้บริการ

<sup>7</sup> Owen E. Hughes. *Public Management and Administration*.(London: Palgrave Macmillan, 1998), p.256-263.

2.ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยแนวทางการกระจายอำนาจพิจารณาจากความรับผิดชอบของงานเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจใช้ทรัพยากรและส่งมอบบริการสาธารณะ ทั้งนี้จำเป็นจะต้องทราบถึงผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์

3.เป็นการทำงานที่มุ่งตอบสนองความต้องการของลูกค้า โดยใช้กลไกตลาดเข้ามาช่วยพิจารณาว่าหน่วยงานใดควรเป็นฝ่ายดำเนินจัดบริการสาธารณะ

4.เป็นการปฏิบัติงานที่เน้นการทำงานที่โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ทำให้การบริหารงานภาครัฐต้องมีระบบการวัดผลการปฏิบัติงาน นอกจากนี้หากการปฏิบัติพบปัจจัยที่เสี่ยงต่อความล้มเหลวในการดำเนินงาน หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการทำงาน โดยนำแนวคิดการบริหารงานปัจจัยเสี่ยงมาใช้

ทศพร ศิริสัมพันธ์<sup>8</sup> ได้กล่าวถึงแนวทางการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่แนวคิดหลักที่สำคัญจากการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐร่วมสมัยทั้งนี้ได้รับอิทธิพลมาจากกระแสหลักสองขั้วความคิด กล่าวคือ 1.ความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่อันเป็นการผสมผสานระหว่างเศรษฐศาสตร์(ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะและเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่) รวมทั้งการบริหารจัดการสมัยใหม่ 2. ความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยแนวทางการใหม่

แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ได้พัฒนาขึ้นมาจากรูปแบบและประสบการณ์ในการปฏิรูปและอาศัยองค์ความรู้ในแบบสหสาขาวิชา โดยมีวัตถุประสงค์สองประการ

1.ต้องการลดขนาดและบทบาทของภาครัฐให้เล็กลงหรือให้มีเหลือน้อยที่สุดหรือการปรับให้เข้าสู่การแข่งขันในระบบตลาด โดยอาศัยวิธีการต่างๆเช่น การลดการควบคุม การทำให้อุบัติตามกฎหมาย การแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน การทดสอบตลาดและการให้บุคคลภายนอกเข้ามาดำเนินการแทน หรือการให้ธุรกิจเอกชนสามารถคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขันเป็นต้น

2.ต้องการเปลี่ยนแปลงให้การบริหารราชการแผ่นดินมีความทันสมัยมากขึ้น โดยพยายามนำเอาวิธีการจัดการในเชิงธุรกิจเข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพของการให้บริการประชาชน เช่น ระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การจัดทำ

<sup>8</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์, รายงานการวิจัยการพัฒนากระบวนและกลไกของการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน, พิมพ์ครั้งที่1(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า79-81.



ข้อตกลงว่าด้วยผลงานเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ ตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานไว้ล่วงหน้าและการบริหารคุณภาพโดยรวม เป็นต้น

แนวคิดประชาธิปไตยแนวทางใหม่ที่มองถึงข้อจำกัดของระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งไม่ต้องการให้รัฐบาลและระบบราชการเข้ามามีอิทธิพลต่อการบริหารปกครองประเทศ โดยลำพัง จึงต้องการให้การบริหารปกครองบ้านเมืองมีความโปร่งใส การกระจายอำนาจการตัดสินใจและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

สมเกียรติ ศรีลัมพ์<sup>9</sup> ได้กล่าวถึง แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ว่า ตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา ประเทศต่างๆ ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงระบบการบริหารงานภาครัฐ ตามแนวทางของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยเน้นการปรับภาคราชการให้มีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และคุณภาพสูง สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ โดยระบบราชการยุคใหม่จะเป็นระบบราชการที่มีลักษณะดังนี้

1. รัฐจะมีบทบาทหน้าที่เฉพาะในส่วนที่จำเป็นจะต้องทำเท่านั้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนมีบทบาทมากขึ้น
2. การบริหารจัดการภายในภาคราชการ จะมีความรวดเร็ว คุณภาพสูง และประสิทธิภาพสูง
3. การจัดองค์การที่มีความกะทัดรัด คล่องตัว และปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็ว เน้นการใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือ
4. มีลักษณะของการทำงานที่ทันสมัย ใช้เทคโนโลยี เครื่องมือ อุปกรณ์ที่เหมาะสมต่อการทำงาน
5. ข้าราชการทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์โดยมีประชาชนเป็นเป้าหมาย
6. ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณภาพสูง
7. มีกลไกการบริหารงานบุคคลที่หลากหลาย มีระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อให้เกิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเต็มใจมารับราชการเป็นอาชีพ

---

<sup>9</sup>สมเกียรติ ศรีลัมพ์, การปฏิรูประบบราชการไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประดิพัทธ์, 2547), หน้า 14.

คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ<sup>10</sup> ได้กล่าวถึง แนวคิดหลักของการพัฒนาระบบราชการ เพื่อก้าวเข้าสู่การเป็นราชการยุคใหม่จะมุ่งเน้นการพัฒนาปรับปรุงภาคราชการตามกรอบความคิด ที่ผสมผสานหลักการการบริหารยุคใหม่ (New public management) และหลักการของแนวคิดตามระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ อย่างการสร้างระบบราชการให้มีระบบการปฏิบัติงานที่เน้นในเชิงประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และอิงหลักธรรมาภิบาลและประชาธิปไตย เพื่อให้ภาครัฐมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ดังนี้

-รัฐจะมีบทบาทหน้าที่เฉพาะในส่วนที่จำเป็นจะต้องทำเท่านั้น เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ประชาชน และชุมชนมีบทบาทมากขึ้น

-การบริหารจัดการภายในภาคราชการจะมีความรวดเร็ว มีคุณภาพ และ ประสิทธิภาพสูง

-การจัดองค์การมีความกะทัดรัด เหมาะสม คล่องตัว และสามารถปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็วตามการเปลี่ยนแปลงนโยบายและสภาพแวดล้อม

-มีลักษณะการทำงานและการให้บริการที่ทันสมัยใช้เทคโนโลยีเครื่องมือ และอุปกรณ์ที่เหมาะสมต่อการทำงานที่รวดเร็ว

-ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณภาพ และมีมาตรฐานทางคุณธรรมสูงเป็นมืออาชีพ รวมทั้งต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง

-ข้าราชการทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยให้ยึดประชาชนและประเทศชาติเป็นเป้าหมาย

## 2.2.2 แนวคิดการปฏิรูประบบราชการในบริบทของก.พ.ร

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้เสนอแผนพัฒนาระบบราชการพ.ศ. 2546 โดยได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า พัฒนาระบบราชการไทยให้มีความเป็นเลิศ สามารถรองรับกับการ

<sup>10</sup> คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ, แนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (กรุงเทพมหานคร: สำนักคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547), หน้า6-7.

พัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และประโยชน์สุขของประชาชน และได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไว้ 7 ยุทธศาสตร์กล่าวคือ<sup>11</sup>

1. การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงานโดยการนำแนวคิดการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้อย่างจริงจัง

2. การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมุ่งเน้นการจัดโครงสร้างโดยเชื่อมโยงหน้าที่ คือกระทรวงทบวง กรม กับพื้นที่ ซึ่งหมายถึงจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในลักษณะเมตริกซ์ รวมทั้งให้มีการวางยุทธศาสตร์ แผนงานการพัฒนาเขตพื้นที่ในเชิงบูรณาการและการจัดสรรทรัพยากรในลักษณะอิงพื้นที่

3. การปรับปรุงระบบการเงินและระบบงบประมาณ เป็นการนำเอาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้โดยการกำหนดให้มีการทำคำรับรองการปฏิบัติราชการที่มีตัวชี้วัดผลงานอย่างชัดเจน และจัดสรรงบประมาณไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และให้ส่วนราชการมีอิสระในการบริหารจัดการ โดยไม่ยึดติดกับกฎระเบียบต่างๆ

4. การสร้างระบบการบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ ก็คือการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคล เพื่อให้สามารถจัดการทรัพยากรบุคคลให้มีขีดสมรรถนะ และทักษะความสามารถที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์

5. การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมของระบบราชการ การสร้างรูปแบบการเรียนรู้ด้วยตนเองของกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้บริหารระดับสูงในลักษณะของการเรียนรู้จากประสบการณ์จริง เสนอแนะการจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของกลุ่มเป้าหมาย

6. การเสริมสร้างระบบราชการให้มีความทันสมัย กล่าวคือการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและการรายงานผลการปฏิบัติงาน

7. การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม อาทิการให้ทุกส่วนราชการนำเสนอข้อมูลสารสนเทศที่มีความจำเป็นต่อการแสดงภาระรับผิดชอบ ความโปร่งใสและเปิดเผยเกี่ยวกับการปฏิบัติงานใน Website

---

<sup>11</sup> คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546-2550 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546), หน้า 1-11.

การทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ ผู้วิจัยเห็นว่าการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการถือเป็นกรณีศึกษาในการนำแนวคิดการปฏิรูประบบราชการมาประยุกต์ใช้ โดยแบ่งได้เป็น 2 ประเด็นคือ

1. การปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานภายในองค์กร กล่าวไว้ว่าการบริหารงานแบบบูรณาการได้นำแนวคิดการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ อาทิการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด ซึ่งนำแนวคิดการวางแผนกลยุทธ์มาเป็นแนวทางในการจัดทำแผนดังกล่าว รวมทั้งการทำงานภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องทำคำรับรองการปฏิบัติราชการและกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ตลอดจนกำหนดให้มีแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยจะทำการวัดผลผู้ว่าราชการจังหวัดใน 4 มิติ กล่าวคือ มิติประสิทธิผล มิติประสิทธิภาพ มิติการให้บริการและมิติการพัฒนาองค์กร ซึ่งแนวทางในการประเมินผลดังกล่าวเป็นผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องทำความเข้าใจและนำไปใช้เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดตัวชี้วัดการประเมินผลการปฏิบัติงานของจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งมิติที่ 4 จะเป็นสิ่งสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรซึ่งถือเป็นปัจจัยนำเข้าสำคัญของการปฏิบัติงาน ซึ่งผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของแผนยุทธศาสตร์และผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดต่อไป

2. ด้านโครงสร้างการบริหารงาน กล่าวไว้ว่าการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการได้มุ่งเน้นการทำงานในลักษณะบูรณาการการทำงานพื้นที่ในลักษณะ matrix ที่เชื่อมโยงระหว่างหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม กับพื้นที่เช่นกลุ่มจังหวัดหรือจังหวัด โดยในระดับจังหวัดจะมียุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดเป็นประเด็นในการบูรณาการแผนงานกับส่วนราชการต่างๆ ในพื้นที่ที่สังกัดกระทรวง ทบวง กรม และแนวคิดดังกล่าวนี้ได้มีนักวิชาการได้ทำการศึกษาวิจัยไว้ อาทิ

ทศพร ศิริสัมพันธ์<sup>12</sup> ได้กล่าวถึงแนวทางการประสานแผนพัฒนาจังหวัด กับกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ คือการนำเอาระบบเมทริกซ์ Matrix system มาประยุกต์ใช้เพื่อเชื่อมโยงมิติพื้นที่ จังหวัด กับมิติ โครงสร้างระบบราชการ กระทรวง ทบวง กรม เข้าด้วยกัน ซึ่งการนำแผนพัฒนาจังหวัดมาจัดเรียงในแบบเมทริกซ์ดังกล่าวจะช่วยให้เห็นภาพรวมของแผนงาน โครงการ ของจังหวัดต่างๆ และบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน รวมทั้งให้การสนับสนุนช่วยเหลือในด้านต่างๆ ตลอดจนการประสานแผนพัฒนาจังหวัดจะทำให้

<sup>12</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์, รายงานวิจัยเรื่องการปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัด. พิมพ์ครั้งที่

การจัดสรรเงินงบประมาณจะลงสู่พื้นที่ดำเนินการอย่างแท้จริงโดยผ่านแผนงาน โครงการของ จังหวัด ทั้งนี้อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะอยู่ที่จังหวัด โดยกระทรวง ทบวง กรม จะเป็นเพียง ผู้สนับสนุนการปฏิบัติการในเชิงเทคนิควิชาการเท่านั้น

อย่างไรก็ตามแนวคิดการบริหารงานภายใต้โครงสร้างดังกล่าว จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องได้รับการสนับสนุน โดยเฉพาะการมอบอำนาจจากกระทรวง กรมต่างๆ ที่เป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงานส่วนกลางที่มาปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งการส่วนราชการต่างๆ ได้อย่างมีเอกภาพ และจากการขยายผลการบริหารงานจังหวัดแบบ บูรณาการ ได้มีการกำหนดระเบียบการมอบอำนาจพ.ศ.2546 เพื่อสนับสนุนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ในการบริหารงานภายใต้โครงสร้างการบริหารงานแบบเมทริกซ์ได้ ทั้งนี้ผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษา ระเบียบดังกล่าวในส่วนของเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่อไป

### 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์

วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์<sup>13</sup> กล่าวถึงกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์มี 5 ขั้นตอนซึ่ง ประกอบด้วย

1. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม โดยพิจารณาจาก "จุดแข็ง-จุดอ่อน" ภายในองค์กร "โอกาส-ภัยอุปสรรค" จากภายนอกองค์กร ซึ่งเป็นปัจจัยเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อการบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กร ทั้งที่เป็นปัจจัยเงื่อนไขในระยะเวลาที่ผ่านมา และจะเป็นปัจจัยเงื่อนไขในอนาคต

2. การจัดวางทิศทางขององค์กร ในขั้นตอนนี้จะมีการจัดวางทิศทางองค์กรภาครัฐ จะมีมุมมองที่ต่างกัน ดังนี้

-ในองค์กรภาครัฐ จะพิจารณาภารกิจขององค์กรซึ่งเน้นเหตุผลในการมีองค์กร และเป้าประสงค์ขององค์กร ซึ่งเน้นประโยชน์ที่ได้รับจากการมีองค์กร

-ส่วนในองค์กรภาครัฐกิจเอกชน จะพิจารณากำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กร ซึ่งเป็นจุดหมายปลายทางที่องค์กรต้องการไปให้ถึงภารกิจขององค์กรและวัตถุประสงค์ขององค์กร ตามลำดับ

<sup>13</sup> วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์, การวางแผนกลยุทธ์ศิลปะการกำหนดแผนองค์กรสู่ความเป็นเลิศ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: อิน โนกราฟฟิกส์จำกัด, 2546), หน้า18-21.

3. การกำหนดกลยุทธ์ โดยพิจารณาจากออกแบบและเลือกกลยุทธ์ที่เหมาะสมและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงจากการวิเคราะห์ทางเลือกด้วยเทคนิคต่างๆ รวมทั้งการกำหนดกลยุทธ์สามารถแบ่งได้เป็น 3 ระดับ กล่าวคือ กลยุทธ์ระดับแผนงาน กลยุทธ์ระดับโครงการ และกลยุทธ์ระดับกิจกรรม

4. การปฏิบัติงานตามกลยุทธ์ โดยดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงานตามกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ให้เป็นไปอย่างราบรื่น โดยคำนึงถึงโครงสร้างขององค์กร และวัฒนธรรมขององค์กร เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จที่พึงประสงค์

5. การควบคุมเชิงกลยุทธ์ โดยทำการติดตามผลการปฏิบัติงาน และทำการประเมินผลกระบวนการและประเมินผลสำเร็จขององค์กร

กระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ เป็นกระบวนการที่ "ต่อเนื่อง" จากขั้นที่ 1 ไปถึงขั้นตอนที่ 5 และมีการดำเนินการ "ทบทวน" โดยเวียนกลับมาขั้นตอนที่ 1 โดยพิจารณาจากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งองค์กรจะต้องเผชิญและปรับกลยุทธ์ให้องค์กรดำเนินงานได้อย่างเหมาะสมตามกาลเวลา โดยอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Chief Executive Officer = CEO) ในกรณีองค์กรขนาดเล็กหรือในรูปของคณะกรรมการ อำนาจการพร้อมกับหัวหน้างานบริหารและหัวหน้างานของ หน่วยงานย่อยอื่นๆ ในกรณีองค์กรขนาดใหญ่

Janet Vinzant Denhardt and Douglass H. Vinzant<sup>14</sup> ได้กล่าวถึง แนวคิด การบริหารเชิงกลยุทธ์หมายถึง กระบวนการที่เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายองค์กรและเลือกกลยุทธ์ในการนำไปสู่ความสำเร็จของวัตถุประสงค์ รวมถึงกิจกรรมที่นำไปสู่การพัฒนาแผนงาน เพื่อให้นโยบายประสบความสำเร็จตามเป้าหมายองค์กร

ดังนั้นการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน

การวางแผนกลยุทธ์ เป็นกระบวนการตัดสินใจขององค์กรเพื่อจัดทำวัตถุประสงค์และเลือกกลยุทธ์

<sup>14</sup> Janet Vinzant Denhardt and Douglass H. Vinzant, "Private-Sector Strategic Management," in Handbook of Strategic Management, eds. Jack Rabin Cerald J. Mill and W. Bartley Hildreth (New York: Marcel Dekker, 2000), p.496.

การบริหารทรัพยากร เป็นกระบวนการในการตัดสินใจสรรหาทรัพยากรที่จะใช้  
ในการนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ

การติดตามประเมินผล เป็นการศึกษาถึงผลการดำเนินงานจากการนำแผนยุทธ  
ศาสตร์ไปปฏิบัติว่าได้ผลสำเร็จเป็นอย่างไร

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์<sup>15</sup> ได้กล่าวว่า แผนกลยุทธ์มีความสำคัญ เพราะความ  
เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นที่นับวันจะมีความสำคัญมากขึ้นทุกที โดยเฉพาะการที่ประเทศไทยได้รับผล  
กระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม การวางแผนกลยุทธ์จะมีส่วนสำคัญ  
ต่อการสร้างทิศทางการปฏิบัติงานเพื่อรองรับกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยการวางแผนกล  
ยุทธ์จะเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมนอก ซึ่งจะนำมาสู่การ  
กำหนดเป็นทิศทาง เป้าหมายการบริหารงานขององค์กร และกำหนดเป็นกลยุทธ์ในการปฏิบัติงาน  
ขององค์กร ซึ่งการวางแผนกลยุทธ์เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ ซึ่งการบริหาร  
เชิงกลยุทธ์จะหมายความรวมถึงกระบวนการตัดสินใจเพื่อนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติหลังจากที่ได้กำหนด  
กลยุทธ์ไว้แล้ว

ไพโรจน์ ปิยะวงศ์วัฒนา<sup>16</sup> ได้กล่าวถึง กระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ว่าประกอบ  
ด้วย

1.การวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ คือการวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม  
ภายนอกและสภาพแวดล้อมภายใน การวิเคราะห์ทัศนคติ ค่านิยม วัฒนธรรมขององค์กร รวมถึงความ  
คาดหวังจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องขององค์กร และนำมากำหนดเป็นทิศทางขององค์กร ซึ่งเป้าหมาย  
ของการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ก็คือการกำหนดสิ่งที่เรียกว่า ตำแหน่งเชิงกลยุทธ์

2.ทางเลือกเชิงกลยุทธ์ จะประกอบไปด้วยแนวทางเลือกที่สอดคล้องกับทิศทาง  
ขององค์กรในอนาคต โดยจะมีการประเมินทางเลือกที่ดีที่สุดหรือเหมาะสมที่สุดขององค์กร และสุด  
ท้ายคือ การเลือกกลยุทธ์ที่จะใช้ในองค์กรให้สอดคล้องตามภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กรที่

<sup>15</sup>สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, การบริหารเชิงกลยุทธ์. พิมพ์ครั้งที่1(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อมรินทร์, 2542), หน้า6-15.

<sup>16</sup>ไพโรจน์ ปิยะวงศ์วัฒนา, การจัดการเชิงกลยุทธ์. พิมพ์ครั้งที่2(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า8-9.

ได้ตั้งไว้ ซึ่งสามารถแบ่งกลยุทธ์เป็น 3 ระดับ กล่าวคือ กลยุทธ์ระดับองค์การ กลยุทธ์ระดับธุรกิจ และกลยุทธ์ระดับหน้าที่

3.การดำเนินกลยุทธ์และการควบคุมกลยุทธ์ เป็นขั้นตอนสุดท้ายซึ่งเป็นการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติให้บังเกิดผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งจะต้องมีการเสริมสร้างทักษะความสามารถของบุคลากรทั้งในระดับผู้บริหารและระดับผู้ปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับกลยุทธ์องค์การ นอกจากนี้ยังต้องจัดโครงสร้างองค์การ ให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ รวมทั้งต้องคำนึงถึงวัฒนธรรมองค์การที่จะต้องสนับสนุนกลยุทธ์ ตลอดจนจะต้องมีการตรวจสอบประเมินผลกลยุทธ์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ด้วย

ทศพร ศิริสัมพันธ์<sup>17</sup> ได้กล่าวถึง การบริหารงานเชิงกลยุทธ์ว่า เป็นการทำให้การวางแผนกลยุทธ์มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องขยายขอบเขตไปสู่การบริหารงานนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติเช่น การจัดโครงสร้างองค์การ วัฒนธรรมและการใช้ทรัพยากร ตลอดจนการประเมินผลกลยุทธ์ เพราะฉะนั้นการบริหารงานเชิงกลยุทธ์จะครอบคลุมเรื่องต่างๆดังนี้

1.การจัดวางกลยุทธ์ การพิจารณาวิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์การ การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การและการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและขีดสมรรถนะภายใน การวิเคราะห์และเลือกกลยุทธ์

2.การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ การกำหนดเป้าหมายของการปฏิบัติงาน การวางแผนปฏิบัติการ การสนับสนุนกลยุทธ์ โครงสร้าง วัฒนธรรม บุคลากร เทคโนโลยีสารสนเทศ กระบวนการ

3.การควบคุมกลยุทธ์ การตรวจสอบผลการดำเนินงาน การวิเคราะห์ติดตามสถานการณ์และเงื่อนไขต่างๆ

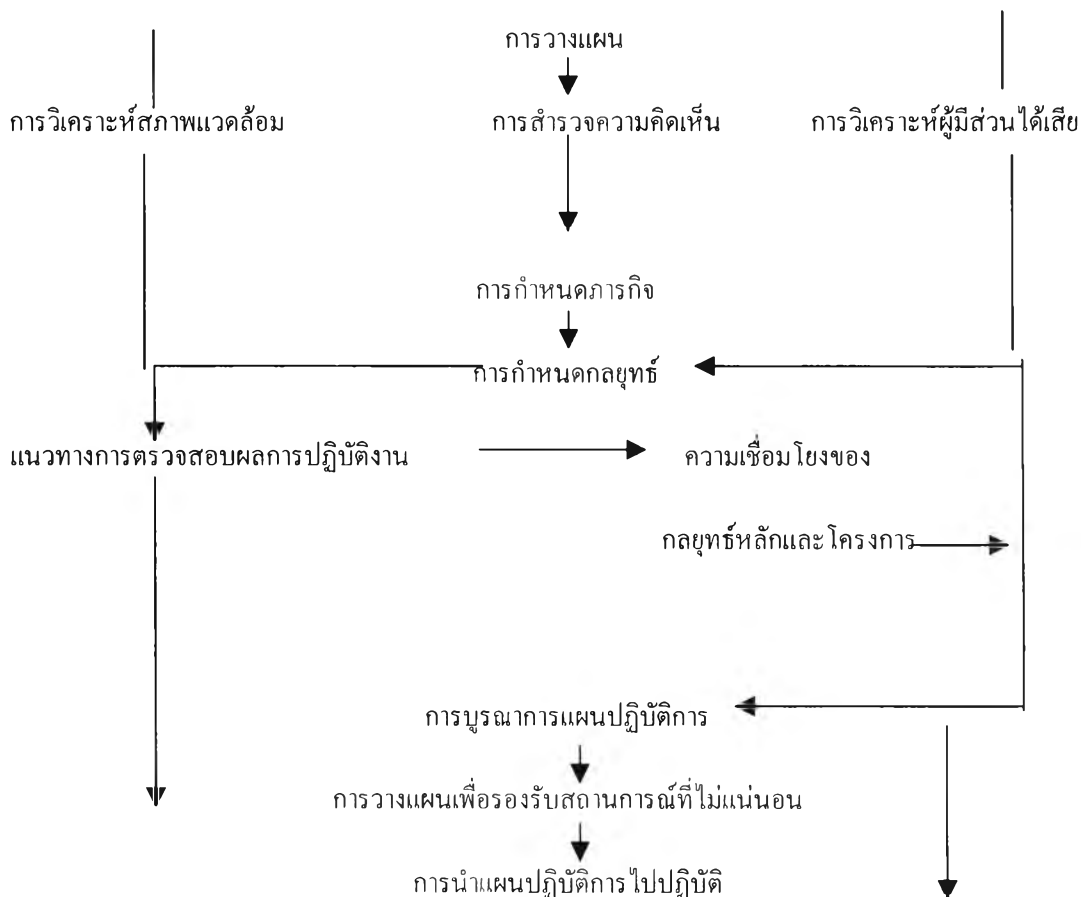
แนวทางการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ดังกล่าวนี้จะช่วยให้ผู้บริหารสามารถบรรลุเป้าหมายปลายทางขององค์การและทำการตัดสินใจได้ดีขึ้น โดยเฉพาะการมองภาพในแบบองค์รวม การมุ่งเน้นการโต้ตอบกับสภาพแวดล้อม ตลอดจนการสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบระหว่างการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายขององค์การ แนวทางการดำเนินงาน และการควบคุมสั่งการแก้ไขปัญหา

<sup>17</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์, รายงานวิจัยเรื่องการพัฒนากระบวนการและกลไกของการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 59-62.



Leonard D. Goodstein<sup>18</sup> ได้กล่าวถึงการวางแผนกลยุทธ์หมายถึงกระบวนการที่บ่งบอกถึงแนวทางการดำเนินงานในอนาคตขององค์กร รวมทั้งการบอกถึงวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมายความสำเร็จตามแนวทางที่กำหนดไว้ โดยได้กำหนดรูปแบบของการวางแผนกลยุทธ์ไว้ดังนี้คือ

แผนภาพที่ 1 แผนภาพแสดงแนวทางการวางแผนกลยุทธ์



ที่มา : Leonard D. Goodstein ,The Applied Strategic Planning Model p.8.

จากรูปแบบดังกล่าวสามารถแบ่งแนวทางการวางแผนกลยุทธ์ได้เป็น 3 ขั้นตอนหลักกล่าวคือ

1. การเตรียมการวางแผน ขององค์กรเริ่มจากการที่องค์กรจะต้องทราบบทบาทหน้าที่ขององค์กร รวมทั้งการระดมความคิดเห็นของคนในองค์กรเพื่อมาวางแผนร่วมกัน

<sup>18</sup> Leonard D. Goodstein, The Applied Strategic Planning(United State of America: McGraw-Hill, 1993), p.7-35.

1.1 การวางแผนกลยุทธ์จะต้องเริ่มจากการศึกษาสภาพแวดล้อมภายในภายนอกขององค์กร โดยสภาพแวดล้อมภายนอกที่สำคัญอาจแบ่งได้เป็น สภาพแวดล้อมในระดับมหภาค ได้แก่สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี สภาพแวดล้อมในระดับการผลิต เช่นการเงิน แหล่งวัตถุดิบ ด้านการตลาด สภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับความได้เปรียบขององค์กร เช่น การคิดค้นหรือการพัฒนาด้านกระบวนการผลิต หรือส่วนแบ่งด้านการตลาด สภาพแวดล้อมภายในองค์กร เช่น โครงสร้างองค์กร วัฒนธรรมองค์กรและระบบการบริหารภายในองค์กร

1.2 การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียขององค์กร ซึ่งหมายถึงการสำรวจถึงบุคคลที่จะได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานหรือบุคคลที่มีส่วนต่อความสำเร็จของการดำเนินงานขององค์กรเช่น ลูกค้า ผู้รับบริการหรือบุคลากรภายในองค์กร เป็นต้น

1.3 การวิเคราะห์ทัศนคติของของคนในองค์กรต่อการวางแผนกลยุทธ์ ซึ่งกล่าวได้ว่ามี 2 ระดับคือระดับบุคลากรและระดับองค์กรว่ามีความคิดเป็นอย่างไรต่อแนวทางการวางแผนกลยุทธ์และเป็นหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงที่จะต้องอธิบายให้ทุกคนเข้าใจและยอมรับเพื่อสร้างแนวทางการปฏิบัติการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

1.4 การกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจขององค์กร เป็นการกำหนดเป้าประสงค์ที่องค์กรจะปฏิบัติ ซึ่งการที่องค์กรจะกำหนดภารกิจได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรู้ถึงหน้าที่หลักขององค์กร และการดำเนินงานมีวัตถุประสงค์เพื่ออะไร และประโยชน์ที่จะได้คืออะไร หากเป็นหน่วยงานภาครัฐจะต้องทราบว่าใครคือกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับประโยชน์เป็นต้น

**2. การกำหนดกลยุทธ์** เป็นการนำภารกิจขององค์กรมากำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุในภารกิจที่วางไว้ ด้วยการกำหนดกลยุทธ์ รวมทั้งการกำหนดแนวทางการวัดผลความสำเร็จหรือปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จไว้ (Critical Success Factors) เพื่อให้การดำเนินงานมีเป้าหมายที่ชัดเจน นอกจากนี้สิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการกำหนดกลยุทธ์คือ ความขัดแย้งเชิงกลยุทธ์ ซึ่งเกิดจากความไม่เชื่อมโยงระหว่างวิสัยทัศน์ ภารกิจกับกลยุทธ์ที่กำหนดขึ้น และอาจส่งผลกระทบต่อแนวทางการวัดผลการปฏิบัติงานต่อไป นอกจากนี้ในขั้นตอนนี้จะต้องให้ความสำคัญกับประเด็นดังต่อไปนี้ด้วย

2.1 แนวทางการตรวจสอบแผนกลยุทธ์ เนื่องจากการกำหนดกลยุทธ์เป็นผลมาจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน และภายนอก SWOT ANALYSIS ซึ่งกลยุทธ์ในระดับองค์กรที่ได้จะนำไปสู่การวางแผนเพื่อนำกลยุทธ์ในระดับโครงการต่อไป เพราะฉะนั้นจำเป็นที่จะ

ต้องกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จทั้งกลยุทธ์ในระดับองค์กรและกลยุทธ์ในระดับโครงการให้ชัดเจนในแต่ละกลยุทธ์ ทั้งนี้เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานแสดงให้เห็นถึงการบรรลุผลตามกลยุทธ์ที่วางไว้อย่างแท้จริง

2.2ความเป็นไปได้ของการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกลยุทธ์กับความพร้อมด้านระบบการบริหารและทรัพยากรภายในองค์กร ซึ่งเป็นไปได้ว่าองค์กรยังมีข้อจำกัดด้านทรัพยากร ซึ่งจะนำไปสู่การบูรณาการแผนปฏิบัติการและการกลับไปทบทวนการกำหนดกลยุทธ์ต่อไป

2.3การบูรณาการแผนปฏิบัติการ กล่าวได้ว่าที่มาของการบูรณาการแผนปฏิบัติการเกิดจากการกำหนดกลยุทธ์หลักขององค์กรหรือที่เรียกว่า Grand Strategy ซึ่งจะเปลี่ยนเป็นกลยุทธ์ย่อยหรือกลยุทธ์ในระดับ Business Strategy และภายใต้กลยุทธ์ดังกล่าวอาจมีหน่วยงานต่างๆหรือเรียกว่าเป็น Units ต่างๆในองค์กรมารับผิดชอบเพื่อนำไปกลยุทธ์ดังกล่าวไปปฏิบัติ และเป็นไปได้ว่าการดำเนินงานในกลยุทธ์ระดับโครงการอาจมีหน่วยงานที่มีการดำเนินกิจกรรมประเภทเดียวกัน เช่นกิจกรรมด้านการพัฒนาบุคลากร ซึ่งถ้าหากต่างฝ่ายต่างปฏิบัติในกิจกรรมดังกล่าวจะทำให้เกิดการสิ้นเปลืองทรัพยากร และปัญหาอุปสรรคภายในองค์กรที่สำคัญอย่างหนึ่งคือการที่แต่ละหน่วยงานภายในองค์กรยังต้องการความได้เปรียบด้านทรัพยากร ซึ่งจะนำไปสู่การแข่งขันด้านทรัพยากรแทนที่จะคิดมาบูรณาการแผนงานเพื่อใช้ทรัพยากรร่วมกัน

2.4การวางแผนเพื่อรองรับสถานการณ์ที่ไม่แน่นอน เนื่องจากการปฏิบัติงานมีความเป็นไปได้ว่าปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในจะเป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน และจะส่งผลถึงความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ เพราะฉะนั้นหน่วยงานต่างๆจะต้องมีการวางแผนเพื่อรองรับการสถานการณ์ดังกล่าวด้วย เริ่มต้นจากการที่หน่วยงานจะต้องวิเคราะห์ถึงปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในที่สำคัญต่อการปฏิบัติงาน และทำการวิเคราะห์จุดวิกฤติที่จะเกิดขึ้นจากปัจจัยดังกล่าว เพื่อทำการวางแผนแก้ไขปัญหาต่อไป ทั้งนี้การวิเคราะห์ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกอาจใช้แนวทางในการวิเคราะห์ SWOT ANALYSIS ขององค์กรมาเป็นแนวทางเพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกในระหว่างการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติด้วยก็ได้

3. การนำแผนปฏิบัติการไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนของการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ ซึ่งผู้บริหารจำเป็นจะต้องสร้างกลไกในการควบคุม ตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจต้องมีการวางระบบฐานข้อมูลขององค์กร ตลอดจนผู้บริหารระดับสูงจะต้องสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้เข้ากับการปฏิบัติงาน ทั้งนี้วัฒนธรรมองค์กรเบื้องต้นที่จะต้องสร้างคือการทำให้อุปสรรคทุกระดับภายใน

องค์การเกิดความคิดที่ว่ากิจกรรมต่างๆที่ปฏิบัตินั้นจะนำไปสู่ความสำเร็จตามวิสัยทัศน์หรือภารกิจขององค์การที่วางไว้

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ ผู้วิจัยเห็นว่าแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลได้้นำแนวคิดการจัดการเชิงกลยุทธ์มาประยุกต์ใช้ ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ขั้นตอนหลักกล่าวคือ ขั้นตอนแรกการวางแผนกลยุทธ์ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานรัฐบาลแบบบูรณาการ เพราะเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์ของจังหวัดซึ่งจะบ่งบอกถึงทิศทางการพัฒนาจังหวัดและเป้าหมายหรือตัวชี้วัดความสำเร็จของการพัฒนาจังหวัด รวมทั้งการกำหนดแผนงานโครงการเพื่อไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว ซึ่งการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยต้องการศึกษาว่าผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้ทุกยุทธศาสตร์หรือไม่ เพราะฉะนั้นผู้วิจัยจำเป็นที่จะต้องทราบถึงยุทธศาสตร์เป้าหมายตัวชี้วัดความสำเร็จของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลนครปฐม

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลนครปฐมได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลที่สำคัญคือยุทธศาสตร์ด้านการเกษตรและการท่องเที่ยว รวมทั้งได้กำหนดเป้าหมายความสำเร็จของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลไว้ดังนี้<sup>19</sup>

- 1.ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด GPP เพิ่มขึ้นร้อยละ 8
- 2.ผลิตภัณฑ์มวลรวมของสาขาเกษตรอุตสาหกรรม เพิ่มขึ้นร้อยละ 8
- 3.จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปที่เข้าสู่ระบบมาตรฐาน ISO GMP HACCP ร้อยละ 20
- 4.กล้วย ไม้และพืชผักที่อยู่ภายใต้โครงการเพิ่มศักยภาพการผลิตอาหารปลอดภัยตามระบบเกษตรที่ดีเหมาะสม Good Agricultural Practice : GAP)
5. มูลค่าการส่งออกกล้วย ไม้ เพิ่มขึ้นร้อยละ 10
6. จำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นร้อยละ 10

<sup>19</sup> คณะกรรมการบริหารจังหวัดนครปฐมแบบบูรณาการ, ยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลนครปฐมและคำรับรองการปฏิบัติราชการนครปฐมประจำปีงบประมาณ 2547. พิมพ์ครั้งที่ 1 (นครปฐม: สำนักงานจังหวัดนครปฐม, 2546), หน้า 13.

## 7.ความสำเร็จของการดำเนินงานโครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ร้อยละ 90

ขั้นตอนที่ 2 เป็นช่วงของการนำกลยุทธ์ระดับโครงการไปปฏิบัติโดยเน้นแนวทางการวางแผนปฏิบัติการแบบบูรณาการ ที่เป็นผลมาจากแนวคิดการปฏิรูประบบราชการที่ต้องการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดที่เน้นการทำงานในลักษณะบูรณาการเชิงพื้นที่ โดยการนำยุทธศาสตร์จังหวัดมาบูรณาการกับภารกิจของกระทรวง ทบวง กรม ทั้งนี้ในระดับการปฏิบัติการจะเป็นการนำโครงการมาประสานกับภารกิจของส่วนราชการต่างๆในพื้นที่ และจัดทำแผนปฏิบัติการแบบบูรณาการที่แสดงให้เห็นถึง กิจกรรม การใช้ทรัพยากร ระยะเวลาการดำเนินกิจกรรม การวัดผลการปฏิบัติงานหรือผลผลิต ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น เพราะฉะนั้นการปฏิบัติงานภายใต้แผนงานดังกล่าวจะเป็นการนำแนวคิดบริหารงานโครงการแบบ Matrix ซึ่งจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักและหน่วยงานสนับสนุนในแต่ละโครงการ และได้มีนักวิชาการที่เสนอแนวคิดการบริหารงานโครงการในรูปแบบดังกล่าวไว้ อาทิ

Harold Kerzner<sup>20</sup> ได้กล่าวถึง โครงสร้างโครงการแบบ Matrix ว่าเป็นการนำแนวคิดการบริหารงานตามหน้าที่มาประสานงานกันภายใต้การดำเนินงานโครงการ โดยจะต่างจากการประสานงานภายในองค์กรโดยทั่วไปเพราะการทำงานแบบโครงสร้างดังกล่าวจะเป็นการ Collaborative กล่าวคือการรับผิดชอบงานร่วมกัน ซึ่งหน่วยงานต่างๆจะต้องเข้ามาประสานงานตั้งแต่แรกเริ่มโครงการ จนกระทั่งโครงการดำเนินงานเสร็จสิ้นลง และที่สำคัญต้องแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบกิจกรรมภายในโครงการอย่างชัดเจน โดยที่หลักการทำงานภายใต้รูปแบบโครงสร้างดังกล่าวที่สำคัญคือ

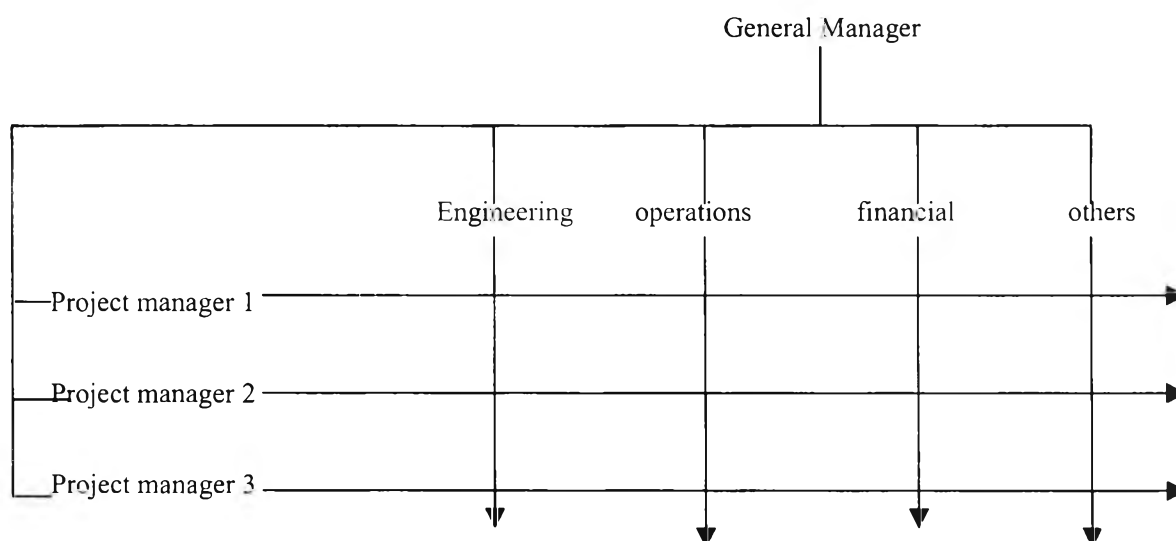
1. การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายภายในโครงการ
2. เป็นการทำงานในรูปแบบแนวนอนกับแนวตั้งที่ต้องมาประสานกัน โดยจะต้องมีความเต็มใจที่จะใช้ทรัพยากรร่วมกัน
3. ต้องมีการประสานภายในหน่วยงานที่ดีและผู้บริหารงานโครงการต่างๆต้องให้การสนับสนุน
4. ผู้จัดการโครงการจะต้องนำปัจจัยนำเข้ามาใช้ในเพื่อทำการวางแผนงานร่วมกัน

<sup>20</sup> Harold Kerzner, Project Management A System Approach to Planning Scheduling And

Controlling, (New York: Van Nostrand Reinhold, 1989), p.115-117.

5.การทำงานจะต้องยึดวัตถุประสงค์ของโครงการเป็นหลักและจะต้องมีการแบ่งหน้าที่กันอย่างชัดเจน

### แผนภาพที่ 2 แสดงโครงสร้างการบริหารงานโครงการแบบเมทริกซ์



ที่มา: Harold Kerzner ,Project Planning And Management And Integrated Approach P.127.

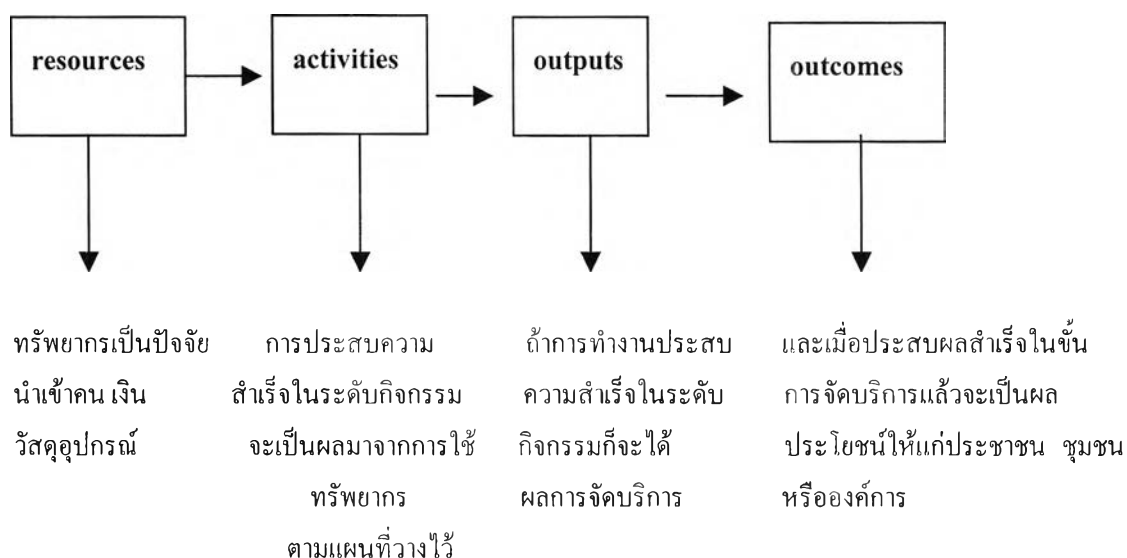
Louis J. Goodman Ralph N. Love<sup>21</sup> ได้กล่าวถึง แบบโครงสร้างโครงการแบบเมทริกซ์ ว่าเป็นรูปแบบที่นำเอารูปแบบการบริหารงานแบบหน้าที่ functional organization และรูปแบบการบริหารงานแบบภาระงาน Task organization มารวมกัน โดยมีผู้จัดการโครงการทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการสร้างแผนการดำเนินงาน บริหารทรัพยากรและประสานกับหน่วยงานตามโครงสร้างแบบหน้าที่เพื่อขอการสนับสนุนด้านทรัพยากร และผู้จัดการของหน่วยงานต่างๆมีหน้าที่ในการสนับสนุนทรัพยากรให้แก่ผู้จัดการโครงการ ซึ่งเมื่อภาระงานของโครงการเสร็จสิ้นแล้วทรัพยากรที่สนับสนุนอย่างเช่นบุคลากรก็จะกลับมาอยู่ในความรับผิดชอบของผู้จัดการหน่วยงานที่สนับสนุนดั้งเดิม ซึ่งผลดีของการบริหารงานโครงการตามรูปแบบแบบเมทริกซ์จะช่วยลดการแข่งขันแย่งชิงทรัพยากร แต่จะเป็นการสนับสนุนให้เกิดการใช้ทรัพยากรร่วมกันแทน

นอกจากนี้ในขั้นตอนที่ 3 ช่วงของการควบคุมกลยุทธ์ ผู้วิจัยได้นำแนวคิดเรื่องการติดตามผลการปฏิบัติงานมาใช้เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานในระดับกิจกรรม ผลผลิต และการ

<sup>21</sup> Louis J. Goodman Ralph N. Love, Project Planning and Management An Integrated Approach.(New York: East-West Center, 1983), p.126-129.

ประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการเพื่อศึกษาถึงผลลัพธ์ตามตัวชี้วัดที่หน่วยงานต่างๆได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้กรอบในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการตามแนวคิดการบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ดังนี้

### แผนภาพที่3 การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานโครงการ



ที่มา : W.K. Kellogg Foundation ,Logic Model Development Guide From the W.K p.6<sup>22</sup>

## 2.5 ทฤษฎีระบบ

Fremont E. Kast และ James E. Rosenzweig<sup>23</sup>ให้ความหมายของคำว่าระบบว่าเปรียบเทียบได้กับร่างกายของมนุษย์ที่ประกอบไปด้วยกลไกย่อยที่ต้องทำงานแบบประสานกันเพื่อให้ร่างกายดำรงอยู่ได้ นอกจากนี้ถ้ามองระบบเปรียบเทียบกับองค์กรได้ว่าองค์กรจะต้องประกอบไปด้วยระบบย่อยที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนงานขององค์กรให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยระบบย่อยที่สำคัญได้แก่ กลไกที่เกี่ยวกับเทคนิคทางการบริหารได้แก่ เรื่องการบริหารงานบุคคล เรื่องวัสดุอุปกรณ์และสวัสดิการต่างๆ กลไกที่เกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กร ซึ่งก็คือ โครงสร้างทางการบริหาร กลไกที่เกี่ยวกับด้านจิตวิทยาซึ่งได้แก่พฤติกรรมของคนในองค์กร

<sup>22</sup>W.K. Kellogg Foundation: Evaluation Handbook, Logic Model Development Guide.(Winconsin: University of Winconsin, 2001), p.6-7.

<sup>23</sup>Fremont E. Kast และ James E. Rosenzweig, Organization and Management(New York: McGraw-Hill, 1979), หน้า18-19.

การ ความสัมพันธ์ของคนในองค์กร และกลไกที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการได้แก่การประสานงาน การวางแผน และการตรวจสอบการปฏิบัติงานเป็นต้น ซึ่งกลไกทั้งหมดจะมีส่วนต่อความอยู่รอดขององค์กร ตลอดจนทุกกลไกจะต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมภายนอกที่เข้ามากระทบต่อการดำเนินงานขององค์กร

ศิริอร ชันทรหัตถ์<sup>24</sup> ได้กล่าวถึงทฤษฎีระบบว่าเป็นทฤษฎีที่มององค์กรในฐานะที่ทำหน้าที่อย่างเป็นระบบในการที่จะสร้างความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอก ระบบเป็นความสัมพันธ์ของส่วนต่างๆ ที่จะทำหน้าที่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ระบบจึงต้องประกอบด้วย ปัจจัยนำเข้า กระบวนการแปลงรูป ผลผลิต และข้อมูลย้อนกลับ

ปัจจัยนำเข้า มีทั้งทรัพยากรกายภาพ ทรัพยากรการเงิน ทรัพยากรมนุษย์ และข้อมูลข่าวสารที่จะใช้ในการผลิตสินค้าหรือบริการขององค์กร

กระบวนการแปลงรูป เป็นช่วงของการนำปัจจัยนำเข้า เข้ามาทำการแปลงรูปให้ออกไปเป็นผลผลิตที่ต้องการ โดยการใช้เรื่องของการจัดการ เทคโนโลยี และการดำเนินการผลิตเข้ามาดำเนินการแปลงรูป

ผลผลิต เป็นผลมาจากการนำปัจจัยนำเข้ามาดำเนินการแปลงรูป โดยผลผลิตอาจเป็นสินค้าและบริการ ผลกำไร และการสูญเสีย พฤติกรรมของคนงานและผลอื่นๆ ที่คาดหวังไว้ ผลผลิตเหล่านี้ เป็นผลที่ได้จากการดำเนินการผลิต โดยผู้บริหารในทุกระดับขององค์กรเพื่อให้องค์การบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

ข้อมูลย้อนกลับ เป็นการสะท้อนของข้อมูลที่มีผลต่อผลผลิตที่ออกมา เพื่อให้เห็นว่าผลผลิตดังกล่าวสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม เพื่อว่าผู้บริหารจะได้ใช้เป็นข้อมูลในการปรับเปลี่ยนปัจจัย หรือกระบวนการแปลงรูปให้เหมาะสมต่อไป

พิทยา บวรวัฒนา<sup>25</sup> กล่าวถึง ทฤษฎีองค์กรในระบบเปิดว่าเป็นการมองว่าองค์กร โดยมีข้อสมมติฐานว่าองค์กรต้องทำงานภายใต้สภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอนเป็นผลให้องค์กรต้องมีหน้าที่ปรับตัวเข้าหาสภาพแวดล้อมตลอดเวลา นอกจากนี้หากพิจารณาองค์กรเป็นระบบเปิดทาง

<sup>24</sup>ศิริอร ชันทรหัตถ์, องค์กรและการจัดการ. พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: อักษราพิพัฒน์, 2545), หน้า 29-30.

<sup>25</sup>พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา. พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 131.



สังคม (social open system) จะพบว่านอกจากองค์การจะมีการตอบโต้ระหว่างหน่วยงานย่อยหรือระบบย่อยภายในองค์การ รวมทั้งองค์การยังตอบโต้กับสภาพแวดล้อมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีด้วย

ผู้วิจัยได้ทบทวนทฤษฎีระบบเป็นเพราะผู้วิจัยมีความเห็นว่าความสำเร็จของการดำเนินงานโครงการนอกเหนือจากปัจจัยภายในที่เป็นปัจจัยนำเข้ามาแล้ว ปัจจัยภายนอกอาจมีส่วนต่อความสำเร็จและความไม่สำเร็จของการดำเนินงานโครงการ และปัจจัยเอื้อตามแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการถือเป็นสภาพแวดล้อมภายนอกที่เข้ามาสนับสนุนการปฏิบัติงานด้วย เพราะฉะนั้นการศึกษาวิจัยจำเป็นต้องมองการปฏิบัติงานของโครงการในลักษณะระบบเปิดเพื่อศึกษาว่าความสำเร็จของการปฏิบัติในแต่ละโครงการเป็นเพราะปัจจัยใดสนับสนุนหรือปัจจัยใดเป็นอุปสรรคมากน้อยอย่างไร

## 2.6 แนวคิดวัฒนธรรมองค์การ

วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์<sup>26</sup> ได้กล่าวถึง วัฒนธรรมองค์การหมายถึง ความคาดหวัง ค่านิยม บรรทัดฐาน คุณค่า ความเชื่อ ปรัชญาและอุดมการณ์ที่บุคลากรในองค์กรสร้างขึ้น รับรู้ร่วมกันเป็นแนวทางพฤติกรรม และมีการถ่ายทอดจากบุคคลหนึ่งไปยังอีกบุคคลหนึ่ง ซึ่งทำให้บุคลากรในองค์การรู้สึกถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและมีความผูกพันกับองค์กร

วัฒนธรรมองค์การ (Mechanism of Organization Culture) มี 2 ระดับประกอบด้วย กลไกปฐมภูมิและกลไกทุติยภูมิ

กลไกปฐมภูมิได้แก่ ลักษณะการติดตามประเมินผล ปฏิบัติงานผู้นำต่อวิกฤตการณ์ พฤติกรรมผู้นำวิธีการให้รางวัลและการลงโทษวิธีการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานและการเลื่อนตำแหน่ง

กลไกระดับทุติยภูมิ ได้แก่ โครงสร้างองค์กร ระเบียบวิธีการปฏิบัติ การจัดสถานที่ ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์องค์กรและปรัชญาขององค์กร

---

<sup>26</sup> วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์, การวางแผนกลยุทธ์ศิลปะการกำหนดแผนองค์กรสู่ความเป็นเลิศ. พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ที่บริษัทอิน โนกราฟฟิกส์จำกัด, 2546), หน้า 121-123.

วรรณารถ แสงมณี ได้ให้ความหมาย<sup>27</sup> วัฒนธรรมองค์การว่าหมายถึงระบบของการแบ่งปันความรู้สู่ถึงความหมายทุกอย่างองค์การจะมีรูปแบบของความเชื่อ สัญลักษณ์ พิธีการ เรื่องราวที่เล่าต่อกันมารวมกันในทำนองย้อนกลับเพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจโดยทั่วไประหว่างสมาชิกขององค์การว่าสมาชิกควรมีพฤติกรรมอย่างไร นอกจากนี้วัฒนธรรมองค์การแบ่งได้เป็น 2 ประเภท กล่าวคือวัฒนธรรมที่เข้มแข็งกับวัฒนธรรมที่อ่อนแอ โดยสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าองค์การมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็งคือ เป้าหมาย นโยบาย กลยุทธ์ และโครงการของกิจการจะสอดคล้องและฝังรากอยู่กับค่านิยมที่ค่อนข้างจะมั่นคง ทั้งนี้หากเป็นวัฒนธรรมที่อ่อนแอจะขาดค่านิยมที่มั่นคง เช่นการไม่สนับสนุนเอกลักษณ์ของบริษัท เป็นต้น

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์<sup>28</sup> ได้ให้ความหมาย วัฒนธรรมองค์การว่าเป็นลักษณะของสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อความรู้ ความเชื่อและค่านิยมของสมาชิกในองค์การ รวมทั้งพฤติกรรมที่มีระเบียบแบบแผนของกลุ่ม ซึ่งมีลักษณะเฉพาะในแต่ละกลุ่ม โดยทั่วไปทุกองค์การจะมีความแตกต่างกันภายในองค์การอยู่แล้ว แต่จะต้องสร้างกระบวนการที่ทำให้คนในองค์การมีวัฒนธรรมของการร่วมมือกัน ด้วยการสร้างหลักการทำงานและมาตรฐานการทำงานที่ต้องปฏิบัติร่วมกันเพื่อเป็นการประสานความคิด ความเชื่อของคนในองค์การ นอกจากนี้วัฒนธรรมองค์การยังมีอิทธิพลต่อปรัชญาการจัดการและสะท้อนให้เห็นถึงปรัชญาขององค์การแต่ละองค์การอย่างชัดเจนรวมทั้งสะท้อนให้เห็นถึงข้อบกพร่องของการขาดปรัชญาทางการบริหารเช่นการขาดการวางแผน นโยบาย กระบวนการ และกฎระเบียบที่เหมาะสมตลอดจนขาดการสร้างค่านิยมที่พึงประสงค์ที่จะเป็นปัจจัยสำคัญต่อความอยู่รอดขององค์การ

พิทยา บวรวัฒนา<sup>29</sup> ได้ให้ความหมาย วัฒนธรรมองค์การว่าหมายถึง ระบบความเข้าใจร่วมกันระหว่างสมาชิกองค์การว่าควรประพฤติอย่างไรและองค์การที่ตนทำงานอยู่นั้นควรมีลักษณะอย่างไรความเข้าใจร่วมกันนี้เป็นความเข้าใจที่วิวัฒนาการมาในระยะเวลาอันยาวนาน และปรากฏออกมาในรูปของแบบความเชื่อ สัญลักษณ์ พิธีการ นิทาน การเล่าเรื่อง และแนวทางการปฏิบัติ

<sup>27</sup> วรรณารถ แสงมณี, องค์การและการจัดการ. พิมพ์ครั้งที่3(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พระเบียงทองการพิมพ์, 2544), บทที่9 หน้า1-10.

<sup>28</sup> สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, การบริหารโครงการ. พิมพ์ครั้งที่3(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2546), หน้า226-227.

<sup>29</sup> พิทยา บวรวัฒนา, ทฤษฎีองค์การสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่5(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า130-133.

นอกจากนี้วัฒนธรรมองค์การยังแบ่งได้เป็น 2 แบบกล่าวคือวัฒนธรรมแข็งเป็นวัฒนธรรมที่ได้รับการยอมรับกว้างขวางจากสมาชิกองค์การ เป็นวัฒนธรรมที่องค์การยึดถืออย่างเคร่งครัด เป็นที่เข้าใจว่าอะไรสำคัญกว่าอะไร วัฒนธรรมอ่อน หมายถึงองค์การที่สมาชิกขององค์การไม่ได้ยึดถือค่านิยมหลักขององค์การอย่างเคร่งครัดและไม่สามารถแยกแยะว่าอะไรสำคัญกว่าอะไร ตลอดจนพบว่าวัฒนธรรมในองค์การยังอาจมีได้หลายระดับกล่าวคือ วัฒนธรรมหลัก หมายถึงวัฒนธรรมที่แสดงออกถึงค่านิยมหลักต่างๆ ที่สมาชิกส่วนมากยึดถือ และวัฒนธรรมย่อย ซึ่งเป็นวัฒนธรรมที่ถูกสร้างขึ้นมาจากกลุ่มของสมาชิกกลุ่มต่างๆ ภายในองค์การที่ทำหน้าที่แตกต่างกัน

การทบทวนแนวคิดเรื่องวัฒนธรรมองค์การผู้วิจัยได้เห็นว่าการศึกษาวิจัยครั้งนี้วัฒนธรรมองค์การเป็นแรงผลักดันสำคัญที่จะส่งผลให้การปฏิบัติงานของโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดประสบความสำเร็จ เพราะวัฒนธรรมองค์การจะสะท้อนให้เห็นได้เป็น 2 ระดับกล่าวคือ ในระดับองค์การพิจารณาได้จากแนวทางการมอบอำนาจของหน่วยงานส่วนกลางว่าเต็มใจมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อบริหารทรัพยากรของส่วนราชการต่างๆในพื้นที่เพื่อเอื้อต่อการปฏิบัติงานเชิงยุทธศาสตร์มากน้อยเพียงใด รวมทั้งในระดับบุคคลที่ยังแสดงให้เห็นถึงรูปแบบการปฏิบัติงานว่าหน่วยงานต่างๆยังมีความคิดที่ต้องการวางแผนปฏิบัติงานแบบบูรณาการหรือยังต้องการวัฒนธรรมการทำงานที่เน้นต่างฝ่ายต่างปฏิบัติเหมือนอย่างที่ปฏิบัติกันมา

## 2.7 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 2.7.1 ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย<sup>30</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กล่าวถึง สภาพปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ภารกิจและการบริหารในภูมิภาค โดยอาจสรุปปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ได้ดังนี้

1. ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ โดยกรมหรือหน่วยงานในระดับส่วนกลาง ที่ดำเนินการบริหารงานในพื้นที่แบบแนวดิ่ง โดยอาศัยหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานส่วนภูมิภาคในสังกัดเป็นแขนขาหรือกลไก ด้วยเหตุที่ภารกิจของหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่จะใช้กำลังคนและงบประมาณของกรม เป็นผลให้การปกครองหรือการบริหารในพื้นที่จึงขาดการบูรณาการในแนวราบโดยที่ตามหลักการแล้วการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการบริหารงานในแนวราบเพื่อให้เกิดการบูรณาการ จึงได้มีการพยายามแก้ไขปัญหาคาดการบูรณาการในระดับจังหวัด โดยพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการจังหวัดเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารและการวางแผนพัฒนาจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการจังหวัดมิได้มีบทบาทดังที่ได้กล่าวไว้

2. ปัญหาการปฏิบัติที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ดังที่กล่าวได้ว่าทั้งหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานส่วนภูมิภาคต่างก็ปฏิบัติภารกิจในเชิงปฏิบัติการ จึงเป็นไปได้ว่าภารกิจบางภารกิจจะมีหน่วยงานที่ดำเนินการหรือจัดบริการเป็นจำนวนมาก และเป็นอิสระจากกันภายใต้โครงสร้างการบริหารงานดังกล่าว เป็นผลให้เกิดค่าใช้จ่ายในการบริการจัดการภายในหน่วยงาน ซึ่งอาจไม่เกี่ยวกับการให้บริการประชาชน โดยตรงเป็นจำนวนมาก รวมทั้งหน่วยงานส่วนกลางได้เพิ่มกิจกรรมให้ครอบคลุมพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายมากยิ่งขึ้น เช่น ภารกิจด้านการส่งเสริมอาชีพ ซึ่งมีหน่วยงานที่ดำเนินการเป็นจำนวนมาก เช่น สำนักงานเกษตรจังหวัด สำนักงานประมงจังหวัด สำนักงานปศุสัตว์ สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาค เป็นต้น

<sup>30</sup> สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย, การบริหารราชการส่วนภูมิภาค: กลยุทธ์บริหารภาครัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545), หน้า 46-48.

3. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารงานจังหวัด ที่ส่งผลให้จังหวัดยังไม่สามารถบริหารงานในแนวราบ เพื่อให้เกิดการบูรณาการแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมในจังหวัด เพราะมีสาเหตุที่สำคัญคือ

3.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมในหลายๆเรื่อง อาทิ การดูแลรักษาทรัพยากรของส่วนรวม การอนุมัติ การอนุญาตประกอบการหรือดำเนินงานต่างๆของเอกชนหรือประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากอำนาจส่วนใหญ่อยู่ที่ส่วนกลาง

3.2 อำนาจในการบริหารงานบุคคลยังอยู่ที่กระทรวง ทบวงกรม เนื่องจากข้าราชการที่ปฏิบัติงานในจังหวัด ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการของส่วนกลาง และข้าราชการส่วนภูมิภาค โดยแท้จริงแล้วก็ยังเป็นข้าราชการที่สังกัดกรมต่างๆเป็นผลให้จังหวัดจะไม่มีข้าราชการของจังหวัดเอง เพราะฉะนั้นการให้คุณ การให้โทษ เลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง และการโยกย้ายข้าราชการเป็นอำนาจของกรม ด้วยเหตุนี้ผู้บังคับบัญชาที่แท้จริงคือ อธิบดี สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเป็นเพียงนายคนที่สอง

3.3 ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีงบประมาณของตนเองเพื่อดำเนินงานและจัดบริการต่างๆในพื้นที่ เพราะงบประมาณที่ได้รับเป็นของกรมต่างๆ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เพียงเสนองบประมาณต่อกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องตาม โครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัดเท่านั้น เป็นผลให้การพัฒนาแก้ไขปัญหาของจังหวัดจึงไม่อาจทำได้อย่างทันที่ นอกจากนี้จังหวัดต้องขอตั้งงบประมาณผ่านกรม และกระบวนการในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณยังขาดกรอบการพิจารณาปัญหาในระดับจังหวัด แต่เป็นการพิจารณางบประมาณของกรมในภาพรวมทั้งประเทศ

ด้วยเหตุนี้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่มีอำนาจที่แท้จริงทั้งในด้านวินิจฉัยสั่งการ บริหารบุคคล และงบประมาณทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทเป็นนักประสานงานมากกว่าที่จะเป็นนักบริหารงาน รวมทั้งข้าราชการบางส่วนยังเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย จึงไม่อยากจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย เป็นผลให้ไม่ค่อยยอมร่วมมือในการมอบอำนาจด้านการบริหารงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ส่วนราชการต่างๆ ก็ยังคงต้องการแยกตัวเป็นอิสระจากการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยหลายหน่วยงานที่ยังเป็นราชการส่วนภูมิภาคอยู่แต่ได้พยายามแยกไปตั้งสำนักงานนอกศาลากลางจังหวัด

อย่างไรก็ตามยังมีความจำเป็นต้องการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลาง รวมทั้งต้องมีการวางแผนงานสนับสนุนการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาคให้มีความเข้มแข็ง จึงเสนอให้ดำเนินการดังนี้

1. มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งอำนาจในเรื่องของการบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ และพัสดุ รวมทั้งอำนาจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณทั้งหลายที่ปัจจุบัน เป็นของหัวหน้าส่วนราชการ การมอบอำนาจอาจทำได้โดยการกำหนดเป็นมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการ มอบอำนาจ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

2. ผลจากการมอบอำนาจในข้อ 1 จะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเสมือน กรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการจังหวัด ที่รับผิดชอบพื้นที่นั้นทั้งหมดยกเว้นงานท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการและงานของหน่วยงานอิสระที่ตั้งอยู่ในจังหวัดนั้น โดยคณะรัฐมนตรีควรกำหนดรายละเอียดที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องส่งมอบ ในแต่ละปีงบประมาณในลักษณะของบัตรคะแนน Score Card ให้ ชัดเจน เพื่อให้ง่ายต่อการจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็น รวมทั้งการจัดทำบัตรคะแนนจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินผลงานของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ<sup>31</sup> ได้กล่าวถึง ปัญหาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคว่าตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย พระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 54 และ มาตรา 57 (2) ที่แสดงให้เห็นในภาพรวมว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับกระทรวง ทบวง กรม หรือนายกรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ และจากสภาพปัญหาใน ระดับจังหวัด ผู้สนับสนุนแนวคิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด ยังไม่ได้รับการมอบอำนาจจากกระทรวง ทบวง กรมมากพอที่จะทำให้การบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัดประสบผลสำเร็จ โดยปัญหาเป็นผลมาจากผู้บริหารในส่วนกลางที่มี อำนาจในการบริหารงาน งบประมาณ คน ยังมีทัศนคติว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทย ถ้าหากกระทรวง ทบวง กรมของตนมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเต็มที่เกรงว่า จะหมดความสำคัญในส่วนภูมิภาค รวมทั้งผลงานของตนเองจะไม่ปรากฏ และอาจกลายเป็นผลงาน ของผู้ว่าราชการจังหวัดแทน ด้วยเหตุนี้จึงได้พยายามจัดตั้งและขยายหน่วยงานของตนให้พ้นจาก การอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งนำมาสู่ปัญหาเรื่องการบริหารงานที่ขาด ประสิทธิภาพ รวมทั้งการเกิดความซ้ำซ้อนของงาน การสิ้นเปลืองทรัพยากร และการบริหารงาน จังหวัดยังขาดผู้รับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง

<sup>31</sup> วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด. พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิเจพริ้น ตีง, 2546), หน้า 50-51.

สุวรรณ ต้นประวัตี<sup>32</sup> ได้กล่าวถึงปัญหาและผลกระทบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคหลังการปฏิรูประบบราชการว่าผลจากการปฏิรูประบบราชการทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งจะเห็นได้จากการปรับเปลี่ยนสำนักงานสรรพสามิตจังหวัด เป็นสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ สำนักงานสรรพากรจังหวัดเป็นสำนักงานสรรพากรพื้นที่ การจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์พื้นที่ 1-2 และยุบสำนักงานสหกรณ์อำเภอในสังกัดกรมส่งเสริม สหกรณ์ และการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขึ้นกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่สังกัดส่วนกลาง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่มีอำนาจบังคับบัญชาหน่วยงานต่างๆดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2534 ไม่ได้กำหนดให้กระทำได้ เป็นผลให้การระดมสรรพกำลังเพื่อทำงานร่วมกันหรือบูรณาการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนตามนโยบายของรัฐบาลหรือแก้ไขปัญหาในพื้นที่จึงทำได้ค่อนข้างยาก รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำได้เพียงแค่ขอความร่วมมือเท่านั้น

การทบทวนเอกสารงานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคทำให้ผู้วิจัยได้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นของการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาค โดยปัญหาที่สำคัญคือการทำผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ได้ทำหน้าที่ในการเป็นผู้บริหารงานสูงสุดในจังหวัดได้อย่างแท้จริง เพราะโครงสร้างการบริหารงานตามกฎหมายที่ยังให้อำนาจการบริหารงานด้านบุคลากร งบประมาณ เป็นของหน่วยงานส่วนกลาง ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่สามารถบริหารงานในพื้นที่ได้อย่างมีเอกภาพ และอาจเป็นเหตุผลให้เกิดการนำแนวคิดการบริหารงานแบบบูรณาการมาปรับใช้กับจังหวัด ซึ่งแนวคิดดังกล่าวต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้บริหารงานสูงสุดภายในจังหวัดและเป็นการบริหารจัดการแนวราบที่เน้นการบูรณาการของหน่วยงานทุกภาคส่วนในพื้นที่ด้วยเหตุนี้เพื่อให้แนวคิดการบริหารงานดังกล่าวประสบผลสำเร็จรัฐบาลจึงได้สนับสนุนให้หน่วยงานส่วนกลางมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเป็นปัจจัยเอื้อในการปฏิบัติงานต่อไป

<sup>32</sup>สุวรรณ ต้นประวัตี, “ปัญหาและผลกระทบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคหลังการปฏิรูประบบราชการ.” วารสารดำรงราชานภาพ ปีที่4ฉบับที่10 (มกราคม-มีนาคม 2547), 40-41.

## 2.7.2 ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัดเพื่อการพัฒนา

เนื่องด้วยมติคณะรัฐมนตรีแบบบูรณาการเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 ได้เห็นชอบให้มีการปรับปรุงการบริหารงานจังหวัดตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี อันเป็นผลเนื่องมาจากการประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการปรับบทบาทภารกิจ โครงสร้างส่วนราชการ เมื่อวันที่ 4-5 สิงหาคม 2544 ซึ่งได้มีข้อสรุปประการหนึ่งว่าควรทดลองกระจายอำนาจในระดับจังหวัด โดยปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการจัดทำโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการ โดยให้ทำการคัดเลือกจังหวัดที่เหมาะสมเป็นตัวแทนภาคต่างๆ และได้ทำการเลือกจังหวัดทดลองแบบบูรณาการ 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดลำปาง ศรีสะเกษ ชัยนาท ภูเก็ต และนครราชสีมา และกำหนดให้มีจังหวัดคู่เปรียบเทียบที่เป็นการบริหารงานจังหวัดในรูปแบบเดิมอีก 5 จังหวัด คือ จังหวัดพิษณุโลก สุรินทร์ อ่างทอง พังงาและจังหวัดปัตตานี<sup>33</sup>

นอกจากนี้ได้ทำการศึกษาวิจัยประเมินผลโครงการดังกล่าว โดยใช้ประเมินผลแบบกึ่งทดลอง หรือที่เรียกกันว่า (Quasi-Experimental Design) เพื่อเปรียบเทียบประสิทธิผลซึ่งจะพิจารณาจากผลการดำเนินงานใน 4 ด้านกล่าวคือ ด้านการแก้ไขปัญหาเสพติด ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชั่น ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจนและด้านการแก้ไขปัญหาการชุมนุมเรียกร้อง และเปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้าราชการที่มีการบริหารงานระหว่างจังหวัดทดลองกับจังหวัดเปรียบเทียบ

ทั้งนี้ได้แบ่งระยะเวลาของการประเมินเป็น 3 ระยะดังนี้

ระยะที่ 1 ประเมินสภาพของจังหวัดก่อนมีการทดลอง (ดำเนินการให้เสร็จ ก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 2544)

ระยะที่ 2 ทดสอบระหว่างโครงการ ครั้งที่ 1 (เมษายน 2545)

ระยะที่ 3 ทดสอบโครงการ ครั้งที่ 2 (ตุลาคม 2545)

<sup>33</sup> สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย, สรุปผลการประเมินโครงการทดลองจังหวัดแบบบูรณาการระยะ 2, (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงมหาดไทย, 2545), หน้า24-25.



## ตารางที่ 2.1

ผลการศึกษาวิจัยประเมินผลจังหวัดทดลองและจังหวัดเปรียบเทียบ

จังหวัดทดลอง	จังหวัดเปรียบเทียบ	สถาบันการศึกษาที่ทำหน้าที่ในการวิจัย
1.จังหวัดลำปาง 2.จังหวัดชัยนาท 3.จังหวัดศรีสะเกษ 4.จังหวัดภูเก็ต 5.จังหวัดนครราชสีมา	1.จังหวัดพิษณุโลก 2.จังหวัดอ่างทอง 3. จังหวัดสุรินทร์ 4.จังหวัดพังงา 5. จังหวัดปัตตานี	1.มหาวิทยาลัยนเรศวร 2.สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา 3.สถาบันราชภัฏสุรินทร์ 4. สถาบันราชภัฏภูเก็ต 5.มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี

ผลจากการประเมินโครงการจังหวัดทดลองฯ พบว่า ในภาพรวมมีประสิทธิผล และประชาชนมีความพึงพอใจสูงกว่าจังหวัดเปรียบเทียบ ดังนี้

จังหวัดศรีสะเกษ ประสิทธิภาพ สูงกว่า ความพึงพอใจ สูงกว่า จังหวัดสุรินทร์

จังหวัดชัยนาท ประสิทธิภาพ สูงกว่า ความพึงพอใจ สูงกว่า จังหวัดอ่างทอง

จังหวัดลำปาง ประสิทธิภาพ สูงกว่า ความพึงพอใจ ไม่แตกต่าง จังหวัดพิษณุโลก

จังหวัดภูเก็ต ประสิทธิภาพ สูงกว่า ความพึงพอใจ ไม่แตกต่าง จังหวัดพังงา

จังหวัดนครราชสีมา ประสิทธิภาพ สูงกว่า ความพึงพอใจ ต่ำกว่า จังหวัดปัตตานี

โดยการวิจัยประเมินผลในครั้งนี้มีการกำหนดตัวชี้วัดจำนวน 48 ตัวชี้วัด โดยมีตัวชี้วัดที่กล่าวได้ว่าเป็นประเด็นที่สนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัดคือ

### ตัวชี้วัดด้านการบริหาร

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจในการแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการทุกส่วนราชการตั้งแต่ระดับหัวหน้าส่วนราชการลงมา
2. ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจในการให้คุณให้โทษข้าราชการทุกส่วนราชการตั้งแต่ระดับหัวหน้าส่วนราชการลงมา
3. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีระบบฐานข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจที่ทันสมัย

### ตัวชี้วัดด้านงบประมาณ

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอนุมัติงบประมาณพิเศษเพื่อดำเนินโครงการที่เหมาะสม
2. ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับอำนาจในการเปลี่ยนแปลงงบประมาณของส่วนราชการในจังหวัด

### ตัวชี้วัดด้านวินัยสั่งการ

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด ได้รับมอบอำนาจในการสั่งการอนุมัติ การอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัด

### ตัวชี้วัดด้านระบบการติดตาม/รายงานผลการปฏิบัติงานของจังหวัด

1. การสร้างระบบการติดตามผลการปฏิบัติงาน
- การวิจัยประเมินผลของทั้ง 5 จังหวัด โดยสถาบันการศึกษาทั้ง 5 แห่งในส่วนภูมิภาคพบว่า การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพบปัญหาอุปสรรคดังนี้

### ประเด็นด้านการบริหารงานบุคคล

จังหวัดศรีสะเกษ ผู้ว่าราชการมีอำนาจจำกัดยังไม่สามารถแต่งตั้ง โยกย้ายพิจารณาความดีความชอบในระดับหัวหน้าส่วนราชการ

จังหวัดลำปาง การโยกย้ายสับเปลี่ยนหลายหน่วยงานดำเนินการภายหลังเดือนตุลาคม 2544 ทำให้การทำงานขาดความต่อเนื่อง และการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดยังขาด

โอกาสเลือกทีมงานที่มีวิสัยทัศน์ร่วมกัน สำหรับการมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลหลายหน่วยงานมอบล่าช้าจนล่วงเลยเข้าสู่การพิจารณาความคิดความชอบครั้งที่ 2

จังหวัดชัยนาท บางหน่วยงานมอบอำนาจล่าช้า และมอบอำนาจแบบมีเงื่อนไขจนไม่อาจปฏิบัติได้ เช่น การแต่งตั้งข้าราชการต้องขออนุมัติจากผู้มีอำนาจก่อน เป็นต้น

จังหวัดภูเก็ต การมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนใหญ่ไม่สามารถนำมาช่วยในการปฏิบัติงานได้ เพราะไม่สามารถให้คุณโทษในระดับหัวหน้าส่วนราชการได้ รวมทั้งแต่ละหน่วยงานมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ตลอดจนการมอบอำนาจอนุมัติ อนุญาต สั่งการไม่ตรงกับปัญหาของพื้นที่

จังหวัดนครราชสีมา พบว่ามีบางกระทรวงไม่มอบอำนาจทั้งๆที่เป็นอำนาจที่ส่งผลต่อการแก้ปัญหาในพื้นที่อย่างเห็นได้ชัด

### ประเด็นด้านงบประมาณ

จังหวัดศรีสะเกษ งบประมาณทั้งหมดลงสู่จังหวัด โดยผ่านกระทรวง ทบวง กรม ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่สามารถเร่งรัดการเบิกจ่ายและบริหารงบประมาณภายในจังหวัดได้อย่างมีเอกภาพ

จังหวัดลำปาง การอนุมัติเงินประจำงวดล่าช้า เพราะแต่ละหน่วยงานรับเงินงวดไม่พร้อมกันทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการ โครงการ/กิจกรรม สำหรับอำนาจการเงินเหลือจ่ายที่หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจให้ยังไม่สามารถนำเงินเหลือจ่ายไปดำเนินโครงการที่แตกต่างจากลักษณะงานเดิมของหน่วยงานดังกล่าวได้

จังหวัดชัยนาท การใช้จ่ายเงินเหลือจ่ายจะใช้ได้หลังจากงานนั้นสำเร็จลุล่วงไปแล้วซึ่งกว่างานจะเสร็จก็ใกล้ถึงปลายปีงบประมาณ

จังหวัดภูเก็ต การมอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณ ส่วนกลางมอบอำนาจให้ตามเวลาที่สะดวก ซึ่งเป็นปัญหาในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เพราะจะต้องปฏิบัติงานตามแผนงานที่กำหนดไว้ รวมทั้งจังหวัดยังไม่มีโอกาสได้เสนอขอของบประมาณมาดำเนินการภายในจังหวัดได้โดยตรง

จังหวัดนครราชสีมา การบริหารงานงบประมาณถูกกำหนดไว้แล้วโดยกระทรวง ทบวง กรมแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่สามารถบริหารงบประมาณเพื่อพัฒนาพื้นที่ได้อย่างเต็มที่

## ประเด็นด้านการบริหารงาน

จังหวัดศรีสะเกษ ภายในจังหวัดมีหน่วยงานส่วนกลางที่ไปตั้งในส่วนภูมิภาคจำนวนมาก ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่มีอำนาจและความรับผิดชอบโดยตรง จึงมีปัญหาในการประสานงานกับองค์กรภายในจังหวัดเป็นผลการปฏิบัติงานขับเคลื่อนไปได้ยาก เนื่องจากมีวัตถุประสงค์การดำเนินงานที่แตกต่างกัน

จังหวัดลำปาง ข้าราชการบางส่วนยังยึดติดระบบการปฏิบัติงานแบบเดิม ขาดการทำงานเชิงรุก

จังหวัดชัยนาท บุคลากรในภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนบางส่วนขาดความรู้ความเข้าใจ รวมทั้งคุ้นเคยกับการปฏิบัติตามคำสั่งหรือกรอบของกฎระเบียบ

จังหวัดภูเก็ต ข้าราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในจังหวัดภูเก็ตมีสัดส่วนไม่เหมาะสม (ส่วนกลาง 2,001 คน ส่วนภูมิภาค 2,614คน) เป็นผลให้การบังคับบัญชา การสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงเป็นปัญหาสำคัญ

จังหวัดนครราชสีมา เจ้าหน้าที่ภาครัฐยังยึดติดกับหน่วยงานของตนมากกว่าจะมองเป้าหมายรวมของจังหวัดหรือ นโยบายของรัฐบาล

นอกจากนี้ โครงการวิจัยประเมินผลได้มีการเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ดังนี้

1. ควรขยายผลระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา โดยมีระบบการมอบอำนาจของส่วนกลางอย่างสมบูรณ์ ไม่มีเงื่อนไข
2. ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีอำนาจในการแก้ไขงบประมาณบางส่วน เช่น ร้อย ละ 10 ของงบประมาณทั้งจังหวัด โดยผ่านคณะกรรมการจังหวัด
3. สร้างระบบรับผิดชอบ (Public accountability) และระบบธรรมาภิบาล (Good governance) ให้ประชาชนและสาธารณชนสามารถตรวจสอบผลการทำงานได้
4. จังหวัดต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ให้สามารถเป็นเครื่องมือในการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างแท้จริง
5. การพัฒนาระบบฐานข้อมูลของจังหวัด

6.ควรทำงานในแนวราบมากขึ้นและเป็นการทำงานแบบเป็นเครือข่าย

7.ควรมีการเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ระบบบริการแบบบูรณาการ และยอมรับความแตกต่างของจังหวัด

8.การวัดผลการทำงานบางเรื่องต้องใช้เวลาเกินกว่า 1 ปี จึงจะเกิดผล

9.ตัวชี้วัดทั้ง 48 ตัวต้องได้รับการพิจารณาให้เหมาะสม เพราะอาจจะไม่ครอบคลุมประเด็นการประเมินที่สำคัญ

นอกจากนี้การสรุปผลการประเมินโครงการแบบบูรณาการเพื่อพัฒนาระยะที่ 3 ได้ระบุถึงข้อเสนอแนะในเชิงขยายผลว่า<sup>34</sup> หากมีการขยายผลระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการไปยังจังหวัดต่างๆแล้วกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลางจะต้องมีกรอบในเรื่องของการมอบอำนาจให้จังหวัดที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ในการประกาแรก ควรยึดหลักพื้นที่เป็นหลัก การมอบอำนาจในเรื่องใดๆ จะต้องเป็นไปเพื่อการแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นเป็นสำคัญ เช่น จังหวัดที่มีพื้นฐานทางการด้านเกษตร ก็ควรมอบอำนาจให้จังหวัดสามารถแก้ไขปัญหาทางการเกษตรของพื้นที่ได้ โดยอาจมอบให้เป็นกลุ่มจังหวัด หรือเป็นรายพื้นที่ ประการที่สองควรให้จังหวัดแบบบูรณาการงบประมาณเหลือจ่ายจากทุกหน่วยงานที่อาจประหยัดได้จากการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการทุกโครงการเพื่อที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำไปใช้ตามแผนงาน โครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

การทบทวนเอกสารวิจัยเกี่ยวกับโครงการทดลองจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาทำให้ผู้วิจัยได้ทราบถึงผลการดำเนินของโครงการทดลองจังหวัดแบบบูรณาการ และแนวทางการประเมินผลตามตัวชี้วัด โดยมีตัวชี้วัดบางประเด็นที่กล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เช่นอำนาจทางการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งปัจจัยดังกล่าวยังคงเป็น อุปสรรคที่สำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เพราะฉะนั้นหากได้มีการขยายผลการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการอาจมีความจำเป็นที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องมีนโยบายแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าวเพื่อเป็นปัจจัยเอื้อที่สำคัญให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ยิ่งขึ้น

<sup>34</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, สรุปผลการประเมินผลโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อพัฒนา ระยะที่ 3. (กรุงเทพมหานคร: สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2546), หน้า 115-118.

### 2.7.3 เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ<sup>35</sup> ได้กล่าวถึง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 ว่าการกำหนดระเบียบดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกสนับสนุนการปฏิรูประบบราชการที่เน้นการนำแนวทางการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ และเน้นการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน รวมทั้งมีความต้องการที่จะกระจายอำนาจการตัดสินใจ เพื่อให้ส่วนราชการสามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว จึงได้มีการจัดระบบการบริหารงานแนวใหม่ขึ้นหลายประการ อาทิ การสร้างระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ โดยแนวทางการบริหารงานดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งที่ต้องการให้เกิดผู้รับผิดชอบงานในระดับต่างๆ อย่างชัดเจนและต้องการให้เกิดการบริหารงานโดยมีการกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกัน รวมทั้งลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้ได้มากที่สุด เพราะฉะนั้นเพื่อให้บรรลุผลตามแนวทางการบริหารงานแนวทางใหม่จำเป็นต้องใช้กลไกการมอบอำนาจเป็นเครื่องมือในการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ด้วยการวางแนวทางการมอบอำนาจเพิ่มเติมไปจากพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ด้วยเหตุนี้คณะรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 38 วรรคสี่ และแก้ไขเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 เพื่อกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 ให้เป็นหลักเกณฑ์การและวิธีการ ในการมอบอำนาจที่ทุกส่วนราชการต้องถือปฏิบัติเป็นอย่างเดียวกัน ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้มีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ทุกส่วนราชการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อใช้อำนาจในการสั่งการ อนุญาต อนุมัติ ให้เป็นไปตามระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำการวิเคราะห์ว่างานใดต้องการรับมอบอำนาจในเรื่องใดบ้าง เพื่อดำเนินการมอบอำนาจให้เหมาะสมตรงกับความต้องการของจังหวัดต่อไป ซึ่งการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นไปเพื่อรองรับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องใช้อำนาจตามเงื่อนไขดังนี้

<sup>35</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546), หน้า 13-27.

1.การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ดำรงตำแหน่งใดในจังหวัดต้องสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

2.การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ที่สอดคล้องกับแนวทางหรือยุทธศาสตร์ที่กลุ่มจังหวัดร่วมกันกำหนดด้วย

การทบทวนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจพ.ศ. 2546 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าระเบียบดังกล่าวจะเป็นปัจจัยสนับสนุนต่อการนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดไปปฏิบัติ เพราะแนวทางการมอบอำนาจได้แสดงให้เห็นถึงการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้รับการมอบอำนาจที่จำเป็นต่อการนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดไปปฏิบัติ รวมทั้งเป็นการกำหนดให้ทุกส่วนราชการต้องร่วมมือในการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหากเป็นอำนาจที่จำเป็นต่อการบริหารงานภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เพราะฉะนั้นผู้วิจัยเห็นว่าระเบียบการมอบอำนาจพ.ศ.2546สามารถที่จะเป็นปัจจัยเอื้อของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อใช้ในการวางแผนงานแบบบูรณาการได้ ตลอดจนการกำหนดให้มีระเบียบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการพ.ศ.2546ที่สนับสนุนด้านงบประมาณ โดยมีการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการบริหารงานเพื่อใช้ในการบริหารงานสั่งการแก้ไขปัญหาในระหว่างการนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติได้