

# รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยรูปแบบความสัมพันธ์ของ  
การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น  
อย่างมีธรรมาภิบาล

Research Project for Patterns of the Relationship between  
The Provincial Administration and the Local  
Administration with Good Governance

โดย

กิตติพัฒน์ แสนทวีสุข

दनัย พาหุยุทธ์

และคณะ

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

ตุลาคม 2548

## สารบัญ

| เรื่อง                                                                  | หน้า |
|-------------------------------------------------------------------------|------|
| บทสรุปผู้บริหาร                                                         |      |
| บทที่ 1 บทนำ                                                            | 1    |
| 1.1 กล่าวนำ                                                             | 1    |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย                                             | 4    |
| 1.3 วิธีการวิจัย                                                        | 5    |
| 1.4 ขอบเขตการดำเนินงาน                                                  | 6    |
| 1.5 ระยะเวลาดำเนินการ                                                   | 6    |
| บทที่ 2 แนวคิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ                            | 7    |
| 2.1 ระบบการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค                           | 7    |
| 2.2 ที่มาและพัฒนาการของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค                       | 9    |
| 2.3 โครงสร้างการบริหารงาน                                               | 10   |
| 2.4 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด                                  | 10   |
| 2.5 การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด                                  | 12   |
| 2.6 การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ                                      | 13   |
| 2.7 หลักการสำคัญของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ                       | 14   |
| 2.8 บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ           | 15   |
| 2.9 โครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ                             | 16   |
| 2.10 การบริหารงบประมาณในจังหวัดแบบบูรณาการ                              | 18   |
| 2.11 โครงสร้างการบริหารงานในระดับจังหวัด                                | 21   |
| 2.12 การดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์                                      | 22   |
| 2.13 การกำกับดูแลการทำงานให้ได้ตามเป้าหมาย (กรอบแนวคิด Principal-Agent) | 24   |
| 2.14 ภาวะผู้นำ (Leadership)                                             | 28   |
| 2.15 การบริหารงานของกระทรวงสาธารณสุขในพื้นที่ระดับจังหวัด               | 30   |
| 2.16 ระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น                                    | 31   |

| เรื่อง                                                                                  | หน้า |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 2.17 ลักษณะโดยทั่วไปของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น                                      | 32   |
| 2.18 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ                              | 32   |
| 2.19 กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น        | 33   |
| 2.20 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐบาล                                      | 36   |
| 2.21 การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การกำกับของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ | 37   |
| <br>บทที่ 3 ประมวลผลข้อมูลปฐมภูมิ                                                       |      |
| 3.1 ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค                                                        | 39   |
| 3.2 ราชการส่วนท้องถิ่น                                                                  | 58   |
| <br>บทที่ 4 วิเคราะห์ผลการศึกษา                                                         |      |
| 4.1 กล่าวนำ                                                                             | 71   |
| 4.2 การวิเคราะห์ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค                                            | 71   |
| 4.3 การวิเคราะห์ราชการส่วนท้องถิ่น                                                      | 77   |
| <br>บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ                                                           |      |
| 5.1 สรุปผลการวิจัย                                                                      | 80   |
| 5.2 ข้อเสนอแนะในการปรับระบบ                                                             | 82   |
| 5.3 ข้อเสนอแนะงานวิจัย                                                                  | 83   |
| <br>ภาคผนวก                                                                             |      |
| <br>บรรณานุกรม                                                                          |      |

## คณะนักวิจัย

### ที่ปรึกษาโครงการ

ผศ. ดร. วนิดา จันทร์สม

### หัวหน้าโครงการ

นายกิตติพัฒน์ แสนทวีสุข

### นักวิจัยหลัก

นายดนัย พาหุยุทธ์

น.ส. ดราภรณ์ เดชพลมาตย์

### นักวิจัยภาคสนาม

นางรัตเกล้า เปรมประสิทธิ์

น.ส. รัตติยา พระเนตร

นายอัศวิน ชามพูนท

นิสิตสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

## บทสรุปผู้บริหาร

การพัฒนาประเทศไทย ได้อาศัยระบบราชการเป็นเครื่องมือในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ให้กับราษฎรมาเป็นระยะเวลายาวนาน มีกระทรวง กรม กอง แบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบในการพัฒนาประเทศตามสายงาน (Function) การพัฒนา

ในระดับจังหวัด กระทรวง กรม กองต่างๆ เหล่านั้นได้จัดตั้งสาขาของตนเองขึ้นในระดับภูมิภาค ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะรับผิดชอบงานในหลายจังหวัด และทำงานขึ้นตรงกับกระทรวง กรม กอง เหล่านั้น ซึ่งเป็นกลุ่มของราชการส่วนกลาง ในขณะที่เดียวกันบางกระทรวง กรม กอง ก็มีการจัดตั้งหน่วยงานสาขาทำงานรับผิดชอบในขอบเขตจังหวัด หรืออำเภอ ซึ่งเป็นกลุ่มของข้าราชการส่วนภูมิภาค

นอกเหนือไปจากนั้น ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ให้ประชาชนเลือกผู้บริหารในท้องถิ่นของตนเอง ได้รับงบประมาณบางส่วนจากรัฐบาลกลาง และมีการจัดเก็บรายได้ของตนเอง รวมทั้งมีภาระ หน้าที่ ในการจัดหาบริการสาธารณะให้กับประชาชนในเขตพื้นที่

จะพบว่าในการพัฒนาประเทศ โดยอาศัยระบบราชการนั้น มีโครงสร้างของการบังคับบัญชาและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการต่างๆ ที่มีลักษณะเชิงตั้ง (Command and Control) รวมทั้งมีความยืดยาวของสายบังคับบัญชา (Hierarchy) ซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่สอดคล้องในการพัฒนา ประกอบกับกฎ ระเบียบ และรูปแบบการงบประมาณที่ล้าสมัย ส่งผลให้การพัฒนาในระดับจังหวัด ได้ผลไม่เต็มที่ รวมทั้งไม่มีเจ้าภาพที่แท้จริงในการดูแลปัญหาทุกด้านในระดับจังหวัด

แนวคิดในการพัฒนาประเทศของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร ที่จะนำยุทธศาสตร์ระดับชาติ ไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ให้เกิดผล การพัฒนากลไกการเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในพื้นที่ จึงเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นไปที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้มีอำนาจ งบประมาณ มีความสามารถในการเชิงการบริหาร การบูรณาการ รวมทั้งมีวิสัยทัศน์กว้างไกล

กระบวนการบ่มเพาะ และสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ จึงเกิดขึ้นในหลายด้าน ด้านแรกเป็นแนวทางในการปรับเปลี่ยนแนวคิดที่ตัวผู้ว่าราชการจังหวัด จากนักปกครอง ไปสู่การเป็นนักบริหาร มีการอบรม ให้ความรู้ และสร้างวิสัยทัศน์ ให้สามารถวางแผนยุทธศาสตร์ได้ ด้านที่สองเป็นแนวทางในการปรับเปลี่ยนกฎ ระเบียบต่างๆ อาทิ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 และระบบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 เพื่อเอื้อให้กับการทำงานในระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ สามารถดำเนินการได้โดยไม่ติดขัด มีการมอบอำนาจทั้งในด้านการบริหารโครงการ การบริหารบุคคล และการบริหารงบประมาณเหลือจ่าย ในระดับจังหวัด ด้านที่สามเป็นแนวทางในการกำกับและดำเนินงาน อาทิ ประเมินผลจังหวัด การสนับสนุนให้ทำระบบฐานข้อมูล การจัดทำคู่มือผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นต้น

ในการวิจัยรูปแบบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นอย่างมีธรรมาภิบาล ได้เน้นเพื่อศึกษารูปแบบความสัมพันธ์ของการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ที่มีต่อหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (สาธารณสุข การศึกษา เกษตร และสวัสดิการสังคม) รวมทั้งหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีการหาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และแนวทางในการพัฒนารูปแบบระบบการทำงานให้ดีขึ้น

นอกเหนือไปจากนั้นในการศึกษาค้างนี้ ยังได้ศึกษาถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสนับสนุนการกระจายอำนาจจากส่วนราชการ ไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบทบาทของระบบข้อมูลระดับจังหวัด ในการบริหารงานระดับจังหวัด โดยการศึกษาเน้นการลงพื้นที่เก็บข้อมูลทั้งข้อมูลปฐมภูมิ และทุติยภูมิ เพื่อนำมาประกอบในการวิเคราะห์ในครั้งนี้

จากผลที่ได้รับพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับอิสระมากขึ้นในการทำงานในระดับพื้นที่ มีแนวทางในการพัฒนาจังหวัดโดยปรับรูปแบบการบริหารงานในลักษณะของ Matrix มีการแบ่งกลุ่มงานตามยุทธศาสตร์ในลักษณะ Cluster และมีการสร้างรูปแบบการทำงาน ทั้งการมอบอำนาจ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคลากร ระบบการจูงใจและให้รางวัล การสื่อสารระหว่างองค์กร การทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ปัจจัยที่จะส่งผลต่อความสำเร็จของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ คือภาวะผู้นำและบุคลิก ของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยระบบต่างๆ อาทิ การให้รางวัลและการจูงใจ เป็นระบบที่ดีและควรพัฒนา

ต่อเนื่อง แต่ในส่วนของการมอบอำนาจ การบริหารงบประมาณ และการบริหารบุคลากร จะได้รับผลจากการใช้ดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการสูงมาก

รัฐบาลใช้ระบบเครื่องชี้วัดผลการทำงาน การทำคำรับรองปฏิบัติราชการ การคาดโทษ ต่างๆ เพื่อเป็นกรอบ และกระตุ้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีการตื่นตัวและต้องรับผิดชอบมากขึ้น ซึ่งรูปแบบการดำเนินการ เช่นนั้น ส่งผลดีในการกระตุ้นและรัฐบาลได้ผลงานตามที่ต้องการ แต่ก็มีผลกระทบกับข้าราชการในพื้นที่ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดในการปรับปรุงระบบ ประการแรก โดยการให้มีการออกแบบระบบเครื่องชี้วัด การประเมินผลการทำงาน เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบการทำงานแบบ Cluster ซึ่งจะช่วยในการ กระตุ้นและจูงใจข้าราชการในการปฏิบัติงานได้ดีขึ้น ประการที่สอง การปรับปรุงที่มาของผู้ว่า ราชการจังหวัดจากหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด จะทำให้เกิดการยอมรับและลดปัญหาในการ ทำงานร่วมกับข้าราชการในระดับจังหวัดได้ ประการที่สาม พัฒนารูปแบบการสื่อสารภายใน องค์กรเพื่อให้ข้อมูลข่าวสารกระจายไปยังผู้เกี่ยวข้องทั้งส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ในขณะเดียวกันมีการปรับรูปแบบการประชุมเพื่อการระดมความคิด มากกว่าการแจ้ง เพื่อทราบ ประการที่สี่ พัฒนาสำนักงานจังหวัด ให้มีความพร้อมทั้งในด้านความรู้ การ ประสานงาน การติดตามผล และการกลั่นกรองโครงการ เพื่อเป็นฝ่ายสนับสนุนการทำงานของ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้เป็นอย่างดี ประการที่ห้า เปิดโอกาสให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถจ้างที่ บริक्षा จากภาคเอกชน มาร่วมงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ประการที่หก นำเอา แนวทางการสนับสนุนการกระจายอำนาจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใส่ไว้ในเครื่องชี้วัดเพื่อ เป็นการกระตุ้นผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสนใจกับนโยบายนี้เพิ่มขึ้น ประการที่เจ็ด ให้มีการ ปรับรูปแบบฐานข้อมูลจังหวัดให้เป็นระบบข้อมูลเพื่อการบริหาร สอดคล้องกับการใช้งานของผู้ว่า ราชการจังหวัดมากกว่าการทำตามกรอบที่ได้รับมาเท่านั้น ประการที่แปด ควรมีหลักสูตรเพื่อ เพิ่มพูนทักษะให้กับทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และข้าราชการ โดยไม่แบ่งกันตามหน่วยงาน เน้นการ สร้างทีมงานและพัฒนาความเข้าใจในการบริหารงานแบบใหม่

ดังนั้นในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ถ้าได้มีการพัฒนาและปรับปรุงต่อเนื่อง ตลอดเวลา หาแนวทางที่เหมาะสมและสามารถพัฒนาจังหวัดได้โดยอาศัยระบบที่ดีแล้ว จะช่วย ให้การบริหารจัดการส่งผลต่อประชาชน ซึ่งเป็นผู้ที่ต้องอาศัยอยู่ในจังหวัดเหล่านั้น มีสุขภาพที่ดี มี สภาพเศรษฐกิจดีทำมาหากินได้ง่าย มีคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้น รวมทั้งมีความปลอดภัยในชีวิตและ ทรัพย์สิน ซึ่งเป็นเป้าหมายที่สำคัญของการบริหารประเทศ

## บทคัดย่อ

### โครงการวิจัยรูปแบบความสัมพันธ์ของการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นอย่างมีธรรมาภิบาล

ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาล พตท. ทักษิณ ชินวัตร มีนโยบายในการปรับโครงสร้างการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และมีการให้บริการประชาชนได้ดีขึ้น ซึ่งการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานในระดับจังหวัด โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารจัดการ และรัฐบาลมีการมอบอำนาจด้านงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การอนุมัติ จัดซื้อ จัดจ้าง ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดำเนินการในระดับหนึ่ง

ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานอยู่ในระดับจังหวัด ซึ่งต้องทำงานภายใต้โครงสร้างกระทรวง กรม เดิม แต่มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานในระดับจังหวัด ตามนโยบายใหม่ การปรับตัวและพัฒนาแนวทางการทำงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงนี้ จึงเป็นสิ่งที่จะสนับสนุนการพัฒนาในระดับจังหวัดให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งการศึกษานี้ได้ดำเนินการใน กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างกลุ่มที่ 1 (นครปฐม ราชบุรี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี)

จากการศึกษาพบว่ารัฐบาลได้มีการนำแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งเป็นผลผสมผสาน การวิเคราะห์ทางด้านเศรษฐศาสตร์ ระบบของการบริหารธุรกิจยุคใหม่มาประยุกต์ใช้ โดยมีการจัดโครงสร้างองค์กรโดยเน้นการประสานงานการทำงาน (Matrix) ในระดับพื้นที่ ในรูปแบบกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ (Cluster) มีการสร้างยุทธศาสตร์เพื่อให้เป็นเป้าหมายในการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดร่วมกัน การกำหนดเครื่องชี้วัดและการประเมินผลการทำงาน รวมทั้งการลงนามในคำรับรองปฏิบัติงานระหว่างรัฐบาลกับผู้ว่าราชการจังหวัด พร้อมทั้งการอบรมพัฒนาผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้เข้าใจรูปแบบการทำงานแบบใหม่

จากการศึกษาซึ่งแบ่งการวิเคราะห์โดยพิจารณาจากปัจจัยที่มีการเปลี่ยนแปลง ปัจจัยด้านงบประมาณ ปัจจัยด้านการบริหารงานบุคคล ปัจจัยด้านการบริหารงาน รวมถึงวิธีการประสานงาน การประชุม การสั่งการ เพื่อให้ส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในจังหวัด ดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์ พบว่าภาวะผู้นำและบุคลิกส่วนบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัดส่งผลต่อการทำงานของข้าราชการในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากกว่าระบบการบริหารงาน และในการทำงานร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบน้อย

ดังนั้นในการพัฒนาเพื่อให้การทำงานร่วมกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรมีการปรับเปลี่ยนที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นระบบเปิด สร้างกระบวนการแข่งขันในการทำงาน รวมทั้งการพัฒนาระบบเครื่องชี้วัด ประสิทธิภาพการทำงาน ซึ่งจะต้องอาศัยระบบข้อมูลเพื่อการบริหารในระดับจังหวัดที่ดีมากกว่าระบบ

ข้อมูลเพื่อนำเสนอผลงาน นอกเหนือไปจากนั้นการพัฒนาระบบสนับสนุนอื่น อาทิ การพัฒนาบุคลากรใน  
สำนักงานจังหวัดให้มีความรอบรู้และความสามารถรอบด้าน ระบบการให้รางวัลและสนับสนุนกำลังใจ  
วิธีการประชุม วิธีการสั่งการ จะช่วยสนับสนุนระบบการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การ  
เปลี่ยนแปลงได้ดีขึ้นและมีธรรมาภิบาลในการบริหารงานมากยิ่งขึ้น

## **Research Project for Patterns of the Relationship between the Provincial Administration and the Local Administration with Good Governance**

Under the administration of Thaksin Chinawat's government, there is a policy to adjust the structure of official administration for better effectiveness and public services. One of the adjustments is the provincial administrative pattern which allows the provincial governor to adjust the managing and administrative approach. The government allows the governor to have a certain level of power on budgeting, personnel administration, and purchasing and hiring approval.

Central, provincial, and local administrations, which are offices that operate at the provincial level, still work under the original structure of the ministries and departments. However, the operation patterns at the provincial level of these offices have been adjusted according to the new policy. The adjustment and the development of the work approach to comply with this change will help support the success of provincial development. This study covered the lower central region Group 1 (Nakonpathom, Ratchaburi, Kanchanaburi, and Supanburi).

The result of the study reveals that the government has applied New Public Management, which is the combination of economic analysis, public administration and modern business administration system. The organization structure that emphasizes local work cooperation or matrix according to strategic clusters has been established. Strategies have been created as a goal for the co-development of individual provinces and provincial groups. Indicators are specified, and evaluation of work performance has been implemented. There is a signing agreement between the government and the provincial governor to guarantee work performance. Developmental training has been provided to the governors so that they will understand a new form of operation.

Based on the study, which divided the analysis by considering changing factors, budget factors, personnel administrative factors, administrative factors including the methods of cooperation, meeting, commanding so that the central, provincial, and local administrations can operate according the strategies, it was found that the governors' leadership and characteristics, rather than the administrative system, have more influence of the central and provincial government servants. However, these factors do not have much influence on the working performance at the local administration

Consequently, for the development to enhance the efficiency of the co-working between the provincial governors and the central, provincial, and local administrations, an open system to recruit a provincial governor should be employed, work competition process must be created, and a system of indicators for work effectiveness must be developed. This needs an information system for provincial administration which is better than the information system of work presentation. In addition, there must be the development of other support systems such as the development of provincial office personnel so that they will be more knowledgeable and capable, rewarding and moral support systems, meeting methods, and commanding methods. These systems will help support the working system of the provincial governors under this change for better work performance and administration with good governance.

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 กล่าวนำ

ในการพัฒนาประเทศไทย เพื่อให้มีประชาชนในประเทศมีความอยู่ดีกินดี มีคุณภาพชีวิต และสุขภาพที่ดี ได้อาศัยระบบราชการมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน โดยระบบราชการนั้นมี โครงสร้างของการบังคับบัญชาและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการต่างๆ ที่มีลักษณะเชิงตั้ง (Command and Control) รวมทั้งมีความยืดหยุ่นของสายบังคับบัญชา (Hierarchy) ภายใต้การ ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับเก่าที่ล้าสมัยหลายฉบับ

จวบจนปัจจุบันนี้ ซึ่งมีกระแสการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ส่งผล ให้สังคมไทยจำต้องมีการปรับตัวเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างและ ระบบการบริหารราชการหากยังยึดโยงอยู่กับรูปแบบและระเบียบการบริหารแบบเดิม จะขาด ความยืดหยุ่นในการตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งความเดือดร้อนของ ประชาชนในพื้นที่ได้ทันเวลา

รัฐบาล พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร มีแนวคิดที่จะปรับปรุงระบบการบริหารราชการ โดยเฉพาะระดับจังหวัดซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารระดับสูงสุด โดยมีหน่วยราชการทั้ง ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ให้บริการกับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ ดังนั้นการ ปรับปรุงระบบการบริหารราชการระดับจังหวัดซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน และสามารถตอบสนอง ความต้องการของประชาชนที่มีความแตกต่างกันไปตามแต่ละภาค จึงเป็นความท้าทายที่จะ ปรับตัวเพื่อให้ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

การปรับเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัด ให้มีลักษณะการเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณา การ<sup>1</sup> หรือผู้ว่า CEO ที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการตัดสินใจมากยิ่งขึ้น มีการบริหารราชการโดยอาศัย

---

<sup>1</sup> ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หมายถึงผู้ว่าราชการจังหวัดที่นำระบบการบริหารงานของภาคเอกชนที่ให้อำนาจเป็นเสมือนหน่วยธุรกิจเชิง ยุทธศาสตร์ ที่สามารถวินิจฉัยข้อมูล ปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการแก้ไขปัญหา พร้อมทั้งสามารถตัดสินใจดำเนินการได้ตามยุทธศาสตร์ ดังนั้นในการ บริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจึงมีความหมายถึงการบริหารราชการของจังหวัด เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขต จังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการบูรณาการแผนยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ และทรัพยากรในจังหวัดและการประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนของสังคมอย่างมีทิศทางและเป้าหมายร่วมกัน รวมทั้งมีผู้รับผิดชอบต่อผล

แผนยุทธศาสตร์ (Strategic Plan) มีการวิเคราะห์ SWOT ของจังหวัดและพื้นที่กลุ่มจังหวัดเพื่อดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ของทั้งจังหวัดและกลุ่มจังหวัด นำเสนอต่อรัฐบาลเพื่ออนุมัติและของงบประมาณ ซึ่งในอนาคตอาจจะมีการปรับเปลี่ยนระบบการงบประมาณใหม่ โดยให้จังหวัดเป็นหน่วยตั้งงบประมาณได้ด้วยตนเอง นอกเหนือไปจากนั้นยังให้อำนาจในการให้ทุนให้โทษ การใช้งบประมาณ รวมทั้งการบังคับบัญชาหน่วยงานต่างๆ ทั้งราชการส่วนกลางที่อยู่ในระดับจังหวัด ราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ในพื้นที่ จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ของระบบราชการไทย

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานเพื่อให้ถึงเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาล และเป้าหมายระดับจังหวัดตามแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ แต่ละคนจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบนั้น นับเป็นภาระอันหนักหน่วงสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่เคยทำงานในระบบราชการมาหลายสิบปี ประกอบกับงบประมาณที่จะดำเนินการนั้นได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลไม่มากนัก ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องประสานการทำงานกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งหน่วยราชการส่วนภูมิภาค หน่วยราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และประชาคมในจังหวัด รวมทั้งการระดมทรัพยากรทั้งหมดที่มีอยู่เพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้ทำสัญญาไว้กับรัฐบาล

ในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีทั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอยู่ในพื้นที่ของแต่ละจังหวัดนั้น มีอิสระในการให้บริการแก่ประชาชน มีงบประมาณและรายได้ของตนเอง และมีภารกิจในการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเองและได้รับการถ่ายโอนภารกิจพร้อมทั้งงบประมาณ บุคลากร ต่างๆ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเสมือนผู้ปฏิบัติงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด แต่ในทางปฏิบัติจนถึงแม้จะมีอิสระในการทำงาน ก็จะต้องมีการประสานแผนการทำงานร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัด CEO และหน่วยงานอื่น เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

จากการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้น ส่งผลให้รูปแบบความสัมพันธ์ของการบริหารงานระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หน่วยราชการส่วนภูมิภาค หน่วยราชการส่วนท้องถิ่น

จะต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสม การมีธรรมาภิบาลในการบริหารงานจะช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์กับประชาชนมากยิ่งขึ้น ประเด็นแรก ในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ในการระดมทรัพยากร เพื่อดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ที่ได้ทำสัญญาไว้กับรัฐบาลนั้น จะมีผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานส่วนภูมิภาค และหน่วยงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของหน่วยให้บริการประชาชน ส่งเสริมรายได้ และส่งเสริมคุณภาพชีวิต ทั้งทางด้านสาธารณสุข การศึกษา สังคมสงเคราะห์ และงานด้านการเกษตร ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ของจังหวัด

ประเด็นที่สอง ปัจจัยที่จะส่งผลให้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการประสบความสำเร็จนั้น ขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือขึ้นอยู่กับกลไกของระบบการทำงานซึ่งจะต้องถูกพัฒนาขึ้น ทั้งในด้านของระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนา ระบบการวัดผลการทำงาน ระบบการจูงใจ ระบบการประสานการทำงาน ระบบการติดตามการทำงาน ระบบการช่วยเหลือให้คำแนะนำ ฯลฯ ควรจะมีรูปแบบอย่างไรที่เหมาะสมต่อการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หน่วยราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนกลางที่อยู่ในพื้นที่จังหวัด และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่สาม การดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการนั้น จะมีส่วนส่งเสริมต่อการถ่ายโอนภารกิจตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดทั้งในกระบวนการถ่ายโอน การกำกับดูแล และการประเมินผล โดยจะมีการศึกษาในส่วนของกลไกที่ส่งเสริมให้กระบวนการถ่ายโอนภารกิจนั้นเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ประเด็นที่สี่ ระบบข้อมูลเพื่อการพัฒนาซึ่งเป็นส่วนสำคัญทั้งในด้านการวางแผน การติดตามการดำเนินงาน การประเมินผลการทำงาน และการเผยแพร่ข่าวสารให้กับประชาชนได้รับทราบ นั้น ได้มีกระบวนการพัฒนาทั้งในส่วนของรูปแบบ ที่มาของข้อมูล ความถูกต้องของข้อมูล และการนำไปใช้งาน อย่างไร อันจะช่วยสนับสนุนให้การทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ให้มีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพช่วยในการตัดสินใจในการทำงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับการบริหารงานในจังหวัด

การวิจัยเชิงปฏิบัติการในครั้งนี้ จะเป็นการดำเนินการในหลายส่วน ทั้งในส่วนของผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างองค์ความรู้ในด้าน

กระบวนการบริหารงานในระดับจังหวัด ระบบการตรวจสอบ รวมทั้งความเชื่อมโยงจากฝ่ายวางแผนและฝ่ายปฏิบัติการไปสู่ประชาคมในท้องถิ่น อย่างมีธรรมาภิบาล

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ซึ่งเป็นองค์การอิสระในการพัฒนาองค์ความรู้ในด้านการเสริมสร้างสุขภาพ ซึ่งในภาวะการณ์มีสุขภาพที่ดีนั้น จะต้องมีการเสริมสร้างปัจจัยที่เกี่ยวข้องให้มีสุขภาพดี มากกว่าการเข้ารับการรักษาร่างกายเมื่อยามเจ็บป่วยเท่านั้น ดังนั้นองค์ประกอบที่จะทำให้สุขภาพดีจึงมีทั้งด้านปัจเจกบุคคล สังคม สิ่งแวดล้อม และทางด้านนโยบาย ในการศึกษาครั้งนี้จะพบว่าระบบการบริหารจัดการอย่างมีธรรมาภิบาลของจังหวัดแบบบูรณาการ และการทำงานหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติในการเสริมสร้างสุขภาพ จะส่งผลต่อสภาพสังคม สิ่งแวดล้อม และนโยบาย อันจะมีผลกระทบต่อสภาพของแต่ละปัจเจกบุคคล ในการที่จะมีสุขภาพที่ดี

## 1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษารูปแบบความสัมพันธ์และพัฒนาการของการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ที่มีต่อหน่วยราชการส่วนภูมิภาค (ทางด้านสาธารณสุข การศึกษา สังคมสงเคราะห์ และงานด้านการเกษตร) หน่วยราชการส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอย่างมีธรรมาภิบาล
- 2) เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งในส่วนของภาวะผู้นำ และระบบการบริหารงานที่มีการพัฒนาขึ้น
- 3) เพื่อศึกษาถึงกลไกในการสนับสนุนการกระจายอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) เพื่อศึกษาความจำเป็นและความต้องการใช้ข้อมูลระดับจังหวัด เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และประเมินติดตามผลลัพธ์ของการดำเนินงานเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ ให้กับหน่วยราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาคมในจังหวัด

### 1.3 วิธีการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาข้อมูลจากข้อมูลทุติยภูมิ ทั้งในส่วนของกฎระเบียบ แนวคิดของรัฐบาลในการดำเนินการเพื่อผลักดันนโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และในส่วนของข้อมูลปฐมภูมิ จากแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย

โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

- 1) ขั้นตอนแรก จะเป็นการศึกษาเอกสารข้อมูลกฎหมาย กฎระเบียบ ต่างๆ ที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการดำเนินการ รวมทั้งศึกษากระบวนการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการในการดำเนินงาน และการประสานการทำงานกับหน่วยราชการส่วนภูมิภาค (ด้านสาธารณสุข การศึกษา สังคมสงเคราะห์ และการเกษตร) รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกเหนือจากนั้นจะทำการติดตามผลของกระบวนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) ขั้นตอนที่สอง ศึกษาที่มาและแนวคิดของการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ของ
- 3) ขั้นตอนที่สาม จัดสัมมนาครั้งที่ 1 เพื่อศึกษากระบวนการประสานการทำงานงบประมาณโครงการทั้งในส่วนของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิธีการดำเนินงาน ที่มีความสอดคล้องต่อแผนยุทธศาสตร์จังหวัด
- 4) ขั้นตอนที่สี่ ดำเนินการออกแบบสอบถาม ทดสอบแบบสอบถาม กำหนดกลุ่มตัวอย่างเพื่อดำเนินการเก็บข้อมูล
- 5) ขั้นตอนที่ห้า ประมวลผลข้อมูลที่ได้รับในรูปของสถิติเชิงพรรณนา เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำสัมมนากลุ่มในแต่ละจังหวัด
- 6) ขั้นตอนที่หก จัดสัมมนากลุ่มในแต่ละจังหวัด เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกในแต่ละด้าน
- 7) ขั้นตอนที่เจ็ด ศึกษาแบบข้อมูลในระดับจังหวัด
- 8) ขั้นตอนที่แปด พัฒนาเอกสารสรุป กระบวนการทำงานและศึกษาถึงกระบวนการสร้างระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ ชี้ให้เห็นถึงจุดแข็ง จุดอ่อน รวมทั้งแนวทางในการปรับปรุงระบบการทำงาน
- 9) ขั้นตอนที่เก้า นำเสนอภาพรวมของการศึกษา ให้กับผู้มีส่วนร่วมภายในจังหวัด เพื่อรับทราบข้อเสนอแนะและความเห็นของผู้เกี่ยวข้องทุกส่วน
- 10) ขั้นตอนที่สิบ ปรับปรุงเอกสาร ให้มีความสมบูรณ์

#### 1.4 ขอบเขตการดำเนินงาน

ในเขตกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างกลุ่มที่ 1 (นครปฐม ราชบุรี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี)

#### 1.5 ระยะเวลาดำเนินการและตารางการดำเนินการ

มีนาคม 2547 – พฤษภาคม 2548 (15 เดือน)

## บทที่ 2

### แนวคิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

#### 2.1 ระบบการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ในการบริหารราชการในประเทศไทยมีการจัดแบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ พ.ศ. 2476 โดยที่ราชการส่วนกลาง ประกอบไปด้วยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ที่มีหน้าที่บริหารประเทศ โดยจะกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ และมีอำนาจ กับใช้อำนาจเพื่อการบริหารและจัดการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ หน่วยงานซึ่งถือเป็นกลไกของรัฐบาล จะต้องนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ นั่นคือ กระทรวง ทบวง กรม ในขณะที่ราชการส่วนภูมิภาคจะประกอบไปด้วย จังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน และส่วนท้องถิ่นประกอบไปด้วย เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยที่ส่วนท้องถิ่นเป็นหลักในการกระจายอำนาจให้กับประชาชนโดยตรง เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับบริการสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ซึ่งมีระบบที่ชัดเจน รวมทั้งมีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจนด้วย

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการปกครองที่ตั้งอยู่ในระดับจังหวัด โดยมีลักษณะของแขนงจากราชการส่วนกลาง คือกระทรวง ทบวง กรม โดยมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการกิจและโครงการ การวินิจฉัยสั่งการจำกัดตามที่ได้รับมอบมาจากส่วนกลาง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดในจังหวัด ดังนั้นจึงจะกล่าวได้ว่าราชการส่วนภูมิภาคเป็นกลไกการทำงานในพื้นที่ของราชการส่วนกลางซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ 1) ได้รับมอบหมายหน้าที่และอำนาจบางอย่างจากราชการส่วนกลางในการปฏิบัติการในพื้นที่ โดยคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาล ส่วนกลางเป็นหลัก ซึ่งจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้กำกับการทำงาน และมีหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดทำหน้าที่ในด้านต่างๆ อาทิ ศึกษาธิการจังหวัด เกษตรจังหวัด คลังจังหวัด ฯลฯ 2) การที่ราชการส่วนภูมิภาคทำงานโดยได้รับการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลาง พร้อมทั้งการมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการและความรับผิดชอบเพื่อนำไปปฏิบัติในพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตามส่วนกลางยังคงมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไข การวินิจฉัย สั่งการของราชการส่วนภูมิภาคได้ 3) เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคยังคงต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง เช่น การพิจารณาความดีความชอบ การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน เป็นต้น 4) ราชการส่วนภูมิภาค

จะมีการบริหารงานโดยอาศัยงบประมาณแผ่นดินซึ่ง ส่วนกลางจะเป็นผู้อนุมัติ จัดสรร ควบคุม ให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณ

นอกเหนือไปจากนั้น ยังมีราชการส่วนกลางที่มีที่ตั้งอยู่ในจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ในการเป็นเสมือนสาขา ของราชการส่วนกลางที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร โดยจะทำหน้าที่เฉพาะหรือให้บริการในพื้นที่มากกว่าในเขตจังหวัด ซึ่งจะขึ้นตรงกับอธิบดี ทั้งในด้านนโยบาย การบริหาร การงบประมาณ และการบริหารบุคลากร แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้ จากการเปลี่ยนแปลงของระบบผู้ว่าราชการจังหวัด ได้มีการมอบอำนาจบางประการให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับ และประสานการทำงาน

จากลักษณะและรูปแบบที่กล่าวมาข้างต้น ส่งผลให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีลักษณะเป็นสาขาของรัฐบาลกลาง ในการดำเนินนโยบายและรายงานผลการปฏิบัติงานต่อรัฐบาลกลางผ่านสายการบังคับบัญชา นอกเหนือไปจากนั้นยังคงทำหน้าที่ในการกำกับหน่วยราชการอื่น ทั้งราชการส่วนกลางซึ่งตั้งสำนักงานภูมิภาคอยู่ในจังหวัด และราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความเป็นอิสระในการจัดการสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะในท้องถิ่น

ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค รัฐบาล โดยกระทรวงต่างๆ ได้มีการจัดตั้งสาขาอยู่ในแต่ละจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดูแล ในอดีตที่ผ่านมา บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถประสานการทำงานในจังหวัดได้อย่างเป็นเอกภาพ เมื่อรัฐบาลได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการจัดตั้งระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติงานมีเอกภาพ เกิดภาพการประสานงานการพัฒนา เพื่อให้การพัฒนาในระดับจังหวัดมีเป้าหมายและมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

แต่อย่างไรก็ตามในการดำเนินการเช่นนั้น ระบบการบริหารงาน ทั้งในด้าน การงบประมาณ การบริหารบุคลากร การประสานการทำงาน เพื่อให้รูปแบบการบริหารงาน จังหวัดแบบบูรณาการสามารถไปได้อย่างที่รัฐบาลคาดหวังไว้ จะต้องมีการบริหารภายในที่เหมาะสม ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด การสนับสนุนและการกำกับที่มีประสิทธิภาพ และสภาพแวดล้อมในการบริหารงานที่เหมาะสม

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงแนวทางการพัฒนาระบบการบริหารงานส่วนภูมิภาค ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น รวมทั้งแนวคิดทางทฤษฎี ที่กล่าวถึงการบริหารงานส่วนภูมิภาค

นอกเหนือไปจากนั้นรูปแบบของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่ได้ดำเนินงานขึ้นนั้น ส่งผลต่อการทำงานของข้าราชการในจังหวัดอย่างไร

## 2.2 ที่มาและพัฒนาการของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ในอดีตนั้นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยแบ่งออกเป็นมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งในแต่ละมณฑลแบ่งออกเป็นเมืองต่างๆ โดยมีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้บริหารงาน แต่ภายหลังที่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยก็ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการใหม่ โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ขึ้นมาใช้แทน พระราชบัญญัติฉบับนี้จัดระเบียบราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ต่อมา มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ขึ้นมาบังคับใช้ แม้จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขแต่ก็ยังคงสาระสำคัญในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไว้ สำหรับกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ และรวมถึงการปกครองตำบล หมู่บ้าน ตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ ที่กำหนดรายละเอียดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับตำบล หมู่บ้าน ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่ พ.ศ. 2457

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการบริหารราชการตามหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) โดยส่วนกลางแบ่งอำนาจการบริหารให้แก่ภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอมีอำนาจในการดำเนินกิจการในจังหวัดและอำเภอแทนการบริหารราชการส่วนกลาง โดยที่ลักษณะการแบ่งอำนาจให้แก่การบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ การมอบอำนาจในการตัดสินใจ สั่งการ โดยเจ้าหน้าที่ที่ไปประจำปฏิบัติงานในภูมิภาค และงบประมาณยังขึ้นอยู่กับการบริหารราชการส่วนกลาง<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> ส่วนภูมิภาคอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากส่วนกลาง และส่วนกลางอาจเรียกอำนาจกลับคืนเมื่อใดก็ได้

การจัดองค์กรราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้น มีหน่วยราชการที่อยู่ในความควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด คือส่วนราชการต่าง ๆ ในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และ หมู่บ้าน ส่วนราชการในระดับเป็นหน่วยงาน 2 ลักษณะคือ หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประจำจังหวัด และหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในจังหวัด (ที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง)

## 2.3 โครงสร้างของการบริหารงาน

ตามมาตรา 54 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้ในจังหวัดหนึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคน เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวงทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด

ในแต่ละจังหวัดมีคณะกรรมการจังหวัด<sup>2</sup> เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น รวมถึงให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย หรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

## 2.4 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป (มาตรา 57) ในการบริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ การบริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล และการบริหารราชการตามคำแนะนำ และคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงใน เมื่อไม่ขัดต่อ

---

<sup>2</sup> คณะกรรมการจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดตามผู้ว่าราชการจังหวัด มอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด(หัวหน้าทำการอัยการจังหวัด) รองผู้บังคับการตำรวจ(หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด แล้วแต่กรณี) และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวงและทบวงต่าง ๆ (เว้นแต่กระทรวงมหาดไทย) ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด กระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคนเป็นกรรมการจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ ถ้ากระทรวงหรือทบวง มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกรมต่าง ๆ ในกระทรวงหรือทบวงนั้น ส่งมาประจำอยู่ในจังหวัดมากกว่าหนึ่งคน ให้ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดหนึ่งคน เป็นผู้แทนของกระทรวงหรือทบวง ในคณะกรรมการจังหวัด

กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการ เช่น ข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการ และหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัด หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

ในการกำกับดูแลหน่วยราชการ ผู้ว่าราชการมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย รวมถึงกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

จากการปรับปรุงระเบียบราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2534 ได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ให้ผู้ว่าราชการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการ ซึ่งมีข้าราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการ ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น<sup>3</sup> ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่ง หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมายระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง

สำหรับอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับวิธีการงบประมาณ เพื่อให้จังหวัดสามารถแก้ไขปัญหาตามความต้องการของประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่เสนองบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

<sup>3</sup> ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู

## 2.5 การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด

บทบาทในการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้นนั้นจะพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น มีอำนาจมากพอที่จะดำเนินการพัฒนาในระดับจังหวัด แต่อย่างไรก็ตามแนวทางปฏิบัติที่ควรจะดำเนินการนั้นขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละแห่งที่จะดำเนินการรวมทั้งการสั่งการและการกำกับของกระทรวงมหาดไทย

ได้มีแนวคิดถึงสมมติฐานของการว่าราชการจังหวัด โดย ศ.ดร. ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์ (2534) . “การว่าราชการจังหวัดมีจุดมุ่งหมายหลักไม่ใช่เพียงการดูให้เกิดความสงบเรียบร้อยภายในจังหวัดที่ปกครองอยู่เท่านั้น แต่จะต้องครอบคลุมไปถึงการสร้างความสำเร็จรุ่งเรืองให้แก่จังหวัดให้มากที่สุดเท่าที่อยู่ในวิสัยจักทำได้ ทั้งนี้โดยการทำให้ประชาชนในจังหวัดมีส่วนได้รับผลพวงของความเจริญรุ่งเรืองดังกล่าวโดยถ้วนหน้า” ดังนั้นแนวทางการดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีทั้งความกว้างและความลึกอยู่ในที่ แต่อย่างไรก็ตามจากรูปแบบของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการปกครองที่มีลักษณะของแขนงจากราชการส่วนกลาง คือกระทรวง ทบวง กรม โดยมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการกิจและโครงการ การวินิจฉัยสั่งการจำกัดตามที่ได้รับมอบมาจากส่วนกลาง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดในจังหวัด ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ 1) ได้รับมอบหมายหน้าที่และอำนาจบางอย่างจากราชการส่วนกลางในการปฏิบัติการในพื้นที่ โดยคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาลส่วนกลางเป็นหลัก ซึ่งจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้กำกับการทำงาน และมีหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดเป็นฝ่ายปฏิบัติการ 2) หน่วยราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นสาขาของราชการส่วนกลาง จึงถูกกำกับและสั่งการโดยตรงจากกระทรวงต้นสังกัดทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณและโครงการ

ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุด เสมือนทำหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้ทั้งหมด และด้วยความซับซ้อนของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน กระบวนการของงบประมาณ และสายการบังคับบัญชา ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอุปสรรคในการบริหารงานของจังหวัดในเชิงรุกได้อย่างเต็มที่ ซึ่งสามารถสรุปได้เบื้องต้นดังนี้

- ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดเอกภาพในการบริหารอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านของ คน เงิน งาน ซึ่งเกิดขึ้นจากรูปแบบการบริหารงาน ที่จังหวัดไม่ได้เป็นหน่วยในการตั้งงบประมาณ รวมทั้งไม่ได้เป็นหน่วยบังคับบัญชา หน่วยราชการอื่นๆ ในจังหวัดอย่างแท้จริง โดยกระทรวง ทบวง กรมอื่น มอบอำนาจในเรื่องที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน หรือมอบอำนาจแบบมีเงื่อนไข

- ปัญหาความซ้ำซ้อนของงาน ทั้งความซ้ำซ้อนในสังกัดเดียวกัน และต่างสังกัด อันเนื่องมาจากระบบการพิจารณางบประมาณของประเทศ จะมีการแยกพิจารณาตามหน้าที่ (Function) แต่ไม่ได้ใช้พื้นที่เป็นฐานในการพิจารณา จนบางครั้งทำให้การกระจุกตัวของโครงการพัฒนาในบางพื้นที่ ไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง ของประชาชน ส่งผลให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณของชาติ ทรัพยากรอื่น และกำลังคน
- ปัญหาของงบประมาณ ซึ่งจังหวัดไม่ใช่หน่วยสำหรับของงบประมาณ จึงทำให้การดำเนินโครงการพัฒนาในจังหวัดจะต้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ในการขอโครงการพัฒนา ทำให้การพัฒนาขาดประสิทธิภาพ เพราะทุกหน่วยงานจะจัดทำโครงการโดยยึดกรอบ แนวทางโครงการและกรอบงบประมาณจากส่วนกลางเป็นหลัก
- ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่และความรับผิดชอบ เนื่องจากมีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ในกรณีที่ข้าราชการในจังหวัดประพฤติตนผิดกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของกระทรวง ทบวง กรม ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพียงการยับยั้งการกระทำนั้นชั่วคราวเท่านั้น แล้วจึงรายงานสิ่งที่เกิดขึ้นไปยังต้นสังกัดของข้าราชการนั้น เพื่อรอการพิจารณาของ กระทรวง ทบวง กรม หรือในโครงการพัฒนาหากโครงการพัฒนานั้นสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถยับยั้งได้ชั่วคราวเท่านั้น และต้องรายงานสิ่งที่เกิดขึ้นไปยังกระทรวง ทบวง กรม ต้นเรื่อง เพื่อรอผลการพิจารณา ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่เดือด ร้อน จนหลายครั้งกลายเป็นการเดินขบวน ก่อจลาจล ในพื้นที่ได้

## 2.6 การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ที่มาของแนวคิดของการมีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการคือ เพื่อให้การทำงานในระดับจังหวัดมีลักษณะที่มึนรูปของ**คณะผู้บริหารจังหวัด** ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนราชการโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานคณะผู้บริหาร หรือ CEO (Chief Executive officer) มีอำนาจเสมือนเป็นนายกรัฐมนตรีของจังหวัด และคณะผู้บริหารจังหวัดเปรียบเหมือนเป็นคณะรัฐมนตรีของจังหวัด

คณะผู้บริหารจังหวัดทำหน้าที่กำหนดทิศทางการบริหารงานของจังหวัดตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่จัดทำขึ้นโดยมองปัญหา/เป้าหมายของจังหวัดเป็นองค์รวม และมีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยใช้หลักการบริหารประสานความร่วมมือกับทุกส่วนที่เน้นการทำงานระหว่างหน่วยราชการต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนและประชาคมอย่างมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาอย่างมีทิศทางและยั่งยืน เกิดประโยชน์สุขร่วมกันของประชาชนในจังหวัด

“การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ” หมายความว่า การบริหารราชการของจังหวัด เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สรรพกำลัง และทรัพยากรในจังหวัด และการทำงานประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทางและเป้าหมายหลักร่วมกัน รวมทั้งมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานในการบริหารการพัฒนา การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่จังหวัดอย่างชัดเจน

## 2.7 หลักการสำคัญของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

- การบริหารจัดการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ภาค ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด
- การมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในจังหวัดในการพัฒนา สร้างศักยภาพการแข่งขัน และแก้ปัญหาร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อน ความล่าช้า และความสิ้นเปลือง
- ส่วนราชการทั้งในส่วนกลาง และในพื้นที่จังหวัด สนับสนุนการจัดองค์กร บุคลากร งบประมาณ ข้อมูลสารสนเทศ กฎหมายระเบียบ และข้อบังคับอย่างเพียงพอ เพื่อกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับปฏิบัติ
- สนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ด้วยการทำให้เกิดการยอมรับต่อเป้าหมายการทำงานร่วมกันมากกว่าจะมุ่งเน้นการกำกับดูแลเพียงอย่างเดียว
- ส่งเสริมการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ผู้ปฏิบัติ และมีศูนย์รวมข้อมูลสารสนเทศเป็นฐานข้อมูลในการบริหาร และติดตามประเมินผล

- รัฐกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จของการทำงานไว้ในระดับชาติ โดยให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการสามารถกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติ และตัวชี้วัดในระดับจังหวัดได้เอง

องค์กรกำกับและดำเนินการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มี 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับกลุ่มจังหวัด และระดับจังหวัด โดยระดับจังหวัด มี**คณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.<sup>4</sup>)** ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาชน จำนวนหนึ่งเป็นกรรมการ หัวหน้าสำนักงาน เป็นกรรมการและเลขานุการ

## 2.8 บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทสำคัญที่จะต้องรับผิดชอบการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของจังหวัด และตามยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดเพื่อการพัฒนา และการบริหารยุทธศาสตร์เชื่อมโยงและสอดคล้องกัน รวมถึงการใช้ทรัพยากรร่วมกัน และเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัย ตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วทันการณ์ เอื้อต่อการบริหารยุทธศาสตร์ของจังหวัดที่เน้นเป้าหมายรวมของจังหวัด และสามารถเคลื่อนย้ายทรัพยากรของจังหวัดไปในจุดที่เป็นยุทธศาสตร์สำคัญของจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คล่องตัว อีกทั้งสามารถกำกับดูแลบังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัดได้อย่างมีเอกภาพ จึงมีการออก**ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546** กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการผู้มีอำนาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้องตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนด โดยพิจารณาถึงความสะดวก ความรวดเร็ว และความมีประสิทธิภาพ

<sup>4</sup> กบจ. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนงาน/โครงการ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคและยุทธศาสตร์ชาติ ส่งเสริม สนับสนุน ประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้มีการพัฒนาเป็นไปตามยุทธศาสตร์ บูรณาการแผนงาน โครงการพัฒนาของส่วนราชการ หน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน กำกับ แนะนำ ติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ภายในจังหวัด เชิญส่วนราชการ หน่วยงานของภาครัฐ ภาคเอกชน และบุคคลที่เกี่ยวข้องร่วม ชี้แจง ให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น หรือส่งเอกสารตามที่เห็นสมควร

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้รับการมอบอำนาจจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมในหน้าที่ที่รับผิดชอบในเขตจังหวัด เว้นเสียแต่กรณีเป็นเรื่องนโยบายสำคัญ ส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก

นอกจากนี้ยังมีการมอบอำนาจเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 เป็นต้นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจใช้จ่ายเงินเหลือจ่ายของส่วนราชการที่ได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายแล้ว เพื่อดำเนินกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้นได้ในเรื่องต่างๆ เช่น การพัฒนาบุคลากรในจังหวัด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน เป็นต้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการจัดสรรรายจ่ายงบกลางเพื่อการบริหารงานแบบบูรณาการที่ได้รับจัดสรรโดยผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อดำเนินกิจกรรมเพื่อการพัฒนาตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด หรือแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของจังหวัด หรือใช้จ่ายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของจังหวัด อย่างไรก็ตามผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรายงานสรุปผลการปฏิบัติงาน และผลการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งแสดงถึงผลสำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด หรือกลุ่มจังหวัด เสนอต่อนายกรัฐมนตรี

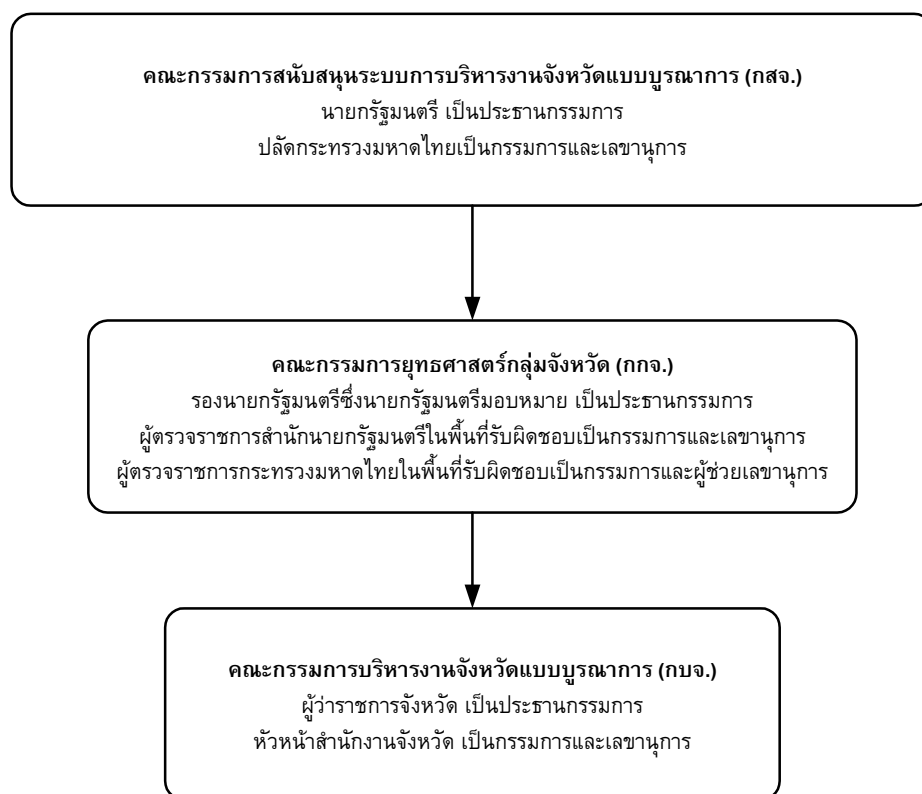
ในด้านการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการส่วนจังหวัดแบบบูรณาการได้รับมอบอำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหัวหน้าส่วน ในเรื่องการแต่งตั้งหรือย้ายข้าราชการ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย และการสรรหาและเลือกบุคคลเข้ารับราชการ อาทิเช่น หัวหน้าส่วนราชการส่วนภูมิภาคมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้ง (ย้าย) ระดับ 8 ภายในจังหวัด ซึ่งมีใช้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถพิจารณาประเมินผลงานข้าราชการระดับ 9 แล้วส่งผลการประเมินให้ส่วนราชการต้นสังกัดประกอบการพิจารณา

## 2.9 โครงสร้างการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ

การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการนั้น ทางรัฐบาลได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ซึ่งมีความคาดหวังที่จะให้การปฏิบัติราชการของจังหวัดต่างๆ เป็นการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มีผู้รับผิดชอบการดำเนินงานอย่างชัดเจนในระดับจังหวัด รวมทั้งต้องการให้ทำงานในเชิงยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ที่มีศักยภาพ พร้อมทั้งประสานและกำกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของภาครัฐ พร้อมทั้งสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่ โดยมีแนวคิดที่จะให้การบริหารงาน เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาค

ส่วนในระดับจังหวัด มีเป้าหมายที่ประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยประชาชนในพื้นที่จะได้รับการบริการที่สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ

ในแนวทางการกำกับและดำเนินการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในทุกด้านให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ



รูปที่ 2-1 แสดงโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในระดับประเทศ

ในคณะกรรมการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ กสจ. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการและเลขานุการนั้น มีหน้าที่กำหนดกรอบ นโยบาย วางระบบ แนวทางและมาตรฐานการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชน เสนอแนะแนวทางปรับปรุงระบบต่อนายกรัฐมนตรี กำหนดกรอบการติดตามประเมินผล ประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนและผู้เกี่ยวข้องเข้าใจต่อระบบการบริหารงานแบบบูรณาการ ซึ่งจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้ จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนระบบจังหวัดแบบบูรณาการขึ้นและมีองค์ประกอบ 2 ฝ่าย คือฝ่ายด้านข้าราชการและนักการเมือง และฝ่ายภาคเอกชนและนักวิชาการ

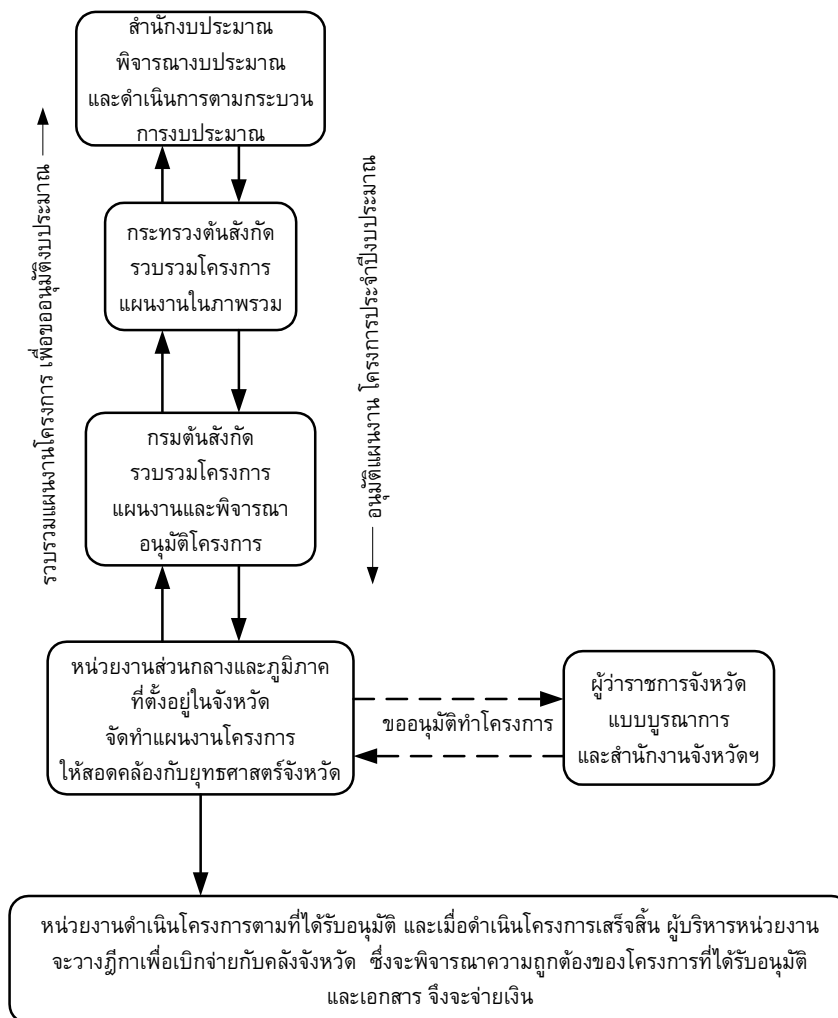
ในส่วนของคณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด หรือ กกจ. ได้มีการแต่งตั้งรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการในแต่ละกลุ่มจังหวัด โดยมีกรรมการจากผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนและภาคประชาชนรวมทั้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และมีผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เป็นกรรมการและเลขานุการ รวมทั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่บูรณาการยุทธศาสตร์ของจังหวัดในแต่ละกลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค โดยเน้นการมีส่วนร่วมเพื่อประสานการพัฒนาภายในกลุ่มจังหวัด นอกจากนั้นยังช่วยในการกำกับ แนะนำ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของจังหวัดภายในกลุ่มที่รับผิดชอบ

คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ กบจ. เป็นคณะกรรมการในระดับจังหวัดซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ มีผู้แทนจากหน่วยงานอื่นในระดับจังหวัด รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน ภาคเอกชน เป็นกรรมการ และมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนงานโครงการ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของแต่ละฝ่ายในจังหวัดและให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค และยุทธศาสตร์ชาติ ให้มีการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชน

จากโครงสร้างของการอำนวยการนั้น การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจะมีคณะกรรมการหลักถึง 3 ชุด ที่จะช่วยในการดำเนินงาน และพัฒนาระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ นอกเหนือไปจากนั้นในแต่ละคณะกรรมการ ได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการในด้านต่างๆ อีกจำนวนมาก เพื่อช่วยในการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

## 2.10 การบริหารงบประมาณในจังหวัดแบบบูรณาการ

ในกระบวนการงบประมาณและการดำเนินโครงการของหน่วยงานในระดับจังหวัด ในรูปแบบเดิมนั้นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและหน่วยงานส่วนกลาง จะดำเนินการดังนี้



รูปที่ 2-2 แสดงแผนผังการจัดทำแผนงานโครงการของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

- หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางที่อยู่ในระดับจังหวัด จะรวบรวมโครงการและแผนงานที่จะดำเนินการ โดยแผนงานและโครงการเหล่านี้จะมีที่มาจากหลายแนวทาง อาทิ จากการร้องขอของประชาชนในพื้นที่ จากการวิเคราะห์ของข้าราชการในพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งโครงการเหล่านี้จะมีการลำดับความสำคัญ วัตถุประสงค์ รายละเอียดโครงการเบื้องต้นและงบประมาณที่จะใช้ดำเนินการ
- หน่วยงานเหล่านี้จะส่งแผนงาน และโครงการไปยังกรมต้นสังกัด ซึ่งจะมีการรวบรวมจากทุกจังหวัดทั่วประเทศ และกรมเหล่านั้นจะทำการลำดับความสำคัญ รวมทั้งกำกับแนวทางของแผนงาน โครงการเหล่านั้นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกรมและกระทรวง

- กรมจะส่งแผนงาน โครงการเหล่านี้ให้กับกระทรวง ซึ่งจะทำหน้าที่ในการวิเคราะห์อีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่จะส่งให้กับสำนักงานงบประมาณ เพื่อเข้าสู่กระบวนการงบประมาณปกติ
- เมื่อแผนงานโครงการต่างๆ ได้รับการอนุมัติแล้ว สำนักงานงบประมาณจะแจ้งให้หน่วยงานทราบตามลำดับ แต่ยังไม่สามารถดำเนินการได้ ขึ้นอยู่กับสำนักงานงบประมาณจะทำการแจ้งอนุมัติถึงงาน ไปยังหน่วยงานต่างๆ ที่ได้รับอนุมัติงบประมาณไปแล้ว (ปกติจะดำเนินการเป็นรายไตรมาส)
- หน่วยงานต่างๆ จะเริ่มดำเนินการโครงการไปตามปกติ

แต่อย่างไรก็ตามในการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัดแบบบูรณาการนั้น ได้มีแนวทางในการสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ผ่านระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ประกาศ ณ วันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2546 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ในหมวดที่ 3 ข้อที่ 20 ได้ให้สำนักงานงบประมาณและส่วนราชการ (ทั้งราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยกเว้นกลาโหม) ที่อยู่ในจังหวัด แจ้งข้อมูลแผนงาน โครงการ และงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ในแต่ละปีงบประมาณให้กับจังหวัดรับทราบ เพื่อให้จังหวัดสามารถประสานการใช้งบประมาณของหน่วยงานต่างๆ ตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด

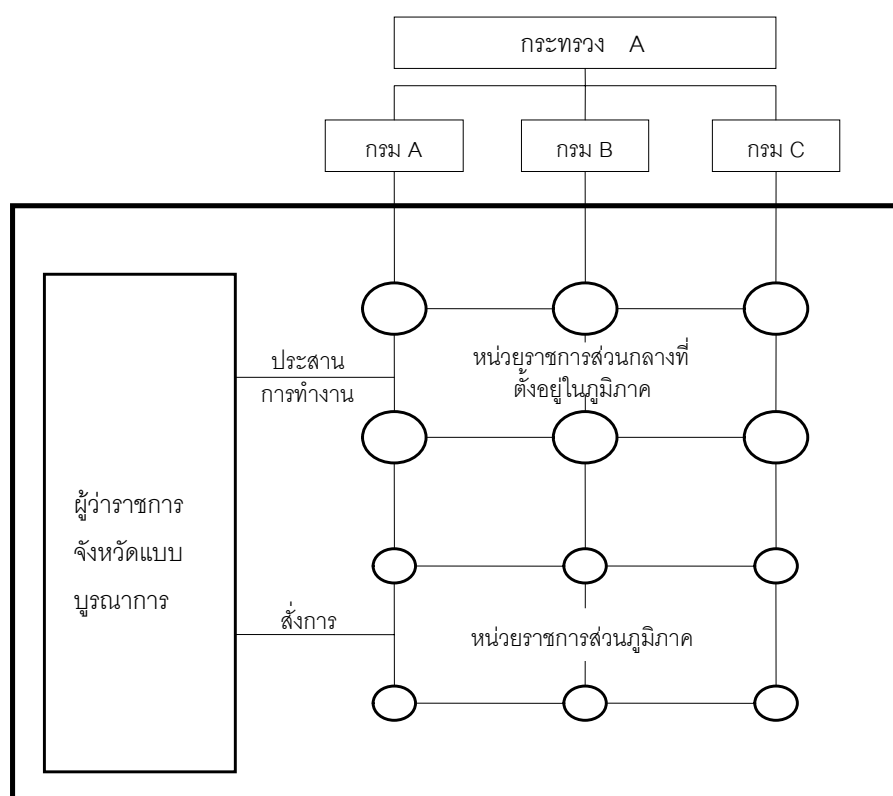
ในหมวดที่ 3 ข้อที่ 21 ได้กำหนดให้การบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ การมอบอำนาจการบริหารงบประมาณ การโอนงบประมาณของราชการระดับภูมิภาค และการใช้เงินเหลือจ่าย รวมทั้งการสรุปผลการปฏิบัติงานให้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 โดยในข้อที่ 22 ถึงข้อที่ 24 ได้ระบุให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลการใช้จ่ายในระดับจังหวัด การจัดซื้อจัดจ้าง ฯลฯ

ซึ่งใน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ประกาศ ณ วันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนกลางที่มีที่ตั้งในเขตจังหวัด มอบอำนาจการบริหารงบประมาณให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งในการดำเนินการเช่นนี้ ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถอนุมัติการดำเนินงานตามแผนงานโครงการ ที่ผ่านระบบการของบประมาณตามรูปแบบงบประมาณประจำปี

## 2.11 โครงสร้างการบริหารงานในระดับจังหวัด

แนวคิดในการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานในระดับจังหวัดจากการจัดองค์กรตามหน้าที่ (Functioning system) มาเป็นแนวคิดการบริหารแบบ Agenda Base หรือการทำองค์กรแบบเครือข่าย (Networking Organization) ซึ่งจะเป็นองค์กรเครือข่ายที่ไม่มีสายการบังคับบัญชาชัดเจน เป็นการบริหารงานไขว้กันระหว่างองค์กร เพื่อไปสู่เป้าหมายภารกิจร่วมกัน

จากแนวคิดเดิมของการจัดองค์กรตามหน้าที่ ทำให้มีการแบ่งแยกหน่วยงานตามภารกิจหลักๆ ซึ่งเมื่อพัฒนาไปในระดับหนึ่งจะทำให้องค์กรนั้นมีการสร้างอาณาจักรของตน ให้มีหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับภารกิจหลักอยู่ภายในองค์กรของตน จนท้ายที่สุดเกิดความซ้ำซ้อนและขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ



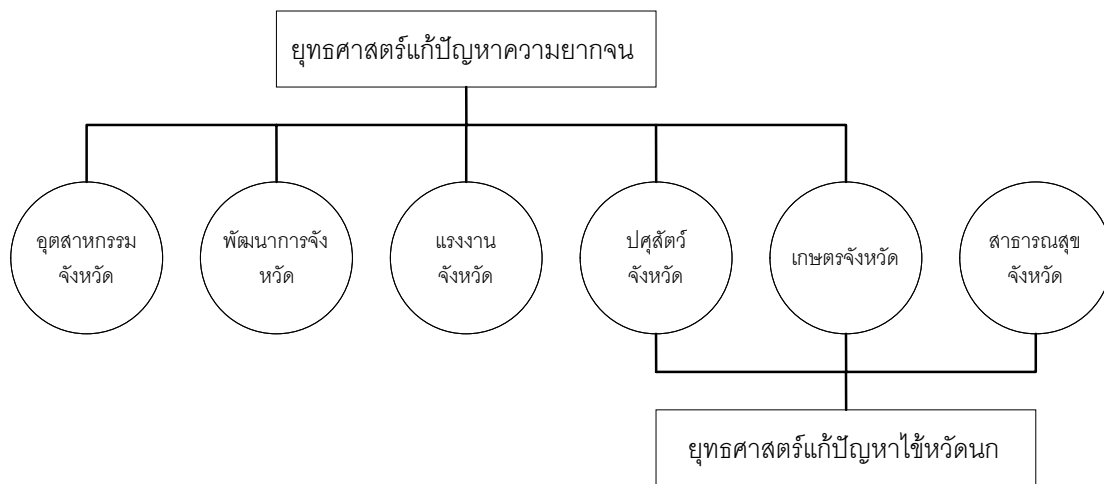
รูปที่ 2-3 แสดงแนวคิดในการปรับรูปแบบการบริหารงานของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

ในรูปแบบเครือข่ายการบริหารงาน ซึ่งมีลักษณะของ Matrix นี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทอย่างสูงในการเป็นผู้ประสานงานในระดับพื้นที่ ซึ่งเราจะพบได้จาก กรณีของหน่วยงานในกระทรวง A ซึ่งมี กรม C และ กรม B โดยทั้งสองกรมนี้มีหน่วยราชการส่วนภูมิภาคอยู่ภายในจังหวัด แต่เดิมหากกรม C จะดำเนินโครงการหรือสั่งการหน่วยราชการส่วนภูมิภาคของกรม B ซึ่งอยู่ในพื้นที่จังหวัด มักจะไม่ค่อยได้รับความร่วมมือ ทั้งๆ ที่เป็นหน่วยราชการในกระทรวงเดียวกัน เนื่องจากในโครงสร้าง Hierarchy และการแบ่งงาน ตาม Function ทำให้ขาดการประสานการทำงานในระบบราชการ แต่ในรูปแบบการบริหารงานแบบใหม่นั้น กรม C จะทำหนังสือขอให้ทางผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งหน่วยงาน B ให้ดำเนินการ ซึ่งจะทำให้ลดขั้นตอนการทำงานลงได้ และทำให้การบริหารงานในระดับจังหวัดมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

แต่อย่างไรก็ตามภายใต้โครงสร้างนี้ หากกรม กองต้นสังกัด ยังไม่ได้มีการมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมดโดยตรง จะส่งผลให้ข้าราชการในพื้นที่มีผู้บังคับบัญชา 2 คน ที่มีความอิสระต่อกัน ซึ่งจะส่งผลต่อนโยบายและการดำเนินงาน ซึ่งหากนโยบายไม่ประสานกัน ก็จะทำให้ข้าราชการในพื้นที่ต้องมีการทำงาน ที่มากขึ้น ส่งผลต่อประสิทธิภาพและขวัญ กำลังใจของข้าราชการ ได้โดยง่าย

## 2.12 การดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์

ในการดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์ มีแนวคิดในการดำเนินโครงการแบบ Cluster ซึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละภารกิจตามยุทธศาสตร์ ซึ่งมีแนวทางในการผสมหน่วยงานในหลายๆ หน่วยงานในระดับจังหวัด จัดองค์กรแบบหลวมๆ มีหน่วยงานมาร่วมกันปฏิบัติภารกิจหนึ่งให้ลุล่วง และเมื่อภารกิจนั้นสำเร็จแล้ว Cluster นี้ก็จะสลายตัวไป



รูปที่ 2-4 แสดงรูปแบบการทำงานแบบ Cluster

จากรูปที่ 2-4 ภายใต้อยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาใช้วัตถุดิบ จะมีหน่วยงานอยู่ 3 หน่วยงาน ต่างกรรม กระทบกัน มาร่วมกันทำงาน ซึ่งจะมีระยะเวลา และงบประมาณส่วนหนึ่ง โดยมีการแต่งตั้งหนึ่งในหน่วยงานเป็นหัวหน้าหรือผู้ประสานงาน “เจ้าภาพ” ซึ่งจะมีหน้าที่ในการตั้งงบประมาณและเบิกจ่ายงบประมาณให้กับยุทธศาสตร์นี้ ในขณะที่เดียวกันในอีกยุทธศาสตร์แก้ปัญหาความยากจน ก็จะมีอีกหลายหน่วยงานมารวมกันทำงานแบบหลวมๆ และเมื่อเสร็จงานก็จะมีการปรับเปลี่ยนไปเรื่อยๆ ซึ่งด้วยแนวคิดนี้จะเป็นการประหยัดงบประมาณในการจัดตั้งองค์กรถาวร และสามารถปรับเปลี่ยนนโยบายในการบริหารงานได้ง่าย

แต่อย่างไรก็ตามในการดำเนินงานตามแนวคิดแบบ Cluster นั้น ได้มีปัญหาในการดำเนินการอย่างมากมาย ประการแรก เนื่องจากหน่วยงานที่มาร่วมกันทำงานตามยุทธศาสตร์นั้น มีงานประจำตามภารกิจของกรมตนเองอยู่แล้ว แต่การเข้ามาร่วมทำงาน หลายครั้งไม่ได้เป็นผลงานของตนเอง แต่จะเป็นผลงานของหน่วยงาน “เจ้าภาพ” ประการที่สอง เนื่องจากการประเมินผลงานไม่ได้มีการประเมินในลักษณะของกลุ่มงานตามยุทธศาสตร์ จึงทำให้ขาดแรงจูงใจในการผลักดันงานตามโครงสร้างนี้ ส่งผลให้หน่วยงาน “เจ้าภาพ” ต้องทำงานอย่างหนักเพื่อผลักดันผลงานให้ได้ตามเป้าหมายตัวชี้วัด ประการที่สาม วิธีการเบิกจ่ายงบประมาณซึ่งจะต้องมีการตั้งงบประมาณที่หน่วยงาน “เจ้าภาพ” หากไม่มีการประสานการทำงานที่ดีก็จะเกิดปัญหาการสะดุดของงบประมาณได้ จนท้ายที่สุดก็จะกลับมาสู่การทำงานในลักษณะ Function เช่นเดิม

## 2.13 การกำกับดูแลการทำงานให้ได้ตามเป้าหมาย (กรอบแนวคิด Principal-Agent)

ภายใต้แนวคิดในการพัฒนาระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการนี้ ได้ผสมผสานแนวคิด New Public Management ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาระบบราชการที่นำเอา รูปแบบการบริหารของภาคเอกชนเข้ามาทำงานร่วมกับระบบการบริหารราชการแบบเดิม ที่มีสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) และมีการจัดแบ่งงานกันตามหน้าที่ (Function) ของการทำงาน โดยไม่ได้มีการแก้ไขโครงสร้างเดิม เพียงแต่มีการพัฒนาระบบการบริหารให้มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างการทำงานแบบหลวมๆ (Cluster) ตามภารกิจยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นภารกิจที่มีความสอดคล้องกับนโยบายหลักของรัฐบาล และมีแนวทางในการพัฒนาจังหวัดที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในวิเคราะห์การบริหารจัดการของระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการนี้ การศึกษากลไก และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล กับผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด กับหน่วยราชการภูมิภาค และหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ ผ่านแนวคิดของ Principal-Agent Model จะช่วยให้เข้าใจถึงปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ภายใต้ภาวะของการเป็น Agent ที่จะต้องทำงานตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มที่ ในขณะที่เดียวกันในระดับพื้นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดยังจะต้องดูแลความต้องการและแก้ไขปัญหาอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในระดับจังหวัด รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ยังอยู่ในสภาพของ Principal ที่มีหน่วยราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น Agent ที่จะต้องดำเนินการในระดับจังหวัด โดยในการวิเคราะห์นี้ จะนำเอา Principal-Agent Model มาช่วยในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการทำงานของรัฐบาลกับผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งวิเคราะห์พฤติกรรมตอบสนองต่อแรงจูงใจ (Incentive) ที่เกิดขึ้น เพื่อช่วยให้นักวิจัยสามารถนำข้อมูลเหล่านี้มาเป็นแนวทางในการหาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของระบบราชการในระดับจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการปรับปรุงระบบให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นต่อไป

### 2.13.1 แนวคิดพื้นฐานของ Principal-Agent Model

ในแนวคิดของ Principal-Agent Model นั้น (Jan-Erik Lane: 1993) เป็นการอธิบายถึงความสัมพันธ์ของบุคคลที่อยู่ใน 2 สถานะที่แตกต่างกัน โดยความสัมพันธ์นั้นมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์ที่ได้ตกลงกันไว้ โดย Principal ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่าง Principal กับ

Agent จึงต้องการกลไก รวมทั้งกฎระเบียบ ที่จะกำกับ Agent ทำตามความต้องการของ Principal รูปแบบความสัมพันธ์เช่นนี้ จึงมีลักษณะเหมือนกับเกม ที่จะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบไปตามสภาพแวดล้อม และเงื่อนไขที่มีการสร้างขึ้น

Principal จะมีลักษณะที่จะต้องมีส่วนรับผิดชอบในการดำเนินการที่เกิดขึ้นทั้งหมด รวมทั้งมีสิทธิอย่างชอบธรรมในการสั่งการให้ Agent ดำเนินการตาม ในขณะที่ Agent นั้นจะทำงานอย่างเต็มความสามารถ (effort) หรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขไปหลายประการ โดยปกติแล้ว Agent จะมีการเปรียบเทียบต้นทุนในการทำงานอย่างเต็มความสามารถกับผลประโยชน์ ที่จะได้รับจาก Principal ด้วย นอกเหนือไปจากนั้น Agent ยังความเป้าหมายส่วนตนที่ต้องการ อาทิ เกียรติยศ ชื่อเสียง อำนาจ สิทธิพิเศษ รวมถึงค่าเช่า (Rent) จากการเป็น Agent ในขณะที่ Principal นั้นจะมีความพึงพอใจมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับการประเมินค่า (Value) ที่ได้รับจากผลการทำงาน (Output) ของ Agent หักลบด้วยต้นทุน ที่เกิดขึ้น อาทิ รางวัล ต้นทุนในการติดตามการทำงานของ Agent

จากความสัมพันธ์ระหว่าง Principal และ Agent ซึ่ง Agent จะต้องทำงานอย่างเต็มที่ให้กับ Principal ซึ่งเป็นผู้สร้างระบบ การติดตามและกำกับ รวมทั้งการให้รางวัล ในขณะที่ Agent นั้น จะมีความเชี่ยวชาญในงาน ในพื้นที่ รวมทั้งมีข้อมูลมากกว่า Principal ดังนั้นในแบบจำลองนี้ จึงมีลักษณะพิเศษเกิดขึ้น 3 ด้าน ซึ่งจะใช้เป็นฐานคิดในการวิเคราะห์พฤติกรรมของทั้งสองฝ่ายต่อไป

- Asymmetric Information ในด้านของการรู้ข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ Agent เป็นผู้รู้ข้อมูลมากกว่า หรืออยู่ในระดับที่เป็นผู้จัดทำข้อมูลแล้ว จะส่งผลให้ Principal จำเป็นต้องพัฒนาแนวทางในการกำกับการทำงานของ Agent และสร้างระบบตรวจสอบการทำงาน ทั้งในส่วนของ Output และกระบวนการทำงาน เพื่อให้เกิดความโปร่งใส อาทิ การทำสัญญาปฏิบัติงานระหว่าง Principal และ Agent ซึ่งรายละเอียดในสัญญาและระยะเวลาในการทำงาน ล้วนส่งผลต่อการทำงานและผลงานที่จะเกิดขึ้น
- Adverse Selection ในการคัดเลือกผู้ที่จะมาเป็น Agent นั้น Principal ไม่สามารถรู้ข้อมูลความสามารถและวิธีการทำงานของแต่ละคนได้ ดังนั้นจึงเกิดการแสวงหาก่อนการทำสัญญา และเกิดปัญหาในการทำงานขึ้นหลังการทำสัญญาของ Agent

- Moral Hazard เกิดจากการที่ Agent ได้รับการมอบอำนาจในการทำงาน และทรัพยากร มาจาก Principal แล้วไม่ได้นำไปดำเนินการอย่างเต็มความสามารถ

ซึ่งจากลักษณะพิเศษทั้ง 3 ข้อที่กล่าวมาในข้างต้นจะส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่าง Principal และ Agent เกิดรูปแบบของเกม ที่มีข้อกำหนดที่แตกต่างกัน และมี payoff matrix ที่ต่างกันออกไป ส่งผลให้การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง Principal และ Agent มีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป

### 2.13.2 รัฐบาลในฐานะของ Principal ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

รัฐบาลได้กระบวนการเลือกตั้ง และถือเป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารประเทศ แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลเมื่อได้รับการเลือกตั้งมาแล้ว จะต้องมีการดำเนินงานตาม แนวทางที่ได้ประกาศกับสาธารณะชน ในด้านต่างๆ อาทิ ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านการ สร้างโครงสร้างพื้นฐาน ด้านรัฐสวัสดิการต่างๆ ทั้งในส่วนของการศึกษา สาธารณสุข และ สวัสดิการสังคม ซึ่งโดยปกติแล้วรัฐบาลจะไม่สามารถดำเนินการได้เอง จะต้องมีการให้ Agent เป็นผู้ดำเนินการเป็นหลัก

ในส่วนของรัฐบาลนั้น มีความคาดหวังจากประชาชน ดังนั้นเป้าหมายของประชาชนใน สังคม (Social Objective) ซึ่งมีหลายส่วน อาทิ ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การพัฒนาของชุมชนที่ตนเองอาศัยอยู่ จึงมีบทบาทสำคัญในการเป็นสิ่งจูงใจให้รัฐบาลพยายาม ที่จะดำเนินการให้สอดคล้อง ซึ่งรัฐบาลจะต้องดำเนินโครงการต่างๆ ให้ได้ผลผลิต (Output) ที่มีความเพียงพอทั้งปริมาณ และคุณภาพ ตามความคาดหวังของประชาชนในสังคม

ในระดับภูมิภาคและจังหวัด รัฐบาลมีกลไกของข้าราชการประจำ ซึ่งได้แก่ผู้ว่าราชการ จังหวัดและหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในการทำโครงการที่ตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นข้าราชการในส่วนภูมิภาค จึงมีรัฐบาลเป็น Principal ซึ่งจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลงาน โครงการที่ข้าราชการในส่วนภูมิภาคดำเนินการทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ารัฐบาลจะเป็น Principal หลักของข้าราชการส่วนภูมิภาค การจัดทำโครงการในพื้นที่ จะส่งผลต่อประชาชน โดยตรง ซึ่งในหลายครั้งข้าราชการในส่วนภูมิภาคจึงต้องทำให้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการ ของประชาชนในพื้นที่อีกด้วย

ในส่วนของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และข้าราชการในส่วนภูมิภาคนั้นถึงแม้ว่าจะเป็น Agent ให้กับรัฐบาล แต่ในลำดับชั้นการบังคับบัญชานั้น ข้าราชการก็จะมี Principal อีกหลายส่วนทั้งในส่วนของผู้ว่าราชการจังหวัดในระดับพื้นที่ และผู้บริหารกระทรวง กรม กอง ต่างๆ ที่เป็นสายการบังคับบัญชาตามการจัดแบ่งงานของส่วนราชการไทย

ซึ่งในกระบวนการทำงานในระดับจังหวัดนั้น ได้มีแนวคิดในการจัดทำระบายนการบังคับบัญชาที่มีลักษณะแบบ Matrix ส่งผลให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคนั้น จะมีสายการบังคับบัญชาในทั้งสองทางคือจากหน่วยงานส่วนกลาง และจากพื้นที่คือผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ นอกเหนือไปจากนั้นในการทำงานตามยุทธศาสตร์จังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัด ยังสามารถจัดองค์กรในรูปแบบหลวมๆ โดยการนำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแต่ละยุทธศาสตร์มาทำงานร่วมกัน ให้มีลักษณะของการเป็นองค์กรแบบ Cluster คือจัดทำงานเฉพาะกิจบางโครงการและเมื่อโครงการตามยุทธศาสตร์นั้นลุล่วงไป จะสลายตัวไปเป็น Cluster อื่นสำหรับยุทธศาสตร์อื่นต่อไป

เนื่องจากในการทำงานของ Principal-agent นั้น รัฐบาลไม่สามารถมีข้อมูลในการติดตามการทำงาน และมีความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูล (Asymmetric Information) ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการซึ่งอยู่ในพื้นที่และรัฐบาลในส่วนกลาง และในขณะเดียวกันในด้านของปัญหา Moral Hazard ซึ่งเมื่อรัฐบาลมอบอำนาจและทรัพยากรให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถนำเอาทรัพยากรนั้นไปดำเนินการในส่วนที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของ Principal และปัญหาในด้าน Adverse Selection ในการที่รัฐบาลมอบอำนาจให้กับผู้ที่ไม่เหมาะสมหรือไม่สามารถพัฒนาให้งานเป็นไปตามที่รัฐบาลต้องการ รัฐบาลจึงพยายามที่จะพัฒนาระบบต่างๆ ในการกำกับ ตรวจสอบ จูงใจ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการดำเนินการได้

เมื่อรัฐบาลได้ประกาศ แนวทางการบริหารบ้านเมือง รวมทั้งสิ่งที่ได้เคยสัญญา และหาเสียงไว้กับประชาชนมาจัดทำเป็นแผนและยุทธศาสตร์ของประเทศแล้ว รัฐบาลจะดำเนินโครงการในพื้นที่ระดับจังหวัดโดยการคัดเลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งในส่วนนี้ รัฐบาลอาจจะเกิดปัญหาในลักษณะของ Adverse Selection แต่อย่างไรก็ตามในการดำเนินการส่วนนี้ รัฐบาลได้มีความพยายามที่จะพัฒนาศักยภาพของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งในด้านการบริหารงาน ด้านการพัฒนานวัตกรรมใหม่ๆ รวมทั้งได้พัฒนาระบบพี่เลี้ยงต่างๆ เพื่อลดปัญหาของ Adverse Selection

ในส่วนของปัญหา Asymmetric Information รัฐบาลได้มีการทำสัญญาการปฏิบัติงานกับผู้ว่าราชการจังหวัดในทุกจังหวัด โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดร่วมกัน รวมทั้งมีการสร้างองค์ประกอบประเมินผลการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดตามสัญญาที่ได้ลงนามร่วมกันไว้

ในส่วนของระบบสนับสนุนการทำงานนั้น รัฐบาลได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถบูรณาการแผนการทำงานในระดับจังหวัดได้สะดวกมากยิ่งขึ้น นอกเหนือไปจากนั้นรัฐบาลยังได้จัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนโครงการตามยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัดแต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลซึ่งมีงบประมาณที่จำกัด จำเป็นต้องจัดลำดับความสำคัญของโครงการ ทำให้หลายจังหวัดไม่มีโอกาสได้รับงบประมาณอย่างเต็มที่ ทำให้ในช่วงปีต่อมาหน่วยราชการส่วนภูมิภาคจึงได้ลดการของบประมาณและเสนอโครงการที่มีศักยภาพผ่านงบประมาณตามยุทธศาสตร์จังหวัด

หากจะพิจารณาว่าการสร้างกระบวนการติดตามและประเมินผลเป็นการมองส่วนที่เป็นอดีต ในขณะที่การคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นส่วนที่คาดหวังและอยู่ในอนาคตแล้ว กระบวนการสร้างการแข่งขันเพื่อให้มีทางเลือกที่มากขึ้นจะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เกิดการตระหนักรู้เพื่อพยายามทำงานให้เกิดประสิทธิภาพตามพันธะสัญญาที่ได้จัดทำระหว่างรัฐบาลกับผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นส่วนช่วยในการลดปัญหาของ Adverse Selection ได้อีกทางหนึ่ง

## 2.14 ภาวะผู้นำ (Leadership)

ภายสภาวะที่แตกต่างกันในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ภาวะผู้นำ (Leadership) ของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของผลงานต่างๆ ที่เกิดขึ้น ถึงแม้ว่าภายใต้ระบบการทำงานจะมีข้อกำหนด กฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน แต่การหาวิธีดำเนินการเพื่อให้แผนงานและโครงการต่างบรรลุเป้าหมาย ภายใต้ข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ บุคลากร และเครื่องมือต่างๆ รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นโดยไม่อาจจะคาดเดาได้ ปัจจัยเหล่านี้ล้วนแต่ท้าทายภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้บริบทของการบริหารงานในรูปแบบที่เน้นผลลัพธ์และมีเกณฑ์การวัดผลงานอย่างเป็นรูปธรรม

ในความหมายของภาวะผู้นำ (Leadership) มีได้หลายแนวคิด (Robin Hambelton, 2003) ทั้งด้านจิตวิทยา ด้านสังคมวิทยา ด้านรัฐศาสตร์ หรือแม้กระทั่งทฤษฎีด้านการจัดการองค์กร ซึ่งต่างก็ให้ความหมายของภาวะผู้นำไว้หลากหลาย แต่ก็มีอย่างน้อย 2 ประเด็นที่ทุกแนวคิดเห็นร่วมกัน ประเด็นแรกเป็นส่วนของคุณลักษณะส่วนบุคคล ที่มีลักษณะของความเป็นผู้นำ มีวิสัยทัศน์ มีความเข้มแข็งสามารถต่อสู้และฝ่าฟันอุปสรรค มีความมั่นคง สร้างศรัทธาให้กับผู้ร่วมงานได้ ประเด็นที่สอง ภาวะผู้นำที่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ (Situation Leadership) เพราะผู้นำที่ดีในบางสถานการณ์อาจจะเป็นผู้นำที่ดีในอีกบางสถานการณ์ อาทิ การเป็นผู้นำที่เน้นการประสานการทำงาน การเป็นผู้นำที่เป็นผู้กระจายงานและผลงาน การเป็นผู้นำที่เป็นนายออกคำสั่ง การเป็นผู้นำที่ต้องมีความรู้และให้คำแนะนำในการทำงานตลอดเวลา เหล่านี้ล้วนแต่ปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป (Hersey 1984)

แต่อย่างไรก็ตามได้มีการศึกษาพฤติกรรมของผู้นำ (Sashkin and Sashkin 2003) ได้ 4 รูปแบบใหญ่ๆ รูปแบบที่หนึ่ง communication leadership เป็นภาวะผู้นำที่เน้นการอธิบายแนวคิดที่ยาก ให้มีความชัดเจน จนเห็นเป็นภาพที่เข้าใจได้ง่ายขึ้น รูปแบบที่สอง credible leadership เป็นภาวะผู้นำที่เน้นการรักษาสัญญา และดำเนินการตามที่สัญญาเอาไว้ รูปแบบที่สาม caring leadership เป็นภาวะผู้นำที่สามารถมองและประเมินความสามารถของผู้คน รูปแบบที่สี่ creating opportunity เป็นภาวะผู้นำที่สร้างผู้ตามที่มีพลังและความพร้อม ความมั่นใจในการผลักดันงานให้บรรลุเป้าหมาย

ภายใต้การบริหารราชการแบบบูรณาการ การแยกภาวะผู้นำ กับการบริหารงาน โดย (Bennis and Nanus, 1985) ผู้จัดการจะเป็นผู้ที่ทำตามกรอบและกฎเกณฑ์อย่างไม่ผิดพลาด ในขณะที่ผู้นำจะเลือกทำสิ่งที่ถูกต้อง โดยมีเป้าหมายที่ผลลัพธ์ ซึ่ง (Kottor, 1988) พบว่าผู้จัดการจะวางแผน บริหารจัดการ และควบคุมงาน ในขณะที่ผู้นำจะเน้นในเรื่องการเปลี่ยนแปลง โดยจะสร้างวิสัยทัศน์ สร้างเครือข่ายเพื่อร่วมกันพัฒนา และสร้างความสัมพันธ์ที่ดีให้กับผู้ร่วมงาน

ในการบริหารงานจังหวัดซึ่งในรูปแบบเดิมจะมีมุมมองต่อประชาชนว่าเป็นเพียงราษฎรผู้มีหน้าที่ในการทำมาหากิน เสียภาษีให้กับรัฐ และออกเสียงในการเลือกตั้ง แต่ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจะมีมุมมองที่เปลี่ยนไป โดยนำเอาแนวคิดเชิงธุรกิจเข้ามาประยุกต์ใช้ โดยประชาชนจะมีลักษณะของลูกค้าผู้ที่สมควรได้รับบริการจากภาครัฐที่ดีที่สุด การสร้างระบบการบริหารงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมากขึ้นทั้งด้านงบประมาณ บุคคล และการบริหารงาน

โดยมีกรอบงบประมาณ รวมถึงเครื่องชี้วัดการทำงานเพื่อให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถปรับปรุงการบริหารงานภายในจังหวัดของตนเองได้ดียิ่งขึ้น มีเป้าหมายที่ชัดเจนขึ้น

## 2.15 การบริหารงานของกระทรวงสาธารณสุขในพื้นที่ระดับจังหวัด

หน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุขในพื้นที่มีหลากหลายระดับ ทั้งหน่วยงานส่วนกลางที่ขึ้นตรงต่อสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข อาทิ โรงพยาบาลศูนย์ ศูนย์วิจัย ต่างๆ รวมทั้งหน่วยงานส่วนกลางที่ขึ้นตรงต่อกรมต่างๆ ในกรุงเทพ จึงทำให้โรงพยาบาลในพื้นที่แทบจะไม่มี ความเกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ แต่อย่างไรก็ตามในส่วน ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ซึ่งดูแลโรงพยาบาลขนาดเล็กและสถานีนอคมัย ถือเป็นราชการส่วนภูมิภาค ที่ทำงานภายใต้กรอบของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

ในการทำงานร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ โรงพยาบาลในพื้นที่สามารถมีโครงการร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงพยาบาลที่มีโครงการ สอดคล้องกับนโยบายการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ อาทิ โรงพยาบาลดำเนินสะดวก จ. ราชบุรี ได้รับการสนับสนุนงบประมาณตามยุทธศาสตร์จังหวัดในการดำเนินโครงการจัดทำ Spa เพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพในพื้นที่

ดังนั้นจะพบว่าในการบริหารงานของหน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่นั้น การทำงานร่วมกัน กับผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ จึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสำคัญ และแนวทางการทำงานของโรงพยาบาลเหล่านั้นในการมีโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ จังหวัด

แต่อย่างไรก็ตามในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และการที่กรม กระทรวง มีการมอบอำนาจบางประการให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ ยินยอมที่จะมอบอำนาจการบริหารงาน ต่อให้กับหัวหน้าส่วนราชการ ก็จะทำให้เกิดปัญหาคอขวดของ การอนุมัติ การบริหารงาน การบริหารบุคลากร ซึ่งทำให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานในระดับ พื้นที่ได้

## 2.16 ระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการนั้น เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องประสานการทำงานกับหน่วยงานในระดับท้องถิ่น นั่นคือ การบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สรรพกำลัง และทรัพยากรในจังหวัด ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ และการทำงานประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทางและเป้าหมายหลักร่วมกัน

โดยหลักการแล้วการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ของจังหวัด มีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน และในปัจจุบันนี้ ได้มีการดำเนินการตามแผนกระจายอำนาจ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ภายใต้กรอบแนวคิดของการกระจายอำนาจในประเทศไทย (Decentralization) ที่กระจายการตัดสินใจ เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะทั้งในด้านทรัพยากร การตัดสินใจ แนวทางการดำเนินงาน การกำกับควบคุม จากรัฐบาลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป็นผู้ดูแลและดำเนินการแทนรัฐบาลกลาง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นประกอบไปด้วยตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ ชุมชน ที่ได้รับเลือกเข้ามาบริหารงานและกำหนดนโยบายได้ด้วยตนเอง โดยที่รัฐบาลกลางยังคงกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นผ่านกฎหมายและกระบวนการบริหาร

ด้วยกระบวนการกระจายอำนาจที่ทำให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลดีต่อประชาชนในพื้นที่ในหลายประการ ประการที่ หนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ใกล้ชิดประชาชน สามารถตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาทางด้านบริการสาธารณะในพื้นที่ให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า ประการที่สอง ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความต้องการ การกำกับ และเรียนรู้กระบวนการประชาธิปไตย ในระดับพื้นที่ โดยประชาชนจะมีการสร้างกระบวนการกำกับดูแล และเรียนรู้ที่จะร่วมกันพัฒนาพื้นที่ของตนเอง ประการที่สาม สร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ ผ่านกระบวนการจัดเก็บภาษีและค่าบริการในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนำรายได้เหล่านั้นมาพัฒนาพื้นที่ของตนเอง

การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งจะต้องมีการรวบรวมทรัพยากรประสานการทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การพัฒนาจังหวัดเป็นไปในแนวทาง

เดียวกัน รวมทั้งสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และนโยบายของรัฐบาล จึงจำเป็นต้องเข้าใจถึงกระบวนการทำงานและรูปแบบการบริหารงาน

## 2.17 ลักษณะโดยทั่วไปของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการโอนอำนาจในการบริหารกิจการบางอย่างให้ประชาชนในท้องถิ่นไปจัดทำเอง โดยประชาชนเลือกตั้งตัวแทนซึ่งเป็นบุคคลในท้องถิ่นนั้น ๆ เข้าไปบริหารกิจการและทรัพย์สินต่างๆ ของท้องถิ่นเอง เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีการพัฒนาอย่างเป็นลำดับ ทั้งการยกสถานะ การออกและปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยปัจจุบันประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 75 แห่ง เทศบาล 1,129 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 6,745 แห่ง และการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้ ได้มีการพิจารณายกฐานะ และการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่

## 2.18 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ

แนวคิดในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เพื่อให้บริการเหล่านั้นมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งพัฒนาคุณภาพและความหลากหลายให้กับประชาชน ซึ่งบริการสาธารณะสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภทคือ หนึ่ง บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐบาลกลาง สอง บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสาม บริการสาธารณะที่รัฐบาลกลางร่วมกันจัดทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมีลักษณะคือ หนึ่ง เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น สามารถแยกออกหรือมีลักษณะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น เช่น การจัดการขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดการน้ำเสียในชุมชน เป็นต้น สอง เป็น

กิจการที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น ได้แก่ บริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของคนในท้องถิ่น เช่น การจัดให้มีน้ำสะอาด ไฟฟ้า การดูแลรักษาที่สาธารณะในเขตท้องถิ่น เป็นต้น

สำหรับบริการสาธารณะที่รัฐบาลกลางร่วมกันจัดทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยร่วมกันดูแลและแบ่งหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ เนื่องจากเป็นบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของประชาชนทั่วประเทศและประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเป็นองค์กรที่มีภารกิจหลายด้าน (Multiple-function agencies) แม้จะมีการแปรภารกิจเป็นกิจกรรมเชิงปฏิบัติการ แต่ก็ยังเป็นเพียงบางส่วน ซึ่งไม่ครอบคลุมภารกิจตามที่กฎหมายกำหนด ประชาชนจึงยังต้องพึ่งพาบริการสาธารณะจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

## 2.19 กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 2.19.1 ความสัมพันธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดกับเทศบาล

#### ด้านการควบคุมตรวจสอบ

- การควบคุมตรวจสอบ ซึ่งแจ่งตักเตือน รวมทั้งเรียกเอกสารหรือสถิติจากเทศบาล (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 71)
- การระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี การเสนอให้เทศมนตรีออกจากตำแหน่งและการยุบสภา กรณีมีเหตุทำให้เกิดความเสียหายโดยอำนาจซึ่งขาดอยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 72 ถึงมาตรา 75)

#### ด้านการจัดการข้อขัดแย้งและดำเนินการเพื่อให้เทศบาลดำเนินงานต่อไปได้

- การเปิดประชุมสภาสามัญสามัญ และการเปิดประชุมสภาสามัญวิสามัญ และการอนุญาตในการขยายเวลาการประชุม การเสนอยุบสภาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 24 และมาตรา 26 )
- การพิจารณาร่างเทศบัญญัติทั้งกรณีสภาเทศบาลรับหลักการและไม่รับหลักการ หากผู้ว่าราชการมีความเห็นไม่ตรงกับสภาสามารถส่งให้สภาทบทวน แต่ความเห็นของสภาถือเป็นเด็ดขาด การตั้งกรรมการกรณีสภาไม่รับหลักการ และการเสนอยุบสภาต่อ

รัฐมนตรี กรณีสั่งการที่กระทำโดยกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นไม่ผ่าน (ตามมาตรา 62 มาตรา 62 ทวิ มาตรา 62 ตี และ มาตรา 62 จัตวา พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496)

- กรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนและไม่สามารถประชุมสภาในครั้งแรกได้เนื่องจากไม่สามารถเลือกประธานสภาได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งนายกเทศมนตรีให้ทำนโยบายเป็นหนังสือส่งให้สมาชิกสภา (ตามมาตรา 48 ทศ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496)
- การอนุมัติเทศบัญญัติชั่วคราวร่วมกับคณะเทศมนตรีโดยไม่ผ่านสภากรณีฉุกเฉิน (ตามมาตรา 64 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496)

ด้านการรับเรื่อง แต่งตั้ง และวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเทศบาล

- ลักษณะของการรับเรื่องและการแต่งตั้งตามมติ อาทิ การรับเรื่องลาออกของสมาชิกสภาเทศบาล การแต่งตั้งประธานสภาเทศบาลตามมติของสภา การรับเรื่องลาออกของประธานและรองประธานเทศบาล การแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำรงตำแหน่งชั่วคราว (ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 19 มาตรา 20 มาตรา 20 ทวิ)
- การสอบสวนและวินิจฉัยกรณีต่าง ๆ อาทิ การสิ้นสุดสมาชิกภาพ การขาดคุณสมบัติของสมาชิกสภา นายกเทศมนตรี เทศมนตรี (ตามมาตรา 19 มาตรา 48 ปีพุทธ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496)

การอนุมัติการใช้จ่ายเงินของเทศบาล

- การอนุมัติให้เทศบาลจ่ายเงินอุดหนุน และเงินลงทุน (ตามมาตรา 67 ทวิ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496)

## 2.19.2 ความสัมพันธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

ด้านการควบคุมตรวจสอบ

- ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสามารถสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงแสดงความคิดเห็น (ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 77)
- การระงับการปฏิบัติของนายกหรือรองนายก การสั่งเพิกถอนมติของสภา การเสนอถอดนายก รองนายก ประธานสภา ออกจากตำแหน่งรวมถึงการยุบสภา กรณีมีเหตุทำให้เกิดความเสียหายหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ โดยอำนาจชี้ขาดอยู่ที่

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 77-80)

ด้านการจัดการข้อขัดแย้งและดำเนินการเพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินงานต่อไปได้

- การกำหนดให้สมาชิกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดครั้งแรก และการเสนอให้ยุบสภาต่อรัฐมนตรี กรณีไม่สามารถเลือกประธานสภาได้ (มาตรา 22 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540)
- การเรียกประชุม เปิดและปิดการประชุมกรณีไม่มีประธานสภา หรือประธานสภาไม่เรียกประชุม (มาตรา 24 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540)
- กรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนและไม่สามารถประชุมสภาในครั้งแรกได้เนื่องจากไม่สามารถเลือกประธานสภาได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งนายกเทศมนตรีให้ทำนโยบายเป็นหนังสือส่งให้สมาชิกสภา (ตามมาตรา 35/4 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540)
- การพิจารณาร่างข้อบัญญัติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งกรณีที่น่าายกฯ เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว หากผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นไม่ตรงกับสภาสามารถส่งให้สภาทบทวน โดยความเห็นของสภาถือเป็นเด็ดขาด (มาตรา 54 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540)
- การตั้งคณะกรรมการพิจารณารายชื่อยุติ กรณี สภาไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (มาตรา 55 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540)
- การเสนอรัฐมนตรีให้ยุบสภากรณีข้อบัญญัติที่ทำการแก้ไขโดยกรรมการที่ตั้งขึ้นไม่ผ่าน (มาตรา 55/1 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540)

ด้านการรับเรื่อง แต่งตั้ง และวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- การรับเรื่องและการแต่งตั้งตามมติของสภา เช่นการรับเรื่องลาออกของสมาชิกสภานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตาม มาตรา 11 มาตรา 36 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540)

- การสอบสวนและวินิจฉัยคุณสมบัติของสมาชิกสภา นายก รองนายก เลขานุการนายก และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 11 มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 37/1 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540)

ด้านการเสริมสร้างการทำงานและลดปัญหาอุปสรรคในระหว่างขั้นตอนการกระจายอำนาจ

- ชี้แจงข้อเท็จจริง อันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค (มาตรา 32 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540)
- เป็นผู้ทำความเข้าใจความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดของพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอเฝ้าตัวมาช่วยปฏิบัติราชการชั่วคราว (มาตรา 43 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540)

ด้านการอนุมัติในกิจการบางลักษณะ

- การให้ความเห็นชอบ กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบให้เอกชนกระทำการใน อำนาจหน้าที่ขององค์การฯ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมแทน (ตามมาตรา 49 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540)

## 2.20 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของรัฐบาล

ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐบาลนั้น ได้อาศัยกลไก 3 ประการด้วยกันกล่าวคือ ประการแรก การกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านระบบเงินอุดหนุน ซึ่งการกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนี้ รัฐบาลได้กำหนดรูปแบบของเงินอุดหนุนไว้หลายประการ อาทิ เงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปพัฒนาในด้านใดก็ได้ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้ท้องถิ่นนำไปพัฒนาในกิจการเฉพาะอย่าง ประการที่สอง การกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านราชการส่วนกลาง นั่นคือผ่านกระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในการกำหนดระเบียบและกฎเกณฑ์ต่างๆ และกำกับและพัฒนาความรู้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีข้าราชการในตำแหน่ง ท้องถิ่นจังหวัด ซึ่งเป็นสาขาของส่วนกลางอยู่ในระดับจังหวัดทำหน้าที่ประสานการทำงานของเทศบาลเมืองและเทศบาลนครและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในระดับจังหวัด และตำแหน่ง ท้องถิ่นอำเภอ ทำหน้าที่ในการประสานการทำงานกับเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ ประการที่สาม การกำกับดูแลโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งการกำกับดูแลนี้มีกฎหมายหลายฉบับ (ในข้อ 3.6) ที่ได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการ

จังหวัดในการดูแล โดยเน้นในด้านการรับทราบการทำงานของท้องถิ่น และการแก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น นอกเหนือไปจากนั้นในส่วนของการดูแลบุคลากรซึ่งมีหน่วยดูแลระดับจังหวัดและผู้ว่าราชการเป็นประธาน ในการประชุมเพื่อการพิจารณาแต่งตั้ง โยกย้าย บุคลากรท้องถิ่น

จากการศึกษาจะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานอย่างมาก ทั้งในด้านของการดูแลจากรัฐบาลและการเข้ามาแทรกแซงของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ดังนั้นการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถที่จะทำงานตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี หากแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ จะให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการอำนวยความสะดวกสนับสนุนกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานภายใต้ยุทธศาสตร์จังหวัดและเป็นการกำลังที่สำคัญของระบบการบริหารงานแบบบูรณาการต่อไป

## 2.21 การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การกำกับของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

### 2.21.1 การสนับสนุนการกระจายอำนาจ

- การถ่ายโอนอำนาจ จะถ่ายโอนเพียงภาระ และบางโครงการจะมีการถ่ายโอนงบประมาณบางส่วน ส่งผลให้ท้องถิ่น และส่วนภูมิภาค ไม่สามารถดำเนินงานราบรื่นได้ เนื่องจากท้องถิ่น ขาดประสบการณ์ในการงาน และหน่วยราชการไม่ได้เป็นพี่เลี้ยงหรือถ่ายโอนผู้เชี่ยวชาญลงไปในระดับ ท้องถิ่น ซึ่งในอนาคต หากมีการถ่ายโอนคน รวมทั้งท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องสร้างผลงานให้กับประชาชนได้รับรู้ จะเกิดความพยายามในการสร้างผลงานแข่งขันกัน ให้ประชาชนเลือกกลับมาอีกครั้งหนึ่ง
- ราชการส่วนภูมิภาค มีแนวโน้มที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบของ หน่วยงานให้ปฏิบัติงานด้านอื่นๆ แทนการถ่ายโอนให้กับท้องถิ่น ทำให้กระบวนการกระจายอำนาจอาจจะมี การขาดช่วง และให้บริการประชาชนไม่สมบูรณ์เช่นระบบเดิม แต่เมื่อเวลาผ่านไปก็ จะเกิดกระบวนการเรียนรู้และพัฒนากระบวนการขึ้นมาใหม่ อาทิ ประชาสงเคราะห์ ได้ให้ภาพของการถ่ายโอนบช่วยเหลือผู้ป่วยเอดส์ ผู้สูงอายุ ฯลฯ แต่ท้องถิ่นทำหน้าที่

เพียงนำเงินไปให้เท่านั้น แต่ไม่ได้มีการสำรวจรายใหม่หรือดูแลคนเหล่านี้ในพื้นที่  
รับผิดชอบของตนเองให้มากขึ้น

#### 2.21.2 รูปแบบการบริหารงาน

- ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการจะประสานงานเพื่อขอความร่วมมือจากท้องถิ่นในการวางแผนการพัฒนาโดยเน้นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และหากจังหวัดจะต้องดำเนินโครงการเร่งด่วน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาว่าตรงกับแผนที่ดำเนินการอยู่หรือไม่ หากโครงการต่างส่วนใหญ่จะสอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัดอยู่แล้วก็จะสามารถดำเนินการได้ โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการทำหน้าที่เพียงการกำกับดูแล แต่อย่างไรก็ตามในเชิงปฏิบัตินั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีหนังสือขอความร่วมมือ/สั่งการ ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นนัย ในการต้องดำเนินการตามนโยบายของจังหวัด
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการบูรณาการ แผนพัฒนาทั้งจังหวัด โดยมี องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ในการประสานแผนการทำงาน แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากในระยะนี้เป็นช่วงแรกของการทำงาน ส่งผลให้การทำงานเป็นเพียงแค่การรวบรวมแผนของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น และท้องถิ่นอื่นๆ จะไม่เห็นความสำคัญในกระบวนการนี้
- ในการวางแผนพัฒนาระดับจังหวัดนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มักจะมีโอกาสน้อยมากที่จะได้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะการกำหนดยุทธศาสตร์ หรือกำหนดปัญหาของจังหวัด ทำให้ท้องถิ่นรู้สึกว่ปัญหาต่างๆ ไม่ตรงกับปัญหาของพื้นที่
- การดำเนินงานของท้องถิ่นจังหวัดและท้องถิ่นอำเภอ ยังมีลักษณะเป็นแบบราชการเดิม ส่งผลให้เกิดความล่าช้าเนื่องจากมีเจ้าหน้าที่น้อย บริหารงานงานมีมากทั้งงานด้านบุคคลากร งานด้านเอกสาร งานด้านงบประมาณ

**บทที่ 3**  
**ประมวลผลข้อมูลปฐมภูมิ**

**3.1 ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค**

ตารางที่ 3-1    ลักษณะโดยทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

| จังหวัด    | สังกัด                        | จำนวน     | ร้อยละ     |
|------------|-------------------------------|-----------|------------|
| นครปฐม     | กระทรวงเกษตรฯ                 | 5         | 25         |
|            | กระทรวงศึกษาธิการ             | 7         | 35         |
|            | กระทรวงสาธารณสุข              | 3         | 15         |
|            | กระทรวงอื่นๆ (ด้านพัฒนาสังคม) | 5         | 25         |
|            | <b>รวม</b>                    | <b>20</b> | <b>100</b> |
| ราชบุรี    | กระทรวงเกษตรฯ                 | 14        | 43.75      |
|            | กระทรวงศึกษาธิการ             | 7         | 21.88      |
|            | กระทรวงสาธารณสุข              | 8         | 25.00      |
|            | กระทรวงอื่นๆ (ด้านพัฒนาสังคม) | 3         | 9.38       |
|            | <b>รวม</b>                    | <b>32</b> | <b>100</b> |
| กาญจนบุรี  | กระทรวงเกษตรฯ                 | 9         | 34.64      |
|            | กระทรวงศึกษาธิการ             | 10        | 38.46      |
|            | กระทรวงสาธารณสุข              | 2         | 7.69       |
|            | กระทรวงอื่นๆ (ด้านพัฒนาสังคม) | 5         | 19.23      |
|            | <b>รวม</b>                    | <b>26</b> | <b>100</b> |
| สุพรรณบุรี | กระทรวงเกษตรฯ                 | 10        | 29.41      |
|            | กระทรวงศึกษาธิการ             | 13        | 38.24      |
|            | กระทรวงสาธารณสุข              | 8         | 23.53      |
|            | กระทรวงอื่นๆ (ด้านพัฒนาสังคม) | 3         | 8.82       |
|            | <b>รวม</b>                    | <b>34</b> | <b>100</b> |

ตารางที่ 3-2 แสดงการรับรู้ถึงเป้าหมายและเข้าใจรูปแบบการทำงานของระบบบริหารงานแบบ  
ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

| จังหวัด                                           | ค่าเฉลี่ย | SE   | t-test | Obs. |
|---------------------------------------------------|-----------|------|--------|------|
| นครปฐม                                            | 3.68      | 0.17 | 3.98   | 19   |
| ราชบุรี                                           | 3.68      | 0.13 | 5.37   | 31   |
| กาญจนบุรี                                         | 3.73      | 0.12 | 6.17   | 26   |
| สุพรรณบุรี                                        | 3.71      | 0.10 | 7.11   | 34   |
| ANOVA F= 0.04                                     |           |      |        |      |
| Likert Scale = 5 (Max = 5, Min=1) t-test mean > 3 |           |      |        |      |

จากตารางที่ ซึ่งอธิบายถึงการรับรู้เป้าหมายและเข้าใจรูปแบบของระบบการบริหารงานแบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ข้าราชการในทุกจังหวัดมีความเข้าใจระบบนี้มากกว่าระดับปานกลางทุกจังหวัด และไม่มีจังหวัดใดในกลุ่มที่มีระดับการรับรู้ที่แตกต่างกัน ซึ่งให้เหตุผลที่รับรู้และเข้าใจรูปแบบของระบบการบริหารงานแบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการโดย ร้อยละ 41.96 ตอบว่าเป็นการเข้าประชุม อบรมเพื่อรับทราบนโยบาย และมีส่วนร่วมในยุทธศาสตร์ ทำให้มีความเข้าใจบ้าง ร้อยละ 9.82 เป็นภารกิจตามนโยบาย โดยจังหวัดทำการรวบรวมปัญหาที่มีมาก่อนเพื่อทำเป็นนโยบาย และร้อยละ 8.93 บอกว่าได้รับรู้ข่าวสารเล็กน้อยจากสื่อต่างๆ ซึ่งต้องคอยติดตามด้วยตนเอง

ตารางที่ 3-3 แสดงการมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัดของหน่วยงาน และรูปแบบที่ดำเนินการมากที่สุด

| จังหวัด | ไม่มีส่วนร่วม<br>(ร้อยละ) | มีส่วนร่วม<br>(ร้อยละ) | รูปแบบการมีส่วนร่วม                                                                                                                             | Obs. |
|---------|---------------------------|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| นครปฐม  | 5<br>(25)                 | 15<br>(75)             | 1) เข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็น<br>(93.33%)<br>2) นำเสนอผ่านผู้แทนกระทรวงในคณะกรรมการบริหารจังหวัด (6.67%)                                  | 20   |
| ราชบุรี | 9<br>(28.13)              | 23<br>(71.88)          | 1) เข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็น<br>(69.57%)<br>2) นำเสนอผ่านผู้แทนกระทรวงในคณะกรรมการบริหารจังหวัด (6.90%)<br>3) รายงานตามลำดับชั้น (8.70%) | 32   |

| จังหวัด    | ไม่มีส่วนร่วม<br>(ร้อยละ) | มีส่วนร่วม<br>(ร้อยละ) | รูปแบบการมีส่วนร่วม                                                                                                                                                  | Obs. |
|------------|---------------------------|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
|            |                           |                        | 4) อื่นๆ (8.70%)                                                                                                                                                     |      |
| กาญจนบุรี  | 1<br>(3.85)               | 25<br>(96.15)          | 1) เข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็น<br>(92.00%)<br>2) นำเสนอผ่านผู้แทนกระทรวงในคณะกรรมการบริหารจังหวัด (8.00%)                                                       | 26   |
| สุพรรณบุรี | 5<br>(14.71)              | 29<br>(85.29)          | 1) เข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็น<br>(65.52%)<br>2) นำเสนอผ่านผู้แทนกระทรวงในคณะกรรมการบริหารจังหวัด (6.90%)<br>3) รายงานตามลำดับชั้น (20.69%)<br>4) อื่นๆ (6.90%) | 34   |

จากตารางจะพบว่า จังหวัดกาญจนบุรีหน่วยงานราชการมีโอกาสมีส่วนร่วมสูงมากในการเข้าร่วมกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัด โดยในกลุ่มที่มีโอกาสเข้าร่วมกำหนดยุทธศาสตร์นั้นในจังหวัดนครปฐมและกาญจนบุรี จะเปิดโอกาสให้ส่วนราชการมีการเข้าร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ด้วยวิธีการประชุมในสัดส่วนที่สูงที่สุด ถึงแม้ว่าบางหน่วยงานราชการจะเป็นหน่วยงานส่วนกลาง ในขณะที่จังหวัดราชบุรีและสุพรรณบุรี จะไม่เน้นกระบวนการเข้าประชุมเพราะมีหน่วยงานราชการจำนวนหนึ่งซึ่งเสนอยุทธศาสตร์จังหวัดผ่านหน่วยงานผู้แทนกระทรวง และช่องทางอื่นๆ

ตารางที่ 3-4 แสดงหน่วยงานมีการดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์หรือไม่

| จังหวัด    | ไม่มีส่วนร่วม<br>(ร้อยละ) | มีส่วนร่วม<br>(ร้อยละ) | Obs. |
|------------|---------------------------|------------------------|------|
| นครปฐม     | 2<br>(10)                 | 18<br>(90)             | 20   |
| ราชบุรี    | 7<br>(24.14)              | 22<br>(75.86)          | 29   |
| กาญจนบุรี  | 1<br>(3.81)               | 25<br>(96.15)          | 26   |
| สุพรรณบุรี | 0<br>(0)                  | 34<br>(100)            | 34   |

จากตารางพบว่าจังหวัดสุพรรณบุรีหน่วยงานราชการที่ทำการสำรวจจะมีโครงการตามยุทธศาสตร์จังหวัดมากที่สุด ในขณะที่จังหวัดราชบุรีมีสัดส่วนที่น้อยที่สุด เมื่อเปรียบเทียบในกลุ่ม

ตารางที่ 3-5 แสดงการเสนอขอโครงการตามยุทธศาสตร์จังหวัดและการได้รับอนุมัติ

| จังหวัด   | การเสนอ<br>ขอ<br>โครงการ | จำนวน<br>(ร้อยละ) | การ<br>ทราบ<br>เกณฑ์ | การ<br>ได้รับ<br>อนุมัติ | การ<br>ไม่ได้รับ<br>อนุมัติ | เหตุที่ได้รับหรือไม่ได้รับอนุมัติ                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------|--------------------------|-------------------|----------------------|--------------------------|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| นครปฐม    | เสนอขอ                   | 14<br>(70.00)     | ทราบ                 | 13                       | 1                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด กลุ่มจังหวัด และนโยบายของรัฐ</li> <li>ลำดับความสำคัญไม่เพียงพอ</li> </ul>                                                                                                                                                                    |
|           |                          |                   | ไม่ทราบ              | 0                        | 0                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|           | ไม่เสนอขอ                | 6<br>(30.00)      |                      |                          |                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| ราชบุรี   | เสนอขอ                   | 20<br>(71.43)     | ทราบ                 | 13                       | 1                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด กลุ่มจังหวัดและนโยบายของรัฐ</li> <li>มีความสำคัญ มีความเป็นไปได้และข้อมูลชัดเจน</li> <li>งบประมาณน้อย ต้องใช้งบประมาณของตนเอง</li> <li>ไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด</li> <li>รอการพิจารณา</li> <li>ความต่อเนื่องจากปีที่ผ่านมา</li> </ul> |
|           |                          |                   | ไม่ทราบ              | 3                        | 2                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|           | ไม่เสนอขอ                | 8<br>(28.57)      |                      |                          |                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| กาญจนบุรี | เสนอขอ                   | 25<br>(96.15)     | ทราบ                 | 18                       | 2                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด กลุ่มจังหวัด และนโยบายของรัฐ</li> <li>มีความสำคัญ มีความเป็นไปได้และข้อมูลชัดเจน</li> </ul>                                                                                                                                                  |

| จังหวัด    | การเสนอ<br>ขอ<br>โครงการ | จำนวน<br>(ร้อยละ) | การ<br>ทราบ<br>เกณฑ์ | การ<br>ได้รับ<br>อนุมัติ | การ<br>ไม่ได้รับ<br>อนุมัติ | เหตุที่ได้รับหรือไม่ได้รับอนุมัติ                                                                                                                                                                            |
|------------|--------------------------|-------------------|----------------------|--------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|            |                          |                   |                      |                          |                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>ลำดับความสำคัญไม่เพียงพอ</li> <li>องค์กรมีความพร้อม</li> </ul>                                                                                                        |
|            |                          |                   | ไม่ทราบ              | 3                        | 2                           |                                                                                                                                                                                                              |
|            | ไม่เสนอขอ                | 1<br>(3.85)       |                      |                          |                             |                                                                                                                                                                                                              |
| สุพรรณบุรี | เสนอขอ                   | 23<br>(67.65)     | ทราบ                 | 13                       | 6                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด กลุ่มจังหวัดและนโยบายของรัฐ</li> <li>มีความสำคัญ มีความเป็นไปได้และข้อมูลชัดเจน</li> <li>งบประมาณน้อย ต้องใช้งบประมาณของตนเอง</li> </ul> |
|            |                          |                   | ไม่ทราบ              | 1                        | 2                           |                                                                                                                                                                                                              |
|            | ไม่เสนอขอ                | 11<br>(32.35)     |                      |                          |                             |                                                                                                                                                                                                              |

จากตารางจะพบว่าจังหวัดนครปฐม หน่วยราชการที่เสนอขอโครงการตามยุทธศาสตร์และได้รับอนุมัติโครงการ จะเป็นหน่วยราชการที่รู้และเข้าใจเกณฑ์ในการขออนุมัติ แสดงให้เห็นถึงการแจ้งเกณฑ์ให้กับส่วนราชการอย่างชัดเจน และการอนุมัติโครงการใช้ดุลยพินิจน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นที่ส่วนราชการไม่ทราบเกณฑ์ แต่ก็อาจจะได้รับการจัดสรรงบประมาณได้เช่นเดียวกัน

ตารางที่ 3-6 แสดงช่องทางของการขอความร่วมมือและการสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด

| จังหวัด    | หนังสือสั่งการจากจังหวัดโดยตรง (คะแนน) | หนังสือสั่งการจากกรมต้นสังกัด (คะแนน) | การประชุมและพบปะอย่างเป็นทางการ (คะแนน) | การประชุมและพบปะอย่างไม่เป็นทางการ (คะแนน) | อื่นๆ (คะแนน) | Obs. |
|------------|----------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------------------------|---------------|------|
| นครปฐม     | 13                                     | 10                                    | 14                                      | 11                                         | 1             | 20   |
| ราชบุรี    | 23                                     | 16                                    | 24                                      | 11                                         | 3             | 32   |
| กาญจนบุรี  | 22                                     | 11                                    | 24                                      | 17                                         | 0             | 26   |
| สุพรรณบุรี | 25                                     | 22                                    | 24                                      | 16                                         | 4             | 34   |

จากตารางซึ่งแสดงช่องทางของการขอความร่วมมือและการสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่าในจังหวัดนครปฐม ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ใช้การสื่อสารหลายรูปแบบไม่เน้นหนักไปในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ ในขณะที่จังหวัดอื่นๆ เน้นการใช้หนังสือสั่งการเป็นส่วนมาก ในขณะที่จังหวัดกาญจนบุรี เน้นการประชุมอย่างเป็นทางการ เป็นหลัก

ตารางที่ 3-7 แสดงการดำเนินโครงการตามแผนงานโครงการ ภายใต้งบประมาณประจำปี หน่วยราชการมีความพึงพอใจต่อการทำงานภายใต้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ในด้านการกำกับดูแล (การติดตามผลงาน การตรวจสอบความถูกต้อง)

| จังหวัด                                           | ค่าเฉลี่ย | SE   | t-test | Obs. |
|---------------------------------------------------|-----------|------|--------|------|
| นครปฐม                                            | 4.18      | 0.15 | 7.63   | 17   |
| ราชบุรี                                           | 3.28      | 0.15 | 1.89   | 25   |
| กาญจนบุรี                                         | 3.30      | 0.15 | 2.08   | 23   |
| สุพรรณบุรี                                        | 3.72      | 0.12 | 6.00   | 29   |
| ANOVA F= 7.57                                     |           |      |        |      |
| Likert Scale = 5 (Max = 5, Min=1) t-test mean > 3 |           |      |        |      |

ผลจากตารางแสดงให้เห็นว่าจังหวัดนครปฐมมีค่าเฉลี่ยความพึงพอใจของข้าราชการ ภายใต้ระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในระดับมาก ในขณะที่จังหวัดราชบุรีและจังหวัดกาญจนบุรี อยู่ในระดับปานกลางอย่างมีนัยสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างในความพึงพอใจทั้งกลุ่ม 4 จังหวัดพบว่ามีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ

ตารางที่ 3-8 แสดงการดำเนินโครงการตามแผนงานโครงการ ภายใต้งบประมาณประจำปี หน่วยราชการมีความพึงพอใจต่อการทำงานภายใต้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ในด้านการสนับสนุนให้โครงการสำเร็จบรรลุเป้าหมาย (การแก้ไขปัญหา การประสานการทำงาน ฯลฯ)

| จังหวัด                                           | ค่าเฉลี่ย | SE   | t-test | Obs. |
|---------------------------------------------------|-----------|------|--------|------|
| นครปฐม                                            | 4.33      | 0.16 | 8.25   | 18   |
| ราชบุรี                                           | 3.30      | 0.21 | 1.43   | 23   |
| กาญจนบุรี                                         | 3.82      | 0.14 | 5.78   | 22   |
| สุพรรณบุรี                                        | 3.52      | 0.13 | 4.05   | 29   |
| ANOVA F= 6.65                                     |           |      |        |      |
| Likert Scale = 5 (Max = 5, Min=1) t-test mean > 3 |           |      |        |      |

จากตารางพบว่าข้าราชการจังหวัดนครปฐมมีความพึงพอใจต่อการทำงานภายใต้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในด้านการสนับสนุนโครงการให้สำเร็จบรรลุเป้าหมายในระดับมาก และในจังหวัดกาญจนบุรีและสุพรรณบุรีมีความพึงพอใจในระดับที่มากกว่าระดับปานกลาง ในขณะที่จังหวัดราชบุรีข้าราชการพึงพอใจในระดับปานกลาง และเมื่อทดสอบความแตกต่างระหว่างกลุ่มพบว่าค่าเฉลี่ยมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

ตารางที่ 3-9 แสดงการดำเนินโครงการตามแผนงานโครงการ ภายใต้งบประมาณประจำปี หน่วยราชการมีความพึงพอใจต่อการทำงานภายใต้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ในด้านวิธีการสั่งการและการติดต่อสื่อสาร

| จังหวัด                                           | ค่าเฉลี่ย | SE   | t-test | Obs. |
|---------------------------------------------------|-----------|------|--------|------|
| นครปฐม                                            | 4         | 0.17 | 5.85   | 19   |
| ราชบุรี                                           | 3.26      | 0.17 | 1.66   | 27   |
| กาญจนบุรี                                         | 3.72      | 0.18 | 4.04   | 25   |
| สุพรรณบุรี                                        | 3.68      | 0.13 | 5.37   | 31   |
| ANOVA F= 3.52                                     |           |      |        |      |
| Likert Scale = 5 (Max = 5, Min=1) t-test mean > 3 |           |      |        |      |

จากตารางพบว่าข้าราชการในจังหวัด นครปฐม กาญจนบุรี และสุพรรณบุรี มีความพึงพอใจมากกว่าระดับปานกลาง โดยจังหวัดนครปฐมได้คะแนนเฉลี่ยสูงที่สุด โดยจังหวัดราชบุรีมีความพึงพอใจอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อทดสอบความแตกต่างระหว่างกลุ่มพบว่าค่าเฉลี่ยแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

ตารางที่ 3-10 แสดงการได้รับมอบอำนาจในการดำเนินการ งบประมาณและพิจารณา  
ความดีความชอบในหน่วยราชการ

| จังหวัด    | การได้รับมอบอำนาจ | จำนวน<br>(ร้อยละ) | ในด้านใดบ้าง<br>(เรียงลำดับตามคะแนน)                                                       |
|------------|-------------------|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| นครปฐม     | ได้รับมอบอำนาจ    | 16<br>(80.00)     | 1) งบประมาณ<br>2) จัดซื้อจัดจ้าง<br>3) บุคลากร (แต่งตั้ง โยกย้าย)                          |
|            | ไม่ได้รับมอบอำนาจ | 4<br>(20.00)      |                                                                                            |
| ราชบุรี    | ได้รับมอบอำนาจ    | 21<br>(65.63)     | 1) พิจารณาความดีความชอบ<br>2) งบประมาณ จัดซื้อจัดจ้าง และบุคลากร<br>(แต่งตั้ง โยกย้าย)     |
|            | ไม่ได้รับมอบอำนาจ | 11<br>(34.33)     |                                                                                            |
| กาญจนบุรี  | ได้รับมอบอำนาจ    | 17<br>(65.38)     | 1) งบประมาณ<br>2) จัดซื้อจัดจ้าง<br>3) พิจารณาความดีความชอบ                                |
|            | ไม่ได้รับมอบอำนาจ | 9<br>(34.62)      |                                                                                            |
| สุพรรณบุรี | ได้รับมอบอำนาจ    | 21<br>(61.76)     | 1) งบประมาณ<br>2) พิจารณาความดีความชอบ และ จัดซื้อ<br>จัดจ้าง<br>3) บุคลากรแต่งตั้งโยกย้าย |
|            | ไม่ได้รับมอบอำนาจ | 13<br>(38.24)     |                                                                                            |

จากตารางจะพบว่าจังหวัดนครปฐมหน่วยราชการได้รับมอบอำนาจในการทำงานใน  
สัดส่วนที่มากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นๆ โดยมอบอำนาจในทุกด้านทั้งงบประมาณ  
บุคลากร และการจัดซื้อจัดจ้าง

ตารางที่ 3-11 แสดงการได้รับมอบอำนาจของหน่วยงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด ในด้านการจัดซื้อจัดจ้างและอนุมัติงบประมาณในหน่วยงาน

| จังหวัด    | การได้รับมอบอำนาจ | จำนวน (ร้อยละ) | จำนวนเงินที่ได้รับมอบอำนาจ |
|------------|-------------------|----------------|----------------------------|
| นครปฐม     | ได้รับมอบอำนาจ    | 16<br>(94.12)  | 100,000 – 2,000,000 บาท    |
|            | ไม่ได้รับมอบอำนาจ | 1<br>(5.88)    |                            |
| ราชบุรี    | ได้รับมอบอำนาจ    | 20<br>(62.50)  | 50,000 – 5,000,000         |
|            | ไม่ได้รับมอบอำนาจ | 12<br>(37.50)  |                            |
| กาญจนบุรี  | ได้รับมอบอำนาจ    | 17<br>(85.00)  | 100,000 – 5,000,000        |
|            | ไม่ได้รับมอบอำนาจ | 3<br>(15.00)   |                            |
| สุพรรณบุรี | ได้รับมอบอำนาจ    | 20<br>(58.82)  | 100,000 – 4,000,000        |
|            | ไม่ได้รับมอบอำนาจ | 14<br>(41.18)  |                            |

จากตารางจะพบว่า จังหวัดนครปฐมมีการมอบอำนาจด้านงบประมาณสูงที่สุด รองลงมาคือจังหวัดกาญจนบุรี ในส่วนของจังหวัดราชบุรีและสุพรรณบุรี มีการมอบอำนาจด้านจัดซื้อจัดจ้างและอนุมัติงบประมาณในสัดส่วนที่ต่ำที่สุด โดยมีวงเงินที่ไม่เท่ากันในแต่ละหน่วยงาน ทุกจังหวัด

ตารางที่ 3-12 แสดงการปรับเปลี่ยนกระบวนการดำเนินงาน รูปแบบการทำงาน แนวทางการทำงาน โดยเปรียบเทียบกับการทำงานก่อนมีระบบ CEO

| จังหวัด    | การปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงาน | จำนวน (ร้อยละ) | ปรับเปลี่ยนอย่างไร (เรียงลำดับคะแนน)                                                                                                                                                                                       | การปรับเปลี่ยนนั้นมาจาก (เรียงตามลำดับคะแนน)                                                                                                                                     |
|------------|------------------------------|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| นครปฐม     | มีการปรับเปลี่ยน             | 15 (75.00)     | <ul style="list-style-type: none"> <li>● เร็วขึ้น ลดขั้นตอนการทำงาน การบริหารงาน คล่องตัวขึ้น ทั้งงาน คน เงิน</li> <li>● ทำตามยุทธศาสตร์</li> <li>● ร่วมมือกับหน่วยงานอื่นมากขึ้น</li> </ul>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>● ระบบบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด</li> <li>● การคิดริเริ่มของหน่วยงานเองและการผลักดันของกรมและกระทรวงต้นสังกัด</li> </ul>             |
|            | ไม่มีการปรับเปลี่ยน          | 5 (25.00)      |                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                  |
| ราชบุรี    | มีการปรับเปลี่ยน             | 19 (65.52)     | <ul style="list-style-type: none"> <li>● เร็วขึ้น ลดขั้นตอนการทำงาน การบริหารงาน คล่องตัวขึ้นทั้งงาน คน เงิน</li> <li>● ร่วมมือกับหน่วยงานอื่นมากขึ้น</li> <li>● มีการงานแผนการทำงานมากขึ้น ทำงานทิศทางเดียวกัน</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● ระบบการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด</li> <li>● การผลักดันของกรมและกระทรวงต้นสังกัด</li> <li>● การคิดริเริ่มของหน่วยงานเอง</li> </ul> |
|            | ไม่มีการปรับเปลี่ยน          | 10 (34.48)     |                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                  |
| กาญจนบุรี  | มีการปรับเปลี่ยน             | 19 (73.08)     | <ul style="list-style-type: none"> <li>● ร่วมมือกับหน่วยงานอื่นมากขึ้น</li> <li>● ทำตามยุทธศาสตร์</li> <li>● เพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน วิธิตัด งานมากขึ้น</li> </ul>                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>● ระบบบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด</li> <li>● การผลักดันของกรมและกระทรวงต้นสังกัด</li> <li>● การคิดริเริ่มของหน่วยงานเอง</li> </ul>    |
|            | ไม่มีการปรับเปลี่ยน          | 7 (26.92)      |                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                  |
| สุพรรณบุรี | มีการปรับเปลี่ยน             | 28 (82.35)     | <ul style="list-style-type: none"> <li>● ทำตามยุทธศาสตร์</li> </ul>                                                                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>● ระบบบริหารงานของผู้ว่า</li> </ul>                                                                                                       |

| จังหวัด | การปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงาน | จำนวน (ร้อยละ) | ปรับเปลี่ยนอย่างไร (เรียงลำดับคะแนน)                                                                                                                                                                                 | การปรับเปลี่ยนนั้นมาจาก (เรียงตามลำดับคะแนน)                                                                                             |
|---------|------------------------------|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|         |                              |                | <ul style="list-style-type: none"> <li>ประเมินผลงาน มีตัวชี้วัดกระตุ้น มีระบบตรวจสอบ และเร็วขึ้น ลดขั้นตอนการทำงาน การบริหารงานคล่องตัวขึ้นทั้งงาน คน เงิน และเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน วิธิตัด งานมากขึ้น</li> </ul> | ราชการจังหวัด <ul style="list-style-type: none"> <li>การผลักดันของกรมและกระทรวงต้นสังกัด</li> <li>การคิดริเริ่มของหน่วยงานเอง</li> </ul> |
|         | ไม่มีการปรับเปลี่ยน          | 6 (17.65)      |                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                          |

จากตารางพบว่าหน่วยราชการมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการดำเนินงาน รูปแบบการทำงาน แนวทางการทำงาน โดยเปรียบเทียบกับการทำงานก่อนมีระบบ CEO ในทุกจังหวัด โดยมีจุดเน้นที่หลากหลายทั้งความรวดเร็วในการทำงาน และการประสานการทำงานกับหน่วยงานอื่น โดยทุกจังหวัดพบว่าการปรับเปลี่ยนนี้มาจากระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการมากที่สุด

ตารางที่ 3-13 แสดงความพึงพอใจในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานและแนวทางการดำเนินการเหล่านั้น

| จังหวัด                                           | ค่าเฉลี่ย | SE   | t-test | Obs. |
|---------------------------------------------------|-----------|------|--------|------|
| นครปฐม                                            | 4.21      | 0.11 | 10.67  | 14   |
| ราชบุรี                                           | 3.41      | 0.22 | 1.82   | 22   |
| กาญจนบุรี                                         | 3.58      | 0.23 | 2.48   | 19   |
| สุพรรณบุรี                                        | 3.66      | 0.12 | 5.27   | 29   |
| ANOVA F= 2.72                                     |           |      |        |      |
| Likert Scale = 5 (Max = 5, Min=1) t-test mean > 3 |           |      |        |      |

จากตารางพบว่าข้าราชการในจังหวัดนครปฐมมีความพึงพอใจต่อการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานในระดับที่มาก และข้าราชการในจังหวัดอื่นๆ มีความพึงพอใจมากกว่าระดับปานกลาง และเมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างกลุ่มพบว่า ไม่มีความแตกต่างระหว่างกลุ่มอย่างมีนัยสำคัญโดยผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 34.67 มีความเห็นว่า ทำงานได้คล่องตัว มีประสิทธิภาพ มีเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน เป็นระบบมากขึ้น ปฏิบัติตามระเบียบ ทำงานแล้ว

สภาพใจ ร้อยละ 12.00 เห็นว่าสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น ในการทำงานต้องพิจารณานโยบายของหน่วยงานให้สอดคล้องกับจังหวัด และร้อยละ 8.00 มีความเห็นว่ามีแค่แนวคิดแต่ปฏิบัติยังไม่มีและมีการทำงานซ้ำซ้อน ยุทธศาสตร์ต้นสังกัดไม่สอดคล้องกับจังหวัด

ตารางที่ 3-14 แสดงการเข้าร่วมประชุมส่วนราชการและการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม

| จังหวัด    | มีโอกาสเข้าร่วมประชุม | มีโอกาสแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม |       | การใช้ระบบข้อมูลสารสนเทศร่วมในการประชุม | วิธีการใช้ข้อมูลสารสนเทศในรูปแบบใด                                                                                                                                                          |
|------------|-----------------------|-----------------------------------|-------|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|            |                       | มี                                | ไม่มี |                                         |                                                                                                                                                                                             |
| นครปฐม     | มี                    | 14                                | 3     | 14<br>(82.35)                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Power Point (81.25%)</li> <li>● เอกสาร (9.09%)</li> <li>● อื่นๆ (9.09%)</li> </ul>                                                                 |
|            | ไม่มี                 | 0                                 | 0     | 3<br>(17.65)                            |                                                                                                                                                                                             |
| ราชบุรี    | มี                    | 23                                | 3     | 22<br>(81.48)                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Power Point (81.25%)</li> <li>● เอกสาร (12.50%)</li> <li>● อื่นๆ (6.25%)</li> </ul>                                                                |
|            | ไม่มี                 | 0                                 | 3     | 5<br>(18.52)                            |                                                                                                                                                                                             |
| กาญจนบุรี  | มี                    | 21                                | 5     | 23<br>(92.00)                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Power Point (68.75%)</li> <li>● GIS (6.25%)</li> <li>● แผ่นใส (6.25%)</li> <li>● เอกสาร (6.25%)</li> <li>● Multimedia Internet (12.50%)</li> </ul> |
|            | ไม่มี                 | 0                                 | 0     | 2<br>(8.00)                             |                                                                                                                                                                                             |
| สุพรรณบุรี | มี                    | 23                                | 2     | 28<br>(96.55)                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Power Point (42.86%)</li> <li>● GIS (38.10%)</li> <li>● คอมพิวเตอร์ (9.52%)</li> <li>● ภาพ (4.76%)</li> </ul>                                      |

| จังหวัด | มีโอกาสเข้าร่วมประชุม | มีโอกาสแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม |       | การใช้ระบบข้อมูลสารสนเทศร่วมในการประชุม | วิธีการใช้ข้อมูลสารสนเทศในรูปแบบใด |
|---------|-----------------------|-----------------------------------|-------|-----------------------------------------|------------------------------------|
|         |                       | มี                                | ไม่มี |                                         |                                    |
|         | ไม่มี                 | 0                                 | 7     | 1<br>(3.45)                             | ● Mapping (4.76%)                  |

จากตารางพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามในจังหวัดนครปฐม และกาญจนบุรีมีโอกาสเข้าประชุม โดยส่วนใหญ่มีโอกาสแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม และพบว่าในการประชุมจังหวัดสุพรรณบุรีและจังหวัดกาญจนบุรีเป็นจังหวัดที่มีการใช้สื่อสารสนเทศ เพื่อช่วยในการประชุมที่หลากหลายและเน้นที่ระบบ GIS

ตารางที่ 3-15 แสดงความคิดเห็นว่าผลจากการประชุมมีผลต่อการผลักดันผลงานของหน่วยงานราชการในระดับใด

| จังหวัด                                           | ค่าเฉลี่ย | SE   | t-test | Obs. |
|---------------------------------------------------|-----------|------|--------|------|
| นครปฐม                                            | 4.06      | 0.16 | 6.63   | 17   |
| ราชบุรี                                           | 2.72      | 0.23 | -1.27  | 29   |
| กาญจนบุรี                                         | 2.80      | 0.22 | -0.93  | 25   |
| สุพรรณบุรี                                        | 3.55      | 0.14 | 3.98   | 31   |
| ANOVA F= 9.7                                      |           |      |        |      |
| Likert Scale = 5 (Max = 5, Min=1) t-test mean > 3 |           |      |        |      |

จากตารางพบว่าความเห็นของข้าราชการในการนำผลที่ได้รับจากการประชุมไปผลักดันงานของหน่วยงานในจังหวัดนครปฐม มีผลมาก และในจังหวัดสุพรรณบุรีมีผลมากกว่าปานกลาง ในขณะที่จังหวัดราชบุรีและกาญจนบุรี มีผลปานกลาง และเมื่อเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยภายในกลุ่มพบว่ามีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ โดยกลุ่มตัวอย่างในจังหวัดนครปฐมและสุพรรณบุรีให้เหตุผลว่า ร้อยละ 20.93 ได้รับการสนับสนุนและประสานงานอย่างต่อเนื่อง ร้อยละ 13.95 บรรลุเป้าหมายการบูรณาการหน่วยงานต่างๆ เข้าใจตรงกันได้ผลตามยุทธศาสตร์ ร้อยละ 11.63 รับผิดชอบและแบ่งงานให้แต่ละหน่วยงานช่วยและมีการร่วมงานกับท้องถิ่นมากขึ้น ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างในจังหวัดราชบุรีและกาญจนบุรีให้เหตุผลว่า ร้อยละ 20.93 รับงานจากส่วนกลางเกี่ยวข้องน้อยและจังหวัดให้ความสำคัญกับผู้แทนกระทรวงมากกว่า

ตารางที่ 3-16 แสดงความพึงพอใจต่อรูปแบบและวิธีการประชุมส่วนราชการจังหวัดในขณะนี้

| จังหวัด                                           | ค่าเฉลี่ย | SE   | t-test | Obs. |
|---------------------------------------------------|-----------|------|--------|------|
| นครปฐม                                            | 3.75      | 0.19 | 3.87   | 16   |
| ราชบุรี                                           | 3.27      | 0.14 | 1.90   | 26   |
| กาญจนบุรี                                         | 3.31      | 0.13 | 2.30   | 26   |
| สุพรรณบุรี                                        | 3.41      | 0.14 | 2.83   | 27   |
| ANOVA F= 1.65                                     |           |      |        |      |
| Likert Scale = 5 (Max = 5, Min=1) t-test mean > 3 |           |      |        |      |

จากตารางพบว่าความพึงพอใจต่อรูปแบบและวิธีการประชุมส่วนราชการของจังหวัดอยู่ในระดับที่สูงกว่าระดับปานกลาง โดยทุกจังหวัดไม่มีความแตกต่างในความพึงพอใจอย่างมีนัยสำคัญ โดยผู้ตอบแบบสอบถามให้เหตุผล ร้อยละ 16.67 ผู้เข้าร่วมประชุมหลากหลายเกินไปเวลามีจำกัด สถานที่คับแคบ ร้อยละ 15.48 ได้รับฟังความคิดเห็นหลากหลายและเปิดโอกาสให้ซักถาม

ตารางที่ 3-17 แสดงแนวทางที่ต้องการให้มีการปรับปรุงการประชุมเพื่อให้มีผลดีต่อการบริหารงานในจังหวัดมากขึ้น

| จังหวัด    | รายละเอียดแนวทางต้องการให้ปรับปรุง<br>(เรียงลำดับตามคะแนน)                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| นครปฐม     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• เสนอข้อมูลให้ชัดเจนและใช้ข้อมูลล่าสุด</li> <li>• ปรับการประชุมให้เน้นการปรึกษาหารือและมีคณะทำงาน</li> <li>• ควรจัดประชุมเฉพาะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง</li> </ul>                                                                                                   |
| ราชบุรี    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• มีปัญหาเกี่ยวกับสถานที่และอุปกรณ์</li> <li>• ให้มีการประชุมย่อยและเสนอข้อมูลให้ชัดเจนและใช้ข้อมูลล่าสุดและวาระการประชุมควรมีการกลั่นกรองก่อน</li> </ul>                                                                                                          |
| กาญจนบุรี  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• เสนอข้อมูลให้ชัดเจนและใช้ข้อมูลล่าสุด และ ผู้บริหารควรถ่ายทอดคำสั่งทำให้ตรงเป้าหมายของจังหวัด สามารถปฏิบัติได้ ชี้แจงให้แต่ละหน่วยงานเข้าใจตรงกันใช้วิธีปฏิบัติเดียวกัน และ วาระการประชุมควรมีการกลั่นกรองก่อน และ ให้มี Work Shop ในกลุ่มกระทรวงก่อน</li> </ul> |
| สุพรรณบุรี | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ควรจัดประชุมเฉพาะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง</li> <li>• มีการประชุมย่อย และเนื้อหาในวาระการประชุมครอบคลุมให้มากกว่านี้</li> </ul>                                                                                                                                     |

ตารางที่ 3-18 แสดงความพึงพอใจต่อบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดในด้าน กระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปี และการอนุมัติโครงการ รวมทั้งทั้งการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยราชการ

| จังหวัด                                           | ค่าเฉลี่ย | SE   | t-test | Obs. |
|---------------------------------------------------|-----------|------|--------|------|
| นครปฐม                                            | 3.81      | 0.23 | 3.61   | 11   |
| ราชบุรี                                           | 3.23      | 0.21 | 1.10   | 22   |
| กาญจนบุรี                                         | 3.47      | 0.21 | 2.21   | 17   |
| สุพรรณบุรี                                        | 3.71      | 0.15 | 4.62   | 24   |
| ANOVA F= 1.73                                     |           |      |        |      |
| Likert Scale = 5 (Max = 5, Min=1) t-test mean > 3 |           |      |        |      |

จากตารางพบว่าทุกจังหวัดยกเว้นราชบุรีข้าราชการพึงพอใจต่อบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดในด้าน กระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปี และการอนุมัติโครงการ รวมทั้งทั้งการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยราชการในระดับมากกว่าระดับปานกลาง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มพบว่าไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ โดยผู้ตอบแบบสอบถามได้ให้เหตุผล ร้อยละ 40.91 ผู้ว่าไม่ได้เข้ามายุ่ง และไม่มีหน้าที่โดยตรง ใช้งบประมาณต้นสังกัด ผู้ว่าไม่ค่อยให้ความสำคัญ ร้อยละ 12.50 มีอำนาจเท่าไรใช้เท่า นั้น ผู้บริหารมีอิสระและอำนาจในการตัดสินใจ

ตารางที่ 3-19 แสดงความพึงพอใจต่อบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านการบริหารงานบุคคลภายในจังหวัด ทั้งการคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง โอนย้าย การพิจารณาความดีความชอบ

| จังหวัด                                           | ค่าเฉลี่ย | SE   | t-test | Obs. |
|---------------------------------------------------|-----------|------|--------|------|
| นครปฐม                                            | 4.08      | 0.21 | 5.11   | 13   |
| ราชบุรี                                           | 3.58      | 0.21 | 2.80   | 19   |
| กาญจนบุรี                                         | 4.09      | 0.16 | 6.71   | 11   |
| สุพรรณบุรี                                        | 4.10      | 0.14 | 7.68   | 20   |
| ANOVA F= 1.73                                     |           |      |        |      |
| Likert Scale = 5 (Max = 5, Min=1) t-test mean > 3 |           |      |        |      |

จากตารางพบว่าข้าราชการในจังหวัดนครปฐม กาญจนบุรี สุพรรณบุรี พึงพอใจต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานบุคคลในจังหวัดในระดับมาก ในขณะที่จังหวัดราชบุรีมีมากกว่าระดับปานกลาง โดยทุกจังหวัดไม่มีความแตกต่างในความพึงพอใจอย่างมีนัยสำคัญ โดยผู้ตอบแบบสอบถามให้เหตุผล ร้อยละ 43.18 อยู่ส่วนกลางเป็นอิสระ ร้อยละ 18.18 ผู้ว่าให้อิสระในการบริหารงานบุคคล มีความเป็นธรรม มีการให้ขั้นกับลูกน้องเสมอภาค

ตารางที่ 3-20 แสดงรูปแบบระบบการสนับสนุนและให้กำลังใจข้าราชการ รวมทั้งในการกระตุ้นการทำงานของข้าราชการ

| จังหวัด    | คำตอบ | จำนวน<br>(ร้อยละ) | รูปแบบใด<br>(เรียงลำดับตามคะแนน)                                                                                                                                                                      |
|------------|-------|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| นครปฐม     | มี    | 15<br>(75.00)     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• โบนัส</li> <li>• ประกาศเกียรติคุณ มอบเข็ม โลหะ</li> <li>ข้าราชการดีเด่น และ ชมเชยในที่</li> <li>ประชุมพร้อมส่งจดหมายเวียน และ</li> <li>ศึกษาดูงาน</li> </ul> |
|            | ไม่มี | 5<br>(25.00)      |                                                                                                                                                                                                       |
| ราชบุรี    | มี    | 22<br>(73.33)     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• โบนัสและขึ้นเงินเดือน</li> <li>• ประกาศเกียรติคุณ มอบเข็ม โลหะ</li> <li>ข้าราชการดีเด่น</li> </ul>                                                           |
|            | ไม่มี | 8<br>(26.67)      |                                                                                                                                                                                                       |
| กาญจนบุรี  | มี    | 14<br>(60.87)     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ประกาศเกียรติคุณ มอบเข็ม โลหะ</li> <li>ข้าราชการดีเด่น</li> <li>• พิจารณาความดีความชอบตาม</li> <li>ผลงาน</li> <li>• โบนัส และ ขึ้นเงินเดือน</li> </ul>       |
|            | ไม่มี | 9<br>(39.13)      |                                                                                                                                                                                                       |
| สุพรรณบุรี | มี    | 24<br>(70.59)     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• โบนัส</li> <li>• ขึ้นเงินเดือน</li> <li>• ชมเชยในที่ประชุม พร้อมส่งจดหมาย</li> <li>เวียน</li> </ul>                                                          |
|            | ไม่มี | 10<br>(29.41)     |                                                                                                                                                                                                       |

จากตารางพบว่าทุกจังหวัดมีระบบการสนับสนุนและให้กำลังใจข้าราชการในการทำงานทั้งในส่วนที่เป็นเงิน และส่วนจูงใจที่เป็นเกียรติคุณ

ตารางที่ 3-21 แสดงความพึงพอใจในระบบสนับสนุนและให้กำลังใจข้าราชการ รวมทั้งในการ กระตุ้นการทำงานของข้าราชการ

| จังหวัด                                           | ค่าเฉลี่ย | SE   | t-test | Obs. |
|---------------------------------------------------|-----------|------|--------|------|
| นครปฐม                                            | 3.67      | 0.23 | 2.86   | 15   |
| ราชบุรี                                           | 3.37      | 0.19 | 1.93   | 19   |
| กาญจนบุรี                                         | 3.71      | 0.22 | 3.24   | 14   |
| สุพรรณบุรี                                        | 3.71      | 0.16 | 4.30   | 24   |
| ANOVA F= 0.73                                     |           |      |        |      |
| Likert Scale = 5 (Max = 5, Min=1) t-test mean > 3 |           |      |        |      |

จากตารางพบว่าข้าราชการพึงพอใจระบบการสนับสนุนในระดับที่มากกว่าปานกลาง ในทุกจังหวัด และเมื่อเปรียบเทียบความพึงพอใจภายในกลุ่มพบว่าไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ โดยเมื่อเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มพบว่า มีความแตกต่างในความเห็นนี้อย่างมีนัยสำคัญ โดยให้เหตุผล ร้อยละ 40.00 เป็นการให้ขวัญกำลังใจ และกระตุ้นการทำงานเมื่อมีโบนัสและสวัสดิการ ร้อยละ 13.33 ไม่ชัดเจน ไม่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจน ทำให้เกิดความขัดแย้ง

ตารางที่ 3-22 แสดงความเห็นถึงการประเมินผลการทำงานของตนเองว่าประสบความสำเร็จตามเป้าหมายและเป็นไปตามยุทธศาสตร์

| จังหวัด                                           | ค่าเฉลี่ย | SE   | t-test | Obs. |
|---------------------------------------------------|-----------|------|--------|------|
| นครปฐม                                            | 4.74      | 0.15 | 11.58  | 19   |
| ราชบุรี                                           | 3.89      | 0.14 | 6.41   | 28   |
| กาญจนบุรี                                         | 4.16      | 0.16 | 7.25   | 25   |
| สุพรรณบุรี                                        | 4.00      | 0.12 | 8.37   | 34   |
| ANOVA F= 5.79                                     |           |      |        |      |
| Likert Scale = 5 (Max = 5, Min=1) t-test mean > 3 |           |      |        |      |

จากตารางพบว่าข้าราชการในจังหวัดนครปฐม กาญจนบุรี สุพรรณบุรี ประเมินว่าผลการ ทำงานของหน่วยงานสำเร็จตามเป้าหมายในระดับมากและจังหวัดนครปฐมเกือบถึงระดับมากที่สุด มีเพียงจังหวัดราชบุรีที่ประเมินว่าผลงานสูงกว่าระดับปานกลาง

ตารางที่ 3-23 แสดงถึงเหตุผลว่าผลที่หน่วยงานสามารถดำเนินการได้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายและเป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการทำงานอย่างไร

| จังหวัด    | การดำเนินงาน<br>ของหน่วยงานเอง | เกิดจากระบบผู้ว่า<br>ราชการจังหวัด | อื่นๆ |
|------------|--------------------------------|------------------------------------|-------|
| นครปฐม     | 18                             | 14                                 | 4     |
| ราชบุรี    | 26                             | 6                                  | 4     |
| กาญจนบุรี  | 23                             | 10                                 | 1     |
| สุพรรณบุรี | 26                             | 16                                 | 5     |

จากตารางจะพบว่าทุกจังหวัดเห็นว่าผลที่เกิดขึ้นเกิดจากการทำงานของหน่วยงานเอง และการเปลี่ยนแปลงจากระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ในขณะที่จังหวัดราชบุรีคิดว่า ผลจากระบบผู้ว่าส่งผลต่อความสำเร็จไม่มากนัก

ตารางที่ 3-23 แสดงภายใต้ระบบการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หน่วยงานมี มีการใช้ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน การตัดสินใจ และติดตามการทำงานมากขึ้น

| จังหวัด    | คำตอบ      | ใช้ข้อมูล<br>ในการ<br>วางแผน | ส่งข้อมูลให้กับจังหวัดในรูปแบบใด |                         |                        |                           |       |
|------------|------------|------------------------------|----------------------------------|-------------------------|------------------------|---------------------------|-------|
|            |            |                              | เอกสาร<br>ตามการ<br>ร้องขอ       | เอกสาร<br>เป็น<br>ประจำ | ผ่านสื่อ<br>disk<br>CD | ผ่าน<br>ระบบ<br>เครือข่าย | อื่นๆ |
| นครปฐม     | มากขึ้น    | 13<br>(65.00)                | 11                               | 13                      | 11                     | 8                         | 0     |
|            | ไม่มากขึ้น | 7<br>(35.00)                 |                                  |                         |                        |                           |       |
| ราชบุรี    | มากขึ้น    | 20<br>(71.43)                | 27                               | 15                      | 13                     | 16                        | 2     |
|            | ไม่มากขึ้น | 8<br>(28.57)                 |                                  |                         |                        |                           |       |
| กาญจนบุรี  | มากขึ้น    | 23<br>(88.46)                | 20                               | 20                      | 12                     | 11                        | 0     |
|            | ไม่มากขึ้น | 3<br>(11.54)                 |                                  |                         |                        |                           |       |
| สุพรรณบุรี | มากขึ้น    | 31<br>(91.18)                | 23                               | 23                      | 23                     | 13                        | 2     |
|            | ไม่มากขึ้น | 3<br>(8.82)                  |                                  |                         |                        |                           |       |

จากตารางจะพบว่าจังหวัดสุพรรณบุรีมีความโดดเด่นในการกระตุ้นให้ข้าราชการใช้ข้อมูลเพื่อการวางแผนมากขึ้น และรูปแบบในการส่งข้อมูลให้กับจังหวัดจะมีหลากหลายรูปแบบ โดยเฉพาะในรูปแบบ electronics ผ่านแผ่นดิสก์ และ CD แต่อย่างไรก็ตามทุกจังหวัดยังไม่ได้มีการพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลอย่างชัดเจน ทำให้การส่งข้อมูลผ่านระบบเครือข่ายยังคงมีไม่มากนัก

ตารางที่ 3-24 แสดงความเห็นเกี่ยวกับแนวทางความต้องการให้ระบบการบริหารงานแบบบูรณาการมีการปรับปรุงเพื่อสนับสนุนการทำงานในหน่วยงานให้ดีขึ้น

| จังหวัด    | รายละเอียดแนวทางต้องการให้ปรับปรุง<br>(เรียงลำดับตามคะแนน)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| นครปฐม     | <ul style="list-style-type: none"> <li>● เรื่องงบประมาณควรจัดทำเองโดยเอาผลงานแลกกับงบประมาณที่จะได้รับ แก้ปัญหาในการเบิกจ่าย</li> <li>● ความชัดเจนของหน่วยงานและเนื้องานให้มีความสำคัญกับหน่วยงานเข้าร่วม ประชุมมากกว่าการส่งหนังสือ บูรณาการอำเภอให้มีเอกภาพ จัดบุคลากรโดยให้มีข้าราชการมาประจำ ผู้ว่ามาสอดส่องดูแล สร้างความสัมพันธ์กับหัวหน้าส่วนราชการ ลดบทบาทสำนักงานจังหวัด</li> </ul>                                                                                  |
| ราชบุรี    | <ul style="list-style-type: none"> <li>● ความชัดเจนของหน่วยงานและเนื้องานให้มีความสำคัญกับหน่วยงานเข้าร่วม ประชุมมากกว่าการส่งหนังสือ บูรณาการอำเภอให้มีเอกภาพ จัดบุคลากรโดยให้มีข้าราชการมาประจำ ผู้ว่ามาสอดส่องดูแล สร้างความสัมพันธ์กับหัวหน้าส่วนราชการ ลดบทบาทสำนักงานจังหวัด</li> <li>● เรื่องงบประมาณควรจัดทำเองโดยเอาผลงานแลกกับงบประมาณที่จะได้รับ แก้ปัญหาในการเบิกจ่าย</li> </ul>                                                                                  |
| กาญจนบุรี  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● ระบบสารสนเทศควรมีการเชื่อมโยง และการจัดเก็บข้อมูลจะเป็นฐานเดียวกัน และเพิ่มจำนวนสารสนเทศ</li> <li>● ความชัดเจนของหน่วยงานและเนื้องานให้มีความสำคัญกับหน่วยงานเข้าร่วม ประชุมมากกว่าการส่งหนังสือ บูรณาการอำเภอให้มีเอกภาพ จัดบุคลากรโดยให้มีข้าราชการมาประจำ ผู้ว่ามาสอดส่องดูแล สร้างความสัมพันธ์กับหัวหน้าส่วนราชการ ลดบทบาทสำนักงานจังหวัด</li> <li>● พัฒนาศักยภาพให้เข้าใจบทบาทและเห็นความสำคัญของการทำงานแบบบูรณาการ</li> </ul> |
| สุพรรณบุรี | <ul style="list-style-type: none"> <li>● เรื่องงบประมาณควรจัดทำเองโดยเอาผลงานแลกกับงบประมาณที่จะได้รับ แก้ปัญหาในการเบิกจ่าย</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● ความชัดเจนของหน่วยงานและเนื้อหา<sup>นี้</sup>งานให้ความสำคัญกับหน่วยงานเข้าร่วมประชุมมากกว่าการส่งหนังสือ บูรณาการอำเภอให้มีเอกภาพ จัดบุคลากรโดยให้มีข้าราชการมาประจำ ผู้ว่ามาตลอดดูแล สร้างความสัมพันธ์กับหัวหน้าส่วนราชการ ลดบทบาทสำนักงานจังหวัด</li> <li>● ระบบสารสนเทศควรมีการเชื่อมโยง และการจัดเก็บข้อมูลจะเป็นฐานเดียวกัน และเพิ่มจำนวนสารสนเทศ</li> </ul> |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### 3.2 องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 3-25 ลักษณะโดยทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

| จังหวัด    | หน่วยงาน | กลุ่มตัวอย่าง | จำนวน |
|------------|----------|---------------|-------|
| นครปฐม     | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง  | 9     |
|            |          | พนักงาน อบท   | 12    |
|            | อบต.     | ฝ่ายการเมือง  | 30    |
|            |          | พนักงาน อบท   | 35    |
| ราชบุรี    | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง  | 12    |
|            |          | พนักงาน อบท   | 14    |
|            | อบต.     | ฝ่ายการเมือง  | 35    |
|            |          | พนักงาน อบท   | 37    |
| กาญจนบุรี  | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง  | 12    |
|            |          | พนักงาน อบท   | 15    |
|            | อบต.     | ฝ่ายการเมือง  | 35    |
|            |          | พนักงาน อบท   | 35    |
| สุพรรณบุรี | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง  | 12    |
|            |          | พนักงาน อบท   | 13    |
|            | อบต.     | ฝ่ายการเมือง  | 36    |
|            |          | พนักงาน อบท   | 35    |

ตารางที่ 3-26 แสดงความเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อบทบาทของ อบท. ในการมีส่วนร่วมในการผลักดันยุทธศาสตร์จังหวัด

| จังหวัด                                              | หน่วยงาน | กลุ่ม<br>ตัวอย่าง | Mean | SE    | Obs. | t-test |
|------------------------------------------------------|----------|-------------------|------|-------|------|--------|
| นครปฐม                                               | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง      | 4.50 | 0.189 | 8    | 7.94   |
|                                                      |          | พนักงาน<br>อปท    | 4.17 | 0.167 | 12   | 7.00   |
|                                                      | อบต.     | ฝ่ายการเมือง      | 4.00 | 0.157 | 29   | 6.38   |
|                                                      |          | พนักงาน<br>อปท    | 4.06 | 0.174 | 35   | 6.88   |
| ราชบุรี                                              | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง      | 4.00 | 0.174 | 12   | 5.74   |
|                                                      |          | พนักงาน<br>อปท    | 4.00 | 0.296 | 14   | 3.37   |
|                                                      | อบต.     | ฝ่ายการเมือง      | 3.86 | 0.137 | 35   | 6.26   |
|                                                      |          | พนักงาน<br>อปท    | 4.19 | 0.139 | 37   | 8.57   |
| กาญจนบุรี                                            | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง      | 4.33 | 0.188 | 12   | 7.09   |
|                                                      |          | พนักงาน<br>อปท    | 4.23 | 0.118 | 15   | 10.72  |
|                                                      | อบต.     | ฝ่ายการเมือง      | 3.94 | 0.123 | 35   | 7.69   |
|                                                      |          | พนักงาน<br>อปท    | 4.09 | 0.132 | 35   | 8.22   |
| สุพรรณบุรี                                           | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง      | 4.25 | 0.329 | 12   | 3.80   |
|                                                      |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.61 | 0.241 | 13   | 2.551  |
|                                                      | อบต.     | ฝ่ายการเมือง      | 3.94 | 0.116 | 35   | 8.16   |
|                                                      |          | พนักงาน<br>อปท    | 4.17 | 0.126 | 35   | 9.23   |
| Likert Scale = 5 (Max =5 and Min=1), t-test mean > 3 |          |                   |      |       |      |        |

จากตารางจะพบว่ากลุ่มตัวอย่างในทุกจังหวัดมีความประสงค์ที่จะให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทเข้าไปร่วมในการผลักดันยุทธศาสตร์ โดยให้เหตุผลว่า ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนที่สุด และอยู่ในพื้นที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัว (32.89%) และส่วนหนึ่งให้เหตุผลว่านโยบายของท้องถิ่นกับจังหวัดมีความสอดคล้องกัน และต้องการพัฒนาท้องถิ่นให้ดีขึ้น (27.06%) และเหตุผลอื่นๆ (59.95%)

ตารางที่ 3-27 การเข้าร่วมและรูปแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

| จังหวัด | หน่วยงาน | กลุ่มตัวอย่าง | ไม่มีส่วนร่วม<br>(ร้อยละ) | มีส่วนร่วม<br>(ร้อยละ) | เฉพาะผู้ที่มีส่วนร่วมจะมีส่วนร่วมในรูปแบบ                                                                             | Obs. |
|---------|----------|---------------|---------------------------|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| นครปฐม  | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง  | 0<br>(0)                  | 9<br>(100)             | เข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็น (88.99%) นำเสนอผู้แทนท้องถิ่น (11.11%)                                               | 9    |
|         |          | พนักงานอปท    | 1<br>(8.33)               | 11<br>(91.67)          | เข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็น (80%) รายงานตามลำดับชั้น (20%)                                                       | 12   |
|         | อบต.     | ฝ่ายการเมือง  | 5<br>(16.67)              | 25<br>(83.33)          | เข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็น (68%) นำเสนอผู้แทนท้องถิ่น (4%) รายงานตามลำดับชั้น (28%)                             | 30   |
|         |          | พนักงานอปท    | 9<br>(26.47)              | 25<br>(73.53)          | เข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็น (69.57%) นำเสนอผู้แทนท้องถิ่น (13.04%) รายงานตามลำดับชั้น (17.39%)                   | 34   |
| ราชบุรี | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง  | 3<br>(25)                 | 9<br>(75)              | เข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็น (88.89%) นำเสนอผู้แทนท้องถิ่น (11.11%)                                               | 12   |
|         |          | พนักงานอปท    | 0<br>(0)                  | 13<br>(100)            | เข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็น (76.92%) รายงานตามลำดับชั้น (15.38%) รูปแบบอื่น (7.69%)                              | 13   |
|         | อบต.     | ฝ่ายการเมือง  | 6<br>(17.65)              | 28<br>(82.35)          | เข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็น (57.14%) นำเสนอผู้แทนท้องถิ่น (7.14%) รายงานตามลำดับชั้น (35.71%)                    | 34   |
|         |          | พนักงานอปท    | 11<br>(29.73)             | 26<br>(70.27)          | เข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็น (34.62%) นำเสนอผู้แทนท้องถิ่น (7.69%) รายงานตามลำดับชั้น (53.85%) รูปแบบอื่น (3.85%) | 37   |

| จังหวัด    | หน่วยงาน | กลุ่มตัวอย่าง | ไม่มีส่วนร่วม (ร้อยละ) | มีส่วนร่วม (ร้อยละ) | เฉพาะผู้ที่มีส่วนร่วมจะมีส่วนร่วมในรูปแบบ                                                                   | Obs. |
|------------|----------|---------------|------------------------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| กาญจนบุรี  | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง  | 2<br>(16.67)           | 10<br>(83.33)       | เข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็น (70%) รายงานตามลำดับชั้น (30%)                                             | 12   |
|            |          | พนักงานอปท    | 4<br>(26.67)           | 11<br>(73.33)       | เข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็น (100%)                                                                     | 15   |
|            | อบต.     | ฝ่ายการเมือง  | 2<br>(5.71)            | 33<br>(94.29)       | เข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็น (66.67%) นำเสนอผู้แทนท้องถิ่น (6.67%) รายงานตามลำดับชั้น (26.67%)          | 35   |
|            |          | พนักงานอปท    | 9<br>(25.71)           | 26<br>(74.29)       | เข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็น (45.45%) นำเสนอผู้แทนท้องถิ่น (9.09%) รายงานตามลำดับชั้น (45.45%)          | 35   |
| สุพรรณบุรี | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง  | 2<br>(83.33)           | 10<br>(16.67)       | เข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็น (66.67%) นำเสนอผู้แทนท้องถิ่น (33.33%)                                     | 12   |
|            |          | พนักงานอปท    | 4<br>(30.77)           | 9<br>(69.23)        | เข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็น (55.56%) รายงานตามลำดับชั้น (22.22%) รูปแบบอื่น (22.22%)                   | 13   |
|            | อบต.     | ฝ่ายการเมือง  | 10<br>(28.57)          | 25<br>(71.43)       | เข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็น (68%) นำเสนอผู้แทนท้องถิ่น (16%) รายงานตามลำดับชั้น (12%) รูปแบบอื่น (4%)  | 35   |
|            |          | พนักงานอปท    | 8<br>(22.86)           | 27<br>(77.14)       | เข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็น (56%) นำเสนอผู้แทนท้องถิ่น (12%) รายงานตามลำดับชั้น (20%) รูปแบบอื่น (12%) | 35   |

จากตารางจะพบว่าในการมีส่วนร่วมเชิงการเสนอแนะนโยบายนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีโอกาสร่วมนำเสนอไม่ครบถ้วนทุกองค์กร และมีรูปแบบในการมีส่วนร่วมที่

หลากหลาย ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของแต่ละจังหวัดในการขอความร่วมมือ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในการทำงานที่ต่างฝ่ายต่างมีบทบาท ที่จะดำเนินการ แต่จะมีการร่วมมือกันในบางครั้ง และจากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อยในประเด็นนี้พบว่า มีการเลือกปฏิบัติกับ อบต. ที่มีความลักษณะเด่น อาทิ เป็น อบต. ขนาดใหญ่มีงบประมาณจำนวนมาก มีผลงานที่เป็นที่ยอมรับ มีความสนิทสนมกับผู้บริหารระดับจังหวัด มีความสัมพันธ์ที่ดีกับนักการเมือง เป็นต้น ซึ่งด้วยวิธีการมีส่วนร่วมเช่นนี้ จะทำให้เกิดการวิ่งเต้นเพื่อให้อยู่ในกลุ่ม และการแยกตัวของ อบต. ออกมาจากกลุ่มเพื่อดำเนินการพัฒนาไปด้วยตนเอง

ตารางที่ 3-28 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงการพัฒนา ที่มีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์จังหวัด

| จังหวัด   | หน่วยงาน | ไม่มีส่วนร่วม<br>(ร้อยละ) | มีส่วนร่วม<br>(ร้อยละ) | ประเภทของโครงการที่มี<br>ส่วนร่วม 3 อันดับแรก                          | Obs. |
|-----------|----------|---------------------------|------------------------|------------------------------------------------------------------------|------|
| นครปฐม    | เทศบาล   | 1<br>(8.33)               | 11<br>(91.67)          | 1 สิ่งแวดล้อม<br>2 ท้องเที่ยว<br>3 คมนาคมและโครงสร้างพื้นฐาน           | 12   |
|           | อบต.     | 1<br>(2.86)               | 34<br>(97.14)          | 1 สิ่งแวดล้อม<br>2 เกษตรครบวงจร ปลอดภัย<br>3 คมนาคมและโครงสร้างพื้นฐาน | 35   |
| ราชบุรี   | เทศบาล   | 2<br>(14.29)              | 12<br>(85.71)          | 1 ท้องเที่ยว<br>2 คมนาคม โครงสร้างพื้นฐาน<br>3 คุณภาพชีวิต             | 14   |
|           | อบต.     | 4<br>(10.81)              | 33<br>(89.19)          | 1 เกษตรครบวงจร ปลอดภัย<br>2 ท้องเที่ยว<br>3 ส่งเสริมอาชีพ              | 37   |
| กาญจนบุรี | เทศบาล   | 1<br>(6.67)               | 14<br>(93.33)          | 1 ท้องเที่ยว<br>2 สิ่งแวดล้อม<br>3 คมนาคม โครงสร้างพื้นฐาน             | 15   |
|           | อบต.     | 3                         | 32                     | 1 ท้องเที่ยว                                                           | 35   |

| จังหวัด    | หน่วยงาน | ไม่มีส่วนร่วม<br>(ร้อยละ) | มีส่วนร่วม<br>(ร้อยละ) | ประเภทของโครงการที่มี<br>ส่วนร่วม 3 อันดับแรก    | Obs. |
|------------|----------|---------------------------|------------------------|--------------------------------------------------|------|
|            |          | (8.57)                    | (91.43)                | 2 ส่งเสริมอาชีพ                                  |      |
| สุพรรณบุรี | เทศบาล   | 1<br>(7.69)               | 12<br>(92.31)          | 1 เกษตรครบวงจร ปลอดภัย<br>2 คุณภาพชีวิต          | 13   |
|            | อบต.     | 2<br>(5.88)               | 32<br>(94.12)          | 1 ท้องเที่ยว<br>2 เกษตรครบวงจร ปลอดภัย<br>3 กีฬา | 34   |

จากตารางพบว่าเกือบทั้งหมดของ อบต. ล้วนแต่มีโครงการที่มีส่วนร่วมในยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด ซึ่งสอดคล้องกับแนวนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัด อาทิ จังหวัดนครปฐม จะเน้นในด้านสิ่งแวดล้อม เป็นหลัก จังหวัดกาญจนบุรีจะเน้นการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเป็นหลัก ในขณะที่จังหวัดสุพรรณบุรีไม่เน้นโครงการด้านการคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐาน แต่จะไปเน้นด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อยพบว่า มีการขอความร่วมมือ กิ่งสังการ จากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่ง อบต. ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการดำเนินการได้ ส่งผลให้หลาย อบต. ซึ่งมีงบประมาณจำกัดและพื้นที่ไม่เอื้ออำนวยต่อโครงการตามยุทธศาสตร์บางอย่าง เช่น การจัดทำแหล่งท่องเที่ยวในเขตเทศบาลตำบลขนาดเล็กแต่ไม่มีพื้นที่พัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว จึงทำให้งบประมาณในการพัฒนาโครงการอื่นที่จำเป็นต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ลดลงไป

ตารางที่ 3-29 แสดงถึงความพึงพอใจของ อบต. ต่อการประสานงานกับอำเภอและจังหวัดในด้านการกำดับดูแล (การติดตามผลงาน การตรวจสอบความถูกต้อง ฯลฯ)

| จังหวัด | หน่วยงาน | กลุ่มตัวอย่าง   | Mean | SE   | t-test | Obs. |
|---------|----------|-----------------|------|------|--------|------|
| นครปฐม  | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง    | 3.78 | 0.22 | 3.5    | 9    |
|         |          | พนักงาน<br>อบต. | 3.67 | 0.28 | 2.34   | 12   |
|         | อบต.     | ฝ่ายการเมือง    | 3.39 | 0.13 | 3.03   | 28   |
|         |          | พนักงาน<br>อบต. | 3.5  | 0.12 | 4.12   | 34   |
| ราชบุรี | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง    | 3.33 | 0.19 | 1.77   | 12   |
|         |          | พนักงาน<br>อบต. | 2.92 | 0.18 | -0.43  | 13   |

| จังหวัด    | หน่วยงาน | กลุ่ม<br>ตัวอย่าง | Mean | SE   | t-test | Obs. |
|------------|----------|-------------------|------|------|--------|------|
|            | อบต.     | ฝ่ายการเมือง      | 3.72 | 0.10 | 7.39   | 29   |
|            |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.51 | 0.14 | 3.73   | 37   |
| กาญจนบุรี  | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง      | 3.45 | 0.21 | 2.19   | 11   |
|            |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.47 | 0.22 | 2.17   | 15   |
|            | อบต.     | ฝ่ายการเมือง      | 3.51 | 0.12 | 4.34   | 35   |
|            |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.49 | 0.14 | 3.37   | 35   |
| สุพรรณบุรี | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง      | 3.58 | 0.19 | 3.02   | 12   |
|            |          | พนักงาน<br>อปท    | 2.77 | 0.17 | -1.39  | 13   |
|            | อบต.     | ฝ่ายการเมือง      | 3.68 | 0.13 | 5.10   | 35   |
|            |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.26 | 0.15 | 1.79   | 34   |

Likert Scale = 5 (Max =5 and Min=1), t-test mean>3

จากตารางแสดงถึงความพึงพอใจของ อปท. ต่อการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัด จะพบว่าในเกือบทุกจังหวัดนั้นมีค่าเฉลี่ยพึงพอใจมากกว่าระดับปานกลางอย่างมีนัยสำคัญ ยกเว้นในจังหวัดราชบุรีและสุพรรณบุรีที่พนักงานเทศบาลมีความพึงพอใจในระดับปานกลาง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อถามถึงเหตุผลพบว่าร้อยละ 41.96 ของผู้ตอบแบบสอบถามให้ความเห็นว่าการติดตามเอาใจใส่ ให้ความร่วมมือไม่มีอุปสรรค ทำงานรวดเร็ว ร้อยละ 19.08 คิดว่า อปท. ทำงานโปร่งใส มีอิสระ และสอดคล้องกับนโยบายจังหวัด ร้อยละ 15.49 เห็นว่าไม่ค่อยติดตามผลการประสานงาน และดูแลติดตาม ต้องรอให้มีปัญหาก่อนจึงจะมาดูแล และให้คำอธิบายในเรื่องกฎระเบียบไม่ชัดเจน

ตารางที่ 3-30 แสดงความพึงพอใจของ อบท. ต่อการประสานงานกับอำเภอและจังหวัดในด้าน การสนับสนุนโครงการให้สำเร็จบรรลุเป้าหมาย (การแก้ไขปัญหา การประสานการทำงาน)

| จังหวัด                                            | หน่วยงาน | กลุ่มตัวอย่าง | Mean | SE   | t-test | Obs. |
|----------------------------------------------------|----------|---------------|------|------|--------|------|
| นครปฐม                                             | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง  | 3.83 | 0.31 | 2.71   | 6    |
|                                                    |          | พนักงาน อบท   | 3.42 | 0.31 | 1.33   | 12   |
|                                                    | อบต.     | ฝ่ายการเมือง  | 3.32 | 0.15 | 2.20   | 28   |
|                                                    |          | พนักงาน อบท   | 3.26 | 0.17 | 1.55   | 31   |
| ราชบุรี                                            | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง  | 3.36 | 0.28 | 1.30   | 11   |
|                                                    |          | พนักงาน อบท   | 3.31 | 0.28 | 1.48   | 13   |
|                                                    | อบต.     | ฝ่ายการเมือง  | 3.55 | 0.12 | 4.70   | 29   |
|                                                    |          | พนักงาน อบท   | 3.40 | 0.16 | 3.40   | 34   |
| กาญจนบุรี                                          | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง  | 3.4  | 0.22 | 1.81   | 10   |
|                                                    |          | พนักงาน อบท   | 3.69 | 0.26 | 2.63   | 13   |
|                                                    | อบต.     | ฝ่ายการเมือง  | 3.59 | 0.12 | 5.05   | 32   |
|                                                    |          | พนักงาน อบท   | 3.43 | 0.15 | 2.87   | 35   |
| สุพรรณบุรี                                         | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง  | 3.54 | 0.16 | 3.46   | 11   |
|                                                    |          | พนักงาน อบท   | 3.18 | 0.23 | 0.80   | 11   |
|                                                    | อบต.     | ฝ่ายการเมือง  | 3.65 | 0.14 | 4.5    | 31   |
|                                                    |          | พนักงาน อบท   | 3.38 | 0.14 | 2.63   | 29   |
| Likert Scale = 5 (Max =5 and Min=1), t-test mean>3 |          |               |      |      |        |      |

จากตารางแสดงความพึงพอใจของผู้ตอบแบบสอบถาม ในการประสานงานกับอำเภอ และจังหวัดในการได้รับการสนับสนุน โครงการให้สำเร็จบรรลุเป้าหมาย มีความพึงพอใจ มากกว่าระดับปานกลางอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีเหตุผลสนับสนุน โดยผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 48.53 บอกว่าให้การสนับสนุนดี ไม่ค่อยมีปัญหา แก้ไขรวดเร็ว ในขณะที่ร้อยละ 15.20 บอกว่า ปกติดำเนินการด้วยตนเอง มีอิสระตามกฎหมาย และร้อยละ 14.71 บอกว่าไม่ค่อยได้รับความ ร่วมมือเท่าที่ควร ต้องอาศัยความสนิทสนมเป็นการส่วนตัว

ตารางที่ 3-31 แสดงความพึงพอใจของ อบท. ต่อการประสานงานกับอำเภอและจังหวัด ในด้าน วิธีการสั่งการและติดต่อสื่อสารกับท้องถิ่น

| จังหวัด | หน่วยงาน | กลุ่ม<br>ตัวอย่าง | Mean | SE   | t-test | Obs. |
|---------|----------|-------------------|------|------|--------|------|
| นครปฐม  | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง      | 3.33 | 0.33 | 1.00   | 9    |
|         |          | พนักงาน<br>อบท    | 3.58 | 0.23 | 2.55   | 12   |

| จังหวัด    | หน่วยงาน | กลุ่ม<br>ตัวอย่าง | Mean | SE   | t-test | Obs. |
|------------|----------|-------------------|------|------|--------|------|
|            | อบต.     | ฝ่ายการเมือง      | 3.66 | 0.17 | 3.93   | 29   |
|            |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.00 | 0.14 | 0.00   | 34   |
| ราชบุรี    | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง      | 2.92 | 0.08 | -1.00  | 12   |
|            |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.08 | 0.18 | 0.43   | 13   |
|            | อบต.     | ฝ่ายการเมือง      | 3.30 | 0.16 | 1.90   | 33   |
|            |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.35 | 0.14 | 2.49   | 37   |
| กาญจนบุรี  | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง      | 3.64 | 0.31 | 2.06   | 11   |
|            |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.53 | 0.91 | 2.78   | 15   |
|            | อบต.     | ฝ่ายการเมือง      | 3.54 | 0.13 | 4.12   | 35   |
|            |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.31 | 0.16 | 1.99   | 35   |
| สุพรรณบุรี | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง      | 3.58 | 0.15 | 3.92   | 12   |
|            |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.09 | 0.21 | 0.43   | 11   |
|            | อบต.     | ฝ่ายการเมือง      | 3.6  | 0.12 | 4.83   | 35   |
|            |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.31 | 0.11 | 2.75   | 35   |

Likert Scale = 5 (Max =5 and Min=1), t-test mean>3

จากตารางแสดงความพึงพอใจของ อปท. ต่อการประสานการทำงานกับอำเภอและจังหวัด ในด้านวิธีการสั่งการและติดต่อสื่อสารกับท้องถิ่น โดยส่วนมากจะมีความพึงพอใจมากกว่าระดับปานกลางด้วยค่าเฉลี่ยที่ไม่สูงมากนัก แต่อย่างไรก็ตามมีใน พนักงาน อบต. จังหวัดนครปฐม ผู้บริหารและพนักงานเทศบาลจังหวัดราชบุรี และพนักงานเทศบาลจังหวัดสุพรรณบุรี ที่มีความพึงพอใจระดับปานกลางเท่านั้น โดยกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 39.52 ให้เหตุผลว่ามีความล่าช้า ขั้นตอนยุ่งยากและเจ้าหน้าที่มีน้อย หนังสือล่าช้ากว่ากำหนดทำให้ทำงานส่งไม่ทัน ร้อยละ 34.04 บอกว่าสะดวกรวดเร็วใช้โทรศัพท์ติดต่อกัน และมีการส่งข้อมูลให้ทราบร่วมกันและบางเรื่องสามารถติดต่อได้โดยตรงกับผู้ว่า ร้อยละ 14.76 บอกว่าระบบขั้นตอนไม่ค่อยจะมีการสั่งการมาก

ตารางที่ 3-32 แสดงความพึงพอใจของ อบท. ต่อบทบาทของอำเภอและจังหวัดในด้านการเสนอโครงการ การอนุมัติงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่าย

| จังหวัด                                            | หน่วยงาน | กลุ่ม<br>ตัวอย่าง | Mean | SE   | t-test | Obs. |
|----------------------------------------------------|----------|-------------------|------|------|--------|------|
| นครปฐม                                             | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง      | 4.13 | 0.23 | 4.97   | 8    |
|                                                    |          | พนักงาน<br>อปท    | 4.00 | 0.23 | 4.28   | 11   |
|                                                    | อบต.     | ฝ่ายการเมือง      | 3.70 | 0.13 | 5.47   | 27   |
|                                                    |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.41 | 0.13 | 3.07   | 34   |
| ราชบุรี                                            | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง      | 3.54 | 0.16 | 3.46   | 11   |
|                                                    |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.50 | 0.15 | 3.32   | 12   |
|                                                    | อบต.     | ฝ่ายการเมือง      | 3.91 | 0.10 | 8.72   | 32   |
|                                                    |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.62 | 0.12 | 5.17   | 34   |
| กาญจนบุรี                                          | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง      | 4.00 | 0.21 | 4.73   | 10   |
|                                                    |          | พนักงาน<br>อปท    | 4.07 | 0.18 | 5.87   | 15   |
|                                                    | อบต.     | ฝ่ายการเมือง      | 3.65 | 0.14 | 4.76   | 31   |
|                                                    |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.80 | 0.17 | 4.76   | 35   |
| สุพรรณบุรี                                         | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง      | 3.83 | 0.24 | 3.46   | 12   |
|                                                    |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.25 | 0.13 | 3.57   | 12   |
|                                                    | อบต.     | ฝ่ายการเมือง      | 3.63 | 0.18 | 3.40   | 32   |
|                                                    |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.49 | 0.14 | 3.51   | 35   |
| Likert Scale = 5 (Max =5 and Min=1), t-test mean>3 |          |                   |      |      |        |      |

จากตารางแสดงถึงความพึงพอใจต่อบทบาทของอำเภอและจังหวัดในการกระบวนกรด้านงบประมาณ ทั้งการเสนอโครงการ การอนุมัติงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้างการเบิกจ่ายพบว่าในจังหวัดนครปฐมและกาญจนบุรีหน่วยงานเทศบาล มีความพึงพอใจในระดับมาก ในขณะที่จังหวัดอื่นมีความพึงพอใจในระดับปานกลางถึงมาก โดยให้เหตุผลจากผู้ตอบ

แบบสอบถามร้อยละ 40.28 บอกว่าไม่มีการก้าวท้าว ไม่มีปัญหา ร้อยละ 24.17 บอกว่าเป็นไปตามกฎระเบียบ ตรวจสอบได้ ไม่แตกต่างจากเดิม ร้อยละ 10.19 บอกว่าสะดวกและรวดเร็ว

ตารางที่ 3-33 แสดงความพึงพอใจต่อบทบาทของ อำเภอและจังหวัดในด้านกระบวนการบริหารบุคคลของท้องถิ่น ทั้งการคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง โอนย้าย

| จังหวัด    | หน่วยงาน | กลุ่ม<br>ตัวอย่าง | Mean | SE   | t-test | Obs. |
|------------|----------|-------------------|------|------|--------|------|
| นครปฐม     | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง      | 4.00 | 0.24 | 4.24   | 9    |
|            |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.66 | 0.28 | 2.35   | 12   |
|            | อบต.     | ฝ่ายการเมือง      | 3.48 | 0.14 | 3.36   | 25   |
|            |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.64 | 0.16 | 4.09   | 31   |
| ราชบุรี    | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง      | 3.00 | 0.30 | 0.00   | 10   |
|            |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.23 | 0.28 | 0.89   | 13   |
|            | อบต.     | ฝ่ายการเมือง      | 3.63 | 0.15 | 4.29   | 30   |
|            |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.37 | 0.14 | 2.72   | 35   |
| กาญจนบุรี  | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง      | 3.54 | 0.16 | 3.46   | 11   |
|            |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.69 | 0.24 | 2.92   | 13   |
|            | อบต.     | ฝ่ายการเมือง      | 3.88 | 0.13 | 6.27   | 29   |
|            |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.26 | 0.19 | 1.39   | 31   |
| สุพรรณบุรี | เทศบาล   | ฝ่ายการเมือง      | 3.36 | 0.20 | 1.79   | 11   |
|            |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.08 | 0.26 | 0.32   | 12   |
|            | อบต.     | ฝ่ายการเมือง      | 3.82 | 0.14 | 5.81   | 33   |
|            |          | พนักงาน<br>อปท    | 3.41 | 0.14 | 2.93   | 34   |

Likert Scale = 5 (Max =5 and Min=1), t-test mean > 3

จากตารางแสดงความพึงพอใจต่อบทบาทของอำเภอและจังหวัดต่อกระบวนการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นทั้งการคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง โอนย้าย พบว่าฝ่ายการเมืองเทศบาล

จังหวัดนครปฐมมีความพึงพอใจในระดับมาก ในขณะที่ฝ่ายการเมืองเทศบาลจังหวัดราชบุรี และ พนักงานเทศบาลในจังหวัดสุพรรณบุรีมีความพึงพอใจในระดับปานกลาง โดยผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 45.61 ให้เหตุผลว่า ท้องถิ่นมีอิสระ ไม่มีปัญหา ไม่ก้ำก๋าย เป็นไปตามกฎระเบียบทางจังหวัด อำเภอดูตรวจสอบ การโอนย้ายเป็นไปตามความต้องการของพนักงานโดยปฏิบัติตามมติของกรรมการ ร้อยละ 13.53 ให้เหตุผลว่ามีการแทรกแซงจากจังหวัด อยากให้ท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจเอง เพราะกรรมการมาจากหลายฝ่ายไม่ยุติธรรม ร้อยละ 8.27 บอกว่าล่าช้าและไม่ชัดเจนในระเบียบ

ตารางที่ 3-34 แสดงความต้องการให้ระบบการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด มีส่วนในการปรับปรุงการทำงานร่วมกันกับท้องถิ่น

| จังหวัด    | รายละเอียดเรียงตามความคะแนนในการตอบ 3 อันดับแรก                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| นครปฐม     | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. อยากให้มีการแจ้งข่าวสารรวดเร็ว ลดขั้นตอน และใช้เทคโนโลยี อาทิ Internet ช่วยในการดำเนินการ</li> <li>2. บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดอยากให้เด่นชัดกว่านี้ การบริหารควรเป็นระบบ และจริงจัง ไม่เอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง</li> <li>3. ต้องการให้ปรับปรุงความเข้าใจของพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับการทำงานแบบ CEO และกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจน รวมทั้งทำงานแบบบูรณาการอย่างแท้จริงเพื่อลดการเหลื่อมล้ำ</li> </ol>                                                                    |
| ราชบุรี    | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. อยากให้ประชาชน และท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการทำโครงการตามยุทธศาสตร์ และยุทธศาสตร์ควรจัดให้มีความสอดคล้องกับท้องถิ่น และให้ความสำคัญกับบทบาทของท้องถิ่นมากกว่านี้</li> <li>2. อยากให้มีการแจ้งข่าวสารรวดเร็ว ลดขั้นตอน และใช้เทคโนโลยี อาทิ Internet ช่วยในการดำเนินการ</li> <li>3. ระบบ CEO ทำให้เกิดการแย่งงบประมาณกัน อย่างให้จัดสรรอย่างทั่วถึง</li> </ol>                                                                                                                |
| กาญจนบุรี  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ต้องการให้ปรับปรุงความเข้าใจของพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับการทำงานแบบ CEO และกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจน รวมทั้งทำงานแบบบูรณาการอย่างแท้จริงเพื่อลดการเหลื่อมล้ำ</li> <li>2. อยากให้ประชาชน และท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการทำโครงการตามยุทธศาสตร์ และยุทธศาสตร์ควรจัดให้มีความสอดคล้องกับท้องถิ่น และให้ความสำคัญกับบทบาทของท้องถิ่นมากกว่านี้</li> <li>3. บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดอยากให้เด่นชัดกว่านี้ การบริหารควรเป็นระบบ และจริงจัง ไม่เอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง</li> </ol> |
| สุพรรณบุรี | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. อยากให้มีการแจ้งข่าวสารรวดเร็ว ลดขั้นตอน และใช้เทคโนโลยี อาทิ Internet ช่วยในการดำเนินการ</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

| จังหวัด | รายละเอียดเรียงตามความคะแนนในการตอบ 3 อันดับแรก                                                                                                                                                                                                                          |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|         | <p>2. อยากให้มีการประสานงานและการประชุมระหว่างจังหวัดกับท้องถิ่น ให้มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง</p> <p>3. ต้องการให้ปรับปรุงความเข้าใจของพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับการทำงานแบบ CEO และกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจน รวมทั้งทำงานแบบบูรณาการอย่างแท้จริงเพื่อลดการเหลื่อมล้ำ</p> |

จากตารางพบว่าท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ต้องการที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็วขึ้น ลดขั้นตอนการปฏิบัติ การจัดการเรื่องขอใบพาทะหว่างท้องถิ่นกับจังหวัดที่ชัดเจนให้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งการอธิบายกระบวนการและวิธีการทำงานของระบบ CEO

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ผลการศึกษา

#### 4.1 กล่าวนำ

จากผลการศึกษาซึ่งได้มีการนำเอาข้อมูลปฐมภูมิ จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ กลุ่มตัวอย่างซึ่งประกอบไปด้วย ข้าราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และกลุ่มส่วนราชการด้านพัฒนาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

โดยคณะนักวิจัยได้นำเอาข้อมูลที่สำรวจได้มาจัดทำเป็นสถิติเชิงพรรณนา จากนั้นจึงได้นำไปทำการสัมภาษณ์กลุ่มย่อยเพื่อเก็บข้อมูลเชิงลึก โดยอ้างอิงถึงผลสถิติที่ได้รับจากการสำรวจ เพื่อสอบถามกลุ่มผู้เข้าร่วมสัมมนาในประเด็นต่างๆ ที่มีความเห็นที่แตกต่างกันของผู้ตอบแบบสอบถามในแต่ละกลุ่มตัวอย่าง (กลุ่มราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ซึ่งจะนำไปสู่การร่วมกันวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ส่งผลให้ค่าสถิติเชิงพรรณนาเหล่านั้น ด้วยวิธีการนี้ จึงทำให้คณะนักวิจัย ได้ผลวิเคราะห์ทั้งในส่วนที่เป็นข้อมูลเชิงปริมาณ และข้อมูลเชิงคุณภาพ ที่จะช่วยในการวิเคราะห์ในการศึกษาค้นคว้า

#### 4.2 การวิเคราะห์ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

##### 4.2.1 ข้อมูลทั่วไป

จากข้อมูลของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่ประจำอยู่ในพื้นที่ระดับจังหวัดนั้น พบว่ามีความแตกต่างระหว่างจำนวนของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งในการศึกษาค้นคว้านี้ได้ใช้ข้อมูลสัมภาษณ์หัวหน้าส่วนราชการ เป็นหลักในการวิเคราะห์

ในการแสดงถึงการรับรู้ถึงเป้าหมายและรูปแบบการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พบว่าข้าราชการในทุกจังหวัดมีความเข้าใจในรูปแบบและเป้าหมายในระดับที่มากกว่าระดับปานกลาง ซึ่งส่วนมากจะเป็นการเข้าร่วมประชุม และอบรมเป็นส่วนใหญ่ จากการที่ข้าราชการยังไม่มี การรับรู้เป้าหมายของการบริหารงานจังหวัดในระดับมากนัก แสดงให้เห็นถึง

จุดอ่อนของการประชาสัมพันธ์และการทำความเข้าใจให้กับข้าราชการในระดับจังหวัด ทั้งๆ ที่เป็นส่วนที่มีความสำคัญอันดับแรกในการสร้างความเข้าใจให้กับผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ซึ่งจากการสัมมนากลุ่มย่อย กลุ่มได้ให้ความเห็นว่า “เนื่องมาจากการไม่ใส่ใจและขาดการประชาสัมพันธ์ รวมทั้งหน่วยงานเองก็มีขีดจำกัด หรือขอบเขตในการประสานงานระหว่างข้าราชการและทางจังหวัด” แต่อย่างไรก็ตามส่วนราชการเองก็มีส่วนในการที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับระบบนี้เพราะในการสัมมนากลุ่มย่อยมีความเห็นว่า “บ่อยครั้งในการประชุมหัวหน้าส่วนราชการ มักจะส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม ซึ่งในรายงานการประชุมเกือบครึ่งเป็นผู้แทน สาเหตุ คือความไม่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ จะรู้ก็ต่อเมื่อมีการแจ้งให้ทำโครงการ ไม่มีการประชาสัมพันธ์ที่ดี” จะพบว่าในส่วนนี้ มีความแตกต่างกันในแต่ละจังหวัด ขึ้นอยู่กับรูปแบบและวิธีการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัด

#### 4.2.2 ด้านการมีส่วนร่วมและภารกิจร่วม ในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์จังหวัด

หน่วยราชการจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสูงมากในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ การร่วมวางแผน และการกำหนดยุทธศาสตร์ แต่อย่างไรก็ตามจากผลการศึกษาพบว่าในแต่ละจังหวัด หน่วยราชการจะมีส่วนในการเข้าร่วมกำหนดยุทธศาสตร์ไม่เท่ากัน โดยแต่ละจังหวัดจะเน้นการให้เข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็น มีเพียงจังหวัดราชบุรีและสุพรรณบุรีเท่านั้นที่สัดส่วนการมีส่วนร่วมในการประชุมเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์จะต่ำกว่าจังหวัดอื่น ในการสัมมนากลุ่มย่อยในจังหวัดนครปฐม พบว่า “ในการทำโครงการจะมีการอาสาจากหน่วยงานต่างๆ ทางจังหวัดมีการให้อิสระกับหน่วยงานราชการ ให้เป็นไปตามขีดความสามารถของหน่วยงาน” ซึ่งเป็นการให้อิสระกับหน่วยงานและให้ความสำคัญกับทุกๆ หน่วยงานในการมีโอกาสนเสนอแนวคิดตามยุทธศาสตร์ ในขณะที่จังหวัดกาญจนบุรี “ส่วนราชการให้ความสำคัญกับการประชุมกับผู้ว่า CEO มาก” แต่อย่างไรก็ตามในจังหวัดสุพรรณบุรีมีข้อจำกัดในเรื่องของสถานที่ และจังหวัดราชบุรี “มีการกำหนดยุทธศาสตร์มาก่อนแล้วประชุมเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องโดยการประชุมจะมีการแก้ไขคำให้สละสลวยขึ้นเท่านั้น” จะเห็นได้ว่าในการมีส่วนร่วมในการประชุมเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์นั้น บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธานมีความสำคัญสูงมาก ในขณะเดียวกันฝ่ายจัดการประชุมคือสำนักงานจังหวัดจะมีบทบาทในการคัดเลือกหน่วยราชการเข้าประชุม การเชิญซึ่งหากกระชั้นชิดก็ทำให้เกิดขึ้นได้

ในขณะที่เดียวกันหน่วยราชการในทุกจังหวัดจะมีโครงการที่ดำเนินตามยุทธศาสตร์มากน้อยต่างกันออกไป โดยจังหวัดสุพรรณบุรีจะมีสัดส่วนที่มากที่สุด ในขณะที่จังหวัดราชบุรีจะมีสัดส่วนของหน่วยราชการที่เข้าร่วมโครงการตามยุทธศาสตร์ต่ำที่สุด แต่อย่างไรก็ตามโครงการตามยุทธศาสตร์มักเป็นโครงการที่หน่วยงานมีการคิดขึ้นมาหรือเป็นโครงการประจำที่เป็นนโยบายของกรม กระทรวงอยู่ก่อนแล้ว และมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด ตามที่ทางจังหวัดกำหนดโดยแจ้งเป็นหนังสือเวียน

ซึ่งส่งผลให้ส่วนราชการจะมีการเสนอขอโครงการตามยุทธศาสตร์ แตกต่างกันในแต่ละจังหวัด โดยจะเน้นความสอดคล้องตามยุทธศาสตร์เป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตามมีความแตกต่างในการแจ้งเกณฑ์โครงการที่จะได้รับการพิจารณาจากทางจังหวัดที่มีการแจ้งเกณฑ์ โดยมีความแตกต่างกันในวิธีการดำเนินการกับเกณฑ์เหล่านี้ อาทิ ในจังหวัดกาญจนบุรีและสุพรรณบุรีมีการกำหนดเกณฑ์กว้างๆ แต่การพิจารณาโครงการไม่ชัดเจน ในจังหวัดราชบุรีไม่มีการให้เกณฑ์ที่แน่ชัด การพิจารณาโครงการต่างๆ จะมีกลุ่มคณะกรรมการคอยพิจารณาและมีอำนาจในการตัดสินใจจากกลุ่มงานยุทธศาสตร์จังหวัดในสำนักงานจังหวัด ในจังหวัดนครปฐมจะมีการแจ้งเกณฑ์ในที่ประชุม และมีกระบวนการคัดกรอง และมีการประชุมคัดเลือกโครงการตามหน่วยราชการที่เป็นกลุ่มยุทธศาสตร์ ทำให้เมื่อขออนุมัติแล้วจะได้รับการพิจารณาในระดับสูง ซึ่งจะพบว่าในกระบวนการเสนอขอโครงการตามยุทธศาสตร์นั้น มีความแตกต่างกันออกไป หากลดบทบาทของสำนักงานจังหวัดและให้ส่วนราชการในแต่ละกลุ่มยุทธศาสตร์ไปพิจารณากันก่อน โดยมีเกณฑ์กว้างๆ จะส่งผลให้การของบประมาณตามยุทธศาสตร์มีการได้รับการยอมรับที่สูงขึ้น

#### 4.2.3 ด้านการสื่อสารและประสานการทำงานกับผู้ว่าราชการจังหวัด

ในการประสานการทำงานและการสื่อสารระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับส่วนราชการในแต่ละจังหวัดจะมีช่องทางการสื่อสารทั้งในส่วนที่เป็นทางการและส่วนที่ไม่เป็นทางการ โดยจังหวัดนครปฐม จะมีความโดดเด่นในการกระจายช่องทางการสื่อสาร ทั้งเป็นหนังสือสั่งการจากจังหวัดโดยตรง การประชุมพบปะอย่างเป็นทางการ และการประชุมและพบปะอย่างไม่เป็นทางการ ในขณะที่จังหวัดอื่นๆ เน้นการใช้ช่องทางการสื่อสารอย่างเป็นทางการ และเมื่อวิเคราะห์ถึงความพึงพอใจที่ได้รับพบว่าจังหวัดนครปฐม กาญจนบุรี และสุพรรณบุรี มีความโดดเด่นในการที่ข้าราชการมีความพึงพอใจในวิธีการสื่อสารในระดับมาก ในขณะที่จังหวัดราชบุรีข้าราชการมีความพึงพอใจในระดับปานกลาง โดยความเห็นจากการสัมภาษณ์กลุ่มจะพบว่าจังหวัดนครปฐม “ผู้ว่าราชการมีการเปิดโอกาสให้กับข้าราชการในแสดงความเห็นได้เต็มที่ และจะเตือนให้อยู่ใน

ประเด็นอยู่เสมอ และสามารถควบคุมเวลาในการประชุมได้ดี” ในขณะที่จังหวัดราชบุรี “มีการจัดประชุมก่อนที่จะประชุมหัวหน้าส่วน (สภากาแฟ) ทุกวันพุธสิ้นเดือน ซึ่งท่านผู้ว่าจะมีเทคนิคในการพูดทำให้รู้สึกแย่ทำให้ข้าราชการไม่พอใจเป็นส่วนใหญ่” จะพบว่าในการสร้างการติดต่อสื่อสารระหว่างข้าราชการกับผู้ว่าราชการจังหวัด บุคลิกและวิธีการดำเนินการประชุม จะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้เกิดความราบรื่นในการทำงานร่วมกัน ไม่จำเป็นว่าจะต้องมีรูปแบบในการพบปะอย่างไม่เป็นทางการ แต่ข้าราชการกลับไม่สบายใจที่จะเข้าร่วมเนื่องจากบุคลิกและลักษณะของผู้ว่าราชการจังหวัด

ในการเข้าร่วมประชุมและการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมพบว่ามีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละจังหวัด การใช้สื่อสารสนเทศจังหวัดสุพรรณบุรีจะมีความโดดเด่นมาก และผลของการประชุมจะส่งผลต่อการผลักดันผลงานของหน่วยงานในจังหวัดนครปฐมจะมีอยู่ในระดับมาก ในขณะที่จังหวัดราชบุรีและกาญจนบุรีอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งมีความแตกต่างกันภายในกลุ่มอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งจากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อยในจังหวัดกาญจนบุรี พบว่า “การประชุมบางครั้งจะไม่มีมติชัดเจน และไม่มีการแจ้งวัตถุประสงค์ของการประชุมในครั้งนั้น” ในส่วนของจังหวัดราชบุรี “ความรู้สึกในที่ประชุมไม่ค่อยดีนัก ทำให้คนไม่อยากเสนอความคิดเห็นอีก และการประชุมมักมีการเชิญที่ไม่แน่นอนทำให้ความตั้งใจเข้าร่วมประชุมลดลง” ซึ่งจะพบว่ารูปแบบของการจัดการประชุมและการสร้างบรรยากาศจะช่วยให้การทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการกับผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดำเนินการได้ดี

โดยมีข้อเสนอแนะให้มีการสร้างเครือข่ายการประชุม เป็นกลุ่มย่อยด้วย และให้มีการอบรมให้ความรู้กับข้าราชการบ้างในบางเวลา มีการเสนอข้อมูลที่ชัดเจน เน้นการประชุมเพื่อปรึกษาหารือและแก้ไขปัญหา ซึ่งจะเป็รูปแบบการประชุมที่ทางข้าราชการต้องการ

#### 4.2.4 ความพึงพอใจต่อการร่วมทำงานภายใต้ยุทธศาสตร์จังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัด

ส่วนราชการในจังหวัดนครปฐมมีโดดเด่นในความพึงพอใจต่อการร่วมทำงานภายใต้ยุทธศาสตร์จังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านการกำกับดูแล (การติดตามผลงาน การตรวจสอบความถูกต้อง) ในระดับมาก โดยมีจังหวัดสุพรรณบุรีอยู่ในระดับมาก ซึ่งมีคะแนนรองลงมา ในส่วนของจังหวัดกาญจนบุรีและราชบุรีอยู่ในระดับปานกลาง

ในขณะเดียวกันความพึงพอใจต่อการร่วมทำงานภายใต้ยุทธศาสตร์จังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัดในการสนับสนุนให้โครงการสำเร็จบรรลุเป้าหมาย (การแก้ไขปัญหา การประสานการทำงาน ฯลฯ) พบว่าจังหวัดนครปฐมมีความโดดเด่นด้านความพึงพอใจต่อการร่วมทำงาน

ซึ่งในทั้งสองประเด็นจากการ สัมมนากลุ่มย่อย พบว่าในจังหวัดนครปฐม บรรยากาศการติดตามผลงานในที่ประชุม มีการช่วยให้คำแนะนำ และช่วยแก้ไขปัญหา ทำให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน ในขณะเดียวกันบุคลิกของผู้ว่าราชการจังหวัดในการเข้าพบที่ง่าย (ผ่านเลขานุการห้อง) และการเชิญเวลาทีมงานจะสามารถเชิญได้ทันที จึงส่งผลต่อความพึงพอใจของข้าราชการในการปฏิบัติงานร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัด

#### 4.2.5 ด้านการมอบอำนาจ

จังหวัดนครปฐมมีสัดส่วนการมอบอำนาจสูงที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการจัดซื้อจัดจ้างและอนุมัติงบประมาณ ซึ่งส่งผลให้หน่วยงานมีอิสระในการดำเนินงานได้ ในจังหวัดอื่นๆ มีการมอบอำนาจ เช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามผลจากการสัมมนากลุ่มย่อยพบว่า จังหวัดราชบุรี “ท่านผู้ว่าไม่มีการมอบอำนาจในการบริหารงานแก่หน่วยงานด้านต่างๆ เลย โดยอำนาจที่มอบมาจะเป็นอำนาจที่หัวหน้าส่วนราชการมีอยู่แล้วตามปกติ”

ในการมอบอำนาจเป็นการกระจายงานออกไปยังผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในพื้นที่ หากการมอบอำนาจไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจัง จะพบว่ากลายเป็นอุปสรรคในการทำงาน เพราะการตัดสินใจหากรวมศูนย์ จะส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน

#### 4.2.6 ด้านผลของการทำงาน

ส่วนราชการทุกจังหวัดมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงาน รูปแบบการทำงานและแนวทางการทำงานภายหลังจากมีระบบ CEO ซึ่งพบว่ามีสาเหตุหลักมาจากระบบการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และการมีเครื่องชี้วัดในการทำงานที่เป็นรูปธรรม เน้นความรวดเร็วในการให้บริการ และการประสานการทำงานกับหน่วยงานอื่น

โดยข้าราชการในจังหวัดนครปฐมมีความโดดเด่นในความพึงพอใจต่อการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานในระดับมาก แต่อย่างไรก็ตามทุกจังหวัดมีความพึงพอใจมากกว่าระดับปานกลาง

และไม่มี ความแตกต่างกันในกลุ่ม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ถือเป็นข้อดีของระบบ CEO ที่มีการเอาใจใส่ มีระบบวัดผลงานที่เป็นรูปธรรม ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัด และทำให้ข้าราชการมีความพึงพอใจต่อการเปลี่ยนแปลงการทำงาน แต่อย่างไรก็ตามในการสัมมนากลุ่มพบว่า “มีการตื่นตัวมากขึ้นเนื่องมาจากระบบการเซ็นสัญญากับจังหวัด แต่บางหน่วยงานจะมีการปรับเปลี่ยนอยู่แล้วก่อนเกิดระบบ CEO และบางส่วนจะเกิดความไม่พอใจเนื่องมาจากการเพิ่มงานและทำให้ข้าราชการเหนื่อยมากขึ้นและไม่เห็น outcome อย่างชัดเจน

#### 4.2.7 ด้านการอนุมัติโครงการ กระบวนการงบประมาณ และการจัดซื้อจัดจ้าง

ในกระบวนการอนุมัติโครงการ ซึ่งมีบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดสูงมาก ซึ่งเป็นส่วนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเข้ามามีบทบาทใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจโครงการต่างๆ ได้ แต่อย่างไรก็ตามมีเพียงจังหวัดราชบุรีเท่านั้นที่ความพึงพอใจในด้านนี้อยู่ในระดับปานกลาง ในขณะที่จังหวัดอื่นจะอยู่ในระดับที่สูงกว่าระดับปานกลาง แต่ก็ไม่มี ความแตกต่างกันภายในกลุ่มจังหวัด ซึ่งพบว่าส่วนราชการต้องการมีอิสระในการทำงานและการเบิกจ่าย รวมทั้งการอนุมัติเพื่อดำเนินโครงการ

#### 4.2.8 ด้านการบริหารงานบุคคล

ในการบริหารงานบุคคลระดับจังหวัดจะมีทั้งในส่วนของ การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย การให้รางวัล การจูงใจ ต่างๆ เพื่อให้ข้าราชการมีความพึงพอใจ และเต็มใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ พบว่าในจังหวัดราชบุรีมีความพึงพอใจในระดับปานกลาง ในการบริหารงานบุคคลของจังหวัดอื่นๆ อยู่ในระดับมากและเปรียบเทียบแล้วพบว่ามีความแตกต่างกันระหว่างกลุ่มจังหวัด ในขณะที่ทุกจังหวัดมีระบบการจูงใจทั้งในส่วนที่เป็นเงินรางวัล โบนัส และ ส่วนที่เป็น การเชิดชูเกียรติ ซึ่งข้าราชการพึงพอใจระบบนี้ในระดับที่สูงกว่าระดับปานกลาง โดยในการสัมมนากลุ่มข้าราชการมีความไม่แน่ใจในระบบ โดยที่จังหวัดราชบุรี “มีหลักการแต่เกิดปัญหาในส่วนปฏิบัติทำให้ข้าราชการเสียกำลังใจ” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระบบการบริหารงานบุคคลสามารถใช้ดุลยพินิจของผู้บริหารในการดำเนินการได้ แต่อย่างไรก็ตามระบบนี้นับว่าดีอยู่แล้ว แต่ยังสามารถพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งความโปร่งใสในการพิจารณา ซึ่งจะ ทำให้ข้าราชการมีความพึงพอใจมากยิ่งขึ้น และสามารถใช้ในการพัฒนาข้าราชการในทิศทางที่เหมาะสมได้เป็นอย่างดี

#### 4.2.9 ในการประเมินผลการทำงาน

ข้าราชการในจังหวัดมีการประเมินตนเองว่าประสบความสำเร็จในการทำงานตามยุทธศาสตร์ พบว่าข้าราชการในจังหวัดราชบุรี เห็นว่าผลงานของตนเองนั้นอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นๆ พบว่าอยู่ในระดับประสบความสำเร็จมาก ซึ่งเป็นผลสะท้อนจากระบบที่มีความแตกต่างจากกลุ่มจังหวัดอื่นๆ ทำให้ข้าราชการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มความสามารถ

### 4.3 การวิเคราะห์ราชการส่วนท้องถิ่น

#### 4.3.1 ข้อมูลทั่วไป

ในการออกไปสัมภาษณ์นั้น ได้เน้นการสัมภาษณ์ฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำ เนื่องจากหลายครั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฝ่ายการเมืองจะมีการปรับเปลี่ยนการทำงานได้บ่อยครั้ง และอาจจะไม่มีความต่อเนื่อง แต่ฝ่ายการเมืองจะเป็นฝ่ายที่รับรู้เรื่องในเชิงนโยบายที่ดีกว่าฝ่ายข้าราชการประจำ แต่ในส่วนของข้าราชการประจำนั้น จะมีความเข้าใจในรายละเอียดการปฏิบัติงานร่วมกับ อำเภอ และจังหวัด ซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญในการเลือกกลุ่มตัวอย่างทั้งสองส่วนมาใช้ในการวิเคราะห์

#### 4.3.2 ความต้องการมีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัด

ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นองค์กรอิสระ มีงบประมาณ และบุคลากรของตนเองอย่างชัดเจน รวมทั้งมีกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจในการดำเนินการในพื้นที่ของตนเอง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐบาลมีนโยบายในการให้ทุกจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีทิศทางในการพัฒนาจังหวัดที่ชัดเจนขึ้น จะเห็นได้จากผลการวิเคราะห์ที่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งฝ่ายการเมืองและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ล้วนแต่มีความประสงค์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีบทบาทในการร่วมผลักดันยุทธศาสตร์

แต่อย่างไรก็ตามในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัดของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า อบต. จะมีส่วนร่วมที่น้อยกว่าซึ่งเนื่องมาจากจำนวนของ อบต. ที่มีจำนวนมาก และได้มีโอกาสนำเสนอความเห็นทั้งการประชุม ผ่านผู้แทนท้องถิ่นเท่า และการนำเสนอตามลำดับชั้น แตกต่างกันไปแล้วแต่จังหวัดและการให้ความสำคัญกับท้องถิ่นของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีการเลือกปฏิบัติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเด่น อาทิ เทศบาลที่มีงบประมาณสูง อบต. ที่มีผลงานเป็นที่ยอมรับ การมีความสัมพันธ์ที่ดีกับนักการเมืองในพื้นที่ เป็นต้น ทำให้การเข้าไปมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความลักลั่นกัน

แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทบทั้งหมด ล้วนแต่มีโครงการที่อยู่ในยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด ซึ่งสอดคล้องกับแนวนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัด พบว่าในการดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์จังหวัดนั้น เป็นการขอความร่วมมือ (สั่งการ) จากทางจังหวัด ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการกันงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการที่มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งส่งผลให้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด มีการแบ่งไปเพื่อให้อตอบสนองต่อการทำโครงการตามยุทธศาสตร์

#### 4.3.3 การทำงานร่วมกับระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

ในการทำงานร่วมกับระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ อาทิ อบจ. เทศบาลนคร เทศบาลเมือง จะทำงานภายใต้ การกำกับที่ผ่อนปรนกว่า เทศบาลตำบล และ อบต. ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับของอำเภอ ทำให้ความพึงพอใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการประสานงานกับอำเภอและจังหวัดในการกำกับดูแล มีความพึงพอใจในระดับที่มากกว่าระดับปานกลาง มีเพียงพนักงาน อบต.ของเทศบาลจังหวัดราชบุรี และ พนักงาน อบต. จังหวัดสุพรรณบุรี ที่มีความพึงพอใจในระดับปานกลาง ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่จะอยู่ที่ผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ท้องถิ่นจังหวัด และท้องถิ่นอำเภอ ในด้านการทำงาน ในขณะเดียวกันในด้านการสนับสนุนโครงการให้บรรลุเป้าหมาย พบว่าทุกจังหวัดมีความพึงพอใจในระดับมากกว่าระดับปานกลาง ซึ่งเป็นปัญหาอยู่ที่ตัวผู้ปฏิบัติงานเช่นเดียวกัน

ในส่วนของการสื่อสารพบว่า ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความพึงพอใจในระดับปานกลางหลายส่วน โดยเฉพาะในส่วน of พนักงาน อบต. ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการ ด้วยเหตุผลที่มีการใช้หนังสือราชการเป็นหลัก และมีการขั้นตอนการส่งหนังสือที่ยุ่งยาก “หลายครั้งหนังสือ

มาถึงเลยวันที่ต้องดำเนินการไปแล้ว” ซึ่งสะท้อนภาพความยุ่งยากในการขอความร่วมมือและสั่งการ ทำให้มีปัญหาในการปฏิบัติงานร่วมกันเป็นอย่างยิ่ง

ได้มีข้อเสนอแนะให้มีการติดต่อกันผ่านทางโทรศัพท์หรือ Internet เพื่อที่ท้องถิ่นจะได้มีการเตรียมตัวก่อน ถึงแม้หนังสือตัวจริงจะมาช้า แต่ก็สามารถทำงานได้ล่วงหน้ารอได้

#### 4.3.4 ด้านการบริหารงบประมาณ

ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีงบประมาณและกระบวนการบริหารงบประมาณด้วยตนเอง แต่จะมีบางขั้นตอนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจะเป็นผู้อนุมัติ แต่อย่างไรก็ตามในความพึงพอใจของท้องถิ่นต่อการทำงานร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัด ในจังหวัดนครปฐมและกาญจนบุรี จะมีความพึงพอใจในระดับมาก ซึ่งเป็นผลมาจากการได้รับอิสระในการบริหารงานของตนเอง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาเกี่ยวข้องน้อย

#### 4.3.5 ด้านการบริหารงานบุคคล

ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีตำแหน่งเป็นประธานในการพิจารณา ทั้งเรื่องของการแต่งตั้ง โยกย้าย การปรับอัตราต่างๆ ซึ่งพบว่าในเทศบาลจังหวัดนครปฐม จะมีความพึงพอใจในระดับมาก ในขณะที่จังหวัดที่เหลือน้อยในระดับปานกลาง ซึ่งท้องถิ่นต้องการให้มีอิสระในการพิจารณา และต้องการให้เป็นไปตามมติของกรรมการ และต้องการให้องค์ประกอบของกรรมการมีสัดส่วนของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มากขึ้น

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 สรุปผลการวิจัย

ในการวิจัยรูปแบบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นอย่างมีธรรมาภิบาล เพื่อศึกษารูปแบบความสัมพันธ์ของการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ที่มีต่อหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (สาธารณสุข การศึกษา เกษตร และสวัสดิการสังคม) รวมทั้งหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีการหาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และแนวทางในการพัฒนารูปแบบระบบการทำงานให้ดีขึ้น

นอกเหนือไปจากนั้นในการศึกษานี้ ยังได้ศึกษาถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสนับสนุนการกระจายอำนาจจากส่วนราชการ ไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบทบาทของระบบข้อมูลระดับจังหวัด ในการบริหารงานระดับจังหวัด โดยการศึกษาเน้นการลงพื้นที่เก็บข้อมูลทั้งข้อมูลปฐมภูมิ และทุติยภูมิ เพื่อนำมาประกอบในการวิเคราะห์ในครั้งนี้

- รูปแบบของความสัมพันธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดกับส่วนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จะมีความพยายามในการยกเลิกรูปแบบการบริหารแบบเดิม โดยอาศัยเพียงระเบียบในการมอบอำนาจของสำนักนายกรัฐมนตรี และการสร้างโครงสร้างสนับสนุนในระดับส่วนกลาง กลไกการกำกับและตรวจสอบการทำงานผู้ว่าราชการจังหวัด (เครื่องชี้วัดและคำรับรองการปฏิบัติงาน) โดยมีการจัดโครงสร้างในรูปแบบ Matrix ในการบริหารงาน และใช้รูปแบบ Cluster ในการทำงานยุทธศาสตร์ ด้วยรูปแบบและความสัมพันธ์นี้ ในส่วนแรกจะส่งผลต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในการทำงานหากผู้ว่าราชการจังหวัดกังวลกับเครื่องชี้วัดและคำรับรองการปฏิบัติงาน จะทำให้หลายครั้งมีความรู้สึกต้องรับผิดชอบต่อทั้งหมด จึงอาจจะส่งผลต่อความไม่ไว้วางใจให้หน่วยราชการอื่นดำเนินงาน และจะมีเพียงสำนักงานจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาโดยตรงมีบทบาทสูงในการทำงานตามยุทธศาสตร์ซึ่งสำนักงานจังหวัดเองจะไม่สามารถตอบสนองในทุกๆ ด้านของยุทธศาสตร์ได้ ส่งผลให้เกิดการลดประสิทธิภาพได้ ในส่วนที่สองจะส่งผลให้ข้าราชการในพื้นที่มีภารกิจ 2 ด้านเพื่อตอบสนองต่อนโยบายทั้งของกรม และนโยบาย

ยุทธศาสตร์จังหวัด ทำให้มีความเหน็ดเหนื่อยในการดำเนินงาน และหากนโยบายทั้งสองด้านไม่สอดคล้องกันแล้วจะทำให้ข้าราชการต้องทำงานหนักยิ่งขึ้น

- ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ และวิธีการทำงาน โดยส่วนตัวของผู้ว่าราชการจังหวัดจะส่งผลต่อการทำงานในระดับจังหวัดเป็นอย่างยิ่ง ทั้งในส่วนของ การควบคุม การให้คำแนะนำ ช่วยเหลือทั้งส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการทำงานตามยุทธศาสตร์จังหวัด จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลจะพบว่าแตกต่างกันของกลุ่มจังหวัดในเกือบทุกด้าน ทั้งในด้านการประสานการทำงาน การติดต่อสื่อสาร การประชุม การอนุมัติงบประมาณ และดำเนินโครงการ ด้านการบริหารบุคลากร ซึ่งมีผลมาจากบุคลิกและวิธีการทำงาน รวมทั้งภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินการ
- ระบบการให้กำลังใจข้าราชการ ในส่วนของเงินโบนัส การเชิดชูเกียรติ เป็นส่วนที่ข้าราชการมีความพึงพอใจในทุกจังหวัด ซึ่งในระบบนี้สามารถพัฒนาต่อเนื่องให้มีความสำคัญ และสามารถกระตุ้นให้แต่ละส่วนราชการสามารถพัฒนาองค์กรในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ได้อย่างดี แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติหากมีการแทรกแซง โดยการใช้ดุลยพินิจของผู้บริหารจังหวัดจนข้าราชการรับรู้ถึงความลำเอียง จะทำให้ระบบนี้ด้อยความสำคัญลงไปได้
- ในการดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสนับสนุนการกระจายอำนาจนั้น พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล้วนแต่มีความยินดีและเต็มใจที่จะร่วมในการพัฒนาจังหวัดตามแนวยุทธศาสตร์จังหวัด แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากการให้ความสำคัญและให้ความสนใจอาจจะไม่ทั่วถึง รวมทั้งปัญหาของการแบ่งงานที่ชัดเจนระหว่างราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นปัจจัยหลักที่จะได้รับความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันพบว่าโครงการตามยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่ดำเนินงานในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีผู้รับผิดชอบคือส่วนราชการในจังหวัด ซึ่งจะได้รับการประเมินผลความดีความชอบจากงานนั้นไป ส่งผลให้หลายครั้งถึงแม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ในพื้นที่ แต่ก็อาจจะไม่สนใจที่จะร่วมมือในการพัฒนาและดำเนินการตามยุทธศาสตร์อย่างเต็มที่
- ในด้านการพัฒนาระบบฐานข้อมูลพบว่าทุกจังหวัดมีการจัดทำฐานข้อมูล แต่อยู่ในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งมีกรอบใหญ่ของกระทรวงมหาดไทยเป็นแนวทางในการพัฒนา แต่อย่างไรก็ตามจากผลการศึกษาพบว่าจังหวัดสุพรรณบุรีและกาญจนบุรีมีการใช้ระบบข้อมูลสารสนเทศมากที่สุด เนื่องมาจากการมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความรู้และความเข้าใจ ความสำคัญของฐานข้อมูล ในการพัฒนาระบบเหล่านี้ยังคงเป็นการพัฒนาตามเครื่องชี้วัดเท่านั้น ไม่ได้พัฒนาเพื่อการใช้งานจริงและสอดคล้องกับ

กระบวนการพัฒนาในระดับจังหวัดแต่อย่างใด ซึ่งหลักใหญ่ที่คาดว่าจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบฐานข้อมูลในระดับจังหวัดคือระบบ GFMS ของกระทรวงการคลังในการลงบันทึกบัญชีของภาครัฐ ซึ่งจะเป็นแกนของข้อมูลในการวิเคราะห์รายรับ รายจ่าย แต่อย่างไรก็ตามข้อมูลอื่นๆ เช่น สภาพเศรษฐกิจ สังคม กายภาพ จะยังคงต้องมีการใช้ระบบข้อมูลอื่น ประกอบไปด้วย

## 5.2 ข้อเสนอแนะในการปรับระบบ

- การออกแบบระบบการวัดประเมินผลใหม่ ให้มีความครอบคลุมในการวัดผลตามผลงาน และให้มีการให้รางวัลตามกลุ่มผู้ทำงานไม่เน้นการให้ตามหน่วยงาน ซึ่งจะส่งผลต่อความสำเร็จของการทำงานในรูปแบบ Cluster รวมทั้งความชัดเจนในเครื่องชี้วัดเป้าหมายความสำเร็จ โดยผูกกับความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการ นอกเหนือไปจากนั้นควรมีความโปร่งใสในการวัดประเมิน และมีการประกาศให้กับสาธารณชนได้รับทราบ เพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมให้กับชุมชนในพื้นที่
- จากปัจจัยภาวะผู้นำ และบุคลิกของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะส่งผลต่อความสำเร็จของการพัฒนาจังหวัดในระบบใหม่อย่างสูง ดังนั้นที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัด ควรจะมีการแข่งขันเกิดขึ้น เพื่อให้จังหวัดมีโอกาสในการเลือกข้าราชการที่มีความพร้อมภายในจังหวัดซึ่งอาจจะเป็นหัวหน้าส่วนราชการในกระทรวงอื่นๆ ที่มีความเป็นผู้นำ และได้รับการยอมรับสูง ในการมาเป็นผู้บริหารระดับสูง ซึ่งจะลดปัญหาต่างๆ ในการทำงานร่วมกับข้าราชการในระดับจังหวัดได้เป็นอย่างดี
- จากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้เวทีในการประชุมอย่างเป็นทางการ ในการสื่อสารและติดตามผลการดำเนินงานกับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีทักษะเพื่อสร้างบรรยากาศในการประชุม ให้เกิดประโยชน์สูงสุดจึงเป็นประเด็นที่ควรจะต้องมีการปรับและพัฒนาให้ดีขึ้น รวมทั้งในการประชุมทุกครั้ง จะต้องมีการให้ความสำคัญจากหน่วยงาน และผู้บริหาร ในการใช้เวทีในการร่วมแก้ไขปัญหา มากกว่าเป็นการประชุมตามระเบียบ
- สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสูงมาก ทั้งในด้านการเตรียมการ การประสานการทำงาน การติดตามผล การพิจารณาถ่วงดุลของโครงการและงบประมาณต่างๆ ดังนั้นจำนวนและคุณภาพของบุคลากรในสำนักงานจังหวัด ควรจะมีการให้ความรู้มีการอบรม และให้มีระบบเปิดเพื่อให้สามารถคัดเลือกผู้ที่มีความเหมาะสมมาทำงาน ถึงแม้ว่าจะเป็นข้าราชการต่างกระทรวง เพื่อสร้างให้สำนักงานจังหวัดมีมุมมองที่รอบด้านและ

กว้างขวาง เพื่อที่จะเป็นแนวทางให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ

- ควรจะเปิดโอกาสให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถจ้าง ที่ปรึกษา จากภาคเอกชน มาร่วมทำงาน เพื่อประสิทธิภาพของการทำงานในแต่ละด้าน และทำให้ไม่จำเป็นต้องมีการเพิ่มอัตราข้าราชการถาวร แต่เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานได้อย่างเต็มที่ โดยเมื่อโครงการตามยุทธศาสตร์ลุล่วง ก็สามารถที่จะเลิกจ้างทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีมืออาชีพเข้ามาช่วยในการทำงานให้ดีขึ้น
- ในกระบวนการสนับสนุนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการกระจายอำนาจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรที่จะเพิ่มสำคัญของกระบวนการนี้ โดยการนำเรื่องนี้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของเครื่องชี้วัดการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหันมาเน้น และให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น
- ในการพัฒนาระบบฐานข้อมูลจังหวัด จะต้องมีภาวะวิเคราะห์รายละเอียดของงานและข้อมูลที่เกิดขึ้นจากการทำงานของแต่ละหน่วยราชการ เพื่อนำมากำหนดการสร้างฐานข้อมูล และระบบการนำข้อมูลเข้าสู่ฐานข้อมูลจะเป็นหัวใจหลักของการบริหารจัดการฐานข้อมูลให้ยังคงเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาจังหวัดในระยะยาว แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้อยู่ในระหว่างที่กำลังพัฒนาระบบข้อมูลของแต่ละจังหวัด
- ควรมีหลักสูตรในการพัฒนาผู้ว่าราชการจังหวัด ในระยะยาวในด้านเทคนิคการบริหารจัดการ รวมทั้งหลักสูตรที่สำคัญในการพัฒนาหน่วยราชการในระดับจังหวัด ร่วมกัน แทนที่จะเป็นการแยกอบรมในแต่ละหน่วยงานกันเอง เพื่อเป็นการสร้างทีมงาน และพัฒนาหน่วยงานให้มีความพร้อมต่อการพัฒนาจังหวัดในรูปแบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

### 5.3 ข้อเสนอแนะงานวิจัย

- ในการวิจัยต่อเนื่อง ประเด็นของการบริหารงานจังหวัด โดยศึกษารูปแบบ และภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง จะเป็นส่วนที่จะสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต เนื่องจากในการวิจัยครั้งนี้พบว่า บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดมีผลต่อการทำงานของข้าราชการในพื้นที่สูงมาก เนื่องจากในการตัดสินใจหลายเรื่องต้องอาศัยภาวะผู้นำและดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด

- การวิจัยเกณฑ์ในการนำระบบการวัดผล และเครื่องชี้วัด รวมทั้งวิธีประเมินผลที่เหมาะสม รวมทั้งกระบวนการให้รางวัลและสร้างแรงจูงใจ ในการนำมาใช้ในการเพื่อการผลักดันนโยบายในระดับจังหวัด จะเป็นการศึกษาที่สำคัญยิ่ง เพราะในอนาคตแล้วการออกแบบเครื่องชี้วัดและการประเมิน จะมีบทบาทอย่างสูง เพราะจากการที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอิสระในการทำงานมากขึ้น การกำกับและการดูแลที่เหมาะสมผ่านเครื่องชี้วัดและการประเมิน จะเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการกำกับ ควบคุมการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นไปตามที่รัฐบาลต้องการ
- การวิจัยแนวทางการให้ภาคประชาชน และเอกชน เข้ามามีบทบาททำงานร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ จะเป็นส่วนหนึ่งที่ต้องเกิดขึ้นในอนาคต เพราะประชาชนและภาคเอกชนจะเป็นผู้ได้รับผลโดยตรง หากกลุ่มประชาชนมีความเข้มแข็งและสามารถ เข้ามามีบทบาทได้มากขึ้นในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ จะช่วยให้นโยบายตามยุทธศาสตร์มีความสอดคล้องกับพื้นที่มากขึ้น และสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด (แทนที่ในปัจจุบันนี้มีการแก้ไขปัญหาในประเด็นนี้ด้วยการให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณางบประมาณจังหวัด)

ภาคผนวก

**กลยุทธ์ศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างกลุ่มที่ 1**  
(สุพรรณบุรี นครปฐม กาญจนบุรี ราชบุรี)

**วิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัด (Vision)**

มุ่งเป็นฐานการผลิตและการส่งออกสินค้าเกษตรอุตสาหกรรมสู่ชายแดนตะวันตกและนานาชาติ และส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

**เป้าหมายของกลุ่มจังหวัด (Goals)**

1. พัฒนาระบบการผลิตสินค้าเกษตรอุตสาหกรรมที่ปลอดภัยและยั่งยืน เพื่อการบริโภคและส่งออก
2. เพิ่มรายได้และจำนวนนักท่องเที่ยว

**ประเด็นยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด (Strategic Issues)**

1. มุ่งเป็นฐานการผลิตและการส่งออกสินค้าเกษตรอุตสาหกรรมด้วยระบบการผลิตที่ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมสู่ชายแดนด้านตะวันตกและนานาชาติ
2. ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

**ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์ของกลุ่มจังหวัด (Strategies)**

1. พัฒนาระบบการผลิตให้มีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยของสินค้าเกษตรอุตสาหกรรม
2. ศูนย์เครือข่ายการศึกษาและประสานการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อพัฒนาการผลิตสินค้าเกษตรอุตสาหกรรมที่ปลอดภัย
3. เพิ่มมูลค่าการค้าชายแดนตะวันตกและนานาชาติ
4. เสริมสร้างสิ่งแวดล้อมเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในกลุ่มจังหวัด
5. การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การบริการ และความปลอดภัย

**ตัวชี้วัดเป้าประสงค์และเป้าหมายของกลุ่มจังหวัด**

1. การผลิตมวลรวมสาขาเกษตร เพิ่มขึ้นร้อยละ 8
2. ผลิตภัณฑ์มวลรวมของสาขาเกษตรอุตสาหกรรม เพิ่มขึ้นร้อยละ 8
3. สินค้าเกษตรที่อยู่ภายใต้โครงการเพิ่มศักยภาพการผลิตอาหารปลอดภัยตามระบบเกษตรดี

เหมาะสม (Good Agricultural Practice : GAP)

- ก) ข้าว พืชผัก ไม้ผล พืชไร่ ร้อยละ 80
- ข) สุกรปลอดภัยเนื้อแดง ร้อยละ 100
- ค) กุ้ง ปลา ร้อยละ 80

4. จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปที่เข้าสู่ระบบมาตรฐาน เช่น ISO, GMP, HACCP ร้อยละ 20
5. รายได้จากการท่องเที่ยว เพิ่มขึ้นร้อยละ 10
6. มูลค่าการค้าชายแดนของกลุ่มจังหวัด (มีเงื่อนไขต้องเปิดการค้าชายชายแดน) เพิ่มขึ้นร้อยละ 25

**แบบสอบถามสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**  
**โครงการวิจัยรูปแบบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการ**  
**ส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นอย่างมีธรรมาภิบาล**

ส่วนของพนักงานสัมภาษณ์

ชื่อผู้สัมภาษณ์ \_\_\_\_\_ วันที่สัมภาษณ์ \_\_\_\_\_ จังหวัด \_\_\_\_\_  
หน่วยงาน ☐ เทศบาล ระดับ เมือง นคร ตำบล) ☐ อบต. ชั้นที่ 1 2 3

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวผู้ตอบแบบสอบถาม

- 1) เพศ ☐ ชาย ☐ หญิง
- 2) อายุ \_\_\_\_\_ ปี
- 3) ตำแหน่ง ☐ ฝ่ายการเมือง (นายกฯ หรือรองนายก) ☐ ฝ่ายหัวหน้าส่วนราชการ (ปลัดหรือรองปลัด)  
☐ ฝ่ายข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน (เฉพาะเทศบาลเท่านั้น) ☐ อื่นๆ \_\_\_\_\_
- 4) ระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานแห่งนี้ \_\_\_\_\_ ปี \_\_\_\_\_ เดือน

ส่วนที่ 2 การรับรู้และระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและการมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์

5) ท่านมีความเห็นว่า ท้องถิ่นควรมีบทบาทสำคัญ ในการร่วมผลักดันนโยบายตามยุทธศาสตร์ ของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ว่า CEO) มากน้อยเพียงใด

มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด (ไม่ทราบ ไม่ตอบ)

เพราะเหตุใด \_\_\_\_\_

6) หน่วยงานของท่านมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัดหรือไม่ มีส่วน ไม่มีส่วนร่วม

ถ้ามีส่วนร่วม ท่านมีส่วนร่วมในลักษณะใด (หากมีหลายคำตอบให้เลือกข้อที่ทำบ่อยที่สุด)

- ☐ เข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็น
- ☐ นำเสนอผ่านผู้แทนท้องถิ่นในคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ
- ☐ รายงานตามลำดับชั้น
- ☐ อื่นๆ (โปรดระบุ) \_\_\_\_\_

### ส่วนที่ 3 การเข้าร่วมดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์จังหวัด

7) หน่วยงานของท่านมีส่วนร่วมในการทำโครงการ ตามยุทธศาสตร์จังหวัดหรือไม่ **มีส่วน ไม่มีส่วน**

ถ้าตอบว่ามีส่วนร่วม ให้ตอบคำถาม 7.1 – 7.3

7.1) มีโครงการใดบ้าง \_\_\_\_\_  
.

7.2) โครงการตามยุทธศาสตร์เหล่านั้นเกิดขึ้นจาก

- ☐ การคิดริเริ่มและนำเสนอโครงการโดยหน่วยงานท่าน
- ☐ การขอความร่วมมือมาจากอำเภอและจังหวัด (ซึ่งหน่วยงานจะทำหรือไม่ก็ได้)
- ☐ การสั่งการมาจากอำเภอและจังหวัด (ซึ่งหน่วยงานต้องปฏิบัติ)
- ☐ อื่นๆ (โปรดระบุ) \_\_\_\_\_

7.3) หน่วยงานของท่านมีส่วนร่วมในโครงการตามยุทธศาสตร์ในลักษณะใด

- ☐ เป็นหน่วยปฏิบัติงานหลัก และใช้งบประมาณดำเนินการของตนเอง
- ☐ เป็นหน่วยปฏิบัติงานหลัก โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากจังหวัด
- ☐ ให้ความร่วมมือเป็นครั้งคราวตามการร้องขอของจังหวัดและอำเภอ
- ☐ ให้การอุดหนุนงบประมาณของท้องถิ่นกับโครงการเหล่านี้
- ☐ อื่นๆ (โปรดระบุ) \_\_\_\_\_

8) หน่วยงานของท่านเคยเสนอโครงการตามยุทธศาสตร์จังหวัดหรือไม่ **ใช่ ไม่ใช่**

ถ้าตอบว่าใช่ ให้ตอบคำถาม 8.1 - 8.2

8.1) ท่านทราบเกณฑ์การพิจารณาโครงการเหล่านั้นหรือไม่ **ทราบ ไม่ทราบ**

8.2) โครงการเหล่านั้นได้รับการพิจารณาอนุมัติหรือไม่ **ได้รับการพิจารณา ไม่ได้รับการพิจารณา**  
เพราะสาเหตุใด \_\_\_\_\_  
.

### ส่วนที่ 4 กระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างท้องถิ่น กับนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด

9) ในการขอความร่วมมือและการสั่งการ ของจังหวัดจะผ่านช่องทางใด

- ☐ หนังสือสั่งการจากจังหวัดโดยตรง
- ☐ หนังสือสั่งการจากจังหวัดผ่านนายอำเภอ
- ☐ การประชุมอย่างเป็นทางการกับผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด
- ☐ อื่นๆ (โปรดระบุ) \_\_\_\_\_

10) ปัจจุบันนี้ ในการดำเนินโครงการของหน่วยงานท่านตามหน้าที่หลักของท้องถิ่น ท่านพึงพอใจต่อการ  
ประสานกับอำเภอและจังหวัดในด้านต่างๆ ต่อไปนี้อย่างไร

10.1 ด้านการกำกับดูแล (การติดตามผลงาน การตรวจสอบความถูกต้อง ฯลฯ) **พอใจมากที่สุด พอใจมาก**  
**ปานกลาง ไม่พอใจ ไม่พอใจมาก (ไม่ทราบ ไม่ตอบ)**

เพราะเหตุใด \_\_\_\_\_

10.2 ด้านการสนับสนุนให้โครงการสำเร็จบรรลุเป้าหมาย (การแก้ไขปัญหา การประสานการทำงาน ฯลฯ)  
**พอใจมากที่สุด พอใจมาก ปานกลาง ไม่พอใจ ไม่พอใจมาก (ไม่ทราบ ไม่ตอบ)**

เพราะเหตุใด \_\_\_\_\_

10.3 ด้านวิธีการสั่งการและติดต่อสื่อสารกับท้องถิ่น **พอใจมากที่สุด พอใจมาก ปานกลาง ไม่พอใจ ไม่**  
**พอใจมาก (ไม่ทราบ ไม่ตอบ)**

เพราะเหตุใด \_\_\_\_\_

11) ปัจจุบันท้องถิ่นของท่านได้รับการถ่ายโอนภารกิจ จากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค  
หรือไม่ **ได้รับการถ่ายโอน ไม่ได้รับการถ่ายโอน**

*ถ้าตอบได้รับการถ่ายโอนให้ตอบคำถาม 11.1*

11.1 มีภารกิจอะไรบ้าง \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

*ถ้าไม่ได้รับการถ่ายโอนให้ตอบคำถาม 11.2*

11.2 สาเหตุที่ไม่ได้รับการถ่ายโอนเนื่องจาก \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

12) ในกระบวนการถ่ายโอนภารกิจหากเกิดข้อขัดข้อง หน่วยงานของท่านได้รับการสนับสนุน (การแก้ไข  
ปัญหา แก้ไขข้อขัดแย้ง แก้ข้อระเบียบ งบประมาณ ฯลฯ) จากอำเภอและจังหวัดหรือไม่ **ได้รับการสนับสนุน**  
**ไม่ได้รับการสนับสนุน**

*ถ้าตอบได้รับการสนับสนุน ให้ตอบคำถาม 12.1-12.2*

12.1 อำเภอและจังหวัด ให้การสนับสนุนอย่างไร \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

12.2 ท่านพึงพอใจกับการสนับสนุนเหล่านั้นหรือไม่ **พอใจมากที่สุด** **พอใจมาก** **ปานกลาง** **ไม่พอใจ**  
**ไม่พอใจมาก (ไม่ทราบ ไม่ตอบ)**

ถ้าตอบไม่ได้รับการสนับสนุน ให้ตอบคำถาม 12.3

12.3 เมื่อหน่วยงานของท่านไม่ได้รับการสนับสนุน หน่วยงานของท่านดำเนินโครงการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนนั้นอย่างไร \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

13) จากกระบวนการงบประมาณของท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ ทั้งในด้านการเสนอโครงการ การอนุมัติ งบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่าย ท่านมีความพึงพอใจต่อบทบาทของอำเภอและจังหวัดอย่างไร **พอใจมากที่สุด** **พอใจมาก** **ปานกลาง** **ไม่พอใจ** **ไม่พอใจมาก (ไม่ทราบ ไม่ตอบ)**

เพราะเหตุใด \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

14) จากกระบวนการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ ทั้งการคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง โอนย้าย ท่าน มีความพึงพอใจต่อบทบาทของอำเภอและจังหวัดอย่างไร **พอใจมากที่สุด** **พอใจมาก** **ปานกลาง** **ไม่พอใจ** **ไม่พอใจมาก (ไม่ทราบ ไม่ตอบ)**

เพราะเหตุใด \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

15) หากท่านต้องการให้ระบบการบริหารงานแบบบูรณาการมีส่วนในการปรับปรุงเพื่อสนับสนุนการทำงาน ร่วมกับท้องถิ่นดีขึ้น ท่านอยากให้มีการปรับปรุงระบบนี้อย่างไร

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

## ส่วนที่ 5 การปฏิบัติอย่างมีธรรมาภิบาล

16) ท่านมีความพึงพอใจต่อกระบวนการทำงานของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ในประเด็นต่างๆ ต่อไปนี้อย่างไร

16.1 ด้านความรับผิดชอบ จากผลที่เกิดขึ้นของการทำงานทั้งจังหวัด พอใจมากที่สุด พอใจมาก ปานกลาง ไม่พอใจ ไม่พอใจมาก (ไม่ทราบ ไม่ตอบ)

เพราะเหตุใด \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

16.2 ด้านความโปร่งใส ทั้งการบริหารงาน กระบวนการทำงาน กระบวนการตัดสินใจ พอใจมากที่สุด พอใจมาก ปานกลาง ไม่พอใจ ไม่พอใจมาก (ไม่ทราบ ไม่ตอบ)

เพราะเหตุใด \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

16.3 ด้านการบริหารงานจังหวัด อย่างสุจริตและไม่แสวงหาผลประโยชน์ พอใจมากที่สุด พอใจมาก ปานกลาง ไม่พอใจ ไม่พอใจมาก (ไม่ทราบ ไม่ตอบ)

เพราะเหตุใด \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

16.4 ด้านการมีส่วนร่วมของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนในจังหวัด รวมทั้งกลุ่มประชาชน พอใจมากที่สุด พอใจมาก ปานกลาง ไม่พอใจ ไม่พอใจมาก (ไม่ทราบ ไม่ตอบ)

เพราะเหตุใด \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

16.5 ด้านการปฏิบัติตามกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในการลงโทษผู้ทำผิดในหน้าที่ พอใจมากที่สุด พอใจมาก ปานกลาง ไม่พอใจ ไม่พอใจมาก (ไม่ทราบ ไม่ตอบ)

เพราะเหตุใด \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง \_\_\_\_\_  
.

จบการสัมภาษณ์ และให้ผู้สัมภาษณ์สอบถามความสมัครใจที่จะเข้าร่วมทำ Focus Group ซึ่งจะเป็นการนำเสนอผลที่ได้รับ และสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมของนักวิจัย ซึ่งจะดำเนินการในช่วงเดือนมีนาคมนี้

ถ้าผู้ให้สัมภาษณ์สนใจ ให้ขอชื่อ สกุล และที่อยู่ หรือหมายเลขโทรศัพท์หรือ E-mail ที่ติดต่อสะดวก  
ชื่อ \_\_\_\_\_ สกุล \_\_\_\_\_ การติดต่อ \_\_\_\_\_  
.

**แบบสอบถามสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**  
**โครงการวิจัยรูปแบบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการ**  
**ส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นอย่างมีธรรมาภิบาล**

ส่วนของพนักงานสัมภาษณ์

ชื่อผู้สัมภาษณ์ \_\_\_\_\_ วันที่สัมภาษณ์ \_\_\_\_\_ จังหวัด \_\_\_\_\_  
หน่วยงาน ☐ เทศบาล ระดับ เมือง นคร ตำบล) ☐ อบต. ชั้นที่ 1 2 3

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนตัวผู้ตอบแบบสอบถาม

- 1) เพศ ☐ ชาย ☐ หญิง
- 2) อายุ \_\_\_\_\_ ปี
- 3) ตำแหน่ง ☐ ฝ่ายการเมือง (นายกฯ หรือรองนายก) ☐ ฝ่ายหัวหน้าส่วนราชการ (ปลัดหรือรองปลัด)  
☐ ฝ่ายข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน (เฉพาะเทศบาลเท่านั้น) ☐ อื่นๆ \_\_\_\_\_
- 4) ระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานแห่งนี้ \_\_\_\_\_ ปี \_\_\_\_\_ เดือน

ส่วนที่ 2 การรับรู้และระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและการมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์

5) ท่านมีความเห็นว่า ท้องถิ่นควรมีบทบาทสำคัญ ในการร่วมผลักดันนโยบายตามยุทธศาสตร์ ของผู้ว่า  
ราชการจังหวัด (ผู้ว่า CEO) มากน้อยเพียงใด

มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด (ไม่ทราบ ไม่ตอบ)

เพราะเหตุใด \_\_\_\_\_

6) หน่วยงานของท่านมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัดหรือไม่ มีส่วน ไม่มีส่วนร่วม

ถ้ามีส่วนร่วม ท่านมีส่วนร่วมในลักษณะใด (หากมีหลายคำตอบให้เลือกข้อที่ทำบ่อยที่สุด)

- ☐ เข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็น
- ☐ นำเสนอผ่านผู้แทนท้องถิ่นในคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ
- ☐ รายงานตามลำดับชั้น
- ☐ อื่นๆ (โปรดระบุ) \_\_\_\_\_

### ส่วนที่ 3 การเข้าร่วมดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์จังหวัด

7) หน่วยงานของท่านมีส่วนร่วมในการทำโครงการ ตามยุทธศาสตร์จังหวัดหรือไม่ **มีส่วน ไม่มีส่วน**

ถ้าตอบว่ามีส่วนร่วม ให้ตอบคำถาม 7.1 – 7.3

7.1) มีโครงการใดบ้าง \_\_\_\_\_  
.

7.2) โครงการตามยุทธศาสตร์เหล่านั้นเกิดขึ้นจาก

- ☐ การคิดริเริ่มและนำเสนอโครงการโดยหน่วยงานท่าน
- ☐ การขอความร่วมมือมาจากอำเภอและจังหวัด (ซึ่งหน่วยงานจะทำหรือไม่ก็ได้)
- ☐ การสั่งการมาจากอำเภอและจังหวัด (ซึ่งหน่วยงานต้องปฏิบัติ)
- ☐ อื่นๆ (โปรดระบุ) \_\_\_\_\_

7.3) หน่วยงานของท่านมีส่วนร่วมในโครงการตามยุทธศาสตร์ในลักษณะใด

- ☐ เป็นหน่วยปฏิบัติงานหลัก และใช้งบประมาณดำเนินการของตนเอง
- ☐ เป็นหน่วยปฏิบัติงานหลัก โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากจังหวัด
- ☐ ให้ความร่วมมือเป็นครั้งคราวตามการร้องขอของจังหวัดและอำเภอ
- ☐ ให้การอุดหนุนงบประมาณของท้องถิ่นกับโครงการเหล่านี้
- ☐ อื่นๆ (โปรดระบุ) \_\_\_\_\_

8) หน่วยงานของท่านเคยเสนอโครงการตามยุทธศาสตร์จังหวัดหรือไม่ **ใช่ ไม่ใช่**

ถ้าตอบว่าใช่ ให้ตอบคำถาม 8.1 - 8.2

8.1) ท่านทราบเกณฑ์การพิจารณาโครงการเหล่านั้นหรือไม่ **ทราบ ไม่ทราบ**

8.2) โครงการเหล่านั้นได้รับการพิจารณาอนุมัติหรือไม่ **ได้รับการพิจารณา ไม่ได้รับการพิจารณา**  
เพราะสาเหตุใด \_\_\_\_\_  
.

### ส่วนที่ 4 กระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างท้องถิ่น กับนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด

9) ในการขอความร่วมมือและการสั่งการ ของจังหวัดจะผ่านช่องทางใด

- ☐ หนังสือสั่งการจากจังหวัดโดยตรง
- ☐ หนังสือสั่งการจากจังหวัดผ่านนายอำเภอ
- ☐ การประชุมอย่างเป็นทางการกับผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด
- ☐ อื่นๆ (โปรดระบุ) \_\_\_\_\_

10) ปัจจุบันนี้ ในการดำเนินโครงการของหน่วยงานท่านตามหน้าที่หลักของท้องถิ่น ท่านพึงพอใจต่อการ  
ประสานกับอำเภอและจังหวัดในด้านต่างๆ ต่อไปนี้อย่างไร

10.1 ด้านการกำกับดูแล (การติดตามผลงาน การตรวจสอบความถูกต้อง ฯลฯ) **พอใจมากที่สุด พอใจมาก**  
**ปานกลาง ไม่พอใจ ไม่พอใจมาก (ไม่ทราบ ไม่ตอบ)**

เพราะเหตุใด \_\_\_\_\_

10.2 ด้านการสนับสนุนให้โครงการสำเร็จบรรลุเป้าหมาย (การแก้ไขปัญหา การประสานการทำงาน ฯลฯ)  
**พอใจมากที่สุด พอใจมาก ปานกลาง ไม่พอใจ ไม่พอใจมาก (ไม่ทราบ ไม่ตอบ)**

เพราะเหตุใด \_\_\_\_\_

10.3 ด้านวิธีการสั่งการและติดต่อสื่อสารกับท้องถิ่น **พอใจมากที่สุด พอใจมาก ปานกลาง ไม่พอใจ ไม่**  
**พอใจมาก (ไม่ทราบ ไม่ตอบ)**

เพราะเหตุใด \_\_\_\_\_

11) ปัจจุบันท้องถิ่นของท่านได้รับการถ่ายโอนภารกิจ จากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค  
หรือไม่ **ได้รับการถ่ายโอน ไม่ได้รับการถ่ายโอน**

*ถ้าตอบได้รับการถ่ายโอนให้ตอบคำถาม 11.1*

11.1 มีภารกิจอะไรบ้าง \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

*ถ้าไม่ได้รับการถ่ายโอนให้ตอบคำถาม 11.2*

11.2 สาเหตุที่ไม่ได้รับการถ่ายโอนเนื่องจาก \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

12) ในกระบวนการถ่ายโอนภารกิจหากเกิดข้อขัดข้อง หน่วยงานของท่านได้รับการสนับสนุน (การแก้ไข  
ปัญหา แก้ไขข้อขัดแย้ง แก้ข้อระเบียบ งบประมาณ ฯลฯ) จากอำเภอและจังหวัดหรือไม่ **ได้รับการสนับสนุน**  
**ไม่ได้รับการสนับสนุน**

*ถ้าตอบได้รับการสนับสนุน ให้ตอบคำถาม 12.1-12.2*

12.1 อำเภอและจังหวัด ให้การสนับสนุนอย่างไร \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

12.2 ท่านพึงพอใจกับการสนับสนุนเหล่านั้นหรือไม่ **พอใจมากที่สุด** **พอใจมาก** **ปานกลาง** **ไม่พอใจ**  
**ไม่พอใจมาก (ไม่ทราบ ไม่ตอบ)**

ถ้าตอบไม่ได้รับการสนับสนุน ให้ตอบคำถาม 12.3

12.3 เมื่อหน่วยงานของท่านไม่ได้รับการสนับสนุน หน่วยงานของท่านดำเนินโครงการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนนั้นอย่างไร \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

13) จากกระบวนการงบประมาณของท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ ทั้งในด้านการเสนอโครงการ การอนุมัติ งบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่าย ท่านมีความพึงพอใจต่อบทบาทของอำเภอและจังหวัดอย่างไร **พอใจมากที่สุด** **พอใจมาก** **ปานกลาง** **ไม่พอใจ** **ไม่พอใจมาก (ไม่ทราบ ไม่ตอบ)**

เพราะเหตุใด \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

14) จากกระบวนการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ ทั้งการคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง โอนย้าย ท่าน มีความพึงพอใจต่อบทบาทของอำเภอและจังหวัดอย่างไร **พอใจมากที่สุด** **พอใจมาก** **ปานกลาง** **ไม่พอใจ** **ไม่พอใจมาก (ไม่ทราบ ไม่ตอบ)**

เพราะเหตุใด \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

15) หากท่านต้องการให้ระบบการบริหารงานแบบบูรณาการมีส่วนในการปรับปรุงเพื่อสนับสนุนการทำงาน ร่วมกับท้องถิ่นดีขึ้น ท่านอยากให้มีการปรับปรุงระบบนี้อย่างไร

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

## ส่วนที่ 5 การปฏิบัติอย่างมีธรรมาภิบาล

16) ท่านมีความพึงพอใจต่อกระบวนการทำงานของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ในประเด็นต่างๆ ต่อไปนี้อย่างไร

16.1 ด้านความรับผิดชอบ จากผลที่เกิดขึ้นของการทำงานทั้งจังหวัด พอใจมากที่สุด พอใจมาก ปานกลาง ไม่พอใจ ไม่พอใจมาก (ไม่ทราบ ไม่ตอบ)

เพราะเหตุใด \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

16.2 ด้านความโปร่งใส ทั้งการบริหารงาน กระบวนการทำงาน กระบวนการตัดสินใจ พอใจมากที่สุด พอใจมาก ปานกลาง ไม่พอใจ ไม่พอใจมาก (ไม่ทราบ ไม่ตอบ)

เพราะเหตุใด \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

16.3 ด้านการบริหารงานจังหวัด อย่างสุจริตและไม่แสวงหาผลประโยชน์ พอใจมากที่สุด พอใจมาก ปานกลาง ไม่พอใจ ไม่พอใจมาก (ไม่ทราบ ไม่ตอบ)

เพราะเหตุใด \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

16.4 ด้านการมีส่วนร่วมของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนในจังหวัด รวมทั้งกลุ่มประชาชน พอใจมากที่สุด พอใจมาก ปานกลาง ไม่พอใจ ไม่พอใจมาก (ไม่ทราบ ไม่ตอบ)

เพราะเหตุใด \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

16.5 ด้านการปฏิบัติตามกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในการลงโทษผู้ทำผิดในหน้าที่ พอใจมากที่สุด พอใจมาก ปานกลาง ไม่พอใจ ไม่พอใจมาก (ไม่ทราบ ไม่ตอบ)

เพราะเหตุใด \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง \_\_\_\_\_  
.

จบการสัมภาษณ์ และให้ผู้สัมภาษณ์สอบถามความสมัครใจที่จะเข้าร่วมทำ Focus Group ซึ่งจะเป็นการนำเสนอผลที่ได้รับ และสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมของนักวิจัย ซึ่งจะดำเนินการในช่วงเดือนมีนาคมนี้

ถ้าผู้ให้สัมภาษณ์สนใจ ให้ขอชื่อ สกุล และที่อยู่ หรือหมายเลขโทรศัพท์หรือ E-mail ที่ติดต่อสะดวก  
ชื่อ \_\_\_\_\_ สกุล \_\_\_\_\_ การติดต่อ \_\_\_\_\_  
.

## บรรณานุกรม

- ไกรยุทธ ธีรยาคีนันท์, ศาสตราจารย์. **สรรพสาระวิชาการเศรษฐศาสตร์สาธารณะ: การพัฒนาเมือง และสังคม** พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร: บริษัท บุญศิริการพิมพ์ จำกัด, 2545.
- ไชยวัฒน์ คำชู, รองศาสตราจารย์ และคณะ, ผู้แปล **ธรรมาภิบาล การบริหาร การปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม** เขียนโดย Sam Agere กรุงเทพมหานคร: นำฝน, 2545.
- ธีรชัย วรรณกิจ ผู้เรียบเรียง, **ทักษิณ ผู้นำการเปลี่ยนแปลง** กรุงเทพฯ: สถาพรบุคส์ 2547.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. “ความสัมพันธ์รัฐกับท้องถิ่น และโครงสร้างรัฐส่วนตรงกลาง: การศึกษาทางการเมืองของประเทศไทย และรัฐเดี่ยวบางประเทศ,” **รัฐศาสตร์สาร**. ปีที่ 24 ฉบับพิเศษ (พฤศจิกายน 2546): 144-182.
- ปราณ พิสิฐเศรษฐการ **ทักษิณนิมิตส์ และ CEO ประเทศไทย รวมสุนทรพจน์สำคัญของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร** กรุงเทพฯ: มติชน 2547
- พัฒนพันธุ์ วงษ์พันธุ์ และ ดิษริย์ นาคเจริญ ผู้เรียบเรียง, **มุมมองจากประสบการณ์ บุญคิลปลั่งศิริ** กรุงเทพฯ: มติชน 2547.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ “ซีอีโอ กับผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด” **วารสารสุขโขทัยธรรมาธิราช** ปีที่ 16 ฉบับ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2546 96-111.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ “บทวิเคราะห์ผู้ว่าฯ ซีอีโอ (CEO.)” **รัฐสภาสาร** ปีที่ 50 ฉบับ 1 มกราคม 2545 1-10.
- วรเดช จันทรศร ศาสตราจารย์ “ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ: ประวัติศาสตร์ สภาพปัญหา แนวทางในการแก้ไขปัญหาของชาติ จากสมัยล้นเกล้ารัชการที่ 5 จวบจนปัจจุบัน” **วารสารข้าราชการ** ปีที่ 47 ฉบับ 3 พฤษภาคม – มิถุนายน 2545 45-53.
- สุริยะ วิริยะสวัสดิ์ “นายอำเภอ CFO แง่หนุนผู้ว่า CEO สู่อำนาจสำเร็จ (ตอน 1)” **วารสารเทศบาล** ปีที่ 97 ฉบับ 2 กุมภาพันธ์ 2545 23-27.
- สุริยะ วิริยะสวัสดิ์ “นายอำเภอ CFO แง่หนุนผู้ว่า CEO สู่อำนาจสำเร็จ (ตอนจบ)” **วารสารเทศบาล** ปีที่ 97 ฉบับ 3 มีนาคม 2545 16-20.
- ไสว บุญมา **คิดนอกคอก ทำนอกคัมภีร์** กรุงเทพฯ: ไอ้พระเจ้า 2547.
- สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย **คู่มือการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ** กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2546.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ **สรุปหลักการสำคัญในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน**

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พุทธศักราช 2546  
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พุทธศักราช  
2546

Gerry Johnson and Kevan Scholes, ed. **Exploring Public Sector Strategy** London: Henry  
Link, 2001.

Jan-Erik Lane, "Will Public Management Drive Out Public Administration?" **Asian  
Journal of Public Administration** Vol. 16, No. 2 (Dec 1994): 139 - 151

Jan-Erik Lane, **Public Sector: Concepts, Models & Approaches**. London, SAGE  
Publication, 1993.

Jean-Jacques Laffont and David Martimort, **The Theory of Incentive: The Principal-  
Agent Model**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

Jo Ann G. Ewalt, "Theories of Governance and New Public Management: Links to  
Understanding Welfare Policy Implementation" **Annual conference of the  
American Society for Public Administration** (Newark, NJ 12 March 2001)

Robin Hambleton, City Leadership and the New Public Management – a Cross National  
Analysis **Paper to the National Public Management Research Conference** (at  
Georgetown Public Policy Institute, Georgetown University, Washington DC 9-11  
October 2003)

Sophia Rabe-Hesketh and Brian Everitt, **A Handbook of Statistical Analyses Using Stata**  
2<sup>nd</sup> ed. New York Chapman&Hall 2000.

Stephen J. Bailey, **Local Government Economics: Principles and Practice** London:  
Macmillan, 1999.