

# บทที่ 1

## บทนำ



### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากสภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่สำคัญคือ การรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลาง ด้วยเหตุที่โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะประกอบไปด้วยส่วนราชการที่สังกัดส่วนกลางโดยตรงและสังกัดส่วนภูมิภาค ซึ่งทั้งสองส่วนเป็นกลไกสำคัญในการนำนโยบายของส่วนกลางมาปฏิบัติ ทำให้การปฏิบัติงานของราชการส่วนภูมิภาคจะเป็นการปฏิบัติงานตามนโยบายของส่วนกลางเป็นหลัก และจากโครงสร้างการบริหารราชการดังกล่าว ยังส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารงาน เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชา สั่งการหน่วยงานส่วนกลางที่มาปฏิบัติงานในจังหวัด ได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ผลจากการมีหน่วยงานส่วนกลางมาปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดเป็นจำนวนมากแต่ขาดการประสานงานกัน ทำให้ไม่สามารถบริหารงานในแนวราบ เพื่อให้เกิดการบูรณาการแผนงาน โครงการ และใช้ทรัพยากรในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งยังส่งผลให้เกิดการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันภายในพื้นที่ด้วย<sup>1</sup>

จนกระทั่งในสมัยนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารงานประเทศ ซึ่งได้นำแนวคิดการปฏิรูประบบราชการมาปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรม โดยพยายามที่จะให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นกลไกสำคัญในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง จึงได้นำแนวคิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้ โดยแนวคิดดังกล่าวได้ปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างของจังหวัด ซึ่งปรับฐานะให้จังหวัดเป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ (Strategic Government Unit) ระดับพื้นที่ที่มีศักยภาพในการริเริ่ม แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ได้เอง รวมทั้งการนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการมาใช้<sup>2</sup> ซึ่งจะสนับสนุนให้เกิดโครงสร้างการบริหารราชการที่มุ่งเน้นการจัด โครงสร้างที่เชื่อมโยงหน้าที่ (Function Departmentalization) คือกระทรวง ทบวง กรม กับพื้นที่ (Regional Departmentalization) จึงมีการบริหารงานแบบยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และจังหวัด ในลักษณะเมทริกซ์ Matrix กล่าวคือ

<sup>1</sup> คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ, แนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (กรุงเทพมหานคร: สำนักคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547), หน้า 8-10.

<sup>2</sup> ปิณรส มาลากุล ณ อุทยา, “การพัฒนาระบบราชการไทย การพัฒนาองค์กรและการสร้างองค์กรที่เรียนรู้,” ในวารสารสถาบันพระปกเกล้า การปฏิรูประบบบริหาร พัฒนาระบบราชการปีที่ 1 ฉบับที่ 2 (ธันวาคม 2546): 6-7.

จะเป็นการนำยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดหรือจังหวัดมาเป็นประเด็นที่เชื่อมโยงกับภารกิจของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเมื่อนำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมาปฏิบัติในพื้นที่ที่จะเป็นการประสานงานส่วนราชการในพื้นที่ที่สังกัดกระทรวง ทบวง กรม ดังกล่าวต่อไป และแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการภายใต้โครงสร้างดังกล่าวจะมีลักษณะแบบ พื้นที่-พันธกิจ-การมีส่วนร่วม ในขั้นตอนการทำงาน นอกจากนี้ยังได้ปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐให้มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานด้วย

ทั้งนี้เพื่อตอบสนองกับแนวคิดดังกล่าวข้างต้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ต้องทำการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและบริหารงานตามแนวทางการบริหารจัดการดังกล่าว โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องนำยุทธศาสตร์ของจังหวัดมาแปลงเป็นแผนกลยุทธ์และจัดทำเป็นโครงการพัฒนาและสั่งการให้หน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่มาร่วมกันวางแผนปฏิบัติการแบบบูรณาการ ซึ่งแนวทางการวางแผนปฏิบัติการแบบบูรณาการจะเป็นการนำภารกิจ Function ของแต่ละส่วนราชการในพื้นที่มาดำเนินกิจกรรมร่วมกันภายในโครงการ และมีแนวทางการบริหารจัดการของโครงการแบบการมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักและหน่วยงานสนับสนุน เช่น โครงการที่มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่ อาจมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบหลักคือ สำนักงานพัฒนาชุมชน และหน่วยงานสนับสนุนคือสำนักงานประมงจังหวัดทำหน้าที่รับผิดชอบการถ่ายทอดเทคโนโลยีการประมง หรือศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนรับผิดชอบการอบรมอาชีพอิสระ อุตสาหกรรมจังหวัดรับผิดชอบการให้ความรู้กระบวนการผลิตและวิสาหกิจขนาดกลาง/ย่อม ในขณะที่เดียวกันสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดก็มีภารกิจรับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาองค์การชุมชน และกระบวนการเรียนรู้วิสาหกิจชุมชนด้วยเป็นต้น ซึ่งประโยชน์ของรูปแบบการจัดการดังกล่าวจะมีส่วนทำให้การปฏิบัติงานของโครงการไม่เกิดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ และจะช่วยลดปัญหาเรื่องข้อจำกัดด้านทรัพยากรระหว่างการนำโครงการไปปฏิบัติ จึงถือเป็นการสนับสนุนให้การปฏิบัติงานของโครงการประสบผลสัมฤทธิ์ยิ่งขึ้น ทั้งนี้การวัดผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดได้นำแนวคิดการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ รัฐบาลจึงกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ รวมทั้งต้องกำหนดตัวชี้วัดอย่างชัดเจนทั้งในระดับผลผลิตและผลลัพธ์เพื่อใช้ประเมินผลการปฏิบัติงานด้วย

ด้วยเหตุนี้เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารงานตามแผนปฏิบัติการแบบบูรณาการจากการนำแนวคิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้ จึงได้สร้างปัจจัยเอื้อให้ผู้ว่า

<sup>3</sup> คณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด, แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อรุณการพิมพ์, 2546), หน้า 13.

ราชการจังหวัด ด้วยการกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2546 เพื่อให้หน่วยงานส่วนกลางต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อใช้การบริหารทรัพยากรของหน่วยงานส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานในพื้นที่ได้อย่างมีเอกภาพ ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องทำการวิเคราะห์ด้วยว่าเรื่องใดที่ควรได้รับมอบอำนาจที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานเพื่อนำเสนอต่อผู้กำหนดนโยบายต่อไป นอกจากนี้ยังมีระเบียบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546 ที่ได้สนับสนุนด้านงบประมาณ โดยกำหนดให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณแบบบูรณาการพ.ศ.2546 ได้กำหนดให้มีบทบาทในการบริหารงานโดยผ่านกระทรวงมหาดไทยเพื่อใช้ในการบริหารงานแก้ไขปัญหาในระหว่างการนำโครงการไปปฏิบัติ

เพราะฉะนั้นจึงเป็นที่มาให้เกิดการวิจัยว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะสามารถบริหารงานตามแผนปฏิบัติการแบบบูรณาการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์จากการนำปัจจัยเอื้อตามแนวทางการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการได้หรือไม่อย่างไรเพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่าเป็นรูปธรรมว่าการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการนั้นสามารถที่จะพัฒนาจังหวัดให้ก้าวหน้าแทนที่การบริหารงานแบบเดิมอย่างที่เคยปฏิบัติกัน

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการนำแนวทางการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้
2. เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์การนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติจากการนำแนวทางการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการวัดผลการดำเนินงานและการปฏิบัติงานจากการนำระบบการบริหารงานแบบบูรณาการมาใช้ได้ผลสัมฤทธิ์ยิ่งขึ้น

## 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งที่จะศึกษาว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะสามารถบริหารงานตามแผนปฏิบัติการแบบบูรณาการให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์ได้ตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้หรือไม่จากการนำปัจจัยเอื้อตามแนวทางการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้ ซึ่งจากที่ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวทางการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีหน้าที่จัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อเป็นเครื่องมือทางการบริหารงาน และต้องเน้นรูปแบบการทำงานในลักษณะการบูรณาการแผนงานโครงการ เป็นผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องประสานกับส่วนราชการต่างๆในพื้นที่ โดยได้มีปัจจัยเอื้อทางการบริหารงานจากระเบียบการมอบอำนาจเพื่อที่จะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งการให้ทุกหน่วยงานเข้ามาปฏิบัติงานและบริหารงานได้อย่างมีเอกภาพ

เพราะฉะนั้นเพื่อให้การวิจัยครั้งนี้ได้มาซึ่งผลการศึกษิตตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ ผู้วิจัยจะต้องทำการศึกษาในรายละเอียดดังนี้ กล่าวคือ การศึกษากรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ และการประเมินผลการดำเนินงาน โครงการในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลนครปฐมปีงบประมาณ 2547 ซึ่งมียุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลทั้งหมด 4 ยุทธศาสตร์ โดยแปลงเป็นโครงการพัฒนารัฐบาลทั้งหมด 21 โครงการ โดยผู้วิจัยจะทำการศึกษาแผนปฏิบัติการ ดำเนินกิจกรรมของโครงการต่างๆตามแผนปฏิบัติการ รวมทั้งการศึกษิตผลการดำเนินงานในระดับผลผลิต ผลลัพธ์ ของแต่ละโครงการ ตลอดจนศึกษิตการใช้ทรัพยากรในแต่ละโครงการ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง อาทิ คำสั่งการมอบอำนาจที่ได้รับมาจากหน่วยงานต่างๆ ในปีงบประมาณ 2547 และระเบียบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการพ.ศ. 2546

การศึกษิตวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้เลือกทำการศึกษิตเพียงจังหวัดเดียว คือจังหวัดนครปฐมซึ่งจังหวัดดังกล่าวอยู่ในกลุ่มภาคกลางตะวันตกที่ประกอบไปด้วยจังหวัดนครปฐม ราชบุรี กาญจนบุรีและสุพรรณบุรี โดยที่กลุ่มจังหวัดภาคกลางตะวันตกได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด โดยมีวิสัยทัศน์คือ “มุ่งเป็นฐานการผลิตและการส่งออกสินค้าเกษตรอุตสาหกรรมสู่ชายแดนตะวันตก และนานาชาติ และส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ” และมีการกำหนดเป้าประสงค์ของกลุ่มจังหวัดเป็น 2 ด้าน กล่าวคือ ด้านแรกต้องการพัฒนาระบบการผลิตสินค้าเกษตรอุตสาหกรรมที่ปลอดภัยยั่งยืน เพื่อการบริโภคและการส่งออก และด้านที่สองเพื่อการเพิ่มรายได้และจำนวนนักท่องเที่ยว และการที่ผู้วิจัยได้เลือกศึกษิตวิจัยจังหวัดนครปฐม เพราะพบว่าจังหวัดนครปฐมเป็นจังหวัดที่มีผลผลิตภาคการเกษตรอุตสาหกรรมในสัดส่วนที่มากกว่าจังหวัดอื่นๆ ในกลุ่มจังหวัด ซึ่งแสดงให้เห็นได้จากข้อมูลผลิตภัณฑ์จังหวัดที่ระบุถึงการผลิตภาคการเกษตรและภาคอุตสาหกรรมที่รวมกันแล้วมีมูลค่ามากกว่าอีก 3 จังหวัด รวมทั้งจังหวัดนครปฐมยังเป็นเมืองอุตสาหกรรมกล่าวคือจากสถิติจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมจังหวัดนครปฐมโรงงานอุตสาหกรรมทั้งหมด 2,829 แห่ง ซึ่งมีจำนวนสูงกว่าทั้ง 3 จังหวัดเช่นกัน เพราะฉะนั้นการเลือกศึกษิตจังหวัดนครปฐมสามารถเป็นกรณีศึกษิตอย่างดีต่อความสำเร็จของกลุ่มจังหวัดในด้านการเกษตร โดยการศึกษิตวิจัยครั้งนี้จะทำการศึกษิตวิจัยในช่วงปีงบประมาณ 2547 และทำการวิเคราะห์ รวมทั้งเก็บรวบรวมข้อมูลในช่วงเดือนตุลาคม 2546-มกราคม 2548 เท่านั้น

#### 1.4 สมมติฐานการวิจัย

ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารงานตามแผนปฏิบัติการแบบบูรณาการเพื่อให้เกิดผลผลิต และผลลัพธ์ได้ตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้จากการนำปัจจัยเอื้อตามแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการมาใช้

#### 1.5 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

1. การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หมายถึง การบริหารงานจังหวัดที่เน้นการทำงานร่วมกันของส่วนราชการต่างๆในพื้นที่โดยมีการบูรณาการแผนงาน โครงการ ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตลอดจนเป็นการปฏิบัติงานที่มุ่งต่อผลสัมฤทธิ์

2. ปัจจัยเอื้อตามแนวทางการบริหารงานแบบบูรณาการ หมายถึง ปัจจัยที่สนับสนุนต่อการวางแผนงานแบบบูรณาการและกระบวนการปฏิบัติงานแบบบูรณาการ กล่าวคือ นโยบายการมอบอำนาจที่ได้กำหนดเป็นระเบียบการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาใช้ในการระดมทรัพยากรภายในจังหวัด เพื่อวางแผนการปฏิบัติงานในลักษณะการทำงานร่วมกันของส่วนราชการต่างๆ อาทิการสั่งการส่วนราชการหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อหน่วยงานส่วนกลางได้ และระเบียบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ที่สนับสนุนด้านทรัพยากรอย่างการให้งบประมาณผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเป็นงบกลางในการบริหารงานจังหวัดโดยไม่ผ่านกระทรวง

3. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด หมายถึง แผนพัฒนาจังหวัดที่แสดงทิศทางหรือแนวทางการพัฒนาจังหวัดในอนาคตเชิงนโยบายหรือยุทธศาสตร์ไว้ครอบคลุมทุกด้าน โดยต้องแสดงวิสัยทัศน์ ภารกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และแนวทางหรือมาตรการการพัฒนา ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ทิศทางการพัฒนาประเทศ ศักยภาพของพื้นที่ และปัญหาความต้องการของประชาชน

4. แผนปฏิบัติการแบบบูรณาการ หมายถึง แผนงานที่เป็นการนำภารกิจของแต่ละส่วนราชการ/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาวางแผนเพื่อปฏิบัติงานร่วมกันซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติงานของหลายหน่วยงานในลักษณะหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักและหน่วยงานสนับสนุนตลอดจนแผนงานดังกล่าวจะระบุถึงวัตถุประสงค์ของโครงการ กิจกรรมต่างๆและผลผลิตจากการดำเนินงาน และทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดำเนินงานโครงการ

5. ผลผลิตหมายถึง ผลที่คาดหมายให้เกิดขึ้นจากการจัดทำกิจกรรมต่างๆของโครงการที่กำหนดไว้

6. ผลลัพธ์ หมายถึง ผลที่โครงการต้องการให้บรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

### 1.6 ข้อจำกัดของการวิจัย

1. เนื่องจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะทำการศึกษาในช่วงปีงบประมาณ 2547 เป็นผลให้การวิเคราะห์ข้อมูลจะใช้ข้อมูลที่อยู่ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ทั้งนี้เป็นไปได้ว่าหลังจากช่วงการศึกษาวิจัยแล้วอาจมีการกำหนดระเบียบต่างๆเพิ่มเติมเป็นผลให้ผลการศึกษาวิจัยอ้างอิงได้เฉพาะในปีงบประมาณ 2547

2. เรื่องของพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาวิจัยผู้วิจัยได้เลือกศึกษาวิจัยเฉพาะจังหวัดนครปฐมเพียงจังหวัดเดียวจากกลุ่มจังหวัดภาคกลางตะวันตก เพราะฉะนั้นการนำผลการศึกษาวิจัยไปใช้เป็นข้อสรุปให้แก่กลุ่มจังหวัดอื่นๆจึงไม่สามารถกระทำได้

### 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดนครปฐมสามารถนำผลการศึกษานี้ไปศึกษาเพื่อกำหนดเป็นนโยบายที่สนับสนุนการนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จยิ่งขึ้น

2. ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบในแต่ละโครงการสามารถนำผลการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางในการวางแผนปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานให้ได้ผลสำเร็จยิ่งขึ้น

3. ผู้ที่สนใจศึกษาเรื่องการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถนำผลการศึกษานี้ไปต่อยอดความรู้ โดยใช้องค์ความรู้ทางวิชาการในการศึกษาวิจัยประเด็นอื่นๆ เพื่อให้เป็นที่กว้างขวางทางวิชาการมากขึ้น

### 1.8 การนำเสนอผลการวิจัย

การนำเสนอวิทยานิพนธ์นี้ จะแบ่งออกเป็น 5 บท คือ

บทที่ 1 บทนำจะกล่าวถึงความจำเป็นมาสภาพปัญหาที่เป็นที่มาขอการศึกษาวิจัย

บทที่ 2 รายละเอียดเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษาวิจัย

บทที่ 3 ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัย

บทที่ 4 กล่าวถึงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด รวมทั้งแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับกิจกรรม ผลผลิต ตัวชี้วัดผลผลิต ผลลัพธ์ ตัวชี้วัดผลลัพธ์ และการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน โครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์ ตลอดจนการวิเคราะห์ถึงผลสัมฤทธิ์จากนำแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติจากการนำไปจัดซื้อตามแนวทางการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้

บทที่ 5 สรุป และข้อเสนอแนะ