

ปัญหาการนำนโยบายรัฐบาลไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด

ปริญญาานิพนธ์
ของ
ดาวสรรค์ ชาวเมือง

เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ

ตุลาคม 2549

ปัญหาการนำนโยบายรัฐบาลไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด

ปริญญาโท
ของ
ดาวสรรค์ ชาวเมือง

เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ

ตุลาคม 2549

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ปัญหาการนำนโยบายรัฐบาลไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด

บทคัดย่อ
ของ
ดาวสรรค์ ชาวเมือง

เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ
ตุลาคม 2549

ดาวสวรรค์ ชาวเมือง. (2549). ปัญหาการนำนโยบายรัฐบาลไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด. ปรินญาณิพนธ์ รม.ม. (นโยบายสาธารณะ). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. คณะกรรมการควบคุม : อาจารย์ ดร.ชลวิทย์ เจียรจิตต์ นางสาวสุพัตรา แก้วมุกดา.

การวิจัยครั้งนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อจะศึกษาปัญหา/อุปสรรคและกระบวนการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด รวมทั้งเพื่อทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จากการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

โดยสมมติฐานในการวิจัยประกอบด้วยปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายของรัฐบาลไปจัดทำยุทธศาสตร์และแปลงไปสู่การปฏิบัติ โดยใช้แผนปฏิบัติการเป็นเครื่องมือ คือ ความชัดเจนของนโยบาย กระบวนการนำนโยบายไปจัดทำยุทธศาสตร์ฯ ความเหมาะสมของนโยบายต่อพื้นที่ดำเนินการ ความต่อเนื่องของนโยบาย สมรรถนะของผู้นำนโยบายไปจัดทำยุทธศาสตร์ ความเพียงพอของทรัพยากร และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดรูปแบบการวิจัยไว้ในลักษณะการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยในการวิจัยจะใช้การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์ และการทดสอบสอบถาม โดยกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ข้าราชการ สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จำนวน 151 คน

ผลการวิจัยพบว่า

1. ด้านความชัดเจนของนโยบาย พบว่าในภาพรวมการกำหนดนโยบายสู่การปฏิบัติมีความชัดเจนเพียงระดับหนึ่งและยังต้องปรับเปลี่ยนให้เหมาะสม โดยระยะต่อไป ควรให้ความสำคัญกับระบบงาน งบประมาณ และการบริหารจัดการ ตลอดจนเรียนรู้และพัฒนาให้เกิดความสมดุลและเหมาะสมมากที่สุด และการกำหนดยุทธศาสตร์ในเบื้องต้นควรคำนึงถึงการวิเคราะห์ศักยภาพของจังหวัดเป็นสำคัญ

2. ด้านกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการมุ่งเน้นที่กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ โดยการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วน และการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดควรดำเนินการโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะทำงานหรือคณะกรรมการ

3. ด้านความเหมาะสมของนโยบายและพื้นที่ พบว่าการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปเป็นกรอบในการพัฒนาประเทศ ในภาพรวมประเมินว่า หลักการกระบวนการ และการติดตามประเมินผลในรูปแบบตัวชี้วัดมีความเหมาะสมบางส่วน ผลรวมที่เกิดขึ้นอยู่ในระดับต้องเรียนรู้และพัฒนาไปพร้อมกัน โดยควรปรับปรุงกลไกการบริหารให้สามารถสนับสนุนการดำเนินงานจังหวัดแบบบูรณาการได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

4. ด้านความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบาย ในภาพรวมมีความเห็นว่าเป็นนโยบายที่ดีและควรดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ในส่วนของปัญหาพบว่าการดำเนินการร่วมกัน กำหนดโครงการ/กิจกรรม มีหลายหน่วยงานยังมีความเข้าใจไม่ดีเท่าที่ควร ซึ่งควรปรับปรุง ด้านการจัดระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกันอย่างมีนัยสำคัญ

5. ด้านสมรรถนะขององค์กร ประเมินได้ว่าอยู่ในระดับปานกลาง โดยต้องปรับปรุง หรือพัฒนาศักยภาพด้านการเรียนรู้การพัฒนาสมัยใหม่ ปัจจัยทางการบริหาร (บุคลากร งบประมาณ การบริหารจัดการ) และการนำระบบ IT มาสนับสนุนการดำเนินงานไปพร้อมกัน โดยเฉพาะการนำระบบ IT มาใช้ส่วนใหญ่ยังเห็นว่าสามารถเพิ่มสมรรถนะองค์กรได้ในระดับปานกลาง จึงต้องมีการพัฒนาความรู้และทักษะด้าน IT แก่บุคลากรให้เหมาะสมด้วย

6. ด้านงบประมาณ ในการดำเนินงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ในภาพรวมเห็นว่าควรปรับปรุง เนื่องจากงบประมาณมีความไม่เพียงพอและหลักเกณฑ์การจัดสรรไม่เหมาะสม ประกอบกับมีข้อจำกัดด้านเงื่อนไขการบริหารมากเกินไป และควรกำหนดเป็นงบล่าช้า ให้จังหวัดพิจารณาใช้จ่าย และรับผิดชอบเองเพื่อความคล่องตัว

7. ด้านการมีส่วนร่วม พบว่าส่วนใหญ่ให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทั้งภาคประชาชน ชุมชน ประชาชน ผู้นำศาสนา องค์กรเอกชน รัฐวิสาหกิจ/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยรูปแบบการจัดให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด พบว่าส่วนใหญ่ดำเนินการโดยจัดทำประชาพิจารณ์ และให้จังหวัดออกคำสั่งแต่งตั้งทุกภาคส่วนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัด

A PROBLEM OF THE GOVERNMENTAL POLICY IN TRANSFORMING
STRATEGIC PROVINCIAL ADMINISTRATION

AN ABSTRACT
BY
DAOSAN CHAOMUANG

Presented in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Master of Public Administration Degree in Public Policy
at Srinakharinwirot University

October 2006

Daosan Chaomuang. (2006). *A Problem of the Governmental Policy in Transforming Strategic Provincial Administration*. Master thesis, M.P.A. (Public Policy). Bangkok: Graduate School, Srinakharinwirot University. Advisor Committee: Assoc. Prof. Dr. Cholwit JearaJit, Supratra Keawmugda.

The hypothesis of the study is that key factors which have significant influence over the success of government's policy implementation through provinces' formulation of strategic and operational plans are clarity of policy, strategic planning process, appropriateness of policy to targeted areas, continuity of policy, competency of strategic planners, resource adequacy, and participation of stakeholders.

The research is a qualitative research in nature. Data collection is conducted documentary research, interview, and questionnaire. Data is obtained from government officials of the Office of Permanent Secretary for Interior.

The findings are as follows;

1. In terms of policy clarity, it was found that the clarity of policy was fairly reflected in the provincial strategic plans and projects carried out under related strategic plans. The reason was that relevant policies were analyzed and partly implemented. In the next stage, an emphasis should be placed on work system, budget allocation, management issues, and government officials' learning and development. Moreover, due attention should be placed on each province's capability assessment.

2. For policy implementation, due focus should be placed on participation of all concerned stakeholders through public hearings and public consultation. In addition, a working group or committee should be appointed by provincial governor of each province in order to formulate the provincial strategic plan.

3. In terms of appropriateness of policies and targeted areas, it was found that principles, process, and evaluation through Key Performance Indicators (KPIs) were partly appropriate. Over all, all concerned parties have been on the learning curve. Moreover, administration mechanism of the central administration should be strengthened in order to better support the provincial administration.

4. Regarding policy continuity, it is viewed that government's policies are of high quality and should be continuously pursued. However, some government officials of provincial agencies did not clearly understand the contents of each policy. Therefore, it is suggested that alignment of the central administration and provincial administration

should be ensured in order that the Integrated Provincial Administration system can function properly.

5. Organizational capability was at moderate level. Therefore, each Province should strengthen its administrative issues; human resources, budgeting, and management. In addition, it was found that the adoption of Information Technology (IT) had moderately increased each province' capability. Therefore, employees should be further developed in terms of IT skills.

6. Budgeting process needs to be improved because amount of budget was not adequate and that allocation criteria were not appropriate. Furthermore, budget regulation has restricted the management of provincial strategic plans. It is suggested that lump sum should be allocated to each province in order to speedy the budget administration.

7. In terms of participation, all respondents support the participation of all stakeholders; laypersons, communities, local resource persons, leaders of religious units, NGOs, state enterprises, local administration, provincial administration and central administration agencies. According to the findings, each provincial governor appointed a working group or committee containing representatives from each section of stakeholders to formulate the provincial strategic plan.

ปริญญานิพนธ์

เรื่อง

ปัญหาการนำนโยบายรัฐบาลไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด

ของ

ดาวสรรค์ ชาวเมือง

ได้รับอนุมัติจากบัณฑิตวิทยาลัยให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ
ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เพ็ญสิริ จีระเดชากุล)
วันที่ 31 เดือน ตุลาคม พ.ศ. 2549

คณะกรรมการสอบปริญญานิพนธ์

..... ประธาน
(อาจารย์ ดร.ชลวิทย์ เจียรจิตต์)

..... กรรมการ
(อาจารย์สุพัตรา แก้วมุกดา)

..... กรรมการที่แต่งตั้งเพิ่มเติม
(อาจารย์จักราทิตย์ ธนาคม)

..... กรรมการที่แต่งตั้งเพิ่มเติม
(อาจารย์ชวีรินทร์ ฉายาขวลิต)

ประกาศคุณูปการ

ปริญญาโทสำเร็จได้ด้วยดี เพราะได้รับความเมตตา ความอนุเคราะห์ และ
เกื้อหนุนจากอาจารย์ ดร.ชลวิทย์ เจียรจิตต์ ประธานกรรมการควบคุมปริญญาโท อาจารย์
จักราทิตย์ ธนาคม และ อาจารย์ชวีรินทร์ ฉายาชาวลิต กรรมการควบคุมปริญญาโท ที่ได้
เสียสละเวลาอันมีค่า เพื่อให้คำปรึกษา แนะนำในการจัดทำปริญญาโทฉบับนี้ จนถูกต้อง
และเสร็จสมบูรณ์ ซึ่งผู้วิจัยต้องขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ นางสาวสุพัตรา แก้วมุกดา และ
นางสาวสุนีย์ อเนกพิพัฒน์ หัวหน้างานด้านยุทธศาสตร์ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหาร
ราชการจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งทั้งสองท่านเป็นผู้ที่คอยให้
คำปรึกษาแนะนำในทุกขั้นตอนของการจัดทำงานวิจัยฉบับนี้จนเสร็จสมบูรณ์

ท้ายสุดผู้วิจัย ขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และขอขอบคุณเพื่อนๆ ทุกคน ที่มี
ส่วนช่วยส่งเสริม สนับสนุน และสร้างแรงจูงใจให้ประสบความสำเร็จในการศึกษาครั้งนี้ โดย
คุณค่าและประโยชน์ที่ได้รับจากวิทยานิพนธ์นี้ ผู้วิจัยขอมอบให้แก่ บิดา มารดา ครู อาจารย์
และผู้มีพระคุณทุกท่าน

ดาวสรรค์ ชาวเมือง

สารบัญ

บทที่		หน้า
1	บทนำ	1
	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
	วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
	ปัญหาการวิจัย	7
	ขอบเขตการวิจัย	7
	การออกแบบการวิจัย	7
	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	8
	นิยามศัพท์ปฏิบัติการ	8
2	เอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และกรอบแนวคิดในการวิจัย	11
	แนวความคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ	11
	แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ	34
	แนวความคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด	37
	กรอบแนวคิดในการวิจัย	42
3	วิธีดำเนินการวิจัย	44
	การกำหนดประชากรและการเลือกกลุ่มตัวอย่าง	44
	เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัย	45
	การเก็บรวบรวมข้อมูล	48
	การประมวลผลและการวิเคราะห์ข้อมูล	48
4	ผลการวิจัย	49
	ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง.....	53
	ส่วนที่ 2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด	56
	ด้านความชัดเจนของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการในการนำไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด	56
	ด้านกระบวนการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด	69

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
4(ต่อ)	ด้านความเหมาะสมของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบ บูรณาการต่อพื้นที่ดำเนินการ	72
	ด้านความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายการบริหารราชการจังหวัด แบบบูรณาการในการนำไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการ จังหวัด	77
	ด้านสมรรถนะของนโยบายการบริหารราชการจังหวัด แบบบูรณาการ ในการนำไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด	82
	ด้านงบประมาณดำเนินการตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัด แบบบูรณาการ	85
	ด้านการมีส่วนร่วมในการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบ บูรณาการไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด	88
5	สรุปผล	93
	ความมุ่งหมายของการวิจัย	93
	การอภิปรายผล	93
	ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไป	93
	ผลการวิเคราะห์ปัญหาการวิจัย	93
	ข้อเสนอแนะการวิจัย	111
	บรรณานุกรม	112
	ภาคผนวก	116
	ประวัติย่อผู้วิจัย	128

บัญชีตาราง

ตาราง	หน้า
1 แสดงจำนวนจังหวัดตัวอย่าง จำแนกตามภาค	49
2 แสดงจำนวนกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามวิธีดำเนินการ	50
3 แสดงจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ได้สัมภาษณ์และรับแบบสอบถามคืน จำแนกตามจังหวัด	51
4 แสดงจำนวนกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามข้อมูลทั่วไป	53
5 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ว่ามีความชัดเจนด้านใดมากที่สุด	56
6 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแปลงไปสู่การปฏิบัติ มีวิธีดำเนินการอย่างไรในขั้นต้น	57
7 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแปลงไปสู่การปฏิบัติว่ามีความคิดเห็นอย่างไร	58
8 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องนโยบายยุทธศาสตร์และโครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นเช่นไร	59
9 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแปลงไปสู่การปฏิบัติควรมีแนวทางอย่างไรในระยะต่อไป	60
10 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ในกระบวนการดำเนินงาน ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เรื่องใดสำคัญที่สุด	61
11 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการทำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดของหน่วยงานว่าได้รับการถ่ายทอดนโยบาย โดยช่องทางใด	62
12 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่นำไปกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด มีความแตกต่างจากการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาราชการส่วนกลางที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัดเพียงใด	64

บัญชีตาราง (ต่อ)

ตาราง	หน้า
13 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการทำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่รับผิดชอบ ได้เน้นการมีส่วนร่วมเพื่อให้นโยบายที่ได้รับมอบเกิดความชัดเจนโดยดำเนินการอย่างไร	65
14 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องบทบาทในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ท่านมีความเข้าใจเรื่องความแตกต่างของยุทธศาสตร์ราชการส่วนกลาง และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเพียงใด	66
15 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องกรอบแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาลตามแผนบริหารราชการแผ่นดินกับนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ มีความสอดคล้องกันเพียงใด	67
16 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการทำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เบื้องต้นต้องคำนึงถึงสิ่งใดมากที่สุด	68
17 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการนำนโยบายการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการไปเป็นกรอบในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด มุ่งเน้นหลักการใด มากที่สุด	69
18 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ดำเนินการโดยวิธีใด	70
19 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องกระบวนการที่สำคัญที่สุดในการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ โดยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด คือกระบวนการใด	71
20 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นกรอบนโยบายที่มีความสมบูรณ์และเหมาะสมในการนำไปปฏิบัติได้ในทุกจังหวัดทั่วประเทศว่าเห็นด้วยหรือไม่	72
21 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการนำแนวนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ไปแปลงสู่การปฏิบัติที่จังหวัด ได้ดำเนินการอยู่ หากประเมินในภาพรวมท่านมีความเห็นอย่างไร	73
22 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการแปลงสู่การปฏิบัติ และราชการส่วนกลางใช้กลไกการติดตามประเมินผลในรูปแบบตัวชี้วัดผลการดำเนินการ มีความเหมาะสมหรือไม่	74

บัญชีตาราง (ต่อ)

ตาราง	หน้า
23 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องปัญหาความไม่เหมาะสมในการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปแปลงสู่การปฏิบัติและทำให้ผลการดำเนินการไม่เหมาะสมกับพื้นที่ ควรปรับปรุงในส่วนใดมากที่สุด	76
24 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการนำกรอบนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ไปดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยกำหนดแผนงาน/โครงการต่างๆ ขึ้นดำเนินการ มีความคิดเห็นอย่างไร	77
25 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในส่วนที่รับผิดชอบดำเนินการ โดยร่วมกันกำหนดโครงการ/กิจกรรมขึ้นดำเนินการตามนโยบายบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และการกำกับติดตามผลการดำเนินงานในระดับพื้นที่ มีความเห็นว่าทุกหน่วยงานสามารถดำเนินงานตามภารกิจที่รับผิดชอบ ทั้งในส่วนที่เป็นของส่วนกลางและส่วนที่เป็นงานของยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/กลุ่ม ตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการได้เพียงใด	78
26 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องความต่อเนื่องของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับการบริหารงานของราชการส่วนกลาง ว่าควรปรับปรุงในส่วนใดที่จะทำให้เกิดระบบสนับสนุนการบริหารจัดการและการดำเนินการได้อย่างแท้จริง	80
27 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่นำไปปฏิบัตินั้น ท่านคิดว่ามีความต่อเนื่องหรือไม่อย่างไร	81
28 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการทำเนิงานตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ในฐานะที่เป็นเลขานุการระดับของผู้อำนวยการจังหวัด สามารถประเมินได้ว่ามีสมรรถนะเพียงใด	82

บัญชีตาราง (ต่อ)

ตาราง	หน้า
29 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการประชุมภาพรวมของสำนักงาน จากผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินงานโครงการกิจกรรมของยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ว่าหากจะให้ผลการพัฒนาบรรลุเป้าหมายสูงสุดที่กำหนดจะต้องปรับปรุง หรือพัฒนาศักยภาพด้านใดมากที่สุด	83
30 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการนำระบบ IT มาเป็นระบบสนับสนุนเพื่อเพิ่มสมรรถนะในการดำเนินงาน การบริหารจัดการเพื่อการเรียนรู้และพัฒนา และการติดตามและประเมินผล ได้มากน้อยเพียงใด	84
31 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการทำเนิงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ในส่วนของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรตามหลักเกณฑ์ที่ราชการส่วนกลางกำหนด ให้ใช้เงินงบประมาณงบกลางเป็นวงเงินรวมส่วนหนึ่งของงบประมาณรวมของประเทศ และกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรไว้ มีความคิดเห็นอย่างไร	85
32 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องกลไกการบริหารการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ที่สามารถทำให้เกิดผลงานได้ในระดับหนึ่งนั้น มีความคิดเห็นอย่างไร	86
33 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องระบบงบประมาณที่จัดสรร เพื่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ควรกำหนดรูปแบบอย่างไร	87
34 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ได้จัดให้ภาคส่วนใดเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบ้าง	88
35 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องรูปแบบการจัดให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมการดำเนินงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ท่านดำเนินการโดยวิธีใด	89

บัญชีตาราง (ต่อ)

ตาราง	หน้า
36 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องรูปแบบการจัดให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้มีส่วนร่วมการดำเนินงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ว่าดำเนินการโดยวิธีใด ..	91

บัญชีภาพประกอบ

ภาพประกอบ	หน้า
1 แสดงกรอบในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล	2
2 แสดงกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี	5
3 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ แวน มิเตอร์ และ แวน ฮอร์น	14
4 กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ พอล บาชาเตียร์ และแดเนี่ยล แมสมาเนียน	18
5 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย	43
6 แผนผังแสดงความสัมพันธ์ของปัญหาวิจัย	46

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โทมัส อาร์ ดาย (Thomas R. Dye) ¹ ได้นิยามความหมายของ “นโยบายสาธารณะ (Public Policy)” ว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ¹ ซึ่งจากนิยามดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะก็คือ “นโยบายของรัฐบาล” ที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนอง ความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ ภายใต้การเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย รัฐบาลที่ดีจะต้องมีขีดสมรรถนะค่อนข้างสูงในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหมายความว่า ประการแรก สามารถตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพ ประการที่สอง สามารถผลักดันนโยบายของตนสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประการที่สาม เป็นผู้แก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ไกล่เกลี่ยประสานผลประโยชน์และตอบสนอง ความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมได้อย่างราบรื่น และประการที่สี่ มีการเผยแพร่ เปิดเผยข้อมูลสารสนเทศและความรู้ที่จำเป็นให้ทุกฝ่ายในสังคมได้รับทราบทั่วกัน²

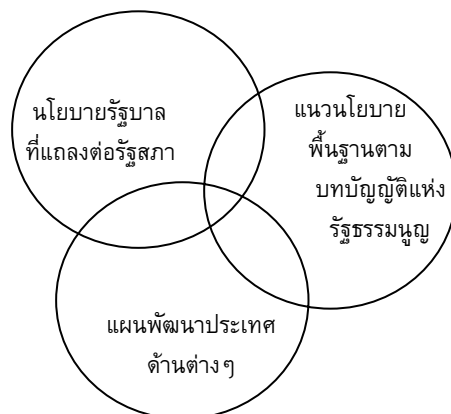
การบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้บรรลุตามสมรรถนะดังกล่าวข้างต้น รัฐบาล จำเป็นต้องมี “นโยบายรัฐบาล” หรือ “ยุทธศาสตร์การบริหารราชการแผ่นดิน” ที่ดีเพื่อใช้เป็น เครื่องมือในการตัดสินใจและจัดลำดับความสำคัญของรัฐบาลว่าเลือกที่จะทำหรือไม่ทำบางสิ่ง บางอย่าง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ อันสะท้อนให้เห็นถึงภาวะผู้นำของคณะรัฐมนตรีหรือผู้บริหารฝ่ายการเมืองในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การกำกับดูแลควบคุมให้ฝ่าย ข้าราชการประจำรับผิดชอบในการนำนโยบายและยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติให้บรรลุผล และนำมา ซึ่งประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า ในเชิงภารกิจของรัฐ และความมั่นคงยั่งยืนของประเทศ และเพื่อให้ “นโยบายรัฐบาล” หรือ “ยุทธศาสตร์การบริหารราชการแผ่นดิน” ที่รัฐบาลกำหนดขึ้นบังเกิดผลในทางปฏิบัติ จำต้องมี ช่องทางในการนำเอา “นโยบายรัฐบาล” หรือ “ยุทธศาสตร์การบริหารราชการแผ่นดิน” ดังกล่าวไป

¹Thomas R. Dye. (1981). *Understanding Public Policy*. p. 1.

²แนวคิดและทิศทางการบริหารประเทศ. (2548). ใน *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2551 กรอบยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม ของประเทศในระยะเวลา 4 ปี (2548-2551)*. หน้า 4.

ปฏิบัติ

สำหรับวิธีการนำเอา “นโยบายรัฐบาล” หรือ “ยุทธศาสตร์การบริหารราชการแผ่นดิน” ไปปฏิบัตินั้น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546³ ได้บัญญัติแนวปฏิบัติไว้ใน มาตรา 13 ความว่า ให้คณะรัฐมนตรีจัดทำมีแผนการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในแผนการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวแล้ว ให้มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และส่วนราชการ ที่จะต้องดำเนินการจัดทำภารกิจให้เป็นไปตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินนั้น และมาตรา 14 ได้มีบัญญัติว่า ในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ให้จัดทำเป็นแผนสี่ปี โดยนำนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภามาพิจารณา ดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแผนพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีลักษณะความสัมพันธ์ ดังนี้



ภาพประกอบ 1 แสดงกรอบในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล

ทั้งนี้ อย่างน้อยในแผนบริหารราชการแผ่นดินจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน ส่วนราชการหรือบุคคลที่จะรับผิดชอบในแต่ละภารกิจ ประเมินการรายได้และรายจ่าย และทรัพยากรต่างๆ ที่จะต้องใช้ระยะเวลาการดำเนินการและการติดตามประเมินผล ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติในการประชุม เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2548 เห็นชอบแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2551 และได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนพิเศษ 34 ง ลงวันที่ 12 เมษายน 2548⁴ โดยแผนการบริหารราชการ

³พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546, 9 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา.

⁴สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2548). หนังสือที่ นร 1201/ว11 ลงวันที่ 26 เมษายน 2548, แจ้งการปรับแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและจังหวัดสู่แผนปฏิบัตินโยบาย 4 ปี.

แผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2551 ดังกล่าว รัฐบาลได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศไทย ในช่วง 4 ข้างหน้า จะสร้างโอกาสเพื่ออนาคต วางรากฐานใหม่ให้แก่ประเทศทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง โดยเน้นการคืนความเข้มแข็งสู่ท้องถิ่น คืนความ สมบูรณ์ของดินและน้ำสู่ธรรมชาติ และคืนอำนาจการตัดสินใจปัญหาสู่ชุมชน โดยให้ความสำคัญ แก่การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมให้มีความสมดุลมากยิ่งขึ้น สร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ระบบ เศรษฐกิจ ปฏิรูประบบการศึกษาเพื่อนำไปสู่สังคมเศรษฐกิจบนฐานความรู้ โดยยึดหลัก เศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริเพื่อนำประเทศไปสู่โครงสร้างที่มีความสมดุล มั่นคง มั่นคง และยั่งยืน และเพื่อให้สามารถบรรลุผลตามวิสัยทัศน์ดังกล่าว รัฐบาลได้กำหนด ยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนภารกิจพัฒนาประเทศ จำนวน 9 ประเด็นหลัก ประกอบด้วย

- 1) การขจัดความยากจน
- 2) การพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ
- 3) การปรับโครงสร้าง เศรษฐกิจให้สมดุลและแข่งขันได้
- 4) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 5) การต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
- 6) การพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- 7) การส่งเสริมประชาธิปไตยและกระบวนการประชา-สังคม
- 8) การรักษาความมั่นคงของรัฐ และ
- 9) การรองรับการเปลี่ยนแปลงและพลวัตโลก⁵

แผนบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดรูปแบบในการนำนโยบาย รัฐบาลไปปฏิบัติในระดับมหภาค แต่สำหรับการนำเอานโยบายรัฐบาลไปปฏิบัติในภาพย่อย หรือในลักษณะเฉพาะพื้นที่นั้น ได้มีการบัญญัติแนวทางในการดำเนินการไว้ในมาตรา 16 แห่ง พระราชกฤษฎีกาว่าด้วย การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งบัญญัติให้ส่วนราชการ จัดทำแผนปฏิบัติการของส่วนราชการนั้น โดยจัดทำเป็นแผนสี่ปี ซึ่งจะต้องสอดคล้อง กับแผนบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้ง ในแต่ละปีงบประมาณ ให้ส่วนราชการจัดทำแผน ปฏิบัติราชการประจำปี⁶ โดยให้ระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับนโยบายการปฏิบัติการของ ส่วนราชการ เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน รวมทั้งประมาณการรายได้และรายจ่าย และ ทรัพยากรอื่นที่จะต้องใช้งบประมาณต่อรัฐมนตรีเพื่อความเห็นชอบ และเมื่อรัฐมนตรีให้ความ เห็นชอบแผนปฏิบัติการของส่วนราชการใดแล้ว ให้สำนักงบประมาณดำเนินการจัดสรร งบประมาณ เพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จในแต่ละภารกิจ ตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น “จังหวัด” ในฐานะส่วนราชการหนึ่งในราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคก็ต้องจัดทำแผนปฏิบัติการของจังหวัด ในลักษณะยุทธศาสตร์การพัฒนา จังหวัด แผนปฏิบัติการ 4 ปี และแผนปฏิบัติการจังหวัดประจำปี เพื่อใช้เป็นตัวกำหนด

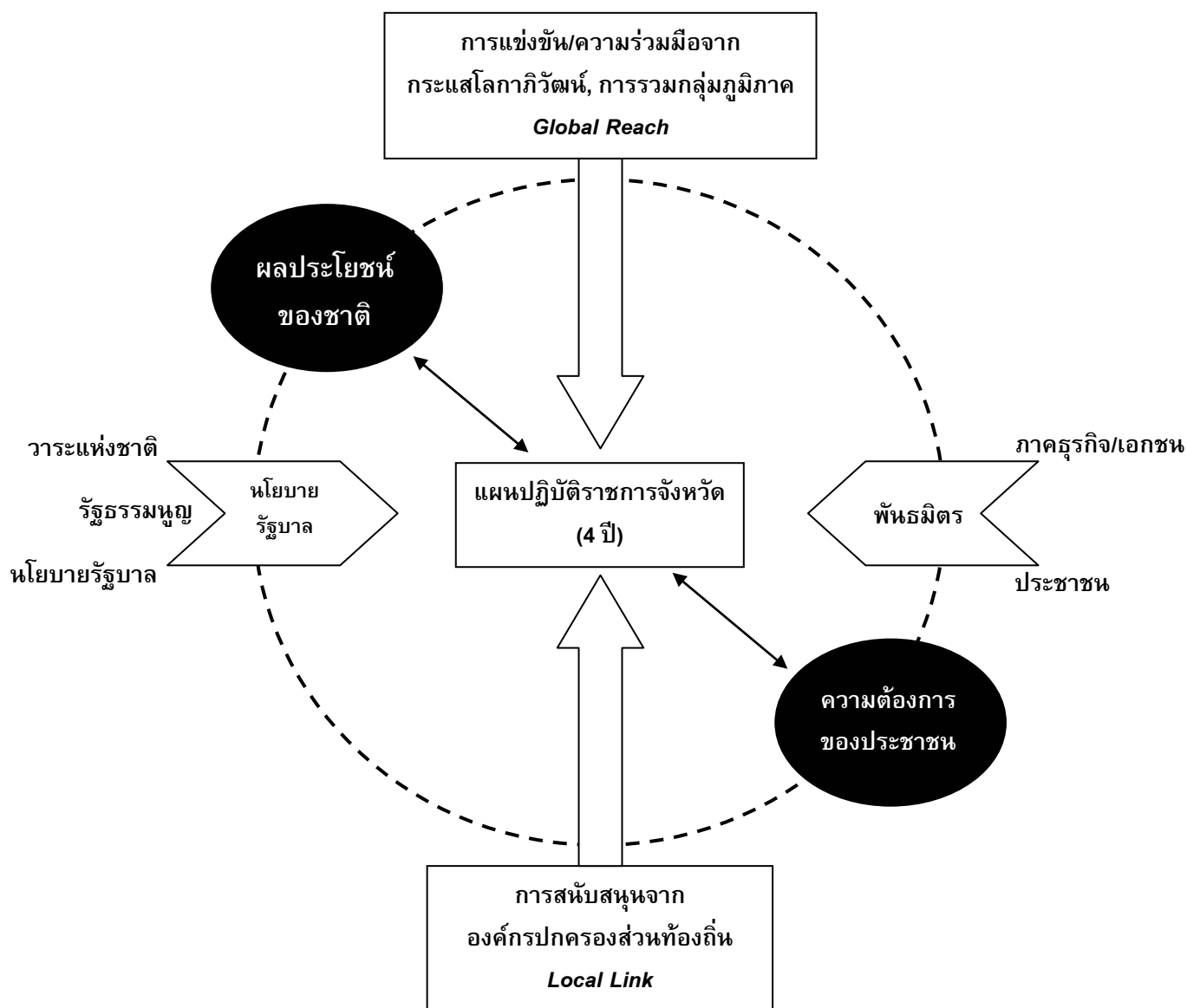
⁵แนวคิดและทิศทางการบริหารประเทศ. (2548). ใน คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2548 – 2551 กรอบยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม ของประเทศในระยะเวลา 4 ปี (2548 – 2551). หน้า 6.

⁶พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546, 9 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา.

ทิศทางการพัฒนาจังหวัด บอกให้ทราบว่าในช่วงสี่ปีนี้จังหวัดจะพัฒนาไปในทิศทางใด และในปีปัจจุบันจังหวัดจะพัฒนาในจุดไหน เพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายหรือผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนา สามารถตอบสนองความต้องการ และสร้างประโยชน์สุขแก่ประชาชน โดยมีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มุ่งการทำงานที่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ สมดังเป้าหมายในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

กอบกับในปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2546 เห็นชอบให้จังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ใช้การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นผลให้ 1) จังหวัดมีฐานะเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit : SBU) และ 2) มีการปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดในจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) ซึ่งผลจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการจังหวัดประจำปี ได้รับความสำคัญและถูกคาดหวังในผลของการพัฒนามากขึ้นเป็นทวีคูณ ดังนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2551 แล้ว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.)⁷ ได้แจ้งเวียนให้จังหวัดดำเนินการทบทวนและปรับปรุงยุทธศาสตร์การบริหารจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี

⁷สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2548). หนังสือที่ นร 1201/ว11 ลงวันที่ 26 เมษายน 2548, แจ้งการปรับแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและจังหวัดสู่แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี.



ภาพประกอบ 2 แสดงกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี
ที่มา : ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2549, กุมภาพันธ์). การบริหารราชการแนวใหม่และ
การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ. ใน เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา.

จากกรอบแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี
และแผนปฏิบัติราชการประจำปีดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่
จังหวัดต้องจัดทำขึ้นนั้น จะอยู่ภายใต้กรอบนโยบายของรัฐบาล ความต้องการของประชาชนและ

ภาคเอกชน และการได้รับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการแข่งขันและร่วมมือในกระแสโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุผลประโยชน์ของประเทศและก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน

ผลจากการดำเนินการทบทวนและปรับปรุงยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดดังกล่าว ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 จึงเป็นปีแรกที่ได้มีการนำระบบการจัดทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปีมาใช้เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาจังหวัดแทนระบบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในรูปแบบเดิม ประกอบกับนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นนโยบายใหม่ที่นำมาใช้ไม่นาน การทบทวนและปรับปรุงยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด การจัดทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี จึงยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเอานโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปเป็นกรอบในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อาทิ 1) ปัญหาการขาดความเข้าใจที่ชัดเจนในนโยบายที่นำมาเป็นกรอบแนวคิด 2) ปัญหากระบวนการนำนโยบายมากำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติการ 4 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี ในประเด็นความเหมาะสมของพื้นที่ ความต่อเนื่องของนโยบาย งบประมาณที่จัดได้รับการจัดสรร สมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ และการมีส่วนร่วมของประชาชน พันธมิตร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) ปัญหากระบวนการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติการ 4 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปีแปลงไปสู่การปฏิบัติ และเนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการนำนโยบายของรัฐบาลและวาระแห่งชาติแปลงไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัดเป็นวาระแห่งพื้นที่ ซึ่งจะต้องมีความสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และปัญหาความต้องการของประชาชน จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาเพื่อค้นหาปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปเป็นกรอบในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด รวมทั้งเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสามารถเป็นกลไกที่จะพัฒนาจังหวัดได้ตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545⁸ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อค้นหาปัญหาและอุปสรรค ในกระบวนการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัด แบบบูรณาการไปเป็นกรอบในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติ

⁸พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545. (2545, 2 ตุลาคม).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 119 ตอนที่ 99 ก.

ราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติการราชการประจำปี

2. เพื่อนำข้อมูลการศึกษามากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปเป็นกรอบในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติการราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติการราชการจังหวัดประจำปี

ปัญหาการวิจัย

1. กระบวนการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปเป็นกรอบในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการอย่างไร โดยศึกษาจากปัจจัยที่อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

- 1) ความชัดเจนของนโยบาย
- 2) กระบวนการนำนโยบายไปจัดทำยุทธศาสตร์ฯ
- 3) ความเหมาะสมของนโยบายต่อพื้นที่ดำเนินการ
- 4) ความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบาย
- 5) สมรรถนะของผู้นำนโยบายไปจัดทำยุทธศาสตร์ฯ
- 6) ความเพียงพอของทรัพยากร
- 7) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

2. เมื่อทราบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปเป็นกรอบในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ตามข้อ 1 แล้ว มีวิธีการแก้ไขปัญหาหรือกำจัดอุปสรรคนั้นอย่างไร

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยศึกษาปัญหาการนำนโยบายรัฐบาลไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตในการวิจัยเอาไว้ คือ ศึกษากระบวนการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปเป็นกรอบในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2548 โดยประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจะศึกษาเฉพาะข้าราชการส่วนภูมิภาค ในสังกัดสำนักงานจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติการราชการ 4 ปี (พ.ศ. 2548 – 2551) และแผนปฏิบัติการประจำปี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ภายใต้กรอบนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

การออกแบบการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะทำการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Research) โดยกำหนดวิธีการศึกษาประกอบด้วย

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ผู้วิจัยจะเน้นการศึกษาค้นคว้าวิจัย หนังสือและเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ การจัดทำ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติการราชการ 4 ปี (พ.ศ. 2548 – 2551) แผนปฏิบัติการ ราชการประจำปี และคำรับรองการปฏิบัติการราชการประจำปี ตลอดจนเอกสารด้านกฎหมายและ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

2. การรวบรวมข้อมูล จากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติการราชการ 4 ปี (พ.ศ. 2548 – 2551) แผนปฏิบัติการราชการประจำปี และคำรับรองการปฏิบัติการราชการประจำปี โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการ ดังนี้

1) การสัมภาษณ์ (Interview) เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง และเพื่อเป็นการรับฟังความคิดเห็นโดยตรงจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ด้านการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด และ

2) การทอสอบสอบถามความคิดเห็นกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านยุทธศาสตร์ฯ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการนโยบายนโยบายการบริหารราชการ จังหวัดแบบบูรณาการไปเป็นกรอบในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

2. ผลจากการศึกษาสามารถใช้เป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พิจารณานำข้อมูลไปปรับปรุงรูปแบบ วิธีการ เพื่อเป็นแนวทาง สนับสนุนและส่งเสริมการนโยบายนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสู่การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ

3. สามารถนำผลที่ได้ไปใช้ในการศึกษาค้นคว้าทางการวิจัยต่อไป

นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

1. **นโยบายรัฐบาล** หมายถึง กิจกรรม แนวทางการพัฒนาประเทศที่กำหนดโดยมติ คณะรัฐมนตรีมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงก้าวหน้าในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง ให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทุกคน

2. **การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ** หมายถึง การบริหารราชการของ จังหวัดเพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการ

บูรณาการยุทธศาสตร์แผนงาน โครงการ สรรพกำลัง ทรัพยากรในจังหวัด และการทำงาน ประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทางและเป้าหมายร่วมกัน รวมทั้งมี ผู้รับผิดชอบต่อผลงานในการบริหารการพัฒนา การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่ จังหวัด อย่างชัดเจน

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด หมายถึง แนวคิดหรือวิธีการในการนำนโยบาย ของรัฐบาลและวาระแห่งชาติแปลงไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัดเป็นวาระแห่งพื้นที่ ซึ่งจะมี ความสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ ปัญหาและความต้องการของประชาชน เพื่อชี้้นำการ พัฒนาจังหวัดในภาพรวมระยะยาว โดยนำเอาแนวความคิดการพัฒนาแบบองค์รวมและการ บูรณาการ เป็นกรอบแนวทางการดำเนินการตั้งแต่ขั้นการวางแผนกลยุทธ์ จนถึงขั้นการ วางแผนปฏิบัติการ

4. แผนปฏิบัติการราชการ 4 ปี หมายถึง แผนงาน/โครงการ/กิจกรรมที่จังหวัดจัดทำ ขึ้นเพื่อใช้เป็นตัวกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัด บอกให้ทราบว่าในช่วงสี่ปีนี้จังหวัดจะพัฒนา ไปในทิศทางใด เพื่อมุ่งไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด โดยแผนปฏิบัติการมีอายุ 4 ปี ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแผนบริหารราชการแผ่นดิน

5. แผนปฏิบัติการราชการประจำปี หมายถึง แผนระยะสั้นที่จัดทำขึ้นตามระบบ งบประมาณประจำปีที่ได้รับการจัดสรร โดยเนื้อหาสาระของแผนจะแสดงรายละเอียดแผนงาน โครงการ งบประมาณ ระยะเวลาดำเนินการ และหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการระดับพื้นที่ ตามภารกิจที่หน่วยงานรับผิดชอบ โดยแผนงานและโครงการที่บรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการจะ ได้รับการพิจารณากลับกรองตามลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการอย่างแท้จริง

6. คำรับรองการปฏิบัติการราชการประจำปี หมายถึง เครื่องมือการบริหารจัดการ สมัยใหม่ซึ่งจะช่วยให้ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความเข้าใจร่วมกัน และมีความ คาดหวังที่ตรงกันเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน และปรับปรุงผลการดำเนินงานให้ดีขึ้น นอกจากนี้ยังใช้ ประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณการติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติการว่าบรรลุผล หรือไม่อย่างไร อันจะนำไปสู่การให้รางวัลตอบแทน หรือสิ่งจูงใจตามผลงาน รวมถึง ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขในการปฏิบัติงานต่อไป

7. การบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ หมายถึง การใช้รายจ่าย งบประมาณหรือสั่งการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานในจังหวัดตามที่ได้รับมอบอำนาจจาก หัวหน้าส่วนราชการ

8. งบประมาณงบกลาง หมายถึง งบประมาณที่จังหวัดได้รับการจัดสรร เพื่อ สนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจนำไปใช้จ่ายในลักษณะถัวจ่ายได้ ตามวัตถุประสงค์การ ดำเนินงาน ดังต่อไปนี้

- 1) ดำเนินกิจกรรมเพื่อการพัฒนาจังหวัดตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ
- 2) การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานของจังหวัด
- 3) การแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของจังหวัด หรือปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของประชาชน ในจังหวัด

9. งบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เงินงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. มาตรา 30 (4) โดยพิจารณาจากแผนงาน/โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอ

10. การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ได้แก่ ตัวแทนราชการส่วนกลางในจังหวัด ราชการส่วนภูมิภาค ท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หอการค้า สมาอุตสาหกรรม สมาคมธนาคาร นักธุรกิจ นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ในระดับจังหวัด โดยเน้นใช้วิธีการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Work Shop) ในการร่วมพิจารณา ประกอบด้วย

- 1) การวิเคราะห์สภาวะแวดล้อม โอกาส ศักยภาพ จุดแข็ง จุดอ่อน ด้วยเทคนิค SWOT Analysis
- 2) การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนา เช่น การกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนา ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ฯลฯ
- 3) การจัดทำแผนปฏิบัติราชการในระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ จะเป็นแผนที่มีเนื้อหาแสดงถึงการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน ทั้งในกระบวนการคิดกลั่นกรอง การนำเสนอ การคัดเลือก โดยมีเหตุผลประกอบอย่างเหมาะสม มีการจัดลำดับความสำคัญร่วมกัน และรวมถึงมีการติดตามผลการดำเนินงานตามแผน และการประเมินผลด้วย
- 4) การเปิดโอกาสหรือการจัดให้มีการทำประชาคม ก็จะช่วยให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางด้วย

บทที่ 2

เอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และกรอบความคิดในการวิจัย

ในการวิจัยเพื่อศึกษาปัญหาการนำนโยบายรัฐบาลไปจัดทำยุทธศาสตร์การบริหาร จังหวัดครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษา ทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายรัฐบาลไปเป็นกรอบในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจังหวัด โดยจะได้นำเสนอตามหัวข้อต่อไปนี้

1. แนวความคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
3. แนวความคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

1. แนวความคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

โดแนลด์แวน มิเตอร์ (Donald S. Van Meter) และ คาร์ล แวน ฮอร์น (Carl E. Van Horn)⁹ ได้นิยามว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายความว่า การดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชน โดยมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์จากการตัดสินใจดำเนินนโยบายที่ได้กำหนดไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว

ยูจีน บาร์แดช (Eugene Bardach)¹⁰ ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการทางการเมือง และเป็นเกมคล้ายกับการต่อสู้ และได้ให้คำนิยามว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการของกลยุทธ์เกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายของกลุ่ม ซึ่งเป้าหมายนี้อาจสอดคล้องหรือไปกันได้หรือไปกันไม่ได้กับเป้าหมายตามอันดับของนโยบาย

ซูซาน บาร์เรตต์ (Susan Barrett) และ โคลิน ฟัดจ์ (Colin Fudge)¹¹ ได้เสนอว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะพิจารณาเฉพาะการผลักดันให้นโยบายบังเกิดผลด้านเดียวคงไม่ได้ การนำนโยบายไปปฏิบัติควรรวมถึงการสังเกตปรากฏการณ์เป็นจริงที่เกิดขึ้น ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อแสวงหาคำอธิบายว่าปรากฏการณ์หรือการกระทำนั้น

⁹ Donald, S. Van Meter; & Carl, E. Van Horn. (1975, February). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*. p. 447.

¹⁰ Eugene Bardach. (1980). *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. p. 9.

¹¹ Susan, Barrett; & Colin, Fudge. (1981). *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. pp. 12 – 13.

เกิดขึ้นได้อย่างไร มีอะไรเกิดขึ้นบ้าง เพราะเหตุใด ศูนย์กลาง ความสนใจ การนำนโยบายไปปฏิบัติในทฤษฎีนี้จะอยู่ที่ว่าอะไรคือ สิ่งที่ถูกกระทำ จุดสนใจของการมองในแนวทางนี้จึงอยู่ที่ การกระทำของกลุ่มของบุคคลและผู้มีหน้าที่กำหนดพฤติกรรมของการกระทำนั้น นอกจากนี้ ยังสนใจที่จะตรวจสอบระดับของการกระทำว่ามีความสัมพันธ์กับตัวนโยบายอย่างไร มากกว่า การตรวจสอบเพียงการคาดคะเน มุมมองการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะนี้ จะเป็นการ พิจารณาขั้นตอนของการตอบสนองต่อข้อผูกพันตามอุดมการณ์ของนโยบายต่อการกดดัน จากสภาพแวดล้อม และต่อแรงกดดันจากหน่วยงานหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่พยายามจะ เข้ามามีอิทธิพล หรือควบคุมการกระทำนั้น

สำหรับนักวิชาการไทยได้กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ ดังนี้

ศุภชัย ยาวะประภาษ¹² ได้สรุปความเห็นของนักวิชาเกี่ยวกับการนำนโยบาย ไปปฏิบัติไว้ในหนังสือนโยบายสาธารณะ ในประเด็นที่สำคัญ 2 ประเด็น คือ

1) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ กล่าวคือ มีความต่อเนื่อง ไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วครั้งชั่วคราว แล้วเลือน หายไปไม่ใช่กิจกรรมที่ชยักชยอน แต่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมี ความสัมพันธ์กันตลอดเวลา

2) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตาม เป้าหมายของนโยบาย

สมพร เฟื่องจันทร์¹³ ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ เป็นผลต่อเนื่องมาจากขั้นตอนการนำนโยบายมีความต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังเป็นกิจกรรมที่มี การกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้า เราต้องการผลสุดท้ายเป็นเช่นไร

วรเดช จันทรศร¹⁴ ได้อธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นเรื่องการศึกษาว่า องค์การที่รับผิดชอบสามารถนำ และกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารตลอดจนกลไกที่สำคัญ ทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การ ทำงานของกลไกทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้

จากแนวคิดของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น พอสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการที่เกิดขึ้นจากการประสานกิจกรรมโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เพื่อนำไปสู่ ความสำเร็จตามเป้าหมาย และบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้กำหนดไว้

¹²ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2533). นโยบายสาธารณะ. หน้า 90.

¹³สมพร เฟื่องจันทร์. (2539). นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการปฏิบัติ. หน้า 150.

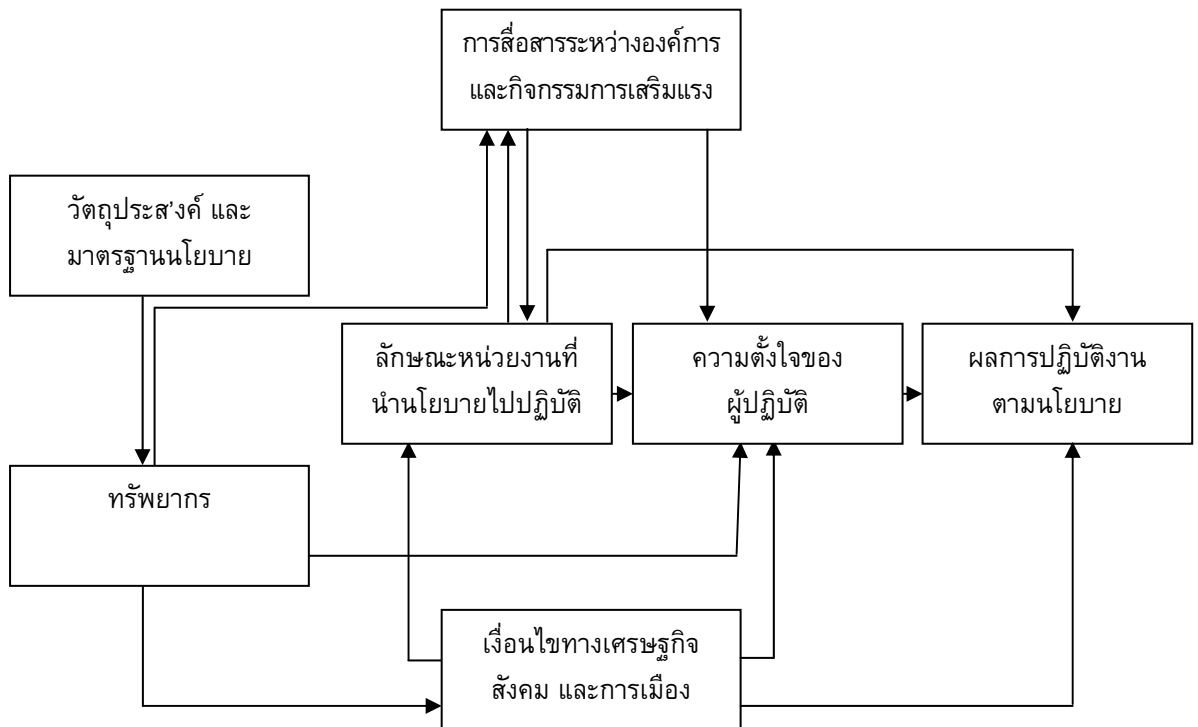
¹⁴วรเดช จันทรศร. (2540). การนำนโยบายไปปฏิบัติ. หน้า 3.

1.2 แนวทางการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แวน มีเตอร์ (Donald, S. Van Meter) และ แวน ฮอร์น (Carl, E. Van Horn) เขียนบทความเรื่อง “The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework”¹⁵ วัตถุประสงค์เพื่อสำรวจกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะเป็นทฤษฎีเชิงคติฐาน (Assumptive Theory) โดยอาศัยกรอบทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) ผลการตัดสินใจพิพากคดีของศาล และแนวคิดลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐบาล (Intergovernmental Relations) แนวคิดพื้นฐานสามประการดังกล่าวได้ช่วยให้นักวิชาการทั้งสองสามารถออกแบบทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Theory of Policy Implementation) ขึ้นมาในปี 1974 มีสาระสำคัญ คือ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเริ่มขึ้นเมื่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายได้รับการกำหนดขึ้น ขั้นตอนการกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะผันแปรไปตามธรรมชาติของลักษณะการนำนโยบายไปใช้ รูปแบบการตัดสินใจกระทำใดๆ ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นสิ่งแสดงให้เห็นลักษณะของกระบวนการโครงสร้างและความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่างๆ มีอิทธิพลต่อการบริหารนโยบาย

¹⁵ Donald, S. Van Meter; & Carl, E. Van Horn. (1975, February). The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework. *Administration & Society*. pp. 455 – 488.

ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ แวน มิเตอร์ และ แวน ฮอร์น เป็นตัวแบบที่ประกอบด้วยตัวแปร 6 ตัว ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างตัวนโยบายกับผลการปฏิบัติตามนโยบาย ดังภาพประกอบ 3



ภาพประกอบ 3 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ แวน มิเตอร์ และ แวน ฮอร์น
ที่มา : Donald, S. Van Meter; & Carl, E. Van Horn. (1975, February). The Policy Implementation Process Policy: A Conceptual Framework. *Administration & Society*. p. 463.

1) วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย (Policy Standards and Objectives)
องค์ประกอบพื้นฐานสำคัญในการกำหนดการปฏิบัติตามนโยบาย คือ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย เพราะวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย คือ ปัจจัยกำหนดรายละเอียดของเป้าหมายนโยบาย ในบางกรณีวัตถุประสงค์ และมาตรฐานนโยบายโดยตัวของมันเอง เป็นตัวการที่ช่วยให้ง่ายต่อการวัด เช่น จำนวนชิ้นงาน ปริมาณของผู้ได้รับการจ้างงาน ความก้าวหน้าของแต่ละกิจกรรมของโครงการ ทั้งนี้การวัดผลการปฏิบัติตามนโยบายจะกระทำได้ชัดเจนเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความชัดเจนของการกำหนดมาตรฐานนโยบายและความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย ในทางตรงกันข้ามหากวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบายมีความคลุมเครือ และมีความขัดแย้งกัน ย่อมทำให้ยากต่อการวัด และยากต่อการนำไปปฏิบัติ เพราะวัตถุประสงค์ของ

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติประการหนึ่ง คือ ความต้องการทราบว่าจะนโยบายใดประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวอย่างไร การวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลว คือ การพิจารณาระดับที่เป้าหมายและวัตถุประสงค์บรรลุผล หากวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบายมีความชัดเจน และแสดงคุณสมบัติที่ง่ายต่อการวัด การประเมินคุณค่าของนโยบายก็จะกระทำได้ง่ายเช่นกัน ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายควรเลือกถ้อยคำหรือข้อความในการเรียบเรียงแนวปฏิบัติและข้อกำหนดมาใช้อย่างพิถีพิถันให้สามารถสะท้อนเกณฑ์การประเมินการปฏิบัติตามนโยบายได้ชัดเจน

2) ทรัพยากรนโยบาย (Policy Resources) คือ สิ่งอำนวยความสะดวกต่อการบริหารนโยบาย ทรัพยากรนโยบายอาจรวมถึงเงินและสิ่งเสริมที่ปวงที่กำหนดไว้ในแผนงาน ทรัพยากรเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริม หรือช่วยให้ความสะดวกต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ทรัพยากรนโยบายที่เป็นตัวเงินเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะทำให้นโยบายบรรลุผล แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความต้องการ ทรัพยากรเสริมอื่นๆ อีกมาก

3) การสื่อสารระหว่างองค์กร และ กิจกรรมการเสริมแรง (Inter-Organizational Communication and Enforcement Activities) การสื่อสารระหว่างองค์กร คือ การสื่อสารเกี่ยวกับมาตรฐานงานและวัตถุประสงค์นโยบาย เพื่อให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบแผนงาน โครงการมีความรู้ความเข้าใจสอดคล้องกัน หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง การสื่อสารระหว่างองค์กร คือ ความต้องการให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจตรงกันเกี่ยวกับมาตรฐาน และวัตถุประสงค์นโยบาย การสื่อสารภายในองค์กรและระหว่างองค์กรมิใช่เรื่องง่าย หากผู้กำหนดนโยบาย ไม่สามารถเรียบเรียงแนวปฏิบัติที่ต้องการให้ผู้ปฏิบัตินำไปใช้ชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพราะหากข้อกำหนดหรือแนวปฏิบัติไม่ชัดเจนอาจทำให้มีการแปลงสารเกิดขึ้นได้ง่ายหรือพร้อมที่จะเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ปฏิบัติได้ตลอดเวลา ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ควรมีการเฝ้าระวังและกระบวนการ เพื่อทำความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับมาตรฐานงานและวัตถุประสงค์ของนโยบายระหว่างฝ่ายบริหารกับผู้ปฏิบัติ

4) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (The Characteristics of Lamenting Agencies) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นองค์ประกอบใหญ่ที่มีองค์ประกอบย่อยๆ หลายประการที่เป็นตัวกำหนดการปฏิบัติตามนโยบาย ได้แก่ สมรรถนะและขนาดของทีมงานในหน่วยงาน ระดับความเข้มข้นของการควบคุมบังคับบัญชาของหน่วยงานย่อยในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงาน การสนับสนุนจากนักกฎหมายและฝ่ายบริหาร ความมีชีวิตชีวาขององค์กร ระดับการสื่อสารระบบเปิดในองค์กร และความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ระหว่างองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติกับผู้กำหนดนโยบายหรือองค์กรที่ประกาศใช้นโยบาย คุณลักษณะขององค์กรที่กล่าวมาแสดงถึงศักยภาพและความสามารถที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ

5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง (Economic, Social and Political Conditions) องค์ประกอบด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เคยได้รับการมองว่าเป็นปัจจัย

สำคัญในฐานะที่เป็นตัวแปรสภาพแวดล้อมของผลิตผลนโยบาย แม้ว่าองค์ประกอบด้านนี้จะมีผลกระทบอย่างมากต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะหน่วยงาน ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การพิจารณาองค์ประกอบด้านนี้จะคำนึงถึงว่า การจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเพียงพอ ต่อการส่งเสริมให้แผนงานโครงการประสบความสำเร็จหรือไม่ ธรรมชาติของความเห็นสาธารณะเป็นอย่างไร จุดเด่นของนโยบายสัมพันธ์กับประเด็นนโยบายอย่างไร ชนชั้นนำชอบหรือไม่ชอบนโยบายที่นำไปปฏิบัติ นั้น กลุ่มหลากหลายในสังคม รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชนคิดค่าหรือสนับสนุนการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ

6) ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ (The Disposition of Implementers) องค์ประกอบห้าประการที่กล่าวมาแล้ว จะถูกกลั่นกรองโดยความรู้สึกนึกคิดของผู้ปฏิบัติ และจะมีการตอบสนองสามระดับ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการแสดงความสามารถและความตั้งใจจริงของผู้ปฏิบัติ คือ

6.1 ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย

6.2 ทศนคติต่อนโยบาย

6.3 ความเข้มข้นของทศนคติ

วอลเตอร์ วิลเลียม และ ริชาร์ด เอลมอร์ (Walters William; & Richard, F. Elmore)¹⁶ เห็นว่า ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ปัญหาทางการเมืองและระบบราชการ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่กีดขวางความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนปัญหาทางด้านเทคนิคหรือปัญหาวิธีการนั้น ไม่ได้มีความสำคัญมากเท่าปัจจัยสองประการข้างต้น เนื่องจากภายในรัฐบาลมีลำดับชั้นเป็นจำนวนมาก และพฤติกรรมของระบบราชการก็มีลักษณะซับซ้อน เมื่อแผนงานโครงการต่างๆ จะต้องผ่านจากขั้นตอนการกำหนดนโยบายไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีหลายขั้นตอนหลายหน่วยงาน ความรับผิดชอบของแต่ละชั้นแต่ละหน่วยงานต่อแผนงานและโครงการนั้น ก็ยากที่จะกำหนดชัดเจนได้ จึงมักปรากฏเสมอว่า ไม่มีใครยอมรับผิดชอบอย่างแท้จริงต่อปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เกิดขึ้น โดยเสนอความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1) ความแตกต่างระหว่างความล้มเหลวเชิงทฤษฎีกับความล้มเหลวเชิงปฏิบัติ เมื่อแผนงานหรือโครงการหนึ่งๆ ไม่ประสบผลสำเร็จ จำเป็นจะต้องแยกให้ออกว่าเกิดจากความล้มเหลวของทฤษฎีหรือความล้มเหลวของการปฏิบัติ เป็นการแยกระหว่างปัญหาที่ว่า แนวความคิดตามแผนงานนั้น ไม่สามารถนำไปสู่ผลที่ต้องการแม้ว่าจะได้มีการนำไปปฏิบัติอย่างถูกต้องก็ตาม หรือว่าเป็นแนวคิด ที่สามารถก่อให้เกิดผลตามเป้าหมาย นโยบาย หากแต่ได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างผิดพลาด

¹⁶Walters, William; & Richard, F. Elmore. (1976). *Social Program Implementation*. p. 280.

2) ความชัดเจนของเป้าหมาย การกำหนดในรูปตัวแปรที่สามารถวัดได้ และการยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ปัญหาที่พบบ่อยก็คือ เป้าหมายใหญ่ๆ ของแผนงานซึ่งมีลักษณะกว้างๆ มักได้รับการยอมรับโดยทั่วไป แต่เมื่อถึงขั้นตอนที่ต้องมีการตีความเพื่อกำหนดเป้าหมายเฉพาะแล้ว โอกาสที่จะไม่ได้รับการยอมรับร่วมกันก็จะสูงขึ้น

3) ปัญหาความจำเพาะเจาะจงของข้อกำหนดในแผนงานและโครงการ หากข้อกำหนดเหล่านี้มีลักษณะกว้างๆ ก็จะได้รับยอมรับมากกว่า หากข้อกำหนดมีลักษณะเฉพาะเจาะจงมากขึ้น ก็จะมีปัญหามากขึ้น

4) ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติควรตอบคำถามว่านโยบายนั้น ประสบผลสำเร็จหรือไม่ และมีปัจจัยใดบ้างที่ทำให้เกิดความสำเร็จ

พอล ซาบาเตียร์ และ แดเนียล แมสมาเนียน (Paul, A. Sabatier; & Daniel A. Mazmanian)¹⁷ ได้เขียนผลงานคือ “The Implementation of Regulatory Policy : A Framework of Analysis” และได้ปรับปรุงใหม่ในปี 1980 ใช้ชื่อบทความว่า “The Implementation of Public Policy : A Framework of Analysis” ได้เสนอกรอบแนวคิดในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องดำเนินการเป็นขั้นตอน กล่าวคือ 1) จัดทำประกาศ กฎหมาย 2) ลงมือปฏิบัติตามกฎหมาย 3) ปฏิบัติตามนโยบายของกลุ่มเป้าหมาย 4) ทบทวนและปรับปรุงกฎหมาย

บทบาทสำคัญของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย คือ 1) ข้อความ เนื้อหาสาระของนโยบายสามารถนำไปใช้แก้ปัญหาได้ 2) เนื้อหาสาระของกฎหมายสามารถกำหนดโครงสร้างของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ 3) ผลกระทบทางการเมืองสามารถรักษาความสมดุลในการสนับสนุนวัตถุประสงค์ของนโยบาย รายละเอียดดังภาพประกอบ 4

¹⁷ จุฑารัตน์ นีรันดร. (2547). นโยบายของผู้บริหารสถานศึกษากับการประกันคุณภาพการศึกษา สถานศึกษา. หน้า 35 – 44. (อ้างอิงจาก Paul, Sabatier; & Daniel, Mazmanian. (1980). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*. pp. 538 – 560)



ภาพประกอบ 4 กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ พอล ซาบาเตียร์ และแดเนียล แมสมาเนียน
 ที่มา : Paul Sabatier; & Daniel Mazmanian. (1980). The Implementation of Public Policy:
 A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*. p. 542.)

1) ความสามารถแก้ปัญหาได้และสาระนโยบาย ปัญหา นโยบายจะมีระดับความยากง่ายแตกต่างกัน ปัญหา นโยบายบางนโยบายอาจง่ายต่อการแก้ไข ในขณะที่บางนโยบายมีปัญหาลักษณะสลับซับซ้อนมาก ทำให้ยากต่อการแก้ไข ประเด็นปัญหาสังคมที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยองค์กรหรือสถาบันที่รับผิดชอบมีอยู่หลายประการ ทุกประเด็นปัญหาล้วนแต่แสดงฐานะเป็นตัวแปรอิสระย่อยสำคัญที่แยกตัวเป็นอิสระจากตัวแปรย่อยอื่นๆ ตัวแปรเหล่านี้ ซึ่งความสามารถในการแก้ปัญหา นโยบายขององค์กร หรือสถาบันที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1.1 การมีทฤษฎีสนับสนุนและการอิงหลักวิชาการ นโยบายที่นำไปใช้เพื่อแก้ปัญหาต้องมีความรู้พื้นฐานทางทฤษฎีรองรับ มีทฤษฎีในการแก้ปัญหาที่จัดทำเป็นนโยบาย เพราะทฤษฎีจะช่วยให้เข้าใจระดับความรุนแรงของปัญหาที่กลุ่มเป้าหมายกำลังเผชิญอยู่ ช่วยให้เข้าใจความสัมพันธ์ของพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมายกับการเปลี่ยนแปลงระดับความรุนแรงของปัญหา

1.2 ระดับความหลากหลายของพฤติกรรมที่ต้องการควบคุม นโยบายต้องการควบคุมพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายหลากหลายมากเท่าใด ความยากลำบากที่จะกำหนดกรอบการควบคุมพฤติกรรมให้ชัดเจนจะมีมากเท่านั้น และการที่จะทำให้วัตถุประสงค์ของนโยบายบรรลุผลจะมีโอกาสน้อยลงตามลำดับ

1.3 การระบุลักษณะและขนาดกลุ่มเป้าหมาย จำนวนกลุ่มเป้าหมายที่นโยบายต้องการให้เปลี่ยนพฤติกรรม เมื่อเทียบกับประชากรอื่นๆ กล่าวคือ ยิ่งกลุ่มเป้าหมายที่นโยบายนิยามไว้มีจำนวนน้อยเท่าใด การได้รับการสนับสนุนทางด้านการเมือง และความเป็นไปได้ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะมีมากเท่านั้น

1.4 ขนาดของความต้องการการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ของกลุ่มเป้าหมาย หากนโยบายที่ประกาศใช้มุ่งเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายมากเท่าใดโอกาสที่การนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติจะประสบปัญหาหรือล้มเหลวจะมีมากเท่านั้น

2) ลักษณะโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติที่นโยบายกำหนด คือ การระบุข้อความนโยบายในด้านการเลือกใช้รูปแบบของสถาบัน หรือองค์กรที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีศักยภาพและเหมาะสมกับลักษณะและประเภทนโยบาย มีกฎหมายรองรับ มีการจัดสรรทรัพยากร การให้กับองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีการทำความเข้าใจกับข้าราชการผู้ปฏิบัติและกำหนดแนวการควบคุมและปฏิบัติงานของผู้เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 มีทฤษฎีองค์กรที่เที่ยงตรงรองรับ หมายถึง การที่จะทำให้นโยบายบรรลุวัตถุประสงค์จะต้องอาศัยพื้นฐานแนวคิดทฤษฎีสองลักษณะ คือ ลักษณะแรกทฤษฎีเชิงเทคนิคและลักษณะที่สองคือทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีทั้งสองลักษณะที่เลือกมาใช้จะต้องมีความเหมาะสมกับประเภทนโยบาย และลักษณะเฉพาะของนโยบาย

2.2 ระดับความชัดเจนของวัตถุประสงค์นโยบาย ความชัดเจนของวัตถุประสงค์นโยบายมีความสำคัญต่อการกำหนดแนวทางการประเมินแผนงาน ความชัดเจนของวัตถุประสงค์นโยบาย ป้องกันความสับสนในการปฏิบัติของข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และจะช่วยให้องค์กรสามารถจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

2.3 องค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนด้านการเงิน เงินเป็นทรัพยากรจำเป็นที่องค์กรจะต้องนำไปใช้เป็นค่าจ้าง ค่าตอบแทน และ ค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพื่อการบริหารแผนงาน เพื่อการควบคุม และการกำกับทำให้เป็นไปตามนโยบาย องค์กรจะสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จได้ ต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงินและงบประมาณเพียงพอ

2.4 การบูรณาการโครงสร้าง การนำนโยบายไปปฏิบัติภายในและระหว่างองค์กรลดหลั่นกันแต่ระดับ การบูรณาการที่ลดหลั่นกันภายในโครงสร้างองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะช่วยประสาน การปฏิบัติ ในแต่ละระดับให้สอดคล้องกัน ช่วยประสานการรับรู้ ประสานความเข้าใจ การตกลงใจ เกี่ยวกับการปฏิบัติ รวมทั้งแก้ปัญหาาร่วมกัน ความล้มเหลวที่ผ่านมาพบว่าสาเหตุของความล้มเหลวประการหนึ่ง คือ การขาดกลไกและวิธีการประสานงานกันตั้งแต่ในระดับชาติระดับภูมิภาค และท้องถิ่นขององค์กรที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.5 กำหนดแบบแผนการตัดสินใจ เพื่อการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้ชัดเจน สาระของนโยบายควรมีการกำหนดแบบแผนหรือมีกฎเกณฑ์การตัดสินใจ ไว้ชัดเจน มีการระบุอำนาจตัดสินใจอนุมัติการใช้จ่ายเงิน การวินิจฉัยปัญหา อำนาจกำกับ ดูแล ควบคุมการให้รางวัล หรือการลงโทษแก่คณะกรรมการคณะทำงาน หรือบุคคลใดไว้ชัดเจน

2.6 มีการมอบหมายงานแก่หน่วยงาน หรือข้าราชการที่รับผิดชอบ ตามความชำนาญ ความสำคัญของการมอบหมายงานให้หน่วยงานและบุคคลรับผิดชอบ สร้างข้อผูกพันต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย เพื่อให้หน่วยงานได้นำข้อกำหนดและมาตรฐานของงานไปใช้ในกระบวนการปฏิบัติ การมอบหมายงานและการมอบหมายความรับผิดชอบจะเป็นการผลักดันให้หน่วยงานและข้าราชการปฏิบัติตามอาณัติของนโยบาย หลักการโดยทั่วไปของการสร้างข้อผูกพันต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ก็คือ

2.6.1 หน่วยงานที่สมควรได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบนโยบายที่ริเริ่มขึ้นใหม่ คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่นโยบายนั้นมากที่สุด หรืออาจจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่เพื่อทำหน้าที่บริหารนโยบายนี้เป็นการเฉพาะ

2.6.2 ผู้นำสูงสุดของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ควรได้รับเลือกมาจากผู้นำคนสำคัญที่ศรัทธาต่อนโยบายและสนับสนุนนโยบายอย่างจริงจัง

2.7 การเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของบุคคลภายนอกมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้มีการตรวจสอบและประเมินกระบวนการปฏิบัติงานของบุคลากรและหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบาย

3) ตัวแปรที่มีใช้เนื้อหาของสาระของนโยบาย ตัวแปรอื่นที่มีใช้ตัวแปรที่มาจากเนื้อหาของสาระของนโยบาย แต่ตัวแปรเหล่านี้ก็มีอิทธิพลต่อผลิตผลขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติต่อกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบาย และต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

3.1 เงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เงื่อนไขที่แตกต่างกันมากทางสังคม เศรษฐกิจ ประชาชน จะมีความสัมพันธ์ต่อการรับรู้ปัญหา นโยบายที่ประกาศใช้ รวมทั้งทำให้ยุ่งยากในการจัดสรรทรัพยากร สนับสนุนนโยบาย ความแตกต่างกันมากในสภาพสังคมเศรษฐกิจของท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขที่ยุ่งยากมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ เพราะความรุนแรงของปัญหาแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน การปฏิบัติตามระเบียบหรือกฎเกณฑ์ของกฎหมาย ซึ่งเป็นเครื่องมือควบคุมการปฏิบัติตามนโยบายมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งต่อสภาพเศรษฐกิจสังคมของกลุ่มเป้าหมายการประกาศบังคับใช้กฎหมายบางลักษณะจะมีผลกระทบต่อสภาพสังคมเศรษฐกิจของประชาชน นโยบายบางประเภทจะมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี ต้องอาศัยเทคโนโลยีมากในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.2 สื่อสารมวลชนเพื่อพัฒนาความเข้าใจปัญหา นโยบาย สื่อสารมวลชนมีความสำคัญต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ

3.2.1 สื่อสารมวลชนเป็นปัจจัยในการพัฒนาการรับรู้และความเข้าใจของสาธารณะ รวมทั้งความเข้าใจของผู้นำทางการเมือง ในหลายระดับ รวมถึงระดับท้องถิ่น

3.2.2 สื่อวิทยุโทรทัศน์และหนังสือพิมพ์ มีอิทธิพลในการจูงใจให้สาธารณะเห็นคล้อยตามหรือต่อต้าน ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อนโยบายที่นำไปปฏิบัติ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อนโยบายที่นำไปปฏิบัติ

3.3) การสนับสนุนสาธารณะโดยทั่วไป สาธารณะชนจะมีอิทธิพลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความเห็นสาธารณะ จะมีอิทธิพลอย่างมากต่อการนำไปสู่ประเด็นการอภิปรายทางการเมือง ความเห็นสาธารณะจากท้องถิ่นจะมีอิทธิพลต่อสมาชิกสภานิติบัญญัติในการให้ความสนับสนุนหรือคัดค้านกฎหมายที่ประกาศใช้ และการสำรวจความคิดเห็น คือสิ่งที่ฝ่ายบริหารหรือผู้ปกครองประเทศชอบใช้เป็นเครื่องมือ เพื่อรับรองและผลักดันนโยบายที่กำลังประกาศใช้

3.4) ทศนคติต่อนโยบายของกลุ่มผู้เลือกตั้ง ในประเทศสังคมประชาธิปไตย บทบาทของกลุ่มผู้เลือกตั้งมีความสำคัญต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายสาธารณะบางประเภททำให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติสำเร็จหรือล้มเหลว เพราะกลุ่ม

ผู้เลือกตั้งอาจจะพยายามเสนอให้มีการตัด หรือลดจำนวนงบประมาณประจำปีจัดสรรให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติหรืออาจเข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรง หรืออาจเข้าไปแทรกแซงโดยอ้อม

3.5 การสนับสนุนจากผู้มีอำนาจ การได้รับความสนับสนุนนโยบาย อย่างต่อเนื่องจากผู้มีอำนาจ เพราะผู้มีอำนาจมีบทบาทสำคัญที่จะควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีอำนาจจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณสนับสนุนโครงการ ในกรณีการนำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานไปปฏิบัติมักมีผู้มีอำนาจหลายคน ผู้มีอำนาจแต่ละคนอาจมีความต้องการอะไรจากนโยบายที่กำลังปฏิบัติแตกต่างกัน ซาบบาเตียร์และแมสซาเนียนเสนอว่า ควรศึกษาว่าผู้มีอำนาจคนใดเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายสูงสุด และน่าจะมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณและการเงินแก่นโยบายที่นำไปปฏิบัติในระยะยาวที่สุด กล่าวคือ ใคร คือผู้มีอำนาจตามกฎหมายมากที่สุดและมีอำนาจจัดสรรและควบคุมการใช้จ่ายเงินมากที่สุด ก็ควรปฏิบัติตามแนวทางของผู้มีอำนาจ

3.6 ข้อผูกพันและทักษะของภาวะผู้นำ ของข้าราชการที่นำนโยบาย ไปปฏิบัติ การให้ลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของนโยบาย และการเลือกแนวทางการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ เกิดจากสำนึกของบุคลากรที่นำนโยบายไปปฏิบัติว่า การทำให้วัตถุประสงค์ของนโยบายบรรลุผลมากน้อยเพียงใด จะขึ้นอยู่กับทักษะทัศนคติและความสามารถบุคลากร และความผันแปรของทัศนคติ ทักษะและความสามารถของบุคลากรที่นำนโยบาย ไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับระดับการส่งเสริมสนับสนุนจากผู้บริหาร ผลผลิตของหน่วยงานที่นำนโยบาย ไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับการใช้ทักษะภาวะผู้นำ ของผู้บริหารจงใจให้ข้าราชการ หรือบุคลากร ในหน่วยงานมองเห็นคุณค่า มีความพึงพอใจต่อนโยบาย แล้วร่วมกันปฏิบัติและทุ่มเทความสามารถ อุทิศเวลา เพื่อให้นโยบายบรรลุผลสำเร็จ

4) ขั้นตอนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นตอนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะที่เป็นตัวแปรตาม ซึ่งเป็นขั้นตอนในภาพรวมของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการมองที่กระบวนการของผลการปฏิบัติตามนโยบาย ประกอบด้วย

- 4.1 ผลผลิตนโยบายของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 4.2 ผลการปฏิบัติตามนโยบายของกลุ่มเป้าหมาย
- 4.3 ผลกระทบแท้จริงจากการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานที่

รับผิดชอบ

- 4.4 ผลกระทบที่รับรู้ได้จากผลิตผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ
- 4.5 การปรับปรุงสาระนโยบาย

โรเบิร์ต นากามูระ และ แฟรงค์ สمولล์วูด (Robert, T. Nakamura; & Frank, Smallwood)¹⁸ ได้เสนอแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นภาพรวมทั้งหมด โดยชี้ให้เห็นว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย องค์ประกอบในแต่ละขั้นตอนนั้น จะมีความต่อเนื่องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ได้แก่ ขั้นตอนการกำหนดเป็นนโยบาย ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นตอนการประเมินนโยบาย ภายใต้ขั้นตอนดังกล่าวมีเงื่อนไขสำคัญ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย วิธีการที่กำหนดเพื่อปฏิบัติตามนโยบาย ผู้กำหนดนโยบาย ไปปฏิบัติ ประชาชน กลุ่มเป้าหมายนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ โครงสร้างและระเบียบของหน่วยงานหรือองค์การ

เอ็ดเวิร์ด และ ชาร์คานสกี (Edwards; & Sharkansky)¹⁹ ได้อธิบายว่า การศึกษานโยบายไปปฏิบัติ คือการศึกษาระบบราชการนั่นเอง ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการ คือ ผู้ที่ควบคุมกำลังคน งบประมาณ พัสดุ ครุภัณฑ์ และอำนาจทางกฎหมายของรัฐบาล ข้าราชการเป็นกลุ่มเดียวที่ได้รับมอบอำนาจ ในการนำนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ จากทั้งองค์กรฝ่ายบริหาร ตุลาการ และนิติบัญญัติ ความสำคัญของหน่วยงานราชการที่เป็นหัวใจของกระบวนการนำนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัตินี้ ทำให้ต้องศึกษากลไกและพฤติกรรมต่างๆ ในองค์กรที่รับผิดชอบ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า มีส่วนกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายอย่างไร และเสนอแนวความคิดว่ามีปัจจัยสำคัญ 5 ประการ ที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติ การ ซึ่งผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีความสนใจ คือ

1) ระบบการติดต่อสื่อสาร บุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีความรู้ ความเข้าใจในบทบาท และหน้าที่ของตนเองว่าจะต้องทำอะไร เมื่อไร และอย่างไร การสั่งงานตลอดจนคำสั่งต่างๆ ต้องมีความชัดเจน และตรงจุด รวมทั้งไม่ขัดแย้งกับคำสั่งอื่น

2) ทรัพยากรและอำนาจในการจัดสรรทรัพยากร การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลดีนั้น จะต้องมีการสนับสนุน อันได้แก่ จำนวนและคุณภาพของบุคลากร ข้อมูลที่ทันสมัย การมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ การให้คำแนะนำ และความช่วยเหลือแก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง

3) ภูมิหลังและค่านิยมของผู้ปฏิบัติ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น ผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ให้นโยบายหรือโครงการนั้นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว เพราะผู้ปฏิบัติจะมีอิสระในการใช้ดุลยพินิจ และตัดสินใจ จึงเป็นการเปิดช่องให้

¹⁸Robert T. Nakamura; & Frank Smallwood. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. p. 25.

¹⁹รชนี ภักโกลโคย. (2538). *การนำนโยบายการพัฒนาชุมชนเมืองไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี*. หน้า 54. (อ้างอิงจาก Edwards; & Sharkansky. (1997).)

ผู้ปฏิบัติมีโอกาสที่จะบิดเบือนเจตนารมณ์ของนโยบายได้ เช่น เลือกปฏิบัติเฉพาะคำสั่ง หรือ ข้อบังคับที่ไม่ขัดต่อความรู้สึก ค่านิยม และผลประโยชน์ส่วนตัว หรือบิดเบือนคำสั่ง ทำให้ ผลลัพธ์ที่ออกมาต่างกับเจตนารมณ์เดิมของนโยบาย

4) โครงสร้างของระบบราชการและขั้นตอนมาตรฐานในการทำงาน ปัจจุบันนี้ นับว่ามีความสำคัญอีกประการหนึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะวิธีการทำงานที่ถูก กำหนดเป็นขั้นตอนตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาประกอบด้วยกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ของทางราชการ จะเป็นกลไกที่เอื้อประโยชน์ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่หากสิ่งต่างๆ เหล่านี้ขาดความยืดหยุ่น ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5) การติดตามผล เพื่อให้ทราบว่าการปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนหรือไม่มี ปัญหาและอุปสรรคอย่างไร และควรจะต้องหามาตรการใดแก้ไขปรับปรุงวิธีการปฏิบัติ

1.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นักวิชาการไทยหลายท่านที่ทำการศึกษเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในเรื่อง ต่างๆ ได้รวบรวม แผลความ แนวความคิดของนักวิชาการต่างประเทศเอาไว้หลายท่าน โดยส่วนที่ เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ สรุปได้ดังนี้

1.3.1 ปัจจัยด้านความชัดเจนของนโยบาย

ซาบาเทียร์ และ แมสมาเนียน²⁰ ได้กล่าวถึง

1) การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายให้มีความชัดเจน สามารถนำไป ปฏิบัติในระดับพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายได้ตามความหวังนั้น จะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบย่อย 6 ประการ คือ

1.1 มีการจัดลำดับวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน

1.2 มีทรัพยากรเพียงพอกับการสร้างทีมงาน เพื่อปฏิบัติและติดตาม งานในระดับพื้นที่ หรือระดับกลุ่มเป้าหมายได้ตามวัตถุประสงค์นโยบาย

1.3 การกำหนดมอบหมายงานให้กับหน่วยงาน โดยหน่วยงานนั้น ต้องมีความเต็มใจสนับสนุนนโยบายอย่างจริงจัง

1.4 มีการแบ่งภาระงานระหว่างหน่วยงาน เพื่อนำไปสู่การ ประสานงานกันตามสายบังคับบัญชาในหน่วยงาน และระหว่างหน่วยงาน

1.5 มีการกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ การตัดสินใจของหน่วยงานที่ ส่งเสริมการบรรลุผลตามเป้าหมาย

²⁰ โสภกา สังข์วรรณะ. (2545). *ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณี โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท จังหวัดเชียงราย*. หน้า 60. (อ้างอิงจาก Sabatier; & Mazmanian. (1975). p. 542.)

1.6 เปิดโอกาสให้กลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย ได้เข้ามา มีบทบาทในการประเมินผลกลุ่มเป้าหมายนโยบาย และประเมินผลการปฏิบัติของหน่วยงานด้วย

2) ปัจจัยบางประการที่ทำให้วัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น อาจมีความคลุมเครือขาดความชัดเจนได้ มีดังนี้

2.1 ความซ้ำซ้อนของนโยบาย มีมากจนกระทั่งมีความยากเกินไปที่จะบรรลุถึงเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบางครั้งก็ไม่อาจกำหนดดัชนีชี้วัดการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจนได้

2.2 ความไม่แน่นอนของนโยบาย ก็ก่อให้เกิดความคลุมเครือได้นั้นคือ เมื่อใดก็ตามที่ความเข้าใจในนโยบายมีน้อย หรือผู้กำหนดนโยบายระดับสูงไม่อาจควบคุมผู้ปฏิบัติระดับล่างได้ ก็ยิ่งจะทำให้นโยบายมีความคลุมเครือมากยิ่งขึ้น

2.3 ความขัดแย้งกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย ที่เกิดขึ้นอย่างซ่อนเร้นหรือลับๆ เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มีแนวทางกำหนดนโยบายที่ต่างกัน กระทั่งก่อให้เกิดภาวะที่นำไปสู่การต่อรองเปลี่ยนแปลง เพื่อผลักดันวัตถุประสงค์ที่ตนเองต้องการ

จากแนวคิดดังกล่าวสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย ความชัดเจนของนโยบายจัดเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ คือ การกำหนดนโยบายควรกำหนดอย่างชัดเจนสามารถนำไปสู่ความสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายจริง มีความเป็นรูปธรรม มีความมั่นคงแน่นอน ในตรงกันข้ามถ้าการกำหนดนโยบายที่ปราศจากความเข้าใจถึงข้อเท็จจริง ทำให้นโยบายขาดความชัดเจน ผลที่ตามมาก็คือ หน่วยงานและข้าราชการระดับปฏิบัติไม่อาจเข้าใจนโยบายได้อย่างถูกต้อง การปฏิบัติภารกิจใดๆ ที่ได้รับมอบหมายจึงมีลักษณะเหวี่ยงแห สุดท้ายคือเป้าหมายที่กำหนดไว้มีอาจจะบรรลุได้

1.3.2 ปัจจัยด้านความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพปัญหา

อินแกรม และ แมนน์²¹ ได้ชี้ให้เห็นถึงความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพปัญหาว่า น่าจะเป็นส่วนสำคัญที่นำไปสู่การวิเคราะห์ถึงภาวะที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีความราบรื่นมากน้อยเพียงใด โดยกล่าวว่า ในการกำหนดนโยบายให้มีความสอดคล้องต่อสภาพปัญหานั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีเป็นรากฐานในการวิเคราะห์อย่างถูกต้อง โดยการกำหนดสาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหา ซึ่งจะนำไปสู่ข้อกำหนดแนวทางคลี่คลายปัญหาอย่างตรงประเด็นและด้วยวิธีการที่ถูกต้องมากที่สุด ในทางตรงกันข้าม หากขาดแนวคิดทฤษฎีที่เหมาะสมในการวิเคราะห์ปัญหาเพื่อกำหนดนโยบาย อาจ

²¹โสภา สังข์วรรณะ. (2545). *ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบทจังหวัดเชียงราย*. หน้า 61. (อ้างอิงจาก Ingram; & Mann. (1980). pp. 17 – 18.)

ก่อให้เกิดความล้มเหลวของผลลัพธ์หลังการปฏิบัติไว้ เพราะฉะนั้นเมื่อใดนโยบายถูกกำหนดขึ้นภายใต้แนวทางแก้ไขปัญหาที่ไม่ถูกต้อง การแก้ไขปัญหานั้นๆ ย่อมผิดไปด้วย

1.3.3 ปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ซาบาเทียร์ และ แมสมาเนียน²² กล่าวว่า นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้น มักจะเป็นนโยบายที่มอบความหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว และสนับสนุนนโยบายนั้น และเป็นหน่วยงานที่มีกำลังคน และทรัพยากรอื่นๆ พร้อมอยู่แล้ว หรือไม่ก็ต้องเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่โดยแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจขณะนั้น

โรเบิร์ต เค ยิน (Robert, K. Yin) และคณะ²³ กล่าวว่า ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการปรับปรุงการบริการขึ้นอยู่กับลักษณะนวัตกรรมเป็นสำคัญ รองลงไป คือ การให้ความรู้ ความเข้าใจ และสภาพแวดล้อมในหน่วยงาน ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการนำนวัตกรรมไปใช้ในหน่วยงานเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง ความรวดเร็วในการนำนวัตกรรมไปใช้การทำงานเป็นทีม ความพร้อมของทรัพยากร

1.3.4 ปัจจัยด้านลักษณะผู้ปฏิบัติงาน

เอดเวิร์ด และ ชาร์คานสกี²⁴ ได้กล่าวว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เพียงแต่จะต้องมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายที่จะต้องปฏิบัติเท่านั้น แต่จะต้องเป็นผู้มีทัศนคติที่ดีที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผลด้วย ผู้ปฏิบัติจะมีความเป็นอิสระในการวิเคราะห์ ตีความนโยบาย ไปในลักษณะสอดคล้องกับนโยบายหรือบิดเบือน เช่น การเลือกรับคำสั่ง การทำตามคำสั่งหรือนโยบายที่ตนไม่เห็นด้วย ซึ่งส่งผลกระทบต่อนโยบาย

1.3.5 ปัจจัยด้านทรัพยากร

ปัจจัยทางด้านทรัพยากรที่ต้องคำนึงถึง ประกอบด้วย

1) การสนับสนุนทางด้านงบประมาณ

ซาบาเทียร์ และ แมสมาเนียน²⁵ กล่าวว่า นโยบายจะประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติได้ ต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงินอย่างเพียงพอ

²²โสภา สังข์วรรณะ. (2545). *ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท จังหวัดเชียงราย*. หน้า 61. (อ้างอิงจาก Sabatier; & Mazmanian. (1981). p. 564)

²³Robert K. Yin; Karen A. Heald; & Mary E. Vogel. (1977). *Tinkering with the System*. p. 381

²⁴รชนี ภัคโกไคย. (2538). *การนำนโยบายการพัฒนาชุมชนเมืองไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี*. หน้า 24. (Edwards; & Sharkansky. (1981). P. 201.)

²⁵โสภา สังข์วรรณะ. (2545). *ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท จังหวัดเชียงราย*. หน้า 64. (อ้างอิงจาก Sabatier; & Mazmanian. (1989). p. 24.)

เวทเธอร์ลี และ ลิปสกี²⁶ กล่าวว่า การที่รัฐสภาไม่ยอมอนุมัติเงิน เพื่อเพิ่มจำนวนบุคลากร สำหรับโครงการด้านการศึกษาในอเมริกา ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานอย่างมาก

2) การสนับสนุนกำลังและคุณภาพของบุคลากร

เอ็ดเวิร์ด²⁷ กล่าวว่า จำนวนบุคลากรที่จะนำเอานโยบายไปปฏิบัติ มักมีน้อยกว่าจำนวนที่ต้องการสำหรับการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จ ผลของการขาดแคลนกำลังคนดังกล่าว จะมีผลโดยตรงต่อความไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติไม่เป็นไปตามนโยบาย และนอกจากปัญหาด้านปริมาณกำลังคนแล้ว ปัญหาในด้านคุณภาพของบุคลากรยังเป็นปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่ง ยิ่งนโยบายเกี่ยวข้องกับปัญหาทางเทคนิคมากเท่าใด ความต้องการบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะในด้านนั้นๆ ยิ่งมากขึ้นเท่านั้น และยิ่งความต้องการมีมาก ความขาดแคลนมักจะมีมากตามมาด้วย

3) การสนับสนุนปัจจัยทางด้านบริหาร

เอ็ดเวิร์ด²⁸ ได้เห็นว่า นโยบายจะประสบผลสำเร็จได้นั้น ต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งทางด้านการเงินและกำลังคนอย่างเต็มที่ มิฉะนั้นนโยบายนั้นจะปรากฏอยู่บนหน้ากระดาษเท่านั้น และการขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ทำการ เครื่องมือ เครื่องใช้ ที่ดิน และอุปกรณ์อำนวยความสะดวกอื่นๆ จะมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายเช่นเดียวกับการขาดแคลนกำลังคนและงบประมาณ

วูดริช²⁹ ย้ำว่า ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับว่า ปัจจัยด้านบริหารต่างๆ มีเพียงพอหรือไม่

1.3.6 ปัจจัยด้านข้อมูลและการติดต่อสื่อสาร

แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น³⁰ การติดต่อระหว่างองค์การ เป็นแหล่งที่มาของข้อมูลซึ่งนำไปสู่การแปรความจากเป้าหมายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยการนำนโยบายไป

²⁶ โสภกา สังข์วรรณะ. (2545). *ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท จังหวัดเชียงราย*. หน้า 64. (อ้างอิงจาก Weatherly; & Lipsky. (1977).)

²⁷ รัชณี ภักโกลย. (2538). *การนำนโยบายการพัฒนาชุมชนเมืองไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี*. หน้า 67. (อ้างอิงจาก Edwards. (1980).)

²⁸ รัชณี ภักโกลย. (2538). *การนำนโยบายการพัฒนาชุมชนเมืองไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี*. หน้า 63. (อ้างอิงจาก Edwards. (1980). p. 20.)

²⁹ จุฑารัตน์ นรินทร. (2547). *นโยบายของผู้บริหารสถานศึกษากับการประกันคุณภาพการศึกษาสถานศึกษา*. หน้า 43. (อ้างอิงจาก Christopher, W . Woodrich)

³⁰ Donald, S. Van Meter; & Carl, E. Van Horn. (1975, February). The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework. *Administration & Society*. p. 466.

ปฏิบัติที่มีหลายหน่วยงานต้องการปฏิบัติภารกิจร่วมกัน เพื่อให้กิจกรรมดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง มีความสอดคล้องกันนั้น จะมีลักษณะการใช้ข้อมูล 3 แบบด้วยกัน คือ

- 1) การรายงานข้อความต่อผู้บริหารระดับบน เพื่อชี้แจงหรือขอความช่วยเหลือ
- 2) การแจ้งข้อความเพื่อกำหนดให้ผู้ปฏิบัติระดับล่าง ตลอดจนทั้งการรับข้อความจากผู้ปฏิบัติระดับล่างดังกล่าว มาสู่การประมวลข้อมูลการปฏิบัติงานต่อไป
- 3) เป็นการสื่อสารติดต่อกับผู้ร่วมงานในระดับเดียวกัน ซึ่งนำไปสู่การประสานงาน และการยืนยันข้อความต่างๆ ที่แต่ละฝ่ายได้รับมืออยู่ในหน่วยงาน

จากแนวคิดดังกล่าว สรุปได้ว่า การใช้ข้อมูลและการติดต่อสื่อสาร มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากมีความสัมพันธ์กับทุกขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การรับทราบข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายของนโยบายหรือโครงการจะทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาที่แท้จริง ประกอบกับการมีความเข้าใจข้อมูลในทิศทางเดียวกัน จะมีผลต่อการนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างทันที่ และบรรลุเป้าหมายตามนโยบาย

1.3.7 ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

แมสมาเนียน และ ซาบาเทียร์³¹ ก็มีความเห็นเช่นเดียวกันต่อปัจจัยด้าน เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศโลกที่สาม จะมีความยากลำบากมากเนื่องจากมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นเรื่องของการตัดสินใจว่า ควรหรือไม่ควรทำ ซึ่งจะมีผลประโยชน์เข้ามาทำให้มีการแย่งชิงกัน เพื่อให้ฝ่ายตนได้ผลประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร และ ลิขิต วีระเวทิน³² ได้ศึกษาการนำนโยบายการประมงของกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปปฏิบัติ อันเป็นการศึกษาการประสานการดำเนินงานของระบบราชการในระดับมหภาคและจุลภาค โดยมองว่า ระบบราชการคือกุญแจสำคัญของความสำเร็จในการนำแผนพัฒนาประเทศไปปฏิบัติ

1. ผลการศึกษาพบว่า ในระบบราชการโดยเฉพาะการนำแผนไปปฏิบัติของกรมประมง มีปัญหาสี่ประการ คือ

1.1 องค์การ กลุ่มบุคคลที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ที่อยู่ในภูมิภาค และท้องถิ่นไม่เข้าใจนโยบายของส่วนกลางหรือนโยบายของกรม

³¹ จูฮาร์ตัน นิรันดร. (2547). *นโยบายของผู้บริหารสถานศึกษากับการประกันคุณภาพการศึกษา สถานศึกษา*. หน้า 43. (อ้างอิงจาก Pual Sabatier; & Daniel Mazmanian. (1980). The Implementation of Public Policy : A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*. pp. 21–35.)

³² วรเดช จันทรศร; และลิขิต วีระเวทิน. (1987, February). Policy Implementation in the Thai Public Bureaucracy. *Southeast Asia Journal of Social Science*. pp. 96 – 106.

- 1.2 หน่วยงานระดับปฏิบัติ ขาดศักยภาพในด้านเครื่องมือ บุคคล อุปกรณ์และงบประมาณ
- 1.3 ขาดการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น อย่างเป็นระบบ
- 1.4 ขาดการประสานงาน ร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานของกรมระดับ จังหวัด
2. ผลการศึกษาทำให้ทราบข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกลยุทธ์ของการลดปัญหาต่างๆ เช่น
- 2.1 จัดให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสารระหว่างกันและกันของ หน่วยงานของกรม
- 2.2 จัดทำแผนการฝึกอบรม ให้บุคลากรได้เพิ่มพูนทักษะ และเทคนิค ปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ ให้เข้าใจนโยบายของกรม
- 2.3 ให้การสนับสนุนทรัพยากรเพื่อเพิ่มสมรรถนะของหน่วยงานที่นำ นโยบายไปปฏิบัติ
- 2.4 จัดทำคู่มือเอกสาร ให้คำแนะนำแนวปฏิบัติ ในระดับล่างนำไปใช้ให้ เป็นนโยบายมาตรฐานและเป้าหมายของงาน
- 2.5 ให้มีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน มีการกำกับ ควบคุม และ ประเมินผลการปฏิบัติงาน แสวงหาวิธีการปฏิบัติที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน
- 2.6 หลีกเลี่ยงการทำงานที่มีจำนวนองค์การเข้าร่วมมากๆ
- อาคม ใจแก้ว³³ ได้ทำการศึกษาวิจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำ นโยบายไปปฏิบัติในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาระดับดุซงฎี บัณฑิต สาขาการบริหารการพัฒนา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร ศาสตร์ ในปี 2533 โดยใช้ตัวแบบ 2 ตัวแบบ เพื่อเป็นกรอบการศึกษา
- ตัวแบบที่ 1 มีตัวแปรอิสระ 2 ตัวแปร คือ
1. ประชาชน พิจารณาที่ความต้องการ การสนับสนุนจากท้องถิ่น และ ทำที่ต่อข้าราชการ
 2. ชุมชนพิจารณาจากการยึดมั่นในวัฒนธรรมส่วนตัวแปรตาม คือ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ วัดจาก 1) ทศนคติของเยาวชนไทยมุสลิม 2) พฤติกรรมการเรียนภาษาไทย และ 3) พฤติกรรมการเรียนอิสลามศึกษา
- ตัวแบบที่ 2 มีตัวแปรอิสระห้าตัวแปร คือ
1. นโยบาย เน้นที่ความชัดเจนความสอดคล้องกับปัญหา

³³ อาคม ใจแก้ว. (2533). การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้: ศึกษาวิจัย ที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 33.

2. องค์การ เน้นการประสานงานและการสนับสนุนจากหน่วยเหนือ
 3. ข้าราชการเน้นความตั้งใจจริง ความมีวิชาชีพ และความสามารถ
 ปรับตัว

4. ทรัพยากรเน้นงบประมาณและบุคคล
 5. การใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ คือ การใช้ข้อมูลในพื้นที่ และการใช้
 ข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

ผลจากการศึกษาเชิงปริมาณของตัวแบบแรกพบว่า ตัวแปรด้านประชาชนและ
 ชุมชนมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมและทัศนคติ
 ผลการศึกษาเชิงปริมาณของตัวแบบที่สองพบว่า ข้าราชการและงบประมาณมีความสัมพันธ์ต่อ
 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเห็นว่า สำหรับข้าราชการระดับล่าง คือ ผู้
 เชื่อมโยงนโยบายระดับนามธรรมไปสู่ผลการปฏิบัติระดับพื้นที่ที่เป็นรูปธรรม หากข้าราชการ
 ขาดความตั้งใจจริง ไม่มีความสามารถด้านวิชาชีพหรือไม่อาจปรับตัวให้เหมาะสมกับสภาพ
 พื้นที่แล้ว ถึงแม้นโยบายจะมีความชัดเจน สอดคล้องกับสภาพปัญหาและวัฒนธรรมของพื้นที่
 เพียงใด ก็อาจทำให้นโยบายล้มเหลวได้ในที่สุด

กล้า ทองขาว³⁴ ให้ทำการศึกษาวិเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำ
 นโยบายไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการเรียนรู้หนังสือแห่งชาติ เป็นส่วนหนึ่ง
 ของการศึกษาหลักสูตรปริญญาพัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารการพัฒนา
 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ในปี 2534 สรุปได้ว่า กระบวนการ
 นำนโยบายไปปฏิบัติ มีตัวแปรหลายอย่างที่ส่งผลให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ หรือ
 ล้มเหลว ดังนี้

1. ชุดตัวแปรด้านเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบาย

1.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่าง
 เป้าหมายที่กำหนดไว้ กับการกระทำที่มุ่งไปสู่การบรรลุผลสำเร็จของเป้าหมาย การนำนโยบาย
 ไปปฏิบัติ จึงอยู่ที่การกระทำกับเป้าหมาย ซึ่งจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน และจะต้องเป็นการ
 กระทำที่มุ่งตรงที่จะให้วัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ก่อนหน้านั้นบรรลุผลสำเร็จ ดังนั้น
 เป้าหมาย และวัตถุประสงค์จึงมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในฐานะเป็นสิ่งที่ต้อง
 กระทำให้บรรลุผล

1.2 ช่องทางที่ทำให้นโยบายล้มเหลว คือ เป้าหมายไม่ชัดเจนในด้าน
 คุณค่าทำให้บุคคล และองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หรือฝ่ายบริหาร สามารถบิดเบือน
 เป้าหมายได้ หากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย สามารถทำให้บุคคลและองค์การ
 ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและระหว่างองค์การเข้าใจได้ชัดเจน ก็จะช่วยให้สามารถกำหนดแนวปฏิบัติ

³⁴ กล้า ทองขาว. (2534). การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบาย
 สาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ. หน้า 84.

ได้ชัดเจน

1.3 เป้าหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ เงื่อนไขสำคัญ ต่อผลสำเร็จของนโยบายเพราะเป้าหมายมิใช่เป็นเพียงสัญลักษณ์ แต่จะต้องมีความเป็นจริงและวัดได้และหากเป้าหมายมีความคลุมเครือ จะส่งผลให้การกำหนดแผนงาน กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติไม่ชัดเจนหรือมีความสลับซับซ้อน

1.4 การทำความเข้าใจตรงกันของบุคคลและองค์การที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย จะทำให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นระเบียบอยู่กับร่องกับรอย การปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จจะมีมากขึ้นเท่านั้น

1.5 ผลของความคลุมเครือของเป้าหมายและวัตถุประสงค์นโยบาย ทำให้ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสลับซับซ้อน อาจทำให้ระบบราชการเล่นเกมการบริหาร คือ การเบี่ยงเบนเป้าหมายหรือเจตนาเดิมของนโยบาย แล้วหันเหทรัพยากรไปใช้ผิดทองซ้อน เร้นปิดบังความพยายามของบุคคลภายนอกที่จะเข้าไปตรวจสอบควบคุม พฤติกรรมการบริหารส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติ ส่งผลให้นโยบายประสบความสำเร็จในที่สุด

2. ชุดตัวแปรการกำหนดภารกิจ และการมอบหมายงาน

2.1 การดำเนินกิจกรรมที่ชักนำให้ผู้เกี่ยวข้อง และหน่วยงานต่างๆ เข้าร่วมกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากจำนวนหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องมีมากจะทำให้ยากลำบากในการประสานกิจกรรมให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน การมีแนวทางหรือขั้นตอนของภารกิจชัดเจน มีการมอบหมายงานตามความถนัด และความสามารถแก่หน่วยงาน จะช่วยป้องกันการเบี่ยงเบนเป้าหมายของนโยบาย

2.2 กรณีมีองค์การเดียว รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานชัดเจน จะช่วยให้หัวหน้างานสามารถแสวงหากำลังคนที่มีความรู้ความสามารถเข้าร่วมงาน มอบหมายงานให้ตรงกับสิ่งที่เข้าถนัดและสามารถเป็นไปตามมาตรฐานของงาน

2.3 การออกแบบกิจกรรมของแผนงานที่เป็นมาตรฐาน จะส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรในภูมิภาคและท้องถิ่นมาใช้ได้เต็มที่ และสามารถปรับกลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม และถึงแม้แนวปฏิบัติที่กำหนดจากส่วนกลางชัดเจน เมื่อท้องถิ่นนำไปปฏิบัติบางครั้งเกิดความยากลำบาก เนื่องจากขาดความยืดหยุ่น อาจส่งผลให้เจตจำนงเดิมของนโยบายเบี่ยงเบนไป

3. ชุดตัวแปรลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

3.1 โครงสร้างขององค์การ คือ ปทัสถานของหน่วยงาน ในการกำหนดแบบแผนของความสัมพันธ์ของระบบบริหาร เป็นการแสดงศักยภาพที่จะปฏิบัติงานไปตามทิศทางที่นโยบายกำหนดไว้

3.2 เครือข่ายการสื่อความหมายตามลำดับชั้นของการควบคุมบังคับบัญชาและแบบของความเป็นผู้นำในองค์การ จะมีอิทธิพลต่อการแสดงเจตจำนงที่จะสนับสนุน

หรือเป็นอุปสรรคหรือแม้แต่การวางเฉยต่อองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงขึ้นอยู่กับสมรรถนะขององค์การ ถ้าองค์การมีศักยภาพต่ำ คือ มีกำลังคนที่ขาดความรู้ความเข้าใจนโยบาย มีกำลังคนไม่เพียงพอ ขาดทรัพยากร ตัวผู้บริหารขาดความรู้ความสามารถและขาดทักษะของภาวะผู้นำ จะส่งผลต่อความล้มเหลวของนโยบาย

3.3 ลักษณะโครงสร้างของผู้ปฏิบัติงาน คือ ปัจจัยสำคัญที่แสดงศักยภาพในการจัดทำแผนการปฏิบัติงาน การประสาน การบริหาร การตัดสินใจ การติดตามผล และการประเมินผล

3.4 ทักษะและพฤติกรรมของข้าราชการ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีอิทธิพลต่อความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะงานใดที่ข้าราชการชอบ มักพบว่า งานนั้นจะทำได้สำเร็จได้โดยเร็ว ยิ่งไปกว่านั้นหากนโยบายใดที่ข้าราชการชอบเป้าหมายของนโยบายจะได้รับการตีความอย่างถูกต้อง

3.5 ความเพียงพอของทรัพยากร ทรัพยากรจะช่วยให้องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความพร้อม และสามารถจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนกิจกรรมได้เพียงพอ

4. ชุดตัวแปรการสนับสนุนจากส่วนกลาง และท้องถิ่น

4.1 การสนับสนุนจากส่วนกลาง โดยเฉพาะการสนับสนุน จากกลุ่มพลังองค์การนักวิชาการ และบุคคลผู้มีอำนาจทางการเมือง และอำนาจทางด้านทรัพยากรจะเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันนโยบายที่นำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ เพราะพลังอำนาจจากส่วนกลาง คือ จักรกลหลักทั้งในการออกกฎข้อบังคับ กำกับ ควบคุม สนับสนุนทางด้านงบประมาณ วิชาการและอื่น ๆ เพื่อให้้องค์การและบุคคลที่รับผิดชอบได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานนโยบาย การสนับสนุนจากส่วนกลางจะสร้างความมั่นใจแก่หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

4.2 นโยบายที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณะเป็นปัจจัย ที่ทำให้นโยบายประสบผลสำเร็จเพราะอิทธิพลของสาธารณะในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่แสดงออกสามทาง คือ (ก) ความเห็นสาธารณะที่ผ่านทางสื่อมวลชน (ข) ความเห็นของนักกฎหมาย และ (ค) ผลการสำรวจความเห็นของประชาชนที่ฝ่ายตรงข้ามจัดทำขึ้น

4.3 การสนับสนุนจากประชาชน ผู้นำชุมชน และกลุ่มผลประโยชน์ ในท้องถิ่นจะมีความสำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจของข้าราชการ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การสนับสนุนหรือคัดค้านจากประชาชน กลุ่มผลประโยชน์และผู้นำชุมชนจะมีผลกระทบต่อความตั้งใจจริงของข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หรืออาจส่งผลให้ข้าราชการรู้สึกกระอักกระอ่วนต่อเป้าหมายของนโยบาย ยิ่งไปกว่านั้น หากนโยบายได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนจะเข้ามาช่วยเหลือด้านแรงงาน มีการบริจาคทรัพย์แก่โครงการ ทำให้ข้าราชการมีทัศนคติที่ดีต่อเป้าหมายของนโยบายและจุดมุ่งมั่นร่วมมือกับท้องถิ่นนำนโยบายไปสู่ความสำเร็จ

5. ชุดตัวแปรมาตรการควบคุม ประเมินผล และกระตุ้นส่งเสริม

5.1 การตรวจสอบควบคุม มีจุดประสงค์ที่จะให้งานบริการของรัฐไม่ถูกบิดเบือน ช่วยให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ

5.2 การควบคุมที่ใช้กลยุทธ์กลไกตลาด สร้างพลังจูงใจให้บุคคลปรับปรุงพฤติกรรม เพราะการจูงใจในสิ่งที่เป็นแรงเสริมที่พึงปรารถนาของผู้ปฏิบัติตรง จะส่งผลกระทบต่อทางจิตวิทยาสังคมข้อสำคัญ คือ เงินมีใส่สิ่งเสริมแรงที่ใช้แทนสิ่งเสริมแรงอื่น เพราะการให้แรงเสริมด้วยเงินบางครั้งก็ไปลด หรือทำลายความคิดในการอาสา การอาสาสมัครคือ แรงเสริมที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของการเห็นแก่ประโยชน์ของผู้อื่นหรือส่วนรวม

5.3 ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลนโยบาย คือ ผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารนโยบายและประชาชน การตรวจสอบและประเมินผลจะทำให้ทราบประสิทธิผลของนโยบาย สะท้อนปัญหาอะไร อย่างไร และมีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติอย่างไร

6. ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรชุดนี้เป็นตัวแปรตาม ประกอบด้วย 1) ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายนโยบาย 2) การนำไปใช้ประโยชน์หรือการได้รับประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมาย หรือประชาชนโดยส่วนรวม 3) ความคงอยู่หรือความต่อเนื่องของกิจกรรม และ 4) นวัตกรรมไปใช้ได้ในที่อื่นหรือในโอกาสอื่น

ทองใบ สุตซารี³⁵ ได้ทำการวิจัย เรื่อง การนำนโยบายของวิทยาลัยไปปฏิบัติ กรณีศึกษา สหวิทยาลัยอีสานใต้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาปริญญาพัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารการพัฒนา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ในปี 2537 จากการวิจัยค้นพบว่า การนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จสูง หากได้ดำเนินการ ดังนี้

1. ส่งเสริมให้อาจารย์ของวิทยาลัยครูเข้ามามีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานโดยเน้นกระบวนการบริหารแบบมีส่วนร่วม ใช้ประโยชน์จากบุคลากรให้ตรงกับความรู้ความสามารถ บรรจุบุคลากรในสาขาที่ขาดแคลนและบุคลากรสายสนับสนุน พัฒนาศักยภาพของบุคลากร สร้างขวัญและกำลังใจในการทำงาน โดยวิธีการให้ความเป็นธรรม

2. สร้างภาวะผู้นำที่ดีให้เกิดขึ้นในวิทยาลัยครู ด้วยวิธีการสรรหาอธิการ และตำแหน่งทางการบริหารอื่นๆ ของวิทยาลัยครูให้เป็นระบบเดียวกัน โดยเฉพาะตำแหน่งอธิการ ควรสรรหาและแต่งตั้งจากอาจารย์ของวิทยาลัยครูแห่งนั้นๆ มีวาระสี่ปี และอยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน และไม่ควรถ่างตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งอธิการแห่งอื่น จัดหลักสูตรฝึกอบรมความรู้ทางการบริหารให้แก่ ผู้บริหารของวิทยาลัยครูทุกระดับ

3. ปรับปรุงโครงสร้างของวิทยาลัยให้กะทัดรัด เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน ลดตำแหน่งทางการบริหาร และลดตำแหน่งการปฏิบัติงานในหน่วยงานฝ่ายอำนวยการ

³⁵ทองใบ สุตซารี. (2537). การนำนโยบายของวิทยาลัยไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาสหวิทยาลัยอีสานใต้. หน้า 2 – 3.

ที่ไม่จำเป็นออกไป ลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน และรวมหน่วยงานระดับภาควิชาในบางคณะ วิชาเข้าด้วยกัน เพื่อให้สามารถใช้บุคลากรร่วมกันได้ในแต่ละโปรแกรมวิชาเอก

4. จัดสรรทุนอุดหนุนการวิจัย ให้แก่ อาจารย์ให้เพียงพอที่จะพัฒนา งานวิจัยที่มีคุณภาพ แก้ไขระเบียบการจ่ายเงินอุดหนุนการวิจัยให้เกิดความคล่องตัว และจัด อบรมความรู้ ด้านการวิจัยให้แก่ อาจารย์ที่ขาดความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ในการวิจัย

5. ทบทวนการจัดการศึกษา ตามโครงการ กศ.บป. โดยการพิจารณาด้าน การพัฒนาหลักสูตร การรับนักศึกษา และการแก้ไขระเบียบการวัดผล

6. การพัฒนานโยบายของวิทยาลัยครุณั้นควรแก้ไขกฎหมายให้วิทยาลัยครู แต่ละแห่งเป็นนิติบุคคลให้เปิดสอนในระดับบัณฑิตศึกษาได้และให้สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และให้ยุบสวิทยาลัย

2. แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ได้ให้ความหมาย หลักการ และการสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยสรุป ดังนี้

2.1 ความหมายการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หมายความว่า การบริหารราชการของจังหวัด เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการ บูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สรรพกำลังและทรัพยากรในจังหวัด และการทำงาน ประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทาง และเป้าหมายร่วมกัน รวมทั้งมี ผู้รับผิดชอบของงานในการบริหาร การพัฒนา การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่ จังหวัดอย่างชัดเจน

2.2 หลักการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีหลักการ ดังต่อไปนี้

2.2.1 การบริหารจัดการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ การพัฒนาภาค ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

2.2.2 ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการ พัฒนาอย่างยั่งยืน สร้างศักยภาพในการแข่งขัน และแก้ไขปัญหาาร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อน ความล่าช้า และความสิ้นเปลือง

2.2.3 สนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้วยการทำให้เกิดการ ยอมรับต่อเป้าหมายการทำงานร่วมกันจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่ามุ่งเน้น การ กำกับดูแลแต่เพียงอย่างเดียว เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และมีความโปร่งใส

มากขึ้น

2.2.4 ส่วนราชการในราชการส่วนกลาง และพื้นที่จังหวัดให้การสนับสนุนการจัดองค์การบุคลากร งบประมาณ ข้อมูลสารสนเทศ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับอย่างเพียงพอ เพื่อการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับผู้ปฏิบัติ

2.2.5 ส่งเสริมการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ผู้ปฏิบัติ และมีศูนย์รวมข้อมูลสารสนเทศเป็นฐานข้อมูลในการบริหารและติดตามประเมินผล

2.2.6 กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จของการทำงานไว้ในระดับชาติ โดยให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ สามารถกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติ และตัวชี้วัดในระดับจังหวัดได้เอง

2.3 การสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

2.3.1 การบริหารงบประมาณ

2.3.1.1 ให้ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 เป็นแนวทางในการบริหารจัดการงบประมาณ

2.3.1.2 ให้สำนักงบประมาณ และส่วนราชการ แจ้งรายละเอียดข้อมูล แผนงาน โครงการ และวงเงินประมาณที่จัดสรรให้แก่จังหวัดภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา เพื่อให้จังหวัดบูรณาการ และประสานการใช้งบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

2.3.1.3 ให้หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจการบริหารงบประมาณ ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้การบริการงบประมาณมีประสิทธิภาพ

2.3.1.4 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้เงินเหลือจ่ายของส่วนราชการที่ได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายแล้ว

2.3.1.5 ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้จ่ายงบกลาง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานจังหวัด และกิจกรรมการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด พร้อมทั้งรายงานสรุปผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณให้ส่วนกลางทราบ

2.3.2 การบริหารทั่วไป

กำหนดให้จังหวัดจัดตั้งคณะกรรมการด้านต่างๆ ขึ้นเพื่อช่วยในการบริหารราชการของจังหวัด ได้แก่

2.3.2.1 คณะกรรมการควบคุม กำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ควบคุม กำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัด เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ การโอนงบประมาณ การใช้จ่ายเงินเหลือจ่าย การใช้งบกลาง การรายงานสรุปผลการปฏิบัติงาน และผลการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546

2.3.2.2 คณะกรรมการควบคุม กำกับ ดูแลการจัดซื้อจัดจ้างของจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของจังหวัดแบบบูรณาการ การมอบอำนาจการจัดซื้อจัดจ้างให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด รวมถึงการจัดวางระบบจัดหาพัสดุด้วยวิธีอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้

2.3.2.3 คณะกรรมการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของจังหวัด แบบบูรณาการ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ระบบฐานข้อมูลด้านการบริหารงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลการบริหารงานบุคคล แผนโครงการพัฒนาผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด การใช้ประโยชน์ที่ดินและสินทรัพย์ ดัชนีวัดผลการปฏิบัติงาน และความเดือดร้อนของประชาชน และฐานข้อมูลอื่นที่จำเป็น รวมถึงการพัฒนาจังหวัดให้ไปจนถึงขั้น e – Province โดยปฏิบัติตามมาตรฐานการพัฒนาระบบเทคโนโลยี และการสื่อสาร และมีการวางระบบรักษาความปลอดภัยของข้อมูล การพัฒนา Website ของจังหวัด เพื่อเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศและความเคลื่อนไหวของจังหวัดให้ประชาชนทราบอย่างเท่าเทียมกัน

2.3.2.4 คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะ ให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการและวิธีการปฏิบัติราชการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การจัดทำฐานข้อมูลกำลังคนของจังหวัด การกำหนดยุทธศาสตร์ และวางแผนการบริหารและพัฒนากำลังคน การพัฒนาข้าราชการของจังหวัด การส่งเสริมระบบคุณธรรมและจริยธรรม การส่งเสริมการทำงานร่วมกันเป็นทีม การสร้างเครือข่ายการทำงาน การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการสรรหา แต่งตั้ง หรือโยกย้าย พิจารณาความดีความชอบ หรือลงโทษทางวินัย

กล่าวโดยสรุป การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เกิดจากการปฏิรูประบบราชการของที่ต้องการให้การบริหารงานราชการ มุ่งเน้นประโยชน์ที่เกิดกับประชาชนสูงสุด โดยสามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ มีเจ้าภาพที่ชัดเจน ลดภาระของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ รัฐบาลได้นำแนวทางการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชนมาปรับใช้ โดยกำหนดให้จังหวัดมีฐานะเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ ที่สามารถวินิจฉัยสถานการณ์ ปัญหาอุปสรรค และการตัดสินใจได้อย่างเบ็ดเสร็จ กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่ตัดสินใจได้อย่างแท้จริง ในระดับพื้นที่จังหวัด รวมทั้งสนับสนุนการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งในด้านการบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไปในด้านข้อมูลข่าวสาร และการพัฒนาข้าราชการ เพื่อใช้ในการบริหารราชการ

3. แนวความคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

3.1 ความหมายของยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

ยุทธศาสตร์ หมายถึง ทิศทางหรือแบบแผนการดำเนินงานในระยะยาวขององค์การกำหนดขึ้นโดยคำนึงถึง ความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอก แต่อาจเปลี่ยนแปลงได้ หากสภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงไป³⁶

ยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ หมายถึง แนวทางการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาที่กำหนดไว้ การกำหนดยุทธศาสตร์ควรแยกตามเป้าหมายแต่ละด้านทุกฝ่าย ควรช่วยกันพิจารณาและนำเสนอยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมและครอบคลุม ซึ่งจะช่วยให้เกิดความเป็นไปได้ในการบรรลุตามเป้าหมาย³⁷

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด หมายถึง แผนพัฒนาจังหวัดที่แสดงทิศทางหรือแนวทางการพัฒนาจังหวัดในอนาคตเชิงนโยบาย หรือยุทธศาสตร์ไว้ครอบคลุมทุกด้าน โดยต้องแสดงวิสัยทัศน์การพัฒนา เป้าประสงค์การพัฒนา ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนา และแนวทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล³⁸

กล่าวโดยสรุป ยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง แนวทางปฏิบัติที่แสดงถึงทิศทางการพัฒนาครอบคลุมทุกด้านทั้งเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง โดยความร่วมมือของทุกภาคส่วนแบบองค์รวม

3.2 ลักษณะแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนา หรือทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาโดยการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ระดมความคิดเห็นและข้อมูลให้เกิดฉันทามติร่วมกัน ทั้งต่อจุดมุ่งหมายในการพัฒนา (Ends) และวิธีดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายการพัฒนา (Means) โดยนำเอาแนวคิดการพัฒนาแบบองค์รวม (Holistic) และการบูรณาการ (Integration) เป็นกรอบแนวทางการดำเนินการ ตั้งแต่ขั้นการวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) จนถึงขั้นการวางแผนปฏิบัติการ (Action Planning) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการนำนโยบายของรัฐบาลและระเบียบวาระแห่งชาติ ไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัดเป็นระเบียบวาระแห่งพื้นที่ ซึ่งจะมีความสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ ปัญหา ความต้องการของประชาชน จึงเป็นแผนชี้้นำการพัฒนาจังหวัดในภาพรวมระยะยาว แต่ไม่ยึดมั่นว่าจะต้องใช้ระยะเวลาเท่าใด ขึ้นกับปัญหา

³⁶วิโรจน์ สารรัตนะ. (2542). *แผนยุทธศาสตร์องค์การ*. หน้า 3. (อ้างอิงจาก Massie; & Douglas. 1981)

³⁷จำลอง โพธิ์บุญ. (2545). *การพัฒนาองค์การ*. หน้า 127.

³⁸สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2547). *คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ชุดที่ 3 แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ*. หน้า 7.

และความต้องการของประชาชนในขณะนั้น จึงสามารถปรับเปลี่ยนแผนได้ตามความเหมาะสม รวมทั้งการปรับเปลี่ยนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลและทิศทางการพัฒนาประเทศ³⁹

3.3 องค์การการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 องค์การการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ประกอบด้วยคณะกรรมการ 3 ระดับ คือ

1. ระดับชาติ คือ คณะกรรมการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กสจ.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการและเลขาธิการ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกรอบนโยบาย วางระบบ แนวทาง มาตรการในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และกำหนดแนวทางในการแปลงนโยบายรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด

2. ระดับกลุ่มจังหวัด คือ คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กกจ.) มีรองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีในเขตพื้นที่รับผิดชอบเป็นกรรมการและเลขาธิการ มีอำนาจหน้าที่บูรณาการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์การพัฒนากภาค โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนา รวมทั้งกำกับให้คำแนะนำติดตามและประเมินผลการดำเนินงานภายในกลุ่มจังหวัด

3. ระดับจังหวัด คือ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการและเลขาธิการ มีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนงานหรือโครงการ โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาให้สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนากภาคและยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งดูแลกำกับให้คำแนะนำและติดตามประเมินผลการดำเนินงานภายในจังหวัด

3.4 แนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด⁴⁰

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จะต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญ คือ

1. เน้นกระบวนการมีส่วนร่วม (Participation) จากทุกภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง โดยใช้วิธีการประชุมเชิงปฏิบัติการให้ประชาคมร่วมพิจารณา ประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง ในจังหวัด ราชการส่วนภูมิภาค ท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หอการค้า สมาอุตสาหกรรม สมาคม ชนาคกร นักธุรกิจ นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ในระดับจังหวัด และมีกระบวนการระดม

³⁹ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2547). *แนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด*. หน้า 3.

⁴⁰ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2547). *แนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด*. หน้า 5 – 8.

ข้อมูลความคิดเห็นขึ้นมาจากระดับท้องถิ่น ตำบล อำเภอ และจังหวัดตามลำดับ โดยผ่านตัวแทนของแต่ละระดับ

2. ฐานข้อมูล (Database) ประกอบการตัดสินใจในการจัดทำแผนทุกขั้นตอน โดยนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) เป็นเครื่องมือในการจัดทำ ประมวลผล และแสดงผล ข้อมูลให้เป็นที่น่าสนใจได้ง่าย และมีความชัดเจน

3. การบูรณาการ (Integration) ร่วมกันทุกภาคี การพัฒนาที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่การจัดทำแผน การนำแผนไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล โดยยึดพื้นที่เป้าหมาย หรือกลุ่มเป้าหมายเป็นหลักในการบูรณาการ รวมทั้งมีการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบอย่างชัดเจน ทั้งหน่วยงานหลักที่เป็นเจ้าภาพ และหน่วยงานสนับสนุน

กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด มีกระบวนการรวม 5 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นเตรียมการจัดทำแผน มีขั้นตอนย่อยๆ คือ

1. ในการดำเนินงานจังหวัด ควรมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานรับผิดชอบดำเนินการ เนื่องจากการจัดทำยุทธศาสตร์จะต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคีการพัฒนา และต้องพิจารณาดำเนินการในรายละเอียด ดังนั้น คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) จึงควรแต่งตั้งคณะทำงานในระดับพื้นที่ ตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล ท้องถิ่น จนถึงระดับชุมชน เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ สำหรับในระดับจังหวัดควรพิจารณาแต่งตั้งให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่ง เป็นประธานอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาข่างยุทธศาสตร์ และนำเสนอต่อที่ประชุมเชิงปฏิบัติการระดับจังหวัด เพื่อพิจารณาให้ความเห็น แล้วรวบรวมข้อสรุปจากที่ประชุมนำเสนอ กบจ. พิจารณานุมัติแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

2. การรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูล ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด จะต้องมีการรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัดให้ครบถ้วน ทันสมัย ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลเบื้องต้นในการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ฯลฯ โดยข้อมูลควรแสดงแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไปตามห้วงระยะเวลา มีการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งเป็นการแสดงค่าเฉลี่ย หรือค่าร้อยละ หรือเปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐาน ตลอดจนมีการแสดงความคิดเห็นการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้เกิดการพัฒนา ซึ่งข้อมูลที่ต้องจัดทำ ได้แก่ ข้อมูลประชากร อาชีพและรายได้ สุขภาพ การศึกษา ทรัพยากร การคมนาคมขนส่ง การพาณิชย์ การลงทุน อุตสาหกรรม ผลิตภัณฑ์มวลรวม และข้อมูลงบประมาณ เป็นต้น

3. การรวบรวมข้อมูลปัญหาความต้องการพัฒนาที่สำคัญของจังหวัด ซึ่ง จะช่วยให้การกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ เพื่อแก้ไขปัญหาความต้องการพัฒนาของ

ประชาชน จึงควรรวบรวมและจัดลำดับความสำคัญ และความเร่งด่วนไว้ จากความสำคัญและเร่งด่วนมากจนถึงความสำคัญและเร่งด่วนน้อย โดยใช้เทคนิค Problem Analysis เป็นเครื่องมือ รวมทั้งควรแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาคณะหนึ่งอยู่ภายใต้คณะทำงานระดับจังหวัด เพื่อเข้ามารับผิดชอบดำเนินการในเรื่องการรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูล

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาจังหวัดในปัจจุบัน เป็นการประเมินโดยวิเคราะห์ถึงโอกาสและภาวะคุกคามหรือข้อจำกัดอันเป็นสภาวะแวดล้อมภายนอก ที่มีผลต่อการพัฒนาด้านต่างๆ ของจังหวัดรวมทั้งการวิเคราะห์จุดอ่อนและจุดแข็งของจังหวัดอันเป็นสภาวะแวดล้อมภายในของจังหวัดในปัจจุบัน โดยเป็นการตอบคำถามว่า “ปัจจุบันจังหวัดมีศักยภาพการพัฒนาอยู่จุดไหน” สำหรับใช้เป็นประโยชน์ในการกำหนดการดำเนินงานในอนาคตต่อไป ทั้งนี้ โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis เป็นเครื่องมือดังนี้

1. การวิเคราะห์จุดแข็ง (Strength = S) เป็นการพิจารณาปัจจัยภายในจังหวัด โดยการประเมินข้อได้เปรียบหรือจุดเด่นของทรัพยากรทางการบริหารการพัฒนาจังหวัดที่คาดว่าจะสนับสนุนให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จ ซึ่งจะพิจารณาจากตัวแปรด้านต่างๆ เช่น บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ เป็นต้น

2. การวิเคราะห์จุดอ่อน (Weakness = W) เป็นการพิจารณาปัจจัยภายในจังหวัด โดยการประเมินข้อเสียเปรียบ หรือจุดด้อยของทรัพยากรทางการบริหารการพัฒนาจังหวัด ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคที่ขัดขวางมิให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จ ซึ่งจะพิจารณาตัวแปรด้านต่างๆ เช่น เกี่ยวกับการวิเคราะห์จุดแข็ง

3. การวิเคราะห์โอกาส (Opportunity = O) เป็นการพิจารณาปัจจัยภายนอกจังหวัด โดยการประเมินโอกาสหรือเงื่อนไขที่คาดว่าจะเอื้ออำนวยต่อการบริหารการพัฒนาจังหวัดให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งจะพิจารณาจากตัวแปรด้านต่างๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง และเทคโนโลยี เป็นต้น

4. การวิเคราะห์ภาวะคุกคามหรือข้อจำกัด (Threat = T) เป็นการพิจารณาปัจจัยภายนอกจังหวัด โดยการประเมินภาวะคุกคามหรือเงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดต่อการบริหารการพัฒนาจังหวัด ซึ่งจะพิจารณาจากตัวแปรด้านต่างๆ เช่น เกี่ยวกับการวิเคราะห์โอกาส

ขั้นตอนที่ 3 การจัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด (Vision) เป้าประสงค์ (Goals) และประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issue) การพัฒนาจังหวัด

1. วิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด (Vision) หมายถึง สภาพด้านการพัฒนาที่จังหวัดต้องการจะเป็นในอนาคตตามห้วงระยะเวลาที่กำหนด โดยระบุเป็นข้อความที่สะท้อนถึงความมุ่งมั่นเกี่ยวกับทิศทางและจุดยืนที่ต้องการผลักดันให้เกิดขึ้นเป็นจุดหมายปลายทางร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการตอบคำถามว่า “จังหวัดต้องการเป็นอะไรในอนาคต”

2. การกำหนดเป้าประสงค์ (Goals) หมายถึง การกำหนดเป้าหมาย

ในระดับวิสัยทัศน์ เพื่อตอบว่า จังหวัดได้บรรลุถึงวิสัยทัศน์ที่ได้ตั้งไว้หรือไม่ โดยเป้าประสงค์ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ 1) ตัวชี้วัดจะวัดอะไร และ 2) เป้าหมายของตัวชี้วัดนั้นเป็นเท่าไร โดยเป้าประสงค์ของจังหวัดควรมีความสอดคล้องกับเป้าประสงค์ของกลุ่มจังหวัด รวมทั้งให้พิจารณาใช้ตัวชี้วัดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำขึ้น ประกอบในการกำหนดเป้าประสงค์การพัฒนา

3. การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issue) หมายถึง การกำหนดประเด็นที่สำคัญที่จังหวัดจำเป็นต้องดำเนินการพัฒนาเพื่อให้สามารถบรรลุวิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้ได้ โดยประเด็นทางยุทธศาสตร์จะเกิดจากการเปรียบเทียบวิสัยทัศน์ที่กลุ่มจังหวัด/จังหวัดต้องการจะเป็น (Vision) กับกรวิเคราะห์ศักยภาพของกลุ่มจังหวัด/จังหวัดในปัจจุบัน (SWOT)

ขั้นตอนที่ 4 การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด (Strategies)

การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด หมายถึง แนวคิดหรือวิธีการที่แยกย่อย อันบ่งบอกถึงลักษณะการเคลื่อนตัวขององค์กรว่าจะก้าวไปสู่เป้าหมายที่ต้องการในอนาคตได้อย่างไร ยุทธศาสตร์ จึงเป็นกรอบชี้นำหรือส่วนหัวขบวนของชุดแผนงาน ซึ่งเป็นการกำหนดวิธีการ แนวทาง หรือขั้นตอนที่จังหวัดเลือกที่จะปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้

ขั้นตอนที่ 5 การกำหนดแผนปฏิบัติการ (Action Plans)

แผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัด หมายถึง แผนพัฒนาจังหวัดที่แสดงการนำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัดไปสู่การปฏิบัติในรูปของงาน/โครงการ/กิจกรรม การพัฒนาประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงาน และองค์กรต่างๆ ในพื้นที่เป้าหมาย หรือกลุ่มเป้าหมาย โดยควรมีคณะทำงานเข้ามาช่วยเหลือคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) เพื่อทำหน้าที่ประสานในระดับพื้นที่ตั้งแต่ระดับตำบล ท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด ตามลำดับ เพื่อทำการรวบรวมวิเคราะห์และบูรณาการในภาพรวมของจังหวัด ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และกรอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากแหล่งงบประมาณต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณของรัฐบาล

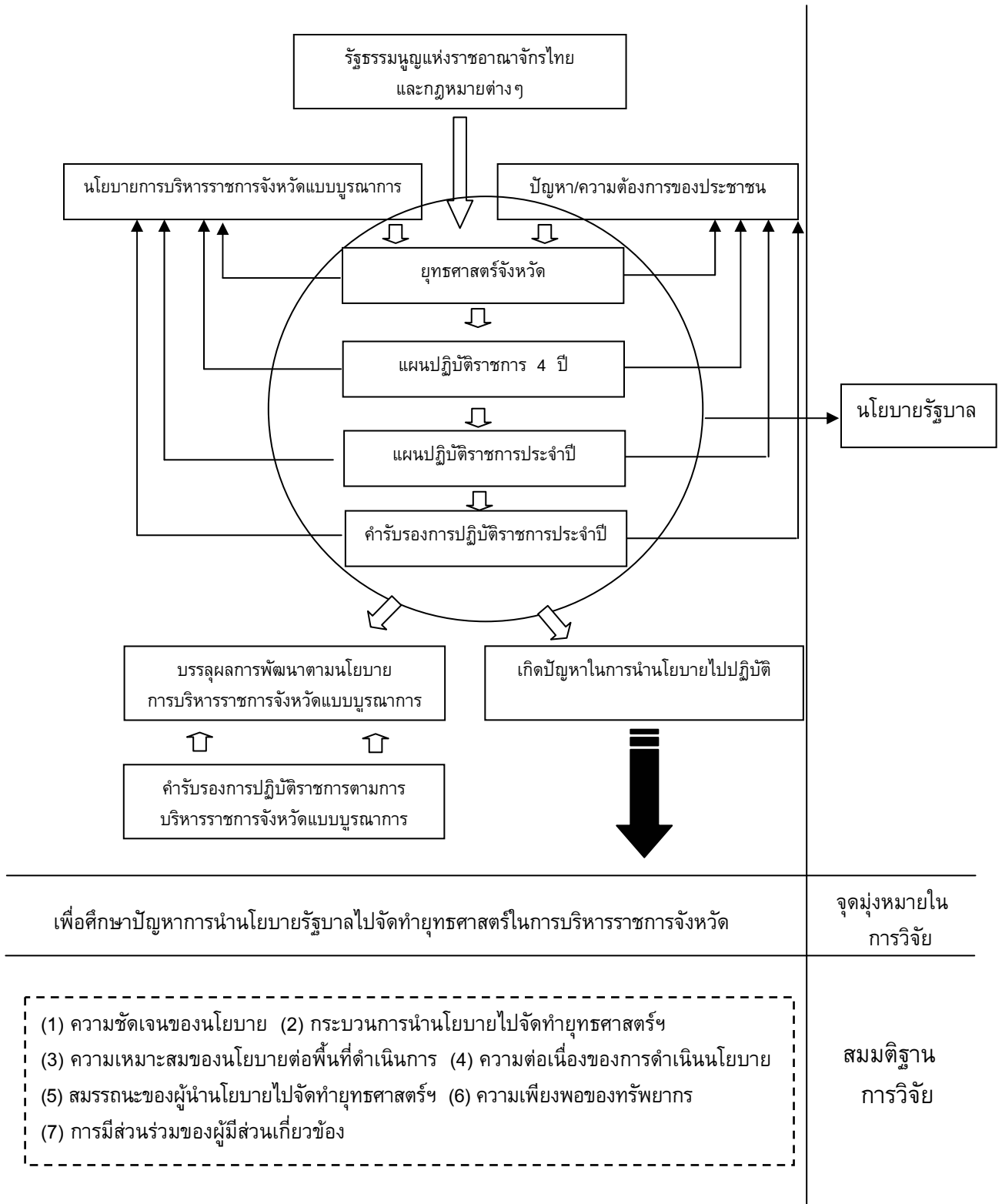
โดยสรุปแผนปฏิบัติการประจำปีจะต้องตอบสนององค์กรประกอบ 3 ด้าน คือ

1. กลุ่มผลงานหลัก/เป้าหมายให้บริการเชิงบูรณาการ ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เพราะแผนปฏิบัติการฯ เป็นแผนพัฒนาที่แปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่เป้าหมายหรือกลุ่มเป้าหมายเป็นระยะๆ ประจำปี ตามกระบวนการงบประมาณของประเทศ และกระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. กรอบวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลจากส่วนราชการ และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ตลอดจนแหล่งงบประมาณอื่นๆ ที่มี
3. ประสานแผนงาน/โครงการจากแผนปฏิบัติการขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการของหน่วยงานส่วนภูมิภาคเพื่อลดปัญหาความซ้ำซ้อน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาปัญหาการนำนโยบายรัฐบาลไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการ
จังหวัด มีกรอบแนวคิดเพื่อค้นหาปัญหา/อุปสรรคในการนำนโยบายด้านการบริหารราชการ
จังหวัดแบบบูรณาการไปจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยกำหนดกรอบการศึกษา
ดังภาพประกอบ 5



ภาพประกอบ 5 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

1. การกำหนดประชากรและการสุ่มกลุ่มตัวอย่าง
2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
3. การเก็บรวบรวมข้อมูล
4. การประมวลผลและการวิเคราะห์ข้อมูล

การกำหนดประชากรและการเลือกกลุ่มตัวอย่าง

1. ประชากร

ประชากรที่ศึกษา ได้แก่ ข้าราชการสังกัดสำนักงานจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จำนวน 168 คน โดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาวิจัยออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

- 1.1 ประชากรที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาวิจัยกลุ่มที่ 1 ประกอบด้วย
 - ผู้ว่าราชการจังหวัด จำนวน 24 คน
 - รองผู้ว่าราชการจังหวัด จำนวน 24 คน
- 1.2 ประชากรที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาวิจัยกลุ่มที่ 2 ประกอบด้วย
 - หัวหน้าสำนักงานจังหวัด จำนวน 24 คน
 - หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จำนวน 24 คน
 - เจ้าหน้าที่ในตำแหน่งอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับงานด้านยุทธศาสตร์

จำนวน 72 คน

2. การเลือกกลุ่มตัวอย่าง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ กำหนดกลุ่มประชากรตัวอย่างเป็นข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานด้านยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ในสังกัดสำนักงานจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ด้วยวิธีการสุ่มเป็นจังหวัดจากภาคต่างๆ เพื่อเป็นตัวแทนของกลุ่มประชากรทั้งหมด รวมทั้งสิ้นจำนวน 24 จังหวัด ดังนี้

ภาคเหนือ ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง แพร่ พะเยา น่าน พิจิตร และ นครสวรรค์

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ ชัยภูมิ ขอนแก่น ร้อยเอ็ด บุรีรัมย์ อุบลราชธานี กาฬสินธุ์ และหนองบัวลำภู

ภาคกลาง ได้แก่ อุทัยธานี อ่างทอง ปทุมธานี นครนายก และปราจีนบุรี

ภาคใต้ ได้แก่ ประจวบคีรีขันธ์ นครศรีธรรมราช พัทลุง ตรัง และสงขลา

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Method) โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการศึกษาวิจัย การดำเนินการประกอบด้วย

- ใช้การสัมภาษณ์ สำหรับประชากรที่เป็นกลุ่มตัวอย่างกลุ่มที่ 1
- การทอดแบบสอบถาม สำหรับประชากรที่เป็นกลุ่มตัวอย่างกลุ่มที่ 2

สำหรับการสร้างแบบสอบถามเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล การศึกษาวิจัยได้ดำเนินการโดย

1. การศึกษา ค้นคว้าจากตำราและเอกสารวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายรัฐบาลไปเป็นกรอบในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (พ.ศ. 2548-2551) แผนปฏิบัติราชการประจำปี และคำรับรองการปฏิบัติราชการ

2. การกำหนดข้อคำถามตามกรอบสมมติฐานของการศึกษาวิจัย

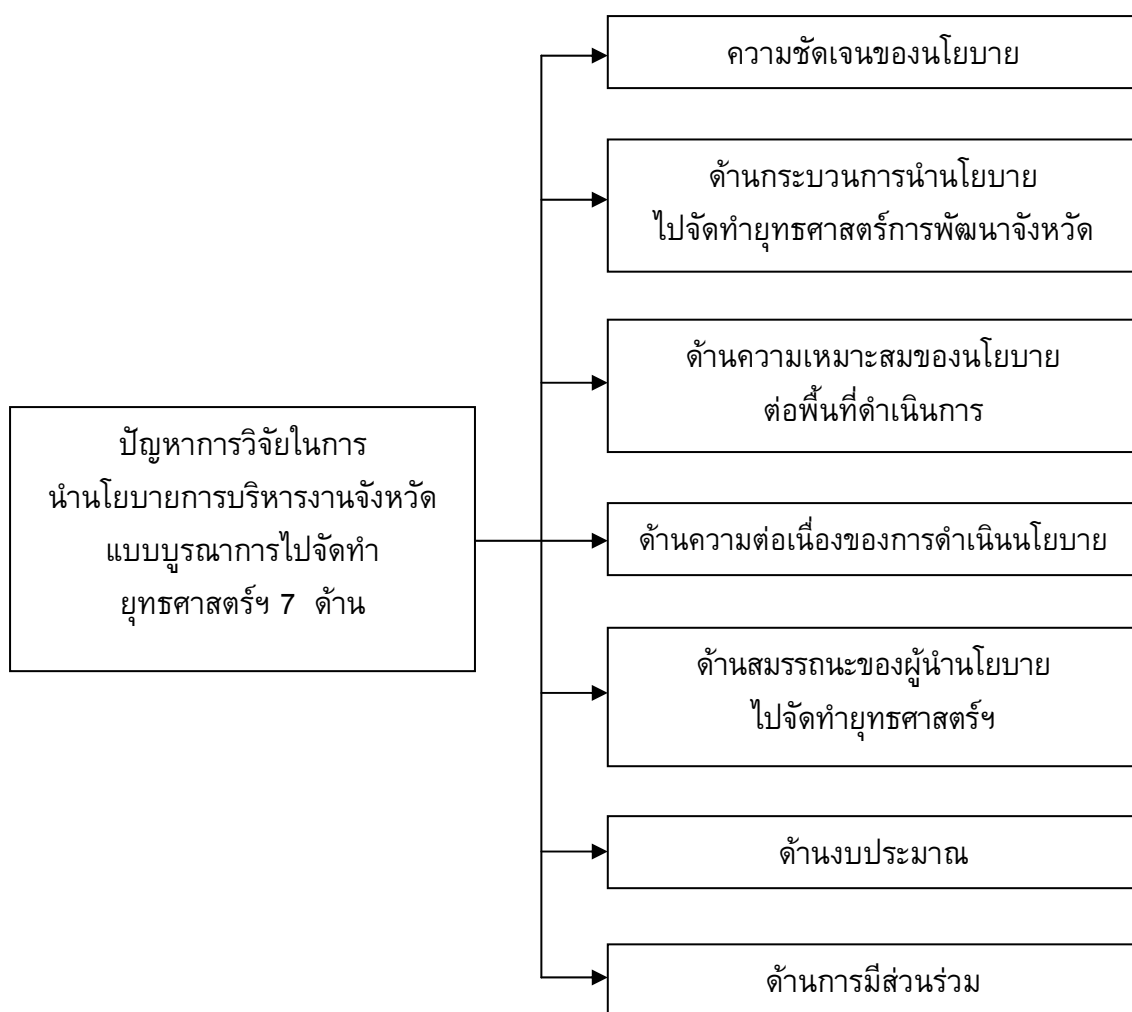
3. การขอคำแนะนำและข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะจากกรรมการควบคุม

วิทยานิพนธ์และผู้ทรงคุณวุฒิของกระทรวงมหาดไทย

โครงสร้างของแบบสอบถามแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ข้อคำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของประชากรกลุ่มตัวอย่าง ถามเกี่ยวกับ เพศ อายุ ตำแหน่ง ระดับการศึกษา และระยะเวลาในการปฏิบัติงานยุทธศาสตร์ ลักษณะคำถามเป็นแบบสอบถามเลือกตอบ

ส่วนที่ 2 ข้อคำถามเพื่อศึกษาปัญหาการนำนโยบายรัฐบาลไปจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ตั้งประเด็นปัญหาในการวิจัย เพื่อศึกษาปัญหา/อุปสรรคในการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดใน 7 ด้าน ดังภาพประกอบ 6



ภาพประกอบ 6 แผนผังแสดงความสัมพันธ์ของปัญหาวิจัย

ด้านที่ 1 ความชัดเจนของนโยบาย

แบ่งเนื้อหาเป็น 12 ข้อ เนื้อหาคำถามในแต่ละข้อประกอบด้วย การบูรณาการนโยบายรัฐบาลของผู้ปฏิบัติระดับจังหวัดด้วยตนเอง การดำเนินการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ปัญหาอุปสรรคในการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ การจัดทำโครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด มีความเหมาะสมและถูกต้องตามความต้องการของจังหวัดหรือไม่ ความต้องการให้สนับสนุนงบประมาณและการบริหารจัดการ ช่องทางการรับนโยบายของจังหวัดที่เหมาะสมและคิดว่าจะรวดเร็ว ความสอดคล้องของยุทธศาสตร์ชาติกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด การเปิดโอกาสให้ทุกหน่วยงานในระดับจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ และสุดท้ายเป็นข้อคำถามที่ต้องการยืนยันสมมติฐานว่าในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สิ่งที่ต้องคำนึงถึงมากที่สุดคือต้องมีการวิเคราะห์ศักยภาพของจังหวัด

เป็นเบื้องต้นก่อน

ด้านที่ 2 กระบวนการนำนโยบายไปจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

แบ่งเนื้อหาเป็น 3 ข้อ เนื้อหาคำถามในแต่ละข้อประกอบด้วย การนำนโยบายการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการไปดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ ผู้ปฏิบัติต้องใช้หลักการในเรื่องใดมากที่สุด วิธีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด ดำเนินการโดยวิธีใดและสุดท้ายเป็นข้อคำถามที่ต้องการทราบว่าการบวนการ

ด้านที่ 3 ความเหมาะสมของนโยบายต่อพื้นที่ดำเนินการ

แบ่งเนื้อหาเป็น 4 ข้อ เนื้อหาคำถามในแต่ละข้อประกอบด้วย คำถามความคิดเห็นว่า นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นนโยบายที่มีความสมบูรณ์และเหมาะสมในการนำไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด ผู้ปฏิบัติมีความเห็นว่าการแปลงนโยบายรัฐบาลไปสู่การปฏิบัตินั้นมีความเหมาะสมกับพื้นที่มากน้อยเพียงใด การใช้กลไกในการติดตามประเมินผลของส่วนกลางมีความเหมาะสมกับจังหวัดหรือไม่ และผู้ปฏิบัติมีข้อคิดเห็นในการปรับปรุงอย่างไรบ้าง

ด้านที่ 4 ความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบาย

แบ่งเนื้อหาเป็น 4 ข้อ เนื้อหาคำถามในแต่ละข้อประกอบด้วย ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยกำหนดเป็นแผนงานโครงการต่างๆ คิดว่ามีความต่อเนื่องเชื่อมโยงระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีความชัดเจนมากน้อยเพียงใด ในภาคของการปฏิบัติตามแผนงานโครงการ/กิจกรรมการติดตามผลการดำเนินงานในระดับพื้นที่ ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินการตามภารกิจที่รับผิดชอบได้มากน้อยเพียงใด และสุดท้ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของราชการส่วนกลางกับจังหวัด ควรมีการปรับปรุงส่วนใดเพิ่มเติมอีกหรือไม่

ด้านที่ 5 สมรรถนะของผู้นำนโยบายไปจัดทำยุทธศาสตร์ฯ

แบ่งเนื้อหาเป็น 3 ข้อ เนื้อหาคำถามในแต่ละข้อประกอบด้วย ในฐานะฝ่ายเลขานุการแต่ละด้านของผู้ว่าราชการจังหวัด คิดว่าการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการมีสมรรถนะมากน้อยเพียงใด การประเมินภาพรวมผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรม แผนงาน โครงการของยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ถ้าจะให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดควรจะทำเนื้องานในด้านใดมากที่สุด และสุดท้ายได้มีการนำเอาระบบใดที่มาสับสนุนเพื่อการเรียนรู้ การกำกับติดตามและประเมินผลการดำเนินงานมากน้อยเพียงใด

ด้านที่ 6 งบประมาณ

แบ่งเนื้อหาเป็น 3 ข้อ เนื้อหาคำถามในแต่ละข้อประกอบด้วย ความเหมาะสมของการกำหนดให้ใช้เงินงบประมาณจากงบกลาง โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์และการจัดสรรไว้ มีความเหมาะสมและคล่องตัวมากน้อยเพียงใด ระบบงบประมาณที่สนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอยู่ในขณะนี้ นั้น ควรมีการปรับปรุงอีกหรือไม่อย่างไร

ด้านที่ 7 การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

แบ่งเนื้อหาเป็น 3 ข้อ เนื้อหาคำถามในแต่ละข้อประกอบด้วย ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ผู้ปฏิบัติได้เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องใดบ้างหรือไม่ รูปแบบการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ได้ดำเนินการโดยวิธีใด และสุดท้ายขอให้เสนอข้อเสนอแนะในการจัดการกระบวนการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมกับพื้นที่

การทดสอบเครื่องมือการวิจัย

ผู้วิจัยได้นำเครื่องมือการศึกษาวิจัยที่จัดทำขึ้น ซึ่งเป็นทั้งแบบสัมภาษณ์และแบบสอบถาม ไปทำการทดสอบก่อน โดยนำไปทดลองสัมภาษณ์รองผู้ว่าราชการจังหวัด 2 จังหวัด (จังหวัดชัยนาทและจังหวัดสระบุรี) และอดีตหัวหน้าสำนักงานจังหวัดอีกจำนวน 2 ท่าน พบว่า มีข้อแก้ไขเพียงเล็กน้อย คือ ประเด็นข้อคำถามที่ผู้วิจัยต้องสร้างความเข้าใจเพิ่มเติม เพื่อให้เหมาะสมกับการใช้เครื่องมือเพื่อการสัมภาษณ์ได้เป็นอย่างดีด้วย

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ มีขั้นตอน ดังนี้

1. ทำหนังสือจากสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ถึงสำนักงานจังหวัดตัวอย่าง เพื่อแจ้งวัตถุประสงค์ให้ทราบและขอความร่วมมือในการดำเนินการ
2. เตรียมแบบสัมภาษณ์และแบบสอบถามให้เพียงพอ
3. ผู้วิจัยและผู้ประสานงานได้เดินทางไปพบผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งที่จังหวัดและสถานที่จัดประชุม/สัมมนา/อบรม เพื่อสัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหาการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ตลอดจนข้อเสนอแนะต่างๆ สำหรับแบบสอบถามผู้วิจัยได้ประสานจัดส่งให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดทางไปรษณีย์เพื่อช่วยดำเนินการกรอกแบบสอบถามและจัดส่งกลับมาให้ผู้วิจัย ภายในกรกฎาคม 2549
4. ผู้วิจัยนำแบบสัมภาษณ์และแบบสอบถามไปวิเคราะห์ข้อมูล

การประมวลผลและการวิเคราะห์ข้อมูล

หลังจากเก็บรวบรวมข้อมูลแล้ว ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้มาประมวลข้อมูล สรุปประเด็น ข้อคำถามแล้วนำมาวิเคราะห์ในเชิงปริมาณโดยการหาค่าร้อยละ และอธิบายเป็นความเรียงพร้อมตารางข้อมูล ประกอบคำอธิบาย

บทที่ 4 ผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการจัดเก็บข้อมูลประชากรกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 24 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ 31.58 ของจังหวัดทั้งหมด 76 จังหวัด รายละเอียดตามตาราง 1

ตาราง 1 แสดงจำนวนจังหวัดตัวอย่าง จำแนกตามภาค

ภาค	จำนวนจังหวัด	จำนวนกลุ่มตัวอย่าง	ร้อยละ
เหนือ	17	7	41.18
ตะวันออกเฉียงเหนือ	22	7	31.82
กลาง	23	5	21.74
ใต้	14	5	35.71
รวม	76	24	31.58

การจัดเก็บข้อมูล ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์และทดสอบสอบถามให้กับประชากรกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นข้าราชการในส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานจังหวัด สำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย จำนวน 168 คน โดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างศึกษาวิจัยออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 แบบสัมภาษณ์ ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัด และ รองผู้ว่าราชการจังหวัด กลุ่มเป้าหมายจำนวน 48 คน สามารถสัมภาษณ์ได้จำนวน 39 คน คิดเป็นร้อยละ 81.25

กลุ่มที่ 2 ทดสอบสอบถาม กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับงานด้านยุทธศาสตร์ จำนวน 120 คน โดยได้รับแบบสอบถามที่สมบูรณ์กลับคืนมา 112 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 93.33 รายละเอียดตามตาราง 2

ตาราง 2 แสดงจำนวนกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามวิธีดำเนินการ

กลุ่ม	วิธีดำเนินการ	กลุ่มตัวอย่าง	จำนวน เป้าหมาย	จำนวน แบบสัมภาษณ์/ แบบสอบถาม ที่ได้รับคืน	ร้อยละ
1	แบบสัมภาษณ์	1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	24	17	70.83
		2. รองผู้ว่าราชการจังหวัด	24	22	91.66
		รวม	48	39	81.25
2	แบบสอบถาม	1. หัวหน้าสำนักงานจังหวัด	24	15	62.50
		2. หน.กลุ่มงานยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัด	24	19	79.16
		3. เจ้าหน้าที่ในตำแหน่งอื่น ที่มีความเกี่ยวข้องกับงาน ด้านยุทธศาสตร์	72	58	80.55
		รวม	120	112	93.33
รวม			168	151	89.88

ตาราง 3 แสดงจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ได้สัมภาษณ์และรับแบบสอบถามคืน จำแนกตามจังหวัด

ภาค/จังหวัด	จำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด	จำนวนแบบสัมภาษณ์/แบบสอบถามที่ได้รับคืน	ร้อยละ
ภาคเหนือ	49	44	89.79
เชียงราย	7	7	100
เชียงใหม่	7	6	85.71
ลำปาง	7	6	85.71
พิษณุโลก	7	5	71.43
แพร่	7	6	85.71
พิจิตร	7	7	100
นครสวรรค์	7	7	100
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	49	44	89.79
ชัยภูมิ	7	7	100
ขอนแก่น	7	6	85.71
อุบลราชธานี	7	7	100
หนองบัวลำภู	7	6	85.71
บุรีรัมย์	7	7	100
กาฬสินธุ์	7	6	85.71
ร้อยเอ็ด	7	5	71.43
ภาคกลาง	35	32	91.43
อุทัยธานี	7	7	100
อ่างทอง	7	7	100
ปทุมธานี	7	6	85
นครนายก	7	5	71.43
ปราจีนบุรี	7	7	100
ภาคใต้	35	31	88.57
ประจวบคีรีขันธ์	7	6	85.71
ตรัง	7	7	100
นครศรีธรรมราช	7	6	85.71
พัทลุง	7	7	100
สงขลา	7	5	71.43
รวม	168	151	89.88

จากตาราง 3 การรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจาก 24 จังหวัด พบว่า จังหวัดที่สามารถรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างได้ครบถ้วน ร้อยละ 100 มี 11 จังหวัด คือ จังหวัด เชียงราย พิจิตร นครสวรรค์ อุทัยธานี อ่างทอง ชัยภูมิ อุบลราชธานี บุรีรัมย์ ปราจีนบุรี ตรัง และพัทลุง รองลงมา คือ จังหวัดเชียงใหม่ ลำปาง แพร่ ขอนแก่น หนองบัวลำภู กาฬสินธุ์ ปทุมธานี ประจวบคีรีขันธ์ และนครศรีธรรมราช รวบรวมแบบสอบถามได้ร้อยละ 85.71 ของกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด และจังหวัดพิษณุโลก ร้อยเอ็ด นครนายก และสงขลา สามารถรวบรวมแบบสอบถามได้ร้อยละ 71.43 ของกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด

โดยผลการศึกษาวิจัยได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

ส่วนที่ 2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด

2.1 ด้านความชัดเจนของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการในการนำไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด

2.2 ด้านกระบวนการนำนโยบายการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด

2.3 ด้านความเหมาะสมของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการต่อพื้นที่ดำเนินการ

2.4 ด้านความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการนำไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด

2.5 ด้านสมรรถนะขององค์กรในการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด

2.6 ด้านงบประมาณดำเนินการตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

2.7 ด้านการมีส่วนร่วมในการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

ตาราง 4 แสดงจำนวนกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามข้อมูลทั่วไป

ข้อมูลทั่วไป	จำนวน	ร้อยละ
1. ตำแหน่ง		
ผู้ว่าราชการจังหวัด	17	11.26
รองผู้ว่าราชการจังหวัด	22	14.57
หัวหน้าสำนักงานจังหวัด	15	9.93
หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด	19	12.58
หัวหน้าสำนักงานจังหวัด	15	9.93
เจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง	20	13.25
รวม	151	100
2. เพศ		
ชาย	105	69.54
หญิง	46	30.46
รวม	151	100
3. อายุ		
ตั้งแต่ 21 – 29 ปี	5	3.31
ตั้งแต่ 30 – 39 ปี	27	17.88
ตั้งแต่ 40 – 49 ปี	66	43.71
ตั้งแต่ 50 – 60 ปี	53	35.10
รวม	151	100

ตาราง 4 (ต่อ)

ที่	ข้อมูลทั่วไป	จำนวน	ร้อยละ
4.	ระดับการศึกษา		
	อนุปริญญา/ปวส.	1	0.66
	ปริญญาตรี	66	43.71
	ปริญญาโท	80	52.98
	สูงกว่าปริญญาโท	4	2.65
	รวม	151	100
5.	ระยะเวลาการปฏิบัติงานด้านยุทธศาสตร์ฯ		
	ตั้งแต่ 1 – 3 ปี	32	21.20
	ตั้งแต่ 4 – 5 ปี	32	21.20
	ตั้งแต่ 6 – 9 ปี	20	13.24
	ตั้งแต่ 10 – 12 ปี	36	23.84
	ตั้งแต่ 13 – 15 ปี	16	10.59
	ตั้งแต่ 16 – 18 ปี	10	6.62
	ตั้งแต่ 19 ปี ขึ้นไป	5	3.31
	รวม	151	100

จากตาราง 4 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาคั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา โดยการสุ่มตัวอย่างแบบกลุ่ม (Cluster Random Sampling) เพื่อทำการสัมภาษณ์และทอสอบแบบสอบถาม โดยกำหนดกลุ่มประชากรตัวอย่างเป็นข้าราชการในส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่มีความเกี่ยวข้องกับงานด้านยุทธศาสตร์ โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มข้าราชการผู้บริหารระดับสูง ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ใช้วิธีการสัมภาษณ์ ซึ่งเนื้อหาในแบบสัมภาษณ์จะมีเนื้อหาเดียวกันกับแบบสอบถาม และกลุ่มข้าราชการผู้บริหารระดับกลาง ตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจังหวัด (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ 8-9) และหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัด (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ 8) และข้าราชการ

ระดับผู้ปฏิบัติในสายงานตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน หรือตำแหน่งอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับงานด้านยุทธศาสตร์ ในระดับ 1 ถึงระดับ 7 ใช้วิธีการทดสอบแบบสอบถาม โดยข้อมูลทั้ง 2 กลุ่ม จะถูกนำมารวมกันและวิเคราะห์ผล ซึ่งปรากฏผล ดังนี้

1. ตำแหน่ง ประชากรกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่นโยบายและแผน ระดับ 3 – 7 มากที่สุด จำนวน 58 คน คิดเป็นร้อยละ 38.41 รองลงมา คือ ตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด จำนวน 22 คน คิดเป็นร้อยละ 14.57 ตำแหน่งอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับงานด้านยุทธศาสตร์ จำนวน 20 คน คิดเป็นร้อยละ 13.25 ตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จำนวน 19 คน คิดเป็นร้อยละ 12.58 ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด จำนวน 17 คน คิดเป็นร้อยละ 11.26 และตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจังหวัด จำนวน 15 คน คิดเป็นร้อยละ 9.93 ตามลำดับ

2. เพศ ประชากรกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน 105 คน คิดเป็นร้อยละ 69.54 และเพศหญิง จำนวน 46 คน คิดเป็นร้อยละ 30.46

3. อายุ ประชากรกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 40 – 49 ปี จำนวน 66 คน คิดเป็นร้อยละ 43.71 รองลงมามีอายุระหว่าง 50-60 ปี จำนวน 53 คน คิดเป็นร้อยละ 35.10 อายุระหว่าง 30-39 ปี จำนวน 27 คน คิดเป็นร้อยละ 17.88 และมีอายุระหว่าง 21-29 ปี จำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 3.31 โดยประชากรตัวอย่างที่มีอายุน้อยที่สุด อายุ 26 ปี และมีอายุมากที่สุด อายุ 59 ปี โดยอายุเฉลี่ยเท่ากับ 45.54 ปี

4. ระดับการศึกษา ประชากรกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาโท จำนวน 80 คน คิดเป็นร้อยละ 52.98 รองลงมาจบการศึกษาระดับปริญญาตรี จำนวน 66 คน คิดเป็นร้อยละ 43.71 สูงกว่าระดับปริญญาโท จำนวน 4 คน คิดเป็นร้อยละ 2.65 และระดับอนุปริญญาหรือ ปวส. จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 0.66 ตามลำดับ

5. ระยะเวลาการปฏิบัติงานด้านยุทธศาสตร์ ประชากรกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีระยะเวลาการปฏิบัติงานด้านยุทธศาสตร์ 10 – 12 ปี จำนวน 36 คน คิดเป็นร้อยละ 23.84 รองลงมามีระยะเวลาการปฏิบัติงานด้านยุทธศาสตร์ 1 – 3 ปี จำนวน 32 คน คิดเป็นร้อยละ 21.20 ระยะเวลาการปฏิบัติงาน 4 – 5 ปี จำนวน 32 คน คิดเป็นร้อยละ 21.20 ระยะเวลาการปฏิบัติงาน 6 – 9 ปี จำนวน 20 คน คิดเป็นร้อยละ 13.24 ระยะเวลาการปฏิบัติงาน 13 – 15 ปี จำนวน 16 คน คิดเป็นร้อยละ 10.59 ระยะเวลาการปฏิบัติงาน 16 – 18 ปี จำนวน 10 คน คิดเป็นร้อยละ 6.62 และมีระยะเวลาการปฏิบัติงาน 19 ปี ขึ้นไป จำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 3.31 ตามลำดับ

ส่วนที่ 2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด

2.1 ด้านความชัดเจนของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการในการนำไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด แบ่งเนื้อหาออกเป็นจำนวน 12 ข้อ ปรากฏผล ดังนี้

ตาราง 5 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัด แบบบูรณาการไปปฏิบัติในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ว่ามีความชัดเจนด้านใดมากที่สุด

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
เนื้อหานโยบายเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์	81	53.64
งบประมาณ	39	25.83
บุคลากร/ผู้รับผิดชอบ	19	12.58
กระบวนการปฏิบัติ	12	7.95
รวม	151	100

จากตาราง 5 ผลการศึกษาด้านความชัดเจนของนโยบาย ในเรื่องการนำนโยบายด้านการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 คิดว่ามีความชัดเจนด้านใดมากที่สุด ปรากฏว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าเนื้อหานโยบายเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์มีความชัดเจนมีจำนวนมากที่สุด 81 คน คิดเป็นร้อยละ 53.64 รองลงมา ด้านการจัดสรรงบประมาณ จำนวน 39 คน คิดเป็นร้อยละ 25.83 ด้านการจัดบุคลากร หรือผู้รับผิดชอบ จำนวน 19 คน คิดเป็นร้อยละ 12.58 และด้านที่มีความชัดเจนน้อยที่สุด คือ ด้านกระบวนการปฏิบัติ จำนวน 12 คน คิดเป็นร้อยละ 7.95 ตามลำดับ

จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า นโยบายด้านการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่นำไปใช้ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มีความชัดเจนด้านเนื้อหาสาระมากที่สุด ซึ่งความชัดเจนด้านนี้เป็นปัจจัยประการสำคัญที่ทำให้นโยบายบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้ในระดับหนึ่ง สำหรับด้านที่ยังไม่มีความชัดเจนเท่าที่ควรและเป็นสาเหตุทำให้การนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติยังประสบปัญหาและอุปสรรค ที่ต้องปรับปรุงแก้ไข โดยเรียงลำดับปัญหาจากมากไปน้อย คือ ด้านกระบวนการปฏิบัติ ด้านบุคลากรหรือผู้รับผิดชอบ และด้านงบประมาณ ทั้งนี้ดูจากจำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างที่เลือก จะพบว่าด้านเนื้อหาของนโยบายเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์มีความแตกต่างจากด้านอื่นๆ มากที่สุด

ตาราง 6 แสดงจำนวนความคิดเห็นกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการนำนโยบายการบริหารราชการ
จังหวัดแบบบูรณาการไปกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแปลงไปสู่การปฏิบัติ
มีวิธีดำเนินการ อย่างไรในขั้นต้น

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
การแต่งตั้งคณะกรรมการ/สร้างทีม เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้	83	54.96
กำหนดยุทธศาสตร์ โดยที่มอบและใช้เทคนิคการประชุม	48	31.79
การจัดอบรมความรู้	12	7.95
การพัฒนาทักษะความรู้โดยจัดหาที่ปรึกษา	8	5.30
รวม	151	100

จากตาราง 6 ผลการศึกษาด้านความชัดเจนของนโยบาย ในเรื่องนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่นำไปกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแปลงไปสู่การปฏิบัติ มีวิธีดำเนินการอย่างไรในขั้นต้น ปรากฏว่าวิธีที่ถูกนำมาใช้มากที่สุด คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการหรือสร้างทีมงานในการกำหนดยุทธศาสตร์ฯ เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ จำนวน 83 คน คิดเป็นร้อยละ 54.96 รองลงมาคือการดำเนินการกำหนดยุทธศาสตร์ฯ โดยใช้เทคนิคการประชุมและมติที่ประชุมมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานรับผิดชอบ จำนวน 48 คน คิดเป็นร้อยละ 31.79 และดำเนินการโดยการจัดอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจัดทำยุทธศาสตร์ฯ ของทุกหน่วยงานในจังหวัด จำนวน 12 คน คิดเป็นร้อยละ 7.95 และวิธีที่ถูกนำมาใช้น้อยที่สุดคือการดำเนินการจัดหาที่ปรึกษาฯ เพื่อพัฒนาทักษะความรู้ในการจัดทำยุทธศาสตร์ฯ และแปลงไปสู่การปฏิบัติ จำนวน 8 คน คิดเป็นร้อยละ 5.30 ตามลำดับ

จากข้อมูลดังกล่าวมีข้อสังเกตว่า จำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างที่เลือกมีความต่างกันในแต่ละวิธีการพอสมควร ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าสาเหตุเนื่องจากความจำเป็นและความยากง่ายในการดำเนินการส่วนหนึ่ง และจากการที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เลือกดำเนินการโดยแต่งตั้งคณะกรรมการ/สร้างทีมเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ นั้น แสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในอันดับต้นๆ ซึ่งเป็นไปตามหลักการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการและการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ ที่ควรจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการวางแผนในลักษณะเปิดกว้างครอบคลุมทุกจุดงานที่มีความสำคัญ เพื่อเปิดโอกาสให้ร่วมคิด ร่วมปรึกษา โต้แย้งเหตุผล หาแนวทางปรับปรุงแก้ไข รวมทั้งเป็นการหาข้อสรุปที่ต้องกระทำภายในกระบวนการวางแผน ซึ่งหากทำได้ดีคุณค่าของแผนงานนั้นก็จะมีมากขึ้น ส่วนในเรื่องการดำเนินการจัดอบรมความรู้และพัฒนาความรู้โดยจัดหาที่ปรึกษานั้น ถือว่ามีความจำเป็นใน

ระดับหนึ่งขึ้นอยู่กับความเข้าใจของบุคลากรและหน่วยงานว่ามีความเข้าใจในเรื่องของการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแปลงไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุตามเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด

ตาราง 7 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัด แบบบูรณาการไปกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแปลงไปสู่การปฏิบัติว่า มีความคิดเห็นอย่างไร

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
นโยบายมีความชัดเจนเพียงระดับหนึ่งและต้องปรับเปลี่ยนตลอดเวลา	85	56.30
ยังต้องปรับเพราะต้องเรียนไปทำไป	54	35.76
ไม่มีความชัดเจนพอ	10	6.62
ดำเนินการได้อย่างเป็นระบบชัดเจน	2	1.32
รวม	151	100

จากตาราง 7 ผลการศึกษาด้านความชัดเจนของนโยบาย ในเรื่องการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแปลงไปสู่การปฏิบัติ มีความคิดเห็นอย่างไร ปรากฏว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีความเห็นว่านโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการมีความชัดเจนเพียงระดับหนึ่ง และต้องปรับเปลี่ยนตลอดเวลา จำนวน 85 คน คิดเป็นร้อยละ 56.30 รองลงมาเห็นว่าเนื่องจากนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการยังเป็นนโยบายใหม่ที่ต้องศึกษาไปทำไป จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จำนวน 54 คน คิดเป็นร้อยละ 35.76 มีความเห็นว่านโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ จำนวน 10 คน คิดเป็นร้อยละ 6.62 และมีความเห็นว่านโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบชัดเจน จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 1.32 ตามลำดับ

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า จำนวนร้อยละของความคิดเห็นจากสูงสุดอันดับที่ 1 และที่ 2 มีความเห็นว่านโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการมีการปรับเปลี่ยนตลอดเวลา โดยส่วนหนึ่งเห็นว่ามีสาเหตุของปัญหาเกิดจากนโยบายฯ มีความชัดเจนเพียงระดับหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งเห็นว่าการดำเนินงานยังเป็นไปในลักษณะศึกษาไปทำไป อันเนื่องมาจากเป็นนโยบายที่ค่อนข้างใหม่ที่ยังต้องใช้ระยะเวลาในการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงนโยบายให้สอดคล้องกับปัจจัยด้านต่างๆ ในการบริหารจังหวัดมากขึ้น

ตาราง 8 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องนโยบายยุทธศาสตร์และโครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นเช่นไร

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
พอใช้ได้ เพราะเป็นเพียงการวิเคราะห์ และจัดทำบางส่วน	75	49.67
ดี เพราะมีการวิเคราะห์และเสนอแนวทางที่มีระบบการปฏิบัติได้ดี	58	38.41
ไม่เหมาะสม เพราะขาดความชัดเจนและยังไม่เป็นระบบที่ดี	16	10.60
ดีมาก เพราะมีระบบการบริหารนโยบายที่ดีและชัดเจน	2	1.32
รวม	151	100

จากตาราง 8 ผลการศึกษาด้านความชัดเจนของนโยบาย ในเรื่องนโยบายยุทธศาสตร์และโครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นเช่นไร ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ามีเหมาะสมพอใช้ได้ เพราะเป็นเพียงการวิเคราะห์และจัดทำบางส่วน เนื่องจากจากระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเป็นการนำหลักการใหม่อีกหลักการหนึ่งมาปรับใช้ในระบบราชการ ในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ดังนั้น หากจะพิจารณาผลลัพธ์ของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยดูจากตัวชี้วัดและค่าคะแนนที่เป็นผลงาน จะพบว่าเป็นการดำเนินการเพียงบางส่วน จำนวน 75 คน คิดเป็นร้อยละ 49.67 รองลงมามีความคิดเห็นที่ดี เพราะมีการวิเคราะห์และเสนอแนวทางที่มีระบบการปฏิบัติได้ดี จำนวน 58 คน คิดเป็นร้อยละ 38.41 มีความคิดเห็นที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากขาดความชัดเจนและยังไม่เป็นระบบที่ดี จำนวน 16 คน คิดเป็นร้อยละ 10.60 และมีความคิดเห็นที่ดีมาก เพราะมีระบบการบริหารนโยบายที่ดีและชัดเจน จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 1.32 ตามลำดับ

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แผนงานและโครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่ได้ดำเนินการตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบันมีความเหมาะสมพอใช้ได้ เพราะเป็นเพียงการวิเคราะห์และจัดทำบางส่วน เนื่องจากจากระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเป็นการนำหลักการใหม่อีกหลักการหนึ่งมาปรับใช้ในระบบราชการ ในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ดังนั้น หากจะพิจารณาผลลัพธ์ของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยดูจากตัวชี้วัดและค่าคะแนนที่เป็นผลงานจะพบว่าเป็นการดำเนินการเพียงบางส่วน และเมื่อดูในภาพรวมของการจัดทำแผนงาน/โครงการทั้งหมดอยู่ในเกณฑ์ที่ถือว่าอยู่ในระดับพอใช้ได้จนถึงดี

ตาราง 9 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการนำนโยบายการบริหารราชการ
จังหวัดแบบบูรณาการไปกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแปลงไปสู่การปฏิบัติ
ควรมีแนวทางอย่างไร ในระยะต่อไป

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
- นโยบายไม่สำคัญมากที่สุดแต่การจัดการสนับสนุนระบบงาน งบประมาณและการบริหารจัดการ ตลอดจนการเรียนรู้ และพัฒนาให้ ความสมดุลและมีความเหมาะสมเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด	80	52.98
- มีแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจนเพราะตัวนโยบายชัดเจนอยู่แล้ว	33	21.85
- ต้องปรับปรุงแนวนโยบาย ระบบและแนวทางการจัดทำให้ชัดเจน	26	17.22
- ต้องปรับปรุงตัวนโยบายให้ชัดเจน แต่แนวทางการจัดทำชัดเจน แล้วจึงปฏิบัติได้	12	7.95
รวม	151	100

จากตาราง 9 ผลการศึกษาด้านความชัดเจนของนโยบาย ในเรื่องการนำนโยบาย
การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแปลงไปสู่
การปฏิบัติ ควรมีแนวทางเป็นอย่างไรในระยะต่อไป ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มี
ความเห็นที่ ตัวนโยบายไม่ได้เป็นสิ่งสำคัญที่สุด แต่การจัดการสนับสนุนระบบงานงบประมาณ
และการบริหารจัดการ ตลอดจนการเรียนรู้และพัฒนาให้เกิดความสมดุลและเหมาะสมเป็นสิ่งสำคัญ
ที่สุด จำนวน 80 คน คิดเป็นร้อยละ 52.98 รองลงมาเห็นว่าการนำนโยบายมีความ
ชัดเจน จึงทำให้ระบบการบริหารจัดการและแนวทางที่ใช้อยู่ปัจจุบันมีความชัดเจนดีอยู่แล้ว
จำนวน 33 คน คิดเป็นร้อยละ 21.85 มีความเห็นว่า แนวนโยบาย ระบบและแนวทางการจัดทำ
ยังต้องมีการปรับปรุงให้ชัดเจนขึ้น จำนวน 26 คน คิดเป็นร้อยละ 17.22 และมีความเห็นว่า
ตัวนโยบายยังไม่มีที่ชัดเจนต้องปรับปรุง แต่แนวทางการจัดทำมีความชัดเจนอยู่แล้ว จึง
ทำให้สามารถปฏิบัติได้ จำนวน 12 คน คิดเป็นร้อยละ 7.95 ตามลำดับ

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เกินกว่ากึ่งหนึ่งของกลุ่มตัวอย่าง
ทั้งหมด มีความเห็นว่าการจะให้นโยบายการบริหารราชการจังหวัดเกิดความชัดเจน สามารถ
นำไปจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป ควรให้ความสำคัญ
กับการสนับสนุนระบบงาน งบประมาณ การบริหารจัดการ ตลอดจนการเรียนรู้และพัฒนา ให้
เกิดความสมดุลและเหมาะสมมากกว่าด้านความชัดเจนของตัวนโยบาย และเห็นว่าเนื้อหาสาระ
ของตัวนโยบาย ระบบการบริหารจัดการและแนวทางปฏิบัติที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน มี

ความชัดเจนดีแล้ว ซึ่งสอดคล้องกับปัญหาด้านความชัดเจนของนโยบายในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 (ตาราง 5)

ตาราง 10 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ไปปฏิบัติ ในกระบวนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัด เรื่องใดสำคัญที่สุด

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
- กระบวนการบริหารจัดการด้านงบประมาณและการบริหารจัดการมีความสำคัญที่สุด	91	60.26
- หลักการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการสำคัญที่สุด	35	23.18
- หลักการ/กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์สำคัญที่สุด	18	11.92
- นโยบายจากส่วนกลางต้องชัดเจนมากที่สุด	7	4.64
รวม	151	100

จากตาราง 10 ผลการศึกษาด้านความชัดเจนของนโยบาย ในเรื่องการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ในกระบวนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัดของท่าน ท่านคิดว่าเรื่องใดสำคัญที่สุด ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีความเห็นว่ากระบวนการบริหารจัดการด้านกระบวนการงบประมาณ และการบริหารจัดการมีความสำคัญมากที่สุด จำนวน 91 คน คิดเป็นร้อยละ 60.26 รองลงมาเห็นว่า หลักการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการสำคัญที่สุด จำนวน 35 คน คิดเป็นร้อยละ 23.18 มีความเห็นว่าหลักการและกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์สำคัญที่สุด จำนวน 18 คน คิดเป็นร้อยละ 11.92 และมีความเห็นว่านโยบายจากส่วนกลางต้องชัดเจนมากที่สุด จำนวน 7 คน คิดเป็นร้อยละ 4.64 ตามลำดับ

จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่ากระบวนการบริหารจัดการด้านกระบวนการงบประมาณ และการบริหารจัดการมีความสำคัญที่สุดต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากกระบวนการดังกล่าวถ้าขาดด้านใดด้านหนึ่งหรือไม่มีความสมบูรณ์พร้อม ก็จะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สัมฤทธิ์ผลหรือสัมฤทธิ์ผลไม่ดีเท่าที่ควร รองลงมาคือหลักการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ที่สามารถบังคับบัญชา สั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ภายในจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง เพื่อให้การดำเนินงานในจังหวัดเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ตรงตาม

นโยบายและสามารถสนองต่อความต้องการและข้อเท็จจริงของแต่ละจังหวัดได้โดยตรง นอกจากนี้ยังมีหลักการและกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ฯ ที่กลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญเท่าๆ กับหลักการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ สำหรับด้านความชัดเจนของนโยบายจากส่วนกลาง กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นด้านที่ส่งผลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ฯ ได้น้อยที่สุด

ตาราง 11 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดของหน่วยงานที่ได้รับการถ่ายทอดนโยบายโดยช่องทางใด

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
- ได้รับเอกสารจากสำนักงานจังหวัดและหน่วยงานต้นสังกัดส่วนกลาง	61	40.40
- ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดประชุมชี้แจงทำความเข้าใจ	53	35.10
- การประชุมสัมมนา อบรมความรู้และทักษะจากสถาบันการศึกษา	37	24.50
- รับข้อมูลข่าวสารจากสถาบันการศึกษา และจากสื่อการเรียนการสอน การประชาสัมพันธ์	0	0.00
รวม	151	100

จากตาราง 11 ผลการศึกษาด้านความชัดเจนของนโยบาย ในเรื่องการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดของหน่วยงานที่ได้รับการถ่ายทอดนโยบายโดยช่องทางใด ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ได้รับการถ่ายทอดนโยบายเพื่อนำไปกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดของหน่วยงานจากเอกสารที่ได้รับจากสำนักงานจังหวัดส่วนหนึ่งและจากหน่วยงานต้นสังกัดส่วนกลางอีกส่วนหนึ่ง จำนวน 61 คน คิดเป็นร้อยละ 40.40 รองลงมาได้รับการถ่ายทอดนโยบายจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดประชุมชี้แจงทำความเข้าใจ จำนวน 53 คน คิดเป็นร้อยละ 35.10 และได้รับการถ่ายทอดนโยบายจากการประชุม/สัมมนา/อบรมความรู้และทักษะจากสถาบันการศึกษา จำนวน 37 คน คิดเป็นร้อยละ 24.50 ตามลำดับ

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กลุ่มตัวอย่างได้มีการรับทราบนโยบายด้านการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการผ่าน 3 ช่องทาง คือ ศึกษาจากเอกสารสำนักงานจังหวัดและหน่วยงานต้นสังกัดส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดประชุมชี้แจงทำความเข้าใจ และการประชุม/สัมมนา/อบรมความรู้และทักษะจากสถาบันการศึกษา โดยส่วนใหญ่ศึกษาจากเอกสารหน่วยงานต้นสังกัดส่วนกลางและสำนักงานจังหวัดที่จัดทำขึ้น ประกอบกับผู้ว่าราชการจังหวัดจัดการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจกับหน่วยงานต่างๆ ภายในจังหวัด เพื่อรับทราบแนวนโยบาย

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับนโยบายฯ อีกทั้งยังเป็นการระดมความคิดเพื่อให้การบริหารงานจังหวัดแนวใหม่มีประสิทธิภาพและเป็นระบบขึ้น นอกจากนี้การจัดประชุม/สัมมนา/อบรมให้ความรู้และพัฒนาทักษะโดยสถาบันการศึกษา ก็เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จังหวัดส่วนใหญ่จัดให้มีการดำเนินการ โดยสาเหตุที่กลุ่มตัวอย่างเลือก 3 ช่องทาง มีจำนวนมากน้อยตามลำดับ มาจากความยากง่ายของการดำเนินการในแต่ละช่องทาง โดยช่องทางการศึกษาจากเอกสารเป็นช่องทางที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่สามารถนำมาเรียนรู้ได้ทันทีและตลอดเวลา ช่องทางต่อมาคือการจัดประชุมโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นอีกวิธีหนึ่งที่สามารถดำเนินการได้บ่อยครั้ง โดยขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการ สำหรับช่องทางที่สาม การจัดประชุม/สัมมนา/อบรมให้ความรู้โดยสถาบันการศึกษา เป็นช่องทางที่กลุ่มตัวอย่างเลือกน้อยที่สุด เนื่องจากการดำเนินการในแต่ละครั้ง มีขั้นตอนและต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ซึ่งทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้บ่อย ประกอบกับแต่ละครั้งไม่สามารถอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรได้ครบทุกคนในคราวเดียว เนื่องจากทุกคนมีภารกิจหน้าที่ในงานประจำ จึงต้องผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ารับการอบรม แต่ถึงอย่างไร ก็ตามข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าได้มีการถ่ายทอดนโยบายและรับทราบนโยบายระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญในเรื่องของการใช้ข้อมูลและการติดต่อสื่อสาร ซึ่งจะมีความสัมพันธ์กับทุกขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากการรับทราบข้อมูลและมีความเข้าใจข้อมูลในทิศทางเดียวกัน จะส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สรุปได้ว่า การถ่ายทอดนโยบายไม่ได้เป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาต่อการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปจัดทำยุทธศาสตร์ในภาพรวม แต่ลึกลงไปในแนวทางปฏิบัติ มีปัญหาย่อยที่ควรแก้ไข คือ เรื่องของการจัดสรรเวลาและระบบงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดประชุม สัมมนา อบรมความรู้ให้ได้มากขึ้น

ตาราง 12 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องนโยบายการบริหารราชการ
จังหวัดแบบบูรณาการที่นำไปกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด มีความแตกต่างจาก
การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาราชการส่วนกลางที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัดเพียงใด

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
- ไม่แตกต่างกันในสาระสำคัญ แต่แตกต่างกันที่กระบวนการแปลง ไปสู่การปฏิบัติตามหลักการบริหารจัดการแบบ CEO	81	53.64
- แตกต่างก็น้อย เพราะต้องกำหนดยุทธศาสตร์ที่สามารถแปลงไปสู่ การปฏิบัติได้ตามอำนาจหน้าที่	58	38.41
- แตกต่างก็มากที่สุด	11	7.29
- ไม่มีมีความแตกต่างทั้งสาระและกระบวนการ	1	0.66
รวม	151	100

จากตาราง 12 ผลการศึกษาด้านความชัดเจนของนโยบาย ในเรื่องนโยบายการ
บริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่นำไปกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด มีความ
แตกต่างจากการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาราชการส่วนกลางที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัด
เพียงใด ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่านโยบายที่นำไปกำหนดยุทธศาสตร์
การพัฒนาจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาราชการส่วนกลางไม่แตกต่างกันในสาระสำคัญ
แต่แตกต่างกันที่กระบวนการแปลงไปสู่การปฏิบัติตามหลักการบริหารจัดการ แบบ CEO
จำนวน 81 คน คิดเป็นร้อยละ 53.64 รองลงมามีความเห็นว่านโยบายที่นำไปกำหนดยุทธศาสตร์
การพัฒนาจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาราชการส่วนกลางแตกต่างกันน้อย เพราะต้อง
กำหนดยุทธศาสตร์ที่สามารถแปลงไปสู่การปฏิบัติได้ตามอำนาจหน้าที่ จำนวน 58 คน คิดเป็น
ร้อยละ 38.41 มีความเห็นว่านโยบายที่นำไปกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและยุทธ
ศาสตร์การพัฒนาราชการส่วนกลางแตกต่างกันมากที่สุด จำนวน 11 คน คิดเป็นร้อยละ 7.29
และมีความเห็นว่านโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่นำไปกำหนดยุทธศาสตร์
การพัฒนาจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาราชการส่วนกลางไม่มีความแตกต่างทั้งสาระและ
กระบวนการ จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 0.66 ตามลำดับ

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่านโยบายการบริหาร
ราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่นำไปกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและยุทธศาสตร์การ
พัฒนาราชการส่วนกลางมีเนื้อหาสาระที่ไม่แตกต่างกันหรือแตกต่างกันน้อยมาก เนื่องจาก
การกำหนดยุทธศาสตร์ต้องกำหนดให้สามารถแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ตามอำนาจ

หน้าที่ แต่สิ่งที่แตกต่างกัน คือกระบวนการที่จะแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติตามหลักการบริหารราชการจังหวัดแบบ CEO โดยเหตุผลที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มองว่านโยบายที่นำไปกำหนดยุทธศาสตร์ทั้งในส่วนกลางและจังหวัดมีเนื้อหาสาระที่ไม่แตกต่างกันหรืออาจแตกต่างกันเล็กน้อย เนื่องมาจากนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการพัฒนาองค์ความรู้ด้วยการบริหารจัดการแนวใหม่ ซึ่งต้องมีการปรับบทบาทและโครงสร้างส่วนราชการและจังหวัดให้เสมือนนำการบริหารประเทศย่อส่วนลงมาในระดับจังหวัด สำหรับกระบวนการแปลงไปสู่การปฏิบัติตามหลักการบริหารจัดการแบบ CEO ที่กลุ่มตัวอย่างเห็นว่ามี ความแตกต่างกันนั้น เนื่องจากแต่ละจังหวัดมีวิธีการและขั้นตอนการดำเนินการที่ไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับจังหวัดว่าจะกำหนดทิศทางการพัฒนาให้เข้ากับสภาพการณ์ ศักยภาพ ปัญหา และความต้องการของประชาชนในจังหวัดนั้นอย่างไร

ตาราง 13 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่อง การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา จังหวัดที่รับผิดชอบ ได้เน้นการมีส่วนร่วมเพื่อทำให้นโยบายที่ได้รับมอบเกิดความชัดเจน โดยดำเนินการอย่างไร

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
- การประชุมชี้แจง เพื่อให้ทุกฝ่ายรับรู้ร่วมกัน แล้วมอบหมายภารกิจ รับผิดชอบในการดำเนินการ พร้อมกับกำหนดผู้รับผิดชอบประจำตัวชี้วัด (Mister KPI)	89	58.94
- จังหวัดแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นรับผิดชอบ โดยมี ทุกส่วนราชการ เป็นองค์ประกอบและดำเนินการ ตามกระบวนการบริหาร	32	21.20
- การสร้างทีมเพื่อก่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม ร่วมคิด ร่วม กำหนด และร่วมพัฒนา	17	11.25
- โดยการประชุมสัมมนา/ระดมสมอง	13	8.61
รวม	151	100

จากตาราง 13 ผลการศึกษาด้านความชัดเจนของนโยบาย ในเรื่อง การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่รับผิดชอบ ได้เน้นการมีส่วนร่วมเพื่อทำให้นโยบายที่ได้รับมอบเกิดความชัดเจน โดยดำเนินการอย่างไร ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ดำเนินการโดยจัด

การประชุมชี้แจง เพื่อให้ทุกฝ่ายรับรู้ร่วมกัน แล้วมอบหมายภารกิจรับผิดชอบในการดำเนินการ พร้อมกับกำหนดผู้รับผิดชอบประจำตัวชี้วัด (Mister KPI) จำนวน 89 คน คิดเป็นร้อยละ 58.94 รองลงมาดำเนินการโดยจังหวัดแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นรับผิดชอบ โดยมีทุกส่วนราชการเป็นองค์ประกอบ และดำเนินการตามกระบวนการบริหาร จำนวน 32 คน คิดเป็นร้อยละ 21.20 ดำเนินการสร้างทีมงานเพื่อก่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมคิด ร่วมกำหนด และร่วมพัฒนา จำนวน 17 คน คิดเป็นร้อยละ 11.25 และดำเนินการโดยการประชุม หรือสัมมนาเพื่อระดมสมอง จำนวน 13 คน คิดเป็นร้อยละ 8.61 ตามลำดับ

จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ทุกกลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่รับผิดชอบ เพื่อให้การนำนโยบายที่ได้รับมอบไปปฏิบัติได้สัมฤทธิ์ผลมากที่สุด ซึ่งมีอยู่หลายวิธี และวิธีที่กำหนดให้ทุกจังหวัดต้องนำไปดำเนินการ คือ การจัดการประชุมชี้แจงเพื่อให้ทุกฝ่ายรับรู้ร่วมกัน แล้วมอบหมายภารกิจรับผิดชอบในการดำเนินการพร้อมกับกำหนดผู้รับผิดชอบประจำตัวชี้วัด (Mister KPI) ซึ่งกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เกินกึ่งหนึ่งเลือกตอบข้อนี้ แสดงให้เห็นว่ามีความเข้าใจในเรื่องของหลักการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง โดยใช้วิธีการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Work Shop) และให้ประชาคมร่วมพิจารณา

ตาราง 14 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องบทบาทในการกำหนดยุทธศาสตร์ เพื่อแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ท่านมีความเข้าใจเรื่องความแตกต่างของยุทธศาสตร์ ราชการส่วนกลาง และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเพียงใด

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
เข้าใจและใช้ข้อมูลรายละเอียดเพื่อดำเนินงานได้	68	45.03
เข้าใจปานกลาง	62	41.06
เข้าใจมากที่สุดเพราะนโยบายมีความชัดเจน	12	7.95
ไม่เข้าใจและไม่ชัดเจนพอ	9	5.96
รวม	151	100

จากตาราง 14 ผลการศึกษาด้านความชัดเจนของนโยบาย ในเรื่องบทบาทในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ท่านมีความเข้าใจเรื่องความแตกต่างของยุทธศาสตร์ราชการส่วนกลางและยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเพียงใด ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่าง

ส่วนใหญ่มีความเข้าใจและสามารถใช้ข้อมูลรายละเอียดเพื่อดำเนินงานได้ จำนวน 68 คน คิดเป็นร้อยละ 45.03 รองลงมาที่มีความเข้าใจในระดับปานกลาง จำนวน 62 คน คิดเป็นร้อยละ 41.06 มีความเข้าใจมากที่สุดเพราะนโยบายมีความชัดเจน จำนวน 12 คน คิดเป็นร้อยละ 7.95 และไม่เข้าใจหรือเข้าใจไม่ชัดเจนพอ จำนวน 9 คน คิดเป็นร้อยละ 5.96 ตามลำดับ

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเข้าใจในเรื่องของบทบาทในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแปลงไปสู่การปฏิบัติ ที่แตกต่างกันระหว่างยุทธศาสตร์ราชการส่วนกลางและยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอยู่ในระดับปานกลางจนถึงระดับที่สามารถนำข้อมูลรายละเอียดไปดำเนินการได้มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือมีความเข้าใจในระดับมาก เพราะนโยบายมีความชัดเจน และกลุ่มที่ไม่มีความเข้าใจหรือเข้าใจไม่ชัดเจนซึ่งมีน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด แต่ถึงแม้จะเป็นเพียงส่วนน้อย ก็อาจที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ เนื่องจากการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ บุคลากรควรจะต้องมีความเข้าใจในเรื่องของยุทธศาสตร์ฯ ให้ชัดเจนเสียก่อนว่ามีความสอดคล้องหรือแตกต่างกันอย่างไร จึงจะสามารถกำหนดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ตาราง 15 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องกรอบแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาลตามแผนบริหารราชการแผ่นดินกับนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ มีความสอดคล้องกันเพียงใด

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
ปานกลาง	86	56.95
มาก	62	41.06
น้อย	3	1.99
ไม่สอดคล้อง	0	0
รวม	151	100

จากตาราง 15 ผลการศึกษาด้านความชัดเจนของนโยบาย ในเรื่องกรอบแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาลตามแผนบริหารราชการแผ่นดินกับนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ มีความสอดคล้องกันเพียงใด ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่า มีความสอดคล้องกันปานกลาง จำนวน 86 คน คิดเป็นร้อยละ 56.95 รองลงมาเห็นว่า มี

ความสอดคล้องกันมาก จำนวน 62 คน คิดเป็นร้อยละ 41.06 และมีความเห็นว่า มีความสอดคล้องกันน้อย จำนวน 3 คน คิดเป็นร้อยละ 1.99 ตามลำดับ

จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า กลุ่มตัวอย่างมีความเข้าใจเป็นอย่างดีเกี่ยวกับการที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้มีแผนบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี ทำให้ส่วนราชการทั้งราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำเป็นต้องปรับแนวทางการบริหารราชการแบบบูรณาการให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษาจึงเห็นว่า กรอบแนวทางการดำเนินงานแบบบูรณาการของรัฐบาลมีความสอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดินในระดับปานกลางสูงสุด

ตาราง 16 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการทำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เบื้องต้นคำนึงถึงสิ่งใดมากที่สุด

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
การวิเคราะห์กำหนดศักยภาพของจังหวัด	78	51.66
ความต้องการจังหวัด/กลุ่มจังหวัด	49	32.45
นโยบายของรัฐบาล	23	15.23
ระบบการบริหารงานของจังหวัด	1	0.66
รวม	151	100

จากตาราง 16 ผลการศึกษาด้านความชัดเจนของนโยบาย ในเรื่องการทำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เบื้องต้นต้องคำนึงถึงสิ่งใดมากที่สุด ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่คำนึงถึงการวิเคราะห์ศักยภาพของจังหวัดเป็นสำคัญ จำนวน 78 คน คิดเป็นร้อยละ 51.66 รองลงมาคำนึงถึงความต้องการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นสำคัญ จำนวน 49 คน คิดเป็นร้อยละ 32.45 คำนึงถึงนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ จำนวน 23 คน คิดเป็นร้อยละ 15.23 และคำนึงถึงระบบการบริหารงานของจังหวัดเป็นสำคัญ จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 0.66 ตามลำดับ

จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า กลุ่มตัวอย่างมีความเข้าใจในเรื่องของการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นอย่างดี เนื่องจากการวิเคราะห์ศักยภาพของจังหวัด เป็นองค์ประกอบพื้นฐานของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้สำเร็จ รองลงมาคือความต้องการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด นโยบายของรัฐบาล และระบบการบริหารงานของจังหวัด ซึ่งล้วนแต่เป็น

องค์ประกอบที่มีความสำคัญตามลำดับต่อการพิจารณาจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดด้วยเช่นกัน

2.2 ด้านกระบวนการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด

แบ่งเนื้อหาออกเป็นจำนวน 3 ข้อ ปรากฏผล ดังนี้

ตาราง 17 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการนำนโยบายการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการไปเป็นกรอบในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด มุ่งเน้นหลักการใดมากที่สุด

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
การมีส่วนร่วม (ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผิดชอบ)	114	75.49
กำหนดเจ้าภาพรับผิดชอบ	25	16.56
การเรียนรู้และพัฒนาไปพร้อมกัน	7	4.64
การมอบหมายภารกิจ	5	3.31
รวม	151	100

จากตาราง 17 ผลการศึกษาด้านกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในเรื่องการนำนโยบายการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการไปดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ท่านมุ่งเน้นหลักการใดมากที่สุด ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มุ่งเน้นหลักการมีส่วนร่วม (ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผิดชอบ) เป็นสำคัญ จำนวน 114 คน คิดเป็น ร้อยละ 75.49 รองลงมามุ่งเน้นการกำหนดเจ้าภาพรับผิดชอบเป็นสำคัญ จำนวน 25 คน คิดเป็นร้อยละ 16.56 มุ่งเน้นการเรียนรู้และพัฒนาไปพร้อมกันเป็นสำคัญ จำนวน 7 คน คิดเป็นร้อยละ 4.64 และมุ่งเน้นการมอบหมายภารกิจเป็นสำคัญ จำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 3.31 ตามลำดับ

จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ในกระบวนการนำนโยบายการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการไปดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด กลุ่มตัวอย่างมุ่งเน้นที่หลักการมีส่วนร่วมในการดำเนินการเป็นสำคัญ ทั้งนี้ สอดคล้องกับหลักการการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ คือในเบื้องต้นจะต้องใช้หลักการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดการยอมรับและการร่วมแรงร่วมใจกันดำเนินกิจกรรมไปตามความรับผิดชอบ

ตาราง 18 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการจัดทำแผนยุทธศาสตร์
การพัฒนาจังหวัด ดำเนินการโดยวิธีใด

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะทำงาน/คณะกรรมการ	116	76.82
ทีม	20	13.25
สำนักงานจังหวัดดำเนินการ	10	6.62
ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้รับผิดชอบ	5	3.31
รวม	151	100

จากตาราง 18 ผลการศึกษาด้านกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในเรื่องการจัดทำ
แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ท่านดำเนินการโดยวิธีใด ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่
ดำเนินการโดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะทำงานหรือคณะกรรมการ จำนวน 116 คน
คิดเป็นร้อยละ 76.82 รองลงมาดำเนินการเป็นทีม จำนวน 20 คน คิดเป็นร้อยละ 13.25 ให้
สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานดำเนินการ จำนวน 10 คน คิดเป็นร้อยละ 6.62 และดำเนินการ
โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้รับผิดชอบ จำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 3.31 ตามลำดับ

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ส่วน
ใหญ่ดำเนินการโดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะทำงานหรือคณะกรรมการ มีเพียงบางส่วน
ที่เลือกตอบการดำเนินการเป็นทีม การมอบหมายให้สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยรับผิดชอบ
ดำเนินการ และผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้รับผิดชอบ ซึ่งทั้งสามวิธีหลังสามารถเป็นองค์ประกอบ
หนึ่งของการแต่งตั้งคณะทำงานหรือคณะกรรมการ หมายความว่า การแต่งตั้งคณะทำงานหรือ
คณะกรรมการมีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากการมอบอำนาจหน้าที่รับผิดชอบให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ
แล้ว ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการทำงานเป็นทีม และจากอันดับความคิดเห็นที่ 1 และ 2
แสดงให้เห็นว่าจังหวัดให้ความสำคัญกับการทำงานแบบมีส่วนร่วม ที่ต้องการให้ผู้ได้บังคับบัญชา
ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ ใช้ความคิดและความเชี่ยวชาญในการแก้ไข
ปัญหา ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดของการแบ่งอำนาจหน้าที่ และเป็นไปตามหลักการ
บริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

ตาราง 19 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องกระบวนการที่สำคัญที่สุดในการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ โดยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดคือกระบวนการใด

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
- การทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังและให้ประชาชน/ชุมชน/ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม	70	46.36
- การวิเคราะห์ศักยภาพของจังหวัด	45	29.80
- การประชุมชี้แจงนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ	29	19.20
- การจัดหาแหล่งวิชาการในพื้นที่มาสนับสนุนให้คำปรึกษา	7	4.64
รวม	151	100

จากตาราง 19 ผลการศึกษาด้านกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในเรื่องกระบวนการที่สำคัญที่สุดในการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ โดยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดคือกระบวนการใด ปรากฏว่ากลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังและให้ประชาชน ชุมชน ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมมีความสำคัญที่สุด จำนวน 70 คน คิดเป็นร้อยละ 46.36 รองลงมาเห็นว่าการวิเคราะห์ศักยภาพของจังหวัดมีความสำคัญที่สุด จำนวน 45 คน คิดเป็นร้อยละ 29.80 มีความเห็นว่าการประชุมชี้แจงนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการมีความสำคัญที่สุด จำนวน 29 คน คิดเป็นร้อยละ 19.20 และมีความเห็นว่าการจัดหาแหล่งวิชาการในพื้นที่มาสนับสนุนให้คำปรึกษามีความสำคัญที่สุด จำนวน 7 คน คิดเป็นร้อยละ 4.64 ตามลำดับ

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นโดยให้ประชาชน/ชุมชน/ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วม เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญที่สุดในการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติ โดยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อรับทราบข้อมูลของกลุ่มเป้าหมายนโยบาย รวมถึงการวิเคราะห์ศักยภาพของจังหวัดนั้นๆ เพื่อให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากที่สุด

2.3 ด้านความเหมาะสมของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ต่อพื้นที่ดำเนินการ

แบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 ข้อ ปรากฏผล ดังนี้

ตาราง 20 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นกรอบนโยบายที่มีความสมบูรณ์และเหมาะสมในการนำไปปฏิบัติได้ในทุกจังหวัดทั่วประเทศว่าเห็นด้วยหรือไม่

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
เห็นด้วย	118	78.15
ไม่เห็นด้วย	22	14.57
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	10	6.62
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	1	0.66
รวม	151	100

จากตาราง 20 ผลการศึกษาด้านความเหมาะสมของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการต่อพื้นที่ดำเนินการ ในเรื่องนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นกรอบนโยบายที่มีความสมบูรณ์และเหมาะสมในการนำไปปฏิบัติได้ในทุกจังหวัดทั่วประเทศ ท่านเห็นด้วยหรือไม่ ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยว่านโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นกรอบนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ทุกจังหวัด จำนวน 118 คน คิดเป็นร้อยละ 78.15 รองลงมาไม่เห็นด้วยว่าสามารถนำไปปฏิบัติได้ทุกจังหวัด จำนวน 22 คน คิดเป็นร้อยละ 14.57 เห็นด้วยอย่างยิ่งว่าสามารถนำไปปฏิบัติได้ทุกจังหวัด จำนวน 10 คน คิดเป็นร้อยละ 6.62 และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งว่าสามารถนำไปปฏิบัติได้ทุกจังหวัด จำนวน 1 คน คิดเป็นร้อยละ 0.66 ตามลำดับ

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เกินกว่ากึ่งหนึ่งของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีความเห็นว่านโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นกรอบนโยบายที่มีความสมบูรณ์และเหมาะสมสามารถนำไปปฏิบัติได้ในทุกจังหวัดทั่วประเทศได้ เนื่องจากเป็นนโยบาย ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับระบบการบริหารราชการจังหวัดจากเดิมที่เป็นหน่วยงานที่มุ่งการปฏิบัติตามคำสั่งการของส่วนกลางให้เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐในระดับพื้นที่ ที่สามารถประสานและกำกับดูแลการทำงานของทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่ได้ โดยการจัดระบบ

การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการแนวราบ ที่ใช้การบูรณาการทำงานของทุกภาคส่วนในพื้นที่ เพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนาในระดับจังหวัด ตลอดจนเพื่อสร้างการทำงานในลักษณะเครือข่าย ด้วยระบบงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานด้วยมาตรฐานผลงานชั้นสูง โดยมีเป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของจังหวัดนั้นๆ ให้ได้มากที่สุด

ตาราง 21 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการนำแนวนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ไปแปลงสู่การปฏิบัติที่จังหวัดได้ดำเนินการอยู่ หากประเมินในภาพรวมท่านมีความเห็นอย่างไร

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
- หลักการและกระบวนการเหมาะสมบางส่วน ผลรวมที่เกิดขึ้น ประเมินว่ายังอยู่ในระดับต้องเรียนรู้และพัฒนาไปพร้อมกัน	92	60.93
- หลักการดีมาก แต่กระบวนการยังต้องปรับปรุงมาก โดยเฉพาะ กลไกการบริหาร	36	23.84
- หลักการดีแต่ยังไม่พร้อมด้านกลไกการบริหาร จึงไม่เหมาะสม เท่าที่ควร	21	13.91
- หลักการดี แต่ไม่เหมาะสมกับพื้นที่ควรดำเนินการเฉพาะส่วนกลาง ก่อนแล้วจึง ขยายผลไปสู่พื้นที่ภูมิภาค	2	1.32
รวม	151	100

จากตาราง 21 ผลการศึกษาด้านความเหมาะสมของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการต่อพื้นที่ดำเนินการ ในเรื่องการนำแนวนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ไปแปลงสู่การปฏิบัติที่จังหวัดได้ดำเนินการอยู่ หากประเมินในภาพรวมท่านมีความเห็นอย่างไร ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าหลักการและกระบวนการเหมาะสมบางส่วน ผลรวมที่เกิดขึ้นประเมินว่ายังอยู่ในระดับต้องเรียนรู้และพัฒนาไปพร้อมกัน จำนวน 92 คน คิดเป็นร้อยละ 60.93 รองลงมามีความเห็นว่าหลักการดีมาก แต่กระบวนการยังต้องปรับปรุงมาก โดยเฉพาะกลไกการบริหาร จำนวน 36 คน คิดเป็นร้อยละ 23.84 มีความเห็นว่าหลักการดีแต่ยังไม่พร้อมด้านกลไกการบริหาร จึงไม่เหมาะสมเท่าที่ควร จำนวน 21 คน คิดเป็นร้อยละ 13.91 และ มีความเห็นว่าหลักการดี แต่ไม่เหมาะสมกับพื้นที่ ควรดำเนินการเฉพาะส่วนกลางก่อนแล้วจึงขยายผลไปสู่พื้นที่ภูมิภาค จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 1.32 ตามลำดับ

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประเมินว่าการนำแนวนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปแปลงสู่การปฏิบัติที่จังหวัดได้ดำเนินการอยู่ในภาพรวม มีหลักการและกระบวนการเหมาะสมบางส่วน โดยผลรวมที่เกิดขึ้นประเมินว่ายังอยู่ในระดับต้องเรียนรู้และพัฒนาไปพร้อมกัน เนื่องมาจากการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการที่ผ่านมายังประสบปัญหาในด้านต่างๆ เช่น ปัญหาด้านการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ที่กฎหมายไม่มีความสอดคล้อง ครอบคลุมการปฏิบัติงานจังหวัด ปัญหาด้านการพัฒนาบุคลากรของจังหวัด ที่หน่วยงานส่วนกลางไม่มีการบูรณาการในการจัดประชุมเพื่อถ่ายทอดนโยบาย การถ่ายทอดองค์ความรู้ที่มักมุ่งไปที่ผู้บริหารระดับสูงซึ่งไม่มีเวลาถ่ายทอดสู่ผู้ปฏิบัติ ทำให้เกิดช่องว่างการทำงานร่วมกัน ปัญหาด้านการจัดทำยุทธศาสตร์ที่ยังขาดการบูรณาการเชื่อมโยงภารกิจของส่วนราชการกับยุทธศาสตร์จังหวัด ข้าราชการบางส่วนยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ในการจัดทำยุทธศาสตร์ และปัญหาด้านการมอบอำนาจจากส่วนกลางที่มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีลักษณะไม่เบ็ดเสร็จและครอบคลุมในทางปฏิบัติ เช่น การมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในจังหวัด เป็นต้น จากปัญหาดังกล่าวจึงสรุปได้ว่าการนำแนวนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปแปลงสู่การปฏิบัติที่จังหวัดดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ยังมีหลักการและกระบวนการยังไม่ชัดเจนในบางส่วน ซึ่งต้องหาแนวทางแก้ไข/ปรับปรุงให้เหมาะสมจนกว่าการนำนโยบายไปดำเนินการจะประสบผลสำเร็จตรงตามเป้าหมายที่วางไว้โดยสมบูรณ์

ตาราง 22 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการแปลงสู่การปฏิบัติ และราชการส่วนกลางใช้กลไกการติดตามประเมินผลในรูปแบบตัวชี้วัดผลการดำเนินการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ มีความเหมาะสมหรือไม่

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
เหมาะสมบางส่วน	115	76.16
เหมาะสมมาก	23	15.23
ไม่เหมาะสม	8	5.30
ไม่เหมาะสมมาก	5	3.31
รวม	151	100

จากตาราง 22 ผลการศึกษาด้านความเหมาะสมของนโยบายการบริหารราชการ จังหวัดแบบบูรณาการต่อพื้นที่ดำเนินการ ในเรื่องการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการแปลงสู่การปฏิบัติ และส่วนกลางใช้กลไกการติดตามประเมินผลในรูปแบบตัวชี้วัดผลการดำเนินการ ท่านมีความเห็นว่าเหมาะสมหรือไม่ ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีความเห็นว่าการติดตามประเมินผลในรูปแบบตัวชี้วัดผลการดำเนินการของส่วนกลางมีความเหมาะสมบางส่วน จำนวน 115 คน คิดเป็นร้อยละ 76.16 รองลงมา มีความเห็นว่าการติดตามประเมินผลในรูปแบบตัวชี้วัดผลการดำเนินการของส่วนกลางมีความเหมาะสมมาก จำนวน 23 คน คิดเป็นร้อยละ 15.23 มีความเห็นว่าการติดตามประเมินผลในรูปแบบตัวชี้วัดผลการดำเนินการของส่วนกลางไม่เหมาะสม จำนวน 8 คน คิดเป็นร้อยละ 5.30 และมีความเห็นว่าการติดตามประเมินผลในรูปแบบตัวชี้วัดผลการดำเนินการของส่วนกลางไม่เหมาะสมมาก จำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 3.31 ตามลำดับ

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการนำกลไกการติดตามประเมินผลในรูปแบบตัวชี้วัดมาใช้ในการวัดผลการดำเนินการตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการมีความเหมาะสมเพียงบางส่วน โดยถ้าพิจารณา ด้านความเหมาะสม การประเมินผลด้วยตัวชี้วัดจะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการควบคุม เร่งรัดให้เกิดการพัฒนาจังหวัดในด้านต่างๆ ให้ประสบผลสำเร็จอย่างมีระบบโดยมีการจัดทำรายงานรองรับ แต่ถ้าพิจารณาด้านที่ยังบกพร่อง พบว่า การประเมินผลในรูปแบบตัวชี้วัดผลการดำเนินการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ร่วมกับบริษัท ไทยเรทติ้ง แอนด์ อินฟอร์เมชัน เซอร์วิส จำกัด (TRIS) เป็นหน่วยงานกำหนดตัวชี้วัดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัด/จังหวัดและการติดตามและประเมินผล ซึ่งทั้งสองหน่วยงานไม่ได้เป็นเจ้าของพื้นที่ และไม่รู้จักสภาพของจังหวัด จึงอาจทำให้การพิจารณาตัวชี้วัดบางตัวยังไม่เหมาะสม ประกอบกับการให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดด้านอื่นมากกว่าด้านสังคม ซึ่งเป็นตัวแปรที่ควบคุมได้ยาก นอกจากนี้ การจัดเก็บข้อมูลของจังหวัดเพื่อใช้ในการประเมินตนเองยังมีข้อจำกัดบางประการ กล่าวคือ ตัวชี้วัดบางตัวไม่มีฐานข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน เช่น ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) ทำให้ไม่สามารถประเมินผลการดำเนินงานของจังหวัดได้โดยอาศัยตัวชี้วัดนี้ และบางตัวชี้วัดจะต้องมีการประเมินผลจึงจะทราบผลสำเร็จ เช่น ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของภาครัฐ ซึ่งจะต้องใช้เวลาในการจัดเก็บข้อมูลและประมวลผล เป็นต้น

ตาราง 23 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องปัญหาความไม่เหมาะสมในการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปแปลงสู่การปฏิบัติและทำให้ผลการดำเนินการไม่เหมาะสมกับพื้นที่ ควรปรับปรุงในส่วนใดมากที่สุด

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
- การปรับปรุงกลไกการบริหารให้สามารถสนับสนุนการดำเนินงานจังหวัดแบบบูรณาการได้อย่างแท้จริง	71	47.02
- การกำหนดระบบการสนับสนุนปัจจัยทางการบริหาร (บุคลากร งบประมาณ ระบบงาน และกระบวนการบริหารจัดการ) ให้ได้อย่างแท้จริงในระดับหนึ่ง	50	33.11
- การปรับปรุงการมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ	16	10.60
- การบูรณาการหน่วยงานหลักในส่วนกลางให้เป็นระบบชัดเจน	14	9.27
รวม	151	100

จากตาราง 23 ผลการศึกษาด้านความเหมาะสมของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการต่อพื้นที่ดำเนินการ ในเรื่องปัญหาความไม่เหมาะสมในการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปแปลงสู่การปฏิบัติและทำให้ผลการดำเนินการไม่เหมาะสมกับพื้นที่ ท่านคิดว่าควรปรับปรุงในส่วนใดมากที่สุด ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าควรปรับปรุงกลไกการบริหารให้สามารถสนับสนุนการดำเนินงานจังหวัดแบบบูรณาการได้อย่างแท้จริง จำนวน 71 คน คิดเป็นร้อยละ 47.02 รองลงมามีความเห็นว่าควรกำหนดระบบการสนับสนุนปัจจัยทางการบริหาร ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ ระบบงาน และกระบวนการบริหารจัดการ ให้ได้อย่างแท้จริงในระดับหนึ่ง จำนวน 50 คน คิดเป็นร้อยละ 33.11 มีความเห็นว่าควรปรับปรุงการมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จำนวน 16 คน คิดเป็นร้อยละ 10.60 และมีความเห็นว่าควรบูรณาการหน่วยงานหลักในส่วนกลางให้เป็นระบบชัดเจน จำนวน 14 คน คิดเป็นร้อยละ 9.27 ตามลำดับ

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า ปัญหาความไม่เหมาะสมในการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปแปลงสู่การปฏิบัติและทำให้ผลการดำเนินการไม่เหมาะสมกับพื้นที่ ควรปรับปรุงกลไกการบริหารให้สามารถสนับสนุนการดำเนินงานจังหวัดแบบบูรณาการได้อย่างแท้จริงมากที่สุด รองลงมามีความเห็นว่าควรปรับปรุงระบบการสนับสนุนปัจจัยทางการบริหาร (บุคลากร, งบประมาณ, ระบบงาน และกระบวนการบริหารจัดการ) ให้ได้อย่างแท้จริง

ในระดับหนึ่ง จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการบริหารมีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่มากที่สุด ทั้งด้านกลไกการบริหารและปัจจัยการบริหาร ซึ่งถ้าไม่สามารถนำมาสนับสนุนการดำเนินงานจังหวัดแบบบูรณาการให้ได้อย่างแท้จริง อาจทำให้นโยบายล้มเหลวหรือไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายได้

2.4 ด้านความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการนำไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด

แบ่งเนื้อหาออกเป็นจำนวน 4 ข้อ ปรากฏผล ดังนี้

ตาราง 24 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการนำกรอบนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยกำหนดแผนงาน/โครงการต่างๆ ขึ้นดำเนินการ มีความคิดเห็นอย่างไร

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
ดีควรดำเนินการต่อเนื่อง แต่ควรกำหนดความเชื่อมโยงนโยบายส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคให้ชัดเจน และสนับสนุนกัน	111	73.51
ดีเป็นนโยบายที่ควรดำเนินการอย่างต่อเนื่อง	23	15.23
นโยบายนี้ยังไม่ชัดเจนว่าจะมีความต่อเนื่องเพียงใด	12	7.95
ไม่เหมาะสมเท่าที่ควรและยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ	5	3.31
รวม	151	100

จากตาราง 24 ผลการศึกษาด้านความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบาย ในเรื่องนโยบาย การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ที่ท่านรับผิดชอบดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด กำหนดแผนงาน/โครงการต่างๆ ขึ้นดำเนินการ ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร ปรากฏว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าเป็นนโยบายที่ดีและควรดำเนินการต่อเนื่อง แต่ควรกำหนดความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคให้ชัดเจนและสนับสนุนกัน จำนวน 111 คน คิดเป็นร้อยละ 73.51 รองลงมาเห็นว่าเป็นนโยบายที่ดีและควรดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จำนวน 23 คน คิดเป็นร้อยละ 15.23 มีความเห็นว่านโยบายนี้ยังไม่ชัดเจนว่าจะมีความต่อเนื่องเพียงใด จำนวน 12 คน คิดเป็นร้อยละ 7.95 และมีความเห็นว่า นโยบายนี้ไม่เหมาะสมเท่าที่ควรเนื่องจากยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ จำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 3.31 ตามลำดับ

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่านโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ที่นำมาจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และกำหนดเป็นแผนงาน/โครงการต่างๆ เพื่อดำเนินการนั้น เป็นนโยบายที่ดีและควรที่จะดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แต่ควรกำหนดความเชื่อมโยงนโยบายส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคให้ชัดเจนและสนับสนุนกัน ยกตัวอย่าง เช่น การมอบอำนาจจากส่วนกลางที่มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ยังขาดความชัดเจน และการกำหนดแผนงาน/โครงการเพื่อดำเนินการตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่มีความซ้ำซ้อนกันระหว่างงานของส่วนกลางกับของจังหวัด ทั้งนี้ เนื่องมาจากการขาดการประสานงานในด้านการจัดทำแผนงาน/โครงการระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค เป็นต้น

ตาราง 25 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในส่วนที่รับผิดชอบดำเนินการ โดยร่วมกันกำหนดโครงการ/กิจกรรมขึ้นดำเนินการตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และการกำกับติดตามผลการดำเนินงานในระดับพื้นที่ มีความเห็นว่าทุกหน่วยงานสามารถดำเนินงานตามภารกิจที่รับผิดชอบ ทั้งในส่วนที่เป็นของส่วนกลางและส่วนที่เป็นงานของยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการได้ เพียงใด

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
- ส่วนใหญ่มีความเข้าใจงานที่ต่อเนื่องและเชื่อมโยงกันดี แต่ต้องทำความเข้าใจเพิ่มเติมบางส่วน	74	49.01
- หลายหน่วยงานยังมีความเข้าใจและความต่อเนื่องไม่ดีเท่าที่ควร	59	39.07
- ทุกหน่วยงานยังไม่เข้าใจและมีความสับสนเพราะนโยบายเฉพาะไม่ชัดเจน	10	6.62
- ส่วนใหญ่สามารถดำเนินการได้อย่างดีและต่อเนื่อง โดยไม่มีความซ้ำซ้อนกับงานที่เป็นของส่วนกลางและของพื้นที่	8	5.30
รวม	151	100

จากตาราง 25 ผลการศึกษาด้านความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบาย ในเรื่องการกำหนดโครงการ/กิจกรรมขึ้นดำเนินการตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และการกำกับติดตามผลการดำเนินงานในระดับพื้นที่ ว่าทุกหน่วยงานสามารถดำเนินงานตามภารกิจที่รับผิดชอบ ทั้งในส่วนที่เป็นของส่วนกลางและส่วนที่เป็นงานของยุทธศาสตร์การพัฒนา

จังหวัดและจังหวัดตามนโยบายดังกล่าว ได้เพียงใด ปรากฏว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีความเข้าใจงานที่ต่อเนื่องและเชื่อมโยงกันดี แต่ต้องทำความเข้าใจเพิ่มเติมบางส่วน จำนวน 74 คน คิดเป็นร้อยละ 49.01 รองลงมา มีความเห็นว่าหลายหน่วยงานยังมีความเข้าใจและความต่อเนื่องไม่ดีเท่าที่ควร จำนวน 59 คน คิดเป็นร้อยละ 39.07 มีความเห็นว่า ทุกหน่วยงานยังไม่เข้าใจและมีความสับสน เพราะนโยบายเฉพาะไม่ชัดเจน จำนวน 10 คน คิดเป็นร้อยละ 6.62 และมีความเห็นว่าส่วนใหญ่สามารถดำเนินการได้อย่างดีและต่อเนื่อง โดยไม่มีความซ้ำซ้อนกับงานที่เป็นของส่วนกลางและของพื้นที่ จำนวน 8 คน คิดเป็นร้อยละ 5.30 ตามลำดับ

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน โดยเฉพาะการกำหนดโครงการ/กิจกรรมขึ้นเพื่อดำเนินการและการกำกับติดตามผลการดำเนินงานในระดับพื้นที่ ที่มีทั้งส่วนที่เป็นงานของส่วนกลางและส่วนที่เป็นงานของยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัดและจังหวัดว่าส่วนใหญ่มีความเข้าใจงานที่ต่อเนื่องและเชื่อมโยงได้ดี แต่ยังต้องทำความเข้าใจเพิ่มเติมบางส่วน เช่น ในภารกิจของหน่วยงานซึ่งดำเนินการอยู่แล้ว ตามแผนงาน/โครงการของหน่วยงานหลักที่กำหนดไว้มีรายละเอียดอะไรบ้าง และงาน/โครงการที่จะต้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จะเชื่อมโยงกันอย่างไร หรือสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายได้อย่างไร โดยไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับความคิดเห็นในอันดับรองลงมาที่เห็นว่า มีบางหน่วยงานยังไม่มีความเข้าใจเท่าที่ควรและการดำเนินการยังขาดความต่อเนื่อง รวมทั้งบางส่วนมีความสับสนเพราะนโยบายเฉพาะไม่ชัดเจน กับกลุ่มที่มีความเข้าใจในระดับที่สามารถดำเนินการได้เป็นอย่างดีและต่อเนื่อง ซึ่งมีเพียงส่วนน้อย จึงสรุปได้ว่า ยังมีบางหน่วยงานที่ขาดความรู้และความเข้าใจในเรื่องการกำหนดโครงการ/กิจกรรมขึ้นดำเนินการตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และการกำกับติดตามผลการดำเนินงานในระดับพื้นที่ ทั้งงานของส่วนกลางกับงานของยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัดและจังหวัด ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงานตามนโยบายฯ

ตาราง 26 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องความต่อเนื่องของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับการบริหารงานของราชการส่วนกลาง ว่าควรปรับปรุงในส่วนใดที่จะทำให้เกิดระบบสนับสนุนการบริหารจัดการและการดำเนินการได้อย่างแท้จริง

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
- จัดระบบการบริหารราชการแบบบูรณาการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีความชัดเจนและสอดคล้องกันอย่างมีนัยสำคัญ	85	56.29
- กำหนดนโยบายที่ชัดเจนพร้อมระบบสนับสนุนที่สมบูรณ์เพียงพอ	36	23.84
- การมีส่วนร่วมในการบวกรับการสำคัญๆ ทางการบริหารระหว่างส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค	19	12.58
- จัดให้มีระบบปัจจัยทางการบริหารแก่จังหวัดอย่างครบถ้วน	11	7.30
รวม	151	100

จากตาราง 26 ผลการศึกษาด้านความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบาย ในเรื่องความต่อเนื่องของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับการบริหารงานของราชการส่วนกลาง ท่านคิดว่าควรปรับปรุงในส่วนใดที่จะทำให้เกิดระบบสนับสนุนการบริหารจัดการและการดำเนินการได้อย่างแท้จริง ปรากฏว่า กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่ มีความเห็นว่า ควรปรับปรุงด้านการจัดระบบการบริหารราชการแบบบูรณาการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกันอย่างมีนัยสำคัญ จำนวน 85 คน คิดเป็น ร้อยละ 56.29 รองลงมา มีความเห็นว่าควรปรับปรุงด้านการกำหนดนโยบายให้ชัดเจนพร้อมระบบสนับสนุนที่สมบูรณ์เพียงพอ จำนวน 36 คน คิดเป็นร้อยละ 23.84 มีความเห็นว่าควรปรับปรุงด้านการมีส่วนร่วมในกระบวนการสำคัญๆ ทางการบริหารระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำนวน 19 คน คิดเป็นร้อยละ 12.58 และมีความเห็นว่าควรจัดให้มีระบบปัจจัยทางการบริหาร แก่จังหวัดอย่างครบถ้วน จำนวน 11 คน คิดเป็นร้อยละ 7.30 ตามลำดับ

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า กลุ่มตัวอย่างเกินกว่ากึ่งหนึ่งมีความเห็นว่าการดำเนินนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการมีระบบสนับสนุนการบริหารจัดการและการดำเนินการได้อย่างแท้จริง ในส่วนที่เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับการบริหารงานของราชการส่วนกลาง ควรปรับปรุงในเรื่องการจัดระบบการบริหารราชการแบบบูรณาการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกันอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะกลไก

การบริหารงานที่ไม่เชื่อมต่อ (Missing link) ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเป็นปัจจัยทางการบริหารที่ต้องเร่งรัดปรับปรุงประการหนึ่งในระดับผู้ปฏิบัติงาน

ตาราง 27 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่นำไปปฏิบัติ นั้น ท่านคิดว่า มีความต่อเนื่องหรือไม่ อย่างไร

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
- มีความต่อเนื่องเพียงระดับต้นและไม่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่	102	67.55
- มีความต่อเนื่องน้อยมาก เพราะการกำหนดแผนงาน/โครงการต่างๆ ที่		
จะดำเนินการมีข้อจำกัดด้านปัจจัยทางการบริหาร เช่น ระยะเวลา วงเงิน		
ฯลฯ	43	28.48
- ไม่มีมีความต่อเนื่องชัดเจนเท่าที่ควร	4	2.65
- ไม่มีมีความต่อเนื่อง	2	1.32
รวม	151	100

จากตาราง 27 ผลการศึกษาด้านความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบาย ในเรื่องนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่นำไปปฏิบัติ นั้น ท่านคิดว่ามีความต่อเนื่องหรือไม่อย่างไร ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่ายโยบายมีความต่อเนื่องเพียงระดับต้นและไม่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ จำนวน 102 คิดเป็นร้อยละ 67.55 รองลงมาที่มีความเห็นว่ายโยบายมีความต่อเนื่องน้อยมาก เพราะการกำหนดแผนงาน/โครงการต่างๆ ที่จะดำเนินการมีข้อจำกัดด้านปัจจัยทางการบริหาร เช่น ระยะเวลาดำเนินการ วงเงิน ฯลฯ จำนวน 43 คน คิดเป็นร้อยละ 28.48 มีความเห็นว่ายโยบายไม่มีมีความต่อเนื่องชัดเจนเท่าที่ควร จำนวน 4 คน คิดเป็นร้อยละ 2.65 และมีความเห็นว่ายโยบายไม่มีมีความต่อเนื่อง จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 1.32 ตามลำดับ

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า ทุกกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นที่สอดคล้องกันว่านโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่นำไปปฏิบัติ นั้น ยังไม่มีความต่อเนื่องเท่าที่ควร โดยส่วนใหญ่เกินกว่ากึ่งหนึ่งเห็นว่ายโยบายมีความต่อเนื่องเพียงระดับต้นและไม่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ อาทิ ในการพิจารณาลั่นกรองแผนงาน/โครงการของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ จำเป็นต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/แผนงานต่างๆ เฉพาะที่สอดคล้องกับความเร่งด่วนของปัญหาเท่านั้น เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านปัจจัยการบริหาร เช่น ระยะเวลา วงเงิน ฯลฯ จึงมีโครงการที่ยังไม่ได้รับการสนับสนุนให้ดำเนินการได้อีกมาก เป็นผลให้การแก้ไขปัญหา

ที่เกิดขึ้นไม่ครอบคลุม

2.5 ด้านสมรรถนะขององค์กรในการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด

แบ่งเนื้อหาออกเป็นจำนวน 3 ข้อ ปรากฏผล ดังนี้

ตาราง 28 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ในฐานะที่เป็นเลขานุการแต่ละด้านของผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถประเมินได้ว่ามีสมรรถนะเพียงใด

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
กลาง	129	85.43
สูง	17	11.26
ต่ำ	5	3.31
รวม	151	100

จากตาราง 28 การผลการศึกษาด้านสมรรถนะขององค์กร ในเรื่องการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดที่ท่านรับผิดชอบอยู่ ในฐานะเลขานุการแต่ละด้านของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเป็นหน่วยงานกลาง/หน่วยรับผิดชอบ/หน่วยประสาน สามารถประเมินได้ว่ามีสมรรถนะเพียงใด ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประเมินสมรรถนะองค์กรตนเองอยู่ในระดับกลาง จำนวน 129 คน คิดเป็นร้อยละ 85.43 รองลงมาประเมินสมรรถนะองค์กรตนเองอยู่ในระดับสูง จำนวน 17 คน คิดเป็นร้อยละ 11.26 และประเมินสมรรถนะองค์กรตนเองอยู่ในระดับต่ำ จำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 3.31 ตามลำดับ

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าสมรรถนะองค์กรของตนเองในเรื่องการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดที่รับผิดชอบในฐานะเลขานุการแต่ละด้านของผู้ว่าราชการอยู่ในระดับปานกลางสูงสุด

ตาราง 29 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการประเมินภาพรวมของสำนักงาน จากผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนิน งาน/โครงการ/กิจกรรมของยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ว่าหากจะให้ผลการพัฒนาบรรลุเป้าหมายสูงสุดที่กำหนด จะต้องปรับปรุง หรือพัฒนาศักยภาพด้านใดมากที่สุด

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
- ด้านปัจจัยทางการบริหารและระบบ IT การเรียนรู้และพัฒนาสมัยใหม่ และระบบสนับสนุนกลไกการดำเนินงาน	97	64.24
- ปัจจัยทางการบริหารและระบบ IT (บุคลากร งบประมาณ การบริหารจัดการ)	31	20.53
- การเรียนรู้และพัฒนาสมัยใหม่	20	13.24
- ระบบสนับสนุนกลไกการดำเนินงาน เช่น การต่างประเทศ ฯลฯ	3	1.99
รวม	151	100

จากตาราง 29 ผลการศึกษาด้านสมรรถนะขององค์กร ในเรื่องการประเมินภาพรวมของสำนักงานจากผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรม/งาน/โครงการของยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ท่านคิดว่าหากจะให้ผลการพัฒนาบรรลุเป้าหมายสูงสุดที่กำหนด จะต้องปรับปรุง หรือพัฒนาศักยภาพด้านใดมากที่สุด ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าจะต้องปรับปรุงและพัฒนาศักยภาพด้านการเรียนรู้และการพัฒนาสมัยใหม่, ปัจจัยทางการบริหารและระบบ IT (บุคลากร, งบประมาณ, การบริหารจัดการ) และระบบสนับสนุนกลไกการดำเนินงาน เช่น การต่างประเทศ ฯลฯ ไปพร้อมกัน จำนวน 97 คน คิดเป็นร้อยละ 64.24 รองลงมาเห็นว่าจะต้องปรับปรุงและพัฒนาศักยภาพด้านปัจจัยทางการบริหารและระบบ IT (บุคลากร, งบประมาณ, การบริหารจัดการ) จำนวน 31 คน คิดเป็นร้อยละ 20.53 มีความเห็นว่าจะต้องปรับปรุงพัฒนาศักยภาพด้านการเรียนรู้และการพัฒนาสมัยใหม่ จำนวน 20 คน คิดเป็นร้อยละ 13.24 และมีความเห็นว่าจะต้องปรับปรุงพัฒนา ศักยภาพระบบสนับสนุนกลไกการดำเนินงาน เช่น การต่างประเทศ ฯลฯ จำนวน 3 คน คิดเป็นร้อยละ 1.99 ตามลำดับ

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ประเมินภาพรวมของสำนักงานจากผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรม/งาน/โครงการของยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ว่าหากจะให้ผลการพัฒนาบรรลุเป้าหมาย

สูงสุด จะต้องปรับปรุงหรือพัฒนาศักยภาพใน 3 ด้าน ไปพร้อมกัน คือ 1) ปัจจัยทางการบริหาร และระบบ IT (บุคลากร, งบประมาณ, การบริหารจัดการ) 2) การเรียนรู้และพัฒนาสมัยใหม่ และ 3) ระบบสนับสนุนกลไกการดำเนินงาน เช่น การต่างประเทศ ฯลฯ

ตาราง 30 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการนำระบบ IT มาเป็นระบบสนับสนุนเพื่อเพิ่มสมรรถนะในการดำเนินงาน การบริหารจัดการเพื่อการเรียนรู้และพัฒนา และการติดตามและประเมินผล ได้มากน้อยเพียงใด

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
ปานกลาง	92	60.93
มาก	35	23.18
น้อย	22	14.57
ไม่ได้ใช้	2	1.32
รวม	151	100

จากตาราง 30 ผลการศึกษาด้านสมรรถนะขององค์กร ในเรื่องการดำเนินงานขององค์กรได้นำระบบ IT มาจัดเป็นระบบสนับสนุนการเพิ่มสมรรถนะในการดำเนินงานการบริหารจัดการเพื่อการเรียนรู้และพัฒนา การกำกับติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ได้มากน้อยเพียงใด ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นที่สามารถเพิ่มสมรรถนะในการดำเนินงานได้ปานกลาง จำนวน 92 คน คิดเป็นร้อยละ 60.93 รองลงมามีความเห็นที่สามารถเพิ่มสมรรถนะในการดำเนินงานได้มาก จำนวน 35 คน คิดเป็นร้อยละ 23.18 มีความเห็นที่สามารถเพิ่มสมรรถนะในการดำเนินงานได้น้อย จำนวน 22 คน คิดเป็นร้อยละ 14.57 และไม่ได้นำระบบ IT มาใช้ จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 1.32 ตามลำดับ

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการนำระบบ IT มาใช้สนับสนุนเพื่อเพิ่มสมรรถนะในการดำเนินงานการบริหารจัดการเพื่อการเรียนรู้และพัฒนา การกำกับติดตามและประเมินผลการดำเนินงานได้ในระดับปานกลางเท่านั้น โดยวิเคราะห์สาเหตุที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีความเห็นเช่นนี้ได้ ใน 2 ส่วน คือ 1) ส่วนหนึ่งเป็นผู้มีความรู้ความสามารถที่จะนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ในการบริหารจัดการ แต่หน่วยงานยังขาดเครื่องมือด้านเทคโนโลยี 2) อีกส่วนหนึ่งหน่วยงานได้มีการนำเครื่องมือด้านเทคโนโลยีมาใช้ แต่บุคลากรส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องเทคโนโลยีนั้นๆ เพียงพอ เนื่องจากผู้รับผิดชอบงานด้านยุทธศาสตร์ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับกลางถึงสูง ซึ่งแต่เดิมไม่ได้มีการกำหนดให้

บุคลากรต้องมีสมรรถนะด้าน IT ไว้ด้วย ดังนั้นจึงขาดความเชี่ยวชาญด้าน IT จึงเป็นเหตุให้มอบหมายงานด้านนี้ให้ผู้ที่บังคับบัญชาหรือผู้ปฏิบัติเป็นผู้ดำเนินการเป็นส่วนใหญ่

2.6 ด้านงบประมาณดำเนินการตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

แบ่งเนื้อหาออกเป็นจำนวน 3 ข้อ ปรากฏผล ดังนี้

ตาราง 31 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการค้าเงินงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ในส่วนของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรตามหลักเกณฑ์ที่ราชการส่วนกลางกำหนด ให้ใช้เงินงบประมาณงบกลางเป็นวงเงิน รวมส่วนหนึ่งของงบประมาณรวมของประเทศ และกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรไว้ มีความคิดเห็นอย่างไร

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
ควรปรับปรุง เพราะไม่เพียงพอหลักเกณฑ์จัดสรรไม่เหมาะสม	100	66.22
ควรปรับปรุง เพราะไม่เพียงพอหลักเกณฑ์จัดสรรไม่เหมาะสม	100	66.22
ไม่ดี เพราะมีข้อจำกัดมากและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาโดยรวม	34	22.52
ดีและมีความพอเพียง	17	11.26
รวม	151	100

จากตาราง 31 ผลการศึกษาด้านงบประมาณ ในเรื่องการค้าเงินงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ในส่วนของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรตามหลักเกณฑ์ที่ราชการส่วนกลางกำหนด ให้ใช้เงินงบประมาณงบกลางเป็นวงเงินรวมส่วนหนึ่งของงบประมาณรวมของประเทศ และกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรไว้ ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าควรปรับปรุง เพราะไม่เพียงพอและหลักเกณฑ์การจัดสรรไม่เหมาะสม จำนวน 100 คน คิดเป็นร้อยละ 66.22 รองลงมา มีความเห็นว่าไม่ดี เพราะมีข้อจำกัดมากและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาโดยรวม จำนวน 34 คน คิดเป็นร้อยละ 22.52 และมีความเห็นว่าดีและมีความพอเพียง จำนวน 17 คน คิดเป็นร้อยละ 11.26 ตามลำดับ

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเพื่อดำเนินงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ตามหลักเกณฑ์ที่ราชการส่วนกลางกำหนด ให้ใช้เงินงบประมาณงบกลางเป็นวงเงิน

รวมส่วนหนึ่งของงบประมาณรวมของประเทศนั้นไม่เพียงพอ และมีหลักเกณฑ์การจัดสรรไม่เหมาะสม เช่น ขาดงบประมาณสนับสนุนกลุ่มจังหวัดเพื่อบริหารโครงการโดยเฉพาะ ทำให้ต้องใช้งบประมาณบางส่วนจากงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพื่อดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เป็นต้น

ตาราง 32 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องกลไกการบริหารการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่สามารถทำให้เกิดผลงานได้ในระดับหนึ่งนั้น มีความคิดเห็นอย่างไร

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
ดีแต่มีข้อจำกัดด้านเงื่อนไขการบริหาร มากเกินไป	70	46.36
ไม่ดีและควรปรับปรุงระเบียบเงื่อนไข การกำหนดวงเงินและระยะเวลา	44	29.14
ดีแต่ควรปรับปรุงระเบียบการบริหาร การใช้จ่ายให้ชัดเจน	28	18.54
ดีแต่วงเงินค่อนข้างจำกัด	9	5.96
รวม	151	100

จากตาราง 32 ผลการศึกษาด้านงบประมาณ ในเรื่องระบบงบประมาณที่สนับสนุนการดำเนินงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่ท่านรับผิดชอบ สามารถทำให้เกิดผลงานได้ในระดับหนึ่งนั้น ท่านมีความคิดเห็นในเรื่องกลไกการบริหาร การใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพื่อดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอย่างไร ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าดี แต่มีข้อจำกัดด้านเงื่อนไขการบริหารมากเกินไป จำนวน 70 คน คิดเป็นร้อยละ 46.36 รองลงมาเห็นว่าไม่ดี และควรปรับปรุงระเบียบ เงื่อนไข การกำหนดวงเงิน และระยะเวลา จำนวน 44 คน คิดเป็นร้อยละ 29.14 มีความเห็นว่าดี แต่ควรปรับปรุงระเบียบการบริหารการใช้จ่ายให้ชัดเจน จำนวน 28 คน คิดเป็นร้อยละ 18.54 และมีความเห็นว่าดี แต่วงเงินค่อนข้างจำกัด จำนวน 9 คน คิดเป็นร้อยละ 5.96 ตามลำดับ

จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าระบบงบประมาณที่สนับสนุนการดำเนินงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่รับผิดชอบอยู่ มีกลไกการบริหารที่ดี แต่มีข้อจำกัดด้านเงื่อนไขการบริหารมากเกินไป รองลงมาเห็นว่าไม่ดีและควรปรับปรุงระเบียบเงื่อนไข การกำหนดวงเงินและระยะเวลา และดีแต่ควรปรับปรุงระเบียบการบริหารการใช้จ่ายให้ชัดเจน สำหรับกลุ่มที่เห็นว่าดีแต่วงเงินค่อนข้างจำกัดนั้นมีน้อยที่สุด

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันในเรื่องเงื่อนไขระเบียบการบริหารงบประมาณที่ควรมีการปรับปรุงให้ชัดเจน ซึ่งเป็นเรื่องของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของจังหวัด เช่น การใช้งบประมาณเหลือจ่ายของผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ในวงจำกัด การใช้งบประมาณเหลือจ่ายข้ามหน่วยงาน การบูรณาการงบประมาณระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับท้องถิ่น เป็นต้น

ตาราง 33 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องระบบงบประมาณที่จัดสรรเพื่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ควรกำหนดรูปแบบอย่างไร

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
- กำหนดเป็นงบล่าช้าให้จังหวัดพิจารณาใช้จ่าย และรับผิดชอบเอง	98	64.9
- รูปแบบการจัดสรรควรทำการศึกษาและกำหนดรูปแบบจากการมีส่วนร่วมของทั้งราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค	28	18.54
- กำหนดเป็นงบประมาณจากหน่วยงานกลาง แต่จังหวัดมีส่วนร่วมพิจารณารายละเอียด เพื่อลดความซ้ำซ้อน/ความสิ้นเปลือง และสามารถตรวจสอบได้	22	14.57
- กำหนดแบบเดียวกับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน	3	1.99
รวม	151	100

จากตาราง 33 ผลการศึกษาด้านงบประมาณ ในเรื่องระบบงบประมาณที่จัดสรรเพื่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ในความคิดเห็นของท่านควรกำหนดรูปแบบอย่างไร ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าควรกำหนดเป็นงบล่าช้า ให้จังหวัดพิจารณาใช้จ่ายและรับผิดชอบเอง จำนวน 98 คน คิดเป็นร้อยละ 64.9 รองลงมาเห็นว่ารูปแบบการจัดสรรควรทำการศึกษาและกำหนดรูปแบบจากการมีส่วนร่วมของทั้งราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำนวน 28 คน คิดเป็นร้อยละ 18.54 มีความเห็นว่าควรกำหนดเป็นงบประมาณจากหน่วยงานกลาง แต่จังหวัดมีส่วนร่วมพิจารณา รายละเอียดเพื่อลดความซ้ำซ้อน/ความสิ้นเปลือง และสามารถตรวจสอบได้ จำนวน 22 คน คิดเป็นร้อยละ 14.57 และมีความเห็นว่าควรกำหนดแบบเดียวกับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จำนวน 3 คน คิดเป็นร้อยละ 1.99 ตามลำดับ

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เกินกว่ากึ่งหนึ่งมีความเห็นเกี่ยวกับระบบงบประมาณที่จัดสรรเพื่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ว่าควรกำหนด

เป็นงบล่าช้า ให้จังหวัดพิจารณาใช้จ่ายและรับผิดชอบเอง รองลงมาเห็นว่าควรมีการศึกษาและกำหนดรูปแบบการจัดสรรงบประมาณโดยให้หน่วยงานกลางและจังหวัดร่วมกันพิจารณาว่าควรใช้งบใดกับโครงการใด โดยบางส่วนเห็นว่าควรใช้งบประมาณจากหน่วยงานกลางอย่างเดียว เพื่อลดความซ้ำซ้อน/ความสิ้นเปลืองและสามารถตรวจสอบได้ กล่าวโดยสรุปก็คือส่วนใหญ่ต้องการให้มีการจัดสรรงบประมาณในรูปแบบของงบล่าช้ามากที่สุด เพื่อให้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด มีความเป็นเอกภาพ สามารถบริหารจัดการได้คล่องตัวลดระยะเวลาและขั้นตอนการดำเนินงาน และการพิจารณาขบโครงการไม่เกิดความซ้ำซ้อน

2.7 ด้านการมีส่วนร่วมในการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด

แบ่งเนื้อหาออกเป็นจำนวน 3 ข้อ ปรากฏผล ดังนี้

ตาราง 34 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ได้จัดให้ภาคส่วนใดเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบ้าง

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
- ประชาชน/ชุมชน/ปราชญ์/ผู้นำศาสนา/ท้องถิ่น/องค์กรเอกชน/รัฐวิสาหกิจ/ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค	65	43.05
- ทุกกลุ่มและทั่วถึง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมในแต่ละเรื่องที่ต้องการให้มีส่วนร่วม	50	33.11
- องค์กรเอกชน/ท้องถิ่น/ราชการส่วนกลาง/ราชการส่วนภูมิภาค/รัฐวิสาหกิจ	23	15.23
- จัดเฉพาะกลุ่มและเฉพาะเรื่องที่ต้องการให้ได้รับรู้และให้มีส่วนร่วมตามสาระของเรื่อง เป็นการเฉพาะ	13	8.61
รวม	151	100

จากตาราง 34 ผลการศึกษาด้านการมีส่วนร่วม ในเรื่องการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ท่านได้จัดให้ภาคส่วนใดเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบ้าง ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จัดให้ภาคประชาชน ชุมชน ปราชญ์ ผู้นำศาสนา องค์กรเอกชน รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ฯ จำนวน 65 คน

คิดเป็นร้อยละ 43.05 รองลงมาจัดให้ทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำ ยุทธศาสตร์ฯ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมในแต่ละเรื่องที่ต้องการให้มีส่วนร่วม จำนวน 50 คน คิดเป็นร้อยละ 33.11 จัดให้องค์กรเอกชน รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการ ส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ฯ จำนวน 23 คน คิดเป็นร้อยละ 15.23 และจัดเฉพาะกลุ่มและเฉพาะเรื่องที่ต้องการให้ได้รับรู้และให้การมีส่วนร่วมตามสาระของเรื่องเป็นการเฉพาะ จำนวน 13 คน คิดเป็นร้อยละ 8.61 ตามลำดับ

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า ในภาพรวมทุกกลุ่มตัวอย่างได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามกรอบนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งได้แก่ ภาคประชาชน ชุมชน ประชาชน ผู้นำศาสนา ท้องถิ่น องค์กรเอกชน รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยพยายามจัดให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์มากที่สุด แต่อาจแตกต่างกันที่แนวทางการดำเนินการ ที่ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและสาระของแต่ละเรื่องเป็นการเฉพาะ

ตาราง 35 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องรูปแบบการจัดให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้มีส่วนร่วมการดำเนินงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามนโยบายการบริหารราชการ จังหวัดแบบบูรณาการ ท่านดำเนินการโดยวิธีใด

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
- จัดประชาพิจารณ์	67	44.37
- การจัดให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารและเสนอความเห็นทางวิทยุ/หอกระจายข่าว	45	29.80
- ทำการสำรวจความคิดเห็นและข้อเสนอแนะตามแบบที่กำหนด	22	14.57
- จัดให้มีตู้หรือกล่องรับความคิดเห็น	12	7.95
จัดให้มีการแสดงความคิดเห็นโดย VOTE	5	3.31
รวม	151	100

จากตาราง 35 ผลการศึกษาด้านการมีส่วนร่วม ในเรื่องรูปแบบการจัดให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมการดำเนินงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ท่านดำเนินการโดยวิธีใด ปรากฏว่ากลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่ดำเนินการโดยการจัดประชาพิจารณ์ จำนวน 67 คน คิดเป็นร้อยละ 44.37 รองลงมาดำเนินการโดยการจัดให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารและเสนอความเห็นทางวิทยุ/หอกระจายข่าว

จำนวน 45 คน คิดเป็นร้อยละ 29.80 ดำเนินการโดยทำการสำรวจความคิดเห็นและ
ข้อเสนอแนะตามแบบที่กำหนด จำนวน 22 คน คิดเป็นร้อยละ 14.57 ดำเนินการโดยจัดให้มีผู้
หรือกล่องรับความคิดเห็น จำนวน 12 คน คิดเป็นร้อยละ 7.95 และดำเนินการโดยจัดให้มีการ
แสดงความคิดเห็นโดย VOTE จำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 3.31 ตามลำดับ

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รูปแบบวิธีการจัดให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วม
การดำเนินงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบ
บูรณาการมีอยู่หลายวิธีด้วยกัน แต่วิธีที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่นำมาดำเนินการมากที่สุด คือ การ
จัดทำประชาพิจารณ์ รองลงมาคือการจัดให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารและเสนอความเห็น
ทางวิทยุและหอกระจายข่าว การทำการสำรวจความคิดเห็นและข้อเสนอแนะตามแบบที่กำหนด
และการจัดให้มีผู้หรือกล่องรับความคิดเห็น ส่วนวิธีที่นำมาดำเนินการน้อยที่สุดคือการจัดให้มี
การแสดงความคิดเห็นโดย VOTE ซึ่งเหตุผลที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ใช้วิธีการทำประชาพิจารณ์
มากที่สุด เนื่องมาจากการทำประชาพิจารณ์เป็นวิธีการที่สามารถจัดให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
ทั้งราชการส่วนกลางในจังหวัด ราชการส่วนภูมิภาค ท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หอการค้า สมา
อุตสาหกรรม สมาคมธนาคาร นักธุรกิจ นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ในระดับจังหวัด ได้เข้า
มาร่วมเสนอความคิดเห็น ความต้องการ ตลอดจนปัญหา เพื่อหาแนวทางการพัฒนาร่วมกัน ใน
การที่จะกำหนดยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้ได้ครอบคลุมที่สุด

ตาราง 36 แสดงจำนวนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ในเรื่องรูปแบบการจัดให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้มีส่วนร่วมการดำเนินงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัด แบบบูรณาการ ว่าดำเนินการโดยวิธีใด

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
- จัดให้จังหวัดออกคำสั่งแต่งตั้งทุกภาคส่วนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัด	74	49.01
- การเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้นำเสนอความคิดเห็น ความต้องการ ตลอดจนปัญหา เพื่อนำมาประมวลเป็นข้อมูล/สารสนเทศ และความรู้ เพื่อพิจารณาใช้ประโยชน์ และเผยแพร่ในโอกาสต่างๆ อย่างสะดวก ต่อเนื่อง และเป็นระบบ	56	37.09
- ส่วนของการพัฒนาที่ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอว่าจะเกิดผลดีผลเสียอย่างไร ก็จัดให้มีการแต่งตั้ง ที่ปรึกษาทำการศึกษา และนำเสนอผลเผยแพร่ต่อสาธารณชนก่อนกระทำการใดๆ ต่อไป	15	9.93
ในวาระการประชุมสำคัญที่ต้องการมติจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย จะจัดการ ประชุมแบบเวทีประชาพิจารณ์	6	3.97
รวม	151	100

จากตาราง 36 ผลการศึกษาด้านการมีส่วนร่วม เพื่อให้รูปแบบการจัดให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้มีส่วนร่วมการดำเนินงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ท่านดำเนินการโดยวิธีใด ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ ดำเนินการโดยจัดให้จังหวัดออกคำสั่งแต่งตั้งทุกภาคส่วนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัด จำนวน 74 คน คิดเป็นร้อยละ 49.01 รองลงมาดำเนินการโดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้นำเสนอความคิดเห็น ความต้องการ ตลอดจนปัญหา เพื่อนำมาประมวลเป็นข้อมูล/สารสนเทศ และความรู้ เพื่อพิจารณาใช้ประโยชน์ และเผยแพร่ในโอกาสต่างๆ อย่างสะดวก ต่อเนื่อง และเป็นระบบ จำนวน 56 คน คิดเป็นร้อยละ 37.09 ดำเนินการในส่วนของการพัฒนาที่ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอว่าจะเกิดผลดีผลเสียอย่างไร ก็จัดให้มีการแต่งตั้งที่ปรึกษาทำการศึกษา และนำเสนอผลเผยแพร่ต่อสาธารณชนก่อนกระทำการใดๆ ต่อไป จำนวน 15 คน คิดเป็นร้อยละ 9.93 และดำเนินการโดยจัดการประชุมแบบเวทีประชาพิจารณ์ ในวาระการประชุมสำคัญที่ต้องการมติจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จำนวน 6 คน คิดเป็นร้อยละ 3.97 ตามลำดับ

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า วิธีการดำเนินการให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบในข้างต้นมีความสอดคล้องกัน โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เลือกดำเนินการโดยวิธีให้จังหวัดออกคำสั่งแต่งตั้งทุกภาคส่วนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัดเป็นอันดับแรก เนื่องจากวิธีการนี้มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน รองลงมาคือการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้นำเสนอความคิดเห็น/ความต้องการ/ตลอดจนปัญหา เพื่อนำมาประมวลเป็นข้อมูล/สารสนเทศและความรู้ เพื่อพิจารณาใช้ประโยชน์และเผยแพร่ในโอกาสต่างๆ อย่างสะดวก ต่อเนื่อง และเป็นระบบ สำหรับส่วนของการพัฒนาที่ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอว่าจะเกิดผลดีผลเสียอย่างไร ให้มีการแต่งตั้งที่ปรึกษาทำการศึกษาและเผยแพร่ผลต่อสาธารณชนก่อนกระทำการใดๆ ต่อส่วนราชการประชุม สำคัญที่ต้องถามมติจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ก็ให้จัดการประชุมแบบเวทีประชาพิจารณ์ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการยอมรับและการร่วมแรงร่วมใจกันดำเนินกิจกรรมไปตามความรับผิดชอบต่อไป

บทที่ 5

บทสรุป

ความมุ่งหมายของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีความมุ่งหมายที่จะศึกษาวิเคราะห์ปัญหา/อุปสรรคการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปเป็นกรอบในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด รวมทั้งเพื่อทราบแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและแนวทางดังกล่าว ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่มีประสิทธิภาพยิ่งๆ ขึ้นไป

การอภิปรายผล

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ สามารถอภิปรายผลได้ ดังนี้

1. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไป

สรุปการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ได้ทำการศึกษาในเรื่องการดำรงตำแหน่ง เพศ อายุ และระดับการศึกษา แสดงถึงคุณสมบัติ ศักยภาพ และสมรรถนะของประชากรกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ค่าคะแนนที่มีความแตกต่างกันสูงอยู่ในรายการข้อมูลเรื่องเพศ โดยพบว่า ผู้ดำรงตำแหน่งในสายงานระดับกลางถึงสูงของราชการส่วนภูมิภาค ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย

2. ผลการวิเคราะห์ปัญหาการวิจัย

2.1 ผลการวิเคราะห์ปัญหาด้านความชัดเจนของการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด
ด้านความชัดเจนของนโยบาย การนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัดนั้น ความชัดเจนด้านเนื้อหาของนโยบาย มีความสำคัญที่สุด รองลงมา คือ ด้านงบประมาณ และด้านบุคลากรหรือผู้รับผิดชอบ ส่วนด้านกระบวนการปฏิบัติมีความชัดเจนน้อยที่สุด ซึ่งข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของพอล ซาบาเตียร์ และแดเนียล แมสมาเนียน ในเรื่องการศึกษาศึกษาวิจัยที่ส่งผลต่อการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย คือ ข้อความ เนื้อหาสาระของนโยบายสามารถนำไปใช้แก้ไขปัญหาได้⁴⁰ นอกจากนี้ โรเบิร์ต นากามูระ และแฟรงค์ สมอลล์วูด ก็ได้กล่าวไว้เช่นกันว่า เงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องประกอบด้วยความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย วิธีการที่กำหนดเพื่อปฏิบัติตามนโยบาย ผู้กำกับนโยบายที่นำไปปฏิบัติ ประชากร

⁴⁰ จุฑารัตน์ นรินทร. (2547). นโยบายของผู้บริหารสถานศึกษากับการประกันคุณภาพการศึกษา สถานศึกษา. หน้า 35-40. (อ้างอิงจาก Paul Sabatier; & Daniel Mazmanian. (1980). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*. pp. 538 – 560)

กลุ่มเป้าหมาย กลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ โครงสร้างและระเบียบของหน่วยงาน หรือองค์การ⁴¹ การนำหลักการบูรณาการหรือ CEO ที่ใช้กันอย่างกว้างขวางในภาคเอกชนและวงการธุรกิจไปปรับใช้ในระบอบราชการ ซึ่งแม้ว่า จะดำเนินการอย่างเป็นขั้นเป็นตอนและมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป คือ มีการจัดทำเป็นโครงการทดลองดำเนินการในจังหวัดน่าน ร่อง 5 จังหวัด และจังหวัดเปรียบเทียบกับอีก 5 จังหวัด พบว่าประสบความสำเร็จเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้ จากการสรุปผลการประเมินผลโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนาจังหวัด ในส่วนของการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งเป็นบทบาทแรกของ ผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาจะต้องดำเนินการให้เกิดขึ้น เพื่อเป็นสิ่งบ่งชี้ทิศทางในการพัฒนาจังหวัด และเป็นพันธกิจที่ทุกหน่วยงานในจังหวัด จะต้องนำไปสู่การปฏิบัติ โดยกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา ต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วม ของทุกภาคส่วน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนถูกต้อง ตรงกัน ก่อนกำหนดแนวทางปฏิบัติต่อไป

วิธีดำเนินการเบื้องต้น เรื่องการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ไปจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแปลงไปสู่การปฏิบัติ แนวทางการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ไปกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และแปลงไปสู่การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระยะต่อไป ควรให้ความสำคัญกับการสนับสนุนระบบงาน งบประมาณ การบริหารจัดการ ตลอดจนการเรียนรู้และพัฒนา ให้เกิดความสมดุลและเหมาะสมมากกว่าด้านความชัดเจนของตัวนโยบาย และเห็นว่าเนื้อหาสาระของตัวนโยบาย ระบบการบริหารจัดการ และแนวทางปฏิบัติที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันมีความชัดเจนดีแล้ว ซึ่งข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดด้านการสนับสนุนงบประมาณต่อนโยบายของ ซาบาสเตียร์ และ แมสมานเนียน ที่กล่าวไว้ว่า นโยบายจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติได้ ต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงินอย่างเพียงพอ⁴² และด้านคุณภาพของบุคลากร ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของเอเดเวิร์ดที่ว่า นอกจากปัญหาด้านปริมาณกำลังคนแล้ว การพัฒนาคุณภาพของบุคลากรก็เป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งที่มีผลโดยตรงต่อความไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามนโยบาย ส่วนด้านการบริหารจัดการเอเดเวิร์ดได้กล่าวไว้ด้วยเช่นกันว่า การขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ทำการ เครื่องมือ เครื่องใช้ ที่ดิน และอุปกรณ์อำนวยความสะดวกอื่น ๆ จะมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายเช่นเดียวกับการขาดแคลนกำลังคน

⁴¹ Robert T. Nakamura; & Frank Smallwood. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. p. 25.

⁴² โสภา สังข์วรรณะ. (2545). *ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท จังหวัดเชียงราย*. หน้า 64. (อ้างอิงจาก Sabatier; & Mazmanian. (1989). p. 24.)

และงบประมาณ⁴³ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น ผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด/CEO ได้ปรับแนวทางการดำเนินการจากการเรียนรู้ การลองผิดลองถูกให้เป็นระบบอย่างสอดคล้องกับหลักการของการบูรณาการ คือ การสร้างการมีส่วนร่วม การกำหนดทีม และคณะทำงานระดับต่างๆ รวมทั้ง การออกคำสั่ง แต่งตั้งในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งสอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2544

ด้านกระบวนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ กระบวนการบริหารจัดการด้านกระบวนการ งบประมาณ และการบริหารจัดการมีความสำคัญที่สุดต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากกระบวนการดังกล่าว ถ้าขาดด้านใดด้านหนึ่ง หรือไม่มีความสมบูรณ์พร้อม ก็จะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลหรือสัมฤทธิ์ผลไม่ดีเท่าที่ควร รองลงมาคือ หลักการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ที่สามารถบังคับบัญชา สั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ภายในจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง เพื่อให้การดำเนินงานในจังหวัดเป็นไปด้วยความรวดเร็วตรงตามนโยบาย และสามารถสนองตอบความต้องการและข้อเท็จจริงของแต่ละจังหวัดได้โดยตรง นอกจากนี้ยังมีหลักการและกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ฯ ที่กลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญเท่าๆ กับหลักการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ สำหรับด้านความชัดเจนของนโยบายจากส่วนกลาง กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่า เป็นด้านที่ส่งผลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ฯ ได้น้อยที่สุด ซึ่งจากความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่สอดคล้องกับแนวคิดของ เอ็ดเวิร์ดที่ว่า นโยบายจะประสบผลสำเร็จได้ ต้องได้รับการสนับสนุนทรัพยากรด้านการเงิน กำลังคน และปัจจัยทางด้านบริหาร⁴⁴ โดยทั้ง 3 ด้านสามารถส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายได้เท่าๆ กัน

ในเรื่องแนวทางการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปแปลงสู่การปฏิบัติโดยการกำหนดยุทธศาสตร์และกระบวนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ ประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษาให้ความสำคัญกับระบบงบประมาณสูงมาก เพราะจากประสบการณ์ในการปฏิบัติพบว่า การแปลงนโยบายไปปฏิบัติจัดทำนั้นถือว่า มีแผนงานที่มีความพร้อม แต่ต้องบูรณาการกับงบประมาณ หรือมีแผนเงิน จึงเป็นแผนปฏิบัติการที่แท้จริง ซึ่งจะส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายได้

ด้านการมีส่วนร่วม การดำเนินการขั้นต้นของการมีส่วนร่วม ดำเนินการโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการและการสร้างทีมเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ รองลงมาคือ การกำหนดยุทธศาสตร์ฯ โดยใช้เทคนิคการประชุมและมติที่ประชุมมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้

⁴³ รัชณี ภัคโกโคโย. (2538). การนำนโยบายการพัฒนาชุมชนเมืองไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี. หน้า 63. (อ้างอิงจาก Edwards. (1980). p. 20.)

⁴⁴ รัชณี ภัคโกโคโย. (2538). การนำนโยบายการพัฒนาชุมชนเมืองไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี. หน้า 63. (อ้างอิงจาก Edwards. (1980). p. 20.)

หน่วยงานรับผิดชอบ การจัดอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ และการจัดหาที่ปรึกษาฯ เพื่อพัฒนาทักษะความรู้ในการจัดทำยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ ซึ่งความคิดเห็นดังกล่าว สอดคล้องกับข้อเท็จจริงของวิธีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพที่ว่า การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพสามารถทำได้โดยวิธีการจัดประชุมคณะกรรมการวางแผนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร โดยการจัดการประชุมต้องมีจำนวนครั้งมากพอและเป็นลักษณะเปิดกว้าง ครอบคลุมทุกจุดงานที่มีความสำคัญ และการกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการถือว่า มีความสำคัญเป็นพิเศษ เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ร่วมคิด ร่วมปรึกษากัน ตลอดจนการโต้แย้ง เหตุผลกัน เพื่อหาแนวทางปรับปรุงแก้ไข รวมทั้งการหาข้อสรุป ที่ต้องกระทำภายใน กระบวนการวางแผน ซึ่งหากทำได้ดีคุณค่าของแผนงานจะมีมากขึ้น นโยบายการบริหารราชการ จังหวัดแบบบูรณาการ จึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลนำมาใช้พร้อมกับการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ โดยมุ่งหมายให้ใช้หลักการทางการบริหารใหม่นี้ในระยะเวลาที่ค่อนข้างสั้น ทำให้ผู้ปฏิบัติ ระดับต่าง ๆ ต้องระดมความร่วมมือและเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายเข้ามีส่วนร่วม เพื่อให้สามารถ แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้บรรลุเป้าหมายเป็นอย่างดี ดังนั้นวิธีการที่แต่ละจังหวัดนำไปใช้ และนำเสนอความคิดเห็นมามีหลากหลายและล้วนเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลได้

ด้านการถ่ายทอดนโยบาย ในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดของ

หน่วยงาน กลุ่มตัวอย่างรับทราบนโยบายด้านการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ผ่าน 3 ช่องทาง คือ ศึกษาจากเอกสารของสำนักงานจังหวัดและหน่วยงานต้นสังกัดส่วนกลาง ผู้ว่าราชการ จังหวัดจัดประชุมชี้แจงทำความเข้าใจและการประชุม/สัมมนา/การอบรมความรู้และทักษะจาก สถาบันการศึกษา ตามลำดับ โดยส่วนใหญ่ศึกษาจากเอกสารของสำนักงานจังหวัดและของ หน่วยงานต้นสังกัดส่วนกลางที่จัดทำขึ้น ประกอบกับผู้ว่าราชการจังหวัดจัดการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจกับหน่วยงานต่าง ๆ ภายในจังหวัด เพื่อรับทราบแนวนโยบายการบริหารงานจังหวัด แบบบูรณาการ และแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ให้เป็นไปในแนวทาง เดียวกันกับนโยบายฯ อีกทั้งยังเป็นการระดมความคิดเห็นเพื่อให้การบริหารงานจังหวัดแนวใหม่ นี้ มีประสิทธิภาพและเป็นระบบขึ้น เหตุผลสนับสนุนผลการศึกษาในส่วนนี้ อาจสืบเนื่องจากความ ยากง่ายของการดำเนินการในแต่ละช่องทาง โดยช่องทางการศึกษาจากเอกสารเป็นช่องทางที่ สะดวกและสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ได้ทันทีและตลอดเวลา ส่วนการจัดประชุมโดย ผู้ว่าราชการ จังหวัด ซึ่งเป็นอีกวิธีหนึ่งที่สามารถดำเนินการได้บ่อยครั้ง ทั้งนี้โดยขึ้นอยู่กับการสั่งการของผู้ว่า ราชการจังหวัด สำหรับการจัดประชุม/สัมมนา/อบรม ให้ความรู้โดยสถาบันการศึกษา เป็น ช่องทางที่กลุ่มตัวอย่างเลือกน้อยที่สุด เนื่องจากการดำเนินการในแต่ละครั้ง มีขั้นตอนและต้องไ้ งบประมาณจำนวนมาก ซึ่งทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้บ่อยประกอบกับแต่ละครั้งก็ไม่สามารถ อบรมให้ความรู้แก่บุคลากรได้ครบทุกคนในคราวเดียว เนื่องจากทุกคนก็มีภารกิจหน้าที่ในงาน ประจำ ซึ่งต้องผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ารับการอบรม

การรับการถ่ายทอดนโยบาย จากการศึกษาจากเอกสารของสำนักงานจังหวัดและหน่วยงานต้นสังกัดส่วนกลาง สอดคล้องกับผลการศึกษาของ กล้า ทองขาว ในเรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ ที่กล่าวว่า การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่นเป็นตัวแปรอย่างหนึ่งที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะพลังอำนาจจากส่วนกลางคือจักรกลหลักในการออกกฎ ข้อบังคับ กำกับ ควบคุม สนับสนุนทางวิชาการและอื่นๆ เพื่อให้องค์กรและบุคลากรที่รับผิดชอบได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานนโยบาย และการสนับสนุนจากส่วนกลางจะสร้างความมั่นใจแก่หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ⁴⁵

การดำเนินการตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นเรื่องใหม่ดังได้กล่าวแล้ว ประกอบกับการปฏิบัติจัดทำรายละเอียดต่างๆ มีข้อจำกัดด้านระยะเวลา ดังนั้นการถ่ายทอดแนวทางหลักการและรายละเอียดต่างๆ จำเป็นต้องมีการจัดทำเอกสารประกอบการชี้แจงมากมายและมีการประชุมทำความเข้าใจหลายครั้งและหลายวาระ

สำหรับเรื่องนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่นำไปกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมีความแตกต่างจากการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาราชการส่วนกลาง พบว่ามีเนื้อหาสาระที่ไม่แตกต่างกันหรือแตกต่างกันน้อยมาก เนื่องจากการเปลี่ยนนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยกำหนดยุทธศาสตร์ต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ด้วย แต่สิ่งที่แตกต่างกันคือกระบวนการที่จะเปลี่ยนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติตามหลักการบริหารราชการจังหวัดแบบ CEO โดยเหตุผลที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มองว่า นโยบายที่นำไปกำหนดยุทธศาสตร์ทั้งในส่วนกลางและจังหวัด มีเนื้อหาสาระที่ไม่แตกต่างกัน หรืออาจแตกต่างกันเล็กน้อย เนื่องมาจากนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการพัฒนาองค์ความรู้ด้วยการบริหารจัดการแนวใหม่ ซึ่งต้องมีการปรับบทบาทและโครงสร้างส่วนราชการและจังหวัดให้เสมือนนำการบริหารประเทศย่อส่วนลงมาในระดับจังหวัด สำหรับกระบวนการเปลี่ยนไปสู่การปฏิบัติตามหลักการบริหารจัดการแบบ CEO ที่กลุ่มตัวอย่างเห็นว่า มีความแตกต่างกันนั้น เนื่องจากแต่ละจังหวัดมีวิธีการและขั้นตอนการดำเนินการที่ไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับจังหวัดว่าจะกำหนดทิศทางการพัฒนาให้เข้ากับสภาพการณ์ ศักยภาพ ปัญหา และความต้องการของประชาชนในจังหวัดนั้นอย่างไร

ในเรื่องการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่รับผิดชอบ ได้เน้นการมีส่วนร่วมเพื่อทำให้นโยบายที่ได้รับมอบเกิดความชัดเจน โดยดำเนินการ เรื่องบทบาทในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เพื่อเปลี่ยนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และเรื่องความแตกต่างของ ยุทธศาสตร์การพัฒนาราชการส่วนกลาง และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด รวมทั้งเรื่องความสอดคล้องของกรอบแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาลตามแผนบริหารราชการแผ่นดินกับ

⁴⁵ กล้า ทองขาว. (2534). การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ. หน้า 84.

นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการนั้น โดยสรุปจะเห็นได้ว่า ทุกกลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมคิดร่วมทำในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่รับผิดชอบ เพื่อให้การนำนโยบายที่ได้รับมอบไปปฏิบัติได้สัมฤทธิ์ผลมากที่สุด ซึ่งมีอยู่หลายวิธี และวิธีที่ทุกจังหวัดต้องนำไปดำเนินการ คือ การจัดการประชุมชี้แจงเพื่อให้ทุกฝ่ายรับรู้ร่วมกัน แล้วมอบหมายภารกิจรับผิดชอบ ในการดำเนินการพร้อมกับ กำหนดผู้รับผิดชอบประจำตัวชี้วัด (Mister KPI) ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีความเข้าใจในเรื่องการมีส่วนร่วม ที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของการบูรณาการ และจากความคิดเห็นข้างต้นสอดคล้องกับข้อเท็จจริงของวิธีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ ที่สรุปได้ว่า สามารถทำได้โดยวิธีการจัดประชุมคณะกรรมการวางแผนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร โดยการกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ มีความสำคัญ ทำให้เกิดการร่วมคิด ร่วมปรึกษากัน ตลอดจนการโต้แย้งเหตุผลกัน และการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งหากทำได้ดีคุณค่าของแผนงานก็จะมีมากขึ้น นอกจากนี้ผลการศึกษาของกล้า ทองขาว ยังกล่าวไว้ในเรื่องการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการเรียนรู้หนังสือแห่งชาติ ว่าตัวแปรหนึ่งที่ส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบาย คือ ความเหมาะสมในการแบ่งสรรหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ⁴⁶

ความคิดเห็นของประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษาในเรื่องนี้ ทำให้เห็นว่าราชการส่วนภูมิภาคเข้าใจในบริบทของการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ที่มีการกำหนดเป็นแผนบริหารราชการจังหวัด/แผนปฏิบัติราชการชัดเจน และสามารถแบ่งแยกภารกิจตามแผนบริหารราชการจังหวัด/แผนปฏิบัติราชการ กับแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการที่สังกัดได้อย่างชัดเจน สำหรับวิธีการบริหารจัดการพบว่ากลไกสำคัญที่จะทำให้การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติบรรลุเป้าหมายได้ตามหลักการบูรณาการ จะมีจำนวนครั้งของการประชุมชี้แจง/ประชุมหารือสูงมาก และตามด้วยการกำหนดเจ้าภาพหลักและเจ้าภาพรองในแต่ละภารกิจ เพื่อทำหน้าที่ส่งต่อกระบวนการงานและติดตามผลการดำเนินงาน รวมทั้งรองรับการประเมินผลการดำเนินงานด้วย

ในเรื่องการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในเบื้องต้น สิ่งที่ต้องคำนึงถึงมากที่สุด คือการวิเคราะห์ศักยภาพของจังหวัด และความต้องการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และนโยบายของรัฐบาล ซึ่งข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎีตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ แวน มิเตอร์ และ แวน ฮอร์น องค์ประกอบพื้นฐานในการที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติได้สำเร็จจะต้องพิจารณาองค์ประกอบ คือ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย ทรัพยากร การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการเสริมแรง ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ และเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่เป็นปัจจัยสำคัญในฐานะที่เป็น

⁴⁶ กล้า ทองขาว. (2534). การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ. หน้า 84.

ตัวแปรสภาพแวดล้อมของผลิตผลนโยบาย โดยต้องคำนึงถึงว่าการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเพียงพอต่อการส่งเสริมให้แผนงานโครงการประสบความสำเร็จหรือไม่ ธรรมชาติของความเห็นสาธารณะเป็นอย่างไร จุดเด่นของนโยบายสัมพันธ์กับประเด็นนโยบายอย่างไร ชนชั้นนำชอบหรือไม่ชอบนโยบายที่นำไปปฏิบัติ กลุ่มหลากหลายในสังคม รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชนให้การสนับสนุนการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติหรือไม่

ข้อสรุป ความคิดเห็นของประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษา สอดคล้องตามหลักการ เพราะการวิเคราะห์เพื่อประเมินศักยภาพเป็นการเริ่มต้นที่ถูกต้อง ทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความชัดเจนและสร้างความเชื่อมั่นในสิ่งที่จะดำเนินการต่อไปได้อย่างดี

2.2 ผลการวิเคราะห์ปัญหาด้านกระบวนการนำนโยบายการบริหารราชการ จังหวัดแบบบูรณาการไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด

วิธีดำเนินงานเบื้องต้น ต้องใช้หลักการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เป็นสิ่งสำคัญที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการยอมรับและการร่วมแรงร่วมใจกันดำเนินกิจกรรมไปตามความรับผิดชอบ รองลงมา คือ การมุ่งเน้นให้มีการกำหนดเป้าหมายที่รับผิดชอบที่แน่นอน การมุ่งเน้นการเรียนรู้และการพัฒนาไปพร้อม ๆ กัน และการมอบหมายภารกิจให้ดำเนินการ

ด้านรูปแบบการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ กระบวนการที่สำคัญที่สุดของการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ คือ กระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังและให้ประชาชน/ชุมชน/ทุกภาคส่วน เข้ามามีส่วนร่วม รองลงมา คือ การวิเคราะห์ศักยภาพของจังหวัด การประชุมชี้แจงนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และกระบวนการจัดหาแหล่งวิชาการในพื้นที่มาสนับสนุนให้คำปรึกษา จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ รวมถึงการวิเคราะห์ถึงศักยภาพของจังหวัดนั้นๆ มีวัตถุประสงค์ เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้เป็นกรอบแนวทางที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผลิตผลตรงตามความต้องการของประชาชนมากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ กล้า ทองขาว ที่กล่าวว่า การสนับสนุนจากประชาชน ผู้นำชุมชน และกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นจะมีความสำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจของข้าราชการ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะในสังคมประชาธิปไตย ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์และผู้นำชุมชนพร้อมที่จะเข้าไปตรวจสอบการทำงานของข้าราชการ นอกจากนั้น การสนับสนุนหรือคัดค้านจากประชาชน กลุ่มผลประโยชน์และผู้นำชุมชนจะมีผลกระทบต่อความตั้งใจจริงของข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หรืออาจส่งผลให้ข้าราชการรู้สึก กระอักกระอ่วน ต่อเป้าหมายนโยบาย ยิ่งไปกว่านั้น หากนโยบายได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนจะเข้ามาช่วยเหลือด้านแรงงาน มีการบริจาคทรัพย์แก่โครงการ ทำให้ข้าราชการมีทัศนคติที่ดีต่อเป้าหมายของนโยบายและมุ่งมั่นร่วมมือกับท้องถิ่นนำนโยบายไปสู่

ความสำเร็จ⁴⁷

นอกจากนี้เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องแต่งตั้งคณะทำงานหรือคณะกรรมการซึ่งรับผิดชอบการดำเนินงาน และนำหลักการดำเนินงานเป็นทีมมาประยุกต์ใช้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะมอบอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบให้แก่หน่วยงานต่างๆ และให้ผู้บังคับบัญชาได้เข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ใช้ความคิดและความเชี่ยวชาญในการแก้ไขปัญหา ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดของการแบ่งอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้านข้อมูลและการติดต่อสื่อสารของแวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น ที่กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีหลายหน่วยงานต้องปฏิบัติภารกิจร่วมกัน เพื่อให้กิจกรรมดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง มีความสอดคล้องกัน จะต้องมีลักษณะการใช้ข้อมูล 3 แบบ คือ การรายงานข้อความต่อผู้บริหารระดับบน การแจ้งข้อความเพื่อกำหนดให้ผู้ปฏิบัติระดับล่าง ตลอดจนทั้งการรับข้อความจากผู้ปฏิบัติระดับล่างมาสู่การประมวลข้อมูลการปฏิบัติงานต่อไป และการสื่อสารติดต่อกับผู้ร่วมงานในระดับเดียวกัน ซึ่งนำไปสู่การประสานงาน และการยืนยันข้อความต่างๆ ที่แต่ละฝ่ายได้รับการติดต่อระหว่างองค์กรนี้ จึงเป็นแหล่งที่มาของข้อมูลซึ่งนำไปสู่การแปรความจากเป้าหมายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน⁴⁸

ข้อสรุป สำหรับรายละเอียดของกระบวนการจัดทำแผน พบว่า ความคิดเห็นของประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษา เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมทุกระดับซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมจัดทำ ร่วมรับผิดชอบและรับผลจากการดำเนินการ และมาจากการประสบการณ์ที่มีผลสำเร็จมาแล้วคือการกำหนดและแต่งตั้งผู้รับผิดชอบการดำเนินการไว้อย่างชัดเจน

2.3 ผลการวิเคราะห์ปัญหาด้านความเหมาะสมของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการต่อพื้นที่ดำเนินการ

ความเหมาะสมของกรอบนโยบาย พบว่า นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นกรอบนโยบายที่มีความสมบูรณ์ และเหมาะสม ในการที่จะนำไปปฏิบัติได้ในทุกจังหวัดทั่วประเทศ เนื่องจากเป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับระบบการบริหารราชการจังหวัดจากเดิมที่เป็นหน่วยงานที่มุ่งการปฏิบัติตามคำสั่งการของส่วนกลางให้เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐในระดับพื้นที่ ที่สามารถประสานและกำกับดูแลการทำงานของทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ

⁴⁷ กล้า ทองขาว. (2534). การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ. หน้า 84.

⁴⁸ Donald S. Van Meter; & Carl E. Van Horn. (1975, February). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*. p. 466.

ชุมชนในพื้นที่ได้ โดยการจัดระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการแนวราบ ที่ใช้การบูรณาการ ทำงานของทุกภาคส่วนในพื้นที่ในลักษณะ “พื้นที่ พันธกิจ การมีส่วนร่วม” ในทุกขั้นตอนของการทำงาน เพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนาในระดับจังหวัด ตลอดจนเพื่อสร้างการทำงานในลักษณะเครือข่าย ด้วยระบบงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานด้วยมาตรฐานผลงานขั้นสูง โดยมีเป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของจังหวัดนั้นๆ ให้ได้มากที่สุด และนอกจากเหตุผลดังกล่าว ก่อนการนำนโยบายด้านการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้ครบทุกจังหวัดเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2546 ได้มีการทดลองดำเนินการจังหวัดนำร่องในพื้นที่ 5 จังหวัด โดยคัดเลือกจังหวัดที่เหมาะสม เป็นตัวแทนภาคต่างๆ ที่มีที่ตั้ง สภาพเศรษฐกิจ และระดับความเจริญที่แตกต่างกัน และให้คัดเลือกจังหวัดอื่นๆ อีก 5 จังหวัดที่มีที่ตั้ง สภาพเศรษฐกิจ และระดับความเจริญใกล้เคียงกัน เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของผลสำเร็จในการบริหารงาน ซึ่งจากการประเมินผลโดยสถาบันการศึกษาของรัฐ 5 แห่ง ในพื้นที่จังหวัดตามโครงการฯ สรุปผลได้ว่า จังหวัดทดลองมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และได้รับความพึงพอใจจากประชาชนสูงกว่าจังหวัดเปรียบเทียบ นอกจากนี้ผลการประเมินการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ประจำปี 2547⁴⁹ และ 2548⁵⁰ พบว่าทุกจังหวัดมีสัมฤทธิ์ผลในการบริหารงานจังหวัด ตามเป้าหมายตัวชี้วัดความสำเร็จที่ได้กำหนดไว้ในระดับที่น่าพอใจ

ประเมินภาพรวมการแปลงนโยบาย การนำแนวนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปแปลงสู่การปฏิบัติที่จังหวัดได้ดำเนินการอยู่ในภาพรวมประเมินว่าหลักการและกระบวนการเหมาะสมบางส่วน โดยผลรวมที่เกิดขึ้น ประเมินว่า ยังอยู่ในระดับต้องเรียนรู้และพัฒนาไปพร้อมกัน เนื่องมาจากการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการที่ผ่านมา ยังประสบปัญหาในด้านต่างๆ เช่น ปัญหาด้านการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ที่กฎหมายไม่มีความสอดคล้อง ครอบคลุมการปฏิบัติงานจังหวัด ปัญหาด้านการพัฒนาบุคลากรของจังหวัด ที่หน่วยงานส่วนกลางไม่มีการบูรณาการ ในการจัดประชุมเพื่อถ่ายทอดนโยบาย การถ่ายทอดองค์ความรู้มักมุ่งไปที่ผู้บริหารระดับสูง ซึ่งไม่มีเวลาถ่ายทอดสู่ผู้ปฏิบัติ ทำให้เกิดช่องว่างการทำงานร่วมกัน ปัญหาด้านการจัดทำยุทธศาสตร์ที่ยังขาดการบูรณาการเชื่อมโยงภารกิจของส่วนราชการกับยุทธศาสตร์จังหวัด ข้าราชการบางส่วนยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ในการจัดทำยุทธศาสตร์ และปัญหาด้านการมอบอำนาจ จากส่วนกลางที่มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีลักษณะไม่เบ็ดเสร็จและครอบคลุมในทางปฏิบัติ เช่น การมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในจังหวัด เป็นต้น จากปัญหาดังกล่าวจึงสรุปได้ว่า การนำแนวนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปแปลงสู่

⁴⁹ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2547). 1 ปี CEO ผลการดำเนินงานในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ประจำปี 2547.

⁵⁰ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2548). CEO ปีที่ 2 ผลการดำเนินการในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ประจำปี 2548.

การปฏิบัติที่จังหวัดดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน หลักการและกระบวนการยังมีความไม่ชัดเจน ในบางส่วน ซึ่งต้องหาแนวทางแก้ไข ปรับปรุง ให้เหมาะสมจนกว่าการนำนโยบายไปดำเนินการ จะประสบผลสำเร็จตรงตามเป้าหมายที่วางไว้โดยสมบูรณ์

การติดตามประเมินผล โดยการนำกลไกการติดตามประเมินผลในรูปแบบ ตัวชี้วัดมาใช้ในการวัดผลการดำเนินการตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ มีความเหมาะสมบางส่วน โดยพิจารณาด้านความเหมาะสม พบว่าการประเมินผลด้วยตัวชี้วัดจะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการควบคุม เร่งรัด ให้เกิดการพัฒนาจังหวัดในด้านต่างๆ ให้ประสบผลสำเร็จอย่างมีรายงานรองรับ แต่ถ้าพิจารณาด้านที่ยังบกพร่อง พบว่าการประเมินผลในรูปแบบตัวชี้วัดผลการดำเนินการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ร่วมกับบริษัท ไทย เรทติ้ง แอนด์ อินฟอร์เมชัน เซอร์วิส จำกัด (TRIS) เป็นหน่วยงานกำหนดตัวชี้วัดแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัดและการติดตามและประเมินผล ซึ่งทั้งสองหน่วยงาน ไม่ได้เป็นเจ้าของพื้นที่และไม่รู้จักสภาพของจังหวัด จึงอาจทำให้การพิจารณาตัวชี้วัดบางตัวยังไม่เหมาะสม ประกอบกับการกำหนดตัวชี้วัด มีข้อสังเกตว่า ให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดด้านอื่น มากกว่าด้านสังคม ซึ่งมีตัวแปรที่ควบคุมได้ยาก นอกจากนี้ การจัดเก็บข้อมูลของจังหวัดเพื่อใช้ในการประเมินตนเองยังมีข้อจำกัดบางประการ กล่าวคือ ตัวชี้วัดบางตัวไม่มีฐานข้อมูลที่เป็น ปัจจุบัน เช่น ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) ทำให้ไม่สามารถประเมินผลการทำงานของ จังหวัดได้โดยอาศัยตัวชี้วัดนี้ และบางตัวชี้วัดจะต้องมีการประเมินผลลัพธ์และผลสำเร็จด้วย เช่น ตัวชี้วัดเกี่ยวกับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของภาครัฐ ซึ่งจะต้องใช้เวลาในการจัดเก็บข้อมูลและประมวลผล เป็นต้น

ระบบสนับสนุน ปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เหมาะสมในการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปแปลงสู่การปฏิบัติและทำให้ผลการดำเนินการไม่เหมาะสมกับพื้นที่ ควรปรับปรุงกลไกการบริหารให้สามารถสนับสนุนการดำเนินงานจังหวัดแบบบูรณาการได้อย่างแท้จริงมากที่สุด รองลงมาควรปรับปรุงระบบการสนับสนุนปัจจัยทางการบริหาร (บุคลากร งบประมาณ ระบบงาน และกระบวนการบริหารจัดการ) ให้ได้อย่างแท้จริง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการบริหารมีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่อย่างมาก ทั้งด้านกลไกการบริหารและปัจจัยการบริหาร และถ้าไม่สามารถนำมาดำเนินการได้อย่างแท้จริงอาจทำให้นโยบายล้มเหลวหรือไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย ซึ่งในเรื่องของปัจจัยการบริหารยังสอดคล้องกับทฤษฎีของ วูดริช ที่กล่าวว่า ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับว่า ปัจจัยด้านบริหารต่างๆ มีเพียงพอหรือไม่⁵¹ และทฤษฎีของเอตเวิร์ด ที่ได้เห็นว่า นโยบายจะประสบผลสำเร็จได้ ต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งด้านการเงินและกำลังคนอย่าง

⁵¹ จุฑารัตน์ นิรันดร์. (2547). นโยบายของผู้บริหารสถานศึกษากับการประกันคุณภาพการศึกษา สถานศึกษา. หน้า 43. (อ้างอิงจาก Christopher W . Woodrich .)

เต็มที⁵² ประกอบกับผลการศึกษาของ อาคม ใจแก้ว ในเรื่องการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังได้กล่าวถึงบุคลากรและงบประมาณเอาไว้ว่า ข้าราชการและงบประมาณ มีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเห็นว่า ข้าราชการระดับล่างคือผู้เชื่อมโยงนโยบายระดับนามธรรมไปสู่ผลการปฏิบัติระดับพื้นที่ที่เป็นรูปธรรม หากข้าราชการขาดความตั้งใจจริง ไม่มีความสามารถด้านวิชาชีพหรือไม่อาจปรับตัวให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่แล้ว ถึงแม้ว่านโยบายจะมีความชัดเจนสอดคล้องกับสภาพปัญหาและวัฒนธรรมของพื้นที่เพียงใด ก็อาจทำให้นโยบายล้มเหลวได้ในที่สุด⁵³ เพราะฉะนั้นจากแนวคิดและผลการวิจัยที่อ้างถึง จึงสรุปได้ว่าหลักการบริหารมีความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายในพื้นที่มากที่สุด

ข้อสรุป สำหรับความคิดเห็นของประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษากับประเด็นความเหมาะสมของนโยบายต่อพื้นที่ดำเนินการนี้ ส่วนใหญ่สอดคล้องกับผลของการบริหารจัดการในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ครอบคลุมตั้งแต่การปรับกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการ ซึ่งมีรายละเอียดทั้งในเรื่องของงานและเงินแล้วยังรวมถึงการพัฒนาศักยภาพของการติดตามประเมินผลที่มีการกำหนดเป็นตัวชี้วัด (KPI) ไว้ และในส่วนของความคิดเห็นที่เสนอให้มีการปรับปรุงกลไกการบริหาร/การสนับสนุนปัจจัยทางการบริหาร และการปรับปรุงกระบวนการมีส่วนร่วมนั้น เป็นสิ่งที่ต้องยอมรับและควรนำไปสู่การพัฒนาเนื่องจากแนวทางหลักการของการบูรณาการเป็นเรื่องใหม่ที่ควรพัฒนาแบบค่อยเป็นค่อยไป ประกอบกับหลักการบริหารที่มีการกำหนดแผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ ต้องมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับให้มีความเหมาะสมได้โดยตลอด

2.4 ผลการวิเคราะห์ปัญหาด้านความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการนำไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด

ความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบาย การนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการมาจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และกำหนดเป็นแผนงาน/โครงการต่างๆ เพื่อดำเนินการนั้น เป็นนโยบายที่ดีและควรที่จะดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แต่ควรกำหนดความเชื่อมโยงนโยบายส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคให้ชัดเจนและสนับสนุนกัน ยกตัวอย่างเช่น การมอบอำนาจจากส่วนกลางที่มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังขาดความชัดเจนและการกำหนดแผนงาน/โครงการเพื่อดำเนินการตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ที่มีความซ้ำซ้อนกันระหว่างงานของส่วนกลางกับของจังหวัด ทั้งนี้ เนื่องจาก

⁵² รัชณี ภัคโกโคย. (2538). การนำนโยบายการพัฒนาชุมชนเมืองไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี. หน้า 63. (อ้างอิงจาก Edwards. (1980). p. 20.)

⁵³ อาคม ใจแก้ว. (2533). การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้: ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้. หน้า 33.

การขาดการประสานงานในด้านการจัดทำแผนงาน/โครงการระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค เป็นต้น จากข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับกรอบแนวคิดของ พอล ซาบาเตียร์ และแดเนียล แมสมาเนียน ในการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย พบว่าการบูรณาการโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ลดหลั่นกันแต่ละระดับ ทั้งภายในโครงสร้างองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะช่วยประสานการปฏิบัติในแต่ละระดับให้สอดคล้องกัน ช่วยประสานการรับรู้ ประสานความเข้าใจ การตกลงใจเกี่ยวกับการปฏิบัติ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ความล้มเหลวที่ผ่านมามีสาเหตุประการหนึ่ง คือ การขาดกลไกและวิธีการประสานงานกันตั้งแต่ในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และท้องถิ่น ขององค์การที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ⁵⁴

ความเชื่อมโยงของโครงการ/กิจกรรม การดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน โดยเฉพาะการกำหนดโครงการ/กิจกรรมขึ้น เพื่อดำเนินการและการกำกับติดตามผลการดำเนินงานในระดับพื้นที่ ที่มีทั้งส่วนที่เป็นงานของส่วนกลางและส่วนที่เป็นงานของยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และจังหวัดส่วนใหญ่มีความเข้าใจงานที่ต่อเนื่องและเชื่อมโยงได้ดี แต่ยังคงทำความเข้าใจเพิ่มเติมบางส่วน เช่น ในภารกิจของหน่วยงาน ซึ่งดำเนินการอยู่แล้ว ตามแผนงาน/โครงการของหน่วยงานหลักที่กำหนดไว้มีรายละเอียดอะไรบ้าง และงาน/โครงการที่จะต้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จะเชื่อมโยงกันอย่างไร หรือสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายได้อย่างไร โดยไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับความคิดเห็นในอันดับรองลงมาที่เห็นว่า มีบางหน่วยงานยังไม่มี ความเข้าใจเท่าที่ควรและการดำเนินการยังขาดความต่อเนื่อง รวมทั้งบางส่วนมีความสับสนเพราะนโยบายเฉพาะไม่ชัดเจน กับกลุ่มที่มีความเข้าใจในระดับที่สามารถดำเนินการได้เป็นอย่างดีและต่อเนื่อง ซึ่งมีเพียงส่วนน้อย จึงสรุปได้ว่า ยังมีบางหน่วยงานที่ขาดความรู้ และความเข้าใจในเรื่องการกำหนดโครงการ/กิจกรรมขึ้นดำเนินการตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และการกำกับติดตามผลการดำเนินงานในระดับพื้นที่ ทั้งงานของส่วนกลางกับงานของยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงานตามนโยบายฯ โดยเรื่องนี้มีส่วนสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ซาบาเตียร์ และ แมสมาเนียน ที่กล่าวไว้เกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้วัตถุประสงค์ของนโยบายที่อาจมีความคลุมเครือขาดความชัดเจนว่า เกิดจากปัจจัยบางประการ ได้แก่ ความซ้ำซ้อนของนโยบาย ที่มีมากจนกระทั่งมีความยากเกินไปที่จะบรรลุถึงเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบางครั้งก็ไม่อาจกำหนดดัชนีชี้วัด การปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจนได้ และความไม่แน่นอนของนโยบายที่ก่อให้เกิดความคลุมเครือได้ คือ เมื่อใดก็ตามที่ความเข้าใจในนโยบายมีน้อย หรือ

⁵⁴ จุฑารัตน์ นีรินทร. (2547). *นโยบายของผู้บริหารสถานศึกษากับการประกันคุณภาพการศึกษา* สถานศึกษา. หน้า 41. (อ้างอิงจาก Paul Sabatier; & Daniel Mazmanian. (1980). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*. pp. 538 – 560)

ผู้กำหนดนโยบายระดับสูงไม่อาจควบคุมผู้ปฏิบัติระดับล่างได้ ก็ยิ่งทำให้นโยบายมีความคลุมเครือมากยิ่งขึ้น⁵⁵

ระบบสนับสนุน ความต่อเนื่องของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับการบริหารงานของราชการส่วนกลาง ควรปรับปรุงในส่วนระบบสนับสนุนการบริหารจัดการและการดำเนินการได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับการบริหารงานของราชการส่วนกลาง ควรปรับปรุงในเรื่องการจัดระบบการบริหารราชการแบบบูรณาการของส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกันอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งข้อมูลนี้สอดคล้องกับกรอบแนวคิดกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ พอล ซาบาเตียร์ และ แดเนียล แมสมาเนียน ในเรื่องการบูรณาการ โครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ลดหลั่นกันแต่ละระดับ ทั้งภายในโครงสร้างองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะช่วยประสานการรับรู้ ความเข้าใจ และการปฏิบัติในแต่ละระดับให้สอดคล้องกัน รวมทั้งการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ความล้มเหลวที่ผ่านมาพบว่า มีสาเหตุประการหนึ่ง คือ การขาดกลไกและวิธีการประสานงานกันตั้งแต่ ในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และท้องถิ่น ขององค์การที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ⁵⁶ ซึ่งปรากฏในระดับผู้ปฏิบัติงาน ภายใต้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ว่า กลไกการบริหารงานที่ไม่เชื่อมต่อ (Missing link) ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเป็นปัจจัยทางการบริหารที่ต้องเร่งรัดปรับปรุงประการหนึ่ง

ด้านการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ พบว่า ยังมีความต่อเนื่องเพียงระดับต้น และไม่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ อาทิ ในการพิจารณากลับกรองแผนงาน/โครงการของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ จำเป็นต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ/แผนงานต่างๆ เฉพาะที่สอดคล้องกับความเร่งด่วนของปัญหาเท่านั้น จึงมีโครงการที่ยังไม่ได้รับการสนับสนุนให้ดำเนินการได้อีกมาก เป็นผลให้การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ครอบคลุม นอกจากนี้แผนงาน/โครงการที่ดำเนินการมีข้อจำกัดด้านปัจจัยการบริหาร ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีของวูดริช ที่กล่าวว่า ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับว่าปัจจัยด้านบริหารต่างๆ มีเพียงพอหรือไม่⁵⁷ และทฤษฎีของเอเดเวิร์ดได้เห็นว่า นโยบายจะประสบผลสำเร็จได้ ต้องได้รับ

⁵⁵ โสภกา สังข์วรรณ. (2545). *ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท จังหวัดเชียงราย*. หน้า 60. (อ้างอิงจาก Sabatier; & Mazmanian. (1975). p. 542.)

⁵⁶ จุฑารัตน์ นรินทร. (2547). *นโยบายของผู้บริหารสถานศึกษากับการประกันคุณภาพการศึกษาสถานศึกษา*. หน้า 41. (อ้างอิงจาก Paul Sabatier; & Daniel Mazmanian. (1980). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*. pp. 538-560.)

⁵⁷ จุฑารัตน์ นรินทร. (2547). *นโยบายของผู้บริหารสถานศึกษากับการประกันคุณภาพการศึกษาสถานศึกษา*. หน้า 43. (อ้างอิงจาก Christopher W . Woodrich .)

การสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งด้านการเงินและกำลังคนอย่างเต็มที่⁵⁸ และสรุปได้ว่า หลักการบริหารมีความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายมากที่สุด

ข้อสรุป การศึกษาต่อประเด็นความต่อเนื่องหรือความเชื่อมโยงในการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่แสดงรายละเอียดอย่างสอดคล้องกันข้างต้น เป็นไปตามกลไกของการบริหารจัดการของการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะในส่วนของ การปรับกระบวนการจัดทำแผน ซึ่งใช้หลักการมีส่วนร่วม การวิเคราะห์ศักยภาพ และการกำหนดเป็นแผนกลยุทธ์เพื่อขับเคลื่อนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ต่อเนื่องเชื่อมโยงของแผนปฏิบัติราชการ ยังมีมุมมองของจุดเชื่อมต่อระหว่างแผนปฏิบัติการของจังหวัด (Area) และแผนปฏิบัติการของส่วนราชการ (Function) ที่ควรจะให้เกิดการเชื่อมโยงกัน สนับสนุนกันแต่ไม่เกิดความซ้ำซ้อนกันด้วย

2.5 ผลการวิเคราะห์ปัญหาด้านสมรรถนะขององค์กรในการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด

สมรรถนะขององค์กรภาพรวม ส่วนใหญ่ประเมินว่า สมรรถนะขององค์กรของตนเอง ในเรื่องการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดที่รับผิดชอบในฐานะเลขาแต่ละด้านของผู้ว่าราชการอยู่ในระดับปานกลางสูงสุด และประเมินผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรม/งาน/โครงการของยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการว่า หากจะให้ผลการพัฒนาบรรลุเป้าหมายสูงสุด จะต้องปรับปรุงหรือพัฒนาศักยภาพใน 3 ด้าน ไปพร้อมกัน คือ 1) ปัจจัยทางการบริหารและระบบ IT (บุคลากร งบประมาณ การบริหารจัดการ) 2) การเรียนรู้และพัฒนาสมัยใหม่ และ 3) ระบบสนับสนุนกลไกการดำเนินงาน เช่น การต่างประเทศ ฯลฯ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ โรเบิร์ต เค ยิน และคณะ ได้ทำการศึกษาไว้ในปี ค.ศ. 1977 ของมลรัฐต่างๆ และต้องถือว่า จะนำนวัตกรรมเทคโนโลยีไปใช้ให้เกิดประโยชน์ปัจจัยสำคัญ ที่มีผลต่อการปรับปรุงการบริหาร ขึ้นอยู่กับลักษณะนวัตกรรมเป็นสำคัญและการให้ความรู้ ความเข้าใจ และสภาพแวดล้อมในหน่วยงาน ซึ่งเป็นการเรียนรู้และพัฒนา ส่วนที่ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การนำนวัตกรรมไปใช้ในหน่วยงานเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง ความรวดเร็วในการนำนวัตกรรมไปใช้ การทำงานเป็นทีม และความพร้อมของทรัพยากร จะเป็น เรื่องของระบบกลไกที่สนับสนุน⁵⁹

⁵⁸ รัชณี ภัคโกโคย. (2538). การนำนโยบายการพัฒนาชุมชนเมืองไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี. หน้า 63. (อ้างอิงจาก Edwards. (1980). p. 20.)

⁵⁹ Robert K. Yin; Karen A. Heald; & Mary E. Vogel. (1977). *Tinkering with the System*.

ระบบสนับสนุน ในเรื่องการนำระบบ IT มาใช้สนับสนุนเพื่อเพิ่มสมรรถนะในการดำเนินงานการบริหารจัดการเพื่อการเรียนรู้และพัฒนา การกำกับติดตามและประเมินผล การดำเนินงานมีผลการดำเนินงานที่แสดงสมรรถนะขององค์กร 2 ส่วน คือ 1) ส่วนหนึ่งเป็นผู้มีความรู้ความสามารถที่จะนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ในการบริหารจัดการ แต่หน่วยงานยังขาดเครื่องมือด้านเทคโนโลยี 2) อีกส่วนหนึ่งหน่วยงานได้มีการนำเครื่องมือด้านเทคโนโลยีมาใช้ แต่บุคลากรส่วนใหญ่ ไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องเทคโนโลยีนั้นๆ เพียงพอ เนื่องจากผู้รับผิดชอบงานด้านยุทธศาสตร์ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับกลางถึงสูง ซึ่งแต่เดิมไม่ได้มีการกำหนดให้บุคลากรต้องมีสมรรถนะด้าน IT ไว้ด้วย ดังนั้น การที่บุคลากรขาดความเชี่ยวชาญด้าน IT จึงเป็นข้อขัดข้อง/อุปสรรค ทำให้ไม่สามารถมอบหมายงานด้านนี้ ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ปฏิบัติเป็นผู้ดำเนินการได้เป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นแม้ว่า กลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นว่า การนำระบบ IT มาใช้สามารถสนับสนุนการบริหารจัดการ เพื่อการเรียนรู้ และพัฒนาได้ในระดับปานกลาง เท่านั้น สำหรับการนำเทคโนโลยีมาใช้ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ สอดคล้องกับการที่ โรเบิร์ต เค ยิน และคณะ ได้ทำการศึกษาไว้ในปี ค.ศ. 1977 ของมลรัฐต่างๆ และท้องถิ่นว่า จะนำนวัตกรรมเทคโนโลยีไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ผู้รับบริการและประชาชนอย่างไร สรุปว่า ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการปรับปรุงการบริหารขึ้นอยู่กับลักษณะนวัตกรรมเป็นสำคัญ รองลงไป คือ การให้ความรู้ ความเข้าใจ และสภาพแวดล้อมในหน่วยงาน ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การนำนวัตกรรมไปใช้ในหน่วยงานเกี่ยวข้องกับ การสนับสนุน จากผู้บริหารระดับสูง ความรวดเร็วในการนำนวัตกรรมไปใช้ การทำงานเป็นทีม และความพร้อมของทรัพยากร⁶⁰

ข้อสรุป ในประเด็นของสมรรถนะของผู้บริหารระดับจังหวัดกับนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการนี้เป็นข้อมูลที่ต้องทำความเข้าใจเพิ่มเติมว่า แม้จะมีการเปลี่ยนนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นแผนต่างๆ โดยเฉพาะแผนปฏิบัติการซึ่งเป็นทั้งแผนที่เรียกว่า แผนงานและแผนเงินแล้วนั้น พบว่า ผลลัพธ์การดำเนินการประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากการมอบรางวัลตอบแทนเป็นโบนัสแล้วก็ตาม แต่หากได้มีการวิเคราะห์ประมวลรายละเอียด เพื่อการพัฒนาในระยะต่อไป จะพบว่า กลไกทางการบริหารที่จะสนับสนุนการดำเนินการตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ยังไม่พร้อมสรรพ กล่าวคือ ผู้บริหารระดับจังหวัดยังพบอุปสรรคทางการบริหาร ทั้งที่เป็นด้านบุคลากร ที่มีข้อจำกัด/ด้านงบประมาณซึ่งระเบียบต่างๆ ยังไม่เอื้ออำนวย/ด้านการบริหารจัดการที่สำคัญ คือ การมอบอำนาจที่ไม่สามารถสนับสนุนการดำเนินการและด้านการเรียนรู้และพัฒนา ยังต้องใช้การเรียนรู้จากประสบการณ์มาสนับสนุน เป็นต้น

⁶⁰ Robert K. Yin; Karen A. Heald; & Mary E. Vogel. (1977). *Tinkering with the System*.

2.6 ผลการวิเคราะห์ปัญหาด้านงบประมาณดำเนินการตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

ความเพียงพอของงบประมาณ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเพื่อดำเนินงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการตามหลักเกณฑ์ที่ราชการส่วนกลาง กำหนดให้ใช้เงินงบประมาณกลางเป็นวงเงินรวมส่วนหนึ่งของงบประมาณรวมของประเทศนั้นไม่เพียงพอ และมีหลักเกณฑ์การจัดสรรไม่เหมาะสม เช่น ขาดงบประมาณสนับสนุนกลุ่มจังหวัดเพื่อบริหารโครงการโดยเฉพาะ ทำให้ต้องใช้เงินบางส่วนจากงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพื่อดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จากข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ ซาบาเทียร์ และ แมสมานเนียน ที่ว่า นโยบายจะประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติได้ ต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงินอย่างเพียงพอ⁶¹ และ เวทเธอร์ลี และ ลิปสกี กล่าวว่า การที่รัฐสภาไม่ยอมอนุมัติเงิน เพื่อเพิ่มจำนวนบุคลากร สำหรับโครงการด้านการศึกษาในอเมริกาทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานอย่างมาก⁶²

ระบบงบประมาณ ในเรื่องกลไกการบริหารการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรในการดำเนินงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ระบบงบประมาณที่สนับสนุนการดำเนินงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่รับผิดชอบอยู่ มีกลไกการบริหารที่ดี แต่มีข้อจำกัดด้านเงื่อนไขการบริหารมากเกินไป ควรปรับปรุงเงื่อนไขระเบียบการบริหารงบประมาณให้ชัดเจน ซึ่งเป็นเรื่องของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของจังหวัด เช่น การใช้งบประมาณเหลือจ่ายของผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดให้ใช้ได้ในช่วงจำกัด มีข้อห้ามเรื่องการใช้งบประมาณเหลือจ่ายข้ามหน่วยงาน การบริหารงบประมาณระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับท้องถิ่น ต้องวินิจฉัยว่าจะใช้ระเบียบใดมาดำเนินการ เป็นต้น นอกจากนี้การกำหนดรูปแบบและหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดว่า ควรกำหนดเป็นงบล่าช้า ให้จังหวัดพิจารณาใช้จ่ายและรับผิดชอบเอง เพื่อให้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมีความเป็นเอกภาพ สามารถบริหารจัดการได้คล่องตัว ลดระยะเวลา และขั้นตอนการดำเนินงาน และการพิจารณาโครงการไม่เกิดความซ้ำซ้อน

ข้อสรุป เรื่องการจัดสรรเงินงบประมาณประจำปี เป็นรายการเงินงบกลางสนับสนุนการดำเนินงานตามแผน และมีการออกระเบียบเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างเป็นระบบ สอดคล้องสนับสนุนกัน ที่สำคัญคือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณ

⁶¹ โสภา สังข์วรรณะ. (2545). *ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท จังหวัดเชียงราย*. หน้า 64. (อ้างอิงจาก Sabatier; & Mazmanian. (1989). p. 24.)

⁶² โสภา สังข์วรรณะ. (2545). *ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท จังหวัดเชียงราย*. หน้า 64. (อ้างอิงจาก Weatherly; & Lipsky. (1977).)

จังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 และระเบียบว่าด้วย การบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2549 พบว่าประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษาร้อยละ 70 มีความเห็นให้ปรับปรุงทั้งในมุมมองของความพอเพียงของวงเงิน ที่จัดสรร และความไม่เป็นเอกภาพของการบริหารงบประมาณ ซึ่งทั้งสองประเด็น เป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนการขับเคลื่อนงาน/โครงการ/แผนให้บรรลุเป้าหมายตอบสนองนโยบายการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งนี้ โดยข้อเสนอการจัดงบประมาณแบบล่าช้า เป็นข้อเสนอแนวคิดที่น่าสนใจแต่ต้องเน้นให้ผู้บริหารรับผิดชอบ ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกันระหว่างภารกิจของจังหวัดและของส่วนราชการ ไม่เกิดการสูญเปล่าและการรั่วไหล

2.7 ผลการวิเคราะห์ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมในการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด

การมีส่วนร่วม ในภาพรวมของการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ต้องให้ความสำคัญในเรื่องของการมีส่วนร่วมในการของภาคส่วนต่างๆ ได้แก่ ภาคประชาชน ชุมชน ประชาชน ผู้นำศาสนา ท้องถิ่น องค์กรเอกชน วิชาชีพ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยพยายามจัดให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์มากที่สุด แต่อาจแตกต่างกันที่แนวทางการดำเนินการ ที่ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและสาระของแต่ละเรื่องเป็นการเฉพาะ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ กล้า ทองขาว เกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า การสนับสนุนจากประชาชน ผู้นำชุมชน และกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นจะมีความสำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจของข้าราชการ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การสนับสนุนหรือคัดค้านจากประชาชน กลุ่มผลประโยชน์และผู้นำชุมชนจะมีผลกระทบต่อความตั้งใจจริงของข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หรืออาจส่งผลให้ข้าราชการรู้สึกกระอักกระอ่วน ต่อเป้าหมายของนโยบาย ยิ่งไปกว่านั้น หากนโยบายได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนจะเข้ามาช่วยเหลือด้านแรงงาน มีการบริจาคทรัพย์แก่โครงการ ทำให้ข้าราชการมีทัศนคติที่ดีต่อเป้าหมายของนโยบายและจุดมุ่งมั่นร่วมมือกับท้องถิ่นนำนโยบายไปสู่ความสำเร็จ⁶³ กล่าวโดยสรุป คือ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังต้องการการสนับสนุนอย่างมากจากท้องถิ่น จากสื่อมวลชน จากกลุ่มพลัง จากผู้นำในชุมชน เพราะการสนับสนุนส่งเสริมจากท้องถิ่น จะเป็นปัจจัยเสริมศักยภาพและความสามารถของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

รูปแบบ/วิธีการมีส่วนร่วม การจัดให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมการดำเนินงาน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ มีรูปแบบและวิธีการอยู่ด้วยกันหลายวิธี แต่วิธีที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่นำมาดำเนินการมากที่สุด

⁶³ กล้า ทองขาว. (2534). การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ. หน้า 84.

คือการจัดทำประชาพิจารณ์ รองลงมาคือการจัดให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารและเสนอความเห็นทางวิทยุและหอกระจายข่าว การทำการสำรวจความคิดเห็นและข้อเสนอแนะตามแบบที่กำหนด และการจัดให้มีตู้หรือกล่องรับความคิดเห็น ส่วนวิธีที่ส่วนใหญ่นำมาดำเนินการน้อยที่สุดคือการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นโดย VOTE ซึ่งสาเหตุที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ใช้วิธีการทำประชาพิจารณ์มากที่สุด เนื่องมาจากการทำประชาพิจารณ์เป็นวิธีการที่สามารถจัดให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาคประชาชน ชุมชน ประชาชน ผู้นำศาสนา องค์กรเอกชน รัฐบาลศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ได้เข้ามาร่วมเสนอความคิดเห็น ความต้องการ ตลอดจนปัญหา เพื่อหาแนวทางการพัฒนาร่วมกันในการที่จะกำหนดยุทธศาสตร์ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติได้ตามนโยบายให้ครอบคลุมได้มากที่สุด นอกจากนี้ วิธีการจัดให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบแล มีความสอดคล้องกัน ควรดำเนินการโดยวิธีให้จังหวัดออกคำสั่งแต่งตั้งทุกภาคส่วนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัดเป็นอันดับแรก รองลงมาคือการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้นำเสนอความคิดเห็น ความต้องการ ตลอดจนปัญหา เพื่อนำมาประมวลเป็นข้อมูล/สารสนเทศและความรู้ เพื่อพิจารณาใช้ประโยชน์ และเผยแพร่ในโอกาสต่างๆ อย่างสะดวก ต่อเนื่อง และเป็นระบบ และในส่วนของการพัฒนาที่ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอว่า จะเกิดผลดีผลเสียอย่างไรนั้น ก็ให้มีการแต่งตั้งที่ปรึกษาทำการศึกษาและเผยแพร่ผลต่อสาธารณชนก่อนกระทำการใดๆ ต่อไป และในวาระการประชุมสำคัญที่ต้องการมติจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ก็ให้จัดการประชุมแบบเวทีประชาพิจารณ์ ความคิดเห็นข้างต้นสอดคล้องกับข้อเท็จจริงของวิธีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพว่า การให้ความสำคัญต่อการประชุมวางแผนในกระบวนการวางแผน นับว่า มีความสำคัญต่อการวางแผนได้ไม่แพ้เนื้อหาของตัวแผนยุทธศาสตร์ที่จัดทำขึ้นมา ทั้งนี้ เพราะตามกระบวนการวางแผนที่มีการพัฒนาจัดทำแผนนั้น การคัดเลือกคณะกรรมการวางแผน การกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการบทบาทหน้าที่ของสมาชิก ตลอดจนการกำหนดลักษณะการประชุมและการกำกับการวางแผน ตามขั้นตอนต่างๆ นับว่า มีความสำคัญเป็นพิเศษ เพราะการร่วมคิด การร่วมปรึกษากัน ตลอดจนการโต้แย้งเหตุผลกัน และการปรับแก้ไขบางอย่าง รวมทั้งการหาข้อสรุปที่ต้องการกระทำภายในกระบวนการวางแผน หากทำได้ดีแล้ว คุณค่าของแผนงานก็จะมีมากขึ้นได้

ข้อสรุป หลักการมีส่วนร่วมในงานการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ จะควบคู่กับทุกกิจกรรมของกระบวนการดำเนินงาน ซึ่งความคิดเห็นของประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษานั้นย้ำการมีส่วนร่วมของแต่ละกลุ่มที่เข้าร่วมกิจกรรม และมีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่หลากหลาย ตั้งแต่การเสวนา/การประชุม/การหารือ ทำข้อตกลงร่วมกัน/การทำประชาคม/การจัดเวทีประชาพิจารณ์ โดยมีมุ่งหมายที่จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อการเรียนรู้และพัฒนา/การยอมรับ และความร่วมมือตามแนวทางการบูรณาการ

ข้อเสนอแนะการวิจัย

สำหรับการศึกษาปัญหาการนำนโยบายรัฐบาลไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด มีข้อเสนอแนะที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงระบบ นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นการนำตัวแบบจากการดำเนินการในภาคธุรกิจที่ประสบผลสำเร็จ มาปรับใช้เป็นแนวความคิดในการให้จังหวัดเป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ โดยคณะผู้บริหารระดับจังหวัด/ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจบริหารสูงสุด การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดมรรคผล มีทั้งกลไกและกลยุทธ์ที่ได้ระดมนำมาใช้ ภายใต้ปัจจัยสนับสนุน และปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ผลการศึกษารายละเอียดของกระบวนการ ขั้นตอน หลักการและเทคนิคต่างๆ ของการปฏิบัติที่ประสบผลสำเร็จ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้รูปแบบมาตรฐานสำหรับใช้ในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ ความชัดเจนของระบบสนับสนุนที่เป็นระบบหลัก 4 ระบบจะต้องมีการจัดเตรียมความพร้อมทั้งระบบปฏิบัติการและระบบบุคลากร คือ ระบบการบริหารงานแบบบูรณาการ/ระบบงบประมาณ และระเบียบทางการบริหารงบประมาณ/ระบบการมอบอำนาจ และระบบการเรียนรู้และพัฒนา

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ ในการปฏิบัติการนำนโยบายการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการไปดำเนินการจริงในพื้นที่ มักเกิดข้อเสนอด้านความต้องการ/ปัญหาเร่งด่วนของแต่ละพื้นที่ ซึ่งรัฐบาลก็จะกำหนดนโยบายเฉพาะชั้นและเร่งรัดให้ดำเนินการ อาทิ นโยบายการแก้ไขปัญหาระบาด/นโยบายแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งลักษณะของนโยบายเร่งด่วนเหล่านี้ ในทางปฏิบัติผู้บริหารระดับจังหวัด/ผู้ว่าราชการจังหวัด ก็สามารถนำกระบวนการ/รูปแบบ และการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้ได้อย่างคล่องตัว กล่าวคือ ใช้ประโยชน์จากประสบการณ์เป็นการเรียนรู้และพัฒนาไปพร้อมๆ กัน

3. ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาให้ทำการศึกษต่อเนื่อง/ทำการศึกษาระดับสูงขึ้น ควรมีการศึกษาแง่มุมอื่นๆ ของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนาแนวนโยบายและหลักการการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ อาทิ มุมมองของการวัดผลการพัฒนานโยบายการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อเปรียบเทียบสัมฤทธิ์ผล ระหว่างผลงานของทุกกิจกรรมกับการวัดผลงานตามตัวชี้วัดที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนด เป็นต้น

บรรณานุกรม

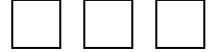
บรรณานุกรม

- กล้า ทองขาว. (2534). การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบาย
สาธารณะไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ.
วิทยานิพนธ์ ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต (สาขาการบริหารการพัฒนา).
กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
ถ่ายเอกสาร.
- จุฑารัตน์ นรินทร. (2547). นโยบายของผู้บริหารสถานศึกษากับการประกันคุณภาพ
การศึกษาสถานศึกษา. วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต
(การบริหารการศึกษา). นครปฐม: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร.
ถ่ายเอกสาร.
- จำลอง โพธิ์บุญ. (2545). การพัฒนาองค์การ. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์. (42): ฉบับพิเศษ
ครบรอบ 36 ปี. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2549, กุมภาพันธ์). การบริหารราชการแนวใหม่และการบริหารงาน
จังหวัดแบบบูรณาการ. ใน เอกสารประกอบคำบรรยาย. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
ก.พ.ร. ถ่ายเอกสาร.
- ทองใบ สุดซารี. (2537). การนำนโยบายของวิทยาลัยไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสหวิทยาลัยอีสานใต้.
วิทยานิพนธ์ ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต (สาขาการบริหารการพัฒนา).
กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
ถ่ายเอกสาร.
- แนวคิดและทิศทางการบริหารประเทศ. (2548) ใน คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี
แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548 – 2551 กรอบยุทธศาสตร์การปรับ
โครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะเวลา 4 ปี (2548 – 2551).
กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงาน
ปลัดกระทรวงมหาดไทย.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546, 9 ตุลาคม).
ราชกิจจานุเบกษา.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545. (2545, 2 ตุลาคม).
ราชกิจจานุเบกษา.
- รัชณี ภัคโกไคย. (2538). การนำนโยบายการพัฒนาชุมชนเมืองไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณี
เทศบาลเมืองบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี. วิทยานิพนธ์ ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
(รัฐศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ถ่ายเอกสาร.

- วรรณเดช จันทรศร. (2533). *การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ปรัชญาและแนวการศึกษาเบื้องต้น*.
กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- . (2540). *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: บริษัทกราฟิก ฟอรัม จำกัด.
- วรรณเดช จันทรศร ; และ ลิขิต วีระเวทิน. (1987, February). Policy Implementation in the
Thai Public Bureaucracy. *Southeast Asia Journal of Social Science*.
- วิโรจน์ สารรัตนะ. (2542). *แผนยุทธศาสตร์องค์การ*. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- ศุภชัย ยาวประภาษ. (2533). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมพร เฟื่องจันทร์. (2539). *นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2548). *หนังสือที่ นร 1201/ว11 ลงวันที่ 26
เมษายน 2548, แจ้งการปรับแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและจังหวัดสู่แผนปฏิบัติ
ราชการ 4 ปี*.
- สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2547). *แนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา
จังหวัด*. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานฯ.
- สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2547). *คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ
ชุดที่ 3 แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ*. กรุงเทพฯ:
สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานฯ.
- สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2548, มกราคม). *1 ปี CEO ผลการดำเนินงานในการ
บริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ประจำปี 2547*. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนา
และส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานฯ.
- สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2548, กันยายน). *CEO ปีที่ 2 ผลการดำเนินงานในการ
บริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ประจำปี 2548*. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาและ
ส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานฯ.
- โสภา สังข์วรรณ. (2545). *ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณี
โครงการสร้างชีวิตใหม่ให้สตรีชนบท จังหวัดเชียงราย. วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตร
มหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์)*. กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
ถ่ายเอกสาร.
- อาคม ใจแก้ว. (2533). *การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้: ศึกษาปัจจัย
ที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเขตจังหวัดชายแดน
ภาคใต้. ปริญญาพัฒนบริหารศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต (สาขาการบริหารการพัฒนา)*.
กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
ถ่ายเอกสาร.

- Bardach, Eugene. (1980). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. 3rd ed. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Barrett, Susan; & Fudge, Colin. (1981). *Policy and Action: Essays on The Implementation of Public Policy*. New York: Methuen & Co.,Ltd.
- Dye, Thomas R.. (1981). *Understanding Public Policy*. 4th ed. New Jersey: Prentice Hall.
- Nakamura, Robert T.; & Smallwood, Frank. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York: St.Martin's Press.
- Van Meter, Donald S.; & Van Horn, Carl E. (1975, February). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*.
- Yin, Robert K.; Heald, Karen A.; & Vogel, Mary E. (1977). *Tinkering with the System*. Lexington; Massachusetts: The Rand Corporation.

ภาคผนวก



แบบสอบถาม

เรื่อง ศึกษาปัญหาการนำนโยบายรัฐบาลไปจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารราชการจังหวัด

คำชี้แจง

แบบสอบถามนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาวิจัยทางด้านรัฐศาสณศาสตร์ ของนักศึกษาปริญญาโท สาขาเนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (ประสานมิตร) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสอบถามปัญหา/อุปสรรคของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

แบบสอบถามแบ่งออกเป็น 2 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อคำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์บริหารราชการจังหวัด

ตอนที่ 2 ข้อคำถามเพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรค เกี่ยวกับความชัดเจน/กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ/ความเหมาะสม/ความต่อเนื่อง/สมรรถนะองค์กร/งบประมาณ/การมีส่วนร่วม

ผู้วิจัย จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์จากท่านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านยุทธศาสตร์ ช่วยสละเวลาตอบแบบสอบถามนี้ให้ครบทุกข้อตามความเป็นจริง เพื่อข้อมูลที่ได้รับจากท่านจะเป็นประโยชน์และครบสมบูรณ์ต่อการศึกษาวิจัยครั้งนี้ และขอกราบขอบพระคุณ มา ณ โอกาสนี้

(นางสาวดาวสวรรค์ ชาวเมือง)

นักศึกษาปริญญาโท ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ตอนที่ 1 ข้อคำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดทำ
ยุทธศาสตร์บริหารราชการจังหวัด

คำแนะนำ กรุณาทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่อง หรือข้อความที่ตรงกับความจริง
เกี่ยวกับตัวท่านมากที่สุด

1. เพศ ชาย หญิง
2. อายุ ตั้งแต่ 21 – 29 ปี ตั้งแต่ 30 – 39 ปี
 ตั้งแต่ 40 – 49 ปี ตั้งแต่ 50 ปี ขึ้นไป
3. ตำแหน่ง
 - หัวหน้าสำนักงานจังหวัด
 - หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด
 - เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ
 - ตำแหน่งอื่นๆ ระบุ
4. การศึกษาระดับสูงสุดของท่าน
 - อนุปริญญา/ปวส.
 - ปริญญาตรี
 - ปริญญาโท
 - สูงกว่าปริญญาโท
5. ปฏิบัติราชการกลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัด เป็นเวลาเท่าใด
 - ตั้งแต่ 1 – 3 ปี
 - ตั้งแต่ 4 – 6 ปี
 - ตั้งแต่ 7 – 9 ปี
 - ตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป โปรดระบุ

ตอนที่ 2 ข้อคำถามเพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรค เกี่ยวกับความชัดเจน/ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ/ความเหมาะสม/ความต่อเนื่อง/สมรรถนะองค์กร/งบประมาณ/ การมีส่วนร่วม

คำแนะนำ โปรดพิจารณาข้อความแล้วทำเครื่องหมาย × ลงบนตัวเลือก ก. ข. ค. หรือ ง. ที่ตรง กับความจริงหรือความคิดเห็นของท่านมากที่สุด (กรณีที่มีคำตอบมากกว่า 1 ข้อ ขอให้เลือกข้อที่มีการดำเนินการชัดเจนที่สุดเพียงข้อเดียว)

ตอนที่ 2.1 ด้านความชัดเจนของนโยบาย

1. การนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ท่านคิดว่ามี ความชัดเจนด้านใดมากที่สุด
 - ก. เนื้อหานโยบายเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์
 - ข. กระบวนการปฏิบัติ
 - ค. งบประมาณ
 - ง. บุคลากร/ผู้รับผิดชอบ
2. นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่นำไปกำหนดยุทธศาสตร์และแปลงไปสู่ การปฏิบัติของจังหวัดท่าน ได้นำไปดำเนินการอย่างไรในขั้นต้น
 - ก. การพัฒนาทักษะความรู้ โดยจัดหาที่ปรึกษา
 - ข. การตั้งคณะกรรมการ/สร้างทีมเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้
 - ค. การจัดอบรมความรู้
 - ง. กำหนดยุทธศาสตร์โดยที่มอบและใช้เทคนิคการประชุม
3. การนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปกำหนดยุทธศาสตร์และแปลงไปสู่ การปฏิบัตินั้น ท่านมีความคิดเห็น ว่า
 - ก. ดำเนินการได้อย่างเป็นระบบชัดเจน
 - ข. ยังต้องปรับเพราะต้องเรียนไปทำไป
 - ค. นโยบายมีความชัดเจนเพียงระดับหนึ่งและต้องปรับเปลี่ยนตลอดเวลา
 - ง. ไม่มีความชัดเจนเพียงพอ
4. นโยบายยุทธศาสตร์และโครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นเช่นไร
 - ก. ดีมาก เพราะมีระบบการบริหารนโยบายที่ดีและชัดเจน
 - ข. ดี เพราะมีการวิเคราะห์และเสนอแนวทางที่มีระบบการปฏิบัติได้ดี
 - ค. พอใช้ได้ เพราะเป็นเพียงการวิเคราะห์และจัดทำบางส่วน
 - ง. ไม่เหมาะสม ขาดความชัดเจนและยังไม่เป็นระบบที่ดี

5. ในระยะต่อไป การนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปกำหนดยุทธศาสตร์ และแปลงไปสู่การปฏิบัติ ควรจะมีแนวทางเป็นอย่างไร

- ก. มีระบบและแนวทางที่ชัดเจน เพราะตัวนโยบายชัดเจนอยู่แล้ว
- ข. นโยบายไม่มีความชัดเจน แต่แนวทางการจัดทำชัดเจน จึงปฏิบัติได้
- ค. ต้องปรับปรุงแนวนโยบายให้ชัดเจน
- ง. นโยบายไม่สำคัญมากที่สุดแต่การจัดการสนับสนุนระบบงานงบประมาณ และการบริหารจัดการ ตลอดจนการเรียนรู้และพัฒนาให้สมดุลและมีความเหมาะสม เป็นสิ่งสำคัญที่สุด

6. การนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ในกระบวนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดของท่าน ท่านคิดว่าเรื่องใดสำคัญที่สุด

- ก. นโยบายจากส่วนกลางต้องชัดเจนมากที่สุด
- ข. หลักการ กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์สำคัญที่สุด
- ค. กระบวนการบริหารจัดการด้านกระบวนการ งบประมาณ และการบริหารจัดการมีความสำคัญมากที่สุด
- ง. หลักการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการสำคัญที่สุด

7. การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดของหน่วยงาน ได้รับการถ่ายทอดนโยบาย โดยช่องทางใด

- ก. ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดประชุมชี้แจงทำความเข้าใจ
- ข. ได้รับเอกสารจากสำนักงานจังหวัดส่วนหนึ่ง และจากหน่วยงานต้นสังกัดส่วนกลาง
- ค. การประชุมสัมมนา อบรมความรู้และทักษะจากสถาบันการศึกษา
- ง. รับข้อมูลข่าวสารจากสถาบันการศึกษา และจากสื่อการเรียนการสอนและการประชาสัมพันธ์

8. นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่นำไปกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด มีความแตกต่างจากการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาราชการส่วนกลางที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัดเพียงใด

- ก. แตกต่างกันมากที่สุด
- ข. แตกต่างกันน้อยเพราะต้องกำหนดยุทธศาสตร์ที่สามารถแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ตามอำนาจหน้าที่
- ค. ไม่แตกต่างกันในสาระสำคัญ แต่แตกต่างกันที่ขบวนการแปลงไปสู่การปฏิบัติตามหลักการบริหารราชการจังหวัดแบบ CEO
- ง. ไม่มี ความแตกต่างทั้งสาระและกระบวนการ

9. การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่ท่านรับผิดชอบ ได้เน้นการมีส่วนร่วมเพื่อทำให้นโยบายที่ได้รับมอบเกิดความชัดเจน โดยได้ดำเนินการอย่างไร
- การสร้างทีมเพื่อก่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมคิด ร่วมกำหนด และร่วมพัฒนา
 - การประชุมชี้แจงเพื่อให้ทุกฝ่ายรับรู้ร่วมกันแล้วมอบหมายภารกิจรับผิดชอบในดำเนินการพร้อมกับกำหนดผู้รับผิดชอบประจำตัวชี้วัด (Mister KPI)
 - จังหวัดแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นรับผิดชอบโดยมีทุกส่วนราชการเป็นองค์ประกอบ และดำเนินการตามกระบวนการบริหาร
 - โดยการประชุมสัมมนา/ระดมสมอง
10. บทบาทในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ท่านมีความเข้าใจเรื่องความแตกต่างของยุทธศาสตร์ราชการส่วนกลางและยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เพียงใด
- เข้าใจมากที่สุดเพราะนโยบายมีความชัดเจน
 - เข้าใจดีปานกลาง
 - ไม่เข้าใจและไม่ชัดเจนพอ
 - เข้าใจและใช้ข้อมูลรายละเอียดเพื่อดำเนินงาน
11. กรอบแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาลตามแผนบริหารราชการแผ่นดินกับนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ มีความสอดคล้องกันเพียงใด
- น้อย
 - ปานกลาง
 - มาก
 - ไม่สอดคล้อง
12. การกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เบื้องต้นต้องคำนึงถึงสิ่งใดมากที่สุด
- นโยบายของรัฐบาล
 - ความต้องการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด
 - การวิเคราะห์ศักยภาพของจังหวัด
 - ระบบการบริหารงานของจังหวัด

ตอนที่ 2.2 ด้านกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

13. การนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ท่านมุ่งเน้นหลักการใดมากที่สุด
- การมีส่วนร่วม (ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผิดชอบ)
 - การมอบหมายภารกิจ
 - การเรียนรู้และพัฒนาไปพร้อมกัน
 - การกำหนดเจ้าภาพรับผิดชอบ

14. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ดำเนินการโดย
- ก. ทีม
 - ข. ผวจ.แต่งตั้งคณะทำงาน/คณะกรรมการ
 - ค. ผวจ.แต่งตั้งผู้รับผิดชอบ
 - ง. สำนักงานจังหวัดดำเนินการ
15. กระบวนการที่สำคัญที่สุดในการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ โดยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด คือ
- ก. การประชุมชี้แจงนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ
 - ข. การทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังและให้ประชาชน/ชุมชน/ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม
 - ค. การจัดหาแหล่งวิชาการในพื้นที่มาสนับสนุนให้คำปรึกษา
 - ง. การวิเคราะห์ศักยภาพของจังหวัด

ตอนที่ 2.3 ด้านความเหมาะสมของ Policy : Area

16. ท่านคิดว่านโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นกรอบนโยบายที่มีความสมบูรณ์และเหมาะสมในการนำไปปฏิบัติได้ในทุกจังหวัดทั่วประเทศหรือไม่
- ก. เห็นด้วยอย่างยิ่ง
 - ข. เห็นด้วย
 - ค. ไม่เห็นด้วย
 - ง. ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
17. ในการนำแนวนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ไปแปลงสู่การปฏิบัติที่จังหวัดได้ดำเนินการอยู่ หากประเมินในภาพรวมท่านมีความเห็นอย่างไร
- ก. หลักการดีมากแต่กระบวนการยังต้องปรับปรุงมาก โดยเฉพาะกลไกการบริหาร
 - ข. หลักการและกระบวนการเหมาะสมบางส่วนผลรวมที่เกิดขึ้นประเมินว่ายังอยู่ในระดับต้องเรียนรู้และพัฒนาไปพร้อมๆ กัน
 - ค. หลักการดีแต่ยังไม่พร้อมด้านกลไกการบริหาร จึงไม่เหมาะสมเท่าที่ควร
 - ง. หลักการดี แต่ไม่เหมาะสมกับพื้นที่ ควรดำเนินการเฉพาะส่วนกลางก่อนแล้วจึงขยายผลไปสู่พื้นที่ภูมิภาค

18. การนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปแปลงสู่การปฏิบัติ และราชการส่วนกลางใช้กลไกการติดตามประเมินผลในรูปแบบตัวชี้วัดผลการดำเนินการ ท่านมีความเห็นอย่างไร

- ก. เหมาะสมมาก
- ข. เหมาะสมบางส่วน
- ค. ไม่เหมาะสม
- ง. ไม่เหมาะสมมาก

19 ปัญหาความไม่เหมาะสมในการนำนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปแปลงสู่การปฏิบัติและทำให้ผลการดำเนินการไม่เหมาะสมกับพื้นที่ ท่านคิดว่าควรปรับปรุงในส่วนใดมากที่สุด

- ก. การบูรณาการหน่วยงานหลักในส่วนกลางให้เป็นระบบชัดเจน
- ข. การปรับปรุงการมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
- ค. การปรับปรุงกลไกการบริหารให้สามารถสนับสนุนการดำเนินงานจังหวัดแบบบูรณาการได้อย่างแท้จริง
- ง. การกำหนดระบบการสนับสนุนปัจจัยทางการบริหาร (บุคลากร งบประมาณ ระบบงาน และกระบวนการบริหารจัดการ) ให้ได้อย่างแท้จริงในระดับหนึ่ง

ตอนที่ 2.4 ด้านความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบาย

20. นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ที่ท่านรับผิดชอบนำมาดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกำหนดแผนงานโครงการต่าง ๆ ขึ้นดำเนินการนี้ ท่านมีความเห็นอย่างไร

- ก. ดีเป็นนโยบายที่ควรดำเนินการอย่างต่อเนื่อง
- ข. ดีควรดำเนินการต่อเนื่อง แต่ควรกำหนดความเชื่อมโยงนโยบายส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคให้ชัดเจน และสนับสนุนกัน
- ค. ไม่เหมาะสมดีเท่าที่ควร และยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ
- ง. นโยบายนี้ยังไม่ชัดเจนว่าจะมีความต่อเนื่องเพียงใด

21. ในส่วนที่ท่านรับผิดชอบการดำเนินการ โดยร่วมกันกำหนดโครงการ/กิจกรรมขึ้น ดำเนินการตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และการกำกับติดตามผลการดำเนินงานในระดับพื้นที่ ท่านมีความเห็นว่าทุกหน่วยงานสามารถดำเนินงานตามภารกิจที่รับผิดชอบ ทั้งในส่วนที่เป็นของส่วนกลาง และส่วนที่เป็นงานของยุทธศาสตร์การพัฒนา จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการได้ เพียงใด
- ส่วนใหญ่สามารถดำเนินการได้อย่างดีและต่อเนื่อง โดยไม่มีความซ้ำซ้อนงานที่เป็นของส่วนกลาง และของพื้นที่
 - ส่วนใหญ่มีความเข้าใจงานที่ต่อเนื่องและเชื่อมโยงกันดี แต่ต้องทำความเข้าใจเพิ่มเติมบางส่วน
 - หลายหน่วยงานยังมีความเข้าใจความต่อเนื่องไม่ดีเท่าที่ควร
 - ทุกหน่วยงานยังไม่เข้าใจ และมีความสับสนเพราะนโยบายเฉพาะไม่ชัดเจน
22. ความต่อเนื่องของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ที่จะมีส่วนเกี่ยวข้อง และเชื่อมโยงกับการบริหารงานของราชการส่วนกลาง ท่านคิดว่าควรปรับปรุงในส่วนใดที่จะทำให้เกิดระบบสนับสนุนการบริหารจัดการและการดำเนินการได้อย่างแท้จริง
- จัดให้มีระบบปัจจัยทางการบริหารแก่จังหวัดอย่างครบถ้วน
 - การมีส่วนร่วมในกระบวนการสำคัญๆ ทางการบริหารระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค
 - กำหนดนโยบายที่ชัดเจนพร้อมระบบสนับสนุนที่สมบูรณ์เพียงพอ
 - จัดระบบการบริหารราชการแบบบูรณาการของส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคที่มีความชัดเจนและสอดคล้องกันอย่างมีนัยสำคัญ
23. ท่านคิดว่านโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่นำไปปฏิบัติมีความต่อเนื่องหรือไม่ อย่างไร
- มีความต่อเนื่องน้อยมาก เพราะการกำหนดแผน/โครงการต่างๆ ที่จะดำเนินการ มีข้อจำกัดด้านปัจจัยทางการบริหาร เช่น ระยะเวลา งบประมาณ ฯลฯ
 - มีความต่อเนื่องเพียงระดับต้นและไม่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่
 - ไม่มีความต่อเนื่องชัดเจนเท่าที่ควร
 - ไม่มีความต่อเนื่อง

ตอนที่ 2.5 ด้านสมรรถนะขององค์กร

24. การดำเนินงานตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดที่ท่านรับผิดชอบอยู่ ในฐานะเลขาแต่ละด้านของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเป็นหน่วยงานกลาง/หน่วยรับผิดชอบและหน่วยประสาน สามารถประเมินได้ว่ามีสมรรถนะเพียงใด

- ก. สูง
- ข. กลาง
- ค. ต่ำ

25. การประเมินภาพรวมของสำนักงานจากผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรม/งาน/โครงการของยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ท่านคิดว่า หากจะให้ผลการพัฒนาบรรลุเป้าหมายสูงสุดที่กำหนดจะต้องปรับปรุงหรือพัฒนาศักยภาพด้านใดมากที่สุด

- ก. ปัจจัยทางการบริหารและระบบ IT (บุคลากร, งบประมาณ, การบริหารจัดการ)
- ข. การเรียนรู้และพัฒนาสมัยใหม่
- ค. ระบบสนับสนุนกลไกการดำเนินงาน เช่น การต่างประเทศ ฯลฯ
- ง. ทุกด้าน ก. – ค.

26. การดำเนินงานของท่านได้นำระบบ IT มาจัดเป็นระบบสนับสนุนการเพิ่มสมรรถนะในการดำเนินงาน การบริหารจัดการเพื่อการเรียนรู้และพัฒนา การกำกับติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ได้มากน้อยเพียงใด

- ก. มาก
- ข. ปานกลาง
- ค. น้อย
- ง. ไม่ได้ใช้

ตอนที่ 2.6 ด้านงบประมาณ

27. การดำเนินงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ในส่วนของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรตามหลักเกณฑ์ที่ราชการส่วนกลางกำหนดให้ใช้เงินประมาณงบกลาง เป็นวงเงินรวมส่วนหนึ่งของงบประมาณรวมของประเทศ และกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรไว้ ท่านมีความเห็นอย่างไร

- ก. ดีและมีความพอเพียง
- ข. ไม่ดี เพราะมีข้อจำกัดมากและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาโดยรวม
- ค. ควรปรับปรุง เพราะไม่เพียงพอ, หลักเกณฑ์จัดสรรไม่เหมาะสม

28. ระบบงบประมาณที่สนับสนุนการดำเนินงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่ท่านรับผิดชอบสามารถทำให้เกิดผลงานได้ในระดับหนึ่งนั้น ท่านมีความคิดเห็นในเรื่องกลไกการบริหาร การใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพื่อดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอย่างไร

- ก. ดีแต่ควรปรับปรุงระเบียบการบริหารการใช้จ่ายให้ชัดเจน
- ข. ดีแต่มีข้อจำกัดด้านเงื่อนไขการบริหารมากเกินไป
- ค. ดีแต่วงเงินค่อนข้างจำกัด
- ง. ไม่ดีและควรปรับปรุงระเบียบ, เงื่อนไข, การกำหนดวงเงิน และระยะเวลา

29. ระบบงบประมาณที่จัดสรรเพื่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในความคิดเห็นของท่าน ควรกำหนดรูปแบบอย่างไร

- ก. กำหนดแบบเดียวกับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน
- ข. กำหนดเป็นงบประมาณจากหน่วยงานกลางแต่จังหวัดมีส่วนร่วมพิจารณารายละเอียดเพื่อลดความซ้ำซ้อน/ความสิ้นเปลือง และสามารถตรวจสอบได้
- ค. กำหนดเป็นงบล่าช้า ให้จังหวัดพิจารณาใช้จ่ายและรับผิดชอบเอง
- ง. รูปแบบการจัดสรรควรทำการศึกษาและกำหนดรูปแบบจากการมีส่วนร่วมของทั้งราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ตอนที่ 2.7 ด้านการมีส่วนร่วม

30. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ท่านได้จัดให้ภาคส่วนใดเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบ้าง

- ก. ประชาชน/ชุมชน/ปราชญ์/ผู้นำศาสนา/ท้องถิ่น/องค์กรเอกชน/รัฐวิสาหกิจ/ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
- ข. องค์กรเอกชน/ท้องถิ่น/ราชการส่วนกลาง/ราชการส่วนภูมิภาค/รัฐวิสาหกิจ
- ค. ทุกกลุ่มและทั่วถึง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมในแต่ละเรื่องที่ต้องการให้มีส่วนร่วม
- ง. จัดเฉพาะกลุ่มและเฉพาะเรื่องที่ต้องการให้ได้รับรู้และให้การมีส่วนร่วมตามสาระของเรื่องเป็นการเฉพาะ

31. รูปแบบในการจัดให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ท่านดำเนินการโดยวิธีใดมากที่สุด

- ก. จัดประชาพิจารณ์
- ข. จัดให้มีการแสดงความคิดเห็นโดย Vote
- ค. จัดตู้/กล่องรับความคิดเห็น
- ง. ทำการสำรวจความคิดเห็นและข้อเสนอแนะตามแบบที่กำหนด

32. การจัดให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารและเสนอความเห็นทางวิทยุ/หอกระจายข่าวเพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมเกิดจากทุกภาคส่วนอย่างเป็นระบบ ท่านได้ใช้วิธีการดำเนินการอย่างไร
- ก. จัดให้จังหวัดออกคำสั่งแต่งตั้งทุกภาคส่วนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัด
 - ข. ในวาระการประชุมสำคัญที่ต้องการมติจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จะจัดการประชุมแบบเวทีประชาพิจารณ์
 - ค. ส่วนของการพัฒนาที่ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอว่าจะเกิดผลดีผลเสียอย่างไร ก็จัดให้มีการแต่งตั้งที่ปรึกษาทำการศึกษา และนำเสนอผลเผยแพร่ต่อสาธารณชน ก่อนกระทำการใดๆ ต่อ
 - ง. การเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้นำเสนอความคิดเห็น ความต้องการ ตลอดจนปัญหา เพื่อนำมาประมวลเป็นข้อมูล/สารสนเทศ และความรู้ เพื่อพิจารณาใช้ประโยชน์ และเผยแพร่ในโอกาสต่างๆ อย่างสะดวก ต่อเนื่อง และเป็นระบบ

* * * * *

ประวัติย่อผู้วิจัย

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ ชื่อสกุล	ดาวสรรค์ ชาวเมือง
วัน เดือน ปีเกิด	20 ธันวาคม พ.ศ. 2517
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	796/2 ถนนศรีอุทัย อำเภอเมือง จังหวัดอุทัยธานี
ตำแหน่งหน้าที่การงานปัจจุบัน	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	ส่วนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สำนักพัฒนาและส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ. 2535	มัธยมศึกษาตอนปลาย จากโรงเรียนอุทัยวิทยาคม จังหวัดอุทัยธานี
พ.ศ. 2539	ศิลปศาสตรบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง กรุงเทพมหานคร
พ.ศ. 2549	รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (นโยบายสาธารณะ) จากมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กรุงเทพมหานคร