

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษารื่อง “ปัญหาและอุปสรรคของการประสานความร่วมมือของหน่วยงานราชการ ภายในจังหวัดภายใต้การบริหารแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา : กรณีศึกษาจังหวัดนราธิวาส” มี แนวทางการกำหนดแบบแผนการวิจัย และระเบียบวิธีวิจัย โดยมีแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องคือ แนว คิดเกี่ยวกับโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (CEO) แนวคิดเกี่ยวกับ การ ประยุกต์ใช้ระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบาย/โครงการไปปฏิบัติ แนวคิดเกี่ยวกับการประสาน ความร่วมมือ ของหน่วยงานราชการตามโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาค แนวคิดเกี่ยวกับ การประสาน งาน แนวคิดเกี่ยวกับการจัดองค์การแบบเมทริกซ์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (CEO)

เนื้อหาส่วนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึงความหมาย ผลสัมฤทธิ์ที่มุ่งหวัง ที่มาของ โครงการ CEO บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด CEO องค์ประกอบการบริหารแบบ CEO และ ผลการประเมินของโครงการ CEO

1.1 ความเป็นมาของโครงการ CEO

โครงการ CEO ได้เริ่มขึ้นตั้งแต่พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้ แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ซึ่ง กระบวนการผลักดันหรือการก่อตัวของโครงการดังกล่าวสรุปได้ดังนี้ (กระทรวงมหาดไทย, 2545 : 1-12)

1.1.1 นโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร

นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่ได้แถลงเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 ในส่วนของนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินนั้น รัฐบาลมีนโยบายที่จะ พัฒนาการเมืองของประเทศ ไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถปกครองตนเอง และพิทักษ์สิทธิของตนได้เพิ่มมากขึ้น รวมทั้ง จะมุ่งเพิ่มประสิทธิภาพ สร้างความโปร่งใส และซ้จัดการทุจริตในการบริหารราชการแผ่นดิน และ

การให้บริการประชาชนโดยรัฐบาลได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ดังนี้ (กระทรวงมหาดไทย, 2545 : 1-2)

1. ปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพ และมีโครงสร้างที่กระชับ เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และสามารถตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ พร้อมทั้งเร่งตรากฎหมายเพื่อปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลก และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

2. ปรับปรุงบทบาทของภาครัฐจากผู้ปฏิบัติและควบคุม มาเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก และให้การสนับสนุนการดำเนินงานของภาคเอกชน และประชาชน โดยส่งเสริมให้ภาคเอกชนและประชาชนสามารถมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการปฏิรูประบบราชการ เพื่อวางแนวทางดำเนินการให้ชัดเจนและต่อเนื่อง

3. ปรับกระบวนการบริหารราชการโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวาง รวดเร็ว และเท่าเทียมกัน พร้อมกันนี้จะปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

4. เร่งพัฒนาคุณภาพของข้าราชการ ให้มีทัศนคติที่เอื้อต่องานบริการประชาชน รวมทั้งทบทวนกฎหมาย ระเบียบ ขั้นตอน และวิธีปฏิบัติงาน เพื่อให้การบริหารราชการมีความยืดหยุ่น มีประสิทธิผล โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีการประเมินผลที่เป็นระบบและเป็นธรรม

5. เร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนจัดทำและจัดสรรงบประมาณ ให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้มีแนวนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอยู่แล้ว ซึ่งมีส่วนที่เอื้อต่อการผลักดันโครงการ CEO ในเวลาต่อมา

1.1.2 นโยบายของกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยได้มีเป้าหมายการดำเนินงานที่เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลชุดพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร คือ มีภารกิจสำคัญๆ ดังต่อไปนี้ (กระทรวงมหาดไทย, 2545 : 2-3)

1. การเร่งรัดขจัดปัญหาความยากจนของประชาชน ทั้งในเขตชนบท และเขตเมือง

2. การเร่งรัดการดำเนินการด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

3. การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบในวงราชการ

แนวทางในการบรรลุเป้าหมายการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย ได้ให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงระบบการบริหารจังหวัด ซึ่งนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่ ต้องการเร่งรัดขจัดปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด การป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ ได้กลายเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปการบริหารราชการภายใต้ โครงการ CEO ในเวลาต่อมา

1.1.3 การประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการปรับบทบาทภารกิจ และ โครงสร้างส่วนราชการ

จากแนวนโยบายของรัฐบาลที่กล่าวมา โครงการ CEO ได้เกิดขึ้น อย่างเป็นรูปธรรม เมื่อมีการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการปรับบทบาทภารกิจ และโครงสร้าง ส่วนราชการ เมื่อวันที่ 4-5 สิงหาคม พ.ศ. 2544 โดยได้มีการเสนอแนวทางในการปรับกลไกระบบ ราชการ ให้ทำงานสนองต่อนโยบายรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ต่อประชาชน สรุปได้ดังนี้ (กระทรวงมหาดไทย, 2545 : 3-10)

1. แบ่งงานราชการเป็นกลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และการบริหาร
2. ปรับโครงสร้างส่วนราชการโดยเน้นภารกิจเป็นหลัก (Agenda Approach) ไม่ใช่การเน้นเฉพาะหน้าที่ (Function Approach)
3. ปรับให้ภาครัฐ (รัฐบาลและราชการ) มีศักยภาพ และสมรรถนะสูง (High Performance Government) ในการใช้พลังงานและทรัพยากร (คนและงบประมาณ) ในการผลิต การให้บริการที่มีคุณค่าสูง และมีประสิทธิภาพ
4. กำหนดยุทธศาสตร์ของประเทศ ยุทธศาสตร์ราชการ จากความต้องการของประชาชนและสังคม โดยพิจารณาประกอบกับปัจจัยที่เปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม จากนั้นองค์กรภาครัฐต้องปรับบทบาทภารกิจ จัดแนวทางการบริหารงาน และจัด งบประมาณ โดยยึดยุทธศาสตร์เหล่านี้เป็นฐานสำคัญในการปฏิรูป ปรับปรุง เรียกว่า บริหารโดย ยึดยุทธศาสตร์เป็นฐาน

จากข้อเสนอแนะดังกล่าว จึงได้มีการเสนอให้ปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจังหวัด โดยเสนอให้มีการทดลองรูปแบบการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ Chief Executive Officer (CEO) ซึ่งการบริหารจังหวัดตามแนวทางดังกล่าว มีแนวคิดหลักๆ คือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานในจังหวัด โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดทดลองมีอำนาจในการบริหารจัดการเต็มในจังหวัด ซึ่งมีได้หมายถึงการเพิ่มอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เป็นการเพิ่มระบบความรับผิดชอบต่อผลงานการพัฒนาในด้านต่างๆ ในพื้นที่จังหวัดตามแนวคิดของ Agenda-based และต้องสามารถวัดผลงานได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีอำนาจในการสั่งการและการตัดสินใจที่ชัดเจนเบ็ดเสร็จ เพื่อลดขั้นตอน และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในจังหวัด และพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ การทำงานและการจัดองค์กรเช่นนี้ต้องอาศัยแนวคิดในการจัดองค์กรยุคใหม่ คือ จัดในรูปแบบองค์กรแนวราบ (แบบเมทริกซ์) การตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา มิใช่เป็นการลดอำนาจ หรือการก้าวถ่ายการทำงานของท้องถิ่น แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นแกนประสานการพัฒนาระหว่างส่วนกลาง และท้องถิ่น เพื่อแปลงนโยบายของรัฐบาลสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ(กระทรวงมหาดไทย, 2545 : 5)

1.1.4 ปัญหาการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค

นอกจากนโยบายที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งเป็นที่มาของโครงการ CEO แนวคิดโครงการจังหวัด CEO ยังได้รับการสนับสนุนจากการศึกษาวิจัยที่สนับสนุนให้มีการปฏิรูปการบริหารราชการระดับจังหวัด สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ (กระทรวงมหาดไทย, 2545 : 10-11)

1. กระทรวงมหาดไทย ได้สรุปถึงปัญหาสำคัญที่ทำให้การบริหารจังหวัดขาดเอกภาพ ได้แก่

1.1 ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย มีข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอเป็นหัวหน้ากำกับดูแลส่วนราชการทั้งระดับจังหวัดและอำเภอ ดังนั้นกระทรวง ทบวง กรม อื่นๆ จึงพยายามหลีกเลี่ยงไม่ต้องการให้อำนาจการบริหาร และงบประมาณของหน่วยงานตนตกอยู่ภายใต้การบริหารของบุคลากรกระทรวงมหาดไทย จึงพยายามหลีกเลี่ยงด้วยการมอบอำนาจผ่านไปยังหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดโดยตรง หรือไม่ก็จัดตั้งหน่วยงานของตนในส่วนภูมิภาคที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาส่วนกลาง

1.2 จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่จังหวัดไม่มีอำนาจในการบริหารจังหวัดได้ เช่นเดียวกับส่วนราชการระดับกรม และที่สำคัญจังหวัดไม่มีอำนาจบริหารงบประมาณและข้าราชการของจังหวัดได้เอง ต้องอาศัยงบประมาณและข้าราชการจากกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง

1.3 จากกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 34) ที่เอื้อให้กระทรวง ทบวง กรม สามารถตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่ออกเป็นเขต เพื่อให้มีหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตหรือมีชื่อเรียกอื่นรับนโยบายและคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำสำนักงานเขต ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น ด้วยเหตุนี้ กระทรวง ทบวง กรม จึงนิยมจัดตั้งหน่วยงานระดับเขตขึ้นในจังหวัด โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้รับผิดชอบการบริหารราชการจังหวัดไม่อาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับบริหารราชการของเขตต่างๆ ได้

2. สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้วิจัยเกี่ยวกับเรื่องการบริหารราชการส่วนภูมิภาค : ศึกษากรณีการมอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ให้จังหวัดพบว่า

2.1 ผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แล้ว ยังมีอำนาจตามกฎหมายรวมทั้งสิ้น 156 ฉบับ และระเบียบต่างๆ อีก 189 ฉบับ เมื่อจำแนกบทบาทหน้าที่และภารกิจแล้วจะ เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อย การบริหารการปกครองท้องที่และที่ดินของรัฐ การกำกับดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่น ป่าไม้และทรัพยากรของชาติ แรงงานและสวัสดิการสังคม การประชาสัมพันธ์ การประกันสังคม การปฏิรูปที่ดิน การพาณิชย์และอุตสาหกรรม การสาธารณสุข การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า การศึกษา สรรพสามิต และราชพัสดุ ซึ่งบทบาทหน้าที่ดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับกระทรวงต่างๆ 13 กระทรวง

2.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางให้แก่จังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ในทางปฏิบัติพบว่า ยังไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และพัสดุ มีการมอบอำนาจที่ไม่ตัดเทียมกันหรือเป็นมาตรฐานเดียวกัน หรือมีการมอบอย่างมีเงื่อนไข นอกจากนี้การที่หน่วยงานส่วนกลางได้ขยายหน่วยงานของตนลงสู่พื้นที่จังหวัด โดยมีข้าราชการในสังกัดของตนมาประจำอยู่ในพื้นที่จังหวัด แต่ขึ้นกับส่วนกลางโดยตรง ไม่ขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้เป็นปัญหาอุปสรรค

ในการบริหารราชการของจังหวัดเป็นอย่างยิ่ง อุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่ง เป็นปัญหาเรื่องเอกภาพการบังคับบัญชาของหน่วยงานเอง กล่าวคือ มีข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาครวมอยู่ในสำนักงานเดียวกัน หัวหน้าหน่วยงานซึ่งเป็นตัวแทนกระทรวง (สำนักงานปลัดกระทรวง) ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสำนักงานเดียวกันได้ เพราะขึ้นตรงกับส่วนกลาง เช่น กรณีสำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด และสำนักงานพาณิชย์จังหวัด เป็นต้น บางกรณีก็มีปัญหาความซ้ำซ้อนในขอบเขตภารกิจของหน่วยงานเอง ทำให้ขาดเอกภาพในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น บางครั้งล่าช้า ไม่ทันเหตุการณ์

2.3 จากปัญหาดังกล่าว มีความพยายามของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและนักวิชาการต่างๆ ที่เสนอให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่าควรมีการกระจายอำนาจทางด้านงบประมาณ และบุคลากร โดยให้จังหวัดจัดตั้งงบประมาณได้เอง และให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงาน ณ ที่ตั้งจังหวัด ขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง รวมทั้งมีข้อเสนอให้ยกเลิกการบริหารส่วนภูมิภาค และเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคต ซึ่งมีทั้งผู้ไม่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ทั้งเป็นเรื่องที่จะต้องมีการพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบต่อไป

กล่าวโดยสรุปความเป็นมาของโครงการ CEO เป็นนโยบายหนึ่งของรัฐบาลที่ได้รับการผลักดันจากนโยบายทางการเมือง และข้อเท็จจริงของปัญหาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งในแง่การนำโครงการดังกล่าวไปปฏิบัตินั้น ข้าราชการหรือหน่วยงานภายในจังหวัดมีความเข้าใจเกี่ยวกับเหตุผลความจำเป็นที่ต้องมีการปฏิรูประบบราชการดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร เป็นประเด็นที่ผู้วิจัยสนใจทำการศึกษา เพื่อต้องการทราบถึงความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด โครงการ CEO และการให้ความร่วมมือของหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานตามแนวทางของโครงการ CEO ว่ามีหรือไม่ อย่างไร

1.2 ความหมายของการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาและผลสัมฤทธิ์ที่มุ่งหวัง

สำหรับความหมายของการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา นั้นมีผู้ให้ความหมายไว้คล้ายคลึงกันดังนี้

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้ให้ความหมายการจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ว่าเป็นการปรับระบบบริหารราชการของจังหวัดจากเดิมที่เป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นการปฏิบัติตามคำสั่งการของส่วนกลาง ให้เป็นหน่วยงานเชิง ยุทธ

ศาสตร์ภาครัฐ (Strategic Government Unit) ในระดับพื้นที่ ทั้งนี้หน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ หมายถึง องค์กรที่มีสมรรถภาพการปฏิบัติขั้นสูง (High Performance Organization) ที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างระบบบริหารงานภาครัฐในภาพรวมที่มีศักยภาพและสมรรถภาพสูง (High Performance Government) และองค์กรที่ใช้ระบบการบริหารราชการแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (Holistic Administration) สามารถประสานและกำกับดูแลการทำงานของทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่ (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2545 : 20-21)

เช่นเดียวกับคณะอนุกรรมการการจัดทำคู่มือผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่จำกัดความว่าการจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาว่าหมายถึง การบริหารราชการของจังหวัดเพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนอง ความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สรรพกำลัง และทรัพยากรในจังหวัด และทำงานประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทางและเป้าหมายหลักร่วมกัน รวมทั้งมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานในการบริหาร การพัฒนา การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่จังหวัดอย่างชัดเจน (คณะอนุกรรมการจัดทำคู่มือผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ, 2546 : 4)

ซึ่งสามารถกล่าวได้ว่าการบริหารงานแบบ CEO คือการปรับศักยภาพ การบริหารงานของจังหวัด ให้สามารถประสานและกำกับดูแลการทำงานของทุกส่วนภาคใน จังหวัดให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชน ในจังหวัด โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาที่เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ได้แก่ ปัญหา ความยากจน ยาเสพติด และการทุจริตในวงราชการ พร้อมกับผลักดันวาระของชาติ เพื่อลดภาระ การทำงานของรัฐบาล

ผลสัมฤทธิ์ที่มุ่งหวังจากการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

เพื่อให้การบริหารจังหวัดมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการจัดการบริหารราชการของ จังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาจึงมุ่งหวังให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่สำคัญ คือ (สำนักงานปลัด กระทรวงมหาดไทย, 2545 : 21)

1. บูรณาการเพื่อสร้างวาระระดับพื้นที่ (Area Agenda)

ด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่มีกระบวนการสร้างความเห็นพ้อง กันของทุกภาคส่วนในพื้นที่ เพื่อบูรณาการนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ในการต่อสู้เพื่อ ชนะ 3 สงคราม ได้แก่ สงครามด้านการต่อสู้กับปัญหาความยากจน สงครามด้านการต่อสู้ กับ ปัญหายาเสพติด และสงครามด้านการต่อสู้กับปัญหาการทุจริต และประพฤติมิชอบใน ราชการ กำหนดเป็นวาระของพื้นที่ (Area Agenda)

2. การริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative)

ด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่สามารถนำปัญหา และความต้องการของ พื้นที่ที่กำหนดเป็นแนวทางริเริ่ม เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative)

3. ผลักดันวาระแห่งชาติ (National Agenda) สู่อำนาจสำเร็จ

ด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่สามารถผลักดันยุทธศาสตร์ของชาติ ด้าน การสร้างความมั่งคั่งในระดับท้องถิ่นให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และเชื่อมต่อกับ ความมั่งคั่งในระดับท้องถิ่นเข้ากับความมั่งคั่งในระดับชาติ เพื่อสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและ เพิ่มศักยภาพทางการแข่งขันของประเทศในภาพรวม

4. ลดภาระที่รัฐบาลจะต้องมาแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่

ด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่มีขีดความสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิด ขึ้นในพื้นที่ และลดทอนปัญหาที่จะเข้าสู่การตัดสินใจของส่วนกลางให้เหลือน้อยที่สุด เพื่อให้ รัฐบาลสามารถมุ่งเน้นการทำงานด้านการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของชาติในระดับมหภาค

นอกจากนี้คณะอนุกรรมการการจัดทำคู่มือผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงาน จังหวัดแบบบูรณาการได้กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (Key Performance Indicators : KPI) คือ ความผาสุก และความอยู่ดีกินดีของประชาชน มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ได้รับความคุ้มครองดูแลจากหน่วยงานของรัฐในจังหวัด ดังนี้

1. ระดับรายได้และความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะในเขต ชนบท จะต้องผ่านเกณฑ์ จปฐ. ซึ่งกำหนดให้ประชาชนทุกคนมีรายได้ไม่น้อยกว่า 20,000 บาทต่อ คนต่อปี ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลนี้ที่กำหนดเป้าหมายให้คนยากจนหมดไปภายในปี 2551

2. ปัญหายาเสพติดและอิทธิพลอำนาจมืดจะต้องลดลงอย่างต่อเนื่องและหมดไป

3. มีระบบบริหารจัดการจังหวัดแบบธรรมาภิบาล โดยมุ่งเน้นการจัดซื้อจัดจ้าง ของทุกหน่วยงาน ให้มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

และเสนอราคาในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานได้สะดวกรวดเร็วและเสมอภาคกัน ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในราชการ

4. ระบบการให้บริการประชาชนของหน่วยงานจะต้องดีขึ้นกว่าเดิม และประชาชนมีความพึงพอใจมากขึ้น โดยจะต้องลดขั้นตอนและระยะเวลาให้สั้นลง รวมทั้งพิจารณาเพิ่มการให้บริการของหน่วยงานในวันหยุดราชการ และในช่วงเวลาพักกลางวันตามที่เห็นสมควร

5. ปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าของประชาชน จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วและให้เบ็ดเสร็จในระดับจังหวัด โดยจะต้องมีการกำหนดตัวเจ้าภาพในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนอย่างชัดเจน และมีแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาดังกล่าวทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

6. ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ได้รับการคุ้มครองจากหน่วยงานเป็นอย่างดี รวมทั้งประชาชนได้รับความเป็นธรรมและความยุติธรรมจากการให้บริการของหน่วยงานของรัฐในจังหวัด

7. ความพึงพอใจของประชาชนต่อการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดมีระดับสูงขึ้นกว่าเดิม โดยให้มีระบบการประเมินผลความพึงพอใจของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการต่อการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

1.3 บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดตามโครงการ CEO

จากความเป็นมาและความสำคัญของโครงการ CEO ที่กล่าวมา แนวคิดหลักของการดำเนินงานคือ ต้องอาศัยบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสำคัญ ดังนั้นบทบาทหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามโครงการ CEO จึงเปลี่ยนไปจากเดิม โดยมีผู้เสนอแนวคิดไว้ซึ่งสรุปได้ ตามตาราง 1

ตาราง 1 บทบาทหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

ประเด็น	สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ (2545:19)	บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2545:36)	กระทรวงมหาดไทย, 2545
1. การกำหนดภารกิจ	- วางแผนพัฒนาคุณภาพชีวิต และสร้างควมมั่งคั่ง(Wealth Creation) ในจังหวัดให้ดีขึ้น	- เป็นผู้วางแผนยุทธศาสตร์(Strategic Plan)ของจังหวัด	- เป็นผู้นำยุทธศาสตร์ของชาติตามวาระแห่งชาติ (National Agenda) มาแปลงเป็นวาระของพื้นที่ (Area Agenda) ให้ตรงกับปัญหา และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยเน้นการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนในพื้นที่ รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่สะท้อนให้เป้าหมาย และวิธีวัดผลการทำงานที่ชัดเจน
2. การประมวลความคิดเชิงกลยุทธ์	- เป็นผู้ประมวลความคิดว่าทำอย่างไรจะสร้างควมมั่งคั่งให้จังหวัดได้ อาทิ จังหวัด มีระดับรายได้เพิ่มขึ้น มีการผลิตเพิ่มขึ้น มีการสร้างงานเพิ่มขึ้น มีการกระจายรายได้ภายในจังหวัดดีขึ้น	- เป็นผู้สร้างแรงจูงใจ (Inspiration) และให้กำลังใจ(Encourage) แก่ผู้ร่วมงานเพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ให้เกิดขึ้นในการบริหารจังหวัด	- เป็นผู้ประสานงานกับทุกภาคส่วนของจังหวัด ให้ทำงาน ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ เพื่อให้เป็นไปตาม ยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดร่วมกันขึ้น
3. การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ	- สร้างการทำงานที่เป็นทีม มีการทำงานที่ยืดหยุ่นและลดขั้นตอนที่ยุ่งยากลง รวมถึงสร้างวัฒนธรรมในการบริหารที่เน้นการระดมสมอง มีการสื่อสารที่ดี เพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน และมีการกระจายงานเพื่อความคล่องตัว	- ทำหน้าที่ติดตาม (Follow Up) และช่วยแก้ปัญหา(Problem Solving) เป็นผู้รับฟังผู้รับบริการหรือประชาชน (Customer Oriented) และ ส่งเสริมการตรวจเชิงสร้างสรรค์	- กำกับดูแลการดำเนินงานของระบบบริหารจัดการ พัฒนาความรู้ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติ ที่จำเป็นให้กับผู้ปฏิบัติของระบบบริหาร จัดการในด้านต่างๆ รวมทั้งสร้างขวัญและกำลังใจให้กับ ผู้ปฏิบัติ

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดตาม
โครงการ CEO คือ

1. แปลงยุทธศาสตร์ของชาติตามวาระแห่งชาติ (National Agenda) มาเป็น
วาระของพื้นที่ (Area Agenda) ให้ตรงกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่
โดยเน้นการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนของหน่วยงานในจังหวัด เพื่อให้เกิดความอยู่ดีกินดีและมี
คุณภาพชีวิตที่ดี

2. เป็นผู้ประสานงาน และสร้างแรงจูงใจให้ผู้ปฏิบัติ ทำงานร่วมกันได้อย่างมี
ประสิทธิภาพในทุกส่วนภาค

3. สร้างทีมงานที่เน้นการมีส่วนร่วมและการระดมสมอง มีการทำงานที่
ยืดหยุ่นและลดขั้นตอนที่ยุ่งยากลง มีการสื่อสารที่ดีเพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน และมีการ
กระจายงานเพื่อความคล่องตัว รวมทั้งสร้างขวัญและกำลังใจให้กับผู้ปฏิบัติ ให้ผู้ปฏิบัติงานมีทัศน
คติที่ดีในการทำงาน

ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบาทหนึ่งที่สำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดคือ การประสาน
ความร่วมมือของหน่วยงานในจังหวัด เพื่อให้เกิดการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ และบรรลุใน
เป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งการศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงได้ให้ความสำคัญกับประเด็นการประสานความร่วมมือ
ของหน่วยงานในจังหวัดดังกล่าวว่ามีปัญหาอุปสรรคหรือไม่ อย่างไร

1.4 องค์ประกอบทางการบริหารของโครงการ CEO

1.4.1 ระบบการบริหารงาน

ระบบการบริหารงานราชการแบบ CEO มีลักษณะสำคัญดังนี้ (สำนัก
งานบริหารโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา, 2545 : 21-22)

1. เป็นระบบการบริหารจัดการในแนวราบ (Horizontal Management)
ที่ใช้การบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วนในพื้นที่ในลักษณะ “พื้นที่-พันธกิจ-การมีส่วนร่วม”
ในทุกขั้นตอนของการทำงาน เพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนา (Partnership) ในระดับ
จังหวัด ตลอดจนเพื่อสร้างการทำงานในลักษณะเครือข่าย (Networking)

2. เป็นระบบบริหารจัดการที่มีเป้าหมาย ตอบสนองความต้องการของ
ประชาชนผู้ใช้บริการ (Customer Driven) ด้วยระบบงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน (Result-base)
ด้วยมาตรฐานผลงานขั้นสูง (High Performance Output)

3. เป็นระบบบริหารจัดการที่อยู่ภายใต้กรอบของบทบัญญัติ และ
เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และโครงสร้างการจ้ดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน

รวมทั้งหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) แต่ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรทางการบริหารที่จำเป็น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

สถาบันดำรงราชานุภาพเสนอแนวทางการบริหารแบบบูรณาการเพิ่มเติมว่า การบริหารงานแบบบูรณาการมีลักษณะดังต่อไปนี้ (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2545 : 4)

1. มีผู้บริหารจังหวัดทำหน้าที่กำหนดทิศทางของจังหวัด เหมือนคณะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่กำหนดทิศทางของประเทศ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้า คณะผู้บริหารทำหน้าที่เหมือนนายกรัฐมนตรี และมีตัวแทนหัวหน้าส่วนราชการของแต่ละกระทรวงในจังหวัดตามที่ได้รับมอบหมาย กระทรวงละ 1 คน เป็นกรรมการ ทำหน้าที่เหมือนรัฐมนตรี โดยถือว่าทุกหน่วยงานมีสิทธิ์เท่ากัน (มติ ครม. 12 พ.ย. 2544)

2. คณะบริหารจังหวัด ต้องจัดทำยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัดร่วมกัน โดยมองปัญหาเป็นองค์รวม กระจายอำนาจหน้าที่แต่ละหน่วยงานอย่างเหมาะสม ไม่มุ่งเน้นเฉพาะเรื่อง เป็นการรวมพลังขับเคลื่อนงานให้เดินไปข้างหน้า (มติ ครม. 12 พ.ย. 2544)

3. ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องใช้หลักการบริหารในการประสาน และร้อยใจข้าราชการทุกฝ่ายในจังหวัดให้เป็นหนึ่งเดียว เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกัน (มติ ครม. 25 ก.พ. 2545)

นอกจากนี้คณะอนุกรรมการการจัดทำคู่มือผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการกล่าวว่า การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีหลักการสำคัญดังนี้ (คณะอนุกรรมการการจัดทำคู่มือผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ, 2546 : 5-6)

1. มีการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

2. กำหนดให้ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน สร้างศักยภาพในการแข่งขันและแก้ไขปัญหาาร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำ ความล่าช้าและความสิ้นเปลือง

3. ส่วนราชการในราชการส่วนกลางและพื้นที่จังหวัดให้สนับสนุนการจัดองค์การ บุคลากรงบประมาณ ข้อมูลสารสนเทศ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับอย่างเพียงพอ เพื่อการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับผู้ปฏิบัติ

4. สนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ด้วยการทำให้เกิดการยอมรับต่อเป้าหมายการทำงานร่วมกันจากองค์กรปกครองท้องถิ่น มากกว่ามุ่งเน้นการกำกับดูแลเพียงอย่างเดียว เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และมีความโปร่งใสมากขึ้น

5. ส่งเสริมการกระจายอำนาจการปฏิบัติ และมีศูนย์รวมข้อมูลในการบริหารและติดตามประเมินผลรัฐจะกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จของการทำงานไว้ในระดับชาติ โดยให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ สามารถกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติและตัวชี้ในระดับจังหวัดได้เอง

ตาราง 2 เปรียบเทียบการบริหารราชการในแบบปัจจุบันกับการบริหารแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

ประเด็น	การบริหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน	การบริหารแบบบูรณาการ
1. การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน	- เป็นไปตามโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น	- เหมือนปัจจุบัน
2. ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น	- ส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ - ส่วนภูมิภาคกำกับดูแลส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายบัญญัติ	- เหมือนปัจจุบัน - สนับสนุนและเสริมสร้างความเข้มแข็งในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น
3. การบริหารงานบุคคล	- ให้คุณให้โทษไม่เกินระดับ 7 และมีให้หัวหน้าส่วนราชการ	- ให้คุณ/โทษตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการลงมา - ส่วนกลางต้องให้ความร่วมมือในการปรับย้ายหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดร้องขอ

ตาราง 2 (ต่อ)

ประเด็น	การบริหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน	การบริหารแบบบูรณาการ
4. การบริหารงานงบประมาณ	<ul style="list-style-type: none"> - อำนาจการจัดซื้อจัดจ้างในวงเงินไม่เกิน 50 ล้านบาท - การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าหรือการขอขบประมาณตามโครงการต้องใช้เวลา 18 เดือนตามโครงการและแผนงานปกติ 	<ul style="list-style-type: none"> - มอบอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างได้โดยไม่จำกัดวงเงิน - มอบอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณและหัวหน้าส่วนราชการให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด - การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าหรือโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนสามารถขอรับงบประมาณได้ในเวลาอันรวดเร็ว
5. การแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่รวมทั้งการติดตามประเมินผล	<ul style="list-style-type: none"> - การแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ส่วนใหญ่จะต้องใช้การตัดสินใจโดยส่วนกลาง - ไม่มีการติดตามประเมินผล 	<ul style="list-style-type: none"> - สามารถแก้ไขปัญหาและกำหนดแนวทางพัฒนาได้โดยไม่ต้องรอสั่งการจากส่วนกลาง (คิดเอง ทำเอง แก้ไขปัญหาเอง) - มีการติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง
6. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> - ใช้กระบวนการถ่ายโอนงาน กิจกรรมจากส่วนราชการเพื่อกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - การบริหารจัดการงาน/กิจกรรมที่ได้รับการถ่ายโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางกรณีต้องขออนุมัติจากส่วนกลาง 	<ul style="list-style-type: none"> - เหมือนปัจจุบัน - ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณและสำนักงบประมาณมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการให้มีความคล่องตัว

จะเห็นได้ว่าโครงการ CEO นั้น มุ่งที่จะประสานความร่วมมือจากทุก ส่วนภาคในจังหวัด เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างตรง ประเด็น ดังนั้น การประสานความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ ภายในจังหวัดจึงเป็นสิ่งสำคัญ อย่างยิ่งในการดำเนินโครงการให้เกิดประสิทธิภาพ

1.4.2 ระบบการสนับสนุนการปฏิบัติงาน

เพื่อให้การบริหารราชการของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีระบบการสนับสนุนการปฏิบัติงานของจังหวัดดังนี้ (กระทรวง มหาดไทย, 2545 : 24)

1. ระบบสนับสนุนของกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทย ตระหนักถึงปัญหาอุปสรรคในการดำเนิน โครงการ CEO จึงวางระบบสนับสนุนไว้ 5 ระบบ ได้แก่ ระบบการจัดทำฐานข้อมูลจังหวัดและ การเชื่อมโยงข้อมูล ระบบวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ระบบบริหารจัดการ และการประสานงาน ระบบติดตามและประเมินผลการพัฒนาจังหวัด และระบบการ พัฒนาบุคลากร

2. การมอบอำนาจของส่วนราชการ

จากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2544 ได้มีมติให้ กระทรวง ทบวง กรม มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มมากขึ้นในด้านการวินิจฉัยสั่งการ พิจารณาอนุมัติ อนุญาต ด้านการบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารงบประมาณ

3. การจัดตั้งสำนักงานบริหารโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนา

โดยจัดตั้งสำนักงานบริหารโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนา (Project Management Office) เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานปลัดกระทรวง มหาดไทย เพื่อเป็นศูนย์ประสานงานการดำเนินงานตามโครงการกับหน่วยงานต่างๆ

นอกจากนี้ ยังมีเงื่อนไขบางประการเพื่อช่วยให้การบริหารแบบ บูรณาการมีประสิทธิภาพมากขึ้น คือ กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการต้องหาหรือความจำเป็นและ ความเหมาะสมกับกระทรวงมหาดไทย ก่อนแต่งตั้ง โยกย้าย ข้าราชการระดับหัวหน้าส่วนราชการ ในจังหวัด (มติ ครม. 19 มี.ค. 2545) และกำหนดให้จังหวัดใช้ทรัพยากรบุคคลและทรัพยากร ทางการเงินที่ได้รับจัดสรรไว้ตามปกติ (มติ ครม. 12 พ.ย. 2544)

1.4.3 ระบบการบริหารงานบุคคล

ตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 และมติเมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2545 ได้เห็นชอบให้มีหลักเกณฑ์กลางในการมอบอำนาจด้านการบริหารบุคคล ตามที่สำนักงาน ก.พ. เสนอ รวม 3 เรื่อง ได้แก่ (หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0707.5.2/390 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2544)

1. อำนาจในการแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการ

มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา สามารถสรุปได้ตามตาราง 3

ตาราง 3 อำนาจในการแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการ

หน่วยงานราชการ	ลักษณะงานที่มอบอำนาจ	กฎหมายที่มอบอำนาจ
1) กรณีข้าราชการในสังกัด ราชการบริหารส่วน ภูมิภาค	- หัวหน้าส่วนราชการ สามารถมอบอำนาจให้ ผู้ ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ สั่งแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการ การระดับ 8 ภายในจังหวัด ซึ่งมิใช่หัวหน้าส่วนราชการ ประจำจังหวัด	- พระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
2) กรณีข้าราชการในสังกัด ราชการบริหารส่วนกลาง	- หัวหน้าส่วนราชการ สามารถให้ความร่วมมือแก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ใน การแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการ การสังกัดราชการบริหาร ส่วนกลางที่ปฏิบัติหน้าที่ ภายในจังหวัด ตั้งแต่ระดับ 8 ซึ่งมีใช่หัวหน้าส่วนราชการ และข้าราชการระดับ 7 ลงมา	- มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2544

2. การเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการ

หัวหน้าส่วนราชการสามารถมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการระดับ 8 ลงมา โดยอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2544 โดยกำหนดให้มีการเลื่อนชั้นเงินเดือน ปีละ 2 ครั้ง คือครั้งที่ 1 วันที่ 1 เมษายน ให้ประเมินผลการปฏิบัติงานระหว่าง 1 ตุลาคม – 31 มีนาคม และครั้งที่ 2 วันที่ 1 ตุลาคม ให้ประเมินผลการปฏิบัติงานระหว่าง 1 เมษายน – 30 กันยายน และพิจารณาจัดสรรโควตาเลื่อนชั้นเงินเดือนให้แบ่งข้าราชการเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มระดับ 1-8 และกลุ่มระดับ 9-11 โดยอนุโลมตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0203/ว 102 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2538 โดยนำระบบเปิดมาใช้ในการพิจารณา ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว 117 ลงวันที่ 23 มิถุนายน 2540 และตามหนังสือสำนัก กพ. ที่ นร 0708.1/ว 16 ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2540 ทั้งนี้ให้หัวหน้าส่วนราชการ รองหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายประกาศรายชื่อผู้ที่มีผลการประเมินอยู่ในระดับดีเด่นในที่เปิดเผยให้ข้าราชการทราบโดยทั่วกัน โดยมีเกณฑ์ในการประเมิน คือ ระดับดีเด่น (90-100 เปอร์เซ็นต์) อยู่ในข่ายได้เลื่อนชั้นเงินเดือน 1 ชั้น ระดับปกติถึงดี (60-89 เปอร์เซ็นต์) อยู่ในข่ายได้เลื่อนชั้นเงินเดือน 0.5 ชั้น ระดับควรปรับปรุง (ต่ำกว่า 60 เปอร์เซ็นต์) อยู่ในข่ายไม่ได้เลื่อนชั้นเงินเดือน (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ม.ป.ป. : เอกสาร 5)

3. การดำเนินการทางวินัย

สำหรับเรื่องการดำเนินการทางวินัย มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา สามารถสรุปได้ตามตาราง 4 ดังนี้

ตาราง 4 การดำเนินการทางวินัย

หน่วยงานราชการ	ลักษณะงานที่มอบอำนาจ	กฎหมายที่มอบอำนาจ
1) กรณีข้าราชการในสังกัด ราชการบริหารส่วนภูมิภาค	<ul style="list-style-type: none"> - แต่งตั้งคณะกรรมการ สอบ สอน พิจารณา ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ข้าราชการระดับ 7 ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และ ข้าราชการระดับ 8 ขึ้นไป - การสั่งลงโทษข้าราชการตามมติ อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. กระทรวง - การสั่งพักราชการ หรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน 	- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534
2) กรณีข้าราชการในสังกัด ราชการบริหารส่วนกลาง	<ul style="list-style-type: none"> - แต่งตั้งคณะกรรมการ สอบ สอน พิจารณา ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ข้าราชการพลเรือนทุกระดับ - การสั่งพักราชการ หรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน สำหรับข้าราชการพลเรือนทุกระดับ - การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงข้าราชการพลเรือนทุกระดับ - การสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือน 	- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

จากข้างต้นสามารถสรุปรายละเอียดเกี่ยวกับการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลได้ตามตาราง 5 ดังนี้

ตาราง 5 การมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล

อำนาจ ผู้ว่าราชการจังหวัด	กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดราชการบริหารส่วนกลาง	กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค
การแต่งตั้ง (ย้าย)	- เสนอความเห็นและขอความร่วมมือมือย้าย/ไม่ย้ายข้าราชการระดับ 8 ซึ่งไม่ใช่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และระดับ 7 ลงมา ที่ปฏิบัติในจังหวัด	- ออกคำสั่งย้ายข้าราชการระดับ 8 ที่ไม่ใช่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด - เสนอความเห็นและขอความร่วมมือมือย้าย ไม่ย้ายหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด
การเลื่อนขั้นเงินเดือน	- อาจเสนอความเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาของต้นสังกัด	- ออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการระดับ 7 ลงมา - พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา โดยต้นสังกัดเป็นผู้ออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและข้าราชการระดับ 8 ตามผล การพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัด - พิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานระดับ 9 แล้วส่งผลฯ ให้ต้นสังกัดประกอบการพิจารณา

ตาราง 5 (ต่อ)

อำนาจ ผู้ว่าราชการจังหวัด	กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดราชการบริหารส่วนกลาง	กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค
การดำเนินการทางวินัย	<ul style="list-style-type: none"> - แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง - สั่งพักและให้ออกจากราชการไว้ก่อนสำหรับข้าราชการทุกระดับที่ปฏิบัติงานในจังหวัด - แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงสำหรับข้าราชการทุกระดับ - สั่งลงโทษข้าราชการตามมติ อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง 	<ul style="list-style-type: none"> - แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง สำหรับข้าราชการระดับ 7 ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและข้าราชการระดับ 8 ขึ้นไป แล้วส่งเรื่องให้อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง แล้วแต่พิจารณา - สั่งพักและให้ออกจากราชการไว้ก่อน สำหรับข้าราชการระดับ 7 ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและข้าราชการระดับ 8 ขึ้นไป - สั่งลงโทษข้าราชการตามมติ อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง
การสรรหา/เลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการ (เหตุพิเศษ)	<p>สรรหาบุคคลในพื้นที่ที่มีความรู้ความสามารถในการใช้ภาษาท้องถิ่น มีความรู้เกี่ยวกับขนบธรรมเนียม ประเพณีท้องถิ่น และมีคุณสมบัติกลมกลืนกับประชาชนในพื้นที่ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงาน ด้วยวิธีการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ ตามแนวทาง หลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน ที่ ก.พ. กำหนด</p>	

ที่มา : สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย : 2547

1.4.4 ระบบงบประมาณ

ตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544 ได้เห็นชอบให้มีหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณ สรุปได้ ดังนี้ (หนังสือสำนักงานงบประมาณ ด่วนที่สุด ที่ นร 0403/1692 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2544)

1. การมอบอำนาจตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ การโอนงบประมาณระหว่างงาน/โครงการและหมวดรายจ่าย ได้แก่

- การโอนเงินประจำงวดหมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ และหมวดค่าสาธารณูปโภคของงาน/โครงการหนึ่ง ไปตั้งจ่ายในหมวดเดียวกัน ของงาน/โครงการอื่นในแผนเดียวกัน

- การโอนเงินประจำงวดหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ของงาน/โครงการหนึ่ง ไปตั้งจ่ายในหมวดค่าสาธารณูปโภคของงาน/โครงการอื่นในแผนเดียวกัน

- การโอนเงินประจำงวดหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ไปตั้งจ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ และหมวดค่าสาธารณูปโภคของงาน/โครงการเดียวกัน

- การเปลี่ยนแปลงแบบรูปรายการก่อสร้าง

- การเปลี่ยนแปลงแบบรูปรายการก่อสร้างโดยไม่เพิ่มวงเงิน

- การเปลี่ยนแปลงแบบรูปรายการก่อสร้าง ที่มีวงเงินประจำงวดไม่เกิน 10 ล้านบาท โดยเพิ่มวงเงินได้ด้วย คือ รายการที่มีวงเงินไม่เกิน 1 ล้านบาท เพิ่มได้อีก ร้อยละ 20 รายการที่มีวงเงินเกินกว่า 1 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 2 ล้านบาท เพิ่มได้อีกร้อยละ 15 และรายการที่มีวงเงินเกินกว่า 2 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 10 ล้านบาท เพิ่มได้อีกร้อยละ 10 โดย ใช้เงินเหลือจ่ายมาเพิ่ม

การเพิ่มวงเงินประจำงวดรายการค่าครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง โดยใช้เงินเหลือจ่าย

- เพิ่มวงเงินค่าครุภัณฑ์ที่มีวงเงินประจำงวดไม่เกิน 1 ล้านบาท ได้ ร้อยละ 10 เพิ่มวงเงินค่าสิ่งก่อสร้างที่มีวงเงินประจำงวดไม่เกิน 10 ล้านบาท ได้ร้อยละ 10

2. การมอบอำนาจตามหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติตามโครงการถ่ายโอนงาน/กิจกรรมบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายละเอียดดังนี้

2.1 การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของรายการโดยไม่เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์เดิม

2.2 การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ดำเนินการ

2.3 การปรับลดแบบรูปรายการสิ่งก่อสร้าง โดยไม่เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์เดิมภายในวงเงินที่ได้รับอนุมัติ

2.4 การใช้เงินเหลือจ่ายไปสมทบรายการที่ได้รับอนุมัติไว้แล้ว แต่มีเงินประจำงวดไม่เพียงพอ

2.5 การใช้เงินเหลือจ่ายไปกำหนดปริมาณงานเพิ่มขึ้น และกำหนดรายการหรือกิจกรรมใหม่ โดยไม่ผูกพันงบประมาณปีต่อไป

การมอบอำนาจในการบริหารงบประมาณ สำนักงานงบประมาณจะต้องมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งเป็นเจ้าของงบประมาณตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ ดังนั้น การดำเนินการเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจการบริหารงบประมาณในจังหวัดตามข้อ 1 และ 2 ดังกล่าว ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณจะต้องมอบอำนาจการบริหารงบประมาณในจังหวัดให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมอบให้เต็มอำนาจตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. 2524

3. มีอำนาจในการบริหารงบประมาณเพิ่มขึ้น ในการใช้เงินประจำงวดเหลือจ่ายของส่วนราชการที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามรายการที่ได้รับอนุมัติ บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายแล้ว ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 โดยมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการ เพื่อมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามโครงการทดลองฯ ทั้ง 5 จังหวัด เป็นผู้ดำเนินการ ดังนี้

(1) นำไปสมทบจ่ายรายการค่าครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างที่ส่วนราชการนั้นดำเนินการเอง หรือดำเนินการตามโครงการถ่ายโอนบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว แต่ไม่เพียงพอดำเนินการ

(2) นำไปกำหนดเป้าหมาย หรือปริมาณงานเพิ่มขึ้น หรือกำหนดรายการ หรือกิจกรรมใหม่ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ และอยู่ในแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนพัฒนาท้องถิ่น แต่ต้องไม่มีลักษณะเป็นการก่อกวนผูกพันงบประมาณปีต่อไป

สรุปได้ว่าหลักเกณฑ์กลางด้านการบริหารงบประมาณ ตามที่สำนักงานงบประมาณเสนอ (กระทรวงมหาดไทย, 2545 : 1-2) คือ

1) อำนาจตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบด้วย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. 2524 ตามข้อ 25 (1) (2) (3) (4) (5) (6), ข้อ 27, ข้อ 46 (1) (2) และ 46 วรรคท้าย, ข้อ 59 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8), ข้อ 61(1) (2) (3) (4) (5) (6), ข้อ 63 (1) (2)

2) การมอบอำนาจตามหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติในการบริหารงบประมาณ ตามโครงการถ่ายโอนงาน/กิจกรรมบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545

3) การมอบอำนาจในการบริหารงบประมาณเพิ่มขึ้น ในการใช้เงิน
ประจำงวดเหลือจ่าย

1.4.5 ระบบวินิจฉัยสั่งการ

ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0214.6/ว 2729 ลงวันที่ 25
กันยายน 2544 เพื่อให้การดำเนินการตามโครงการดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
จึงขอให้ราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทยดำเนินการ ดังนี้

1. สำหรับส่วนราชการ ให้อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าทบทวน
คำสั่งเรื่องการมอบอำนาจที่ได้มีคำสั่งไปแล้ว ซึ่งกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดหรือ
หัวหน้าส่วนราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในภูมิภาคในรูปศูนย์ เขต หรือภาค โดยปรับปรุง
คำสั่งดังกล่าว เป็นการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามโครงการจังหวัดทดลองฯ เป็นผู้
ปฏิบัติราชการแทน ทั้งนี้เพื่อให้ศูนย์ เขต หรือภาค ทำหน้าที่ช่วยเหลือราชการส่วนภูมิภาค
เฉพาะงานทางด้านวิชาการเท่านั้น ในกรณีที่เรื่องใดที่อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าสามารถ
มอบอำนาจในการสั่งการ การอนุมัติ การอนุญาตได้ และยังไม่ได้มีคำสั่งมอบอำนาจให้ส่วน
ราชการภูมิภาค หรือราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในภูมิภาคปฏิบัติราชการแทน เพื่อการ
บริการประชาชนที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ให้อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า
พิจารณามอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามโครงการจังหวัดทดลองฯ ปฏิบัติราชการแทน โดย
อาศัยอำนาจตามมาตรา 38 (7) แห่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ทั้งนี้อธิบดีหรือ
ผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าผู้มอบอำนาจในชั้นต้น อาจกำหนดโดยระบุในหนังสือมอบอำนาจให้ผู้ว่า
ราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนดังกล่าวข้างต้นว่า ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรมอบ
อำนาจต่อไปยังหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ก็ให้ถือว่าผู้มอบอำนาจในชั้นต้นได้ให้
ความเห็นชอบตามมาตรา 39 วรรค 2 แห่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แล้ว

2. สำหรับรัฐวิสาหกิจหากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของรัฐวิสาหกิจ
ใดกำหนดไว้ว่าสามารถมอบอำนาจในการสั่งการ การอนุมัติ การอนุญาต ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด
ปฏิบัติราชการแทนได้ เพื่อให้การบริการประชาชนมีความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น ก็ให้ผู้บริหาร
รัฐวิสาหกิจผู้มีอำนาจพิจารณาออกคำสั่ง มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามโครงการจังหวัด
ทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนด้วย

1.4.6 ระบบการติดตามหรือรายงานผลการปฏิบัติงานของจังหวัด

เพื่อทราบผลความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานและเพื่อทราบผลสัมฤทธิ์ โดยเฉพาะผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) รวมทั้งความพึงพอใจของประชาชนที่เกิดขึ้นในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานติดตามและประเมินผล ดังนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2546 : 1-4)

1.4.6.1. การติดตามผล (Monitoring) ดำเนินการใน 2 ลักษณะคือ การรายงานทางเอกสารและการตรวจราชการในพื้นที่จังหวัดดังนี้

1. การติดตามผลการดำเนินงานโดยวิธีรายงานทางเอกสารในลักษณะรายงาน (Matrix Reporting System) มีขั้นตอน ดังนี้

1) ทุกหน่วยงานในจังหวัดรายงานผลการปฏิบัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบโดย

1.1) กรณีเหตุการณ์สำคัญและเป็นเรื่องเฉพาะหรือเกี่ยวข้องกับกระทรวงใดให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบหรือเป็นเจ้าของเรื่องรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบทันที เพื่อรายงานต่อไปยังกระทรวง ส่วนราชการต้นสังกัดทราบ พร้อมทั้งส่งสำเนาแจ้งสำนักงานจังหวัดและสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) ทราบอีกทางหนึ่งด้วย

1.2) กรณีปกติให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบหรือเป็นเจ้าของเรื่องรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบทุกระยะ 6 เดือน

- โดยการรายงานในกรณีนี้เป็นการรายงานข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่ชี้ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน (Status Change)

- ประเด็นการรายงานและตัวชี้วัดเพื่อการติดตามผลการดำเนินงาน ซึ่งได้นำเสนอเพื่อให้จังหวัดได้เลือกใช้ตามความเหมาะสมของแต่ละจังหวัด ในรายงาน 87 ตัวชี้วัด

ทั้งนี้แบบรายงานให้กำหนดเป็นไปตามลักษณะของข้อมูลและข้อเท็จจริง

2. ให้สำนักงานจังหวัด ประมวลสรุปผลการดำเนินงานจากการรายงานของหน่วยงานต่างๆในจังหวัด เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด รายงานส่วนกลางทราบ ดังนี้

2.1) กรณีเหตุการณ์สำคัญและเป็นเรื่องเฉพาะหรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับกระทรวงอื่น ก็ให้รวบรวมเรื่องแจ้งกระทรวงมหาดไทยเพื่อทราบเป็นการประสานงาน เป็นระยะๆตามความเหมาะสม

2.2) กรณีปกติ ให้รายงานกระทรวงมหาดไทยทราบ 2
งวด ทุกระยะ 6 เดือน ภายใน 7 วัน

ทั้งนี้ให้สำเนาแจ้งสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการ
นายกรัฐมนตรี) ทราบอีกทางหนึ่งด้วย

3. ให้กระทรวงมหาดไทย โดยสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหาร
ราชการจังหวัดร่วมกับสำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นแกนกลาง
ในการสรุปผลการดำเนินงานของจังหวัด รายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อนำ
เสนอรองนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีทราบ

2. การตรวจราชการในพื้นที่จังหวัด โดยผู้ตรวจราชการกระทรวง
มหาดไทยทั้ง 12 เขต ดำเนินการตรวจติดตามผลการปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด ตามเขตการตรวจ
ราชการปกติอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อรับทราบความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคการดำเนิน
งาน รวมทั้งการนิเทศงานแล้วรายงานผลการตรวจให้กระทรวงมหาดไทยทราบ โดยเน้นการตรวจ
ติดตามผล

- การจัดทำระบบข้อมูลของจังหวัด
- การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด
- การกำกับดูแลการบริหารจัดการของจังหวัด
- ปัญหาความต้องการของจังหวัดที่ต้องการขอรับการสนับสนุน

จากส่วนกลาง

3. การประเมินผล (Evaluation)

เน้นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของระบบงานและความพึงพอใจ
ของประชาชน ข้าราชการ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการบริหารงานของผู้ว่าราชการ
จังหวัดและภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีหน่วยวิเคราะห์ 2 ประการ คือ

- ผลสัมฤทธิ์ของระบบงานทั้งในระดับผลผลิต (Output) ผล

ลัพธ์ที่เกิดขึ้น (Outcome)

- ผู้ว่าราชการจังหวัด

โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบในการประเมินผล คือ ส่วนกลาง รับ
ผิดชอบประเมินผลในภาพรวม และสำนักงานจังหวัด รับผิดชอบประเมินผลระดับจังหวัดแล้วส่ง
ผลการประเมินให้กระทรวงมหาดไทยทราบ ซึ่งสามารถสรุปได้ตามภาพประกอบ 2 ดังนี้

แผนภาพที่นายยอดแยมพ์

1.5 ผลการประเมินของโครงการ CEO

เนื่องจากงานวิจัย ต้องการศึกษถึงประเด็นการประสานความร่วมมือของ
หน่วยงานภาครัฐ ภายใต้โครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาของจังหวัด

นราธิวาส จึงขอเสนอผลการประเมินโครงการเฉพาะของจังหวัดนราธิวาสที่เปรียบเทียบกับจังหวัดปัตตานีเท่านั้น โดยผลการประเมินได้แบ่งเป็น 3 ระยะ คือ ประเมินสภาพจังหวัดก่อนทดลอง (ระยะที่ 1) การทดสอบโครงการระยะที่ 1 (ระยะที่ 2 หรือผลการดำเนินงาน 6 เดือนแรก) และการทดสอบโครงการระยะที่ 2 (ผลการดำเนินงาน 1 ปี) ซึ่งผู้วิจัยจะแสดงผลการดำเนินงานใน 4 ด้านที่เป็นเป้าหมายหลัก หรือนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล คือประเด็นเรื่องปัญหายาเสพติด ความยากจนและปัญหาครอบครัว และภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีรายละเอียดตามตาราง 6 ดังนี้

ตาราง 6 ผลการประเมินโครงการ CEO ตั้งแต่ก่อนเริ่มดำเนินการถึง 1 ปี

กลุ่ม	ระยะที่	ความพึงพอใจในการดำเนินงาน											
		ภาวะผู้นำผวจ.			ปัญหายาเสพติด			ปัญหาความยากจน			ปัญหาครอบครัว		
		1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
ประชาชน		H	D	C	M	C	A	M	A	A	M	A	A
ท้องถิ่น		H	D	D	M	A	A	M	C	B	M	C	B
ข้าราชการ		H	C	C	H	A	A	M	A	A	M	A	A

ที่มา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์วิทยาเขตปัตตานี, 2545

สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2545

สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2545

หมายเหตุ : A หมายถึง เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

B หมายถึง เพิ่มขึ้นอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

C หมายถึง ลดลงอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

D หมายถึง ลดลงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

H หมายถึง มีความพึงพอใจในระดับมาก

M หมายถึง มีความพึงพอใจในระดับปานกลาง

ข้อเสนอแนะที่สำคัญ

จากการประมวลข้อเสนอแนะจากหน่วยงาน องค์การที่ทำการศึกษารื่องโครงการ CEO สามารถสรุปข้อเสนอแนะที่สำคัญ ดังนี้

1. ควรขยายผลการบริหารงานแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา เนื่องจากเป็นระบบการบริหารที่มีผลดีหลายประการ (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2545 : ฉ)
2. ควรปรับปรุงเรื่องการเมืองอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้สมดุลกับบทบาทอำนาจหน้าที่ และปรับวิธีการให้จังหวัดบริหารงบประมาณได้คล่องตัวมากขึ้น และวางแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อเป็นกรอบทิศทางให้หน่วยงานในจังหวัดจัดทำงบประมาณตามความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารจังหวัด (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2545 : ฉ)
3. พัฒนาประสิทธิภาพกลไกสนับสนุนการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ถูกต้องเป็นปัจจุบันเสมอ (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2545 : ฉ ; สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2545 : 56)
4. พัฒนาแนวคิดและทักษะในเชิงการบริหารจัดการสมัยใหม่ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างต่อเนื่อง (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2545 : ซ)
5. เพื่อให้ได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย ควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ควบคู่ไปกับการใช้อำนาจหน้าที่และภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างมีสมดุล (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2545 : 56)
6. เพื่อให้การดำเนินโครงการเกิดประสิทธิภาพ ต้องแก้ไขปัญหาคือความรู้ความเข้าใจในโครงการของผู้ที่เกี่ยวข้องให้ตรงกัน (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2545 : 51)

2. แนวคิดเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้ระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาในจังหวัดชายแดนภาคใต้

2.1 ลักษณะสำคัญของการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาของจังหวัดนราธิวาส

เนื่องจากสภาพปัญหาและเป้าหมายของการพัฒนาของแต่ละภูมิภาคมีความแตกต่างกันไป ซึ่งส่งผลให้แนวทางการบริหารของแต่ละภูมิภาค (จังหวัด) มีความแตกต่างกันไป สำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น เดิมจังหวัดชายแดนภาคใต้ประสบกับปัญหาการก่อการร้าย การแบ่งแยกดินแดน ปัญหาความเหลื่อมล้ำในด้านการพัฒนา และปัญหาความแตกต่างในด้านวัฒนธรรม ซึ่งเป็นผลมาจากการที่มีประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม แต่ปัจจุบันปัญหาที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ประสบได้เปลี่ยนแปลงไป โดยสาเหตุของปัญหาความมั่นคงและความไม่สงบนั้นมิได้เกิดจากกลุ่มผู้ก่อการร้ายเช่นในอดีต แต่เกิดจากการสร้างสถานการณ์ของกลุ่มที่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ และการทำธุรกิจที่ผิดกฎหมาย ดังนั้น

ในกรณีของจังหวัดนราธิวาสมีการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารที่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ โดยมีแนวทางการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2545) ดังนี้

1. การปรับระบบบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากเดิมที่เป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นการปฏิบัติตามคำสั่งการของส่วนกลาง ให้เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ (Strategic Government Unit) ระดับพื้นที่ เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์จังหวัดชายแดนภาคใต้

2. การปรับระบบบริหารราชการของจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากเดิมที่เน้นบทบาทการบริหารโดยภาครัฐ (State - oriented) ให้เป็นระบบบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) จากผู้แทนประชาชนกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่ เพื่อส่งเสริมบทบาทภาคประชาชนในการบริหารงานของภาครัฐ (People - oriented) และให้ระบบการบริหารมีความยืดหยุ่น และมีความสอดคล้องกับลักษณะเอกลักษณ์เฉพาะของพื้นที่ ที่ประชาชนส่วนใหญ่ นับถือศาสนาและดำเนินชีวิตตามหลักคำสอนของศาสนาอิสลาม โดยจัดตั้งคณะกรรมการภาคประชาชนระดับจังหวัด ที่มีผู้แทนประชาชนกลุ่มต่างๆ ร่วมเป็นกรรมการเพื่อเสนอแนะต่อราชการ รวมทั้งสร้างขวัญกำลังใจและแรงจูงใจ (หนังสือสำนักงาน กพ. ที่ นร 0707.5.2/190 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2545)

3. นอกจากจะเน้นการบูรณาการภายในจังหวัดแล้ว ยังเน้นให้ความสำคัญต่อการบูรณาการในการพัฒนาระหว่างจังหวัดหรือกลุ่มพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จังหวัดนราธิวาส ยะลา ปัตตานี สตูล และสงขลา) รวมถึงระหว่างจังหวัดชายแดนภาคใต้กับประเทศเพื่อนบ้าน (หนังสือสำนักคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ นร 1037/654 ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2545)

จากแนวทางข้างต้นกล่าวมาจึงได้ว่า การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาของจังหวัดนราธิวาสมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากจังหวัดอื่นๆ คือ ต้องมีวิธีการบริหารจังหวัดที่สอดคล้องกับวัฒนธรรม ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ มีการจัดตั้งคณะกรรมการภาคประชาชนระดับจังหวัดซึ่งประกอบด้วยตัวแทนประชาชนกลุ่มต่างๆ และผู้นำทางศาสนา มีการบูรณาการทั้งในระดับจังหวัด ระหว่างจังหวัดชายแดนภาคใต้ และระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงต้องมีกรรายงานผลการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ต่อกระทรวงมหาดไทย (ซึ่งเป็นไปตามปกติ) แล้วจึงต้องรายงานต่อนายกรัฐมนตรีด้วย (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2545)

ในขณะที่จังหวัดอื่นๆ ไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการภาคประชาชน และมีการบูรณาการในระดับจังหวัดเท่านั้น รวมทั้งไม่ต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อนายกรัฐมนตรี

2.2 บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้กับการบริหารแบบ CEO

เพื่อให้การบริหารจังหวัดแบบ CEO ของจังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดประสิทธิภาพ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องมีบทบาท 2 ฐานะ ที่นอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามระเบียบกฎหมาย คือ (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2545)

1. ในฐานะเป็นผู้เสริมอำนาจให้กับภาคประชาชน โดยทำหน้าที่ผลักดันระบบการทำงานของคณะกรรมการภาคประชาชน ให้เป็นองค์กรที่มีผลทางการปฏิบัติอย่างแท้จริงและต่อเนื่อง เป็นระบบงานที่มีประสิทธิภาพ สามารถให้ข้อมูลข่าวสารข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชนและการพัฒนาพื้นที่

2. ในฐานะผู้เสริมสร้างระบบงานและบุคลากรของภาครัฐให้มีคุณสมบัติตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) และสามารถสร้างนวัตกรรมทางการบริหารที่มีประโยชน์ต่อประชาชน รวมถึงมุ่งเน้นการให้ผลตอบแทนเพื่อเสริมสร้างขวัญและกำลังใจแก่บุคลากรที่มีความประพฤติดี

จากบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ข้างต้นจะเห็นว่า เพื่อให้การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาเกิดประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องอาศัยภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะสามารถผลักดันให้การบริหารงานของจังหวัดมุ่งไปในทิศทางใด

2.3 การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรณีจังหวัดนราธิวาส

ในการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา มีการมอบอำนาจใน 3 เรื่องหลักๆ ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามโครงการ CEO ตามหลักเกณฑ์กลางที่กล่าวในหัวข้อ 1.3 เรื่ององค์ประกอบทางการบริหารของโครงการ CEO อย่างไรก็ตามพบว่า จังหวัดที่ดำเนินการตามโครงการ CEO ได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานต้นสังกัดที่แตกต่างกัน สำหรับจังหวัดนราธิวาสมีสรุปการมอบอำนาจ ดังนี้

1. ราชการส่วนภูมิภาค

มีการมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลในเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือน ส่วนเรื่องการจัดตั้ง (ย้าย) และการดำเนินการทางวินัยยังไม่มีการมอบอำนาจ ด้านการบริหาร

งบประมาณ ส่วนใหญ่มีการมอบอำนาจตามระเบียบบริหารงบประมาณ 2525 และที่แก้ไขใหม่ ยกเว้น สนง.ปฏิรูปที่ดินจังหวัด สนง.จังหวัด สนง.ศึกษาธิการจังหวัด และสนง.สาธารณสุขจังหวัดที่ไม่ได้มอบอำนาจ ส่วนอำนาจตามโครงการถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไม่ได้มอบอำนาจ และเรื่องการใช้เงินประจำงวดเหลือจ่าย มีการมอบอำนาจเฉพาะ สนง.เร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัด สนง.โยธาธิการจังหวัด ที่ทำการปกครองจังหวัด และสนง.สหกรณ์จังหวัด

2. ราชการส่วนกลาง

ด้านการบริหารงานบุคคล แม้หลักเกณฑ์กลางของ ก.พ. จะมีการมอบอำนาจบ้างในเรื่องต่างๆ แต่ในทางปฏิบัติของจังหวัด ยังไม่มีการมอบอำนาจในด้านนี้ ส่วนด้านการบริหารงบประมาณ มีการมอบอำนาจตามระเบียบบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 และที่แก้ไขเพิ่มเติมให้แก่กรมศุลกากร กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ สนง.คณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กรมทางหลวง กรมอุตุฯ วิทยาลัยเกษตรกรรม กรมการประชาสัมพันธ์ และกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ส่วนเรื่องการใช้เงินประจำงวดเหลือจ่าย มีการมอบอำนาจให้แก่กรมสามัญศึกษากกรมการศึกษาออกโรงเรียนและกรมอาชีวศึกษาเท่านั้น

3. แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบาย/โครงการไปปฏิบัติ

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ การประสานความร่วมมือของหน่วยงานภายในจังหวัด ถือได้ว่าเป็นกรณีของกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติกรณีหนึ่ง โดยความร่วมมือดังกล่าวจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดนั้นเกี่ยวข้องกับแนวคิดต่อไปนี้

3.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ลาร์มี เกอสตัน (Larmy Gerston, อ้างในสมพร เฟื่องจันทร์, 2539 : 157) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นเรื่องของการแปลงรูป (Conversion) ของแผนงานอย่างมีสำนึกไปสู่การปฏิบัติที่จริง แม้ว่าการนำเอานโยบายไปปฏิบัติจะเป็นขั้นตอนท้ายๆ ของกระบวนการนโยบายก็ตาม การนำไปใช้จำเป็นต้องพึ่งพาองค์ประกอบต่างๆ ที่มีมาก่อนหน้านั้นด้วย การจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่างๆ หลายอย่าง กล่าวคือ องค์ประกอบของกลไกกระตุ้นให้เกิดวาระพิจารณา การร่วมมือการประสานงาน เป็นต้น

มาซมานีเยนและซาบาเตีย (Mazmanian and Sabatier, อ้างในศุภชัย ยาวะประภาส, 2544 : 88) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นกระบวนการใน

การนำเอานโยบายพื้นฐานทั่วไปมาดำเนินการให้ลุล่วงไป นโยบายพื้นฐานอาจอยู่ในรูปกฎหมาย คำพิพากษาศาล คำสั่งของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรี

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องการนำนโยบายมาดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ โดยอาศัยปัจจัยหรือเงื่อนไขบางประการตามลักษณะ หรือ ประเภทของนโยบายนั้นๆ สำหรับแนวคิดของการวิจัยครั้งนี้ กล่าวได้ว่าเป้าหมายของโครงการ CEO อันได้แก่ การแก้ไขปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด ปัญหาคอร์รัปชัน และการให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐคือนโยบายของรัฐบาล และการบริหารงานจังหวัดแบบ CEO นั้นคือ กระบวนการแปลงนโยบายดังกล่าวไปสู่ภาคปฏิบัติ

3.2 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายมาแปลงสู่ภาคปฏิบัตินั้น วรเดช จันทรศร (2541 : 35-47) กล่าวว่าสามารถแบ่งได้ 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (Macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (Micro)

3.2.1 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค

แบ่งย่อยออกได้เป็น 2 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ ขั้นตอนการแปลงนโยบาย ออกเป็นแนวทางปฏิบัติ และขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นยอมรับ (Adopt)

1. ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติ

ขั้นตอนนี้มีความสำคัญมาก เพราะถ้ามีการแปลงนโยบายเพียงบน ไปจากวัตถุประสงค์แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าความล้มเหลวของนโยบายย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่แรก โดยปัจจัยที่ส่งผลให้นโยบายถูกแปรเปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ได้แก่ ความคลุมเครือหรือ การขาดความเฉพาะเจาะจง ความหลากหลายในเป้าหมายของโครงการ ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความร่วมมือและความจริงใจที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ

2. ขั้นตอนของการยอมรับ

คือการทำให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป ซึ่งการจะทำให้หน่วยท้องถิ่นยอมรับนโยบายที่ส่วนราชการวางไว้นั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่น นั้น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม การเมืองของท้องถิ่น ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐบาลจะให้ กับหน่วยงานท้องถิ่นนั้น ซึ่งปัจจัยหลังเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานท้องถิ่นรับนโยบายไปปฏิบัติ เพราะหากแนวทางที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นไม่สอดคล้องกับความ

ต้องการ หรือประโยชน์ท้องถิ่นแล้ว โครงการที่ท้องถิ่นรับมาปฏิบัติอาจจะแตกต่างไปจากแผนงาน หรือแนวทางปฏิบัติที่กำหนดได้

อย่างไรก็ตาม การยอมรับโครงการของหน่วยงานท้องถิ่นยังไม่สามารถ ประกันได้ว่านโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จ การยอมรับอย่างเดียวย่อมจะไม่เป็นการเพียงพอ ถ้าหากหน่วยงานท้องถิ่นขาดความร่วมมือ

3.2.2 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค เป็นเรื่องของการนำนโยบาย ของส่วนกลางมาปฏิบัติในท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน ในขั้นตอนนี้จะเกี่ยวพันกับการที่ หน่วยงานในระดับท้องถิ่นจะทำการยอมรับนโยบายจากส่วนกลางเข้ามาเป็นนโยบายของท้องถิ่น มากน้อยแค่ไหน โดยแยกได้ 3 ขั้นตอนหลัก ได้แก่

1. ขั้นการระดมพลัง

ในขั้นตอนนี้หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบาย โดยจะพิจารณาว่านโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสม สำคัญ เร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงาน และสามารถสนองตอบกับความต้องการของท้องถิ่น หรือไม่เพียงใด โดยถ้าหากว่าหน่วยงานท้องถิ่นเห็นว่าไม่สำคัญ ไม่ตรงกับความต้องการแล้ว ความ ผูกพันของหน่วยงานท้องถิ่นกับนโยบายก็จะมีไม่มีการยอมรับ ก็จะเป็นไปแบบแกนโดยปราศจาก ความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงานให้บรรลุนโยบายนั้น แต่ถ้าหากว่าหน่วยงานท้องถิ่น เห็นว่า นโยบายจากส่วนกลางมีความสำคัญและตรงกับความต้องการแล้ว การยอมรับของหน่วยงานท้องถิ่นอย่างเดียวย่อมจะไม่ประกันต่อความสำเร็จของนโยบายในระยะยาว ดังนั้นจึงต้องมีกิจกรรมที่สอง คือ การแสวงหาความสนับสนุนทางส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญ หรือ องค์การอื่นที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องในท้องถิ่นอย่างกว้างขวางใน การออกแบบ หรือกำหนดโครงการของท้องถิ่นตั้งแต่เบื้องต้น ซึ่งมีส่วนสำคัญในการสร้างความ สำเร็จและความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ

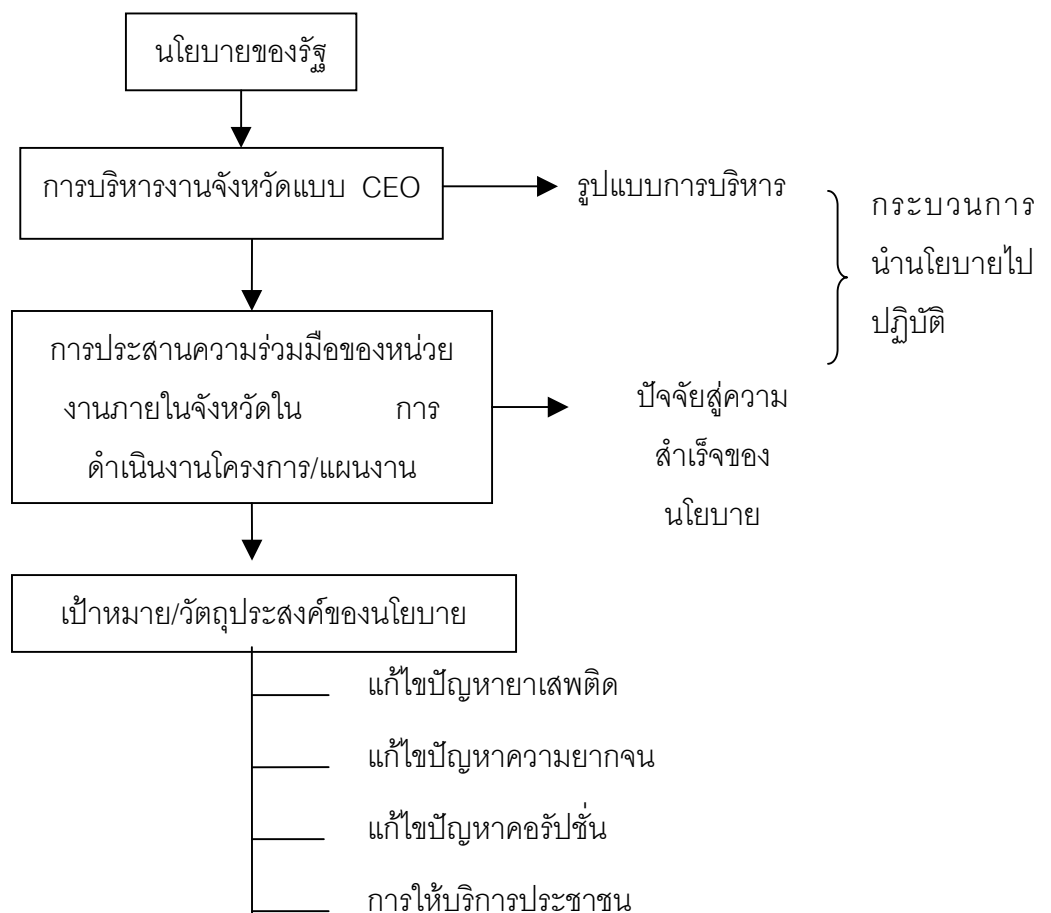
2. ขั้นการปฏิบัติ

ขั้นตอนนี้เกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติ หรือผู้ให้บริการตามโครงการโดยตรงว่าจะสามารถทำการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตนเองให้เข้ากับแผน หรือโครงการที่กำหนดไว้หรือไม่ หากผู้ปฏิบัติหรือผู้ให้บริการตามโครงการ สามารถทำการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตนเองให้เข้ากับแผนหรือโครงการได้ ความสำเร็จของการปฏิบัติก็จะเกิดขึ้น

3. ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง

ขั้นตอนนี้เป็นผลพลอยได้จากขั้นตอนที่สอง เพราะความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องโดยผู้ปฏิบัติ การที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องหมายความว่า นโยบายนั้นต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติด้วย

จากแนวคิดการนำนโยบาย/โครงการไปปฏิบัติที่กล่าวมา ในการวิจัยครั้งนี้จะได้พิจารณาโครงการ CEO ในแง่ของกระบวนการนำนโยบาย/โครงการไปปฏิบัติ ซึ่งแสดงได้ตามภาพประกอบ 3



ภาพประกอบ 3 กระบวนการนำนโยบาย/โครงการ CEO ไปปฏิบัติ

3.3 ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ย่อมมีปัญหาอุปสรรคที่ต้องประสบ โดยปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ วรรณคดี จันทรศรี (2541 : 49-65) ได้เสนอไว้ 5 ด้าน ดังนี้

1. ปัญหาทางด้านสมรรถนะ ปัญหาในลักษณะดังกล่าวจะมีมากน้อยเพียงใด ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยอีกหลายประการ ได้แก่

1.1 ด้านปัจจัยที่เกี่ยวกับบุคลากร ปัญหาทางด้านสมรรถนะจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ เงื่อนไขประการแรก นโยบายที่จะถูกนำไปปฏิบัตินั้นต้องการบุคลากรจำนวนเท่าใด และต้องการบุคลากรประเภทใด และต้องการบุคลากรที่มีคุณสมบัติอย่างไร เงื่อนไขประการที่สอง บุคคลที่ต้องการเหล่านั้นมีอยู่แล้วในระบบราชการหรือไม่ หากมีอยู่แล้ว บุคคลเหล่านั้นมีคุณภาพ ความรู้ ความสามารถ ที่จะปฏิบัติตามนโยบายนั้นได้หรือไม่ บุคลากรเหล่านั้นมีความยินดีหรือความตั้งใจที่จะมาร่วมเป็นผู้ปฏิบัติในนโยบายนั้นหรือไม่ หน่วยราชการที่มีบุคลากรเหล่านั้นอยู่ ยินดีที่จะให้บุคลากรเหล่านั้นมาเป็นผู้ร่วมปฏิบัติในนโยบายหรือไม่ เงื่อนไขประการที่สาม หากไม่มีบุคลากรที่ต้องการเหล่านั้นในระบบราชการหรือไม่พอ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะสามารถหาบุคลากรจากภาคเอกชนได้หรือไม่ จะมีความสามารถหรือวิธีการดึงดูดบุคลากรเหล่านั้นไปปฏิบัติงานในนโยบายหรือโครงการได้อย่างไร

1.2 ด้านปัจจัยเกี่ยวกับเงินทุน ปัจจัยทางด้านสมรรถนะจะมีมากขึ้นหากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติถูกจำกัดโดยเงื่อนไขของการใช้เงินทุน ซึ่งข้อจำกัดในการใช้เงินทุนมีมาก หรือมีระเบียบข้อบังคับไว้มากจนขาดความยืดหยุ่น ก็จะเป็นการบั่นทอนสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติมากขึ้นเท่านั้น ในประการสำคัญหากหน่วยปฏิบัติมีความต้องการที่จะใช้เงินเพิ่มมากขึ้นกว่าที่กำหนดไว้ เป็นไปได้หรือไม่เพียงใดที่รัฐบาลหรือหน่วยงานจากส่วนกลางจะสามารถให้การตอบสนองได้ทันต่อเวลาหรือทันท่วงที หากไม่สามารถตอบสนองได้ ความล่าช้าในการปฏิบัติก็อาจเกิดขึ้น และอาจจะมีผลมาถึงความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนรวมได้

1.3 ด้านปัจจัยที่เกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ตลอดจนปัจจัยทางด้านวิทยาการ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในนโยบาย ปัญหาทางด้านสมรรถนะจะทวีมากขึ้นถ้าหากหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ได้รับการสนับสนุนทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้เพียงพอหรือทันต่อเวลา ในบางกรณีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นมีลักษณะที่ต้องใช้วิทยาการหรือเทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ปัญหาทางสมรรถนะจะมีมากขึ้นถ้าหากผู้ปฏิบัติขาดความรู้

ความเข้าใจในเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับปัจจัยทางด้านบุคลากรโดยตรง

2. ปัญหาทางด้านการควบคุม

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุม ซึ่งหมายถึง ความสามารถในการวัดความก้าวหน้า หรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ มีผลงานจำนวนมากที่แสดงให้เห็นว่า ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเพิ่มมากขึ้น ถ้าหากว่าผู้รับผิดชอบในนโยบายนั้นขาดความสามารถที่จะทำการวัดผลหรือควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติ ปัญหาทางด้านการควบคุมจะมีมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นกับเงื่อนไขต่างๆ หลายประการ เงื่อนไขประการแรก ขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้นๆ ออกมาเป็นแนวทางปฏิบัติ แผนงาน หรือโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของนโยบายเพียงใด เงื่อนไขประการที่สอง ขึ้นกับว่ากิจกรรมของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพียงใด เงื่อนไขประการที่สาม ขึ้นอยู่กับการที่หน่วยปฏิบัติจะมีการกำหนดภารกิจ ตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติงานรวม แผนงาน หรือโครงการนั้นเพียงใด เงื่อนไขทั้งสามประการนี้จะมีผลโดยตรงต่อการสร้างความสามารถในการควบคุม หรือการวัดความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานที่จะสามารถสนองต่อความต้องการของนโยบายได้ และในขณะเดียวกันก็จะมีผลโดยตรงต่อปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

3. ปัญหาทางด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

ไม่ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะมีสมรรถนะสูงเพียงใด ไม่ว่าผู้รับผิดชอบในนโยบาย จะมีความสามารถในการควบคุมผลงานของหน่วยงานปฏิบัติ ภายใต้ระบบการวัดและติดตามผลที่สมบูรณ์เพียงใดก็ตาม การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จไปไม่ได้ ถ้าหากปราศจากเสียซึ่งความร่วมมือจากสมาชิกทั้งมวลในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติ ในอีกนัยหนึ่ง ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีอย่างสูงเป็นอย่างมาก ถ้าสมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือ หรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบายนั้นๆ

จากการสำรวจผลงานวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวได้ว่า มีเงื่อนไขหรือเหตุผลหลักๆ อย่างน้อย 7 ประการ ที่มีผลทำให้สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือ หรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบายนั้น กล่าวคือ

3.1 สมาชิกในองค์การหรือหน่วยงาน เห็นว่านโยบายไม่ได้มาจากรากฐานความต้องการของตนที่แท้จริง (Felt Need) หรือไม่ได้เห็นความสำคัญของนโยบายนั้น

3.2 สมาชิกในองค์การหรือหน่วยงานทำการต่อต้าน เพราะเห็นว่โยบายนั้น มีผลทำให้ดุลพินิจในการปฏิบัติงาน ตลอดจนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานประจำของตนเปลี่ยนแปลงไป

3.3 หัวหน้าของหน่วยปฏิบัติไม่ได้ให้ความสนับสนุนในนโยบายนั้น

3.4 สมาชิกในองค์การหรือหน่วยงานทำการต่อต้าน เพราะเห็นว่าการปฏิบัติตามนโยบายนั้นส่งผลทำให้งบประมาณ อัตรากำลังของหน่วยต้องลดลงในระยะยาว และก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนในภารกิจและหน้าที่ของบุคคลขนานใหญ่

3.5 สมาชิกในองค์การหรือหน่วยปฏิบัติเห็นว่า นโยบายนั้นถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหารที่ไม่เข้าใจว่าสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงาน หรือการให้บริการของผู้ปฏิบัติเป็นอย่างไร

3.6 สมาชิกในองค์การหรือหน่วยปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับสาระ หรือวิธีการปฏิบัติในโครงการหรือนโยบายนั้นๆ เพราะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

3.7 สมาชิกในองค์การหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือและต่อต้าน เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจว่าจะปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆอย่างไร

4. ปัญหาทางด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์การอื่นที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเกิดขึ้นจากเรื่องของอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์การอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จะมีมากขึ้นกับปัจจัยหรือเงื่อนไขหลายประการ

4.1 ลักษณะของการติดต่อ และความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบายดังกล่าว

4.2 ระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือ ฟังหา หรือทำความเข้าใจกับหน่วยงานหลัก

4.3 ระดับของความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยจะสามารถทำงานร่วมกันได้

5. ปัญหาทางด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์การหรือบุคคล

เป็นปัญหาหลักอีกด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาดังกล่าวอาจลุกลามส่งผลไปถึงความล้มเหลวของนโยบายนั้นโดยตรงก็ได้ ถ้าองค์การหรือบุคคลสำคัญ

ซึ่งได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ตลอดจนสื่อมวลชน เป็นอาทิ ไม่ให้ความสำคัญสนับสนุนทั้งในแง่ของทางการเมือง เงินทุน งบประมาณ ตลอดจนสร้างอุปสรรคในแง่ของการต่อต้าน เตะถ่วง หรือคัดค้านนโยบายนั้นๆ

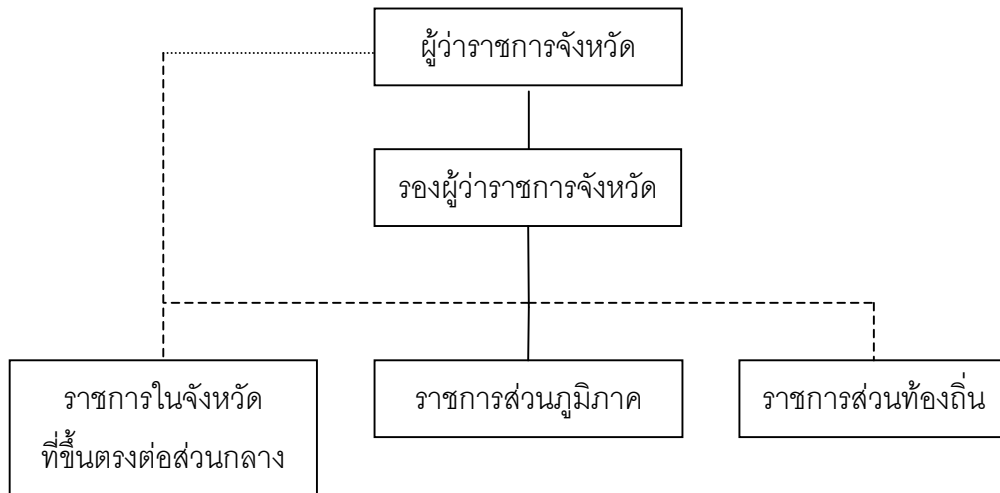
จากปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติข้างต้น จะเห็นว่าปัญหาในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำนโยบายนั้นๆ ไปปฏิบัติ เป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบายเป็นอย่างสูง ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษาประเด็นการประสานความร่วมมือของหน่วยงานราชการที่ร่วมดำเนินโครงการต่างๆ ตามนโยบายโครงการ CEO เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการประสานงานดังกล่าว ซึ่งปัจจัยดังต่อไปนี้ผู้วิจัยคาดว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการประสานความร่วมมือ หรือการประสานงานของหน่วยงานที่ร่วมดำเนินงานโครงการฯ ซึ่งประกอบด้วยความรู้เข้าใจเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลของโครงการ CEO และทัศนคติของข้าราชการภายในจังหวัดที่มีต่อระบบ CEO

4. แนวคิดเกี่ยวกับการประสานความร่วมมือของหน่วยงานราชการตามโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาค

การศึกษาการประสานความร่วมมือ ในการดำเนินงานโครงการของหน่วยงานภายในจังหวัด ในส่วนนี้เป็นการทบทวนแนวปฏิบัติในการประสานความร่วมมือ ภายใต้โครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคแบบเดิมและแบบ CEO ซึ่งมีลักษณะดังนี้

4.1 การจัดโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาค

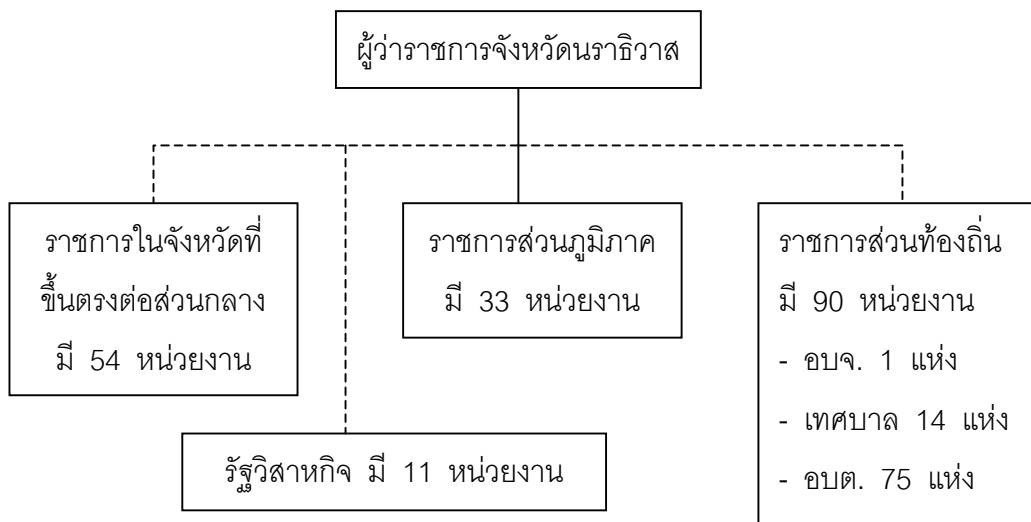
การจัดโครงสร้างส่วนราชการ หมายถึง การแบ่งกลุ่มงาน หรือจัดกลุ่มอำนาจหน้าที่ในการบริหารออกเป็นส่วนๆ โดยมีอำนาจหน้าที่ที่ลดหลั่นกันไปตามลำดับ (สมานรังสิโยกฤษฎ์, 2540 : 3) ปัจจุบันการบริหารราชการระดับจังหวัดมีการจัดโครงสร้าง ซึ่งแสดงได้ตามภาพประกอบ 4



ภาพประกอบ 4 โครงสร้างราชการส่วนภูมิภาค

ที่มา : สมาน รังสียกฤษฎ์, 2540 : 3

สำหรับกรณีของจังหวัดนราธิวาสมีจำนวนหน่วยงานตามโครงสร้างดังกล่าว ซึ่งแสดงได้ตามภาพประกอบ 5



ภาพประกอบ 5 จำนวนหน่วยงานตามโครงสร้างส่วนราชการจังหวัดนราธิวาส

4.2 แผนงาน/โครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนราธิวาสแบบบูรณาการ (CEO) และหน่วยงานที่รับผิดชอบ

นโยบายการบริหารจังหวัดแบบ CEO แม้ว่ารัฐบาลจะมียุทธศาสตร์การพัฒนาในหลายๆ ด้าน อันได้แก่ ความยากจน ยาเสพติด คอร์รัปชัน การบริการประชาชน การขยายผลโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ การรักษาความสงบเรียบร้อย และการส่งเสริมความสัมพันธ์ชายแดนไทย-มาเลเซีย สำหรับจังหวัดนราธิวาสนั้นได้จัดทำโครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนราธิวาสแบบบูรณาการประจำปี 2546 โดยเน้นเฉพาะยุทธศาสตร์สำคัญๆ ตามตาราง 7-9

ตาราง 7 ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน

ประเภท/ลักษณะแผนงาน โครงการ	หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ
1. โครงการขยายผลการปลูกผักปลอดภัยจากสารพิษ	ที่ทำการปกครองจังหวัด
2. โครงการส่งเสริมอาชีพการเลี้ยงปลาแก่เกษตรกรผู้ยากจนในจังหวัดนราธิวาส	สำนักงานประมงจังหวัด
3. โครงการส่งเสริมการผลิตข้าวในพื้นที่นาร้างจังหวัดนราธิวาส	สำนักงานเกษตรจังหวัด
4. โครงการส่งเสริมการผลิตสัตว์ปีกเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน	สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด
5. โครงการผลิตปุ๋ยอินทรีย์อัดเม็ด	ที่ว่าการอำเภอเมืองนราธิวาส

ที่มา : สำนักงานจังหวัดนราธิวาส, 2546

ตาราง 8 ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาเสพติด

ประเภท/ลักษณะแผนงาน โครงการ	หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ
1. โครงการสนับสนุนการจัดกิจกรรมโครงการ รณรงค์ป้องกัน และแก้ไขปัญหายาเสพติด กิจกรรม TO BE NO.1	ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด แห่งชาติ (ศตส.จ.นราธิวาส)
2. โครงการปราบปรามผู้ค้ายาเสพติดจังหวัด นราธิวาส	ศตส.จ.นราธิวาส
3. โครงการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดแบบ ผู้ป่วยนอกจังหวัดนราธิวาส ปีงบประมาณ 2546	ศตส.จ.นราธิวาส
4. โครงการประชุมเชิงปฏิบัติการสืบสวน สอบสวน ตรวจยึดทรัพย์สิน เกี่ยวกับการ กระทำผิดตามกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน	ศตส.จ.นราธิวาส

ที่มา : สำนักงานจังหวัดนราธิวาส, 2546

ตาราง 9 ยุทธศาสตร์การบริการประชาชนและการพัฒนาระบบสารสนเทศ

ประเภท/ลักษณะแผนงาน โครงการ	หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ
1. โครงการพัฒนาบุคลากรภาครัฐจังหวัด นราธิวาสด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ	สำนักงานจังหวัด
2. โครงการปรับปรุงศูนย์ข้อมูลสารสนเทศ	สำนักงานจังหวัด

ที่มา : สำนักงานจังหวัดนราธิวาส, 2546

จะเห็นได้ว่า จังหวัดนราธิวาสได้จัดทำแผนงาน/โครงการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่สำคัญ 3 ด้าน ได้แก่ ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาสุขภาพเสถียร และยุทธศาสตร์การบริการประชาชน และการพัฒนาระบบสารสนเทศ ซึ่งแต่ละโครงการจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบมากกว่าหนึ่งหน่วยงาน และบางโครงการจะมีหน่วยงานที่เข้ามาร่วมดำเนินงาน ทั้งหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับส่วนกลาง และหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อการบริหารจังหวัดได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นแบบ CEO ทำให้รูปแบบการบริหารโครงการภายในจังหวัดเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ หน่วยงานที่เข้ามาดำเนินโครงการนั้นจะขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด อำนาจการตัดสินใจต่างๆ ที่เคยเป็นบทบาทหน้าที่ของส่วนกลาง โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ ได้กลายมาเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้นคำถามของการวิจัยคือเมื่อระบบการบริหารดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไป การดำเนินแผนงาน/โครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดของหน่วยงานต่างๆ ภายในจังหวัดที่ร่วมการดำเนินงานจะมีการปฏิบัติงานเป็นเช่นไร โดยเฉพาะประเด็น การประสานความร่วมมือของหน่วยงานในจังหวัด โดยผู้วิจัยคาดว่าความรู้ความเข้าใจในหลักการ CEO และทัศนคติของข้าราชการ ส่งผลต่อปัญหาอุปสรรคในการประสานความร่วมมือของหน่วยงานราชการที่ดำเนินโครงการตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

5. แนวคิดเกี่ยวกับการประสานงาน

5.1 ความหมายของการประสานงาน

เยเฮซเกิล (Yehezkel Dror, อ้างถึงในอุทัย หิรัญโต, 2526 : 70) กล่าวว่า การประสานงาน คือ กระบวนการทางการบริหารที่เกี่ยวกับการทำให้กิจกรรมต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและหน่วยงานต่างๆ รวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน อันจะทำให้การบริหารงานสามารถบรรลุเป้าหมายได้ทั้งหมด

สมพงษ์ เกษมสิน (2521 : 155) ได้ให้ความหมายของการประสานงานว่า หมายถึง ความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติจัดระเบียบให้เรียบร้อยสอดคล้องกลมกลืนกัน เพื่อให้งานสมดุลและสำเร็จเป้าหมายในเวลาที่กำหนดไว้

พจน์ เพชรบุระณิต (2513 : 82) อธิบายว่าการประสานงาน หมายถึง การจัดให้มีความเกี่ยวเนื่องในการทำงานทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับตัวคน จิตใจ วัสดุ ตลอดจนการตรวจตราดูแล และเพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายร่วมมือปฏิบัติการเป็นน้ำหนึ่ง

ใจเดียวกัน ไม่ทำงานซ้ำซ้อน ขัดแย้งหรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้เพื่อให้ดำเนินงานไปอย่างราบรื่นสอดคล้องกัน และบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การนั้นอย่างสมานฉันท์และมีประสิทธิภาพ

ทศพร กาญจนประกร (ทศพร กาญจนประกร, อ้างถึงในมหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมมาธิราช, 2540 : 89) พิจารณาว่า การประสานความร่วมมือ หมายถึง การจัดระเบียบการทำงาน เพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายร่วมมือปฏิบัติงานเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำงานซ้ำซ้อนกัน ขัดแย้งกัน หรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และนโยบายขององค์การนั้นอย่างสมานฉันท์และมีประสิทธิภาพ

จากความหมายข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การประสานงานเป็นกระบวนการทางการบริหารที่ทำให้หน่วยงานต่างๆ หรือผู้ปฏิบัติร่วมมือร่วมใจปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน ไม่ทำงานซ้ำซ้อน ขัดแย้งหรือเหลื่อมล้ำ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ สำหรับการศึกษารื่องการประสานความร่วมมือของหน่วยงานราชการภายในจังหวัด ตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาในครั้งนี้ ผู้วิจัยให้ความสำคัญต่อการศึกษาลักษณะการประสานงานและปัญหาอุปสรรคของการประสานงาน ในขณะที่ดำเนินโครงการตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา เพื่อนำมาปรับปรุงให้การประสานงานของหน่วยงานราชการภายในจังหวัดมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้ตรงกับแนวทางการบริหารงานของโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ที่ต้องการให้มีการประสานงานและร้อยใจให้ข้าราชการทุกฝ่ายในจังหวัดเป็นหนึ่งเดียว เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกัน

5.2 ประโยชน์ของการประสานงาน

การประสานงาน มีประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของแต่ละองค์การ แต่ละหน่วยงานลงไปจนถึงตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งปราณี พรรณวิเชียร (2528 : 147) กล่าวว่า การประสานงานก่อให้เกิดประโยชน์มากมายหลายประการ ดังนี้

1. ช่วยให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายโดยราบรื่นและรวดเร็ว
2. ช่วยประหยัดเวลาในการทำงานให้น้อยลงและสามารถทวีผลผลิตของงานมากขึ้น
3. ช่วยประหยัดเงินและวัสดุสิ่งของในการดำเนินงาน
4. ช่วยให้ทุกคน ทุกฝ่ายมีความเข้าใจซาบซึ้งถึงนโยบาย และวัตถุประสงค์ขององค์การได้ดียิ่งขึ้น อาจจะเป็นอุปสรรคให้การบริหารงานประสบผลสำเร็จด้วยดี
5. ช่วยสร้างความสามัคคีธรรมในหมู่คณะและความเข้าใจอันดี

6. ช่วยเสริมสร้างขวัญในการทำงานของผู้ปฏิบัติงานให้ดีขึ้น
 7. ช่วยลดอันตรายจากการทำงานให้น้อยลง
 8. ช่วยลดข้อขัดแย้งในการทำงาน
 9. ช่วยให้มีการปฏิบัติงานเป็นหมู่คณะ เป็นการช่วยเพิ่มผลสำเร็จของงานให้มากขึ้น
 10. ช่วยให้เกิดความคิดใหม่ๆ และมีการปรับปรุงอยู่เสมอ
 11. ช่วยป้องกันการงานซ้ำซ้อนซึ่งทำให้เกิดการไม่ประหยัด
 12. ช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- จะเห็นได้ว่าการประสานงานนั้นมีประโยชน์มากมาย และทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการประสานงานที่ดีนั้นจะเกิดขึ้นได้ จำเป็นจะต้องอาศัยปัจจัยต่างๆ เพื่อช่วยให้เกิดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพขึ้น

5.3 ปัจจัยที่ช่วยให้เกิดการประสานงาน

เพื่อให้เกิดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ โดยทำงานไม่ซ้ำซ้อน ขัดแย้ง หรือเหลื่อมล้ำกัน และบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ นั้น จำเป็นจะต้องอาศัยปัจจัยต่างๆ โดยมีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอปัจจัยที่ช่วยให้เกิดการประสานงานไว้หลากหลายประการ ดังที่ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2532 : 4-5) เสนอไว้ว่าปัจจัยที่ช่วยให้เกิดการประสานงาน มีดังนี้

1. ความร่วมมือ (Cooperation) ชูบ กาญจนประกร กล่าวไว้ว่า เงื่อนไขประการแรกของการได้มาซึ่งการประสานงาน คือ ความร่วมมือ เพราะการประสานงานนั้นจะต้องอาศัยการทำงานเป็นหมู่คณะ (Team Work) ไม่ใช่ต่างคนต่างทำ
2. การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบายและแผน เป็นสิ่งสำคัญมากที่การทำงานร่วมกันนั้นจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบายและแผนให้ชัดเจน หากเป็นการกำหนดขึ้นและรับรู้ร่วมกัน จะเป็นการช่วยให้เกิดความเข้าใจและทำงานร่วมกันได้ดี มีประสิทธิภาพมากที่สุด
3. จัดให้มีการสัมพันธ์อันดีต่อกัน การประสานงานเป็นสิ่งที่ต้องอาศัยตัวบุคคลที่จะทำงานร่วมกัน ในลักษณะของความเป็นกันเอง ความเป็นมิตร ดังนั้น จัดให้มีการรู้จัก สร้างสามัคคีขึ้นในบรรดาผู้ทำงานร่วมกัน จึงเป็นวิธีการนำไปสู่ความสำเร็จ เช่น การจัดงานสังสรรค์ การประชุม หรือการสัมมนาร่วมกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง

4. การจัดสรรทรัพยากรในการบริหาร (Resource of Administration) การประสานงานเป็นการทำงานที่ต้องอาศัยทรัพยากร เช่น คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ และวิธีการบริหารที่จะมองข้ามไม่ได้ ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดตัวบุคคล วัสดุเครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนงบประมาณเพื่อให้การทำงานต่างก็ไม่หลงลักลั่น อันจะเป็นข้ออ้างที่มีปัญหาในการประสานงานไม่บรรลุผลอยู่เนืองๆ

5. กำหนดให้มีการติดต่อสื่อสารที่ดี (Communication) การประสานงานจะต้องจัดให้มีการติดต่อสื่อสาร ที่สามารถทำให้ทราบถึงปัญหาหรือข้อขัดข้องในการทำงานได้ เช่น จัดให้มีการติดต่อสื่อสารสองทาง (Two-way Communication) จัดให้มีการรายงาน (Report)

6. การอำนวยความสะดวก (Directing) ที่ดี การประสานงานนั้น จริงอยู่เป็นการดำเนินงานในลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคคลในแต่ละหน่วยงาน แต่ในการบริหารแล้วหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาจะมีบทบาทอันสำคัญที่สุด กล่าวได้ว่า หัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชานั้นถ้ากระตือรือร้นเป็นผู้จัดให้เกิดการประสานงานสำเร็จได้ ไม่มีปัญหา และในเวลาเดียวกัน "การประสานงาน" ที่ไม่เป็นไปได้ กลายเป็น "การประสานงา" ก็เป็นเพราะหัวหน้าหน่วยงาน อาจไม่ชอบพอกันก็เป็นไปได้

อย่างไรก็ดี การอำนวยความสะดวกนั้นเป็นพันธกิจของผู้บังคับบัญชา การประสานงานก็จำเป็นต้องอาศัยการสั่งการ การควบคุม (Control) หรือการติดตามผล ดังนั้นการอำนวยความสะดวกจึงเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการประสานงาน

7. การจัดระบบงานหรือวิธีการทำงานที่ดี การจัดระบบงานหรือวิธีการทำงานที่ดีแต่ละหน่วยงาน จะเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการทำงานหรือการประสานงานได้มากที่สุด เช่น การนำเอาระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพมาใช้

ปรานี พรธณวิเชียร (2528: 146) ได้อธิบายในทำนองเดียวกัน โดยกล่าวถึงปัจจัยที่ช่วยให้เกิดการประสานงานดี มีดังต่อไปนี้

1. ต้องมีระบบการติดต่อสื่อสารที่ดี อันได้แก่ การพบปะเผชิญหน้าหรือด้วยคำพูด และแบบใช้ลายลักษณ์อักษร เช่น หนังสือเวียน คำสั่ง บันทึกลง เป็นต้น

2. ความร่วมมือของผู้ปฏิบัติงานเองและเป็นไปโดยอัตโนมัติ กล่าวคือผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนต้องมีจิตใจที่จะทำงานเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ของโครงการ

3. ขวัญของคนในองค์การ โดยผู้บริหารจะต้องพยายามทำให้ผู้ร่วมปฏิบัติงานรองลงมา รู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ และมีความสำคัญต่องานและต่อองค์การ

4. ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหาร มีความรู้ความสามารถในการเป็นผู้นำ การสั่งงาน และมีมนุษยสัมพันธ์ในการทำงาน

5. การประชุม ผู้บริหารต้องใช้เวลา $\frac{1}{4}$ ถึง $\frac{1}{2}$ เพื่อการประชุมประสานงาน เพราะเป็นวิธีการที่จะให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น และเข้าใจปัญหาของผู้อื่น หรือหน่วยงานอื่น

6. การฝึกอบรมทำให้ผู้รับการอบรมทราบถึงนโยบายใหม่ๆ และวิธีการปฏิบัติงาน จะเป็นการช่วยส่งเสริมการประสานงาน ให้เกิดความสนิทสนมกันในหมู่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่างๆ

7. มีการวางแผนที่ดี ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติทราบว่า จะต้องปฏิบัติงานอะไรก่อน อะไรหลัง และการปฏิบัติงานแต่ละอย่างจะต้องใช้ทรัพยากรอะไรบ้าง จะต้องใช้ระยะเวลาเท่าใด ที่จะช่วยให้แต่ละหน่วยงานมีการประสานงานสอดคล้องกลมกลืนกันยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยอื่นที่ พจนี เพชรบุญธิน (2513 : 82) เสนอไว้ว่า สามารถช่วยให้การประสานงานดีและมีประสิทธิภาพมากขึ้น คือ

1. ความรู้และการมองการณ์ไกลของหัวหน้างาน
2. บุคคลที่เกี่ยวข้องต้องมีทัศนคติที่ดีต่อกัน
3. ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมีความสามารถทัดเทียมกัน
4. มีการพบปะหารือกันอยู่เสมอ

จะเห็นได้ว่า การประสานงานจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยหลายประการ เพื่อทำให้เกิดการประสานงานที่ดีและมีประสิทธิภาพ ไม่เช่นนั้นก็จะเกิดปัญหาอุปสรรคขึ้น ผู้วิจัยจึงสนใจนำปัจจัยด้านต่างๆ มาศึกษาว่าหากปัจจัยในด้านต่างๆ มีความแตกต่างกันจะส่งผลให้เกิดความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคการประสานความร่วมมืออย่างไร

5.4 หลักการประสาน

เพื่อให้การประสานงานมีประสิทธิภาพและเกิดความร่วมมือมากขึ้น ได้มีนักวิชาการเสนอหลักการเพื่อช่วยให้การประสานงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยสมพงษ์ เกษมสิน (2514: 319-323) กล่าวถึงหลักการประสานงานไว้ ดังนี้

1. การประสานงานที่ดี ต้องมีการประสานนโยบายตั้งแต่แรก โดยคำนึงถึงความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแผนงานขององค์การ เมื่อทุกหน่วยมีความเข้าใจตรงกันจะช่วยให้มีการจัดระบบงานและแบ่งงาน แล้วประสานการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเดียวกัน

2. การประสานงาน มีพื้นฐานมาจากความรู้สึกตามธรรมชาติในจิตใจของมนุษย์ที่ต้องการพึ่งพาอาศัยกัน ดังนั้นจึงไม่เป็นการยากที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือ (Cooperation) ปฏิบัติงานร่วมกันเป็นทีม (Team Work) อย่างสอดคล้องและสมานฉันท์

3. การประสานงานที่ดีจะต้องทำให้ทรัพยากรทางการบริหาร ได้แก่ คน เงิน วัสดุ และวิธีการดำเนินงาน ประสานสอดคล้องกลมกลืนกันในลักษณะที่ทำให้เกิดการประหยัด และมีประสิทธิภาพสูงสุดในการทำงาน

4. การประสานงานจะต้องเกิดขึ้นทุกระดับชั้นของการบังคับบัญชา ทั้งในรูปพิธีการ (Formal) และไม่เป็นพิธีการ (Informal) ตั้งแต่ระดับบริหารสูงสุด เพื่อทำหน้าที่ควบคุมนโยบายลงมาถึงผู้ปฏิบัติงาน

5. การประสานงานที่ดี จะช่วยให้งานดำเนินไปอย่างสอดคล้อง ไม่มีปัญหาเหลือมล้ำ หรือซ้ำซ้อนกัน และสายทางเดินของงานมีความคล่องตัว งานจะถูกจัดให้เดินไปตามสายงานอย่างมีระบบไม่ขาดช่วงตอน หรือเกิดการติดขัด

6. การประสานงานที่ดี ยึดหลักการประสานความคิดเห็น โดยที่การประสานงานให้ความสำคัญแก่การรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกทุกคนในองค์การ หรือแม้กระทั่งองค์การอื่นๆ และนำความคิดเห็นเหล่านั้นมาผสมกันให้แปรสภาพเป็นความคิดกลุ่ม โนม่น้าวให้สมาชิกมีความเข้าใจความคิดเห็นกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องวิธีการปฏิบัติงาน สถานการณ์ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และปัญหาที่เกิดขึ้น

7. การประสานงานที่ดีจะต้องประสานระบบติดต่อสื่อสาร (Communication System) ให้อยู่ในลักษณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดต่อการปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะเป็นการติดต่อจากเบื้องล่างขึ้นไปเบื้องบน (Upward Communication) การติดต่อในระดับเดียวกัน (Horizontal Communication) หรือการติดต่อจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง (Downward Communication) โดยการส่งเสริมให้เกิดการติดต่อแบบสองทาง (Two – way Communication) เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันดีซึ่งกันและกัน จึงเป็นรากฐานของการประสานงาน ซึ่งจะนำไปสู่ระบบการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพขององค์การนั้นๆ

8. การประสานงานจะต้องสามารถประสานการปฏิบัติงาน ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมหรือเหตุการณ์ภายนอกได้ด้วย เพราะในบางครั้งเหตุสุดวิสัย หรือสถานการณ์บางอย่างที่คาดคิดไว้อาจเกิดขึ้นได้ จึงจำเป็นที่จะต้องใช้เทคนิคการประสานงานทำให้เหตุการณ์ หรือ สถานการณ์สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับจังหวะเวลาและสภาพการเปลี่ยนแปลง

นอกจากนี้ คูนท์ซ์ และโอดอนเนลล์ (Koontz and O'Donnell, 1964, อ้างถึงในลักษณะ เตชางาม, 2538 : 44) ยังเสนอว่า หลักการประสานงานที่ดีต้องคำนึงถึงสิ่งต่างๆ ต่อไปนี้

1. ความสำเร็จของการประสานงาน จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในองค์การ ทั้งความสัมพันธ์ในแนวดิ่งและความสัมพันธ์ในแนวนอน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร่วมงาน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในแนวนอนหรือในระดับเดียวกัน จะมีบทบาทต่อความสำเร็จในการประสานงานมากกว่าความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง

2. การกำหนดนโยบายและการวางแผนที่ดี จะช่วยให้การประสานงานประสบความสำเร็จมากขึ้น

3. หน่วยงานย่อยต่างๆ ในองค์การจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน จะเห็นได้ว่าการประสานงานที่ดีนั้น จะต้องมีการวางแผนที่ดี มีความร่วมมือ มีการใช้ทรัพยากรทางการบริหารที่ประหยัดและมีประสิทธิภาพสูงสุด มีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธระหว่างสมาชิก มีเทคนิควิธีการทำงานที่ดี มีการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และมีการอำนวยความสะดวกที่ดี

5.5 รูปแบบการประสานงาน

การประสานงาน มีรูปแบบในการประสานงานหลายรูปแบบ โดยปรีชา หงษ์ไกรเลิศ (2526: 187-188) กล่าวว่า การประสานงานกระทำได้ 2 รูปแบบด้วยกัน คือ

1. การประสานงานจากระดับบนลงล่าง หรืออาจเรียกว่า การประสานงานในแนวดิ่ง เป็นการประสานงานต่างระดับสายการบังคับบัญชาจากระดับบนลงสู่ระดับล่าง เช่น การสั่งการหรือการมอบหมายนโยบายลงมาตามลำดับ แต่ในทางตรงกันข้าม การประสานงานแนวดิ่งนี้อาจมีการประสานงานจากระดับล่างขึ้นสู่ระดับบนก็ได้ โดยทำในรูปแบบการปรึกษาหารือหรือการทำความเข้าใจในนโยบาย หรือคำวินิจฉัยสั่งการ

2. การประสานงานในระดับเดียวกัน หรืออาจเรียกว่าการประสานงานแนวนอน การประสานงานประเภทนี้หน่วยงานในระดับต่างๆ ที่มีฐานะเท่าเทียมกันจะประสานงานกันเอง โดยอาจกระทำในรูปแบบเป็นทางการ (Formal) หรือไม่เป็นทางการ (Informal) ก็ได้

นอกจากนี้ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ (2526 : 191-193) ยังเพิ่มเติมอีกว่า รูปแบบการประสานงานนั้นยังแบ่งได้เป็น

1. การประสานงานอย่างเป็นทางการ หมายถึง การประสานงานโดยมีระเบียบข้อบังคับหรือคำสั่งจากหน่วยงานในระดับสูง กำหนดให้หน่วยงานในระดับรองลงมา หรือเจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ ต้องทำงานประสานกัน

2. การประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ หมายถึง การที่หน่วยงานต่างๆ ติดต่อประสานงานกันเอง โดยไม่มีรูปแบบ ระเบียบ กฎเกณฑ์บังคับ ทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน จะต้องพิจารณาว่าควรจะต้องติดต่อประสานงานกับหน่วยงานใดหรือผู้ใด จึงจะทำให้การปฏิบัติงานบังเกิดผลดี การประสานงานอย่างไม่เป็นทางการนี้ อาจกระทำในรูปของการติดต่อ พบปะ เยี่ยมเยียนสังสรรค์หรือปรึกษาหารือในโอกาสต่างๆ โดยไม่มีลักษณะรูปแบบที่แน่นอน

5.6 ปัญหาและอุปสรรคของการประสานงาน

การประสานงานเป็นสิ่งจำเป็นที่ช่วยให้การบริหารบรรลุวัตถุประสงค์ อย่างไรก็ตามได้มีนักวิชาการหลายท่านให้ความเห็นว่า การดำเนินการใดๆ ย่อมหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นไม่พ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเป็นปัญหาของการประสานงาน โดยพจนี เพชรบูรณิน (2513 : 96-99) กล่าวว่าปัญหาของการประสานงาน ได้แก่เรื่องต่อไปนี้

1. การขาดมนุษยสัมพันธ์ ปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการประสานก็คือมนุษยสัมพันธ์ ถ้าสมาชิกในองค์การไม่มีมนุษยสัมพันธ์ก็จะทำให้การประสานงานประสบปัญหาอย่างมาก

2. การประสานงานที่ไม่มีแผน การไม่มีแผนในการปฏิบัติงานเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่ง เพราะเมื่อไม่มีแผนในการปฏิบัติงาน ก็ย่อมเป็นการยากที่จะให้ผู้ร่วมงานอื่นทราบวัตถุประสงค์และวิธีในการปฏิบัติงาน ฉะนั้นการที่จะให้การประสานงานเกิดขึ้น จำเป็นต้องมีการวางแผนที่ดี

3. ประสิทธิภาพของผู้ปฏิบัติงานมีความแตกต่างกัน ในการปฏิบัติงานหากประสิทธิภาพผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน หรือแต่ละหน่วยงานเหลื่อมล้ำหรือแตกต่างกันมากแล้ว ก็จะเป็นการยากที่จะทำให้เกิดการประสานงาน

4. ขาดการติดต่อสื่อสารที่ดี การปฏิบัติงานในองค์การเป็นระบบของความร่วมมือ การร่วมมือจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีการติดต่อสื่อสารและทำความเข้าใจซึ่งกันและกัน ฉะนั้นหากไม่มีระบบการติดต่อสื่อสารที่ดีแล้ว การประสานงานก็จะไม่เกิดขึ้น

5. การก้าวก้าวหน้าที่กัน หากองค์การใดมีการก้าวก้าวหน้าที่กัน ก็เป็นการยากที่จะจัดให้มีการประสานงานซึ่งกันและกัน เพราะหน่วยงานหรือองค์การนั้นๆ มักมองเห็น

ความสำคัญของหน่วยงานหรือองค์การของตนมากกว่า เมื่อเห็นหน่วยงานหรือองค์การอื่นไม่มีความสำคัญเท่าองค์การตนแล้ว ความขัดแย้งก็จะเกิดขึ้นได้ แทนที่จะให้ความร่วมมือและการประสานงาน

6. การขาดการนิเทศงานที่ดี การนิเทศงานมีบทบาทสำคัญต่อการประสานงานอย่างหนึ่ง เพราะการนิเทศงานเป็นกรรมวิธีที่จะทำให้ทราบว่า การปฏิบัติงานได้ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ หากการนิเทศงานดีโดยมีการให้คำแนะนำที่เหมาะสม ให้ทุกฝ่ายได้ทราบข้อบกพร่องของตน รวมทั้งให้มีการร่วมมือซึ่งกันและกัน เพื่อให้องค์การบรรลุเป้าหมาย การประสานงานก็จะเกิดขึ้นตามมา

7. การดำเนินนโยบายต่างกัน หน่วยงานหรือองค์การที่มีการดำเนินนโยบายต่างกัน นับว่าเป็นปัญหาต่อการประสานงานอย่างมาก ฉะนั้นหากมีการประสานงานเกิดขึ้น จำเป็นจะต้องจัดให้มีหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องดำเนินการที่สอดคล้องกันก่อน

8. การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจไม่ชัดเจน ในการมอบอำนาจหน้าที่เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างถูกต้อง และหมดความกังวลใจ ผู้บริหารจะต้องกำหนดอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบให้ผู้ร่วมงานไปปฏิบัติให้ แน่ นอน ทำให้ผู้ร่วมงานสามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง รวมทั้งสามารถร่วมมือและประสานงานกับบุคคลอื่นได้ดีอีกด้วย

9. ความแตกต่างในสภาพแวดล้อม หากองค์การหรือหน่วยงานมีสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันมากแล้ว นับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งในการประสานงาน ฉะนั้น หากจะให้มีการประสานงานเกิดขึ้น จะต้องจัดให้มีการปรับปรุงสภาพแวดล้อมขององค์การ หรือหน่วยงาน ดังกล่าวให้มีความใกล้เคียงหรือคล้ายคลึงกัน

10. ประสิทธิภาพของหน่วยงานแตกต่างกัน องค์การหรือหน่วยงานใด มีสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะถ้ามีประสิทธิภาพที่แตกต่างกันมากๆ แล้ว เป็นการยากที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือประสานงานกัน ฉะนั้น การประสานงานจึงต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของแต่ละองค์การหรือหน่วยงานด้วย

11. ระยะทางติดต่อห่างไกลกัน นับเป็นปัญหาประการหนึ่ง ถึงแม้จะมีเครื่องมือติดต่อสื่อสารที่ทันสมัย แต่ในบางครั้งเครื่องมือติดต่อสื่อสารอาจเกิดการขัดข้องได้ ถ้าหากจัดให้องค์การหรือหน่วยงานที่อยู่ใกล้เคียงกัน การประสานงานก็จะเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

12. เทคนิควิธีการปฏิบัติงานแตกต่างกัน เนื่องจากการประสานงานเป็นการประสานพลังความสามารถ เพื่อทำงานในจังหวะและเวลาเดียวกัน ฉะนั้นหากแต่ละหน่วยงานมี

เทคนิค และวิธีการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันแล้ว ก็เป็นการยากที่จะก่อให้เกิดการประสานงานซึ่งกันและกัน ฉะนั้นจึงจำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงเทคนิควิธีการปฏิบัติงานให้ใกล้เคียงกัน

นอกจากนี้ ปราณี พรรณวิเชียร (2528 : 145-146) ยังได้มีการเสนอว่า ปัญหาอุปสรรคการประสานงานเกิดขึ้นได้จาก

1. การขาดความเข้าใจอันดีต่อกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน จนกลายเป็นสาเหตุทำให้การติดต่อประสานงานที่ควรดำเนินไปด้วยดี ไม่สามารถกระทำได้

2. การขาดผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารที่มีความสามารถ

เช่นเดียวกับ เสถียร เหลืองอร่าม (2519 : 240-241) ที่กล่าวว่าปัญหาอุปสรรคในการประสานงานนอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้น มีดังนี้

1. ขาดการวางแผนการดำเนินงานที่ดี

2. ขาดการควบคุมกำกับงานที่ดี

3. ทักษะคติของผู้ร่วมงานแตกต่างกัน

4. สาเหตุส่วนตัวทำให้ไม่มีการประสานงานกัน

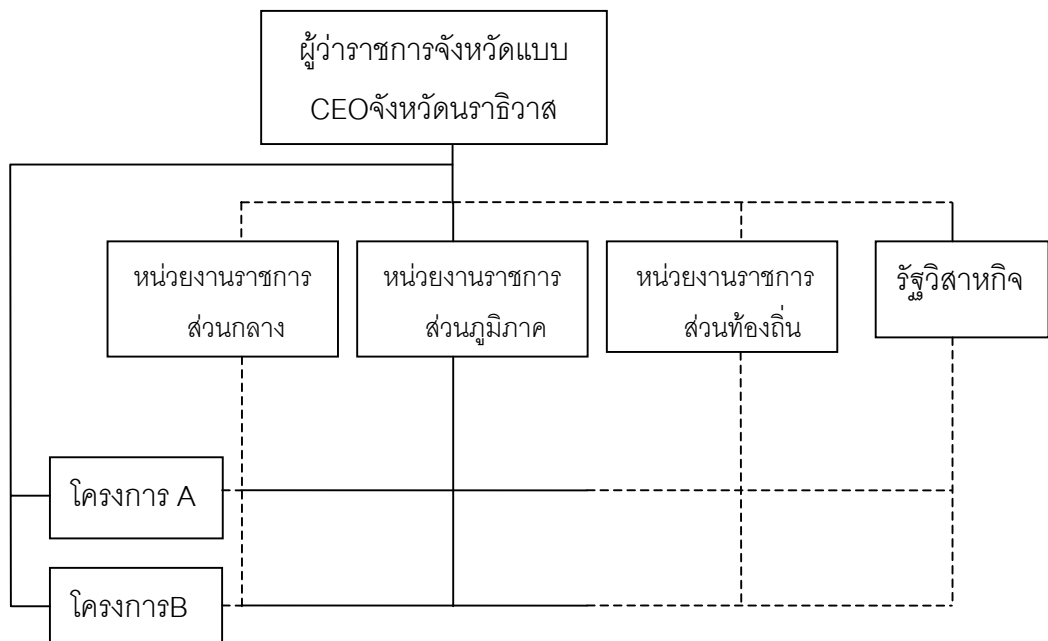
จะเห็นได้ว่าปัญหาและอุปสรรคของการประสานงานนั้นมีมาก เพื่อให้การประสานงานมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องขจัดให้ปัญหาและอุปสรรคของการประสานงานนั้นหมดไปหรือเบาบางลงมากที่สุด ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยต้องการศึกษาว่าในการดำเนินโครงการของหน่วยงานราชการในจังหวัดภายใต้โครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาที่มีปัญหาและอุปสรรคใดบ้าง เพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุง เพิ่มประสิทธิภาพในการประสานงาน โครงการในคราวต่อไป

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยต้องการศึกษาลักษณะการประสานงานของหน่วยงานราชการต่างๆ ที่มาร่วมดำเนินโครงการภายใต้โครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา จึงเลือกศึกษาการประสานงานในรูปแบบการประสานงานจากระดับบนลงล่าง หรือที่เรียกว่า การประสานงานในแนวตั้ง การประสานงานในระดับเดียวกัน หรือที่เรียกว่า การประสานงานแนวนอน รวมทั้งศึกษาการประสานงานอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการว่าหน่วยงานที่ร่วมดำเนินโครงการต่างๆ มีการประสานงานระหว่างกันเป็นไปในลักษณะเช่นไร

6. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดองค์การแบบเมทริกซ์ (Matrix Organization)

การจัดโครงสร้างองค์การนั้นมีมากมายหลายรูปแบบ สำหรับการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา มีการจัดโครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์ (กระทรวงมหาดไทย, 2545 : 5) ดังนั้นผู้วิจัยใคร่ขอเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์ดังนี้

การจัดโครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์ เป็นรูปแบบขององค์การที่มีการจัดทีมงานพิเศษของผู้เชี่ยวชาญแยกออกมาจากองค์การที่เป็นทางการ เพื่อรับผิดชอบโครงการใดโครงการหนึ่งโดยเฉพาะ (ติน ปรัชญพทุทธิ, 2538 : 247) เป็นการจัดการในลักษณะแผนก แต่ซ้อนทับ หน้าที่องค์การ โดยจะมีสายการบังคับบัญชา 2 สายที่เกิดขึ้นพร้อมกัน คือ สายการบังคับบัญชาที่เป็นงานประจำ และสายการบังคับบัญชางานโครงการ บุคคลที่อยู่ในองค์การแบบเมทริกซ์จะต้องรายงานผู้บังคับบัญชา 2 คน คนหนึ่งจะเป็นผู้จัดการตามสายการบังคับบัญชาตามหน้าที่ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดขององค์การ ส่วนอีกคนจะเป็นสายการบังคับบัญชาตามแผนก ซึ่งจะอยู่ใน แนวนอน โดยทั้งคู่เป็นผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่เท่ากัน (ศิริวรรณ เสรีรัตน์, 2541 : 270) ดังแสดงในภาพประกอบ 6 การจัดโครงสร้างแบบเมทริกซ์นั้น เป็นรูปแบบการประสานงานในแนวนอน ที่ดีเยี่ยม (Strong Form of Horizontal Linkage) นอกจากนี้ยังทำให้การประสานงานในแนวนอน (Horizontal) และแนวตั้ง (Vertical) เกิดขึ้นพร้อมกันได้ (ทองใบ สุตชาวี, 2542 : 179)



ภาพประกอบ 6 การจัดโครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์ของการบริหารจังหวัดนครราชสีมาแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

ลักษณะเด่นและข้อจำกัดของโครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์

แม้ว่าโครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์ จะเป็นการนำเอาข้อดีของการจัดโครงสร้างองค์การตามหน้าที่กับการแบ่งสายการบังคับบัญชาเข้าไว้ด้วยกัน แต่โครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์ก็มีข้อจำกัดหลายประการ ดังที่นักวิชาการหลายท่านกล่าวไว้ ดังนี้

วรารัตน์ เขียวไพรี (2542 : 104-105) กล่าวว่า ข้อจำกัดของโครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์มี ดังนี้

1. พนักงานเกิดความสับสนจากสายการบังคับบัญชา
2. เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ที่ปฏิบัติงานประจำกับผู้ปฏิบัติงานตามโครงการ
3. เกิดการแก่งแย่งการใช้ทรัพยากร

นอกจากนี้ ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (2541 : 270) กล่าวเพิ่มเติมว่า ข้อจำกัดโครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์ เช่น การตัดสินใจร่วมระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้ บังคับบัญชาอาจจะล่าช้า เพราะผู้จัดการแบบเมทริกซ์ (Matrix Boss) ต้องมีการแบ่งผู้ใต้บังคับบัญชาจึงต้องมี การตกลงกันเพื่อหาความเหมาะสมในการแก้ปัญหา ถ้าหากผู้จัดการและพนักงานขาดความสามารถในการติดต่อสัมพันธ์ การทำงานก็จะล้มเหลว เกิดความขัดแย้งองค์การก็จะไม่ประสบความสำเร็จ รวมถึงการสิ้นเปลืองเวลาในการประชุม ทั้งในแง่การเข้าร่วมและการแก้ปัญหา (ทองใบ สุดชาวี, 2542 : 184)

สำหรับลักษณะเด่นของโครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์ วรารัตน์ เขียวไพรี (2542 : 104-105) กล่าวว่าลักษณะมี ดังนี้

1. เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร
2. ยืดหยุ่นปรับตัวได้ดีต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง สามารถขยายขอบเขตพัฒนาเข้าสู่งานใหม่ได้รวดเร็ว
3. พัฒนาทั้งทักษะการบริหารทั่วไปและการบริหารเฉพาะด้าน
4. ประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ใช้ความชำนาญของหลายฝ่าย เพื่อโครงการใดโครงการหนึ่ง

นอกจากนี้ ยังมีลักษณะเด่นอีกหลายประการ อาทิ เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจสู่ผู้บริหารระดับล่าง การประสานงาน และระบบติดตามผล ใช้ได้ทั้งแนวตั้งและแนวนอน (วิโรจน์ สารรัตน์, 2542 : 72) องค์การสามารถที่จะนำพนักงานที่มีความรู้ ความสามารถ เฉพาะด้านมาช่วยงาน ทำให้ผลของงานออกมามีประสิทธิภาพ และยังเป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย

จ่ายในการจ้างผู้เชี่ยวชาญเฉพาะโดยไม่จำเป็นต้องรับพนักงานเพิ่ม เป็นการทำให้พนักงานทำงานเต็มที (ศิริวรรณ เสรีรัตน์, 2541 : 270)

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยต้องการศึกษาปัญหาอุปสรรคในการประสานความร่วมมือของหน่วยงานราชการตามโครงการที่เกิดขึ้น ภายใต้การบริหารงานแบบ CEO ซึ่งการบริหารแบบ CEO นั้น มีการจัดโครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การศึกษาโครงสร้างการบริหารแบบ CEO จึงเป็นการศึกษาโครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์รูปแบบหนึ่ง โดยองค์การที่มีโครงสร้างลักษณะนี้จะเป็นปัญหาอุปสรรคในการประสานความร่วมมือของหน่วยงานภายใต้โครงการ CEO อย่างไรเป็นประเด็นที่ผู้วิจัยมีความสนใจศึกษา

7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการประสานงานมีผู้ทำการศึกษาดังนี้

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร (2528 : 40-42) ศึกษาเรื่องการประสานงาน พบว่าองค์ประกอบที่สำคัญในการประสานงาน คือ ตัวบุคคล และการจัดองค์การ โดยเฉพาะองค์ประกอบตัวบุคคล ต้องทราบวัตถุประสงค์และนโยบายที่ชัดเจน เพื่อตระหนักว่าตนทำอะไรร่วมมือกับใคร ที่สำคัญที่สุด คือ ต้องพยายามให้ทุกคนรู้ว่า การทำงานนั้นมีการระบุแล้วว่าต้องรู้จักช่วยเหลือกันในพื้นที่ อำนวยความสะดวกในหน้าที่ มีการทำงานเป็นหมู่คณะ และผู้ที่มีบทบาทสำคัญยิ่ง คือ ผู้บังคับบัญชาที่จะทำให้เกิดความสามัคคีโดยคอยควบคุม แนะนำให้มีการทำงานแบบประสานงานให้จงได้

กมล ส่งวัฒนา (2535 : 74-76) ศึกษาการประสานแผนของ 6 กระทรวงหลักในการวางแผนโครงการพัฒนาชนบท : กรณีศึกษาจังหวัดสงขลา พบว่า การประสานงานในการจัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัด ควรมีการประชุมให้บ่อยขึ้น และเตรียมข้อมูลเอกสารต่างๆ ที่พร้อมต่อการตัดสินใจ รวมถึงควรเพิ่มความเข้มข้นในการพิจารณากรอบนโยบายโครงการ แผนงาน พิจารณาความเป็นไปได้ของโครงการ ความซ้ำซ้อนของโครงการ และเพิ่มการติดตามผลการดำเนินงาน เปิดโอกาสให้แต่ละหน่วยงานมีโอกาสพบปะกันมากขึ้น และร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น มีการติดต่อสื่อสารเพื่อเพิ่มความเข้าใจถึงงานของแต่ละหน่วยงาน ลดภาระงานที่ไม่จำเป็นต่อการวางแผนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายแผน รวมถึงลดความล่าช้าของแต่ละหน่วยงาน นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ก็ยังเห็นว่าควรให้จังหวัดสามารถพิจารณางบประมาณของจังหวัดได้เอง และควรเพิ่มการประสานงานทางอำเภอและตำบลให้มากขึ้น

เบญจนาฏ วัฒนประดิษฐ์ (2533 : 243) ศึกษาเรื่องการประสานงานของ 5 กระทรวงหลักในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนแก่สตรีในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่าสภาพและปัญหาในการการประสานงานของ 5 กระทรวงหลัก ในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนแก่สตรีในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีสภาพการปฏิบัติกิจกรรมอยู่ในระดับเล็กน้อย และมีปัญหาในการ ปฏิบัติอยู่ระดับปานกลาง โดยมีสาเหตุของปัญหาที่สำคัญ คือ แต่ละหน่วยงานต่างคนต่างทำ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่เห็นความสำคัญ แต่ละหน่วยงานมีแผนอยู่แล้ว และขาดข้อมูล ที่ถูกต้องสมบูรณ์และเป็นปัจจุบัน

สันติ เกรียงไกรสุข (2512 : 184-193) ได้ศึกษาเรื่องการประสานงานของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับหัวหน้าส่วนราชการต่างๆในระดับจังหวัดเกี่ยวกับภูมิหลัง และความสัมพันธ์ส่วนตัวว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร เกื้อกูลหรือเป็นอุปสรรคต่อการประสานงานอย่างไร ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการประสานงานเกิดจากสาเหตุ 3 ประการ คือ การจัดระเบียบโครงสร้างขององค์การบริหารราชการ ตามกฎหมาย การปฏิบัติราชการขององค์การหรือหน่วยงานต่างๆทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับหัวหน้าส่วนราชการจังหวัด โดยการมีภูมิหลังหรือบุคลิกภาพและความสัมพันธ์ส่วนตัวประสานสัมพันธ์กันอย่างดี เป็นการส่งเสริมให้การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคบังเกิดผลดีมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การประสานงานแบบไม่เป็นทางการเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยส่งเสริมในเรื่องการบริหารงาน

งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับ การนำนโยบายไปปฏิบัติได้มีผู้ทำการศึกษาดังนี้

เมฆินทร์ เมธาวิบูล (2544-2545 : 120-133) ศึกษาการนำนโยบายรัฐไปปฏิบัติในระดับจังหวัด : ศึกษากรณีโครงการจังหวัดทดลองบริหารราชการแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ CEO) พบว่านโยบายการบริหารราชการแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา มีความเหมาะสมเป็นอย่างมากกับสถานการณ์ทางการบริหารของประเทศในปัจจุบัน เพราะมีการทุ่มงบประมาณลงไปในระดับรากหญ้าเพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดเอกภาพทางการบริหารงานในระดับจังหวัด ส่วนในแง่การนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่าความร่วมมือของส่วนราชการในส่วนกลางในเรื่องการมอบอำนาจ และการสนับสนุนนโยบายนี้ในระยะแรกเป็นอุปสรรคมากพอสมควร เพราะยังขาดความเข้าใจในวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของนโยบายอย่างแท้จริง และได้เสนอแนะว่าควรริบหรี่แรงเพื่อสร้างความเข้าใจในแนวนโยบาย และโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติให้กับผู้ปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรมและเข้าใจง่ายโดยเร่งด่วน

จากงานวิจัยดังกล่าว มีประเด็นที่ผู้วิจัยนำไปใช้ศึกษาสำหรับการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลของโครงการ CEO และทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานว่าส่งผลต่อความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการประสานความร่วมมือของหน่วยงานราชการในจังหวัด ภายใต้โครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาหรือไม่ อย่างไร