

บทที่ 1

บทนำ

ปัญหาและความเป็นมาของปัญหา

โครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา หรือโครงการ CEO (Chief Executive Officer) เป็นการบริหารจังหวัดในรูปแบบใหม่ที่มีแนวคิดว่าการบริหารงานของจังหวัดในปัจจุบันประสบปัญหาเรื่องการขาดเอกภาพในการบริหารราชการ อันเนื่องมาจากกระทรวงและกรมหลายแห่งได้ตั้งหน่วยงานขึ้นในจังหวัด โดยไม่โอนอำนาจในการบริหารงบประมาณและบุคลากรให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ทราบความเคลื่อนไหวในการปฏิบัติงานของหน่วยงานเหล่านั้น แต่ครั้งเมื่อเกิดปัญหาขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเข้าไปดูแลแก้ไข จึงมีข้อเสนอแนะว่า ควรปรับปรุงรูปแบบการบริหารจังหวัดใหม่ให้มีลักษณะเป็นแบบบูรณาการ โดยจังหวัดสามารถของงบประมาณได้เอง สามารถบริหารงานบุคคลได้ทั้งเรื่องการโยกย้าย การให้คุณให้โทษ และมีอำนาจตัดสินใจอย่างเพียงพอในการบริหารงาน สามารถประสานการบริหารทั้งงานประจำและงานพัฒนา ให้เหมาะสมกับสภาพของแต่ละจังหวัดได้(มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2545 : ก)

ตามหลักการบริหารสมัยใหม่ ประเด็นปัญหาที่สำคัญที่สุดในการทำงานให้บรรลุผลร่วมกันคือ บทบาทของผู้บริหารในการตัดสินใจและการประสานงาน โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการประสานงานนั้น นักวิชาการที่เสนอแนวคิดทางการบริหารต่างยอมรับในความสำคัญของการประสานงาน เช่น เฮนรี ฟาโย (Henri Fayol) ชาวฝรั่งเศสกล่าวว่า การบริหารเป็นเรื่องของการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม ต่อมา กุลลิกและอูวิค (Gulick and Urwich) ได้ขยายแนวคิดของ เฮนรี ฟาโย (Henri Fayol) ว่ามีอยู่ 7 ประการ หรือที่เรียกว่าหลัก POSDCoRB ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดหาบุคคล (Staffing) การสั่งการ (Directing) การประสานงาน (Co-ordination) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) จึงกล่าวได้ว่า การประสานงานเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการบริหารที่มีความสำคัญ เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยให้การบริหารงานเกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ (กมล ส่งวัฒนา, 2533 : 5) ในการดำเนินโครงการ CEO นั้น จำเป็นจะต้องอาศัยภาวะผู้นำ (Leadership) ของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสำคัญ (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2545 : 1-2) โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการจะทำหน้าที่

เสมือนเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) ที่สามารถบังคับบัญชาสั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ภายในจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ CEO จะมีบทบาทที่เน้นหนักไปในเรื่องของประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของจังหวัดให้มาร่วมดำเนินงานตามโครงการของวาระจังหวัดตามแนวนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้การดำเนินงานภายในจังหวัดเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ตรงตามนโยบายของรัฐบาล และสามารถตอบสนองต่อความต้องการและข้อเท็จจริงของแต่ละจังหวัดได้โดยตรง (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2545 : 3-4)

การนำนโยบาย CEO ไปปฏิบัตินั้น ทางคณะรัฐมนตรีชุดของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้มีมติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ.2545 โดยให้ความเห็นชอบต่อการปรับปรุงการบริหารงานจังหวัดตามข้อเสนอของการประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการปรับบทบาท และโครงสร้างส่วนราชการ เมื่อวันที่ 4-5 สิงหาคม พ.ศ.2544 ให้ทดลองใช้การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา และคัดเลือกจังหวัดที่เหมาะสมเป็นตัวแทนภาคต่างๆ ที่มีที่ตั้ง สภาพเศรษฐกิจและระดับความเจริญแตกต่างกัน โดยกำหนดให้มีตัวแทนของจังหวัดที่มีฐานะยากจน ฐานะปานกลาง ฐานะดี และจังหวัดชายแดน เพื่อเป็นจังหวัดนำร่องทดลองใช้ระบบบริหารจังหวัดแบบ CEO พร้อมกันนั้นได้คัดเลือกจังหวัดอื่นๆ ที่มีที่ตั้ง สภาพเศรษฐกิจ และระดับความเจริญที่ใกล้เคียงกัน เพื่อเป็นคู่เปรียบเทียบในการประเมินผล จังหวัดที่ได้รับการคัดเลือกมีทั้งหมด 5 จังหวัด ได้แก่ **จังหวัดลำปาง ศรีสะเกษ ชัยนาท ภูเก็ต และนราธิวาส** โดยจังหวัดลำปางเป็นตัวแทนของจังหวัดซึ่งมีสภาพเศรษฐกิจระดับความเจริญปานกลาง **จังหวัดศรีสะเกษ**เป็นตัวแทนของจังหวัดที่มีฐานะยากจน **จังหวัดชัยนาท**เป็นตัวแทนของจังหวัดที่มีฐานะปานกลาง **จังหวัดภูเก็ต**เป็นตัวแทนของจังหวัดที่มีฐานะดี และ**จังหวัดนราธิวาส**เป็นตัวแทนของ**จังหวัดชายแดน** ส่วนจังหวัดที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นจังหวัดที่จะใช้ศึกษาเปรียบเทียบ ได้แก่ **จังหวัดพิษณุโลก สุรินทร์ อ่างทอง พังงา และปัตตานี** ตามลำดับ (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2545 : 1) ในการนำโครงการ CEO ไปดำเนินงานในจังหวัดนำร่องนั้น รัฐบาลได้เน้นเป้าหมายที่สำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน ปัญหายาเสพติด ปัญหาคอร์รัปชัน การบริการของหน่วยงานภาครัฐการผลักดันนโยบายระดับจังหวัด และการสร้างภาวะผู้นำ โดยโครงการดังกล่าวได้เริ่มดำเนินงานเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2544 (ศิระ ศิริเสาวลักษณ์, ม.ป.ป. : 81)

สำหรับผลการดำเนินงานโครงการ CEO ที่ผ่านมาในระยะ 6 เดือนแรก (ต.ค.-มี.ค. 2545) สามารถสรุปได้ดังนี้ (สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2545 : 1-57)

1. การแก้ไขปัญหาเสพติด พบว่า จังหวัดทดลองทุกจังหวัดมีประสิทธิภาพการดำเนินงานสูงกว่าจังหวัดเปรียบเทียบ

2. การแก้ไขปัญหาความยากจน พบว่า มีจังหวัดลำปางและศรีสะเกษ ที่มีประสิทธิภาพการดำเนินงานสูงกว่าจังหวัดเปรียบเทียบ ส่วนจังหวัดภูเก็ตและนราธิวาส มีประสิทธิภาพการดำเนินงานไม่แตกต่างไปจากจังหวัดเปรียบเทียบ

3. การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน พบว่า ทุกจังหวัดไม่สามารถดำเนินงานแก้ไขปัญหาให้มีประสิทธิภาพสูงกว่าจังหวัดเปรียบเทียบได้ โดยที่จังหวัดชัยนาทและจังหวัดภูเก็ต มีประสิทธิภาพการดำเนินงานไม่แตกต่างไปจากจังหวัดเปรียบเทียบ ส่วนจังหวัดนราธิวาสและจังหวัดอื่นๆ มีประสิทธิภาพการดำเนินงานต่ำกว่าจังหวัดเปรียบเทียบ

จังหวัดนราธิวาสเป็นจังหวัดหนึ่งในจังหวัดนำร่องที่เป็นจังหวัดชายแดน และมีลักษณะที่พิเศษแตกต่างไปจากจังหวัดอื่น ตรงที่มีประชากรที่นับถือศาสนาแตกต่างกันอาศัยอยู่ร่วมกัน โดยมีประชากรที่นับถือศาสนาอิสลามร้อยละ 82 นับถือศาสนาพุทธร้อยละ 17 นับถือศาสนาคริสต์และอื่นๆ ร้อยละ 1 (สำนักงานจังหวัดนราธิวาส, 2545 : 11) มีศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาของท้องถิ่นที่หลากหลาย มีศักยภาพในการประกอบกิจการอุตสาหกรรม เป็นพื้นที่ที่เชื่อมโยงการค้า การลงทุน การคมนาคม การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ วัฒนธรรมและทรัพยากรชายฝั่งกับโลกมลายู มุสลิมและประเทศระดับอนุภูมิภาค (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2546 : 24-25) ส่วนในด้านนโยบายการพัฒนาของรัฐ จังหวัดนราธิวาสเป็นหนึ่งในโครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ ไทย-มาเลเซีย-อินโดนีเซีย และแม้ว่าจังหวัดนราธิวาสจะมีศักยภาพในการพัฒนาตามโครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ แต่มีภาพลักษณ์ว่าเป็นพื้นที่เสี่ยงภัยไม่เหมาะแก่การลงทุน คุณภาพการศึกษาอยู่ในเกณฑ์ต่ำ (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2546 : 25) และขาดแคลนแรงงานที่มีศักยภาพ เป็นผลให้การพัฒนาด้านต่างๆ ในอดีตถึงปัจจุบันของจังหวัดนราธิวาวยังไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร มีแนวโน้มว่าจะเป็นจังหวัดที่ยากจนที่สุดใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ สำหรับปัญหาสำคัญของจังหวัดนราธิวาสที่รอการแก้ไข ได้แก่ ปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด และปัญหาความมั่นคง (สำนักงานจังหวัดนราธิวาส, 2545 : 61-66) ปัญหาเหล่านี้ เกิดจากการทำงานของภาครัฐที่ขาดความจริงจังและความต่อเนื่อง รวมทั้งปัญหาเรื่องการสื่อสารที่ประชาชนชาวไทยมุสลิมบางส่วน of จังหวัดนราธิวาส ไม่สามารถสื่อสารด้วยภาษาไทยได้ เป็นผลให้การสื่อสารระหว่างภาครัฐกับประชาชนในพื้นที่เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐในจังหวัดขาดการยอมรับจากประชาชน (สำนักงานจังหวัดนราธิวาส, 2545 : 65-66) จึง

กล่าวได้ว่าจังหวัดนราธิวาสมีปัญหาอุปสรรคต่อการนำนโยบายโครงการ CEO ไปปฏิบัติมากเป็นพิเศษเมื่อเทียบกับจังหวัดนาร่องอื่น โดยเฉพาะปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับรัฐ

จากสภาพปัญหาของจังหวัดนราธิวาสข้างต้น เมื่อมีการประเมินผลการดำเนินงานโครงการ CEO ในรอบ 1 ปี พบว่า ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินงานของจังหวัดนราธิวาส มีจุดเน้นที่แตกต่างไปจากจังหวัดนาร่องอื่นๆ กล่าวคือ ได้มีการเสนอแนะที่ให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้มีทักษะในการบริหารจัดการที่สามารถผสมผสานระหว่างความต้องการส่วนบุคคล ความพึงพอใจของปัจเจกบุคคลต่างๆ ในจังหวัดและสร้างระบบการร่วมมือและการประสานงาน โดยอาศัยอำนาจทางการบริหารของตนเองที่มีอยู่ ทั้งด้านการใช้อำนาจ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2545 : 157-157) นอกจากนี้ยังพบว่า ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญซึ่งเป็นข้อขัดแย้งในการดำเนินการโครงการ CEO ประกอบด้วย ปัญหาอุปสรรคในด้าน การบริหารงานบุคคลภายในจังหวัดมีอำนาจพิจารณาจำกัด ปัญหาอุปสรรคในด้านเอกภาพ การบริหารงานภายในจังหวัด ประสานงานยาก ปัญหาอุปสรรคในด้านระบบงบประมาณ และปัญหาอุปสรรคในด้านขนาดองค์กรภายในจังหวัดมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน (กระทรวงมหาดไทย, 2545) ซึ่งกล่าวได้ว่า บทบาทการประสานความร่วมมือดังกล่าว เป็นเครื่องมือสำคัญต่อความสำเร็จของการบริหารจังหวัดแบบ CEO ดังนั้นหากมีการศึกษาถึงการประสานงานของหน่วยงานราชการในจังหวัด ภายใต้การบริหารงานแบบ CEO และศึกษาปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการประสานงานของหน่วยงานราชการในจังหวัดภายใต้การบริหารงานแบบ CEO ว่าเป็นอย่างไร และมีข้อเสนอแนะอะไรบ้าง เพื่อนำมาปรับปรุงให้หน่วยงานราชการในจังหวัด สามารถประสานความร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ก็จะเกิดประโยชน์ในการปรับปรุง การดำเนินงานโครงการ CEO ของจังหวัดนราธิวาสในโอกาสต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการผู้ร่วมดำเนินงานโครงการต่างๆ ที่มีต่อปัญหาอุปสรรคการประสานความร่วมมือของหน่วยงานราชการภายใต้การบริหารแบบ CEO
2. เพื่อศึกษาความแตกต่างของความคิดเห็นในปัญหาอุปสรรคการประสานความร่วมมือของหน่วยงานราชการในการดำเนินโครงการต่างๆภายใต้โครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาตามปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยทางการบริหารแบบ CEO

สมมติฐานการวิจัย

1. ข้าราชการที่ดำเนินงานโครงการภายใต้การบริหารแบบ CEO ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการประสานความร่วมมืออยู่ในระดับสูง ทั้ง 8 โครงการ ซึ่งได้แก่ โครงการขยายผลการปลูกผักปลอดภัยจากสารพิษ โครงการส่งเสริมอาชีพการเลี้ยงปลาแก่เกษตรกรผู้ยากจน โครงการส่งเสริมการผลิตข้าวในพื้นที่นาร้าง โครงการส่งเสริมการผลิตสัตว์ปีกเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โครงการ TO BE NO.1 โครงการปราบปรามผู้ค้ายาเสพติด โครงการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดแบบผู้ป่วยนอก และโครงการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

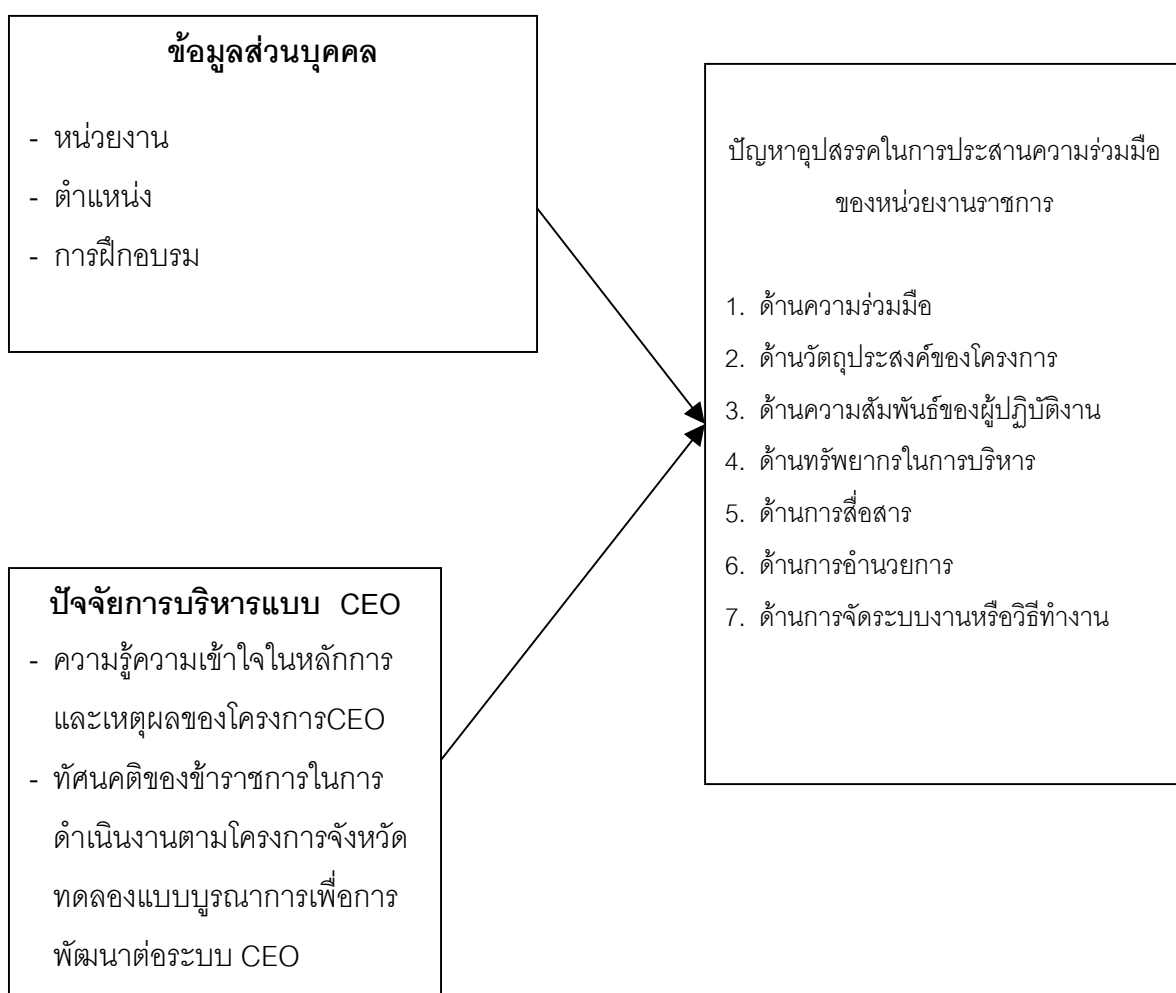
2. ข้าราชการที่ดำเนินงานโครงการภายใต้การบริหารแบบ CEO ที่มีความแตกต่างทางด้านปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยทางการบริหารแบบ CEO จะมีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการประสานความร่วมมือทั้ง 7 ด้าน ซึ่งได้แก่ ด้านความร่วมมือ ด้านวัตถุประสงค์ของโครงการ ด้านความสัมพันธ์ของผู้ปฏิบัติงาน ด้านทรัพยากรในการบริหาร ด้านการสื่อสาร ด้านอำนาจการ ด้านการจัดระบบงานหรือวิธีทำงาน และในภาพรวมแตกต่างกัน

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และสมมุติฐานในการวิจัย ผู้วิจัยได้กำหนดแบบแผนการวิจัย ดังนี้

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

ความสำคัญและประโยชน์ของการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงความคิดเห็นของข้าราชการจังหวัดนราธิวาส ผู้ร่วมดำเนินงานโครงการที่มีต่อปัญหาอุปสรรคการประสานความร่วมมือของหน่วยงานราชการภายใต้การบริหารแบบ CEO

2. ทำให้ทราบถึงความแตกต่างของความคิดเห็นในปัญหาอุปสรรคการประสานความร่วมมือของข้าราชการที่สังกัดหน่วยงานราชการต่างๆภายในจังหวัดนราธิวาสที่ร่วมดำเนินโครงการภายใต้โครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ตามปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยทางการบริหารแบบ CEO

3. ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินงานตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาการประสานความร่วมมือ โดยศึกษาจากหัวหน้าส่วนราชการ และข้าราชการที่ร่วมปฏิบัติงานตามแผนงาน โครงการภายใต้การบริหารงานแบบ CEO ของจังหวัดนราธิวาส ปีงบประมาณ 2546

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. หน่วยงานราชการ หมายถึง หน่วยงานราชการในจังหวัดนราธิวาส ที่ร่วมกัน ดำเนินงานโครงการที่เกิดขึ้น ตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

2. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลของโครงการ CEO หมายถึง ความเข้าใจในเหตุผลที่ทำให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจังหวัด ลักษณะสำคัญของการบริหารจังหวัดแบบ CEO โดยการรับทราบข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของโครงการ CEO

3. ทศนครติของข้าราชการจังหวัดนราธิวาส ในการดำเนินงานตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อพัฒนาต่อระบบ CEO หมายถึง ความเชื่อมั่นของข้าราชการต่อรูปแบบการดำเนินงานโครงการ CEO ที่เกี่ยวกับการประเมินผลการทำงาน ความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน

4. การประสานความร่วมมือ หมายถึง การประสานงานของหน่วยงานราชการในการดำเนินงานแผนงาน/โครงการที่ดำเนินงานภายใต้โครงการ CEO ของ จ.นราธิวาส ประจำปีงบประมาณ 2546

5. แผนงาน/โครงการ หมายถึง แผนงาน/โครงการที่ดำเนินงานภายใต้โครงการ CEO ของ จ.นราธิวาส ประจำปีงบประมาณ 2546

6. ปัญหาอุปสรรคของการประสานความร่วมมือของหน่วยงานราชการภายใต้การบริหารแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา หมายถึง ปัญหาและอุปสรรคในการประสานงานด้านความร่วมมือ ด้านวัตถุประสงค์ของโครงการ ด้านความสัมพันธ์ของผู้ปฏิบัติงาน ด้านทรัพยากรในการบริหาร ด้านการสื่อสาร ด้านอำนาจการหรือการสั่งการ ด้านการจัดระบบงานหรือวิธีการทำงาน และด้านภาพรวม

7. การบริหารแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา หมายถึง การบริหารงานของจังหวัดนราธิวาส ตามแผนงาน โครงการที่ดำเนินงานภายใต้โครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ประจำปีงบประมาณ 2546