

## บทนำ

### บทที่ 1

#### ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย

การบริหารงานและการจัดการระดับจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล ได้มีการอภิปราย และเสนอแนะรูปแบบต่าง ๆ อยู่บ่อยครั้ง แต่ผู้ที่เสนอแนะมักจะขาดข้อมูลพื้นฐาน และขาดข้อมูลจำเพาะของแต่ละจังหวัด มักจะเสนอในภาพรวม เพราะมองว่าการบริหารงานจังหวัดเป็นเรื่องของราชการส่วนภูมิภาคที่มีลักษณะเหมือนกันทั้ง 75 จังหวัด ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริง การบริหารงานระดับจังหวัดมีความซับซ้อนในพื้นที่ และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ใน 3 ระดับ คือ หน่วยราชการส่วนกลาง หน่วยราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น ที่ในแต่ละจังหวัดมีลักษณะแตกต่างกัน

ปัญหาของการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้หน่วยราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นไม่ชัดเจน ทำให้สูญเสียงบประมาณโดยไม่จำเป็น โดยเฉพาะเมื่อเขตพื้นที่ทับซ้อนซึ่งกันและกัน เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคมีหน้าที่ดูแลปัญหาการบริหารงานทั้งจังหวัด ซึ่งเป็นเขตพื้นที่เดียวกับที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดมีหน้าที่ดูแลเช่นกัน แต่ละองค์กรมักจะมีแผนทำงานของตนเอง ไม่ได้วางแผนร่วมกัน นอกจากนั้นในระดับตำบลมีปัญหาทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ กำหนดเป็นผู้ปฏิบัติราชการส่วนภูมิภาคที่ดูแลท้องที่ในเขตตำบล ขณะที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในนามองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ทั้ง 2 ฝ่าย มีหน้าที่ดูแลตำบลเดียวกัน ทำให้การทำงานในระดับตำบลขาดเอกภาพการบริหารงาน

ด้วยลักษณะปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่และเขตพื้นที่ และขาดการประสานงานระหว่างหน่วยราชการต่างๆ จึงมีแนวคิดเสนอรูปแบบการบริหารจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ สรุปกว้างๆ ได้ 3 แนวทางคือ

แนวทางแรก เพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้น เป็นแนวคิดของรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารงานแบบบูรณาการ หรือที่เรียกว่า ผู้ว่าฯ CEO รัฐบาลได้ทดลองใช้ใน 5 จังหวัดคือ จังหวัดศรีสะเกษ ลำปาง ชัยนาท ภูเก็ต และนราธิวาส โดยเปรียบเทียบกับจังหวัดสุรินทร์ พิษณุโลก อ่างทอง พังงา และปัตตานี โดยให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจสูงสุดในการจัดการ

แก้ไขปัญหาดังกล่าว ในจังหวัดนั้นๆ โดยราชการส่วนกลางพยายามมอบอำนาจต่างๆ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้น (วิรัช วิรัชนิการธรรม, 2545) ปัจจุบัน(2548)ได้ประกาศใช้ทั่วประเทศ

แนวทางที่สอง เพิ่มอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยลดบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคลงมา แนวทางนี้เสนอให้มีการยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาค ให้ใช้การบริหารแบบกรุงเทพมหานคร ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละจังหวัด (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2544)

แนวทางที่สาม พยายามเสนอแนวคิด “รัฐบาล-ท้องถิ่น : ร่วมกันคิด แบ่งกันทำ ร่วมกันรับผิดชอบ” กล่าวคือ จัดแบ่งภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบของหน่วยราชการส่วนกลาง (ที่ปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัด) หน่วยราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน และจัดระบบประสานงานให้เกิดเอกภาพ (จรัส สุวรรณมาลา, 2542)

โดยผู้วิจัยขอเรียกแนวทางแรกว่าเป็นแนวทางของการรวมอำนาจ เรียกว่า Centralized Model แนวทางที่สองเป็นแนวทางการกระจายอำนาจ เรียกว่า Decentralized Model และแนวทางที่สามเป็นแนวทางการแบ่งอำนาจและมอบอำนาจให้ชัดเจน เรียกว่า Deconcentralized Model ซึ่งการที่จะวิเคราะห์ว่ารูปแบบใดบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ต้องมาสำรวจภาระหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ของการบริหารราชการในระดับจังหวัดทั้งหมดกล่าวคือ ต้องมาพิจารณาหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง จำนวน 213 หน่วยงาน ที่ปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดสงขลา หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำจังหวัดสงขลา มี 28 หน่วยงาน (เป็นอำเภอ 16 อำเภอ และยังประกอบด้วยส่วนราชการระดับอำเภอ) และหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น 3 รูปแบบคือ องค์การบริหารส่วนตำบล 118 หน่วยงาน เทศบาล 22 หน่วยงาน และองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 หน่วยงาน

### วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1. เพื่อรวบรวมข้อมูลพื้นฐานของหน่วยราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดสงขลา
2. เพื่อวิเคราะห์ภาระหน้าที่ของหน่วยราชการต่างๆ โดยเฉพาะที่ทับซ้อนว่าหน่วยงานใดควรจะเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติหน้าที่ และการกึ่งที่กล่าวมาควรจะเป็นภาระงานของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อวิเคราะห์หารูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารงานจังหวัดสงขลา

### ขอบเขตของโครงการวิจัย

การวิจัยนี้มีขอบเขตการศึกษาเฉพาะจังหวัดสงขลา โดยวิเคราะห์หน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

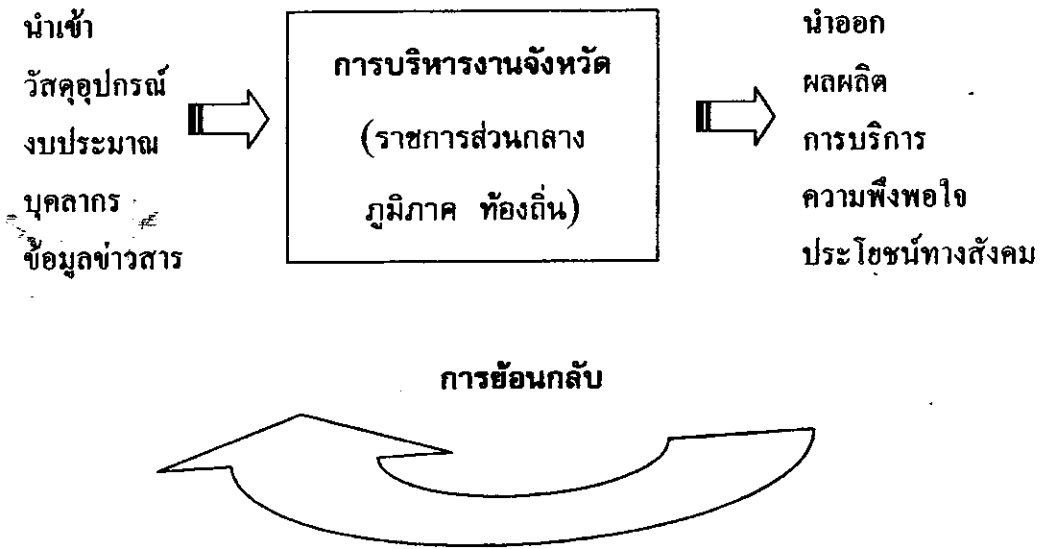
## กรอบความคิดที่ใช้เพื่อการวิเคราะห์

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้แนวคิดระบบ (System Approach) เพื่อนำมาใช้วิเคราะห์ โดยพยายามค้นหาว่ารูปแบบการบริหารที่นำเสนอมาทั้ง 3 รูปแบบข้างต้น รูปแบบใดน่าจะมีความเหมาะสมที่สุดในการบริหารงานของจังหวัดสงขลา กล่าวคือ เป็นรูปแบบที่น่าจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในสภาวะปัจจุบัน

ในแนวคิดเรื่องระบบ จะคำนึงถึงปัจจัยภายนอกที่กระทบต่อการบริหารงานของจังหวัด เช่น สภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยี เป็นต้น ขณะเดียวกันจะตระหนักถึงปัจจัยนำเข้าในการบริหารงาน ทั้งเรื่องวัสดุอุปกรณ์ งบประมาณ บุคลากร และข้อมูลข่าวสารว่านำเข้าสู่กระบวนการบริหารงานของจังหวัดอย่างไร หน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทั้งสามระดับมีกระบวนการตัดสินใจ เพื่อเปลี่ยนแปลงทรัพยากรที่นำเข้าไปให้เกิดผลผลิตที่มีคุณภาพต่อสังคมได้มากน้อยเพียงใด

### สภาพแวดล้อม

(เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและเทคโนโลยี)



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดเชิงระบบ

ที่มา : ปรับจาก Fremont E. Kast & James E. Rosenzweig, 1985 :112

## นิยามศัพท์เฉพาะ

การบริหารงานจังหวัดสงขลา หมายถึง การบริหารราชการแผ่นดินของราชการที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดสงขลา โดยประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึง ระบบการบริหารที่รับผิดชอบการบริหารประเทศ โดยรวม มีรัฐบาลกลางทำหน้าที่เป็นผู้บริหารประเทศ กำหนดนโยบาย กำกับดูแล และสนับสนุนการทำงานของราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสงขลา

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง ระบบการบริหารราชการที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการนำนโยบายและแผนปฏิบัติการของรัฐบาล และราชการส่วนกลางไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับลักษณะของพื้นที่ เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายที่ส่วนกลางวางไว้ อีกทั้งกำกับดูแลและสนับสนุนการทำงานของส่วนท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง การบริหารราชการของประเทศ ซึ่งใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ต่ประชาชน โดยให้อำนาจแก่ประชาชนในการตัดสินใจในกิจกรรมต่างๆ ของสาธารณประโยชน์ของท้องถิ่นตนเอง โดยมีกรอบภาระหน้าที่ที่มีอยู่ตามที่กฎหมายกำหนด

## ระเบียบวิธีวิจัย

เนื่องจากการวิจัยนี้จะรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน หน่วยงานภาครัฐทั้งหมดที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดสงขลา จึงมีขั้นตอนและวิธีการในการเก็บข้อมูล ดังนี้

1. ข้อมูลทุติยภูมิ จะรวบรวมเอกสารต่างๆ เช่น กิจกรรม งบประมาณ และบุคลากรที่ทำงานอยู่ในหน่วยราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในจังหวัดสงขลา

2. ข้อมูลปฐมภูมิ รวบรวมข้อมูลโดยการออกแบบสอบถาม และสัมภาษณ์ผู้บริหาร/ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการส่วนภูมิภาค และส่วนกลาง โดยสัมภาษณ์องค์กรละ 1-2 คน กล่าวคือ หากเป็นผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะให้ตอบแบบสอบถามทั้งข้าราชการการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง และข้าราชการประจำที่มีอำนาจสูงสุด จะได้องค์กรละ 2 คน ส่วนหน่วยราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ให้ตอบแบบสอบถามเพียงหน่วยงานละ 1 คน โดยเป็นข้าราชการส่วนกลางที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานได้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 93 คน จากข้าราชการส่วนภูมิภาค จำนวน 79 คน ส่วนท้องถิ่น จำนวน 198 คน พร้อมทั้งได้สัมภาษณ์ผู้นำขององค์กรเอกชนและองค์กรภาคประชาชน จำนวน 37 คน รวมกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด จำนวน 414 คน

3. การรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล มีการประชุมผู้ที่มีประสบการณ์ทางด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และผู้ที่มีประสบการณ์การบริหารงานองค์กรต่างๆ เพื่อช่วยวิเคราะห์

การบริหารงานจังหวัด โดยมีการจัดสัมมนาปฏิบัติการในวันที่ 11 ตุลาคม 2548 จำนวน 23 คน เพื่อให้ช่วยพิจารณาหารูปแบบการบริหารงานจังหวัดที่เหมาะสมในการประชุมมีการนำเสนอข้อมูลเบื้องต้นจากผู้วิจัยให้ที่ประชุมพิจารณา หลังจากนั้นที่ประชุมช่วยระดมความคิดเห็นหารูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารงานของจังหวัดสงขลา

### ระยะเวลาการทำวิจัย และสถานที่ทำการเก็บข้อมูล

ใช้เวลาประมาณ 1 ปีครึ่ง ในการเตรียมแบบการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และการรายงานผลการศึกษา เริ่มประมาณเดือนมีนาคม 2547 และสิ้นสุดโครงการเดือนตุลาคม 2548 โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลภายในจังหวัดสงขลา

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และหน่วยงานที่น่าผลจากการวิจัยไปใช้ประโยชน์

1. ได้รูปแบบการบริหารงานจังหวัดที่เหมาะสม เพื่อนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. ได้แนวทางในการจัดแบ่งภาระหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆว่าควรสังกัดราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพของการบริหารงาน
3. หน่วยงานที่จะนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์คือ
  - 3.1 คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
  - 3.2 กรมการปกครอง และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย