



รายงานการวิจัย

เรื่อง

การวิเคราะห์นโยบายการบริหารจัดการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ
The Analysis for Provincial and Provincial Custer's Integrated
Administration Policy

โดย

อนรรตน์ อนันตนารถ

สนับสนุนโดยทุนอุดหนุนการวิจัย
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

2563

รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์
โครงการ การวิเคราะห์นโยบายการบริหารจัดการจังหวัด
และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ
(The Analysis for Provincial and Provincial Custer's
Integrated Administration Policy)

อนูรัตน์ อนันทนาธร

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้ ได้รับทุนสนับสนุนจากทุนอุดหนุนการทำวิจัย งบประมาณเงินรายได้ของคณะ
รัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ประจำปี 2563 และขอขอบคุณคณะกรรมการบริหารจังหวัดและ
กลุ่มจังหวัดแบบบูรณา ภาคตะวันออก กลุ่มที่ 1 (จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง) ที่ให้ความอนุเคราะห์
ให้ข้อมูลทั้งการตอบแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์กลุ่มและสัมภาษณ์เฉพาะตัวบุคคล ขอขอบคุณ
ผู้ทรงคุณวุฒิ ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาพันธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.จีระ ประทีป รองศาสตราจารย์
ดร.ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และ นายพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒน์านุกูล อธิการ
เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่ให้ความอนุเคราะห์ในการสัมภาษณ์เชิงลึก และให้
คำแนะนำในการปรับปรุงงานวิจัยให้แข็งแกร่งขึ้น

บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ กลไกการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติ วิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และผลการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพผลและความยั่งยืน วิธีวิจัยใช้การวิจัยเชิงผสม การวิจัยเชิงคุณภาพใช้การศึกษาและวิเคราะห์จากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสัมภาษณ์กลุ่ม การวิจัยเชิงปริมาณวิเคราะห์จากแบบสอบถามที่เก็บจากประชากรที่เป็นคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ ของจังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา จำนวน 117 คน

ผลการศึกษาพบว่านโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเป็นนโยบายที่ต้องการปฏิรูปการบริหารราชการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ มีการบริหารเชิงยุทธศาสตร์และบูรณาการการทำงานของส่วนราชการต่างๆในจังหวัด ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตั้งแต่การวางแผน การบริหารโครงการ และติดตามผลโครงการ (One Plan One Target) ขับเคลื่อนนโยบายดำเนินการในรูปคณะกรรมการ 3 ระดับได้แก่ คณะกรรมการระดับนโยบาย(กนจ.) คณะกรรมการระดับกลุ่มจังหวัด (กทบจ.) และคณะกรรมการระดับจังหวัด (กบจ.) มีการปฏิรูปกฎหมายการจัดทำแผนและงบประมาณ เพื่อให้อำนาจจังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถจัดทำแผนพัฒนาด้วยตนเองเสนอและโครงการของงบประมาณตรงต่อรัฐบาลโดยไม่ต้องผ่านกระทรวง การบริหารในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดบริหารในรูปคณะกรรมการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการในลักษณะ CEO และมีคณะกรรมการมาจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ส่วนราชการภูมิภาค รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน

ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด 2 อันดับแรก ได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจของหัวหน้าส่วนราชการเกี่ยวกับแผนงานบูรณาการ และการให้ความสำคัญในการปฏิบัติงานตามมาตรฐานที่ถูกต้อง รองลงมาได้แก่ ความรู้ความสามารถ ทักษะ ความชำนาญ ของผู้ปฏิบัติในการทำงานแบบบูรณาการ ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติค่าเฉลี่ยต่ำที่สุดคือ รางวัลหรือสิ่งตอบแทนสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และความเหมาะสมกับปริมาณงานและความรับผิดชอบ สำหรับผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ พบว่าโดยรวมนั้นมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.97 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับมากที่สุดทั้ง 3 ปัจจัย โดยสามารถเรียงลำดับจากมากไปน้อยได้ดังนี้ ด้านประสิทธิผล (การบรรลุเป้าหมายเชิงปฏิบัติ) มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.01 รองลงมาคือ ด้านความยั่งยืนและการขยายต่อ (การบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์) มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.96 และด้านประสิทธิภาพ (ความร่วมมือของหน่วยปฏิบัติ) ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.96 ตามลำดับ

คำเฉพาะ การบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ, การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผลของการดำเนินนโยบาย

Abstract

This research aimed to analyze provincial and provincial cluster integrated administration policy , policy implementation driving mechanical , factors affecting policy implementation and results of the policy implementation in cases areas of efficiency, effectiveness, and sustainable . Methodology applied in the research was mixed method. Collected data by questionnaires from the members of provincial integrated admiration policy in 3 EEC provinces (Chonburi , Rayong and Cha choeng Sao)total 117 sampling and deep interview from provincial administrators and expert academics in public administration and public policy.

The research results showed that provincial and provincial cluster integrated administration policy need reform public administration system of provincial to be more efficient, management provincial by strategic model and integration of work among provincial agencies in from of one plan one Target . The policy had been driven by administrative were in 3 committees which are central policy committee , provincial cluster committee , and provincial committee. Development the law for example government planning and budgeting law to enabled provincial and provincial cluster to make their own development plan and submit their project and budget requests direct to the central government. As for the administration of provincial and provincial cluster level committees, the governors were appointed to be committee chairman as an CEO and committee members comprised representations from all stakeholders including provincial officers, state enterprises, and private sectors.

In term of factors affecting policy implementation, the research found that the first two factors with the highest average score were knowledge and understanding of the head of provincial agencies on integrated programs and the signification of working at standard level. Second wear knowledge and abilities skills, and expertise of officers ,suitability's, of work quantity, and responsibility. As for the results of provincial and provincial cluster interrelated policy implementation, the research found that overall results were at the high level with and average score of 2.92. when considerers on each aspect, all three factors were at high to low fallows ; effectiveness aspects (to meet practical targets) with and average score 3.01, sustainable and extendable (to meet strategic target) with an average score of 2.96 , and efficiency aspect (Cooperation among agencies) average score of 2.96.

Keynote: provincial and provincial cluster integrated administration , policy implementation ,result of policy.

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ.....	ง
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ช
สารบัญภาพ.....	ฅ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความสำคัญ และที่มาของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
ขอบเขตของการวิจัย.....	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
2 การทบทวนวรรณกรรม.....	6
แนวคิดการบริหารราชการ.....	6
แนวคิดการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ.....	23
นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ.....	24
แนวคิดการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย.....	35
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	49
กรอบแนวคิดการวิจัย.....	52
สมมติฐานในการวิจัย.....	52
3 ระเบียบวิธีวิจัย.....	53
วิธีในการศึกษา.....	53
ประชากรที่ใช้ในการศึกษา.....	53
เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล.....	54
ขั้นตอนการสร้าง และการทดสอบคุณภาพเครื่องมือในการวิจัย.....	54
วิธีการในการวิเคราะห์ข้อมูล.....	55
4 ผลการวิจัย.....	59
สัญลักษณ์ที่ใช้ในการวิเคราะห์.....	59
ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม.....	60
ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยตัวนโยบายที่มีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ.....	61
ตอนที่ 3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยภายในที่มีผลต่อการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ.....	65
ตอนที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ.....	67

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
ตอนที่ 5 ผลการทดสอบสมมติฐาน.....	75
5 อภิปรายและสรุปผล.....	83
สรุปผลการวิจัย.....	83
อภิปรายผล.....	86
ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้.....	89
ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป.....	90
บรรณานุกรม.....	91
ภาคผนวก.....	92
ภาคผนวก ข แบบสอบถาม.....	93

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2-1	26
2-2	39
4-1	60
4-2	61
4-3	65
4-4	67
4-5	69
4-6	71
4-7	74
4-8	75
4-9	75
4-10	76
4-11	78
4-12	78
4-13	80
5-1	

2-1 กลุ่มจังหวัดและจังหวัด (18 กลุ่มจังหวัด).....
 2-2 เปรียบเทียบแนวทางการวิเคราะห์นโยบาย.....
 4-1 จำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม..
 4-2 ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวนโยบายที่มีผลต่อการนำนโยบาย
 ไปสู่การปฏิบัติ.....
 4-3 ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของปัจจัยภายในที่มีผลต่อการนำนโยบายการบริหาร
 จังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ.....
 4-4 ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่ม
 จังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ด้านประสิทธิภาพ (ความร่วมมือของหน่วยปฏิบัติ).....
 4-5 ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่ม
 จังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ด้านประสิทธิผล (การบรรลุเป้าหมายเชิงปฏิบัติ).....
 4-6 ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัด
 และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ด้านความยั่งยืนและการขยายต่อ
 (การบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์).....
 4-7 ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัด
 และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ในภาพรวม.....
 4-8 ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนที่ได้จากความถดถอยพหุคูณของตัวนโยบาย
 ที่มีอิทธิพลกับผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ
 ไปปฏิบัติ.....
 4-9 ผลการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวนโยบาย กับผลของการนำนโยบายการ
 บริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ.....
 4-10 ผลการวิเคราะห์อิทธิพลของของตัวนโยบาย ที่มีต่อผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัด
 และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ.....
 4-11 ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนที่ได้จากความถดถอยพหุคูณของปัจจัยภายในองค์กร
 ที่มีอิทธิพลกับผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ
 ไปปฏิบัติ.....
 4-12 ผลการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายในองค์กร กับผลของการ
 นำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ.....
 4-13 ผลการวิเคราะห์อิทธิพลของของปัจจัยภายในองค์กร ที่มีต่อผลของการนำนโยบาย
 การบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ.....
 5-1 แสดงอันดับผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ
 ไปปฏิบัติ สูงสุด และต่ำสุดของแต่ละด้าน

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
2-1	ปัจจัยสนับสนุนการสร้างการเปลี่ยนแปลงระบบราชการไปสู่การบริหาร แบบบูรณาการ.....	23
2-2	แสดงการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่แบบบูรณาการในภาพรวมทั้งประเทศ.....	32

บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญ และที่มาของปัญหา

การพัฒนาสังคมโลกเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจใหม่ที่ใช้ความรู้และเทคโนโลยี เป็นตัวขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศและ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทยด้วย โดยรัฐบาลได้กำหนดการทำงานของระบบราชการตามยุทธศาสตร์ประเทศไทย 4.0 โดยกำหนดให้ภาครัฐหรือระบบราชการจะต้องทำงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (Better Governance, Happier Citizens) หมายความว่า ระบบราชการต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการทำงานใหม่เพื่อพลิกโฉม (transform) ให้สามารถเป็นที่เชื่อถือไว้วางใจและเป็นพึ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริง (Credible and Trusted Government) โดยมีปัจจัยที่สำคัญของการพัฒนาไปสู่ระบบราชการ 4.0 ได้แก่ การสานพลังระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม (Collaboration) เป็นการยกระดับการทำงานให้สูงขึ้นไปกว่าการประสานงานกัน (coordination) หรือทำงานด้วยกัน (cooperation) ไปสู่การร่วมมือกัน (collaboration) อย่างแท้จริง โดยจัดระบบให้มีการวางแผนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการร่วมกันมีการระดมและนำเอาทรัพยากรทุกชนิดเข้ามาแบ่งปันและใช้ประโยชน์ร่วมกัน มีการยอมรับความเสี่ยงและรับผิดชอบต่อผลสำเร็จที่เกิดขึ้นร่วมกันเพื่อพัฒนาประเทศหรือแก้ปัญหาความต้องการของประชาชนที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น จนไม่มีภาคส่วนใดในสังคมจะสามารถดำเนินการได้ ล่วงด้วยตนเองโดยลำพังอีกต่อไป หรือเป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองในรูปแบบ “ประชารัฐ” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2560)

ซึ่งสอดคล้องกับ นโยบายและระบบในการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ที่มีอำนาจหน้าที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดนโยบายและระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการในปี พ.ศ. 2552 ที่มุ่งเน้นการบูรณาการ และการประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยกำหนด นโยบายและระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการขึ้น เพื่อให้ส่วนราชการและจังหวัดถือปฏิบัติ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ใช้กลไก กฎ ระเบียบที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพ เพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด

2. บูรณาการ และประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ และภาคส่วนต่าง ๆ กับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในการผลักดันยุทธศาสตร์ชาติให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม รวมถึงการขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดให้เป็นไปอย่างมี

ประสิทธิภาพ และเชื่อมต่อกับระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น เพื่อสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและเพิ่มศักยภาพทางการแข่งขันของประเทศในภาพรวม รวมทั้งการแก้ไขปัญหามีอยู่ในพื้นที่

3. สนับสนุน ส่งเสริมให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัด สามารถจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมถึงการบริหารงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ดีตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564) ได้กำหนดการพัฒนาภาครัฐ โดยการบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและ การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาครัฐอย่าง เป็นรูปธรรมทั้งด้านระบบ การบริหารงานและบุคลากร มีการบริหารจัดการภาครัฐที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพ สามารถตรวจสอบได้ อย่างเป็นธรรม มีการกระจายอำนาจ และแบ่งภารกิจ รับผิดชอบที่เหมาะสมระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ซึ่งจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมนั้นได้ระบุถึงปัญหาของการนำเอาโครงการต่าง ๆ ของประเทศไทยไปสู่การปฏิบัตินั้นยังคงมีปัญหาจากการบริหารจัดการภาครัฐที่ยังอ่อนแอ กลไกการพัฒนาในแต่ละจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ยังไม่สามารถเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ ภาครัฐมีขนาดใหญ่และรายจ่ายประจำเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่การบริหารจัดการภาครัฐมีประสิทธิภาพต่ำ ขาดระบบการทำงาน ที่เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายแบบบูรณาการกับหน่วยงานหรือภาคส่วนอื่น ๆ การให้บริการประชาชนยังต้องปรับปรุงให้ได้มาตรฐานสากล ขณะที่การทุจริตและประพฤติมิชอบได้ขยายไปในวงกว้าง ทั้งในภาครัฐ เอกชน และองค์กรเอกชน นอกจากนี้ กฎหมายหลายฉบับยังไม่ได้มาตรฐานสากลเนื่องจาก ล้าสมัยและกระบวนการตรากฎหมายยังมีจุดอ่อนหลายประการ ตลอดจนกระบวนการยุติธรรมยังขาดประสิทธิภาพและไม่สามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างเสมอภาค (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ, 2559)

นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นนโยบายที่รัฐบาลมีความมุ่งหวังสูง ในเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อการปรับเปลี่ยนและการปฏิรูปการบริหารราชการระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นให้ประสิทธิภาพและมีเป้าหมายชัดเจนในพัฒนาระดับพื้นที่ ความเป็นเอกภาพ มีการบูรณาการเชื่อมโยงและการทำงานร่วมกันของหน่วยราชการในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น รวมถึงมีการประสานแผนงานโครงการในลักษณะห่วงโซ่การพัฒนา Value chain ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ ซึ่งรัฐบาล เชื่อว่าการปฏิรูปการทำงานแบบบูรณาการของหน่วยราชการจะสามารถยกระดับการให้บริการของภาครัฐ และทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นดีขึ้น

อย่างไรก็ตามในการพัฒนาหรือการปฏิรูปนอกจากนโยบายจะต้องมีความชัดเจนในจุดมุ่งหมายแล้ว ปัจจัยสำคัญในความสำเร็จของนโยบายจะต้องพิจารณาถึงกระบวนการในการขับเคลื่อนและการติดตามผลของนโยบายด้วย เนื่องจากตัวนโยบายจะมีความชัดเจน และเป็นไปได้มากเพียงใด แต่หากกระบวนการขับเคลื่อนมีปัญหาหรือข้อจำกัด ย่อมทำให้ให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จได้ยาก การขับเคลื่อนนโยบายหรือนำนโยบายสู่การปฏิบัติ และการติดตามการดำเนินนโยบายเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก ในทางทฤษฎีมีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลทำให้ให้นโยบายมีปัญหาและข้อจำกัดในทางปฏิบัติและอาจจะมีผลให้นโยบายต้องประสบกับปัญหาและอาจถึงขั้นร้ายแรงความล้มเหลวของนโยบาย อาทิ 1) นโยบายมีปัญหาในการขาดความชัดเจนและความเฉพาะเจาะจงของวัตถุประสงค์ วิธีปฏิบัติและ

เป้าหมาย 2) หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบและต้องปฏิบัติตามนโยบายขาดความเข้าใจในวัตถุประสงค์และวิธีปฏิบัติ และเป้าหมาย และ 3) ความแตกต่างของค่านิยมขององค์กรที่ต้องทำงานร่วมกันหลายองค์กรทั้งองค์กรราชการ องค์กรภาคเอกชนและภาคประชาชน 4. การขาดการติดตามผลอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ทำให้การรับรู้ปัญหาและอุปสรรคล่าช้าและไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทัน

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยได้มีความตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาจึงได้ทำการศึกษา งานวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำเอาผลการวิจัยไปปรับปรุงพัฒนา และดำเนินการตามแนวทางในบริหารจัดการนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติที่บรรลุเป้าหมายและสร้างการพัฒนาได้อย่างยั่งยืน โดยมีคำถามวิจัยดังนี้

1.1 นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีลักษณะอย่างไร มีจุดมุ่งหมายอย่างไรและมีกระบวนการในการขับเคลื่อนนโยบายอย่างไร ?

1.2 ผลของการดำเนินนโยบายมีความสำเร็จมากน้อยและบรรลุเป้าหมายนโยบายเพียงไรและมีปัญหาข้อจำกัดอย่างไรบ้าง ?

1.3 มีข้อเสนอแนะหรือแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารนโยบายและการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติเป็นอย่างไร ?

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยไว้ 3 ประการ ดังนี้

2.1 เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยตัวนโยบาย ที่มีผลต่อการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ

2.2 เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยภายในองค์กรที่มีผลต่อการนำนโยบายจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ

2.3 วิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ

2.4 เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาตัวนโยบายและกระบวนการการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ

3. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

3.1 ขอบเขตของเนื้อหา

การวิจัยได้กำหนดขอบเขตเนื้อหาของการวิจัยไว้ 4 ประการ ได้แก่ ประการที่ 1 วิเคราะห์ตัวนโยบาย โดยทำการศึกษาทั้งหมด 6 ด้าน ได้แก่ 1. ความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย 2. ความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติของนโยบาย 3. การสื่อสารนโยบายถึงผู้ปฏิบัติ 4. ความสอดคล้องกับการพัฒนาระดับพื้นที่ 5. ความใหม่และความท้าทายของนโยบาย 6. ความทันสมัยและความสะดวกในทางปฏิบัติในข้อระเบียบและกฎเกณฑ์ของนโยบาย ประการที่ 2 วิเคราะห์ปัจจัยภายในองค์กรที่มีผลต่อผลการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทั้งหมด 7 ด้าน ได้แก่ 1. การสร้างความรู้และความเข้าใจในนโยบายให้กับผู้ปฏิบัติ 2. การออกแบบโครงสร้างการจัดการของนโยบาย 3. การออกแบบกระบวนการใน

การปฏิบัติ 4. การสนับสนุนทรัพยากรในการปฏิบัติ 5. การยอมรับและการสนองตอบนโยบายของผู้ปฏิบัติ 6. ศักยภาพความสามารถของหน่วยงานปฏิบัติ 7. ศักยภาพความสามารถของบุคลากร และประการที่ 3 วิเคราะห์ผลการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ไปสู่ปฏิบัติ โดยทำการศึกษาทั้งหมด 3 ด้าน ได้แก่ 1. ประสิทธิภาพ (ระดับความร่วมมือของการผู้ปฏิบัติ การปราศจากปัญหาหรืออุปสรรคในทางปฏิบัติ) 2. ประสิทธิผล (การบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายทั้งระยะสั้นและระยะยาว) และ 3. ความยั่งยืนและการขยายต่อนโยบาย (การพัฒนาและการปรับปรุงและต่อยอดนโยบายให้กว้างขวางมากขึ้น และเสนอแนวทางในการปรับปรุงนโยบาย

3.2 ขอบเขตด้านพื้นที่และประชากร

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิจัยแบบผสม (Mixed Method Research) เป็นการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ และกำหนดพื้นที่ในการศึกษาในจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วยจังหวัดชลบุรี จังหวัดระยอง และจังหวัดฉะเชิงเทรา (จัดตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ) และเป็นพื้นที่ 3 จังหวัดในยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจในโครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) โดยกลุ่มประชากรที่จะศึกษาได้แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ประชากรสำหรับใช้ในการศึกษาเชิงปริมาณ ประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ตามประกาศของแต่ละจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดและอำเภอ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนรัฐวิสาหกิจในจังหวัด ผู้แทนภาคประชาชนและภาคเอกชน

กลุ่มที่ 2 กลุ่มประชากรสำหรับใช้ในการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (Depth interviews) ซึ่งเลือกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและเป็นผู้ที่ให้ข้อมูลที่สำคัญ คณะกรรมการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ของแต่ละจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบ ผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการ หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หรือผู้แทนที่ได้รับมอบหมาย ความรับผิดชอบ ในฐานะที่เป็นฝ่ายเลขานุการของนโยบาย ผู้แทนภาคเอกชนที่เป็นคณะกรรมการฯ ได้แก่ สภาอุตสาหกรรมจังหวัดและหอการค้าจังหวัด ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในส่วนกลาง อาทิ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) และ นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์

3.3 ขอบเขตด้านเวลา

ระยะเวลาในการดำเนินงานวิจัยตั้งแต่เดือนมีนาคม พ.ศ. 2563 ถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2564 รวมเป็นระยะเวลา 15 เดือน และระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือในระหว่างเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2563

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยครั้งนี้ผลการวิจัยสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ทั้งการพัฒนาและด้านการศึกษา ดังนี้

4.1 ผลการวิจัยสามารถนำไปใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาตัวนโยบายการบริหารและกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น และสามารถบรรลุเป้าหมายของนโยบายได้

4.2 ผลการศึกษาสามารถนำไปใช้ในการปรับปรุงนโยบายหรือการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
ของนโยบายอื่นที่เกี่ยวข้องกัน

4.3 ผลการศึกษาสามารถนำไปใช้เป็นกรณีศึกษาสำหรับผู้สนใจในการศึกษาวิเคราะห์นโยบาย
ด้านอื่นๆ

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

การวิจัยเรื่องการวิเคราะห์นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมากำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดการบริหารราชการ
2. แนวคิดการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ
3. นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ
4. แนวคิดการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดการวิจัย
7. สมมติฐานการวิจัย

1.แนวคิดการบริหารราชการ

การบริหารราชการเป็นแนวคิดที่มีการพัฒนามาตามยุคตามสมัย และมีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการทั่วไป แล่งออกได้เป็น 3 แนวคิดหลักๆ (อนูรัตน์ อนันทนาธร,2560) ดังนี้

1.1 การบริหารราชการเก่า (Old public Management)

ระบบราชการแบบเก่าหรือแบบดั้งเดิม หรือระบบราชการแบบธรรมเนียมปฏิบัติ (Tradition) ที่มีอิทธิพลต่อระบบราชการทั่วโลก ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดระบบราชการ Bureaucracy ของ แมกซ์ เวเบอร์ Weber (1922) ผู้สนใจปัญหาของ องค์กรขนาดใหญ่ โดยศึกษารูปแบบการบริหารที่ดีที่สุดในประเทศต่างๆ ได้แก่ อียิปต์ โรม จีน และอาณาจักรไบเซนไทน์ และได้เสนอแนวคิดองค์การที่มีแบบแผนคือ “Bureaucracy” ซึ่งเป็นระบบราชการในอุดมคติ ให้ความสำคัญ ด้านการจัดการระบบสำนักงานมากกว่าที่ยึดตัวบุคคล แนวคิดองค์การระบบราชการของ แมกซ์ เวเบอร์ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นเหตุเป็นผล ไม่ยึดติดความเป็นส่วนตัวของบุคคล (Impersonality) ดังนั้นทฤษฎีระบบราชการ(Bureaucracy) จึงถูกเรียกว่าเป็นทฤษฎีแบบอุดมคติ และทฤษฎีว่าด้วยอำนาจหน้าที่ (Theory of Authority) โดยมีลักษณะเด่นที่สำคัญ มี 7 ประการ ได้แก่

- 1) มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของสมาชิกอย่างชัดเจน (Division of labor and authority)
- 2) จัดโครงสร้างสำนักงานและตำแหน่งงานตามลำดับขั้นและมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน (Hierarchy of authority)
- 3) สมาชิกองค์การทุกคนเลือกจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถผ่านระบบการสอบข้อเขียน โดยยึดระบบคุณธรรมและการศึกษาอบรม (through formal examination or by virtue of training and education)

- 4) เจ้าหน้าที่มาจากการแต่งตั้งไม่ใช่จากการเลือกตั้ง (Formal Selection)
- 5) เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารมีอัตราเงินเดือนที่แน่นอนและมีเส้นทางอาชีพ (Career Orientation)
- 6) เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารไม่เป็นเจ้าของหน่วยงานที่ตนบริหาร วางตัวเป็นกลางไม่แสวงประโยชน์ส่วนตน (Impersonality) และ
- 7) ผู้บริหารต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบโดยเคร่งครัด (Formal Rules and Regulations) และมีการควบคุมความประพฤติในการปฏิบัติหน้าที่โดยยึดถือเป็นแนวปฏิบัติกับทุกคน (impersonal and uniformly applied in all cases) (Henderson and Parsons, 1947:329-333) (อ้างในไพโรจน์ ภัทรนรากุล,/2555)

ประเทศไทยภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ ปี พ.ศ.2475 รัฐบาลไทยได้นำแนวคิดระบบราชการแบบดั้งเดิมหรือแบบธรรมเนียมปฏิบัติ Traditional bureaucracy ตามอิทธิพลแนวคิดของแมกซ์ เวเบอร์ ที่นิยมใช้ในขณะนั้นมาเป็นหลักคิดหลักในการวางระบบราชการไทย โดยจัดแบ่งโครงสร้างลักษณะการทำงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบ มีลักษณะเป็นไปตามหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมาย แบ่งส่วนราชการ เปรียบเสมือนเป็นแท่ง เนื่องจากเน้นเรื่องความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialization) ในหน่วยงาน เช่น ในส่วนราชการระดับกรม แต่ละกรมจะมีความเชี่ยวชาญ (specialize) และให้ความสำคัญกับการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ และแต่ละส่วนราชการจะรับผิดชอบเฉพาะงานของกระทรวงหรือหน่วยงานของตนและมุ่งสนองตอบเป้าหมายของต้นสังกัดเท่านั้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวมีการเรียกว่าระบบราชการตามหน้าที่รับผิดชอบ หรือ Functional Bureaucracy ซึ่งการวางระบบราชการดังกล่าวมีทั้งข้อดีและข้อเสีย คือ

ข้อดี ของการเป็น functional approach คือ การมีผู้ปฏิบัติงานที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการทำงานมานาน มีความเข้าใจในกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติ และมีผู้บังคับบัญชากำกับและตรวจสอบตามลำดับชั้น ทำให้โอกาสในการผิดพลาดมีน้อย ซึ่งเหมาะกับการจัดการหรือการทำงานในสภาวะที่สภาพแวดล้อมของการจัดการไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก และต้องการความแน่นอนสูง

ข้อเสีย คือ การวางระบบแบบราชการการจะให้ความสำคัญกับความเป็นทางการสูงมาก และมีขั้นตอนระเบียบกำกับไว้อย่างชัดเจนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงอยาก แต่ในสภาพแวดล้อมทางการจัดการที่มีความเปลี่ยนแปลงบ่อยและมีการแข่งขันเพื่อแย่งชิงความได้เปรียบในสภาวะปัจจุบัน การจัดการจึงต้องการความรวดเร็วในการปรับตัว การสร้างสมรรถนะรวมถึงการทำงานที่ต้องเชื่อมโยงกับทุกภาคส่วน ระบบราชการแบบดั้งเดิมจะมีปัญหาและเป็นอุปสรรค และจะทำให้เสียโอกาสในการแข่งขัน ทั้งนี้เพราะเมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป มีองค์ประกอบหลายอย่างเข้ามา เป็นตัวบังคับให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทำให้การทำงานไม่สามารถทำเช่นปกติได้ การทำงานให้สำเร็จไม่สามารถทำเพียงหน่วยงานเดียวได้ ต้องมีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นอีกหลายหน่วยงาน ทั้งในระดับภายในส่วนราชการเดียวกัน ระดับกรม และระดับกระทรวง ตัวอย่างเช่น การจัดเก็บภาษี ต้องมีกาทำงานร่วมกันระหว่างกรมสรรพากร กรมศุลกากร และกรมสรรพสามิต หรือ การเปิดเสรีทางการค้า (FTA) กับประเทศต่าง ๆ ต้องมีการทำงานร่วมกันระหว่าง กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงสาธารณสุข หรือ การป้องกันปราบปรามยาเสพติด ต้องมีการทำงานร่วมกัน

ระหว่างสำนักงานปราบปรามยาเสพติด (ปปส.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงแรงงาน รวมถึงองค์กรต่างประเทศ เป็นต้น

1.2 แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) หรือ “การจัดการนิยม” (Managerialism) หรือ “การบริหารภาครัฐที่อาศัยระบบตลาด” (Market-based Public Administration) หรือ “รัฐบาลแบบผู้ประกอบการ” (Entrepreneurial Government) เป็นแนวทางหนึ่งที่ใช้ในการปฏิรูประบบราชการ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อลดขนาดของระบบราชการ เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน การวัดคุณค่า การกระจายอำนาจ การสละอำนาจและการให้บริการด้วยระบบตลาด และเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545: 9 อ้างใน อนุรัตน์ อนันทนาธร, 2560) เพราะฉะนั้นการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานในการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ อันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบและการบริหารงานภาครัฐ รวมทั้งการกำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานด้านต่างๆอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อพัฒนาระบบราชการให้กลายเป็นระบบราชการสมัยใหม่ ซึ่งการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีแนวทางในการบริหารดังต่อไปนี้ (ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, 2540)

- 1) การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
- 2) ลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน
- 3) การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กร และระดับบุคคล
- 4) การสร้างระบบสนับสนุนทางด้านบุคลากร (เช่น การฝึกอบรม การพัฒนาขีดความสามารถ ระบบค่าตอบแทน และระบบคุณธรรม) และเทคโนโลยี เพื่อช่วยให้ส่วนราชการต่างๆสามารถดำเนินงานได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์
- 5) การให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่องการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับหน่วยงานภาคเอกชน ในขณะที่เดียวกันภาครัฐก็ควรทบทวนถึงภารกิจต่างๆว่าสิ่งใดควรดำเนินการเองและสิ่งใดที่ควรให้เอกชนดำเนินการ

ลักษณะของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (ทวิศักดิ์ สุทกวาทีน, 2550, อ้างในอนุรัตน์ อนันทนาธร 2560)

- 1) เป็นระบบราชการที่มีความหลากหลาย แต่ยึดถือค่านิยมหลักเดียวกัน
- 2) นิยามความหมายของระบบคุณธรรมใหม่ หมายถึงระบบคุณธรรมที่เน้นให้ข้าราชการทำงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้นและยอมรับความแตกต่างต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการมีขีดความสามารถที่ไม่เท่าเทียมกัน

- 3) มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงาน โดยมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน
- 4) ระบบการบริหารงานบุคคลที่เน้นการจ้าง การถนอมรักษา ตลอดจนการส่งเสริมความก้าวหน้าของข้าราชการ การแสวงหาผู้ที่มีขีดความสามารถสูงและส่งเสริมให้มีความก้าวหน้า โดยเปิดโอกาสให้ได้ทำงานที่มีความท้าทาย
- 5) ข้าราชการที่มีขีดความสามารถเป็นสินทรัพย์หรือเป็นทุนมนุษย์ที่มีค่าขององค์การ ยิ่งลงทุนให้ได้รับการพัฒนา ยิ่งสามารถทำงานสร้างประโยชน์ให้กับระบบราชการได้มากยิ่งขึ้น
- 6) ลักษณะการจ้างงานไม่เน้นที่ความมั่นคงในการจ้างงาน แต่เน้นที่ผลการปฏิบัติงานถ้าผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ ก็สามารถยกเลิกการจ้างได้ ทั้งนี้เพราะระบบราชการเองก็มีข้อจำกัดในการหารายได้ไม่แตกต่างจากภาคเอกชน จึงต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ้างงานของภาครัฐเองด้วย
- 7) การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการมีส่วนต่อความสำเร็จของเป้าหมายขององค์การ
- 8) ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายบริหารอยู่บนพื้นฐานความร่วมมือระหว่างกันในการผลักดันให้องค์การบรรลุเป้าหมาย ในขณะที่เดียวกันองค์การก็ใส่ใจความพึงพอใจการทำงานของข้าราชการ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในกระบวนการทำงาน
- 9) องค์การกลางบริหารงานบุคคลกระจายอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ มีอำนาจและหน้าที่บริหารงานบุคคลได้อย่างเต็มที่

1.3 แนวคิดการจัดการภาครัฐหลังสมัยใหม่ (Post-Modern Public Management)

อิทธิพลของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้ก่อให้เกิดการแตกแขนงของแนวคิดการจัดการภาครัฐในรูปแบบใหม่หรือแนวคิดใหม่ๆ อีกมากมาย ซึ่งแต่ละรูปแบบจะให้ความสำคัญกับการลดบทบาทหรืออำนาจของรัฐส่วนกลางหรือลดการรวมศูนย์ เพิ่มอำนาจให้กับท้องถิ่นและพลเมือง เน้นประสิทธิภาพประสิทธิผล และให้ความสำคัญกับการปรับตัวขององค์การและการจัดการที่รวดเร็ว เพิ่มมุมมองในเรื่องเศรษฐกิจ ต้นทุนและผลตอบแทน และการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและสริธณะ รวมถึงและการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ค่านิยม และพฤติกรรมองค์กรและตัวบุคคลด้วย ซึ่งการจัดการภาครัฐรูปแบบนี้เรียกว่า การจัดการภาครัฐหลังสมัยใหม่ หรือ Post-modern Public Management ซึ่งมีตัวอย่างแนวคิดที่การจัดการภาครัฐหลังสมัยใหม่มาเสนอ ดังนี้ (อนูรัตน์ อนันตนาธร 2560)

1.3.1 แนวคิดรัฐบาลแบบผู้ประกอบการ (reinventing government)

แนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่เสนอโดย David Osborne และ Ted Gaebler ซึ่งเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา โดยเป็นแนวคิดที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการบริหารราชการเป็นอย่างมาก โดย Osborne และ Gaebler ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญในการมุ่งสู่รัฐบาลในเชิงประกอบการที่เป็นมิติหรือกระบวนการทัศน์ใหม่ในการจัดการภาครัฐใหม่ หรือเนรมิตระบบราชการยุคใหม่ ซึ่งได้กลายเป็นกระแสความคิดสำคัญในการปฏิรูประบบราชการในสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่น ๆ ในระยะเวลาต่อมา ซึ่งสามารถสรุปหลักการสำคัญของแนวคิด reinventing government ออกเป็น 10 ประการ ดังต่อไปนี้

(ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2538)

1) การเป็นผู้กำกับดูแลมากกว่าเป็นผู้ปฏิบัติ (Catalytic Government Steering Rather Than Rowing) โดยรัฐบาลทำหน้าที่เป็นส่วนสนับสนุน อำนวยความสะดวก หรือประสานงานมากกว่าดำเนินการเอง และเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ปฏิบัติมากขึ้น

2) การให้อำนาจแก่ชุมชนในการดูแลตนเอง (Community-Owned Government) โดยให้อำนาจประชาชนในชุมชนตัดสินใจและดำเนินการในเรื่องต่างๆ ได้ด้วยตนเอง เพราะชุมชนใกล้ชิดกับปัญหาและเข้าใจปัญหาของชุมชนมากกว่า

3) การสร้างระบบการแข่งขัน (Competitive Government) ลดการผูกขาดโดยภาครัฐ โดยรัฐจะต้องส่งเสริมการแข่งขันของภาคเอกชนภายใต้หลักการแห่งความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน เพื่อให้การบริการมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4) การขับเคลื่อนโดยภารกิจ (Mission Driven Government) แทนที่การขับเคลื่อนตามกฎระเบียบเหมือนแต่เดิม

5) การยึดผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก โดยการสร้างตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานเพื่อใช้ในการวัดผลการปฏิบัติงาน และนำผลที่ได้ไปปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น

6) การตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการเป็นหลัก (Customer Driven Government Meeting the Needs of Customer, Not the Bureaucracy) ไม่ใช่ความต้องการของราชการเอง โดยเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการเลือกใช้บริการกับหน่วยงานที่พึงพอใจ

7) มุ่งสร้างรัฐบาลเชิงวิสาหกิจ หรือเชิงประกอบการ (Enterprising Government: Earning Rather Than Spending) โดยการเปลี่ยนทัศนคติจากการมุ่งใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณให้มากที่สุด ไปเป็นการจัดหาทรัพยากรให้มากกว่าการใช้ทรัพยากร

8) มุ่งสร้างรัฐบาลที่มองการณ์ไกล หรือคาดการณ์เหตุการณ์ล่วงหน้า (Anticipatory Government Prevention Rather Than Cure) โดยการคาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเพื่อวางแผนป้องกันและเตรียมการไม่ให้เกิดปัญหาเกิดขึ้น

9) การกระจายอำนาจ (Decentralized Government) โดยการลดสายการบังคับบัญชาให้สั้นลง และเปิดโอกาสให้ข้าราชการระดับล่างมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ นำไปสู่การมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีม

10) การยึดการแข่งขันในระบบตลาด (Market Oriented Government) โดยเปลี่ยนแปลงการบริหารงานแบบผูกขาดซึ่งทำให้บริการขาดประสิทธิภาพ ไปสู่ระบบการแข่งขันภายใต้กลไกตลาด

1.3.2 การบริหารราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Public Results Based Management: PRBM)

การบริหารราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นการบริหารงานที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดเป้าหมายทิศทางขององค์กร ซึ่งจะพิจารณาตั้งแต่เริ่มต้นการวางแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกลยุทธ์การดำเนินงานแบบมีส่วนร่วม โดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์หรือความสัมฤทธิ์ผลเป็นหลัก ผู้บริหารในแต่ละระดับขององค์กรต้องยอมรับและคำนึงถึงผลงาน รวมทั้งต้องให้ความสำคัญกับการจัดวางระบบการ

ตรวจสอบผลงานและการให้รางวัลตอบแทนผลงาน (Performance Related) โดยการใช้ระบบการประเมินผลงานที่อาศัยตัวบ่งชี้เป็นตัวสะท้อนผลงานให้ออกมาเป็นรูปธรรม เพื่อการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้นและแสดงผลงานต่อสาธารณะ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2543)

โดยองค์การที่ใช้ระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จะมีลักษณะทั่วไปดังต่อไปนี้ (ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, 2543)

- 1) พันธกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์การมีความชัดเจน มีเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม โดยเน้นที่ผลผลิตและผลลัพธ์ ไม่เน้นวิธีการดำเนินงานหรือการทำงานตามกฎระเบียบ
- 2) ผู้บริหารทุกระดับในองค์การมีเป้าหมายในการทำงานที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ และเป้าหมายควรมาจากพันธกิจขององค์การ
- 3) มีตัวบ่งชี้หรือตัวชี้วัดที่ชัดเจน เพื่อนำไปใช้วัดผลหรือประเมินผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งนำผลการปฏิบัติงานที่ได้ไปเปรียบเทียบกับองค์กรอื่นที่มีลักษณะงานที่เทียบเคียงกันได้
- 4) เจ้าหน้าที่ทราบถึงความคาดหวังขององค์การ เวลาดำเนินการจะระลึกถึงเป้าหมายในการทำงานอยู่เสมอ เพราะฉะนั้นผลการปฏิบัติงานจะบรรลุผลตามที่องค์กรต้องการมีการกระจายอำนาจ การตัดสินใจ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ ไปยังหน่วยงานระดับล่างเพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ เพราะการกระจายอำนาจจะส่งผลให้ขั้นตอนในการทำงานลดลง เพิ่มความยืดหยุ่น และแก้ปัญหาค่าใช้จ่ายในการทำงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน
- 5) การจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานหรือโครงการต่างๆ จะพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก และสอดคล้องกับค่าตอบแทน สวัสดิการ และรางวัลของบุคลากร
- 6) มีวัฒนธรรมและอุดมการณ์ร่วมกันขององค์การ โดยเป็นอุดมการณ์ที่มุ่งเน้นความสร้างสรรค์ เปิดกว้างต่อความคิดและความรู้ใหม่ และการปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ต่างๆ ซึ่งการมีอุดมการณ์ร่วมกันจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่เกิดความเข้าใจและร่วมมือร่วมใจกันในการทำงาน
- 7) มีการสนับสนุนการทำงาน ในเรื่องระเบียบกฎเกณฑ์ สถานที่ และอุปกรณ์ในการทำงาน เช่น มีระเบียบที่ชัดเจน สถานที่ทำงานสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อย และมีเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยเพื่อสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่สามารถตัดสินใจบนฐานข้อมูลที่ทันสมัยและถูกต้อง เพื่อช่วยให้การบริการเป็นไปอย่างรวดเร็ว
- 8) เจ้าหน้าที่มีขวัญและกำลังใจในการทำงาน เนื่องจากมีโอกาสปรับปรุงงาน และมีดุลยพินิจในการทำงานมากขึ้น ส่งผลให้ผู้รับบริการได้รับความพึงพอใจ ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเองก็ได้รับผลตอบแทนตามผลสัมฤทธิ์ของงาน

1.3.3. การบริหารราชการเชิงยุทธศาสตร์ (Strateg Management in public sectors)

การบริหารราชการเชิงยุทธศาสตร์ คือ การบริหารองค์การให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อก่อให้เกิดความได้เปรียบทางการแข่งขันสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกเพื่อตัดสินใจหาทางเลือกที่ดีที่สุดและนำไปสู่การพัฒนากลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งประกอบไปด้วยกระบวนการกำหนดทิศทางระยะยาว การกำหนดกลยุทธ์ การดำเนินกลยุทธ์ และการประเมินผล

ยุทธ์ขององค์กร โดยที่การบริหารเชิงยุทธศาสตร์มีความสำคัญหลายประการ ดังต่อไปนี้ (พิริยะ ผลพิรุฬห์, 2552)

- 1) ช่วยให้ผู้บริหารตื่นตัวต่อการเปลี่ยนแปลงเห็นโอกาสใหม่ๆ เห็นข้อจำกัดที่อาจเกิดขึ้น ทำให้องค์กรสามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมได้ดีกว่าองค์กรอื่น
 - 2) ทำให้มีทิศทางในการดำเนินงานองค์กรที่ชัดเจน เห็นถึงแนวทางที่องค์กรต้องปฏิบัติ
 - 3) ทำให้องค์กรสามารถสร้างผลตอบแทน (Returns) ที่เหนือกว่าคู่แข่งได้ด้วยการสร้างข้อได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantage) และสามารถรักษาข้อได้เปรียบนี้ไว้
 - 4) ยกระดับองค์กรให้สามารถบรรลุประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ การมีต้นทุนการดำเนินงานที่ต่ำลงและการมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) การบริหารงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้
 - 5) ช่วยให้ผู้บริหารมีการทำงานในลักษณะ Proactive คือ สามารถคาดการณ์เหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น หรือเป็นฝ่ายรุกมากกว่าที่จะเป็นฝ่ายรับ (Reactive and Defensive)
- ขั้นตอนกระบวนการโดยการจัดการเชิงกลยุทธ์ขององค์กร ประกอบด้วยขั้นตอนหลักสำคัญ 8 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้ (ปกรณ์ ปรียากร, 2552)

- 1) การวิเคราะห์สถานการณ์ของกิจการ (Current situation analysis)
- 2) การพิจารณาและประเมินบทบาทของนักบริหารในระดับกลยุทธ์ (examining and evaluation strategic management)
- 3) การพิจารณาและประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก (a scan of external environment) การประเมินทั้งสภาพทั่วไป (general environment) และสภาพแวดล้อมของการแข่งขัน (competitive environment)
- 4) การพิจารณาและประเมินสภาพแวดล้อมภายในกิจการ (a scan of internal corporate environment)
- 5) การวิเคราะห์ปัจจัยหรือประเด็นเชิงกลยุทธ์ (analysis of strategic factors) รวมทั้งการประมวลจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัด
- 6) การคิดค้น วิเคราะห์ และเลือกทางเลือกในเชิงกลยุทธ์ (generation, evaluation, and selection of the best alternative strategy)
- 7) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (implementation)
- 8) การควบคุมและการประเมินผล (control and evaluation)

1.3.4. การบริหารราชการแบบธรรมาภิบาล (Good Governance)

การบริหารราชการแบบธรรมาภิบาล เป็นแนวคิดการบริหารราชการที่มุ่งเน้นการสร้างระบบการจัดการที่มุ่งเน้นเรื่องคุณธรรม จริยธรรมสำหรับการบริหารภาครัฐ ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของสหประชาชาติ ที่ได้กำหนดเงื่อนไขธรรมาภิบาล หรือ Good Governanve เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ประเทศอาฟริกาจะต้องดำเนินการหากจะขอความช่วยเหลือด้านเงินและด้านอื่นๆจากสหประชาชาติ เพื่อป้องกันการนำเงินหรือความช่วยเหลือไปใช้อย่างไม่โปร่งใสและไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชน

รัฐบาลไทยได้นำหลักธรรมาภิบาลมาสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีในภาครัฐของไทย โดยรัฐบาลไทยได้นำหลัก ธรรมาภิบาลหรือ Good governance มาเป็นประกาศใช้เป็นพระราชกฤษฎีกาว่า

ด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปี พ.ศ. 2546 ประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 6 ประการ ดังต่อไปนี้ (ถวิลวดี บุรีกุล, 2545)

1) หลักนิติธรรม (Rule of Laws) เป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับหลักกฎหมาย กล่าวคือ การบัญญัติกฎหมายต้องถูกต้องและเป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมายต้องเท่าเทียม การปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ และความยุติธรรมของประชาชน ประกอบด้วยหลักการทั้งหมด 7 ประการ ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

2) หลักคุณธรรม (Ethics) หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม และประพฤติตนอย่างมีคุณธรรม ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ หน่วยงานปราศจากการทุจริต หน่วยงานปราศจากการทำผิดวินัย และหน่วยงานปราศจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ สำหรับระบบราชการองค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์คือ “การปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน” ซึ่งคำว่า “การคอร์รัปชัน” “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” หรือ “Corruption” โดยรวมแล้วหมายถึง การทำให้เสียหาย การทำลาย หรือการละเมิดจริยธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติและกฎหมาย นอกจากนี้ภาครัฐยังควรส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองด้านคุณธรรมไปพร้อมกัน เพื่อให้ประชาชนมีความซื่อสัตย์จริงใจ อดทน ประกอบอาชีพโดยสุจริต และมีระเบียบวินัย อันจะทำให้สังคมมีความสงบสุข

3) หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึงการบริหารที่มีความโปร่งใส สามารถเปิดเผยให้สาธารณะทราบได้ทุกประการ เพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ ประกอบไปด้วยหลักการย่อย 4 ประการ ได้แก่ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้ข้อมูล หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ และหน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล

4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ประชาชน ได้แสดงออกในประเด็นต่างๆ เช่น การเมือง ปัญหาในสังคม รวมทั้งกิจกรรมต่างๆที่ส่งผลต่อชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งการแสดงออกของประชาชนอาจส่งผลให้มีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจอาศัยวิธีที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจอยู่ในรูปแบบของการสนับสนุน หรือต่อต้านก็ได้ โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นสามารถทำได้หลากหลายรูปแบบ อาทิ เช่น การให้ข้อมูล การแสดงออกต่อประเด็นต่างๆในสังคม การเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ และการทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น

5) หลักสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การตระหนักถึงสิทธิ หน้าที่ และความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม โดยจะต้องสนใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง ความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา รวมถึงความรับผิดชอบต่อผลงาน หรือการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ตลอดจนการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะรวมทั้งการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และกล้าที่จะยอมรับทั้งผลทางบวกและผลทางลบจากการกระทำของตนเอง เพราะฉะนั้นหลักการนี้จะประกอบไปด้วยหลักการต่างๆ อันได้แก่ การมีเป้าหมายที่ชัดเจน, ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน, การปฏิบัติกรอย่างมีประสิทธิภาพ, การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อการทำงานอย่างไม่

หยุดยั้ง, การมีแผนการสำรอง และการติดตามและประเมินผลการทำงาน

6) หลักความคุ้มค่า (Value for Money) เนื่องจากทรัพยากรในการบริหารงานมีอยู่อย่างจำกัด แต่ปัญหาและความต้องการของประชาชนมีอยู่อย่างไม่จำกัด เพราะฉะนั้นในการบริหารงานจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะสูงสุด ซึ่งหลักการนี้เป็นผลมาจากการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานนั่นเอง โดยจะต้องคำนึงถึงการประหยัด ความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดสำหรับประชาชน แนวความคิดดังกล่าวที่นำเสนอไปข้างต้น เป็นเพียง แนวความคิดหลักที่เป็นที่รู้จัก และถูกนำไปปรับใช้ในการบริหารราชการในหลายประเทศ แต่อย่างไรก็ตามยังมีแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการอีกหลายประการซึ่งไม่ได้กล่าวไว้ในที่นี้ โดยการเลือกที่จะใช้แนวคิดใดในการปฏิรูประบบราชการต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและปัจจัยสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศ หรือแต่ละหน่วยงานประกอบด้วย เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพ

1.3.5. การบริหารราชการแบบบูรณาการ Intergrated Public Management

ในปัจจุบันคำว่า “บูรณาการ” มีการแพร่หลายไปในการจัดการขององค์กรสมัยใหม่อย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในระบบราชการที่ทุกหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ต่างก็นำคำว่า “บูรณาการ” มาใช้ในการบริหารงานอย่าง หลากหลาย แต่อย่างไรก็ดี มีหลายคนได้ให้ความหมายของคำว่า “บูรณาการ” ไว้ จึงขอสรุปมาบางส่วนตรงนี้ได้แก่

จากเอกสารการวิจัยของ ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช กล่าวถึง “การวิจัยบูรณาการ” หมายถึง การเชื่อมโยงความรู้ การแสวงหาความรู้ การศึกษาค้นคว้ากับการใช้ทรัพยากรอันมีจำกัดเพื่อก่อให้เกิดพลังสูงสุดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ (ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2547)

จากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของคำว่า “บูรณาการรวมหน่วย” แปลว่า การนำหน่วยที่แยกๆ กันมารวมเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

จากคู่มือคำอธิบายและแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (สำนักงาน ก.พ.ร., 2546) ได้กล่าวถึงการบริหารราชการแบบบูรณาการ หมายถึง การร่วมมือกันในระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการปฏิบัติงานร่วมกัน หรือมีแผนการดำเนินงานที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะทำให้ภารกิจที่สำคัญของรัฐในแต่ละด้านเกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม และมีความประหยัดโดยใช้ทรัพยากรร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งสามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพจากการร่วมมือปฏิบัติงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

จากคำจำกัดความของความหมายของบูรณาการ ผู้วิจัยได้นำมาประมวลกับการบริหารราชการ และสรุปว่า “การบริหารราชการแบบบูรณาการ” หมายถึง การบริหารกิจการของภาครัฐหรือของราชการราช ที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูประบบการทำงานให้เป็นการทำงานร่วมกันของหน่วยงานหรือส่วนราชการต่างกระทรวง ต่างสำนัก ในทุกขั้นตอนตั้งแต่การคิด การตัดสินใจ การปฏิบัติ และการรับผิดชอบผลของการทำงาน ทั้งนี้การบริหารราชการแบบบูรณาการ จะต้องมุ่งไปที่เป้าหมายหรือผลลัพธ์ ตามยุทธศาสตร์หลักร่วมกัน (ONE PLAN) การทำงานของส่วนราชการในรูปแบบบูรณาการ หน่วยงานต่างๆ จะร่วมกันคิดร่วมกันทำงาน แบ่งปันทรัพยากร แบ่งปันความรู้ สร้างสรรสิ่งใหม่ๆ ทั้งแผนงาน โครงการและวิธี

ปฏิบัติ การทำงานร่วมกันจะเสริมสร้างประสิทธิผลและประสิทธิภาพระบบราชการในส่วนกลาส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน และภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องมาร่วมในการทำงาน กับภาครัฐในระบบเครือข่าย (Network)

การบริหารราชการแบบบูรณาการของประเทศไทย

อิทธิพลและแนวคิดการบริหารราชการแบบใหม่ ทั้งการบริหารราชการเชิงยุทธศาสตร์ การบริหารราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริหารราชการแบบธรรมาภิบาล เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ระลอก ราชการของประเทศไทยต้องมีการเปลี่ยนแปลง ประกอบการสภาพแวดล้อมทางการจัดการของระบบ ราชการเปลี่ยนแปลงไปมากและมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแบบเดิม เช่น ความต้องการการบริการ ที่ดีและตอบสนองสิ่งที่ประชาชนต้องการ การตื่นตัวในเรื่องสิทธิของประชาชนทางการปกครอง การ ตรวจสอบการทำงานภาครัฐจากภาคประชาชน ความกดดันจากต่างประเทศที่ต้องการความโปร่งใสและ ความมีธรรมาภิบาล รวมถึงกระแสเรื่องประสิทธิภาพและการแข่งขันเข้ามามีบทบาทในระบบการบริหาร ราชการ ประชาชนเรียกร้องให้ราชการไทยปรับปรุงประสิทธิภาพและการทำงานให้ดีขึ้น

ปัจจุบันปัญหาบ้านเมืองมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น การแก้ปัญหาหรือการตัดสินใจ จำเป็นต้องใช้ความรู้และทักษะจากหลายสาขาวิชาด้วยกัน ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาโดยส่วนราชการใน ส่วนราชการหนึ่งได้ รวมทั้งการบริหารงานตามภารกิจ (Function) ไม่สามารถแก้ปัญหาบางอย่างได้ เพราะ การจัดแบ่งโครงสร้างขององค์การภาครัฐในปัจจุบันแต่ละองค์กรจะมีพันธกิจ (Mission) ขององค์กรอยู่ ซึ่ง จะทำให้แต่ละองค์กรมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่แตกต่างกัน ข้อดีของการจัดแบ่งโครงสร้างลักษณะนี้ทำ ให้มีความชัดเจนในการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านขององค์กร แต่ข้อเสียที่ เกิดขึ้น คือ การไม่ประสานกันในการทำงาน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีอีกรูปแบบหนึ่งของการทำงานเพื่อ แก้ปัญหาที่เกิดขึ้น นั่นคือ การบูรณาการในการทำงาน การบูรณาการการทำงานจะช่วยให้เกิดความ เชื่อมโยงระหว่างการทำงานของแต่ละหน่วยงานได้ เป็นการขจัดความซ้ำซ้อนของงานที่เกิดขึ้น เพื่อให้เกิด ผลสัมฤทธิ์ของงานตามยุทธศาสตร์ที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ อย่างแท้จริง

ระบบราชการไทยจึงจำเป็นต้องมีการปรับตัวเองเพื่อให้สามารถรองรับกับนโยบายในการ แก้ปัญหาของรัฐบาลให้ได้ ต้องมีการปรับตัวเองเพื่อให้สามารถรองรับกับนโยบายในการแก้ปัญหาของ รัฐบาลให้ได้ ต้องมีการปรับระบบการบริหารจัดการให้สามารถก้าวข้ามผ่านให้พ้นความเป็นระบบราชการ (beyond bureaucracy) เกิดการทำงานที่เน้นความรวดเร็ว เพื่อให้สามารถแข่งขันได้ (economy of speed) ต้องมีการคิดเชิงยุทธศาสตร์ มีการกำหนดเป้าหมายในการทำงานโดยมองการเปลี่ยนแปลงอนาคต เป็นตัวประกอบ (future-oriented) และเปิดมุมมองในการทำงานให้กว้าง (outside-in approach) โดย ยึดประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก รวมทั้งต้องยึดหลักบูรณาการการทำงานในการแก้ปัญหาเร่งด่วนให้ เกิดผลสำเร็จได้ต้องพยายามลดขอบเขตการทำงานของแต่ละหน่วยงานให้น้อยลง ยึดหลักการทำงานแบบ ไร้พรมแดนของหน่วยงาน (boundary less) โดยหน่วยงานภาครัฐต้องมีการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ระหว่างกระทรวง ระหว่างหน่วยงานขึ้น เพื่อที่จะสามารถแก้ปัญหาเหล่านั้นได้โดยเร็ว เช่น การแก้ปัญหา ยาเสพติด เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการคิดค้นหาวิธีในการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐของไทย ได้ทำการศึกษาปัญหาและข้อจำกัดในการทำงานของระบบราชการไทย เพื่อนำมาวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุและวางแนวทางในการพัฒนาระบบราชการไทยใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งสำนักคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – 2550) ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน (Re-engineer the work process)

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน (Restructure the frame work and administration of public organizations)

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ (Reform financial and budgetary systems)

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ (Review the human resource management and compensation systems)

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์วัฒนธรรมและค่านิยม (Change management paradigms Culture and values)

ยุทธศาสตร์ที่ 6 การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย (Modernize the public sector through e-government system development)

ยุทธศาสตร์ที่ 7 การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Enlist public participation in the work of the government system)

นอกจากนี้ยังได้กำหนดมาตรการในการปฏิบัติเพื่อเป็นการยืนยันถึงความต้องการให้เกิดผลในการปฏิบัติเรื่องการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1: การสร้างความเป็นเลิศในการให้บริการประชาชน

มีเป้าหมายเพื่อพัฒนางานบริการของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสู่ความเป็นเลิศ เพื่อให้ประชาชนมีความพึงพอใจ ต่อคุณภาพการให้บริการ โดยออกแบบการบริการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่เหมาะสมมาใช้เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้บริการได้ง่ายและหลากหลายรูปแบบ เน้นการบริการเชิงรุกที่มี ปฏิสัมพันธ์โดยตรงระหว่างภาครัฐและประชาชน การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จอย่างแท้จริง พัฒนาระบบการจัดการ ข้อร้องเรียนให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเสริมสร้างวัฒนธรรมการบริการที่เป็นเลิศ เช่น

1. ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐพัฒนาระบบการเชื่อมโยงงานบริการซึ่งกันและกันและวางรูปแบบ การให้บริการประชาชนที่สามารถขอรับบริการจากภาครัฐได้ทุกเรื่อง โดยไม่คำนึงว่าผู้รับบริการ จะมาขอรับบริการ ณ ที่ใด (No Wrong Door)

2. ยกระดับการดำเนินงานของศูนย์บริการร่วม (One Stop Service) ด้วยการเชื่อมโยง และ บูรณาการกระบวนการบริการที่หลากหลายจากส่วนราชการต่าง ๆ มาไว้ ณ สถานที่เดียวกัน เพื่อให้ประชาชนสามารถรับบริการได้สะดวก รวดเร็ว ณ จุดเดียว เช่น ศูนย์รับคำขออนุญาต ศูนย์ช่วยเหลือเด็ก และสตรีในภาวะวิกฤต (One Stop Crisis Center: OSCC) เป็นต้น

3. ส่งเสริมให้ส่วนราชการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเข้ามาใช้ในการให้บริการ ประชาชน (e-Service) เพื่อให้สามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้ง่ายขึ้น รวมทั้งพัฒนารูปแบบ การบริการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้เลือกรูปแบบการรับบริการที่เหมาะสมกับความต้องการของตนเอง (Government You Design) โดยนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ เช่น m - Government ซึ่งให้บริการผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile G2C Service) ที่ส่งข้อมูลข่าวสารและบริการถึง ประชาชน แจ้งข่าวภัย ธรรมชาติ ข้อมูลการเกษตร ราคาพืชผล หรือการติดต่อและแจ้งข้อมูล ข่าวสารผ่านสังคมเครือข่ายออนไลน์ (Social Network) เป็นต้น

4. ส่งเสริมให้มีเว็บกลางของภาครัฐ (Web Portal) เพื่อเป็นช่องทางของบริการภาครัฐทุก ประเภท โดยให้เชื่อมโยงกับบริการในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ทุกหน่วยงานของภาครัฐ รวมถึงข้อมูล ข่าวสาร องค์ความรู้ ซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงได้

5. ยกระดับคุณภาพมาตรฐานการให้บริการประชาชนที่มีความเชื่อมโยงกันระหว่างหลาย ส่วนราชการ นำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบธุรกิจของประเทศและการ เพิ่มขีด ความสามารถในการแข่งขัน โดยทบทวนขั้นตอน ปรับปรุงกระบวนการ หรือแก้ไข กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เป็นอุปสรรคต่อการให้บริการประชาชนของหน่วยงาน ของรัฐ เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดความ คล่องตัวและเอื้อต่อการแข่งขันของประเทศ

6. ส่งเสริมให้มีการนำระบบการรับประกันคุณภาพมาตรฐานการให้บริการ (Service Level Agreement) มาใช้ในภาครัฐ ซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขในการให้บริการของหน่วยงานของรัฐ ที่มี ต่อประชาชน โดยการกำหนดระดับการให้บริการ ซึ่งครอบคลุมการกำหนดลักษณะ ความสำคัญ ระยะเวลา รวมถึงการชดเชยกรณีการให้บริการไม่เป็นไปตามที่กำหนด

7. ส่งเสริมให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพของระบบบริการภาครัฐโดยใช้ประโยชน์จากบัตร ประจำตัว ประชาชน ในการเชื่อมโยงและบูรณาการข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ ประชาชนตามวงจรชีวิต โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์จากบัตรสมาชิกการ์ด (Smart Card) หรือ เลข ประจำตัวประชาชน 13 หลัก

8. ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน คำนิยม และหล่อหลอมการ สร้าง วัฒนธรรมองค์การให้ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตใจที่เอื้อต่อการให้บริการที่ดี รวมถึง เปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปรับปรุงคุณภาพการบริการโดยตรงมากขึ้น

9. ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐยกระดับระบบการบริการประชาชนโดยการจำแนกกลุ่ม ผู้รับบริการ การสำรวจความพึงพอใจของประชาชนที่ใช้บริการเพื่อให้สามารถนำมาปรับปรุง และพัฒนา คุณภาพการบริการได้อย่างจริงจัง เน้นการสำรวจความพึงพอใจของประชาชน ณ จุดบริการ หลังจากได้รับการ บริการ และนำผลสำรวจความพึงพอใจมาวิเคราะห์ ศึกษาเปรียบเทียบ เพื่อ ปรับปรุงประสิทธิภาพการ ทำงาน และเผยแพร่ผลการสำรวจให้ประชาชนทราบ โดยอาจจัดตั้ง สถาบันการส่งเสริมการให้บริการ ประชาชนที่เป็นเลิศ (Institute for Citizen - Centered Service Excellence) เพื่อทำหน้าที่ในการ

สำรวจความคิดเห็น วิเคราะห์ ติดตาม เสนอแนะ การปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการบริการประชาชนแก่ส่วนราชการต่าง ๆ

10. ส่งเสริมให้ส่วนราชการมีการพัฒนาระบบการจัดการข้อร้องเรียนและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ของประชาชนอย่างจริงจัง โดยเน้นการจัดการเชิงรุก มีการรวบรวมหลักเกณฑ์และกระบวนการ จัดการข้อร้องเรียนให้มีประสิทธิภาพ เป็นมาตรฐาน ตอบสนองทันที่ที่สามารถติดตามเรื่องร้องเรียนได้ตั้งแต่จุดเริ่มต้นและสิ้นสุดของการให้บริการ รวมไปถึงการมีฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศในการเชื่อมโยงข้อมูลกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

11. วางหลักเกณฑ์ แนวทาง และกลไกการช่วยเหลือเยียวยาเมื่อประชาชนได้รับความไม่เป็นธรรม หรือได้รับความเสียหายที่เกิดจากความผิดพลาดของการดำเนินการของภาครัฐและปัญหา ที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือปัญหาอื่น ๆ ที่รัฐมีส่วนเกี่ยวข้อง

ยุทธศาสตร์ที่ 2: การพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย บุคลากรมีความเป็นมืออาชีพ

มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศ โดยเน้นการจัดโครงสร้าง องค์กรที่มีความทันสมัย กะทัดรัด มีรูปแบบเรียบง่าย (Simplicity) มีระบบการทำงานที่คล่องตัว รวดเร็ว ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศนในการทำงาน เน้นการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity) พัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากรในองค์กร เน้นการทำงานที่มีประสิทธิภาพ สร้างคุณค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ ประหยัดค่าใช้จ่าย ในการดำเนินงานต่าง ๆ และสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน เช่น

1. ปรับปรุงหน่วยงานราชการให้มีความเหมาะสมกับภารกิจที่รับผิดชอบ ลดความซ้ำซ้อน มีความ ยืดหยุ่น คล่องตัวสูง สามารถปรับตัวได้อย่างต่อเนื่อง ตอบสนองต่อบทบาทภารกิจหรือบริบท ในสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

2. ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และจัดการความรู้อย่างเป็นระบบ เพื่อก้าวไปสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

3. ยกระดับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการสู่ความเป็นเลิศตามมาตรฐานสากล โดยมุ่งเน้น ให้การนำองค์การเป็นไปอย่างมีวิสัยทัศน์ มีความรับผิดชอบต่อสังคม การวางแผนยุทธศาสตร์ และผลักดันสู่การปฏิบัติ การให้ความสำคัญกับประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัว การส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนา ตนเอง มีความคิดริเริ่มและเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ตัดสินใจโดยอาศัยข้อมูลสารสนเทศอย่างแท้จริง และทำงานโดยมุ่งเน้นผลลัพธ์เป็นสำคัญ

4. ส่งเสริมและพัฒนาหน่วยงานของรัฐไปสู่การเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government)

5. นำเทคโนโลยีมาใช้ภายในองค์กร เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการภาครัฐ การบริหารงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้น ยกระดับคุณภาพ การให้บริการประชาชน สร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานและให้บริการ รวมทั้ง ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติงานแบบเวอร์ชวล (Virtual

Office) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การปฏิบัติราชการ และประหยัดค่าใช้จ่าย

6. ปรับปรุงและพัฒนาเว็บไซต์ของหน่วยงานให้เป็นไปตามมาตรฐานเว็บไซต์ภาครัฐ (Government Website Standard) และสามารถบูรณาการเชื่อมโยงหน่วยงานของรัฐ (Connected Government) ที่สมบูรณ์แบบเพื่อก้าวไปสู่ระดับมาตรฐานสากล

7. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลักโดยการจัดระบบงานอิเล็กทรอนิกส์ ระบบการให้บริการภาครัฐ และพัฒนาระบบสารสนเทศบนโครงสร้างพื้นฐานหลักที่ทางภาครัฐพัฒนาขึ้น ได้แก่ ระบบเครือข่ายสารสนเทศภาครัฐ (Government Information Network: GIN) และเครื่องแม่ข่าย (Government Cloud Service: G – Cloud) เพื่อ ลดค่าใช้จ่าย ทรัพยากร และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ

8. นำกรอบแนวทางมาตรฐานการแลกเปลี่ยนข้อมูลแห่งชาติ (Thailand e-Government Interoperability Framework: TH e-GIF) มาใช้ในการพัฒนาระบบสารสนเทศ ภาครัฐ เพื่อให้สามารถแลกเปลี่ยน และเชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

9. พัฒนาระบบบริหารจัดการองค์การภาครัฐ ให้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่าง ส่วนราชการด้วยกัน ในลักษณะโครงข่ายข้อมูลที่เชื่อมต่อถึงกัน เพื่อให้กระบวนการ ทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น และส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการในระดับต่าง ๆ เพื่อสามารถเชื่อมโยงข้อมูลที่สำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินและการตัดสินใจ ไปยังศูนย์ปฏิบัติการนายกรัฐมนตรี (PMOC) เพื่อให้เกิดการตัดสินใจบนพื้นฐานของ ข้อมูลที่มีความเป็นปัจจุบันและถูกต้อง

10. ส่งเสริมให้ส่วนราชการมีแผนการบริหารความต่อเนื่องในการดำเนินงาน (Business Continuity Plan) เพื่อให้สามารถเตรียมความพร้อมรับมือต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้ทันท่วงที โดยกำหนดแนวทาง ขั้นตอนการช่วยเหลือ การซักซ้อม และการประชาสัมพันธ์ รวมทั้งกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบหลัก และสนับสนุนให้มี การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (Crisis Management Center) ในการบริหารจัดการสภาวะวิกฤตแต่ละประเภท ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

11. วางแผนกำลังคนเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Workforce Plan) ให้มีความเหมาะสม ไม่เป็น ภาระต่องบประมาณของประเทศ พัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อเพิ่มขีดสมรรถนะของบุคลากร และประสิทธิภาพของระบบราชการ สร้างความก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Path) สามารถ รองรับการเปลี่ยนแปลงและสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาระบบราชการ รวมทั้งการขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ ประเทศไปสู่การปฏิบัติ

12. ส่งเสริมให้มีการวางระบบเตรียมความพร้อมเพื่อทดแทนบุคลากร เช่น แผนการสืบ ทอดตำแหน่ง (Succession Plan) เป็นต้น ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และเปิดโอกาสให้ บุคคลภายนอก สามารถเข้าสู่ระบบราชการได้โดยง่ายมากขึ้นในทุกๆระดับ รวมทั้งสนับสนุนให้มี การแลกเปลี่ยนบุคลากร ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Talent mobility) ซึ่งสามารถเชื่อมโยง ได้ทั้งสองทางจากภาครัฐไปสู่ ภาคเอกชนและจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐ

13. ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐให้ความสำคัญต่อการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ในการปฏิบัติ ราชการ โดยเฉพาะการวัดผลการปฏิบัติงานในเชิงเปรียบเทียบอ้างอิงกับเกณฑ์มาตรฐานและ/ หรือแนวทางการปฏิบัติที่เป็นเลิศ รวมถึงปรับปรุงการทำงาน โดยนำเทคนิคต่าง ๆ เกี่ยวกับ การเพิ่มผลิต ภาพมาใช้ มุ่งขจัดความสูญเปล่าของการดำเนินงานในทุกกระบวนการ ตัดกิจกรรม ที่ไม่มีประโยชน์หรือไม่

มีการเพิ่มคุณค่าในกระบวนการออกไป เพิ่มความยืดหยุ่นขององค์กร การ ด้วยการออกแบบกระบวนการใหม่ และปรับปรุงกระบวนการเพื่อสร้างคุณค่าในการปฏิบัติงาน เช่น Lean Management เป็นต้น

14. ส่งเสริมให้มีการนำรูปแบบการใช้บริการร่วมกัน (Shared Services) เพื่อประหยัดทรัพยากร ลดค่าใช้จ่าย ยกกระตือรือร้นคุณภาพมาตรฐานและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานของรัฐ โดยรวมกิจกรรมหรือกระบวนการงานลักษณะ/ประเภทเดียวกัน (Common Process) ซึ่งเดิม ต่างหน่วยงานต่างดำเนินงานเองเข้ามาไว้ในศูนย์บริการร่วมโดยเฉพาะงานสนับสนุน (Back Office) ได้แก่ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบการเงินการคลัง และระบบบุคลากร เป็นต้น

15. ส่งเสริมให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ จะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบ และปลอดภัยของสังคมส่วนรวม รวมทั้งสนับสนุน เสริมสร้าง พัฒนาและสร้างความเข้มแข็ง ให้แก่สังคมและชุมชน เพื่ออยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข

ยุทธศาสตร์ที่ 3 : การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์ของภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด

มีเป้าหมายเพื่อวางระบบการบริหารจัดการสินทรัพย์ของราชการอย่างครบวงจร โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่ผูกมัด/ ผูกพันติดตามมา (Ownership Cost) เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือสร้างมูลค่าเพิ่ม สร้างโอกาส และ สร้างความมั่นคงตามฐานะเศรษฐกิจของประเทศ ลดความสูญเสียน้อยลง และเปล่าประโยชน์ รวมทั้ง วางระบบและมาตรการที่จะมุ่งเน้นการบริหารสินทรัพย์เพื่อให้เกิดผลตอบแทนคุ้มค่า สามารถลดต้นทุนค่าใช้จ่าย โดยรวม มีต้นทุนที่ต่ำลงและลดความต้องการของสินทรัพย์ใหม่ที่ไม่จำเป็น เช่น

ส่งเสริมให้มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารสินทรัพย์และบูรณาการเข้ากับระบบ บริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร (Enterprise Resource Planning: ERP) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์และการบริหารจัดการองค์การโดยรวม และ การลดต้นทุน โดยจัดให้มีระบบและข้อมูลเพื่อให้หน่วยราชการใช้ประกอบการวัดและวิเคราะห์ การใช้สินทรัพย์เพื่อให้เกิดผลิตภาพ (Asset Productivity) และเกิดประโยชน์สูงสุด (Asset Utilization) เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ที่ 4 : การวางระบบการบริหารงานราชการแบบบูรณาการ

มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการทำงานร่วมกันภายในระบบราชการด้วยกันเองเพื่อแก้ปัญหาภาคแยกส่วนในการปฏิบัติงาน ระหว่างหน่วยงาน รวมถึงการวางระบบความสัมพันธ์และประสานความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบของการประสานความร่วมมือที่หลากหลาย ภายใต้วัตถุประสงค์เดียวกัน คือ นำศักยภาพเฉพาะของแต่ละหน่วยงานมาสร้างคุณค่าให้กับงานตามเป้าหมายที่กำหนด เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของประเทศและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า เช่น

1. วางระบบการบริหารงานแบบบูรณาการในยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศ (Cross Functional Management System) ตามห่วงโซ่แห่งคุณค่า (Value Chains) ครอบคลุมกระบวนการตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ จนกระทั่งปลายน้ำ รวมทั้งกำหนดบทบาทภารกิจให้มีความชัดเจนว่าใคร มีความ

รับผิดชอบในเรื่องหรือกิจกรรมใด รวมทั้งการจัดทำตัวชี้วัดของกระทรวงที่มีเป้าหมาย ร่วมกัน (Joint KPIs)

2. การออกแบบโครงสร้างและระบบบริหารงานราชการใหม่ในรูปแบบของหน่วยงานรูปแบบพิเศษ เพื่อให้สามารถรองรับการขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศที่ต้องอาศัย การดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่น คล่องตัว ไม่ยึดติดกับโครงสร้างองค์การและระบบราชการแบบเดิม

3. ปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณให้มีลักษณะแบบยืดหยุ่นและเป้าหมายร่วมเป็นหลัก เพื่อให้เอื้อต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศและการบริหารงานแบบบูรณาการ

4. พัฒนารูปแบบและวิธีการทำงานของภาครัฐในระดับต่าง ๆ (Multi-Level Governance) ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยเน้นการยึดพื้นที่เป็นหลัก เพื่อให้เกิดความร่วมมือ ประสานสัมพันธ์กันในการปฏิบัติงานและการใช้ทรัพยากรให้เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าและไม่เกิดความซ้ำซ้อน และปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณ ให้เป็นแบบยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Area-based Approach) รวมทั้งวางเงื่อนไขการจัดสรร งบประมาณให้กระทรวง/กรม ต้องสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ในสัดส่วนวงเงินงบประมาณที่เหมาะสม

ยุทธศาสตร์ที่ 5 : การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน

มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานราชการทบทุนบทบาทและภารกิจของตนให้มีความเหมาะสม โดยให้ ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มุ่งเน้นการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับ ภาคส่วนอื่น การถ่ายโอนภารกิจบางอย่างที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินงานเองให้ภาคส่วนอื่น รวมทั้ง การสร้างความร่วมมือหรือความเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น เช่น

1. ส่งเสริมการสร้างความร่วมมือในรูปภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับเอกชน (Public-Private- Partnership : PPP) เพื่อให้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นของประเทศที่ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก และภาครัฐยังไม่สามารถดำเนินการ ได้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน ได้รับการสนับสนุนกลไกการดำเนินการแบบ ร่วมลงทุนกับภาคเอกชนด้วยความชัดเจน โปร่งใส และเกิดการบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ให้มีการลงทุนที่ซ้ำซ้อน มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด สนับสนุนให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการลงทุนของเอกชนร่วมในกิจการของรัฐ ตลอดจนให้มีหน่วยงาน รับผิดชอบกำหนดมาตรฐาน ส่งเสริม สนับสนุนการร่วมลงทุนเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อ ความมั่นคงทางการเงินและการคลังของประเทศในระยะยาว

2. เปิดให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแทนภาครัฐ (Contestability) ในภารกิจของภาครัฐที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการเองและภาคเอกชน สามารถดำเนินการแทนได้ โดยสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีผ่านกลไกตลาด เพื่อให้ ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันได้โดยง่าย รวมทั้งป้องกันและลดปัญหาการผูกขาดในระยะยาว ตลอดจนทำให้ภาครัฐสามารถปรับเปลี่ยนบทบาทของตนให้เป็นผู้กำหนดมาตรฐานและ ระดับการให้บริการ รวมทั้งติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของภาคเอกชนให้เป็นไปตาม เงื่อนไขที่วางไว้ได้อย่างแท้จริง

3. เปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนสามารถเข้ามาเป็นผู้จัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐ โดยอาศัยการจัดทำข้อตกลงร่วม (Compact) ในรูปแบบการดำเนินงานในลักษณะหุ้นส่วน ระหว่าง

ภาครัฐกับภาคประชาสังคมและชุมชน ซึ่งมีเป้าหมายของข้อตกลงอยู่ที่การร่วมกัน ดำเนินภารกิจจัดบริการ สาธารณะแก่ประชาชนให้บรรลุผลสัมฤทธิ์

4. พัฒนารูปแบบและแนวทางการบริหารงานแบบเครือข่าย (Networked Governance) โดยการ ปรับเปลี่ยนบทบาท โครงสร้าง และกระบวนการทำงานขององค์กรภาครัฐให้สามารถเชื่อมโยง การ ทำงานและทรัพยากรต่าง ๆ ของหน่วยงาน ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้เกิดการ พึ่งพากันในรูปแบบพันธมิตร มีการบริหารงานแบบยืดหยุ่น เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ มีการตัดสินใจที่รวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์ เชื่อมโยงระบบการทำงานระหว่างองค์กรได้ ด้วยความสะดวกและรวดเร็ว

ยุทธศาสตร์ที่ 6 : การยกระดับความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน

มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมและวางกลไกให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารและสร้าง ความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน การตรวจสอบ การทำงานของทางราชการ ตลอดจนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และมาตรการในการต่อต้าน การทุจริต คอร์รัปชันให้บรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม เช่น

1. เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยการพัฒนาระบบการตรวจสอบสาธารณะ(Public Scrutiny) และผู้ตรวจสอบอิสระจากภายนอก (Independent Assessor) ที่ผ่านการฝึกอบรมและได้รับ การรับรองเข้ามาดำเนินการสอดส่องดูแลและสอบทานกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ รวมทั้ง วางกลไกสนับสนุนให้ดำเนินการจัดทำราคากลางและข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ไว้ในระบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

2. พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการเฝ้าระวังและติดตามตรวจสอบในเรื่องการ ทุจริต คอร์รัปชันในเชิงรุก รวมทั้งพัฒนาเครื่องมือวัดระดับความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารราชการ แผ่นดิน เพื่อใช้ประโยชน์ในการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหลัก ธรรมาภิ บาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

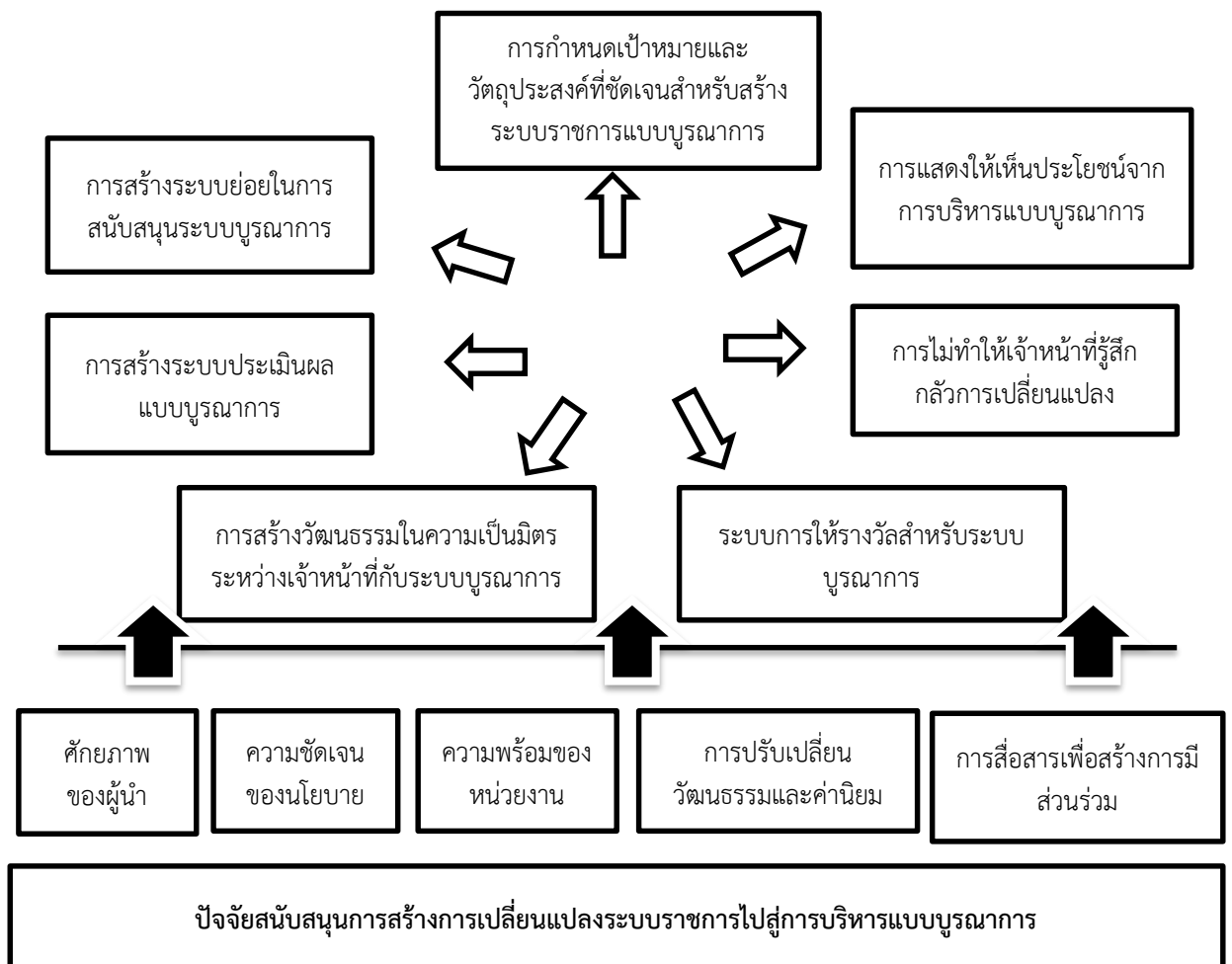
ยุทธศาสตร์ที่ 7 : การสร้างความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน

มีเป้าหมายเพื่อเตรียมความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อรองรับการก้าวเข้าสู่ ประชาคมอาเซียน รวมทั้งประสาน พัฒนาเครือข่ายความร่วมมือกันในการส่งเสริมและยกระดับธรรมาภิ บาลในภาครัฐของประเทศสมาชิก อาเซียน อันจะนำไปสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางการเมือง และความเจริญผาสุกของสังคมร่วมกัน หากวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ทั้ง 7 ของ ก.พ.ร. จะพบว่า ยุทธศาสตร์ ต่างๆ ล้วนแต่เกี่ยวข้องกับกลยุทธ์การเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่นวัตกรรมทั้งสิ้น ซึ่งจะดำเนินการให้ประสบ ความสำเร็จได้ ควรมีปัจจัยความสำเร็จ (Key Success Factors) อันประกอบไปด้วยการสร้างบรรยากาศ สภาพแวดล้อมและความพร้อมขององค์การเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น การยอมรับร่วมกันในกล ยุทธ์เป้าหมาย และวิสัยทัศน์ของการเปลี่ยนแปลงที่กำหนดขึ้น โดยมีทีมผู้นำระดับสูงที่กระตือรือร้นและให้ ความสนใจอย่างจริงจังเพื่อผลักดันแผนการที่กำหนดไว้ให้เหมาะสมกับเวลา สถานการณ์ และ กลุ่มเป้าหมาย ดังนั้น แนวทางการประยุกต์ แนวคิดการบริหารการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรมเพื่อสร้าง คุณค่าของสินค้าและบริการที่ดีที่สุดให้กับประชาชนควรเริ่มจากภาครัฐต้องเข้าใจลักษณะและความ ต้องการของผู้รับให้ดีที่สุดเสียก่อน

2. แนวคิดการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ

การประยุกต์ใช้ระบบการบริหารแบบบูรณาการกับการบริการภาครัฐของไทย

การปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการของไทยไปสู่การบริหารราชการแบบบูรณาการไม่ใช่เรื่องยาก แต่ต้องเริ่มจากการองค์ประกอบที่สำคัญ



จากภาพที่ 2.1 เห็นว่า ในการสร้างระบบบูรณาการในองค์การภาครัฐจะต้องมีองค์ประกอบต่างๆที่สอดคล้องกัน คือ การเลือกเป้าหมายที่เห็นได้ชัดสำหรับการทำรู้ว่า ระบบบูรณาการสามารถกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นประสิทธิภาพได้ การสร้างระบบย่อยๆ ในการสนับสนุนระบบบูรณาการหลังจากที่ได้มีการเริ่มต้นโดยไม่ทำให้พนักงานรู้สึกว่ามีระบบสนับสนุน ทำให้แน่ใจได้ว่าเจ้าหน้าที่หรือผู้มีส่วนได้เสียจะได้รับประโยชน์จากการทำบูรณาการ การสร้างวัฒนธรรมในความเป็นมิตรระหว่างเจ้าหน้าที่กับระบบบูรณาการมีระบบประเมินแบบบูรณาการที่เกิดขึ้น (Osborne and Brown, 2005) และต้องไม่ทำให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐกลัวการเปลี่ยนแปลงและความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการสร้างระบบบูรณาการ โดยองค์การจะต้องมีระบบการให้รางวัลที่เหมาะสมเมื่อพนักงานมีการเปลี่ยนแปลงตนเองเข้าไปสู่ระบบบูรณาการ ซึ่งองค์ประกอบต่างๆต้องได้รับการให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง ในการบริหารบูรณาการไปสู่ความสำเร็จ

นอกจากปัจจัยที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น องค์การภาครัฐต้องได้รับการสนับสนุนให้มีความสะดวกในการดำเนินการ ซึ่งหมายถึง การวางแผน การกำกับทิศทาง บริหารจัดการ และการวัดผลเพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนด โดยต้องมีผู้นำที่สามารถกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงชัดเจนมีวิสัยทัศน์และมุ่งมั่นต่อการสร้างภาพใหม่องค์การ สามารถตัดสินใจแก้ปัญหาในการสนับสนุนและการแนะนำ ที่เหมาะสมเพื่อให้การเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพ ต้องมีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม รวมทั้งโครงสร้างองค์การให้เหมาะสมกับการดำเนินงานของภาครัฐ โดยจะต้องพิจารณาถึงความพร้อมของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการเปลี่ยนแปลงและที่สำคัญที่สุดคือ ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องสามารถเข้าใจและความสำคัญและความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงไปสู่การสร้างนวัตกรรมรวมทั้งองค์การต้องสร้างพลังของผู้ให้บริการและ สร้างความรู้สึกร่วมกัน 1 การเปลี่ยนแปลงเพื่อทุกคนมองเห็นต้นไม้อันเดียวกันตั้งแต่เริ่มต้นอื่นใด การเปลี่ยนแปลงในภาครัฐเพื่อสร้างแต่กรรมดีจะมีผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาลนอกเหนือความมุ่งมั่นในการเปลี่ยนแปลงของคนองค์กร ภาครัฐความชัดเจนในนโยบายเพื่อสร้างให้คนในองค์กรเกิดความมั่นใจและสร้างให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริงเพื่อนำไปสู่การเพิ่มระดับในการให้บริการประชาชนต่อไป

3. นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการของประเทศไทย

การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเชิงบูรณาการ เป็นรูปแบบใหม่ของนโยบายการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศไทย โดยการรวมพลังของส่วนราชการในระดับจังหวัดที่มีความแตกต่างกันตามโครงสร้างและหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวง ให้มีการทำงานร่วมกันโดยมุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายเดียวกันของจังหวัด (One province One plan One target) ในขณะที่การบริหารราชการกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มีความมุ่งหวังในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ในด้านต่าง ๆ ของจังหวัดที่อยู่ใกล้เคียงกันเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดผลในการพัฒนาระดับภาค หรือ Custer's. (One clusters One plan One target) ซึ่งจะช่วยให้การวางกรอบทิศทางการพัฒนาพื้นที่และการใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีระบบร่วมกันแก้ไขปัญหาระหว่างจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 และวันที่ 17 พฤศจิกายน 2546 เห็นชอบให้แบ่งกลุ่มจังหวัดออกเป็น 19 กลุ่ม อย่างไรก็ตาม การบริหารงานของกลุ่มจังหวัดในระยะเริ่มต้นประสบปัญหาสำคัญ 3 ประการ คือ 1. ไม่มีงบประมาณในการบริหารงาน 2. ขาดบุคลากร และ 3. ไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับองค์กรรับผิดชอบ

ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้มีการบัญญัติให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อการพัฒนาจังหวัด ดังที่บทบัญญัติในมาตรา 78 รัฐธรรมนูญกำหนดนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ “(2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศและสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่” หลังจากนั้นจึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของจังหวัดและอำเภอ กำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ สามารถขอรับการจัดสรรงบประมาณได้ดังนี้

มาตรา 52 วรรคสาม “เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในการนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา 53/1 “ให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด

ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างหัวหน้าส่วนราชการที่มีที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัดไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนกลาง และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด รวมทั้งผู้แทนภาคประชาสังคมและผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ไม่ได้กำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็น “ส่วนราชการ” ที่จะมีสิทธิขอตั้งงบประมาณเองได้ อย่างไรก็ตาม ในการปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณซึ่งสำนักงบประมาณกำลังดำเนินการอยู่นั้น ได้มีการกำหนดบทนิยาม “หน่วยรับงบประมาณ “ โดยให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นหน่วยรับงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณแผ่นดินมีเอกภาพ และครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทุกประเภท

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามวรรคหนึ่ง จำนวนและวิธีการสรรหาผู้แทนภาคประชาสังคมและผู้แทนภาคธุรกิจเอกชนตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

เมื่อประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดแล้ว การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการดำเนินกิจการของส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐทั้งปวงที่กระทำในพื้นที่จังหวัดต้องสอดคล้องกันแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว”

มาตรา 53/2 “ให้นำความมาตรา 53/1 มาบังคับใช้กับการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดด้วยอนุโลม”

จากหลักกฎหมายดังกล่าว จึงนำมาสู่การประกาศใช้ **พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551** กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำแผนและงบประมาณ และการบริหารงานของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยกำหนดให้มีองค์กรในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ 3 ระดับ ดังนี้

1) คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เลขาธิการ ก.พ.ร. เป็นกรรมการและเลขานุการ

2) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

3) คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดบูรณาการ (ก.บ.ก.) ซึ่งมีผู้ว่าราชการหัวหน้ากลุ่มเป็นประธาน และให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งข้าราชการกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง เป็นกรรมการและเลขานุการ

โดยตามมาตรา 26 ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ให้อำนาจ ก.น.จ. พิจารณาจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด โดยปัจจุบันได้มีประกาศ ก.น.จ. ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2552 จัดตั้งกลุ่มจังหวัด จำนวน 18 กลุ่ม ดังนี้

ตารางที่ 2-1 กลุ่มจังหวัดและจังหวัด (18 กลุ่มจังหวัด)

กลุ่มจังหวัด		จังหวัด	จังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด
1	ภาคเหนือตอนบน 1	นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สระบุรี	อยุธยา
2	ภาคกลางตอนบน 2	ชัยนาท ลพบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง	ลพบุรี
3	ภาคกลางตอนกลาง	ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว นครนายก สมุทรปราการ	ฉะเชิงเทรา
4	ภาคกลางตอนล่าง 1	กาญจนบุรี นครปฐม ราชบุรี สุพรรณบุรี	นครปฐม
5	ภาคกลางตอนล่าง 2	ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม	เพชรบุรี
6	ภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย	ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พัทลุง	สุราษฎร์ธานี
7	ภาคใต้ฝั่งอันดามัน	ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง	ภูเก็ต
8	ภาคใต้ชายแดน	สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส	สงขลา
9	ภาคตะวันออก	จันทบุรี ชลบุรี ระยอง ตราด	ชลบุรี
10	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1	บึงกาฬ หนองคาย เลย อุดรธานี หนองบัวลำภู	อุดรธานี
11	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2	นครพนม มุกดาหาร สกลนคร	สกลนคร
12	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง	ร้อยเอ็ด ขอนแก่น มหาสารคาม กาฬสินธุ์	ขอนแก่น
13	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 1	สุรินทร์ นครราชสีมา บุรีรัมย์ ชัยภูมิ	นครราชสีมา
14	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2	อำนาจเจริญ ศรีสะเกษ ยโสธร อุบลราชธานี	อุบลราชธานี
15	ภาคเหนือตอนบน 1	เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน	เชียงใหม่
16	ภาคเหนือตอนบน 2	น่าน พะเยา เชียงราย แพร่	เชียงราย
17	ภาคเหนือตอนล่าง 1	ตาก พิษณุโลก สุโขทัย เพชรบูรณ์ อุตรดิตถ์	พิษณุโลก
18	ภาคเหนือตอนล่าง 2	กำแพงเพชร พิจิตร นครสวรรค์ อุทัยธานี	นครสวรรค์

ที่มา : ประกาศ ก.น.จ. เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2552 และฉบับที่ 2 ลงวันที่ 18 เมษายน 2554

การขับเคลื่อนนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

นโยบายและระบบในการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ถูกกำหนดโดยคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) หนึ่งในอำนาจหน้าที่

ของ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 คือ การกำหนดกรอบนโยบาย และวางระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งนี้ เพื่อให้การขับเคลื่อนการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ก.น.จ. จึงได้กำหนด นโยบายและระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการขึ้น เพื่อให้ส่วนราชการและจังหวัดถือปฏิบัติ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

สาระสำคัญของนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

1. ใช้กลไก กฎ ระเบียบที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพ เพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดย

1.1 พัฒนาระบบและประสานการทำงานที่เชื่อมต่อระหว่าง ก.น.จ. กับรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

1.2 ประสานเชื่อมโยงการทำงาน โดยใช้กลไกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548

2. บูรณาการ และประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ และภาคส่วนต่าง ๆ กับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในการผลักดันยุทธศาสตร์ชาติให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม รวมถึงการขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเชื่อมต่อกับระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น เพื่อสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและเพิ่มศักยภาพทางการแข่งขันของประเทศในภาพรวม รวมทั้งการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในพื้นที่ โดย

2.1 สนับสนุนให้กระทรวง ทบวง กรม และภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน มีส่วนร่วมในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัด ผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และการจัดทำงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดวางยุทธศาสตร์การพัฒนา และทิศทางการพัฒนาพื้นที่ที่มีความสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล และมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาดังกล่าว เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ศักยภาพของพื้นที่ และความต้องการของประชาชน

2.2 เสริมสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง พร้อมทั้งกระตุ้นหรือโน้มน้าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ โดยผ่านกระบวนการของแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด พร้อมทั้งมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน

2.2.1) สนับสนุน ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาจังหวัด

2.2.2) สนับสนุน ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่น ในการร่วมลงทุนเพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

2.2.3) สนับสนุน ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการประชุมหารือร่วมกับกระทรวง ทบวง กรม ในการจัดทำโครงการซึ่งเป็นการต่อยอดโครงการ เพื่อส่งเสริม Value Chain ตามภารกิจ

3. สนับสนุน ส่งเสริมให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัด สามารถจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมถึงการบริหารงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม โดย

3.1 การจัดทำค่าของงบประมาณประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จะต้องมีความสอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งต้องอยู่บนพื้นฐานของแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดแล้วแต่กรณี

3.2 บูรณาการการทำงานของหน่วยงานกลาง ซึ่งประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมบัญชีกลาง และ สำนักงาน ก.พ.ร. ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

3.3 ให้หน่วยงานกลางตามข้อ 3.2 จัดทีมงานออกไปให้คำปรึกษา แนะนำ ตลอดจนให้ความรู้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด การจัดทำและบริหารงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

ระบบการจัดการการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการระบบการบริหารงาน จะดำเนินภายใต้หลักการดังนี้

1. ให้มีการบูรณาการทุกภาคส่วนในพื้นที่ ทั้งที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปี ให้เป็นไปด้วยความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ตลอดจนสภาพปัญหาในพื้นที่ โดย

1.1 ยึดหลักการ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหา และร่วมรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้น รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการดำเนินแผนงานและโครงการตั้งแต่เริ่มต้น โดยเน้นระบบการประชาสัมพันธ์ และเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จัดระบบรับแจ้งข้อมูลข่าวสารจากประชาชน

1.2 ส่งเสริม ผลักดันให้เกิดความร่วมมือในการทำงาน การประสานกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรประชาชน ในลักษณะการบริหารงานในรูปแบบเครือข่าย

1.3 บูรณาการทรัพยากรเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคธุรกิจเอกชน ให้สัมพันธ์และเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด โดยงบประมาณจังหวัดจะเป็นการบูรณาการงบประมาณที่จังหวัดขอตั้ง ร่วมกับงบลงทุนของกระทรวง ทบวง กรม งบอุดหนุนเฉพาะกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการลงทุนร่วมจากภาคเอกชน เพื่อประโยชน์ในการจัดระบบการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้อง เชื่อมโยงและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

2. ให้จังหวัดริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ โดยนำปัญหาและความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นแนวทางริเริ่ม เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาในพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพของตนเอง โดย

2.1 สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรม โดยคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมตามศักยภาพของท้องถิ่น รวมทั้งความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนขยายการให้บริการที่ครอบคลุมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เชื่อมโยงและบูรณาการกับแผนชุมชนและแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ ในพื้นที่

2.2 สนับสนุนการสร้างกลไกการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการของทางราชการได้โดยสะดวก เป็นธรรม และตรงตามความต้องการ ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนควรจะเป็นไปในลักษณะที่เปิดกว้าง เพื่อให้การดำเนินการมีความคล่องตัว และคำนึงถึงความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่

การบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

1. ให้กลุ่มจังหวัดริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ โดยนำปัญหาและความต้องการของประชาชน มากำหนดเป็นแนวทาง ริเริ่ม เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพของกลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด

2. เพื่อให้การบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัด มีหน้าที่ ดังนี้

2.1 ประสาน เร่งรัด ติดตามการดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด โดยผ่านช่องทางการดำเนินงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

2.2 บูรณาการในการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในกลุ่มจังหวัด โดยประสานเชื่อมโยงการดำเนินการกับผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนราชการต่าง ๆ ตลอดจนภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ที่มีอยู่ในกลุ่มจังหวัดนั้น ๆ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่

2.3 รายงานสภาพปัญหาที่มีอยู่ในกลุ่มจังหวัด ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่กลุ่มจังหวัดไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง เพื่อขอรับข้อวินิจฉัยสั่งการ และแก้ไขปัญหาจากรองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ได้รับมอบหมายให้กำกับ และติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคในเขตพื้นที่ตรวจราชการนั้น ๆ ตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548

3. เพื่อให้การปฏิบัติงานของกลุ่มจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบังเกิดผลสัมฤทธิ์ ให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (Office of Strategy Management : OSM) เป็นหน่วยงานขนาดเล็กที่มีความคล่องตัวสูง และมีระบบการบริหารที่แยกจากสำนักงานจังหวัด โดย

3.1 ให้มีบทบาทในการเชื่อมโยงและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ถ่ายทอดเป้าหมายระดับกลุ่มจังหวัดไปสู่เป้าหมายในระดับจังหวัด ริเริ่มให้มีการทบทวนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด พร้อมทั้งผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ส่งเสริมการสื่อสาร การแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์เกี่ยวกับการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ บริหารการวัดผลการดำเนินงาน และบูรณาการแผนงาน โครงการ งบประมาณ และบุคลากรของกลุ่มจังหวัด

3.2 สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดอาจใช้วิธีการ จัดจ้างที่ปรึกษา จากมหาวิทยาลัย หรือบริษัทที่ปรึกษาที่มีองค์ความรู้ แนวคิด เทคนิคใหม่ ๆ มาดำเนินงานให้เกิดผลลัพธ์ตามความต้องการของกลุ่มจังหวัด

4. ให้ส่วนราชการในพื้นที่กลุ่มจังหวัด สนับสนุนบุคลากรมาช่วยปฏิบัติงานในสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัดร้องขอ

การบริหารงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

กระบวนการจัดทำงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดนั้น แตกต่างจากการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 หากแต่มีขั้นตอนและกระบวนการที่กำหนดไว้โดยเฉพาะตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 และหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ที่กำหนดขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าว ซึ่งมีขั้นตอนกระบวนการโดยสรุป ดังนี้

1) ก.น.จ. กำหนดกรอบนโยบาย ขั้นตอน วิธีการ แผนและงบประมาณของจังหวัด และกลุ่มจังหวัดเพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดรับไปดำเนินการจัดทำแผนและงบประมาณ

2) จังหวัดรวบรวมข้อมูลศักยภาพของจังหวัด และสำรวจความต้องการของประชาชนในจังหวัด

3) ก.บ.จ. วิเคราะห์ข้อมูลศักยภาพของจังหวัด และความต้องการของประชาชนในจังหวัด เพื่อกำหนดศักยภาพและความต้องการของจังหวัด แล้วจึงจัดส่งข้อมูลศักยภาพ และความต้องการของจังหวัดให้ ก.บ.ก. ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

4) ก.บ.ก. จัดทำร่างแผนพัฒนาจังหวัด แล้วจึงจัดส่งร่างแผนพัฒนาจังหวัดให้ ก.บ.จ. เพื่อประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

5) ก.บ.จ. จัดทำร่างแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อนำไปประชุมปรึกษาหารือกับทุกภาคส่วนในจังหวัด

6) จังหวัดจัดประชุมปรึกษาหารือกับทุกภาคส่วนในจังหวัด โดยนำร่างแผนพัฒนาจังหวัด และร่างแผนพัฒนา

กลุ่มจังหวัด ไปประชุมปรึกษาหารือร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ภายในจังหวัด เพื่อให้ได้ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัด

7) เมื่อได้ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดจึงดำเนินการปรับปรุงแผนให้เป็นฉบับที่สมบูรณ์ ดังนี้

7.1 ก.บ.ก. ปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดให้สมบูรณ์

7.2 ก.บ.จ. ปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดให้สมบูรณ์

8) จังหวัด/กลุ่มจังหวัด จัดส่งแผนพัฒนา ให้ ก.น.จ.

9) ก.น.จ. กลับกรองและเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแผน

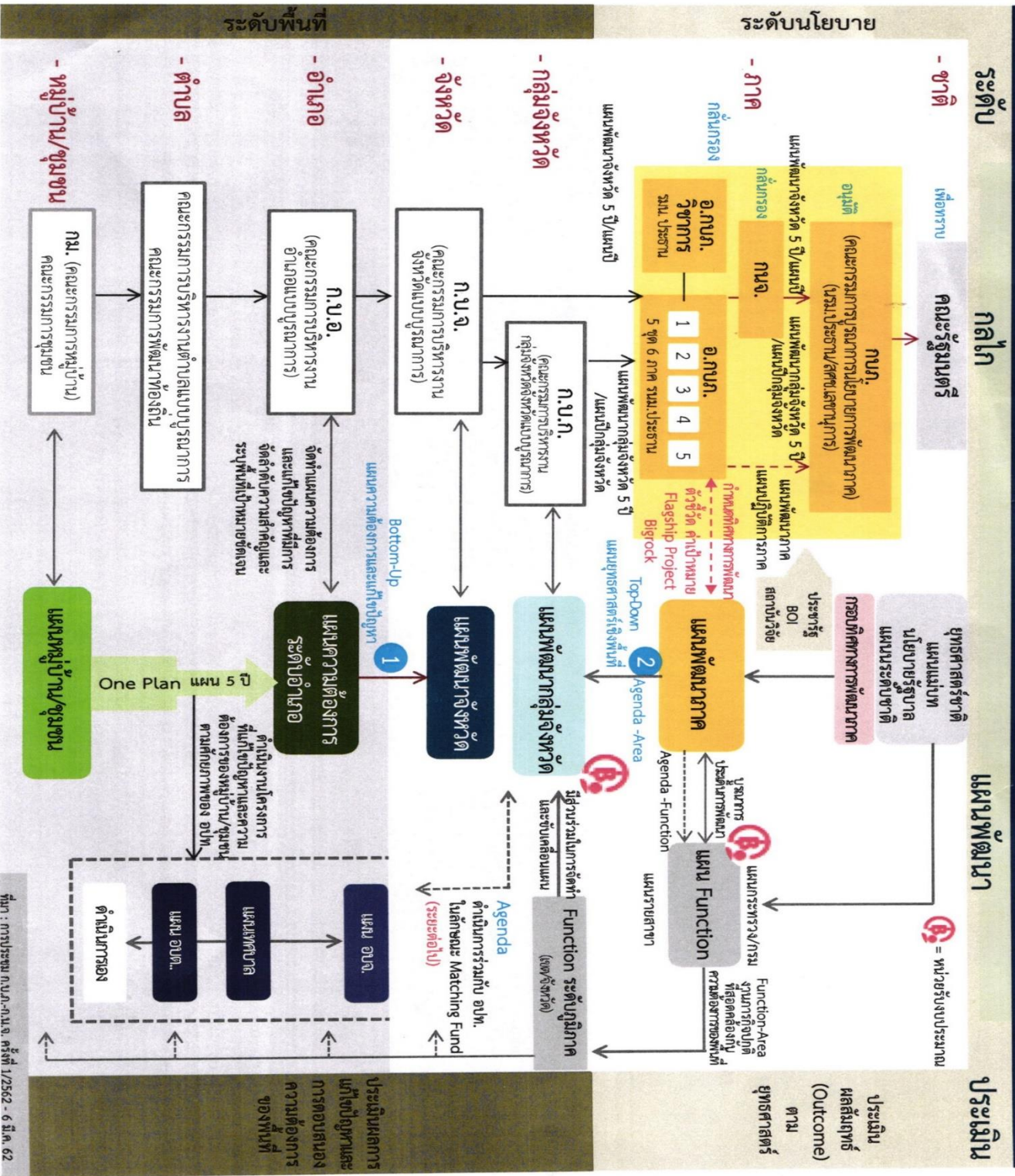
10) คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัด (เมื่อประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัด (แผน 4 ปี) แล้ว การจัดทำแผนพัฒนา

ท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการดำเนินงานของจังหวัด และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง
ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด)

11) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด/ แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดแล้วให้
ก.บ.จ. จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด/ก.บ.ก. จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่ม
จังหวัดโดยอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดของโครงการ เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน หน่วยงาน
ผู้รับผิดชอบ และงบประมาณที่จะต้องใช้ดำเนินการ และต้องระบุให้ชัดเจนว่าโครงการหรืองานใดที่
ประสงค์จะขอตั้งงบประมาณโดยตรงจากสำนักงบประมาณ และจัดส่งให้ ก.น.จ. กลับกรองและเสนอต่อ
คณะรัฐมนตรี

12) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด/แผนปฏิบัติ
ราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ตามที่ ก.น.จ. เสนอแล้ว ให้ ก.น.จ. ส่งให้สำนักงบประมาณ เพื่อใช้ในการ
จัดสรรงบประมาณ โดยให้ถือว่าจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้ยื่นคำขอของงบประมาณต่อสำนักงบประมาณตาม
กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแล้ว

การจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่แบบบูรณาการในภาพรวมของประเทศ



รูปภาพที่ 2.2 แสดงการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่แบบบูรณาการในภาพรวมทั้งประเทศ
ที่มา : สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย

การบริหารงบประมาณแบบบูรณาการของประเทศไทยสามารถแบ่งการพัฒนาออกเป็นเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่หนึ่ง การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการแบบรวมศูนย์

ความพยายามในการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการที่เป็นรูปธรรมเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2529 เมื่อสำนักงานงบประมาณได้จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณางบประมาณสำหรับการบูรณาการเรื่องน้ำบาดาล เนื่องจากมีหน่วยงานซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้อง 4 หน่วยงาน คือ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชลบท (รพช.) กรมโยธาธิการ กรมอนามัย และกรมทรัพยากรธรณี ต่อมา สำนักงานงบประมาณได้มีการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ 4 – 5 เรื่องในแต่ละปีงบประมาณ โดยเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการภายในสำนักงานงบประมาณ และมุ่งเน้นการแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนเป็นหลัก (Director of the Bureau of Budget Plan and Policy, Bureau of the Budget. Interviewed, October 9, 2008) การบูรณาการในลักษณะดังกล่าวถือเป็นการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการแบบรวมศูนย์ โดยสำนักงานงบประมาณในฐานะหน่วยงานในการจัดสรรงบประมาณได้ริเริ่มใช้กลไกคณะกรรมการภายในสำหรับแผนงาน/โครงการที่มีขนาดใหญ่และมีหลายหน่วยงานที่มีภารกิจเหมือนกันโดยมีการพิจารณาร่วมในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อลดความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองในการใช้ทรัพยากร ในระยะแรกนี้ ต่อมา ได้มีการขยายผลการจัดทำงบประมาณบูรณาการในเรื่องโรคเอดส์และยาเสพติดด้วย

ระยะที่สอง การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการระดับพื้นที่

ในระยะนี้เป็นการให้ความสำคัญกับการบูรณาการในระดับพื้นที่ ทั้งในระดับจังหวัดและในต่างประเทศมากขึ้น กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2544 มีการจัดทำโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (ผู้ว่าฯ ซีอีโอ) โครงการนี้มีการทดลองหรือนำร่องในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เตรียมการด้านองค์การ แผนงาน งบประมาณ บุคลากรและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการขยายผลการบริหารงานแบบบูรณาการให้ครบทุกจังหวัด สำหรับการบูรณาการด้านงบประมาณในเชิงพื้นที่ของจังหวัดแบบบูรณาการมีลักษณะเป็นการมอบอำนาจตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ อาทิ การโอนงบประมาณระหว่างงาน/โครงการและหมวดรายจ่าย การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการก่อสร้างโดยไม่เพิ่มวงเงิน การมอบอำนาจตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติตามโครงการถ่ายโอนงาน/กิจกรรม รวมทั้งการใช้งบประมาณเหลือจ่ายซึ่งให้หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2548 และวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 ให้ใช้หลักการบริหารงานแบบบูรณาการสำหรับหน่วยงานในต่างประเทศ โดยให้มีการประสานเชื่อมโยงกันอย่างมีเอกภาพ มีเจ้าภาพรับผิดชอบชัดเจน มีการทำงานเป็นทีม มีการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และคณะอนุกรรมการอีก 3 คณะ เพื่อรับผิดชอบเรื่องแผนบูรณาการ งบประมาณบูรณาการ และบุคลากรในต่างประเทศ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธานอนุกรรมการคนละชุดตามลำดับ

การตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 10 วรรค 1 ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็น

ภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ”

นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวในมาตรา 10 วรรค 2 ได้กำหนดว่า “ให้ส่วนราชการมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศเพื่อให้การบริหารราชการแบบบูรณาการในจังหวัดและในต่างประเทศแล้วแต่กรณี สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้ครบถ้วนตามความจำเป็นและบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

ปี พ.ศ. 2548 มีการจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการประจำปีงบประมาณเป็นครั้งแรก โดยมีแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการทั้งสิ้น 13 แผน อาทิ แผนงบประมาณเพื่อการพัฒนาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา แผนงานงบประมาณการพัฒนาสนามบินสุวรรณภูมิ แผนงบประมาณการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด การจัดทำแผนงบประมาณในเชิงบูรณาการประจำปีได้ดำเนินการต่อเนื่องถึงปี พ.ศ. 2549 โดยมีแผนการบูรณาการทั้งสิ้น 15 แผน บางเรื่องเป็นแผนฯ ที่ต่อเนื่องจากปี พ.ศ. 2548 แต่บางเรื่องเป็นแผนฯ ใหม่ (Bureau of the Budget, 2005)

ระยะที่สาม การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550-2552 สำนักงบประมาณได้กำหนดหลักการจัดทำงบประมาณในมิติการบูรณาการ โดยได้นำนโยบายรัฐบาลและแผนการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นเรื่องด่วน มีการบูรณาการและมีมติคณะรัฐมนตรีรองรับ กำหนดให้รองนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบในงานแต่ละด้าน รวมทั้งมีการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดแผนและเป้าหมายร่วมกัน ก่อนมาของงบประมาณจากสำนักงบประมาณ กำหนดให้มีแผนงานการบูรณาการขึ้นมา เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล และลดความซ้ำซ้อนของผลผลิต/โครงการและงบประมาณในการดำเนินการ (Bureau of the Budget, 2008) สำนักงบประมาณได้กำหนดแผนงานการบูรณาการในครั้งนี้อยู่เพียง 8 แผนงาน เช่น งานวิจัย การจัดการน้ำ ปัญหาชายแดนภาคใต้ ยาเสพติด ความปลอดภัยบนท้องถนน การท่องเที่ยว เป็นต้น และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 เหลือเพียง 6 แผนคือ งานวิจัย ท่องเที่ยว ทะเลสาบสงขลา ชายแดนภาคใต้ การจัดการน้ำ และงานวิจัย

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 มีการกำหนดงบประมาณในลักษณะบูรณาการแตกต่างจากปีก่อน ๆ โดยมีการนำประเด็นจำแนกตามยุทธศาสตร์ประเทศและนโยบายสำคัญของรัฐบาลและแบ่งเป็น 4 เรื่อง ได้แก่ 1) การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยมีประเด็นย่อยอีก 9 เรื่อง เช่น ด้านเกษตร ด้านอุตสาหกรรม ด้านการท่องเที่ยวและบริการ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น 2) การลดความเหลื่อมล้ำ มีประเด็นย่อยอีก 8 เรื่อง เช่น การพัฒนาคุณภาพการศึกษา การยกระดับการบริการสาธารณสุข การจัดสวัสดิการดูแลผู้สูงอายุ เด็ก สตรี และผู้ด้อยโอกาส 3) การเติบโตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีประเด็นย่อย 5 เรื่อง เช่น การพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศน์ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก นโยบายการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม และ 4) การบริหารราชการแผ่นดิน มีประเด็นย่อย 8 เรื่อง อาทิ การปฏิรูปกฎหมาย การปรับโครงสร้างระบบราชการ การพัฒนากำลังคนภาครัฐ และการปรับโครงสร้างภาษี เนื่องจากปีนี้มีประเด็นในการบูรณาการแบบจำนวนมาก งบประมาณบูรณาการในปีนี้จะสูงถึง 759,113 ล้านบาท ในขณะที่งบประมาณบูรณาการในปี พ.ศ. 2556 มีจำนวน 524,123 ล้านบาท และปี พ.ศ. 2558 มีจำนวน 486,682 ล้านบาท (ดูตารางที่ 1)

ในปี พ.ศ. 2557 ได้มีการกำหนดขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 อย่างเป็นระบบเพื่อให้ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์มากขึ้น โดยเริ่มในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2557 คณะรัฐมนตรีได้มีความเห็นชอบหลักการและแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 และต่อมาเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557 นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการโดยมีรองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน หลังจากนั้นให้คณะกรรมการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาจัดทำข้อเสนองบประมาณที่เหมาะสมเสนอต่อสำนักงบประมาณ เมื่อสำนักงบประมาณพิจารณาเบื้องต้นแล้วจะเสนอต่อคณะกรรมการฯ ต่อไป

4. แนวคิดการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ คือแนวทางที่ภาครัฐกำหนดเป็นแนวทางในการบริหารจัดการประเทศในด้านต่าง ๆ เพื่อยกคุณภาพชีวิตของคนในประเทศ เป็นตัวกำหนดทิศทางของประเทศเนื่องจากรัฐบาล หรือฝ่ายบริหารจะต้องแถลงนโยบายแห่งรัฐ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางการบริหารจัดการประเทศ ดังความหมายสาธารณะของโทมัส อาร์ ดาย ที่กล่าวว่า นโยบายสาธารณะคือสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ (Dye, 1984) มีขั้นตอนของนโยบายดังนี้

1. การก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) ซึ่งอาจเกิดจากข้อเรียกร้องปัญหา การเปลี่ยนแปลงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ กลุ่มผลประโยชน์ โดยมองว่า ตัวปัญหาคืออะไร อะไรเป็นสาเหตุของปัญหา และจะได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายอย่างไร (Jame E. Anderson, 1979) นอกจากนี้ปัญหาสาธารณะมักมีความซับซ้อนขาดความชัดเจน และมีความละเอียดอ่อนและเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป (Dunn, 1994) ซึ่งมีรูปแบบเกี่ยวกับการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ 4 รูปแบบดังนี้ 1) แบบถังขยะ (Garbage Model) ที่เป็นการนำปัญหาที่เกิดขึ้นมาจับคู่กับวิธีการหรือแนวทางการแก้ไขที่มีอยู่แล้ว 2) ตัวแบบชุมชนนโยบาย (Policy Communities) 3) ตัวแบบผู้ประกอบการนโยบาย (Policy Entrepreneurs) และ 4) ตัวแบบหน้าต่างนโยบาย (Policy Window) มองว่าการที่จะเข้าสู่วาระนโยบายจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์และโอกาส

2. ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะ การเข้าสู่วาระนโยบายของปัญหา นโยบายไม่ได้หมายความว่าปัญหาทุกปัญหาจะถูกกำหนดเป็นนโยบายทั้งหมด ซึ่งอาจเกิดจากปัจจัยหลายอย่างเช่น การสกัดกั้นจากผู้กำหนดนโยบาย ข้าราชการประจำถอนบางเรื่องออก ความลำเอียงของระบบการเมือง เป็นต้น โดยขั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะมีรูปแบบของการกำหนดนโยบาย 4 รูปแบบดังนี้ 1) ตัวแบบเหตุผล (Rational Model) 2) ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Model) 3) ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) และ 4) ตัวแบบกลุ่ม (Group Model)

3. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่สำคัญ และเป็นขั้นตอนที่ข้าราชการประจำได้เข้าไปมีบทบาทอย่างมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมี 6 รูปแบบคือ 1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) 2) ตัวแบบทางการจัดการ (Management Model) 3) ตัวแบบการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) 4) ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) 5) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) และ 6) ตัวแบบทั่วไป (General Model)

4. ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นการประเมินถึงผลกระทบเชิงบวกเชิงลบ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของนโยบายโดยใช้เครื่องมือต่าง ๆ ในการ ซึ่งรูปแบบการประเมินผลนโยบายประกอบด้วย การประเมินแบบกำกับติดตาม (Policy Monitoring) การวัดประสิทธิภาพ (Efficiency Measurement) และการวัดประสิทธิผล (Effectiveness Evaluation) โดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อให้ได้ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติและนำไปสู่การตัดสินใจต่อไป

5. ขั้นตอนความต่อเนื่อง/การทดแทน/สิ้นสุด/ปรับปรุง (Policy Maintenances, Successions, Terminations) เป็นขั้นตอนของการนำผลที่ได้จากการประเมินมาวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจในความต่อเนื่อง/การทดแทน/สิ้นสุด/ปรับปรุงของนโยบาย

จากกระบวนการนโยบายสาธารณะตั้งแต่การก่อตัวนโยบายจนถึงการตัดสินใจของขั้นตอนความต่อเนื่อง/การทดแทน/สิ้นสุด จะเห็นได้ว่า ทุกขั้นตอนล้วนมีความสำคัญและต้องอาศัยความร่วมมือทุกภาคส่วน รวมทั้งคุณธรรม และจริยธรรม ของการดำเนินการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลและผลประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนต่อไป

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

สัมฤทธิ์ศสมศักดิ์และอนรรักษ์ อนันทนาธร (2555) ได้รวบรวมคว่าจำกัดความความหมายการวิเคราะห์นโยบายจากนักวิชาการหลายท่านดังนี้

William N. Dunn (1981 : 35) ให้ความหมายว่า “คือสาขาสังคมศาสตร์ประยุกต์สาขาหนึ่งใช้วิธีการหลากหลายในการแสวงหาข้อเท็จจริงและเหตุผลเพื่อผลิตและแปลงข่าวสารที่เกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งอาจใช้ประโยชน์ในการแก้ปัญหานโยบายภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน”

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงศ์ (2541) การวิเคราะห์นโยบายมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อช่วยให้เราทราบว่าอะไรจะเกิดขึ้นในอนาคตและจะทำอะไรเพื่อแก้ไขปัญหานั้น” กล่าวง่ายๆ ก็คือ การกำหนดนโยบายช่วยให้เราทราบปัญหาที่จะแก้ ส่วนการวิเคราะห์นโยบายช่วยให้เราทราบว่า วิธีแก้ปัญหาที่ดีที่สุดและเป็นไปได้สูงสุดคือวิธีใด

แนวทางการศึกษาการวิเคราะห์เกี่ยวกับนโยบาย (Analysis of Policy) มุ่งศึกษา 3 ด้าน ดังนี้

1) ศึกษาตัวเนื้อหาสาระของนโยบาย (Studies of policy contents) นักวิเคราะห์นโยบายที่สนใจในตัวเนื้อหาสาระของนโยบายเป็นผู้พยายามค้นคว้าแสวงหาคำอธิบาย และการพรรณนาถึงที่มา และพัฒนาการของนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่อง เพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ว่า นโยบายในเรื่องนั้นๆ เกิดขึ้นได้อย่างไร นโยบายนั้นได้รับการนำไปปฏิบัติเป็นอย่างไร และผลลัพธ์ของนโยบายที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไรบ้าง มีผลงานทางวิชาการจำนวนมากที่ให้ความสนใจเน้นไปยังเนื้อหาสาระของนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งของนโยบายด้านต่างๆ เช่น นโยบายเศรษฐกิจ นโยบายสังคม นโยบายสิ่งแวดล้อม นโยบายต่างประเทศ เป็นต้น

2) ศึกษาผลผลิตของนโยบาย (Studies of policy outputs) เป็นการอธิบายถึงผลที่เกิดขึ้นของนโยบายต่อสังคมส่วนรวม ทั้งในส่วนที่ตั้งใจ คาดหวังไว้ และผลพลอยได้ที่อาจเกิดขึ้นโดยไม่ได้คาดหวังไว้ การศึกษาในเรื่องนี้โดยทั่วไปเป็นการค้นคว้าหาคำอธิบายว่าเพราะเหตุใดระดับค่าใช้จ่ายของภาครัฐ และการจัดบริการสาธารณะจึงมีความแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา และพื้นที่ เช่น ผลของการ

ดำเนินนโยบายของรัฐบาลชุดต่างๆ หรือศึกษาถึงผลของการจัดบริการสาธารณะ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เป็นต้น

3) ศึกษาถึงกระบวนการนโยบาย (Studies of policy process) มุ่งให้ความสนใจว่า การกำหนดนโยบายเกิดขึ้นได้อย่างไร มีใครบ้างที่เข้ามาเกี่ยวข้อง มีปัจจัยและสภาพแวดล้อมอย่างไร และเมื่อนโยบายสาธารณะได้ถูกกำหนดถูกกำหนดขึ้นแล้ว มีการนำไปปฏิบัติในโลกแห่งความเป็นจริงอย่างไรบ้าง โดยอาศัยการศึกษาแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ

การศึกษาการวิเคราะห์เพื่อนโยบาย (Analysis for Policy) มุ่งศึกษา 4 ด้าน ดังนี้

1) การประเมินผล (Evaluation) การศึกษาเรื่องนี้อยู่ระหว่างรอยต่อของการวิเคราะห์ที่เกี่ยวกับนโยบายและการวิเคราะห์เพื่อนโยบาย การศึกษาการประเมินผลบางครั้งมีความหมายคล้ายคลึงกับการศึกษาผลกระทบ โดยการประเมินผลที่เกิดขึ้นอาจเป็นการประเมินผลในเชิงอธิบายหรือพรรณนาผลที่เกิดขึ้นจากนโยบายที่มีต่อประชาชน หรือการประเมินผลอาจเป็นการเสนอแนะมาตรการที่ดีกว่า

2) ข้อมูลข่าวสารเพื่อกำหนดนโยบาย (Information for Policy Making) การศึกษาเรื่องนี้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร หรือสารสนเทศ เพื่อที่จะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง รวมถึงการเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจ ตลอดจนการเสนอแนะทางเลือกโดยอาศัยเทคนิคการวิเคราะห์นโยบายต่างๆ เข้าช่วย

3) การสนับสนุนกระบวนการ (Process Advocacy) นักวิเคราะห์นโยบายพยายามที่จะแสวงหาวิธีในการปรับปรุงพื้นฐานทั่วไปหรือธรรมชาติของระบบการกำหนดนโยบายเสียใหม่ โดยทำการจัดสรรภาระหน้าที่และความพยายามต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้ได้มาซึ่งนโยบายที่ดี ทั้งนี้โดยผ่านกระบวนการพัฒนาระบบการวางแผน และแนวทางใหม่ๆ เพื่อประเมินผลทางเลือก งานด้านวิชาการของสาขาย่อยทางรัฐประศาสนศาสตร์มุ่งเน้นงานด้านนี้เป็นหลัก

4) การสนับสนุนนโยบาย (Policy Advocacy) กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนักวิเคราะห์นโยบายในการผลักดันทางเลือกและความคิดที่มีลักษณะเฉพาะและเห็นว่าเหมาะสมที่สุดเข้าสู่กระบวนการนโยบาย เป็นการผลักดันสนับสนุนนโยบายใดนโยบายหนึ่ง โดยอาศัยความสามารถเฉพาะตัว หรือโดยผ่านกลุ่มผลประโยชน์ หรือองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

แนวทางที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบาย (Approaches to Policy Analysis)

แนวทางที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายสามารถดำเนินการได้หลายวิธีการด้วยกัน โดยต่างก็มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะในโลกแห่งความเป็นจริงได้ดีและง่ายยิ่งขึ้น แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มแนวคิดที่ได้เสนอแนวทางที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบาย โดยกลุ่มแนวคิดที่ใช้วิธีการของ James Lester and Joseph Stewart (อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, 2547 : 51-55) ซึ่งได้นำเสนอแนวทางที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายออกเป็น 9 แนวทาง ได้แก่ 1) แนวทางกระบวนการ 2) แนวทางเนื้อหา 3) แนวทางตรรกฐานนิยม 4) แนวทางเศรษฐมิติ 5) แนวทางปรากฏการณ์วิทยา 6) แนวทางการมีส่วนร่วม 7) แนวทางเชิงปทัสถาน 8) แนวทางอุดมการณ์ และ 9) แนวทางประวัติศาสตร์ กลุ่มแนวคิดที่สอง ใช้วิธีการของ William Dunn (1994 : 62-63) ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 แนวทาง คือ 1) แนวทางเชิงประจักษ์ 2) แนวทางเชิงประเมิน และ 3) แนวทางเชิงปทัสถาน

กลุ่มแนวคิดของ James Lester and Joseph Stewart ได้แบ่งออกเป็น 9 แนวทาง ดังนี้

1) แนวทางกระบวนการ (Process Approach) ศึกษาขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการนโยบาย และทำการวิเคราะห์ปัจจัยหรือตัวกำหนดของแต่ละขั้นตอน มักเริ่มจากขั้นตอนของการรับรู้ปัญหาทางสังคมที่มุ่งให้มีการดำเนินการแก้ไข ต่อจากนั้นเป็นขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ต่อด้วยขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนราชการ ข้าราชการ หรือผู้ได้รับมอบหมาย และขั้นตอนของการประเมินผลนโยบาย เพื่อทราบว่านโยบายประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ซึ่งในความเป็นจริง กระบวนการนโยบายในทางปฏิบัติมีความสลับซับซ้อนมาก

2) แนวทางเนื้อหา (Substantive Approach) นักวิเคราะห์นโยบายส่วนใหญ่ในส่วนราชการมักเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านเนื้อหาแขนงใด แขนงหนึ่งตามหน่วยงานที่ตนสังกัด เนื่องจากเป็นผู้รับผิดชอบในการวิเคราะห์นโยบายในเรื่องใด เรื่องหนึ่งที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา และทำงานกับฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันนโยบายนั้นๆ นักวิเคราะห์นโยบายอาจเป็นผู้เชี่ยวชาญในนโยบายด้านการศึกษา นโยบายด้านเศรษฐกิจและการค้า นโยบายด้านการเงินการคลัง นโยบายด้านสวัสดิการและแรงงาน เป็นต้น แม้ความเชี่ยวชาญในเนื้อหาของนโยบายด้านใดด้านหนึ่งเป็นที่พึงปรารถนา แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าบุคคลนั้นจะเป็นนักวิเคราะห์นโยบายที่ดี การมีทักษะความรู้ในกระบวนการนโยบายภาพรวม น่าจะมีความจำเป็นและสำคัญมากกว่าความรู้เฉพาะเนื้อหาสาระของนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว

3) แนวทางตรรก-ปฏิฐานนิยม (The Logical-Positivist Approach) บางครั้งเรียกว่าแนวทางพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Approach) หรือบางทีเรียกว่า แนวทางวิทยาศาสตร์ (The Scientific Approach) แนวทางนี้ศึกษาปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในโลกแห่งความเป็นจริงโดยอิงทฤษฎีหรือแนวคิดที่ได้รับการยอมรับ โดยการรวบรวมข้อมูลจากสิ่งที่ปรากฏ และทำการทดสอบกับสมมติฐาน โดยการเปรียบเทียบผลการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ เป็นการพิจารณาจากหลักทั่วไป ไปสู่เรื่องเฉพาะ โดยวิธีการอนุมาน (Deductive)

4) แนวทางทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Approach) หรือแนวทางเศรษฐศาสตร์การเมือง (The Political Economy Approach) ซึ่งมีรากฐานที่มาจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองที่มองธรรมชาติมนุษย์ว่าเป็นผู้มีเหตุผล และตัดสินใจนโยบายภายใต้การพิจารณาปัจจัยด้านต่างๆ โดยคำนึงถึงสิ่งจูงใจจากการได้รับผลประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง มากกว่าผลประโยชน์ขององค์การหรือส่วนรวม มีผู้วิจารณ์ว่าแนวทางนี้ยังไม่สมบูรณ์ในสมมติฐานเกี่ยวกับมนุษย์และอำนาจทางการเมือง

5) แนวทางปรากฏการณ์วิทยา (The Phenomenological Approach) แนวทาง นี้ให้ความสนใจกับสิ่งที่บังเกิดขึ้นในใจ (Intuition) โดยเห็นว่า นักวิเคราะห์นโยบายบางครั้งจำเป็นต้องยอมรับการใช้ความรู้สึกที่เกิดขึ้นในใจตนเองจากประสบการณ์ของตน นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องปฏิบัติต่อปรากฏการณ์ทางสังคมเป็นกรณีๆ ไป เพราะแต่ละปรากฏการณ์มีลักษณะเฉพาะและเป็นเหตุการณ์หนึ่งเดียวซึ่งจะทำการศึกษาได้โดยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพเท่านั้น

6) แนวทางการมีส่วนร่วม (The Participatory Approach) แนวทาง นี้มุ่งหวังให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบเข้ามาเกี่ยวข้องกับการกำหนดและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยการสนทนาที่ใช้เวลายาวนาน สำหรับกลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบในวงกว้างจะใช้วิธีการทำประชาพิจารณ์แบบเปิด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสาร เพื่อผู้กำหนดนโยบายจะได้รับข้อเสนอแนะตลอดจนมีการตัดสินใจที่ดี

7) แนวทางเชิงปทัสสถาน (the Normative or Prescriptive Approach) เป็นการมุ่งนำเสนอมาตรการ หรือเป้าหมายที่พึงปรารถนาหรือที่ดีกว่า ซึ่งการใช้แนวทางนี้ ผู้ใช้ต้องมีทักษะในการทำให้ผู้อื่นมั่นใจในสถานภาพหรือตำแหน่งทางการเมืองของตน หรือใช้ตำแหน่งทางการเมืองของตนเป็นทางเลือกนโยบายที่พึงปรารถนา

8) แนวทางอุดมการณ์ (Ideological Approach) แนวทางนี้อาจเรียกว่า วิสัยทัศน์ ซึ่ง Thomas Sowell ได้ระบุว่ามียู 2 แบบ แบบแรก วิสัยทัศน์แบบมีข้อจำกัด คือมองภาพมนุษย์ว่ามีลักษณะเห็นแก่ตัว มีข้อจำกัดทางคุณธรรม ผลก็คือทำให้นโยบายมีลักษณะอนุรักษนิยม สำหรับวิสัยทัศน์แบบที่สอง มองภาพมนุษย์ในแง่ของอารมณ์ ความรู้สึกที่เข้าใจ ที่สามารถก่อให้เกิดประโยชน์ทางสังคม เป็นทัศนะแบบเสรีนิยมที่มองมนุษย์แบบไม่มีข้อจำกัด

9) แนวทางประวัติศาสตร์ (The Historical Approach) เป็นการศึกษาวิวัฒนาการของนโยบายสาธารณะแบบข้ามเวลา แนวทางนี้เป็นการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยการตรวจสอบนโยบายนั้นๆ ย้อนหลังไปหลายปี เพื่อดูแบบแผนในกระบวนการนโยบาย เพื่อตรวจสอบนโยบายแบบข้ามเวลา

กลุ่มแนวคิดของ William Dunn (1994) ได้แบ่งออกเป็น 3 แนวทาง ดังนี้

1) แนวทางเชิงประจักษ์ (Empirical Approach) เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่ออธิบายว่าอะไรคือปัญหา นโยบายที่สังคมกำลังเผชิญอยู่ โดยพิจารณาจากสาเหตุและผลของนโยบายที่ดำเนินการมาแล้ว ในกรณีนี้นักวิเคราะห์นโยบายอาจพรรณนา อธิบาย หรือทำนายเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายสาธารณะของนโยบายด้านใดด้านหนึ่งที่ปรากฏชัดเจน

2) แนวทางเชิงประเมิน (Evaluative Approach) เป็นแนวทางที่มุ่งอธิบายถึงคุณค่าหรือค่านิยมของสังคมที่มีต่อปัญหา นโยบาย โดยประเมินว่าปัญหาดังกล่าวมีคุณค่าอย่างไรต่อสังคม ในกรณีนี้นักวิเคราะห์นโยบายอาจประเมินเกี่ยวกับนโยบายภาษีที่กระทบต่อสังคม โดยเปรียบเทียบความแตกต่างจากการกระจายภาระภาษีที่แต่ละกลุ่มได้รับตามลักษณะค่านิยมทางจริยธรรมและศีลธรรม

3) แนวทางเชิงปทัสสถาน (Normative Approach) เป็นแนวทางที่มุ่งเสนอทางเลือกเพื่อการแก้ไขปัญหาในอนาคต ลักษณะของข้อมูลที่ต้องการใช้จะเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการเสนอแนะ

แนวทางวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น อาจเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างได้จากตารางต่อไป (Dunn, 1994 : 63 ; สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2541 : 275; และ ศุภชัย ยาวะประภาส, 2548 : 25)

ตาราง 2-2 เปรียบเทียบแนวทางการวิเคราะห์นโยบาย

แนวทาง	คำถามพื้นฐาน	ลักษณะของข้อมูล	ระดับข่าวสาร
เชิงประจักษ์ หรือ ประจักษ์วาท (empirical)	มีปัญหานโยบายอะไรที่กำลังปรากฏอยู่ และกำลังจะเกิดขึ้น	ข้อมูลเกี่ยวกับการพรรณนา และการทำนายปัญหาของสังคม	ข้อเท็จจริง
เชิงประเมิน (evaluative)	ปัญหานโยบายที่ปรากฏอยู่มีคุณค่าอะไร	ข้อมูลเกี่ยวกับค่านิยมของสังคม	คุณค่า
เชิงปทัสสถาน (normative)	ปัญหาอะไรที่ควรจะทำให้เรียบร้อย	ข้อมูลเกี่ยวกับการเสนอแนะ การแก้ไขปัญหาสังคม	การปฏิบัติ

ที่มา : ศุภชัย ยาวะประภาส. (2548) นโยบายสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 6, กรุงเทพมหานคร ฯ : สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกันหลังจากการกำหนดนโยบายผ่านการตัดสินใจและการยอมรับและประกาศเป็นนโยบายเรียบร้อยแล้ว ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย สำหรับความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น สัมฤทธิ์ยศสมศักดิ์ และอนูรัตน์ อนันทนาธร (2555) ได้รวบรวมคำจำกัดความความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการไว้หลากหลายดังนี้

Walter Williams (1971) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความสามารถขององค์การในการรวบรวมทรัพยากรทางการบริหารในองค์การให้สามารถปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งต้องมีการจัดหา/เตรียมวิธีการทั้งหลายเพื่อจะทำให้การดำเนินงาน ตามนโยบายสำเร็จลุล่วง โดยต้องใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ จนสามารถดำเนินงานได้สำเร็จ

วรเดช จันทรศร (2542 : 17) ที่ได้ให้คำอธิบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นการศึกษาที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ เนื้อหาสาระและขอบข่ายของการศึกษาดังกล่าว มุ่งเน้นและครอบคลุมถึงการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เพื่อที่จะศึกษาบทเรียน พัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์ เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ

ศุภชัย ยาวะประภาส (2548 : 90) ได้อธิบายว่า นักวิชาการส่วนใหญ่มักเห็นพ้องต้องกันในเรื่องประเด็นที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประเด็น ประเด็นแรก คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ นั่นคือ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่งมีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วเลือนหายไป ไม่ใช่กิจกรรมที่ชั่ยกช่ยอน แต่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งแฝงความหมายว่า ก่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีตัวนโยบายก่อน และต้องมีเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์กำหนดไว้ด้วย นั่นคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งในขั้นตอนนโยบายทั้งหมด โดยเป็นขั้นตอนที่สืบเนื่องมาจากการกำหนดนโยบาย จึงอาจกล่าวสรุปได้ว่า ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า “องค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่แค่นั้นเพียงใด” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของ “ความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้”

แนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

สามารถจะพิจารณาได้ 2 แนวทาง

การพิจารณาการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบจากบนลงล่าง (Top-down Approach) แนวทางนี้อาจเรียกอีกชื่อว่า แนวทางศูนย์กลางนโยบาย (Policy central approach) โดยเห็นว่า นโยบายถูกกำหนดขึ้นจากมุมมองของผู้กำหนดนโยบาย โดยให้ความสำคัญกับสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายพยายามจะทำ หรือ

นโยบายถูกกำหนดขึ้นจากส่วนบนและถูกแปลงไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ผู้ปฏิบัติระดับล่างนำไปปฏิบัติ แนวทางนี้มีสมมติฐานที่ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะได้ผลสูงสุดจะต้องเกิดขึ้นจากความชัดเจนของสถาบันที่ทำการกำหนดนโยบายและข้อบังคับ โดยคาดหวังว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นไปตามความตั้งใจของตัวนโยบายที่กำหนดขึ้นอย่างเต็มที่ โดยมีสมมติฐาน 6 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 สถาบันหรือองค์การเป็นผู้กำหนดโครงสร้างควมมีประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ประการที่ 2 ความชัดเจนของทฤษฎีสาเหตุและผล จำเป็นต้องอาศัยการบัญญัติกฎหมายที่เหมาะสม และให้การส่งเสริมผู้ปฏิบัติอย่างเพียงพอทั้งทรัพยากรและเครื่องมือที่จำเป็น

ประการที่ 3 ในการส่งมอบนโยบายแก่ผู้ปฏิบัติ จะต้องมียกข้อบังคับทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ของนโยบาย ทั้งนี้ โดยถือว่าข้าราชการและกลุ่มที่เกี่ยวข้องควรถูกตัดทอนอำนาจในการจัดลำดับความสำคัญด้วยตนเอง และการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องได้รับการสนับสนุนจากสิ่งแวดล้อมทางกฎหมายซึ่งเป็นที่ยอมรับของผู้ปฏิบัติ

ประการที่ 4 แม้ว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะมีทักษะและข้อผูกพันสูง แต่ก็อาจจะปฏิบัติโดยมุ่งผลประโยชน์ส่วนตัว

ประการที่ 5 สิ่งจูงใจจากผู้บริหารหรือผู้บัญญัติกฎหมาย เป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างความร่วมมือจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะเดียวกัน การได้รับความร่วมมือจากกลุ่มผลประโยชน์ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ประการที่ 6 ให้ความสำคัญต่อการทบทวนและการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป (สมบัติ อารงธัญวงศ์, 2541 : 426)

นักวิชาการ เช่น Barrett & Hill (1981) ได้วิพากษ์ แนวทางการพิจารณาการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบจากบนลงล่างในประเด็นที่ว่า ในโลกแห่งความเป็นจริง มีนโยบายสาธารณะหลายเรื่องที่เป็นผลผลิตจากการเจรจาและการประนีประนอมระหว่างฝ่ายต่างๆ ซึ่งการประนีประนอมนี้ไม่ได้เกิดขึ้นเพียงครั้งเดียว แต่เกิดขึ้นตลอดกระบวนการที่นโยบายได้มีการพัฒนาขึ้น ผู้กำหนดนโยบายยินยอมให้เกิดการประนีประนอม ซึ่งทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับกำหนดนโยบายมาแต่ต้น เกิดความรู้สึกรับผิดชอบในการใช้ดุลยพินิจในการแก้ไขปัญหา นโยบาย โดยมีการปรับการปฏิบัติให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ ดังนั้น การปฏิบัติตามนโยบายจึงเป็นผลที่อาจเกิดขึ้นกับนโยบายสาธารณะซึ่งเกิดจากการประนีประนอมระหว่างค่านิยมที่แตกต่างกัน ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายต่างๆ ทั้งกลุ่มที่จะได้รับผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือกลุ่มอิทธิพลที่เสียประโยชน์จากนโยบายนั้น (Michael Hill, 2005 : 180)

แนวทางการพิจารณาการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Approach) แนวทางนี้ให้ความสำคัญกับการส่งมอบผลลัพธ์นโยบายซึ่งเกิดจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ระดับล่าง เป็นแนวทางที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่ระดับล่างมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจและการใช้ดุลยพินิจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีสมมติฐานที่ว่า ความตั้งใจหรือความมุ่งหมายของนโยบายยังมิได้รับการตอบสนองจนกว่าจะมีการเจรจาต่อรองหรือการประนีประนอมระหว่างผู้กำหนดนโยบาย และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ แนวทางนี้สอดคล้องกับพื้นฐานความเชื่อทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ที่ส่งเสริมบทบาทของผู้ปฏิบัติให้มีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น และพิจารณาว่าหน่วยงานระดับล่างสามารถเป็นผู้ให้บริการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อผลประโยชน์สูงสุดของสาธารณชนได้

James Anderson (2006 : 202) ได้อธิบายว่า กลุ่มผู้สนับสนุนแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบจากบนลงล่าง ให้ความสนใจการกระทำของเจ้าหน้าที่ระดับสูง ปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้กำหนดนโยบายเหล่านั้น เป้าหมายของนโยบายจะได้รับผลสำเร็จหรือไม่ และจะควรจะมีการกำหนดนโยบายใหม่หรือไม่บนพื้นฐานของความรู้และประสบการณ์ของผู้กำหนดนโยบาย ในขณะที่กลุ่มผู้สนับสนุนแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบจากล่างขึ้นบน เห็นว่า ไม่ควรให้ความสำคัญกับเจ้าหน้าที่ในระดับสูงมากเกินไป แต่ควรให้ความสนใจเจ้าหน้าที่ในระดับล่าง หรือในระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน (street-level officers) ซึ่งเจ้าหน้าที่ระดับล่างเหล่านี้สามารถที่หลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามนโยบาย หรือเบี่ยงเบนนโยบายให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของตนเองได้ ดังนั้น จึงควรเน้นให้ความสนใจในเจ้าหน้าที่ระดับล่างและพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีปฏิสัมพันธ์กับลูกค้าหรือประชาชนผู้รับบริการอย่างไร

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นักวิชาการไทยหลายรายได้ทำการรวบรวมปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งพอประมวลได้ ดังนี้

มยุรี อนุมานราชธน (2549 : 220-226) กล่าวว่า ในทางปฏิบัติก่อนจะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีปัจจัยที่เกิดขึ้นก่อน เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผล ได้แก่

1) สภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สภาพแวดล้อมภายนอกย่อมมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น สภาพแวดล้อมที่เป็นอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ภาวะภัยแล้ง การเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมัน หรือวิกฤติการณ์ทางการเมือง จึงเป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้บริหาร ซึ่งส่งผลต่อตัวนโยบาย และหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติด้วย ดังนั้น ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่อาจดำเนินการอะไรได้ นอกจากให้ข้อมูลแก่ผู้กำหนดนโยบายได้รับทราบปัญหาเพื่อนำไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้น

2) เวลาและทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับดำเนินการตามแผนงาน/โครงการ

เงื่อนไขด้านเวลาเป็นข้อจำกัดภายนอกตัวนโยบาย การคาดหวังของผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบายมากเกินไปในระยะเวลายาว อาจจะไม่สัมฤทธิ์ผลในเวลาที่กำหนด ข้อจำกัดด้านงบประมาณอาจทำให้แผนงาน/โครงการ ต้องเผชิญปัญหาด้านทรัพยากรไม่เพียงพอ สิ่งที่ต้องคำนึงถึงคืองบประมาณไม่ใช่ทรัพยากร กระบวนการแปลงงบประมาณให้เป็นทรัพยากรอาจเกิดความล่าช้า

3) การวางแผนจัดสรรทรัพยากรที่ต้องการใช้

ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีการเตรียมการใช้ทรัพยากรที่เหมาะสม การมีงบประมาณแต่ไม่มีทรัพยากรที่ต้องใช้ในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งอาจก่อความเสียหายร้ายแรง เพราะงบประมาณอาจไม่สามารถแปลงไปเป็นทรัพยากรที่ต้องการ เช่น ที่ดิน วัสดุอุปกรณ์ หรือแรงงานได้ทันที

4) นโยบายที่มีพื้นฐานอยู่บนทฤษฎี/หลักสาเหตุและผลลัพธ์ที่เชื่อถือได้

นโยบายล้มเหลวอาจเป็นเพราะทฤษฎี/หลักเหตุผลที่เป็นพื้นฐานนโยบายที่ไม่ถูกต้อง มากกว่าที่

จะเป็นเพราะการดำเนินงานตามนโยบายไม่ได้

5) ความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุและผลลัพธ์เป็นความสัมพันธ์ทางตรงโดยไม่มีความสัมพันธ์อื่นใดมาแทรกซ้อน

นโยบายอาศัยความสัมพันธ์แบบสาเหตุและผลลัพธ์ตามลำดับของเหตุการณ์ที่ต่อเนื่องกัน หากมีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันตามสาเหตุและผลลัพธ์มากเท่าใด ความสัมพันธ์ยิ่งสลับซับซ้อน และเป็นไปได้ที่ฝ่ายต่างๆ อาจจะไม่เข้าใจนโยบายนั้นอย่างดี และทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติทำได้ไม่ดึ๊งหรือมีแนวโน้มที่จะล้มเหลวได้

6) ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาระหว่างหน่วยงานอยู่ในระดับต่ำ

โดยทั่วไปการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จในระดับสูง ควรต้องมีเพียงหน่วยงานเดียวเท่านั้นที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จต้องไม่พึ่งพาหน่วยงานอื่น หากมีความจำเป็นที่มีหน่วยงานอื่นเข้ามาสัมพันธ์เกี่ยวข้องแล้ว การพึ่งพาควรอยู่ในระดับต่ำ และต้องมีความสำคัญไม่มากนัก หากการพึ่งพาระหว่างหน่วยงานมีมากเท่าใด การนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีคามยุ่งยากสลับซับซ้อนมากขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากต้องทำให้หน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมากเห็นพ้องกันต้องกัน หรือยอมรับตัวนโยบายและแนวทางในการปฏิบัตินั้น

7) ความเข้าใจและความเห็นพ้องกันในวัตถุประสงค์

ความเข้าใจและความเห็นพ้องกันในวัตถุประสงค์อย่างสมบูรณ์ระหว่างฝ่ายต่างๆ เป็นสิ่งที่จำเป็นตลอดระยะเวลาที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ วัตถุประสงค์ของแผนงาน/โครงการควรจะถูกกำหนดในลักษณะเฉพาะเจาะจงและในลักษณะที่วัดได้เป็นตัวเลข/เชิงปริมาณ วัตถุประสงค์นั้นควรเป็นที่เข้าใจและเห็นพ้องกันภายในหน่วยงานและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง วัตถุประสงค์ต่างๆ ควรสอดคล้องกันและสนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อหน่วยงานจะสามารถนำวัตถุประสงค์มาเป็นแนวทางกำหนดทิศทางและควบคุมแผนงาน/โครงการ

8) การจัดกิจกรรมตามลำดับอย่างเหมาะสม

เพื่อให้วัตถุประสงค์ของนโยบายบรรลุสัมฤทธิ์ผล จะต้องกำหนดกิจกรรมต่างๆ ที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องดำเนินงาน กำหนดรายละเอียด และลำดับของกิจกรรมทั้งหมด โดยอาศัยเทคนิคโครงข่ายเป็นกรอบในการวางแผนและควบคุมแผนงาน/โครงการ โดยระบุกิจกรรมที่ต้องดำเนินการผูกความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่างๆ และจัดวางลำดับของกิจกรรมอย่างเป็นเหตุเป็นผล

9) การติดต่อสื่อสารและการประสานงานอย่างเต็มที่

การติดต่อสื่อสารและการประสานงานอย่างเต็มที่ระหว่างหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารแผนงาน/โครงการ การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเต็มรูปแบบจะเกิดขึ้นได้ต้องมีระบบการจัดการที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่มีความขัดแย้งภายในแผนงาน/โครงการ ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปหน่วยงานและแผนกต่างๆ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญและกลุ่มผู้ปฏิบัติต่างๆ ภายในองค์การมักมีค่านิยม วัตถุประสงค์ และผลประโยชน์ของตนเองที่ต้องการปกป้อง

10) ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องได้รับการยอมรับอย่างแท้จริง

ผู้มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีอำนาจบารมีในการทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานยอมรับตนเอง เพื่อผู้มีหน้าที่นั้นจะได้รับความเห็นชอบและสามารถประสานงานในแผนงาน/โครงการ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อความสำเร็จของนโยบายโดยรวมได้

ศุภชัย ยาวะประภาส (2548 : 101) ได้อธิบายถึงปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ พอสรุปได้ดังนี้

1) ลักษณะของนโยบาย ลักษณะบางประการของนโยบายจะมีส่วนกำหนดความสำเร็จและล้มเหลวของนโยบายนั้นๆ ได้แก่

(1) ประเภทของนโยบาย จากผลการวิจัยพบว่า การปฏิบัติตามนโยบายจะประสบความสำเร็จสูงสุด หากนโยบายนั้นมีการเรียกร้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ น้อยที่สุดและมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ในของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในระดับสูง ในทางตรงกันข้าม ถ้านโยบายเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมากและมีความเห็นพ้องต้องกันในระดับสูงของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องน้อย ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีน้อยไปด้วย

(2) ผลประโยชน์สัมพัทธ์ของนโยบายนั้นๆ ได้แก่ น้ำหนักของผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่นโยบายนั้นจะผลักดันให้เกิดขึ้นมา หากสังคมรับรู้ว่่านโยบายนั้นให้ประโยชน์มากกว่านโยบายอื่นๆ ที่มีอยู่มากเท่าใด โอกาสความสำเร็จของการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติก็จะมีเพิ่มขึ้นมากเท่านั้น

(3) ความสอดคล้องของนโยบาย กับค่านิยม ประสบการณ์ และความต้องการของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย กล่าวคือ หากนโยบายมีความสอดคล้องกับค่านิยม ประสบการณ์ และความต้องการมาก โอกาสแห่งความสำเร็จก็มีมากไปด้วย

(4) ความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติ ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายบางส่วนขึ้นอยู่กับว่า นโยบายนั้นสามารถนำมาทดลองปฏิบัติก่อนได้หรือไม่ หากสามารถนำมาทดลองปฏิบัติก่อนได้ ก็มีโอกาสำเร็จมากกว่า

(5) ความเห็นผลได้ของนโยบายนั้น นโยบายที่ส่งผลที่สามารถเห็นได้ชัดเจน จะมีโอกาสประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่า

(6) คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ หากมีการควบคุมดูแลและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ ย่อมส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบายนั้น

2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย การมีตัวชี้ที่จะแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายนั้น โดยมีคุณลักษณะดังนี้

(1) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ จะต้องกระจ่างชัดและไม่คลุมเครือ

(2) ความสอดคล้องต้องกันของวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นหากมีหลายข้อต้องสอดคล้องไม่ขัดแย้งกัน และจัดลำดับความสำคัญไว้ โอกาสแห่งความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลก็จะมีมากขึ้น

(3) ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ควรจะต้องง่ายต่อการรับรู้ของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

(4) ดัชนีชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย จะต้องกำหนดดัชนีชี้วัดความสำเร็จ เพื่อใช้วัดผลการปฏิบัติงานว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายนั้นหรือไม่

(5) ความเที่ยงตรงของข้อมูลข่าวสารที่มีไปยังเจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ คำสั่งข่าวสาร หรือข้อมูลต่างๆ ระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความชัดเจน

(6) ความเป็นไปได้ทางการเมือง ความสำคัญของสิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย อาจก่อให้เกิดปัญหาและไม่อาจมองข้าม ตัวแปรต่อไปนี้ส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ทางการเมืองของนโยบายนั้นๆ

(7) การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน ความสำเร็จของนโยบายจะขึ้นอยู่กับระดับการสนับสนุนหรือคัดค้านของกลุ่มธุรกิจเอกชนที่มีต่อนโยบายนั้นๆ

(8) การสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ บุคคลสำคัญในวงการเมือง และระบบราชการ

(9) ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล ซึ่งนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติจะต้องไม่ไปกระทบในทางลบต่อกลุ่มดังกล่าว เพราะจะประสบปัญหาในการนำไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก

(10) ความสนับสนุนจากชนชั้นนำ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย นโยบายที่กำหนดขึ้นจะต้องได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำ

(11) การสนับสนุนจากสื่อมวลชน การสนับสนุนจากสื่อมวลชนตลอดจนประชาชนทั่วไปมีส่วนสำคัญในการผลักดันให้นโยบายประสบความสำเร็จ

(12) การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

3) ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมักจะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งมักส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เพราะฉะนั้นความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยีจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก จึงควรให้ความสนใจลักษณะต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) การร่างนโยบาย จะต้องไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อน และมีจำนวนผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินการไม่มากนัก โอกาสประสบความสำเร็จก็จะมีมากกว่า

(2) ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ต้องให้ผู้ปฏิบัติเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่เคยทำอยู่จนเคยชินจะมีโอกาสประสบปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากเป็นเช่นนั้น ก็ต้องหาทางแก้ไขโดยอาจใช้ วิธีปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน (standard operating procedures) ซึ่งจะช่วยให้การตัดสินใจในเรื่องที่ทำอยู่เป็นประจำสามารถทำได้โดยโดยไม่เสียเวลา

(3) ทฤษฎีที่เชื่อถือได้ ได้แก่ กรอบการมองปัญหาที่ถูกต้องย่อมมีความสำคัญมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ หากความรู้ทางทฤษฎียังไม่ก้าวหน้าพอ โอกาสความผิดพลาดก็จะเกิดขึ้นได้

(4) ลักษณะของเทคโนโลยี ในการปฏิบัติตามนโยบายต้องใช้เทคโนโลยีให้สอดคล้องกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อม ที่ปรึกษาชาวต่างชาติอาจมีข้อเสนอที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศกำลังพัฒนาได้

4) ความเพียงพอของทรัพยากร

นโยบายที่ประสบความสำเร็จจะต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินทั้งด้านการเงินและกำลังคนอย่างเต็มที่ มิฉะนั้น นโยบายนั้นจะปรากฏอยู่บนหน้ากระดาษเท่านั้นเอง จึงต้องคำนึงถึงปัจจัยต่อไปนี้

(1) ความสนับสนุนทางการเงิน นโยบายที่จะประสบความสำเร็จจะต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินอย่างเพียงพอ การขาดแคลนทางการเงินมักเป็นข้ออ้างที่นำมาใช้เสมอสำหรับการปฏิบัติตามนโยบายที่มีปัญหา

(2) กำลังและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ จำนวนเจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ตามปกติ มักจะมีน้อยกว่าที่ต้องการสำหรับการปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ ซึ่งผลของการขาดแคลนมักจะมีส่วนโดยตรง ต่อความไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย นอกจากนี้ปัญหาปริมาณคนแล้ว ปัญหาในด้านคุณภาพก็เป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางเทคนิค ความต้องการผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะสาขา

(3) ปัจจัยทางด้านบริการ ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านบริการ ซึ่งได้แก่ วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ทำการ เครื่องมือเครื่องใช้ ที่ดิน และอุปกรณ์อำนวยความสะดวกอื่นๆ มีเพียงพอหรือไม่

5) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย จึงควรให้ความสำคัญในลักษณะต่อไปนี้

(1) ประเภทของหน่วยงาน นโยบายที่ประสบความสำเร็จมักเป็นนโยบายที่มอบ ให้กับหน่วยงานที่มีอยู่แล้วและสนับสนุนนโยบายนั้น และก็เป็นหน่วยงานที่มีกำลังคนและทรัพยากรอื่นๆ พร้อมอยู่แล้ว หรือไม่ก็ต้องเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่โดยแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจขณะนั้น นอกจากนี้ หน่วยงานเล็กและใหม่จะประสบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานต่างๆ น้อยกว่า หน่วยงานที่ใหญ่หลายๆ โอกาสที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะมีมากกว่า

(2) โครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา ระดับชั้นการบังคับบัญชา และจำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะมีผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ การติดต่อสื่อสารและการควบคุมบังคับบัญชาเป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับนโยบายมาก หน่วยงานขนาดเล็กที่มีระดับชั้นการบังคับบัญชาน้อย จำนวนผู้ใต้บังคับบัญชามาก จะมีโอกาสประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีระดับชั้นและสายการบังคับบัญชามากมาย แต่มีผู้ใต้บังคับบัญชาน้อย

(3) ความสามารถของผู้นำ ภาวะผู้นำที่เข้มแข็งสามารถระดมการสนับสนุนจากแหล่งต่างๆ กับความสามารถในการสังเคราะห์เพื่อสร้างสิ่งใหม่ขึ้นมา เป็นองค์ประกอบร่วมของโครงการที่ประสบความสำเร็จ ภาวะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบาย

(4) ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย หากความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยงานที่ปฏิบัติตามนโยบายกับหน่วยงานที่กำหนดนโยบายมีมากเท่าใด โอกาสความสำเร็จของนโยบายจะมีมากเท่านั้น

(5) ลำดับชั้นของการสื่อสารแบบเปิด การเปิดโอกาสให้มีการพูดคุยกับบุคคลภายนอก การเปิดโอกาสให้มีการสร้างสายใยแห่งความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ทั้งในแนวตั้งและแนวนอน จะเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

6) ทักษะของเจ้าหน้าที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง นโยบายเหล่านี้อาจถูกนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ไม่บิดพลิ้ว ซึ่งจะตรงข้ามกับนโยบายที่ขัดกับความรู้สึกพื้นฐาน หรือผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะนำไปปฏิบัติอย่างไม่เต็มใจ และอาจบิดเบือนให้เป็นไปในแนวทางที่ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งมีเรื่องที่ต้องพิจารณาคือ

(1) ทศนคติที่ต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย หากเป็นนโยบายที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจ และเห็นด้วยกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย และมีความรู้สึกผูกพัน ก็จะนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยดี

(2) ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ นโยบายที่มีผลเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติจากแนวปฏิบัติเดิมที่ปฏิบัติมาช้านาน มักจะประสบความล้มเหลว ส่วนนโยบายที่ไม่กระทบกระเทือนพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่จะมีโอกาสประสบความสำเร็จสูง

(3) ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้น ก็จะนำไปสู่การเพิกเฉย ละเลยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะที่ไม่ขัดกับค่านิยมหรือความเชื่อที่ตนยึดถือ ซึ่งในที่สุดจะทำให้นโยบายล้มเหลว

(4) ผลกระทบที่มีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ เจ้าหน้าที่มักจะพยายามอยู่ตลอดเวลาที่จะหลีกเลี่ยงหรืองดเว้นไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ขัดผลประโยชน์ของตน ดังนั้น การมอบนโยบายให้กับผู้ที่มีผลประโยชน์ไม่สอดคล้องกับนโยบาย ก็เท่ากับเป็นการเรียกร้องหาความยุ่งยากนั่นเอง

7) ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่างๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะต่อไปนี้จะนำไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายได้

(1) จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยังมีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายมากเท่าใด ปัญหาเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานก็จะมีขึ้นมากเท่านั้น

(2) จำนวนจุดตัดสินใจ ยิ่งจำนวนจุดตัดสินใจมีมากขึ้นเท่าใด ความล่าช้าในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายก็มีมากขึ้นเท่านั้น

(3) ความสัมพันธ์ดั้งเดิม ความสัมพันธ์ดั้งเดิมระหว่างหน่วยงานที่ร่วมกันปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายจะมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น

(9) การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน แม้จะมีจุดตัดสินใจไม่มากและสายการบังคับบัญชาสั้น นโยบายอาจประสบปัญหาหากถูกแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบนมากเกินไปจนสมควร

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539 : 145) กล่าวว่า ประเด็นที่มักจะประสพอยู่ทั่วไปเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ ปัญหาช่องว่างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือความไม่สมบูรณ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเกิดจากข้อจำกัดและความไม่แน่นอนของสถานการณ์ต่างๆ จึงได้เสนอปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสพผลสำเร็จ ตามแนวคิดของ Hogwood & Gunn 3 ประการ ได้แก่

1) เกิดจากปัญหาในการบริหารงาน (bad execution) ของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่นขาดระบบการวางแผนและการควบคุมผลงานที่ดี ขีดสมรรถนะด้านต่างๆ มีจำกัด เกิดความขัดแย้งภายใน และเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติต่อต้านไม่ยอมรับ เป็นต้น

2) เกิดจากปัญหาในตัวนโยบาย (bad policy) นโยบายที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการนำไปปฏิบัติ เช่น ต้องอาศัยเทคโนโลยีขั้นสูง หรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลหลายฝ่ายเป็นอย่างมาก เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาขัดขวางข่มขู่ หรือทำการประท้วงการปฏิบัติตามนโยบาย เป็นต้น หรือตัวนโยบายเองมีความสับสนขัดแย้งกันและขัดหลักเหตุผลที่ถูกต้อง ในการเชื่อมโยงทรัพยากร กิจกรรม ผลผลิตและผลลัพธ์ของนโยบายเข้าด้วยกัน

3) เกิดจากการที่โชคไม่เข้าข้าง (bad luck) โดยเฉพาะสถานการณ์ต่างๆทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ไม่เอื้อต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่นน้ำท่วม ภัยแล้ง เกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจ อย่างรุนแรง หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เป็นต้น

การวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากเป้าหมายหลักของการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ที่การมุ่งทำให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ วรรณคดี จันทรศร (2542 : 9-10) ได้อธิบายว่า ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หมายความว่าอย่างไรนั้น สามารถอธิบายได้ 3 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถวัดได้จากระดับของความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับของความร่วมมือมีสูงระดับของความสำเร็จได้การนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีสูงตามไปด้วย และในทางกลับกันถ้าระดับของความร่วมมือมีต่ำ ก็ย่อมหมายความว่า ระดับของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีอยู่สูง

แนวทางที่ 2 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่าได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นตามภาระหน้าที่ขององค์การที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่น และปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติตามนโยบายใดเต็มไปด้วยความขัดแย้ง หรือมีอุปสรรคข้อขัดข้องเกิดขึ้นเท่าใด ระดับของความล้มเหลวก็น่าจะมีสูงขึ้นเท่านั้น

แนวทางที่ 3 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากการที่นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้น (short-run performance) และ/หรือ ก่อให้เกิดผลกระทบ (impact) ตามที่พึงปรารถนาหรือไม่

จากสามแนวทางข้างต้น แนวทางแรก เกี่ยวข้องกับปัญหาพฤติกรรมของระบบราชการ ซึ่งอยู่ในความสนใจของนักทฤษฎีองค์การ แต่ไม่ค่อยได้รับความสนใจจากนักรัฐศาสตร์และนักเศรษฐศาสตร์ เพราะการที่ผู้ปฏิบัติให้ความร่วมมือแค่ไหน ย่อมไม่มีความหมายถ้าหากว่านโยบายนั้นไม่มีผลการปฏิบัติที่แน่ชัดออกมา ส่วนแนวทางที่สอง ก็มีจุดบกพร่องในตัวเอง เพราะในความเป็นจริงนโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติโดยส่วนใหญ่ย่อมเผชิญปัญหาและความขัดแย้งด้วยกันทั้งสิ้น ความขัดแย้งเป็นเรื่องธรรมดาที่เกิดขึ้นในกระบวนการนโยบาย วรรณคดี จันทรศร จึงเห็นด้วยกับแนวทางที่สาม ที่นักวิชาการที่สนใจในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่เห็นด้วย เพราะมีขอบข่ายที่กว้างและตรงประเด็น

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาและวิเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รวมถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จแล้วผู้วิจัยสรุปตัวแปรต่าง ๆ และผลการศึกษาดังนี้

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

นิรมล พานิชพงษ์พันธุ์ และคณะ(2549) อ่างใน ทิพวรรณ เหล่าสุวรรณรัตน์ และสุยยืนเทพทอง (2558) ศึกษาแบบการจัดทำงบประมาณแบบบูรณาการต่างประเทศ พบว่า รูปแบบการจัดการ

งบประมาณสำหรับการบริหารราชการในต่างประเทศแบบบูรณาการของประเทศไทยมีการวางแผนผ่านกลไกคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศในระดับชาติและคณะกรรมการบริหารราชการสถานเอกอัครราชทูต แต่การเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี การบริหารงบประมาณ การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน และการติดตามประเมินผลยังคงมีรูปแบบที่ไม่แตกต่างจากเดิม มีลักษณะการจัดการผ่านหน่วยงานต้นสังกัด ถึงแม้จะมีการร่วมคิดร่วมวางแผนกันมากขึ้น แต่ยังมีปัญหาการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อสนับสนุนการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่มีภารกิจในต่างประเทศและยังขาดระบบรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน ตลอดจนระบบการติดตามประเมินผลอย่างเป็นรูปธรรม (Panichpongpan et al., 2006)

สกนธ์ วรัญวัฒนา (2554) วิจัยและประเมินผลเพื่อพัฒนาระบบการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เสนอต่อ กพร. พบว่า จำนวนกรรมการตามโครงสร้างของกรรมการใน ก.บ.จ. ส่วนใหญ่จะเป็นผู้แทนของส่วนราชการในจังหวัดที่เกี่ยวกับงานตาม Function (ตัวแทนกรม/กระทรวงที่มาปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค) แต่ถ้าเป็นของกลุ่มจังหวัดใน ก.บ.ก. ต้องเป็นเชิงยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด แต่ต้องไม่ขาดตัวเชื่อมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อย่างแท้จริง ควรเพิ่มภาคประชาสังคมในคณะกรรมการทั้งใน ก.บ.ก.และก.บ.จ. และใช้ยุทธศาสตร์เป็นเกณฑ์จัดกลุ่มจังหวัดเพื่อให้มีแนวทางการดำเนินงานตาม ยุทธศาสตร์ได้ชัดเจน เช่น จังหวัดที่มียุทธศาสตร์จังหวัดเรื่องการท่องเที่ยว โดยอาจจะมียุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวเชื่อมโยงกันได้ การทำงานต้องใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นโดยใช้การประชุมทางไกลผ่านดาว เทียม (Video Conference) เป็นตัวขับเคลื่อนการทำงานที่สำคัญ เนื่องจากระยะทางที่ไกลกัน

ทิพวรรณ เหล่าสุวรรณรัตน์ และสุยีน เทพทอง (2558) วิจัยเรื่องการบูรณาการยุทธศาสตร์ 5 กระทรวงหลัก พบว่า การดำเนินงานของการจัดทำงบประมาณของกระทรวงที่เกี่ยวข้องมีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบูรณาการในแนวดิ่ง แนวนอน ปัญหาโครงสร้างและสถานภาพของส่วนราชการ ความไม่ต่อเนื่องของประเด็นบูรณาการ ปัญหากลไกในการจัดการ งบประมาณเชิงบูรณาการและความเข้าใจของบุคลากรเกี่ยวกับการมีจำกัด

กานต์ชนก แถวสีแสง และ กฤษวรรณ์ โล่ห์วัชรินทร์ (2563) บทคัดย่อ ศึกษาการนำแผนพัฒนาจังหวัดไปปฏิบัติของหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดมหาสารคาม ใช้การศึกษาเชิงคุณภาพและกรณีศึกษา ผลการวิจัยพบว่า หน่วยงานประสบปัญหา วิจัยเรื่องการบูรณาการในการนำแผนพัฒนาจังหวัดไปปฏิบัติ ดังนี้ 1) การบูรณาการระหว่างหน่วยบริหาร ราชการส่วนกลาง และหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังไม่ชัดเจน 2) การเปลี่ยยนคณะผู้บริหารจังหวัด ในแต่ละครั้งทำให้นโยบาย เปลี่ยนแปลง 3) หน่วยงานผู้พิจารณางบประมาณให้ความสำคัญ เร็ว4อง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการพัฒนาเชิงพื้นที่ 4) หน่วยงาน สังกัดที่ทำการปกครองอำเภอ ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ 5) การบริหารโครงการลงทุนประสบปัญหาในการจัดซื้อจัดจ้าง การดำเนินการ และการติดตาม และประเมินผล

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ประณยา ชัยรังสี (2556) ได้ทำการศึกษาเรื่องการนำนโยบายการพัฒนาสังคมไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผลการวิจัยพบว่า 1) ความสำเร็จของการนำนโยบายการพัฒนาสังคมไปปฏิบัติมีความสำเร็จอยู่ในระดับมาก 2)

ปัจจัยด้านการทำงานเป็นทีม การจูงใจ ภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วม และความผูกพันและการยอมรับมีความสัมพันธ์ทางบวก กับความสำเร็จของการนำนโยบายการพัฒนาสังคมไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 3) ปัญหาการนำนโยบายการพัฒนาสังคมไปปฏิบัติมี 4 ประการได้แก่ ผู้บริหารขาดภาวะผู้นำ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานยังมีไม่เพียงพอ บุคลากรขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน และปัญหาด้านนโยบายการพัฒนาสังคม แนวทางการปรับปรุงการนำนโยบายการพัฒนาสังคมไปปฏิบัติมี 4 ประการ ได้แก่ ควรพัฒนาผู้บริหารให้มีภาวะผู้นำแบบธรรมาภิบาล ควรพัฒนาบุคลากรให้มีสมรรถนะในการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น ควรสร้างขวัญและกำลังใจบุคลากรโดยการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างยุติธรรม และมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาสังคม กำหนดแนวปฏิบัติตามนโยบายที่ชัดเจน

อิทธิชัย สีดำ (2557) ได้ทำการศึกษาเรื่องปัจจัยสู่ความสำเร็จในการนำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณจากการศึกษาวิจัย พบว่า 1) ระดับปัจจัยสู่ความสำเร็จในการนำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อแยกเป็นรายด้านโดยเรียงลำดับสูงสุดไปน้อยสุด ดังนี้ ปัจจัยด้านทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านภาวะผู้นำ ด้านวัตถุประสงค์ของนโยบายด้านความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านลักษณะนโยบาย ด้านการคำนึงถึงวัฒนธรรม อัตลักษณ์ ของพื้นที่ ด้านการสนับสนุนและความร่วมมือจากกลุ่มต่างๆ ด้านแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และด้านความเพียงพอของทรัพยากร และ 2) ระดับความสำเร็จของนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อแยกเป็นรายด้านโดยเรียงลำดับสูงสุดไปน้อยสุดจะได้ ดังนี้ ด้านการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของประชาชน ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และด้านเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบเชิงนโยบาย

ดวงตา พรหมรักษา (2558) ได้ทำการศึกษาเรื่องการนำนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาชุมชนเกาะปันหยี จังหวัดพังงา เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวไปปฏิบัติในพื้นที่ชุมชนเกาะปันหยี ได้แก่ สมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้บริหารและการบริหารงาน การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลาง บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวไปปฏิบัติในพื้นที่ชุมชนเกาะปันหยีในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากการนำนโยบายไปปฏิบัติมีทั้งผลกระทบด้านบวกและผลกระทบด้านลบ

ศรัณย์ ฐิตารีย์ (2558) ได้ทำการศึกษาเรื่องความสำเร็จของการนำนโยบายด้านสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติ ของเทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ผลการวิจัยพบว่า 1) ระดับของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติของเทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์เห็นด้วยอยู่ในระดับปานกลางและการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำเร็จอยู่ในระดับปานกลาง โดยความพึงพอใจของประชาชน มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุดรองลงมาคือ ความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และคุณภาพชีวิตของประชาชน 2) ปัจจัยด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย มีอิทธิพลทางตรงและทางอ้อมในเชิงบวกต่อความสำเร็จในการนำนโยบายด้านสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติ ส่วนปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติและด้านการสนับสนุนจากทางการเมืองและประชาชนมีอิทธิพลทางตรงและเชิงบวกต่อความสำเร็จในการนำนโยบาย

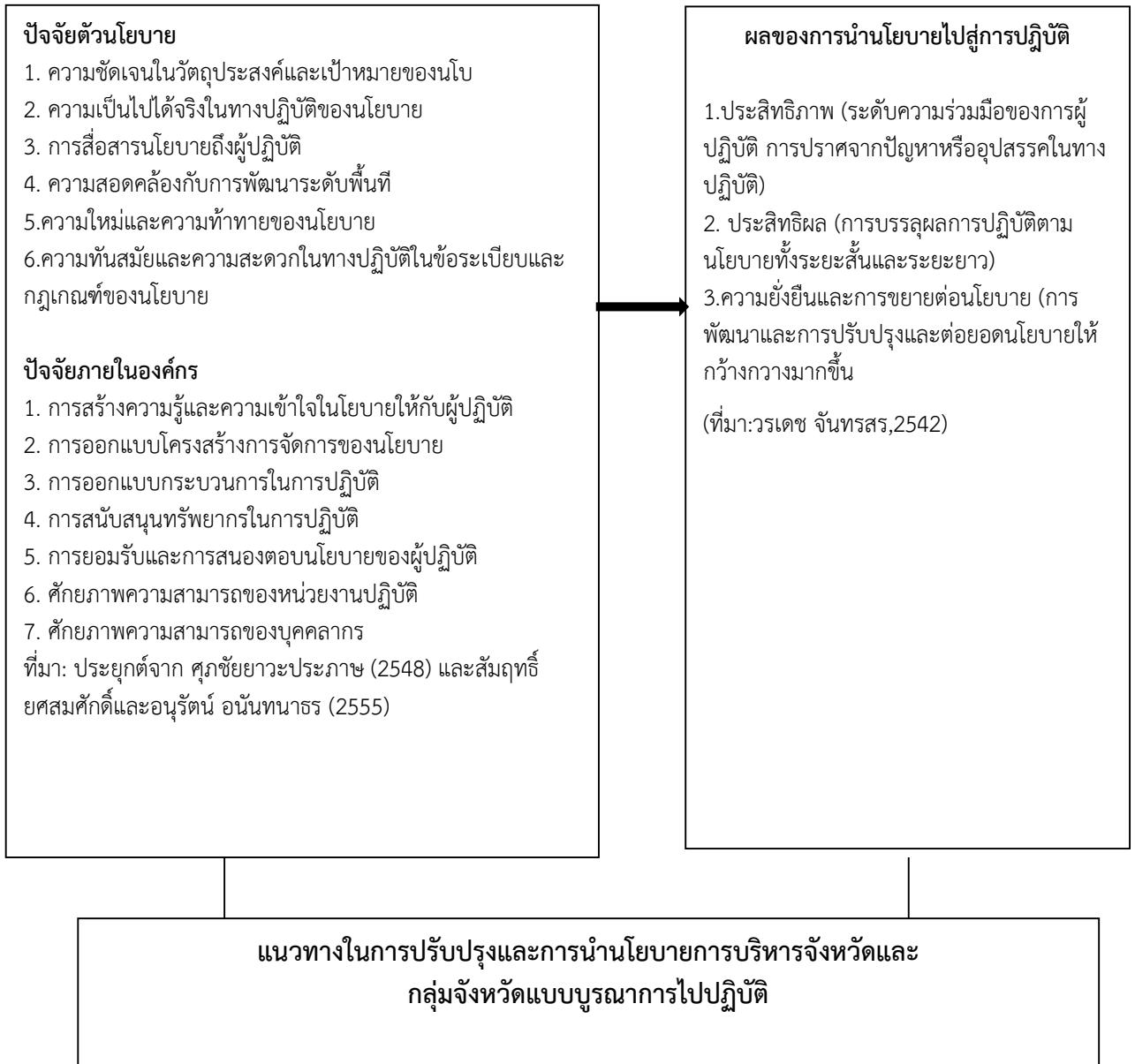
บายด้านสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติส่วนปัจจัยด้านความเพียงพอของทรัพยากร ด้านลักษณะของหน่วยงานที่
 นำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านการวางแผนและควบคุม มีอิทธิพลทางอ้อมในเชิงบวกต่อความสำเร็จในการนำ
 นโยบายด้านสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติของเทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

สุธิชาติ เมืองปาน (2559) ได้ทำการศึกษาเรื่องการนำนโยบายคนไทยไร้พุงไปสู่การปฏิบัติ :
 กรณีศึกษาอำเภอควนโดน จังหวัดสตูล เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร
 การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม พบว่า 1) การแปลงนโยบายคนไทยไร้พุงสู่การปฏิบัติ
 ประกอบด้วย การถ่ายทอดนโยบาย การจัดทำแผนปฏิบัติการ การดำเนินกิจกรรม และการกำกับติดตาม
 2) ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ขาดการทำความเข้าใจในรายละเอียดมาตรการของ
 นโยบาย งบประมาณไม่เพียงพอ ภาระงานของเจ้าหน้าที่ การดำเนินร่วมกับภาคีเครือข่าย ความ
 หลากหลายของกลุ่มเป้าหมาย วิธีชีวิตประเพณี วัฒนธรรม 3) ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำ
 นโยบายคนไทยไร้พุงไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ นโยบายมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนสอดคล้องกับสภาพปัญหาของ
 พื้นที่ ระบบพี่เลี้ยงและความสัมพันธ์ที่ดีของบุคคลในองค์กร บุคลากรผู้รับผิดชอบมีความมุ่งมั่น มีเจตคติที่ดี
 ต่อนโยบาย มีความเข้าใจบริบทพื้นที่ที่สามารถปรับกระบวนการทำงานให้สอดคล้องกับบริบทสังคมและ
 วัฒนธรรม

6. กรอบแนวคิดการวิจัย

ตัวแปรต้น

ตัวแปรตาม



7. สมมติฐานการวิจัย

1. ปัจจัยเนื้อหาและสาระนโยบาย มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติ
2. ปัจจัยภายในองค์กร มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติ

บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยเรื่องการวิเคราะห์นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการครั้งนี้ได้ออกแบบแนวทางในการศึกษาไว้ดังนี้

1.วิธีในการศึกษา การวิจัยครั้งนี้ ใช้รูปแบบหรือวิธีวิจัยเชิงผสม ระหว่างการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และวิธีวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยมีวิธีการศึกษาและเก็บข้อมูลดังนี้

1.1 การศึกษาเชิงคุณภาพ จะใช้การศึกษาจากข้อมูลเอกสารทางราชการ อาทิเอกสารนโยบาย ข้อระเบียบกฎหมาย แผนยุทธศาสตร์เอกสารงบประมาณ ตำราและผลงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง (Documentary research) และข้อมูลการการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก(Depth interview) จากผู้บริหารระดับนโยบาย ผู้บริหารระดับจังหวัด และผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายสาธารณะและการบริหารภาครัฐ และให้การสัมภาษณ์แบบกลุ่มจากคณะกรรมการบริหารจัดการจังหวัดแบบบูรณาการ

1.2 การศึกษาเชิงปริมาณ ใช้การศึกษาเชิงสำรวจ (Survey Research) โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือที่ใช้เก็บจากกลุ่มประชากรที่เป็นผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการใน 3 จังหวัดในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ได้แก่ ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา

2. ประชากรที่ใช้ในการศึกษา

กลุ่มที่ศึกษาแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 ประชากรสำหรับใช้ในการศึกษาเชิงปริมาณ ประกอบด้วยคณะกรรมการการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดในกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการภาคตะวันออก กลุ่มที่ 1 จำนวน 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดชลบุรี จังหวัดระยอง จังหวัดฉะเชิงเทรา (แบ่งตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ) ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการและข้าราชการที่จังหวัดแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ตามคำสั่งของคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.ของแต่ละจังหวัด) ประกอบด้วยจังหวัดชลบุรี 35 คน จังหวัดระยอง 41 คน จังหวัดฉะเชิงเทรา 41 คน รวมทั้งสิ้น 117 คน เก็บข้อมูลทุกคน

กลุ่มที่ 2 กลุ่มประชากรสำหรับใช้ในการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (Depth interviews) ซึ่งเลือกผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ดังนี้

1. รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง
2. หัวหน้าสำนักงานจังหวัดระยอง
3. นางสาวอัฐฟ้า ก้อนทอง ผู้อำนวยการกองอำนวยการจังหวัดระยอง
4. หัวหน้าสำนักงานจังหวัดชลบุรี
5. ผู้อำนวยการกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 (ชลบุรี)
6. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน กลุ่มงานยุทธศาสตร์จังหวัดฉะเชิงเทรา
7. สัมภาษณ์กลุ่มคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดระยอง

8. ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวประภาษ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านรัฐประศาสนศาสตร์
9. รองศาสตราจารย์ ดร.จีระ ประทีป ผู้ทรงคุณวุฒิด้านนโยบายสาธารณะ
10. นายพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒน์านุกูล อธิการบดี มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิราวุฒวิทยาลัย

3. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลข้อมูลปฐมภูมิ คือ แบบสอบถามโดยแบ่งออกเป็น 5 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 คำถามเกี่ยวกับปัจจัยส่วนบุคคล ของผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 3 ข้อ ได้แก่ 1) ระยะเวลาในการปฏิบัติงานในตำแหน่งและหน้าที่รับผิดชอบปัจจุบัน 2) สถานภาพตำแหน่งในปัจจุบันของท่าน และ 3) กระทรวงที่สังกัด โดยแบบสอบถามมีลักษณะแบบเลือกตอบ (Check list) เพื่อเลือกตอบตามระดับการวัดข้อมูลประเภทสเกลนามบัญญัติ (Nominal scale) และการวัดข้อมูลประเภทสเกลลำดับ (Ordinal scale)

ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับการวิเคราะห์เนื้อหาสาระ แนวปฏิบัติและจุดมุ่งหมายของนโยบาย โดยทำการศึกษาทั้งหมด 6 ด้าน ได้แก่ 1. ความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย 2. ความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติของนโยบาย 3. การสื่อสารนโยบายถึงผู้ปฏิบัติ 4. ความสอดคล้องกับการพัฒนาระดับพื้นที่ 5. ความใหม่และความท้าทายของนโยบาย 6. ความทันสมัยและความสะดวกในทางปฏิบัติในข้อระเบียบและกฎเกณฑ์ของนโยบาย คำถามมีลักษณะแบบสอบถามเป็นคำถามปลายปิดแบบประเมินค่า (Likert scale) ใช้ข้อมูลประเภทอันตรภาคชั้น (Interval scale) ซึ่งมีเกณฑ์การให้คะแนนความพร้อม 5 ระดับ ได้แก่ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด

ส่วนที่ 3 คำถามเกี่ยวกับปัจจัยภายในองค์กรที่มีผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทั้งหมด 7 ด้าน ได้แก่ 1. การสร้างความรู้และความเข้าใจในนโยบายให้กับผู้ปฏิบัติ 2. การออกแบบโครงสร้างการจัดการของนโยบาย 3. การออกแบบกระบวนการในการปฏิบัติ 4. การสนับสนุนทรัพยากรในการปฏิบัติ 5. การยอมรับและการสนองต่อนโยบายของผู้ปฏิบัติ 6. ศักยภาพความสามารถของหน่วยงานปฏิบัติ 7. ศักยภาพความสามารถของบุคลากร คำถามมีลักษณะแบบสอบถามเป็นคำถามปลายปิดแบบประเมินค่า (Likert scale) ใช้ข้อมูลประเภทอันตรภาคชั้น (Interval scale) ซึ่งมีเกณฑ์การให้คะแนนความพร้อม 5 ระดับ ได้แก่ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด

ส่วนที่ 4 คำถามเกี่ยวกับผลการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่ปฏิบัติ โดยทำการศึกษาทั้งหมด 3 ด้าน ได้แก่ 1. ประสิทธิภาพ (ระดับความร่วมมือของการผู้ปฏิบัติงาน) 2. ประสิทธิผล (การบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบาย) 3. ความยั่งยืนและการขยายต่อนโยบาย (การพัฒนาและการปรับปรุงและต่อยอดนโยบายให้กว้างขวางมากขึ้น) คำถามมีลักษณะแบบสอบถามเป็นคำถามปลายปิดแบบประเมินค่า (Likert scale) ใช้ข้อมูลประเภทอันตรภาคชั้น (Interval scale) ซึ่งมีเกณฑ์การให้คะแนนความพร้อม 5 ระดับ ได้แก่ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด

4. ขั้นตอนการสร้าง และการทดสอบคุณภาพเครื่องมือในการวิจัย

การสร้างแบบสอบถาม มีขั้นตอนดังนี้

4.1 ศึกษาข้อมูลทฤษฎีจากตำราเอกสาร บทความ ทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการในมิติเรื่อง

จุดมุ่งหมายนโยบาย กระบวนการในการขับเคลื่อนและลักษณะของการบริหารจัดการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อนำมากำหนดขอบเขตของการวิจัย และสร้างเครื่องมือวิจัยให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์ของการวิจัย

4.2 ศึกษาข้อมูลปฐมภูมิศึกษาวิธีการสร้างแบบสอบถามเกี่ยวกับเรื่องการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

4.3 นำแบบสอบถามทั้ง 4 ตอน การทดสอบความเที่ยงตรงในเนื้อหา (Content validity) ผู้วิจัยนำแบบสอบถามที่ได้จากการปรึกษาและขอ และปรับปรุงแก้ไขให้ตรงและครอบคลุมเนื้อหาไปให้ผู้เชี่ยวชาญ (Subject matter specialist) จำนวน 2 ท่าน ได้แก่ ศาสตราจารย์ศุภชัย ยาวะประภาษ ผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และนายพนฤทธิ์ ศิริโกศล รองผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญพิจารณาตรวจสอบความชัดเจนของ ภาษา ถ้อยคำ และความเที่ยงตรงในเนื้อหา (Content validity) ความสอดคล้องข้อคำถามในแบบสอบถามกับวัตถุประสงค์ (Index of item congruency: IOC) เพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขก่อนนำไปสอบถามในการเก็บข้อมูลจริง (Rovinelli & Hambleton, 1977)

4.4. ปรับปรุงแบบสอบถาม ตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อตรวจสอบแก้ไขสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

4.5 นำไปดำเนินการตรวจหาคุณภาพของเครื่องมือ ด้วยการนำแบบสอบถามไปทดลอง (Tryout) กับกลุ่มผู้บริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ตามประกาศของจังหวัดสมุทรปราการ จำนวน 30 คน แล้วนำผลที่ได้จากแบบสอบถามไปทำการทดสอบความเชื่อมั่นของเครื่องมือ (Reliability) ด้วยวิธีการหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Cronbach's alpha coefficient) ของครอนบาค (Cronbach, 1971) ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาที่ได้จะแสดงถึงระดับของความคงที่ของแบบสอบถาม

4.6 นำแบบสอบถามเสนอกรรมการจริยธรรมมหาวิทยาลัยบูรพา เพื่อประเมินความมีจริยธรรมของแบบสอบถาม

4.7 ปรับปรุงแบบสอบถามตามที่กรรมการจริยธรรมแนะนำ

4.8 จัดทำแบบสอบถามฉบับสมบูรณ์ นำไปใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล จำนวน 154 ชุด

5. วิธีการในการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยมีวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณเพื่อทดสอบความสัมพันธ์ของตัวแปร โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) และตัวแปรเชิงอนุมาน (Inferential Statistics) ประมวลผลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์โปรแกรมสำเร็จรูปเพื่อการวิจัยทางสังคม ส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพจะใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ นั้นมีรายละเอียดของมีสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

5.1.1 ใช้สถิติเชิงพรรณนา(Descriptive Statistics) โดยสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์แยกตามส่วนของแบบสอบถาม ดังนี้

1) การวิเคราะห์คำถามส่วนที่ 1 ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถามสถิติที่ใช้ประกอบด้วยค่าความถี่ (Frequency) และค่าร้อยละ (Percentage)

2) การวิเคราะห์คำถามส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับปัจจัยตัวนโยบายที่มีผลต่อผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ สถิติที่ใช้ประกอบด้วย ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard

Deviation) สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลกำหนดการให้คะแนนคำตอบของแบบสอบถาม ดังนี้ (ยูท
ไทยวรรณ, 2556)

มากที่สุด	กำหนดให้	5 คะแนน
มาก	กำหนดให้	4 คะแนน
ปานกลาง	กำหนดให้	3 คะแนน
น้อย	กำหนดให้	2 คะแนน
น้อยที่สุด	กำหนดให้	1 คะแนน

จากค่าเฉลี่ยของคะแนนดังกล่าวสามารถแปลความหมายของค่าคะแนนได้ดังนี้ (ยูท
ไทยวรรณ, 2556)

ระดับคะแนน	ความหมาย
ค่าเฉลี่ย 4.21-5.00	มีอิทธิพลอยู่ในระดับมากที่สุด
ค่าเฉลี่ย 3.40-4.20	มีอิทธิพลอยู่ในระดับมาก
ค่าเฉลี่ย 2.61-3.40	มีอิทธิพลอยู่ในระดับปานกลาง
ค่าเฉลี่ย 1.81-2.60	มีอิทธิพลอยู่ในระดับน้อย
ค่าเฉลี่ย 1.00-1.80	มีอิทธิพลอยู่ในระดับน้อยที่สุด

3) การวิเคราะห์คำถามส่วนที่ 3 คำถามเกี่ยวกับปัจจัยภายในองค์กรที่มีผลต่อผลต่อการ
นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ สถิติที่ใช้ประกอบด้วย ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
(Standard Deviation) สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลกำหนดการให้คะแนนคำตอบของแบบสอบถาม ดังนี้
(ยูท ไทยวรรณ, 2556)

มากที่สุด	กำหนดให้	5 คะแนน
มาก	กำหนดให้	4 คะแนน
ปานกลาง	กำหนดให้	3 คะแนน
น้อย	กำหนดให้	2 คะแนน
น้อยที่สุด	กำหนดให้	1 คะแนน

จากค่าเฉลี่ยของคะแนนดังกล่าวสามารถแปลความหมายของค่าคะแนนได้ดังนี้ (ยูท
ไทยวรรณ, 2556)

ระดับคะแนน	ความหมาย
ค่าเฉลี่ย 4.21-5.00	มีอิทธิพลอยู่ในระดับมากที่สุด
ค่าเฉลี่ย 3.40-4.20	มีอิทธิพลอยู่ในระดับมาก
ค่าเฉลี่ย 2.61-3.40	มีอิทธิพลอยู่ในระดับปานกลาง
ค่าเฉลี่ย 1.81-2.60	มีอิทธิพลอยู่ในระดับน้อย
ค่าเฉลี่ย 1.00-1.80	มีอิทธิพลอยู่ในระดับน้อยที่สุด

4) การวิเคราะห์คำถามส่วนที่ 4 คำถามเกี่ยวกับผลของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผลลัพธ์
ของผลการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ไปสู่ปฏิบัติ สถิติที่ใช้ประกอบด้วย

ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล กำหนดการให้คะแนนคำตอบของแบบสอบถาม ดังนี้ (ยูทอ ไทยวรรณ, 2556)

มากที่สุด	กำหนดให้	5 คะแนน
มาก	กำหนดให้	4 คะแนน
ปานกลาง	กำหนดให้	3 คะแนน
น้อย	กำหนดให้	2 คะแนน
น้อยที่สุด	กำหนดให้	1 คะแนน

จากค่าเฉลี่ยของคะแนนดังกล่าวสามารถแปลความหมายของค่าคะแนนได้ดังนี้ (ยูทอ ไทยวรรณ, 2556)

ระดับคะแนน	ความหมาย
ค่าเฉลี่ย 4.21-5.00	มีประสิทธิภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ในระดับมากที่สุด
ค่าเฉลี่ย 3.40-4.20	มีประสิทธิภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก
ค่าเฉลี่ย 2.61-3.40	มีประสิทธิภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง
ค่าเฉลี่ย 1.81-2.60	มีประสิทธิภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย
ค่าเฉลี่ย 1.00-1.80	มีประสิทธิภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ในระดับน้อยที่สุด

5.1.2 ใช้สถิติเชิงอนุมาน (Inferential Statistics) การใช้สถิติเชิงอนุมาน (Inferential Statistics) สำหรับการทดสอบสมมติฐาน ($\alpha = .05$) โดยสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์แยกตามสมมติฐานดังนี้

1) สมมติฐานที่ 1 ปัจจัยตัวนโยบาย จำนวน 6 ด้าน ได้แก่ 1. ความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย 2. ความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติของนโยบาย 3. การสื่อสารนโยบายถึงผู้ปฏิบัติ 4. ความสอดคล้องกับการพัฒนาระดับพื้นที่ 5. ความใหม่และความท้าทายของนโยบาย 6. ความทันสมัยและความสะดวกในทางปฏิบัติในข้อระเบียบและกฎเกณฑ์ของนโยบาย มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติ สถิติที่ใช้คือการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple Linear Regression Analysis : MRA) ด้วยค่าสัมประสิทธิ์การทำนาย (Coefficient of Determination : R²) ด้วยวิธีการ ENTER กำหนดระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (ยูทอ ไทยวรรณ, 2556 : หน้า 131)

2) สมมติฐานที่ 2 ปัจจัยภายในองค์กรจำนวน 7 ด้าน ได้แก่ 1. การสร้างความรู้ความเข้าใจในนโยบายให้กับผู้ปฏิบัติ 2. การออกแบบโครงสร้างการจัดการของนโยบาย 3. การออกแบบกระบวนการในการปฏิบัติ 4. การสนับสนุนทรัพยากรในการปฏิบัติ 5. การยอมรับและการสนองตอบนโยบายของผู้ปฏิบัติ 6. ศักยภาพความสามารถของหน่วยงานปฏิบัติ 7. ศักยภาพความสามารถของบุคลากร สถิติที่ใช้คือการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple Linear Regression Analysis : MRA) ด้วยค่าสัมประสิทธิ์การทำนาย (Coefficient of Determination : R²) ด้วยวิธีการ ENTER กำหนดระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (ยูทอ ไทยวรรณ, 2556 : หน้า 131)

5.2 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ การวิเคราะห์ข้อมูลครั้งนี้ เป็นการนำเอาข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าวิจัย มาจัดกระทำให้เป็นระบบและหาความหมาย แยกแยะองค์ประกอบ รวมทั้งเชื่อมโยงและ

หาความสัมพันธ์ของข้อมูล โดยอาศัยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ซึ่งมีกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

5.3.1 การจัดระเบียบข้อมูล (Data Organizing) เป็นกระบวนการจัดการ ด้วยกรรมวิธีต่าง ๆ เพื่อให้ข้อมูลเป็นระเบียบ ทั้งในทางกายภาพและในเชิงเนื้อหา เพื่อเป็นพื้นฐานในการนำเสนอข้อมูลอย่างเป็นระบบในขั้นตอนต่อไป

5.3.2 การแสดงข้อมูล (Data Display) เป็นกระบวนการนำเสนอข้อมูล จะนำเสนอในรูปแบบของพรรณนา ซึ่งเกิดขึ้นจากการเชื่อมโยงข้อมูลเข้าด้วยกัน ตามตัวแบบการวิเคราะห์ เพื่อบ่งบอกเรื่องราวหรือรายละเอียดของสิ่งที่ศึกษาตามความหมายที่ข้อมูลแสดงออกมา

5.3.3 การหาข้อสรุป การตีความและการตรวจสอบความถูกต้องตรงประเด็นของผลการวิจัย (Conclusion, Interpretation and Verification) เป็นกระบวนการหาข้อสรุปและการตีความหมายของผลการศึกษา เพื่อให้ได้ข้อค้นพบการวิจัย รวมถึงการตรวจสอบว่า ข้อสรุปหรือความหมายที่ได้มานั้น มีความถูกต้องตรงประเด็นและน่าเชื่อถือเพียงใด ข้อสรุปและสิ่งที่ตีความออกมานั้น อาจอยู่ในรูปของคำอธิบาย ตัวแบบการวิเคราะห์ และแนวคิดทฤษฎี

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การนำเสนอผลการศึกษางานวิจัยเรื่องการวิเคราะห์การนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์ศึกษาและวิเคราะห์ตัวนโยบายและปัจจัยภายในองค์กร ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้สำเร็จ ศึกษาผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเสนอแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนานโยบายและกระบวนการการนำนโยบายการไปสู่การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ ผลการศึกษาได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติวิเคราะห์ตามสมมติฐานของการวิจัย การวิเคราะห์ข้อมูลและการแปลความหมายของผลการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้ทำการวิจัยได้กำหนดการวิเคราะห์ข้อมูล จากแบบสอบถามที่ได้แจกกลุ่มประชากรจำนวน 117 ชุด และผู้วิจัยได้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อยืนยันผลการวิเคราะห์เชิงปริมาณอีกครั้ง การนำเสนอจะแบ่งออกเป็น 6 ตอน ดังนี้

- ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม
- ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยตัวนโยบายที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- ตอนที่ 3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยภายในองค์กรที่มีผลต่อการนำนโยบายการบริหารไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ
- ตอนที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ
- ตอนที่ 5 ผลการทดสอบสมมติฐาน
- ตอนที่ 6 ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและพัฒนานโยบายและกระบวนการการนำนโยบายการไปสู่การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ

สัญลักษณ์ที่ใช้ในการวิเคราะห์

เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันในการแปลความหมายจากผลการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยจึงกำหนดความหมายของสัญลักษณ์ ดังนี้

N	แทน	ค่าจำนวนของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิเคราะห์
\bar{X}	แทน	ค่าเฉลี่ยเลขคณิตของข้อมูลที่ได้จากกลุ่มตัวอย่าง
S.D.	แทน	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของกลุ่มประชากร
F	แทน	ค่าสถิติในการแจกแจงแบบเอฟ (F- distribution)
t	แทน	ค่าสถิติที่ใช้ t - distribution
k	แทน	ค่าจำนวนตัวแปรอิสระที่ใช้สมการถดถอย
b	แทน	ค่าสัมประสิทธิ์ตัวพยากรณ์ในรูปคะแนนดิบ
β	แทน	ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ตัวพยากรณ์รูปคะแนนมาตรฐาน
r	แทน	ค่าความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ตัวแปร
R	แทน	ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุคูณ

R ²	แทน	ค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์
SE _b	แทน	ค่าความคลาดเคลื่อนมาตรฐานสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ตัวพยากรณ์
SE _{cst}	แทน	ค่าความคลาดเคลื่อนมาตรฐานในการพยากรณ์
SS	แทน	ผลรวมของคะแนนเบี่ยงเบนแต่ละตัวยกกำลังสอง
MS	แทน	ค่าความแปรปรวน
Z	แทน	ค่าคะแนนมาตรฐานของตัวพยากรณ์
\hat{Y}	แทน	ค่าสมการพยากรณ์ในรูปคะแนนดิบ
Sig.	แทน	ความน่าจะเป็นสำหรับบอกนัยสำคัญทางสถิติ
*	แทน	แสดงความมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตารางที่ 4-1 จำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม
(N = 117)

ข้อมูลทั่วไป	จำนวน (คน)	ร้อยละ
	(117)	(100.00%)
จังหวัด		
ชลบุรี	35	29.91
ฉะเชิงเทรา	41	35.04
ระยอง	41	35.04
รวม	117	100.00
ระยะเวลาในการปฏิบัติงานในตำแหน่งและหน้าที่รับผิดชอบปัจจุบัน		
ต่ำกว่า 2 ปี	22	18.80
2 - 5 ปี	36	30.77
6 - 9 ปี	20	17.09
10 ปีขึ้นไป	39	33.33
รวม	300	100.00
สถานภาพตำแหน่งในปัจจุบัน		
ประเภทบริหารระดับต้น	4	3.42
ประเภทบริหารระดับสูง	1	.85
ประเภทอำนวยการระดับต้น	8	6.84
ประเภทอำนวยการระดับสูง	19	16.24
ประเภทวิชาการระดับปฏิบัติการ	36	30.77
ประเภทวิชาการระดับชำนาญการ	37	31.62

ประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ	12	10.26
รวม	117	100.00

จากตารางที่ 4-1 เป็นตารางที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 117 คน ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

จังหวัด พบว่า คณะกรรมการการบริหารจังหวัดฯ ที่ตอบแบบสอบถาม ส่วนใหญ่นั้นปฏิบัติงานในจังหวัดฉะเชิงเทรา และจังหวัดระยอง ในสัดส่วนเท่ากัน คิดเป็นร้อยละ 35.04 และจังหวัดชลบุรี คิดเป็นร้อยละ 29.91

ระยะเวลาในการปฏิบัติงานในตำแหน่งและหน้าที่รับผิดชอบปัจจุบัน พบว่า คณะกรรมการการบริหารจังหวัดฯ ที่ตอบแบบสอบถาม ส่วนใหญ่มีระยะเวลาในการปฏิบัติงานในตำแหน่งและหน้าที่รับผิดชอบปัจจุบัน 10 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 33.33 รองลงมาคือ 2 - 5 ปี คิดเป็นร้อยละ 30.77 ต่ำกว่า 2 ปี คิดเป็นร้อยละ 18.80 และ 6 - 9 ปี มีสัดส่วนเท่ากัน คิดเป็นร้อยละ 17.09 ตามลำดับ

สถานภาพตำแหน่งในปัจจุบัน พบว่า คณะกรรมการการบริหารจังหวัดฯ ที่ตอบแบบสอบถาม ส่วนใหญ่อยู่ในตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการ คิดเป็นร้อยละ 31.62 รองลงมาคือประเภทวิชาการระดับปฏิบัติการ คิดเป็นร้อยละ 30.77 ประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ คิดเป็นร้อยละ 10.26 ประเภทอำนวยการระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 16.24 ประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ คิดเป็นร้อยละ 6.84 ประเภทอำนวยการระดับต้น คิดเป็นร้อยละ 3.42 และประเภทบริหารระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 0.85 ตามลำดับ

ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยตัวนโยบายที่มีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ตารางที่ 4-2 ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวนโยบายที่มีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (N = 117)

ประเด็น	\bar{X}	S.D.	ความหมาย	อันดับที่
1. นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายชัดเจน	3.48	0.88	มาก	2
2. วัตถุประสงค์ เป้าหมายและวิธีปฏิบัติของนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการมีความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ	3.42	0.87	มาก	3
3. รัฐบาลมีการสร้างความรู้ความเข้าใจอย่างเป็นระบบเพื่อให้ผู้ปฏิบัติในทุกระดับและทุกพื้นที่ รับรู้และเข้าใจตรงกันในวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิธีปฏิบัติของนโยบาย	3.38	0.92	ปานกลาง	4

4. นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เหมาะสมกับการพัฒนาเพื่อสร้างความยั่งยืนทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของพื้นที่	3.50	0.84	มาก	1
5. นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเป็นการทำงานราชการรูปแบบใหม่ มีความท้าทายและจูงใจให้หน่วยงานทุกส่วนอยากปฏิบัติ	3.23	.75	ปานกลาง	6
6. ข้อระเบียบ กฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของนโยบายมีความทันสมัย สะดวกคล่องตัวและไม่เป็นอุปสรรคในการทำงาน	3.24	0.87	ปานกลาง	5
เฉลี่ย	3.38	0.85	ปานกลาง	-

จากตารางที่ 4-2 พบว่า คณะกรรมการการบริหารจังหวัดฯ ที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อตัวนโยบาย โดยรวมนั้นมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.38

เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า อยู่ในระดับมาก 3 ประเด็น โดยสามารถเรียงลำดับจากมากไปน้อยได้ดังนี้ ประเด็นข้อที่ 1 นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายชัดเจน มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.48 รองลงมาคือประเด็นข้อที่ 4 นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เหมาะสมกับการพัฒนาเพื่อสร้างความยั่งยืนทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของพื้นที่ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.50 และ ประเด็นข้อที่ 2 วัตถุประสงค์ เป้าหมายและวิธีปฏิบัติของนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการมีความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.42 ตามลำดับ

และมีประเด็นที่อยู่ในระดับปานกลางอีก 3 ประเด็น โดยสามารถเรียงลำดับจากมากไปน้อยได้ดังนี้ ประเด็นข้อที่ 3 รัฐบาลมีการสร้างความรู้ความเข้าใจอย่างเป็นระบบเพื่อให้ผู้ปฏิบัติในทุกระดับและทุกพื้นที่ รับรู้และเข้าใจตรงกันในวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิธีปฏิบัติของนโยบาย มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.38 ประเด็นข้อที่ 6 การออกแบบข้อระเบียบ กฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของนโยบายมีความทันสมัย สะดวกคล่องตัวและไม่เป็นอุปสรรคในการทำงาน มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.24 และประเด็นข้อที่ 5 นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเป็นการทำงานราชการรูปแบบใหม่ มีความท้าทายและจูงใจให้หน่วยงานทุกส่วนอยากปฏิบัติ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.23 ตามลำดับ ซึ่งผลการวิเคราะห์เมื่อพิจารณาจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีความสอดคล้องกันดังนี้

“เป้าหมายหลักของนโยบายต้องการจะพัฒนาระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือระดับจังหวัด อำเภอ ให้มีการทำงานเชิงยุทธศาสตร์เพื่อเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์จังหวัด ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์ท้องถิ่น โดยการทำงานต้องเกิดการบูรณาการร่วมกันของส่วนราชการกระทรวงต่างๆที่อยู่ในส่วนภูมิภาคหรือในจังหวัด ให้มีการบูรณาการตั้งแต่แผนงาน โครงการ และงบประมาณ” (สัมภาษณ์ พงษ์อาจ ตริกิจวัฒนา อธิบดีรองเลขาธิการ ก.พ.ร. เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2564)

“นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการทุกคนในจังหวัดมีการทราบอยู่แล้วว่ารัฐบาลต้องการจะปรับปรุงระบบการบริหารราชการระดับจังหวัดโดยให้ส่วนราชการทำงานสอดคล้องเชื่อมโยงกันมีการร่วมคิด วางแผน และดำเนินการทิศทางเดียวกัน และปัจจุบัน

ได้ดำเนินการกันอยู่” สัมภาษณ์รัฐฟ้า ก้อนทอง สำนักงานจังหวัดระยอง เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2564

“นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ คณะกรรมการนโยบายพยายามพัฒนาระบบและขั้นตอนการปฏิบัติมาตลอด มีการให้ความรู้ มีคู่มือและอบรมให้ความรู้ คณะกรรมการระดับจังหวัดและเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัด มีความเข้าใจระบบ แต่จะมีปัญหาตรงที่ส่วนราชการในระดับจังหวัดไม่ค่อยดำเนินการตามขั้นตอนทำให้เวลาดำเนินการเกิดปัญหา (สัมภาษณ์หัวหน้าสำนักงานจังหวัดชลบุรี, 10 มีนาคม 2564)

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาปัจจัยตัวนโยบายที่มีผลต่อความสำเร็จที่มีอันดับต่ำสุด พบว่ามี 2 ปัจจัยได้แก่ ประเด็นที่ 6 ข้อระเบียบกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติมีความคล่องตัวและทันสมัย ปัจจัยที่มีผลการวิเคราะห์อยู่ในอันดับที่ 5 และประเด็นที่ 6 นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเป็นการทำงานราชการรูปแบบใหม่ มีความท้าทายและจงใจให้หน่วยงานทุกส่วนอยากปฏิบัติ ปัจจัยที่มีผลการวิเคราะห์อยู่ในอันดับที่ 6 ซึ่งหมายความว่าปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติมากที่สุด สอดคล้องกับผลการศึกษาเชิงคุณภาพ ดังนี้

“เงื่อนไขบางอย่างเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติ เช่นการกำหนดว่าการเสนอโครงการของบประมาณต้องมีความพร้อมเรื่องแบบและประมาณการราคา และต้องส่งให้เรียบร้อยภายในกำหนด เป็นไปได้ยาก เพราะบางส่วนราชการไม่มีช่างออกแบบต้องอาศัยช่างจากโยธา หรือช่างท้องถิ่นมีการระงายเยอะอยู่แล้ว ก็ต้องขอความช่วยเหลือกัน กว่าจะเรียบร้อยเลยกำหนดเวลาในการส่งโครงการ” (สัมภาษณ์กลุ่มคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดระยอง เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2564)

“โครงการที่จะเสนอของบบูรณาการ สำนักงานกำหนดให้ต้องมีความพร้อมทุกเรื่อง บางเรื่องเตรียมยาก เช่นต้องใช้หนังสืออนุญาตพื้นที่หากพื้นที่มีเจ้าของ ทำได้ช้าต้องใช้เวลาในการโต้ตอบและขั้นตอนมาก ทำให้การขอโครงการไม่ทันกรอบเวลาที่สำนักงานกำหนด โครงการก็ตกชาวบ้านก็เดือดร้อน” สัมภาษณ์กลุ่มคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดระยอง, วันที่ 3 มีนาคม 2564.)

“นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ดูแล้วเหมือนจะมีความทันสมัย แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังคงมีรูปแบบราชการเหมือนเดิม มีขั้นตอนการปฏิบัติที่มากและยืดหยุ่นระเบียบเคร่งครัด ส่วนราชการส่วนใหญ่ยังต่างคนต่างทำให้ความสำคัญกับงาน function มากกว่างานบูรณาการ และส่วนใหญ่จะเอาโครงการในแผนหน่วยงานที่เสนอไปแล้วไม่ได้งบจากต้นสังกัดมาขอในช่องทางของแผนบูรณาการแทนทำให้การเชื่อมโยงแผนงาน โครงการและงบประมาณทำได้ยาก” สัมภาษณ์กลุ่มคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดระยอง, วันที่ 3 มีนาคม 2564.)

“นโยบายการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเป็นนโยบายเป้าหมายหลักของรัฐบาลในการที่จะเปลี่ยนระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคคือระดับจังหวัด อำเภอ ให้มีการทำงานเชิงยุทธศาสตร์เพื่อเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์จังหวัด ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์ท้องถิ่น โดยการทำงานต้องเกิดการบูรณาการร่วมกันของส่วนราชการกระทรวงต่างๆ ที่อยู่ในส่วนภูมิภาคหรือในจังหวัด ให้มีการบูรณาการตั้งแต่แผนงาน โครงการ และงบประมาณ

อย่างไรก็ตามหลังจากรัฐบาลประกาศนโยบายการบริหารราชการแบบบูรณาการ และมีการจัดโครงสร้างในการผลักดันนโยบายออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ 1) คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) 2) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) 3) คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดบูรณาการ (ก.บ.ก). (สัมภาษณ์ ศุภชัย ยาวะประภาส ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารภาครัฐ เมื่อวันที่ 25 พ.ค. 2564)

อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบาย สาธารณะและการบริหารภาครัฐ มีข้อสังเกตว่า

“หลังนโยบายขับเคลื่อนการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ มีส่วนราชการหลายหน่วยงานที่เคยสังกัดราชการส่วนภูมิภาคปรับโครงสร้างและยุบโครงสร้างส่วนภูมิภาคหนีผู้ว่า CEO ไปขึ้นกับส่วนกลาง แต่งานหรือหน้าที่ในจังหวัดยังมีอยู่แต่ไม่ขึ้นกับผู้ว่า CEO รับนโยบายจากส่วนกลางสาเหตุ เพราะความรู้สึกลอยๆจะขึ้นตรงต่อต้นสังกัด อยากมีอิสระไม่ขึ้นตรงต่อผู้ว่า CEO ไม่อยากทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น เช่นหน่วยงานด้านกระบวนการยุติธรรมทั้งตำรวจ อัยการ หน่วยงานด้านเศรษฐกิจการคลัง เช่นสรรพากร สรรพสามิต ธนารักษ์ และหน่วยงานการศึกษา เหตุนี้ทำให้การทำงานแบบบูรณาการไม่สามารถบูรณาการได้จริงเพราะหน่วยเหล่านี้เป็นหน่วยงานสำคัญในระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ” (สัมภาษณ์ ศุภชัย ยาวะประภาส ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารภาครัฐ เมื่อวันที่ 15 พ.ค. 2564)

นอกจากนี้ในพื้นที่ภาคตะวันออกเป็นเมืองเศรษฐกิจที่สำคัญยังมีหน่วยงานสำคัญที่ไม่ได้ขึ้นตรงกับผู้ว่าแต่มีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจเช่น นิคมอุตสาหกรรม การท่าเรือแหลมฉบัง การท่าเรือมาบตาพุด คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน รวมถึงองค์กรอิสระเช่น กกต. ปช.ศาลปกครอง รวมถึงมหาวิทยาลัย เป็นต้น ที่ไม่ได้ขึ้นตรงต่อการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการซึ่งเป็นความท้าทายของเป้าหมายของนโยบายประการหนึ่ง (สัมภาษณ์ ศุภชัย ยาวะประภาส ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารภาครัฐ เมื่อวันที่ 15 พ.ค. 2564)

ตอนที่ 3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยภายในที่มีผลต่อการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

ตารางที่ 4-3 ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของปัจจัยภายในที่มีผลต่อการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ (N = 117)

ประเด็น	\bar{X}	S.D.	ความหมาย	อันดับที่
1. ความรู้ความสามารถ ทักษะ ความชำนาญ ในการทำงานแบบบูรณาการของผู้ปฏิบัติ	3.08	0.60	ปานกลาง	2
2. จำนวนผู้ปฏิบัติมีเพียงพอกับปริมาณงานของงานตามแผนงานบูรณาการจังหวัดและ กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ	2.98	0.71	ปานกลาง	7
3. มีกลไกสร้างความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน อาทิ กระบวนการปฏิบัติ กฎหมาย ระเบียบ การทำแผน	3.03	0.64	ปานกลาง	5

การเสนอโครงการและการบริหารงบประมาณ ให้กับ เจ้าหน้าที่ทุกระดับทราบอย่างเข้าใจ				
4. มีการให้รางวัลหรือสิ่งตอบแทนสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ ปฏิบัติเหมาะสมกับปริมาณงานและความรับผิดชอบ	2.81	0.82	ปานกลาง	8
5. มีระบบสนับสนุนด้านฐานข้อมูลระดับประเทศ ระดับ จังหวัด กลุ่มจังหวัด มีความทันสมัย เชื่อถือได้ และ เชื่อมโยงกับส่วนงานทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วน ท้องถิ่น	2.99	0.73	ปานกลาง	6
6. ผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน มีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับแผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและ กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และให้ความสำคัญในการ ปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ กำหนด	3.18	0.84	ปานกลาง	1
7. มีการกำหนดภารกิจ หน้าที่ของงานแผนงานบูรณาการ ส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ อย่างชัดเจนและเหมาะสม	3.03	0.64	ปานกลาง	4
8. ระบบการติดตามและรายงานผลการดำเนินงานของ การบริหารงานแบบจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการมี ประสิทธิภาพและเชื่อถือได้	3.07	0.61	ปานกลาง	3
เฉลี่ย	3.02	0.70	ปานกลาง	-

จากตารางที่ 4-3 พบว่า คณะกรรมการการบริหารจังหวัดฯ ที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความ
คิดเห็นต่อปัจจัยภายในที่มีผลต่อการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ
ให้ประสบผลสำเร็จ โดยรวมนั้นมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.02

เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า อยู่ในระดับปานกลางทั้ง 8 ประเด็น โดยสามารถเรียงลำดับจาก
มากไปน้อยได้ดังนี้ ประเด็นข้อที่ 6 ผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน มีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับแผนงานบูรณา
การส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และให้ความสำคัญในการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง
เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานที่กำหนด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.18 รองลงมาคือประเด็นข้อที่ 1 ความรู้
ความสามารถ ทักษะ ความชำนาญ ในการทำงานแบบบูรณาการของผู้ปฏิบัติ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.08
ประเด็นข้อที่ 8 ระบบการติดตามและรายงานผลการดำเนินงานของการบริหารงานแบบจังหวัดและกลุ่ม
จังหวัดแบบบูรณาการมีประสิทธิภาพและเชื่อถือได้ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.95 ประเด็นข้อที่ 7 มีการกำหนด
ภารกิจ หน้าที่ของงานแผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการอย่าง
ชัดเจนและเหมาะสม มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.03 ประเด็นข้อที่ 3 มีกลไกสร้างความรู้ความเข้าใจในการ
ปฏิบัติงาน อาทิ กระบวนการปฏิบัติ กฎหมาย ระเบียบ การทำแผน การเสนอโครงการและการบริหาร
งบประมาณ ให้กับเจ้าหน้าที่ทุกระดับทราบอย่างเข้าใจ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.03 ประเด็นข้อที่ 5 มีระบบ
สนับสนุนด้านฐานข้อมูลระดับประเทศ ระดับจังหวัดกลุ่มจังหวัด มีความทันสมัย เชื่อถือได้ และเชื่อมโยง
กับส่วนงานทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.99 ประเด็นข้อที่ 2 จำนวนผู้
ปฏิบัติมีเพียงพอกับปริมาณงานของงานตามแผนงานบูรณาการจังหวัดและ กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มี

ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.98 และประเด็นข้อที่ 4 มีการให้รางวัลหรือสิ่งตอบแทนสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเหมาะสมกับปริมาณงานและความรับผิดชอบ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.81 ตามลำดับ

ผลการศึกษาเชิงปริมาณที่พบว่าปัจจัยภายในที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จมากที่สุด ได้แก่ปัจจัยผู้บังคับบัญชาที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการทำงานแบบบูรณาการ และปัจจัยเรื่องความรู้ความสามารถและทักษะที่จำเป็นของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติ ยังมีความสอดคล้องกับการศึกษาเชิงคุณภาพ

“หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับงานบูรณาการเวลามีประชุมจะส่งตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่มาประชุมแทน ถึงเวลาที่ต้องตัดสินใจเจ้าหน้าที่ไม่กล้าทำให้เสียเวลา เพราะต้องเชื่อมต่อกับหน่วยงานอื่นถ้าหน่วยงานไม่พร้อมหน่วยงานอื่นก็ช้าไปด้วย” (สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานจังหวัดระยอง เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2564)

“การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชามีความสำคัญ ต้องมีความรู้ความเข้าใจในตัวนโยบายอย่างชัดเจน เข้าใจลักษณะนโยบาย จุดมุ่งหมายและวิธีปฏิบัติ เพราะต้องนำไปถ่ายทอดให้ลูกน้อง แต่เท่าที่ทราบส่วนใหญ่งานบริหารงานแบบบูรณาการของทุกจังหวัดจะประสบปัญหา คือ หัวหน้าส่วนราชการไม่ค่อยเข้าประชุมจะส่งตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่เข้าร่วมแทนพอถึงเวลาต้องตัดสินใจเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถตัดสินใจได้ต้องรอรายงานหัวหน้าทำให้ล่าช้า” สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญนโยบายสาธารณะ รองศาสตราจารย์จรัส ประทีป เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2564

และเมื่อพิจารณาปัจจัยภายในที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด พบมี 3 ประเด็น ตามลำดับ ประเด็นที่ 4 มีการให้รางวัลหรือสิ่งตอบแทนสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเหมาะสมกับปริมาณงานและความรับผิดชอบ มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด เป็นอันดับที่ 8 ประเด็นที่ 2 จำนวนผู้ปฏิบัติมีเพียงพอกับปริมาณงานของงานตามแผนงานบูรณาการจังหวัดและ กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุดอันดับที่ 7 และประเด็นที่ 5 มีระบบสนับสนุนด้านฐานข้อมูลระดับประเทศ ระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด มีความทันสมัย เชื่อถือได้ และเชื่อมโยงกับส่วนงานทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ยอันดับที่ 6 หมายความว่าในจำนวนประเด็นปัจจัยภายในที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ 3 ประเด็น ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่ามีผลต่อความเร็วน้อยหมายความว่าปัจจัย 3 ตัวนี้เป็นสิ่งที่ต้องแก้ไข สอดคล้องกับการศึกษาเชิงคุณภาพพบว่า

“งานที่เกิดขึ้นมาจากการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเป็นงานที่เพิ่มขึ้นมาจากงานประจำที่ส่วนราชการรับผิดชอบอยู่ หัวหน้าส่วนราชการมองว่าเป็นงานรองไม่ให้ความสำคัญ ส่วนใหญ่จะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ 1 คนหรือ 2 เป็นผู้รับผิดชอบและเนื่องจากไม่ใช่งานที่อยู่ในความสนใจจากหัวหน้าส่วนราชการ การพิจารณารางวัลหรือความดีความชอบ จะพิจารณาจากงานตามหน้าที่หรือ function คนที่ทำงานบูรณาการมักจะไม่ได้เลยไม่ค่อยมีใครอยากทำ” สัมภาษณ์กลุ่มคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดระยอง, สัมภาษณ์กลุ่มเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2564

“งานบริหารกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ กระทรวงจะส่งเจ้าหน้าที่ส่วนกลางมาอยู่ประจำกลุ่มจังหวัด เพื่อช่วยประสานงานหรือผลักดันแผนงานและโครงการของกลุ่มให้เป็นไปตามเป้าหมายนโยบาย แต่เมื่อมาอยู่ต่างจังหวัด ทำงานอยากกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นประธานกลุ่ม เวลาพิจารณาความดีความชอบกระทรวงเป็นผู้พิจารณา ทำให้บางครั้งกระทรวงไม่ได้ทราบผลงาน

เพราะอยู่ห่างไกล เวลาพิจารณาความดีความชอบคนที่มาทำงานกลุ่มจังหวัดมักจะไม่ค่อยได้พิจารณา” สัมภาษณ์ผู้อำนวยการกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 (ชลบุรี) เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2564

“งานบูรณาการเป็นงานที่ต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะหัวหน้าส่วนราชการที่ต้องให้ความสำคัญ ระบบราชการไทยมีความเคยชินกับการทำงานต่างคนต่างทำและทำงานตามคำสั่ง เมื่อให้มาทำงานแบบบูรณาการฝืนความรู้สึก ทำให้ไม่ค่อยให้ความสำคัญโดยเฉพาะหัวหน้าส่วนมักจะให้ที่ต้องทำงานร่วมกับผู้อื่นและร่วมคิด ตัดสินใจ ก็ไม่ค่อยให้ความสำคัญ หัวหน้าส่วนราชการมักจะตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่เข้าร่วมประชุมแทนทำให้ไม่ทราบข้อมูลและไม่กล้าตัดสินใจ เป็นปัญหาอย่างหนึ่งของนโยบาย” สัมภาษณ์นายอำเภอพนมสารคาม 20 มีนาคม 2564

ตอนที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ

ตารางที่ 4-4 ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ด้านประสิทธิภาพ (ความร่วมมือของหน่วยปฏิบัติ) (N = 117)

ประเด็น	\bar{X}	S.D.	ความหมาย	อันดับที่
1. หน่วยงานท่านมีการประชุมและซักซ้อมแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาฯ ให้กับเจ้าหน้าที่ทุกคนทราบและเข้าใจตรงกัน โดยเฉพาะเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ บูรณาการ กับเป้าหมายตามหน้าที่ของต้นสังกัด (Function)	3.03	0.66	ปานกลาง	6
2. หน่วยงานท่านมีการทบทวนแผนพัฒนาฯ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้แผนและข้อเสนอโครงการมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริง	2.98	0.68	ปานกลาง	7
3. หน่วยงานท่านจัดทำแผนพัฒนาฯ และข้อเสนอโครงการ โดยให้ความสำคัญเป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการเป็นหลัก	3.05	0.63	ปานกลาง	4
4. ก่อนการจัดทำแผนและข้อเสนอโครงการหน่วยงานท่านมีการเตรียมความพร้อมของแผนงานหรือโครงการ อาทิ การออกแบบการขออนุญาตใช้พื้นที่ การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อความพร้อมรองรับการอนุมัติอย่างครบถ้วน	3.04	0.66	ปานกลาง	5
5. ก่อนการจัดทำแผน หน่วยงานท่านได้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกัน เพื่อให้แผนพัฒนาและข้อเสนอโครงการมีการบูรณาการร่วมกัน ในลักษณะต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ	3.09	0.72	ปานกลาง	3
6. ก่อนนำเสนอแผนงานหรือโครงการเพื่อบรรจุในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ	3.18	0.68	ปานกลาง	1

หน่วยงานท่านได้จัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของแผนงานและ
โครงการที่จะของบประมาณ

7. หน่วยงานท่านสามารถเสนอแผนงานและข้อเสนอโครงการขอ

งบประมาณได้ทันกำหนดเวลา	3.16	0.66	ปานกลาง	2
เฉลี่ย	3.08	0.67	ปานกลาง	-

จากตารางที่ 4-4 พบว่า คณะกรรมการการบริหารจังหวัดฯที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความ
คิดเห็นต่อผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ด้าน
ประสิทธิภาพ (ความร่วมมือของหน่วยปฏิบัติ) โดยรวมนั้นมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ
3.08

เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง ทั้ง 7 ประเด็น โดยสามารถเรียงลำดับ
จากมากไปน้อยได้ดังนี้ประเด็นข้อที่ 6 ก่อนนำเสนอแผนงานหรือโครงการเพื่อบรรจุในแผนยุทธศาสตร์การ
พัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ หน่วยงานท่านได้จัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของแผนงาน
และโครงการที่จะของบประมาณ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.18 รองลงมาคือ ประเด็นข้อที่ 7 หน่วยงานท่าน
สามารถเสนอแผนงานและข้อเสนอโครงการของบประมาณได้ทันกำหนดเวลา มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.16
ประเด็นข้อที่ 5 ก่อนการจัดทำแผน หน่วยงานท่านได้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกัน เพื่อให้
แผนพัฒนาและข้อเสนอโครงการมีการบูรณาการร่วมกัน ในลักษณะต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ มีค่าเฉลี่ย
เท่ากับ 3.09 ประเด็นข้อที่ 4 ก่อนการจัดทำแผนและข้อเสนอโครงการหน่วยงานท่านมีการเตรียมความ
พร้อมของแผนงานหรือโครงการ อาทิ การออกแบบ การขออนุญาตใช้พื้นที่ การศึกษากฎหมายที่
เกี่ยวข้อง อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อความพร้อมรองรับการอนุมัติอย่างครบถ้วน มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.04
ประเด็นข้อที่ 3 หน่วยงานท่านจัดทำแผนพัฒนาและข้อเสนอโครงการ โดยให้ความสำคัญเป้าหมายของ
แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการเป็นหลัก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.05 ประเด็นข้อที่ 1
หน่วยงานท่านมีการประชุมและซักซ้อมแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาฯ ให้กับเจ้าหน้าที่ทุกคนทราบและ
เข้าใจตรงกันโดยเฉพาะเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ บูรณาการ กับเป้าหมายตามหน้าที่ของต้นสังกัด
(Function) มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.03 และประเด็นข้อที่ 2 หน่วยงานท่านมีการทบทวนแผนพัฒนาฯ อย่าง
สม่ำเสมอเพื่อให้แผนและข้อเสนอโครงการมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ
2.98 ตามลำดับ

ผลการศึกษาเชิงปริมาณพบว่าผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านประสิทธิภาพที่อันดับต่ำสุด 2
อันดับได้แก่มีการทบทวนแผนพัฒนาฯ อย่างสม่ำเสมอเพื่อให้แผนและข้อเสนอโครงการมีความสอดคล้อง
กับสถานการณ์ที่เป็นจริง ซึ่งอยู่ในอันดับที่ 7 และมีการประชุมและซักซ้อมแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาฯ
ให้กับเจ้าหน้าที่ทุกคนทราบและเข้าใจตรงกันโดยเฉพาะเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ บูรณาการ กับเป้าหมาย
ตามหน้าที่ของต้นสังกัด (Function) ซึ่งอยู่ในอันดับที่ 6 หมายความว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2
ด้านนี้ มีประสิทธิภาพอันดับต่ำที่สุดสอดคล้องกับการศึกษาเชิงคุณภาพพบว่า

“ส่วนใหญ่แล้วแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการส่วนราชการจะหยิบเอาแผนของส่วนงาน
มาเสนอไว้ในแผนบูรณาการ ถ้าปีไม่ได้ ก็เอาเสนอเข้ามาใหม่ในปีหน้า เสนอเพื่อโอกาสที่จะได้ ทำ
ให้ไม่มีการทบทวน และเมื่อถึงเวลาที่ได้รับการพิจารณาปรากฏว่าความพร้อมของโครงการเช่น
สภาพพื้นที่มีการเปลี่ยนแปลงไป เอกสารอื่นๆล้าสมัย ทำให้ต้องเริ่มทำใหม่และไม่ทันที่จะเสนอ

ตามแผนเวลา ทางที่ดีส่วนงานจะต้องมีการทบทวนโครงการทุกปีและต้องบูรณาการกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องจะได้มีความพร้อมและทันสมัย”สัมภาษณ์หัวหน้าสำนักงานจังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2564

“งานในการกิจหน้าที่ตาม function มีมากอยู่แล้ว และสำนักงานโยธาจังหวัดต้องสนับสนุนบุคลากรไปช่วยออกแบบหรือคุมงานให้กับหน่วยงานอื่น ส่วนใหญ่แล้วจะจัดเจ้าหน้าที่หนึ่งหรือสองคนให้รับผิดชอบและดำเนินการเรื่องบูรณาการโดยเฉพาะเพราะไม่มีเวลา”สัมภาษณ์ผู้แทนโยธาธิการจังหวัดระยอง (สัมภาษณ์กลุ่ม) วันที่ 3 มีนาคม 2564

“อำเภอไม่มีช่วงเวลาดำเนินโครงการเสนอของบประมาณการ ต้องขอความร่วมมือจากท้องถิ่นในการออกแบบซึ่งงานของท้องถิ่นมีเยอะอยู่แล้ว ทำให้เกรงใจแต่ก็ต้องรอ เป็นอุปสรรคมากเพราะขาดแคลนเจ้าหน้าที่” สัมภาษณ์นายอำเภอพนมสารคาม วันที่ 20 มีนาคม 2564

ตารางที่ 4-5 ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ด้านประสิทธิผล (การบรรลุเป้าหมายเชิงปฏิบัติ) (N = 117)

ประเด็น	\bar{X}	S.D.	ความหมาย	อันดับที่
1. มีการเตรียมความพร้อมและสามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้ทันทีเมื่อได้รับการอนุมัติงบประมาณ	3.21	0.77	ปานกลาง	1
2. มีการออกแบบวิธีการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติจนทำให้โครงการไม่เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายเงิน	2.98	0.68	ปานกลาง	9
3. การบริหารงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินงบประมาณตรงตามแผนงาน/โครงการกำหนดไว้	3.09	0.61	ปานกลาง	5
4. โครงการที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณไม่มีการโอนการแก้ไข การเปลี่ยนแปลง และยกเลิกโครงการ	3.01	0.69	ปานกลาง	8
5. ระบบการรายงานความก้าวหน้าของการใช้จ่ายงบประมาณมีความเหมาะสมทั้งรูปแบบและช่วงเวลา	3.15	0.70	ปานกลาง	3
6. แผนงาน/โครงการที่ได้รับงบประมาณสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย	3.11	0.63	ปานกลาง	4
7. แผนงาน/โครงการที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณแล้วเสร็จตามกำหนดเวลา	3.18	0.73	ปานกลาง	2
8. แผนงาน/โครงการที่ได้รับงบประมาณเป็นไปตามงบประมาณที่ได้รับ	3.06	0.63	ปานกลาง	6
9. แผนงาน/โครงการเป็นต้นแบบให้กับแผนงานหรือโครงการอื่น	3.06	0.63	ปานกลาง	6
เฉลี่ย	3.09	0.67	ปานกลาง	-

จากตารางที่ 4-5 พบว่า คณะกรรมการการบริหารจังหวัดฯ ที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ด้านประสิทธิผล (การบรรลุเป้าหมายเชิงปฏิบัติ) โดยรวมนั้นมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.09

เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า อยู่ในระดับมาก ทั้ง 9 ประเด็น โดยสามารถเรียงลำดับจากมากไปน้อยได้ดังนี้ประเด็นข้อที่ 1 มีการเตรียมความพร้อมและสามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้ทันทีเมื่อได้รับการอนุมัติงบประมาณ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.21 รองลงมาคือประเด็นข้อที่ 7 แผนงาน/โครงการที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณแล้วเสร็จตามกำหนดเวลา มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.18 ประเด็นข้อที่ 5 ระบบการรายงานความก้าวหน้าของการใช้จ่ายงบประมาณมีความเหมาะสมทั้งรูปแบบและช่วงเวลา มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.15 ประเด็นข้อที่ 6 แผนงาน/โครงการที่ได้รับงบประมาณสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.11 ประเด็นข้อที่ 3 การบริหารงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินงบประมาณตรงตามแผนงาน/โครงการกำหนดไว้ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.09 ประเด็นข้อที่ 8 แผนงาน/โครงการที่ได้รับงบประมาณเป็นไปตามงบประมาณที่ได้รับ กับประเด็นข้อที่ 9 แผนงาน/โครงการเป็นต้นแบบให้กับแผนงานหรือโครงการอื่น มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.06 ประเด็นข้อที่ 4 โครงการที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณไม่มีการโอนการแก้ไข การเปลี่ยนแปลง และยกเลิกโครงการ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.01 และประเด็นข้อที่ 2 มีการออกแบบวิธีการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติจนทำให้โครงการไม่เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายเงิน มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.98 ตามลำดับ

ผลการศึกษาเชิงปริมาณด้านประสิทธิผล พบว่า ประสิทธิภาพที่ได้คะแนนต่ำสุด 2 อันดับได้แก่โครงการที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณไม่มีการโอน การแก้ไข การเปลี่ยนแปลง และยกเลิกโครงการ ได้คะแนนต่ำสุดเป็นอันดับ 9 และ มีการออกแบบวิธีการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติจนทำให้โครงการไม่เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายเงิน เป็นอันดับต่ำเป็นอันดับ 8 สอดคล้องกับผลการศึกษาเชิงคุณภาพที่พบว่า

“การของบประมาณตามแผนบูรณาการ หลายส่วนงานเสนอมานแล้วไม่ได้ปีนี้ และไม่ได้มีการทบทวนแผน พอจังหวัดให้เสนอแผนมาก็จะหยิบของเดิมมาใช้ใหม่ พอถึงคิวได้งบประมาณเวลาจะทำงานจริงทำไม่ได้เพราะสภาพพื้นที่เปลี่ยน ทำให้ทำโครงการไม่ได้ต้องแก้ไขให้ถูกต้องก่อนมีการขอโอนเปลี่ยนแปลง ทำให้โครงการไม่สามารถทำตามแผนและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ได้ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานจังหวัดฉะเชิงเทรา

“โครงการที่เสนอเข้าแผนจังหวัดแบบบูรณาการ ส่วนราชการส่วนใหญ่ไม่คำนึงถึงความเชื่อมโยงพยายามจะผลักดันโครงการของตนเองให้เข้าไปอยู่ในแผน เมื่อได้รับการพิจารณาจะมีปัญหาในทางปฏิบัติเพราะสำนักงานเน้นมากเรื่องการบูรณาการและการเชื่อมโยงแผนและโครงการระหว่างหน่วยงาน (สัมภาษณ์ อัฐฟ้า ก้อนทอง ร.สำนักงานจังหวัดระยอง เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2564)

“การอนุมัติงบของสำนักงบประมาณบางที่ช้า ขอไปหลายปีแล้วไม่ได้พอได้ก็ให้เร่งส่งรายละเอียดไปพอจะดำเนินการ ประมาณการค่าใช้จ่ายเปลี่ยนแปลงเพราะราคาวัสดุเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ขอไปและได้รับมาไม่ทันก็ก็ต้องขอแก้ไข เปลี่ยนแปลงทำให้โครงการไม่สามารถ

ทำได้ตามแผนและไม่บรรลุผล(สัมภาษณ์ผู้แทนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จังหวัดระยอง ,สัมภาษณ์กลุ่ม วันที่ 3 มีนาคม 2564)

“การติดตามผลโครงการส่วนใหญ่แล้วจะเป็นรูปแบบการรายงาน ต้องรายงานตลอด ผ่านระบบออนไลน์และแบบกระดาษ แต่ข้อมูลข้อเท็จจริงไม่ค่อยได้มีการตรวจสอบว่าถูกต้อง มากน้อยเพียงไร นานๆจะมีการติดตามจากจังหวัดหรือสำนักงานประมาณ” สัมภาษณ์หัวหน้า สำนักงานจังหวัดชลบุรี วันที่ 20 เมษายน 2564

ตารางที่ 4-6 ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่ม จังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ด้านความยั่งยืนและการขยายต่อ (การบรรลุเป้าหมายเชิง ยุทธศาสตร์) (N = 117)

ประเด็น	\bar{X}	S.D.	ความหมาย	อันดับที่
1. แผนงาน/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการช่วยให้การทำงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพและมีทิศทางที่ดีขึ้น	3.06	0.63	ปานกลาง	6
2. แผนงาน/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการช่วยให้เกิดการขยายตัวเศรษฐกิจในระดับชุมชน ประเทศ ให้มีความเติบโตอย่างมั่นคงและยั่งยืน	3.02	0.67	ปานกลาง	9
3. แผนงาน/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการช่วยลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคม	2.99	0.80	ปานกลาง	11
4. แผนงาน/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ช่วยในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างมีทิศทาง	3.11	0.69	ปานกลาง	2
5. แผนงาน/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการช่วยชุมชนมีความเข้มแข็งและความมั่นคงทางสังคม	3.11	0.72	ปานกลาง	3
6. แผนงาน/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ สร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชน เพราะ ลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ ขยายโอกาส และได้รับการดูแลจากภาครัฐอย่างเสมอภาคเป็นธรรม	3.15	0.75	ปานกลาง	1
7. แผนงาน/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการทำให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นในระดับพื้นที่อย่างทั่วถึง	3.07	0.61	ปานกลาง	4
8. นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการได้รับการยอมรับและการให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีจากผู้ประกอบการเอกชนและประชาชน	3.06	0.62	ปานกลาง	5
9. มีการนำผลที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ มากำหนดเป้าหมาย และวางแผนสำหรับกิจกรรมในการต่อยอดโครงการ	3.04	0.64	ปานกลาง	7
10. มีการทบทวนผลการดำเนินการและนำข้ออุปสรรคไป ปรับปรุงนโยบาย และกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่เสมอ	3.04	0.64	ปานกลาง	7
11. การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการสร้างทัศนคติและพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการไปสู่การทำงานที่มีทิศทาง	3.02	0.67	ปานกลาง	10

เฉลี่ย	3.06	0.67	ปานกลาง	-
--------	------	------	---------	---

จากตารางที่ 4-6 พบว่า คณะกรรมการการบริหารจังหวัดฯ ที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ด้านความยั่งยืนและการขยายต่อ (การบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์) โดยรวมนั้นมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.96

เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า อยู่ในระดับมาก ทั้ง 11 ประเด็น โดยสามารถเรียงลำดับจากมากไปน้อยได้ดังนี้ ประเด็นข้อที่ 6 แผนงาน/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ สร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชน เพราะ ลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ ขยายโอกาส และได้รับการดูแลจากภาครัฐอย่างเสมอภาคเป็นธรรม มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.15 รองลงมาคือ ประเด็นข้อที่ 4 แผนงาน/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ช่วยในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างมีทิศทาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.11 ประเด็นข้อที่ 5 แผนงาน/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ช่วยชุมชนมีความเข้มแข็งและมีความมั่นคงทางสังคม มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.11 ประเด็นข้อที่ 7 แผนงาน/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการทำให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นในระดับพื้นที่อย่างทั่วถึง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.07 ประเด็นข้อที่ 8 นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการได้รับการตอบรับและการให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีจากผู้ประกอบการภาคเอกชนและประชาชน มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.06 ประเด็นข้อที่ 1 แผนงาน/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการช่วยให้การทำงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพและมีทิศทางที่ดีขึ้น มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.06 ประเด็นข้อที่ 9 มีการนำผลที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ มากำหนดเป้าหมาย และวางแผนสำหรับกิจกรรมในการต่อยอดโครงการ กับ ประเด็นข้อที่ 10 มีการทบทวนผลการดำเนินการและนำข้อมูลสรุปไปปรับปรุงนโยบายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่เสมอ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.04 ประเด็นข้อที่ 2 แผนงาน/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการช่วยให้เกิดการขยายตัวเศรษฐกิจในระดับชุมชน ประเทศ ให้มีความเติบโตอย่างมั่นคงและยั่งยืน มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.02 ประเด็นข้อที่ 11 การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการสร้างทัศนคติและพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการไปสู่การทำงานที่มีทิศทาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.02 และประเด็นข้อที่ 3 แผนงาน/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการช่วยลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคม มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.99 ตามลำดับ

ผลการศึกษาเชิงปริมาณพบว่าผลการนำนโยบายไปปฏิบัติด้านการยั่งยืนและการขยายต่อโครงการ มีประเด็นที่ได้คะแนนต่ำสุด 3 ได้แก่ ประเด็นที่ 3 แผนงาน/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการช่วยลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคม อยู่อันดับ 11 ซึ่งเป็นอันดับต่ำสุด ประเด็นที่ 11 การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการสร้างทัศนคติและพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการไปสู่การทำงานที่มีทิศทาง อยู่อันดับที่ 10 และประเด็นที่ 2 แผนงาน/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการช่วยให้เกิดการขยายตัวเศรษฐกิจในระดับชุมชน ประเทศ ให้มีความเติบโตอย่างมั่นคงและยั่งยืน อันดับที่ 9 สอดคล้องกับผลการศึกษาเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์กลุ่ม ดังนี้

“โครงการ/แผนงานตามแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์เฉพาะยังขาดการเชื่อมโยงแผนงาน โครงการระหว่างส่วน โครงการส่วน ใหญ่มีลักษณะเป็นงานในหน้าที่ของส่วนงาน การเป้าหมายในการพัฒนาเชิงบูรณาการจึงมีน้อย มาก” สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2564

“โครงการตามแผนบูรณาการเมื่อดำเนินการไปแล้ว มีปัญหาในการส่งต่อเช่นการ ก่อสร้างแหล่งท่องเที่ยว หรือสนามกีฬาชุมชน เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จไม่รู้จะโอนมอบให้ หน่วยงานมารับช่วงต่อ ท้องถิ่นก็ไม่เอา ชุมชนไม่เอาเพราะต้องใช้งบประมาณในการดูแล สำนักบ ให้เฉพาะงบก่อสร้าง แต่ไม่ใช้งบดูแล หลายถูกปล่อยทิ้ง ประโยชน์” สัมภาษณ์ผู้แทนท่องเที่ยวและ กีฬาจังหวัดระยองสัมภาษณ์กลุ่ม เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2564

สอดคล้องกับงานวิจัยของกานต์ชนก แถวสีแสง และ กฤชวรรณ โล่ห์วัชรินทร์ (2563) บ ศึกษาการนำแผนพัฒนาจังหวัดไปปฏิบัติของหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคใน จังหวัดมหาสารคาม พบว่า ปัญหาในการนำแผนพัฒนาจังหวัดไปปฏิบัติ ดังนี้ 1) การบูรณาการ ระหว่างหน่วยบริหาร ราชการส่วนกลาง และหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังไม่ชัดเจน 2) การ เปลี่ยนคณะผู้บริหารจังหวัด ในแต่ละครั้งทำให้นโยบาย เปลี่ยนแปลง 3) หน่วยงานผู้พิจารณา งบประมาณให้ความสำคัญ เรื่อง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าการพัฒนาเชิงพื้นที่ 4) หน่วยงาน สังกัดที่ทำการปกครองอำเภอ ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ 5) การบริหารโครงการ ลงทุนประสบปัญหาในการจัดซื้อจัดจ้าง การดำเนินการ และการติดตาม และประเมินผล

“การมีแผนและงบประมาณแบบจังหวัดบูรณาการก็เป็นช่องทางที่ทำให้ภาคเอกชน สามารถมีส่วนในการของงบประมาณมาดำเนินโครงการตามที่เราต้องการ แต่ปัญหาคือเงื่อนไข ต้องมีการบูรณาการหลายหน่วยงาน บางครั้งไม่รู้ใครเป็นเจ้าของในการดูแลเมื่อโครงการแล้วเสร็จ โครงการขาดความต่อเนื่องและเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเปลี่ยนยุทธศาสตร์หรือนโยบายเปลี่ยน โครงการที่วางแผนไว้ขาดความต่อเนื่องไปต่อไม่ได้” สัมภาษณ์ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด ระยอง เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2564

“การบริหารราชการแบบบูรณาการมีการให้ภาคเอกชนไปร่วมเป็นกรรมการก็ดีในเรื่อง การให้เกียรติและมีส่วนร่วม แต่ในความเป็นจริงแผนงาน/โครงการที่บรรจุในแผนเพื่อขอ งบประมาณส่วนใหญ่จะเป็นของส่วนราชการเพราะมีนางจในการขอ ส่วนภาคเอกชนต้องอาศัยให้ ส่วนราชการขอให้ และต้องเชื่อมโยงต้องไปขอหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความยุ่งยาก และบางครั้ง โครงการที่ได้ไม่ตรงกับความต้องการ ยิ่งถ้าหัวหน้าส่วนราชการเปลี่ยนก็ต้องเข้าไปคุยกันใหม่” สัมภาษณ์ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัดระยอง เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2564

ตารางที่ 4-7 ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ในภาพรวม (N = 117)

ผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ	\bar{X}	S.D.	ความหมาย	อันดับที่
1. ด้านประสิทธิภาพ (ความร่วมมือของหน่วยปฏิบัติ)	3.08	0.67	ปานกลาง	2
2. ด้านประสิทธิผล (การบรรลุเป้าหมายเชิงปฏิบัติ)	3.09	0.67	ปานกลาง	1
3. ด้านความยั่งยืนและการขยายต่อ (การบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์)	3.06	0.67	ปานกลาง	3
เฉลี่ย	3.07	0.67	ปานกลาง	-

จากตารางที่ 4-7 พบว่า คณะกรรมการการบริหารจังหวัดฯ ที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ โดยรวมนั้นมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.07

เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับปานกลางทั้ง 3 ปัจจัย โดยสามารถเรียงลำดับจากมากไปน้อยได้ดังนี้ ด้านประสิทธิผล (การบรรลุเป้าหมายเชิงปฏิบัติ) มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.09 รองลงมาคือด้านประสิทธิภาพ (ความร่วมมือของหน่วยปฏิบัติ) มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.08 และ ด้านความยั่งยืนและการขยายต่อ (การบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์) ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.06 ตามลำดับ

การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเป็นนโยบายที่ดีและช่วยเติมเต็มงบประมาณหรือแผนที่ส่วนราชการต่างๆ ไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลาง สามารถมาใช้ช่องทางของแผนและงบประมาณจังหวัดบูรณาการดำเนินการแทนเพื่อประโยชน์ต่อชุมชนท้องถิ่นได้ “สัมภาษณ์หัวหน้าสำนักงานจังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2564

“โครงการตามแผนและงบประมาณจังหวัดบูรณาการช่วยให้การขับเคลื่อนโครงการมีระบบเช่นเกษตรกรปลูกผลไม้ และให้พาณิชย์ทำตลาด และสำนักงานเกษตรแปรรูป ท่องเที่ยวส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงเกษตร มีการเชื่อมโยงงานกัน ซึ่งจังหวัดระยองมีจุดเด่นเรื่องนี้โดยเฉพาะการปลูกผลไม้ แปรรูปและการท่องเที่ยว แต่ปัญหาคือโครงการต่างๆ เหล่านี้อาจจะสะดุดหากเปลี่ยนตัวผู้รับผิดชอบอันนี้เคยเกิดมาแล้ว เช่น ตลาดมาयोग” สัมภาษณ์ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัดระยอง 3 มีนาคม 2564

ตอนที่ 5 ผลการทดสอบสมมติฐาน

สมมติฐานที่ 1 ปัจจัยเนื้อหาและสาระนโยบายมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติ

ตารางที่ 4-8 ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนที่ได้จากความถดถอยพหุคูณของตัวนโยบาย ที่มีอิทธิพลกับผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ

	SS	DF	MS	F	Sig.
Regression	30.569	6	5.095	42.202	.000*
Residual	13.280	110	.121		
Total	43.848	116			

* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ตารางที่ 4-8 ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวน พบว่า ตัวนโยบาย มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เป็นไปตามสมมติฐานการวิจัย

ตารางที่ 4-9 ผลการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวนโยบาย กับผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ

ตัวแปร	Y	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅	X ₆
Y	1.000	.618*	.673*	.643*	.677*	.783*	.695*
X ₁		1.000	.794*	.562*	.643*	.606*	.528*
X ₂			1.000	.647*	.605*	.617*	.595*
X ₃				1.000	.711*	.661*	.739*
X ₄					1.000	.653*	.652*
X ₅						1.000	.752*
X ₆							1.000

*มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

หมายเหตุ	Y	หมายถึง	ตัวแปรตาม คือ ผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ
	X ₁	หมายถึง	ความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย
	X ₂	หมายถึง	ความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติของนโยบาย
	X ₃	หมายถึง	การสื่อสารนโยบายถึงผู้ปฏิบัติ
	X ₄	หมายถึง	ความสอดคล้องกับการพัฒนาระดับพื้นที่
	X ₅	หมายถึง	ความใหม่และความท้าทายของนโยบาย

X₆ หมายถึง ความทันสมัยและความสะดวกในทางปฏิบัติในข้อระเบียบและกฎเกณฑ์ของนโยบาย

จากตารางที่ 4-9 พบว่า ผลการทดสอบความสัมพันธ์เชิงเส้น (Test of Linearity) พบว่า ตัวแปรอิสระ ในด้านของภาพรวม และรายด้านทุกด้าน มีความสัมพันธ์เชิงเส้นกับผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .05 โดยมีค่า (r) ตั้งแต่ .618 ถึง .783 โดยสามารถเรียงลำดับจากมากไปหาน้อยได้ ดังนี้ความใหม่และความท้าทายของนโยบาย (r = .783) รองลงมาคือความทันสมัยและความสะดวกในทางปฏิบัติในข้อระเบียบและกฎเกณฑ์ของนโยบาย (r = .695) ความสอดคล้องกับการพัฒนาระดับพื้นที่ (r = .677) ความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติของนโยบาย (r = .673) การสื่อสารนโยบายถึงผู้ปฏิบัติ (r = .643) และความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย (r = .618) ตามลำดับ จากความสัมพันธ์ดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้นำมาทำการวิเคราะห์ถดถอยพหุในลำดับต่อไป

ตารางที่ 4-10 ผลการวิเคราะห์อิทธิพลของของตัวนโยบาย ที่มีต่อผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ

Model	Unstandardized		Standardized	t	Sig.	Collinearity	
	Coefficients		Coefficients			Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
(ค่าคงที่)	.631	.159		3.969	.000*		
1. ความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย	-.009	.065	-.012	-.131	.896	.316	3.160
2. ความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติของนโยบาย	.166	.067	.236	2.478	.015*	.304	3.292
3. การสื่อสารนโยบายถึงผู้ปฏิบัติ	-.010	.061	-.015	-.169	.866	.333	2.999
4. ความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย	.137	.062	.186	2.194	.030*	.381	2.622
5. ความใหม่และความท้าทายของนโยบาย	.368	.072	.447	5.089	.000*	.357	2.799
6. ความทันสมัยและความสะดวกในทางปฏิบัติในข้อระเบียบและกฎเกณฑ์ของนโยบาย	.081	.065	.115	1.247	.215	.324	3.084

R = .835, R² = .681, Adjusted R Square = .347, Durbin-Watson = 1.620

* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ตารางที่ 4-10 พบว่า จากค่า Tolerance แต่ละค่าไม่เกินกว่า 1 และ ค่า VIF แต่ละค่าไม่เกินกว่า 10 แสดงว่าตัวแปรอิสระไม่มีความสัมพันธ์กันเอง จึงไม่ทำให้เกิดปัญหา MultiCollinearity (Myers, 1990)

โดยผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า ตัวแปรอิสระทุกตัวร่วมกันมีความสัมพันธ์กับผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ในระดับปานกลาง โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุคูณเป็น .835 และสามารถร่วมกันพยากรณ์ตัวแปรตามได้ร้อยละ 68.1 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยมีความคลาดเคลื่อนมาตรฐานในการพยากรณ์เท่ากับ $\pm .347$

สมการพยากรณ์ผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ โดยใช้คะแนนดิบ สามารถเขียนได้ดังนี้

$$\hat{Y} \text{ (ผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ)} = .631 + .368 \text{ (ความใหม่และความท้าทายของนโยบาย)} + .166 \text{ (ความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติของนโยบาย)} + .137 \text{ (ความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย)}$$

สามารถพยากรณ์ผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ โดยใช้คะแนนมาตรฐาน สามารถเขียนได้ดังนี้

$$Z \text{ (ผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ)} = .447 \text{ (ความใหม่และความท้าทายของนโยบาย)} + .236 \text{ (ความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติของนโยบาย)} + .186 \text{ (ความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย)}$$

โดยสามารถอธิบายอิทธิพลของตัวแปรได้ตามลำดับความสำคัญดังนี้

1. ความใหม่และความท้าทายของนโยบาย เพิ่มขึ้นหนึ่งหน่วย จึงทำให้ผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ เพิ่มขึ้น .447 หน่วย
2. ความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติของนโยบาย เพิ่มขึ้นหนึ่งหน่วย จึงทำให้ผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ เพิ่มขึ้น .236 หน่วย
3. ความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย เพิ่มขึ้นหนึ่งหน่วย จึงทำให้ผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ เพิ่มขึ้น .186 หน่วย

ดังนั้นสรุปได้ว่ามีตัวแปรต้นนโยบาย 3 ตัวแปรได้แก่ ความใหม่และความท้าทายของนโยบาย, ความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติของนโยบาย และความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย ตามลำดับ มีอิทธิพลทางบวกกับผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เป็นไปตามสมมติฐานการวิจัย

สมมติฐานที่ 2 ปัจจัยภายในองค์กร มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติ

ตารางที่ 4-11 ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนที่ได้จากความถดถอยพหุคูณของปัจจัยภายในองค์กร ที่มีอิทธิพลกับผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ

	SS	DF	MS	F	Sig.
Regression	43.004	8	5.376	687.949	.000*
Residual	.844	108	.008		
Total	43.848	116			

* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ตารางที่ 4-11 ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวน พบว่า ปัจจัยภายในองค์กร มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เป็นไปตามสมมติฐานการวิจัย

ตารางที่ 4-12 ผลการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายในองค์กร กับผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ

ตัวแปร	Y	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅	X ₆	X ₇	X ₈
Y	1.000	.530*	.421*	.538*	.404*	.468*	.663*	.636*	.654*
X ₁		1.000	.465*	.591*	.305*	.339*	.550*	.479*	.432*
X ₂			1.000	.678*	.388*	.443*	.493*	.463*	.507*
X ₃				1.000	.516*	.600*	.624*	.652*	.606*
X ₄					1.000	.632*	.484*	.502*	.449*
X ₅						1.000	.605*	.599*	.530*
X ₆							1.000	.730*	.641*
X ₇								1.000	.690*
X ₈									1.000

*มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

หมายเหตุ	Y	หมายถึง	ตัวแปรตาม คือ ผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ
	X ₁	หมายถึง	ความรู้ความสามารถ ทักษะ ความชำนาญ ในการทำงานแบบบูรณาการของผู้ปฏิบัติ
	X ₂	หมายถึง	จำนวนผู้ปฏิบัติมีเพียงพอกับปริมาณงานของงานตามแผนงานบูรณาการจังหวัดและ กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ
	X ₃	หมายถึง	กลไกสร้างความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน

- X₄ หมายถึง การให้รางวัลหรือสิ่งตอบแทนสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเหมาะสมกับปริมาณงานและความรับผิดชอบ
- X₅ หมายถึง มีระบบสนับสนุนด้านฐานข้อมูลระดับประเทศ ระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด มีความทันสมัย เชื่อถือได้ และเชื่อมโยงกับส่วนงานทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
- X₆ หมายถึง ผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน มีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับแผนงานบูรณาการ ส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและ กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และให้ความสำคัญในการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานที่กำหนด
- X₇ หมายถึง การกำหนดภารกิจ หน้าที่ของงานแผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการอย่างชัดเจนและเหมาะสม
- X₈ หมายถึง การกำหนดภารกิจ หน้าที่ของงานแผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการอย่างชัดเจนและเหมาะสม

จากตารางที่ 4-12 พบว่า ผลการทดสอบความสัมพันธ์เชิงเส้น (Test of Linearity) พบว่า ตัวแปรอิสระ ในด้านของภาพรวม และรายด้านทุกด้าน มีความสัมพันธ์เชิงเส้นกับผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .05 โดยมีค่า (r) ตั้งแต่ .404 ถึง .663 โดยสามารถเรียงลำดับจากมากไปหาน้อยได้ ดังนี้ ผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน มีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับแผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและ กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และให้ความสำคัญในการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานที่กำหนด (r = .663) รองลงมา คือ การกำหนดภารกิจ หน้าที่ของงานแผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการอย่างชัดเจนและเหมาะสม (r = .654) การกำหนดภารกิจ หน้าที่ของงานแผนงานบูรณาการ ส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการอย่างชัดเจนและเหมาะสม (r = .636) กลไกสร้าง ความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน (r = .538) ความรู้ความสามารถ ทักษะ ความชำนาญ ในการทำงานแบบบูรณาการของผู้ปฏิบัติ (r = .530) มีระบบสนับสนุนด้านฐานข้อมูลระดับประเทศ ระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด มีความทันสมัย เชื่อถือได้ และเชื่อมโยงกับส่วนงานทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (r = .468) จำนวนผู้ปฏิบัติมีเพียงพอกับปริมาณงานของงานตามแผนงานบูรณาการจังหวัดและ กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (r = .421) และการให้รางวัลหรือสิ่งตอบแทนสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเหมาะสมกับปริมาณงานและความรับผิดชอบ (r = .404) ตามลำดับ จากความสัมพันธ์ดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้นำมาทำการวิเคราะห์ ถอดถอยพหุในลำดับต่อไป

ตารางที่ 4-13 ผลการวิเคราะห์อิทธิพลของปัจจัยภายในองค์กร ที่มีต่อผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
(ค่าคงที่)	1.250	.132		9.438	.000*		
X ₁	.143	.037	.198	3.886	.000*	.580	1.725
X ₂	-.010	.034	-.017	-.306	.759	.516	1.936
X ₃	-.020	.047	-.029	-.419	.675	.322	3.103
X ₄	.015	.031	.025	.487	.627	.562	1.780
X ₅	-.003	.038	-.005	-.079	.937	.437	2.287
X ₆	.185	.046	.257	3.992	.000*	.361	2.771
X ₇	.112	.048	.153	2.322	.021*	.345	2.901
X ₈	.242	.044	.315	5.446	.000*	.448	2.233

R = .751, R² = .564, Adjusted R Square = .552, Durbin-Watson = 1.797

* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

หมายเหตุ	Y	หมายถึง	ตัวแปรตาม คือ ผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ
	X ₁	หมายถึง	ความรู้ความสามารถ ทักษะ ความชำนาญ ในการทำงานแบบบูรณาการของผู้ปฏิบัติ
	X ₂	หมายถึง	จำนวนผู้ปฏิบัติมีเพียงพอกับปริมาณงานของงานตามแผนงานบูรณาการจังหวัดและ กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ
	X ₃	หมายถึง	กลไกสร้างความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน
	X ₄	หมายถึง	การให้รางวัลหรือสิ่งตอบแทนสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเหมาะสมกับปริมาณงานและความรับผิดชอบ
	X ₅	หมายถึง	มีระบบสนับสนุนด้านฐานข้อมูลระดับประเทศ ระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด มีความทันสมัย เชื่อถือได้ และเชื่อมโยงกับส่วนงานทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
	X ₆	หมายถึง	ผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน มีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับแผนงานบูรณาการ ส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และให้ความสำคัญในการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานที่กำหนด
	X ₇	หมายถึง	การกำหนดภารกิจ หน้าที่ของงานแผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการอย่างชัดเจนและเหมาะสม

X_8 หมายถึง ระบบการติดตามและรายงานผลการดำเนินงานของการบริหารงานแบบจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการมีประสิทธิภาพและเชื่อถือได้

ตารางที่ 4-13 พบว่า จากค่า Tolerance แต่ละค่าไม่เกินกว่า 1 และ ค่า VIF แต่ละค่าไม่เกินกว่า 10 แสดงว่าตัวแปรอิสระไม่มีความสัมพันธ์กันเอง จึงไม่ทำให้เกิดปัญหา MultiCollinearity (Myers, 1990)

โดยผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า ตัวแปรอิสระทุกตัวร่วมกันมีความสัมพันธ์กับผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ในระดับปานกลาง โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์พหุคูณเป็น .751 และสามารถร่วมกันพยากรณ์ตัวแปรตามได้ร้อยละ .564 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยมีความคลาดเคลื่อนมาตรฐานในการพยากรณ์เท่ากับ $\pm .552$

สมการพยากรณ์ผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ โดยใช้คะแนนดิบ สามารถเขียนได้ดังนี้

$$\hat{Y} (\text{ผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ}) = 1.250 + .242 (X_8) + .185 (X_6) + .143 (X_1) + .112 (X_7)$$

สามารถพยากรณ์ผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ โดยใช้คะแนนมาตรฐาน สามารถเขียนได้ดังนี้

$$Z (\text{ผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ}) = .315 (X_8) + .257 (X_6) + .198 (X_1) + .153 (X_7)$$

โดยสามารถอธิบายอิทธิพลของตัวแปรได้ตามลำดับความสำคัญดังนี้

1. ระบบการติดตามและรายงานผลการดำเนินงานของการบริหารงานแบบจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการมีประสิทธิภาพและเชื่อถือได้เพิ่มขึ้นหนึ่งหน่วย จึงทำให้ผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ เพิ่มขึ้น .315 หน่วย

2. ผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน มีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับแผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และให้ความสำคัญในการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานที่กำหนด เพิ่มขึ้นหนึ่งหน่วย จึงทำให้ผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ เพิ่มขึ้น .257 หน่วย

3. ความรู้ความสามารถ ทักษะ ความชำนาญ ในการทำงานแบบบูรณาการของผู้ปฏิบัติ เพิ่มขึ้นหนึ่งหน่วย จึงทำให้ผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ เพิ่มขึ้น .198 หน่วย

4. การกำหนดภารกิจ หน้าที่ของงานแผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการอย่างชัดเจนและเหมาะสม เพิ่มขึ้นหนึ่งหน่วย จึงทำให้ผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ เพิ่มขึ้น .153 หน่วย

ดังนั้นสรุปได้ว่ามีตัวแปรปัจจัยภายในองค์กร 4 ตัวแปรที่มีอิทธิพลทางบวกกับผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เป็นไปตามสมมติฐานการวิจัย ได้แก่

1. ระบบการติดตามและรายงานผลการดำเนินงานของการบริหารงานแบบจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการมีประสิทธิภาพและเชื่อถือได้
2. ผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน มีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับแผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และให้ความสำคัญในการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานที่กำหนด
3. ความรู้ความสามารถ ทักษะ ความชำนาญ ในการทำงานแบบบูรณาการของผู้ปฏิบัติ
4. การกำหนดภารกิจ หน้าที่ของงานแผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการอย่างชัดเจนและเหมาะสม

บทที่ 5

สรุป อภิปรายและข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่องการวิเคราะห์การนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์คือ

1. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยตัวนโยบาย การบริหารนโยบาย และการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยภายในที่มีผลต่อการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติ รวมถึงปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
3. วิเคราะห์ผลการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
4. เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ คณะกรรมการการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดในกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการภาคตะวันออก กลุ่มที่ 1 จำนวน 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดชลบุรี 35 คน จังหวัดระยอง 41 คน จังหวัดฉะเชิงเทรา 41 คน รวมกลุ่มประชากรทั้งสิ้น 117 คน โดยระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2563 เป็นระยะเวลา 1 เดือน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถาม ที่ได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้ ส่วนที่ 1 คำถามเกี่ยวกับปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับการวิเคราะห์เนื้อหาปัจจัยตัวนโยบาย ส่วนที่ 3 คำถามเกี่ยวกับปัจจัยภายในองค์กรที่มีผลต่อผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และส่วนที่ 4 คำถามเกี่ยวกับผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผลลัพธ์ของผลการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ไปสู่ปฏิบัติ

การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนาและตัวแปรเชิงอนุมาน ประมวลผลด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูปสำหรับการวิจัยทางสังคมศาสตร์ โดยมีสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard deviation) ในการทดสอบสมมติฐานใช้สถิติการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณเชิงเส้นตรง (Multiple linear regression analysis) ด้วยค่าสัมประสิทธิ์ การทำนาย (Coefficient of Determination : R_2) โดยกำหนดระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สรุปผลการวิจัย

ข้อมูลกลุ่มประชากรที่ให้ข้อมูลสำหรับการวิจัยในครั้งนี้จำนวน 117 คน พบว่า คณะกรรมการการบริหารจังหวัดฯ ที่ตอบแบบสอบถาม นั้นส่วนใหญ่ปฏิบัติงานใน จังหวัดฉะเชิงเทรา และจังหวัดระยอง ในสัดส่วนเท่ากัน คิดเป็นร้อยละ 35.04 ส่วนใหญ่มีระยะเวลาในการปฏิบัติงานในตำแหน่งและหน้าที่รับผิดชอบปัจจุบัน 10 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 33.33 รองลงมาคือ 2 - 5 ปี คิด

เป็นร้อยละ 30.77 และโดยมากจะดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการ คิดเป็นร้อยละ 31.62 รองลงมาคือประเภทวิชาการระดับปฏิบัติการ คิดเป็นร้อยละ 30.77

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับเนื้อหาสาระ แนวปฏิบัติและจุดมุ่งหมายของนโยบาย พบว่า คณะกรรมการการบริหารจังหวัดฯ ที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อปัจจัยตัวนโยบาย โดยรวมนั้นมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.38 โดยประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดคือนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายชัดเจน รองลงมาคือนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เหมาะสมกับการพัฒนาเพื่อสร้างความยั่งยืนทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของพื้นที่ ส่วนประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุดคือนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเป็นการทำงานราชการรูปแบบใหม่ มีความท้าทายและจูงใจให้หน่วยงานทุกส่วนอยากปฏิบัติ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ โดยรวมนั้นมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.02 โดยประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดคือ ผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน มีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับแผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและ กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และให้ความสำคัญในการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานที่กำหนด รองลงมาได้แก่ ความรู้ความสามารถ ทักษะ ความชำนาญ ในการทำงานแบบบูรณาการของผู้ปฏิบัติ ส่วนประเด็นที่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุดคือ มีการให้รางวัลหรือสิ่งตอบแทนสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเหมาะสมกับปริมาณงาน และความรับผิดชอบ

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ พบว่า คณะกรรมการการบริหารจังหวัดฯ ที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ โดยรวมนั้นมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.07 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับปานกลางทั้ง 3 ปัจจัย โดยสามารถเรียงลำดับจากมากไปน้อยได้ดังนี้ ด้านประสิทธิผล (การบรรลุเป้าหมายเชิงปฏิบัติ) มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.09 รองลงมาคือด้านประสิทธิภาพ (ความร่วมมือของหน่วยปฏิบัติ) มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.08 และ ด้านความยั่งยืนและการขยายต่อ (การบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์) ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.06 ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยของผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ สูงสุด และต่ำสุดของแต่ละด้าน แสดงผลดังตารางที่ 5-1

ตารางที่ 5-1 แสดงอันดับผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ สูงสุด และต่ำสุดของแต่ละด้าน

ประเด็น	สูงที่สุด	ต่ำที่สุด
1. ด้านประสิทธิภาพ (ความร่วมมือของหน่วยปฏิบัติ)	การจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของ แผนงานและโครงการที่จะของงบประมาณ ก่อนนำเสนอแผนงานหรือโครงการเพื่อ	การทบทวนแผนพัฒนาฯ อย่าง สม่าเสมอเพื่อให้แผนและข้อเสนอ โครงการมีความสอดคล้องกับ สถานการณ์ที่เป็นจริง

ประเด็น	สูงที่สุด	ต่ำที่สุด
	บรรจุในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ	
2. ด้านประสิทธิผล (การบรรลุเป้าหมายเชิงปฏิบัติ)	การเตรียมความพร้อมและสามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้ทันทีเมื่อได้รับการอนุมัติงบประมาณ	มีการออกแบบวิธีการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติจนทำให้โครงการไม่เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายเงิน
3. ด้านความยั่งยืนและการขยายต่อ (การบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์)	แผนงาน/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ สร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชน เพราะ ลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ ขยายโอกาส และได้รับการดูแลจากภาครัฐอย่างเสมอภาคเป็นธรรม	แผนงาน/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการช่วยลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคม

การทดสอบปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติ การทดสอบสมมติฐานมีข้อค้นพบดังนี้

สมมติฐานที่ 1 ปัจจัยเนื้อหาและสาระนโยบายมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติ พบว่า ตัวแปรเนื้อหาสาระ แนวปฏิบัติและจุดมุ่งหมายของนโยบาย 3 ตัวแปร ที่มีอิทธิพลทางบวกกับผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เป็นไปตามสมมติฐานการวิจัย โดยเรียงตามลำดับความสำคัญได้ดังนี้

- 1) ความใหม่และความท้าทายของนโยบาย
- 2) ความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติของนโยบาย
- 3) ความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย

สมมติฐานที่ 2 ปัจจัยภายในองค์กร มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติ พบว่า ตัวแปรปัจจัยภายในองค์กร 4 ตัวแปรที่มีอิทธิพลทางบวกกับผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เป็นไปตามสมมติฐานการวิจัย โดยเรียงตามลำดับความสำคัญได้ดังนี้

- 1) ระบบการติดตามและรายงานผลการดำเนินงานของการบริหารงานแบบจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณามีประสิทธิภาพและเชื่อถือได้
- 2) ผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน มีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับแผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และให้ความสำคัญในการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานที่กำหนด
- 3) ความรู้ความสามารถ ทักษะ ความชำนาญ ในการทำงานแบบบูรณาการของผู้ปฏิบัติ
- 4) การกำหนดภารกิจ หน้าที่ของงานแผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการอย่างชัดเจนและเหมาะสม

อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์และผลที่ได้จากการทดสอบสมมติฐานในงานวิจัยเรื่องการวิเคราะห์การนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ สามารถอภิปรายผลและอ้างอิงจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้ตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

จากการศึกษาพบว่า ผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ โดยรวมนั้นมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) นั้นได้กำหนดการพัฒนาภาครัฐโดยการบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริต ประพฤติมิชอบและ การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย ให้มีความสำคัญกับการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาครัฐอย่าง เป็นรูปธรรมทั้งด้านระบบการบริหารงานและบุคลากร มีการบริหารจัดการภาครัฐที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพ สามารถตรวจสอบได้อย่างเป็นธรรม รวมถึงรัฐบาลนั้นมีความมุ่งมั่นผลักดันการปฏิรูปการทำงานแบบบูรณาการของหน่วยราชการ เพราะเชื่อว่าจะสามารถยกระดับการให้บริการของภาครัฐและทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นดีขึ้นได้สองปัจจัยดังกล่าวทำให้หน่วยงานภาครัฐที่อยู่ภายใต้นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องมีการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบผลสำเร็จ

โดยผลการศึกษาที่มีความสอดคล้องกับงานวิจัยด้านการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของ ประณยา ชัยรังสี (2556) ที่พบว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายการพัฒนาสังคมไปปฏิบัติของสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีความสำเร็จอยู่ในระดับมาก เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงและไม่ต้องมีการบูรณาการการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานมากนัก จึงทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำเร็จในระดับมาก ซึ่งไม่สอดคล้องกับงานวิจัยอีกหลาย ๆ ฉบับ ได้แก่ งานวิจัยของภาคภูมิ ฉิ่งทองคำ (2558) ที่พบว่า ผลสำเร็จของการนำนโยบายการจัดตั้งศูนย์ปรองดองสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูปไปปฏิบัติ อยู่ในระดับปานกลาง และไม่สอดคล้องกับงานวิจัยของอิทธิชัย สีดำ (2557) เช่นเดียวกันที่พบว่า ระดับความสำเร็จของนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ในระดับปานกลาง

โดยเมื่อพิจารณาในรายด้านแล้วจะพบว่า ผลของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ด้านความยั่งยืนและการขยายต่อ (การบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์) นั้นมีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าประเด็นอื่น ๆ ซึ่งผลการศึกษาพบว่าการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ไม่สามารถช่วยลดความยากจน ความเหลื่อมล้ำทางสังคม และไม่สามารถสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชนได้จริง ซึ่งคาดว่าเป็นเพราะขาดการศึกษาความต้องการของประชาชนอย่างละเอียดถี่ถ้วน โดยการศึกษาศักยภาพของหน่วยงานภาครัฐของไทยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ระบุว่าบริหารจัดการภาครัฐมีประสิทธิภาพต่ำ ขาดระบบการทำงาน ที่เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายแบบบูรณาการกับหน่วยงานหรือภาคส่วนอื่น ๆ การให้บริการประชาชนยังต้องปรับปรุงให้ได้มาตรฐานสากล ขณะที่การทุจริตและประพฤติมิชอบได้ขยายไปในวงกว้างทั้งในภาครัฐ เอกชน และองค์กรเอกชน จากศักยภาพดังกล่าวจึงอาจเป็นเหตุให้ความยั่งยืนและการขยายต่อของนโยบายมีค่าเฉลี่ยในระดับต่ำ โดยมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของศรัณย์ จูฑารีย์ (2558) ที่พบว่า การนำ

นโยบายไปปฏิบัติ นั้นมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และคุณภาพชีวิตของประชาชน ในระดับปานกลางเท่านั้น โดยมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของภาคภูมิ ฉิ่งทองคำ (2558) ที่พบว่าผลสำเร็จในการจัดตั้งศูนย์ปรองดองสมานฉันท์ลักษณะโครงการ/กิจกรรมที่มีความสอดคล้องกับความต้องการกับประชาชนอยู่ในระดับปานกลาง ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงปัญหาของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน จึงควรมีการพัฒนาการสำรวจความต้องการให้ถี่ถ้วนยิ่งขึ้น เพื่อความยั่งยืนและการขยายต่อนโยบาย

จากการทดสอบสมมติฐานพบว่า ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระ แนวปฏิบัติและจุดมุ่งหมายของนโยบาย 3 ตัวแปร ได้แก่ ความใหม่และความท้าทายของนโยบาย, ความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย และความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติของนโยบาย ที่มีอิทธิพลทางบวกกับผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดของศุภชัย ยาวะประภาส (2548 : 101) ที่กล่าวว่า ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญคือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ต้องมีความชัดเจน ความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติ ทางเทคนิคหรือทฤษฎี และเป็นไปได้ทางการเมือง ซึ่งจากหลาย ๆ งานวิจัยก็มีผลการศึกษที่สามารถยืนยันได้เป็นอย่างดีว่าปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ อาทิ งานวิจัยของ สุธิชาติ เมืองปาน (2559) พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายคนไทยไร้พุงไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ นโยบายมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนสอดคล้องกับสภาพปัญหาของพื้นที่ เช่นเดียวกับงานวิจัยของศรัณย์ ฐิตารีย์ (2558) ที่พบว่า ปัจจัยด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย มีอิทธิพลทางตรงและทางอ้อมในเชิงบวกต่อความสำเร็จในการนำนโยบายด้านสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติ

นอกจากนั้นผลการทดสอบสมมติฐานยังพบอีกว่า ปัจจัยภายในองค์กร 4 ตัวแปร ได้แก่ ระบบการติดตามและรายงานผลการดำเนินงาน, ความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับแผนงานบูรณาการ ส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการของผู้บังคับบัญชา และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และการกำหนดภารกิจ หน้าที่ของงานแผนงานฯ มีความชัดเจนและเหมาะสม มีอิทธิพลทางบวกกับผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 นั้นมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของศรัณย์ ฐิตารีย์ (2558) ที่พบว่า ปัจจัยภายในองค์กรได้แก่ ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านการวางแผนและควบคุม มีอิทธิพลทางอ้อมในเชิงบวกต่อความสำเร็จในการนำนโยบายด้านสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติของเทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เช่นเดียวกับงานวิจัยของอิทธิชัย สีดำ (2557) ที่พบว่า ปัจจัยด้านทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านภาวะผู้นำ ด้านการสนับสนุนและความร่วมมือจากกลุ่มต่าง ๆ และ ด้านแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นปัจจัยภายในองค์กรที่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการนำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จากการอภิปรายผลการศึกษาในข้างต้นนั้นพบว่าผลการศึกษาที่พบนั้นส่วนใหญ่จะมีความสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่ศึกษาในอดีต นั้นสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาของหน่วยงานภาครัฐของไทยที่นำนโยบายไปสู่ความสำเร็จที่มักไม่ค่อยเกิดความยั่งยืนของนโยบายเนื่องปัจจัยหลายประการทั้งภายในและภายนอกองค์กร อาทิ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ความเข้าใจใน

นโยบายที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างหน่วยเหนือและหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นสิ่งสำคัญที่รัฐบาลจำเป็นต้องใคร่ความสำคัญในอนาคตสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ และมีความยั่งยืน

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตเกี่ยวกับตัวนโยบายและปัญหาและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงนโยบายจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ 2 ท่าน ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส และรองศาสตราจารย์ สกนธ์ วรรณวัฒนา ดังนี้

นโยบายการบริหารราชการแบบจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเป็นนโยบายที่ดี เป็นความพยายามในการปฏิรูประบบราชการให้มีความคล่องตัวและตอบสนองความต้องการในระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นหลักสากลของการบริหารราชการที่ทันสมัย แต่ปัญหาคือนโยบายนี้ไม่ได้รับการยอมรับในส่วนราชการหลายหน่วยงานเห็นได้จากพจนานโยบายนี้ประกาศออกมา มีหน่วยงานราชการหลายหน่วยที่เคยอยู่ในจังหวัดแต่ขึ้นตรงต่อกระทรวงมีการปรับโครงสร้างยุบส่วนงานระดับภูมิภาคให้มาอยู่ส่วนกลาง แต่ยังคงเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานไว้เป็นสาขา ไม่ยอมขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัดตามเป้าหมายของนโยบาย ทำให้การบริหารนโยบายไม่เป็นไปตามจุดมุ่งหมายและที่สำคัญส่วนราชการที่ปรับโครงสร้างและไม่ยอมขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นหน่วยงานที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่และการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดด้วย เช่น

หน่วยงานด้านยุติธรรม อาทิ สำนักงานอัยการจังหวัดเคยเป็นส่วนราชการภูมิภาคสังกัดจังหวัดปรับไปเป็นอัยการจังหวัดสังกัดส่วนกลาง ตำรวจภูธรจังหวัดปรับโครงสร้างจากส่วนราชการภูมิภาคไปขึ้นตรงสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานยุติธรรมจังหวัด จัดตั้งใหม่ขึ้นตรงต่อสำนักปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นต้น

หน่วยงานด้านเศรษฐกิจและการคลัง ได้แก่ สรรพากรจังหวัดไปสังกัดกรมสรรพากร ศุลกากรจังหวัดไปสังกัดกรมศุลกากร ธนารักษ์จังหวัด ซึ่งรับผิดชอบหลักเรื่องการบริหารที่ราชพัสดุไปสังกัดกรมธนารักษ์

หน่วยงานด้านสังคมและการศึกษา ได้แก่ ศึกษาธิการจังหวัดเดิมเป็นราชการส่วนภูมิภาคปรับโครงสร้างเปลี่ยนเป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษา และปัจจุบันเปลี่ยนกลับมาเป็นศึกษาธิการจังหวัด แต่ยังคงขึ้นตรงและรับนโยบายตรงจากกระทรวงศึกษา รวมถึงมหาวิทยาลัยที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดขึ้นตรงต่อกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ แล หน่วยงานทั้ง 3 ภาคส่วน ด้านยุติธรรม ด้านเศรษฐกิจและการคลัง

ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขึ้นตรงต่อกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่ได้เป็นคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ ขณะที่ส่วนราชการที่ยังคงอยู่ก็ยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับงานบูรณาการ ให้ความสำคัญกับงานในหน้าที่กระทรวงมากกว่าเพราะมีคุณมีโทษ

ดังนั้นหากนโยบายต้องการจะบรรลุเป้าหมายจะต้องสร้างความเข้าใจให้กับส่วนราชการต่างๆให้มากขึ้น และรัฐบาลต้องมีการผลักดันอย่างแน่วแน่ และต้องดึงทุกภาคส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างจริงจัง และต้องให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเบ็ดเสร็จทั้งในการบริหารจัดการและการพิจารณาความดีความชอบ

ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้

จากข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีข้อเสนอแนะที่เป็นนัยยะในเชิงนโยบายที่สำคัญดังนี้

1. ปัจจัยตัวนโยบาย จากผลการศึกษาพบว่ามียุทธศาสตร์ต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติ อยู่หลายปัจจัย ผู้วิจัยจึงเห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการพัฒนาตัวเนื้อหา นโยบายให้มีความใหม่และท้าทายเท่าทันต่อเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และสังคม ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ในรายละเอียดของนโยบายยังควรมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ เป้าหมายของนโยบาย และต้องมีความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติของนโยบาย ให้เจ้าหน้าที่สามารถนำไปปฏิบัติงานได้จริงและสัมฤทธิ์ผล

2. ปัจจัยภายในองค์กร จากผลการศึกษาพบว่ามียุทธศาสตร์ต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติ อยู่หลายปัจจัย ผู้วิจัยจึงเห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการพัฒนาปัจจัยภายในองค์กรที่มีความสำคัญดังนี้

2.1 ควรมีการพัฒนากระบวนการติดตามและรายงานผลการดำเนินงานของการบริหารงานแบบจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการมีประสิทธิภาพและเชื่อถือได้ ทั้งในรูปแบบออนไลน์ และออฟไลน์ ไม่ว่าจะเป็นการนำเอาเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาใช้ รวมถึงควรมีการจัดประชุมสัมมนาเพื่อติดตามและรายงานผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ

2.2 ควรมุ่งเน้นการสร้างความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับแผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการแก่ผู้บังคับบัญชาของแต่ละหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ด้วยการจัดประชุมสร้างความเข้าใจระหว่างหน่วยเหนือ กับหน่วยปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อการทบทวนเป้าหมายและวิธีการปฏิบัติงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานที่กำหนด

2.3 ควรมุ่งเน้นการสร้างความรู้ความสามารถ ทักษะ ความชำนาญ ในการทำงานแบบบูรณาการของผู้ปฏิบัติงาน ด้วยการจัดการประชุม และการจัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อเน้นย้ำถึงเป้าหมาย พันธกิจ และการดำเนินกลยุทธ์ ให้มีความเข้าใจที่สอดคล้องกันของทุกภาคส่วน

2.4 ควรพัฒนาตัวนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการ ให้มีการกำหนดภารกิจหน้าที่ของงานแผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการอย่างชัดเจนและความเหมาะสม เพื่อความง่ายต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ทุกภาคส่วน

3. ด้านประสิทธิภาพ (ความร่วมมือของหน่วยปฏิบัติ) ในภาพรวมผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อยู่ในระดับมาก โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าควรมีการทบทวนแผนพัฒนาฯ อย่างสม่ำเสมอเพื่อให้แผนและข้อเสนอโครงการมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริง และมีการเตรียมความพร้อมของแผนงานหรือโครงการ อาทิ การออกแบบ การขออนุญาตใช้พื้นที่ การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อความพร้อมรองรับการอนุมัติอย่างครบถ้วนก่อนการจัดทำแผนและข้อเสนอโครงการ

4. ด้านประสิทธิผล (การบรรลุเป้าหมายเชิงปฏิบัติ) ในภาพรวมผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อยู่ในระดับมาก โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าควรมีการคิดออกแบบกระบวนการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณให้มีระเบียบแบบแผนสามารถตรวจสอบได้ เพื่อป้องกันปัญหาในทางปฏิบัติจนทำให้โครงการไม่เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายเงิน รวมถึงการควบคุมดูแลโครงการต่าง ๆ ให้สามารถจัดได้ตามที่ขออนุมัติงบประมาณให้เกิดการการโอน การแก้ไข การเปลี่ยนแปลง และยกเลิกโครงการให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

5. ด้านความยั่งยืนและการขยายต่อ (การบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์) ในภาพรวมผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อยู่ในระดับมาก โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าควรมีการมุ่งเน้นการมีแผนงาน/โครงการของนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการที่มุ่งเน้นการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชน โดนการลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ ขยายโอกาส ลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคม และให้การดูแลประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคเป็นธรรม

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

หลังจากที่ได้ดำเนินการวิจัยเรื่องการวิเคราะห์การนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไปดังนี้

1. จากการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยตัวนโยบาย พบว่า ปัจจัยความใหม่และความท้าทาย รวมถึงความชัดเจนทางเป้าหมายของนโยบายนั้นมีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติมากที่สุดดังนั้นการศึกษาครั้งต่อไปผู้วิจัยมีความต้องการเสนอให้ทำการศึกษาเรื่อง แนวทางในการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อการปรับปรุงแก้แผนยุทธศาสตร์ในอนาคต

2. จากการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยภายนอกองค์กรนั้นพบว่าระบบการติดตามและรายงานผลการดำเนินงานของการบริหารงานนั้นมีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติมากที่สุดดังนั้นการศึกษาครั้งต่อไปผู้วิจัยมีความต้องการเสนอให้ทำการศึกษาเรื่อง รูปแบบการพัฒนาระบบการติดตามและรายงานผลการดำเนินงานของการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

3. จากการศึกษาเกี่ยวกับผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ นั้นพบประเด็นเรื่องการลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคม นั้นมีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดดังนั้นการศึกษาครั้งต่อไปผู้วิจัยมีความต้องการเสนอให้ทำการศึกษาเรื่อง การพัฒนาแนวทางในการดำเนินนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคม ให้มากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

- กานต์ชนก แถวสีแสง และ กฤษฎวรรณ โล่ห์วัชรินทร์ (2563)การนำแผนพัฒนาจังหวัดไปปฏิบัติของ
หน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดมหาสารคาม.วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏ
มหาสารคามปีที่ 14 ฉบับที่ 1 มกราคม-เมษายน 2563
- ชัยอนันท์ สมุทวณิช (2547) ประชาธิปไตยกับการเปลี่ยนแปลง พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ :สถาบันนโยบาย
ศึกษา
- ดวงตา พรหมรักษา. (2558). การนำนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาชุมชน
เกาะปันหยี จังหวัดพังงา. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี, ปีที่ 9, ฉบับที่ 19 เดือน
พฤษภาคม – สิงหาคม 2558, หน้า 17-29.
- ถวิลวดี บุรีกุล (2545). โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี.
นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2538) ยกเครื่องรัฐบาล กรณีศึกษาการสร้างรัฐบาลใหม่ของสหรัฐอเมริกา
ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2543) การบริหารจัดการภาครัฐในยุคโลกาภิวัตน์ ระบบการตลาด การจัดการ
สมัยใหม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนนิยม.การจัดการปกครองกรุงเทพฯ:
โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์ (2540) การปฏิรูประบบราชการให้พึงสู่สภาพที่พึงปรารถนา ทำอย่างไรใคร
รับผิดชอบ รัฐสภาสาร
- ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์ (2543) การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์. กรุงเทพฯ : อรุณการพิมพ์
- ปกรณ์ ปรียากร (2552) การวางแผนกลยุทธ์ : แนวคิดและแนวทางเชิงประยุกต์ : กรุงเทพมหานคร
สำนักพิมพ์เสมาธรรม
- ประณยา ชัยรังสี. (2556). การนำนโยบายการพัฒนาสังคมไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาสำนักงาน
ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. วารสารการจัดการสมัยใหม่ ปีที่
11 ฉบับที่ 2 เดือน กรกฎาคม – ธันวาคม 2556, หน้า 151-165.
- พิริยะ ผลพิรุณห์ (2552) การวางแผนกลยุทธ์และการวิเคราะห์โครงการ. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริม
และพัฒนาเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- ภาคภูมิ ฉิ่งทองคำ. (2558). การนำนโยบายการจัดตั้งศูนย์ปรองดองสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูปไป
ปฏิบัติของจังหวัดนครปฐม. Veridian E-Journal, Slipakorn University ฉบับภาษาไทย

สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ, ปีที่ 8, ฉบับที่ 2, เดือนพฤษภาคม – สิงหาคม 2558, หน้า 924-949.

มยุรี อนุมานราชธน (254) นโยบายสาธารณะ แนวคิด กระบวนการและการวิเคราะห์. เชียงใหม่ : คณิงนิจการพิมพ์

ยุเรศ หลุดพา. (256๐). *ความสำเร็จของนโยบายสาธารณะสู่ความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นไทย.*

วารสารวิชาการแพรววาทศิลป์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์, ปีที่ 4, ฉบับที่ 1, มกราคม - เมษายน 256๐, หน้า

วรเดช จันทรศร (2542) การนำนโยบายไปปฏิบัติ พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ : สหายบล็อกและการพิมพ์

ศรัณย์ ฐิตารีย์. (2558). *ความสำเร็จของการนำนโยบายด้านสวัสดิการสังคมไปปฏิบัติ ของเทศบาล*

เมืองประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์. วารสารสารสนเทศ ปีที่ 14 ฉบับที่ 2

กรกฎาคม – ธันวาคม 2558, หน้า 85-95.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2548) นโยบายสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 6, กรุงเทพมหานคร ฯ : สำนักพิมพ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สกนธ์ วรณัฐวัฒนา (2554) โครงการวิจัยการประเมินผลเพื่อการพัฒนากระบวนการบริหารงานจังหวัด

และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ.ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์.มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สุธิชาติ เมืองปาน. (2559). *การนำนโยบายคนไทยไร้พุงไปสู่การปฏิบัติ : กรณีศึกษาอำเภอควนโดน*

จังหวัดสตูล. วารสาร AL-NUR บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยฟาฏอนี, ปีที่ 11, ฉบับที่ 21

กรกฎาคม-ธันวาคม 2559, หน้า 39 – 49.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม*

แห่งชาติฉบับที่ 12 พ.ศ. 256๐-2564. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการ

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(สศช.).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2560). ระบบราชการ 4.0. วันที่ค้นหาข้อมูล 8

กุมภาพันธ์ 2563, เข้าถึงได้จาก [https://www2.opdc.go.th/content.php?](https://www2.opdc.go.th/content.php?menu_id=4&content_id=3594)

[menu_id=4&content_id=3594.](https://www2.opdc.go.th/content.php?menu_id=4&content_id=3594)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2560). นโยบายและระบบในการบริหารงานจังหวัด

และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ. วันที่ค้นหาข้อมูล 8 กุมภาพันธ์ 2563, เข้าถึงได้จาก

[https://www2.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=1252.](https://www2.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=1252)

อนูรัตน์ อนันทนารถ (2560) นวัตกรรมและการจัดการภาครัฐ เอกสารประกอบการสอน คณะ

รัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

อนูรัตน์ อนันตนาธร และสัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ (2555) นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ :

โรงพิมพ์เวลด์เทรด

อิทธิชัย สีดำ. (2557). *ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการนำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติ*. วารสารสงขลานครินทร์ ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ปีที่ 20, ฉบับที่ 4 ตุลาคม – ธันวาคม 2557, หน้า 47-72.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551

ประกาศ ก.น.จ. เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2552 และฉบับที่ 2 ลงวันที่ 18 เมษายน 2554

Dye, T. R.. (1984). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice -Hall, Inc.

William, N. D.. (๑๙๙4). *Public policy analysis*. Englewood Cliffs: New Jersey: Prentice -Hall, Inc.

สัมภาษณ์

รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง วันที่ 3 มีนาคม 2564

หัวหน้าสำนักงานจังหวัดระยอง วันที่ 3 มีนาคม 2564

นางสาวอัฐฟ้า ก้อนทอง สำนักงานจังหวัดระยอง 20 กุมภาพันธ์ 2564

หัวหน้าสำนักงานจังหวัดชลบุรี วันที่ 10 มีนาคม 2564

นายอำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา 20 มีนาคม 2564

ประธานนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง วันที่ 3 มีนาคม 2564

ผู้อำนวยการกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 (ชลบุรี) วันที่ 10 มีนาคม 2564

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน กลุ่มงานยุทธศาสตร์จังหวัดฉะเชิงเทรา 24 มีนาคม 2564

สัมภาษณ์กลุ่มคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดระยอง 3 มีนาคม 2564

ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวประภาช ผู้ทรงคุณวุฒิด้านรัฐประศาสนศาสตร์ 15 พฤษภาคม 2454

รองศาสตราจารย์ ดร.จีระ ประทีป ผู้ทรงคุณวุฒิด้านนโยบายสาธารณะ 12 มีนาคม 2564

นายพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนานุกูล อธิการ ก.พ.ร. 12 มีนาคม 2564



แบบสอบถาม

การวิเคราะห์การนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ

คำชี้แจง แบบสอบถามฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยการวิเคราะห์การนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดไปปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เนื้อหาสาระ แนวปฏิบัติและจุดมุ่งหมายตัวนโยบาย วิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้สำเร็จ และเพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนานโยบายและกระบวนการการนำนโยบายการไปสู่การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ จึงใคร่ขอความกรุณาจากท่านในการตอบแบบสอบถามตามความคิดเห็นของท่านด้วยความเป็นจริงให้ครบทุกข้อ

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

1. ระยะเวลาในการปฏิบัติงานในตำแหน่งและหน้าที่รับผิดชอบปัจจุบัน

ต่ำกว่า 2 ปี

2 – 5 ปี

6 - 9 ปี

10 ปีขึ้นไป

5. สถานภาพตำแหน่งในปัจจุบันของท่าน

1) ประเภทบริหาร

ระดับต้น

ระดับสูง

2) ประเภทอำนวยการ

ระดับต้น

ระดับสูง

3) ประเภทวิชาการ

ระดับปฏิบัติการ

ระดับชำนาญการ

ระดับชำนาญการพิเศษ

ระดับเชี่ยวชาญ

ระดับทรงคุณวุฒิ

6. กระทรวงที่สังกัด

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงคมนาคม

กระทรวงพลังงาน

กระทรวงพาณิชย์

กระทรวงมหาดไทย

กระทรวงแรงงาน

กระทรวงวัฒนธรรม

กระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงอุตสาหกรรม

อื่นๆ (โปรดระบุ).....

ตอนที่ 2 การวิเคราะห์ปัจจัยตัวนโยบาย

ประเด็นการวิเคราะห์	เห็นด้วย				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
1. นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายชัดเจน					
2. วัตถุประสงค์ เป้าหมายและวิธีปฏิบัติของนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการมีความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ					
3. รัฐบาลมีการสร้างความรู้ความเข้าใจอย่างเป็นระบบเพื่อให้ผู้ปฏิบัติในทุกระดับและทุกพื้นที่ รับรู้และเข้าใจตรงกันในวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิธีปฏิบัติของนโยบาย					
4. นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เหมาะสมกับการพัฒนาเพื่อสร้างความยั่งยืนทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของพื้นที่					
5. นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเป็นการทำงานราชการรูปแบบใหม่ มีความท้าทายและจูงใจให้หน่วยงานทุกส่วนอยากปฏิบัติ					
6. การออกแบบข้อระเบียบ กฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของนโยบายมีความทันสมัย สะดวกคล่องตัวและไม่เป็นอุปสรรคในการทำงาน					

ตอนที่ 3 การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

ประเด็นการวิเคราะห์	เห็นด้วย				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
1. ความรู้ความสามารถ ทักษะ ความชำนาญ ในการทำงานแบบบูรณาการของผู้ปฏิบัติ					
2. จำนวนผู้ปฏิบัติมีเพียงพอกับปริมาณงานของงานตามแผนงานบูรณาการจังหวัดและ กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ					
3. มีกลไกสร้างความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน อาทิ กระบวนการปฏิบัติ กฎหมาย ระเบียบ การทำแผน การเสนอโครงการและการบริหารงบประมาณให้กับเจ้าหน้าที่ทุกระดับทราบอย่างเข้าใจ					

ประเด็นการวิเคราะห์	เห็นด้วย				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
4. มีการให้รางวัลหรือสิ่งตอบแทนสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเหมาะสมกับปริมาณงานและความรับผิดชอบ					
5. มีระบบสนับสนุนด้านฐานข้อมูลระดับประเทศ ระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด มีความทันสมัย เชื่อถือได้ และเชื่อมโยงกับส่วนงานทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น					
6. ผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน มีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับแผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัด และ กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และให้ความสำคัญ ในการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เป็นไปตามมาตรฐานการ ปฏิบัติงานที่กำหนด					
7. มีการกำหนดภารกิจ หน้าที่ของงานแผนงานบูรณาการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการอย่างชัดเจนและเหมาะสม					
8. ระบบการติดตามและรายงานผลการดำเนินงานของการบริหารงานแบบจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการมีประสิทธิภาพและเชื่อถือได้					

ตอนที่ 4 การวิเคราะห์ผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ

ประเด็นการวิเคราะห์	ผลการปฏิบัติ / ระดับผลการประเมิน				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
ด้านประสิทธิภาพ (ความร่วมมือของหน่วยปฏิบัติ)					
ด้านการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการและข้อเสนอโครงการ					
1. หน่วยงานท่านมีการประชุมและซักซ้อมแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาฯ ให้กับเจ้าหน้าที่ทุกคนทราบและเข้าใจตรงกัน โดยเฉพาะเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ บูรณาการ กับเป้าหมายตามหน้าที่ของต้นสังกัด (Function)					
2. หน่วยงานท่านมีการทบทวนแผนพัฒนาฯ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้แผนและข้อเสนอโครงการมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริง					
3. หน่วยงานท่านจัดทำแผนพัฒนาฯและข้อเสนอโครงการ โดยให้ความสำคัญเป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการเป็นหลัก					

ประเด็นการวิเคราะห์	ผลการปฏิบัติ / ระดับผลการประเมิน				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
4. ก่อนการจัดทำแผนและข้อเสนอโครงการหน่วยงานท่านมีการเตรียมความพร้อมของแผนงานหรือโครงการ อาทิ การออกแบบ การขออนุญาตใช้พื้นที่ การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อความพร้อมรองรับการอนุมัติอย่างครบถ้วน					
5. ก่อนการจัดทำแผน หน่วยงานท่านได้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกัน เพื่อให้แผนพัฒนาและข้อเสนอโครงการมีการบูรณาการร่วมกัน ในลักษณะต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ					
6. ก่อนนำเสนอแผนงานหรือโครงการเพื่อบรรจุในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ หน่วยงานท่านได้จัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของแผนงานและโครงการที่จะของบประมาณ					
7. หน่วยงานท่านสามารถเสนอแผนงานและข้อเสนอโครงการของงบประมาณได้ทันกำหนดเวลา					
ด้านการบริหารงบประมาณ					
8. มีการเตรียมความพร้อมและสามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้ทันทีเมื่อได้รับการอนุมัติงบประมาณ					
9. มีการออกแบบวิธีการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติจนทำให้โครงการไม่เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายเงิน					
10. การบริหารงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินงบประมาณตรงตามแผนงาน/โครงการกำหนดไว้					
11. โครงการที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณไม่มีการโอน การแก้ไข การเปลี่ยนแปลง และยกเลิกโครงการ					
12. ระบบการรายงานความก้าวหน้าของการใช้จ่ายงบประมาณมีความเหมาะสมทั้งรูปแบบและช่วงเวลา					
ประสิทธิผล (การบรรลุเป้าหมายเชิงปฏิบัติ)					
13. แผนงาน/โครงการที่ได้รับงบประมาณสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย					
14. แผนงาน/โครงการที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณแล้วเสร็จตามกำหนดเวลา					
15. แผนงาน/โครงการที่ได้รับงบประมาณเป็นไปตามงบประมาณที่ได้รับ					
16. แผนงาน/โครงการเป็นต้นแบบให้กับแผนงานหรือโครงการอื่น					

ประเด็นการวิเคราะห์	ผลการปฏิบัติ / ระดับผลการประเมิน				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
ความยั่งยืนและการขยายต่อ (การบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์)					
17. แผนงาน/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการช่วยให้การทำงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพและมีทิศทางที่ดีขึ้น					
18. แผนงาน/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการช่วยให้เกิดการขยายตัวเศรษฐกิจในระดับชุมชน ประเทศ ให้มีความเติบโตอย่างมั่นคงและยั่งยืน					
19. แผนงาน/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการช่วยลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคม					
20. แผนงาน/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ช่วยในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างมีทิศทาง					
21. แผนงาน/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการช่วยชุมชนมีความเข้มแข็งและมีความมั่นคงทางสังคม					
22. แผนงาน/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ สร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชน เพราะ ลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ ขยายโอกาส และได้รับการดูแลจากภาครัฐอย่างเสมอภาคเป็นธรรม					
23. แผนงาน/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการทำให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นในระดับพื้นที่อย่างทั่วถึง					
24. นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการได้รับการตอบรับและการให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีจากผู้ประกอบการภาคเอกชนและประชาชน					
25. มีการนำผลที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ มากำหนดเป้าหมาย และวางแผนสำหรับกิจกรรมในการต่อยอดโครงการ					
26. มีการทบทวนผลการดำเนินการและนำข้ออุปสรรคไปปรับปรุงนโยบายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่เสมอ					
27. การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการสร้างทัศนคติและพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการไปสู่การทำงานที่มีทิศทาง					

ส่วนที่ 5 ข้อเสนอแนะอื่นๆ เกี่ยวกับการพัฒนาการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ
ด้านตัวนโยบาย

.....
.....

ด้านการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

.....
.....

ด้านการวัดผลนโยบาย

.....
.....

ขอขอบพระคุณผู้เชี่ยวชาญอย่างยิ่งที่สละเวลาประเมินผลแบบสอบถามฉบับนี้



แบบสัมภาษณ์

ชื่อเรื่อง การวิเคราะห์การนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ

1. การวิเคราะห์ตัวนโยบาย การบริหารนโยบาย และการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการมีลักษณะและหลักการอย่างไร

.....

.....

.....

2. การประเมินผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติ มีหลักการอย่างไร

.....

.....

.....

3. ปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

.....

.....

.....

4. ปัญหาข้อจำกัดของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

.....

.....

.....

5. ข้อเสนอแนะทางในการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ

.....

.....

.....