

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์ : การศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการบริหารจังหวัดแบบเดิมกับแบบบูรณาการ
ชื่อผู้เขียน : นายสุชยีน เทพทอง
ชื่อปริญญา : รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา : 2547

T 158855

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการบริหารจังหวัดแบบเดิมกับแบบบูรณาการ ด้านโครงสร้างองค์การ ที่มาและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ ตลอดจนบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด (2) ศึกษาปัญหาอุปสรรคของการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ และ (3) จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ

ขอบเขตการศึกษาแบ่งเป็นสองช่วง คือ (1) ช่วงทดลองบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545) ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาจากเอกสาร (Documentary Review) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายสี่กลุ่ม คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ สมาชิกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และองค์กรภาคเอกชน โดยการเก็บข้อมูลจากจังหวัดภูเก็ต และ (2) ช่วงขยายผล (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547) ใช้วิธีศึกษาจากเอกสารเกี่ยวกับการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการในภาพรวม

ผลการศึกษาด้านโครงสร้างองค์การพบว่า โครงสร้างของจังหวัดแบบบูรณาการทั้งระดับมหภาคและระดับจุลภาคไม่เปลี่ยนแปลงจากเดิมมากนัก มีการปรับปรุงสายการบังคับบัญชาให้สั้นลงและเป็นแบบไขว้ (Matrix Structure) โดยให้หัวหน้าส่วนราชการภายในจังหวัดที่นอกจากจะขึ้นตรงต่อกรมต้นสังกัดแล้วยังให้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย นอกจากนี้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารงานจังหวัด (กบจ.) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานและหัวหน้าส่วนราชการภายในจังหวัดเป็นกรรมการ ซึ่งหากเปรียบจังหวัดเป็นหน่วยธุรกิจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Business Unit: SBU) หนึ่งของประเทศแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีบทบาทเปรียบเสมือนหัวหน้าคณะผู้บริหาร (Chief Executive Officers: CEO) ของหน่วยธุรกิจนั้น โดยมีหัวหน้าส่วนราชการภายในจังหวัดเป็นคณะกรรมการบริหาร (Executive Board) ของหน่วยธุรกิจ ในขณะที่นายกรัฐมนตรีเปรียบเสมือนประธาน (President) ของคณะกรรมการบริษัท (Board of Director)

T 158855

ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการในช่วงทดลองมาจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่ช่วงขยายผลมีการสรรหามาจากข้าราชการจากกระทรวงอื่นด้วย อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการบริหารงานบุคคลพบว่า ในช่วงทดลองและช่วงการขยายผลผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการมีอำนาจเพิ่มขึ้นไม่มากนักในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการในจังหวัดเพราะอำนาจการบริหารงานบุคคลไม่ครอบคลุมถึงหัวหน้าส่วนราชการตั้งแต่ระดับ 8 ขึ้นไป รวมถึงการให้คุณให้โทษยังไม่เบ็ดเสร็จภายในจังหวัด ด้านอำนาจการบริหารงบประมาณพบว่า ประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้จริงในช่วงทดลองบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ มีเพียงการอนุมัติใช้งบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการภายในจังหวัดเท่านั้นซึ่งเป็นจำนวนเงินไม่มากนัก

ผลการศึกษาเปรียบเทียบด้านบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษากรณีจังหวัดภูเก็ตในช่วงทดลองพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการมีบทบาทสูงขึ้นทั้งในฐานะผู้ชี้แนะทางยุทธศาสตร์ การประสานเชิงกลยุทธ์ และบทบาทการติดตามและช่วยแก้ไขปัญห โดยมีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหและได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการภายในจังหวัดมากขึ้น ประชาชนได้รับการบริการที่ดีขึ้น ส่วนผลการผลักดันวาระแห่งชาติ ได้แก่ ปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด และปัญหาคอร์รัปชัน พบว่า ช่างขาดแผนการแก้ไขปัญหาย่างบูรณาการและยังไม่ปรากฏผลความแตกต่างอย่างชัดเจน

ปัญหาอุปสรรคของการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการในช่วงทดลองกรณีจังหวัดภูเก็ตแบ่งเป็น 4 ประเด็น ได้แก่ (1) ปัญหาความไม่ชัดเจนและล่าช้าของการมอบอำนาจจากส่วนกลาง (2) ปัญหาการขาดเอกภาพในการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล รวมถึงการอนุมัติสั่งการ โดยโครงสร้างองค์การและกระบวนการบริหารจังหวัดไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบและบูรณาการ (3) ปัญหาความไม่สอดคล้องของตัวชี้วัดในการประเมินผลการบริหารจังหวัด และ (4) ปัญหาอื่นๆ เช่น ขาดการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของระบบสารสนเทศ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะต่อการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการคือ ควรมอบอำนาจให้แก่จังหวัดทั้งด้านการอนุมัติสั่งการ การบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงบประมาณให้เบ็ดเสร็จภายในจังหวัดอย่างแท้จริง มีการปรับโครงสร้างองค์การ สายการบังคับบัญชา หน้าที่ความรับผิดชอบ และกระบวนการของจังหวัดให้ชัดเจน และให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการบริหารและเร่งพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร นอกจากนี้ควรพิจารณาถึงหลักการกระจายอำนาจการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาตัวชี้วัดในการประเมินผลและการประเมินผลในระบบเปิด ส่วนข้อเสนอแนะต่อการศึกษาในอนาคตได้แก่ การศึกษาเพื่อออกแบบโครงสร้างองค์การของจังหวัดที่เหมาะสม ไม่ซ้ำซ้อนและคลุมเครือ การพัฒนารูปแบบวิธีการ ตัวชี้วัดในการประเมินผล และการพัฒนาหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจังหวัดที่ดี

ABSTRACT

Title of Thesis : Comparative Study of the Conventional and Holistic Provincial Administration Approaches
Author : Mr. Sookyuen Tepthong
Degree : Master of Public Administration
Year : 2004

TE 158855

This study has three main objectives: 1) to compare the conventional and the holistic provincial administration approaches, in terms of organizational structure as well as the roles and authority of Provincial Governors in personnel, budgeting, and administrative systems; 2) to analyze the problems associated with holistic provincial administration; and 3) to suggest improvements on holistic provincial administration that are suitable to the Thai public circumstances.

The study is divided into two phases: (1) pilot project phase (fiscal year 2002), and (2) extension phase (fiscal year 2004). The research methodology for the first phase is mainly qualitative, using documentary review and in-depth interviews. The target population includes key informants from four groups: The Provincial Governor, the heads of government agencies, members of local administration, and non-government organizations. The data collection was conducted in Phuket Province. The research methodology for the second phase is based on documentary review of the provincial administration as a whole.

The research findings show that there is a slight change in organizational structure by decreasing the hierarchical structure and applying matrix structure in the province. The province is like a strategic business unit (SBU) of the country. The Provincial Governor is like a Chief Executive Officer (CEO) of the SBU, whereas the heads of the government agencies form the Executive Board of the SBU. The Prime Minister is like the Chairperson of the Board of Directors.

During the pilot project phase, Governors are appointed from the government official in the Ministry of Interior. However, during the extension phase, Governors are selected from

other Ministries as well. The authority of provincial governors regarding personnel administration in both phases is quite limited. Governors do not have authority with regard to the appointment, rotation, and punishment of government officials who are higher than level 8 in their province. As for the budgeting system, Provincial Governors have the authority to use unspent funds from government agencies in their respective provinces. However, such funds usually involve only a small amount of money.

This comparative study also finds that the Provincial Governor in Phuket plays a major role in guiding the strategies, and coordinating, monitoring, and solving problems. His enthusiasm helps to obtain good cooperation from government agencies, resulting in better service delivery to the people. However, in executing national policies, i.e. the reduction of poverty, drugs, and corruption, it is found that there is a lack of an integrated action plan. In addition, the results of such policy implementation shows no clear differences between the two provincial administration approaches.

Furthermore, this research has identified several problems associated with the holistic provincial administration in the Phuket province. These are: 1) unclear delegation of authority from government agencies to the Provincial Governor; 2) a lack of unity in budgeting and personnel administration; 3) inconsistency of indicators used to evaluate the holistic provincial administration; and 4) other problems, e.g. insufficient participation from public and private sectors, and imperfect information.

This study recommends the following action issues. First, the delegation of authority in budgeting and personnel systems should be clear and sufficient for CEO Provincial Governors to implement their mission. Then, there is a need to improve the organizational structure, processes, administrative culture, and people's participation in the province. Finally, appropriate information, indicators, and monitoring systems also need to be developed to support the holistic provincial administration.