

การวิเคราะห์ผลการนำนโยบายการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ^{*1}

Analysis for the result of the Implementation in the Provincial Integrated Administration policy

อุนรัตน์ อนันตนารส

Anurat Anantanatorn

มหาวิทยาลัยบูรพา

Burapha University, Thailand

E-mail: moucmu@yahoo.com

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ โดยวิเคราะห์ผลใน 3 ด้าน ได้แก่ 1) ประสิทธิภาพ 2) ประสิทธิภาพ และ 3) ความยั่งยืนและการขยายต่อนโยบาย ใช้วิธีการวิจัยแบบผสม เก็บข้อมูลเชิงปริมาณจากคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ จำนวน 3 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา รวม 117 คน การวิเคราะห์ผลนั้นมีสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard deviation)

ผลการวิจัยพบว่า ผลการนำนโยบายการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ โดยรวมนั้นมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง เท่ากับ 3.07 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับปานกลางทั้ง 3 ด้าน โดยสามารถเรียงลำดับจากมากไปน้อยได้ดังนี้ ด้านประสิทธิภาพค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.09 รองลงมาคือ ด้านประสิทธิภาพค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.08 และ ด้านความยั่งยืนและการขยายต่อ ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.06 ตามลำดับ เมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยของผลสูงสุด และต่ำสุดของแต่ละด้าน พบว่า ด้านประสิทธิภาพสูงที่สุด ได้แก่ การจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของแผนงานและโครงการที่จะของบประมาณก่อนนำเสนอแผนงานหรือโครงการเพื่อบรรจุในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาดำเนินการ ได้แก่ การทบทวนแผนพัฒนาฯ อย่างสม่ำเสมอ ด้านประสิทธิผลสูงที่สุด ได้แก่ ความพร้อมและสามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้ทันทีเมื่อได้รับการอนุมัติงบประมาณต่ำที่สุด ได้แก่ การออกแบบวิธีการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทาง

^{*}ได้รับบทความ: 27 ธันวาคม 2566; แก้ไขบทความ: 30 มีนาคม 2567; ตอรับตีพิมพ์: 31 มีนาคม 2567

Received: December 27, 2023; Revised: March 30, 2024; Accepted: March 31, 2024

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยการวิเคราะห์ผลการนำนโยบายการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ



ปฏิบัติงาน ด้านความยั่งยืนสูงสุด ได้แก่ แผนงาน/โครงการตามนโยบายสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชน เพราะลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ ขยายโอกาส และได้รับการดูแลจากภาครัฐอย่างเสมอภาคเป็นธรรมต่ำที่สุด ได้แก่ แผนงาน/โครงการตามนโยบายช่วยลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคม

คำสำคัญ: การวิเคราะห์นโยบาย; ผลการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ; การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ

Abstract

This research aims to analyze the outcomes of implementing integrated provincial administration policies. The analysis covers three aspects: 1) Efficiency, 2) Effectiveness, and 3) Sustainability and Policy Expansion. A mixed-method research approach was utilized, collecting quantitative data from integrated provincial administration committees in three provinces: Chonburi, Rayong, and Chachoengsao, totaling 117 participants. Statistical methods used for data analysis include Frequency, Percentage, Mean, and Standard Deviation.

The research findings indicate that: overall, the implementation of integrated provincial administration policies has a moderate average score of 3.07. Examining each aspect individually reveals moderate levels across all three dimensions. Specifically, Effectiveness has the highest average score of 3.09, followed by Efficiency at 3.08, and Sustainability and Expansion at 3.06. Regarding the extremes of each aspect, the highest score in Effectiveness pertains to prioritizing urgent plan and project sequencing for budget allocation before proposing plans, while the lowest is related to regularly reviewing the minimum development plan. In terms of Effectiveness, the highest score is associated with promptly executing procurement upon receiving the minimum approved budget, while the lowest involves designing budget expenditure tracking methods to prevent operational issues. Sustainability's highest score is linked to plans/projects aligned with policies aimed at enhancing people's quality of life through expense reduction, income augmentation, opportunity expansion, and consistent state support. The lowest score in Sustainability relates to plans/projects aligned with policies to alleviate poverty and social inequality.

Keywords: Policy Analysis; Policy Implementation Outcomes; Integrated Provincial Administration



1. บทนำ

นโยบายการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นนโยบายที่รัฐบาลหลายยุคมีความมุ่งหวังสูงใน เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อการปฏิรูปการบริหาร และการทำงานของระบบราชการไทยให้มี ประสิทธิภาพและมีเป้าหมายชัดเจนในพัฒนาระดับ พื้นที่ และมีความเป็นเอกภาพ โดยการบูรณาการ เชื่อมโยงการทำงานร่วมกันของหน่วยราชการใน ระดับภูมิภาคและท้องถิ่น รวมถึงมีการประสาน แผนงานโครงการในลักษณะห่วงโซ่การพัฒนา Value Chain ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำและปลายน้ำ ซึ่งรัฐบาลเชื่อว่าการปฏิรูปการทำงานแบบบูรณา การของหน่วยราชการจะสามารถยกระดับการให้ บริการของภาครัฐและทำให้คุณภาพชีวิต

บทความนี้ ผู้วิจัยมีความประสงค์จะนำ เสนอเนื้อหาผลของการดำเนินนโยบายการ บริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปสู่ การปฏิบัติ โดยเลือกใช้พื้นที่ในการศึกษาและการ วิเคราะห์ข้อมูลใน 3 จังหวัดหลักในภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง ซึ่งทั้ง 3 จังหวัดมีลักษณะเฉพาะด้านพื้นที่ อาทิ มีความ เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงหลากหลายกิจกรรม อาชีพ อุตสาหกรรม การพาณิชย์ การท่องเที่ยว การศึกษา และภาคการเกษตร มีความเป็นเมือง และชนบทผสมผสานกันมีความหลากหลายเชิง พันธุกรรมของประชากรและเป็นเป้าหมายนโยบาย หลักโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก หรือ Eastern Economic Corridor (EEC) (สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559) ที่รัฐบาลมีความมุ่งหวังสูงจึงเป็นพื้นที่ที่น่า

สนใจศึกษา ในระบบการจัดการของภาครัฐที่มี ลักษณะของการเป็นการบริหารราชการแบบบูรณ การที่มีความเชื่อว่าจะมีประสิทธิภาพสูงสุดคล่อง กับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมดีกว่าการ บริหารราชการแบบเดิม (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วย การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบ บูรณาการ, 2551) ผลที่ได้จากการวิจัยนี้จะสามารถ นำไปใช้ในการปรับปรุงการดำเนินนโยบายการ บริหารจังหวัดแบบบูรณาการให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วิเคราะห์ผลของการนำนโยบายการ บริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไป ปฏิบัติ ใน 3 มิติ ตามกรอบแนวทางวิเคราะห์ของ วรเดช จันทศร (2542) ได้แก่ ประสิทธิภาพ (ความ คุ่มค่าของการดำเนินนโยบาย ประสิทธิภาพ (ผลลัพธ์ ของการดำเนินนโยบาย) และความยั่งยืน (ความ สามารถในการพัฒนาต่อหรือการขยายขอบเขต ของนโยบายให้กว้างขวางมากขึ้น

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงผสม Mixed Research การวิจัยเชิงปริมาณใช้วิเคราะห์ผล การนำนโยบายไปปฏิบัติ การวิจัยเชิงคุณภาพใช้ เพื่อยืนยันผลการวิจัยเชิงปริมาณ

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย เก็บข้อมูลจาก คณะกรรมการการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แบบบูรณาการของจังหวัด จำนวน 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดชลบุรี 35 คน จังหวัดระยอง 41 คน จังหวัด



ละเชิงเทรา 41 คน รวมกลุ่มประชากรทั้งสิ้น 117 คน โดยระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือเดือน สิงหาคม พ.ศ. 2563 เป็นระยะเวลา 1 เดือน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถาม การวิจัยเชิงคุณภาพเก็บข้อมูลจากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการและข้าราชการที่เป็นคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ และผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และนโยบายสาธารณะ การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้สถิติเชิงพรรณนาตัวแปรเชิงอนุมาณ ได้แก่ ค่าความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard deviation)

ตารางที่ 1 ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ด้านประสิทธิภาพ (ความร่วมมือของหน่วยปฏิบัติ) (N = 117)

ประเด็น	$\bar{x}$	S.D.	ความหมาย	อันดับที่
1. หน่วยงานมีการประชุมและซักซ้อมแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาฯ ให้กับเจ้าหน้าที่ทุกคนทราบและเข้าใจตรงกัน โดยเฉพาะเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ บูรณาการ กับเป้าหมายตามหน้าที่ของต้นสังกัด (Function)	3.03	0.66	ปานกลาง	6
2. หน่วยงานมีการทบทวนแผนพัฒนาฯ อย่างสม่ำเสมอเพื่อให้แผนและข้อเสนอโครงการมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริง	2.98	0.68	ปานกลาง	7
3. หน่วยงานจัดทำแผนพัฒนาฯ และข้อเสนอโครงการ โดยให้ความสำคัญเป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการเป็นหลัก	3.05	0.63	ปานกลาง	4
4. ก่อนการจัดทำแผน หน่วยงานได้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกัน เพื่อให้แผนพัฒนาและข้อเสนอโครงการมีการบูรณาการร่วมกัน ในลักษณะต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ	3.09	0.72	ปานกลาง	3

4. สรุปผลการวิจัย

ผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ โดยรวมนั้นมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.07 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับปานกลางทั้ง 3 ปัจจัย โดยสามารถเรียงลำดับจากมากไปน้อยได้ดังนี้ ด้านประสิทธิผล (การบรรลุเป้าหมายเชิงปฏิบัติ) มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.09 รองลงมาคือด้านประสิทธิภาพ (ความร่วมมือของหน่วยปฏิบัติ) มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.08 และด้านความยั่งยืนและการขยายต่อ (การบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์) ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.06 ตามลำดับ



ประเด็น	$\bar{x}$	S.D.	ความหมาย	อันดับที่
5. ก่อนนำเสนอแผนงานหรือโครงการเพื่อบรรจุในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ หน่วยงานได้จัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของแผนงานและโครงการที่จะของบประมาณ	3.18	0.68	ปานกลาง	1
6. หน่วยงานสามารถเสนอแผนงานและข้อเสนอโครงการของงบประมาณได้ทันกำหนดเวลา	3.16	0.66	ปานกลาง	2
เฉลี่ย	3.08	0.67	ปานกลาง	-

จากตารางที่ 1 พบว่า ความคิดเห็นต่อผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ด้านประสิทธิภาพ (ความร่วมมือของหน่วยปฏิบัติ)โดยรวมนั้นมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.08 โดย 3 อันดับแรกได้แก่ ประเด็นข้อที่ 6 ก่อนนำเสนอแผนงานหรือโครงการมีการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของแผนงานและโครงการที่จะของบประมาณ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.18 รองลงมาคือประเด็นข้อที่ 7 สามารถเสนอแผนงานและข้อเสนอโครงการของงบประมาณได้ทันกำหนดเวลา มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.16 ประเด็นข้อที่ 5 ก่อนการจัดทำแผน ได้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกัน เพื่อให้แผนพัฒนาและข้อเสนอโครงการมีการบูรณาการร่วมกัน ในลักษณะต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.09 ส่วน 2 อันดับต่ำสุด ได้แก่ ประเด็นที่ 2 มีการทบทวนแผนพัฒนาฯ อย่างสม่ำเสมอเพื่อให้แผนและข้อเสนอโครงการมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริง ซึ่งอยู่ในอันดับที่ 7 มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.98 และประเด็นที่ 1 มีการ

ประชุมและซักซ้อมแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาฯ ให้กับเจ้าหน้าที่ทุกคนทราบและเข้าใจตรงกันโดยเฉพาะเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ บูรณาการ กับเป้าหมายตามหน้าที่ของต้นสังกัด (Function) ซึ่งอยู่ในอันดับที่ 6 มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.03 หมายความว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2 ด้านนี้มีประสิทธิภาพอันดับต่ำที่สุดสอดคล้องกับการสัมภาษณ์แบบกลุ่มและแบบเชิงลึกพบว่า

“ส่วนใหญ่แล้วแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการส่วนราชการจะหยิบเอาแผนของส่วนงานมาเสนอไว้ในแผนบูรณาการ ถ้าปีนี้ไม่ได้ ก็เอาเสนอเข้ามาใหม่ในปีหน้า เสนอเพื่อโอกาสที่จะได้ ทำให้ไม่มีการทบทวน และเมื่อถึงเวลาที่ได้รับการพิจารณาปรากฏว่าความพร้อมของโครงการเช่นสภาพพื้นที่มีการเปลี่ยนแปลงไป เอกสารอื่นๆ ล้าสมัย ทำให้ต้องเริ่มทำใหม่และไม่ทันที่จะเสนอตามแผนเวลา ทางที่ดีส่วนงานจะต้องมีการทบทวนโครงการทุกปีและต้องบูรณาการกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้จะได้มีความพร้อมและทันสถานการณ์” (หัวหน้าสำนักงานจังหวัดระยอง,



การสัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2564) “งานในการกิจ หรือคุมงานให้กับหน่วยงานอื่น ส่วนใหญ่แล้วจะจัดหน้าที่ตาม function มีมากอยู่แล้ว และสำนักงาน เจ้าหน้าที่หนึ่งหรือสองคนให้รับผิดชอบและดำเนินโยธาจังหวัดต้องสนับสนุนบุคลากรไปช่วยออกแบบ การเรื่องบูรณาการโดยเฉพาะเพราะไม่มีเวลา”

ตารางที่ 2 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. โครงการที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณไม่มี การโอน การแก้ไข 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 2 พบว่า ผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ด้านประสิทธิผล (การบรรลุเป้าหมายเชิงปฏิบัติ) โดยรวมนั้นมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.09 เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า อยู่ในระดับมาก ทั้ง 9 ประเด็น โดย 3 อันดับแรกได้แก่ ประเด็นข้อที่ 1 มีการเตรียมความพร้อมและสามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้ทันทีเมื่อได้รับการอนุมัติงบประมาณ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.21 รองลงมาคือประเด็นข้อที่ 7 แผนงาน/โครงการแล้วเสร็จตามกำหนดเวลา มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.18 ประเด็นข้อที่ 5 ระบบการรายงานความก้าวหน้าของการใช้จ่ายงบประมาณ มีความเหมาะสมทั้งรูปแบบและช่วงเวลา มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.15 ตามลำดับ ส่วนประเด็นที่ได้ค่าเฉลี่ยอันดับต่ำสุด 2 ประเด็นได้แก่ 2 มีการออกแบบวิธีการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติจนทำให้โครงการไม่เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายเงินประเด็นที่ โครงการที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณไม่มีการโอน การแก้ไข การเปลี่ยนแปลง และยกเลิกโครงการ ได้คะแนนต่ำสุดเป็นอันดับ 9 มีค่าเฉลี่ย 2.98 และ ประเด็นที่ 4 โครงการที่ได้รับการอนุมัติงบประมาณไม่มีการโอน การแก้ไข การเปลี่ยนแปลง และยกเลิกโครงการ เป็นอันดับต่ำเป็นอันดับ 8 มีค่าเฉลี่ย 3.01 สอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์แบบกลุ่มและการ

สัมภาษณ์เชิงลึก ที่พบว่า

“การของบประมาณตามแผนบูรณาการ หลายส่วนงานเสนอโครงการมาแล้วถ้าไม่ได้ปีที่เสนอ ในปีต่อไปก็จะหยิบของเดิมมาใส่ใหม่ ไม่ได้มีการทบทวนแผน พอจะได้จัดสรรงบประมาณ ถึงเวลาจริงโครงการทำไม่ได้ เพราะสภาพพื้นที่เปลี่ยนเสียเวลาไปปรับปรุงรายละเอียดโครงการใหม่ ทำให้โครงการไม่สามารถทำตามแผน และเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ได้ เสียเวลาและเสียโอกาส ”

“โครงการที่เสนอเข้าแผนจังหวัดแบบบูรณาการ ส่วนราชการส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญกับเป้าหมายในการเชื่อมโยงพยายามจะผลักดันโครงการของตนเองให้เข้าไปอยู่ในแผน เมื่อได้รับการพิจารณาจะมีปัญหาในทางปฏิบัติเพราะสำนักงานงบประมาณเน้นมากเรื่องการบูรณาการและการเชื่อมโยงแผนและโครงการระหว่างหน่วยงาน”

“ขั้นตอนการอนุมัติงบเข้า เสนอโครงการไปหลายปีแล้วไม่ได้พอได้ พอจะได้เร่งให้ส่งรายละเอียดประมาณการค่าใช้จ่ายที่คำนวณไว้มันเปลี่ยนแปลงเพราะราคาวัสดุเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่อนุมัติมาเป็นงบประมาณเดิม พอได้มาทำไมได้ก็ต้องขอแก้ไข เปลี่ยนแปลงทำให้โครงการไม่สามารถทำได้ตามแผนและไม่บรรลุผล” (นายอำเภอพนมสารคาม, การสัมภาษณ์, 20 มีนาคม 2564)



ตารางที่ 3 ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ด้านความยั่งยืนและการขยายต่อ (การบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์) (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/โครงการตามนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการช่วยชุมชนมีความเข้มแข็งและมีความมั่นคงทางสังคม	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



ประเด็น	$\bar{x}$	S.D.	ความหมาย	อันดับที่
8. นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการได้รับการตอบรับและการให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีจากผู้ประกอบการภาคเอกชนและประชาชน	3.06	0.62	ปานกลาง	5
9. มีการนำผลที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ มากำหนดเป้าหมาย และวางแผนสำหรับกิจกรรมในการต่อยอดโครงการ	3.04	0.64	ปานกลาง	7
10. มีการทบทวนผลการดำเนินการและนำข้ออุปสรรคไปปรับปรุงนโยบายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่เสมอ	3.04	0.64	ปานกลาง	7
11. การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการสร้างความทัศนคติและพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการไปสู่การทำงานที่มีทิศทาง	3.02	0.67	ปานกลาง	10
เฉลี่ย	3.06	0.67	ปานกลาง	-

จากตารางที่ 3 พบว่า คณะกรรมการการบริหารจังหวัดฯ ที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อผลของการนำนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ด้านความยั่งยืนและการขยายต่อ (การบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์) โดยรวมนั้นมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.96

เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า อยู่ในระดับมาก ทั้ง 11 ประเด็น โดย 3 อันดับแรกที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดได้แก่ ประเด็นข้อที่ 6 แผนงาน/โครงการ สร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชน เพราะลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ ขยายโอกาส และได้รับการดูแลจากภาครัฐอย่างเสมอภาคเป็นธรรม มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.15 รองลงมาคือ ประเด็นข้อที่ 4 แผนงาน/โครงการ ช่วยในการอนุรักษ์และฟื้นฟู

ทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างมีทิศทาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.11 และประเด็นข้อที่ 5 แผนงาน/โครงการ ช่วยชุมชนมีความเข้มแข็งและมีความมั่นคงทางสังคม มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.11 ส่วนประเด็นที่ได้ค่าเฉลี่ยต่ำสุด 2 อันดับสุดท้ายได้แก่ ประเด็นที่ 3 แผนงาน/โครงการ ช่วยลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคม อยู่ในอันดับที่ 11 ซึ่งเป็นอันดับต่ำสุดมีค่าเฉลี่ย 2.99 และประเด็นที่ 11 การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการสามารถสร้างความทัศนคติและพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการไปสู่การทำงานที่มีทิศทาง อยู่ในอันดับที่ 10 มีค่าเฉลี่ย 3.32 สอดคล้องกับผลการศึกษาเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์กลุ่ม ดังนี้

“โครงการ/แผนงานตามแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมาย



เชิงยุทธศาสตร์เฉพาะยังขาดการเชื่อมโยงแผนงาน โครงการระหว่างส่วน โครงการส่วนใหญ่มีลักษณะ เป็นงานในหน้าที่ของส่วนงาน การเป้าหมายในการ พัฒนาเชิงบูรณาการจึงมีน้อยมาก” (หัวหน้าสำนักงาน จังหวัดระยอง, การสัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2564)

“โครงการตามแผนบูรณาการเมื่อ ดำเนินการไปแล้ว มีปัญหาในการส่งต่อให้กับหน่วยงานอื่น เช่นการก่อสร้างแหล่งท่องเที่ยว หรือสนาม กีฬาชุมชน เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จไม่รู้จะโอนมอบ ให้หน่วยงานมารับช่วงต่อ ท้องถิ่นก็ไม่เอา ชุมชน ไม่เอาเพราะต้องใช้งบประมาณในการดูแล สำนักงบให้เฉพาะงบบ่อสร้าง แต่ไม่ให้งบดูแล หลายแห่ง ถูกปล่อยทิ้ง ประโยชน์ ” (ผู้แทนท้องถิ่นและกีฬา จังหวัดระยอง, การสัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2564)

“การมีแผนและงบประมาณแบบจังหวัดบูรณาการที่ดีเป็นช่องทางที่ทำให้ภาคเอกชน สามารถมีส่วนในการของบประมาณมาดำเนิน โครงการตามที่เราต้องการ แต่ปัญหาคือเงื่อนไข ต้องมีการบูรณาการหลายหน่วยงาน บางครั้งไม่รู้ ใครเป็นเจ้าของภาพในการดูแลเมื่อโครงการแล้วเสร็จ โครงการขาดความต่อเนื่องและเมื่อผู้ว่าราชการ จังหวัดเปลี่ยนยุทธศาสตร์หรือนโยบายเปลี่ยน โครงการที่วางแผนไว้ขาดความต่อเนื่องไปต่อ ไม่ได้” (ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง, การสัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2564)

5. อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาพบว่า ผลของการนำ นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบ บูรณาการไปปฏิบัติ โดยรวมนั้นมีค่าเฉลี่ยอยู่ใน

ระดับปานกลาง โดยเฉพาะด้านประสิทธิภาพ พบ ว่าประเด็นที่ได้อันดับต่ำสุด 2 อันดับ ได้แก่ การ ขาดการทบทวนแผนพัฒนาฯ อย่างสม่ำเสมอเพื่อให้แผน และข้อเสนอโครงการมีความสอดคล้องกับ สถานการณ์ที่เป็นจริง และขาดการประชุมและซัก ซ้อมแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาฯ ให้กับเจ้าหน้าที่ทุกคนทราบและเข้าใจตรงกันโดยเฉพาะเป้าหมายทำให้เจ้าหน้าที่สับสนระหว่างเป้าหมายเชิง บูรณาการ(Intergrade)กับเป้าหมายตามหน้าที่ของ ต้นสังกัด (Function) ทำให้ประสิทธิภาพการทำงานไม่บรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์นโยบาย หลายหน่วยงานยังทำงานแบบไม่เข้าใจการทำงาน แบบบูรณาการ ขาดความเชื่อมโยงในแผนงานและ โครงการ ซึ่งไม่สอดคล้องกับเป้าหมายเชิง ยุทธศาสตร์ของนโยบายการบริหารจังหวัดและ กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการที่ต้องการปฏิรูประบบ การทำงานของภาครัฐ

6. ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ควรมีการทบทวนแผนพัฒนาฯ อย่างสม่ำเสมอเพื่อให้แผนและข้อเสนอโครงการ มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริง และมีการเตรียมความพร้อมของแผนงานหรือโครงการ อาทิ การออกแบบ การขออนุญาตใช้พื้นที่ การ ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อความพร้อมรองรับการอนุมัติอย่างครบถ้วน ก่อนการจัดทำแผนและข้อเสนอโครงการ

1.2 ควรมีการคิดออกแบบกระบวนการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณให้มีระเบียบ



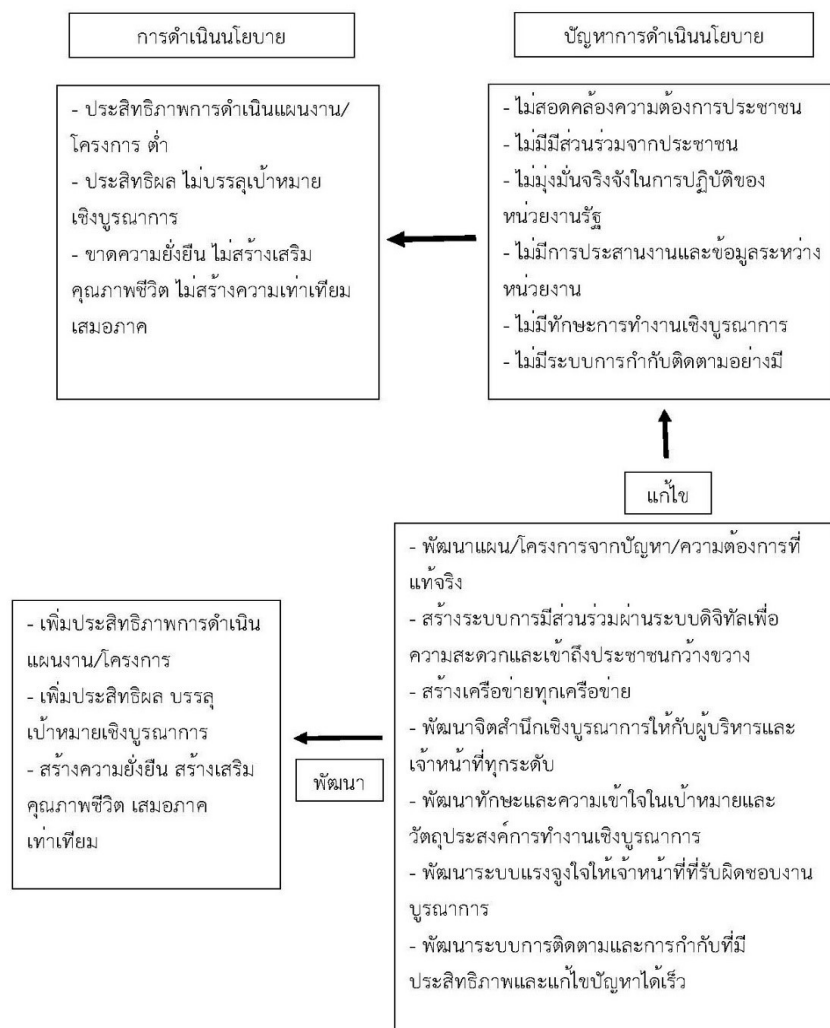
แบบแผนสามารถตรวจสอบได้ เพื่อป้องกันปัญหาในทางปฏิบัติจนทำให้โครงการไม่เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายเงิน รวมถึงการควบคุมดูแลโครงการต่างๆ ให้สามารถจัดได้ตามที่ขออนุมัติงบประมาณให้เกิดการการโอน การแก้ไข การเปลี่ยนแปลง และยกเลิกโครงการให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

1.3 ควรมีการมุ่งเน้นการมีแผนงาน/โครงการของนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการที่มุ่งเน้นการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชน โดยการลดรายจ่ายเพิ่มรายได้ ขยายโอกาส ลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคม และให้การดูแลประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคเป็นธรรม

7. องค์ความรู้ที่ได้รับ

นโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการที่ปัจจุบันดำเนินอยู่นั้น ไม่บรรลุวัตถุประสงค์นโยบาย ไม่สามารถช่วยลดความยากจน ความเหลื่อมล้ำทางสังคมและไม่ทำให้คุณภาพชีวิตประชาชนดีขึ้นจริงได้จริง

เพราะแผนงานและโครงการส่วนใหญ่ขาดการศึกษาความต้องการของประชาชนอย่างละเอียดถี่ถ้วน และขาดการมีส่วนร่วม ขาดความจริงจังในการดำเนินโครงการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ขาดทักษะและไม่มีอำนาจตัดสินใจ ทำให้แผนงานโครงการตามแผนบูรณาการฯ ไม่สอดคล้องกับตอบโจทย์ปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน สอดคล้องกับการศึกษาศักยภาพของหน่วยงานภาครัฐของไทยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559) ระบุว่า การบริหารจัดการภาครัฐมีประสิทธิภาพต่ำ ขาดระบบการทำงานที่เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายแบบบูรณาการกับหน่วยงานหรือภาคส่วนอื่นๆ การให้บริการประชาชนและยังต้องปรับปรุงให้ได้มาตรฐานสากล ขณะที่การทุจริตและประพฤติมิชอบได้ขยายไปในวงกว้างทั้งในภาครัฐ เอกชน และองค์กรเอกชนจากศักยภาพดังกล่าวจึงอาจเป็นเหตุให้ความยั่งยืนและการขยายตัวของนโยบายมีค่าเฉลี่ยในระดับต่ำ



ภาพที่ 1 องค์ความรู้ที่ได้รับ

เอกสารอ้างอิง

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551.

(2551, 30 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอนที่ 137ก, หน้า 1-16.

วรเดช จันทรศร. (2542). การนำนโยบายไปปฏิบัติ. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สหยาบล้อคและการพิมพ์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.).