



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เงินอุดหนุนงบประมาณแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๘

รายงานผลการวิจัย


เรื่อง

“การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงาน
ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ”

สถาบันวิทยบริการ
โดย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐



“การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของ
ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ : จังหวัดเชียงรายและพะเยา”

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

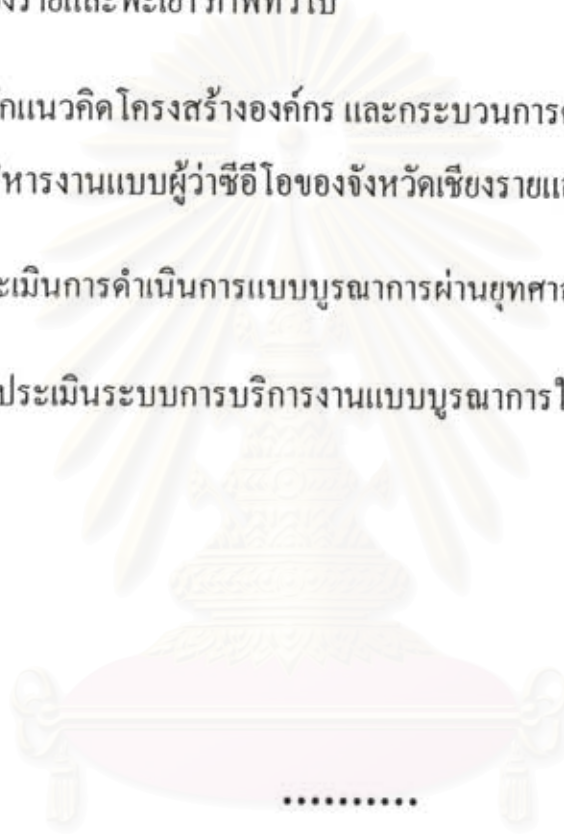
เลขหมู่

เลขทะเบียน 013545

วัน, เดือน, ปี 27ก.พ.51

สารบัญ

	หน้า
• สรุปสำหรับผู้บริหาร	
• บทที่ 1 เชียงรายและพะเยา ภาพทั่วไป	1
• บทที่ 2 หลักแนวคิด โครงสร้างองค์กร และกระบวนการดำเนินงานในระบบการบริหารงานแบบผู้ว่าซีอีโอของจังหวัดเชียงรายและพะเยา	5
• บทที่ 3 ประเมินการดำเนินการแบบบูรณาการผ่านยุทธศาสตร์จากกรณีศึกษา	20
• บทสรุปการประเมินระบบการบริการงานแบบบูรณาการในภาพรวม	46



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สรุปสำหรับผู้บริหาร

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการวิจัย เรื่อง “การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ” มี 3 เล่ม

เล่มที่ 1 ประกอบด้วยรายงาน 2 เรื่อง คือ

- (1) การบริหารงานของจังหวัดในช่วงก่อนและหลังการใช้นโยบาย “ผู้ว่าราชการแบบบูรณาการ”
โดย ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา
- (2) Taming Bureacratic Juggernaut ? : A Socio-cultural and political perspective
โดย รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา

เล่มที่ 2 การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ : จังหวัดเชียงรายและจังหวัดพะเยา

โดย รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา ภูวินทร์พันธุ์
รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา
รองศาสตราจารย์ ดร.กุลลดา เกษบุญชู มีด

เล่มที่ 3 การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ : จังหวัดภูเก็ตและจังหวัดพังงา

โดย ศาสตราจารย์ ดร.อมรา พงศาพิชญ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง
อาจารย์ ดร.อรอร ภูเจริญ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรุปผลการดำเนินงานในภาพรวม โครงการวิจัย

“การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ”

นโยบายผู้ว่าฯ อีโอ นั้นเป็นความพยายามของรัฐบาลในการเพิ่มประสิทธิภาพ เอกภาพ และการตอบสนองต่อประชาชนของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ด้วยการปรับโครงสร้างและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หลักการสำคัญของนโยบายผู้ว่าฯ อีโอ คือ ประการแรก ความสอดคล้องของยุทธศาสตร์ในระดับชาติ กลุ่มจังหวัด และจังหวัด ประการที่สอง การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ประการที่สาม ระบบกฎหมายและทรัพยากรสนับสนุนการทำงานเพียงพอ ประการที่สี่ การกระจายอำนาจ และมี ส่วนร่วมจาก อปท. ประการที่ห้า การกระจายอำนาจสู่ผู้ปฏิบัติการระดับภูมิภาค และประการที่หก การบริหาร โดยมี เป้าหมายและตัวชี้วัด

จากการศึกษาในเบื้องต้นในเชิงปรัชญาแนวคิด พบว่า แม้นโยบายผู้ว่าฯ อีโอ จะมีเป้าประสงค์เพื่อ แก้ปัญหาในมิติขององค์การหลายประการ เช่น ปัญหาโครงสร้างอำนาจที่ไม่เอื้อต่อการบริหาร งานแนวราบ ปัญหาระบบงบประมาณที่ไม่เอื้อต่อการบริหารงาน ฯลฯ ซึ่งนโยบายผู้ว่าฯ อีโอ สามารถแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ใน ระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวละเลยมิติที่สำคัญทั้งมิติเชิงสังคมวัฒนธรรม และมิติทางการเมือง ทำให้ นโยบายดังกล่าวค่อนข้างคับแคบ มองเพียงแค่การนำเทคนิคการบริหารจัดการแบบธุรกิจเข้ามาเพิ่ม ประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน โดยลดทอนความเป็นการเมือง ความไม่เท่าเทียมกันเชิงอำนาจระหว่าง กลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ทำให้ในท้ายที่สุดแล้วนโยบายดังกล่าวอาจเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่รัฐบาลกลาง และมุ่ง ตอบสนองต่อผลประโยชน์ของคนบางกลุ่มมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

เมื่อพิจารณาจากการปฏิบัติงานจริง พบว่า การบริหารงานแบบอีโอแม้ว่าจะมีข้อดีในแง่ของความ คล่องตัวที่มากขึ้นทั้งแง่การบริหารงานบุคคล และงบประมาณ แต่ในภาพรวมยังคงมีทิศทางการบริหารแบบบน ลงล่าง ผู้ว่าฯ อีโอ กำหนดยุทธศาสตร์ และบริหารงานตามกรอบของรัฐบาลกลาง มากกว่าการมุ่งตอบสนองความ ต้องการของประชาชนในพื้นที่ หลักการมีส่วนร่วมที่กำหนดไว้ ในทางปฏิบัติยังค่อนข้างทำได้จำกัด คนบางกลุ่ม ในพื้นที่ที่มีอำนาจต่อรองมากกว่าสามารถผลักดันประเด็นที่เป็นผลประโยชน์ของตน ได้มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ใน ทำนองเดียวกัน โครงสร้างการบูรณาการในพื้นที่ยังลงไม่ถึงในระดับอำเภอซึ่งเป็นระดับปฏิบัติงาน รวมไปถึง การบูรณาการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบูรณาการระดับกลุ่มจังหวัดและภูมิภาค ในส่วนของ ตัวชี้วัดและการประเมินผล เป็นเพียงการประเมินเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ ที่สำคัญปัจจัยด้านวัฒนธรรมในเชิง อุปถัมภ์ยังคงมีความสำคัญ ซึ่งในแง่นี้รัฐบาลอาจใช้กลไกผู้ว่าฯ อีโอ เพื่อเป็นประโยชน์กับคนในรัฐบาลได้ ทำให้ นโยบายผู้ว่าฯ อีโอ กลับกลายเป็นการรวบอำนาจการบริหารงานส่วนภูมิภาคให้อยู่กับรัฐบาลส่วนกลาง ยิ่งกว่า ระบบเดิม

สรุปเล่มที่ 1

สรุปการบริหารงานของจังหวัดในช่วงก่อนและหลังการใช้นโยบาย

“ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ”

การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคในช่วงก่อนที่จะใช้นโยบายผู้ว่าซีอีโอ นั้น จังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานหลัก มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากรัฐบาลมาปฏิบัติ หากพิจารณาถึงขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมาย จะพบว่า อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดจะค่อนข้างจำกัด กล่าวคือในแง่ของการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งการได้เฉพาะแต่ข้าราชการส่วนภูมิภาค ไม่รวมข้าราชการส่วนกลางที่มาจากกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ เช่น เกษตรจังหวัด พาณิชย์จังหวัด เป็นต้น ในด้านงบประมาณ เนื่องจากจังหวัดไม่ใช่ “หน่วยงานงบประมาณ” จึงไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยตรง แต่จะได้รับการจัดสรรผ่านกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลาง ทำให้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านนี้ค่อนข้างจำกัด สามารถดำเนินการได้เพียงบางเรื่อง เช่น การจัดซื้อจัดจ้างในบางหมวดวัสดุ ครุภัณฑ์ ฯลฯ เท่านั้น ไม่สามารถนำงบประมาณมาดำเนินโครงการเองได้

สภาพการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นลักษณะของปัญหาการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่กรม ซึ่งแตกกระจาย (Fragmented Centralism) กล่าวคือจังหวัดจะเป็นศูนย์รวมของหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับส่วนกลาง ดังนั้นการบริหารในพื้นที่จึงขาดการประสานงานในแนวราบ มีแต่เพียงการประสานงานในแนวตั้งจากส่วนกลางเท่านั้น นอกจากนี้ในหลายกรณียังเกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน อันเนื่องมาจากการขาดการประสานงานกันเองระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัด ทำให้เกิดปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการทำงาน โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะดำเนินการในแง่การบริหารงานได้ เพราะไม่ได้มีสถานะเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด สภาพปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคยังทวีความซับซ้อนมากขึ้นอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เนื่องจากจังหวัดต้องโอนอำนาจหน้าที่ ภารกิจ บุคลากร และงบประมาณให้กับอปท.

จากสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้จังหวัดขาดเป้าหมาย แผนยุทธศาสตร์ และโครงสร้างการบริหารจังหวัดที่บูรณาการ มีเอกภาพ ทำให้จังหวัดไม่สามารถสนองต่อความต้องการของคนในพื้นที่อย่างแท้จริง จึงทำให้เกิดนโยบายผู้ว่าซีอีโอขึ้นมา โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพการให้บริการ และสร้างความบูรณาการ และเอกภาพในการปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด

ในการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐบาลได้ปรับสถานะของจังหวัดให้เป็นเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ ที่มีแผนยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และอำนาจการบริหารในด้านต่างๆ และบริหารงานได้อย่างสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในภาพรวม เพิ่มการมีส่วนร่วมระหว่างภาคส่วนต่างๆ รวมไปถึงอปท. และส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ในแง่ที่ผู้ว่าซีอีโอจะมีหน้าที่เป็นผู้ชี้นำกลยุทธ์ และหัวหน้าทีมประสานงานในแนวราบภายในพื้นที่

นโยบายผู้ว่าซีอีโอได้เพิ่มขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้มากขึ้น โดยในส่วนของ การบริหารบุคคล ผู้ว่าฯ สามารถย้ายข้าราชการระดับ 8 ภายในจังหวัด และสามารถเสนอความเห็นต่อ หัวหน้าส่วนราชการในการย้ายข้าราชการในสังกัดส่วนกลางได้ นอกจากนี้ผู้ว่าฯ ยังเป็นผู้พิจารณาเลื่อน ขึ้นเงินเดือน และพิจารณาความผิดทางวินัย

นอกจากนี้ยังมีการออกแบบกลไกการบริหารแบบใหม่โดยการตั้งคณะกรรมการจังหวัด (กกจ.) เพื่อดำเนินการด้านการบริหารทั่วไป และการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมไปถึงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ จังหวัด ซึ่งสามารถใช้เป็นแผนที่เสนอค่าของงบประมาณจากรัฐบาล หรือส่วนราชการเจ้าของบงฯ ได้ รวมทั้งขอจากแหล่งอื่นๆ เช่น อปท. เอกชน ในขณะที่เดียวกัน ผู้ว่าฯ ได้รับการจัดสรรงบฯกลางเพื่อ ดำเนินกิจกรรมการพัฒนา ที่นอกเหนือจากงานบริหารทั่วไปอีกด้วย

ในทำนองเดียวกัน การบริหารงานระดับจังหวัดจะมีการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศในที่ บูรณาการระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งแนวดิ่งและแนวราบ โดยเป้าหมายของการพัฒนานำไปสู่ “จังหวัดอิเล็กทรอนิกส์ (e-province)” ที่สามารถตอบสนองการให้บริการประชาชน ได้มากขึ้น ทั้งยังจัด ให้มีระบบติดตามประเมินผลในระดับต่างๆ ทั้งระดับอำเภอ จังหวัด และจากส่วนกลาง โดยจะมีการ กำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จตามยุทธศาสตร์จังหวัด

จากนโยบายดังกล่าวได้ก่อให้เกิดประเด็นที่น่าติดตามศึกษาวิจัยจากการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ (implementation) อยู่หลายประการ ได้แก่ ประการแรก รัฐบาลจะสามารถผลักดันการปฏิรูประบบ บริหารราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ผู้ว่าซีอีโอได้มากน้อยเพียงใด และการเปลี่ยนแปลงส่งผลต่อการเมือง การปกครองในจังหวัดอย่างไร? ประการที่สอง ระบบปฏิบัติการหลักทั้งด้านการบริหารทั่วไป ระบบ งบประมาณ การประเมินผล การบริหารงานบุคคลที่ได้กำหนดไว้ เกิดขึ้นจริงหรือไม่ และมากน้อย เพียงใด รวมไปถึงส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการจริงในระดับจังหวัดหรือไม่? ประการที่สาม การกำหนด ยุทธศาสตร์จังหวัด และการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ให้บรรลุตามยุทธศาสตร์มีทิศทางที่มุ่งตอบสนอง ยุทธศาสตร์รัฐบาลกลาง หรือตอบสนองประชาชนในท้องถิ่น? และในขณะที่เดียวกัน หากมุ่งตอบสนอง ผลประ โยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ระบบการบริหารงานแบบซีอีโอจะมีความ โน้มเอียงในการ ตอบสนองความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มอย่างเสมอหน้ากัน หรือมุ่งตอบสนองบางกลุ่มที่มีอำนาจ ต่อรองมากกว่า?

จากประเด็นข้างต้น สามารถตั้งสมมติฐานเบื้องต้นได้ดังนี้ ประการแรก การที่รัฐบาลกำหนดให้ จังหวัดกำหนดแผน โดยคำนึงถึงเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์ชาติ และนำไปตั้งเป็นตัวชี้วัดในการ ประเมินผล น่าจะผลักดันให้ผู้ว่าฯ ดำเนินการเพื่อตอบสนองรัฐบาลมากกว่าปัญหาของท้องถิ่น ประการ ที่สอง การใช้หลักการมีส่วนร่วมของผู้ว่าซีอีโอน่าจะทำให้จังหวัดสามารถสนองตอบปัญหาและความ ต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้มากกว่าช่วงที่ผ่านมา

สรุปเล่มที่ 1

Taming Bureaucratic Juggernaut ? : A Socio-cultural and political perspective

องค์กรที่เป็นทางการ (bureaucracy) ในอุดมคติตามแนวคิดของเวเบอร์ ได้รับอิทธิพลเชิงแนวคิดมาจากโครงสร้างการบริหารงานของกองทัพปรัสเซีย ที่มีสายการบังคับบัญชาเป็นขั้นๆ ดำเนินการโดยผู้ชำนาญการ ซึ่งทำงานเต็มความสามารถและมีการจัดการแบบสำนักงานสมัยใหม่ และที่สำคัญคือโครงสร้างอำนาจจะระบุไว้ในกฎหมายอย่างแน่ชัด ลักษณะดังกล่าวขององค์กรที่เป็นทางการเห็นได้ชัดเจนว่ามีความเชื่อมโยงกับสิ่งที่เรียกว่า “การใช้เหตุผล (rationality)” ซึ่งทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยประสิทธิภาพเชิงเทคนิคที่สูงสุด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นวิธีการที่ดีที่สุดที่จะนำไปสู่เป้าหมายขององค์กร

อย่างไรก็ตามองค์กรที่เป็นทางการได้นำมาซึ่งสภาพปัญหาหลายประการ ที่สำคัญก็คือ ประการแรก การแบ่งโครงสร้างองค์กรที่ชัดเจนตามหลักความชำนาญเฉพาะ มักก่อให้เกิดวงจรอุบาทว์ กล่าวคือบุคลากรในองค์กรมักยึดติดกับผลประโยชน์ของหน่วยงานมากกว่าผลประโยชน์ขององค์กรโดยรวม ประการที่สอง หากมององค์กรที่เป็นทางการในมิติของสังคมวัฒนธรรม จะเห็นได้ว่าองค์กรที่เป็นทางการมักมีวัฒนธรรมแบบ “สวนหย่อม” กล่าวคือ มักมีแนวโน้มที่ไม่ยอมรับสิ่งที่แตกต่างหรือสิ่งที่เป็นส่วนเกิน เปรียบเสมือนคนจัดสวนที่มุ่งกำจัดวัชพืชออกจากสวนหย่อม ประการที่สาม ในทางปฏิบัติองค์กรที่เป็นทางการที่ยึดกรอบกฎเกณฑ์ตายตัวเป็นหลัก มักก่อให้เกิดการเบี่ยงเบน กล่าวคือบุคลากรในองค์กรมักให้ความสำคัญกับการทำตามกฎเกณฑ์ มากกว่าเป้าหมายของงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กฎเกณฑ์ที่เป็นเครื่องมือนำไปสู่เป้าหมายได้กลายเป็นเป้าหมายในตัวเอง ประการที่สี่ องค์กรที่เป็นทางการเมื่อก่อตั้งแล้วได้กลายเป็นระบบที่ดำเนินไปเอง และไม่สามารถควบคุมได้ (Juggernaut) ซึ่งส่งผลที่ตามมาหลายประการ เช่น การมองเทคนิควิธีการบริหารว่ามีความสำคัญมากกว่าความรับผิดชอบทางศีลธรรม การลดค่าความเป็นคน และเอื้อประโยชน์กับชนชั้นนำจำนวนน้อยที่มีอำนาจ และสามารถควบคุม Juggernaut ได้

จากแนวคิดเรื่ององค์กรที่เป็นทางการดังกล่าว เมื่อพิจารณากับแนวคิดเรื่องผู้ว่าซีอีโอ เราอาจตั้งประเด็นในการวิเคราะห์ได้ในหลายมิติ ทั้งมิติด้านองค์กร มิติด้านสังคมวัฒนธรรม และมิติด้านการเมือง

ในส่วนของมิติด้านองค์กร เราอาจมองได้ว่านโยบายผู้ว่าซีอีโอเป็นความพยายามนำเอาเทคนิคทางการบริหารธุรกิจมาอุดช่องว่างปัญหาทางจรรยาบรรณขององค์กรที่เป็นทางการแบบเดิม ทั้งเทคนิคการทำแผนยุทธศาสตร์ งบประมาณ การประเมินผล การจัดองค์กรตามภารกิจ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ต้องขบคิดต่อไปก็คือ การแทนที่องค์กรที่เป็นทางการแบบเดิม ด้วยโครงสร้างแบบใหม่จะได้ผลมากน้อยเพียงไร และจะสามารถทลายโครงสร้างเดิมได้หรือไม่ เพียงไร ?

ในมิติด้านสังคมวัฒนธรรม เราอาจมองได้ว่านโยบายผู้ว่าซีอีโอเป็นความพยายามในการแทนที่วัฒนธรรมระบบราชการไทยด้วยวัฒนธรรมแบบธุรกิจ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ต้องวิเคราะห์ต่อไปก็คือ ความพยายามปลูกฝังวัฒนธรรมองค์กรแบบใหม่นี้จะสามารถก้าวพ้นกรงเหล็กของการใช้เหตุผล (Rationality) ที่ติดมากับองค์กรที่เป็นทางการได้หรือไม่ และจะบังเกิดผลเช่นไรเมื่อวัฒนธรรมองค์กรแบบใหม่ต้องเผชิญหน้ากับวัฒนธรรมหลักของสังคม นอกจากนี้ ลักษณะของวัฒนธรรมแบบสวนห้อมที่ติดกับโครงสร้างองค์กรที่เป็นทางการแบบเดิมจะส่งผลต่อการนำนโยบายผู้ว่าซีอีโอไปปฏิบัติมากน้อยเพียงไร สมมติฐานเบื้องต้นที่ดึงเอาไว้ที่นี้ก็คือ นโยบายผู้ว่าซีอีโออาจเป็นเพียงการแทนที่กรงเหล็กของการใช้เหตุผลแบบเดิม ด้วยกรงเหล็กของการใช้เหตุผลของระบบตลาด

ในมิติด้านการเมือง แม้ว่าหลักการของผู้ว่าซีอีโอที่กำหนดไว้จะมุ่งเน้นการเปิดให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วม รวมไปถึงการมุ่งเน้นหลักการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตามประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือ การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นนี้เป็นการกระจายอำนาจในระดับใด ระหว่างระดับริเริ่มนโยบาย และระดับการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากเป็นการกระจายอำนาจในระดับการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายผู้ว่าซีอีโอจะไม่ต่างอะไรกับความพยายามในการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้อำนาจของรัฐบาลจากส่วนกลาง นอกจากนี้ นโยบายผู้ว่าซีอีโอให้ความสำคัญกับการจัดการปกครอง (governance) มากน้อยเพียงใด? สมมติฐานเบื้องต้นที่ดึงเอาไว้ในที่นี้คือ รัฐบาลทักษิณมองการจัดการปกครองแบบคับแคบ กล่าวคือ เป็นการจัดการปกครองตามแบบตลาด ซึ่งมุ่งเน้นเรื่องการใช้กลไกตลาดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพเชิงเทคนิค มากกว่าการมุ่งเน้นให้ความสำคัญในมิติทางการเมืองและสังคมวัฒนธรรม

สรุปเล่มที่ 2

การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการ จังหวัดแบบบูรณาการ : จังหวัดเชียงรายและจังหวัดพะเยา

ในการนำนโยบายผู้ว่าฯ อีโอไปปฏิบัติในส่วนของจังหวัดเชียงรายและพะเยานั้น เราจะเห็นถึงช่องว่างระหว่างตัวนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมไปถึงผลกระทบที่ตามมาจากนโยบายในหลากหลายด้าน ทั้งเชิงการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ในส่วนของ การนำนโยบายผู้ว่าฯ อีโอไปปฏิบัติ นั้น เราจะเห็นถึงปัญหา อุปสรรค และปัจจัยความสำเร็จที่อาจเบี่ยงเบนจากหลักการของตัวนโยบาย ดังนี้ ประการแรก เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์จังหวัดจำเป็นต้องยึดตามวาระแห่งชาติ และยุทธศาสตร์ประเทศเป็นหลัก ทำให้ในหลายกรณีความต้องการของคนในพื้นที่จะได้รับการกำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์จังหวัดก็ต่อเมื่อความต้องการของคนในพื้นที่สอดคล้องกับวาระแห่งชาติ ในกรณีของเชียงราย มีเพียงนโยบายหมู่บ้านชา (ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวของประเทศ) เท่านั้นที่เป็นข้อเสนอของคนในพื้นที่ และได้รับการบรรจุไว้ในแผนยุทธศาสตร์จังหวัด ในแง่นี้ทิศทางการบริหารจัดการยังเป็นแบบบนลงล่าง (top down) มากกว่าล่างขึ้นบน (bottom up)

ประการที่สอง เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์จังหวัดต้องกำหนดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ประเทศ ผู้ว่าฯ อีโอจึงมีบทบาทเสมือนผู้ประสานงาน และบริหารจัดการในพื้นที่ ให้เป็นไปตามที่รัฐบาลส่วนกลางต้องการ ในหลายกรณีที่คนในพื้นที่คัดค้านนโยบายจากส่วนกลาง ผู้ว่าฯ อีโอซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจแต่งตั้งจากส่วนกลาง ต้องทำตามคำสั่งจากรัฐบาลส่วนกลางมากกว่าที่จะตอบสนองคนในพื้นที่ เช่น นโยบายการขยายตัวของห้างค้าปลีกสมัยใหม่ที่กระทบต่อโชห่วยในพื้นที่ นอกจากนี้ ในบางนโยบาย เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษ ผู้ว่าฯ อีโอแทบไม่มีอำนาจสั่งการในพื้นที่ เพราะอำนาจที่แท้จริงอยู่กับผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ประการที่สาม ความสำเร็จในการการดำเนินตามยุทธศาสตร์จังหวัดมักขึ้นอยู่กับความชัดเจนในตัวนโยบายของรัฐบาล ดังในกรณีที่นโยบายการสนับสนุนกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาของ Greater Mekong Sub-region ที่มีความก้าวหน้ามากกว่ากรอบความร่วมมือภายใต้ BIMSTEC ทั้งๆ ที่ปรากฏในแผนยุทธศาสตร์จังหวัดเช่นเดียวกัน แต่สิ่งที่ต่างกันก็คือการให้ความสำคัญของรัฐบาลส่วนกลาง นอกจากนี้ในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัดบางเรื่อง เช่น การประกาศใช้ผังเมือง และศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ ยังต้องอาศัยความเห็นชอบจากรัฐบาลส่วนกลาง จึงทำให้โครงการดังกล่าวมีความล่าช้าอยู่มาก

ประการที่สี่ ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งต่อความสำเร็จของการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัดก็คือ ระยะเวลาของอำนาจ ความสำคัญของจังหวัด (ในทางการเมือง) และความใกล้ชิดกับรัฐบาล ดังจะเห็นได้ว่าจังหวัดเชียงรายดูจะมีความก้าวหน้าในการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัดมากกว่าจังหวัดอื่น ด้วยเหตุที่มีความใกล้ชิดกับบุคคลภายในรัฐบาลนั่นเอง นอกจากนี้ความสำเร็จยังขึ้นอยู่กับบารมี และความเป็นผู้นำของผู้ว่าซีอีโอ โดยเฉพาะในเรื่องการประสานงานด้านงบประมาณ ซึ่งในกรณีของจังหวัดเชียงรายและพะเยาจะเห็นได้ว่าปัญหามักเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ว่าซีอีโอบ่อยครั้ง และบุคคลที่เข้ามาเป็นผู้ว่าฯ มักจะใกล้ชิดกับข้าราชการ ทำให้ขาดความกระตือรือร้น

ประการที่ห้า ในด้านงบประมาณ แม้ว่าโดยหลักการจะพยายามสร้างบูรณาการให้กับการใช้งบฯ ให้สอดคล้องกับความต้องการของคนในพื้นที่ แต่ในทางปฏิบัติยังขาดการบูรณาการงบประมาณหลายประเภทในจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นงบฯ ซีอีโอ งบฯ กระทรวง ทบวง กรม และงบฯ ท้องถิ่น แต่ละหน่วยงานยังคงใช้งบฯ ตามความต้องการของตนมากกว่าตามทิศทางของจังหวัด นอกจากนี้ในส่วนของงบฯ ผู้ว่าซีอีโอ ที่ตั้งขึ้นมาเพื่อความคล่องตัวในการบริหารเงิน อาจนำมาซึ่งความสะดวกในการคอร์รัปชันด้วยเช่นกัน

ประการที่หก การบูรณาการที่เกิดขึ้นยังจำกัดอยู่ในระดับจังหวัด แต่ในระดับอำเภอยังคงค่อนข้างขาดการบูรณาการอย่างเป็นระบบ ทั้งๆ ที่เป็นปัจจัยสำคัญในความสำเร็จของการนำแผนยุทธศาสตร์ระดับจังหวัดไปปฏิบัติ กล่าวคือ หน่วยงานต่างๆ ยังปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง โดยที่ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน เหตุผลสำคัญก็คือ นายอำเภอยังมีบทบาทจำกัด ไม่ได้มีบทบาทเสมือนกับนายอำเภอซีอีโอที่เป็นเจ้าภาพระดับพื้นที่เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด

ประการที่เจ็ด ปัญหาด้านการบูรณาการยังเกิดขึ้นในระดับระหว่างจังหวัด และระหว่างภูมิภาค ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจากความแตกต่างในแง่ของตัวบุคคลที่ดูแลในระดับกลุ่มจังหวัด นั่นคือรองนายกรัฐมนตรี

นอกจากปัญหาในเชิงองค์กรที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว เราจะสามารถเห็นได้ถึงปัญหาในมิติอื่นๆ ทั้งมิติเชิงสังคมวัฒนธรรม และมิติเชิงการเมือง

ในส่วนของมิติด้านสังคมและวัฒนธรรม นโยบายผู้ว่าซีอีโอได้นำมาซึ่งวัฒนธรรมองค์กรแบบภาคเอกชนที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะงานภาครัฐ เช่น การให้บริการของระบบราชการไม่สามารถวัดผลเป็นตัวเลขหรือผลกำไรได้เหมือนภาคเอกชน ทำให้ระบบการประเมินผลผู้ว่าซีอีโอจึงไม่สามารถประเมินได้ในเชิงปริมาณ โดยทั้งหมด หากแต่ต้องประเมินในเชิงคุณภาพควบคู่กันไป นอกจากนี้จากระบบการประเมินผลแบบใหม่ยังส่งผลให้เกิดการสร้างวงจรอุปาทัวแบบใหม่ขึ้นมา กล่าวคือ ข้าราชการมีแนวโน้มที่จะยึดติดกับกรอบกฎเกณฑ์ที่ต้องตอบสนอง หรือตัวชี้วัดที่ต้องทำให้ผ่านเกณฑ์ มากกว่าการตอบสนองด้านการบริการต่อประชาชน

สภาพการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรจากระบบราชการแบบเดิมเป็นแบบซีอีโอยังไม่อาจทำได้ง่ายๆ ซึ่งสิ่งนี้ยังสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมของสังคมที่มีส่วนในการกำหนดวัฒนธรรมองค์กรอีกด้วย ที่เห็นได้ชัดคือวัฒนธรรมอุปถัมภ์ที่แสดงให้เห็นจากเครือข่ายอุปถัมภ์ระหว่างพรรคไทยรักไทยกับผู้ว่าซีอีโอ ที่หากมองในแง่หนึ่งรัฐบาลใช้ผู้ว่าฯเป็นเครื่องมือในการสร้างประโยชน์ให้กับรัฐบาล

มิติทางสังคมและวัฒนธรรมดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อมิติทางการเมือง กล่าวคือ หากนโยบายผู้ว่าซีอีโอยังคงติดอยู่กับกรอบวัฒนธรรมของระบบอุปถัมภ์ ทำให้นโยบายดังกล่าวกลายเป็นการเอื้อผลประโยชน์ต่อกลุ่มที่ใกล้ชิดกับรัฐบาล นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเห็นได้ว่า นโยบายผู้ว่าซีอีโอสนับสนุนให้เกิดการรวบอำนาจ มากกว่าการยึดหลักกระจายอำนาจดังที่ได้ระบุไว้ในหลักการของนโยบาย ดังจะเห็นได้จากทิศทางการกำหนดนโยบายยังเป็นไปในลักษณะ “บนลงล่าง” ในแง่นี้เราอาจมองได้ว่า นโยบายผู้ว่าซีอีโอกลับกลายเป็นการรวบอำนาจการบริหารงานส่วนภูมิภาคให้อยู่กับรัฐบาลส่วนกลางยิ่งกว่าระบบเดิม และคำว่า “ซีอีโอ” เปรียบเสมือนกลยุทธ์ในการใช้อำนาจ ไม่ได้สร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการปกครองจริง ประเด็นดังกล่าวอาจทำให้สามารถตั้งคำถามได้ว่า “การบริหารงานแบบซีอีโอสนองตอบต่อระบอบเผด็จการประชานิยมหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ?



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรุปเล่มที่ 3

การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการ

จังหวัดแบบบูรณาการ : จังหวัดภูเก็ตและจังหวัดพังงา

ในการนำนโยบายผู้ว่าซีอีโอ ไปปฏิบัติในส่วนของจังหวัดภูเก็ต และพังงานั้น เราจะเห็นถึงช่องว่างระหว่างนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมไปถึงผลกระทบที่ตามมาจากนโยบาย ในหลากหลายด้าน โดยเฉพาะผลกระทบในแง่ของการเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ภาครัฐกิจ และภาคประชาชน รวมไปถึงผลการแก้ปัญหาคือความยากจนของประชาชน

ในส่วนของ การนำนโยบายผู้ว่าซีอีโอ ไปปฏิบัติ นั้น เราจะเห็นถึงปัญหา อุปสรรค และปัจจัยความสำเร็จที่อาจเบี่ยงเบนจากหลักการของตัวนโยบาย ดังนี้

ประการแรก การเปิดช่องทางให้กับภาคส่วนต่างๆ ภายในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมภายใต้กลไกของคณะกรรมการจังหวัด (คกจ.) นั้น เป็นการเปิดพื้นที่ให้กับตัวแสดงต่างๆ อย่างไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ สักส่วน และบทบาทของตัวแทนจากภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีค่อนข้างน้อย เมื่อเทียบกับฝ่ายอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐกิจ ด้วยเหตุนี้แผนยุทธศาสตร์ที่ออกมาจึงมุ่งเน้นความสำคัญที่บางด้านเท่านั้น (ในกรณีจังหวัดพังงา คือมุ่งเน้นด้านการท่องเที่ยวเป็นหลัก ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการประมง) ในทำนองเดียวกันการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัดที่ ต้องดำเนินไปตามกรอบยุทธศาสตร์ประเทศ ทำให้เสียงคัดค้านจากกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่มักไม่ประสบความสำเร็จ ดังกรณีการสนับสนุนโครงการภูเก็ตมารีนา ที่ถูกคัดค้านทั้งจากภาครัฐกิจ และภาคประชาชนในพื้นที่ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากเป็นโครงการที่กำหนดมาจากส่วนกลาง

ประการที่สอง แม้ว่าโดยหลักการแล้ว นโยบายผู้ว่าซีอีโอต้องการเปิดพื้นที่ให้กับการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางจังหวัดของคนในพื้นที่ แต่ในทางปฏิบัติทิศทางการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัดมีลักษณะล่างขึ้นบน กล่าวคือ มีการกำหนดมาก่อนในระดับจังหวัด แล้วประสานไปยังหน่วยงานระดับล่าง ในระดับอำเภอ หรือตำบล ลงมาว่าให้ดำเนินการจัดทำแผนให้สอดคล้องกับแผนของจังหวัด นอกจากนี้ แผนยุทธศาสตร์จังหวัดยังไม่ได้มีการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้ว่า แต่ละ อบต. เอง ได้มีการเขียนแผนยุทธศาสตร์ อบต. 3 ปี ซึ่งเป็นการรวบรวมโครงการที่ อบต. จะทำอยู่แล้ว มิได้มีการประสานกับผู้ว่าฯ แต่อย่างใด

ประการที่สาม การกำหนดตัวชี้วัดเพื่อการประเมินผลยังไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ดังเช่น ในกรณีจังหวัดพังงา ที่ในรอบปีที่ผ่านมา การปฏิบัติงานเกี่ยวกับสินามิเป็นบทบาทหน้าที่หลัก แต่กลับไม่มีตัวชี้วัดใด ๆ ที่เกี่ยวกับสินามิ ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติงานในด้านนี้ ไม่ได้รับคะแนนการประเมินแต่อย่างใด ทั้งๆ ที่ได้ทำงานอย่างจริงจัง นอกจากนี้การจ่ายเงินจูงใจตามผลงาน (pay for performance) ที่วัดจากการประเมินตาม KPI นั้นเป็นการพิจารณาแค่รูปแบบ ไม่เน้นที่เนื้อหาหรือ

คุณภาพของงาน ทำให้ข้าราชการบิดคืดกับการทำงานให้บรรลุตามเกณฑ์ KPI มากกว่าคำนึงถึงผลหรือคุณภาพของงาน และในบางกรณีเกิดสิ่งที่เรียกว่า “การ โกงหนกเพื่อผลงาน” และส่งผลให้เกิดวัฒนธรรมการ โกงหนกและการคอร์รัปชันในเชิงข้อมูล (corruption of information) ที่ในท้ายที่สุดแล้วจะส่งผลทำให้ระบบการบริหารจังหวัดมีความอ่อนแอมากขึ้น

ประการที่สี่ ในแง่ของอำนาจการบริหารบุคคลนั้น แม้ว่านโยบายผู้ว่าซีอีโอจะเพิ่มอำนาจใน 2 ส่วน กล่าวคือ การพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งและการ โยกย้ายข้าราชการระดับ 8 ลงมา แต่อำนาจทั้งสองนี้ก็ไม่ได้เพิ่มอำนาจทางการบริหารบุคคลให้ผู้ว่าฯ เท่าใดนัก เนื่องจากในทางปฏิบัติการจะ โยกย้ายข้าราชการนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง นอกจากนี้ข้าราชการระดับ 8 ของแต่ละส่วนราชการ ในจังหวัดส่วนมากก็จะมีเพียงหัวหน้าส่วนราชการนั้นๆ เพียงคนเดียว การที่จะ โยกย้ายบุคคลระดับนี้ภายในจังหวัดจึงเป็นเรื่องที่แทบเป็นไปไม่ได้

ประการที่ห้า ในทางปฏิบัติแล้ว ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบายผู้ว่าซีอีโอคือ อำนาจขารมี และภาวะผู้นำของผู้ว่าฯ แต่ละคน ซึ่งจะมีประโยชน์ในการแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ภายในจังหวัดอย่างมาก ซึ่งในแง่ที่นโยบายผู้ว่าซีอีโอไม่ได้แตกต่างจากระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบเดิมแต่อย่างใด ขอบเขตอำนาจของผู้ว่าซีอีโอ แม้จะดูเพิ่มขึ้น แต่ในทางปฏิบัติกลับเป็นดั่งเดิม

นอกจากนี้ในการพิจารณาประเด็นปัญหาเฉพาะเรื่อง นั้นคือการแก้ปัญหาความยากจน และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนภายในพื้นที่จังหวัด อันเนื่องมาจากผลของนโยบายผู้ว่าซีอีโอ พบว่า ในการแก้ปัญหาความยากจนนั้นนโยบายต่างๆ ที่จังหวัดดำเนินการเป็นนโยบายประชานิยมที่เป็นนโยบายหลักของรัฐบาลอยู่แล้ว ในแง่ที่ ทิศทางการกำหนดนโยบายจึงมีลักษณะ “บนลงล่าง” และเมื่อจังหวัดรับไปดำเนินการยังพบว่าทิศทางการนำนโยบายไปปฏิบัติยังคงมีลักษณะ “บนลงล่าง” เช่นเดียวกัน ยังก่อนข้างขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลกับกลุ่มองค์กรชุมชนต่างๆ ซึ่งมีความใกล้ชิดกับปัญหาโดยตรง

นอกจากนี้ จากนโยบายผู้ว่าซีอีโอที่มุ่งเน้นเรื่อง การประเมินผล และการจ่ายเงินจูงใจตามผลงาน ยังทำให้เกิดการบิดเบือน และเบี่ยงเบนในเรื่องการดำเนินการแก้ปัญหาความยากจนอีกด้วย ดังเช่น ในนโยบายจดทะเบียนคนจน ที่ให้คนที่มิมีปัญหาในลักษณะต่างๆ เข้ามาจดทะเบียน แต่เมื่อชาวบ้านรับรู้ถึงวิธีการแก้ปัญหาที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตน เช่น จัดสรรที่ดินที่อยู่ห่างไกล หรือจัดหาที่อยู่อาศัยที่ไม่พึงประสงค์ให้ ฯลฯ จึงไม่ประสงค์ที่จะมีชื่ออยู่ในทะเบียนคนจนอีกต่อไป และขอถอนชื่อ จึงทำให้ดูเหมือนว่าจำนวนคนยากจนในจังหวัดลดลง ทั้งๆ ที่ยังไม่ได้มีการแก้ปัญหาแต่อย่างใด

นอกจากนี้ นโยบายประชานิยมบางอย่าง กลับสร้างผลประโยชน์ให้กับคนเพียงบางกลุ่มเท่านั้น ดังเช่นนโยบาย SML ที่ก่อให้เกิดการเพิ่มทุนให้กับกลุ่มอหิทธิพลเดิม หรือบางพื้นที่น่าจะเป็นการสร้างกลุ่มผลประโยชน์ในหมู่บ้าน/ชุมชนขึ้นมาใหม่

จากคุณลักษณะดังกล่าวในการแก้ปัญหาความยากจน ทำให้แทบจะไม่มี การแก้ปัญหาความยากจนในเชิงรากฐาน ที่เกิดจากโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐ ธุรกิจ และชุมชนที่ไม่เท่าเทียมกัน ดังจะเห็นได้ว่า แทบจะไม่มี การลงไปแก้ปัญหาของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ หรือปัญหาความขัดแย้งในการใช้และปกป้องฐานทรัพยากรของชุมชน แต่อย่างไร ซึ่งการแก้ไขปัญหาความยากจนในมิติเช่นนี้เรียกร้องการเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐ ภาคธุรกิจ และชุมชน ในทางกลับกันนโยบายประชานิยมและแนวทางการบริหารงานภายใต้ผู้ว่าซีอีโอ ที่เอื้อประโยชน์ต่อคนบางกลุ่มดังที่ได้กล่าวไปแล้ว กลับยังเป็นการตอกย้ำ หรือผลิตซ้ำความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบเดิมที่ไม่เท่าเทียม ให้มากยิ่งขึ้น



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

เชียงรายและพะเยา: ภาพทั่วไป

เชียงรายและพะเยา : มุมมองในแง่การพัฒนา

จังหวัดเชียงรายเดิมรวมเอาจังหวัดพะเยาที่มีฐานะเป็นอำเภอเอาไว้เป็นจังหวัดเดียวกัน จนกระทั่งปี 2520 อำเภอพะเยาจึงได้รับการยกฐานะจากอำเภอพะเยาขึ้นเป็นจังหวัดพะเยาถือเป็นจังหวัดที่ 72 ของประเทศไทย ทั้งสองจังหวัดมีลักษณะภูมิศาสตร์และประชากร ตลอดจนสังคมวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกันหลายประการ และเป็นจังหวัดที่ถูกจัดรวมเข้าอยู่ในยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน (กลุ่มล้านนา) ซึ่งประกอบด้วย 8 จังหวัด แบ่งเป็น 2 กลุ่มย่อยคือ กลุ่มที่หนึ่งได้แก่ เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แม่ฮ่องสอน กลุ่มที่สองได้แก่ เชียงราย พะเยา แพร่ และน่าน โดยมีเชียงใหม่เป็นเจ้าภาพของกลุ่มล้านนาทั้งหมด

จังหวัดเชียงรายเป็นจังหวัดที่ใหญ่กว่าพะเยาทั้งในแง่ประชากร เศรษฐกิจ สังคม และระดับการพัฒนา แม้ว่าทั้งสองจังหวัดจะเป็นจังหวัดที่มีความอุดมสมบูรณ์ มีพื้นที่เป็นภูเขา และที่ราบสูงคล้ายกับจังหวัดเชียงราย มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ การค้า อุตสาหกรรม ทั้งในเขตเมือง บริเวณชายแดน และบนที่ราบสูงดีกว่าจังหวัดพะเยา ส่วนพะเยาเป็นจังหวัดที่เน้นเกษตรกรรมเป็นหลักใน การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดของทั้งสองจังหวัด แม้จะยึดตามวาระแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาลเหมือนกัน แต่จุดเน้นยังคงแตกต่างกันเล็กน้อย จังหวัดเชียงรายเน้นการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว อุตสาหกรรม การค้าชายแดน เขตเศรษฐกิจเสรี (FTA) ในขณะที่จังหวัดพะเยาเน้นการแก้ปัญหาความยากจน การเกษตร และปัจจุบันกำลังเร่งรัดพัฒนาการท่องเที่ยวที่สอดคล้องประสานกับเครือข่ายการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงราย

ทั้งสองจังหวัดเชื่อมต่อกันได้อย่างสะดวกหลายเส้นทาง เส้นทางหลักคือ เชียงราย-พะเยา อยู่ห่างกันประมาณ 90 กิโลเมตร เชื่อมตัวจังหวัดทั้งสอง การคมนาคมภายในแต่ละจังหวัดได้รับการพัฒนาอยู่ในระดับที่ดี ทั้งสองจังหวัดมีเครือข่ายการคมนาคมและถนนเชื่อมต่อกันอย่างทั่วถึงทั้งจังหวัด โดยเฉพาะเส้นทางที่เชื่อมต่อสถานที่ท่องเที่ยวต่าง แผนการพัฒนาการท่องเที่ยวของทั้งสองจังหวัดได้รับการสนับสนุนทั้งจากภาคเอกชน และจากภาครัฐ โดยที่เชียงรายเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดบริเวณนี้ การท่องเที่ยวจึงเป็นอุตสาหกรรมที่สร้างรายได้ที่สำคัญให้กับหน่วยงานเอกชนและรัฐที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว รวมไปถึงการสร้างงานให้กับธุรกิจและกิจการอื่น ๆ อีกมาก ส่วนพะเยาได้รับผลกระทบจากการที่ศูนย์กลางการท่องเที่ยวและบริการหลักอยู่ที่เชียงราย ทำให้นักท่องเที่ยวที่จะมาพักค้างแรมที่พะเยามีจำนวนน้อย อย่างไรก็ตาม พะเยาก็ไม่ได้ขาดแคลนนักท่องเที่ยว พะเยามีแหล่งท่องเที่ยวทั้งเชิงนิเวศ และประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และชาติพันธุ์อยู่ไม่น้อย หอการค้าพะเยาร่วมกับทางจังหวัดพะเยาได้จัดทำแผนการท่องเที่ยวของพะเยาขึ้นเช่นกัน ให้สอดคล้องประสานกับแผนการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงราย เป็นการขยายของเขตการท่องเที่ยวในภูมิภาคนี้ การมีถนนเชื่อมต่อที่สะดวกสบายทั้งภายในและระหว่างพะเยากับเชียงราย ทำให้หวังได้ว่า การพัฒนาการท่องเที่ยวของจังหวัดพะเยาจะได้รับการยกระดับขึ้นเท่าเทียมกับของเชียงราย สอดประสานต่อเนื่องเป็นแผนเดียวกันได้

ข้อแตกต่างระหว่างเชียงราย และพะเยาอีกประการหนึ่งคือ เชียงรายมีการพัฒนาอุตสาหกรรม และการค้าพาณิชย์มากกว่าพะเยา จังหวัดพะเยายังคงเป็นจังหวัดที่เน้นเกษตรกรรม และการพัฒนาอุตสาหกรรม เกี่ยวกับผลผลิตทางการเกษตรและอื่น ๆ อยู่นั้นในขั้นเริ่มต้นที่ยังต้องการการสนับสนุนจากภาครัฐอีกมาก ในขณะที่จังหวัดเชียงราย อุตสาหกรรมหลาย ๆ อย่างได้รับการพัฒนาจนถึงขั้นส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศ หรือจำหน่ายนักท่องเที่ยวทั้งภายในและจากต่างประเทศได้เป็นอย่างดี อุตสาหกรรมใบชาที่ดำเนินการโดยชาวจีนฮ่อบนคอกแม่สลองนับเป็นตัวอย่างที่ดี ควบคู่กับอุตสาหกรรมคือ การค้ากับต่างประเทศ เชียงรายมีด่านแม่สายที่ติดกับท่าลี่เหล็กของพม่า นับเป็นจุดค้าขยระหว่างไทยกับพม่าที่สำคัญจุดหนึ่ง เส้นทางนี้ยังเป็นเส้นทาง การท่องเที่ยวจากไทยไปยังเชียงตุง ประเทศพม่า และไปยังเมืองเชียงรุ่ง ประเทศจีน และยังมีเส้นทางใหม่จาก เชียงรายผ่านหลวงน้ำทา ประเทศลาว เข้าสู่ประเทศจีน ซึ่งจะเป็เส้นทางเชื่อมเศรษฐกิจระหว่างไทยและจีน ตอนได้ นอกจากนี้เชียงรายยังเปิดช่องการค้ากับจีนโดยใช้เส้นทางแม่น้ำโขงติดต่อกับจีนตอนใต้ มณฑลยูนาน ท่าเรือที่สำคัญคือ ท่าเรือที่อำเภอเชียงแสน และที่กำลังจะเป็นท่าเรือใหม่ของการค้าไทย-จีนคือที่อำเภอเชียงของ เนื่องจากเชียงแสนเป็นเมืองประวัติศาสตร์และเป็นบริเวณชุ่มน้ำที่เหมาะสมกับการเพาะปลูกมากกว่าการสร้างนิคม อุตสาหกรรม การอนุรักษ์เชียงแสนให้เป็นมรดกทางวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวจึงถูกกำหนดขึ้น เชียงของได้ ถูกกำหนดให้เป็นเมืองท่าโดยมีพื้นที่เหมาะสำหรับการเทียบเรือขนาดใหญ่ได้ดีกว่าเชียงแสน ความเจริญของ เชียงของในทางการค้าและอุตสาหกรรมเป็นเรื่องที่น่าสนใจ

การพึ่งพาเกษตรกรรมของพะเยานำรายได้สู่เกษตรกรที่ค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะเมื่อพื้นที่ในการถือครอง ที่ดินของแต่ละครัวเรือนมีขนาดค่อนข้างเล็ก (เฉลี่ยประมาณไม่เกิน 5 ไร่) ผลผลิตที่ได้ไม่มากพอ ราษฎรส่วนใหญ่ต้องอาศัยอาชีพเสริม เช่น รวมตัวกันสร้างกิจกรรม หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ หรืออาชีพรองอื่น ๆ เช่น จับปลา หาของป่า เป็นต้น ปัญหาความยากจนจึงเป็นปัญหาสำคัญของจังหวัด เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดใน ภาคเหนือทั้งหมด 17 จังหวัด พะเยามีรายได้ต่อหัวอยู่ในลำดับที่ 15 (29,110 บาท/ปี) จังหวัดเชียงรายอยู่ใน ลำดับที่ 14 (31,448 บาท/ปี) เหตุผลสำคัญประการหนึ่งคือ ทั้งสองจังหวัดมีประชากรที่เป็นชาวเขาที่มีอาชีพ เพาะปลูก และหาของป่าไม่มีรายได้ที่แน่นอนชัดเจน โดยเหตุนี้หากวัดความยากจนด้วยรายได้แล้ว คนเหล่านี้ จะเป็นคนยากจน โดยปริยาย แม้ว่าชาวเขาเหล่านี้จะมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ไม่ขาดแคลนมากมายนัก

ในด้านการค้าพาณิชย์ พะเยาเป็นจังหวัดเล็ก ๆ ที่การค้ากระจุกตัวอยู่ในตัวจังหวัด กิจการร้านค้ายังมีขนาดเล็ก และปานกลาง ห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่มีเพียง 1 แห่งที่เป็นของ Lotus แม้จะมีการค้าชายแดน ระหว่างไทย-ลาว บริเวณกึ่งอำเภอภูซาง แต่โดยเหตุที่การคมนาคมทางฝั่งลาวไม่สะดวก และประชากรมีฐานะ ยากจน การค้าชายจึงยังมีปริมาณจำกัด หากเปรียบเทียบกับจังหวัดเชียงรายที่มีการค้าไทย-จีน พม่า และลาว

จังหวัดเชียงรายจะไปไกลในการติดต่อกับชายแดนเฉพาะกับจีน ทางจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัด กับเอกชนโดยหอการค้าจังหวัดมีโครงการที่ชัดเจนในแนวทางของการประสานการค้า การท่องเที่ยว และ ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมระหว่างทั้งสองประเทศ มีการแลกเปลี่ยนตัวแทนไปมาระหว่างฝ่ายไทยกับเจ้าหน้าที่ ของมณฑลในจีนในการเจรจาเพื่อการค้า และสร้างความเข้าใจที่ดีต่อกันอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งนำไปสู่ข้อตกลงทาง เศรษฐกิจและวัฒนธรรมหลายประการ ข้อจำกัดของจังหวัดคือ การตกลงใจ ๆ ก็ตามต้องเป็นไปตาม ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและตามนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนของรัฐบาล โดยรัฐจะมีอำนาจในการ คัดสินใจในขั้นสุดท้าย

หากจะพิจารณาแนวทางการพัฒนาของทั้งสองจังหวัดเราอาจจะได้แนวคิดจากวิสัยทัศน์จังหวัดของทั้งสองที่ปรากฏในข้อความสั้น ๆ คือ “เชิงรอยประตูทองของวัฒนธรรมล้านนาและการค้าสู่สากล” ซึ่งหมายถึงการท่องเที่ยวทางนิเวศและวัฒนธรรมกับการค้าระหว่างประเทศดังกล่าวแล้ว วิสัยทัศน์ดังกล่าวเป็นการเน้นย้ำวิสัยทัศน์หลักของกลุ่มจังหวัดที่กำหนดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาว่า “ประตูทองการค้าสู่โลก โดดเด่นวัฒนธรรมล้านนา นำอยู่ทุกถิ่น” เป็นวิสัยทัศน์ที่ต้องการเชื่อมโยงกลุ่มจังหวัดภาคเหนือเข้าเป็นกลุ่มเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเชื่อมโยงทางประวัติศาสตร์วัฒนธรรมของเชียงใหม่ เชียงราย และสุโขทัย (เมือง 3 กษัตริย์) ที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในภูมิภาคนี้

จังหวัดพะเยานำเสนอวิสัยทัศน์ในอีกลักษณะหนึ่งที่สะท้อนปัญหาในการพัฒนาของจังหวัดคือ “ภายในปี 2550 พะเยาเป็นเมืองนำอยู่ ประชาชนมีรายได้พอเพียงกับรายจ่ายที่จำเป็น มีโอกาสพัฒนาตนเองให้อยู่ดีมีสุข ชุมชนเข้มแข็ง พึ่งพาได้” จะเห็นว่าแนวทางในการพัฒนาอยู่ที่การพัฒนาการท่องเที่ยว และการแก้ปัญหาความยากจน ยกเว้นระดับความเป็นอยู่ของประชาชน

ทั้งสองจังหวัดได้จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการเริ่มตั้งแต่ปี 2547 โดยอาศัยระบบผู้ว่าราชการแบบบูรณาการ (CEO) โดยให้สอดคล้องกับวาระแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาลและยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด โดยจังหวัดเชียงรายมีประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญดังนี้

- ประตูการค้าการลงทุนเชื่อมโยงกับต่างประเทศ
- เกษตรปลอดภัย เกษตรอินทรีย์ และเกษตรอุตสาหกรรม
- หัตถอุตสาหกรรม และ OTOP
- แหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศ สุขภาพ ประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม
- คุณภาพทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิตและทุนทางสังคม
- ฐานทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่ดี
- การขจัดความยากจน

สำหรับจังหวัดพะเยา ประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญได้แก่

- ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาความยากจนและกระจายรายได้
- ยุทธศาสตร์เมืองนำอยู่และการพัฒนาที่ยั่งยืน (รวมถึงการท่องเที่ยว)
- ยุทธศาสตร์พัฒนาทุนทางสังคมและทรัพยากรมนุษย์
- ยุทธศาสตร์พัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรม (เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน)
- ยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ถึงแม้ไม่ได้ระบุการท่องเที่ยวไว้เป็นยุทธศาสตร์ แต่เป็นที่เข้าใจได้ว่า การส่งเสริมการท่องเที่ยวแฝงไว้อยู่ในยุทธศาสตร์หลาย ๆ ข้อ เช่น เมืองนำอยู่ และการพัฒนาที่ยั่งยืนหมายถึง การพัฒนาเมืองและกวีานพะเยา ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวประจำจังหวัดที่มีชื่อเสียง นอกจากนี้เมืองพะเยายังเป็นแหล่งอารยธรรมของกลุ่มน้ำอิงมาแต่ประวัติศาสตร์ดั้งเดิมครั้งสมัยสุโขทัย จะเห็นได้จากคำขวัญประจำจังหวัดของพะเยาคือ “กวีานพะเยาแหล่งชีวิต ศักดิ์สิทธิ์พระเจ้าตนหลวง บวงสร้างพ่อขุนงำเมือง งามลือเลื่องคอกยพูนราถัม” ทั้งหมดเป็นชื่อสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญของจังหวัดพะเยา

การแก้ปัญหาความยากจนนับเป็นประเด็นการพัฒนาหลักของทุกจังหวัด และเป็นเป้าหมายหลักของทุกยุทธศาสตร์การพัฒนาที่จะนำไปสู่การจัดความยากจน การสร้างงานและเพิ่มรายได้เกิดขึ้นได้เมื่อมีการพัฒนาการท่องเที่ยว อุตสาหกรรม และแม้แต่เกษตรกรรม และงานหัตถกรรมและกิจกรรม OTOP ทั้งหมดเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะ CEO ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าในการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางนโยบายของรัฐบาล และวาระแห่งชาติ

คำถามคือว่า ผู้ว่าราชการสามารถทำหน้าที่บริหารและดำเนินการยุทธศาสตร์ต่าง ๆ เหล่านี้ในแง่ของการบูรณาการได้จริงแค่ไหน ซึ่งทั้งนี้ต้องพิจารณาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าฯ โครงสร้างของระบบผู้ว่าราชการแบบบูรณาการ ตลอดจนการดำเนินการและใช้อำนาจในการบริหารจัดการโครงการพัฒนาต่าง ทั้งในแง่ของบุคลากร และงบประมาณ และท้ายสุดระดับของการร่วมมือของภาคธุรกิจและหน่วยงานพัฒนาของเอกชน ตลอดจนองค์การบริหารท้องถิ่นระดับต่าง ๆ และประชาชนทั่วไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

หลักแนวคิด โครงสร้างองค์กร และกระบวนการดำเนินงานในระบบการบริหารงานแบบผู้ว่าฯซีอีโอของ จังหวัดเชียงรายและพะเยา

หลักแนวคิดและโครงสร้างองค์กร

ในด้านของ โครงสร้างขององค์กรในการบริหารงานแบบผู้ว่าฯซีอีโอ นั้น จะมีการปรับจากหลักแนวคิดที่เปลี่ยนจากการบริหารราชการแผ่นดินของไทยตาม พรบ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 ซึ่งแบ่งการบริหารงานเป็นแบบ

- 1.การบริหารราชการส่วนกลางซึ่งยึดหลักการรวมอำนาจและให้ความสำคัญแก่กระทรวง ทบวง กรม
- 2.การบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งยึดหลักการแบ่งอำนาจและให้ความสำคัญแก่จังหวัดและอำเภอ
- 3.การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งยึดหลักการกระจายอำนาจและให้ความสำคัญองค์การปกครองท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ซึ่งโดยหลักแล้วแม้จะมีการผสมผสานระหว่างหลักของการรวมอำนาจ แบ่งอำนาจ และกระจายอำนาจ แต่ในความเป็นจริงแล้วจะมีการรวมอำนาจไปไว้ในส่วนกลางมาก โดยจะเห็นได้จากจะมีหน่วยงานของกรมต่าง ๆ เข้ามาตั้งอยู่ในภูมิภาค และตัวผู้ว่าฯเองก็เป็นคนของส่วนกลางซึ่งก็จะมีอำนาจในการกำกับดูแล อปท.อยู่สูงด้วย ดังนั้น การบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบเดิมในระดับท้องถิ่นนั้นจะเป็นการบริการขององค์กรที่เป็นแนวตั้งซึ่งอำนาจถูกรวบเข้าไปสู่ส่วนกลางที่มีศูนย์อยู่ที่กรุงเทพฯ

อำนาจของผู้ว่าฯเป็นอำนาจที่ได้รับการแบ่งออกไปจากส่วนกลางและในขณะเดียวกันก็จะมีอำนาจที่แบ่งออกจากส่วนกลาง (จากกรมต่าง ๆ) ไปยังหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดผู้ซึ่งมีหน้าที่บริการงานที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรมตนเองในการบริหารงานส่วนภูมิภาค ซึ่งก็เท่ากับว่าตัวผู้ว่าฯนั้นไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการบริการงานภายใต้พื้นที่ของตนเองอย่างเต็มตัว การบริการงานในส่วนภูมิภาคจึงเสมือนกับที่รวมตัวของสาขาของกรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในส่วนภูมิภาคหรือในระดับจังหวัดและอำเภอนั้นเอง ซึ่งก็เป็นภาพสะท้อนของร่องรอยที่หลงเหลือจากระบบการเมืองเดิมหรือระบบอำมาตยาธิปไตย (bureaucratic polity) ที่แต่ละกรมก็พยายามขยายอาณาเขตในอำนาจหน้าที่ (authority) กำลังคน และงบประมาณของตนให้เพิ่มมากขึ้นอยู่ตลอดเวลา

แนวความคิดในเรื่องผู้ว่าฯซีอีโอคือการปรับหลักความคิดในการบริการราชการส่วนภูมิภาคโดยมีการนำเอาหลักแนวคิดทางด้านธุรกิจมาใช้ โดยเป็นในรูปแบบของแนวทางการบริการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (new public management) เพื่อที่จะขยายขีดความสามารถของระบบราชการในภูมิภาคให้ดีขึ้น และเป็นการบริการงานแบบมีเอกภาพและบูรณาการ ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทข้างต้นที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับกรอบความคิดเรื่องผู้ว่าฯซีอีโอ ดังนั้น จังหวัดจึงถูกปรับให้มีสถานะเหมือนส่วนหนึ่งของหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (strategic business unit - SBU) ในระดับยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยที่มีอำนาจหน้าที่เชิงยุทธศาสตร์ในการ

กำหนดแนวทางให้แก่เรื่องต่าง ๆ ในจังหวัด รวมถึงการสามารถวินิจฉัยข้อมูล ปัญหา อุปสรรค และ กำหนดแนวทางในการแก้ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ โดยเป็นไปอย่างครบวงจร และ SBU นี้จะอยู่ภายใต้โครงสร้างของ Corporate Core ซึ่งได้แก่ยุทธศาสตร์ระดับชาติ นโยบายรัฐบาลและนโยบายพัฒนารายสาขา/ยุทธศาสตร์ภาค¹

ในขณะเดียวกันก็มีการปรับเปลี่ยนบทบาทของผู้ว่าฯ ให้เป็นผู้บริหารสูงสุดในจังหวัด โดยเป็นซีอีโอ (CEO – chief executive officer) หรือเป็นเจ้าภาพที่สามารถบริการงานผ่านหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดหรือพื้นที่ของตนได้อย่างสมบูรณ์ และในขณะเดียวกันก็เป็นผู้ช่วยของนายกรัฐมนตรีประจำจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อที่จะสนองตอบการนำเอายุทธศาสตร์ของประเทศที่เป็นนโยบายของรัฐบาลและเพื่อที่จะสนองตอบต่อความต้องการและการแก้ไขปัญหของแต่ละจังหวัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้จังหวัดจะต้องมีวิสัยทัศน์ (vision) การให้ความสำคัญแก่ประเด็นทางยุทธศาสตร์ต่าง ๆ (strategic issues (priorities) เป้าหมายในผลลัพธ์จากยุทธศาสตร์ใน (goals/objectives (strategic result areas) โดยจะมีบัตรคะแนน (scorecard) และตัวชี้วัด (KPI – key performance indicator) ที่เป็นการวัดประเมินผลตามอย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจน²

เพื่อที่จะมีการปรับรูปแบบการบริการงานให้เป็นแบบผู้ว่าฯซีอีโอ รัฐบาลไทยรักไทยได้มีการแก้ไขปรับปรุงพรบ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 เป็น พรบ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และออก พรบ. ใหม่ ได้แก่ พรบ. ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริการงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 รองรับ

การออกกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ รองรับนี้ สามารถพิจารณาแยกเป็นประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

1.การออก พรบ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 สะท้อนให้เห็นถึงการเพิ่มเติมหลักการบริการราชการเพื่อให้สอดคล้องกับระบบการบริหารราชการแบบบูรณาการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหารในเชิงภารกิจ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน และการมีผู้รับผิดชอบงาน

2.การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ตาม พรบ. นี้เพื่อเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินตามความคิดของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในลักษณะที่จะต้องมีการกำหนดกรอบและการประเมินผลตามแบบของการบริหารจัดการแนวใหม่นั้น เป็นเหตุผลหนึ่งเพื่อที่จะมีหน่วยงานที่ต้องกำกับดูแลการนำความคิดเรื่องผู้ว่าฯซีอีโอ ไปปฏิบัติ

¹ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ ไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) เอกสารประกอบการประชุมระดมสมองโครงการนำร่องเพื่อจัดทำโครงการวิจัยชุดผู้ว่า CEO กับการเปลี่ยนแปลงของรัฐไทย ในวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546.

² เพิ่งอ้าง.

3.การออก พรบ. ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 นั้น ซึ่งเป็นการเน้นในหลักของภารกิจของหน่วยงานเป็นหลัก โดยไม่แบ่งแยกกันเหมือนการจัดหน่วยงานแบบเก่า มีวัตถุประสงค์อันหนึ่งคือการตอบสนองต่อการนำแนวคิดการบริการงานแบบบูรณาการของรัฐบาลเข้ามาใช้อย่างเป็นรูปธรรม³

4.การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริการงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 เป็นคำตอบอยู่ในตัวเองว่าการออกมาเพื่อรองรับการบริการงานแบบบูรณาการในระดับจังหวัดแบบผู้ว่าฯซีอีโอ

ในรายละเอียด ารบริการงานแบบผู้ว่าฯซีอีโอจะมีหลักต่าง ๆ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริการงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ดังนี้

1.การบริหารงานที่สอดคล้องกันของยุทธศาสตร์ในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชาติ ภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัด

2.กำหนดให้มีการมีส่วนร่วมในการพัฒนา สร้างศักยภาพในการแข่งขัน และร่วมกันแก้ไขปัญหาจากภาคีต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐ เอกชน หรือประชาชน

3.ส่วนราชการในระดับต่าง ๆ ต้องจัดระบบองค์กร ระบบกฎหมาย และทรัพยากรให้สนับสนุนการบริการงานแบบซีอีโอ

4.มีการกระจายอำนาจและสร้างการมีส่วนร่วมจากองค์กรปกครองท้องถิ่น (อปท.) มากกว่าการไปควบคุม

5.เน้นการกระจายการตัดสินใจลงไปให้ผู้ปฏิบัติการในระดับภูมิภาค โดยให้มีระบบฐานข้อมูลสนับสนุน

6.มีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จในการทำงานอย่างชัดเจนและเป็นระบบ โดยให้ทั้งรัฐบาลและผู้บริหารจังหวัดช่วยกันกำหนดตัวชี้วัดตามความเหมาะสม

ซึ่งหลักต่าง ๆ นี้จะสอดคล้องกับแนวคิดต่าง ๆ ในกรอบความคิดเรื่องซีอีโอที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้น เช่น

- ภาวะผู้นำของผู้บริหารสูงสุดในองค์กรของจังหวัด
- การมีเจ้าภาพรับผิดชอบการบริการงานในจังหวัดอย่างเป็นบูรณาการ
- การทำงานแบบมียุทธศาสตร์โดยมีผู้ว่าฯซีอีโอเป็นผู้นำในพื้นที่
- การจัดแบ่งองค์กรตามภารกิจหรือประเด็นที่เกิดขึ้นในพื้นที่เพื่อสลายการแบ่งงานกันทำตามการแบ่งส่วนงานราชการในจังหวัดแบบเดิม
- การจัดองค์กรให้มีการ ไขว้ทั้งในแนวนอนและแนวตั้ง ในจังหวัดเพื่อให้สอดคล้องกับหลักในข้อก่อน
- มีระบบฐานข้อมูลและการจัดการฐานข้อมูลที่ดี

³ วิทวัส บูรณะ ปัญหาของการบริหารงานแบบบูรณาการ: กรณีศึกษาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวประเภทสปาในเขตอำเภอหัวหินและชะอำ วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2546.

-มีตัวชี้วัดและการประเมินผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม เพื่อเป็นกรอบบังคับในการเสริมสร้างขีดความสามารถของหน่วยราชการ ในระดับจังหวัด

-มีการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกันในระดับต่าง ๆ

ภายใต้แนวคิดและหลักต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริการงานแบบซีอีโอ⁴ จะมีโครงสร้างขององค์กรในการบริการงานตั้งแต่ในระดับประเทศมาสู่ระดับจังหวัดตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ดังนี้

1.คณะกรรมการสนับสนุนระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กสจ.) ซึ่งประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรี รองนายกฯทุกคน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดสำนักนายกฯ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ฯลฯ โดยจะมีหน้าที่หลักต่าง ๆ เช่น กำหนดกรอบนโยบาย วางระบบ แนวทาง มาตรการในการบริการจังหวัดแบบบูรณาการและกำหนดแนวทางในการแปลงนโยบายรัฐไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด ประสานงานและอำนาจการให้หน่วยงานต่าง ๆ และภาคีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุน เสนอแนะและแก้ไขปัญหาการบริการงานแบบผู้ว่าซีอีโอ เสนอให้นายกฯในเรื่องที่เกี่ยวกับการปรับปรุงระบบงาน ระบบบริการบุคคล ระบบงบประมาณ และระบบการบริการงานอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับระบบการบริหารงานแบบผู้ว่าซีอีโอ ฯลฯ ใน กสจ.นี้จะมีนายกฯเป็นประธานและมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นเลขานุการ

2.คณะกรรมการกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัด (กกจ.) ประกอบด้วยรองนายกฯและรัฐมนตรีซึ่งนายกฯมอบหมาย ผู้ว่าราชการในกลุ่มจังหวัด ผู้แทนราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนกลางในระดับภาคหรือเขต ผู้ทางคุณวุฒิปากเอกชน ฯลฯ โดยมีหน้าที่หลัก ๆ เช่น จัดทำยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการของจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัดและของชาติ ส่งเสริมให้มีการมีส่วนร่วม การประสานงาน และความร่วมมือในภาคีต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปตามยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดและจังหวัด บูรณาการการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาโดยให้มีการประสานงานจากภาคีต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจ อปท. และภาคเอกชน กำกับดูแล ให้คำแนะนำและติดตามประเมินผลการดำเนินงานภายในจังหวัด ฯลฯ ใน กกจ.นี้จะมีรองนายกฯที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานและมีผู้ตรวจราชการสำนักนายกฯเป็นเลขานุการ⁴

ทั้งนี้ การแบ่งกลุ่มจังหวัดทั้งหมดจะมีอยู่ 9 กลุ่มใหญ่ซึ่งได้แก่ กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน (กลุ่มล้านนา) กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง กลุ่มจังหวัดภาคใต้ และกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน แต่แต่ละกลุ่มอาจมีกลุ่มจังหวัดย่อยของตนออกไปได้โดยรวมแล้วจะมี 19 กลุ่ม ซึ่งจังหวัดเชียงรายและพะเยาที่ทำการศึกษา^{นี้อยู่}

⁴ โปรดดูโครงสร้างองค์กรและอำนาจหน้าที่ของ กสจ. และ กกจ. เพิ่มเติมใน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546.

ในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน (กลุ่มล้านนา) ซึ่งยังมีจังหวัดอื่น ๆ อยู่ในกลุ่ม ประกอบไปด้วย จังหวัด เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างทั้ง 2 ส่วนที่ได้กล่าวไปนี้เป็นโครงสร้างที่อยู่เหนือกว่าระดับจังหวัดหรือเหนือกว่าตัวผู้ว่าซีอีโอ

3. โครงสร้างในระดับที่ 3 หรือในระดับโครงสร้างองค์กรระดับจังหวัด/ผู้ว่าฯเองนั้นมีคณะกรรมการบูรณาการจังหวัด (กบจ.) โดยจะมีผู้ว่าฯซีอีโอของแต่ละจังหวัดเป็นประธานและมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นเลขานุการ

จากเอกสารของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2546) เกี่ยวกับระบบการบริการจังหวัดแบบบูรณาการได้ระบุว่า นอกจากผู้ว่าฯซีอีโอจะมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการบริการงานในระดับจังหวัดอีก 3 ชูานะ

3.1 ในฐานะผู้นำเชิงยุทธศาสตร์ โดยจะทำหน้าที่ในการนำยุทธศาสตร์ของชาติ (national agenda) ไปกำหนดเป็นวาระของพื้นที่ (area agenda) นำเอาปัญหาและความต้องการของพื้นที่ที่กำหนดเป็นแนวทางในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาโดยในภาคต่าง ๆ ในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วม และกำหนดตัวชี้วัดเพื่อประเมินวิธีการ ผลงาน และเป้าหมาย

3.2 ในฐานะผู้ประสานและผู้สนับสนุนเชิงกลยุทธ์ โดยจะต้องทำหน้าที่ในการประสานงานทุกหน่วยงาน (ส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัด) และทุกภาคี (เช่น อปท. ภาคเอกชน ภาคประชาชน/ประชาสังคม) ในพื้นที่ให้ดำเนินตามยุทธศาสตร์ที่ได้วางไว้ ให้การสนับสนุนด้านทรัพยากรและสนับสนุนการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และสร้างระบบเสริมสร้างความเข้มแข็งให้อปท.

3.3 ในฐานะผู้ปฏิบัติการ โดยจะต้องทำหน้าที่ในการทำให้เกิดและกำกับดูแลให้เกิดการบริการจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล พัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรในพื้นที่ และเสริมสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นภาพความสัมพันธ์ของโครงสร้างขององค์กรและอำนาจหน้าที่ตั้งแต่ระดับจังหวัด/ผู้ว่าฯซีอีโอของจังหวัดเชียงรายและพะเยาขึ้นไปจนถึงกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนและระดับรัฐบาล แต่ในระดับของจังหวัดหรือตั้งแต่ผู้ว่าฯซีอีโอลงมานั้น จะมีหลักแนวคิดในการบริหารงานที่ผสมผสานกัน 3 ส่วนได้แก่

1. การบริหารจัดการในแนวราบเพื่อสร้างบูรณาการในพื้นที่ พันธกิจ และการมีส่วนร่วม ในทุกขั้นตอนเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการทำงานแบบเครือข่าย หรือเป็นการทำงานแบบการจัดองค์กรที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายและไขว้ทั้งในแนวราบและแนวตั้งและให้มีการรายงานหลายทาง) networking organisation and matrix reporting system) ดังที่กล่าวไว้ในบทที่เป็นกรอบความคิดในตอนต้น

2. เป็นการบริการจัดการที่มีเป้าหมายและตอบสนองต่อผู้ให้บริการหรือประชาชน โดยเน้นในด้านของประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. อยู่ภายใต้กรอบเจตนาของรัฐธรรมนุญ กฎหมาย และการจัดการปกครองที่ดี/วิธีการปกครองที่ดี/การบริหารราชการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (good governance)

ในด้านของ โครงสร้างองค์กรทั้งจังหวัดเชียงรายและพะเยาจะมีโครงสร้างองค์กรและการบริหารงานที่คล้าย ๆ กัน ดังนี้

1. ผู้ว่าฯ/ซีโอไอของจังหวัดเชียงราย/พะเยาในฐานะที่เป็นประธาน กบจ. และมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นเลขานุการ

2. กบจ. ซึ่งมีองค์ประกอบมาจากหน่วยงานและภาคีต่าง ๆ ในจังหวัด โดยจะมีฐานะเป็นกลไกในระดับจังหวัดที่ทำให้เกิดการบริการจัดการอย่างมีบูรณาการ โดย กบจ. นี้จะมีหน่วยงานและภาคีต่าง มาเป็นกรรมการอยู่ถึง 40-60 คน และมีสำนักงานจังหวัดเป็นมือเป็นไม้ให้แก่ กบจ.

3. ในระดับที่ต่ำกว่า กบจ. ลงไปจะมีโครงสร้างขององค์กรที่ขนานกัน 2 ด้านซึ่งต้องทำงานในระนาบเดียวกันได้แก่⁵

3.1 ด้านการบริหารและการจัดการซึ่งจะแบ่งเป็น

- 3.1.1 คณะกรรมการตรวจสอบและกำกับดูแลการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ
- 3.1.2 คณะกรรมการควบคุมกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัด
- 3.1.3 คณะกรรมการควบคุมกำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างของจังหวัด
- 3.1.4 คณะกรรมการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของจังหวัด
- 3.1.5 คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัด

โดยด้านการบริการและการจัดการนี้จะเป็นส่วนของงานที่ค่อนข้างจะประจำและจะเป็นส่วนที่ไปสนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ผ่านทางด้านการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัด

3.2 ด้านการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัด ซึ่งจะมีอนุกรรมการอำนวยการและประสานแผนฯ เป็นตัวกลางในการประสานงานอนุกรรมการชุดอื่น ๆ ซึ่งในจังหวัดเชียงรายและพะเยาจะมีแตกต่างกัน

3.2.1 ของจังหวัดพะเยาได้แก่

- 3.2.1.1 คณะอนุกรรมการด้านเมืองน่าอยู่และการพัฒนาที่ยั่งยืน
- 3.2.1.2 คณะอนุกรรมการด้านแก้ไขปัญหาความยากจนและกระจายรายได้
- 3.2.1.3 คณะอนุกรรมการด้านเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน
- 3.2.1.4 คณะอนุกรรมการด้านพัฒนาทุนทางสังคม
- 3.2.1.5 คณะอนุกรรมการด้านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- 3.2.1.6 คณะอนุกรรมการด้านติดตามและประเมินผล

⁵ เอกสาร แผนภูมิแสดงโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) จากสำนักงานจังหวัดพะเยา

โดยแต่ละคณะกรรมการจะมีคณะทำงานและติดตามผลอยู่และมีคณะกรรมการอำนาจการและประสานงานแผนฯทำหน้าที่ในการประสานงานให้กับคณะกรรมการต่าง ๆ

3.2.2 ของจังหวัดเชียงรายได้แก่⁶

3.2.2.1 คณะกรรมการประเด็นยุทธศาสตร์การขจัดความยากจน

3.2.2.2 คณะกรรมการประเด็นยุทธศาสตร์พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต ดำรงฐานวัฒนธรรมล้านนา และความเข้มแข็งให้กับกระบวนการประชาสังคม

3.2.2.3 คณะกรรมการประเด็นยุทธศาสตร์สร้างความเข้มแข็งให้กับภาคเกษตรอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว เพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับฐานเศรษฐกิจเดิมอย่างยั่งยืน

3.2.2.4 คณะกรรมการประเด็นยุทธศาสตร์ดำรงความเป็นฐานทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์และจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี

3.2.2.5 คณะกรรมการประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประตูการค้าเชื่อมโยงกับต่างประเทศ

3.2.2.6 คณะกรรมการประเด็นยุทธศาสตร์การส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

3.2.2.7 คณะกรรมการประเด็นยุทธศาสตร์การรักษาความมั่นคงของรัฐ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ข้อ 3 ได้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2539 แล้วโอนภารกิจของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) ในระดับจังหวัดของทุกจังหวัดไปเป็นของ กสจ. และเนื่องจาก กสจ. เห็นความสำคัญของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในรูปแบบของ กรอ. จังหวัดเดิม กสจ. จึงได้มีมติในที่ประชุมครั้งที่ 4/2546 เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 เพื่อให้ กบจ.ของจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการประสานความร่วมมือภาครัฐและเอกชนจังหวัดขึ้น ดังนั้น ทั้งจังหวัดเชียงรายและพะเยาต้องมียุทธศาสตร์ชุดนี้เพิ่มขึ้นอีก 1 ชุด โดยจังหวัดพะเยาได้มีการแต่งตั้งแล้วเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547

4. โดยคณะกรรมการและอนุกรรมการทั้ง 2 ด้านนี้จะต้องสร้างบูรณาการในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาให้เกิดขึ้นในส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจในระดับจังหวัดเพื่อเป็นบริการลงไปสู่ประชาชนในจังหวัด

5. ทั้งนี้การดำเนินการให้บริการสู่ประชาชนนั้นจะมีงบประมาณมาจาก 3 ด้านซึ่งได้แก่ งบประมาณตามนโยบายรัฐบาล (agenda) งบประมาณตามภารกิจของส่วนราชการ (function) และงบประมาณตามยุทธศาสตร์จังหวัด (area) หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งได้ว่างบผู้ว่าฯซีอีโอ และงบฯต่าง ๆ เหล่านี้จะถูกใช้ผ่านไปยังอำเภอและกิ่งอำเภอเพื่อผ่านสู่ประชาชน ซึ่งก็จะมียกงบประมาณจาก อปท. เข้ามาสนับสนุนอีกทางหนึ่ง (โปรดดูรายละเอียดในแผนภูมิแสดงโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO))

แผนภูมิแสดงโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO)

⁶ รายงานประจำปี 2548 จังหวัดเชียงราย สำนักงานจังหวัดเชียงราย

เพื่อให้ผู้ว่าฯซีอีโอมีอำนาจในการบริหารงานในพื้นที่จังหวัดของตนอย่างมีเอกภาพและมีบูรณาการ จึงต้องมีการปรับอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลเพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารงานผ่านยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัดในแบบซีอีโอ โดยจะมีการมอบอำนาจจากส่วนกลางมาให้ผู้ว่าฯซีอีโอ ดังนี้

1. มอบอำนาจในการวินิจฉัย สั่งการ พิจารณา อนุมัติ และอนุญาต โดยให้ผู้ว่าฯซีอีโอพิจารณาเสนอความต้องการในแก่กรมต่าง ๆ พิจารณามอบหมายเป็นการเฉพาะเรื่อง พร้อมกันนี้ก็ได้มอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้ให้ผู้ว่าฯซีอีโอสามารถวินิจฉัยสั่งการและกำกับดูแลข้าราชการในจังหวัดได้อย่างมีเอกภาพและไม่ซ้ำซ้อนกัน ในจุดนี้ แต่เดิมนั้นผู้ว่าฯจะไม่มีอำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่เพราะข้าราชการส่วนต่าง ๆ จะขึ้นตรงอยู่กับกรมต่าง ๆ ที่ตนเองสังกัด

2. มอบอำนาจการบริการบุคคลให้ผู้ว่าฯซีอีโอมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนขั้นเงินเดือน หรือลงโทษข้าราชการในภูมิภาคในระดับต่าง ๆ ดังนี้

- 2.1 ข้าราชการตั้งแต่ระดับ 8 ลงมายกเว้นหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด
- 2.2 โยกย้ายตำรวจระดับผู้บังคับการลงมา
- 2.3 โยกย้ายภายในจังหวัดหรือเสนอข้ามจังหวัดได้
- 2.4 เลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการในจังหวัดให้ได้ 1.5 ชั้นหรือ 2 ชั้นได้
- 2.5 ลงโทษทางวินัยข้าราชการในจังหวัดได้

3. มอบอำนาจในการบริการงบฯให้แก่ผู้ว่าฯซีอีโอ โดยให้หน่วยงานของกรมต่าง ๆ ที่อยู่ในจังหวัดต้องยื่นงบประมาณมาที่ผู้ว่าฯซีอีโอและให้ผู้ว่าฯซีอีโอสามารถใช้จ่ายเงินประจำงวดเหลือจ่ายได้ภายใต้แผนงานเดิมของกรมและกระทรวงเจ้าสังกัด

4. พัฒนารฐานข้อมูลของจังหวัดโดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาช่วยเพื่อให้เป็นระบบข้อมูลที่นำมาใช้ในการแก้ปัญหาและบริการการพัฒนาในจังหวัด

5. เพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานจังหวัดเพื่อให้เป็นฝ่ายที่ทำหน้าที่ในการจัดทำข้อมูล จัดระบบวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหา บริการการพัฒนา และรวมจนถึงจัดการติดตามประเมินผล

นอกจากนี้เพื่อเป็นการพัฒนาระบบการบริการงานบุคคลในจังหวัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริการงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ยังให้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัดซึ่งมีผู้ว่าฯซีอีโอเป็นประธานคณะกรรมการและมอบหมายให้รองผู้ว่าฯซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นรองประธานฯในการรับผิดชอบงานด้านการพัฒนาระบบราชการและกำลังคน (Chief Human Resource Officer - CHRO) และยังประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ อปท. ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนและประชาชน เป็นต้น โดยคณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าฯซีอีโอ เพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบราชการให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การจัดทำฐานข้อมูลกำลังคนของจังหวัด กำหนดยุทธศาสตร์และวางแผนการบริการพัฒนากำลังคน รวมตลอดจนให้คำปรึกษาผู้ว่าฯซีอีโอในการสรรหา แต่งตั้งหรือ โยกย้าย พิจารณาความดีความชอบ หรือลงโทษทางวินัย

กระบวนการดำเนินงาน

ในด้านการปฏิบัติการดำเนินงานของจังหวัดเชียงรายและพะเยา จะมีการดำเนินงานผ่านกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนที่มีจังหวัดเชียงใหม่เป็นเจ้าภาพในการประสานงานให้แก่กลุ่มจังหวัดและจะมีรองนายกฯ ที่ได้รับมอบหมายคอยกำกับดูแลการประสานงานเพื่อให้เกิดการพัฒนาเกิดขึ้นระหว่างจังหวัด โดยจะมีการดำเนินการใน 2 ระนาบควบคู่กัน ไปคือ

1. ในระดับกลุ่มจังหวัดจะมีการตั้งวิสัยทัศน์ เป้าหมาย (เป้าประสงค์) และยุทธศาสตร์ของตน โดยมี การบริหารผ่านแผนงาน โครงการ และงบประมาณที่ได้จัดทำขึ้นผ่านงบประมาณในส่วนของผู้ว่าฯ อีโกลุ่ม จังหวัด โดยในกลุ่มล้านนาจะมีวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ และยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ดังนี้

วิสัยทัศน์

“ประตูทางการค้าสู่โลก โดดเด่นวัฒนธรรมล้านนา นำอยู่ทุกถิ่นที่”

เป้าประสงค์

- เพิ่มมูลค่าการค้าการลงทุน
- เพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยว
- เพิ่มขีดจำหน่ายสินค้า OTOP ในกลุ่มจังหวัด
- เพิ่มมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรสำคัญ

ประเด็นยุทธศาสตร์และยุทธศาสตร์

1 ประเด็นยุทธศาสตร์เชิงรุก: สร้างฐานเศรษฐกิจใหม่

1.1 ยุทธศาสตร์พัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) และเอเชียใต้ (BIMSTEC)

1.2 ยุทธศาสตร์พัฒนาประตูเศรษฐกิจเพื่อเป็นช่องทางการค้าและการท่องเที่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน

1.3 สร้างฐานเศรษฐกิจใหม่ บนพื้นฐานของวัฒนธรรมและความรู้ใหม่มุ่งสู่ Knowledge-Based Economy

2 ประเด็นยุทธศาสตร์ปรับตัว: เพิ่มมูลค่าฐานเศรษฐกิจเดิม

2.1 ยุทธศาสตร์สร้างหัตถกรรมที่มีเอกลักษณ์และความเป็นเลิศในระดับนานาชาติสำหรับตลาดเฉพาะ (Niche Market) โดยการนำวัฒนธรรมล้านนามาสร้างเอกลักษณ์และเรื่องราวเพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้า

2.2 ยุทธศาสตร์เชื่อมโยงการท่องเที่ยวเพื่อเป็นพลังดึงดูดใหม่จากทรัพยากรท่องเที่ยวทั้งภายในกลุ่มจังหวัดและเชื่อมโยงกับกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

2.3 ปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตร โดยสร้างความหลากหลายและการบริหารจัดการสมัยใหม่

3 ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนายั่งยืน: สนับสนุนทั้งฐานเศรษฐกิจเดิมและเศรษฐกิจใหม่ให้ยั่งยืน

3.1 คำรณฐานวัฒนธรรมล้านนา

3.2 คำรณความเป็นฐานทรัพยากรธรรมชาติ โดยฟื้นฟูและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

3.3 สร้างความมั่นคงปลอดภัยในพื้นที่ชายแดนและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและนักท่องเที่ยว⁷

2. ในระดับจังหวัดแต่ละจังหวัดไม่ว่าจะเป็นเชียงรายหรือพะเยาก็ต้องตั้งวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ และยุทธศาสตร์ของตนขึ้นมา โดยมีการบริหารผ่านแผนงาน โครงการ และงบประมาณที่จัดตั้งขึ้นของแต่ละจังหวัดผ่านงบประมาณในส่วนของผู้ว่าซีอีโอจังหวัด โดยวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์และยุทธศาสตร์ของจังหวัดเชียงรายและพะเยามีดังนี้

จังหวัดเชียงราย

วิสัยทัศน์

“เชียงรายประตูทองของวัฒนธรรมล้านนาและการค้าสู่สากล”

เป้าประสงค์

-การจัดความยากจน

-พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต คำรณฐานวัฒนธรรมล้านนา และความเข้มแข็งให้กับ

กระบวนการประชาสังคม

-สร้างความเข้มแข็งให้กับภาคเกษตร อุตสาหกรรมหัตถอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว เพื่อเพิ่มมูลค่า

ให้กับฐานเศรษฐกิจเดิมอย่างยั่งยืน

-คำรณความเป็นฐานทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์และจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี

-พัฒนาให้เป็นประตูการค้าการลงทุนเชื่อมโยงกับต่างประเทศ

-การส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

-การรักษาความมั่นคงของรัฐ

ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนา

1.การจัดความยากจน (โดยมี ศตจ.⁸ จังหวัดเชียงราย/ ศตจ. อำเภอและกิ่งอำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบหลัก)

⁷ ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน (กลุ่มล้านนา)

⁸ ศตจ. เป็นคำย่อของศูนย์อำนวยการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน

2.พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต ดำรงฐานวัฒนธรรมล้านนา และความเข้มแข็งให้กับกระบวนการประชาสังคม (โดยมีสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบหลักในภาพรวม)

3.สร้างความเข้มแข็งให้กับภาคเกษตร อุตสาหกรรมหัตถอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว เพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับฐานเศรษฐกิจเดิมอย่างยั่งยืน (โดยมีสำนักงานจังหวัดเชียงรายเป็นผู้รับผิดชอบหลักในภาพรวม)

4.ดำรงความเป็นฐานทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์และจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี (โดยมีสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบหลัก)

5.พัฒนาให้เป็นประตูการค้าการลงทุนเชื่อมโยงกับต่างประเทศ (โดยมีสำนักงานพาณิชย์จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบหลัก)

6.การส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (โดยมีสำนักงานจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบหลัก)

7.การรักษาความมั่นคงของรัฐ (โดยมีที่ทำการปกครองจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบหลัก)⁹

จะเห็นได้ว่าจังหวัดเชียงรายได้จัดให้มีประเด็นยุทธศาสตร์ 7 ประเด็นและจัดตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ 7 ชุดใน กบจ. เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าประสงค์ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างบน

จังหวัดพะเยา

วิสัยทัศน์

“ภายในปี 2550 พะเยาเป็นเมืองน่าอยู่ ประชาชนมีรายได้พอเพียงกับรายจ่ายที่จำเป็น มีโอกาสพัฒนาตนเองให้อยู่ดีมีสุข ชุมชนเข้มแข็ง พึ่งตนเองได้”

เป้าประสงค์

-ประชาชนมีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดี

-หมู่บ้าน/ชุมชนในจังหวัดพะเยาน่าอยู่

-หมู่บ้าน/ชุมชนคิดเป็น ทำเป็น สามารถแก้ไขปัญหาของตนเองได้อย่างเป็นกระบวนการ

-จังหวัดพะเยาเป็นพันธมิตรที่สามารถสร้างศักยภาพเครือข่ายของกลุ่มจังหวัดและ GMS

ยุทธศาสตร์การพัฒนา

1 ด้านเมืองน่าอยู่และการพัฒนาที่ยั่งยืน (โดยมีที่ทำการปกครองจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบหลัก)

2 ด้านแก้ไขปัญหาความยากจนและกระจายรายได้ (โดยมีสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบหลัก)

3 ด้านเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน (โดยมีสำนักงานพาณิชย์จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบหลัก)

4 ด้านพัฒนาทุนทางสังคม (โดยมีที่ทำการปกครองจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบหลัก)

5 ด้านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (โดยมีสำนักงานจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบหลัก)¹⁰

⁹ รายงานประจำปี 2548 จังหวัดเชียงราย สำนักงานจังหวัดเชียงราย

¹⁰ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ (พ.ศ. 2547 – 2550) จังหวัดพะเยา คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดพะเยา

ในจุดนี้จะเห็นได้ว่าจังหวัดพะเยานั้นไม่ได้จัดให้มีประเด็นยุทธศาสตร์และจัดตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ใน กบจ. ตามแบบของจังหวัดเชียงราย ทั้งนี้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ของ กบจ. ทั้งสองจังหวัด (ดังที่ได้เสนอไปในส่วนของโครงสร้างองค์กร) จะทำหน้าที่กำกับดูแลและแต่ละยุทธศาสตร์ที่ตนดูแล โดยการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดในรูปของอนุกรรมการยุทธศาสตร์นี้จะต้องสอดคล้องและประสานกับการบริการงานในระดับจังหวัด (ระดับ กบจ.) และระดับกลุ่มจังหวัด (ระดับ กกจ.) เพื่อให้เกิดบูรณาการทั้งในแนวราบและแนวตั้ง

ในระดับจังหวัด จากการปรับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าฯ ชีอี โอให้มีมากขึ้นนี้เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับการดำเนินการเพื่อที่จะผลักดันให้เกิดการพัฒนาจังหวัดผ่านรูปแบบการบริหารงานจัดการแนวใหม่แบบชีอี โอ ซึ่งถ้าเราย้อนกลับไปดูโครงสร้างการทำงานขององค์กรที่กล่าวไปแล้วในตอนต้น เราก็จะสามารถเห็นกระบวนการดำเนินการที่สอดคล้องกันในระดับต่าง ๆ ดังนี้

1. ระดับ กบจ.

ผู้ว่าฯ ชีอี โอของจังหวัดเชียงราย/พะเยาจะทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นประธาน กบจ. ซึ่งจะมีตัวแทนจากส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัด และมีตัวแทนจากภาคเอกชนและประชาชน/ประชาสังคม โคนจะมีองค์ประกอบของคณะกรรมการอยู่มากถึง 50-60 คน ซึ่งในเวทีของ กบจ. จะเป็นเวทีที่ผู้ว่าฯ ชีอี โอจะทำหน้าที่ในการสั่งการ ทำการประสานงานและกำกับดูแลให้เกิดการพัฒนาในจังหวัดให้เป็นไปตามแผนและยุทธศาสตร์ของจังหวัดที่วางไว้ กล่าวคือผู้ว่าฯ ชีอี โอมีหน้าที่ที่จะต้องประสานงานให้เกิดบูรณาการในการพัฒนาจังหวัดให้เกิดขึ้น

นอกจากนี้ การทำแผนงาน งบประมาณ การดำเนินการตามยุทธศาสตร์และตัวชี้วัด รวมถึงการจัดทำเรื่องต่าง ๆ ตามการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานตามตัวชี้วัดที่ถูกกำหนดขึ้นของหน่วยงานในจังหวัดจะต้องผ่าน กบจ. ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กบจ. เป็นการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นภาพรวม โดยจะมีการแจกจ่ายงานและมีการกำกับดูแลให้เกิดผลการดำเนินการตามตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นมา

ในการดำเนินการนี้มีสำนักงานจังหวัดทำหน้าที่หลักและมีศูนย์ประสานงานชีอี โอซึ่งอยู่ในร่วมของสำนักงานจังหวัดเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการ ดังนั้น จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจว่าทำไมหัวหน้าสำนักงานจังหวัดจึงต้องเป็นเลขานุการของ กบจ. เพราะภาระงานโดยรวมเกี่ยวกับการบริการงานแบบชีอี โอนั้นจะสำนักงานจังหวัดทำหน้าที่เป็นแม่บ้านหรือลูกมือให้แก่ผู้ว่าฯ ชีอี โอในการบริหารจัดการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องคน งาน เงิน และการจัดการตลอดจนการเขียนแผนให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดที่เข้ามาอยู่ใต้การบริหารงานของผู้ว่าฯ ชีอี โอ ซึ่งทำให้สำนักงานจังหวัดที่มีศูนย์ประสานงานชีอี โอเป็นกลไกสำคัญต้องมีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นและต้องไปติดต่อดำเนินการร่วมกับ ก.พ. ก.พ.พ. และสำนักงบประมาณ ฯลฯ เพิ่มขึ้น

ด้วยเหตุนี้จึงไม่น่าแปลกใจว่าทำไมในข้อ 5 ที่ได้เพิ่งกล่าวมานั้นต้องเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานจังหวัดเพื่อให้เป็นฝ่ายที่ทำหน้าที่ในการจัดทำข้อมูล จัดระบบวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหา บริการการพัฒนา และรวมถึงจัดการติดตามประเมินผล ซึ่งในปัจจุบันก็ได้มีการดำเนินการปรับให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดดำรงตำแหน่งซี 9 ซึ่งจะเห็นได้ว่าสำนักงานจังหวัดจะมีบทบาทมากขึ้นในการบริหารแบบผู้ว่าฯ ชีอี โอ เพราะ

นอกจากต้องเป็นแม่บ้านให้ผู้ว่าและทีมงานต่าง ๆ เพิ่มขึ้นดังที่ได้กล่าวมาแล้วยังต้องทำงานอย่างใกล้ชิดในเรื่องการปรับและพัฒนากำลังคนในจังหวัดกับคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัดและ CHRO อีกด้วย

นอกจาก กบจ. จะเป็นเวทีที่ให้ผู้ว่าแสดงบทบาทในการสร้างการพัฒนาในจังหวัดอย่างเป็นบูรณาการแล้ว กบจ.ยังเป็นเวทีที่มีลักษณะโครงสร้างที่ให้หน่วยงานราชการและภาคีต่าง ๆ ในจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัด แต่เนื่องจาก กบจ. เป็นโครงสร้างที่มีกรรมการมาอยู่กันมาก จึงมีการตั้งคำถามว่าแล้วจะทำให้ภาคีอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รัฐสามารถออกปากออกเสียงได้มากน้อยเพียงไร ซึ่งจะได้มีการประเมินกันต่อไป เพราะจุดนี้จะเป็นการประเมินให้เห็นว่าเป้าหมายของการดึงการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นจากภาคีต่าง ๆ นั้น เป็นไปได้มากหรือน้อยเพียงไรในทางปฏิบัติ

2.ระดับอนุกรรมการยุทธศาสตร์

กลไกที่สำคัญที่สุดในการดำเนินการตามการบริหารแบบบูรณาการของผู้ว่าฯซีอีโอคือ คณะอนุกรรมการต่าง ๆ ที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาตามการดำเนินการตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัดหรือเป็นอนุกรรมการยุทธศาสตร์จังหวัด (ซึ่งมักจะเรียกกันว่า cluster ยุทธศาสตร์จังหวัด) โดยจะมีอนุกรรมการอำนวยความสะดวกและประสานงานแผนฯ ทำหน้าที่ในการประสานงานให้อนุกรรมการต่าง ๆ ซึ่งถูกจัดตั้งให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ย่อยต่าง ๆ มีการทำงานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์รวมของจังหวัด ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอนุฯต่าง ๆ จะทำหน้าที่ในการกลั่นกรองเรื่องต่าง ๆ ที่ถูกเสนอมาว่ามีความเหมาะสมและเป็นไปตามยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ของจังหวัดหรือไม่ กล่าวได้ว่าเป็นโครงสร้างที่กรองเรื่องก่อนที่เรื่องจะถูกดำเนินการโดยสำนักงานจังหวัดและส่งไปยัง กบจ. และผู้ว่าฯซีอีโอ

ในแต่ละอนุฯจะมีการแบ่งงานตามยุทธศาสตร์ย่อยของจังหวัดซึ่งจะมีรองผู้ว่าฯที่ได้รับหมายในแต่ละด้านกำกับดูแลในภาพรวมเพื่อเป็นการช่วยเหลืองานผู้ว่าฯซีอีโอและมีหัวหน้าส่วนราชการแต่ละส่วนทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักในแต่ละอนุกรรมการยุทธศาสตร์ของจังหวัด และที่สำคัญก็จะต้องมีนายอำเภอของอำเภอที่เกี่ยวข้องเข้ามาอยู่ในกรรมการ ซึ่งการจัดตั้งรูปแบบของคณะกรรมการในลักษณะนี้ (จากมุมมองของรัฐ) ก็มีเหตุผลในตัวเองว่าอนุฯต่าง ๆ เหล่านี้ต้องทำการกำกับดูแลกระบวนการดำเนินการต่าง ๆ ผ่านการพิจารณาแผนงาน โครงการและงบประมาณที่ถูกเสนอมาจากในระลาง ดังนั้น จึงต้องมีเจ้าหน้าที่ที่รู้เรื่องในระดับปฏิบัติการจริง อย่างเช่น หัวหน้าส่วนราชการจังหวัดหรือนายอำเภอเข้ามาอยู่ด้วย

ในอนุกรรมการยุทธศาสตร์จังหวัดต่าง ๆ นี้จะมีคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ทำงานและติดตามผล โดยบุคคลที่มีเป็นอนุกรรมการในแต่ละด้านมักจะเป็นกรรมการที่อยู่เป็นองค์ประกอบของ กบจ. ด้วย การทับซ้อนของบุคคลเหล่านี้จะมีข้อดีในแง่ที่ทำให้การประสานงานและความเข้าใจในการทำงานทั้งในระดับการวางนโยบาย วางแผน และการนำไปปฏิบัติอย่างเหมาะสมและอย่างเป็นบูรณาการ อย่างไรก็ตาม กระบวนการในอนุฯต่าง ๆ ไม่มีความจะเป็นที่ควรจะเป็นบุคคลที่เป็นกรรมการใน กบจ. เท่านั้น อาจมีบุคคลอื่น ๆ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเข้ามาด้วย ไม่ว่าจะจากภาคเอกชนหรือประชาชน และจากการที่มีภาคต่าง ๆ เข้ามาสู่ในระบบการบริการงานแบบบูรณาการแบบผู้ว่าฯซีอีโอโดยผ่านอนุฯต่าง ๆ นี้ ผู้ว่าฯซีอีโอจังหวัดเชียงรายให้ความคิดเห็นว่าเป็น

การทำงานแบบ outside in¹¹ ซึ่งก็จะไปมีลักษณะของความสอดคล้องกับหลักการบริหารงานแบบซีอีโอที่เสนอไว้ในบทของกรอบความคิด (conceptual framework) ที่ได้เสนอไว้ในตอนต้น

กระบวนการดำเนินงานที่สำคัญอันหนึ่งของระบบการบริหารงานแบบบูรณาการคือการเสนอแผน/โครงการ/งบประมาณผ่านให้อุทิศต่าง ๆ ทำหน้าที่ในการพิจารณาถ่วงถ่วง การนำเสนอแผนงานโครงการ และงบประมาณจะเป็นกลไกในการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ และเป็นหัวใจสำคัญในการทำให้เกิดบูรณาการขึ้น เพราะแผน/โครงการ/งบประมาณที่ถูกเสนอจากในระดับต่าง ๆ นั้น จะต้องมีการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับ วิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ และยุทธศาสตร์ของจังหวัด ซึ่งในระดับจังหวัดนี้ก็จะต้องไปสอดคล้องกับในระดับกลุ่มจังหวัด ระดับภาค และระดับชาติเป็นทอด ๆ กันไป และถ้าเป็นไปตามหลักแนวคิดแล้วการบริหารงานแบบบูรณาการก็จะเกิดขึ้นได้อย่างเป็นระบบและเป็นไปตามโครงสร้างการบริหารงานแบบบูรณาการตามที่ได้กล่าวไว้

กระบวนการในการนำเสนอแผน/โครงการ/งบประมาณนี้ จะมีลักษณะของการบริการงานแบบล่างสู่บน (bottom-up) โดยจะเริ่มจากส่วนต่าง ๆ ในระดับล่างไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการเอง เอกชน องค์กรประชาชน อปท. หรือชาวบ้านกำหนดแผน/โครงการ/งบประมาณเสนอเข้ามาที่ กบจ. โดยผ่านคณะกรรมการยุทธศาสตร์แต่ละด้านแล้วแต่ว่าโครงการนั้นจะสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ด้านไหน ทั้งนี้ โครงการที่ถูกเสนอมายังจะต้องดูกรอบของยุทธศาสตร์จังหวัดเป็นหลัก ถ้าไม่เข้ากับยุทธศาสตร์ก็อาจไม่ได้รับการพิจารณา ซึ่งในจุดนี้มีข้อดีในแง่ที่ว่าทำให้มีการเปิดช่องทางในการเสนอโครงการเพื่อของบฯจากชาวบ้านได้ และชาวบ้านก็จะรู้ว่าช่องทางไหนที่จะไปขอ เมื่อเทียบกับผู้ว่าฯในระบบเดิมแล้วระบบผู้ว่าฯซีอีโอจะดีกว่า เพราะในระบบเดิมไม่รู้ว่าจะไปขอในช่องทางไหน¹²

ส่วนในด้านงบประมาณที่แต่ละโครงการเสนอขอมานั้น จะเป็นส่วนงบที่รัฐบาลจัดสรรให้กับผู้ว่าฯซีอีโอโดยตรงหรือบฯตามยุทธศาสตร์จังหวัด อย่างไรก็ตามงบฯก่อนนี้ยังเป็นจำนวนเงินที่น้อยอยู่ถ้าเทียบกับงบที่ลงมาที่จังหวัดก่อนอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นงบฯของ อปท. งบฯปกติหรืองบฯตามภารกิจของส่วนราชการ หรืองบฯประมาณตามนโยบายรัฐ เช่น ในกรณีของจังหวัดเชียงรายเมื่อปีงบประมาณที่ผ่านมาจะได้เพียงประมาณ 400 กว่าล้านบาท แต่ก็ยังดีเพราะทำให้ผู้ว่าฯสามารถนำมาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้โดยตรง¹³ การบริหารงบฯแบบซีอีโอจะมีจุดแข็งในแง่ของการนำงบฯไปใช้ได้เป็นอย่างดีเป็นกลุ่มเป็นก้อนตามแต่ละวาระ (agenda) ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ทำให้การใช้งบฯไม่สะเปะสะปะและไม่แยกกันซึ่งจะทำให้งบฯที่ของไปไม่พอ ผู้ว่าฯซีอีโอมีหน้าที่ต้องทำการบริหารงบฯในลักษณะนี้

ในขณะที่เดียวกัน แทบทุกฝ่ายแทบจะแสดงความคิดเห็นเป็นเสียงเดียวกันว่างบฯซีอีโอได้สร้างระบบการบริการการเงินที่คล่องตัวมากและได้ทำให้โครงการต่าง ๆ ที่เสนอไปนั้นมีความรวดเร็วและคล่องตัวในการดำเนินการ แต่ในอีกแง่มุมหนึ่งก็จะเห็นภาพของการบริหารงานสมัยใหม่ที่มีการควบคุมโครงการต่าง ๆ โดยผ่านการควบคุมทางการเงินหรือควบคุมงบประมาณ ในเรื่องอัตราส่วนของงบฯซีอีโอที่น้อยนี้มีประเด็นที่น่าคิดต่อไปว่า ถ้าการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของผู้ว่าฯซีอีโอดำเนินไปได้ดีในระดับหนึ่งแล้ว จำนวนสัดส่วนของงบฯระหว่างงบฯดำเนินการตามปกติของจังหวัดกับงบฯผู้ว่าฯซีอีโอควรจะมีส่วนอย่างไร

¹¹ สัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย นายวรเกียรติ สมศรีชัย วันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2548.

¹² สัมภาษณ์กรมการคลัง อธิบดีสาร เครือข่ายศูนย์รวมนำใจธนาคารหมู่บ้าน อำเภอคอกคำใต้ จังหวัดพะเยา วันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2548.

¹³ สัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย นายวรเกียรติ สมศรีชัย วันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2548.

สิ่งที่สำคัญที่สุดอีกสิ่งหนึ่งที่มาพร้อมกันกับการเสนอโครงการก็คือการมีการติดตามและประเมินโครงการที่และตัวชี้วัด (key performance indicator - KPI) การทำงานที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้การกำกับดูแลและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ผ่านโครงการจะเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยการติดตามงานและการกำหนดตัวชี้วัดจะมาจาก 3 ส่วนคือ

1. จากส่วนกลางหรือ ก.พ.ร. ซึ่งได้จ้างบริษัท TRIS ทำการประเมินจังหวัดต่าง ๆ ในส่วนนี้จะมีตัวชี้วัดที่เป็นภาคบังคับโดยทั่วไปประกอบอยู่ด้วย

2. จากตัวจังหวัดเองและจะเป็นการจัดทำตัวชี้วัดที่ในแต่ละจังหวัดจะต้องจัดทำขึ้นเองในการประเมินโครงการของตนเอง

3. การประเมินจากบุคคลภายนอก เช่น อาจจ้างให้สถาบันศึกษาประเมินผลการดำเนินการต่าง ๆ¹⁴

3. ระดับปฏิบัติการในอำเภอ/กิ่งอำเภอ

ในระดับนี้คือระดับของที่เป็น integrated unit ซึ่งจะมีการปฏิบัติการในพื้นที่จริงโดยจะมีนายอำเภอทำหน้าที่เป็นหัวหน้าพื้นที่ (chief area officer) โดยนายอำเภอจะมีหน้าที่ในการกำกับดูแลและอนุมัติงบฯ ให้แก่ อปท. อย่าง อบต. ไปด้วยในตัว ซึ่งเท่ากับว่านายอำเภอนั้นเป็นกลไกในการกำกับดูแล ท้องถิ่น (อบต.) ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัด กล่าวคือเป็นช่องสำหรับซีไอใช้ในการกำกับดูแลและท้องถิ่น¹⁵

การจัดตั้งตามรูปแบบของ กบจ. นั้นไม่มีในระดับอำเภอ ช่องทางในลักษณะที่ใกล้เคียงกันได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ ดังนั้น แม้ว่าในระดับอำเภอจะเป็นเรื่องของภาคปฏิบัติที่ต่างจากระดับจังหวัดซึ่งเป็นเรื่องของแผนงาน แต่โครงสร้างและการบริหารงานแบบบูรณาการยังไม่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนนัก ซึ่งในลักษณะนี้จะเห็นได้ว่า แม้ว่าความคิดในเรื่องการสร้างบูรณาการในพื้นที่ได้เกิดขึ้นหลังจากมีซีไอแล้ว แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหามากมาย กรมและหน่วยงานต่าง ๆ ยังทำแต่ของตนเอง ทิศทางในระดับอำเภอยังไม่ชัดเจน¹⁶

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่อำเภอจะหลีกเลี่ยงจากระบบการบริการงานแบบบูรณาการไม่ได้ก็คือนายอำเภอนั้นจะเข้าไปเป็นกรรมการทั้งใน กบจ. และในอนุกรรมการยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ที่อำเภอของตนเองเข้าไปเกี่ยวข้อง และในขณะเดียวกันแต่ละอำเภอก็จะโดนกรอบการบริหารงานแบบบูรณาการของผู้ว่าซีไอบังคับให้คิดไปในแนวทางเดียวกับจังหวัดและอำเภออื่นในฐานะที่เป็นบูรณาการของจังหวัด กล่าวคือจะไม่ต่างคนต่างคิด ต่างทำเหมือนเดิม เพราะกรอบของยุทธศาสตร์จังหวัดจะทำให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น¹⁷

¹⁴ สัมภาษณ์หัวหน้าสำนักงานจังหวัดพะเยา นายธนกร อังกิจ โภษาศ วันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2548

¹⁵ สัมภาษณ์นายก อบต. ท่าวังทอง อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา และประธานชมรมท้องถิ่นจังหวัดพะเยา นายเสนีย์ มานนท์ วันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2549

2549

¹⁶ สัมภาษณ์ครูมุกดา อินตะสาร อ่างแก้ว

¹⁷ สัมภาษณ์นายอำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา นายประธาน คงพิตรา วันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2548

บทที่ 3

ประเมินการดำเนินการแบบบูรณาการผ่านยุทธศาสตร์จากกรณีศึกษา

โดยความเป็นจริงแล้วการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความยากจน การท่องเที่ยว หรือการค้า จะเกิดขึ้นได้ต้องมีการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในด้านอื่นร่วมกันไปด้วย ทั้งในแง่เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหารโดยอาศัยการร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐ ธุรกิจ และประชาชน ในบทนี้แม้จะมีการแยกประเด็นที่เกี่ยวข้องตามยุทธศาสตร์ แต่ไม่ได้มุ่งไปที่ประเด็นว่าการแก้ปัญหาค่าความยากจนประสบความสำเร็จหรือไม่ มากน้อยเพียงไร หรือการพัฒนาการค้าและการท่องเที่ยวประสบความสำเร็จในแต่ละส่วนอย่างไร แต่มุ่งที่จะพิจารณากระบวนการของการร่วมมือเชิงบูรณาการในการแก้ปัญหา ลระดับของปัญหาหรือสร้างการพัฒนาโดยมีผู้ว่าฯ ชีอีโอเป็นเจ้าภาพ และให้ความสำคัญแก่ความซับซ้อนในการประสานงานทั้งในแนวระนาบ และแนวตั้ง ระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกัน และกับภาคเอกชน และภาคประชาชน เช่น หน่วยงาน NGO รวมไปถึงองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ทั้งจังหวัด และตำบล สะท้อนให้เห็นความคิดของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องและความยุ่งยากในการบูรณาการเพื่อแก้ปัญหาพื้นฐานของประชาชน

1) ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการค้า

ภาพรวมทางด้านเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงรายขึ้นอยู่กับภาคเกษตรกรรม ภาคการค้าส่งค้าปลีก และ อสังหาริมทรัพย์ เป็นสำคัญ ในอดีตรายได้หลักของจังหวัดเชียงรายมาจากภาคเกษตรกรรมมากที่สุด รองลงมาคือ รายได้จากการค้าส่งค้าปลีก ด้วยทำเลที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของจังหวัดเชียงรายที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน คือ สหภาพเมียนมาร์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) และต่อเนื่องไปยังจีนตอนใต้ เมื่อมีการเปิดประตูการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น อัตราการขยายตัวทางการค้าของจังหวัดก็เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ จนกระทั่งเมื่อปีพ.ศ.2546 ภาคการค้าส่งค้าปลีกสามารถสร้างรายได้เข้าจังหวัดเชียงรายมากเป็นอันดับหนึ่ง ประมาณร้อยละ 25.83 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) คิดเป็นมูลค่าการค้าทั้งสิ้น 5,625 ล้านบาท ในขณะที่รายได้จากภาคเกษตรกรรมคิดเป็นร้อยละ 23.21 หรือประมาณ 5,054 ล้านบาท และรายได้จากภาค อสังหาริมทรัพย์อีกร้อยละ 9.52 หรือประมาณ 2,072 ล้านบาท¹ ความเหมาะสมทางด้านที่ตั้งทำให้เชียงรายได้รับเลือกให้เป็นพื้นที่การพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor) ภายใต้โครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจของประเทศกลุ่มอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS: Greater Mekong Subregion) และโครงการยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS: Ayerawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy) รวมถึงกรอบความร่วมมือแห่งอ่าวเบงกอลสำหรับความร่วมมือ หลากหลายสาขาทางวิชาการและเศรษฐกิจ (BIMSTEC: Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation) นอกจากนั้นเชียงรายยังเป็นพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจชายแดน ตามแผนนโยบายของรัฐบาล

¹ สำนักงานคลังจังหวัดเชียงราย. [http://www.cgd.go.th/klung_cfo/fri/].

ในส่วนของยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดพะเยามีลักษณะตรงข้ามกับจังหวัดเชียงราย อย่างชัดเจน เนื่องจากความแตกต่างของลักษณะทางภูมิศาสตร์ของทั้งสองจังหวัด ทำให้จังหวัดพะเยามุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจโดยยกเรื่องเกษตรกรรมมาเป็นหลัก ในขณะที่ปัจจัยทั้งหลายทำให้การวางยุทธศาสตร์พัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงรายออกมาในรูปแบบของการพัฒนาที่เปิดรับกับกระแสโลกาภิวัตน์ โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมการค้าการลงทุนเพื่อให้เชียงรายเป็นประตูการค้าของภาคเหนือและเชื่อมโยงกับต่างประเทศเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน (กลุ่มล้านนา) ในส่วนของยุทธศาสตร์เชิงรุก เพื่อสร้างฐานเศรษฐกิจใหม่นั้น โครงการหลายโครงการล้วนแต่ดำเนินการอยู่ภายในเขตจังหวัดเชียงราย (ดูตาราง 1.1 ประกอบ) นอกจากนี้เชียงรายยังได้รับมอบหมายให้เป็นจังหวัดที่ดูแลรับผิดชอบตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด 2 ประเด็น คือ ความสำเร็จการเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง (GMS) และเอเชียใต้ (BIMSTEC) และการเพิ่มมูลค่าการค้าชายแดน ดังนั้นในส่วนของยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการค้าจึงในที่นี้จึงขอวิเคราะห์เฉพาะจังหวัดเชียงราย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง 1.1 โครงการภายใต้ยุทธศาสตร์เชิงรุกของการพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน (กลุ่มล้านนา)

ยุทธศาสตร์	โครงการ
1. พัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) และเอเชียใต้ (BIMSTEC)	<ul style="list-style-type: none"> - โครงการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางการบินของภูมิภาค (Aviation Hub) - โครงการก่อสร้างศูนย์ประชุมและแสดงสินค้านานาชาติ - โครงการจัดตั้งศูนย์ธุรกิจและบริการ ภายใต้โครงการเมืองแฝด เชียงใหม่-ลำพูน - โครงการจัดตั้งหรือขยายเขตนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ลำพูนและเชียงใหม่ และสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานรองรับ * - โครงการจัดตั้งศูนย์การค้าและการลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้าน GMS และเอเชียใต้ * - โครงการส่งเสริมเขตอุตสาหกรรมปลอดอากรเพื่อการส่งออก (Custom Free Industrial Area) ในนามบินจังหวัดเชียงใหม่ * - โครงการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก - โครงการการแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างกลุ่มจังหวัดกับประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศกลุ่มอาเซียนโดยระบบหักบัญชี (Account Trade) - โครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ *
2. พัฒนาเป็นประตูเศรษฐกิจเพื่อเป็นช่องทางการค้าและการท่องเที่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน	<ul style="list-style-type: none"> - โครงการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ * - โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับการค้าและการท่องเที่ยวทางแม่น้ำโขง และทางบก ในกลุ่มจังหวัดพื้นที่ * - โครงการส่งเสริมความสัมพันธ์เมืองที่เมืองน้อง (Sister City) กับต่างประเทศ - โครงการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำสายแห่งที่ 2 และอาคารที่ทำการพร้อมระบบสาธารณูปโภค * - โครงการต่อเชื่อมเส้นทางรถไฟจากเด่นชัย-แม่สาย สำหรับขนส่งสินค้าต่อเนื่องไปยังประเทศ GMS * - โครงการจัดทำฐานข้อมูลสารสนเทศเชิงภูมิศาสตร์การค้าการลงทุน (GIS For Commercial and Investment Project) * - โครงการขยายเส้นทางรถไฟ เชียงใหม่-เชียงใหม่ เพื่อสร้างเครือข่ายการคมนาคม การค้า และการท่องเที่ยว * - โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในกลุ่มจังหวัด อาทิ การขยายผิวจราจร การก่อสร้างถนน * - โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการรถไฟความเร็วสูง เชียงใหม่-กรุงเทพฯ - โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการรถไฟขนส่งสินค้า ลำพูน-ท่าเรือแหลมฉบัง
3. สร้างฐานเศรษฐกิจใหม่ บนพื้นฐานของวัฒนธรรมและความรู้ใหม่ มุ่งสู่ Knowledge-Based Economy	<ul style="list-style-type: none"> - โครงการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการพัฒนา (ICT City, E-Province, อุตสาหกรรมซอฟต์แวร์) * - โครงการ Thai Lanna Spa City และบริการด้านการแพทย์ เพื่อรองรับกลุ่มประเทศ GMS, เอเชียใต้ และนานาชาติ - โครงการส่งเสริมสถาบันการศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพกลุ่มจังหวัด - โครงการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูงและสะอาด - โครงการจัดการศึกษาเพื่อนานาชาติ - โครงการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการ POC ของจังหวัดภายในกลุ่ม * - โครงการตั้งศูนย์การศึกษาและข้อมูลเศรษฐกิจ GMS * - โครงการส่งเสริมแพทย์ทางเลือกทางฝั่งจีน / สมุนไพร - โครงการพัฒนาแม่ครัวคนเมืองสู่ครัวโลก - โครงการส่งเสริมนวัตกรรมและทรัพย์สินทางปัญญา - โครงการจัดตั้งสถาบันหอการค้าเหนือ <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <ul style="list-style-type: none"> - โครงการอบรมหลักสูตรการนำเข้า ส่งออก และ Logistics สำหรับผู้ประกอบการและตัวแทนในจังหวัดเชียงใหม่ พะเยา แพร่ น่าน * - โครงการส่งเสริมสถาบันการศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพของจังหวัดเชียงใหม่ พะเยา แพร่ น่าน โดยสถาบันอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยนเรศวร สถาบันราชภัฏ และมหาวิทยาลัยรามคำแหง * - โครงการจัดตั้งวิทยาลัยคิงปะ สือแอะเทคโนโลยี และส่งเสริมการขยายวิทยาเขตในกลุ่มจังหวัด - โครงการอุทยานวิทยาศาสตร์ภาคเหนือ - โครงการส่งเสริมการเรียนรูภาษาต่างประเทศและวัฒนธรรมประเทศเพื่อนบ้าน - โครงการจัดตั้งห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์เพื่อการเรียนรู้และบริการประชาชน - โครงการพัฒนานักการตลาด - โครงการสร้างโอกาสการเรียนรู้การศึกษาเฉพาะพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย - โครงการจัดตั้งสถาบันแพทย์แผนไทย </div>

ที่มา: ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน (กลุ่มล้านนา)

หมายเหตุ: * โครงการที่อยู่ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดเชียงใหม่

ความได้เปรียบทางด้านที่ตั้ง และการสนับสนุนส่งเสริมจากรัฐบาลอย่างแข็งขัน ทำให้จังหวัดเชียงราย มุ่งเน้นการพัฒนาจังหวัดให้เป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านในสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจลุ่มแม่น้ำโขง ตอนบน โดยกำหนดไว้ในวิสัยทัศน์ของจังหวัด ดังนี้ “เชียงรายประตูทองของวัฒนธรรมล้านนาและการค้าสู่สากล” (Chiangrai: Global Golden Gateway of Lanna Culture and International Trade)

หากพิจารณาจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเชียงรายแบบบูรณาการ พ.ศ. 2547-2550 ประเด็นการพัฒนาเป็นประตูการค้าสู่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตอนบนได้ถูกระบุให้เป็น 1 ใน 7 ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยมีกลยุทธ์การพัฒนาและหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพดังนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 พัฒนาให้เป็นประตูการค้าการลงทุนกับต่างประเทศ

กลยุทธ์หลัก

▪ เร่งดำเนินการตามแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจ

จังหวัดเชียงราย

- เร่งการประกาศใช้ผังเมืองเฉพาะ โดยเร็ว
- จัดระบบโครงข่ายคมนาคมเชื่อมโยงระหว่างเขตเศรษฐกิจชายแดนกับพื้นที่อื่นๆ ในจังหวัดเชียงราย

- เร่งให้มีศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (OSS: One-Stop Services)

จำนวน 3 แห่ง

▪ ส่งเสริมการค้า การลงทุน การตลาด กับ

ต่างประเทศ

- จัดตั้งหน่วยงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนด้านวิเทศสัมพันธ์

สัมพันธ์

- จัดตั้งศูนย์ข้อมูลเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน
- จัดกิจกรรมส่งเสริมการค้า การลงทุน การตลาดกับ

ต่างประเทศ

เจ้าภาพหลัก

- สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย

เจ้าภาพร่วม

- ด้านบุคลากรแม่สาย, เชียงแสน, เชียงของ
- สำนักงานจังหวัดเชียงราย
- แขวงกาหลงเชียงราย
- สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดเชียงราย

▪ พัฒนาศักยภาพด้านแรงงานและผู้ประกอบการ

เพื่อเสริมสร้างสมรรถนะความสามารถในการแข่งขัน

- พัฒนาศักยภาพด้านพาณิชย์

- พัฒนาศักยภาพด้านแรงงาน

- พัฒนาผู้ประกอบการและภาครัฐ

▪ จัดระบบการคมนาคมขนส่งที่เชื่อมโยงเพื่อเป็นศูนย์กลางการขนส่งสินค้าทางบก ทางน้ำทางอากาศ (Logistic) กับประเทศเพื่อนบ้านและต่างประเทศ

- พัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งทางบก

- พัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งทางน้ำ

- พัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งระบบราง

- พัฒนาระบบการคมนาคมทางอากาศยานระหว่างประเทศเพื่อนบ้านให้เป็น Twin Hub

- พัฒนาเครือข่ายวงจรรวดเร็วสูงด้านการสื่อสาร

- หอการค้าจังหวัดเชียงราย

- ขนส่งจังหวัดเชียงราย

- การท่าเรือจังหวัดเชียงราย

- สำนักงานขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีจังหวัดเชียงราย

- ยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นประตูก้าว: การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย

การบริหารราชการแบบบูรณาการมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของหน่วยงานและองค์กรต่างๆทั้งจากภาครัฐและเอกชน ตั้งแต่การริเริ่มจัดทำแผนยุทธศาสตร์เรื่อยไปจนถึงขั้นตอนการปฏิบัติงาน ในส่วนของยุทธศาสตร์การพัฒนาเชียงรายให้เป็นประตูการค้า นั้น เป็นยุทธศาสตร์ที่จัดทำขึ้นเพื่อรองรับและสนับสนุนแนวนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ มากกว่าที่จะเป็นแผนงานที่ริเริ่มจากท้องถิ่น โดยตรง แนวคิดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุนของเชียงรายเริ่มต้นมาจากกรอบแนวคิดในการพัฒนาเมืองชายแดนของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในระหว่างปี 2542-2545 ที่ต้องการพัฒนาเมืองชายแดนเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ต่อมาในปี 2545 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนแม่บทการพัฒนาเมืองชายแดน 13 แห่ง โดยมีโครงการนำร่องใน 3 เมือง ได้แก่ เชียงแสน สะเดา และมุกดาหาร² กระบวนการวางแผนและกำหนดนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงรายจึงได้เริ่มดำเนินการขึ้น

อย่างไรก็ตาม โครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของจังหวัดเชียงรายถือเป็นแนวนโยบายที่กำหนดลงมาจากรัฐบาล ทำให้การปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการในโครงการดังกล่าวต้องรอมติและการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นสำคัญ บทบาทในฐานะการเป็นผู้นำเชิงยุทธศาสตร์ของผู้ว่าฯCEO จึงมีลักษณะเป็นการนำยุทธศาสตร์ที่กำหนดโดยรัฐบาลส่วนกลาง (National Agenda) ไปกำหนดให้เป็นระเบียบวาระของจังหวัด (Area Agenda) ดังที่ปรากฏให้เห็นในแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดเชียงราย นอกจากนี้ในมาตรา 21 ของร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ ยังกำหนดให้ “ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการปรับแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ และแผนอื่นๆของจังหวัดที่มีอยู่ให้สอดคล้อง และเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการดำเนินการของเขตเศรษฐกิจพิเศษ” ดังนั้น บทบาทที่จะให้ผู้ว่าฯCEO นำปัญหาหรือความต้องการจากภายในจังหวัดมากำหนดเป็นแนวทางริเริ่ม (Area Initiative) จึงถูกบดบังไป โดยเฉพาะเมื่อความต้องการของพื้นที่ขัดกับแนวนโยบายจากส่วนกลาง นอกจากนั้นในการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จตามเป้าหมาย ก็สะท้อนให้เห็นว่ายุทธศาสตร์ของจังหวัดเป็นเพียงการรับลูกต่อจากส่วนกลาง ดังจะเห็นได้จากการตั้งนิคมอุตสาหกรรมไม่สามารถนำมาเป็นตัวชี้วัดการประเมิน KPI ตามแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดได้ เพราะเป็นอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลาง ที่อยู่เหนืออำนาจหน้าที่ของผู้ว่าฯCEO ทั้งที่การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมถือเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจจังหวัดเชียงราย

กลไกการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจชายแดนถูกกำหนดให้ใช้รูปแบบของคณะกรรมการ โดยแบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่³

² สำนักงานคลังเขต 5 จังหวัดเชียงใหม่, “นิคมอุตสาหกรรมเชียงแสน จ.เชียงราย: ความเป็นไปได้ท่ามกลางความยืดเยื้อ,” ใน *บทความทางวิชาการเพื่อการเผยแพร่*, ปีที่ 1 พฤศจิกายน 2547.

³ การบรรยายเรื่อง นโยบายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย โดย นายสมเจตน์ เตรศุภ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ใน เอกสารสรุปผลการประชุมสัมมนา เรื่อง “ความพร้อมของจังหวัดเชียงรายในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน,” วันที่ 9 ธันวาคม 2547 ณ หอประชุมสมเด็จพระย่า มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย [http://www.chiangrai.com/cr_articles/index.php?cont_ID=eco]

- **ระดับประเทศ:** คณะกรรมการพิจารณาแนวทางการจัดตั้งและบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจ มีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นประธาน

- **ระดับเขตเศรษฐกิจ:** คณะกรรมการระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นประธาน

- **ระดับนิคมอุตสาหกรรม:** การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.)

หลักการบริหารจัดการจึงออกมาในลักษณะที่สถาปนาเป็นผู้กำหนดนโยบาย การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยรับไปปฏิบัติ ส่วนทางจังหวัดนำไปประสาน ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีบทบาทเป็นเพียงประธานดูแลประสานงานระดับจังหวัด

อำนาจแท้จริงในการบริหารกิจการของเขตเศรษฐกิจพิเศษตกอยู่ที่ผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นๆ โดยรับผิดชอบต่อคณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหนึ่งในคณะกรรมการนี้ รูปแบบการบริหารกิจการของผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจนี้ก็มีลักษณะเป็นแบบบูรณาการ (CEO) เช่นกัน อีกทั้งยังได้ให้อำนาจแก่เขตเศรษฐกิจพิเศษในการดำเนินการได้เช่นเดียวกับหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมาย และมีอำนาจในการดำเนินการดังกล่าวโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานรัฐตามกฎหมาย (มาตรา 50) ผู้อำนวยการเขตเศรษฐกิจพิเศษมีอำนาจอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ให้ความเห็นชอบ รับจดทะเบียน หรือรับแจ้งต่างๆแทนส่วนราชการได้ (มาตรา 52) ประเด็นดังกล่าวได้ก่อให้เกิดก่อให้เกิดข้อสงสัยถึงเรื่องการทับซ้อนของอำนาจ และการลดทอนอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภายในเขตพื้นที่ที่เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เฉพาะในส่วนที่เขตเศรษฐกิจพิเศษร้องขอเท่านั้น (มาตรา 57)⁴

ปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดที่มีเขตเศรษฐกิจพิเศษยิ่งซับซ้อนมากขึ้น ผู้ว่าฯ CEO แม้จะอยู่ในคณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่มีหน้าที่แต่งตั้งและประเมินผลงานของผู้ว่าการเขตเศรษฐกิจพิเศษ แต่ก็จำเป็นต้องปรับแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดให้สอดคล้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ตั้งขึ้นในจังหวัดจึงกลายเป็นผู้มีบทบาทนำในการกำหนดยุทธศาสตร์ และแผนงานของทั้งจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงรายได้เป็นประการสำคัญของภาคเหนือเชื่อมโยงกับต่างประเทศจึงถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของรัฐบาล ความก้าวหน้าและสัมฤทธิ์ผลของยุทธศาสตร์ดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐบาลเป็นสำคัญ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทเพียงแก่ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆเพื่อให้โครงการที่รัฐบาลวางไว้สามารถดำเนินงานไปได้ และเมื่อมีการคัดค้านจากประชาชนและกลุ่มองค์กรบางกลุ่มในพื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องเผชิญกับปัญหาด้านความขัดแย้งทางบทบาท กล่าวคือ ในขณะที่ต้องดำเนินโครงการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลกำหนดไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีหน้าที่สำคัญอีกประการในการนำปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นมาใช้เป็นเป้าหมายในการพัฒนาท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อส่งเสริมจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและหน่วยงานในท้องถิ่นให้เข้มแข็งขึ้น เมื่อเกิดกรณีที่ท้องถิ่นคัดค้านแนวนโยบายที่รัฐบาลกำหนดมา การปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้เกิดการบูรณาการในพื้นที่จึงไม่สามารถทำได้ เนื่องจากตำแหน่งผู้ว่าราชการอยู่ภายใต้อำนาจการตัดสินใจแต่งตั้งและโยกย้ายจากส่วนกลาง โครงสร้างดังกล่าวทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังต้องขึ้นกับรัฐบาลอยู่มาก ในขณะที่ประสิทธิผลของการบริหารราชการแบบบูรณาการนั้น ผู้ว่าฯ CEO จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนและหน่วยงานในท้องถิ่นอย่างมากเช่นกัน

⁴ ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ...

■ ความคืบหน้าโครงการพัฒนาเศรษฐกิจเชิงรายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นประการสำคัญ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงรายเป็นประการสำคัญสู่ประเทศเพื่อนบ้านนั้น เป็นแนวนโยบายที่กำหนดลงมาจากรัฐบาล ความคืบหน้าของโครงการต่างๆจึงอยู่ที่การตัดสินใจและการสนับสนุนของรัฐบาลเป็นสำคัญ โครงการใดที่รัฐบาลมีมติอนุมัติทางจังหวัดก็สามารถดำเนินการไปได้ ในขณะที่หลายโครงการทางจังหวัดยังไม่สามารถเดินหน้าไปได้เนื่องจากติดขัดขั้นตอนที่ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐบาล ภาพรวมของการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้จึงมิได้เป็นไปอย่างบูรณาการและมีเอกภาพ รายละเอียดของการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจเชิงรายสามารถสรุปตามกลยุทธ์หลักที่ทางจังหวัดได้กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ได้ดังนี้

1. การดำเนินการตามแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจจังหวัดเชียงราย

การพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย กำหนดขอบเขตการพัฒนาครอบคลุม 3 อำเภอ ได้แก่ แม่สาย เชียงแสน และเชียงของ ทั้งนี้โครงการต่างๆในส่วนนี้ล้วนขึ้นอยู่กับมติของรัฐบาลเป็นสำคัญ ผู้ว่าฯมีหน้าที่สอดส่องดูแลให้โครงการดำเนินไปตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ทั้งนี้ในแต่ละโครงการมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากมาย ทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด (ดูตาราง 1.2 ประกอบ) ผู้ว่าราชการจึงมีบทบาทสำคัญในการอำนวยความสะดวกประสานงานให้โครงการต่างๆดำเนินไปได้อย่างราบรื่น

ตาราง 1.2 ความก้าวหน้าการพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย

กรอบการพัฒนา	ระยะสั้น			ระยะกลาง-ระยะยาว	หน่วยงาน
	2546	2547	2548		
1. พัฒนาพื้นที่รองรับการลงทุน - วางผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ 3 อำเภอ** - โครงสร้างพื้นฐานหลัก - แก้ปัญหาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานชุมชน - พัฒนาระบบคมนาคมเชื่อมโยงประเทศเพื่อนบ้าน 2. ศึกษาจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม** 3. พัฒนาแผนงานสนับสนุน - ด้านสังคม สิ่งแวดล้อม - การมีส่วนร่วม - ด้านกิจกรรมการผลิต (การค้า/การท่องเที่ยว)**	กำหนดผังร่าง		ยกร่างประกาศใช้		จังหวัด/กค./มท./พณ./อก./กษ./คค./ก.แรงงาน/การไฟฟ้า/การประปา/สศช./ก.ท่องเที่ยว
4. ด้านนโยบาย - สิทธิประโยชน์ด้านภาษี/ไม่ใช่ภาษี - One Stop Service ชายแดน** - มาตรการผ่อนปรนแรงงานต่างด้าว - ธุรกรรมเงินตราต่างประเทศ				กนอ./กรมศุล/BOI กรมศุล/สศม./พณ./กษ./อย. ก.แรงงาน/สมช./มท./สศม./สธ. ธนาคารแห่งประเทศไทย
5. จัดตั้งกลไกบริหารจัดการ - คณะกรรมการ 3 ระดับ - ศึกษากฎหมายและจัดตั้งองค์กรเฉพาะตามกฎหมายใหม่					จังหวัด/สศช./กนอ./หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน

หมายเหตุ: ** ดำเนินการล่าช้ากว่ากำหนด

ที่มา: กลุ่มงานยุทธศาสตร์เศรษฐกิจระหว่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) รายงานความก้าวหน้าการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จ.เชียงราย, ธันวาคม 2548, หน้า 20.

โครงการประกาศใช้ผังเมืองเฉพาะ 3 อำเภอ และโครงการจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (OSS) ถูกกระทบอยู่ในกลยุทธ์หลักของยุทธศาสตร์ของจังหวัดที่มุ่งดำเนินการตามแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจจังหวัดเชียงราย หากแต่ทั้ง 2 โครงการต้องประสบกับความล่าช้า เนื่องจากปัญหาในเชิงโครงสร้างที่ต้องรอกการอนุมัติจากรัฐบาล และเมื่อมีการคัดค้านจากภาคประชาชนและองค์กรอิสระท้องถิ่นในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่อำเภอเชียงแสน รัฐบาลจึงได้ประกาศทบทวนเรื่องพื้นที่ตั้งนิคมอุตสาหกรรม อันนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงให้พิจารณาใช้พื้นที่ของอำเภอเชียงของแทน การเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลทำให้การจัดทำผังเมืองต้องล่าช้าออกไป เนื่องจากจำเป็นต้องทำการศึกษาจัดทำผังร่างการใช้ประโยชน์จากที่ดินเสียใหม่ ในขณะที่เดียวกันที่อำเภอเชียงของเองก็มีเสียงคัดค้านการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมอยู่มาก การดำเนินงานของจังหวัดในส่วนของการที่อำเภอเชียงของจึงล่าช้าออกไป ซึ่งสามารถสรุปสาเหตุได้ 2 ประการ คือ การไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนและหน่วยงานในพื้นที่ และความไม่มั่นใจในนโยบายของรัฐบาลว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงอีกหรือไม่

ในส่วนของการจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (OSS) ที่กำหนดไว้ 3 แห่ง สามารถดำเนินการแล้วเสร็จในปี 2548 ได้ 2 แห่ง คือ ที่ด่านศุลกากรแม่สาย และด่านศุลกากรเชียงแสน⁵ ทั้งนี้โครงการดังกล่าวได้รับตอบรับอย่างดีจากภาคธุรกิจในพื้นที่ โดยเฉพาะหอการค้าเชียงรายซึ่งถือเป็นตัวแทนของกลุ่มธุรกิจท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการดังกล่าวอย่างแข็งขัน ทั้งนี้เนื่องจากการจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จสามารถลดความล่าช้าของระเบียบขั้นตอนแบบราชการเดิม ช่วยลดต้นทุนทั้งทางด้านการเงินและเวลาไปได้มาก ก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงแก่ภาคธุรกิจ นายพัฒนา สิทธิสมบัติ ประธานหอการค้าจังหวัดเชียงราย มองว่าระบบการบริหารราชการแบบบูรณาการทำให้หน่วยงานราชการเห็นความสำคัญและรับฟังความคิดเห็นของเอกชนมากขึ้น ตัวอย่างเช่น โครงการจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จนั้น หอการค้าเชียงรายเสนอให้จัดตั้งที่เชียงแสนด้วย และได้ดำเนินการเชิญหน่วยราชการต่างๆที่เกี่ยวข้องมาประชุมร่วมกันที่เชียงแสน โดยหอการค้าจังหวัดรับเป็นเจ้าภาพในโครงการนี้ ซึ่งได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากทุกหน่วยงาน เนื่องจากการมียุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดทำให้การทำงานของหน่วยราชการมีเป้าหมายมากขึ้น อีกทั้งสามารถแสวงความร่วมมือจากหน่วยงานรัฐได้ง่ายขึ้น เนื่องจากระบบ CEO กำหนดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานที่ชัดเจน ทำให้เกิดความกระตือรือร้นของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่างๆ มากขึ้น⁶

2. การส่งเสริมการค้า การลงทุน การตลาด กับต่างประเทศ

ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจเชิงรุกในการสร้างฐานเศรษฐกิจใหม่นั้น สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงรายถือเป็นหน่วยงานเจ้าภาพหลักที่รับผิดชอบดูแลโครงการต่างๆ การดำเนินงานของสำนักงานพาณิชย์จังหวัดเพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุนกับต่างประเทศ แบ่งได้เป็น 3 แนวทาง คือ การพัฒนาทางด้านข้อมูลเศรษฐกิจ การจัดประชุมเจรจาธุรกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และการจัดงานแสดงสินค้า

ในส่วนองงานสนับสนุนข้อมูลเศรษฐกิจ สำนักงานพาณิชย์จังหวัดได้ติดตามสถานการณ์และศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล แนวโน้มการพัฒนาการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน ปัญหาและอุปสรรค สินค้า การ

⁵ ดูรายละเอียดผลการดำเนินงานของจังหวัดเชียงรายตามคำรับรองผลการปฏิบัติราชการปี 2548 รอบ 12 เดือน (ตุลาคม 2547 – กันยายน 2548) ใน รายงานประจำปี 2548 จังหวัดเชียงราย (สำนักงานจังหวัดเชียงราย: เชียงรายวิชั่น).

⁶ สัมภาษณ์คุณพัฒนา สิทธิสมบัติ ประธานหอการค้าจังหวัดเชียงราย ณ โรงแรมริมกก รีสอร์ท, 23 พฤศจิกายน 2548.

ประกอบการค้ามูลค่าการส่งออกนำเข้า รวมถึงกฎระเบียบใหม่ ๆ เพื่อเสนอข้อมูลผ่านนโยบาย และเป็นศูนย์รวมข้อมูล ฝ่ายนโยบาย และเป็นศูนย์รวมข้อมูลการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านในระดับจังหวัด ข้อมูลข่าวสารด้านการค้าความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้จะได้รับการนำมาเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ในรูปแบบเอกสารเผยแพร่ และ web site ของสำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย การพัฒนาข้อมูลข่าวสารทางด้านเศรษฐกิจนับเป็นเครื่องมือสำคัญอีกชิ้นที่สามารถดึงคุณนักธุรกิจและนักลงทุนได้ ถือเป็นบริการจากภาครัฐเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับภาคเอกชน

อย่างไรก็ตามจากการสำรวจและศึกษาข้อมูลจากศูนย์ข้อมูลการค้าการลงทุน ที่อยู่ในเว็บไซต์ของสำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย พบว่า ข้อมูลที่ปรากฏเป็นเพียงโครงสร้างเศรษฐกิจของจังหวัด กฎระเบียบ และกรอบความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านแบบกว้างๆ รวมทั้งยังไม่ได้มีการปรับปรุงข้อมูลข่าวสารให้ทันสมัย นอกจากนี้ข้อบกพร่องที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ข้อมูลข่าวสารทั้งหมดถูกจัดทำขึ้นเป็นภาษาไทยเท่านั้น ปัญหาดังกล่าวนับเป็นอุปสรรคสำคัญหากเชียงรายต้องการจะพัฒนาประตูการค้าการลงทุนสู่ต่างประเทศ เมื่อจังหวัดได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจสู่ต่างชาติแล้ว หน่วยงานรัฐรวมทั้งภาคธุรกิจในห้องถิ่นก็จำเป็นต้องปรับตัวและร่วมกันพัฒนาฐานข้อมูลเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน ให้มีลักษณะเป็นสากลมากขึ้นเช่นกัน

โครงการส่งเสริมและพัฒนาการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านในส่วนถัดมาได้แก่ การจัดประชุมเจรจาธุรกิจเพื่อหารือร่วมภาครัฐและเอกชนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีทั้งการส่งคณะผู้แทนของไทยไปประเทศเพื่อนบ้าน (Outgoing Mission) และการต้อนรับคณะผู้แทนทั้งภาครัฐและเอกชนของประเทศเพื่อนบ้านที่เข้าเยือนจังหวัด (Incoming Mission) นอกจากนี้สำนักงานพาณิชย์จังหวัดยังได้จัดประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อศึกษาลู่ทางการค้าการลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้าน⁷ ในระหว่างเดือนตุลาคม 2547 – กันยายน 2548 ที่ผ่านมา จังหวัดเชียงรายได้ดำเนินกิจกรรมเพื่อสร้างความร่วมมือกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงตอนบน โดยได้จัดส่งคณะผู้แทนไปเยือนต่างประเทศทั้งสิ้น 6 ครั้ง และได้จัดประชุมหารือระหว่างประเทศในเรื่องการค้าการลงทุน 11 ครั้ง¹⁰ กิจกรรมเหล่านี้ถือเป็นเวทีที่สร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจในพื้นที่ เปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจได้รับทราบแนวนโยบายของทางจังหวัด ในขณะที่จังหวัดสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็นกับภาคเอกชนเพื่อนำมาปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์ให้มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในส่วนสุดท้ายทางจังหวัดได้สนับสนุนการจัดงานแสดงและจัดจำหน่ายสินค้านำเข้า/ส่งออก ระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน โดยนำผู้ประกอบการเข้าร่วมงานจัดแสดงสินค้า ตลอดจนประชาสัมพันธ์งานเหล่านี้ทั้งที่จัด

⁷ สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย, “บทบาทหน้าที่ของสำนักงานพาณิชย์จังหวัดในการพัฒนาเศรษฐกิจ,”

[<http://www.moc.go.th/opscenter/cr/4-47.doc>]

⁸ คุรยละเอียดของศูนย์ข้อมูลการค้าการลงทุนได้ที่ <http://www.moc.go.th/opscenter/cr/sbes.html>

⁹ สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย, “บทบาทหน้าที่ของสำนักงานพาณิชย์จังหวัดในการพัฒนาเศรษฐกิจ,”

[<http://www.moc.go.th/opscenter/cr/4-47.doc>]

¹⁰ สำนักงานจังหวัดเชียงราย, รายงานประจำปี 2548 จังหวัดเชียงราย, หน้า 30.

ในประเทศไทยและที่จัดในประเทศเพื่อนบ้าน การดำเนินกิจกรรมในส่วนนี้ต้องอาศัยการประสานงานและความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆทั้งภาครัฐและเอกชนเป็นอย่างมาก เพื่อให้งานที่จัดขึ้นสามารถสะท้อนให้เห็นศักยภาพผู้ประกอบการไทยและประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งเป็นการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน และช่องทางการค้าการลงทุนร่วมกันระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

3. การพัฒนาบุคลากรด้านแรงงานและผู้ประกอบการเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะความสามารถในการแข่งขัน

การบริหารราชการแบบบูรณาการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ จังหวัดเชียงรายได้ดำเนินโครงการพัฒนาทักษะของบุคลากรควบคู่ไปด้วย เพื่อรองรับภาระงานใหม่ๆที่เพิ่มเข้ามา การดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นการจัดหลักสูตรพัฒนาทักษะทางด้านการค้า การลงทุน และด้านภาษา ในรอบเดือนตุลาคม 2547 - กันยายน 2548 ที่ผ่านมาทางจังหวัด ได้ดำเนินการ "ไปทั้งสิ้น 14 หลักสูตร" ทางด้านผู้ประกอบการ เอกชนเองก็พยายามเพิ่มเติมความรู้และเสริมสร้างศักยภาพการค้าเน้นกิจการในช่องทางธุรกิจใหม่ๆที่เปิดกว้างขึ้นจากการส่งเสริมการค้าการลงทุนของจังหวัดเชียงรายกับประเทศเพื่อนบ้าน ธุรกิจที่ภาคเอกชนเชียงรายให้ความสนใจมากที่สุดคือธุรกิจด้านการขนส่ง (Logistic) เนื่องจากกลุ่มธุรกิจเชียงรายมีลักษณะเป็นทุนท้องถิ่นที่มีเงินลงทุนสูงพอที่จะสามารถเข้าไปลงทุนในเขตนิคมอุตสาหกรรมได้¹² ธุรกิจการขนส่งที่ได้รับการสนับสนุนจากทางจังหวัด ตามเป้าหมายการพัฒนาเชียงรายให้เป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งแห่งใหม่ของภาคเหนือจึงเป็นโอกาสที่กลุ่มทุนเชียงรายแสวงหา

4. การจัดระบบการคมนาคมขนส่งที่เชื่อมโยงเพื่อเป็นศูนย์กลางการขนส่งสินค้ากับประเทศเพื่อนบ้านและต่างประเทศ

การพัฒนาโครงข่ายระบบการคมนาคมเพื่อให้เชียงรายก้าวขึ้นมาเป็นศูนย์กลางการขนส่งสินค้าเชื่อมโยงภายในประเทศและระหว่างประเทศ มีการดำเนินงานไปแล้วทั้งในส่วนของการคมนาคมทางบก ทางน้ำ และทางอากาศยาน ในส่วนของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานชุมชน ได้แก่ ตลาด ระบบถนน ระบบระบายน้ำ ระบบป้องกันน้ำท่วม ฯลฯ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับจัดสรรงบประมาณ และสามารถดำเนินการแล้วเสร็จในปี 2547 จากนั้นจังหวัดได้บรรจุโครงการที่เกี่ยวข้องในยุทธศาสตร์เพื่อเตรียมพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งอย่างเต็มรูปแบบภายในปี 2548-2550

ในส่วนของการท่าเทียบเรือ ปัจจุบันท่าเทียบเรือเชียงแสนและท่าเทียบเรือเชียงของ สามารถให้บริการในลักษณะของ One Stop Services เป็นที่เรียบร้อยแล้ว และเพื่อรองรับการเป็นศูนย์กลางการค้าและการขนส่งสินค้า รัฐบาลได้อนุมัติโครงการก่อสร้างท่าเรือเชียงแสนแห่งที่ 2 โดยขณะนีกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้กำหนดจุดที่ตั้งไว้แล้วที่บ้านสบกก คาดว่าการก่อสร้างจะแล้วเสร็จและสามารถเปิดใช้ได้ในปี 2550¹³

¹¹ สำนักงานจังหวัดเชียงราย, รายงานประจำปี 2548 จังหวัดเชียงราย, หน้า 30.

¹² สัมภาษณ์คุณพัฒนา สิทธิสมบัติ ประธานหอการค้าจังหวัดเชียงราย ณ โรงแรมริมกก รีสอร์ท, 23 พฤศจิกายน 2548.

¹³ "ความก้าวหน้าผลการดำเนินการการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน," สำนักงานจังหวัดเชียงราย

สำหรับ โครงการสะพานข้ามแม่น้ำสายแห่งที่ 2 นั้นปัจจุบันการก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว แต่ยังไม่สามารถเปิดใช้ได้ เนื่องจากต้องรอเจรจากับรัฐบาลพม่าที่ร่างกึ่ง¹⁴ ปัญหาดังกล่าวอยู่นอกเหนืออำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงต้องส่งเรื่องไปยังกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อจัดให้มีการเจรจาในระดับระหว่างประเทศต่อไป นอกเหนือจากโครงการทำเทียบเรือและสะพานข้ามแม่น้ำสายแล้ว จังหวัดเชียงรายยังได้พัฒนาปรับปรุงระบบถนนที่เชื่อมโยงทั้งภายในประเทศโดยเน้นการเชื่อมเมืองชายแดน 3 เมืองเข้าสู่ตัวเมืองเชียงราย และภาคเหนือตอนบน รวมทั้งระบบขนส่งระหว่างประเทศ อาทิ ถนนเชื่อมโยงไทย-จีน (แนวกรุงเทพฯ-เชียงราย-คุนหมิง) ผ่าน 2 ทาง คือ เส้นทางแม่สาย-ท่าขี้เหล็ก-เชียงตุง-เชียงรุ่ง ซึ่งสามารถเดินทางได้แล้วในปัจจุบัน และเส้นทางเชียงของ-ห้วยทราย-หลวงน้ำทา-บ่อเต็น-คุนหมิง ที่เริ่มก่อสร้างตั้งแต่ปี 2547 และสามารถเปิดใช้ได้ในปี 2550 นอกจากนี้ในส่วนของโครงการก่อสร้างทางรถไฟสายเด่นชัย-เชียงราย ปัจจุบันได้ดำเนินการออกแบบ และกำหนดแนวทางเชื่อมโยงจากเชียงรายไปจีน¹⁵

■ **ความสำเร็จและอุปสรรคปัญหาของการบริหารราชการแบบบูรณาการกับการพัฒนาเศรษฐกิจเชียงราย**
การบริหารราชการแบบบูรณาการ หรือ CEO ที่นำมาใช้นั้น กำหนดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานยุทธศาสตร์ของจังหวัดจากตัวชี้วัดที่ได้ตั้งไว้ควบคู่กันไปด้วย ในส่วนของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจตัวชี้วัดในเชิงปริมาณ อาทิ การเพิ่มขึ้นของมูลค่าการค้า การลงทุนของจังหวัดสามารถสะท้อนสัมฤทธิ์ผลในการดำเนินงานได้ในระดับหนึ่ง ถ้าพิจารณาจากเกณฑ์ดังกล่าวจัดได้ว่าผู้ว่าฯ CEO ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจของเชียงราย กล่าวคือ ตัวเลขการค้าภายในจังหวัด การค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน และการลงทุนในจังหวัด ของปี 2548 ล้วนแต่ปรับตัวสูงขึ้นเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา (ดูตารางในหน้าถัดไปประกอบ)

ตารางแสดงมูลค่าการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านด้านจังหวัดเชียงรายเปรียบเทียบ ปี 2547 และปี 2548

หน่วย : ล้านบาท

ประเภท	นำเข้า			ส่งออก			การค้ารวม			ดุลการค้า		
	ปี 2547	ปี 2548	ขยายตัว (%)	ปี 2547	ปี 2548	ขยายตัว (%)	ปี 2547	ปี 2548	ขยายตัว (%)	ปี 2547	ปี 2548	ขยายตัว (%)
จีน	1,242.37	1,057.79	-14.86	2,110.22	4,210.83	99.54	3,352.59	5,268.62	57.15	867.85	3,153.04	263.32
พม่า	515.16	323.17	-37.27	2,236.73	3,211.06	43.56	2,751.89	3,534.23	28.43	1,721.57	2,887.89	67.75
ลาว	360.44	488.89	35.64	912.67	1,512.31	65.70	1,273.11	2,001.20	57.19	552.23	1,023.42	85.32
รวม	2,117.97	1,869.85	-11.71	5,259.62	8,934.20	69.86	7,377.59	10,804.05	46.44	3,141.65	7,064.35	124.86

ที่มา: ด้านศุลกากรแม่สาย ด้านศุลกากรเชียงแสน ด้านศุลกากรเชียงของรวบรวมและสรุปเรียบเรียง: สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย

ตารางแสดงภาวะการลงทุนของจังหวัดเชียงรายเปรียบเทียบปี 2547 และปี 2548

จังหวัด	จำนวนโครงการ		ขยายตัว (%)	มูลค่าการลงทุน (ล้านบาท)		ขยายตัว (%)
	2547	2548		2547	2548	
เชียงราย	2	3	50	99.1	341.9	245

ที่มา: ศูนย์เศรษฐกิจการลงทุนภาคเหนือ 1

¹⁴ สัมภาษณ์คุณวัชรินทร์ สติรานนท์, หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเชียงราย ณ ศาลากลางจังหวัดเชียงราย วันที่ 22 พฤศจิกายน 2548.

¹⁵ "ความก้าวหน้าผลการดำเนินการการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน," สำนักงานจังหวัดเชียงราย

จากข้อมูลข้างต้นมูลค่าการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านด้านจังหวัดเชียงรายปี 2548 คิดเป็นมูลค่ารวม 10,804.05 ล้านบาท เปรียบเทียบกับปี 2547 มูลค่าการค้ารวมเพิ่มขึ้น 3,426.26 ล้านบาท หรือคิดเป็นอัตราร้อยละ 46.44 ในด้านการลงทุน ปี 2548 จังหวัดเชียงรายได้รับความสนใจจากนักลงทุนสูงเป็นอันดับ 3 ในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน รองจากจังหวัดลำพูน และเชียงใหม่ โดยการลงทุนรวมของจังหวัดเชียงรายมีมูลค่าทั้งสิ้น 341.9 ล้านบาท เป็นการลงทุนในกิจการที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรมทั้งหมด ได้แก่ กิจการผลิตอาหารสัตว์ กิจการอบพืชและไซโล และ กิจการผักผลไม้แช่แข็ง”

แม้ว่าตัวเลขการค้าการลงทุนของจังหวัดเชียงรายจะเพิ่มสูงขึ้นมาก หากเมื่อพิจารณาให้ดีจะพบว่า แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเชียงรายให้เป็นประตูการค้าสู่ต่างประเทศนั้นกำหนดกลุ่มประเทศเป้าหมายหลักไว้ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงตอนบน (GMS) และกลุ่มเอเชียใต้ (BIMSTEC) หากแต่ในทางปฏิบัติแล้วประตูสู่เอเชียใต้กลับถูกละเลยไป ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมการค้าระหว่างไทยกับกลุ่มประเทศ GMS ชัดเจน โดยเฉพาะกับประเทศจีน ซึ่งมีท่าทีต้อนรับการเปิดประตูการค้าระหว่างกันมาก ทำให้ความร่วมมือในระดับประเทศสามารถดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว ในขณะที่ทางด้านเอเชียใต้นั้นรัฐบาลไม่ได้มีแนวนโยบายที่ชัดเจน ภาพดังกล่าวจึงสะท้อนออกมาในการนำทางยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของผู้ว่าฯ CEO ที่มุ่งเน้นมาทางประเทศเพื่อนบ้านลุ่มน้ำโขงตอนบน ความชัดเจนในตัวนโยบายจากรัฐบาลจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การพัฒนาของจังหวัดดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เช่นเดียวกับปัญหาในเรื่องการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมในเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของจังหวัดเชียงรายที่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงจากโครงสร้างอำนาจด้านบนคือรัฐบาล ผู้ว่าฯ CEO ก็ต้องเปลี่ยนขบวนยุทธศาสตร์จังหวัดตามด้วย ในนโยบายสำคัญของผู้ว่าฯ CEO จึงยังคงทำหน้าที่เดิมในการรับเอาคำสั่งจากรัฐบาลส่วนกลางมาปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปในการบริหารราชการแบบบูรณาการ ก็คือ การมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่างๆ ที่ใกล้ชิดขึ้น โดยมีผู้ว่าฯ CEO เป็นบุคคลสำคัญในการประสานงาน ในส่วนของภาคธุรกิจเอกชนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเชียงรายให้เป็นประตูการค้าของภาคเหนือได้รับการตอบรับเป็นอย่างดี โดยเฉพาะหอการค้าเชียงรายซึ่งถือเป็นตัวแทนของกลุ่มธุรกิจท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในยุทธศาสตร์ดังกล่าวอย่างแข็งขัน ระบบบริหารราชการแบบบูรณาการทำให้ภาคเอกชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานและเป็นเจ้าภาพร่วมในโครงการ ทำให้หน่วยราชการรับฟังข้อคิดเห็นของภาคเอกชนมากขึ้น ทั้งนี้ในอดีตระบบกรอ.เป็นเวทีที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน แต่ระบบดังกล่าวก็มีข้อเสียเรื่องความล่าช้าของระบบราชการที่ต้องส่งเรื่องและวาระต่างๆ ไปที่กระทรวง จากนั้นจึงส่งเข้าที่ประชุมกรม.เพื่อรอการอนุมัติ ในขณะที่ระบบบูรณาการนั้นช่วยลดทอนความล่าช้าที่เกิดขึ้นไปได้มาก นอกจากนี้การกำหนดหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบทำให้การทำงานมีความคล่องตัวและมีพลวัตมากขึ้น เนื่องจากมี KPI เป็นตัวผลักดันประสิทธิภาพการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้ผ่านเกณฑ์การประเมิน”

¹⁶ คุรยละเอียดภาวะการณ์ลงทุนของจังหวัดภาคเหนือตอนบนเพิ่มเติมได้ที่ ศูนย์เศรษฐกิจการลงทุนภาคเหนือ 1

[<http://www.boichiangmai.org/investment2.htm>].

¹⁷ สัมภาษณ์คุณพัฒนา สิทธิสมบัติ ประธานหอการค้าจังหวัดเชียงราย ณ โรงแรมริมกก รีสอร์ท, 23 พฤศจิกายน 2548.

การทำงานของผู้ว่าฯ CEO จังหวัดเชียงรายในการพัฒนาเศรษฐกิจมีความซับซ้อนมากกว่าจังหวัดอื่นๆ เนื่องจากเป้าหมายการพัฒนาเป็นประการสำคัญ เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระดับรัฐ ดังนั้นโครงการและการทำงานของผู้ว่าฯจึงต้องรอความชัดเจนจากรัฐบาลเป็นสำคัญ และเมื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจจำเป็นต้องเดินตามที่รัฐบาลกำหนดไว้แล้ว ผู้ว่าฯ CEO จึงมีบทบาทสำคัญที่จะต้องประสานความคิดเห็นและความต้องการของทั้งประชาชนในพื้นที่และรัฐบาลให้สอดคล้องกันให้มากที่สุด อย่างไรก็ตามหากมีปัญหาและความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและคนในท้องถิ่นเกิดขึ้น ผู้ว่าฯจำเป็นต้องดำเนินบทบาทการเป็นคนกลางที่คอยประสานความคิดเห็นของทั้งภาครัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นเข้าด้วยกันในลักษณะเป็น two-ways communication ทั้งนี้ทั้งนั้นบทบาทดังกล่าวขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์และภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการแต่ละคน

การปฏิบัติราชการของผู้ว่าฯ CEO ล้วนต้องดำเนินไปภายใต้บริบททางการเมืองและเศรษฐกิจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งแต่ละจังหวัดก็จะมีระยะห่างของอำนาจแตกต่างกันไป ในกรณีของจังหวัดเชียงรายเป็นตัวอย่างของจังหวัดที่มีส.ส.เข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญในรัฐบาล อันได้แก่ นายชงยุทธ ดิยะไพรัช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีความใกล้ชิดเป็นอย่างมากกับนายกรัฐมนตรี ทำให้การเมืองภายในจังหวัดมีความใกล้ชิดเป็นอย่างมากกับศูนย์กลางอำนาจ

นอกเหนือไปจากปัญหาในส่วนของผู้บริหารของจังหวัดกรณีของการเปิดห้างเทสโก้โลตัสที่อำเภอแม่สาย ก็สามารถสะท้อนให้เห็นสภาพปัญหาที่ผู้ว่าฯ CEO ต้องเผชิญในการนำจังหวัดเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์ได้เป็นอย่างดีเช่นกัน กล่าวคือ การเข้ามาของห้างเทสโก้โลตัสถือเป็นตัวแทนของทุนต่างชาติที่พยายามเข้ามาขยายตลาดในประเทศไทย ส่งผลกระทบโดยตรงกับร้านค้าและผู้ประกอบกิจการค้าส่งค้าปลีกรายย่อย ซึ่งถือเป็นกลุ่มทุนท้องถิ่น ที่มองว่าการเปิดห้างเทสโก้จะทำลายวิถีเศรษฐกิจชุมชนไป และได้ออกมาเคลื่อนไหวต่อต้านร่วมกับภาคประชาชนบางส่วน ผู้ว่าฯ CEO เองไม่สามารถลงมายุ่งเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวได้ เนื่องจากบริบททางการเมืองของจังหวัดที่มีความใกล้ชิดกับศูนย์กลางอำนาจ ทำให้ปัญหาดังกล่าวได้รับความสนใจติดตามอย่างใกล้ชิดจากรัฐบาล และด้วยนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาตินี้เอง ทำให้ผู้ว่าฯ CEO ไม่สามารถเข้ามาดูแลจัดการแก้ปัญหาของทุนท้องถิ่นได้ ผลลัพธ์ของการต่อสู้ระหว่างทุนท้องถิ่นภายในจังหวัดกับทุนต่างชาติระดับโลกก็คือ การเปิดห้างเทสโก้โลตัสสาขาแม่สาย จ.เชียงราย อย่างเป็นทางการในเดือนตุลาคม 2548 โดยมีพล.ต.อ.ชิตชัย วรรณสถิต รองนายกฯ เป็นประธานเปิดห้าง ภาพที่ปรากฏสะท้อนให้เห็นถึงความใกล้ชิดระหว่างจังหวัดเชียงรายและศูนย์กลางอำนาจ อันทำให้การบริหารราชการจังหวัดของผู้ว่าฯ CEO เชียงรายมีความซับซ้อนมากขึ้น

2) ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความยากจนและการท่องเที่ยว

เป็นที่ชัดเจนว่า แต่ละจังหวัดมีแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (พ.ศ. 2548-2551) โดยมีการกำหนดขอบเขตดำเนินงานเชิงยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลยุทธหลักสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และแผนบริหารราชการแผ่นดิน 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน โดยในแผนปฏิบัติราชการดังกล่าวทั้งของเชียงรายและพะเยาได้กำหนดเข้าภาพและเข้าภาพร่วมซึ่งได้แก่หน่วยราชการทั้งส่วนภูมิภาคและของจังหวัดเองดังรายละเอียดต่อไปนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์การขจัดความยากจน

จังหวัดเชียงราย

กลยุทธ์หลัก

- 1.เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ
 - 1.1 บูรณาการการบริหารจัดการข้อมูล งบประมาณ และการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาความยากจนทั้งระบบตั้งแต่บุคคล ชุมชน อำเภอ และจังหวัด
- 2.ส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชน
 - 2.1 ส่งเสริมและพัฒนากองทุนหมู่บ้าน/แหล่งทุนในหมู่บ้านให้มีประสิทธิภาพ
 - 2.2 ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ใช้ขบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการแก้ไขปัญหาความยากจนและระดมทรัพยากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของชุมชน
3. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดทำแผนชุมชนในทุกตำบลของจังหวัดเชียงราย
4. ส่งเสริมและพัฒนาประสิทธิภาพ ศักยภาพ องค์กรชุมชน และชุมชน ให้เข้มแข็ง
5. ส่งเสริมศักยภาพและขีดความสามารถหมู่บ้าน/ชุมชนตามโครงการ SML ไปสู่วิสาหกิจชุมชน (SME)
6. พัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการเกษตรในระดับชุมชน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตสินค้าเกษตร
7. เร่งรัดกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดิน การจัดที่ทำกิน และที่อยู่อาศัย
8. เร่งรัดการแก้ไขหนี้สินของเกษตรกรอย่างต่อเนื่องและเป็นธรรม ทั้งนี้หนี้ที่เกิดจากโครงการของรัฐและหนี้สินนอกระบบ
9. จัดการวางแผนการเงิน ที่ให้บริการและคำแนะนำเพื่อสร้างโอกาสและทางเลือกในทางประกอบอาชีพและเสริมสร้างทักษะต่าง ๆ
10. ขยายโอกาสการเข้าสู่ทุน พร้อมทั้งเสริมสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับการดำเนินงานให้คนจนมีแหล่งเงินทุนในการผลิตและมีความมั่นคงในอาชีพ
11. ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง
12. สร้างระบบคุ้มครองทางสังคมให้กับกลุ่มด้อยโอกาสในสังคม

เจ้าภาพหลัก

-ศตจ. จ.เชียงราย / ศตจ.อำเภอ/กิ่งอำเภอ

เจ้าภาพร่วม

- ที่ทำการปกครองจังหวัด/อำเภอ/กิ่งอำเภอ
- สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดเชียงราย
- สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเชียงราย
- สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดเชียงราย

- หน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- หน่วยงานสังกัดกระทรวงแรงงาน
- ธนาคารออมสิน
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์
- สถาบันการศึกษา

จังหวัดพะเยา

กลยุทธ์หลัก

1. พัฒนาระบบบริหารและจัดการทรัพยากรน้ำและระบบชลประทาน ตลอดจนบ่อน้ำในไร่นาให้แก่เกษตรกรอย่างทั่วถึง
2. พัฒนาองค์ความรู้ และภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อเป็นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน โดยใช้กระบวนการวิสาหกิจสินค้า OTOP เพื่อสร้างมูลค่าให้แก่ผลิตภัณฑ์ชุมชนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด
3. พัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการเกษตรในระดับชุมชน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตสินค้าเกษตร เช่น โรงสีชุมชน โรงปุ๋ยอินทรีย์ชุมชน และเครื่องจักรกลเกษตรขั้นพื้นฐาน
4. จัดการวางแผนแก่จันให้บริการและคำแนะนำ เพื่อสร้างโอกาสและทางเลือกในการประกอบอาชีพ และเสริมสร้างทักษะต่าง รวมถึงการศึกษาและสาธารณสุข
5. ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ การประยุกต์ใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

เจ้าภาพหลัก

- ศตจ.พะเยา
- ที่ทำการพัฒนาชุมชนจังหวัดพะเยา

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

จังหวัดเชียงราย

เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวจะไปอยู่ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 ของจังหวัดในเรื่อง การสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคเกษตร อุตสาหกรรมหัตถอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว เพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับฐานเศรษฐกิจเดิมอย่างยั่งยืน

กลยุทธ์หลักที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวได้แก่

1. พัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ ประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรมและเชิงสุขภาพ โดย
 - 1.1 พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเดิม พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ และเชื่อมโยงกิจกรรมต่อเนื่องภายในกลุ่มจังหวัด ในลักษณะ OTOP Tourism Village
 - 1.2 พัฒนามาตรฐานบริการและบุคลากรด้านการท่องเที่ยวระดับสากล
 - 1.3 เตรียมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเมืองเก่าเชียงแสนสู่การเป็นมรดกโลก

1.4 พัฒนารูปแบบการท่องเที่ยวเฉพาะกลุ่ม (Niche Market) ในลักษณะ กลุ่ม Long Stay กลุ่ม Ecotourism กลุ่มการท่องเที่ยวเพื่อการศึกษาเรียนรู้ กลุ่มการท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพที่เป็นศักยภาพของชุมชน/กลุ่ม MICE¹⁸

1.5 การพัฒนาความเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวประเทศเพื่อนบ้าน ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงตอนบน (GMS)¹⁹

1.6 ประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการตลาดท่องเที่ยวตลอดปี

เจ้าภาพหลัก

- สำนักงานจังหวัดเชียงราย: ภาพรวม
- สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดเชียงราย: ด้านการเกษตร
- สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย: ด้านอุตสาหกรรม
- สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดเชียงราย: ด้านหัตถอุตสาหกรรม
- ศูนย์การท่องเที่ยว กีฬา นันทนาการจังหวัด: ด้านการท่องเที่ยว

เจ้าภาพร่วม

- หน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- หน่วยงานสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม
- หน่วยงานสังกัดกระทรวงพาณิชย์
- หน่วยงานสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและการกีฬา
- หอการค้าจังหวัดเชียงราย
- สภาอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงราย
- สมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดเชียงราย

ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 เป็นประเด็นที่กว้างและครอบคลุมยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการท่องเที่ยวและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเข้าไปด้วย นอกจากนี้จังหวัดเชียงรายยังได้เสนอโครงการพิเศษขึ้นมาคือ โครงการ แนวทางการพัฒนาหมู่บ้านท่องเที่ยว OTOP: หมู่บ้านชา (Tea City) จังหวัดเชียงราย โดยมี

วิสัยทัศน์

“เชียงรายจะเป็นแหล่งผลิตชาพันธุ์ดี และการท่องเที่ยวเชิงเกษตรในระดับสากล”

เป้าประสงค์

1. เพื่อสร้างภาพลักษณ์ของจังหวัดเชียงรายให้เป็นแหล่งผลิตชาที่มีคุณภาพของโลก และสร้างแรงดึงดูดให้นักท่องเที่ยว ต้องการเดินทางมาสัมผัสบรรยากาศความเป็นเมืองแห่งชา เป็นการเพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยว และการจำหน่ายสินค้า OTOP

¹⁸ Meeting, Incentive, Convention and Exhibition

¹⁹ Greater Mekong Subregion

2. เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมผลิตชาของจังหวัด

3. เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและท้องถิ่นในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวในลักษณะ OTOP Tourism Village อย่างยั่งยืน และมีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม

กลยุทธ์หลัก

1. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน/ อปท. ในพื้นที่
2. พัฒนาสินค้าและบริการทางการท่องเที่ยว
3. พัฒนาและสร้างมาตรฐานกิจกรรมทางการท่องเที่ยว
4. การประชาสัมพันธ์และการดำเนินการตลาดเชิงรุก
5. การพัฒนาปัจจัยสนับสนุนและโครงสร้างพื้นฐาน

ทั้งนี้ โครงการนี้ได้มีพื้นที่เป้าหมายในพื้นที่เดิมซึ่งมีการปลูกชาอยู่ก่อนแล้วที่หมู่บ้านชา บ้านสันติคีรี (คอยแม่สลอง) ต.แม่สลองนอก อ.แม่ฟ้าหลวง โดยมีพื้นที่เป้าหมายต่อไปที่ หมู่บ้านชา บ้านพญาไพร ต.เทอดไท อ.แม่ฟ้าหลวง หมู่บ้านชา บ้านวารี หมู่ที่ 1 ต.วารี อ.แม่สรวย และพิพิธภัณฑชา อ.เชียงแสน โครงการนี้ดูแล้วจะมีการให้ความสำคัญแก่เรื่องของการท่องเที่ยวมากกว่าเรื่องของของการท่องเที่ยวซึ่งเป็นเพียงแค่ส่วนหนึ่งในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 ของจังหวัดเชียงราย อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ที่ใช้ในส่วนของการท่องเที่ยวในยุทธศาสตร์ที่ 3 นั้นก็ได้ถูกนำมาปฏิบัติด้วยเช่นกัน

จังหวัดพะเยา

เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวจะ ไปอยู่ในยุทธศาสตร์ที่ 4 ของจังหวัดในเรื่อง เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

กลยุทธ์หลักที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวได้แก่

1. พัฒนาฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวเดิมและแหล่งท่องเที่ยวใหม่ ทั้งแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ วัฒนธรรม และแหล่งท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้น รวมทั้งเสริมสร้างกิจกรรมใหม่ ๆ เพื่อมูลค่าแก่สินค้าการท่องเที่ยวและบริการด้านการท่องเที่ยว

โดยจะมีแผนงาน 4.3 การท่องเที่ยวและบริการ ตัวชี้วัด (KPI) จำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น แหล่งท่องเที่ยวได้รับการพัฒนาให้ได้มาตรฐานมากขึ้น ซึ่งโครงการต่าง ๆ ในแผนงานดังนี้

1. การท่องเที่ยวพระตำหนักกว๊านพะเยา
2. 1148 Romantic เชื่อมถิ่นฟ้าล้านนาตะวันออก
3. ส่งเสริมและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว Long Stay/Home Stay ริมกว๊านพะเยา
4. ท่องเที่ยวพะเยาสู่มรดกโลก
5. จัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารการท่องเที่ยว วัฒนธรรม และผลิตภัณฑ์
6. จัดสร้างศูนย์ศิลปวัฒนธรรมและข้อมูลการท่องเที่ยวในบริเวณหอวัฒนธรรมนิทัศน์

- 7.เที่ยวพะเยาทุกเดือน
- 8.หนึ่งตำบล หนึ่งที่เที่ยว
- 9.พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับนักท่องเที่ยว
- 10.พัฒนาบุคลากรด้านท่องเที่ยวและบริการ
- 11.พัฒนาโบราณสถานและวัดสำคัญเพื่อการท่องเที่ยว
- 12.ปรับปรุงและพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกรองรับการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในอุทยานแห่งชาติภูซาง
- 13.จัดการและพัฒนาทุ่งดอกโครงการเขตวนอุทยานภูลังกา

เจ้าภาพหลัก

เจ้าภาพหลักของยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ 4 คือสำนักงานพาณิชย์จังหวัดพะเยา และจะมีผู้รับผิดชอบหลักในแต่ละโครงการแตกต่างกันไปแล้วแต่ว่าใครเป็นผู้เสนอโครงการเข้ามา

1.1 ความคิดเห็นของหน่วยงานราชการเกี่ยวกับบูรณาการ

จากการสอบถามข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องตั้งแต่ผู้ว่าราชการ รองผู้ว่าราชการ เจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัด รวมถึงนายอำเภอบางอำเภอ สามารถประมวลความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการในการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความยากจน ดังนี้

ผู้ว่าราชการในฐานะซีอีโอเป็นผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลแผนทั้งหมดผ่านที่ประชุม กบจ. ในทางปฏิบัติยุทธศาสตร์ต่าง ๆ จะถูกมอบหมายให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัดคอยดูแลการดำเนินการ ทั้งเชียงราย และพะเยา ดำเนินการโดยแบ่งยุทธศาสตร์หลักให้แก่รองผู้ว่าราชการ 2 คนเท่า ๆ กันในลักษณะเช่นนี้การบูรณาการยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ตามแผนจะประสานกันได้ในที่ประชุม กบจ. และโดยตัวผู้ว่าฯเองที่จะต้องติดตามและประสานยุทธศาสตร์ที่รองผู้ว่าฯ แต่ละท่านรับผิดชอบให้สอดคล้องกันเพื่อให้เกิดบูรณาการ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนัก

โดยที่ผู้ว่าฯ ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวนหนึ่ง ซึ่งในทางปฏิบัติสามารถทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติเงินในส่วนนี้ โดยเฉพาะในกรณีฉุกเฉินเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เช่น กรณีเกิดน้ำท่วม สะพานขาด ผู้ว่าฯ สามารถสั่งดำเนินการซ่อมเพื่อให้การสัญจรไปมาของราษฎรทำได้รวดเร็วขึ้น เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แต่ในเวลาปกติ ผู้ว่าฯ ต้องอาศัยงบประมาณในการพัฒนาที่จัดสรรให้กับส่วนราชการต่าง ๆ ในภูมิภาคตามแผนของจังหวัดที่มาจากงบฯตามภารกิจของส่วนราชการ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของงบฯผู้ว่าฯซีอีโอหรืองบฯตามยุทธศาสตร์จังหวัดนี้ แทบจะทุกฝ่ายให้ความคิดเห็นว่าเป็นเรื่องที่ตีความ เพราะสร้างความคล่องตัวให้กับการบริหารงานอย่างยิ่ง การอนุมัติงบฯนี้จะหยุดอยู่แค่เพียงที่ผู้ว่าฯ โดยไม่ต้องไปถึงส่วนกลาง และถ้าผู้ว่าฯซีอีโอมีความสนใจหรือเป็นผู้ริเริ่มโครงการไหนเป็นพิเศษขึ้นมาเอง เช่น โครงการหมู่บ้านชา (Tea City) ของจังหวัดเชียงราย การพัฒนาในโครงการนั้นก็จะรวดเร็วเป็นพิเศษ หรือถ้าเกิดกรณีเร่งด่วน ผู้ว่าฯก็สามารถใช้งบฯหรือหน่วยงานต่าง ๆ ก็สามารถมาของงบฯซีอีโอไปใช้ในการแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม แม้การศึกษานี้ยังไม่ได้ศึกษา

เรื่องการกำกับดูแลและการใช้จ่ายผ่านบงช้อไออย่างละเอียดพอ แต่ก็ยังมีข้อเสนอแนะว่าควรต้องมีการระมัดระวังในเรื่องด้วยเช่นกัน เพราะความสะดวกในการใช้งบฯในส่วนนี้อาจนำมาซึ่งความสะดวกในการคอร์รัปชันด้วยเช่นกัน

การประสานงานในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการประสานบงช้อไอกับบงฯอื่น ๆ ในจังหวัด หรือในเรื่องอื่น ๆ ต้องอาศัยคุณสมบัติส่วนตัวและความเป็นผู้นำของผู้ว่าฯ แต่ละคนว่าจะสามารถทำหน้าที่เป็น CEO ได้มากน้อยเพียงไร การเปลี่ยนตัวผู้ว่าฯช้อไอจะมีผลต่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในจังหวัด แม้ว่าในด้านของโครงสร้างทางรัฐบาลจะมีการปรับโครงสร้างองค์กรในระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับการบริหารงานแบบบูรณาการ แต่โครงสร้างต่าง ๆ เหล่านี้ไม่สามารถยืนอยู่ในตัวมันเองโดยไม่มีผู้กระทำการ (actor) ซึ่งในที่นี้คือผู้ว่าฯช้อไอเข้าไปอยู่ในโครงสร้างเพื่อผลักดันให้เกิดการกระทำทางสังคมขึ้น ดังนั้น ผู้กระทำการแต่ละคนก็จะมีส่วนในการมีปฏิสัมพันธ์กับโครงสร้างและทำให้เกิดการกระทำทางสังคม (social action) ซึ่งในที่นี้ก็คือการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในจังหวัดเชียงรายและพะเยานั้นเอง คุณสมบัติดังกล่าวไม่ใช่จำกัดเฉพาะตัวผู้ว่าฯ เท่านั้น แต่ข้าราชการทุกระดับชั้นภายใต้ระบบบูรณาการต้องสามารถที่จะประสานและทำงานร่วมกับผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งราชการและเอกชน รวมถึงประชาชนด้วย

ประเด็นข้างต้นนี้ ได้รับการชี้แจงจากผู้ว่าราชการ รองผู้ว่าราชการ และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ว่า สำหรับข้าราชการบางคนก็ยังเป็นปัญหาอยู่เพราะรับราชการมานาน เคยชินกับวิธีปฏิบัติแบบเดิม ที่สำคัญคือ หลายคนคิดว่า ระบบราชการเป็นระบบที่ให้บริการเป็นหลัก ไม่สามารถจะเป็นระบบ CEO ได้อย่างเต็มรูปแบบเหมือนภาคธุรกิจที่เน้นที่ผลกำไร การทำงานในการแก้ปัญหาต่าง ๆ บางครั้งไม่สามารถวัดเป็นตัวเลข หรือผลกำไรได้เหมือนภาคธุรกิจ ระบบ CEO จึงเหมือนบางสิ่งบางอย่างที่กำหนดเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติและการทำงานจากข้างบน (ในแนวตั้งทุกระดับ) ที่ข้าราชการทุกคนต้องปฏิบัติให้ได้ การทำงานของข้าราชการจึงเป็นไปเพื่อตอบสนองกฎเกณฑ์และข้อกำหนดที่วางไว้มากกว่าที่จะเป็นการแก้ปัญหาหรือทำงานเพื่อประชาชน หรือคนทั่วไป แทนที่จะรับใช้ประชาชน ต้องรับใช้ระบบมากกว่า ซึ่งจะเหมือนกับที่ได้กล่าวไว้ในบทต้น ๆ ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดที่ว่า เมื่อระบบขององค์กรที่เป็นทางการ (bureaucracy) ได้ถูกผลิตขึ้นมาพร้อมกับการเข้าสู่ความเป็นสมัยใหม่ (modernity) ตัวระบบที่ได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือมันได้กลืนเป้าหมายที่มันถูกสร้างขึ้นมา กล่าวอีกนัยหนึ่งคือวิธีการ (means) ได้มีเข้ามาทดแทนเป้าหมาย (ends) ในองค์กรที่เป็นทางการและได้สร้างสิ่งที่เรียกว่า “กรงเหล็กขององค์กรที่เป็นทางการ” ขึ้นมาดังที่ได้กล่าวไว้

อีกประเด็นที่น่าในใจคือ หลักในการนำเอาระบบธุรกิจมาใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระบบราชการนั้นจะมีปัญหาเกิดขึ้น เพราะจะขาดน้ำมันหล่อลื่นในระบบนี้ ซึ่งก็คือเรื่องของกำไรที่เกิดขึ้นนั่นเอง ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าในระบบธุรกิจนั้นจะมีกำไรเป็นแรงจูงใจในการทำธุรกรรม ซึ่งจะทำให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลสู่ทางภาคธุรกิจไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ก็คงต้องเข้าใจว่าเป้าหมายของระบบราชการนั้นเป็นเรื่องของบริการสาธารณะ (public service) ไม่ใช่เรื่องของกำไรอย่างเดียว ดังนั้น คงต้องเข้าใจว่าการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลคงจะสู่ภาคธุรกิจไม่ได้

อย่างไรก็ตาม ทุกคนยอมรับว่า การมีแผนตามระบบ CEO นั้นก็มีส่วนดี เพราะมีการกำหนด ยุทธศาสตร์ที่แน่ชัด ทุกคนมุ่งสู่เป้าเดียวกันตามแผน ปัจจุบันข้าราชการทุกฝ่ายกำลังพยายามปรับตัว เรียนรู้ และ เปลี่ยนทัศนคติ ซึ่งต้องอาศัยเวลาโดยเฉพาะข้าราชการที่ทำงานราชการเป็นเวลาพอสมควรที่ต้องปรับตัวมากกว่า คนรุ่นใหม่ที่ยังปรับตัวได้ง่ายกว่า ซึ่งก็เป็นภาพสะท้อนให้เห็นว่าการสร้างและเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรที่ตั้งเป้าไว้ใน การเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการมาสู่การบริหารงานแบบบูรณาการของผู้ว่าฯซีไอโอ นั้นไม่ได้ เป็นเรื่องง่าย ๆ อย่างที่รัฐบาลได้เสนอไว้ ยิ่งไปกว่านั้น อาจเป็นการแสดงให้เห็นด้วยว่าวัฒนธรรมโดยรวมของ สังคมใหญ่มีส่วนในการกำหนดแนวทางวัฒนธรรมองค์กร ดังที่ได้เสนอไว้ในบทของกรอบความคิดเช่นกัน

การบูรณาการในระดับจังหวัดระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ จึงอยู่ในเรื่องของการทำงานตามแผนและการ ประชุมประจำเดือนของ กบจ. อย่างไรก็ตาม ส่วนราชการภูมิภาคต่าง ๆ ที่ยังขึ้นกับกรมและกระทรวงใน ส่วนกลางก็ยังมีอิสระที่จะดำเนินงานของตนเองภายใต้แผนบูรณาการของจังหวัด โดยอาศัยงบฯ ในส่วนของกรม และกระทรวงที่เป็นต้นสังกัด แม้จะมีการมอบอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลให้แก่ผู้ว่าฯซีไอโอแล้วก็ตาม ซึ่งใน จุดนี้เท่ากับแต่ละหน่วยงานในจังหวัด ยังยึดติดอยู่กับการบริหารงานแบบเดิมที่มีการแบ่งหน้าที่กันตามภารกิจ ของกรมและกองต่าง ๆ มากกว่าที่จะคำนึงถึงประเด็นของเรื่องหรือปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งในจุดนี้เป็นการแสดงให้เห็น ว่าขัดกับหลักแนวคิดเรื่องการบริหารงานแบบผู้ว่าฯซีไอโอต้องการให้เกิดบูรณาการในการพัฒนาและแก้ไข ปัญหาข้ามภารกิจหรือหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งทำให้การทำงานในพื้นที่ยังไม่เป็นทีมงานอย่างแท้จริง

สิ่งที่กล่าวมานี้คือปัญหาแค่ในระดับจังหวัดเดียวกัน แต่ในการประสานงานให้เกิดบูรณาการระหว่าง จังหวัดกับจังหวัด ในระดับกลุ่มจังหวัด ในระดับภาค และในระดับประเทศนั้น ภาพของปัญหาจะยิ่งชัดเจนมาก ขึ้น ในการบริหารงานในภูมิภาค แม้จะมีผู้ว่าฯเป็นศูนย์กลางแต่ก็มีปัญหาในของการมีสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้อต่อ การปฏิบัติงานของผู้ว่าฯซีไอโอคือ

1. รองนายกฯผู้กำกับดูแลพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ไม่มีความชัดเจนหรือเป็นระบบเดียวกัน
2. กระทรวง กรมในส่วนกลาง ยังไม่สามารถเชื่อมโยงกัน ได้ระหว่าง Function กับ Area
3. หน่วยงานกลางในส่วนกลางไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน²⁰

ซึ่งปัญหาเหล่านี้โดยเฉพาะเรื่องการไม่สามารถเชื่อมต่อกันได้ระหว่างหน้าที่กับพื้นที่หรือการติดอยู่กับ ภาระงานตามหน้าที่นั้น ยังมีตัวอย่างให้เห็นในการศึกษาอื่น เช่น ในกรณีของการศึกษาพื้นที่อำเภอการท่องเที่ยวที่ ติดกันระหว่างอำเภอชะอำกับหัวหิน ซึ่งอยู่คนละจังหวัดคือระหว่างจังหวัดเพชรบุรีและประจวบคีรีขันธ์แต่อยู่ใน กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่างเหมือนกัน แต่ก็เกิดปัญหาในเรื่องการสร้างบูรณาการให้เกิดขึ้นในการพัฒนาและ แก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ทั้งนี้ เพราะไม่สามารถหลุดจากกรอบของการเป็นพื้นที่ต่างอำเภอ ต่างจังหวัด แม้จะอยู่ในกลุ่มจังหวัดเดียวกันได้²¹ ซึ่งก็เป็นการแสดงให้เห็นว่าการสร้างบูรณาการของการบริหาร จัดการนั้นจะยิ่งยากขึ้นเมื่อพื้นที่ในการบริหารจัดการใหญ่มากขึ้น และก็เป็น การแสดงให้เห็นถึงปัญหาขององค์กร

²⁰ เอกสาร สรุปการประชุม Pre-Workshop CEO Retreat ระหว่างผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (ดร.ศุวิทย์ เมษินทรีย์) กับผู้ว่าราชการจังหวัด ทั่วประเทศ วันพฤหัสบดีที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2548 ณ โรงแรมปรี๊นท์ รอยด์ กรุงเทพฯ

²¹ วิวัฒน์ บุรณะ ปัญหาของการบริหารงานแบบบูรณาการ: กรณีศึกษาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวประเภทสปาในเขตอำเภอหัวหินและชะอำ วิทยานิพนธ์ ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2546.

ที่เป็นทางการ/ระบบราชการดังที่กล่าวไว้ในกรอบความคิดในบทต้นว่ามีลักษณะของการยึดติดอยู่กับตัวระบบ จะทำให้การควบคุมตัวระบบทำไม่ได้ (juggernaut of bureaucracy)

การนำแผนไปปฏิบัติที่แท้จริงน่าจะอยู่ที่ระดับอำเภอ โดยการกำกับดูแลของจังหวัด (ผวจ. รองผวจ. และ หัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัด) นายอำเภอจะทำหน้าที่เป็น CAO (Chief area officer) โดยทำหน้าที่เป็น เจ้าภาพในการบูรณาการงานต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายตามแผนบูรณาการของจังหวัดในระดับนี้ก็เช่นกัน ลักษณะ และระดับของการพัฒนาขึ้นกับคุณสมบัติของนายอำเภอเป็นอย่างมาก นายอำเภอที่เป็นผู้นำตามแผน CEO สามารถที่จะหาความร่วมมือจากผู้ได้บังคับบัญชา เช่น ปลัดอำเภอฝ่ายต่าง ๆ ตลอดจนข้าราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอเช่น ป่าไม้อำเภอ เกษตรอำเภอ ชลประทาน และอื่น ๆ ได้ดีมีผลให้การร่วมมือสร้างสรรงานตาม เป้าหมายได้ดีกว่า นายอำเภอไม่มีอำนาจเหนือส่วนราชการ นอกเหนือขอบเขตหน้าที่ของตน เพราะดังที่ได้กล่าว ไปแล้วว่า การมอบอำนาจหน้าที่นั้นได้มีการปรับเปลี่ยนในระดับจังหวัดให้ผู้ว่าฯหรืออามีอำนาจหน้าที่ในการ บริหารงานแบบบูรณาการมากขึ้นเท่านั้น แต่ในระดับของ CAO หรือในระดับอำเภอนั้น ยังไม่ได้ปรับอะไรมากนัก ความสำเร็จในการบูรณาการในระดับนี้จึงขึ้นอยู่กับความสามารถเฉพาะตัวของนายอำเภอมาก

โดยทั่วไป โดยที่มีแผนบูรณาการของจังหวัดเป็นกรอบแผนของอำเภอและการดำเนินงานต่าง ๆ ก็จะต้อง สอดคล้องกันระหว่างส่วนต่าง ๆ ซึ่งนายอำเภอมีหน้าที่ต้องดูแล และเสนอไปยังจังหวัด จังหวัดจะเป็นผู้พิจารณา และอนุมัติงบประมาณเป็นเรื่อง ๆ ไป ลักษณะของการบูรณาการจะเห็นลักษณะของการจัดการตามแนวตั้ง (top down) อย่างชัดเจน แม้จะมีการเสนอแผนงาน/โครงการ/งบฯมาจากด้านล่างลงไป ส่วนการประสานงานใน แนวราบ แม้จะมีโครงสร้างความสัมพันธ์แนวราบใน กบจ. และในอนุกรรมการยุทธศาสตร์ต่าง ๆ แต่ในระดับ อำเภอ นั้นยังไม่มีความชัดเจนทำให้การพัฒนาต่าง ๆ ต้องไปขึ้นอยู่กับบุคลิกของแต่ละบุคคลว่าจะเปิดกว้างรับฟัง และให้ความร่วมมือมากน้อยแค่ไหน ถือเป็นความสัมพันธ์แบบส่วนตัว เพราะโดยสายการบังคับบัญชาแล้ว ทุก ส่วนราชการจะถือกรม กอง ที่เป็นผู้บังคับบัญชาให้คุณให้โทษ เป็นสำคัญ

1.2 ความคิดเห็นขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลหรือ อบต. จะมีความสำคัญมากในเรื่องนี้ ในการทำแผนหรือดำเนินงานในการ พัฒนาของอำเภอในด้านต่าง ๆ ต้องพึ่งพา อบต. อยู่มากเพื่อจะเข้าถึงชาวบ้านในระดับรากหญ้า ปัญหาการบูรณา การในระดับนี้ที่เกิดขึ้นเสมอคือความไม่เข้าใจกัน หรือไม่สามารถที่จะกำหนดแผน หรือดำเนินกิจการที่สนอง ความต้องการร่วมกัน ส่วนมากมักเป็นไปในลักษณะที่ว่าทางอำเภอจะคัดเลือกเอาโครงการท้องถิ่นที่เข้ากับแผน จังหวัดส่งไปให้จังหวัดพิจารณาอนุมัติ ผลที่ออกมาทาง อบต. มักจะบอกไม่ได้รับความช่วยเหลือ เพราะโครงการที่ เสนอไปไม่ผ่าน เพราะไม่เข้าแผนฯ แม้จะเป็นโครงการที่ชาวบ้านต้องการ เป็นการกล่าวสวนทางกันระหว่างความ ต้องการทำงานตามแผน และความต้องการทำงานตามความต้องการของชาวบ้าน โครงการที่ร่วมกันระหว่าง จังหวัด อำเภอ และ อบจ. อบต. จึงเป็นโครงการสอดคล้องกับแผนจังหวัดเป็นสำคัญ เช่น OTOP และการสร้าง ถนนหนทาง เป็นต้น หลาย ๆ โครงการจังหวัดต้องทำเอง หรือ อบต. ซึ่งมีงบประมาณของตนเองก็ทำของตนเอง กลายเป็นเบี้ยหัวแตกไป วิธีแก้ไขที่ตีทางหนึ่งก็โดยการระดมงบประมาณร่วมกันคนละครั้งในโครงการที่จำเป็น

เช่น การพัฒนาแหล่งน้ำก็จะเป็นของราชการครึ่งหนึ่ง โดยมีข้อแม้ว่าท้องถิ่นต้องออกอีกครึ่งหนึ่ง เป็นต้น ซึ่งเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ เพราะองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นปกติจะมีงบประมาณของตนเองที่สามารถจัดสรรได้อยู่แล้ว

จุดนี้เป็นการแสดงให้เห็นว่าการจัดสรรบฯซีอีโอเพื่อให้ประสานกับบฯประจำปีหรือบฯตามภารกิจของส่วนราชการและบฯ อปท. นั้นยังไม่เกิดบูรณาการขึ้น และจากการที่บฯซีอีโอเมื่อเทียบกับบฯตามภารกิจของส่วนราชการและบฯ อปท. แล้วน้อยกว่า ทำให้หน่วยงานในจังหวัดเองและ อปท. ใช้เงินของตนเองตามความต้องการมากกว่าที่จะใช้ไปในทิศทางของยุทธศาสตร์และแผนงานการบริหารงานแบบบูรณาการของซีอีโอ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าการทำแผนงานในจังหวัดนั้นมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาชน ภาคเอกชน อปท. และหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดเองมากหรือน้อยเพียงไร กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การจัดทำยุทธศาสตร์และแผนงานต่าง ๆ นั้น มีการจัดทำแบบบูรณาการจริงหรือไม่ โดยเฉพาะภายใต้เวลาที่รัฐบาลกำหนดอย่างกระชั้นและทางจังหวัดเองต้องมีภาระอื่น ๆ อีกมากมายที่ต้องทำ และเมื่อเป็นดังนี้แล้ว จึงเป็นเหมือนกับที่ได้เสนอไว้ว่าเกิดการสวนทางกันของผู้ที่ทำแผนและต้องการดำเนินตามแผนกับความต้องการจริงของชาวบ้าน

การแก้ปัญหาความยากจนในระดับรากหญ้าโดยตั้งเป็นประเด็นเฉพาะนั้นเป็นเรื่องยุ่งยาก โดยปกติครัวเรือนยากจนวัดโดยเกณฑ์จปฐ. (ถือรายได้ต่ำกว่า 2 หมื่นบาท/ปี) ราชการอาจช่วยเหลือโดยพิจารณาให้ถุงยังชีพหรือเงินช่วยยังชีพเดือนละไม่เกิน 200 บาท ซึ่งไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาความยากจน เช่นเดียวกับกองทุนหมู่บ้าน sme sml โครงการปรับโครงสร้างหนี้สินเกษตรกร ซึ่งเป็นโครงการของรัฐบาลนั้น เป็นโครงการแบบ “เอื้ออาทร” จนทำให้ชาวบ้านติดเป็นนิสัย ใช้จ่ายเงินสุรุ่ยสุร่าย ไม่ก่อให้เกิดการผลิต กลับเป็นหนี้สินทั้งของรัฐและนายทุนเงินกู๊ โดยที่ชาวบ้านก็ไม่ต้องรู้ว่าตัวเองยังยากจนลง ปัญหานี้จึงเป็นปัญหาที่ต้องคิดกันอย่างลึกซึ้งทั้งในแง่วัตถุประสงค์ธรรมจริยธรรม การอยู่อย่างพอเพียง ข้าราชการทั้งในระดับจังหวัด และอำเภอส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับวิธีการแก้จนโดยรัฐบาล เพราะทำให้ชาวบ้านเป็นหนี้สินมากขึ้น ขาดวินัย และอาจนำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจในระดับรากหญ้าได้

1.3 ความคิดเห็นของภาคประชาสังคมและเครือข่ายองค์กรชุมชน

การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการได้รวมเอาองค์กรภาคประชาชนต่าง ๆ เข้าไว้ด้วย โดยมีตัวแทนของหน่วยงานพัฒนาเอกชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนเข้าประกอบในองค์คณะของ กบจ. ด้วยแม้จะมีจำนวนไม่มากนัก จากการพูดคุยกับตัวแทนภาคประชาชนที่เข้าร่วมใน กบจ. ด้วยก็เห็นกันว่า ระบบบริหารแบบ CEO ก็มีประโยชน์ที่ให้ฝ่ายต่าง ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมด้วย แต่ก็เห็นว่าในระดับรากหญ้าที่ภาคประชาชนมีส่วนเข้าไปสัมผัสอย่างใกล้ชิดนั้น ทางจังหวัดหรือ “ข้างบน” ยังเข้าไม่ถึงข้อมูล ยังไม่สามารถเข้าไปรับรู้ความต้องการหรือปัญหาที่แท้จริง การพัฒนายังคงเป็นแบบ top down กบจ. เป็นเหมือนตรารับรองของการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้เป็นเช่นนั้น วัฒนธรรมบริหารงานยังคงเป็นแบบเดิม รัฐบาลกำหนดกรอบทุกอย่างลงมาแล้วเชิญเอกชน ประชาชนไปรับรู้รับฟังระบบคิดของราชการยังไม่เปลี่ยน การพัฒนาของ CEO อยู่ที่การประชุมไม่ใช่การปฏิบัติงานจริง

ที่ประชุม กบจ. จึงเป็นเหมือนที่สั่งการของผู้ว่าฯ และเนื่องจากที่ประชุม กบจ. มีขนาดใหญ่เพราะมีกรรมการจำนวนมาก เป้าหมายของการสร้างการบริหารงานแบบบูรณาการ เพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ต่าง ๆ จึงเกิดขึ้นได้ลำบาก ดังนั้น บ่อยครั้งที่ที่ประชุม กบจ. จึงเป็นเวทีของการสั่งงานของผู้ว่าฯ ซึ่โอแทนการสร้างบูรณาการ แต่ในอีกแง่หนึ่ง ก็สามารถมองได้ว่าที่ประชุม กบจ. เป็นการกำกับดูแลและติดตามผลงานในภาพรวมก็ได้ ทั้งนี้ ถ้าผู้ว่าฯ มีการดำเนินการในลักษณะนี้

งานขององค์กรภาคประชาชนจริง ๆ อยู่ที่ระดับตำบล หน่วยงานพัฒนาเอกชน จะทำงานช่วย อบต. เช่น ในการทำแผนแม่บทของ อบต. การเข้าร่วมโครงการแก้ปัญหาความยากจน ความมั่นคงทางสังคม เด็ก ผู้หญิง ผู้ติดเชื้อ HIV เป็นต้น ทางราชการต้องพึ่งพาศักยภาพประชาชน ที่สำคัญความร่วมมือจะสำเร็จได้ทางราชการต้องเปลี่ยนทัศนคติ วิธีคิดให้โอกาสองค์กรพัฒนาเอกชนให้มากขึ้น มีการวางยุทธศาสตร์การทำงานร่วมกันที่ชัดเจน บ่อยครั้งที่ทำงานภาคประชาชนท้อแท้ หหมดกำลังใจ หรือกลัวการข่มขู่คุกคาม รัฐต้องให้หลักประกันในเรื่องเหล่านี้

องค์กรประชาชนยังเป็นผู้ริเริ่มโครงการใหม่ ๆ หลายโครงการเช่น โครงการบ้านมั่นคงชนบท โครงการเกี่ยวกับสตรี และเด็ก ผู้ติดเชื้อ วิทยุชุมชน และมีส่วนช่วยประสานระหว่างราชการส่วนต่าง ๆ เช่น ครู อนามัย ตำบล นายอำเภอ และหัวหน้าส่วนต่าง ๆ เป็นต้น โดยส่วนใหญ่เห็นว่า การบูรณาการในระดับพื้นที่ไม่ซับซ้อนเท่ากับบูรณาการในระดับจังหวัด ส่วนใหญ่คนในท้องถิ่นรู้จักกันอยู่แล้ว การเข้าไปนั่งอยู่ใน กบจ. ก็ทำให้วิสัยทัศน์กว้างขึ้น รู้จักคนมากขึ้น ทำให้แกร่งขึ้นด้วย

1.4 ความคิดของภาคเอกชน ธุรกิจ อุตสาหกรรม

ภาคเอกชนทั้งในเชียงรายและพะเยาตอบรับกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจของโลกได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้การจะบรรลุประโยชน์ของธุรกิจเอกชนและของรัฐได้นั้น จำต้องมีการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ภาคเอกชนมีความเหนือกว่าในเรื่องความรวดเร็ว และการลงทุน แต่รัฐกำหนดเงื่อนไขและระเบียบกฎเกณฑ์ตลอดจนการตัดสินใจทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ

จริง ๆ แล้ว แนวคิดซีอีโอที่นำมาจากภาคธุรกิจมาใช้เป็นการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ (new public management) ในภาคราชการที่ได้เน้นการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้เปิดช่องให้กับผู้มีฐานวิธีคิดในภาคธุรกิจ และให้นักธุรกิจไม่ว่าจะมาจากหอการค้าหรือสมาคมธุรกิจต่าง ๆ ในจังหวัด เห็นภาพในการจัดการและมีวิสัยทัศน์เกี่ยวกับเรื่องทางเศรษฐกิจแบบบูรณาการได้ดีกว่าภาครัฐ เพราะบุคคลเหล่านี้ใช้ชีวิตจริงเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้อยู่แล้ว เพียงแต่ว่าการบริหารงานแบบบูรณาการนั้น ยังมีจุดที่เป็นบริการสาธารณะเข้ามาเกี่ยวข้องทำให้ไม่เป็นเรื่องทางธุรกิจและการค้ากำไรอย่างเดียว แม้จะมีการเน้นในการบริหารจัดการแบบเชิงธุรกิจ

ธุรกิจการค้า การท่องเที่ยว และอุตสาหกรรมของจังหวัดเชียงราย แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงศักยภาพของภาคธุรกิจเอกชน ตัวอย่าง 3 เรื่องคือ กรณีของการค้าไทย-จีน การท่องเที่ยว และอุตสาหกรรม OTOP หอการค้าจังหวัดร่วมกับพาณิชย์จังหวัดภายใต้การนำของผู้ว่าราชการจังหวัด และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องนำไปสู่ข้อตกลงทางการค้าระหว่างไทย-จีน หลายเรื่อง ดังที่ปรากฏในส่วน ของเศรษฐกิจจังหวัดเชียงรายดังที่ได้กล่าวถึง

ไปแล้ว เป้าประสงค์สำคัญนอกเหนือจากเศรษฐกิจการค้าโดยตรงแล้ว ก็คือ การขยายโอกาสทางเศรษฐกิจให้มีการจ้างงานมากขึ้น สร้างรายได้ และลดความยากจน อย่างไรก็ตามในเรื่องนี้ยังต้องมีการศึกษาถึงผลกระทบของการค้ากับจีนที่มีต่อภาคเกษตรกรรมของไทย เช่น การแข่งขันทางการค้าสินค้าทางการเกษตรของทั้งสองฝ่าย ใครได้เปรียบเสียเปรียบ เกษตรกรซึ่งเป็นธุรกิจที่หากำไรได้น้อยจะต้องเสียหายแค่ไหนจากการเข้ามาของสินค้าเกษตรจากจีน

สำหรับการท่องเที่ยวได้รับการสนับสนุนไปพร้อม ๆ การค้าไทย-จีน และการค้าชายแดนกับพม่าและลาว เชียงรายมีแผนพัฒนาการท่องเที่ยวที่ชัดเจน เป็นการร่วมมือระหว่างเอกชนได้แก่ นักธุรกิจด้านการท่องเที่ยว การค้าและโรงแรม รวมถึงพาณิชย์จังหวัด สำนักงานการท่องเที่ยวเชียงราย และอื่น ๆ สถานที่ท่องเที่ยว และเส้นทางท่องเที่ยวถูกกำหนดขึ้นเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ รวมถึงบริการด้านที่พักโรงแรม ภัตตาคาร และบริการอื่น ๆ ธุรกิจการท่องเที่ยวยังเป็นอุตสาหกรรมที่ทำรายได้ให้กับจังหวัดสูง มีส่วนสำคัญในการสร้างงานสร้างรายได้สำหรับคนในท้องถิ่นอย่างมาก แผนบูรณาการถือเอาการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์สำคัญของการพัฒนาจังหวัด และเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือด้วยเช่นกัน

ถนนที่เชื่อมต่อระหว่างสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ อย่างทั่วถึง จนทำให้การวางแผนการพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นไปได้ชัดเจน เชียงรายยังเชื่อมต่อกับจังหวัดสำคัญอื่น ๆ ทางภาคเหนือตอนบนทั้ง 8 จังหวัด กลุ่มจังหวัดภาคเหนือจึงเป็นแหล่งท่องเที่ยวไม่เฉพาะชาวต่างประเทศ แต่รวมถึงคนไทยโดยทั่วไปด้วย

นอกจากการสอดคล้องประสานกันระหว่างการค้าและการท่องเที่ยวแล้ว ส่วนประกอบสำคัญอีกประการหนึ่งคือ เรื่องของอุตสาหกรรมและผลิตภัณฑ์ OTOP ดังจะเห็นได้จากแนวทางการพัฒนาหมู่บ้านท่องเที่ยว OTOP : หมู่บ้านชา (Tea City) จังหวัดเชียงราย จุดมุ่งหมายคือ ส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิตชาให้เป็นธุรกิจที่ขยายขอบเขตการผลิตเพื่อตลาดภายในและต่างประเทศ และเพื่อให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว สำหรับนักท่องเที่ยวที่จะเที่ยวชมไร่ชา และซึ่งผลิตภัณฑ์ชาที่ได้รับการสนับสนุนให้เป็นสินค้า OTOP ของเชียงราย เท่ากับเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และการกระจายรายได้ให้ท้องถิ่น

หมู่บ้านชาที่สำคัญคือ หมู่บ้านชา บ้านสันติคีรี บนคอยแม่สลอง การพัฒนาไร่ชา และการผลิตชา นับเป็นการริเริ่มโดยคนในท้องถิ่นที่เป็นคนไทยเชื้อสายจีน ปัจจุบันได้รับการส่งเสริมจากจังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คอยแม่สลองนับเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญแห่งหนึ่งของจังหวัดเชียงราย ในหมู่บ้านมีโรงแรม และภัตตาคารที่หรูหราสำหรับนักท่องเที่ยว ซึ่งกรณีหมู่บ้านชานี้เป็นตัวอย่างที่ดีอันหนึ่งให้เห็นว่าถ้าผู้ว่าฯ ชี้อีโอให้ความสำคัญจริงก็จะสามารถที่จะนำเอาโครงการที่มีศักยภาพในตัวเองมาพัฒนาอยู่แล้วมาจัดทำให้ดีขึ้นได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นด้วยว่า การบริหารแบบชี้อีโอที่มาพร้อมกับบข.นี้มีข้อดีอยู่ไม่น้อย

สำหรับจังหวัดพะเยา ถึงแม้จะเป็นเกษตรกรรม แต่ก็ไม่ได้ทิ้งการท่องเที่ยว พะเยามีสถานที่ท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และเชิงนิเวศหลากหลาย นักธุรกิจนำโดยหอการค้าจังหวัด ได้เล็งเห็นความสำคัญของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว โดยได้จัดทำแผนท่องเที่ยวจังหวัดร่วมกับทางจังหวัดพะเยา ทั้งนี้ โดยมีความคิดทางด้านเกษตรมีขีดจำกัดมาก ทางออกก็คือ การท่องเที่ยว พะเยาขอส่วนแบ่งการท่องเที่ยวจากกลุ่มจังหวัดภาคเหนือ โดยที่พะเยาเป็นศูนย์กลางที่สามารถติดต่อจังหวัดใกล้เคียงที่อยู่รัศมี 150 กม. ได้เกือบทั่วทั้งภูมิภาค คือ

เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง แพร่ น่าน เป็นต้น นักท่องเที่ยวที่จะไปจังหวัดเหล่านี้ก็สามารถเลือกพะเยาเป็นเส้นทางท่องเที่ยวโดยแวะเที่ยวพะเยาก่อนได้อย่างสะดวกสบาย นอกจากนี้ จากเส้นทางคมนาคมที่สะดวกพะเยาก็อาจจะเป็นเมืองรองของเชียงราย ทำหน้าที่เป็นที่เก็บสินค้าถ่ายเท แปรรูปสินค้าจากต่างประเทศ เพื่อส่งต่อไปยังส่วนอื่น ๆ ของประเทศ หรือเป็นที่เก็บสินค้าที่จะส่งไปต่างประเทศของจังหวัดเชียงรายก็ได้ อย่างไรก็ตามในเรื่องเหล่านี้การประสานงานระหว่างภาคเอกชน และจังหวัดยังไม่นำไปสู่ผลในการปฏิบัติที่ชัดเจน ยังเป็นแผนที่กำหนดไว้ที่สามารถนำมาพัฒนาได้ในอนาคต

ปัญหาสำคัญของอุตสาหกรรม (รวมถึงอุตสาหกรรมแปรรูปผลิตผลทางเกษตร เช่น น้ำผลไม้ ข้าวโพดอ่อนอัดกระป๋อง เป็นต้น) ในจังหวัดพะเยาก็คือ การขาดการสนับสนุนอย่างจริงจังจากทางจังหวัด แม้อุตสาหกรรมจังหวัด หอการค้าจังหวัด และอื่น ๆ ที่เป็นส่วนของภาคเอกชน จะได้รับการแต่งตั้งให้อยู่ใน กบจ. ด้วย แต่ก็เป็นส่วนน้อย โดยมีความเห็นว่า กรรมการชุด กบจ. มีขนาดใหญ่เกินไป การประชุม กบจ. ก็มักจะเกี่ยวข้องกับเรื่องของจังหวัด ภาคเอกชนไม่ค่อยได้รับความสนใจสนับสนุน แม้จังหวัดพะเยาได้มีการจัดตั้งให้มีคณะกรรมการประสานความร่วมมือภาครัฐและเอกชนจังหวัดขึ้นมาแทนคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) จังหวัด แต่โรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่ต้องดิ้นรนต่อสู้เอง โดยตระหนักดีว่า กลุ่มโรงงานมีส่วนในการสร้างงาน สร้างรายได้แก่คนในท้องถิ่น ปัจจุบันต้องเผชิญกับการแข่งขันที่มาจากภายนอก โดยเฉพาะบริษัทข้ามชาติ เช่น โลตัสที่กำลังมาตั้งที่พะเยา ไม่เพียงเท่านั้น สินค้าที่ผลิตจากโรงงานที่จะไปวางจำหน่ายในห้างสรรพสินค้าใหญ่ ๆ ต้องถูกกีดกัน และเรียกเปอร์เซ็นต์ค่าวางสินค้าสูงเกินไป ในจุดนี้ นักธุรกิจให้ความคิดเห็นว่าการรูปแบบของ กรอ. เดิมนั้นเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจมีบทบาทมากกว่า ซึ่งก็เป็นหลักของแนวคิดแบบภาคีรัฐ-สังคม (corporatism) อยู่แล้วว่าภาคีด้านธุรกิจที่มีการจัดตั้งเป็นสมาคมจะถูกให้ความสำคัญสูง

ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวของภาคเอกชนไม่ใช่เป็นเรื่องเฉพาะของจังหวัด แต่เป็นปัญหาระดับประเทศ นักการเมือง นักธุรกิจขนาดใหญ่ต้องแสวงหาประโยชน์ จนธุรกิจ และอุตสาหกรรมขนาดเล็ก และขนาดกลางหมดกำลังใจ พวกเขาต้องดิ้นรนทำงานหนัก แต่พวกที่มีอำนาจต่างกอบโกยเป็นของส่วนตัวโดยไม่มีใครทำอะไรได้ นักธุรกิจท้องถิ่นทำงานใกล้ชิดกับชาวบ้าน กินอยู่กับชาวบ้าน จะผลิตอะไรก็ไปแนะนำให้ชาวบ้านให้ช่วยทำช่วยผลิต เพื่อเป็นสินค้านำมาแปรรูปหรือจำหน่ายต่อไป แต่กลับถูกละเลยไม่ให้ความสำคัญ การพัฒนาเกษตรกรรม โดยไม่ทำเป็นอุตสาหกรรมจะไปไม่รอด จึงอยากให้พิจารณาข้อนี้ด้วย และในส่วนนี้อาจตั้งคำถามต่อไปได้ว่า การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดให้ตอบสนองต่อการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในจังหวัดภายใต้ร่มของยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและประเทศนั้น ได้มีส่วนในการสนองตอบต่อผลประโยชน์ของตัวจังหวัดเองหรือไม่ มากน้อยเพียงไร โดยเฉพาะของธุรกิจที่มีฐานอยู่ในท้องถิ่น และเมื่อต้องเผชิญกับกระแสทุนไม่ว่าจะเป็นในระดับชาติหรือระดับโลก

ในส่วนนี้ กล่าวโดยสรุปได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหาในเรื่องความยากจน การท่องเที่ยว และด้านเศรษฐกิจนั้นเป็นปัญหาท้าทายแนวคิดแบบบูรณาการอย่างแท้จริง และแต่ละการพัฒนาและปัญหามีความเกี่ยวข้องกันซึ่งทำให้ต้องมีแนวทางแบบบูรณาการ การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ไม่ใช่ปัญหาของการแจกจ่ายเงินให้โครงการต่าง ๆ หรือแจกเงินเป็นครั้งคราว แต่เป็นกระบวนการที่ต้องใคร่ครวญร่วมกันระหว่างส่วน

ต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมในอันที่จะวางพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมที่มั่นคง เพื่อจัด
ปัญหาความยากจน พัฒนาการท่องเที่ยวหรือพัฒนาเศรษฐกิจอย่างถาวร หรือไม่ให้เรื้อรัง ลุกลามขยายวงกว้างไป
อย่างไม่สิ้นสุด ทุกคนต้องทำกิจการของตนอย่างพอเพียงโดยมีความรับผิดชอบ เสียสละ ไม่หาประโยชน์ใส่ตน
ไว้มากจนเกินไป การบูรณาการในลักษณะนี้คงไม่เกิดขึ้นในทันทีทันใด แต่เมื่อเริ่มต้นและให้เวลาสำหรับคนที่
จะคิด ปรับวิสัยทัศน์ให้รับได้กับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ไม่ใจแคบอย่างนี้การบูรณาการก็คงจะเกิดขึ้นในไม่ช้า
สำคัญผู้นำต้องเป็นตัวอย่างที่ดี ที่คนเคารพยกย่องและเอาเป็นแบบอย่าง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

บทสรุปการประเมินระบบการบริการงานแบบบูรณาการในภาพรวม

คงจะปฏิเสธไม่ได้ว่าหลักแนวความคิดเรื่องผู้ว่าฯซีอีโอเป็นความคิดที่ดีและส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคให้เป็นไปอย่างมีระบบ มีระเบียบแบบแผน มีการจัดการให้สอดคล้องกันในยุทธศาสตร์ระดับชาติ ภาค จังหวัด และท้องถิ่น และเป็นการขับเคลื่อนให้เกิดการบริหารงานอย่างมีเป้าหมายและทิศทางให้เป็นไปแนวทางเดียวกันอย่างมีบูรณาการ อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริงจะมีช่องว่างระหว่างหลักแนวคิดกับการนำมาปฏิบัติอยู่เสมอ ซึ่งสามารถแบ่งเป็นหมวดปัญหาอย่างคร่าว ๆ ได้ดังนี้

ปัญหาที่เกี่ยวข้องทางด้านองค์กร

จากความต้องการที่จะปรับให้องค์กระบบราชการเพื่อให้รองรับการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในยุคโลกาภิวัตน์ รัฐบาลไทยรักไทยพยายามที่จะนำเอาแนวคิดเรื่องการบริหารงานแบบบูรณาการมาใช้ในระดับการปกครองส่วนภูมิภาคโดยผ่านกลไกสำคัญ ซึ่งก็คือผู้ว่าฯซีอีโอ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้เกิดขึ้นในการบริหารงานในระดับจังหวัด โดยแนวความคิดนี้เป็นการนำเอาความคิดทางด้านภาครัฐกิจเข้ามาปรับใช้ในการบริการรัฐกิจ (Public Administration) กล่าวคือเป็นการนำเอาการบริหารจัดการทางภาครัฐกิจเข้ามาใช้ในภาครัฐซึ่งเป็นเรื่องของการให้บริการสาธารณะ หรือเป็นแนวคิดการบริหารจัดการภาคสาธารณะแบบใหม่ (New Public Management) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแนวคิดจากการบริหารรัฐกิจเป็นการจัดการภาคสาธารณะ (public management)

เป้าหมายหลักของการใช้การบริหารงานแบบบูรณาการนั้นมีความชัดเจนว่าเป็นการประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรราชการให้เกิดขึ้น โดยพยายามที่จะเปลี่ยนกรอบการทำงานที่ยึดติดอยู่กับระบบการแบ่งงานตามหน้าที่ของกรมและกองต่าง ๆ ที่แพร่ขยายเข้ามาอยู่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แนวคิดนี้ ยังติดอยู่กับรูปแบบของการบริการงานองค์กรแบบเดิมซึ่งเป็นเรื่องของการแบ่งงานกันทำ (division of labour) ซึ่งทำให้ต่างคนต่างทำตามภาระหน้าที่ของตนเองแต่กลับไม่เกิดบูรณาการของงานในภารกิจที่จะต้องทำ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานจึงต้องมีการเปลี่ยนกรอบการบริหารงานในแบบเดิมนี้ให้มาสู่การบริหารงานแบบบูรณาการซึ่งมีการจัดการจัดองค์การตามภารกิจ (agenda based organisation)

แต่จากการศึกษาวิจัยพบว่าการประสานงานในแนวระนาบนั้น ผู้ว่าฯซีอีโอเองในฐานะผู้กำกับดูแลให้เกิดการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดและนายอำเภอในฐานะที่เป็นผู้ที่จะต้องนำเอาการบริหารงานแบบบูรณาการไปสู่การปฏิบัติจริงยังขาดอำนาจที่จะคุมส่วนราชการในระดับจังหวัดและอำเภอจริง เพราะการมอบอำนาจให้ผู้ว่าฯนั้น ยังมีอยู่หลายหน่วยงานในส่วนกลางที่ยังไม่มอบอำนาจมาให้ และเมื่อเป็นดังนี้ การสร้างบูรณาการให้เกิดขึ้นก็จะยากลำบาก และยิ่งในระดับอำเภอด้วยแล้วจะยิ่งไม่เกิดขึ้น เพราะการมอบอำนาจจากหน่วยงานต่าง ๆ นั้นมักจะมีการมอบอำนาจในระดับจังหวัดให้แก่ตัวผู้ว่าฯมากกว่า จุดนี้เห็นได้ว่าการข้ามกรมและกองต่าง ๆ ที่คิดว่าตนเองมีหน้าที่ของตนตามหลักการแบ่งงานกันทำในระบบราชการนั้น ไม่ใช่เรื่องง่าย ๆ เพราะในแต่ละหน่วยงานก็จะมีอำนาจ งบประมาณ และผลประโยชน์ผูกอยู่กับการดำเนินงานที่ของหน่วยงาน ดังนั้น การหลุดออกจากรอบการบริหารงานแบบเดิมเพื่อมาสู่การบริหารงานแบบบูรณาการตามภารกิจจึงไม่ใช่เรื่องง่าย ๆ

และยิ่งถ้าไปศึกษาดูในระดับของกลุ่มจังหวัดแล้วจะยิ่งเห็นปัญหาของการบริการงานแบบบูรณาการมากขึ้น จะอาจกล่าวได้ว่าขาดการประสานงานกันอย่างมาก เพราะจังหวัดที่เป็นเจ้าภาพของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนหรือจังหวัดเชียงใหม่เอง ก็มีงานที่ตนเองต้องทำอยู่มาก และในการประชุมระดับกลุ่มจังหวัดนั้น ตัวผู้ว่าฯของแต่ละจังหวัดในกลุ่มจังหวัดก็ไม่ได้ให้ความสนใจมากนัก เพราะมักจะไม่ไปประชุมเอง แต่กลับให้ทางสำนักงานจังหวัดเข้าไปแทน ยิ่งไปกว่านั้น ตัวแทนทางด้านการเมืองหรือตัวรองนายกฯที่กำกับดูแลแต่ละกลุ่มจังหวัดก็มีความแตกต่างกันในด้านความคิดและการบริการงาน จึงไม่เกิดความชัดเจนทางด้านแนวทางของการทำงาน

ในส่วนนี้เป็นภาพที่แสดงให้เห็นว่านอกจากการเกิดขึ้นของบูรณาการจะมีปัญหาทั้งในแนวระนาบในตัวจังหวัดเองแล้ว ยังเกิดปัญหาขึ้นในแนวตั้งระหว่างระดับของกลุ่มจังหวัดและระดับแต่ละจังหวัดด้วย ดังนั้นปัญหากรณีตัวอย่างต่าง ๆ ที่กล่าวไว้ในบทก่อนจะเป็นตัวชี้ให้เห็นถึงปัญหาของการสร้างบูรณาการในระดับกลุ่มจังหวัดได้ดี และยังเป็นการแสดงให้เห็นอีกด้วยว่า การสร้างบูรณาการจะประสบความยากลำบากมากขึ้นไปตามขนาดของพื้นที่ที่เพิ่มขึ้น

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงประเด็นปัญหาที่ได้เสนอขึ้นมาในบทของกรอบความคิดเบื้องต้นที่ว่า วิธีการการนำเอาเทคนิคทางธุรกิจมาใช้ในภาคสาธารณะตามแบบของการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่นั้นสามารถข้ามพ้นรากลึกของความเป็นองค์กรที่เป็นทางการ (bureaucracy) ของระบบราชการไทยได้หรือไม่ การที่องค์กรที่เป็นทางการเป็นผลผลิตของความเป็นสมัยใหม่ (modernity) และมีสภาวะของ Juggernaut เกิดขึ้นจากคุณลักษณะต่าง ๆ ของระบบราชการนั้น ได้สถาปนาองค์กรที่เป็นทางการในฐานะที่เป็นระบบ (system) ซึ่งทำให้มันมีพลังวิ่งไปในทิศทางของมันเองในระดับหนึ่ง แม้บางที่เราอาจจะคุมระบบนี้ได้ แต่บ่อยครั้งที่พลังของตัวระบบนี้เองควบคุมคนที่อยู่ในระบบหรือตัวข้าราชการในจังหวัดเอง

ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจว่ากรอบความคิดที่จะทำให้เกิดบูรณาการขององค์กรตามภารกิจจึงเกิดขึ้นได้ลำบาก และเข้ามาทดแทนการที่ต่างคนต่างทำตามหน้าที่ของกรมและกองแบบเดิมได้ลำบากด้วยเช่นกัน ซึ่งก็เป็นการตอกย้ำสิ่งที่ Weber เสนอไว้ว่าองค์กรที่เป็นทางการรวมถึงระบบราชการไทยได้สร้างระบบของตัวเองที่ ทำให้คนในระบบติดอยู่กับการใช้เหตุผลเชิงเครื่องมือ (instrumental rationality) ในส่วนของการมุ่งและติดอยู่กับวิธีการ กระบวนการ และกฎเกณฑ์ในระบบราชการเอง มากกว่าที่จะคำนึงถึงผลรวมที่ออกมา และก็เป็นชะตากรรมของมนุษย์สมัยใหม่ (modern human being) ที่ต้องถูก “ตราตรึง” อยู่กับ “กรงเหล็กของระบบราชการ”

ในด้านของการบริหารงานบุคคลในองค์กรก็เป็นปัจจัยหลักสำคัญที่สุดอันหนึ่งในการที่จะทำให้การบริหารงานแบบบูรณาการของผู้ว่าฯซีไอโอประสบผลสำเร็จ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับตัวผู้ว่าฯซีไอโอเอง ในกรณีของจังหวัดเชียงรายและพะเยานั้นผู้ว่าฯมีการเปลี่ยนตัวบ่อยมาก และส่วนใหญ่มาเพื่อที่จะเกษียณแล้วก็มียุอายุมากแล้วและทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการบริหารงาน ซึ่งประเด็นนี้คงจะสำคัญสำหรับบุคลากรในระดับอื่น ๆ ด้วย แต่จะเป็นประเด็นที่มีความสำคัญพิเศษสำหรับตัวผู้ว่าฯซีไอโอเอง เพราะจะต้องเป็นหัวจักรในการขับเคลื่อนขบวนรถไฟทั้งขบวนไปสู่ความเป็นบูรณาการของจังหวัด ซึ่งในส่วนนี้ก็จะไปเกี่ยวข้องกันที่ได้เสนอไว้ในบทของกรอบความคิดในตอนต้นอีกเช่นกันว่า ผู้นำที่มีบทบาทสูงหรือว่าเป็น mega-agent ในระดับต่าง ๆ รวมถึงผู้ว่าฯในระดับจังหวัดนั้นถ้าเป็นผู้นำที่มีบารมี (charisma) แล้วก็จะมีส่วนสำคัญในการผลักดันให้ตัวระบบเคลื่อนไปได้ด้วยเช่นกัน

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่งเกี่ยวกับเรื่องการค้าเงินงานขององค์กรคือการจัดทำแผนต่าง ๆ การทำแผนยุทธศาสตร์หลักในระดับต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ทำให้ไม่สามารถนำเอาความต้องการของชาวบ้านและของฝ่ายเอกชนเข้าไปประสานได้ เพราะรัฐบาลและจังหวัดจะวางนโยบายและกำหนดเป้าหมาย แม้จะมีตัวแทนของภาคประชาชน เอกชน อบต. เข้าไปอยู่ใน กบจ. และอนุกรรมการยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ซึ่งทำให้ดูเหมือนว่ามีส่วนร่วมในการทำแผนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ แต่การที่รัฐบาลกำหนดนโยบายจากเบื้องบนและการที่จังหวัดต้องจัดทำแผนขององค์กรให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐนี้ ทำให้ช่องทางเสนอแผนที่มีจากความต้องการของคนในพื้นที่จังหวัดจริง ๆ ถูกกำหนดจากส่วนบนมากกว่า อบต. มักจะไม่รู้เรื่องหรือเกี่ยวข้องกับทำแผน และเอกชนไม่สามารถที่จะเสนอแผนหรือโครงการประสานกับฝ่ายราชการได้อย่างเต็มที่ หรือถ้าเสนอได้ก็อยู่ภายใต้กรอบของรัฐบาลและของจังหวัดที่ได้ถูกกำหนดไว้แล้ว

ในขณะที่เดียวกัน ในการประเมินผลการทำงานตามแผนงานนั้น ก็มีการยึดตามแผนในเชิงของเอกสารมากเกินไป เป็นการไปติดอยู่กับงานเอกสารมากกว่าเรื่องงานที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม การประเมินทางเอกสารโดยใช้ตัวชี้วัด (KPI) ของ TRIS ไม่ยืดหยุ่นและเป็นการเน้นในการวัดในเชิงปริมาณมากกว่าที่จะดูในเรื่องของคุณภาพ มักจะได้รับความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ว่าถ้าผู้ว่าฯ เข้าถึงประชาชนและช่วยเหลือบำบัดทุกข์ บำรุงสุขประชาชน ได้อย่างดีจะมีตัวชี้วัดผลการทำงานของผู้ว่าฯ ในเชิงคุณภาพอย่างนี้ได้อย่างไร

ปัญหาที่เกี่ยวกับด้านสังคมวัฒนธรรม

ในด้านนี้เป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงการบริหารระบบราชการแบบเดิมให้มาสู่การบริหารงานแบบบูรณาการนั้นต้องการที่จะเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร โดยให้มีลักษณะเป็นวัฒนธรรมองค์กรแบบภาคธุรกิจ ที่เน้นในการแข่งขันและความฉับไวเพื่อที่จะให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน ซึ่งจะแตกต่างกับวัฒนธรรมของระบบราชการแบบเดิม อย่างไรก็ตามการสร้างวัฒนธรรมองค์กรใหม่ให้เกิดขึ้นนี้ จะมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่จะต้องก้าวข้ามพันวัฒนธรรมหลักในสังคมการเมืองซึ่งจะมากำหนดวัฒนธรรมขององค์กรระบบราชการอีกทีหนึ่ง กล่าวคือ ถ้ารากเหง้าของวัฒนธรรมไทยโดยรวมอันหนึ่งคือเรื่องของระบบอุปถัมภ์ (patron-client relationship) วัฒนธรรมหลักอันนี้จะมีผลต่อการก่อเกิดและการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมองค์กร โดยเฉพาะวัฒนธรรมในองค์กรแบบระบบราชการซึ่งมีความใกล้ชิดกับวัฒนธรรมสังคมนการเมืองหลัก ดังนั้น การสร้างวัฒนธรรมองค์กรแบบธุรกิจซึ่งเน้นในประสิทธิภาพในการทำงาน อาจจะเจอแรงต้านหรือแม้แต่ถูกหล่อหลอมจากวัฒนธรรมแบบระบบอุปถัมภ์ที่เป็นกระแสน้ำหลักของสังคมก็ได้

ยิ่งไปกว่านั้น วัฒนธรรมขององค์กรที่เป็นทางการซึ่งระบบราชการในประเทศไทยมีอยู่ด้วยนั้น จะมีรูปแบบของวัฒนธรรมแบบ “คนทำสวน” ที่ไม่อดทนต่อความแตกต่าง (differences) ที่เกิดขึ้น เสมือนว่าความแตกต่างคือวัชพืชที่ต้องถูกกำจัดทิ้งไป ดังที่ได้เสนอไว้ในบทของกรอบแนวคิดแล้วว่า การแสวงหาประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้เกิดขึ้นในระบบราชการทำให้ตัวระบบเองเกิดอาการ “ตาบอด” เพราะจะเป็นอาการตาบอดที่เกิดขึ้นจากความไม่อดทนต่อความแตกต่าง และเมื่อวัฒนธรรมแบบคนทำสวนและวัฒนธรรมแบบระบบอุปถัมภ์มาผสมผสานกันแล้ว จะทำให้เกิดคำถามได้ว่าการผสมผสานนี้จะมากำหนดวัฒนธรรมองค์กรของการบริหารงานแบบบูรณาการโดยผ่านผู้ว่าฯ ซื่อไธ้อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าความแตกต่างนี้เป็นความแตกต่างกับความคิดของรัฐบาลไทยรักไทยซึ่งมีอำนาจในการกำกับดูแลผู้ว่าฯ ซื่อไธอยู่ทั่วประเทศ

ในจุดนี้จะเห็นได้ว่า นอกจากมิติทางสังคมวัฒนธรรมจะกำหนดวัฒนธรรมองค์กรแล้ว ยังมีผลต่อมิติทางด้านการเมืองดังที่จะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไปด้วย เพราะวัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์อาจจะสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างพรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นรัฐบาลกับผู้ว่าฯซีอีโอในแต่ละจังหวัด และยังถ้าวัฒนธรรมหลักในองค์กรที่เป็นทางการเป็นแบบวัฒนธรรมคนทำสวนด้วยแล้ว การรับรู้ในความแตกต่างที่เกิดขึ้นผ่านระบบอุปถัมภ์ที่มีอยู่ในตัวผู้ว่าฯซีอีโอจะทำให้ผู้ว่าฯใช้การบริหารงานแบบบูรณาการเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างประโยชน์ให้แก่พรรคไทยรักไทย เพราะความแตกต่างกับพรรคไทยรักไทยก็จะเปรียบเสมือนกับวัชพืชซึ่งคนสวน(ในที่นี้คือผู้ว่าฯซีอีโอซึ่งมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายอุปถัมภ์ของพรรคไทยรักไทย)จะต้องกำจัดทิ้งไป

ในทางปฏิบัติอาจตั้งเป็นข้อสังเกตได้ว่า การรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางโดยผ่านยุทธศาสตร์และแผนงานไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เป็นลักษณะของการสั่งการจากบนลงล่าง (top down) ซึ่งอาจเป็นการวางเครือข่ายอำนาจและการจัดการให้เกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นเครื่องมือในการสร้างประโยชน์ให้แก่รัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสร้างคะแนนเสียงหรือเป็นกลไกอื่น ๆ ในการรักษาและเพิ่มพูนฐานอำนาจให้แก่รัฐบาล กล่าวคือกลไกการบริหารงานแบบบูรณาการผ่านผู้ว่าฯซีอีโอนั้น ถ้ารัฐบาลไม่มีความจริงจังในการจัดทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะแล้ว จะเป็นเครื่องมืออันทรงพลังทางการเมืองที่ทรงประสิทธิภาพเช่นกัน แต่จะถูกใช้ในการเป็นฐานกลไกการใช้อำนาจให้เกิดประโยชน์แก่รัฐบาลเอง และในแง่นี้เท่ากับว่ามิติทางวัฒนธรรมและการเมืองเป็นเรื่องที่แยกออกจากกันไม่มากนัก

ปัญหาที่เกี่ยวกับทางด้านการเมือง

ปัญหาทางด้านการเมืองจะมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นสุดท้ายในปัญหาทางด้านวัฒนธรรมพอควร แต่นอกจากประเด็นการใช้ผู้ว่าฯซีอีโอเป็นเครื่องมือทางการเมืองจากผู้มีอำนาจทางการเมืองที่มาจากปัจจัยด้านสังคมวัฒนธรรมแล้ว ปัจจัยด้านการเมืองในตัวมันเองก็ส่งผลให้ผู้ว่าฯซีอีโอถูกใช้เป็นเครื่องมือทางวัฒนธรรมได้ด้วยเช่นกัน

ดังที่ได้เสนอไว้ในบทที่เป็นกรอบความคิด แม้จะมีความเป็น juggernaut ในองค์กรที่เป็นทางการ (ลักษณะของบางครั้งที่องค์กรที่เป็นทางการถูกควบคุมได้ แต่บ่อยครั้งมันก็เคลื่อนไปด้วยพลังของตัวเองทำให้ในบางครั้งควบคุมไม่ได้) แต่ในส่วนที่มักถูกควบคุมได้ จะมีแค่เพียงชนชั้นนำทางการเมืองหรือผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองเท่านั้น ที่จะสามารถคุมมันได้ กล่าวคือ เสรีภาพที่เกิดในกรงเหล็กของการให้เหตุผลแบบองค์กรที่เป็นทางการ (iron law of bureaucratic rationalisation) นั้น จะเกิดขึ้นได้ในบริบทของกฎเหล็กของคณาธิปไตย (iron law of oligarchy) เท่านั้น¹ เพราะรูปแบบขององค์กรที่เป็นทางการในฐานะที่เป็นผลผลิตของสังคมสมัยใหม่ จะมีความสลับซับซ้อนสูง ภายใต้องค์กรที่เป็นทางการนี้จะมีโครงสร้างที่เป็นคณาธิปไตย เพราะจะมีเพียงคนกลุ่มน้อยที่มีจำนวนจำกัด ซึ่งก็คือกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองเท่านั้น ที่มีความสามารถและความชำนาญในการจัดการทางองค์กรที่ทำให้สนองตอบต่อคนในสังคมได้ ดังนั้น ชนชั้นนำจะมีความได้เปรียบในด้านของการจัดองค์กรมากกว่าคนส่วนใหญ่ในสังคม ซึ่งลักษณะนี้ถูกเรียกว่า “กฎเหล็กแห่งคณาธิปไตย”

¹ โปรดดูรายละเอียดในบทค้นที่เกี่ยวกับกรอบความคิดในการศึกษาเรื่องผู้ว่าฯซีอีโอ

จุดสำคัญคือ กลไกที่เป็นระบบราชการนี้จะถูกนำไปใช้เพื่อให้บริการสาธารณะที่สนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่หรือไม่ หรือระบบราชการที่จะถูกปฏิรูปโดยใช้แนวคิดผู้ว่าฯซีอีโอจะเป็นเพียงแค่เครื่องมือของผู้มีอำนาจ เราอาจจะสังเกตได้ว่า การที่รัฐบาลปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินมาสู่ระบบการบริหารงานแบบบูรณาการโดยออกกฎหมายต่าง ๆ มารองรับดังที่ได้เสนอไว้ และมีผลทำให้เกิดการบริการงานแบบผู้ว่าฯซีอีโอในระดับจังหวัด เป็นแนวความคิดที่ดีเพราะเป็นการปรับปรุงเพื่อสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้เกิดขึ้นในการบริการสาธารณะ ซึ่งแน่นอนว่าถ้าเป็นไปตามหลักความคิดนี้แล้วผลประโยชน์ย่อมจะตกอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่

ในทางปฏิบัติ การสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบราชการไทยได้ถูกทำให้การเมืองหายไป (depoliticised) และทำให้กลายเป็นทางเทคนิคของการสร้างประสิทธิภาพโดยผ่านระบบการวางยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ งบประมาณ และการประเมิน โดยตัวชี้วัด ซึ่งเท่ากับว่าคำถามเกี่ยวกับการเมืองในเรื่องของผู้ว่าฯซีอีโอถูกทำให้เป็นเพียงแต่คำถามทางเทคนิคในเชิงของงานเอกสาร แต่เรื่องผู้ว่าฯซีอีโอนั้นไม่ได้มีแค่เรื่องทางเทคนิคและงานเอกสาร เพราะในผู้ว่าฯซีอีโอมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจซึ่งเป็นเรื่องทางการเมืองแฝงอยู่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการขัดเขียดโครงการประชานิยมของรัฐผ่านซีอีโอ หรือแม้แต่การมีข้อครหาว่ามีการใช้ผู้ว่าฯซีอีโอเป็นเครื่องมือในการระดมเสียงเลือกตั้งให้กับพรรคไทยรักไทย ดังนั้น เรื่องผู้ว่าฯซีอีโอนี้จะขึ้นอยู่กับว่าผู้มีอำนาจในรัฐบาลจะนำผู้ว่าฯซีอีโอไปใช้ในทางใดด้วย กล่าวคือใช้ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในภูมิภาคหรือใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อผลประโยชน์ของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลเอง ซึ่งคำถามนี้ก็คือการนำเอาการเมืองกลับเข้ามาเป็นวาระในเรื่องการบริหารงานแบบบูรณาการโดยผ่านผู้ว่าฯซีอีโอ

จากการศึกษาพบว่าระบบผู้ว่าฯซีอีโอแม้จะมีการกระจายอำนาจในการดำเนินการและบริการงานประจำวันจากส่วนกลางมาสู่ส่วนภูมิภาคมากขึ้นเมื่อเทียบกับในอดีต แต่จะเป็นการรวบอำนาจในการกำหนดนโยบายและรวบอำนาจในการกำกับดูแลผู้ว่าฯซีอีโอให้มาขึ้นอยู่กับรัฐบาลโดยตรงมากขึ้น นโยบายและยุทธศาสตร์ต่าง ๆ จะถูกกำหนดจากส่วนกลางจึงได้สร้างปัญหาของการที่คนในพื้นที่ไม่มีช่องทางและมีส่วนร่วมในการเสนอนโยบายที่เป็นความต้องการของตนเองได้อย่างเพียงพอ ในขณะเดียวกัน ผู้ว่าฯซีอีโอก็ถูกรองนายภคที่ดูแลกลุ่มจังหวัดกำกับดูแลโดยตรง การประเมิน โยกย้าย และให้ความดีความชอบจึงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดอย่างมากกับอำนาจทางการเมืองในรัฐบาล และได้ทำให้เกิดคำถามทางการเมืองว่า ภายใต้ระบบการเมืองเรื่องการเลือกตั้งนี้ ผู้ว่าฯซีอีโอจะปลอดจากอิทธิพลทางการเมืองของพรรคที่เป็นรัฐบาลมากน้อยเพียงไร

ถ้าเป้าหมายประการหนึ่งตามหลักแนวคิดของการบริการงานแบบบูรณาการผ่านผู้ว่าฯซีอีโอของรัฐบาลคือการให้ความสำคัญแก่เรื่องวิธีการปกครอง/การจัดการปกครอง (governance) ที่เข้ามาทดแทนการปกครอง (government) ในยุคของโลกาภิวัตน์ดังที่ได้เสนอไว้ในบทรอบความคิด จากที่กล่าวมานี้ได้แสดงให้เห็นว่าการให้รัฐบาลยังไม่มี ความเข้าใจในเรื่องของการจัดการปกครองมากนัก เพราะหัวใจสำคัญของการจัดการปกครองคือการให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมไปยังผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกระดับ การที่รัฐบาลรวมศูนย์การกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ (ซึ่งมาพร้อมกับงบประมาณฯ) และรวบอำนาจในการควบคุมผู้ว่าฯซีอีโอไว้กับตัวแต่เปิดโอกาสให้มีอิสระในการดำเนินงานประจำวันในภูมิภาค คือเรื่องของกลยุทธในการใช้อำนาจเท่านั้น ไม่ได้สร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการปกครองจริง

ดังนั้น การบริหารงานแบบบูรณาการจึงไม่ได้เปลี่ยนจากการปกครองมาสู่การจัดการปกครองอย่างที่ควรเป็น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การบริการงานแบบบูรณาการเป็นการจัดการปกครองแบบบิดเบือนซึ่งไปสอดคล้องกับการจัดการปกครองโดยใช้กลไกตลาดของสถาบันเศรษฐกิจและการเงินโลก ที่ได้แนวคิดมาจากการดำเนินงานภาคธุรกิจ ซึ่งคำนึงแต่การสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยใช้เรื่องทางเทคนิค แต่ไม่ได้คำนึงความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในการจัดการปกครองที่เป็นการจัดการปกครองแบบแท้ ซึ่งในจุดนี้ไม่น่าจะเป็นเรื่องที่น่าแปลกใจสำหรับซีไอโอของประเทศ เพราะโดยจากพื้นเพทางธุรกิจจึงมีกรอบความคิดที่เห็นด้วยกับการจัดการปกครองในแบบนี้ ซึ่งก็ได้ทำให้เราสามารถตั้งคำถามทางการเมืองเกี่ยวกับเรื่องผู้ว่าฯซีไอโอตามขึ้นมาได้ว่าการบริการงานแบบนี้ สอนองคอบตอคนไทยโดยรวมหรือสอนองคอบตอ นายกรัฐมนตรีในฐานะซีไอโอของประเทศไทย หรือถ้าเป็นคำถามในเชิงระบอบการเมือง เราก็อาจถามได้ว่าการบริหารงานแบบซีไอโอนี้สอนองคอบตอระบอบเผด็จการประชานิยมหรือแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกันแน่



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย