

ภูมิหลัง

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้แบ่งการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ในราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วยการบริหารในระดับจังหวัดและอำเภอ โดยเฉพาะการบริหารระดับจังหวัดนั้นถือว่าเป็นกลไกที่สำคัญอันจะมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริหารราชการ เนื่องจากราชการส่วนภูมิภาคอยู่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสภาพแวดล้อมของจังหวัด ซึ่งเป็นส่วนที่เชื่อมโยงระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดหนึ่ง ๆ กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล และคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาค ในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ นอกจากนี้ยังมีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ส่งมาประจำ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดและมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัด กระทรวง ทบวง กรม นั้นในจังหวัดนั้นด้วย และในจังหวัดหนึ่งจะมีคณะกรรมการจังหวัด ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ผู้แทนกระทรวงหรือทบวง เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้นและให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กับปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

ในปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากจะมีบทบาทในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยน่านโยบายของรัฐบาลไปสู่ภาคปฏิบัติ น่านโยบายของรัฐไปสู่ประชาชนและเป็นตัวแทนของประชาชน ในการที่จะศึกษาและรับรู้ปัญหา อุปสรรค ตลอดจนความต้องการพื้นฐานต่าง ๆ ของประชาชน นำเสนอให้รัฐบาลทราบเพื่อหาทางช่วยเหลือ

กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นต้นสังกัดของผู้ว่าราชการจังหวัดได้กำหนดแนวทางการบริหารราชการแนวใหม่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยึดถือปฏิบัติ เพื่อให้ส่วนราชการระดับจังหวัดได้ผนึกกำลังกันแก้ไขปัญหา โดยเน้นการประสานงานและการให้การสนับสนุนต่อส่วนราชการต่าง ๆ และรัฐวิสาหกิจ มากกว่าการควบคุม กำกับ ดูแล พร้อมกับใช้นโยบายและแผนเป็นเครื่องมือในดำเนินงานอย่างมีระบบ โดยมีเป้าหมายร่วมกันในการให้บริการแก่ประชาชนและแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ให้ได้ผลอย่างแท้จริง ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องเป็นบุคคลที่จะต้องมีสามารถในการใช้ศิลปะการเป็นผู้นำ ตลอดจนการใช้เทคนิคต่าง ๆ ทางการบริหาร เพื่อเป็นเครื่องมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลการเปิดโอกาสให้บรรดาหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดได้วางแผนโดยการกำหนดวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานที่รับผิดชอบ โดยมุ่งความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในระดับสูงขึ้นไป ภายใต้กรอบนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากราชการส่วนกลาง ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหา และพัฒนาจังหวัด ซึ่งเป็นกระบวนการที่จะนำไปสู่การควบคุมและประเมินผลการปฏิบัติงานของแต่ละส่วนราชการเอง ตามหลักการของการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by Objectives) ซึ่งเป็นเทคนิคการบริหารอันหนึ่งที่มีความสอดคล้องกับการบริหารราชการแนวใหม่ของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวข้างต้น

อย่างไรก็ดี ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการบริหารราชการระดับจังหวัด ตามแนวทางการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์นั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับคนที่ผู้บริหารในระดับต่าง ๆ จะให้ความสำคัญเพียงใดและการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้นำทางการบริหารของจังหวัด มีพฤติกรรมการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) มากน้อยเพียงใดแล้ว ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ให้ความสำคัญต่องานที่มีลักษณะต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ปัญหาเกี่ยวกับการประสานสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดอันสืบเนื่องมาจากการที่จังหวัดมีหน่วยงานราชการของทุกกระทรวง ทบวง กรม ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยที่ควรพิจารณาเป็นอย่างยิ่ง

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการบริหารราชการในระดับจังหวัด ตามแนวทางการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ในทัศนะของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

ว่ามีลักษณะอย่างไร มีปัญหา อุปสรรค มากน้อยเพียงใด โดยศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดในเขตภาคกลาง เพื่อที่จะได้นำผลการวิจัยมาเสนอแนะต่อส่วนราชการต่าง ๆ ได้ทราบและปรับปรุง อันจะเป็นประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อสำรวจความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดในเขตจังหวัดภาคกลางเกี่ยวกับการบริหารราชการโดยยึดวัตถุประสงค์ตามรายการ ดังนี้
 - 1.1 ความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และนโยบายการบริหารราชการในระดับชาติ ระดับจังหวัด ตามหน่วยงานที่สังกัด
 - 1.2 การมีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายการบริหารราชการในระดับจังหวัด
 - 1.3 กระบวนการบริหารภายในหน่วยงานตามหลักการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์
2. เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดในเขตจังหวัดภาคกลางเกี่ยวกับการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์
 - 2.1 เปรียบเทียบระหว่างหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด สังกัด 6 กระทรวงหลักของการพัฒนา
 - 2.2 เปรียบเทียบระหว่างหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ตามวุฒิการศึกษา (ปริญญาตรีหรือต่ำกว่า และสูงกว่าปริญญาตรี)
 - 2.3 เปรียบเทียบระหว่างหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ตามอายุราชการที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ (ต่ำกว่า 5 ปี และตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป)

ความสำคัญของการวิจัย

การวิจัยความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเกี่ยวกับการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ จะได้ข้อสรุปที่เป็นแนวทางในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและ

ของแต่ละหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เป็นข้อมูลเพื่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตของเนื้อหา เพื่อศึกษาความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเกี่ยวกับการบริหารราชการระดับจังหวัดในเขตจังหวัดภาคกลาง ตามหลักการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ โดยจำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะในรายการดังนี้

1.1 ความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และนโยบายการบริหารราชการ (ระดับชาติ ระดับจังหวัด)

1.2 การมีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายการบริหารราชการระดับจังหวัด

1.3 กระบวนการบริหารภายในหน่วยงานของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ตามหลักการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ใน 24 จังหวัดภาคกลาง (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ซึ่งประกอบด้วย ปลัดจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด อัยการจังหวัด พัฒนาการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด สรรพากรจังหวัด สรรพสามิตจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ประชาสงเคราะห์จังหวัด โยธาธิการจังหวัด หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด เกษตรจังหวัด คลังจังหวัด สัสดีจังหวัด ราชพัสดุจังหวัด ประมงจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ป่าไม้จังหวัด สหกรณ์จังหวัด ขนส่งจังหวัด พาณิชยจังหวัด ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัด แรงงานจังหวัด ประกันสังคมจังหวัด เจริญพัฒนชนบทจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ปฎิรูปที่ดินจังหวัด ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด และประชาสัมพันธ์จังหวัด รวมทั้งสิ้น 680 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ใน 24 จังหวัดภาคกลาง (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) จำนวน 312 คน โดยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ทั้งนี้เลือกเฉพาะหัวหน้าส่วน

ราชการประจำจังหวัดบางตำแหน่งที่เป็นตำแหน่งหลักที่สังกัด 6 กระทรวงหลักในการพัฒนาชนบท
ตามนโยบายของรัฐบาล

2.2.1 กระทรวงหลักในการพัฒนาชนบทตามนโยบายของรัฐบาล

2.2.1.1 กระทรวงมหาดไทย

2.2.1.2 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

2.2.1.3 กระทรวงศึกษาธิการ

2.2.1.4 กระทรวงสาธารณสุข

2.2.1.5 กระทรวงพาณิชย์

2.2.1.6 กระทรวงอุตสาหกรรม

2.2.2 จังหวัดในเขตภาคกลาง (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร)

ประกอบด้วย

2.2.2.1 ออยุธยา

2.2.2.2 ลพบุรี

2.2.2.3 อ่างทอง

2.2.2.4 ชัยนาท

2.2.2.5 สิงห์บุรี

2.2.2.6 สระบุรี

2.2.2.7 ปทุมธานี

2.2.2.8 นนทบุรี

2.2.2.9 นครปฐม

2.2.2.10 ราชบุรี

2.2.2.11 สุพรรณบุรี

2.2.2.12 กาญจนบุรี

2.2.2.13 ประจวบคีรีขันธ์

2.2.2.14 เพชรบุรี

2.2.2.15 สมุทรสาคร

2.2.2.16 สมุทรสงคราม

2.2.2.17 สมุทรปราการ

2.2.2.18 นครนายก

2.2.2.19 ฉะเชิงเทรา

2.2.2.20 ชลบุรี

2.2.2.21 ระยอง

2.2.2.22 จันทบุรี

2.2.2.23 ตราด

2.2.2.24 ปราจีนบุรี

3. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่ สถานภาพของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

3.1.1 สังกัดใน 6 กระทรวงหลัก

3.1.2 วุฒิการศึกษา (ปริญญาตรีหรือต่ำกว่า และสูงกว่าปริญญาตรี)

3.1.3 อายุราชการในการดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ (ต่ำกว่า 5 ปี และตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป)

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เกี่ยวกับการบริหารราชการตามหลักการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์

3.2.1 วัตถุประสงค์และนโยบาย

3.2.2 การมีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบาย

3.2.3 กระบวนการบริหารภายในหน่วยงาน

สมมติฐานการวิจัย

1. หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่สังกัดกระทรวงต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์แตกต่างกัน

2. หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีวุฒิการศึกษาต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์แตกต่างกัน

3. หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีอายุราชการในการดำรงตำแหน่งหัวหน้า

ส่วนราชการต่างก็มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์แตกต่างกัน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์ หมายถึง แนวคิดในการบริหารระบบหนึ่งซึ่งเรียกกันทั่วไปว่า MBO (Management by Objectives) มีหลักการบริหารแบบทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม ทั้งระดับผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีปฏิบัติงานร่วมกันอาศัยหลักการแรงจูงใจ MBO เป็นแนวความคิดเทคนิคการบริหารที่ประกาศโดยนักบริหารชื่อ ปีเตอร์ ดรักเกอร์ (Peter F. Drucker) อาจเรียกว่า การบริหารงานโดยเน้นวัตถุประสงค์หรือการบริหารงานตามวัตถุประสงค์

1.1 วัตถุประสงค์และนโยบายการบริหารราชการ หมายถึง การกำหนดแผนของรัฐบาล เพื่อให้หน่วยราชการต่าง ๆ ได้บริหารงานโดยมีแนวทางและวัตถุประสงค์ที่แน่นอนทั้งนโยบายและเป้าหมายโดยส่วนรวมของประเทศ และนโยบายเป้าหมายการบริหารราชการในระดับจังหวัด

1.2 การมีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบาย หมายถึง การได้มีส่วนร่วมกัน (Participation) ของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาในการกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายในการบริหารงาน

1.3 กระบวนการบริหารภายในหน่วยงาน หมายถึง ความสัมพันธ์ของผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานในการกำหนดวิธีการปฏิบัติงานร่วมกันตามหลักการบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง การบริหารราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 โดยแบ่งการบริหารออกเป็นระดับจังหวัดและระดับอำเภอ

3. เขตจังหวัดภาคกลาง หมายถึง จังหวัดที่ตั้งอยู่ในภาคกลางของประเทศไทย มี 24 จังหวัด ได้แก่ อยุธยา ลพบุรี อ่างทอง ชัยนาท สิงห์บุรี สระบุรี ปทุมธานี นนทบุรี นครปฐม ราชบุรี สุพรรณบุรี กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สมุทรปราการ นครนายก ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด และปราจีนบุรี (ยกเว้น

กรุงเทพมหานคร)

4. หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด หมายถึง ข้าราชการที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัด ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด ถือว่าเป็นผู้รับผิดชอบงานเฉพาะในหน้าที่ของตน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการในส่วนราชการนั้น ๆ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น เช่น ปลัดจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด เกษตรจังหวัด พาณิชย์จังหวัด เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีฐานะเป็นกรมการจังหวัด ซึ่งเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดิน

5. กระทรวงหลัก 6 กระทรวง หมายถึง กระทรวงที่เป็นหลักในการพัฒนาชนบท ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ซึ่งประกอบด้วย กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรม