

การวิเคราะห์ทัศนคติต่อบทบาทภาระหน้าที่ของ ผู้ดำรงตำแหน่ง กรอ. จังหวัด*

ทิตยา สุวรรณะชญ**

คำนำ

ในระบบประชาธิปไตยนั้น การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ ในการใช้อำนาจของรัฐนั้นการกระจายอำนาจจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่จะเปิดโอกาสให้มีการตัดสินใจที่จะเลือกดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ เมื่อพูดถึงอำนาจรัฐที่ใช้ในการปกครองตามระบบประชาธิปไตย ผู้ปกครองถือว่าอำนาจที่ตนได้รับเป็นอำนาจของการบริหารซึ่งต่างกับอำนาจปกครองในระบบอื่น เช่น ระบบเผด็จการ อำนาจในการปกครองจะเป็นการกำหนดทั้งเป้าหมายและวิธีการ แต่ในระบบประชาธิปไตยจะเน้นการจัดการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น ความสำคัญของภาคเอกชนย่อมจะได้รับการยอมรับจากภาครัฐบาล และข้าราชการหรือภาครัฐ

ภาคเอกชนมิได้หมายถึงเฉพาะแต่บรรดาพ่อค้าเท่านั้น หากแต่หมายถึงองค์การของเอกชนที่ครอบคลุมส่วนธุรกิจต่าง ๆ ที่มีได้มีอำนาจรัฐเกี่ยวข้องในการดำเนินงานของตน ในอดีตสังคมไทยเป็นสิ่งคมเกษตรกรรม บรรดาธุรกิจส่วนใหญ่จะเป็นธุรกิจการค้าอันเป็นระบบที่จะทำให้สินค้าเกษตรจากแหล่งผลิตไปสู่ผู้บริโภคโดยผ่านระบบการแปรรูป เช่น โรงสีข้าว แต่โดยที่พ่อค้าส่วนใหญ่เป็นเอกชนที่มีเชื้อสายจีนเป็นส่วนใหญ่ (สุธี ประศาสน์เศรษฐ, 2521) ดังนั้น บทบาทของกลุ่มเชื้อชาติจึงเป็นข้อจำกัดของกลุ่มธุรกิจอื่นที่จะเข้ามามีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม บรรดานักธุรกิจไทยได้ร่วมมือกันจัดตั้งเป็น “หอการค้าสยาม” (Siamese Chamber of Commerce) โดยจดทะเบียนเป็นสมาคม เพื่อเพิ่มอำนาจในการต่อรองและเจรจาการค้าเพื่อรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกในวันที่ 8 มีนาคม 2476

* ผู้เขียนขอขอบคุณรองศาสตราจารย์ ดร. บรรลือ สุทธารมณ และอาจารย์สุภา กิริติบุตร ที่ได้ช่วยอนุเคราะห์ในการประมวลผลข้อมูลไว้ ณ ที่นี้

** รองศาสตราจารย์ คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

(ณรงค์ เพชรประเสริฐ 2519: 14) แต่ไม่สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพและกระทรวงพาณิชย์ได้เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 จนกระทั่ง พ.ศ. 2486 บรรดานักธุรกิจได้จดทะเบียนเป็นสมาคมพ่อค้าไทย แต่ก็ยังอยู่ภายใต้การกำกับจากกระทรวงพาณิชย์ บรรดานักธุรกิจของกรุงเทพฯ ได้รวมตัวกันจัดตั้ง “หอการค้ากรุงเทพ” ขึ้นในสมัยที่ ฯพณฯ พระยามโหตรวรรค สมบัติศิริ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในการปันส่วน เช่น ข้าวสาร ฝ้าย น้ำมันก๊าด ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 “หอการค้าไทย” จึงเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี (หอการค้าไทย, 2525 : 4) ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหอการค้าไทยเกิดจากหอการค้ากรุงเทพฯ ที่ขยายอาณาเขตของการรวบรวมสมาชิกทั่วประเทศ

ความพยายามที่รัฐบาลไทยจะก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรนักธุรกิจปรากฏตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 29 กันยายน 2497 ให้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดตั้ง “สภาการค้า” จะรวบรวมนักธุรกิจทั้งไทยและต่างประเทศที่มีธุรกิจทั้งนำเข้าและส่งออกหรือผู้ผลิต ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม การธนาคาร ตลอดจนผู้ประกอบการต่าง ๆ โดยมุ่งที่จะให้สภาการค้าทำหน้าที่ประสานงานระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับรัฐบาล (สมภพ มานะรังสรรค์, 2524: 92-93)

เหตุการณ์ต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นเป็นการสะท้อนของการยอมรับความสำคัญของส่วนเอกชนและทิศทางของระบบเศรษฐกิจที่มุ่งให้ทิศทางของการค้าเสรีมากขึ้น แม้ในรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีการตราพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 และพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 เป็นการเปิดโอกาสให้ “หอการค้าไทย” และ “สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย” เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่สำหรับเอกชนอย่างถูกต้องตามกฎหมายในขณะเดียวกันก็เปิดให้มีการจัดตั้งหอการค้าจังหวัดต่าง ๆ ขึ้นด้วย

ในขณะนี้เป็นที่ยอมรับโดยชัดแจ้งแล้วว่าประเทศไทยเลือกที่จะใช้ระบบการค้าเสรี ภายใต้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยส่วนเอกชนมีองค์กรที่สำคัญคือ หอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย และสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรหลัก แต่บทบาทการมีส่วนร่วมจะมีการเพิ่มขึ้นหรือลดลงย่อมจะขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งขององค์กรทั้งของรัฐและเอกชน การมองเห็นประสิทธิภาพของความร่วมมือของทั้งสองส่วน การตระหนักในความสำคัญของส่วนทั้งสองของความเจริญของประเทศรวมทั้งสถานการณ์ที่จะกระตุ้นปัจจัยที่นำไปสู่ความร่วมมือประสานระหว่างองค์กรทั้งหลายเพื่อการพัฒนาประเทศต่อไป

ถ้าถือว่า กรอ. เป็นองค์กรที่สะท้อนถึงโอกาสความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนที่เกิดขึ้นจากการตระหนักในความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชนจะเห็นได้ว่าในส่วนของเอกชนนั้น กรอ. จะต้องใช้ฐานจากหอการค้าไทย สมาคมธนาคารไทยและสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นหลัก นอกจากนั้นยังเป็นการแสดงถึงการยอมรับของรัฐบาลที่มองเห็นความสำคัญของความร่วมมือของส่วนเอกชนที่มีผลโดยตรงต่อประเทศ ในทัศนะของผู้เขียนถือว่า กรอ. เป็นเพียงสมภาวะของการเปลี่ยนแปลงไปสู่

องค์กรที่คาดหวังว่าจะสามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สูงขึ้น ถ้าจะพิจารณาย้อนไปในประวัติแล้วจะสามารถพิจารณาได้ว่า การเกิดหอการค้าเป็นระยะเวลาแรกของการรวมตัวของผู้ประกอบการที่ขยายบทบาทเรื่อยขึ้นมาจนเกี่ยวข้องกับองค์กรภาครัฐต่าง ๆ และเกิดองค์กรเอกชนต่าง ๆ ในระยะเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โลกมีความสัมพันธ์กันใกล้ชิดยิ่งขึ้นด้วยระบบข่าวสารที่พัฒนาโดยเทคโนโลยี การเดินทางด้วยเวลาที่สั้นลง และการที่ประเทศไทยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการผลิตด้วยการเกษตรในแผนที่ 1 แล้วเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมในแผนที่ 3 ในช่วงเวลาดังกล่าววิกฤตการณ์น้ำมันก็ตี ภาวะถดถอยของเศรษฐกิจโลก โดยเฉพาะในปี 2518 ประเทศไทยต้องประสบปัญหาทางเศรษฐกิจเป็นผลให้เกิดการเร่งรัดการส่งออก การเพิ่มผลผลิตทางเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ซึ่งทำให้เปิดโอกาสที่รัฐบาลจะต้องใช้ความร่วมมือของภาคเอกชนเข้าไปช่วยแก้ปัญหา โดยรัฐบาลของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ กำหนดนโยบายของการประสานงานระหว่างรัฐ กับเอกชนมากยิ่งขึ้นพร้อมทั้งใช้มาตรการทางภาษี ส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และสนับสนุนการส่งออก ในช่วงดังกล่าวผู้แทนภาคเอกชนได้เข้าไปมีบทบาทร่วมกับภาครัฐในการแก้ไขปัญหา เช่นเป็นกรรมการในคณะกรรมการมาตรฐานสินค้าอุตสาหกรรม คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ในขณะที่เดียวกันบทบาทของรัฐบาลได้เพิ่มขึ้นในส่วนของกาตลาดต่างประเทศ การแสวงหาการลงทุนจากต่างประเทศ ภาพที่เป็นรูปธรรมของการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนชัดเจนเมื่อนายกรัฐมนตรีเดินทางไปต่างประเทศ จะมีผู้แทนของภาคเอกชนร่วมเดินทางเพื่อแสวงหาโอกาสการส่งออก การร่วมทุน ในขณะที่รัฐบาลสร้างความมั่นใจในการลงทุนในประเทศไทย ด้วยพัฒนาการของความร่วมมือดังกล่าว คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อ 30 มิถุนายน 2524 พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีได้ยืนยันวัตถุประสงค์การจัดตั้ง กรอ.ว่า

“การจัดตั้ง กรอ. ขึ้นนั้นเป็นการย้ำเจตนาของรัฐบาลที่จะช่วยแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจร่วมกับภาคเอกชนอย่างใกล้ชิด หากมีปัญหาข้อขัดข้องใด ๆ ก็จะมาช่วยปรึกษาหารือกัน นอกจากนี้รัฐบาลยังมีนโยบายจะพัฒนาสถาบันเอกชนให้เป็นองค์กรที่รัฐบาลจะพึ่งพาได้และต้องเป็นสถาบันที่รับผิดชอบต่อสังคม เป็นที่ยึดถือต่อส่วนรวม ร่วมมือขจัดผู้ปฏิบัติมิชอบและผู้ที่ไม่เอาดีเอาเปรียบต่อส่วนรวมโดย “ไม่เป็นธรรม” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2533: 5-8)

ความจริงคณะรัฐบาลเองได้มีการแยกตัวคณะรัฐมนตรีออกเป็นคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นกลุ่มรัฐมนตรีที่จะต้องประสานงานด้านเศรษฐกิจ ซึ่งมีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น ปราบฏกาการณ์ดังกล่าวเป็นการตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมที่เน้นการยอมรับความจำเป็นของส่วนเอกชนในกิจการทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่ถ้าพิจารณาจากเจตนาภาครัฐยังแสดงออกโดย พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ สะท้อนลักษณะของภาคเอกชนในฐานะเป็นจุดสื่อสารและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเสนอแนะเพื่อภาครัฐบาล

จะได้แก้ไข ในขณะที่ส่วนเอกชนจะต้องรับผิดชอบต่อส่วนรวมมากขึ้นกว่าเดิม

ความสำเร็จของความร่วมมือนำไปสู่การประชุม กรอ. ในภูมิภาคใน พ.ศ. 2527, 2528 และ 2529 และส่งผลต่อการขยายงาน กรอ. ไปสู่ระดับจังหวัด ซึ่งในขณะเดียวกันบรรดาหอการค้าจังหวัดได้เกิดขึ้นในทุกจังหวัด การจัดตั้ง กรอ. จังหวัด ได้รับความสนใจทั้งในส่วนของราชการและเอกชน โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดเป็นนโยบายของกระทรวงที่จะกระตุ้นให้ทุกจังหวัดจัดตั้ง กรอ. จังหวัด และสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ได้อนุมัติให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดได้รับการพิจารณาเลื่อนเป็น ซี 8 เมื่อมีงาน กรอ. จังหวัดเกิดขึ้น การเกิด กรอ. จังหวัดเป็นบทบาทส่งเสริมมาตลอดเวลา ฉะนั้นอาจจะถือได้ว่าความเข้มแข็งขององค์กรภาคเอกชน นอกจากจะเป็นศักยภาพของภาคเอกชนแล้วยังได้รับการสนับสนุนโดยตรงจากสำนักงานดังกล่าว และโดยอ้อมจากความสำเร็จของการดำเนินตามแผนพัฒนาของประเทศภายใต้ประชาธิปไตยและการค้าเสรี

โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงของสภาวะทางสภาพเศรษฐกิจสังคม ทำให้เกิดองค์กรที่นำมาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาและแก้ปัญหา รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงการเชื่อมโยงฐานะของส่วนเอกชนทั้งในทางการยอมรับของส่วนของรัฐ และความสามารถในการแก้ปัญหาส่วนรวมด้วยการมีส่วนร่วมของเอกชน

ประเด็นที่น่าสนใจและเป็นวัตถุประสงค์ของบทความนี้ก็คือ วัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้ง กรอ. จังหวัด “เพื่อพัฒนานักธุรกิจและสถาบันภาคเอกชนในภูมิภาคให้มีความเข้มแข็งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีการร่วมกันแก้ไขปัญหาในการประกอบธุรกิจ และมีบทบาทรับผิดชอบต่อส่วนรวมและการพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น และจัดให้มีองค์กรที่เป็นทางการในรูปแบบคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนในระดับจังหวัด ในลักษณะที่คล้ายคลึงกับคณะกรรมการ กรอ. ในส่วนกลางเพื่อทำหน้าที่ปรึกษาหารือในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของจังหวัด” และในการประชุม กรอ. แห่งชาติ เมื่อ 28 มกราคม 2530 มอบหมายให้หอการค้าไทยพัฒนาหอการค้าจังหวัด กระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้สำนักงานจังหวัดเป็นสำนักงานเลขานุการ กรอ. โดยมีหัวหน้าสำนักงานเป็นเลขานุการ และเลขานุการหอการค้าจังหวัดเป็นผู้ช่วยเลขานุการ รวมทั้งให้รัฐจัดงบประมาณเพื่อพัฒนา กรอ. จังหวัด

ถ้าหาก กรอ. จังหวัด จะทำหน้าที่แก้ปัญหาเศรษฐกิจของจังหวัด อำนาจและความรับผิดชอบของ กรอ. จังหวัด จะต้องชัดเจน เพราะปัญหาในระดับจังหวัดเป็นปัญหาของการปฏิบัติมิใช่ปัญหานโยบายในระดับชาติดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นว่า กรอ. แห่งชาติเกิดขึ้นเนื่องจากการพัฒนาองค์กรภาคเอกชน เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งฝ่ายรัฐบาลยอมรับและต้องการการมีส่วนร่วมของเอกชน แต่ใน กรอ. จังหวัด มิได้เกิดจากสภาพเดียวกันกับ กรอ. แห่งชาติ หากแต่เป็นนโยบายหรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ฉะนั้นจุดกำเนิดของ กรอ. จังหวัด จึงต่างกับ กรอ. แห่งชาติ ยิ่งไปกว่านั้นแนวโน้มของการกระจายอำนาจออกไปสู่ส่วนภูมิภาค แม้แต่แนวความคิดของการให้มีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นวาระซึ่งทำให้เกิดความคิดต่อไปว่า การมอบหมายอำนาจจากส่วนกลางในรูปแบบของ

การยกเลิก ปว. 218 ตลอดจนการสร้างความเข้มแข็งของการปกครองส่วนท้องถิ่น การพิจารณาเรื่อง
ของ กรอ. จังหวัด จึงไม่อาจจะพิจารณาได้โดยลำพัง เพราะ กรอ. จังหวัดเองคงจะไม่ใช่เป็นแต่เพียง
แหล่งของคำปรึกษาในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของจังหวัดเท่านั้น หากแต่ กรอ. จังหวัด อาจจะต้อง
พิจารณาในบรรยากาศของการกระจายอำนาจในการจัดการการพัฒนาระดับจังหวัด

บทความนี้จึงมุ่งที่จะแสวงหาคำตอบว่า กรอ. จังหวัดนั้นได้มีการจัดตั้งแล้วและโดยหลักการมี
ศักยภาพที่จะเป็นองค์กรที่จะสามารถมีบทบาทอย่างสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับจังหวัด
ผู้ดำรงตำแหน่ง กรอ. จังหวัดมีทัศนคติและแนวความคิดของตน อันจะเป็นปัจจัยที่ทำให้ กรอ. จังหวัด
สามารถดำเนินการต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

กรอ. ในฐานะองค์กรระดับจังหวัด

ถ้าจะพิจารณา กรอ. ในฐานะเป็นองค์กร ภาพที่เห็นก็คือ องค์กรที่มีเครือข่ายขององค์กรของ
รัฐที่ทำงานในจังหวัด เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าฯ หัวหน้าสำนักงานว่าการกระทรวงมหาดไทย
พาณิชย์จังหวัด จากกระทรวงพาณิชย์ และอุตสาหกรรมจังหวัด จากกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น
ในขณะเดียวกันด้านเอกชนก็จะประกอบด้วยหอการค้า ประธานอุตสาหกรรมเขต เป็นหลักทาง
ภาคเอกชน กรอ. จังหวัดจะทำงานให้มีประสิทธิภาพได้ต่อเมื่อการประสานงานภายในหน่วยราชการ
ระดับจังหวัด และการประสานงานในภาคเอกชนสามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เงื่อนไข
สำคัญในภาครัฐก็คือความร่วมมือระหว่างข้าราชการแผนกต่าง ๆ ภายใต้ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการ
จังหวัด ส่วนในภาคเอกชนก็คือความเข้มแข็งของหอการค้าจังหวัด และสภาอุตสาหกรรมเขต ทั้ง
สองส่วนจะต้องร่วมรับผิดชอบต่อการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของจังหวัด ฉะนั้น ปัญหาที่ กรอ. จังหวัด
ต้องเกี่ยวข้องอาจจะเริ่มตั้งแต่ความกว้างขวางของปัญหาเศรษฐกิจโดยที่ กรอ. จังหวัดเกิดขึ้นด้วย
เจตนาเดิมของ กรอ. แห่งชาติ แต่ลดระดับวิธีการดังกล่าวลงมาให้รับผิดชอบแก้ปัญหาในระดับจังหวัด
จะเห็นว่าการที่ กรอ. แห่งชาติประสบความสำเร็จเป็นเรื่องของสภาวะการตอบสนองของรัฐมนตรีฝ่าย
เศรษฐกิจที่จะมีผลต่อนโยบาย โครงสร้างและการตระหนักในผลประโยชน์ของชาติที่เกี่ยวข้องกับ
สภาวะเศรษฐกิจโลก ในขณะที่ กรอ. จังหวัดจะต้องเผชิญปัญหาของระดับการรวมอำนาจของกระทรวง
ทบวงกรมในส่วนกลาง ความสามารถในการประสานงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ความสามารถ
ในการผลักดันให้เกิดความร่วมมือระหว่างส่วนเอกชน ดังนั้นประสิทธิภาพของ กรอ. จังหวัด จึงขึ้นอยู่กับ
กับความชัดเจนในความรับผิดชอบและอำนาจของ กรอ. จังหวัด การส่งเสริมสนับสนุนความเข้มแข็ง
ขององค์กรเอกชน และความชัดเจนที่หน่วยงานระดับจังหวัดจะตอบสนองต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ
ของจังหวัดโดยมีจังหวัดนั้น ๆ เป็นหน่วยที่ทุกฝ่ายจะใช้เป็นจุดเป้าหมาย นอกจากนั้นการแก้ปัญหา
เศรษฐกิจจังหวัดต่างกับการแก้ปัญหานโยบายระดับชาติเพราะจำเป็นต้องมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติใน
ระดับจังหวัดมากกว่าระดับชาติ ฉะนั้นเราอาจจะคาดหวังแผนต่าง ๆ ที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัด

รวมทั้งแผนงานการส่งเสริมการลงทุน และแผนงานอื่น ๆ อีกมาก

โดยสรุปแล้ว กรอ. จังหวัด อาจจะเป็นหน่วยหนึ่งที่มีศักยภาพที่จะสามารถกำหนดแนวทาง และแผนงานการพัฒนาทางเศรษฐกิจของจังหวัดได้ในอนาคต บทความนี้มุ่งที่จะพิจารณาความเป็นไปได้ ของ กรอ. ในบทบาทข้างต้น กรอ. จังหวัดเกิดจากความสำเร็จของ กรอ. แห่งชาติ และความจริงก็คือ การดำเนินงานของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการ กรอ. และมีสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการ วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทำหน้าที่ของเลขานุการที่จะต้องติดตามผล ดังนั้น คำตอบอันหนึ่ง ที่จะสะท้อนถึงแนวโน้มและโอกาสของความสำเร็จของ กรอ. จังหวัด ก็คือความคิดความเข้าใจของผู้ดำรงตำแหน่ง กรอ. จังหวัด ทั้งนี้ โดยมีฐานคิดว่า กรอ. จังหวัดเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและ กระทรวงมหาดไทย ที่ได้มีคำสั่งให้จังหวัดทุกจังหวัดดำเนินการประกออบกับหอการค้าไทยและสภา อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินการในการพัฒนาองค์กรเอกชนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

แนวความคิดที่บทความนี้ใช้พิจารณา กรอ. จังหวัด นั้นถือว่า กรอ. จังหวัดเป็นหน่วยงานที่มี ผู้ปฏิบัติหลายหน่วย (multi-actor implementation) ซึ่งประสิทธิภาพขององค์กรจะขึ้นอยู่กับ

- ความชัดเจนในนโยบาย (policy specificity)
- ทรัพยากร (resources)
- เป้าหมายขององค์กร (agency goals)
- กิจกรรมประจำ (routines)
- โลกทัศน์ (world view)
- โครงสร้างที่ทำให้เกิดลักษณะพึ่งพา (structure of interdependence)
- ระดับความต้องการทางเทคนิคในการปฏิบัติหน้าที่ (technical requirements of the task)
- ผู้ส่งเสริม (facilitator)
- การตระหนักในการเสี่ยงเมื่อปฏิบัติ (perceived risk for implements)

(Montjoy and O'Toole 1979, O'Toole and Montjoy 1984, O'Toole 1983)

นอกจากนั้น George E. Rawson ยังได้เน้นให้เห็นว่า ความชัดเจนของเป้าหมายขององค์กรที่ดี การได้รับการสนับสนุนจากผู้นำในองค์กรที่ดี ความชัดเจนระหว่างจุดหมายปลายทางและวิธีการที่ดี การต่อสู้อันตรายขององค์กรใหม่กับองค์กรเก่าที่ต้องทำงานร่วมกันย่อมจะเป็นปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานขององค์กร (Rawson, George E., 1981)

ฉะนั้น เพื่อประเมินสถานะขององค์กรเช่น กรอ. จังหวัด ซึ่งจะมีหน่วยงานที่จะมีส่วนร่วม หลายหน่วย บทความนี้จะพิจารณา ผู้ดำรงตำแหน่ง กรอ. จังหวัด ในลักษณะของการประเมิน ความคิดเห็นตามวิธีการของ Rensis Likert โดยให้เลือกตอบข้อความที่เป็นความคิดเห็น โดยให้ผู้ตอบ แสดงความรู้สึกต่อข้อความด้วยความรู้สึก 4 แบบคือ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย และ

ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ซึ่งเป็นการประเมินทัศนะกรรมการ ของ กรอ. จังหวัดจันทบุรี ลำพูน และ กระบี่ ในประเด็นต่อไปนี้ คือ

ก. พันธกิจ (mission) ของ กรอ. ซึ่งเท่ากับเป็นเป้าหมายที่เป็นนามธรรมของ กรอ. โดยให้ความเห็นดังต่อไปนี้

1) กรอ. จังหวัด เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อติดต่อสื่อสารระหว่างข้าราชการในจังหวัดกับพ่อค้าในจังหวัดเท่านั้น

2) กรอ. จังหวัด อาจจะมีส่วนอย่างสำคัญที่จะทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างข้าราชการและเอกชน

3) กรอ. เป็นองค์กรที่ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างราชการและเอกชนเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในจังหวัดโดยตรง

ข. อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของ กรอ. และการตระหนักของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการ กรอ. จังหวัด โดยให้ความเห็นดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ของ กรอ. จังหวัด ไม่ชัดเจนจึงไม่มีอะไรเป็นขั้นเป็นอัน

2) อันที่จริงแล้วคณะกรรมการ กรอ. เองแทบทุกท่านยังไม่ทราบเลยว่า กรอ. มีหน้าที่อะไรบ้าง

ค. การตระหนักในความรู้ความสามารถของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการ โดยแยกทัศนคติต่อความรู้ความสามารถของกรรมการที่จะทำงาน และการยอมรับว่าผู้ว่าราชการจังหวัดคือผู้ที่จะบันดาลความสำเร็จในผลงานซึ่งเป็นการลดความสำคัญของความรู้ความสามารถของกรรมการ แต่ติดขัดกับราชการ ด้วยความเห็นดังนี้

1) กรรมการ กรอ. ทุกท่านต่างก็มีความรู้ความสามารถที่จะทำ ให้ กรอ. มีผลงานได้อย่างดี

2) ผลงานของ กรอ. จะขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดว่าจะทุ่มเทแค่ไหน

ในกรณีนี้ข้อ 1) จะเป็นความเห็นทางบวก ในขณะที่ข้อ 2) เป็นความเห็นทางลบ

ง. ทัศนคติต่อบุคลิกภาพของผู้ที่เป็นข้าราชการและนักธุรกิจ ทั้งนี้เพราะอคติต่อภาพพจน์ของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการย่อมจะมีอิทธิพลต่อความร่วมมือระหว่างส่วนเอกชนและราชการ โดยให้ความเห็นต่อไปนี้คือ

1) ในปัจจุบันนี้บรรดาข้าราชการที่เป็นกรรมการ กรอ. ทุกคนไม่มีลักษณะของเจ้าขุนมูลนายเหมือนแต่ก่อน

2) พ่อค้าก็ยังเป็นพ่อค้าที่เหมือนแต่ก่อน เพราะยังมุ่งเอาประโยชน์ทางการค้าส่วนตนมากกว่าที่จะมองเห็นประโยชน์ส่วนรวม

ความเห็นข้อ 1) เป็นไปในทางบวก แต่ความเห็นในข้อ 2) เป็นไปในทางลบ

จ. ความเข้าใจในเทคนิควิธีการเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจก็คือการวางแผน ดังนั้นจึงประเมินความเชื่อในวิธีการทางการวางแผนโดยความเห็นต่อไปนี้เป็นคือ

1) การวางแผนเป็นเรื่องที่พูดกันได้ในทางวิชาการเท่านั้น ในโลกของความเป็นจริงไม่เคยใช้ให้เกิดผลจริงจังได้

2) เห็นอ้อยเปล้า ๆ ที่จะนั่งวางแผน เพราะผลสุดท้ายอยู่ที่การลงมือทำจริง แม้ว่าไม่มีแผนถ้าลงมือทำจริงจังแล้ว จังหวัดจะเจริญกว่ามีแผน

ทั้งสองความเห็นเป็นความเห็นในทางลบต่อบทบาทของ กรอ. ซึ่งจะสามารถแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจได้จะต้องสามารถวิเคราะห์ปัญหาและวางแผนแก้ปัญหาด้วย ส่วนการลงมือปฏิบัติจะเป็นเรื่องของหน่วยที่เกี่ยวข้อง

ฉ. ผลกระทบของการพัฒนาของจังหวัดที่มีต่อกลุ่มข้าราชการและนักธุรกิจซึ่งเป็นการสะท้อนความสามารถของการมองเห็นผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อตนเอง อันสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของจังหวัด โดยใช้ความเห็นดังนี้

1) การที่จังหวัดมีการพัฒนาเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว นักธุรกิจก็จะสามารถประกอบธุรกิจของตนได้เจริญขึ้น

2) ไม่ว่าธุรกิจของจังหวัดจะเจริญขึ้นหรือไม่ ข้าราชการในจังหวัดจะไม่ได้รับผลสนองแตกต่างแต่อย่างไร

ความเห็นข้อ 1) เป็นไปในทางบวก แต่ในข้อ 2) จะเป็นไปในทางลบ

ในการให้น้ำหนักเพื่อการวิเคราะห์ทางสถิติ ความเห็นเป็นไปในทางบวกจะให้น้ำหนัก 4, 3, 2, 1 ตามคำตอบเห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง และถ้าเป็นความเห็นในทางลบการให้น้ำหนักของคำตอบเห็นด้วยอย่างยิ่งจะให้น้ำหนักเท่ากับ 1 และเห็นด้วยเท่ากับ 2 ไม่เห็นด้วยเท่ากับ 3 และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งเท่ากับ 4

ในการแสดงทัศนคติต่อความเห็นนั้น การประเมินไม่เปิดโอกาสให้กรรมการ กรอ. ตอบว่า “ไม่มีความเห็น” เพราะถือว่าทุกท่านอยู่ในฐานะที่จะตัดสินใจได้ ดังนั้น คะแนน 4 เป็นน้ำหนักที่แสดงว่ากรรมการมีทัศนะที่จะทำงานให้ กรอ. มีประสิทธิภาพมาก ในทางตรงข้าม ถ้าน้ำหนักคะแนนเท่ากับ 1 ย่อมแสดงว่าคณะกรรมการยังไม่มี ความซัดจั้งและอาจจะเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพของ กรอ. เพราะ กรอ. เป็นองค์กรที่มีลักษณะที่พึงประสงค์ดังนี้คือ

1. พันธกิจมุ่งจะให้ทั้งเอกชนและราชการร่วมกันทำงานเพื่อพัฒนาจังหวัด
2. ผู้เป็นกรรมการต้องตระหนักในความซัดจั้งของหน้าที่ความรับผิดชอบตลอดจนเป้าหมายของ กรอ.
3. กรรมการต้องเชื่อในความรู้ความสามารถของตนและกลุ่มที่จะสามารถทำงานที่ได้รับมอบหมาย

4. โดยที่กรรมการต้องร่วมมือและใช้องค์การของตนประสานงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ฉะนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างกรรมการไม่ควรจะมือคติดอกกัน

5. เมื่องานหลักคือการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัด ดังนั้นการวางแผนพัฒนาจึงเป็นเทคนิคที่ขาดไม่ได้ ฉะนั้น กรรมการต้องใช้เทคนิคการวางแผนเป็นสำคัญ ส่วนการปฏิบัติเป็นหน้าที่ของส่วนต่าง ๆ

6. กรรมการทุกคนย่อมทุ่มเทหรือทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ หากมองเห็นโอกาสของผลกระทบทันทีทั้งในแง่ของส่วนรวมและส่วนบุคคล

ผลของการวัดทัศนคติของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการ กรอ. จังหวัด ปรากฏตามตารางดังนี้

ตารางที่ 1
คะแนนค่าเฉลี่ย และความเบี่ยงเบนมาตรฐานของ
การวัดทัศนคติของกรรมการ กรอ. จังหวัด
พ.ศ. 2534

ความเห็น	จันทบุรี			กระบี่			ลำพูน			รวม		
	\bar{X}	S.D.	N	\bar{X}	S.D.	N	\bar{X}	S.D.	N	\bar{X}	S.D.	N
- กรอ. จังหวัดเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อติดต่อสื่อสารระหว่างข้าราชการกับพ่อค้าในจังหวัดเท่านั้น	2.06	0.75	17	2.40	0.94	20	2.17	0.89	23	2.22	0.87	60
- กรอ. จังหวัดอาจจะมีส่วนอย่างสำคัญที่จะทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างข้าราชการและเอกชน	3.32	0.58	19	3.35	0.59	20	3.48	0.51	23	3.39	0.55	62
- กรอ. เป็นองค์กรที่ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างราชการและเอกชนเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในจังหวัดโดยตรง	3.56	0.51	18	3.25	0.72	20	3.50	0.60	22	3.43	0.62	60
- อำนาจหน้าที่ของ กรอ. ไม่ชัดเจนจึงไม่มีอะไรเป็นขึ้นเป็นอันเกิดขึ้น	2.05	0.83	20	2.35	0.88	20	2.48	0.95	23	2.30	0.89	63
- กรรมการ กรอ. ทุกท่านต่างก็มีความรู้ความสามารถที่จะทำให้ กรอ. มีผลงานได้อย่างดี	2.88	0.78	17	3.05	0.60	20	3.09	0.60	23	3.02	0.65	60

ความเห็น	จันทบุรี			กระบี่			ลำพูน			รวม		
	\bar{X}	S.D.	N	\bar{X}	S.D.	N	\bar{X}	S.D.	N	\bar{X}	S.D.	N
- ผลงานของ กรอ. จะขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดว่าจะทุ่มเทแค่ไหน	1.79	0.71	19	2.10	0.64	20	1.55	0.67	22	1.80	0.70	61
- อันที่จริงแล้วคณะกรรมการ กรอ.เองแทบทุกคนยังไม่ทราบเลยว่า กรอ. มีหน้าที่อะไรบ้าง	2.56	0.70	18	2.40	0.75	20	2.65	0.71	23	2.54	0.72	62
- ในปัจจุบันนี้บรรดาข้าราชการที่เป็นกรรมการ กรอ. ทุกคนไม่มีลักษณะของเจ้าขุนมูลนายเหมือนแต่เดิม	3.11	0.68	18	2.85	0.67	20	2.91	0.68	22	2.95	0.67	60
- พ่อค้าก็ยังเป็นพ่อค้าเหมือนแต่ก่อน เพราะยังมุ่งเอาประโยชน์ทางการค้า ส่วนตนมากกว่าที่จะมองเห็นประโยชน์ส่วนรวม	2.00	0.88	19	2.50	0.76	20	2.55	0.86	22	2.36	0.86	61
- การวางแผนเป็นเรื่องที่พูดกันได้ในทางวิชาการเท่านั้น ในโลกของความเป็นจริงไม่เคยใช้ให้เกิดผลจริงจังได้	2.75	0.72	20	3.00	0.56	20	2.91	0.67	23	2.89	0.65	63
- การที่จังหวัดมีการพัฒนาเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพแล้วนักธุรกิจก็จะสามารถประกอบธุรกิจของตนได้เจริญขึ้น	3.35	0.59	20	3.25	0.55	20	3.17	0.58	23	3.25	0.57	63
- ไม่ว่าธุรกิจของจังหวัดจะเจริญหรือไม่ ข้าราชการในจังหวัดจะไม่ได้รับผลตอบแทนแตกต่างอย่างไร	2.95	0.78	19	2.85	0.59	20	2.78	0.60	23	2.85	0.65	62
- เหนื่อยเปล่า ๆ ที่จะนั่งวางแผน เพราะผลสุดท้ายจะอยู่ที่การลงมือทำจริง แม้ว่าไม่มีแผนถ้าลงมือทำจริงจังแล้ว จังหวัดจะเจริญกว่ามีแผน	3.20	0.70	20	3.15	0.59	20	3.00	0.67	23	3.11	0.65	63

หมายเหตุ \bar{X} = ค่าเฉลี่ย

S.D. = ความเบี่ยงเบนมาตรฐาน

N = จำนวนผู้ตอบ

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการ กรอ. จังหวัด มีทัศนคติที่ถูกต้องในแง่ของพันธกิจของ กรอ. ($\bar{X} = 3.43$ S.D. = 0.62) มีความเชื่อมั่นว่ากรรมการทุกคนสามารถเพียงพอที่จะทำงานให้ได้ผลดี ($\bar{X} = 3.02$ S.D. = 0.65) สามารถมองเห็นผลกระทบในทางบวกเมื่อจังหวัดพัฒนาในแง่พันธกิจ ($\bar{X} = 3.25$ S.D. = 0.57) ส่วนในแง่ของข้าราชการ ($\bar{X} = 2.85$ S.D. = 0.65) แต่ในแง่ของความสัมพันธ์จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างระหว่างกรรมการมองเห็นว่าข้าราชการไม่เป็นเจ้าขุนมูลนาย ($\bar{X} = 2.95$ S.D. = 0.67) ขณะที่บรรดานักธุรกิจยังมีภาพพจน์ของพ่อค้าที่มุ่งประโยชน์ของตนเป็นสำคัญเช่นเดิม ($\bar{X} = 2.36$ S.D. = 0.86)

ที่น่าสนใจก็คือ กรรมการยังเชื่อว่าผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นผู้ที่จะกำหนดวาระงานของ กรอ. จังหวัด จะได้ผลหรือไม่ ($\bar{X} = 1.80$ S.D. = 0.70) อำนาจหน้าที่ของ กรอ. ยังไม่ชัดเจน ($\bar{X} = 2.30$ S.D. = 0.89) และกรรมการเองยังไม่ชัดเจนนักในหน้าที่ของตน ($\bar{X} = 2.54$ S.D. = 0.72) ถ้าจะพิจารณาสถานการณ์เหล่านี้ตามแนวความคิดของ Festinger (cognitive dissonance, 1957, 1963, 1964) จะเห็นได้ว่ามีความไม่สอดคล้องในทัศนะของคณะกรรมการ กรอ. กล่าวคือ ในขณะที่ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการ กรอ. ตระหนักในพันธกิจของ กรอ. และภารกิจเป็นไปตามเป้าประสงค์ของการจัดตั้ง แต่ทัศนะต่อโอกาสของการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพจะน้อยทั้งยังเชื่อว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้นจะเป็นกุญแจของความสำเร็จแทนที่จะเป็นผลการดำเนินงานร่วมกัน

โดยที่ กรอ. มีลักษณะเป็นคณะกรรมการประจำ (standing committee) ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการจะมีลักษณะของการกำหนดทิศทาง การแก้ปัญหา การกำหนดนโยบาย การติดตามแต่อำนาจในการดำเนินการต่าง ๆ จะเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานจังหวัด หอการค้า ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมเขต พาณิชยจังหวัด ดังนั้น ผลที่จะเป็นรูปธรรมย่อมจะขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ฉะนั้นประสิทธิภาพของ กรอ. จะสามารถประเมินได้โดยผลของการดำเนินงานที่ออกมาเป็นรูปธรรมของบรรดาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะในมิติของการประสานงาน (coordination) ซึ่งเป็นผลจากการแบ่งและมอบหมายงานที่สอดคล้องและส่งเสริมผลงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งก็คือ ความร่วมมือระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งในขณะเดียวกันก็เป็นผู้รับผิดชอบขององค์กรที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ที่กล่าวแล้วข้างต้น ดังนั้นผลงานของ กรอ. จึงเป็นผลจากการมีส่วนร่วมของบุคคลและความรับผิดชอบผูกพัน (commitment) ของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย

ถ้าพิจารณาในแง่แล้ว กรอ. จะมีใช้คณะกรรมการของการปรึกษาหารือ แต่เป็นองค์กรที่เป็นเครือข่าย ซึ่งต้องการระบบบริหารที่แตกต่างไปจากองค์กรปฏิบัติงานที่มีอำนาจการบังคับบัญชาสั่งการปฏิบัติอย่างมีเอกภาพ แต่เอกภาพของ กรอ. จะเป็นผลของการประสานการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ที่ส่งผลในทางปฏิบัติทำให้ปัญหาที่ กรอ. กำหนดแนวทางแก้ไข หรือทำให้เกิดการพัฒนาตามเป้าหมายที่ กรอ. กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างทัศนะของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการของ กรอ. จังหวัด

ดังที่ได้เสนอไว้แล้วข้างต้นว่าประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานของ กรอ. ตามแนวคิดของ George E. Rawson นั้น เน้นที่

- ความชัดเจนของเป้าหมายและความรับผิดชอบ
- การสนับสนุนระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กร หรือความร่วมมือโดยเฉพาะข้าราชการ และนักธุรกิจ
- ทักษะที่เน้นลักษณะพึ่งพิงหรือลักษณะต่างพึ่งพิง (interdependent) ของผู้ดำรงตำแหน่ง
- ความเชื่อมั่นในความสามารถของผู้ดำรงตำแหน่ง

และเมื่อได้ทำการประเมินด้วย Likert Scale แล้วข้างต้น คำถามต่อไปก็คือ ทักษะในมิติต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กันในทิศทางใดบ้าง

เพื่อสะท้อนภาพของความสัมพันธ์ของทัศนคติในมิติต่าง ๆ โปรดพิจารณาตารางความสัมพันธ์ของทัศนคติของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการ กรอ. จังหวัดทั้ง 3 จังหวัด ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2
ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติของ
ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการ กรอ. จังหวัด

	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	V12	V13
V1	1.000												
V2	.158	1.000											
V3	-.196	.191	1.000										
V4	-.228	.063	.318	1.000									
V5	.142	.353	.182	.102	1.000								
V6	-.026	-.501	-.072	.159	-.179	1.000							
V7	-.263	.022	.543	.510	.034	.152	1.000						
V8	.025	.214	.408	.261	.368	.048	.294	1.000					
V9	-.057	.145	.338	.160	.199	.108	.385	.229	1.000				
V10	-.223	.125	.249	.450	.048	.050	.381	.151	.239	1.000			
V11	.090	.207	.158	.115	.391	-.136	.095	.318	.074	.378	1.000		
V12	-.035	.073	.255	.165	.097	.055	.059	.096	.395	.523	.491	1.000	
V13	.131	.092	.113	.109	.070	.166	.279	.141	.376	.476	.307	.548	1.000

V1	กรอ. คือองค์กรเพื่อการติดต่อ	V8	บุคลิกภาพของข้าราชการ
V2	กรอ. คือองค์กรเพื่อความร่วมมือ	V9	การมุ่งประโยชน์ของนักธุรกิจ
V3	กรอ. คือองค์กรร่วมพัฒนาเพื่อจังหวัด	V10	ความเชื่อในผลปฏิบัติของการวางแผน
V4	ความขัดแย้งในหน้าที่ของ กรอ.	V11	ความสัมพันธ์ระหว่างระดับการพัฒนาต่อธุรกิจ
V5	ความสามารถของผู้ดำรงตำแหน่ง กรอ.	V12	ผลตอบแทนของการพัฒนาจังหวัดต่อข้าราชการ
V6	ผู้ว่าราชการจังหวัดคือผู้กำหนดประสิทธิภาพของ กรอ.	V13	การลงมือปฏิบัติโดยไม่ต้องมีแผน
V7	ความรู้ในภาระหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่ง กรอ.		

จากความสัมพันธ์ในมิติต่าง ๆ ของทัศนคติที่ผู้ดำรงตำแหน่งมีต่อ กรอ. สามารถจะสรุปได้ดังต่อไปนี้คือ

ก. ความสำคัญของความเข้าใจในพันธกิจของ กรอ. เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อทัศนคติต่าง ๆ อย่างมาก จะเห็นได้ว่า ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งเข้าใจว่า กรอ. เป็นเพียงองค์กรเพื่อการติดต่อสื่อสารสัมพันธ์ ก็จะไม่เห็นด้วยในการที่จะให้ กรอ. เป็นองค์กรที่จะพัฒนาจังหวัด แต่ถ้าหากพันธกิจของ กรอ. เป็นองค์กรเพื่อความร่วมมือแล้วทั้งฝ่ายที่ถือว่า กรอ. เป็นองค์กรสื่อสารสัมพันธ์ กับกลุ่มที่เห็นว่า กรอ. เป็นองค์กรเพื่อการพัฒนาของจังหวัดพอจะรับได้ อย่างไรก็ตาม พันธกิจของ กรอ. ที่มีลักษณะที่ขาดเป้าหมายทั้งในแง่ของกิจกรรมและกลุ่มเป้าหมายย่อมจะขาดความชัดเจน ดังจะเห็นได้จากค่าสหสัมพันธ์ระหว่างพันธกิจที่แตกต่างกันดังนี้

1. กรอ. เป็นองค์กรสื่อสารสัมพันธ์ (V1) จะเห็นว่าหน้าที่ของ กรอ. ไม่ชัดเจน (V4) ค่าสหสัมพันธ์คือ -0.228
2. กรอ. เป็นองค์กรเพื่อความร่วมมือ (V2) จะเห็นว่ามีความสัมพันธ์กับหน้าที่ของ กรอ. น้อยมากคือเพียง 0.063
3. ถ้าถือว่า กรอ. เป็นองค์กรร่วมพัฒนาโดยมีเป้าหมายสุดท้ายคือ การพัฒนาของจังหวัดแล้วจะมีทัศนคติว่าภาระหน้าที่ของ กรอ. ชัดเจนไปด้วย ดังจะเห็นจากค่าสหสัมพันธ์เป็น 0.318

ซึ่งในข้อเท็จจริงของคำสั่งการจัดตั้ง กรอ. จังหวัดนั้น พันธกิจของ กรอ. ยังขาดความชัดเจนแต่ให้ กรอ. มีความรับผิดชอบในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของจังหวัด จะเห็นว่า ความชัดเจนในพันธกิจยังขาดอยู่และมีลักษณะของการขัดกันระหว่าง การแก้ปัญหา ซึ่งต้องการผลที่เกิดขึ้นค่อนข้างแน่ชัดและรวดเร็ว แต่การจัดการเพื่อแก้ปัญหาไม่ได้มีอยู่ในอาณัติของ กรอ. แต่จะเป็นของหน่วยงานของราชการและเอกชน

ฉะนั้น จึงเป็นข้อสังเกตสำหรับผู้วางแผนที่จะต้องกำหนดพันธกิจที่ชัดเจนและสามารถทำ

นิรนัยออกมาเป็นกิจกรรมที่ชัดเจนโดยมีผู้รับผิดชอบชัดเจนได้

4. หากพันธกิจของ กรอ. คือการพัฒนาจังหวัดเพื่อประชาชนของจังหวัดเป็นกลุ่มเป้าหมายแล้ว ผู้ที่ตระหนักว่า กรอ. มีเป้าหมายดังกล่าวมีทัศนคติต่อเป้าหมายที่ของ กรอ. จะชัดเจน เชื่อว่าผู้ร่วมเป็นกรรมการของ กรอ. มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของ กรอ. ($r = 0.543$) นอกจากนี้ยังเห็นว่าข้าราชการในปัจจุบันไม่ใช่เจ้าขุนมูลนายแบบดั้งเดิม ($r = 0.338$) อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีความเข้าใจพันธกิจที่ถูกต้องก็ยังแสดงระดับของความเชื่อมั่นในการวางแผนน้อยกว่าที่ควร ($r = 0.249$ V13 $r = 0.113$) อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีความเข้าใจในพันธกิจของ กรอ. ดังกล่าวจะไม่ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้นจะเป็นผู้กำหนดประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานของ กรอ. (V6 $r = -0.072$)

การวิเคราะห์ปัจจัย (Factor Analysis) ของทัศนคติของกรรมการ กรอ. จังหวัด

คำถามก็คือ มีปัจจัยอะไรบ้างที่มีความสำคัญในทัศนะของผู้ดำรงตำแหน่ง กรอ. จังหวัดที่เป็นเงื่อนไขที่จะนำไปสู่การทำงานของ กรอ. ที่จะเป็นองค์กรพัฒนาในระดับจังหวัด การศึกษานี้ได้ทำการวิเคราะห์โดยใช้ Factor Analysis ปรากฏตาม Rotated Factor Matrix ดังนี้

	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4
V1	.07318	-.63144	.46722	-.06571
V2	.10868	.03214	.33182	.72412
V3	.08907	.67054	.34954	.13626
V4	.14993	.70139	.07136	.04208
V5	.10000	-.00925	.67936	.34781
V6	.08681	.07121	.05780	-.87794
V7	.11849	.78959	.20558	-.18011
V8	.05015	.33300	.72091	.02686
V9	.38095	.31337	.37930	-.17411
V10	.70133	.46134	-.14401	.10072
V11	.60614	-.01213	.29014	.32461
V12	.86622	.07768	.00225	.03290
V13	.78799	.02654	.15996	-.02008

จะเห็นได้ว่า ปัจจัยที่ชัดเจนกลุ่มแรกก็คือทัศนคติที่ประกอบด้วยความคิดที่เน้นการวางแผน การปฏิบัติอย่างจริงจัง และการพัฒนาที่ทั้งนักธุรกิจและข้าราชการจะได้รับผลโดยตรง โดยสรุปแล้ว ปัจจัยการพัฒนาที่ผู้ดำเนินการสามารถได้รับผลจากการพัฒนาที่ชัดเจนและการพัฒนาดังกล่าวจะเป็นผลเมื่อได้ปฏิบัติตามแผนอย่างจริงจัง

ปัจจัยกลุ่มที่ 2 ก็คือความเข้าใจที่ชัดเจนในพันธกิจของ กรอ. โดยเฉพาะ คือการเน้นภาระของการพัฒนาจังหวัดเพื่อส่วนรวมและความรู้ความสามารถของผู้ดำรงตำแหน่ง กรอ.

ปัจจัยกลุ่มที่ 3 เป็นการรวมเอาความรู้ความสามารถของผู้เป็นกรรมการและพฤติกรรมของข้าราชการที่ไม่มีพฤติกรรมของเจ้าขุนมูลนาย

ปัจจัยกลุ่มที่ 4 เป็นทัศนคติที่ต้องการความร่วมมือระหว่างข้าราชการและนักธุรกิจโดยผู้เป็นประธาน กรอ. จะต้องไม่ให้เกิดลักษณะการนำที่ต้องเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมมากที่สุด

ฉะนั้นโดยสรุป ปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จขององค์กรเช่น กรอ. จะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขดังต่อไปนี้คือ

1. ผลที่ผู้มีส่วนในการปฏิบัติจะได้รับโดยการลงมือปฏิบัติอย่างจริงจัง
2. ความชัดเจนในเป้าหมายอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมและความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และผู้ดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้อง มิใช่เป็นความร่วมมือเพียงเพื่ออยู่ร่วมกัน
3. ความรู้ความสามารถและบุคลิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่ง
4. บทบาทของข้าราชการรวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องสามารถสร้างความสนใจที่จะทำให้เกิดความต้องการมีส่วนร่วมจากส่วนนักธุรกิจ

สรุป

จากการศึกษา กรอ. จังหวัด โดยพิจารณาจากทัศนคติของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการของ กรอ. จังหวัด ดังที่ได้เสนอมาแล้วข้างต้น โดยใช้แนวความคิดขององค์กรที่มีผู้ปฏิบัติหลายหน่วย ทำให้เห็นความไม่ชัดเจนในพันธกิจ (mission) ของ กรอ. ซึ่งทำให้ขาดเป้าหมายที่ชัดเจน (policy specificity) นอกจากนั้นยังพบว่ายังต้องพัฒนาความสามารถทางเทคนิคในการปฏิบัติหน้าที่ (technical requirement of the task) ข้าราชการในฐานะที่เดิมเป็นผู้รับผิดชอบในระดับจังหวัดจะต้องสวมบทบาทของผู้ส่งเสริม (facilitation) เพื่อเรียกร้องให้เกิดความมั่นใจและความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการเข้ามารับผิดชอบในการพัฒนาจังหวัดของแต่ละจังหวัดเพื่อประโยชน์โดยตรงของทุกคนในจังหวัด

ดังนั้นในระดับนโยบายจึงจำเป็นที่จะต้องทบทวนนโยบายของการจัดตั้ง กรอ.จังหวัด เสียใหม่ให้ชัดเจน เพื่อที่จะได้ดำเนินการพัฒนาองค์กรดังกล่าว

ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าในภาวะที่การเปลี่ยนแปลงของโลกในอนาคตจะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งในแง่ประเภทและความรวดเร็ว ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมการเมือง สังคมไทยย่อมจะต้องสร้างการเปลี่ยนแปลงมิใช่เพื่อปรับให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่มาจากภายนอกและจะต้องเป็นผู้มีส่วนในการเปลี่ยนแปลงเพื่อแสวงหาโอกาส รวมทั้งการใช้โอกาสนั้นให้เกิดประโยชน์ ฉะนั้นบทบาทของรัฐบาลในระดับชาติจะเปลี่ยนไปจากการรักษาความสงบเรียบร้อยณีกกำลัง เป็นการสร้างสรรคโอกาสแข่งขัน และการสร้างความสัมพันธ์กับโลกภายนอกประเทศ เพื่อนำมาซึ่งการพัฒนา

ภายในประเทศ ฉะนั้น บทบาทของการพัฒนาในระดับจังหวัดจะต้องตั้งบนศักยภาพของแต่ละจังหวัด พร้อมทั้งต้องสร้างความหลากหลายให้ศักยภาพนั้น ๆ และด้วยเป้าหมายของความเป็นประชาธิปไตย และการค้าเสรี จำเป็นอย่างยิ่งที่บทบาทของความรับผิดชอบในการพัฒนาระดับจังหวัดจะไม่เพียงได้รับมอบหมายจากรัฐบาลและหน่วยราชการกลาง แต่จะเป็นการพัฒนาที่ตั้งบนรากฐานของศักยภาพของแต่ละจังหวัดอันต้องการความริเริ่มจากผู้ที่รับผิดชอบโดยตรงในการพัฒนานั้น ซึ่งผู้ริเริ่มจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการโดยตรง ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะพิจารณามอบหมายบทบาทของ กรอ. จังหวัด ให้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดมากกว่าที่จะเป็นบทบาทเดิมหากนโยบายดังกล่าวขัดแย้งขึ้นย่อมจะทำให้ประสิทธิภาพของ กรอ. จังหวัด เพิ่มขึ้นอีกมากมาย เพราะนโยบายดังกล่าวย่อมจะต้องประกอบด้วยการพัฒนาการทำงานของ กรอ. จังหวัด ด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ณรงค์ เพชรประเสริฐ. **กลุ่มทุนนิยมผูกขาดในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ป๋อตุซน, 2519.
- สมภพ มานะรังสรรค์ (บรรณาธิการ). **การขยายตัวของระบบทุนนิยมในประเทศไทย (พ.ศ. 2488 - ปัจจุบัน)**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2524.
- สุธี ประศาสน์เศรษฐ. **ภูมิหลัง และความคิดทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้ประกอบการไทย**. สถาบันวิจัยสังคม : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **คู่มือเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับ กรอ.** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์แห่งประเทศไทย, 2533.
- หอการค้าไทย แผนวิจัยและวางแผน. **บทบาทของหอการค้าต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ**. (เอกสารประกอบการสัมมนา), กรุงเทพมหานคร : หอการค้าไทย, 2525.

ภาษาอังกฤษ

- Montjoy, Robert S., and Lawrence J. O'Toole, Jr. 1979. "Toward a Theory of Policy Implementation : An Organizational Respective," **Public Administration Review** 39, 9 (September/October): 465-76.
- O'Toole, Lawrence J., Jr. 1983. "Interorganizational Cooperation and the Implementation of Labour Market Training Policies Sweden and the Federal Republic of Germany," **Organizational Studies** 4, 2 (April) 129-50.

- O'Toole, Lawrence J., Jr. and Robert S. Montjoy, 1984. "Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Respective," **Public Administration Review** 44, 6 (November/December): 491-503.
- Rawson, George E. 1981. "Organizational Goals their impact on the Policy Implementation Process," In Dennis J. Palulic and Mervin A Herder. eds., **Implementing Public Policy**. Lexington, Mass: D.C. Health.