



รายงานการพิจารณาศึกษา

เรื่อง บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารงานจังหวัด
และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ



คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา



กลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง
สำนักกรรมการ ๒

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

Legislative Institutional Repository of Thailand

WWW.SENATE.GOV.TH



(สำเนา)

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมาธิการการปกครอง วุฒิสภา โทร. ๐ ๒๕๓๑ ๕๑๘๐-๑
ที่ สว.(กมธ๒).๐๐๑๐/(ร. ๗๒) วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒
เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง "บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารงานจังหวัด
และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ"

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๘/๒๕๕๑ (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗๗ ซึ่งคณะกรรมาธิการการปกครอง วุฒิสภา เป็นคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา คณะหนึ่ง มีหน้าที่พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือตามที่วุฒิสภามอบหมาย โดยคณะกรรมาธิการฯ ได้พิจารณาศึกษา เรื่อง "บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ" ซึ่งคณะกรรมาธิการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑. นายรัฐระวัตร กุลละวณิชย์
๒. นายพีระ มานะทัศน์
๓. นายภฤช อาทิตย์แก้ว
๔. นายมงคล ศรีคำแหง
๕. นายสมศักดิ์ บุญเปลื้อง
๖. นายสุเมธ ศรีพงษ์
๗. พันโท กมล ประจวบเหมาะ

๘. นายสุพจน์ โพธิ์ทองคำ
๙. นายสิทธิศักดิ์ ยนต์ตระกูล
๑๐. พันตำรวจเอก พายัพ ทองชื่น
๑๑. นายมานพน้อย วานิช
๑๒. นายดิเรก ถึงฝั่ง
๑๓. นางนิลวรรณ เพชรบูรณิน

ประธานคณะกรรมาธิการ
รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สอง
รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สาม
รองประธานคณะกรรมาธิการ คนที่สี่
โฆษกคณะกรรมาธิการ
กรรมาธิการ
และประธานที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
กรรมาธิการและที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
กรรมาธิการและที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
กรรมาธิการและที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
กรรมาธิการและที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการ
เลขานุการและรองโฆษกคณะกรรมาธิการ
รองโฆษก และรองเลขานุการ
คณะกรรมาธิการ



LI RT

บัดนี้ คณะกรรมาธิการฯ ได้พิจารณาศึกษาเรื่อง "บทบาทของผู้นำราชการจังหวัดภายใต้การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ" และได้จัดทำรายงานเสร็จเรียบร้อยแล้ว

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอรายงานของคณะกรรมาธิการฯ ต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อพิจารณาต่อไป

(ลงชื่อ) **ฐิระวัตร กุลละวณิช**
(นายฐิระวัตร กุลละวณิช)
ประธานคณะกรรมาธิการการปกครอง วุฒิสภา

สำเนาถูกต้อง



(นายปัญญา ไข่แข็ง)

ผู้อำนวยการกลุ่มงานคณะกรรมาธิการการปกครอง
สำนักกรรมาธิการ ๒
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
สำนักกรรมาธิการ ๒
กลุ่มงานคณะกรรมาธิการการปกครอง
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๘๐-๑
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๘๑
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๕๘๘๕-๗ (ศูนย์ประสานงานข้อมูลด้านกรรมาธิการ)

สุภาภรณ์ พิมพ์
ปัญญา/ประเสริฐ/สุภาภรณ์/
สรญา/จารุพร/สุธีรา/ฤทัยรัตน์/จารุวรรณ ทาน

**รายงานผลการพิจารณาศึกษา
ของคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา
เรื่อง “ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ”**

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๘/๒๕๕๑ (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗๗ ซึ่งคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา เป็นคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาคณะหนึ่ง มีหน้าที่พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติ กระทู้กิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือตามที่วุฒิสภามอบหมาย เมื่อพิจารณาตามกรอบอำนาจหน้าที่ประกอบกับการปฏิรูประบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ผ่านมาที่มีความสอดคล้องกับปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงได้พิจารณาศึกษาเรื่อง “บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ”

บัดนี้ คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานผลการศึกษาต่อวุฒิสภา ดังนี้

๑. การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ

คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการ ดังนี้

๑.๑ คณะกรรมการฯ ได้ตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ประกอบด้วย

- | | |
|-----------------------------------|------------------------|
| (๑) นายพีระ มานะทัศน์ | ประธานคณะอนุกรรมการ |
| (๒) นายมานพน้อย วาณิช | รองประธานคณะอนุกรรมการ |
| (๓) นายเกษรา ศักดิ์สมบูรณ์ | อนุกรรมการ |
| (๔) นายพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล | อนุกรรมการ |
| (๕) นายศุภชัย เอี่ยมสุวรรณ | อนุกรรมการ |
| (๖) นายเกริกไกร สงธานี | อนุกรรมการ |
| (๗) นายกิตติภณ พุ่งกลาง | อนุกรรมการ |
| (๘) นายไชยา เอี่ยมสะอาด | อนุกรรมการ |
| (๙) นางอภิระมณี พรโชคฤดี | อนุกรรมการ |
| (๑๐) นางสุชาดา วัฒนา | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| (๑๑) นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |

(๑๒) นายเยี่ยมสุริยา พาลุสุข	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๓) นายวุฒิชัย วัชรรัตน์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๔) นายประทีป จุฑะศร	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๕) นายนิกร จันทรอำไพ	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๖) นายประพฤทธิ์ ยูทนต์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๗) นายวันชัย จงสุทธานิ	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๘) ร้อยตรี สมนึก ชูวิเชียร	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๒๐) นายสมเกียรติ อัญชนา	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

๑.๒ ในการดำเนินการพิจารณาศึกษาของคณะอนุกรรมการฯ ได้ศึกษาจากการทบทวนเอกสารงานวิจัยและเอกสารข้อมูลของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) การสัมมนาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังปัญหาและระดมความคิดเห็นในการแก้ปัญหา (Focus Group) ในประเด็นต่างๆ เช่น การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด การคงอยู่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการตรวจเยี่ยมและรับฟังบรรยายสรุปการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลางและจังหวัดต่างๆ (Field Visit) ได้แก่

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
- จังหวัดลำปาง
- จังหวัดลำพูน
- จังหวัดเชียงใหม่
- จังหวัดลพบุรี

๒. ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมาธิการฯ ได้พิจารณาศึกษาเรื่อง “บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ” โดยมอบคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดำเนินการพิจารณา โดยได้นำเสนอผลการศึกษาประกอบด้วย

บทสรุปผู้บริหาร

บทที่ ๑ บทนำ การศึกษาเรื่อง “บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้

การบริหารกลุ่มจังหวัดและจังหวัดแบบบูรณาการ”

บทที่ ๒ การทดลองและริเริ่มการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

(พ.ศ. ๒๕๕๔ – ๒๕๕๐) และกรณีศึกษา



LIART

(๓)

บทที่ ๓ ปัญหาและการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารงาน
จังหวัดแบบบูรณาการ

บทที่ ๔ การบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (พ.ศ. ๒๕๕๑ – ปัจจุบัน)

บทที่ ๕ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

บทที่ ๖ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บรรณานุกรม

ภาคผนวก

คณะกรรมการฯ จึงขอเสนอรายงานผลการพิจารณาคำศึกษา เรื่อง “บทบาทของ
ผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารกลุ่มจังหวัดและจังหวัดแบบบูรณาการ” พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ
ของคณะกรรมการฯ ตามรายงานบทที่ ๖ เสนอต่อวุฒิสภา เพื่อได้โปรดพิจารณา และหากวุฒิสภา
ให้ความเห็นชอบกับผลการพิจารณาคำศึกษาของคณะกรรมการฯ แล้ว ขอได้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี
และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควรต่อไป



(นายดิเรก ถึงฝั่ง)

เลขานุการคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา

คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา



นายฐิระวัตร กุลละวณิชย์
ประธานคณะกรรมการการปกครอง



พันโท กมล ประจวบเหมาะ
ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการการปกครอง



นายพีระ มานะทัศน์
รองประธานคณะกรรมการ
คนที่หนึ่ง



นายกฤษ อาทิตย์แก้ว
รองประธานคณะกรรมการ
คนที่สอง



นายมงคล ศรีคำแหง
รองประธานคณะกรรมการ
คนที่สาม



นายสมศักดิ์ บุญเปลื้อง
รองประธานคณะกรรมการ
คนที่สี่



นายสุเมธ ศรีพงษ์
โฆษกคณะกรรมการ



นายดิเรก ถึงฝั่ง
เลขานุการคณะกรรมการ



นางนิลารณ เพชรบูรณิน
รองโฆษกและรองเลขาธิการ
คณะกรรมการ



นายสุพจน์ โพธิ์ทองคำ
กรรมการ และ
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



นายสิทธิศักดิ์ ยนต์ตระกูล
กรรมการ และ
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



พันตำรวจเอก พรายพ ท่องชื่น
กรรมการ และ
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



นายมานพน้อย วาณิช
กรรมการ และ
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ

คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค



นายพีระ มานะทัตน์
ประธานคณะอนุกรรมการ



นายมานพน้อย วานิช
รองประธานคณะอนุกรรมการ



นายเกษฯ ตักดีสมบูรณ์
อนุกรรมการ



นายศุภชัย เอี่ยมสุวรรณ
อนุกรรมการ



นายพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล
อนุกรรมการ



นายกิตติภณ ทุ่งกลาง
อนุกรรมการ



นายเกริกไกร สงธานี
อนุกรรมการ



นายไชยา เอี่ยมสะอาด
อนุกรรมการ



นางอภิระมณี ไพฑิตกิติ
อนุกรรมการ



นางสุชาติา วัฒนา
อนุกรรมการและ

เลขานุการคณะอนุกรรมการ
Legislative Institutional Repository of Thailand

สารบัญเรื่อง

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	ก-ฉ
บทที่ ๑ การศึกษาเรื่องบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้ การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ	
๑.๑ หลักการและเหตุผล	๑
๑) การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค	๒
๒) การกำหนดประเด็นในการศึกษา	๓
๑.๒ วัตถุประสงค์	๔
๑.๓ ขอบเขตในการศึกษา	๔
๑.๔ วิธีการศึกษา	๕
๑.๕ ผลที่คาดว่าจะได้รับ	๕
๑.๖ การนำเสนอผลการศึกษา	๕
บทที่ ๒ การทดลองและริเริ่มการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (พ.ศ.๒๕๔๔- ๒๕๕๐)	๖
๒.๑ บทนำ: ภาพรวมการปฏิรูปทางการเมืองและการบริหารภาครัฐ	๖
๒.๒ แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) : ความเป็นมา	๗
๒.๓ การพัฒนาจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา	๑๑
๑) แนวคิดในการจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา	๑๑
๒) วิธีการจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา	๑๑
๓) เงื่อนไขที่เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของระบบบริหารราชการจังหวัด แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา	๑๓
๔) กลไกการกำกับดูแลระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา	๑๓
๕) คุณลักษณะของผู้บริหารในระดับจังหวัด	๑๔
๖) การประเมินโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา	๑๕
๒.๔ การขยายผลระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา	๑๗
๒.๕ กรอบแนวทาง ระเบียบและแนวปฏิบัติของระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ	๑๘
๑) นิยามความหมายของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ	๑๘

สารบัญเรื่อง (ต่อ)

หน้า

๒) หลักการของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ	๑๙
๓) ภารกิจหลักของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ	๑๙
๔) หน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด	๒๐
๕) องค์การกำกับและดำเนินการในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ	๒๐
๒.๖ ระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ	๒๒
๒.๗ กระบวนการพัฒนาจังหวัดภายใต้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ	๒๓
๑) นิยาม	๒๓
๒) กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด	๒๓
๓) เนื้อหาสาระของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด	๒๔
๒.๘ การสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ	๒๖
๑) การมอบอำนาจ	๒๖
๒) การบริหารงบประมาณ	๒๖
๓) การพัฒนาระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศ	๒๗
๔) การบริหารงานบุคคล	๒๗
๒.๙ กรณีศึกษา: การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาจังหวัดลำปาง	๒๘
๑) หลักการของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ	๒๘
๒) วิธีการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ	๒๘
๓) โครงสร้างองค์กร	๒๙
๔) ปัจจัยแห่งความสำเร็จ	๓๐
๒.๑๐ บทสรุป	๓๑

บทที่ ๓ ปัญหาและการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

๓.๑ บทนำ	๓๒
๓.๒ ปัญหาการจัดตั้งส่วนราชการในภูมิภาคและการปรับปรุง	๓๒
๑) กรณีกระทรวงการคลัง	๓๓
๒) กรณีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	๓๖
๓) กรณีกระทรวงมหาดไทย	๓๘



LIART

สารบัญเรื่อง (ต่อ)

	หน้า
๓.๓ ปัญหาความสัมพันธ์ ความซ้ำซ้อนและความไม่ชัดเจนในพันธกิจ ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นกับการแก้ปัญหา	๔๐
๑) ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น	๔๐
๒) กำหนดพันธกิจของส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น	๔๒
๓.๔ ปัญหาเอกภาพในการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และข้อเสนอแนะ	๔๕
๓.๕ ปัญหาการมอบอำนาจและข้อเสนอแนะ	๔๕
๓.๖ ปัญหาการบริหารงานจังหวัดและข้อเสนอแนะ	๔๖
๓.๗ บทสรุป	๔๘
บทที่ ๔ ระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (พ.ศ.๒๕๕๑ – ปัจจุบัน)	๔๙
๔.๑ บทนำ	๔๙
๔.๒ การปฏิรูปทางการเมืองและการบริหารจัดการภาครัฐ กับการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาค	
๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐	๕๙
๒) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐	๕๐
๓) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๑ -๒๕๕๕)	๕๑
๔) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑	๕๒
๔.๓ โครงสร้างองค์กรในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ	๕๓
๑) ส่วนกลาง	๕๓
๒) ส่วนภูมิภาค	๕๕
๔.๔ การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด	๕๘
๔.๕ นโยบายและระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ	๖๐
๑) กรอบนโยบาย	๖๒
๒) ระบบการบริการงานจังหวัด	๖๓
๓) การบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ	๖๔
๔) ระบบการรายงานและการประสานงาน	๖๕
๕) ระบบการติดตามประเมินผล	๖๖



LIART

สารบัญเรื่อง (ต่อ)

	หน้า
๔.๖ แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	๖๖
๑) กรอบนโยบาย	๖๖
๒) ขอบเขต ขั้นตอนและวิธีการในการจัดทำ	๖๙
๓) โครงร่างของแผนพัฒนาจังหวัด	๗๐
๔.๗ แนวทางและหลักเกณฑ์การพิจารณาทบทวนแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด การจัดทำโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติการประจำปี ของกลุ่มจังหวัด	๗๑
๔.๘ บทสรุป	๗๒
บทที่ ๕ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	๗๕
แบบบูรณาการ	
๕.๑ บทนำ : พัฒนาการอำนาจหน้าที่และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด	๗๕
๕.๒ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้ระบบการบริหารงานจังหวัด แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา	๗๖
๕.๓ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้ระบบการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (พ.ศ. ๒๕๕๑- ปัจจุบัน)	๗๘
๕.๔ ระบบสนับสนุนการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด	๘๑
๑) การปรับปรุงบริบทที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	๘๒
แบบบูรณาการโดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการไทย (ก.พ.ร.)	
๒) การจัดระบบการบริหารงานในกลุ่มจังหวัด จังหวัด และอำเภอ โดยกระทรวงมหาดไทย	๘๒
๓) การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด	๙๐
๔) ระบบการประสานงานกับราชการส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น	๙๑
๕) ระบบการประสานแผนพัฒนาในพื้นที่	๙๒
๖) กำกับและติดตาม	๙๕
๕.๕ บทสรุป	๙๘



LIART

คำนำ

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความสำคัญในหลายสถานะ ทั้งในฐานะผู้แทนของรัฐบาล ในการนำภารกิจและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในเขตพื้นที่ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ การเป็นผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรม ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชนภายในเขตจังหวัดการเป็นจุดเชื่อมโยงเชิงยุทธศาสตร์ระหว่าง ราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นบทบาท ที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคส่วนต่างๆ ตลอดจนการบูรณาการเพื่อเชื่อมโยงการทำงานและประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ รวมทั้ง การให้บริการที่รัฐต้องดำเนินการซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติได้

การปฏิรูประบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ผ่านมาจึงให้ความสำคัญกับปฏิรูปการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาค ซึ่งจุดเปลี่ยนผ่านที่สำคัญในการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ การทดลองและริเริ่ม ให้จังหวัดมีฐานะเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit: SBU) โดยใช้แนวคิด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) เพื่อให้สอดคล้อง กับกฎหมายที่สนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัดเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ตามการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธียงบประมาณ และสามารถยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณต่อสำนักงานงบประมาณได้ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ อันส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างองค์กรการบริหารงานจังหวัด และหลักการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ รวมทั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด งบประมาณจังหวัดและ งบประมาณกลุ่มจังหวัด

ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการการปกครอง วุฒิสภา จึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษา เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคขึ้น โดยมีนายพีระ มานะทัศน์ เป็นประธานคณะอนุกรรมาธิการฯ เพื่อ ศึกษาพัฒนาการของการปฏิรูประบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ที่เป็นผลมาจากการ ปฏิรูปทางการเมืองและการบริหารภาครัฐดังกล่าวข้างต้น โดยให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้ว่าราชการ จังหวัดและระบบที่จะสนับสนุนการบริหารงานของจังหวัด

ดังนั้น รายงานการศึกษาเรื่อง “บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ” ฉบับนี้ จึงเป็นการศึกษาพัฒนาการของระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด นับตั้งแต่การทดลองและการริเริ่มนำแนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) มาใช้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๔ จนถึงปัจจุบัน ซึ่งผลรายงานการศึกษาค้นคว้าได้เสนอปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายรวมทั้งข้อเสนอในการศึกษาเชิงลึกเพิ่มเติม ซึ่งนอกจากจะทำให้วุฒิสภามีข้อมูลเบื้องต้นประกอบการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่แล้ว คณะกรรมาธิการการปกครอง วุฒิสภายังคาดหวังว่ารายงานการศึกษาฉบับนี้ จะเป็นองค์ความรู้ที่ก่อประโยชน์ต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และสามารถใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นเพื่อศึกษาในเชิงลึกประกอบการจัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนาและปรับปรุงระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ต่อหน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้องต่อไป นอกจากนี้ การเผยแพร่องค์ความรู้ดังกล่าวให้สาธารณชนรับทราบยังเป็นการกิจที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่ประชาชนควรได้รับทราบการเปลี่ยนแปลงการบริหารภาครัฐที่จะกระทบกับชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง

คณะกรรมาธิการการปกครอง วุฒิสภา

ตุลาคม ๒๕๕๒

สารบัญเรื่อง (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๖. บทสรุปและข้อเสนอ	
๖.๑ บทนำ : ความสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและกรอบการศึกษา	๙๙
๖.๒ สรุปผลการศึกษา	๙๙
๖.๓ ข้อเสนอแนะจากการศึกษา	๑๐๕
ภาคผนวก	
บรรณานุกรม	

สารบัญตารางและแผนภาพ

ตารางที่ ๒.๑	จังหวัดน่านและจังหวัดเปรียบเทียบ	๑๐
ตารางที่ ๒.๒	การติดตามและประเมินผลโครงการจังหวัดทดลองการบริหารงานจังหวัด แบบบูรณาการ	๑๗
แผนภาพที่ ๒.๑	การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา	๒๕
แผนภาพที่ ๓.๑	แสดงการการจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น	๔๑
ตารางที่ ๓.๒	แสดงพันธกิจของส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น	๔๓
ตารางที่ ๔.๑	แสดงการแบ่งกลุ่มจังหวัดและจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด	๕๕
แผนภาพที่ ๔.๑	แผนภาพการแบ่งกลุ่มจังหวัดเป็น ๑๘ กลุ่มจังหวัด	๖๑
แผนภาพที่ ๔.๒	กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด	๗๓
แผนภาพที่ ๔.๓	ขั้นตอนการบริหารการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการ ประจำปี แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด	๗๕
แผนภาพที่ ๕.๑	แสดงโครงสร้างอัตรากำลังสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด	๘๕
แผนภาพที่ ๕.๒	โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ	๘๙
แผนภาพที่ ๕.๓	แนวทางการประสานแผนพัฒนาในพื้นที่	๙๖
แผนภาพที่ ๕.๔	คณะกรรมการธรรมภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.)	๙๗
แผนภาพที่ ๕.๕	ตัวอย่างโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดและระบบสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด ภายใต้การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ จังหวัดลพบุรี	๙๘

บทสรุปผู้บริหาร

๑. วัตถุประสงค์และขอบเขตในการศึกษา

คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภาได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยมีนายพีระ มานะทัศน์ เป็นประธานอนุกรรมการ เพื่อศึกษาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยคณะอนุกรรมการฯ ได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๑ /๒๕๕๑ วันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๑ กำหนดประเด็นในการศึกษา เรื่อง **บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารงานกลุ่มจังหวัดและจังหวัดแบบบูรณาการ** โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษา ๓ ประการ คือ ๑) ศึกษาพัฒนาการของระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการภายใต้บริบทของการปฏิรูปทางการเมืองและการบริหารภาครัฐ ๒) ติดตามและศึกษาผลกระทบของระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ ๓) เผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยคณะอนุกรรมการฯ ได้จำแนกระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการออกเป็น ๒ ช่วงเวลา ได้แก่ ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาที่ริเริ่มในปี ๒๕๔๔ และระบบการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ที่พัฒนาขึ้นในปี ๒๕๕๑ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. ผลการศึกษา

จากการศึกษา สรุปได้ ดังนี้

๒.๑ การริเริ่มระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ในปี ๒๕๔๔ เกิดขึ้นภายใต้บริบทของการปฏิรูปทางการเมืองเพื่อพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ และการปฏิรูปการบริหารภาครัฐสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน (Result -based Management) และปรับปรุงระบบงบประมาณสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเชิงกลยุทธ์ (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ได้แก่ การปรับให้จังหวัดเป็นเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit : SBU) การรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) มีหน้าที่หลัก คือ การชี้นำกลยุทธ์การพัฒนาในพื้นที่ และการปรับกระบวนการพัฒนาจังหวัดภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด (Strategic Plan for Provincial Development) ให้เป็นแผนที่แสดงทิศทางหรือแนวทางการพัฒนาจังหวัดในอนาคตเชิงนโยบายหรือยุทธศาสตร์ไว้

ครอบคลุมทุกด้าน โดยต้องแสดงวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย กลยุทธ์ และแนวทางหรือมาตรการการพัฒนาให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ทิศทางการพัฒนาประเทศ ศักยภาพของพื้นที่ และปัญหา/ความต้องการของประชาชน

๒.๒ ปัญหาและการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

จากการทบทวนปัญหาและการปรับปรุงราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ นับตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ สรุปได้ ดังนี้

(๑) ปัญหาซึ่งเกิดจากการปรับเปลี่ยนส่วนราชการในส่วนภูมิภาคที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการและเอกภาพในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องมีมติเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๐ เห็นชอบหลักการและแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ ประกอบด้วย ๑) การนำหลักบริหารราชการแนวใหม่มาใช้ เพื่อปรับโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสม ๒) หลักความสัมพันธ์ในเชิงกฎหมายปกครองระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทำให้จังหวัดต้องมีบทบาทต่างๆ ได้แก่ เป็นผู้แทนรัฐบาล เป็นผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม เป็นองค์กรเชื่อมโยงของราชการบริหารส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน ๓) หลักความสัมพันธ์ในเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างราชการส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ๔) การบริหารแบบเครือข่าย ทั้งในแนวดิ่ง และแนวนอน เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบายพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

(๒) ปัญหาความซ้ำซ้อนและความไม่ชัดเจนของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ (อ.ก.พ.ร.) เกี่ยวกับการพัฒนาราชการบริหารส่วนภูมิภาคเพื่อบริการประชาชนเห็นชอบการจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

(๓) ปัญหาเอกภาพในการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด มีข้อสรุปว่า การบริหารจัดการของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังไม่เข้มแข็ง เนื่องจากการขาดความชัดเจนในเรื่องบทบาทหน้าที่ของจังหวัดและอำเภอ การมีโครงสร้างหน่วยงานและองค์กรที่ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดเอกภาพในการบริหารจัดการพื้นที่ ปัญหาคือคนไม่เพียงพอและอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด และปัญหาการจัดสรรงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการในพื้นที่ และงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาจังหวัด

(๔) ปัญหาการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งในด้านการบริหารจัดการด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารบูรณาการและเอกภาพในการบริหารงานจังหวัด



๒.๓ ระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในปัจจุบัน เป็นผลจากการปฏิรูปการเมืองและการพัฒนาระบบราชการไทย ด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กำหนดว่ารัฐจะสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัดเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของจังหวัดและอำเภอ นอกจากนั้น ยังเป็นผลมาจากการปฏิรูประบบราชการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ที่มุ่งปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ การสร้างความร่วมมือสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่างๆ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จนนำไปสู่การตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.๒๕๕๑ กำหนดโครงสร้าง รวมทั้งหลักการและวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดสรุปได้ ดังนี้

(๑) โครงสร้างองค์กรในส่วนกลาง ประกอบด้วย คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และคณะอนุกรรมการด้านต่างๆ

(๒) โครงสร้างองค์กรในส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) มีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ ก.น.จ.กำหนด ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัดเป็นประธานกรรมการ

(๓) มีการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดออกเป็น ๑๘ กลุ่มจังหวัด

๒.๔ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่และบทบาทเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ ดังนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ จำแนกได้เป็น ๕ กลุ่ม ได้แก่ ๑) การบริหารราชการตามกฎหมาย คำสั่งของรัฐบาลและคำแนะนำของผู้ตรวจราชการ ๒) การควบคุม กำกับ ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำกับดูแลการปฏิบัติงานของข้าราชการ พนักงานองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ ๓) การประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการฝ่ายต่างๆ ในจังหวัด ๔) การเสนอขอของบประมาณต่อกระทรวงต่างๆ ตามแผนพัฒนาจังหวัด ๕) การบริหารงานบุคคล

(๒) บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาที่ริเริ่มในปี ๒๕๔๔ ภายใต้การกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit: SBU) ผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการ

พัฒนามีบทบาทใน ๓ ฐานะ คือ ผู้ชี้นำเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Leadership) ผู้ประสานเชิงกลยุทธ์ และผู้สนับสนุน (Strategic Coordinator and Facilitator) และผู้ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ (Implementator)

(๓) บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.๒๕๕๑ ได้กำหนดหน้าที่และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ไว้ใน มาตรา ๑๔ ดังนี้ ๑) บริหารงานจังหวัด ประสานและเชื่อมโยงหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจเอกชน ๒) บูรณาการการบริหารงบประมาณ และแสวงหาความร่วมมือและการสนับสนุนจากทุกฝ่าย ๓) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการพัฒนาท้องถิ่นและให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน ๔) ส่งเสริมและสนับสนุนภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็งและสามารถบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง อย่างยั่งยืน ๕) เสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการบริหารการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้จังหวัด มีขีดสมรรถนะรองรับกระแสโลกาภิวัตน์ ๖) รวมทั้งกระทำตนเป็นแบบอย่างแก่ผู้ปฏิบัติงานและส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ ตลอดจนการพัฒนาผู้ปฏิบัติงาน ให้มีความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของทุกฝ่าย ส่วนมาตรา ๑๔ ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดที่ ก.บ.จ. กำหนด กับบุคคลต่างๆ ได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการ หัวหน้าหน่วยงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัดหรือมีเขตอำนาจหน้าที่ในจังหวัด รวมทั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัดผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน กระบวนการปรึกษาหารือเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดมีความสำคัญ เนื่องจากเมื่อแผนพัฒนาจังหวัดได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและประกาศใช้แล้ว การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินกิจการของจังหวัดและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว

๒.๕ ระบบสนับสนุนการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ประกอบด้วย

(๑) จัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (Office of Strategy Management: OSM) ให้มีบทบาทในการประสานเชื่อมโยงและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

(๒) การจัดระบบการบริหารงานจังหวัดและอำเภอ ในระดับจังหวัด แบ่งงานของจังหวัดออกเป็นกลุ่มภารกิจ (cluster) ๔ กลุ่มภารกิจ เช่น กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ, กลุ่มภารกิจด้านสังคม, กลุ่มภารกิจด้านความมั่นคง, กลุ่มภารกิจด้านการบริหารจัดการ ในระดับอำเภอ กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานอำเภอ (กบอ) ทำหน้าที่เป็นกลไกขับเคลื่อนระดับอำเภอ และจัดโครงสร้างเป็นกลุ่มภารกิจ เช่นเดียวกับจังหวัด

(ก) การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ.๒๕๕๐ (มาตรา ๓๘ มาตรา ๓๙ และ มาตรา ๔๐) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.๒๕๕๐ (มาตรา ๒๒ - มาตรา ๒๖)

(ข) ระบบการประสานงานกับราชการส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ปรากฏตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.๒๕๕๑ (มาตรา ๒๙ - มาตรา ๓๐)

(ค) ระบบการประสานงานกับราชการส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้อำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมกับชุมชน ในการดำเนินการให้มีแผนชุมชน เพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง โดยมี คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) เป็นองค์กรในการบริหารกิจกรรม ที่ดำเนินการในหมู่บ้านร่วมกับทุกภาคส่วน ส่งเสริมบทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้านกับการวางแผน ชุมชน

๒.๖ ระบบการกำกับและติดตาม ภายใต้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.๒๕๕๑ จึงได้กำหนดระบบกำกับและติดตามการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการในลักษณะต่างๆได้แก่ (๑) การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการของจังหวัด ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีสำนักงานอยู่ในพื้นที่จังหวัดได้รับ งบประมาณเป็นการเฉพาะเพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของ จังหวัด รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครใจให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการ ตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด (๒) การให้ผู้ตรวจราชการ สำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เร่งรัดติดตามและประเมินผล การดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด (๓) บทบาทของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดในการ สอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจต่อหน่วยงานของรัฐในจังหวัด ให้ใช้วิธีบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี

๓. ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

๓.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ประกอบด้วย

(๑) ควรสนับสนุนการบริหารงานโดยใช้โครงสร้างและกลไกการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการในลักษณะกลุ่มภารกิจ(Cluster) และการบูรณาการระหว่างกลุ่มภารกิจ

(๒) ควรเร่งรัดให้ส่วนราชการต่างๆ ดำเนินการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามที่กฎหมายกำหนด

(๓) ควรจัดให้มีการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบ การขับเคลื่อนการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

(๔) ควรสนับสนุนการจัดตั้งสำนักงานบริหารยุทธศาสตร์ (OSM) ให้เป็นรูปธรรม เพื่อเป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนการบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด โดยมีอัตรากำลังเพื่อให้สามารถ ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๕) ควรดำเนินการพัฒนากระบวนการเชื่อมโยงการพัฒนาในระดับพื้นที่ ภายใต้กรอบ แนวทางการพัฒนาแผนชุมชนที่ยึดโยงปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

๒) ข้อเสนอการให้ประโยชน์จากการศึกษา

(๑) เป็นองค์ความรู้ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

(๒) ใช้องค์ความรู้จากการศึกษานี้ในการจัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนา ระบบ การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการต่อหน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้อง ทั้งฝ่าย นิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

(๓) เผยแพร่องค์ความรู้ต่อสาธารณชนให้ได้รับทราบ ซึ่งจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

๓) ข้อเสนอแนะประเด็นที่ควรศึกษาเพิ่มเติม

คณะกรรมการฯ จึงมีข้อเสนอแนะว่าควรมีการศึกษาแบบเจาะลึกในประเด็นเฉพาะเพื่อ จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

(๑) ผลกระทบต่อเอกภาพและประสิทธิภาพในการบริหารงานจังหวัดและการบริการ ประชาชนในพื้นที่ อันเนื่องมาจากแนวทางการจัดตั้งส่วนราชการในภูมิภาค ภายใต้หลักการและแนวทาง การจัดตั้งส่วนราชการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๐ โดยเฉพาะประเด็นเรื่อง โครงสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในภูมิภาค

(๒) ระบบสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด โดยเฉพาะประเด็นเรื่อง การจัดตั้งสำนักงาน บริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (Office of Strategy Management; OSM) ระบบการประสานแผน ระหว่างแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนพัฒนาชุมชน และการมอบอำนาจในการบูรณาการงบประมาณจากแหล่ง งบประมาณต่างๆ ในจังหวัด โดยเฉพาะข้อเสนอเรื่องการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถ ใช้เงินเหลือจ่ายจากงบประมาณของหน่วยงานในจังหวัด



LIART

บทที่ ๑

บทนำ

การศึกษาเรื่อง บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารงานกลุ่มจังหวัด และจังหวัดแบบบูรณาการ

๑.๑ หลักการและเหตุผล

การปฏิรูปและเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองของประเทศไทยมีช่วงเปลี่ยนผ่าน (transitional period) ที่สำคัญหลายช่วง นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงประเทศที่ทำให้มีการปกครองประเทศแบบรวมศูนย์อำนาจมากขึ้น (Centralization) เนื่องจากได้นำแนวคิดเรื่องการสร้างรัฐชาติแบบสมัยใหม่ (Nation State) และการจัดระเบียบบริหารให้เป็นเอกภาพตามแบบอย่างของประเทศตะวันตกมาใช้ ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปีพุทธศักราช ๒๔๗๖ ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้มีพัฒนาการและการแก้ไขปรับปรุงมาโดยลำดับ โดยในปัจจุบันการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ยังคงจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (ดำรงค์ วัฒนาและคณะ , ๒๕๔๔)

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความสำคัญในหลายสถานะ กล่าวคือ

๑) ในฐานะผู้แทนของรัฐบาล ในการนำภารกิจและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในเขตพื้นที่ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา (citizen centred)

๒) การเป็นผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรม ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวง กรม ให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชนภายในเขตจังหวัด

๓) เป็นจุดเชื่อมโยงเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น

๔) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคส่วนต่างๆ รวมทั้งการบูรณาการ เพื่อเชื่อมโยงการทำงานและประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ

๕) การให้บริการที่รัฐต้องดำเนินการ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติได้

ข้อมูล ณ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ มีส่วนราชการในภูมิภาคของกระทรวงต่างๆ ๑๙ กระทรวง สำนักงานรัฐมนตรี และส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง รวมจำนวน

๑๓,๗๗๐ แห่ง จำแนกออกเป็น ราชการส่วนกลางในภูมิภาค จำนวน ๕,๗๖๔ แห่ง ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค จำนวน ๘,๐๐๖ แห่ง แบ่งออกเป็น ส่วนราชการระดับจังหวัด จำนวน ๒,๓๓๗ แห่ง ส่วนราชการระดับอำเภอ จำนวน ๕,๖๖๙ แห่ง (สำนักงาน ก.พ.ร., ๒๕๕๑)

อย่างไรก็ดี ต้องยอมรับว่าการปฏิรูปทางการเมืองและการบริหารภาครัฐครั้งสำคัญที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รวมทั้งวิธีการในการบริหารงานภาครัฐในภาพรวมในปัจจุบัน คือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหารภาครัฐ และการกระจายอำนาจให้แก่การปกครองท้องถิ่น รวมทั้งการปฏิรูประบบบริหารสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน (Result-based) ภายใต้ระบบบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลได้นำระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) มาทดลองใช้ในปี ๒๕๔๔ และขยายผลไปทั่วประเทศในปี ๒๕๔๖ แต่จากการประเมินผลการปฏิรูประบบราชการ และระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พบว่าแม้ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่และการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนาจะมีข้อดีหลายประการ แต่ขณะเดียวกันก็มีปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการเช่นกัน จึงนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีประสิทธิภาพมากขึ้น และส่งผลต่อประโยชน์สุขของประชาชน

คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา จึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นผลมาจากจากปฏิรูปทางการเมืองและการบริหารภาครัฐดังกล่าว

๑) การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภาได้มีคำสั่งคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา ที่ ๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ ตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ขึ้นคณะหนึ่ง จากนั้นมีคำสั่งคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา ที่ ๒๔ /๒๕๕๑ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ตั้งอนุกรรมการ และที่ปรึกษาอนุกรรมการฯ (เพิ่มเติม) และคำสั่งคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา ที่ ๑๓/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๒ ตั้งที่ปรึกษาอนุกรรมการฯ (เพิ่มเติม) ประกอบด้วย

- (๑) นายพีระ มานะทัศน์
- (๒) นายมานพน้อย วานิช
- (๓) นายเกษรา คักดีสมบูรณ์
- (๔) นายพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล

ประธานคณะอนุกรรมการ
รองประธานคณะอนุกรรมการ
อนุกรรมการ
อนุกรรมการ

(๕) นายศุภชัย เอี่ยมสุวรรณ	อนุกรรมการ
(๖) นายเกริกไกร สงธานี	อนุกรรมการ
(๗) นายกิตติภณ พุงกลาง	อนุกรรมการ
(๘) นายไชยา เอี่ยมสะอาด	อนุกรรมการ
(๙) นางอภิระมณี พรโชคฤดี	อนุกรรมการ
(๑๐) นางสุชาดา วัฒนา	อนุกรรมการและเลขานุการ
(๑๑) นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พานิชย์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๒) นายเอี่ยมสุริยา พาลุสุข	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๓) นายวุฒิชัย วัชรรัตน์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๔) นายประทีป จุฑะคร	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๕) นายนิกร จันทร์อำไพ	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๖) นายประพทธี ยูพันธ์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๗) นายวันชัย จงสุทธามณี	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๑๘) ร้อยตรี สมนึก ชูวิเชียร	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
(๒๐) นายสมเกียรติ อัญญา	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาศึกษา ออกคำสั่ง เรียกเอกสารเกี่ยวกับบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่สอบสวน หรือ ศึกษาอยู่ เพื่อนำผลการพิจารณาศึกษาในเรื่องดังกล่าวรายงานต่อคณะกรรมการการปกครอง ภูมิสถา

๒) การกำหนดประเด็นในการศึกษา

คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้กำหนดให้มีการประชุมครั้งที่ ๑ / ๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อทบทวนงานวิจัยและเอกสารข้อมูล ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี นโยบายการพัฒนาพื้นที่ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารงานกลุ่มจังหวัดและจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อกำหนดประเด็นการศึกษาและปฏิทินการทำงานของคณะอนุกรรมการฯ ซึ่งมีความเห็นว่าบทบาท ของผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิรูปการบริหารงานกลุ่มจังหวัด และจังหวัดแบบบูรณาการ คณะอนุกรรมการฯ จึงมีมติกำหนดประเด็นในการศึกษาของ คณะอนุกรรมการฯ ว่า **บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แบบบูรณาการ**



LIART

๑.๒ วัตถุประสงค์

อนุกรรมการฯ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษาในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

๑) เพื่อศึกษาพัฒนาการของการนำระบบบริหารจัดการจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและแนวคิดการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด ปัญหาที่เกิดขึ้น การแก้ปัญหาที่ผ่านมา และปัญหาที่ยังมีอยู่

๒) เพื่อติดตามและศึกษาผลกระทบที่มีต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งจะนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย หรือประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหา หรือสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่ประโยชน์สุขของประชาชนรวมทั้งการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาประเด็นต่างๆเพิ่มเติม

๓) เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับพัฒนาการการบริหารราชการส่วนภูมิภาคต่อสาธารณชน

๑.๓ ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตการศึกษาในประเด็นดังกล่าวประกอบด้วย

๑) ภาพรวมการปฏิรูปทางการเมืองและการบริหารภาครัฐที่ส่งผลต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๒) การริเริ่มของการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการในประเทศไทย นับตั้งแต่แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุด (CEO) ซึ่งริเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๕๐ ปัญหาที่เกิดขึ้น และการแก้ไขปัญหา

๓) การปรับปรุงการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ ตามที่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

๔) พัฒนาการบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จนถึงปัจจุบัน

๕) ข้อเสนอแนะประเด็นเพื่อศึกษาเพิ่มเติม และ/หรือข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑.๔ วิธีการศึกษา

คณะอนุกรรมการฯ ให้ความสำคัญกับการทบทวนงานวิจัยที่ผ่านมา และติดตามความเคลื่อนไหวหรือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากเอกสารข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการรับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง วิธีการศึกษาของคณะอนุกรรมการฯ จึงประกอบด้วย

๑) ทบทวนเอกสารงานวิจัยและเอกสารข้อมูลของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) ตามขอบเขตการศึกษา

๒) การสัมมนาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังปัญหาและระดมความคิดเห็นในการแก้ปัญหา (Focus Group) ในประเด็นต่างๆ เช่น การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) การตรวจเยี่ยมและรับฟังบรรยายสรุปการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลางและจังหวัดต่างๆ (Field Visit) ได้แก่

(๑) การตรวจเยี่ยมและรับฟังบรรยายสรุปการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานในสังกัด ได้แก่ กรมการปกครอง เป็นต้น

(๒) การศึกษาดูงานบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดกับการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ณ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดลำพูน และจังหวัดลำปาง

(๓) การศึกษาดูงานการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ณ จังหวัดลพบุรี

๑.๔ ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๑) คณะกรรมาธิการการปกครอง วุฒิสภามีข้อมูลประกอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการฯ และมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

๒) สามารถเผยแพร่ให้สาธารณชนได้รับทราบการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต

๑.๖ การนำเสนอผลการศึกษา

รายงานการศึกษาเรื่อง บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ประกอบด้วย

บทที่ ๑ บทนำ การศึกษาเรื่อง "บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ "

บทที่ ๒ การทดลองและริเริ่มการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๕๐) และกรณีศึกษา

บทที่ ๓ ปัญหาและการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

บทที่ ๔ การบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (พ.ศ. ๒๕๕๑ - ปัจจุบัน)

บทที่ ๕ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

บทที่ ๖ บทสรุปและข้อเสนอแนะ



LIART

บทที่ ๒

การทดลองและริเริ่มการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (พ.ศ.๒๕๕๔- ๒๕๕๐)

๒.๑ บทนำ: ภาพรวมการปฏิรูปทางการเมืองและการบริหารภาครัฐ

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แบ่งออกเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (สำนักงาน ก.พ.ร., ๒๕๕๑)

การบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการบริหารราชการแบบรวมอำนาจ (Centralization) ประกอบด้วยรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารประเทศ โดยการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ มีอำนาจและใช้อำนาจเพื่อการบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด มีกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นกลไกของรัฐในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการบริหารราชการตามหลักแบ่งอำนาจ (Deconcentration) โดยรับมอบภารกิจ อำนาจและอำนาจหน้าที่บางประการไปปฏิบัติในพื้นที่ มีจังหวัดและอำเภอเป็นหน่วยปฏิบัติในภูมิภาค และมีตำบล หมู่บ้าน เป็นหน่วยปฏิบัติในพื้นที่

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารจัดการตามหลักกระจายอำนาจ (Decentralization) จากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่างๆ ที่เป็นกิจการสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยเฉพาะหน้าที่ที่เกี่ยวกับการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และการบริการสาธารณะ มีพื้นที่รับผิดชอบที่แน่นอน มีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรือจากการได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น มีข้าราชการท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ และมีงบประมาณของตนเอง

กล่าวได้ว่า การปฏิรูปทางการเมืองและการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ เป็นการเปลี่ยนแปลงบริบทที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และ ราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งวิธีการในการบริหารราชการในภาพรวม

การปฏิรูปการเมืองครั้งสำคัญ คือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เนื่องจากเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ และยังเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการ และมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาหลายมาตรา ได้แก่ หมวด ๓ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ และ มาตรา ๖๐ หมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๗๖ และ มาตรา ๗๙ เจตนารมณ์ที่จะพัฒนาการเมืองไปสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยังได้รับการสานต่อในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยเฉพาะ หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๑๐ แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในมาตรา ๘๗ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดบริการสาธารณะ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ สนับสนุน การดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกัน ในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ เป็นต้น (สุชาติ วัฒนา , ๒๕๕๐)

นับตั้งแต่วิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ทำให้เกิดการปฏิรูปการบริหารภาครัฐไปสู่รูปแบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่(New Public Management) ซึ่งเน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก (Result-based Management : RBM) โดยที่การปฏิรูประบบราชการในลักษณะองค์รวม ครอบคลุมแผนงานด้านต่างๆ ได้แก่

- การปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและลดความซ้ำซ้อน
- การปรับระบบงบประมาณ การเงิน และพัสดุ เพื่อให้เกิดระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน มีความโปร่งใส และเป็นธรรม
- การปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล ให้เหมาะสมกับกับองค์กรที่กะทัดรัด มีความรับผิดชอบที่ชัดเจน
- การปรับเปลี่ยนกฎหมาย เพื่อให้กระบวนการกฎหมายมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและเอื้อต่อการบริหารและพัฒนาประเทศ
- การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม เพื่อสร้างค่านิยมและจรรยาบรรณของบุคลากรภาครัฐให้มีจิตสำนึกบริการประชาชน

ต่อมารัฐบาลได้ตรากฎหมายและกำหนดยุทธศาสตร์ในการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐและพัฒนาระบบราชการที่มีความสำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๕ เพื่อปรับระบบราชการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมือง โดยประเด็นสำคัญ คือ ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม เจตนารมณ์ที่สำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๕ คือ การกำหนดให้การบริหารราชการแนวใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับกับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๕๐)

กรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจึงเป็นระบบบริหารที่มีคุณลักษณะสำคัญ คือ

- เป็นการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ การปฏิรูปภาครัฐที่มีความสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การปรับกระบวนการและระบบงบประมาณภาครัฐ จากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากร เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) หรือระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลสำเร็จของผลผลิตและผลลัพธ์ มีการกำหนดเป้าหมายของการใช้งบประมาณอย่างเป็นรูปธรรม มีแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน มีตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงานที่สามารถวัดและประเมินผลการทำงานได้ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้กระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ โดยในปี พ.ศ.๒๕๕๔ สำนักงบประมาณได้ปรับปรุงระบบงบประมาณเป็นแบบระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Strategic Performance Based Budgeting : SPBB) หรือเป็นระบบงบประมาณที่คำนึงถึงความสำเร็จของงานตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ ขณะเดียวกันก็กระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผน การจัดการและบริหารงบประมาณแก่กระทรวง ทบวง กรม ดังนั้นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน คือ มุ่งเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ โดยแบ่งออกเป็น เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน องค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เน้นหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี กล่าวคือ มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจน มีระบบติดตาม ประเมินผล และการรายงานผลที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยรายงานดังกล่าวประกอบด้วย รายงานผลการปฏิบัติงานและรายงานการเงินที่ต้องสามารถเปิดเผยต่อสาธารณะได้

- ปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐ โดยเน้นงานในหน้าที่หลักของรัฐ ได้แก่ การกำหนดนโยบายที่มองการณ์ไกล การบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความเสมอภาค และเป็นธรรม ขณะเดียวกันก็กระจายงานด้านบริการให้กับราชการส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และองค์กรบริหารอิสระให้มีส่วนร่วมในการดำเนินการ

- การบริหารแบบพหุภาคี หรือการบริหารที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ ทำให้เกิดระบบบริหารแบบใหม่ที่ไม่ผูกขาด หรือรวมศูนย์อำนาจพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งบัญญัติขึ้นตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูประบบราชการและเป็นกรอบแนวทางที่ส่วนราชการต่างๆ ต้องยึดถือเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารราชการที่เป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจึงให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยในหมวดที่ ๒ ว่าด้วยการบริหารราชการเพื่อให้

เกิดประโยชน์สุขของประชาชน บัญญัติว่า ในการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการนั้น ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการนั้นจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น ทั้งยังให้ถือเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุง หรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เหมาะสม

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ยังกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ๔ ปี ตามระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง เพื่อเป็นเครื่องมือให้รัฐบาลใช้บริหารประเทศในเชิงรุก และใช้สำหรับการอ้างอิง หรือเป็นแผนแม่บทในการถ่ายทอดกลยุทธ์หลัก ไปเป็นแผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี ซึ่งจะประกอบไปด้วยมิติต่างๆ ได้แก่

(๑) **มิติการปฏิบัติตามภารกิจหรือตามอำนาจหน้าที่ปกติ (functional-based approach)** ได้แก่ แผนปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งจะต้องระบุเจ้าภาพ หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ชัดเจน ขณะเดียวกันต้องบูรณาการ ประสานแนวทาง มาตรการ วิธีการทำงานของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนการทำงานของภาครัฐในทุกกระดับให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นระบบ

(๒) **มิติพื้นที่ (area-based approach)** ได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

(๓) **มิติการทำงานข้ามหน่วยงานและพื้นที่ (agenda-based approach)** หรือ มิติตามระเบียบวาระงานพิเศษ

๒.๒ แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) : ความเป็นมา

ในการประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการเมื่อวันที่ ๔- ๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ ณ เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี ได้มีข้อสรุปประการหนึ่งว่าควรทดลองกระจายอำนาจในระดับจังหวัด เพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพ โดยปรับให้**จังหวัดมีฐานะเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit : SBU)** ที่สามารถวินิจฉัยข้อมูล ปัญหาอุปสรรค กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและดำเนินการให้เป็นไปตามที่ตัดสินใจได้อย่างครบวงจรภายในจังหวัด **ปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO)** เพื่อให้สามารถบังคับบัญชาสั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ภายในจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง เพื่อให้การดำเนินการในจังหวัดเป็นไปอย่างรวดเร็วตรงตามนโยบาย

ของผู้บริหารสูงสุด และสามารถสนองต่อความต้องการและข้อเท็จจริงของแต่ละจังหวัดได้โดยตรง ซึ่งนายกรัฐมนตรี ในสมัยนั้น คือ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๕๔ ให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอดังกล่าว และมอบให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการเป็นโครงการนำร่องก่อน โดยให้ดำเนินการในด้านต่างๆ ดังนี้

- คัดเลือกจังหวัดที่เหมาะสมเป็นตัวแทนภาคต่างๆ ซึ่งมีที่ตั้ง สภาพเศรษฐกิจและระดับความเจริญแตกต่างกัน ๕ จังหวัดเป็นจังหวัดนำร่อง หรือจังหวัดทดลอง โดยกำหนดเป็นจังหวัดที่ยากจน ปานกลาง ระดับดี และจังหวัดชายแดน แล้วให้คัดเลือกจังหวัดอื่นๆ อีก ๕ จังหวัดที่มีสภาพทางเศรษฐกิจและระดับความเจริญเทียบเคียงกับจังหวัดนำร่องเป็นจังหวัดเปรียบเทียบ หรือจังหวัดเทียบเคียง

- คัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมมีความริเริ่มสร้างสรรค์ และมุ่งมั่นจะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาให้สำเร็จ (can do attitude) ไปดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

- ขอความร่วมมือสถาบันการศึกษาของรัฐและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องติดตามประเมินผลโครงการ

นอกจากนั้น ยังมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาคัดเลือกบุคคลทำนองเดียวกันกับผู้ว่าราชการจังหวัดไปดำรงตำแหน่ง ส่วนในส่วนกลางให้มีการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษา (Advisory Board) เพื่อติดตามผลและให้คำปรึกษาตามความจำเป็น รวมทั้งนายกรัฐมนตรีจะเดินทางไปตรวจเยี่ยมการปฏิบัติงานทุกจังหวัดในโครงการนี้

ในการประชุม ครม. ครั้งนั้น กระทรวงมหาดไทยได้เสนอจังหวัดนำร่องและจังหวัดเทียบเคียง ดังนี้

ตารางที่ ๒.๑ จังหวัดนำร่องและจังหวัดเปรียบเทียบ

ลำดับที่	จังหวัดนำร่อง	จังหวัดเทียบเคียง
๑.	ลำปาง	พิษณุโลก
๒.	ศรีสะเกษ	สุรินทร์
๓.	ชัยนาท	อ่างทอง
๔.	ภูเก็ต	พังงา
๕.	นราธิวาส	ปัตตานี

ทั้งนี้ ให้เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๔ โดยให้กระทรวงมหาดไทย เสนอรายละเอียดเพิ่มเติม



LIART

๒.๓ การพัฒนาจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

กระทรวงมหาดไทยได้พัฒนา **ระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา** เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) แนวคิดในการจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

การจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา คือ การปรับระบบบริหารราชการของจังหวัดเดิมที่เป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นการปฏิบัติตามคำสั่งการของส่วนกลาง ให้เป็น **หน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ (Strategic Government Unit) ในระดับพื้นที่** หมายถึง **การเป็นองค์กรที่มีสมรรถภาพการปฏิบัติขั้นสูง (High Performance Organization)** ที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างระบบบริหารงานภาครัฐในภาพรวม และ **การเป็นองค์กรที่ใช้ระบบการบริหารราชการแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (Holistic Administration)** ที่สามารถประสานและกำกับดูแลการทำงานของทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่ การจัดการบริหารราชการของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อพัฒนามุ่งหวังให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่สำคัญ คือ

(๑) **การบูรณาการเพื่อสร้างวาระระดับพื้นที่ (Area Agenda)** ด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่มีกระบวนการสร้างความเห็นพ้องต้องกันของทุกภาคส่วนในพื้นที่ เพื่อบูรณาการนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล และนำมากำหนดเป็นวาระของพื้นที่

(๒) **การริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative)** ด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่สามารถนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่ที่กำหนดเป็นแนวทางริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ได้

(๓) **การผลักดันวาระแห่งชาติ (National Agenda)** สู่ความสำเร็จด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่สามารถผลักดันยุทธศาสตร์ของชาติด้านการสร้างความมั่งคั่งในระดับท้องถิ่นให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และเชื่อมต่อความมั่งคั่งในระดับชาติเพื่อสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและเพิ่มศักยภาพทางการแข่งขันของประเทศในภาพรวม

(๔) **ลดภาระที่รัฐบาลจะต้องมาแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่** ด้วยการส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่มีขีดความสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นในพื้นที่ และลดทอนปัญหาที่จะเข้าสู่การตัดสินใจของส่วนกลางให้เหลือน้อยที่สุด เพื่อให้รัฐบาลสามารถมุ่งเน้นการทำงานด้านการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ของชาติในระดับมหภาค

๒) วิธีการจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

(๑) การจัดระบบบริหารจัดการ



LIART

ระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา จะมีลักษณะดังต่อไปนี้

- เป็นระบบบริหารจัดการในแนวราบ (Horizontal Management) ที่ใช้การบูรณาการงานของทุกภาคส่วนในพื้นที่ในลักษณะ“พื้นที่-พันธกิจ-การมีส่วนร่วม” (Area-Functional-Participation: A-F-P) ในทุกขั้นตอนของการทำงาน เพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนา (Partnership) ในระดับจังหวัด ตลอดจนเพื่อสร้างการทำงานในลักษณะเครือข่าย (Networking)
- เป็นระบบบริหารจัดการซึ่งมีเป้าหมายที่การตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ (Customer Driven) ด้วยระบบงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน (Result-based) ด้วยมาตรฐานผลงานขั้นสูง (High Performance Output)
- เป็นระบบบริหารจัดการที่อยู่ภายใต้กรอบของบทบัญญัติ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และโครงสร้างการจตุระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน รวมทั้งหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) แต่ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรทางการบริหารที่จำเป็นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา จะมีบทบาทใน ๓ ฐานะ คือ

- **ผู้นำเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Leadership)** โดยทำหน้าที่ในการนำยุทธศาสตร์ของชาติตามวาระแห่งชาติ (National Agenda) ไปกำหนดเป็นวาระของพื้นที่ (Area agenda) ตลอดจนนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่ที่กำหนดเป็นแนวทางริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative) เพื่อใช้เป็นเป้าหมายการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนในพื้นที่ รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่สะท้อนให้เป้าหมายและวิธีวัดผลการทำงาน

- **ผู้ประสานเชิงกลยุทธ์และผู้สนับสนุน (Strategic Coordinator and Facilitator)** ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่อำนวยความสะดวกประสานการทำงานของทุกภาคส่วนให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดขึ้น และให้การสนับสนุนการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการทำงาน ตลอดจนสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการทำงาน รวมทั้งทำหน้าที่ในการสร้างระบบสนับสนุนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ให้การบริการพื้นฐานแก่ประชาชน และพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

- **ผู้ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ (Implementator)** ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่ในการเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลในการทำงาน กำกับดูแลการดำเนินงานของระบบบริหารจัดการดังกล่าว พัฒนาความรู้ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็น

ให้กับผู้ปฏิบัติของระบบบริหารจัดการในวันต่าง ๆ รวมทั้งเสริมสร้างขวัญและกำลังใจให้กับผู้ปฏิบัติงาน

(๓) ระบบสนับสนุนการบริหารจัดการของจังหวัด

เพื่อให้การบริหารราชการของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล จะมีระบบการสนับสนุนการปฏิบัติของจังหวัดด้วยการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มมากขึ้นในด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านการวินิจฉัยสั่งการ พิจารณาอนุมัติ อนุญาต ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ

ก) เงื่อนไขที่เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

(๑) มีการมอบอำนาจด้านการพิจารณาสั่งการ อนุมัติ อนุญาต ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถวินิจฉัยสั่งการการทำงานได้ในลักษณะที่ครอบคลุมครบวงจร ทันท่วงทีต่อเหตุการณ์ และสามารถใช้ดุลยพินิจตัดสินใจในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารเชิงกลยุทธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด

(๒) มีการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถกำกับดูแลบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) มีการมอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถแก้ปัญหาบริหารการพัฒนา และบูรณาการการพัฒนาระหว่างหน่วยงานของจังหวัดได้อย่างแท้จริง

(๔) มีการพัฒนาระบบข้อมูลของจังหวัดให้มีข้อมูล ปัญหาและศักยภาพ ทางการพัฒนาของจังหวัดที่สามารถแสดงให้เห็นสภาพข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นทางการบริหาร จุดอ่อน จุดแข็ง ข้อจำกัด และโอกาสทางการพัฒนา ตลอดจนการนำเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่เข้ามาใช้ประกอบการดำเนินการ

(๕) มีการเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานจังหวัดในการทำหน้าที่เป็นฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกในการจัดทำระบบฐานข้อมูล ระบบการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาและการบริหารการพัฒนาของจังหวัด ตลอดจนระบบการติดตามประเมินผล

ข) กลไกการกำกับดูแลระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

(๑) มีการจัดตั้งคณะกรรมการอำนวยการกำกับดูแล (Steering Committee) การดำเนินการโครงการทดลอง

(๒) มีระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามโครงการทดลอง

(๓) มีการใช้มาตรฐานตามระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (Thailand International Public Sector Standard Management System and Outcomes: PSO) มาเป็นเกณฑ์เบื้องต้นในการตรวจสอบผลการดำเนินงาน

๔) คุณลักษณะสำคัญของผู้บริหารในระดับจังหวัด

(๑) คุณลักษณะสำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัด คือ

- เป็นนักประสานงานเชิงกลยุทธ์
- เป็นที่ปรึกษาที่มีความรอบรู้
- เป็นผู้ชำนาญการในการติดตามประเมินผล
- เป็นนักประสานประโยชน์และประชาสัมพันธ์
- เป็นผู้มีความเข้าใจแนวคิดและสามารถนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารได้เป็นอย่างดี
- เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต มีพฤติกรรมเป็นที่ประจักษ์และสามารถเป็นแบบอย่างได้

(๒) คุณลักษณะสำคัญของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

- เป็นผู้มีความรอบรู้ในงานที่รับผิดชอบเป็นอย่างดี
- เป็นผู้มีความพร้อมในการทำงานเป็นที่ร่วมกับผู้อื่น
- เป็นผู้มีความมุ่งมั่นในการทำงานที่รับผิดชอบให้สำเร็จ
- เป็นผู้มีความรับผิดชอบในการทำงาน
- เป็นผู้มีความเข้าใจแนวคิด และสามารถนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในการทำงาน
- เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต มีพฤติกรรมเป็นที่ประจักษ์และสามารถเป็นแบบอย่างได้

(๓) คุณลักษณะสำคัญของหัวหน้าสำนักงานจังหวัด

- เป็นนักประสานงานเชิงปฏิบัติและมีความรู้และทักษะในการทำงานในลักษณะฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก
- ผู้เชี่ยวชาญในด้านนโยบายและแผน
- ผู้ชำนาญการในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
- ผู้มีความรอบรู้ในข้อมูลของจังหวัด
- เป็นผู้มีความรู้และทักษะเกี่ยวกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อนำมาใช้ในการทำงานและในการให้คำแนะนำแก่ผู้บังคับบัญชา
- เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต มีพฤติกรรมเป็นที่ประจักษ์สามารถเป็นแบบอย่างได้

๖) การประเมินโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔ รับทราบรายละเอียดโครงการทดลองการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ที่เรียกว่า **ระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา** ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาของสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย เพื่อประเมินโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อพัฒนาระยะที่ ๓ การดำเนินการระยะ ๑๒ เดือน (๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ – ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕) พบว่า การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่ริเริ่มขึ้นในปี ๒๕๔๔ และดำเนินการต่อมาจนถึงปี ๒๕๔๕ มีข้อดีหลายประการ แต่ขณะเดียวกัน ยังมีข้อจำกัดและอุปสรรคที่จำเป็นต้องแก้ไขและปรับปรุง (สถาบันดำรงราชานุภาพ, เอกสาร สดร.ที่ ๘/ ๒๕๔๕)

๑) ข้อดีของระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ได้แก่

(๑) มีการมอบอำนาจและการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดมากกว่าการบริหารจังหวัดรูปแบบเดิม

(๒) ภายใต้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากนักปกครองเป็นนักบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Administrator) โดยใช้ระบบข้อมูล แผนยุทธศาสตร์และการประเมินผลเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดมีการใช้ความรู้ทางวิชาการ ข้อมูลและหลักการบริหารที่มุ่งประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และผลสัมฤทธิ์ในการบริหารงานมากขึ้น โดยเฉพาะประสิทธิผลในการนำนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติในเรื่องการแก้ปัญหาความยากจน ปัญหาเสพติด และปัญหาการทุจริต (ซึ่งเป็นวาระนโยบายระดับชาติในขณะนั้น) มาสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

(๓) การใช้ระบบบูรณาการในการบริหารงานจังหวัด โดยการประสานและแสวงหาความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการทำงานไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ทั้งนี้ ในการบูรณาการจะดำเนินการทั้งในส่วนของการบูรณาการความคิด ยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการ งบประมาณ และการดำเนินการไปสู่พื้นที่เป้าหมายร่วมกันในลักษณะ Area Approach หรือที่เรียกว่า การพัฒนาพื้นที่แบบบูรณาการ (Integrated Area Development) จึงสามารถบริหารทรัพยากรที่มีจำกัด ไปยังจุดเน้นที่เป็นปัญหาหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดได้

(๔) ทำให้เกิดวัฒนธรรมการทำงานแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และเป็นไปในทิศทางที่ชัดเจนมากขึ้น มีเจ้าภาพรับผิดชอบที่ชัดเจน และติดตามผลได้ ส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่มีวิธีคิดวิธีทำงานที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางมากขึ้น



LIRT

๒) **ข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรคของระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา**

(๑) ทศนคติของข้าราชการบางกลุ่มยังมีทัศนคติยึดติดกับการเป็นผู้กำหนดนโยบายฝ่ายเดียว โดยไม่คำนึงถึงประชาชน และปฏิบัติงานตามแนวทางของหน่วยงานต้นสังกัด ขาดจิตสำนึกและความรู้ในการบริหารงานแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาตามแผนยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ ยังขาดการทำงานเชิงรุก

(๒) ขาดการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างจริงจัง ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาที่ผ่านมา ไม่มีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างแท้จริง โดยมีบางส่วนราชการในจังหวัดเท่านั้นที่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อพัฒนาไม่สามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลที่จำกัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารงานบุคคล โยกย้าย พิจารณาความดีความชอบของข้าราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้เฉพาะข้าราชการระดับ ๗ ลงมาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม อำนาจสุดท้ายในการตัดสินใจยังอยู่ที่กระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัด บางกรณีส่วนราชการบริหารส่วนกลางปฏิเสธข้อเสนอของผู้ว่าราชการจังหวัด บางกรณีราชการส่วนกลางมอบอำนาจให้กับหัวหน้าส่วนราชการระดับเขต ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีข้อจำกัดในการกำกับดูแล

(๔) ระบบงบประมาณ การอนุมัติเงินประจำงวดล่าช้า หรือแต่ละหน่วยงานได้รับไม่พร้อมกัน ทำให้เป็นอุปสรรคในการบูรณาการโครงการ/กิจกรรม เพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่เป้าหมาย นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดในการใช้เงินเหลือจ่าย เนื่องจากเงินเหลือจ่ายที่หัวหน้าส่วนราชการและอธิบดีมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นยังมีเงื่อนไข ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่สามารถนำเงินเหลือจ่ายไปดำเนินกิจกรรม เพื่อตอบสนองนโยบายในการแก้ปัญหาในพื้นที่ได้

๓) **ประเด็นสำคัญที่ควรแก้ไขและปรับปรุงระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา**

สถาบันดำรงราชานุภาพ(สดร.) ได้เสนอประเด็นที่ควรแก้ไขและปรับปรุงระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ดังนี้

(๑) กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ควรเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ทั้งภาคเอกชน ภาคประชาสังคม นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัด เพื่อให้เกิดการยอมรับในเบื้องต้น และจะทำให้เนื้อหาสาระของแผนยุทธศาสตร์ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาพื้นฐานของจังหวัดในทุกด้าน ขณะเดียวกันจะต้องสนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาลด้วย

(๒) ควรทบทวนและปรับปรุงการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีบทบาทและอำนาจในการสั่งการตามกฎหมาย เพื่อให้สามารถดำเนินการให้ตรงกับปัญหาและความต้องการของจังหวัด

(๓) การพัฒนาประสิทธิภาพกลไกสนับสนุนการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการในด้านการบริหารงานบุคคล การพัฒนาระบบงาน การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการ การพัฒนากระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผล

(๔) ควรมีรูปแบบการบริหารจัดการระดับจังหวัดในแนวราบมากขึ้น เพื่อระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วนให้เป็นไปอย่างกว้างขวาง และเพื่อสร้างเครือข่ายการทำงานอย่างครบวงจร โดยเน้นการมีส่วนร่วมขององค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาและประสานงานให้เป็นไปอย่างคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ

(๕) ระบบงบประมาณ ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินเหลือจ่ายของหน่วยงานในระดับจังหวัด เพื่อให้สามารถบูรณาการงบประมาณในส่วนที่เหลือจ่ายมาแก้ไขปัญหาของจังหวัดได้ หรือให้จังหวัดจัดตั้งงบประมาณได้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

๒.๔ การขยายผลระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

กระทรวงมหาดไทยได้จ้างสถาบันการศึกษาในพื้นที่ ๕ แห่งเป็นที่ปรึกษาในการติดตามและประเมินผลโครงการจังหวัดทดลองการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ที่เรียกว่า ระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ดังนี้

ตารางที่ ๒.๒ การติดตามและประเมินผลโครงการจังหวัดทดลองการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ที่ปรึกษา	จังหวัดทดลอง	จังหวัดเปรียบเทียบ
สถาบันราชภัฏสุรินทร์	ศรีสะเกษ	สุรินทร์
มหาวิทยาลัยนเรศวร	ลำปาง	พิษณุโลก
สถาบันราชภัฏภูเก็ต	ภูเก็ต	พังงา
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี	นราธิวาส	ปัตตานี
สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา	ชัยนาท	อ่างทอง

ผลการประเมิน สรุปได้ว่า จังหวัดทดลองมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและได้รับความพึงพอใจ ในภาพรวมสูงกว่าจังหวัดเทียบเคียง

คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๖ และวันที่ ๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ เห็นชอบตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้น กรุงเทพมหานคร บริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นต้นไป) ซึ่งมตินี้ครั้งนั้นส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการจังหวัดอย่างน้อยใน ๒ เรื่อง คือ

๑) การคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดต่างๆ ที่ควรปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๖ เรื่อง แนวทางการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง (ระดับ ๙ - ๑๑) โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอาจไม่ใช่ข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น แต่อาจพิจารณาคัดเลือกจากข้าราชการระดับสูงทั้งหมดที่มีอยู่ในภาพรวมทุกส่วนราชการที่มีความรู้ ความสามารถ และมีประสบการณ์เหมาะสมมากที่สุดเป็นสำคัญ

๒) การให้สำนักงบประมาณพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางการดำเนินการบริหาร งบประมาณค่าใช้จ่ายของจังหวัดให้มีความคล่องตัว และมีประโยชน์มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดมีเงินจำนวนหนึ่งในลักษณะคล้ายงบกลาง ซึ่งสามารถนำไปใช้จ่ายในการดำเนินการได้ตาม ความจำเป็นและเหมาะสม หรือแก้ไขปัญหาต่างๆ ภายในจังหวัดได้อย่างรวดเร็ว ทันการณ์ เช่น การจัดสรร งบกลางให้แก่จังหวัดตามสัดส่วนของจำนวนประชากรในพื้นที่ เป็นต้น

๒.๕ กรอบแนวทาง ระเบียบและแนวปฏิบัติของระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติราชการของจังหวัดต่างๆ ภายใต้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และเพื่อให้มีหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐในระดับพื้นที่ที่มีศักยภาพและสมรรถภาพสูง สามารถ ประสานงานและกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น รวมทั้ง ส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่ให้สามารถริเริ่มระบบงานที่มี กระบวนการสร้างความเห็นพ้องต้องกันของทุกภาคส่วนในสังคมได้ ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนได้รับการ ที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในการบริหารราชการ ระดับพื้นที่ จึงได้มีการวางระเบียบของระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ด้วยการประกาศ ใช้ระเบียบต่างและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบ การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๖ (ประกาศ ณ วันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๖) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๖ (ประกาศ ณ วันที่ ๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๖) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ (ประกาศ ณ วันที่ ๑๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๖) ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ (ประกาศ ณ วันที่ ๑๓ กันยายน

พ.ศ. ๒๕๕๖) และแนวปฏิบัติว่าด้วยการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ก.พ. ลงวันที่ ๑๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๖

สาระสำคัญของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ สรุปได้ ดังนี้

๑) นิยามความหมายของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หมายถึง การบริหารราชการของจังหวัดเพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สรรพกำลังและทรัพยากรในจังหวัด และการทำงานประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทางและเป้าหมายร่วมกัน รวมทั้งมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานในการบริหาร การพัฒนา การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่จังหวัดอย่างชัดเจน

๒) หลักการของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ คือ

(๑) เป็นการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

(๒) กำหนดให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในจังหวัด เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน สร้างศักยภาพในการแข่งขัน และแก้ปัญหาร่วมกัน

(๓) ส่วนราชการในราชการส่วนกลางและในพื้นที่จังหวัดต้องให้การสนับสนุนการจัดองค์กร บุคลากร งบประมาณ และข้อมูลสารสนเทศ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับอย่างเพียงพอเพื่อการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับผู้ปฏิบัติ

(๔) สนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ด้วยการทำให้เกิดการยอมรับต่อเป้าหมาย การทำงานร่วมกันจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่ามุ่งเน้นการกำกับดูแลแต่เพียงอย่างเดียว เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และมีความโปร่งใสมากขึ้น

(๕) ส่งเสริมการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ผู้ปฏิบัติ และมีศูนย์รวมข้อมูลสารสนเทศเป็นฐานข้อมูลในการบริหารและติดตามประเมินผล

(๖) มีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จของการทำงานไว้ในระดับชาติ โดยให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการสามารถกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติและตัวชี้วัดในระดับจังหวัดได้เอง

๓) ภารกิจหลักของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ภายใต้อุดมการณ์การบำบัดทุกข์ บำรุงสุข มีดังนี้

(๑) สร้างความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจและแก้ปัญหาคอขวดในจังหวัด

(๒) สร้างสังคมที่สงบสุขและพึงปรารถนาาร่วมกัน



LIRT

(๓) สร้างการพัฒนาให้เกิดดุลยภาพที่ยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน

(๔) บริหารราชการให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(๕) ทราบ เข้าใจ และแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนในจังหวัด

(๖) ปฏิบัติภารกิจอันเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายของรัฐบาล

๔) หน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นผู้ชี้นำกลยุทธ์ โดยทำหน้าที่นำยุทธศาสตร์ของชาติไปกำหนดเป็นระเบียบวาระของพื้นที่ รวมทั้งนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่มากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่

(๒) เป็นหัวหน้าทีมประสานการทำงานของทุกภาคส่วนในสังคมให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้น โดยสนับสนุนให้มีการสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานเป็นทีม เสริมสร้างการให้กำลังใจและกระตุ้นเพื่อไปสู่เป้าหมาย และสนับสนุนการแก้ไขปัญหารวมทั้งให้การสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน

(๓) สร้างระบบสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการทำหน้าที่ให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนและพัฒนาท้องถิ่น

(๔) เสริมสร้างให้มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน และมีการกำกับดูแลที่เหมาะสม

(๕) พัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นให้แก่ผู้ปฏิบัติงานและกระทำตนเป็นตัวอย่างแก่ผู้ปฏิบัติงาน

๕) องค์กรกำกับและดำเนินการในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

องค์กรระดับชาติ :

(๑) คณะกรรมการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กศจ.) มีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- กำหนดกรอบนโยบาย วางระบบ แนวทาง มาตรการ ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และกำหนดแนวทางในการแปลงนโยบายรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด

- อำนวยการและประสานการดำเนินงานเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชนให้การสนับสนุน

- เสนอแนะและแก้ไข้ปัญหาเพื่อให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการสัมฤทธิ์ผล



LIART

- เสนอต่อรัฐบาล ส่วนราชการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงระบบการทำงาน การบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ ระบบการเงินการคลัง หรือระบบการบริหารราชการแผ่นดิน อื่นๆ ให้สอดคล้องกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

- กำหนดกรอบแนวทางการติดตามประเมินผลการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
- ประชาสัมพันธ์ ทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ให้แก่สื่อมวลชน ประชาชน และผู้เกี่ยวข้อง

(๒) **คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กกจ.)** มีรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- บูรณาการการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคีการพัฒนา
- ส่งเสริม ประสานความร่วมมือการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเสริมสร้างศักยภาพ ในการแข่งขันของประเทศ รวมทั้งป้องกันและแก้ไขปัญหาภายในกลุ่มจังหวัดและระหว่างกลุ่มจังหวัด
- กำกับ ให้คำแนะนำ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานภายในกลุ่มจังหวัด ที่รับผิดชอบ แล้วรายงานคณะกรรมการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กสจ.)

องค์กรระดับจังหวัด : คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ กบจ. มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนงานหรือโครงการ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค และยุทธศาสตร์ชาติ
- ส่งเสริม สนับสนุนและประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด
- บูรณาการการจัดทำแผนงานและโครงการการพัฒนา โดยการประสานงานกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภาคเอกชน
- กำกับ ให้คำแนะนำ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานภายในจังหวัด
- เชิญชวนส่วนราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ภาคเอกชน และบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมชี้แจง แสดงข้อคิดเห็น รวมทั้งดำเนินการ อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมอบหมาย



๒.๖ ระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

ก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ทุกจังหวัดใช้รูปแบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๖ คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ได้มีมติในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๕๕ เห็นชอบในหลักการตามแนวทางการปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ตามแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๔ ประการ คือ

๑) **เนื้อหาสาระของแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ** เป็นการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (strategic planning) โดยการมองภาพการพัฒนาแบบองค์รวม (Holistic) ซึ่งจะใช้เป็นแผนแม่บท ในการจัดทำแผนปฏิบัติการของทุกภาคีการพัฒนา โดยเชื่อมโยงนโยบายของรัฐบาลกับความต้องการของชุมชน

๒) **การประสานงบประมาณของทุกส่วนราชการและหน่วยงานในจังหวัด** โดยกระทรวง และกรมจะใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นฐานในการจัดทำค่าของงบประมาณเป็นรายจังหวัด ตามความจำเป็นและสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่ ทำให้สามารถบูรณาการโครงการและงบประมาณจาก กรม กระทรวง ลงสู่พื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓) **รูปแบบและวิธีการวางแผน** เป็นการใช้อ้อมูระดับพื้นที่ทั้งของภาครัฐและของชุมชน เพื่อการจัดทำแผนในทุกระดับ โดยยึดพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน อันจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณ

๔) **องค์กรการวางแผน** ให้มีองค์ประกอบจากทุกภาคีการพัฒนาทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน อันเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาตามแนวทาง ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๙

ทั้งนี้ ให้ฝ่ายเลขานุการ กนภ.ในขณะนั้น คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.)จัดทำ รายละเอียดหลักการและขั้นตอนกระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งต่อมา อผจ. ได้มีมติ ในการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม พ.ศ.๒๕๕๖ เห็นชอบกระบวนการในการจัดทำ แผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ดังนี้

(๑) จังหวัดจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และนโยบายริเริ่มของจังหวัดตามศักยภาพและปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่จังหวัดเพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาและเป็นฐานในการจัดทำความต้องการงบประมาณประจำปีของจังหวัด เสนอให้ กรม/กระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาให้การสนับสนุนงบประมาณ



(๒) กรม/กระทรวงเจ้าของงบประมาณกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรและกระจายงบประมาณให้หน่วยงานในสังกัดเป็นรายจังหวัด

(๓) จังหวัดจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและวงเงินงบประมาณที่ได้รับแจ้งจากกรม/กระทรวงเจ้าของงบประมาณ และบูรณาการลงสู่พื้นที่เป้าหมายและกลุ่มเป้าหมายให้สอดคล้องกับปัญหา/ความต้องการของประชาชนที่เสนอผ่านกระบวนการพิจารณาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอำเภอ/กิ่งอำเภอ

หลังจากที่มติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ทุกจังหวัดใช้รูปแบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๖ อผจ.ได้ปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการให้สอดคล้องกับระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

๒.๗ กระบวนการพัฒนาจังหวัดภายใต้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

กระบวนการพัฒนาจังหวัดภายใต้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจึงอยู่ภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด (Strategic Plan for Provincial Development) ซึ่งมีลักษณะกระบวนการจัดทำแผน และเนื้อหาสาระ ดังนี้

๑) **นิยาม** แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด หมายถึง แผนพัฒนาจังหวัดที่แสดงทิศทางหรือแนวทางการพัฒนาจังหวัดในอนาคตเชิงนโยบายหรือยุทธศาสตร์ไว้ครอบคลุมทุกด้าน โดยต้องแสดงวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย กลยุทธ์และแนวทางหรือมาตรการการพัฒนาให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ทิศทางการพัฒนาประเทศ ศักยภาพของพื้นที่ และปัญหา/ความต้องการของประชาชน

๒) **กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด** อย่างน้อย ๔ ขั้นตอนหลัก ได้แก่

(๑) การเตรียมการจัดทำแผน ประกอบด้วย การรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูล รวบรวมปัญหา/ความต้องการพัฒนาในพื้นที่จังหวัด การแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เป็นต้น

(๒) การวิเคราะห์เพื่อประเมินศักยภาพการพัฒนาจังหวัดในปัจจุบัน

(๓) การจัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด (Vision)

(๔) การกำหนดพันธกิจ(Mission) วัตถุประสงค์(Objective) และเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดในภาพรวม (Targets)

(๕) การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

(๖) การกำหนดกลุ่มผลงานหลักหรือเป้าหมายการให้บริการเชิงบูรณาการ (Key Result Areas : KRS) ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ภายใต้ระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา มีกรอบแนวทางในการกำหนดกลุ่มผลงานหลักใน ๒ ส่วน ส่วนที่ ๑ คือ

การนำนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์ชาติ หรือวาระแห่งชาติ (National Agenda) ไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ เป็นวาระในพื้นที่ (Area Agenda) และส่วนที่ ๒ คือ การกำหนดนโยบายริเริ่มของจังหวัด (Area Initiative) เพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

(๗) การกำหนดผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ในแต่ละกลุ่มผลงานหลัก หรือเป้าหมายการให้บริการเชิงบูรณาการ ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

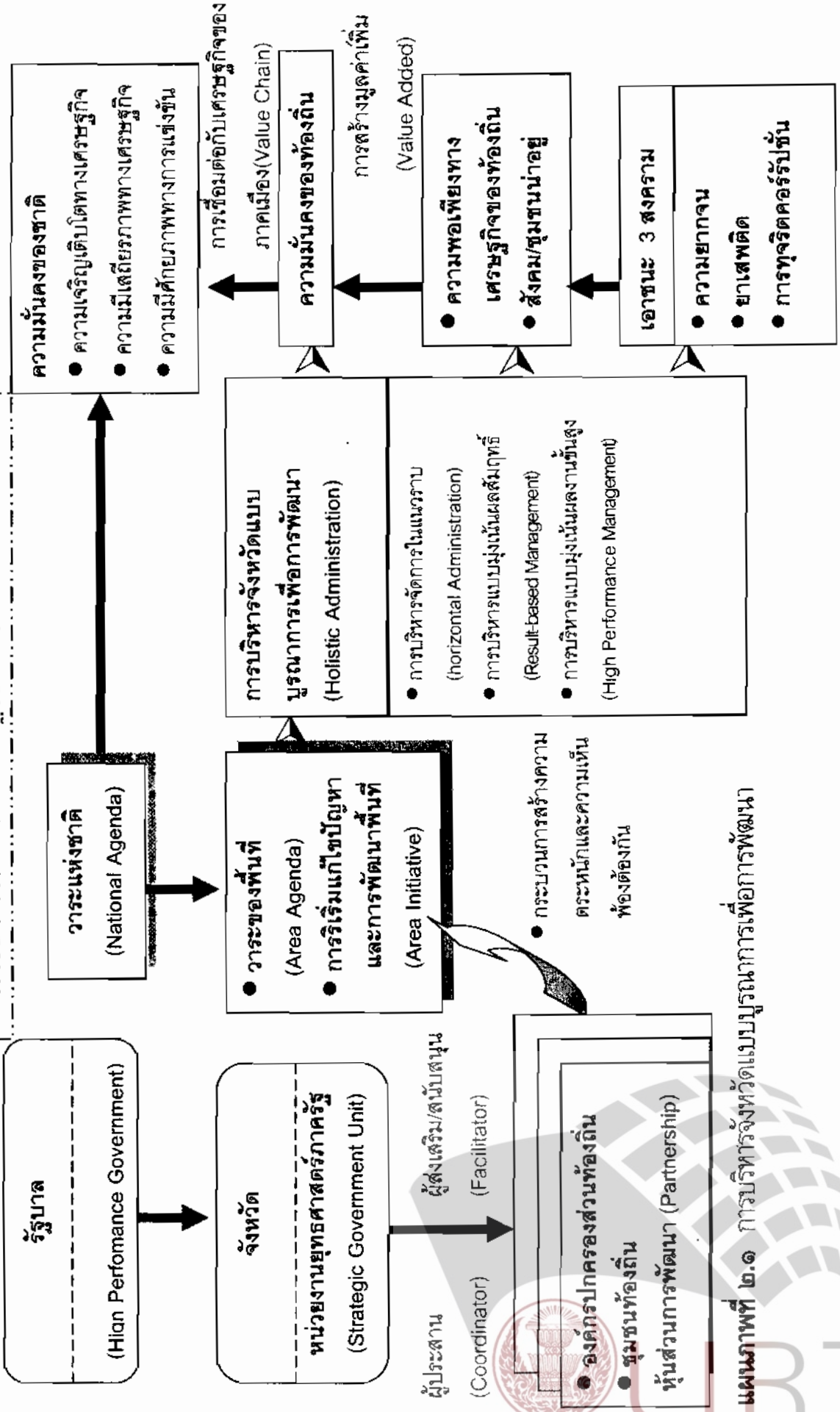
(๘) การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key Performance Indicators: KPI) ซึ่งเป็นตัวชี้วัด ในระดับผลลัพธ์ (Outcome) หรือวัตถุประสงค์ (Objective) พันธกิจ (Mission) และวิสัยทัศน์ (Vision)

(๙) การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ (Agencies)

๓) **เนื้อหาสาระของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด** ประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ การวางแผนพัฒนาตามนโยบายของรัฐบาล และทิศทางการพัฒนาประเทศ กับการวางแผนพัฒนาตามความริเริ่มของจังหวัด

กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สรุปได้ตามแผนภาพที่ ๒.๑

การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา



แผนภาพที่ ๒.๑ การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

๒.๘ การสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

๑) การมอบอำนาจ

เพื่อสนับสนุนการบริหารภาครัฐแนวใหม่ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเกิดความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้วางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจไว้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.๒๕๔๖ ซึ่งมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ กล่าวคือ

(๑) การระบุให้การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัด และของผู้ดำรงตำแหน่งใดในจังหวัดต้องสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด

(๒) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีการแบ่งกลุ่มจังหวัดเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการกิจใดให้สอดคล้องกัน การมอบอำนาจจากผู้ดำรงตำแหน่งในราชการส่วนกลางไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด และการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการและผู้รับมอบอำนาจภายในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน ต้องสอดคล้องกับแนวทางตามที่ประชุมร่วมระหว่างรองนายกรัฐมนตรีซึ่งกำกับดูแลกลุ่มจังหวัดดังกล่าว และผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มเดียวกันนั้นได้กำหนดไว้

๒) การบริหารงบประมาณ

คณะรัฐมนตรีได้มีการประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.๒๕๔๖ เพื่อให้การบริหารงบประมาณของส่วนราชการที่ต้องดำเนินการในจังหวัดภายใต้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีเอกภาพ คล่องตัว มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ สำคัญคือ

(๑) การกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจการบริหารงบประมาณให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้สามารถบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และมีความคล่องตัว

(๒) การให้หัวหน้าส่วนราชการโอนงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการในส่วนภูมิภาคไปยังจังหวัดให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

(๓) การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจใช้เงินเหลือจ่ายของส่วนราชการตามกิจกรรมที่กำหนด

(๔) การจัดสรรรายจ่ายงบกลางให้จังหวัดเพื่อการบริหารแบบบูรณาการโดยผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด หรือแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของจังหวัด และใช้จ่ายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของจังหวัด



LIRT

๓) การพัฒนาระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศ

รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร (นายกรัฐมนตรี) มอบนโยบายการพัฒนาประเทศบนพื้นฐานของข้อมูล-ความรู้-ภูมิปัญญา (Information-Knowledge – Wisdom) และสั่งการให้ทุกกระทรวง/กรมจัดทำศูนย์ปฏิบัติการกระทรวง (Ministry Operation Center :MOC) และศูนย์ปฏิบัติการกรม (Department Operation Center : DOC) เพื่อประกอบการตัดสินใจ นอกจากนี้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ยังกำหนดให้จังหวัดพัฒนาระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของจังหวัดให้ถึงขั้น e-province เพื่อให้ประชาชนมีข้อมูลข่าวสารและรับรู้ความเคลื่อนไหวของจังหวัด และสามารถให้บริการประชาชนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-service) ต่อไปได้ ดังนั้น ระบบฐานข้อมูลของจังหวัดควรประกอบด้วยข้อมูล ๓ ประเภท คือ

- (๑) ข้อมูลสนับสนุนการบริหารจัดการ (ข้อมูลทั่วไป) หมายถึงข้อมูลทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับบริหารราชการและใช้ในการบริหารจัดการของจังหวัด
- (๒) ข้อมูลเพื่อการวางแผนและการปฏิบัติงาน หมายถึง ข้อมูลที่จังหวัดจัดเก็บรวบรวม จัดทำขึ้นใหม่ หรือมีข้อมูลเพื่อใช้ในการวางแผน การปฏิบัติงาน
- (๓) ข้อมูลผลการดำเนินงานของจังหวัด หมายถึง ข้อมูลที่เป็นผลจากการปฏิบัติงานที่จังหวัดได้ดำเนินการ และรับผิดชอบในการจัดทำ

๔) การบริหารงานบุคคล

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๔๖ เห็นชอบเรื่องการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้การบริหารงานแบบบูรณาการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้นไป โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัด ที่มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในฐานะ Chief Human Resource Officer (CHRO) กำกับดูแลภารกิจด้านกำลังคนในภาพรวมของจังหวัด การส่งเสริมให้เกิดการทำงานเป็นทีมและเน้นการทำงานตามพันธกิจ การส่งเสริมประสานความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในพื้นที่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารงานบุคคลได้อย่างรวดเร็ว คล่องตัว เน้นผลสัมฤทธิ์มากกว่ากระบวนการและเพื่อสร้างกลไกการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับบทบาทความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการ โดยคาดว่าประโยชน์ที่จะได้จากการมอบอำนาจงานบุคคลจากหน่วยราชการส่วนกลาง ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถกำกับดูแลบังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังเป็นการสร้างภาวะผู้นำและเพิ่มความรับผิดชอบต่อตรวจสอบและประเมินได้ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดและในฐานะผู้แทนรัฐบาลในจังหวัด

๒.๙ กรณีศึกษา : การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อพัฒนาจังหวัดลำปาง

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๕๔ ให้จังหวัดลำปางเป็นจังหวัดทดลองการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นเสมือนผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (Chief Executive Office : CEO) เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหา และสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จ ตลอดจนจรรยาบรรณนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดผลสัมฤทธิ์ จังหวัดลำปางจึงได้ดำเนินการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การบริหารจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลต่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในพื้นที่

๑) หลักการของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

จังหวัดลำปาง ซึ่งขณะนั้นมีนายพีระ มานะทัศน์ ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้กำหนดหลักการของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ คือ การยึดหลักการพัฒนาพื้นที่แบบบูรณาการ (Integrated Area Development : IAD) โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วม (Participation) การประสานงานร่วมกัน (Coordination) และการพิจารณาร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของงาน (Cooperation) โดยมีพื้นที่จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และพื้นที่ระดับครัวเรือนเป็นเป้าหมายการพัฒนา (Area Approach)

๒) วิธีบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ด้วยหลักการ IAD ดังกล่าว จังหวัดลำปางได้กำหนดวิธีบริหารงานเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Management for Result) หรืออาจเรียกว่า การทำงานที่มุ่งผลลัพธ์ (Outcome) โดยใช้วิธีการที่เรียกว่า SAFPI หรือการบริหารที่ประกอบด้วยแนวคิดต่างๆ ได้แก่

S = Sectoral Development (สาขาการพัฒนา)

A = Area (พื้นที่)

F = Function (ภารกิจ แผนงาน โครงการ และกิจกรรม)

P = Participation (การมีส่วนร่วม)

I= Integration (การบูรณาการ)

ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้รับนโยบายมาสู่การปฏิบัติและสนองความต้องการและแก้ปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชน จังหวัดลำปางได้นำยุทธศาสตร์ของชาติ(National Agenda) ที่สำคัญ ๓ เรื่องมาดำเนินการ ได้แก่ การแก้ปัญหาความยากจน การแก้ปัญหายาเสพติด และการป้องกันปราบปรามปัญหาการทุจริต ซึ่งเป็นเรื่องที่สนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ มากำหนดเป็นนโยบายในการดำเนินงานภายใต้วิสัยทัศน์ของจังหวัดลำปาง ๓ ประการ คือ ๑) ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ ๒) ชุมชนมีความเข้มแข็ง ๓) ชุมชนพร้อมรับการ



LIRT

เปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและกระแสโลกาภิวัตน์ โดยมีขั้นตอนและกระบวนการในการทำงานใน ๖ ขั้นตอน คือ

(๑) การพัฒนาระบบข้อมูล ประกอบด้วย

- การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเพื่อการบริหารการพัฒนาจังหวัดลำปาง (Lampang Information Center : LIC) เพื่อเป็นศูนย์ประสานการพัฒนาระบบฐานข้อมูลของจังหวัด
- การจัดทาระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหาร ประกอบด้วยระบบฐานข้อมูล MIS และระบบข้อมูลสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS)
- การพัฒนาบุคลากรเพื่อให้มีความรู้และสามารถประยุกต์ใช้ระบบฐานข้อมูลต่างๆ ได้
- การจัดวางระบบการเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลระหว่างส่วนราชการ อำเภอ และหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยระบบ Intranet และ Internet

(๒) การสร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วม

(๓) การจัดองค์กรบริหาร

(๔) การกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ร่วม

(๕) การสร้างทีมงานและการปฏิบัติ

(๖) การติดตามประเมินผล

๓) โครงสร้างองค์กร

ภายใต้กระบวนการในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดลำปาง จังหวัดลำปางจึงได้แต่งตั้งองค์กรบริหารและคณะทำงานขึ้น ดังนี้

(๑) คณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาจังหวัดลำปาง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด (นายพีระ มานะทัศน์) เป็นประธานคณะกรรมการบริหารฯ ทำหน้าที่

- กำหนดแนวทางการดำเนินงาน และประสานการปฏิบัติให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เพื่อให้สามารถนำนโยบายรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดไปสู่การพัฒนา การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่จังหวัดลำปางได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดผลสัมฤทธิ์

- กำหนดนโยบาย และตรวจสอบการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ ไปสู่การปฏิบัติ ให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางที่กำหนด

(๒) คณะทำงานกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนา ในสาขาการพัฒนา ๑๓ สาขา ได้แก่ สาขาเกษตร สาขาการพัฒนาอุตสาหกรรม สาขาพาณิชย์กรรมและบริการ สาขาโครงสร้างพื้นฐาน สาขาสาธารณสุข อนามัยและคุณภาพชีวิต สาขาแรงงาน สาขาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สาขาการศึกษา การกีฬา ศาสนาและศิลปะและวัฒนธรรม สาขาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

สาขาการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว สาขาการคมนาคมและการสื่อสาร สาขาการพัฒนา การแก้ปัญหาความยากจน สาขาการพัฒนาการแก้ปัญหาเสพติด โดยให้คณะทำงานแต่ละสาขามี อำนาจและหน้าที่ ดังนี้

- กำหนดวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยพิจารณาจากจุดแข็ง จุดอ่อน ข้อจำกัดและโอกาสการพัฒนาตามรายสาขาที่รับผิดชอบ
- ประสานส่วนราชการ/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิในการร่วมกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การพัฒนา
- หน้าที่อื่นๆ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย

๔) ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ คือ

(๑) **การปรับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด จากนักปกครองเป็นนักบริหาร เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Administrator)** โดยมีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่

- การใช้ระบบฐานข้อมูล ทั้งข้อมูลในระดับมหภาค(macro) และระดับ จุลภาค(micro) ข้อมูลระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และข้อมูลที่สีกกลงไปในระดับครัวเรือน เพื่อ กำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันของทุกส่วนราชการ หน่วยงาน องค์กรเอกชนและท้องถิ่น โดยใช้ ระบบสารสนเทศด้านต่างๆ ทั้ง IT MIS และ GIS ที่เชื่อมโยงทุกระดับ และทุกพื้นที่ โดยข้อมูลจะต้องมี ความชัดเจน ถูกต้อง และสามารถบ่งบอกถึงปัญหาและความต้องการของประชาชน เพื่อใช้เป็น เป้าหมายการทำงานร่วมกัน

- การใช้แผนยุทธศาสตร์ ซึ่งกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ เป็นกรอบในการทำงานร่วมกัน ทั้งระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และเชื่อมต่อไปถึงระดับหมู่บ้าน และชุมชน

- การบูรณาการแผนงาน โครงการ กิจกรรม งบประมาณ และการปฏิบัติ
- การใช้เครื่องมือวัดและประเมินผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ โดยมี ตัวชี้วัดปัจจัยความสำเร็จ (Key Success Factors : KSF) และดัชนีชี้วัดผลงาน (Key Performance Indicators : KPI)

- มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน(Monitoring and Evaluation) ในทุกขั้นตอนและทุกระดับ

(๒) **สร้างทีมงานในทุกระดับ** (จังหวัด อำเภอ ตำบล) โดยระดับจังหวัดมีผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นหัวหน้าทีม ในระดับอำเภอมีนายอำเภอ เป็นหัวหน้าทีม เพื่อเป็น “เจ้าภาพ” ในการบูรณาการ การทำงานจากทุกฝ่ายร่วมกัน

(๓) สร้างภาวะผู้นำและการทำงานเชิงรุกของข้าราชการ รวมทั้งสร้างจิตวิญญาณการให้บริการประชาชน

(๔) ความมีเอกภาพในการบริหารจัดการ เพื่อนำพลังความร่วมมือและทรัพยากรในทางการบริหารไปใช้ในการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๒.๑๐ บทสรุป

การปฏิรูปทางการเมืองสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การปฏิรูประบบราชการสู่การบริหารภาครัฐแนวใหม่ และการริเริ่มระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา โดยทดลองใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ และคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ทุกจังหวัดใช้รูปแบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ นับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และกระบวนการพัฒนาจังหวัด แม้ว่าการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ ภายใต้การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จะมีข้อดีหลายประการ แต่ในทางปฏิบัติมีปัญหาและข้อขัดข้องหลายประการ จนนำไปสู่การปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปในบทที่ ๓ และการปฏิรูประบบบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการในหลายประเด็น ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปในบทที่ ๔

บทที่ ๓

ปัญหาและการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

๓.๑ บทนำ

การปฏิรูปภาครัฐและระบบราชการที่ผ่านมามีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารภาครัฐเป็นการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานและยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีเป้าหมายอยู่ที่ประโยชน์สุขของประชาชน ขณะที่แนวคิดของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา คือ การปรับระบบบริหารราชการของจังหวัดให้เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ (Strategic Government Unit) ในระดับพื้นที่ กล่าวคือ เป็นองค์กรที่มีสมรรถนะขั้นสูงที่เอื้อต่อการสร้างระบบบริหารงานภาครัฐในภาพรวม

แม้ว่าการปฏิรูปดังกล่าวจะมีจุดเด่นและผลดีหลายประการ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการสัมมนารับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ รวมทั้งประชาชนในพื้นที่ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การปฏิรูปภาครัฐด้วยการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในหลายประเด็น โดยเฉพาะปัญหาเรื่องการจัดตั้งส่วนราชการในภูมิภาค ปัญหาการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และการกำหนดพันธกิจของส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งจำเป็นต้องมีการทบทวนและโครงสร้างส่วนราชการ และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการกำหนดพันธกิจของส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ไม่ซ้ำซ้อนและมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

นอกจากนั้น ภายใต้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อพัฒนายังมีปัญหาในเรื่องของการมอบอำนาจที่ส่งผลกระทบต่อเอกภาพในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด

๓.๒ ปัญหาการจัดตั้งส่วนราชการในภูมิภาคและการปรับปรุง

นอกจากการริเริ่มการนำระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแล้ว การปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ทำให้เกิดการปรับปรุงหน่วยงานส่วนภูมิภาคของกระทรวงต่างๆ เช่น การปรับปรุงหน่วยงานส่วนภูมิภาคของกระทรวงการคลังไปเป็นส่วนราชการบริหารส่วนกลาง และได้รวมอำนาจและใช้อำนาจการบริหารไว้ที่ส่วนกลาง โดยไม่มอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ปฏิบัติงานในภูมิภาคอย่างเพียงพอ ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค กรณีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ปรับปรุงระบบบริหารงานส่วนภูมิภาคให้มีเอกภาพ

โดยการบูรณาการหน่วยงานและการให้บริการจุดเดียว ทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ เพื่อให้เกษตรกรได้รับบริการที่รวดเร็วขึ้นและลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นกลับทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวก ต้องเสียค่าใช้จ่ายและเสียเวลาในการเดินทางไปติดต่อขอรับบริการจากหน่วยงานในระดับจังหวัดหรือสำนักงานในพื้นที่ห่างไกล รวมทั้งกรณีของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้จัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขึ้น โดยไม่กำหนดให้มีราชการส่วนภูมิภาค แต่โดยที่ลักษณะการปฏิบัติงานของทั้ง ๒ กรม จำเป็นต้องให้บริการประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่ด้วย ในเวลาต่อมา กระทรวงมหาดไทยจึงต้องขอกำหนดโครงสร้างและตำแหน่งของทั้ง ๒ กรมดังกล่าวให้มีราชการส่วนภูมิภาค

ทั้ง ๓ กรณีดังกล่าวข้างต้น ทำให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบหลักการและแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาคเพื่อให้กระทรวงทบวง กรมต่างๆ ถือปฏิบัติ สำคัญสำคัญของทั้ง ๓ กรณี สรุปได้ ดังนี้

๑) กรณีกระทรวงการคลัง ได้ปรับปรุงหน่วยงานส่วนภูมิภาคของกระทรวง โดยปรับเปลี่ยนฐานะจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค ไปเป็นส่วนราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนกลางใน ๓ กรม ได้แก่

(๑) กรมสรรพากร ปรับเปลี่ยนสำนักงานสรรพากรจังหวัดและสำนักงานสรรพากรอำเภอ เป็นสำนักงานสรรพากรพื้นที่และสำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขา

(๒) กรมสรรพสามิต ปรับเปลี่ยนจาก สำนักงานสรรพสามิตจังหวัด และสำนักงานสรรพสามิตอำเภอ เป็นสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ และสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขา

(๓) กรมธนารักษ์ ปรับเปลี่ยนสำนักงานธนารักษ์จังหวัด เป็นสำนักงานธนารักษ์พื้นที่

ในการพิจารณาปรับเปลี่ยนดังกล่าว กระทรวงการคลังมีแนวทางพิจารณา ๓ ประการ คือ

- ลักษณะงานที่รับผิดชอบไม่ใช่งานพัฒนาท้องถิ่น และไม่ใช่งานที่มีหน้าที่บริการหน่วยงานอื่นในภูมิภาค ประกอบกับรายได้ที่จัดเก็บเป็นรายได้ที่นำส่งส่วนกลาง

- หน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะการปฏิบัติงานเฉพาะ สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จในหน่วยงาน และสามารถลดขั้นตอนการทำงานหากให้ขึ้นกับราชการส่วนกลาง

- การจัดแบ่งพื้นที่ปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการจัดเก็บภาษี จำเป็นต้องกระจายการจัดเก็บภาษีตามเขตพื้นที่ของแหล่งภาษีมากกว่าการจัดแบ่งตามเขตพื้นที่ปกครอง

กระทรวงมหาดไทยได้เสนอความเห็นต่อสำนักงาน ก.พ.ร. เกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนหน่วยงานของกระทรวงการคลังดังกล่าวว่า การปรับเปลี่ยนหน่วยงานของกระทรวงการคลังในส่วนภูมิภาคเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถบังคับบัญชาหน่วยงานดังกล่าวได้ และส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เนื่องจากในฐานะตัวแทนของราชการ

ส่วนกลางจะต้องนำภารกิจของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม รวมทั้งการแก้ปัญหาต่างๆในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังส่งผลต่อเอกภาพในการบริหารราชการและไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ที่ต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุดในจังหวัดเพื่อบูรณาการพัฒนาจังหวัด (CEO)

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้นำความเห็นของกระทรวงมหาดไทยไปพิจารณา และได้กำหนดกรอบแนวคิดและแนวทางการแก้ปัญหาในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอันเนื่องมาจากการพัฒนาระบบราชการ เพื่อจัดระบบการให้บริการประชาชนในส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพ สามารถให้บริการที่รวดเร็ว และตอบสนองความต้องการของประชาชน ๓ ประการ ดังนี้

- ภารกิจเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีและจัดหารายได้ของรัฐบาลจะจัดเป็นราชการบริหารส่วนกลางในความรับผิดชอบของกระทรวง กรม เช่นเดียวกับการจัดระบบบริหารภาษีและการหารายได้ของประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ

- ภารกิจที่ภาครัฐจะต้องให้บริการประชาชนในระดับพื้นที่ และภารกิจดังกล่าวท้องถิ่น ยังไม่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจการดำเนินการ ก็ให้จัดเป็นราชการส่วนภูมิภาค

- การให้บริการประชาชนควรกำหนดให้มีความหลากหลายวิธีการและรูปแบบ โดยยึดสภาพพื้นที่ พันธกิจ สภาพปัญหา และสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชน และประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. ๒๕๔๖- ๒๕๕๐ โดยสนับสนุนให้มีการปรับปรุงสมรรถนะของจังหวัดให้เกิดผลสัมฤทธิ์ แก้ไขปัญหาและพัฒนาในระดับพื้นที่อย่างมีบูรณาการควบคู่ไปกับการบริหารจัดการระดับอำเภอเพื่อให้เป็นจุดรวม (outlet) ในการให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและประชาชนได้รับบริการอย่างสะดวก ถูกต้อง รวดเร็ว

ภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าว คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจึงมีข้อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหของกระทรวงการคลังใน ๓ ประเด็น คือ

(๑) เห็นว่าควรคงโครงสร้างของส่วนราชการของกระทรวงการคลังที่ปรับเปลี่ยนฐานะจากหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคไปเป็นส่วนราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนกลาง ด้วยเหตุผลต่างๆ ได้แก่

- ภารกิจของกรมสรรพากรและกรมสรรพาสาไมต์ เป็นงานด้านการจัดเก็บภาษีสำหรับประเทศ จึงควรเป็นภารกิจของราชการบริหารส่วนกลาง

- ภารกิจด้านการจัดเก็บภาษีมีลักษณะการปฏิบัติงานเฉพาะด้าน และสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหน่วยงาน ไม่ใช่หน่วยงานที่มีหน้าที่บริการหน่วยงานอื่นในส่วนภูมิภาค การให้สังกัดการบริหารราชการส่วนกลางจะทำให้สามารถลดขั้นตอนการทำงานลงได้

- การแบ่งพื้นที่ปฏิบัติตามแหล่งภาษี จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดเก็บภาษี

โดยควรให้ สำนักงาน ก.พ.ร. ติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของการจัดโครงสร้างดังกล่าวถึงความคุ้มค่าและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และผลกระทบที่เกิดจากโครงสร้างดังกล่าว

(๒) ปัญหาอำนาจในการอนุมัติ อนุญาตในการบริหารงานบุคคลและการบริหารการเงินและงบประมาณ ซึ่งได้มีการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนไปเป็นราชการบริหารส่วนกลาง โดยได้มอบอำนาจที่เคยเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดไปให้หัวหน้าส่วนราชการของกระทรวงการคลังแทนนั้น คณะกรรมการ ก.พ.ร. ได้เสนอให้กระทรวงการคลังมอบอำนาจที่เคยมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดคืนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามเดิม และพิจารณามอบอำนาจเพิ่มเติมทั้งด้านการบริหารงานบุคคล การบริหาร งบประมาณ การสั่งการ การอนุมัติ อนุญาต และการดำเนินการอื่นใด

(๓) ปัญหาการปรับลดสำนักงานสรรพสามิตอำเภอจำนวน ๗๔๘ แห่ง ให้เป็นสำนักงานเขตพื้นที่สาขา จำนวน ๑๒๔ สาขา ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกในการขอรับบริการและเสียค่าใช้จ่าย และเสียเวลาไปติดต่อราชการกับสำนักงานสรรพสามิตเขตพื้นที่สาขาที่ห่างไกลจากอำเภอของตนเอง

คณะกรรมการ ก.พ.ร. ได้เสนอให้กระทรวงการคลังแก้ปัญหาดังกล่าวด้วย ๔ แนวทาง คือ

- ฝักงานของกรมสรรพสามิตให้สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขา ซึ่งมีอยู่จำนวน ๘๔๗ แห่ง ช่วยดำเนินการแทน โดยให้จัดทำคู่มือเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียภาษี
- จัดเป็นหน่วยบริการเคลื่อนที่ลงไปตามอำเภอ ตามช่วงเวลาที่มีการจัดเก็บภาษี
- ถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตัวแทนจำหน่ายส่ง/ปลีกรสุรา ยาสูบ เป็นผู้ดำเนินการแทน
- สนับสนุนให้มีช่องทางสำหรับประชาชนมาขอรับบริการโดยผ่านระบบไปรษณีย์ หรือทางอินเทอร์เน็ต

ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๖ ให้สำนักงาน ก.พ.ร. และกระทรวงการคลังดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

(๑) ให้สำนักงาน ก.พ.ร. ประเมินผลการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกระทรวงการคลังและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ และยังมีให้ส่วนราชการอื่นดำเนินการตามแนวทางของกระทรวงการคลัง จนกว่าจะทราบผลการประเมินอย่างชัดเจน

(๒) เพื่อเป็นการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในการติดต่อขอรับบริการ ให้กระทรวงการคลังฝักงานให้หน่วยงานอื่นของรัฐในพื้นที่รับไปปฏิบัติอย่างเหมาะสม

(๓) ให้กระทรวงการคลังใช้ระบบเทคโนโลยีทางด้านอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหลายเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่มาขอรับบริการ รวมทั้งจัดหน่วยบริการเคลื่อนที่เพื่อบริการประชาชน



LIART

(๕) ให้กระทรวงการคลังมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบังคับบัญชาข้าราชการตลอดจนการอนุมัติ อนุญาต ในเรื่องต่างๆ ของส่วนราชการส่วนกลางภายในจังหวัดให้ชัดเจนตามแนวทางที่ ก.พ.ร. เสนอ

๒) กรณีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เน้นการปรับปรุงระบบการบริหารงานส่วนภูมิภาคให้มีเอกภาพ มีการบูรณาการและให้บริการจุดเดียว ทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ เพื่อให้เกษตรกรได้รับบริการที่รวดเร็วขึ้น และลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน โดยเฉพาะในการผลิตแบบพอเพียงและพึ่งพาตนเอง โดยให้สำนักงานเกษตรอำเภอ กรมส่งเสริมการเกษตร เป็นหน่วยงานระดับอำเภอเพียงหน่วยงานเดียวรับผิดชอบในการให้บริการด้านการส่งเสริมการเกษตร ครอบคลุมทุกสาขาทั้งพืช ปศุสัตว์ และประมง โดยให้ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีประจำตำบลเป็นเครือข่ายและเป็นแหล่งถ่ายทอดความรู้ดังกล่าว

นอกจากนั้น ยังได้ดำเนินการโอนภารกิจด้านการส่งเสริมประมงระดับพื้นฐาน จากสำนักงานประมงอำเภอ กรมประมง สำนักงานปศุสัตว์อำเภอ กรมปศุสัตว์ ไปไว้ที่สำนักงานเกษตรอำเภอ กรมส่งเสริมการเกษตร ผลจากการปรับปรุงดังกล่าวทำให้ต้องยุบเลิกสำนักงานปศุสัตว์อำเภอ และสำนักงานประมงอำเภอ และโอนงานควบคุมตามกฎหมาย ซึ่งเดิมเป็นภารกิจของสำนักงานประมงอำเภอและสำนักงานปศุสัตว์อำเภอ เช่น งานอนุมัติ อนุญาต ไปให้สำนักงานประมงจังหวัดและสำนักงานปศุสัตว์จังหวัดรับผิดชอบ โดยไม่ได้โอนอัตรากำลังตามภารกิจของสำนักงานประมงอำเภอและสำนักงานปศุสัตว์อำเภอให้แก่สำนักงานเกษตรอำเภอแต่อย่างใด แต่ได้เกลี้ยอัตรากำลังดังกล่าวมาไว้ที่สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดและสำนักงานประมงจังหวัด รวมทั้งได้แก้ปัญหาโดยการจัดตั้งหน่วยบริการเคลื่อนที่ (Mobile Unit) ให้บริการเคลื่อนที่ไปตามความต้องการของเกษตรกร และเป็นการตั้งอย่างถาวร ไม่ใช่ศูนย์เฉพาะกิจเพื่อแก้ปัญหาเกษตรกรให้ตรงปัญหาและเวลา โดยได้เริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๕๖ มีระบบบริหารจัดการและกลไกในการดำเนินการ ดังนี้

(๑) แบ่งจังหวัดออกเป็นกลุ่ม กลุ่มละ ๒-๓ จังหวัด ภายในกลุ่มจังหวัดจะแบ่งเขตการให้บริการตามจำนวนประชากรประมาณ ๑๕๐, ๐๐๐ คน/หน่วย ทั่วประเทศมีประมาณ ๔๐๐ หน่วย แต่ละหน่วยประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ประมาณ ๔ คน/หน่วย และในแต่ละหน่วยประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากกรมวิชาการเกษตร กรมปศุสัตว์ กรมประมง และกรมพัฒนาที่ดิน

(๒) หน่วยปฏิบัติการเคลื่อนที่ประกอบด้วย หัวหน้ากลุ่มจังหวัด ผู้ประสานงานหน่วยปฏิบัติการ และเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยปฏิบัติการ

(๓) กลไกในการให้บริการแก่เกษตรกร ประกอบด้วย การติดต่อเกษตรกรโดยตรง ใช้หน่วยเคลื่อนที่ ใช้การฝึกอบรม และใช้การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์



LIRT

กระทรวงมหาดไทยได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนหน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สรุปได้ว่า การยุบเลิกหน่วยงานในระดับอำเภอและให้ไปรวมศูนย์ที่หน่วยงานในระดับจังหวัด เช่น ปศุสัตว์อำเภอ ป่าไม้อำเภอ ประมงอำเภอ เป็นต้น ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวก ต้องเสียค่าใช้จ่ายและเสียเวลาในการเดินทางไปติดต่อขอรับบริการกับหน่วยงานในระดับจังหวัดหรือสำนักงานพื้นที่ห่างไกล

คณะกรรมการ ก.พ.ร. มีความเห็นต่อกรณีดังกล่าว ดังนี้

(๑) ในพื้นที่อำเภอที่มีประชาชนใช้บริการด้านการเกษตร ประมง และปศุสัตว์มาก และคุ้มค่ากับการจัดตั้งสำนักงานการให้บริการในระดับอำเภอ ก็ให้จัดให้มีสำนักงานปศุสัตว์อำเภอ และสำนักงานประมงอำเภอในอำเภอนั้น เหมือนเช่นก่อนการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการให้บริการประชาชน โดยให้จัดตั้งเป็นศูนย์บริการร่วมเพื่อให้บริการด้านการเกษตรครบวงจรแก่ประชาชนให้เสร็จสิ้น ณ จุดเดียว ซึ่งจุดบริการดังกล่าวควรอยู่ใกล้ หรือใจกลางชุมชน และปรับระบบการบริหารและพัฒนาาระบบระหว่างผู้รับผิดชอบด้านการส่งเสริมการเกษตร ปศุสัตว์ และประมงให้เน้นการทำงานเป็นทีม

(๒) ในพื้นที่อำเภอที่ประชาชนใช้บริการด้านการเกษตร และ/หรือประมง และ/หรือปศุสัตว์ไม่มากนัก ไม่คุ้มกับการจัดตั้งสำนักงานในการให้บริการในระดับอำเภอ ให้จัดบริการในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ดังนี้

(๒.๑) ให้สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดและสำนักงานประมงจังหวัดจัดให้มีหน่วยบริการเคลื่อนที่รับผิดชอบพื้นที่ ๒-๓ อำเภอ โดยจัดให้มีสำนักงานอยู่ในอำเภอที่เป็นศูนย์กลางของพื้นที่ให้บริการ และมอบหมายให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบการให้บริการประชาชนในแต่ละอำเภอให้ชัดเจน โดยให้หน่วยบริการเคลื่อนที่สังกัดและอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานปศุสัตว์จังหวัดและสำนักงานประมงจังหวัด ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค

(๒.๒) พัฒนาเครือข่ายงานด้านการเกษตร เช่น ประมงอาสา ปศุสัตว์อาสา ให้เข้มแข็งรวมทั้งศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีประจำตำบลให้รองรับภารกิจที่ภาครัฐยังต้องรับผิดชอบดำเนินการอยู่ โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทบทวนระบบการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานให้กับเครือข่ายดังกล่าว

(๒.๓) จ้างเหมาภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือประชาชนดำเนินการแทนในบางภารกิจ โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคเอกชนมีความพร้อม เช่น งานผสมเทียม ซึ่งอาจซื้อบริการจากภาคเอกชนที่ดำเนินงานในเรื่องดังกล่าว โดยส่วนราชการจะทำหน้าที่กำหนดมาตรฐาน และตรวจสอบประเมินคุณภาพบริการ

(๒.๔) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ถ่ายโอนภารกิจบางเรื่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน



LIART

(๒.๕) สนับสนุนส่งเสริมให้มีช่องทางสำหรับประชาชนมาขอรับบริการ/ใช้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต และศูนย์บริการทางโทรศัพท์

ทั้งนี้ จังหวัดอาจจัดให้มีรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรืออาจผสมผสานหลายรูปแบบก็ได้ตามสภาพพื้นที่ พันธกิจ สภาพปัญหา และความสามารถในการตอบสนองความต้องการของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น

ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ เห็นชอบตามมติของ ก.พ.ร. ที่สำนักงาน ก.พ.ร.เสนอ โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ก.พ.ร. รับผิดชอบร่วมกันเพื่อดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว โดยคำนึงถึงการประสานงานกับผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งนี้ อาจให้สถาบันการศึกษาในท้องถิ่น เช่น สถาบันราชภัฏหรือวิทยาลัยเกษตรกรรมเข้าร่วมพิจารณาด้วย อย่างไรก็ตาม จะต้องไม่เพิ่มอัตรากำลังและค่าใช้จ่ายภาครัฐ

๓) กรณีกระทรวงมหาดไทย

เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่ในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยไม่กำหนดให้มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่โดยที่ลักษณะการปฏิบัติของทั้ง ๒ กรม จำเป็นต้องให้บริการประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่ด้วย กระทรวงมหาดไทยจึงขอกำหนดโครงสร้างแบ่งส่วนราชการและกำหนดตำแหน่งในราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยไม่เพิ่มอัตรากำลัง แต่ใช้การเกลี้ยอัตรากำลังจากหน่วยงานจากราชการบริหารส่วนกลางของแต่ละกรมไปปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ดังนี้

(๑) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ๗๕ แห่ง โดยเกลี้ยอัตรากำลังจากศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ๑ -๑๒ จำนวน ๑,๒๖๒ อัตรากำลัง

(๒) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด จำนวน ๗๕ แห่ง และจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ/กิ่งอำเภอ จำนวน ๘๘๐ แห่ง โดยเกลี้ยอัตรากำลังจากกลุ่มประสานการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด จำนวน ๓,๑๖๘ อัตรากำลัง

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยสามารถกระจายบุคลากรเพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งให้บริการประชาชนในภาพรวมได้ดียิ่งขึ้น จึงมีมติเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ เห็นชอบให้ทั้ง ๒ กรม มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยได้กำหนดเงื่อนไขว่า ในช่วงการปรับเปลี่ยนและการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ให้จัดตั้งไม่เกิน ๑๔ จังหวัด กระจายไปตามกลุ่มจังหวัดที่มีอยู่ โดยเน้นจังหวัดที่มีสาธารณภัยมาก หรือมีสัญญาณว่าจะ



LIRT

เกิดภัยได้ เช่น ดินพังทลาย เป็นต้น และให้ทดลองปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราว ภายในกรอบเวลา ประมาณ ๓ ปี โดยให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ

ข้อมูล ณ วันที่ ๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีสำนักงานท้องถิ่น จังหวัด ในฐานะราชการส่วนกลางในพื้นที่ จำนวน ๗๕ แห่ง และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต ในฐานะส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค จำนวน ๑๒ แห่ง และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ๗๕ แห่ง

ส่วนการแก้ปัญหาในภาพรวม คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๐ เห็นชอบหลักการและแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ ดังนี้

(๑) การนำหลักบริหารราชการแนวใหม่มาใช้ ประกอบด้วย หลักขนาดองค์การที่เหมาะสม หลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิผล หลักค่านิยมประชาธิปไตย หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งหลักการเหล่านี้จะนำไปสู่การปรับโครงสร้างองค์การให้เหมาะสม หรือนำไปสู่การทบทวนว่าภารกิจนั้นๆ ส่วนราชการจะเป็นผู้ทำเอง หรือใช้กลไกตลาดทำแทน รวมทั้งการต้องยอมรับให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัด เป็นต้น

(๒) หลักความสัมพันธ์ในเชิงกฎหมายปกครองระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง กับ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทำให้จังหวัดต้องมีบทบาทต่างๆ ได้แก่ เป็นผู้แทนรัฐบาล เป็นผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม เป็นองค์กรเชื่อมโยงของราชการบริหารส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน

(๓) หลักความสัมพันธ์ในเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างราชการส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยนำยุทธศาสตร์ชาติมาปฏิบัติในพื้นที่ ขณะเดียวกันต้องตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาเฉพาะของพื้นที่

(๔) การบริหารแบบเครือข่าย ทั้งในแนวดิ่ง และแนวนอน ในแนวดิ่ง คือ การบริหารองค์กรภาครัฐที่มีการจัดองค์กรเชื่อมโยงตั้งแต่ระดับชาติ ส่วนกลาง จังหวัด จนถึงอำเภอ ในแนวนอน หมายถึง การจัดตั้งเครือข่ายอาสาสมัคร เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติภารกิจในระดับชุมชน (ตำบลและหมู่บ้าน) หรือชุดของความร่วมมือนี้อะหว่างหน่วยงานที่เป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรภาคเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ประเด็นปัญหา คือ ทักษะและขีดความสามารถในการจัดให้มีกระบวนการปรึกษาหารือระหว่างภาคส่วนต่างๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบายพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด



๓.๓ ปัญหาความสัมพันธ์ ความซ้ำซ้อนและความไม่ชัดเจนในพันธกิจระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นกับการแก้ปัญหา

ภายใต้การปฏิรูประบบราชการด้วยแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้มีการออกแบบและแบ่งบทบาทหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

กระทรวง เป็นหน่วยยุทธศาสตร์พัฒนานโยบาย(Corporation Unit)

กรม เป็นหน่วยปฏิบัติการ (Operating Unit) ในระดับพันธกิจ (Mission) รวมทั้งทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนความรู้วิทยาการสมัยใหม่ให้แก่จังหวัดและท้องถิ่น (Supporting /technical Unit)

จังหวัด เป็นหน่วยปฏิบัติการ (Operating Unit) ในระดับพื้นที่(Area)

อย่างไรก็ดี ปัญหาที่พบคือ จังหวัดยังคงทำงานตามนโยบายของส่วนกลาง โดยไม่คำนึงถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ หรือตอบสนองต่อปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะในแต่ละพื้นที่ นอกจากนั้น การที่กระทรวงต่างๆ จัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ได้แก่ ปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ ปัญหาที่จังหวัดไม่สามารถบูรณาการการทำงานด้วยการระดมทรัพยากรต่างๆ ในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและปัญหาเอกภาพ ในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด

คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ (อ.ก.พ.ร.) เกี่ยวกับการพัฒนาราชการบริหารส่วนภูมิภาคเพื่อบริการประชาชน จึงได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากหัวหน้าส่วนราชการและผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๔ ครั้ง คือ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ วันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๔๖ วันที่ ๒๐ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๔๖ และวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงได้ข้อสรุปในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และกำหนดพันธกิจของส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน แต่สนับสนุนเชื่อมโยงและเกื้อกูลกัน ดังนี้

๑) ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

กระทรวง เน้นบทบาทการเป็นหน่วยกำหนดยุทธศาสตร์พัฒนานโยบายและชั้นนำเป้าหมายการพัฒนา(Corporation Unit หรือ Strategic Unit)

กรม/กลุ่มภารกิจ เป็นหน่วยสนับสนุนความรู้ทางวิทยาการใหม่ (Supporting /technical Unit) และรับผิดชอบการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์ หรือเป้าหมายการพัฒนาที่กำหนด และเป็นศูนย์ (HUB) ของจังหวัดในเรื่องนั้น

จังหวัด ทำหน้าที่ในด้านต่างๆ ดังนี้

(๑) เป็นเจ้าภาพการบริหารจัดการงานราชการในทุกเรื่อง



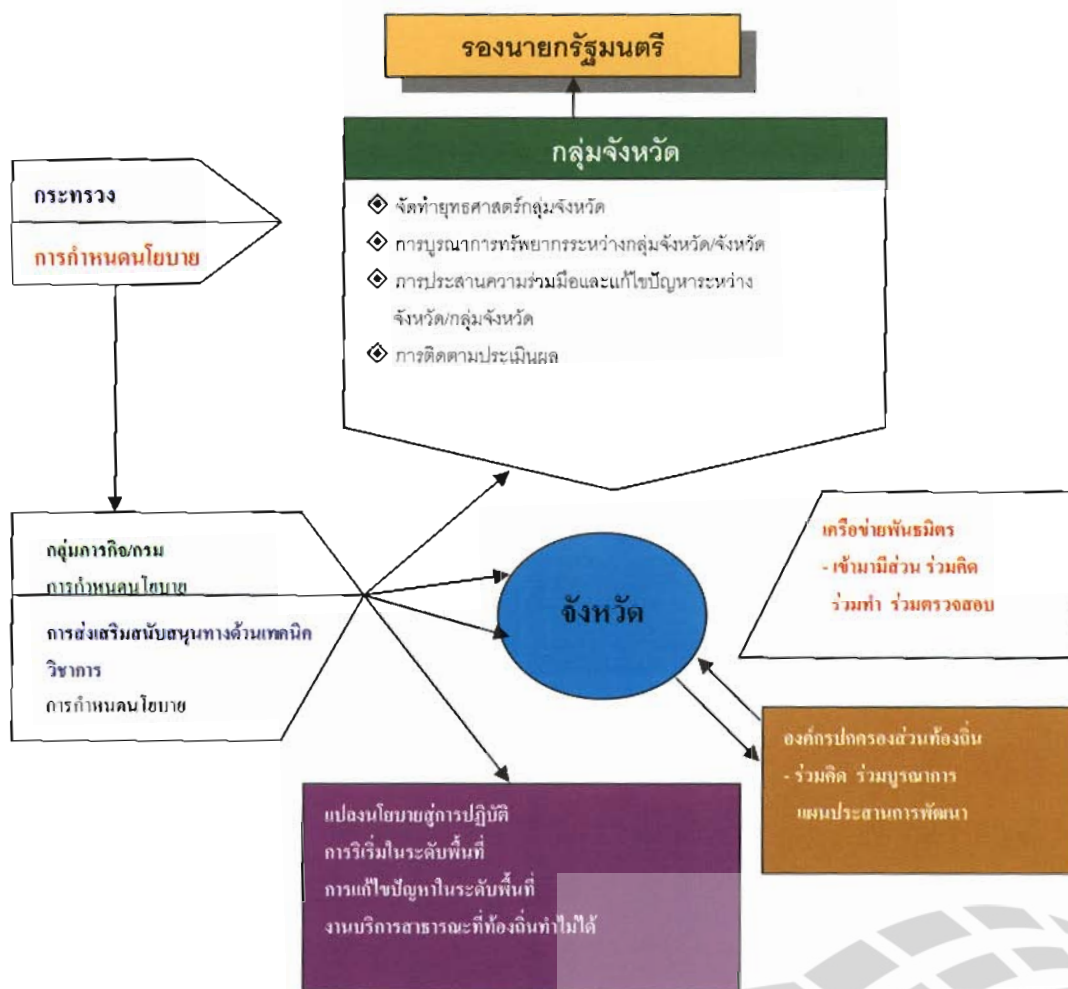
LIRT

(๒) ดูแลพื้นที่โดยจะเป็นหน่วยงานที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ตามนโยบายของรัฐบาล/กระทรวง กับความต้องการของท้องถิ่นและประชาชน

(๓) พัฒนาทางเลือกนโยบาย (develop strategic choice) และนำแผนงานมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

(๔) สนับสนุนให้ความช่วยเหลือและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๕) เป็นหน่วยปฏิบัติการ (Operational Unit) ทั้งในระดับพันธกิจและระดับพื้นที่ในกรณีที่ท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติได้



แผนภาพที่ ๓.๑ แสดงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ที่มา สำนักงาน ก.พ.ร. , แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค , ๒๕๕๑



LIERT

๒) กำหนดพันธกิจของส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

เพื่อแก้ปัญหาค่าความซ้ำซ้อนและความไม่ชัดเจนของส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จึงกำหนดพันธกิจของส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ตารางที่ ๓.๒ แสดงพันธกิจของส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ราชการบริหาร ส่วนกลาง	ราชการบริหารส่วนภูมิภาค		ราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น
	กระทรวง/กรม	จังหวัด	
ด้านการบริหาร 1. กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย งบประมาณของหน่วยงาน 2. จัดสรรเป้าหมาย ผลผลิต บุคคล งบประมาณ 3. อำนวยการ ส่งเสริม สนับสนุนและติดตาม ประเมินผลส่วนราชการ ส่วนกลาง / ส่วนภูมิภาค	1. กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย งบประมาณของจังหวัด โดยสนองตอบเป้าหมาย ของชาติ กลุ่มจังหวัด กระทรวง กรม และความ ต้องการของท้องถิ่น 2. อำนวยการ ส่งเสริม สนับสนุนและติดตาม ประเมินผลหน่วยงาน ในจังหวัด / ท้องถิ่น		1. วางแผน กลยุทธ์ การพัฒนา ของท้องถิ่น
ด้านการกำกับดูแล 1. ดำเนินการยกร่าง ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ คู่มือว่าด้วยการบริการสาธารณะ มาตรฐานหลักประกัน 2. อำนวยการ ส่งเสริม สนับสนุน ให้เกิดการ ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบคู่มือดังกล่าว	1. กำหนดแนวทาง วิธีการ ปฏิบัติงานว่า ด้วยการวางแผนการบริหารงาน การจัดการบริการสาธารณะ ฯลฯ ในจังหวัด 2. อำนวยการ กำกับดูแล ส่งเสริม สนับสนุนให้ หน่วยงาน อปท. ในจังหวัด ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบคู่มือให้ได้มาตรฐาน และหลักประกันการ ให้บริการสาธารณะ	1. อำนวยการกำกับดูแล ส่งเสริมสนับสนุน อปท. องค์การชุมชน และหน่วย ธุรกิจ ในอำเภอตาม กฎหมายและระเบียบคู่มือ ว่าด้วย การวางแผนการบริหารงานระบบ การ จัดบริการสาธารณะ มาตรฐานและหลักประกัน การให้บริการสาธารณะ	



LIART

ราชการบริหาร ส่วนกลาง	ราชการบริหารส่วนภูมิภาค		ราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น
	กระทรวง/กรม	จังหวัด	
ด้านการส่งเสริมและสนับสนุน 1. ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยีของภาคธุรกิจ ในภูมิภาค โดยใช้มาตรการระดับชาติ เช่น การเงิน การตลาด 2. การค้นคว้าวิจัย ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	1. ส่งเสริมการพัฒนาขีดความสามารถของ อปท. องค์กรชุมชน และองค์กรธุรกิจเอกชนในจังหวัด โดยใช้กลไกการวางแผน ยุทธศาสตร์ การประสานงาน การให้ข้อมูล ข่าวสาร การสนับสนุนทางวิชาการงบประมาณ บุคลากร เครื่องมือและเทคโนโลยีในจังหวัด	1. ส่งเสริมการพัฒนาขีดความสามารถของ ปอท. องค์กรชุมชน และองค์กรธุรกิจเอกชนในอำเภอ โดยใช้กลไกการประสานงาน การให้ข้อมูล ข่าวสาร การสนับสนุนทางวิชาการงบประมาณ บุคลากร เครื่องมือ และเทคโนโลยีของอำเภอและจังหวัด	
ด้านการปฏิบัติการ 1. จัดบริการสาธารณะและดำเนินกิจกรรมอันเป็นสาธารณประโยชน์ระดับชาติ เช่น การป้องกันประเทศ ความสงบเรียบร้อย และความยุติธรรม 2. ดำเนินการอื่นๆ ตามที่รัฐบาลมอบหมาย	1. จัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดตามนโยบาย 2. จัดบริการสาธารณะและดำเนินกิจกรรมอันเป็นสาธารณประโยชน์ในระดับจังหวัด/กลุ่มจังหวัดที่มีได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของอปท. 3. ดำเนินการอื่นๆ ตามที่รัฐบาลมอบหมาย	1. จัดบริการสาธารณะและดำเนินการอื่นๆ ตามที่จังหวัดและรัฐบาลมอบหมาย	1. จัดบริการสาธารณะ 2. แก้ไขปัญหาในพื้นที่ 3. จัดระเบียบชุมชนในท้องถิ่น 4. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งแวดล้อม



๓.๔ ปัญหาเอกภาพในการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาของคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา เรื่อง **เอกภาพในการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด** ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มีข้อสรุปว่า**การบริหารจัดการของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังไม่เข้มแข็ง** เนื่องจากปัญหาด้านต่างๆ โดยคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา มีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหา ดังนี้

๑) การขาดความชัดเจนในเรื่องบทบาทหน้าที่ของจังหวัดและอำเภอ จึงควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าจังหวัดและอำเภอมีบทบาท อำนาจ หน้าที่ และภารกิจใด เพื่อให้สามารถบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เกิดประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์

๒) การมีโครงสร้างหน่วยงานและองค์กรที่ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดเอกภาพในการบริหารจัดการพื้นที่ จึงควรกำหนดให้ส่วนราชการที่ไปตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค นอกจากนั้น กรณีที่มีภารกิจของหน่วยงานที่ยังไม่มีสำนักงานตั้งอยู่ในจังหวัดนั้นๆ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการดำเนินการตามภารกิจของหน่วยงานดังกล่าวๆ ได้

๓) ปัญหาด้านการบริหารบุคคลในด้านต่างๆ ได้แก่

- ปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอ จึงควรมีกฎหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งการให้ข้าราชการ บุคลากรในจังหวัดปฏิบัติราชการในภารกิจที่จำเป็นที่ต้องปฏิบัติได้

- ปัญหาอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด จึงควรกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในจังหวัด

๔) ปัญหาด้านงบประมาณ

- การจัดสรรงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการในพื้นที่ จึงควรแก้ไขกฎหมายเพื่อกำหนดให้จังหวัดเป็นส่วนราชการและสามารถจัดทำค่าของงบประมาณให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการในพื้นที่ได้

- งบประมาณที่ได้รับจัดสรรผ่านส่วนราชการต่างๆ ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาจังหวัด จึงควรเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้

๓.๕ ปัญหาการมอบอำนาจและข้อเสนอแนะ

ประเด็นเรื่องการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้เกิดการบูรณาการและเอกภาพในการบริหารงานจังหวัด เป็นปัญหาที่มีมาแต่ดั้งเดิม แม้ว่าจะมีการริเริ่มนำระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาจังหวัดมาใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ และในเวลาต่อมาได้มีการกำหนดให้มีพระราช

กฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการ แก้ปัญหาและพัฒนาพื้นที่ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติ ยังมีปัญหาในหลาย ประการ จากการระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการมอบอำนาจภายใต้โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ของคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา เรื่อง “ การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ” เมื่อวันที่ ๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยเชิญผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมสัมมนา มีข้อสรุปปัญหาการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนี้

๑) ปัญหาการมอบอำนาจด้านการบริหารจัดการ

(๑) ส่วนราชการส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคยังไม่มี การปรับปรุง การมอบอำนาจให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ หลายหน่วยงานยังไม่ได้มอบอำนาจในกระบวนการที่จำเป็นต่อการแก้ปัญหาของพื้นที่อย่างชัดเจน ทำให้การมอบอำนาจของส่วนราชการต่างๆ ในจังหวัดยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(๒) เนื่องจากยังไม่มีกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นที่ชัดเจนในการบังคับใช้ตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ รวมทั้งมาตรฐานหรือแบบฟอร์มในการมอบอำนาจให้เป็นไป ในแนวทางเดียวกัน ส่งผลให้การมอบอำนาจต่อไปยังหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดเป็นไป ด้วย ความล่าช้าและไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

(๓) หน่วยงานบางหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในส่วนภูมิภาคแต่สังกัดราชการบริหาร ส่วนกลาง โดยไม่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง และกระทรวงคมนาคม เป็นต้น ทำให้เกิดปัญหาเอกภาพในการบริหารงานและปัญหา ความคล่องตัวในการบริหารงานและแก้ปัญหา

(๔) หน่วยงานที่ได้รับการมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีการรายงานผล ปัญหา อุปสรรคให้ผู้มอบอำนาจทราบ รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็ไม่รายงานให้ผู้มอบอำนาจตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓ วรรคสอง

๒) ปัญหาการมอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณ

ขณะที่การมอบอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการส่วนกลางเป็นไปตามระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๕ แต่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดในวงเงินที่ไม่เท่ากัน หรือมีเงื่อนไขที่แตกต่างกัน



LIART

๓) ปัญหาการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล

ส่วนราชการส่วนกลางมอบอำนาจในการบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ชัดเจนและไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน บางหน่วยงานมอบเฉพาะพนักงานราชการและลูกจ้าง แต่ไม่รวมราชการ บางหน่วยงานไม่มอบอำนาจด้านการดำเนินการทางวินัย บางหน่วยงานมอบอำนาจให้ดูแลเฉพาะข้าราชการระดับ ๗ หรือเทียบเท่า เป็นต้น โดยที่ประชุมเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีอำนาจในการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการที่ปฏิบัติงานประจำในเขตจังหวัด ตั้งแต่ระดับหัวหน้าส่วนราชการลงมา โดยสามารถพิจารณาประเมินผลความดีความชอบในการเลื่อนขั้นร้อยละ ๑๕ ในส่วนที่ให้การสนับสนุนสังกัดพิจารณาด้วย

๓.๖ ปัญหาการบริหารงานจังหวัดและข้อเสนอแนะ

จากการเดินทางไปศึกษาดูงานการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ณ จังหวัดลำปาง ลำพูน และจังหวัดเชียงใหม่ ในระหว่างวันที่ ๑๗ - ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ มีข้อค้นพบปัญหาในการบริหารงานจังหวัด ดังนี้

๑) ปัญหาที่เกิดจากการจัดส่วนราชการในภูมิภาคภายใต้ปฏิรูปภาครัฐแนวใหม่ ได้แก่

๑.๑) ปัญหาจากการปฏิรูประบบราชการ ทำให้บางกระทรวง/กรม ไม่มีหน่วยงานในภูมิภาค เพื่อการให้บริการประชาชน เช่น การช่วยเหลือคนชรา เด็ก เยาวชน และคนพิการ

๑.๒) มีข้อเสนอให้ราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค เป็นราชการส่วนภูมิภาค และขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

๑.๓) การปฏิรูประบบราชการ ทำให้อัตรากำลังของส่วนราชการในการบริการประชาชนไม่เพียงพอ และการตัดโอนอัตรากำลังไม่เหมาะสมกับลักษณะงาน (วัฒนธรรมจังหวัด)

๑.๔) การย้ายส่วนราชการไปอยู่เป็นศูนย์ราชการ และขยายความเจริญออกไปตามศูนย์ราชการนั้น ข้อเท็จจริงความเจริญของเมืองไม่มีการขยายออกไป แต่เป็นการแยกส่วนราชการออกไปไกลจากประชาชน

๒) ปัญหาการมอบอำนาจ

๒.๑) ส่วนราชการไม่มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถดูแลรับผิดชอบงานในจังหวัดได้เต็มที่

๒.๒) ส่วนกลางมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว แต่ไม่แจ้งให้ส่วนราชการในภูมิภาคและผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ (กรมทางหลวง : การสร้างเสาหลักกิโลเมตรบนเขตของกรมทางหลวง)

๒.๓) การแก้ไขปัญหาราคาพืชผลทางการเกษตร ควรให้อำนาจการตัดสินใจแก้ไขปัญหาอยู่ที่ภูมิภาค โดยหน่วยงานส่วนกลาง เช่น อ.ต.ก. หรือ อ.ค.ส. ร่วมเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัด

๒.๔) นายอำเภอไม่สามารถดูแลป่าไม้ในเขตอำเภอได้ เพราะเจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่ได้
อยู่ในการบังคับบัญชาของนายอำเภอ

๒.๕) งบประมาณในจังหวัดส่วนใหญ่กำหนดจากส่วนกลาง แต่ภูมิภาคซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานและรับทราบความต้องการของประชาชน ได้รับงบประมาณน้อย

๓) ปัญหาการกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความสัมพันธ์ระหว่างราชการ
ส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

๓.๑) ควรมีการพิจารณาการปฏิบัติงานระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับราชการ
ส่วนภูมิภาค และควรจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจให้ราชการส่วนท้องถิ่น
และการมอบอำนาจให้ราชการส่วนภูมิภาค

๓.๒) ให้กำหนด - ผู้ใหญ่บ้าน คงอยู่ในกรณียกฐานะเป็นเทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร
และให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถดำรงตำแหน่งได้เกิน 2 วาระ

๓.๓) ให้กำหนด - ผู้ใหญ่บ้าน สามารถเป็นกรรมการพัฒนาเทศบาลหรือองค์การบริหาร
ส่วนตำบล โดยตำแหน่ง พร้อมทั้งให้กำหนด - ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ไกลเกลียดคดีความก่อนขึ้นศาล

๓.๔) ให้กำหนด ผู้ใหญ่บ้านยังคงอยู่ในกรณีที่มีการยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง
หรือเทศบาลนคร และควรมีการเพิ่มค่าตอบแทนให้กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน

๓.๕) การสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีองค์กรที่มีหน้าที่
ควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง มีอิสระแยกจากระทรวงมหาดไทย

๓.๖) การกำกับดูแล อปท. โดยกฎหมายให้นายอำเภอดูแลแต่การพิจารณาความดี
ความชอบไม่นให้นายอำเภอเกี่ยวข้อง

๓.๗ บทสรุป

จากปัญหาและอุปสรรคของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในด้านต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น
ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงและพัฒนากฎหมายเพื่อปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค
และการพัฒนาระบบการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบัน



LIRT

บทที่ ๕

ระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (พ.ศ. ๒๕๕๑ – ปัจจุบัน)

๕.๑ บทนำ

แม้ว่าจะได้ริเริ่มนำแนวคิดระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนามาทดลองใช้ในการบริหารงานจังหวัดใน ๕ จังหวัดนำร่อง ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ เห็นชอบให้ทุกจังหวัดทั่วประเทศ (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ใช้รูปแบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นต้นมา โดยได้มีการพัฒนาระบบสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ การมอบอำนาจ การบริหารงบประมาณ การพัฒนาระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศ รวมทั้งการบริหารงานบุคคล อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ กลับพบว่า การปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้การปฏิรูปภาครัฐในภาพรวม และการริเริ่มการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคหลายประการ ทั้งปัญหาเรื่องการจัดตั้งส่วนราชการในภูมิภาคที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารงานและบริการประชาชน ปัญหาความสัมพันธ์และความไม่ชัดเจนในพันธกิจระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ปัญหาการมอบอำนาจที่ส่งผลกระทบต่อเอกภาพในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น การปฏิรูปการเมืองครั้งสำคัญด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ และการพัฒนาระบบราชการไทยภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๑ – ๒๕๕๕) เป็นจุดเริ่มต้นของการบัญญัติกฎหมายอื่นๆ และโครงการการพัฒนาระบบราชการไทยที่ส่งผลกระทบต่อปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการพัฒนาระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบัน

๕.๒ การปฏิรูปทางการเมืองและการบริหารจัดการภาครัฐกับการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

บทบัญญัติในหมวดที่ ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๓ ว่าด้วยแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดว่า รัฐจะจัดระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขต อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัดเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ การให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้ ในมาตรา ๘๗ (๑) รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมี

ส่วนร่วมของประชาชน โดยการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

๒) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้ในหลายประเด็น ได้แก่

(๑) การกำหนดอำนาจ หน้าที่ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ไว้ในมาตรา ๕๒/๑ มาตรา ๕๓/๑ และมาตรา ๕๓/๒

มาตรา ๕๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้จังหวัดมีอำนาจในเขตจังหวัด ดังนี้

- นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์
- ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม
- จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาสเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรม ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง
- จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็วและมีคุณภาพ
- จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม
- ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด

มาตรา ๕๓/๑ และมาตรา ๕๓/๒ กำหนดให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดมีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของจังหวัด

(๒) การกำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ ที่สามารถยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณต่อสำนักงานงบประมาณได้ ปรากฏอยู่ในมาตรา ๗

(๓) การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา ๓๘ ๓๙ และ ๔๐

(๔) การกำหนดอำนาจหน้าที่ของอำเภอ ไว้ในมาตรา ๖๑/๑ ดังนี้

- ส่งเสริม สนับสนุน และจัดให้มีการบริการร่วมกันของหน่วยงานของรัฐ ในลักษณะศูนย์บริการร่วม (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดเรื่องการมอบอำนาจให้แก่ศูนย์บริการร่วมไว้ในหมวดที่ ๔ ในมาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ ว่า เมื่อมีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วม ให้หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องมอบอำนาจทั้งปวงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของศูนย์บริการร่วมนั้น ให้แก่ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติในศูนย์บริการร่วม โดยให้ศูนย์บริการร่วมจัดทำรายงานการมอบอำนาจ และปัญหาอุปสรรคให้ ก.พ.ร. ทราบด้วย)

- ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชน เพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม

- โกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม

(๕) การกำหนดให้มีคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ) เพื่อทำหน้าที่สอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจต่อหน่วยงานของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดย ก.ธ.จ. จะประกอบด้วยผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีเขตอำนาจในจังหวัดเป็นประธาน คณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารและผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งเมื่อ ก.ธ.จ พบว่า มีการละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือมีกรณีทุจริต ต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

๓) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.๒๕๕๑ – ๒๕๕๕)

ภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.๒๕๕๑ – ๒๕๕๕) ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของการพัฒนาระบบราชการว่า "ระบบราชการไทย มุ่งเน้นประโยชน์สุขของประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของประเทศไทย มีขีดสมรรถนะสูง สามารถเรียนรู้ ปรับตัวและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง ยึดมั่นในหลักจริยธรรมและธรรมาภิบาล " ประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญประการหนึ่งคือ การปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่างๆ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยได้กำหนดโครงการสำคัญเพื่อรองรับประเด็นยุทธศาสตร์ดังกล่าว เช่น

- **โครงการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น** มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบาทและภารกิจของภาครัฐอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขการปรับภาครัฐให้มีบทบาทที่จำกัด ยกเลิกการควบคุม และเป็นผู้ดำเนินการเฉพาะภารกิจที่ยังมีความจำเป็นหรือเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งเน้นการถ่ายโอนภารกิจเชิงปฏิบัติการ

ไปยังหน่วยงานในระดับภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินงานร่วมกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคม หรือให้ธุรกิจเอกชนและองค์กรประชาสังคมเป็นผู้รับ ไปดำเนินการแทน

- **โครงการพัฒนาระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ** มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาและขับเคลื่อนระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ อย่างเป็นระบบ และมุ่งเน้นให้ความสำคัญในการเชื่อมโยงและประสานการทำงานร่วมกันทั้งภาครัฐ (ราชการบริหารส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น) ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคม โดยครอบคลุม ทั้งในส่วนการพัฒนารูปแบบและเสริมสร้างขีดสมรรถนะในการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด/กลุ่ม จังหวัด (*Development Model*) เพื่อให้รองรับต่อแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับชาติ คักยภาพของพื้นที่และความต้องการของประชาชน สามารถระดมและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ อย่างคุ้มค่าและในส่วนของ **การพัฒนารูปแบบและเสริมสร้างความเข้มแข็งของสำนักบริหารยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัดและสำนักงานจังหวัด (*Administrative Model*)** เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการ ให้เหมาะสมกับกลุ่มจังหวัด/จังหวัดแต่ละกลุ่มสามารถร่วมกันแก้ไขปัญหาภายในจังหวัด หรือระหว่าง จังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนระบบ การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการที่มีความพร้อม

- **โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการบ้านเมือง** มีวัตถุประสงค์เพื่อวางระบบให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน เริ่มตั้งแต่การมี ส่วนร่วมในระดับของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ การเข้าร่วมปรึกษาหารือ การเข้ามาเกี่ยวข้อง และร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ตลอดจนติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานต่างๆ นอกจากนั้น ยังครอบคลุมการเตรียมความพร้อมให้กับระบบราชการในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม สามารถทำงานร่วมกับประชาชนเพื่อให้เกิดการยอมรับและความศรัทธาจากประชาชน

๔) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.๒๕๕๑

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.๒๕๕๑ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรการบริหารงานจังหวัด และหลักการบริหารงานจังหวัดและ กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด งบประมาณจังหวัดและงบประมาณกลุ่มจังหวัด



LIART

๔.๒ โครงสร้างองค์กรในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดโครงสร้างองค์กรในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการไว้ดังนี้

๑) ระดับชาติ (ส่วนกลาง) ประกอบด้วย

(๑) คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.)

องค์ประกอบ ประกอบด้วย

- นายกรัฐมนตรี ประธานกรรมการ
- รองนายกรัฐมนตรีทุกคน กรรมการ
- รัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้กำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค กรรมการ
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กรรมการ
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กรรมการ
- ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรรมการ
- ปลัดกระทรวงมหาดไทย กรรมการ
- เลขาธิการนายกรัฐมนตรี กรรมการ
- เลขาธิการคณะรัฐมนตรี กรรมการ
- ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ กรรมการ
- เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรรมการ
- นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย กรรมการ
- นายกสมาคมสันติบาลแห่งประเทศไทย กรรมการ
- นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย กรรมการ
- ประธานกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย กรรมการ
- ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กรรมการ
- ผู้ทรงคุณวุฒิจากคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งประธานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนด ไม่เกิน ๓ คน กรรมการ



LIRT

- ผู้แทนภาคประชาสังคมที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง
ไม่เกิน ๒ คน
(ทั้งนี้ ให้มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ ๓ ปี)
- เลขธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- รองเลขธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
ที่เลขธิการ ก.พ.ร.กำหนด
- ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย
ที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยกำหนด

กรรมการ

กรรมการและ

เลขานุการ

กรรมการและ

ผู้ช่วยเลขานุการ

กรรมการและ

ผู้ช่วยเลขานุการ

อำนาจหน้าที่

กำหนดไว้ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.๒๕๕๑ ดังนี้

- กำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด

- กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนา
กลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด
การจัดทำและบริหารงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

- พิจารณา กลั่นกรอง และให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนา
กลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และคำ
ขอของงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณและนำเสนอต่อ
คณะรัฐมนตรี

- กำกับดูแลการดำเนินการตาม ข้อ (๑) และข้อ (๒) ให้เกิดผลสัมฤทธิ์

- แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตามที่มอบหมาย



LIART

(๒) คณะอนุกรรมการด้านต่างๆ

คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๑ / ๒๕๕๒ วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เห็นชอบให้มีการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการด้านแผนและงบประมาณ ๕ คณะ ได้แก่

คณะที่ ๑ รองนายกรัฐมนตรี (นายสุเทพ เทือกสุบรรณ) เป็นประธาน

คณะที่ ๒ รองนายกรัฐมนตรี (นายอรรถศักดิ์ สภาวาส) เป็นประธาน

คณะที่ ๓ รองนายกรัฐมนตรี (พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์) เป็นประธาน

คณะที่ ๔ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย) เป็นประธาน

คณะที่ ๕ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายวิรัช วีระเมธิกุล) เป็นประธาน

และคณะอนุกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เกี่ยวกับการพัฒนาระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (นายอรรถศักดิ์ สภาวาส) เป็นประธาน

๒) ระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ส่วนภูมิภาค)**(๑) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.)****องค์ประกอบ**

- ผู้ว่าราชการจังหวัด ประธานกรรมการ
- รองผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคน กรรมการ
- ผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัด กรรมการ
- ผู้แทนรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการอยู่ในจังหวัด กรรมการ
- ผู้แทนหัวหน้าหน่วยงานอื่นของรัฐ กรรมการ
- ผู้แทนหัวหน้าหน่วยงานอื่นของรัฐ กรรมการ
- ผู้แทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการ
- ผู้แทนภาคประชาสังคม กรรมการ
- ประธานกรรมการหอการค้าจังหวัด กรรมการ
- ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด กรรมการ
- หัวหน้าสำนักงานจังหวัด กรรมการและ

เลขานุการ

ทั้งนี้ จำนวนผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการ ผู้แทนรัฐวิสาหกิจ และผู้แทนหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้เป็นไปตามที่ ก.น.จ. กำหนด โดยให้ค่านึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

อำนาจหน้าที่

ก.บ.จ. มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- วางแนวทางปฏิบัติและอำนวยความสะดวกให้การบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดเป็นไปตามหลักการ นโยบาย และระบบตามที่ ก.น.จ. กำหนด
 - จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเสนอต่อที่ประชุมตามมาตรา ๑๙ เพื่อรับฟังความคิดเห็น
 - ส่งเสริม ประสานความร่วมมือการพัฒนาระหว่างรัฐ ภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจเอกชน เพื่อสร้างบรรยากาศให้เอื้ออำนวยต่อการลงทุนและชักชวนภาคเอกชนมาลงทุนในจังหวัด และให้มีการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดอย่างยั่งยืน
 - จัดทำบันทึกความเข้าใจกับฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด
 - วิเคราะห์ บูรณาการ และจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและคำของบประมาณจังหวัด ก่อนนำเสนอต่อ ก.น.จ.
 - กำกับ ให้คำแนะนำ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และรายงาน ก.น.จ.
 - แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตามที่มอบหมาย
 - ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ ก.น.จ. หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- ในกรณีที่ ก.บ.จ. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตาม (๒) คณะอนุกรรมการดังกล่าวอย่างน้อยต้องประกอบด้วยผู้แทนตามมาตรา ๑๐ (๖) ไม่น้อยกว่าสามคนและผู้แทนตามมาตรา ๑๐ (๗) ไม่น้อยกว่าสองคน

(๒) คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (กบภ.)

องค์ประกอบ

- | | |
|--|------------------|
| ● หัวหน้ากลุ่มจังหวัดตามมาตรา ๒๖ | ประธานกรรมการ |
| ● ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดทุกจังหวัด | รองประธานกรรมการ |
| ● ผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดในกลุ่มจังหวัด | กรรมการ |
| จังหวัดละไม่เกินสองคนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง | กรรมการ |
| ● นายกองัดการบริหารส่วนจังหวัดในกลุ่มจังหวัดทุกจังหวัด | กรรมการ |

๔.๓ การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

แนวคิดริเริ่มในการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยเป็นความร่วมมือระหว่างสำนักงาน ก.พ.ร. และกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้เกิดการรวมกลุ่มของจังหวัดที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน และสามารถร่วมกำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกัน ให้เป็นไปอย่างมีระบบและร่วมกันแก้ไขปัญหาระหว่างจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ ทั้งยังจะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ เห็นชอบการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด ๑๙ กลุ่มจังหวัด

อย่างไรก็ตาม ในขณะนั้น “กลุ่มจังหวัด” ที่กำหนดขึ้นจากมติคณะรัฐมนตรี ไม่ได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ ดังนั้น เมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๒ วรรคสาม จึงบัญญัติให้กลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งมีผลให้กลุ่มจังหวัดสามารถยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ และมาตรา ๕๓/๒ กำหนดให้กลุ่มจังหวัดต้องจัดทำแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัดเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการอีกด้วย โดยในการจัดทำแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ แนวทาง และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ในระหว่างที่รอการกำหนดพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนั้น สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ทำการศึกษาเพื่อทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด เพื่อให้เกิดศักยภาพและการพัฒนาที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และได้จัดทำข้อเสนอให้มีการปรับปรุงการจัดกลุ่มจังหวัดและการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดขึ้นใหม่ และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๑ ได้มีมติเห็นชอบการปรับปรุงกลุ่มจังหวัดและการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัดตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ โดยให้ปรับจาก ๑๙ กลุ่มจังหวัด เป็น ๑๘ กลุ่มจังหวัด และให้ใช้แนวทางในการพิจารณาจำแนกกลุ่มจังหวัดตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ดังนี้

๑.๑ ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

๒.๒ ความเกี่ยวเนื่องทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้า และการลงทุนเพื่อมูลค่าเพิ่มและการได้เปรียบในการแข่งขันร่วมกัน

๑.๓ ยุทธศาสตร์ของการแก้ปัญหาเร่งด่วนร่วมกันของประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างจังหวัด



ในการพิจารณาดังกล่าว ข้อพิจารณาเบื้องต้นจะให้ความสำคัญกับลักษณะเขตพื้นที่ที่ติดต่อกันหรือเป็นการรวมกลุ่มจังหวัดที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่ติดต่อกันหรือต่อเนื่องเป็นการจัดกลุ่มจังหวัด ข้อพิจารณาประการต่อมา คือ ใช้ประเด็นยุทธศาสตร์ หรือทิศทางการพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกัน หรือเกื้อหนุนต่อกัน และข้อพิจารณาประการสุดท้าย คือ พิจารณาจากความเกี่ยวเนื่องทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้า และการลงทุนเพื่อมูลค่าเพิ่ม และการได้เปรียบในการแข่งขันร่วมกัน รวมทั้งเป็นการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือร่วมกันระหว่างจังหวัด

ต่อมา เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ นั้น มาตรา ๒๖ กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (กนจ.) พิจารณาจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด แล้วเสนอคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เว้นแต่ ก.น.จ. จะกำหนดเป็นอย่างอื่น

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาฯ ก.น.จ. จึงได้นำแนวทางการจัดกลุ่มจังหวัดเสนอต่อคณะกรรมการ และคณะกรรมการมีมติเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เห็นชอบแนวทางการจัดกลุ่มจังหวัดตามที่ ก.น.จ. เสนอ ทั้งนี้ให้ ก.น.จ. รับข้อสังเกตของคณะกรรมการที่เห็นว่าในการจัดสรรทรัพยากรในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านงบประมาณให้แก่กลุ่มจังหวัด ควรพิจารณาจัดสรรให้เหมาะสมและเป็นธรรม รวมทั้งมีการบูรณาการทั้งด้านทรัพยากรและการบริหารจัดการเพื่อให้มีประสิทธิภาพและไม่เกิดความซ้ำซ้อนไปประกอบการพิจารณาดำเนินการด้วย โดยการแบ่งกลุ่มจังหวัดดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๒๘ ง วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนี้

ตารางที่ ๔.๑ แสดงการแบ่งกลุ่มจังหวัดและจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด

กลุ่มจังหวัด	จังหวัดในกลุ่ม	จังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด
๑ ภาคกลางตอนบน ๑	นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สระบุรี	พระนครศรีอยุธยา
๒ ภาคกลางตอนบน ๒	ชัยนาท ลพบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง	ลพบุรี
๓ ภาคกลางตอนกลาง	ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว นครนายก สมุทรปราการ	ฉะเชิงเทรา

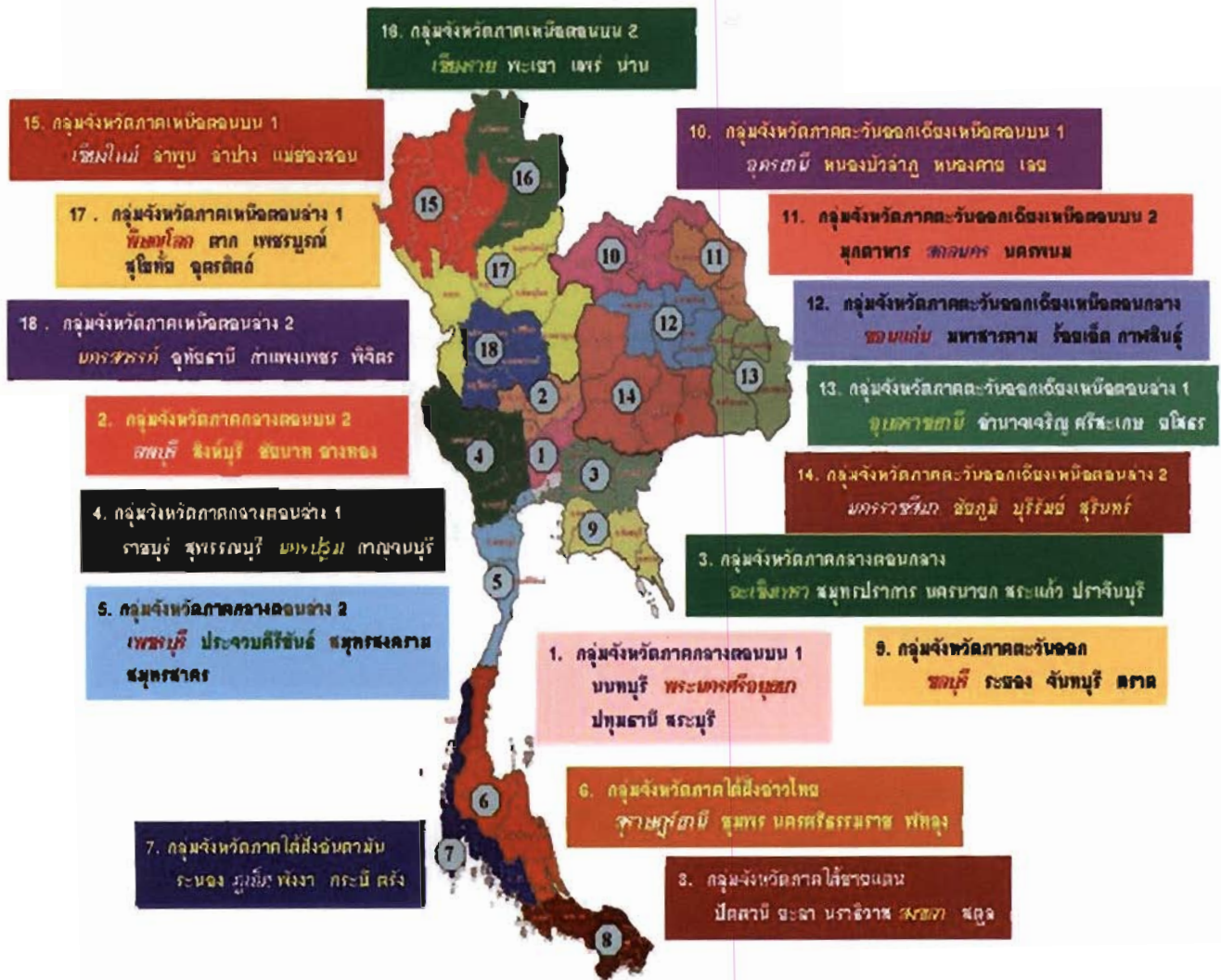
๔	ภาคกลางตอนล่าง ๑	กาญจนบุรี นครปฐม ราชบุรี สุพรรณบุรี	นครปฐม
๕	ภาคกลางตอนล่าง ๒	ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม	เพชรบุรี
๖	ภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย	ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พัทลุง	สุราษฎร์ธานี
๗	ภาคใต้ฝั่งอันดามัน	ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง	ภูเก็ต
๘	ภาคใต้ชายแดน	สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส	สงขลา
๙	ภาคตะวันออก	จันทบุรี ชลบุรี ระยอง ตราด	ชลบุรี
๑๐	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนบน ๑	เลย หนองคาย หนองบัวลำภู อุดรธานี	อุดรธานี
๑๑	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนบน ๒	นครพนม มุกดาหาร สกลนคร	สกลนคร
๑๒	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนกลาง	ร้อยเอ็ด ขอนแก่น มหาสารคาม กาฬสินธุ์	ขอนแก่น
๑๓	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนล่าง ๑	สุรินทร์ นครราชสีมา บุรีรัมย์ ชัยภูมิ	นครราชสีมา
๑๔	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนล่าง ๒	อำนาจเจริญ ศรีสะเกษ ยโสธร อุบลราชธานี	อุบลราชธานี
๑๕	ภาคเหนือตอนบน ๑	เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน	เชียงใหม่
๑๖	ภาคเหนือตอนบน ๒	น่าน พะเยา เชียงราย แพร่	เชียงราย
๑๗	ภาคเหนือตอนล่าง ๑	ตาก พิษณุโลก สุโขทัย เพชรบูรณ์ อุตรดิตถ์	พิษณุโลก
๑๘	ภาคเหนือตอนล่าง ๒	กำแพงเพชร พิจิตร นครสวรรค์ อุทัยธานี	นครสวรรค์

ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดเป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ยกเว้นกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน(จังหวัดนราธิวาส ปัตตานี ยะลา สงขลา และสตูล) กำหนดให้ผู้อำนวยการศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน



LIART

กลุ่มจังหวัด ๑๘ กลุ่ม ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๑



แผนภาพที่ ๔.๑ แผนภาพแสดงการแบ่งกลุ่มจังหวัด ๑๘ กลุ่มจังหวัด และจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด

๔.๔ นโยบายและระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

กรอบนโยบายและระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเน้นการบูรณาการและการประสานเชื่อมโยงการทำงานของภาคส่วนต่างๆ เพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถบริหารงานแก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชน

คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) จึงได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๑ /๒๕๕๒ วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๒ กำหนดกรอบนโยบายและระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้ส่วนราชการและจังหวัดถือปฏิบัติ ดังนี้

๑) กรอบนโยบาย

๑.๑) ใช้กลไก กฎ ระเบียบที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพ เพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้ประโยชน์สูงสุด โดย

(๑) พัฒนาระบบและประสานการทำงานที่เชื่อมต่อระหว่าง ก.น.จ. กับรองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค

(๒) ประสานเชื่อมโยงการทำงาน โดยใช้กลไกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘

๑ ๒) บูรณาการและประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ และภาคส่วนต่างๆ กับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในการผลักดันยุทธศาสตร์ชาติให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม รวมถึงการขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเชื่อมต่อกับระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น เพื่อสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและเพิ่มศักยภาพทางการแข่งขันของประเทศในภาพรวม รวมทั้งการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในพื้นที่ โดย

(๑) สนับสนุนให้กระทรวง ทบวง กรม และภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนมีส่วนร่วมในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัด ผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และการจัดทำงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดวางยุทธศาสตร์การพัฒนา และทิศทางการพัฒนาพื้นที่ที่มีความสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล และมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาดังกล่าว เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ศักยภาพของพื้นที่ และความต้องการของประชาชน

(๒) เสริมสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง พร้อมทั้งกระตุ้นหรือโน้มน้าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ โดยผ่านกระบวนการของ

แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด พร้อมทั้งมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนด้วยการสนับสนุน ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาจังหวัด และสนับสนุน ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่น ในการร่วมลงทุน เพื่อดำเนินการพัฒนาตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด รวมทั้งสนับสนุน ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการประชุมหารือร่วมกับกระทรวง ทบวง กรม ในการจัดทำโครงการ ซึ่งเป็นการต่อยอดโครงการ เพื่อส่งเสริมให้เกิดห่วงโซ่มูลค่า (Value Chain) ตามภารกิจ

๑.๓) สนับสนุน ส่งเสริมให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัด สามารถจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมถึงการบริหารงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม โดย

(๑) การจัดทำค่าของงบประมาณประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จะต้องมีความสอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งต้องอยู่บนพื้นฐานของแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แล้วแต่กรณี

(๒) บูรณาการการทำงานของหน่วยงานกลาง ซึ่งประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมบัญชีกลาง และ สำนักงาน ก.พ.ร. ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(๓) ให้หน่วยงานกลางตามข้อ (๒) จัดทีมงานออกไปให้คำปรึกษา แนะนำ ตลอดจนให้ความรู้แก่หน่วยงานต่างๆ ในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด การจัดทำและบริหารงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

๒) ระบบการบริหารงานจังหวัด

๒.๑) ให้มีการบูรณาการทุกภาคส่วนในพื้นที่ ทั้งที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปี ให้เป็นไปด้วยความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ตลอดจนสภาพปัญหาในพื้นที่ โดย

(๑) ยึดหลักการ "ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหา และร่วมรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้น" รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการดำเนินแผนงานและโครงการตั้งแต่เริ่มต้น โดยเน้นระบบการประชาสัมพันธ์ และเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จัดระบบรับแจ้งข้อมูลข่าวสารจากประชาชน

(๒) ส่งเสริม ผลักดันให้เกิดความร่วมมือในการทำงาน การประสานกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรประชาชน ในลักษณะการบริหารงานในรูปแบบเครือข่าย

(๓) บูรณาการทรัพยากรเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคธุรกิจเอกชน ให้สัมพันธ์และเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยงบประมาณจังหวัดจะเป็นการบูรณาการงบประมาณที่จังหวัดขอตั้งร่วมกับงบลงทุนของกระทรวง ทบวง กรม งบอุดหนุนเฉพาะกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการลงทุนร่วมจากภาคเอกชน เพื่อประโยชน์ในการจัดระบบการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้อง เชื่อมโยง และสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

๒.๒) ให้จังหวัดริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ โดยนำปัญหาและความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นแนวทางริเริ่ม เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาในพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพของตนเอง โดย

(๑) สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรม โดยคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมตามศักยภาพของท้องถิ่น รวมทั้งความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนขยายการให้บริการที่ครอบคลุมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เชื่อมโยงและบูรณาการกับแผนชุมชนและแผนพัฒนาระดับต่างๆ ในพื้นที่

(๒) สนับสนุนการสร้างกลไกการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการของทางราชการได้โดยสะดวก เป็นธรรม และตรงตามความต้องการ ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนควรจะเป็นไปในลักษณะที่เปิดกว้าง เพื่อให้การดำเนินการมีความคล่องตัว และคำนึงถึงความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่

๓) การบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

(๑) ให้กลุ่มจังหวัดริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ โดยนำปัญหาและความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นแนวทางริเริ่ม เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพของกลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค

(๒) เพื่อให้การบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัด มีหน้าที่ดังนี้

(๒.๑) ประสาน เร่งรัด ติดตามการดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด โดยผ่านช่องทางการดำเนินงานของสำนักงานบริหารงานยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด



LIART

(๒.๒) บุรณาการในการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในกลุ่มจังหวัด โดยประสานเชื่อมโยง การดำเนินการกับผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนราชการต่างๆ ตลอดจนภาคีการพัฒนาต่างๆ ที่มีอยู่ในกลุ่ม จังหวัดนั้นๆ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาต่างๆที่มีอยู่

(๒.๓) รายงานสภาพปัญหาที่มีอยู่ในกลุ่มจังหวัด ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่กลุ่มจังหวัดไม่ สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง เพื่อขอรับข้อวินิจฉัยสั่งการ และแก้ไขปัญหาจากรองนายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ได้รับมอบหมายให้กำกับ และติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค ในเขตพื้นที่ที่ตรวจราชการนั้นๆ ตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำกับและติดตาม การปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ.๒๕๕๗ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘

(๓) เพื่อให้การปฏิบัติงานของกลุ่มจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบังเกิดผลสัมฤทธิ์ ให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (Office of Strategy Management : OSM) เป็นหน่วยงานขนาดเล็กที่มีความคล่องตัวสูง และมีระบบการบริหารที่แยกจาก สำนักงานจังหวัด โดย

(๓.๑) ให้มีบทบาทในการเชื่อมโยงและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ถ่ายทอด เป้าหมายระดับกลุ่มจังหวัดไปสู่เป้าหมายในระดับจังหวัด ริเริ่มให้มีการทบทวนยุทธศาสตร์จังหวัด พร้อมทั้ง ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ส่งเสริมการสื่อสาร การแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์เกี่ยวกับการนำ ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ บริหารการวัดผลการดำเนินงาน และบูรณาการแผนงานโครงการ งบประมาณ และบุคลากรของกลุ่มจังหวัด

(๓.๒) สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดอาจใช้วิธีการ “จัดจ้างที่ปรึกษา” จากมหาวิทยาลัย หรือบริษัทที่ปรึกษาที่มีองค์ความรู้ แนวคิด เทคนิคใหม่ๆ มาดำเนินงานให้เกิดผลลัพธ์ ตามความต้องการของกลุ่มจังหวัด

(๔) ให้ส่วนราชการในพื้นที่กลุ่มจังหวัด สนับสนุนบุคลากรมาช่วยปฏิบัติงานในสำนักบริหาร ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัดร้องขอ

๔) ระบบการรายงานและการประสานงาน

(๑) นำเรียนรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ให้กำกับการปฏิบัติราชการในพื้นที่นั้น ๆ พิจารณาให้คำแนะนำช่วยเหลือและแก้ไขปัญหา

(๒) กรณีที่มีปัญหาและอุปสรรคในพื้นที่ ที่จังหวัดไม่สามารถแก้ปัญหาได้โดยลำพัง ให้รายงานต่อผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี หรือผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

(๓) กรณีที่เป็นปัญหา อุปสรรคที่มีความคาบเกี่ยวระหว่างพื้นที่ หรือระหว่างกระทรวง ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีนำเรื่องเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการกำกับและติดตาม การปฏิบัติราชการในภูมิภาค (กทภ.)

(๔) การรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินการ ให้รายงานต่อ ก.น.จ. ทราบทุก ๖ เดือน

(๕) รายงานสรุปผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณที่แสดงผลสำเร็จ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคต่อ ก.น.จ. ก่อนนำเสนอ ครม.

๔) ระบบการติดตามประเมินผล

(๑) ใช้กลไกการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยในการเร่งรัด ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภูมิภาคจังหวัด แผนปฏิบัติการราชการประจำปีของจังหวัด และแผนปฏิบัติการราชการประจำปีกลุ่มจังหวัด รวมทั้งการบริหารงบประมาณจังหวัดและงบประมาณกลุ่มจังหวัด โดยให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยรายงานผลการตรวจติดตามและประเมินผลต่อ ก.น.จ. อย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง

(๒) จังหวัดและกลุ่มจังหวัดต้องจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ นอกจากนั้น จังหวัด ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่มีสำนักงานอยู่ในพื้นที่และได้รับงบประมาณเป็นการเฉพาะเพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครใจให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด มีหน้าที่ต้องจัดทำบันทึกความร่วมมือการดำเนินการหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. กำหนดด้วย

๔.๕ แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้กำหนดกรอบนโยบายในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ขอบเขตของแผน และแนวทางในการพิจารณาเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ดังนี้

๑) กรอบนโยบาย

๑.๑) ให้นำนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะนโยบายเร่งด่วนตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจของรัฐบาล มาเป็นกรอบหลักในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาภูมิภาคจังหวัด เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ สร้างโอกาสและเพิ่มรายได้ และลดภาระค่าครองชีพของประชาชน อันจะเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน รวมทั้งให้พิจารณาแผนต่างๆ เป็นกรอบนโยบาย ดังนี้

(๑) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๒) กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนากภาค (ซึ่งมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ความเห็นชอบ)

(๓) ยุทธศาสตร์รายสาขา เช่น ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรม แนวทางการพัฒนาการเกษตร เป็นต้น

(๔) ผลการศึกษาของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม การใช้กรอบดังกล่าวเป็นกรอบนโยบาย ควรเป็นไปอย่างยืดหยุ่น สามารถคิดริเริ่มแนวทางการพัฒนาเป็นการเฉพาะที่สอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นไปตามหลักการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นการกระจายอำนาจให้แต่ละเขตพื้นที่ มีบทบาทหน้าที่ในการบริหารงานพัฒนา และสามารถดำเนินการเพื่อช่วยกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิตมากขึ้น

๑.๒) มุ่งเน้นการทำงานแบบเครือข่ายร่วมกันของทุกภาคส่วน โดยคำนึงถึงความพร้อมของทุกภาคส่วน ให้พิจารณาความพร้อมของส่วนราชการต่างๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการบูรณาการแผนงาน/โครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดที่กำหนดไว้ และความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินโครงการร่วมระหว่างจังหวัด/กลุ่มจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโครงการร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดและกลุ่มจังหวัดโดยสมัครใจ ตลอดจนความพร้อมของภาคเอกชนของแต่ละพื้นที่ในการสนับสนุนหรือร่วมลงทุนกับภาครัฐในการจัดโครงการ/กิจกรรม เพื่อสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

๑.๓) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัดโดยให้ใช้กระบวนการประชาคมชุมชน เพื่อพิจารณาปัญหาและความต้องการของประชาชน รวมทั้งนำข้อมูลตามแผนชุมชนมาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการได้ออกประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง วิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนี้

(๑) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) อาจดำเนินการด้วยวิธีการใดหรือหลายวิธีเพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ ดังนี้

- มอบให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษา หรือบุคคลอื่นใด ทำการศึกษาสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด
- มอบให้ฝ่ายเลขานุการ ก.บ.จ. ดำเนินการหรือร่วมกับหน่วยงานอื่นทำการศึกษาสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด



LIRT

- แต่งตั้งคณะกรรมการของ ก.บ.จ. ขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ประสานงานเพื่อให้ได้ข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด

- ดำเนินการอื่นตามที่ ก.บ.จ. เห็นสมควร

(๒) ก.บ.จ. อาจแต่งตั้งคณะกรรมการระดับอำเภอในแต่ละอำเภอ เพื่อดำเนินการรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในตำบล หรือหมู่บ้านก็ได้ โดย คณะกรรมการระดับอำเภอ หรือ อ.ก.อ. มีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

องค์ประกอบ

- นายอำเภอ ประธานกรรมการ
- ปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอที่นายอำเภอแต่งตั้ง กรรมการ
- ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอที่นายอำเภอแต่งตั้ง กรรมการ
- ผู้แทนภาคประชาสังคมที่นายอำเภอแต่งตั้ง กรรมการ
- ปลัดอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการคนหนึ่ง ที่นายอำเภอแต่งตั้ง กรรมการและเลขาธิการ

อำนาจหน้าที่

ให้ อ.ก.อ. มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- ประสานกับองค์กรอื่นๆ ทุกภาคส่วนในพื้นที่ของอำเภอ เพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการ คักยภาพ และความคิดเห็นของประชาชน
- ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ จัดให้มีการสำรวจและประมวลความต้องการของประชาชน โดยใช้ข้อมูลจากแผนชุมชน หรือกระบวนการประชาคมของแต่ละชุมชน
- ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลและจัดทำข้อเสนอความต้องการและศักยภาพของประชาชนรวมทั้งโครงการหรือแนวทางแก้ไขปัญหาส่ง ก.บ.จ.
- หน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจาก ก.บ.จ.

๒) ขอบเขต ขั้นตอนและวิธีการในการจัดทำ และโครงสร้างของแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด



LIART

๒.๑) ขอบเขตของแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

แผนพัฒนาจังหวัด เป็นแผนที่มุ่งพัฒนาจังหวัดแบบองค์รวมที่ครอบคลุมทุกมิติ ในด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความมั่นคง เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างโอกาสและอาชีพ ซึ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนในจังหวัด

แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด เป็นแผนที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของกลุ่มจังหวัด และนำไปสู่การกระตุ้นให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชน และสร้างรายได้ให้กลุ่มจังหวัด

๒.๒) ขั้นตอนและวิธีการในการจัดทำ ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ได้แก่

(๑) การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ประกอบด้วยวิธีการต่างๆ ได้แก่

- การศึกษากรอบนโยบาย แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับชาติ และการสำรวจความต้องการและศักยภาพของพื้นที่
- การวิเคราะห์กรอบนโยบายและความต้องการในพื้นที่และจัดทำร่างแผนพัฒนาจังหวัด
- การประชุมปรึกษาหารือกับภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัด/กลุ่มจังหวัด
- ก.บ.จ. นำแผนพัฒนาจังหวัด ก.บ.ก. นำแผนพัฒนาจังหวัด/แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด เสนอต่อ ก.น.จ. พิจารณากลับกรอง และนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(๒) การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด ประกอบด้วยขั้นตอนและวิธีการต่างๆ ได้แก่

- ก.บ.จ. นำแผนพัฒนาจังหวัด ที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว มาสังเคราะห์และจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด
 - ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดส่งให้ ก.น.จ. ส่งให้ ก.บ.ก. เพื่อประกอบการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และสำเนาให้กระทรวง กรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปประกอบการจัดทำคำของบประมาณของส่วนราชการ
 - ก.น.จ. พิจารณากลับกรองก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป
- อนึ่ง สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดครั้งแรกตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงกำหนดให้ ก.บ.จ. จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด เสนอ ก.น.จ. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในคราวเดียวกัน(มาตรา ๓๖)

(๓) การจัดทำคำของบประมาณจังหวัด

ให้ถือปฏิบัติตามมาตรา ๒๘ ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งได้กำหนดแนวทางไว้ ดังนี้

- เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดตามที่ ก.น.จ. เสนอแล้ว ให้ ก.น.จ.ส่งให้สำนักงานประมาณเพื่อใช้ในการจัดสรรงบประมาณ โดยสำนักงานประมาณต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เพียงพอต่อการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด

- การส่งแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดให้สำนักงานประมาณ จะถือเป็นการยื่นคำของบประมาณต่อสำนักงานประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณของจังหวัดแล้วด้วย

- คำของบประมาณ ประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ งบบริหารจัดการจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยงบรายจ่ายเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเพื่อจัดทำแผนของจังหวัด การศึกษาวิจัย การประชุมปรึกษาหารือกลุ่มผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในจังหวัด และการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผน และงบรายจ่ายสำหรับโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดที่ดำเนินการโดยจังหวัด

(๔) การปรับปรุงแผน แผนพัฒนาจังหวัดสามารถปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ นโยบาย หรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ตามความจำเป็น โดยไม่ต้องรอให้สิ้นอายุของแผน โดยการปรับปรุงแผนดังกล่าว ให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเหมือนการจัดทำแผน

๓) โครงร่างของแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด

๓.๑) แผนพัฒนาจังหวัด ประกอบด้วย

- (๑) สภาพทั่วไปของจังหวัด ได้แก่ ข้อมูลการปกครอง ประชากร โครงสร้างพื้นฐาน
- (๒) การวิเคราะห์ศักยภาพด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของจังหวัด

- (๓) ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งประกอบด้วย วิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย กลยุทธ์ บัญชีรายการชุดโครงการ

๓.๒) แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด ประกอบด้วย

- (๑) วิสัยทัศน์
- (๒) ประเด็นยุทธศาสตร์
- (๓) กลยุทธ์



LIART

(๔) โครงการ ซึ่งประกอบด้วย รายละเอียดโครงการ เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน
หน่วยงานผู้รับผิดชอบ และงบประมาณ

กระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ปราบกฏตามแผนภาพที่ ๔.๒
และแผนภาพที่ ๔.๓

๔.๖ แนวทางและหลักเกณฑ์การพิจารณาทบทวนแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด การจัดทำ โครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด

คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้มีมติ
ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ เห็นชอบแนวทางและหลักเกณฑ์การพิจารณา
ทบทวนแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด (พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๖) การจัดทำโครงการ
ตามแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๔
ซึ่งยังคงยึดหลักการและสาระสำคัญตามกรอบแนวทางที่ ก.น.จ. ได้เคยมีมติไว้แล้วดังกล่าวข้างต้น แต่ได้
ปรับปรุงเพิ่มเติมลักษณะโครงการที่จะนำมาจัดทำเป็นคำขอของงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
ตามแผนปฏิบัติการประจำปีให้มีคุณภาพและมีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยควรมีลักษณะ ดังนี้

๑) เป็นโครงการที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผน และสอดคล้องกับ
นโยบายของรัฐบาลในเรื่องการกระตุ้นเศรษฐกิจ การสร้างงาน การพัฒนาเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์
(Creative Economy) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่เฉพาะ หรือพื้นที่พิเศษ อาทิ การค้า
ชายแดน การพัฒนาการเกษตร อุตสาหกรรม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

๒) ความจำเป็นของโครงการ ต้องเป็นโครงการที่ช่วยพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และ
หากไม่ดำเนินการจะเกิดความเสียหาย หรือเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและนำไปสู่การกระตุ้น
ให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชนและสร้างรายได้ให้จังหวัด กลุ่มจังหวัด

๓) ความเหมาะสมและเป็นไปได้ของโครงการในด้านต่างๆ

(๑) ด้านเทคนิค หมายถึง วิธีการหรือรูปแบบที่ใช้ในการดำเนินการ

(๒) ด้านกายภาพ ได้แก่ ความพร้อมของพื้นที่ดำเนินงาน บุคลากร การบริหารความเสี่ยง
และการบริหารจัดการ

(๓) ด้านงบประมาณ ได้แก่ ความสมเหตุสมผลของวงเงินกับประโยชน์ที่ได้จากการ
ดำเนินโครงการ

(๔) ด้านระยะเวลา ที่สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ รวมทั้ง
การวิเคราะห์ผลกระทบทางลบในการดำเนินโครงการ



LIRT

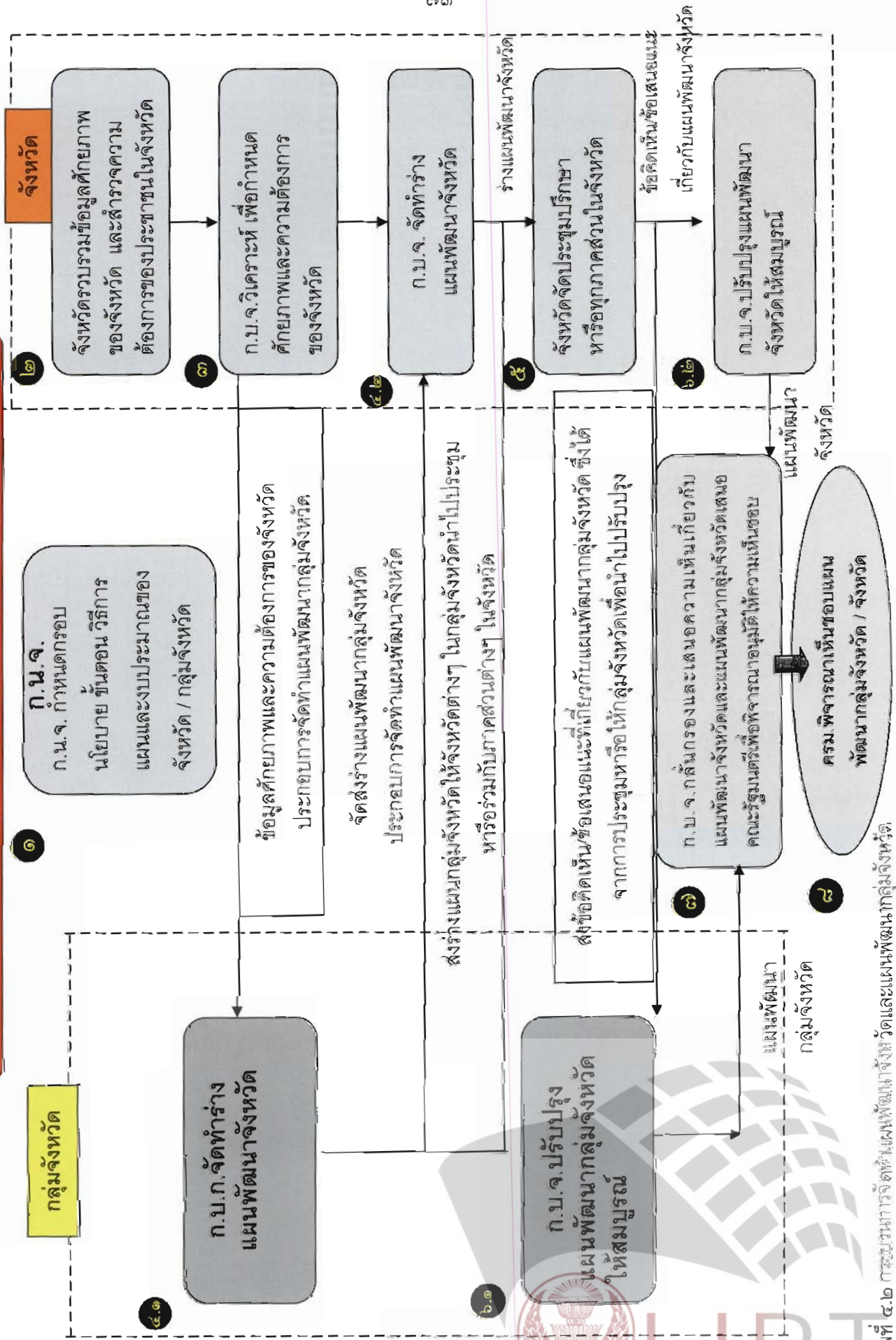
(๕) ความคุ้มค่า ได้แก่ ผลลัพธ์หรือผลประโยชน์ของโครงการที่คาดว่าจะได้รับ ทั้งทาง เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง โดยเฉพาะในส่วนของผลประโยชน์ ที่กระทบประชาชนในพื้นที่

โดยการดำเนินการดังกล่าว ต้องให้ความสำคัญกับกลุ่มจังหวัดมากขึ้น เพื่อก่อให้เกิด การพัฒนาและกระจายความเจริญเติบโตระหว่างจังหวัด ทั้งนี้ ที่ประชุมยังเห็นชอบให้มีการกำหนดวันที่ ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ให้ชัดเจน เพื่อเป็นกรอบเวลาในการดำเนินการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในฐานะ เลขาธิการ ก.น.จ. ร่วมกับหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จะจัดทีมบูรณาการการทำงาน เพื่อออกไปให้คำปรึกษา แนะนำ ตลอดจนให้ความรู้แก่หน่วยงานต่างๆ ในลำดับต่อไป

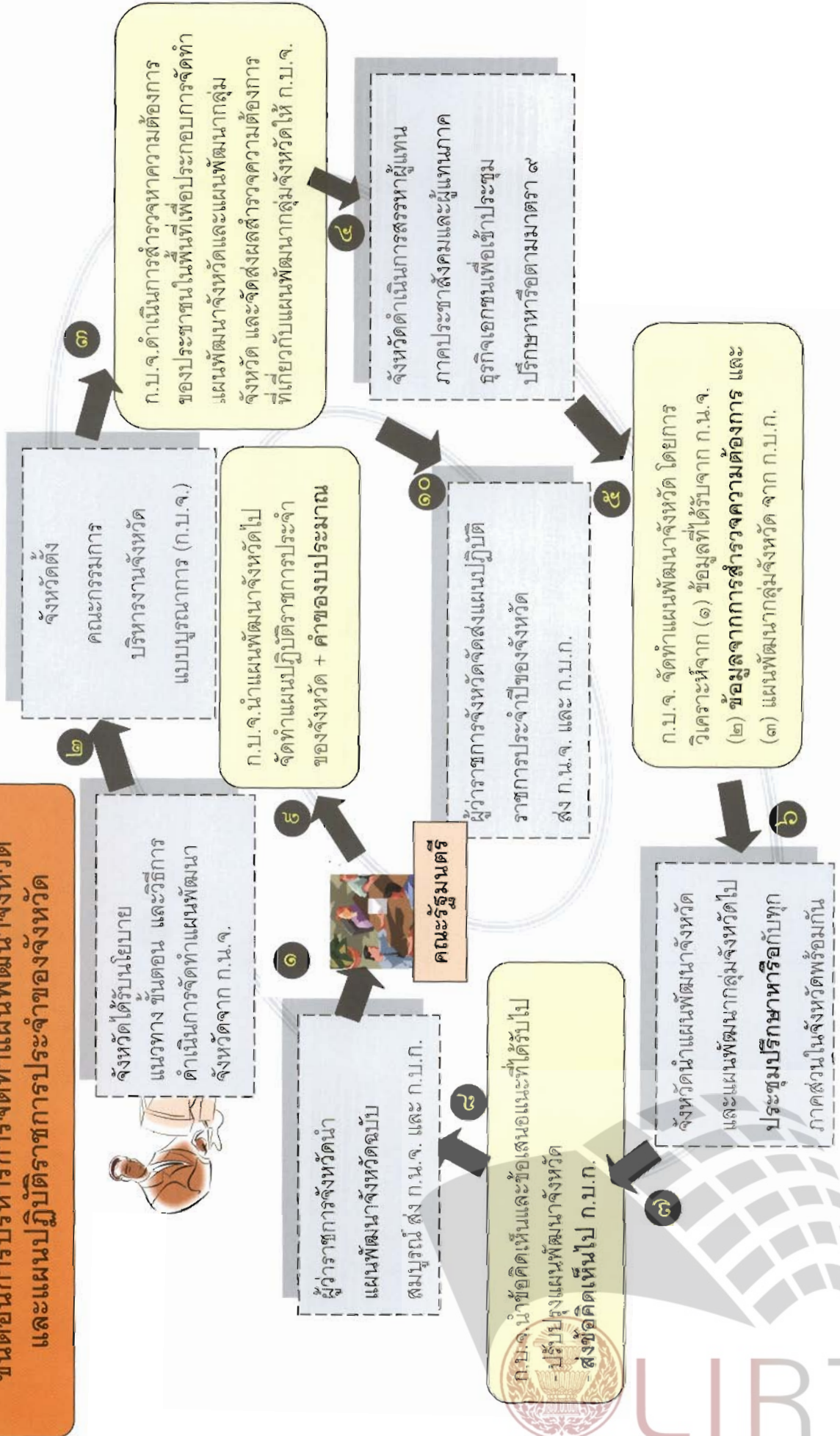
๔.๗ บทสรุป

กล่าวได้ว่า ระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ที่พัฒนาขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งประกาศเจตนารมณ์ที่จะสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและ งบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งนับว่าเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านที่สำคัญ ของการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ดี จากการประเมินผลการดำเนินการระบบ การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ในช่วงปี ๒๕๕๔ พบว่า ปัจจัยของความ สำเร็จ ที่สำคัญของระบบดังกล่าว คือ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด และระบบที่จะสนับสนุนการทำงาน ของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจะกล่าวถึงในบทต่อไป

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาภาคจังหวัด



ขั้นตอนการบริหารการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด



แผนภาพที่ ๔.๓ ขั้นตอนการบริหารการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีเป็นแผนพัฒนาจังหวัด

บทที่ ๔

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

๕.๑ บทนำ : พัฒนาการอำนาจหน้าที่และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด

กล่าวได้ว่า อำนาจหน้าที่และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดเปลี่ยนแปลงไปตามแนวคิดและหลักการในการปฏิรูปภาครัฐและแนวคิดในการบริหารงานจังหวัดในแต่ละยุคสมัย จากการศึกษาของวิรัช วิรัชนิการวรรณ (๒๕๕๒) พบว่า ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ สามารถจัดกลุ่มอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดได้เป็น ๕ กลุ่ม

กลุ่มที่ ๑ อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ตามคำสั่งของรัฐบาล รวมทั้งคำแนะนำของผู้ตรวจราชการ

กลุ่มที่ ๒ อำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับ ดูแล ได้แก่ การควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ การกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจต่างๆ ที่ไปจัดตั้งและปฏิบัติงานในเขตจังหวัด

กลุ่มที่ ๓ อำนาจหน้าที่ในการประสานงานและร่วมมือ โดยประสานงานกับข้าราชการฝ่ายต่างๆ ในการพัฒนาจังหวัด หรือป้องกันภัยพิบัติ

กลุ่มที่ ๔ อำนาจหน้าที่ในการเสนอขอของบประมาณ โดยเสนอขอของบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามแผนพัฒนาจังหวัด

กลุ่มที่ ๕ อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล ในฐานะหัวหน้าผู้บังคับบัญชาข้าราชการสังกัดราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและอำเภอ ซึ่งหมายถึงอำนาจในการแต่งตั้ง โยกย้าย พิจารณาความดีความชอบ ลงโทษทางวินัย เป็นต้น ทั้งนี้ ยกเว้นข้าราชการประเภทต่างๆ ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๗ (๔)

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการปฏิรูปภาครัฐด้วยการนำแนวคิดเรื่องการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งเน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก (Result-based Management) การปรับระบบงบประมาณภาครัฐเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) การนำการบริหารแบบพหุภาคี หรือการบริหารที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจ ในขณะที่มีการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคด้วยการนำแนวคิดเรื่องระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนามาทดลองใช้ในปี ๒๕๔๔ และขยายผลไปทั่วประเทศในปี ๒๕๔๖ ด้วยการปรับบทบาทของจังหวัดให้เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ (Strategic Government Unit) ในระดับพื้นที่ ซึ่งภายใต้ระบบดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีบทบาทที่แตกต่างไปจากอำนาจใน ๕ กลุ่มดังกล่าวข้างต้น และปัจจัยที่สำคัญของความสำเร็จในการปฏิรูป

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในภาพรวม คือ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด และระบบที่จะสนับสนุนการพัฒนาและการบริหารงานในภูมิภาค

๔.๒ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

ภายใต้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ซึ่งริเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยปรับให้จังหวัดเป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ (Strategic Government Unit) ในระดับพื้นที่นั้น ได้นำไปสู่คำถามสำคัญว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีบทบาทและคุณลักษณะอย่างไร

จากผลการศึกษาระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ที่ปรากฏในบทที่ ๒ พบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อพัฒนาจะมีบทบาทใน ๓ ฐานะ คือ ผู้ชี้นำเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Leadership) ผู้ประสานเชิงกลยุทธ์และผู้สนับสนุน (Strategic Coordinator and Facilitator) และผู้ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ (Implementator) ภายใต้บทบาทดังกล่าว มีแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนี้

๑) แนวคิดของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี เมื่อริเริ่มระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และแนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้ระบบดังกล่าวควรมีลักษณะ ดังนี้ (ประมวล รุจนเสรี , ๒๕๔๖)

(๑) เป็นเจ้าภาพในการบริหารงานของจังหวัดภายใต้ แนวคิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ต้องการเจ้าภาพในการบริหารจัดการให้ได้ในทุกเรื่อง ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องเป็นนักบริหารมืออาชีพในทุกตารางนิ้วของจังหวัด

(๒) ทำหน้าที่เป็นประธานคณะผู้บริหาร การเป็นเจ้าภาพไม่ใช่ทำงานคนเดียว หรือ one man show ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องทำหน้าที่เป็นประธานของจังหวัด เป็นหัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนราชการและเป็นผู้บริหาร การทำงานจึงต้องเป็นการประชุมหารือในลักษณะของคณะผู้บริหาร เสมือนเป็นคณะรัฐมนตรีของจังหวัด ควรมีการประชุมทุกสัปดาห์ และทำหน้าที่แนะนำทีมงาน กระตุ้นให้ทุกฝ่ายร่วมคิด ช่วยกันทำงาน ร่วมรับผิดชอบภารกิจและเป้าหมายการพัฒนาของจังหวัด

(๓) ต้องมีภาวะผู้นำ (Leadership) ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องกล้าใช้ภาวะผู้นำในจังหวัด ที่รับผิดชอบ กล้าคิด กล้าทำ กล้านำ กล้าเปลี่ยน รับรู้สภาพปัญหาและเข้าแก้ไขปัญหา

(๔) เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องมีลักษณะที่สามารถปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง เชื่อมั่นต่อการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งต้องสามารถเปลี่ยนทัศนคติของคนที่เกี่ยวข้องให้ยอมรับการเปลี่ยนแปลงด้วย



LIART

(๕) ต้องทำงานเชิงรุก ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องทำงานเชิงรุก ไม่ตั้งรับอย่างเดียว โดยมี รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วย

(๖) เปลี่ยนจากการปกครองเป็นการบริหารจัดการ โดยมองประชาชนเป็นตัวตั้ง

(๗) มีทัศนคติว่าสามารถทำได้ (Can Do Attitude)

(๘) การคิดนอกกรอบ (Think out of the box)

(๙) ต้องรู้ปัญหาและสามารถระดมความคิดเห็นเพื่อแก้ปัญหาได้

(๑๐) ต้องมีเครื่องชี้วัดการทำงาน

๒) แนวคิดของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยเสนอว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ภายใต้แนวคิดการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด(Chief Executive Officer : CEO) ควรมีลักษณะ ดังนี้

(๑) เป็นนักประสานงานเชิงกลยุทธ์

(๒) เป็นที่ปรึกษาที่มีความรอบรู้

(๓) เป็นผู้ชำนาญการในการติดตามประเมินผล

(๔) เป็นนักประสานประโยชน์และประชาสัมพันธ์

(๕) เป็นผู้มีความเข้าใจแนวคิดและสามารถนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหาร ได้เป็นอย่างดี

(๖) เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต มีพฤติกรรมเป็นที่ประจักษ์และสามารถเป็นแบบอย่างได้

๓) จากประสบการณ์ของจังหวัดลำปาง ชี้ให้เห็นว่า บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จของระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา โดยเฉพาะการปรับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด จากนักปกครองเป็นนักบริหารเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Administrator) ที่สามารถใช้เครื่องมือในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ การใช้ระบบฐานข้อมูลนิยามปัญหาและความต้องการของประชาชน เพื่อใช้เป็นเป้าหมายการทำงานร่วมกัน การใช้แผนยุทธศาสตร์เป็นกรอบในการทำงานร่วมกันในทุกกระดับ และสามารถบูรณาการแผนงาน โครงการ กิจกรรม งบประมาณ และการปฏิบัติของทุกหน่วยงาน และทุกองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยมีพื้นที่เป้าหมายร่วมกันภายใต้แผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัด การใช้เครื่องมือวัดและประเมินผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพการมีระบบติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน(Monitoring and Evaluation)ในทุกชั้นตอน และทุกระดับเป็นต้น



LIART

๕.๓ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้ระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (พ.ศ. ๒๕๕๑- ปัจจุบัน)

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบัน อยู่ภายใต้การปฏิรูปทางการเมืองและการบริหารภาครัฐ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และแก้ไขเพิ่มเติม นอกจากนี้จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของจังหวัดและอำเภอในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ ๔ แล้ว พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยังได้กำหนดหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ ดังนี้

- ๑) บริหารราชการตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และตามแผนพัฒนาจังหวัด
- ๒) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- ๓) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวง เมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- ๔) การกำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการที่ประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู
- ๕) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการ และหัวหน้าส่วนราชการระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ
- ๖) เสนอของบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง หรือเสนอขอตั้งงบประมาณต่อสำนักงบประมาณ และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ
- ๗) กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย
- ๘) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจ
- ๙) บรรลุ แต่งตั้งให้บำเหน็จและลงโทษข้าราชการในส่วนภูมิภาคตามกฎหมาย และที่ได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดี



อำนาจหน้าที่ประการสำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เพิ่มเติมขึ้น คือ หน้าที่ที่จะต้องเสนอของบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง หรือเสนอขอตั้งงบประมาณต่อสำนักงบประมาณ เนื่องจากมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณ ที่สามารถยื่นคำขอของงบประมาณต่อสำนักงบประมาณได้ นอกจากนี้ มาตรา ๕๓/๑ และ ๕๓/๒ ยังกำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด งบประมาณจังหวัดและงบประมาณกลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐

หลักการที่สำคัญ ๒ ประการของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, ๒๕๕๒) คือ

๑) การบริหารการพัฒนาในลักษณะยึดพื้นที่เป็นหลักในการพัฒนา เพื่อกระจายการพัฒนาและลดความเหลื่อมล้ำของการเจริญเติบโตระหว่างพื้นที่ในประเทศ โดยการบริหารการพัฒนาจะเน้นยุทธศาสตร์การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันและจังหวัดเน้นยุทธศาสตร์เรื่องพัฒนาสังคม รวมถึงการสร้างโอกาสและอาชีพ โดยต้องการให้พื้นที่ต่างๆ มีตำแหน่งในการพัฒนาที่ชัดเจน และผ่านความเห็นชอบร่วมกันของทุกฝ่าย เพื่อให้เกิดความยั่งยืนและร่วมมือร่วมใจ

๒) การปกครองที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ที่มีการจัดความสัมพันธ์แนวดิ่งระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งหน้าที่กันตามยุทธศาสตร์ ลดความซ้ำซ้อนของการใช้งบประมาณแผ่นดิน ระดมทรัพยากรเข้ามาใช้ร่วมกัน ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พร้อมกับการจัดความสัมพันธ์แนวนอนระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม ได้แก่ ภาคประชาสังคมและภาคเอกชน ในการประสานการลงทุนภาคเอกชน และเชื่อมโยงเข้ากับแผนชุมชน โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ประสานเชื่อมโยงฝ่ายต่างๆ เข้าด้วยกัน

ภายใต้หลักการดังกล่าว ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจึงมีบทบาทในการประสานการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในพื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการทำหน้าที่ตามบทบาทดังกล่าว คือ อำนาจหน้าที่และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด และระบบที่สนับสนุนการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงได้กำหนดหน้าที่และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ในมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ ดังนี้

๑) มาตรา ๑๔ กำหนดให้ผู้ว่าราชการปฏิบัติหน้าที่

(๑) บริหารงานจังหวัด โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งนโยบายของรัฐบาล และความต้องการของประชาชนของท้องถิ่นในจังหวัด

(๒) ประสานและเชื่อมโยงหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจเอกชน เพื่อร่วมกันวางยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้เหมาะสมกับโอกาสและศักยภาพของจังหวัด โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย

ดังนั้น ในการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ(กบจ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (กบก.) ซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด จะต้องแต่งตั้งผู้แทนจากฝ่ายต่างๆ ทั้งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ร่วมเป็นคณะกรรมการ ฯ โดยการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดต้องคำนึงถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในท้องถิ่นของจังหวัด ตลอดจนความพร้อมของภาครัฐ ภาคเอกชน และยุทธศาสตร์ชาติ

(๓) บูรณาการการบริหารงบประมาณ และแสวงหาความร่วมมือและการสนับสนุนจากทุกฝ่าย เพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด

(๔) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการพัฒนาท้องถิ่นและให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน

(๕) ส่งเสริมและสนับสนุนภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเองอย่างยั่งยืน

(๖) เสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการบริหารการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้จังหวัดมีขีดสมรรถนะรองรับกระแสโลกาภิวัตน์

(๗) กระทำตนเป็นแบบอย่างแก่ผู้ปฏิบัติงานและส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ตลอดจนการพัฒนาผู้ปฏิบัติงาน ให้มีความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน

๒) มาตรา ๑๕ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดที่ ก.บ.จ. จังหวัดจัดทำกับบุคคลต่างๆ ได้แก่

(๑) หัวหน้าส่วนราชการที่มีสถานที่ตั้งทำการในจังหวัดหรือเขตอำนาจหน้าที่ในจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาค หรือส่วนกลาง



LIRT

(๒) หัวหน้าหน่วยงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัดหรือมีเขตอำนาจหน้าที่ในจังหวัด

(๓) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด

(๔) ผู้แทนภาคประชาสังคม

(๕) ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน

จะเห็นว่ากระบวนการปรึกษาหารือเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดมีความสำคัญเพราะเมื่อแผนพัฒนาจังหวัดได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและประกาศใช้แล้ว การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินกิจการของจังหวัดและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว

เพื่อให้การขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการมีความยั่งยืน กระทรวงมหาดไทยให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนการพัฒนาโดยใช้องค์ความรู้เป็นฐานการทำงานและการบริหารจัดการ (knowledge Management) และการเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรทุกระดับ โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีความรู้และทักษะในด้านการบริหารจัดการต่างๆ มาใช้ในการบริหารงานจังหวัด เช่น การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) การบริหารเวลา (Time Management) และการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) กล่าวอีกนัยหนึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเพิ่มบทบาทการเป็นนักบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์อย่างมืออาชีพ (Strategic management) นอกเหนือจากการเป็นนักปกครองมืออาชีพ (คำสัมภาษณ์ของนายวิชัย ศรีขวัญ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ในรายการ เดินหน้าพัฒนาราชการไทย เรื่อง เชื่อมมันประเทศไทยกับการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ (จดหมายข่าว สป มท. ฉบับเดือนมิถุนายน ๒๕๕๒ หน้า ๑๑)

๕.๔ ระบบสนับสนุนการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อเป็นที่ยอมรับว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ จะเห็นได้จากการกำหนดบทบาทหน้าที่ไว้ในกฎหมาย แนวทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการดังกล่าวแล้วข้างต้น จึงจำเป็นต้องปรับปรุงบริบทที่เกี่ยวข้องและพัฒนาระบบสนับสนุนการทำงานของผู้ว่าราชการที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการรองรับหน้าที่และภารกิจของผู้ว่าราชการจังหวัด

๑) การปรับปรุงบริบทที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการโดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการไทย (ก.พ.ร.)

จากการศึกษาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๑- ๒๕๕๕) คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการไทย (ก.พ.ร.) ได้กำหนดยุทธศาสตร์ที่จะปรับปรุงการทำงานของระบบราชการไทยให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ และเกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่างๆ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ก.พ.ร. จึงกำหนดโครงการต่างๆขึ้น ได้แก่

(๑) โครงการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ตลอดจนส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานร่วมกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคม

(๒) โครงการพัฒนาระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนารูปแบบและเสริมสร้างสมรรถนะในการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (Development Model) รวมทั้งพัฒนารูปแบบและเสริมสร้างความเข้มแข็งของสำนักงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและสำนักงานจังหวัด (Administrative Model)

(๓) โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการบ้านเมือง ซึ่งจะเป็นการเตรียมความพร้อมสู่การเป็นระบบราชการในการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

๒) การจัดระบบการบริหารงานในกลุ่มจังหวัด จังหวัด และอำเภอโดยกระทรวงมหาดไทย

๒.๑) การจัดตั้งสำนักงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (Office of Strategy Management : OSM)

สำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมกับกระทรวงมหาดไทยได้ริเริ่มแนวคิดเรื่องการจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด หรือ Office of Strategy Management (OSM) เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติและเป็นเจ้าภาพในการประสานยุทธศาสตร์แผนงาน/โครงการในระดับกลุ่มจังหวัด รวมทั้งการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ตลอดจนเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานอำนวยความสะดวกระดับชาติ ซึ่งได้แก่สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. สำนักงานประมาณ และ สศช. โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์ บทบาท อำนาจหน้าที่ โครงสร้างสำนักงาน และอัตรากำลังไว้ ดังนี้

(๑) วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด ได้แก่

(๑.๑) เป็นเจ้าภาพในการประสานงานเพื่อเชื่อมโยงและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผล

(๑.๒) ทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ



LIRT

(๒) บทบาทของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมีบทบาทหลักในการประสานและบูรณาการ ไม่มีอำนาจในการบริหารสั่งการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือกฎหมายอื่น ดังนี้

(๒.๑) เป็นเจ้าภาพในการประสานเพื่อเชื่อมโยงและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัด รวมทั้งการถ่ายทอดเป้าหมายระดับกลุ่มจังหวัดไปสู่เป้าหมายระดับจังหวัด

(๒.๒) การบูรณาการแผนงาน โครงการ และงบประมาณของกลุ่มจังหวัด

(๒.๓) การบริหารการวัดผลการดำเนินงาน

(๒.๔) ส่งเสริมการสื่อสาร การแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ เกี่ยวกับการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

(๒.๕) พัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนภายในกลุ่มจังหวัด

(๓) หน้าที่ของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

(๓.๑) งานเลขานุการของคณะกรรมการแผนพัฒนาและงบประมาณในระดับกลุ่มจังหวัด (ก.พ.ก.)

(๓.๒) ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ประสานเชื่อมโยงกลยุทธ์ในระดับต่าง ๆ การบูรณาการแผนงานและงบประมาณ และการเป็นศูนย์กลางข้อมูลยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

(๓.๓) ติดตาม ประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และรายงานต่อคณะกรรมการแผนพัฒนาและงบประมาณในระดับกลุ่มจังหวัด

(๓.๔) ประสานงานระหว่างจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัด รวมทั้งกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องในเรื่องการบูรณาการแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด กับแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติการของจังหวัด การสนับสนุนและผลักดันการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ และการติดตามผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด

(๓.๕) จัดให้มีการประชุมหรือเพื่อการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด รวมทั้งการขอรับความคิดเห็น ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนและพื้นที่ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

(๓.๖) จัดทำเผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ข้อมูล ความรู้ และข่าวสารของกลุ่มจังหวัด

(๓.๗) ปฏิบัติงานอื่นในส่วนที่เกี่ยวข้อง



LIART

(๔) กรอบอัตรากำลัง

(๔.๑) อัตรากำลังที่ปฏิบัติงานในสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ในระยะเริ่มต้น มีจำนวนไม่เกิน ๗ อัตรา (ข้าราชการ จำนวน ๔ อัตรา และพนักงานราชการ ๓ อัตรา)

(๔.๒) ในระยะเริ่มแรกให้ใช้วิธีการเกลี่ยอัตรากำลังภายในสำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทยก่อน หากไม่สามารถดำเนินการได้ อาจขอรับการจัดสรรจาก คปร

(๕) การจัดองค์กร

การจัดองค์กรเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย และอยู่ในบังคับบัญชาของหัวหน้ากลุ่มจังหวัดของประธานคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดบูรณาการ (ก.บ.ก.)

(๖) การแบ่งงานภายในสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ได้แบ่งงานภายในออกเป็น ฝ่ายบริหารทั่วไป กลุ่มพัฒนายุทธศาสตร์ และกลุ่มติดตามและประเมินผล ดังนี้

(๖.๑) ฝ่ายบริหารทั่วไป รับผิดชอบงานบริหารภายในสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ที่เกี่ยวกับงานสารบรรณ งานบุคคล งานการเงินและพัสดุ งานด้านเลขานุการและการประชุม และการเผยแพร่ข้อมูลประชาสัมพันธ์ แลกเปลี่ยนความรู้ภายในกลุ่มจังหวัด

(๖.๒) กลุ่มพัฒนายุทธศาสตร์ รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา วิเคราะห์และเสนอแนะในการจัดทำและพัฒนากลุ่มจังหวัด การจัดทำงบประมาณ แผนงาน โครงการของกลุ่มจังหวัด ประสานและบูรณาการแผนงาน โครงการ งบประมาณของกลุ่มจังหวัด การพัฒนาฐานข้อมูลของกลุ่มจังหวัดและการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่อแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด

(๖.๓) กลุ่มติดตามและประเมินผล รับผิดชอบเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด การติดตามการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามสัญญา และการให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการตามแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด



แผนภาพที่ ๕.๑ แสดงโครงสร้างอัตรากำลังสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

ที่มา : สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

(๗) กรอบอัตรากำลัง

(๗.๑) อัตรากำลังที่ปฏิบัติงานในสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ในระยะเริ่มต้นมีจำนวนไม่เกิน ๗ อัตรากำลัง (ข้าราชการ จำนวน ๔ อัตรากำลัง และพนักงานราชการ ๓ อัตรากำลัง)

(๗.๒) มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ระดับ ๖ - ๗ ไปปฏิบัติหน้าที่ ณ สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดนาร่อง ๑๐ กลุ่มจังหวัด และมอบหมายให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ซึ่งเป็นที่ตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัดทั้ง ๑๐ แห่ง ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าสำนักบริหารยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัดอีกหน้าที่หนึ่ง (คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๖๐/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๕๑)

(๗.๓) สำหรับกลุ่มจังหวัดอีก ๘ กลุ่มจังหวัด ให้จัดเจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัดหรือจากหน่วยงานอื่น หรือจ้างลูกจ้างวุฒิปริญญาโท ๒ อัตรากำลัง ปริญาตรี ๑ อัตรากำลัง ปฏิบัติงานไปก่อน

เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ทดลองนาร่องจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดใน ๑๐ กลุ่มจังหวัด ในระยะที่ ๑ จึงให้ดำเนินการจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดใน ๑๐ กลุ่มจังหวัดที่นาร่องเรื่องการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดดังกล่าว โดยจัดเป็นหน่วยงานภายในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยไปพลางก่อน เมื่อมีการดำเนินการได้ระยะหนึ่งแล้ว จะต้องมีการศึกษารูปแบบการทำงาน และประเมินความคุ้มค่าของการจัดตั้งแล้วจึงขยายผลการจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในอีก ๘ กลุ่มจังหวัดที่เหลือต่อไป ในระยะที่ ๒ ก่อนที่จะขอจัดตั้งเป็นส่วนราชการที่ปรากฏในกฎกระทรวงต่อไป

หลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๑ เห็นชอบการปรับปรุงการจัดกลุ่มจังหวัดเป็น ๑๘ กลุ่มจังหวัด กระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๑๐/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ให้จัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเป็นหน่วยงานในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่รายงานตรงต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายผู้ทำหน้าที่ผู้ประสานงานกลุ่มจังหวัด หรือเรียกว่า Mister กลุ่มจังหวัด ขึ้นทั้ง ๑๘ กลุ่ม โดยแต่งตั้งจากนักวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และกำหนดให้มีหน้าที่หลักในการดูแลให้คำแนะนำช่วยเหลือการดำเนินงานการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด คำของงบประมาณกลุ่มจังหวัด ตลอดจนเป็นผู้ประสานกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณกลุ่มจังหวัด นอกจากนี้ ยังได้มีการมอบหมายให้ข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดแล้วตามคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๖๐/ ๒๕๕๑ เรื่องมอบหมายให้ข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑

อย่างไรก็ดี แม้ว่า “กลุ่มจังหวัด” จะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งสามารถจัดตั้งคำของบประมาณเอง แต่กลุ่มจังหวัดยังไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดที่กระทรวงมหาดไทยตั้งขึ้นโดยความร่วมมือกับสำนักงาน ก.พ.ร. จึงไม่ได้รับการสนับสนุนในเรื่องอัตรากำลัง ถึงแม้ว่าสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยดำเนินการแต่งตั้งและมอบหมายบุคลากรไปปฏิบัติหน้าที่แล้วทั้ง ๑๘ กลุ่มจังหวัดก็ตาม แต่เป็นการจัดสรรจากกรอบอัตรากำลังที่มีอยู่ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยไม่ได้เป็นการแต่งตั้งมอบหมายจากกรอบอัตรากำลังที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น การทำงานของสำนักงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดจึงยังไม่สามารถดำเนินการได้เต็มที่ ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพการประสานงานในการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และคำของบประมาณประจำปีของกลุ่มจังหวัดอาจดำเนินการได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงเห็นสมควรมีการผลักดันให้มีการจัดตั้งสำนักงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดทั้ง ๑๘ กลุ่ม เป็นส่วนราชการที่ถูกต้องและเพื่อที่ทางสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยจะได้มีอัตรากำลังและดำเนินการจัดสรรบุคลากรไปปฏิบัติราชการประจำปีสำนักงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดได้อย่างเต็มที่



LIRT

๒.๒) การจัดระบบการบริหารงานในจังหวัด

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.๒๕๕๑ กระทรวงมหาดไทยได้นำตัวแบบการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการภายใต้แนวคิดการจัดตั้งกลุ่มภารกิจ (Cluster) ของนายวิชัย ศรีขวัญ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดชัยนาท และมีการทดลองใช้ระบบการบริหารงานจังหวัดเพื่อการพัฒนาในปี ๒๕๔๖ รวมทั้งได้นำมาใช้ในการบริหารงานจังหวัดในจังหวัดลพบุรีและจังหวัดเชียงใหม่ในเวลาต่อมา เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดหรือการพัฒนาเชิงพื้นที่ โดยให้ความสำคัญกับแนวคิด AFP (Area - Function - Participation) หรือการพัฒนาโดยใช้ area หรือพื้นที่ เป็นตัวตั้ง ภารกิจ หรือ Function ของส่วนราชการต่างๆเข้ามาเสริม และสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วม ทั้งร่วมคิดและร่วมทำจากทุกภาคส่วนในพื้นที่ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกแบบ "แนวทางการจัดระบบการบริหารราชการจังหวัด " เพื่อให้ทุกจังหวัดใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาจัดระบบการบริหารงานของจังหวัด (หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท ๐๒๑๒.๑ / ว ๑๐๔๔ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑) ประกอบด้วย ๓ แนวทาง คือ

(๑) การกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจ (Cluster) เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของจังหวัดและคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ๕ กลุ่มภารกิจ ได้แก่ กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ กลุ่มภารกิจด้านสังคม กลุ่มภารกิจด้านความมั่นคง กลุ่มภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกลุ่มภารกิจด้านการบริหารจัดการ อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ได้มีการประเมินและติดตามผลการดำเนินการของกลุ่มภารกิจได้ระยะหนึ่ง ประกอบกับเมื่อมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.๒๕๕๑ กระทรวงมหาดไทยได้ขอปรับกลุ่มภารกิจดังกล่าว จาก ๕ กลุ่มภารกิจเป็น ๔ กลุ่มภารกิจ โดยยุบรวมกลุ่มภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเข้ากับกลุ่มภารกิจด้านการบริหารจัดการ หรือกลุ่มภารกิจอื่นตามความเหมาะสมและความจำเป็นของพื้นที่ (หนังสือกระทรวงมหาดไทย มท ๐๒๑๒.๑ / ว ๕๙๙ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒)

องค์ประกอบของกลุ่มภารกิจ ประกอบด้วย คณะกรรมการอำนวยการ ซึ่งมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการอำนวยการ โดยทุกส่วนราชการในจังหวัดต้องอยู่ภายใต้กลุ่มภารกิจอย่างน้อย ๑ กลุ่มภารกิจ และการจัดตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานในการดำเนินงานในเรื่องต่างๆ ของจังหวัด หากไม่ใช้การจัดตั้งตามระเบียบ กฎหมายให้จังหวัดใช้หรือมอบให้กลุ่มภารกิจที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการ



LIART

(๒) ให้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัด (กรอ.จังหวัด) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ เพื่อเป็นองค์กรที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจของ ก.บ.จ. และประสานการทำงานร่วมภาครัฐและเอกชนในจังหวัด

๒.๓) การจัดระบบการบริหารงานในอำเภอ โดยกำหนดให้อำเภอจัดตั้งคณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ มีหน้าที่บริหารจัดการภายในอำเภอ โดยให้นำการจัดระบบบริหารงานในระดับจังหวัดมาพิจารณาดำเนินการ ตลอดจนสนับสนุนและประสานการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอของคณะอนุกรรมการระดับอำเภอ (อ.ก.อ.) ส่วนระดับตำบล ให้จัดชุดปฏิบัติการประจำตำบล เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานในระดับตำบล เพื่อสนับสนุนและช่วยเหลืออำเภอในการติดตามงานและประสานภารกิจที่เป็นนโยบายสำคัญ

จากการตรวจเยี่ยมกรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ของคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา เมื่อวันที่ วันที่ ๒๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑ พบว่า กรมการปกครองได้พัฒนาระบบการบริหารงานอำเภอและบูรณาการงานทุกภาคส่วนในพื้นที่ เพื่อรองรับแนวทางการบริหารงานระดับจังหวัดแบบบูรณาการ โดยได้กำหนดแนวทางการจัดระบบการบริหารงานระดับอำเภอเพื่อให้อำเภอเป็นหน่วยงานที่มีสมรรถนะในการนำนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์ และระเบียบวาระแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

(๑) กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานอำเภอ (กบอ.) ทำหน้าที่เป็นกลไกขับเคลื่อนระดับอำเภอ และประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วน โดยมีนายอำเภอเป็นประธาน

(๒) กำหนดให้มีกลุ่มภารกิจ (Cluster) ด้านต่างๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของ กบอ. เช่น กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านความมั่นคง ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านบริหารจัดการ เป็นต้น

(๓) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน ใน กบอ./กลุ่มภารกิจ ประกอบด้วย

- ศูนย์ปฏิบัติการอำเภอ (ศปก.อ.) ทำหน้าที่ประสานงานในเรื่องเหตุด่วนเหตุร้าย และเรื่องที่ กบอ. มอบหมายและได้รับผิดชอบ

- คณะทำงานกลั่นกรองเรื่องราวร้องทุกข์ระดับอำเภอ ทำหน้าที่วิเคราะห์ประเมินค่า เรื่องราวร้องเรียน ร้องทุกข์ ตรวจสอบข้อมูล หรือแสวงหาข้อเท็จจริง พิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาตามข้อร้องเรียน และเร่งรัดการดำเนินงานตามข้อร้องเรียนให้เสร็จภายใน ๓๐ วัน

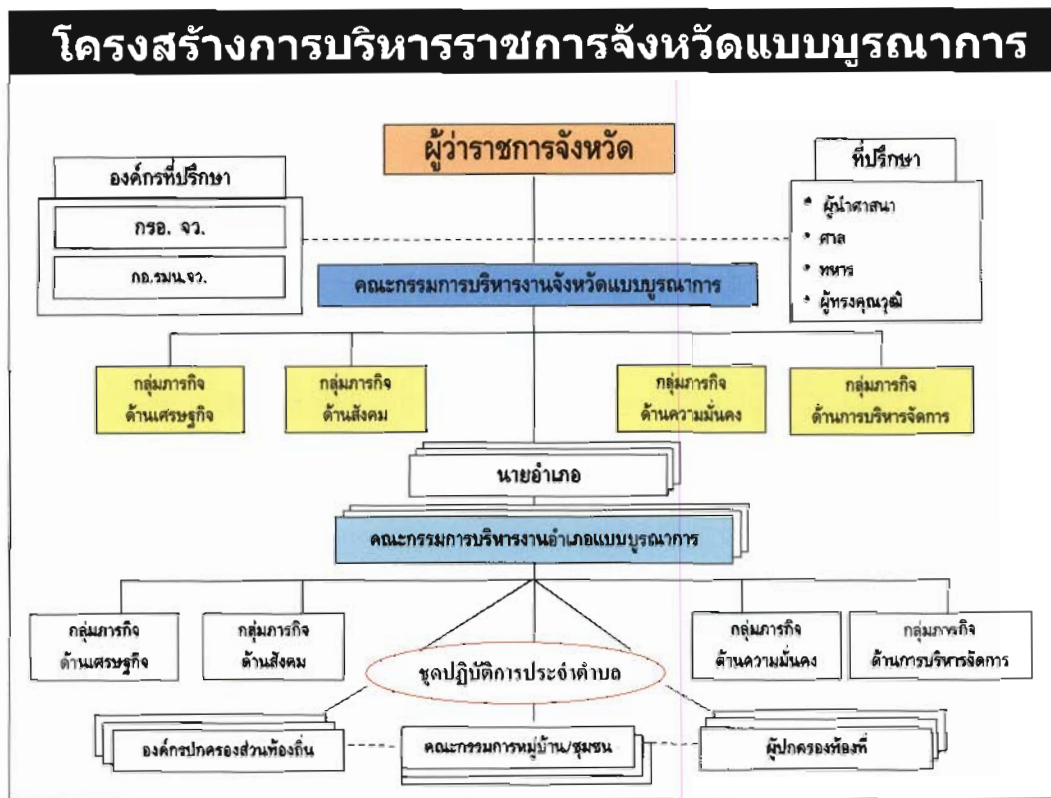
(๔) จัดระบบการทำงานในระดับตำบล หมู่บ้าน ด้วยการจัดตั้งชุดปฏิบัติการตำบล หรือทีมตำบล เพื่อสนับสนุนช่วยเหลืออำเภอ และส่งเสริมบทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน



LIRT

(๕) จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการ “ศปก.จ.” ทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานในเรื่องเหตุด่วน เหตุร้าย และเรื่องที่จังหวัด หรือ กบจ.มอบหมายและได้รับผิดชอบ โดยมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตลอด ๒๔ ชั่วโมง

โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่เชื่อมโยงระหว่างจังหวัดและอำเภอปรากฏตามแผนภาพที่ ๕.๒



แผนภาพที่ ๕.๒ โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ครั้งที่ ๔/ ๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ กระทรวงมหาดไทยได้รายงานให้ ก.น.จ. ทราบว่า ขณะนี้ทุกจังหวัดได้ปรับโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการครบทุกจังหวัด ซึ่งกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้เป็นนโยบายเร่งด่วนของกระทรวง เนื่องจากเห็นว่า การจัดโครงสร้างแบบบูรณาการจะก่อให้เกิดผลดี ดังนี้

- ๑) ทำให้เกิดเอกภาพในการบริหารงาน และกระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ผ่าน ก.บ.จ. และกลุ่มภารกิจภายใต้ ก.บ.จ. โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ส่วนราชการต่างๆ ทั้งราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนกลาง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีการพัฒนาต่างๆ ภายใน

จังหวัดได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของจังหวัดโดยยึดพื้นที่ (area) เป็นหลัก และบูรณาการภารกิจ ตลอดจนแผนงาน โครงการ และงบประมาณของส่วนราชการ (function) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน โดยมีเป้าหมายของการพัฒนาร่วมกัน

๒) เป็นการรองรับทิศทางการพัฒนาเชิงพื้นที่จากส่วนราชการต่างๆ ในการจัดตั้ง คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานในการดำเนินงานและขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ ของส่วน ราชการ โดยใช้กลไกโครงสร้างการบริหารงานของกลุ่มภารกิจภายใต้ ก.บ.จ. อีกทั้งยังลดความซ้ำซ้อน ในการจัดตั้งคณะกรรมการในระดับจังหวัดและทำให้เกิดการบริหารงานที่ประหยัดและมีประสิทธิภาพ อีกด้วย

๓) การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

ปัญหาเรื่องการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นปัญหาที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการ บริหารราชการส่วนภูมิภาค ทำให้มีการแก้ไข ปรับปรุงการการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด บัญญัติไว้ในกฎหมายต่างๆ ดังนี้

๓.๑) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ (มาตรา ๓๘ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐) มีสาระสำคัญ คือ

(๑) การที่ผู้มีอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการ ดำเนินการอื่นๆ ซึ่งในเรื่องนั้นๆ ไม่ได้มีการกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้ หรือมิได้ห้ามการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกัน หรือส่วนราชการอื่น หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ โดยให้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในพระราชกฤษฎีกา

(๒) กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด คณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจต่อไปให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องในจังหวัดก็ได้ (มาตรา ๓๙)

อย่างไรก็ดี การกำหนดให้การมอบอำนาจให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพ ตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ ของการมอบอำนาจดังกล่าว ขณะที่ผู้มอบอำนาจจะต้องกำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติราชการ และยังมีอำนาจที่จะแนะนำ หรือแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้ (มาตรา ๔๐)

๓.๒) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจ ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ในหมวด ๕ ตั้งแต่มาตรา ๒๒ – มาตรา ๒๖ สาระสำคัญ คือ



LIART

(๑) การกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการดำเนินการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการ
ในเขตพื้นที่

(๒) กรณีที่มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ว่าราชการ
จังหวัดมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดนั้น หรืออาจมอบอำนาจนั้นให้แก่
รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือ หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการ
แทนได้ โดยที่การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด
และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

(๓) ในการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจาก
ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรายงานต่อผู้มอบอำนาจแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล
การปฏิบัติงานของผู้รับมอบอำนาจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้น และหากเห็นว่า
ผู้รับมอบอำนาจได้ใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจ
มีคำสั่งแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ หรือให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดปฏิบัติราชการไว้ก่อน
และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจในเรื่องนั้นโดยตรงก็ได้

อย่างไรก็ดี กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า เรื่องใดเป็นเรื่องที่ไม่อาจมอบอำนาจได้ ได้แก่
กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจเฉพาะ เป็นนโยบายสำคัญ เป็นเรื่องที่ต้องดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เป็น
มาตรฐานเดียวกัน หรือเป็นเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนได้
ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจไม่มอบอำนาจนั้นก็ได้ แต่จะต้องแจ้งการไม่มอบอำนาจให้ส่วนราชการหรือ
ผู้ดำรงตำแหน่งที่มอบอำนาจทราบ

ทั้งนี้ นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดต้อง
ดำเนินการมอบอำนาจตามแนวทางที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกานี้

๔) ระบบการประสานงานกับราชการส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ปัญหาหรือข้อจำกัดที่สำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัด คือ การขาดการประสานงานระหว่าง
ราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในภูมิภาค ซึ่งมักจะปฏิบัติงานตามภารกิจของหน่วยงาน (function)
มากกว่าคำนึงถึงความต้องการของพื้นที่ ทำให้การจัดสรรงบประมาณลงไปในพื้นที่ไม่สอดคล้องกับ
ความต้องการหรือแผนพัฒนาจังหวัด รวมทั้งปัญหาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมักไม่ทราบว่า มีแผนงานใด หรือ
งบประมาณใดบ้างที่จัดสรรลงไปในพื้นที่ ส่วนปัญหาที่เกิดกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น คือ
สอดคล้องของแผนพัฒนาท้องถิ่นกับแผนพัฒนาจังหวัด การประสานงานตลอดจนการจัดความสัมพันธ์
ระหว่างการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น



LIART

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.๒๕๕๑ จึงมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบการประสานงานเพื่อสนับสนุนบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ในมาตราต่างๆ ดังนี้

(๑) มาตราที่ ๒๙ กำหนดให้ส่วนราชการต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประจำปีสำหรับดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด ต้องแจ้งการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายใน ๓๐ วัน นับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายมีผลบังคับใช้

ในขณะเดียวกัน ให้สำนักงานประมาณแจ้งการจัดสรรงบประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายใน ๓๐ วัน นับตั้งแต่วันที่สำนักงานประมาณได้รับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายเงิน จากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแจ้งการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ ภายใน ๓๐ วันนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายมีผลบังคับใช้

(๒) มาตรา ๓๐ กำหนดให้ส่วนราชการที่มีความจำเป็นต้องโอนงบประมาณที่ปรากฏ อยู่ในแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดใดกลับส่วนราชการหรือโอนไปจังหวัดอื่น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน

๔) ระบบการประสานแผนพัฒนาในพื้นที่

กลไกที่สำคัญของกระทรวงมหาดไทยในการขับเคลื่อนระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ คือ กระบวนการชุมชน โดยให้ความสำคัญกับการบูรณาการนโยบายระดับชาติกับการเชื่อมโยงแผนในระดับพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วย

(๑) แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัด ปรากฏตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.๒๕๕๑

(๒) แผนพัฒนาอำเภอ มาตรา ๖๑/๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้อำเภอประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชน เพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดและกระทรวง ทบวง กรม

(๓) แผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๑๐ กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนา และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา โดยในการจัดทำร่างแผนพัฒนา ให้เทศบาลเมือง

พหุวิทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งนำปัญหาความต้องการจากแผนชุมชนที่เกินศักยภาพของชุมชนที่จะดำเนินการได้เองมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนา

(๔) แผนชุมชน มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๕๔๘ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๘ ตีร กำหนดให้ในหมู่บ้านหนึ่ง มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน เป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้านในตำแหน่ง และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากผู้ซึ่งราษฎรในหมู่บ้าน เลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่น้อยกว่าสองคน แต่ไม่เกินสิบคน โดยมาตรา ๒๘ ตีร วรรคสาม ให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน และบริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินการในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรทุกภาคส่วน

ในปัจจุบันมีคณะกรรมการหมู่บ้านทั่วประเทศ จำนวน ๖๑, ๑๒๖ หมู่บ้าน และมีสมาชิกประมาณ ๑ ล้านคน กระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) จึงพิจารณาเห็นว่า ก.ม. เป็นองค์กรที่มีความพร้อมที่จะนำนโยบายจากรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม และภาคีต่างๆ ที่มีกิจกรรมในหมู่บ้านไปสู่การปฏิบัติและเป็นตัวแทนของประชาชนที่จะนำปัญหา ความต้องการต่างๆ ในหมู่บ้านกลับมาสู่ภาครัฐที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาดต่อไป

อย่างไรก็ดี ในข้อเท็จจริง กลับพบว่า มีหลายภาคส่วนเข้าไปพัฒนาหมู่บ้าน โดยสร้างองค์กรขึ้นมาจำนวนมาก จึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อนด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ทำให้ขาดการบูรณาการในพื้นที่ และทำให้การบริหารและพัฒนาหมู่บ้านไม่เป็นเอกภาพ กระทรวงมหาดไทยจึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการแนวทางปฏิบัติการขับเคลื่อนการดำเนินงานของ ก.ม. โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ เห็นชอบหลักการและแนวทางตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอดังนี้

(๑) ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ พิจารณามอบภารกิจตามนโยบายของรัฐบาล กระทรวง และภารกิจที่ต้องดำเนินการในหมู่บ้านให้ ก.ม. รวมทั้งสนับสนุนภารกิจของ ก.ม. ตามที่กฎหมายกำหนด

(๒) ให้ ก.ม. เป็นองค์กรหลักในการส่งเสริมวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยในระดับหมู่บ้าน และสนับสนุนหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นที่มีภารกิจหน้าที่ในเรื่องเดียวกันตามที่กฎหมายกำหนด

(๓) ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณากำหนดกรอบแนวทาง แผนงานหรือโครงการที่สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของ ก.ม.



LIRT

(๔) ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนให้ ก.ม. เป็นองค์กรหลักในการบูรณาการการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน และนำแผนพัฒนาหมู่บ้าน ที่ ก.ม. จัดทำ เป็นข้อมูลในการจัดทำคำของบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๕) ให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดประชุมของ ก.ม. ตามหลักเกณฑ์ที่กรมบัญชีกลางให้ความเห็นชอบ

(๖) ให้กระทรวงการคลังพิจารณากำหนดระเบียบ แนวทาง ขั้นตอนการจัดตั้งกองทุนกลางพัฒนาหมู่บ้าน เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ให้ ก.ม. สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๗) ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) พิจารณากำหนดตัวชี้วัด ที่เกี่ยวกับการใช้และพัฒนาศักยภาพของ ก.ม. เพื่อให้ส่วนราชการนำไปเป็นคำรับรองการปฏิบัติราชการ

(๘) ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง พิจารณาให้คำแนะนำ คำปรึกษา หรือสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ม. เมื่อได้รับการร้องขอ

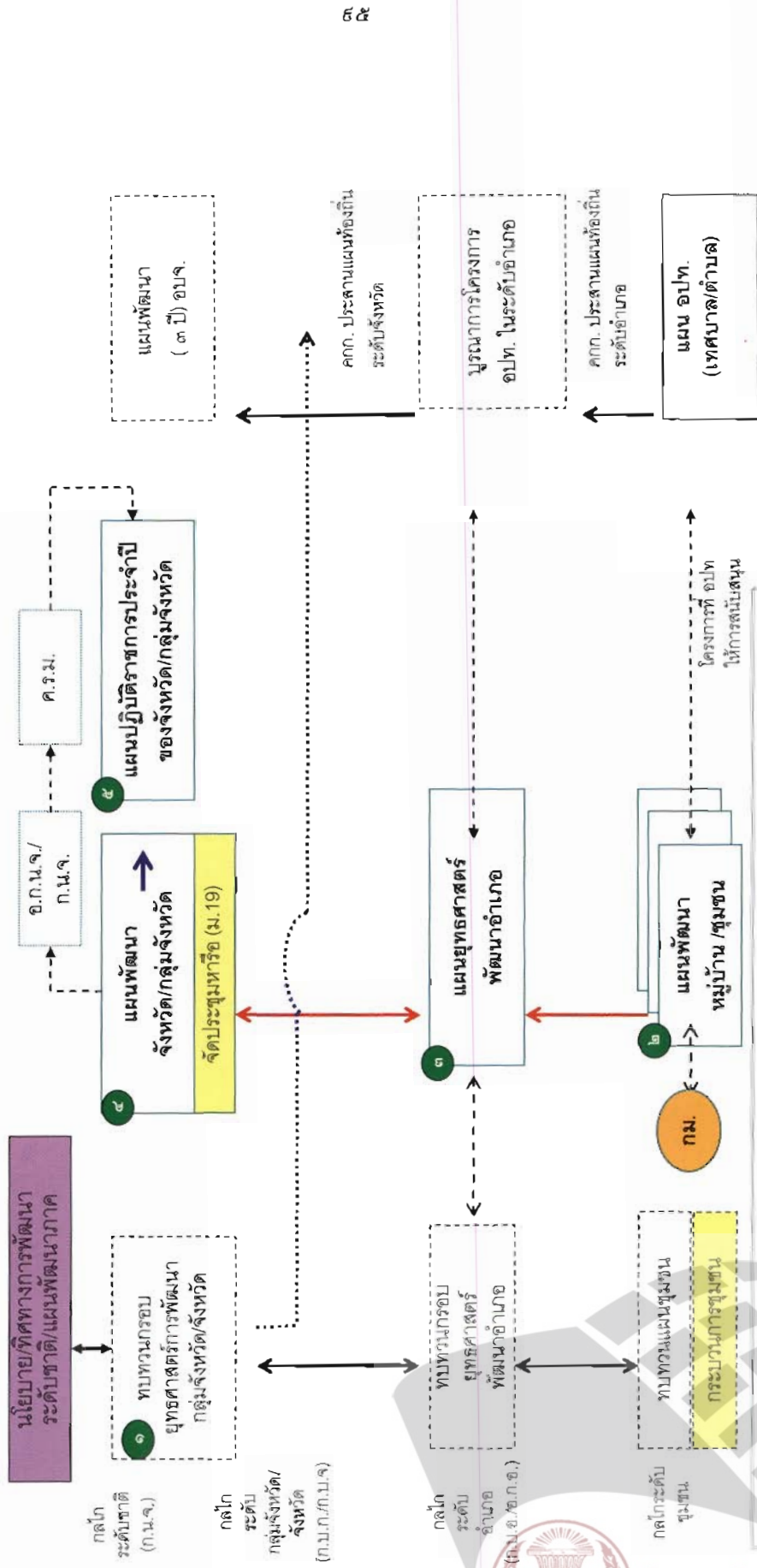
การพัฒนาระบบประสานแผนพัฒนาในพื้นที่ ภายใต้กระบวนการแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด จึงเป็นการพัฒนาที่บูรณาการแนวคิด Top-Down และ Bottom-Up โดยมีกระบวนการชุมชนเป็นตัวเชื่อม (คำสัมภาษณ์ของนายวิชัย ศรีขวัญ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ในรายการ เดินหน้าพัฒนา ราชการไทย เรื่อง เชื่อมมันประเทศไทยกับการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ บันทึกเทป รายการเมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ , จดหมายข่าว สป.มท. ฉบับเดือนมิถุนายน ๒๕๕๒ หน้า ๙-๑๑) และการผลักดันแนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการหมู่บ้าน หรือ ก.ม. จะเป็นกลไกที่สำคัญที่จะสนับสนุนบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้ระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

นอกจากนั้น กระทรวงมหาดไทยยังให้ความสำคัญกับระบบการประสานแผนพัฒนาในพื้นที่ โดยกำหนดให้การบริหารงานแบบบูรณาการโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางเป็นนโยบายเร่งด่วนของกระทรวงมหาดไทย และกำหนดตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ๑) การกำหนดตัวชี้วัดที่ ๔ "ร้อยละของ ก.ม. มีความเข้าใจสามารถจัดทำและใช้แผนชุมชนเพื่อการพัฒนาหมู่บ้านโดยผ่านกระบวนการชุมชน (ประชาคม)" ๒) ตัวชี้วัดที่ ๕ "ร้อยละขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบูรณาการแผนชุมชนกับแผนท้องถิ่น" ๓) ตัวชี้วัดที่ ๗ "ร้อยละของแผนชุมชนที่ได้รับการประเมินผลและผ่านเกณฑ์ " โดยในส่วนกลาง เป็นการบูรณาการภารกิจของกรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกรมการพัฒนาชุมชน (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. ๐๒๑๒.๒/ว ๕๘๙ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒) แนวทางการประสานแผนการพัฒนาในพื้นที่ บวกตามแผนภาพที่ ๕.๓



LIRT

แนวทางการบูรณาการและการเชื่อมโยงแผนในระดับพื้นที่



แผนภาพที่ ๕.๒ แนวทางการประสานแผนการพัฒนาในพื้นที่



LIART

๖) ระบบการกำกับและติดตาม

ระบบกำกับและติดตามที่ดีจะช่วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.๒๕๕๑ จึงได้กำหนดระบบกำกับและติดตามการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการในลักษณะต่างๆได้แก่

(๑) การกำหนดให้จังหวัด ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่มีสำนักงานอยู่ในพื้นที่จังหวัดและได้รับเงินงบประมาณเป็นการเฉพาะเพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครใจให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(๒) ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เร่งรัดติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด

นอกจากนั้น คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ (ฉบับที่ ๗) มาตรา ๑๑ ทำหน้าที่สอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๒ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๒ ได้กำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ.๒๕๕๒ ไว้ตามแผนภาพที่ ๕.๔ และแผนภาพที่ ๕.๕ แสดงให้เห็นตัวอย่างโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดและระบบสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดภายใต้การบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แบบบูรณาการของจังหวัดลพบุรี

คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.)

ประธาน

ผู้ตรวจการสำนักนายกรัฐมนตรี
ซึ่งมีเขตอำนาจในจังหวัด ๑ คน

- ๑. เลขานุการ ๑ คน
 - ๒. ผู้ช่วยเลขานุการ ๑ คน
 - ๓. ผู้ช่วยเลขานุการ ๑ คน
- สปน.
ขรภ.
ในจังหวัด

กรรมการ

ผู้แทนภาคประชาสังคม

- กลุ่มที่ ๑. จังหวัดที่มีไม่เกิน ๑๐ อำเภอ
- มีการรวมไม่เกิน ๑๔ คน
 - ผู้แทนภาคประชาสังคมไม่เกิน ๖ คน*
- กลุ่มที่ ๒. จังหวัดที่มี ๑๑-๑๕ อำเภอ
- กรรมการ ๑๖ คน

ผู้แทนภาคประชาสังคม ๕ คน

- กลุ่มที่ ๓. จังหวัดที่มี ๑๖-๒๐ อำเภอ
- มีการรวมการ ๑๘ คน

ผู้แทนภาคประชาสังคม ๕ คน

- กลุ่มที่ ๔. จังหวัดที่มี ๒๑ อำเภอขึ้นไป
- ให้มีการรวมการ ๒๐ คน

ผู้แทนภาคประชาสังคม ๑๑ คน

* จังหวัดที่มีอำเภอไม่เกิน ๗ อำเภอ ให้มีผู้แทนภาคประชาชนอย่างน้อย ๑ และให้เป็นผู้แทนภาคประชาสังคมทั้งหมดเป็นกรรมการ

ผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่น

- กลุ่มที่ ๑. จังหวัดที่มีไม่เกิน ๑๐ อำเภอ
- ให้มีการรวมการ ๑๔ คน
 - ผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่น ๓ คน
- กลุ่มที่ ๒. จังหวัดที่มี ๑๑-๑๕ อำเภอ
- ให้มีการรวมการ ๑๖ คน

ผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่น ๓ คน

- กลุ่มที่ ๓. จังหวัดที่มี ๑๖-๒๐ อำเภอ
- ให้มีการรวมการ ๑๘ คน

ผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่น ๔ คน

- กลุ่มที่ ๔. จังหวัดที่มี ๒๑ อำเภอขึ้นไป
- ให้มีการรวมการ ๒๐ คน
 - ผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่น ๔ คน

ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน

- กลุ่มที่ ๑. จังหวัดที่มีไม่เกิน ๑๐ อำเภอ
- ให้มีการรวมการ ๑๔ คน
 - ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน ๓ คน
- กลุ่มที่ ๒. จังหวัดที่มี ๑๑-๑๕ อำเภอ
- ให้มีการรวมการ ๑๖ คน

ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน ๓ คน

- กลุ่มที่ ๓. จังหวัดที่มี ๑๖-๒๐ อำเภอ
- ให้มีการรวมการ ๑๘ คน

ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน ๔ คน

- กลุ่มที่ ๔. จังหวัดที่มี ๒๑ อำเภอขึ้นไป
- ให้มีการรวมการ ๒๐ คน
 - ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน ๔ คน

หมายเหตุ : จำนวนจังหวัด กลุ่มที่ ๑ = ๔๐ จังหวัด, กลุ่มที่ ๒ = ๑๒ จังหวัด, กลุ่มที่ ๓ = ๑๑ จังหวัด, กลุ่มที่ ๔ = ๗ จังหวัด

แผนภาพที่ ๔.๔ คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.)

๔.๕ บทสรุป

หลักการสำคัญของการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ คือ การบริหารการพัฒนาที่ยึดพื้นที่เป็นหลักในการพัฒนา และการปกครองที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ทั้งในลักษณะแนวตั้ง และลักษณะแนวนอน โดยใช้แผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการบูรณาการความร่วมมือในพื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ที่สำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน ที่ต้องการให้การพัฒนาจังหวัดก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล จำเป็นต้องพัฒนาระบบสนับสนุนการทำงานของ ผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น การมอบอำนาจในการกำกับดูแล การดำเนินการตามภารกิจของหน่วยงาน การบริหารงบประมาณ การประสานงานระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน รวมทั้งจะต้องมีการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง ในการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาในพื้นที่ให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เป็นต้น

๖.๑ บทนำ : ความสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและกรอบการศึกษา

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความสำคัญในหลายสถานะ ได้แก่ การผู้แทนของรัฐบาลในการนำภารกิจและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในเขตพื้นที่ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ การเป็นผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรมในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชนภายในเขตจังหวัด การเป็นจุดเชื่อมโยงเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น การมีหน้าที่ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคส่วนต่างๆ รวมทั้งการบูรณาการ เพื่อเชื่อมโยงการทำงานและประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ รวมทั้งการให้บริการที่รัฐต้องดำเนินการ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติได้ อย่างไรก็ตามก็ต้องยอมรับว่าที่ผ่านมาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคประสบปัญหาหลายประการ ได้แก่ การขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารงานที่หน่วยงานต่างๆ ทำงานเพื่อตอบสนองต้นสังกัดในส่วนกลางมากกว่าปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อน ขาดการบูรณาการการทำงานและเชื่อมโยงยุทธศาสตร์การพัฒนาาร่วมกัน รวมทั้งปัญหาที่สำคัญ คือ ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่ การปฏิรูปทางการเมืองและการบริหารภาครัฐส่งผลต่อวิธีการในการบริหารงานภาครัฐในภาพรวม รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการนำแนวคิดเรื่อง ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และแนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดมาทดลองใช้ ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๕๔ จนพัฒนามาเป็นระบบการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบัน

คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา จึงได้มีคำสั่งคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา ที่ ๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคที่เป็นผลมาจากการปฏิรูปทางการเมืองและการบริหารภาครัฐดังกล่าว และจากการประชุมของคณะอนุกรรมการฯ เพื่อกำหนดประเด็นการศึกษา คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นว่าบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิรูปการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ จึงมีมติกำหนดประเด็นในการศึกษาของคณะอนุกรรมการฯ ว่า “บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ”



๖.๒ สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาของคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา มีข้อสรุป ดังนี้

๑) **บริบทที่สำคัญของการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน** คือ การปฏิรูปทางการเมืองที่มุ่งไปสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) และการปฏิรูปการบริหารภาครัฐสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) รวมทั้งการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคครั้งสำคัญ คือ การริเริ่มแนวคิดเรื่องการระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) มาทดลองใช้ในปี ๒๕๔๔ และขยายผลทั่วประเทศในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบทบาทของจังหวัดไปเป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ (Government Strategic Unit) และเปลี่ยนแปลงผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer: CEO)

๒) ปัญหาและการปรับปรุงของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

จากการทบทวนปัญหาและการปรับปรุงราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ นับตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งในเวลาต่อมาได้ส่งผลต่อการบริหารงานจังหวัดและจำเป็นต้องปฏิรูปการบริหารงานจังหวัดไปสู่การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ สรุปได้ ดังนี้

(๑) ปัญหาที่เกิดจากการปรับปรุงฐานะของส่วนราชการในส่วนภูมิภาคจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค ไปเป็นส่วนราชการในสังกัดราชการส่วนกลางของกระทรวงการคลัง ได้แก่ การปรับเปลี่ยนสำนักงานสรรพากรจังหวัดและสำนักงานสรรพากรอำเภอ ไปเป็นสำนักงานสรรพากรพื้นที่ และสำนักงานสรรพากรสาขา การปรับเปลี่ยนสำนักงานสรรพสามิตจังหวัดและสำนักงานสรรพสามิตอำเภอไปเป็นสำนักงานสรรพสามิตเขตและสำนักงานสรรพสามิตสาขา การปรับเปลี่ยนสำนักงานธนารักษ์จังหวัดไปเป็นสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ ปัญหาการปรับหน่วยงานในระดับอำเภอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้เกิดการบูรณาการการทำงานและให้บริการจุดเดียว โดยให้สำนักงานเกษตรอำเภอเป็นหน่วยงานระดับอำเภอเพียงหน่วยงานเดียวให้บริการครอบคลุมทั้งด้านเกษตร ปศุสัตว์ และประมง ปัญหาการจัดตั้งกรมใหม่ของกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยไม่กำหนดให้มีราชการส่วนภูมิภาค แต่โดยลักษณะงานของทั้ง ๒ กรม จำเป็นต้องบริการประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการและเอกภาพในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดทำให้คณะรัฐมนตรีต้องมีมติเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๐ เห็นชอบหลักการและแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ ประกอบด้วย



LIART

(๑.๑) การนำหลักบริหารราชการแนวใหม่มาใช้ เพื่อปรับโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสม หรือนำไปสู่การทบทวนว่าภารกิจนั้นๆ ส่วนราชการจะเป็นผู้ทำเอง หรือ ใช้กลไกตลาดทำแทน รวมทั้งการต้องยอมรับให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัด เป็นต้น

(๑.๒) หลักความสัมพันธ์ในเชิงกฎหมายปกครองระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง กับราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทำให้จังหวัดต้องมีบทบาทต่างๆ ได้แก่ เป็นผู้แทนรัฐบาล เป็นผู้แทน กระทรวง ทบวง กรม เป็นองค์กรเชื่อมโยงของราชการบริหารส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชน

(๑.๓) หลักความสัมพันธ์ในเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างราชการส่วนกลาง และราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค โดยนำยุทธศาสตร์ชาติมาปฏิบัติในพื้นที่ ขณะเดียวกันต้องตอบสนองความต้องการและ แก้ปัญหาเฉพาะของพื้นที่ และการบริหารแบบเครือข่าย ทั้งในแนวดิ่ง และแนวนอนเพื่อเปิดโอกาสให้ ทุกภาคส่วนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบายพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

(๑.๔) ปัญหาความซ้ำซ้อนและความไม่ชัดเจนของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วน ภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ (อ.ก.พ.ร.) เกี่ยวกับการพัฒนาราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคเพื่อบริการประชาชนจึงเห็นชอบการจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- กระทรวง เป็นหน่วยกำหนดยุทธศาสตร์พัฒนานโยบายและชี้ นำเป้าหมายการพัฒนา(Corporation Unit หรือ Strategic Unit)
- กรม/กลุ่มภารกิจ เป็นหน่วยสนับสนุนความรู้ทางวิชาการใหม่ (Supporting /technical Unit) และเป็นศูนย์ (HUB) ของจังหวัดในเรื่องต่างๆ
- จังหวัดทำหน้าที่ในด้านต่างๆ ได้แก่ การเป็นเจ้าภาพการบริหารจัดการ งานราชการในทุกเรื่อง การดูแลพื้นที่โดยจะเป็นหน่วยงานที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ ตามนโยบายของรัฐบาล/กระทรวง กับความต้องการของท้องถิ่นและประชาชน การพัฒนาทางเลือก นโยบาย (develop strategic choice) และนำแผนงานมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม การสนับสนุน ให้ความช่วยเหลือและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเป็นหน่วยปฏิบัติการ (Operational Unit) ทั้งในระดับพันธกิจและระดับพื้นที่ในกรณีที่ท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติได้

นอกจากนั้น ยังกำหนดพันธกิจของส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วน ท้องถิ่นให้ชัดเจนเพื่อแก้ปัญหาความซ้ำซ้อน



LIRT

(๒) ปัญหาเอกภาพในการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากการศึกษาของคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา เรื่อง เอกภาพในการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มีข้อสรุปว่า การบริหารจัดการของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังไม่เข้มแข็ง เนื่องจาก ๑) การขาดความชัดเจนในเรื่องบทบาทหน้าที่ของจังหวัดและอำเภอ ๒) การมีโครงสร้างหน่วยงานและองค์กรที่ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดเอกภาพในการบริหารจัดการพื้นที่ ๓) ปัญหาบุคคลไม่เพียงพอและอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด และ ๔) ปัญหาการจัดสรรงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการในพื้นที่ และงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาจังหวัด ซึ่งต่อมาได้นำไปสู่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มอบอำนาจให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคให้กว้างขวางมากขึ้น

(๓) ปัญหาการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งในด้านการบริหารจัดการด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งทำให้ส่งผลกระทบต่อการบริหารและเอกภาพในการบริหารงานจังหวัด

(๔) ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหามอบอำนาจและเอกภาพในการบริหารงานจังหวัดที่สำคัญ สรุปได้ ดังนี้

(๔.๑) การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดบทบาท อำนาจ หน้าที่ และภารกิจของจังหวัดและอำเภอ

(๔.๒) การกำหนดให้ส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

(๔.๓) การแก้ไขกฎหมายเพื่อกำหนดให้จังหวัดเป็นส่วนราชการและสามารถจัดค่าของงบประมาณให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการในพื้นที่ได้

(๔.๔) การเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้

๓) ระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (พ.ศ. ๒๕๕๑ – ปัจจุบัน)

ระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบัน เป็นผลมาจากการปฏิรูปการเมืองอีกครั้งหนึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สาระสำคัญ สรุปได้ ดังนี้

(๑) การจัดระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ รวมทั้งจะสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัดเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(๒) การกำหนดอำนาจหน้าที่ของจังหวัด อำเภอ รวมทั้งการกำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณที่สามารถยื่นคำขอตั้งงบประมาณได้

(๓) การกำหนดหลักการ กลไก และหลักเกณฑ์ รวมทั้งวิธีการขั้นตอนในการจัดทำ แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ขบประมาณจังหวัด และงบประมาณกลุ่มจังหวัด เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

หลักการสำคัญของการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการมี ๒ ประการ คือ หลักการในการบริหารการพัฒนาในลักษณะยึดพื้นที่เป็นหลักในการพัฒนา โดยมีเป้าหมายเพื่อกระจาย การพัฒนาและลดความเหลื่อมล้ำของการเจริญเติบโตระหว่างพื้นที่ในประเทศ และหลักการการปกครอง ที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ดังนั้น กระบวนการบริหารการพัฒนาในพื้นที่จะต้อง ผ่านกระบวนการปรึกษาหารือและความเห็นชอบร่วมกันของทุกฝ่าย เพื่อให้สามารถระดมทรัพยากรเข้ามาใช้ ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

(๔) บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีบทบาทสำคัญ ในด้านต่างๆ ได้แก่

(๔.๑) การบริหารงานจังหวัดที่ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องระหว่างแนวนโยบาย ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด

(๔.๒) การประสานและเชื่อมโยงหน่วยงานของรัฐ กับภาคประชาสังคมและ ภาคธุรกิจเอกชน เพื่อร่วมกันวางยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้เหมาะสมกับโอกาสและศักยภาพของ จังหวัด โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย

(๔.๓) การบูรณาการการบริหารงบประมาณและแสวงหาความร่วมมือและ การสนับสนุนจากทุกฝ่าย เพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของ จังหวัด

(๔.๔) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง ในการพัฒนาท้องถิ่นและให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน

(๔.๕) ส่งเสริมและสนับสนุนภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง สามารถ บริหารจัดการและแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเองอย่างยั่งยืน

(๕.๑) ต้องสามารถบริหารการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้จังหวัดมีขีดสมรรถนะ รองรับการแสวงโลกาภิวัตน์ เป็นต้น

(๕) ระบบสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ระบบสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ประกอบด้วย

(๕.๑) จัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (Office of Strategy Management: OSM) และการจัดระบบการบริหารงานในจังหวัดและอำเภอ



LIART

(๕.๒) การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยให้คำนึงถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบ

(๕.๓) ระบบการประสานงานกับราชการส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

(๕.๔) ระบบการประสานงานกับราชการส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยให้เกิดความเป็นเอกภาพและสอดคล้องกันระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

(๕.๕) ระบบการกำกับและติดตาม เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัดได้รับผลของการพัฒนาตามเป้าประสงค์ที่กำหนดในแผนพัฒนาจังหวัด/แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

๖.๓ ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

๑) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(๑) ควรสนับสนุนการบริหารงานโดยใช้โครงสร้างและกลไกการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการในลักษณะกลุ่มภารกิจ (Cluster) และการบูรณาการระหว่างกลุ่มภารกิจ รวมทั้งการเชื่อมโยงการทำงานของส่วนราชการและภาคีการพัฒนาต่างๆในพื้นที่เข้าด้วยกัน และกำหนดการทำงานในลักษณะกระบวนการ (Value Chain) รวมทั้งการนำระบบข้อมูลสารสนเทศ เช่น ระบบ GIS มาใช้ประกอบการตัดสินใจนโยบายและวางแผน

(๒) ควรเร่งรัดให้ส่วนราชการต่างๆ ดำเนินการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนด

(๓) ควรจัดให้มีการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบการขับเคลื่อนการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) สำนักงบประมาณ และกระทรวงมหาดไทย

(๔) ควรสนับสนุนการจัดตั้งสำนักงานบริหารยุทธศาสตร์ (OSM) ให้เป็นรูปธรรม เพื่อเป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนการบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด โดยมีอัตรากำลังเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๕) ควรดำเนินการพัฒนากระบวนการเชื่อมโยงการพัฒนาในระดับพื้นที่ ภายใต้กรอบแนวทางการพัฒนาชุมชนที่ยึดโยงปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง



LIRT

๒) ข้อเสนอการใช้ประโยชน์จากการศึกษา

เนื่องจากปัจจุบันอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านของการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ และการดำเนินงานของจังหวัดภายใต้ระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ตามกรอบนโยบายและแนวทางการบริหารที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) กำหนด คณะอนุกรรมการฯ จึงกำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่เน้นเรื่องของการศึกษา พัฒนาการของการนำระบบบริหารจัดการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศไทย ติดตามและศึกษาผลกระทบที่มีต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย หรือประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหา หรือสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่ประโยชน์สุขของประชาชน

ผลจากการศึกษานี้ นอกจากจะทำให้คณะกรรมการการปกครองมีข้อมูลประกอบการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ยังสามารถนำผลการศึกษานี้ไปใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ ดังนี้

(๑) เป็นองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เนื่องจากได้เรียบเรียงความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ตั้งแต่การริเริ่ม ปัญหา อุปสรรค การปรับปรุงการบริหารงานในแต่ละช่วงเวลา รวมทั้งข้อเท็จจริงจากการรับฟังปัญหาจากการตรวจเยี่ยมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการตรวจเยี่ยมพื้นที่ในจังหวัดต่างๆ

(๒) สามารถใช้องค์ความรู้จากการศึกษานี้ในการจัดทำข้อเสนอเพื่อการพัฒนากระบวนการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการต่อหน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้อง ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

(๓) เผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการต่อสาธารณชนให้ได้รับทราบ ซึ่งจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่ประชาชนควรได้รับทราบการเปลี่ยนแปลงการบริหารภาครัฐที่จะกระทบกับชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง

๓. ข้อเสนอแนะประเด็นที่ควรศึกษาเพิ่มเติม

บทเรียนปัญหาและข้อจำกัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่เป็นผลมาจากการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และการนำระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้ทั่วประเทศในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ทำให้ตระหนักว่า การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น เป็นบริบทที่มีความสำคัญต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค นอกจากนั้น ระบบสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำราชการจังหวัด เช่น เรื่องการมอบอำนาจ การบริหารงบประมาณ เป็นต้น เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ดี ปัญหาหลายปัญหาได้รับการแก้ไขไปแล้วดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

แต่ยังไม่มีการติดตามผลกระทบที่เกิดจากการแก้ปัญหาดังกล่าวต่อการบริหารงานจังหวัด
คณะกรรมการฯ จึงมีข้อเสนอแนะว่าควรมีการศึกษาแบบเจาะลึกในประเด็นเฉพาะเพื่อจัดทำ
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

(๑) ผลกระทบต่อเอกภาพและประสิทธิภาพในการบริหารงานจังหวัดและการบริการ
ประชาชนในพื้นที่ อันเนื่องมาจากแนวทางการจัดตั้งส่วนราชการในภูมิภาค ภายใต้หลักการและ
แนวทางการจัดตั้งส่วนราชการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๐

(๒) ระบบสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยเฉพาะประเด็นเรื่อง

(๒.๑) การจัดตั้งและระบบการบริหารงานสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด
(Office of Strategy Management: OSM) ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อ
รองรับภารกิจการขับเคลื่อนการพัฒนาในกลุ่มจังหวัด

(๒.๒) ระบบการประสานแผนระหว่างแผนพัฒนาในกลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด
แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนพัฒนาชุมชน/หมู่บ้าน

(๒.๓) การมอบอำนาจในการบูรณาการงบประมาณจากแหล่งงบประมาณต่างๆ ในจังหวัด
โดยเฉพาะข้อเสนอเรื่องการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้จ่ายเงินเหลือจ่ายจากงบประมาณ
ของหน่วยงานที่ดำเนินงานในจังหวัด



ภาคผนวก



Legislative Institutional Repository of Thailand



คำสั่งคณะกรรมการการปกครอง

วุฒิสภา

ที่ ๑ / ๒๕๕๑

เรื่อง ตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ด้วยคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการปกครองรูปแบบพิเศษ การพัฒนาระบบราชการ และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การกระจายอำนาจ พิจารณาศึกษาหาข้อหาในการขับไล่ทุกซ์ ป่ารุงสุข รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เพื่อให้เกิดการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นรูปธรรม และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนโดยกรรม ชาติอำนาจตามความในมาตรา ๑๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๗ และข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง และระเบียบวุฒิสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์การตั้ง อนุกรรมการซึ่งมีใช้กรรมการในคณะ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ การปกครอง วุฒิสภา ในคราวประชุมฯ ครั้งที่ ๕ วันพฤหัสบดีที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ และในคราว ประชุมฯ ครั้งที่ ๖ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณา ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

- | | |
|------------------------------|-----------------------------------|
| ๑. นายพีระ มานะทัศน์ | ประธานคณะอนุกรรมการ |
| ๒. นายเกษรา ศักดิ์สมบูรณ์ | รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายภวนพนน้อย วาณิช | รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายวันชัย จงสุทธานามณี | อนุกรรมการ |
| ๕. นายพงษ์อาจ ศรีกิจวัฒนากุล | อนุกรรมการ |
| ๖. นายประทีป จุฑะสร | อนุกรรมการ |
| ๗. นายประพจน์ ภูถนัมภ์ | อนุกรรมการ |
| ๘. นายนิกร จันทร์อำไพ | อนุกรรมการ |
| ๙. นายกิตติคุณ ทุ่งกลาง | อนุกรรมการ |
| ๑๐. นางสุชาติา วิวัฒนา | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| ๑๑. นายศุภชัย เขียมสุวรรณ | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |



LIRT

ให้คณะอนุกรรมการคณะนี้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาศึกษา ออกคำสั่ง
เรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ
หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ตามมาตรา ๑๓๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ เพื่อนำผล
การพิจารณาศึกษาในเรื่องดังกล่าวรายงานต่อคณะกรรมการการปกครอง ทุจริต และ
ฉ้อโกงต่อไป

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐

พันโท *Abhichit*

(กมธ. ประจวบเทมาะ)

ประธานคณะกรรมการการปกครอง ทุจริต และ
ฉ้อโกง





คำสั่งคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา

ที่ ๒๔ / ๒๕๕๑

เรื่อง ตั้งอนุกรรมการ และที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษา
เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (เพิ่มเติม)

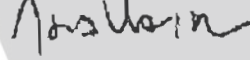
ตามที่คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา ได้มีคำสั่งที่ ๑/๒๕๕๑ เรื่อง ตั้งคณะ
อนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ นั้น

เพื่อให้การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสบ
ความสำเร็จตามความมุ่งหมายและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม คณะอนุกรรมการฯ จึงเห็นควรปรับปรุง
ตำแหน่งของบุคคลต่างๆ ในคณะอนุกรรมการฯ เพื่อเป็นอนุกรรมการ และที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
เพิ่มเติม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา ที่ประชุมจึงมีมติตั้งบุคคลเพื่อเป็น
อนุกรรมการ และที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค
จำนวน ๗ คน ดังนี้

- | | |
|-----------------------------------|--|
| ๑. นายวงศ์ศักดิ์ ธีรศักดิ์พาณิชย์ | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| ๒. นายเชิมนสุริยา พากุลสุข | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| ๓. นายวุฒิชัย วัชรรัตน์ | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| ๔. นายศุภชัย เอี่ยมสุวรรณ | จากที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ เป็นอนุกรรมการ |
| ๕. นายนิกร จันทรอำไพ | จากอนุกรรมการ เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| ๖. นายประทีป ฐะหะสร | จากอนุกรรมการ เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| ๗. นายอภิรักษ์ ไกร สงธานี | เป็นอนุกรรมการ |

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๑

พันโท 
(นาย ประจักษ์ เทวณะ)

ประธานคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา



LIRT



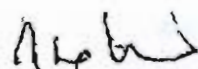
คำสั่งคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา
ที่ ๑๗ / ๒๕๕๒
เรื่อง ตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษา
เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (เพิ่มเติม)

ตามที่คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา ได้มีคำสั่งที่ ๑/๒๕๕๑ เรื่อง ตั้งคณะ
อนุกรรมการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ นั้น

เพื่อให้การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสบ
ความสำเร็จตามความมุ่งหมายและเกิดประโยชน์สูงสุด คณะอนุกรรมการจึงเห็นควรตั้งที่ปรึกษาคณะ
อนุกรรมการ เพื่อให้คำปรึกษา คำแนะนำ ตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วน
ภูมิภาค โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา ในคราวประชุม
ครั้งที่ ๗/๒๕๕๒ เมื่อวันที่วันพฤหัสบดีที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒ ที่ประชุมได้มีมติตั้งบุคคลเพื่อเป็นที่ปรึกษา
คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จำนวน ๒ คน ดังนี้

- | | |
|-----------------------------|----------------------------|
| ๑. ร้อยตรี เหมนิก ชูวิเชียร | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| ๒. นายสมเกียรติ อัญญา | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
- ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นต้นไป

ตั้ง ณ วันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

พันโท 

(กมล ประจวบเหมาะ)

ประธานคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา



LIRT



นายดิเรก ถึงฝั่ง (คนที่ ๑ จากซ้ายไปขวา) เลขาธิการคณะกรรมการการปกครอง นายสุพจน์ โพธิ์ทองคำ กรรมการ และนายสุเมธ ศรีพงษ์ โฆษกคณะกรรมการการปกครอง ร่วมเดินทางไปศึกษา ดูงานและรับฟังการบรรยายสรุปข้อมูล ร่วมกับผู้เข้าร่วมประชุมจากกระทรวงมหาดไทย



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

สรุปผลการเดินทางไปศึกษาดูงานภารกิจกรมการปกครอง
ของคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค
ในคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา
วันอังคารที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๑

ตามที่พันโท กมล ประจวบเหมาะ ประธานคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา นำกรรมการการปกครองและคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เดินทางไปศึกษาดูงานภารกิจกรมการปกครอง สามารถสรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

๑. การพัฒนาคุณภาพของบุคลากรให้มีความรู้ ความสามารถ และมีความเชี่ยวชาญ เพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมอบอำนาจซึ่งจะเริ่มมีงานที่ต้องรับผิดชอบมากขึ้น โดยขณะนี้มีการอบรม นายอำเภอเพื่อเรียนรู้การบริหารเชิงกลยุทธ์ เพื่อการพัฒนาที่เป็นระบบ แต่ในส่วนของ การรับโอนงาน ด้านการสอบสวน ยังขาดความพร้อมในเรื่องของพนักงานสอบสวน สถานที่ แต่ทั้งนี้สามารถขอความร่วมมือ จากทางตำรวจได้ นอกจากนี้มีการอบรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุก ๕ ปี ซึ่งขณะนี้ได้ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ศึกษาต่อ ในระดับปริญญาตรีที่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (มสธ.) รวมทั้งวิทยาลัยการปกครองก็พร้อมที่จะให้ ความร่วมมือในการพัฒนาบุคลากร

๒. ควรส่งเสริมให้กรรมการหมู่บ้านมีความเข้มแข็งมากขึ้น เพราะเป็นกำลังสำคัญ ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชน เช่น คณะกรรมการหมู่บ้านสามารถประนีประนอมคดีความ ที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านให้ยุติได้ ลดการนำคดีขึ้นสู่ศาล เป็นต้น

๓. ควรวางแผนพัฒนาชุมชน/ตำบล แผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัดให้มีความ เชื่อมโยงและสอดคล้องกัน เมื่อแผนพัฒนาชุมชน/ตำบล แผนพัฒนาอำเภอมีความเข้มแข็งแล้ว แผนพัฒนา จังหวัดก็จะเข้มแข็งตามมา คู่มคักกับงบประมาณที่ใช้ไป

๔. นำแผนผังหมู่บ้าน นำระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์(GIS : Geographic Information System) มาใช้ในการพัฒนาพื้นที่ เพื่อให้การพัฒนาแบบบูรณาการสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ ควรมีที่ปรึกษา มาช่วยแนะนำกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำแผนผังด้วยตนเอง ทั้งนี้ แผนผังสามารถช่วยในการรักษาความสงบ เรียบร้อยและแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ เช่น ปัญหาคนต่างด้าว ยาเสพติด เป็นต้น

๕. ควรแก้ไขให้หน่วยงานราชการส่วนกลางที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในจังหวัด เป็นราชการ ส่วนภูมิภาคทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อให้ราชการส่วนภูมิภาคมีความเป็นเอกภาพ

๖. การแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เพื่อให้จังหวัดเป็นส่วนราชการ มีแผนงบประมาณเป็นของตนเอง สามารถตั้งงบประมาณเองได้

๗. ทางกรมการปกครองได้ผลักดันให้ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คงอยู่ต่อไปในเทศบาล เมืองและเทศบาลนคร โดยรวมถึงส่วนที่มีการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลนครแล้วเฉพาะในส่วนที่ ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านยังมีความจำเป็นต่อการปกครองในท้องถิ่นๆ อยู่



LIART

๘. จัดคนหรือคณะเดินทางไปศึกษาดูงานในแต่ละห้องที่ เพื่อจะได้รับรู้ปัญหา หรือแนวทางในการดำเนินงานของห้องที่นั้นๆ อันเป็นการตรวจสอบและหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้ด้วย

๙. ทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว กรมการปกครองน่าจะมีคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานเช่นกัน

๑๐ ควรให้ความสำคัญ ให้ขวัญและกำลังใจแก่บุคลากรในกระทรวงมหาดไทย เช่น ค่าตอบแทน หรือความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน



ภาพการประชุมระหว่างคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และผู้บริหารกรมการปกครอง วันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๑



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

การเดินทางไปศึกษาดูงาน
 ของคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา
 และคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค
 เรื่อง “บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด กับการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเชิงบูรณาการ”
 ณ จังหวัดลำปาง จังหวัดลำพูน และจังหวัดเชียงใหม่
 ระหว่างวันที่ ๑๗ - ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑



พันโท กมล ประจวบเหมาะ (กลาง) และนายพีระ มานะทัศน์ (ขวา) ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค นำกรรมการและอนุกรรมการเดินทางไปศึกษาดูงานเกี่ยวกับบทบาทของผู้ว่าราชการต่อการบริหารแบบบูรณาการ ณ จังหวัดลำปาง วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ โดยมีนายอมรพันธ์ นิมาพันธ์ (ซ้าย) รองผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง ให้การบรรยายสรุปข้อมูล พร้อมทั้งเชิญนายอำเภอ ผู้แทนจากภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม ภาคแรงงาน ผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเข้าร่วมประชุม



LIIRT



ภาพการร่วมประชุมเพื่อรับฟังข้อมูล
การบริหารงานแบบบูรณาการของผู้แทน
จากภาคส่วนต่างๆ ณ จังหวัดลำปาง

สรุปข้อเสนอและปัญหาจากการศึกษาดูงานคณะกรรมการ

ณ จังหวัดลำปาง ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

๑. การสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง มีอิสระแยกจากกระทรวงมหาดไทย
๒. ส่วนราชการไม่มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถดูแลรับผิดชอบงานในจังหวัดได้เต็มที่
๓. นายอำเภอไม่สามารถดูแลป่าไม้ในเขตอำเภอได้ เพราะเจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่ได้อยู่ในการบังคับบัญชาของนายอำเภอ
๔. ให้กำหนด ผู้ใหญ่บ้านยังคงอยู่ในกรณีที่มีการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร และควรมีการเพิ่มค่าตอบแทนให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
๕. งบประมาณในจังหวัดส่วนใหญ่กำหนดจากส่วนกลาง แต่ภูมิภาคซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานและรับทราบความต้องการของประชาชน ได้รับงบประมาณน้อย
๖. การจัดสรรงบประมาณให้แก่ละจังหวัด เกิดภาพซ้อนของการพัฒนาระหว่างภาคเกษตร ซึ่งมีประชากรประมาณร้อยละ ๗๐ กับภาคอุตสาหกรรมและบริการ ซึ่งทำรายได้ให้กับจังหวัดและประเทศเป็นจำนวนมาก
๗. ปัญหาการขาดบุคลากร ในการบริการประชาชน



LIRT

การเดินทางไปศึกษาดูงาน

เรื่อง “บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด กับการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเชิงบูรณาการ”

ณ ห้องประชุมศาลากลางจังหวัดลำพูน

วันจันทร์ที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑



พันโท กมล ประจวบเหมาะ ประธานคณะกรรมการการปกครองและนายพีระ มานะทัศน์ รองประธานคณะกรรมการการปกครอง ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการฯ นักกรมการ และอนุกรรมการ เดินทางไปศึกษาดูงาน ณ จังหวัดลำพูน โดยนายดิเรก ก้อนกลีบ ผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูน พร้อมด้วยผู้แทนจากส่วนราชการในจังหวัดลำพูนเข้าร่วมประชุม





นายพีระ มานะทัศน์ (คนที่ ๑ จากขวาไปซ้าย) รองประธานคณะกรรมการ นายสุพจน์ โพธิ์ทองคำ กรรมการ และนายสุเมธ ศรีพงษ์ โฆษกคณะกรรมการการปกครอง รับฟังการบรรยายข้อมูลจาก นายดิเรก ก้อนกลีบ ผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูน รวมทั้งแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้แทนทุกภาคส่วน ซึ่งเข้าร่วมประชุม



LIRT

สรุปข้อเสนอและปัญหาในการเดินทางไปศึกษาดูงาน ณ จังหวัดลำพูน

๑. จากการปฏิรูประบบราชการเกิดปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังของหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคทำให้ไม่สามารถตอบสนองหรือช่วยบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับประชาชนได้อย่างประสบความสำเร็จ

๒. การแบ่งงานและการจัดอัตรากำลังที่ไม่เหมาะสม รวมทั้งการตัดโอนอัตรากำลังในจำนวนที่ไม่เท่ากันของแต่ละจังหวัด เช่น การตัดโอนตำแหน่งนักวิชาการไปปฏิบัติงานแต่ไม่ตัดโอนนักวิชาการฝ่ายแผนงานเป็นเหตุให้ การปฏิบัติงานของจังหวัดไม่เหมือนกัน

๓. การบริหารราชการแบบบูรณาการต้องคำนึงถึง ๓ ประเด็น คือ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารงาน ซึ่งต้องมีความเข้าใจการบริหารงานในพื้นที่ให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์จังหวัด โดยต้องมีเป้าหมายการทำงานและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ พร้อมทั้งประสานงานกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

๔. เรื่องการมอบอำนาจแม้ส่วนกลางจะมีการมอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาคแล้ว แต่ไม่แจ้งเรื่องให้ภูมิภาคทราบ

๕. เมื่อเกิดปัญหาการประท้วง หรือราคาผลผลิตตกต่ำ ผู้ที่รับผิดชอบจะเป็นเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ คือ นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ผู้มีอำนาจตัดสินใจจะประจำอยู่ที่ส่วนกลาง ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวควรมีการจัดสรรงบประมาณลักษณะงบช่วยเหลือภัยพิบัติให้จังหวัด พร้อมทั้งให้อำนาจตัดสินใจแก้ปัญหาในระดับหนึ่งก่อนเพื่อแก้ปัญหาการชุมนุม แล้วจึงขอความเห็นชอบในระดับต่อไป

๖. การจัดสรรงบประมาณเพื่อให้จังหวัดที่มีขีดความสามารถอ่อนกว่าจังหวัดอื่น เพื่อให้มีศักยภาพในการพัฒนาที่เท่าเทียมจังหวัดอื่น ซึ่งควรพิจารณาถึงเกณฑ์ความยากจนและการขาดโอกาส



LIRT

การเดินทางไปศึกษาดูงาน

เรื่อง “บทบาทของผู้นำราชการจังหวัด กับการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเชิงบูรณาการ”

ณ ห้องอิมพีเรียล ๓ โรงแรมอิมพีเรียลแมมปิง จังหวัดเชียงใหม่

วันอังคารที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑



นายพีระ มานะทัศน์ รองประธานคณะกรรมการการปกครอง ในฐานะประธาน คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค พร้อมกรรมการ ร่วมประชุม เรื่อง “บทบาทของผู้นำราชการกับการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ” โดยมีนายไพโรจน์ แสงภู่วงษ์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ พร้อมผู้แทนจากส่วนราชการ และเอกชนในจังหวัดเชียงใหม่



คณะกรรมการการปกครอง ร่วมประชุมกับผู้แทนจากส่วนราชการ และภาคเอกชน ในจังหวัดเชียงใหม่
เกี่ยวกับบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดกับการบริหารงานแบบบูรณาการ



หลังจากการร่วมประชุมระหว่างคณะกรรมการการปกครอง และผู้เข้าร่วมประชุม ณ โรงแรม
แรมอิมพีเรียลแม่ปิง คณะกรรมการฯ ได้เดินทางไปตรวจเยี่ยมพื้นที่ พร้อมทั้งรับฟังบรรยายสรุปข้อมูล
การบริหารงานแบบบูรณาการ ณ ห้องประชุมสถานีควบคุมไฟฟ้าจังหวัดเชียงใหม่ กรมอุทยานแห่งชาติ
สัตว์ป่า และพันธุ์พืช





รับฟังบรรยายสรุปเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมไฟฟ้าลัดวงจรปัญหาหมอกควันในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่
ณ สถานีควบคุมไฟฟ้าจังหวัดเชียงใหม่



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

สรุปข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการเดินทางไปศึกษาดูงาน ณ จังหวัดเชียงใหม่

วันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

๑ ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคควรมีตัวกลางเข้ามาช่วยดูแลเพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานร่วมกัน

๒ ด้วยการบริหารราชการแผ่นดินมีการกระจายอำนาจการปกครองออกไปให้ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ควรจัดการบริหารงบประมาณให้เกิดความสอดคล้องกัน

๓ การพิจารณาแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานร่วมกันของท้องถิ่นและท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งสภาตำบล โดยเปรียบท้องถิ่นให้มีหน้าที่ลักษณะ ส.ส. ส่วนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ลักษณะ ส.ว. ตลอดจนการไม่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น และการให้คงอยู่ของตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในเขตเทศบาลตำบลที่ยกฐานะเป็นเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร

๔ แนวทางการบริหารงานเพื่อรักษาสภาพป่าและให้เกิดการบูรณาการในการจัดการไฟฟ้าและหมอกควัน โดยการประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งผู้มีส่วนในพื้นที่ รวมทั้งท้องถิ่น ท้องที่ โดยต้องมีการจัดอบรมให้ความรู้เรื่องไฟฟ้า การใช้อุปกรณ์ป้องกันและดับไฟป่า

๕ การวางแผนลดหมอกควันในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่และนำแผนไปปฏิบัติ เช่น จัดฝึกอบรมการทำปุ๋ยหมักด้วยเศษไม้ ไม้ไม่ให้แก่เกษตรกร การให้ความรู้เกี่ยวกับใช้ดินให้มีประโยชน์ รวมทั้งรณรงค์ให้ลดการเผาป่า และให้ท้องถิ่นช่วยรักษาป่าด้วยการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นห้ามการเผาป่า การเผาขยะในที่โล่ง ซึ่งการทำงานที่เกิดความร่วมมือจากส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในจังหวัดและท้องถิ่น จะช่วยให้แผนประสบความสำเร็จ



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

การเดินทางไปศึกษาดูงานเกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
 ของคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค
 ณ ห้องประชุมทานตะวัน ศาลากลางจังหวัดลพบุรี
 วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๒



นายพีระ มานะทัศน์ รองประธานคณะอนุกรรมการ ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการพิจารณา
 ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และนายวรวิทย์ วงษ์สุวรรณ อนุกรรมการเดินทาง
 ไปศึกษาดูงานการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีนายจรรุพงค์ พลเดช ผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี
 พร้อมด้วยผู้แทนจากส่วนราชการในจังหวัดลพบุรี บรรยายสรุปแนวทางการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ



LIRT



นายจรรพงค์ พลเดช ผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี (เสื้อผ้าไหมสีส้ม) พร้อมด้วย นายคำนึ่ง อิศโร รองผู้ว่าราชการจังหวัด (เสื้อผ้าไหมสีเหลือง) หัวหน้าส่วนราชการและผู้แทนจากส่วนราชการและภาคเอกชน ในจังหวัดลพบุรี บรรยายสรุปเกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนางังหวัดลพบุรี และการบริหารงานจังหวัด แบบบูรณาการตามกลุ่มภารกิจ (Cluster) ๔ กลุ่มภารกิจ คือ กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ กลุ่มภารกิจ ด้านสังคม กลุ่มภารกิจด้านความมั่นคง และกลุ่มภารกิจการบริหารจัดการ ตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในพื้นที่จริง



LIART

หลังจากรับฟังบรรยายสรุป จากผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี และผู้แทนส่วนราชการแล้ว นายคำเนิง อีสโร รองผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี นำคณะอนุกรรมการฯ เดินทางไปศึกษาดูงานและตรวจเยี่ยมพื้นที่ตัวอย่างเกี่ยวกับการบริหารงาน ในจังหวัดลพบุรี ณ เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ อำเภอพัฒนานิคม จังหวัดลพบุรี



นายอุกฤษณ์ ดาวโรจนกุล บรรยายสรุปเกี่ยวกับการบริหารงาน และการบริหารจัดการของเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



นายศุภชัย พวงมณี นายอำเภอพัฒนานิคม บรรยายสรุปเกี่ยวกับการบริหารงานอำเภอ
ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด และการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



การเดินทางไปรับฟังบรรยายข้อมูลการบริหารงานแบบบูรณาการซึ่งนำไปปฏิบัติในพื้นที่ ณ เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์



LI RT

Legislative Institutional Repository of Thailand

สรุปการศึกษาดูงานของคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา
เรื่อง แนวทางการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ณ จังหวัดลพบุรี

นายพีระ มานะทัศน์ รองประธานคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา พร้อมคณะเดินทางประชุมร่วมกับทางจังหวัดลพบุรี เมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ เพื่อศึกษาดูงานเกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ณ จังหวัดลพบุรี โดยมีนายจรรพงค์ พลเดช ผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี พร้อมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมประชุม ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ กลุ่มภารกิจด้านสังคม กลุ่มภารกิจด้านความมั่นคง และกลุ่มภารกิจด้านการบริหารจัดการ เข้าร่วมประชุมและให้ข้อมูลในการนี้ รองประธานคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา ได้รับฟังการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดลพบุรี ตลอดจนแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อเสนอแนะการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พร้อมได้ลงพื้นที่ศึกษาดูงานการบริหารงานของจังหวัดลพบุรี เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการศึกษาของคณะกรรมการฯ ในการพัฒนาระบบการบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดในการทำงานแบบกลุ่มภารกิจ (Cluster) ที่จะสามารถสนับสนุนการบูรณาการการทำงานและสร้างความร่วมมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน สภาพปัญหาและศักยภาพของพื้นที่ ตลอดจนนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะของ กมธ. การปกครอง

๑. ในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดของกลุ่มภารกิจทั้ง ๔ กลุ่ม อาจสามารถกำหนดให้เห็นความเชื่อมโยงในลักษณะกระบวนการ (Value chain) ซึ่งจะทำให้เห็นภาพรวมของกระบวนการในแต่ละกลยุทธ์ได้อย่างชัดเจน และทำให้การกำหนดแผนงาน/โครงการสอดคล้องกับกลยุทธ์ รวมทั้ง ยังเป็นการแบ่งบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องให้สามารถบูรณาการการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. ควรเน้นเรื่องคุณภาพของแผนชุมชน ซึ่งเป็นแผนที่มาจากความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพื่อสามารถเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัด รวมทั้ง ควรมีการประสานเชื่อมโยงแผนชุมชนเข้ากับแผนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. ควรพัฒนาระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GIS) เพื่อใช้ในการสนับสนุนการบริหารงานของจังหวัด ในการตัดสินใจวางแผนหรือการกำหนดพื้นที่เป้าหมายในการดำเนินแผนงาน/โครงการเพื่อให้เกิดพัฒนาตรงตามสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง



LIRT



Legislative Institutional Repository of Thailand

บรรณานุกรม

หนังสือ

คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา. รายงานการศึกษาเรื่อง เอกภาพการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการ
จังหวัด , ๒๕๕๐

ดำรงค์ วัฒนาและคณะ. รายงานการศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการท้องถิ่น สนับสนุนโดยสำนักงาน
สนับสนุนการวิจัย (สกว.), ๒๕๕๔

ประมวล รุจนเสรี. ผู้ว่า ซี.อี.โอ ในทักษิณนิเมกส์ บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์ (๑๙๗๗) จำกัด, ธันวาคม ๒๕๕๖

ทศพร ศิริสัมพันธ์ , ก.น.จ. พร้อมขับเคลื่อนบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ,
จดหมายข่าวราย ๒ เดือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒๕
เดือนมกราคม – กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. สรุปผลการประเมินโครงการจังหวัดทดลอง
แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ระยะที่ ๓ การดำเนินงาน ระยะ ๑๒ เดือน (๑ ต.ค. ๒๕๕๔- ๓๐
ก.ย. ๒๕๕๕)

สุชาติ วัฒนา .การเมืองของพื้นที่ธรรมชาติในท้องถิ่น ภายใต้วาระนโยบายสิ่งแวดล้อมโลก กรณีศึกษา
พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๐

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค, กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย คู่มือการบริหาร
ราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ชุดที่ ๑ ความรู้ทั่วไปในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ,
๒๕๕๖ (สปรจ.๙/๒๕๕๖)



LIART

คู่มือการบริหาร

ราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ชุดที่ ๒ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลจังหวัด

คู่มือการบริหาร

ราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ชุดที่ ๓ แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ)

กฎหมาย/มติคณะรัฐมนตรี/มติคณะกรรมการ/แผนยุทธศาสตร์

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
๒. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔
๓. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕
๔. พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕
๕. มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๖ และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ เห็นชอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Office) และใช้การบริหารงานแบบบูรณาการ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖
๖. มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เห็นชอบเรื่องการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด
๗. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖
๘. มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ เรื่องให้กระทรวงการคลังมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบังคับบัญชาข้าราชการ ตลอดจนการอนุมัติ อนุญาตเรื่องต่างๆ ของส่วนราชการส่วนกลางภายในจังหวัดให้ชัดเจนตามที่ ก.พ.ร. เสนอแนวทางมอบอำนาจ
๙. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖
๑๐. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖
๑๑. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๖
๑๒. แนวปฏิบัติว่าด้วยการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ก.พ. ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๖
๑๓. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖
๑๔. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๔๗
๑๕. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘



LIART

๑๖. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐

๑๗. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐

๑๘. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๙ พ.ศ. ๒๕๕๑

๑๙. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑

๒๐. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

๒๑. มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เห็นชอบการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด ๑๘ กลุ่มจังหวัด

๒๒. ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

๒๓. ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง วิธีสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

๒๔. ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การกำหนดองค์กรภาคประชาสังคมอื่นและการกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายต่างๆ ในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและคณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

๒๕. คำสั่งคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ที่ ๑/๒๕๕๒ เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ด้านแผนและด้านงบประมาณ (คณะที่ ๑) ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

๒๖. คำสั่งคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ที่ ๒/๒๕๕๒ เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ด้านแผนและด้านงบประมาณ (คณะที่ ๒) ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

๒๗. คำสั่งคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ที่ ๓/๒๕๕๒ เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ด้านแผนและด้านงบประมาณ (คณะที่ ๓) ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

๒๘. คำสั่งคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ที่ ๔/๒๕๕๒ เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ด้านแผนและด้านงบประมาณ (คณะที่ ๔) ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒



LI RT

๒๙. คำสั่งคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ที่ ๕/๒๕๕๒ เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ด้านแผนและด้านงบประมาณ (คณะที่ ๕) ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

๓๐. คำสั่งคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ที่ ๖ /๒๕๕๒ เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เกี่ยวกับการพัฒนาระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

การสัมมนา/ศึกษาดูงาน

๑. การศึกษาดูงานของคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา และคณะอนุกรรมการพิจารณา ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ณ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย วันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๑

๒. การศึกษาดูงานของคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา และคณะอนุกรรมการ พิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ณ จังหวัดลำปาง จังหวัดลำพูน และจังหวัด เชียงใหม่ ระหว่างวันที่ ๑๗ - ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

๓. การศึกษาดูงานของคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา และคณะอนุกรรมการพิจารณา ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ณ จังหวัดลพบุรี วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑

คณะผู้จัดทำ

คณะที่ปรึกษา

- | | |
|------------------------------|------------------------------------|
| ๑. นายฐิระวัตร กุลละวณิชย์ | ประธานคณะกรรมการการปกครอง |
| ๒. นายพีระ มานะทัศน์ | รองประธานคณะกรรมการ |
| | และประธานคณะอนุกรรมการ |
| | พิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการบริหาร |
| | ราชการส่วนภูมิภาค |
| ๓. นายมานพน้อย วานิช | กรรมการ และรองประธาน |
| | คณะอนุกรรมการฯ |
| ๔. นายเกชา ศักดิ์สมบูรณ์ | สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดราชบุรี ในฐานะ |
| | อนุกรรมการ |
| ๕. นายพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล | อนุกรรมการ |
| ๖. นายศุภชัย เอี่ยมสุวรรณ | อนุกรรมการ |
| ๗. นายเกริกไกร สงธานี | อนุกรรมการ |
| ๘. นายกิตติภณ พุ่งกลาง | อนุกรรมการ |
| ๙. นายไชยา เอี่ยมสะอาด | อนุกรรมการ |
| ๑๐. นางอภิระมณี พรโชคฤดี | อนุกรรมการ |
| ๑๑. นางจิราภา ทรัพย์สาร | ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๒ |

บรรณาธิการ

- | | |
|---------------------------|----------------------------------|
| ๑. นายศุภชัย เอี่ยมสุวรรณ | ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริม |
| | การบริหารราชการจังหวัด |
| | สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย |
| ๒. นางสาวดา วัฒนา | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ |
| | สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย |



LIART

กองบรรณาธิการ

กระทรวงมหาดไทย

- | | |
|-------------------------|---|
| ๑. นายบำรุง รื่นบรรเทิง | ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริม
การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย |
| ๒. นายกฤษณะ พิณีจ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย |
| ๓. นางสาวอรอุมา วรแสน | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย |
| ๔. นายเอกพงษ์ ศิริพันธ์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย |

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

- | | |
|-----------------------------------|--|
| ๕. นายปัญญา ไข่เอื้อง | ผู้อำนวยการกลุ่มงาน
คณะกรรมการการปกครอง |
| ๖. นางสาวสุภาภรณ์ ตังอินทร์ | วิทยากร ๕ |
| ๗. นายประเสริฐ สีเลิศ | นิติกร ๕ |
| ๘. นางสาวสรญา โสภางเจริญวงศ์ | นิติกร ๕ |
| ๙. นางสาวจรรุพร ฉันทวิเศษกุล | วิทยากร ๔ |
| ๑๐. นางฤทัยรัตน์ มาลากุล ณ อยุธยา | เจ้าหน้าที่ธุรการ ๓ |
| ๑๑. นางสาวจรรุวรรณ ใจฟู | เจ้าหน้าที่ธุรการ ๑ |
| ๑๒. นายศักดิ์พันธุ์ เกิดแก่น | ช่างศิลป์ ๑
กลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีการพิมพ์
สำนักการพิมพ์ |

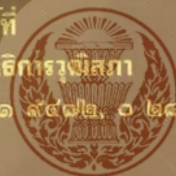




ออกแบบและพิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๑, ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑, ๐ ๒๔๓๑ ๙๔๗๒, ๐ ๒๔๓๑ ๙๔๗๔



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand