

การเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาค
และพัฒนาปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหาร
ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น



ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.)

โดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)

โครงการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาค
และพัฒนาปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์
ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.)

สิงหาคม พ.ศ. 2557

คณะผู้วิจัย

ศาสตราจารย์ ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์
อาจารย์ กิตติพงษ์ กมลธรรมวงศ์
นายชาย ไชยจิต
นางสาวอลิศรา พรหมโชติชัย

หัวหน้าโครงการวิจัย
นักวิจัย
นักวิจัย
ผู้ช่วยวิจัย



บทสรุปผู้บริหาร (Executive summary)

1. บทนำ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) มีบทบาทสำคัญในการผลักดันการพัฒนาระบบราชการให้เป็นระบบราชการสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น กระจายอำนาจตัดสินใจ รวมทั้งการลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็นตามแนวทางของหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และต้องพัฒนารูปแบบและวิธีการทำงานของภาครัฐในระดับต่าง ๆ ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการประสานการทำงาน (coordination) ตามหลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ (Intergovernment Relations) ในการปฏิบัติงานและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้รับความร่วมมือจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดำเนินการ “โครงการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาคและพัฒนาปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น”

โครงการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาคและพัฒนาปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์การศึกษา 4 ประการ ได้แก่ *ประการแรก* เพื่อศึกษาแนวทางและวิธีการในการสร้างขีดสมรรถนะให้กับการบริหารราชการในภูมิภาคทั้งในเรื่องโครงสร้างและระบบงาน กลไกการบริหารงาน ระบบฐานข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบบริหารงานบุคคล ตลอดจนการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม *ประการที่สอง* เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของการทำงานในเชิงบูรณาการของหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ และการบริหารราชการในภูมิภาคโดยใช้กลไกการตรวจติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ และผลการดำเนินโครงการที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด *ประการที่สาม* เพื่อให้ได้ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงพัฒนาแนวทางการจัดโครงสร้างและระบบงาน วิธีการบริหารจัดการต่าง ๆ ที่เหมาะสม และหน่วยงานราชการในพื้นที่สามารถนำไปปรับใช้ในการบริหารงานให้เกิดการบูรณาการร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและ *ประการสุดท้าย* เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะในทางกฎหมายเพื่อปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ยิ่งขึ้น

การศึกษานี้มีขอบเขตการศึกษาตัวอย่างการบริหารงานในภูมิภาคที่มีการจัดโครงสร้างและระบบการดำเนินการที่ดีในต่างประเทศ การศึกษาวิเคราะห์และตรวจติดตามการบริหารงานของหน่วยราชการต่าง ๆ ในพื้นที่ การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน และการจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีวิธีการศึกษาโดยค้นคว้า รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group Research) ในกรุงเทพมหานครและในพื้นที่กรณีศึกษาในแต่ละภาค จำนวน 4 จังหวัด ได้แก่ ลำปาง นครราชสีมา กาญจนบุรี

และสงขลา เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค วิธีการดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดที่เกิดจากการบริหารราชการในภูมิภาค การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งยังจัดเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม (Questionnaire) ทั้งที่เป็นข้อเท็จจริง ข้อมูลที่เป็นความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากกลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด เกี่ยวกับระบบการบริหารงานจังหวัดและจังหวัดแบบบูรณาการ ข้อมูลเกี่ยวกับความเหมาะสมประเด็นปัญหา ข้อจำกัด และอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงพัฒนาในมิติต่าง ๆ ดังกล่าว และสุดท้าย เมื่อโครงการฯ ได้จัดทำผลการศึกษาและข้อเสนอแนะแนวทางการนำข้อเสนอตามผลการศึกษาไปใช้ในทางปฏิบัติแล้ว จะดำเนินการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อเป็นเวทีอภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ ของโครงการวิจัย โดยการเปิดเวทีสำหรับซักถาม แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และเสนอข้อชี้แนะในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลการศึกษา

2. สรุปผลการศึกษาข้อมูลความคิดเห็นของกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับสภาพการณ์ ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ผลการศึกษาข้อมูลความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมายเกี่ยวกับสภาพการณ์ ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในภูมิภาค ด้วยวิธีการระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อย (focus groups) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดกรณีศึกษา การทบทวนแบบสอบถาม (Questionnaires) และข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังประเด็นต่อไปนี้

2.1 สรุปผลการศึกษจากการระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อย (focus groups) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดกรณีศึกษา

2.1.1 สภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านการจัดโครงสร้างส่วนราชการในภูมิภาคพบประเด็นดังต่อไปนี้

- เนื่องจากการไม่มีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคไม่ครบทุกจังหวัดในหลายกรม กระทรวง ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานแบบข้ามจังหวัด ทั้งปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณและระยะทางห่างไกลในการเดินทางปฏิบัติงานในระดับพื้นที่
- ปัญหาที่สืบเนื่องจากการปฏิบัติงานของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ไม่มีหน่วยราชการปฏิบัติงานในระดับอำเภอ นอกจากจะต้องพบปัญหาการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่ไม่ทั่วถึงแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่สามารถสอดส่องดูแลปัญหาได้อย่างทั่วถึงและล่าช้า ยกตัวอย่างเช่น งานปศุสัตว์ งานป่าไม้ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานที่ต้องให้บริการประชาชน เป็นต้น ดังนั้น จึงควรพิจารณาความเป็นในการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติงานระดับอำเภอสำหรับหน่วยราชการที่มีภารกิจใกล้ชิดประชาชน ควรปรับโครงสร้างของส่วนราชการที่มีภารกิจเชิงรุกให้มีหน่วยปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดอันเป็นเป้าหมายสำคัญ

- **ข้อจำกัดของผู้ว่าราชการจังหวัด** หากพิจารณาบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันจะพบว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการเชิงพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ สภาพการณ์ของปัญหาในพื้นที่และการจัดโครงสร้างส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันที่ปรากฏหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคจำนวนมาก ทั้งที่ในทางปฏิบัติหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคควรต้องมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาอย่างเบ็ดเสร็จในพื้นที่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ควรได้รับการแก้ไขปัญหาดังแต่ระดับจังหวัด ไม่ควรต้องเข้าไปถึงการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งในปัจจุบัน ด้วยข้อกฎหมายและอำนาจในการบริหารจัดการต่าง ๆ มิได้เบ็ดเสร็จที่จังหวัด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถให้คำตอบกับประชาชนในพื้นที่ได้
- **โครงสร้างการบริหารราชการระดับอำเภอ** เนื่องจากปัจจุบันได้ลดจำนวนหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ ส่งผลกระทบต่อหน่วยราชการที่มีภารกิจในระดับพื้นที่และเกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ จึงจำเป็นต้องมีหน่วยราชการในระดับอำเภอ เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ โดยเฉพาะภารกิจที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง อาทิ ภารกิจด้านสังคม การศึกษา การสาธารณสุข รวมทั้งภารกิจที่เป็นหน่วยจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน เช่น น้ำ ถนน ไฟฟ้า ชลประทาน เป็นต้น ดังนั้น บทบาทของนายอำเภอควรปรับเปลี่ยนให้มีบทบาทเหมือนผู้บริหารจัดการสูงสุดในอำเภอนั้น ๆ และต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ในการปฏิบัติราชการในระดับอำเภอให้เป็นอย่างดีอย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.2 สภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารราชการในภูมิภาค

- **ระบบบริหารงานบุคคลทั้งในด้านอัตรากำลังและการบริหารทรัพยากรมนุษย์** กล่าวคือ ปัญหาระบบบริหารงานบุคคลในด้านอัตรากำลังเป็นผลพวงสืบเนื่องมาจากการลดอัตรากำลังภาครัฐได้ก่อให้เกิดผลกระทบก็คือ บุคลากรที่ปฏิบัติราชการในหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่มีจำนวนไม่เพียงพอต่อปริมาณภารกิจ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยราชการที่มีภารกิจระดับอำเภอและตำบล ที่ส่งผลต่อการให้บริการประชาชนอย่างชัดเจน เช่น ปศุสัตว์อำเภอ เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบปัญหาโครงสร้างอัตรากำลังที่ไม่ครบตำแหน่งหรือไม่มีบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่ง ดังเช่นกรณีปัญหาอัตรากำลังของกรมโยธาธิการและผังเมือง ที่จำเป็นต้องมีวิศวกรประจำ หรือกรณีสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดที่มีเพียงบุคลากรที่ปฏิบัติงานได้เฉพาะวิชาชีพตามภารกิจของกระทรวงนั้น ๆ แต่ไม่มีบุคลากรที่สามารถทำงานบริหารจัดการองค์กรได้ เช่น เจ้าหน้าที่การเงิน บัญชี และพัสดุ หากแต่ต้องใช้บุคลากรที่ทำงานด้านการท่องเที่ยวและด้านสาธารณสุขทำงานเหล่านี้ ยิ่งไปกว่านั้นหลายหน่วยราชการยังสะท้อนปัญหากรอบอัตรากำลังของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต้องลดจำนวนข้าราชการ จึงจำเป็นต้องให้มี พนักงานราชการ ลูกจ้าง และลูกจ้างชั่วคราวทำงานแทน ซึ่งความรับผิดชอบและภาระงานย่อมมีความแตกต่างไปจากข้าราชการ และเกิดการเข้าและออกจากองค์กรบ่อยครั้ง เป็นผลให้การปฏิบัติงานไม่มีความต่อเนื่องนำมาซึ่งปัญหาเรื่องความชำนาญในการทำงานด้วย
- **ปัญหาเรื่องการเมืองมอบอำนาจ** อันเนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการ โดยเฉพาะในกรณีเรื่องเร่งด่วนที่ต้องปฏิบัติราชการในระดับพื้นที่ หากต้องรอการลงนามหรือการอนุมัติ/อนุญาต จะมีผลให้การทำงานล่าช้าซึ่งส่งผลสะท้อนต่อตัวชี้วัดด้วย อย่างไรก็ตาม

ปัญหาการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ปรากฏในระดับที่แตกต่างกันไป หากผู้ว่าราชการจังหวัดคนใดมอบอำนาจได้เกือบทั้งหมด ก็ทำให้ส่วนราชการในบางจังหวัดสามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัว ในทางกันข้าม หากผู้ว่าราชการจังหวัดคนใดมอบอำนาจในบางกรณี ส่วนราชการในจังหวัดนั้นก็จะมีปัญหาปฏิบัติงานได้ค่อนข้างติดขัด ทั้งนี้ ขอบเขตของการอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละท่านก็มีเหตุผลทั้งในเรื่องความรัดกุมและความรอบคอบหรือการรับทราบเรื่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละท่านที่ไม่เหมือนกัน

2.1.3 สภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พบประเด็นปัญหาดังนี้

- **ข้อจำกัดในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในทัศนะของผู้ว่าราชการจังหวัด** พบว่า จังหวัดไม่สามารถจัดทำแผนงานและใช้งบประมาณได้ทันที เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดคนก่อนหน้าได้วางแผนไว้ และเมื่อเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีแนวทางการบริหารงานที่เปลี่ยนแปลงไปตามมุมมองและสภาพปัญหาในปัจจุบันขณะนั้น จึงทำให้แผนยุทธศาสตร์จังหวัดที่กำหนดไว้ล่วงหน้าอย่างน้อย 2 ปีนั้น ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นผลให้ไม่มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการตามแผนงานและโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่แท้จริง
- **ปัญหาด้านกระบวนการจัดทำแผนและงบประมาณการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด** ปัญหาเกี่ยวกับระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีลักษณะคล้ายกัน โดยเฉพาะการจัดทำงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดไม่สะท้อนการพัฒนาพื้นที่ที่แท้จริง โดยสำหรับงบประมาณการพัฒนาจังหวัด แม้ว่าจังหวัดจะมีแผนพัฒนาจังหวัดและมีงบประมาณจังหวัดก็ตาม แต่จังหวัดยังคงประสบปัญหาการบูรณาการแผนยุทธศาสตร์ในระดับปฏิบัติ เพราะจังหวัดบริหารงานเชิงพื้นที่ ขณะเดียวกันในพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ ได้มีหน่วยราชการบริหารส่วนกลางปฏิบัติงานอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้น แม้ว่าจังหวัดจะมีแผนยุทธศาสตร์และงบประมาณ แต่จังหวัดก็ไม่สามารถบริหารจัดการภารกิจหรือบังคับบัญชาหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ได้ นอกเหนือไปจากความไม่พอเพียงแล้วยังพบว่า การใช้งบประมาณยังมีลักษณะกระจัดกระจายไม่เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มจังหวัดในภาพรวม เพราะงบประมาณกลุ่มจังหวัดที่แท้จริงต้องเป็นงบประมาณโครงการหรือกิจกรรมที่จะส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงทั่วทั้งกลุ่มจังหวัดหรืออย่างน้อยที่สุดต้องส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างน้อย 2 จังหวัดที่เป็นสมาชิกกลุ่มจังหวัดนั้น ๆ ต้องไม่เป็นเพียงงบประมาณที่เกิดจากการแบ่งสรรปันส่วนไปตามโครงการที่เป็นภารกิจเฉพาะของหน่วยงานของตนเองเท่านั้น
- **ปัญหาการบูรณาการระหว่างส่วนราชการประจำจังหวัดและกลุ่มจังหวัด** กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดไม่สอดคล้องกับจุดแข็งของกลุ่มจังหวัดที่ชัดเจน ทั้งนี้ หากสมาชิกกลุ่มจังหวัดสามารถค้นหาจุดแข็งของจังหวัดได้ในทิศทางเดียวกัน การบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการก็จะสามารถดำเนินการได้ แต่หากไม่สามารถแสวงหาจุดแข็งร่วมกันระหว่างสมาชิกในกลุ่มจังหวัด การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ก็จะเป็นไปด้วยความยากลำบาก นอกจากนั้น การบริหารงานกลุ่มจังหวัดยังพบปัญหาความอาวุโสของหัวหน้ากลุ่มจังหวัดที่มีผลต่อการขับเคลื่อน เพราะหากผู้ว่าราชการจังหวัดที่อาวุโสกว่าหัวหน้ากลุ่มจังหวัดก็มักส่งผู้อื่นให้เข้าประชุมแทน ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจและส่งผลกระทบต่อกระบวนการขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์ด้วย

- **การพิจารณาประมาณตามขนาดของจังหวัดและภารกิจในจังหวัด** โดยเฉพาะในจังหวัด ซึ่งมีพื้นที่ที่ต้องอาศัยวิธีการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาพิเศษ ยกตัวอย่างเช่น จังหวัดเชียงใหม่ เป็นจังหวัดที่มีพื้นที่กว้างขวาง และมีภารกิจที่ต้องเร่งแก้ไขปัญหามากมาย เพื่อปรับปรุงและพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับการท่องเที่ยว การลงทุน และรองรับการเติบโตของเมืองที่มีประชากรเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับจังหวัดเชียงใหม่ยังไม่ได้ได้รับความสนใจจากนานาชาติประเทศ ขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่มีอำนาจในกิจการต่างประเทศและไม่มียกงบประมาณเพียงพอที่จะพัฒนาพื้นที่จังหวัดเพื่อรองรับภารกิจการพัฒนาเมืองในด้านต่าง ๆ ดังนั้น การที่จังหวัดที่มีภารกิจซับซ้อน มีจำนวนประชากรมาก มีขนาดพื้นที่กว้างขวาง เท่า ๆ กับจังหวัดอื่น ๆ ได้รับงบประมาณเท่า ๆ กับจังหวัดที่มีภารกิจไม่ได้ ซับซ้อนและมีขนาดเล็ก จึงเป็นการจัดสรรที่ไม่เหมาะสม
- **ปัญหาการแทรกแซงของนักการเมืองในการบริหารงบประมาณจังหวัด** การจัดทำโครงการ ที่เป็นประโยชน์ในพื้นที่ได้จริงต้องเจรจาต่อรองผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ เนื่องจาก ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเข้าไปชี้แจงต่อคณะกรรมการ ซึ่งแนวการบริหารงบประมาณจังหวัด แบ่งได้ 2 กลุ่มหลัก กลุ่มแรก เป็นกลุ่มที่ผลักดันประเด็นและโครงการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาพื้นที่จริง กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มที่ไม่ต้องการขัดแย้งกับนักการเมืองและจะเข้าไปร่วมกับนักการเมืองเพื่อแบ่งผลประโยชน์กัน นี่คือข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสังคมไทย
- **ข้อจำกัดด้านทักษะการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ของบุคลากรในจังหวัด** บุคลากรที่ปฏิบัติงาน ด้านยุทธศาสตร์ ควรต้องเข้าใจรายละเอียดโครงการ สามารถวิเคราะห์ปัญหา ข้อจำกัด และสิ่งท้าทาย ของการพัฒนาจังหวัดได้ ต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์และจัดทำแผน มีความสามารถและ ศักยภาพในการเชื่อมโยงประเด็นยุทธศาสตร์กับกิจกรรมโครงการเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่จะสร้าง ความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในพื้นที่ได้ บุคลากรด้านแผนงานจึงควรต้องมีความรู้สาขาด้าน เศรษฐศาสตร์ซึ่งสำคัญต่อการอ่านค่าสถิติต่าง ๆ
- **ปัญหาด้านโครงสร้างสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด** ควรให้บุคลากรที่ปฏิบัติงานเฉพาะ ด้านยุทธศาสตร์ในแต่ละจังหวัด ได้มาปฏิบัติงานที่สำนักงานของหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เพราะ โครงสร้างปัจจุบันสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย ประกอบกับภารกิจของกลุ่มจังหวัดมากกระจุกตัวอยู่ที่สำนักงานจังหวัด เฉพาะจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ดังนั้น บุคลากรที่ปฏิบัติงานยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดจะ ทราบเรื่องเฉพาะที่อยู่ในจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่ม เมื่อแผนงานหรือโครงการกลุ่มจังหวัดต้อง พัฒนาพื้นที่ในจังหวัดอื่น ๆ ที่เป็นสมาชิกกลุ่มจึงทำให้บุคลากรที่ทำงานยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดไม่ ทราบข้อมูลในเชิงลึกเกี่ยวกับจังหวัดอื่น ๆ ที่เป็นสมาชิกในกลุ่มจังหวัด
- **บทบาทและศักยภาพปัจจุบันของสำนักงานจังหวัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค**
ข้อจำกัดในการทำหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดซึ่งปัจจุบันทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของผู้ว่า ราชการจังหวัดและการประสานงานของทุกภาคส่วนในจังหวัดเพื่อขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ ทั้งนี้ สำหรับบทบาทด้านยุทธศาสตร์จังหวัด เนื่องจากสำนักงานจังหวัดไม่มีงบประมาณเชิงภารกิจ เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดโดยตรง ทั้งที่สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาค ที่ทุกหน่วยราชการบริหารส่วนกลางมักส่งการมายังจังหวัดทั้งหมด และเป็นหน่วยขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ที่สำคัญด้วย แต่ไม่มีงบประมาณและศักยภาพที่จะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้เกิดผลได้ ชัดเจน

- **บทบาทและศักยภาพปัจจุบันของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในฐานะที่เป็นหน่วยประสานและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์** เนื่องจากสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ภายใต้สำนักงานจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหน่วยเลขานุการงานด้านวิชาการและยุทธศาสตร์ และประสานงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติ สำนักงานจังหวัดจึงมีสองบทบาท ส่งผลให้ไม่อาจทำงานได้เต็มที่ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจึงมีข้อคิดเห็นว่าควรแยกหน่วยงานด้านยุทธศาสตร์ออกไปเพื่อให้ทำงานเข้มข้นในเชิงลึก และควรปรับปรุงศักยภาพและขีดความสามารถของบุคลากรด้านยุทธศาสตร์ให้มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะ

2.1.4 สภาพปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีข้อพึงพิจารณาหลายประเด็นดังนี้

- **ความเป็นเอกเทศในการบริหารงานของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัด** ได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือ หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จะดำเนินการกิจตามนโยบายของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในส่วนกลางเป็นหลักและเป็นนโยบายที่ใช้บังคับเช่นเดียวกันทั่วทุกจังหวัด ทั้งที่ในแต่ละจังหวัดมีบริบทของสภาพสังคมและปัญหาที่ไม่เหมือนกัน การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารจัดการเชิงพื้นที่จึงไม่สามารถบังคับบัญชาให้หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัดนั้น ๆ ให้ดำเนินการเป็นไปตามยุทธศาสตร์จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดได้นอกจากนั้น ยังพบปัญหาการแบ่งภาคหรือเขตพื้นที่ของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ไม่สอดคล้องกับการแบ่งกลุ่มจังหวัด ทั้งนี้ อาจด้วยลักษณะของภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะจึงทำให้ต้องจัดแบ่งส่วนราชการแตกต่างไปจากการแบ่ง กลุ่มจังหวัด อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นหนึ่งที่ควรพิจารณาประกอบการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคด้วยเช่นกัน นอกเหนือไปจากปัญหาความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างแล้วยังพบปัญหาความสัมพันธ์ในเชิงภารกิจระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต้องรับผิดชอบภารกิจต่อทั้งกรมในฐานะหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง และต้องรับงบประมาณจากจังหวัด ในฐานะหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งนั่นหมายความว่าต้องรับผิดชอบต่อจังหวัดด้วย ดังนั้น หากหน่วยราชการที่มีภารกิจในเชิงพื้นที่กว้างขวาง ตัวอย่างเช่น สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนครราชสีมา มีภารกิจที่รับผิดชอบในพื้นที่ขนาดใหญ่ ขณะที่งบประมาณที่ต้องขอรับจากจังหวัดมีจำนวนเพียงเล็กน้อยเท่านั้นและได้รับงบประมาณจากกรมเพียงเล็กน้อยเช่นกัน เนื่องจากกรมส่วนกลางก็คาดหวังว่าหน่วยราชการส่วนภูมิภาคจะต้องได้รับงบประมาณจากจังหวัด จึงเป็นปัญหาต่อการปฏิบัติงานที่ควรพิจารณาด้วย
- **การบริหารงานบุคคลในพื้นที่จังหวัดระหว่างหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค** นอกจากประเด็นการบังคับบัญชาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถสั่งการและให้คุณให้โทษข้าราชการที่ปฏิบัติงานในหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัดได้แล้ว ยังพบด้วยว่าการจัดสรรตำแหน่งของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังไม่มีบุคลากรที่มีศักยภาพในการทำงานเฉพาะด้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยกตัวอย่างเช่น กรณีสำนักงานยุติธรรมจังหวัดที่มีสถานภาพไม่เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่ให้ตำแหน่งยุติธรรมจังหวัดมาจากหัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นกับกระทรวงยุติธรรมที่ตั้งอยู่ในจังหวัดนั้น ๆ ดำรงตำแหน่งเป็นยุติธรรมจังหวัด เป็นการเพิ่มปริมาณงานหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการ ประกอบกับผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจสั่งการให้

ยุติธรรมจังหวัดรับผิดชอบดำเนินคดีเรื่องร้องเรียนได้ จึงต้องใช้ปลัดอำเภอซึ่งจบสาขานิติศาสตร์ เพื่อต่อสู้คดีความกับทนาย หากมียุติธรรมจังหวัดที่มีคุณภาพ ก็จะช่วยให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรม

- **การบริหารงานบุคคลในพื้นที่จังหวัดระหว่างหน่วยราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น** ปัญหาเรื่ององค์ประกอบในคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ในทางปฏิบัติแล้ว เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดมีการจิกมาก จึงทำให้การประชุมคณะกรรมการดังกล่าว มักต้องล่าช้าและเป็นงานล่าช้ารับรองเสมอ ซึ่งส่งผลกระทบต่อข้าราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้น การจัดทำแผนพัฒนายุทธศาสตร์จังหวัดในความเป็นจริงแล้ว แม้จะมีผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมยุทธศาสตร์จังหวัดทุกครั้ง แม้ว่าประเด็นที่นำเสนอจะสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์จังหวัด แต่ต้องประสบกับปัญหาการใช้งบประมาณ เพราะระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างระบบงบประมาณที่แยกส่วนกับหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากไม่เห็นความสำคัญของการพัฒนายุทธศาสตร์จังหวัด เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณของตนเองและสามารถบริหารจัดการภารกิจของตนเองได้โดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยจังหวัด นอกจากนั้น
- **การแบ่งภารกิจภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค** หน่วยราชการที่มีภารกิจหลักที่ผู้ว่าราชการจังหวัดควรเป็นผู้บริหารจัดการตั้งอยู่ในพื้นที่เพียง 40 หน่วยเท่านั้นที่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น นอกเหนือจากนั้นเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถบริหารจัดการ สั่งการ และให้ความดีความชอบบุคลากรในหน่วยราชการดังกล่าวได้ ดังนั้น หากระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ควรให้ภารกิจที่จำเป็นในการพัฒนาพื้นที่เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่หากภารกิจใดที่จำเป็นต้องเชื่อมโยงกับหน่วยราชการบริหารส่วนกลางเพื่อควบคุมภาพทั่วทั้งประเทศ ก็ควรเป็นภารกิจของหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง ควรจัดแบ่งภารกิจและความรับผิดชอบให้ชัดเจน เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดจะเข้าใจและทราบปัญหาในพื้นที่ได้ดี
- **การมีส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคจำนวนมากส่งผลต่อความเป็นเอกภาพในการพัฒนาพื้นที่** แม้ว่าโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินจะกำหนดให้มีการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่ในข้อเท็จจริง หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดมีจำนวนมากกว่าหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยแท้ ซึ่งมีผลต่ออำนาจการบริหารและความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการพอสมควร จึงเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถบริหารจัดการพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันหน่วยราชการบริหารส่วนกลางหลายหน่วยที่ตั้งอยู่ในจังหวัดก็ทำงานโดยไม่ได้มีความเข้าใจสภาพพื้นที่ แต่ท้ายที่สุด เมื่อเกิดปัญหาที่ประชาชนเดือดร้อน ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องเป็นผู้รับผิดชอบแก้ไขปัญหานั้น ซึ่งแผนงานและงบประมาณของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นคนละส่วน อีกทั้งยังไม่บูรณาการถึงงบประมาณและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

2.2 สรุปผลการเก็บข้อมูลจากการทดสอบแบบสอบถาม (Questionnaires) ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในจังหวัดการศึกษาสรุปได้ดังนี้

2.2.1 ความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พบว่า ทุกกลุ่มเป้าหมายมีความคิดเห็นตรงกันเกี่ยวกับจุดอ่อนหรือข้อจำกัดในการบริหารราชการในจังหวัดที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานในภูมิภาคโดยรวม ซึ่งข้อมูลชี้ว่าประเด็นที่เป็นจุดอ่อนหรือข้อจำกัดมากที่สุดอันดับแรกคือ *งบประมาณจังหวัด* ในขณะที่กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดและปลัดจังหวัดส่วนใหญ่เห็นว่า ประเด็นที่เป็นจุดอ่อนหรือข้อจำกัดในลำดับรองลงมาคือ *การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด* ขณะที่กลุ่มนายอำเภอส่วนใหญ่เห็นว่าจุดอ่อนหรือข้อจำกัดในลำดับรองลงมาคือ *การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* และกลุ่มเป้าหมายที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการเห็นว่า *ความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติภารกิจ* เป็นจุดอ่อนหรือข้อจำกัดในลำดับรองลงมา สำหรับความเห็นเกี่ยวกับระดับการบูรณาการกระบวนการบริหารราชการจังหวัดที่มีการทำงานร่วมกันในด้านต่าง ๆ ปรากฏว่า กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่า การบูรณาการการทำงานร่วมกันในด้าน *งบประมาณ* มีระดับการบูรณาการน้อย ยกเว้นกรณีกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามผู้ว่าราชการจังหวัดที่เห็นว่า มีการบูรณาการด้านงบประมาณในระดับปานกลาง ขณะที่การบูรณาการการทำงานร่วมกันในด้าน *บุคลากร* ส่วนใหญ่กลุ่มเป้าหมายเห็นว่า มีระดับการบูรณาการด้านบุคลากรในระดับปานกลาง ยกเว้นหัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัดใหญ่เห็นว่า การบูรณาการการทำงานร่วมกันด้านบุคลากรอยู่ในระดับน้อย และสำหรับการบูรณาการการทำงานร่วมกันในด้าน *นโยบาย/แผนงาน* กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่เห็นว่า มีระดับการบูรณาการการทำงานร่วมกันในระดับปานกลาง อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นปลัดจังหวัดมีความเห็นต่อการบูรณาการการทำงานร่วมกันในด้านนโยบาย/แผนงาน ในระดับปานกลางและมากในสัดส่วนเท่ากัน

ผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญที่สุดต่อความสำเร็จในการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการในพื้นที่ แสดงให้เห็นว่า กลุ่มเป้าหมายเห็นไปในทางเดียวกันว่า ปัจจัยความสำเร็จอันดับที่หนึ่ง คือ *บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด* และ/หรือ *รองผู้ว่าราชการจังหวัด* และกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ทุกกลุ่มเป้าหมายยังเห็นตรงกันว่าปัจจัยความสำเร็จรองลงมาในลำดับที่ 2 และ 3 คือ *ทัศนคติของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด* และ *ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรของหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัด* ตามลำดับ น่าสังเกตว่า กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามทุกกลุ่มมีแนวโน้มความคิดเห็นไปในทางเดียวกัน โดยมองว่าการมีส่วนร่วมของผู้แทนภาคส่วนอื่น ๆ ในพื้นที่จังหวัด เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม ชุมชน เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญน้อยหรือน้อยที่สุดต่อความสำเร็จในการประสานการทำงานระหว่างส่วนราชการในพื้นที่ ทั้งที่ส่วนราชการประจำจังหวัดทุกหน่วยงานล้วนมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การพัฒนาและแก้ไขปัญหาของจังหวัด ซึ่งย่อมต้องเกี่ยวข้องกับตัวแสดงทุกภาคส่วนในพื้นที่

ผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) มีผลต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารราชการในภูมิภาคมากน้อยเพียงใดนั้น ปรากฏว่ากลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่า การทำหน้าที่ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) มีผลน้อยต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารราชการในภูมิภาค ยกเว้นกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเห็นว่าการทำหน้าที่ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) มีผลปานกลาง ต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารราชการในภูมิภาค ปรากฏในสัดส่วนเท่ากับกลุ่มที่มีความคิดเห็นว่าการทำ

หน้าที่ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) มีผลน้อยต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารราชการในภูมิภาค

สำหรับผลการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่า กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นนายอำเภอและผู้แทนหน่วยราชการในระดับจังหวัด มีรูปแบบการมีส่วนร่วมมากที่สุด 3 อันดับแรกเป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมากที่สุดเป็น ลำดับที่ 1 คือ *ร่วมประชุมคณะกรรมการระดับจังหวัดโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน* ลำดับที่ 2 คือ *ร่วมขับเคลื่อนโครงการภายใต้งบประมาณจังหวัด* และลำดับที่ 3 คือ *ร่วมประชุมคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.)* ในขณะที่กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด มีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการใน 2 ลักษณะในระดับที่เท่ากัน คือ *ร่วมประชุมคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) เป็นประธานในการประชุมคณะกรรมการระดับจังหวัด* และ *ร่วมขับเคลื่อนโครงการภายใต้งบประมาณจังหวัด* โดยกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นปลัดจังหวัด ได้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดลำดับที่ 1 คือ *ร่วมขับเคลื่อนโครงการภายใต้งบประมาณจังหวัด*

ผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมของวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์จังหวัด โดยพิจารณาความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะและสภาพความจำเป็นและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ในปัจจุบัน ปรากฏว่า ผู้ตอบแบบสอบถามในกลุ่มเป้าหมายโดยส่วนใหญ่ ได้แก่ กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ร้อยละ 88.6 กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นปลัดจังหวัด ร้อยละ 91.3 กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ ร้อยละ 87.9 และกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการ ร้อยละ 88.5 เห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์จังหวัดในปัจจุบัน *มีความเหมาะสมดีแล้ว*

2.2.2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ผลการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พบว่ารูปแบบการแสดงบทบาทที่ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมมากที่สุด คือ *ร่วมขับเคลื่อนโครงการภายใต้งบประมาณกลุ่มจังหวัด* รองลงมาคือ *ร่วมประชุมคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.)* ทั้งนี้ สำหรับกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด การเข้าไปมีส่วนร่วมขับเคลื่อนโครงการภายใต้งบประมาณกลุ่มจังหวัด และ *ร่วมประชุมคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.)* ในกระบวนการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ปรากฏสัดส่วนในระดับที่เท่ากัน กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ในทุกกลุ่มชี้ตรงกันว่า รูปแบบการแสดงบทบาทการมีส่วนร่วมในระดับน้อยที่สุด คือ *การร่วมจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด*

ผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ดำรงตำแหน่งปลัดจังหวัด นายอำเภอ และหัวหน้าหน่วยราชการในระดับจังหวัดมีความเห็นตรงกันว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคมากที่สุด อันดับแรกคือ *หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดการให้ความสำคัญต่อการกิจของกลุ่มจังหวัด* ในขณะที่กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่เห็นว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคมากที่สุดอันดับแรก คือ *ระบบการบริหารงบประมาณกลุ่มจังหวัดไม่เหมาะสม ต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด* สำหรับปัจจัยที่เป็นอุปสรรครองลงมา กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่เห็นว่า ปัจจัยรองลงมาคือ *หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดการให้ความสำคัญต่อการกิจของกลุ่มจังหวัด* กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ดำรงตำแหน่งปลัดจังหวัด เห็นว่า ปัจจัยรองลงมาคือ *ขาดการกำกับดูแลการขับเคลื่อนโครงการตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด* กลุ่มผู้ตอบ

แบบสอบถามที่เป็นนายอำเภอ และหัวหน้าหน่วยราชการในระดับจังหวัดมีความเห็นตรงกันว่า ปัจจัยรองลงมา คือ ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี

ผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมของโครงสร้างและระบบบริหารงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในปัจจุบัน ต่อการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานอำนวยการกระบวนกรขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ในทุกกลุ่มเป้าหมายเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า โครงสร้างและระบบบริหารงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด มีความเหมาะสมดีแล้ว ยกเว้นกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 51.4 เห็นว่า ยังไม่เหมาะสม ส่วนอีกร้อยละ 48.9 เห็นว่าเหมาะสมดีแล้ว ผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมของวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในปัจจุบัน ต่อการบูรณาการยุทธศาสตร์จังหวัดที่เป็นสมาชิกให้มุ่งสู่เป้าหมายร่วมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ปรากฏว่า ผู้ตอบแบบสอบถามโดยส่วนใหญ่ในทุกกลุ่มเป้าหมาย เห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในปัจจุบัน มีความเหมาะสมดีแล้ว สำหรับผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ปรากฏว่า ผู้ตอบแบบสอบถามในทุกกลุ่มเป้าหมายให้ความเห็นเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า การแทรกแซงของนักการเมืองในพื้นที่ ถือเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคมากที่สุดเป็นลำดับที่หนึ่ง

2.2.3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานในภูมิภาค ผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับลำดับความสำคัญของภารกิจตามสภาพปัจจุบันของการปฏิบัติงานจริงในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ปรากฏว่า กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ให้ความสำคัญกับ *การปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล* ให้ความสำคัญมากที่สุด เป็นลำดับที่หนึ่ง ในขณะที่กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ดำรงตำแหน่งปลัดจังหวัด และตัวแทนหน่วยราชการในระดับจังหวัด ให้ความสำคัญกับ *การปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดในระดับกระทรวง/กรม* มากที่สุด เป็นลำดับที่หนึ่ง

ผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการทำงานร่วมกันในการบูรณาการการทำงานร่วมกันในจังหวัดกับหน่วยงานอื่นในจังหวัด ปรากฏว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ในทุกกลุ่มเป้าหมายมีความเห็นไปในทางเดียวกันว่า รูปแบบการทำงานร่วมกันที่ปรากฏมากที่สุดเป็นอันดับที่หนึ่ง คือ *การประชุมร่วมกัน* โดยในกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ดำรงตำแหน่งปลัดจังหวัด มีความเห็นต่อรูปแบบการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่น ในจังหวัดที่ปรากฏมากที่สุด ทั้งในรูปแบบ *การประชุมร่วมกัน* และ *การลงพื้นที่เพื่อปฏิบัติงานตามแผน/โครงการร่วมกัน* ในสัดส่วนเท่ากัน

ผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา ข้อจำกัด และอุปสรรคต่อการบริหารราชการในภูมิภาคของจังหวัด ปรากฏว่า ผู้ตอบแบบสอบถามในทุกกลุ่มเป้าหมาย ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ และตัวแทนหน่วยราชการในระดับพื้นที่ ส่วนใหญ่มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า เรื่องงบประมาณและบุคลากรเป็นปัญหา ข้อจำกัด และอุปสรรคต่อการบริหารงานและการปฏิบัติงานที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานระหว่างส่วนราชการในจังหวัด รวมไปถึงการตอบสนองต่อปัญหาในพื้นที่มากที่สุด

ผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับวิธีการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งในการบริหารงานจังหวัด ปรากฏว่า ผู้ตอบแบบสอบถามในกลุ่มเป้าหมายที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และนายอำเภอ ส่วนใหญ่เห็นว่าระบบเดิมที่ *มาจากการแต่งตั้งในสังกัดกระทรวงมหาดไทย* เป็นวิธีการที่ดีที่สุดแล้ว ในขณะที่กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นผู้แทนจากหน่วยราชการในระดับจังหวัดเห็นว่า *ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมาจากสรรหาตามคุณสมบัติความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือระบบการยืมตัวข้าราชการระดับสูงของกระทรวงเพื่อมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด* เป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุด

3. สรุปผลการศึกษาสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การวิเคราะห์โครงสร้างและระบบการบริหารราชการในภูมิภาคจะมุ่งวิเคราะห์ “ราชการบริหารส่วนภูมิภาค” ภายใต้อำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน อันประกอบด้วย จังหวัดและอำเภอ เพื่อทราบถึงสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดเชิงโครงสร้างในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้จะพิจารณาถึงสภาพการณ์ ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับการบริหารราชการส่วนกลางในพื้นที่ด้วย โดยแบ่งพิจารณาดังประเด็นต่อไปนี้

3.1 สรุปสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดเชิงโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด

1) การจัดส่วนราชการระดับจังหวัด จำนวนส่วนราชการในแต่ละจังหวัดอาจมีจำนวนไม่เท่ากัน เนื่องจากบางกรมอาจจัดตั้งส่วนราชการประจำจังหวัดไม่ครบทุกจังหวัด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ซึ่งกำหนดให้กรมใดมีราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือไม่ ปัจจุบันมีการจัดตั้งส่วนราชการประจำจังหวัดสังกัดราชการระดับกรมต่าง ๆ ซึ่งมีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค จำนวน 32 แห่ง (ไม่รวมสำนักงานจังหวัด) โดยส่วนใหญ่มีการจัดตั้งขึ้นครบทั้ง 76 จังหวัด ยกเว้นบางหน่วยงานที่ไม่มีในบางจังหวัด ได้แก่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (71 แห่ง) เรือนจำจังหวัด (50 แห่ง) สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด (31 แห่ง) นอกจากนี้ยังมีส่วนราชการประจำจังหวัดบางส่วนที่มีการจัดตั้งส่วนราชการระดับอำเภอขึ้นอีกด้วย ได้แก่ สำนักงานประมงจังหวัด สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ที่ทำการปกครองจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด เรือนจำจังหวัด สำนักงานเกษตรจังหวัด โดยส่วนราชการประจำจังหวัดจะปฏิบัติหน้าที่ 2 ลักษณะคือ ลักษณะแรก ภารกิจเชิงปฏิบัติการ เป็นการดำเนินการจัดการบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดตามภารกิจของกรมต้นสังกัด และลักษณะที่สอง ภารกิจในเชิงวิชาการ ประสาน กำกับ และติดตามประเมินผลเป็นภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดส่วนหนึ่ง มีฐานะเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการในระดับจังหวัดและอำเภอ มีหน้าที่ในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลของจังหวัด การวางแผนพัฒนาจังหวัด การวางแผนการลงทุนและแผนปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ของจังหวัด รวมทั้งประสานงานการปฏิบัติ การกำกับดูแลและประเมินผล การปฏิบัติงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในพื้นที่

ดังนั้น สภาพการจัดโครงสร้างส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีรูปแบบแตกต่างกันหลากหลาย ดังกล่าว นำมาสู่ประเด็นที่ควรพิจารณาก็คือ ทุกจังหวัดจำเป็นต้องจัดโครงสร้างส่วนราชการประจำจังหวัดรูปแบบเดียวกันทั้งหมดหรือไม่ การจัดโครงสร้างส่วนราชการประจำจังหวัดขึ้นกับปัจจัยใดบ้าง ทั้งนี้ หากพิจารณาข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงานในหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้พบประเด็นที่พึงพิจารณาทบทวนปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้นก็คือ ส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีความจำเป็นต้องปรากฏในโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดทุกจังหวัด ได้แก่ ส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องกับปัญหาปากท้องหรือการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนหรือเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวง ทบวง กรมที่มีภารกิจรับผิดชอบให้บริการประชาชนโดยตรง ซึ่งความจำเป็นในการดำเนินการที่มุ่งตอบสนองปัญหาและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ สะท้อนให้เห็นว่า ส่วนราชการที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต การจัดสวัสดิการ และ

บริการสาธารณะทางสังคม รวมไปถึงภารกิจที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากส่วนราชการอื่น ๆ เพื่อบรรลุเป้าหมาย ถือเป็นส่วนราชการที่มีภารกิจเป็นพื้นฐานในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด นั่นคือ เป็นส่วนราชการประจำจังหวัดที่ควรจัดตั้งขึ้นในทุกจังหวัด ในทางตรงกันข้าม ส่วนราชการประจำจังหวัดอีกจำนวนหนึ่งที่มีภารกิจซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรง อาจพิจารณาให้มีการจัดส่วนราชการในจังหวัดได้ยืดหยุ่นตามสภาพความจำเป็นในการดำเนินการกิจในแต่ละพื้นที่

ขณะเดียวกัน ในมุมมองของผู้ปฏิบัติงานจำนวนหนึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การดำรงสถานะเป็นส่วนราชการประจำจังหวัดก็ได้ส่งผลในทางเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติการกิจของหน่วยงานเท่าใด เนื่องจากการกิจของหน่วยราชการบางแห่ง เป็นงานเชิงเทคนิคที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะ เกิดความไม่คล่องตัว การที่ต้องขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นผลให้มีขั้นตอนยุ่งยากและล่าช้า ที่สำคัญคือไม่ใช่งานบริการประชาชนโดยตรง ดังนั้น หน่วยราชการที่มีภารกิจเข้าข่ายลักษณะดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคก็ได้ ด้วยเหตุนี้ หากพิจารณาจังหวัดในฐานะหน่วยการบริหารงานของรัฐในระดับภูมิภาค โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่บูรณาการการทำงานของส่วนราชการประจำจังหวัดเพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการที่มีลักษณะเฉพาะของประชาชนในแต่ละพื้นที่ จะเห็นว่าความจำเป็นที่ต้องมีหน่วยงานปฏิบัติการระดับพื้นที่นั้นย่อมถูกกำหนดโดยสภาพการตอบสนองต่อปัญหาสาธารณะในระดับพื้นที่เป็นสำคัญ สภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ความแตกต่างในบริบททางภูมิศาสตร์และสภาพเศรษฐกิจสังคมในแต่ละพื้นที่ จึงเป็นปัจจัยที่ควรนำมาพิจารณาทบทวนปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ให้สอดคล้องกับบทบาทและความจำเป็นของบางหน่วยงานในจังหวัดที่ลดน้อยลงไปภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

ในกรณีการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบบกลุ่มจังหวัด หรือการจัดโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดในจังหวัดต่าง ๆ ที่มีได้มีจำนวนส่วนราชการประจำจังหวัดตั้งขึ้นครบทุกจังหวัด ได้แก่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (71 จังหวัด) เรือนจำจังหวัด (50 จังหวัด) และโดยเฉพาะสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด (31 จังหวัด) ซึ่งถูกมองว่าเป็น “การบริหารงานแบบข้ามจังหวัด” ที่ก่อให้เกิดปัญหาระบบการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินภารกิจในจังหวัดลูก ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติการกิจของหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากความสะดวกของผู้ปฏิบัติงาน ข้อเสนอให้มีการจัดตั้งส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบบรายจังหวัดเป็นสิ่งที่สามารถเข้าใจได้ แต่หากพิจารณาเงื่อนไขด้านภารกิจที่สะท้อนถึงความจำเป็นในการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ควรต้องพิจารณาภารกิจหลักของหน่วยราชการนั้นว่าจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาลูกหรือให้บริการประชาชนในระดับพื้นที่หรือไม่ ด้วยเหตุนี้ ประเด็นปัญหาทางธุรการจึงอาจมิใช่เหตุผลหลักที่จะสะท้อนถึงความจำเป็นในการจัดตั้งส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบบรายจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีหน่วยราชการที่มีภารกิจบังคับใช้กฎหมายของส่วนราชการหรือการจัดสวัสดิการสังคมและบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการในพื้นที่อย่างครอบคลุมและต่อเนื่อง

2) การจัดส่วนราชการระดับอำเภอ/กลุ่มอำเภอ/สำนักงานสาขาในอำเภอ เมื่อพิจารณาแนวทางการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ สามารถพิจารณาจัดตั้งได้ 4 รูปแบบ คือ การจัดแบบมีส่วนราชการประจำอำเภอบางอำเภอ การจัดแบบมีส่วนราชการประจำอำเภอแบบกลุ่มอำเภอ การจัดแบบมีส่วนราชการประจำอำเภอรายอำเภอ และการจัดแบบมีส่วนราชการประจำอำเภอผสมกับแบบกลุ่มอำเภอ การจัดรูปแบบส่วนราชการระดับอำเภอมีเกณฑ์พิจารณาหลายประการ โดยพิจารณาจากทั้งความจำเป็นและความเหมาะสมให้มีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะภารกิจของหน่วยราชการที่ต้องใช้เทคนิคหรือหลักวิชาการเฉพาะทางหรือเป็นด้วยข้อบังคับทางกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้น

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค ส่งผลให้สภาพการณ์หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคของแต่ละกรมประสบกับสภาพปัญหาเชิงโครงสร้างการบริหารงานในภูมิภาคที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ หน่วยราชการบางหน่วยอาจรับผิดชอบหลายจังหวัด แต่บางหน่วยราชการอาจมีครบทุกจังหวัด และในบางหน่วยราชการก็อาจหมายรวมถึงระดับอำเภอด้วย ขณะเดียวกันก็จะพบว่าหลายหน่วยราชการไม่มีระดับอำเภอ ดังนั้น การวิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค จึงควรพิจารณาลักษณะความแตกต่างหลากหลายของส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการที่ต้องรับผิดชอบพื้นที่มากกว่าหนึ่งจังหวัด ส่วนราชการที่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาคครบทุกจังหวัดแต่ไม่มีหน่วยงานระดับอำเภอ และส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ปรากฏทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ เนื่องด้วยรูปแบบการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดและอำเภอที่แตกต่างกัน จึงส่งผลให้ส่วนราชการแต่ละหน่วยมีลักษณะการปฏิบัติงานในพื้นที่แตกต่างกัน และประสบปัญหาข้อจำกัดในลักษณะแตกต่างกันไปด้วย

การวิเคราะห์ลักษณะการปฏิบัติงานเชิงพื้นที่ โดยพิจารณาปัจจัยด้านความกว้างใหญ่ของพื้นที่บริการจากขนาดพื้นที่จังหวัดและปัจจัยด้านระยะทางจากความห่างไกลประชาชน ผนวกกับการต้องพิจารณาลักษณะภารกิจที่ต้องเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ เป็นปัจจัยสำคัญที่สะท้อนถึงความจำเป็นในการจัดส่วนราชการระดับอำเภอเพื่อให้มีหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่อำเภอด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อหน่วยราชการใดมีโครงสร้างหน่วยงานในภูมิภาคระดับอำเภอ ส่งผลให้หน่วยปฏิบัติงานระดับตำบลกลายเป็นจุดขับเคลื่อนการดำเนินงานนโยบายระดับชาติไปปฏิบัติดังเช่น สำนักงานเกษตรอำเภอ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สำหรับหน่วยราชการระดับอำเภอที่มีการจัดโครงสร้างการปฏิบัติการในระดับพื้นที่ในรูป “กลุ่มอำเภอ” นอกจากจะส่งผลต่อโครงสร้างการบริหารงานและสายบังคับบัญชาของนายอำเภอแล้ว ยังส่งผลต่อเส้นทางการเติบโตในตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคอีกด้วย ซึ่งควรต้องพิจารณาเป็นรายการกิจว่าหน่วยราชการใดควรจัดให้มีการบริหารราชการแบบกลุ่มอำเภอ

อย่างไรก็ตาม จึงควรทบทวนและพิจารณาการปรับโครงสร้างส่วนราชการใดก็ตามเกี่ยวกับการยุบเลิกหรือจัดตั้งหน่วยราชการระดับอำเภอ ที่ควรพึงพิจารณาถึงความจำเป็นของลักษณะของภารกิจและกลุ่มเป้าหมายเป็นสำคัญ ดังเช่นกรณีภารกิจของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด มีการจัดโครงสร้างการดำเนินงานในระดับอำเภอโดยการจัดตั้ง “สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขา” ภายใต้รูปแบบกลุ่มอำเภอ ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะขอบเขตภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขนาดใหญ่ ที่มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การจัดตั้ง “สำนักงานสาขา” ของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด จึงตั้งอยู่บนความจำเป็นในแง่ปฏิบัติงานตอบสนองต่อปัญหาฉุกเฉินเร่งด่วนในพื้นที่โดยเฉพาะในจังหวัดที่มีขนาดใหญ่ แต่ละอำเภอมิมีระยะทางห่างไกลจากตัวจังหวัด การปฏิบัติงานในเชิงการให้ระงับเหตุและตอบสนองสถานการณ์ปัญหา เป็นเหตุผลที่จำเป็นต้องมีหน่วยงานระดับอำเภอ นอกจากนี้ยังปรากฏหน่วยราชการที่มีการบริหารจัดการพื้นที่ในรูปแบบ “สำนักงานสาขา” เป็นโครงสร้างภายใน อาทิ สำนักงานประกันสังคม สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสาขา

3) จังหวัดพื้นที่ลักษณะพิเศษ กล่าวคือ “พื้นที่” เป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ จังหวัดในแต่ละพื้นที่ของภูมิภาคต่าง ๆ ย่อมมีลักษณะเฉพาะของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นลักษณะเฉพาะของสภาพภูมิศาสตร์ ภูมิประเทศ ขนาดพื้นที่ ฐานทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ปัจจัยเชิงพื้นที่เหล่านี้ส่งผลต่อลักษณะในมิติสังคมเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัด ดังนั้น การพิจารณา “จังหวัด” ในฐานะหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค นอกเหนือจากการพิจารณามิติโครงสร้างทางการบริหารแล้ว จึงควรคำนึงถึงความแตกต่าง

หลากหลายในมิติเชิงพื้นที่ควบคู่ไปด้วย นั่นคือ การพิจารณาทบทวนปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยเชิงพื้นที่ซึ่งส่งผลให้บริบทการบริหารงานภาครัฐในพื้นที่แต่ละจังหวัดมีสภาพแตกต่างกัน

ลักษณะพิเศษของจังหวัดที่ควรพิจารณา ได้แก่ พื้นที่จังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาค มีฐานทรัพยากรทางเศรษฐกิจ มีลักษณะเฉพาะทางสังคมวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ เพราะลักษณะความเป็นเฉพาะกรณีของพื้นที่ ส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐในพื้นที่ต้องเผชิญกับสภาพปัญหาและความต้องการที่สลับซับซ้อนกว่าจังหวัดอื่น ๆ โดยทั่วไป ดังนั้น จึงควรพิจารณากำหนดพื้นที่ที่มีลักษณะดังกล่าวโดดเด่นชัดเจนให้มีสถานะเป็น “จังหวัดพิเศษ” เพื่อให้สามารถปรับปรุงโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานได้อย่างสอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้มีงบประมาณพิเศษเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเต็มศักยภาพ รวมถึงการมอบอำนาจหน้าที่พิเศษ เช่น การระหว่างประเทศ การพัฒนาเขตพิเศษเพื่อส่งเสริมการลงทุน ตลอดจนการมีมาตรการมอบอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางหรืออำนาจตามกฎหมายได้เฉพาะกรณี เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถทำหน้าที่ขับเคลื่อนความร่วมมือจากหน่วยงานทุกระดับและทุกภาคส่วนในการพัฒนาพื้นที่ เช่นเดียวกันกับลักษณะพิเศษของพื้นที่จังหวัดที่มีสภาพปัญหาเฉพาะ ยังเป็นปัจจัยที่ได้รับการกล่าวถึงในฐานะข้อจำกัดและอุปสรรคในการบริหารราชการในภูมิภาคของจังหวัดอีกด้วย ดังตัวอย่างกรณีพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันเนื่องมาจากบริบทของปัญหาในพื้นที่ซึ่งส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติภารกิจในความรับผิดชอบของหน่วยงาน

4) บทบาทของสำนักงานจังหวัด แม้ว่าสำนักงานจังหวัดจะมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด จัดทำและประสานการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด แต่หากพิจารณาข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ พบว่า การปฏิบัติงานของสำนักงานจังหวัดในปัจจุบัน ยังคงมีลักษณะมุ่งเน้นการทำงานเลขานุการผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหลัก ขณะที่การแสดงบทบาทในฐานะหน่วยประสานการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดยังไม่โดดเด่นเท่าใดนัก ปัญหาสำคัญของการแสดงบทบาทของสำนักงานจังหวัดก็คือ การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในสำนักงานจังหวัดยังมีศักยภาพและความชำนาญในการทำหน้าที่ไม่เพียงพอ โดยเฉพาะกระบวนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์และการทำงานแบบบูรณาการ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์เป็นอย่างดี ทั้งที่เป็นหัวใจสำคัญของการบริหารราชการจังหวัดให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในฐานะที่เป็นหน่วยสนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งในมิติการประสาน การบริหารจัดการ และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ สำนักงานจังหวัดควรเป็นหน่วยงานที่สามารถมองเห็นความเชื่อมโยงของภารกิจระหว่างส่วนราชการประจำจังหวัดเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้เกิดผลสัมฤทธิ์ นอกจากนี้ สำนักงานจังหวัดยังควรเป็นศูนย์กลางของฐานข้อมูลที่ถูกต้องและทันสมัย เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนสามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์งานหรือโครงการต่าง ๆ ที่จะประโยชน์ต่อการพัฒนาจังหวัดโดยภาพรวม

3.2 สรุปผลการศึกษาสภาพการณ์และอุปสรรคเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

1) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ภายหลังการจัดโครงสร้างและระบบบริหารราชการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ บทบาทหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่มีบทบาทหลักในการ “บริหารราชการ” ไปสู่การแสดงบทบาทในการ “บูรณาการ” อันเป็นผลจาก

การประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 นอกจากจะกำหนดให้จังหวัดยื่นคำขอของงบประมาณได้แล้ว ยังกำหนดให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการ “พัฒนาจังหวัด” ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารราชการเชิงพื้นที่จังหวัด จึงคาดหวังว่าการทำหน้าที่ดังกล่าวสามารถเทียบเคียงได้กับการบริหาร “กรม” เทียบเท่า “อธิบดี” ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุด มีหน้าที่ควบคุมและบังคับบัญชาส่วนราชการประจำจังหวัด เพื่อความเป็นเอกภาพในการพัฒนาพื้นที่จังหวัด แต่ในสภาพความเป็นจริงกลับปรากฏว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างที่คาดหวัง เนื่องจากในทางปฏิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาเบ็ดเสร็จในพื้นที่ได้จริง อันเป็นผลจากอุปสรรคเชิงโครงสร้างจากสภาพการจัดส่วนราชการบริหารส่วนกลางที่มีการขยายหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง มาตั้งกระจัดกระจายในพื้นที่ภูมิภาคเป็นจำนวนมาก และการดำเนินการกิจในระดับพื้นที่ของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค แม้จะตั้งปฏิบัติการในเขตพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ แต่ก็มิได้มีความเชื่อมโยงกับกระบวนการบริหารราชการจังหวัดแต่อย่างใด

ดังนั้น ข้อเท็จจริงจากการเก็บข้อมูลจึงได้สะท้อนสภาพปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชาหน่วยราชการในพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างส่วนราชการส่วนกลาง และระบบบริหารราชการแบบรวมศูนย์โดยกรม นั่นคือ การมีหน่วยราชการบริหารส่วนกลางไปจัดตั้งสำนักงานและปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่ขึ้นต่อกรม ที่มีโครงการและการดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ของตนเอง ไม่จำเป็นต้องแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือประธานงานให้ทางจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้รับทราบ ผลที่ตามมาก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าและผู้บังคับบัญชาสูงสุดของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในแต่ละจังหวัดไม่ทราบว่า มีโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานใดที่ดำเนินการในพื้นที่ และไม่สามารรถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มที่ เพราะกิจกรรมเหล่านั้นมิได้อยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

การแสดงบทบาททางสังคมและการลงพื้นที่พบปะประชาชน แม้จะมีใช้บทบาทหน้าที่หลัก แต่ก็นับเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความสำคัญต่อการสร้างความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ ในขณะเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องรับผิดชอบดำเนินงานด้านอื่น ๆ ควบคู่ไปด้วย หากพิจารณาขอบเขตปริมาณภาระงานโดยรวมของผู้ว่าราชการจังหวัด จะสามารถจัดลำดับความสำคัญของการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่ ดังต่อไปนี้ อันดับหนึ่ง การปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล อันดับสอง การปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดในระดับกระทรวง/กรม อันดับสาม การปฏิบัติงานตามนโยบายเร่งด่วนหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน อันดับสี่ การปฏิบัติงานตามแผนงานของจังหวัดในงบประมาณนั้น ๆ อันดับห้า การลงพื้นที่พบปะประชาชนในการปฏิบัติงานภายในจังหวัด

หากพิจารณามุมมองความคาดหวังของผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ต่อการทำหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่า นายอำเภอส่วนใหญ่ (ร้อยละ 66.2) เห็นว่า บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด และ/หรือ รองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญที่สุดต่อความสำเร็จในการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยราชการในพื้นที่จังหวัด ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่ (ร้อยละ 78.1) ก็มีมุมมองในลักษณะดังกล่าวเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ในสายตาของผู้ปฏิบัติงานภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นว่าการแสดงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการประสานการทำงานร่วมกันของส่วนราชการต่าง ๆ ในพื้นที่ก็ยังไม่เป็นไปตามความคาดหวัง ความไม่สอดคล้องกันระหว่างความคาดหวังที่ผู้คนกลุ่มต่าง ๆ มีต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดกับสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติหน้าที่ ภายใต้สภาพเงื่อนไขและข้อจำกัดดังกล่าว

มาข้างต้น ถือได้ว่าเป็นหนึ่งในชนวนที่นำไปสู่การตั้งคำถามกับคุณสมบัติและที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัด รวมไปถึงความสำคัญและความจำเป็นในการดำรงอยู่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

2) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ บทบาทของนายอำเภอและปลัดอำเภอในฐานะ “หน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่” ถูกมองว่า เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญที่สุดต่อความสำเร็จในการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการในพื้นที่จังหวัด หากพิจารณาสภาพการบริหารราชการระดับอำเภอ จะเห็นได้ว่าการบริหารงานประสบปัญหาอุปสรรคในลักษณะเดียวกันกับการบริหารงานระดับจังหวัด กล่าวคือ หน่วยราชการระดับอำเภอ ยังขาดความเป็นเอกภาพในการทำงาน เพราะแต่ละหน่วยงานที่ปฏิบัติการในพื้นที่อำเภอ ต่างมุ่งเน้นทำงานตามยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดของกระทรวงและกรมของตนเองเป็นสำคัญ การทำงานของหน่วยราชการระดับอำเภอ จึงมีลักษณะแตกกระจาย ไม่สะท้อนยุทธศาสตร์จังหวัด เนื่องจากหน่วยงานในอำเภอก็มีจำนวนใกล้เคียงกับหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในจังหวัด ประกอบกับหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคก็ยังมียุทธศาสตร์ของกระทรวงที่ต้องปฏิบัติตามตัวชี้วัดของส่วนกลาง ดังนั้น หากพิจารณาความเป็นเอกภาพในอำเภอ จะพบว่าส่วนราชการในระดับอำเภอก็ไม่ได้มุ่งเน้นดำเนินงานตามยุทธศาสตร์จังหวัด เพราะหลายครั้งหน่วยราชการในพื้นที่ต้องทำงานตามยุทธศาสตร์ของกระทรวง จึงทำให้ภารกิจที่จะเป็นไปตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดลดความสำคัญลงไป

นอกจากนี้ ผลจากการปฏิรูประบบราชการ เป็นผลมีการยุบเลิกหน่วยราชการระดับอำเภอหรือเป็นผลให้ภารกิจหน้าที่บางประการต้องไปรวมอยู่ที่จังหวัด แต่ภารกิจที่ต้องปฏิบัติในระดับอำเภอ เพื่อบริการประชาชนยังต้องปฏิบัติต่อไป แต่ไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบหรือต้องไปติดต่อหน่วยงานระดับจังหวัด กลายเป็นอุปสรรคต่อการขอรับบริการของประชาชน ในขณะเดียวกัน ส่วนราชการภูมิภาคในระดับจังหวัดที่ไม่มีหน่วยงานในระดับอำเภอ มักจะใช้วิธีการ “ฝากงาน” ให้ส่วนราชการที่มีหน่วยงานระดับอำเภอ ดำเนินการแทน ซึ่งตกเป็นภาระแก่หน่วยงานอื่น สภาพการณ์ดังกล่าว เกิดจากหน่วยงานต่าง ๆ มุ่งเน้นการปฏิบัติงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้พยายามที่จะทำงานให้ลงลึกในระดับหมู่บ้าน ส่งผลให้มีการเพิ่มปริมาณงานในระดับพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ในมุมมองของนายอำเภอจากแบบสอบถามกลับเห็นว่า การพยายามส่งบุคลากรไปปฏิบัติงานในพื้นที่ของส่วนราชการประจำจังหวัด ยังไม่เกิดประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงเสนอให้ยุบหน่วยงานที่ไม่มีงานเป็นรูปธรรม และขาดบุคลากรในการทำงาน ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุดแล้ว การยุบเลิกหรือจัดตั้งหน่วยราชการระดับอำเภอก็ควรต้องพิจารณาลักษณะของภารกิจเป็นหลัก

3.3 ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลางในจังหวัดกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค

หากพิจารณาในทางหลักการ หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค เป็นการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่ตามหลักการแบ่งหน่วยการปกครองตามเขตท้องที่การบริหารงาน (principle of territoriality) โดยมีรูปแบบเป็น “หน่วยงานระดับพื้นที่เพื่อบริหารภารกิจเฉพาะด้าน” (single-function model) มีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารราชการ หรือเป็นหน่วยงานภายใต้โครงสร้างการบังคับบัญชาตามแนวดิ่งของกระทรวงต่าง ๆ ในส่วนกลาง หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคจึงมีอำนาจหน้าที่และภารกิจด้านใดด้านหนึ่งภายใต้ขอบเขตที่ได้รับการแบ่งสรรจากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางที่เป็นต้นสังกัด

ในขณะเดียวกัน หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค ยังเป็นการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองบนหลักการแบ่งอำนาจจากหน่วยราชการบริหารส่วนกลางอีกด้วย โดยหน่วย

ราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคแต่ละหน่วยงาน ต่างก็ได้รับการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกิจ เฉพาะด้านจากหน่วยราชการบริหารส่วนกลางต้นสังกัดของตนเอง (functional deconcentration) ดังนั้น แต่ละหน่วยงานจึงมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานและการทำงานแยกเป็นเอกเทศในตัวเอง โดยขึ้นตรงต่อ หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่เป็นผู้แบ่งอำนาจให้หน่วยงานดังกล่าวไปปฏิบัติภารกิจในระดับพื้นที่ กล่าวอีกอย่างคือ แม้ว่าหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคจะตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ แต่ก็มีระบบการบริหารงาน ภายใต้การควบคุมสั่งการโดยตรงจากหน่วยราชการบริหารส่วนกลางต้นสังกัดของตนเอง โดยไม่อยู่ภายใต้กลไก การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในฐานะหน่วยบริหารงานระดับพื้นที่ของรัฐบาลส่งผลให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจ ของส่วนกลางในพื้นที่แบบกระจุกกระจาย

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏการจัดตั้งส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคของกรมต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ได้ส่งผลกระทบต่อกระบวนการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังประเด็นต่อไปนี้

- ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถกำกับหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัดได้ สภาพ ปัญหาจึงมีลักษณะขาดกลไกการประสานการทำงานร่วมกันในพื้นที่ระหว่างหน่วยราชการบริหาร ส่วนกลางในภูมิภาคกับจังหวัดในฐานะกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามโครงสร้าง การบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นผลทางลบต่อประสิทธิภาพในการบริหารพื้นที่ของจังหวัด
- การจัดส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค โดยเฉพาะหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ระดับ เขตพื้นที่ซึ่งครอบคลุมหลายจังหวัด แสดงให้เห็นถึงสภาพความซับซ้อนในการบริหารงานระดับ ภูมิภาคของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน ดังเห็นได้จากสภาพความแตกต่างหลากหลายในการกำหนด ขนาดพื้นที่ ขอบเขต และจำนวนจังหวัด ภายใต้ความรับผิดชอบของส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ในภูมิภาคระดับเขตพื้นที่หรือศูนย์ภาค ในขณะเดียวกัน การจัดเขตพื้นที่ครอบคลุมหลายจังหวัด ของส่วนราชการต่าง ๆ ก็มีความซ้ำซ้อนและไม่สัมพันธ์กันเอง อีกทั้งยังไม่สัมพันธ์กับระบบ การบริหารราชการกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งจัดกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ออกเป็น 18 กลุ่มจังหวัดอีกด้วย สภาพความแตกต่างหลากหลายในการกำหนดเขตพื้นที่ระดับภาคหรือ กลุ่มจังหวัดของส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการ บูรณาการการทำงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด
- ปัญหาการขาดกลไกการประสานความร่วมมือระหว่าง “ราชการบริหารส่วนกลาง” กับ “จังหวัด” ทำให้การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการในพื้นที่ไม่ประสบผล กล่าวคือ จังหวัดไม่สามารถผลักดันการพัฒนาระดับภูมิภาคได้ เป็นเพราะไม่มีกลไกบูรณาการ “ราชการ บริหารส่วนกลาง” ให้ลงมาขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์ในพื้นที่ สภาพปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้ เห็นจากการหยิบยกกรณีตัวอย่างปัญหาการประสานบทบาทระหว่างจังหวัดกับส่วนราชการ กรณีดังกล่าว นำมาสู่คำถามที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะทำให้หน่วยราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ภูมิภาค ให้ความสำคัญกับ “ประเด็นยุทธศาสตร์” ของจังหวัด และร่วมเป็นภาคีความร่วมมือในการ ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

4. สรุปผลการศึกษาสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในระบบการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

จากการศึกษาสภาพการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พบว่า จังหวัดไม่สามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้เบ็ดเสร็จตามหลักการและเป้าหมายที่ตั้งไว้ มีสาเหตุมาจากปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในหลายประการดังนี้

4.1 สภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในระบบการบริหารงานจังหวัด พบประเด็นดังนี้

1) การบูรณาการส่วนราชการประจำจังหวัด เนื่องจากส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติงานของตนเสมือนเป็นตัวแทนของกรม และขึ้นตรงต่ออธิบดีเท่านั้น การทำงานจึงไม่สามารถประสานงานกับหน่วยราชการอื่น ๆ ได้ หากแต่ต้องได้รับการสั่งการจากอธิบดีเสียก่อน การปฏิบัติงานของส่วนราชการประจำจังหวัดจึงขาดการเชื่อมโยงกระบวนงานที่เชื่อมโยงกัน ส่งผลให้โครงการต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการมีกิจกรรมการดำเนินงาน ผลลัพธ์ และเป้าหมายไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดที่จังหวัดกำหนดไว้ นอกจากนี้ แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการกำกับดูแลหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค 33 หน่วยได้โดยตรง แต่ในทางปฏิบัติ หน่วยงานเหล่านี้ต้องปฏิบัติงานตามนโยบายของกรมเป็นหลักเสียก่อน จึงจะดำเนินการตามนโยบายของจังหวัดได้ ขณะที่หน่วยราชการที่เป็นต้นสังกัดของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดมักกำหนดนโยบายให้หน่วยราชการในจังหวัดดำเนินการโดยไม่ได้พิจารณาหรือให้ความสำคัญกับแต่ละพื้นที่ ดังนั้น จังหวัดจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้เบ็ดเสร็จตามหลักการและเป้าหมายที่ตั้งไว้ เพราะหลายเรื่องอยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะของส่วนราชการบริหารส่วนกลาง สภาพการณ์นี้จึงเป็นข้อจำกัดในการตัดสินใจจัดการแก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จในพื้นที่ตามหลักบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และส่งผลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้บรรลุผลอีกด้วย ทั้งยังนำไปสู่คำถามต่อบทบาทของกลไกการบูรณาการส่วนราชการในระดับภูมิภาคอย่าง “คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ” หรือ “ก.บ.จ.” ผลการเก็บข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงานและผู้ว่าราชการจังหวัดชี้ให้เห็นตรงกันว่า กลไกคณะกรรมการดังกล่าว ไม่สามารถทำหน้าที่บูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ได้ตามหลักการและเป้าหมาย เนื่องจากไม่ใช่กลไกการปฏิบัติงาน แต่เป็นการประชุมที่ใช้อำนาจรวมศูนย์ เพราะผู้แทนส่วนราชการที่เป็นกรรมการไม่ได้มีส่วนร่วม “บริหาร” จริง ดังนั้น หากกลไกดังกล่าวจะสามารถขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์ได้จริง จะต้องมียุทธศาสตร์เป็นเวทีการทำงาน เกิดการมีส่วนร่วมในระดับปฏิบัติ

2) ระบบการมอบอำนาจ จากการศึกษาได้พบสภาพปัญหาเกี่ยวกับระบบการมอบอำนาจในหลายประการ กล่าวคือ หากพิจารณาในทัศนะของผู้ว่าราชการจังหวัด จะพบว่า การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร หากราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ การปฏิบัติงานในจังหวัดจะคล่องตัวยิ่งขึ้น และจังหวัดจะสามารถแก้ไขปัญหาได้ทันที อย่างไรก็ตาม ในมุมมองของข้าราชการของหน่วยราชการประจำจังหวัดพบว่า การมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้แก่หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ยังเป็นปัญหาในลักษณะที่ว่า การมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้หัวหน้าส่วนราชการมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในบางจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการทั้งหมด แต่ในบางจังหวัด มีการมอบอำนาจเพียงบางส่วน สภาพดังกล่าวส่งผลชัดเจนต่อการดำเนินภารกิจของส่วนราชการที่มีลักษณะการปฏิบัติงานเพื่อจัดการแก้ไขสถานการณ์เร่งด่วน

ความแตกต่างในรูปแบบการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัด ยังปรากฏให้เห็นในกรณีการมอบอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติโครงการและการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังเห็นว่า ในบางกรณีที่มีการอนุมัติโครงการขนาดใหญ่ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ควรจะต้องทราบเรื่อง อย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเฉพาะเรื่องการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของส่วนราชการประจำจังหวัด จึงปรากฏให้เห็นหลายลักษณะเป็นไปตามดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคน ผู้ว่าราชการจังหวัดบางรายเห็นว่า การไม่มอบอำนาจยังเป็นผลให้การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาในพื้นที่เกิดปัญหาทางธุรการ ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจจัดการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ดังนั้น การมอบอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดให้แก่หัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่ เป็นปัจจัยสำคัญต่อประสิทธิภาพในการดำเนินภารกิจ โดยเฉพาะการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่มีความฉุกเฉินนอกเวลาราชการหรือส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพของประชาชนในพื้นที่

3) งบประมาณจังหวัด งบประมาณโครงการที่กรมต่าง ๆ ดำเนินการในพื้นที่ยังคงผูกพันอยู่กับหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง ทั้งนี้ สภาพข้อจำกัดด้านวงเงินงบประมาณที่ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้รับจัดสรรจากส่วนราชการระดับกรมต้นสังกัด มีสาเหตุมาจากส่วนราชการบริหารส่วนกลางในยังคงมุ่งเน้นการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการในพื้นที่เองโดยตรง ผ่านกลไกส่วนราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค ในขณะที่เดียวกันก็มองข้ามความสำคัญของการจัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการประจำจังหวัด สภาพการณ์รวมศูนย์งบประมาณโดยส่วนราชการบริหารส่วนกลางมาก จึงกลายเป็นปัญหาที่ส่งต่อการบริหารราชการจังหวัดที่แม้จะมีอำนาจในการบริหารจัดการตามภารกิจ หากแต่ไม่มีงบประมาณดำเนินงาน

หากพิจารณาการจัดสรรงบประมาณจังหวัดโดยเปรียบเทียบกับขนาดของพื้นที่จะพบว่า การจัดสรรงบประมาณมิได้มีการพิจารณาปัจจัยขนาดของพื้นที่ จำนวนประชากร และประเด็นปัญหาพิเศษของแต่ละพื้นที่ เพราะปัจจุบันไม่ว่าจังหวัดจะมีขนาดหรือสภาพปัญหาสลับซับซ้อนเท่าใดก็ตาม แต่งบประมาณยังคงได้รับไม่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงควรพิจารณาปรับปรุงระบบการพิจารณางบประมาณเพื่อรองรับภารกิจที่มีลักษณะพิเศษของจังหวัดด้วย

4) กระบวนการงบประมาณจังหวัด ประเด็นปัญหาหลักก็คือ ปัญหาเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาในการจัดทำแผนงบประมาณของจังหวัดและการเบิกจ่ายงบประมาณไม่ทัน กล่าวคือ กรอบระยะเวลาการวางแผนงบประมาณยุทธศาสตร์จังหวัดล่วงหน้า 2 ปี เป็นแผนที่ต้องดำเนินการในอนาคต นั้นหมายความว่า เมื่อมีการเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัดไป ก็จะทำให้ยุทธศาสตร์จังหวัดนั้นไม่เหมาะสมในเวลานั้น ๆ ประกอบกับผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารงานจังหวัดก็มีมุมมองต่อปัญหาแตกต่างกัน ผลที่ตามมาก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่มีการเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัดบ่อยครั้ง จะต้องบริหารโครงการตามยุทธศาสตร์จังหวัดที่ตนเองไม่ได้เป็นผู้คิดริเริ่ม นอกจากนี้ สาเหตุที่ทำให้ “จังหวัด” ไม่มีบทบาทเด่นชัดในการ “พัฒนาจังหวัด” ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงบลงทุนก่อสร้างและงบบริหารบุคลากร โดยงบประมาณพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือตอบสนองความต้องการในพื้นที่เป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้น ดังนั้น ประเด็นท้าทายการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดก็คือ ภายใต้อำนาจที่ตนมี จังหวัดจะดำรงสถานะและบทบาทสำคัญต่อไปได้ก็ต่อเมื่อสามารถทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานบูรณาการภาคีเพื่อระดมทรัพยากรความร่วมมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในพื้นที่แบบข้ามสังกัด ข้ามระดับ และข้ามภาคส่วนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5) การจัดสรรและการแทรกแซงงบประมาณจังหวัด การจัดสรรงบประมาณแยกย่อยทำให้หลายโครงการไม่บรรลุเป้าหมาย ไม่เห็นความเปลี่ยนแปลง สภาพดังกล่าวสะท้อนให้เห็นปัญหาที่เกิดจากกระบวนการจัดสรรงบประมาณร่วมกันระหว่างส่วนราชการประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดเอง นั่นคือ ปัญหาการบูรณาการระหว่างหน่วยราชการในระดับภูมิภาคซึ่งมักมุ่งเน้นบริหาร

โครงการในพื้นที่ตามภารกิจของกรมแบบแยกส่วน สำหรับส่วนราชการประจำจังหวัดแล้ว งบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการเป็นเงินที่ส่วนราชการประจำจังหวัดมองว่าตนเองมีจำนวนงบประมาณที่ควรจะต้องได้รับเพื่อนำไปดำเนินโครงการตามภารกิจของตน เนื่องจากหน่วยราชการจะมุ่งพิจารณาเป้าหมายในภารกิจของกรมต้นสังกัดเป็นหลัก ไม่ได้พิจารณาภารกิจของจังหวัด เพราะในหลาย ๆ ภารกิจ หน่วยราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะมองปัญหาแตกต่างกัน หน่วยราชการบริหารส่วนกลางจะคิดแผนและนโยบายเพื่อบรรลุเป้าหมายภารกิจของส่วนกลางเป็นสำคัญ แต่ไม่ได้พิจารณาในเชิงพื้นที่ว่ามีความต้องการหรือมีความเหมาะสมกับพื้นที่หรือไม่ อย่างไร นอกจากนั้น เหตุผลที่หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคเข้าใจว่า หน่วยงานตนเองควรต้องได้รับงบประมาณจากจังหวัดก็คือ หน่วยราชการบริหารส่วนกลางไม่ได้จัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างเพียงพอ เพราะคาดหวังว่าหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะได้รับงบประมาณจากจังหวัดอีกด้วย

หากพิจารณาปัจจัยด้านงบประมาณที่เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดก็คือ ส่วนราชการประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ ไม่มีการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของกรมให้สอดคล้องกับประเด็นปัญหาและความต้องการของจังหวัด งบประมาณยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดจึงกลายเป็นงบประมาณที่ส่วนราชการประจำจังหวัดนำไปใช้ปฏิบัติการเฉพาะที่หน่วยตนเองเป็นเจ้าภาพ การบริหารงบประมาณยุทธศาสตร์จังหวัดจึงไม่ปรากฏผลที่ชัดเจน ดังนั้น การขับเคลื่อนโครงการตามยุทธศาสตร์จังหวัดให้เกิดผล ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแสดงบทบาทประสานความร่วมมือเพื่อบูรณาการงบประมาณกับหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่มีอำนาจเกี่ยวข้อง เพราะการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด ไม่สามารถดำเนินการโดยอาศัยงบประมาณจังหวัดได้โดยลำพัง แต่ต้องอาศัยการบูรณาการโครงการและงบประมาณของส่วนราชการประจำจังหวัด ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ด้วย ด้วยเหตุนี้ การบูรณาการงบประมาณและการประสานความร่วมมือดำเนินการกิจของทุกส่วนราชการ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ควรพิจารณาความจำเป็นและความต้องการของพื้นที่เป็นหลัก

จุดอ่อนของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ได้รับการกล่าวถึงกันอย่างมากก็คือ อิทธิพลทางการเมืองที่มีต่อข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแทรกแซงงบประมาณจังหวัดโดยฝ่ายการเมืองได้นำไปสู่สภาพการณ์ของแผนงานหรือโครงการที่ไม่เป็นไปตามความต้องการของจังหวัดเท่าที่ควร ทั้งนี้ บทบาทของนักการเมืองมีลักษณะครอบงำแทรกแซงกระบวนการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์จังหวัดส่วนหนึ่งเป็นผลจากกระบวนการต่องรองในกระบวนการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุนี้ การจัดทำยุทธศาสตร์จังหวัดจึงไม่ใช่เรื่องง่าย ดังนั้น งบประมาณที่จะนำไปใช้พัฒนาจังหวัดจริง จึงไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาหรือสร้างการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้ การกำหนดแผนงบประมาณสำหรับดำเนินโครงการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในแต่ละจังหวัด จึงดำเนินไปภายใต้การเจรจาต่อรองหรือหารือกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ

6) การตรวจสอบและประเมินการบริหารงบประมาณจังหวัด คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด หรือ ก.ธ.จ. เป็นองค์กรตามกฎหมาย ทำหน้าที่สอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัด โดยคาดหวังว่าจะเป็นกลไกการตรวจสอบความมีธรรมาภิบาลในการบริหารงบประมาณจังหวัด และเป็นเครื่องมือที่จะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานเต็มประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบชัดเจน อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากแบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) ที่มีผลต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารราชการในภูมิภาค พบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด (ร้อยละ 48.4) เห็นว่า “มีผลปานกลาง” ปลัดจังหวัดส่วนใหญ่ (ร้อยละ 52.4) เห็นว่า “มีผลน้อย” และนายอำเภอส่วนใหญ่ (ร้อยละ 55.6) เห็นว่า “มีผลน้อย” โดยผู้ที่เห็นว่า การทำหน้าที่ของ ก.ธ.จ. ไม่มีผลต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

กระบวนการบริหารราชการจังหวัดเลย ให้เหตุผลว่าเป็นเพราะการขาดอำนาจและมีความซ้ำซ้อนกับองค์กรตรวจสอบอื่น ๆ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เป็นต้น และยังเห็นว่าระบบตรวจสอบโดยภาพรวมไม่เข้มแข็งอีกด้วย นอกจากนี้ ระบบตัวชี้วัดซึ่งเป็นกลไกควบคุมการบริหารงานภาครัฐให้เกิดประสิทธิภาพอีกกลไกหนึ่ง ยังพบว่าเป้าหมายของการมีระบบตัวชี้วัดก็คือ การช่วยให้การบริการประชาชนของหน่วยราชการมีคุณภาพ แต่กระนั้นส่วนราชการต่าง ๆ มักจะมุ่งเน้นการทำงานให้บรรลุเป้าหมายตัวชี้วัดตามพันธกิจหน่วยงานตนเองเป็นหลัก ส่งผลให้การทำงานที่ต้องบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นในพื้นที่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะแต่ละส่วนราชการต่างมองว่าเป็นงานที่ทำแล้วไม่ได้ตัวชี้วัด สภาพการณ์เช่นนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการกำหนด “ตัวชี้วัดร่วม” ระหว่างส่วนราชการ สำหรับการประเมินการทำงานร่วมกันภายใต้ระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

4.2 สภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในระบบการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ
พบว่า มีหลายประเด็นที่ควรพิจารณาทั้งในเชิงโครงสร้าง บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด และการประสานความร่วมมือของส่วนราชการจังหวัดในภูมิภาค รวมไปถึงศักยภาพของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ในฐานะหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค และเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด สรุปได้ดังนี้

- **การจัดโครงสร้างการบริหารงานกลุ่มจังหวัด** พบว่า เกณฑ์การแบ่งเขตกลุ่มจังหวัดในบางกลุ่มไม่สอดคล้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค โดยเฉพาะภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อมโยงกับสภาพภูมิศาสตร์และทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ ยังพบปัญหาส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค มีการจัดแบ่งพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานระดับภาคออกเป็นกลุ่มจังหวัดตามลักษณะภารกิจของแต่ละกรม ซึ่งไม่สอดคล้องกับการจัดโครงสร้างกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ จึงมีผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องให้ข้อเสนอว่า ควรทบทวนโครงสร้างกลุ่มจังหวัดรวมถึงระบบงบประมาณกลุ่มจังหวัดด้วย เพื่อตอบคำถามสำคัญว่าการดำเนินยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมีประโยชน์จริงหรือไม่
- **การทำงานร่วมกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัด** ได้มีการกล่าวถึงอย่างมาก โดยเฉพาะเรื่องความอาวุโสของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เป็นอุปสรรคต่อการประสานงานและการประชุมคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัด โดยมักส่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้แทนเข้าร่วมประชุม ก่อให้เกิดปัญหาในการตัดสินใจในประเด็นสำคัญ ๆ
- **การเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการข้ามจังหวัด** กระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการภายใต้งบประมาณกลุ่มจังหวัดนั้น ส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นเจ้าภาพโครงการในจังหวัดที่เป็นสมาชิกกลุ่มจังหวัด ต้องเดินทางไปดำเนินการเบิกจ่ายที่สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดซึ่งอยู่ในจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่ม ในทัศนะของผู้ปฏิบัติงาน เห็นว่าการเบิกจ่ายดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่สะดวก นอกจากนี้ ระบบการเบิกจ่ายงบประมาณกลุ่มจังหวัดยังกระทบต่อหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ที่ไม่มีการจัดส่วนราชการประจำในทุกจังหวัด แต่เป็นการจัดส่วนราชการประจำจังหวัดแบบกลุ่มจังหวัด ในมุมมองผู้ปฏิบัติงานเห็นว่า จังหวัดที่ไม่มีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคตั้งอยู่ ไม่สามารถได้รับการจัดสรรงบประมาณจากกลุ่มจังหวัด แม้ว่าจะเป็นหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดก็ตาม ตัวอย่างส่วนราชการที่ได้รับผลกระทบชัดเจนก็คือ สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ซึ่งมีหน่วยราชการ

บริหารส่วนภูมิภาคไม่ครบทุกจังหวัด และใช้วิธีการจัดตั้งและบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบกลุ่มจังหวัดที่มีจังหวัดแม่และจังหวัดลูก

- **ศักยภาพและขีดความสามารถของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด** พบว่า การทำงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดยังไม่สามารถทำหน้าที่บริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการดำเนินภารกิจของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดยังเกี่ยวพันภายใต้การทำงานของสำนักงานจังหวัดซึ่งเป็นที่ตั้งของสำนักงานจังหวัด ในกรณีนี้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดต้องทำหน้าที่สองส่วน ทั้งหัวหน้าสำนักงานจังหวัดและหัวหน้าสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ดังนั้น จึงมีข้อเสนอให้แยกอำนาจหน้าที่และบทบาทออกจากกัน นอกจากนี้ หากพิจารณาศักยภาพและความพร้อมในการเป็นหน่วยขับเคลื่อนการบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดยังพบว่า มีข้อจำกัดหลายประการ ได้แก่ การขาดบุคลากรที่มีทักษะเหมาะสมกับภารกิจของกลุ่มจังหวัด การขาดบุคลากรที่มีประสิทธิภาพทางด้านการเงินและพัสดุ โดยทั้งกลุ่มงานยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดและสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ควรให้มีเจ้าหน้าที่อำนวยการแยกออกจากกัน และหากพิจารณาผลจากแบบสอบถาม ปลัดจังหวัดให้ความเห็นว่า โครงสร้างและระบบบริหารงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ยังไม่เหมาะสม เพราะยังไม่มีกระบวนการอย่างแท้จริง ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา การสั่งการและการดำเนินงาน ยิ่งไปกว่านั้น สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในฐานะที่เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์ บุคลากรที่ปฏิบัติงานดังกล่าวควรต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการวิเคราะห์ปัญหาจากข้อมูลสถิติต่าง ๆ และกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ได้ เพราะปัจจุบัน บุคลากรยังไม่มีทักษะความเชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์เพียงพอ โดยผู้ปฏิบัติงานด้านยุทธศาสตร์ควรต้องมีความสามารถด้านนี้เป็นการเฉพาะ
- **งบประมาณกลุ่มจังหวัด** ปัญหากระบวนการบริหารงบประมาณ เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ ในทางปฏิบัติ งบประมาณกลุ่มจังหวัดมีลักษณะที่กระจัดกระจายเป็นรายกิจกรรมและโครงการซึ่งไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาจังหวัดในอนาคตเท่าที่ควร เพราะการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดแบบแบ่งโครงการให้แต่ละจังหวัดรับดำเนินโครงการในพื้นที่ของตนเอง เป็นผลให้งบประมาณแบบรายโครงการย่อยไม่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงได้ โดยเฉพาะในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ต้องเน้นดำเนินโครงการขนาดใหญ่ ภายใต้งบประมาณกลุ่มจังหวัดที่มีอยู่ จึงไม่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่อง “เขตอำนาจหน้าที่” ซึ่งเกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่น ๆ จำนวนมาก ปัญหาดังกล่าวยังสะท้อนปัญหาความเข้าใจที่ว่า “การมีงบประมาณกลุ่มจังหวัดจะช่วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านงบประมาณในพื้นที่” ดังเห็นได้จากการมองว่างบประมาณกลุ่มจังหวัดคือ “เงินสนับสนุน” ที่ส่วนราชการจะได้รับมาขับเคลื่อนภารกิจของตนเอง ซึ่งมุมมองงบประมาณในลักษณะนี้ได้ปรากฏแพร่หลายในส่วนราชการต่าง ๆ ในภูมิภาค ทิศนะเช่นนี้ได้นำมาสู่การสรุปว่าปัญหาการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดคือ ไม่มีการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ อย่างทั่วถึง โดยมีได้พิจารณาว่าภารกิจใดที่เข้าข่ายการสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดอย่างแท้จริง
- **ความไม่ผลสัมฤทธิ์ของงบประมาณกลุ่มจังหวัด** กล่าวคือ จากความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามพบว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณของกลุ่มจังหวัดไม่ชัดเจน การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการแบ่งจัดสรร

งบประมาณ การกำหนดยุทธศาสตร์ที่จัดสรรงบประมาณให้เพียงบางจังหวัด เป็นต้น สภาพการณ์เหล่านี้ไม่ได้เป็นไปตามหลักการบูรณาการยุทธศาสตร์ระหว่างจังหวัดจริงในทางปฏิบัติ โครงการของกลุ่มจังหวัดหลายแห่งไม่ได้การประมวลข้อมูลแล้วกำหนดโครงการที่จะเป็นประโยชน์ในภาพรวมของกลุ่มจังหวัด ดังนั้น ภายใต้มุมมองดังกล่าวจึงเสมือนเป็นการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดบนฐานส่วนราชการประจำจังหวัดในกลุ่มจังหวัด มากกว่าจะเป็นการดำเนินโครงการบนฐานความเป็นภาคีหุ้นส่วนที่มีเป้าหมายร่วมกัน ผู้ตอบแบบสอบถามและผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยจำนวนหนึ่งจึงได้มีข้อเสนอเห็นควรให้ยกเลิกระบบกลุ่มจังหวัด เพราะไม่สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาคได้จริง และให้เน้นการพัฒนาตามยุทธศาสตร์จังหวัดจะเหมาะสมกว่า เพราะสามารถให้จังหวัดได้เพิ่มศักยภาพ อย่างไรก็ตาม หากยังคงให้มีระบบกลุ่มจังหวัดต่อไป จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดโครงการที่เอื้อต่อการขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์ร่วมกันได้ หากสมาชิกในกลุ่มจังหวัดมีความเห็นพ้องกันในเงื่อนไขที่ว่า การกำหนดยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด แม้จะดำเนินการในพื้นที่จังหวัดใด แต่ผลลัพธ์ของโครงการนั้น ๆ จะต้องชี้วัดให้ได้ว่า โครงการเหล่านั้นได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่จังหวัดอย่างน้อย 2 จังหวัดขึ้นไป

- **การแทรกแซงการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัด** เป็นประเด็นปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานกลุ่มจังหวัด โดยเฉพาะการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดให้เกิดผลเป็นรูปธรรม กล่าวคือ การแทรกแซงของนักการเมืองในพื้นที่โดยไม่คำนึงถึงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ซึ่งเกิดขึ้นได้ทั้งจากนักการเมืองฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล การแทรกแซงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัด ตั้งอยู่บนมุมมองของนักการเมืองที่ว่า ประชาชนที่อยู่ในจังหวัดซึ่งเป็นพื้นที่ฐานเสียงของตนเองต้องได้รับส่วนแบ่งงบประมาณกลุ่มจังหวัดด้วย ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเกลี้ยบบประมาณกันทั้งระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและการต่อรองระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่
- **ปัจจัยสำคัญที่จะไปสู่การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด** ก็คือ การพัฒนาฐานข้อมูลของกลุ่มจังหวัด เพื่อเป็นฐานในการกำหนดทิศทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาพื้นที่ และเสนอให้กลุ่มจังหวัดหมายรวมส่วนราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคในพื้นที่กลุ่มจังหวัด เข้ามาร่วมขับเคลื่อนภารกิจของกลุ่มจังหวัด นอกจากนี้ ยังควรให้ความสำคัญกับภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาเป็นภาคีหุ้นส่วนในการกำหนดทิศทางและขับเคลื่อนการดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

5. สรุปผลการศึกษาสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น สรุปประเด็นครอบคลุมเนื้อหาสาระต่าง ดังนี้

1) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นนั้น พบประเด็นปัญหาดังนี้

- **ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ** หลังจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ดำเนินการกิจดังกล่าว เนื่องจากเป็นภารกิจที่สามารถเลือกกระทำหรือไม่ก็ได้ ส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมที่ส่วนราชการเคยดำเนินการในพื้นที่ขาดความต่อเนื่อง ขณะเดียวกัน ส่วนราชการที่เป็นฝ่ายถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวก็ไม่สามารถดำเนินการได้อีก ดังนั้น การจัดความสัมพันธ์ในเชิงการประสานบทบาทระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นเงื่อนไขที่ทำให้หลายกรณี หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคพยายามดำเนินโครงการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับภารกิจที่ได้ถ่ายโอนไปแล้ว ส่งผลให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น กรณีนี้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการกำหนดเกณฑ์การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการกิจที่ได้รับการถ่ายโอนได้ รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์การหนุนเสริมศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะการอาศัยกลไกการจัดสรรงบประมาณตามโครงการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์จังหวัดในการขับเคลื่อนภารกิจร่วมกันระหว่างส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังสะท้อนให้เห็นว่า ลำพังการถ่ายโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ และงบประมาณจากส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอาจชี้วัดถึงความสำเร็จในกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เสียทีเดียว หากแต่ยังจำเป็นต้องมีการจัดความสัมพันธ์ที่เอื้อให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างส่วนราชการในภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่างก็มีพื้นที่ดำเนินการกิจร่วมกันอีกด้วย
- **ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ผลการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นว่า สภาพกฎหมายที่มีการให้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในลักษณะที่กระจัดกระจาย ไม่เป็นเอกภาพ และไม่มีการแบ่งแยกลักษณะการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน ส่งผลให้กระบวนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาบางประการ โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีการใช้อำนาจในการกำกับดูแลเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด หรือในบางกรณี ผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้ใช้อำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายให้ไว้ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เข้าใจกฎหมายที่ให้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างครอบคลุมและถี่ถ้วน ประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งปรากฏภายใต้รูปแบบการจัดความสัมพันธ์ในเชิงกำกับดูแลในปัจจุบัน ก็คือ ประเด็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในการใช้อำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ กล่าวคือ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ในบางกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอประสบปัญหาข้อจำกัดในการบริหารพื้นที่ อันเนื่องมาจากการขาดแคลนงบประมาณในการบริหารงาน ก็มักขอรับการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินโครงการพัฒนาและแก้ไข ปัญหาในพื้นที่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากท้องถิ่นเช่นนี้แล้ว ก็ย่อมเป็นการยากที่กลไกของราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างตรงไปตรงมา

- **ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น** แม้กฎหมายจะกำหนดให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ประกอบด้วย บุคคลสามกลุ่มจำนวนเท่ากันคือ กลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด กลุ่มผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีที่มาจากการเสนอชื่อโดยกลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาค และการเสนอชื่อโดยกลุ่มผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจำนวนเท่ากัน จากนั้นผู้ได้รับการเสนอชื่อทั้งหมดจัดประชุมเพื่อเลือกกันเองให้เหลือตามจำนวนที่กำหนด แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า กลุ่มผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถอาศัยอิทธิพลทางการเมือง “ล๊อบบี้” ผู้ได้รับการเสนอชื่อในกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิในกระบวนการคัดเลือกกันเอง ผลก็คือ กรรมการในกลุ่มผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขึ้นและผลักดันให้กรรมการในกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้ โดยเฉพาะการพิจารณาตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ได้เสียของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่กรรมการกลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยไม่อาจ่วงดุลหรือยับยั้งการกระทำหรือการตัดสินใจที่สุ่มเสี่ยงต่อปัญหาความไม่โปร่งใสและเป็นธรรมของคณะกรรมการได้ นอกจากนี้ ประเด็นปัญหาข้อจำกัดในการทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังสอดคล้องกับข้อมูลจากแบบสอบถามของนายอำเภอ กล่าวคือ ผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นนายอำเภอส่วนใหญ่ (ร้อยละ 53.4) เห็นว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจุดอ่อนหรือข้อจำกัดในการบริหารราชการในจังหวัดในปัจจุบันที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารงานในภูมิภาคโดยรวม

ในมุมมองของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นว่า ประเด็นปัญหาสำคัญในการทำงานของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของบุคลากรท้องถิ่นก็คือ ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้งการย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ฯลฯ

ประเด็นปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการสะท้อนมุมมองที่ตั้งอยู่บนจุดยืนของแต่ละฝ่ายภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่ในลักษณะที่ฝ่ายหนึ่งมีบทบาทกำกับดูแลอีกฝ่ายหนึ่ง

การสะท้อนปัญหาของแต่ละฝ่ายจึงอาจตั้งอยู่บนอัตวิสัยเฉพาะตัวบุคคลไม่มากนักน้อย อย่างไรก็ตามกรณีปัญหาในลักษณะดังกล่าวย่อมมีส่วนที่สะท้อนข้อเท็จจริงที่ปรากฏในพื้นที่อยู่บ้าง อย่างน้อยที่สุด มุมมองต่อประเด็นปัญหาเหล่านั้นก็นับที่บ่งบอกถึงสภาพความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันที่ยังไม่ลงตัวในบางประการ จากข้อมูลดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า บทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคภายใต้ความสัมพันธ์ในเชิงการกำกับดูแล โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น มิได้ดำเนินไปอย่างราบรื่นนัก กลไกการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่น คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ยังมีปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินงานบางประการ ซึ่งส่งผลต่อการสร้างความถูกต้อง โปร่งใส และเป็นธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

2) การบูรณาการแผนพัฒนาพื้นที่ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบูรณาการแผนงานและโครงการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่เพื่อให้เกิดการบูรณาการผลลัพธ์ในภารกิจร่วมกัน ระหว่างส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมีเงื่อนไขข้อจำกัดและความยากง่ายแตกต่างกันไปตามลักษณะภารกิจ

แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะมีการออกระเบียบเกี่ยวกับการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อรองรับกลไกการบูรณาการยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และทิศทางการรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่า โดยส่วนใหญ่ การประสานแผนพัฒนาและแก้ไขปัญหาาร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในลักษณะการร่วมกันระดมทรัพยากรและงบประมาณภายใต้แผนงานของแต่ละฝ่ายลงไปดำเนินโครงการในพื้นที่เป้าหมายร่วมกัน หรือบูรณาการการดำเนินงานในพื้นที่ร่วมกันนั้น ยังไม่ปรากฏให้เห็นชัดเจนนัก ในทัศนะของบุคลากรในส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคเห็นว่า ปัจจัยหลักที่ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบูรณาการยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับทิศทางยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัด คือ บทบาทของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมุ่งกำหนดนโยบายในเชิงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และดำเนินโครงการพัฒนาที่สามารถเห็นผลงานได้ชัดเจนในระยะสั้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมุ่งก่อให้เกิดผลลัพธ์ในแง่การสนับสนุนทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันก็ละเลยมิติการบูรณาการเป้าหมายการพัฒนาพื้นที่ในภาพรวม จึงกลายเป็นเหตุผลที่ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมองว่าราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังมีความสำคัญต่อการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดกับส่วนราชการประจำจังหวัด

กระนั้นก็ดี หากพิจารณาข้อมูลที่สะท้อนมุมมองของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะพบว่า แม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้ความสำคัญกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดร่วมกับส่วนราชการต่าง ๆ อย่างเป็นทางการ แต่ในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด มีลักษณะเป็นเพียงการร่วมให้ข้อเสนอแนะ ในขณะที่แผนงานตามยุทธศาสตร์จังหวัดมักมีที่มาจากโครงการที่เสนอโดยส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งพิจารณาจากขอบเขตภารกิจของแต่ละหน่วยราชการเป็นหลัก มากกว่าการกำหนดแผนงานที่เอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในพื้นที่สามารถบูรณาการแผนงานและ

โครงการพัฒนาของตนเองให้สอดคล้องกับโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดได้ สภาพการณ์ดังกล่าวมีส่วนบั่นทอนความสัมพันธ์ในเชิงการประสานบทบาทและความร่วมมือในฐานะภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับจังหวัด ผลที่ตามมาก็คือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดขาดความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาท้องถิ่น และกระบวนการขับเคลื่อนโครงการตามยุทธศาสตร์จังหวัดเป็นบทบาทของส่วนราชการประจำจังหวัดฝ่ายเดียว ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งดำเนินโครงการพัฒนาในพื้นที่รับผิดชอบของตนเองอย่างเป็นเอกเทศ

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการในภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการประสานความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมระดมทรัพยากรและงบประมาณ ในฐานะภาคีหุ้นส่วนในการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ให้บรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ของจังหวัด ทั้งนี้ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในความสัมพันธ์กับภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในจังหวัดก็คือ การสร้างความสัมพันธ์แนวราบในลักษณะภาคีหุ้นส่วน เพื่อประสานบทบาท การดำเนินภารกิจ การใช้อำนาจหน้าที่ การร่วมระดม และแบ่งปันทรัพยากรและงบประมาณของแต่ละฝ่าย ภายใต้เป้าหมายการขับเคลื่อนความสำเร็จในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน การแสดงบทบาทในลักษณะดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดจากการอาศัยกลไกการบังคับบัญชาและสั่งการตามโครงสร้างความสัมพันธ์แนวตั้ง ไปสู่การมุ่งสร้างกลไกการทำงานแนวราบในรูปแบบเครือข่ายประสานความร่วมมือกับหน่วยงานและองค์กรต่างระดับและต่างภาคส่วน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การปรับเปลี่ยนบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดจาก “การปกครอง” ไปสู่การทำหน้าที่ “บูรณาการ” หน่วยงานและองค์กรภาคีทุกภาคส่วนในจังหวัด

3) การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “สหการ” จัดเป็นรูปแบบของ “องค์กรความร่วมมือที่มีสถานะนิติบุคคล” (Joint authority / Joint board) เป็นองค์กรความร่วมมือที่เกิดจากความสมัครใจ และความเห็นพ้องต้องกันขององค์กรภาคี โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น มีเป้าหมายเพื่อร่วมกันบริหารกิจการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรภาคี ภายใต้วัตถุประสงค์ทางการบริหาร อาทิ ด้านประสิทธิภาพ ด้านความคุ้มค่า องค์กรความร่วมมือมีสถานะและขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ มีบทบาทหน้าที่ และเป้าหมายในการดำเนินภารกิจภายในขอบเขต ที่ภาคีสมาชิกร่วมกันกำหนดไว้ในข้อตกลงในเชิงพันธสัญญา องค์กรมีกลไกการบริหารในรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วยตัวแทนจากองค์กรภาคีสมาชิกทุกแห่ง การบริหารงานองค์กรความร่วมมือเป็นเอกเทศจากองค์กรภาคี มีระเบียบปฏิบัติงานของตนเองโดยเฉพาะ มีสิทธิในการทำสัญญา ถือครองทรัพย์สิน ว่าจ้างบุคลากร รวมถึงการทำนิติกรรมใด ๆ ในนามองค์กรเอง องค์กรภาคีมีพันธหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการใด ๆ ตามที่คณะกรรมการบริหารองค์กรความร่วมมือได้ร่วมกันตัดสินใจไป โดยยึดผลประโยชน์และเป้าหมายในการกิจขององค์กรความร่วมมือเหนือกว่าผลประโยชน์ขององค์กรตนเอง

แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างความร่วมมืออย่างเป็นทางการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบสหการ แม้ว่าจะระบุไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่จนกระทั่งปัจจุบัน ความร่วมมืออย่างเป็นทางการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น รูปแบบความร่วมมือที่เกิดขึ้นโดยมากมักจะเป็นความร่วมมือกันอย่างไม่เป็นทางการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ซึ่งความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการนี้ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นจากพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนบุคคลหรือความตั้งใจที่ดีระหว่างผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ถึงกระนั้น ความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการในลักษณะดังกล่าว อาจจะยุติลงได้หากเกิดความขัดแย้ง

ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น หรือเมื่อพ้นจากตำแหน่งในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่ระหว่างการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังเกิดขึ้นน้อยมาก ส่วนหนึ่งเป็นผลจากเงื่อนไขข้อจำกัดของกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่เอื้ออำนวยให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ

4) กระแสแนวความคิดการ “ยุบเลิก” ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและ “จังหวัดจัดการตนเอง”

การขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาจังหวัดภายใต้กลไกการบริหารราชการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดและส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นตัวแสดงหลัก ในขณะที่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่ รวมถึงองค์กรชุมชนและองค์กรภาคประชาสังคม เป็นตัวแสดงที่แทบไม่มีบทบาท หรือมีบทบาทค่อนข้างน้อยในการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัด ย่อมส่งผลกระทบในทางลบต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบกับการบริหารภารกิจของส่วนราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาค รวมถึงการบริหารราชการจังหวัดภายใต้บทบาทการกำหนดทิศทางการพัฒนาโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นหลัก นับเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดกระแสแนวคิดที่ว่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นกลไกการบังคับบัญชาของส่วนกลางซึ่งมีอำนาจในการควบคุมเหนือการบริหารจัดการท้องถิ่น ดังเห็นได้จากข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานที่ว่า การจัดโครงสร้างอำนาจของประเทศไทยตลอดช่วงที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีลักษณะรวมศูนย์สูง ส่งผลให้รัฐบาลมีอำนาจในการบริหารจัดการสังคมในทุกขอบเขตและปริมาณ

กระนั้นก็ดี การมองบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในฐานะกลไกการบังคับบัญชาของส่วนกลางซึ่งมีอำนาจในการควบคุมเหนือการบริหารจัดการท้องถิ่น อาจมองข้ามข้อเท็จจริงที่ว่า ส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคในฐานะกลไกการบริหารราชการของส่วนกลางนั้น ประกอบด้วย ส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคภายใต้ระบบบริหารราชการจังหวัด และหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ภูมิภาค ซึ่งเป็นผลจากการขยายตัวของราชการบริหารส่วนกลางจำนวนมาก ที่ออกไปตั้งสาขาหรือสำนักงานในพื้นที่ภูมิภาค และเป็นกลไกการบริหารงานที่ไม่ขึ้นกับอำนาจและบทบาทการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด หากแต่รวมศูนย์อำนาจและการตัดสินใจที่ราชการบริหารส่วนกลางต้นสังกัดโดยตรง ดังนั้น แนวคิดการยุบราชการบริหารส่วนภูมิภาคในโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด จึงมิได้ส่งผลกระทบต่อความจำเป็นจำกัดหรือลดทอนบทบาทของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ เป็นจำนวนมากแต่ประการใด ในแง่นี้ กลไกการรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการภารกิจของรัฐเข้าสู่ส่วนราชการระดับกรมจึงยังคงดำรงอยู่เช่นเดิม

แนวคิดที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงกระแสความต้องการให้มี “การปรับฐานความคิดเรื่องอำนาจจากความสัมพันธ์แนวตั้งเป็นแนวราบมากขึ้น” โดย “การเพิ่มอำนาจให้ชุมชนเพื่อบริหารจัดการตนเอง” ก็คือ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการตนเองของท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย 2 กลไกหลัก คือ กลไกแรกเป็นการบริหารจัดการตนเองของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น ด้วยรูปแบบและกลไกแบบประชาสังคมซึ่งมีอยู่แต่ดั้งเดิมและหลากหลายในแต่ละพื้นที่ นั่นคือ คณะกรรมการประชาสังคมซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรชุมชน องค์กรอาชีพ องค์กรศาสนา หรือองค์กรภาคประชาสังคมอื่น ๆ มีบทบาทในการปรึกษาหารือและต่อรองร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชน ในการตัดสินใจที่มีผลสำคัญต่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน และกลไกที่สองคือ การบริหารราชการหรือการปกครองท้องถิ่นซึ่งได้รับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากรัฐบาล ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในระดับจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าจังหวัด

แนวคิดดังกล่าวได้รับการขับเคลื่อนในวงกว้างอย่างเป็นรูปธรรมผ่านการณรงค์ผลักดันการยกร่างกฎหมายว่าด้วย “จังหวัดจัดการตนเอง”

การผลักดันแนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” ไปสู่การสร้าง “ต้นแบบ” เพื่อใช้เป็นแนวทางการขับเคลื่อนให้เกิดผลเป็นรูปธรรมนั้น ปรากฏข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรมในหลายประการ ได้แก่ ข้อเสนอให้ลดอำนาจรัฐเพิ่มอำนาจประชาชนโดยให้จังหวัดจัดการตนเอง ข้อเสนอให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ แผนงาน เพื่อขับเคลื่อนขยายแนวคิด และค้นหา ออกแบบการจัดการตนเองในระดับจังหวัด และเชื่อมประสานการจัดทำร่างพระราชบัญญัติร่วมกันในระดับภาค และผลักดันให้เกิดผลในเชิงนโยบายต่อไป ข้อเสนอให้มีการเชื่อมโยงการทำงานในระดับภูมิภาคให้มีคณะทำงานระดับภาค ข้อเสนอให้มีการส่งเสริมศักยภาพคนทำงาน โดยให้มีการฝึกอบรมนักเคลื่อนไหวทางสังคม เพื่อเป็นคณะทำงานขับเคลื่อนแนวคิด และพัฒนารูปแบบจังหวัดจัดการตนเองต่อไป ข้อเสนอให้มีการจัดทำเครื่องมือ และสื่อการเรียนรู้เพื่อสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนในจังหวัด และข้อเสนอให้มีการดำเนินการสื่อสารแนวคิดรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองกับสังคมอย่างเป็นระบบ

กระแสแนวคิดในการเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปโครงสร้างทางสังคมการเมือง โดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเอง ปรากฏเป็นรูปธรรมผ่านการนำเสนอต้นแบบการขับเคลื่อนรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองในพื้นที่ต่าง ๆ อาทิ การนำเสนอ “อำนาจเจริญโมเดล” การผลักดันแนวคิดการจัดตั้งเชียงใหม่มหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ การผลักดันแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองผ่านการจัดทำร่างกฎหมายในลักษณะเดียวกันดังเช่น “ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการปัตตานีมหานคร พ.ศ.” ในขณะเดียวกัน ข้อมูลจากการศึกษาในที่นี้ ก็พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นนายอำเภอบางรายมีทัศนคติที่ยอมรับการลดบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสะท้อนจุดยืนสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ดังเช่นข้อเสนอที่ว่า “ลักษณะงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้เองในพื้นที่ ควรลดบทบาทภารกิจของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในแง่นี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ข้าราชการส่วนภูมิภาคได้มีจุดยืนต่อต้านการกระจายอำนาจจากส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปเสียทั้งหมด ผู้ว่าราชการจังหวัดบางแห่งยอมรับแนวคิดที่มองว่ากลไกของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นกลไกที่อาจจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบไป โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งเพื่อขยายบทบาทของประชาชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของจังหวัด และเป็นระบบบริหารพื้นที่ซึ่งเอื้อให้ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนสามารถมุ่งมั่นทำงานได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องกังวลว่ากระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งให้เขาไปดำรงตำแหน่งในที่อื่น อย่างไรก็ตาม การปรับโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดในลักษณะดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาเงื่อนไขลักษณะเฉพาะของแต่ละจังหวัดเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม แนวคิดในการยุบเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยจัดโครงสร้างการบริหารพื้นที่ทั้งจังหวัดภายใต้รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครในฐานะหน่วยการปกครองรูปแบบพิเศษนั้น เป็นแนวทางที่มีความเหมาะสมกับบางจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษบางจังหวัดเท่านั้น โดยเฉพาะในแง่ศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ และมีระดับการเติบโตและขยายตัวของความเป็นเมืองสูง ส่วนจังหวัดอื่น ๆ ที่มีลักษณะทั่วไป ยังคงจำเป็นต้องมีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดในแบบที่เป็นอยู่ต่อไป ในทัศนะของอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ กระแสเรียกร้องให้มีการจัดตั้ง “จังหวัดจัดการตนเอง” เป็นแนวคิดที่ไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของพื้นที่จังหวัดซึ่งส่วนใหญ่ยังเป็นพื้นที่ชนบท ซึ่งมีข้อจำกัดด้านศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ในพื้นที่ การจัดตั้ง “เชียงใหม่มหานคร” จึงเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

ทั้งนี้ ควรตระหนักด้วยว่า ภายใต้กระแสแนวคิดการเรียกร้องให้มีการยุบเลิกจังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยจัดตั้งจังหวัดให้มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงนั้น เป็นการย้ำให้เห็นถึงสภาพปัญหาและข้อจำกัดของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผ่านมา ซึ่งมีปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อขีดสมรรถนะของ “จังหวัด” ในการขับเคลื่อนการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในการโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัด ความไม่ต่อเนื่องในการบริหารพื้นที่ เป็นปัจจัยบั่นทอนศักยภาพของราชการส่วนภูมิภาคในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การแทรกแซงของนักการเมืองระดับชาติในพื้นที่ ทำให้งบประมาณจังหวัดไม่สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พื้นที่ได้ตามเป้าหมาย การไม่สามารถสร้างความเป็นเอกภาพระหว่างส่วนราชการในพื้นที่ รวมไปถึงการขาดบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำหนดและผลักดันทิศทางการพัฒนาจังหวัดร่วมกับภาครัฐ ผลที่ตามมาก็คือ ประชาชนมีแนวโน้มที่จะมองว่า “จังหวัด” ในฐานะกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นแค่กลไกรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลางไม่จำเป็นต้องมีอยู่ก็ได้ เพราะไม่สามารถตอบสนองประชาชนได้ ดังนั้น จึงมีต้องการ “จังหวัดจัดการตนเอง”

6. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปผลการศึกษาสภาพปัจจุบันของการบริหารราชการในภูมิภาค

6.1.1 การบริหารงานจังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาค ผลการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐในระดับภูมิภาคในทศวรรษที่ผ่านมา พบว่า ภายใต้บริบทพัฒนาการเชิงโครงสร้างในประการต่าง ๆ ดังกล่าว การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ รวมถึงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ยังคงปรากฏประเด็นปัญหาข้อจำกัด และอุปสรรคในประการต่าง ๆ ซึ่งสมควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จากผลการศึกษาสภาพการณ์ปัจจุบันของการบริหารราชการในภูมิภาคดังกล่าวไปในหัวข้อที่ผ่านมา นั้น คณะผู้วิจัยมีข้อสรุปจากผลการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) ปัจจัยเชิงโครงสร้างที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารภารกิจของส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประสิทธิภาพในการดำเนินการกิจส่วนราชการประจำจังหวัด มีส่วนสำคัญต่อระดับผลสัมฤทธิ์ในการบริหารราชการระดับภูมิภาคโดยรวม ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบการจัดหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นปัจจัยที่มีผลต่อระดับประสิทธิภาพในการบริหารภารกิจของส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคบางหน่วยงาน โดยเฉพาะกรณีการจัดโครงสร้างการบริหารงานส่วนภูมิภาคแบบ “มีส่วนราชการประจำจังหวัดแบบกลุ่มจังหวัด” ซึ่งเป็นการจัดตั้งส่วนราชการประจำจังหวัดเพื่อรับผิดชอบภารกิจในพื้นที่จังหวัดที่ตั้งอยู่ และรับผิดชอบการบริหารภารกิจในพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงในรูปของกลุ่มจังหวัดไปพร้อมกัน ทั้งนี้ ในช่วงที่ผ่านมาพบว่า การจัดโครงสร้างในลักษณะดังกล่าวยังมีข้อจำกัดด้านธุรการที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายและการบริหารโครงการในพื้นที่จังหวัดข้างเคียงในเขตรับผิดชอบ ดังนั้น การบริหารภารกิจของส่วนราชการที่จัดโครงสร้างส่วนราชการประจำจังหวัดแบบกลุ่มจังหวัด จึงควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงพัฒนาหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่เอื้อต่อการดำเนินการกิจให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการนำปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของพื้นที่เป็นตัวตั้งสำหรับการวิเคราะห์ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารภารกิจของ

ส่วนราชการประจำจังหวัด รวมถึงการวิเคราะห์ความเหมาะสมในการปรับปรุงแบบจัดการส่วนราชการ ภายใต้บริบทแวดล้อมการบริหารพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลงไป อันเนื่องมาจากการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือบริบทความจำเป็นในพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งส่งผลให้มีการมีส่วนราชการแบบรายจังหวัดไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในแง่ความคุ้มค่า โดยควรมีการพัฒนาหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ลักษณะภารกิจของส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เหมาะสมสำหรับการปรับโครงสร้างจากการมีส่วนราชการประจำจังหวัดแบบรายจังหวัดมาเป็นแบบกลุ่มจังหวัด ในกรณีที่ขอบเขตภารกิจของหน่วยงานนั้น ๆ ในพื้นที่มีปริมาณลดลง

2) บริบทเฉพาะในแต่ละพื้นที่ส่งผลให้การบริหารงานจังหวัดมีเงื่อนไขข้อจำกัดแตกต่างกัน

ปัจจัยเชิงพื้นที่ในมิติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะเฉพาะของสภาพภูมิประเทศ ตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ ฐานทรัพยากร สภาพทางเศรษฐกิจ สภาพทางสังคม การขยายตัวของเมือง การเคลื่อนย้ายประชากร การอพยพของแรงงานข้ามถิ่นและแรงงานต่างด้าว ความเสี่ยงต่อภัยธรรมชาติ ฯลฯ ล้วนแต่ส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐในแต่ละจังหวัดเผชิญกับสภาพปัญหา ปัจจัยท้าทาย ข้อเรียกร้องและความคาดหวังต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่แตกต่างกันไป ดังนั้น การพัฒนาขีดความสามารถในการตอบสนองต่อปัญหาและการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จึงอาจจำเป็นต้องพิจารณาทบทวนหลักเกณฑ์การจัดโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด โดยมุ่งสร้างความสอดคล้องระหว่างองค์ประกอบและจำนวนของส่วนราชการประจำจังหวัดในฐานะหน่วยบริหารภารกิจด้านต่าง ๆ กับสภาพบริบททางการบริหารตามลักษณะเฉพาะของพื้นที่

3) การจัดโครงสร้างการบริหารราชการระดับอำเภอมีความจำเป็นแตกต่างกันไปตามลักษณะภารกิจและบริบทเฉพาะของพื้นที่จังหวัด การดำเนินการกิจของหน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาคบางส่วนมีพื้นที่ปฏิบัติการในระดับอำเภอ โดยเฉพาะกรณีส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีภารกิจในเชิงการจัดบริการสาธารณะ รวมถึงการตอบสนองต่อประชาชนกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ ซึ่งจำเป็นต้องมีการปฏิบัติงานในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง การจัดโครงสร้างการบริหารงานระดับอำเภอจึงยังคงมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของจังหวัดในฐานะกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตาม การพิจารณาความจำเป็นในการจัดโครงสร้างส่วนราชการระดับอำเภอ ควรตั้งอยู่บนเงื่อนไขด้านขนาดของพื้นที่จังหวัดและสภาพภูมิประเทศที่ส่งผลต่อการคมนาคม โดยเฉพาะจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ หรือมีภูมิประเทศที่เป็นอุปสรรคต่อการคมนาคม และเงื่อนไขด้านปริมาณภารกิจที่สอดคล้องกับความหนาแน่นหรือการกระจุกตัวของประชาชนกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ

4) สำนักงานจังหวัดมีบทบาทสำคัญในกระบวนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ปัจจัยด้านขีดสมรรถนะของบุคลากรในสำนักงานจังหวัด ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานของกลไกการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการอีกด้วย โดยเฉพาะกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์เป็นอย่างดี ดังนั้น ภายใต้บริบทการพัฒนาเชิงโครงสร้างของระบบบริหารงานในภูมิภาคปัจจุบัน สำนักงานจังหวัดควรได้รับการพัฒนาบทบาทในฐานะหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ที่สามารถวิเคราะห์หาคำเชื่อมโยงของภารกิจของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ภายใต้การบริหารยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด นอกจากนี้ สำนักงานจังหวัดควรเป็นศูนย์กลางของฐานข้อมูลสารสนเทศเชิงพื้นที่ซึ่งมีความรอบด้านและทันสมัย เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน สามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์งานหรือโครงการต่าง ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาจังหวัดโดยภาพรวม

5) บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการในพื้นที่จังหวัด สภาพการบริหารภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดภายใต้ทิศทางที่กำหนดโดยราชการบริหารส่วนกลางเป็นหลัก ส่งผลให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัดในภาพรวม มีข้อจำกัดในการตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ให้บรรลุผลตามที่คาดหวัง ในขณะที่กลไกการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ แม้บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดจะนำมาสู่การร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แต่การดำเนินโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์จังหวัดโดยภาพรวม ก็ยังคงมีข้อจำกัดที่ส่งผลต่อระดับประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาพื้นที่

6) การประสานความร่วมมือจากส่วนราชการบริหารส่วนกลาง เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่จังหวัด เนื่องจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ผ่านมาประสบกับอุปสรรคเชิงโครงสร้างในประการสำคัญ นั่นคือ การขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารพื้นที่อันเนื่องมาจากสภาพการจัดหน่วยราชการบริหารส่วนกลางซึ่งมีการขยายหน่วยราชการบริหารส่วนกลางมาตั้งกระจายในพื้นที่ภูมิภาคเป็นจำนวนมาก การดำเนินการกิจการภาครัฐในระดับพื้นที่ในหลายด้านอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางเหล่านั้น ในขณะที่การดำเนินงานของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค แม้จะตั้งปฏิบัติการในเขตพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ แต่ก็ยังขาดความเชื่อมโยงกับกระบวนการบริหารราชการจังหวัด ดังนั้น หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค จึงควรมีระบบการประสานแผนงานและรายงานการดำเนินการกิจการในพื้นที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับทราบ นอกจากนี้ ยังควรประสานความร่วมมือให้หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคเข้าร่วมขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสนับสนุนทางวิชาการที่จำเป็นต่อการวิเคราะห์และกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาในภูมิภาคในด้านที่เกี่ยวข้อง

7) การมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่จังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดปรากฏผลในทางปฏิบัติแตกต่างกันไป ในทางปฏิบัติพบว่า ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบจากส่วนกลางยังคงมีลักษณะที่ไม่ได้สมดุลกับหน้าที่และความรับผิดชอบของจังหวัด ในบางกรณียังขาดการมอบอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานในภูมิภาคอย่างเพียงพอ หรือในบางกรณีที่มีการมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดค่อนข้างมาก ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีอาจดำเนินการตามอำนาจดังกล่าวตามดุลพินิจของตนได้อย่างคล่องตัว เนื่องจากมีการกำหนดเงื่อนไขในการมอบอำนาจไว้ค่อนข้างเคร่งครัดตายตัว นอกจากนี้ การมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้แก่หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ก็เป็นปัญหาต่อการบริหารงานในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในภูมิภาคเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รูปแบบการมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้หัวหน้าส่วนราชการที่มีความแตกต่างกลับกัน ในบางจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจที่ได้รับมอบจากส่วนราชการระดับกรมให้แก่หัวหน้าส่วนราชการทั้งหมด แต่บางจังหวัดมีการมอบอำนาจในเรื่องเดียวกันเพียงบางส่วน การส่งมอบอำนาจบางส่วนไว้เป็นดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด มีผลดีต่อการกำกับดูแลการบริหารภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ในพื้นที่ แต่อีกด้านหนึ่งก็อาจส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจดำเนินงานในพื้นที่

8) ปัจจัยลักษณะพิเศษของพื้นที่ส่งผลให้แต่ละจังหวัดมีเงื่อนไขข้อจำกัดด้านงบประมาณในการพัฒนาจังหวัดแตกต่างกัน เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจังหวัดจึงควรพิจารณาจากปัจจัยขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่ ประเด็นปัญหาพิเศษของพื้นที่ และสภาพความซับซ้อนของยุทธศาสตร์การพัฒนาในแต่ละพื้นที่ เช่น การพัฒนาเมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจในภูมิภาค การพัฒนาระบบเศรษฐกิจชายแดนและการค้าข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ เป็นต้น

9) **กระบวนการบริหารงบประมาณของราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ** การจัดสรรงบประมาณพัฒนาจังหวัดตามภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัด มีข้อจำกัดต่อการเอื้ออำนวยให้การบริหารงานจังหวัดโดยรวมเกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาพื้นที่ เนื่องจากงบประมาณพัฒนาจังหวัดส่วนใหญ่เป็นงบลงทุนก่อสร้างและงบบุคลากรของส่วนราชการต่าง ๆ ในขณะที่ส่วนน้อยเป็นงบประมาณเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือตอบสนองความต้องการในพื้นที่ ดังนั้นจึงควรมีการทบทวนหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดมีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในการดำเนินงานในแต่ละพื้นที่ รวมถึงการพัฒนาระบบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดภายใต้กลไก “ภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์” (strategic partnership) ระหว่างส่วนราชการประจำจังหวัดที่รับผิดชอบโครงการตามยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมายการพัฒนา และส่วนราชการบริหารส่วนกลางที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัด เพื่อระดมทรัพยากรและงบประมาณพัฒนาในพื้นที่ร่วมกัน โดยภาคีทุกฝ่ายเป็นเจ้าภาพร่วมกัน

10) **การบริหารงบประมาณจังหวัดยังมีข้อจำกัดในการบูรณาการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ร่วมกันของส่วนราชการประจำจังหวัด** ปัญหาการบูรณาการระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัด ส่วนหนึ่งเกิดจากกระบวนการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดแต่ละหน่วยงาน ถูกกำหนดมาจากส่วนราชการต้นสังกัดในส่วนกลางในลักษณะค่อนข้างเป็นเอกเทศ โดยเฉพาะในแง่การกำหนดเป้าหมายและการจัดลำดับความสำคัญของโครงการภายใต้แผนงานในแต่ละปี ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์ภายใต้แผนพัฒนาจังหวัด จึงมีลักษณะเป็นการจัดสรรงบประมาณตามโครงการที่ส่วนราชการประจำจังหวัดแบ่งกันรับผิดชอบตามไปด้วย

11) **การมีระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภูมิภาคส่งผลต่อคุณภาพของแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด** การวางแผนยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดซึ่งเป็นแผนพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาค โดยมิได้ตั้งอยู่บนหลักฐานจากการวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศในด้านต่าง ๆ อย่างครบถ้วนและเป็นระบบ จึงส่งผลต่อคุณภาพของแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมิได้กระจายไปตามยุทธศาสตร์อย่างสอดคล้องกัน ดังนั้นการยกระดับขีดสมรรถนะของกลไกการบริหารราชการในภูมิภาค จึงควรมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาค สำหรับเป็นฐานในการกำหนดทิศทางการวางแผนยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ทั้งหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคซึ่งมีภารกิจเชิงวิชาการและสถาบันวิชาการในภูมิภาค

12) **การมีกลไกกำกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะมีส่วนสำคัญต่อการยกระดับผลสัมฤทธิ์ในการกิจและเสริมสร้างธรรมาภิบาลของส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค** การทำหน้าที่ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) มีผลต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารราชการในภูมิภาคค่อนข้างน้อย ดังนั้น นอกเหนือจากการพัฒนากลไกการกำกับและตรวจสอบที่มีอยู่แล้ว การสร้างช่องการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ในการกำกับควบคุมการบริหารราชการจังหวัดก็เป็นอีกหนึ่งมาตรการในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานในภูมิภาค

6.1.2 การบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

1) โครงสร้างการบริหารงานกลุ่มจังหวัดมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค โดยภาพรวมกลุ่มจังหวัดยังไม่สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาคให้ปรากฏผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมได้ การจัดโครงสร้างการบริหารงานกลุ่มจังหวัดจึงมักถูกตั้งคำถามถึงบทบาท ความสำคัญ และความจำเป็นในการดำรงอยู่ อาทิ การมองว่าโครงสร้างการบริหารงานกลุ่มจังหวัดซ้ำซ้อนกับจังหวัด ทั้งในแง่การบริหารงบประมาณและลักษณะการดำเนินโครงการ การมองว่าการบริหารงานกลุ่มจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาปรับปรุงกลไกการทำงานที่เอื้อให้กลุ่มจังหวัดสามารถแสดงบทบาทในฐานะหน่วยขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ระดับภาค เพื่อให้กลุ่มจังหวัดสามารถแสดงบทบาทที่เด่นชัดในกระบวนการบริหารงานภาครัฐ และการขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะยาว

2) บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัด มีผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ในการบริหารงานกลุ่มจังหวัด ในช่วงที่ผ่านมาพบว่า การแสดงบทบาทในการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดยังดำเนินไปไม่ราบรื่นนัก ดังจะเห็นได้จากสภาพปัญหาการไม่ยอมรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดซึ่งเป็นบุคคลที่มีอาวุโสน้อยกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดคนอื่น ๆ ในกลุ่มจังหวัด รวมถึงการไม่ให้ความสำคัญกับการบริหารงานกลุ่มจังหวัดอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการขาดประชุมคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก) โดยการส่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเข้าร่วมประชุมแทนเป็นประจำ

3) สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดยังมีข้อจำกัดด้านขีดสมรรถนะในการเป็นหน่วยขับเคลื่อนกระบวนการบริหารงานกลุ่มจังหวัด ข้อจำกัดด้านขีดสมรรถนะของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมีสาเหตุมาจากปัจจัยด้านบุคลากรที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานกลุ่มจังหวัด เนื่องจากการปฏิบัติงานของกลุ่มจังหวัดมักกระจุกอยู่ที่สำนักงานจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางกลุ่มจังหวัด นอกจากนี้ ภายใต้อำนาจที่บุคลากรสำนักงานจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางกลุ่มจังหวัดต้องรับผิดชอบงานสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดควบคู่ไปด้วย บุคลากรในสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดยังมีข้อจำกัดอันเนื่องมาจากการไม่ทราบข้อมูลพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ และไม่เข้าใจสภาพการปฏิบัติงานในพื้นที่ของจังหวัดที่เป็นสมาชิกอีกด้วย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบการทำงาน และปรับปรุงศักยภาพของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด โดยเฉพาะด้านบุคลากร ทั้งในแง่การบูรณาการกำลังบุคลากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกลุ่มจังหวัด และการเสริมสร้างขีดความสามารถของบุคลากรประจำในสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในระยะยาว

4) การจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดยังมีข้อจำกัดในการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างจังหวัด โดยภาพรวมการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดยังมีลักษณะการจัดสรรงบประมาณ โดยแบ่งสรรให้แต่ละจังหวัดไปดำเนินโครงการในพื้นที่ของตนเองอย่างเป็นเอกเทศ ในขณะที่มีเพียงชื่อโครงการเท่านั้นที่สะท้อนถึงการบูรณาการเป้าหมายการพัฒนาพื้นที่ในกลุ่มจังหวัดร่วมกัน สภาพดังกล่าวส่งผลให้การทำงานของจังหวัดมีแนวโน้มเป็นการขับเคลื่อนโครงการบนฐานส่วนราชการประจำจังหวัดในกลุ่มจังหวัดที่รับผิดชอบโครงการ มากกว่าจะเป็นการดำเนินโครงการบนฐานความเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ในแต่ละจังหวัดภายใต้เป้าหมายร่วมกัน

6.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

1) การจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การแบ่งแยกบทบาทความรับผิดชอบอย่างเด็ดขาดระหว่างส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนภารกิจ นำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ต้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยการดำเนินการกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมา หรือไม่สามารถดำเนินการกิจได้ตามมาตรฐาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่พึงได้รับ หรือในกรณีที่ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจไปแล้ว พยายามดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่มีลักษณะใกล้เคียงกับการกิจที่ได้ถ่ายโอนไปแล้วในพื้นที่ หรือแม้แต่วิธีที่ส่วนราชการพยายามแทรกแซงกดดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดโครงการที่ส่วนราชการชี้แนะหรือต้องการให้ดำเนินการในพื้นที่ไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น สภาพดังกล่าวส่งผลให้รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บริบทกระบวนการกระจายอำนาจ ปรากฏในลักษณะ “แทรกแซง” หรือ “ทับซ้อน” กัน

2) การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีความสำคัญต่อการสร้างความเป็นเอกภาพในการพัฒนาพื้นที่ การลดขนาดและจำนวนส่วนราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด แต่ไม่มีการจำกัดการขยายหน่วยงานในสังกัดกระทรวงและกรมต่าง ๆ ลงไปในพื้นที่ ผ่านการจัดตั้งส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค เป็นปัจจัยที่ทำให้กระบวนการกระจายอำนาจที่ผ่านมา ยังไม่อาจนำไปสู่ผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาการรวมศูนย์อำนาจรัฐที่ส่วนกลางได้ เนื่องจากส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค แม้จะตั้งปฏิบัติการอยู่ในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ แต่มีโครงสร้างการบริหารงานขึ้นตรงต่อส่วนราชการระดับกรมในส่วนกลาง การกำหนดแผนงานและการดำเนินการกิจต่าง ๆ ในพื้นที่ของหน่วยงานเหล่านั้น จึงเป็นเอกเทศจากกระบวนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นกลไกในการประสานการบริหารงานภาครัฐในพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินการกิจของหน่วยงานทุกระดับในพื้นที่มุ่งตอบโจทย์ปัญหาและความต้องการเฉพาะของแต่ละจังหวัดเป็นสำคัญ

3) กลไกการบริหารราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังมีความจำเป็นในบริบทการบริหารงานภาครัฐของไทยในปัจจุบัน กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังคงมีบทบาทสำคัญในการบูรณาการการนำนโยบายสาธารณะระดับชาติที่กำหนดโดยกระทรวงต่าง ๆ มาขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติให้เกิดเอกภาพในระดับพื้นที่ ควบคู่ไปกับการเป็นกลไกประสานบทบาทของหน่วยราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคมในพื้นที่ ให้เข้ามาร่วมกันกำหนดและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภูมิภาค รวมถึงมีบทบาทสำคัญในฐานะกลไกการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเปลี่ยนผ่านของกระบวนการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกำลังดำเนินไปในขณะนี้ แต่กระนั้น การดำรงอยู่ของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก็จำเป็นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขสำคัญคือ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคควรจะได้รับ การปรับบทบาทและภารกิจหน้าที่ให้สอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อกระบวนการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับลดบทบาทของหน่วยราชการในการดำเนินการกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะในระดับพื้นที่ ซึ่งมีลักษณะเป็นภารกิจที่สามารถถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ เพื่อให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีขนาดโครงสร้างที่เล็กลงและมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะบางประเภทที่เป็นการใช้อำนาจรัฐเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันก็ปรับเปลี่ยนบทบาทมาสู่การทำหน้าที่เป็นหน่วยบริหารยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคเป็นหลัก ส่วนความสัมพันธ์ในเชิงกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็ควรปรับเปลี่ยนไปสู่การกำกับดูแลภายหลังการกระทำ และการกำกับมาตรฐานและผลลัพธ์การจัดบริการสาธารณะเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยรวมเป็นสำคัญ

6.2 ข้อเสนอแนะแนวทางการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาค

6.2.1 การพิจารณาทบทวนปรับปรุงการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัด แม้ว่าทุกจังหวัดจะมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเท่ากัน แต่ภายใต้สภาพความเป็นจริงในการบริหารราชการจังหวัดจะเห็นได้ว่า แต่ละจังหวัดมีปริมาณและขอบข่ายการดำเนินการกิจในแต่ละด้านมากน้อยแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ ซึ่งส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐในแต่ละจังหวัดดำเนินไปภายใต้บริบทแวดล้อมที่แตกต่างกัน ทั้งในแง่ประเด็นปัญหา สภาพความซับซ้อนและความยากลำบากในการตอบสนองต่อปัญหารวมถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ในแง่นี้ การจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดภายใต้รูปแบบเดียวกันอย่างตายตัว จึงไม่เอื้อต่อการยกระดับขีดสมรรถนะในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม การเติบโตและขยายตัวของพื้นที่เมือง รวมถึงการเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคอาเซียนและระดับสากล

การพิจารณาทบทวนปรับปรุงการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัด ควรตั้งอยู่บนหลักเกณฑ์สำคัญคือ การจัดส่วนราชการในระดับภูมิภาค ซึ่งอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารงานจังหวัดนั้น นอกเหนือจากการพิจารณาความจำเป็นในเชิงภารกิจหน้าที่ของส่วนราชการแล้ว ยังจำเป็นต้องคำนึงถึงความจำเป็นในเชิงการตอบสนองต่อลักษณะเฉพาะของประเด็นการพัฒนาในพื้นที่อีกด้วย ดังนั้น แนวทางการจัดโครงสร้างส่วนราชการประจำจังหวัดจึงไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบเดียวกันตายตัว หากแต่ควรมีความยืดหยุ่นทั้งในแง่องค์ประกอบและจำนวนของส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในจังหวัด ทั้งนี้ ความแตกต่างในเชิงโครงสร้างดังกล่าวขึ้นอยู่กับเงื่อนไขลักษณะเฉพาะของพื้นที่ซึ่งสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาจังหวัดนั้น ๆ นั่นคือ บางจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษในการพัฒนาพื้นที่ ย่อมจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ บุคลากร ทรัพยากร และงบประมาณสำหรับขับเคลื่อนการพัฒนาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับลักษณะพิเศษของพื้นที่นั้น ๆ โดยเฉพาะ ในขณะที่จังหวัดอื่น ๆ อาจไม่จำเป็นต้องมีส่วนราชการดังกล่าว

6.2.2 การกำหนดเงื่อนไขการจัดโครงสร้างการบริหารและเครื่องมือเชิงนโยบายสำหรับพัฒนาจังหวัดที่เป็นพื้นที่ลักษณะพิเศษ คณะผู้วิจัยเสนอว่า ควรนำปัจจัยด้าน “พื้นที่” มาพิจารณาถึงมาตรการสนับสนุนการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ อาทิ มาตรการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่พิเศษ รวมไปถึงระบบการมอบอำนาจจากส่วนราชการบริหารส่วนกลางแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินการกิจในพื้นที่พิเศษ เป็นต้น หากพิจารณาจังหวัดในมิติเชิงพื้นที่ จังหวัดในแต่ละพื้นที่ของภูมิภาคต่าง ๆ ย่อมมีลักษณะเฉพาะของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นลักษณะเฉพาะของสภาพภูมิศาสตร์ ภูมิประเทศ ขนาดพื้นที่ ฐานทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ ปัจจัยในเชิงพื้นที่เหล่านี้ยังส่งผลต่อลักษณะเฉพาะในมิติสังคมเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัดอีกด้วย ดังนั้น การพิจารณา “จังหวัด” ในฐานะหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค นอกเหนือจากการพิจารณามิติโครงสร้างทางการบริหารแล้ว จึงควรคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายในมิติเชิงพื้นที่ควบคู่ไปด้วย นั่นคือการพิจารณาทบทวนปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยเชิงพื้นที่ซึ่งส่งผลให้บริบทการบริหารงานภาครัฐในพื้นที่แต่ละจังหวัดมีสภาพแตกต่างกัน ได้แก่

- ลักษณะเฉพาะด้านการเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยว
- ลักษณะเฉพาะด้านการเป็นพื้นที่ศูนย์กลางการลงทุนและอุตสาหกรรม
- ลักษณะเฉพาะด้านการเป็นพื้นที่ฐานการผลิตเกษตรกรรม
- ลักษณะเฉพาะด้านการเป็นเมืองมหานครและเมืองศูนย์กลางในภูมิภาค
- ลักษณะเฉพาะด้านการเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ
- ลักษณะเฉพาะด้านเศรษฐกิจชายแดนและการค้าระหว่างประเทศ

- ลักษณะเฉพาะด้านความแตกต่างหลากหลายทางอัตลักษณ์ชาติพันธุ์และวัฒนธรรมดั้งเดิม

6.2.3 การปรับปรุงบทบาทและการกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาค แนวทางการปรับปรุงบทบาทและการกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เหมาะสม ก็คือ การกำหนดให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีขอบเขตภารกิจเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำกับกำกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนสวัสดิภาพและความมั่นคงปลอดภัยของสังคมเป็นสำคัญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคมิใช่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะทั่วไปแก่ประชาชนในพื้นที่ หากมีบทบาทจำกัดเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะทางปกครองที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่เท่านั้น ในขณะเดียวกัน ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงมีความจำเป็นในฐานะกลไกการกำกับดูแล การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงควรมีรูปแบบที่สอดคล้องกับภารกิจที่เหลือยู่ดังกล่าว การปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จะต้องนำไปสู่การปรับปรุงโครงสร้าง ตลอดจนขอบเขตภารกิจและบทบาทหน้าที่ของหน่วยราชการระดับจังหวัดให้เหมาะสมกับสภาพการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการเฉพาะในแต่ละพื้นที่เป็นสำคัญ

สำหรับแนวทางในการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระยะยาว สามารถดำเนินการได้โดยการวิเคราะห์ภารกิจเพื่อปรับลดภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัด โดยถ่ายโอนภารกิจบางส่วนที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการโดยหน่วยราชการไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน ภายใต้เงื่อนไขที่มีการถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจควบคู่กันไปด้วย

6.2.4 การจัดตั้ง “ฝ่ายกิจการพิเศษ” สำหรับขับเคลื่อนภารกิจเฉพาะตามลักษณะพิเศษของจังหวัด แนวทางการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรองรับภารกิจตามลักษณะพิเศษเฉพาะของจังหวัด มีแนวทางดำเนินการโดยการจัดตั้ง “ฝ่ายกิจการพิเศษ” เพิ่มเติมขึ้นในโครงสร้างการบริหารงานภายในสำนักงานจังหวัด ในกรณีที่ขอบเขตภารกิจหรือภารกิจลักษณะพิเศษของจังหวัด มีปริมาณมากและมีความถี่ในการปฏิบัติงานสูง และเป็นภารกิจซึ่งมีความเฉพาะเจาะจงและแตกต่างจากลักษณะการปฏิบัติงานทั่วไปของสำนักงานจังหวัด ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยอาจพิจารณาปรับโครงสร้างสำนักงานจังหวัด เพื่อรองรับภารกิจตามลักษณะพิเศษของจังหวัดนั้น ๆ โดยการจัดตั้ง “ฝ่ายกิจการพิเศษ” ขึ้นมาใหม่เป็นอีกหน่วยงานหนึ่ง เพื่อเอื้อให้สำนักงานจังหวัดสามารถจัดระบบงานภายในได้อย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องกับลักษณะบริบทและความจำเป็นในการปฏิบัติงานในพื้นที่ การจัดโครงสร้างโดยตั้งฝ่ายกิจการพิเศษขึ้นมาโดยเฉพาะ เป็นแนวทางที่ช่วยให้สามารถจัดโครงสร้างกรอบอัตรากำลังบุคลากรในสายงานเฉพาะด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนงานตามลักษณะพิเศษของจังหวัดได้อย่างยืดหยุ่นตามความจำเป็นของแต่ละจังหวัด

6.2.5 การพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของจังหวัด แนวทางการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของจังหวัด ควรมุ่งเน้นการพัฒนาตัวชี้วัดของจังหวัดในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โดยจังหวัดจำเป็นต้องประสานความร่วมมือจากส่วนราชการประจำจังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันจัดทำแผนในการติดตามผลการดำเนินงานของตัวชี้วัดจังหวัด ในการดำเนินการดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีการแต่งตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนตัวชี้วัดของจังหวัด ประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการในจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ติดตามผลการดำเนินงานตามแผน รวมทั้งมีการประชุมเพื่อรับฟังปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตัวชี้วัดจากผู้รับผิดชอบโดยตรง จากนั้นจึงนำข้อมูลดังกล่าวไปประกอบการพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไข และผลักดันการปฏิบัติงานในพื้นที่ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด ทั้งนี้ การจัดกลไกคณะทำงานขับเคลื่อนตัวชี้วัดของจังหวัด ในกรณีจังหวัดที่มีขนาดใหญ่ อาจ

กำหนดให้มีการแบ่งเขตพื้นที่อำเภอออกเป็นโซน และจัดตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนตัวชี้วัดในรูปคณะทำงานย่อยดูแลรับผิดชอบในแต่ละโซน เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมในระดับพื้นที่เกิดประสิทธิภาพ

6.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการเสริมสร้างการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้ระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการเสริมสร้างการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้ระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ การปรับปรุงระบบการขับเคลื่อนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ การปรับปรุงระบบการประชุมกลุ่มจังหวัด การปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด การปรับปรุงแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของแผนงาน/โครงการ การปรับปรุงคุณภาพแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด การพัฒนาขีดความสามารถของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด การพัฒนากลไกและเครื่องมือทางนโยบายในการยกระดับขีดสมรรถนะในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค และการพัฒนากลไกและเครื่องมือทางนโยบายเพื่อยกระดับขีดสมรรถนะในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ของจังหวัดที่มีศักยภาพ

6.4 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) สถานภาพและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต การดำรงอยู่ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคตอาจจำเป็นต้องมีการปรับตัวในหลายมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติเชิงโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ กล่าวคือ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังมีความจำเป็นที่จะดำรงอยู่ต่อไปในทางปฏิบัติเพื่อให้เป็นกลไกในการจัดทำบริการสาธารณะที่ส่วนราชการไม่ยินยอมถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือยินยอมแต่มีเงื่อนไขการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ รัฐจำเป็นต้องทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะโครงสร้างขององค์กรอิสระอื่นที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอาจมีข้อจำกัดทางความพร้อมในเชิงการจัดโครงสร้างและจำนวนบุคลากรในการปฏิบัติงานระดับภูมิภาค อาทิ กลไกศาลปกครอง กลไกสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

2) แนวทางการปรับขอบเขตภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาค หลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์ภารกิจในอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน เพื่อจัดแบ่งขอบเขตภารกิจที่ยังควรอยู่ภายใต้บทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคต่อไปกับขอบเขตภารกิจที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ควรมีการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนนั้น ตั้งอยู่บนกรอบหลักการจำแนกขอบเขตภารกิจหรือกิจการสาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่น บนฐานการพิจารณาถึงลักษณะของประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากการดำเนินภารกิจเป็นสำคัญ กล่าวคือ ภารกิจใดของส่วนราชการประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของประชาชนโดยรวมของประเทศ หรือเป็นผลประโยชน์ของสาธารณะในสังคมวงกว้าง ภารกิจดังกล่าวจึงจำเป็นต้องดำเนินการโดยหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค เนื่องจากมีลักษณะเป็นกิจการสาธารณะระดับชาติ อาทิ ภารกิจด้านความมั่นคงภายใน การรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ภารกิจด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และกิจการยุติธรรม

3) การปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางที่สำคัญคือ การลดระดับของการกำกับดูแล โดยเฉพาะมาตรการของการกำกับดูแลที่ไม่ใช่เป็น

การใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยกำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ควรกระทำเท่าที่มีความจำเป็น ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัดกุม นอกจากนี้ ในอนาคตอาจจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรฐานกลางขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงเน้นกระบวนการกำกับดูแลภายหลังการกระทำ (ex-post supervision) โดยอาจให้ศาลปกครองเป็นกลไกที่มีอำนาจในการเพิกถอนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย และที่สำคัญที่สุด ก็ควรจะต้องเน้นบทบาทของภาคประชาชน ในกระบวนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นด้วย

4) การเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอควรเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวกลางขับเคลื่อนกระบวนการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เพื่อจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเดียวกัน เช่น ระหว่างเทศบาลกับเทศบาล และความร่วมมือข้ามระดับนั้นคือ ระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ ลดข้อจำกัดในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นผลจากความแตกต่างในระดับความเจริญของแต่ละพื้นที่ ยกย่องขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะเฉพาะด้านในระดับท้องถิ่น การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น เพื่อดูแลรับผิดชอบการบริหารจัดการภารกิจด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ มีส่วนช่วยให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาสในการพัฒนาทักษะความสามารถและยกระดับความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงานเฉพาะด้านได้มากขึ้น

6.5 ข้อเสนอแนะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศไทย

แนวทางการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคในประเทศไทย มีประเด็นที่ต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังต่อไปนี้

1) การปรับปรุงให้มีจังหวัดพิเศษ โดยให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมจากจังหวัดทั่วไป กล่าวคือ หากพิจารณาการพัฒนาจังหวัดพิเศษที่ยังคงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมที่จำเป็นแก่การบริหารงานด้านต่าง ๆ เช่น การพัฒนาพื้นที่ การจัดการภัยพิบัติ การแก้ไขปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะในพื้นที่ เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับสถานการณ์ประเทศในปัจจุบัน ซึ่งแนวทางการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกาโอนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้กับจังหวัด

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ “จังหวัดพิเศษ” มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว ให้จังหวัดพิเศษมีอำนาจในการอนุมัติ การอนุญาต การพิจารณาหรือการปฏิบัติการเรื่องใด ๆ เฉพาะที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา โดยในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้กำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการใช้อำนาจ และอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ๆ รวมถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่เพื่อหารายได้ของจังหวัดพิเศษด้วย กล่าวโดยสรุป แนวทางการพัฒนาปรับปรุงให้เป็นจังหวัดพิเศษ จึงควรให้มีการปรับปรุงโดยมีเนื้อหาที่แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้จังหวัดสามารถมีอำนาจหน้าที่พิเศษในกรณีของจังหวัดที่มีความจำเป็นตามลักษณะของพื้นที่ซึ่งแตกต่างไปจากอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของจังหวัด

2) การปรับปรุงการได้มาซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ได้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพ

ข้อเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขการได้มาซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดก็คือ จำนวนผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนหนึ่งควรให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลที่เป็นข้าราชการกระทรวงอื่น ๆ ซึ่งไม่ได้เป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทยได้ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาความจำเป็นในการบริหารงานจังหวัดบางพื้นที่ที่มีแนวโน้มและมีศักยภาพที่จะเป็นจังหวัดพิเศษ ทั้งนี้ จำนวนของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นข้าราชการอื่นนั้นควรพิจารณาแต่งตั้งได้ไม่เกินหนึ่งในห้า ของจำนวนผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมด 76 คน โดยพิจารณาจากความเหมาะสมของจังหวัดพิเศษแต่ละแห่งประกอบการพิจารณาแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

ขณะเดียวกัน ในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามปกติที่มาจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทยควรมีการกำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์บางประการที่ควรประกาศให้ทราบถึงคุณสมบัติทั่วไป เพื่อกำหนดรายละเอียดที่รองลงไปจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 อีกชั้นหนึ่ง

3) การสร้างระบบข้าราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นบุคลากรของจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาได้โดยตรง

ปัญหาบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในจังหวัด หากพิจารณาการบังคับบัญชาของบุคคลเหล่านั้นจะพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้มีอำนาจในการให้คุณให้โทษโดยตรง อีกทั้งสังกัดก็ยังเป็นของหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง ข้าราชการสังกัดส่วนภูมิภาคโดยแท้มีจำนวนน้อยที่สามารถเป็นกลไกในการทำงานให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะที่จำเป็นต้องจัดให้มีระบบข้าราชการส่วนภูมิภาคขึ้น โดยกำหนดให้ข้าราชการส่วนกลางที่มาทำงานในจังหวัด เปลี่ยนสถานะมาเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาให้คุณให้โทษของผู้ว่าราชการจังหวัด

4) การปรับปรุงบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 โดยเน้นบทบาทให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีบทบาทในการควบคุมดูแลข้าราชการในส่วนอื่นและพนักงานองค์การมหาชน ตลอดจนการร้องขอให้หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัดดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นประโยชน์แก่ภารกิจของจังหวัด

5) การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบเพื่อรองรับการจัดตั้งพื้นที่พิเศษ

เมื่อพิจารณาตัวอย่างการดำเนินการประกาศเขตพื้นที่พิเศษในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศญี่ปุ่นหรือประเทศฝรั่งเศส นับเป็นกรณีศึกษาอีกแนวทางหนึ่งที่ประเทศไทยอาจนำมาใช้เพื่อเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาคได้ แต่การนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ ยังมีอุปสรรคด้านกฎหมายพอสมควร โดยเฉพาะกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน มีประเด็นที่ต้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขต่อไป ในเรื่องดังนี้

- การกำหนดขอบเขตของพื้นที่พิเศษซึ่งตั้งอยู่จะกระทบกับเขตจังหวัดและเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่นั้น ๆ
- การกำหนดองค์กรบริหารเขตพื้นที่พิเศษจะให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่

กล่าวโดยสรุป หากพิจารณาปัญหาการบริหารเขตพื้นที่พิเศษภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศไทย การแก้ไขปัญหายังเป็นระบบจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารเขตพื้นที่พิเศษขึ้นในระดับพระราชบัญญัติ แนวทางการจัดทำกฎหมายดังกล่าว ตัวอย่างเช่น กฎหมายว่าด้วยการทำสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐเพื่อการพัฒนาพื้นที่เมือง ดังเช่นในประเทศฝรั่งเศส หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม ดังเช่นในประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เต็มศักยภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาเชิงพื้นที่

สารบัญ

บทที่	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	(1)-(41)
1 บทนำ	1
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา	3
1.4 กลุ่มเป้าหมาย	4
1.5 สถานที่ดำเนินการ	5
1.6 วิธีการศึกษา	5
1.7 ระยะเวลาการดำเนินโครงการ	8
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
2 กรอบแนวคิดในการศึกษา	11
2.1 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง/องค์กรของรัฐ	12
2.2 หลักการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ	13
2.3 หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	18
2.4 กลไกการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	22
2.5 ทิศทางและแนวโน้มการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง	26
2.6 การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)	28
2.7 หลักการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค	35
2.8 รูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค	37
2.9 ทิศทางการพัฒนาโครงสร้างหน่วยบริหารราชการระดับภูมิภาค	39
3 การจัดโครงสร้างการบริหารงานระดับภูมิภาคในต่างประเทศ : กรณีศึกษาประเทศฝรั่งเศสและญี่ปุ่น	49
3.1 กรณีศึกษาหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในประเทศฝรั่งเศส	49
3.2 กรณีศึกษาหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในประเทศญี่ปุ่น	83
3.3 แนวทางการพิจารณานำตัวแบบการบริหารงานระดับภูมิภาคในต่างประเทศมาปรับใช้	128
4 การจัดโครงสร้างการบริหารงานระดับภูมิภาคในประเทศไทย	133
4.1 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	134
4.2 การปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	142
4.3 การปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550	160

สารบัญ

บทที่		หน้า
5	การตรวจติดตามและประเมินผลโครงการ	181
	5.1 กรณีศึกษาจังหวัดสงขลา	181
	5.2 กรณีศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี	183
	5.3 กรณีศึกษาจังหวัดนครราชสีมา	187
	5.4 กรณีศึกษาจังหวัดลำปาง	190
6	ผลการศึกษาข้อมูลความคิดเห็นของกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับสภาพปัญหาอุปสรรค และแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค	195
	6.1 ผลการศึกษาข้อมูลจากการจัดประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อย	195
	6.2 ผลการศึกษาข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่กรณีศึกษา	208
	6.3 ผลการศึกษาข้อมูลที่ได้จากการถอดแบบสอบถาม	227
	6.4 ผลการศึกษาข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง	262
7	ผลการศึกษาสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดเชิงโครงสร้างในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค	281
	7.1 โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด	281
	7.2 ส่วนราชการประจำจังหวัด	283
	7.3 การทบทวนบทบาทหน้าที่ของส่วนราชการประจำจังหวัด	288
	7.4 การจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบบรายจังหวัด	291
	7.5 การจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบบกลุ่มจังหวัด	294
	7.6 การจัดส่วนราชการระดับอำเภอ	295
	7.7 การจัดตั้งสำนักงาน “สาขา” ในระดับอำเภอ	298
	7.8 การส่งบุคลากรจากส่วนราชการประจำจังหวัดไปปฏิบัติงานในพื้นที่อำเภอ	301
	7.9 จังหวัดพื้นที่ลักษณะพิเศษ	304
	7.10 สำนักงานจังหวัด	306
	7.11 ผู้ว่าราชการจังหวัด	307
	7.12 โครงสร้างการบริหารราชการอำเภอและนายอำเภอ	312
	7.13 การดำรงอยู่ของจังหวัดและอำเภอ	314
	7.14 ราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค	316

สารบัญ

บทที่		หน้า
8	ผลการศึกษาสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัด ในระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ	347
	8.1 การบูรณาการส่วนราชการประจำจังหวัด	347
	8.2 ระบบการมอบอำนาจ	350
	8.3 งบประมาณจังหวัด	352
	8.4 กระบวนการงบประมาณจังหวัด	354
	8.5 การจัดสรรงบประมาณจังหวัด	356
	8.6 การแทรกแซงการจัดสรรงบประมาณจังหวัด	360
	8.7 ข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดยุทธศาสตร์	362
	8.8 การตรวจสอบและประเมินการบริหารงบประมาณจังหวัด	363
	8.9 ระบบการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ	366
	8.10 การทำงานร่วมกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัด	368
	8.11 การบริหารโครงการตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด	370
	8.12 สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด	372
	8.13 งบประมาณกลุ่มจังหวัด	375
	8.14 การดำเนินโครงการแบบรายจังหวัด	378
	8.15 การแทรกแซงการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัด	380
9	ผลการศึกษาสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัด ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น	383
	9.1 การจัดความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	383
	9.2 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	401
	9.3 การบูรณาการแผนพัฒนาพื้นที่ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	415
	9.4 การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง	421
	9.5 กระแสแนวคิดการ “ยุบเลิก” ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและ “จังหวัดจัดการตนเอง”	425
10	สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	433
	10.1 สรุปผลการศึกษาสภาพปัจจุบันของการบริหารราชการในภูมิภาค	434
	10.2 ข้อเสนอแนะแนวทางการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาค	449
	10.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการเสริมสร้างการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้ระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ	457

สารบัญ

บทที่	หน้า
10.4 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	471
10.5 ข้อเสนอแนะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศไทย	477
บรรณานุกรม	495

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	แสดงการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐ ภาค จังหวัด และเทศบาลในประเทศฝรั่งเศส	62
2	แสดงวงเงินงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ	177
3	แสดงผลการศึกษาความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมายต่อประเด็นปัญหา ข้อจำกัด และอุปสรรคต่อการบริหารราชการในภูมิภาคของจังหวัด และสาเหตุที่เกิดขึ้น	233
4	แสดงผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงพัฒนาระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค	238
5	แสดงผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงพัฒนาระบบการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัด	246
6	แสดงผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอแนะการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น	253
7	แสดงหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	319
8	แสดงภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชั้นล่างแต่ละรูปแบบ	394
9	แสดงอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เป็นจังหวัดและอำเภอของไทย ในปัจจุบัน	481

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
1	แสดงกระบวนการวิจัย	10
2	แสดงโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของประเทศฝรั่งเศส	54
3	แสดงกระบวนการขับเคลื่อนแผนงานภายใต้สัญญาข้อตกลงความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ภูมิภาค	76
4	แสดงเขตพื้นที่ที่มีการดำเนินโครงการพัฒนาระดับภาคบนฐานการทำสัญญาระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนและทุกระดับ	81
5	แสดงตำแหน่งของเมืองที่ได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่สำหรับดำเนินมาตรการพิเศษเพื่อการฟื้นฟูเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค	117
6	แสดงโครงสร้างสภาเขตพิเศษฟูกูโอกะ (Fukuoka Directive Council)	124
7	แสดงการจัดกลุ่มจังหวัด 18 กลุ่มจังหวัด	169
8	แสดงการจัดโครงสร้างการบริหารงานในระดับภูมิภาคในปัจจุบัน	178
9	แสดงการจัดตั้งจังหวัดในฐานะหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค	282
10	แสดงการจัดตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาค	318
11	แสดงการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐในภูมิภาค	437

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 78 (2) บัญญัติให้รัฐต้องจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ขณะเดียวกันในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3/1 กำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีข้อกำหนดว่าการบริหารราชการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย คือ ประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

กฎหมายที่สำคัญดังกล่าวซึ่งใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทยในปัจจุบัน ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูประบบราชการทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพิจารณาถึงผลกระทบต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จากการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ที่มีข้อกำหนดว่า ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการดำเนินกิจการของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด นอกจากนี้ ในการจัดทำโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ทั้งที่เป็นการดำเนินการโดยจังหวัด กระทรวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ หรือเอกชน จะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนี้เป็นผลให้เกิดระบบการบริหารราชการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นกลไกสำคัญอันจะนำไปสู่การปฏิรูประบบราชการส่วนภูมิภาคของไทย

อนึ่ง การให้ความสำคัญกับการพัฒนาปรับปรุงราชการส่วนภูมิภาคยังเห็นได้จากนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2554 กำหนดไว้ว่ารัฐบาลจะพัฒนาระบบราชการอย่างต่อเนื่อง โดยเน้นการบริหารเชิงกลยุทธ์อย่างมีวิสัยทัศน์และมุ่งผลสัมฤทธิ์ พร้อมทั้งเสริมสร้างประสิทธิภาพของระบบการบริหารงานแบบบูรณาการอย่างต่อเนื่อง ยกระดับสมรรถนะของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ พัฒนาและส่งเสริมรูปแบบโครงสร้างและระบบการบริหารงานใหม่ที่มีความยืดหยุ่น คล่องตัวสูง ต่อมา ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555 ได้มีมติรับทราบการบูรณาการยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) เพื่อเป็น

กรอบการจัดสรรงบประมาณประจำปี 2557 และผลการประชุมเชิงปฏิบัติการการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปี 2558 ครั้งที่ 2 โดยยุทธศาสตร์ประเทศดังกล่าวได้กำหนดกรอบสร้างฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงและยั่งยืน (New Growth Model) ซึ่งมีแนวทางการดำเนินงานในเรื่องการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ การปรับโครงสร้างระบบราชการ ให้สามารถดำเนินการบูรณาการแผนงาน โครงการ และงบประมาณร่วมกันระหว่างหน่วยงานหลักและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและในภูมิภาค รวมทั้งการเร่งปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

ขณะเดียวกัน แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาบริหารราชการไทย (พ.ศ. 2556 – พ.ศ. 2561) ได้กำหนดการวางระบบการบริหารงานราชการแบบบูรณาการเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการพัฒนา โดยจะต้องพัฒนารูปแบบ และวิธีการทำงานของภาครัฐในระดับต่าง ๆ ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยเน้นการยึดพื้นที่เป็นหลักเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงานและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการเสริมสร้างศักยภาพของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารในระดับพื้นที่ให้มีขีดสมรรถนะสูงเพื่อเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด

จากบรรดาข้อกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และแนวทางการดำเนินการที่เกี่ยวข้องข้างต้น ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทและการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในปัจจุบัน รวมทั้งการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ส่วนราชการทั้งหน่วยราชการส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาคและหน่วยราชการส่วนภูมิภาคจะต้องปรับแนวทางและวิธีการบริหารงานให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์และบทบาทที่เชื่อมโยงกันอย่างชัดเจนในการจัดทำภารกิจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ผ่านมายังคงพบปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดบางประการในการบริหารราชการในภูมิภาคและการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เช่น จำนวนหน่วยราชการทั้งที่เป็นส่วนกลางซึ่งไปตั้งอยู่ในภูมิภาค และส่วนภูมิภาคของหน่วยราชการต่าง ๆ มีอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้การบูรณาการและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเกิดประสิทธิภาพอย่างไม่เต็มที่ รวมทั้ง การมอบอำนาจหรือกระจายอำนาจของส่วนราชการให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมิใช่เป็นการมอบอำนาจที่ครอบคลุมต่อภารกิจที่มีผลต่อการพัฒนาของจังหวัดและการบริการประชาชนได้อย่างรวดเร็ว

ดังนั้น เพื่อให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงเป็นที่มาของโครงการศึกษาวิจัยนี้เพื่อศึกษาแนวทาง และวิธีการในการเสริมสร้างขีดสมรรถนะให้กับการบริหารราชการในภูมิภาคทั้งในเรื่องการจัดโครงสร้างระบบงาน กลไกการบริหารงาน ระบบฐานข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบการบริหารงานบุคคล ตลอดจนการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น อย่างเหมาะสม เช่น การกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือการส่งเสริมสนับสนุนของส่วนราชการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภารกิจที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของแต่ละพื้นที่ เป็นต้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

โครงการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาคและพัฒนาปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์การศึกษา 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1) เพื่อศึกษาแนวทางและวิธีการในการสร้างขีดสมรรถนะให้กับการบริหารราชการในภูมิภาคทั้งการจัดโครงสร้าง ระบบงาน กลไกการบริหารงาน ระบบฐานข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบการบริหารงานบุคคล ตลอดจนการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น อย่างเหมาะสม

2) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของการทำงานในเชิงบูรณาการของหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ และการบริหารราชการในภูมิภาคโดยใช้กลไกการตรวจติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ และผลการดำเนินโครงการที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

3) เพื่อให้ได้ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงพัฒนาแนวทางการจัดโครงสร้างและระบบงาน วิธีการบริหารจัดการต่าง ๆ ที่เหมาะสม และหน่วยงานราชการในพื้นที่ที่สามารถนำไปปรับใช้ในการบริหารงานให้เกิดการบูรณาการร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะในทางกฎหมายเพื่อปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ยิ่งขึ้น

1.3 ขอบเขตการศึกษา

โครงการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาคและพัฒนาปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตครอบคลุมการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) การศึกษาตัวอย่างการบริหารงานในภูมิภาค ซึ่งมีการจัดโครงสร้างและระบบการดำเนินการที่ดี (Best Practice) ทั้งกรณีตัวอย่างภายในประเทศและต่างประเทศ โดยมุ่งศึกษาวิเคราะห์ลักษณะการดำเนินงานที่ดีในมิติต่าง ๆ เช่น ความเหมาะสมของโครงสร้างและระบบงาน ระบบบริหารงานบุคคล การจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สนับสนุนการบริหารงานและการบูรณาการ เป็นต้น

2) การศึกษาวิเคราะห์และตรวจติดตามการบริหารงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ โดยมุ่งศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัด ที่เกิดขึ้นจากการบริหารราชการในภูมิภาคในปัจจุบัน รวมถึงการศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาระบบการบริหารการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในภูมิภาค รวมถึงแนวทางการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นซึ่งครอบคลุมการปรับปรุงในมิติต่าง ๆ อาทิ

- โครงสร้างและระบบงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และสำนักงานจังหวัดที่เหมาะสมต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
- การมอบอำนาจจากส่วนราชการให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด
- กลไกและวิธีการทำงาน และการสร้างความร่วมมือของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางกับหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
- การจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อคาดการณ์แนวโน้มและทิศทางการพัฒนาของพื้นที่ในจังหวัด

- ขีดสมรรถนะและความสามารถของบุคลากรของหน่วยงานต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด
- การกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3) การตรวจติดตามและประเมินผลโครงการในพื้นที่จังหวัดที่มีโครงการซึ่งส่งผลกระทบต่อ การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยมุ่งศึกษาวิเคราะห์กระบวนการกำหนดเป้าหมาย และสาระสำคัญของยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ความสอดคล้องเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมาย ของยุทธศาสตร์จังหวัดและยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ความสอดคล้องระหว่างยุทธศาสตร์จังหวัดกับสภาพปัญหา ความท้าทาย และความต้องการของประชาชนในพื้นที่จังหวัดและพื้นที่ภูมิภาคระดับกลุ่มจังหวัด ระดับความสำเร็จในการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ รวมถึงระดับ ผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์จังหวัดและยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

4) การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน โดยมุ่งศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมายเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาค การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ ตลอดจนการจัดความสัมพันธ์ระหว่าง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ รวมถึงการจัดเก็บ และวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีต่อผลการศึกษาเกี่ยวกับข้อเสนอแนะในประการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น

5) การจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยมุ่ง สังเคราะห์ผลการศึกษาข้อมูลภายใต้ขอบเขตการศึกษาในประการต่าง ๆ ข้างต้น เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ แนวทางการดำเนินการเพื่อเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาค การบูรณาการการทำงานระหว่าง หน่วยราชการต่าง ๆ รวมถึงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยนำเสนอกรณีตัวอย่างแนวทางการดำเนินการของจังหวัดต้นแบบ สำหรับเป็นแนวทางการดำเนินการของหน่วยงาน อื่น ๆ ต่อไป

1.4 กลุ่มเป้าหมาย

โครงการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาคและพัฒนาปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์ ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีกลุ่มเป้าหมายครอบคลุมหน่วยราชการและองค์กร ในภาคส่วนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ส่วนราชการระดับกระทรวง/กรม ที่เกี่ยวข้อง
- 2) หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค
- 3) หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
- 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) องค์กรภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่

1.5 สถานที่ดำเนินการ

โครงการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาคและพัฒนาปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีขอบเขตพื้นที่ที่ดำเนินโครงการทั้งในกรุงเทพมหานคร และจังหวัดกรณีศึกษา อันได้แก่ กาญจนบุรี นครราชสีมา ลำปาง และสงขลา

1.6 วิธีการศึกษา

การดำเนินการตามขอบเขตการศึกษาในประการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น การวิจัยในโครงการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาคและพัฒนาปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น อาศัยวิธีการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Method Research) โดยใช้วิธีการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงคุณภาพ ควบคู่ไปกับวิธีการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ประกอบด้วยวิธีการศึกษาและรวบรวมข้อมูลในลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) การค้นคว้า รวบรวม ศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) เป็นวิธีการวิจัยสำหรับการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกรณีตัวอย่างการบริหารงานในภูมิภาค ซึ่งมีการจัดโครงสร้างและระบบการดำเนินการที่ดี ทั้งกรณีตัวอย่างภายในประเทศและต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะการจัดโครงสร้างและระบบงานที่เหมาะสม การพัฒนาระบบบริหารงานบุคคล การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สนับสนุนการบริหารงานในเชิงบูรณาการระดับพื้นที่ รวมตลอดจนแนวทางการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การศึกษารวบรวมข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องครอบคลุมแหล่งข้อมูลหลากหลาย นับตั้งแต่หนังสือ ตำรา วารสารวิชาการ บทความ เว็บไซต์ เอกสารราชการ ระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในความสัมพันธ์กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยที่สำคัญ

2) การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group Research) เป็นวิธีการสำหรับเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากการบริหารราชการในภูมิภาค ในปัจจุบัน แนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาระบบการบริหารการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในภูมิภาค รวมถึงแนวทางการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ อาทิ ความเหมาะสมของโครงสร้างและระบบงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และสำนักงานจังหวัด ผลสัมฤทธิ์

ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ความเหมาะสมของระบบการมอบอำนาจจากส่วนราชการให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และระบบการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของผู้ว่าราชการจังหวัด ความเหมาะสมของกลไกและวิธีการทำงาน และการสร้างความร่วมมือของราชการบริหารส่วนกลางกับหน่วยราชการส่วนภูมิภาค หน่วยราชการส่วนภูมิภาคก็องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การพัฒนาขีดสมรรถนะและความสามารถของบุคลากรของหน่วยงานต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตลอดจนแนวโน้มและทิศทางการพัฒนาของพื้นที่ในจังหวัด

การเก็บข้อมูลการศึกษาวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิเคราะห์และตรวจติดตามการบริหารงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาแนวทางการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ดำเนินการโดยอาศัยการจัดประชุมกลุ่มย่อย เพื่อรวบรวมข้อมูลทั้งที่เป็นข้อเท็จจริง ข้อมูลความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากกลุ่มเป้าหมาย ผ่านกระบวนการสนทนาและการอภิปรายแลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็น และประสบการณ์ของจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยจะดำเนินการจัดประชุมกลุ่มย่อยทั้งในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และในพื้นที่ต่างจังหวัด รวมทั้งสิ้น 5 ครั้ง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

- **การจัดประชุมกลุ่มย่อยในกรุงเทพมหานคร** จำนวน 1 ครั้ง เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาสภาพปัจจุบันของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตลอดจนประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ผ่านมา ทั้งในมิติการจัดโครงสร้างการบริหารการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการ ตลอดจนมิติด้านกฎหมายและปัญหาทางปฏิบัติ รวมถึงข้อเสนอแนะในมิติต่าง ๆ โดยมีกลุ่มเป้าหมายจำนวนไม่เกิน 50 คน ประกอบด้วย
 - 1) ส่วนราชการที่รับผิดชอบการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง
 - 2) ผู้แทนผู้บริหารของสำนักงาน ก.พ.ร. และเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบงาน
 - 3) ส่วนราชการระดับกระทรวง/กรมที่มีหน่วยงานประจำอยู่ในภูมิภาค
 - 4) ผู้แทนสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ
 - 5) ผู้แทนองค์กรภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคม
- **การจัดประชุมกลุ่มย่อยในพื้นที่ต่างจังหวัด** จำนวน 4 ครั้ง เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากการบริหารราชการในภูมิภาค การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมถึงข้อเสนอแนะในมิติต่าง ๆ โดยจะมีการจัดประชุมกลุ่มย่อยในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษาในแต่ละภาค จำนวน 4 จังหวัด ซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน ทั้งในด้านขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร สภาพภูมิศาสตร์ของพื้นที่ ตลอดจนสภาพเศรษฐกิจและสังคม ประกอบด้วย
 - ภาคเหนือ ได้แก่ จังหวัดลำปาง
 - ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ จังหวัดนครราชสีมา
 - ภาคกลาง ได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี
 - ภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดสงขลา

การจัดประชุมกลุ่มย่อยในจังหวัดกรณีศึกษา มีกลุ่มเป้าหมายในแต่ละพื้นที่จำนวนไม่เกิน 40 คน ประกอบด้วย

- 1) ส่วนราชการระดับกระทรวง/กรม ที่เกี่ยวข้อง
- 2) หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค
- 3) หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
- 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่
- 5) ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่

3) การจัดเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นวิธีการจัดเก็บข้อมูลทั้งที่เป็นข้อเท็จจริง และข้อมูลที่เป็นความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากกลุ่มเป้าหมาย ครอบคลุมการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันของการบริหารราชการในภูมิภาค ข้อมูลเกี่ยวกับระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ข้อมูลเกี่ยวกับความเหมาะสม ประเด็นปัญหา ข้อจำกัด และอุปสรรคในการบริหารราชการในภูมิภาค การบูรณาการการทำงานร่วมกันในพื้นที่ รวมถึงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงพัฒนาในมิติต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น

การจัดเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณสำหรับการวิเคราะห์ด้วยวิธีการทางสถิติเชิงพรรณนา โดยมีกรอบประชากรในการจัดเก็บข้อมูลประชากร 4 กลุ่ม คือ

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัด 76 จังหวัด
- 2) นายอำเภอ 878 อำเภอ
- 3) ปลัดจังหวัด 76 จังหวัด
- 4) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เฉพาะ จังหวัดกรณีศึกษา 4 จังหวัด

4) การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ (Seminar and Workshop) เป็นวิธีการจัดเก็บข้อมูลความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากกลุ่มเป้าหมายผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการปรับปรุงผลการศึกษาและข้อเสนอแนะแนวทางการนำข้อเสนอตามผลการศึกษาไปใช้ในทางปฏิบัติ โดยจะจัดขึ้นในกรุงเทพมหานครจำนวน 1 ครั้ง มีจำนวนผู้เข้าร่วมไม่น้อยกว่า 200 คน สำหรับกระบวนการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการประกอบด้วยขั้นตอนหลัก ดังนี้

- **การนำเสนอผลการศึกษาและข้อเสนอแนะโดยคณะผู้วิจัย** มีสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวทางการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาค การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนแนวทางการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมถึงการนำเสนอกรณีตัวอย่างแนวทางการดำเนินการที่ดีของจังหวัดต้นแบบ
- **การอภิปรายให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะโดยผู้ทรงคุณวุฒิ** โดยการจัดเวทีอภิปรายเชิงวิชาการ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสาระสำคัญของผลการศึกษาและข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ ของโครงการวิจัย สำหรับผู้ทรงคุณวุฒิที่เข้าร่วมการอภิปราย ประกอบด้วย นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายหรือด้านการบริหารราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาระบบราชการ
- **การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและรับฟังข้อเสนอแนะจากผู้เข้าร่วมการประชุม** โดยการเปิดเวทีสำหรับการซักถาม แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และเสนอข้อชี้แนะในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

กับผลการศึกษา โดยมีกลุ่มเป้าหมายประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานและองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ ดังนี้

- 1) ผู้แทนส่วนราชการระดับกระทรวง/กรม
- 2) ผู้แทนหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค
- 3) ผู้แทนหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
- 4) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคม

1.7 ระยะเวลาการดำเนินโครงการ

โครงการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาคและพัฒนาปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีขอบเขตระยะเวลาการดำเนินโครงการระหว่างเดือนกันยายน พ.ศ. 2556 ถึงเดือนมกราคม พ.ศ. 2557¹

กิจกรรม	ระยะเวลา	ระยะเวลาดำเนินการ (พ.ศ. 2556 – 2557)				
		ก.ย.56	ต.ค.56	พ.ย.56	ธ.ค.56	ม.ค.57
1. การศึกษาตัวอย่างการบริหารงานหรือการดำเนินการที่ดี (Best Practices) ที่ดำเนินการอยู่ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ พร้อมทั้งวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน ปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดของการบริหารราชการในภูมิภาคและการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเพื่อจัดทำข้อเสนอเบื้องต้นเพื่อพัฒนาปรับปรุงให้สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่						
2. การศึกษาและตรวจติดตามการบริหารงานในพื้นที่ (1) จัดประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ผ่านมา ทั้งปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น ระหว่างผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน						

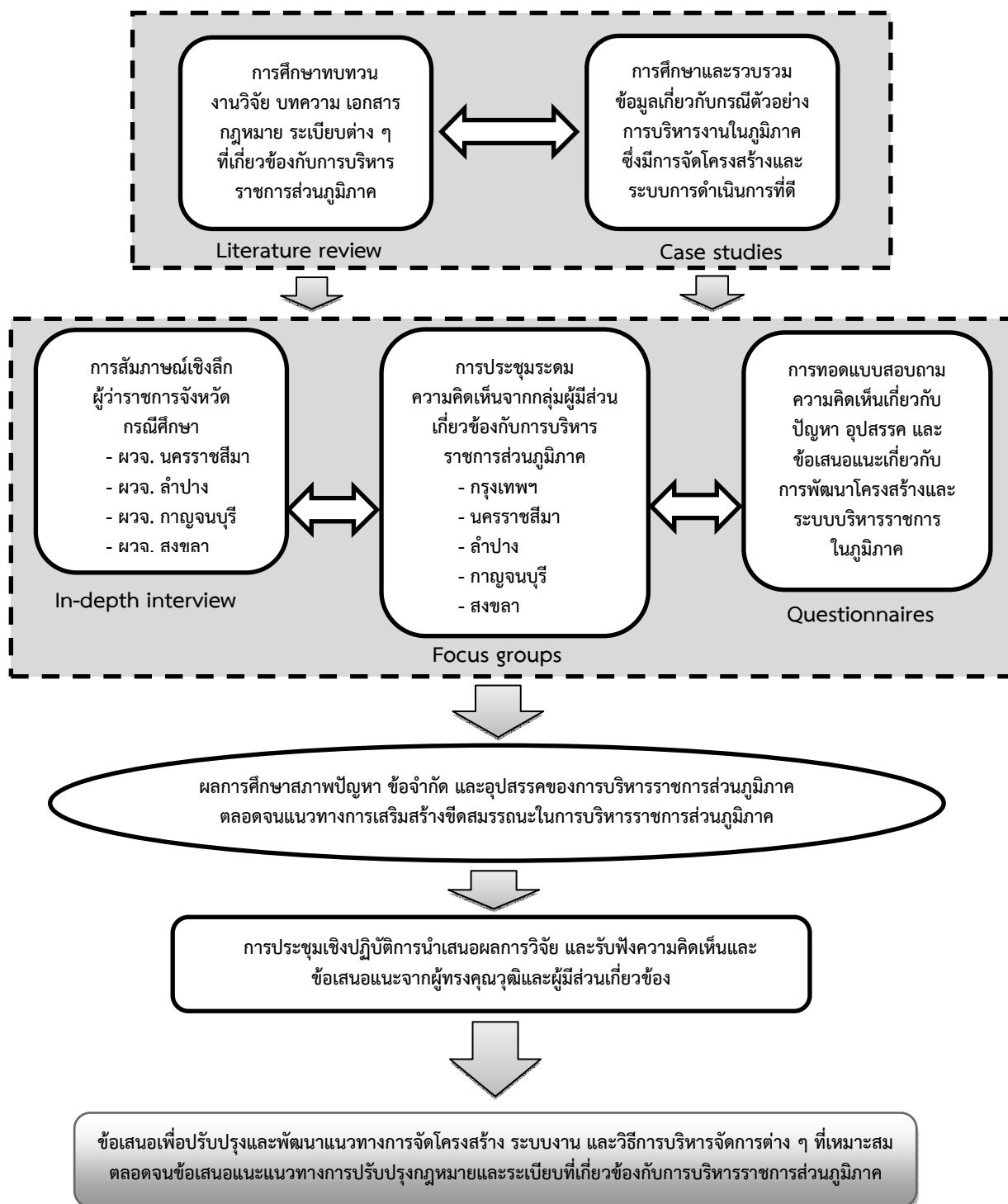
¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้อนุมัติให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ขยายระยะเวลาดำเนินโครงการออกไปอีก 2 เดือน เป็นสิ้นสุดโครงการภายในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2557 ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1207.9/238 ลงวันที่ 29 มกราคม 2557 เรื่อง โครงการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาคและพัฒนาปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น.

ระยะเวลา กิจกรรม	ระยะเวลาดำเนินการ (พ.ศ. 2556 – 2557)				
	ก.ย.56	ต.ค.56	พ.ย.56	ธ.ค.56	ม.ค.57
(2) จัดประชุมกลุ่มย่อยในพื้นที่ร่วมกับหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรับฟังความเห็นเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากการบริหารราชการในภูมิภาค การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (3) ตรวจสอบติดตามและประเมินผลโครงการในพื้นที่จังหวัดที่มีโครงการซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด					
(4) จัดทำแบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและข้อเสนอแนะส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด และนายอำเภอทั่วประเทศ เพื่อเก็บรวบรวมความคิดเห็นจากผู้ปฏิบัติงานโดยตรง					
(5) จัดทำข้อเสนอเบื้องต้นในการพัฒนาปรับปรุงการบริหารราชการในภูมิภาค การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่					
3. ประมวลและสรุปผลการศึกษาวิเคราะห์ที่ได้รับจากการประชุมกลุ่มย่อยในพื้นที่เพื่อนำไปรับฟังความคิดเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป					
4. จัดประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง/กรม ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอผลการศึกษาและเสนอแนะแนวทางการนำข้อเสนอตามผลการศึกษาไปใช้ในทางปฏิบัติ					
5. จัดทำข้อเสนอเพื่อเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาค การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และการจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมีตัวอย่างแนวทางและวิธีดำเนินการของจังหวัดอย่างน้อย 1 จังหวัด เพื่อให้สามารถใช้เป็นแนวทางดำเนินการของหน่วยงานอื่น ๆ ต่อไป					

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาภายใต้โครงการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาคและพัฒนาปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการบริหารราชการในภูมิภาค และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

แผนภาพที่ 1 แสดงกระบวนการวิจัย



บทที่ 2

กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาโครงสร้างและระบบการบริหารงานในภูมิภาคในที่นี่ ตั้งอยู่บนกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับ “ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง” (intergovernmental relations) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีที่สำคัญในการศึกษาการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐในประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดโครงสร้างหน่วยงานระดับชาติ หน่วยงานระดับภูมิภาค และหน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังปรากฏในประเทศที่มีรูปแบบรัฐเดี่ยว หรือการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับชาติ หน่วยการปกครองระดับมลรัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังปรากฏในประเทศที่มีรูปแบบสหพันธรัฐ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง จึงเป็นการศึกษาที่มุ่งอธิบายความสัมพันธ์เกี่ยวโยงซึ่งกันและกันในการแสดงบทบาทของหน่วยการปกครองในระดับต่าง ๆ ภายใต้โครงสร้างการบริหารงานของรัฐหนึ่ง ๆ ภายใต้หลักการที่ว่า การจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองนับเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้บรรลุผล¹

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง ในกรณีของประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว มุ่งเน้นการวิเคราะห์รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น (central – local relations)² ซึ่งมีขอบเขตครอบคลุมการศึกษาในมิติต่าง ๆ ที่สำคัญ นับตั้งแต่การศึกษาการจัดแบ่งอำนาจและบทบาทหน้าที่ระหว่างหน่วยการปกครองในระดับต่าง ๆ ของรัฐการศึกษาความสัมพันธ์ในแนวดิ่งระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ และความสัมพันธ์แนวราบระหว่างหน่วยการปกครองแต่ละระดับด้วยตนเอง ทั้งในมิติทางการบริหาร และมิติทางการเมืองการศึกษาเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินไปบนความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ และองค์การซึ่งเกิดขึ้นและดำรงอยู่กึ่งกลางระหว่างหน่วยการปกครองต่างระดับกัน รวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองในระดับเดียวกัน

ตัวอย่างแนวทางการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองในมิติต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น เช่น ในสหราชอาณาจักร มุ่งเน้นการศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในภาครัฐด้วยกันเอง (interorganizational analysis) รวมถึงการมุ่งวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐกับองค์กรในภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมภายใต้ความสัมพันธ์แบบเครือข่าย (network analysis) เป็นต้น ในกรณีประเทศที่มีรูปแบบสหพันธรัฐ อาทิ สหรัฐอเมริกา การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง มุ่งเน้นการศึกษากิจการปกครองความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลระดับต่าง ๆ ภายใต้หลักการสหพันธรัฐนิยม (federalism)

ในขณะที่การศึกษามิติความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป จะมุ่งเน้นการวิเคราะห์มิติความซับซ้อนของความสัมพันธ์แบบตัดข้ามระดับหน่วยการปกครองและข้ามรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาการสร้างร่วมมือระหว่างรัฐต่าง ๆ (inter-state cooperation) และการศึกษาความขัดแย้ง

¹ R. A. W. Rhodes ““Power Dependence” Theories of Central-Local Relations: A Critical Reassessment”, in Michael Goldsmith (ed.), *New Research in Central-Local Relations* (Aldershot: Gower, 1986), pp. 1-33.

² Martin Painter, “Intergovernmental Relations and Public Administration,” in *Handbook of Public Administration*, edited by B. Guy Peters and Jon Pierre, (London: SAGE Publications, 2003), p. 591.

ที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในบริบทของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองแบบตัดข้ามรัฐนี้ จะเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การศึกษาบริหารกิจการบ้านเมืองภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์แบบหลายระดับซ้อนกัน” (multi-level governance)³

2.1 รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง/องค์กรของรัฐ

หากพิจารณาการจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐจากมิติความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง จะเห็นได้ว่าการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองที่ปรากฏนั้น มีเป้าหมายสำคัญเพื่อสร้างกลไกการประสานการทำงาน (coordination) ระหว่างองค์กรของรัฐในระดับต่าง ๆ และระหว่างองค์กรของรัฐต่างสังกัดกัน รวมไปถึงการประสานการทำงานระหว่างองค์กรของรัฐกับองค์กรในภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคม⁴ หากพิจารณาโดยภาพรวมแล้วสามารถจัดจำแนกรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองของรัฐได้อย่างน้อย 3 รูปแบบ คือ⁵

1) **ความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานแบบตัดข้ามประเด็นนโยบาย (across policies)** เป็นการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐในสังกัดต่าง ๆ ซึ่งมีขอบเขตการดำเนินการกิจภายใต้ประเด็นนโยบายที่แตกต่างกัน เพื่อให้หน่วยงานต่างสังกัดกันเหล่านั้นมีการประสานความร่วมมือเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาหรือขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายสาธารณะในบางเรื่องที่มีความซับซ้อนได้อย่างบูรณาการ รวมถึงการประสานการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องในการทำงานแบบแยกส่วนไม่สอดคล้องประสานกันของหน่วยงานภาครัฐ

2) **ความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานระหว่างตัวแสดงหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ (across actors and stakeholders)** เป็นการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแสดงกลุ่มต่าง ๆ ในกระบวนการบริหารนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นการสร้างความสัมพันธ์แบบตัดข้ามระหว่างกลุ่มตัวแสดงที่อยู่คนละภาคส่วนกัน อาทิ ระหว่างเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ กับกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการสาธารณะ หรือกลุ่มประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการของภาครัฐ หรือระหว่างหน่วยราชการกับองค์กรวิชาชีพ สหภาพแรงงาน รวมไปถึงกลุ่มองค์กรในภาคประชาสังคม การประสานการทำงานแบบตัดข้ามภาคส่วนนี้ มีเป้าหมายเพื่อดึงให้กลุ่มคนทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนโยบายสาธารณะของรัฐเข้ามาร่วมกันจัดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว

3) **ความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานแบบตัดข้ามระดับ (across levels)** เป็นการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยการปกครอง หรือองค์กรของรัฐที่อยู่ต่างระดับกันในโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ เป็นการสร้างความร่วมมือในแนวดิ่ง เพื่อให้หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่อยู่ต่างระดับกัน มีการประสานบทบาทและความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะให้บรรลุผล รวมถึงแก้ไขปัญหาการทำงานแบบแยกส่วนกันระหว่างหน่วยงานต่างระดับ ซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหาความซ้ำซ้อนในบทบาทและภารกิจของภาครัฐ

จากหลักการดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า การจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐในระดับต่าง ๆ นั้น ย่อมตั้งอยู่บนเป้าหมายในการสร้างกลไกการประสานการบริหารงานทั้งภายในภาครัฐด้วยกันเอง ไม่ว่าจะเป็นการประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างสังกัด หรือต่างระดับ รวมไปถึงการประสานบทบาทระหว่างหน่วยงานภาครัฐ

³ Ibid., p. 592.

⁴ B. Guy Peters, “Managing horizontal government: the politics of coordination,” in *Public Administration*, 76 (1998) : 295-311.

⁵ Hellmut Wollmann, “Coordination in the Intergovernmental Setting,” in *Handbook of Public Administration*, edited by B. Guy Peters and Jon Pierre (London: SAGE Publications, 2003), p. 594.

ระดับต่าง ๆ กับองค์กรหรือตัวแสดงในภาคส่วนอื่น ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และประชาชน ในวันนี้ การจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง จึงส่งผลต่อการกำหนดโครงสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ รวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับ องค์กรหรือตัวแสดงในภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคมไปพร้อมกันด้วย

2.2 หลักการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ

การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองหรือองค์กรของรัฐ เพื่อสร้างกลไกการประสาน การทำงานร่วมกันให้เกิดขึ้นทั้งในแนวนอนและแนวตั้ง ดังปรากฏให้เห็นในประเทศต่าง ๆ นั้น อาจสรุปได้ว่า ตั้งอยู่บนหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ 1) หลักการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ไปยังหน่วยการปกครองในระดับต่ำกว่า (Devolution of functions to lower levels of government) 2) หลักการจัดตั้งหน่วยงานระดับพื้นที่เพื่อ ดำเนินภารกิจเฉพาะด้านหรือหลายด้าน (Territory – based multi-function versus single – function model) 3) หลักการจัดตั้งหน่วยการปกครองหรือหน่วยงานระดับพื้นที่ตามขนาดของเขตพื้นที่และจำนวน ประชากร (Spatial and demographic size of subnational levels and units of government) และ 4) หลักการจัดตั้งหน่วยการปกครองตามขอบเขตการดำเนินภารกิจ (Functional scope)⁶

1) หลักการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ไปยังหน่วยการปกครองในระดับต่ำกว่า (Devolution of functions to lower levels of government) การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง ในระดับต่าง ๆ ของรัฐในแต่ละประเทศ โดยทั่วไปมักตั้งอยู่บนหลักการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐเพื่อ รองรับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากรัฐบาลในส่วนกลางลงไปยังหน่วยการปกครองในระดับต่ำกว่า ทั้งนี้ การ จัดโครงสร้างเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจของรัฐในแนวดิ่งจากระดับบนลงไปยังระดับที่ต่ำกว่านั้น ปรากฏให้ เห็นใน 2 รูปแบบ คือ⁷

รูปแบบแรก การแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง (deconcentration) เป็นรูปแบบการฝ่องถ่ายอำนาจหน้าที่ ทางการบริหาร (administrative functions) จากหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางหรือระดับชาติให้แก่หน่วยการบริหาร ในระดับรองลงไป หรือหน่วยราชการที่อยู่ในระดับต่ำกว่าหน่วยงานระดับชาติ (subnational levels or units) เช่น หน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค หน่วยบริหารงานระดับภูมิภาค (regional office) ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่ อยู่ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์แนวดิ่งในระบบบริหารงานภาครัฐ มีฐานะเป็นโครงสร้างการบริหารงาน ภาครัฐที่อยู่กึ่งกลางระหว่างรัฐบาลส่วนกลางหรือหน่วยงานภาครัฐในระดับชาติ กับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง มีอำนาจหน้าที่ทางบริหารในขอบเขตที่ ส่วนกลางมอบหมายให้รับผิดชอบเท่านั้น มิได้มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองที่มีความเป็นอิสระทางการ บริหารในตัวเอง

รูปแบบที่สอง การกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง (decentralization) เป็นรูปแบบการถ่ายโอน อำนาจหน้าที่ทางปกครอง (political functions) ของรัฐบาลหรือหน่วยการปกครองระดับบน ลงไปยัง หน่วยการปกครองระดับล่าง ซึ่งเป็นองค์กรการปกครองพื้นที่ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน การจัดโครงสร้าง

⁶ Ibid., p. 596.

⁷ Ibid.

ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองภายใต้หลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมักนำไปสู่การจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองขึ้นใน 2 ระดับ คือ

(1) *หน่วยการปกครองระดับกึ่งกลางระหว่างระดับชาติกับระดับท้องถิ่น (meso level)* กล่าวคือ ในกรณีประเทศที่มีรูปแบบสหพันธรัฐ หน่วยการปกครองระดับกึ่งกลางที่เกิดขึ้นจากการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองภายใต้หลักการกระจายอำนาจทางการเมืองจากส่วนกลาง จะปรากฏให้เห็นในรูปของหน่วยการปกครองระดับมลรัฐ (federal states) ดังเช่นในสหรัฐอเมริกา หรือ Länder ในประเทศเยอรมัน หรือ contons ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น ซึ่งนับเป็นรูปแบบการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองแบบกระจายอำนาจทางการเมืองในระดับสูงสุด เนื่องจากหน่วยการปกครองระดับมลรัฐ มีองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และมีอำนาจหน้าที่เป็นอิสระในขอบเขตอำนาจหน้าที่และสถานะทางกฎหมายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ

ส่วนในประเทศที่มีรูปแบบรัฐเดี่ยว การจัดตั้งหน่วยการปกครองระดับกึ่งกลางระหว่างระดับชาติกับระดับท้องถิ่น จะปรากฏในลักษณะหน่วยการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจในระดับที่ไม่สูงเท่าประเทศสหพันธรัฐ รูปแบบหน่วยการปกครองระดับกึ่งกลางที่ปรากฏในรัฐเดี่ยว ได้แก่ หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (regions) ตัวอย่างเช่น หน่วยการปกครองจังหวัด หรือ departments ในประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองที่มีทั้งสภาและฝ่ายบริหารระดับภาคที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น

(2) *หน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น (local level)* เป็นการจัดรูปแบบหน่วยการปกครองระดับล่างสุดในโครงสร้างการปกครองของรัฐ ตามหลักการกระจายอำนาจทางการเมืองจากรัฐบาลในส่วนกลางลงไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่ มีสถานะทางกฎหมาย ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระในการบริหารงานตามหลักการที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศอาจมีขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่ต่างกันออกไป เช่น ในบางประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่กว้างขวาง และได้รับการรับรองความเป็นอิสระโดยรัฐธรรมนูญตามหลักความสามารถทั่วไป (general competence) ส่วนบางประเทศ อาทิ ประเทศในภาคพื้นยุโรป ขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดโดยแบ่งเป็นสัดส่วนกับขอบเขตภารกิจของส่วนกลาง และในบางประเทศ เช่น อังกฤษ เป็นต้น ขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจำกัดไว้ให้ดำเนินการใด ๆ ได้เฉพาะในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตที่รัฐบาลกำหนด (ultra-vires doctrine)

2) หลักการจัดตั้งหน่วยงานระดับพื้นที่เพื่อดำเนินภารกิจเฉพาะด้านหรือหลายด้าน (Territory – based multi-function versus single – function model) การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองในระดับต่าง ๆ ของรัฐที่ปรากฏให้เห็นอีกลักษณะหนึ่ง ก็คือ การจัดตั้งองค์กรทางการเมืองหรือหน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่ ตามหลักการแบ่งหน่วยการปกครองตามเขตท้องที่ (principle of territoriality) ทั้งนี้ การจัดตั้งหน่วยการบริหารภารกิจระดับพื้นที่สามารถจัดตั้งใน 2 รูปแบบ คือ⁸

รูปแบบที่หนึ่ง การจัดตั้งหน่วยงานระดับพื้นที่เพื่อบริหารภารกิจเฉพาะด้านเดียว (single-function model) เป็นการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองหรือหน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่ขึ้น โดยมุ่งให้ดำเนินการกิจ

⁸HellmutWollmann, “Coordination in the Intergovernmental Setting,” in *Handbook of Public Administration*, edited by B. Guy Peters and Jon Pierre (London: SAGE Publications, 2003) p. 596.

ด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะแต่เพียงด้านเดียว หน่วยงานดังกล่าวมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารราชการ หรือเป็นหน่วยงานภายใต้โครงสร้างการบังคับบัญชาตามแนวดิ่งของกระทรวงต่าง ๆ ในส่วนกลาง หน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นในระดับพื้นที่ มีอำนาจหน้าที่และภารกิจด้านใดด้านหนึ่งภายใต้ขอบเขตที่ได้รับการแบ่งสรรจากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางที่เป็นต้นสังกัด (deconcentrated single-purpose field offices) เช่น การจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งแก่ประชาชนตามพันธกิจที่กระทรวงต้นสังกัดวางไว้ เป็นต้น

รูปแบบที่สอง การจัดตั้งหน่วยงานระดับพื้นที่เพื่อบริหารภารกิจหลายด้าน (multi-function model) เป็นการจัดตั้งองค์กรทางการปกครองหรือหน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่ขึ้น โดยมุ่งให้ทำหน้าที่ในการดำเนินการกิจและประสานการบริหารงานด้านต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ตามที่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกำหนด หน่วยงานที่จัดตั้งเพื่อดำเนินภารกิจหลายด้านในระดับพื้นที่ อาจปรากฏให้เห็นในรูปแบบที่แตกต่างกัน กล่าวคือ บางประเทศ เช่น ประเทศเยอรมัน และประเทศแถบสแกนดิเนเวีย การจัดตั้งหน่วยงานระดับพื้นที่เพื่อดำเนินภารกิจหลายด้าน มีฐานะเป็นองค์กรปกครองตามหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น (local self-government) มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารภารกิจกว้างขวางครอบคลุมการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ

ส่วนในบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส การจัดตั้งหน่วยงานระดับพื้นที่เพื่อบริหารภารกิจหลายด้านตามขอบเขตที่รัฐบาลมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้นั้น มีฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับกึ่งกลาง (administrative regional or meso level) ทำหน้าที่เป็นกลไกการประสานงานระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น หน่วยบริหารราชการระดับจังหวัด (department) ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัด (prefect) ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลทำหน้าที่ผู้บังคับบัญชาบริหารภารกิจด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลในเขตพื้นที่จังหวัด รวมถึงการทำหน้าที่ตัวแทนของรัฐบาลในการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรและหน่วยงานภาครัฐในระดับย่อยในพื้นที่ภูมิกษณนั้น ๆ (subregional space) เช่น การประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด และเทศบาล เป็นต้น

3) หลักการจัดตั้งหน่วยการปกครองหรือหน่วยงานระดับพื้นที่ตามขนาดของเขตพื้นที่และจำนวนประชากร (Spatial and demographic size of subnational levels and units of government) เป็นการจัดโครงสร้างการบริหารราชการในระดับชั้นรองลงมาจากหน่วยงานระดับชาติ เพื่อทำหน้าที่ในการประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างรัฐบาลในส่วนกลางกับหน่วยงานระดับพื้นที่หรือหน่วยการปกครองที่อยู่ในระดับต่ำกว่า รวมถึงการรับผิดชอบดำเนินการกิจของรัฐในด้านต่าง ๆ ที่มีขอบเขตกว้างขวาง มักจะตั้งอยู่บนหลักการจัดโครงสร้างการบริหารงานของรัฐออกเป็นระดับชั้นต่าง ๆ ตามขอบเขตขนาดของพื้นที่และจำนวนประชากรในแต่ละหน่วยการปกครอง ภายใต้หลักการดังกล่าว การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็นระดับต่าง ๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน หรือชั้นล่าง รวมถึงการจัดโครงสร้างการบริหารราชการในระดับภูมิภาค เช่น หน่วยบริหารราชการระดับจังหวัด หรือระดับภูมิภาค จึงเป็นการจัดตั้งหน่วยงานระดับพื้นที่เพื่อให้มีขอบเขตการดำเนินการกิจสอดคล้องกับขนาดของพื้นที่รับผิดชอบและสัดส่วนของประชาชนผู้รับบริการภายใต้ภารกิจนั้น ๆ เป็นสำคัญ⁹

หลักการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ลักษณะเฉพาะในด้านขนาดพื้นที่ และความหนาแน่นของประชากรเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพิจารณาจัดรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดพื้นที่ไม่มาก แต่มีจำนวนประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น การจัดการในเขตพื้นที่เมืองดังกล่าวย่อม

⁹ Ibid., p. 597.

เผชิญกับปัญหาท้าทายหลากหลายด้าน ซึ่งต้องอาศัยระบบการบริหารจัดการที่ซับซ้อนยิ่งกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีประชากรไม่หนาแน่น ตัวอย่างเช่น การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่เมืองที่มีความหนาแน่นสูง จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับกฎเกณฑ์ที่กำหนดรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างชุมชนที่ใกล้ชิดติดกัน การส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่น รวมไปถึงการจัดการความขัดแย้งในมิติต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้ เมืองขนาดใหญ่จำนวนมากจึงมีการจัดระบบการจัดการปกครองพื้นที่ออกเป็นหน่วยปกครองระดับย่อย (subdivision) เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจภายในโครงสร้างการบริหารของเมือง เมืองขนาดใหญ่อาจมีการจัดหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็นหน่วยย่อยรูปแบบต่าง ๆ (sub-metropolitan units) อาทิ เขต (districts, boroughs) ย่านชุมชน (neighborhoods) รวมถึงองค์การความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ (incorporate entities)¹⁰

ลักษณะเฉพาะในด้านขนาดของพื้นที่และจำนวนประชากรในท้องถิ่น จึงนับเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการพิจารณาจัดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่นั้น ๆ เช่น การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหาร “อภิมหานคร” (mega-cities) ที่มีประชากรมากกว่า 10 ล้านคน ขึ้นไป “มหานคร” (big cities) ที่มีประชากรตั้งแต่ 1 ล้านคน ถึง 10 ล้านคน “นคร” (cities) ที่มีประชากรตั้งแต่ 4 หมื่นคนถึง 1 ล้านคน “เมือง” (towns) ที่มีประชากรตั้งแต่ 5 พันคนถึง 4 หมื่นคน และ “เมืองขนาดเล็กหรือหมู่บ้าน” (small towns and villages) ที่มีประชากรน้อยกว่า 5 พันคน เป็นต้น¹¹

นอกจากลักษณะด้านขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรแล้ว แบบแผนการก่อกำเนิดของชุมชนท้องถิ่น (settlement patterns) นับเป็นอีกหนึ่งปัจจัยในการจัดรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ กล่าวคือ แบบแผนการจัดตั้งชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่งก่อให้เกิดอัตลักษณ์ทางสังคมและวัฒนธรรมที่มีลักษณะเฉพาะขึ้นในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นอัตลักษณ์ของย่านชุมชนหรือเขต โดยส่วนใหญ่การจัดตั้งชุมชนท้องถิ่นที่ประกอบด้วยประชากรที่มีอัตลักษณ์เฉพาะกลุ่มมักจะเกิดขึ้นเองตามภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่นั้น ๆ แต่ก็อาจมีบางกรณีที่มีการก่อตั้งชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มเชื้อชาติและชุมชนของผู้นับถือศาสนาเดียวกัน เป็นผลจากการดำเนินนโยบายของรัฐ

เมืองจำนวนมากในปัจจุบันมักจะมีลักษณะทางสังคมที่เต็มไปด้วยความแตกต่างหลากหลาย โดยเฉพาะการมีประชากรหลากหลายชาติพันธุ์ (multi-ethnicity) อาศัยอยู่ร่วมกันในพื้นที่ย่านชุมชนเดียวกัน การบริหารจัดการของเมืองที่ประกอบขึ้นจากการก่อตั้งชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มเชื้อชาติ และกลุ่มศาสนาที่แตกต่างกันหลากหลาย จึงมักจะประสบกับประเด็นปัญหาสำคัญ ได้แก่ ประเด็นเกี่ยวกับความเป็นธรรมในการปกครอง และความเหมาะสมในการจัดสรรและการกระจายการบริการสาธารณะ ปัญหาที่ปรากฏค่อนข้างมากก็คือ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ตำรวจท้องถิ่น เป็นต้น รวมถึงปัญหาการรู้สึกว่าจะไม่ได้รับบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกับชุมชนอื่น ทั้งที่เป็นประชาชนที่เสียภาษีให้ท้องถิ่นเท่ากัน ปัญหาดังกล่าวนับเป็นสาเหตุสำคัญของความขัดแย้งทางสังคมและการก่อเหตุจลาจลทำลายความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่นในหลายกรณี

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การจัดตั้งหน่วยการปกครองหรือหน่วยการบริหารภารกิจหลายด้านในตัวเอง (multi-functional governmental levels and units) โดยให้มีขอบเขตภารกิจและขนาดพื้นที่รับผิดชอบตามสัดส่วนประชากรที่เหมาะสม จึงเป็นหลักการที่ปรากฏให้เห็นอย่างแพร่หลาย โดยส่วนใหญ่มักปรากฏ

¹⁰ Timothy D. Sisk, *Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance* (Halmstad: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2001), pp. 42-45.

¹¹ Ibid., p. 44.

ให้เห็นในกรณีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ในหลายประเทศองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในลักษณะดังกล่าวมักจัดตั้งขึ้นจากหลักการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนหนึ่งเข้าด้วยกัน เพื่อให้มีขอบเขตพื้นที่สำหรับดำเนินการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะในแง่ของการลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการกิจหรือการจัดการประเด็นปัญหาที่พบได้เหมือนกันในทุกพื้นที่ รวมไปถึงการเสริมสร้างขีดความสามารถและศักยภาพในการบริหารจัดการการกิจที่มีขนาดใหญ่และซับซ้อน

การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเข้าด้วยกันตามความเหมาะสมด้านขนาดพื้นที่และจำนวนประชากร เป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นได้ทั่วไปในประเทศแถบยุโรปเหนือ ในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 ซึ่งเรียกกันว่าเป็น “ตัวแบบการปฏิรูปเขตพื้นที่การปกครองท้องถิ่นแบบยุโรปตอนเหนือ” (North European model of territorial reform of local government) ดังเห็นได้จากการจัดรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นล่างในประเทศต่าง ๆ เพื่อให้มีขนาดที่เหมาะสมกับบริบทของการปกครองและการดำเนินการกิจยิ่งขึ้น¹²

ตัวอย่างเช่น ในสหราชอาณาจักร กำหนดให้ขนาดที่เหมาะสมของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (lower level) อย่างหน่วยการปกครองระดับเขต (districts) มีจำนวนประชากรในพื้นที่ไม่เกิน 130,000 คน ในขณะที่ในประเทศสวีเดน หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างอย่างเทศบาล (kommunen) มีขนาดจำนวนประชากรที่เหมาะสมอยู่ที่ 30,000 คน ส่วนประเทศเยอรมัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างอย่าง Gemeinden มีขนาดประชากรที่เหมาะสมราว 9,000 คน ส่วนหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นบนอย่าง Länder มีขนาดประชากรที่เหมาะสมไม่เกิน 30,000 คน

อย่างไรก็ดี การปฏิรูปขอบเขตหน่วยการปกครองท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าว มักก่อให้เกิดประเด็นขัดแย้งในเชิงหลักการที่สำคัญ นั่นคือ การต้องสร้างความสมดุลระหว่างการเพิ่มประสิทธิภาพทางการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะขีดความสามารถในการประสานการทำงานและบูรณาการศักยภาพในการจัดการปัญหาที่ซับซ้อน กับความสามารถในการสร้างความเป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น รวมถึงความสามารถในการกำกับความรับผิดชอบทางการเมืองต่อประชาชนในระดับท้องถิ่น ซึ่งย่อมต้องลดระดับลงเมื่อมีการยุบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างเข้าด้วยกัน

ด้วยเหตุนี้ ประเทศในแถบยุโรปตอนใต้จึงหลีกเลี่ยงการดำเนินการตามแนวทางการปฏิรูปเขตพื้นที่การปกครองท้องถิ่นโดยการยุบรวมเขตการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกันให้กลายเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ขึ้น หากแต่ยังนิยมคงไว้ซึ่งการมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนมากไว้เช่นเดิม ดังจะเห็นได้ว่า แม้กระแสรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเข้าด้วยกันเพื่อยกระดับขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการบริหารการกิจให้สูงขึ้น จะส่งอิทธิพลต่อแนวทางการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสอยู่บ้าง แต่ถึงที่สุดแล้วประเทศฝรั่งเศสก็ยังคงต้องการให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาล (communes) เป็นจำนวนมากเช่นเดิม โดยทั่วไปเทศบาลแต่ละแห่งจะมีประชากรเฉลี่ยราว 1,600 คน ซึ่งถือว่าขนาดเล็กมากเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยการปกครองระดับล่างในประเทศอื่น ๆ ในยุโรป

4) หลักการจัดตั้งหน่วยการปกครองตามขอบเขตการดำเนินการกิจ (Functional scope) การจัดตั้งหน่วยบริหารราชการระดับพื้นที่ภายในภูมิภาคต่าง ๆ ภายใต้ระบบการแบ่งอำนาจการบริหารจากส่วนกลาง (subregional and local field offices) และการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ที่ปรากฏ

¹² Hellmut Wollmann, “Coordination in the Intergovernmental Setting,” in *Handbook of Public Administration*, edited by B. Guy Peters and Jon Pierre (London: SAGE Publications, 2003) p. 597.

ในหลายประเทศ มักวางอยู่บนหลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง นั่นคือ หลักการจัดตั้งหน่วยการปกครองหรือหน่วยการบริหารตามขอบเขตของภารกิจหน้าที่ที่รับผิดชอบ โดยทั่วไปในหลายประเทศ รัฐบาลส่วนกลางมักจะมีการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการระดับพื้นที่ขึ้น เพื่อเป็นกลไกการดำเนินการในตามความรับผิดชอบของกระทรวงต่าง ๆ โดยตั้งกระจายอยู่ในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ หน่วยปฏิบัติการระดับพื้นที่เหล่านั้นแม้จะดำเนินการในพื้นที่ยุติและให้บริการประชาชนโดยตรง แต่ก็อยู่ภายใต้กลไกการบริหารและการสั่งการบังคับบัญชาของกระทรวงต้นสังกัดโดยตรง หน่วยงานดังกล่าวจะจัดอยู่ในระดับชั้นใดในโครงสร้างการบริหารราชการ เช่น ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ เป็นต้น ก็ขึ้นอยู่กับขอบเขตภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง¹³

ในทำนองเดียวกัน หลักการกำหนดขนาดและระดับชั้นของหน่วยการบริหารระดับพื้นที่ตามขอบเขตของภารกิจ ก็สามารถนำมาใช้กับการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วยเช่นกัน นั่นคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (upper tier) ก็มักจะมีขอบเขตภารกิจที่มีขอบเขตการให้บริการที่กว้างขวางหรือการดำเนินการกิจการสาธารณะขนาดใหญ่กว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (lower tier) นอกจากนี้ หลักการดังกล่าวยังสามารถอธิบายมิติความสัมพันธ์ระหว่างการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคหรือหน่วยปฏิบัติการระดับพื้นที่ของกระทรวงต่าง ๆ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากทางเลือกตั้งของประชาชนได้ด้วย กล่าวคือ หากหน่วยราชการส่วนภูมิภาคหรือหน่วยปฏิบัติการระดับพื้นที่ของกระทรวงต่าง ๆ ยังมีขอบเขตภารกิจที่ให้บริการแก่ประชาชนกว้างขวางมากเท่าใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีขอบเขตภารกิจจำกัดน้อยลงเท่านั้น ในทางตรงกันข้าม หากหน่วยราชการส่วนภูมิภาคหรือหน่วยงานภาครัฐระดับพื้นที่มีขอบเขตภารกิจลดน้อยลง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีขอบเขตภารกิจกว้างขวางยิ่งขึ้นเท่านั้น

2.3 หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองในลักษณะหนึ่ง ย่อมก่อให้เกิดแบบแผนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองหรือองค์กรภาครัฐในลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามมา กล่าวคือ รูปแบบการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองที่ปรากฏในแต่ละประเทศ จะสะท้อนให้เห็นว่า หน่วยการปกครองหรือองค์กรระดับต่าง ๆ ภายใต้โครงสร้างการบริหารงานภาครัฐในประเทศนั้น ๆ มีการจัดแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่และภารกิจระหว่างกันอย่างไร อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงกลไกเชื่อมโยงการปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองหรือองค์กรระดับต่าง ๆ เหล่านั้นเข้าด้วยกัน

โดยทั่วไป การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง มีเป้าหมายเพื่อมุ่งทำให้หน่วยการปกครองหรือองค์กรภาครัฐในระดับต่าง ๆ มีการจัดสรรอำนาจหน้าที่และแบ่งขอบเขตภารกิจในความรับผิดชอบระหว่างกันอย่างเหมาะสม ในการบรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าว การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองควรมีลักษณะที่เอื้ออำนวยให้การปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองหรือองค์กรของรัฐระดับต่าง ๆ ดำเนินไปภายใต้หลักการสำคัญ ได้แก่ หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น (local self-government) หลักความชอบด้วยกฎหมาย (legality principle) หลักความสามารถทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (general competence) หลักการให้อำนาจตัดสินใจแก่องค์กรปกครองที่ใกล้ชิดประชาชนที่สุดเป็นอันดับแรก (subsidiarity principle) และ

¹³ Ibid.

หลักการมอบหมายภารกิจของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามขีดความสามารถ (delegation of competence)¹⁴

1) หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น (local self-government) เป็นหลักการสำคัญที่รองรับสถานะและการแสดงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองและองค์กรภาครัฐระดับอื่น ๆ หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ปรากฏให้เห็นได้จากการมีกฎหมายเฉพาะหรือรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองความเป็นอิสระในการใช้อำนาจทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น (local autonomy) ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีฐานะเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการปกครองพื้นที่ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อีกทั้งยังมีอำนาจในการบริหารภารกิจในขอบเขตความรับผิดชอบเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์สุขของประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเองอย่างเป็นเอกเทศจากการควบคุมหรือแทรกแซงโดยหน่วยการปกครองระดับอื่น ๆ ของรัฐ

การแสดงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปฏิสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองระดับอื่น ๆ จะสามารถบรรลุหลักการดังกล่าวได้มากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญคือ การได้รับการส่งเสริมศักยภาพทางการคลังจากรัฐบาลอย่างเหมาะสมและเพียงพอต่อการดำเนินการกิจในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง และอีกประการหนึ่งคือ การบริหารภารกิจในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่ถูกจำกัดโดยกลไกการกำกับควบคุมโดยหน่วยการปกครองในระดับที่สูงกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำกับดูแลการใช้อำนาจตัดสินใจก่อนดำเนินการกิจ (ex ante) ดังนั้น หากพิจารณาภายใต้หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น สรุปได้ว่า การปฏิสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ของรัฐ จำเป็นต้องอาศัยการให้ความเป็นอิสระในทางการคลัง (financial autonomy) ในระดับที่เพียงพอแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการมีกลไกกำกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการประชาธิปไตย¹⁵

2) หลักความชอบด้วยกฎหมาย (legality principle) เป็นหลักการสำคัญที่รองรับการกำหนดขอบเขตภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปฏิสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองหรือองค์กรของรัฐในระดับต่าง ๆ กล่าวคือ ภารกิจทั้งหมดในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบหรือแต่ละระดับจะต้องมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ทั้งในแง่จำนวนของภารกิจและขอบเขตความรับผิดชอบในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน จึงเป็นเงื่อนไขที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารกิจการสาธารณะในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง (legal mandates) นอกจากการมีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับขอบเขตภารกิจที่ชัดเจนแล้ว ในบางประเทศ ยังมีกฎหมายที่เป็นกลไกในการกำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ความสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองอื่น ๆ โดยเฉพาะอีกด้วย เช่น “ประมวลกฎหมายความสัมพันธ์ในการบริหารงานภาครัฐ” (Code of Inter-administrative Relationships)¹⁶ ในประเทศเนเธอร์แลนด์ หรือ “กฎหมายว่าด้วย

¹⁴ Council of Europe, *The Relationship between Central and Local Authorities*, (Report of The European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 2007)., pp. 15-18.

¹⁵ Ibid, p. 15.

¹⁶ Ibid, p. 16.

กรอบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง” (The Intergovernmental Relations Framework Act, 2005) ในประเทศแอฟริกาใต้¹⁷ เป็นต้น

ภายใต้หลักการดังกล่าว สรุปได้ว่า การแสดงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขอบเขตมากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับขอบเขตภารกิจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ในขณะเดียวกัน การดำเนินการกิจในขอบเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ต้องเป็นไปตามกรอบกฎเกณฑ์และระเบียบที่รัฐบาลได้บัญญัติขึ้นด้วย ขอบเขตภารกิจและบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน จึงเป็นปัจจัยกำหนดรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองระดับอื่น ๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างมีบทบาทหลักในการดำเนินการกิจบางด้านโดยเฉพาะ ในขณะที่ภารกิจบางด้านต้องอาศัยการแสดงบทบาทในเชิงการสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนควบคู่ไปด้วย หรือการดำเนินการกิจบางด้านต้องอาศัยการประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ข้างเคียงจึงจะเกิดประสิทธิภาพ เป็นต้น

3) หลักความสามารถทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (general competence) เป็นหลักการสำคัญที่รองรับการจัดสรรอำนาจหน้าที่และภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองหรือองค์กรของรัฐในระดับอื่น ๆ หลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ การบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และจัดแบ่งภารกิจใด ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องตั้งอยู่บนการยอมรับและเคารพในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดและตัดสินใจในกิจการใด ๆ ที่มีความสำคัญต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ นั่นคือ รัฐบาลย่อมต้องเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะใด ๆ ในระดับท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวางหากเป็นกิจการที่มีความจำเป็นต่อการอำนวยประโยชน์สุขแก่ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ อาทิ การตัดสินใจเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายในระดับท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี หลักการดังกล่าวอาจมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติอยู่บ้าง เนื่องจากเกณฑ์การพิจารณาว่ากิจการสาธารณะในเรื่องใดบ้างที่ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญหรือส่งผลกระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่น อาจมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ตัวอย่างเช่น ในประเทศฟินแลนด์ การทำสัญญาในบางเรื่องระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรระหว่างประเทศได้รับการพิจารณาโดยศาลว่า เป็นกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ตามหลักความสามารถทั่วไป เนื่องจากสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นบนฐานนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นโดยเฉพาะ ในขณะที่ในประเทศอื่น ๆ โดยส่วนใหญ่ การทำสัญญาระหว่างประเทศ ไม่ถือว่าเป็นความสามารถโดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ในบางกรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ที่เป็นไปตามหลักความสามารถทั่วไปได้จริง เนื่องจากมีศักยภาพทางการคลังจำกัด หรือถูกจำกัดโดยขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองในระดับชั้นที่สูงกว่า¹⁸

¹⁷ Department of Provincial and Local Government, *Practitioner's Guide to Intergovernmental Relations in South Africa* (Pretoria: Department of Provincial and Local Government, 2007) <www.dplg.gov.za>

¹⁸ Council of Europe, *The Relationship between Central and Local Authorities*, (Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 2007). p. 17.

4) หลักการให้อำนาจตัดสินใจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดประชาชนที่สุดเป็นอันดับแรก (subsidiarity principle) เป็นหลักการสำคัญที่เชื่อมโยงกับหลักความสามารถทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในกรณีนี้เป็นหลักการที่รองรับการจัดบทบาทและอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ หลักการดังกล่าวมีผลโดยตรงทั้งต่อการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง รวมไปถึงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานภาครัฐระดับภูมิภาคหรือหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง

หลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญอยู่ที่การกำหนดว่า การปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐในระดับต่าง ๆ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในการดำเนินนโยบายหรือกิจการสาธารณะในเรื่องใด ๆ ที่มีผลต่อประชาชนในท้องถิ่น รัฐบาลจะต้องยอมรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างสุดในการตัดสินใจและดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ เป็นอันดับแรก เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างสุดย่อมมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด จึงสามารถตัดสินใจหรือดำเนินการกิจการสาธารณะที่ตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ได้ดีที่สุด หลักการดังกล่าวถือเป็นหลักการสำคัญในการวางกรอบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศ อาทิ อิตาลี โปรตุเกส โรมาเนีย เนเธอร์แลนด์ สเปน รวมทั้งสหราชอาณาจักร¹⁹

5) หลักการมอบหมายภารกิจของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (delegation of competence) เป็นหลักการสำคัญที่รองรับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง หรือมลรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐในระดับภูมิภาค กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในมิติด้านการประสานข้อมูล การสนับสนุนงบประมาณ และการกำกับดูแลการบริหารงาน หลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ การกำหนดให้รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐในระดับต่าง ๆ ต้องส่งเสริมการยกระดับขีดความสามารถและขยายบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สูงขึ้น โดยผ่านการมอบหมายภารกิจในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง หรือหน่วยงานของรัฐบาลระดับมลรัฐ หรือหน่วยงานภาครัฐระดับภูมิภาค ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบการบริหารกิจการสาธารณะนั้น ๆ ให้บรรลุผลในพื้นที่แทน (delegated competences)²⁰

หลักการดังกล่าวปรากฏให้เห็นในหลายประเทศที่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับกลไกการมอบหมายภารกิจจากรัฐบาลส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการแทน อาทิ สาธารณรัฐเช็ก ลัตเวีย ลิทัวเนีย สาธารณรัฐสโลวัก และสเปน กฎหมายดังกล่าวจะกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการมอบหมายภารกิจในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในระดับต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งวางกลไกการประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานเจ้าของภารกิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายภารกิจ กลไกการจัดสรรงบประมาณจากหน่วยงานเจ้าของภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกลไกการกำกับดูแลการบริหารภารกิจที่ได้รับมอบหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้กระบวนการดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทในการใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย (delegated power) เพื่อบริหารกิจการสาธารณะให้บรรลุผลในพื้นที่ในนามของรัฐบาล ในขณะที่รัฐบาล

¹⁹ Ibid., p. 17.

²⁰ Ibid., p. 17.

มีบทบาทในการกำหนดมาตรฐานและเป้าหมายของภารกิจ จัดสรรงบประมาณ และกำกับดูแลการบริหารกิจการดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²¹

การปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าว นำไปสู่ผลลัพธ์ที่สำคัญคือ การยกระดับศักยภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กว้างขวางยิ่งขึ้นกว่าขอบเขตภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ ดังเห็นได้จากความสามารถในการบริหารจัดการภารกิจใหม่ ๆ โดยอาศัยงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพื่อเพิ่มศักยภาพทางการคลังให้เพียงพอต่อการดำเนินภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ในระยะยาวระบบการมอบหมายภารกิจของส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายเพื่อปรับขอบเขตภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครอบคลุมภารกิจใหม่ ๆ ในขณะเดียวกัน หลักการดังกล่าวยังนำไปสู่การจำกัดบทบาทของรัฐบาลส่วนกลางหรือหน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาค ในการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขตเฉพาะการกำกับมาตรฐานคุณภาพและผลสัมฤทธิ์ของการจัดบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมาย เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

2.4 กลไกการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในทางหลักการแล้ว การจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองที่มีความเหมาะสม ควรตั้งอยู่บนการสร้างปฏิสัมพันธ์ในลักษณะที่หน่วยการปกครองแต่ละระดับแสดงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเคารพและยอมรับในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองอื่น ๆ เพราะการจัดความสัมพันธ์ที่เหมาะสมจะช่วยให้เกิดการประสานบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะอย่างราบรื่นและกลมกลืน ในทางตรงกันข้าม หากการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม ก็จะไปสู่สภาพปัญหาความซ้ำซ้อนในบทบาทหน้าที่ ปัญหาความขัดแย้งในการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน รวมไปถึงปัญหาการครอบงำและแทรกแซงการบริหารงานของหน่วยการปกครองในระดับล่างอย่างไม่เหมาะสมโดยองค์กรที่อยู่ในโครงสร้างระดับเหนือกว่า

ทั้งนี้ กลไกสำคัญที่จะนำไปสู่การปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองที่เหมาะสม สามารถสรุปได้ 4 ประการ คือ 1) กลไกการประสานความร่วมมือในการบริหารภารกิจ (co-operation) 2) กลไกการแลกเปลี่ยนข้อมูลและปรึกษาหารือกัน (mutual information and consultation) 3) กลไกการติดตามและกำกับดูแล (monitoring) และ 4) กลไกการจัดสรรงบประมาณเพื่อสร้างศักยภาพทางการคลัง (financial sufficiency) สำหรับสาระสำคัญของกลไกการปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองที่เหมาะสมในแต่ละประการดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้²²

1) กลไกการประสานความร่วมมือในการบริหารภารกิจ (co-operation) การสร้างกลไกการประสานความร่วมมือในการบริหารภารกิจระหว่างหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางหรือหน่วยงานระดับภูมิภาค กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า องค์กรของรัฐหรือหน่วยการปกครองทุกระดับ มีพันธะหน้าที่โดยพื้นฐานในการประสานการทำงานระหว่างกัน ร่วมสร้างความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับการดำเนิน

²¹ Ibid., p. 18.

²² Ibid.

ภารกิจของแต่ละฝ่าย รวมไปถึงการส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทซึ่งกันและกันในการดำเนินภารกิจ โดยยึดถือเป้าหมายในการอำนวยความสะดวกแก่พลเมืองเป็นสำคัญ

กลไกการประสานความร่วมมือในการบริหารภารกิจร่วมกันระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏให้เห็นชัดเจนในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของหลายประเทศ อาทิ ฟินแลนด์ ลิทัวเนีย โปรตุเกส สเปน ตัวอย่างเช่น กฎหมายว่าด้วยระบบการปกครองท้องถิ่นสเปน (Spanish Local Regime Act) มาตรา 55 กำหนดให้องค์กรของรัฐหรือหน่วยการปกครองทุกระดับต้องเคารพในการใช้อำนาจหน้าที่อย่างชอบธรรมของหน่วยการปกครองระดับอื่น ๆ ในการบริหารภารกิจในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองนั้น ๆ นอกจากนี้ การใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารภารกิจในความรับผิดชอบของหน่วยใด ๆ ก็ตาม จะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนได้รับเป็นหลัก สำหรับหน่วยงานใด ๆ ที่มีการทำงานโดยเกี่ยวพันเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น หน่วยงานเหล่านั้นจะต้องเอื้ออำนวยให้หน่วยงานอื่นที่การทำงานร่วมกันสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยในการดำเนินภารกิจนั้น ๆ ประสบผลสำเร็จสูงสุด และทุกหน่วยงานต่างมีบทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินภารกิจในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กรณีตัวอย่างอื่น ๆ อาทิ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ สภานิติบัญญัติระดับมลรัฐได้บัญญัติให้การประสานความร่วมมือในการดำเนินภารกิจถือเป็นภารกิจหน้าที่ร่วมกันของรัฐบาลและเทศบาล (co-operation duties) โดยเฉพาะในกรณีการบริหารกิจการสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่ร่วมกันของหน่วยการปกครองทั้งสองระดับ ส่วนในประเทศอิตาลี รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองหลักการว่าด้วยการร่วมมือกันดำเนินภารกิจอย่างเสมอภาคระหว่างหน่วยการปกครอง (fair collaboration) ไว้ในมาตรา 120 โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (prefetto) ในฐานะหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค ต้องดำเนินภารกิจในอำนาจหน้าที่ของตน โดยมุ่งให้เกิดการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลส่วนกลาง กับหน่วยงานในระดับภูมิภาค รวมถึงการสร้างกลไกการประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ยังมีการออกกฎหมายเฉพาะ (State Law no. 131/2003) ที่บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็น “ตัวแทนของรัฐบาลในการประสานความสัมพันธ์กับระบบการปกครองท้องถิ่น” (Government Representative for the relations with the self-government system)²³

2) กลไกการแลกเปลี่ยนข้อมูลและปรึกษาหารือกัน (mutual information and consultation)

การแลกเปลี่ยนข้อมูลและปรึกษาหารือกัน เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยก่อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลาง กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลไกดังกล่าวตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องได้รับข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภารกิจของหน่วยงานภาครัฐทั้งในส่วนกลาง หรือหน่วยงานระดับภูมิภาค โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายสาธารณะด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ในขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องได้รับการปรึกษาหารือจากหน่วยงานภาครัฐทุกระดับในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในพื้นที่ ในทำนองเดียวกัน หน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางก็ควรได้รับข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวข้องและจำเป็นสำหรับการกำหนดนโยบายสาธารณะระดับชาติที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นด้วย

กลไกการแลกเปลี่ยนข้อมูลและปรึกษาหารือกันระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏให้เห็นในหลายประเทศ อาทิ บัลแกเรีย ฟินแลนด์ ฮังการี โอลิเชียแลนด์ มัลตา สเปน และสวิตเซอร์แลนด์

²³ Ibid.

กล่าวคือ ในประเทศเหล่านี้ มีกฎหมายกำหนดให้การตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ของรัฐซึ่งเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือกับสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียก่อน กลไกดังกล่าวก่อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ขึ้นระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกครั้งที่มีการดำเนินการตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผ่านกระบวนการปรึกษาหารือระหว่างกัน

กระบวนการปรึกษาหารือดังกล่าว ปรากฏทั้งในรูปแบบการปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องโดยตรง และการปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับตัวแทนสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การประชุมระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Conference Government – Local Authorities) ในประเทศอิตาลี หรือการจัดวันสนทนาหารือระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Day of Dialogue) ที่จัดขึ้นทั่วประเทศในบัลแกเรีย เป็นต้น นอกจากนี้ กฎหมายในหลายประเทศ ยังกำหนดให้การปรึกษาหารือดังกล่าวถือเป็นเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติตาม โดยเฉพาะในกรณีการตัดสินใจของรัฐในเรื่องที่กระทบต่อหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น อาทิ การออกกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงขอบเขตภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณรายได้จากภาษี การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับอัตราภาษี รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตหน่วยการปกครองระดับพื้นที่²⁴

3) กลไกการติดตามและกำกับดูแล (monitoring) การติดตามและกำกับดูแล เป็นกลไกสำคัญอีกรูปแบบหนึ่งในการสร้างปฏิสัมพันธ์อย่างเหมาะสมระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลไกดังกล่าวมีหลักการสำคัญคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรอยู่ภายใต้การติดตามและกำกับดูแลการบริหารภารกิจในอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยหน่วยงานภาครัฐหรือรัฐบาลส่วนกลางอย่างจำกัดตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น และการกำกับดูแลดังกล่าวควรเป็นการกำกับดูแลหลังการกระทำ (ex-post supervision) เท่านั้น รูปแบบกลไกการกำกับดูแลการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจเป็นกลไกการกำกับดูแลโดยกลไกทางการบริหาร อาทิ การกำกับดูแลในเรื่องงบประมาณ การกำกับดูแลเรื่องมาตรฐานการดำเนินการกิจ และการกำกับดูแลโดยกลไกศาล อาทิ การกำกับดูแลในเรื่องเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือความชอบด้วยกฎหมายของการตัดสินใจหรือดำเนินการใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ในประเทศที่มีการกระจายอำนาจสูง การกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐบาล มักจะกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาคหรือระดับมลรัฐ²⁵

ตัวอย่างกลไกการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังปรากฏในประเทศต่าง ๆ อาทิ ในประเทศโปรตุเกสและสเปน มีกลไกการกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในด้านที่เกี่ยวข้อง เป็นองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่กึ่งตุลาการ (quasi-jurisdictional functions) ส่วนในประเทศเดนมาร์ก กำหนดให้หน่วยงานของรัฐในระดับภูมิภาค (regional state bodies) ทำหน้าที่เป็นกลไกกำกับดูแลการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย เช่น การให้คำแนะนำทางกฎหมายแก่เทศบาล การเพิกถอนการบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีชอบด้วยกฎหมาย การประกาศให้การดำเนินการทางกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นโมฆะ การระงับการบังคับใช้ข้อบัญญัติ

²⁴ Ibid., p. 19.

²⁵ Ibid., p. 20.

ชั่วคราวเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย การตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียค่าปรับหรือค่าชดเชยในกรณีที่การกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายนำไปสู่ความเสียหายแก่รัฐ²⁶

ในกรณีประเทศที่มีระบบการมอบหมายภารกิจในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (delegated power) กลไกการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐบาลมักจะจำกัดในลักษณะการติดตามดูแลผลการดำเนินการกิจเป็นหลัก โดยมีกลไกสำคัญคือการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานการดำเนินการกิจที่ได้รับมอบหมายเอาไว้เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม รวมถึงกลไกการประเมินผลการบริหารภารกิจที่ได้รับมอบอำนาจ ในขณะที่บางประเทศ มีการตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการที่มีชื่อว่า “commissaires de district” ในประเทศลักเซมเบิร์ก นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังมีบทบาทสำคัญในการเสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ในกรณีที่พบว่าการดำเนินการกิจบางอย่างหรือการบริหารนโยบายบางด้าน สมควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ กฎหมายในหลายประเทศ อาทิ อังกฤษ อิตาลี ลัตเวีย ลักเซมเบิร์ก และสเปน ยังกำหนดให้มีกลไกการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่ใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขต หรือละเมิดกฎหมาย และก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะอย่างรุนแรง โดยมีมาตรการสำคัญ ได้แก่ การประกาศยุบสภาท้องถิ่นและการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นโดยรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมาตรการการกำกับดูแลในลักษณะดังกล่าวขัดกับหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น จึงมักกำหนดเงื่อนไขการใช้มาตรการเช่นนี้ในกรณีเฉพาะที่เกิดความเสียหายรุนแรงต่อประชาชนเท่านั้น ตัวอย่างเช่น ในกรณีประเทศสเปน รัฐบาลกลางจะใช้อำนาจประกาศยุบสภาท้องถิ่นที่กระทำการโดยมิชอบและก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อรัฐบาลได้ปรึกษาหารือกับหน่วยงานของรัฐในระดับภูมิภาคแล้ว และการตัดสินใจใช้อำนาจกำกับดูแลดังกล่าวของรัฐบาลได้รับการอนุมัติจากวุฒิสภาเท่านั้น

อีกตัวอย่างหนึ่ง ได้แก่ ในประเทศอิตาลี กฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Consolidated Law of Local Authorities) กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (prefetto) มีอำนาจในการเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งถอดถอนนายกเทศมนตรี ประธานสภาจังหวัด และสมาชิกสภาท้องถิ่น (Giunta) ให้พ้นจากตำแหน่งได้ ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ดำเนินการโดยขัดหรือละเมิดต่อกฎหมายอย่างร้ายแรง ดำเนินการโดยขัดหรือละเมิดต่อรัฐธรรมนูญ หรือดำเนินการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อความมั่นคงของรัฐ²⁷

4) กลไกการจัดสรรงบประมาณเพื่อสร้างศักยภาพทางการคลัง (financial sufficiency) การจัดสรรงบประมาณเพื่อสร้างศักยภาพทางการคลัง เป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอต่อการดำเนินการกิจในอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น กลไกดังกล่าวจะทำหน้าที่ในการกำหนดโครงสร้างทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศ ซึ่งอาจมีการจัดสัดส่วนที่มาของรายได้ในลักษณะแตกต่างกันไป เช่น สัดส่วนรายได้โดยส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางประเทศถูกกำหนดให้มีที่มาจากการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาล

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid., p. 21.

ส่วนกลาง ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเทศ มีสัดส่วนรายได้หลักมาจากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น เช่น ประเทศฟินแลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ สวีเดน และเดนมาร์ก เป็นต้น²⁸

การมีศักยภาพทางการคลังอย่างเพียงพอต่อการดำเนินการกิจเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้หลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการกิจทั้งหมดในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ก็ต่อเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีรายได้จากภาษีในท้องถิ่นอย่างเพียงพอ หรือได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลในลักษณะงบประมาณอุดหนุนทั่วไปอย่างเพียงพอต่อปริมาณภารกิจในขอบเขตความรับผิดชอบ

กลไกการจัดสรรงบประมาณเพื่อสร้างศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศ ปรากฏในลักษณะแตกต่างกันไป เช่น ในสวิตเซอร์แลนด์ มีระบบการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลมลรัฐเพื่อสร้างความเท่าเทียมทางการคลังแก่เทศบาลแต่ละแห่งที่มีขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้และฐานะทางการเงินแตกต่างกัน (system of cantonal financial equalization) ในประเทศฟินแลนด์ มีระบบการจัดสรรเงินช่วยเหลือของรัฐแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (system of equalization of the state grants) เพื่อรับประกันว่าเทศบาลทุกแห่งจะมีทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอ ส่วนประเทศเดนมาร์ก มีระบบการประสานความร่วมมือในการจัดสรรงบประมาณระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (system of budget co-operation) เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปี เป็นไปอย่างเหมาะสมและตั้งอยู่บนการเจรจาต่อรองและประนีประนอมของทั้งสองฝ่าย²⁹

2.5 ทิศทางและแนวโน้มการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง

หากพิจารณาทิศทางและแนวโน้มการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองในบริบทสากลโดยภาพรวม จะเห็นได้ว่า การปฏิรูประบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองในระดับต่าง ๆ (reform of intergovernmental relation) ดังปรากฏในหลายประเทศ มีลักษณะสำคัญสรุปได้ดังต่อไปนี้³⁰

1) การปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง (hierarchical relations) เกี่ยวข้องกับการจัดรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลในส่วนกลาง องค์กรปกครองในระดับภูมิภาคหรือระดับจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล โดยมุ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจในระดับท้องถิ่นมากขึ้น หรืออยู่ภายใต้การควบคุมแทรกแซงของรัฐบาลส่วนกลางน้อยลง

2) การปรับขีดความสามารถและอำนาจหน้าที่ (competencies and authority) โดยการปรับปรุงขอบเขตอำนาจหน้าที่และบทบาทขององค์กรของรัฐในระดับต่าง ๆ ในกระบวนการตัดสินใจในระดับนโยบายด้านต่าง ๆ รวมถึงการเพิ่มบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น รวมถึงการมุ่งเพิ่มบทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการกิจการสาธารณะด้านต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Timothy D. Sisk, *Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance*, pp. 45-47.

3) การเพิ่มความเป็นอิสระในทางการเมือง (political autonomy) โดยการรับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจทางการเมืองระดับท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยปราศจากการควบคุมแทรกแซงของรัฐบาล องค์กรปกครองในระดับชั้นอื่น ๆ ของรัฐอาจมีบทบาทเพียงการส่งเสริมสนับสนุนและช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

4) การเพิ่มความเป็นอิสระในการออกกฎระเบียบและข้อบัญญัติ (juridical independence and legal autonomy) เกี่ยวข้องกับการลดกรอบข้อจำกัดทางกฎหมายและระเบียบของส่วนกลางที่มีผลต่อความเป็นอิสระความคล่องตัวในการตัดสินใจทางการบริหารในระดับท้องถิ่น รวมถึงการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎเกณฑ์ ระเบียบและข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการสาธารณะของตนเอง

5) การเพิ่มขีดความสามารถทางการเงินและการคลัง (financial flows and revenue generating capacities) เกี่ยวข้องกับการกำหนดทิศทางนโยบายทางการเงินของรัฐบาล ซึ่งมีผลต่อการกำหนดสัดส่วนการจัดสรรรายได้และการจัดเก็บภาษีของภาครัฐ การเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีและการจัดสรรงบประมาณของตนเอง เป็นประเด็นที่มีความเชื่อมโยงกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจากการบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นภายใต้หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนย่อมไม่สามารถบรรลุผลได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีทรัพยากรทางการบริหารอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีงบประมาณเพื่อการบริหารกิจการสาธารณะของตนเอง ไม่ว่าจะงบประมาณดังกล่าวจะมีที่มาจากการจัดสรรรายได้หรือเงินอุดหนุนโดยรัฐบาล หรือรายได้จากการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นเอง

6) การสร้างกลไกการบริหารกิจการสาธารณะแบบร่วมมือกัน (co-operative governance) เป็นการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันและกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะในรูปแบบการประสานความร่วมมือ ทั้งการร่วมมือกันในแนวดิ่งระหว่างองค์กรของรัฐในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และการร่วมมือกันในแนวราบระหว่างองค์กรในระดับเดียวกัน เช่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตติดกัน รวมไปถึงการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน

7) การเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (layers and levels of participation) โดยการเพิ่มกลไกและกระบวนการเปิดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในประเด็นนโยบายสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐในระดับต่าง ๆ เพื่อให้กระบวนการตัดสินใจนโยบายเกิดขึ้นอย่างใกล้ชิดกับประชาชนมากยิ่งขึ้น

8) การส่งเสริมบทบาทขององค์กรอาสาสมัครในการจัดบริการสาธารณะ (voluntary associations) โดยการปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาสังคมและชุมชน จากเดิมที่มีลักษณะเป็น “การปกครองท้องถิ่น” (local government) โดยมุ่งแสดงบทบาทโดยใช้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจและดำเนินภารกิจในท้องถิ่น มาเป็น “การบริหารกิจการบ้านเมืองของท้องถิ่น” (local governance) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหันมาแสดงบทบาทในการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อเกื้อหนุนให้ตัวแสดงอื่น ๆ ในท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรภาคประชาสังคม อาทิจ องค์กรอาสาสมัคร และองค์กรชุมชน เข้ามามีบทบาทร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินภารกิจการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้การบริหารกิจการสาธารณะเหล่านั้นสอดคล้องกับสภาพปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชนต่าง ๆ ได้มากที่สุด³¹

³¹ Sue Goss, *Making Local Government Work: Network, Relationships and the Management of Change* (New York: Palgrave, 2001), pp. 11-15.

9) การออกแบบหน่วยการปกครองใหม่ (jurisdictional redesign) แนวทางการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การพิจารณาปรับปรุงรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นใหม่ เพื่อให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับพัฒนาการและการเติบโตของชุมชนที่มีลักษณะจำเพาะในเชิงพื้นที่ และมีความสลับซับซ้อนในการบริหารจัดการพื้นที่มากขึ้น ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นในบางพื้นที่จึงจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาปรับขอบเขตพื้นที่และอาณาเขตระหว่างหน่วยการปกครองในพื้นที่เดียวกันเสียใหม่ เพื่อให้เหมาะสมสำหรับการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หรือหน่วยบริหารกิจการสาธารณะที่กว้างขวางมากขึ้น (special or multipurpose jurisdictions)³²

2.6 การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

แนวทางการศึกษาการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองการปกครองในระดับต่าง ๆ ตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เป็นกรอบแนวคิดสำหรับการศึกษาวิเคราะห์การพัฒนาขีดความสามารถของการบริหารราชการในภูมิภาค ซึ่งภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากการควบคุมการจัดบริการสาธารณะผ่านกลไกตามสายการบังคับบัญชาไปสู่บทบาทการกำกับและเฝ้าระวังให้ตัวแสดงอื่น ๆ ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายแทน แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประกอบด้วยแนวคิดหลัก 2 เรื่อง ได้แก่ แนวคิดเรื่องการจัดการองค์กรสมัยใหม่ (corporate management) และแนวคิดเรื่องการนำกลไกตลาดมาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐ (Marketization)³³

แนวคิดเรื่องการจัดการองค์กรสมัยใหม่ (corporate management) มีสาระสำคัญอยู่ที่การนำวิธีการจัดการองค์กรของภาคธุรกิจเอกชนมาปรับใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐ เครื่องมือการจัดการที่สำคัญ ได้แก่ ระบบชี้วัดผลการปฏิบัติงาน การจัดการโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ การมุ่งเน้นความคุ้มค่า และการดูแลให้บริการโดยยึดลูกค้าเป็นศูนย์กลาง เป็นต้น ส่วนแนวคิดเรื่องการนำกลไกตลาดมาปรับใช้ในภาครัฐ มีสาระสำคัญอยู่ที่การนำกลไกการสร้างแรงจูงใจในเชิงการแข่งขันด้านต้นทุนและคุณภาพการบริการมาใช้ในการจัดบริการสาธารณะของภาครัฐ โดยผ่านเครื่องมือที่สำคัญ อาทิ การจ้างเหมาภาคเอกชน (Contracting-out) การเปิดให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนเข้ามาแข่งขันจัดทำบริการสาธารณะที่แต่เดิมอยู่ภายใต้การผูกขาดของภาครัฐ (Quasi-markets) ตลอดจนการสร้างช่องทางสำหรับเปิดให้ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะมีทางเลือกในการตัดสินใจที่หลากหลายยิ่งขึ้น

การจัดทำบริการสาธารณะภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้ หน่วยงานภาครัฐจึงมิได้มีบทบาทหน้าที่ที่ต้องจำกัดหรือผูกขาดแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่สามารถเปิดพื้นที่ให้ตัวแสดงในภาคเอกชนสามารถเข้ามาดำเนินภารกิจดังกล่าวแทนได้ ซึ่งเป็นผลให้ตัวแสดงภาครัฐเปลี่ยนแปลงบทบาทจากการทำหน้าที่ควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะผ่านกลไกการสั่งการตามลำดับจากบนลงล่าง มาสู่การทำหน้าที่กำกับดูแลและเฝ้าระวังให้ตัวแสดงอื่น ๆ ทำหน้าที่ขับเคลื่อนภารกิจของรัฐไปสู่เป้าหมายแทน เพราะแนวคิดนี้เชื่อว่าตัวแสดงภาครัฐมีข้อจำกัดในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การนำกลไกการทำงานแบบระบบตลาดมาใช้ยังทำให้ประชาชนสามารถตัดสินใจเลือกรูปแบบบริการสาธารณะที่ต้องการ

³² Anwar Shah and Sana Shah, "The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments," in *Local Governance in Developing Countries*, in Anwar Shah (ed.) (Washington, D.C.: The World Bank, 2006), p. 5.

³³ R. A. W. Rhodes, "Governance and Public Administration," in Jon Pierre (ed.), *Debating Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2000), p. 56.

ได้โดยตรงด้วย³⁴ ดังนั้น ภาครัฐจึงควรมีบทบาทเพียงการกำกับควบคุมทิศทางของแนวนโยบายสาธารณะ (Steering) ส่วนการขับเคลื่อนภารกิจบริการสาธารณะ (rowing) ควรเปิดให้ตัวแสดงในภาคส่วนอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน

การจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงหมายถึงการลดบทบาทหน้าที่ในด้านการใช้อำนาจปกครองสั่งการให้น้อยลง (less government) แต่มุ่งเน้นการทำหน้าที่กำกับทิศทางการบริหารกิจการบ้านเมืองให้มากขึ้นแทน (more governance) ภายใต้กรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance) จึงหมายถึงความถึงการทำหน้าที่ของภาครัฐในการกำกับทิศทางหรือการขับเคลื่อนกิจกรรมสาธารณะ (Steering) ให้บรรลุเป้าหมายร่วมของสังคมและประโยชน์สุขของส่วนรวม การปรับเปลี่ยนบทบาทและหน้าที่ของตัวแสดงภาครัฐดังกล่าว ส่งผลให้คำว่า “การบริหารจัดการภาคสาธารณะ” แฝงนัยที่แสดงถึงการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐในมิติต่าง ๆ (public sector reforms) ไปในเวลาเดียวกันด้วย³⁵

2.6.1 องค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ประกอบด้วย³⁶

1. การบริหารงานที่เน้นความเป็นมืออาชีพ (Hands-on Professional Management) โดยอาศัยนักบริหารที่มีทักษะสูงเพื่อรับผิดชอบการบริหารงานขององค์กรโดยรวมอย่างคล่องตัวและมีความเป็นอิสระ ซึ่งนักบริหารต้องพัฒนาตัวเองให้เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านและมีทักษะในการประสานความร่วมมือ อำนาจและความสะดวกด้านทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนการบริหารจัดการสาธารณะให้บรรลุเป้าหมาย

2. การกำหนดให้มีมาตรฐานและเกณฑ์การวัดผลของงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม (Explicit Standard and Measures of Performance) โดยอาศัยการสร้างมาตรฐานชัดเจนในวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดความสำเร็จ โดยเฉพาะที่สามารถวัดได้ในเชิงปริมาณอย่างชัดเจน เพื่อทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อผลงานมากกว่ากระบวนการ

3. การมุ่งเน้นที่การควบคุมผลสัมฤทธิ์ของงาน (Output controls) หมายถึง การปรับกระบวนการทัศน์ทางการบริหารจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมปัจจัยนำเข้าและความถูกต้องตามกฎระเบียบ ไปสู่การมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานโดยมีตัวชี้วัดในเชิงปริมาณที่ชัดเจนและเชื่อมโยงเข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล

4. การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของหน่วยงานภาครัฐให้เกิดการกระจายหรือลดความเป็นเอกภาพในการรวมศูนย์ลง (Disaggregation) โดยการปรับโครงสร้างจากเดิมที่เน้นความเป็นเอกภาพและการรวมศูนย์ไปสู่โครงสร้างที่เน้นการกระจายงานและความรับผิดชอบต่อออกไปยังหน่วยงานที่มีขนาดเล็กลง หรือมีการกระจายอำนาจการบริหารและการตัดสินใจออกไปมากขึ้น โดยในการปรับปรุงโครงสร้างอาจมุ่งทำให้องค์กรมีลักษณะเหมาะสมกับผลผลิตขององค์กร

5. การมุ่งเน้นให้เกิดการแข่งขันในระบบบริหารงานภาครัฐมากขึ้น (Competition) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและบรรลุถึงมาตรฐานการจัดทำบริการที่สูงขึ้นโดยอาศัยระบบสัญญาบังคับ

³⁴ Jon Pierre and B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State* (Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London: Macmillan Press Ltd., 2000), p. 19.

³⁵ R. A. W. Rhodes, “Governance and Public Administration,” pp. 56-57.

³⁶ Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons?,” in *Public Administration* 69(1991) : 4-5.

หรืออาจมีการแข่งขันกันเองในหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้บริการประชาชน รวมถึงศึกษาถึงความคุ้มค่า โดยเปรียบเทียบการให้บริการแบบเดียวกันโดยภาคเอกชน

6. การมุ่งเน้นที่ลักษณะและรูปแบบการบริหารงานของภาคเอกชนมากขึ้น (Private-sector-style management practices / Business-like approach) โดยการหยิบยืมและนำเอาแนวทาง การจัดการที่ปรากฏ ในภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐมากขึ้น เช่น การมุ่งเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานภาครัฐที่เน้น สายการบังคับบัญชา ไปสู่การมีระบบการจัดการที่ยืดหยุ่น และมีการนำเทคนิคการจัดการสมัยใหม่มาใช้ในการอาศัย ระบบการจ้างงานแบบสัญญาระยะสั้น การบริหารงานโดยอาศัยข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance agreements) และการกำหนดพันธกิจหลักของหน่วยงาน (Mission statements) เป็นต้น

7. การบริหารงานที่มุ่งเน้นความประหยัด (Parsimony) โดยการให้ความสำคัญกับวินัยในการใช้จ่าย งบประมาณ การมุ่งเน้นกระบวนการบริหารที่เน้นการลดค่าใช้จ่าย และความประหยัดคุ้มค่าในการใช้ ทรัพยากร

2.6.2 แนวทางการปรับปรุงระบบบริหารงานภาครัฐ

มาตรการปรับปรุงภาครัฐภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประกอบด้วย (1) การนำหลักการ จัดการในภาคธุรกิจเอกชนมาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐ (managerialism) (2) การแปรรูปกิจการ สาธารณะให้อยู่ภายใต้การบริหารของภาคเอกชน (privatization) (3) การแยกภารกิจของรัฐไปอยู่ภายใต้การจัดการ ขององค์กรกึ่งอิสระนอกระบบราชการ (agencification) (4) การนำกลไกการแข่งขันมาใช้ในการจัดบริการ สาธารณะ (competition) (5) การกระจายอำนาจจากภาครัฐส่วนกลาง (decentralization) (6) การขยาย อำนาจของพลเมือง (citizens' empowerment) กล่าวคือ³⁷

1) การนำหลักการจัดการในภาคธุรกิจเอกชนมาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐ (managerialism) แนวทางการจัดการที่สำคัญ ได้แก่ การบริหารงานโดยผู้มีความเป็นมืออาชีพ การจัดทำมาตรฐานและตัวชี้วัด ผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน การจัดการภารกิจโดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การดำเนินงานโดยมุ่งเน้นความคุ้มค่า การจัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานภาครัฐโดยคิดจากฐานภารกิจและผลลัพธ์ของหน่วยงาน การคิด ค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติงานตามขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบและผลการปฏิบัติงาน มาตรการปรับปรุงระบบ การบริหารงานภาครัฐโดยนำหลักการจัดการภาคเอกชนมาปรับใช้เพื่อยกระดับประสิทธิภาพของระบบราชการ ดังกล่าวมานี้ ได้รับการถ่ายทอดไปสู่รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนา ผ่านแผนการให้เงินช่วยเหลือทางการเงิน และการให้เงินกู้ยืมระหว่างประเทศของธนาคารโลก (World Bank) และองค์กรการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยมีเป้าหมายเพื่อลดความสิ้นเปลืองในการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐในประเทศกำลังพัฒนา

2) การแปรรูปกิจการสาธารณะให้อยู่ภายใต้การบริหารของภาคเอกชน (privatization) ดำเนินการโดยผ่านการขายหรือโอนกิจการที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐให้ไปเป็น ของภาคเอกชนผ่านช่องทางต่าง ๆ นับตั้งแต่การนำหุ้นของกิจการรัฐวิสาหกิจเข้าไปจำหน่ายในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งเป็นการแปรรูปกิจการสาธารณะให้อยู่ภายใต้การบริหารของภาคเอกชนโดยสมบูรณ์ ไปจนถึงมาตรการที่อ่อนกว่า อย่างการใช้ระบบจ้างเหมาผู้ประกอบการภาคธุรกิจเอกชนให้รับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงาน ภาครัฐ (contracting out) ซึ่งภารกิจหน้าที่ในการบริหารกิจการสาธารณะดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบ ของภาครัฐอยู่ เพียงแต่หน่วยงานภาครัฐที่เป็นเจ้าของภารกิจมิได้เป็นผู้ดำเนินการเอง แต่อาศัยการทำสัญญา

³⁷ Anne Mette Kjær, *Governance* (Cambridge: Polity Press, 2004), pp. 25-31.

ว่าจ้างภาคเอกชนให้เป็นผู้ดำเนินแทน (provider) โดยภาครัฐเป็นเหมือนผู้ซื้อบริการสาธารณะที่ภาคเอกชนจัดทำเพื่อให้บริการแก่ประชาชนตามสัญญาจ้างเหมา (purchaser)

มาตรการการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นของภาคเอกชนนี้ ตั้งอยู่บนแนวคิดที่มองว่า องค์กรธุรกิจเอกชนมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภารกิจในหลาย ๆ ด้านได้ดีกว่าหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น หากกิจการสาธารณะใดที่ภาครัฐไม่สามารถบริหารจัดการให้เกิดผลกำไรได้อย่างคุ้มค่าต่อการลงทุนแล้ว ก็ควรแปรรูปกิจการเหล่านั้นให้อยู่ภายใต้การจัดการของภาคเอกชน ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินภารกิจดังกล่าวมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในขณะที่ต้นทุนการดำเนินการและราคาที่ประชาชนผู้รับบริการต้องจ่ายก็ลดลง และที่สำคัญคือเมื่อภาครัฐไม่ต้องลงทุนดำเนินกิจการสาธารณะนั่นเอง ก็ส่งผลให้งบประมาณของภาครัฐที่ต้องจ่ายเป็นต้นทุนการผลิตบริการและการจ้างบุคลากรในระบบราชการลดลงด้วย

3) การแยกภารกิจของรัฐไปอยู่ภายใต้การจัดการขององค์กรกึ่งอิสระนอกระบบราชการ (agencification) เป็นมาตรการปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารงานภาครัฐ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการจัดการภารกิจบางส่วนของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะภารกิจที่ต้องอาศัยกระบวนการจัดการที่มีความเป็นอิสระหรือไม่ควรอยู่ภายใต้กลไกการทำงานในระบบราชการอย่างเคร่งครัด มาตรการนี้ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า การผ่องถ่ายภารกิจบางส่วนออกจากกลไกการบริหารราชการของกระทรวงจะช่วยให้การจัดการภารกิจดังกล่าวมีความยืดหยุ่นและเป็นอิสระมากขึ้น เพราะหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจดังกล่าวไม่ต้องอยู่ภายใต้แรงกดดันหรือแทรกแซงการทำงานของระบบราชการโดยฝ่ายการเมือง หน่วยงานที่แยกตัวออกมาดำเนินภารกิจโดยไม่อยู่ภายใต้กลไกระบบราชการนี้ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “หน่วยงานกึ่งอิสระ” (semi-autonomous agency) ซึ่งมีระบบการจัดการด้านต่าง ๆ ที่ออกแบบให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของภารกิจและการปฏิบัติงาน มีหน้าที่ขับเคลื่อนภารกิจตามพันธกิจและเป้าหมายของหน่วยงาน และบริหารงานโดยรับผิดชอบผลงานต่อรัฐมนตรีกระทรวงต้นสังกัด ดังเช่นหน่วยงานกึ่งอิสระ (quango) ของรัฐบาลอังกฤษ ในระหว่างปี ค.ศ. 1980-1995 มีการจัดตั้งเป็นจำนวนกว่า 109 หน่วยงาน มีบุคลากรคิดเป็นร้อยละ 67 ของบุคลากรในภาครัฐทั้งหมด

4) การนำกลไกการแข่งขันมาใช้ในการจัดบริการสาธารณะ (competition) มาตรการการจัดการภาครัฐแนวใหม่รูปแบบนี้ เป็นการนำกลไกการแข่งขันในระบบตลาดมาใช้เป็นเครื่องมือยกระดับประสิทธิภาพการดำเนินภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน กลไกการแข่งขันในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะที่ภาครัฐสามารถนำมาใช้นั้น มีหลายรูปแบบ นับตั้งแต่การเปิดให้มีการแข่งขันด้านศักยภาพและราคาระหว่างผู้ประกอบการภาคธุรกิจเอกชนที่ต้องการเข้ามารับถ่ายโอนกิจการสาธารณะผ่านกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นของเอกชน (privatization) หรืออาจเป็นการนำกลไกสร้างการแข่งขันแบบกึ่งตลาด (quasi-markets) มาใช้ในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะด้านสังคม เช่น การจัดบริการสาธารณสุข ซึ่งการนำกลไกกึ่งตลาดมาใช้ จะช่วยให้ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะจากรัฐเปลี่ยนสถานะมาเป็น “ลูกค้า” ที่สามารถเลือกเข้ารับบริการสุขภาพจากหน่วยงานและองค์กรที่จัดบริการสาธารณสุขได้อย่างอิสระและเปิดกว้าง จากเดิมที่ประชาชนต้องเข้ารับการรักษาพยาบาลหรือบริการสุขภาพจากโรงพยาบาลหรือคลินิกที่ภาครัฐกำหนดไว้แต่เพียงอย่างเดียว เป็นต้น

5) การกระจายอำนาจจากภาครัฐส่วนกลาง (decentralization) เป็นมาตรการการปรับปรุงระบบบริหารงานภาครัฐที่ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า การกระจายภารกิจหน้าที่ด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลให้ไปอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรการปกครองและหน่วยงานภาครัฐในระดับต่าง ๆ ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ จะช่วยให้การบริหารงานดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งกว่ากรณีที่หน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด เนื่องจากหน่วยราชการบริหารส่วนกลางมักมี

จุดอ่อนอยู่ที่การขาดความรู้ความเข้าใจในสภาพปัญหาตลอดจนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน อีกทั้งยังห่างไกลจากกลุ่มเป้าหมายในระดับพื้นที่

ด้วยเหตุนี้ การกระจายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ตลอดจนงบประมาณในการดำเนินการกิจไปยังองค์กรหรือหน่วยงานในระดับต่ำลงไป จึงเป็นวิธีที่จะช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถตัดสินใจดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุด สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและชุมชนได้อย่างรวดเร็วและใกล้ชิดยิ่งขึ้น ในขณะที่รัฐบาลหรือหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก ประสานงาน รวมถึงการวางกรอบและกำกับนโยบายการบริหารภารกิจในภาพรวมเท่านั้น ตัวอย่างเช่น กระจายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบภารกิจด้านการจัดการศึกษาระดับประถมไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงการกระจายอำนาจการบริหารกิจการสาธารณะด้านสังคมและวัฒนธรรมจากภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปยังองค์กรชุมชน (neighborhood organization)³⁸ อีกด้วย

6) การขยายอำนาจของพลเมือง (citizens' empowerment) เป็นมาตรการปรับปรุงระบบการบริหารงานภาครัฐที่ตั้งอยู่บนการมองว่า การดำเนินการกิจของหน่วยงานภาครัฐโดยอาศัยแต่เพียงกลไกการใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมสั่งการแบบราชการนั้น อาจไม่ช่วยให้การทำงานของภาครัฐบรรลุผลเช่นในอดีตอีกต่อไป เพราะการบริหารงานภาครัฐภายใต้บริบทการเติบโตของกระบวนการประชาธิปไตย ส่งผลให้การทำงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐต้องอยู่ภายใต้กลไกการแสดงความรับผิดชอบต่อพลเมือง แนวคิดนี้มองว่า นอกจากความรับผิดชอบในการปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบแล้ว บุคลากรในหน่วยงานภาครัฐยังจำเป็นต้องปฏิบัติงานในหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบต่อผู้รับบริการอีกด้วย เมื่อผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่มีสำนึกรับผิดชอบต่อประชาชนผู้รับบริการ ก็จะทำให้เกิดการพัฒนาการทำงานให้มีประสิทธิภาพและมีความชอบธรรมยิ่งขึ้น ตัวอย่างเครื่องมือที่ภาครัฐนำมาใช้ในการเสริมสร้างอำนาจของพลเมืองในการกำกับคุณภาพและประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะ ได้แก่ การจัดให้มีคณะกรรมการกำกับการบริหารโรงเรียนซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้ปกครอง การจัดทำกรอบมาตรฐานการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐโดยพลเมือง (citizens' charters)

กล่าวได้ว่า กระแสการปฏิรูปภาครัฐภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในภาครัฐ ทั้งในแง่การปรับโครงสร้างระบบราชการ การปรับขอบเขตและภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงการผ่อนคลายภารกิจของรัฐไปสู่ภาคเอกชน และกระจายอำนาจหน้าที่จากภาครัฐส่วนกลางไปยังหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น รวมไปถึงการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของพลเมืองและภาคประชาสังคม ดังนั้น ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงปรับตัวของภาครัฐดังกล่าวนี้เอง ที่เป็นผลให้รูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันได้ปรากฏขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการจัดบริการสาธารณะโดยการทำงานร่วมกันของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนผ่านกลไกการแข่งขันเพื่อเป็นคู่สัญญาสัมปทานหรือรับจ้างเหมาจัดทำบริการแก่ประชาชนแทนภาครัฐ ไปจนถึงการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านกลไกการกระจายอำนาจและภารกิจของรัฐไปยังท้องถิ่น

³⁸ Hillel Schmid, *Neighborhood Self-Management: Experiments in Civil Society* (New York, Boston, Dordrecht, London, Moscow: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2001), pp. 1-6.

2.6.3 แนวความคิดว่าด้วยการจัดกลุ่มภารกิจหรือคลัสเตอร์ (Cluster) โดยสังเขป ในฐานะที่เป็นแนวทางหนึ่งของการปรับปรุงการบริหารราชการเพื่อสนับสนุนการจัดบริการสาธารณะ

แนวความคิดว่าด้วยการจัดกลุ่มภารกิจหรือคลัสเตอร์ (Cluster) มีรากฐานมาจากแนวคิดเชิงกลยุทธ์ในการพัฒนาภาครัฐกิจ กล่าวคือ ในห้วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ได้เกิดกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจจากภาคอุตสาหกรรมในท้องถิ่นจำนวนมาก เพื่อสร้างตัวแบบเฉพาะที่เหมาะสมกับท้องถิ่น ขณะเดียวกัน กระแสการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอุตสาหกรรมในกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว เกิดการเคลื่อนย้ายทุนและการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ ภายใต้ข้อจำกัดเหล่านี้ได้สนับสนุนให้เกิดความเปลี่ยนแปลงของภาครัฐกิจ นั่นก็คือ การปรากฏขึ้นของระบบการผลิตที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น ภายใต้การเกาะเกี่ยวกันระหว่างกลุ่มอุตสาหกรรมที่อยู่ในสายการผลิตประเภทเดียวกันอันเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเมืองและความเป็นภูมิภาค

ภายใต้การเกาะเกี่ยวกันระหว่างกลุ่มอุตสาหกรรมในสายการผลิตประเภทเดียวกันนี้ เป็นกระบวนการสำคัญที่ทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ภายใต้ปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่ายธุรกิจ ดังคำอธิบายของ Michael Porter จาก Harvard Business School ที่กล่าวถึงลักษณะสำคัญของกลุ่มภารกิจหรือ Cluster ว่าเป็นกรอบแนวคิดที่มุ่งสนใจกิจกรรมทางธุรกิจและอุตสาหกรรมในเชิงภูมิศาสตร์หรือตำแหน่งที่ตั้งของกลุ่มภาครัฐกิจ ซึ่งเป็นบริบทสำคัญที่ทำให้หน่วยธุรกิจภายในกลุ่ม มีความเชื่อมโยงกันระหว่างคนหรือองค์กรที่จัดหาสินค้าและบริการให้กับธุรกิจที่อยู่ในกลุ่มเดียวกัน (Supplier) กับผู้ประกอบการที่อยู่ภายในกลุ่มเดียวกัน รวมทั้งสมาคม องค์กรในลักษณะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัย และสมาคมธุรกิจการค้าในสาขานั้น ๆ ไม่ว่าจะมีความหมายทางธุรกิจในเชิงแข่งขันหรือร่วมมือกันก็ตาม³⁹

องค์ประกอบสำคัญของกลุ่มภารกิจหรือคลัสเตอร์ก็คือ ประการแรก หน่วยธุรกิจ (firm) ภายในคลัสเตอร์จะมีความเชื่อมโยงกันด้วยวิธีการบางอย่าง ซึ่งอาจเป็นเป้าหมายของธุรกิจที่มีร่วมกันหรือแตกต่างกัน โดยกิจกรรมของแต่ละหน่วยธุรกิจจะช่วยเสริมจุดอ่อนซึ่งกันและกัน สนับสนุนให้การดำเนินธุรกิจของแต่ละหน่วยสามารถดำเนินไปด้วยกันได้ และความเชื่อมโยงนั้นก็อาจเป็นได้ทั้งลักษณะการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างกัน และในลักษณะที่หน่วยธุรกิจภายในกลุ่มต้องใช้ปัจจัยการผลิตหรือทรัพยากรเหมือนกันเพื่อการผลิตสินค้าและบริการ เช่น เทคโนโลยี คุณสมบัติของแรงงาน เป็นต้น โดยความเชื่อมโยงนี้มีลักษณะเป็นเครือข่ายที่ต่างช่วยเสริมสร้างสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อธุรกิจของตน ประการที่สอง ความใกล้ชิดกันในเชิงภูมิศาสตร์ ซึ่งภายในคลัสเตอร์จะประกอบด้วย หน่วยธุรกิจที่เกาะเกี่ยวกันและจะตั้งอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน โดยสถานที่ตั้งหน่วยธุรกิจจะเป็นปัจจัยสำคัญในการก่อตัวและสร้างคุณค่าของคลัสเตอร์ เป็นเครือข่ายและเกิดการปฏิสัมพันธ์ในลักษณะต่าง ๆ ระหว่างหน่วยธุรกิจ⁴⁰

แนวความคิดคลัสเตอร์มิได้เป็นเพียงมุมมองพื้นฐานเท่านั้น แต่ยังเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายในการออกแบบและค้นหาอัตลักษณ์ของเมืองหรือภูมิภาคด้วยลักษณะเฉพาะของกลุ่มภาครัฐกิจที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่น ซึ่งองค์กรความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) และธนาคารโลก (World Bank) ได้พยายามนำแนวคิดนี้ไปใช้ในการพัฒนาภูมิภาค เพื่อพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ จึงได้สนับสนุนแนวคิดนี้ให้เป็นแนวทางการพัฒนาประเทศต่าง ๆ

³⁹ Bjorn Asheim, *Clusters and Regional Development: Critical Reflections and Explorations*. Bjorn Asheim, Philip Cooke, Ron Martin (eds.). (New York: Routledge, 2006) pp. 1-2.

⁴⁰ Ibid.

ในทศวรรษ 1990s Michael Porter ได้ศึกษาลักษณะการก่อตัวของเขตอุตสาหกรรม เพื่อสร้างเครือข่ายธุรกิจประเภทเดียวกันและผลิตในพื้นที่ใกล้เคียงกัน อันเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้กลุ่มธุรกิจสามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันได้ เป็นการลดต้นทุน และผู้ผลิตยังสามารถแลกเปลี่ยนความรู้และทักษะการผลิตต่าง ๆ ร่วมกันได้อีกด้วย ตัวอย่างความสำเร็จเช่น Silicon Valley เมืองเทคโนโลยีระดับสูงที่เต็มไปด้วยบริษัทผลิตซอฟต์แวร์ชั้นนำของโลก ซึ่งมีมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ดที่สอนการผลิตซอฟต์แวร์ โดยอาศัยบุคลากรหรือผู้บริหารบริษัทเหล่านี้ไปให้ความรู้แก่นักศึกษา ขณะเดียวกันหากนักศึกษามีโอกาสนำเสนอโครงการที่ทำให้ผู้บริหารเหล่านั้นมองเห็นศักยภาพก็อาจได้เข้าสู่อุตสาหกรรมดังกล่าวด้วยเช่นกัน

กระบวนการสำคัญของคลัสเตอร์ก็คือ การมุ่งค้นหาศักยภาพของท้องถิ่นในการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งทำให้เกิดการประหยัดต่อขนาด และสามารถเพิ่มผลผลิตได้โดยอาศัยทรัพยากรภายในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างไรก็ดี ยังมีนักวิชาการที่อธิบายเขตอุตสาหกรรมพิเศษที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับคลัสเตอร์นั้นก็คือ Marshall ได้อธิบายลักษณะเฉพาะของพื้นที่เขตอุตสาหกรรมว่า เขตอุตสาหกรรมพิเศษ (specialized industrial districts) มีพื้นฐาน 3 ประการสำคัญ ได้แก่ การมีความพร้อมด้านทักษะแรงงานในพื้นที่ การเติบโตของธุรกิจที่ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และการพัฒนาการแบ่งปันทรัพยากรระหว่างหน่วยธุรกิจต่าง ๆ ซึ่งการสนับสนุนช่วยเหลือซึ่งกันและกันทั้งหมดนี้เรียกว่าเป็นบรรยากาศของความเป็นอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในอาณาบริเวณนั้น โดยเฉพาะการแบ่งปันความรู้ สภาพแวดล้อมที่มีการจัดแบ่งภารกิจที่แตกต่างกันและการติดต่อปฏิสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกัน เพื่อนำไปสู่การบูรณาการและบรรลุเป้าหมายการประหยัดต่อขนาด (internal economic of scale) อันเป็นเป้าหมายสำคัญของธุรกิจ ตัวอย่างเขตอุตสาหกรรมดังกล่าว เรียกว่า Third Italy ประกอบด้วยเมือง Veneto, Emilia-Romagna, Toscana และ Marche ซึ่งได้มีการให้ความหมายเขตอุตสาหกรรมในเชิงสังคม-วัฒนธรรมด้วย กล่าวคือ อาณาบริเวณของเศรษฐกิจสังคมที่กลายเป็นเขตอุตสาหกรรมพิเศษนั้น เกิดขึ้นและดำรงอยู่ด้วยชุมชนของมนุษย์ รวมทั้งจำนวนหน่วยธุรกิจที่ตั้งอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน ซึ่งเป็นอีกกรอบการอธิบายอีกแนวทางหนึ่งที่เน้นการอธิบายเชิงสังคม ความไว้วางใจ และความร่วมมือกันเพื่อเป็นกลไกในการลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นต่อธุรกิจได้

ปัจจัยสำคัญของการก่อตัว การเติบโตและการดำรงอยู่ของเขตอุตสาหกรรมพิเศษก็คือ การกระจายความรู้ในสาขาการผลิต เป็นผลให้แรงงานมีความรู้จากการปฏิสัมพันธ์ต่าง ๆ ระหว่างหน่วยธุรกิจที่มีความเชี่ยวชาญ ซึ่งทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เขตอุตสาหกรรมพิเศษจึงเปรียบเสมือนเป็น “ชุมชนแห่งความรู้” ซึ่งการเน้นให้ความสำคัญในเชิงภูมิศาสตร์จะทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนระหว่างความรู้ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ธุรกิจภายในเขตอุตสาหกรรมจึงมีความรู้ที่เชื่อมโยงกันและไหลเวียนภายในเขตอุตสาหกรรมจนเกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะมากยิ่งขึ้น

สำหรับเขตอุตสาหกรรมในนัยนี้จึงเน้นกระบวนการสร้างความรู้และนวัตกรรม ความเป็นผู้ประกอบการที่อยู่ในพื้นที่และผูกพันเชื่อมโยงกับท้องถิ่น โดยแนวความคิดเรื่องคลัสเตอร์ในสำนัก Neo-Schumpeterian มุ่งสนใจเครือข่ายของนวัตกรรมและการเกิดขึ้นของ “นวัตกรรมแห่งภูมิภาค” โดยกระบวนการสร้างมูลค่าให้กับทรัพยากรของท้องถิ่นจากการเรียนรู้ร่วมกัน (collective learning) ระหว่างสมาชิกในแวดวงของผู้ประกอบการในพื้นที่ มุมมองที่หลากหลายเหล่านี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวความคิดเรื่องคลัสเตอร์ของ Porter แล้ว จะพบข้อกังวลก็คือ การประยุกต์ใช้แนวคิดคลัสเตอร์กับการรวมกลุ่มอุตสาหกรรมเฉพาะพื้นที่ที่อาศัยทรัพยากรในท้องถิ่นไปสู่การสร้างเขตอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ระดับภูมิภาค ดังนั้น การถกเถียงกรอบแนวคิดเรื่องเขตอุตสาหกรรมและคลัสเตอร์จึงนำไปสู่กรอบการศึกษาว่าด้วยคลัสเตอร์ที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

ในประเทศที่มีปัจจัยแวดล้อมที่เอื้อให้อุตสาหกรรมสามารถปรับปรุงและพัฒนาวิธีการผลิตได้ จะต้องมีการปัจจัยที่เกื้อหนุนให้เครือข่ายของธุรกิจมีคุณภาพและเอื้อต่อการเพิ่มผลผลิตมากยิ่งขึ้น ซึ่ง Porter เรียกตัวแบบนี้ว่า

“Diamond model” ซึ่งมีองค์ประกอบเป็นปัจจัยแวดล้อมสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ หนึ่ง กลยุทธ์ของธุรกิจ และบริบทของการแข่งขัน สอง เงื่อนไขของปัจจัยการผลิต สาม เงื่อนไขด้านอุปสงค์ และ สี่ อุตสาหกรรมที่สนับสนุนและมีความเกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจัยทั้ง 4 ประการนี้จะป็นได้ทั้งปัจจัยส่งเสริมและอุปสรรคต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพของเครือข่ายธุรกิจ⁴¹

ลักษณะสำคัญของคลัสเตอร์อีกประการหนึ่งก็คือ กลุ่มหรือเขตอุตสาหกรรมต้องมีความเชื่อมโยงกัน และมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ที่ใกล้เคียงกัน และเขตอุตสาหกรรมหรือคลัสเตอร์มีปัจจัยแวดล้อมที่เหมาะสม จะก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างหน่วยธุรกิจ นำมาซึ่งการขยายตัวและปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุตสาหกรรมในคลัสเตอร์ ตัวอย่างเช่น เมือง Sassuolo เป็นแหล่งผลิตผ้าปูหนังและผลิตภัณฑ์จากเซรามิก ซึ่งเป็นแหล่งสินค้าเซรามิกอันดับหนึ่งของโลก และได้มีการขยายขยายด้วยการบูรณาการจากเพียงการผลิตเซรามิกไปสู่การสร้างนวัตกรรม การออกแบบ และผลิตอุปกรณ์เพื่อป้อนโรงงานผลิตเซรามิก และที่สำคัญก็คือเมืองอุตสาหกรรมเซรามิกนี้ เกิดขึ้นด้วยความร่วมมือของโรงงานผู้ผลิตเซรามิกขนาดย่อมเกือบ 200 ราย สามารถผลิตสินค้าเซรามิกส่งออก และนำรายได้มาสู่ท้องถิ่นในที่สุด

ดังนั้น จึงมีความพยายามที่จะจัดตั้งคลัสเตอร์และเขตอุตสาหกรรมขึ้น ซึ่งเหตุผลของการจัดตั้งคลัสเตอร์ ก็คือ ความใกล้ชิดและความเป็นกลุ่มก้อนของธุรกิจจะเป็นการชวนให้เกิดความเชื่อมโยงของเศรษฐกิจภายนอก และทักษะภายในของท้องถิ่น โครงสร้างสาธารณูปโภคที่สนับสนุนผู้ผลิต และการแพร่กระจายของความรู้ รวมทั้งการที่หน่วยธุรกิจกลายเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างเขตอุตสาหกรรมของท้องถิ่น จะมีส่วนช่วยออกแบบระบบโลจิสติกส์และสามารถลดต้นทุนแฝงของธุรกิจได้ นับเป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพและปฏิสัมพันธ์ของผู้จัดหาปัจจัยการผลิตที่มีคุณภาพ อีกทั้งหน่วยธุรกิจในกลุ่มที่ใกล้ชิดจะได้เรียนรู้จากเครือข่ายที่เกี่ยวข้องที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกันด้วย เช่น สถาบันวิจัย สมาคมอุตสาหกรรม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของคลัสเตอร์ได้ทำให้เกิดการขยายเขตอุตสาหกรรมออกไปนอกพื้นที่ และมักหยิบยกความสำเร็จของคลัสเตอร์ให้เป็นตัวแบบที่ดี (Best practice) โดยไม่กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคของการเกิดคลัสเตอร์ ทั้งนี้ ความสำเร็จของคลัสเตอร์ อาจก่อให้เกิดปัญหาในเชิงนโยบาย นั่นคือ การเติบโตอย่างรวดเร็วในคลัสเตอร์ อาจทำให้เมืองต้องรองรับการเติบโตอย่างหนัก ตัวอย่างเช่น ราคาที่ดินที่สูง ค่าครองชีพสูง รวมถึงสภาพการกดดันให้รัฐต้องจัดหาบริการสาธารณะและสาธารณูปโภคเพื่อรองรับแรงงานและการเติบโตของอุตสาหกรรม⁴²

2.7 หลักการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน หากพิจารณาจากหลักกฎหมายปกครอง จะพบว่า การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตั้งอยู่บนหลักการแบ่งอำนาจหน้าที่บางประการของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางให้แก่เจ้าหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐส่วนกลางส่งไปปฏิบัติหน้าที่ประจำในพื้นที่ส่วนภูมิภาค (deconcentration)⁴³ กล่าวคือ การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เกิดขึ้นในกรณีที่รัฐมีการแบ่งเขตพื้นที่ของประเทศออกเป็นเขตท้องที่การปกครอง ทั้งนี้ เขตท้องที่แต่ละหน่วยจะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารงานของรัฐบาล โดยรัฐบาล

⁴¹ Ibid., pp. 9-10.

⁴² Ibid., pp. 22.

⁴³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551), น. 30.

หรือหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง จะส่งข้าราชการซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลางไปประจำในพื้นที่เพื่อดำเนินการกิจการในเรื่องที่หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางมอบหมาย เจ้าหน้าที่ที่ประจำในส่วนภูมิภาคจึงมีหน้าที่ตัดสินใจบริหารราชการหรือจัดการภารกิจในพื้นที่แทนหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้หลักการดังกล่าว ปรากฏให้เห็นในประเทศต่าง ๆ อาทิ อาฟริกาใต้ ฝรั่งเศส อิตาลี สวีเดน รวมทั้งประเทศไทย โดยทั่วไปแล้ว ในประเทศซึ่งมีโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิกษณนั้น โครงสร้างดังกล่าวเกิดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ *ประการแรก* เพื่อให้การบริหารภารกิจของรัฐเกิดความเป็นเอกภาพในทุกภูมิภาคสามารถบรรลุเป้าหมายตามนโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในระดับชาติและ *ประการที่สอง* เพื่อให้เกิดการลดสภาพของการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจและเพิ่มพูนความสามารถของรัฐบาลในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ซึ่งมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันออกไป⁴⁴

หากพิจารณาบทบาทของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้บริบทความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง กับหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีบทบาทและความสำคัญในฐานะที่เป็นโครงสร้างกึ่งกลาง (Intermediate Structure) ที่เชื่อมโยงกระบวนการบริหารราชการส่วนกลางเข้ากับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเข้าไว้ด้วยกัน อย่างไรก็ดี สถานะและการดำรงอยู่ของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อาจพิจารณาได้ 2 มิติ คือ⁴⁵

มิติแรก การพิจารณาการดำรงอยู่ของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในฐานะโครงสร้างการบริหารราชการที่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนตามกฎหมายหรือเป็นทางการ ดังเช่น โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยซึ่งถูกกำหนดเอาไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการบริหารราชการแผ่นดินในความหมายแคบ

มิติที่สอง การพิจารณาการดำรงอยู่ของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในฐานะระบบการบริหารราชการ “นอกศูนย์กลาง” (Sub-national Governments) โดยหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางมีการส่งตัวแทนไปประจำเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ภูมิภาค หรือจัดตั้งสำนักงานตัวแทนในระดับพื้นที่ต่าง ๆ นอกเมืองหลวง โดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในความหมายกว้าง

จากกรอบการพิจารณาสถานะและการดำรงอยู่ของระบบการบริหารราชการส่วนภูมิกษณดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับบทบาทและความสำคัญของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในฐานะโครงสร้างส่วนกึ่งกลางระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ไม่อาจพิจารณาแต่เพียงการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ปรากฏในตัวบทกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น หากยังควรพิจารณาถึงลักษณะการกระจายตัวขององค์กรทางการปกครองและการแบ่งอำนาจระหว่างหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางกับหน่วยงานที่ตั้งปฏิบัติการในพื้นที่นอกศูนย์กลาง ซึ่งมีได้มีสถานะเป็นโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการควบคู่ไปด้วย

⁴⁴ ังชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และคณะ, *การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค*, รายงานวิจัย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548, น. 4.

⁴⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “ความสัมพันธ์รัฐกับท้องถิ่นและโครงสร้างรัฐส่วนตรงกลาง : ศึกษาบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยและรัฐเดี่ยวบางประเทศ,” *รัฐศาสตร์สาร*, ปีที่ 24 ฉบับพิเศษ (2546), น. 144-182.

2.8 รูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ จึงหมายความว่าโครงสร้างการบริหารราชการในระดับชั้นตรงกลางระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Intermediate Level Administration) ซึ่งครอบคลุมทั้งการปกครองส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ เช่น จังหวัดและอำเภอ ดังที่รับรู้และเข้าใจกัน ในบริบทของการบริหารราชการไทย อีกทั้งยังหมายรวมถึงหน่วยงานรูปแบบอื่น ๆ ของรัฐที่ทำหน้าที่อยู่ในระดับพื้นที่โดยกระจายตัวอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งในหลายประเทศที่แม้มิได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ แต่ก็มีระบบการจัดตั้งหน่วยงานในระดับชั้นกึ่งกลางระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาคปรากฏให้เห็นด้วยเช่นกัน⁴⁶

หากพิจารณารูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในฐานะโครงสร้างการบริหารราชการระดับชั้นตรงกลางระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะสามารถจัดจำแนกรูปแบบระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไปได้ 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ หนึ่ง การมีหน่วยบริหารราชการนอกศูนย์กลางแต่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีฐานะเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ (Sub-national Governments in General) สอง การมีเครือข่ายการบริหารราชการในภูมิภาคซึ่งได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ตั้งปฏิบัติการในระดับพื้นที่ (Network of Deconcentrated Administrations) และ สาม การมีกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้การบังคับบัญชาของผู้แทนส่วนกลางประจำพื้นที่ (Prefect System)⁴⁷

1) การมีหน่วยบริหารราชการนอกศูนย์กลางแต่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีฐานะเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ รูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในกรณีนี้ ปรากฏในลักษณะการมีหน่วยบริหารราชการนอกศูนย์กลาง โดยกระทรวงส่วนกลางได้จัดตั้งหน่วยงานระดับ “ภาคหรือเขต” (regions) เพื่อทำหน้าที่เป็นสำนักงานตัวแทนปฏิบัติการกิจภายในขอบเขตพื้นภาคหรือเขตที่รับผิดชอบ หากพิจารณาในเชิงกฎหมายแล้ว หน่วยงานในระดับภาคหรือเขตเหล่านี้ ย่อมมีสถานะเป็นหน่วยงานภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง แต่หากพิจารณาในเชิงบทบาทและอำนาจหน้าที่ หน่วยงานเหล่านี้จะปรากฏลักษณะของความเป็นโครงสร้างกึ่งกลางที่เชื่อมโยง (Intermediate Structure) การบริหารราชการส่วนกลางกับท้องถิ่นในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ

หน่วยงานในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลางที่ถูกจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ภูมิภาค จะมีความสำคัญในฐานะหน่วยงานที่คอยช่วยเหลือให้การทำงานของรัฐบาลโดยรวมเกิดความคล่องตัว อีกทั้งยังมีบทบาทช่วยเหลือสนับสนุนการทำงานของราชการส่วนท้องถิ่นในอีกทางหนึ่ง โครงสร้างเช่นนี้มักปรากฏในบริบทของประเทศที่มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาท

⁴⁶ Adriaan Bours ให้ความเห็นไว้ว่า “ประเทศส่วนใหญ่ในทวีปยุโรปล้วนจัดโครงสร้างการปกครองและการบริหารออกเป็น 3 ชั้น (Three-tier System of Government) นั่นคือ มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่มีความเป็นทางการในฐานะกลไกการบริหารที่แยกจากการบริหารราชการส่วนกลางอย่างเด่นชัด โปรดดู Adriaan Bours, “Management, tiers, size and amalgamations of local government” in Robert J. Bennett (ed.), *Local Government in the New Europe* (London : Belhaven Press, 1993).

⁴⁷ สำระสำคัญเกี่ยวกับการจัดจำแนกรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในที่นี้มีที่มาจาก นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต*, รายงานการวิจัย (กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย), 2544, น. 96-122.

หลักในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ดังนั้น การเข้าไปจัดตั้งสำนักงานในระดับภาคหรือเขตของส่วนกลาง จึงมุ่งเน้นบทบาทในเชิงยุทธศาสตร์และนโยบายเป็นหลัก กลไกการบริหารราชการนอกศูนย์กลางในลักษณะนี้ จึงมักไม่มีการจัดโครงสร้างโดยกำหนดเป็นกฎหมายชัดเจน ตัวอย่างที่ปรากฏรูปแบบเช่นนี้ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศอังกฤษ

2) การมีเครือข่ายหน่วยบริหารราชการในภูมิภาคซึ่งได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ตั้งปฏิบัติการในระดับพื้นที่ รูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในกรณีนี้ มีลักษณะเป็นเครือข่ายของหน่วยบริหารราชการที่ได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลาง อาทิ กระทรวง หรือกรม ให้ตั้งสำนักงานในพื้นที่ภูมิภาค เช่น หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นในพื้นที่ภาค เขต หรือจังหวัด ซึ่งอยู่ภายใต้ระบบการมอบอำนาจจากส่วนกลางที่ชัดเจน กลุ่มหน่วยงานที่ได้รับการจัดตั้งในพื้นที่แต่ละภูมิภาค จะมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน หรือระหว่างองค์กรทางปกครองระดับอื่น ๆ ในลักษณะของเครือข่ายการประสานราชการ แต่ไม่มีโครงสร้างการบังคับบัญชาที่รวมศูนย์ชัดเจนในระดับพื้นที่ ดังเช่นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นทางการ อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่มีรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในลักษณะเครือข่ายการบริหารราชการในภูมิภาคซึ่งได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ตั้งปฏิบัติการในระดับพื้นที่นั้น ก็มีลักษณะการมอบอำนาจที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งสามารถแยกออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบที่หนึ่ง ระบบการมอบอำนาจโดยกระทรวงหรือกรม คือ ระบบการจัดตั้งหน่วยงานในสังกัดของส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาค โดยกระทรวงหรือกรมได้มีการขยายกลไกของตนเองออกไปยังพื้นที่นอกศูนย์กลางผ่านระบบการมอบอำนาจให้แก่สำนักงานตัวแทนในพื้นที่ต่าง ๆ ทั้งนี้ สำนักงานตัวแทนดังกล่าว อาจจะอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ หรือไม่เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามโครงสร้างที่กฎหมายกำหนด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หน่วยราชการที่ตั้งปฏิบัติการในภูมิภาคภายใต้ระบบการมอบอำนาจจากกระทรวงหรือกรมต้นสังกัดนี้ มีสถานะเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบบไม่เป็นทางการ แม้จะมีการตั้งสำนักงานกระจายไปในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ในภูมิภาค แต่ก็ยังเป็นหน่วยงานที่ขึ้นอยู่กับภารกิจของหน่วยงานต้นสังกัดส่วนกลางโดยตรง

รูปแบบการจัดตั้งหน่วยงานในสังกัดของส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาคภายใต้ระบบการมอบอำนาจจากกระทรวงหรือกรม ปรากฏให้เห็นได้ในกรณีของอังกฤษ ซึ่งแม้จะไม่มีโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ แต่การบริหารราชการในพื้นที่ระดับภาคก็มีการจัดตั้งสำนักงานสาขาที่หน่วยราชการส่วนกลางในระดับกระทรวงได้มอบอำนาจลงไปกระจายอยู่ทั่วประเทศ⁴⁸ นอกจากนี้ สภาพการบริหารราชการนอกศูนย์กลางในรูปแบบดังกล่าว ยังปรากฏให้เห็นในกรณีของไทยด้วย นั่นคือ การจัดตั้งสำนักงานตัวแทนต่าง ๆ โดยหน่วยราชการระดับกรม ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานภาค สำนักงานเขตพื้นที่ และสำนักงานระดับจังหวัด ด้วยเหตุที่สำนักงานตัวแทนของส่วนกลางดังกล่าวมิได้อยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หากแต่บริหารงานโดยขึ้นตรงต่อหน่วยราชการระดับกรมต้นสังกัดโดยตรง ดังนั้น การบริหารงานในลักษณะนี้จึงอาจเรียกได้ว่าเป็น “การบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างไม่เป็นทางการ” ซึ่งปรากฏอยู่ซ้อนทับกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ

รูปแบบที่สอง ระบบมอบอำนาจโดยรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี คือ ระบบการจัดตั้งหน่วยงานตัวแทนของรัฐบาลในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ โดยที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมีบทบาทกำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยบริหารราชการในพื้นที่ภูมิภาคขึ้น ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการระดับกระทรวง

⁴⁸ Brian W. Hogwood and Michael Keating, *Regional Government in England* (Oxford: Clarendon Press, 1998), pp. 12-15.

หรือกรมในส่วนกลางที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี การจัดตั้งหน่วยงานในสังกัดของส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาคในกรณีนี้ มีสถานะเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างไม่เป็นทางการ เนื่องจากเป็นระบบที่เกิดจากการมอบอำนาจโดยรัฐบาลโดยตรง

กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในรูปแบบนี้ รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีสามารถกำหนดและคัดเลือกบุคลากรของกรมต่าง ๆ ให้ลงไปปฏิบัติหน้าที่ในระดับภูมิภาคได้โดยตรง ผ่านการจัดตั้งองค์กรตัวแทนระดับภูมิภาคในรูปแบบ “คณะกรรมการบริหาร” (Administrative Board) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้เกิดระบบของการวางแผนการทำงานในระดับภูมิภาค หรือเป็นบทบาทในเชิงยุทธศาสตร์โดยเป็นกลไกการประสานงานกับภาคส่วนต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ เพื่อทำให้เกิดการพัฒนาภาคอย่างมีทิศทาง ตัวอย่างของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในรูปแบบนี้ปรากฏให้เห็นในประเทศสวีเดน

3) การมีกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้การบังคับบัญชาของผู้แทนส่วนกลางประจำพื้นที่ รูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในกรณีนี้ เป็นการจัดตั้งหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคในฐานะกลไกการบริหารราชการโดยผู้แทนส่วนกลางประจำพื้นที่ หรืออาจเรียกอีกอย่างได้ว่าเป็น “ระบบข้าหลวงจากส่วนกลาง” กล่าวคือ ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาครูปแบบนี้เกิดขึ้นจากการจัดรูปแบบ การปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลาง โดยรัฐบาลแบ่งอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินบางประการ (Deconcentration) ให้แก่ตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้งให้ไปประจำในพื้นที่ภูมิภาค ทั้งนี้ ตัวแทนที่ได้รับการแบ่งอำนาจดังกล่าวจะมีบทบาทและสถานะใน 2 ด้าน ได้แก่ การมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐในระดับพื้นที่ และการมีบทบาทเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสังกัดกระทรวงหรือกรมต่าง ๆ ที่ออกไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ภูมิภาค

การจัดตั้งหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคในฐานะกลไกการบริหารราชการโดยผู้แทนส่วนกลางประจำพื้นที่ในลักษณะดังกล่าว เป็นระบบการจัดโครงสร้างการบริหารราชการที่มีความสืบเนื่องและได้รับอิทธิพลจากการปกครองในสมัยโบราณ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ชัดเจนและมีเอกภาพสูง นั่นคือ ในด้านหนึ่งจะเป็นโครงสร้างที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลางลงไปยังพื้นที่ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็จะเป็นโครงสร้างที่มีการรวมศูนย์อำนาจภายในพื้นที่ให้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้แทนของรัฐบาลไปในเวลาเดียวกัน ตัวอย่างของประเทศที่ใช้ระบบนี้ทั้งที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันและที่เคยปรากฏในอดีต ได้แก่ ฝรั่งเศส สเปน เบลเยียม กรีซ และตุรกี เป็นต้น รวมถึงระบบมณฑลเทศาภิบาลของไทยในอดีตและระบบบริหารราชการจังหวัดในปัจจุบัน

2.9 ทิศทางการพัฒนาโครงสร้างหน่วยบริหารราชการระดับภูมิภาค

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในประเทศหนึ่ง ๆ สามารถอธิบายได้จากหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง กล่าวคือ การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐในระดับต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานภาครัฐที่ตั้งอยู่ในส่วนกลาง หน่วยงานภาครัฐที่ตั้งปฏิบัติภารกิจของหน่วยราชการส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาค หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค รวมถึงหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น ต่างก็มีบทบาท ภารกิจ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ในลักษณะเฉพาะของตนเอง ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานหรือหน่วยการปกครองระดับอื่น ๆ ในแง่นี้ การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการในลักษณะหนึ่ง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูประบบราชการ หรือการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่น ย่อมเกี่ยวข้องกับการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองของประเทศนั้น ๆ ไปในเวลาเดียวกัน ในที่นี้ จะหยิบยกกรณีตัวอย่างแนวทางการปฏิรูปภาครัฐในบางประเทศ

ซึ่งส่งผลให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ประเทศฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร สวีเดน และเยอรมนี

■ ฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีการจัดโครงสร้างหน่วยบริหารราชการระดับภูมิภาค (département level) ในรูปแบบ “จังหวัด” (préfet) มาเป็นเวลายาวนาน ภายใต้ระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง จังหวัดทำหน้าที่เป็นโครงสร้างหลักในการขับเคลื่อนการบริหารกิจการของรัฐไปสู่พื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ (regional backbone of centralist government) จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1982 รัฐบาลฝรั่งเศสได้ดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยผ่านมาตรการการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (décentralization) และการแบ่งอำนาจจากหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง (deconcentration) ซึ่งส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองขนาดใหญ่⁴⁹

ในปี ค.ศ. 1982 มาตรการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีผู้แทนจากการเลือกตั้ง ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (département) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล (commune) ได้รับการขยายขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางยิ่งขึ้น และเพิ่มระดับความเป็นอิสระในการบริหารกิจการของท้องถิ่นมากขึ้น ในขณะที่บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด (département préfet) ในการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกลไกความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง ก็ถูกจำกัดลดทอนลงเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลก่อนการตัดสินใจดำเนินกิจการใด ๆ ของสภาท้องถิ่น (tutelle a priori) คงเหลือเพียงบทบาทในการกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ (legality review) เท่านั้น และในปี ค.ศ. 1992 รัฐบาลฝรั่งเศสได้ดำเนินมาตรการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยราชการส่วนกลางที่ตั้งปฏิบัติงานเฉพาะด้านกระจายในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ (special purpose state administration) โดยการลดทอนการรวมศูนย์อำนาจในระดับภาคของหน่วยราชการเหล่านั้น เพื่อให้มีโครงสร้างการบริหารงานที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจในการปฏิบัติงานระดับพื้นที่มากยิ่งขึ้น⁵⁰

■ สหราชอาณาจักร

ประเทศสหราชอาณาจักร เป็นรัฐเดี่ยวที่มีโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองสองระดับทำหน้าที่คู่ขนานกัน (dual polity) ประกอบด้วย รัฐบาลกลางในฐานะหน่วยการปกครองระดับชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจทางการเมืองโดยประชาชนในพื้นที่ค่อนข้างสูง และเป็นหน่วยการปกครองที่มีความเข้มแข็งในการบริหารกิจการสาธารณะด้านต่าง ๆ เป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในช่วงศตวรรษที่ 20 การปฏิรูประบบรัฐสวัสดิการ (welfare state) ของสหราชอาณาจักร ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองในลักษณะการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองและการบริหารเข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้น (political and administrative centralization) เนื่องจากโครงสร้างการบริหารราชการของสหราชอาณาจักร ไม่มีหน่วยบริหารราชการระดับภูมิภาคหรือกลไก

⁴⁹ Hellmut Wollmann, “Coordination in the Intergovernmental Setting,” p. 597. ; John Loughlin, *Subnational Government : The French Experience* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007), pp. 63-79.

⁵⁰ John Loughlin, *Subnational Government: The French Experience*, pp. 113-114; Hellmut Wollmann, “Coordination in the Intergovernmental Setting,” p. 597.

กึ่งกลางระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (regional/meso level) ส่งผลให้การดำเนินการกิจที่สำคัญ ๆ ของกระทรวงต่าง ๆ แก่ประชาชนในพื้นที่ ต้องอยู่ภายใต้บทบาทการตัดสินใจและการบริหารโดยหน่วยราชการบริหารส่วนกลางโดยตรง⁵¹

กระทั่งในทศวรรษที่ 1970 การดำเนินมาตรการปฏิรูปภาครัฐภายใต้กระแสแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในโครงสร้างการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองของสหราชอาณาจักรในหลายประการอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 การดำเนินมาตรการปฏิรูปภาครัฐภายใต้นโยบาย “Next Steps” ส่งผลให้มีการถ่ายโอนภารกิจที่สำคัญในหลายด้านภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางไปสู่ “หน่วยงานบริหารภารกิจเฉพาะด้านในระดับพื้นที่” (single-purpose agencies) ตามหลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง (deconcentration) หน่วยงานระดับพื้นที่ดังกล่าว มีจำนวนราว 140 หน่วย ตั้งกระจายในภูมิภาคต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกิจเฉพาะด้านของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางซึ่งมีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะระดับชาติ (nation-wide special-function jurisdiction)⁵²

ในปี ค.ศ. 1994 ประเทศสหราชอาณาจักรริเริ่มพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการในระดับภูมิภาคขึ้นเป็นครั้งแรก โดยการจัดตั้งหน่วยบริหารราชการระดับภูมิภาคขึ้นบนฐานการแบ่งเขตพื้นที่ระดับภาค (regional administrative level) หน่วยงานดังกล่าวมีชื่อว่า “สำนักงานบริหารงานในภูมิภาคของรัฐบาล” (Regional Offices for Government : ROGs) ตั้งประจำอยู่ในเขตพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้น มีหน้าที่เป็นหน่วยบริหารภารกิจหลากหลายด้านในหน่วยงานเดียว⁵³ นอกจากนี้ การดำเนินมาตรการปฏิรูประบบราชการโดยการจัดตั้งหน่วยบริหารงานกึ่งอิสระ (quasi-autonomous agencies) และหน่วยงานรูปแบบพิเศษ (special-purpose agencies) เพื่อปฏิบัติการกิจให้บริการของภาครัฐแก่ประชาชนในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งเพิ่มจำนวนมากขึ้นนับแต่ช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 ก็ส่งผลให้ความเข้มแข็งในการบริหารกิจการสาธารณะต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มผ่อนคลายลง ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 รัฐบาลก็ได้ดำเนินนโยบายปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ในมิติการตัดสินใจทางการเมืองในระดับภาค โดยการกระจายอำนาจทางการเมืองแบบอสมมาตร (asymmetrical political regionalization) ผ่านการจัดตั้งรัฐสภาขึ้นในภูมิภาคสก็อตแลนด์และเวลส์⁵⁴

■ สวีเดน

ประเทศสวีเดนเป็นรัฐเดี่ยว แต่มีแบบแผนการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองในลักษณะที่มีการกระจายอำนาจทางการเมืองค่อนข้างสูง และมีการแบ่งอำนาจทางการเมืองในระดับสูง

⁵¹ Laurence J. Sharpe, “Regionalism in the United Kingdom: the Role of Social Federalism,” in Hellmut Wollmann and Eckhard Schröter (eds), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany* (Aldershot: Ashgate, 2000), p. 70.

⁵² Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (Oxford: Oxford University Press, 2002), pp. 270-274.

⁵³ House of Commons, *Regional Government in England*, (research paper 98/9, January 1998.)

⁵⁴ Hellmut Wollmann, “Coordination in the Intergovernmental Setting,” p. 598.; Wilfried Swenden, *Federalism and Regionalism in Western Europe: A Comparative and Thematic Analysis* (Basingstoke: Palgrave, 2006), pp. 14-15.

มาเป็นเวลายาวนาน โดยจารีตทางการปกครองแล้ว รัฐบาลสวีเดนจะจำกัดบทบาทของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางให้มีเพียงการกำหนดทิศทางนโยบายระดับชาติเท่านั้น จารีตดังกล่าวปรากฏให้เห็นตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 ดังจะเห็นได้ว่า ภารกิจหน้าที่ส่วนใหญ่ของหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง จะอยู่ภายใต้บทบาทของหน่วยงานของรัฐที่ตั้งปฏิบัติหน้าที่เฉพาะในระดับพื้นที่ซึ่งมีความเป็นเอกเทศในการบริหารงานจากกระทรวง (independent special-purpose state agencies) เรียกว่า “ämbetsverk” มีจำนวนกว่า 70 แห่ง ตั้งกระจายอยู่ในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ มีสถานะเป็นองค์กรของรัฐที่ดำเนินการกิจระดับชาติ (country-wide jurisdiction)⁵⁵

สำหรับการดำเนินกิจการสาธารณะโดยส่วนใหญ่อยู่ภายใต้บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเขต (county) และระดับเทศบาล (municipality) ซึ่งมีความเข้มแข็งและเป็นอิสระค่อนข้างสูงมาเป็นเวลายาวนาน⁵⁶ ยิ่งกว่านั้น การปฏิรูปเขตพื้นที่เทศบาลในช่วงระหว่างทศวรรษที่ 1950 – 1970 เพื่อให้เทศบาลมีขนาดประชากรในพื้นที่เพิ่มขึ้นโดยส่วนใหญ่เฉลี่ยราว 30,000 คน ยังนำมาสู่การขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้นกว่าเดิมอีกด้วย การปฏิรูปภาครัฐของประเทศสวีเดนในช่วงทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา ยังคงมีทิศทางที่มุ่งกระจายอำนาจจากส่วนกลางอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็มุ่งผลักดันการปฏิรูปการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เพื่อให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น เช่น การพัฒนาระบบการจ้างเหมา (outsourcing) สำหรับการจัดบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น⁵⁷

■ เยอรมนี

ประเทศเยอรมนี เป็นสหพันธ์รัฐที่มีแบบแผนการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองในลักษณะรวมศูนย์อำนาจที่รัฐบาลส่วนกลางค่อนข้างสูง โดยเฉพาะในช่วงนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1990 รัฐบาลกลางได้มีการปรับปรุงบทบาทและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองระดับรัฐ (Länder) โดยกำหนดให้หน่วยการปกครองระดับรัฐทำหน้าที่ในการดำเนินการกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งครอบคลุมภารกิจด้านการบังคับใช้กฎหมายและการนํานโยบายของรัฐบาลกลางไปปฏิบัติในพื้นที่ ในฐานะที่หน่วยการปกครองระดับรัฐเป็นกลไกในการประสานเชื่อมโยงการดำเนินการกิจของรัฐบาลสหพันธ์รัฐให้เกิดเอกภาพในพื้นที่ทั่วทุกภูมิภาค (functional interconnexion) ในขณะที่การจัดบริการสาธารณะในระดับรัฐ ดำเนินไปภายใต้บทบาทของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทั้งในการบัญญัติกฎหมายระดับท้องถิ่นและการบริหารกิจการสาธารณะระดับท้องถิ่นของตนเองทั้งในระดับเขต (county) และระดับเทศบาล (municipality)⁵⁸

⁵⁵ Hellmut Wollmann, “Coordination in the Intergovernmental Setting,” p. 598.; Government Offices of Sweden, *The Swedish Government Officers Yearbook 2008* (Vasteras: EditaVastraArros, 2009).

⁵⁶ Anders Lidström, “Sweden: The End of the ‘Swedish Model’?,” in John Loughlin, *Subnational Democracy in the European Union : Challenges and Opportunities* (Oxford: Oxford University Press, 2001), pp. 319-342.

⁵⁷ Rune Premfors, “Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in A Comparative Perspective,” in *Public Administration*, 76 (1998), : 141-159.

⁵⁸ Benz, 2001, 139.; KatrinAuel, Multilevel governance, “Regional Policy and Democratic Legitimacy in Germany,” in Arthur Benz and Yannis Papadopoulos (eds.), *Governance and Democracy:*

สำหรับการปฏิรูปโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองภายในรัฐต่าง ๆ ปรากฏให้เห็นในช่วงปลายทศวรรษ 1960 และต้นทศวรรษ 1970 ได้แก่ การปฏิรูปเขตพื้นที่หน่วยการปกครองท้องถิ่น (territorial reform) โดยรัฐบาลระดับมลรัฐ (Länder) ส่งผลให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลมีสัดส่วนประชากรในพื้นที่เพิ่มขึ้นอยู่ที่ราว 9,000 คน ในขณะที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเขตมีประชากรเพิ่มขึ้นอยู่ที่ราว 30,000 คน นอกจากนี้ หน่วยราชการระดับกระทรวงภายใต้มลรัฐ ยังมีการจัดตั้ง “สำนักงานบริหารภารกิจเฉพาะในระดับพื้นที่” (special purpose administrative field offices หรือเรียกว่า “decos”) กระจายอยู่ในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ของมลรัฐอีกด้วย ในขณะเดียวกัน มลรัฐส่วนใหญ่ก็มีการพัฒนาโครงสร้างการบริหารระดับย่อยในภูมิภาค (subregional level) ขึ้น โดยจัดตั้งหน่วยบริหารราชการระดับเขตท้องที่ (administrative districts) ครอบคลุมทั่วทุกพื้นที่ของรัฐนั้น ๆ อยู่ภายใต้การบริหารของเจ้าหน้าที่ที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลมลรัฐ (Regierungspräsident) มีบทบาทหน้าที่ในการประสานการบริหารราชการระหว่างรัฐบาลมลรัฐกับสำนักงานบริหารภารกิจเฉพาะในระดับพื้นที่ (decos) ควบคู่ไปกับการทำหน้าที่กำกับดูแล การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁵⁹

กล่าวโดยสรุป การนำเสนอกรณีตัวอย่างแนวทางการพัฒนาโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองในประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น มุ่งแสดงให้เห็นถึงภาพรวมของทิศทางการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการในระดับต่าง ๆ ของแต่ละประเทศ ซึ่งแม้จะมีบริบทเงื่อนไขเกี่ยวกับจารีตการจัดโครงสร้างการปกครองของรัฐแตกต่างกันไป และมีแนวทางการปฏิรูปภาครัฐในขอบเขตที่แตกต่างกัน แต่โดยภาพรวมจะเห็นได้ถึงทิศทางที่สำคัญร่วมกันประการหนึ่ง นั่นคือ การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการของประเทศเหล่านั้นล้วนแต่ตั้งอยู่บนหลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ เพื่อเอื้อให้เกิดการแบ่งอำนาจหน้าที่จากราชการส่วนกลางไปสู่หน่วยงานในระดับกึ่งกลางมากยิ่งขึ้น ควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหารกิจการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ไปยังหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น

2.10 กรณีตัวอย่างตัวแบบการพัฒนาการวางแผนพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาค

การพัฒนาการวางแผนพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคดังปรากฏในนานาประเทศ โดยส่วนใหญ่ล้วนตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานที่ว่า หน่วยงานบริหารพื้นที่เมือง (cities) และภูมิภาค (regions) เป็นพื้นที่ขับเคลื่อนการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ การพัฒนาพื้นที่เมืองและการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค เป็นเงื่อนไขสำคัญในสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ⁶⁰ ในการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคเพื่อให้สามารถสร้างการแข่งขันของประเทศได้นั้น หน่วยงานภาครัฐมีใช้ตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการพัฒนาพื้นที่ หากแต่การทำงานของภาครัฐต้องนำไปสู่เป้าหมายในการสร้างพื้นที่ที่เอื้อต่อการเติบโตของภาคธุรกิจประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การผลักดันการพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคหนึ่ง ๆ ให้เป็นพื้นที่ที่เอื้อต่อการเติบโตของฐานเศรษฐกิจด้านใดด้านหนึ่งที่ชัดเจน เช่น การพัฒนาพื้นที่ให้เป็นฐานการรวมตัวของภาคธุรกิจอุตสาหกรรม

Comparing National, European and International Experiences (London and New York: Routledge, 2006),: 44-62.

⁵⁹ Hellmut Wollmann, “Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves,” in *Public Administration*, 78:4 (2000),: 915-936.

⁶⁰ Antonio Vazquez-Barquero, *Endogenous Development: Networking, Innovation, Institutions and Cities* (London: Routledge, 2002).

(industrial district) โดยการขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ในเขตเมืองหรือภาคหนึ่ง ๆ เพื่อกระตุ้นให้เมืองหรืออุตสาหกรรมในด้านเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องกันประเภทหนึ่ง ๆ มาตั้งกระจุกตัวอยู่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจในด้านนั้น ๆ⁶¹

ในทางหลักการแล้ว การจัดโครงสร้างสถาบัน (institutions) สัมพันธ์กับนวัตกรรมเชิงนโยบายที่เกิดขึ้น (policy innovation) กลไกเชิงสถาบันหนึ่ง ๆ จะทำงานได้ดี ต้องมีนวัตกรรมเชิงนโยบายที่เอื้อให้กลไกดังกล่าวสามารถพัฒนาและปรับปรุงตนเองจากภายในไปพร้อมกันด้วย นั่นคือ แม้จะมีการจัดโครงสร้างสถาบันรูปแบบใหม่ขึ้นมา แต่ปราศจากการริเริ่มนวัตกรรมเชิงนโยบายสำหรับขับเคลื่อนการทำงานของกลไกเชิงสถาบันดังกล่าว การดำรงอยู่ของสถาบันนั้นก็ไม่มีนัยสำคัญต่อสังคม นั่นคือ การพัฒนาการกลไกการบริหารงานภาครัฐภายใต้ความต้องการทางสังคมและบริบทท้าทายใหม่ ๆ ต้องเป็นกระบวนการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน (institutional change) และการริเริ่มนวัตกรรมนโยบายใหม่ (policy change) ควบคู่กันเสมอ⁶²

ภายใต้หลักการดังกล่าว การพัฒนาการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับภูมิภาค จึงควรอาศัยการนำนวัตกรรมเชิงนโยบายมาปฏิบัติ เพื่อให้กลไกเชิงสถาบันที่มีอยู่เกิดการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงตัวเองในลักษณะการพัฒนาจากภายใน สำหรับนวัตกรรมเชิงนโยบายที่เหมาะสมสำหรับนำมาพิจารณาในฐานะตัวแบบสำหรับการปรับปรุงการทำงานของกลไกการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ก็คือ “กลไกการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง” (Regional Spatial Planning) ซึ่งเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายแนวใหม่สำหรับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายในพื้นที่ระดับภูมิภาคดังปรากฏในหลายประเทศในปัจจุบัน⁶³ กระบวนการวางแผนพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งนั้นวางอยู่บนฐานแนวคิดที่ว่า การบริหารเชิงพื้นที่ต้องอาศัยการแสดงบทบาทพึ่งพาหนุนเสริมกัน (interdependence) ระหว่างหน่วยงานภาครัฐระดับต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ รวมถึงองค์กรภาคส่วนอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐกิจเอกชนและภาคประชาสังคมโดยมีเป้าหมายอยู่ที่การร่วมกันขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคในมิติต่าง ๆ อย่างบูรณาการ (Regional Spatial Strategy)⁶⁴

การวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (spatial planning) เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาทั้งในด้านการบริหารพื้นที่ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว บทบาทสำคัญของเครื่องมือดังกล่าวก็คือ การยกระดับการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบภารกิจในด้านต่าง ๆ อย่างเป็นเอกเทศจากกัน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานด้านโยธาธิการ หน่วยงานด้านการคมนาคมขนส่ง หน่วยงานด้านพลังงาน หน่วยงานด้านอุตสาหกรรม หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงการยกระดับการบูรณาการการพัฒนาพื้นที่เมืองและพื้นที่ชนบทร่วมกันระหว่างรัฐบาลหรือหน่วยงานระดับชาติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ในพื้นที่ และ

⁶¹ Bjorn Asheim, Philip Cooke, and Ron Martin (eds.), *Cluster and Regional Development: Critical reflections and explorations* (London: Routledge, 2006)

⁶² Takashi Nishio, “Understanding Regional Administration in Japan: Dynamism in Stability and Continuity in Change,” in Jong S. Jun and Deil S. Wright (Eds.), *Globalization and Decentralization: Institutional Contexts, Policy Issues, and Intergovernmental Relations in Japan and the United States* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1996), pp. 134-145.

⁶³ Graham Houghton, Phil Allmendinger, David Counsell and Geoff Vigar, *The New Spatial Planning: Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries* (London: Routledge, 2010)

⁶⁴ Mark Tewdwr-Jones and Philip Allmendinger, *Territory, Identity and Spatial Planning Spatial governance in a Fragmented Nation* (London: Routledge, 2006).

การส่งเสริมบทบาทของชุมชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่อื่นเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดทิศทางและขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ (territorial development)⁶⁵

การวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (spatial planning) เป็นกระบวนการที่ดำเนินไปโดยอาศัยกลไกการทำงานใน 2 ด้านควบคู่กัน นั่นคือ ด้านแรก กลไกการบังคับใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ (regulation mechanism) ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงต่าง ๆ ในรัฐบาลส่วนกลาง หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค และหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการอนุมัติหรือตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ภายใต้อำนาจหน้าที่ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาในพื้นที่ และอีกด้านหนึ่งคือ กลไกการพัฒนา (development mechanism) เป็นการแสดงบทบาทของหน่วยงานภาครัฐทุกระดับในการขับเคลื่อนกิจกรรมการพัฒนาพื้นที่ในด้านต่าง ๆ ภายใต้เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นการจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภค การพัฒนาเมือง การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การส่งเสริมและกระตุ้นการลงทุน ฯลฯ

ในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป การวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (spatial planning) มีเป้าหมายครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ 1) การส่งเสริมการทำงานอย่างประสานสอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานทุกระดับและทุกภาคส่วนในพื้นที่ (territorial cohesion) ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งยกระดับศักยภาพในการแข่งขันของภูมิภาค 2) ผลักดันการพัฒนาพื้นที่เมืองศูนย์กลางของภูมิภาคควบคู่ไปกับการสร้างความเชื่อมโยงกันระหว่างการเติบโตของชุมชนเมืองและพื้นที่รอบนอก 3) การส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณะและการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างสมดุลระหว่างประชาชนในพื้นที่ 4) พัฒนาช่องทางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและความรู้ของประชาชนในพื้นที่ 5) จำกัดและลดระดับความสูญเสียและผลกระทบต่องสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อื่นเนื่องมาจากการพัฒนา 6) ปกป้องและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและมรดกทางธรรมชาติในพื้นที่ 7) ฟื้นฟูและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมในฐานะปัจจัยสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ 8) พัฒนาแหล่งพลังงานอย่างปลอดภัยและยั่งยืน 9) ยกระดับการท่องเที่ยวให้มีคุณภาพสูงและมีความยั่งยืน 10) ป้องกันและจำกัดผลกระทบและความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติให้น้อยที่สุด

หากพิจารณาในมิติการปรับปรุงกระบวนการบริหารงานภาครัฐ การวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (spatial planning) เป็นมาตรการสำคัญในการหลีกเลี่ยงสภาพการทำงานซ้ำซ้อนและแยกส่วนกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ภาคธุรกิจ รวมถึงชุมชนและกลุ่มประชาชน เนื่องจากกระบวนการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งนั้นมีหัวใจสำคัญอยู่ที่การประสานบทบาทของทุกภาคส่วนและทุกระดับ (cross-sectoral nature) กระบวนการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคนั้นเป็นกิจกรรมที่หน่วยงานภาครัฐทุกระดับต้องเข้ามามีบทบาททั้งสิ้น โดยหน่วยงานภาครัฐแต่ละระดับจะมีการแบ่งบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในแต่ละลักษณะแตกต่างกันไป

หน่วยงานภาครัฐระดับชาติ หรือรัฐบาลส่วนกลาง มีบทบาทสำคัญในการพัฒนกรอบนโยบาย (framework policies) สำหรับเป็นแนวทางปฏิบัติในกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์และการตัดสินใจร่วมกันระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับเอื้ออำนวยให้กระบวนการขับเคลื่อนแผนพัฒนาพื้นที่ทั้งในระดับภาคและระดับท้องถิ่นเกิดประสิทธิผล การกำหนดหน้าที่ของหน่วยงาน

⁶⁵ หากไม่ระบุเป็นอย่างอื่น สาระสำคัญต่อไปนี้ สรุปลงมาจาก Economic Commission for Europe, *Spatial Planning: Key Instrument for Development and Effective Governance* (New York and Geneva: United Nations, 2008)।

ภาครัฐส่วนกลางที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดระเบียบและมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็น การเป็นตัวกลางในการประสานเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ การประสานระหว่างตัวแสดงต่างภาคส่วน และการประสานระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ การกำกับติดตามการนำกรอบหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไปปฏิบัติทั้งในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น การจัดการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการวางแผนพัฒนาในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ รวมถึงปัญหาอุปสรรคในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาภูมิภาคสู่การปฏิบัติ นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐระดับชาติยังมีหน้าที่ส่งเสริมขีดความสามารถ (capacity-building) ของหน่วยงานระดับภูมิภาค และหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ทุกฝ่ายมีระดับศักยภาพในด้านเทคนิคเฉพาะที่จำเป็นเพียงพอต่อการดำเนินงานภายใต้แผนพัฒนาภูมิภาคร่วมกัน

หน่วยงานภาครัฐระดับภูมิภาค โดยเฉพาะหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (regional government) มีบทบาทสำคัญในการจัดเตรียมข้อมูลและประสานหน่วยงานทุกภาคส่วนในพื้นที่ในการร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาค (regional spatial strategy) ซึ่งครอบคลุมมิติการพัฒนาในทุกด้านของภูมิภาค ภายใต้กรอบระยะเวลา 15-20 ปีข้างหน้า กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาคจะประสบความสำเร็จได้จำเป็นต้องอาศัยการประสานการทำงานร่วมกัน (cooperation) ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนทั้งในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคยังมีหน้าที่รับผิดชอบการส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกแห่งในพื้นที่ โดยการสื่อสารและนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานภาครัฐระดับชาติและระดับภูมิภาค รวมถึงการทำหน้าที่ในการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครอง การวางแผนและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการภายใต้แผนและโครงการพัฒนาภูมิภาค ตลอดจนให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภูมิภาค

ในการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมีหน้าที่ในการนำกรอบนโยบายการพัฒนาระดับชาติและระดับภูมิภาคมาเป็นฐานในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับท้องถิ่นในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง แผนพัฒนาพื้นที่ของท้องถิ่น (local spatial plan) เป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ เนื่องจากเป็นแผนที่ปรากฏผลลัพธ์ต่อประชาชนในพื้นที่โดยตรง ในกระบวนการดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญ ได้แก่ การจัดทำข้อบัญญัติเพื่อรองรับการขับเคลื่อนแผนพัฒนาท้องถิ่น การประสานบทบาทกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ข้างเคียงเพื่อร่วมกันวางแผนพัฒนาพื้นที่ระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องซึ่งกันและกัน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ท้องถิ่น การออกมาตรการส่งเสริมการพัฒนาท้องถิ่น การกำกับติดตามการนำนโยบายและโครงการต่าง ๆ ภายใต้แผนพัฒนาพื้นที่ท้องถิ่นไปปฏิบัติ

สำหรับปัจจัยเกื้อหนุนในการพัฒนาระบบการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (spatial planning) ก็คือ การมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาพื้นที่ (planning statutes) ซึ่งเอื้อต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงภายในระบบการวางแผนพัฒนาพื้นที่ได้ง่าย ดังนั้น ในบางประเทศจึงมีการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทุกระดับ เพื่อเอื้อต่อการนำระบบการวางแผนพัฒนาภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งมาปรับใช้ สำหรับบทบัญญัติหรือข้อกำหนดที่สำคัญ ได้แก่ บทบัญญัติที่กำหนดให้หน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนทุกระดับ (planning authorities) ต้องมีการประสานการทำงานร่วมกันในการระบุเป้าหมายและทิศทางการพัฒนานโยบายสาธารณะในแต่ละด้าน เพื่อให้กระบวนการตัดสินใจกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาคร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่มีทิศทางที่สอดคล้องกัน นอกจากนี้ การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาพื้นที่ ยังมักส่งผลให้เกิด

การปรับเปลี่ยนบทบาทผู้ปฏิบัติกฎหมายผังเมืองจากเดิมที่มุ่งเน้นมิติการพัฒนาทางกายภาพของพื้นที่เพียงด้านเดียว มาสู่การให้ความสำคัญกับการวางแผนพัฒนาพื้นที่อย่างเป็นองค์รวม (integrative spatial planning) แทน

นอกเหนือจากปัจจัยด้านกฎหมายแล้ว ปัจจัยเกื้อหนุนในประการอื่น ๆ ที่มีส่วนสำคัญต่อการนำระบบ การวางแผนพัฒนาภูมิภาคแบบยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งมาปฏิบัติได้อย่างเกิดประสิทธิผล ก็คือ การมีกรอบ หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน (procedures) และการมีกลไกสร้างแรงจูงใจ (incentives) กล่าวคือ การนำแผนพัฒนาพื้นที่ไปปฏิบัติ จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาถึงเงื่อนไขข้อจำกัดและอุปสรรคที่ปรากฏ ในระยะสั้น เพื่อแสวงหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขและป้องกันปัญหาในระยะยาวต่อไป การนำแผนพัฒนาภูมิภาค ไปปฏิบัติยังจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทั้งในแง่การมีระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน การมีมาตรการอุดหนุน งบประมาณ และการจัดโครงสร้างองค์การที่เหมาะสม ปัจจัยเกื้อหนุนดังกล่าวมีความสำคัญยิ่งต่อการเอื้ออำนวย การขับเคลื่อนแผนพัฒนาภูมิภาคในระดับท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาค เป็นอีกหนึ่งเงื่อนไขสำคัญของ กระบวนการวางแผนพัฒนาภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรมีความสามารถ ในการระดมกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มและทุกระดับได้อย่างครบถ้วน และสามารถดึงกลุ่มคนเหล่านั้น ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่เกิดขึ้นทุกระดับ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการวางแผนพัฒนา ภูมิภาค ได้แก่ กลุ่มคนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองท้องถิ่นและบุคลากรขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐระดับต่าง ๆ ในพื้นที่ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคอุตสาหกรรม ตัวแทนชุมชน รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรคำนึงถึงความสมดุล และการเปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคม

ในกระบวนการนำแผนพัฒนาภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งไปปฏิบัติ ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อระดับ ประสิทธิภาพหรือความล้มเหลวในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ ก็คือ คุณภาพของการจัดการ ซึ่งเกี่ยวข้อง กับการจัดการในทุกมิติ นับตั้งแต่การจัดองค์กร การประสานงาน (coordination) การวางแผนและนโยบาย การกำกับติดตามการดำเนินโครงการ การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันในระหว่างกระบวนการประชุมหารือและตัดสินใจ การวิเคราะห์ข้อมูล การสื่อสารแนวคิด ทั้งนี้ บุคลากรที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ จำเป็นต้องมีขีดความสามารถในการจัดการ (management capacities) เป็นอย่างดี เนื่องจากผู้แทน หน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ อาจมีช่องว่างในด้านความรู้ความเข้าใจและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับ กรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ไม่เท่ากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่น ความเข้าใจผิดหรือการสื่อสารที่ผิดพลาดย่อมส่งผลให้การดำเนินโครงการในพื้นที่เกิดปัญหาได้ง่าย

กล่าวโดยสรุป การวางแผนพัฒนาภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งมิใช่แผนพัฒนาที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ ต่อชุมชนได้โดยเฉพาะ หากแต่เป็นแผนพัฒนาพื้นที่ที่สะท้อนเจตจำนงร่วมของภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาค ส่วนและทุกระดับ ซึ่งปรากฏในรูปกรอบการปฏิบัติการร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐระดับชาติ หน่วยงาน ปกครองระดับภูมิภาค หน่วยงานปกครองท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมและชุมชน ภายใต้ แผนพัฒนาภูมิภาคในลักษณะดังกล่าว การดำเนินโครงการในแต่ละระดับจึงมีผลลัพธ์ที่สอดคล้องกัน (multi-level spatial planning) ข้อดีของกระบวนการดังกล่าวก็คือ การยกระดับความโปร่งใส (transparency) และความเป็นกลางในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ (objectivity) เนื่องจากเป็นกระบวนการมีส่วนร่วม ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายและทุกระดับ การยกระดับประสิทธิภาพในการบริหารพื้นที่ เนื่องจากการ ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในพื้นที่โดยอาศัยการบูรณาการงบประมาณจากภาคีหลายภาคส่วนและหลายระดับ (integrated financial strategies) นอกจากนี้ การบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกันยังช่วยลดต้นทุนค่าใช้จ่าย ในการดำเนินภารกิจในพื้นที่อีกด้วย

บทที่ 3

การจัดโครงสร้างและระบบบริหารงานระดับภูมิภาค ในต่างประเทศ : กรณีศึกษาประเทศฝรั่งเศสและญี่ปุ่น

สาระสำคัญในบทนี้ เป็นการนำเสนอกรณีตัวอย่างการบริหารราชการระดับภูมิภาคในต่างประเทศ ประกอบด้วย กรณีศึกษาประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งต่างมีภูมิหลังพัฒนาการการจัดโครงสร้างและระบบการบริหารราชการระดับภูมิภาคมายาวนาน และมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในมิติต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปโครงสร้างและระบบบริหารงานของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค การแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานราชการของรัฐในส่วนกลางและหน่วยการปกครองท้องถิ่น การพัฒนาระบบงบประมาณการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคล รวมตลอดจนแนวทางการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการของรัฐในส่วนกลาง หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การนำเสนอกรณีศึกษาการจัดโครงสร้างและระบบบริหารงานระดับภูมิภาคของประเทศดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจทิศทางการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐในระดับภูมิภาคที่น่าสนใจ โดยเฉพาะการเป็นกรณีตัวอย่างสำหรับการศึกษาวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาโครงสร้างการบริหารงานในระดับภูมิภาคที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

3.1 กรณีศึกษาหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งที่ยึดมั่นในหลักความเป็นเอกภาพ (Le principe unitaire) ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดว่า “สาธารณรัฐเป็นหนึ่งเดียวและไม่สามารถแบ่งแยกได้ (La République est une et indivisible) นอกจากนี้ หากพิจารณาในทางประวัติศาสตร์จะเห็นได้ว่าประเทศฝรั่งเศสได้มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ไปสู่ความเป็นรัฐเดี่ยวบนพื้นฐานของการต่อสู้กันทางความคิด ดังคำกล่าวที่ว่า “กษัตริย์คือผู้สร้างประเทศฝรั่งเศส” (Ce sont les rois qui ont fait la France) ซึ่งสอดคล้องกับความเป็นจริงเพราะในทางประวัติศาสตร์แล้วเอกภาพของชาติเป็นภาระความรับผิดชอบเสมอมาของกษัตริย์ในการต่อสู้กับระบบศักดินาและการป้องกันประเทศจากศัตรูภายนอก (โดยเฉพาะประเทศอังกฤษ) กษัตริย์จึงต้องทำทุกวิถีทางเพื่อรวบรวมสมัครพรรคพวกในการสร้างเอกภาพของชาติฝรั่งเศส ซึ่งก็คือ เอกภาพของรัฐนั่นเอง

ต่อมา ภายใต้การปฏิวัติ ปัญหาความเป็นเอกภาพถือได้ว่าอยู่ในช่วงเวลาแห่งการประนีประนอมระหว่างความคิดที่ต้องการกระจายอำนาจทางการเมืองของพวก “ฌีรงแดงส์” (Girondins) และความคิดที่จะรวมอำนาจทางการเมืองของพวก “ฌาโกแบงส์” (Jacobins) ซึ่งในท้ายที่สุดพวก “ฌาโกแบงส์” ก็เป็นฝ่ายได้รับชัยชนะ เพราะประเทศฝรั่งเศสในขณะนั้นอยู่ในช่วงที่ถูกรุกรานโดยต่างชาติ การจะรอดพ้นจากการรุกรานได้ก็ด้วยเอกภาพของชาติเท่านั้น ทำให้ความคิดแบบสหพันธรัฐ (Les idées fédéralistes) ต้องพ่ายแพ้ไป ดังนั้น ประเทศฝรั่งเศสจึงมีรูปแบบของรัฐเป็น “รัฐเดี่ยว” (un Etat unitaire) โดยมีการจัดระเบียบราชการบริหารดังจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

3.1.1 ภาพรวมโครงสร้างการบริหารงานในฝ่ายปกครองของฝรั่งเศส

แม้ว่าฝรั่งเศสจะมีรูปแบบของรัฐเป็น “รัฐเดี่ยว” ที่เน้นความเป็นเอกภาพที่แบ่งแยกไม่ได้ แต่ฝรั่งเศสก็มีการแบ่งพื้นที่ (Les divisions territoriales) ในการปกครองเพื่อเป็นจุดเชื่อมต่อ (relais) ระหว่างประชาชนกับอำนาจรัฐ โดยแบ่งฝ่ายปกครองออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. การบริหารงานส่วนกลาง เป็นการจัดการของฝ่ายปกครองตามหลักการรวมอำนาจทางปกครอง (Lacentralisation) กล่าวคือการรวมศูนย์อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ (servicepublic) ของประเทศไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรของฝ่ายปกครองที่มีความสำคัญอันประกอบไปด้วย

(1) ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ (Le président de la République)

ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นสถาบันการเมืองระดับสูงที่มีบทบาทสำคัญในทางปกครองในฐานะการบริหารส่วนกลาง ดังจะเห็นได้จากการที่แม้รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1958 มาตรา 20 จะได้บัญญัติว่านายกรัฐมนตรีมีอำนาจในฝ่ายปกครอง (l'administration) และกองกำลังของกองทัพ (la force armée) แต่รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1958 มาตรา 13 ได้บัญญัติให้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งฝ่ายพลเรือนและกองทัพ ดังนั้น หากมีกรณีที่นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจในเรื่องดังกล่าว กรณีนี้ก็จะเป็นเพียงการที่นายกรัฐมนตรีได้รับมอบอำนาจจากประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเท่านั้น¹ นอกจากนี้ยังเห็นได้จากกรณีที่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้มีอำนาจในการลงนามในรัฐกำหนดและรัฐฎีกาอีกด้วย

(2) นายกรัฐมนตรี (Le Premier ministre)

นายกรัฐมนตรีเป็นอีกสถาบันหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในทางปกครองในฐานะราชการบริหารส่วนกลางดังจะเห็นได้จากกรณีที่กล่าวข้างต้นแล้วว่ารัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1958 มาตรา 20 ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล (chef du gouvernement) มีอำนาจในฝ่ายปกครอง (l'administration) และกองกำลังของกองทัพ (la force armée) นอกจากนี้ มาตรา 21 ยังบัญญัติให้การบังคับการให้เป็นไปตามรัฐบัญญัติ (l'exécution des lois) เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี รวมถึงการใช้อำนาจในการออกกฎ (le pouvoir réglementaire) ซึ่งเป็นอำนาจที่สำคัญในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองด้วย

(3) กระทรวง (Les ministères)

กระทรวงเป็นการบริหารส่วนกลางที่มีส่วนอย่างสำคัญในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง เพราะเป็นองค์กรที่จะมีส่วนช่วยให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งโดยทั่วไปแล้วในหลาย ๆ ประเทศมักจะกำหนดจำนวนของกระทรวงไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น แต่ประเทศฝรั่งเศสนั้นไม่มีการกำหนดจำนวนของกระทรวงที่จะตั้งขึ้น โดยปล่อยให้เป็นไปตามความประสงค์หรือนโยบายของประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี² ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดตั้งกระทรวงสัมพันธ์กับภารกิจของรัฐที่ได้เปลี่ยนแปลงไปนั่นเอง โดยการจัดตั้ง การยกเลิก หรือการยุบรวมนั้นจะต้องกระทำโดยรัฐฎีกา

¹ L'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958.

² มาตรา 8 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1958

ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่านโยบายที่สำคัญ ๆ จะเป็นตัวกำหนดจำนวนของกระทรวง โดยสัมพันธ์กับตัวบุคคลที่นายกรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่าจะสามารถช่วยงานของนายกรัฐมนตรีได้ โดยมีแนวโน้มว่ากระทรวงได้มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จาก 6 กระทรวงในปีค.ศ. 1971 เป็นประมาณ 12 กระทรวงในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1914 เป็น 17 กระทรวงก่อนปี ค.ศ. 1950 และเป็น 20 กระทรวงในช่วงหลังจากนั้น จนกระทั่งในปัจจุบันมีมากกว่า 30 กระทรวง³ ซึ่งก็เป็นเรื่องปกติเพราะบทบาทภารกิจของรัฐได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากนั่นเอง

ส่วนการจัดองค์การหรือโครงสร้างของกระทรวงนั้น แม้ว่าแต่ละกระทรวงอาจจะมีการจัดองค์การหรือโครงสร้างของกระทรวงแตกต่างกันไปตามภารกิจเฉพาะของแต่ละกระทรวง แต่ก็กล่าวได้ว่าโดยหลักการแล้วแต่ละกระทรวงมีการจัดองค์การหรือโครงสร้างที่มีลักษณะร่วมกัน คือ

ก. รัฐมนตรี (Le ministre)

ในฐานะที่เป็นสมาชิกของรัฐบาล (membre du gouvernement) รัฐมนตรีเป็นผู้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจในฐานะองค์กรกลุ่ม (organe collégial) หรือที่เรียกกันว่า “คณะรัฐมนตรี” (conseil des ministres) ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรียังมีสถานะที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การเป็นผู้บริหารฝ่ายปกครอง (chef d'une administration)⁴ ในการใช้อำนาจบังคับบัญชา (Le pouvoir hiérarchique) เหนือเจ้าหน้าที่ทั้งหลายของกระทรวง ตลอดจนการใช้อำนาจกระทำการต่าง ๆ ที่เป็นภารกิจของกระทรวง

ข. สำนักงานรัฐมนตรี (Le cabinet ministériel)

สำนักงานนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี มีภารกิจที่สำคัญขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของแต่ละกระทรวง โดยจะช่วยงานของรัฐมนตรีทั้งในส่วนที่เป็นงานทางการเมือง คือ ความสัมพันธ์ของรัฐมนตรีที่มีต่อรัฐสภา และในส่วนที่เป็นงานทางปกครอง ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นหรือไม่ได้เป็นข้าราชการที่ได้รับการคัดเลือกโดยรัฐมนตรี ทั้งนี้เพราะบุคคลที่จะมาช่วยงานในหน่วยงานนี้จะต้องเป็นผู้ที่รัฐมนตรีมีความไว้วางใจ ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐมนตรีจะคัดเลือกจากบุคคลในหน่วยงานสำคัญๆ ของรัฐ เช่น สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ผู้ตรวจการเงินแผ่นดิน (Inspection des Finances) หรือศาลบัญชี (Cour des comptes) เป็นต้น และเมื่อบุคคลดังกล่าวมาจากดุลพินิจในการแต่งตั้งของรัฐมนตรีแล้ว บุคคลเหล่านี้ก็จะพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวเมื่อรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งด้วยเช่นกัน

ค. หน่วยงานกลางของกระทรวง (L'administration centrale)

หน่วยงานกลางของกระทรวง เป็นหน่วยงานประจำ (organes permanents) ในการดำเนินงานของกระทรวง ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอาชีพ โดยการจัดองค์การภายในของแต่ละกระทรวงจะกำหนดโดยรัฐกฤษฎีกา ทำนองเดียวกับกฎหมายการแบ่งส่วนราชการของไทย

(4) องค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา (Les organismes consultatifs)

องค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา (Les organismes consultatifs) เป็นองค์กรที่อาจจะขึ้นกับรัฐบาล โดยภาพรวมหรืออาจจะขึ้นต่อรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือหรือความเห็นก่อนที่จะ

³ Jean RIVERO et Jean WALINE, Droit administratif, 16^e ed., Dalloz, Paris, 1996, p. 307.

⁴ Pouvoirs, « Le ministre », n^o 36, 1986.

มีการตัดสินใจดำเนินการซึ่งมีอยู่หลายองค์กร เช่น คณะกรรมการระดับสูงเกี่ยวกับบุคลากรภาครัฐ (Conseils supérieurs de la Fonction publique) แต่ที่สำคัญเช่น สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ในส่วนที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาล (le conseiller du gouvernement) หรือสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม (Conseil économique et social)

(5) องค์กรอิสระทางปกครอง (Les autorités administratives indépendantes)

องค์กรอิสระทางปกครอง (Les autorités administratives indépendantes) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีความเป็นอิสระจากรัฐบาลไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาทางปกครอง ซึ่งไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือ แต่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นองค์กรฝ่ายปกครองที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองนั่นเอง ส่วนผู้ร้องขอให้ควบคุมตรวจสอบอาจจะ เป็นรัฐหรือเอกชนแล้วแต่กรณี เช่น คณะกรรมการการเข้าถึงข้อมูลทางปกครอง (La Commission d'accès aux documents administratifs : C.A.D.A.) คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า (La Commission de la concurrence) รวมทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐ (Le médiateur de la République) เป็นต้น

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

นอกจากการบริหารส่วนกลางแล้ว ประเทศฝรั่งเศสยังได้จัดระเบียบบริหารราชการโดยการส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือที่เรียกว่ารัฐส่วนกลางออกไปประจำในพื้นที่ต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคด้วย โดยอยู่ภายใต้การดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด (Le préfet) โดยมีโครงสร้าง ดังนี้

1) หน่วยงานส่วนภูมิภาคของกระทรวง (Les services déconcentrés des ministères) กระทรวง ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีจะจัดส่งเจ้าหน้าที่ของตนไปประจำในพื้นที่ต่าง ๆ โดยจัดตั้งเป็นหน่วยงานภูมิภาค (ทำนองเดียวกับส่วนราชการประจำจังหวัดของไทย) อยู่ภายใต้โครงสร้างตามหลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (organisation verticale)

2) ผู้ว่าราชการจังหวัด (Le préfet) การบริหารงานส่วนภูมิภาคของแต่ละกระทรวงจะอยู่ภายใต้การดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะโดยภาพรวมแล้วประเทศฝรั่งเศสถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของรัฐในแต่ละจังหวัด (représentant de l'Etat dans le département) และด้วยเหตุนี้ แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ในฐานะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แทนของรัฐโดยภาพรวม ฝรั่งเศสจึงถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีกระทรวงอื่นในส่วนที่งานราชการส่วนภูมิภาคเกี่ยวข้องกับกระทรวงนั้น ๆ ด้วย

3) ผู้ว่าราชการจังหวัดประจำภาคหรือมณฑล (Le préfet de région) เป็นองค์กรทำหน้าที่ในการประสานงานในเรื่องที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมในระดับภาคหรือมณฑล รวมทั้งการทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นผู้แทนของรัฐส่วนกลาง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นผู้แทนของแต่ละกระทรวงในการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานระดับภาคหรือมณฑลของแต่ละกระทรวง โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางหรือเมืองหลวงของภาคหรือมณฑลทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดประจำภาคหรือมณฑล

3. การบริหารส่วนท้องถิ่น

แม้ว่าฝรั่งเศสจะมีการจัดองค์การของรัฐฝ่ายปกครองโดยเน้นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมาอย่างยาวนาน แต่ด้วยบทบาทของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ฝรั่งเศสต้องปรับตัวเองไปในทิศทางที่เน้นหนักไปทางการกระจายอำนาจทางปกครอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การให้ความสำคัญกับการเป็นท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ค.ศ. 1982 ฝรั่งเศสได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งสำคัญ รวมทั้งยังได้มีการพัฒนากฎหมายในเรื่องดังกล่าวเป็นลำดับมาจนกระทั่งปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุป ฝรั่งเศสได้มีการจัดองค์การของการปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นเทศบาล (La commune) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (La collectivité départementale) และภาคหรือมณฑล (La région) โดยมีท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เป็นเมืองใหญ่ คือ มหานครปารีส (Paris) ลียง (Lyon) และมาร์เซย์ (Marseille) รวมตลอดถึงเกาะคอร์ซ (Corse) ที่คนไทยคุ้นเคยในชื่อว่าเกาะคอร์ซิกา ซึ่งมีฐานะเป็นภาคหรือมณฑล แต่ด้วยความที่มีลักษณะเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาทางการเมืองที่มีอยู่เป็นเวลานาน ทำให้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นท้องถิ่นของเกาะคอร์ซิกขึ้นเป็นการเฉพาะ

3.1.2 ผลกระทบของการกระจายอำนาจในฝรั่งเศสต่อการปกครองระดับภูมิภาค

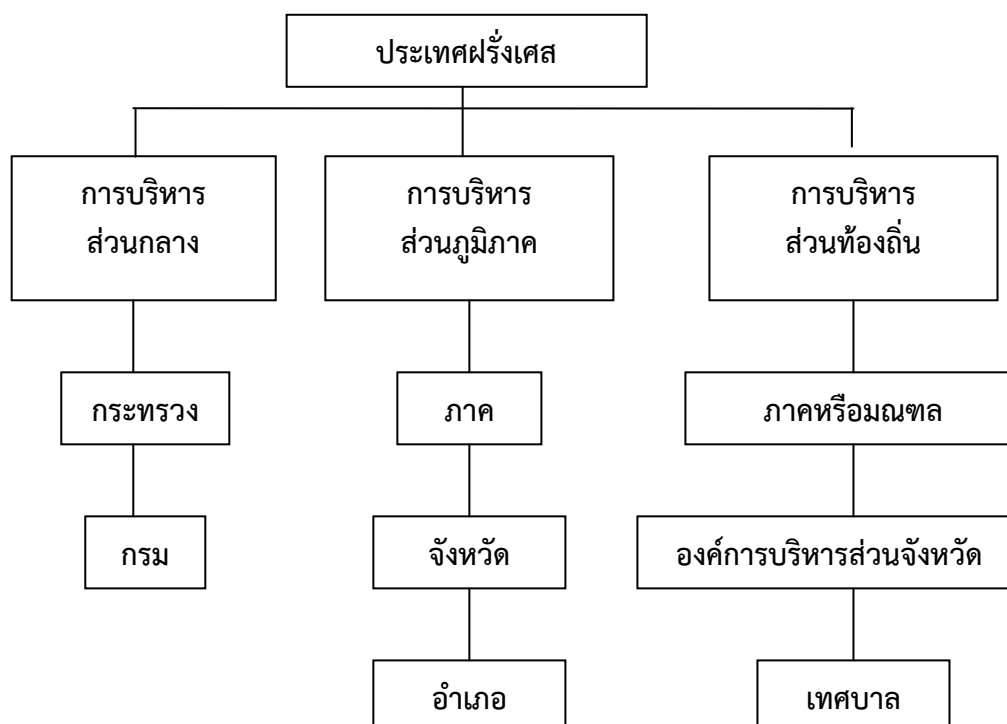
แม้ว่าฝรั่งเศสจะมีการจัดองค์การของรัฐฝ่ายปกครองโดยเน้นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมาอย่างยาวนาน แต่ด้วยบทบาทของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ฝรั่งเศสต้องปรับตัวเองไปในทิศทางที่เน้นหนักไปทางการกระจายอำนาจทางปกครอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การให้ความสำคัญกับการเป็นท้องถิ่นมากขึ้น โดยในปี ค.ศ. 1958 รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 5 ได้กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับท้องถิ่นคือ หลักความเป็นอิสระในการบริหารงานของท้องถิ่น (Principe de la libre administration des collectivités locales) ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการให้ความสำคัญกับท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส และหลังจากนั้นได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เน้นไปสู่การกระจายอำนาจมากขึ้นซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานส่วนภูมิภาคดังนี้

ในปี ค.ศ. 1982 สมัยประธานาธิบดีฟรังซัวร์มิตเตอเรอ็องค์ ได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของเทศบาล จังหวัดและภาค ลงวันที่ 2 มีนาคม ซึ่งนำไปสู่การออกกฎหมายฉบับอื่น ๆ อีกหลายฉบับที่เน้นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ส่งผลให้ฝรั่งเศสได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งสำคัญช่วงที่ 1 (acte I) เช่น การลดบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet) ซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐในการบริหารภาคหรือมณฑล (Région) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Département) การยกเลิกการควบคุมกำกับดูแล (Tutelle) ท้องถิ่น มาเป็นการควบคุมทางปกครอง (Contrôle administratif) ซึ่งเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง (Tribunal administratif) การกำหนดให้ท้องถิ่นมีบทบาทในเรื่องทางเศรษฐกิจและสังคมได้ ตลอดจนการจัดตั้งศาลบัญชีภาค (Chambres régionales des comptes) เพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายทางด้านการเงินของท้องถิ่น เป็นต้น

นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 2003 ประเทศฝรั่งเศสได้มีการพัฒนาเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งสำคัญเป็นช่วงที่ 2 (acte II) โดยการตรากฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 2003 (La loi constitutionnelle du 28 mars 2003) เพื่อแก้ไขข้อจำกัดในการพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะในเรื่องของท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ การจัดความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างอำนาจระหว่างรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่น ตลอดจนการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการบริหารจัดการท้องถิ่นมากขึ้นตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Principe de participation populaire) เป็นต้น และล่าสุดการพัฒนาในเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสก็ได้พัฒนามาสู่ช่วงที่ 3 (acte III)

ในปี ค.ศ. 2010 ด้วยการตรากฎหมายลงวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 2010 เพื่อการปฏิรูปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales) โดยมุ่งเน้นการปฏิรูปโครงสร้างของท้องถิ่น เช่น การรวมสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Conseiller général) กับสมาชิกสภาภาคหรือมณฑล (Conseiller régional) ไว้ด้วยกัน โดยกำหนดให้เป็นสมาชิกสภาระดับพื้นที่ (Conseiller territorial) ทำหน้าที่ทั้งในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาภาคหรือมณฑล และกำหนดให้เริ่มโครงสร้างใหม่นี้ในปี ค.ศ.2014 เป็นต้น รวมถึงการเน้นให้ท้องถิ่นมีความร่วมมือกันมากขึ้น เช่น การจัดตั้งองค์การมหาชนเพื่อความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น (Etablissement public de coopération intercommunale - EPCI) การส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและภาคหรือมณฑลจัดทำแผนการบริหารงานร่วมกัน โดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ของตนบางเรื่องไปให้สภาภาคหรือมณฑลดำเนินการแทนได้ หรือในทางกลับกันสภาภาคหรือมณฑลก็อาจถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ของตนบางเรื่องไปให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการได้ เป็นต้น และที่สำคัญคือการยกเลิกอำนาจทั่วไป (Clause générale de compétence) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและภาคหรือมณฑล ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่มีพื้นที่ทับซ้อนกัน โดยยังคงให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปอยู่ ส่วนภาคหรือมณฑลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะไม่มีอำนาจโดยทั่วไป ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2015 เป็นต้นไป และจะได้มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ด้านต่าง ๆ ของภาคหรือมณฑลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไปซึ่งอยู่ในระหว่างการดำเนินการ

แผนภาพที่ 2 แสดงโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของประเทศฝรั่งเศส



ในการศึกษาถึงการปกครองส่วนภูมิภาคในฝรั่งเศสนั้น มีประเด็นที่ต้องทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มีการแยกตัวออกมาเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (Département) และสภาที่ปรึกษาภาคหรือมณฑล (Le conseil régional) เพื่อไม่ให้เกิดความเข้าใจที่สับสนเนื่องจากมีชื่อเรียกที่คล้ายกันแต่ไม่ได้เป็นองค์กรเดียวกัน ดังนี้

1) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (Département)

องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นรูปแบบการปกครองที่สำคัญรูปแบบหนึ่งของฝรั่งเศส มีพัฒนาการมาจากการปกครองในระบอบเก่า (L'Ancien Régime) ที่เดิมน่าจะหมายถึงจังหวัดอันเป็นเขตการปกครองที่มีผู้ปกครองเรียกว่า แองตองดองท์ (Intendant) ซึ่งต่อมาเรียกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet) ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาล โดยมีองค์กรที่ปรึกษา 2 องค์กร ได้แก่สภาที่ปรึกษาทั่วไป (Le conseil général) ซึ่งถือเป็นผู้แทนของประชาชน กับสภาที่ปรึกษาจังหวัด (Le conseil de préfecture) เป็นที่ปรึกษากฎหมายและทำหน้าที่เป็นศาลด้วย

นับตั้งแต่ปี 8 (L'an VIII) เป็นต้นมา จังหวัดซึ่งแต่เดิมมีความหมายเป็นเพียงเขตการปกครองของส่วนกลางได้เริ่มมีการพัฒนาเปลี่ยนมาเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์กรบริหารส่วนจังหวัดด้วย โดยในปี ค.ศ. 1833 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาทั่วไป (หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่าสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด) มาจากการเลือกตั้ง มีฐานะเป็นองค์กรอำนาจการหรือองค์กรตัดสินใจ ส่วนสภาที่ปรึกษาจังหวัดนี้ได้เปลี่ยนสถานะเป็นศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux administratifs) ในปี ค.ศ. 1953 สำหรับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงอำนาจหน้าที่เดิมของตนในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัด

ส่วนผู้บริหารจังหวัดในฐานะองค์กรบริหารส่วนจังหวัด คือ ประธานสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามกฎหมาย ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าปัจจุบันนี้ ฝรั่งเศสมีผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet) เป็นผู้แทนของรัฐบาลกลาง โดยมีองค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วยองค์กรอำนาจการ คือ

(1) สภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (Le conseil général) (ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสมีสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัดอยู่ 100 แห่ง) ซึ่งสมาชิกได้รับเลือกโดยตรงจากประชาชนในเขตจังหวัดนั้น โดยในแต่ละเขตจังหวัดจะแบ่งเป็นกองตง (canton) แต่ละกองตง ไม่ว่าจะ มีประชากรเท่าใด เลือกสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัดได้ 1 คน ดังนั้น จำนวนสมาชิกของสภา จึงเป็นไปตามจำนวนกองตงที่มีอยู่ในเขตจังหวัดนั้น ๆ และสมาชิกจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยมีการแบ่งกองตงออกเป็น 2 กลุ่ม กำหนดให้มีการเลือกตั้งเหลื่อมกัน 3 ปี ดังนั้น ทุก ๆ 3 ปี จะต้องมีการเลือกสมาชิกสภา ใหม่กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภา ที่มีอยู่

(2) องค์กรจัดการ คือ ประธานสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับการเลือกสมาชิกสภา ใหม่จำนวนกึ่งหนึ่งทุก 3 ปี

2) ภาคหรือมณฑล (Région)

การปกครองในรูปแบบภาคหรือมณฑลในฝรั่งเศสมีลักษณะที่พัฒนามาคล้าย ๆ กับการปกครองในรูปแบบองค์กรบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือ แต่เดิมมาในภาคหรือมณฑลจะมีผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet du département) เป็นผู้บริหาร เรียกว่า ผู้ว่าการภาคหรือมณฑล (Préfet de région) มีบทบาทในการร่วมมือกันในเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมภายในภาค ซึ่งบทบาทในเรื่องดังกล่าวได้รับการยืนยันเป็นลายลักษณ์อักษรภายหลังการปฏิรูปใน

ปี ค.ศ. 1968 โดยกฤษฎีกา (décret) ลงวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ. 1968 และกฤษฎีกาลงวันที่ 13 พฤศจิกายน ค.ศ. 1970

ต่อมาภายหลังบทบาทของภาคหรือมณฑลเกี่ยวกับเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจได้มีการขยายออกไปอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่าในปี ค.ศ. 1972 ได้มีกฎหมาย (La loi) ลงวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 1972 กำหนดให้จัดตั้งองค์กรจัดการ (L'organe exécutif) ขององค์การมหาชนของภาคหรือมณฑล (L'établissement public régional) ขึ้นและกฎหมาย (La loi) ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้ถ่ายโอนองค์การมหาชนของภาคหรือมณฑลและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไปให้ประธานสภาที่ปรึกษาภาคหรือมณฑล ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการเริ่มยอมรับสถานะความเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นของภาคหรือมณฑลนั่นเอง

ในปัจจุบัน ภาคหรือมณฑลประกอบด้วยองค์กรหลัก 3 องค์กร คือ

(1) **สภาที่ปรึกษาภาคหรือมณฑล (Le conseil régional)** มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงโดยจำนวนสมาชิกจะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของจังหวัดที่ประกอบกันเป็นภาคหรือมณฑลซึ่งกำหนดโดยกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสมีภาคหรือมณฑลอยู่ 26 แห่ง มีสมาชิกสภาที่ปรึกษาภาคหรือมณฑลแต่ละภาคหรือมณฑลอยู่ระหว่าง 31 ถึง 197 คน

(2) **สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมของภาคหรือมณฑล (Le conseil économique et social régional)** ประกอบด้วยองค์กรหรือบุคคลที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจหรือสังคม การศึกษา วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ หรือการกีฬา โดยมีกฤษฎีกา (décret) ลงวันที่ 11 ตุลาคม 1982 กฤษฎีกา ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 1989 และกฤษฎีกา ลงวันที่ 4 กันยายน 1995 กำหนดสัดส่วนของสมาชิกสภาที่ปรึกษาดังกล่าว และได้กำหนดให้อำนาจนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายได้ไม่เกิน 5 % ของจำนวนสมาชิก และสมาชิกทั้งหมดจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่สภาที่ปรึกษาภาคหรือมณฑล

(3) **ผู้บริหารภาคหรือมณฑล (L'exécutif régional)** คือ ประธานสภาที่ปรึกษาภาคหรือมณฑลที่ได้รับเลือกจากสมาชิกสภาที่ปรึกษาภาคหรือมณฑล มีอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกันกับประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.1.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการบริหารงานส่วนภูมิภาคในประเทศฝรั่งเศส

การบริหารงานส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศส เป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration) ที่รัฐส่วนกลางได้แบ่งอำนาจบางส่วนในการตัดสินใจให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่ถูกส่งไปประจำภูมิภาค ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งหลักการดังกล่าวทำให้เกิด “การปกครองส่วนภูมิภาค” โดยหลักการนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครองไม่ใช่การกระจายอำนาจการปกครอง

การปกครองส่วนภูมิภาคในฝรั่งเศสมีการจัดแบ่งเขตการปกครองออกเป็นจังหวัด (Departement) หลาย ๆ จังหวัดรวมกันเรียกว่าภาคหรือมณฑล (Region) ซึ่งเริ่มจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1960 แต่ละจังหวัดจัดแบ่งเป็นเขตการปกครองย่อยเรียกว่าอำเภอ (Arrondissement) มีนายอำเภอ (Sub-Prefet) เป็นผู้ดูแลโดยจังหวัดหนึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3-4 อำเภอ ในแต่ละจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet de Departement) เป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดที่สำคัญที่สุดในภาคนั้นจะถือว่าเป็นผู้ว่าการภาคของภาค (Prefet de Region) ซึ่งคล้ายกับเมืองหลวงของภาคทำหน้าที่ไปพร้อมกันเพื่อทำหน้าที่ประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ ของราชการส่วนกลางในระดับภาค รวมถึงเป็นหัวหน้าผู้บริหารหน่วยงานพิเศษอื่น ๆ ที่ส่วนกลาง

ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนา ทั้งนี้ การปกครองส่วนภูมิภาคจะไม่มีหน่วยระดับต่ำกว่าอำเภอ โดยจะเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่าเทศบาล (Commune) ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 22 มณฑล และ 96 จังหวัด

แต่เดิมจังหวัดเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกหลังการปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐบาลกลาง ต่อมาในปี ค.ศ. 1830 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่กลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้กลายเป็นมีสองสถานะทั้งการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าที่มาจากการแต่งตั้งของส่วนกลางเหมือนเดิม จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1982 ที่มีการปฏิรูปการกระจายอำนาจครั้งใหญ่ ได้ทำให้เกิดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแยกตัวออกมา ผู้ว่าราชการจังหวัดเดิมได้กลายเป็นผู้ทำหน้าที่ “ผู้ตรวจการแห่งสาธารณรัฐ” (Commissioner of the Republic) อำนาจบริหารเดิมที่มีมากถ่ายโอนไปยังประธานสภาจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

สำหรับโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาค และอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่สำคัญจะแบ่งออกเป็นสองส่วนดังต่อไปนี้

(1) จังหวัดในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส เช่นเดียวกับกับในหลาย ๆ ประเทศ ที่มีการจัดโครงสร้างองค์การของรัฐฝ่ายปกครองภายใต้หลักการที่สำคัญ ๆ คือ หลักการรวมอำนาจทางปกครอง (la centralisation) ที่เสริมเข้าไปด้วยหลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง (la déconcentration) และหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง (la décentralisation) ซึ่งจังหวัด (les services départementaux de l'État) ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเกิดจากการที่รัฐ (ประเทศฝรั่งเศส) ภายใต้การจ้องการของรัฐตามหลักการรวมอำนาจทางปกครองที่มีการแบ่งอำนาจทางปกครองไปยังจังหวัดเพื่อให้การจัดทำภารกิจของรัฐตามพื้นที่ต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น โดยในการศึกษานี้จะได้กล่าวถึง “ผู้ว่าราชการจังหวัด”⁵ และอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัด และการจัดโครงสร้างองค์การของจังหวัดเป็นสำคัญ

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด

กฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัด คือ กฎหมาย (la loi) ลงวันที่ 28 pluviôse An VIII (ตรงกับปฏิทินปัจจุบัน คือ วันที่ 17 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1800)⁶ ซึ่งสามารถพิจารณาสถานะทางกฎหมายและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายดังกล่าวได้ ดังนี้

⁵ โดยเหตุที่ประเทศฝรั่งเศสมีระบบการปกครองแบบที่เรียกว่า “สาธารณรัฐ” (la République) จึงอาจมีผู้ที่เห็นว่าตำแหน่ง Préfet ควรแปลความหมายเป็นอย่างอื่นเพื่อหลีกเลี่ยงคำว่า “ราชการ” เช่น อาจแปลว่า “ผู้ว่าการจังหวัด” เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในงานวิจัยนี้เห็นว่าเพื่อให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจได้ง่ายเมื่อเปรียบเทียบกับบริบทของกฎหมายไทย จึงเห็นควรเรียกตำแหน่ง Préfet ว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ดังที่ใช้ในงานวิจัยนี้

⁶ การกำหนดเรื่องผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายนี้มีได้เป็นการกำหนดขึ้นใหม่เสียทีเดียว กล่าวคือ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในชื่อว่า “Préfet” โดยมีรากฐานโดยตรงมาจากตำแหน่งเดิมที่เรียกว่า “Intendant” ในระบอบการปกครองเก่า (l'Ancien Régime) ซึ่งตามประวัติศาสตร์ได้บันทึกไว้ว่า นโปเลียน โบนาปาร์ตได้เป็นผู้เลือกใช้คำว่า “Préfet” นี้ด้วยตนเอง

1.1 สถานะทางกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัด

การพิจารณาสถานะทางกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถพิจารณาได้จากการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและหลักประกันในความมั่นคงของการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งขึ้นอยู่กับทางเลือก 2 ทาง กล่าวคือ รัฐบาลอาจประสงค์จะสงวนไว้ซึ่งอำนาจในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของตนอย่างเต็มที่ แต่ก็จะทำให้หลักประกันในการดำรงตำแหน่งขาดหายไป หรือรัฐบาลอาจเลือกในลักษณะตรงข้าม คือ ประสงค์จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นฝ่ายปกครองที่มีความเป็นมืออาชีพมากกว่า ซึ่งจะทำให้การดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีหลักประกันที่ดีกว่า

ในทางปฏิบัติ ทางเลือกทั้ง 2 แนวทางก็มีลักษณะร่วมกันและมีความสำคัญพอ ๆ กัน ดังนั้น จึงได้มีการประนีประนอมแนวทางทั้งสอง นั่นคือ การทำให้ดำรงอยู่ซึ่งตัวตนของสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้มีเส้นทางเดินของอาชีพผู้ว่าราชการจังหวัด แต่หลักประกันในการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องลดลงเพื่อให้รัฐบาลมีอิสระในการพิจารณาเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นตัวแทนโดยตรงของรัฐบาล ดังจะได้พิจารณารายละเอียดต่อไป

ก. การได้มา (le recrutement) ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับการแต่งตั้งโดยกฤษฎีกา (décret) ที่ออกโดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดย 4 ใน 5 จะเป็นการแต่งตั้งจากผู้ที่ได้รับการคัดสรรจากบรรดาผู้ที่เป็นนายอำเภอ (sous-préfet) หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งสูงสุดในระดับหรือประเภทของสายงานของตนแล้ว ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ผ่านการศึกษอบรมจากสถาบันการศึกษาการปกครองแห่งชาติ (L'école nationale d'administration-ENA) ส่วนอีก 1 ใน 5 จะเป็นการแต่งตั้งจากบุคคลภายนอก ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจของรัฐบาลในการแต่งตั้งโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ

การกำหนดความหลากหลายของการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนี้สามารถคิดในเบื้องต้นได้ว่าเป็นวิธีการที่ดี แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการไม่มีการบิดเบือนกระบวนการในการแต่งตั้ง (abus du procédé) ซึ่งบ่อยครั้งเช่นกันที่มีได้เป็นไปโดยไม่มีการบิดเบือนดังกล่าว

ข. หลักประกันในการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

ในบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหลักประกันในการดำรงตำแหน่งน้อยกว่าตำแหน่งอื่น เพราะเป็นตำแหน่งที่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจในการแต่งตั้งของรัฐบาล กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหลักประกันทางวินัยเพียงแค่การได้รับทราบเอกสารต่าง ๆ เท่านั้น ไม่เพียงแต่เท่านั้น การถูกปลดจากตำแหน่งยังเป็นดุลพินิจของรัฐบาลที่จะกระทำโดยเหตุผลใด ๆ ก็ได้ เนื่องจากในฝรั่งเศสถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ที่จะต้องมีความซื่อสัตย์ทางการเมือง (une obligation de loyalisme politique) และไม่สามารถรวมกลุ่มเป็นสหภาพ (droit syndical) อย่างมากก็รวมกลุ่มเป็นสมาคม (Association du corps préfectoral) ที่สำคัญคือไม่สิทธิในการนัดหยุดงาน (droit de grève) แต่อย่างใด

1.2 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด (Le préfet)

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ ค.ศ. 1958 มาตรา 72 ได้บัญญัติเป็นการทั่วไปถึงภารกิจของผู้ว่าราชการจังหวัดว่าเป็นผู้แทนของรัฐบาลในการธำรงไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะระดับชาติ (intérêts nationaux) การควบคุมทางปกครอง และการเคารพต่อกฎหมาย ซึ่งภารกิจดังกล่าวได้รับการเน้นย้ำโดยมาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 ของกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 เมษายน 2004 ว่า ภายใต้ข้อสงวนอำนาจของผู้ว่าการภาคหรือมณฑล

(préfet de région) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ดำเนินการตามนโยบายของชาติและของประชาคมยุโรป ภายในเขตจังหวัดของตน ให้หลักประกันในการควบคุมทางปกครองต่อจังหวัด และบรรดาเทศบาล (les communes) หรือองค์การมหาชนของท้องถิ่น (les établissements publics locaux) ที่อยู่ภายในเขต จังหวัด และดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย (l'ordre public) ความปลอดภัย (la sécurité) ตลอดจนการป้องกัน ค้ำครอง (la protection) ประชาชนของตน

สำหรับบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่สำคัญสองประการ คือ เป็นตัวแทนรัฐ ในพื้นที่จังหวัด (representant de l'Etat) มีที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีตามมติของคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐส่วนกลางและคณะรัฐมนตรีในการปกครองดูแลพื้นที่นอกเหนือจากส่วนกลาง และใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายและยังเป็นผู้แทนของรัฐในการทำนิติกรรมต่าง ๆ

นอกจากการทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐข้างต้น ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจบังคับบัญชาในจังหวัด (le chef des services de l' département) ในสมัยก่อนผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพียงการทำหน้าที่ ประสานงานและดูแลการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในจังหวัด แต่ต่อมาหลังปี ค.ศ.1982 เมื่อมีการกระจาย อำนาจมากขึ้นก็ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่รัฐของกระทรวงที่มาตั้งอยู่ ในจังหวัด จะยกเว้นก็แต่เจ้าหน้าที่ทหาร ครู พนักงานการสื่อสาร และตุลาการ

ทั้งนี้ ในฐานะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แทนของรัฐในจังหวัดก็มีความอำนาจหน้าที่หลักแบ่งออกเป็น สองประการ คือ

ก. อำนาจหน้าที่ทั่วไปและมีลักษณะนามธรรม ได้แก่

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ถืออำนาจของรัฐ
- 2) เป็นผู้แทนโดยตรงของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคน ดังนั้น จึงเป็นผู้บังคับบัญชา ของหน่วยงานทางปกครองต่าง ๆ ของรัฐในจังหวัดนั้น
- 3) เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย การบังคับการให้เป็นไปตาม กฎหมายลำดับรองและมติคณะรัฐมนตรี

ข. อำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรม ได้แก่

- 1) ดูแลความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- 2) มีอำนาจในการลงนามแทนรัฐในสัญญาที่ทำกับนิติบุคคลมหาชนอื่น
- 3) เป็นผู้แทนของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริษัท วิสาหกิจ หรือองค์กรอื่นที่รัฐให้เงินอุดหนุน
- 4) เป็นผู้ที่มีอำนาจแทนรัฐในการแสดงความคิดเห็นในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 5) เป็นประธานคณะกรรมการทางปกครองต่าง ๆ ในจังหวัดนั้น ๆ ยกเว้นองค์กรทางศาล และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษทางวินัย
- 6) เป็นศูนย์รวมของข้อมูลข่าวสารและการประสานงานภายในจังหวัด

1.3 การจัดโครงสร้างองค์การของจังหวัด

มาตรา 16 ของกฎหมาย ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 1992 (le décret du 1er juillet 1992) ได้กำหนดให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติภารกิจของตนโดยมีฝ่ายสนับสนุน เช่น ปลัดจังหวัด (un secrétaire général) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด (les chefs des services déconcentrés de l'Etat) นายอำเภอ (les sous-préfets) ตลอดจนหน่วยงานต่าง ๆ ประจำจังหวัด (les services de préfecture) และนอกจากผู้ว่า ราชการจังหวัดจะสามารถมอบหมายงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ผู้ว่าการฝ่ายกิจการตำรวจ (un Préfet de police) โดยขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเองแล้ว กฎหมาย ลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 2005

(le décret n° 2005-1621 du 22 décembre 2005) ยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถแต่งตั้งผู้ว่าการฝ่ายความเท่าเทียมกันทางด้านโอกาส (un Préfet pour l'égalité des chances) ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อดูแลความเป็นปึกแผ่นของสังคม ความเท่าเทียมทางด้านโอกาสและการต่อสู้กับปัญหาการเลือกปฏิบัติ ดังนั้น เพื่อปฏิบัติการที่สำคัญๆ จังหวัดจึงได้มีการจัดโครงสร้างองค์การในสาระสำคัญ ดังนี้

1.3.1 สำนักงานจังหวัด (le cabinet)

สำนักงานจังหวัด (le cabinet) ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีฝ่ายสนับสนุนที่สำคัญ คือ หัวหน้าสำนักงานจังหวัด (le directeur de cabinet) และเจ้าหน้าที่อีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับขนาดของจังหวัดว่าเป็นจังหวัดเล็กหรือจังหวัดใหญ่ โดยในส่วนของหัวหน้าสำนักงานจังหวัดมักจะเป็นนายอำเภอที่ยังไม่ถึงขั้นเป็นนายอำเภออาวุโสมาทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงาน ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดเพราะถือว่าเป็นบุคลากรนี้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

1.3.2 หน่วยงานประจำจังหวัด (les bureaux de la préfecture)

หน่วยงานประจำจังหวัด (les bureaux de la préfecture) เป็นหน่วยงานที่บทบาทในการเตรียมการและการดำเนินงานให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดทำนองเดียวกับหน่วยงานส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) ที่มีหน้าที่ต่อรัฐมนตรี โดยจะมีการแบ่งส่วนงานต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะจัดตั้งเหมือน ๆ กันทุกจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นกอง หรือสำนัก และจะประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนกลางที่มาจากสอบบรรจุ

หน่วยงานประจำจังหวัดเหล่านี้จะมีหัวหน้าหน่วยงานประจำจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาภายใต้การดูแลของปลัดจังหวัด (le Secrétaire général de la préfecture) ซึ่งโดยปกติแล้วจะมาจากนายอำเภออาวุโสเป็นอีกตำแหน่งหนึ่งที่ต้องทำงานใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ที่น่าสังเกตคือ ไม่มีกฎหมายฉบับใดเลยที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของปลัดจังหวัด ซึ่งนั่นย่อมหมายความว่าปลัดจังหวัดทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น การปฏิบัติหน้าที่ทั้งหมดจึงขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์แห่งความไว้วางใจกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับปลัดจังหวัด ซึ่งโดยปกติแล้วตำแหน่งปลัดจังหวัดของฝรั่งเศสจะมีบทบาทที่สำคัญมากเพราะในบางกรณีปลัดจังหวัดจะเป็นผู้รักษาการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดในระหว่างที่ผู้ว่าราชการจังหวัดลาพักร้อนหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

(2) หน่วยงานของกระทรวงที่อยู่ในส่วนภูมิภาค

จากการตรากฎหมายที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1992 บรรดากระทรวงต่างๆสามารถจะไปจัดตั้งองค์กรที่เป็นสำนักงานในพื้นที่นอกส่วนกลางได้ เพื่อทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้บริการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ซึ่งอาจจัดตั้งออกเป็นเขตภาค (circonscriptions regionales) เขตจังหวัด (circonscriptions departementales) หรือเขตอำเภอ (circonscriptionsd arrondissements) ก็ได้ ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของกระทรวงนั้น ๆ แต่ไม่จำเป็นที่ทุกกระทรวงต้องจัดตั้งหน่วยงานของตนเองขึ้นในจังหวัด โดยประเด็นนี้เป็นแนวทางปฏิบัติที่น่าสนใจซึ่งประเทศไทยควรนำมาใช้เพื่อไม่ให้เกิดการขยายหน่วยงานส่วนกลางในระดับจังหวัดหรือภูมิภาคมากเกินไปจนเกินความจำเป็น อันจะส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารราชการแผ่นดินได้ อย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

(3) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดและภาค

หลังปี ค.ศ. 1982 จังหวัดยังคงมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปที่มีมาแต่เดิม แต่เมื่อมีการจัดตั้งภาคและส่วนกลาง ต้องการโอนอำนาจหน้าที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในส่วนจังหวัดและภาคที่ชัดเจน ดังต่อไปนี้⁷

ก. งานด้านการฝึกอบรมวิชาชีพ ได้มีการแบ่งกันระหว่างภาคกับรัฐบาลกลาง โดยภาคเป็นผู้มีอำนาจทั่วไป ภาคสามารถจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมวิชาชีพหรือจัดโปรแกรมการฝึกอบรมของภาคประจำปี และจัดตั้งกองทุนเพื่อการฝึกอบรมวิชาชีพได้โดยมติของสภาภาค ส่วนรัฐบาลกลางมีอำนาจในเรื่องการเงิน การศึกษา และการฝึกอบรมทักษะ กิจกรรมการฝึกอบรมวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกันตั้งแต่สองภาคขึ้นไป หรือการฝึกอบรมบุคคลพิเศษ เช่น คนพิการ คนไม่มีสัญชาติฝรั่งเศสหรือนอพยพเข้าเมือง รวมถึงการเป็นผู้ประสานงานในภาพรวม

ข. งานด้านที่อยู่อาศัย อำนาจหน้าที่นี้มีความซับซ้อนมากที่สุดเพราะทั้งเทศบาล จังหวัด ภาคและรัฐบาลกลางต่างก็มีอำนาจในเรื่องนี้ คือรัฐบาลกลางมีหน้าที่ในการให้เงินอุดหนุนการก่อสร้างซึ่งมีจำนวนเงินในแต่ละปีสูงมาก ส่วนนโยบายการก่อสร้างที่อยู่อาศัย มักจะเป็นเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นเทศบาล จังหวัดหรือภาคก็ได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้อาจจะสมทบเงินเพิ่มเติมเข้าไปนอกเหนือจากที่รัฐบาลกลางให้ความช่วยเหลือแล้ว

ค. งานด้านการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและการจัดการพื้นที่ เทศบาลสามารถกำหนดและจัดทำข้อตกลงระหว่างเทศบาลเพื่อพัฒนาและจัดการพื้นที่ได้ ข้อตกลงเหล่านี้มีลักษณะยืดหยุ่นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้มีความร่วมมือระหว่างเทศบาลด้วยกันเอง การกำหนดแนวโน้มการพัฒนาในระยะกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับการก่อสร้างและการบริการสาธารณะ

สำหรับจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในเรื่องการก่อสร้างในชนบท คือ การกำหนดโครงการให้ความช่วยเหลือการให้ยืมหรือการให้เงินสนับสนุน

ส่วนภาคจะรับมอบหน้าที่มาจากสำนักนายกรัฐมนตรีในเรื่องการจัดการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและ มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องของการประสานงานกับจังหวัดและควบคุมบริษัทที่ทำโครงการการพัฒนาภายในภาค โดยตามบทบัญญัติของกฎหมาย ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 1982 ได้มอบให้ภาคมีหน้าที่สำคัญอย่างมากในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนเป็นหลัก

ง. งานด้านการพัฒนาเมือง ในเรื่องนี้อำนาจหน้าที่และหน้าที่ของรัฐบาลกลางและเทศบาลมีลักษณะคาบเกี่ยวกันเป็นอย่างมาก หลักเกณฑ์ในการพัฒนาเมืองของท้องถิ่นมีลักษณะไม่บังคับและมีข้อจำกัด การทำเอกสารเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง ใบอนุญาตก่อสร้างและเอกสารเกี่ยวกับการใช้พื้นที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

จ. งานด้านการทำเรือและการขนส่งทางน้ำ โดยอำนาจการก่อสร้าง การปรับปรุงและการใช้ทางน้ำและท่าเรือในแม่น้ำเป็นของภาค ส่วนการใช้ท่าเรือทางทะเลและท่าเรือการท่องเที่ยวเป็นอำนาจของเทศบาล แต่รัฐบาลกลางอาจจะเข้าไปแทรกแซงในกรณีที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ระดับประเทศ

ฉ. งานด้านการศึกษา แนวคิดหลักถือว่ารัฐบาลกลางเป็นผู้รับผิดชอบในทางวิชาการและในการจัดการในเรื่องบุคลากร สำหรับโรงเรียนระดับอนุบาลและประถมศึกษาเป็นความรับผิดชอบของเทศบาล

⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์. การปกครองท้องถิ่นประเทศไทย (กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี โดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2543), น. 15-17.

ส่วนโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นความรับผิดชอบของจังหวัด ขณะที่ภาคจะรับผิดชอบโรงเรียนมัธยมศึกษาตั้งแต่ปีที่ 4-5 และการศึกษาพิเศษต่าง ๆ

ข. งานด้านการขนส่งนักเรียน งานด้านนี้จังหวัดจะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานทั้งหมด

ข. งานด้านกิจกรรมทางสังคมและสุขภาพอนามัย โดยหลักจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบยกเว้นที่ได้กำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางในเรื่องที่เกี่ยวกับความเป็นเอกภาพ ระดับชาติ และเทศบาลอาจจะมีส่วนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานอนามัยและหน่วยงานป้องกันโรคได้

ญ.งานด้านสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม ในหลักการเป็นอำนาจของแต่ละภาค แต่มีบางอย่างเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัดและเทศบาล เช่น เรื่องห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ โรงเรียนศิลปะ หอจดหมายเหตุ เป็นต้น ทั้งนี้ หากพิจารณาการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐ ภาค จังหวัดและเทศบาลในประเทศฝรั่งเศสสามารถเปรียบเทียบให้เห็นภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายดังตารางต่อไปนี้⁸

ตารางที่ 1 แสดงการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐ ภาค จังหวัดและเทศบาลในประเทศฝรั่งเศส

เทศบาล	จังหวัด	ภาค	รัฐ
สวัสดิการสังคม			
- จัดทำแฟ้มประวัติด้านสวัสดิการสังคมภายในชุมชนเพื่อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ - ทำความตกลงกับหน่วยงานของรัฐเพื่อจัดทำภารกิจบางด้านแทน	- เป็นหน่วยงานหลักด้านการส่งเสริมสวัสดิการสังคม เช่น ให้ความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล, งานบริการสังคมแก่เยาวชน, ครอบครัว, คนพิการ และผู้สูงอายุ	(ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในภารกิจด้านนี้)	- การประกันสังคม - การคุ้มครองคนกลุ่มน้อย ผู้สูงอายุ, สตรี, คนพิการ, ผู้อพยพ และเด็กกำพร้า
การสาธารณสุข			
- จัดตั้งและสนับสนุนทางการเงินแก่หน่วยงานด้านสุขอนามัยและป้องกันโรคติดต่อ	- ส่งเสริมสุขภาพของเยาวชนและครอบครัว - สนับสนุนงานป้องกันและรักษาโรคภัยร้ายแรง	(ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในภารกิจด้านนี้)	- โรงพยาบาล, การสาธารณสุข, การเจ็บป่วยทางจิตประสาท ผู้ติดยาและสุรา
การเคหะ			
- ปกป้องผู้ยากไร้ในด้านที่อยู่อาศัย - วางแผนและดำเนินการด้านการเคหะภายในชุมชน	- ให้คำปรึกษาและสนับสนุนทางการเงิน - จัดตั้งคณะกรรมการด้านการเคหะเพื่อดูแลงานด้านนี้ โดยร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ	- วางแผนและจัดลำดับความสำคัญในการส่งเสริมงานด้านนี้ร่วมกับจังหวัด - ร่วมมือกับหน่วยงานส่วนกลางเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยและส่งเสริมคุณภาพชีวิต	- ภารกิจที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ - ส่งเสริมและริเริ่มแนวคิดใหม่ๆ เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและที่อยู่อาศัย เช่น การประหยัดพลังงาน

⁸ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2546), น. 123-125.

เทศบาล	จังหวัด	ภาค	รัฐ
การศึกษา			
- การศึกษาระดับอนุบาลและประถมศึกษา (สถานที่, สนับสนุนการเงิน, ก่อสร้างอาคาร, อุปกรณ์การเรียน และการบำรุงรักษา) - การปรับชั่วโมงเรียน และเพิ่มเติมกิจกรรมพิเศษนอกหลักสูตร - จัดตั้งองค์กรเพื่อส่งเสริมการเรียนการสอนด้านศิลปะ การเต้นรำ, ดนตรี, การละคร	- การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น - เพิ่มเติมกิจกรรมพิเศษนอกหลักสูตร - จัดตั้งองค์กรเพื่อส่งเสริมการเรียนการสอนด้านศิลปะ การเต้นรำ, ดนตรี, การละคร	- การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย - จัดตั้งองค์กรเพื่อส่งเสริมการเรียนการสอนด้านศิลปะ การเต้นรำ, ดนตรี, การละคร	- การกิจที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ได้แก่ การกำหนดหลักสูตร, การฝึกหัดผู้สอน, วางแผนระบบการศึกษา, รับผิดชอบค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษา - การศึกษาขั้นสูง - การวิจัยและพัฒนา
การศึกษาสายวิชาชีพ			
(ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกิจด้านนี้)	- ให้คำปรึกษาผ่านคณะกรรมการการศึกษาวิชาชีพของจังหวัด	- เป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษาสายวิชาชีพพิเศษต่างๆ และการฝึกฝนอาชีพ	- ให้การสนับสนุนภาคในการจัดการศึกษาและภารกิจที่เกี่ยวข้องอื่นๆ
การวัฒนธรรม			
- จัดตั้งและสนับสนุนห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์ชุมชน - จัดเก็บและดูแลงานทะเบียนและหอจดหมายเหตุ	- จัดตั้งและสนับสนุนพิพิธภัณฑ์ของจังหวัด - จัดเก็บและดูแลงานทะเบียนและหอจดหมายเหตุ	- จัดตั้งและสนับสนุนพิพิธภัณฑ์ของภาค - จัดเก็บและดูแลงานทะเบียนและหอจดหมายเหตุ	- ควบคุมดูแลห้องสมุด, หอจดหมายเหตุ และพิพิธภัณฑ์ในด้านเทคนิคและวิธีการทางวิทยาศาสตร์ต่าง ๆ
การวางแผน			
- ร่วมจัดทำ และพิจารณากฎบัตรขององค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาล (intercommunal charters)	- ให้คำแนะนำแก่ภาคด้านการวางแผนระดับภาค - ช่วยเหลือและสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ชนบท	- มีส่วนร่วมในการกำหนดและนำเอานโยบายระดับชาติไปปฏิบัติ - วางแผนในระดับภาค - รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว	- วางแผนในระดับชาติ
การพัฒนาและการวางผังในเขตชุมชน			
- มีอำนาจจัดทำแผนการถือครองที่ดิน (POS) - ควบคุมและออกใบอนุญาตด้านการก่อสร้างอาคาร - จัดทำแผนพัฒนาขององค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาล	- เข้าร่วมและให้คำปรึกษาด้านการผังเมืองและแผนการถือครองที่ดินของเทศบาล - เข้าร่วมและให้คำปรึกษาในโครงการพัฒนาเมืองที่จังหวัดเป็นผู้ลงทุน	- พิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนการถือครองที่ดิน, แผนแม่บทด้านการผังเมืองของเทศบาล, และแผนพัฒนาขององค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาล	(ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกิจด้านนี้)

เทศบาล	จังหวัด	ภาค	รัฐ
การขนส่ง			
- ให้คำปรึกษาการจัดทำแผนพัฒนาด้านการขนส่งของภาค และของจังหวัด - จัดสร้างและบำรุงรักษาถนนของเทศบาลและในเขตชนบท - ดำเนินการด้านรถโรงเรียน	- ให้คำปรึกษาการจัดทำแผนพัฒนาด้านการขนส่งของภาค - จัดทำแผนการขนส่งระดับจังหวัด - รับผิดชอบการขนส่งทางบกนอกเขตเมือง และบำรุงรักษาถนนของจังหวัด - จัดตั้งและสนับสนุนโครงข่ายระบบรถโรงเรียน - กำหนดโครงข่ายร่วมกับการรถไฟแห่งประเทศไทย	- จัดทำแผนพัฒนาด้านการขนส่งของภาค - จัดสร้างสนามบิน - กำหนดโครงสร้างและเครือข่ายการขนส่งทางรถไฟร่วมกับรถไฟแห่งประเทศไทย (SNCF)	- บำรุงรักษาถนนสายหลักของประเทศ
การทำเรือและการขนส่งทางน้ำ			
- ดูแลท่าเรือขนาดเล็กและตำรวจน้ำ	- ดูแลท่าเรือขนส่งทางทะเล, ท่าเรือเพื่อการพาณิชย์ และท่าเรือเพื่อการประมง - ช่วยเหลือด้านการอนุรักษ์วัฒนธรรมแถบชายฝั่งทะเล	- จัดให้มีคูคลองและท่าเทียบเรือในแม่น้ำ - ช่วยเหลืออุตสาหกรรม การประมงและวัฒนธรรมชายฝั่ง	- ดูแลท่าเทียบเรือขนาดใหญ่บางแห่ง
สิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์			
- เสนอและร่วมทำข้อตกลงเพื่อกำหนดเขต (zones) อนุรักษ์สถาปัตยกรรมและโบราณสถาน - ให้คำปรึกษาด้านแผนการท่องเที่ยวทางเท้าของจังหวัด	- กำหนดแผนและเส้นทางการท่องเที่ยวทางเท้า (walking tours)	- ร่วมสนับสนุนการดูแลและอนุรักษ์โบราณสถาน - กำหนดเขตเพื่อการอนุรักษ์สภาวะทางนิเวศน์ (preservation sites)	- ภารกิจที่เกี่ยวข้องอื่นๆ
การพัฒนาเศรษฐกิจ			
- สนับสนุนงานของภาคในการจัดสรรเงินอุดหนุนทางตรงแก่วิสาหกิจ - จัดสรรเงินอุดหนุนและให้การช่วยเหลือทางอ้อมแก่วิสาหกิจต่าง ๆ - ให้ความช่วยเหลือธุรกิจภายในท้องถิ่นที่ประสบปัญหา	- สนับสนุนงานของภาคในการจัดสรรเงินอุดหนุนทางตรงแก่วิสาหกิจ - จัดสรรเงินอุดหนุนและให้การช่วยเหลือทางอ้อมแก่วิสาหกิจต่างๆ - ให้ความช่วยเหลือธุรกิจภายในท้องถิ่นที่ประสบปัญหา	- ส่งเสริมธุรกิจในระดับท้องถิ่น และการสร้างงาน - ช่วยเหลือและจัดสรรเงินอุดหนุนทางตรงแก่วิสาหกิจต่าง ๆ - จัดสรรเงินอุดหนุนทางอ้อม	- กำหนดเขตเศรษฐกิจ - ออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ - เช่น การลดภาระเงินเฟ้อ, การลดอัตราค่าจ้างงาน เป็นต้น

3.1.4 อำนาจการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการบริหารงานส่วนภูมิภาคและรัฐ

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทสำคัญของการปกครองส่วนภูมิภาค คงปฏิเสธความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการใช้อำนาจกำกับดูแลไม่ได้ ซึ่งเป็นลักษณะความสัมพันธ์พื้นฐานตามหลักการกระจายอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐ ทั้งนี้ประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดการใช้อำนาจกำกับดูแลที่เป็นบทบาทของการบริหารงานส่วนภูมิภาคไว้ดังต่อไปนี้

1) กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หากพิจารณาจากคำว่า “การกำกับดูแล” ตามรากของคำในภาษาฝรั่งเศสที่เรียกว่า “La tutelle” แล้ว จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นในเชิงควบคุมตรวจสอบนั้นมีรากฐานมาจากคำว่า “La tutelle du droit civil” ซึ่งก็คือการกำกับดูแลตามกฎหมายแพ่งนั่นเอง ทำให้การกำกับดูแลท้องถิ่นโดยรัฐนำเอาการกำกับดูแลทางแพ่ง (La tutelle civile) มาใช้ทำให้เกิดความสับสนได้ เพราะเป็นที่ยอมรับว่าความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน ไม่ว่าในฐานะใดย่อมมีความแตกต่างกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ดังนั้น เพื่อมิให้มีการนำเอาการกำกับดูแลทางแพ่งไปใช้กับการกำกับดูแลท้องถิ่นซึ่งมีรูปแบบและวิธีการควบคุมที่แตกต่างกัน เนื่องจากท้องถิ่นมิใช่ผู้ไร้ความสามารถ อันแตกต่างจากบุคคลไร้ความสามารถที่ต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือการอนุบาลตามกฎหมายแพ่ง⁹ จึงได้มีความพยายามเสมอมาในการที่จะยกเลิกคำว่า “การกำกับดูแล” แม้ว่าจะมีการเรียกให้แตกต่างจากการกำกับดูแลทางแพ่ง โดยเรียกการกำกับดูแลท้องถิ่นว่า “การกำกับดูแลทางปกครอง” (La tutelle administrative) ก็ตาม

ในปี ค.ศ. 1946 รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสมาตรา 88 ได้เรียกการควบคุมตรวจสอบท้องถิ่นโดยใช้คำว่า “การควบคุมทางปกครอง” (contrôle administratif) รวมทั้งรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1958 ที่ใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน ได้กำหนดในมาตรา 72 ให้ผู้แทนของรัฐในจังหวัดได้รับมอบอำนาจในการ “ควบคุมทางปกครอง” (contrôle administratif) ต่อท้องถิ่นที่อยู่ในเขตจังหวัดของตน จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1982 รัฐบัญญัติ (la loi) ลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ได้ยกเลิกการใช้คำว่า “การกำกับดูแลทางปกครอง” (La tutelle administrative) และคำว่า “การกำกับดูแลทางการเงิน” (La tutelle financière) ทำให้คำว่า “การกำกับดูแล” ถูกกลบออกไปอย่างเป็นทางการ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางข้อความคิด (concept) แล้วกล่าวได้ว่า “การกำกับดูแล” ยังเป็นคำที่มีบทบาทสำคัญเมื่อเรากล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น

นอกจากนี้ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 ยังได้บัญญัติเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการควบคุมตรวจสอบท้องถิ่น โดยมีรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 1982 ออกมาแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องการกำกับดูแลอีกครั้งหนึ่ง จนกล่าวในปัจจุบันได้ว่า แม้คำว่า “การกำกับดูแล” จะถูกตัดออกไปอย่างเป็นทางการ แต่การควบคุมตรวจสอบท้องถิ่นโดยรัฐในความหมายทางกฎหมายก็ยังเรียกได้ว่าเป็นการ “ควบคุมกำกับดูแล” (un contrôle de tutelle) ซึ่งแตกต่างจากการ “ควบคุมแบบบังคับบัญชา” (un contrôle hiérarchique) ดังจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในเรื่องรูปแบบของการกำกับดูแลอีกครั้งหนึ่ง

โดยหลักการแล้วองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลก็คือรัฐ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรกระจายอำนาจตามอาณาเขตหรือท้องถิ่น องค์กรที่กำกับดูแลโดยทั่วไปคือองค์กรตามหลักการแบ่งอำนาจ (organe déconcentré) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรมหาชน

⁹ Jean RIVERO et Jean WALINE, *Droit administratif*, 16^e (éd.), (Paris, Dalloz, 1996), pp. 279-280.

(établissement public) ระดับชาติ องค์การที่กำกับดูแลและเป็นรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องที่มีอำนาจโดยตรงซึ่งจะเรียกว่า “รัฐมนตรีที่กำกับดูแล” (ministre de tutelle) ซึ่งจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังร่วมด้วยเสมอ นอกจากนี้ ศาลปกครองก็ถือว่ามีส่วนในการกำกับดูแลด้วย ส่วนการกำกับดูแลโดยองค์การที่มีไข้องค์กรของรัฐ อาจมีข้อยกเว้นในบางกรณี เช่น การกำกับดูแลขององค์การกระจายอำนาจที่กระทำการแทนและในนามของรัฐที่มีต่อองค์การกระจายอำนาจอื่น เป็นต้น

2) ประเภทของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลเป็นการควบคุมตรวจสอบที่รัฐกระทำต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นเอกภาพของรัฐ ในขณะที่หลักการพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐจะต้องให้หลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินการกิจการตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งจะกำกับดูแลเพียงใดและอย่างไรนั้น จะต้องเป็นไปตามหลักที่ว่า “ไม่มีการกำกับดูแลโดยปราศจากกฎหมาย และไม่มีการกำกับดูแลเกินไปกว่าที่กฎหมายกำหนด” (Pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au-delà des textes) ดังนั้น องค์การนิติบัญญัติผู้ซึ่งทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายจะต้องพิจารณาว่าองค์กรที่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจะต้องมีความเป็นอิสระเพียงใดเพื่อกำหนดขอบเขตของการกำกับดูแลที่เหมาะสมในแต่ละกรณี ซึ่งอาจจะเป็นการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล (La tutelle sur les personnes) การกำกับดูแลเหนือการกระทำ (La tutelle sur les décisions) หรือการกำกับดูแลเหนือการบังคับการให้เป็นไปตามการกระทำ (La tutelle sur l'exécution des décisions) ขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ดังนี้

2.1) การกำกับดูแลเหนือการกระทำ (Le contrôle des actes)

การกำกับดูแลเหนือการกระทำเป็นการควบคุมที่มีความสำคัญเพราะเป็นการควบคุมตรวจสอบว่าการกระทำของท้องถิ่นชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย (légalité ou illégalité) ซึ่งมีส่วนอย่างสำคัญในการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยอาจจะเป็นกรณีใดกรณีหนึ่ง เช่น

- กรณีที่กำหนดให้การกระทำของท้องถิ่นจะมีผลใช้บังคับได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติ (l'approbation) โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายจากองค์กรที่กำกับดูแลก่อน ซึ่งในกรณีการได้รับอนุมัติโดยปริยายก็เช่นการที่องค์กรผู้กำกับดูแลไม่แจ้งว่าอนุมัติหรือปฏิเสธการอนุมัติภายในเวลาที่กำหนด

- กรณีที่กำหนดให้การกระทำของท้องถิ่นที่มีผลใช้บังคับแล้วอาจถูกยกเลิกเพิกถอนโดยองค์กรที่กำกับดูแลได้ตลอดเวลาหรือภายในเวลาที่กำหนดด้วยเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น หรืออาจเป็นกรณีที่กำหนดให้องค์กรที่กำกับดูแลนำคดีไปสู่ศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณายกเลิกเพิกถอนตามกฎหมาย ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ยกเลิกการกำกับดูแล

- กรณีที่กำหนดให้องค์กรที่กำกับดูแลเข้าดำเนินการแทนองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล (le pouvoir de substitution) ได้ หากองค์กรกระจายอำนาจนั้นไม่ดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยในกรณีดังกล่าวถือว่าองค์กรที่กำกับดูแลดำเนินการแทนและในนามขององค์กรกระจายอำนาจนั้น¹⁰

¹⁰ C.H. VIGNES, *Le pouvoir de substitution*. (RDP., 1960), p. 753.

2.2) การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลและองค์กร (Le contrôle sur les personnes et les organes)

แม้ว่าองค์กรหรือบุคลากรของท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งรัฐก็ยังมีอำนาจในการควบคุมทางวินัย (un pouvoir disciplinaire) ในตัวบุคคลหรือตัวองค์กรของท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลทั้งกรณีชั่วคราว เช่น การสั่งพักงาน (suspension) หรือกรณีถาวร เช่น การถอดถอน (révocation) นายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง หรือการยุบสภาท้องถิ่น (dissolution) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลและองค์กรนี้มักจะเป็นอำนาจที่มีขอบเขตจำกัด กล่าวคือ เป็นการกำกับดูแลตามกระบวนการที่ชัดเจน และบางครั้งก็ต้องดำเนินการอย่างเป็นทางการ เช่น การยุบสภาท้องถิ่นต้องทำเป็นประกาศกระทรวง เป็นต้น ส่วนในทางเนื้อหา กฎหมายจะกำหนดเงื่อนไขทางข้อเท็จจริง อันมีเหตุผล (motifs) ในการดำเนินการไว้

2.3) การกำกับดูแลทางการเงินและงบประมาณ (Le contrôle financiers)

การยกเลิกการกำกับดูแลทางปกครอง (La tutelle administrative) และการกำกับดูแลทางการเงิน (La tutelle financière) อันส่งผลให้คำดังกล่าวไม่ใช้ในกฎหมายดังได้กล่าวแล้ว ทำให้การควบคุมตรวจสอบท้องถิ่นหันมาให้ความสำคัญกับการควบคุมทางการเงินและงบประมาณมากขึ้น โดยในทางปฏิบัติก็ยังคงเรียกว่าเป็นการกำกับดูแลทางการเงินและงบประมาณ โดยจะเป็นการควบคุมเกี่ยวกับงบประมาณ ขั้นตอนการกำหนดงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณ

3) รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากประเพณีของการกำกับดูแลดังได้กล่าวข้างต้น หากพิจารณาพัฒนาการทางกฎหมายในเรื่องการกำกับดูแลท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส เพราะการกำกับดูแลนั้นเป็นการกำกับดูแลที่มีขอบเขตตามบทบัญญัติของกฎหมาย¹¹ จะเห็นได้ว่าการกำกับดูแลท้องถิ่นโดยรัฐในประเทศฝรั่งเศสได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการกำกับดูแลท้องถิ่นไปอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การยกเลิกการควบคุมก่อนการกระทำ (les contrôles a priori) เพราะการกระทำของท้องถิ่นมีผลใช้บังคับทันทีที่ได้มีการประกาศหรือแจ้งการกระทำนั้นตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด¹² นั้นหมายความว่า การกระทำของท้องถิ่นที่แต่เดิมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยจะต้องได้รับอนุมัติ (l'approbation) จากผู้กำกับดูแลก่อนนั้นได้ถูกยกเลิกไป ดังนั้น จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสามารถพิจารณารูปแบบการกำกับดูแลได้ ดังนี้

3.1) การกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมาย (Le contrôle de légalité) โดยผู้แทนของรัฐ

การกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมายโดยผู้แทนของรัฐกล่าวได้ว่าเป็นการกำกับดูแลที่เปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการการกำกับดูแลเหนือการกระทำของท้องถิ่นอย่างมาก กล่าวคือ จากเดิมที่การกำกับดูแลเหนือการกระทำของท้องถิ่นนั้น การกระทำของท้องถิ่นจะมีผลใช้บังคับได้เมื่อพ้นกำหนด 15 วันนับแต่วันที่ส่งการกระทำนั้นไปยังผู้แทนของรัฐ หากผู้แทนของรัฐเห็นว่าการกระทำของท้องถิ่นนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้แทนของรัฐสามารถยกเลิกเพิกถอนการกระทำนั้นได้

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลเหนือการกระทำของท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไปโดยกำหนดให้การกระทำของท้องถิ่นมีผลใช้บังคับทันทีดังได้กล่าวข้างต้นแล้ว ซึ่งนอกจากจะส่งผลเป็นการยกเลิกการกำกับดูแล

¹¹ J.F. AUBY, *La décentralisation fait-elle naître de nouvelles tutelles ?* (A.J.D.A., 1984), p. 142.

¹² มาตรา L. 2131-1 และมาตรา L. 3132-1 ของประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยจะต้องได้รับการอนุมัติก่อน (l'approbation) แล้ว ยังส่งผลต่อการยกเลิกการกำกับดูแลโดยผู้กำกับดูแล มีอำนาจยกเลิกเพิกถอน (l'annulation) การกระทำอีกด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เมื่อผู้แทนของรัฐได้รับแจ้ง การกระทำของท้องถิ่นแล้ว และเห็นว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้แทนของรัฐไม่สามารถใช้อำนาจ ยกเลิกเพิกถอนการกระทำได้เลย แต่จะต้องส่งไปให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณา¹³ โดยกฎหมายกำหนดให้ การกระทำของท้องถิ่นดังต่อไปนี้ต้องส่งไปให้ผู้แทนของรัฐหลังจากที่ได้กระทำแล้ว¹⁴

- มติของสภาท้องถิ่น (les délibérations des assemblées)

- คำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อย (en matière de police)

- การกระทำที่มีลักษณะเป็น “กฎ” (les actes à caractère réglementaire)

- สัญญาหรือข้อตกลงที่สำคัญในเรื่องเกี่ยวกับสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง (marchés publics) สัญญากู้ยืมเงิน (emprunts) และสัญญามอบให้เอกชนดำเนินกิจการบริการสาธารณะ (délégations de service public)

- คำสั่งที่สำคัญอันเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น (les agents territoriaux) เช่น การแต่งตั้ง (nomination) การเลื่อนขั้นเงินเดือน (avancement) การลงโทษทางวินัย (discipline) หรือการให้ออกหรือ ปลดออก (licenciement) เป็นต้น

- คำสั่งเกี่ยวกับการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร (le permis de construire) หรือเกี่ยวกับการ ใช้ประโยชน์ที่ดิน (utilisation du sol) อย่างอื่น

- คำสั่งหรือการตัดสินใจที่มีการใช้อำนาจมหาชน (puissance publique) ของบริษัทมหาชน (les sociétés d'économie mixte) ของท้องถิ่น

นอกเหนือจากการกระทำข้างต้นแล้ว ท้องถิ่นไม่มีหน้าที่ต้องแจ้งการกระทำของตนไปยังผู้แทนของรัฐ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะกฎหมายเห็นว่าการกระทำดังกล่าวข้างต้นเป็นการกระทำที่มีความสำคัญจึงต้องเคร่งครัด ในการบังคับให้มีการแจ้งไปยังผู้แทนของรัฐ การกระทำอื่น ๆ จึงไม่เคร่งครัดถึงขนาดให้ต้องแจ้งไปยังผู้แทน ของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า การกระทำที่ไม่ต้องแจ้งไปยังผู้แทนของรัฐนั้นจะไม่ตกอยู่ภายใต้ การควบคุมตรวจสอบใด ๆ กล่าวคือ¹⁵ (1) แม้กฎหมายมิได้บังคับ แต่หากท้องถิ่นเห็นควรส่งไปให้ผู้แทนของรัฐ ตรวจสอบก็ย่อมทำได้ (2) ประชาชนที่เห็นว่าตนได้รับผลกระทบหรือมีส่วนได้ส่วนเสียสามารถร้องขอไปยัง ผู้แทนของรัฐให้ตรวจสอบได้ และ (3) หากผู้แทนของรัฐพบว่าการกระทำที่ไม่ต้องแจ้งนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้แทนของรัฐก็สามารถร้องขอต่อศาลปกครองให้พิจารณาได้

นอกจากนี้ ยังมีการกระทำของท้องถิ่นที่ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลในกรณีนี้เลย ทั้งนี้ก็เนื่องมาจาก ลักษณะ (nature) ของการกระทำนั่นเอง กล่าวคือ

- การกระทำที่อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายเอกชน¹⁶ (Les actes de droit privé)

- การกระทำที่ท้องถิ่นกระทำแทนและในนามของรัฐ¹⁷ (Les actes pris au nom de l'Etat) ถือได้ว่าเป็นการกระทำของรัฐ (la chaîne de décision interne à l'Etat) ที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบตามสาย การบังคับบัญชา (contrôle hiérarchique de l'autorité supérieure)

¹³ มาตรา L. 2131-6 ของประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

¹⁴ มาตรา L. 2131-3 ประกอบด้วยมาตรา L. 2131-2, มาตรา L. 3132-1 ประกอบด้วยมาตรา L. 3131-2 และ มาตรา L. 4142-1 ประกอบด้วยมาตรา L. 4141-2 ของประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

¹⁵ Pierre BRUNELLI, *Le contrôle de légalité*, (Paris, L.G.D.J., 1998), p. 26.

¹⁶ มาตรา L. 2131-4 มาตรา L. 3131-5 และมาตรา L. 4141-5 ของประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการปกครอง ส่วนท้องถิ่น

๑ การกระทำเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณ (Les actes budgétaires) เป็นการกระทำที่ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลในกรณีนี้เนื่องจากการกระทำที่มีการกำกับดูแลเป็นการเฉพาะอยู่แล้ว

ส่วนกระบวนการในการกำกับดูแลนั้นเริ่มจากการที่ท้องถิ่นจะต้องแจ้งการกระทำของตนไปให้ผู้แทนของรัฐ ซึ่งปัจจุบันกฎหมายมิได้กำหนดเวลาให้ต้องส่งเหมือนในอดีต ดังนั้น ท้องถิ่นจึงสามารถส่งหรือแจ้งไปยังผู้แทนของรัฐได้โดยไม่มีกำหนดเวลา แต่กฎหมายก็ได้กำหนดให้การส่งแจ้งการกระทำไปยังผู้แทนของรัฐเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้การกระทำนั้นมีผลใช้บังคับได้¹⁷ ทำให้โดยสภาพแล้วท้องถิ่นจะต้องแจ้งการกระทำของตนไปยังผู้แทนของรัฐโดยไม่ชักช้า

เมื่อได้รับแจ้งการกระทำแล้วผู้แทนของรัฐอาจพิจารณาได้เป็น 3 แนวทาง คือ¹⁸

(1) หากผู้แทนของรัฐเห็นว่าการกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่ท้องถิ่นได้ร้องขอ ผู้แทนของรัฐต้องแจ้งให้ท้องถิ่นทราบว่าตนจะไม่ฟ้องร้องไปยังศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม ความเห็นของผู้แทนของรัฐดังกล่าวมิได้เป็นความเห็นที่เด็ดขาด กล่าวคือ หากมีข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป ผู้แทนของรัฐสามารถเปลี่ยนความเห็นได้

(2) หากผู้แทนของรัฐเห็นว่าการกระทำของท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้แทนของรัฐจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนดเวลา 2 เดือนนับแต่วันได้รับแจ้งการกระทำ รวมทั้งต้องแจ้งให้ท้องถิ่นทราบพร้อมชี้ให้เห็นถึงประเด็นความไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยแม้กฎหมายจะไม่ได้กำหนดเวลาการแจ้งไว้ก็ตาม และที่สำคัญกรณีเป็นที่ยอมรับในทางปฏิบัติว่าผู้แทนของรัฐควรแจ้งปัญหาความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำไปยังท้องถิ่นก่อนที่จะยื่นคำร้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสยกเลิกเพิกถอนการกระทำของตนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงความไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยตนเองก่อน

(3) ในกรณีที่จำเป็น ผู้แทนของรัฐอาจร้องขอการทุเลาการปฏิบัติตามการกระทำ (demande de sursis à exécution) ต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ แต่ในกรณีการกระทำที่เกี่ยวกับการผังเมือง การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการมอบให้เอกชนดำเนินการบริการสาธารณะแทน การร้องขอทุเลาการปฏิบัติตามการกระทำจะต้องร้องขอภายในกำหนดเวลา 10 วันนับแต่วันได้รับแจ้งการกระทำ โดยการทุเลาการปฏิบัติตามการกระทำนี้มีระยะเวลา 1 เดือน

3.2) การเข้าไปดำเนินการแทนโดยรัฐ (Le pouvoir de substitution)

แม้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจของประเทศฝรั่งเศสจะได้ยกเลิกการกำกับดูแลท้องถิ่นก่อนการกระทำ (contrôle a priori) แต่อย่างไรก็ตาม การยกเลิกการกำกับดูแลดังกล่าวไม่มีปัญหาเป็นอุปสรรคต่อการใช้อำนาจของผู้แทนของรัฐในการเข้าดำเนินการบริการสาธารณะแทนท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อย²⁰ (en matière de police) เมื่อไม่มีท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเข้ามาดำเนินการ ทั้งๆ ที่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจผูกพัน (La compétence liée) มีหน้าที่ที่ต้องกระทำ แต่ปฏิเสธที่จะกระทำเมื่อผู้แทนของรัฐที่เป็นผู้กำกับดูแลได้เตือนให้กระทำแล้ว แต่ไม่เป็นผล²¹

¹⁷ เรื่องเดียวกัน

¹⁸ มาตรา L. 2131-1 ของประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

¹⁹ Jean RIVERO et Jean WALINE, *Droit administratif*, 16^e (éd.), (Paris, Dalloz, 1996), pp. 379-380.

²⁰ มาตรา L. 2131-5 ประกอบด้วยมาตรา L. 2215-1 ของประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

²¹ Jean RIVERO et Jean WALINE, *Droit administratif*, 16^e (éd.), (Paris, Dalloz, 1996), p. 379.

3.3) การใช้เงินอุดหนุน (Les subventions) เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแล

ในการดำเนินงานประจำปีของท้องถิ่น รัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นโดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

(1) เงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงาน²² (Les subventions de fonctionnement) เป็นเงินอุดหนุนที่ให้แก่ท้องถิ่นเพื่อเป็นหลักประกันการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น

(2) เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน²³ (Les subventions d'investissement) เป็นเงินอุดหนุนที่ให้แก่ท้องถิ่นเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับการก่อสร้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เงินอุดหนุนที่ใช้ในการดำเนินงานโยธาสาธารณะ (Les subventions d'équipement)

(3) เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อการกระจายอำนาจ²⁴ (La dotation générale de décentralisation) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐกำหนดให้แก่ท้องถิ่นเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นในการดำเนินบริการสาธารณะใหม่ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนที่เกิดจากการกระจายอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตาม แม้ในทางหลักการแล้วท้องถิ่นมีอิสระในการขอรับเงินอุดหนุน แต่ในความเป็นจริงแล้วเงินอุดหนุนที่รัฐกำหนดให้ยังอาจแบ่งได้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป (global) กับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (spécifique)²⁵ ซึ่งในกรณีเงินอุดหนุนทั่วไปนั้น เมื่อท้องถิ่นได้รับแล้วจะนำไปใช้ในบริการสาธารณะด้านใด ๆ ก็ได้โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นเป็นกรณีที่จะไปถึงบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นจะนำไปใช้ได้ จึงทำให้เงินอุดหนุนประเภทนี้ถูกควบคุมจากรัฐอย่างใกล้ชิด ซึ่งในทางปฏิบัติจะพบว่าไม่มีท้องถิ่นใดที่ไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้เลย จึงทำให้เงินอุดหนุนของรัฐเป็นกลไกที่สำคัญในการกำกับดูแลท้องถิ่น

3.4) การยุบสภาท้องถิ่น (La dissolution) และการพักการปฏิบัติงาน (La suspension) ของสภาท้องถิ่น

ในการดำเนินงานของท้องถิ่น หากเกิดกรณีที่สภาท้องถิ่นไม่อยู่ในวิสัยที่จะดำเนินงานได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเกิดความตึงเครียดทางการเมือง (tensions politiques) ของท้องถิ่น ผู้แทนของรัฐอาจกำกับดูแลสภาท้องถิ่นด้วยการตราเป็นรัฐกฤษฎีกายุบสภาท้องถิ่นโดยในประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้ผู้แทนของรัฐมีอำนาจยุบสภาเทศบาล²⁶ (Conseil municipal) หรือสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด²⁷ (Conseil général) หรือสภาภาคหรือมณฑล²⁸ (Conseil régional) ได้โดยกรณีของการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาภาคหรือมณฑลนั้นกฎหมายได้กำหนดให้ต้องแจ้งให้รัฐสภา (Le Parlement) ทราบโดยไม่ชักช้า

ส่วนกรณีของสภาเทศบาลนั้น กฎหมายยังได้กำหนดให้ผู้แทนของรัฐมีอำนาจในการออกประกาศหรือคำสั่ง (arrêté) เพื่อสั่งพักการปฏิบัติงานของสภาเทศบาลเป็นการชั่วคราว ไม่เกิน 1 เดือนได้ เมื่อเห็นว่ามีกรณีฉุกเฉิน²⁹

²² เช่น กรณีมาตรา L. 2335-2 ของประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

²³ เช่น กรณีมาตรา L. 2335-5 และมาตรา L. 2335-6 ของประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

²⁴ ตามมาตรา L. 1614-4 ของประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

²⁵ ดูสมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา,

2547), หน้า 62

²⁶ ตามมาตรา L. 2121-6 ของประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

²⁷ ตามมาตรา L. 3121-5 ของประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

²⁸ ตามมาตรา L. 4132-3 ของประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

²⁹ มาตรา L. 2121-6 ของประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

4) มาตรการในการส่งเสริมการดำเนินงานของท้องถิ่นโดยรัฐ

4.1) การร่วมมือระหว่างรัฐกับท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับสวัสดิภาพของประชาชน (La sécurité publique)

แม้ว่าเรื่องเกี่ยวกับสวัสดิภาพหรือความปลอดภัยสาธารณะจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ซึ่งรัฐอาจไม่ได้มุ่งในการที่จะถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้แก่ท้องถิ่นมากนัก แต่ในทางปฏิบัติ ปัญหาเกี่ยวกับสวัสดิภาพของประชาชน โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับอาชญากรรม ดังนั้น เพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาดังกล่าว รัฐจึงได้พยายามดำเนินการจัดการกับปัญหาด้วยการจัดการโดยความร่วมมือของท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นที่เห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญของท้องถิ่นเช่นกัน

ด้วยเหตุนี้ เราจึงได้เห็นความร่วมมือระหว่างรัฐกับท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาในท้องถิ่น ด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการนายกเทศมนตรีเกี่ยวกับสวัสดิภาพของประชาชน (La commission des maires sur la sécurité) ต่อมาจึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันอาชญากรรมแห่งชาติ (Le conseil national de prévention de la délinquance : CNPD) คณะกรรมการป้องกันอาชญากรรมจังหวัด (Le conseil départemental de prévention de la délinquance : CDPD) คณะกรรมการป้องกันอาชญากรรมระดับเทศบาล (les conseils communaux de prévention de la délinquance : CCPD)

นอกจากนี้ ความร่วมมือดังกล่าวยังได้พัฒนาเป็นลำดับจนนำไปสู่การจัดทำแผนเกี่ยวกับสวัสดิภาพของประชาชนในท้องถิ่น (Les plans locaux de sécurité : PLS) และแผนเกี่ยวกับสวัสดิภาพของประชาชนระดับจังหวัด (Les plans départementaux de sécurité : PDS) ภายใต้การกำกับโดยกระทรวงมหาดไทย

4.2) การร่วมมือระหว่างภาคหรือมณฑลกับรัฐในการทำสัญญาแผนงาน (contrat de plan)

ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าการดำเนินบริการสาธารณะของรัฐได้นำวิธีการของสัญญาามาใช้มากขึ้น ๆ ซึ่งไม่เพียงแต่นำมาใช้กับเอกชนเพื่อให้เอกชนยอมดำเนินการตามที่ฝ่ายรัฐประสงค์เท่านั้น แต่วิธีการดังกล่าวได้นำมาใช้ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นซึ่งเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนเหมือนกันด้วย ดังจะเห็นได้จากการดำเนินการเพื่อการบริหารจัดการ (aménagement) และการพัฒนา (développement) พื้นที่ในระดับภาคหรือมณฑล กฎหมายได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนของภาค³⁵ (Le plan de la région) โดยมีความมุ่งหมายที่จะบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่ของภาคหรือมณฑลด้วยการกำหนดทิศทางพื้นฐานของการพัฒนาในลักษณะที่เป็นแผนระยะกลาง (à moyen terme) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาภาคหรือมณฑลอย่างยั่งยืน (Le développement durable)³⁶ โดยการจัดทำแผนดังกล่าวเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐกับภาคหรือมณฑล และอาจมีเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมด้วยก็ได้³⁷ เพื่อให้การพัฒนาภาคหรือมณฑลซึ่งครอบคลุมพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลเป็นไปในทิศทางเดียวกันด้วยความร่วมมือของทุกท้องถิ่นอันส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่โดยรวมของประเทศอย่างเป็นเอกภาพและยั่งยืน

สัญญาแผนงานนี้จะกำหนดเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการพัฒนาพื้นที่ของภาคหรือมณฑลโดยมีเป้าหมายหลักในเรื่องการกระจายพื้นที่ (localisation) ในการจัดทำสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่สำคัญและบริการสาธารณะอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อภาคหรือมณฑล โดยเฉพาะในบริเวณที่ยังมีปัญหาในการพัฒนาของภาคหรือ

³⁵ มาตรา L. 4251-1 ของประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

³⁶ มาตรา 34 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฯ เลขที่ 83-8 ลงวันที่ 7 มกราคม 1983.

³⁷ มาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญฯ เลขที่ 99-533 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 1999.

มณฑล โดยคำนึงถึงความสามารถสอดคล้องระหว่างโครงการของรัฐและท้องถิ่นต่างๆ จนถึงระดับภาคหรือมณฑล และจะต้องสอดคล้องกับแผนการลงทุนของรัฐด้วย³⁸ โดยสภาภาคหรือมณฑลจะเป็นผู้จัดทำและผู้อนุมัติร่างสัญญาแผนงานหลังจากได้รับฟังความคิดเห็นของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมภาคหรือมณฑลแล้ว

3.1.5 การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคในฝรั่งเศส

การบูรณาการบทบาทและภารกิจร่วมกันระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง หน่วยการปกครองระดับภาค ระดับจังหวัด และเทศบาล เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ในแต่ละภูมิภาคให้เกิดความเป็นเอกภาพ รัฐบาลฝรั่งเศสได้กำหนดให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ประสานความร่วมมือในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาค นั่นคือ DIACT (Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires) เป็นองค์กรในรูปคณะทำงานที่ประกอบด้วยตัวแทนจากกระทรวงต่าง ๆ (interministerial agency) การทำงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีบทบาทหน้าที่หลักในการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรและหน่วยงานทุกภาคส่วนและทุกระดับที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ในภูมิภาคต่าง ๆ (regional policy co-ordination)³⁹

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละแห่งนำเสนอแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคของตนเอง แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับภูมิดังกล่าวจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่วมกันโดยตัวแทนกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปภาครัฐและการกำหนดยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในการพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ที่ประชุมร่วมของตัวแทนกระทรวงต่าง ๆ เพื่อพิจารณาข้อเสนอแผนยุทธศาสตร์จังหวัดมีตัวแทนของกระทรวงการคลัง (Budget Ministry) และผู้แทนกระทรวงกิจการภายในและการวางแผนพัฒนาพื้นที่ (Ministry of the Interior and Territorial Planning) ร่วมกันทำหน้าที่ประธานการประชุมมติการประชุมดังกล่าวจะมีผลในการให้ความเห็นชอบต่อการกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานของหน่วยงานภายใต้กระทรวงต่าง ๆ ที่มีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ภูมิภาค

DIACT ทำหน้าที่เป็นหน่วยเลขานุการ จัดเตรียมข้อมูลและเอกสารต่าง ๆ สำหรับการประชุมของ “คณะกรรมการร่วมระหว่างกระทรวงว่าด้วยการวางแผนพัฒนาพื้นที่และสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาค” (Interministerial Committee on Territorial Planning and Competitiveness : CIACT) ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่หลักคือการตัดสินใจกำหนดแนวทาง วางกรอบนโยบาย รวมถึงกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับภูมิภาค หากพิจารณาในมิติการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง DIACT มีบทบาทในฐานะ “ภาคีหลัก” (prime partner) ในการประสานการทำงานร่วมกับหน่วยการปกครองระดับภาค (regions) นอกจากนี้จะมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่หน่วยการปกครองระดับภาคแล้ว DIACT ยังมีบทบาทสำคัญในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองระดับภาคในการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับทิศทางการพัฒนาของสหภาพยุโรปอีกด้วย

³⁸ มาตรา 34 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐบัญญัติ เลขที่ 83-8 ลงวันที่ 7 มกราคม 1983.

³⁹ หากไม่ระบุเป็นอย่างอื่น สารสำคัญต่อไปนี้มีที่มาจาก OECD, *OECD Territorial Review: France* (Paris: OECD,

บทบาทหน้าที่ของ DIACT สามารถสรุปได้ 3 ประการ คือ ประการแรก การจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับหน่วยการปกครองระดับภาค (State-Region Planning Contracts : CPER) ซึ่งมีสาระสำคัญครอบคลุมรายการยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ในด้านต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลส่วนกลางและหน่วยการปกครองระดับภาคเห็นพ้องต้องกัน ทั้งในแง่การจัดลำดับความสำคัญและแนวทางการดำเนินการ ภายใต้ข้อตกลงแต่ละฉบับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับจะมีการร่วมกันกำหนดแผนปฏิบัติการ (action plan) และข้อผูกพันในการจัดสรรงบประมาณของแต่ละฝ่ายเพื่อร่วมขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการดังกล่าวโดยทั่วไปรัฐบาลส่วนกลางจะจัดสรรงบประมาณร่วมขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาภูมิภาคในสัดส่วนเท่ากับวงเงินงบประมาณที่หน่วยการปกครองระดับภาคจัดสรรภายใต้ข้อตกลงในปีนั้น ๆ โดยมี DIACT ทำหน้าที่ในการผลักดันการนำข้อตกลงและแผนปฏิบัติไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งการติดตามและกำกับดูแล

ประการที่สอง การทำหน้าที่ประสานเชื่อมโยงกับสหภาพยุโรป DIACT ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในการประสานความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรป (European Commission) กับรัฐบาลฝรั่งเศส ทั้งรัฐบาลส่วนกลาง หน่วยการปกครองระดับภาค หน่วยการปกครองระดับจังหวัด ตลอดจนเทศบาล รวมถึงองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาภูมิภาคของสหภาพยุโรป (European regional policy) การประสานความร่วมมือในกรณีนี้ เป็นกลไกสำคัญในการบูรณาการบทบาท ภารกิจ และทรัพยากรของหน่วยการปกครองทุกระดับในการพัฒนาพื้นที่ภายใต้ทิศทางยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องรองรับกัน ตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. 2006 รัฐบาลฝรั่งเศสได้จัดสรรงบประมาณ 16 พันล้านยูโร เพื่อขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วยโครงการที่มีลักษณะการบูรณาการบทบาท ภารกิจ และทรัพยากรร่วมกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ไปจนถึงสหภาพยุโรป

ประการที่สาม การนำนโยบายด้านต่าง ๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคไปปฏิบัติ โดย DIACT ทำหน้าที่เป็นแกนหลักในการประสานบทบาทและความร่วมมือจากหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนโครงการต่าง ๆ และมี “กองทุนการวางแผนและพัฒนาพื้นที่แห่งชาติ” (National Fund for Territorial Planning and Development : FNADT) เป็นองค์กรภาคีในการร่วมดำเนินมาตรการทางการเงินเพื่อหนุนเสริมการบูรณาการการพัฒนาในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างกลไกส่งเสริมขีดความสามารถของภาคีภาคส่วนต่าง ๆ อาทิ การจัดสรรเงินอุดหนุนกิจกรรมการวางแผนพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน (Territorial Planning Bonus : PAT) การเสริมสร้างจุดแข็งเชิงยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดในแต่ละภาค (cluster) รวมถึงการเสริมสร้างขีดความสามารถของพื้นที่ต่าง ๆ ในการมุ่งสู่ความเป็น “ศูนย์กลางภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขันสูง” (competitiveness hubs) โดย DIACT มีบทบาทในการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลและศักยภาพของพื้นที่ในภูมิภาคต่าง ๆ รวมถึงการติดตามกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาในพื้นที่ และให้ข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงการให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

การจัดโครงสร้างองค์กรของ DIACT ประกอบด้วย คณะทำงานจำนวน 5 ชุด แต่ละชุดรับผิดชอบภารกิจในแต่ละด้าน ได้แก่ 1) ด้านการพัฒนาระดับภูมิภาค (regional development) 2) ด้านการพัฒนาระดับท้องถิ่น และนโยบายการพัฒนาเขตพื้นที่ชนบท (local development and rural policy) 3) ด้านการสร้างแรงดึงดูดและการพัฒนาเศรษฐกิจ (economic development and attractiveness) 4) ด้านนโยบายของรัฐบาลส่วนกลางในการพัฒนาเชิงพื้นที่และการพัฒนาอย่างยั่งยืน (territorial policies and sustainable development) และ 5) ด้านกิจการสหภาพยุโรปและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (European affairs and international relations) นอกจากคณะทำงานด้านต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ยังมีหน่วยงานภายในอื่น ๆ ได้แก่ หน่วยงานด้านการวางแผนและติดตามผลการดำเนินงาน รวมถึงสำนักงานเลขานุการอีกด้วยบุคลากร

ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงาน DIACT ประกอบด้วยบุคลากรที่ได้รับการพัฒนาทักษะความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านต่าง ๆ อาทิ ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม และผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาพื้นที่เฉพาะหรือพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ เช่น การพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคที่มีภูมิศาสตร์ส่วนใหญ่เป็นเทือกเขา เป็นต้น DIACT ยังเป็นหน่วยงานภาคีหลักร่วมกับกระทรวงการคลัง เศรษฐกิจ และอุตสาหกรรม (Ministry of Finance, Economy and Industry) ในการจัดตั้งหน่วยส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ (French Agency for Foreign Investments : AFII) ซึ่งเป็นหน่วยงานในการวิเคราะห์โอกาสในการลงทุนด้านต่าง ๆ ในแต่ละพื้นที่ภูมิภาคสำหรับนักลงทุนต่างชาติอีกด้วย

กองทุนการวางแผนและพัฒนาพื้นที่แห่งชาติ (National Territorial Planning and Development Fund) เป็นเครื่องมือทางการเงินที่สำคัญสำหรับรองรับการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลจากการประชุมหารือและตัดสินใจร่วมกันของคณะกรรมการร่วมระหว่างกระทรวงว่าด้วยการวางแผนพัฒนาพื้นที่และสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาค (CIACT) กองทุนดังกล่าวเป็นแหล่งงบประมาณที่มีส่วนสำคัญในการส่งเสริมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนพื้นที่ นอกเหนือจากงบประมาณดำเนินการโครงการของส่วนราชการส่วนกลาง และงบประมาณที่จัดสรรโดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ในพื้นที่ ตัวอย่างเช่น การจัดสรรเงินอุดหนุนการดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับการจ้างงาน การสร้างแรงดึงดูดแก่ภาคอุตสาหกรรมในการเข้ามาลงทุนในพื้นที่ รวมไปถึงการสนับสนุนด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรทางธรรมชาติและมรดกทางวัฒนธรรมในภูมิภาคต่าง ๆ นอกจากนี้ กองทุนดังกล่าวยังมีการจัดสรรเงินอุดหนุนโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเทคโนโลยีข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสารอีกด้วย

การบริหารกองทุนดังกล่าวประกอบด้วยหน่วยงาน 3 ด้าน ได้แก่ 1) หน่วยงานที่ทำหน้าที่นำมติการตัดสินใจของคณะกรรมการร่วมระหว่างกระทรวงว่าด้วยการวางแผนพัฒนาพื้นที่และสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาคไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ 2) หน่วยงานบริหารงบประมาณสำหรับดำเนินโครงการต่าง ๆ ภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการวางแผนพัฒนาพื้นที่ รวมถึงการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงความร่วมมือระหว่างหลายภาค (interregional activities) และ 3) หน่วยงานส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะระดับภาค โดยเฉพาะความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล (inter-municipal co-operation)

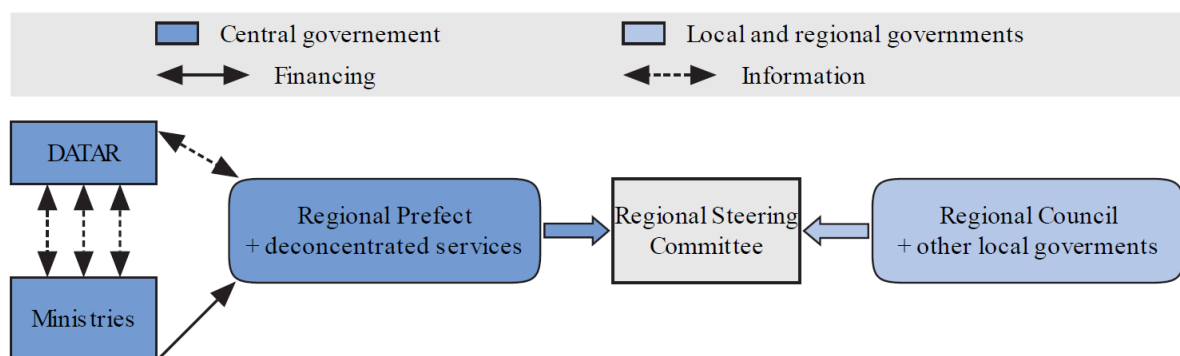
3.1.6 การทำสัญญาว่าด้วยการวางแผนพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างรัฐและหน่วยการปกครองระดับภาค (State-Region Planning Contracts: CPER)⁴⁰

สัญญาการวางแผนพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างรัฐและหน่วยการปกครองระดับภาคเป็นเครื่องมือเชิงกลยุทธ์ในการดำเนินนโยบายการพัฒนาระดับภาค ริเริ่มเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1984 ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปการวางแผนพัฒนาพื้นที่ ค.ศ. 1982 (Law of 29 July 1982 on planning reform) สัญญาดังกล่าวจัดทำขึ้นโดยกระบวนการเจรจาต่อรองร่วมกันระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง มีกรอบระยะเวลาผูกพันระหว่าง 5-7 ปี สำคัญของสัญญาครอบคลุมรายละเอียดแผนงานและมาตรการทั้งหมดที่หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการในพื้นที่ภายในกรอบระยะเวลาดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดโครงการความร่วมมือที่หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและหน่วยการปกครองระดับภาคร่วมกันจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการ (co-finance projects) อีกด้วย

⁴⁰ OECD, *OECD Territorial Review: France*, Chapter 3.

โครงการความร่วมมือภายใต้สัญญาดังกล่าว มีเงื่อนไขสำคัญคือ การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมายโครงการต้องมีบทบาทในการสนับสนุนการขับเคลื่อนโครงการ รวมถึงการประสานการจัดสรรเงินอุดหนุนจากกองทุนพัฒนาโครงสร้างแห่งสหภาพยุโรป (European structural fund) ในภาคผนวกของสัญญาเป็นเอกสารรายละเอียดเกี่ยวกับกรอบการจัดสรรงบประมาณจากหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่มีบทบาทร่วมดำเนินโครงการภายใต้กรอบระยะเวลาของสัญญานั้น (financial appendix) อย่างไรก็ตาม การจัดสรรเงินของภาคีที่เกี่ยวข้องดังกล่าว มิใช่การกำหนดวงเงินการถ่ายโอนงบประมาณจากส่วนกลางให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น หากแต่มีลักษณะเป็นการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ และพันธะผูกพันด้านงบประมาณของภาคีแต่ละฝ่าย โดยมีการระบุรายละเอียดงบประมาณและวัตถุประสงค์การใช้จ่ายงบประมาณแต่ละส่วนอย่างชัดเจน การขับเคลื่อนแผนงานและโครงการที่ระบุไว้ในสัญญาดังกล่าว ต้องอยู่บนการมีส่วนร่วมของภาคีหลัก ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง หน่วยการปกครองระดับภาค หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดและเทศบาล ผู้แทนของสภาท้องถิ่น และองค์กรประสานความร่วมมือต่าง ๆ (intermediation bodies) สำหรับกระบวนการขับเคลื่อนแผนงานภายใต้สัญญาข้อตกลงความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ภูมิภาค สามารถพิจารณาได้จากแผนภาพ

แผนภาพที่ 3 แสดงกระบวนการขับเคลื่อนแผนงานภายใต้สัญญาข้อตกลงความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ภูมิภาค



การขับเคลื่อนแผนงานและโครงการภายใต้ข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ในการพัฒนาพื้นที่ภูมิภาค ประกอบด้วยตัวแสดงหลัก 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก ตัวแสดงฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับภาค ระดับจังหวัด และระดับเทศบาล รวมทั้งภาคีการพัฒนาในพื้นที่ (development agents) ได้แก่ องค์กรสมาคมธุรกิจต่าง ๆ สหภาพ สมาคม และภาคประชาสังคม และกลุ่มที่สอง ผู้ว่าการภาค (regional prefect) ซึ่งทำหน้าที่ในฐานะตัวกลาง (intermediation agent) ในการขับเคลื่อนแผนงานและโครงการพัฒนาในพื้นที่ โดยมีสำนักงานระดับภาคของส่วนราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ร่วมทำหน้าที่อำนวยความสะดวกของตัวแสดงทั้งสองกลุ่มจะทำหน้าที่ร่วมกันในการนำแผนงานและโครงการภายใต้สัญญาข้อตกลงความร่วมมือไปปฏิบัติในพื้นที่ รวมถึงกำกับติดตาม โดยมีกลไกสำคัญคือ “คณะกรรมการพัฒนาภูมิภาค” (Regional Steering Committee) ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากทั้งสองกลุ่มดังกล่าว

การขับเคลื่อนการดำเนินโครงการพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐ ดำเนินการโดย “คณะกรรมการบริหารภาค” (Regional Administrative Committee: CAR) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งภายใต้คณะกรรมการกำกับ

การพัฒนาภูมิภาค มีบทบาทหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการบริหารโครงการที่เป็นการลงทุนของส่วนราชการในพื้นที่ภูมิภาคโดยเฉพาะ (State investment in region) สำหรับการจัดทำสัญญาข้อตกลงแต่ละช่วง ดำเนินการโดยการประชุมปรึกษาหารือและเจรจาต่อรองเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันในเวทีระดับภาค โดยมี DIACT เป็นฝ่ายอำนวยความสะดวกมีระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และผู้ว่าราชการภาค จากนั้นจึงนำร่างสัญญาข้อตกลงจากแต่ละภาคเข้าสู่กระบวนการนำเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป ในกรณีการจัดทำสัญญาข้อตกลงในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง (horizontal territorial project) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างเทศบาล (inter-municipal bodies) เพื่อร่วมกับดำเนินโครงการพัฒนาระดับภูมิภาค จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยการปกครองระดับภาคก่อน

การจัดทำข้อตกลงความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ (contractual arrangement between levels of government) มีข้อดีในประการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้⁴¹

ประการแรก กลไกการจัดความสัมพันธ์ในเชิงพันธมิตรสัญญา ช่วยสร้างความเชื่อมโยงกันระหว่างกรอบนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาล กับทิศทางนโยบายการพัฒนาพื้นที่ของหน่วยการปกครองระดับภาค และนโยบายการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลไกการจัดทำข้อตกลงด้านการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ช่วยเอื้อให้กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินไปอย่างราบรื่นและมีความก้าวหน้า ในขณะเดียวกันก็ช่วยสร้างความสอดคล้องและมีเอกภาพในการประสานทิศทางการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่

ประการที่สอง การจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองระดับชาติ ระดับภาค ระดับจังหวัด และระดับเทศบาล เป็นกลไกที่ส่งผลให้เกิดการเสริมสร้างขีดสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากภายใต้ความสัมพันธ์ในฐานะภาคีความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีบทบาทเป็นเพียงหน่วยรับการมอบหมายภารกิจและบริหารจัดการเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือหน่วยราชการบริหารส่วนกลางฝ่ายเดียว หากแต่ความสัมพันธ์ในเชิงพันธมิตรสัญญา ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทและความรับผิดชอบร่วมในกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการเรียนรู้ร่วมกับหน่วยงานภาคีอื่น ๆ อย่างเสมอภาค เนื่องจากกระบวนการทำงานร่วมกันในการพัฒนาพื้นที่ จำเป็นต้องอาศัยบทบาทการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ในฐานะภาคีที่มีข้อมูลความรู้และความเข้าใจในพื้นที่ และมีภารกิจในอำนาจหน้าที่โดยตรงในการพัฒนาพื้นที่

ประการที่สาม การประสานบทบาทและแบ่งปันความรับผิดชอบร่วมกันภายใต้กลไกการทำข้อตกลงในเชิงพันธมิตรสัญญา ช่วยให้การดำเนินการกิจด้านการพัฒนาพื้นที่ของภาครัฐได้รับความชอบธรรมในระดับสูงจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีดำเนินการภายใต้โครงสร้างการบังคับบัญชาและสั่งการของรัฐบาลหรือหน่วยราชการบริหารส่วนกลางฝ่ายเดียว ภายใต้ความสัมพันธ์ในเชิงพันธมิตรสัญญา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ สามารถมีโอกาสในการนำเสนอวิสัยทัศน์ ตลอดจนประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาในพื้นที่ของตน เพื่อสร้างความเห็นพ้องและตกลงร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องได้ โดยผ่านกระบวนการเจรจาต่อรองหาข้อสรุปที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน กระบวนการหารือและตัดสินใจร่วมกันระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ ส่งผลให้การดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาคเกิดความชอบธรรม

⁴¹ OECD, *Building Competitive Regions* (OECD, 2005), pp. 83-84.

ประการที่สี่ การจัดทำข้อตกลงความร่วมมือที่มีผลผูกพันให้องค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ร่วมแบ่งปันภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบภายใต้เป้าหมายเดียวกัน เป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างกระทรวง และหน่วยการปกครองต่างระดับกัน ซึ่งช่วยลดปัญหาความแตกกระจายในเชิงโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ (institutional fragmentation) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแยกส่วนกันดำเนินการกิจของหน่วยงานราชการในภูมิภาคสังกัดกระทรวงต่าง ๆ อย่างกระจัดกระจายในพื้นที่ ในประเทศฝรั่งเศส อิตาลี และสเปน ซึ่งมีลักษณะการจัดโครงสร้างการบริหารงานในภูมิภาคที่แตกกระจาย กลไกการจัดความสัมพันธ์เชิงพันธมิตรช่วยยกระดับการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ได้อย่างชัดเจน

ประการที่ห้า การทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพในการจัดความสัมพันธ์ภายในหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากกลไกสัญญาส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีพันธะผูกพันต่อกันในระยะยาว ภายใต้ข้อตกลงที่เป็นทางการ เนื่องจากการทำสัญญาต่อกัน ทำให้หน่วยงานภาคีแต่ละฝ่ายสามารถเล็งเห็นถึงกรอบทิศทางการทำงานและการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ของหน่วยงานภาคีฝ่ายอื่น ๆ ล่วงหน้าได้ชัดเจนแน่นอน การทำสัญญาที่เป็นทางการช่วยป้องกันพฤติกรรมแสวงหาโอกาสในการสร้างความได้เปรียบของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง รวมถึงลดทอนความเสี่ยงอันเนื่องมาจากความไม่ต่อเนื่องในวาระทางการเมืองของสภาและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการทำสัญญาระหว่างองค์กรส่งผลให้เกิดข้อผูกพันในการจัดสรรงบประมาณภายใต้โครงการที่มีระยะเวลาการดำเนินการหลายปี ซึ่งช่วยลดข้อจำกัดของการดำเนินโครงการที่ดำเนินการภายใต้ระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี

ประการที่หก การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ระดับภาคโดยอาศัยกลไกการทำข้อตกลงในรูปแบบสัญญาระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ช่วยให้การดำเนินโครงการลงทุนขนาดใหญ่และมีความซับซ้อนในพื้นที่ ตั้งอยู่บนการแบ่งปันภาระหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันตามขอบเขตภารกิจอำนาจหน้าที่ และศักยภาพของหน่วยงานภาคีแต่ละฝ่าย การทำข้อตกลงในการดำเนินภารกิจร่วมกันจึงเป็นเงื่อนไขที่เอื้อให้การดำเนินโครงการบางประเภทที่ไม่สามารถดำเนินการได้ภายใต้บทบาทของหน่วยการปกครองระดับใดระดับหนึ่งเพียงฝ่ายเดียวสามารถมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

ประการที่เจ็ด การมีกลไกการจัดความสัมพันธ์ในเชิงพันธมิตรสัญญาระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ช่วยเอื้อต่อการดึงภาคีที่เกี่ยวข้องให้เข้ามาร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ได้ง่ายขึ้น ผลดีของการมีภาคีฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาร่วมขับเคลื่อนการดำเนินโครงการพัฒนาของภาครัฐ ก็คือ การแบ่งปันบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ และแบ่งปันความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ อาทิ การแบ่งปันความรับผิดชอบด้านงบประมาณ การแบ่งปันความเสี่ยงในกรณีการดำเนินโครงการที่มีความเสี่ยงต่อทางการเมือง โดยเฉพาะการลดอุปสรรคจากปัญหาการต่อต้านคัดค้านหรือการโจมตีของฝ่ายต่าง ๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยการสร้างพื้นที่ในการร่วมเจรจาต่อรองอย่างเป็นทางการ กลไกการจัดความสัมพันธ์ในเชิงพันธมิตรสัญญาช่วยรับประกันการมีช่องทางสำหรับการเจรจาหรือและการสร้างความเข้าใจระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ในพื้นที่ แม้ว่าการดำเนินโครงการพัฒนาระดับภูมิภาคจะอยู่ภายใต้การตัดสินใจของส่วนกลาง

3.1.7 การทำสัญญาข้อตกลงเพื่อการพัฒนาพื้นที่เมืองแบบบูรณาการ (Contrats de ville)

กลไกการทำสัญญาข้อตกลงเพื่อการพัฒนาพื้นที่เมืองร่วมกันระหว่างภาคีทุกระดับและทุกภาคส่วนเป็นส่วนหนึ่งของ “แผนงานระดับชาติว่าด้วยการปรับปรุงพื้นที่ชุมชนเมือง” ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อจัดการประเด็นปัญหาด้านต่าง ๆ ของชุมชนเมือง และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตพื้นที่ที่มีการขยายตัวของความเป็นเมืองอย่างรวดเร็ว มาตรการสำคัญภายใต้แผนงานดังกล่าว ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนโครงการพัฒนาปรับปรุงพื้นที่เมืองซึ่งริเริ่มโดยความร่วมมือของภาคีการพัฒนาในพื้นที่ (urban restructuring initiatives) สัญญาข้อตกลงเพื่อการพัฒนาพื้นที่เมืองแบบบูรณาการ (contrats de ville)⁴² เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาในเขตพื้นที่เมืองบนฐานการบูรณาการบทบาท อำนาจหน้าที่ และทรัพยากรร่วมกันระหว่างภาคีการพัฒนาในทุกระดับและทุกภาคส่วน สัญญาการพัฒนาพื้นที่เมืองหนึ่ง ๆ เกิดจากกระบวนการเจรจาปรึกษาหารือและสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง สาระสำคัญของสัญญาดังกล่าวครอบคลุมการวางกรอบเป้าหมายในการพัฒนาพื้นที่ (development objectives) และประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนา (key themes) สำหรับเป็นกรอบในการกำหนดแผนงานปฏิบัติการในด้านต่าง ๆ อาทิ การจัดการปัญหาด้านการคมนาคม การจัดการปัญหาที่อยู่อาศัย การป้องกันอาชญากรรม การพัฒนาเศรษฐกิจ ฯลฯ

นโยบายดังกล่าวตั้งอยู่บนหลักการสำคัญที่ว่า การขับเคลื่อนการพัฒนาในพื้นที่เมืองจำเป็นต้องอาศัยการประสานการทำงานร่วมกัน (co-operation) ระหว่างภาคีฝ่ายต่าง ๆ ในพื้นที่ ทั้งการประสานความร่วมมือระหว่างเทศบาลต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้เขตพื้นที่เมืองขนาดใหญ่ การประสานความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมไปถึงการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง การทำสัญญาข้อตกลงที่เกิดจากการเจรจาข้อตกลงร่วมกัน (negotiated contract) จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการโครงการพัฒนาที่ริเริ่มจากภาคีทุกภาคส่วนในพื้นที่ และขับเคลื่อนการทำงานโดยอาศัยการบูรณาการงบประมาณร่วมกัน (financial co-ordination) ผ่านกลไกการประสานการทำงานทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ

สัญญาข้อตกลงจัดตั้งองค์กรความร่วมมือเพื่อการพัฒนาพื้นที่เมือง (contrats d' agglomérations) เป็นเครื่องมือทางนโยบายที่ได้รับการพัฒนาต่อยอดจากสัญญาข้อตกลงเพื่อการพัฒนาพื้นที่เมืองแบบบูรณาการ (contrats de ville) โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับความเป็นทางการ การจัดโครงสร้างการประสานการทำงานเพื่อให้มีศักยภาพมากขึ้น กล่าวคือ สัญญาดังกล่าวมุ่งสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง (central government) หน่วยการบริหารระดับภาค (region) และสหภาพเทศบาลเพื่อการพัฒนาเมือง (communauté d' agglomération) ซึ่งเป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาลต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่เมืองซึ่งมีประชากรในพื้นที่เหล่านั้นรวมกันไม่ต่ำกว่า 50,000 คน หรือสหภาพเทศบาลเมืองมหานคร (communauté urbaine) ซึ่งเป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาลในพื้นที่เมืองมหานครที่มีประชากรรวมกันมากกว่า 500,000 คน

“สัญญาการดำเนินโครงการบนฐานความร่วมมือของภาคีทุกภาคส่วน” (Agglomeration Contract) มีสาระสำคัญครอบคลุมการแสดงรายละเอียดแผนงานและแผนการจัดสรรงบประมาณร่วมกันของภาคีทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการนำโครงการต่าง ๆ ที่ได้ร่วมกันกำหนดไว้ไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ โดยมีการระบุรายชื่อ

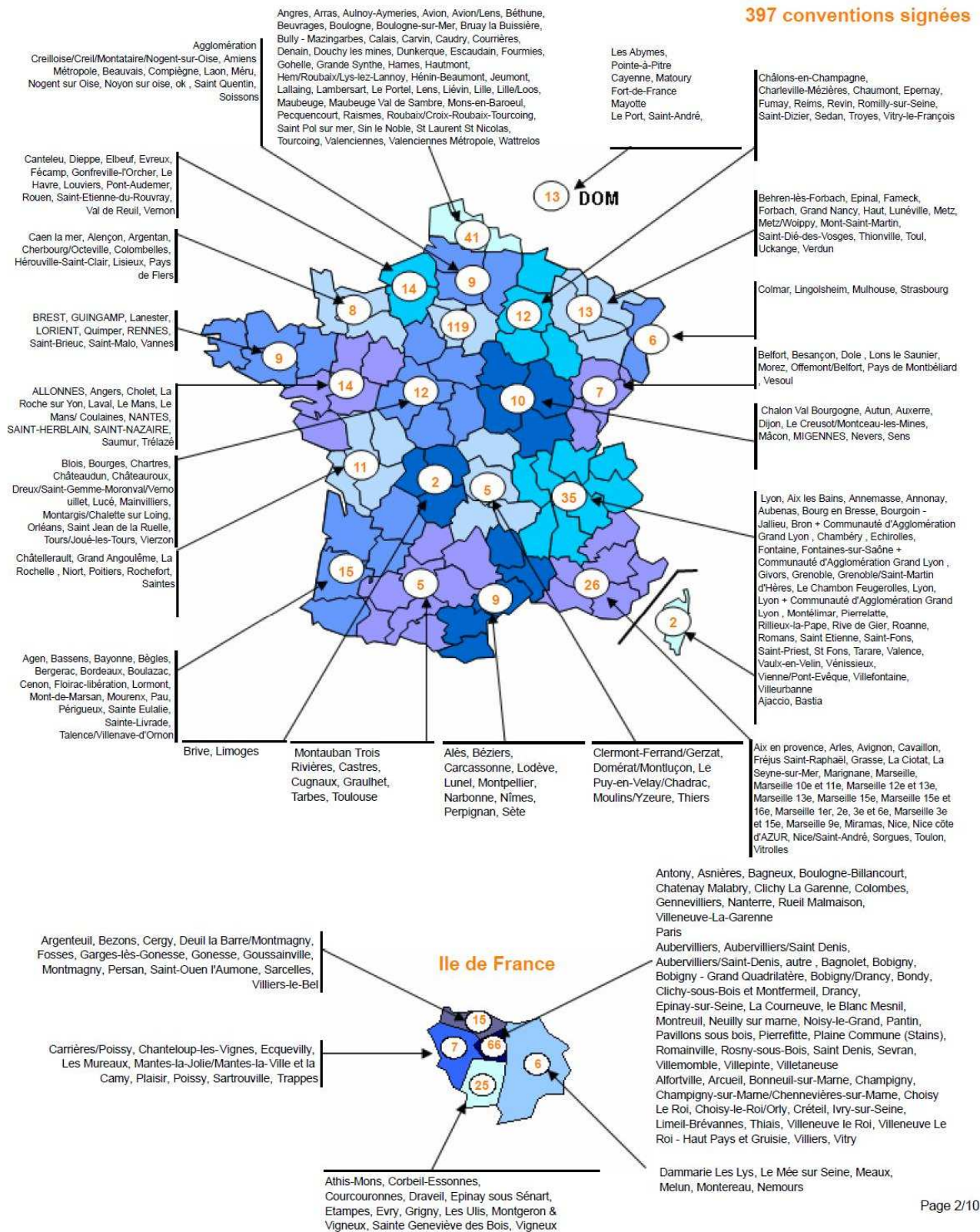
⁴² LOI no 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, <www.anru.fr/index.php/fre/content/download/14389/235616/file/joe_20140222_0002.pdf&usg=ALKJrhimYC-9IDa8tE8EOOsXZIXl4qGlw> (accessed on May 15, 2014).

หน่วยงานและองค์กรภาคีทั้งหมด การระบุนายการโครงการ และวงเงินงบประมาณในแต่ละปีที่ภาคีแต่ละฝ่ายต้องจัดสรรร่วมกัน (pluri-annual financing) รวมถึงรายชื่อผู้ลงนามสัญญาทุกฝ่าย รวมถึงการกำหนด “แผนการประสานโครงการพัฒนาระดับภาค” (Regional Coherence Plan: SCOT) คือ แผนบูรณาการโครงการพัฒนาบนฐานความร่วมมือของภาคีทุกภาคส่วน (agglomeration project) ในพื้นที่ต่าง ๆ ของภูมิภาค เพื่อต่อยอดไปสู่การกำหนดทิศทางการปรับปรุงกฎหมายการวางผังเมือง (urban planning law) ต่อไป

การขับเคลื่อน “โครงการพัฒนาบนฐานความร่วมมือของภาคีทุกภาคส่วน” (Agglomeration Project) โดยภาคีการพัฒนาทุกฝ่ายในพื้นที่เจรจาปรึกษาหารือเพื่อออกแบบโครงการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน โดยมุ่งเน้นโครงการที่มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม มิใช่การมุ่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งนี้ การออกแบบโครงการพัฒนาดังกล่าวตั้งอยู่บนการร่วมกันระบุประเด็นปัญหาในพื้นที่ และการชี้ให้เห็นทางเลือกนโยบายการพัฒนาและแก้ไขปัญหาเหล่านั้น ซึ่งตั้งอยู่บนความเห็นพ้องของภาคีทุกฝ่าย ตลอดจนการกำหนดมาตรการในการขับเคลื่อนการพัฒนาและแก้ไขปัญหาตามกรอบนโยบายเหล่านั้น ทั้งในแง่กรอบระยะเวลาการดำเนินการต่าง ๆ รวมถึงการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ รายละเอียดการปรึกษาหารือ และหาข้อตกลงร่วมกันในประการต่าง ๆ ดังกล่าว จะกลายมาเป็นเอกสารสัญญาข้อตกลงที่มีผลผูกพันให้ภาคีทุกฝ่ายร่วมกันรับผิดชอบขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ บทบาท และทรัพยากรของแต่ละฝ่ายได้ตกลงร่วมกัน

การดำเนินการตามสัญญาข้อตกลงจัดตั้งองค์กรความร่วมมือเพื่อการพัฒนาพื้นที่เมือง ดำเนินไปโดยมี “คณะกรรมการกำกับการพัฒนาพื้นที่” (Development Board) เป็นกลไกสำคัญในการกำกับดูแลการขับเคลื่อนโครงการพัฒนาบนฐานความร่วมมือทุกภาคส่วน องค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าว ประกอบด้วยตัวแทนภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งครอบคลุมกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม คณะกรรมการดังกล่าวมีบทบาทในฐานะองค์กรที่ปรึกษาและให้ข้อคิดเห็นแนะนำในกระบวนการยกร่างข้อตกลงและจัดทำรายละเอียดโครงการต่าง ๆ รวมถึงการทำหน้าที่พิจารณาถ่วงดุลและให้ความเห็นชอบเอกสารข้อตกลงการดำเนินโครงการก่อนจะเข้าสู่กระบวนการลงนามความร่วมมือระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการนำโครงการตามสัญญาข้อตกลงไปสู่การปฏิบัติอีกด้วย

แผนภาพที่ 4 แสดงเขตพื้นที่ที่มีการดำเนินโครงการพัฒนาระดับภาคบนฐานการทำสัญญา
ระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้องของทุกภาคส่วนและทุกระดับ



เขตเศรษฐกิจพิเศษ La Defence เป็นเขตพื้นที่เศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดในยุโรป ตั้งอยู่ใกล้เมืองปารีส เมืองหลวงของฝรั่งเศส โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งให้เป็นเขตเศรษฐกิจชั้นนำในยุโรป ซึ่งได้ริเริ่มมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1958 มีคณะกรรมการบริหารเขตพิเศษ La Defence (The Public Establishment for Installation of La Défense: EPAD) รับผิดชอบบริหารจัดการ ปรับปรุงพื้นที่ สนับสนุนการก่อสร้างและการออกแบบเมือง รวมถึงการสร้างพื้นที่สาธารณะในนามของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอาณาเขตที่รับผิดชอบ สภาพเมืองแรกเริ่มมีการก่อสร้างอาคารสูงแทนที่โรงงานอย่างช้า ๆ หลังจากนั้นในช่วงกลางทศวรรษ 1990s La Defence มีการขยายตัวอีกครั้งและกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาเมืองต่อมาในปี ค.ศ. 2009 ได้มีการปรับปรุงหน่วยบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2007 เรียกว่า “เดอแฟคโต” (Defacto)⁴³

“เดอแฟคโต” (Defacto) เป็นหน่วยจัดบริการสาธารณะเพื่อสร้างเมืองโดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาบริการสาธารณะ เพื่อสนับสนุนและปรับปรุงสาธารณูปโภคพื้นฐาน บูรณะเมืองให้มีคุณค่า สร้างทุนทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ⁴⁴ เดอแฟคโต มีคณะกรรมการอำนวยการ 13 คน ประกอบด้วย ตัวแทนจาก 3 หน่วยงาน ได้แก่ สภากิจจังหวัด Hauts-de-Seine (The General Council of Hauts-de-Seine) จำนวน 7 คน เทศบาลนคร Courbevoie 3 คน และ เทศบาลนคร Puteaux 3 คน มีวาระการทำงาน 6 ปี มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย อนุมัติการหารายได้และการใช้จ่ายของเดอแฟคโต อนุมัติการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างภาคีหุ้นส่วนที่ประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ⁴⁵

ต่อมาในปี ค.ศ. 2010 ได้มีการจัดตั้งหน่วยพัฒนาธิการสาธารณะเรียกว่า “EPADESA” ในพื้นที่ท้องถิ่น เพื่อปรับปรุงเมืองใหม่ให้เกิดความเชื่อมั่นว่า ฝรั่งเศสมีความเข้มแข็งและมีขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ รวมทั้งยังพัฒนาและฟื้นฟูที่อยู่อาศัยด้วย หน่วยพัฒนาธิการสาธารณะทำหน้าที่ในการออกแบบ พัฒนาผังเมืองแบบยั่งยืน รวมทั้งแสวงหาพื้นที่เพื่อบริหารจัดการใหม่ ๆ โดยคณะกรรมการอำนวยการจะกำหนดนโยบายโครงการพัฒนา เพื่อให้หน่วยพัฒนาธิการสาธารณะนำนโยบายไปปฏิบัติการ ออกแบบเมืองให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว ขณะเดียวกัน หน่วยพัฒนาธิการสาธารณะก็ประสานความร่วมมือกับภาคีหุ้นส่วนต่าง ๆ เช่น มหาวิทยาลัย หน่วยสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน

หน่วยพัฒนาธิการสาธารณะแห่งนี้มีคณะกรรมการอำนวยการ ประกอบด้วย ผู้แทนจากรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน รวมทั้งหมด 16 คน โดยคณะกรรมการอำนวยการจะไม่ได้รับคำตอบแทน คณะกรรมการอำนวยการต้องประชุมอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำมติการประชุมไปปฏิบัติ นอกจากนี้ คณะกรรมการยังมีอำนาจในการอนุมัติโครงการและวิธีการดำเนินโครงการ รวมทั้งมีอำนาจในการอนุมัติการใช้งบประมาณด้วย

EPADESA มีคณะทำงานจะดำเนินการซึ่งอยู่ภายใต้คณะกรรมการอำนวยการ โดยมีผู้อำนวยการซึ่งแต่งตั้งตามกฎฎีกาโดยกระทรวงการพัฒนาและผังเมือง (Minister of Territorial Equality and

⁴³ Defacto. “History”, <<http://www.ladefense.fr/en/history-place>> (accessed on March 17, 2014)

⁴⁴ Defacto. “presentation”, <<http://www.ladefense.fr/en/presentation>> (accessed on March 17, 2014)

⁴⁵ Defacto. “Who we are?”, <<http://www.ladefense.fr/en/board-directors>> (accessed on March 17, 2014)

Housing) EPADESA ต้องทำงานร่วมกับหน่วยควบคุมและกำกับทางการเงิน ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการพัฒนาเศรษฐกิจ การคลัง และอุตสาหกรรม ทำหน้าที่ควบคุมการดำเนินกิจการสาธารณะให้เป็นไปตามกฎหมายสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างและกฎหมายว่าด้วยการบัญชี โดยมีหัวหน้าผู้ตรวจบัญชี เป็นผู้ตรวจสอบการอนุมัติ⁴⁶

3.2 กรณีศึกษาหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีพื้นที่ทั้งหมด 377,960 ตารางกิโลเมตร⁴⁷ การจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองนอกศูนย์กลาง (sub-national governments) ประกอบด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่น 2 ชั้น ได้แก่ จังหวัด (prefectures) และเทศบาล (municipalities) หลักการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าว ปรากฏในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นปี ค.ศ. 1947 ซึ่งเป็นรากฐานในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น (Local Autonomy Law) กฎหมายฉบับดังกล่าวบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบ 2 ชั้น นับตั้งแต่โครงสร้าง องค์ประกอบ ตลอดจนขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ทั้งในกรณีของจังหวัดและเทศบาลไว้อย่างชัดเจน⁴⁸

3.2.1 การจัดโครงสร้างการบริหารราชการนอกศูนย์กลาง

โครงสร้างการบริหารราชการนอกเขตเมืองหลวงของประเทศญี่ปุ่น แบ่งหน่วยพื้นที่ทางการบริหารออกเป็น 47 จังหวัด (prefectures) ภายในแต่ละเขตจังหวัดมีการแบ่งหน่วยพื้นที่ย่อยออกเป็นเขตเทศบาล (municipalities) ซึ่งจำแนกออกเป็น 3 ขนาด ได้แก่ เทศบาลนคร (cities) เทศบาลเมือง (towns) และเทศบาลหมู่บ้าน (villages) เทศบาลแต่ละรูปแบบมีสัดส่วนประชากรแตกต่างกันเป็นลำดับ โดยเฉลี่ยเทศบาลนครจะมีประชากรในเขตพื้นที่ตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ในขณะที่เทศบาลเมืองและเทศบาลหมู่บ้านจะมีสัดส่วนประชากรต่ำกว่าลดหลั่นกันไป หน่วยการปกครองระดับเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ที่สุด มีพื้นที่ 1,408 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 3,281,280 คน ในขณะที่เทศบาลขนาดเล็กที่สุดมีพื้นที่ 1.27 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 197 คน⁴⁹

การแบ่งเขตพื้นที่หน่วยการปกครองระดับจังหวัดในญี่ปุ่น ยึดตามการกำหนดเขตพื้นที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตามประวัติศาสตร์ที่ยึดถือกันมา ดังนั้น ในแต่ละจังหวัดจึงอาจมีขนาดพื้นที่และสัดส่วนจำนวนประชากรในพื้นที่ที่มากน้อยแตกต่างกันไป ดังจะเห็นได้ว่าจังหวัดที่มีขนาดพื้นที่ใหญ่ที่สุด มีพื้นที่ถึง 83,457 ตารางกิโลเมตร ในขณะที่จังหวัดที่มีขนาดเล็กที่สุด มีพื้นที่เพียง 1,877 ตารางกิโลเมตร⁵⁰ หากพิจารณาในมิติ

⁴⁶ EPADESA, "Who we are", <<http://www.epadesa.com/who-we-are.html>> (accessed on March 17, 2014)

⁴⁷ Ministry of Internal Affairs and Communications, *Statistical Handbook of Japan 2013* (Tokyo: Statistics Bureau, 2013), p. 2.

⁴⁸ OECD, *Managing Across Levels of Government* (Paris: OECD, 1997), p. 291.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ministry of Internal Affairs and Communications, *Statistical Handbook of Japan 2013*, p. 196.

ทางการบริหาร หน่วยการปกครองระดับจังหวัด ทำหน้าที่เป็นตัวกลางประสานเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลระดับชาติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของจังหวัด จึงประกอบด้วยภารกิจ 2 ประเภทควบคู่กัน คือ ภารกิจในฐานะกลไกกึ่งกลาง (intermediation) ระหว่างรัฐบาลในส่วนกลางกับเทศบาลต่าง ๆ ในพื้นที่ และภารกิจในฐานะกลไกการบริหารหน่วยพื้นที่ขนาดใหญ่ระดับภูมิภาค (area-wide administration) สำหรับบทบาทในการบริหารกิจการสาธารณะในระดับภูมิภาค หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด ดูแลรับผิดชอบภารกิจที่มีผลต่อประชากรในขอบเขตกว้างขวางทั่วทั้งพื้นที่ของจังหวัด ภารกิจที่จำเป็นต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ปฏิบัติและมาตรฐานหนึ่งเดียวทั่วทั้งจังหวัด กิจการสาธารณะขนาดใหญ่ ซึ่งหน่วยการปกครองระดับเทศบาลไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง ภารกิจเกี่ยวกับการประสานราชการ (liaison) ระหว่างรัฐบาลระดับชาติกับเทศบาล รวมถึงภารกิจด้านการให้คำแนะนำและชักจูงความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านต่าง ๆ แก่เทศบาลในพื้นที่⁵¹

สำหรับการแบ่งประเภทของหน่วยการปกครองระดับเทศบาลออกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลหมู่บ้าน อาศัยเกณฑ์การพิจารณาในหลายมิติ นับตั้งแต่ขนาดสัดส่วนประชากรในพื้นที่ ความหนาแน่นของอาคารบ้านเรือนและสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ในพื้นที่ โครงสร้างฐานการผลิตภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนระดับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกของเมือง โดยภาพรวม หน่วยการปกครองระดับเทศบาลทุกประเภท ต่างมีขอบเขตภารกิจขั้นพื้นฐานแบบเดียวกัน โดยเฉพาะภารกิจในการจัดบริการสาธารณะที่ใกล้ชิดกับประชาชน อย่างไรก็ตาม เทศบาลนครจะมีลักษณะพิเศษในแง่ขอบเขตอำนาจหน้าที่เฉพาะที่มากกว่าเทศบาลเมืองและเทศบาลหมู่บ้าน รวมถึงมีรูปแบบการจัดโครงสร้างภายในองค์กรที่แตกต่างในบางลักษณะด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้มีกฎหมายประกาศให้เทศบาลนครที่มีสัดส่วนประชากรในพื้นที่เกินกว่า 50,000 คนขึ้นไป จำนวน 12 แห่ง มีอำนาจหน้าที่เป็นกรณีเฉพาะในการดำเนินการกิจบางส่วนเกินกว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่เทศบาลโดยทั่วไปอีกด้วย นั่นคือ ภารกิจการดำเนินกิจการสาธารณะบางด้านที่ปกติเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองระดับจังหวัด⁵²

นอกเหนือจากหน่วยการปกครองระดับจังหวัดและเทศบาล ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปแล้ว การจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับพื้นที่ในญี่ปุ่น ยังมีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นในบางพื้นที่อีกด้วย นั่นคือ "เขตพิเศษ" (special wards) ซึ่งมีการจัดตั้งขึ้นเฉพาะในเขตพื้นที่จังหวัดโตเกียวในฐานะมหานครที่เป็นเมืองหลวงของประเทศ การจัดตั้งเขตพิเศษเป็นการแบ่งหน่วยการบริหารพื้นที่ภายในจังหวัดโตเกียวออกเป็น 23 เขตพื้นที่ แต่ละเขตมีหน่วยบริหารพื้นที่ในลักษณะคล้ายกับเทศบาลนคร แต่มีลักษณะเฉพาะที่พิเศษกว่าในหลายประการ ทั้งในแง่การจัดโครงสร้างและขอบเขตอำนาจหน้าที่ นอกจากหน่วยการปกครองในรูปแบบเขตพิเศษแล้ว ยังมีการจัดตั้งหน่วยบริหารกิจการสาธารณะระดับภูมิภาคในรูปองค์กรความร่วมมือ (regional affairs associations) อีกด้วย องค์กรความร่วมมือ โดยส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลรับผิดชอบกิจการสาธารณะขนาดใหญ่ที่มีขอบเขตการให้บริการอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นกิจการสาธารณะที่เกินกว่าศักยภาพของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งจะสามารถลงทุนดำเนินการได้โดยลำพัง หรือหากดำเนินการเองอาจไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เมื่อเทียบกับการลงทุนดำเนินการร่วมกันผ่านองค์กรความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่เดียวกัน⁵³

⁵¹ OECD, *Managing Across Levels of Government*, p. 291.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid., p. 292.

3.2.2 การจัดตั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งปฏิบัติงานในระดับพื้นที่

ในการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของญี่ปุ่น หน่วยงานส่วนกลางที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกิจของรัฐในระดับชาติ อาทิ สำนักงานนายกรัฐมนตรี กระทรวงต่าง ๆ องค์การคณะกรรมการด้านต่าง ๆ (commissions) รวมถึงหน่วยงานของรัฐ (agencies) สามารถจัดตั้งหน่วยบริหารราชการนอกศูนย์กลางในลักษณะ “หน่วยงานสาขาระดับพื้นที่” (Local branch offices) โดยผ่านการออกกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาค ทั้งนี้ การกำหนดเขตพื้นที่ในการดำเนินการกิจภายใต้อำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานสาขาระดับพื้นที่ (jurisdictional areas) ปรากฏในหลายลักษณะ ได้แก่ การกำหนดเขตพื้นที่รับผิดชอบในระดับ “ภาค” (regional) โดยแบ่งเขตพื้นที่ทั้งประเทศออกเป็น 8 - 10 ภาค (regions) การกำหนดเขตพื้นที่รับผิดชอบภารกิจของหน่วยงานสาขาในพื้นที่ในระดับ “จังหวัด” และระดับ “เทศบาล” ซึ่งยึดตามการแบ่งเขตพื้นที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ นอกจากนี้ ในบางกรณีหน่วยงานส่วนกลางยังสามารถกำหนดเขตพื้นที่พิเศษ (designated areas) สำหรับจัดตั้งหน่วยงานสาขาในภูมิภาคเพื่อดูแลรับผิดชอบดำเนินการกิจเฉพาะในบางพื้นที่ได้ตามความจำเป็นอีกด้วย⁵⁴

สำนักงานสาขาระดับพื้นที่ มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการกิจภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ซึ่งหน่วยงานส่วนกลางต้นสังกัดมอบหมายให้ดำเนินการภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง สำหรับหน่วยงานระดับชาติที่มีการจัดตั้งสำนักงานสาขาทั้งในพื้นที่ระดับภาค จังหวัด และเทศบาล อาทิ หน่วยประสานงานและการจัดการ (Management and Co-ordination Agency) กระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice) กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) หน่วยงานสรรพากรแห่งชาติ (National Tax Administration Agency) กระทรวงเกษตร ป่าไม้และการประมง (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries) กระทรวงโยธาธิการ (Ministry of Construction) และกระทรวงไปรษณีย์และการโทรคมนาคม (Ministry of Posts and Telecommunication) สำหรับกระทรวงและหน่วยงานส่วนกลางที่มีการจัดตั้งหน่วยงานสาขาเพื่อทำหน้าที่บริหารภารกิจในระดับท้องถิ่น (local administrative bodies) โดยส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นภารกิจด้านการศึกษาค้นคว้าวิจัย การทดลอง และการส่งเสริมด้านวิชาการ⁵⁵

3.2.3 ระบบการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นประกอบด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่น 2 ชั้น กล่าวคือการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด และการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นจังหวัด ทั้งจังหวัดและเทศบาลต่างก็มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเท่าเทียมกัน และมีการบริหารกิจการสาธารณะบางอย่างร่วมกันในกรณีภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ร่วมกันของทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองระดับ จังหวัดเป็นหน่วยบริหารกิจการสาธารณะระดับภูมิภาค แต่ละจังหวัดประกอบไปด้วยเทศบาลหลาย ๆ แห่ง จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารภารกิจที่ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางในระดับภูมิภาค ประเทศญี่ปุ่นมีจังหวัดทั้งสิ้น 47 จังหวัด⁵⁶

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ministry of Internal Affairs and Communications, *Statistical Handbook of Japan 2013*, p. 194.

เทศบาลเป็นองค์กรบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นซึ่งมีความเชื่อมโยงกับประชาชนในท้องถิ่นอย่างแนบแน่น อีกทั้งยังมีบทบาทสำคัญในการจัดการภารกิจด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนในพื้นที่ จำนวนเทศบาลในญี่ปุ่น ณ วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2013 มีจำนวนทั้งสิ้น 1,719 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลนคร 769 แห่ง (รวมจำนวนเทศบาลมหานคร) เทศบาลเมือง 746 แห่ง และเทศบาลหมู่บ้าน 184 แห่ง⁵⁷ ทั้งเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลหมู่บ้าน มีขอบเขตภารกิจหน้าที่พื้นฐานไม่แตกต่างกัน หากแต่แตกต่างกันในเกณฑ์จำนวนประชากรในเขตเทศบาลแต่ละรูปแบบ โดยเทศบาลนครจะมีจำนวนประชากรในเขตพื้นที่ตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีลักษณะตามเงื่อนไขด้านอื่น ๆ อีกหลายประการ ส่วนเทศบาลเมืองก็จะต้องมีองค์ประกอบตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ในกฎหมาย

นอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปอันประกอบด้วยจังหวัดและเทศบาลแล้ว ระบบการปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่นยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลรับผิดชอบการบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นเป็นกรณีเฉพาะในบางพื้นที่อีกด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีหลายรูปแบบ ได้แก่ เขตพิเศษ จำนวน 23 แห่งในมหานครโตเกียว ซึ่งโดยหลักการแล้วเขตพิเศษเป็นหน่วยงานระดับท้องถิ่นที่มีการบริหารงานภายใต้ระเบียบกฎหมายเดียวกันกับเทศบาลนคร แต่ในทางปฏิบัติ หน่วยปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเขตพิเศษจะมีระบบบริหารงานที่พิเศษกว่าเพื่อรองรับการตอบสนองสภาพความจำเป็นที่มีลักษณะเฉพาะของพื้นที่นครขนาดใหญ่ สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกรณีอื่น ๆ ได้แก่ องค์กรบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นในรูปสหการ และเขตทรัพย์สิน

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในช่วงแรกของการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ในช่วงหลังสิ้นสุดสงครามนั้น ยังไม่มีการแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างบทบาทหน้าที่ของเทศบาลและจังหวัดไว้อย่างชัดเจน การอธิบายถึงสาเหตุของการแบ่งแยกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปออกเป็น 2 ชั้นจึงไม่ปรากฏให้เห็นชัดเจนนัก กระทั่งในปี ค.ศ. 1950 เอกสารข้อเสนอแนะของแกมบี (Kambe Recommendation)⁵⁸ ได้ให้คำจำกัดความจังหวัดว่ามีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีเขตพื้นที่กว้างขวาง ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ของเทศบาลแห่งต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบนั้น คำจำกัดความองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีเขตพื้นที่กว้างขวางในลักษณะดังกล่าว ได้รับการปรับปรุง

⁵⁷ Ibid., p. 195.

⁵⁸ หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. 1947 ซึ่งมีการบัญญัติหมวดว่าด้วย “การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น” (local self-government) เพื่อรองรับหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local autonomy) ในฐานะหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแล้ว จึงได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนหนึ่ง ประกอบด้วย กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Autonomy Law) กฎหมายว่าด้วยการคลังท้องถิ่น (Local Finance Law) กฎหมายว่าด้วยภาษีท้องถิ่น (Local Tax Law) กฎหมายว่าด้วยการจัดบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น (Local Public Service Law) และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่น (Public Office Election Law) การจัดทำกฎหมายดังกล่าวเป็นไปตามข้อเสนอแนะของนายโชพ (Shoup Recommendations) หัวหน้าคณะทูตสัมพันธมิตร สำหรับแนวทางการดำเนินการจัดโครงสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าว ได้มีการจัดทำเป็นเอกสารข้อเสนอแนะโดยนายแกมบี (Kambe Recommendations) โปรตดู Yasutaka Matsufuji, “The Creation of Postwar System of Local Autonomy (1946-1951),” Historical Development of Japanese Local Governance Vol. 5, (Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG), 2010.)

แก้ไขใหม่ในปี ค.ศ. 1956 เมื่อกฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ได้ระบุให้จังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจใน 4 ด้าน ดังต่อไปนี้

(1) ภารกิจที่มีขอบเขตการให้บริการกว้างขวาง ประกอบด้วย การพัฒนาความเจริญในภูมิภาคและจัดการถนน

(2) ภารกิจเกี่ยวกับการกำกับมาตรฐาน ประกอบด้วย การสร้างมาตรฐานและกำกับดูแลมาตรฐานการประกอบกิจการต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น การกำกับดูแลธุรกิจสถานบริการบันเทิง อาทิจับ บาร์ ร้านอาหาร การอนุญาตและควบคุมธุรกิจสุสานและฌาปนสถานการควบคุมป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ เป็นต้น

(3) ภารกิจเกี่ยวกับการติดต่อและประสานงาน ประกอบด้วย การติดต่อประสานงานกับเทศบาลแห่งต่าง ๆ ในพื้นที่ เช่น ให้คำปรึกษาแนะนำด้านต่าง ๆ แก่องค์การบริหารเทศบาล ตลอดจนชี้แนะแนวทางการจัดการ รวมไปถึงการจัดทำตัวแบบการยกย่องข้อบัญญัติต่าง ๆ

(4) ภารกิจด้านการส่งเสริมสนับสนุน ประกอบด้วย การหนุนเสริมการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของเทศบาลซึ่งเป็นงานที่มีความยุ่งยากซับซ้อน หรือเกินขีดความสามารถในการจัดการของเทศบาล ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งและบริหารจัดการโรงเรียนมัธยมศึกษา โรงเรียนสำหรับผู้พิการ โรงพยาบาลบำบัดรักษาอาการป่วยทางจิต และสถานพยาบาลในชุมชน

แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นจะมีการระบุขอบเขตบทบาทหน้าที่ของจังหวัดไว้อย่างชัดเจนแล้ว แต่สถานการณ์การดำรงอยู่ของจังหวัดกลับต้องเผชิญกับการท้าทาย ในปี ค.ศ. 1957 เมื่อรายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษาการพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่นชุดที่สี่ (The Report of the 4th Committee to Investigate Local Government Systems) ได้มีข้อเสนอประการหนึ่งคือ การเสนอให้ยุบเลิกระบบการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด โดยเสนอให้มีการจัดระบบบริหาร “เขต” (district) รูปแบบใหม่ขึ้นแทน โดยมีเจตนารมณ์เพื่อปรับขยายขอบเขตพื้นที่การปกครองของจังหวัดให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ด้วยเหตุผลที่ว่าขอบเขตพื้นที่เดิมของจังหวัดต่าง ๆ นั้นมีขนาดเล็กเกินไปสำหรับการบริหารภารกิจขนาดใหญ่ได้อย่างเกิดประสิทธิภาพ ระบบบริหารเขตรูปแบบใหม่นี้จะเป็นการรวมเขตพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิมให้กลายเป็นเขตพื้นที่ขนาดใหญ่จำนวน 7 ถึง 9 เขต แต่ละเขตมี “ผู้บริหารเขต” (district chief) มาจากการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี อีกทั้งยังมีการจัดตั้ง “ที่ว่าการจังหวัดประจำเขต” (district prefectures) ขึ้นในทุกเขต เพื่อเป็นศูนย์รวมหน่วยงานสาขาในระดับพื้นที่ภายใต้สังกัดของกระทรวงต่าง ๆ ในส่วนกลางไว้ด้วยกัน โดยกำหนดให้ “ผู้บริหารเขต” ดำรงตำแหน่ง “ผู้บริหารที่ว่าการจังหวัดประจำเขต” (district prefecture chief) ไปพร้อมกันด้วย⁵⁹

ข้อเสนอดังกล่าวตั้งอยู่บนแนวคิดที่มองว่า ระบบบริหารราชการจังหวัดควรจะต้องยุบเลิกไป ส่วนหน่วยงานราชการระดับพื้นที่ภายใต้สังกัดของกระทรวงต่าง ๆ ก็จะต้องอยู่ภายใต้ระบบบริหารงานจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ ข้อเสนอดังกล่าวเป็นผลที่เกิดขึ้นหลังการยุบเลิกกระทรวงกิจการภายใน (กระทรวงมหาดไทย) ระบบบริหารท้องถิ่นระดับจังหวัดรูปแบบใหม่ดังกล่าว ได้รับเสียงสนับสนุนเกินครึ่งของคณะกรรมการสภาเพียงเล็กน้อยเท่านั้น นั่นคือ ได้รับการเห็นชอบจากเสียงข้างมากเพียง 17 เสียงจากจำนวนสมาชิกกรรมการสภาทั้งหมด 33 คน ส่วนข้อเสนอการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นในประการอื่น ๆ เสนอให้มีการยุบรวมจังหวัดเข้าด้วยกัน ได้รับการเห็นชอบจากสมาชิกกรรมการสภาเพียง

⁵⁹ Kiyotaka Yokomichi, “The Debate on the Introduction of a Regional System in Japan,” *Up-to-date Documents on Local Autonomy in Japan No.3*, (Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG), 2008).

12 คนเท่านั้น ดังนั้น ข้อเสนอเกี่ยวกับการยุบรวมเขตจังหวัดเพื่อให้เป็นหน่วยจัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่เกินกว่าศักยภาพของเทศบาล (merger of prefectures) ดังที่ปรากฏอยู่ในรายงานฉบับเดียวกันนั้นจึงเป็นข้อเสนอที่ตกไป⁶⁰

ในช่วงเวลาเดียวกัน กระแสการโต้แย้งในประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิรูปและการปรับโครงสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นก็ปรากฏขึ้นเป็นระลอก ซึ่งรวมถึงข้อโต้แย้งในประเด็นข้อเสนอให้มีการจัดระบบ “โด-ชู” (Do-shu) ด้วยเช่นกัน (หมายถึงระบบการบริหารเขตพื้นที่ขนาดใหญ่ซึ่งเกิดจากการควบรวมเขตพื้นที่ของหน่วยการปกครองระดับจังหวัดที่มีอยู่เดิมเข้าด้วยกันให้เหลือเพียง 7 หรือ 9 โด หรือ ชู) แม้ว่าท้ายที่สุดข้อพิพาทโต้แย้งในช่วงดังกล่าวจะยุติลง แต่การโต้แย้งถกเถียงในประเด็นการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นก็ปะทุขึ้นอีกครั้งในช่วงทศวรรษที่ 1990 โดยในครั้งนี้ คณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจ (Decentralization Promotion Committee) ได้มุ่งให้ความสนใจบทบาทของรัฐบาลกลางในการควบคุมแทรกแซงการดำเนินการกิจด้านต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่คณะกรรมการชุดดังกล่าวก็ได้กล่าวถึงระบบการบริหารงานจังหวัดแต่อย่างใด หากแต่มองว่าระบบการปกครองท้องถิ่นควรประกอบด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่นสองชั้น และก็นำมาพิจารณาบทบาทการควบคุมแทรกแซงการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐบาลส่วนกลางเป็นสำคัญ ข้อเสนอของคณะกรรมการชุดดังกล่าว ส่งผลให้มีการยกเลิกระบบการมอบหมายภารกิจของหน่วยงานส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน จากนั้นก็มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ ค.ศ. 1999 (Comprehensive Decentralization Law of 1999) ซึ่งนำมาสู่การยกเลิกภารกิจที่รัฐบาลกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการภายใต้แบบมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งรวมถึงการยกเลิกการมอบหมายภารกิจของหน่วยราชการส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการด้วย ในขณะที่ยังคงให้มีการวางกรอบการดำเนินการกิจในสามกลุ่มที่เหลือไว้เช่นเดิม แต่รัฐบาลส่วนกลางก็ได้กำหนดรายละเอียดใด ๆ เกี่ยวกับกรอบการดำเนินการกิจดังกล่าว⁶¹

2) เทศบาล

หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับ “เทศบาล” ประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับพื้นฐานดังปรากฏใน 4 รูปแบบ คือ เทศบาลระดับนคร เทศบาลระดับเขต เทศบาลระดับเมือง เทศบาลระดับหมู่บ้าน ในบรรดาเทศบาลรูปแบบต่าง ๆ เหล่านี้ เทศบาลระดับนครมีระบบบริหารที่แตกต่างหลากหลายที่สุด ดังจะเห็นได้จากเทศบาลนครในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีระบบบริหารแตกต่างกันไปใน 4 รูปแบบ ในขณะที่เทศบาลระดับเมืองและเทศบาลระดับหมู่บ้านแต่ละแห่งจะไม่มี ความแตกต่างจากแห่งอื่น นอกจากนี้ ยังมี การจัดตั้งเทศบาลเขตพิเศษเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะสำหรับบริหารจัดการพื้นที่ในเขตเมืองหลวงอีกด้วย

(1) เทศบาลมหานคร

เทศบาลมหานคร (Ordinance-Designated Cities) เป็นรูปแบบเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อแทนที่ “ระบบบริหารนครรูปแบบพิเศษ” (exceptional city system) ที่มีอยู่แต่เดิม ซึ่งเป็นระบบที่เริ่มนำมาใช้ภายหลัง

⁶⁰ Kiyotaka Yokomichi, “The Debate on the Introduction of a Regional System in Japan,” pp. 4-7.

⁶¹ Atsushi Konishi, “The Promotion of Decentralization (1) (1993-2000),” *Historical Development of Japanese Local Governance* Vol. 9, (Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG), 2010).

การประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ในปี ค.ศ. 1947 ในช่วงแรก มีการนำระบบบริหารนครรูปแบบพิเศษมาใช้ในเมืองใหญ่ 5 แห่ง ได้แก่ โยโกฮาม่า นาโงย่า เกียวโต โอซาก้า และโกเบ โดยเมืองใหญ่เหล่านี้จะได้รับมอบหมายให้ดูแลรับผิดชอบภารกิจและอำนาจหน้าที่ในขอบเขตเทียบเท่ากับการกิจและอำนาจหน้าที่ของจังหวัดแต่ละแห่ง “ระบบบริหารนครรูปแบบพิเศษ” จึงถูกต่อต้านเป็นอย่างมากจากจังหวัดต่าง ๆ ที่มีนครรูปแบบพิเศษตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ของตนเอง กระทั่งกระแสการต่อต้านคัดค้านดังกล่าวกลายเป็นจุดก่อให้เกิดความตึงเครียดทางการเมือง ต่อมาในปี ค.ศ. 1956 หน่วยงานด้านกิจการภายในของรัฐบาลได้เสนอให้มีการยกเลิก “ระบบบริหารนครรูปแบบพิเศษ” ทั้งหมด และนำระบบบริหาร เทศบาลมหานคร “ที่ประกาศจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย” มาใช้ในพื้นที่เมืองขนาดใหญ่แทนเมืองที่มีคุณสมบัติได้รับการจัดตั้งตามกฎหมายให้มีฐานะเป็นเทศบาลมหานคร จะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสำคัญ คือมีจำนวนประชากรในเขตพื้นที่เกินกว่า 500,000 คน และสัดส่วนประชากรต่อภาคอุตสาหกรรม อัตราความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ และสัดส่วนประมาณการภาษีอากรในพื้นที่ ควรจะมีตัวเลขอยู่ในระดับเดียวกับหัวเมืองใหญ่ทั้ง 5 แห่งดังกล่าวข้างต้น⁶²

แม้ว่าจะมีคุณสมบัติดังกล่าวครบถ้วน แต่การประกาศจัดตั้งเมืองขนาดใหญ่ให้มีฐานะเป็นเทศบาลมหานครก็ยังคงจำเป็นต้องได้รับการอนุมัติจากจังหวัดที่เมืองนั้น ๆ ตั้งอยู่ด้วย เมื่อได้รับการประกาศจัดตั้งตามกฎหมายแล้ว เมืองมหานครแห่งนั้นก็จะมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการกิจด้านต่าง ๆ ไม่ต่ำกว่า 100 การกิจ ซึ่งแต่เดิมเป็นภารกิจที่จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น และกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนดไว้ ปัจจุบันมีเมืองที่ได้รับการประกาศจัดตั้งให้เป็นเทศบาลมหานครจำนวนทั้งสิ้น 20 แห่ง ประกอบด้วย โยโกฮาม่า นาโงย่า เกียวโต โอซาก้า โกเบ คิตะคิวชู ซัปโปโระ คาวาซากิ ฟูกูโอกะ ฮิโรชิม่า เซนได จิบะ ซิตามะ ชิซึโอกะ ซาไก ฮามามัทชิ ไนกาตะ โอคายามะ ซากามิฮาระ คามาโมโตะ⁶³

(2) เทศบาลนครศูนย์กลาง

เทศบาลนครศูนย์กลาง (Core Cities) มีการจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1994 โดยเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น เมืองที่มีคุณสมบัติได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลนครศูนย์กลางจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขสำคัญคือ มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 300,000 คนขึ้นไป ถ้ามีประชากรน้อยกว่า 500,000 คน จะต้องมีความหนาแน่นพื้นที่ไม่น้อยกว่า 100 ตารางกิโลเมตร สัดส่วนของประชากรในพื้นที่ในช่วงกลางวันต่อประชากรที่อยู่ในพื้นที่ในช่วงกลางคืนจะต้องมากกว่า 1 (หมายความว่า นครดังกล่าวจะต้องมีประชากรที่เข้ามาทำงานในพื้นที่ช่วงเวลากลางวันในจำนวนที่มากกว่าผู้อยู่อาศัยจริง) การประกาศจัดตั้งเทศบาลนครศูนย์กลางอยู่ภายใต้การอนุมัติโดยรัฐบาล ตามการร้องขอของสภาเทศบาลนคร และสภาจังหวัด เมื่อประกาศจัดตั้งอย่างเป็นทางการแล้ว เทศบาลนครศูนย์กลางแต่ละแห่งจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งศูนย์บริการสาธารณสุขประจำเขตพื้นที่นครของตนเองได้ อีกทั้งยังได้รับการมอบหมายภารกิจหน้าที่ด้านต่าง ๆ

⁶² Yasutaka Matsufuji, “The Revision of the Postwar System of Local Autonomy (1952-1960),” *Historical Development of Japanese Local Governance* Vol. 6, (Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG), 2011).

⁶³ A. J. Jacobs, “Japan’s Evolving Nested Municipal Hierarchy: The Race for Local Power in the 2000s,” *Urban Studies Research* Volume 2011 (2011), p. 6.

กว่า 70 การกิจ ซึ่งแต่เดิมเป็นการกิจที่ดำเนินการโดยจังหวัด ในปัจจุบันมีเทศบาลนครศูนย์กลางทั้งสิ้น 40 แห่ง โดยส่วนใหญ่เป็นเมืองที่เป็นศูนย์กลางความเจริญของจังหวัด⁶⁴

(3) เทศบาลนครพิเศษ

เทศบาลนครพิเศษ (Special Cities) เป็นรูปแบบการบริหารเทศบาลระดับนคร ซึ่งมีการจัดตั้งขึ้นภายหลังการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1947⁶⁵ เมืองใหญ่ที่มีจำนวนประชากรในพื้นที่ตั้งแต่ 200,000 คนขึ้นไป สามารถได้รับการเสนอให้รัฐบาลประกาศจัดตั้งเป็นเทศบาลนครพิเศษได้ ภายใต้กระบวนการเดียวกันกับการจัดตั้งเทศบาลนครศูนย์กลาง เทศบาลนครพิเศษจะมีการกิจที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเพียง 15 การกิจ ในปัจจุบันมีเทศบาลนครพิเศษจำนวนทั้งสิ้น 40 เมือง ซึ่งประกอบด้วยเมืองขนาดใหญ่ที่เป็นศูนย์กลางของจังหวัดต่าง ๆ แต่ยังไม่เข้าเกณฑ์การจัดตั้งเป็นเทศบาลนครศูนย์กลาง⁶⁶

(4) เทศบาลนคร

ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น เมืองที่มีคุณสมบัติได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลนคร (Cities) จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขสำคัญคือ มีประชากรมากกว่า 50,000 คนมีจำนวนบ้านเรือนที่ตั้งอยู่ในเขตชุมชนเมืองอย่างน้อยร้อยละ 60 ของจำนวนบ้านเรือนทั้งหมดในพื้นที่ที่มีประชากรมากกว่าร้อยละ 60 ประกอบกิจการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมหรือกิจกรรมทางธุรกิจอื่นๆในเขตเมืองมีโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในเขตชุมชนเมืองซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของจังหวัด (เช่น ห้องสมุด) อย่างครบถ้วนเพียงพอ สำหรับเกณฑ์คุณสมบัติด้านจำนวนประชากรในพื้นที่เทศบาลนครนั้น ปัจจุบันได้มีการลดจำนวนลง (โดยกำหนดให้มีจำนวนประชากร 30,000 คน จากเดิม 50,000 คน) เพื่อส่งเสริมให้เกิดการควบรวมเทศบาลเมืองและเทศบาลหมู่บ้านเข้าด้วยกันและจัดตั้งเป็นเทศบาลนคร ในปี ค.ศ. 2010 มีเทศบาลนครจำนวนทั้งสิ้น 786 แห่ง โดยมีเทศบาลนครที่มีประชากรน้อยกว่า 50,000 คน เพียงจำนวน 1 ใน 3 ของจำนวนเทศบาลนครทั้งหมด

(5) เทศบาลเมืองและเทศบาลหมู่บ้าน

เทศบาลเมือง (Towns) และเทศบาลหมู่บ้าน (Villages) เป็นรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุด ในปี ค.ศ. 1953 มีจำนวนเทศบาลทั้งสิ้น 868 แห่ง อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินนโยบายยุบรวมเทศบาลเมืองขนาดเล็กและเทศบาลหมู่บ้านครั้งใหญ่ในระหว่างปี ค.ศ. 1953–1961 (the Great Showa Consolidation) ส่งผลให้จำนวนเทศบาลเมืองและเทศบาลหมู่บ้านลดลงจากเดิม 9,868 แห่ง เหลือเพียง 3,472 แห่ง หลังจากนั้นรัฐบาลได้ดำเนินมาตรการยุบรวมเทศบาลขนาดใหญ่อีกครั้งในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1999–2006 (the Great Heisei Consolidation) ส่งผลให้จำนวนเทศบาลเมืองและเทศบาลหมู่บ้านลดลงจากเดิม 3,229 แห่ง

⁶⁴ A. J. Jacobs, “Japan's Evolving Nested Municipal Hierarchy: The Race for Local Power in the 2000s,” p. 8.

⁶⁵ Satoru Ohsugi, “The Large City System of Japan,” *Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan No.20*, (Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG), 2011), p. 5.

⁶⁶ A. J. Jacobs, “Japan's Evolving Nested Municipal Hierarchy: The Race for Local Power in the 2000s,” p. 9.

เหลือเพียง 1,821 แห่ง⁶⁷ ในปี ค.ศ. 2009 มีจำนวนเทศบาลเมืองและเทศบาลหมู่บ้านทั้งสิ้น 994 แห่ง⁶⁸ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เด่นชัดที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มนี้ ก็คือ การมีจำนวนประชากรในพื้นที่ลดน้อยลง โดยเทศบาลเมืองและเทศบาลหมู่บ้านมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมด มีประชากรในพื้นที่ต่ำกว่า 10,000 คน ยิ่งกว่านั้น เทศบาลเมืองและเทศบาลหมู่บ้านในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งมีจำนวนประชากรลดลงเรื่อย ๆ ยังครอบคลุมพื้นที่กว่าครึ่งของพื้นที่ทั้งหมดในประเทศญี่ปุ่น⁶⁹

(6) เทศบาลเขตพิเศษ

เทศบาลเขตพิเศษ (Special Wards) เป็นหน่วยการบริหารพื้นที่ระดับเขตทั้ง 23 เขตของกรุงโตเกียว แต่เดิมกฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น กำหนดให้ผู้บริหารขององค์กรบริหารเขตแต่ละแห่ง มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการปฏิรูปในปี ค.ศ. 1952 องค์กรบริหารเขตพิเศษทั้งหมดได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานภายในองค์การบริหารมหานครโตเกียว (ในฐานะจังหวัด) และมีการนำระบบแต่งตั้งผู้บริหารเขตพิเศษทางอ้อมมาใช้นับแต่นั้น ภายใตระบบดังกล่าว ผู้บริหารของแต่ละเขตได้รับการแต่งตั้งจากสภาเขตนั้น ๆ โดยได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการมหานครโตเกียว กระทั่งหลังการปฏิรูปในปี ค.ศ. 1974 จึงมีการนำระบบการเลือกตั้งผู้บริหารเขตโดยตรงกลับมาใช้อีกครั้ง จนเมื่อปี ค.ศ. 1998 ได้มีการยกเลิกการบังคับใช้ข้อบัญญัติมหานครโตเกียวจำนวนหนึ่ง (ซึ่งส่งเสริมการประสานงานระหว่างองค์การบริหารเขตพิเศษแต่ละเขตเข้าด้วยกัน รวมถึงกำหนดรายการภารกิจที่องค์การบริหารมหานครโตเกียวมอบหมายให้อยู่ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของผู้บริหารเขตพิเศษแต่ละแห่ง) ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคือ องค์การบริหารเขตพิเศษทั้ง 23 แห่ง ได้รับการจัดตั้งให้มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับพื้นฐานเทียบเท่ากับเทศบาลเมืองและเทศบาลหมู่บ้าน⁷⁰

3.2.4 การจัดโครงสร้างภายในหน่วยการปกครองท้องถิ่น

นับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาล มีฐานะเป็นหน่วยพื้นฐานในการบริหารกิจการสาธารณะระดับท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระในตัวเอง และมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดูแลดำเนินกิจการสาธารณะด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง แต่ด้วยข้อจำกัดด้านศักยภาพของเทศบาลเมืองขนาดเล็กและเทศบาลหมู่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีศักยภาพทางการคลังและการบริหารไม่เพียงพอต่อการดำเนินกิจการสาธารณะต่าง ๆ ในปี ค.ศ. 1953 จึงมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับมาตรการยุบรวมเทศบาลเมืองขนาดเล็กและเทศบาลหมู่บ้านทั่วประเทศ (amalgamation of towns and

⁶⁷ Kiyotaka Yokomichi, "The Development of Municipal Mergers in Japan," COSLOG Up-to-date Documents on Local Autonomy in Japan No.1, (Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), The Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG, 2007), p. 2.

⁶⁸ Council of Local Authorities for International Relations, Institute for Comparative Studies in Local Governance, National Graduate Institute for Policy studies, *Statistics on Local Governance* (Tokyo: Planning and Research Division, Department of General Affairs, 2011), p. 7.

⁶⁹ Masaru Mabuchi, "Municipal Amalgamation in Japan," *a paper prepared for a project on Local Government Development in Japan*, (World Bank Institute, 2001).

⁷⁰ Satoru Ohsugi, "The Large City System of Japan," *Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan No.20*, pp. 8-22.

villages) โดยรัฐบาลใช้เวลาถึง 3 ปี ในการส่งเสริมให้การยุบรวมเทศบาลขนาดเล็กเข้าด้วยกัน โดยมุ่งให้เทศบาลเมืองและเทศบาลหมู่บ้านแต่ละแห่ง มีสัดส่วนประชากรขั้นต่ำ 8,000 คน เพื่อให้เทศบาลทุกแห่งมีศักยภาพเพียงพอสำหรับการจัดตั้งโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดเล็กในพื้นที่อย่างน้อย 1 แห่ง และสามารถว่าจ้างบุคลากรสำหรับดูแลรับผิดชอบงานด้านสวัสดิการสังคมของเทศบาลโดยตรง การดำเนินนโยบายส่งเสริมการยุบรวมเทศบาลขนาดเล็กส่งผลให้การบริหารกิจการสาธารณะระดับท้องถิ่นในพื้นที่ต่าง ๆ มีประสิทธิภาพสูงขึ้น และสามารถขยายการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานได้มากขึ้น⁷¹

โครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งระดับจังหวัดและเทศบาล ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่โดยตรง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด (governor) ในกรณีของหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด และนายกเทศมนตรี (mayor) ในกรณีหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาล และองค์การฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเช่นเดียวกัน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน มีอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งองค์การมหาชนของท้องถิ่น (public enterprises) เพื่อดำเนินกิจการสาธารณะต่าง ๆ ในความรับผิดชอบได้ โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งดูแลจัดการเอง หรืออาจร่วมมือกันบริหารจัดการผ่านกลไกความร่วมมือระหว่างกันก็ได้ การกำกับควบคุมการบริหารกิจการสาธารณะขององค์การมหาชนของท้องถิ่น อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง⁷²

- **สภาท้องถิ่น (local assemblies)**

สภาท้องถิ่น เป็นฝ่ายนิติบัญญัติในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง สมาชิกสภาท้องถิ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ สำหรับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ กำหนดโดยสัดส่วนประชากรในพื้นที่ ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น (Local Autonomy Law) สมาชิกสภาท้องถิ่นทุกรูปแบบมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจสาธารณะของท้องถิ่น โดยเฉพาะการออกข้อบัญญัติหรือกฎหมายท้องถิ่น การแก้ไขข้อบัญญัติหรือกฎหมายท้องถิ่น และการอนุมัติงบประมาณ นอกจากนี้ สภาท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี รวมถึงให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารการศึกษาท้องถิ่น (boards of education) และคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (public safety commissions) สภาท้องถิ่นมีการประชุมทั่วไปไม่ต่ำกว่า 4 ครั้งต่อปี เพื่อร่วมกันพิจารณาร่างข้อบัญญัติหรือกฎหมายท้องถิ่น การจัดทำร่างงบประมาณ รวมถึงพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังอาจเรียกประชุมวิสามัญเป็นกรณีพิเศษได้ตามความจำเป็น ทั้งนี้ การบัญญัติกฎหมายท้องถิ่นหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นของเทศบาล จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือข้อบัญญัติของจังหวัด และการบัญญัติกฎหมายหรือข้อบัญญัติของจังหวัดจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายระดับชาติหรือระเบียบที่กำหนดโดยรัฐบาลส่วนกลาง⁷³

⁷¹ Ibid., p. 293.

⁷² Ibid.,

⁷³ Ibid.,, p. 294.

- ฝ่ายบริหารท้องถิ่น (executive branch)

ฝ่ายบริหารท้องถิ่น มีผู้นำฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ผู้นำฝ่ายบริหารทำหน้าที่ตัวแทนในนามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีบทบาทหลักในการควบคุมดูแลการบริหารงานทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับตั้งแต่การจัดทำร่างข้อบัญญัติหรือร่างกฎหมายท้องถิ่นเสนอต่อสภาท้องถิ่น การประสานแผนและการดำเนินโครงการตามแผนงบประมาณ การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ การจัดซื้อจัดจ้าง การลงทุน และการบริหารจัดการทรัพยากร และกิจการสาธารณะในเขตพื้นที่รับผิดชอบและอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะ ในการบริหารกิจการดังกล่าว ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบและคำสั่งต่าง ๆ การแต่งตั้งบุคลากร การกำกับควบคุมและดูแลการทำงานของฝ่ายต่าง ๆ ตลอดจนการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองการบริหารขึ้นภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามความจำเป็น นอกจากนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการประสานความร่วมมือ (co-ordinating authority) กับฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น ๆ อีกด้วย⁷⁴

นอกเหนือจากฝ่ายบริหารท้องถิ่นแล้ว กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ยังบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งองค์กรที่ใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในรูปแบบคณะกรรมการได้อีกด้วย (Committees) ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจบริหารกิจการสาธารณะของท้องถิ่นดำเนินไปภายใต้หลักความเป็นกลางทางการเมือง และเพื่อให้การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ปลอดจากอคติและเป็นอิสระจากการควบคุมแทรกแซงของผู้บริหารท้องถิ่น สำหรับองค์กรในรูปคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ใช้อำนาจของฝ่ายบริหารอย่างเป็นอิสระ (independent executive bodies) มีดังต่อไปนี้⁷⁵

- คณะกรรมการที่มีการจัดตั้งขึ้นทั้งในระดับจังหวัดและเทศบาล
 - คณะกรรมการบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Education Committee)
 - คณะกรรมการการเลือกตั้งท้องถิ่น (Election Administration Committee)
 - คณะกรรมการบริหารงานบุคคล หรือคณะกรรมการผดุงธรรม (Personnel (or Equity) Committee)
 - คณะกรรมการตรวจสอบภายใน (Inspection Committee)
- คณะกรรมการที่มีการจัดตั้งเฉพาะระดับจังหวัด
 - คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (Public Safety Committee)
 - คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ของท้องถิ่น (Local Labour Relations Committee)
 - คณะกรรมการเวนคืน (Expropriation Committee)
 - คณะกรรมการเขตพื้นที่ประมงชายฝั่ง (Maritime District Fishery Adjustment Committee)
 - คณะกรรมการบริหารการทำประมงในแม่น้ำ (Internal Fishing Grounds Administration Committee)

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid.

- คณะกรรมการที่มีการจัดตั้งเฉพาะเทศบาล
 - คณะกรรมการเกษตรกรรม (Agricultural Committee)
 - คณะกรรมการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ (Realty Valuation Re-examination Committee)

3.2.5 ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมีความเป็นอิสระในการบริหารกิจการสาธารณะระดับท้องถิ่นในทุกด้าน โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบที่บังคับใช้ในระดับชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดำเนินกิจการสาธารณะภายใต้นโยบายในบางด้านที่มีกฎหมายระดับชาติและระเบียบของกระทรวงต่าง ๆ กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเอาไว้แล้ว สำหรับความเป็นอิสระในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยภาษีท้องถิ่น (Local Tax Law) ซึ่งมีการกำหนดประเภทภาษีและอัตราภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบสามารถจัดเก็บได้ไว้อย่างชัดเจน การบริหารภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้การประสานงาน การกำกับดูแล ตลอดจนการให้คำแนะนำโดยหน่วยงานส่วนกลางอย่างใกล้ชิด ส่วนการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และจำนวนหน่วยงานภายใต้ที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดสามารถจัดตั้งได้ รวมถึงกำหนดรายละเอียดการแบ่งโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลไว้อย่างชัดเจน⁷⁶

การแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐบาลในส่วนกลาง ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการสำคัญที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจดำเนินกิจการสาธารณะทุกด้าน ยกเว้นภารกิจที่สงวนไว้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลส่วนกลาง ประกอบด้วย⁷⁷

- การดำเนินกระบวนการยุติธรรม
- การดำเนินคดีและลงโทษทางอาญา
- การบริหารระบบคมนาคมขนส่งระดับชาติ
- การจัดบริการไปรษณีย์
- การบริหารสถาบันการศึกษาและการวิจัยในระดับชาติ
- การบริหารโรงพยาบาลและสถานบำบัดฟื้นฟูในระดับชาติ
- การพัฒนาระบบนําร่อง สถานีอุตุนิยมวิทยา และการควบคุมเส้นทางเดินเรือในทะเล
- การบริหารพิพธภัณฑ์และหอสมุดแห่งชาติ

สำหรับกิจการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง (inherent functions) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจทางการบริหารได้ด้วยตนเอง ครอบคลุมภารกิจด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้⁷⁸

⁷⁶ Ibid., p. 295.

⁷⁷ Ibid., p. 296.

⁷⁸ Ibid.

- การจัดสวัสดิการสังคม และการบริการสุขภาพ อาทิ สถานพยาบาล
- การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระดับท้องถิ่น อาทิ การวางผังเมือง การผลิตน้ำประปา
- การพัฒนาธุรกิจในท้องถิ่น
- การดำเนินนโยบายด้านเด็กและเยาวชน รวมถึงการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน อาทิ การจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย
- การอนุรักษ์ปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ การควบคุมป้องกันมลพิษในพื้นที่
- กิจกรรมตำรวจท้องถิ่น และการป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย

หากพิจารณาขอบเขตภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในพื้นที่ในทางปฏิบัติ จะพบว่า การดำเนินกิจการสาธารณะด้านต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจำแนกได้ 2 ประเภท คือ⁷⁹

1) **กิจการในภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (inherent functions)** ได้แก่ กิจการสาธารณะด้านต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายและดำเนินการตัดสินใจทางการบริหารได้อย่างเต็มที่ ตามหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลส่วนกลางสามารถมีบทบาทโดยอ้อมต่อการดำเนินกิจการสาธารณะประเภทนี้ ในบางด้าน ผ่านกลไกการจัดสรรเงินอุดหนุนรายการกิจ และการบังคับใช้กฎหมายระดับชาติที่เกี่ยวข้อง อาทิ กิจการด้านการควบคุมมาตรฐานโรงพยาบาลในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดระบบตำรวจท้องถิ่น และกิจการป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย

กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการกระจายอำนาจ ค.ศ. 1995 (Decentralization Promotion Law of 1995) ซึ่งถูกร่างขึ้นโดยรัฐบาลผสมนำโดยมูรายามะ (Murayama Coalition Cabinet) บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล เป็นกลไกทำหน้าที่รับผิดชอบ “การบริหารงานด้านต่าง ๆ ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่” ภาระหน้าที่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับพื้นฐาน ประกอบด้วย

- 1) การให้บริการด้านงานทะเบียนราษฎร อาทิ จดทะเบียนสำมะโนประชากร ทำบัตรประชาชน จดทะเบียนตราประทับ และออกใบรับรองตราประทับของประชาชน เป็นต้น
- 2) การให้บริการสาธารณะด้านต่าง ๆ อาทิ โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ศูนย์บริการเด็กเล็ก โรงเรียนอนุบาล ห้องสมุด ศูนย์บริการชุมชน โรงยิม สระว่ายน้ำ โรงพยาบาล ศูนย์บริการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค เป็นต้น
- 3) การจัดการวิสาหกิจท้องถิ่น เช่น ระบบน้ำประปา การจัดการน้ำเสีย และการจัดระบบขนส่งสาธารณะ
- 4) การสร้างความมั่นคงทางสังคมในระดับภูมิภาค อาทิ บริการในระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ ประกันสุขภาพและสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ เป็นต้น
- 5) การให้เงินช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินชีวิต อาทิ กองทุนที่อยู่อาศัย สินเชื่อแก่ธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก เงินอุดหนุนค่าเช่าที่พักอาศัยสำหรับคู่แต่งงานใหม่ การให้เงินช่วยเหลือด้านการจัดการศึกษาเรียนรู้ขององค์กรทางสังคม เงินช่วยเหลือสำหรับผู้ประสบอุบัติเหตุ
- 6) การให้บริการดับเพลิง และการให้บริการความปลอดภัยด้านจราจร
- 7) การจัดการภูมิทัศน์สภาพแวดล้อมให้สวยงาม และการบำรุงรักษาเมือง อาทิ สวนสาธารณะ ถนน

⁷⁹ Ibid.

การเก็บขยะ การควบคุมสัตว์ การจัดการซากกรงจิ้งจอก การฟื้นฟูพัฒนาเมือง การดูแลรักษาภูมิทัศน์ของเมือง

จากขอบเขตภารกิจหน้าที่ในความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงในประการต่าง ๆ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเป็นภารกิจด้านสวัสดิการและการศึกษาเสียเป็นส่วนใหญ่

2) ภารกิจในการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ (delegated functions) ได้แก่ ภารกิจสาธารณะด้านต่าง ๆ ที่เป็นภารกิจในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลส่วนกลาง แต่หน่วยงานส่วนกลางเหล่านั้นได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการกิจดังกล่าวแก่ประชาชนในพื้นที่แทน ภายใต้กรอบนโยบายและระเบียบปฏิบัติที่รัฐบาลส่วนกลางได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ สามารถจำแนกได้ 2 กลุ่ม คือ

2.1) ภารกิจที่กฎหมายระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ (mandated functions) เป็นภารกิจที่รัฐบาลส่วนกลาง องค์กรมหาชน หรือองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ มอบหมายอำนาจหน้าที่นั้น ๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบดำเนินการ การมอบหมายอำนาจหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการโดยผ่านมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎระเบียบหรือคำสั่งทางราชการ ในการดำเนินการกิจดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาตัดสินใจในพื้นที่ได้บางส่วน เช่น การออกแบบแผนงานให้เหมาะสมกับพื้นที่ของตน เป็นต้น นอกจากนี้ สภาท้องถิ่นยังสามารถพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ออกข้อบัญญัติ และให้ความเห็นชอบในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกิจที่ได้รับมอบหมายดังกล่าวได้เสมือนหนึ่งว่าภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง อาทิ ภารกิจด้านการสร้างโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา การสร้างโรงพยาบาลสำหรับโรคเฉพาะทาง⁸⁰

2.2) ภารกิจที่หน่วยงานส่วนกลางมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน (agency delegated functions) เป็นภารกิจที่รัฐบาลส่วนกลาง องค์กรมหาชน หรือองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ มอบหมายให้แก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรฝ่ายบริหารของท้องถิ่น เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกิจนั้น ๆ โดยเฉพาะ ในการดำเนินการกิจที่ได้รับมอบหมายดังกล่าว ผู้บริหารท้องถิ่นหรือองค์กรฝ่ายบริหารของท้องถิ่นมีบทบาทเปรียบเสมือน "หน่วยปฏิบัติในพื้นที่" (agencies) รับผิดชอบดำเนินการกิจของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางภายใต้กรอบนโยบาย กฎเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่กระทรวงเจ้าของภารกิจได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด สภาท้องถิ่นจึงไม่มีบทบาทในการพิจารณาหรือตัดสินใจใด ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการกิจดังกล่าว หากพิจารณาในกรณีจังหวัด จะพบว่า ปัจจุบันภารกิจที่หน่วยงานส่วนกลางมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดดำเนินการแทน มีจำนวนกว่าห้าร้อยรายการ หรือคิดเป็นร้อยละ 70-80 ของกิจกรรมทั้งหมดที่จังหวัดดำเนินการ⁸¹

ระบบการมอบหมายภารกิจของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการในพื้นที่ (delegated functions) ดำรงอยู่จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1999 เมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นครั้งใหญ่เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1999 การปรับปรุงแก้ไขครั้งนี้มีเป้าหมายเพื่อปฏิรูประบบการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ สาระสำคัญของการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ ประกอบด้วย การยกเลิกระบบการมอบหมาย

⁸⁰ Ibid., p. 296-297.

⁸¹ Ibid., p. 297.

ภารกิจ (agency delegated function system) การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากความสัมพันธ์แบบผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา มาเป็นความสัมพันธ์แบบเท่าเทียมและร่วมมือกัน⁸²

การปฏิรูปการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลาดังกล่าว ปรากฏผลในเชิงการเปลี่ยนแปลงในประการสำคัญ คือ⁸³ ประการแรก ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับเดิม ภารกิจที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการถูกระบุว่าเป็น “ภารกิจของรัฐบาล” ดังนั้น ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ จึงไม่ถือเป็น “ภารกิจในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการกิจดังกล่าวตามที่กฎหมายระบุไว้เท่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภารกิจดังกล่าว อีกทั้งยังไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล

ประการที่สอง ในระบบการมอบหมายภารกิจแบบเดิม รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลและควบคุมการดำเนินการกิจที่มีการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการทั้งหมด โดยมีกลไกรองรับระบบการมอบหมายภารกิจ ได้แก่ การฟ้องร้องผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ดำเนินการกิจที่รัฐบาลกลางได้มอบหมาย เช่น ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่าฝืน ละเลย หรือไม่ปฏิบัติตามกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เป็นเจ้าของภารกิจนั้น สามารถยื่นเรื่องฟ้องร้องผู้ว่าราชการจังหวัดต่อศาลได้ นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรียังสามารถดำเนินการถอดถอนผู้ว่าราชการจังหวัดที่ไม่ปฏิบัติตามกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลได้อีกด้วย ทั้งนี้ ระบบการถอดถอนผู้ว่าราชการจังหวัดได้ยกเลิกไปเมื่อ ค.ศ. 1991

ประการสุดท้าย ภายใต้ระบบการมอบหมายภารกิจแบบเดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดยังคงมีลักษณะเป็นหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลกลางอยู่ อย่างไรก็ตาม ระบบดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไป เมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขด้วยการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประมวลกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบัญญัติให้ภารกิจทั้งหมดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการในพื้นที่รับผิดชอบของตนเองนั้น ถือเป็น “ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ทั้งหมด บทบัญญัติดังกล่าว จึงส่งผลให้งานส่วนใหญ่ที่แต่เดิมจัดเป็นภารกิจที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้รับผิดชอบดำเนินการ กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจในอำนาจหน้าที่ในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ภารกิจบางส่วนถูกจัดเป็นภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายกำหนด และภารกิจที่รัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ รวมทั้งมีภารกิจบางส่วนถูกยกเลิกไป

กล่าวโดยสรุป ภายใต้ระบบการมอบหมายภารกิจนั้น จังหวัดมีบทบาทหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ในฐานะที่เป็นหน่วยงานตัวแทนของรัฐบาลกลาง ซึ่งได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบดำเนินการกิจในพื้นที่จังหวัดแทนรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลส่วนกลางและจังหวัดจึงเป็นรูปแบบที่ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาเหนืออีกฝ่าย อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองตนเองของท้องถิ่นครั้งใหญ่ ซึ่งส่งผลให้ระบบการมอบหมายภารกิจถูกยกเลิกไปนั้น ก็ได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดและเทศบาลให้มีความเท่าเทียมกัน

⁸² Atsushi Konishi, “The Promotion of Decentralization (1) (1993-2000),” p. 8.

⁸³ Ikuo Kume, “The Impact of Agency Delegated Functions: A Japanese Case Study,” (a paper prepared for a project on Local Government Development in Japan, World Bank Institute, 2001).

3.2.6 การบริหารงบประมาณและรายได้

รายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น มีที่มาจากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (local taxes) รายได้จากภาษีท้องถิ่นมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 35-40 ของรายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของญี่ปุ่นในปัจจุบัน เป็นผลจากการออกกฎหมายว่าด้วยภาษีท้องถิ่น (Local Tax Law) ในปี ค.ศ. 1950 ซึ่งเป็นการปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น จากเดิมที่ภาษีท้องถิ่นถูกจัดเก็บรวมเข้าไปในภาษีที่รัฐบาลส่วนกลางจัดเก็บ มาเป็นการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในพื้นที่ของตนเอง โดยกฎหมายดังกล่าวได้วางกรอบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับประเภทภาษีที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีอำนาจในการจัดเก็บ รวมถึงกำหนดกรอบอัตราการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจน แม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะดูแลรับผิดชอบการจัดระบบภาษีท้องถิ่นของตนเองได้ แต่การดำเนินการดังกล่าวก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลและให้คำแนะนำโดยสำนักบริหารภาษีท้องถิ่น (Local Tax Bureau) ในสังกัดกระทรวงกิจการภายในอย่างใกล้ชิด ดังนั้น ระบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่ปรากฏในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจึงไม่มีความแตกต่างกันมากนัก⁸⁴

นอกเหนือจากรายได้จากภาษีท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลาง ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ มีงบประมาณที่มาจากรายได้ในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นไม่เพียงพอต่อการดำเนินการกิจกรรมตามแผนงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ ระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลางจึงมีเป้าหมายเพื่ออุดช่องว่างหรือเสริมศักยภาพทางการคลังสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานภาษีในพื้นที่ไม่มาก เงินอุดหนุนที่รัฐบาลส่วนกลางจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไป (global grants) เป็นเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปจัดสรรเพื่อดำเนินการกิจการต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (national treasury reimbursement) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลส่วนกลางได้กำหนดเงื่อนไขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำไปใช้สำหรับดำเนินการเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งตามที่ได้ระบุไว้เท่านั้น⁸⁵

สำหรับระบบเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลส่วนกลางจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยเงินอุดหนุน 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนแรก เป็นเงินอุดหนุนจากภาษีที่รัฐบาลโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Transfer Tax Grant) เป็นเงินรายได้ในหมวดภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดสรรจากงบประมาณรายได้บางส่วนจากภาษีของรัฐบาลส่วนกลาง และอีกส่วนหนึ่ง เป็นเงินอุดหนุนจากภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Allocation Tax Grant) คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 88.5 ของวงเงินอุดหนุนทั่วไป การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเท่าเทียมในศักยภาพทางการคลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานรายได้จากภาษีท้องถิ่นน้อย การได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาลจึงช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ได้ตามมาตรฐาน เงินอุดหนุนประเภทนี้มีที่มาจากภาษีประเภทต่าง ๆ ที่รัฐบาล

⁸⁴ Hiroshi Ikawa, "Recent Local Financial System Reform (Trinity Reform)," *COSLOG Up-to-date Documents on Local Autonomy in Japan No.2*, (Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), The Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG), 2008).

⁸⁵ OECD, *Managing Across Levels of Government*, p. 298.

จัดเก็บได้ โดยมีการกำหนดสัดส่วน คือ ร้อยละ 32 ของภาษีเงินได้บุคคล ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีสุรา ร้อยละ 24 ของภาษีการบริโภค และร้อยละ 25.5 ของภาษีบุหรี่⁸⁶

หากพิจารณาภาพรวมของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นได้ว่า นับแต่ปี ค.ศ. 1975 เป็นต้นมา สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากปัจจัยด้านอัตราเงินเฟ้อแล้ว การเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นผลจากการขยายขอบเขตภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการทางสังคมและบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นการขยายการศึกษาภาคบังคับ การขยายโรงเรียนประถมศึกษา และมัธยมศึกษา การจัดสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ อาทิ กฎหมายว่าด้วยการปกป้องวิถีชีวิตท้องถิ่น (Livelihood Protection Law) กฎหมายว่าด้วยสวัสดิภาพเด็ก (Child Welfare Law) กฎหมายว่าด้วยสวัสดิการผู้สูงอายุ (Aged People Welfare Law) การจัดบริการสาธารณสุข ตลอดจนการพัฒนาโครงสร้างสาธารณูปโภค เช่น การสร้างถนน สะพาน และสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ในท้องถิ่น หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการคลังท้องถิ่น (Local Finance Law)⁸⁷

3.2.7 การบริหารงานบุคคล

ในระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐของญี่ปุ่น มีการจำแนกประเภทของบุคลากรภาครัฐออกเป็น 2 ประเภท คือ ข้าราชการส่วนกลางซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐระดับชาติ และข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ทั่วประเทศ มีจำนวนทั้งสิ้นราว 3.3 ล้านคน⁸⁸ การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น (Local Public Service Law) โดยมีสำนักบริหารงานบุคคลภาครัฐในสังกัดกระทรวงกิจการภายในเป็นหน่วยงานกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล มีระบบบริหารงานบุคคลระบบเดียวกัน กฎหมายว่าด้วยการจัดบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคล (Personnel Committee) และระบุให้เทศบาลควรมีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลหรือ คณะกรรมการอำนวยการความเป็นธรรม (Equity Committee) เพื่อทำหน้าที่อย่างเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมืองของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยเฉพาะการทำหน้าที่ในการกำกับปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ การบริหารงานบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมถึงทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านการบริหารงานบุคคล พิจารณากำหนดอัตราค่าจ้าง และกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการทำงาน นอกจากนี้ คณะกรรมการดังกล่าวยังมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอข้อคิดเห็นต่อฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลและการออกข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของข้าราชการท้องถิ่น อาทิ การปรับกรอบอัตราเงินเดือน ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติที่รัฐบาลกำหนดไว้⁸⁹

⁸⁶ Hiroshi Ikawa, "Recent Local Financial System Reform (Trinity Reform)," pp. 2-3.

⁸⁷ OECD, *Managing Across Levels of Government*, p. 300.

⁸⁸ Ibid., p. 301.

⁸⁹ Hiroaki Inatsugu, "Personnel Systems in Japanese Local Governments," (a paper prepared for a project on Local Government Development in Japan, World Bank Institute, 2001).

3.2.8 การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น

หากพิจารณาการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่า รัฐบาลส่วนกลางมีบทบาทสำคัญในการประสานนโยบาย (policy co-ordination) ระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ เพื่อให้ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน ในการกำหนดทิศทางนโยบายสาธารณะบางด้านที่สำคัญ รัฐบาลส่วนกลางในฐานะหน่วยการปกครองในระดับที่เหนือกว่า (senior authority) จะทำหน้าที่ตัดสินใจวางกรอบนโยบาย กำหนดทิศทาง และชี้แนะแนวทางการดำเนินนโยบายในเรื่องสำคัญ ๆ เหล่านั้นแก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ในขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทในการนำนโยบายดังกล่าวไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง ในฐานะตัวแทนในการนำนโยบายของกระทรวงต่าง ๆ มาดำเนินการแก่ประชาชน การจัดความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้การดำเนินนโยบายสาธารณะของหน่วยการปกครองในระดับต่าง ๆ ของประเทศญี่ปุ่นมีความกลมกลืนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างมาก⁹⁰

อย่างไรก็ดี ในขณะที่กระทรวงต่าง ๆ มีแนวโน้มในการวางกรอบกำหนดทิศทางนโยบาย ออกกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติ ตลอดจนข้อชี้แนะชักจูงความเข้าใจที่เกี่ยวข้องกับภารกิจในกระทรวงของตนเอง เพื่อให้ฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดถือปฏิบัติมากขึ้นเรื่อย ๆ แต่ในอีกด้านหนึ่งจะพบว่าการวางทิศทางนโยบายของกระทรวงต่าง ๆ ในส่วนกลางกลับขาดการประสานงานกันอย่างเพียงพอ ส่งผลให้เกิดการวางนโยบายและออกหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันเอง การขาดการประสานนโยบายระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง จึงมักส่งผลกระทบให้การดำเนินภารกิจในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร⁹¹

การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นในปัจจุบัน ปรากฏในรายงาน "แนวทางการส่งเสริมการปฏิรูปด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" (Guideline for the Promotion of Reform concerning Relationships between National and Local Governments) ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในปี ค.ศ. 1989 และนำมาสู่การจัดทำข้อเสนอของคณะกรรมการส่งเสริมการปฏิรูประบบบริหารราชการ (Provisional Council for the Promotion of Administrative Reform (PCPAR)) กระทั่งในปี ค.ศ. 1991 รัฐสภาได้ออกกฎหมายเพื่อขยายบทบาทของสภาท้องถิ่นในการพิจารณาตัดสินใจในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยราชการบริหารส่วนกลางให้ดำเนินการแทน (delegated function) อีกทั้งยังมีการออกกฎหมายถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายเรื่อง อาทิ การจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การวางผังเมืองในเขตเทศบาล⁹²

ในปี ค.ศ. 1992 คณะกรรมการส่งเสริมการปฏิรูประบบบริหารราชการ ได้เสนอให้ดำเนินการนำร่องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำร่องจำนวนกว่า 20 แห่งได้รับการนำร่องถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากรัฐบาลในด้านสำคัญ ๆ อาทิ การวางแผนและการพัฒนาเมือง การจัดสวัสดิการสังคม การจัดบริการสาธารณสุข และการจัดการศึกษา ในการตัดสินใจดำเนินกิจการสาธารณะ

⁹⁰ OECD, *Managing Across Levels of Government*, p. 297.

⁹¹ Ibid., p. 297.

⁹² Ibid., p. 302.

ดังกล่าว จังหวัดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล และเทศบาลต้องได้รับความเห็นชอบจากจังหวัดในฐานะตัวแทนของรัฐบาล⁹³

หากพิจารณาทิศทางแนวโน้มการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นในฐานะส่วนหนึ่งของการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตย ในทศวรรษที่ 1960 และ 1970 เป็นช่วงเวลาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชุมชนเมืองเติบโตอย่างรวดเร็ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต่าง ๆ จำนวนมากได้ริเริ่มดำเนินนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นในหลายด้านซึ่งมีความก้าวหน้ากว่าแบบแผนนโยบายและแนวปฏิบัติของหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง อาทิ การป้องกันมลพิษ การจัดสวัสดิการทางสังคม และการบริการสุขภาพ กระทั่งในภายหลังรัฐบาลจึงได้นำนโยบายเหล่านั้นมาขับเคลื่อนให้มีการดำเนินการทั่วประเทศ⁹⁴

ในเดือนธันวาคมปี ค.ศ. 1991 คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารราชการ ได้เสนอรายงานต่อนายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับแนวทางกำหนดให้เมืองขนาดใหญ่หรือการรวมกลุ่มสหการเทศบาลที่มีประชากรตั้งแต่ 200,000 คนขึ้นไป เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำร่องเพื่อปรับปรุงมาตรการที่เกี่ยวข้องกับกาจัดตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ อีกหลายเรื่อง ซึ่งแต่เดิมเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจตัดสินใจของส่วนกลาง อาทิ การออกพันธบัตรท้องถิ่น การเปิดให้เอกชนเข้ามารับเป็นคู่สัญญาลงทุนดำเนินกิจการสาธารณะ โดยมีเป้าหมายเพื่อเอื้อให้เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลหมู่บ้าน มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระมากขึ้น ในการดำเนินโครงการพัฒนาระดับภูมิภาค ทั้งโดยการดำเนินการเอง และการร่วมมือกันดำเนินการในรูปสหการ ข้อเสนอดังกล่าวได้รับความเห็นชอบในปี ค.ศ. 1993 และได้ดำเนินการนำร่องในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 20 แห่ง และเพิ่มเป็น 33 แห่งในปี ค.ศ. 1995 ผลการดำเนินโครงการนำร่องดังกล่าวพบว่า การให้ความยินยอมและความเต็มใจในการส่งเสริมการกระจายอำนาจของข้าราชการส่วนกลาง นับเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอนุมัติอนุญาตซึ่งหน่วยงานราชการมักมีแนวโน้มต่อต้านการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁹⁵

ในปี ค.ศ. 1995 รัฐสภาญี่ปุ่นได้ตรากฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการกระจายอำนาจ (Decentralisation Promotion Law) มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดกรอบระยะเวลา รวมถึงมาตรการทางกฎหมาย และมาตรการทางการบริหารสำหรับหน่วยราชการส่วนกลางในการดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปลายปี ค.ศ. 1996 คณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจ (Decentralisation Promotion Commission) ประกอบด้วยกรรมการที่มาจากทั้งตัวแทนภาคเอกชนและภาครัฐ ทำหน้าที่ร่วมกันพิจารณากำหนดขอบเขตภารกิจที่เหมาะสมสำหรับถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ผลจากการดำเนินนโยบายส่งเสริมการกระจายอำนาจดังกล่าว ส่งผลให้ปัจจุบันหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดมีบทบาทสำคัญในฐานะหน่วยประสานงานการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางและตัดข้ามเขตพื้นที่ของเทศบาลแต่ละแห่ง ในขณะเดียวกันจังหวัดยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนของกระทรวงต่าง ๆ ในส่วนกลาง ในการกำกับดูแลการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะด้านต่าง ๆ ในระดับเทศบาล เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางนโยบายและกรอบการ

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid., p. 303.

⁹⁵ Ibid.

ปฏิบัติที่กระทรวงต่าง ๆ ได้กำหนดไว้ในเวลาเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ จังหวัดจึงมีบทบาทใน 2 ด้านควบคู่กัน นั่นคือ บทบาทในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับภาค (regional local government) และบทบาทในฐานะตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลาง (agent of the central government) ดังปรากฏชัดเจนในกรณีการดำเนินการภารกิจที่หน่วยงานส่วนกลางมอบหมายให้ดำเนินการแทน รวมถึงการประสานการขับเคลื่อนนโยบายของกระทรวงต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่⁹⁶

3.2.9 การจัดความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดและเทศบาล

ระบบการมอบหมายภารกิจจากหน่วยงานส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการแทน ได้ถูกยกเลิกไปโดยกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ ค.ศ. 1999 ส่งผลให้มีการจำแนกลักษณะภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นภารกิจในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง (local government functions) และภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ (statutory trusted functions) แต่เดิมภารกิจที่จังหวัดรับผิดชอบดำเนินการกว่าร้อยละ 80 ล้วนเป็นภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยราชการบริหารส่วนกลางให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการแทน ดังนั้น การยกเลิกระบบการมอบหมายภารกิจของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการแทนย่อมส่งผลกระทบที่สำคัญยิ่งต่อรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับเทศบาล⁹⁷

คณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจได้กำหนดขอบเขตภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่โดยแบ่งออกเป็นหลายกลุ่มภารกิจ หากพิจารณาขอบเขตภารกิจในอำนาจหน้าที่ของจังหวัดและเทศบาล ทั้งภารกิจที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง และภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ จะสามารถจำแนกภารกิจออกเป็น 2 กลุ่ม คือ “กลุ่มภารกิจด้านการพัฒนาภูมิภาค” (Creation of region) และ “กลุ่มภารกิจด้านการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน” (Creation of living) ดังมีขอบเขตภารกิจโดยสรุปดังต่อไปนี้⁹⁸

1) กลุ่มภารกิจด้านการพัฒนาความเจริญในภูมิภาค

- ภารกิจในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดโดยตรง
 - การวางผังเมือง
 - การจัดการเวนคืนที่ดิน
 - การประกาศเขตป่าสงวน การรับรองแบบก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ การอนุมัติและออกใบอนุญาต การสร้างบ้านในพื้นที่ต่าง ๆ การประกอบธุรกิจก่อสร้าง และการประกอบกิจการประมง เป็นต้น

⁹⁶ Ibid., pp. 302-303.

⁹⁷ Michio Muramatsu, “Intergovernmental Relations in Japan: Models and Perspectives,” (a paper prepared for a project on Local Government Development in Japan, World Bank Institute, 2001).

⁹⁸ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Atsushi Konishi, “The Promotion of Decentralization (1) (1993-2000),”

- การรับจดทะเบียนการเปิดบริการสถานที่จอดรถแห่งใหม่ การออกใบอนุญาตการประกอบกิจการผลิตและจำหน่ายก๊าซแรงดันสูงและวัตถุระเบิด
 - การอนุมัติและการออกใบอนุญาตการประกอบธุรกิจการให้บริการสาธารณะ การจัดตั้งหอการค้า และการจัดตั้งสหกรณ์การเงินสำหรับผู้ประกอบธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก
- การกิจที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ
 - การวิเคราะห์เชิงสถิติสำหรับการจัดทำสำมะโนประชากรแห่งชาติ การจัดการเลือกตั้งระดับชาติ และการประชาสัมพันธ์การรับสมัครบุคคลเข้ารับ การเกณฑ์ทหารกองกำลังป้องกันตนเองของประเทศ
 - การอนุมัติการโอนซื้อและการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อ การเพาะปลูก (ต่ำกว่า 4 เฮกเตอร์) การจัดการถนนทางหลวงและการจัดการแม่น้ำ ขนาดใหญ่ (ชั้นที่หนึ่งและสอง) และการออกใบอนุญาตการปรับสภาพพื้นน้ำ สาธารณะให้กลายเป็นที่ดิน ฯลฯ
 - การอนุมัติและการออกใบอนุญาตสำหรับการจัดการขยะจากอุตสาหกรรมและ การทิ้งกากของเสียจากอุตสาหกรรม
 - การกำหนดสถานที่ตั้งสำหรับห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ ฯลฯ
- การกิจในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลโดยตรง
 - การอนุมัติแบบก่อสร้างสำหรับสิ่งปลูกสร้าง และการกำหนดเขตที่ดินเพื่อ การใช้ประโยชน์ด้านต่าง ๆ อย่างเหมาะสม
 - การจัดการแม่น้ำขนาดเล็ก การออกใบอนุญาตสำหรับการใช้และการจัดเก็บสินค้า วัตถุอันตราย การออกใบอนุญาตการล่าสัตว์ป่า และการรับแจ้งเหตุตัดไม้ทำลายป่า
- การกิจที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการ
 - การจดทะเบียนบ้าน และการลงทะเบียนอยู่อาศัยของชาวต่างชาติ การพัฒนา ฐานข้อมูลการเลือกตั้ง
 - การกำกับดูแลงานควบคุมการพังทลายของดิน และการรับแจ้งการเปลี่ยนแปลง การใช้ประโยชน์ที่ดินเพาะปลูกในเขตพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตรองรับการขยายตัว ของเมือง

2) กลุ่มภารกิจด้านการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

- ภารกิจในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดโดยตรง
 - การออกบัตรประจำตัวสำหรับผู้พิการ การอนุมัติการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อเป็นสวัสดิการ การอนุมัติการจัดตั้งโรงเรียนเอกชน และการออกใบอนุญาตสำหรับบุคลากรทางการศึกษา
 - การอนุมัติและการออกใบอนุญาตสำหรับร้านอาหาร ที่อาบน้ำสาธารณะ โรงแรม ร้านขายยา โรงพยาบาล คลินิก และการออกใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบอาหาร นักโภชนาการ และผู้ประกอบอาชีพพยาบาล ฯลฯ
 - การพัฒนากฎเกณฑ์มาตรฐานระดับมลพิษทางอากาศที่ปล่อยออกสู่บรรยากาศและการอนุมัติการก่อสร้างระบบการจัดการของเสียและสิ่งปฏิกูล ฯลฯ
 - การอนุมัติและการออกใบอนุญาตสำหรับธุรกิจสินเชื่อกายในจังหวัด การจดทะเบียนธุรกิจท่องเที่ยวและการเดินทาง และการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นธรรมต่อแรงงาน ฯลฯ
- ภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ
 - การรับคำร้องการยื่นขอหนังสือเดินทาง การออกหนังสือเดินทาง และการตัดสินเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์สำหรับผู้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม
 - การกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิได้รับการคุ้มครองดูแลการดำรงชีพ อนุมัติการจ่ายเบี้ยยังชีพสำหรับครอบครัว และการนำตัวผู้ป่วยทางจิตเข้ารับรักษาในโรงพยาบาลแม้ผู้ป่วยไม่ยินยอม
 - การอนุมัติการจัดตั้งองค์กรสวัสดิการสังคม และการจดทะเบียนองค์กรทางศาสนา ฯลฯ
- ภารกิจในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลโดยตรง
 - การบริการให้คำปรึกษาปัญหาสำหรับผู้ได้รับการคุ้มครองดูแลการดำรงชีวิตประจำวัน การอนุมัติหลักประกันด้านการดูแลผู้สูงอายุ และการฉีดวัคซีนสร้างภูมิคุ้มกันโรค
 - การดำเนินการตรวจสอบสุขภาพเด็กก่อนเข้าโรงเรียนประถมศึกษา และการจัดตั้งโรงเรียนของรัฐรองรับเด็กที่มีอายุถึงเกณฑ์ต้องเข้าโรงเรียน
- ภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ
 - การกำกับควบคุมการจัดบริการดูแลสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุ การแจ้งการเบิกจ่ายเงินค่าครองชีพสำหรับผู้ได้รับบำนาญจากส่วนกลางและการตรวจสอบการยกเว้นการชำระเบี้ยประกันบำนาญ

- o การกำกับดูแลการปฏิบัติงานบรรเทาสาธารณภัยทางธรรมชาติ และการอนุมัติ การติดตั้งป้ายสัญญาณหรือสิ่งกีดขวางชั่วคราวบนพื้นที่ผิวการจราจรในสถานที่ ที่มีการก่อสร้าง ฯลฯ

รายการภารกิจด้านต่าง ๆ ข้างต้น แสดงให้เห็นถึงการนำภารกิจที่เคยอยู่ภายใต้ระบบการมอบหมาย อำนาจหน้าที่จากส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการแทนมาจัดสรรใหม่ ภายใต้ กระบวนการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นครั้งล่าสุด ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดและเทศบาล จึงสะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนจากบทบาทของจังหวัดที่มีต่อการดำเนินการภารกิจในกลุ่มเดียวกันกับเทศบาล กล่าวคือ แม้ว่าเทศบาลจะได้รับการรับรองความเป็นอิสระและความเป็นเอกเทศในการบริหารภารกิจภายใต้ อำนาจหน้าที่รับผิดชอบของตนเอง แต่ในความเป็นจริง การบริหารภารกิจต่าง ๆ ของเทศบาลก็ยังคงต้องอยู่ ภายใต้บทบาทของจังหวัดด้วย ในกรณีที่เทศบาลดำเนินการภารกิจต่าง ๆ ผิดพลาดหรือไม่ถูกต้องตามมาตรฐาน หรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จังหวัดก็มีหน้าที่ในการกำกับดูแลให้เทศบาลต้องจัดการแก้ไขข้อผิดพลาดหรือ การดำเนินการที่ไม่ถูกต้องนั้นให้เรียบร้อย

ในกรณีดังกล่าว จังหวัดมีบทบาทในการทำหน้าที่ในการจัดสรรภารกิจด้านต่าง ๆ ให้ดำเนินไปตามที่ กฎหมายกำหนดไว้ นั่นคือ ภารกิจด้านต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการนั้น จะถูก จัดสรรลงไปให้เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการแก่ประชาชนในพื้นที่ในแต่ละพื้นที่ตามกฎหมาย ถ้าหากเทศบาล ดำเนินการภารกิจที่ได้รับการจัดสรรจากจังหวัดให้ดำเนินการแก่ประชาชนในพื้นที่ของตนเองผิดพลาดหรือไม่ถูกต้อง ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีหน้าที่ควบคุมแทรกแซงเพื่อกำกับดูแลให้เทศบาลต้องปรับปรุงแก้ไข การดำเนินการกิจดังกล่าวให้ถูกต้อง แต่ถ้าหากภารกิจที่เทศบาลดำเนินการผิดพลาดหรือไม่ถูกต้องนั้นเป็น ภารกิจในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเองโดยตรง ไม่ใช่ภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ จังหวัดก็มีบทบาทแค่เพียงการแนะนำแนวทางการจัดการแก้ไขให้ถูกต้องเท่านั้น⁹⁹

ถ้าหากเทศบาลไม่เห็นด้วยกับคำสั่ง คำแนะนำ หรือแนวทางการแก้ไขข้อผิดพลาดที่ตัดสินใจโดยจังหวัด ก็สามารถคัดค้านและร้องขอให้มีการทบทวนการตรวจสอบกรณีข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นได้ กระบวนการดังกล่าว เรียกว่า “ระบบคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคัดค้านการดำเนินงานของท้องถิ่น” (Local Dispute Resolution Committee system) กล่าวคือ เมื่อมีการยื่นข้อคัดค้านการดำเนินงานของจังหวัดในการกำกับควบคุมการดำเนินงานของ เทศบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร จะแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย สมาชิกกรรมการสามฝ่ายขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับการตรวจสอบในกรณีพิพาทดังกล่าว เมื่อการหารือเกี่ยวกับ ผลการตรวจสอบแล้ว สมาชิกคณะกรรมการจะยื่นข้อเสนอแนะจากผลการตรวจสอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ถ้าเทศบาลยังรู้สึกว่าการดำเนินการของหน่วยบริหารงานระดับจังหวัดนั้นไม่ถูกต้อง ก็สามารถยื่นเรื่อง อุทธรณ์ต่อศาลสูงอีกได้

ภารกิจที่หน่วยราชการบริหารส่วนกลางมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ ดำเนินการซึ่งปรากฏก่อนหน้าการปฏิรูปนั้น มีลักษณะสำคัญคือ การดำเนินการกิจเหล่านี้สามารถประสาน เชื่อมโยงกระทรวงต่าง ๆ ในส่วนกลาง จังหวัด และเทศบาลเข้าด้วยกันในทางอ้อม โดยผ่านการดำเนินการกิจ ภายใต้บทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วย ระบบการมอบหมายภารกิจของส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงต่าง ๆ

⁹⁹ Michio Muramatsu, “Intergovernmental Relations in Japan: Models and Perspectives,” (a paper prepared for a project on Local Government Development in Japan, World Bank Institute, 2001).

ในส่วนกลาง จึงตกอยู่ภายใต้กระแสการวิพากษ์โจมตีของนักวิชาการที่มีกระบวนการทัศนวิเคราะห้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากมิติทางการบริหารเป็นเวลายาวนาน โดยมุ่งโจมตีลักษณะที่ขัดต่อหลักประชาธิปไตยของระบบดังกล่าว รวมถึงการบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างไม่สมเหตุสมผล ทั้งนี้ กระแสการวิพากษ์วิจารณ์โจมตีรูปแบบความสัมพันธ์จากบนลงล่างระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดขึ้นเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นในญี่ปุ่นนั้น มิได้กำหนดขอบเขตการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ จึงอาจดำเนินจัดบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ซ้ำซ้อนกัน หรือแข่งขันกันในการบริหารกิจการสาธารณะเรื่องใดเรื่องหนึ่งภายในภูมิภาคเดียวกันได้

การปฏิรูปการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีเจตนารมณ์เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ จากความสัมพันธ์แบบสั่งการจากบนลงล่าง มาเป็นความสัมพันธ์แบบเท่าเทียมกัน ในขณะเดียวกัน การปฏิรูปที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ ก็ได้สร้างองค์กิริสระที่มีอำนาจถึงตุลาการ เพื่อทำหน้าที่จัดการแก้ไขข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาด้วยการปฏิรูปดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง และการปฏิรูปการแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างหน่วยการปกครองบรรลุเป้าหมายสำคัญ นั่นคือ การสลายโครงสร้างความสัมพันธ์จากบนลงล่าง และจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ให้เหมาะสม

3.2.10 ทิศทางของจังหวัดภายหลังการปฏิรูปการกระจายอำนาจ

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า การประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ ค.ศ. 1999 ส่งผลให้มีการยกเลิกภารกิจที่รัฐบาลกำหนดให้จังหวัดต้องดำเนินการในพื้นที่ภายใต้แบบแผนมาตรฐานเดียวกัน คงไว้แต่เพียงการกำหนดกรอบการทำหน้าที่ของจังหวัดใน 3 กลุ่มภารกิจ คือ ภารกิจที่มีขอบเขตการให้บริการกว้างขวาง ภารกิจเกี่ยวกับการกำกับมาตรฐาน และภารกิจเกี่ยวกับการติดต่อและประสานงาน หากพิจารณาถึงสถานะและบทบาทหน้าที่ของจังหวัดในปัจจุบันสามารถสรุปทิศทางที่สำคัญในประการต่าง ๆ ดังนี้¹⁰⁰

ประการแรก หากพิจารณาถึงภารกิจที่มีขอบเขตการให้บริการกว้างขวาง จะพบว่า กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ได้ระบุให้ภารกิจที่มีขอบเขตการให้บริการกว้างขวาง ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของจังหวัดนั้น ครอบคลุมการดำเนินกิจการสาธารณะด้านต่าง ๆ ที่มีขอบเขตการให้บริการประชาชนกว้างขวางอย่างเทศบาล แต่หากเทศบาลสามารถร่วมมือกันดำเนินการกิจขนาดใหญ่ได้ โดยการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือภายใต้ความสัมพันธ์ในแนวราบ เมื่อนั้นการดำเนินการกิจที่มีขอบเขตการให้บริการกว้างขวางที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของจังหวัดก็อาจจะต้องลดน้อยลง

ประการที่สอง จังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบการเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปนโยบาย บทบาทหน้าที่ดังกล่าวมีที่มาจากคำแถลงการณ์ของสมาคมผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งชาติ (National Governors' Association) ซึ่งเสนอให้การริเริ่มนโยบายจากพื้นที่ให้เป็นหนึ่งในการกิจของจังหวัด โดยการส่งเสริมให้จังหวัดมีบทบาทในการระบุประเด็นปัญหาทางการบริหารแต่ละเรื่องที่เกิดขึ้น และจัดทำข้อเสนอแนะแนวทาง

¹⁰⁰ Kiyotaka Yokomichi, "Movement in Decentralization in Japan after the First Decentralization Reform," *Up-to-date Documents on Local Autonomy in Japan No.8*, (Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG), 2011).

การกำหนดนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง รวมทั้งสามารถถ่ายทอดสภาพปัญหาและแนวทางการดำเนินนโยบายเหล่านั้นขึ้นไปยังรัฐบาลส่วนกลางได้

ประการที่สาม การมีอำนาจหน้าที่ที่เหนือกว่าของจังหวัด เป็นคุณลักษณะอีกประการหนึ่งที่สมาคมผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งชาติได้ระบุไว้ อำนาจหน้าที่ที่เหนือกว่าของจังหวัดนั้น มีที่มาจากการถือครองทรัพยากรทางการบริหารในด้านต่าง ๆ ในปริมาณมากกว่าเทศบาล อาทิ อำนาจหน้าที่ ทรัพยากรทางการเงิน ทรัพยากรบุคคล ตลอดจนเทคโนโลยี ซึ่งอาจมีข้อยกเว้นในบางด้านเท่านั้น การมีทรัพยากรเหนือกว่าเช่นนี้ ทำให้สถานการณ์การทำงานของจังหวัดมีความแตกต่างอย่างมากจากเทศบาล โดยจังหวัดต้องดูแลรับผิดชอบการจัดการประเด็นปัญหาที่มีความยุ่งยากซับซ้อน เช่น การวางมาตรการควบคุมมลพิษ ซึ่งเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า

ประการที่สี่ จังหวัดมีบทบาทหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินภารกิจของเทศบาล บทบาทดังกล่าวระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น กล่าวคือ จังหวัดจะดำเนินภารกิจด้านต่าง ๆ ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลได้ ในกรณีที่ภารกิจเหล่านั้นมีปริมาณหรือขอบเขตเกินกว่าศักยภาพของเทศบาลที่จะดำเนินการได้ ในกรณีเช่นนี้ จังหวัดสามารถอาศัยทรัพยากรทางการบริหารที่มีอยู่เหนือกว่ามาใช้สนับสนุนการดำเนินภารกิจของเทศบาลได้ ประเด็นปัญหาหลักที่พบในหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับพื้นฐาน โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กก็คือ การขาดแคลนทรัพยากรทางการบริหารสำหรับดำเนินภารกิจในความรับผิดชอบ ด้วยเหตุนี้ บทบาทของจังหวัดในการหนุนเสริมการดำเนินงานของเทศบาลขนาดเล็กจึงมีความจำเป็น การแสดงบทบาทในเชิงการสนับสนุนเช่นนี้ ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่าจังหวัดและเทศบาลต่างแสดงบทบาทในฐานะพันธมิตรในการทำงานในพื้นที่ร่วมกัน ดังนั้น ในฐานะที่เป็นหนึ่งในองค์กรขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันระหว่างพันธมิตรในพื้นที่เดียวกัน จังหวัดจึงต้องมีบทบาทในการหนุนเสริมความเป็นอิสระในการบริหารจัดการภารกิจของเทศบาลแต่ละแห่งในเขตจังหวัด

ประการสุดท้าย จังหวัดมีบทบาทในฐานะตัวกลาง ในกรณีที่รัฐบาลส่วนกลางและเทศบาลเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกันในการบริหารโครงการหนึ่ง ๆ จังหวัดจะแสดงบทบาทในฐานะตัวกลางทำหน้าที่สร้างความสมดุลระหว่างเป้าประสงค์ของรัฐบาลส่วนกลางกับสภาพความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ในบางกรณี จังหวัดอาจจะชี้แนะในเชิงบังคับให้เทศบาลต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลส่วนกลาง แต่ในบางกรณี จังหวัดอาจจะปฏิเสธแนวทางที่รัฐบาลส่วนกลางต้องการ โดยหยิบยกสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ของเทศบาลต่าง ๆ ในพื้นที่มาใช้ให้รัฐบาลเล็งเห็นถึงเหตุผลของการปฏิเสธนั้น

ก่อนหน้าการปฏิรูปการกระจายอำนาจครั้งล่าสุด คุณลักษณะเฉพาะประการหนึ่งของจังหวัด ก็คือการมีบทบาทเป็นตัวกลาง การแสดงบทบาทของจังหวัดในฐานะตัวกลางในขณะนั้น ตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินไปในลักษณะการประสานบทบาทการทำงานระหว่างกันภายใต้เป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่ภายหลังการปฏิรูปการกระจายอำนาจโดยมีการยกเลิกระบบการมอบหมายภารกิจของหน่วยงานส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน บทบาทของจังหวัดก็ได้รับการปรับปรุงใหม่โดยประกอบด้วยภารกิจในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง และภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการ หากพิจารณาบทบาทของจังหวัดภายใต้ความสัมพันธ์แบบประสานบทบาทการทำงานร่วมกับรัฐบาลส่วนกลาง จะเห็นได้ว่าจังหวัดจะสามารถดำเนินภารกิจในอำนาจหน้าที่ตามที่ได้มีการปรับปรุงใหม่ให้เกิดเสถียรภาพเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับวิธีการปรับปรุงแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดย

กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร รวมถึงการพัฒนารูปแบบการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเกิดขึ้นต่อไป¹⁰¹

กระจายอำนาจที่เรียกว่า “การปฏิรูปสามด้าน” (trinity reform) พุ่งเป้าไปที่การลดสัดส่วนภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพื่อจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และลดสัดส่วนเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้น้อยลง และทดแทนด้วยการขยายฐานการจัดเก็บรายได้ด้านต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กว้างขวางยิ่งขึ้น การปฏิรูปดังกล่าวตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า นอกเหนือจากการยกเลิกระบบการมอบหมายภารกิจจากหน่วยงานส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแล้ว หากการปฏิรูปที่เกิดขึ้นสามารถทำให้เทศบาลลดการพึ่งพาจังหวัดและรัฐบาลส่วนกลางให้น้อยลงได้ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากการแข่งขันทางเศรษฐกิจในแนวราบก็จะยิ่งปรากฏเด่นชัดขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดความแตกต่างอย่างชัดเจนในคุณภาพและต้นทุนการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ที่เทศบาลแต่ละแห่งดำเนินการแก่ประชาชนในแต่ละพื้นที่หากพิจารณาในแง่นี้ บทบาทของจังหวัดในฐานะตัวกลาง จึงมีเป้าหมายอยู่ที่การลดช่องว่างความแตกต่างระหว่างเทศบาลแต่ละแห่งในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นอาจจะเผชิญกับประเด็นปัญหาใหม่เพิ่มขึ้น หากการปฏิรูปสามด้านไม่สามารถทำให้จังหวัดแสดงบทบาทในฐานะตัวกลางได้อย่างมั่นคง ประเด็นปัญหาที่อาจเกิดขึ้นใหม่นี้จะเชื่อมโยงกับความแตกต่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในระดับใดที่สามารถยอมรับได้ และจะมีวิธีการปรับลดระดับความแตกต่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างไร และใครจะเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว¹⁰²

3.2.11 ทิศทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจในปัจจุบัน

ภายใต้นโยบายการส่งเสริมการกระจายอำนาจเพื่อปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญอยู่ที่การปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นใน 3 ด้านพร้อมกัน คือ การขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีด้วยตนเองให้กว้างขวางยิ่งขึ้น การลดเงินช่วยเหลือจากส่วนกลางลง และการเพิ่มแหล่งที่มาของรายได้จากเงินภาษีของท้องถิ่นให้มากขึ้น รวมทั้งการเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดสามารถออกพันธบัตรท้องถิ่นได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาลกลาง ซึ่งเริ่มดำเนินการได้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2006¹⁰³

¹⁰¹ Kengo Akizuki, “Controlled Decentralization: Local Governments and the Ministry of Home Affairs in Japan,” (a paper prepared for a project on Local Government Development in Japan, World Bank Institute, 2001).

¹⁰² Hiroshi Ikawa, “15 Years of Decentralization Reform in Japan,” *Up-to-date Documents on Local Autonomy in Japan No.4*, (Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG), 2008).

¹⁰³ หากไม่ระบุเป็นอย่างอื่น สาระสำคัญในส่วนนี้มีที่มาจาก Hiroshi Ikawa, “Recent Local Financial System Reform (Trinity Reform),” *COSLOG Up-to-date Documents on Local Autonomy in Japan No.2*, (Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), The Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG), 2008).

อย่างไรก็ดี แนวทางการปฏิรูป 3 ด้านพร้อมกันของรัฐบาล กลับมิได้ครอบคลุมถึงการทบทวนปรับปรุง ขอบเขตอำนาจการตัดสินใจของรัฐบาลกลางในการจัดสรรภาษีให้แก่ท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ นโยบายการปฏิรูปดังกล่าว จึงไม่สามารถจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับปรุงการบริหารการเงินและการคลังของตนเอง ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้ ยิ่งกว่านั้น เมื่อมีการทำข้อตกลงอย่างไม่เป็นทางการว่า “รัฐบาลกลางจะเป็นผู้ค้ำประกัน การออกพันธบัตรท้องถิ่น” ก็ยิ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารการเงินโดยไม่คำนึงถึง ประสิทธิภาพตามกลไกของตลาดหลักทรัพย์เท่าที่ควร

รัฐบาลของอดีตนายกรัฐมนตรีจุนอิชิโร โคอิซูมิ (Junichiro Koizumi) ได้ดำเนินมาตรการ “ปฏิรูป 3 ด้านพร้อมกัน” ประกอบด้วย การลดจำนวนเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง การถ่ายโอนการจัดเก็บรายได้จากภาษี ของรัฐบาลกลางให้แก่ท้องถิ่น และการลดสัดส่วนภาษีที่รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดสรรให้ท้องถิ่น ทั้งนี้ มาตรการ การปฏิรูป 3 ด้านพร้อมกันของรัฐบาล ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับประโยชน์โดยตรง กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเองกว้างขวางยิ่งขึ้น มีการปรับปรุงภารกิจ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น รวมไปถึงการปรับเปลี่ยนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายด้าน อาทิ การเพิ่ม อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น และการเพิ่มบทบาทและความสำคัญขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อประชาชนให้มากขึ้น

แต่กระนั้น รูปแบบการควบคุมแทรกแซงการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐบาลกลาง ก็ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ ซึ่งส่งผลให้การปกครองตนเองของท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระ เต็มที่นัก นอกจากนี้ นโยบายการปฏิรูป 3 ด้านพร้อมกัน ก็มิได้รับการให้ความสำคัญและความสนใจจากประชาชน เท่าใดนัก เนื่องจากการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ตั้งแต่ต้นจนจบนั้น รัฐบาลมุ่งเน้นเพียงแค่การพยายามบรรลุ เป้าหมายในเชิงตัวเลข โดยมิได้ให้ความสำคัญกับการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน อีกทั้งยังมิมีการดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างภาษีที่รัฐจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น แต่ประการใด

แม้ว่าการปฏิรูปจะมุ่งเน้นการดำเนินมาตรการใน 3 ด้าน คือ การลดสัดส่วนงบประมาณแผ่นดิน ที่รัฐบาลจัดสรรเพื่ออุดหนุนท้องถิ่น การถ่ายโอนแหล่งที่มาของรายได้การจัดเก็บภาษีของรัฐบาลกลางให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการทบทวนปรับปรุงโครงสร้างระบบภาษีที่รัฐบาลเป็นผู้จัดสรรให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จนถึงปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น มีแหล่งที่มาของ งบประมาณจากรัฐบาลกลาง 2 รูปแบบเท่านั้น กล่าวคือ *รูปแบบแรก* เป็นเงินอุดหนุนที่กระทรวงการคลัง เป็นผู้จัดสรรให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรอุดหนุนช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลกำหนดไว้ และ*รูปแบบที่สอง* เป็นเงินภาษีที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งตามอัตราที่กำหนด การจัดสรรเงินรายได้จากภาษีของรัฐบาลนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไข ความเหลื่อมล้ำทางการเงินและฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบประมาณในส่วนนี้จึงไม่มี การกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้เงินดังเช่นกรณีเงินอุดหนุน นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมี แหล่งที่มาของรายได้อื่น ๆ อีก ได้แก่ รายได้จากภาษีที่ได้รับถ่ายโอนจากรัฐบาลกลาง โดยรัฐบาลกลางเป็นผู้ จัดเก็บภาษีแทนแล้วจึงโอนเงินรายได้จากภาษีส่วนที่มีการถ่ายโอนนั้นมาให้ท้องถิ่น รวมทั้งเงินที่ได้จากการออก พันธบัตรท้องถิ่น

สำหรับแนวทางในการยื่นขอรับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องยื่นคำขอเงินช่วยเหลือต่อรัฐบาลกลาง ซึ่งคำขอจะระบุรายการโครงการที่ต้องการได้รับเงินอุดหนุนจาก รัฐบาลกลาง กระบวนการยื่นคำขอรับการจัดสรรเงินอุดหนุนนี้ มักจะดำเนินการในช่วงที่มีการจัดทำ งบประมาณประจำปีตามปกติ การจัดทำและยื่นเสนอคำขอรับเงินอุดหนุนจะดำเนินการโดยมีบุคคลหลายฝ่าย

เข้ามาเกี่ยวข้อง นับตั้งแต่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ในกระทรวงการคลัง และนักการเมือง ระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนที่เปิดให้รัฐบาลกลางมีอำนาจควบคุมท้องถิ่นค่อนข้างมากเช่นนี้ ส่งผลให้โอกาสและความเป็นไปได้ในการได้รับงบประมาณอุดหนุนเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามเจตนารมณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องขึ้นอยู่กับบทบาทและอำนาจการตัดสินใจของข้าราชการในกระทรวงและบรรดานักการเมืองระดับชาติค่อนข้างมาก

นอกจากนี้ ระบบการคลังท้องถิ่นที่ตั้งอยู่บนงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรเงินรายได้จากภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อความเข้มแข็งของท้องถิ่นอีกด้วย นั่นคือ การทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความพยายามบริหารจัดการงบประมาณด้วยตนเอง เนื่องจากตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการกิจต่าง ๆ ในอำนาจหน้าที่ให้อยู่ภายใต้กรอบงบประมาณและฐานะทางการคลังของตนเอง แม้จะมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นอย่างจำกัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องใช้งบประมาณจำนวนนั้นในการดำเนินการกิจให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด แต่การมีระบบการจัดสรรเงินรายได้จากภาษีของรัฐบาลกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลับส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยชินกับการได้รับเงินรายได้จากภาษีที่รัฐจัดสรรให้ ผลก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะใช้จ่ายงบประมาณอย่างไม่ระมัดระวัง ขาดความพยายามในการจัดการและพึ่งพาตนเองทางการคลัง ระบบดังกล่าวจึงไม่เอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งได้ยิ่งกว่านั้น สมาชิกรัฐสภายังสามารถนำประเด็นเรื่องการผลักดันการจัดสรรเงินรายได้จากภาษีของรัฐบาลกลางมาเป็นข้ออ้างในการหาเสียงสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่เขตเลือกตั้งได้อีกด้วย

3.2.12 การปฏิรูปกลไกการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาค

การดำเนินนโยบายการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคของรัฐบาลญี่ปุ่นในช่วงที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันตั้งอยู่บนหลักการสำคัญที่ว่า การดำเนินนโยบายระดับภาค (regional policy) ควรมุ่งเน้นผลลัพธ์ในการพัฒนาพื้นที่ในแต่ละภูมิภาค (territorial policy objectives) ควบคู่ไปกับตอบสนองเป้าหมายของนโยบายระดับชาติ (national objectives) เนื่องจากการกำหนดนโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่ (territorial policy) แบบดั้งเดิมที่ปฏิบัติมากกว่า 40 ปี ตั้งอยู่บนการกำหนดทิศทางนโยบายการพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ โดยหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางเป็นหลัก ซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดทิศทางนโยบายการพัฒนาแบบแยกส่วนตามนโยบายระดับชาติในแต่ละด้าน (national sectoral policy areas) อาทิ นโยบายด้านอุตสาหกรรม นโยบายด้านแรงงาน นโยบายด้านการศึกษา นโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ในขณะเดียวกันก็อาศัยเครื่องมือนโยบายตั้งอยู่บนกลไกการสั่งการควบคุมจากบนลงล่าง (top-down) เช่น การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการสร้างฐานการผลิตภาคอุตสาหกรรมในภูมิภาคต่าง ๆ โดยการกำหนดพื้นที่เป้าหมายการพัฒนา ตลอดจนแผนงานและโครงการจากส่วนกลาง เป็นต้น แนวทางการดำเนินนโยบายการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคในลักษณะดังกล่าวสามารถใช้ได้ผลในบริบทการพัฒนาประเทศในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเฉพาะในแง่การกระจายการเติบโตทางเศรษฐกิจไปยังภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ¹⁰⁴

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศญี่ปุ่นมีการปฏิรูปกลไกการกำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคในประการสำคัญ นั่นคือ การมุ่งเน้นบทบาทของหน่วยการบริหารพื้นที่ระดับภาค (regions) ในการกำหนดนโยบายการพัฒนาในด้านต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น มาตรการในการปรับปรุงระบบบริหารพื้นที่ระดับภูมิภาคที่สำคัญ ได้แก่

¹⁰⁴ หากไม่ระบุเป็นอย่างอื่น สารสำคัญต่อไปนี้มีที่มาจาก OECD, *Territorial Reviews Japan* (Paris: OECD, 2005).

- การปรับปรุงระบบการวางแผนพัฒนาพื้นที่ (territorial planning) โดยเปลี่ยนจากกลไกการวางแผนพัฒนาพื้นที่แบบสั่งการจากบนลงล่างอย่างเคร่งครัด มาเป็นการสร้างกลไกวางแผนพัฒนาจากล่างขึ้นบน (bottom-up planning system) โดยยึดการตัดสินใจในพื้นที่ระดับภูมิภาคเป็นตัวตั้ง รวมถึงการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายระดับ (multi-level governance mechanisms)
- การปรับปรุงแนวทางการดำเนินนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (regional economic policy) โดยเปลี่ยนจากการส่งเสริมการพัฒนาภาคการผลิตอุตสาหกรรมด้านต่าง ๆ ในพื้นที่เฉพาะที่เป็นฐานการลงทุนพัฒนานิคมอุตสาหกรรมในภูมิภาค มาเป็นการดำเนินมาตรการเสริมสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันของแต่ละภูมิภาค โดยเฉพาะการพัฒนาคลัสเตอร์อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องให้เติบโตไปพร้อมกันบนฐานของการสร้างนวัตกรรมทางการผลิต (innovation-led, cluster-based) แทนที่จะเป็นการมุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมด้านใดด้านหนึ่งเป็นหลักเช่นที่ผ่านมา
- การปรับเปลี่ยนรูปแบบการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure investment) จากเดิมที่มุ่งดำเนินแผนงานและโครงการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในภูมิภาคต่าง ๆ ในลักษณะโครงการลงทุนขนาดใหญ่ (large-scale infrastructure development) มาเป็นการมุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีความเฉพาะเจาะจงในแต่ละพื้นที่ โดยโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานนั้น ๆ ต้องก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่นำไปสู่การผลักดันการลงทุนและการเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่ ในขณะเดียวกันก็มุ่งเน้นการปรับปรุงและใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่เดิมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- การริเริ่มนโยบายการพัฒนาพื้นที่เมืองหรือมหานคร (metropolitan/urban policy) โดยการพัฒนาเครื่องมือทางนโยบายสำหรับการพัฒนาพื้นที่เมือง (urban policy instruments) ขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อรองรับริเริ่มออกแบบและกำหนดนโยบายจากระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดทิศทางและแนวทางในการฟื้นฟูสภาพวิถีชีวิตของชุมชนในพื้นที่เมือง รวมถึงการกำหนดทิศทางการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของเมืองมหานครในภูมิภาคต่าง ๆ
- การปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินนโยบายการพัฒนาพื้นที่ชนบท (rural development) โดยเปลี่ยนจากแนวทางการมุ่งส่งเสริมการพัฒนาในแต่ละด้าน (sectoral supports) ตามนโยบายของแต่ละหน่วยงาน เช่น ส่งเสริมเกษตรกร ส่งเสริมอาชีพ ฯลฯ มาเป็นการดำเนินนโยบายที่มุ่งเน้นการบูรณาการกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ ภายใต้อำนาจเดียวกัน และมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาที่มาจากการกำหนดขึ้นโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนในพื้นที่เอง (integrated, endogenous and community-based measures)
- การปฏิรูปกฎระเบียบ (regulatory reform) โดยการนำมาตรการผ่อนปรนกฎระเบียบเฉพาะพื้นที่ (place specific deregulations) มาใช้สำหรับเป็นกลไกในการลดทอนอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการ เพื่อเอื้ออำนวยให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามามีบทบาทร่วมผลักดันการพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ ได้มากยิ่งขึ้น

การปฏิรูปกลไกการกำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคในประการต่าง ๆ ดังกล่าว ตั้งอยู่บนหลักการสำคัญที่ว่า การพัฒนาเชิงพื้นที่ (spatial development) มิใช่การพัฒนาพื้นที่โดยผ่านการนำนโยบายพัฒนาด้านต่าง ๆ มาดำเนินการในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ ตามที่หน่วยงานส่วนกลางได้กำหนดไว้ แต่เป็นการดำเนิน

นโยบายการพัฒนาที่มุ่งเน้นขีดความสามารถในการแข่งขัน (competitiveness) ในฐานะที่เป็นเป้าประสงค์ในการพัฒนาพื้นที่ของทุกภูมิภาค โดยมุ่งให้เกิดการสร้างทุนและสินทรัพย์ขึ้นเองในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ (regional assets) แทนที่จะเป็นการมุ่งกระจายงบประมาณลงไปยังพื้นที่ รวมถึงการอุดหนุนหรือแทรกแซงการลงทุนโดยรัฐบาลโดยตรง ในขณะเดียวกัน ก็มุ่งยกระดับผลลัพธ์ในการดำเนินนโยบายให้สูงขึ้นในขณะที่ใช้จ่ายงบประมาณและทรัพยากรสาธารณะน้อยลง โดยการคัดเลือกโครงการที่มีความสำคัญอย่างถาวรรัดกุม และการลงทุนโดยมีการกำหนดเป้าหมายเฉพาะที่ชัดเจน มีใช้การดำเนินโครงการแบบแยกส่วนกระจายไปตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน หรือการลงทุนโดยไม่เชื่อมโยงกับเป้าหมายในการสร้างการแข่งขันของพื้นที่

นอกจากนี้ การปฏิรูปกลไกการกำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาค ยังรวมถึงการมุ่งเน้นการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง (governance) เพื่อปรับเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาพื้นที่จากการผูกขาดโดยหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางเป็นหลัก มาเป็นการอาศัยกลไกการประสานความร่วมมือในรูปแบบต่าง ๆ ระหว่างภาคในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นกลไกการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ (vertical co-operation) และกลไกการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและองค์กรภาคส่วนต่าง ๆ (collaboration across administrative boundaries) การมุ่งเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการส่งเสริมความเป็นอิสระในการตัดสินใจและศักยภาพทางการบริหารด้วยตนเอง การมุ่งเน้นการลงทุนของภาคเอกชนในการขับเคลื่อนนโยบาย การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของพื้นที่ระดับภูมิภาค

3.2.13 การวางแผนพัฒนาเชิงพื้นที่

การวางแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ (territorial planning) เป็นเครื่องมือทางนโยบายที่มีบทบาทหลักในการประสานทิศทางการดำเนินนโยบายการพัฒนาแต่ละด้าน (sectoral policies) ให้สอดคล้องกัน โดยยึดสภาพพื้นที่ในแต่ละภูมิภาคเป็นตัวตั้ง โดยมี “แผนพัฒนาเชิงพื้นที่” (territorial development plans) เป็นกลไกที่ก่อให้เกิดการประสานบทบาทการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐระดับต่าง ๆ (co-ordination across levels of government) โดยการนำภารกิจและอำนาจหน้าที่ในขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งราชการส่วนกลาง หน่วยงานระดับภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาพิจารณาในกระบวนการวางแผนการพัฒนาเชิงพื้นที่ แผนพัฒนาที่ยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง เป็นเครื่องมือในการสร้างความสมดุลในการพัฒนาพื้นที่หนึ่ง ๆ โดยสะท้อนให้เห็นว่า การขับเคลื่อนการพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันของพื้นที่ภูมิกานั้น ๆ จำเป็นต้องอาศัยการประสานบทบาทการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานใดบ้าง แต่ละหน่วยงานมีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบดำเนินโครงการและกิจกรรมการพัฒนาในพื้นที่อย่างไร ผลก็คือ หน่วยงานราชการในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ อาศัยแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ซึ่งกำหนดขึ้นจากโจทย์ในแต่ละภูมิภาค มาเป็นกรอบในการพิจารณากำหนดแผนงานและโครงการลงทุนและปฏิบัติการกิจของตนเอง

แผนพัฒนาเชิงพื้นที่ เป็นเครื่องมือที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะในแง่การบูรณาการกระบวนการนโยบายสาธารณะในแต่ละด้าน (sectoral policies) ให้เข้ามามีส่วนประสานกันภายใต้เป้าหมายหนึ่งเดียว นั่นคือ การยกระดับศักยภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาคต่าง ๆ จากเดิมที่การบริหารนโยบายสาธารณะของภาครัฐ ตั้งอยู่บนการเน้นบทบาทของหน่วยงานภายใต้กระทรวงต่าง ๆ ในกระบวนการกำหนดนโยบาย (policy formulation) และการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) แบบแยกส่วนตามขอบเขตอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนา

ประเทศในแต่ละด้าน กระบวนการดำเนินนโยบายการพัฒนาในระดับภูมิภาคภายใต้แผนพัฒนาเชิงพื้นที่ มุ่งเน้นกระบวนการประสานบทบาทการทำงานร่วมกัน (co-ordination) ระหว่างหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เป็นสำคัญ เนื่องจากการวางแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ (territorial planning) เป็นการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ภายใต้ขอบเขตหนึ่ง ๆ (spatial scales) ในระยะกลางและระยะยาว โดยมีการระบุถึงบทบาทการดำเนินการกิจของหน่วยงานด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนแผนงานพัฒนาในพื้นที่นั้น ๆ ไว้อย่างชัดเจน

สำหรับเครื่องมือทางนโยบายในระดับชาติที่รองรับกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ระดับภูมิภาค ก็คือ "แผนพัฒนาระดับชาติอย่างเป็นองค์รวม" (Comprehensive National Development Plan: CND Plan) ซึ่งจัดทำขึ้นตามกฎหมาย Comprehensive National Development Plan Act (1950) แผนพัฒนาระดับชาติอย่างเป็นองค์รวม เป็นการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์พื้นฐาน (basic strategic direction) สำหรับการพัฒนาพื้นที่ในแต่ละภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วยกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ใน 4 ระดับ ได้แก่ กรอบยุทธศาสตร์ที่ต้องอาศัยการขับเคลื่อนโดยหน่วยงานส่วนกลาง กรอบยุทธศาสตร์ที่ต้องอาศัยการขับเคลื่อนในระดับภาคหรือกลุ่มจังหวัด (multi-prefectural level) กรอบยุทธศาสตร์ที่ต้องอาศัยการขับเคลื่อนในระดับจังหวัด และกรอบยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนในพื้นที่เฉพาะ (specified areas)

กลไกการกำหนดแผนพัฒนาระดับชาติอย่างเป็นองค์รวม เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างการบูรณาการการกำหนดนโยบายของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ เพื่อให้การกำหนดนโยบายและแผนงานของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ดูแลรับผิดชอบประเด็นนโยบายแต่ละด้านเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยยึดเป้าหมายการพัฒนาพื้นที่ระดับภาคเป็นตัวตั้ง (region-oriented development) การจัดทำร่างแผนพัฒนาระดับชาติอย่างเป็นองค์รวม ดำเนินการโดยกระบวนการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างตัวแทนหน่วยราชการจากกระทรวงต่าง ๆ ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด นายกเทศมนตรีเมืองมหานครพิเศษ และผู้เชี่ยวชาญจากภาควิชาการ โดยมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณชนในทุกภูมิภาค การประกาศใช้แผนพัฒนาระดับชาติอย่างเป็นองค์รวมดำเนินการโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี แผนฉบับที่จัดทำขึ้นเป็นฉบับที่ 5 มีกรอบระยะเวลาการดำเนินการตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010-2015 การประกาศใช้แผนพัฒนาระดับชาติอย่างเป็นองค์รวม มีผลให้กระทรวงต่าง ๆ ต้องนำกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ ไปเป็นฐานในการกำหนดแผนงานและแผนงบประมาณสำหรับดำเนินการกิจในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของตนเอง รวมทั้งการบูรณาการงบประมาณร่วมกันระหว่างกระทรวงต่าง ๆ เพื่อดำเนินโครงการในพื้นที่ (project co-ordinating fund) ในขณะเดียวกัน ก็เป็นกรอบนโยบายที่รองรับการสร้างเครือข่ายขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ (network of local authorities)

แผนพัฒนาระดับชาติอย่างเป็นองค์รวม ฉบับที่ 5 มีชื่อว่า "การออกแบบขนานใหญ่เพื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ 21" (Grand Design for the 21st Century) มีสาระสำคัญแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 หลักการพื้นที่ของวางแผนระดับชาติเพื่อการพัฒนาพื้นที่ ครอบคลุมการวิเคราะห์สภาพการเปลี่ยนแปลงของประเทศ ความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาพื้นที่ การกำหนดเป้าประสงค์ ยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ รวมถึงแนวทางการขับเคลื่อนแผนสู่การปฏิบัติ ส่วนที่ 2 กรอบทิศทางการพัฒนาพื้นที่ในด้านต่าง ๆ ประกอบด้วย 1) การจัดการและอนุรักษ์พื้นที่ทรัพยากรของชาติ 2) การพัฒนาพื้นที่ตามลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรมของภูมิภาค และการพัฒนาพื้นที่รองรับการท่องเที่ยว 3) การปรับปรุงสภาพแวดล้อมการดำเนินชีวิตในพื้นที่เมือง การยกระดับมาตรฐานการดำเนินชีวิตของชุมชนในชนบท และการสร้างสวัสดิภาพในชีวิต 4) การพัฒนาอุตสาหกรรม การส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การส่งเสริมอุตสาหกรรมบริการในระดับภูมิภาค รวมถึงการพัฒนาเกษตรกรรม ป่าไม้

และการประมง และ 5) การปรับปรุงระบบคมนาคมขนส่งและการสื่อสาร และส่วนที่ 3 กรอบทิศทางการพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วยพื้นที่กลุ่มจังหวัด (regional blocks) จำนวน 10 ภาค ได้แก่

- 1) Hokkaido: Hokkaido
- 2) Tohoku: Aomori, Iwate, Miyagi, Akita, Yamagata, Fukushima and Niigata
- 3) Kanto: Ibaraki, Tochigi, Gunma, Saitama, Chiba, Tokyo, Kanagawa, and Yamanashi
- 4) Chubu: Nagano, Gifu, Shizuoka, Aichi, and Mie
- 5) Hokuriku: Toyama, Ishikawa, and Fukui
- 6) Kinki: Shiga, Kyoto, Osaka, Hyogo, Nara, and Wakayama
- 7) Chugoku: Tottori, Shimane, Okayama, Hiroshima and Yamaguchi
- 8) Shikoku: Tokushima, Kagawa, Ehime, and Kochi
- 9) Kyushu: Fukuoka, Saga, Nagasaki, Kumamoto, Oita, Miyazaki and Kagoshima
- 10) Okinawa: Okinawa

แผนพัฒนาระดับชาติเพื่อการพัฒนาพื้นที่อย่างเป็นองค์รวม ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในประการสำคัญ ดังนี้

ประการแรก การเอื้อให้ตัวแสดงระดับท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทร่วมในกระบวนการจัดทำนโยบายด้านต่าง ๆ ของหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง โดยผ่านกลไกการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ระดับภาค (Regional Block Plan) และนำไปสู่การประสานการทำงานร่วมกันในการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ระหว่างหน่วยงานราชการส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ บนพื้นฐานความสัมพันธ์ในฐานะภาคีการพัฒนาที่มีบทบาทเสมอภาคกัน

ประการที่สอง การปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐทุกระดับ จากเดิมที่มีลักษณะเป็นการจัดทำแผนตามรายการโครงการที่หน่วยงานนั้น ๆ ต้องการดำเนินการในพื้นที่ (project oriented plan) มาสู่การจัดทำแผนโดยยึดผลลัพธ์ของการพัฒนาในพื้นที่เป็นตัวตั้งในการกำหนดโครงการ (outcome oriented plan) และมุ่งเน้นการวัดผลสัมฤทธิ์ของโครงการจากผลสำเร็จในการสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในพื้นที่ มิใช่เพียงการวัดผลจากการเบิกจ่ายและการดำเนินโครงการได้สำเร็จเสร็จสิ้นตามแผนงาน

ประการที่สาม การปรับเปลี่ยนการจัดทำแผนพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐทุกระดับ ให้มุ่งสู่การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ระดับต่าง ๆ อย่างสอดคล้องเชื่อมโยงกันเป็นเนื้อเดียว (strategic coherence) ในขณะเดียวกันก็มุ่งประสานบทบาทการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบนโยบายแต่ละด้านให้เกิดความเป็นเอกภาพในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ระดับภาค (cross-sectoral co-ordination) นั่นคือ การประสานการทำงานร่วมกันทั้งระหว่างหน่วยงานระดับกระทรวงต่าง ๆ หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค และหน่วยการปกครองท้องถิ่น รวมถึงการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคม

ประการที่สี่ การเกิดเครื่องมือทางนโยบายที่ช่วยให้เกิดการประสานบทบาทการทำงานระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องทุกระดับในการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ระดับภูมิภาค นั่นคือ กลไกการวางแผนพัฒนาพื้นที่โดยตั้งอยู่บนการทำสัญญาระหว่างภาคีการพัฒนา (contract-based planning mechanism) ซึ่งเป็นเครื่องมือในการจัดทำแผนการพัฒนาพื้นที่โดยผ่านกระบวนการปรึกษาหารือและสร้างข้อตกลงร่วมกันในการจัดแบ่งขอบเขตบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของภาคีแต่ละฝ่าย รวมถึงการมีพันธมิตรผู้พัฒนา

ในการร่วมกันรับผิดชอบขับเคลื่อนโครงการด้านต่าง ๆ ภายใต้ข้อตกลงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในพื้นที่ ตลอดจนการร่วมกันรับผิดชอบต่อการประเมินประสิทธิผลของโครงการด้านต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการในพื้นที่ จากเดิมที่แต่ละหน่วยงานต่างมีระบบการติดตามประเมินการดำเนินโครงการของตนเองแบบแยกส่วนกันและไม่มีตัวชี้วัดผลลัพธ์จากการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในภาพรวม (outcome indicators)

3.2.14 มาตรการพิเศษเพื่อการพัฒนาพื้นที่เมืองในภูมิภาค

กลไกการกำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือ การกำหนดเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการฟื้นฟูเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค ภายใต้กฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษเพื่อการฟื้นฟูพื้นที่เมือง (Urban Renaissance Special Measure Law) เนื่องจากพื้นที่เมือง (metropolitan regions) ซึ่งมีการกระจุกตัวของชุมชนที่อยู่อาศัย สถานประกอบการ และประชากรหนาแน่นสูง สภาพดังกล่าวส่งผลให้การบริหารจัดการพื้นที่เมืองที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาค จำเป็นต้องมีเครื่องมือทางนโยบายกรณีพิเศษ โดยเฉพาะ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อบริบทปัญหาของพื้นที่เมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการนำมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวไปปฏิบัติ รัฐบาลญี่ปุ่นได้กำหนด “แผนงานด้านการฟื้นฟูพื้นที่เมือง” (Urban Renaissance Programme) เพื่อเป็นเครื่องมือทางนโยบายสำหรับการวางแผนพัฒนาเฉพาะพื้นที่ที่เป็นเมืองศูนย์กลางในภูมิภาคต่าง ๆ บนแนวคิดที่ว่า พื้นที่เมืองในแต่ละภูมิภาคถือเป็น “ตัวจักร” ขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ (“motors” of national economy)¹⁰⁵

แผนงานดังกล่าวประกอบด้วยมาตรการทางการบริหารในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของพื้นที่เมืองศูนย์กลางในภูมิภาคต่าง ๆ ได้แก่ มาตรการส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน และการกำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่ที่มาจากการริเริ่มของภาคเอกชน (private sector initiatives) รวมถึงมาตรการพิเศษในการผ่อนปรนกฎระเบียบ (deregulation) ทางราชการในบางเรื่องที่ไม่สอดคล้องรองรับกับบริบทความเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองสูง หรือกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการแสดงบทบาทของภาคเอกชนในการขับเคลื่อนการพัฒนาการใช้ประโยชน์พื้นที่ การดำเนินแผนงานฟื้นฟูพื้นที่เมืองในภูมิภาคต่าง ๆ มีหลักเกณฑ์การกำหนดพื้นที่เป้าหมายในการใช้มาตรการดังกล่าว (target zones) โดยพิจารณาจากเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการคือ 1) การเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพในการเติบโตในระดับสูง และมีขีดความสามารถกระตุ้นการพัฒนาให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นไปอีก 2) ภาครัฐทุกภาคส่วนในพื้นที่เล็งเห็นถึงความจำเป็นที่ชัดเจนในการปรับปรุงพัฒนาพื้นที่ 3) เป็นพื้นที่ที่ตั้งอยู่ในเขตเมืองศูนย์กลางในภูมิภาค (metropolitan area)

เป้าหมายของการดำเนินมาตรการฟื้นฟูพื้นที่เมืองในภูมิภาค ก็คือ การดึงดูดการลงทุนของภาคเอกชนให้กระจายไปยังพื้นที่เมืองสำคัญ ๆ ในภูมิภาคต่าง ๆ โดยการเปิดให้ภาคเอกชนในพื้นที่เป็นฝ่ายริเริ่มยื่นข้อเสนอแผนงานและโครงการพัฒนาพื้นที่เมือง (urban development project) ต่อหน่วยงานภาครัฐที่ดูแลรับผิดชอบการบริหารนโยบายดังกล่าว นั่นคือ สำนักงานบริหารพื้นที่ภายใต้มาตรการฟื้นฟูเมือง (Urban Renaissance Headquarters) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2001 เป็นหน่วยงานกลางในสังกัดสำนักงานคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารโครงการในพื้นที่ที่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่พัฒนาเร่งด่วนตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูเมือง และประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาด้านต่าง ๆ

¹⁰⁵ “Basic Policies for Urban Renaissance,” <http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/tosi/kettei/040416kihon_e.html> (access on May 15 2014)

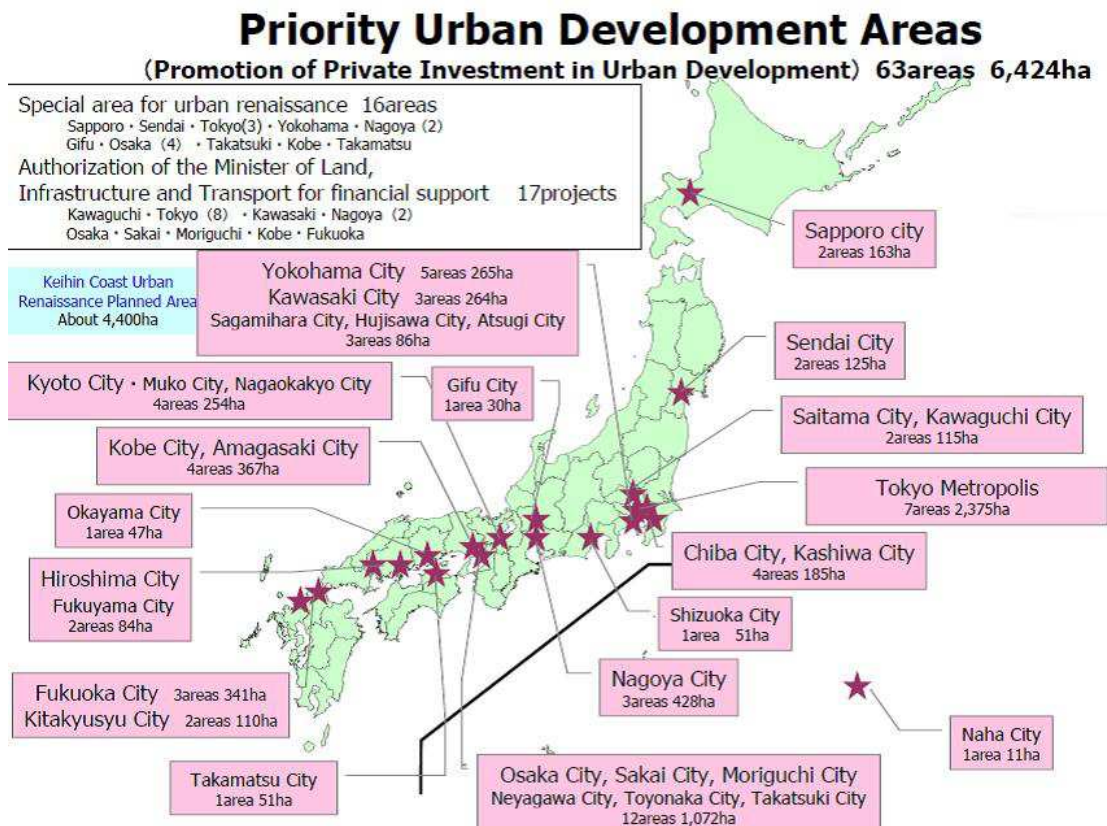
ในพื้นที่เป้าหมายในภูมิภาคต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานด้านการผังเมือง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย การดูแลประชากรผู้สูงอายุ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การฟื้นฟูพื้นที่เสื่อมโทรม รวมถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบริหารแผนงานฟื้นฟูพื้นที่เมืองศูนย์กลางในภูมิภาคต่าง ๆ ดำเนินไปโดยการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างสำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) และคณะกรรมการร่วมระหว่างกระทรวงต่าง ๆ (inter-ministerial committee) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้ง "องค์การพัฒนาพื้นที่ภายใต้มาตรการฟื้นฟูเมือง" (Urban Renaissance Agency) มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ รับผิดชอบการส่งเสริมการขับเคลื่อนแผนงานฟื้นฟูเมืองในพื้นที่เมืองศูนย์กลางในภูมิภาคต่าง ๆ รวมถึงเข้าไปมีบทบาทร่วมดำเนินโครงการลงทุนในพื้นที่เหล่านั้นด้วย

สำหรับข้อเสนอให้มีการกำหนดเขตพื้นที่สำหรับดำเนินมาตรการฟื้นฟูพื้นที่เมือง ครอบคลุมรายละเอียดโครงการพัฒนาที่มีเป้าหมายเพื่อยกระดับเศรษฐกิจ วิถีชีวิตและการประกอบอาชีพของคนในชุมชนต่าง ๆ ในพื้นที่ กรอบแนวทางการปรับปรุงกฎระเบียบทางราชการที่เกี่ยวข้อง หรือการผ่อนปรนหรือยกเว้นกฎระเบียบบางประการที่ไม่สอดคล้องกับบริบทเฉพาะของพื้นที่นั้น ๆ รวมถึงระเบียบกฎเกณฑ์ที่ก่อให้เกิดความซับซ้อนล่าช้าในขั้นตอนการดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่เมือง โดยเฉพาะการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการลงทุนของภาคเอกชน เมื่อข้อเสนอดังกล่าวผ่านการอนุมัติ จะมีการประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวมีสถานะเป็น "เขตพื้นที่พัฒนาเร่งด่วนตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูเมือง" (Aras for Urgent Urban Renaissance Law) และนำไปสู่การวางระเบียบกฎเกณฑ์ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาในพื้นที่เมืองชุดใหม่สำหรับบังคับใช้ในพื้นที่นั้น ๆ โดยเฉพาะ (urban planning regulations) เพื่อเป็นการเปิดช่องให้องค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้อย่างคล่องตัวและยืดหยุ่น รวมถึงสามารถยกเว้นระเบียบกฎเกณฑ์ข้อกำหนดที่บังคับใช้กับการวางแผนพัฒนาผังเมืองโดยทั่วไป (city planning regulations) ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองสูง

นอกจากนี้ พื้นที่เมืองศูนย์กลางในภูมิภาคซึ่งได้รับการประกาศให้เป็น เขตพื้นที่พัฒนาเร่งด่วนตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูเมือง ยังมีมาตรการพิเศษอื่น ๆ อีกด้วย ได้แก่ มาตรการพิเศษในการช่วยเหลือด้านการเงิน (financial assistance) อาทิ การให้เงินกู้ยืมโดยไม่มียอดดอกเบี้ย การซื้อตราสารหนี้ การรับประกันหนี้สิน เป็นต้น รวมถึงมาตรการลดหย่อนภาษีสำหรับโครงการลงทุนที่ดำเนินการภายใต้เขตพื้นที่ดังกล่าวสำหรับพื้นที่เมืองศูนย์กลางในภูมิภาคซึ่งได้รับการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่พัฒนาเร่งด่วนตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูเมืองเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 2002 ได้แก่ พื้นที่เมืองในเขตมหานครโตเกียว และพื้นที่เมืองในเขตมหานครโอซากา จนถึงปัจจุบันมีการประกาศกำหนดเขตพื้นที่สำหรับดำเนินมาตรการพิเศษเพื่อการฟื้นฟูพื้นที่เมืองศูนย์กลางในภูมิภาคต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 63 พื้นที่ รวมมูลค่าการลงทุนของภาคเอกชนในโครงการต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 12,000 ล้านบาท และประมาณการมูลค่าทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นรวมทั้งสิ้น 23,000 ล้านบาท¹⁰⁶ ตำแหน่งที่ตั้งของพื้นที่เมืองที่มีการดำเนินมาตรการพิเศษดังกล่าว สามารถพิจารณาได้จากแผนภาพดังนี้

¹⁰⁶ Prime Minister of Japan and His Cabinet. "Urban Renaissance Headquarters"
<http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/tosi/index_e.html> (accessed on June 9 2014)

แผนภาพที่ 5 แสดงตำแหน่งของเมืองที่ได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่สำหรับดำเนินมาตรการพิเศษ
เพื่อการฟื้นฟูเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค



ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูเมือง นอกเหนือจากการเปิดให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดข้อเสนอแผนงาน และโครงการพัฒนาพื้นที่เมืองดังกล่าวมาแล้ว ยังมีการเปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ยื่นข้อเสนอโครงการพัฒนาสำหรับดำเนินการในพื้นที่ดังกล่าวอีกด้วย (Urban Renaissance Local Model Projects initiative) โดยรัฐบาลมีการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเพิ่มเติมเป็นกรณีพิเศษ สำหรับโครงการพัฒนาซึ่งเสนอโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ รวมถึงโครงการที่เสนอโดยองค์กรไม่แสวงผลกำไรในพื้นที่ สำหรับมาตรการพิเศษในการดำเนินการโครงการที่ริเริ่มโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาลเพื่อดำเนินโครงการปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์ชุมชน (Community Renovation Grant) โดยรัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป (block grant) ให้แก่เทศบาลในพื้นที่ที่ได้รับการประกาศให้เป็นพื้นที่พัฒนาเร่งด่วนตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูเมือง ในกรณีที่เทศบาลนั้น ๆ มีความประสงค์จะนำโครงการต่าง ๆ ภายใต้แผนงานพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน และการขนส่ง (Ministry of Land, Infrastructure and Transport) ได้ออกแบบและวางแนวทางการดำเนินไว้แล้ว

การจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าวมีเงื่อนไขสำคัญคือ เทศบาลนั้น ๆ ต้องมีการจัดทำแผนการดำเนินโครงการที่เลือกทำในพื้นที่ให้ทางกระทรวงอนุมัติ และหลังจากการดำเนินโครงการเสร็จสิ้นแล้ว เทศบาลต้องจัดทำรายงานการติดตามประเมินผลการดำเนินโครงการภายใต้เงินอุดหนุนดังกล่าวเสนอต่อกระทรวงมาตรการจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าว เป็นกลไกสำคัญในการปรับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง โดยการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจเลือกดำเนินโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่เอง ในขณะที่

หน่วยราชการส่วนกลางมีบทบาทเพียงการวางกรอบแผนงานและมาตรฐานของโครงการพัฒนา เพื่อให้ผลลัพธ์ของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระดับท้องถิ่นสอดคล้องกับเป้าหมายในการพัฒนาพื้นที่พิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูพื้นที่เมืองศูนย์กลางในภูมิภาค

กลไกการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่ภายใต้แผนงานพัฒนาพื้นที่เมืองที่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการฟื้นฟูเมือง นอกจากจะเป็นสร้างกลไกประสานบทบาทการทำงานร่วมกันในแนวดิ่งระหว่างหน่วยราชการส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะการเปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฝ่ายตัดสินใจเลือกดำเนินโครงการพัฒนาตามความเหมาะสมและความต้องการของพื้นที่แล้ว (bottom up approach) ยังเป็นกลไกในการประสานบทบาทการทำงานร่วมกันในแนวราบ (horizontal co-ordination) ระหว่างหน่วยราชการในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งดูแลรับผิดชอบนโยบายการพัฒนาแต่ละด้านในพื้นที่อีกด้วย โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการจัดสรรเงินอุดหนุนสมทบเพิ่มเติมเพื่อให้การดำเนินโครงการพัฒนาในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขยายรูปแบบการดำเนินกิจกรรมของโครงการให้เชื่อมโยงกับการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ไปในเวลาเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาการจัดบริการสาธารณะทางสังคม การจัดการศึกษาของท้องถิ่น การส่งเสริมอาชีพ เป็นต้น การจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับดำเนินโครงการภายใต้แผนงานฟื้นฟูพื้นที่เมือง จึงเป็นอีกหนึ่งกลไก ในการบูรณาการงบประมาณจากหน่วยงานต่าง ๆ ในการร่วมขับเคลื่อนโครงการพัฒนาในพื้นที่เมืองในภูมิภาคต่าง ๆ

3.2.15 การกำหนดเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจในภูมิภาค (Special Zone for Structural Reform)

สำหรับมาตรการในการวางแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาค นอกเหนือจากการพัฒนาพื้นที่เมืองที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคดังกล่าวไปข้างต้น ก็คือ การกำหนดเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจ มาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ โดยการกำหนดให้เขตพื้นที่ที่ได้รับการจัดตั้งให้เป็นเขตพิเศษเป็นพื้นที่ที่มีการผ่อนปรนกฎระเบียบของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ รวมถึงการปรับปรุงกฎระเบียบที่ล้าสมัยหรือไม่สอดคล้องต่อบริบทการบริหารพื้นที่ซึ่งมีทิศทางการพัฒนาที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ โดยทั่วไป การกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจในภูมิภาค มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การลดอุปสรรคและข้อจำกัดในการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ในด้านต่าง ๆ อันเนื่องมาจากปัจจัยเชิงโครงสร้างและระบบบริหารงานของหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้กฎระเบียบทางราชการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการผลักดันกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการพัฒนาในพื้นที่ภายใต้บทบาทการริเริ่มของภาคเอกชน¹⁰⁷

กฎหมายว่าด้วยเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม (Law on the Special Zones for Structural Reform) เป็นกลไกทางกฎหมายที่สำคัญในการส่งเสริมการยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ โดยเฉพาะในแง่การกระตุ้นการเติบโตและความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ และการฟื้นคืนความมีชีวิตชีวาแก่พื้นที่เมืองในภูมิภาค ครอบคลุมการพัฒนา

¹⁰⁷ Office for the Promotion of Special Zones for Structural Reform, “Programs for the Promotion of Special Zones for Structural Reform,” <http://japan.kantei.go.jp/policy/kouzou/kettei/021011program_e.html> (accessed on June 9, 2014)

ในด้านต่าง ๆ อาทิ การศึกษา การจัดสรรทรัพยากร เกษตรกรรม การจัดสวัสดิการทางสังคม การวิจัยและพัฒนา ฯลฯ โดยมีเงื่อนไขสำคัญคือ การริเริ่มแนวคิดและการจัดทำข้อเสนอในการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษต้องมาจากความร่วมมือและความเห็นพ้องต้องกันขององค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เท่านั้น ในการนำกฎหมายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ รัฐบาลญี่ปุ่นได้กำหนดกรอบนโยบายว่าด้วยการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมในภูมิภาค (Basic Policy on the Special Zones for Structural Reform) เป็นกรอบนโยบายที่ได้รับการประกาศตามมติคณะรัฐมนตรี สำหรับเป็นฐานในการขับเคลื่อนกระบวนการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษ กรอบนโยบายดังกล่าวมีสาระสำคัญครอบคลุมการกำหนดมาตรการเชิงนโยบายต่าง ๆ ที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาอนุมัติข้อเสนอการประกาศจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษ รวมถึงแผนการดำเนินงานภายใต้มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดไว้

มาตรการดังกล่าวได้รับการประกาศอย่างเป็นทางการในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2002 ในฐานะส่วนหนึ่งของนโยบายด้านการปฏิรูปกฎระเบียบของภาครัฐ (regulatory reform policy) โดยนายกรัฐมนตรี โคอิซุมิ ได้จัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนมาตรการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ นั่นคือ "สำนักงานส่งเสริมเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง" (Headquarters for Special Zones for Structure Reform) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี โดยตรง หน่วยงานดังกล่าวมีภารกิจหน้าที่ในการประสานการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลและระดับจังหวัดในพื้นที่ที่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีบทบาทหน้าที่หลักคือ การวางแผนทางการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดโดยหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการดำเนินแผนงานปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งมีบริบทการพัฒนาในลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ ¹⁰⁸

สำนักงานส่งเสริมเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง มีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองประธาน ประกอบด้วย รัฐมนตรีที่กำกับดูแลการปฏิรูปกฎหมาย (Minister of State for Regulatory Reform) รัฐมนตรีที่กำกับดูแลนโยบายด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรมของประเทศ (Minister of State for Industrial Revitalization Corporation of Japan) รัฐมนตรีที่กำกับดูแลการบริหารการคลัง (Minister of State for Financial Services) และรัฐมนตรีที่กำกับดูแลนโยบายการเงินและเศรษฐกิจ (Minister of State for Economic and Fiscal Policy) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการปฏิรูประบบราชการ (In charge of Administrative Reform) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาค (In charge of Regional Revitalization) กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ¹⁰⁹

- o รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (Minister of Internal Affairs and Communications)
- o รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Minister of Justice)
- o รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (Minister for Foreign Affairs)
- o รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Minister of Finance)

¹⁰⁸ Prime Minister of Japan and His Cabinet. "Headquarters for the Promotion of Special Zones for Structural Reform," <http://japan.kantei.go.jp/policy/kouzou2/index_e.html> (accessed on June 9, 2014)

¹⁰⁹ Prime Minister of Japan and His Cabinet. "Members of the Headquarters for the Promotion of Special Zones for Structural Reform" <http://japan.kantei.go.jp/policy/kouzou2/member_e.html> (accessed on March 15, 2014)

- o รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา วัฒนธรรม การกีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Minister of Education, Culture, Sports, Science and Technology)
- o รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการสังคม (Minister of Health, Labour and Welfare)
- o รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง (Minister of Agriculture, Forestry and Fisheries)
- o รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ พาณิชย์ และอุตสาหกรรม (Minister of Economy, Trade and Industry)
- o รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน และการคมนาคม (Minister of Land, Infrastructure and Transport)
- o รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม (Minister of the Environment)

ข้อเสนอในการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมมีที่มาจากภาคเอกชนในพื้นที่ โดยภาคเอกชนในพื้นที่จะต้องจัดทำข้อเสนอยื่นต่อสำนักงานอำนวยการเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง ซึ่งมีกรอบระยะเวลาการพิจารณาและประกาศจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษทุก 2 ปี ที่ผ่านมามีการอนุมัติข้อเสนอการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมในภูมิภาคไปแล้วจำนวน 117 เขต กระจายอยู่ทั่วทั้ง 47 จังหวัด โดยส่วนใหญ่เป็นเขตพื้นที่ที่มีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นฐานการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของจังหวัด ตัวอย่างเขตพื้นที่พิเศษที่โดดเด่น อาทิ เขตพื้นที่พิเศษเพื่อการพัฒนาเมืองท่าทางทะเล เขตพื้นที่พิเศษเพื่อการพัฒนาท่าอากาศยาน เขตพื้นที่พิเศษเพื่อการบริหารหลักสูตรและสถานศึกษา เขตพิเศษเพื่อการพัฒนาศูนย์กลางการแพทย์และบริการสุขภาพ และเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการจัดระบบการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

สำหรับกระบวนการยื่นข้อเสนอให้มีการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม กฎหมายกำหนดให้ภาคเอกชนในพื้นที่เป็นผู้จัดทำข้อเสนอ โดยข้อเสนอดังกล่าวต้องตั้งอยู่บนแผนธุรกิจ (business plan) ของภาคเอกชนในพื้นที่นั้น ๆ สำคัญของข้อเสนอดังกล่าว จะต้องมีการระบุถึงบรรดาข้อกฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และขั้นตอนวิธีปฏิบัติทางราชการของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนแผนธุรกิจในพื้นที่และภาคเอกชนเหล่านั้นถึงเห็นตรงกันว่าจำเป็นต้องได้รับการผ่อนปรนปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกเฉพาะในพื้นที่นั้น ๆ นอกจากนี้ ในแบบฟอร์มข้อเสนอการพิจารณาประกาศเขตพื้นที่พิเศษ ยังกำหนดให้ภาคเอกชนในพื้นที่ที่ต้องการให้ประกาศเป็นเขตพื้นที่พิเศษ ต้องนำเสนอ "กรอบแนวคิดในการพัฒนาพื้นที่พิเศษ" (Special Zones Idea) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงทิศทางการขับเคลื่อนกิจกรรมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการอีกด้วย

ในกระบวนการจัดทำข้อเสนอและกรอบแนวคิดการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม ภาคเอกชนในพื้นที่จำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ดังกล่าวในทุกขั้นตอน อีกทั้งยังต้องมีการสร้างภาคีความร่วมมือระดับภูมิภาคเพื่อร่วมสนับสนุนการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประสานความร่วมมือกับส่วนราชการในภูมิภาคสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการประสานความร่วมมือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่จังหวัด เรื่องไขประเด็นสำคัญในการพิจารณาอนุมัติข้อเสนอการประกาศจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษก็คือ กรอบแนวคิดในการพัฒนาพื้นที่พิเศษที่ริเริ่มและจัดทำโดยภาคเอกชนในพื้นที่ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานภาครัฐและกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จะต้องเป็นผู้ยื่นแบบ

แสดงความจำนงในการขับเคลื่อนการพัฒนาเขตพื้นที่พิเศษภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าว และเป็นผู้เสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบอนุมัติข้อเสนอการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษตามที่ภาคเอกชนได้ยื่นเสนอ

การจัดทำแผนการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมในภูมิภาค (Plan for the Special Zones for Structural Reform) มีแนวทางการดำเนินการ ดังต่อไปนี้¹¹⁰

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล หรือองค์กรบริหารส่วนจังหวัด จัดทำแผนระบุถึงขอบเขตและแนวทางการดำเนินการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษ มาตรการทางกฎหมายหรือระเบียบกฎเกณฑ์ที่ต้องการให้มีการปรับปรุงหรือจัดทำขึ้นสำหรับบังคับใช้ในพื้นที่เป็นการเฉพาะ รวมถึงรายละเอียดโครงการต่าง ๆ ที่ต้องการดำเนินการโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายกรณีพิเศษดังกล่าว การจัดทำแผนการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมในภูมิภาค อาจจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือโดยการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งก็ได้ จากนั้นจึงเสนอแผนดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ การจัดทำแผนดังกล่าวต้องมาจากการยื่นข้อเสนอของภาคเอกชนในพื้นที่ซึ่งมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนกิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในเขตพื้นที่ที่ต้องการให้ประกาศเป็นเขตพื้นที่พิเศษ และก่อนการเสนอแผนดังกล่าวให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำแผนจะต้องปรึกษาหารือหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้หน่วยงานเหล่านั้นพิจารณาข้อกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการต่าง ๆ เสียก่อน

2) เมื่อนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า แผนการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมในภูมิภาค สอดคล้องกับกรอบนโยบายและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ก็จะทำให้ความเห็นชอบแผนดังกล่าว และส่งแผนดังกล่าวให้หัวหน้าส่วนราชการและหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับมาตรการพิเศษต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในแผน หากหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเห็นพ้องต้องกันหรือไม่มีข้อทักท้วงใด ๆ แล้ว จึงจะมีการประกาศอนุมัติให้ดำเนินการประกาศจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษตามแผนนั้น ๆ ทั้งนี้ หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ มีหน้าที่ในการพิจารณาว่า มาตรการพิเศษทางด้านกฎหมายหรือการผ่อนปรนกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตนเองนั้น (preferential regulatory measures) สอดคล้องกับกรอบกฎหมายและระเบียบของหน่วยงานหรือไม่ และข้อเสนอมาตรการพิเศษเหล่านั้นอยู่ภายใต้เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษได้ระบุไว้หรือไม่

3) เมื่อนายกรัฐมนตรีประกาศอนุมัติการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษแล้ว มาตรการพิเศษต่าง ๆ ที่ได้ระบุไว้ในแผนการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษจะได้รับการนำไปปฏิบัติในพื้นที่ โดยหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องจะมีการประกาศให้มาตรการพิเศษที่ได้ระบุไว้ในแผนดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในพื้นที่นั้น ๆ เป็นการเฉพาะ โดยประกาศเป็นกฎกระทรวง (ministerial ordinance) ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีสามารถประกาศเพิกถอนการอนุมัติแผนดังกล่าวได้ ในกรณีที่การนำมาตรการพิเศษไปปฏิบัติ หรือการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ภายใต้แผนดังกล่าวไม่เป็นไปตามเงื่อนไขหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่กฎหมายได้กำหนดไว้

4) ในระหว่างดำเนินการพัฒนาต่าง ๆ ภายใต้แผนการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษดำเนินไป หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินมาตรการพิเศษต่าง ๆ ในพื้นที่นั้น มีหน้าที่ในการตรวจติดตามการบังคับใช้มาตรการพิเศษที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตนเองอย่างสม่ำเสมอ รวมถึงมีการสำรวจและรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่

¹¹⁰ Prime Minister of Japan and His Cabinet. “Outline of the Law on the Special Zones for Structural Reform” <http://japan.kantei.go.jp/policy/kouzou2/konkyo_e.html> (accessed on June 9, 2014)

3.2.16 เขตพิเศษเพื่อการพัฒนาพื้นที่อย่างเป็นองค์รวม

รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีการริเริ่มการก่อตั้งเขตพิเศษ (Comprehensive Special Zones) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อมุ่งเน้นทรัพยากรของรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาได้สูง เพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายด้านนวัตกรรมและยังส่งเสริมให้มีการก่อตั้งสภา (Council) ที่ประกอบด้วยสมาชิกระดับท้องถิ่นและระดับชาติในแต่ละเขตพิเศษเพื่อส่งเสริมโครงการต่าง ๆ ที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นและรัฐบาลระดับชาติ เขตพิเศษนี้สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก คือ เขตยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาการแข่งขันระหว่างประเทศ (Comprehensive Special Zone for international Competitiveness) และเขตการฟื้นฟูภูมิภาคท้องถิ่น (Comprehensive Special Zone for Local Revitalization)¹¹¹ กรณีตัวอย่างของการจัดตั้งเขตพิเศษภายในเขตยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนา การแข่งขันระหว่างประเทศ ได้แก่ เขตพิเศษซึ่งเป็นการรวมกลุ่มกันระหว่างจังหวัดฟูกูโอกะ เมืองฟูกูโอกะ และเมืองคิตะคิวชู ที่มีชื่อว่าเขตพิเศษที่เน้นยุทธศาสตร์สีเขียวระหว่างประเทศ (Green Asian International Strategy Comprehensive Special Zone) โดยมุ่งเน้นให้เป็นพื้นที่สำหรับเทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมหรือเป็นเทคโนโลยีสีเขียวภูมิภาคที่ได้รับเลือกให้เป็นเขตยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาการแข่งขันระหว่างประเทศนี้จะได้รับเงินทุน การอุดหนุน ภาษี (tax incentives) และผลประโยชน์อื่นทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้จากรัฐบาลโดยขึ้นอยู่กับรายละเอียดที่จำเป็นและการร้องขอ¹¹²

สำหรับพื้นที่จังหวัดฟูกูโอกะ เมืองฟูกูโอกะ และเมืองคิตะคิวชู แต่เดิมต่างเน้นดำเนินงานไปตามแผนของตัวเอง เมืองคิตะคิวชูเน้นการสนับสนุนและการจัดรวมกลุ่มของธุรกิจด้านสิ่งแวดล้อม ส่วนเมืองฟูกูโอกะเน้นการดึงดูดนักท่องเที่ยวจากแถบเอเชีย ในขณะที่จังหวัดฟูกูโอกะเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเกี่ยวกับไฟฟ้า ความกังวลจากการคาดการณ์ว่าอาจจะเกิดสภาวะล้มเหลวในงานที่แต่ละหน่วยเป็นผู้ผลักดันเอง ทำให้เกิดความร่วมมือกันขึ้น โดยจังหวัดและทั้งสองเมืองมีการเปิดรับกันมากขึ้นอันเกิดจากการแข่งขันที่มากขึ้นของเมืองทั่วโลกในภูมิภาคต่าง ๆ ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2011 นายกเทศมนตรีของทั้งสองเมืองและผู้ว่าราชการจังหวัดได้มาหารือกันเพื่อที่หาแนวทางในการสนับสนุนอุตสาหกรรมสิ่งแวดล้อม และประกาศร่วมกันว่าจะมีการร่วมมือกันเป็นเขตพิเศษที่เน้นยุทธศาสตร์สีเขียวระหว่างประเทศ (Green Asian International Strategy Comprehensive Special Zone) โดยต้องการให้มีมาตรการภาษีพิเศษ รวมถึงการลดกฎระเบียบเพื่อที่จะเร่งให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันเองเพื่อที่จะใช้พัฒนาในหลายเรื่อง เช่น เรื่องน้ำ เทคโนโลยีในการจัดการของเสีย สำหรับการเป็นเชื้อเพลิงสำหรับอนาคตโดยได้รับเลือกให้เป็นเขตพิเศษเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 2011¹¹³

เขตพิเศษจังหวัดฟูกูโอกะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเขตพิเศษ (Comprehensive Special Zone Act) ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 2011 โดยในกฎหมายมีบทบัญญัติตามมาตรา 19 ให้มีการจัดตั้งสภาภูมิภาค (Regional Council) ขึ้นในแต่ละเขตพิเศษ¹¹⁴ ซึ่งในเขตพิเศษที่เน้นยุทธศาสตร์สีเขียวระหว่างประเทศได้จัดตั้งสภาภูมิภาคขึ้นโดยมีนายอิโรชิ โอคาว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดฟูกูโอกะเป็นประธาน มีนายเคนจิ คาตะฮาชิ

¹¹¹ “Comprehensive Special Zones,” <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/sogotoc/siryu/gaiyoueng.pdf>> (accessed February 8, 2014).

¹¹² Fukuoka Center for Overseas Commerce in America (FCOCA), “Green Asia,” <http://www.myfukuoka.com/green_asia/#> (accessed February 8, 2014).

¹¹³ OECD, *OECD Green Growth Studies Green Growth in Kitakyushu, Japan*, (n.p.: OECD publishing, 2013), 116 <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264195134-en>> (accessed on February 8, 2014).

¹¹⁴ Green Asia International Strategic Comprehensive Special Zone General Bureau, “Comprehensive Special Zone Act”, <<http://greenasia.jp/article/13>> (accessed on February 16, 2014).

นายกเทศมนตรีเมืองคิตะคิวชูเป็นรองประธานกรรมการสภาและเลขาธิการ และมีนายกเทศมนตรีเมืองฟูกุโอกะ คือ นายโซอิจิโร่ ทาคาชิมา¹¹⁵ (ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งจากการเลือกตั้ง) โดยตามข้อกำหนดของสภามิภาค ได้รับความเห็นชอบให้ สภามีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการดำเนินการต่าง ๆ รวมถึงก่อตั้งกลุ่มงาน (Working Group) ในการดำเนินงานภายในเขตพิเศษด้วย และมีขึ้นสำหรับปรึกษาหารือในเรื่องรายละเอียดเกี่ยวกับการนำแผน ของเขตพิเศษไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีการระบุให้จัดตั้งสำนักเลขาธิการขึ้นเพื่อความร่วมมือในการทำงาน ร่วมกันระหว่างจังหวัดฟูกุโอกะ เมืองฟูกุโอกะ และเมืองคิตะคิวชู¹¹⁶ โดยภายในเขตพิเศษแบ่งออกได้เป็น 8 โครงการย่อย ดังต่อไปนี้¹¹⁷

1) โครงการศูนย์เอเชียคิตะคิวชูสำหรับสังคมคาร์บอนต่ำ การสร้างความร่วมมือร่วมใจระหว่างภาครัฐ และเอกชนในศูนย์เอเชียคิตะคิวชูสำหรับสังคมคาร์บอนต่ำ มีขึ้นเพื่อแสวงหาการรวมตัวกันหรือการทำธุรกิจ ทางเทคโนโลยีและความรู้ทักษะที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของสังคมเมือง เพื่อที่จะบรรลุความต้องการของหุ้นส่วนต่าง ๆ

2) โครงการพัฒนาธุรกิจเกี่ยวกับน้ำแบบระหว่างประเทศผ่านความร่วมมือร่วมใจระหว่างภาครัฐและ เอกชน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาธุรกิจสิ่งแวดล้อมในเอเชีย จากชุดเทคโนโลยีและความรู้จากภาครัฐและ ภาคเอกชนซึ่งได้มาจากการวางแผนเพื่อจัดการและการปฏิบัติการ

3) โครงการสร้างชุมชนสมาร์ต (Smart Communities) เป็นโครงการเพื่อส่งเสริม-ประชาสัมพันธ์ ธุรกิจด้านสิ่งแวดล้อมในเอเชียโดยการสาธิตเทคโนโลยีและชุดความรู้ทักษะที่มีอยู่ในชุมชนในเขตฮิตะชิเดะของ เมืองคิตะคิวชู และในเขตพื้นที่พัฒนาของเมืองฟูกุโอกะ โดยมุ่งขยายไปสู่พื้นที่อื่น ๆ ในญี่ปุ่นและไปสู่ประเทศ อื่น ๆ

4) โครงการก่อสร้างพื้นที่ศูนย์กลางสำหรับการพัฒนาและการผลิตผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งก่อสร้างพื้นที่ศูนย์กลางอุตสาหกรรมสำหรับทุกกระบวนการทั้งหมด ตั้งแต่สำหรับการวิจัยและพัฒนาไปจนถึง การผลิตสินค้าที่ติดสิ่งแวดล้อม ตามที่ได้มีการคาดการณ์ว่าจะมีความต้องการอุตสาหกรรมเหล่านี้ในแถบ เอเชียเพิ่มขึ้นและในทั่วโลก

5) การสร้างพื้นที่ศูนย์กลางการวิจัยนวัตกรรมสีเขียว โดยความร่วมมือกันระหว่างภาคอุตสาหกรรม สถาบันการศึกษา และรัฐบาล เพื่อมุ่งเป็นศูนย์กลางการวิจัยชั้นนำเกี่ยวกับนวัตกรรมสีเขียวที่เชื่อมโยงกับ การเข้าถึงธุรกิจได้ และนำไปสู่ผลิตภัณฑ์ด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งคาดว่าจะมีความต้องการที่สูงขึ้นใน เอเชียและได้รับมาตรฐานโลกในเวลาอันรวดเร็ว

6) โครงการสร้างศูนย์กลางสำหรับการพัฒนาทรัพยากรที่ได้จากการรีไซเคิลสำหรับคนยุคต่อไป เพื่อ สร้างศูนย์กลางสำหรับคิดค้นเทคโนโลยีเกี่ยวกับการรีไซเคิลและการค้นคว้าทรัพยากรประเภทใหม่ ๆ

7) การสร้างเครือข่ายและศูนย์กลางการขนส่งทางน้ำความเร็วสูงสีเขียวในแถบเอเชียตะวันออก โดย ใช้ประโยชน์จากภูมิศาสตร์ที่มีความใกล้ชิดกับประเทศภาคพื้นดินในเอเชีย โดยเป็นการก่อสร้างมีต้นทุนที่ต่ำกว่า มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่า และมีความรวดเร็วสูง สามารถเคลื่อนย้ายไปยังเกาหลีใต้และจีนได้ภายใน 1 วัน

¹¹⁵ Green Asia International Strategic Comprehensive Special Zone General Bureau, “Regional Council Officers,” <<http://greenasia.jp/article/9>> (accessed on February 8, 2014).

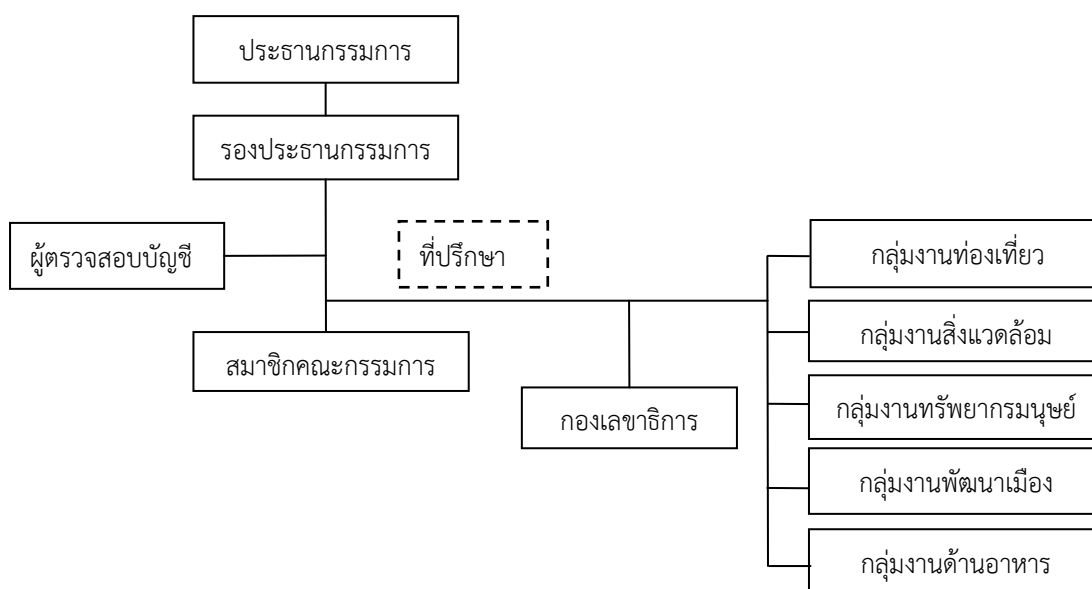
¹¹⁶ Green Asia International Strategic Comprehensive Special Zone General Bureau, “Regional Council Agreement,” <<http://greenasia.jp/article/6>> (accessed on February 8, 2014).

¹¹⁷ Fukuoka Center for Overseas Commerce in America (FCOCA), “Green Asia,” <http://www.myfukuoka.com/green_asia/#> (accessed on February 8, 2014).

8) การพัฒนาเพื่อสนับสนุนธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในเอเชีย เพื่อปรับปรุงและสร้างจุดแข็งด้านการบริการแบบครบวงจรในจุดเดียว (one-stop service) การผนวกรวมเครือข่ายระหว่างเมืองและภูมิภาคต่าง ๆ ในเอเชีย การส่งเสริมธุรกิจและแลกเปลี่ยนทางเทคโนโลยีระหว่างญี่ปุ่นและประเทศอื่น ๆ

จากโครงการที่ 8 ซึ่งเป็นโครงการการพัฒนาเพื่อสนับสนุนธุรกิจขนาดย่อมและขนาดกลางในเอเชีย ได้มีการจัดตั้งสภาเขตพิเศษฟูกูโอกะ (Fukuoka Directive Council)¹¹⁸ ซึ่งมีหลักการที่สำคัญคือ การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในอนาคตให้แก่ฟูกูโอกะเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ คณะกรรมการชุดนี้จะเป็นผู้วางแผนและงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาคร่วมกับภาครัฐ ภาคธุรกิจ สถาบันการศึกษา และภาคประชาชน ซึ่งมุ่งเน้นการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มีความเป็นไปได้และดำเนินโครงการโดยการเชื่อมโยงเมืองฟูกูโอกะ เข้ากับพื้นที่ปริมณฑลหลักโดยรอบตลอดจนทั่วเกาะคิวชูและเมืองต่าง ๆ ในเอเชีย

แผนภาพที่ 6 แสดงโครงสร้างสภาเขตพิเศษฟูกูโอกะ(Fukuoka Directive Council)



คณะกรรมการสภาเขตพิเศษฟูกูโอกะ (Fukuoka Directive Council) มีหน้าที่เสมือนเป็นตัวกลางหลักที่คอยเชื่อมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อสร้างระบบความร่วมมือที่กว้างขวางยิ่งขึ้น ประกอบไปด้วยสมาชิกหลายกลุ่ม ทั้งสมาชิกที่เป็นทางการ สมาชิกที่เป็นพันธมิตร และสมาชิกพิเศษ โดยมีตำแหน่งต่าง ๆ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ สมาชิกกรรมการอาวุโส และผู้ตรวจสอบ โดยสภาเขตพิเศษฟูกูโอกะ จะดำเนินงานภายใต้คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจขององค์กร มีกลุ่มงานต่าง ๆ (Working group) เป็นผู้ดำเนินการตามแผน ได้แก่ กลุ่มงานท่องเที่ยว (Tourism) สิ่งแวดล้อม (Environment) ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources) พัฒนาเมือง (Urban Development) และอาหาร (Food) และมีกองเลขาธิการ (Secretariat) ทำหน้าที่ช่วยดำเนินการ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์และปฏิบัติงานเต็มเวลา ทั้งนี้ ประธานกรรมการและคณะสมาชิกส่วนใหญ่

¹¹⁸ Fukuoka Directive Council, http://www.fukuoka-dc.jpn.com/wp-content/uploads/2012/11/FUKUOKA_DC121129.pdf (accessed on February 8, 2014).

มาจากภาครัฐกิจและจากสถาบันการศึกษา หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่สำคัญนั้น มีนายฮิโรชิ โอคาว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดฟูกุโอกะเป็นทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา และมีนายกเทศมนตรีเมืองฟูกุโอกะคือ นายโซอิจิโร ทาคาชิมา ทำหน้าที่เป็นรองประธานกรรมการ นอกจากนี้ยังมีตัวแทนจากส่วนกลางเข้าร่วมด้วยซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในตำแหน่งที่ปรึกษา

3.2.16 กรณีตัวอย่างเขตพิเศษภายใต้นโยบายการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคของประเทศญี่ปุ่น

สำหรับกรณีตัวอย่างการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษภายใต้นโยบายการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคของญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประโยชน์สำหรับการพิจารณาเป็นตัวแบบกรณีศึกษาเพื่อการปรับปรุงและพัฒนากลไกการบริหารพื้นที่ระดับภูมิภาคของไทย ได้แก่ กรณีตัวอย่างการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งครอบคลุมการพัฒนาพื้นที่ตามลักษณะเฉพาะและยุทธศาสตร์การแข่งขันของแต่ละพื้นที่ ในที่นี้ คณะผู้วิจัยได้หยิบยกกรณีตัวอย่างการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษ 5 กรณี ประกอบด้วย เขตพิเศษด้านการจัดการศึกษา

เขตพิเศษด้านการจัดการศึกษา : การพัฒนาหลักสูตรภาษาอังกฤษ เมืองโอตะ จังหวัดกุมมะ

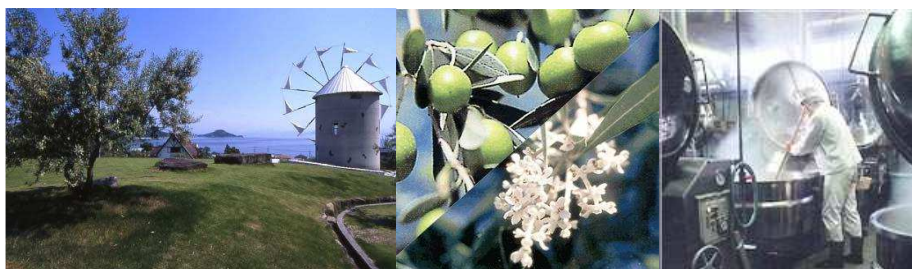
เขตพื้นที่พิเศษเพื่อพัฒนาระบบการศึกษาในหลักสูตรภาษาอังกฤษ เมืองโอตะ (Ota English Special Structural Reform Zone) ประกาศจัดตั้งเมื่อวันที่ 21 เมษายน ค.ศ. 2003 อยู่ในเขตเทศบาลนครโอตะ (Ota City) จังหวัดกุมมะ (Gunma Prefecture) เป็นเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการพัฒนาหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งหมดเป็นภาษาอังกฤษ โดยมีการดำเนินมาตรการพิเศษ คือ การยืดหยุ่นให้การพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนของสถานศึกษาในเขตพื้นที่พิเศษ ไม่ต้องอยู่ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรการศึกษาที่กระทรวงการศึกษากำหนดไว้ทั้งหมด แผนการพัฒนาเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการศึกษาในเมืองโอตะ เกิดจากการริเริ่มร่วมกันระหว่างภาคเอกชนและเทศบาลในการจัดตั้งโรงเรียนพิเศษซึ่งบูรณาการหลักสูตรการจัดการเรียนการสอนใน 3 ระดับเข้าด้วยกัน คือ ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยมีกระบวนการจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษทั้งหมด ยกเว้นวิชาภาษาญี่ปุ่น เท่านั้น เป้าหมายสำคัญของแผนการพัฒนาเขตพื้นที่พิเศษด้านการจัดการศึกษาในเมืองโอตะ ก็คือ การมุ่งเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของเยาวชนที่เป็นกำลังของประเทศ โดยเฉพาะการเปิดโลกทัศน์การเรียนรู้ที่เป็นสากล และสามารถเข้าสู่เวทีการทำงานในระดับนานาชาติได้¹¹⁹



เขตพื้นที่พิเศษเพื่อพัฒนาเกษตรกรรม : การพัฒนาแหล่งปลูกโอลีฟ เมืองอุซึโนมิ จังหวัดคากาวะ

¹¹⁹ About Elementary School., <http://www.gka.ed.jp/el_m1bE.html> (accessed on February 8, 2014).

เขตพื้นที่พิเศษเพื่อการผลิตโอลีฟในโชดะชิมะ อุชินอมิ (Special Zone of Shodoshima Uchinomi for Olive Production) อยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองอุชินอมิ (Uchinomi town) จังหวัดคากาวะ (Kagawa Prefecture) ข้อเสนอริเริ่มโดยภาคธุรกิจเอกชนในพื้นที่ มีเป้าหมายเพื่อนำพื้นที่การเกษตรไม่มีการทำประโยชน์มาพัฒนาเป็นแหล่งปลูกโอลีฟ และยกระดับการผลิตโอลีฟของเกษตรกรให้เชื่อมโยงกับธุรกิจอุตสาหกรรมแปรรูปและส่งออกผลิตภัณฑ์จากโอลีฟในลักษณะกลุ่มอุตสาหกรรมในขณะเดียวกันก็ยกระดับประสิทธิภาพในการผลิตของเกษตรกร ในปี ค.ศ. 2008 การพัฒนาพื้นที่การเกษตรที่รกร้างขนาด 6 เอเคอร์ให้เป็นแหล่งผลิตและแปรรูปโอลีฟครบวงจร รวมถึงการเปิดสวนโอลีฟเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงเกษตร ก่อให้เกิดรายได้แก่ประชาชนในพื้นที่ทั้งจากการจำหน่ายผลผลิตและการท่องเที่ยวเป็นเงินมูลค่ากว่า 400 ล้านบาท¹²⁰



เขตพื้นที่พิเศษด้านการท่องเที่ยว : การฟื้นฟูย่านชุมชนเก่าแก่ นครโตโนะ จังหวัดอิวาเตะ

เขตพื้นที่พิเศษเพื่อการฟื้นฟูย่านชุมชนเก่าแก่ (Special Zone for Japanese Hometown Revitalization) อยู่ในเขตเทศบาลนครโทโนะ (Tono City) จังหวัดอิวาเตะ (Iwate Prefecture) มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการพัฒนาธุรกิจชุมชน และฟื้นคืนชีวิตแก่ชุมชนชาวนาดั้งเดิมของภูมิภาค โดยการผ่อนปรนมาตรการข้อบังคับด้านมาตรฐานสิ่งปลูกสร้างภายใต้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาอัคคีภัยให้ยืดหยุ่นสำหรับเกสต์เฮาส์ของชุมชนชาวนาดั้งเดิม รวมถึงการผ่อนปรนเงื่อนไขเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตเหล้าสาเกของแหล่งผลิตในชุมชน ซึ่งหมักด้วยสูตรดั้งเดิมที่ชุมชนสืบทอดกันมา เรียกว่า "โดบุโรคุ" (doburoku) หลังการประกาศเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวในเขตเทศบาลนครโทโนะ ผลปรากฏว่า มีจำนวนนักท่องเที่ยวในพื้นที่ดังกล่าวเพิ่มขึ้นร้อยละ 50 ในแต่ละปี ในปี ค.ศ. 2007 มีการขยายจำนวนเกสต์เฮาส์ในหมู่บ้านชาวนาดั้งเดิม จำนวน 20 แห่ง



เขตพื้นที่พิเศษเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม : การพัฒนาพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมปิโตรเคมี จังหวัดมิเอะ

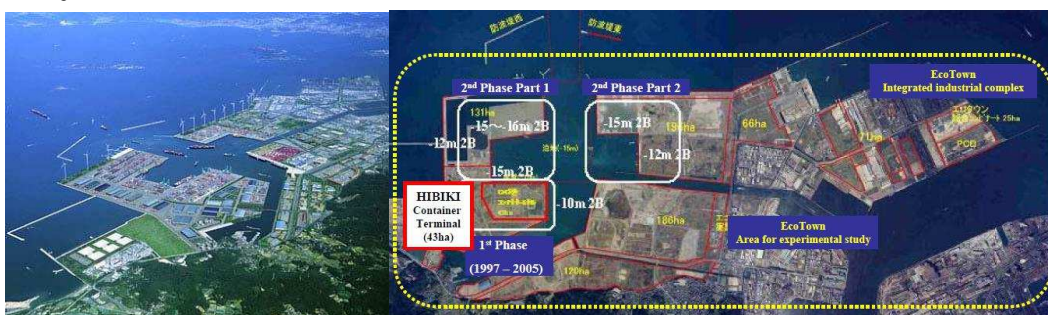
¹²⁰ Welcome to Uchinomi Town, <http://www.town.shodoshima.lg.jp/uchinomi/e_top/e_top.htm> (accessed February 8, 2014).

เขตพื้นที่พิเศษเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่ในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมเดิม จัดตั้งขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดมิเอะ (Mie Prefecture) เทศบาลนครยokkaichi (Yokkaichi city) องค์การบริหารอ่าวยokkaichi (Yokkaichi Harbor Administration Union) และสภาหอการค้าแห่งยokkaichi (Yokkaichi Chamber of Commerce) มีเป้าหมายเพื่อการส่งเสริมการลงทุนเพื่อพัฒนาเทคโนโลยี อุตสาหกรรม โดยการดำเนินมาตรการผ่อนปรนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมความปลอดภัยในโรงงาน อุตสาหกรรม การผ่อนปรนกฎระเบียบดังกล่าว ช่วยให้เกิดการลงทุนใหม่ ๆ ในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ริมหายฝั่งทะเลซึ่งมีอยู่เดิม และนำไปสู่การขยายตัวของกลุ่มอุตสาหกรรมประเภทอื่น ๆ โดยรอบพื้นที่นิคม อุตสาหกรรมดังกล่าว โดยในช่วงตลอดระยะเวลา 5 ปีนับแต่มีการประกาศเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการพัฒนา อุตสาหกรรม มีการลงทุนเพิ่มขึ้นในพื้นที่ดังกล่าวรวมมูลค่ากว่า 7,000 ล้านบาท ในปี ค.ศ. 2007 มูลค่าการผลิต ในเขตพื้นที่พิเศษดังกล่าวเพิ่มขึ้นกว่า 4,000 ล้านบาท มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก



เขตพื้นที่พิเศษเพื่อการพัฒนาโลจิสติกส์ระหว่างประเทศ : การพัฒนาท่าเรือ นครคิตะคิวชู จังหวัดฟูกูโอกะ

เขตพื้นที่พิเศษเพื่อพัฒนาระบบโลจิสติกส์ระหว่างประเทศ (Special Zone for International Logistics) ตั้งอยู่ในพื้นที่เทศบาลนครคิตะคิวชู (Kitakyushu City) จังหวัดฟูกูโอกะ (Fukuoka Prefecture) มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาระบบศุลกากรแบบครบวงจร รวมถึงดำเนินมาตรการพิเศษเกี่ยวกับการจัดเก็บ ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าและส่งออกสินค้าในบริเวณท่าเรือน้ำลึกฮิบิกินาดา (Hibikinada) ซึ่งเปิดทำการตลอด 24 ชั่วโมง เพื่อมุ่งสู่การเป็นศูนย์กลางการเดินเรือขนส่งข้ามมหาสมุทร (Hub port) เชื่อมโยงเส้นทางการขนส่งสินค้าระหว่างทวีปยุโรป อเมริกาเหนือ และเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ การจัดตั้ง เขตพื้นที่พิเศษดังกล่าวส่งผลให้มีธุรกิจที่ประกอบการเกี่ยวข้องกับการนำเข้าและส่งออกสินค้าเข้ามาตั้งในพื้นที่ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง มูลค่าทางเศรษฐกิจในพื้นที่เพิ่มขึ้นจาก 24,000 ล้านบาท ในปี ค.ศ. 2007 เป็น 41,000 ล้านบาท ในปี ค.ศ. 2012 อัตราการจ้างงานในพื้นที่เพิ่มขึ้นจาก 5,600 ตำแหน่งในปี ค.ศ. 2007 เป็น 10,800 ตำแหน่ง ในปี ค.ศ. 2012



3.3 แนวทางการพิจารณานำตัวแบบการบริหารงานภูมิภาคในต่างประเทศมาปรับใช้

การสำรวจตัวแบบแนวทางการบริหารงานระดับภูมิภาคจากกรณีศึกษาประเทศฝรั่งเศสและญี่ปุ่น สะท้อนให้เห็นว่า หน่วยการบริหารพื้นที่ระดับภูมิภาค (regions) นับเป็นฐานของขับเคลื่อนการพัฒนาทาง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศในภาพรวม การพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคเป็นเงื่อนไขสำคัญในสร้าง ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งนี้ ในการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคเพื่อให้สามารถสร้าง การแข่งขันของประเทศได้นั้น ไม่อาจดำเนินการโดยอาศัยกลไกการบริหารราชการส่วนใดส่วนหนึ่งเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นกลไกการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งข้อจำกัดในการกำหนดนโยบายที่มีลักษณะหลากหลายไป ตามสภาพพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะในด้านต่าง ๆ แตกต่างกันไปในแต่ละภูมิภาค ในขณะเดียวกันการแสดง บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีข้อจำกัดในแง่ของขอบเขตการดำเนินการกิจเฉพาะในเขตพื้นที่ รับผิดชอบ รวมถึงข้อจำกัดด้านขีดความสามารถ ซึ่งส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่ง ไม่สามารถขับเคลื่อนการพัฒนายุทธศาสตร์ที่นำไปสู่การยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ รวมถึงการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของภูมินาณั้น ๆ ได้โดยลำพัง หากแต่จำเป็นต้องอาศัย การประสานบทบาท อำนาจหน้าที่ และการระดมทรัพยากรร่วมกันระหว่างหน่วยงานและองค์กรภาคี การพัฒนาทุกระดับ นับตั้งแต่หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค และหน่วย การปกครองท้องถิ่นระดับพื้นฐาน

นอกจากนี้ กรณีตัวอย่างการพัฒนากลไกและกระบวนการบริหารพื้นที่ระดับภูมิภาคในประเทศ กรณีศึกษาดังกล่าว ยังชี้ให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่สำคัญอีกประการหนึ่ง นั่นคือข้อเท็จจริงที่ว่า ภายใต้บริบทการ บริหารกิจการบ้านเมืองในปัจจุบัน หน่วยงานภาครัฐมีใช้ตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการกำหนดทิศทางการ พัฒนาพื้นที่แต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป หากแต่การขับเคลื่อนการบริหารพื้นที่ในภูมิภาคจะสามารถประสบ ผลสัมฤทธิ์ได้นั้น การทำงานของหน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องมีกลไกที่เอื้อต่อการเติบโตของภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ในแต่ละภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาสังคมและชุมชน รวมถึงภาคธุรกิจที่เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ ของพื้นที่นั้น ๆ ทั้งนี้ การกำหนดทิศทางการพัฒนาในพื้นที่ระดับภูมิภาค ควรมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหา ที่มีลักษณะเฉพาะของพื้นที่นั้น ๆ รวมถึงสอดคล้องกับศักยภาพในการจัดการและการพัฒนาของตัวแสดงทุก ภาคส่วนในพื้นที่ โดยมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่และงบประมาณการพัฒนาพื้นที่แบบบูรณาการเป็น เครื่องมือบริหารนโยบาย และมีกลไกเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ซึ่งประกอบด้วยภาคีทุกภาคส่วนและ ทุกระดับในพื้นที่ร่วมกันขับเคลื่อนแผนงานและโครงการต่าง ๆ อย่างเป็นเอกภาพ

สำหรับการนำตัวแบบการบริหารงานในระดับภูมิภาคที่ปรากฏในกรณีศึกษาดังกล่าวข้างต้นมา พิจารณาปรับประยุกต์ใช้สำหรับการปรับปรุงและพัฒนากลไกการบริหารราชการในภูมิภาคของไทยนั้น ควรตั้งอยู่บนหลักการสำคัญคือ การมุ่งเน้นความสำคัญในสถานะของความเป็นกลไกเชื่อมโยงยุทธศาสตร์และ นโยบายในระดับชาติกับระดับพื้นที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค เนื่องจากหากพิจารณาในเชิงบทบาทและ อำนาจหน้าที่ ราชการบริหารส่วนภูมินาณับว่าเป็นกลไกการบริหารงานที่มีบทบาทเชื่อมโยง (intermediate level/linkage) นโยบายและยุทธศาสตร์ในระดับชาติกับพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งหน่วยงานในสังกัดราชการ บริหารส่วนกลาง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่อาจจะทำงานทดแทนได้ ด้วยเหตุที่กลไกการบริหาร ราชการส่วนกลางมีข้อจำกัดในแง่การมุ่งบริหารภารกิจในอำนาจหน้าที่จำเพาะของส่วนราชการ (functional-based) ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่หลักเฉพาะในด้านการจัดทำบริการ สาธารณะต่าง ๆ (public services) บทบาทในเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงกระบวนการนโยบาย สาธารณะของภาครัฐกับโจทย์ปัญหาการพัฒนาพื้นที่ในแต่ละภูมิภาค จึงยังคงจำเป็นต้องอาศัยราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคเป็นกลไกสำคัญ

สำหรับตัวแบบทางการบริหารจากกรณีศึกษาการพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานในภูมิภาคของต่างประเทศที่มีความเหมาะสมสำหรับนำมาพิจารณาประกอบการวางแผนทางการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานในภูมิภาคของไทย ได้แก่ **ตัวแบบการการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคในฝรั่งเศส** โดยการจัดทำสัญญาข้อตกลงเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับหน่วยการปกครองระดับภาค (State-Region Planning Contracts: CPER) ซึ่งเป็นตัวแบบทางการบริหารที่เหมาะสมสำหรับนำมาปรับใช้ในการพัฒนากลไกและระบบการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบูรณาการบทบาทและภารกิจร่วมกันระหว่างหน่วยราชการส่วนกลาง กลุ่มจังหวัด จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลในพื้นที่เป้าหมาย เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ในแต่ละภูมิภาคให้เกิดความเป็นเอกภาพ โดยอาศัยกลไกคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) เป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ประสานความร่วมมือในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัด โดยมีบทบาทหน้าที่หลักในการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรและหน่วยงานทุกภาคส่วนและทุกระดับ ที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ในภูมิภาคต่าง ๆ (regional policy co-ordination)

ภายใต้ตัวแบบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคดังกล่าว คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) สามารถแสดงบทบาทในลักษณะเดียวกับ “คณะกรรมการร่วมระหว่างกระทรวงว่าด้วยการวางแผนพัฒนาพื้นที่และสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาค” (Interministerial Committee on Territorial Planning and Competitiveness: CIACT) ในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่หลักคือ การตัดสินใจกำหนดแนวทาง วางกรอบนโยบาย รวมถึงกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับภูมิภาค การแสดงบทบาทในฐานะ “ภาคีหลัก” (prime partner) ในการประสานการทำงานระหว่างส่วนราชการส่วนกลางในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ กับกลุ่มจังหวัด ในฐานะหน่วยการบริหารพื้นที่ระดับภาค (regions) รวมทั้งการมีบทบาทสำคัญในการประสานความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ ทั้งในภาคเดียวกันและต่างภาค ในการดำเนินนโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับทิศทางการพัฒนาของประเทศ รวมถึงการเชื่อมโยงความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะในกลุ่มอาเซียน

เมื่อคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคของตนเองแล้ว แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาคดังกล่าวจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาโดยคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) โดยมีมติการพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด จะมีผลในการให้ความเห็นชอบต่อการกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานของหน่วยงานราชการภายใต้กระทรวงต่าง ๆ ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องในการพัฒนาในพื้นที่กลุ่มจังหวัดนั้น ๆ จากนั้นจึงดำเนินการจัดทำสัญญาข้อตกลงเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคร่วมกันระหว่างส่วนราชการในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มจังหวัด (State-Region Planning Contracts) โดยอาจกำหนดให้มีหน่วยงานอำนวยการและสนับสนุนการจัดทำสัญญาข้อตกลง อาทิ คณะทำงานที่ประกอบด้วยผู้แทนจากสำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งดูแลการจัดกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งดูแลการพัฒนาระบบบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งดูแลการพัฒนาระบบบริหารราชการแบบบูรณาการและการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังอาจรวมถึงผู้ทรงคุณวุฒิที่มีทักษะความ

เชี่ยวชาญเฉพาะในด้านที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาต่าง ๆ อาทิ ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม และผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาพื้นที่เฉพาะหรือพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ เช่น พื้นที่ชายแดน พื้นที่ลุ่มน้ำ เป็นต้น

เอกสารสัญญาข้อตกลงการวางแผนพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคร่วมกันระหว่างส่วนราชการในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มจังหวัด ควรมีสาระสำคัญครอบคลุมกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาในด้านต่าง ๆ ในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัด ซึ่งหน่วยราชการส่วนกลางและกลุ่มจังหวัดเห็นพ้องต้องกัน ทั้งในแง่การจัดลำดับความสำคัญ กรอบแนวทางการดำเนินงานร่วมกัน การกำหนดแผนงานและโครงการของภาคีแต่ละฝ่าย ภายใต้ข้อตกลงแต่ละฉบับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับจะมีการร่วมกันกำหนดแผนปฏิบัติการ (action plan) และข้อผูกพันในการจัดสรรงบประมาณของแต่ละฝ่ายเพื่อร่วมขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการดังกล่าว ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) จะทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกนามสัญญา ตลอดจนผลักดันการนำข้อตกลงและแผนปฏิบัติไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งการติดตามและกำกับดูแลการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งให้เกิดการกระจายอำนาจ การตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบายการพัฒนาภาครัฐ จากการรวมศูนย์การกำหนดแผนงานที่ส่วนกลางไปสู่การเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมสำหรับองค์กรและหน่วยงานภาคีในระดับภูมิภาคมากขึ้น บนฐานความสัมพันธ์แนวราบในฐานะภาคีหุ้นส่วนที่มีบทบาทร่วมกันผลักดันการพัฒนาในพื้นที่ภูมิภาค

สำหรับการขับเคลื่อนระบบการพัฒนาพื้นที่กลุ่มจังหวัดภายใต้ตัวแบบดังกล่าว ควรมีการพัฒนากลไกเงื่อนไขในรูปแบบต่าง ๆ ควบคู่ไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างกลไกส่งเสริมขีดความสามารถของภาคีการพัฒนาในแต่ละกลุ่มจังหวัด อาทิ การจัดสรรเงินอุดหนุนกิจกรรมการวางแผนพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน (Territorial Planning Bonus) ซึ่งเป็นงบประมาณที่กลุ่มจังหวัดได้รับการจัดสรรเพิ่มเติมจากงบประมาณยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาคแบบบูรณาการ ดังเช่นกรณีประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีการจัดสรรเงินอุดหนุนจาก “กองทุนการวางแผนและพัฒนาพื้นที่แห่งชาติ” (National Fund for Territorial Planning and Development: FNADT) เพื่อหนุนเสริมการบูรณาการการพัฒนาในพื้นที่ระดับภาคหรือมณฑล เป็นต้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงการสร้างกลไกหนุนเสริมทางวิชาการ โดยเฉพาะการเสริมสร้างจุดแข็งเชิงยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดในแต่ละภาค (cluster) และการเสริมสร้างขีดความสามารถของพื้นที่ต่าง ๆ ในการมุ่งสู่ความเป็น “ศูนย์กลางภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขันสูง” (competitiveness hubs) โดยผ่านการบูรณาการความร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาในภูมิภาค เพื่อศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลและศักยภาพของพื้นที่ในภูมิภาคต่าง ๆ รวมถึงการติดตามกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาในพื้นที่ และให้ข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงการให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น¹²¹

สำหรับตัวแบบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคในประเทศญี่ปุ่นที่น่าพิจารณาสำหรับนำมาเป็นแนวทางปรับปรุงและพัฒนาระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของไทย ได้แก่ **การกำหนด**

¹²¹ ปัจจุบัน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้ดำเนินแผนงานสนับสนุนโครงการวิจัยเกี่ยวกับการสร้างกลไกความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่ (Area-Based Collaborative Research) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน ในการจัดการปัญหาและการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน โดยมีภาควิชาการเป็นตัวกลางและหนุนเสริมการจัดการประเด็นปัญหาในพื้นที่ แผนงานวิจัยดังกล่าวดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา และได้มีการขยายผลสู่การปฏิบัติโดยการร่วมกับสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ดำเนินโครงการนำร่องการนำกลไกความร่วมมือในการพัฒนาเชิงพื้นที่มาใช้ในการขับเคลื่อนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในหลายจังหวัด รายละเอียดการดำเนินโครงการวิจัยดังกล่าว โปรดดู สีลาภรณ์ บัวสาย (บรรณาธิการ), *พลังความรู้และความร่วมมือ : บทเรียนจากการวิจัยเพื่อพัฒนาพื้นที่* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2554).

เขตพื้นที่พิเศษเพื่อการฟื้นฟูเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค ภายใต้กฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษเพื่อการฟื้นฟูพื้นที่เมือง (Urban Renaissance Special Measure Law) ตัวแบบทางการบริหารดังกล่าวเหมาะสำหรับนำมาพิจารณาแนวทางการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารพื้นที่สำหรับจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษในแง่ของการเป็นเมืองศูนย์กลางในภูมิภาค หรือจังหวัดที่มีการขยายตัวของพื้นที่ชุมชนเมืองค่อนข้างสูง และมีประชากรหนาแน่น เนื่องจากสภาพของพื้นที่ที่มีการกระจุกตัวของชุมชนที่อยู่อาศัย สถานประกอบการ และประชากรหนาแน่นสูง ย่อมส่งผลให้การบริหารจัดการพื้นที่ของจังหวัดที่เป็นเมืองศูนย์กลางของภูมิภาค ประสบกับประเด็นปัญหาที่มีขอบเขตกว้างขวางและยุ่งยากซับซ้อนกว่าจังหวัดโดยทั่วไป ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือทางนโยบายกรณีพิเศษโดยเฉพาะ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อบริบทปัญหาของพื้นที่เมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการเสริมสร้างขีดความสามารถของจังหวัดที่เป็นเมืองศูนย์กลางในภูมิภาค ในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจระดับภาคและเชื่อมโยงสู่การขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ส่วนจังหวัดอื่น ๆ ซึ่งอาจไม่ได้มีลักษณะเป็นเมืองศูนย์กลางในภูมิภาค แต่เป็นจังหวัดที่มีลักษณะเฉพาะหรือลักษณะพิเศษซึ่งเชื่อมโยงกับการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันของพื้นที่ อาทิ ลักษณะพิเศษด้านการเป็นแหล่งท่องเที่ยว การเป็นพื้นที่ด้านการค้าชายแดน การเป็นพื้นที่ฐานทรัพยากรธรรมชาติ การเป็นพื้นที่ทางวัฒนธรรม การเป็นพื้นที่ฐานการผลิตอุตสาหกรรม การเป็นพื้นที่ศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งทางอากาศ รวมถึงพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะด้านอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ เป็นต้น อาจนำตัวแบบการกำหนดเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจในภูมิภาค (Special Zone for Structural Reform) มาพิจารณาเป็นแนวทางการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยเฉพาะกลไกการวางแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาค โดยมุ่งให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างภาคีการพัฒนาเอกชนและภาคประชาชนในพื้นที่ และการลดอุปสรรคและข้อจำกัดในการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ในด้านต่าง ๆ อันเนื่องมาจากปัจจัยเชิงโครงสร้างและระบบบริหารงานของหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้กฎระเบียบทางราชการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการผลักดันกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการพัฒนาในพื้นที่ภายใต้บทบาทการริเริ่มของภาคเอกชนและภาคประชาชนในระดับท้องถิ่น

ภายใต้ตัวแบบดังกล่าว รัฐบาลจำเป็นต้องมีการกำหนดกรอบนโยบายว่าด้วยการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจในภูมิภาค (Basic Policy on the Special Zones for Structural Reform) โดยประกาศเป็นมติคณะรัฐมนตรี สำหรับเป็นฐานในการขับเคลื่อนกระบวนการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษ กรอบนโยบายดังกล่าวมีสาระสำคัญครอบคลุมการกำหนดมาตรการเชิงนโยบายต่าง ๆ ที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาอนุมัติข้อเสนอการประกาศจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษ รวมถึงแผนการดำเนินงานภายใต้มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดไว้ โดยกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) เป็นหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนมาตรการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งเทียบเคียงได้กับคณะกรรมการส่งเสริมเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง (Headquarters for Special Zones for Structure Reform) ในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีภารกิจหน้าที่หลักในการวางแผนการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดโดยหน่วยงานราชการต่าง ๆ ในส่วนกลาง เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการดำเนินแผนงานปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่เมืองในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งมีบริบทการพัฒนาในลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ โดยทั่วไป รวมถึงการอำนวยความสะดวกการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับ

เทศบาลและระดับจังหวัดในพื้นที่ที่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม

การประกาศเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม อาจดำเนินการโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี โดยข้อเสนอและแผนการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษต้องผ่านการพิจารณากลับกรองและให้ความเห็นชอบโดยคณะกรรมการนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) สำหรับการริเริ่มจัดทำข้อเสนอและแผนการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษ ควรกำหนดให้มีที่มาจากการยื่นข้อเสนอของภาคเอกชนและภาคประชาชน โดยการปรึกษาหารือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ดังกล่าว โดยคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและสนับสนุนกระบวนการปรึกษาหารือระหว่างภาคีในพื้นที่ รวมถึงการให้คำปรึกษาแนะนำประกอบการจัดทำข้อเสนอและกรอบแนวคิดการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม ในฐานะภาคีที่เป็นตัวกลางบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาคีภาคเอกชน ภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้กรอบแนวคิดในการพัฒนาพื้นที่พิเศษที่ริเริ่มและจัดทำโดยภาคเอกชนและภาคประชาชนในพื้นที่ ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และได้รับฉันทามติร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ สำหรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดทำข้อเสนอการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษ อาจให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ประกาศกำหนด ทั้งนี้ การนำตัวแบบทางการบริหารดังกล่าวมาข้างต้นไปปรับประยุกต์ในทางปฏิบัติภายใต้บริบทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติในลักษณะโครงการนำร่องในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ อย่างรอบคอบ เพื่อให้สามารถเล็งเห็นถึงเงื่อนไขข้อจำกัดและอุปสรรค ตลอดจนปัจจัยเกื้อหนุนด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องพิจารณาได้อย่างรอบด้าน

บทที่ 4

การจัดโครงสร้างการบริหารงานระดับภูมิภาคในประเทศไทย

กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย หากพิจารณาจากหลักกฎหมายปกครอง สามารถอธิบายได้ว่า การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตั้งอยู่บนหลักการแบ่งอำนาจหน้าที่บางประการของหน่วยราชการส่วนกลางให้แก่เจ้าหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐส่วนกลางส่งไปปฏิบัติหน้าที่ประจำในพื้นที่ส่วนภูมิภาค (deconcentration)¹ กล่าวคือ การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เกิดขึ้นในกรณีที่รัฐมีการแบ่งเขตพื้นที่ของประเทศออกเป็นเขตท้องที่การปกครอง ทั้งนี้ เขตท้องที่แต่ละหน่วยไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารงานของรัฐบาล โดยรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง จะส่งข้าราชการซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลางไปประจำในพื้นที่เพื่อดำเนินภารกิจในเรื่องที่หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางมอบหมาย เจ้าหน้าที่ที่ประจำในส่วนภูมิภาค จึงมีหน้าที่ตัดสินใจบริหารราชการหรือจัดการภารกิจในพื้นที่แทนหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้หลักการดังกล่าว ปรากฏให้เห็นในประเทศต่าง ๆ อาทิ ฝรั่งเศส อิตาลี สวีเดน²

ในกรณีของการบริหารราชการไทย ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เป็นไปในลักษณะที่ราชการส่วนกลาง โดยกระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ ได้แบ่งอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ บางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค ซึ่งอยู่ในจังหวัดและอำเภอ เพื่อให้เป็นผู้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจแก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มนโยบายต่าง ๆ ภายใต้กรอบนโยบายและอำนาจที่ได้รับมอบไปจากส่วนกลาง ดังนั้น การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงมีลักษณะเป็นการบริหารงานที่ส่วนกลางแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของตนไปประจำอยู่ในพื้นที่ โดยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะอยู่ในระบบบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลาง ในขณะที่เดียวกันหน่วยราชการส่วนกลางก็จะมีบทบาทในการควบคุมการจัดสรรงบประมาณสำหรับบริหารราชการส่วนภูมิภาคด้วย โดยหน่วยราชการส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและอนุมัติงบประมาณให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น อำนาจหน้าที่ บุคลากร งบประมาณ และทรัพยากรต่าง ๆ ของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคจึงถือได้ว่าเป็นสิ่งที่หน่วยราชการส่วนกลางแบ่งไปให้ยังหน่วยงานในพื้นที่³

หากพิจารณาถึงบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคของไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา อำนาจในการบริหารประเทศและการจัดบริการสาธารณะที่สำคัญนั้น ถูกรวมศูนย์ไว้ที่การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นหลัก ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตภารกิจจำกัดเฉพาะการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน เช่น งานด้านการดูแลสุขภาพความสะอาด งานซ่อมและบำรุงทางบางประเภท งานดูแลสุขอนามัยขั้นมูลฐาน เป็นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญรองลงไปจากหน่วย

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551), น. 30.

² Samuel Humes IV, *Local Governance and National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government* (London: Harvester Wheatsheaf, 1991), pp. 173-186.

³ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, *รายงานวิจัย เรื่อง สถานภาพและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต* (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544).

ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าว ข้าราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทเป็นผู้บังคับบัญชาท้องถิ่นได้โดยตรง⁴

ด้วยเหตุที่โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยนั้น มีพัฒนาการเชิงสถาบันที่เชื่อมโยงกับการก่อรูปและเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินมาเป็นเวลายาวนาน ดังนั้น การกล่าวถึงพัฒนาการของการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในที่นี้ จะพิจารณาการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยจำกัดเฉพาะในช่วงหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เรื่อยมาจนถึงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในทิศทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งผลต่อกระบวนการปรับโครงสร้างและระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้หลักการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการและการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ รวมถึงพัฒนาการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ดังปรากฏในปัจจุบัน

4.1 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 51 ได้กำหนดให้มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็น 2 ระดับ คือ (1) จังหวัด (2) อำเภอ โดยมีได้กล่าวถึงกิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านด้วย แต่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 68 ว่า การปกครองอำเภอ นอกจากที่ได้บัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ ด้วยเหตุนี้ หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงกล่าวได้ว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย แบ่งออก 4 ส่วนดังต่อไปนี้

- 1) จังหวัด
- 2) อำเภอ
- 3) ตำบล
- 4) หมู่บ้าน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 53 ระบุให้จังหวัดเป็นการรวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอเข้าด้วยกันตั้งขึ้นเป็นจังหวัด โดยจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้การบัญญัติให้จังหวัดในฐานะหน่วยราชการส่วนภูมิภาคมีสถานะเป็นนิติบุคคล ก็เพื่อความสะดวกในการทำนิติกรรม การมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และการดำเนินคดีในศาลในนามของจังหวัดเท่านั้น⁵

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะกำหนดให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ในทางพฤตินัยแล้ว อาจกล่าวได้ว่า จังหวัดมิได้มีลักษณะการบริหารงานที่แยกเป็นอิสระต่างหากจากการบริหารราชการส่วนกลาง เนื่องจากการบริหารราชการจังหวัด ในฐานะหน่วยราชการส่วนภูมิภาคนั้น ยังคงเป็นลักษณะของการบริหารราชการ

⁴ เรื่องเดียวกัน, น. 151-152.

⁵ ควรกล่าวในที่นี้ด้วยว่าปัจจุบัน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา 52 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

ที่ส่วนกลาง ส่งเจ้าหน้าที่ของตนออกไปประจำในเขตจังหวัดต่าง ๆ ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัด ด้วยเหตุนี้ การบริหารราชการของจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นด้านบุคลากรและงบประมาณค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในจังหวัด จึงถือได้ว่าเป็นการบริหารราชการโดยอาศัยบุคลากรและงบประมาณแผ่นดินของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทั้งสิ้น⁶

สำหรับการบริหารราชการในจังหวัดนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 54 กำหนดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด รวมทั้งรับผิดชอบในหน่วยราชการจังหวัดและอำเภอ โดยจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือทั้งสองตำแหน่งเป็นผู้ช่วยสั่งการและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ แม้กฎหมายจะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการของ กระทรวง ทบวง กรมที่ส่งมาประจำปฏิบัติงานในจังหวัดในฐานะข้าราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม แต่ในทางปฏิบัติหน่วยราชการต่าง ๆ ยังมีการจัดตั้งสำนักงานระดับเขต ศูนย์ หรือภาคในจังหวัดต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติงานตามภารกิจของหน่วยงาน โดยสำนักงานเหล่านี้มีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่งผลให้ข้าราชการจำนวนหนึ่งที่ปฏิบัติงานในสำนักงานซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ มิได้มีฐานะเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค หากแต่เป็นข้าราชการที่ขึ้นต่อส่วนกลางโดยตรง ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่มีอำนาจในการบริหารราชการ หรือสั่งการบังคับบัญชาข้าราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานเขต ศูนย์ หรือภาคที่กระทรวง ทบวง กรม จัดตั้งขึ้นในจังหวัด

4.1.1 การจัดระเบียบราชการปกครองจังหวัด

ในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 55 ได้กำหนดการจัดระเบียบราชการปกครองจังหวัด ประกอบด้วย

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัด
- 2) รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด
- 3) ปลัดจังหวัด
- 4) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด
- 5) คณะกรรมการจังหวัด

สาระสำคัญของบทบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ในจังหวัดหนึ่งนอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ให้มีปลัดจังหวัดซึ่งสังกัดกรมการปกครอง และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้นในจังหวัด นอกจากนี้ ยังให้มีคณะกรรมการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัด และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

⁶ ไซยา ยัมวิไล, *โครงสร้างและระบบราชการไทย* (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), น.

คณะกรรมการจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคน ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำกรอัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวง ทบวงต่าง ๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทย ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด กระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคน เป็นกรรมการจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ

4.1.2 อำนาจหน้าที่ของจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคไทยในปัจจุบันได้รับการกำหนดไว้ในกฎหมายที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ซึ่งในส่วนอำนาจหน้าที่ของจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด ได้มีการปรับปรุงแก้ไขโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ที่กำหนดอำนาจของจังหวัดมี 6 ประการ ตามมาตรา 52/1 ให้จังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (1) นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์
- (2) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม
- (3) จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาสเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง
- (4) จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ
- (5) จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม
- (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด

สำหรับอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 57 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ 9 ประการ ดังต่อไปนี้

- (1) บริหารราชการตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และตามแผนพัฒนาจังหวัด
- (2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- (3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- (4) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการ ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง

ทบทวน กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว รายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

(5) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการ และหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

(6) เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัดและรายงานให้ กระทรวงมหาดไทยทราบ

(7) กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

(8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงาน หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

9) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ ปลัดกระทรวง ปลัดทบวงหรืออธิบดีมอบหมาย

นอกจากนี้ ปัจจุบันภายใต้หลักการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ยังได้กำหนดถึงหลักการบริหารราชการ จังหวัดแบบบูรณาการในมาตรา 6 และการปฏิบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดในมาตรา 14 ดังนี้

มาตรา 6 การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการให้คำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้

(1) การบริหารงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แล้วแต่กรณี

(2) การสร้างโอกาสและส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัด เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันและการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(3) การกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็ว ในการปฏิบัติราชการ

(4) การส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

(5) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความโปร่งใส และมีการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการ

(6) การบริหารงบประมาณจังหวัดให้เป็นไปตามวิธีการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการตาม หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติตามที่ ก.น.จ. กำหนดตามข้อเสนอแนะของสำนักงานงบประมาณ

มาตรา 14 เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามหลักการตามที่กำหนดในมาตรา 6 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(1) บริหารงานจังหวัดโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งนโยบายของรัฐบาล และความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นในจังหวัด

(2) ประสานและเชื่อมโยงหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน เพื่อร่วมกันวางยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้เหมาะสมกับโอกาสและศักยภาพ ของจังหวัด โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย

(3) บูรณาการการบริหารงบประมาณ และแสวงหาความร่วมมือและการสนับสนุนจากทุกฝ่ายเพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการพัฒนาท้องถิ่นและให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเองอย่างยั่งยืน

(6) เสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการบริหารการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้จังหวัดมีขีดสมรรถนะรองรับกระแสโลกาภิวัตน์

(7) กระทำตนเป็นแบบอย่างแก่ผู้ปฏิบัติงานและส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ ตลอดจนการพัฒนาผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน

อำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีขอบเขตอำนาจจำกัดเฉพาะในพื้นที่ของจังหวัดและอำเภอที่อยู่ในเขตการปกครองเท่านั้น กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการสั่งการ การจัดทำแผนงานโครงการ รวมถึงการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการแต่งตั้งให้บำเหน็จและลงโทษเฉพาะข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด ตัวอย่างเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ มีอำนาจแต่งตั้งเกษตรอำเภอเมืองเชียงใหม่ให้ย้ายไปดำรงตำแหน่งเกษตรอำเภอแมริมจังหวัดเดียวกันได้ แต่จะย้ายข้าราชการข้ามจังหวัดมิได้ อย่างไรก็ดี ขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น จำกัดเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดหรือเท่าที่ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีมอบหมาย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการระดับ 7 ลงไป ที่มีชื่อหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นต้น⁷

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังมีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ อีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด อาทิ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้าน อาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ฯลฯ

หากพิจารณาโดยภาพรวม จะสังเกตได้ว่า กฎหมาย ประกาศ ระเบียบข้อบังคับ และคำสั่งต่าง ๆ ที่ได้ยกมาข้างต้น ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้อย่างกว้างขวางครอบคลุมหลายเรื่อง นับตั้งแต่การรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การคุ้มครองผู้บริโภค การที่ดินของรัฐ การพาณิชย์ การพัฒนา

⁷ ศุภชัย ยาวะประภาษ และวนิดา นวลบุญเรือง, *การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : กลยุทธ์บริหารภาครัฐ* (กรุงเทพฯ : สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ., 2545), น. 31.

อุตสาหกรรม การประกันสังคม การสาธารณสุข ตลอดจนการพัฒนาเด็กและเยาวชน และการระงับข้อพิพาทแรงงาน เป็นต้น กระนั้นก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่สามารถดำเนินงานในบทบาทหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดบุคลากร ทรัพยากร และงบประมาณที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ ตัวอย่างเช่น ความรับผิดชอบในการจัดการสิ่งแวดล้อมของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งในหลายกรณีเป็นเรื่องที่เกินกว่าขีดความสามารถของจังหวัดที่จะปฏิบัติได้⁸

ปัญหาในด้านอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดอีกประการหนึ่งก็คือ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถแสดงบทบาทได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากต้องอาศัยความร่วมมือประสานงานจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในการปฏิบัติหน้าที่ที่คาบเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน เช่น การสั่งปิดโรงงานที่ส่งกลิ่นรบกวนหรือไม่ปลอดภัยต่อสุขภาพของคนในชุมชน ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องขอความร่วมมือประสานงานไปยังสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดในการดำเนินการ หรือในกรณีการอนุมัติก่อสร้างโรงงาน ต้องขอความร่วมมือไปยังสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดให้ช่วยตรวจสอบความถูกต้องของแบบก่อสร้าง เป็นต้น⁹

กล่าวโดยสรุป อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องต่าง ๆ นอกจากจะขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ แล้ว บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดยังขึ้นกับระเบียบของทางราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ได้มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีและมติคณะรัฐมนตรีมีคำสั่งอีกด้วย นั่นคือ กรอบอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในทางปฏิบัติแล้วจะมีมากน้อยเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับกรมมอบหมายอำนาจจากส่วนกลางเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติการกิจตามนโยบายของรัฐบาล

4.1.3 โครงสร้างการจัดส่วนราชการในจังหวัด

สำหรับโครงสร้างการจัดส่วนราชการในจังหวัด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แบ่งส่วนราชการภายในจังหวัด ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

- 1) สำนักงานจังหวัด
- 2) ส่วนราชการประจำจังหวัด

สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด สำนักงานจังหวัดมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัด อาทิ งานประชุม งานเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด งานบริหารงานบุคคล งานประชาสัมพันธ์ งานพิธีการและต้อนรับ งานตรวจราชการและรายงาน งานเรื่องราวร้องทุกข์ งานตรวจสอบภายใน งานความมั่นคงและประสานงาน การรักษาความสงบเรียบร้อย งานการข่าว งานราชการชายแดน งานรวบรวมและบริการข้อมูล และงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ไม่เป็นหน้าที่เฉพาะของหน่วยงานใดในจังหวัด

สำหรับส่วนราชการประจำจังหวัด ได้แก่ หน่วยงานต่าง ๆ ที่กระทรวงและกรมจัดตั้งขึ้นในจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับงานหรือราชการของกระทรวงหรือกรมที่สังกัด โดยมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็น

⁸ โปรตดู ประสิทธิ์ การกลาง, *การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : ศึกษากรณีการมอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ให้จังหวัด*, (รายงานการศึกษาวิจัย สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, ม.ป.ป.) น. 27-48.

⁹ เรื่องเดียวกัน., น. 48.

ผู้บังคับบัญชา เช่น สำนักงานสรรพากรพื้นที่ สำนักงานพาณิชย์จังหวัด ที่ทำการปกครองจังหวัด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จำนวนส่วนราชการในแต่ละจังหวัดอาจมีจำนวนไม่เท่ากัน เนื่องจากบางกรมอาจจัดตั้งส่วนราชการประจำจังหวัดไม่ครบทุกจังหวัด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการที่กำหนดให้กรมใดมีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือไม่

ส่วนราชการประจำจังหวัดในแต่ละจังหวัด จะปฏิบัติหน้าที่ใน 2 ลักษณะ คือ¹⁰

1) การกิจเชิงปฏิบัติการ เป็นการดำเนินการกิจในการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัด ตามภารกิจของกรมต้นสังกัด เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โรงพยาบาลประจำจังหวัด/อำเภอ สถานีอนามัยตำบล จัดบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุข สำนักงานเกษตรจังหวัด/อำเภอ ให้บริการด้านส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรในจังหวัด เป็นต้น

2) การกิจในเชิงวิชาการ ประสาน กำกับ และติดตามประเมินผล เป็นภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดส่วนหนึ่ง ซึ่งมีฐานะเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการในระดับจังหวัดและอำเภอ หน่วยงานในลักษณะนี้จึงมีหน้าที่ด้านการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลของจังหวัด การวางแผนพัฒนาจังหวัด การวางแผนการลงทุน และแผนปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ของจังหวัด รวมทั้งประสานงานการปฏิบัติ การกำกับดูแล และประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ เช่น สำนักงานสถิติจังหวัด สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด สำนักงานแรงงานจังหวัด เป็นต้น

นอกจากแต่ละจังหวัดจะมีส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคแล้ว ในจังหวัดยังมีหน่วยราชการส่วนกลางจำนวนมากที่ตั้งทำการอยู่ในพื้นที่ หน่วยงานราชการส่วนกลางเหล่านี้ มีตั้งแต่หน่วยที่เป็นกรมหรือเทียบเท่า ไปจนถึงหน่วยงานระดับรองลงไปที่มีฐานะเป็นสำนักงาน ซึ่งรับผิดชอบการปฏิบัติงานดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เฉพาะในจังหวัดหนึ่ง หรือในพื้นที่ของกลุ่มจังหวัดหรือเขต เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค สำนักงานป่าไม้เขต ศูนย์วิชาการพัฒนาชุมชนเขต เป็นต้น หากพิจารณาโครงสร้างของส่วนราชการในพื้นที่จังหวัดแต่ละจังหวัด จะพบว่าในแต่ละจังหวัดมีหน่วยราชการส่วนกลางในพื้นที่มากกว่าหน่วยราชการส่วนภูมิภาคหรือส่วนราชการประจำจังหวัด¹¹

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมด หากพิจารณาการจัดโครงสร้างส่วนราชการในส่วนภูมิภาคโดยภาพรวมจะพบว่า หน่วยราชการในส่วนภูมิภาคของไทย สามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด

1) หน่วยราชการส่วนภูมิภาค

หน่วยราชการส่วนภูมิภาค เป็นองค์กรบริหารราชการนอกเขตเมืองหลวง ตามที่กฎหมายการบริหารราชการแผ่นดินบัญญัติไว้ โดยหน่วยราชการส่วนภูมิภาคมีฐานะเป็นสาขาของการบริหารราชการส่วนกลาง เป็นหน่วยการบริหารราชการที่กระทรวง ทบวง กรม ส่งข้าราชการในสังกัดส่วนกลางไปประจำในเขตจังหวัดต่าง ๆ ตามที่ได้มีกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการระดับกรมหรือหน่วยราชการส่วนกลางที่มีฐานะเทียบเท่ากรมให้มีฐานะเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาค หน่วยราชการส่วนภูมิภาคในลักษณะนี้ เรียกอีกอย่างหนึ่งก็คือ หน่วยราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการนั่นเอง

¹⁰ ศุภชัย ยาวะประภาส และวนิดา นวลบุญเรือง, *การบริหารราชการส่วนภูมิภาค: กลยุทธ์บริหารภาครัฐ*, น. 35.

¹¹ โปรตดู ศุภชัย ยาวะประภาส และวนิดา นวลบุญเรือง, *การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : กลยุทธ์บริหารภาครัฐ*, น. 37. และ จรัส สุวรรณมาลา, *รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542), น. 17.

ในขณะนี้ หน่วยราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ จึงได้แก่ จังหวัดและอำเภอ ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยราชการปกครองส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ ส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ตั้งบริหารราชการภายในเขตท้องที่ปกครองของจังหวัดและอำเภอ ก็มีฐานะเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการเช่นกัน

ส่วนราชการประจำจังหวัด ในฐานะหน่วยราชการส่วนภูมิภาคที่รับผิดชอบบริหารราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกิจการหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัดนั้น โดยหลักการแล้วมักจะเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะสำคัญดังนี้¹²

- 1) เป็นงานปฏิบัติการหรืองานให้บริการแก่ประชาชนที่ต้องกระจายไปทั่วประเทศ
- 2) เป็นงานปฏิบัติการหรืองานให้บริการที่จำเป็นต้องตัดสินใจดำเนินการโดยรวดเร็ว เบ็ดเสร็จในท้องที่ และมีปริมาณงานต่อเนื่องตลอดทั้งปี
- 3) เป็นงานที่ประชาชนในท้องที่ได้รับประโยชน์โดยตรง และคุ้มค่าที่จะลงทุนในการจัดตั้งหน่วยงานปฏิบัติการในระดับจังหวัดและอำเภอ

2) หน่วยราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด

หน่วยราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด ได้แก่ การจัดตั้งสำนักงานภาค สำนักงานเขต หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เป็นหน่วยราชการที่ส่วนกลางมอบหมายให้ออกไปปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัดในพื้นที่ส่วนภูมิภาค สำหรับการตั้งสำนักงานภาค สำนักงานเขต หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออื่น ๆ ซึ่งเป็นหน่วยราชการส่วนกลาง แต่ปฏิบัติราชการประจำอยู่ในส่วนภูมิกษณานั้น จะเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้¹³

- 1) เป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่หน่วยปฏิบัติการภายในภาคหรือเขตที่รับผิดชอบ ในกรณีที่ส่วนราชการหรือกรม นั้น ๆ มีการตั้งหน่วยปฏิบัติการในระดับจังหวัดหรืออำเภออยู่ก่อนแล้ว เช่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น
- 2) เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการกิจด้านปฏิบัติการ ในกรณีที่ส่วนราชการหรือกรม นั้น ๆ ไม่มีหน่วยงานปฏิบัติการในระดับจังหวัดและอำเภอ เนื่องจากมีปริมาณงานไม่มากนัก จึงไม่จำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานปฏิบัติการในระดับจังหวัด หรือในกรณีที่ลักษณะและขอบเขตของงานปฏิบัติการครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัดหรือกว้างกว่าจังหวัด ทั้งนี้ อาจเป็นการปฏิบัติงานด้านให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่หน่วยงานปฏิบัติการในระดับย่อยลงไปก็ได้ เช่น สำนักงานทางหลวง (1-15) กรมทางหลวง สำนักงานชลประทานที่ (1-12) กรมชลประทาน เป็นต้น
- 3) เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการกิจทั้งด้านความช่วยเหลือทางวิชาการ และด้านปฏิบัติการ ในกรณีที่ส่วนราชการหรือกรม นั้น ๆ มีการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการระดับจังหวัดและอำเภออยู่แล้ว แต่มีงานปฏิบัติการบางอย่างที่มีขอบเขตครอบคลุมหลายจังหวัดภายในภาคหรือเขต เช่น สำนักงานสรรพากรพื้นที่ กรมสรรพากร เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป หากพิจารณาการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยภาพรวม จะเห็นได้ว่า แม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะได้ยกเลิกระเบียบ

¹² สมาน รัชสิโยภฤกษ์, *การจัดโครงสร้างส่วนราชการ* (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2535), น. 75-76.

¹³ สมาน รัชสิโยภฤกษ์, *การจัดโครงสร้างส่วนราชการ*, น. 73 - 74.

บริหารราชการตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ไป แต่ก็ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของระบบบริหารราชการของประเทศไทยแต่อย่างใด¹⁴ ทั้งนี้ โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ยังคงเป็นระบบบริหารราชการที่ฝ่ายปกครองดำเนินการในเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ โดยมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการส่วนกลาง ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ไปประจำจังหวัด ปฏิบัติราชการภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารราชการจังหวัด ยังคงเป็นระบบที่ต้องขึ้นกับการบริหารงานบุคคลและงบประมาณจากกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางแทบทั้งสิ้น

4.2 การปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

การปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เริ่มปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ตามแนวทางปฏิรูปการเมือง ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก โดยมีบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ถึง 14 มาตรา นั่นคือ มาตรา 43, 52, 58, 59, 78 และมาตรา 282 – 289 ซึ่งมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมา อีกทั้งยังได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับวิธีการและขั้นตอนในการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นไว้ในมาตรา 284 อันนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในเวลาต่อมา โดยกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญในการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองอย่างชัดเจน รวมถึงการกำหนดให้ภาครัฐต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจของรัฐสู่ท้องถิ่นมากขึ้น

จากทิศทางการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมา รวมถึงการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจภาครัฐตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงส่งผลประการสำคัญให้ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ดำเนินการในในฐานะผู้ปฏิบัติโดยตรง (Implementator) มาเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น (Facilitator)¹⁵ การปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐดังกล่าว ทำให้หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคในฐานะตัวแทนอำนาจรัฐในพื้นที่ จำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่ที่เกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน ในขณะเดียวกัน หน่วยราชการส่วนภูมิภาค ก็ยังคงต้องมีอำนาจในการบริหารราชการแทนส่วนกลางในพื้นที่ในภารกิจที่จำเป็นอย่างเพียงพอด้วย

หากพิจารณาถึงผลกระทบอันเนื่องมาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และแผนปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ ตลอดจนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

¹⁴ โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายมหาชนกับการปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์* (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2541), น. 17-18.

¹⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *แนวทางพัฒนากฎหมายในบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอให้อีื้อต่อประสิทธิภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาค*. (รายงานวิจัยเสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544).

ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่มีต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแล้ว กล่าวได้ว่า ทิศทางการเปลี่ยนแปลงบทบาทภาครัฐที่เกิดขึ้น ย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค นับตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนันและผู้ใหญ่บ้านอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติในกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นอีกหลายฉบับ ซึ่งส่งผลกระทบต่อบทบาทและภารกิจของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค ทั้งในเชิงโครงสร้างและการบริหารราชการในพื้นที่ อาทิ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะข้าราชการส่วนภูมิภาค ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีฐานะเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 มีผลให้นายอำเภอ ในฐานะข้าราชการส่วนภูมิภาค ต้องพ้นจากตำแหน่งในสุขาภิบาล ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลให้สุขาภิบาลต้องถูกยุบไป ส่งผลให้บทบาทของนายอำเภอ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีการปรับเปลี่ยนไปจากเดิมเป็นต้น

หากพิจารณาโดยภาพรวม จะเห็นได้ว่า การปรับบทบาทและโครงสร้างการบริหารราชการของประเทศไทย ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้นำไปสู่การปรับทิศทางการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยเคลื่อนไปสู่แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) มากขึ้นจากที่เคยเป็นมา กล่าวคือ ในอดีตแม้ว่ากฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จะได้มีการกำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินของไทยมีการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ อันเป็นการบริหารราชการภายใต้หลักการกระจายอำนาจ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว หากพิจารณาในระดับความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าราชการส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมากลับถูกครอบงำและบริหารงานโดยข้าราชการส่วนภูมิภาค ดังจะเห็นได้ในกรณีการบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองรูปแบบ¹⁶

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในสาระสำคัญหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่นในทิศทางการกระจายอำนาจมากขึ้น อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง ภารกิจ และบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค ทั้งในด้านการบริหารงาน บุคลากร และงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอำนาจหน้าที่ที่มีการทับซ้อนกันระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น หรือแม้แต่วิธีการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ทั้งนี้ โดยบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องมีการถ่ายโอนภารกิจในส่วนที่เป็นของท้องถิ่นในที่สุด อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จอันเป็นผลจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็มิได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากนัก เมื่อเทียบกับความสัมพันธ์กับราชการส่วนท้องถิ่น

กระบวนการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินที่เกิดขึ้นในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมานั้น เป็นการปฏิรูปที่ดำเนินควบคู่กันไประหว่างการปฏิรูปทางการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ กล่าวคือ การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ส่งผลให้กระแสผลักดันการปฏิรูปการเมืองที่มีมาก่อนหน้านั้นปรากฏผลชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูประบบการเมืองการปกครอง

¹⁶ ในอดีตที่ผ่านมากการบริหารงานท้องถิ่นโดยมีข้าราชการของส่วนภูมิภาคเข้าไปร่วมบริหารงานนั้น นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอดังที่กล่าวไปแล้ว ยังมีตำแหน่งอื่น ๆ อีก เช่น ปลัดจังหวัดทำหน้าที่เป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรวมไปถึงกรรมการสุขาภิบาล เป็นต้น

ท้องถิ่น ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นสำคัญ รวมถึง บทบัญญัติอื่น ๆ ที่มุ่งให้อำนาจและรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย

ในส่วนของการปฏิรูประบบราชการนั้น ผลกระทบจากการกระจายอำนาจด้านต่าง ๆ สู่ท้องถิ่น ส่งผล ใหัรัฐบาลจำเป็นต้องมีการเร่งปรับปรุงระบบราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้มีบทบาท การกิจ และขอบเขตการดำเนินงานที่สอดคล้องกับราชการส่วนท้องถิ่น จึงกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติที่สอดคล้องและส่งเสริมการปฏิรูประบบราชการที่ดำเนินการอยู่ กระบวนการปฏิรูป ระบบราชการที่ดำเนินการในขณะนั้น มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาลึกของระบบราชการไทย โดยเฉพาะ ปัญหาที่เกิดจากการยึดติดในปรัชญาการบริหารราชการยุคเก่า ซึ่งเป็นแนวทางการบริหารราชการที่มีมาตั้งแต่ การปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5¹⁷

สภาพปัญหาดังกล่าว ได้แก่ การเน้นบทบาทของรัฐในฐานะเป็นผู้ควบคุมและดำเนินกิจการทุกอย่าง ส่งผลให้การบริหารราชการมีลักษณะผูกขาด (Monopoly) ไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน ทำให้ระบบราชการ ไทยมีขนาดใหญ่โต และขยายตัวเพื่อรับผิดชอบภารกิจต่าง ๆ ของหน่วยงานมากขึ้น ประกอบกับการเน้น การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างเป็นระบบ จึงส่งผลให้การบริหารราชการเป็นการควบคุมบังคับบัญชา เป็นลำดับชั้นโดยรวมศูนย์การตัดสินใจที่ส่วนกลาง¹⁸ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารงานโดยอาศัยฐานของกรม ในส่วนกลาง ได้ส่งผลให้แผนและโครงการต่าง ๆ ที่รวบรวมและเสนอขึ้นไปจากระดับจังหวัด มักจะถูกปรับเปลี่ยน และแก้ไขอยู่เสมอโดยกรม ผลที่ตามมาก็คือ โครงการพัฒนาต่าง ๆ ของส่วนราชการประจำจังหวัด จึงอาจมิได้ เป็นไปเพื่อสนองต่อความต้องการและปัญหาของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ดี สภาพปัญหาดังกล่าวเริ่มได้รับความสนใจจากรัฐบาลและมีการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการ ปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นรูปธรรม นับตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2546 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้นโยบายการพัฒนาระบบบริหาร ราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือระบบ “ผู้ว่าฯ CEO” รวมถึงการสร้างระบบบริหารงานแบบกลุ่มจังหวัดขึ้น เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับภูมิภาคของรัฐบาล

4.2.1 การริเริ่มระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

การจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นการปรับระบบบริหารราชการของจังหวัด จากเดิม ที่เป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นการปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยราชการส่วนกลางไปสู่การเป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ ภาครัฐ (Strategic Government Unit) ในระดับพื้นที่ กล่าวคือ การปรับเปลี่ยนจังหวัดให้เป็นองค์กรที่มี สมรรถภาพการปฏิบัติขั้นสูง (High Performance Organization) ที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างระบบบริหารงาน ภาครัฐในภาพรวมที่มีศักยภาพและสมรรถภาพสูง ขณะเดียวกันก็ให้จังหวัดเป็นองค์กรที่ใช้ระบบบริหาร

¹⁷ โปรตตุ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องจากการ ปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ* (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, 2543)

¹⁸ สมาน รังสิโยฤกษ์, *การบริหารราชการไทย อดีต ปัจจุบัน และอนาคต* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2543), น. 49 – 53.

ราชการแบบบูรณาการ (Holistic Administration) ที่สามารถประสานและกำกับดูแลการทำงานของทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่¹⁹

ระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา มีลักษณะสำคัญ คือ *ประการแรก* เป็นระบบบริหารจัดการในแนวนอน (Horizontal Management) ที่ใช้การบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วนในพื้นที่ในลักษณะ “พื้นที่ – พันธกิจ – การมีส่วนร่วม” (Area – Functional – Participation) ในทุกขั้นตอนของการทำงาน เพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนาในระดับจังหวัด ตลอดจนเพื่อสร้างการทำงานในลักษณะเครือข่าย (Networking) *ประการที่สอง* เป็นระบบบริหารจัดการที่มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ (Customer Driven) ด้วยระบบที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน (Result- Based) ด้วยมาตรฐานผลงานขั้นสูง (High Performance Output) และประการสุดท้าย เป็นระบบบริหารจัดการที่อยู่ภายใต้กรอบของบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และโครงสร้างการจตุระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบัน รวมทั้งหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) แต่ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรทางการบริหารที่จำเป็นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ จะมีบทบาทใน 3 ฐานะ คือ²⁰

(1) **ผู้นำยุทธศาสตร์ (Strategic Leadership)** ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการนำยุทธศาสตร์ของชาติตามวาระแห่งชาติ (National Agenda) ไปกำหนดเป็นวาระของพื้นที่ (Area Agenda) ตลอดจนนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่ที่กำหนดเป็นแนวทางริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ เพื่อใช้เป็นเป้าหมายการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนในพื้นที่ รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่สะท้อนให้เป้าหมายและวิธีวัดผลทำงาน

(2) **ผู้ประสานเชิงกลยุทธ์และผู้สนับสนุน (Strategic Coordinator and Facilitator)** ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่อำนวยความสะดวกประสานการทำงานของทุกภาคส่วนให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดขึ้น ทำหน้าที่ในการให้การสนับสนุนการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการทำงาน ตลอดจนสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้งาน รวมถึงการทำหน้าที่ในการสร้างระบบสนับสนุนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน และพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(3) **ผู้ปฏิบัติ (Implementator)** ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน รวมทั้งกำกับดูแลการดำเนินงานของระบบบริหารจัดการดังกล่าวรวมถึงทำหน้าที่ในการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นให้กับผู้ปฏิบัติของระบบบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้²¹

¹⁹ ส่วนส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, *คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2546), น. 31-34.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, น. 32.

²¹ เรื่องเดียวกัน, น. 33-34.

ประการแรก การมอบอำนาจด้านการพิจารณาสั่งการ อนุมัติ อนุญาต ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถวินิจฉัยสั่งการการทำงานได้ในลักษณะที่ครอบคลุมครบวงจรทันต่อเหตุการณ์ และสามารถใช้อำนาจตัดสินใจในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารเชิงกลยุทธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ประการที่สอง การมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถกำกับดูแลบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม มีการมอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถแก้ไขปัญหาการบริหาร การพัฒนา และบูรณาการการพัฒนาระหว่างหน่วยงานของจังหวัดได้อย่างแท้จริง

ประการที่สี่ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลของจังหวัดให้มีข้อมูลปัญหาและศักยภาพทางการพัฒนาของจังหวัดที่สามารถแสดงให้เห็นสภาพข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นทางการบริหาร จุดอ่อน จุดแข็ง ข้อจำกัด และโอกาสทางการพัฒนา ตลอดจนมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่เข้ามาใช้ประกอบการดำเนินการ

ประการสุดท้าย การเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานจังหวัดให้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกในการจัดระบบฐานข้อมูล ระบบการวางแผนเพื่อการแก้ไขปัญหาและการบริหารการพัฒนาของจังหวัด ตลอดจนระบบการติดตามประเมินผล

4.2.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่าฯ CEO)

การนำนโยบายการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้หลักการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปปฏิบัติ เริ่มต้นเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ให้ความเห็นชอบการปรับปรุงการบริหารงานของจังหวัดตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี โดยปรับให้จังหวัดมีฐานะเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit: SBU) ที่สามารถวินิจฉัยข้อมูล ปัญหาอุปสรรค กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาและดำเนินการให้เป็นไปตามที่ตัดสินใจได้อย่างครบวงจรภายในจังหวัด อีกทั้งยังให้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer: CEO) สามารถบังคับบัญชา สั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง เพื่อให้การดำเนินงานภายในจังหวัดเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ตรงตามนโยบายของผู้บริหารสูงสุด และสามารถตอบสนองต่อความต้องการและข้อเท็จจริงของแต่ละจังหวัดได้โดยตรง

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 โดยคณะรัฐมนตรีเห็นว่า การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุดและสามารถบังคับบัญชาสั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ นั้น ต้องมีความชัดเจนในกระบวนการและควรดำเนินการ ในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยในขั้นต้นจะยังไม่มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมดแบบเบ็ดเสร็จ แต่ให้แต่ละกระทรวงไปพิจารณามอบอำนาจของปลัดกระทรวงให้หัวหน้าส่วนราชการของตนในจังหวัด เพื่อบูรณาการเฉพาะ 5 จังหวัดนำร่องก่อน สำหรับระบบการบริหารงานแบบบูรณาการนั้น ให้คณะผู้บริหารจังหวัดกำหนดทิศทาง การพัฒนาของจังหวัดเหมือนคณะรัฐมนตรีที่กำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร ทำหน้าที่เหมือนนายกรัฐมนตรี โดยคณะผู้บริหารจังหวัดต้องจัดทำยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัดร่วมกันโดยมองปัญหาเป็นองค์รวม กระจายอำนาจหน้าที่แต่ละหน่วยงานอย่างเหมาะสม ไม่มุ่งเน้นเฉพาะเรื่อง เป็นการรวมพลังผู้ขับเคลื่อนงานให้เดินไปข้างหน้า

ในการนำระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ มาทดลองใช้นี้ มีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อเป็นการปรับระบบการบริหาร ดังนั้น ในการทดสอบว่าการบริหารงานในจังหวัดแบบบูรณาการ จะมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากกว่าการบริหารงานจังหวัดอื่น ๆ ในรูปแบบเดิมเพียงใด หรือไม่ จึงต้องใช้ทรัพยากรบุคคล

และงบประมาณที่ได้รับจัดสรรไว้แล้วตามปกติ โดยไม่มีการขอสิทธิพิเศษใด ๆ แต่เป็นการแข่งขันในระบบมีใช้ตัวผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อดำเนินการไประยะหนึ่งอาจต้องพิจารณากำหนดคุณลักษณะของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อกำหนดเป็นบรรทัดฐาน เช่น ความเป็นผู้นำ ความเป็นกลาง เข้าถึงประชาชน มีความโปร่งใส

มติคณะรัฐมนตรียังระบุอีกด้วยว่า การปฏิบัติงานของจังหวัด CEO เมื่อดำเนินการไประยะหนึ่งจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงให้กระทรวงมหาดไทยรับไปพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อควบคุม ติดตาม ประเมินผล และเสนอแนะทั้งระบบ โดยให้รองปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานและให้ทุกกระทรวง ทบวง ที่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในจังหวัด แต่งตั้งผู้แทนซึ่งเป็นข้าราชการระดับ 10 ร่วมเป็นกรรมการด้วย ทั้งนี้ ให้รายงานผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีเจ้าสังกัดทราบ โดยโครงการนำร่องนี้ กำหนดดำเนินโครงการในพื้นที่ 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดศรีสะเกษ ชัยนาท ลำปาง ภูเก็ต และนราธิวาส และกำหนดจังหวัดเปรียบเทียบกับจังหวัดทดลองไว้ในพื้นที่ 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสุรินทร์ อ่างทอง พิษณุโลก พังงา และปัตตานี

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2544 มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการโครงการนำร่องคัดเลือกจังหวัดที่เหมาะสม ซึ่งมีที่ตั้ง สภาพเศรษฐกิจ และระดับความเจริญแตกต่างกัน 5 จังหวัด และคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสม มีความริเริ่มสร้างสรรค์ และมุ่งมั่นทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาให้สำเร็จ (Can do attitude) ไปดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีสถาบันการศึกษาของรัฐและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องติดตามประเมินผล

การประกาศ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546” ส่งผลให้จังหวัดมีการปรับตัวสู่การเป็นจังหวัดแบบบูรณาการอย่างเป็นทางการ การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือ การปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เปลี่ยนไปสู่การเป็น “ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ” สำหรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มีดังต่อไปนี้²²

- 1) เป็นผู้ชี้นำกลยุทธ์ โดยทำหน้าที่นำยุทธศาสตร์ของชาติไปกำหนดเป็นระเบียบวาระของพื้นที่ รวมทั้งนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่มากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มแก้ปัญหาและพัฒนาพื้นที่
- 2) เป็นหัวหน้าทีมประสานการทำงานของทุกภาคส่วนในสังคมให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้น โดยสนับสนุนให้มีการสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานเป็นทีม เสริมสร้างการให้กำลังใจและกระตุ้นเพื่อไปสู่เป้าหมาย และสนับสนุนการแก้ไขปัญหา รวมทั้งให้การสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน
- 3) สร้างระบบสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการทำหน้าที่ให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนและพัฒนาท้องถิ่น
- 4) เสริมสร้างให้มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการทำงานและมีการกำกับดูแลที่เหมาะสม
- 5) พัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นให้แก่ผู้ปฏิบัติงานและกระทำตนเป็นตัวอย่างแก่ผู้ปฏิบัติงาน

²² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546, ข้อ 8.

4.2.3 การมอบอำนาจของส่วนราชการให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

นอกเหนือจากการปรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในประการต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว การมอบอำนาจการตัดสินใจบริหารงานในด้านต่าง ๆ ของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ก็นับเป็นอีกหนึ่งขั้นตอนสำคัญในการขยายผลระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการวิจัยและประเมินเกี่ยวกับโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาแล้วพบว่า ในช่วงแรกของการเริ่มนำระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการมาทดลองปฏิบัติ ในจังหวัดน่านร่อนนั้น การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการยังประสบปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญหลายประการ ได้แก่²³

ประการแรก การมอบอำนาจสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่น ๆ ของส่วนราชการให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด หน่วยราชการบริหารส่วนกลางยังไม่มอบอำนาจในเรื่องที่ตรงกับสภาพปัญหาและความต้องการของจังหวัด ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง การมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล ยังไม่ครอบคลุมถึงหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และข้าราชการส่วนกลางที่มาประจำในจังหวัด ประกอบกับภายในจังหวัดมีหน่วยราชการส่วนกลางตั้งปฏิบัติการอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้การบังคับบัญชาและสั่งการหน่วยราชการในจังหวัดขาดความเป็นเอกภาพ และไม่สามารถบูรณาการแผนงาน หรือผลักดันการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ประการที่สาม การมอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณ แม้ส่วนราชการจะได้มอบอำนาจการใช้จ่ายงบประมาณเหลือจ่ายแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่า การใช้งบประมาณเหลือจ่ายนั้นจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อหลังจากโครงการนั้นเสร็จสิ้นไปแล้ว ซึ่งกว่าโครงการจะสิ้นสุดก็มักจะใกล้สิ้นปีงบประมาณ ดังนั้น จังหวัดจึงไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ทันปีงบประมาณ ยิ่งกว่านั้น อำนาจการใช้จ่ายงบประมาณเหลือจ่ายที่หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ก็มีเงื่อนไขกำหนดให้ไม่สามารถนำไปดำเนินโครงการที่จำเป็นของจังหวัดที่มีลักษณะแตกต่างจากโครงการเดิมที่กำหนดไว้ในแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้

จากสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจของส่วนราชการให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวมา คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จึงได้กำหนดแนวทางการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อเอื้ออำนวยให้การขยายผลระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการสามารถบรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาล แนวทางการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่กำหนดขึ้นนี้ ประกอบด้วยแนวทางการมอบอำนาจใน 3 ด้าน ได้แก่

1) การมอบอำนาจด้านการสั่งการ อนุญาต อนุมัติ และการปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ๆ มีแนวทางดังต่อไปนี้

(1) ให้ทุกส่วนราชการดำเนินการมอบอำนาจในการสั่งการ อนุญาต อนุมัติ และการปฏิบัติราชการตามกฎหมายเฉพาะของแต่ละส่วนราชการ ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามแนวทางเดิมที่กรมเคยมอบให้

²³ บันทึกสรุปเรื่องสำหรับคณะรัฐมนตรี เรื่อง การขยายผลระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ, หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1203/226 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2546.

ผู้ว่าราชการจังหวัดในโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา โดยให้ดำเนินการมอบอำนาจให้ครอบคลุมทั้ง 75 จังหวัด²⁴ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดรับทราบ

(2) ให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม มอบอำนาจในการสั่งการ อนุญาต อนุมัติ ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้เป็นไปตามระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยยึดถือหลักการสำคัญ ได้แก่ การมุ่งอำนวยความสะดวก และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน การมุ่งให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนในการบริหารราชการเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เน้นการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลให้สัมฤทธิ์ผล เน้นการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนในพื้นที่ และมุ่งขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด

(3) ให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนดให้มีกลไกในการกำกับ ตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

2) การมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล มีแนวทางดังต่อไปนี้

(1) ให้ทุกส่วนราชการดำเนินการมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามแนวทางเดิมที่กรมเคยมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการ โดยให้ดำเนินการมอบอำนาจให้ครอบคลุมทั้ง 75 จังหวัดในขณะนั้น และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดรับทราบ

(2) ให้ส่วนราชการมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลข้าราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลางที่มีหน่วยงานไปตั้งอยู่ในจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัดได้ โดยให้มีกรมมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลข้าราชการดังกล่าวเช่นเดียวกับข้าราชการสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค

(3) ให้สำนักงาน ก.พ. เสนอ ก.พ. พิจารณามอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสรรหาและบรรจุบุคคลในพื้นที่ในจังหวัดนั้น เข้ารับราชการเป็นกรณีพิเศษ เฉพาะในจังหวัดที่มีลักษณะปัญหาพิเศษ เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมสำหรับพื้นที่นั้น

(4) ให้ ก.พ.ร. วางระเบียบเพื่อจัดระบบในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการที่มีข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคของข้าราชการ ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด รวมทั้งพนักงานขององค์กรของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ²⁵ เช่น กรณีที่ส่วนราชการสังกัดราชการบริหารส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัด ปฏิบัติการหรือดำเนินการใด ๆ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือประโยชน์ของประชาชนอย่างร้ายแรง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นงดเว้นการปฏิบัติงานใด ๆ และให้หัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวรายงานให้หัวหน้าส่วนราชการต้นสังกัดรับทราบเพื่อพิจารณาโดยด่วน เป็นต้น

²⁴ การขยายผลระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการในขณะนั้น มีทั้งหมด 75 จังหวัด ซึ่งจังหวัดบึงกาฬเป็นจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดบึงกาฬ พ.ศ. 2554

²⁵ ในเวลาต่อมาได้มีการประกาศ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ. 2547 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 ตามมา.

3) การมอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณ มีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

(1) ให้ทุกส่วนราชการดำเนินการมอบอำนาจการบริหารงบประมาณให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามแนวทางเดิมที่กรมเคยมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการ โดยให้ดำเนินการมอบอำนาจให้ครอบคลุมทั้ง 75 จังหวัด และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดรับทราบ

(2) ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มอบอำนาจและดำเนินการด้านการบริหารงบประมาณเพิ่มเติม โดยกระทรวง กรม จะต้องนำกรอบวงเงินงบประมาณที่จังหวัดเสนอของบประมาณตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด มาเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำงบประมาณประจำปีของกระทรวง กรมด้วย

(3) สำนักงบประมาณและทุกส่วนราชการ แจ้งยอดรวมงบประมาณที่จัดสรรให้แก่จังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายใน 30 วัน นับจากวันที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณาของรัฐสภา

(4) ให้สำนักงบประมาณพิจารณามอบอำนาจในการใช้งบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการในระดับจังหวัดให้มีความคล่องตัว โดยให้แต่ละจังหวัดสามารถบูรณาการงบประมาณในส่วนที่เหลือจ่ายนั้นมาดำเนินการบริหารและเบิกจ่ายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดหรือแก้ไขปัญหาเร่งด่วน

(5) ให้สำนักงบประมาณวางระบบและกำกับดูแลจังหวัด ให้สามารถนำงบประมาณที่แต่ละกรมจัดสรรให้จังหวัดบูรณาการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยจังหวัดจะต้องจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการของจังหวัดภายใน 60 วัน นับจากวันที่ได้รับทราบยอดรวมงบประมาณที่จังหวัดได้รับการจัดสรรแล้ว โดยการดำเนินการดังกล่าวจะต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเปลี่ยนกิจกรรมให้แตกต่างจากโครงการเดิมที่กำหนดไว้ได้

4) การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการมอบอำนาจของส่วนราชการให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยระบุให้อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ส่วนราชการใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดในเขตพื้นที่จังหวัด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ให้หัวหน้าส่วนราชการดำเนินการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่จังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด²⁶ ในกรณีที่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามแต่กรณี กล่าวคือ ในกรณีที่อำนาจนั้นเกี่ยวกับราชการของส่วนราชการใด และส่วนราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดนั้น นอกจากกรณีดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้²⁷

บทบัญญัติดังกล่าว ส่งผลให้หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ต้องดำเนินการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่จังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด แม้จะเป็นราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติราชการในพื้นที่จังหวัดซึ่งมิได้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดก็ตาม การกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

²⁶ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 มาตรา 22

²⁷ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 มาตรา 23

โดยไม่สามารถมอบอำนาจให้แก่ข้าราชการในสังกัดได้โดยตรง ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ หลักเกณฑ์การมอบอำนาจดังกล่าวจึงมีส่วนช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติราชการ นอกจากนี้ การกำหนดให้การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัด และของผู้ดำรงตำแหน่งใดในจังหวัด ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ยังเอื้อต่อการขับเคลื่อนการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการอีกด้วย สำหรับการกำกับติดตามการดำเนินการในเรื่องที่มีการมอบอำนาจนั้น มาตรา 23 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามวรรคหนึ่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อผู้มอบอำนาจเพื่อทราบด้วย” ซึ่งเป็นการรายงานผลการดำเนินการใช้อำนาจตามที่ได้รับมอบอำนาจมา

4.2.4 การบริหารงานบุคคลในระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

การกำหนดแนวทางการมอบอำนาจการบริหารงานในด้านต่าง ๆ แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดดังที่กล่าวมามีวัตถุประสงค์เพื่อเอื้ออำนวยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้อำนาจหน้าที่บริหารราชการภายในจังหวัดได้อย่างเป็นเอกภาพ ทั้งในด้านการสั่งการ การอนุญาต อนุมัติ การบังคับบัญชาบุคลากรของส่วนราชการภายในจังหวัด รวมไปถึงการบริหารงบประมาณเพื่อการพัฒนาจังหวัด ในกรณีการบริหารงานบุคคลข้าราชการภายในจังหวัดนั้น การมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัด ทั้งข้าราชการที่สังกัดหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและหน่วยราชการบริหารส่วนกลางตามแนวทางดังกล่าว ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล ดังนี้²⁸

1) การแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการ

1.1) กรณีข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค

- หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 8 ภายในจังหวัด ซึ่งไม่ใช่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด
- หัวหน้าส่วนราชการให้ความร่วมมือกับผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการให้ย้ายหรือไม่ย้ายหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

1.2) กรณีข้าราชการในสังกัดหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง

- หัวหน้าส่วนราชการให้ความร่วมมือกับผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการในการแต่งตั้ง (ย้าย) หรือไม่ย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญในหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานในจังหวัด

2) การเลื่อนขั้นเงินเดือน

ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญในราชการบริหารส่วนภูมิภาคตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา และให้ส่วนราชการต้นสังกัดตัดยอดจำนวนคนและจำนวนเงินของข้าราชการกลุ่มดังกล่าวออกจากรายการคำนวณโควตาการเลื่อนขั้นเงินเดือนของส่วนราชการ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 7 ลงมา และส่วนราชการต้นสังกัดออกคำสั่ง

²⁸ คำสั่งสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1009.5/986 - 1195 เรื่อง การมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด.

เลื่อนขึ้นเงินเดือนของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และข้าราชการพลเรือนสามัญ ระดับ 8 ตามผลการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำหนังสือชี้แจงเหตุผลอย่างเป็นทางการด้วย

สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับ 9 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงาน แล้วส่งผลการประชุมให้ส่วนราชการต้นสังกัดเพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการ

สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งปฏิบัติงานในภูมิกำหนดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนของส่วนราชการต้นสังกัดได้

3) การดำเนินการทางวินัย

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสริมสร้างและพัฒนาให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่ในจังหวัดนั้น มีวินัย ป้องกันมิให้กระทำผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ในการดำเนินการทางวินัยกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนกลาง หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการ ดังนี้

3.1) กรณีข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค

- (1) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 7 ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 8 ขึ้นไป
- (2) สั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน
- (3) สั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญตามมติของ อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง แล้วแต่กรณี

3.2) กรณีข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนกลาง

- (1) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญทุกระดับ
- (2) สั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญทุกระดับ
- (3) ดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญทุกระดับ
- (4) สั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญ

4) การสรรหาและเลือกสรรบุคลากรเข้ารับราชการ

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการดำเนินการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการใช้ภาษาท้องถิ่นเพื่อการปฏิบัติงาน มีความรู้เกี่ยวกับขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น และมีคุณลักษณะกลมกลืนกับประชากรในพื้นที่เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่ง โดยใช้วิธีการคัดเลือกบรรจบุคคลเข้ารับราชการโดยมีกลไกและแนวทางปฏิบัติดังนี้

4.1) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัดขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารกำลังคนของจังหวัด เช่น การประเมินสถานภาพกำลังคนของจังหวัดเพื่อบริหารจัดการกำลังคน พัฒนากำลังคน และรักษาระบบคุณธรรม เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนการบริหารงานแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมติของคณะรัฐมนตรีต่อไป

4.2) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด (Chief Human Resource Office: CHRO) เป็นรองประธานคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลภารกิจด้านกำลังคนในภาพรวมของจังหวัด ซึ่งรวมถึงภารกิจด้านการรักษาระบบคุณธรรม การส่งเสริมคุณธรรม และจริยธรรมโดยมีสำนักงานจังหวัด เป็นฝ่ายเลขานุการ

4.3) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงาน

4.4) ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดประสงค์จะให้มีการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล เรื่องอื่น ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับพื้นที่และลักษณะงานที่ปฏิบัติ ให้หารือไปยังสำนักงาน ก.พ. เพื่อประกอบการดำเนินการต่อไป

นอกจากนี้ ยังให้มีการตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัด ซึ่งมีบทบาทเป็นที่ปรึกษาด้านการบริหารงานบุคคลให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ประกอบด้วย (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน (2) รองผู้ว่าราชการจังหวัด (ด้านกำลังคน) เป็นรองประธาน (3) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ให้คัดเลือกภายในจังหวัดจำนวนไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ (4) หัวหน้าส่วนราชการส่วนกลางที่ไปปฏิบัติราชการในจังหวัด ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร จำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ (5) ผู้แทนภาคเอกชน เป็นกรรมการ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร จำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ (6) ผู้ทรงคุณวุฒิภาครัฐและเอกชน ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร จำนวนไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ (7) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นเลขานุการและกรรมการ

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัด ได้แก่ (1) กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารกำลังคนตามผลการประเมินผลสถานภาพจังหวัด (2) จัดทำฐานข้อมูลกำลังคนของจังหวัด (3) การวางแผนกำลังคนและการบริหารกำลังคนของจังหวัด (4) การพัฒนาข้าราชการของจังหวัด (5) การส่งเสริมระบบคุณธรรมและจริยธรรม (6) การส่งเสริมการทำงานเป็นทีม การสร้างเครือข่ายการทำงาน (7) การเสนอความต้องการของจังหวัดด้านการบริหารงานบุคคลเพิ่มเติม (8) เป็นศูนย์กลางการบริหารงานบุคคลของจังหวัด รวมถึงเรื่องที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบหมายด้านการบริหารงานบุคคลจากส่วนกลาง โดยศึกษา กลั่นกรอง เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ การสรรหาและเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการ การแต่งตั้ง (ย้าย) การเลื่อนขั้นเงินเดือนการดำเนินการทางวินัย การพัฒนาข้าราชการ การส่งเสริมระบบคุณธรรม (9) สร้างเครือข่ายการทำงานภายในจังหวัด เพื่อการประสานงานและเชื่อมโยง การทำงานร่วมกับส่วนราชการในจังหวัด ระหว่างจังหวัด และส่วนกลาง (10) ประสานงานกับสำนักงาน ก.พ. เพื่อขอรับคำปรึกษาการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ

4.2.5 การบริหารงบประมาณในระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงบประมาณของจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 กำหนดรูปแบบการบริหารงบประมาณของจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่สำคัญ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณจากหัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานในสังกัดส่วนราชการที่ต้องการดำเนินการในส่วนภูมิภาค ทั้งรายการและจำนวนเงินที่ได้รับจัดสรรตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยสอดคล้องกับผลผลิตตามกลยุทธ์ของหน่วยงานและเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง ทั้งนี้ไม่

รวมรายการที่หน่วยราชการบริหารส่วนกลางดำเนินการในส่วนภูมิภาค และรายการที่มีพื้นที่ดำเนินการต่อเนื่องหลายจังหวัด²⁹

นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจในการบริหารเงินเหลือจ่ายของส่วนราชการที่ได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายแล้ว เพื่อดำเนินกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการภายในจังหวัดนั้นได้ โดยมีกรอบในการใช้จ่ายงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการ 3 ประการ คือ (1) การจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาบุคลากรในจังหวัดเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน (2) การจัดสรรงบประมาณเพื่อสมทบจ่ายรายการค่าครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างที่ส่วนราชการนั้นเป็นผู้ดำเนินการ (3) การนำเงินเหลือจ่ายไปกำหนดปริมาณงานเพิ่มขึ้น หรือกำหนดรายการ หรือกิจกรรมใหม่ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น และอยู่ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

ในกรณีรายจ่ายงบกลางที่มีได้กำหนดจัดสรรให้จังหวัดเพื่อการบริหารแบบบูรณาการโดยผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยนั้น ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณของจังหวัดแบบบูรณาการ ระบุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถนำไปใช้จ่าย โดยถัวจ่ายได้ภายใต้วัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ (1) ดำเนินกิจกรรมเพื่อการพัฒนาตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด หรือแก้ไขปัญหาเร่งด่วน และ (2) ใช้จ่ายเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของจังหวัด

ภายหลังจากการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรายงานสรุปผลการปฏิบัติงานและผลค่าใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งแสดงถึงผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด เสนอต่อนายกรัฐมนตรี แล้วจัดส่งสำเนาให้สำนักงบประมาณทราบ เพื่อใช้ประกอบการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณต่อไป

4.2.6 ระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศของจังหวัดแบบบูรณาการ

การจัดระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในช่วงแรกนั้น ดำเนินการภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของจังหวัดแบบบูรณาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้³⁰

(1) จังหวัดแบบบูรณาการต้องดำเนินการจัดให้มีระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของจังหวัด ซึ่งมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข้อมูลการบริหารงานบุคคล แผนงาน โครงการพัฒนาจังหวัด ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด การใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากร ดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงานตลอดจนความเดือดร้อนของประชาชน และฐานข้อมูลอื่น โดยจัดให้มีการวางระบบเชื่อมโยงเครือข่ายสารสนเทศ และการสื่อสารระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาคเอกชน โดยมีศูนย์ข้อมูลสารสนเทศกลางของจังหวัด ทำหน้าที่เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายทั้งแนวดิ่งและแนวราบ

²⁹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณของจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 (ต่อมาถูกยกเลิกโดย “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2549 พ.ศ. 2551” เนื่องจากได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ซึ่งมีบทบัญญัติครอบคลุมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการแล้ว.

³⁰ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546, ข้อ 25 และข้อ 26.

(2) จังหวัดควรมีการพัฒนาระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของจังหวัดให้ไปถึงขั้น e-Province และมีเว็บไซต์ของจังหวัด เพื่อให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารและความเคลื่อนไหวของจังหวัดได้ และสามารถที่จะให้บริการประชาชนโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Service) ต่อไปได้

(3) ให้จังหวัดปฏิบัติตามมาตรฐานการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และวางระบบรักษาความปลอดภัยของข้อมูลที่สามารถกำหนดระดับหรือชั้นในการเข้าถึงและการเรียกใช้ข้อมูล

(4) ให้จังหวัดจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศให้ประชาชนสามารถรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและความเคลื่อนไหวของจังหวัดได้อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ ระเบียบดังกล่าวยังกำหนดให้จังหวัดจะต้องมีคณะกรรมการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) กำหนด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และบุคคลซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศจำนวน 7 คน

4.2.7 ระบบการติดตามและประเมินผลการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

การติดตามและประเมินผลงาน การดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ประจำปี มีแนวทางการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้³¹

● คณะทำงานติดตามและประเมินผล

คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) พิจารณาแต่งตั้งบุคคลจากผู้แทนของส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน และองค์กรชุมชนที่เกี่ยวข้อง เป็นคณะทำงานติดตามและประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปีภายใต้คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด โดยจำนวนคณะทำงานขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละจังหวัด

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะทำงานติดตามและประเมินผลที่สำคัญ ได้แก่ (1) เสนอการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key Performance Indicators: KPI) ของการพัฒนาจังหวัด ต่อคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (2) ดำเนินการติดตามและประเมินผลการพัฒนาจังหวัดตามความเหมาะสม (3) รายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดตามระยะเวลาที่กำหนด

● กระบวนการติดตามผลการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ระบบการติดตามผลการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ (1) การติดตามผลในระดับจังหวัด มีขั้นตอนดำเนินการและรายงานผลเริ่มต้นจากส่วนราชการผู้แทนกระทรวงระดับจังหวัด รายงานผลต่อคณะทำงานติดตามและประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี ในส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นประจำทุกเดือนจากนั้นคณะทำงานติดตามและประเมินผล จึงรายงานต่อคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) เป็นประจำทุกเดือนและ (2) การติดตามผลจากส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทย ในฐานะฝ่ายเลขานุการ

³¹ ส่วนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ชุดที่ 3 แนวทางพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด อรุณการพิมพ์, 2546), น. 56-60.

คณะกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) ดำเนินการจัดทำโครงการติดตามและนิเทศการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปีโดยตรงในพื้นที่จังหวัด แล้วสรุปรายงานต่อ อผจ. และคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กณภ.) ตามลำดับ

● กระบวนการประเมินผลการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ระบบการประเมินผลการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ แบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่

1) ระดับจังหวัด โดยดำเนินการและรายงานตามลำดับ เริ่มจากคณะทำงานติดตามและประเมินผลฯ ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนาของจังหวัดแบบบูรณาการประจำปีเมื่อสิ้นปีงบประมาณ แล้วรายงาน กพจ. ทราบภายในเดือนพฤศจิกายน จากนั้น กพจ. สรุปและรายงานผลต่อ อผจ. ทราบภายในเดือนธันวาคม ของปีงบประมาณถัดไป

2) ระดับส่วนกลาง โดยกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการในฐานะฝ่ายเลขานุการ อผจ. ประกอบด้วยการจัดทำโครงการประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี การประมวลผลและสรุปผลโครงการประเมินผลฯ ระดับส่วนกลางและรายงานการประเมินผลการพัฒนาแบบบูรณาการของทุกจังหวัด นำเสนอ อผจ. และกณภ. ตามลำดับ เพื่อรับทราบการประเมินผลการพัฒนาจังหวัดประจำปี จากนั้นจึงแจ้งจังหวัดและหน่วยงานเกี่ยวข้อง พิจารณาใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่ได้จากการประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปีเพื่อการปรับปรุงการดำเนินงานต่อไป

4.2.8 องค์orkกำกับและดำเนินการในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว การจัดระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในช่วงเริ่มต้น ยังมีการจัดตั้งองค์orkกำกับและดำเนินการการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ขึ้นมาอีก 3 ระดับ ได้แก่³²

1) คณะกรรมการสนับสนุนการระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กสจ.) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีทุกคน เป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ประธานกรรมการหอการค้าไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสมาคมธนาคารไทย ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากภาคเอกชนไม่เกิน 3 คน และนักวิชาการอีกไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการและเลขานุการ และรองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายบริหาร เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขาธิการ คณะกรรมการมีหน้าที่ที่สำคัญ คือ

- (1) กำหนดกรอบนโยบาย วางระบบ แนวทาง มาตรการในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และกำหนดแนวทางในการแปลงนโยบายรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด
- (2) อำนวยการและประสานการดำเนินงาน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชนให้การสนับสนุน
- (3) เสนอแนะและแก้ไขปัญหาเพื่อให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการสัมฤทธิ์ผล

³²ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546, ข้อ 9 - ข้อ 17.

- (4) เสนอต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าของรัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ให้ส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐปรับปรุงระบบการทำงาน ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ ระบบการเงินการคลัง หรือระบบการบริหารราชการแผ่นดินอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
- (5) กำหนดกรอบแนวทางการติดตามประเมินผลการดำเนินการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ
- (6) ดำเนินการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจกับสื่อมวลชน ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
- (7) แต่งตั้งคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร โดยมีปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นประธานคณะกรรมการ
- (8) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

2) คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (ก.ก.จ.) ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี (ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย) เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัด ผู้แทนส่วนราชการของส่วนกลาง หรือราชการส่วนกลางในระดับภาคหรือเขต ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจำนวน ไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน เป็นกรรมการ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) บูรณาการการจัดทำยุทธศาสตร์จังหวัด การพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคีการพัฒนา
- (2) ส่งเสริม ประสานความร่วมมือการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ รวมทั้งป้องกัน และแก้ไขปัญหาภายในกลุ่มจังหวัดและระหว่างกลุ่มจังหวัด
- (3) กำกับ ให้คำแนะนำ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานภายในกลุ่มจังหวัดที่รับผิดชอบ แล้วรายงานคณะกรรมการสนับสนุนระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
- (4) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่เห็นสมควรมอบหมาย
- (5) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการสนับสนุนระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมอบหมาย

3) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นรองประธานกรรมการ ผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยมีจำนวนตามความเหมาะสมของภารกิจจังหวัด เป็นกรรมการ และหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่ง ก.บ.จ. มีหน้าที่ ดังนี้

- (1) จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนงานหรือโครงการ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคการพัฒนาให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค และยุทธศาสตร์ชาติ

- (2) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อให้มีการพัฒนาให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
- (3) บูรณาการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนา โดยประสานงานกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภาคเอกชน
- (4) กำกับ ให้คำแนะนำ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานภายในจังหวัด
- (5) เชิญส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ภาคเอกชน และบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมชี้แจง ให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น หรือส่งเอกสาร ตามที่เห็นสมควร
- (6) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานระดับพื้นที่เพื่อดำเนินการด้านต่าง ๆ
- (7) ดำเนินการอันใดตามที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมอบหมาย

4.2.9 ระบบการบริหารงานแบบบูรณาการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

การจัดระบบการบริหารงานแบบบูรณาการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เป็นส่วนหนึ่งของการจัดระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคแนวใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบบริหารราชการในส่วนภูมิภาคให้สามารถตอบสนองต่อการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบการบริหารงานแบบบูรณาการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ตั้งอยู่บนหลักการที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการเชิงบูรณาการ การใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างส่วนราชการในพื้นที่ภูมิภาค มีการกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายการดำเนินงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ และชัดเจน การบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้หลักการดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยการพัฒนารูปแบบการประสานงานและบูรณาการระบบบริหารงานจังหวัดร่วมกันในรูปของ “กลุ่มจังหวัด”

หลักการดังกล่าวได้รับการผลักดันสู่การปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 ให้ความเห็นชอบกับแนวทางการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในรูปของการรวมกลุ่มจังหวัดที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงเข้าด้วยกัน และปรับปรุงระบบและวิธีการบริหารงานในลักษณะการเชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างกัน ซึ่งสามารถทำงานแบบตัดผ่านทั้งแนวนราบและแนวดิ่ง จากนั้น ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 ให้ความเห็นชอบกับยุทธศาสตร์การพัฒนาทุกกลุ่มจังหวัดทั้ง 19 กลุ่มจังหวัด

ต่อมา ในการประชุมเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2551 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการปรับปรุงการจัดกลุ่มจังหวัดและการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด ตามมติคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ครั้งที่ 13/2550 วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ นั่นคือ การปรับปรุงรูปแบบการจัดกลุ่มจังหวัด จากเดิม 19 กลุ่มจังหวัด มาเป็น 18 กลุ่มจังหวัด พร้อมทั้งกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัดเพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด และเป็นผู้ใช้กลไกการบูรณาการการจัดทำแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัด โดยจังหวัดที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัดจะเป็นแกนกลางในการประสานงานและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด

นอกจากนี้ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้กำหนดแนวทางการจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (Office of Strategy Management: OSM) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเจ้าภาพในฐานะหน่วยอำนวยการและเป็นกลไกในการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดในการประสานงาน เชื่อมโยง และขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผล ตลอดจนติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน จัดทำงบประมาณ เป็นหน่วยงานที่มีขีดสมรรถนะและประสิทธิภาพสูง

ในการบริหารงานของกลุ่มจังหวัด รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการให้กับ ก.บ.ก. โดยเป็นหน่วยงานที่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และเป็นหน่วยงานขนาดเล็กที่จะทำให้การบริหารงานเกิดความคล่องตัว ปรับเปลี่ยนได้ง่าย และรวดเร็ว³³

การพัฒนาระบบการบริหารราชการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ปรากฏชัดเจน เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 52 วรรค 3 ได้บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำของบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ”

นอกจากนั้นในมาตรา 52/1 ยังได้ระบุให้จังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

(1) นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์
(2) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม

(3) จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาสเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง

(4) จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ

(5) จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด

อีกทั้ง ในมาตรา 53/1 ให้จังหวัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด และเพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามทิศทางของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 มาตรา 14 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติงานดังต่อไปนี้ด้วย

(1) บริหารงานจังหวัดโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งนโยบายของรัฐบาล และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด

(2) ประสานและเชื่อมโยงหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจเอกชน เพื่อร่วมกันวางยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้เหมาะสมกับโอกาสและศักยภาพของจังหวัด โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย

(3) บูรณาการการบริหารงบประมาณ และแสวงหาความร่วมมือและการสนับสนุนจากทุกฝ่าย เพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิรูปราชการประจำปีของจังหวัด

³³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัยการประเมินผลความคุ้มค่าตามภารกิจของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ประจำปี 2552 (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2552), น. 103.

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการพัฒนาท้องถิ่นและให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเองอย่างยั่งยืน

(6) เสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการบริหารการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้จังหวัดมีขีดสมรรถนะรองรับกระแสโลกาภิวัตน์

(7) กระทำตนเป็นแบบอย่างแก่ผู้ปฏิบัติงานและส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ ตลอดจนการพัฒนาผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน

4.3 การปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2550 ส่งผลให้หน่วยราชการส่วนภูมิภาคไทยได้รับการปรับปรุงอีกครั้งโดยผลจากบทบัญญัติในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 (2) ที่กำหนดให้ “จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่” โดยผลจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ถือว่าเป็นแสดงเจตจำนงที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินไทยในสองประการ คือ

ประการแรก การแบ่งราชการออกเป็นสามส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องมีการจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ

ประการที่สอง การสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่เป็นครั้งแรก

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเพิ่มเติมของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 78 (3) ที่บัญญัติให้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขและสาธารณสุขการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรา 78 (2) และ (3) ส่งผลให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในหลายประการ ดังปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ในหลายมาตราที่สำคัญ ได้แก่

1) การกำหนดให้จังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งเดิมนิยามของส่วนราชการตามกฎหมายนี้ไม่รวมจังหวัด ทำให้จังหวัดไม่สามารถยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณโดยตรงต่อสำนักงบประมาณได้ แต่ต้องรองบประมาณจากส่วนราชการต่างๆ โดยได้เพิ่มความเข้มงวดของมาตรา 52 ว่า “เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ”

- 2) การกำหนดให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน ตามมาตรา 52/1
- 3) การกำหนดให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนชาติและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัดตามมาตรา 53/1
- 4) การจัดตั้งคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) ทำหน้าที่สอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและเป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 3/1
- 5) การกำหนดอำนาจหน้าที่ของอำเภอให้มีความชัดเจนตามมาตรา 61/1

4.3.1 การประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551

การจัดทำ “ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.” นับเป็นพัฒนาการก้าวสำคัญของการจัดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เนื่องจากการประกาศใช้ร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวจะส่งผลให้กลุ่มจังหวัดเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีสถานะทางกฎหมาย แม้จะมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ก็สามารถทำหน้าที่เป็นหน่วยจัดทำงบประมาณได้เช่นเดียวกับส่วนราชการ หลักการดังกล่าวได้รับการรับรองโดยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เรื่อง การตั้งงบประมาณให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ซึ่งเสนอเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2551

คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็น ว่า มาตรา 52 วรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อให้มีการจัดตั้งงบประมาณเป็นกรณีพิเศษเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ โดยให้ถือว่า จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาชี้ว่า หากยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดก็ยังไม่อาจยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณเป็นกรณีพิเศษได้ และแม้จังหวัดจะเป็นส่วนราชการและสามารถยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณต่อสำนักงานงบประมาณได้ แต่คณะรัฐมนตรีก็สามารถกำหนดให้จังหวัดดำเนินการผ่านกระทรวงมหาดไทย ในฐานะเป็นส่วนราชการที่ดูแลการพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 จึงได้มีการพิจารณา “ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.” และ “ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546” และ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2549 พ.ศ.” โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ซึ่งมีสาระสำคัญคือ กำหนดหลักการการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ โดยให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด งบประมาณจังหวัด และงบประมาณกลุ่มจังหวัด

ในขณะเดียวกัน คณะรัฐมนตรียังมีมติเห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2549 พ.ศ. มีสาระสำคัญคือ ให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2549 อีกด้วย เนื่องจากได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ซึ่งมีบทบัญญัติครอบคลุมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการแล้ว โดยร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ทั้งสองฉบับ และร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้รับการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2551

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ระบุเกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการว่าให้คำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้ (มาตรา 6)

- (1) การบริหารงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แล้วแต่กรณี
- (2) การสร้างโอกาสและส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัด เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันและการแก้ไขปัญหาาร่วมกันเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- (3) การกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ
- (4) การส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (5) การบริการกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความโปร่งใส และมีการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการ
- (6) การบริหารงบประมาณจังหวัดให้เป็นไปตามวิธีการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติตามที่ ก.น.จ. กำหนดตามข้อเสนอแนะของสำนักงบประมาณ

4.3.2 คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.)

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.)” เป็นองค์กรกลางในรูปแบบคณะกรรมการระดับชาติ ทำหน้าที่กำกับกรอบนโยบายการพัฒนาการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ โดยเป็นกลไกที่มุ่งเปิดให้ตัวแทนของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนร่วมขับเคลื่อนการบริหารจัดการกลุ่มจังหวัดให้เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ประกอบด้วย³⁴ (1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ (2) รองนายกรัฐมนตรีทุกคน รัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้กำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ (3) นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย เป็น

³⁴ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 7.

กรรมการ (4) ประธานกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ (5) ผู้ทรงคุณวุฒิจากคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งประธานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนดไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ (6) ผู้แทนภาคประชาสังคมที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสองคน เป็นกรรมการ (7) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นกรรมการและเลขานุการ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการที่เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนด และข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง ปลัดกระทรวงมหาดไทยกำหนด เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มีอำนาจหน้าที่หลัก 6 ประการ คือ³⁵ (1) กำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด (2) กำหนดนโยบายหลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด การจัดทำและบริหารงบประมาณจังหวัดและงบประมาณกลุ่มจังหวัด (3) พิจารณา ถิ่นรับรอง และให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และคำของบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี (4) กำกับดูแลการดำเนินการตาม (1) และ (2) ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ (5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่มอบหมาย และ (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

4.3.3 คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.)

สำหรับกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับกลุ่มจังหวัดนั้น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ในแต่ละกลุ่มจังหวัดมี “คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.)” ประกอบด้วย³⁶ (1) หัวหน้ากลุ่มจังหวัด ซึ่งก็คือผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดเป็นประธานกรรมการ (2) ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดทุกจังหวัด เป็นรองประธานกรรมการ (3) ผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดในกลุ่มจังหวัดจังหวัดละไม่เกินสองคนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง เป็นกรรมการ (4) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในกลุ่มจังหวัดทุกจังหวัด เป็นกรรมการ (5) นายกเทศมนตรีในกลุ่มจังหวัดจังหวัดละหนึ่งคน เป็นกรรมการ (6) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มจังหวัดจังหวัดละหนึ่งคน เป็นกรรมการ (7) ผู้แทนภาคประชาสังคม เป็นกรรมการ (8) ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน เป็นกรรมการ (9) ข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง เป็นกรรมการและเลขานุการ (10) หัวหน้าสำนักงานจังหวัดของทุกจังหวัดในกลุ่มจังหวัด เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ไว้ 7 ประการ ดังนี้³⁷ (1) วาง

³⁵ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 8.

³⁶ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 12.

³⁷ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 13.

แนวทางปฏิบัติและอำนาจการให้การบริหารงานแบบบูรณาการในกลุ่มจังหวัดเป็นไปตามหลักการ นโยบาย และระบบตามที่ ก.น.จ. กำหนด (2) จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเสนอต่อที่ประชุม เพื่อรับฟังความคิดเห็น (3) ส่งเสริม ประสานความร่วมมือการพัฒนาระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน และแก้ไขปัญหาภายในกลุ่มจังหวัดและระหว่างกลุ่มจังหวัดเพื่อให้การพัฒนาเป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัด อย่างยั่งยืน (4) วิเคราะห์ บูรณาการ และให้ความเห็นชอบรายละเอียดการปฏิบัติการตามแผนปฏิบัติราชการ ประจำปีของกลุ่มจังหวัดและค่าของงบประมาณกลุ่มจังหวัด ก่อนนำเสนอต่อ ก.น.จ. (5) กำกับ ให้คำแนะนำ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และรายงาน ก.น.จ. (6) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่มอบหมาย และ (7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ ก.น.จ. หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

4.3.4 คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.)

สำหรับกลไกขับเคลื่อนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ นั้น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.)” ในทุกจังหวัด โดยเป็นองค์กรที่มีบทบาทหลัก ในการบูรณาการบทบาทของทุกภาคส่วนในกระบวนการพัฒนาจังหวัด องค์ประกอบของ ก.บ.จ. ประกอบด้วย³⁸ (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ (2) รองผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคน เป็นกรรมการ (3) ผู้แทน หัวหน้าส่วนราชการที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัดไม่ว่าจะมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการ บริหารส่วนกลาง เป็นกรรมการ (4) ผู้แทนรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการอยู่ในจังหวัด เป็นกรรมการ (5) ผู้แทนหัวหน้า หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัด เป็นกรรมการ (6) ผู้แทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการ (7) ผู้แทนภาคประชาสังคม เป็นกรรมการ (8) ประธานกรรมการหอการค้าจังหวัด และ ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด เป็นกรรมการ (9) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) มีดังนี้ (1) วาง แนวทางปฏิบัติและอำนาจการให้การบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดเป็นไปตามหลักการ นโยบายและระบบ ตามที่ ก.น.จ. กำหนด (2) จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเสนอต่อที่ประชุมตามมาตรา 19 เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับ แผนพัฒนาจังหวัด (3) ส่งเสริม ประสานงานความร่วมมือการพัฒนาระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม และ ภาคธุรกิจเอกชน เพื่อสร้างบรรยากาศให้เอื้ออำนวยต่อการลงทุนและชักชวนภาคธุรกิจเอกชนมาลงทุน ใน จังหวัด และให้มีการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดอย่างยั่งยืน (4) จัดทำบันทึกความเข้าใจกับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและ แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด (5) วิเคราะห์ บูรณาการ และจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของ จังหวัดและค่าของงบประมาณจังหวัด ก่อนนำเสนอต่อ ก.น.จ. (6) กำกับ ให้คำแนะนำ ติดตามและประเมินผล การปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และรายงาน ก.น.จ. (7) แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่มอบหมาย และ (8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ ก.น.จ. หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย³⁹

³⁸ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 10.

³⁹ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 11.

4.3.5 คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.)

คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตาม “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ. 2552” เพื่อทำหน้าที่สอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐในจังหวัด ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 กล่าวคือ คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดประกอบด้วยผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีเขตอำนาจในจังหวัดเป็นประธาน และผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้แทนสมาชิกสภาเทศบาล และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน ในจังหวัดนั้นเป็นกรรมการ⁴⁰ จำนวนกรรมการใน ก.ธ.จ. แต่ละจังหวัดอยู่ระหว่าง 14 -20 คน ซึ่งแตกต่างกันไปตามตามเกณฑ์จำนวนอำเภอ

อำนาจหน้าที่ของ ก.ธ.จ. ประกอบด้วย (1) สอดส่องการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (2) แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ในกรณีที่พบว่า มีการละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือมีกรณีทุจริต (3) เสนอแนะแนวทางการปฏิบัติและการส่งเสริมตามหลักคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานของรัฐในจังหวัด (4) ติดตามการปฏิบัติตามมติ ก.ธ.จ. (5) แต่งตั้งที่ปรึกษาด้านวิชาการ การประชาสัมพันธ์ หรือด้านอื่น จำนวนไม่เกินสามคน และ (6) เผยแพร่ผลการปฏิบัติหน้าที่ต่อสาธารณะตามที่เห็นสมควร

4.3.6 การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้ดำเนินการวางแนวทางการบริหารงานกลุ่มจังหวัด ตามความในมาตรา 26 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ซึ่งบัญญัติแนวทางการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด โดยกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) พิจารณาจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบจากนั้นจึงประกาศในราชกิจจานุเบกษาและกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เว้นแต่ ก.น.จ. จะกำหนดเป็นอย่างอื่น

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้ร่วมกันพิจารณาแนวทางการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด การกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด และการกำหนดหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ในการประชุม ครั้งที่ 1/2552 วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 โดยที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยในการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด จำนวน 18 กลุ่มจังหวัด และการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2551

สำหรับแนวทางการจัดกลุ่มจังหวัดนั้น คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) เห็นควรให้ใช้แนวทางเดิมตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2546

⁴⁰ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

ที่กำหนดหลักการสำคัญในการจัดกลุ่มจังหวัดไว้ 3 ประการ คือ (1) การจัดกลุ่มจังหวัดโดยมุ่งสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (2) การจัดกลุ่มจังหวัดให้คำนึงถึงความเกี่ยวเนื่องทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้า และการลงทุนเพื่อมูลค่าเพิ่มและการได้เปรียบในการแข่งขันร่วมกัน (3) การจัดกลุ่มจังหวัดมีเป้าหมายเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาเร่งด่วนร่วมกันของประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างจังหวัด

คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เสนอให้ยึดความสำคัญของมิติลักษณะเขตพื้นที่ที่ติดต่อกันหรือเป็นการรวมกลุ่มจังหวัดที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่ติดต่อกันหรือต่อเนื่องกันเป็นข้อพิจารณาเบื้องต้นของการจัดกลุ่มจังหวัด จากนั้นจึงนำมาพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นยุทธศาสตร์ หรือทิศทางการพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกัน หรือเกื้อหนุนต่อกันเป็นแนวทางการพิจารณาขั้นที่สอง และประการสุดท้ายจึงพิจารณาความเหมาะสมในการจัดกลุ่มจังหวัดโดยพิจารณาจากความเกี่ยวเนื่องทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้าและการลงทุนเพื่อมูลค่าเพิ่ม และการได้เปรียบในการแข่งขันร่วมกัน รวมทั้งเป็นการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือร่วมกันระหว่างจังหวัด

สำหรับหลักการสำคัญของการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัดนั้น คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้ชี้ให้เห็นว่า การกำหนดให้มีจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด จะทำให้มีโครงสร้างองค์กรที่รับผิดชอบการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดอย่างชัดเจน และเป็นผู้ใช้กลไกการบูรณาการการจัดทำแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของชาติ โดยจะเป็นแกนกลางในการประสานงานและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด รวมทั้งเป็นที่ตั้งของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานในการรองรับการเบิกจ่ายงบประมาณหรือการทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดด้วย

แนวทางในการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด ต้องเป็นจังหวัดที่มีลักษณะสอดคล้องกับลักษณะข้อใดข้อหนึ่งหรือมากกว่า ดังนี้ (1) เป็นจังหวัดที่มีการคมนาคม ติดต่อสื่อสาร และเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดในกลุ่มได้สะดวก (2) เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ และสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ (3) เป็นศูนย์กลางทางสังคมและวัฒนธรรม หรือเป็นศูนย์กลางทางการศึกษาที่สามารถสนับสนุนความรู้ทางวิชาการให้กับจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดได้ (4) เป็นศูนย์กลางของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและธุรกิจต่าง ๆ และ (5) เป็นจังหวัดที่มีศักยภาพและความพร้อมที่จะให้การสนับสนุนการดำเนินการในเรื่องแผนงาน งบประมาณ และทรัพยากรทางการบริหารให้กับจังหวัดอื่นในกลุ่มได้

คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) เสนอร่างประกาศจัดตั้งกลุ่มจังหวัด จำนวน 18 กลุ่มจังหวัด และการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดเพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดและเป็นผู้ใช้กลไกการบูรณาการการจัดทำแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัด เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแนวทางการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด จำนวน 18 กลุ่มจังหวัด ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2551 และการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ในการประชุมครั้งที่ 1/2552 เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 ซึ่งเห็นชอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ยกเว้นกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน (สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา

นราธิวาส) ซึ่งกำหนดให้ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด⁴¹

นอกจากคณะรัฐมนตรีจะมีมติเห็นชอบตามที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) เสนอดังกล่าวแล้ว ยังมีมติให้รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีที่เห็นว่า การจัดสรรทรัพยากรในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านงบประมาณให้แก่กลุ่มจังหวัด ควรพิจารณาจัดสรรให้เหมาะสมและเป็นธรรม และควรมีการบูรณาการทั้งด้านทรัพยากรและการบริหารจัดการเพื่อให้มีประสิทธิภาพและไม่เกิดความซ้ำซ้อนไปประกอบการพิจารณาดำเนินการด้วยสำหรับรูปแบบการจัดกลุ่มจังหวัด 18 กลุ่มจังหวัด และการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้⁴²

1. **กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 1** (Upper Central Provincial Cluster 1) ประกอบด้วย จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี โดยให้จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
2. **กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 2** (Upper Central Provincial Cluster 2) ประกอบด้วย จังหวัดชัยนาท จังหวัดลพบุรี จังหวัดสิงห์บุรี และจังหวัดอ่างทอง โดยให้จังหวัดลพบุรีเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
3. **กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนกลาง** (Mid Central Provincial Cluster) ประกอบด้วย จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดนครนายก จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดสระแก้ว โดยให้จังหวัดฉะเชิงเทราเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
4. **กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1** (Lower Central Provincial Cluster 1) ประกอบด้วย จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดนครปฐม จังหวัดราชบุรี และจังหวัดสุพรรณบุรี โดยให้จังหวัดนครปฐมเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
5. **กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 2** (Lower Central Provincial Cluster 2) ประกอบด้วย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสมุทรสาคร โดยให้จังหวัดเพชรบุรีเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
6. **กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย** (Southern Gulf of Thailand Provincial Cluster) ประกอบด้วย จังหวัดชุมพร จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพัทลุง และจังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยให้จังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
7. **กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน** (Southern Andaman Provincial Cluster) ประกอบด้วย จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดระนอง โดยให้จังหวัดภูเก็ตเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
8. **กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน** (Southern Border Provincial Cluster) ประกอบด้วย จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดสงขลา และจังหวัดสตูล โดยให้จังหวัดสงขลาเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

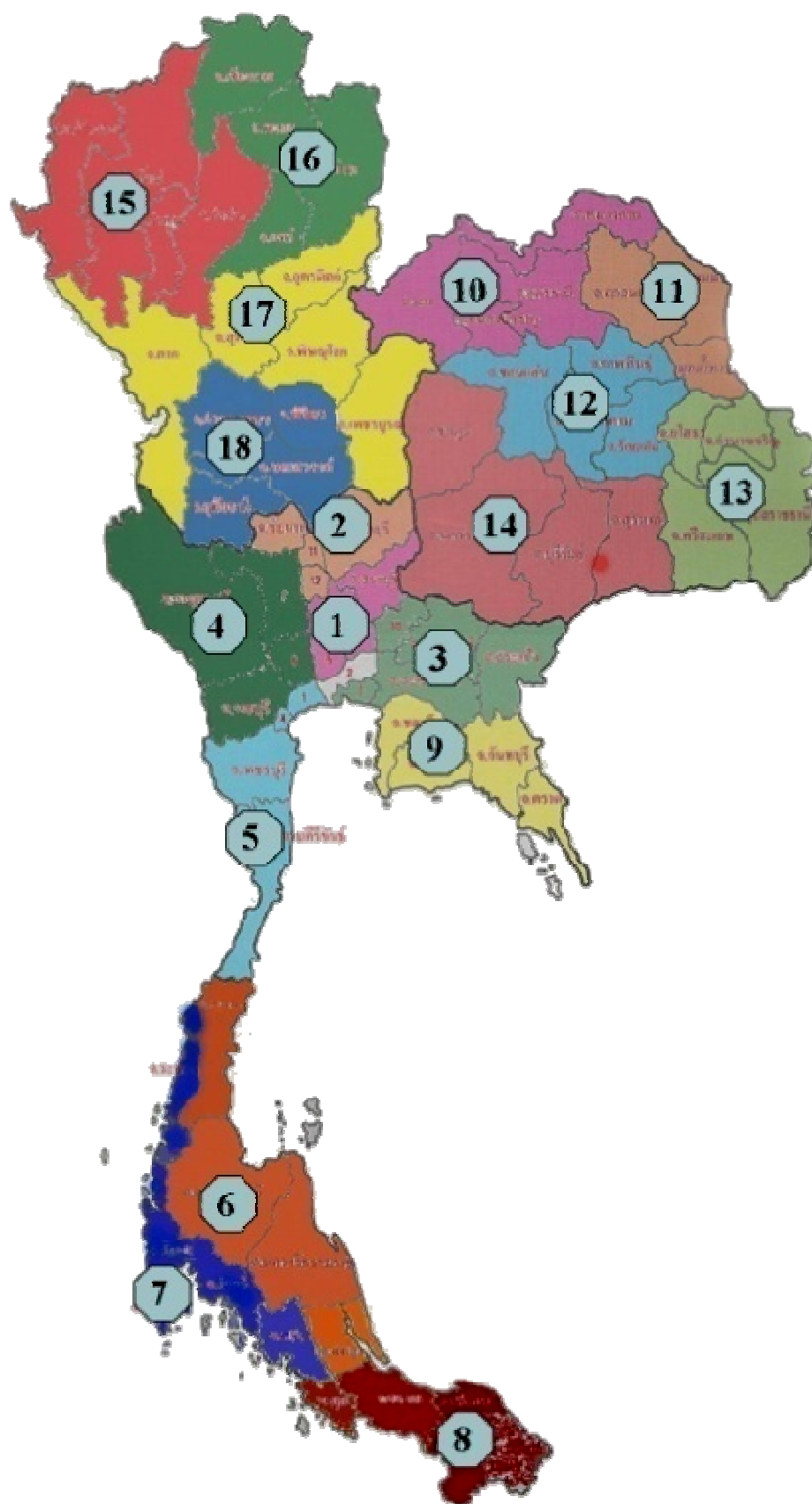
⁴¹ ตามที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร.(ก.น.จ.)1203/ว 5 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2552 ถึง กระทรวง กรม จังหวัด เรื่องการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด กำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดและกำหนดหัวหน้ากลุ่มจังหวัด.

⁴² ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ประกาศ ณ วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2552., ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนพิเศษ 28 ง วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2552, น. 33.

9. กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก (Eastern Provincial Cluster) ประกอบด้วย จังหวัดจันทบุรี จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด และจังหวัดระยอง โดยให้จังหวัดชลบุรีเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
10. กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1 (Upper North - Eastern Provincial Cluster 1) ประกอบด้วย จังหวัดบึงกาฬ⁴³ จังหวัดเลย จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภู และจังหวัดอุดรธานี โดยให้จังหวัดอุดรธานีเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
11. กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 (Upper North - Eastern Provincial Cluster 2) ประกอบด้วย จังหวัดนครพนม จังหวัดมุกดาหาร และจังหวัดสกลนคร โดยให้จังหวัดสกลนครเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
12. กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง (Mid North - Eastern Provincial Cluster) ประกอบด้วย จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดมหาสารคาม และจังหวัดร้อยเอ็ด โดยให้จังหวัดขอนแก่นเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
13. กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 1 (Lower North - Eastern Provincial Cluster 1) ประกอบด้วย จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดสุรินทร์ โดยให้จังหวัดนครราชสีมาเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
14. กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2 (Lower North - Eastern Provincial Cluster 2) ประกอบด้วย จังหวัดยโสธร จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดอำนาจเจริญ และจังหวัดอุบลราชธานี โดยให้จังหวัดอุบลราชธานีเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
15. กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 1 (Upper Northern Provincial Cluster 1) ประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง และจังหวัดลำพูน โดยให้จังหวัดเชียงใหม่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
16. กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 (Upper Northern Provincial Cluster 2) ประกอบด้วย จังหวัดเชียงราย จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา และจังหวัดแพร่ โดยให้จังหวัดเชียงรายเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
17. กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 1 (Lower Northern Provincial Cluster 1) ประกอบด้วย จังหวัดตาก จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดสุโขทัย และจังหวัดอุตรดิตถ์ โดยให้จังหวัดพิษณุโลกเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
18. กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 2 (Lower Northern Provincial Cluster 2) ประกอบด้วย จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดพิจิตร และจังหวัดอุทัยธานี โดยให้จังหวัดนครสวรรค์เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

⁴³ ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ฉบับที่ 2) ประกาศ ณ วันที่ 18 เมษายน 2554., ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนพิเศษ 51 ง วันที่ 3 พฤษภาคม 2554, น. 70.

แผนภาพที่ 7 แสดงการจัดกลุ่มจังหวัด 18 กลุ่มจังหวัด



4.3.7 ระบบบริหารงานของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้กำหนดนโยบายและระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ภายใต้หลักการที่ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้⁴⁴ โดยวางกรอบนโยบายการพัฒนาระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งมีสาระสำคัญในประการต่าง ๆ ดังนี้⁴⁵

1) เป้าหมายของระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นการบริหารงานโดยมุ่งอาศัยกลไก กฎ ระเบียบที่มีอยู่แต่เดิมให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดและกลุ่มจังหวัด อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้ประโยชน์สูงสุด อาทิ การพัฒนาระบบและการประสานงานที่เชื่อมโยงกันของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มุ่งเน้นการบูรณาการงานต่าง ๆ ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนหรือส่วนต่าง ๆ กับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในการผลักดันยุทธศาสตร์ระดับชาติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม รวมถึงขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการเชื่อมต่อกันในระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพ รวมถึงการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในพื้นที่

การบูรณาการบทบาทของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ สามารถดำเนินการได้โดยการสนับสนุนให้กระทรวง ทบวง กรม ภาครัฐกิจเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และการจัดทำงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อหวังที่จะให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดวางยุทธศาสตร์การพัฒนาและทิศทาง การพัฒนาพื้นที่ที่มีความสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล และมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนแผนดังกล่าว เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ศักยภาพของพื้นที่ และความต้องการของประชาชน

ในขณะเดียวกัน ก็มุ่งเสริมสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง พร้อมทั้งเข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ โดยผ่านกระบวนการของแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด พร้อมทั้งมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน นับตั้งแต่การสนับสนุน ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาจังหวัด การสนับสนุน ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน ในการร่วมลงทุนเพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และสนับสนุน ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการประชุมหารือร่วมกับกระทรวง ทบวง กรม ในการจัดทำโครงการซึ่งเป็นการต่อยอดโครงการ

ระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มุ่งสนับสนุน ส่งเสริมให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัด สามารถจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมถึงการบริหารงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม โดยการจัดทำคำขอของงบประมาณ

⁴⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550, มาตรา 52 วรรคสาม.

⁴⁵ ข้อมูลตามที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร (กนจ.)1203/ว 1 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2552, เรื่อง นโยบายและระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ.

ประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

นอกจากนี้ ยังต้องมีการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานกลาง ซึ่งประกอบไปด้วย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมบัญชีกลาง และสำนักงาน ก.พ.ร. ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยให้แต่ละหน่วยงานออกให้คำปรึกษา แนะนำ และให้ความรู้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติการประจำปีกลุ่มจังหวัด การจัดทำ และการบริหารงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

2) หลักการการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงาน จังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้กำหนดหลักการสำหรับเป็นแนวทางให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องถือปฏิบัติ ดังนี้ (1) การบริหารงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด (2) มุ่งสร้างโอกาสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัด (3) มุ่งเน้นการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และรวดเร็ว (4) ส่งเสริม สนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (5) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความโปร่งใส และมีการตรวจสอบได้ (6) การบริหารงบประมาณ จังหวัดให้เป็นไปตามวิธีการบริหารงบประมาณจังหวัดบูรณาการตามหลักเกณฑ์ที่ ก.น.จ. กำหนดตาม ข้อเสนอแนะของสำนักงานงบประมาณ⁴⁶

3) บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ การบริหารงาน กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มีเป้าหมายอยู่ที่การผลักดันให้กลุ่มจังหวัดสามารถดำเนินการริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ โดยนำปัญหาและความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นแนวทาง เพื่อแก้ไขปัญหาและ พัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพของกลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาคได้อย่างสัมฤทธิ์ผล ในการบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัดให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัด จะต้องมียุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ

- (1) ประสาน เร่งรัด ติดตามการดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด โดยผ่านช่องทางการดำเนินงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด
- (2) บูรณาการในการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในกลุ่มจังหวัด โดยประสานเชื่อมโยงการดำเนินการกับ ผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนราชการต่าง ๆ ตลอดจนภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ที่มีอยู่ในกลุ่มจังหวัด นั้น ๆ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่
- (3) รายงานสภาพปัญหาที่มีอยู่ในกลุ่มจังหวัด ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่กลุ่มจังหวัดไม่สามารถ แก้ไขได้โดยลำพัง เพื่อขอรับข้อวินิจฉัยสั่งการ และแก้ไขปัญหาจากรองนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ได้รับมอบหมายให้กำกับและติดตามการปฏิบัติ ราชการในภูมิภาคในเขตพื้นที่ตรวจราชการนั้น ๆ⁴⁷

⁴⁶ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 6.

⁴⁷ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548.

ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานของกลุ่มจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบังเกิดผลสัมฤทธิ์ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้ชี้ให้เห็นว่า กระทรวงมหาดไทยควรดำเนินการจัดตั้ง “สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด” (Office of Strategy Management: OSM) ขึ้น เป็นหน่วยงานขนาดเล็กที่มีความคล่องตัวสูง และมีระบบการบริหารที่แยกออกจาก สำนักงานจังหวัดสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดอาจจะใช้วิธีการ “จัดจ้างที่ปรึกษา” จากมหาวิทยาลัย หรือ บริษัทที่ปรึกษาที่มีองค์ความรู้ แนวคิด เทคนิคใหม่ ๆ มาดำเนินการให้เกิดผลลัพธ์ตามความต้องการของกลุ่มจังหวัดได้ และให้ส่วนราชการในพื้นที่กลุ่มจังหวัดสนับสนุนบุคลากรมาช่วยปฏิบัติงานในสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัดร้องขอ

4) ระบบการประสานและรายงานของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ในการรายงานผลความก้าวหน้าของแผนงานโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ตลอดจนสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่ให้จังหวัดดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) เพื่อให้เกิดการบริหารที่มีประสิทธิภาพ ให้จังหวัดนำเรียนรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับการปฏิบัติราชการในพื้นที่นั้น ๆ เพื่อพิจารณาให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ และแก้ไขปัญหา (2) กรณีมีปัญหา อุปสรรค ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาในพื้นที่ได้โดยลำพัง ให้จังหวัดรายงานต่อผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เพื่อบูรณาการในการแก้ไขปัญหา พร้อมทั้งนำเสนอให้ ก.น.จ. ทราบเพื่อร่วมแก้ไขต่อไป (3) กรณีที่เกิดปัญหา อุปสรรคที่ไปคาบเกี่ยวในพื้นที่อื่นหรือระหว่างกระทรวงในความรับผิดชอบ ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีนำเรื่องเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค (กกก.) พิจารณาก่อนนำเสนอ ก.น.จ. เพื่อทราบต่อไป (4) การรายงานผลความก้าวหน้าในการดำเนินการตามแผนงาน โครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดรายงานต่อ ก.น.จ. ทราบทุก 6 เดือน และ (5) รายงานสรุปผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณตามแผน รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด ให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดรายงานต่อ ก.น.จ. ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี และรายงานต่อสำนักงบประมาณทราบ⁴⁸ ตามหลักเกณฑ์ต่อไป

5) ระบบการติดตามและประเมินผลของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) วางรูปแบบการจัดระบบการติดตามและประเมินผลของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ โดยอาศัยกลไกการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ในการใช้อำนาจหน้าที่ติดตาม เร่งรัด และประเมินผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด รวมทั้งการบริหารงบประมาณจังหวัดและงบประมาณกลุ่มจังหวัด⁴⁹ โดยผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยต้องรายงานผลการติดตามและประเมินผลต่อ ก.น.จ. อย่างน้อยปีละสองครั้ง⁵⁰ ในขณะเดียวกันก็ใช้กลไกของ

⁴⁸ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 31.

⁴⁹ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 34
วรรคหนึ่ง.

⁵⁰ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 34
วรรคสอง.

ก.พ.ร. ในการติดตามประเมินผลตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมทั้งใช้กลไกของคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการควบคู่กันไปด้วย

4.3.8 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้เป็นไปตามกรอบนโยบายที่ทางคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้วางไว้⁵¹ โดยให้น้ำเอนนโยบายของรัฐบาลมาเป็นหลักในการจัดทำแผนฯ รวมถึงการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคในด้านต่าง ๆ อาทิ ยุทธศาสตร์ในด้านการท่องเที่ยว ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรม แนวทางการพัฒนาการเกษตร เป็นต้น เพื่อมาประกอบการจัดทำแผนฯ โดยต้องคำนึงถึงศักยภาพและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อันจะเป็นการช่วยกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิตมากขึ้นไปด้วย

การทำแผนพัฒนาดังกล่าว ยังต้องคำนึงถึงภาคีเครือข่ายที่จะเข้ามาทำงานร่วมกันแบบทุกภาคส่วน ซึ่งต้องพิจารณาความพร้อมของส่วนราชการ ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินโครงการพัฒนาพร้อมระหว่างจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ตลอดจนความพร้อมของภาคเอกชนของแต่ละพื้นที่ในการสนับสนุนหรือร่วมลงทุนกับภาครัฐในการจัดทำโครงการ/กิจกรรม เพื่อสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญในกระบวนการจัดทำแผนในทุกระดับ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ผ่านกระบวนการประชาคมชุมชน เพื่อพิจารณาปัญหาและความต้องการของประชาชน รวมทั้งนำข้อมูลตามแผนชุมชนมาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เป็นสิ่งสำคัญยิ่งในกระบวนการการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งยังเป็นการร่วมกำหนดแนวทางในประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ของตนในกลุ่มจังหวัดอีกด้วย ทั้งนี้ ก.น.จ. จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมไว้ อาทิ วิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด

การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นแต่ละจังหวัด ถือเป็นขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญในกระบวนการดำเนินการกิจของกลุ่มจังหวัด คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนไว้โดยกำหนดให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) อาจดำเนินการด้วยวิธีการใดหรือหลายวิธีเพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ ดังต่อไปนี้⁵²

- (1) มอบให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษา หรือบุคคลอื่นใดทำการศึกษา สำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด
- (2) มอบให้ฝ่ายเลขานุการ ก.บ.จ. ดำเนินการหรือร่วมกับหน่วยงานอื่นทำการศึกษาสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด
- (3) แต่งตั้งคณะกรรมการของ ก.บ.จ. ขึ้นมาคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ในการประสานงาน เพื่อให้ได้ข้อมูล และความคิดเห็นต่าง ๆ ของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด

⁵¹ ข้อมูลตามที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร (กนจ.)1203/ว 2 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2552, เรื่อง นโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภูมิภาค แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด.

⁵² ข้อมูลจากประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ, เรื่อง วิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด ประกาศ ณ วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2552 , ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนพิเศษ 33 ง วันที่ 2 มีนาคม 2552, น. 56.

(4) ดำเนินการอื่นใดตามที่ ก.บ.จ. เห็นสมควร

(5) ก.บ.จ. อาจจะแต่งตั้งคณะกรรมการระดับอำเภอ (อ.ก.อ.) ในแต่ละอำเภอ เพื่อดำเนินการ

(6) รวบรวมข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในตำบล หมู่บ้านก็ได้ โดย อ.ก.อ. ประกอบไปด้วย นายอำเภอ ปลัดอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอ และผู้แทนภาคประชาสังคมที่นายอำเภอแต่งตั้งตามเห็นสมควร ทั้งนี้กำหนดให้ อ.ก.อ. มีอำนาจหน้าที่ประกอบด้วย การประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ทุกภาคส่วนในพื้นที่ของอำเภอ เพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการ ศักยภาพ และความคิดเห็นของประชาชน ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ จัดให้มีการสำรวจและประมวลความต้องการของประชาชนโดยใช้ข้อมูลจากแผนชุมชน หรือกระบวนการประชาคมของแต่ละชุมชนและศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ชำรงต้น และจัดทำข้อเสนอความต้องการและศักยภาพของประชาชน รวมทั้งโครงการหรือแนวทางแก้ปัญหาส่ง ก.บ.จ. ต่อไป

4.3.9 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด⁵³

แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแผนที่มุ่งเน้นการพัฒนาแบบองค์รวมที่ครอบคลุมมิติการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง อันเป็นการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตและตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยตรงในจังหวัด ซึ่งในกระบวนการจัดทำแผน ก.บ.จ. จำเป็นที่จะต้องสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัดด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง เพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ เสร็จแล้วนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์เพื่อประกอบในการจัดทำแผนต่อไป ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้กำหนดขั้นตอนวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดไว้โดยสังเขป ดังนี้

- (1) การศึกษารอบนโยบาย แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติ และสำรวจความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่
- (2) การวิเคราะห์และการจัดทำแผน ซึ่งนำข้อมูลจากการสำรวจความต้องการของประชาชนมาจัดทำเป็นข้อมูล พร้อมส่งข้อมูลดังกล่าวให้ ก.บ.ก. เพื่อประกอบการจัดทำแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัดต่อไป ทั้งนี้ ก.บ.จ. ต้องน่านโยบายของรัฐบาล แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติ และข้อมูลในพื้นที่ และแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัดมาวิเคราะห์และจัดทำร่างแผนพัฒนาจังหวัด
- (3) การประชุมปรึกษาหารือ กับบุคคลจากทุกภาคส่วนในจังหวัด เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดที่ ก.บ.จ. จัดทำมา⁵⁴
- (4) การเสนอ ก.น.จ. และคณะรัฐมนตรี ก.บ.จ. ต้องนำแผนพัฒนาจังหวัดที่ปรับปรุงตามที่ประชุมปรึกษาหารือแล้ว ส่งให้ ก.น.จ. เพื่อพิจารณา ทั้งนี้ส่งสำเนาให้ ก.บ.ก. ทราบด้วย จากนั้น ก.น.จ. จะกลั่นกรองแล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ หลังจากนั้นนำแผนมาสังเคราะห์จัดทำเป็นแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและเมื่อเสร็จให้ผู้ว่าราชการ

⁵³ คุรยละเอียดเพิ่มเติม ตามที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร (กน.จ.) 1203/ว 2 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2552, เรื่อง นโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด.

⁵⁴ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 19.

จังหวัดจัดส่งให้ ก.น.จ. พิจารณาก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี และส่งสำเนาให้ ก.บ.ก. เพื่อประกอบการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของกลุ่มจังหวัดต่อไป

- (5) การจัดทำคำของบประมาณจังหวัด หลังจากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่ ก.น.จ. เสนอแล้วให้ ก.น.จ. ส่งให้สำนักงานงบประมาณเพื่อดำเนินการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งสำนักงานงบประมาณต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เพียงพอต่อการดำเนินการตามแผน⁵⁵ ดังกล่าว
- (6) การปรับปรุงแผนเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ นโยบายหรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้

4.3.10 กระบวนการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด เป็นแผนที่มุ่งเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม เพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถศักยภาพในการแข่งขันของกลุ่มจังหวัดเอง และยังนำไปสู่การส่งเสริม พร้อมทั้งกระตุ้นให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชน และการขับเคลื่อนกลไกการพัฒนาในด้านยุทธศาสตร์กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอันจะเป็นการสร้างรายได้และการพัฒนาคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนในกลุ่มจังหวัด ฉะนั้น เพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามเป้าประสงค์ ก.น.จ. จึงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดไว้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

- (1) การสำรวจความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ โดย ก.บ.ก. ต้องนำผลสำรวจตามที่ได้รับจาก ก.บ.จ. มาจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด
- (2) การวิเคราะห์และจัดทำแผน ต้องคำนึงถึงผลสำรวจความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ โดยนำผลจากที่ ก.บ.จ. ส่งมา พร้อมทั้งนำนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะนโยบายเร่งด่วนตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจของรัฐบาล แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติ มารวบรวมและวิเคราะห์ให้ออกมาเป็นร่างแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดตามความต้องการและศักยภาพของกลุ่มจังหวัด จากนั้นให้ ก.บ.ก. นำแผนดังกล่าวส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดในกลุ่มจังหวัดนำไปประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดต่อไป
- (3) การประชุมปรึกษาหารือให้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด⁵⁶ โดยหลังจากที่ได้แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะจัดประชุมปรึกษาหารือกับภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด รวมไปถึงแผนพัฒนาจังหวัดในคราวเดียวกัน และสรุปผลให้ ก.บ.ก. นำข้อเสนอแนะ ความคิดเห็นต่าง ๆ จากที่ประชุมปรึกษาหารือไปปรับปรุงแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สมบูรณ์
- (4) การเสนอ ก.น.จ. และคณะรัฐมนตรีนั้น ก.บ.ก. จะนำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดที่ปรับปรุงตามข้อเสนอของที่ประชุมปรึกษาหารือแล้ว ส่งให้ ก.น.จ. พิจารณาก่อนเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ และเมื่อเห็นชอบแล้ว ก.บ.ก. ก็จะนำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดมาสังเคราะห์จัดทำเป็นแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด

⁵⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 28.

⁵⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 19, มาตรา 21, มาตรา 22, มาตรา 23 และมาตรา 24.

ทั้งนี้หัวหน้ากลุ่มจังหวัดจะจัดส่งแผนดังกล่าวมาให้ ก.น.จ. พิจารณาก่อนการนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

- (5) การจัดทำคำของบประมาณกลุ่มจังหวัด จะทำเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดตามที่ ก.น.จ. เสนอ แล้วให้ ก.น.จ. ส่งให้สำนักงานงบประมาณเพื่อดำเนินการจัดสรรงบประมาณต่อไป
- (6) การปรับปรุงแผน โดยกรณีที่ ก.บ.ก. นำข้อเสนอแนะ ความคิดเห็นต่าง ๆ ที่ได้รับจากที่ประชุมปรึกษาหารือมาปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับสถานการณ์ นโยบายหรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่ตามความจำเป็น

4.3.11 งบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

กระบวนการบริหารงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด มีขั้นตอนสำคัญคือ เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดตามที่ ก.น.จ. เสนอ แล้วให้ ก.น.จ. ส่งสำนักงานงบประมาณเพื่อจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการดำเนินงานตามแผนดังกล่าว ทั้งนี้ ส่วนราชการใดมีความจำเป็นต้องโอนงบประมาณที่ปรากฏอยู่ในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดใดกลับคืนส่วนราชนั้นหรือโอนไปจังหวัดอื่น ให้กระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นก่อน ทั้งนี้ ให้จังหวัดจัดทำรายงานสรุปผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดเสนอ ก.น.จ. เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีในคราวต่อไป

สำหรับการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการในปีแรกคือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 นั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2552 เห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ครั้งที่ 3/2552 วันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2552 ซึ่งเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด 75 จังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด 18 กลุ่มจังหวัด และเห็นชอบแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และคำของบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ตามที่เลขาธิการ ก.พ.ร. กรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเสนอ สำหรับงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 เห็นชอบเฉพาะโครงการที่สมควรได้รับการสนับสนุนงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดลำดับที่ 1 ซึ่งเป็นโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์จังหวัด และหลักเกณฑ์ที่กำหนด รวมทั้งเป็นโครงการที่ต้องเร่งดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ วงเงินรวม 18,279.46 ล้านบาท ทั้งนี้ วงเงินดังกล่าวยังคงถือเป็นกรอบการจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อยมาดังพิจารณาได้จากตาราง

ตารางที่ 2 แสดงวงเงินงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

ปีงบประมาณ	จำนวน (บาท)
2552	18,279,460,000
2553	3,300,000,000
2554	18,000,000,000
2555	17,802,000,000
2556	18,090,221,000
2557	18,170,000,000

(ที่มา : เอกสารงบประมาณ สำนักงบประมาณ)

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการบริหารงบประมาณจังหวัดและงบประมาณกลุ่มจังหวัด ตามมติคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ในการประชุม ครั้งที่ 4/2552 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 ซึ่งเลขาธิการ ก.พ.ร. กรรมการและเลขานุการ ก.น.จ. เสนอเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2552 กำหนดให้การบริหารงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

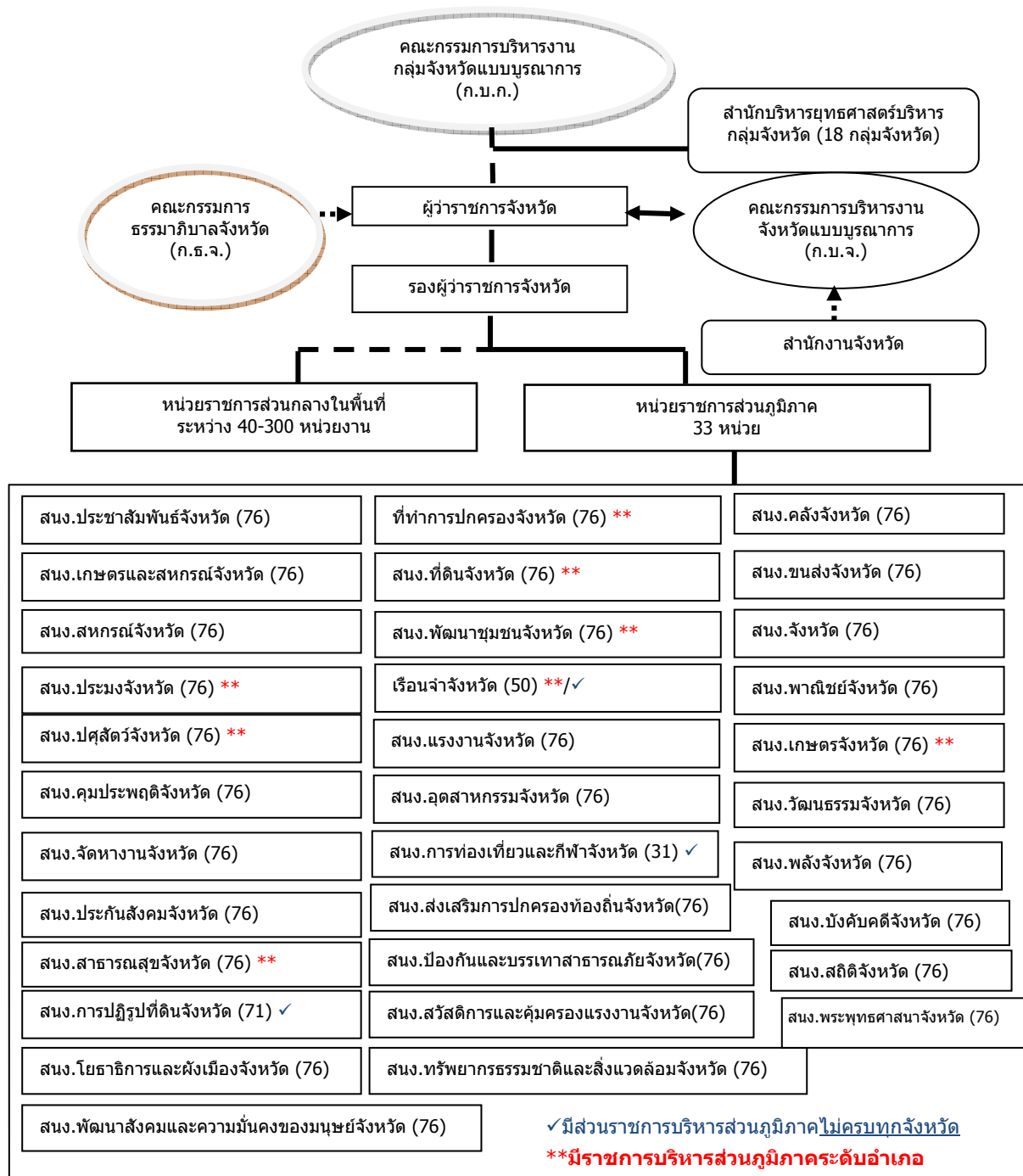
การเบิกจ่ายเงินงบประมาณของกลุ่มจังหวัดให้ดำเนินการ ดังนี้ (1) โครงการที่ดำเนินการในเขตพื้นที่ จังหวัดใด ให้กลุ่มจังหวัดเจ้าของงบประมาณมอบหมายให้จังหวัดนั้นในฐานะที่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเป็นผู้เบิกเงินในนามกลุ่มจังหวัดซึ่งเป็นส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ (2) โครงการที่ดำเนินการในเขตพื้นที่คาบเกี่ยวกันตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป ให้กลุ่มจังหวัดเจ้าของงบประมาณมอบหมายให้ จังหวัดซึ่งเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดในฐานะที่เป็นส่วนราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการ งบประมาณนั้นเป็นผู้เบิกเงินในนามกลุ่มจังหวัดซึ่งเป็นส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ

4.3.12 สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) กำหนดแนวทางการจัดตั้ง สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (Office of Strategy Management: OSM) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเจ้าภาพ ในฐานะหน่วยอำนวยการและเป็นกลไกในการบริหารงานของกลุ่มจังหวัด ในการประสานงาน เชื่อมโยง และ ขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผล ตลอดจนติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน จัดทำงบประมาณ เป็นหน่วยงานที่มีขีดสมรรถนะและประสิทธิภาพสูงในการบริหารงานของกลุ่มจังหวัด รวมทั้ง การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการให้กับ ก.บ.ก. โดยเป็นหน่วยงานที่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และเป็นหน่วยงานขนาดเล็กที่จะทำให้การบริหารงานเกิดความคล่องตัว ปรับเปลี่ยนได้ง่าย และ

รวดเร็ว เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนตามศักยภาพของพื้นที่⁵⁷

แผนภาพที่ 8 แสดงการจัดโครงสร้างการบริหารงานในระดับภูมิภาคในปัจจุบัน



⁵⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัยการประเมินผลความคุ้มค่าตามภารกิจของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ประจำปี 2552, น. 103.

กล่าวโดยสรุป หากพิจารณาถึงสถานภาพและพัฒนาของราชการส่วนภูมิภาคตลอดช่วงเวลาว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมิได้เป็นโครงสร้างที่มีสถานะและการดำรงอยู่อย่างหยุดนิ่งตายตัว หากมีการปรับตัวไปตามพลวัตของบริบทและปัจจัยแวดล้อม ทั้งการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ อันเป็นผลจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และการออกกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นตามมา ตลอดจนการดำเนินนโยบายการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ ตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งส่งผลให้เกิดการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงอย่างเด่นชัดในระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการริเริ่มระบบบริหารราชการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งเป็นผลให้โครงสร้างและระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยมีสถานะและการดำรงอยู่เช่นในปัจจุบัน ทั้งนี้ การปรับตัวทั้งในเชิงโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคที่ปรากฏในช่วงเวลาที่ผ่านมา แสดงให้เห็นถึงทิศทางการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของราชการส่วนภูมิภาคจากเดิมที่มีบทบาทหลักในด้านการปกครองและควบคุมการบริหารราชการ มาสู่การเป็นกลไกในการขับเคลื่อน การพัฒนาพื้นที่ในเชิงยุทธศาสตร์มากขึ้น

บทที่ 5

การตรวจติดตามและประเมินผลโครงการ

ผลการตรวจติดตามและประเมินผลโครงการในพื้นที่ เป็นการนำเสนอข้อมูลการดำเนินโครงการที่มีลักษณะโดดเด่นในแง่การประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ในพื้นที่ ภูมิภาค รวมถึงบทบาทการมีส่วนร่วมของชุมชน และภาคธุรกิจเอกชน โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ข้อมูลการดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่นำมากล่าวถึงในที่นี้ รวบรวมจากการประชุมกลุ่มย่อยในพื้นที่การศึกษา การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัด และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่การศึกษา ซึ่งมีทั้งข้อมูลโครงการที่ดำเนินการโดยหน่วยราชการส่วนกลางในพื้นที่ โครงการที่ดำเนินการโดยส่วนราชการประจำจังหวัด และโครงการที่ริเริ่มโดยผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับผลการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับการตรวจติดตามและประเมินผลโครงการในพื้นที่การศึกษาที่นำเสนอในที่นี้ ประกอบด้วย กรณีตัวอย่างโครงการที่มีเป้าหมายดำเนินการเพื่อการพัฒนาเมืองขนาดใหญ่ จังหวัดสงขลา โครงการที่ดำเนินการภายใต้ประเด็นการส่งเสริมยุทธศาสตร์ด้านเกษตรอุตสาหกรรม จังหวัดกาญจนบุรี การมุ่งเน้นยุทธศาสตร์หุบเขาอาหาร (Food Valley) จังหวัดนครราชสีมา และการพัฒนาผลิตภัณฑ์เซรามิกและสินค้าหัตถอุตสาหกรรมที่มีคุณภาพและเป็นอัตลักษณ์เพื่อการท่องเที่ยว และโครงการส่งเสริมสนับสนุนการบริโภคสินค้าเกษตรปลอดภัยจังหวัดลำปาง

5.1 กรณีศึกษาจังหวัดสงขลา

ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสงขลา มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ ดังต่อไปนี้¹

❖ วิสัยทัศน์ (Vision)

“สงขลาเมืองเศรษฐกิจมั่นคง บนพื้นฐานคุณภาพชีวิตที่ดีและฐานทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน”

❖ พันธกิจ (Mission)

ในการดำเนินการเพื่อไปสู่วิสัยทัศน์ในการพัฒนาจังหวัดสงขลา ให้เป็นจังหวัดที่เป็นเมืองเศรษฐกิจมั่นคง บนพื้นฐานคุณภาพชีวิตที่ดีและฐานทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน จังหวัดสงขลาได้กำหนดพันธกิจ ดังนี้

- 1) พัฒนาเศรษฐกิจสู่ความมั่นคงทั้งด้านการเกษตร อุตสาหกรรมเกษตร วิสาหกิจชุมชน การค้า การลงทุน การบริการ รวมทั้งเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจในพื้นที่ที่มีปัญหา
- 2) ส่งเสริมการท่องเที่ยวให้มีเอกลักษณ์ในแต่ละรูปแบบการท่องเที่ยวที่หลากหลาย
- 3) พัฒนาสังคมสงขลาให้น่าอยู่และมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งอนุรักษ์วัฒนธรรม ประเพณีที่ดีงาม
- 4) อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นฐานการผลิตและพัฒนาให้ยั่งยืน

¹ แผนพัฒนาจังหวัดสงขลา 4 ปี (2553-2556)

5) พัฒนาการศึกษให้เป็นฐานความรู้ทางสังคมและเศรษฐกิจ

❖ เป้าประสงค์รวม (Objectives)

เพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาของจังหวัดเป็นไปตามวิสัยทัศน์ และพันธกิจที่วางไว้ จังหวัดสงขลาได้กำหนดเป้าประสงค์รวม ดังนี้ “ประชาชนในจังหวัดสงขลา มีรายได้ที่เพิ่มขึ้น คุณภาพชีวิตที่ดี และมีความสุข”

❖ ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategies)

ภายใต้เป้าประสงค์รวมดังกล่าว จังหวัดสงขลาได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ในประการต่าง ๆ ดังนี้

- 1) พัฒนาศักยภาพเกษตรกร การค้า การลงทุน และการบริการ สู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ
- 2) ส่งเสริมและพัฒนากองทุนที่หลากหลายน และเชื่อมโยงสู่ภูมิภาคอื่น
- 3) พัฒนาให้เป็นเมืองน่าอยู่ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี วัฒนธรรมหลากหลาย
- 4) รักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นฐานการผลิตและการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- 5) พัฒนาการศึกษให้เป็นแหล่งฐานความรู้ทางสังคมและเศรษฐกิจ

❖ กรณีศึกษา : โครงการพัฒนาเมืองหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน มุ่งเน้นการกระจายความเจริญเติบโตระหว่างจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และนำไปสู่การกระตุ้นให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชนและสร้างรายได้ในกลุ่มจังหวัด ภายใต้วิสัยทัศน์ “ศูนย์กลางการพัฒนียงพารา ฮาลาล และการท่องเที่ยวสู่อาเซียน” โดยเน้นขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการสร้างความมูลค่าเพิ่มสินค้าทางพารา การพัฒนาสินค้าและบริการฮาลาลให้มีมูลค่าเพิ่มตามห่วงโซ่อุปทานและสอดคล้องกับความต้องการของตลาด การส่งเสริมและพัฒนากองทุนที่เชื่อมโยงเชิงธรรมชาติและวัฒนธรรม และการพัฒนากองทุนการค้าการลงทุนและทรัพยากรมนุษย์ของกลุ่มจังหวัดที่เชื่อมโยงกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

จังหวัดสงขลา จึงดำเนินโครงการเพื่อการพัฒนาพื้นที่เมืองในอำเภอเมืองและอำเภอหาดใหญ่เพื่อรองรับยุทธศาสตร์การพัฒนาทางเศรษฐกิจในพื้นที่ เกิดจากการบูรณาการโครงการจากทั้งแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ แผนพัฒนายุทธศาสตร์จังหวัด ได้แก่ โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ในเขตเทศบาลนครสงขลา โครงการสายไฟฟ้าลงดิน ถนนนครในเป็นเงิน และโครงการแก้ไขปัญหาจราจร

โครงการสายไฟฟ้าลงดิน ถนนนครใน ภายใต้ความรับผิดชอบของเทศบาลนครสงขลา ซึ่งเป็นหนึ่งในกิจกรรมพัฒนาสิ่งแวดล้อมความสะอาดภายในสถานที่ท่องเที่ยวให้ได้มาตรฐาน เพื่อสนับสนุนการปรับปรุงภูมิทัศน์ของจังหวัด ตามยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด โดยโครงการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาจังหวัดโดยภาพรวม โดยใช้งบประมาณกลุ่มจังหวัดที่ดำเนินการในจังหวัดสงขลา แต่เป็นการดำเนินการโดยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ในพื้นที่ของเทศบาลนครสงขลา ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการ

ส่วนโครงการแก้ไขปัญหาจราจร เป็นโครงการภายใต้การดำเนินการของจังหวัดสงขลา แก้ไขปัญหาบริเวณ 5 แยกน้ำกระจาย ตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอเมืองและเทศบาลตำบลไผ่ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาได้เป็นประธานการทำงานและจัดประชุมกลุ่มย่อยเพื่อให้ทุกฝ่ายทำงานร่วมกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบอำนาจให้แขวงทางสงขลา เป็นการใช้งบประมาณของกรมทางหลวงดำเนินการ แต่หากประเด็นใด

ที่เข้าข่ายอำนาจหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและการจราจร (สนข.) ก็จะต้องนำประเด็นเข้าที่ประชุมของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและการจราจรจังหวัดสงขลาเสียก่อน ซึ่งปัญหาการจราจรในจังหวัดสงขลาเป็นปัญหาเรื้อรัง จึงไม่อาจรอเวลาการของบประมาณที่ต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการอย่างน้อย 2 ปีได้

เป้าหมายสำคัญของการบริหารงานจังหวัดที่ยกตัวอย่างข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นถึงการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายหลักนั้นคือ การพัฒนาภูมิทัศน์จังหวัดสงขลาเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวและรองรับการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในจังหวัดสงขลา ดังนั้น แม้ว่าจะงบประมาณที่ดำเนินการในแต่ละโครงการจะมีแหล่งที่มาแตกต่างกันตามระบบการวางแผนและงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นระบบกลุ่มจังหวัด และระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่เป็นการทำงานแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยใช้กลไกคณะกรรมการจังหวัด ซึ่งเป็นการประชุมหัวหน้าส่วนราชการทุกแห่งในจังหวัดสงขลา เดือนละ 1 ครั้ง กลไกนี้กลายเป็นเวทีให้หน่วยราชการทุกส่วนได้นำเสนอประเด็นที่ต้องการความช่วยเหลือหรือความร่วมมือจากส่วนราชการอื่น ๆ ได้รับความช่วยเหลือจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ประสานหลัก² กล่าวอีกอย่างได้ว่า แม้ว่าการใช้กลไกคณะกรรมการจังหวัดจะไม่มียกงบประมาณหรือโครงการในการดำเนินกิจกรรมก็ตาม แต่นับเป็นกลไกที่เอื้อต่อการพบปะแลกเปลี่ยนข้อมูล รับทราบและร่วมมือแก้ไขประเด็นปัญหาต่าง ๆ ในจังหวัดสงขลา

5.2 กรณีศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี

ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกาญจนบุรี มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ในการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้³

❖ วิสัยทัศน์ (Vision)

“เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ มีความเป็นเลิศด้านการเกษตรอุตสาหกรรมและการค้าผ่านแดน”

❖ พันธกิจ (Mission)

ในการดำเนินการเพื่อไปสู่วิสัยทัศน์ในการพัฒนาจังหวัดกาญจนบุรี ให้เป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ แหล่งผลิตสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรม ส่งเสริมและพัฒนาการค้าผ่านแดน จังหวัดกาญจนบุรี ได้กำหนดพันธกิจ ดังนี้

- 1) ส่งเสริมการเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์
- 2) พัฒนาประสิทธิภาพระบบการผลิตสินค้าเกษตรและเกษตรอุตสาหกรรมที่ปลอดภัย
- 3) ส่งเสริมและพัฒนาการค้าผ่านแดน

² สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัดสงขลา, วันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2557.

³ แผนพัฒนาจังหวัดกาญจนบุรี 4 ปี (2553-2556)

❖ เป้าประสงค์รวม (Objectives)

เพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาของจังหวัดเป็นไปตามวิสัยทัศน์ และพันธกิจที่วางไว้ จังหวัดกาญจนบุรีได้กำหนดเป้าประสงค์ 5 เป้าประสงค์ ดังนี้

- 1) แหล่งท่องเที่ยวมีคุณภาพและได้มาตรฐาน
- 2) รายได้และจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น
- 3) จำนวนแหล่งผลิตที่ได้รับการรับรองมาตรฐานความปลอดภัยเพิ่มขึ้น และมูลค่าสินค้าเพิ่มขึ้น
- 4) การใช้พลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานเพิ่มขึ้น
- 5) มูลค่าการค้าผ่านแดนที่เพิ่มขึ้น

❖ ประเด็นยุทธศาสตร์

จากเป้าประสงค์รวมดังกล่าว จังหวัดกาญจนบุรีได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ 3 ประการ ดังนี้

- 1) ส่งเสริมการเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์
- 2) พัฒนาประสิทธิภาพระบบการผลิตสินค้าเกษตรและเกษตรอุตสาหกรรมที่ปลอดภัย
- 3) ส่งเสริมและพัฒนาค้าผ่านแดน

❖ กรณีศึกษา : โครงการส่งเสริมยุทธศาสตร์ด้านเกษตรอุตสาหกรรม จังหวัดกาญจนบุรี

เนื่องจากสภาพภูมิเศรษฐกิจของจังหวัดกาญจนบุรีเป็นเมืองเกษตรอุตสาหกรรม แต่มีพื้นที่หนึ่งในสามเท่านั้นที่อยู่ภายใต้ระบบชลประทาน นอกจากนั้น พื้นที่กว่าสองในสามเป็นพื้นที่ภูเขาและพื้นที่เขตอนุรักษ์หรือเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ พื้นที่เกษตรอุตสาหกรรมจึงค่อนข้างมีคุณภาพ เพราะมีระบบชลประทานจากแม่น้ำแควน้อยและแม่น้ำแควใหญ่หล่อเลี้ยงตลอดทั้งปี ยกเว้นพื้นที่อาณาบริเวณอำเภอนาขวัญ บ่อพลอยหนองปรือ ซึ่งเป็นที่ราบสูง ดังนั้น จังหวัดจึงได้ผลักดันการพัฒนาพื้นที่ราบสูงและพื้นที่ชายแดนให้เห็นแหล่งเศรษฐกิจของจังหวัด

ทิศทางการพัฒนายุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด 4 ปี ภาคกลางตอนล่าง 1 (นครปฐม กาญจนบุรี ราชบุรี และสุพรรณบุรี) พ.ศ. 2557-2560 มีศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาทั้งด้านการเกษตร อุตสาหกรรม การเกษตร การท่องเที่ยว และการค้าชายแดนในอนาคต โดยเน้นการพัฒนาที่สำคัญ ได้แก่ การพัฒนาพื้นที่เป็นฐานการผลิตสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Eco-Tourism) และการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน โดยเน้นการวางแผนเตรียมการรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจการค้า อุตสาหกรรม การเกษตร และการท่องเที่ยว เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านที่สอดคล้องกับนโยบายระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีทิศทางการพัฒนาโดยการสร้างความแข็งแกร่งให้เศรษฐกิจฐานราก โดยเฉพาะการสนับสนุนการพัฒนาสินค้า OTOP รวมทั้งการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ให้ถูกทำลาย ดังนั้น บทบาทการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1 จึงกำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคกลางตอนล่าง 1 คือ การพัฒนาเป็นแหล่งผลิตสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรที่สำคัญของประเทศ การเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศ และการเป็นประตูการค้าเชื่อมโยงกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับกลุ่มประเทศเอเชียใต้

ดังนั้น หากพิจารณาเชื่อมโยงกับแผนพัฒนายุทธศาสตร์จังหวัดกาญจนบุรี เป้าหมายหนึ่งที่จังหวัดกาญจนบุรีต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนายุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดก็คือ การดำเนินโครงการที่สอดคล้องและมีเป้าหมายการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นฐานผลิตสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรที่มีคุณภาพ ปลอดภัย และได้มาตรฐาน การพัฒนาการแปรรูปสินค้าเกษตรให้มีความหลากหลาย มีคุณภาพตรงตามความต้องการของตลาด รวมทั้งการดำเนินโครงการส่งเสริมอุตสาหกรรม โดยจังหวัดได้จัดสรรงบประมาณร่วมกับหอการค้าจังหวัดและสภาอุตสาหกรรมจังหวัด เพื่อจัดงาน “หอการค้าอุตสาหกรรมแฟร์” ซึ่งเป็นงานประจำปีของจังหวัดกาญจนบุรี

ตัวอย่างโครงการที่มีความเชื่อมโยงและแสดงให้เห็นถึงการบูรณาการระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาพื้นที่ตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ **โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการจัดการสินค้าปศุสัตว์ด้านโคเนื้อ-โคนม** โดยมีสำนักงานปศุสัตว์จังหวัดกาญจนบุรี เป็นหน่วยดำเนินการตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 ส่งเสริมความเป็นเมืองน่าอยู่ และโครงการส่งเสริมการแสดงสินค้าและผลิตภัณฑ์ของ **จังหวัดกาญจนบุรีชายแดน บ้านพุน้ำร้อน** โดยมีสำนักงานพาณิชย์จังหวัดกาญจนบุรี เป็นหน่วยดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 ส่งเสริมและพัฒนาค้าสู่สากล

โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการจัดการสินค้าปศุสัตว์ ด้านโคเนื้อ-โคนม เป็นโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นโครงการต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 การดำเนินโครงการดังกล่าวส่งผลให้มีผลผลิตที่ได้จากการดำเนินโครงการเป็นจำนวนมาก ทั้งลูกโคที่เกิดจากการพัฒนาสายพันธุ์ สามารถนำไปขุนเป็นโคสายพันธุ์ดี ทั้งโคลูกผสมสายพันธุ์ทาจิมะ สายพันธุ์ลูกผสมยุโรปในการดำเนินการต่อไป ดังนั้น สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 จึงเป็นกระบวนการต่อเนื่องในการเลี้ยงเพื่อขุนและการแปรรูปเพื่อจำหน่าย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนผู้ประกอบการฟาร์ม โรงฆ่าสัตว์ และสถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์ที่เข้าร่วมโครงการให้มีช่องทางจำหน่ายสินค้าปลอดภัยสู่บริโภคมากขึ้น สร้างอาชีพ การเลี้ยงโคเนื้ออย่างยั่งยืน แก้ไขปัญหาเกษตรกรที่ยากจนด้วยการเลี้ยงโคเป็นอาชีพหลักหรืออาชีพเสริมได้ รวมทั้งยังเพื่อส่งเสริมการผลิตเนื้อโคให้เพียงพอต่อการบริโภคและส่งจำหน่ายทั้งในจังหวัดและนอกจังหวัดภาคกลาง ตลอดจนเพื่อปรับปรุงพันธุ์โคเนื้อให้เหมาะสมกับความต้องการของตลาดทั่วไป และพัฒนาสู่ระบบอินทรีย์และตลาดเนื้อโคพันธุ์กำแพงแสน

โครงการดังกล่าว เป็นโครงการที่ดำเนินการโดยสำนักงานปศุสัตว์จังหวัดกาญจนบุรีเป็นหลัก โดยมีขอบเขตของกิจกรรมครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทั้งกลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงโคเนื้อ-โคนม ผู้ประสานงานเครือข่ายโคเนื้อผู้ประกอบการด้านปศุสัตว์ ฟาร์มไก่ไข่ โรงฆ่าสัตว์ สถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์ และประชาชนผู้บริโภคผลิตภัณฑ์สัตว์ในพื้นที่ทั้ง 4 จังหวัดในกลุ่มภาคกลางตอนล่าง 1 ได้แก่ จังหวัดสุพรรณบุรี นครปฐม กาญจนบุรี และราชบุรี ปัจจุบันผลผลิตจากโคเนื้อโคนมในพื้นที่ดังกล่าวกำลังจะเป็นอันดับที่สองของประเทศ รองจากอำเภอปากช่องและมวกเหล็ก จังหวัดนครราชสีมา จึงเป็นความสำเร็จหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าเป็นโครงการที่สามารถใช้พื้นที่ราบสูงและค่อนข้างแล้ง กลายเป็นพื้นที่พัฒนาการเลี้ยงวัวทดแทนการเกษตรได้

นอกจากนี้ยังมีอีกโครงการหนึ่งที่จังหวัดกาญจนบุรี ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานพาณิชย์จังหวัดกาญจนบุรีได้ดำเนินการตามแผนพัฒนายุทธศาสตร์จังหวัดกาญจนบุรี ก็คือ โครงการส่งเสริมการจัดตลาดนัดการค้าชายแดนบริเวณบ้านพระเจดีย์สามองค์ อำเภอสังขละบุรี ซึ่งสอดคล้องกับกลยุทธ์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจพื้นฐานเพื่อยกระดับรายได้ พัฒนาการค้าการท่องเที่ยวและบริการของจังหวัด อันเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์จังหวัดกาญจนบุรีนั่นก็คือ การส่งเสริมและพัฒนาค้าผ่านแดน เพื่อพัฒนาและยกระดับการค้าชายแดนจังหวัดกาญจนบุรีบริเวณด่านเจดีย์สามองค์ให้เป็นจุดผ่านแดนถาวร ให้สามารถเปิดด่านให้มีการค้าขายกันได้ตามปกติ ซึ่งเป็นการเชื่อมความสัมพันธ์อันดีและยั่งยืนระหว่างส่วนราชการและประชาชน

สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ส่วนราชการและประชาชน ผู้ประกอบการค้าตามแนวชายแดนไทย-เมียนมาร์ อำเภอสงขลาบุรี จังหวัดกาญจนบุรี เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจในบริเวณดังกล่าว เนื่องจากเป็นพื้นที่เส้นทางคมนาคมคดเคี้ยวและลาดชัน ทำให้ในช่วงฤดูฝนการค้าขายทำได้น้อยมาก หากไม่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจใด ๆ นักลงทุนก็จะเลือกใช้เส้นทางการค้าอื่นที่สะดวกกว่าในการประกอบธุรกิจ ดังนั้น เหตุผลของโครงการนี้จึงเกิดจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่ต้องการให้มีการพัฒนาการค้าชายแดนอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ นอกจากจะสามารถเพิ่มมูลค่าการค้าระหว่างประเทศได้แล้ว ประชาชนทั้งสองประเทศยังมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอีกด้วย

ภายใต้โครงการดังกล่าว สำนักงานพาณิชย์จังหวัดกาญจนบุรี ได้จัดกิจกรรมตลาดนัดชายแดนและเจรจาจับคู่ธุรกิจ ในงาน“มหกรรมสินค้าเพื่อการส่งออกและของดีกาญจนบุรี หอการค้าและสภาอุตสาหกรรมแฟร์ 2014” ระหว่างวันที่ 26 เมษายน – 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ณ บริเวณถนนเลียบริมน้ำ ศาลา 60 พรรษา อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี มีรูปแบบการดำเนินการออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนแรกเป็นการจัดแสดงและจำหน่ายสินค้า โดยประสานเชิญผู้ผลิตและโรงงานที่มีศักยภาพในจังหวัด รวมถึงผู้ประกอบการ OTOP และ SMEs ผู้ประกอบการจากจังหวัดทวาย สหภาพเมียนมาร์ และเมืองกว้างซี มณฑลยูนนาน สาธารณรัฐประชาชนจีน มาร่วมแสดงและจัดจำหน่ายสินค้าในคูหาปรับอากาศ จำนวน 100 คูหา และส่วนที่สอง เป็นการจัดการเจรจาจับคู่ธุรกิจการค้าไทย เมียนมาร์ และจีน โดยประสานเชิญผู้ประกอบการในจังหวัดกาญจนบุรี เข้าร่วมเจรจาจับคู่ธุรกิจกับผู้ประกอบการของเมียนมาร์และเมืองกว้างซี มณฑลยูนนาน ในช่วงวันเดียวกัน

ผลการดำเนินการปรากฏว่า ผู้ร่วมจำหน่ายสินค้าจำนวน 74 ราย ประกอบด้วย สินค้าประเภทอาหาร และของฝาก รวมถึงสินค้าเกี่ยวกับเนื้อโคและผลิตภัณฑ์จากโค อัญมณีเครื่องประดับ ของใช้ เสื้อผ้าเครื่องแต่งกาย สินค้าจีน และสินค้าพม่า ซึ่งผู้ประกอบการมีความพึงพอใจในการจัดงานครั้งนี้คิดเป็นร้อยละ 90.52 เนื่องจากสามารถสร้างรายได้ให้กับผู้จำหน่ายสินค้าได้อย่างดี โดยขอให้หน่วยราชการและเอกชนดำเนินการต่อเนื่องทุก ๆ ปี ขณะที่ผู้เข้ามาเที่ยวชมงานส่วนใหญ่ก็มีความพึงพอใจในการจัดงานครั้งนี้ด้วยและต้องการมาร่วมงานอีกในปีต่อ ๆ ไป เพราะนอกจากจะสามารถหาซื้อสินค้าหลากหลาย มีความแปลกใหม่ ทันสมัย และราคาไม่แพงแล้ว ยังสามารถทำให้คนในพื้นที่มีรายได้เพิ่มขึ้นอีกด้วย ทั้งรายได้จากการค้าขาย รายได้จากการบริการสถานที่ท่องเที่ยวและที่พัก ร้านอาหาร ทำให้มีเงินหมุนเวียนในพื้นที่เพิ่มขึ้น สำหรับกิจกรรมการเจรจาจับคู่ธุรกิจการค้า มีผู้ประกอบการไทย เมียนมาร์ และจีน สนใจเข้าร่วมการประชุม Business Matching สรุปคู่ค้าที่สนใจและลงนามความร่วมมือทางการค้า จำนวน 22 รายการ อาทิ สินค้าประเภทปุ๋ย รองเท้า ปลากระป๋อง ผลไม้กระป๋อง อัญมณีเครื่องประดับ การท่องเที่ยว อุปกรณ์ชิ้นส่วนจักรยานยนต์ ผลปาล์ม เม็ดมะม่วงหิมพานต์ เพอร์นิเจอร์ทวาย สาหร่ายอบกรอบต่าง ๆ อุปกรณ์รักษาความปลอดภัย เป็นต้น

5.3 กรณีกิจาจังหวัดนครราชสีมา

ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดนครราชสีมา มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ดังต่อไปนี้⁴

❖ วิสัยทัศน์ (Vision)

“ประตูสู่อีสาน ศูนย์กลางการพัฒนาเศรษฐกิจ การผลิตสินค้าเกษตร อุตสาหกรรม ผลิตภัณฑ์ใหม่ และการท่องเที่ยว”

❖ พันธกิจ (Mission)

ในการดำเนินการเพื่อไปสู่วิสัยทัศน์ในการพัฒนาจังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นจังหวัดที่เป็นเมืองประตูสู่อีสาน ศูนย์กลางการพัฒนาเศรษฐกิจ การผลิตสินค้าเกษตร อุตสาหกรรม ผลิตภัณฑ์ใหม่ และการท่องเที่ยว จังหวัดนครราชสีมาได้กำหนดพันธกิจ ดังนี้

- 1) เพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการอย่างยั่งยืน
- 2) เพิ่มขีดความสามารถในการผลิต แปรรูป การจัดการและการแข่งขันทางตลาดสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรม
- 3) เพิ่มขีดความสามารถในการผลิต การแปรรูป การจัดการ และการตลาดผลิตภัณฑ์ใหม่
- 4) เพิ่มศักยภาพแหล่งท่องเที่ยว สินค้า และบริการท่องเที่ยว
- 5) ส่งเสริมการอนุรักษ์ คุ้มครอง บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 6) พัฒนาสังคม ส่งเสริมคุณภาพชีวิต และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน
- 7) พัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อบริการประชาชนตามหลักธรรมาภิบาล

❖ เป้าประสงค์รวม (Objectives)

เพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาของจังหวัดเป็นไปตามวิสัยทัศน์ และพันธกิจที่วางไว้ จังหวัดนครราชสีมาได้กำหนดเป้าประสงค์รวมในประการต่าง ๆ ดังนี้

- 1) เพื่อสร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- 2) เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของการพัฒนาจังหวัดสู่การเป็นศูนย์กลางการผลิตสินค้าเกษตร
- 3) เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของการพัฒนาอุตสาหกรรมและผลิตภัณฑ์ใหม่ของภูมิภาค
- 4) เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของการพัฒนาจังหวัดสู่การเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวและบริการของภูมิภาค
- 5) เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการอนุรักษ์ คุ้มครอง และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 6) เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

⁴ แผนพัฒนาจังหวัดนครราชสีมา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553-2556

7) เพื่อส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

❖ ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategies)

ภายใต้เป้าประสงค์รวมดังกล่าว จังหวัดนครราชสีมาได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ในประการต่าง ๆ ดังนี้

- 1) การบริหารจัดการน้ำเพื่อการพัฒนาจังหวัด
- 2) การพัฒนาการเกษตร
- 3) การพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ใหม่
- 4) การพัฒนาศักยภาพการท่องเที่ยว
- 5) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 6) การพัฒนาสังคมและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน
- 7) การบริหารจัดการอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ

❖ กรณีศึกษา : โครงการภายใต้ยุทธศาสตร์หุบเขาอาหาร (Food Valley) จังหวัดนครราชสีมา

จังหวัดนครราชสีมาเป็นจังหวัดที่มีตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ในกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 1 ที่เป็นฐานการผลิตสินค้าเกษตรประเภทอาหารและพลังงานที่สำคัญ มีพื้นที่เพาะปลูก 8.9 ล้านไร่ ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดด้านเกษตรกรรมเท่ากับ 30,000 ล้านบาท เป็นอันดับ 3 ของประเทศ จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์หนึ่ง มุ่งให้เป็นกลุ่มจังหวัดเป็นแหล่งผลิตสินค้าเกษตรและอาหารปลอดภัย ดังนั้น จังหวัดนครราชสีมาจึงสนับสนุนยุทธศาสตร์เน้นส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารปลอดภัย โดยมีกิจกรรมย่อยที่ส่งเสริมและพัฒนาผลิตภัณฑ์เกษตรที่มีอยู่ในพื้นที่จังหวัด อาทิ ข้าว ข้าวหอมมะลิ มันสำปะหลัง อ้อย ไข่ ปลานิล เป็นต้น เน้นที่การพัฒนาตั้งแต่กระบวนการผลิตให้มีคุณภาพจนถึงการพัฒนาระบบการแปรรูปเป็นอาหาร เพื่อให้ทุกระบวนการดำเนินไปภายใต้แนวทางอาหารปลอดภัยเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หุบเขาอาหารอีสาน (Food Valley) ทั้งยังเป็นการเชื่อมโยงเป็นห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) ระหว่างผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ในพื้นที่กลุ่มจังหวัด ซึ่งข้าวหอมมะลิเป็นผลิตภัณฑ์หนึ่งของจังหวัด ที่สอดคล้องและส่งเสริมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 1 ได้ดำเนินโครงการผลิตข้าวหอมมะลิคุณภาพดีสู่สากล เพื่อตอบสนองทั้งเกษตรกร ผู้ประกอบการ โรงสี สหกรณ์ในจังหวัดนครราชสีมาและผู้บริโภคที่มีความต้องการข้าวหอมมะลิที่มีคุณภาพ ซึ่งโครงการดังกล่าวอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานเกษตรจังหวัดนครราชสีมา เพื่อแก้ไขปัญหามาตรฐานข้าวหอมมะลิของเกษตรกร การขยายแหล่งเมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิที่ดี และช่วยเหลือเกษตรกรในการวิเคราะห์ธาตุอาหารในดิน กระบวนการแปรรูปข้าวหอมมะลิและตรวจรับรองคุณภาพตามมาตรฐาน (GAP) ให้ทั่วถึง รวมไปถึงสนับสนุนการรวมกลุ่มเกษตรกรและอุตสาหกรรมในการเพิ่มมูลค่าข้าวหอมมะลิด้วย

ขณะเดียวกัน จังหวัดนครราชสีมายังได้ดำเนินโครงการส่งเสริมและพัฒนาการแปรรูปผลิตภัณฑ์จากข้าวหอมมะลิ ตามประเด็นยุทธศาสตร์จังหวัดนครราชสีมาในการพัฒนาสินค้าเกษตรและอาหารปลอดภัย โดยเฉพาะโครงการผลิตข้าวหอมมะลิคุณภาพดีสู่สากล ในกิจกรรมส่งเสริมพัฒนาความรู้และเทคโนโลยีการผลิตสินค้าเกษตรข้าวปลอดภัย เพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 1

ที่มุ่งให้เป็นฐานการผลิตสินค้าเกษตรประเภทอาหาร ซึ่งมีเป้าหมายเป็น “ศูนย์กลางอาหารปลอดภัยสู่ครัวโลก” ตามนโยบายของรัฐบาล

ดังนั้น สินค้าที่จังหวัดนครราชสีมามุ่งเน้นก็คือ การพัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับข้าวหอมมะลิ โดยมีศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวนครราชสีมาเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ด้วยการให้ความรู้เกษตรกร เครือข่ายศูนย์ข้าวชุมชน ผู้บริโภค และผู้ประกอบการโรงสี ในการเตรียมการและบริหารจัดการเมล็ดพันธุ์ข้าวครบวงจร อย่างไรก็ตาม จากความพยายามขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ดังกล่าว แม้จะมีความสอดคล้องกันระหว่างแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แต่ด้วยรัฐบาลพิจารณาเห็นว่าจังหวัดนครราชสีมาเหมาะสมต่อการเป็นหุบเขาอาหารอีสาน จึงได้กำหนดนโยบายให้จังหวัดนครราชสีมาเป็น Northeast Food Valley มุ่งสู่ “ครัวของโลก” เป็นโอกาสท้าทายให้จังหวัดนครราชสีมาต้องเริ่มต้นแสวงหาความรู้เกี่ยวกับข้าวหอมมะลิทั้งกระบวนการ เพราะเดิมจังหวัดไม่มีฐานความรู้และข้อมูล จึงจำเป็นต้องสำรวจข้อมูลเกษตรกรที่ปลูกข้าวและสำรวจปัญหาต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและจัดการความรู้อย่างเป็นระบบ เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของเกษตรกรและให้ครัวเรือนเกษตรกรมีความรู้ความเข้าใจ สามารถจัดทำแผนการทำนาข้าว และมีเป้าหมายเป็นศูนย์รวบรวมข้อมูลข่าวสารและถ่ายทอดองค์ความรู้การผลิตข้าวปลอดภัยแก่เกษตรกรในชุมชนด้วย ดังนั้น ระหว่างการดำเนินโครงการนี้ จังหวัดจึงได้เรียนรู้และค้นหาคำตอบระหว่างที่ดำเนินการว่าในความเป็นจริงแล้ว จังหวัดนครราชสีมาเหมาะสมกับยุทธศาสตร์ Food valley หรือไม่ อย่างไร ซึ่งจังหวัดนครราชสีมาอยู่ระหว่างเริ่มต้นดำเนินการและพยายามทำให้ครบทั้งกระบวนการตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ เพื่อลดต้นทุนการผลิตให้มากที่สุด⁵

กล่าวโดยสรุป การดำเนินยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดของจังหวัดนครราชสีมา ได้สะท้อนให้เห็นความพยายามของกระบวนการจัดกลุ่มภารกิจหรือคลัสเตอร์ด้านอาหารและสัตว์ ซึ่งแม้ว่าจะจัดสรรงบประมาณและความรับผิดชอบโครงการออกไปในแต่ละหน่วยงาน แต่สุดท้ายก็เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของจังหวัดในภาพรวมได้ ดังนั้น ข้าวหอมมะลิจึงเป็นผลิตภัณฑ์หนึ่งในกลุ่มภารกิจที่ต้องสนับสนุน เพราะเป็นเกษตรกรรมพื้นฐานทั้งเพื่อการบริโภคในประเทศและการส่งออก รวมไปถึงการส่งเสริมการแปรรูปอาหารตามความต้องการของผู้บริโภค ซึ่งอุตสาหกรรมเกษตรโดยเฉพาะอาหารแปรรูปมีมูลค่าส่งออกมากกว่า 7 แสนล้านบาท ในปี พ.ศ. 2554 และมีแนวโน้มการเติบโตเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และคาดว่าจะมีข้อมูลส่งออกถึง 1 ล้านล้านบาท ภายในปี พ.ศ. 2556 รวมทั้งยังก่อให้เกิดการจ้างงานมากเป็นอันดับหนึ่งของอุตสาหกรรมทั้งหมดอีกด้วย

⁵ สัมภาษณ์, หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัด สำนักงานจังหวัดนครราชสีมา, วันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2557.

5.4 กรณีกิจาจังหวัดลำปาง

ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดลำปาง มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ ดังต่อไปนี้⁶

❖ วิสัยทัศน์ (Vision)

“นครลำปางเป็นเลิศด้านเซรามิกและหัตถอุตสาหกรรม โดดเด่นด้านการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติและวัฒนธรรม ผู้นำด้านการผลิตเกษตรปลอดภัย ร่วมสร้างสังคมไทยอยู่ดีตามวิถีพอเพียง”

❖ พันธกิจ (Mission)

ในการดำเนินการเพื่อไปสู่วิสัยทัศน์ในการพัฒนาจังหวัดลำปาง ให้เป็นจังหวัดที่เป็นเลิศด้านเซรามิกและหัตถอุตสาหกรรม โดดเด่นด้านการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติและวัฒนธรรม ผู้นำด้านการผลิตเกษตรปลอดภัย ร่วมสร้างสังคมไทยอยู่ดีตามวิถีพอเพียง จังหวัดลำปางได้กำหนดพันธกิจ ดังนี้

- 1) เสริมสร้าง พัฒนาและยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันให้อุตสาหกรรมเซรามิกและหัตถอุตสาหกรรมให้โดดเด่นและมีประสิทธิภาพเหนือคู่แข่งทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ
- 2) พัฒนาการท่องเที่ยวของจังหวัดให้มีมูลค่าทางเศรษฐกิจควบคู่กับการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวให้คงสภาพเดิม
- 3) ส่งเสริมให้มีการผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์เกษตรและเกษตรแปรรูปคุณภาพสากลกับสร้างมูลค่าเพิ่มสอดคล้องกับความต้องการของตลาดทั้งภายในและต่างประเทศ
- 4) ส่งเสริมและ พัฒนาการผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและภาคพาณิชย์กรรม โดยใช้อัตลักษณ์และองค์ความรู้เชิงสร้างสรรค์เพื่อสร้างความแตกต่างและความโดดเด่น
- 5) พัฒนาคูณภาพชีวิตของประชาชนและสังคมลำปางให้มีความเข้มแข็ง มีภูมิคุ้มกัน รักวัฒนธรรมท้องถิ่นและถิ่นกำเนิดตามวิถีลำปางโดยดำรงชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

❖ เป้าประสงค์รวม (Objectives)

เพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาของจังหวัดเป็นไปตามวิสัยทัศน์ และพันธกิจที่วางไว้ จังหวัดลำปางได้กำหนดเป้าประสงค์รวมในประการต่าง ๆ ดังนี้

- 1) ประชาชนได้รับการป้องกัน การบรรเทาและฟื้นฟูสาธารณภัย
- 2) ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- 3) สามารถควบคุมปัญหาเสพติดไม่ให้ส่งผลกระทบต่อประชาชน
- 4) ประชาชนอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี
- 5) ประชาชนจังหวัดลำปางมีคุณภาพชีวิต (Quality of Life) ที่ดีทุกกลุ่มเป้าหมาย
- 6) จังหวัดลำปางมีกระบวนการจัดการทางสังคม (Social Management) ที่มีประสิทธิภาพ

⁶ แผนพัฒนาจังหวัดลำปาง พ.ศ. 2553 – พ.ศ. 2556

- 7) การเพิ่มศักยภาพการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรที่ปลอดภัย
- 8) แหล่งท่องเที่ยวของจังหวัดได้รับการยอมรับในระดับชาติและนานาชาติ
- 9) เพิ่มรายได้และกระจายผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติและวัฒนธรรมสู่ท้องถิ่นชุมชน โดยเน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน
- 10) เพิ่มผลิตภาพ (Productivity) และคุณค่าของสินค้าเซรามิกและหัตถอุตสาหกรรมบนฐานความรู้ และความเป็นอัตลักษณ์ของท้องถิ่นให้เป็นที่ยอมรับในระดับชาติและนานาชาติ

❖ ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategies)

ภายใต้เป้าประสงค์รวมดังกล่าว จังหวัดลำปางได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ในประการต่าง ๆ ดังนี้

- 1) การส่งเสริมความเข้มแข็งในการดำเนินงานด้านความมั่นคง และสร้างสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
- 2) การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนและสร้างสังคมให้มีความเข้มแข็ง เป็นสังคมแห่งภูมิปัญญา และการเรียนรู้
- 3) การส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรสู่เกษตรปลอดภัย
- 4) การพัฒนาและยกระดับมาตรฐานระบบอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติและวัฒนธรรมสู่มาตรฐานสากล
- 5) การพัฒนาเซรามิกและส่งเสริมหัตถอุตสาหกรรม เพื่อเพิ่มมูลค่าทางการค้าและการลงทุนทั้งระบบ

❖ กรณีศึกษา : การพัฒนาผลิตภัณฑ์เซรามิกและสินค้าหัตถอุตสาหกรรมที่มีคุณภาพ และเป็นอัตลักษณ์เพื่อการท่องเที่ยว จังหวัดลำปาง

จังหวัดลำปางเป็นแหล่งผลิตและจำหน่ายสินค้าเซรามิกและหัตถอุตสาหกรรมคุณภาพ และมีแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นอัตลักษณ์ เน้นให้เป็นสังคมน่าอยู่ และชาวลำปางมีความสุขมวลรวมเพิ่มขึ้น โดยยุทธศาสตร์จังหวัดที่สำคัญในการเสริมสร้างขีดความสามารถของจังหวัดลำปาง เป็นการนำจุดแข็งของจังหวัดลำปางมาพัฒนาต่อเนื่องในการสร้างรายได้ ซึ่งก็คือ ยุทธศาสตร์ส่งเสริมและพัฒนาให้เป็นแหล่งผลิตเซรามิกและสินค้าหัตถอุตสาหกรรมที่มีคุณภาพและมีมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับจังหวัด โดยภายใต้ยุทธศาสตร์นี้ประกอบด้วย โครงการส่งเสริมศักยภาพผู้ประกอบการด้านเหมืองแร่เพื่อพัฒนาเนื้อดินสำเร็จรูปในอุตสาหกรรมเซรามิก โครงการเพิ่มมูลค่าสินค้าอุตสาหกรรมเซรามิกด้านเทคนิคการเคลือบ และโครงการพัฒนานักออกแบบเซรามิก ซึ่งรับผิดชอบโดยศูนย์พัฒนาอุตสาหกรรมเซรามิก

นอกจากนั้น ภายใต้ยุทธศาสตร์เดียวกันยังมีโครงการ “พี่เลี้ยงน้อง” ที่ส่งเสริมให้อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ไปเป็นพี่เลี้ยงให้กับอุตสาหกรรมขนาดย่อม และมีโครงการพัฒนาผลิตภัณฑ์ผ้าทอพื้นเมืองเพื่อเข้าสู่ระบบการรับรองคุณภาพมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน รับผิดชอบโดยสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดลำปาง โครงการเหล่านี้เป็นกิจกรรมสำคัญที่นำไปสู่การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดได้ครบวงจร ตั้งแต่การพัฒนาทักษะและศักยภาพในการออกแบบ การวิจัยรูปแบบผลิตภัณฑ์เซรามิกให้สวยงามได้มาตรฐานและตรงตามความต้องการของตลาด ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้ผลิตภัณฑ์เซรามิกและผ้าทอพื้นเมืองซึ่งเป็นอัตลักษณ์ของจังหวัดลำปางให้โดดเด่นและสร้างรายได้ให้กับผู้ประกอบการในจังหวัด

การส่งเสริมอัตลักษณ์ของจังหวัดลำปางทั้งในอุตสาหกรรมเซรามิกและผลิตภัณฑ์ผ้าทอพื้นเมือง นับเป็นการอนุรักษ์และพัฒนาผลิตภัณฑ์พื้นเมืองอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากพิจารณาแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดจะพบความสอดคล้องกับโครงการพัฒนาทิศทางการสร้างอัตลักษณ์ผลิตภัณฑ์และการตลาดการท่องเที่ยว ตามยุทธศาสตร์การส่งเสริมการสร้างสรรคสินค้าให้โดดเด่นและมีคุณค่า มุ่งเน้นผลิตภัณฑ์หัตถ์สร้างสรรค์ ซึ่งแม้ว่าโครงการดังกล่าวจะอยู่ระหว่างการดำเนินการโดยไม่อาจระบุกิจกรรมที่ดำเนินการได้ในขณะนี้ อย่างไรก็ตาม หากสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดเชียงใหม่ในฐานะผู้รับผิดชอบโครงการ สามารถดำเนินกิจกรรมที่สนับสนุนและสร้างโอกาสการกระจายสินค้าหัตถกรรมและเซรามิกได้ ก็จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อจังหวัดลำปางอย่างมาก

กระนั้นก็ตาม หากพิจารณารูปแบบการดำเนินโครงการทั้งที่ปรากฏตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนายุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดจะเห็นว่า ไม่มีการดำเนินกิจกรรมที่ต้องขอความร่วมมือหรือการทำงานที่อาศัยกลไกคณะกรรมการหรือรูปแบบการทำงานในลักษณะอื่นที่มีการบูรณาการร่วมกัน ดังนั้น จึงเป็นไปได้ตามข้อเท็จจริงที่ว่าเมื่อรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณไปยังกลุ่มจังหวัดและจังหวัดแล้ว ก็จะต้องดำเนินการโดยมอบหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งตามภารกิจ หรือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างหน่วยงานภายใต้กระทรวงเดียวกัน ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่แต่ละจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัด

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาโครงการที่มีลักษณะการบูรณาการความร่วมมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดและ/หรือแนวนโยบายของกระทรวงต้นสังกัด พบตัวอย่างโครงการที่เข้าข่ายลักษณะดังกล่าวก็คือ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดลำปาง โครงการส่งเสริมสนับสนุนการบริโภคสินค้าเกษตรปลอดภัย ตามงบประมาณพัฒนาจังหวัดประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ประเทศในด้านการพัฒนาคุณภาพคน และสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดลำปางในยุทธศาสตร์ที่ 3 เรื่องการส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรสู่เกษตรกรปลอดภัย สืบเนื่องจากผลการตรวจฆ่าแมลงในผักผลไม้ที่จำหน่ายในจังหวัดลำปางระหว่างปี พ.ศ. 2550-2553 พบว่ายาฆ่าแมลงตกค้างในผักผลไม้ในระดับอันตรายร้อยละ 1-2 แต่ไม่สามารถติดตามแหล่งที่มาเพื่อแก้ปัญหาได้ ประกอบกับผลการตรวจเลือดผู้บริโภคและเกษตรกรในจังหวัดลำปางปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 จำนวน 2,763 ราย พบยาฆ่าแมลงในเลือดในระดับที่มีความเสี่ยงและไม่ปลอดภัยสูงถึงร้อยละ 61.69 ดังนั้น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดลำปางจึงได้เสนอโครงการดังกล่าวเพื่อแก้ไขปัญหาการจัดระบบและช่องทางการจำหน่ายผักปลอดสารพิษ และขยายเครือข่ายการดำเนินการอาหารปลอดภัย โดยสนับสนุนให้หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องร่วมดำเนินการอาหารปลอดภัยให้ครอบคลุมพื้นที่

โครงการส่งเสริมสนับสนุนการบริโภคสินค้าเกษตรปลอดภัย เป็นโครงการหนึ่งที่มีการสืบเนื่องมาจากนโยบายความปลอดภัยด้านอาหารของจังหวัดลำปางตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งแม้ว่าจะไม่ได้รับงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดก็ตาม วิธีการดำเนินกิจกรรมมุ่งเน้นสร้างเครือข่ายร่วมสนับสนุนการบริโภคสินค้าเกษตรปลอดภัยให้ครอบคลุม และอาศัยกลไก “คณะกรรมการ” หลายระดับ ประกอบด้วยคณะกรรมการปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety) เพื่อบูรณาการแผนงานที่เรียกว่า “แผนบูรณาการความปลอดภัยด้านอาหารจังหวัดลำปาง” เพื่อเน้นขับเคลื่อนการดำเนินงานอาหารปลอดภัยในทุกส่วนที่เกี่ยวข้องตลอดห่วงโซ่อาหารและให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองในการบริโภคอาหารที่ปลอดภัยเป็นเป้าหมายหลักร่วมกัน

คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย หัวหน้าสำนักงานจังหวัดลำปาง เกษตรและสหกรณ์จังหวัดลำปาง เกษตรจังหวัดลำปาง สหกรณ์จังหวัดลำปาง ปศุสัตว์จังหวัดลำปาง ประมงจังหวัดลำปาง ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยและพัฒนาการเกษตรลำปาง ผู้อำนวยการศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวลำปาง หัวหน้าสถานที่พัฒนาที่ดินลำปาง พาณิชยจังหวัดลำปาง อุตสาหกรรมจังหวัดลำปาง พัฒนาการจังหวัดลำปาง ประชาสัมพันธ์จังหวัดลำปาง ท้องถิ่นจังหวัดลำปาง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง นายกเทศมนตรีนครลำปาง ประธาน

หอการค้าจังหวัดลำปาง ประธานชมรมผู้ประกอบการร้านอาหาร/แผงลอย ประธานชมรมผู้ประกอบการตลาดสด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง เป็นประธานกรรมการ นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดลำปาง เป็นรองประธานกรรมการ และมีนักวิชาการสาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดลำปาง เป็นเลขานุการ⁷ โดยมีการดำเนินการโครงการดังกล่าวในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ก็ได้เพิ่มหน่วยราชการในกระทรวงศึกษาธิการในพื้นที่จังหวัดลำปาง เข้าร่วมเป็นกรรมการนี้ด้วย เนื่องจากโครงการในปี พ.ศ. 2556 ได้มีการขยายเครือข่ายในระดับสถานศึกษา⁸

แผนบูรณาการความปลอดภัยด้านอาหารจังหวัดลำปาง เป็นแผนงานที่ประกอบด้วยโครงการและกิจกรรมของแต่ละหน่วยราชการในพื้นที่จังหวัดลำปาง ทั้งที่เป็นหน่วยบริหารราชการส่วนกลางในพื้นที่และหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค ต่างดำเนินการของงบประมาณโครงการ/กิจกรรมจากหน่วยงานต้นสังกัด แต่ดำเนินการภายใต้แผนดังกล่าวร่วมกัน โดยมีเป้าหมายสำคัญก็คือเพื่อสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดลำปาง

การบูรณาการโดยอาศัยกลไก “คณะกรรมการ” ระดับจังหวัด เป็นผลให้ได้รับความร่วมมือในการเชื่อมโยงแผนงานและกิจกรรมระหว่างส่วนราชการเป็นอย่างดี สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดลำปางในฐานะหน่วยดำเนินการหลักของโครงการ ก็ได้มีการแต่งตั้ง “คณะทำงาน” ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดลำปางในหลายกลุ่มงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กลุ่มงานโภชนาศาสตร์ โรงพยาบาลลำปาง เกษษกร ทันตแพทย์ และนักวิชาการสาธารณสุข สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดลำปาง โดยมีหัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภคและเภสัชสาธารณสุข เป็นประธานกรรมการหรือหัวหน้าคณะทำงานเพื่อดำเนินโครงการเป็นหลัก

การดำเนินกิจกรรมภายใต้โครงการดังกล่าว ได้แก่ การส่งเสริมการดำเนินงานเครือข่าย โดยเริ่มตั้งแต่การประชุมเจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องระดับจังหวัดและอำเภอเพื่อชี้แจงโครงการและร่วมวางแผนงานการดำเนินการ และรับสมัครเครือข่ายที่มีความพร้อมเข้าร่วมโครงการ ตัวอย่างเช่น โรงพยาบาลรัฐ เอกชน สถานือนามัย โรงเรียน ชุมชน ตลาดสด ร้านอาหาร และแผงลอย เป็นต้น โดยประเมินความรู้ความเข้าใจและพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมายเกี่ยวกับการจัดหาวัตถุดิบ การปรุงประกอบ วิธีการล้างผักก่อนเริ่มโครงการ ตรวจสอบยาฆ่าแมลงในผักผลไม้ รวมทั้งสารปนเปื้อนในอาหารสดในสถานที่เป้าหมาย 13 อำเภอ จากนั้นจึงดำเนินการเผยแพร่ความรู้ให้กลุ่มเป้าหมาย โดยเน้นเรื่องผักสดและผลไม้ จัดกิจกรรมรณรงค์การบริโภคอาหารปลอดภัย ตรวจสอบยาฆ่าแมลงในผักผลไม้ รวมทั้งสารปนเปื้อนในอาหารสดในสถานที่เป้าหมาย ระหว่างโครงการมีการประชาสัมพันธ์ มอบป้ายสัญลักษณ์สำหรับผู้ที่ผ่านเกณฑ์อาหารปลอดภัยอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม จากผลการดำเนินการที่ประสบความสำเร็จในการบูรณาการแผน จึงเป็นผลให้การดำเนินกิจกรรมเป็นไปได้อย่างดี หากโครงการที่ดำเนินการตามนโยบายของกระทรวง มีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ก็จะได้รับงบประมาณสำหรับขับเคลื่อนงานและสามารถดำเนินการได้สำเร็จ แต่หากนโยบายของกระทรวงต้นสังกัดซึ่งดำเนินการอยู่แล้วเป็นปกติ ไม่ได้รับงบประมาณจากแผนพัฒนาจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ก็จะดำเนินการไปค่อนข้างราบเรียบ ดังนั้น เมื่อนโยบายดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณพัฒนาจังหวัด นอกจากหน่วยราชการนั้นจะได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณแล้ว ยังจะได้รับการสนับสนุนความร่วมมือจากหน่วยราชการอื่น ๆ ภายในจังหวัดนั้นด้วย ด้วยเหตุนี้โครงการที่ประสบความสำเร็จควรต้องได้รับการสนับสนุนตั้งแต่ระดับนโยบายของแต่ละกระทรวง หรือควรต้องมีการบูรณาการ

⁷ คำสั่งจังหวัดลำปางที่ 185/2552 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2552 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยด้านอาหาร, คำสั่งจังหวัดลำปางที่ 1763/2552 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2553.

⁸ คำสั่งจังหวัดลำปางที่ 4219/2556 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการอาหารปลอดภัยปลอดภัย จังหวัดลำปาง.

จัดทำนโยบายที่มีลักษณะบูรณาการตั้งแต่ระดับกระทรวง จึงจะทำให้หน่วยราชการในระดับพื้นที่ได้รับงบประมาณโครงการและสามารถดำเนินการร่วมกันได้⁹

⁹ สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดลำปาง, วันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2557.

บทที่ 6

ผลการศึกษาข้อมูลความคิดเห็นของกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เกี่ยวกับสภาพปัญหา อุปสรรค และแนวทางการพัฒนา และปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

สาระสำคัญในบทนี้ เป็นการนำเสนอผลการศึกษาข้อมูลความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมายเกี่ยวกับสภาพปัญหาอุปสรรค ตลอดจนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในภูมิภาค ประกอบด้วยผลการศึกษาจากการรวบรวมข้อมูล 4 ส่วน คือ

ส่วนแรก ข้อมูลผลการศึกษาจากการจัดประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อย (focus groups) กลุ่มเป้าหมายผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งจัดขึ้นทั้งในกรุงเทพมหานคร และในจังหวัดพื้นที่กรณีศึกษา 4 จังหวัด ได้แก่ กาญจนบุรี นครราชสีมา ลำปาง และสงขลา รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 229 คน

ส่วนที่สอง ข้อมูลผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษา 4 จังหวัดดังกล่าวข้างต้น

ส่วนที่สาม ข้อมูลผลการศึกษาจากการทอแบบสอบถาม (Questionnaires) กลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด จำนวนแบบสอบถามที่ตอบกลับมาทั้งสิ้น 530 ชุด

ส่วนที่สี่ ข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจากการจัดสัมมนานำเสนอผลการศึกษาเบื้องต้น โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมทั้งสิ้น 203 คน

ทั้งนี้ การนำเสนอผลการศึกษาข้อมูลในบทนี้เป็นการสรุปประเด็นข้อคิดเห็นในประการต่าง ๆ ที่สำคัญ โดยสังเขป สำหรับเป็นฐานในการวิเคราะห์และตีความดังจะได้นำเสนอในบทถัดไป ส่วนรายละเอียดผลการศึกษาข้อมูลแต่ละส่วนสามารถพิจารณาได้จากภาคผนวก

6.1 ผลการศึกษาข้อมูลจากการจัดประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อย

การจัดประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อย¹ มุ่งศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัด ที่เกิดขึ้นจากการบริหารราชการในภูมิภาคในปัจจุบัน รวมถึงการศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาระบบการบริหารการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในภูมิภาค รวมถึงแนวทางการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การจัดประชุมกลุ่มย่อยดำเนินการจัดขึ้น 5 ครั้ง รวมจำนวนผู้เข้าร่วม 229 คน ประกอบด้วย

1) การจัดประชุมระดมความคิดเห็นในกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ณ ห้องกระเวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเดนทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 โดยมีผู้เข้าร่วมการประชุมกลุ่มย่อย

¹ รายละเอียดข้อมูลการจัดประชุมกลุ่มย่อยแต่ละครั้ง สามารถพิจารณาได้จาก ภาคผนวก

จำนวน 49 คน ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยราชการส่วนกลางระดับกรมที่มีหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่และผู้ที่มีประสบการณ์การทำงานในหน่วยราชการส่วนภูมิภาค

2) การจัดประชุมกลุ่มย่อยในจังหวัดกาญจนบุรี เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ณ ห้องลีลาวดี โรงแรมรอยัล ริเวอร์แคว รีสอร์ทแอนด์สปา จังหวัดกาญจนบุรี มีกลุ่มเป้าหมายเข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อย จำนวน 42 คน ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยราชการส่วนกลางในพื้นที่ ผู้แทนหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดกาญจนบุรี ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนภาคประชาสังคม

3) การจัดประชุมกลุ่มย่อยในจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ณ ห้องธนาณันท์ โรงแรมราชพฤกษ์ แกรนด์ โฮเทล จังหวัดนครราชสีมา มีผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อย จำนวน 43 คน ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยราชการส่วนภูมิภาค ผู้แทนหน่วยราชการส่วนกลางในพื้นที่ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนภาคประชาสังคม

4) การจัดประชุมกลุ่มย่อยในจังหวัดลำปาง เมื่อวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง มีผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยจำนวน 49 คน ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยราชการส่วนกลาง ผู้แทนหน่วยราชการส่วนภูมิภาค ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) การจัดประชุมกลุ่มย่อยในจังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ณ ห้องราชมังคลา 1 โรงแรมราชมังคลา พาว์เลีย่น บีช รีสอร์ท จังหวัดสงขลา มีผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อย จำนวน 46 คน ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยราชการส่วนกลาง ผู้แทนจากหน่วยราชการส่วนภูมิภาค ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาระสำคัญของการจัดประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อยครอบคลุมประเด็นหลัก ได้แก่ ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพโครงสร้างและระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคปัจจุบัน ซึ่งก่อให้เกิดข้อจำกัด อุปสรรค และปัญหาที่ส่งผลต่อการบริหารภารกิจของหน่วยงาน ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน เพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ในการบริหารภารกิจในพื้นที่ และความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานะ บทบาท และรูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่จะเอื้อให้การบริหารภารกิจของภาครัฐบรรลุเป้าหมายได้สูงสุดในระยะยาว ผลการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการจัดประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิดเห็นจากกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ต่าง ๆ ดังกล่าว สามารถสรุปประมวลได้ดังต่อไปนี้

6.1.1 สภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านการจัดโครงสร้างส่วนราชการในภูมิภาค

ผลการศึกษาความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมการประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อยในประเด็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านการจัดโครงสร้างส่วนราชการในภูมิภาค สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

- **อุปสรรคในการบริหารงานอันเนื่องมาจากการมีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคไม่ครบทุกจังหวัด**
เช่น กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคไม่ครบทุกจังหวัด มีเพียง 31 จังหวัด และเป็นการบริหารงานแบบข้ามจังหวัด ยกตัวอย่างเช่น สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬา จังหวัดเชียงใหม่ ต้องทำหน้าที่บริหารราชการในจังหวัดลำพูนและลำปางด้วย แต่การจัดสรรงบประมาณต้องจัดสรรไปที่จังหวัด จึงก่อให้เกิดปัญหานั้นก็คือ ปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณอันเนื่องมาจากการจัดโครงสร้างหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ไม่ครบทุกจังหวัด ในหนึ่งกลุ่มจังหวัด จะมีจังหวัดแม่ที่ดูแลลูกสามจังหวัด ยกตัวอย่าง จังหวัดนครนายกเป็นจังหวัดแม่ มีจังหวัดปทุมธานี นครนายก การเบิกจ่ายต้องเดินทางมาขออนุมัติที่จังหวัดแม่ ขอบเบิกจากจังหวัดไม่ได้

เพราะไม่มีหน่วยเบิกจ่าย ทั้งที่จังหวัดเหล่านั้นต้องรับผิดชอบตัวชี้วัดด้านการท่องเที่ยว การเดินทาง มีค่าใช้จ่าย สำนักงบประมาณไม่มีงบประมาณสำหรับการเบิกจ่ายค่าเดินทาง กระทรวงการท่องเที่ยว และกีฬาต้องจัดสรรงบประมาณให้ส่วนภูมิภาคเหมือนกับจังหวัดดำเนินการปกติ เพื่อลดปัญหาในการบริหารงาน เมื่อจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดลงไปที่จังหวัดแม่ เป็นจังหวัดเบิกจ่าย ขณะเดียวกันการบริหารงบประมาณ การเบิกจ่ายก็ดำเนินการตามระเบียบพัสดุก็จะมีปัญหาว่า เมื่องบประมาณลงไป กระจายไปจังหวัดลูก ซึ่งส่วนราชการในจังหวัดลูกเคยมีอำนาจเบิกจ่ายตรงได้ที่ จังหวัดนั้น ๆ ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากผิดระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง

- **อุปสรรคในการบริหารงานอันเนื่องมาจากสภาพโครงสร้างหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ไม่มีในระดับอำเภอ** กล่าวคือ การจัดโครงสร้างหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคในแต่ละกระทรวง อาจมีรูปแบบไม่เหมือนกัน หลายแห่งอาจไม่มีระดับอำเภอ และไม่มีครบทุกจังหวัด ขณะที่หลายหน่วยงานมีทุกจังหวัดและมีในระดับอำเภอครบ ดังนั้น จึงอาจต้องแบ่งประเภทการจัดกลุ่มหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็น 3 ลักษณะ คือ หนึ่ง หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต้องรับผิดชอบมากกว่า 1 จังหวัด สอง หน่วยราชการที่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาคครบทุกจังหวัดแต่ไม่มีหน่วยงานระดับอำเภอ สาม หน่วยราชการที่มีส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ซึ่งจะทำให้เห็นการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่เกิดผลในทางปฏิบัติ
- **ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นผลจากการรับผิดชอบงานฝากของหน่วยงานอื่นที่ไม่มีหน่วยงานในระดับอำเภอ** ยกตัวอย่างเช่น กรมส่งเสริมการเกษตร มีสำนักงานเกษตรจังหวัด เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีปัญหาอุปสรรคในแง่ภาระงานฝากปริมาณมาก อันเนื่องมาจากเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคหน่วยงานเดียวของกระทรวง ที่ปฏิบัติงานในระดับอำเภอและตำบล โดยเฉพาะเรื่องภัยธรรมชาติ เรื่องโรคระบาด ภัยพิบัติต่าง ๆ จึงเกิดปัญหาเนื่องจากว่า กรมส่งเสริมการเกษตรเป็นหน่วยงานที่มีส่วนภูมิภาคลงถึงระดับตำบล นั้นหมายความว่า บุคลากรที่รับผิดชอบงานระดับตำบลต้องรับภาระงานทุกอย่างของกระทรวง ยังไม่นับรวมถึงความซ้ำซ้อนของงานกับหน่วยงานอื่น แต่บุคลากรต้องทำงานร่วมกับเกษตรกรในพื้นที่ ซึ่งเกษตรกรยากจนก็มักมาขอความช่วยเหลือจากเกษตรตำบล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องนา เกลือ วัว ควาย พืช หรือแม้แต่ภัยพิบัติ อีกทั้งเกษตรตำบลต้องเป็นกรรมการหลายคณะ ทำให้ภารกิจล้น ไม่สามารถทำงานได้ทันเวลา
- **ประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ** โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีภารกิจในลักษณะการให้บริการประชาชนในพื้นที่ และงานกำกับควบคุมตามกฎหมาย เพราะในจังหวัดที่มีขนาดใหญ่ เจ้าหน้าที่ต้องใช้เวลาในการเดินทางไปให้บริการประชาชนในระดับพื้นที่ ซึ่งอาจไม่ทันการณ์และนำมาซึ่งความเสียหายได้ เช่น งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานป่าไม้ งานวัฒนธรรม งานคุ้มครองและพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นต้น ขณะเดียวกัน ประชาชนต้องใช้ระยะเวลานานในการเดินทางไปขอรับบริการจากหน่วยงานในจังหวัด เช่น งานด้านการเกษตร งานด้านปศุสัตว์ เป็นต้น ดังนั้น จึงควรพิจารณาถึงความจำเป็นในการจัดตั้งหน่วยงานระดับอำเภอสำหรับหน่วยราชการที่มีภารกิจใกล้ชิดประชาชน เช่น งานป่าไม้ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากการกิจของหลายกระทรวงต้องทำงานระดับพื้นที่ ซึ่งในอดีตมีที่ว่าการอำเภอเป็นหน่วยบูรณาการการทำงานร่วมกัน และประสานงานกันได้ ขณะที่ปัจจุบันการทำงานระดับอำเภอต้องแยกส่วนกันทั้งหมด อีกทั้งในบาง

หน่วยงานได้จัดตั้งให้ 1 หน่วยงานระดับอำเภอ ต้องดูแลพื้นที่หลายสาขา จังหวัดควรมุ่งเน้นภารกิจเชิงรุกในพื้นที่ให้มาก เช่น งานบริการด้านการเกษตร ปศุสัตว์ เพื่อให้เข้าถึงประชาชนได้มากที่สุด เพราะหากหน่วยงานที่ต้องให้บริการประชาชนแต่กลับรวมอยู่ที่จังหวัดทั้งหมด ก็อาจผิดหลักการไป ส่วนหน่วยงานที่มีภารกิจเชิงรับ เช่น งานสถิติ งานด้านยุติธรรม งานที่เกี่ยวข้องกับระเบียบกฎหมาย หากไม่อยู่ในระดับพื้นที่จึงไม่ใช่ปัญหา ดังนั้น หากปรับโครงสร้างของส่วนราชการที่มีภารกิจเชิงรุกให้มีหน่วยงานระดับพื้นที่ ก็จะมีประโยชน์ต่อประชาชน

- **ข้อจำกัดในการดำเนินการกิจของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ไม่มีหน่วยงานในระดับอำเภอ** หน่วยงานบางแห่งไม่มีหน่วยปฏิบัติงานระดับอำเภอ จึงต้องจัดตั้งหน่วยงานสาขาและใช้งบประมาณส่วนหนึ่งจากสำนักงานโดยตรง ปัญหาหนึ่งก็คือ เรื่องอัตรากำลัง เพราะหน่วยงานสาขาจัดตั้งตามงบประมาณได้ แต่ไม่มีอัตรากำลังที่ได้รับการจัดสรรเพิ่มเติม จึงต้องเกลี้ยบุคลากรจากสำนักงานหลักออกไปทำงานยังสำนักงานสาขา เพราะต้องให้บริการประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะจังหวัดที่มีขนาดใหญ่ หน่วยงานที่มีปัญหานี้คือ สำนักงานประกันสังคมจังหวัด นอกจากนั้น ยังมีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เดิมเคยมีหน่วยงานระดับอำเภอทุกอำเภอ แต่ภายหลังการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ เป็นผลให้หน่วยงานระดับอำเภอถูกยุบมาอยู่ที่หน่วยงานระดับจังหวัด ทั้งที่ยังคงต้องดำเนินการกิจในระดับอำเภอเหมือนเดิม จึงแก้ไขด้วยการให้มีหน่วยงานระดับอำเภอในจังหวัดนครราชสีมาเพียง 11 อำเภอ จากทั้งหมดมี 32 อำเภอ โดยให้ 1 อำเภอมีบุคลากร 3 คน หน่วยงานที่มีปัญหาหลักขณะนี้คือ สำนักงานประมงจังหวัด ซึ่งมีปัญหาด้านบุคลากรมาก รวมทั้งยังมีหน่วยราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางในพื้นที่ที่มีลักษณะของภารกิจที่ต้องการความเร่งด่วนในการช่วยเหลือประชาชน ยกตัวอย่างเช่น สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดและศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต ซึ่งมีการกิจที่ต้องใกล้ชิดประชาชนและช่วยเหลือผู้ประสบภัย แต่ด้วยพื้นที่จังหวัดมีขนาดใหญ่มาก บางอำเภออยู่ห่างไกลจากจังหวัดมากกว่า 100 กิโลเมตร ทำให้การช่วยเหลือไม่ทันการณ์ซึ่งการทำงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดจึงควรมีหน่วยงานระดับอำเภอ สำหรับศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 5 ดูแลพื้นที่ 4 จังหวัด ได้แก่ สุรินทร์ บุรีรัมย์ นครราชสีมา และชัยภูมิ การมีส่วนร่วมในยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดนั้นจะขึ้นอยู่กับจุดเด่นของจังหวัด ซึ่งจังหวัดนครราชสีมาเน้นผลิตภัณฑ์ผ้าไหม ทำให้หน่วยงานซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับผ้าไหมไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนายุทธศาสตร์จังหวัด
- **ข้อจำกัดในปฏิบัติการกิจในระดับอำเภอ** หน่วยราชการหลายแห่งเดิมก่อนการปฏิรูปโครงสร้างมีหน่วยงานระดับอำเภอ แต่หลังปฏิรูประบบราชการ หน่วยงานระดับอำเภอถูกยุบไป แต่เนื้องานยังคงต้องลงไปทำในระดับอำเภอเหมือนเดิม จึงทำให้อธิบดีต้องมีคำสั่งให้บุคลากรลงไปทำงานในระดับอำเภอ เช่น กรมประมง นอกจากนี้ยังมีบางหน่วยงาน ที่ต้องปรับตัวให้มีหน่วยงานเสริมเข้าไปดูแลในระดับพื้นที่ โดยให้ 1 หน่วย ดูแลพื้นที่ 2-3 อำเภอ เช่น สำนักงานสภรณ์จังหวัด ซึ่งระบบแบบนี้ก่อให้เกิดระยะห่างการทำงานระหว่างหน่วยงานกับสภรณ์ที่ต้องเข้าไปดูแล กรมปศุสัตว์ก็เช่นเดียวกันที่จำเป็นต้องมีหน่วยงานระดับอำเภอ เพราะปัจจุบันเมื่อรวมปศุสัตว์อำเภอมาอยู่ที่ปศุสัตว์จังหวัดทั้งหมด เมื่อเกิดโรคระบาด ใช้เวลานาน ทำให้เกิดผลกระทบอย่างมาก สุดท้ายกรมปศุสัตว์ต้องกลับมาแก้ไขปัญหาด้วยการเอกซเรย์ทุกตารางนิ้ว นอกจากนี้ ยังมีงานของเกษตรอำเภอและเกษตรตำบล ซึ่งเป็นงานเชิงเทคนิคที่กรมปศุสัตว์ก็ไม่สามารถทำงานแทนกันได้ จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานระดับอำเภอในการทำงานใกล้ชิดกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งยังมีงานของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด ที่เดิมสังกัด

กระทรวงศึกษาธิการและมีหน่วยงานทำงานในระดับอำเภอ แต่เมื่อปฏิรูประบบราชการ เกิดสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด ซึ่งได้รวมบุคลากรที่เคยทำงานสมัยที่ยังขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการในระดับอำเภอ เข้าไปอยู่ที่สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดด้วย แต่เนื่องจากด้านวัฒนธรรมในระดับอำเภอจำเป็นต้องลงไปดำเนินการ จึงทำให้วัฒนธรรมจังหวัดต้องส่งนักวิชาการไปทำงานอำเภอละ 1 คน โดยที่ไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่มีสถานภาพเป็นหัวหน้าส่วนราชการ แต่เป็นนักวิชาการปฏิบัติงานและประสานงานประจำอำเภอเท่านั้น

- **อุปสรรคและข้อจำกัดในการบริหารงานอันเนื่องมาจากการจัดโครงสร้างหน่วยงานระดับจังหวัดที่ไม่เป็นทางการ** กล่าวคือ สำนักงานยุติธรรมจังหวัด ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2550 ไม่มีกฎหมายรองรับโครงสร้าง แต่อาศัยหัวหน้าหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมที่ตั้งอยู่ในจังหวัด มาเป็นประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ซึ่งเป็นการอาศัยความรู้ความสามารถของหัวหน้าหน่วยราชการในพื้นที่มาทำงานแทนหน่วยงานอื่น ๆ ในกระทรวง เป็นการเพิ่มภารกิจหน้าที่นอกเหนือจากภารกิจหลักของหน่วยงานตนเอง
- **การจัดแบ่งเขตพื้นที่ของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ไม่สอดคล้องกับการจัดกลุ่มจังหวัด** หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ เช่น สำนักงานประชาสัมพันธ์เขต 6 สงขลา ต้องดูแลพื้นที่ใน 7 จังหวัดที่สอดคล้องกับการบริหารงานของกลุ่มจังหวัด เช่น สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ อยู่ในพื้นที่ แต่มีจังหวัดตรังและสตูลที่ถูกจัดอยู่ในพื้นที่กลุ่มเดียวกันกลับจังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจการบริหารจัดการของสำนักงานประชาสัมพันธ์เขต 6 สงขลา ทำให้การจัดทำแผนและงบประมาณสำหรับดำเนินงานในพื้นที่ดังกล่าวต้องสอดคล้องกับอีกกลุ่มจังหวัดหนึ่ง สำนักงานประชาสัมพันธ์เขต 6 สงขลา จึงต้องเข้าไปมีบทบาทคาบเกี่ยวระหว่างสองกลุ่มจังหวัดในเวลาเดียวกัน

6.1.2 สภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารราชการในภูมิภาค

ผลการศึกษาความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมการประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อยในประเด็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารราชการในภูมิภาค สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

- **สภาพปัญหาอุปสรรคด้านระบบบริหารงานบุคคล** เนื่องจากสำนักงาน ก.พ. มีข้อจำกัดเรื่องการบริหารงานบุคคล ตามที่มีโครงการเกษียณอายุราชการก่อนกำหนด เพื่อลดอัตรากำลังภาครัฐได้ก่อให้เกิดผลกระทบคือ การมีอัตรากำลังบุคลากรไปทำงานในส่วนภูมิภาคไม่เพียงพอต่อปริมาณภารกิจ จึงต้องดึงโครงสร้างอัตรากำลังในระดับอำเภอขึ้นมาอยู่ที่จังหวัดทั้งหมด ดังนั้น หากเพิ่มโครงสร้างส่วนราชการในระดับตำบลและอำเภอ ก็จะทำให้เกิดปัญหาด้านบุคลากร ยกตัวอย่างภารกิจระดับอำเภอที่หายไปและส่งผลกระทบต่อประชาชนก็คือ ปศุสัตว์อำเภอ
- **ข้อจำกัดในการบริหารจัดการศูนย์บริการร่วม** ในระดับจังหวัดมีศูนย์บริการร่วมระดับจังหวัด เพื่อให้สะดวกต่อการรับบริการของประชาชน เป็นจุดรวมหน่วยบริการจากหลาย ๆ หน่วยงาน เป็นงานที่ดี แต่ปัญหาคือ จังหวัดต้องรับผิดชอบในฐานะเป็นหน่วยงานกลาง และมีปัญหาเรื่องงบประมาณสำหรับบริหารจัดการไม่ว่าจะเป็นค่าสาธารณูปการ ค่าไฟฟ้า ค่าโทรศัพท์ เพราะขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหาร หากผู้บริหารเปลี่ยน ไม่เน้นส่งเสริมการจัดบริการสาธารณะโดยใช้ศูนย์บริการร่วม การตั้งงบประมาณเพื่อบริหารศูนย์จึงมีปัญหา

- **ข้อจำกัดในการบริหารภารกิจของส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นผลจากการมีโครงสร้างอัตรากำลังไม่ครบตำแหน่ง** ตัวอย่างเช่น สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด แบ่งเป็น 2 กลุ่มงานคือ กลุ่มงานผังเมือง และกลุ่มงานโยธา ซึ่งกลุ่มงานผังเมืองต้องมึนักวิเคราะห์และนักผังเมือง ขณะเดียวกันกลุ่มงานโยธาก็ต้องมึวิศวกรประจำ ดังนั้น ในทุกจังหวัดควรมีโครงสร้างตำแหน่งที่ตรงกับสายงานข้างต้นให้ครบทุกจังหวัด เพราะในบางจังหวัด ไม่มีบุคลากรที่เหมาะสม ต้องจ้างเจ้าหน้าที่ธุรการมาทำหน้าที่นักวิเคราะห์ ซึ่งไม่เหมาะสม เช่นเดียวกันกรณีสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค 31 จังหวัด และมีหัวหน้าส่วนราชการ เจ้าหน้าที่นักวิเคราะห์ แต่ไม่มีเจ้าหน้าที่การเงิน บัญชี และพัสดุ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ต้องทำงานด้านการท่องเที่ยว การกีฬา
- **ข้อจำกัดในการบริหารงานของหน่วยงานวิชาชีพเฉพาะเป็นผลจากการขาดบุคลากรด้านธุรการ** เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดส่วนใหญ่ประกอบด้วยบุคลากรทางการแพทย์ นายแพทย์และพยาบาลเป็นส่วนใหญ่ แต่สำนักงานจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่สายบัญชี สายบริหาร สายการเงินการคลัง ยิ่งไปกว่านั้นแนวคิดการปฏิรูประบบราชการยังต้องการให้ใช้เครื่องมือทางการบริหารเพื่อสร้างประสิทธิภาพ ซึ่งสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว
- **ปัญหาการมอบอำนาจจากส่วนราชการให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด** การมอบอำนาจของอธิบดีและปลัดกระทรวงต่าง ๆ ทุกกรมและกระทรวงไม่ได้มีมาตรฐานเดียวกัน จึงทำให้หลายภารกิจของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีการมอบอำนาจที่ซ้ำซ้อน กล่าวคือ นอกจากการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ยังมอบอำนาจให้หน่วยราชการส่วนภูมิภาคด้วย เช่น ปัญหาของสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดซึ่งมีอยู่ไม่ครบทุกจังหวัด แต่ในบางจังหวัดก็มีสาขาอยู่ 1-2 แห่ง จะไม่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัด แต่สำนักงานคุมประพฤติสาขาก็มีภารกิจเหมือนกับสำนักงานคุมประพฤติจังหวัด เพียงแต่ไปตั้งอยู่ที่อำเภอ ซึ่งมีประมาณ 20 แห่ง ไม่ได้รับการมอบอำนาจโดยตรงจากผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น เรื่องการมอบอำนาจอาจมีปัญหาเล็กน้อย ทั้งนี้ มีเพียงสำนักงานคุมประพฤติสาขากบินทร์บุรีแห่งเดียวที่รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัด ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550
- **ปัญหาการมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้แก่หัวหน้าหน่วยราชการส่วนภูมิภาค** กรณีของเรือนจำจังหวัด/อำเภอที่เป็นส่วนภูมิภาค ซึ่งขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัด ประสบปัญหาด้านการมอบอำนาจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉินในเรือนจำ หากในเรื่องอื่น ๆ ทางหน่วยราชการจะยึดระเบียบเป็นหลักโดยปกติ แต่เรือนจำมีหน้าที่ควบคุมผู้ต้องขังซึ่งส่วนหนึ่งมีความคิดที่จะหลบหนี ขณะเดียวกันผู้ต้องขังบางส่วนก็มีพฤติกรรมที่ไม่น่าไว้วางใจ เป็นคดีอาชญากรอาชีพ มีความเสี่ยงสูง จึงเคยทำเรื่องขอไปกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการมอบอำนาจที่ต้องผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในบางสถานการณ์ก็มีปัญหาเร่งด่วนฉุกเฉินในเวลากลางคืน การอนุมัติจึงไม่สามารถทำได้ทันที จึงขอหารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าอยากให้มีการมอบอำนาจกับผู้บัญชาการเรือนจำโดยตรงเลย แต่ก็ยังไม่สำเร็จ ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอำนวยความสะดวกเรื่องความมั่นคงให้กรมราชทัณฑ์ด้วย แต่ในบางสถานการณ์ที่มีปัญหาหรือเกิดการจลาจล เรือนจำจังหวัดจำเป็นต้องย้ายทันทีในเวลานั้น ต้องแยกตัวออกจากกัน จุดนี้คือปัญหาของเรือนจำที่มีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค และในการย้ายผู้ต้องขังที่ติดกันออก ก็เป็นการเคลื่อนย้ายผู้ต้องขังข้ามเขตแล้ว แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมียังไม่มีอำนาจในการอนุมัติข้ามเขต จึงต้องพิจารณาการใช้อำนาจข้ามเขต

ในบางสถานการณ์ แม้ว่าจะเกี่ยวพันกับการใช้อำนาจของกระทรวงมหาดไทย แต่ก็ได้รับความร่วมมือด้วยดี นอกจากนี้ ยังมีเรื่องการอนุญาตย้ายผู้ต้องขัง ที่ยังอยากให้มีหนังสือสั่งการมอบอำนาจไปที่จังหวัด ซึ่งโดยปกติต้องมอบอำนาจมายังหัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดบางท่านมอบอำนาจต่อไปยังรองผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะมีเสียงสะท้อนจากหน่วยงานภายในกรมราชทัณฑ์ว่าเรือนจำในส่วนภูมิภาคขัดข้องที่ต้องรอให้ลงนามในบางเรื่อง ส่วนกลางก็แจ้งให้รอก่อน แต่บางจังหวัด อำเภอดังอยู่ไกลตัวจังหวัด หากผู้ว่าราชการจังหวัดคนใดส่งมอบอำนาจไว้ ก็ต้องยอมรับสภาพต่อไป

- **ปัญหาการมอบอำนาจอันเนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการ** เมื่ออธิบดีส่งมอบอำนาจหน้าที่จะต้องมอบผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด หากผู้ว่าราชการจังหวัดเล็งเห็นความสำคัญก็จะมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการทั้งหมด ยกตัวอย่าง กรมการจัดหางาน มีเรื่องแรงงานต่างด้าว ในบางจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มอบอำนาจย้อนกลับมาให้หัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งทำให้การทำงานลำบาก เพราะเมื่อต้องพิจารณาเรื่องใดก็จะมีกรอบเวลาในการทำงาน เช่น การต้องตอบภายใน 3-7 วัน หากรอเวลาลงนามหรืองานต้องออกไปพื้นที่ ก็จะทำให้ล่าช้า ซึ่งจะสะท้อนตัวชี้วัดด้วย แต่ปัญหานี้ไม่ได้เกิดขึ้นในทุกจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดบางท่านเห็นว่าแรงงานต่างด้าวเป็นภารกิจที่สำคัญ แต่ถ้าหากยากลำบาก คนก็จะไปดำเนินการในจังหวัดที่สะดวกกว่า ดังนั้น ควรจะต้องมีรูปแบบการทำงานที่เหมือนกัน เมื่อตอบปัญหาไม่ว่ากับนายจ้างหรือลูกจ้างก็ง่ายขึ้น
- **เงื่อนไขการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นตอนและระยะเวลาในการบริหารภารกิจของส่วนราชการในพื้นที่** เนื่องจากเมื่อมีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจลงนามเพียงผู้เดียว ในกรณีที่ไม่มีมอบอำนาจให้กับส่วนราชการในพื้นที่นั้น ๆ ในบางจังหวัดเข้มงวดในรูปแบบหนังสือราชการมากซึ่งไม่ใช่เนื้อหาสาระของงาน บางกรณีต้องทำเอกสารใหม่ 5-6 ครั้ง เพื่อแก้ไขเพียงประโยคเดียว ทำให้การเสนองานล่าช้า เพราะการเสนอหนังสือราชการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามโดยปกติ ไม่สามารถดำเนินการได้ทันที ดังนั้น การแก้ไขเอกสารใหม่หลายครั้งโดยไม่จำเป็น จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ ในบางจังหวัดมีการกำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจแตกต่างกันไป เช่น ในจังหวัดนครราชสีมา การมอบอำนาจลงนามกรณีโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 32 ล้านบาท ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจให้หน่วยราชการดำเนินการโครงการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 32 ล้านบาท ทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ แต่งบประมาณที่มากกว่า 32 ล้านบาท ยังต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนามเพื่อทราบความเคลื่อนไหวของโครงการ
- **ปัญหาเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยราชการส่วนภูมิภาค** เนื่องจากหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคต้องทำงานเพื่อตอบสนองส่วนกลาง แต่การพิจารณาขึ้นเงินเดือนกลับอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเกิดความเหลื่อมล้ำในสายการบังคับบัญชา การพิจารณาความดีความชอบของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคควรพิจารณาจากภารกิจที่ส่วนกลางสั่งการลงไปหรือภารกิจตามการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ตัวอย่างเช่น กระทรวงการคลัง มีสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ สำนักงานสรรพากรพื้นที่ ซึ่งมีการบริหารงานทั้งหมดอยู่ที่ส่วนกลางโดยตรง ขณะที่กรมบัญชีกลางมีสำนักงานคลังจังหวัดที่มีการบริหารงานขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ขณะเดียวกันก็รับคำสั่งจากกรมบัญชีกลางโดยตรงด้วย จึงควรกำหนดเส้นแบ่งสายการบังคับบัญชาให้ชัดเจนว่าหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคควรต้องขึ้นกับใคร การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ควรกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาผลการปฏิบัติงานโดยส่วนกลาง จะสอดคล้องกับ

สภาพความเป็นจริงมากกว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดจะเน้นพิจารณาการตอบสนองต่อยุทธศาสตร์จังหวัดด้วย ซึ่งในแต่ละปี การกิจของหน่วยงานในพื้นที่อาจไม่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์จังหวัด แต่ถ้าหากการปฏิบัติงานสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์จังหวัดจะทำให้การประเมินผลออกมาดี ทั้งนี้ การกิจของแต่ละหน่วยงานในพื้นที่มักปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมายของกรม/กระทรวงที่ตนเองสังกัดเป็นเป้าหมายสูงสุด

- **ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลในหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค** ปัจจุบันพบว่า ความไม่เป็นธรรมในระบบการบริหารงานบุคคลเกิดจากคนที่ไม่มีความรู้การศึกษาตรงกับภารกิจ ถูกจัดให้อยู่แห่งการจัดการงานทั่วไป และมีโอกาสขึ้นไปถึงระดับอำนวยการสูง หลายหน่วยงานต้องเผชิญสภาพปัญหาลักษณะเดียวกันคือ บุคลากรที่เติบโตมาจากสายธุรการ ยกตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่นักผังเมืองระดับ 4 วุฒิปริญญาโท เมื่อมาตำแหน่งถึงระดับ 7 กำลังจะขึ้นไประดับ 8 ผลก็คือ บุคลากรที่มาจากการศึกษาสายตรงหรือนักผังเมืองกลับไม่ได้ตำแหน่ง แต่บุคลากรที่มาจากสายธุรการกลับได้ตำแหน่งระดับ 8 แทน นอกจากนี้ยังมีกรณีหัวหน้าส่วนราชการมีตำแหน่งอำนวยการระดับสูง ระดับรองลงมาคือผู้ช่วยระดับ 7 เมื่อจำแนกตำแหน่งเป็นระบบแห่ง ผู้ช่วยระดับ 7 ถูกจัดเป็นสายวิชาการ ทำให้จากเดิมอยู่ตำแหน่งระดับผู้ช่วยต้องกลายเป็นเจ้าหน้าที่ทั่วไป ขณะที่สายช่างกลับได้มีตำแหน่งผู้ช่วย แทนที่จะได้ก้าวหน้าขึ้นก็สามารถขึ้นไปได้
- **ปัญหาด้านกรอบอัตรากำลังบุคลากรของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค** การลดจำนวนข้าราชการ และให้มีการจ้างพนักงานราชการและลูกจ้างขึ้นมาแทนข้าราชการจำนวนมาก พนักงานราชการและลูกจ้างชั่วคราวต้องทำสัญญาคราวละ 4 ปี ทำให้ขาดความมั่นคงในการทำงาน เมื่อทำงานจนเกิดความชำนาญ แต่ด้วยเหตุที่ต้องการงานที่มั่นคงกว่า ก็มักจะลาออกเสมอ ทำให้ต้องฝึกฝนคนทำงานใหม่ตลอดเวลา ขณะเดียวกันเมื่อข้าราชการต้องการแสวงหาตำแหน่งที่สูงขึ้นเพื่อความก้าวหน้า มักเกิดกรณีการยุบตำแหน่งระดับล่างลง แล้วไปเพิ่มตำแหน่งระดับสูง ทำให้สายการบังคับบัญชาสั้นลง ข้าราชการระดับชำนาญการต้องทำงานเป็นทั้งหัวหน้าและผู้ปฏิบัติงานในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาในเวลาเดียวกัน
- **ข้อจำกัดด้านประสิทธิภาพในการบริหารงานของส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นผลจากการมีบุคลากรไม่มีศักยภาพสอดคล้องกับภารกิจ** โดยเฉพาะหน่วยงานด้านการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เนื่องจากอัตรากำลังโอนมาจากหน่วยงานอื่น ๆ ในสังกัดกระทรวง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนายช่าง ไม่เหมาะสมต่อเนื่องงานการพัฒนาสังคม นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องการลงพื้นที่ซึ่งมีความเสี่ยงสูงมาก อีกทั้งเมื่อจำนวนพนักงานราชการทดแทนข้าราชการ ต้องทำงานในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงแต่กลับได้รับสวัสดิการตอบแทนที่ไม่คุ้มค่า
- **ผลพวงจากการปฏิรูประบบราชการก่อให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างในการปฏิบัติงาน** ตัวอย่างเช่น สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด กรมโยธาธิการและผังเมืองเกิดจากการควบรวมระหว่าง 2 กรม คือ กรมการผังเมืองและกรมโยธาธิการ เมื่อปี พ.ศ. 2545 ซึ่งหน่วยงานระดับจังหวัด หัวหน้ากลุ่มงานวิชาการผังเมืองไม่มีความรู้เรื่องงานโยธา ขณะเดียวกัน หัวหน้ากลุ่มงานโยธาก็ไม่มีความรู้เรื่องการผังเมือง ไม่ทราบกระบวนการวางผังเมืองและข้อบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งปัจจุบันก็ยังคงทำงานแยกส่วนงานเหมือนเดิม นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านบุคลากรในส่วนภูมิภาคที่มีไม่ครบทุกตำแหน่งสำคัญ เช่น นักผังเมือง วิศวกร ซึ่งภารกิจนี้จำเป็นต้องใช้ความรู้เฉพาะทาง ปัจจุบัน หน่วยงานจึงแก้ไขปัญหาด้วยการรับพนักงานราชการ ซึ่งไม่ได้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านจริง ระบบพนักงานราชการที่มาใช้

ทดแทนการลดจำนวนข้าราชการนั้น เชื่อว่าไม่สามารถทดแทนกันได้ หากมีข้อจำกัดที่ต้องรับข้าราชการน้อยลง ในอนาคตระบบราชการก็จะไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- **ที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัด** การมีผู้บริหารที่ได้ดัดจริตจะช่วยให้การทำงานรวดเร็วและจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม หากมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งจะเกิดผลเสียตรงที่ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งมักจะทำงานเพื่อสนับสนุนฐานเสียงของตนเอง โดยเลือกที่จะไม่ปฏิบัติภารกิจที่เน้นแก้ไขปัญหาเชิงลบซึ่งหลายภารกิจเป็นนามธรรม แต่จะเน้นดำเนินภารกิจที่เป็นผลงานเป็นรูปธรรม ไม่เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน หากผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งจะสรรหาผู้ที่มีอุดมการณ์การทำงานได้ยาก แม้ว่าจะเป็นผู้บริหารมืออาชีพก็ตาม อีกทางเลือกหนึ่งที่น่าจะเหมาะสมคือ โครงสร้างการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ ที่มาจากการคัดเลือก และควรต้องมีผู้แทนจากท้องถิ่นร่วมเป็นกรรมการด้วย ทั้งนี้จังหวัดก็ไม่ได้เป็นอิสระจากส่วนกลาง ส่วนการให้หน่วยงานต่าง ๆ คัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นมา หากผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้ง ก็ต้องเป็นผู้มีความสามารถ มีประสบการณ์ทำงานเกือบ 30 ปี ทุกหน่วยงานอาจมีบุคลากรที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้ แต่ต้องตระหนักว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ทำงานเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง แต่เป็นบุคลากรที่ถูกฝึกฝนมาตั้งแต่ระดับปลัดอำเภอ ดังนั้นหน่วยงานที่มีความรู้เฉพาะทางเช่น กระทรวงการคลัง ก็จะมีความรู้เฉพาะการทำงานในระเบียบของตนเอง แต่ไม่สามารถทำงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ ไม่สามารถทำงานปศุสัตว์ได้ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดถูกฝึกมาตั้งแต่สมัยเป็นปลัดอำเภอนายอำเภอ ครั้งที่ว่าการอำเภอยังมีบทบาทสำคัญในการทำงานระดับพื้นที่ เพราะหลายส่วนราชการมีหน่วยงานระดับอำเภอและทำงานประจำที่ว่าการอำเภอ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจไม่ได้ลงลึกในหน่วยงาน แต่สามารถมองปัญหาโดยภาพรวมได้ ซึ่งกรมการปกครองมีวิธีการฝึกมาโดยตรง ในกรณีที่หากผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง ไม่เห็นด้วยที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหากมีวาระ 4 ปี ต้องเลือกตั้งใหม่ทุก ๆ 4 ปีนั้นจะไม่มีความต่อเนื่องในการพัฒนา เพราะปัจจุบันก็เป็นการรับนโยบายจากรัฐบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งแล้ว หากในระดับจังหวัดต้องมีการเปลี่ยนแปลงทุก ๆ 4 ปีอีก อาจมีผลต่อความต่อเนื่องของนโยบาย นอกจากนั้น หากผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง เชื่อว่างบประมาณทั้งหมดอาจลงพื้นที่ได้จริงไม่ถึงครึ่งหนึ่ง

6.1.3 สภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

ผลการศึกษาความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมการประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อยในประเด็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

- **ปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด** งบประมาณจังหวัดที่จัดทำตามแผนพัฒนาจังหวัด มักไม่สะท้อนปัญหาการพัฒนาพื้นที่ เพราะเงินอยู่กับกรมที่แต่ละหน่วยงานสังกัด โดยเฉพาะงบประมาณหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ จังหวัดไม่เคยทราบเลยว่าหน่วยราชการบริหารส่วนกลางเหล่านั้นดำเนินกิจกรรมภารกิจอย่างไร กว่าที่จังหวัดจะได้ทราบว่าหน่วยราชการส่วนกลางจะมีกิจกรรมอะไร ก็ต่อเมื่อกระบวนการตั้งงบประมาณได้ส่งไปถึงสำนักงบประมาณเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น ผู้ที่มีบทบาท

การบูรณาการที่แท้จริงก็คือ สำนักงานประมาณ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณเชิงภารกิจหรืองบประมาณเชิงพื้นที่ก็ตาม นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการของงบประมาณของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคที่มีลักษณะเหมือน “ขนมชั้น” ต่างคนต่างเบิกงบประมาณ แล้วมาทำงานในพื้นที่เดียวกัน

- **ปัญหาการบูรณาการระหว่างส่วนราชการประจำจังหวัด** เนื่องจากการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดต้องใช้ข้อมูลเชิงพื้นที่นำมาวิเคราะห์ปัญหาและวางแผนแก้ไขปัญหา แต่ในความเป็นจริง หน่วยราชการต่าง ๆ มีแผนงานของตนเองอยู่แล้ว ก็สามารถรวบรวมประเด็นปัญหาขึ้นมาได้ทันที และพิจารณาว่ามีความสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาจังหวัดอย่างไร อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแผนงานของหน่วยราชการจะสอดคล้องกับการพัฒนาจังหวัด แต่เมื่อจังหวัดรวบรวมประเด็นปัญหาและจัดทำโครงการได้ แต่กลับไม่มีหน่วยงานใดรับเป็นเจ้าภาพทำงาน เพราะไม่มีหน่วยงานใดที่มีภารกิจรองรับงานที่ต้องบูรณาการการทำงานร่วมกัน เพราะหากบูรณาการร่วมกันก็ต้องนำงบประมาณตามภารกิจของแต่ละหน่วยงานมารวมใช้ด้วย
- **ปัญหาในการกำหนดยุทธศาสตร์ของจังหวัด** การกำหนดวิสัยทัศน์ของจังหวัดมีปัญหาอุปสรรคเนื่องจากทั้งหน่วยราชการส่วนภูมิภาคและหน่วยราชการส่วนกลางในจังหวัด ต้องดำเนินการที่เน้นตอบสนองเป้าหมายของกรม/กระทรวงที่ตนเองสังกัด โดยที่จังหวัดไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับแผนงานและการทำงานของหน่วยงานทั้งส่วนภูมิภาค ส่วนกลางในจังหวัด การทำวิสัยทัศน์จังหวัด ต้องรวบรวมข้อมูลเชิงพื้นที่ด้วยการบูรณาการส่วนราชการทั้งหมด แต่ประเด็นปัญหาที่หน่วยงานแต่ละแห่งเสนอมานั้น ก็เป็นภารกิจที่หน่วยงานต้องทำงานเพื่อตอบสนองเป้าหมายของกรมที่สังกัด ปัญหาก็คือ หน่วยงานเหล่านั้นต้องทำงานที่กรมสั่งการมาก่อน
- **ปัญหาในการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด** ปรากฏในกรณีการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในพื้นที่จังหวัดมีลักษณะพิเศษแตกต่างกัน เนื่องจากการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ต้องนำจุดเด่นร่วมระหว่างทุกจังหวัดในกลุ่มจังหวัด มาพัฒนาเป็นยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ดังนั้น ในพื้นที่กลุ่มจังหวัดที่มีสมาชิกกลุ่มทุกจังหวัดมีจุดแข็งในทิศทางเดียวกันก็จะมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน การทำงานจะไม่มีปัญหา เช่น กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน ทุกจังหวัดเน้นเรื่องการท่องเที่ยวเหมือนกันทั้งหมดทำให้กลุ่มจังหวัดเน้นการท่องเที่ยวเป็นพิเศษ และเป็นไปในทิศทางเดียวกันทุกจังหวัดได้ แต่หากในกลุ่มจังหวัดที่มีสมาชิกกลุ่มมีลักษณะศักยภาพของพื้นที่แตกต่างกัน จะยากลำบากในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์
- **การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดจำเป็นต้องอาศัยบทบาทการมีส่วนร่วมของหน่วยราชการส่วนกลาง** การดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัดไม่สามารถดำเนินการได้ เหตุผลประการหนึ่งคือหลายเรื่องอำนาจดำเนินการอยู่ที่ส่วนกลาง กรม กระทรวงเป็นผู้ถือครองอำนาจไว้ แต่จะจังหวัดไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง
- **การมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนโครงการตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดขึ้นอยู่กับความสอดคล้องระหว่างภารกิจของส่วนราชการกับประเด็นยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด** ตัวอย่างเช่น กรณีสำนักงานประมงจังหวัด ในการบริหารงบประมาณกลุ่มจังหวัด หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นความสำคัญต่อภารกิจกรมประมง ดังนั้น งบประมาณก็จะหายไปและการพัฒนาการประมงก็จะหายไปเช่นกัน กรณีนี้หน่วยราชการส่วนกลางไม่ได้ช่วยเหลือหน่วยราชการส่วนภูมิภาคของกรมประมงด้วย อย่างไรก็ตาม กรมประมงไม่ค่อยมีปัญหาการบริหารงานกลุ่มจังหวัด มีเพียงปัญหาการเสนอกิจกรรมของกรมประมง แต่กลับไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุน ซึ่งส่วนกลางก็ต้องสนับสนุนงบประมาณตามปกติ

- **การปรับโครงสร้างการบริหารงานกลุ่มจังหวัด** หากกลุ่มจังหวัดใดมียุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในด้านใดเป็นพิเศษ ควรให้รัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์นั้น เป็นผู้บริหารและบูรณาการงาน ตัวอย่างเช่น กลุ่มจังหวัดจะเน้นยุทธศาสตร์การพัฒนาข้าวและอ้อย ก็อาจให้รัฐมนตรีด้านการเกษตรเป็นผู้ดูแลและบูรณาการ มีอำนาจในการจัดการในพื้นที่ได้ ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากลุ่มจังหวัด
- **บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของส่วนราชการในการบริหารงานกลุ่มจังหวัด** ในบางจังหวัด สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดได้เข้ามาร่วมคิดใน ก.บ.จ. โดยผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะสั่งการโดยตรงให้เข้ามาร่วม แต่เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ย้ายมาในอีกจังหวัดหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่ปฏิบัติลักษณะดังกล่าว ในบางจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เข้าประชุม แต่ให้หัวหน้าส่วนราชการมานั่งประชุมแทน ก็ไม่เกิดประโยชน์ ดังนั้น ปัญหาข้อจำกัดในการบริหารงานกลุ่มจังหวัดจึงมีสาเหตุจากตัวบุคคลเป็นหลัก เพราะโครงสร้างออกแบบมาเหมาะสมแล้ว
- **ข้อจำกัดในการจัดโครงสร้างสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด** ด้วยลักษณะโครงสร้างสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในปัจจุบัน เป็นผลให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดในจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดต้องทำหน้าที่สองส่วนคือหน้าที่ในฐานะหัวหน้าสำนักงานจังหวัด และหน้าที่ในฐานะหัวหน้าสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ทำให้การทำงานไม่คล่องตัว เพราะโดยปกติสำนักงานจังหวัดก็มีการึกมากแล้ว จึงทำให้มีข้อจำกัดในแง่ประสิทธิภาพการบริหารงานกลุ่มจังหวัด ดังนั้น ควรให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดแยกออกจากหัวหน้าสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และควรให้หัวหน้าหรือผู้ที่รับผิดชอบงานยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดของแต่ละจังหวัด มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เพราะปัจจุบัน ผู้รับผิดชอบงานยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดของแต่ละจังหวัดต้องนำเอกสารไปให้สำนักงานจังหวัดของหัวหน้ากลุ่มจังหวัด กรองเอกสารให้หัวหน้ากลุ่มจังหวัดก่อนจะนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดอีกครั้ง ทำให้เกิดสายการบังคับบัญชาที่ยาวขึ้น
- **การจัดโครงสร้างการบริหารงานกลุ่มจังหวัด** เนื่องจากสำนักงานของกลุ่มจังหวัดไม่มีเกณฑ์ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดต้องเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมาแล้วกี่ปี ดังนั้น หัวหน้ากลุ่มจังหวัดบางท่านจึงไม่ให้ความสำคัญกับกลุ่มจังหวัด ด้วยการไม่เข้าประชุมหรือส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม การขับเคลื่อนจึงไม่เกิดขึ้น ดังนั้น กลุ่มจังหวัดควรถูกออกแบบตามเค้าโครงเดิมในลักษณะของมณฑลดังเช่นในอดีตหรือไม่ โดยจัดกลุ่มหน่วยราชการส่วนกลางให้อยู่ในภูมิภาค นอกจากนี้โครงสร้างสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ควรต้องมีศักยภาพในการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ควรมีหน่วยงานหลัก เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยผลักดัน ซึ่งจังหวัดอาจรับแนวนโยบายจากหน่วยงานดังกล่าว
- **ปัญหาความไม่อาวุโสของหัวหน้ากลุ่มจังหวัด** หากจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งต้องทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด มีความอาวุโสน้อยกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นสมาชิกกลุ่มจังหวัดนั้น ทำให้เกิดปัญหาในกระบวนการขับเคลื่อน เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดที่อาวุโสกว่าจะมอบหมายให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทน ซึ่งเกิดปัญหาในการตัดสินใจ จึงเกิดคำถามว่าเป็นไปได้หรือไม่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกท่านในกลุ่มจังหวัดจะสามารถประชุมร่วมกันเพื่อค้นหาจุดแข็งและศักยภาพของกลุ่มจังหวัดเพื่อที่จะพัฒนากลุ่มจังหวัดร่วมกันได้โดยที่ไม่สนใจยศศักดิ์และความอาวุโส

- การจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดเป็นหลัก การมีงบประมาณกลุ่มจังหวัดก็จะช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านงบประมาณพื้นที่ เพราะเมื่อมีงบประมาณยุทธศาสตร์จังหวัดไม่เพียงพอ ก็ไปขอจากงบประมาณกลุ่มจังหวัด แต่ในกรณีที่หลายจังหวัดอาจของบประมาณไปก็ไม่ได้ เพราะอาจเป็นความประสงค์ของหัวหน้ากลุ่มจังหวัดนั้น ๆ ว่าอาจแบ่งให้จังหวัดตนเองมาก ซึ่งเป็นเรื่องหลักการและการเจรจาตกลงกัน เพียงแต่ต้องใช้งบประมาณกลุ่มจังหวัดให้ถูกต้อง แต่งบประมาณกลุ่มจังหวัดต้องเป็นงบประมาณที่มีผลต่อกลุ่มจังหวัดจริง ๆ เป็นโครงการขนาดใหญ่ ไม่ควรให้เป็นการเปล่าประโยชน์ แต่ควรให้เห็นการเปลี่ยนแปลงทั่วทั้งกลุ่มจังหวัด ซึ่งหากดำเนินการได้จริงก็จะเกิดผลเห็นความสำคัญ

6.1.4 สภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมการประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อยในประเด็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

- ความเป็นเอกเทศในการบริหารงานของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในจังหวัด เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ตัวอย่างเช่น หน่วยงานด้านการศึกษาในพื้นที่ล้วนเป็นราชการส่วนกลาง การกำหนดทิศทางการดำเนินงานจึงขาดความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่จังหวัด หากรัฐบาลมีแนวนโยบายต้องการให้จังหวัดขับเคลื่อนการศึกษาให้สอดคล้องกับการพัฒนาจังหวัดในแต่ละจังหวัด ซึ่งในแต่ละจังหวัดก็มีบริบทไม่เหมือนกัน เช่น จังหวัดชายแดนอย่างจังหวัดกาญจนบุรีต้องดำเนินแนวนโยบายเปิดประตูสู่อาเซียน นอกจากต้องจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับตลาดแรงงานของจังหวัดแล้ว ยังต้องให้สอดคล้องกับตลาดแรงงานต่างประเทศด้วย ทั้งนี้ จังหวัดก็ไม่สามารถสั่งการให้หน่วยงานด้านการศึกษาต้องจัดทำหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของจังหวัด เพราะหน่วยงานด้านการศึกษาเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง รับผิดชอบภารกิจหลักต่อกรมและกระทรวงเป็นหลัก
- ลักษณะการแบ่งภาค/เขตพื้นที่ของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ ควรต้องมีการแบ่งภาค/เขตพื้นที่ที่สอดคล้องกับการแบ่งกลุ่มจังหวัดหรือไม่ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดความเชื่อมโยงของกลไกกลุ่มจังหวัด ทุกส่วนราชการควรมีการแบ่งเขตในลักษณะเดียวกัน การแบ่งเขตและภาคที่ไม่เหมือนกลุ่มจังหวัด ควรลดให้เหลือน้อยที่สุด หน่วยราชการที่แบ่งเขตกับภาคไม่เหมือนกลุ่มจังหวัด ควรดำเนินการด้วยเหตุผลเพราะยุทธศาสตร์หรือลักษณะของภารกิจของกรมนั้นมีลักษณะเฉพาะจริง ๆ เพราะหากจัดแบ่งภาค/เขตพื้นที่เหมือนกันทั้งหมดทุกกรม กระทรวง ก็อาจไม่เหมาะสม เพราะภารกิจบางหน่วยงานจำเป็นต้องพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของพื้นที่ เช่น กรมชลประทาน ซึ่งต้องยึดการแบ่งเขตพื้นที่ตามลุ่มน้ำ จึงอาจไม่สอดคล้องกับการจัดพื้นที่กลุ่มจังหวัด เป็นต้น
- การจัดแบ่งภารกิจระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค งานที่ส่วนกลางจำนวนมากควรกระจายให้ส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการ โดยเฉพาะงานสิ่งแวดล้อม งานประมง และงานป่าไม้เป็นงานเชิงพื้นที่ จึงมีความจำเป็นต้องมีหน่วยงานระดับอำเภอในพื้นที่เพื่อจัดสรรงบประมาณ

เพราะเมื่อหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่การจัดสรรงบประมาณต้องขอรับงบประมาณจากจังหวัด ซึ่งมีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนของพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ดังนั้น จึงควรต้องวิเคราะห์คุณลักษณะของภารกิจว่างานใดควรอยู่ที่ส่วนกลางและงานใดควรอยู่ที่ส่วนภูมิภาค เช่น งานด้านประมง เกษตร สิ่งแวดล้อม ทรัพยากร ป่าไม้ ซึ่งต้องใช้เวลาเดินทางมาก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดจะมีครบทุกจังหวัด แต่เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณกับสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค ซึ่งเป็นหน่วยราชการในพื้นที่จะพบว่ามีงบประมาณแตกต่างกันอย่างมาก ทั้งนี้ ส่วนกลางกระจายงบประมาณให้หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิกำน้อย เพราะคาดหวังว่า สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดจะได้รับงบประมาณจากจังหวัด ซึ่งในความเป็นจริงก็ไม่ได้รับงบประมาณจากจังหวัด

- **การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคในสังกัด**
ลักษณะการทำงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาคเสมือนมีผู้บังคับบัญชา 2 คน ตัวอย่างเช่น สำนักงานคุมประพฤติจังหวัด เดิมสังกัดส่วนกลาง ทำให้ทั้งวิธีงบประมาณ ระบบงานต่าง ๆ จะขึ้นอยู่กับส่วนกลางทั้งหมด แต่เมื่อปรับโครงสร้างส่วนราชการกลายเป็นสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดที่เป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาค สิ่งที่ได้รับผลกระทบชัดเจนคือ งบประมาณ เสมือนมีผู้บังคับบัญชา 2 คน ที่การทำงานอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา โดยที่ระบบงานต่าง ๆ ขึ้นตรงต่อกรมคุมประพฤติ ขณะที่งบประมาณขึ้นกับจังหวัด เมื่อหน่วยงานขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด กรมจึงให้หน่วยงานขอรับงบประมาณจากจังหวัดเป็นหลัก ซึ่งการทำงานที่ผ่านมา หน่วยราชการในฐานะที่เป็นส่วนภูมิภาคจะได้รับงบประมาณจากจังหวัดน้อยมากหรือบางปีไม่ได้รับงบประมาณเลย ยกตัวอย่าง สำนักงานคุมประพฤติจังหวัด มีการปฏิบัติงานดูแลผู้กระทำผิดจำนวนมาก เน้นกระบวนการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ปี พ.ศ. 2557 มีการปฏิบัติงานดูแลผู้กระทำผิดประมาณ 4,000 คน แต่ได้รับงบประมาณ 68,000 บาท ซึ่งเป็นจำนวนน้อยมากสำหรับการดูแลกลุ่มเป้าหมาย นอกจากนี้ เมื่อสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดทุกจังหวัดต้องทำงานภายใต้ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ผู้กระทำผิดเริ่มได้รับการดูแลแก้ไขจากแต่ละสำนักงานมีฐานที่แตกต่างกันด้วย
- **บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น** ในการพิจารณาการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ต้องประกอบด้วยข้าราชการจากส่วนภูมิภาคและผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีการปฏิบัติงานมาก มักทำให้วาระการประชุมเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่น ไม่ได้เป็นไปตามวาระที่กำหนดไว้ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อข้าราชการส่วนท้องถิ่น
- **ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนยุทธศาสตร์จังหวัดและการมีส่วนร่วมในแผนพัฒนายุทธศาสตร์จังหวัด** ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชุมแผนยุทธศาสตร์จังหวัดทุกครั้ง แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เสนอประเด็นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์จังหวัด แต่ต้องประสบปัญหาในการใช้งบประมาณ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเสนอของบประมาณจากจังหวัดได้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีโครงสร้างงบประมาณแยกส่วนกับหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนกลางในจังหวัด ปัญหานี้จึงเป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เห็นความสำคัญของการพัฒนายุทธศาสตร์จังหวัด เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีงบประมาณของตนเอง ไม่จำเป็นต้องของบประมาณจากจังหวัดก็สามารถดำเนินการได้

6.2 ผลการศึกษาข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่กรณีศึกษา

การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่กรณีศึกษา มีสาระสำคัญครอบคลุมประเด็นความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน ทั้งในมิติสภาพปัญหาการจัดโครงสร้าง ระบบงบประมาณ การบริหารงานบุคคล ระบบการมอบอำนาจ และการบริหารยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด แบบบูรณาการ ตลอดจนข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต ทั้งนี้ การเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกในพื้นที่กรณีศึกษา ประกอบด้วยผู้ให้ข้อมูลดังรายชื่อต่อไปนี้

1) นายวินัย บัวประดิษฐ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556 เวลา 14.00 – 15.00 น. ณ ศาลากลางจังหวัดนครราชสีมา

2) นายธานินทร์ สุภาแสน ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 เวลา 14.00 – 15.00 น. ณ ศาลากลางจังหวัดลำปาง

3) นายกฤษฎา บุญราช ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 เวลา 15.00 – 15.45 น. ณ ศาลากลางจังหวัดสงขลา

4) นายชัยวัฒน์ สิมบัววรรณระ ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 เวลา 14.30 – 16.15 น. ณ จวนผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี

ผลการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษาดังกล่าวมา มีสาระสำคัญครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ โดยสังเขปดังต่อไปนี้

6.2.1 สภาพปัจจุบัน ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยภาพรวม

ผลการศึกษาความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยภาพรวม สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

- **ข้อจำกัดของผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดการประเด็นปัญหาในพื้นที่** บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดเปลี่ยนแปลงไป ส่วนภูมิภาคมีอำนาจในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ขณะที่ส่วนกลางได้มอบภารกิจมาให้ปฏิบัติงานค่อนข้างมาก จังหวัดเป็นหน่วยงานที่ของงบประมาณเองได้ และการพัฒนาจังหวัดก็มีใช้ว่าต่างคนต่างพัฒนาในการบริหารงานกลุ่มจังหวัด อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังคงมีปัญหาอาจต้องให้จังหวัดสามารถแก้ไขปัญหาได้เบ็ดเสร็จในพื้นที่ กลุ่มเรียกร้องผลประโยชน์ต่าง ๆ ควรได้รับการแก้ไขปัญหาตั้งแต่ระดับจังหวัด ไม่ควรต้องเข้าไปถึงส่วนกลาง ซึ่งในปัจจุบันด้วยข้อกฎหมายและอำนาจในการบริหารจัดการต่าง ๆ มิได้เบ็ดเสร็จที่จังหวัด จึงต้องยังอาศัยอำนาจกฎหมายของส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่สามารถให้คำตอบกับประชาชนในพื้นที่ได้ทันที
- **ข้อจำกัดด้านการบริหารงบประมาณของจังหวัด** เนื่องจากการดำเนินภารกิจต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาจังหวัด จะต้องผ่านสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งล่าช้ามาก ส่วนด้านงบประมาณกลับไปอยู่ที่สำนักงบประมาณ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีเพียงภารกิจหน้าที่และบุคลากร แต่ไม่มีงบประมาณสำหรับการบริหารจัดการด้วยตนเอง เพราะงบประมาณจังหวัดที่

ได้รับ ล้วนเป็นงบประมาณที่มาตามแผนและภารกิจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการ ดังนั้น จึงควรพิจารณาทางงบประมาณเชิงพื้นที่ งบประมาณเชิงภารกิจ และวาระนโยบาย

- **ข้อจำกัดในการประสานงานในพื้นที่** เมื่อรัฐบาลมีนโยบายใดก็ตาม ส่วนราชการระดับกรมในส่วนกลางรับไปดำเนินการร้อยละ 10 ในการปฏิบัติงานในพื้นที่จะเป็นบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งทุกภารกิจ การแก้ไขปัญหาล้วนอยู่ที่จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน แต่ในระดับพื้นที่กลับไม่มีงบประมาณสำหรับบริหารจัดการ ขณะเดียวกัน ในบางภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ ตัวอย่างเช่น ข้าวโพด สินค้าเกษตรต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เคยให้ความช่วยเหลือ ทำให้จังหวัดต้องขอความช่วยเหลือจากส่วนกลาง ขณะที่ส่วนกลางก็มีคณะกรรมการร่วมซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหลายส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับข้าวโพด เรื่องจึงยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ดังนั้น จึงควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการทำงานตามกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดไว้
- **ข้อจำกัดในการบริหารภารกิจของจังหวัด** เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้จังหวัดมีอำนาจในการบริหารจัดการภารกิจหลากหลายด้าน แต่ในทางปฏิบัติจังหวัดมีงบประมาณสำหรับดำเนินการไม่ครอบคลุมเพียงพอต่อภารกิจเหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการนำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อความสงบเรียบร้อยและความเป็นธรรมในสังคม จัดให้มีการคุ้มครองป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนที่ด้อยโอกาส เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการดำเนินชีวิตอย่างพอเพียง จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมีคุณภาพ ส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่ได้ และปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีประจำกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นมอบหมายตามที่กฎหมายกำหนด
- **ข้อจำกัดในการทำแผนงานยุทธศาสตร์จังหวัด** จังหวัดไม่สามารถจัดทำแผนงานและใช้งบประมาณได้ทันที เพราะแผนพัฒนาจังหวัดต้องกำหนดล่วงหน้า 2 ปี ผู้ที่เคยวางแผนไว้ก็เกษียณอายุราชการไปแล้ว เมื่อเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัด แนวการบริหารงานก็เปลี่ยนแปลงไป เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละท่านก็มองปัญหาไม่เหมือนกัน ตัวอย่างเช่น ขณะนี้จังหวัดลำปางเน้นเรื่องการท่องเที่ยว โดยเฉพาะการออกแบบและพัฒนาเซรามิก และส่งเสริมการเกษตร เพื่อให้มีความสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ แต่กลับไม่มีงบประมาณดำเนินการ นอกจากนั้น กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ก็ไม่มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับดำเนินแผนงานและโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด
- **ข้อจำกัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด** ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถแก้ไขยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้ทันที เพราะต้องผ่านคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่สามารถทำอะไรได้มาก ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงทำงานกันด้วยฝีมือและการขอรับการสนับสนุน การร่วมกันลงมือทำงานมากขึ้น และต้องมีความรับผิดชอบมาก

6.2.2 การจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัด

ผลการศึกษาความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นเกี่ยวกับสภาพการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัด สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

- **การทบทวนความจำเป็นของส่วนราชการประจำจังหวัด** หน่วยงานบางแห่งมีภารกิจในพื้นที่ไม่มาก และสามารถให้หน่วยงานอื่นทำงานแทนได้ เช่น สำนักงานสถิติจังหวัด เพราะสามารถจ้างมหาวิทยาลัยดำเนินการแทนได้ เป็นหน่วยงานที่มีได้มีบทบาทในเชิงยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาและการพัฒนาพื้นที่ แต่หน่วยงานความมั่นคงควรจะต้องมีในทุกจังหวัด เช่น ตำรวจ นายอำเภอที่จะต้องดูแลระบบกฎหมาย เป็นที่พึ่งให้ประชาชน ควรจัดการกิจความมั่นคง โดยให้งานด้านตำรวจอยู่ภายใต้การบริหารงานของจังหวัดด้วย เพื่อสนับสนุนภารกิจการตรวจจับยาเสพติด การค้าของเถื่อน การค้ามนุษย์ เพราะเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถบริหารจัดการงานตำรวจได้แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสามารถรับมือกับงานเหล่านี้ได้อย่างไร นอกจากนี้ หน่วยงานด้านการศึกษาควรให้อยู่กับจังหวัด เพราะเป็นหน่วยงานพัฒนาคุณภาพชีวิต คุณภาพคน รวมถึงการพัฒนาอาชีพ การเกษตร เรื่องเหล่านี้ควรต้องอยู่กับจังหวัด หน่วยงานส่วนภูมิภาคปัจจุบันที่ไม่ควรอยู่ในส่วนภูมิภาคอีกต่อไปคือ สำนักงานสถิติจังหวัด กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพราะไม่มีนักวิจัยเก็บข้อมูลให้ได้ เพื่อนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์
- **ความจำเป็นของการมีหน่วยงานด้านการพัฒนาสังคม** หน่วยงานด้านการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานที่ดูแลสวัสดิการสังคม จำเป็นต้องอยู่ที่จังหวัด หากยังมองว่าคนไทยในชนบทจำเป็นต้องได้รับการสงเคราะห์ หน่วยงานเหล่านี้ก็จำเป็น เช่น บ้านพักเด็ก บ้านพักคนชรา ยังเป็นบริการของรัฐที่จำเป็น แม้จะไม่เกิดกำไรในการพัฒนา แต่หน่วยงานเหล่านี้ต้องดูแลช่วยเหลือชาวบ้าน
- **หน่วยงานที่ควรเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด** ได้แก่ หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรในพื้นที่จังหวัด ควรอยู่ภายใต้การดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด แม้แต่งานตำรวจ เพราะในอดีต งานตำรวจอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ดี และควรมีหน่วยงานของกระทรวง ทบวง กรมที่รับผิดชอบให้บริการประชาชน เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ถ้าหากผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับการคัดเลือกมาอย่างดี และมีโครงสร้างการบริหารที่ดี ก็เสมือนว่ามีเครื่องมือดีไปด้วย
- **ข้อจำกัดในการบริหารงานระดับอำเภอ** ปัจจุบันมีปัญหาความก้าวหน้าในอาชีพของนายอำเภอ และปัญหาหนึ่งก็คือ หน่วยงานอำเภอยังเป็นผู้อำนวยการระดับต้นและผู้อำนวยการระดับสูงซึ่งต้องควบคุมดูแลหน่วยงานในพื้นที่ทั้งหน่วยงานสาธารณสุข หน่วยงานอุตสาหกรรมในระดับอำเภอ ซึ่งส่วนใหญ่มีตำแหน่งสูงกว่านายอำเภอ
- **ข้อจำกัดในการประสานการทำงานร่วมกับราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค** หน่วยราชการที่เป็นส่วนกลางในจังหวัด ควรยึดยุทธศาสตร์ของจังหวัดเป็นหลักในการปฏิบัติงาน เพราะหน่วยงานเหล่านี้มักทำงานตามยุทธศาสตร์ของกรมและกระทรวง จึงทำให้งานยุทธศาสตร์ของจังหวัดลดความสำคัญไป
- **ข้อจำกัดด้านความมีเอกภาพในการบริหารงานของจังหวัด** จังหวัดควรมีสถานภาพเป็นเหมือนกรม ๆ หนึ่ง ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเสมือนเป็นอธิบดีที่อยู่ในพื้นที่ เพราะในปัจจุบันหน่วยราชการบริหาร

ส่วนกลางมีสายการบังคับบัญชากับหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งหลายภารกิจ จังหวัดไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ทำได้เพียงรับเรื่องและส่งต่อไปให้ส่วนกลาง ไม่สามารถแก้ไขปัญหอะไร ก่อให้เกิดปัญหาที่สะสมค้างค้ำ

- **ข้อจำกัดด้านสถานภาพของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด** ปัจจุบันสำนักงานยุติธรรมจังหวัด เป็นหน่วยงานที่มีโครงสร้างประกอบด้วยข้าราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรมในระดับพื้นที่ เช่น ผู้บัญชาการเรือนจำ ทณฑสถาน มาเป็นยุติธรรมจังหวัดควบคู่กันไปด้วย ซึ่งไม่ว่าตำรวจหรืออัยการมาร้องเรียนกับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจให้ยุติธรรมจังหวัดรับผิดชอบดำเนินคดีเรื่องร้องเรียนต่อไป เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เข้าไปแทรกแซงสำนวนคดีได้ ก็จะได้มอบอำนาจให้ยุติธรรมจังหวัดดำเนินการต่อไป แต่ปัจจุบันสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ขึ้นตรงกับส่วนกลาง และไม่ได้มีโครงสร้างเป็นส่วนราชการ จึงไม่สามารถมอบอำนาจให้ใครได้ ทำได้ต้องใช้ปลัดอำเภอที่จบสาขานิติศาสตร์เป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น ยุติธรรมจังหวัดควรมีความเป็นมืออาชีพ ไม่มีตำแหน่งนิติกร มีเพียงลูกจ้างที่เพิ่งเรียนจบนิติศาสตร์ จะต่อสู้คดีความกับทนายเก่ง ๆ ได้อย่างไร หากมียุติธรรมจังหวัดที่มีคุณภาพ ก็จะช่วยให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรม แทนที่ชาวบ้านต้องไปร้องเรียนถึงกรุงเทพมหานคร
- **ข้อจำกัดด้านการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด** ไม่ควรให้ส่วนกลางรับผิดชอบภารกิจหน้าที่ทุกอย่างไว้ทั้งหมด แม้ว่าในบางภารกิจจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลางก็ตาม ทั้งนี้ ควรเชื่อมั่นและไว้วางใจผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสามารถบริหารจัดการได้ และต้องให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมหัวหน้าส่วนราชการได้

6.2.3 โครงสร้างการบริหารราชการระดับอำเภอ

ผลการศึกษาความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นเกี่ยวกับสภาพการจัดโครงสร้างการบริหารราชการระดับอำเภอ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

- **การลดบทบาทของหน่วยงานระดับอำเภอ** เนื่องจากการปรับโครงสร้างหน่วยงาน กล่าวคือ หากพิจารณาการบริหารงานของนายอำเภอช่วงปี พ.ศ. 2536–2546 จะมีถนนนายอำเภอ สะพานนายอำเภอ แต่เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขยายตัวมาก งบประมาณเหล่านี้จึงตัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ แต่นั่นก็ไม่มีปัญหาเท่ากับการตัดงานปศุสัตว์อำเภอ ประมงอำเภอออกไป หน่วยงานเหล่านี้ควรกลับไปอยู่ระดับอำเภอเหมือนเดิมเพราะเป็นงานที่ต้องพัฒนาอาชีพหรือให้บริการประชาชน ยกตัวอย่างการทำหน้าที่นายอำเภอในภูมิภาคที่ต่างกัน เช่น บทบาทของนายอำเภอที่ภาคเหนือ เมื่อเข้าพรรษาหรือออกพรรษา ศึกษาธิการอำเภอจะมาแจ้งว่านายอำเภอต้องจัดผ้าป่า จัดกฐินไปรวบรวมกัน แม้จะดูเป็นงานชาวบ้านแต่กลับได้ใจได้ความผูกพัน ได้ความไว้วางใจ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งนายอำเภอในภาคใต้ ศึกษาธิการอำเภอก็บอกว่าถึงเดือนรอมฎอนแล้ว นายอำเภอต้องไปมัสยิด แต่หลังปี พ.ศ. 2546 เกิดปัญหาความไม่สงบมากขึ้น ความผูกพันระหว่างนายอำเภอกับประชาชนหายไป เพราะการปรับระบบบริหารงานบุคคลเป็นระบบแท่ง ส่งผลให้ไม่มีศึกษาธิการอำเภอ จึงนำภารกิจเหล่านี้ไปอยู่ที่กรมการศาสนา ซึ่งไม่มีหน่วยงานระดับอำเภอ หน่วยราชการต่าง ๆ จึงเพิกเฉยนายอำเภอ ดังนั้น

กรรมการมัสยิดจึงไม่เคยได้พบนายอำเภอเลย ก็ต่อเมื่อนายอำเภอไปที่มัสยิดกลายเป็นไปตรวจค้นบุคคลเหล่านั้นแทน จึงกลายเป็นความขัดแย้ง

- **ความจำเป็นของการมีหน่วยงานระดับอำเภอในจังหวัดที่มีพื้นที่ห่างไกล** ที่ว่าการอำเภอ ในฐานะหน่วยบูรณาการควรต้องยังคงอยู่ เพื่อทำงานในระดับพื้นที่ ตัวอย่างเช่น นายอำเภอที่จังหวัดยะลา ชาวบ้านต้องการวัคซีนฉีดวัวอยู่ที่อำเภอเบตง เดิมมีปศุสัตว์อำเภอเบตง แต่ปัจจุบันต้องเดินทางมาที่สำนักงานปศุสัตว์เขต ต้องขับรถจากเบตงเข้ามาที่ยะลา 3 ชั่วโมง เมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางการเมืองหรือเรื่องปากท้อง ทั้งนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่สามารถลงไปคุยกับชาวบ้านได้ เพราะปัจจุบันภารกิจหน้าที่ของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดหมดไป และบุคลิกก็เปลี่ยนไป
- **ข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่** ในอดีตมีประชาสงเคราะห์อำเภอทำหน้าที่จดทะเบียนผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส แต่ปัจจุบันให้นายอำเภอสำรวจและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งงบประมาณเพื่อดูแลช่วยเหลือผู้พิการ เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งว่า ไม่มีงบประมาณ เพราะนำงบประมาณไปใช้ในเรื่องอื่นหมดแล้ว ซึ่งเป็นการจัดลำดับความสำคัญการพัฒนาคุณภาพชีวิตไว้เป็นอันดับท้าย ๆ เพราะไม่มีหน่วยงานพัฒนาสังคมในระดับอำเภอ จึงต้องเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ภารกิจไหนที่ไม่ได้ฐานคะแนนเสียงก็จะไม่ค่อยปฏิบัติงาน
- **การจัดโครงสร้างการบริหารงานระดับอำเภอ** ควรให้มีหน่วยบริการประชาชนในระดับอำเภอ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาปากท้องของประชาชนโดยตรง ชีวิตความเป็นอยู่ สังคม การศึกษา สาธารณสุข หากจะให้อย่นกลับไประบบเดิมทั้งหมดคงเป็นไปได้ การปรับปรุงใหม่ควรพิจารณาว่าอะไรควรปรับปรุง อะไรควรต้องดำรงอยู่ ได้แก่ หน่วยงานมีภารกิจสำคัญเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ เกี่ยวกับปัญหาปากท้องของประชาชน เป็นหน่วยจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน เช่น เรื่องน้ำ ถนน ไฟฟ้า ชลประทาน เป็นต้น นายอำเภอ ต้องแสดงบทบาทเป็น CEO อำเภอ หมายความว่า ต้องไม่ใช่นักปกครองประจำการเดียว แต่ต้องสามารถบริหารอำเภอให้สอดคล้องกับจังหวัดให้ได้เพราะโรงงานทั้งหลายตั้งอยู่ในอำเภอ ไม่ได้ตั้งอยู่ที่ศาลากลางจังหวัด พื้นที่เกษตร พื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่โรงงาน ล้วนตั้งอยู่ในอำเภอ ต้องคิดแล้วมาบอกจังหวัด หรือรับความคิดจากจังหวัดแล้วไปประสานต่อในพื้นที่ให้ได้ มุมมองของกระทรวงมหาดไทยเดิมก็คือ การพัฒนาพื้นที่ชนบท การพัฒนาชาวบ้านในพื้นที่ แต่ปัจจุบันไม่จำเป็นแล้ว เพราะมีเทศบาล มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายอำเภอต้องทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร ประสานแล้วร้อยเป็นพวงให้ได้ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดบอกว่าไหนไหนต้องทำอะไร นายอำเภอต้องคิดแล้วว่าตัวเองจัดอยู่ในไหนไหน แล้วต้องทำอะไร ตัวอย่างเช่น ในจังหวัดกาญจนบุรี จากบางใหญ่เดินทางมาที่บ้านหนองขาว จากน้ำพุร้อนมาที่บ้านหนองขาว แล้วขึ้นอำเภอท่าม่วง ห่างจากศาลากลางจังหวัดไป 20 กิโลเมตร เป็นจุดศูนย์รวม อำเภอโดยรอบทั้งหมดในรัศมี 50-100 กิโลเมตร ต้องมองเรื่องการพัฒนาทั้งระบบน้ำ ถนน เพื่อสร้างอุตสาหกรรมให้โยนเข้ามาที่ศูนย์กลางนี้ แล้วส่งต่อแหล่งอื่น ๆ เช่น ทวาย เป็นสิ่งที่ต้องคิด นายอำเภอต้องไปดูและไปคิด ใช้แรงงานพื้นที่ อุตสาหกรรม ทรัพยากรในพื้นที่

6.2.4 ระบบบริหารงานจังหวัด

ผลการศึกษาความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นเกี่ยวกับระบบบริหารงานจังหวัด สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

- **ข้อจำกัดด้านการบริหารงานบุคคลของจังหวัด** ข้าราชการที่มีตำแหน่งต่ำกว่าระดับ 8 อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ไม่สามารถย้ายออกนอกพื้นที่ได้ ทำได้เพียงวงเวียนภายในจังหวัดและแก้ไขปัญหาไป แต่หากเป็นตำแหน่งระดับสูงจะอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด และหลายหน่วยงานที่จังหวัดไม่สามารถเข้าไปก้าวล่วงได้ เช่น หน่วยงานส่วนกลางในพื้นที่
- **การพัฒนากระบวนการบริหารงานบุคคล** ดังกรณีระบบรุ่นพี่รุ่นน้องในกระทรวงมหาดไทย เดิมนั้นเป็นผู้จบจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีลักษณะการทำงานที่ช่วยเหลือและพึ่งพากันในฐานะรุ่นพี่รุ่นน้องร่วมสถาบัน แต่เกิดความไม่เป็นธรรมกับคนที่จบจากสถาบันการศึกษาอื่น และที่เป็นปัญหามากก็คือ การใช้เงินเพื่อเลื่อนตำแหน่ง แม้จะไม่มีความรู้ความสามารถก็เข้ามาทำงานได้ ดังนั้น เรื่องระบบคุณธรรมต้องชัดเจน
- **ปัญหาอัตรากำลังภาครัฐในปัจจุบันอยู่ในภาวะขาดแคลน** เพราะการแก้ไขปัญหาผลกระทบจากนโยบายลดอัตรากำลังภาครัฐด้วยการจ้างลูกจ้าง ทำให้เกิดสภาวะขาดแคลนข้าราชการที่จะตั้งใจทำงานและได้รับสวัสดิการที่ดี เนื่องจากลูกจ้างจะทำงานโดยไม่มีสำนึกสาธารณะและการไม่มีความมั่นคงและความก้าวหน้าในอาชีพ จึงทำให้ลูกจ้างอยู่ในระบบได้ไม่นาน ต้องเปลี่ยนบุคลากรสม่ำเสมอ ทำให้การทำงานโดยรวมมีปัญหาอีก ทั้งความรับผิดชอบระหว่างลูกจ้างกับข้าราชการก็แตกต่างกันอย่างไรรู้ก็ตาม การแก้ไขปัญหาผลกระทบดังกล่าวอาจทำได้โดยการขยายเวลาเกษียณอายุราชการจากเดิม 60 ปี เป็นอายุ 65 ปี ซึ่งอาจมีเงื่อนไขเรื่องสุขภาพตามความเหมาะสม
- **ปัญหาด้านการมอบอำนาจ** หากมีการมอบอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ ก็จะไม่มีปัญหาในการทำงาน แต่หากมอบแบบไม่เบ็ดเสร็จ ก็ต้องส่งต่อไปยังส่วนกลาง ทำให้เรื่องล่าช้า จังหวัดตอบคำถามประชาชนในพื้นที่ไม่ได้ การมอบอำนาจขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคน เช่น การบริหารราชการของจังหวัดสงขลาจะกระจายอำนาจทั้งหมด ทั้งเรื่องงาน งบประมาณ งบประมาณพิเศษ หากพิจารณาโครงสร้างจะพบว่า การส่งมอบอำนาจไว้ก็จะเป็นปัญหาทางธุรการ หากผู้ว่าราชการจังหวัดส่งมอบอำนาจต่าง ๆ ไว้ จะทำให้การขับเคลื่อนจังหวัดในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาจราจร การไม่ให้มีระเบิดในพื้นที่ได้ หากส่งมอบอำนาจไว้แล้วจัดการเรื่องนี้ได้ก็เป็นเรื่องที่ดี
- **การพัฒนากระบวนการประเมินผลติดตามการทำงานของจังหวัด** สามารถดำเนินการตามรูปแบบที่ ก.พ.ร. หรือกระทรวงมหาดไทยกำหนดมาให้รายงานตามรูปแบบกลับไป แต่ในช่องทางที่ไม่เป็นทางการ จะตั้งคณะกรรมการโดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด 3 คน ให้รับผิดชอบตามภารกิจและตามพื้นที่ ดังนั้น งบประมาณจึงลงไปตามภารกิจและพื้นที่ที่รองผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนรับผิดชอบ นอกจากนั้น ยังให้หน่วยราชการต่าง ๆ ทั้งในระดับอำเภอ รายงานตามแบบฟอร์มกลับมา เพื่อรายงานความก้าวหน้าในการทำงาน และยังมีการตั้งคณะกรรมการจากทุกภาคส่วนเพื่อติดตามนโยบายของจังหวัดด้วย
- **ลักษณะเฉพาะในเชิงพื้นที่ของจังหวัดซึ่งส่งผลต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค** ยกตัวอย่าง จังหวัดนครราชสีมา เป็นจังหวัดที่มีขนาดใหญ่ มีปัญหาไม่มาก แต่ปัญหาสำคัญก็คือ การดูแล

ประชาชนไม่ทั่วถึง 32 อำเภอ หากเป็นจังหวัดขนาดเล็กที่มี 2-3 อำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสามารถไปพื้นที่ได้สะดวกและเห็นภาพเชิงลึก เมื่อลงพื้นที่ต้องเดินทางกว่าร้อยกิโลเมตร ด้านงบประมาณเนื่องจากจังหวัดนครราชสีมา 32 อำเภอ จึงใช้วิธีการแบ่งการบริหารเป็นกลุ่มอำเภอ ซึ่งแบ่งได้ 6 กลุ่มตามภูมิประเทศและให้ดูแลยุทธศาสตร์กลุ่มอำเภอด้วย แต่กลุ่มอำเภอจะเสนอยุทธศาสตร์ของตนเอง อำเภอก็จะรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบเป็นรายกลุ่มอำเภอ โดยที่ไม่ต้องรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทุกอำเภอ โดยให้นายอำเภอที่อาวุโสที่สุดเป็นหัวหน้ากลุ่มอำเภอเข้ามาประชุม ซึ่งใช้วิธีนี้ในทุกภารกิจ เช่น งานยาเสพติด งานแก้ไขปัญหายาเสพติด การแก้ไขปัญหาน้ำ เป็นต้น

- **การจัดประเภทของจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษที่มีความแตกต่างจากบางจังหวัด** เช่น จังหวัดเชียงใหม่ กาญจนบุรี ภูเก็ต จากประสบการณ์การเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นจังหวัดขนาดใหญ่รองจากกรุงเทพมหานคร แต่จังหวัดเชียงใหม่ไม่เคยได้รับงบประมาณพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาพิเศษเลย เช่น ปัญหาการจราจร การทำถนน การทำอุโมงค์ รถราง ทั้งที่จังหวัดเชียงใหม่ต้องรองรับประชากรรองจากกรุงเทพมหานคร และต้องรับทุกอย่างแทน ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ต้องรับทุกอย่าง แม้แต่เรื่องการค้าต่างประเทศ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำประเทศต่าง ๆ มาเยือนเชียงใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องต้อนรับมากกว่า 100 ครั้ง แต่กลับไม่มีกระทรวงการต่างประเทศมาช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดเลย ไม่มีงบประมาณการรับรองแขกต่างประเทศ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องจ่ายเองทั้งหมด ขณะเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ก็ได้รับเชิญให้ไปต่างประเทศ ในฐานะคนของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศกลับเห็นว่าไม่ใช่งานของผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะมีทูตประจำอยู่ ขณะที่ผู้นำต่างประเทศไม่ต้องการพบทูต แต่ต้องการผู้เจรจาทำงานด้วย เพื่อประสานงานและสื่อสารกันได้โดยตรง

6.2.5 การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ผลการศึกษาความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นเกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

- **การปรับปรุงระบบบูรณาการงบประมาณจังหวัด** ควรมีทีมบูรณาการระหว่างพื้นที่ (area) ภารกิจ (function) และวาระนโยบาย (agenda) ซึ่งต้องมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และจังหวัด นำนโยบายของรัฐบาลมาพูดคุยกัน เพราะการปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานแต่ละแห่ง ไม่มีตัวเชื่อมโยงตรงกลางที่จะจังหวัดเสนอให้กับผู้รับผิดชอบ ดังนั้นงบประมาณ 90 เปอร์เซ็นต์ จะกลับไปในส่วนกลาง ซึ่งไม่มีพื้นที่ทำงาน แต่หากนำนโยบายของรัฐบาลมาแปลงแล้วร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งไม่ใช่ผู้ปฏิบัติ ใครจะปฏิบัติงานตามแผน ขณะที่สำนักงานงบประมาณก็ปฏิบัติตามฝ่ายการเมืองว่าควรกระจายงบประมาณให้ใคร อย่างไร งบประมาณจึงลงมาตามภารกิจ ทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่เกิดประสิทธิภาพทั้งที่โครงสร้างส่วนภูมิภาคเป็นระบบที่ดีอยู่แล้ว เพราะการที่รัฐบาลจะทำงานระดับพื้นที่ จำเป็นต้องมีตัวแทนและรับนโยบายจากส่วนกลางมาปฏิบัติงานในพื้นที่ ขอเพียงให้รัฐบาลมาจากเส้นทางที่ถูกต้องและแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ก็ทำงานให้ส่วนกลางได้เต็มที่

- **วงเงินงบประมาณที่จังหวัดได้รับไม่ได้มีการจัดสรรตามจำนวนประชากร** ลักษณะของปัญหาในพื้นที่ในแต่ละจังหวัดได้รับงบประมาณไม่แตกต่างกัน ทั้งที่ศักยภาพของจังหวัดและขนาดของจังหวัดมีความแตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น จังหวัดภูเก็ตมีขนาดเล็ก ขณะเดียวกันก็มีรายได้จากการท่องเที่ยวจำนวนมาก แต่กลับได้รับงบประมาณใกล้เคียงกับจังหวัดนครราชสีมาซึ่งมีพื้นที่ขนาดใหญ่และมีประชากรจำนวนมาก ทั้งนี้ รัฐบาลอาจต้องพิจารณาการให้งบประมาณจังหวัดในมิติศักยภาพของเมือง ต้องให้งบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัดให้เติบโตและเกื้อหนุนความเจริญให้ทั่วถึงกัน เมืองงบประมาณจังหวัดไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในพื้นที่ที่ต้องเร่งแก้ไข จึงทำให้งานไม่บรรลุเป้าหมาย เพราะงบประมาณที่ได้รับมาต้องดูแลประชากรหลากหลายกลุ่มด้วย และด้วยจำนวนงบประมาณไม่มากจึงไม่ค่อยเห็นความเปลี่ยนแปลงเท่าไร
- **ข้อจำกัดในการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์จังหวัด** ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ เพราะปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์จังหวัดต้องนำเรื่องเข้าไปให้คณะกรรมการนโยบายการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) เป็นผู้พิจารณาทำให้เกิดความล่าช้า เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน การจัดทำแผนงบประมาณก็ไม่ใช่หากจัดทำแผนงบประมาณแล้วเสร็จในปีนี้จะได้รับเงินงบประมาณได้ทันที แต่ต้องจัดทำแผนงบประมาณล่วงหน้าถึง 2 ปีกว่าที่จะได้รับงบประมาณ สภาพการณ์ของปัญหาในพื้นที่ก็เปลี่ยนแปลงไปแล้ว หากผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเปลี่ยนยุทธศาสตร์ได้ ทุกอย่างจะรวดเร็วยิ่งขึ้น ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด
- **การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เพื่อของบประมาณ เป็นไปด้วยความยากลำบาก** ตัวอย่างเช่น จังหวัดลำปางต้องการสร้างเตาเผาเซรามิกเป็นเตากลาง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็มาประชุม แต่เรื่องกลับติดขัดที่สำนักงานงบประมาณซึ่งไม่มีงบประมาณ ขณะนี้กำลังจะดำเนินธุรกิจศาลา โดยการสแตมป์เซรามิกแล้วส่งไปขาย เพื่อสร้างมูลค่าขึ้นมา ซึ่งงานนี้ไม่ใช่งานของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่สนับสนุนให้ภาคธุรกิจทำงานได้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมในพื้นที่ เกิดการจ้างงาน มีความเป็นอยู่ที่ดี กรณีการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ลำปางเป็นศูนย์กลางภาคเหนือตอนบน บริเวณเกาะคา มีพื้นที่ของกรมธนารักษ์ประมาณ 4,000 ไร่ ซึ่งจังหวัดสามารถขอใช้พื้นที่ได้ แต่การของบประมาณสำหรับการพัฒนาให้เป็นศูนย์กลาง OTOP สำหรับการขนส่งสินค้าที่เดินทางมาจากเชียงราย คุณหมิง เพื่อพักและกระจายสินค้าไปยัง 8 จังหวัดภาคเหนือ งานลักษณะนี้ หน่วยงานส่วนกลางอาจมองภาพไม่ได้ ซึ่งแนวคิดเหล่านี้ต้องเข้าไปอยู่ในแผนงานแล้วขอความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แล้วจึงไปขอสำนักงานงบประมาณว่าอนุมัติหรือไม่ อย่างไร จะเห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถดำเนินการตามแผนใด ๆ ได้ทันที
- **ข้อจำกัดด้านการจัดสรรงบประมาณของส่วนราชการประจำจังหวัด** จังหวัดลำปางได้รับงบประมาณเชิงภารกิจจำนวน 17,000 บาท แต่ต้องมาพิจารณาแผนงานด้วยว่าทำอะไรบ้างซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นงบประมาณสร้างถนน สร้างอ่างเก็บน้ำ สร้างเขื่อน งบประมาณทางหลวงชนบท งบประมาณสำหรับภารกิจเหล่านี้มีจำนวนมาก แต่หากเป็นงบประมาณเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตมีจำนวนน้อยมาก เช่น งบประมาณโรงพยาบาล งบประมาณโรงเรียน งบประมาณด้านการศึกษา ประมาณ 5,000 ล้านบาท แต่ส่วนใหญ่จะเป็นค่าเงินเดือนครู และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคคลเสียหมด งบประมาณสำหรับภารกิจการพัฒนาคุณภาพชีวิตจึงมีน้อยมาก

- **ข้อจำกัดด้านงบประมาณในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด** การที่จังหวัดลำปางมีงบประมาณจังหวัด 167 ล้านบาท และงบประมาณกลุ่มจังหวัดรวมทั้ง 4 จังหวัด มีงบประมาณ 200 ล้านบาท เสนอโครงการอย่างไร ก็ได้งบประมาณดำเนินการลักษณะนั้น แต่ถือว่าไม่ใช่จำนวนมากพอที่จะพัฒนาจังหวัดได้ เช่น ในสมัยที่อยู่จังหวัดเชียงราย มีนโยบายจะทำให้จังหวัดเชียงรายเป็นประตูสู่อาเซียน วางผังเมือง 3 เมืองชายแดน แต่ก็ต้องติดขัดข้อกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ และต้องนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาด้วย ทั้งกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก การศุลกากร ดังนั้น การทำเป็นเมืองพิเศษจึงไม่สามารถดำเนินการได้ เพื่อที่จะให้เกิดความสะดวกในการจ้างงาน เรื่องภาษี เพราะไปเกี่ยวข้องกับสภาพความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อประชุมแล้วไม่เห็นชอบ โครงการก็เลื่อนไปเรื่อย ๆ แผนงานก็ทำไม่ได้เช่นเดียวกัน และการจะทำให้เป็นเมืองชายแดนพิเศษ ที่ดินเป็นของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) หรือของกรมป่าไม้ ซึ่งจะไปใช้ก็ไม่ได้ สำหรับที่ดินของ สปก. ก็ต้องใช้สำหรับทำเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว แม้ว่าจะขอพื้นที่ได้ก็ต้องของงบประมาณซึ่งต้องใช้เวลามาก 2 ปี จึงจะได้งบประมาณทำงาน จังหวัดไม่มีงบประมาณดำเนินการกิจพิเศษลักษณะนี้
- **ข้อจำกัดด้านงบประมาณส่งผลต่อขีดความสามารถของจังหวัดในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่** ผู้ว่าราชการจังหวัดมีงบประมาณของสำนักงานจังหวัดเท่านั้น แบ่งเป็นค่าน้ำมัน ค่าเบี้ยประชุม ค่าเช่าที่พัก ดังนั้น หากจะปรับปรุงควรพิจารณาว่านโยบายของประเทศจะกำหนดให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางในลักษณะเดียวกับกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครมีงบประมาณ 30,000 – 40,000 บาท หากจังหวัดไม่เติบโต เมืองจะก้าวหน้าอย่างไร จังหวัดอื่น ๆ จึงอยากเป็นเหมือนกรุงเทพมหานคร เพราะได้งบประมาณจำนวนมาก และสามารถบริหารงานด้วยคนเพียงคนเดียว ทำอะไรก็สามารถทำได้ชัดเจน มีความต่อเนื่อง ซึ่งการที่จังหวัดจะดำเนินการใด ๆ จะต้องผ่านหน่วยงานหลากหลายทั้งหน่วยงานเชิงภารกิจ (กรม กระทรวง) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และจังหวัด ดังนั้น จึงควรต้องมีกลไกกลางสำหรับบริหารจัดการแก้ไขปัญหาความล่าช้าเหล่านี้
- **ข้อจำกัดในการสร้างความเป็นเอกภาพในการพัฒนาจังหวัด** แม้ว่าตำแหน่งอธิบดีจะเทียบเท่าผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ความเข้าใจพื้นที่มีเท่ากับผู้ว่าราชการจังหวัดหรือไม่ จังหวัดก็เหมือนกรม ๆ หนึ่ง แต่จังหวัดมักถูกมองข้าม กระทรวง กรมเองงบประมาณไปทั้งหมด การทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น CEO ได้เมื่อปี พ.ศ. 2546 แต่ทำได้แค่จังหวัดน่านร่อง สุดท้ายก็หายไป และเพิ่มพื้นระบบงบประมาณแบบบูรณาการขึ้นมาเมื่อ 3 ปีที่แล้ว แต่ก็ต้องถูกจำกัดโดยสภาผู้แทนราษฎร แบ่งเป็นงบประมาณจังหวัด และงบประมาณกลุ่มจังหวัด แล้วให้ไปแบ่งเค้กกันเอง เงินจำนวนนี้จึงแทบไม่เกิดประโยชน์ เพราะการทำยุทธศาสตร์จังหวัดไม่ใช่เรื่องง่าย สุดท้ายแล้วงบประมาณก็ไม่เพียงพอกับสิ่งที่จังหวัดจะดำเนินการ
- **การแทรกแซงของนักการเมืองในการบริหารงบประมาณจังหวัด** การจัดทำโครงการที่เป็นประโยชน์ในพื้นที่ได้จริงต้องเจรจาต่อรองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดต้องไปนำเสนอโครงการให้คณะกรรมการธิการสภาฯ ต่างกับสมัยที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดในสามชายแดนภาคใต้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ไม่ยุ่งกับผู้ว่าราชการจังหวัดมาก จากประสบการณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาเคยเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดยะลา การบริหารงานเรื่องงบประมาณแบบบูรณาการจังหวัดในยะลาค่อนข้างราบรื่น แต่มาอยู่จังหวัดสงขลาซึ่งเป็นพื้นที่การเมืองมากก็มีเรื่องต่อรองกันมาก แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่เห็นแก่ชาติบ้านเมืองก็จะพยายามผลักดัน และกลุ่มที่ไม่อยากไปขัดแย้งกับนักการเมืองก็อาจจะเข้าไปร่วมกับนักการเมืองแล้วแบ่งผลประโยชน์กัน นี่คือ

ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณ ต้องยอมรับว่าใน 100 เปอร์เซ็นต์ ต้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการด้วย ในอดีตต้องให้มีส่วนร่วมอย่างน้อย 50-60 เปอร์เซ็นต์ แต่ปีนี้ให้มีส่วนร่วมน้อยลงเหลือ 40 เปอร์เซ็นต์ ก็ได้เชิญสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่มาประชุมกัน 8 คน เพื่อหาความต้องการว่าแต่ละท่านอยากได้อะไร แต่อย่างน้อยที่สุด ต้องเป็นโครงการที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ เป็นรูปเป็นร่าง ไม่ใช่เพียงจัดงบประมาณไป เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นผู้ลงนาม

- **การปรับปรุงหลักเกณฑ์การบริหารงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ** ควรการแบ่งแยกระบบการทำงานกลุ่มจังหวัดด้วยลักษณะต่าง ๆ เช่น การดำเนินโครงการขนาดใหญ่ ควรให้เป็นหน้าที่ภารกิจของส่วนกลาง ขณะที่การดำเนินโครงการขนาดเล็ก ควรให้เป็นหน่วยงานในระดับพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบ การจัดทำโครงการควรเรียงลำดับตามความสำคัญ และสิ่งที่ต้องยอมรับก็คือ งบประมาณบางส่วนมีฝ่ายการเมืองแทรกแซง ทางจังหวัดจึงควรเสนอให้ทุกฝ่ายเสนอโครงการมายังจังหวัด แล้วจะจัดเรียงและคัดเลือกโครงการที่เหมาะสมต่อการพัฒนาจังหวัด จากนั้นจึงให้เข้ามาเลือกเสนอโครงการตามที่ได้มีการจัดเรียงไว้แล้ว นั่นหมายความว่า วิธีการนี้จะทำให้จังหวัดได้รับประโยชน์จากโครงการนั้น ส่วนการเพิ่มงบประมาณ ก.พ.ร. อาจใช้วิธีการประเมินผล หากหน่วยงานไหนสามารถเบิกจ่ายได้ครบตามแผนงานงบประมาณ ให้เพิ่มงบประมาณให้จังหวัดนั้น
- **ข้อจำกัดด้านทักษะการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ของบุคลากรในจังหวัด** คณะกรรมการที่เกิดขึ้นใหม่ ไม่มีความแตกต่างไปจากคณะกรรมการชุดเดิม ๆ หากจะลงรายละเอียดโครงการ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดมีภารกิจมาก ไม่มีเวลาลงรายละเอียด ดังนั้น บุคลากรทุกระดับที่ทำงานยุทธศาสตร์และโครงการต่าง ๆ ต้องมีความเข้าใจรายละเอียดโครงการ ทั้งนี้ ต้องยอมรับว่า ปัจจุบันบุคลากรด้านยุทธศาสตร์ยังไม่มีความสามารถ เมื่อเสนอแผนงานโครงการเข้า ก.น.จ. ต้องมองภาพใหญ่ แต่เมื่อดำเนินกิจกรรมบ่อย ๆ ก็ควรสะท้อนให้ความเชื่อมโยงทั้งภาพรวมและระดับกิจกรรมให้สอดคล้องกัน แต่ปัจจุบันยังไม่เห็นภาพลักษณะนี้ มีลักษณะต่างคนต่างคิด ต่างคนต่างทำ เมื่อโครงการสิ้นสุด ประชาชนได้รับประโยชน์แต่ไม่เกิดความยั่งยืน ดังนั้น จึงควรสนับสนุนให้บุคลากรมีความรู้เรื่องแผนยุทธศาสตร์มากขึ้น
- **การเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรในส่วนภูมิภาค** อาจให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย แต่ก็อาจให้กระทรวงอื่น ๆ เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ มีส่วนร่วมในการพัฒนาบุคลากรเพื่อให้บุคลากรสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดได้
- **การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ** ควรศึกษาระบบเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถทำงานได้เต็มประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบชัดเจน เช่น หากผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการเรื่องใด ก็ให้งบประมาณผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วไปทำการศึกษา แล้วของบประมาณได้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการเองได้เลย ไม่ใช่การตั้งสำนักงานพิเศษขึ้นมาทำงานแต่ไม่เกิดประโยชน์ เช่น กรณีสำนักงานพัฒนาปิงนคร ของงบประมาณทำเมืองใหม่ ตัดถนนวงแหวนรอบนอก ซึ่งหลายท่านเห็นว่าการตัดถนนวงแหวนเป็นหน้าที่ของกรมทางหลวง ถ้าเช่นนั้นแล้ว สำนักงานพัฒนาปิงนครจะตั้งขึ้นมาทำไม สำนักงานพัฒนาปิงนครควรเป็นองค์กรตัวอย่างในการแก้ไขปัญหาทั้งมิติพื้นที่ มิติด้านภารกิจและมิติเชิงนโยบาย มีศักยภาพที่จะทำธรรมาภิบาล สร้างกระแสไฟฟ้าได้ เป็นองค์กรมหาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาภูมิภาคเหนือทั้งหมด เป็นหน่วยงานพิเศษที่ตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาระดับระหว่างจังหวัด

6.2.6 การบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

ผลการศึกษาความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นเกี่ยวกับระบบบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

- **การทบทวนความจำเป็นของกลุ่มจังหวัด** สำหรับการจัดโครงสร้างและระบบการบริหารงานกลุ่มจังหวัด หากยังคงเป็นลักษณะเดิมอยู่ ก็ไม่เห็นควรที่จะต้องมียุทธศาสตร์ต่อไป แต่หากมีกลุ่มจังหวัดต่อไป ควรต้องมีแนวทางพัฒนาที่เชื่อมโยงกัน ไม่แยกส่วนกันทำงาน เพราะงบประมาณที่ได้รับมาสุดท้ายแล้วก็ต้องแยกกันไปทำงาน การมีกลุ่มจังหวัด เป็นเพียงแหล่งที่มาของงบประมาณเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับเป้าหมายสำคัญของการบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดที่ต้องการให้เกิดประสิทธิผล เพราะผลการปฏิบัติจริงจะพบว่าไม่เกิดประสิทธิผลแต่อย่างใด เสมือนว่ามีเรื่องเดียว แต่แบ่งงบประมาณออกเป็น 2 ส่วน ตัวอย่างเช่น ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวและกีฬา จะได้รับงบประมาณของจังหวัดซึ่งเป็นเงินตามโครงสร้างงบประมาณเชิงพื้นที่ แต่ขณะเดียวกันก็จะได้รับงบประมาณตามแผนงานกลุ่มจังหวัดด้วย ยุทธศาสตร์ด้านพาณิชย์ก็เช่นเดียวกัน จังหวัดกาญจนบุรีเน้นการค้าชายแดน การค้าระหว่างประเทศ หน่วยงานเชิงภารกิจจึงได้รับงบประมาณ 2 ช่องทางเช่นกัน จึงเกิดความสงสัยว่าจังหวัดได้รับประโยชน์อะไรจากกลุ่มจังหวัด
- **ปัญหาในการจัดประชุมกลุ่มจังหวัด** ในฐานะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาเป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด จะนั่งเป็นประธานในที่ประชุมด้วยตัวเอง ขณะที่จังหวัดอื่น ๆ ในกลุ่มมักจะส่งผู้แทนมาเข้าประชุม ซึ่งอยากให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาประชุมกลุ่มจังหวัดด้วยตัวเอง เพื่อจะได้มีโอกาสคุยกัน แต่เข้าใจว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีการกิจมาก มักมีช่วงเวลานี้ไม่ตรงกัน
- **ความจำเป็นในการมีกลไกเชื่อมโยงจังหวัดในกลุ่มจังหวัด** การมีกลุ่มจังหวัดเป็นแนวคิดที่ดี แต่อาจต้องมีตัวเชื่อมทำหน้าที่บูรณาการให้เห็นภาพของกลุ่มจังหวัดให้ชัดเจน และทำงานให้ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดขับเคลื่อนไป ซึ่งปัจจุบันกฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้ากลุ่มและมีสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเป็นผู้ขับเคลื่อน แต่ด้วยระดับตำแหน่งเทียบเท่ากัน จึงทำให้มีปัญหาในการบูรณาการเพราะทุกจังหวัดเคารพแนวยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัด ตัวเชื่อมที่ทำหน้าที่บูรณาการและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด อาจให้มี “ศูนย์ภาค” เป็นผู้วิเคราะห์ยุทธศาสตร์และความต้องการของกลุ่มจังหวัด หรืออาจให้เป็นฝ่ายวิชาการที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน ซึ่งแนวคิดกลุ่มจังหวัดเป็นแนวคิดที่ดี แต่ควรต้องมีการปรับปรุงวิธีการบริหารงานเสียใหม่
- **แนวทางการบริหารงบประมาณกลุ่มจังหวัด** ในมิติการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยปกติระบบงบประมาณแบ่งออกเป็น 3 ระบบ ได้แก่ งบประมาณตามโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม งบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และงบประมาณจังหวัดที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารตามแผนพัฒนาจังหวัด โดยที่ต้องเป็นภารกิจที่ไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจของกระทรวง ทบวง กรมที่ดำเนินการอยู่สำหรับงบประมาณกลุ่มจังหวัด มีการบริหารงานเป็นไปตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ในมิติการบริหารงานกลุ่มจังหวัดในฐานะหัวหน้ากลุ่มจังหวัดมิได้อำนาจในการบังคับบัญชาให้จังหวัดอื่น ๆ ต้องบริหารงานตามเป้าหมายรวมของกลุ่มจังหวัดได้ เพราะสุดท้ายแล้ว แต่ละจังหวัดยังคงมีอำนาจในการบริหารจัดการของแต่ละจังหวัดเอง ควรกำหนดลักษณะของโครงการที่ใช้งบประมาณกลุ่มจังหวัด ต้องเป็นงบประมาณที่ก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน 2 จังหวัดขึ้นไป เช่น จังหวัดสงขลาได้รับ

งบประมาณ 187 ล้านบาท จากจำนวนประชากร 1,300,000 คน ในพื้นที่ 16 อำเภอ ส่วนงบประมาณกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ยะลา สงขลา ปัตตานี นราธิวาส 300 ล้านบาท ซึ่งใช้ฐานประชากร และให้แต่ละจังหวัดเสนอโครงการของแต่ละจังหวัด และเงื่อนไขของงบประมาณกลุ่มจังหวัด นอกจากจะต้องไม่เป็นการซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมแล้ว งบประมาณกลุ่มจังหวัดยังต้องเกิดประโยชน์ต่อประชาชนทั้ง 5 จังหวัดหรืออย่างน้อยที่สุดก็ 2 จังหวัดขึ้นไป แต่ในทางปฏิบัติ ได้มีการปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวโดยทำป้ายประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยว เช่น จังหวัดยะลาได้ไป 3 ล้านบาท จังหวัดสงขลาได้ไป 2 ล้านบาท ในแต่ละจังหวัดทำงานไป เพียงแต่มาเสนอโครงการในนามกลุ่มจังหวัด และมีโครงการที่ใช้งบประมาณกลุ่มจังหวัดแล้วเกิดประโยชน์ เช่น โครงการขุดลอกแม่น้ำปัตตานี เพื่อให้แม่น้ำปัตตานีไหลจากยะลาลงปัตตานี เพื่อป้องกันน้ำท่วมที่จังหวัดยะลา ดังนั้น ก็จะเป็นผลดีกับจังหวัดตลอดทางน้ำปัตตานี

- **การบริหารงานบุคคลของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด** ควรให้บุคลากรที่ทำงานเฉพาะยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในแต่ละจังหวัด มาปฏิบัติงานที่สำนักงานของหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เพราะปัจจุบันสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดขึ้นมา และงานมากระจุกตัวอยู่ที่สำนักงานจังหวัดเฉพาะจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ดังนั้น บุคลากรที่ทำงานยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดจะรู้เรื่องเฉพาะที่อยู่ในจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่ม เช่น ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดสนับสนุนแหล่งท่องเที่ยว ก็จะทำเรื่องเกี่ยวกับเกาะหลีเป๊ะ (จังหวัดสตูล) แต่เจ้าหน้าที่สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่ม (จังหวัดสงขลา) จะไม่เข้าใจสภาพปัญหาเกาะหลีเป๊ะ ดังนั้น จึงควรส่งตัวแทนของสำนักงานจังหวัดในกลุ่ม ได้แก่ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส มาทำงานประจำอยู่ที่จังหวัดสงขลาซึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด
- **การบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด** ภายใต้การดำเนินยุทธศาสตร์ของจังหวัดตนเอง โอกาสที่จะได้ติดต่อปฏิสัมพันธ์กันเป็นไปได้ยาก ดังนั้น ผู้ที่ทำงานกลุ่มจังหวัดจึงต้องมีความเข้าใจมาก ขณะเดียวกันดูเหมือนว่าภายในกลุ่มจังหวัดจะขัดแย้ง แต่ในความเป็นจริงแล้วไม่ได้ขัดแย้ง เพียงแต่การบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลจะเป็นเรื่องยาก แม้ว่าจะมีความคิดว่าควรยกเลิกกลุ่มจังหวัด แต่ก็ยังไม่เห็นภาพโครงสร้างที่ดีกว่า เป็นเรื่องยากพอสมควร หากพิจารณาย้อนกลับไปที่ระบบมณฑลในอดีตจะพบว่ามี ความซ้ำซ้อนกับกระทรวง กรมที่เป็นอยู่หรือไม่ หากพิจารณาในมิติพื้นที่จะพบว่ามีพื้นที่และแก้ไขปัญหาได้รวดเร็ว หากไม่มีกลุ่มจังหวัดแล้วการบริหารราชการส่วนภูมิภาคก็ยังทำงานได้อยู่ แต่ปัจจุบันจังหวัดต่าง ๆ ที่อยู่ในกลุ่มจังหวัดมีปฏิสัมพันธ์ค่อนข้างหลวม แต่เป็นเรื่องดีหากผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 4 จังหวัดสามารถเจรจาประสานงานร่วมกันได้ แม้ว่าในแต่ละจังหวัดยังทำงานแบบต่างคนต่างทำ

6.2.7 บทบาทและศักยภาพปัจจุบันของสำนักงานจังหวัดและสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในฐานะที่เป็นหน่วยประสานและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

ผลการศึกษาความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นเกี่ยวกับบทบาทและศักยภาพปัจจุบันของสำนักงานจังหวัดและสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในฐานะที่เป็นหน่วยประสานและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

- **ข้อจำกัดในการทำหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด** สำนักงานจังหวัดเหมือนกับสำนักงานปลัดจังหวัดที่ต้องดูแลงานธุรการของผู้ว่าราชการจังหวัด และดูแลเรื่องการประสานงานของทุกภาคส่วนในจังหวัดนั้น แต่สำนักงานจังหวัดไม่ได้มีงบประมาณเพื่อยุทธศาสตร์ภายในจังหวัดของตัวเอง เพราะงบประมาณพัฒนาจังหวัดถูกลงไปงบประมาณเชิงภารกิจ (function) ซึ่งลงไปทั้ง 76 จังหวัด สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานที่หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทุกกระทรวง กรม ส่งงานลงมาในจังหวัดทั้งหมด และเป็นหน่วยขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้วย ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ ยุทธศาสตร์จังหวัดโดยสำนักงานจังหวัดของมโนเองไม่มีงบประมาณ สำนักงานจังหวัดจึงทำได้แค่บริหารงานประจำให้ผู้ว่าราชการจังหวัด งานเทศกาลประจำจังหวัด งานรับแขก เป็นการใช้จ่ายเงินของสำนักงานจังหวัดเพื่อทำงานเหล่านี้ ซึ่งงบประมาณไม่ได้มากนัก
- **การแบ่งแยกบทบาทของสำนักงานจังหวัดและสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด** สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานเลขานุการในการทำงานด้านวิชาการและแผนยุทธศาสตร์ และประสานงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ปัจจุบันสำนักงานจังหวัดยังต้องทำหน้าที่ในฐานะสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดด้วย ในทางปฏิบัติสำนักงานจังหวัดจึงมีสองบทบาท ส่งผลให้ไม่อาจทำงานได้เต็มที่ จึงควรแยกหน่วยงานด้านยุทธศาสตร์ออกไป แล้วทำงานให้เข้มข้นในเชิงลึก เพราะจังหวัดมีขนาดใหญ่และต้องเป็นที่น่าเชื่อถือของส่วนราชการอื่น ๆ ด้วย ในขณะเดียวกันบุคลากรควรมีขีดความสามารถในการทำงานยุทธศาสตร์โดยเฉพาะ
- **การพัฒนากระบวนการประชุมกลุ่มจังหวัด** การประชุมยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดจะเวียนกันไปในแต่ละจังหวัด ไม่ได้ประชุมที่จังหวัดที่เป็นศูนย์กลางกลุ่มจังหวัดเพียงแห่งเดียว หากเวียนกันให้จังหวัดอื่นเป็นเจ้าภาพ ก็จะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเป็นประธาน ในหนึ่งปีจะมีการสัมมนา มีการเชิญทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หอการค้าจังหวัด เจ้าหน้าที่สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดทุกจังหวัดในกลุ่มมาประชุมพบปะพูดคุยเกี่ยวกับปัญหาและแผนงานต่าง ๆ
- **การเสริมสร้างขีดความสามารถของสำนักงานจังหวัด** ควรมีการปรับปรุงสำนักงานจังหวัดในสิ่งที่ยังเป็นจุดอ่อน นั่นคือ บุคลากรในสำนักงานจังหวัดยังไม่มีขีดความสามารถโดยเฉพาะด้านภาษาต่างประเทศ นอกจากนี้ ในฐานะที่สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงไม่ควรรับบุคลากรที่จบการศึกษาจากเฉพาะสาขารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์เท่านั้น และเมื่อสำนักงานจังหวัดต้องทำงานแผนและยุทธศาสตร์ด้วยแล้ว ควรรับบุคลากรที่จบการศึกษาสาขาเศรษฐศาสตร์ด้วย เพื่อเข้าใจเศรษฐศาสตร์มหภาค จุลภาค ซึ่งเรื่องนี้ถือเป็นจุดอ่อนของผู้ว่าราชการจังหวัด หากบุคลากรสำนักงานจังหวัดมีศักยภาพ มีความรู้เรื่องเศรษฐศาสตร์ ช่วยอธิบายในการอ่านค่าและกราฟต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ ก็จะช่วยสนับสนุนการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด

6.2.8 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

- **ข้อจำกัดของผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของบุคลากรในส่วนราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัด** หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัดนครราชสีมา มีจำนวนประมาณ 300 กว่าหน่วยงาน หน่วยงานที่ค่อนข้างมีปัญหา ก็คือ หน่วยงานด้านการศึกษา เมื่อมีเรื่องร้องเรียนเข้ามายังจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจแก้ไขปัญหาก็ได้ เพราะไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด
- **การปรับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนกลางกับผู้ว่าราชการจังหวัด** เนื่องจากประสบการณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดคิดอยากทำอะไรใหม่ ๆ ในการพัฒนาพื้นที่ แต่ก็ทำไม่ได้ เช่น การศึกษาผังเมือง เพราะงานอยู่ที่โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด กรมโยธาธิการและผังเมืองจะเข้าใจผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่หรือไม่ ขณะเดียวกันมีนักกฎหมายมาพบผู้ว่าราชการจังหวัดทุกวัน เพราะต้องการรู้สภาพพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ว่าจะเติบโตทิศทางไหน อย่างไร เมื่อสำรวจแล้วพบว่า จังหวัดเชียงใหม่พัฒนาไม่ได้เพราะพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่สีเขียว เป็นพื้นที่เกษตรกรรม จึงเสนอแก้ไขผังเมืองไปที่กรมโยธาธิการและผังเมืองและกว่าที่กรมโยธาธิการและผังเมืองจะส่งนักวิชาการมาศึกษาเพื่อหาคำตอบว่าจะสามารถปรับผังเมืองได้ดังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องการได้หรือไม่ จนกระทั่งมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางได้ 3 เดือน ก็ไม่มีเรื่องกลับมา นี่คือตัวอย่างหนึ่งของการบริหารราชการแบบรวมศูนย์ ซึ่งไม่เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติ
- **ข้อจำกัดในการประสานการทำงานกับหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง** ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแก้ปัญหาทุกวัน และทุกภาคส่วนก็คาดหวังผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจทำอะไรได้เต็มที่ เช่น การเสนอสร้างสนามบินแห่งที่ 2 ที่จังหวัดเชียงใหม่ ไม่สามารถหาหน่วยงานรับผิดชอบหลักได้และเพื่อเสนอไปยังหน่วยงานใด ขณะเดียวกัน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ไม่รับเรื่องเพราะไม่ใช่หน้าที่ เสนอไปที่กรมการบินพลเรือนก็ไม่ใช่ ต้องเสนอไปที่การทำอากาศยาน ซึ่งไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ปัญหาการจราจรติดขัดในจังหวัดเชียงใหม่ก็เช่นเดียวกัน การแก้ไขปัญหาคงจะของบประมาณทำอุโมงค์ ก็ต้องไปขอที่สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร ซึ่งจะต้องมาทำการศึกษาก่อน ขณะนี้ก็ยังไม่ได้ทำการศึกษา ขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่กับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ต่างคนต่างมีงบประมาณคนละก้อน แต่ก็มีคนละไม่มาก ก็ไม่สามารถทำงานหรือโครงการขนาดใหญ่ได้ ดังนั้น ควรปรับโครงสร้างส่วนราชการส่วนกลาง ให้ปรับอยู่ในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับแก้ไขปัญหาก็ให้ประชาชน
- **ประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ขึ้นอยู่กับการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** ในฐานะที่จังหวัดเป็นหน่วยงานที่ต้องรับนโยบายของรัฐบาล ภารกิจทุกเรื่องที่ทำเพื่อประโยชน์ของ

ประชาชน และเป็นหน่วยงานเดียวที่ดูแลตั้งแต่เกิดจนตาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความเดือดร้อนจากเหตุ อัคคีภัย อุทกภัย ทุกเรื่องอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมด แต่กลับไม่มีงบประมาณทำงาน จำเป็นต้อง ขอจากส่วนกลาง แม้ว่าโดยกฎหมาย บางหน่วยงานจะเป็นหน่วยราชการจะเป็นราชการส่วนภูมิภาค แต่อำนาจจะอยู่ที่ส่วนกลาง เช่น สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดมีเจ้าหน้าที่ 7-8 คน หากเกิดกรณีน้ำท่วมหรือไฟไหม้ขนาดใหญ่ ก็ต้องไปขอความช่วยเหลือจากทหารหรือจากองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น การทำงานจะเป็นลักษณะนี้ ภารกิจของจังหวัดมีเป็นจำนวนมาก เพียงแค่ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ภารกิจของผู้ว่าราชการ จังหวัดมีจำนวนมาก แต่ราชการบริหารส่วนกลางไม่ได้สนับสนุนทรัพยากร แม้ว่าจังหวัดจะขึ้นตรงต่อ กระทรวงมหาดไทย แต่งงบประมาณที่มาพัฒนาจังหวัดในภารกิจอื่น ๆ กลับไม่มี เพราะ กระทรวงมหาดไทยดูแลความมั่นคง และความสงบเรียบร้อย หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มี ความสามารถประสานงานกับส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ทำงานยากลำบาก

- **การมีส่วนราชการส่วนกลางในภูมิภาคเป็นจำนวนมากส่งผลต่อความเป็นเอกภาพในการพัฒนาพื้นที่** ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความล้มเหลว เพราะการบริหารงานของกลุ่มจังหวัด บริหารให้เกิดประสิทธิภาพได้ยาก เพราะแม้ว่าโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินจะกำหนดให้มีการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่ในความเป็นจริง หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่มีมากกว่าหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยแท้ ซึ่งมีผลต่ออำนาจการบริหารและ ความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการพอสมควร เนื่องจากปัจจุบัน หน่วยราชการส่วนกลางตั้งอยู่ใน ภูมิภาคจำนวนมาก และในการบริหารราชการก็ไม่สามารถทำงานได้ แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะ ฝึกฝนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องสามารถบริหารจัดการได้ทุกเรื่อง แต่ปัญหาก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่สามารถปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้ครบทุกเรื่อง เพราะการบริหารงบประมาณต้องจัดการควบคู่ กันไปด้วย และหลายหน่วยราชการส่วนกลางในจังหวัดก็เข้ามาทำงานโดยที่ไม่ได้ศึกษาพื้นที่เลย จึงทำ ให้งบประมาณสูญเปล่า จะเห็นได้ว่า แม้ว่าหน่วยงานชลประทานที่เป็นส่วนกลางในจังหวัดยังขาดความเป็น เอกภาพในการบริหารจัดการ เพราะมีหน่วยงานหลายแขนง เช่น โครงการชลประทาน โครงการบำรุง และรักษา ก็ทำงานต่างกัน ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาก็เลย กลับเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ต้อง แก้ไข ทั้งที่แผนงานของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางกับหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นคนละ แผนงาน นอกจากภารกิจด้านน้ำแล้ว ยังมีภารกิจด้านการขนส่งและถนน เช่น หน่วยงานทางหลวง ชนบท หน่วยงานทางหลวงแผ่นดิน ที่ดำเนินการและมีปัญหาการบริหารราชการในลักษณะเดียวกัน อีกทั้งภารกิจด้านการขนส่งและถนน ยังไม่นับรวมถึงงบประมาณและความรับผิดชอบขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ภารกิจด้านการขนส่งเป็นเรื่องที่จังหวัดกาญจนบุรีเน้นเร่งรัด เพราะ สนับสนุนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวและการขนส่งผลผลิตทางการเกษตร
- **การทบทวนสถานะของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค** หน่วยราชการส่วนกลาง ที่ควรเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคก็คือ หน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการ รวมถึงหน่วยราชการอื่น ๆ ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับปัญหาปากท้องหรือการพัฒนาคุณภาพชีวิต นอกจากหน่วยงานภายใต้ กระทรวงศึกษาธิการแล้ว ยังมีหน่วยงานภายใต้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุข และยังมีหน่วยงานภายใต้กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เพราะรัฐบาลเน้นการท่องเที่ยว ขณะนี้ กระทรวงที่ทำงานตอบสนองการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ดีที่สุดคือ กระทรวง

สาธารณสุข และผู้บริหารงานของกระทรวงสาธารณสุขก็มักเติบโตจากนายแพทย์ชนบท จึงเข้าใจสภาพพื้นที่เป็นอย่างดี ต่างจากกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม ที่ผู้บริหารระดับสูงจะเติบโตในส่วนกลาง จึงไม่ทราบถึงปัญหาเพื่อการปรับปรุงเกี่ยวกับอุตสาหกรรมครัวเรือนหรือการพาณิชย์รายย่อย

- **การพัฒนากลไกคณะกรรมการจังหวัด** ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถส่งเสริมคณะกรรมการจังหวัดให้ทำงานเต็มที่ โดยเฉพาะในประเด็นปัญหาที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยราชการอื่น ๆ ยกตัวอย่างเช่น การแก้ไขปัญหาจราจรจากหาดใหญ่มาเมืองสงขลา แต่กรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบทไม่ได้ขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัด ขณะที่เทศบาลก็เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงใช้กลไกคณะกรรมการจังหวัดนำประเด็นปัญหาการจราจรในเมืองสงขลา ให้คณะกรรมการจังหวัดมอบอำนาจให้สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัด แขนงการทาง และนายอำเภอไปเจรจากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อค้นหาเส้นทางลัดหรือเส้นทางอื่น ๆ จากหาดใหญ่ไปเมืองสงขลา นอกจากสองเส้นทางหลักแล้ว ยังมีเส้นทางอื่นที่พอจะใช้เดินทางได้หรือไม่ เพื่อลดปัญหาการจราจรหรือถนนจากอำเภอสะเดา โดยที่ไม่ต้องผ่านหาดใหญ่ สามารถตรงไปยังสนามบินได้เลย ได้ให้คณะกรรมการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ
- **ตัวอย่างปัญหาการประสานการทำงานระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคกับจังหวัด** เช่น จังหวัดกาญจนบุรี ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ในโครงการเปิดทวาย จังหวัดจำเป็นต้องพัฒนาคนให้มีทิศทางสอดคล้องกับการพัฒนาเมืองด้วย ดังนั้น ในการพัฒนาคน จังหวัดจึงไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ และไม่สามารถขอดูแลการศึกษาได้เลย จังหวัดกาญจนบุรีมีหน่วยงานสังกัดกระทรวงศึกษาธิการหลายแห่ง เช่น เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในจังหวัดกาญจนบุรี เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา แต่หน่วยงานเหล่านี้กลับไม่ได้ทำงานเพื่อดูแลการศึกษาเฉพาะพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี หากแต่ต้องดูแลในพื้นที่จังหวัดรอบ ๆ ด้วย นอกจากนี้ ยังมีวิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยสารพัดช่าง มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยมหิดล ซึ่งไม่ขึ้นต่อกันอีกด้วย และหน่วยงานเหล่านี้ก็ไม่คิดว่าจะมีความจำเป็นที่ต้องมาพูดคุยกับผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะหน่วยงานด้านการศึกษา มีผู้บังคับบัญชาที่เป็นหน่วยราชการส่วนกลาง ซึ่งก็เป็นเช่นเดียวกันกับหน่วยราชการส่วนกลางอื่น ๆ ที่ตั้งอยู่ในจังหวัด ซึ่งไม่ได้ขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัด อีกตัวอย่างหนึ่งคือ กรณีงบประมาณจังหวัดที่ได้รับจากการอนุมัติตาม ครม.สัญจร จำนวน 100 ล้านบาท หน่วยราชการ เช่น ด้านศุลกากร ไม่ได้เตรียมพร้อมรับยุทธศาสตร์จังหวัดที่เน้นการท่องเที่ยวและโครงการเปิดทวาย เพราะด้านศุลกากรไม่เคยรับทราบยุทธศาสตร์จังหวัด อีกทั้งหน่วยงานศุลกากรก็ไม่ขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ขึ้นกับกรมศุลกากรซึ่งเป็นส่วนกลางโดยตรง ด้านศุลกากรจึงเสนอโครงการ 17 ล้านบาท จังหวัดจึงแบ่งงบประมาณให้ ผลที่ตามมาก็คือ งบประมาณที่อนุมัติให้จังหวัดนั้นกลับเข้าไปที่แต่ละกรม โดยที่แต่ละกรมลงมาทำงานเองทั้งหมด และผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่ทราบเรื่อง ทั้งที่งบประมาณเป็นของจังหวัดกาญจนบุรี เพราะเน้นพัฒนาพื้นที่รองรับโครงการเปิดทวายซึ่งนายกรัฐมนตรีก็เห็นชอบด้วย ขณะที่ด้านศุลกากรนำเงินไปจ้างบริษัทที่ปรึกษา เพื่อศึกษาพื้นที่โดยเลือกพื้นที่ชายแดนเรียบร้อยแล้วจึงมีหนังสือราชการจากกรมศุลกากรแจ้งเรื่องการจ้างที่ปรึกษาและขอให้จังหวัดหาพื้นที่ดิน 300 ไร่ บริเวณน้ำพุร้อนซึ่งเป็นที่ดินของกรมธนารักษ์ โดยทั้งหมดนี้ไม่มีการผ่านความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด และผลการศึกษาดังกล่าวก็ไม่ได้มีความสอดคล้องกับการพัฒนาของพื้นที่เลย ในที่สุดจึงเกิดล้มเหลวในการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว

- ตัวอย่างปัญหาการขาดความมีเอกภาพในการบังคับบัญชาส่วนราชการประจำจังหวัด เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ตามโครงสร้างเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่การบริหารจัดการสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมักจะส่งตรงไปยังกระทรวงสาธารณสุข ขณะเดียวกัน กระทรวงสาธารณสุขก็จะทำงานส่งตรงมายังสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ซึ่งผิดกฎหมายระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ยกตัวอย่างเช่น รองปลัดกระทรวงสาธารณสุขลงนามในหนังสือแทนปลัดกระทรวง ส่งเรื่องตรงถึงสาธารณสุขจังหวัด และสาธารณสุขจังหวัดเสนอเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งตามที่ส่วนกลางสั่งมา ซึ่งเรื่องดังกล่าวไม่ได้ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งแต่แรก เป็นต้น
- การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้ชัดเจน ระบบบริหารราชการแผ่นดินที่แบ่งเป็นส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคนั้นคืออยู่แล้ว เพียงแต่หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งในพื้นที่ ภารกิจที่เป็นเรื่องในความจำเป็นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารควร จะอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด ตัวอย่างเช่น มี 120 หน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่จังหวัด มีเพียง 40 หน่วยงาน เท่านั้น ที่ขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ที่เหลืออีก 80 หน่วยงานเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง จำนวนประมาณ 2 ใน 3 ของหน่วยราชการทั้งหมดในจังหวัดไม่ได้ขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัด และนี่คือ สิ่งที่กระทรวงมหาดไทยสอนว่าผู้ว่าราชการจังหวัดต้องบริหารจัดการให้ได้ เพราะการให้ความดี ความชอบก็ให้ไม่ได้ ทั้งที่หน่วยราชการระดับกรม กระทรวงที่อยู่ในส่วนกลางไม่มีทางรับรู้หน่วย ราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัดทำงานอย่างไร ซึ่งก็อาจจะมียกข้อโต้แย้งว่าผู้ว่าราชการจังหวัดก็อาจ ให้ความเห็นมาได้ และผู้ว่าราชการจังหวัดคนไหนที่จะมานั่งเขียนรายงานความดีความชอบบุคลากร ของแต่ละหน่วยงานในจังหวัดได้ ยิ่งไปกว่านั้น หากเขียนรายงานความดีความชอบไปยังกรม กระทรวง ก็ยังเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยราชการได้อีก หากมีระบบการบริหารราชการส่วน ภูมิภาค ควรให้อำนาจการบริหารจัดการในระดับพื้นที่อย่างเต็มที่ สิ่งใดที่ควรอยู่ที่ส่วนภูมิภาค ก็ควรให้ เป็นของส่วนภูมิภาค แต่สิ่งใดที่ควรอยู่กับส่วนกลางก็ควรให้เป็นความรับผิดชอบของส่วนกลาง เช่น การสร้างมอเตอร์เวย์ แต่หากเป็นเรื่องแหล่งน้ำและถนน ควรแบ่งความรับผิดชอบให้เด็ดขาด หากผู้ว่า ราชการจังหวัดกาญจนบุรีไปพบว่าถนนที่สังขละบุรีชำรุด ก็ทำได้เพียงแค่แจ้งให้แขวงการทาง กาญจนบุรีทราบ แต่ไม่มีอำนาจสั่งการได้ อีกตัวอย่างหนึ่ง จังหวัดกาญจนบุรีมีการเปิดด่าน แต่หาก เปิดด่านแล้วกลับไม่มีถนนที่ติดรองรับ การขนส่งสินค้าโดยสะดวกก็อาจสัมฤทธิ์ผลได้
- การประสานการทำงานระหว่างจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เติบโตขึ้น ไม่มีผลกระทบต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะภารกิจมีลักษณะการทำงาน คนละระดับ และแบ่งบูรณาการแก้ไขปัญหาก็ได้ โดยระบบเป็นสิ่งที่คืออยู่แล้ว เมื่อเกิดปัญหาในระดับ พื้นที่ หากเป็นประเด็นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจหน้าที่ ก็จะเสนอเรื่องให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม ก็ยังคงต้องมีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคเพื่อเป็นผู้ ประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ เพราะหากไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะมี ผู้ประสานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม ด้วยเหตุที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง จะมีกลุ่มที่เป็นฐานคะแนนเสียง ดังนั้น การทำงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในด้านหนึ่งก็ต้องทำงานเพื่อตอบสนองฐานคะแนนเสียงเป็นสำคัญ
- การกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันการบริหารงานส่วน ท้องถิ่น แม้โดยหลักการมีความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

แต่ด้วยความไม่พร้อมและผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ส่งผลต่อปัญหาการบริหารงาน ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ผ่านคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (กถ.) เท่านั้น ควรมีรูปแบบคณะกรรมการดังกล่าวในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นด้วย เช่น คณะกรรมการเกี่ยวกับแผนและนโยบายท้องถิ่น

- **บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น** ระบบการบริหารจัดการต่าง ๆ ท้องถิ่นจะบริหารจัดการตามหลักความเป็นอิสระ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่เพียงการบริหารบุคลากรผ่านคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีอำนาจเพียงการพิจารณาเรื่องการขอตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การอนุมัติ การลงโทษเกี่ยวกับวินัยบุคคล หากผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทต่อท้องถิ่นเท่านี้ ก็บริหารภารกิจในพื้นที่ลำบาก แม้ว่าในเรื่องหลักความเป็นอิสระก็เป็นเรื่องที่ถูกต้อง แต่การบริหารจัดการของท้องถิ่น ถ้าให้เป็นไปในทิศทางที่ไม่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ ดังนั้นจึงควรมีเครื่องมือในการควบคุม เช่น การอนุมัติแผน หรือการเขียนกฎว่าการทำแผนจะต้องเป็นไปตามแผนระดับชาติหรือแผนแม่บท แม้ว่าจะมีรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่ถ้าหากแผนการทำงานไม่เป็นไปตามแผนระดับชาติหรือแผนแม่บท ก็ไม่มีบทลงโทษ
- **การประสานบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด** นโยบายการบริหารงานท้องถิ่น ควรสอดคล้องกับนโยบายระดับจังหวัดและระดับประเทศ โดยปกติจะทำงานสอดคล้องกับแผนระดับชาติ แล้วนำมาแปลงเป็นแผนปฏิบัติงาน ควรจะมุ่งเน้นทิศทางการพัฒนาในมิติที่จังหวัดเป็นผู้ขับเคลื่อน เช่น จังหวัดกาญจนบุรี มีโครงการเปิดทวาย นโยบายการท่องเที่ยว เกษตรอุตสาหกรรม การค้าชายแดน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนาเมืองให้สอดคล้องกับแนวนโยบายการพัฒนาจังหวัด เพราะสุดท้าย ท้องถิ่นจะต้องมีความพร้อม เพราะถ้าหากจังหวัดพัฒนาไปโดยที่ท้องถิ่นไม่ได้พัฒนาไปในทิศทางเดียวกัน พื้นที่จะได้ประโยชน์อย่างไร จังหวัดกาญจนบุรีพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นยุทธศาสตร์อันดับหนึ่ง และสร้างรายได้ให้จังหวัดอย่างมาก แต่ยังคงติดต่อก็คือ เมื่อคนมาท่องเที่ยวในจังหวัดแล้ว พื้นที่มีความพร้อมในการรองรับหรือไม่ อย่างไร จึงย้อนกลับมาเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินนโยบายให้นักท่องเที่ยวมาให้จังหวัดแล้ว ท้องถิ่นก็ควรต้องเตรียมความพร้อมรับมือ เช่น น้ำพุร้อนที่ทองผาภูมิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนา ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจสั่งการท้องถิ่นให้ปรับปรุงหรือพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวได้ ซึ่งแม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะของบประมาณจากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มาดำเนินการ แต่ก็เป็นเรื่องที่ยากมาก เพราะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อท้องถิ่นมีรายได้จากการเก็บภาษีแล้ว ก็ต้องพัฒนาพื้นที่ ซึ่งทำอย่างไรจึงจะทำให้สอดคล้องกับการพัฒนาจังหวัด กลับทำงานแบบขุดคลองเป็นถนน ขุดถนนเป็นคลองอยู่แบบนี้
- **ข้อจำกัดในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ระบบการบริหารงานบุคคล มี 2 กลุ่ม คือ ข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ ซึ่งข้าราชการประจำค่อนข้างมีปัญหามาก ตั้งแต่ระดับ ปลัด หากปลัดท้องถิ่นมีปัญหาในการทำงานแต่ไม่อาจย้ายหรือแลกเปลี่ยนบุคลากรกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้ จำเป็นต้องแก้ปัญหให้อยู่ที่จังหวัดในช่วงระยะเวลา 6 เดือน เพราะหากนำไปไว้ที่สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในกรณีดังกล่าวทั้งหมด จะยิ่งเป็นการเพิ่มปัญหาการบริหารงานบุคคลของหน่วยราชการไปด้วย เมื่อถึงเวลาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องตัดสินใจในกรณีดังกล่าว แต่เพื่อมิให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจผิด ควรมีการแก้ไขปัญหาเรื่องระบบบริหารงานบุคคลทั่วไป เพราะข้าราชการส่วนท้องถิ่นก็มีสถานภาพเป็นข้าราชการเหมือนกัน ปัญหาการบริหารงานบุคคลของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกกลุ่มหนึ่งก็คือ ข้าราชการการเมือง ก็มีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ แต่ด้วยองค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งจากข้าราชการประจำจังหวัด กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการจากผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะกรรมการที่ไม่ได้มาจากข้าราชการประจำจังหวัด เกิดปัญหาการวิ่งเต้นเพื่อให้ได้ตำแหน่ง มีการเล่นพรรคเล่นพวก ซึ่งปัจจุบันก็ยังคงมีสภาพปัญหาดังกล่าวอยู่ ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็ไม่ต้องการเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และอาจทำให้อำนาจบังคับบัญชาเสียไป หากจะแก้ไขปัญหานี้ ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่าย ควรแก้ไขด้วยการสร้างระบบคุณธรรมจริยธรรมและสร้างคนเหล่านี้ขึ้นมา พร้อมกับการทบทวนระบบการสรรหาที่จำเป็นต้องสร้างเงื่อนไขเพื่อลดปัญหาการวิ่งเต้นเล่นพรรคเล่นพวกให้คนของตนเข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด และเพื่อหาวิธีการปรับเปลี่ยนบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ไม่ได้เป็นเพียงการมีตำแหน่งประธานกรรมการในระดับจังหวัดเท่านั้น แต่ต้องสามารถบริหารจัดการการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

- **ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับฝ่ายการเมือง** การทำงานกับฝ่ายการเมืองเป็นเรื่องปกติไม่สามารถแยกออกจากกันได้ จึงต้องมีวิธีการจัดระบบ เช่น โครงการที่ฝ่ายการเมืองขอมา ต้องเน้นพิจารณาวัตถุประสงค์เป็นหลัก แต่ต้องเข้ามาตามระบบและต้องเป็นโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัดด้วย โครงสร้างมีความเหมาะสม แต่สิ่งที่น่าอึดอัดก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือคณะกรรมการไม่มีความเป็นอิสระ เพราะต้องคำนึงถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ด้วย

6.2.9 สถานภาพและที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผลการศึกษาความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นเกี่ยวกับสถานะและที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

- **การทบทวนสถานภาพของผู้ว่าราชการจังหวัด** หากผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นตัวแทนของรัฐบาล ก็ควรต้องใช้ระบบแต่งตั้งแบบเดิม แล้วกระจายทรัพยากรและงบประมาณตามสัดส่วนภารกิจที่จำเป็น ก็จะมีประสิทธิภาพมากกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง เพราะกว่าที่จะมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดต้องผ่านกระบวนการฝึกฝนมาก เป็นวิชาชีพกึ่งนักการเมือง หากพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างระบบผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งกับระบบส่วนภูมิภาคแบบเดิมที่วางโครงสร้างมาเป็นเวลานาน หากล้มระบบเดิมทั้งหมด ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จะเป็นอย่างไร ระบบงบประมาณควรจัดสรรอย่างไร ในเมื่อจังหวัดเล็ก ๆ เกือบรายได้ได้น้อยมาก เช่น จังหวัดลำปาง เกือบรายได้ได้เพียง 4,000 ล้านบาท และหากมีการเปลี่ยนให้จังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะแก้ไขปัญหาให้ประชาชนได้หรือไม่ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นจะเป็นอย่างไร ดังนั้นควรต้องศึกษานาน ๆ จังหวัดไหนพร้อมก็ปล่อยให้จังหวัดนั้นเป็นไปก่อน เช่น จังหวัดชลบุรี ภูเก็ต มีศักยภาพและความพร้อม จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ควรต้องให้เป็นการปกครองรูปแบบพิเศษ โดยที่ส่วนกลางไม่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง

- **การพิจารณารูปแบบการบริหารงานจังหวัดแบบพิเศษ** ควรมีการจัดโครงสร้างจังหวัดอื่น ๆ ให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเหมือนกรุงเทพมหานคร เช่น จังหวัดภูเก็ต เชียงใหม่ มีศักยภาพที่จะทำได้ แต่กลับมีงบประมาณไม่เพียงพอที่จะพัฒนาศักยภาพใหญ่ ๆ ได้ นอกจากนี้ จังหวัดชายแดน 37 จังหวัด ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีภารกิจด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และควรมีงบประมาณเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ยังมีจังหวัดที่ต้องเป็นศูนย์กลาง เช่น เชียงใหม่ สงขลา ภูเก็ต ขอนแก่น อุตรดิตถ์ นครราชสีมา ควรให้เป็นเขตพิเศษ และให้อำนาจพิเศษแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการเจรจาเพื่อการพัฒนาเมืองได้ เพราะเมื่อมีผู้นำต่างประเทศขอพบผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ได้ต้องการพบกระทรวงการต่างประเทศ ปฏิเสธได้หรือไม่ ตัวอย่างเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากประเทศฝรั่งเศส แคนาดา มาขอพบ ก็ปฏิเสธไม่ได้ เพราะรัฐบาลของประเทศเหล่านั้นสั่งมาให้พบเพื่อขอทราบว่าเมืองเชียงใหม่จะเป็นอย่างไรในอนาคต จังหวัดเชียงใหม่กลายเป็นเมืองในแผนที่โลกไปแล้ว เช่นเดียวกันกับโตเกียว เซี่ยงไฮ้ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ยังมีอำนาจเหมือนกับผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูน จะให้ผู้แทนจากต่างประเทศเหล่านั้นพบผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ไม่มีใครยอมพบแล้วใครจะเป็นผู้ตอบคำถามได้
- **การสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบเปิด** ควรกำหนดคุณสมบัติว่าผู้ที่จะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเคยเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดมาบ้าง และมีคณะกรรมการระดับกระทรวง เป็นผู้เสนอบัญชีรายชื่อรองผู้ว่าราชการจังหวัด ปัจจุบันมีคณะกรรมการที่ประกอบด้วย ผู้แทนจาก ก.พ.ร. และมีการสัมภาษณ์ด้วย ทั้งที่ในอดีตไม่เคยมีการนำเงินไปซื้อตำแหน่ง แต่ปัจจุบัน แม้สภาพสังคมจะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่กลับมีข่าวเรื่องการซื้อตำแหน่ง และหากปรับระบบการคัดสรรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งแล้ว จะแก้ปัญหาการทุจริตได้หรือไม่ หากจะพัฒนาจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษ ให้เป็นเหมือนกรุงเทพมหานคร ต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานด้วยกัน แล้วให้งบประมาณทำงานก็น่าจะเกิดประสิทธิภาพได้ และให้มีระบบตรวจสอบเหมือนปัจจุบันที่ ก.พ.ร. ดำเนินการอยู่ หากประเมิน 3 เดือนแล้วไม่ผ่านก็ให้ออก แล้วรับสมัครผู้ว่าราชการจังหวัดคนใหม่ ซึ่งต้องกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยว่า ต้องมีประสบการณ์ ไม่ควรมาจากระบบอุปถัมภ์ มีความรู้รอบด้าน มีความพร้อมในการบริหารเมืองที่มีลักษณะพิเศษ ยกตัวอย่างเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่จะต้องมีความสามารถด้านภาษาอังกฤษ มีความสามารถในการต่างประเทศ ด้านการท่องเที่ยว ต้องมีความสามารถรอบด้าน เพราะเป็นจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีบทบาทในทุก ๆ ด้าน นอกจากนี้ยังต้องมีบทบาทในการประสานกับผู้นำท้องถิ่น ผู้นำตามธรรมชาติ ผู้นำองค์กรศาสนาด้วย

6.3 ผลการศึกษาข้อมูลจากการทอแบบสอบถาม

การจัดเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) โดยมีกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ภูมิภาค ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดจังหวัด ทั่วประเทศ สำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด มีการทอแบบสอบถามไปยังกลุ่มเป้าหมายในจังหวัดกรณีศึกษาในแต่ละภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดลำปาง (ภาคเหนือ) จังหวัด

กาญจนบุรี (ภาคกลาง) จังหวัดนครราชสีมา (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) และจังหวัดสงขลา (ภาคใต้) ทั้งนี้ มีจำนวนแบบสอบถามที่ตอบกลับมาทั้งสิ้น 530 ชุด ดังจำแนกได้ตามตาราง² (ข้อมูล ณ วันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2557)

กลุ่มเป้าหมาย	จำนวนแบบสอบถาม ที่จัดส่ง (ชุด)	จำนวนแบบสอบถาม ตอบกลับ (ชุด)	คิดเป็นร้อยละ
ผู้ว่าราชการจังหวัด	76	35	46.1
ปลัดจังหวัด	76	25	32.9
นายอำเภอ	878	241	27.5
ส่วนราชการ	420	229	40.5
- จังหวัดลำปาง	72	22	30.6
- จังหวัดกาญจนบุรี	147	59	40.1
- จังหวัดนครราชสีมา	101	70	69.3
- จังหวัดสงขลา	152	69	45.4
- (ไม่ระบุจังหวัด)		9	
รวม	1,420	530	37.32

ผลการรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาคและพัฒนาปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น สามารถนำเสนอโดยจำแนกเป็น 4 ส่วน คือ 1) ความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ 2) ความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ 3) ความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบการบริหารงานในภูมิภาค และ 4) ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงพัฒนาการบริหารราชการในภูมิภาค

² ควรกล่าวด้วยว่า แม้แบบสอบถามจากกลุ่มเป้าหมายที่คณะผู้วิจัยได้รับกลับคืนมานั้น มีจำนวนไม่ถึงครึ่งหนึ่งของแบบสอบถามที่ส่งไปยังกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด แต่เนื่องจากงานศึกษาเป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) แม้จะมีการใช้เครื่องมือในรูปแบบสอบถามสำหรับเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ (quantitative data) แต่การรวบรวมข้อมูลดังกล่าวก็ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ เพื่อพิสูจน์สมมติฐานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ หากแต่การรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามในที่นี้ มุ่งสำรวจภาพรวมแนวโน้มความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมาย โดยอาศัยสถิติพรรณนา เพื่อประกอบการวิเคราะห์และตีความข้อมูลเชิงคุณภาพ (qualitative data) ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลหลักของการวิจัยนี้ ดังนั้น สิ่งที่คณะผู้วิจัยให้ความสำคัญก็คือ การค้นหาความหมายที่สะท้อนจากแนวโน้มจุดยืนความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ และข้อความที่ผู้ตอบแบบสอบถามกรอกแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในประการต่าง ๆ มิใช่เรื่องความเที่ยงตรงแม่นยำในการวัดค่าตัวแปรและการพิสูจน์สมมติฐานทางสถิติสำหรับสร้างข้อสรุปอ้างอิงไปยังกลุ่มประชากร ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของการวิจัยเชิงปริมาณที่ตั้งอยู่บนญาณวิทยาแบบปฏิฐานนิยม (positivism) หากพิจารณาในแง่นี้ สัดส่วนของแบบสอบถามที่ได้รับการตอบกลับไม่ถึงครึ่งหนึ่ง ไม่ได้ส่งผลต่อความเที่ยงตรงในการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมของงานวิจัยชิ้นนี้ ซึ่งตั้งอยู่บนญาณวิทยาแบบตีความ (interpretivism) สำหรับคำอธิบายความแตกต่างในรากฐานทางญาณวิทยาของการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณ สามารถพิจารณาได้จาก Norman Blaikie, *Approaches to Social Enquiry* (Cambridge: Polity Press, 1993). สำหรับคำอธิบายเกี่ยวกับการออกแบบการวิจัยโดยอาศัยวิธีวิจัยแบบผสมผสานระหว่างการใช้ข้อมูลเชิงปริมาณและข้อมูลเชิงคุณภาพในการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคม (mixed-methods research) ในฐานะแนวการศึกษาทางสังคมศาสตร์ที่ตัดข้ามเส้นแบ่งระหว่างวิธีวิทยาแบบปฏิฐานนิยมและวิธีวิทยาแบบการตีความ โปรดพิจารณา Sanford Schram, "Phronetic Social Science: An Idea Whose Time has Become," in *Real Social Science*, Bent Flyvbjerg, Todd Landman and Sanford Schram (ed.) (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), pp. 15-26.

6.3.1 ความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ผลการรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ปรากฏว่า ทุกกลุ่มเป้าหมายมีความคิดเห็นตรงกันเกี่ยวกับจุดอ่อนหรือข้อจำกัดในการบริหารราชการในจังหวัดในปัจจุบัน ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานในภูมิภาคโดยรวม โดยชี้ว่าประเด็นที่เป็นจุดอ่อนหรือข้อจำกัดมากที่สุด อันดับแรกคือ *งบประมาณจังหวัด* ในขณะที่กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดและปลัดจังหวัด ส่วนใหญ่เห็นว่า ประเด็นที่เป็นจุดอ่อนหรือข้อจำกัดในลำดับรองลงมาคือ *การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด* ส่วนกลุ่มเป้าหมายที่เป็นนายอำเภอส่วนใหญ่เห็นว่าจุดอ่อนหรือข้อจำกัดในลำดับรองลงมาคือ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มเป้าหมายที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการเห็นว่า *ความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน* เป็นจุดอ่อนหรือข้อจำกัดในลำดับรองลงมา

จากผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับการบูรณาการกระบวนการบริหารราชการจังหวัด ที่มีการทำงานร่วมกันในด้านต่าง ๆ ปรากฏว่า กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่า การบูรณาการการทำงานร่วมกันในด้านงบประมาณ มีระดับการบูรณาการที่น้อย ยกเว้นกรณีของกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่เห็นว่า มีการบูรณาการด้านงบประมาณในระดับปานกลาง ในขณะที่การบูรณาการการทำงานร่วมกันในด้านบุคลากร ส่วนใหญ่กลุ่มเป้าหมายมีความคิดเห็นว่ามีระดับการบูรณาการด้านบุคลากรในระดับปานกลาง ยกเว้นกรณีของกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นหัวหน้าหน่วยราชการในระดับจังหวัด ส่วนใหญ่เห็นว่า การบูรณาการการทำงานร่วมกันด้านบุคลากรอยู่ในระดับที่น้อย และสำหรับการบูรณาการการทำงานร่วมกันในด้านนโยบาย/แผนงาน กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่เห็นว่ามีการบูรณาการการทำงานร่วมกันในระดับปานกลาง อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นปลัดจังหวัดมีความเห็นต่อการบูรณาการการทำงานร่วมกันในด้านนโยบาย/แผนงาน ในระดับปานกลางและมากในสัดส่วนเท่ากัน

ผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญที่สุดต่อความสำเร็จในการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการในพื้นที่ แสดงให้เห็นว่า กลุ่มเป้าหมายเห็นไปในทางเดียวกันว่า ปัจจัยความสำเร็จอันดับที่หนึ่ง คือ *บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด และ/หรือ รองผู้ว่าราชการจังหวัด* และกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ในทุกกลุ่มเป้าหมาย ยังเห็นตรงกันถึงปัจจัยความสำเร็จในลำดับรองลงมา ในลำดับที่ 2 และ 3 คือ *ทัศนคติของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด* และ *ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรของหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัด* ตามลำดับ น่าสังเกตว่า กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามทุกกลุ่มมีแนวโน้มความคิดเห็นไปในทางเดียวกัน โดยมองว่า การมีส่วนร่วมของผู้แทนภาคส่วนอื่น ๆ ในพื้นที่จังหวัด เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม ชุมชน เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญน้อยหรือน้อยที่สุด ต่อความสำเร็จในการประสานการทำงานระหว่างส่วนราชการในพื้นที่ ทั้งที่ส่วนราชการประจำจังหวัดทุกหน่วยงานล้วนมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การพัฒนาและแก้ไขปัญหาของจังหวัด ซึ่งย่อมต้องเกี่ยวข้องกับตัวแสดงทุกภาคส่วนในพื้นที่

ผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) ที่มีผลต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารราชการในภูมิภาคมากนักน้อยเพียงใดนั้น ปรากฏว่า กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่า การทำหน้าที่ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) มีผลน้อยต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารราชการในภูมิภาค ยกเว้นกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเห็นว่าการทำหน้าที่ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) มีผลปานกลางต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารราชการในภูมิภาค ปรากฏในสัดส่วนเท่ากับกลุ่มที่มีความคิดเห็นว่า การทำ

หน้าที่ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) มีผลน้อยต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารราชการในภูมิภาค

ผลการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่า กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ และกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นตัวแทนหน่วยราชการในระดับจังหวัด มีรูปแบบการมีส่วนร่วมมากที่สุด 3 อันดับแรกเป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมากที่สุดเป็นลำดับที่ 1 คือ *ร่วมประชุมคณะกรรมการระดับจังหวัดโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน* ลำดับที่ 2 คือ *ร่วมขับเคลื่อนโครงการภายใต้งบประมาณจังหวัด* และ ลำดับที่ 3 คือ *ร่วมประชุมคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.)* ในขณะที่กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด มีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการใน 2 ลักษณะในระดับที่เท่ากัน คือ *ร่วมประชุมคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.)* เป็นประธานในการประชุมคณะกรรมการระดับจังหวัด และ *ร่วมขับเคลื่อนโครงการภายใต้งบประมาณจังหวัด* สำหรับกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ดำรงตำแหน่งปลัดจังหวัดได้เข้าไปมีส่วนร่วมมากที่สุดลำดับที่ 1 คือ *ร่วมขับเคลื่อนโครงการภายใต้งบประมาณจังหวัด*

สำหรับผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมของวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์จังหวัด โดยพิจารณาจากความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะและสภาพความจำเป็นและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ในปัจจุบัน ปรากฏว่า ผู้ตอบแบบสอบถามในทุกกลุ่มเป้าหมายโดยส่วนใหญ่ กล่าวคือ กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ร้อยละ 88.6 กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ดำรงตำแหน่งปลัดจังหวัด ร้อยละ 91.3 กล่าวคือ กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ ร้อยละ 87.9 และกล่าวคือ กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ ร้อยละ 88.5 เห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์จังหวัดในปัจจุบัน มีความเหมาะสมดีแล้ว

6.3.2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

ผลการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พบว่า รูปแบบการแสดงบทบาทที่ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมมากที่สุด คือ *ร่วมขับเคลื่อนโครงการภายใต้งบประมาณกลุ่มจังหวัด* รองลงมาคือ *ร่วมประชุมคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.)* ทั้งนี้ สำหรับกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด การเข้าไปมีส่วนร่วมขับเคลื่อนโครงการภายใต้งบประมาณกลุ่มจังหวัด และ *ร่วมประชุมคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.)* ในกระบวนการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ปรากฏสัดส่วนในระดับที่เท่ากัน กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ในทุกกลุ่มชี้ตรงกันว่า รูปแบบการแสดงบทบาทการมีส่วนร่วมในระดับน้อยที่สุด คือ การร่วมจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

ผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ดำรงตำแหน่งปลัดจังหวัด นายอำเภอ และหัวหน้าหน่วยราชการในระดับจังหวัดมีความเห็นตรงกันว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคมากที่สุด อันดับแรกคือ *หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดการให้ความสำคัญต่อการกิจของกลุ่มจังหวัด* ในขณะที่กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่เห็นว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคมากที่สุดอันดับแรก คือ *ระบบการบริหารงบประมาณกลุ่มจังหวัดไม่เหมาะสม* ต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด สำหรับปัจจัยที่เป็นอุปสรรครองลงมา กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่เห็นว่า ปัจจัยรองลงมาคือ *หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง*

ขาดการให้ความสำคัญต่อภารกิจของกลุ่มจังหวัด กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ดำรงตำแหน่งปลัดจังหวัด เห็นว่า ปัจจัยรองลงมาคือ ขาดการกำกับดูแลการขับเคลื่อนโครงการตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นนายอำเภอ และหัวหน้าหน่วยราชการในระดับจังหวัดมีความเห็นตรงกันว่า ปัจจัยรองลงมาคือ ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี

ผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมของโครงสร้างและระบบบริหารงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในปัจจุบัน ต่อการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานอำนวยการกระบวนกรขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ในทุกกลุ่มเป้าหมายเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า โครงสร้างและระบบบริหารงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด มีความเหมาะสมดีแล้ว ยกเว้นกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 51.4 เห็นว่า ยังไม่เหมาะสม ส่วนอีกร้อยละ 48.9 เห็นว่าเหมาะสมดีแล้ว ผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมของวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในปัจจุบัน ต่อการบูรณาการยุทธศาสตร์จังหวัดที่เป็นสมาชิกให้มุ่งสู่เป้าหมายร่วมกันอย่างเป็นหนึ่งเดียว ปรากฏว่า ผู้ตอบแบบสอบถามโดยส่วนใหญ่ในทุกกลุ่มเป้าหมาย เห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในปัจจุบัน มีความเหมาะสมดีแล้ว สำหรับผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ปรากฏว่า ผู้ตอบแบบสอบถามในทุกกลุ่มเป้าหมายให้ความเห็นเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า การแทรกแซงของนักการเมืองในพื้นที่ ถือเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคมากที่สุดเป็นลำดับที่หนึ่ง

6.3.3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบการบริหารงานในภูมิภาค

ผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับลำดับความสำคัญของภารกิจตามสภาพปัจจุบันของการปฏิบัติงานจริงในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ผลปรากฏว่า กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ให้ความสำคัญกับ การปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล ว่ามีความสำคัญมากที่สุด เป็นลำดับที่หนึ่ง ในขณะที่กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ดำรงตำแหน่งปลัดจังหวัด และตัวแทนหน่วยราชการในระดับจังหวัด ให้ความสำคัญกับ การปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดในระดับกระทรวง/กรมมากที่สุด เป็นลำดับที่หนึ่ง

ผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการทำงานร่วมกันในการบูรณาการการทำงานร่วมกันในจังหวัดกับหน่วยงานอื่นในจังหวัด ปรากฏว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ในทุกกลุ่มเป้าหมายมีความเห็นไปในทางเดียวกันว่า รูปแบบการทำงานร่วมกันที่ปรากฏมากที่สุดเป็นอันดับที่หนึ่ง คือ การประชุมร่วมกัน โดยในกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่ดำรงตำแหน่งปลัดจังหวัด มีความเห็นต่อรูปแบบการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่นในจังหวัดที่ปรากฏมากที่สุด ทั้งในรูปแบบ การประชุมร่วมกัน และ การลงพื้นที่เพื่อปฏิบัติงานตามแผน/โครงการร่วมกัน ในสัดส่วนเท่ากัน

ผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา ข้อจำกัด และอุปสรรคต่อการบริหารราชการในภูมิภาคของจังหวัด ปรากฏว่า ผู้ตอบแบบสอบถามในทุกกลุ่มเป้าหมาย ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ และตัวแทนหน่วยราชการในระดับพื้นที่ ส่วนใหญ่มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า เรื่องงบประมาณและบุคลากรเป็นปัญหา ข้อจำกัด และอุปสรรคต่อการบริหารงานและการปฏิบัติงานที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานระหว่างส่วนราชการในจังหวัด รวมไปถึงการตอบสนองต่อปัญหาในพื้นที่มากที่สุด

ผลการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับวิธีการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งในการบริหารงานจังหวัด ปรากฏว่า ผู้ตอบแบบสอบถามในกลุ่มเป้าหมายที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการ

จังหวัด ปลัดจังหวัด และนายอำเภอ ส่วนใหญ่เห็นว่าระบบเดิมที่มาจากการแต่งตั้ง ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นวิธีการที่ดีที่สุดแล้ว ในขณะที่กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นผู้แทนจากหน่วยราชการในระดับจังหวัดเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมาจากสรรหาตามคุณสมบัติความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือระบบการยืมตัว ข้าราชการระดับสูงของกระทรวงเพื่อมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุด

สำหรับประเด็นความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคด้านต่าง ๆ ที่มีผลต่อการ บริหารงานในภูมิภาคในปัจจุบัน ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามได้ให้ข้อคิดเห็นในข้อคำถามปลายเปิด สามารถสรุปได้ ดังตารางในหน้าถัดไป

ตารางที่ 3 แสดงผลการศึกษาค้นคว้าหาสาเหตุประเด็นปัญหา ข้อจำกัด และอุปสรรค
ต่อการบริหารราชการในภูมิภาคของจังหวัด และสาเหตุที่เกิดขึ้น

ปัญหา ข้อจำกัด และอุปสรรค	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด
งบประมาณ	- ความต้องการแก้ไขปัญหามีมากกว่างบประมาณ - ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงงบประมาณใช้เวลานาน - ระบบงบประมาณไม่สอดคล้องต่อยุทธศาสตร์	- ขาดงบประมาณในระดับ - ไม่สามารถจัดตั้งงบประมาณเองได้ต้องร้องขอจากส่วนกลาง - ไม่สอดคล้องกับภารกิจ - หน่วยราชการส่วนภูมิภาคไม่มีงบประมาณเป็นของตัวเอง	- งบประมาณที่ผ่านกระทรวง/กรม มายังจังหวัด อำเภอ มีน้อยมาก ไม่อาจลุล่วงในการแก้ปัญหาของประชาชนในระดับพื้นที่และครอบคลุมได้ - งบประมาณไม่ยืดหยุ่นและจำกัด แต่ก็ต้องรับผิดชอบนโยบาย - การจัดสรรงบประมาณไม่ได้คำนึงถึงขนาดพื้นที่และสภาพพื้นที่ กลับจัดสรรให้เท่ากัน - ปัญหาการต้องรองรับสนับสนุนจากท้องถิ่น เช่น โครงสร้างพื้นฐาน - อำเภอไม่ได้เป็นหน่วยตั้งงบประมาณ	- งบประมาณมีจำกัด ไม่ครอบคลุมพื้นที่ และเกิดการใช้ที่ไม่เหมาะสม - ขาดแคลนงบประมาณ ในการจัดครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง - งบประมาณ ไม่กระจายแต่ละจังหวัดให้เท่าเทียมกัน - เงื่อนไขในการขอประมาณค่อนข้างจำกัด เช่น จำนวนประชากร จำนวนครอบครัว ทำให้ไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุน - ขาดงบประมาณที่จำเป็น เช่น ค่าอาหาร ค่าใช้จ่ายต่อหัวเด็ก ให้เหมาะสมกับสภาพของเด็กพิเศษ
บุคลากร/อัตรากำลัง (ความก้าวหน้า ตำแหน่ง การให้ ความดีความชอบ และขวัญกำลังใจ)	- ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรของหน่วยงานต่าง ๆ - ขีดความสามารถของบุคลากรภูมิภาคมีจำกัด	- บุคลากรไม่เพียงพอ - เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการลดอัตรากำลัง - ข้าราชการขาดการพัฒนาสมรรถนะ และศึกษาอบรม	- อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอทุกส่วนราชการ มีจำนวนน้อยลง - บทบาทหน้าที่ไม่ชัดเจน - ทรัพยากรมนุษย์ทั้งในและนอกกระบวนการมีคุณภาพที่จำกัด แต่ถูกรอบบอบบาทอย่างผู้มีความรู้ - ขาดบุคลากรที่เข้าใจในการนำแผนไปปฏิบัติ/ประเมินผล - นายอำเภอไม่สามารถบังคับบัญชาข้าราชการส่วนต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่อำเภอได้ เพราะขึ้นตรงต่อต้นสังกัด - ส่วนราชการจังหวัดและหน่วยงาน ไม่มีข้าราชการในพื้นที่ ทำให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากพื้นที่ไม่เที่ยงตรง - ปัญหาค่าตอบแทน สวัสดิการ และความก้าวหน้าในชีวิตราชการ เมื่อเทียบกับข้าราชการ หรือบุคลากรอื่น	- การก็มีมาก กำลังคนมีน้อย ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ - บุคลากรขาดความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพที่จำเป็น - ไม่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลอย่างสมบูรณ์ - ผลจากการลดอัตรากำลังภาครัฐ - ระบบที่ดีอยู่แล้วมาเป็นระบบแพง ทำให้ข้าราชการต้องวิ่งเต้นกับสายการเมืองมากที่สุด - ส่วนกลางเป็นผู้พิจารณาความดีความชอบโดยไม่ได้นำผลการปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคไปพิจารณาด้วย - ปัญหาการบริหารสัญญาและความปลอดภัยของบุคลากร เนื่องจากเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

ปัญหา ข้อจำกัด และอุปสรรค	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด
การมอบอำนาจ	- ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร - ไม่สามารถมอบอำนาจต่อได้	N/A	- ภารกิจที่มอบหมายให้อำเภอรับผิดชอบการดำเนินงานในพื้นที่ของทุกกระทรวง กรม แต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการส่วนราชการอย่างแท้จริง รวมทั้งองค์กรท้องถิ่น - การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ไม่สามารถใช้อำนาจได้อย่างเด็ดขาด แม้จะมีการมอบอำนาจจากส่วนกลาง	- การมอบอำนาจระหว่างต้นสังกัดกับผู้ว่าฯ ในบางเรื่อง ผู้ว่าฯ มีงานมากอยู่แล้ว - การมอบอำนาจของอธิบดีฯ ให้ผู้ว่าฯ ปฏิบัติราชการแทน, สาเหตุ มอบได้ไม่หมด
การแทรกแซงทางการเมือง	- ไม่มีเสถียรภาพ - การแทรกแซงส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ตามประเด็นยุทธศาสตร์ - แทรกแซงงบประมาณจังหวัด	N/A	- งบประมาณที่ได้รับลงในพื้นที่ถูกกำหนดโดยนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัด การใช้สิทธิพลและความพอใจในการสั่งการหน่วยงาน - การแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งโครงการและงบประมาณที่ถูกกำหนดโดยฝ่ายการเมืองจึงไม่สอดคล้องและตอบสนองพื้นที่และความต้องการของชุมชน	- การบริหารบุคคลของกรมฯ มีการเมืองเข้าแทรกแซง 100% ไม่เป็นไปตาม กฎ ก.พ.
ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการในจังหวัด (ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น)	- ส่วนกลางยังหวงอำนาจ - ข้อจำกัดในการกำกับ - การขึ้นตรงหน่วยงาน กระทั่งกรม/กรมเท่านั้น - ต้องการส่งการจากหน่วยงานต้นสังกัด - ปัญหาการกระจายอำนาจ - ส่วนกลางในจังหวัดมีมากเกินไป	- สำนักรับประมาณ และสำนักงาน ก.พ. ไม่ได้ลงพื้นที่ดู - การปฏิบัติงานจริง - ภูมิภาคไม่มีจริง - ส่วนกลางยังครอบงำ - ขาดความเหมาะสมกับพื้นที่	- ความซ้ำซ้อนในภารกิจ หน่วยราชการส่วนกลางมาทำงานในพื้นที่บางครั้งไม่รับผิดชอบ - การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นไม่ชัดเจน - ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาหน่วยราชการในพื้นที่ - เนื่องจากส่วนราชการในภูมิภาคเดิม ปรับเปลี่ยนเป็นส่วนราชการส่วนกลาง - ส่วนราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลาง ต่างมุ่งเน้นสนองนโยบายส่วนราชการต้นสังกัดแทนที่จะมุ่งเน้นบูรณาการ แก้ไขปัญหาในพื้นที่ - หน่วยราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด ยังไม่มีหน่วยงานในระดับอำเภอทำให้เกิดการฝ่าฝืน เป็นภาระแก่หน่วยงานอื่น	- งานตามเป้าหมายที่ได้รับมอบหมายจากราชการบริหารส่วนกลาง บางครั้งไม่ได้รับการตอบสนองในระดับภูมิภาคเท่าที่ควร - ปัญหาเกี่ยวกับการประสานราชการระหว่างหน่วยงานในภูมิภาคด้วยกัน - ทุกหน่วยให้ความสำคัญเฉพาะงานของตนเอง ไม่ให้ความสำคัญต่อความต้องการของหน่วยงานอื่น ๆ - องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เข้าใจบทบาทและไม่สนับสนุนการดำเนินงาน - หน่วยงานบริหารต่าง ๆ บริหารงานไม่เป็นเอกภาพ เพราะเป็นระบบการบริหารงานที่ต่างกัน - การรวบรวมอำนาจไว้ระดับกรมทำให้การบริหารงานภูมิภาคไม่มีความคล่องตัว

ปัญหา ข้อจำกัด และอุปสรรค	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด
การบูรณาการ การประสานงานและ การทำงานร่วมกัน	- ให้ความสำคัญการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมน้อย - ขาดการเชื่อมโยงในการทำงานในพื้นที่ - ส่วนราชการในจังหวัดขาดการเชื่อมโยง - กระบวนการทำงานที่เชื่อมต่อกัน - กระบวนการคิดแตกต่างกัน	- การประสานงานระหว่างส่วนราชการมีน้อยเกินไป	- ขาดการบูรณาการในเชิงพื้นที่ ทำให้หน่วยงานในระดับอำเภอไม่ทราบ และขาดโอกาสมีส่วนร่วมในการเสนอความต้องการที่แท้จริงของประชาชน - ขาดการบูรณาการระหว่างส่วนราชการในการทำงานร่วมกัน เกิดจากทัศนคติของข้าราชการ - ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม - ขาดการทำงานเป็นทีม - ขาดการประสานงานด้านระเบียบกฎหมาย แผน และกรอบงบประมาณ - ความซับซ้อนในการปฏิบัติภารกิจ การกิจของหน่วยงาน	- ขาดการบูรณาการร่วมกันระหว่างกรม กระทรวง - ข้อจำกัดของเวลาในการประสานหลายภาคส่วนในการบูรณาการการทำงาน - ขาดการบูรณาการจากหน่วยงานต่าง ๆ หรือขาดการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่ - จังหวัดใหญ่เกินไป ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน - การให้บริการจากภาครัฐสู่ประชาชน ไม่ทั่วถึงและไม่เท่าเทียมกัน - มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันในการบริหารราชการน้อย
นโยบายรัฐบาล	- ไม่ชัดเจน - ปัญหาความเดือดร้อนต้องรอผลักดันจากรัฐบาลและผลักดันงบลงพื้นที่ - ขาดความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหา	- มีนโยบายเร่งด่วนต้องดำเนินการมากไม่สามารถดำเนินงานประจำได้เท่าที่ควร	- นโยบายของรัฐบาลเรื่องสิ่งที่ส่งการมา ไม่สามารถนำมาใช้ในระดับพื้นที่ได้ และอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งในพื้นที่เพิ่มขึ้น บานนโยบายเป็นการยึดถือการปฏิบัติ - ขาดการเข้าถึงในรายละเอียดของนโยบายที่ชัดเจน	- การปฏิบัติงานตามนโยบาย เนื่องจากไม่สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น - การกำหนดกรอบ / แนวทางปฏิบัติที่ไม่ชัดเจน ไม่ทันต่อสถานการณ์ เกิดจากภาครัฐได้รับมอบหมายภารกิจตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล บางครั้งงานที่ได้รับมอบหมาย บุคลากรขาดความเชี่ยวชาญ
วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ และการบริหารงานจังหวัด/กลุ่มจังหวัด	- เน้นเศรษฐกิจมากเกินไป - ขั้นตอนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์มีความซับซ้อน	N/A	- การบูรณาการแผนยุทธศาสตร์/งบประมาณ ไม่เป็นไปตามแผน มีการแทรกแซง งบประมาณจำกัดในการแก้ไขปัญหาตามแผน ไม่บูรณาการด้านแผนและงบประมาณจากหน่วยงานทั้งส่วนภูมิภาค ส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น - การขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์ของอำเภอ และการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์การทำงานของอำเภอ - การเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัดและกลุ่มจังหวัดยังไม่เพียงพอ	- การเป็นคณะกรรมการร่วมในระดับกลุ่มจังหวัด (กบย. กจ.) ยังขาดผู้แทนจากกระทรวงศึกษาธิการ - การดำเนินการตามนโยบายของกระทรวงไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด - ผู้ตรวจราชการกระทรวง : มาอยู่ประจำกลุ่มจังหวัดไม่นาน, ไม่เสถียร

ปัญหา ข้อจำกัด และอุปสรรค	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด
การบริหารแผนงาน/โครงการ	- ไม่เป็นไปตามความต้องการของจังหวัดเท่าที่ควร	- ไม่เปิดเสร็จเด็ดขาด โดยเฉพาะปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้	- ขาดการบูรณาการแผนงานที่แท้จริง - ไม่สามารถดำเนินงานตามที่หน่วยงานอื่นต้องการได้ - ทุกโครงการ - ระบบแผนงาน ไม่สามารถใช้งานได้จริง - การบริหารงานเป็นไปตามแผนงานและงบประมาณที่ส่วนกลางกำหนด	- ในเรื่องแผนการพัฒนาและการดำเนินงานที่ต้องยึดแผนงานและกรอบงบประมาณจากส่วนกลางเป็นหลัก ทำให้ขาดการบูรณาการงบประมาณเชิงพื้นที่ - ไม่ชัดเจนในการนำไปเป็นกรอบแนวทางปฏิบัติ - แผนงานจากหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งไม่สามารถบริหารแผนงานได้ด้วยตนเอง - ความซ้ำซ้อนของภารกิจและการปฏิบัติงานในพื้นที่ของแต่ละหน่วยงาน - ภารกิจบางเรื่อง ไม่ได้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้า เป็นปัญหาทางปฏิบัติ - ภารกิจของหน่วยงานสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค หน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางก็ไม่ทราบหรือไม่ให้ความสำคัญ ทั้งที่เป็นภารกิจของพื้นที่ - งานในกระบวนการยุติธรรม ในแง่ปัจจัยการบริหาร โดยเฉพาะบุคลากร และงบประมาณ ยังคงขาดแคลน ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายต่างจากหน่วยงานอื่น - การบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่สนองต่อหน่วยงานมากกว่าสนองประชาชน - บางจังหวัดไม่มีความปลอดภัย และอยู่ในสถานการณ์เสี่ยงภัย
โครงสร้าง/ภารกิจ อำนาจหน้าที่ / การบริหารงาน	N/A	N/A	- อ่อนแอในการบริหารราชการมีน้อยลง ตรงข้ามกับความรู้สึกของผู้ที่ปฏิบัติงานจริง - ปัญหาความซ้ำซ้อนของสังคม - ปัญหาความซ้ำซ้อนของงาน ทั้งความซ้ำซ้อนในสังกัดเดียวกัน และต่างสังกัด - กระทรวง กรม จังหวัด กำหนดตัวชี้วัดให้อำเภอบุคคล ทำให้ไม่มีอิสระในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ - ในพื้นที่นายอำเภอไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชา ทำให้บริหารและปฏิบัติงานไม่เต็มที่ ไม่สำเร็จ - ผลจากการปฏิบัติระบบราชการ ทำให้หน่วยงานระดับอำเภอถูกยุบหรือบางหน้าที่ไปรวมอยู่ที่จังหวัด - ส่วนราชการลดน้อยลง ไม่มีหน่วยงานประจำ เช่น ป่าไม้ / วัฒนธรรม ทำให้การบริหารประชาชนติดขัด	- ความซ้ำซ้อนของภารกิจและการปฏิบัติงานในพื้นที่ของแต่ละหน่วยงาน - ภารกิจบางเรื่อง ไม่ได้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้า เป็นปัญหาทางปฏิบัติ - ภารกิจของหน่วยงานสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค หน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางก็ไม่ทราบหรือไม่ให้ความสำคัญ ทั้งที่เป็นภารกิจของพื้นที่ - งานในกระบวนการยุติธรรม ในแง่ปัจจัยการบริหาร โดยเฉพาะบุคลากร และงบประมาณ ยังคงขาดแคลน ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายต่างจากหน่วยงานอื่น - การบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่สนองต่อหน่วยงานมากกว่าสนองประชาชน - บางจังหวัดไม่มีความปลอดภัย และอยู่ในสถานการณ์เสี่ยงภัย
ระเบียบกฎหมาย	- ไม่เอื้ออำนวยต่อสภาพความเป็นจริง - กฎหมายและระเบียบ	- ไม่ทันสมัยและบางส่วนไม่สามารถปฏิบัติงานได้ หรือถ้าไม่ทันสมัย	- การกำหนดระเบียบการช่วยเหลือผู้ประสบภัยใหม่ ทำให้เกิดความยากต่อการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัย	- หนังสือสั่งการที่ขัดแย้งกับระเบียบ ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ - ระเบียบกฎหมายไม่รองรับกับแนวทางปฏิบัติใน

ปัญหา ข้อจำกัด และอุปสรรค	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด
	ในพื้นที่ที่กินยังขัดแย้งกับพื้นที่ป่าไม้ ป่าสงวน	เอกชน เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา	- ปัญหาความซ้ำซ้อนของงาน เนื่องจากไม่มีระเบียบกฎหมายกำหนดให้ส่วนราชการ หน่วยงานต้องบูรณาการ - ปัญหา กฎระเบียบ เทคโนโลยี และการปฏิบัติงานที่ไม่เหมาะสม ขาดความทันสมัย เมื่อเทียบกับภาคเอกชน - ส่วนราชการหลบข้อกฎหมายไปตั้งเป็น ส่วนกลางหมด ทำให้ไม่อาจควบคุมและกำกับดูแลให้เป็นนโยบายรัฐบาล และยุทธศาสตร์/กลุ่มจังหวัดได้	บางกรณี ทำให้เกิดข้อทักท้วงจาก สตง. - กฎระเบียบเปลี่ยนแปลงบ่อยเกินไป
การตรวจสอบติดตาม และประเมินผล	N/A	N/A	- ขาดการตรวจสอบสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ - องค์การตรวจสอบ ติดตามการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สตง. ป.ป.ช. ป.ป.ท. ยังไม่เด็ดขาด	- ระบบติดตามและประเมินผลมีปัญหาและข้อจำกัด
ข้อมูลข่าวสารและฐานข้อมูล	N/A	N/A	- อำเภอไม่มีระบบข้อมูลเพื่อการบริหารงานของอำเภอ - ขาดการเชื่อมโยงระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่น	- ระบบข้อมูลสารสนเทศที่มีอยู่ปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมครบถ้วน/เพียงพอ - ฐานฐานข้อมูล ยังไม่บูรณาการเข้าด้วยกัน - ข้อมูลไม่สอดคล้องกัน
เทคโนโลยี	N/A	- ไม่เพียงพอ	- ผู้บังคับบัญชายังขาดการให้ความสำคัญในการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย	- เครื่องมือและเทคโนโลยีมีน้อยและคุณภาพค่อนข้างไม่ทันสมัย
วัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ	N/A	- ยานพาหนะขาด ไม่ทันสมัย	- วัสดุอุปกรณ์ไม่เพียงพอและล้าสมัย เช่น รถยนต์ คอมพิวเตอร์ อุปกรณ์สำนักงาน - ขาดเครื่องมือเครื่องมือในการทำงาน (รถยนต์ น้ำมัน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องคอมพิวเตอร์ บ้านพัก ฯลฯ)	- พาหนะเก่าใช้งานมาหลายปี หรือชำรุดมีใช้น้อย ไม่เหมาะสมกับงาน - ขาดเคลือบยานพาหนะ - วัสดุ ครุภัณฑ์ ในการปฏิบัติงาน ไม่มีสำนักงานของตนเอง (ต้องเช่าสถานที่)

5.3.4 ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงพัฒนาการบริหารราชการในภูมิภาค

ผลการศึกษาคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงพัฒนาการบริหารราชการในภูมิภาค ปรากฏว่า ผู้ตอบแบบสอบถามในทุกกลุ่มเป้าหมายได้ให้ข้อเสนอแนะและแนวทางการปรับปรุงพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เกิดขึ้นจากปัญหา ข้อจำกัด และอุปสรรคต่อการบริหารงานด้านต่าง ๆ ประกอบด้วยเรื่องงบประมาณ บุคลากร การมอบอำนาจ การบูรณาการ การประสานงาน อำนาจการบังคับบัญชาและการสั่งการ การลดความซ้ำซ้อนของภารกิจ การบริหารทรัพยากรในองค์กร การจัดทำแผน/โครงการที่สอดคล้องกับงบประมาณและความต้องการของประชาชน การมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่น การสร้างขวัญและกำลังใจ ความดีความชอบ แก่บุคลากรในพื้นที่ การกระจายอำนาจและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่มีส่วนร่วมของทุกหน่วยงานและภาคส่วนอื่น นโยบายของรัฐบาล การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย สิ่งเหล่านี้เพื่อให้ไปสู่แนวทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีความชัดเจนและตอบสนองต่อปัญหาในพื้นที่มากยิ่งขึ้น ซึ่งแต่ละกลุ่มเป้าหมายได้ให้ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไข ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4 แสดงผลการศึกษาคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงพัฒนาระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ข้อเสนอแนะและแนวทาง	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด
การบริหารจัดการงบประมาณ	- การปรับปรุงงบประมาณของจังหวัด ให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนตามบริบทในแต่ละพื้นที่ - สำนักรงงบประมาณควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอสำหรับจังหวัด - งบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ควรกำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายงบประมาณให้มีความยืดหยุ่น และมีขอบเขตการใช้จ่ายให้	- จัดสรรงบประมาณส่วนภูมิภาคเพื่อจะได้แก้ไขปัญหารวดเร็ว - ปฏิรูประบบงบประมาณทุกกระทรวง ทบวง กรม จัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย	- ควรให้อำเภอมีงบประมาณเป็นของตนเองเหมือนหรือคล้ายกับจังหวัดและมีเอกภาพ - อำเภอดูควรเป็นองค์กรหลักในการบูรณาการงบประมาณในการพัฒนาในพื้นที่ - นายอำเภอควรมีงบประมาณตามยุทธศาสตร์จังหวัดของตนเอง ตามขนาดอำเภอ (งบ CEO) - การกระจายมาจากส่วนกลางสู่ภูมิภาคมากขึ้น - ควรสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมให้พอเพียงกับปริมาณงานและงบประมาณพอเพียง - น่าจะมีงบประมาณหรือกองทุนฉุกเฉินในการแก้ไขปัญหา จำเป็นเร่งด่วน	- จัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางคือกรม/กระทรวงให้กับจังหวัด โดยให้จังหวัดเป็นผู้จัดทำคำของบประมาณรายจ่ายโดยตรง - ควรวิเคราะห์เรื่องงาน เพื่อจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสม - การจัดสรรงบประมาณลงทุนที่ระดับอำเภอ - ปรับปรุงเรื่องงบประมาณที่จัดสรรให้ทั่วถึงและเพียงพอ - ต้องเงินได้จัดเก็บภาษีได้ก็ให้นำงบประมาณไปใช้จ่ายในท้องถิ่นนั้น แบ่งตามสัดส่วนให้แต่ละส่วนราชการในท้องถิ่นนั้น แทนที่จะส่งเงินงบประมาณทั้งหมดเข้าสู่ส่วนกลาง

ข้อเสนอแนะและแนวทาง	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด
การบริหารงานบุคคลด้วยการพัฒนาศักยภาพและการเพิ่มบุคลากรในพื้นที่การสร้างขวัญกำลังใจการให้ความชอบความก้าวหน้าและสิ่งจูงใจ	กว้างมากขึ้น - ต้องให้ ก.พ. แก้ไขปรับปรุงระเบียบ หลักเกณฑ์ระบบการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้มาดำรงตำแหน่งทั่วทั้ง - การบรรจุและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไปดำรงตำแหน่งในส่วนภูมิภาค ให้เต็มกรอบอัตรากำลังอย่างทั่วถึง - การบริหารงานบุคคลควรมอบอำนาจให้เป็นทิศทางเดียวกัน - ผู้ว่าราชการจังหวัดควรสามารถให้โทษแก่ผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาคของผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาคของทุกหน่วยงานและทุกระดับ	- ควรเพิ่มบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น - ควรเพิ่มบุคลากรให้กับราชการส่วนภูมิภาค - เพิ่มขึ้น เพราะภารกิจเพิ่มสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน - ข้าราชการในภูมิภาคให้มากขึ้น - การพัฒนาศักยภาพของข้าราชการส่วนภูมิภาค - การประเมินวิเคราะห์ - ค่างานของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอกับปลัดจังหวัด ควรเป็นการทำงานเชิงคุณภาพ	- บุคลากรควรเหมาะสมกับงาน - เพิ่มขีดสมรรถนะผู้ปฏิบัติงานทุกระดับ - การใช้ระบบคุณธรรมในการรับสมัครข้าราชการเพื่อการปฏิบัติงานในภูมิภาคส่วน และให้มีบทลงโทษที่ได้ขาดต่อการคอร์รัปชันทุกเรื่อง - การพิจารณาให้โทษของข้าราชการในพื้นที่ควรอยู่ในระดับอำเภอในระดับคณะกรรมการร่วม - การบริหารงานบุคคลควรให้โทษแก่ข้าราชการที่มีอำนาจผู้บังคับบัญชาส่วนราชการของอำเภอ มีอำนาจให้ความดีความชอบแก่ข้าราชการทุกหน่วยงาน - ปรับปรุงสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคให้ดีขึ้น - ควรกระจายบุคลากรจากส่วนกลาง ที่ภูมิภาคให้มากขึ้น - บุคลากรควรขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัดของทุกกระทรวง ทบวง กรม ไม่ควรมีหน่วยงานขึ้นตรงกับส่วนกลาง	- ควรวิเคราะห์เรื่องงานเพื่อกำหนดอัตรากำลัง - ปรับทัศนคติให้ผู้ปฏิบัติงาน กล้าคิด-ทำนอกกรอบ โดยยึดประชาชนเป็นหลัก - ประเมินผลงาน พิจารณาความดีความชอบบทลงโทษ - ขอให้กลับมามีข้าราชการระบบเดิมดีกว่า - ออกให้ ก.พ. ประเมินการทำงานของตนเอง - ระบบการเงินเดิมที่เท่าเทียมกัน - โดยกำหนดเกณฑ์การเลื่อนเป็นเปอร์เซ็นต์ที่คงที่ - ให้บุคลากรสังกัดจังหวัดไม่ต้อขึ้นกับกระทรวงกรม - ตำแหน่งหน้าที่ต้องเท่ากันต้องเป็นชั้นชำนาญการพิเศษทั้งหมด - พัฒนาศักยภาพของบุคลากรและองค์กรให้มีสมรรถนะสูงขึ้น อย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง - การประเมินผลการปฏิบัติงานควรได้รับพิจารณาทุก ๆ หน่วยงานอย่างเท่าเทียมกัน
การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด/นายอำเภอ/หัวหน้าส่วนราชการและอำนาจในการบังคับบัญชา ส่งการ	- การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด/จังหวัดในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ให้เป็นอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพสูงสุด - ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีอำนาจในการบังคับบัญชาส่วนราชการส่วนกลางมากขึ้น	- มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและจังหวัดในการกำกับดูแลข้าราชการ หน่วยงานที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด - ควรได้รับการมอบอำนาจจากส่วนกลางมาบริหารงาน ทั้งการเงิน	- เพิ่มเอกภาพการบังคับบัญชาราชการที่ไม่สังกัดส่วนภูมิภาค - ควรมอบอำนาจจากส่วนราชการสู่ภูมิภาคมากขึ้น - บุคลากรที่ส่งมาปฏิบัติงานของนายอำเภอควรมอบอำนาจให้นายอำเภอกำกับดูแล - มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด/นายอำเภอมีอำนาจในการบังคับบัญชาหน่วยงานในพื้นที่	- การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด - ควบคุมบทบาทภารกิจของหน่วยงาน - มีการมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัดโดยตรง - มอบอำนาจในเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อสะดวกในการปฏิบัติงาน - มอบอำนาจอย่าให้เป็นงานซ้ำซ้อน

ข้อเสนอแนะและแนวทาง	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด
	หน่วยงานราชการในพื้นที่จังหวัด ยกเว้น ทหารและตุลาการ ให้อยู่ในบังคับบัญชา / การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยยึดพื้นที่เป็นหลัก	บริหารคน อย่างเป็นเอกภาพ - ควรให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบริหารงานเต็มรูปแบบ - ควรให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการบังคับบัญชาข้าราชการในพื้นที่ของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่ส่งมาปฏิบัติงานในจังหวัด (ส่วนกลาง) แบบครบวงจร		- กำหนดให้จังหวัดมีอำนาจมากขึ้นโดยมอบอำนาจหรือเพิ่มอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานในภูมิภาคอย่างเพียงพอ
การบูรณาการการทำงานร่วมกัน การสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานและกับภาคส่วนอื่น	- ต้องให้ราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่เชื่อมระหว่างราชการส่วนกลาง กับส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น - ใช้พื้นที่ของจังหวัดเป็นตัวกำหนด โดยทุกส่วนราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จะต้องมีส่วนร่วมที่สอดคล้องกัน	N/A	- การทำงานระหว่างหน่วยงานส่วนภูมิภาค ส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น ฝ่ายทหาร ตำรวจ การศึกษา และทุกภาคส่วน มีส่วนร่วมในการพัฒนา รวมถึงการใช้งบประมาณของแต่ละส่วนอย่างคุ้มค่า และมองปัญหาและการพัฒนาของประชาชนเป็นที่ตั้ง - พัฒนาให้อำเภอเป็นองค์กรประสานการปฏิบัติในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ - จังหวัด/อำเภอ (ภูมิภาค) ต้องมีเอกภาพในการบริหาร พลังงาน คน และงบประมาณ ส่วนกลางไม่ก้าวล้ำ - การทำงานเป็นทีมหรือบูรณาการ - เปิดโอกาสให้หลายภาคส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องในการบริหารแบบเครือข่าย	- การบูรณาการหน่วยงานระดับกรม - ควรจะมีการใช้การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนอย่างจริงจัง - การสร้างเครือข่ายประสานงานในแนวระนาบตามปัจจัยเงื่อนไขของภารกิจที่ได้รับผิดชอบ - การปฏิบัติงานที่ชัดเจนและเป็นเอกภาพ - จังหวัดต้องบูรณาการและแก้ไขปัญหาร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกัน - ควรให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด โดยเฉพาะหน่วยงานจังหวัดต้องลงพื้นที่ตลอด - ร่วมขับเคลื่อนการทำงานตามภารกิจ/และสนับสนุนช่วยเหลือซึ่งกันและกันอย่างจริงจัง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น “ผู้นำ” - เพิ่มประสิทธิภาพการประสานงานของแต่ละ

ข้อเสนอแนะและแนวทาง	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด
			- มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลข่าวสารระหว่างส่วนราชการมากขึ้น - ควรแบ่งงานกันอย่างชัดเจนเพื่อลดปัญหาความซ้ำซ้อนของงานหรือมีกฎหมายรองรับเพื่อให้อำนาจแก่ราชการส่วนภูมิภาค กรณีการติดต่อประสานงานในส่วนที่ซ้ำซ้อน	หน่วยงาน - การพัฒนาระบบการประสานงานระหว่างส่วนราชการภายในพื้นที่ในระดับอำเภอและจังหวัด - การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลและสนับสนุนกิจกรรม - บุรณาการทั้งคน/ส่วนภูมิภาค/ส่วนท้องถิ่น โดยไม่แยกส่วนทรัพยากร/เงิน/อุปกรณ์
บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกอำเภอ และทัศนคติของผู้บริหาร	- พัฒนาจังหวัดที่มีศักยภาพในการเป็นศูนย์กลางแต่ละภูมิภาค โดยเพิ่มบทบาทภารกิจผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้น	N/A	- ให้อำเภอเป็นองค์กรหลักในการทำงานด้านความมั่นคงในพื้นที่ - นายกอำเภอควรให้ความดีความชอบ เลื่อนขั้นเป็นกรณีพิเศษให้กับข้าราชการและพนักงานทุกสังกัด - นายกอำเภอมีอำนาจกำกับท้องถิ่น และเพิ่มบทบาทในการควบคุมสั่งการ มีหน้าที่ในการจัดทำแผนงาน บริหารงบประมาณอำเภอและลงจังหวัดกำหนดให้นายอำเภอ (โดยดูจากกรอบนโยบายของส่วนราชการต่าง ๆ) - ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกอำเภอยังมีบทบาทที่สำคัญในการนำนโยบายของรัฐไปสู่การปฏิบัติ และนำความต้องการของประชาชนมาแก้ไข - ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งความก้าวหน้าของข้าราชการส่วนภูมิภาค - ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีความรับผิดชอบต่อผลงานอย่างชัดเจน - ปรับปรุงเรื่องการบริหารงาน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น CEO ในพื้นที่อย่างแท้จริง และ	- สร้างความเข้มแข็งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกอำเภอ - การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายเลื่อนขั้นเงินเดือน

ข้อเสนอแนะและแนวทาง	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด
การรับแผน/โครงการให้สอดคล้องกับปัญหาในพื้นที่และการทำงาน	- ความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของภูมิภาคโดยเฉพาะพื้นที่การพัฒนาตามยุทธศาสตร์ของจังหวัด ควรจะให้จังหวัดเป็นคนกำหนด	- นำเสนอโครงการและกิจกรรม ตามวาระความต้องการของพื้นที่ และนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ของงาน โดยมีการให้นำเสนองบประมาณได้ - ศึกษาความต้องการของประชาชน ปัญหาที่เกิดขึ้นและผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศแล้วนำผลการศึกษานั้นไปกำหนดเป็นนโยบายในการแก้ไขปัญหา	- ควรเพิ่มน้ำหนักในการให้ความสำคัญต่อการบริหารราชการระดับอำเภอให้มากขึ้น - ควรให้อำเภอจัดทำแผนงาน/โครงการ หรือแผนงบประมาณเองได้เหมือนจังหวัด - ให้อำเภอจัดทำแผนงาน โครงการ เกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของพื้นที่ - ควรให้มีการจัดทำแผนแม่บทในการพัฒนาอำเภอ โดยกระบวนการมีส่วนร่วม - การจัดทำแผน ควรมีแผนเริ่มจาก แผนหมู่บ้าน แผนท้องถิ่น (เทศบาลตำบล (ทต.)/(อบต.) - แผนตำบล (รวมท้องถิ่น) แผนอำเภอ (แผนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น + แผนส่วนราชการ + แผนตำบล) แล้วค่อยรวมเป็นแผนจังหวัด และแผนกลุ่มจังหวัด - ควรจัดโครงการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้อำเภอเพิ่มขึ้นมาก ๆ	- นโยบายของรัฐบาลต้องชัดเจนครอบคลุมในทุกคนในทุกพื้นที่ - จัดทำตัวชี้วัดการดำเนินงาน - นโยบายของกระทรวง/กรม เป็นไปตามภารกิจของแต่ละหน่วยอย่างชัดเจน - ควรมีแผนระยะยาว และทำอย่างต่อเนื่อง - ควรมีการปรับปรุงแผนงานให้สอดคล้องกับความต้องการชุมชน - ประเมินผลทุก 6 เดือน และปรับปรุงพัฒนา - ร่วมกัน - ระบบการติดตามผลโครงการตามแผน - กลุ่มจังหวัดควรอยู่ในรูปคณะกรรมการ - การบูรณาการโครงการเป็นแผนปฏิบัติการประจำปีหรือแผนพัฒนาจังหวัด - ควรปรับปรุงแผนงานจังหวัดให้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนพัฒนาในระดับชาติ
การจัดทำยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด และแผนยุทธศาสตร์อำเภอ	N/A	N/A	- การจัดทำยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ต้องให้มีการบูรณาการร่วมของหน่วยงานในระดับพื้นที่ร่วมเสนอปัญหา ร่วมคิดร่วมทำตั้งแต่เริ่มต้น - ยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ต้องใช้อำเภอและท้องถิ่นเข้าร่วม - ควรมีการกำหนดยุทธศาสตร์อำเภอรองรับยุทธศาสตร์จังหวัด และมีงบประมาณ (Block budgeting) เพื่อผลักดันแผนงาน/โครงการ	- ร่วมร่างแผนยุทธศาสตร์ วิเคราะห์ร่วมกัน - คณะกรรมการกลุ่มจังหวัด ควรมาจากหลากหลายสาขาอาชีพ - ควรแยกสำนักงานบริหารยุทธศาสตร์ฯ ไว้ต่างหาก และมีโครงสร้างการบริหารบุคลากรชัดเจน ไม่เป็นงานฝากที่มาจากสำนักงานจังหวัด - ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ อย่างจริงจัง

ข้อเสนอแนะและแนวทาง	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด
การกำหนดตำแหน่งและบทบาทของหัวหน้าส่วนราชการในระดับพื้นที่	N/A	N/A	- ควรกำหนดพื้นที่จังหวัด/อำเภอ ที่จะตอบสนองแผนงาน ยุทธศาสตร์ ในด้านใดให้ชัดเจน - ควรให้หัวหน้าส่วนราชการจังหวัดเข้าใจบทบาทตัวเองให้มากขึ้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาการปฏิบัติหน้าที่เกินกว่าอำนาจ - ผู้บริหารส่วนภูมิภาค/ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการสั่งการ	- หัวหน้าสำนักงานระดับจังหวัดให้จังหวัดเดียวกันควรมีระดับชั้นยศเท่ากัน - สำนักงานจังหวัดซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกให้กับราชการส่วนภูมิภาค และควรประสานขอข้อมูลงบประมาณ/โครงการจากทุกหน่วยงานในจังหวัดที่จะลงดำเนิการในจังหวัด
การปรับปรุงแก้ไขและการบังคับใช้กฎหมาย	- บังคับใช้ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน/หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างเคร่งครัด - การมอบอำนาจตาม พ.ร.ฎ. มอบอำนาจ ควรมีการปรับแก้ไขเป็นดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดแทนการบังคับ	N/A	- ควรมีกฎเกณฑ์ส่วนกระชับเข้าใจโดยง่าย ได้รับความยอมรับจากทุกภาคส่วน ยึดหลักธรรมาภิบาล - ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ทางอำเภอมีบทบาทในการบริหารงานบุคคลเพิ่มขึ้น - แก้กฎหมายให้ส่วนราชการมาอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอ - ควรรอกกฎหมาย หรือระเบียบรองรับการปฏิบัติหน้าที่ให้ชัดเจนเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบันเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติตามสภาพสังคม	- ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานราชการในเชิงบูรณาการอย่างแท้จริง - ปรับปรุงกฎหมายให้ทำงานได้สะดวกและรวดเร็ว - แก้กกฎหมายที่หน่วยงานขัดแย้งกันให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ลดกฎระเบียบลงมาให้มากจะทำให้เป็นประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานและผู้มีส่วนได้เสีย
การขยาย การลดขนาด/ยุบเลิกหน่วยงาน เปลี่ยนสถานะ เพื่อลดความซ้ำซ้อนและมีการกิจที่ชัดเจน	N/A	- ทุกส่วนราชการที่มีสำนักงานในจังหวัดควรต้องสังกัดภูมิภาคทั้งหมด	- ต้องพัฒนาระบบบริหารจัดการ โครงสร้างบทบาทอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน - ลดหน่วยงานส่วนกลางที่มาอยู่ในพื้นที่ - ยกเลิกสังกัดของข้าราชการในระดับภูมิภาคให้สังกัดจังหวัดทุกส่วนราชการ ยกเว้น ทหาร ตำรวจ - เพิ่มส่วนราชการระดับภูมิภาคในส่วนของอำเภอให้มากขึ้น และที่จำเป็นอำเภอ เช่น ป่าไม้ อำเภอ ที่ดินอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ ฯลฯ	- ส่วนกลางที่มีสำนักงานในภูมิภาค ควรปรับเป็นภูมิภาคทั้งหมด - ควรมีโครงสร้างส่วนภูมิภาคของกรมลงไปถึงระดับอำเภอ - ควรจะรวมหน่วยงานราชการที่มีภารกิจเหมือนกัน คล้ายกัน ใกล้เคียงกัน เป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อจะลดขั้นตอนการทำงาน ลดภารกิจที่ซ้ำซ้อน มีความรวดเร็วในการปฏิบัติงานการของงบประมาณ

ข้อเสนอแนะและแนวทาง	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด
การพัฒนากระบวนสารสนเทศ ข้อมูลและเทคโนโลยี รวมถึงทรัพยากรของหน่วยงาน	N/A	- สนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ยานพาหนะเทคโนโลยีที่ทันสมัย - พัฒนาระบบสารสนเทศใหม่ ๆ ความรู้ใหม่ ๆ แก่เจ้าหน้าที่	- ควรสนับสนุนเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงาน ได้แก่ บ้านพักข้าราชการ รถยนต์ น้ำมัน เครื่องมือสื่อสาร เทคโนโลยีที่ทันสมัย - ต้องสนับสนุนปัจจัยหรือทรัพยากรให้กับการทำงานส่วนภูมิภาคอย่างเพียงพอ	- ปรับปรุงเทคโนโลยีให้ทันสมัย เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน - ควรมีข้อมูลและสารสนเทศที่เพียงพอ - ราชการส่วนภูมิภาคควรมีข้อมูลข่าวสารเพื่อให้เข้าถึงได้ง่ายและนำไปใช้ประโยชน์ได้
การสร้างความตระหนักรู้หรือลดการเข้ามาแทรกแซงการบริหารงานของกรมการเมือง	N/A	N/A	- มีมาตรการที่ได้ผลเพื่อป้องกันฝ่ายการเมืองก้าวก่ายการทำงานของข้าราชการประจำ - รัฐบาลจะต้องควบคุมดูแลนักการเมืองในสังกัดไม่ให้ก้าวก่ายการบริหารของจังหวัด - ต้องห้ามมิให้การเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ ซึ่งปัจจุบันจังหวัดกลายเป็นงบประมาณของ ส.ส. ที่แบ่งโควตา - รัฐบาลควรรักษาความสนใจต่อปัญหาการจัดสรรงบประมาณที่เน้นตามความต้องการของ ส.ส. ในพื้นที่มากกว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด	- เรื่องของการเมืองไม่ควรที่จะเป็นตัวแปรในการอนุมัติโครงการ ควรจะอยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการ - ระบบราชการควรปลอดจากนักการเมือง - ทำอย่างไรไม่ให้มีการเมืองแทรกแซงการบริหารปฏิบัติงาน - นักการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติไม่ควรเข้ามาก้าวก่ายภายในทุกกรณี - แยกความเชื่อมโยงและอำนาจของข้าราชการกับการเมืองออกจากกันอย่างเด็ดขาด

นอกเหนือจากการให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการปฏิบัติงานแล้ว ผู้ตอบแบบสอบถามในแต่ละกลุ่มเป้าหมายยังได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงระบบการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดโดยเฉพาะอีกด้วย โดยกลุ่มเป้าหมายที่ผู้ว่าราชการจังหวัดปลัดจังหวัด นายอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด ได้ให้ข้อเสนอแนะในเชิงการบริหารณาการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน ในลักษณะการประชุมปรึกษาหารือ การแลกเปลี่ยนข้อมูล การดำเนินงานในรูปแบบเครือข่าย โดยมีประเด็นข้อเสนอที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5 แสดงผลการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับข้อเสนอแนะ
แนวทางการปรับปรุงพัฒนาระบบการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัด

ข้อเสนอแนะ	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด
การแลกเปลี่ยน ข้อมูลข่าวสาร และความรู้ การ อบรม ศึกษา งาน และพัฒนา ศักยภาพ บุคลากร	- ควรมีระบบการสรรหา คัดเลือก แต่งตั้ง บุคลากร ระดับหัวหน้าส่วนราชการ ที่มีประสิทธิภาพ ให้สามารถทำงานประสานสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นได้อย่างแท้จริง - ควรจัดอบรมสัมมนา หลักสูตรการทำงานแบบบูรณาการอย่างต่อเนื่องทุกปีในทุกจังหวัด	- ปรับทัศนคติบุคลากรด้านบวก ให้เหมือนกัน เพื่อบูรณาการงานร่วมกัน - แต่ละหน่วยต้องมี การแลกเปลี่ยนข้อมูลกันอย่างสม่ำเสมอ	- ควรมีการติดตามประเมินผลความสำเร็จในการแก้ปัญหาตามตัวชี้วัด - การจัดให้มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรต่าง หน่วยงาน นอกรูปแบบ (Informal) - จัดให้มีระบบติดต่อสื่อสารทั้งทางแนวดิ่ง และ แนวนอนอย่างต่อเนื่อง - พัฒนาการเรียนรู้บุคลากร - ควรสร้างจิตสำนึกในการทำงานเพื่อตนเอง สร้างและให้ มีวินัย - ในการทำงาน - ควรมีการกำหนดมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ให้ เท่ากับหรือสูงกว่าหน่วยงานที่ต้องกำกับดูแล เพื่อ ประสิทธิภาพในการส่งข้อราชการ - ควรมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลการทำงานจะได้บูรณา การกันเองระหว่างกัน - การอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการบูรณาการที่ประสบ ความสำเร็จ - การพัฒนาความรู้ความสามารถร่วมกันของ ข้าราชการส่วนภูมิภาคต้องทำอย่างสม่ำเสมอ	- พัฒนาและปรับปรุงวัฒนธรรมการทำงานของผู้ปฏิบัติแบบบูรณาการ - การมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อมูล สารสนเทศร่วมกันระหว่าง หน่วยงานในพื้นที่จังหวัด - จัดการพัฒนาบุคลากร โดยการ อบรมร่วมกัน - แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร, บุคลากร ควรมีการประสานงานมากขึ้น - ควรมีการวิเคราะห์ ทบทวนขอบเขต สร้างความรู้ ความเข้าใจร่วมกัน เพื่อเชื่อมโยงเครือข่ายและมีข้อมูล อย่างเป็นระบบ - มีการกำหนดมาตรฐานด้านข้อมูล สารสนเทศที่จะใช้ร่วมกันอย่าง ชัดเจน - ควรจัดระบบการสื่อสารและ ฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานได้ เข้าถึงได้อย่างรวดเร็วและทันสมัย เพื่อให้ทุกหน่วยงานได้รับข้อมูลทุก อย่าง - การสร้างฐานการเรียนรู้การสร้าง ระบบงานผ่านแนวคิดเครือข่าย

ข้อเสนอแนะ	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด (Networks)
การประชุมปรึกษาหารือ พบปะ ทำ กิจกรรม ทำข้อตกลง ร่วมกัน ทั้งในรูป คณะกรรมการ หรือคณะทำงาน	- การมีทีมงานที่ดี (Team work) มีเครือข่ายที่ดี (Network) และความ เป็นหุ้นส่วนชีวิต (Partnership) - มีการประชุมร่วมกัน ระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง - การแก้ปัญหาในลักษณะ การบูรณาการโดยอาศัย การตั้งคณะทำงานจาก ภาคส่วนต่าง ๆ	- รับฟังความคิดเห็นและกำหนดเป็น เป้าหมายของจังหวัด - ควรสร้างกิจกรรมการมีส่วนร่วมที่ดีต่อกัน และควรจัดกลุ่มงานที่มีลักษณะคล้ายกับ บูรณาการทำงานร่วมกัน - ควรประชุมร่วมกันและกำหนดหลักการ ทำงานร่วมกัน - การเสริมสร้างความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ	- มีคณะกรรมการกลางที่มีสมาชิกทุกภาคส่วนของ สังคม ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้ดูแลให้พิเศษ ข้าราชการ/พนักงาน ได้มีอำนาจหน้าที่วางแผน บูรณาการทำงานร่วมกันทุกภาคส่วน - ควรจัดกิจกรรม โครงการ ที่มีลักษณะ เป็นการ เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารแต่ละระดับ - ประชุมพบปะอย่างต่อเนื่อง - จัดให้มีการพบปะสังสรรค์ เพื่อสร้างความสัมพันธ์ อันดี ระหว่างส่วนราชการระดับภูมิภาค และ ท้องถิ่นพื้นที่ - ทุกหน่วยงานควรมีการประชุมปรึกษาหารือกัน ก่อนที่จะมีการตัดสินใจในการดำเนินการ โดยมีผู้ว่า ราชการจังหวัด/นายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ - สอดแทรกเนื้อหาสาระและหาแนวทางการทำงาน ร่วมกันในการประชุมประจำเดือนทุกเดือน - สร้างบรรยากาศการทำงานร่วมกันระหว่าง หน่วยงาน แบบไม่เป็นทางการ - ต้องมีเวทีการสนทนาอย่างต่อเนื่อง และภาค การเมืองต้องฟังเสียงของผู้นับถือในระดับพื้นที่ - การประชุมร่วมกันแลกเปลี่ยนและแบ่งปันข้อมูล ระหว่างหน่วยงานลงพื้นที่เพื่อปฏิบัติงานร่วมกัน สร้างความคิดความเข้าใจตรงกันในการร่วมมือ ปฏิบัติงาน - ให้มีคณะกรรมการตรวจติดตาม การบริหาร	- ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่พบปะร่วม กิจกรรม ประชุมสัมมนาด้วยกัน สม่่าเสมอ - ปรับการทำงานให้สอดคล้องแนว เดียวกัน - ส่งเสริมให้มีการระดมความคิดเห็น จัดทำ โครงการ - ในลักษณะ MOU ของส่วนราชการ ระดับจังหวัด - การประชุม พบปะ และมีศูนย์กลาง การเรียนรู้ของจังหวัด - จังหวัดควรมีทีมงานบูรณาการ โดย มีบุคลากรจากหน่วยงานต่าง ๆ ร่วม เป็นทีมงาน - จังหวัดควรจัดตั้งกลุ่มภารกิจย่อย ๆ ที่ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นคณะทำงาน - กำหนดผู้รับผิดชอบ แต่ละภาคส่วน หรือแต่งตั้งเป็นคณะทำงานเพื่อ ประสานและเชื่อมโยงการทำงาน ให้เป็นเครือข่าย - ให้บุคลากรมีการปฏิสัมพันธ์ใน ระหว่างหน่วยงานโดยประชุม ร่วมกัน สังสรรค์ร่วมกัน ทำกิจกรรม

ข้อเสนอแนะ	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด
			งบประมาณจังหวัด โดยไม่ให้มีฝ่ายการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง - การจัดทำข้อตกลงร่วมกัน/ประชุมร่วมกัน เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน หรือแลกเปลี่ยนบุคลากรเพื่อเรียนรู้กระบวนการระหว่างกัน	ของจังหวัดร่วมกัน แล้วการบูรณาการจะตามมาเอง
การบูรณาการ แผนงาน/ โครงการ/แผน ยุทธศาสตร์	- ให้หน่วยงานต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการจัดทำแผน นโยบายต่าง ๆ ของจังหวัดรวมไปถึงกิจกรรมของจังหวัด - ควรมีระบบการประสานแผนงานระหว่าง Function กับ Area - ทุกหน่วยงานในจังหวัดยึดแผนพัฒนาจังหวัดเป็นหลัก - ทีมบูรณาการควรสร้างความเข้าใจด้านเทคนิคการจัดทำแผนงาน/โครงการให้ส่วนราชการประจำจังหวัด - การจัดทำบัญชีโครงการในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดจากแหล่งงบประมาณส่วน	- ควรบูรณาการแผนงานและงบประมาณให้ประสิทธิภาพ - ควรกำหนดเป็นนโยบายระดับกระทรวงที่จริงจังและยอมรับการปฏิบัติได้จริง	- การใช้ข้อมูลจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมกันทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง - ต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ พันธกิจ และภารกิจให้ชัดเจน - ควรมีการทำงานเชิงบูรณาการเพื่อแก้ปัญหาตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในระดับจังหวัดและอำเภอ - ควรให้แต่ละจังหวัดมีแผนยุทธศาสตร์ มีอำนาจเต็มในการแก้ไขปัญหา - แผนงาน/โครงการ ของหน่วยงานควรมีทิศทางและสอดคล้องแนวเดียวกัน - ควรมีการประสานแผนงาน งบประมาณ แผนคน ในภาพรวมของจังหวัดอย่างเป็นรูปธรรม - มีการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับอำเภออย่างแท้จริง - ใช้แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เป็นกรอบในการทำงานร่วมกัน - ต้องกำหนดหน้าที่ให้ชัดเจน แบ่งงานกันทำ - สร้างความชำนาญการพิเศษให้แต่ละหน่วยงาน - การใช้แผนยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือในการบริหารทั้งนี้ร่วมกัน แผนงาน/โครงการของกระทรวง ทบวง กรม ที่ปฏิบัติในพื้นที่จังหวัด ต้องปรากฏใน	- ควรใช้แผนยุทธศาสตร์จังหวัดและข้อมูลสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อการบูรณาการโครงการกิจกรรม - ควรมีแผนให้บรรล่วัตถุประสงค์ - ควรให้หน่วยงานที่ทำงานแบบบูรณาการร่วมกัน ได้ดำเนินงานภายใต้การจัดการทำแผนและแนวทางการดำเนินงานในการลงพื้นที่ร่วมกันเป็นทีมเดียวกัน - การระดมสมองและกำหนดยุทธศาสตร์ร่วมกัน โดยทุกส่วนที่เป็น Stakeholders จะต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ และทิศทางการของแผนงานร่วมกัน - สำนักบริหารยุทธศาสตร์ ควรประสานหน่วยงานทุกหน่วยให้เข้าร่วมกิจกรรมโครงการและบูรณาการโครงการเข้าด้วยกันบ่อย ๆ - นำยุทธศาสตร์ของแต่ละกระทรวงที่ลงมาในจังหวัด หาข้อมูลสรุปร่วมเพื่อจัดทำแนวทางที่ตรงกับ

ข้อเสนอแนะ	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด
	ต่าง ๆ ควรเป็นโครงการที่ ตอบสนองความต้องการ และปัญหาของพื้นที่จริง - ควรยึดยุทธศาสตร์ และ เป้าหมายการพัฒนาของ จังหวัดเป็นต้นตงก่อนที่จะ จัดทำแผนงานโครงการ และนำงบประมาณมาใช้ ในพื้นที่จังหวัด มีตัวชี้วัด ความสำเร็จร่วมกัน		แผนพัฒนาจังหวัดด้วย	ยุทธศาสตร์ของจังหวัด - ควรมีการวางแผนบูรณาการ ติดตามผล ประเมินผล และนำ ผลการประเมินมาพัฒนาระบบ การทำงานอย่างเป็นรูปธรรม
การบูรณาการ ทรัพยากร / คน / งาน / งบประมาณ / วัสดุอุปกรณ์ / เทคโนโลยี	- ควรปรับเปลี่ยนรูปแบบ และกลไกเพื่อสร้าง ความสอดคล้อง และ การบูรณาการ งบประมาณในการพัฒนา จังหวัดได้อย่างมี ประสิทธิภาพ - ให้บูรณาการกันทั้ง งบประมาณ แผนงาน และบุคลากร โดย กระจายอำนาจจาก ส่วนกลางให้ ส่วนภูมิภาค มีอำนาจ การตัดสินใจมากขึ้น	- ควรมีงบประมาณสนับสนุนด้าน การบูรณาการโดยเฉพาะ - ทุกหน่วยงานร่วมกันจัดการในพื้นที่โดย ระดมสรรพกำลังในพื้นที่พัฒนาน้อย จนถึง พื้นที่ที่มีความเข้มแข็งพึ่งพาตนเองได้ใน ที่สุด - การจัดทำงานงบประมาณควรให้มีการจัดทำคำ ขอจากอำเภอ จังหวัด ขึ้นไป และส่วนกลาง คัดกรองลงมาให้	- ให้ใช้งบประมาณจากยุทธศาสตร์ของจังหวัดโดยตัด งบ Function จากส่วนกลาง - การใช้เทคโนโลยีการสื่อสารในการลดระยะเวลา ในการแจ้งเรื่องหนังสือสั่งการระหว่างส่วนราชการ ต่าง ๆ - ควรให้มีเทคโนโลยีและอุปกรณ์ที่ทันสมัยมาใช้ ในการทำงาน หรือติดต่อประสานการทำงานทาง IT - ควรกระจายงบประมาณ/แบบรายงาน/โครงการลง สู่ระดับอำเภอให้มาก - ต้องบูรณาการทุกอย่างทั้งคน เงิน เครื่องมือ เครื่องมือ และการบริหารจัดการร่วมกัน โดยมี ระเบียบปฏิบัติ ที่ทุกภาคส่วนต้องถือปฏิบัติร่วมกันอย่างแท้จริง	- ในบางเรื่องที่มีงบประมาณเข้า เกี่ยวข้อง ต้องปรับปรุงระเบียบ กระทรวงการคลัง - หน่วยงานภายในจังหวัดควรใช้ ทรัพยากรร่วมกันในการบริหาร ราชการตามหลักยุทธศาสตร์ - หน่วยงาน/บุคลากรที่เป็นศูนย์กลาง ต้องเข้มแข็งชัดเจน ให้แนว ปฏิบัติงานระดับ กลุ่มจังหวัด/จังหวัด มีความทุ่มเท โดยเฉพาะ สำนัการบริหารยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัด - ควรมีระบบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ให้แก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับ กลุ่มจังหวัดไว้ใน website

ข้อเสนอแนะ	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด
การปรับโครงสร้างส่วนราชการและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการ การปฏิรูประบบราชการ	- ควรให้หน่วยงานในจังหวัดได้มีโอกาสคิดและกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้นให้ได้ - ควรให้หน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคมีการรายงานและประสานงานและมีการให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับทราบด้วย	- สำนักงานจังหวัดควรเป็นกลไกหลักในการประสานแผนงาน/งบประมาณ - ควรลดหน่วยราชการที่อยู่ในจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค และให้ปรับให้เป็นราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลเรื่องผู้ว่าราชการจังหวัดบุคคลด้วย ไม่ควรรวมไว้ที่ส่วนกลาง	- ทบทวน พ.ร.บ.การปฏิรูประบบราชการ ปี 2545 ให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริง - ควรแบ่งอำนาจให้ชัดเจนว่าหน่วยงานได้รับผิดชอบชัดเจน - บทบาทภารกิจควรชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน - จังหวัดบูรณาการ ควรบูรณาการกันทุกหน่วยงาน / ส่วนราชการ ทั้งเรื่องงบประมาณ บุคลากรของทุกส่วนราชการ - จังหวัด อำเภอ ต้องมีความสามารถบูรณาการงานและงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ - ควรกระจายหน่วยงานส่วนกลางไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคไม่ควรรวมศูนย์ไว้ที่จังหวัด - เพิ่มศักยภาพหน่วยงานที่มีหน้าที่ประสานงานการทำงานของส่วนราชการในพื้นที่ (สมรรถนะ) - ไม่ควรมีหน่วยงานระดับส่วนกลาง ขึ้นอยู่กับเขต ควรอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด - ลดการตั้งหน่วยราชการส่วนกลางในภูมิภาค - ปรับโครงสร้างของการบังคับบัญชาโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งการมากขึ้น โดยให้หัวหน้าส่วนราชการจังหวัดขึ้นตรงต่อผู้ว่าฯ	- จัดระบบการบูรณาการด้านงบประมาณ - ในจังหวัดที่เหมาะสม ที่สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่และศักยภาพของหน่วยงาน - ส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ต้องมีความชัดเจนในการปฏิบัติงาน - ควรปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานในจังหวัด - ให้เหมาะสมเสียก่อน - หน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางของและหน่วยงานจะต้องมีการทำงานแบบบูรณาการกันอย่างจริงจัง เป็นต้นแบบให้หน่วยงานในส่วนภูมิภาคได้ดำเนินการตามรูปแบบที่หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการ - ให้สำนักงานจังหวัด หรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ดำเนินการบูรณาการงาน - มีหน่วยงานหลักทำหน้าที่ประสาน สร้างสัมพันธ์ต่าง ๆ การปฏิบัติงานในพื้นที่จะต้องมีความคล่องตัวมากขึ้น - แบ่งเขต การปฏิบัติงานให้ชัดเจน - จัดลำดับความสำคัญของงานให้สอดคล้องกัน

ข้อเสนอแนะ	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด
				- ต้องสร้างความเข้าใจกับทุกหน่วยงานให้ตรงกันถึงบทบาทของแต่ละหน่วย และแนวทางการบูรณาการระหว่างหน่วยงานราชการ และควรมีการประเมินผลการบูรณาการทุกระยะอย่างน้อย 6 เดือน/ครั้ง
บทบาทการเป็นผู้นำ/เจ้าภาพ การบังคับบัญชา และการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่า ราชการจังหวัด/ นายอำเภอ รวมถึงการให้ความ ความ ความชอบ	- การกำกับดูแล การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานในการปรับปรุงการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น	N/A	- จังหวัดควรต้องบูรณาการให้การให้พ้องกัน - ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีความคิดและวิธีการที่จะให้ทุกภาคส่วนปฏิบัติตามหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วง - เพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด - ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ประสานงานระหว่างส่วนราชการในการบูรณาการในพื้นที่ - มอบอำนาจเบ็ดเสร็จให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ - ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด/นายอำเภอ มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการให้คนให้โทษข้าราชการในจังหวัดทุกคน ยกเว้นหน่วยงานทหาร ตุลาการ - การบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ต้องมีส่วนในการประเมินผลการปฏิบัติงาน - ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีความรับผิดชอบต่อผลของการปฏิบัติราชการ ระบบการประเมินผล การปฏิบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องยึดโยงกับผลงาน สามารถป้องกันการแทรกแซงจากการเมืองได้ - ให้อำนาจนายอำเภอควบคุมดูแลท้องถิ่นตั้งแต่ระดับเทศบาลเมืองลงมาและให้นายอำเภอ	- ต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้นำและขับเคลื่อนอย่างจริงจังตลอดจนต้องมีความรู้ในพื้นที่จังหวัดของตัวเอง - จังหวัดต้องบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกันในรูปของคณะกรรมการและคณะทำงาน - จังหวัดควรมีเจ้าภาพหลักในการกำกับ ติดตาม ระบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ - หัวหน้าหน่วยงานในระดับจังหวัดทุกคนต้องขึ้นตรงบังคับบัญชากับผู้ว่าราชการจังหวัด - ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องให้คุณให้โทษให้กับข้าราชการในภูมิภาคที่อยู่ในจังหวัดได้ทุกตำแหน่ง - ต้องสร้างความเข้าใจ เป็นกันเองกับหน่วยงานต่าง ๆ - มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันมาก ๆ โดยมี ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้นำ - ผู้ว่าราชการจังหวัดควรเป็น “ผู้นำ

ข้อเสนอแนะ	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด + ผู้ฝึก + พี่เลี้ยง” ของการทำงาน
การให้ ความสำคัญเน้น การแก้ไขปัญหา ในพื้นที่และ ประชาชนเป็น ศูนย์กลาง	- มีการประสานการทำงานในทีมจังหวัด - ควรให้มีการบูรณาการความต้องการของประชาชนเป็นหลักในการพัฒนา โดยให้ทุกส่วนราชการมีการทำงานร่วมกันกับภาคประชาชนอย่างใกล้ชิด	- บูรณาการงบประมาณบุคลากร โดยมองสภาพปัญหาความต้องการในพื้นที่และประชาชนมีส่วนร่วม - ควรคำนึงถึงการบูรณาการยึดพื้นที่ (Area) เป็นหลัก	- การให้บริการประชาชนควรกำหนดให้มีหลากหลายวิธีการและรูปแบบ โดยยึดสภาพพื้นที่ พันธกิจ สภาพปัญหา และสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชน - ควรให้จังหวัดมีแนวทางการดำเนินการตามยุทธศาสตร์จังหวัด จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง - การใช้กลไกประชาชนในพื้นที่ เช่น คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นกลไกขับเคลื่อน ส่วนราชการเป็นผู้สนับสนุนในเรื่ององค์ความรู้	- บูรณาการงานจากภารกิจเป็นด้านๆ โดยการขับเคลื่อน แก้ไขปัญหาและคิดงานร่วมกัน เพื่อร่วมแก้ไขทรัพยากรของพื้นที่ - ลดความเป็นตัวตนของหน่วยงานมุ่งผลสำเร็จของงานสู่ประชาชน - เป็นการทำงานร่วมกันโดยยึดประเด็นการพัฒนาพื้นที่เป็นหลัก
การมีส่วนร่วม ของทุกภาคส่วน ทั้งภาคประชา สังคมและภาค ประชาชน	- ควรมีกลไกสร้างระบบบูรณาการระหว่างทุกภาคส่วนในจังหวัด เพื่อร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดให้สามารถแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ - ควรมีหลักการ “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญห และร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่เกิดขึ้น” ควรต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ	- ควรให้ทุกภาคส่วนมีบทบาทและความรับผิดชอบเท่าเทียมกัน - เปิดโอกาสให้ประชาชนและทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมเสนอแนะแนวทางปฏิบัติ	- ให้หน่วยงานระดับพื้นที่คือ อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ได้มีส่วนร่วมมากขึ้นในการกำหนดยุทธศาสตร์แผนงาน โครงการ - เปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัด เข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและกำหนดเป้าหมายของจังหวัด - ส่งเสริมภาคประชาสังคม, ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ - ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและตัดสินใจและแก้ไขปัญหาเพื่อนำข้อมูลที่ได้รับไปบรรจุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดที่ตรงตามความต้องการอย่างแท้จริง	- ต้องเป็นงานบูรณาการที่ขึ้นมาจากพื้นที่ โดยทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง - ทุกภาคส่วนควรเปิดใจรับรู้ถึงภารกิจของแต่ละหน่วยงาน - ต้องการให้ทุกหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานร่วมกันให้มากขึ้น มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน - ให้ภาคประชาสังคม ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมการติดตามดำเนินงาน

ข้อเสนอแนะ	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด
การปรับปรุงแก้ไขและ การบังคับใช้ กฎหมาย ระเบียบ	N/A	- ควรแก้ไข ระเบียบ กฎหมายที่ขัดหรือทำให้ งานบูรณาการหยุดชะงัก สะดุดให้ทำได้จริง	- ควรมีกฎหมายรองรับเพื่อให้อำนาจสั่งการ/บังคับ บัญชา ส่วนราชการอื่นที่ไม่ได้สังกัดหรือขึ้นตรงกับ ราชการส่วนภูมิภาค - อาจต้องมีการปรับปรุง กฎระเบียบให้เอื้อต่อการ ปฏิบัติให้มากขึ้น - ควรมีกฎหมายรองรับอำนาจของนายอำเภอให้ เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน เพื่อประโยชน์ใน การควบคุมสั่งการ - ต้องมีเจ้าภาพตามระเบียบ กฎหมายที่กำหนดไว้	N/A

นอกจากนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามในทุกกลุ่มเป้าหมาย ยังมีการให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้นอีกด้วย โดยกลุ่มเป้าหมายทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัด ได้ให้ข้อเสนอแนะครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ การแสดงบทบาทของแต่ละส่วนราชการ การประสานสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกัน การบังคับบัญชา การปรับปรุงบทบาทหน้าที่ การแก้ไขกฎหมายระเบียบ การพัฒนาบุคลากร สร้างแรงจูงใจเพื่อให้มีศักยภาพในการทำงานร่วมกัน การมีทัศนคติต่อการการทำงานร่วมกัน โดยการใช้หลักการบริหารอย่างมีธรรมาภิบาล โปร่งใส ที่สำคัญคือบทบาทของผู้บริหารระดับสูงในจังหวัดและอำเภอ ซึ่งแต่ละกลุ่มเป้าหมายได้ให้ข้อเสนอแนะในประเด็นเหล่านั้น ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 6 แสดงผลการศึกษาค้นคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอแนะการจัดการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	ส่วนราชการ
บทบาทและอำนาจ หน้าที่ของราชการ บริหารส่วนกลาง	- มอบอำนาจให้ภูมิภาคมากขึ้น โดยเฉพาะการบริหาร งบประมาณ และบุคลากร - ควรมีภารกิจให้การสนับสนุน งานเฉพาะด้านที่เป็นขนาดใหญ่ เกินขีดความสามารถของ	- สนับสนุนวิชาการ งบประมาณ นโยบาย - ประสานส่วนภูมิภาคดำเนินการ ในพื้นที่ผ่านส่วนท้องถิ่น ทั้งแบบ เป็นทางการและไม่เป็นทางการ - สนับสนุนองค์ความรู้ กำหนด	- ควรมีหน้าที่กำกับให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย รัฐบาล - ส่วนกลางมาทำงานในพื้นที่ ในลักษณะงาน ประจำเฉพาะเรื่อง ก็ต้องโอนส่วนราชการ มาขึ้นกับภูมิภาค - ควรจะลดบทบาทหน้าที่ลง ให้ส่วนท้องถิ่น	- ควรดำเนินงานตามนโยบาย หรือเป็น เพียงผู้กำหนดแนวนโยบายเท่านั้น - ควรมีการกระจายอำนาจให้ราชการ บริหารส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น - ส่วนกลางแค่กำกับดูแล ความชอบด้วย กฎหมาย แนวนโยบายรัฐเท่านั้น

ข้อเสนอแนะ	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	ส่วนราชการ
	ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น - เป็นผู้กำหนดนโยบาย และรับปัญหาความต้องการของพื้นที่ (แผนพัฒนาจังหวัด) ไปจัดทำแผนงาน/โครงการและงบประมาณ/โครงการสู่พื้นที่ - เป็นผู้กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ เป็นผู้ช่วยเหลือส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น	นโยบายภาพรวม - ต้องจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำในจังหวัดต่าง ๆ เพื่อประสานการปฏิบัติราชการและไม่ขาดตอน	มีอิสระในการทำงานมากขึ้น โดยให้ส่วนภูมิภาคติดตามและกำกับดูแล - ควรให้ข้อมูลสารสนเทศ และการประสานงาน - ควรมีการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการ - ด้านงบประมาณ ให้ส่วนภูมิภาคทั้งหมด - ส่วนกลางมีกลไกในการกำกับดูแลท้องถิ่นผ่านคณะกรรมการระดับต่าง ๆ ในรูปแบบไตรภาคี - กำหนดนโยบายภาพรวมของประเทศ สนับสนุนช่วยเหลือ แนะนำทางวิชาการ จัดสรรงบประมาณตามศักยภาพของพื้นที่ กำกับ เร่งรัด ตรวจสอบติดตามงานของภูมิภาค	- เป็นหน่วยงานนโยบายหลักต่าง ๆ รวบรวมข้อมูลปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ส่วนภูมิภาค และหรือท้องถิ่นเสนอขึ้นมา และลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรค - จัดการอบรมสัมมนา กับส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อเพิ่มทักษะในงานของส่วนกลางและเพิ่มความสัมพันธที่ดี - ระบบราชการส่วนกลาง ทำหน้าที่ในการกำหนดกรอบพัฒนาระดับราชการ
บทบาทและอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค	- มีบทบาทเพียงการกำกับดูแล ส่วนท้องถิ่น และให้การสนับสนุนตามความเหมาะสม - ส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ ควรให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่จำกัดภารกิจบางด้านไว้ ไม่ให้เข้าซ้อน - เป็นผู้ปฏิบัติแล้วประเมินผล โดยมีตัวชี้วัดร่วมกัน (Joint KPI) - เป็นจุดประสานระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น	- ประสานการดำเนินงาน การกำกับดูแล การนำนโยบายไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย - ปรับบทบาทให้สอดคล้องกับ - การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น - ยังมีความสำคัญในการควบคุมงานด้านความมั่นคง - รับนโยบายส่วนกลางมาปฏิบัติตามความเหมาะสม - กำหนดนโยบายในระดับพื้นที่ พัฒนาพื้นที่ - กำกับดูแลส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมาย	- ต้องก้าวข้ามนำเพราะอิงกับพื้นที่ และเป็นรูปธรรม - เป็นตัวเชื่อมระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น และกำกับดูแลท้องถิ่น - มีอำนาจกำกับท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องของการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ - ให้ดำเนินตามกฎหมายที่ให้อำนาจท้องถิ่นไว้ - รับนโยบายรัฐ กระทรวง กรม เพื่อประสานการปฏิบัติในพื้นที่ภูมิภาค - ควรจะมีเอกภาพในการบังคับบัญชา - หน่วยราชการในพื้นที่อำเภอ - กำหนดแนวทางการดำเนินงานเชิงพื้นที่ แต่ต้องสอดคล้องกับนโยบายประเทศ แผนงาน/โครงการต่าง ๆ ของกระทรวง กรมในพื้นที่ (Function) และยุทธศาสตร์จังหวัด (Area) กำกับ สนับสนุน ตรวจสอบส่วนท้องถิ่น	- เป็นผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ หรือตัดสินใจภายใต้สภาวะแวดล้อมในพื้นที่ตัวเอง - ต้องสะท้อนปัญหาที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ส่วนกลางทราบ โดยเร่งด่วน - ทำหน้าที่ในการกำหนดกรอบพัฒนาในระดับพื้นที่จังหวัด

ข้อเสนอแนะ	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	ส่วนราชการ
บทบาทและอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น	- นำกรอบทิศทางการพัฒนาและปัญหาความต้องการของพื้นที่ไปตั้งงบประมาณ/แผนงาน/โครงการ และตัวชี้วัด (KPI) ที่สอดคล้องกับ Joint KPI)	- ควรประสานภารกิจให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนของจังหวัด กลุ่มจังหวัด รวมทั้งนโยบายของรัฐบาล - ต้องมีการกำหนดภารกิจของแต่ละท้องถิ่นให้เหมาะสมตามขนาดขององค์กร - กำหนดนโยบายในระดับพื้นที่พัฒนาพื้นที่ - พัฒนาโดยสนองตอบต่อประชาชนในพื้นที่ - ต้องยึดหลักตามยุทธศาสตร์ของอำเภอเป็นหลัก	- จะต้องพัฒนาตัวเองให้สมรรถนะในการบริหารงานมากขึ้น - ความเป็นอิสระของส่วนท้องถิ่น การมีกรอบวงไว้ให้ชัดเจน - บทบาทการกระจายอำนาจ ลดการถ่วงอ้อมภารกิจ - ให้คงมีรูปแบบแตกต่างขนาด และ อบจ. ให้ยุบกำหนดขอบเขตภารกิจของรัฐกับท้องถิ่น และท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้มีความชัดเจน - ควรมีการบริหารงานบุคคลที่ฝ่ายประจำอยู่ที่ส่วนกลาง เพื่อถ่วงดุลอำนาจผู้บริหารท้องถิ่น - กำหนดยุทธศาสตร์ระดับท้องถิ่น แต่ต้องสอดคล้องกับส่วนภูมิภาค และนโยบายของประเทศ - ควบคู่ งบ. เนื่องจากเกิดความซ้ำซ้อน และนำบุคลากรของ อบจ. ส่งกัญญาภาค เพื่อสนับสนุนการทำงานหรืออุดหนุนของเทศบาล/ อบต. - ต้องถ่วงดุล/คานอำนาจซึ่งกันและกัน - การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมอบหมายให้อำเภอมีอำนาจในการตรวจสอบ - ต้องมีตัวชี้วัดการทำงานการประเมินสัมฤทธิ์ผล	- ควรมีการทบทวนการถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ให้ท้องถิ่น - ทำหน้าที่ในการกำหนดกรอบการพัฒนาในระดับพื้นที่ท้องถิ่นนั้น ๆ - ควรให้ประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรได้เข้ามามีส่วนร่วม - เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน - ยุบเลิก อบจ. - ควรมีการตรวจสอบการทุจริตที่เข้มงวดมากขึ้น
การแบ่งบทบาทและอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนราชการ เพื่อลดความซ้ำซ้อนของภารกิจและสร้างความเป็นเอกภาพ	- ราชการบริหารทั้ง 3 ส่วน ยังมีความจำเป็นและเหมาะสมกับการบริหารราชการแผ่นดิน - ต้องมีความชัดเจนในบทบาทภารกิจอำนาจหน้าที่ ของแต่ละส่วนราชการ	- มีส่วนการประสานงานที่ชัดเจน - ในต่างจังหวัด ต้องเปลี่ยนส่วนราชการที่ขึ้นกับส่วนกลาง - ปรับเป็นราชการส่วนภูมิภาค เพราะจะมีเอกภาพและการบูรณาการมีประสิทธิภาพ	- การบริหารราชการแผ่นดินทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ต่างมีความสำคัญในตัวเอง และต่างก็มีความสัมพันธ์ร่วมกัน รวมทั้งเป็นการถ่วงดุลแห่งอำนาจซึ่งกันและกัน - ต้องมีการถ่วงดุลอำนาจ ต้องดูเรื่องความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญ	- ให้บริหารส่วนกลางเป็นส่วนภูมิภาคทั้งหมด แต่ให้ส่วนท้องถิ่น ไม่ต้องขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย แต่ให้ขึ้นกับจังหวัด จัดการตนเองที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด - ควรพัฒนาระบบการทำงานระหว่างกัน

ข้อเสนอแนะ	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	ส่วนราชการ
	ควรมีองค์กรกลางในการประสานระหว่าง Function (ส่วนกลาง Area (ภูมิภาค) + (ท้องถิ่น) การมีหน่วยงานรองรับเรื่อง การกระจายอำนาจ ควรมีการจัดความสัมพันธ์ร่วมกันในแนวดิ่ง (vertical) โดยแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเอง มีการเจรจาและทำข้อตกลงร่วมกัน	ขึ้น ควรปรับอัตราค่าจ้าง และโครงสร้างข้าราชการส่วนกลาง ที่ปฏิบัติงานระดับภูมิภาค (ระดับอำเภอ) ให้เหมาะสมกับภารกิจที่รับผิดชอบโดยตรง	ไม่ควรมีความซ้ำซ้อน ให้มีการหาปัจจัยเพื่อกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์โดยดูจากผลงาน ยึดถือประโยชน์สูงสุดของประชาชน ต้องมีความชัดเจน ในเรื่องของภารกิจบังคับบัญชา การกำกับดูแล และพื้นที่การทำงาน ราชการส่วนกลางควรทำ MOU หรือบูรณาการร่วมกัน เพื่อให้ราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน และประสานความร่วมมือกันได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ต้องลดความซ้ำซ้อนในภารกิจ งบประมาณ แบ่งมอบภารกิจอย่างชัดเจน อย่างถูกต้องเหมาะสม งานที่จำเป็นต้องอาศัยความช่วยเหลือจาก เฉพาะด้าน จัดระบบให้เกิดความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้น ต้องให้ทุกส่วนราชการทบทวนบทบาทของ กระทรวง กรม และจังหวัดใหม่ ควรมีองค์การหรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ด้านความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในระดับจังหวัด	ให้ชัดเจน จัดโครงสร้างการบริหารราชการทั้ง 3 ส่วนให้เหมาะสม ไม่มีความซ้ำซ้อนกัน การบูรณาการ ความร่วมมือการเชื่อมโยงการทำงานของส่วนกลาง/ภูมิภาค ประสานความร่วมมือของทุกภาคส่วน ควรมีการประชุมบูรณาการงบประมาณกับจังหวัด หากภารกิจนั้นสามารถผลักดันให้จังหวัดบรรลุพันธกิจ + วิสัยทัศน์ รวมทั้งการได้รางวัล ควรมีหน่วยงานกลางในการประสานรวบรวมข้อมูลในภาพรวมของแต่ละกระทรวง จัดตั้งเป็นคณะกรรมการและคณะทำงานร่วมกันทั้งระบบบริการและการแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดผลกระทบต่อชุมชน และสิ่งแวดล้อม ควรจัดตั้งคณะกรรมการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น สัดส่วนต่อมาจากหลายสาขาอาชีพ และต้องสอดคล้องกันทั้ง 3 ส่วน (กลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น) พัฒนาบุคลากร เพื่อให้มีโอกาสได้พบและแลกเปลี่ยนความรู้ พัฒนาบุคลากรทุกหน่วยทุกระดับ ให้มีจิตสำนึกร่วมกัน มีทุกส่วนทุกชี มีส่วนร่วมสูง อย่งเสมอภาค และเท่า
การพัฒนาบุคลากร การสร้างแรงจูงใจ ปลูกจิตสำนึก และ เปลี่ยนทัศนคติในการทำงาน	ต้องอบรมทัศนคติ เจตคติ แนวทางการทำงานร่วมกันให้ชัดเจน เพื่อมีเป้าหมายร่วมกัน			

ข้อเสนอแนะ	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	ส่วนราชการ
	ไม่ใช้การฝากงานไว้กับ นายอำเภอ		เช่น สดง. ลงไปกำกับดูแลการบริหาร งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - ควรให้มีคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น ในระดับอำเภอ - ของเดิมดีอยู่แล้ว ทั้งอำนาจในการกำกับ ติดตาม ประสานงาน การให้ทุนให้โทษ - การจัดให้มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคลากร ต่างหน่วยงาน นอกกรอบแบบ (Informal) - จัดให้มีระบบติดต่อสื่อสารทั้งทางแนวนิ่ง และ แนวทแยงอย่างต่อเนื่อง - จัดการฝึกอบรมแลกเปลี่ยนความรู้ความคิดเห็น ระหว่างส่วนราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น - พัฒนาคณะสร้างจิตสำนึกของคน พัฒนา อุดมการณ์ สร้างวัฒนธรรมในการทำงาน แต่ละระดับ แต่ละส่วนแต่ละตำแหน่ง - เปลี่ยนมุมมองในกรอบใหม่ คือ กรอบการแข่งขัน การพึ่งพิงอิงกัน และการอยู่ร่วมกัน - ข้าราชการที่บรรจุใหม่ควรจะได้มีการเรียนรู้ทั้ง ในภูมิภาคและส่วนกลางอย่างน้อย 2+2 ปี ก่อน แล้วค่อยให้มีโอกาสที่ถือว่าสังกัดส่วนไหน ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้เรียนรู้การทำงานร่วมกับประชาชนที่ เป็นเป้าหมายที่แท้จริงของการทำงาน - มุ่งความสัมพันธ์ของบุคลากรระหว่างหน่วยงาน - พยายามจัดกิจกรรมมีส่วนร่วม เช่น การ ประชุม สัมมนา การจัดกีฬาสร้างความสามัคคี เป็นต้น	เหมือนกัน - ควรมีเจ้าหน้าที่ประสานงานกับ ส่วนภูมิภาค ที่สามารถเป็นปากเสียงและ สานต่อสิ่งที่ภูมิภาคต้องการได้จริง - จัดประชุมหรือชี้แจงให้ทราบบทบาท หน้าที่ของส่วนราชการที่ชัดเจนและให้ การเชื่อมโยงระหว่างกันให้มากขึ้น - จัดการประชุมในแต่ละเรื่องที่เกี่ยวข้อง เป็นประโยชน์ร่วมกัน - ควรมีการจัดประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนและ ทำความเข้าใจการปฏิบัติงานของแต่ละ หน่วยงาน - จัดการประชุม/สัมมนา แลกเปลี่ยน ความคิดเห็น สับสนับข้อมูลต่อ ประสิทธิภาพต่อการทำงาน อย่างน้อย 6 เดือน/ครั้ง - ขอให้ข้าราชการส่วนกลางมาประจำ ส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยงานที่สนับสนุน ต่อมีระดับชี้เท่านั้น - ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทุกกระทรวง กรม หัวหน้าส่วนราชการควรไต่ระดับ เท่ากัน - บุคลากรให้ตรงกับยุทธศาสตร์ของจังหวัด อาทิ 1. ด้านการท่องเที่ยว 2. ด้าน การเกษตร 3. ด้านสังคม - สร้างความเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่าง ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการ

ข้อเสนอแนะ	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	ส่วนราชการ
			- พยายามใช้หลักความสัมพันธ์ – การสนทนาให้มากกว่าต่างคนต่างอยู่ และควรให้ความสนใจปัญหาที่เกิดขึ้นในลักษณะเดียวกัน และระดมสติปัญญาแก้ไขปัญหาด้วยกัน - การบริหารของข้าราชการจะต้องปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง - ความเหลื่อมล้ำของทั้ง 3 ส่วนจะต้องมีน้อยที่สุด เช่น ความก้าวหน้าของหน้าที่การงาน, ค่าตอบแทนและสวัสดิการต่าง ๆ - การบริหารงานบุคคลทุกหน่วยงานในพื้นที่จังหวัด ให้มีคณะกรรมการระดับจังหวัด โดยเฉพาะ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เช่น การพิจารณาเลื่อนขั้น เงินรางวัล การโยกย้าย การลงโทษทางวินัย (รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย)	- บริหารงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมถึงการปรับตัวพัฒนาธรรมในการปฏิบัติงานของข้าราชการใหม่ - สอดรับกับการบริหารราชการระบบใหม่ - ต้องมีการอบรม – ประชุมสัมมนาารร่วมกัน - มีโครงการกิจกรรมพบปะ ประชุม สัมมนา เพื่อรู้จักคุ้นเคย ทั้งระดับบริหาร และฝ่ายปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ - จัดอบรมให้ความรู้งานต่าง ๆ บ่อย ๆ โดยใช้เวทีประชุมจังหวัดบ้าง หน่วยงานบ้าง แต่ต้องสลับคน - จัดประชุมกลุ่มภารกิจ แยกกลุ่ม - จัดสัมมนาโดยแยกกลุ่มตามความจำเป็น (ตามกลุ่มกระทรวง) - ควรจัดกิจกรรมที่สร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกัน เช่น การดูงาน การท่องเที่ยว การศึกษารเรียนรู้ - ควรมีการบูรณาการ และเปิดใจยอมรับฟังปัญหา อย่างจริงใจ เพื่อหาทางแก้ไข
การบังคับบัญชา ระหว่างส่วนราชการ และบทบาทของ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ	- สายบังคับบัญชาควรมีความชัดเจน แนวนอน และสามารถบังคับบัญชาได้จริง - ควรมีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตัดสินใจได้ - ในภารกิจที่ส่งผลกระทบต่อบัญชีความเดือดร้อนของ	- การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบังคับบัญชา ข้าราชการในพื้นที่ (ส่วนกลาง) - ควรมีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาความดีความชอบ การประเมินผล ที่มีผลต่อการเลื่อนและแต่งตั้ง)	- การจัดกาบังคับบัญชาที่ชัดเจน - กำหนดขอบเขตการกำกับดูแล การตรวจสอบกันให้ชัดเจนกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน - กำหนดการมอบอำนาจ และช่องทางสื่อสารให้ชัดเจน ทั้งในแนวตั้งและแนวนอน - ให้นายอำเภอมีอำนาจในการควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น ควรมีการกำกับ	- ต้องให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด - ในการบริหารและการปกครอง หน่วยงานราชการส่วนกลางที่มาประจำในส่วนภูมิภาคมากขึ้น - ผู้นำในพื้นที่จังหวัด สร้างสัมพันธ์โดยการประชุม/สัมมนา/ออกตรวจราชการร่วมกัน/รับฟังความคิดเห็นด้วยเหตุและ

ข้อเสนอแนะ	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	ส่วนราชการ
	ประชาชน - ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลส่วนราชการ - ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นได้มากขึ้น - มีหน่วยงานรับผิดชอบในเรื่องมาตรฐานของจังหวัด โดยเฉพาะสำนักงานจังหวัด เพื่อเชื่อมประสานระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น		ดูแลทั้งด้านการบริหารงบประมาณ การบริหารบุคลากร ต้องมีมาตรฐาน และมีระบบตรวจสอบ ถ่วงดุล - ระบบการให้ทุนให้โทษ ต้องชัดเจน สามารถปฏิบัติได้	ผลของการปฏิบัติงาน - ผู้บริหารครม.มีนโยบายให้ชัดเจนและมีส่วนร่วมในการวางแผนการปฏิบัติให้สอดคล้องในการปฏิบัติงานมีการตรวจเยี่ยมและให้ขวัญกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน
การบูรณาการแผนงาน / โครงการ / นโยบาย / ยุทธศาสตร์ เพื่อให้เกิดการประสานและการทำงานร่วมกัน	- ให้ส่วนราชการทุกระดับมีแผนและนโยบายที่มีความสอดคล้องกัน - การทำงานให้ทำในทั้งจังหวัด - ยุทธศาสตร์ชาติต้องชัดเจน แบ่งออกเป็น 3 ระยะ สั้น / กลาง / ยาว ไม่เปลี่ยนแปลงตามการเมือง - แบ่งการทำงานของยุทธศาสตร์แต่ละด้าน แล้วจัดสรรงบประมาณลงไปดำเนินการตามภารกิจให้เหมาะสม โดยมีเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน	N/A	- การบริหารพื้นที่โดยมีแผนพัฒนา/ยุทธศาสตร์เป็นตัวกลางโดยมีการมอบหมายภารกิจ + งบประมาณ ลงไปอย่างเหมาะสมตรงกับภารกิจ - จัดกิจกรรม โครงการต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภายในและหน่วยงานข้างเคียง ปีละ 3-4 ครั้ง - กำหนดพันธกิจของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน แต่สนับสนุนเชื่อมโยงและเกื้อกูลกัน - ควรผลักดันให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกัน และควบคุม/กำกับให้ทุกฝ่ายปฏิบัติตามแผนโดยเคร่งครัด - การทำงานทั้ง 3 ส่วนจะต้องสอดคล้องกันโดยใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นตัวเชื่อม - การทำแผนจังหวัดร่วมกับภารกิจของทุกส่วนราชการจะปรากฏในแผนจังหวัดเท่านั้น	- ควรมีโครงการที่ปฏิบัติงานโดยใช้บุคลากรแต่ละหน่วยงานมาร่วมกันภายในงบประมาณจากแหล่งเดียวกัน - ควรจัดวางระบบ และกำหนดแผนงานให้ชัดเจนเพื่อให้ทั้งส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น นำไปปฏิบัติ โดยแผนงานดังกล่าวได้จัดให้มีความสัมพันธ์กันไว้แล้ว - ให้มีแผนยุทธศาสตร์จังหวัดที่หน่วยงานทุกหน่วยในจังหวัดร่วมกันคิด วางแผน และดำเนินการตามภารกิจ

ข้อเสนอแนะ	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	ส่วนราชการ
การสนับสนุน ทรัพยากรทาง การบริหาร	- งบประมาณสามารถใช้ร่วมกันในการแก้ปัญหาได้ - ลดความซ้ำซ้อนของการใช้งบประมาณ ระดมทรัพยากร ได้มาใช้ร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งแลกเปลี่ยนข้อมูล เพื่อให้การบริหารงานเป็นในลักษณะของหนึ่งเดียวกัน	N/A	- มีงบประมาณสนับสนุนเฉพาะเพื่อใช้ปฏิบัติงานโครงการทั้งสามส่วนโดยตรง - จัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ - ควรมีกลไกกลางในระดับจังหวัดและตำบล เพื่อบริหารบุคคล งบประมาณ และโครงการในระดับอำเภอ - ให้มีการถ่ายทอด คน งาน เงิน กันได้ระหว่างทั้ง 3 ส่วนในระดับเจ้าหน้าที่ ก็ควรมีการโอนย้ายกันได้ง่ายมากขึ้น - ต้องกระจายทรัพยากร ให้กับภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างเพียงพอ	- ให้ความสำคัญส่วนงบประมาณที่เป็นภารกิจของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้ความสำคัญในหน้าที่ โดยคำนึงหลักการของภาษีและขีดความสามารถของที่ตั้งภูมิศาสตร์ - ควรเพิ่มช่องทางของการติดต่อสื่อสารและประสานงานให้มากขึ้น ง่ายขึ้น - ให้บูรณาการงบประมาณระหว่างส่วนราชการภายในจังหวัดมากขึ้น - มีข้อมูลข่าวสารกลางและสาระประโยชน์ เพื่ออำนวยความสะดวกในการสืบค้น
การมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่น โดยเฉพาะภาคประชาชน	- ปลุกจิตสำนึกให้ประชาชน มีความพร้อมในการรับรู้เกี่ยวกับระบบการปกครองตนเองของท้องถิ่น - มีการพัฒนาและถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจ ทางด้านการเมือง การปกครองให้ประชาชน รับทราบอย่างทั่วถึง	- ภารกิจทั้งสามส่วน ยึดการมีส่วนร่วมของประชาชน และสร้างความเข้มแข็งให้สังคม ชุมชน และบุคคลที่เหมาะสม	- ลดการครอบงำจากฝ่ายการเมือง โดยเพิ่มบทบาทในภาคประชาสังคม (ลดการสั่งการ) - เปิดโอกาสให้ประชาชน โดยการแก้ไขกฎหมาย ให้มีโอกาสเข้ามาควบคุมผู้บริหารท้องถิ่นได้มากขึ้น - การเพิ่มการควบคุมดูแลผู้บริหารท้องถิ่น โดยประชาชน ด้วยการเข้าข้อเสนอข้อบังคับท้องถิ่น เข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น - ควรจัดตั้งคณะกรรมการกลางขึ้นโดยประกอบด้วย ทั้ง 3 ภาค และมีองค์กรภาคประชาชน มีหน้าที่เหมือนสภาที่เป็นแลกเปลี่ยนปรึกษาหารือ ตอบข้อซักถาม	- การมีส่วนร่วมของประชาชน ภาคีเครือข่าย - สร้างการมีส่วนร่วม ผลประโยชน์ร่วมกัน โดยยึดประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก
การบังคับใช้และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระเบียบ	- ปรับปรุงระเบียบกฎหมาย ให้ทันสมัยเพื่อรองรับการทำงานร่วมกัน	- ปรับปรุงกฎหมายระเบียบ บางฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนา การบริหาร	- แก้ไขกฎหมายให้เป็นปัจจุบัน - ออกกฎหมายให้ภูมิภาคกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน	- ควรแก้ไขระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณ ในเชิงบูรณาการ ในลักษณะ function + area

ข้อเสนอแนะ	ผู้ว่าราชการจังหวัด	ปลัดจังหวัด	นายอำเภอ	ส่วนราชการ
	- มีหน่วยงานมาตรฐานกลางรองรับเรื่องระเบียบกฎหมาย การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ - ให้องค์กรหน่วยงานที่มีความรู้ ความเข้าใจในขั้นตอนของระเบียบกฎหมาย	งบประมาณ และการบริหารงานบุคคล เพื่อมอบอำนาจและกระจายอำนาจให้ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น	- การกำกับดูแลเป็นไปตามระเบียบกฎหมาย - ต้องการให้มีกฎหมายบังคับใช้ในลักษณะบังคับให้มีการบูรณาการภารกิจระหว่างหน่วยงาน - ควรมีกฎหมาย ระเบียบชัดเจนในการควบคุมกำกับ ดูแล ส่วนท้องถิ่น มีบทลงโทษในการกระทำความผิดกฎหมาย	- ตรากฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของระดับต่าง ๆ โดยมีให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการในภารกิจต่าง ๆ - การปฏิบัติตามกฎหมาย หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดอย่างเคร่งครัด

6.4 ผลการศึกษาข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

การประชุมรับฟังความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะผลการศึกษาวิจัยการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาคและปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จัดขึ้นเมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.00 – 12.00 น. ณ ห้องบุหงา ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้นทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 มีผู้เข้าร่วมประชุมทั้งสิ้น 203 คน การประชุมดังกล่าว เป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการศึกษาวิจัย เพื่อนำเสนอผลการศึกษาเบื้องต้น โดยมี ศาสตราจารย์ ดร. สกนธ์ วรรณวิวัฒนา อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และรองศาสตราจารย์ ตรีกุล มีชัย อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ให้ทรรศนะเกี่ยวกับผลการศึกษาวิจัย และช่วงสุดท้าย เป็นการเปิดให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้แลกเปลี่ยน ชักถาม และเสนอข้อคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผลการศึกษาวิจัย เพื่อคณะผู้วิจัยจะนำไปปรับปรุงผลการศึกษาต่อไป

ทั้งนี้ การนำเสนอผลการศึกษาข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากการจัดสัมมนาเชิงวิชาการดังกล่าว แบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ 1) ผลการศึกษาข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิ 2) ผลการศึกษาข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกลุ่มผู้ว่าราชการจังหวัด 3) ผลการศึกษาข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกลุ่มผู้แทนส่วนราชการ และ 4) ผลการศึกษาข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกลุ่มผู้แทนภาคเอกชน

6.4.1 ผลการศึกษาข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิ

ผลการศึกษาข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งประกอบด้วย ศาสตราจารย์ ดร. สกนธ์ วรรณวิวัฒนา อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ รองศาสตราจารย์ ตรีกุล มีชัย อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สามารถสรุปสาระสำคัญในประเด็นต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

- **ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการวิจัย** ผลการศึกษาได้ทำให้เห็นภาพที่ได้ความรู้เรื่องการบริหารจัดการในระดับพื้นที่จังหวัดที่มีอยู่หลากหลายส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ภาพรวมของการศึกษาได้แสดงให้เห็นความพยายามและมีข้อสรุปหลายเรื่องที่ดี รวมถึงตัวแบบในต่างประเทศทั้งของประเทศฝรั่งเศสและญี่ปุ่น ซึ่งน่าจะเป็นต้นแบบที่ดีในกระแสการปฏิรูปที่กำลังปรากฏในระดับพื้นที่ การนำเสนอปัญหาการบูรณาการของจังหวัด ทั้งเรื่องงบประมาณ การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่จังหวัด และข้อเสนอแนะเรื่องการปรับโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดตามยุทธศาสตร์ที่ปัจจุบันทุกจังหวัดถูกบังคับโดยรัฐบาล รวมทั้งข้อเสนอการจัดทำพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษของพื้นที่ที่มีความแตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ โดยทั่วไป
- **ความคิดเห็นต่อประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของจังหวัด** หากพิจารณาบทบาทและการทำหน้าที่ของจังหวัด หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค และหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด จากมุมมองด้านเศรษฐศาสตร์อาจเกิดข้อคำถามว่า วันนี้ต้องการอะไรจากจังหวัดในการบริหารงานของพื้นที่จังหวัด ดังนั้น แม้ว่าการศึกษานี้จะมีข้อสรุปในเชิงการบริหาร ระเบียบข้อกฎหมายต่าง ๆ ให้ภาพชัดเจน แต่การบริหารงานจังหวัดในปัจจุบันนี้ไม่เหมือนเดิม เพราะในอดีตมี

ผู้ว่าราชการจังหวัด มีหน่วยราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทำหน้าที่สายตรงจากรัฐบาล และกระทรวงลงมาสู่ระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นการมองในเชิงการปกครอง การกำกับและควบคุมเป็นสำคัญ แต่ปัจจุบันมุมมองต่อความเป็นนักปกครองเปลี่ยนแปลงไป เพราะนอกจากจะมีมุมมองที่เป็นนักบริหารงานจังหวัด การมีงบประมาณจังหวัด รวมทั้งการพัฒนาพื้นที่ตามที่รัฐบาลกำหนดให้ ดำเนินการซึ่งก็คือ Country Strategy เพื่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รัฐบาลต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารแบบ CEO ทำหน้าที่บริหารงานตามยุทธศาสตร์ของจังหวัด ซึ่งผลการศึกษาหลายประการได้นำเสนอในประเด็นปลักย่อย แต่หากพิจารณาจังหวัดในฐานะที่เป็นเพียงสายส่งเสมือนบุรุษไปรษณีย์ที่นำนโยบายของรัฐบาลมาส่งให้พื้นที่ การออกแบบระบบบริหารงาน จังหวัดอาจต้องเป็นอีกลักษณะหนึ่ง เมืองงบประมาณจังหวัดที่ให้ไป 18,000 ล้านบาท จึงมีปัญหา ความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานอย่างมากดังที่นักวิจัยได้นำเสนอ ดังนั้น จึงควรออกแบบ โครงสร้างใหม่อย่างไรให้มีความเหมาะสม เพราะหากยังคงยึดตามโครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็จะเป็นเพียงผู้รับนโยบายจากรัฐบาลส่วนกลางไปปฏิบัติในภูมิภาคเท่านั้น โครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ก็อาจไม่เพียงพอเพื่อที่จะใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

- **ความคิดเห็นต่อข้อเสนอเกี่ยวกับการกำหนดให้มีการปรับปรุงการจัดโครงสร้างการบริหารงาน จังหวัด** ประเด็นที่น่าสนใจ ก็คือ การจัดตั้งศูนย์ราชการส่วนภูมิภาคทั้งระดับจังหวัดและระดับอำเภอ เดิมศูนย์ราชการในส่วนกลางและการจัดตั้งภูมิภาค ไม่ได้พิจารณาความต้องการของจังหวัด หากแต่พิจารณาเพียงว่าส่วนกลางจะต้องบริหารงานอย่างไร จะแบ่งภารกิจของตนเองอย่างไร และจะต้องส่งคนไปบริหารจัดการภารกิจของตนเองอย่างไร นี่คือฐานเริ่มต้นจากส่วนราชการระดับกรมว่าจะมี หน่วยราชการส่วนภูมิภาคหรือไม่ ต่อมาก็ได้ประกาศใช้กฎกระทรวงของตนเองพร้อมกับให้มีอำนาจ จัดตั้งหน่วยงานในพื้นที่ โดยไม่ได้สอบถามจังหวัด แต่การจัดตั้งหน่วยงานในพื้นที่กลับขึ้นกับกรม ส่วนกลาง นี่คือฐานคติที่เกิดจากระบบรวมศูนย์ที่ส่วนกลาง ขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องคอยรับ สภาพของการจัดตั้งหน่วยราชการส่วนกลางในพื้นที่ ดังนั้น การจัดตั้งส่วนภูมิภาคจึงไม่ได้มีฐานมาจาก ความต้องการของจังหวัดซึ่งการศึกษานี้เริ่มพิจารณาแล้วว่า จังหวัดคือฐานคิดของการมีหน่วยราชการ ระดับภูมิภาคอย่างไร จำเป็นหรือไม่จำเป็นสำหรับจังหวัด หากตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ควรเกิดจากความต้องการของจังหวัด น่าจะประหยัดงบประมาณได้มาก ทั้งนี้ หากหน่วยราชการ บริหารส่วนกลางหรือหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ตั้งในจังหวัดซึ่งจังหวัดไม่ต้องการกลับไป ก็อาจทำให้ตำแหน่งระดับสูงในจังหวัดหายไปจำนวนมากได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ก็เห็นด้วยว่าการจัดตั้ง หน่วยงานในระดับจังหวัดไม่จำเป็นต้องเป็นพิมพ์เขียวกระจายไปถึง 76 จังหวัด เหมือนกันทั้งหมด ซึ่งกลายเป็นการสร้างปัญหาการบริหารงานอย่างมาก
- **ความคิดเห็นต่อประเด็นเรื่องลักษณะพื้นที่พิเศษของจังหวัด** คณะผู้วิจัยได้เสนอว่าการจัดสรร งบประมาณหรือการพัฒนาจังหวัดตามแผนพัฒนาต่าง ๆ และการมอบอำนาจนั้น ควรคำนึงถึง ลักษณะของพื้นที่พิเศษ ทำให้อย้อนกลับไปพิจารณาของ ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช เมื่อราวปี พ.ศ. 2530 ซึ่งได้เสนอไว้ว่า หากพิจารณาลักษณะพื้นที่พิเศษของจังหวัดเชียงใหม่ ต้องคำนึง ประเด็นหนึ่งว่า จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่มีแรงดึงดูดสูงมาก พื้นที่โดยรอบทั้งหมดถูกดึงดูด ทรัพยากรต่าง ๆ ให้ไปกระจุกตัวความเจริญที่เชียงใหม่ แต่พื้นที่รอบนอกกลับไม่เจริญ ดังนั้น หากจะ กำหนดพื้นที่พิเศษมี 2 แนวทางคือ แนวทางแรก จังหวัดที่มีลักษณะพิเศษเช่นนี้ไม่เป็นภูมิภาคได้หรือไม่ เพราะขณะนี้ต้องไม่ลืมว่ามีกระแสของจังหวัดจัดการตนเองสูงมาก รวมทั้งยังมีกระแสการเลือกตั้งผู้ว่า

ราชการจังหวัดด้วย แต่แนวคิดระบบที่จังหวัดขนาดใหญ่ที่มีลักษณะเป็นศูนย์กลาง ไม่ว่าจะเป็
 ศูนย์กลางแห่งภูมิภาคหรือศูนย์กลางแห่งพื้นที่ด้านนโยบายที่รัฐจะลงไป ควรให้เป็นรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่
 ภูมิภาคหรือไม่ เพราะภายใต้รูปแบบภูมิภาค หากสร้างเมืองพิเศษเพียงบางจุด อาจเกิดปัญหาตามมา
 และทุกคนต่างอยากไปอยู่ที่เมืองพิเศษเช่นเดียวกันทั้งหมด ผู้ว่าราชการจังหวัดก็อาจแย้งซึ่งกันไปอยู่ที่
 นั้น แนวทางที่สองก็คือ หากจะกำหนดลักษณะของพื้นที่พิเศษ ปัญหาก็คือ ควรต้องคำนึงถึงความเป็น
 พิเศษในด้านใด ซึ่งต้องไม่พิจารณาความพิเศษเฉพาะมิติเศรษฐกิจแต่เพียงประการเดียว อาจต้อง
 พิจารณาความเป็นพิเศษในด้านความมั่นคง ความยากจน ซึ่งลักษณะการบริหารงานในพื้นที่เหล่านี้
 ก็จะมีผลแตกต่างกัน ดังนั้น การจัดพื้นที่ลักษณะนี้ต้องพิจารณาความต้องการ เช่น พื้นที่พิเศษด้าน
 ความยากจนต้องการทรัพยากรในการบริหารสูงมาก โดยเฉพาะพื้นที่ที่ยากจนก็อาจย้อนกลับไป
 พิจารณาการบริหารงานในยุคการพัฒนาชุมชนตามระบบของกรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท ที่มีแผน
 โครงการต่าง ๆ เฉพาะลงในพื้นที่ที่เป็นชนบทยากจน ซึ่งภารกิจนี้ต้องกลับมาทบทวนว่าควรเป็น
 ภารกิจของรัฐบาลส่วนกลางหรือควรใช้ระบบการกระจายอำนาจ หากเป็นพื้นที่ที่มีความยากจนสูง
 หรือพื้นที่ที่ต้องการพัฒนาอย่างเร่งด่วนก็คือ การรื้อฟื้นระบบเกษตรกรรมที่สำคัญที่สุดนั่นคือ การปลูกข้าว
 จากประสบการณ์ที่ได้พบผู้ว่าราชการจังหวัดท่านหนึ่งในภาคอีสานได้กล่าวไว้ว่า ปัจจุบันระบบ
 เกษตรกรรมถูกละเลยทั้งหมดและไม่รู้ว่าใครเป็นเจ้าของหลัก เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มี
 ภารกิจนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่ต้องดำเนินการก็ไม่ได้ทำหรือทำไม่ได้ นี่คือโจทย์ใหญ่
 มากกว่าการจัดการภารกิจเหล่านี้ว่าควรเป็นของภูมิภาคหรือรัฐส่วนกลาง เป็นต้น

- **ความคิดเห็นต่อการเสริมสร้างขีดสมรรถนะของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค** เห็นด้วยกับการ
 ปรับบทบาทหลายประการ แต่ในการศึกษานี้ได้เน้นย้ำเรื่องขีดความสามารถของสำนักงานจังหวัด
 ซึ่งไม่เห็นด้วยว่าควรพัฒนาขีดความสามารถของสำนักงานจังหวัดด้วยการพัฒนาคน การเพิ่ม
 ทรัพยากร เพราะเป็นประเด็นที่เคยดำเนินการมาแล้วตั้งแต่ทศวรรษ 2530 ดังนั้น จึงควรต้องเปลี่ยน
 แนวความคิดเสียใหม่ หากระบบภูมิภาคยังมีความจำเป็นอยู่ และยังคงใช้ระบบแผน ระบบ
 งบประมาณ และระบบการวางแผน ต้องสร้างทีมงานที่เป็นมืออาชีพ ซึ่งในคณะกรรมการ ก.พ.ร.
 ด้านภูมิภาคและท้องถิ่น ได้เคยกล่าวถึงเรื่อง “ข้าราชการของจังหวัด” ว่าควรต้องมีกลไกสร้าง
 ข้าราชการให้เป็นของจังหวัด ข้าราชการจังหวัดไหนก็ควรเป็นข้าราชการของจังหวัดนั้น ในเชิง
 กฎหมายก็สามารถทำได้หากแก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในส่วนที่เป็นการบริหาร
 ราชการจังหวัด เพราะหากพิจารณาการทำแผนยุทธศาสตร์ ทุกส่วนราชการจะไปตั้งหน่วยราชการ
 บริหารส่วนภูมิภาค มีเจ้าหน้าที่แผน เจ้าหน้าที่งบประมาณ สำนักงานจังหวัดก็มีเจ้าหน้าที่แผนและ
 งบประมาณ แต่ศักยภาพและทักษะแตกต่างกัน หลายคนมาอยู่เพียงชั่วคราว ทำงานในพื้นที่ไม่เต็มที
 สำหรับประเด็นนี้จึงไม่ควรขยายขนาดของสำนักงานจังหวัด แต่ควรทำอย่างไรจึงจะสร้างระบบเพื่อดึง
 เจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ของส่วนภูมิภาคมาอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของผู้ว่า
 ราชการจังหวัดเพื่อควบคุมได้เต็มที่ และควรต้องคำนึงด้วยว่า สำนักงานจังหวัดก็ไม่สามารถที่จะมี
 ความเชี่ยวชาญในยุทธศาสตร์การพัฒนาการเกษตร หากเป็นพื้นที่จังหวัดทำนา ขณะที่ยุทธศาสตร์
 จังหวัดเน้นเรื่อง การพัฒนาข้าวพรีเมียม ใครคือผู้เชี่ยวชาญด้านนี้เพื่อการวางแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งควร
 ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ด้านการเกษตรหรือต้องอาศัยข้าราชการของกรมการข้าวมาทำงานในจังหวัด
 หากสร้างระบบเช่นนี้ได้ ก็ควรแก้ไขกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ กฎหมายหรือระเบียบ
 ของทางราชการ หากต้องการระบบบริหารงานแบบใดก็สามารถออกแบบได้ ดังนั้น คณะทำงานด้าน
 การวางแผนยุทธศาสตร์ทั้งงบประมาณ การวางแผน และด้านบุคคล ควรสร้างทีมที่อยู่ภายใต้การบริหาร

จัดการของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ทุกส่วนราชการระดับจังหวัดมาทำงานร่วมกันได้ เพราะแต่ละหน่วยงานมีภารกิจเฉพาะของตนเอง หากพัฒนาเพียงบุคลากรของสำนักงานจังหวัด ก็ไม่สามารถเข้าใจได้ทุกเรื่อง ยกตัวอย่าง เมื่อครั้งเกิดเหตุการณ์เรือบรรทุกสินค้าน้ำตาลล่มที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผู้ว่าราชการจังหวัดมีปัญหาว่า ไม่มีเจ้าหน้าที่ของจังหวัดที่มีความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อมเลย เพราะในแต่ละพื้นที่มีปัญหาแตกต่างกัน ดังนั้นจึงควรแก้ไขที่กฎหมายด้วย

- **ความคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลการบริหารงานจังหวัด** สิ่งหนึ่งที่นักวิจัยเสนอให้มีเพียงหลักธรรมาภิบาล หลักการสร้างประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณจังหวัด และการมีส่วนร่วม แต่สิ่งที่ยังไม่ได้ให้คำตอบชัดเจนก็คือ กลไกการสร้างควมรับผิดชอบ (accountability) ของการบริหารทรัพยากรของจังหวัดขณะนี้เป็นอย่างไร เพราะในอดีตนายกรัฐมนตรีอังกฤษ นางมาร์กาเรต แทตเชอร์ เคยกล่าวไว้ว่า “หากเมื่อใดก็ตามที่ปล่อยให้กิจการของรัฐเป็นของรัฐเพียงอย่างเดียว มันจะไม่มีใครเป็นเจ้าของ เมื่อไม่มีใครเป็นเจ้าของ ก็จะนำไปสู่ความไม่มีใครดูแลรับผิดชอบจริง ๆ” ดังนั้น ประเด็นเหล่านี้ก็คือ การสร้างควมรับผิดชอบในการบริหารทรัพยากรของประเทศถือเป็นเรื่องสำคัญ อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยได้หยิบยกประเด็นในข้อเสนอประการหนึ่งที่น่าสนใจก็คือ การแสดงความสัมฤทธิ์ผลของการบริหารงาน การสร้างตัวชี้วัดร่วมกัน เพราะสิ่งที่กำลังขับเคลื่อนทูลุ่ทรัพยากรสู่การพัฒนาพื้นที่ เป็นลักษณะการสั่งการจากส่วนกลางไปพื้นที่ สิ่งสำคัญก็คือ มักเข้าใจกันว่าจังหวัดไม่มีความพร้อมในการบริหารจัดการพื้นที่ ต้องขึ้นชมกระทรวงมหาดไทยว่าเป็นกระทรวงที่มีความสามารถ รัฐบาลสั่งการใด ๆ ก็สามารถทำได้ แต่คำถามก็คือ อะไรคือผลสัมฤทธิ์ที่กระทรวงมหาดไทยทำได้ นอกจากนั้น คณะผู้วิจัยยังได้กล่าวถึง ความสามารถในการประสานและบูรณาการของหน่วยงาน เพราะปัจจุบันเมื่อก้าวถึง “ภูมิภาค” ต้องทำความเข้าใจ 2 ส่วนคือ ส่วนภูมิภาคที่เป็นตัวแทนของกระทรวงและกรมมากกว่าการเป็นตัวแทนในเชิงพื้นที่ อีกส่วนหนึ่งก็คือ ส่วนภูมิภาคในฐานะที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับภาระดูแลเชิงพื้นที่มากขึ้น สิ่งที่นักวิจัยได้นำเสนอจากพื้นที่แสดงให้เห็นว่า ควรต้องมีการพัฒนาหรือสร้างกระบวนการหรือกลไกให้เกิดการประสานงานมากยิ่งขึ้น
- **ความคิดเห็นเรื่องระบบข้อมูลของจังหวัด** การพัฒนาระบบข้อมูลของจังหวัด ไม่ใช่การสร้างฐานข้อมูลใหม่ แต่เป็นการนำข้อมูลที่มีอยู่แล้วไปใช้จัดการให้เห็นภาพรวมของการพัฒนา การสร้างระบบตัวชี้วัดที่สามารถใช้ร่วมกัน การแบ่งภารกิจความรับผิดชอบจำเป็นต้องออกแบบใหม่ ระบบการบริหารงานจังหวัดที่มีการสร้างความรับผิดชอบขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีการสร้างความรับผิดชอบการพัฒนาพื้นที่ให้มากยิ่งขึ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการแทรกแซงทางการเมืองระดับชาติในระดับพื้นที่ได้แสดงให้เห็นแล้วว่า สิ่งที่เหมาะสมในเชิงยุทธศาสตร์ไม่ได้เกิดขึ้นจริง เพราะเห็นได้จากตัวชี้วัดที่แสดงผล เช่น GPP (ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด) ที่นิยมใช้เป็นตัวชี้วัดการพัฒนาเชิงพื้นที่ เรื่องข้อมูลยังมีปัญหาก็คือ ไม่ใช่การมีหรือไม่มีข้อมูล แต่วิธีการใช้ข้อมูลเหล่านั้น รวมทั้งการนำข้อมูลไปวิเคราะห์ระดับแนวระนาบที่มีอยู่นั้นก็ไม่เหมือนกัน ความต้องการได้ข้อมูลก็ไม่เหมือนกัน ยกตัวอย่างเช่น หากพิจารณาความต้องการในการขับเคลื่อนโดยเฉพาะการพัฒนาเชิงพื้นที่สำหรับรัฐบาลส่วนกลางเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในระดับพื้นที่ด้วยกัน เพื่อสร้างแรงกระตุ้นแรงจูงใจข้อมูลอาจใช้เรื่อง GPP ซึ่งก็เป็นเพียงการมองภาพรวมของจังหวัด ขณะเดียวกันก็เห็นภาพสะท้อนความเข้าใจเรื่องการใช้ข้อมูล ยกตัวอย่างเช่น การใช้ยุทธศาสตร์ในปัจจุบัน 18 กลุ่มจังหวัด และ 76 จังหวัด ยุทธศาสตร์ที่ทุกจังหวัดมีเหมือนกันทั้งหมดก็คือ ด้านการท่องเที่ยว ทั้งที่บางจังหวัดและกลุ่มจังหวัดไม่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยว แต่ด้วยการที่ถูกบังคับหรือกลไกบางอย่างที่ทำให้ต้องบรรจุ

ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไป แต่ข้อมูลการพัฒนายุทธศาสตร์การท่องเที่ยวในเชิงพื้นที่เหล่านั้นก็ไม่ได้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวในระดับประเทศ หากพิจารณาในระดับอำเภอ ชุมชน ข้อมูลเหล่านี้ก็แตกต่างกัน ซึ่งไม่ได้พิจารณาเพียงจำนวนนักท่องเที่ยวหรือจำนวนเงินรายได้จากการท่องเที่ยว แต่มีมิติเรื่องการใช้ข้อมูลที่ส่งผลต่อการกำหนดแผนและการบูรณาการร่วมกันยังมีความไม่สอดคล้องกันอยู่ค่อนข้างมาก ดังนั้น การเตรียมความพร้อมความเข้าใจในการนำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้ ก็เป็นเรื่องสำคัญ นั่นหมายความว่า การพัฒนาบุคลากรของจังหวัดและภูมิภาคหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องดำเนินไปควบคู่ไปด้วย

- **ความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ** กลไกของคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ในฐานะที่เป็นท่อนของแต่ละหน่วยราชการ กระทรวง และกรมต่าง ๆ ในระดับจังหวัด แต่กลไกเหล่านี้ไม่เคยมีความเชื่อมโยงภารกิจในแนวนอน ประเด็นปัญหาที่สำคัญก็คือ การไม่มีความไว้วางใจ (Trust) ระหว่างหน่วยงาน เพราะแต่ละหน่วยงานมีบทบาท มีอำนาจ และขอบเขตของตัวเองทั้งสิ้น แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้บริหารสูงสุดในจังหวัด แต่ปัญหาก็คือ กระบวนการและกลไกเหล่านั้นเกิดความไว้วางใจในแนวนอนของพื้นที่มากนักน้อยเพียงใด และที่สำคัญก็คือ การไม่สร้างเครื่องมือหรือแรงจูงใจให้เกิดการทำงานในแนวนอนด้วยกันจริง ๆ แม้จะใช้วิธีการสั่งการ แต่คำถามก็คือ การสั่งการได้นำประเด็นที่เป็นจุดร่วมของการทำงานนี้มาเป็นจุดเริ่มต้นของการวางแผนหรือการกำหนดยุทธศาสตร์ของพื้นที่จังหวัดด้วยหรือไม่
- **ความคิดเห็นเรื่องแรงจูงใจในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่** ในปีหนึ่ง ๆ รัฐบาลใช้เงินถึง 18,000 ล้านบาท ให้กับทุก ๆ จังหวัด ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็มีท่อนพิเศษ ที่ผ่านมานี้ 1-2 ปีนี้ จะเห็นได้ว่า นายกรัฐมนตรีเดินสาย “ทัวร์นกขมิ้น” ไปจังหวัดไหนก็ให้จังหวัดนั้น 100 ล้านบาท ดำเนินโครงการต่าง ๆ แต่คำถามก็คือ งบประมาณ 18,000 ล้านบาทกับเงิน 100 ล้านบาท มีความเชื่อมโยงในเชิงยุทธศาสตร์หรือไม่ นายกรัฐมนตรีเดินทางไปแต่ละจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดและทีมงานก็ต้องรับทำโครงการเสนอ คำถามก็คือ โครงการที่นำเสนออยู่นั้นอยู่ในยุทธศาสตร์หรือไม่ ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาของการขับเคลื่อนเชิงยุทธศาสตร์ แต่วิธีการและกระบวนการขัดแย้งกันอย่างสิ้นเชิง ไม่ว่าจะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูล การติดตามประเมินผล ล้วนแล้วแต่ไม่เป็นเครื่องมือสร้างแรงจูงใจให้เกิดการบูรณาการที่แท้จริง หากผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานดีเท่าไรก็ตาม แต่ก็ได้งบประมาณเพียง 18,000 ล้านบาท เช่น จังหวัดเชียงใหม่ทำดีเท่าไรก็ได้แค่ 187 ล้านบาท ในทางเศรษฐศาสตร์สนใจการสร้างแรงจูงใจว่าหากทำงานดีควรจะได้รับอะไรตอบแทนกลับมาพัฒนาท้องถิ่น แล้วจะวัดได้อย่างไรว่าหน่วยงานดีหรือไม่ดีอย่างไร จึงอาจเรียกได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญของระบบราชการไทยทั้งระบบ ก็คือเรื่องการติดตามและประเมินผล ปัจจุบันการบริหารราชการมีตัวชี้วัดจำนวนมาก แต่ตัวชี้วัดเป็นเพียงกระบวนการ แต่ผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นต้องพัฒนาก้าวไปอีกขั้นหนึ่ง
- **ความคิดเห็นต่อกลไกการบริหารงานแบบกลุ่มจังหวัดบูรณาการ** หากระบบกลุ่มจังหวัดยังคงมีลักษณะนี้ควรยกเลิกเสีย ไม่เกิดประโยชน์ แต่หากต้องการพัฒนาจริง ๆ ก็อาจต้องพิจารณาข้อเสนอตัวอย่างเช่นจังหวัดที่ปลูกมะเขือเทศประสบปัญหามะเขือเทศล้นตลาด ราคาตก ยกเว้นมะเขือเทศที่ส่งให้กับบริษัทขนาดใหญ่ทางด้านการเกษตร ขณะที่อีกจังหวัดหนึ่งมีอุตสาหกรรมการแปรรูปมะเขือเทศ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจพยายามวิ่งประสานที่จะยกระดับราคามะเขือเทศได้ อาจประสานการลงทุนกับอุตสาหกรรมจังหวัดที่จะส่งมะเขือเทศไปแปรรูป นั่นคือ ตัวอย่างจุดเริ่มต้นในการปรับระบบบริหาร

ให้เป็นการประสานงานเชิงเครือข่าย ซึ่งเดิมก็ได้มีการพิจารณาการประสานงานแบบไม่เป็นทางการ และพัฒนามาเป็นกลุ่มจังหวัด แล้วจึงพยายามนำเอาระบบแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและงบประมาณกลุ่มจังหวัดเข้ามา แต่ในความเป็นจริง กระบวนการและกลไก เจตนาในการสร้างกลไกนั้นมีเป้าหมายที่ดี แต่กลับติดขัดในระบบการบริหารที่กลุ่มจังหวัดค่อนข้างคิดเป็นนามธรรมเหมือนกับการจัดกลุ่มภารกิจกระทรวงที่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างดี แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่เกิดผลเลย เพราะมีกลไกการบริหารงานบางอย่างที่ทำให้เกิดขึ้นไม่ได้

- **ความคิดเห็นต่อความจำเป็นของกลไกการขับเคลื่อนแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด** ในความเห็นของ รองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดกลุ่มจังหวัด เพราะสิ้นเปลืองและไม่เกิดประโยชน์ ซึ่งการศึกษานี้ได้ชี้ให้เห็นว่า กลุ่มจังหวัดมีปัญหาเรื่องความอาวุโส การใช้แนวคิดแบบเปลี่ยนเจ้าภาพเวียนไปประชุมกลุ่มจังหวัดนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ หากพิจารณาจังหวัดในลักษณะของภูมิภาค สมัยก่อนปี พ.ศ. 2500 เคยมีการบริหารราชการระดับ “ภาค” แต่คงไม่สามารถย้อนกลับไปเช่นนั้นได้ ดังนั้น หากต้องดำเนินการตามแนวคิดการพัฒนาพื้นที่แบบกลุ่มจังหวัดดังเช่น ในปัจจุบัน ก็อาจจัดกลุ่มใหม่และใช้ระบบบริหารงานแบบใด ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช เคยเสนอ “รัฐมนตรีภาค” แต่ก็จะแปรผันไปกับการแบ่งโควตา แต่ความหมายของรัฐมนตรีภาคก็คือ การเข้าไปกำกับการบริหารภารกิจต่าง ๆ ในเชิงนโยบาย หากเป็นเช่นนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัดซึ่งมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกันไม่ว่าใหญ่หรือเล็ก แต่ต้องมีผู้บริหารระดับรัฐมนตรีเป็นผู้บริหาร นโยบายว่าต้องดำเนินไปในทิศทางอย่างไร
- **ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ** หากย้อนกลับไป ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5-6 มียุทธศาสตร์การพัฒนภาค ประเด็นก็คือ ควรดำเนินการอย่างไรที่จะให้มีแผนพัฒนาที่ยกขึ้นมาจากกลุ่มจังหวัดมาเป็นอนุภูมิภาคให้มีความชัดเจนว่าจะไปในทิศทางใด เช่น กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามันที่มียุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้บริหารในจังหวัดต่าง ๆ ได้ผลักดันไปสู่เป้าหมายนั้นได้ แต่ปัญหาก็คือ ใครจะเป็นผู้กำหนดและประกาศใช้แผนนี้ เพราะเดิมมีแนวความคิดการพัฒนภาคแต่กลับไม่ปรากฏ ประเด็นที่สอง เรื่องงบประมาณ ในเวลานั้นผู้ว่าราชการจังหวัด 20-30 ปีที่แล้วมีปัญหาว่าผู้ว่าราชการจังหวัดวางแผนภายใต้ระบบของกรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่รู้ว่าจังหวัดมีงบประมาณเท่าไร จึงไม่สามารถวางแผนพัฒนาได้ แล้วจะวางแผนไปอย่างไร เคยมีการผลักดันจนสำนักงบประมาณก็ต้องยอมปล่อยคือ เอกสารงบประมาณที่มีรายจังหวัด แต่ก่อนหน้านั้นในการจัดทำงบประมาณล่วงหน้า กรอบวงเงินงบประมาณของทุกกระทรวง กรมในส่วนกลางที่จะลงในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่รู้ หากต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ประสานงบประมาณทั้งงบประมาณรายจ่ายของกระทรวง กรม งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบประมาณของภาคเอกชน ผู้ว่าราชการจังหวัดควรต้องรู้ แต่ปัจจุบันท่านผู้ว่าราชการจังหวัดทราบหรือไม่ ท่านก็ไม่รู้ นี่คือปัญหา
- **ความคิดเห็นต่อการบูรณาการกลไกการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ในการพัฒนา ระดับตำบลและหมู่บ้าน ปัญหาขณะนี้ก็คือ ระบบแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด จากการลงไปพื้นที่ได้ ดูแผนพัฒนาหมู่บ้าน ซึ่งชาวบ้านได้ร่วมทำด้วยความเต็มใจ แต่สิ่งหนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่าแผนพัฒนาหมู่บ้านไม่ได้รับการตอบสนองจากแผนพัฒนายุทธศาสตร์จังหวัดเท่าที่ควร เช่น อำเภอกลายาณวัฒนา จังหวัด เชียงใหม่ หมู่บ้านทำแผนเสร็จแล้ว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่นำไปใช้ อำเภอก็ไม่ผลักดัน

แผนหมู่บ้านให้เป็นแผนยุทธศาสตร์ของอำเภอแล้วผลักดันให้เป็นแผนระดับจังหวัดได้ จากการสอบถามนายอำเภอพบว่า งบประมาณยุทธศาสตร์จังหวัดไม่ได้ลงมาสู่ระดับพื้นที่ เพียงแต่ต้องการอุดหนุนหรือช่องโหว่ระหว่างการพัฒนาาระบบราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สาเหตุสำคัญก็คือ งบประมาณยุทธศาสตร์จังหวัดมักถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองสูงมาก และเป็นการแทรกแซงที่ไม่ได้นำโครงการตามยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ ส่วนชาวบ้านก็สะท้อนว่าสิ่งที่ต้องการก็คือปัญหา เช่น หมู่บ้านที่มีปัญหาการเกษตร ก็ได้เสนอแก้ไขด้านการทำนา แต่กลับไม่สามารถเข้าสู่แผนระดับจังหวัดได้เลย แม้ว่าการบริหารส่วนจังหวัดก็ไม่ยอมรับ ตัวอย่างเช่น ขณะนี้จังหวัดนครนายกและปราจีนบุรีมีปัญหาด้านเกษตร เข้าสู่ฤดูแล้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบปัญหา แต่ไม่สามารถแก้ไขได้ ไม่สามารถจัดการระบบปล่อยน้ำได้ นี่คือนโยบายที่ต้องเชื่อมโยง ขณะนี้ระบบบริหารราชการของไทยมีช่องว่าง เพราะระบบการบริหารงานท้องถิ่นก็ยังไม่อาจสนองต่อปัญหาระดับล่างได้ และก็หวังว่าปัญหาระดับล่างจะเข้าสู่แผนระดับบนได้ เพราะโครงสร้างถูกออกแบบไว้อย่างดีแล้ว แต่กลับไม่เป็นเช่นนั้น ปัญหาก็คือ จะทำอย่างไรให้ปัญหาระดับล่างขึ้นไปถึงระดับบนได้ เพราะการบริหารราชการส่วนภูมิภาคต้องพัฒนา 2 ระดับ คือ นโยบายรัฐบาลส่วนรวมและปัญหาระดับพื้นที่ ซึ่งรัฐจะปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก้ไขปัญหาระดับพื้นที่เป็นหน่วยเดียวก็คงไม่ได้

- **ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาในการบูรณาการแผนพัฒนาพื้นที่** ขณะนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์จังหวัดกับแผนจังหวัดหรือแผนจังหวัดที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดตามกฎหมาย หรือแม้แต่แผนท้องถิ่นและแผนพัฒนาจังหวัดที่ต้องบูรณาการก็อาจไม่บูรณาการได้จริง และยุทธศาสตร์จังหวัดขณะนี้ก็ไม่รู้ว่าเป็นอะไร มีหลายแผนมาก ถ้าอยู่ในจังหวัดหนึ่ง ๆ แล้วอยู่ภายใต้การดูแลของรองผู้ว่าราชการจังหวัด ขณะนี้ก็ไม่รู้ว่าจังหวัดปทุมธานีจะไปทิศทางไหน แม้แต่ในท้องถิ่นที่อยู่เขตเทศบาลเมืองคูคต ก็ไม่รู้ว่าจะไปทางไหน เพราะอยู่ในหมู่บ้านจัดสรร ก็ไม่สนใจใคร ดังนั้น ปัญหาว่าการบูรณาการตรงนี้จะควรจะทำอย่างไรหากผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับในส่วนนี้ได้ สุดท้ายเรื่องพื้นที่ของจังหวัด ต้องแยกออกจากพื้นที่ที่มีทรัพยากร ประชากร กับภูมิภาคของจังหวัด ดูเหมือนว่าต้องการเพียงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในกรอบเพียงภูมิภาคของจังหวัด ประสานกับส่วนราชการต่าง ๆ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดทำแบบนั้นไม่ได้ ดังเช่นที่รองผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรีกล่าวไว้สำหรับปัญหาอุบัติเหตุบนถนนเส้นนั้น ซึ่งเป็นปัญหาดังแต่สมัย พ.ศ. 2520 ก็รับทราบกันมาตั้งแต่ตอนนั้นว่า ถนนเส้นนั้นอันตรายมาก จนถึงวันนี้ปัญหายังมีอยู่ เพราะจังหวัดทำอะไรไม่ได้ นี่คือนโยบายของการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ส่วนกลางยอมแค่ไหนที่จะยอมปล่อยภารกิจ นี่คือนโยบายที่เป็นโจทย์เดิม ๆ แต่ยังไม่แก้ไขไม่ได้ ก็หวังว่างานวิจัยนี้จะเสนอทางออกได้เสียที
- **ความคิดเห็นเกี่ยวกับการประสานแผนพัฒนาพื้นที่** เมื่อกล่าวถึงยุทธศาสตร์จังหวัดที่ต้องมีความเชื่อมโยง สิ่งที่ได้รับทราบมาโดยตลอด และยังไม่เห็นมีการปรับปรุง ได้แก่ ปฏิทินการทำงาน ปฏิทินงบประมาณชาติ ปฏิทินงบประมาณท้องถิ่น ต้องการบูรณาการงบประมาณจังหวัดของทุกหน่วยงานในจังหวัดทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ก็มียุทธศาสตร์ของหน่วยงาน แต่ยุทธศาสตร์ของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและจังหวัดหรือไม่ หากใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 เป็นตัวตั้งเพื่อวางปฏิทินงบประมาณ วางปฏิทินยุทธศาสตร์ของตัวเอง หากไม่มีความสอดคล้องกันตั้งแต่ระดับบนจนถึงระดับล่าง การวางยุทธศาสตร์ที่มีความเชื่อมโยงก็จะเป็นเรื่องที่ย่างยากพอสมควร

- **ความคิดเห็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น** หากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพบความขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ เมื่อพิจารณาการทำแผนพัฒนายุทธศาสตร์จังหวัดแบบบูรณาการภายใต้การจัดสรรงบประมาณตามกฎหมายปี พ.ศ. 2551 แต่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีการทำยุทธศาสตร์บูรณาการร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ให้อำนาจที่เท่าเทียมกันกัน พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ให้อำนาจท้องถิ่นซึ่งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ก็ยังคงอำนาจนี้อยู่ ขณะเดียวกันก็มีกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณให้กับจังหวัด ซึ่งไม่แน่ใจว่ากฎหมายฉบับใดมีศักดิ์สูงกว่า เพราะกฎหมายฉบับหนึ่งเป็นกฎหมายลูกตามรัฐธรรมนูญ แต่อีกฉบับหนึ่งเป็นพระราชบัญญัติ สิ่งสำคัญก็คือ อำนาจหน้าที่ที่มอบให้กันนั้นมีความแตกต่างกันในด้านการจัดสรรงบประมาณ ด้านอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด ด้านการกระจายอำนาจให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ระเบียบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มี แต่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องนั่งอยู่ในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) คำถามก็คือ หากพิจารณาภารกิจที่รัฐบาลมอบให้จังหวัดดำเนินการ 18,000 ล้านบาท ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเงิน 400,000 ล้านบาท นายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นก็อาจไม่ยักนั่งใน ก.บ.จ. กลายเป็นว่านายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเหมือนเป็นตู้ ATM ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดหรือไม่ เมื่อลงพื้นที่ได้คุยกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่ง ก็พบความรู้สึกเช่นนี้ คำถามก็คือภารกิจของจังหวัดภายในงบประมาณ 18,000 ล้านบาท ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเงิน 400,000–500,000 ล้านบาท ภาระงานควรอยู่ที่ส่วนไหน คำถามอีกประการก็คือ หากต้องการให้จังหวัดบูรณาการร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องสำคัญก็คือ ความไว้วางใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ว่าจังหวัดจะมององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นแหล่งงบประมาณหรือไม่ รวมทั้งหากกรอบอำนาจการจัดการจากส่วนกลางสู่จังหวัดและส่วนภูมิภาค ยังไม่เปลี่ยนกรอบความคิด (Mindset) ของผู้บริหารระดับจังหวัดและส่วนภูมิภาค ที่มีประวัติศาสตร์ยาวนานในการปกครองประเทศนับร้อยปี ซึ่งการรวมอำนาจไว้ที่ระดับจังหวัด แต่ปัจจุบันมีการกระจายอำนาจแล้วแต่หากกรอบความคิดไม่เปลี่ยนแปลง ไม่มีความไว้วางใจ เชื่อใจ การขับเคลื่อนร่วมกันในมิติเศรษฐกิจเชิงพื้นที่ ก็เป็นเรื่องที่ลำบากต่อไปในอนาคต ดังนั้น จึงควรพิจารณาถึงโครงสร้างกับคำถามว่าต้องการอะไรในพื้นที่จังหวัดและภูมิภาค
- **ความคิดเห็นต่อการเสริมสร้างขีดความสามารถของบุคลากรในส่วนภูมิภาค** การขับเคลื่อนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดควรต้องสร้างมืออาชีพ จึงต้องฝากทาง ก.พ.ร. ด้วยว่าทำอะไรจึงจะทำให้บุคลากรที่ทำงานด้านแผนได้เติบโตในสายอาชีพ และเห็นว่าควรต้องใช้ระบบเดียวกับบุคลากรด้านการวางแผนข้างต้น การพัฒนาระดับความพร้อมของบุคลากรระดับจังหวัด ภูมิภาค บุคลากรท้องถิ่นให้เห็นภาพและปัญหาร่วมกัน จึงควรต้องมี “ระบบพี่เลี้ยง” เพราะหากกล่าวถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันซึ่งเป็นบทบาทที่เปลี่ยนไปแล้ว ไม่ใช่เพียงการกำกับควบคุมและรวมศูนย์แบบเดิม แต่เป็นเรื่องการสร้างศักยภาพในพื้นที่เพื่อการแข่งขันในระดับภูมิภาค ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นที่หน่วยราชการต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเอง ดังนั้น การสร้างระบบพี่เลี้ยงในการประสานความเข้าใจ การชี้ประเด็นปัญหาเฉพาะของพื้นที่นั้น คนในพื้นที่อาจต้องถอยออกมาเพื่อให้คนนอกพื้นที่ชี้ปัญหาให้เห็นชัดว่าพื้นที่ต้องการอะไร และต้องเป็นคนที่สามารถประสานนโยบายจากส่วนกลางลงสู่พื้นที่และระดับท้องถิ่นได้ จึงอาจต้องออกแบบระบบพี่เลี้ยงลักษณะนี้มาช่วยในอนาคต

- **ความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดแบ่งบทบาทและภารกิจระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น** สิ่งที่เป็นโจทย์ใหญ่ของงานนี้ก็คือ การกำหนดภารกิจความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จะเห็นว่าปัญหาก็คือ เรื่องการแบ่งอำนาจต่าง ๆ ที่ได้พยายามนำเสนอตั้งแต่รอบแรกแล้วว่า ประเด็นสำคัญมี 2-3 เรื่องคือ ประการแรก ต้องมีผู้ที่สามารถรับผิดชอบต่อการกิจนั้นได้ ภารกิจหน้าที่เดียวไม่ได้หมายความว่าต้องอยู่ภายใต้การรับผิดชอบขององค์กรเพียงองค์กรเดียว ตัวอย่างเช่น ด้านการศึกษา นโยบายเป็นของรัฐบาล คุณภาพเป็นของรัฐบาล แต่การปฏิบัติไม่จำเป็นว่าต้องเป็นของกระทรวงศึกษาธิการเพียงหน่วยงานเดียว ท้องถิ่นมีคนอยากให้การศึกษามาก คำถามก็คือ การรับผิดชอบภารกิจคือการแยกย่อยกิจกรรมภายใต้ภารกิจหน้าที่นั้นออกไป ว่าใครจะทำอะไร หรือไม่ทำอะไร ด้วยเหตุผลอะไร กระบวนการแบ่งความรับผิดชอบภารกิจหน้าที่จะนำมาซึ่งความเป็นมืออาชีพ จะเห็นได้ว่าปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนภูมิภาค ทำอย่างไรจึงจะสร้างให้จังหวัดและท้องถิ่นมีความเป็นมืออาชีพ ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะการสร้างความเป็นมืออาชีพควรดำเนินการอย่างไร โดยเฉพาะมิติการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัด เนื่องจากเจ้าหน้าที่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจดัชนี การพัฒนาเศรษฐกิจ ดัชนีปัญหาเฉพาะเรื่องสิ่งแวดล้อม การเกษตร ดังนั้นจึงควรต้องพัฒนาความรู้ เหล่านี้ควบคู่ไปกับการแบ่งอำนาจ แบ่งความรับผิดชอบในภารกิจเหล่านี้ สุดท้ายแล้วต้องพัฒนา อย่างเป็นกระบวนการ เช่น การสร้างระบบพี่เลี้ยง เป็นต้น

6.4.2 ผลการศึกษาข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกลุ่มผู้ว่าราชการ จังหวัด

การจัดสัมมนารับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อผลการศึกษาเบื้องต้น มีผู้เข้าร่วมการสัมมนาในกลุ่มผู้ว่าราชการจังหวัดร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ จำนวน 3 คน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง รองผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี และรองผู้ว่าราชการจังหวัด ปราจีนบุรี สำหรับผลการศึกษาข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ สามารถสรุปได้ ดังต่อไปนี้

- **บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด** ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่มีขึ้นมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในอดีตเรียกว่าเจ้าเมืองและทำงานต่างพระเนตรพระกัณท์ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับบทเป็นพระเอก ตั้งแต่จับผู้ร้าย ตัดสินเอง พัฒนาการมาจนถึงปัจจุบันแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังอยู่และในหลายประเทศ ก็ใช้ตำแหน่งนี้ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าการมลรัฐหรือผู้ว่าราชการจังหวัด และจะมีจังหวัด อำเภอ หรือรัฐ มลรัฐ หรืออะไรก็ตาม เป็นเรื่องการดูแลทุกข์สุขให้กับประชาชนจะต้องได้รับการบริการจากภาครัฐ ไทยมีระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีรัฐธรรมนูญกำหนดว่าการจัดการบริหารราชการนั้นต้องจัดในรูปแบบ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้จังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบบังคับบัญชางานในจังหวัดนั้น นิยามเหล่านี้กว้างมาก และสุดท้ายกำหนดไว้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทย ทำงานตามภารกิจของกรมการปกครอง และทำงานประสานงานกับส่วนราชการต่าง ๆ มาโดยตลอด ผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ได้ทำงานเฉพาะ ในกระทรวงมหาดไทยเพียงอย่างเดียว

- **ข้อจำกัดในการบริหารราชการจังหวัด** จากประสบการณ์ทำงานในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นว่าประสิทธิภาพการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดกับการจัดความสัมพันธ์ของหน่วยราชการต่าง ๆ ในจังหวัดนั้นเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะมีหน่วยราชการบริหารส่วนกลางคิดและตั้งหน่วยงานขึ้นในจังหวัด ไม่ขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดจำนวนมาก ในเรื่องการจัดการความสัมพันธ์จึงต้องมองทั้งมิติเรื่องวาระ (agenda) ภารกิจ (function) และพื้นที่ (area) การคิดคนละแบบและมีส่วนราชการมาก มีหน้าที่ที่แยกจากกัน มีพื้นที่ทำงาน มีองค์ความรู้สำหรับทำงานและมีอำนาจที่จะให้ก็ได้ ไม่ให้ก็ได้ การทำแผนไม่มีแผนจากหมู่บ้านจึงไม่ได้รับการตอบสนอง ก็เพราะหมู่บ้านไม่มีงบประมาณ นายอำเภอก็ไม่มีงบประมาณ แม้แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่มีงบประมาณ ทุกอย่างต้องอยู่ในแผน เมื่อเสนอแผนมาก็อยู่ที่กระทรวงมหาดไทย แต่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้เสนอภาพใหญ่ และกระทรวง ทบวง กรมเป็นผู้เองงบประมาณไปทั้งหมด แล้วแบ่งมายังส่วนราชการทั้งหมดในจังหวัดนั้น ซึ่งไม่ได้ตอบสนองต่อแผนพัฒนาจังหวัดเลยในแต่ละปี ทั้งที่คิดทุกเรื่องทุกด้าน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่เติบโต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดคือ องค์การบริหารส่วนตำบล มีงบประมาณ 15 ล้านบาท แบ่งเป็นงบประมาณบริหารงาน 10 ล้านบาท เหลือ 5 ล้าน มี 10 หมู่บ้านก็ได้หมู่บ้านละ 2 แสนบาท แต่มีภารกิจที่ต้องทำจำนวนมาก ขณะเดียวกันส่วนภูมิภาคก็มีขนาดเล็กลง ก็เพราะส่วนกลางดึงอำนาจกลับทั้งหมด
- **การแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดต้องขึ้นกับหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง** ในระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ผู้ว่าราชการจังหวัดคือตัวแทนของรัฐ นำนโยบายของรัฐไปทำงานในทุกเรื่อง แต่บางรัฐบาลก็ใช้กลไกผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น งบล่าช้า งบบูรณาการ งบซีอีโอ แต่ก็มีหลายจังหวัดที่จังหวัดเองงบประมาณไปทำโง่งงทำอะไร ซึ่งไม่เกิดประโยชน์เลย แต่ปัจจุบันมีคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดทำหน้าที่ตรวจสอบหลายเรื่อง ทั้งยังมีเรื่องแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีตัวชี้วัดยุทธศาสตร์ สิ่งเหล่านี้ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถทำอย่างอื่นได้เลย เช่น เมื่อครั้งเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน แต่ไม่สามารถทำอะไรให้จังหวัดแม่ฮ่องสอนได้ เมื่อเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่เสนออะไรขึ้นไป ได้เชิญสำนักงบประมาณไปจัดสัมมนาเพื่อของงบประมาณ แต่ก็ไม่ได้รับงบประมาณ จังหวัดแม่ฮ่องสอนต้องการบุคลากรด้านสุขภาพคือ หมอ พยาบาล ต้องการครูที่ขาดแคลนกว่า 500 กว่าอัตรา ต้องการเรื่องถนนหนทาง ประชากรจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีจำนวน 200,000 กว่าคน พื้นที่ทำกินมีเพียง 10 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ทั้งจังหวัดซึ่งเป็นพื้นที่ป่า สิ่งที่คุณแม่ฮ่องสอนต้องการก็คือต้องการบรรจุครูกับเจ้าหน้าที่พยาบาลและหมอ ให้อยู่ที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนได้หรือไม่ โดยใช้คุณแม่ฮ่องสอนเอง คิดแล้วก็ต้องมาขอแก้กฎหมายที่ส่วนกลาง แก้อะไร ก.พ. ขอเป็นกรณีพิเศษให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสามารถรับคนแม่ฮ่องสอนมาเป็นพยาบาลได้ สิ่งเหล่านี้เองเกิดขึ้นเพราะผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถบริหารจัดการแบบเด็ดขาดได้ในพื้นที่จังหวัด
- **ข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่และงบประมาณส่งผลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่** ตัวอย่างเช่น ในการเตรียมพร้อมที่ประเทศไทยกำลังจะเข้า AEC เป็นประตูเศรษฐกิจ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายต้องการสร้างเมืองชายแดน 3 เมือง คือ แม่สาย เชียงแสน เชียงของ ให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน 10 ปีมาแล้วยังไม่เกิดขึ้น เรื่องยังอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่พิเศษเป็นสิ่งที่คนในพื้นที่มองเห็นและต้องการให้เกิด แต่จังหวัดทำไม่ได้ เมื่อย้อนกลับไปดูระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จะพบว่ากฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการได้เพียงแต่ส่วนกลางอาจต้องตัดทอนอำนาจบางอย่างให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักงบประมาณกับสำนักงาน

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องทำงานกับจังหวัดตั้งแต่เริ่มต้น เช่นจังหวัด เชียงใหม่ เป็นเมืองที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับสองรองจากกรุงเทพมหานคร แต่เมื่อเทียบงบประมาณ แล้ว จะพบว่าจังหวัดเชียงใหม่ก็ได้รับงบประมาณเช่นเดียวกับจังหวัดลำพูน จังหวัดลำปาง งบประมาณยุทธศาสตร์จังหวัดได้เพียง 187 ล้านบาท จังหวัดลำปางได้รับงบประมาณยุทธศาสตร์ จังหวัด 167 ล้านบาท

- **ข้อจำกัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด** ยุทธศาสตร์จังหวัดในปัจจุบันเป็น ยุทธศาสตร์ที่คิดไว้ตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดคนก่อน เพราะการวางแผนยุทธศาสตร์ต้องคิดล่วงหน้า 2 ปี ตั้งแต่มาอยู่ที่จังหวัดลำปาง ก็พบว่ามีปัญหาจำนวนมาก จึงได้ชวนคนลำปางมาสร้างเมืองลำปางให้ เห็นนครแห่งความสุข โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนอื่น เพียงดำเนินการเท่าที่มีอยู่ ขณะนี้ ดำเนินการสำเร็จไปหลายโครงการแล้ว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องวัฒนธรรม เรื่องการท่องเที่ยว ดังนั้น การเป็นผู้ว่า ราชการจังหวัดกลับถูกดึงอำนาจไปหมดเลย เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็น เจ้าของที่ดินมากที่สุดในประเทศไทย แต่พื้นดินเหล่านั้นไม่สามารถสร้างให้เกิดการแข่งขัน ไม่สร้าง รายได้ในจังหวัดได้ แม้จะมีพื้นที่สวยงาม เช่น ในจังหวัดลำปางมีอุทยานแห่งชาติแจ้ซ้อน แต่จังหวัดไม่ สามารถทำอะไรได้เพราะจังหวัดไม่ได้เป็นเจ้าของ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมี ระเบียบและกฎหมาย นี่คือข้อจำกัดในเรื่องประสิทธิภาพการทำงานในจังหวัด
- **การเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของจังหวัด** ต้องให้มีหน่วยงานบูรณาการกลางที่จะมารับผิดชอบ เริ่มต้นการทำงานด้วยกัน โดยพิจารณาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ทั้งในเชิงวาระ (agenda) ภารกิจ (function) และพื้นที่ (area) ตัวอย่างเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายได้เคยเสนอโครงการเมื่อมี ครม.สัญจร โดยต้องการโลจิสติกส์ที่เชื่อมโยงกันระหว่างจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดเชียงรายซึ่งเป็นถนนสองเลน สร้างมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 ปัจจุบันต้องขยาย เสนอเรื่องไปเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2555 แต่ ส่วนกลางบอกว่าเป็นงานเชิงภารกิจ จึงสอบถามไปที่กรมทางหลวง ซึ่งตอบกลับมว่ากรมยังไม่ได้มี การศึกษาเส้นทางดังกล่าวเลย เมื่อจังหวัดจะศึกษาเองก็ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์เยอะมาก สุดท้ายก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ในสมัยนั้นจังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นประตูตะวันตก ปัจจุบันเมียนมาร์ย้ายเมือง หลวงไปอยู่กรุงเนปิดอว์ซึ่งอยู่ในระนาบเดียวกันกับเมืองแม่ฮ่องสอน ห่างกันเพียง 400 กิโลเมตร เพียง ทะลุจุดนั้นเพื่อไปเชื่อมกับกรุงเนปิดอว์ จังหวัดของงบประมาณ 20 ล้านบาท เพื่อตัดถนนผ่านอุทยาน แห่งชาติเพียง 10 กิโลเมตร ปัจจุบันเมียนมาร์ย้ายเมืองหลวงมาแล้วก็ยังไม่ดำเนินการ แล้วชาวบ้าน จะค้าขายอย่างไร หน่วยงานเจ้าของที่ดินบอกว่าเป็นพื้นที่ป่า ไม่ใช่พื้นที่ค้าขาย หากเป็นเช่นนี้แล้วจะ เปิดประตูได้อย่างไร อีกตัวอย่างหนึ่งคือกรณีศึกษาเรื่องข้าวที่จังหวัดลำปาง มีพื้นที่ปลูกข้าว 700,000 ไร่ ปลูกข้าวได้ปีละ 200,000 ตัน แต่จำหน่ายในปีที่ผ่านมา 50,000 ตัน และปีที่เข้ามารับตำแหน่งผู้ว่า ราชการจังหวัดลำปางพบว่าผลิตข้าวได้ 30,000 ตัน จึงสงสัยว่าทำไมจึงไม่จำหน่ายข้าวทั้ง 200,000 ตัน ก็คือ มีการปลูกไว้กินส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งเป็นข้าวคุณภาพ ใส่ถุงขายถุงละ 90 บาท ถ้า 1,000 ถุง ถุงละ 1 กิโลกรัม จะได้ 90,000 บาท ขณะนี้จึงทำยุทธศาสตร์ข้าวคุณภาพทั้งหมด แต่การทำงานด้าน นี้ทำยากเพราะคนไทยเป็นเจ้าของนาข้าวแปลงเล็กแปลงน้อย ไม่ได้เป็นผืนใหญ่ 2-3 ไร่ แล้วจะไป แข่งขันให้เกิดประสิทธิภาพได้อย่างไร หากไม่รวมให้เป็นผืนเดียวกัน แล้วจัดการให้เป็นเนื้อเดียวกัน สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่จังหวัดคิดได้ แต่ดำเนินการไม่ได้เพราะข้อจำกัดจากส่วนกลางและไม่มีหน่วยงาน โดยตรงที่จะไปทำเรื่องนี้ อาจต้องอาศัยกรมการข้าวซึ่งจังหวัดลำปางมีศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวจังหวัด ลำปาง (เป็นราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่-คณะผู้วิจัย) ภารกิจของหน่วยราชการที่มาจาก

ส่วนกลางก็คือ ในปีหนึ่งผลิตข้าว 3,000 ตัน เมื่อขายเสร็จก็หมดภารกิจ จึงชวนมาช่วยสนับสนุน จังหวัดในยุทธศาสตร์ข้าว รวมแปลงข้าวเล็ก ๆ ให้รวมกันได้ 200-300 ไร่ การเน้นพัฒนาการเกษตร ซึ่งเป็นนโยบายหลักครัวไทยสู่ครัวโลก แต่ไม่เคยมีหน่วยงานส่วนกลางหน่วยงานไหนดำเนินการเรื่องนี้

- **บทบาทของจังหวัดในการประสานความร่วมมือด้านการค้ากับต่างประเทศ** ขณะนี้จังหวัดลำปาง กำลังจะสร้างศูนย์กลางฮาลาล ธุรกิจฮาลาลมีมูลค่าทางธุรกิจถึง 2.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐในแต่ละปี กำลังจะจัดงานฮาลาลเอ็กซ์โปที่จังหวัดลำปางในเดือนมิถุนายน ซึ่งจริง ๆ ไม่ใช่ภารกิจผู้ว่าราชการจังหวัด แต่อยากให้จังหวัดลำปางเสริมศักยภาพ 8 จังหวัดภาคเหนือ ในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร สามารถพัฒนาไปสู่ธุรกิจอีกแขนงหนึ่งได้ เพราะขณะนี้เน้นเกษตรปลอดภัย ฮาลาลก็เน้นสะอาด ปลอดภัย แต่ธุรกิจฮาลาลของไทยจะต้องมีขั้นตอนจำนวนมาก ปัจจุบันไปดำเนินการร่วมกับประเทศมาเลเซีย ไปที่สถานทูตไทยที่มาเลเซีย ท่านเปิดบ้านต้อนรับ อยากเห็นธุรกิจฮาลาลเกิดขึ้นที่ลำปางและเป็นของประเทศไทย และสามารถชวนหน่วยงานส่วนกลางไปทำร่วมกันได้ไหม ปรากฏว่าทำไม่ได้เพราะไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ แต่ก็สามารถทำได้ เพราะดึงภาคเอกชนมาทำด้วย ดังนั้น ด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องสังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกล่าวเฉพาะจังหวัดลำปางตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550-2556 เปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัดไปแล้ว 8 คน แต่อยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ก็ไม่สามารถทำอะไรให้จังหวัดเชียงใหม่ได้เพราะไม่มีใครสนับสนุน ต้องรับภารกิจเพียงคนเดียวไม่ว่าจะเป็นต้อนรับแขกต่างประเทศ เรื่องการเปิด AEC มีทูตต่างประเทศมาขอพบอาทิตย์ละ 2 คน แต่ไม่เคยมีกระทรวงการต่างประเทศมาทำงานด้วยกันเลย ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ต้องพัฒนาตนเองเพราะถูกวางตำแหน่งให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อท่านทูตประเทศฝรั่งเศสมาเยือน กลับไม่ได้ต้องการพบกระทรวงการต่างประเทศ หากแต่ต้องการพบผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่แล้วควรทำอย่างไร
- **แนวทางการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค** ในแต่ละจังหวัดอาจต้องหันกลับไปมองว่า แล้วจังหวัดตนเองจะเป็นอะไร และพื้นฐานของจังหวัดนั้นจะทำอะไร ทั้งที่คนในจังหวัดนั้นต้องการเพียง 4 ประการ คือ เรื่องกิน สุขภาพ การศึกษา และการเข้าถึงบริการภาครัฐเดินทางไปไหนสะดวก เพียงหากนำงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ 20 กระทรวง ร้อยกว่ากรม ไปจังหวัดแล้วตั้ง “สภาจังหวัด” คิดรูปแบบอื่นมาช่วยกันทำ การบริหารราชการจังหวัดยังจำเป็น หากยุบผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นผู้บริหารจังหวัดเพียงคนเดียว แล้วส่วนราชการที่ตั้งขึ้นมา 100 กว่าปี จะให้ไปที่ไหน ปัจจุบัน มีกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีกฎหมายบริหารราชการแผ่นดิน มีการแบ่งส่วนราชการที่ถูกต้อง แต่ทำไมจึงไม่จัดความสัมพันธ์ให้ดีแล้วแบ่งงานกันทำ ส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดที่ไม่ได้ทำอะไรให้จังหวัดก็ให้กลับไปส่วนกลาง แล้วโอนงานนั้นให้กับจังหวัดไป ไม่ใช่ว่าคิดโครงการขึ้นมาโครงการหนึ่ง ไปตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่แล้วให้กรมรับผิดชอบ กรมการพัฒนาชุมชนรับผิดชอบภารกิจในเรื่องใหม่ ๆ จำนวนมากแต่หลายเรื่องไปอยู่ที่สำนักนายกรัฐมนตรีทั้งหมด ทั้งที่เป็นความจริงแล้วควรใช้ผู้ว่าราชการจังหวัดก็เป็นเรื่องที่ดี
- **ปัญหาในการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัด** คนที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยเฉพาะงบประมาณกับยุทธศาสตร์ มักมีความคิดที่ไม่ค่อยตรงกัน รัฐบาลพยายามแบ่งงบประมาณไปทางยุทธศาสตร์ประเทศและยุทธศาสตร์จังหวัด ยุทธศาสตร์จังหวัดจะมีงบประมาณของส่วนราชการ มีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพยายามแบ่งงบประมาณออกเป็นส่วน ๆ ยุทธศาสตร์จังหวัดก็เน้นความสำคัญในเรื่องการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน เน้นไม่ต้องมากมายหลายโครงการ แต่เป็น

โครงการสำคัญ ๆ กลุ่มจังหวัดก็เป็นเรื่องการบูรณาการของจังหวัด ส่วนภารกิจประจำก็ควรเป็นงบประมาณของงานตามภารกิจตามกระทรวง กรม ส่วนเรื่องท้องถิ่นก็เป็นเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วทำยุทธศาสตร์ขึ้นไป เมื่อไปถึงขั้นตอนการชี้แจงงบประมาณต่อคณะกรรมการธิการปรากฏว่าก็จะเกิดคำถามว่า ยุทธศาสตร์ไม่ได้สะท้อนความต้องการของประชาชน ท่านได้ไปสอบถามนักการเมืองหรือไม่ คณะกรรมการโต้แย้งว่าไม่ใช่ยุทธศาสตร์จังหวัด เพราะเป็นคนละประเด็น มิใช่การตั้งงบประมาณของฝ่ายต่าง ๆ แต่ต้องมาจากการระดมความคิดเห็นจากทุกส่วนราชการและประชาชน เพื่อทำโครงการที่สำคัญ ๆ ขึ้นมา ดังนั้น งบประมาณจึงมีลักษณะกระจายกระจายไป เมื่อมาอยู่ที่จังหวัดปทุมธานีก็ยิ่งเห็นชัดเจนว่าการที่จังหวัดจะทำตามยุทธศาสตร์ตามปัญหาที่สำคัญ ๆ ของจังหวัดจริง ๆ กลับทำไม่ได้ จึงกลายเป็นงบประมาณที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ดังนั้นจึงควรทำความเข้าใจว่ายุทธศาสตร์ นโยบายของรัฐบาล ฝ่ายการเมือง ฝ่ายสภา จะคิดอย่างไร ภาคการศึกษาจะคิดอย่างไร ก่อนที่จะสั่งให้จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ

- **กรณีตัวอย่างปัญหาการบูรณาการระหว่างจังหวัดกับหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง** เช่น งบประมาณจังหวัดเชียงใหม่ 30,000 กว่าล้านบาท ซึ่งลงไปตามกระทรวงต่าง ๆ โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทำได้เพียงรับทราบ แต่ไม่สามารถทำให้เกิดพลังในการยกระดับเมือง เช่น การแก้ไขปัญหาการจราจรในเชียงใหม่ มีการขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแก้ไขปัญหาการจราจรในจังหวัดเชียงใหม่แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดจะแก้อย่างไร งบประมาณแก้ไขปัญหาจราจร ต้องขุดอุโมงค์ ต้องทำสะพานข้ามแยก แต่จังหวัดไม่มีขีดความสามารถ และส่วนกลางก็ไม่ช่วยจังหวัดเชียงใหม่ ปัจจุบันจังหวัดเชียงใหม่รถติดเหมือนที่กรุงเทพมหานครแล้ว แต่ใครจะไปช่วย จึงต้องการให้มีหน่วยงานบูรณาการกลางขึ้นมาระหว่างวาระ (agenda) ภารกิจ (function) และเชิงพื้นที่ (area) เพื่อไปดูว่าจังหวัดเชียงใหม่มีปัญหาเร่งด่วนที่เกินอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดจะอย่างไร เรื่องนี้ต่างหากที่ต้องพิจารณา และในหน่วยงานเชิงภารกิจได้รับงบประมาณ 400,000 กว่าล้านบาท แต่เป็นจำนวนน้อยมากหากพิจารณาที่องค์การบริหารส่วนตำบล ตำบลหนึ่งในจังหวัดลำปาง จังหวัดลำพูนมีงบประมาณ 15 ล้านบาท ต้องไปกู้เงินทั้งนี้ไม่ได้กล่าวโทษท้องถิ่น แต่หากจะทำให้เกิดประสิทธิภาพ หน่วยงานส่วนกลางที่กุมอำนาจเหล่านี้ไว้ส่วนกลางก็ควรดำเนินการเองเพราะหากผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่เพียงงานเอกสาร ก็เท่ากับว่าภารกิจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดก็เทียบเท่าหัวหน้าส่วนราชการอื่น ๆ แล้วจะคิดยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาชาวนา ปัญหาบุกรุกป่าทำไม เพราะสุดท้ายทุกปัญหาก็ลงที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมด ดังนั้น จึงควรทบทวนการจัดความสัมพันธ์ใหม่ว่าอยากให้จังหวัดเป็นอะไรก็ออกแบบใหม่โดยใช้ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
- **การมอบอำนาจ** หากไปพิจารณาจะพบว่าในภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดทำได้ทุกข้อ แต่อาจเข้าใจว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหวงอำนาจซึ่งไม่ใช่ ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้ส่วนราชการทั้งหมด อำนาจการอนุมัติงบประมาณ 50 ล้านบาท ก็มอบให้หัวหน้าส่วนราชการไปทั้งหมดเลย ไม่เคยคืนมาที่ผู้ว่าราชการจังหวัด จึงอยากให้ทบทวนข้อเสนอการมอบอำนาจในเรื่องการมอบอำนาจนั้นทำอย่างไรให้รวดเร็วและเบ็ดเสร็จและอยู่ตรงนั้น ไม่ใช่ยอนมาที่ส่วนกลาง 15 วัน เอกสารไม่ครบก็ยืดเวลาต่อไปอีก 15 วัน ซึ่งไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การเพิ่มประสิทธิภาพควรทำให้เกิดความรวดเร็วและสิ้นสุดการดำเนินการที่จุดเดียว ลักษณะเฉพาะของพื้นที่เช่น พื้นที่ชายแดน พื้นที่การเกษตร พื้นที่อุตสาหกรรม เหล่านี้เป็นพื้นที่พิเศษทั้งสิ้น ต้องให้งบประมาณไปให้เกิดผล สำนักงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงควรไปช่วยจังหวัด ให้มีการแสดง

ความต้องการว่าอยากให้จังหวัดเหล่านี้ทำอะไร ส่วนเรื่องการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด หน่วยราชการบริหารส่วนกลางควรพิจารณาว่าเรื่องใดที่ควรมอบให้พื้นที่ได้ก็ควรมอบเพื่อให้เกิดประโยชน์ ในการบริหารงาน

- **ข้อจำกัดด้านการบริหารงบประมาณ** หากผู้ว่าราชการจังหวัดมีงบประมาณเพียงพอ ก็จะสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แม้ว่าจะไม่สามารถแก้ปัญหาส่วนราชการได้ จะไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดได้ แต่ทุกวันนี้งบประมาณผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มี จึงต้องมุ่งไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการของตัวเอง ทำให้ต้องมาพูดถึงอำนาจหน้าที่ตามตัวหนังสือ แต่กลับสั่งการไม่ได้ เพราะไม่มีงบประมาณ ดังนั้น หลักคิดกับหลักทำต้องสอดคล้องกัน สำหรับกรณีงบประมาณจังหวัดมีจำกัด ควรหาแนวทางแก้ไข เช่น มีการกล่าวกันว่า การใช้งบประมาณบางจังหวัดใช้ได้รวดเร็ว แต่ในบางจังหวัดใช้งบประมาณไม่หมด จึงควรกำหนดว่าจังหวัดไหนใช้งบประมาณได้รวดเร็วควรให้รางวัล เช่น หากมีการเบิกจ่ายได้ร้อยละ 90 ก็อาจนำส่วนที่เคยมได้รับ ตัดมาให้รางวัลสำหรับจังหวัดที่สามารถบริหารจัดการงบประมาณได้รวดเร็วขึ้น
- **กรณีตัวอย่างข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด** เช่น จังหวัดปราจีนบุรีเพิ่มมีเหตุการณ์รถนักเรียนจากนครราชสีมาจะไปดูงานที่พื้ชยา ประสบอุบัติเหตุบริเวณรอยต่อวังน้ำเขียวกับอำเภอนาดี ซึ่งจุดนั้นเกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้ง พื้นที่เส้นทางก่อนถึงอุทยานทับลานมีถนน 4 เลน แต่ช่วงอุทยานทับลานเป็น 2 เลน ขึ้นเขา-ลงเขา บริเวณนั้นเกิดอุบัติเหตุบ่อยมาก จังหวัดก็ทราบปัญหาดี พยายามจะเอางบประมาณไปสนับสนุนเพื่อแก้ปัญหาแต่ก็ติดปัญหาว่าอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการดำเนินการ เมื่อเร็ว ๆ นี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ก็ได้มาดูในที่เกิดเหตุ และสั่งการลงมา เส้นทางนี้เป็นเส้นทางเศรษฐกิจ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็เห็นว่าควรเป็น 4 เลน หน่วยงานบางหน่วยงานควรมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการได้เลย ก็จะทำงานทุกอย่างได้เร็วขึ้น หรือแม้แต่จังหวัดทำถนน 4 เลนในพื้นที่ จะขยายถนนโดยใช้งบประมาณกลุ่มจังหวัด แต่ปรากฏว่ามีต้นไม้ที่อยู่ข้างทางเป็นต้นไม้หวงห้ามซึ่งต้องขออนุญาตจากกรมอุทยานฯ จึงทำให้การก่อสร้างถนนล่าช้าไป
- **ปัญหาในการบริหารงานกลุ่มจังหวัด** สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ขึ้นอยู่กับส่วนกลาง การทำงานทุกอย่างขึ้นกับส่วนกลางทั้งหมด เพียงแต่ตั้งอยู่ในจังหวัด และมีจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่ม บุคลากรทำงานหนัก ผู้ว่าราชการจังหวัดบางกรณีมีความอาวุโสไม่เท่ากัน เช่น จังหวัดสุราษฎร์ธานี ผู้ว่าราชการจังหวัดอาวุโสน้อยกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช แต่เป็นหัวหน้ากลุ่ม และมอบรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติงานแทน ทำให้การบริหารงานต่าง ๆ ของกลุ่มจังหวัด ค่อนข้างไม่เป็นไปตามยุทธศาสตร์ ควรปรับโครงสร้างสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ควรให้ทางผู้ตรวจราชการกระทรวงหรือรองปลัดกระทรวงเป็นหัวหน้ากลุ่ม เพราะหากให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้ากลุ่ม ก็จะมีปัญหาเพราะผู้ว่าราชการจังหวัดต้องการเปลี่ยนแปลงโยกย้าย และยุคนี้ก็ต่างจากยุคก่อน เพราะสมัยก่อนความอาวุโสของผู้ว่าราชการจังหวัดจะไล่ลำดับจากจังหวัดเล็กไปจังหวัดใหญ่ แต่ปัจจุบันการเลื่อนตำแหน่งหลักขึ้นกับการทำงานมาก อีกประการหนึ่งคือขีดความสามารถของกลุ่มจังหวัด เช่น จังหวัดสุราษฎร์ธานี ก็ได้มีการประชุม IMT-GT (สามเหลี่ยมเศรษฐกิจอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย) เป็นการประชุมระหว่างประเทศกับ 3 ประเทศ ปรากฏว่า จังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดต้องเป็นหัวหน้าทีม แต่ไม่มีเจ้าหน้าที่ด้านภาษาเลย เป็นต้น

- **การบริหารงบประมาณกลุ่มจังหวัด** กลุ่มจังหวัดควรช่วยกันคิดและทำ ทุกจังหวัดจะดำเนินการงบประมาณด้วยลักษณะถ้อยที่ถ้อยอาศัยกัน จึงเป็นการเฉลี่ยงบประมาณให้แก่แต่ละพื้นที่จังหวัด หากสามารถหลายกำแพงความคิดเรื่องว่าจังหวัดไหนต้องทำอะไร ก็ควรเอาโครงการขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มจังหวัด และอาจให้จังหวัดนั้นเป็นผู้บริหารก็จะเกิดประโยชน์ แต่ในฐานะที่เป็นตัวแทนท่านผู้ว่าราชการจังหวัดไปประชุมกลุ่มจังหวัด แล้วไม่ได้รับงบประมาณมา ก็เกรงว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะตำหนิได้ จึงคิดว่าทำอย่างไรจึงจะทำให้เกิดความคิดว่า งบประมาณกลุ่มจังหวัดทำอย่างไรให้เป็นไปเพื่อกลุ่มจังหวัดจริง ๆ ส่วนงบประมาณจังหวัดนั้นคิดว่าเป็นเรื่องปกติที่ฝ่ายการเมืองจะเข้ามาเสนอข้อคิดเห็น และก็ต้องรับข้อเสนอไว้ ถ้าอะไรที่อยู่ในกรอบก็พอรับได้ แต่หากอะไรที่ไม่อยู่ในกรอบ ก็คงเป็นลักษณะถ้อยที่ถ้อยอาศัยกัน
- **การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น** จังหวัดได้ถูกมอบอำนาจมาเป็นขั้นตอนทำให้มีความเป็นเจ้าของ มีพื้นที่ทำงาน การทำงานข้ามกรอบจะต้องขออนุญาต ขออนุมัติ เป็นการสร้างหลักเกณฑ์ ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ซึ่งสะท้อนว่าการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และการกระจายอำนาจ โดยรัฐธรรมนูญต้องกระจายไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทางปฏิบัติ ท้องถิ่นกับจังหวัดทำงานในพื้นที่เดียวกันจึงให้มีการบูรณาการ และควรพิจารณาแนวทางการจัดความสัมพันธ์กับส่วนกลางด้วย เช่น จังหวัดลำปางมีหน่วยราชการบริหารส่วนกลางไปตั้งอยู่ประมาณ 70 ส่วน ขณะที่หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคเพียง 30 ส่วน จังหวัดเชียงใหม่มีหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง 260 ส่วน มีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค 50 ส่วน ซึ่งตั้งขึ้นมาโดยกรมกระทรวง เพื่อทำงานในพื้นที่ แต่ภารกิจเหล่านั้นเคยมาคุยกันหรือไม่ว่า ภารกิจใดส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการและภารกิจใดที่ส่วนภูมิภาคดำเนินการ เพราะสุดท้ายแล้วก็กลับมาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งสิ้น
- **การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับท้องถิ่น** การแบ่งบทบาทหน้าที่ระหว่างภูมิภาคกับท้องถิ่น ควรแบ่งให้ชัด โดยหลักการสามารถแบ่งได้ แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดมักได้รับคำสั่งจากส่วนกลางแล้วไปคาบเกี่ยวซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น เรื่องงานประเพณี เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ปัจจุบันงานวัฒนธรรมประเพณีก็ยังคงเป็นบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ซึ่งต้องกำหนดให้ชัดเจน เพราะแม้แต่เรื่องงบประมาณ ก็ทราบตัวว่ารัฐบาลแทรกแซงนโยบายและงบประมาณของท้องถิ่นมาก เป็นที่ทราบกันอยู่ ดังนั้น ผู้ที่เข้าใจท้องถิ่นทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ท่านจะไม่เข้าใจท้องถิ่นว่าการคิดของส่วนกลางจะคิดว่าต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลมักจะสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นต้องให้ความร่วมมือให้ได้ ดังนั้น การที่ภูมิภาคก็ยังขาดความเข้าใจกับท้องถิ่นก็ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ หลักความคิดกับทางปฏิบัติต้องสอดคล้องกัน หากต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ก็ต้องแก้ไขกฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งการตามอำนาจหน้าที่กฎหมายต่าง ๆ

6.4.3 ผลการศึกษาข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกลุ่มผู้แทนส่วนราชการ

การสัมมนารับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง มีผู้เข้าร่วมสัมมนาในกลุ่มผู้แทนส่วนราชการร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะจำนวน 4 คน ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนกรมคุมประพฤติ ผู้แทนสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดระยอง และผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ดังมีสาระสำคัญต่อไปนี้

- **ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ** ได้อภิปรายในมติงบประมาณว่า งบประมาณส่งผลกระทบต่อทุกส่วนราชการอย่างแน่นอน แม้กระทั่งจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จังหวัดและอำเภอซึ่งเป็นการบริหารส่วนภูมิภาค จังหวัดเป็นกลไกเชื่อมโยงระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น บทบาทสำคัญในแง่ความเชื่อมโยงและการประสาน โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นกลไกตัวเชื่อมประสานที่สำคัญ ดูปัญหาข้อเท็จจริงในพื้นที่หรือสภาพปัญหามิติเชิงพื้นที่ ดังนั้น จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าขอบเขตของจังหวัดจะต้องรู้สภาพปัญหาว่ามีปัญหาอะไร ต้องการแก้ไขอย่างไร ลำดับความสำคัญของปัญหา ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้และให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด การทำงานต้องยอมรับว่ายากมากเพราะต้องประสานกับหน่วยงานทั้งด้านบน ล่าง ด้านข้างและด้านหลังด้วย รอบทิศซึ่งถือว่าสำคัญมาก งบประมาณที่ลงไปยังจังหวัดและกลุ่มจังหวัดภายใต้มิติเชิงพื้นที่มี 4 ส่วนหลักที่เข้าไปแก้ปัญหาพื้นที่ ได้แก่ งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งค่อนข้างจะได้รับงบประมาณเท่ากันทุกปี ก็เพื่อเข้าไปแก้ปัญหาที่เน้นแก้ไขปัญหาดังจริง ๆ ในรอบ 1 ปี ซึ่งเป็นเงินที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับเต็ม ๆ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดูแลงบประมาณภายใต้ขอบเขตโครงการที่รับผิดชอบเสนอของบประมาณภายใต้คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ซึ่งมีสำนักงานงบประมาณ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงาน ก.พ.ร. โดย 4 หน่วยงานจะพิจารณาร่วมกัน แต่มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ที่มี 4 หน่วยงานดังกล่าวร่วมพิจารณาปัญหาในแต่ละจังหวัดว่ามีอะไร และมีงบประมาณลงไป อีกส่วนหนึ่งคือ งบประมาณของส่วนกลางที่มีรัฐมนตรี กระทรวง กรม ตามภารกิจก็จะไหลลงไปในพื้นที่เช่นกัน มีกลไกภายในจังหวัด มีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) รองรับการทำงานร่วมกัน ดังนั้น ภายใต้การแก้ปัญหายุทธศาสตร์ในพื้นที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัด มีหน่วยงานระดับส่วนกลางลงไปส่วนภูมิภาคเพื่อร่วมพิจารณาแก้ปัญหาอยู่แล้ว งบประมาณก็ลงไปทางส่วนนี้อีกส่วนหนึ่ง ซึ่งจำนวนค่อนข้างมาก แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมค่อนข้างยากและผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องรู้ด้วยเพราะต้องทำงานผ่านแผนปฏิบัติราชการประจำปี โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน พูดยตามกรอบของกฎหมาย ซึ่งจริง ๆ แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรู้ว่าเกิดปัญหาอะไรในจังหวัด นอกจากนี้ยังมีงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลาง และการทำแผนของท้องถิ่น จังหวัดก็ต้องรับทราบด้วยว่าภารกิจที่ถ่ายโอนให้ท้องถิ่นไปแล้วคืออะไร งบประมาณต้องอุดหนุนเรื่องอะไรบ้าง นี่เป็นส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งคือภาคเอกชนที่คอยสนับสนุนอยู่ ดังนั้น งบประมาณที่สนับสนุนจังหวัดจะมี 4 ส่วนหลัก การคิดงานก็ต้องคิดร่วมกันแต่อาจไม่สมบูรณ์ ขณะเดียวกันการบริหารงบประมาณของผู้ว่าราชการจังหวัดมีระเบียบกฎเกณฑ์หลายขั้นตอน ทำให้ตอบสนองต่อสภาพปัญหาไม่ทันการณ์ จึงควรต้องแก้ไขที่กฎระเบียบ และต้องยอมรับด้วยว่ามีปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่องบประมาณบิดเบี่ยงไปจากข้อเท็จจริง ทำให้การแก้ไขปัญหาของพื้นที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

- **ผู้แทนกรมคุมประพฤติ** ชี้ว่าในกรณีการบริหารงานของกรมคุมประพฤติซึ่งมีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีปัญหาเรื่องการมอบอำนาจที่พบว่าทั้งของกรมและกระทรวงไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน แม้ว่าอำนาจบางอย่างไม่สามารถมอบได้เพราะมีข้อจำกัดเรื่องกฎหมาย ก็น่าจะพบทวนบางอย่างที่มอบไป เช่น สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดแม้จะมีครบทุกจังหวัด แต่จะมีหน่วยงานที่เป็นโครงสร้างภายใน ซึ่งตั้งขึ้นกับสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดโดยตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ดังนั้น การมอบอำนาจจึงไปอยู่ที่จังหวัดทั้งหมดก็อาจทำให้ไม่คล่องตัว เป็นส่วนหนึ่งที่มองเห็นและขอเสนอให้สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีการทบทวนเรื่องการมอบอำนาจ ทำอย่างไรจึงจะเกิดประโยชน์สูงสุดในพื้นที่จังหวัด
- **ผู้แทนสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดระยอง** ชี้ว่า รูปแบบการจัดการจังหวัดในส่วนภูมิภาค สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดมีเพียง 31 จังหวัด มีทั้งจังหวัดที่เป็นจังหวัดแม่ และจังหวัดที่โดดเดี่ยว ตรงนี้มีปัญหามากเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณและบุคลากร เพราะการท่องเที่ยวเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่จะสร้างรายได้ ขณะที่หน่วยงานที่ดูแลเรื่องการท่องเที่ยวในส่วนภูมิภาคมีเพียง 31 จังหวัด และจังหวัดลูกก็ดำเนินการโดยนิตินัยไม่ได้ ต้องอาศัยพัตินัย ซึ่งไม่สอดคล้องกับการบริหารงานจังหวัด ดังนั้น จึงควรดำเนินการอย่างไรให้มีสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดในทุกจังหวัดได้ ซึ่งจะทำให้เกิดการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่มีคุณภาพมากขึ้นและจะสร้างสามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศได้มากขึ้น
- **ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น** ให้ข้อคิดเห็นว่า ประเด็นที่น่าสนใจในปัจจุบันที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารงานบุคคล เรื่องการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลระหว่างข้าราชการส่วนท้องถิ่นกับนักการเมือง ผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลน้อยมาก แต่เมื่อมีเรื่องแก้ไขทุกคนมักจะนำปัญหากลับไปหาผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งทุกคนมักเข้าใจว่านายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดจะสามารถจัดการปัญหาได้ ในหลายเรื่องหลายคดี ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมักเป็นฝ่ายแพ้ ดังนั้น จึงควรแก้ไขปัญหการบริหารงานบุคคลด้วยการบริหารงานบุคคลจะนำไปสู่การพัฒนาในท้องถิ่นอย่างไร เพราะหากมีความขัดแย้งมากระหว่างข้าราชการประจำกับนักการเมือง จะเป็นผลให้การพัฒนาท้องถิ่นหยุดชะงักและไม่สามารถพัฒนาได้

6.4.4 ผลการศึกษาข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกลุ่มผู้แทนภาคเอกชน

ในการสัมมนารับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง มีตัวแทนภาคเอกชนร่วมแสดงความคิดเห็น คือ ผู้แทนหอการค้าไทย ได้ให้ข้อคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ กล่าวคือ ประการแรก การเปลี่ยนแปลงการบริหารงานจังหวัดหลังปี พ.ศ. 2545 ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจังหวัดใหม่เกือบทั้งหมด ประการที่สอง มีทั้งรัฐมนตรีไปควบคุมดูแลกลุ่มจังหวัด สำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัดหอการค้าก็ได้เข้าประชุมกับคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) และคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ทั้งหมด จะพบว่ายุทธศาสตร์ไม่มีความสอดคล้องกับพื้นที่ ประการที่สาม ภาคเอกชนเป็นส่วนสำคัญในตัวชี้วัดของจังหวัดในการจัดทำแผนงานต่าง ๆ ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ตัวชี้วัดสำคัญจะอยู่ที่ภาคประชาสังคมและภาคเอกชน หากไม่มีส่วนภาคเอกชนเข้าไปร่วม โครงการจะไม่ผ่านตัวชี้วัด แต่การทำงานแบบบูรณาการแบบในอดีต เพราะในจังหวัด นอกจากผู้ว่า

ราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ในจังหวัดอาจจะมีข้าราชการไม่กี่คน นอกนั้นเป็นหน่วยราชการต่าง ๆ เข้าไปเสริม หน่วยราชการของส่วนกลางที่ลงไปก็มีงบประมาณของตัวเองอยู่แล้ว แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทเป็นผู้ประสานงานเท่านั้น เพียงแต่จะทำอย่างไรในการเสริมสร้างและปรับปรุงความสัมพันธ์ หากจะมีการปรับปรุงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคควรเน้นให้ความสำคัญกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วย เพราะในระดับท้องถิ่นน่าจะเป็นผู้ทราบปัญหาและอุปสรรคในพื้นที่ได้ดีกว่า หากนำการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมาพิจารณาประกอบแนวทางการปรับปรุงการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคด้วย ก็อาจทำให้แผนและแนวนโยบายมีความสอดคล้องกับท้องถิ่นและมีความเข้มแข็งเพิ่มมากยิ่งขึ้น

บทที่ 7

ผลการศึกษาสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ในการวิเคราะห์โครงสร้างและระบบการบริหารราชการในภูมิภาคในที่นี่ มีหน่วยการวิเคราะห์คือ “ราชการบริหารส่วนภูมิภาค” ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วย จังหวัด และอำเภอ กล่าวคือ จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งโดยการรวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอเข้าด้วยกัน นอกจากนี้ ยังมีการรวม จังหวัดหลาย ๆ แห่งเพื่อจัดตั้งเป็นกลุ่มจังหวัดขึ้นอีกชั้นหนึ่ง เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการ อีกด้วย โดยจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดสามารถยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ในฐานะส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วย วิธีการงบประมาณ

7.1 โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด

จังหวัดในฐานะหน่วยราชการภายใต้กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีบทบาทหน้าที่ด้านต่าง ๆ ประกอบด้วย¹

- 1) การบริหารนโยบายสาธารณะ โดยนำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในพื้นที่
- 2) การกำกับการบังคับใช้กฎหมาย โดยการดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม
- 3) การสร้างความเป็นธรรมทางสังคม โดยการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชน และชุมชนที่ด้อยโอกาส เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง
- 4) การจัดบริการสาธารณะ โดยจัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ
- 5) การส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม
- 6) การเป็นตัวแทนของรัฐในพื้นที่ โดยการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด

ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด กฎหมายกำหนดให้มี “ผู้ว่าราชการจังหวัด” เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ นอกจากนี้ ยังมี “รองผู้ว่าราชการจังหวัด” หรือ “ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด” หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วย

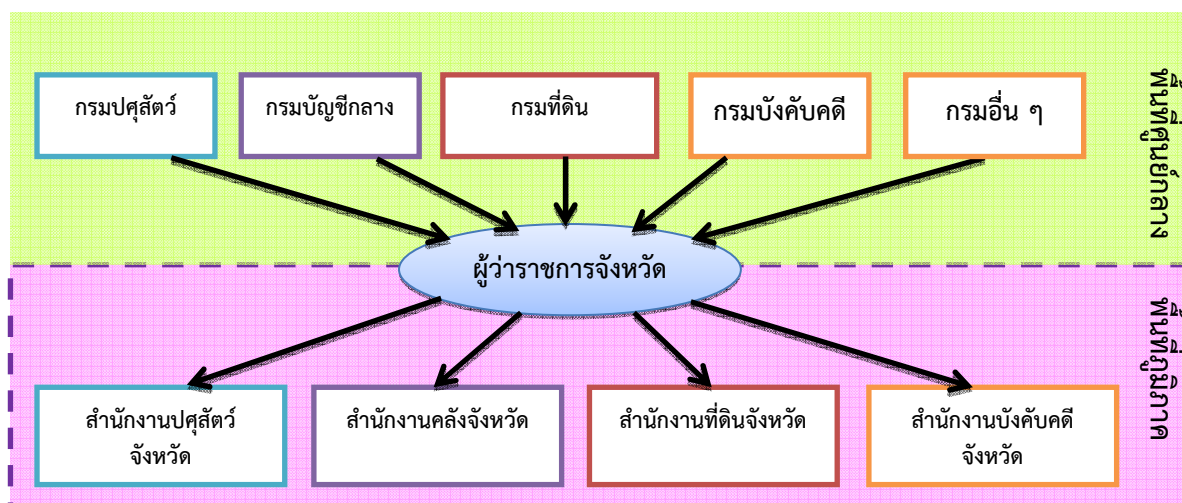
¹ มาตรา 52/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

สั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด²

ในจังหวัดหนึ่ง ๆ นอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดดังกล่าวมาแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้มี “ปลัดจังหวัด” และ “หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด” ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น ในจังหวัดนั้นอีกด้วย หากพิจารณาในทางหลักการ จะเห็นได้ว่า จังหวัดในฐานะหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเป็นไปตามหลักการจัดตั้ง “หน่วยงานระดับพื้นที่เพื่อบริหารภารกิจหลายด้าน” (multi-function model) โดยมีลักษณะเป็นการจัดตั้งองค์กรทางการปกครองในระดับพื้นที่ขึ้น โดยมุ่งให้ทำหน้าที่ในการดำเนินการกิจและประสานการบริหารงานด้านต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ตามที่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกำหนด

สำหรับโครงสร้างการจัดส่วนราชการในจังหวัดที่ปรากฏในปัจจุบัน เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้แบ่งส่วนราชการภายในจังหวัด ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ 1) สำนักงานจังหวัด และ 2) ส่วนราชการประจำจังหวัด กล่าวคือ สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด สำนักงานจังหวัดมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัด อาทิ งานประชุม งานเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด งานบริหารงานบุคคล งานประชาสัมพันธ์ งานพิธีการและต้อนรับ งานตรวจราชการและรายงาน งานเรื่องราวร้องทุกข์ งานตรวจสอบภายใน งานความมั่นคงและประสานงานการรักษาความสงบเรียบร้อย งานการข่าว งานราชการชายแดน งานรวบรวมและบริการข้อมูล และงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ไม่เป็นหน้าที่เฉพาะของหน่วยงานใดในจังหวัด

แผนภาพที่ 9 แสดงการจัดตั้งจังหวัดในฐานะหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค



จังหวัดในฐานะหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองบนหลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง (deconcentration) กล่าวคือ จังหวัดในฐานะหน่วยราชการส่วนภูมิภาค มีสถานะทางการปกครองที่ถือว่าเป็นผู้แทนของรัฐบาลมีหน้าที่นำภารกิจและนโยบายของรัฐบาลไป

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 54.

ปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ภายในเขตพื้นที่ และเป็นผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรม ในการปฏิบัติราชการตามอำนาจและหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชนภายในเขตจังหวัด รวมทั้งการเป็นกลไกประสานเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางปกครองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในจังหวัดนั้น ฉะนั้น โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด จึงมีลักษณะเป็นกลไกการประสานเชื่อมโยงการดำเนินการกิจของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในสังกัดกระทรวงหรือกรมต่าง ๆ ที่มีการจัดตั้งสำนักงานระดับพื้นที่ประจำในเขตพื้นที่แต่ละจังหวัด (co-ordination of central ministry field services) โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการบูรณาการกันในระดับพื้นที่ภายใต้บทบาทการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด³

ภายใต้หลักการดังกล่าว จังหวัดในฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการบริหารส่วนภูมิภาค ถือเป็นหน่วยงานในระดับกึ่งกลาง (intermediate level)⁴ ทำหน้าที่เป็นกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยราชการส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลทำหน้าที่ผู้บังคับบัญชาบริหารภารกิจด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลในเขตพื้นที่จังหวัด รวมถึงการทำหน้าที่ตัวแทนของรัฐบาลในการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรและหน่วยราชการในระดับย่อยในพื้นที่ภูมิกษณนั้น ๆ ในกรณีนี้ จังหวัดในฐานะหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค จึงจัดเป็นหน่วยการปกครองในโครงสร้างระดับเหนือขึ้นไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ประสานบทบาทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภูมิกษณเดียวกัน เช่น การประสานการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระดับภูมิกษณหรือการเอื้ออำนวยให้เกิดการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลหลาย ๆ แห่ง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่ร่วมกัน รวมถึงการวางมาตรฐานในการจัดทำบริการสาธารณะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.2 ส่วนราชการประจำจังหวัด

ส่วนราชการประจำจังหวัด ได้แก่ หน่วยงานต่าง ๆ ที่กระทรวงและกรมจัดตั้งขึ้นในจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับงานหรือราชการของกระทรวงหรือกรมที่สังกัด โดยมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้บังคับบัญชา เช่น สำนักงานสรรพากรพื้นที่ สำนักงานพาณิชย์จังหวัด ที่ทำการปกครองจังหวัด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จำนวนส่วนราชการในแต่ละจังหวัดอาจมีจำนวนไม่เท่ากัน เนื่องจากบางกรมอาจจัดตั้งส่วนราชการประจำจังหวัดไม่ครบทุกจังหวัด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการซึ่งกำหนดให้กรมใดมีราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือไม่

ปัจจุบันมีการจัดตั้งส่วนราชการประจำจังหวัดสังกัดส่วนราชการระดับกรมต่าง ๆ ซึ่งมีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค จำนวน 32 หน่วยงาน (ไม่รวมสำนักงานจังหวัด) โดยส่วนใหญ่มีการจัดตั้งขึ้นครบทั้ง 76 จังหวัด ยกเว้นบางหน่วยงานที่ไม่มีในบางจังหวัด ได้แก่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (71 แห่ง) เรือนจำจังหวัด (50 แห่ง) สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด (31 แห่ง) นอกจากนี้ ยังมีส่วนราชการประจำจังหวัดบางส่วนที่มีการจัดตั้งส่วนราชการระดับอำเภอขึ้นอีกด้วย ได้แก่ สำนักงานประมงอำเภอ สำนักงานปศุสัตว์อำเภอ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ที่ทำการปกครองอำเภอ สำนักงานที่ดินอำเภอ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ เรือนจำอำเภอ สำนักงานเกษตรอำเภอ

³ Samuel Hume IV, *Local Governance and National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government* (London: Harvester Wheatsheaf, 1991), p. 184.

⁴ Enid Slack, "Models of Government Structure at the Local Level," Working paper 2004 (4) p. 15.

ส่วนราชการประจำจังหวัด จะปฏิบัติหน้าที่ใน 2 ลักษณะ คือ 1) ภารกิจเชิงปฏิบัติการ เป็นการดำเนินการจัดการให้บริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัด ตามภารกิจของกรมต้นสังกัด เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด/อำเภอ โรงพยาบาลประจำจังหวัด/อำเภอ สถานีอนามัยตำบล จัดบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุข สำนักงานเกษตรจังหวัด/อำเภอ ให้บริการด้านส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรในจังหวัด เป็นต้น และ 2) ภารกิจในเชิงวิชาการ ประสาน กำกับ และติดตามประเมินผล เป็นภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดส่วนหนึ่ง ซึ่งมีฐานะเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการในระดับจังหวัดและอำเภอ หน่วยงานในลักษณะนี้จึงมีหน้าที่ด้านการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลของจังหวัด การวางแผนพัฒนาจังหวัด วางแผนการลงทุน และแผนปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ของจังหวัด รวมทั้งประสานงานการปฏิบัติ การกำกับดูแล และประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ เช่น สำนักงานสถิติจังหวัด สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด สำนักงานแรงงานจังหวัด เป็นต้น⁵

สำหรับรายชื่อส่วนราชการประจำจังหวัด มีดังต่อไปนี้ (ไม่รวมสำนักงานจังหวัด)

- 1) ที่ทำการปกครองจังหวัด
- 2) สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด
- 3) สำนักงานการค้าภายในจังหวัด
- 4) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
- 5) สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด
- 6) สำนักงานเกษตรจังหวัด
- 7) สำนักงานขนส่งจังหวัด
- 8) สำนักงานคลังจังหวัด
- 9) สำนักงานจัดหางานจังหวัด
- 10) สำนักงานที่ดินจังหวัด
- 11) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด
- 12) สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด
- 13) สำนักงานประมงจังหวัด
- 14) สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด
- 15) สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด
- 16) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด
- 17) สำนักงานพาณิชย์จังหวัด
- 18) สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด
- 19) สำนักงานแรงงานจังหวัด
- 20) สำนักงานสถิติจังหวัด
- 21) สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด
- 22) สำนักงานสหกรณ์จังหวัด
- 23) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด
- 24) สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด

⁵ ศุภชัย ยาวะประภาษ และวนิดา นวลบุญเรือง, *การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : กลยุทธ์บริหารภาครัฐ* (กรุงเทพฯ: สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ., 2545) น. 35.

- 25) สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด
- 26) สำนักงานบังคับคดีจังหวัด
- 27) สำนักงานคุมประพฤติจังหวัด
- 28) สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด
- 29) สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด
- 30) เรือนจำจังหวัด
- 31) สำนักงานพลังงานจังหวัด
- 32) สำนักงานประกันสังคมจังหวัด

การจัดตั้งส่วนราชการประจำจังหวัดดังปรากฏในปัจจุบัน เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2550 ซึ่งเห็นชอบแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ตามมติคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ครั้งที่ 8/2550 วันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ⁶ กล่าวคือ แนวทางการจัดตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม ตั้งอยู่บนหลักเกณฑ์การปฏิบัติ 3 ประการ คือ

ประการแรก หากกระทรวง ทบวง กรมใดมีความจำเป็นจะต้องดำเนินการบริการประชาชน การพัฒนาพื้นที่หรือการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ และภารกิจดังกล่าวต้องมีใช้ภารกิจที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ ให้จัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ประการที่สอง การกำหนดให้มีส่วนราชการดังกล่าวนั้น ไม่จำเป็นต้องจัดตั้งให้ครบทุกจังหวัด/อำเภอ ก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่ พันธกิจ สภาพปัญหา ความจำเป็นและปริมาณงานของพื้นที่ที่ต่อเนื่องตลอดปี ความคุ้มค่าและความสามารถในการตอบสนองความต้องการของชุมชนและประชาชนของจังหวัด/อำเภอ เป็นตัวกำหนด

ประการที่สาม ในกรณีของกระทรวง ทบวง กรม ที่ยังไม่ได้มีการแบ่งส่วนราชการเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้กระทรวงมีส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นผู้แทนกระทรวงแต่เพียงส่วนราชการเดียว เพื่อเป็นศูนย์รวมภารกิจหรือกิจกรรมที่หลากหลายของกรมต่าง ๆ ในกระทรวงเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้มีเอกภาพและศักยภาพในการนำเอานโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และหากมีความจำเป็นจะต้องมีส่วนราชการประจำจังหวัดเกินหนึ่งส่วนราชการ ให้มีส่วนราชการประจำจังหวัดตามจำนวนของกลุ่มภารกิจของกระทรวงนั้น

สำหรับรูปแบบของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีแนวทางการจัดรูปแบบที่เน้นการบริการประชาชน โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าในการจัดตั้ง รูปแบบของการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด สามารถพิจารณาจัดตั้งได้ 4 รูปแบบ ประกอบด้วย

1) การจัดแบบ “มีส่วนราชการประจำจังหวัดบางจังหวัด” คือ การกำหนดให้มีส่วนราชการประจำจังหวัดในบางจังหวัดเท่านั้น ไม่ครอบคลุมทั้ง 76 จังหวัด

2) การจัดแบบ “มีส่วนราชการประจำจังหวัดแบบกลุ่มจังหวัด” คือ การกำหนดให้มีส่วนราชการประจำจังหวัด โดยให้รับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดที่ตั้งอยู่และในพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงในรูปของกลุ่มจังหวัด

3) การจัดแบบ “มีส่วนราชการประจำจังหวัดรายจังหวัด” โดยการกำหนดให้มีส่วนราชการประจำจังหวัดครอบคลุมทั้ง 76 จังหวัด

4) การจัดแบบ “มีส่วนราชการประจำจังหวัดบางจังหวัด ผสมกับแบบกลุ่มจังหวัด” เป็นรูปแบบผสม คือ การมีส่วนราชการประจำจังหวัดที่รับผิดชอบเฉพาะจังหวัดที่ส่วนราชการนั้นตั้งอยู่ และกรณีที่นอกจาก

⁶ หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1200/ว18 เรื่อง แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2550

รับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดที่ตั้งแล้วต้องรับผิดชอบในพื้นที่ของจังหวัดใกล้เคียงในรูปของกลุ่มจังหวัด โดยการจัดลักษณะนี้นั้นอาจครอบคลุมทั้ง 76 จังหวัด หรือไม่ก็ได้

หลักเกณฑ์การพิจารณาจัดรูปแบบส่วนราชการประจำจังหวัด มีเงื่อนไขที่ต้องพิจารณา 3 ประการ คือ *ประการแรก* การจะใช้รูปแบบใดนั้น จะขึ้นอยู่กับปริมาณของภารกิจในการบริการประชาชน การพัฒนาพื้นที่ หรือการปฏิบัติการ/บังคับใช้กฎหมายในเขตจังหวัด ปริมาณของประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มที่มีความต้องการในการรับบริการจากส่วนราชการนั้น รวมถึงความคุ้มค่าของการที่จะจัดตั้งส่วนราชการนั้น นอกจากนั้นแล้วต้องพิจารณาถึงการมอบหมายให้ส่วนราชการอื่นดำเนินการแทนด้วย *ประการที่สอง* รูปแบบที่กำหนดจะต้องไม่กระทบต่อการจัดส่วนราชการประจำจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรม ที่ได้กำหนดไว้เดิมแล้ว และ *ประการที่สาม* สำหรับการจัดส่วนราชการในรูปแบบกลุ่มจังหวัดตามรูปแบบ “มีส่วนราชการประจำจังหวัดแบบกลุ่มจังหวัด” และรูปแบบ “มีส่วนราชการประจำจังหวัดบางจังหวัด ผสมกับแบบกลุ่มจังหวัด” นั้น ต้องกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดขึ้นตรงต่อการปกครอง บังคับบัญชาและรับผิดชอบภารกิจต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นที่ตั้งของส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น และรับผิดชอบภารกิจต่อผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นพื้นที่การปฏิบัติการ

ส่วนการจัดส่วนราชการในระดับอำเภอ มีหลักเกณฑ์การพิจารณา คือ ในกรณีที่ภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดตามการจัดในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งข้างต้น เป็นภารกิจในระดับจังหวัด หรือไม่เกิดความคุ้มค่าที่จะจัดแบ่งส่วนราชการในระดับอำเภอ จะไม่มีการจัดแบ่งส่วนราชการเป็นส่วนราชการประจำอำเภอ แต่การปฏิบัติการของส่วนราชการประจำจังหวัดในพื้นที่อำเภอ ให้จัดเป็นทีมปฏิบัติงาน หรือหน่วยปฏิบัติงานเคลื่อนที่ลงไปให้บริการตามภารกิจของส่วนราชการให้ครอบคลุมพื้นที่ทุกอำเภอภายในจังหวัดนั้น แต่หากในกรณีที่ภารกิจนั้นจำเป็นต้องมีการปฏิบัติงานในอำเภอ และเมื่อพิจารณาปริมาณงานและความคุ้มค่าแล้ว สมควรที่จะจัดตั้งส่วนราชการประจำอำเภอได้ ก็ให้ดำเนินการตามแนวทางการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับอำเภอได้

แนวทางการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ สามารถพิจารณาจัดตั้งได้ 4 รูปแบบ คือ

- 1) การจัดแบบ “มีส่วนราชการประจำอำเภอบางอำเภอ” คือ การกำหนดให้มีส่วนราชการประจำอำเภอในบางอำเภอ ไม่ครอบคลุมทุกอำเภอในจังหวัดนั้น
- 2) การจัดแบบ “มีส่วนราชการประจำอำเภอแบบกลุ่มอำเภอ” คือ การกำหนดให้มีส่วนราชการประจำอำเภอ โดยให้รับผิดชอบในพื้นที่อำเภอที่ตั้งอยู่ และรับผิดชอบในพื้นที่อำเภอใกล้เคียงในรูปของกลุ่มอำเภอ
- 3) การจัดแบบ “มีส่วนราชการประจำอำเภอรายอำเภอ” คือ การกำหนดให้มีส่วนราชการประจำอำเภอทุกอำเภอครอบคลุมทั้งจังหวัด

4) การจัดแบบ “มีส่วนราชการประจำอำเภอบางอำเภอ ผสมกับแบบกลุ่มอำเภอ” เป็นรูปแบบผสม คือ อาจมีส่วนราชการประจำอำเภอที่รับผิดชอบเฉพาะอำเภอที่ส่วนราชการนั้นตั้งอยู่ และในกรณีที่นอกจากรับผิดชอบในพื้นที่อำเภอที่ตั้งแล้วยังรับผิดชอบในพื้นที่ของอำเภอใกล้เคียงในรูปของกลุ่มอำเภอด้วย โดยการจัดลักษณะนี้อาจครอบคลุมทั้งจังหวัด หรือไม่ก็ได้

หลักเกณฑ์การพิจารณาจัดรูปแบบส่วนราชการประจำอำเภอ มีเงื่อนไขที่ต้องพิจารณา 4 ประการ คือ *ประการแรก* การจะใช้รูปแบบใดในการจัดนั้น จะขึ้นอยู่กับปริมาณของภารกิจในการบริการประชาชน การพัฒนาพื้นที่หรือการปฏิบัติการ/บังคับใช้กฎหมายในเขตอำเภอ ปริมาณของประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มที่มีความต้องการในการรับบริการจากส่วนราชการนั้น รวมถึงความคุ้มค่าของการที่จะจัดตั้งส่วนราชการนั้น นอกจากนั้น ยังต้องพิจารณาถึงการมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการด้วย *ประการที่สอง* รูปแบบที่กำหนดจะไม่กระทบต่อการจัดส่วนราชการประจำอำเภอของกระทรวง ทบวง กรม ที่ได้กำหนดไว้เดิมแล้ว และไม่เป็นอำนาจหน้าที่

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น *ประการที่สาม* สำหรับการจัดส่วนราชการในรูปแบบกลุ่มอำเภอตามรูปแบบ “มีส่วนราชการประจำอำเภอแบบกลุ่มอำเภอ” และรูปแบบ “มีส่วนราชการประจำอำเภอบางอำเภอ ผสมกับแบบกลุ่มอำเภอ” นั้น ให้หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้นขึ้นตรงต่อการบังคับบัญชาและรับผิดชอบภารกิจต่อนายอำเภอซึ่งเป็นที่ตั้งของส่วนราชการประจำอำเภอนั้น และรับผิดชอบภารกิจต่อนายอำเภอที่เป็นพื้นที่การปฏิบัติการกิจ และ*ประการที่สี่* ส่วนราชการประจำอำเภอในจังหวัดหนึ่ง อาจได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการกิจ ให้บริการแก่ประชาชนในอำเภอข้างเคียง ซึ่งอยู่ในอีกจังหวัดหนึ่งได้ ในกรณีที่อำเภอของจังหวัดนั้นไม่มีส่วนราชการประจำอำเภอของส่วนราชการนั้นตั้งอยู่

การพิจารณาความจำเป็นและความเหมาะสมในการจัดตั้งหน่วยงานให้มีสถานะเป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาค มีเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะการดำเนินการกิจในอำนาจหน้าที่ คือ ลักษณะการดำเนินการกิจของส่วนราชการนั้น ๆ ภายในพื้นที่เขตจังหวัด ต้องสอดคล้องลักษณะภารกิจด้านใดด้านหนึ่ง ได้แก่ 1) การนำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ 2) การรักษาและบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม 3) การคุ้มครอง ป้องกัน และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาสให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง 4) การจัดบริการภาครัฐให้ประชาชนเข้าถึงอย่างเสมอหน้า รวดเร็วและมีคุณภาพ 5) การส่งเสริมอุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม ทั้งนี้ ลักษณะของภารกิจดังกล่าวไม่สามารถให้ส่วนราชการประจำจังหวัดอื่นดำเนินการแทนได้ เนื่องจากต้องใช้เทคนิคหรือหลักวิชาการเฉพาะทาง หรือเป็นด้วยข้อบังคับของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้น

จากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคดังกล่าว ส่งผลให้ในสภาพการณ์ปัจจุบัน หน่วยราชการแต่ละกรมประสบกับสภาพปัญหาเชิงโครงสร้างของการบริหารงานในภูมิภาคที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ บางหน่วยอาจรับผิดชอบหลายจังหวัด แต่บางส่วนอาจจะมีครบทุกจังหวัด และในบางหน่วยราชการก็อาจหมายรวมถึงระดับอำเภอด้วย แต่ในขณะเดียวกัน ก็พบว่าหลายหน่วยงานไม่มีระดับอำเภอดังนั้น การวิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค จึงควรพิจารณา ลักษณะความแตกต่างหลากหลายของส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต้องรับผิดชอบพื้นที่มากกว่าหนึ่งจังหวัด ส่วนราชการที่มีส่วนภูมิภาคครบทุกจังหวัด แต่ไม่มีหน่วยงานระดับอำเภอ และส่วนราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดและมีระดับอำเภอด้วย เนื่องจากรูปแบบการจัดส่วนราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดและอำเภอที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ส่วนราชการแต่ละหน่วยมีลักษณะการปฏิบัติงานในพื้นที่แตกต่างกัน รวมถึงประสบปัญหาข้อจำกัดในลักษณะแตกต่างกันไปด้วย⁷

⁷ สรุปลงความจาก ท้องถิ่นจังหวัดนครสวรรค์ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องกระแวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้นทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 กรุงเทพมหานคร.

7.3 การทบทวนบทบาทหน้าที่ของส่วนราชการประจำจังหวัด

สภาพการจัดโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีรูปแบบการจัดตั้งส่วนราชการประจำจังหวัดแตกต่างกันหลายดั่งกล่าว นำมาสู่ประเด็นคำถามที่น่าพิจารณาคือ ทุกจังหวัดจำเป็นต้องจัดโครงสร้างส่วนราชการประจำจังหวัดรูปแบบเดียวกันหมดหรือไม่ ? การจัดโครงสร้างส่วนราชการประจำจังหวัดขึ้นกับปัจจัยใดบ้าง หากพิจารณาจากทัศนะของผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการส่วนภูมิภาค จะพบว่า รูปแบบการจัดโครงสร้างส่วนราชการประจำจังหวัด เป็นประเด็นหนึ่งที่ควรพิจารณาทบทวนปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น สำหรับเกณฑ์การพิจารณาว่า ส่วนราชการประจำจังหวัดหน่วยใด มีความจำเป็นต้องปรากฏในโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดทุกจังหวัด ได้แก่ ลักษณะอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ซึ่งมี “ภารกิจเกี่ยวข้องกับปัญหาปากท้อง หรือการพัฒนาคุณภาพชีวิตคน”⁸ หรือเป็นส่วนราชการในสังกัด “กระทรวง ทบวง กรมที่รับผิดชอบหน้าที่งานกับชาวบ้าน”⁹

เกณฑ์การพิจารณาความจำเป็นในการดำเนินการกิจที่เกี่ยวข้องกับการตอบสนองปัญหาและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ สะท้อนให้เห็นแนวคิดที่ว่า ส่วนราชการที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต การจัดสวัสดิการ และบริการสาธารณะทางสังคม ถือเป็นส่วนราชการที่ควรเป็นหน่วยงานพื้นฐานในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด นั่นคือ เป็นส่วนราชการประจำจังหวัดที่ควรจัดตั้งขึ้นในทุกจังหวัด ในขณะที่ส่วนราชการประจำจังหวัดอีกจำนวนหนึ่งซึ่งมีภารกิจด้านอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่โดยตรง อาจพิจารณาให้มีการจัดส่วนราชการในจังหวัดได้ยืดหยุ่นตามสภาพความจำเป็นในการดำเนินการกิจในแต่ละพื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางเสนอทัศนะที่น่าสนใจว่า

หน่วยงานด้านการศึกษาก็ควรมีอยู่ เพราะสร้างคน แต่เรื่องการพัฒนาอาชีพ ด้านการเกษตร ด้านพัฒนาคน พัฒนาคุณภาพชีวิต เรื่องเหล่านี้ควรต้องยังมีหน่วยงานทำงานในจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด ควรจะต้องมี เพราะเป็นเรื่องโรคภัยไข้เจ็บ นอกจากนั้น หน่วยงานด้านพาณิชย์ ประกันสังคม แรงงาน แทบจะไม่ต้องใช้เลย ส่วนพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดก็ดูแลภารกิจที่เป็นสวัสดิการ หน่วยงานส่วนกลางในงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ก็คงจำเป็นต้องอยู่ในจังหวัด ถ้ามองว่าคนไทยในชนบทยังยากจน ยังต้องได้รับการสงเคราะห์ หน่วยงานเหล่านี้ก็จำเป็น บ้านพักเด็ก บ้านพักคนชรา ยังจำเป็นในการบริการของรัฐให้ชาวบ้าน แม้ว่าหน่วยงานเหล่านี้จะไม่เกิดกำไรในการพัฒนา แต่หน่วยงานเหล่านี้ก็จำเป็นต้องมีที่ต้องช่วยเหลือชาวบ้าน¹⁰

การจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัด สัมพันธ์เชื่อมโยงกับลักษณะสภาพปัญหาและความต้องการในการรับบริการสาธารณะของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ซึ่งมีทั้งลักษณะร่วมกันในทุกจังหวัด และมีความผันแปรแตกต่างกันในแต่ละจังหวัด ผู้ให้ข้อมูลรายหนึ่งเสนอมุมมองในเชิงกลยุทธ์สำหรับวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างลักษณะภารกิจกับการจัดโครงสร้างส่วนราชการประจำจังหวัด โดยชี้ว่า หากพิจารณาโดยภาพรวม บทบาทหน้าที่ของจังหวัดต่อประชาชนในพื้นที่ อาจจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก “ภารกิจเชิงรุก” เป็น การดำเนินงานในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการดำรงชีพ และยกระดับ

⁸ สัมภาษณ์, ธาณินทร์ สุภาแสน ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง, วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557.

⁹ สัมภาษณ์, กฤษฏา บุญราช ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา, วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557.

¹⁰ สัมภาษณ์, ธาณินทร์ สุภาแสน ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง, วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557.

คุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ หน่วยงานที่มีภารกิจในกลุ่มนี้จำเป็นต้องอยู่ในโครงสร้างการบริหารงาน จังหวัด และ “ควรสนับสนุนบุคลากรด้านการให้บริการในระดับพื้นที่ เพื่อให้เข้าถึงประชาชนได้มากที่สุด” ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งคือ “ภารกิจเชิงรับ” เป็นการดำเนินงานในลักษณะการกำกับควบคุมตามที่ระเบียบและกฎหมายกำหนด อาจไม่จำเป็นต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานในจังหวัดทั้งหมด เพราะลักษณะการดำเนินงาน แตกต่างจากภารกิจเชิงรับที่ต้องมีกระบวนการดำเนินงานในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น “การไม่อยู่ในพื้นที่จึงไม่ใช่ปัญหา”¹¹

สำนักงานสถิติจังหวัด เป็นกรณีตัวอย่างของส่วนราชการประจำจังหวัดที่จัดได้ว่ามี “ภารกิจเชิงรับ” และมักได้รับการหยิบยกมากล่าวถึงบ่อยครั้งในการเก็บข้อมูลในพื้นที่ ในฐานะตัวอย่างส่วนราชการประจำจังหวัด ที่อาจไม่จำเป็นต้องเป็นส่วนราชการประจำจังหวัด ข้อสังเกตดังกล่าวเป็นมุมมองที่สอดคล้องกันในกลุ่มผู้ให้ ข้อมูลที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือ หากพิจารณาจากความจำเป็นในการดำเนินการกิจของหน่วยงานใน ในฐานะส่วนราชการประจำจังหวัดแล้ว สำนักงานสถิติจังหวัดเป็นหน่วยงานที่ “ในหนึ่งปีจะมีภารกิจครั้งเดียว... เรื่องนี้ไม่ควรมีเพราะจ้างใครทำงานก็ได้ จ้างมหาวิทยาลัยก็ได้ เป็นหน่วยงานที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนา จังหวัด จึงไม่ควรจะมี”¹² ข้อสังเกตดังกล่าวดูเหมือนจะมีน้ำหนักมากขึ้นเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอีกคนหนึ่งให้ความเห็นในทำนองเดียวกันเกี่ยวกับความจำเป็นในการดำเนินงานของสำนักงานสถิติจังหวัดภายใต้โครงสร้าง การบริหารราชการจังหวัด ดังคำพูดที่ว่า “สำนักงานสถิติจังหวัด กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร แทนที่จะมีนักวิจัยอย่างดี เก็บข้อมูลให้ได้ เพราะสมัยที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดยะลา ต้องใช้ข้อมูลจาก สำนักงานสถิติจังหวัดอยู่บ่อยครั้ง ให้ใจหายไปเก็บสถิติ แต่ก็เก็บข้อมูลไม่ได้เลย ทำได้น้อยมาก”¹³

ในทัศนะของข้าราชการในสำนักงานสถิติจังหวัดเอง การดำรงสถานะเป็นส่วนราชการประจำจังหวัด ก็ได้ส่งผลในทางเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานสักเท่าใด เนื่องจากการกิจของสำนักงานสถิติ จังหวัด เป็นงานเชิงเทคนิคซึ่งต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะ ลักษณะการปฏิบัติงานมิใช่การบริการประชาชน จึงไม่จำเป็นต้องเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคใต้โครงสร้างการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ แต่การจัดตั้งสำนักงานสถิติจังหวัดให้เป็นส่วนราชการประจำจังหวัด เป็นผลจากความพยายามหลีกเลี่ยงการถูกยุบ เลิกหน่วยงานในกระบวนการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ข้าราชการรายหนึ่งชี้ให้เห็นว่า “สำนักงานสถิติ จังหวัดเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่ไม่มีส่วนร่วมกับจังหวัดเลย เป็นการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานให้รัฐบาล กำหนดนโยบายเพื่อให้กระทรวงต่าง ๆ ทำงาน แต่เป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค ที่ผ่านมาก็คือ หากสำนักงานสถิติ จังหวัดไม่เป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคก็จะถูกยุบ จึงถูกแบ่งออกจากสำนักนายกรัฐมนตรีมาอยู่กระทรวง เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งเป็นหน่วยราชการหน่วยงานเดียวที่มีส่วนภูมิภาค”¹⁴

เมื่อพิจารณาจากลักษณะงานในเชิงวิชาการที่ต้องอาศัยเทคนิคความเชี่ยวชาญเฉพาะ ไม่มีการปฏิบัติงาน เชิงการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ต่อเนื่อง กล่าวได้ว่า สำนักงานสถิติจังหวัดเป็นหน่วยงานที่อาจไม่จำเป็นต้องเป็นส่วนราชการประจำจังหวัด ยิ่งกว่านั้น การอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ยังส่งผลให้

¹¹ กิตติภูมิ นามวงษ์, นายกเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง, การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็น เกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 - 12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

¹² สัมภาษณ์, ธานีธร สุภาแสน, ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง, วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557.

¹³ สัมภาษณ์, กฤษฎา บุญราช, ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา, วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557.

¹⁴ นักวิชาการสถิติชำนาญการ สำนักงานสถิติจังหวัดลำปาง, การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็น เกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 - 12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

การดำเนินการที่อาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะ เกิดความไม่คล่องตัว มีขั้นตอนยุ่งยาก และล่าช้า ทั้งที่เป็นการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมการใช้ดุลยพินิจอย่างเคร่งครัด เจ้าหน้าที่สำนักงานสถิติจังหวัดรายหนึ่งชี้ให้เห็นว่า การเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด มิได้ส่งผลในทางเอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับการมีสถานะเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง ดังพิจารณาได้จากคำอธิบายต่อไปนี้

สำนักงานสถิติจังหวัดแต่เดิมไม่ได้ขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ปัจจุบันก็เปลี่ยนโครงสร้างกลับมาขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่า มีปัญหาอุปสรรคในแง่การทำความสำเนา เพราะคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสำหรับกระทรวงมหาดไทยจะมีระเบียบวิธี ซึ่งสำหรับสำนักงานสถิติจังหวัดจะทำงานคล้ายเอกชนมาก ซึ่งเน้นความคล่องตัว แต่เมื่ออยู่ภายใต้ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องทำตามระเบียบเคร่งครัดซึ่งแม้แต่คำที่ใช้ในเอกสารราชการซึ่งเป็นสากล แต่กระทรวงมหาดไทยก็พยายามปรับแก้ไข เพื่อเสนอหนังสือผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด จุดนี้จะมีผลกับการสื่อสารที่เกี่ยวข้องกับงานซึ่งบางครั้งก็ทำให้ล่าช้าลงเช่นกัน... เพราะการเสนอหนังสือให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้นั้นก็ไม่สามารถทำได้ทันที และเมื่อมีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจลงนามเพียงผู้เดียว ซึ่งอาจล่าช้ากลายเป็นเราต้องแก้ไขปัญหาเอง การเลื่อนเวลาต้องใช้ระยะเวลานานมาก¹⁵

สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด เป็นอีกหนึ่งกรณีของส่วนราชการประจำจังหวัดที่ได้รับการหยิบยกมากล่าวถึงในแง่ความจำเป็นต่อการขับเคลื่อนการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากลักษณะการดำเนินการที่มิได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการตอบสนองสภาพปัญหาความต้องการและการพัฒนาพื้นที่ หากแต่เป็นภารกิจในเชิงการอำนวยความสะดวกสนับสนุนด้านการประสานและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐในขณะเดียวกัน กรมประชาสัมพันธ์ก็มีการจัดหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคในระดับ “เขต” กระจายครอบคลุมพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ จำนวน 8 เขตอีกด้วย¹⁶ โดยในแต่ละเขตมีสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยและสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยปฏิบัติการครอบคลุมพื้นที่จังหวัดในเขตนั้น ๆ

ในแง่นี้ สถานภาพการเป็นส่วนราชการประจำจังหวัดของสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด จึงอาจไม่ส่งผลต่อกระบวนการขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับพื้นที่อย่างเด่นชัดนัก ยิ่งกว่านั้น ภายใต้บริบทการพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารสมัยใหม่และการพัฒนาช่องทางเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน ก็ส่งผลให้บทบาทของสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดถูกลดทอนความสำคัญลง ข้าราชการในสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงที่ว่า ปัจจุบันสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด มีหน้าที่เทียบได้กับ “ผู้สื่อข่าวประจำตัวผู้ว่าราชการจังหวัด”

สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดซึ่งหากคิดตามหลักหรือกรอบเดิมคือ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างจังหวัดกับกรมประชาสัมพันธ์ แต่ทุกวันนี้ด้วยภารกิจที่ทนายผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดขึ้น ซึ่งต้องการให้เป็นผู้สื่อข่าวประจำตัวผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งอาจผิดหลักไป จะเห็นได้ว่า

¹⁵ หัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการสถิติ สำนักงานสถิติจังหวัดกาญจนบุรี, การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค, วันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องลีลาวดี โรงแรมรอยัล ริเวอร์แคว รีสอร์ทแอนด์สปา จังหวัดกาญจนบุรี.

¹⁶ สำนักประชาสัมพันธ์เขต 1-8 ประกอบด้วย เขต 1 ขอนแก่น, เขต 2 อุบลราชธานี, เขต 3 เชียงใหม่, เขต 4 พิษณุโลก, เขต 5 สุราษฎร์ธานี, เขต 6 สงขลา, เขต 7 จันทบุรี, เขต 8 กาญจนบุรี.

ประชาสัมพันธ์จังหวัดคนไหน ถ้าไม่มีข่าวออกทางโทรทัศน์ วิทย์ ก็จะถูกตำหนิจากผู้ว่าราชการจังหวัด กลายเป็นว่าภารกิจจริงของประชาสัมพันธ์จังหวัดอาจจะไม่ได้ทำอะไร¹⁷

ลักษณะภารกิจหลักของส่วนราชการประจำจังหวัด จึงนับเป็นปัจจัยกำหนดสภาพความจำเป็นในการจัดโครงสร้างหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคของหน่วยงานในสังกัดกรมต่าง ๆ ข้อสังเกตที่น่ารับฟังคือ “หน่วยปฏิบัติ...ควรเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคภายใต้การดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด”¹⁸ หากพิจารณาจังหวัดในฐานะหน่วยการบริหารงานของรัฐในระดับภูมิภาค (regional government) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่บูรณาการการทำงานในส่วนราชการประจำจังหวัดเพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการที่มีลักษณะเฉพาะของประชาชนในแต่ละพื้นที่ (areal integration)¹⁹ จะเห็นว่า ความจำเป็นที่ต้องมีหน่วยงานปฏิบัติการระดับพื้นที่ นั้นย่อมถูกกำหนดโดยสภาพการตอบสนองต่อปัญหาสาธารณะในระดับพื้นที่เป็นสำคัญ ความแตกต่างในบริบททางภูมิศาสตร์ และสภาพเศรษฐกิจสังคมในแต่ละพื้นที่ รวมถึงสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นปัจจัยที่ควรนำมาพิจารณาทบทวนปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค กรณีตัวอย่างสำนักงานสถิติจังหวัดและสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด ดังที่กล่าวถึงข้างต้น นับเป็นกรณีศึกษาที่สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทและความจำเป็นของบางหน่วยงานในจังหวัดที่ลดน้อยลงภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

7.4 การจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบบรายจังหวัด

สำหรับกรณีตัวอย่างการจัดตั้งส่วนราชการประจำจังหวัดขึ้นใหม่เพื่อรองรับการจัดการพัฒนาระดับพื้นที่ภายใต้บริบทการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมเมือง ได้แก่ กรณีการจัดตั้งสำนักงานพลังงานจังหวัด ซึ่งเป็นการเปลี่ยนสถานภาพจากเดิมที่เป็น “ส่วนราชการส่วนกลางในภูมิภาค” มาเป็น “ส่วนราชการประจำจังหวัด” เพราะถึงแม้ว่าภารกิจของหน่วยงานจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการสร้างความมั่นคงทางพลังงานในภูมิภาค แต่ในการปฏิบัติงานจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการขับเคลื่อนโครงการในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประสานความร่วมมือจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ดำเนินโครงการ ซึ่งต้องอาศัยบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด รวมไปถึงเงื่อนไขความจำเป็นในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ข้าราชการสำนักงานพลังงานจังหวัดรายหนึ่ง เล่าถึงความสำคัญของการเป็นส่วนราชการประจำจังหวัดว่า

สมัยแรกเรียกว่าสำนักงานพลังงานภูมิภาค เป็นส่วนกลางในพื้นที่ดูแล 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ปัญหาพลังงานเป็นเรื่องที่ใหญ่แล้ว นโยบายด้านความมั่นคงพลังงานมาจากส่วนกลาง ไม่ได้สอบถามพื้นที่ มีโครงการเกี่ยวกับความมั่นคงในพื้นที่ภูมิภาค ก็จะมีนโยบายลงไปในพื้นที่เลย เช่น การสร้างท่อแก๊สที่จะนะ คนในพื้นที่ไม่ได้รับรู้ ประชาชนก็ไม่มีส่วนร่วม ขณะนั้นก็วิ่งหาส่วนกลาง ขณะนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะเรียกพลังงานเขต เข้าไปช่วยเหลือซึ่งไม่ได้รับการตอบ

¹⁷ นักประชาสัมพันธ์ชำนาญการพิเศษ สำนักงานประชาสัมพันธ์เขต 6. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 – 12.00 น. ห้องราชมงคล 1 โรงแรมราชมงคล พาวิลเลียน บีช รีสอร์ท จังหวัดสงขลา.

¹⁸ สัมภาษณ์, นายวินัย บัวประดิษฐ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา, วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2557.

¹⁹ Samuel Humes IV, *Local Governance and National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government*, p. 177.

รับจากส่วนกลาง ดูเหมือนว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีลูกน้องด้านพลังงานดูแล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องโครงการขนาดใหญ่ ผลกระทบที่เกิดขึ้น เช่น เรื่องผลกระทบจากโรงไฟฟ้า การประสานประโยชน์ระหว่างไตรภาคี ซึ่งควรจะมีทุกแห่ง จึงอาจเป็นแรงผลักดันจากกระทรวงมหาดไทยว่า จะให้พลังงานเป็นส่วนภูมิภาคก็อาจไม่ดีแล้วต้องแปลงรูปมาเรื่อย ๆ แรกเริ่มเป็นส่วนภูมิภาค 36 แห่ง และปัจจุบันก็เป็น 76 แห่งครบทุกจังหวัด²⁰

สำนักงานพลังงานจังหวัด เป็นตัวอย่างการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบบ “มีส่วนราชการประจำจังหวัดรายจังหวัด” มีสถานะเป็นส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงพลังงาน ดังนั้น นอกจากการดำเนินการที่เกี่ยวกับพัฒนาพลังงานในพื้นที่ อาทิ การจัดทำเสนอแนะ และประสานแผนพลังงานในระดับจังหวัด รวมทั้งประสานการพัฒนาและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพลังงานในระดับจังหวัด และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในงานด้านพลังงานในพื้นที่แล้ว สำนักงานพลังงานจังหวัดยังมีบทบาทหลักในการประสานงานและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนของกระทรวงในส่วนภูมิภาค โดยการประสานและสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านพลังงาน รวมถึงการกำกับดูแลและส่งเสริมการดำเนินงานด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมของกิจการ น้ำมันเชื้อเพลิง ตลอดจนกำกับดูแลคุณภาพ การค้า และการสำรอน้ำมันเชื้อเพลิงอีกด้วย ทั้งนี้ ลักษณะการปฏิบัติภารกิจในกลุ่มหลังนี้ แต่ละจังหวัดมีสภาพปัญหาและขอบเขตปริมาณงานแตกต่างกันไป พลังงานจังหวัดผู้หนึ่งกล่าวว่า “เมื่อเกิดเหตุการณ์ใด ๆ เกี่ยวกับพลังงาน ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะเรียกหาพลังงานจังหวัด ตัวอย่างเช่น ท่อแก๊สรั่วที่จังหวัดระยอง โรงกลั่นใหม่ก็ต้องเรียกพลังงานจังหวัด แต่พลังงานจังหวัดมีบุคลากรเพียง 4-5 คน บางเรื่องที่ไม่ใช่ภารกิจของพลังงานจังหวัด แต่เราก็ต้องเข้าไปดูแล”²¹ ข้อสังเกตจากกรณีนี้คือ เมื่อแต่ละจังหวัดมีสภาพปัญหาและปริมาณงานด้านพลังงานไม่เท่ากัน การกำหนดกรอบอัตรากำลังในส่วนราชการประจำจังหวัดแต่ละแห่ง จึงควรมีความผันแปรแตกต่างกันไปตามความจำเป็นในแต่ละพื้นที่ด้วย

การบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ ซึ่งมีใช้ภารกิจที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ นับเป็นภารกิจสำคัญของราชการบริหารส่วนภูมิภาค การจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคเพื่อดำเนินการกิจดังกล่าวจึงปรากฏในรูปแบบส่วนราชการประจำจังหวัดรายจังหวัด ตัวอย่างเช่น สำนักงานบังคับคดีจังหวัด ปฏิบัติงานตามหมายบังคับคดีของศาล เดิมเคยเป็นส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค (สำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ภูมิภาคที่ 1-9) และจัดตั้งเป็นส่วนราชการประจำจังหวัดในปี พ.ศ. 2551 การจัดส่วนราชการให้มีสถานะเป็นราชการส่วนภูมิภาคดังกล่าว ในความเห็นของข้าราชการสำนักงานบังคับคดีจังหวัดคนหนึ่งเห็นว่า “ผลกระทบจากการปรับโครงสร้างไม่ค่อยมีปัญหา”²² ในขณะที่บางกรณี การปรับโครงสร้างส่วนราชการ

²⁰ พลังงานจังหวัดสงขลา สำนักงานพลังงานจังหวัดสงขลา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 – 12.00 น. ณ ห้องราชมิ่งคลา 1 โรงแรมราชมิ่งคลา พาวิลเลียน บีช รีสอร์ท จังหวัดสงขลา.

²¹ พลังงานจังหวัดสมุทรปราการ สำนักงานพลังงานจังหวัดสมุทรปราการ. การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องกระแวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้นทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 กรุงเทพมหานคร.

²² นิติกรชำนาญการ สำนักงานบังคับคดีจังหวัดสงขลา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 – 12.00 น. ณ ห้องราชมิ่งคลา 1 โรงแรมราชมิ่งคลา พาวิลเลียน บีช รีสอร์ท จังหวัดสงขลา.

จากการเป็นส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค มาเป็นส่วนราชการประจำจังหวัด ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติภารกิจโดยภาพรวมบ้าง ดังเห็นได้จากกรณีสำนักงานคุมประพฤติจังหวัด การเปลี่ยนสถานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ส่งผลต่อการปฏิบัติงานบังคับใช้อำนาจควบคุมตามกฎหมาย ซึ่งต้องดำเนินการตามระเบียบปฏิบัติเคร่งครัด อาทิ การดูแลผู้เสพยาเสพติด “ปัจจุบันเมื่อขึ้นกับส่วนภูมิภาค แนวทางสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดแต่ละแห่งเริ่มทำงานไม่เหมือนกัน ผู้กระทำผิดได้รับการดูแลแก้ไขจากแต่ละสำนักงานมีฐานที่แตกต่างกัน”²³

แต่ในอีกด้านหนึ่ง การปรับเปลี่ยนสถานะมาเป็นส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค ก็ส่งผลเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานในพื้นที่ของสำนักงานคุมประพฤติเช่นกัน ดังเห็นได้จากกรณีการปฏิบัติภารกิจด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดโดยชุมชน “เมื่อเปรียบเทียบระหว่างการเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่กับหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่อยู่ภายใต้ผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วพบว่า ได้รับความร่วมมือมากขึ้น ได้รับการประสานความร่วมมือดีขึ้นอย่างชัดเจน”²⁴ ข้าราชการในสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดแห่งหนึ่งชี้ว่า การเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีข้อดีต่อการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการดูแลฟื้นฟูผู้กระทำผิดในอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งมีลักษณะภารกิจที่ต้องดูแลกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ต่อเนื่อง ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มี “คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด” ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ดังนั้น การเป็นส่วนราชการประจำจังหวัดจึงทำให้การประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ “จับมือกับเราได้มากขึ้นกว่าเดิม” ดังเห็นได้จากที่คณะดังนี้

สำนักงานคุมประพฤติดูแลผู้กระทำผิดได้รับโอกาส ต้องทำงานร่วมกับศาลแขวง ศาลจังหวัด ศาลเยาวชน คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และกรมราชทัณฑ์ เราดูแลผู้กระทำผิด เป็นหน่วยงานแก้ไข ให้โอกาส ปรับเปลี่ยน พื้นฟูผู้กระทำผิดให้สู่อ้อมกอดของครอบครัวและชุมชน ซึ่งการทำงานของรัฐบาลโดยพนักงานคุมประพฤติ เน้นอนว่าโดยลำพังไม่สามารถปรับแก้ไขความประพฤติของผู้กระทำผิดได้ เพราะเวลา 3 - 4 เดือน จึงจะมาพบเจ้าหน้าที่ จึงต้องอาศัยชุมชน หน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ที่ต้องร่วมมือกัน กระทบในเชิงบวกตรงที่ แต่เดิมเราทำงานลักษณะนี้ อยู่แล้ว เมื่อมีกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้หน่วยราชการต้องบูรณาการร่วมกันจึงเป็นผลให้งานของกรมคุมประพฤติที่ว่า ไม่ว่าจะไปประสานกับหน่วยงานไหนที่จะให้ดูแลคนในชุมชนในพื้นที่ตนเอง ก็มาจับมือกับเราได้มากขึ้นกว่าเดิม²⁵

จากกรณีตัวอย่างการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่กล่าวมา ชี้ให้เห็นว่า ภารกิจด้านการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ ซึ่งมีใช้ภารกิจที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ อาทิ การบังคับใช้กฎหมาย

²³ พนักงานคุมประพฤติชำนาญการ สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดนครราชสีมา.การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องธณานิทัศน์ โรงแรมราชพฤกษ์ แกรนด์ โฮเทล จังหวัดนครราชสีมา.

²⁴ ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมคุมประพฤติ. การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันพุธที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องกระแวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้นทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 กรุงเทพมหานคร.

²⁵ พนักงานคุมประพฤติชำนาญการพิเศษ สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันพุธที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 - 12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

เกี่ยวกับการควบคุมมาตรฐาน การคุ้มครองสวัสดิภาพ ความปลอดภัย การคุ้มครองสิทธิและความเป็นธรรม รวมถึงการอำนวยความสะดวก เป็นกลุ่มภารกิจที่มีความจำเป็นในการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบบรายจังหวัด นั่นคือ ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะดังกล่าว ควรเป็นส่วนราชการประจำจังหวัดที่ปรากฏในโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดทุกจังหวัดเหมือนกัน แต่อาจมีการกำหนดกรอบอัตรากำลังและขนาดของหน่วยงานผันแปรไปตามสภาพความจำเป็นในการปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่

7.5 การจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบบกลุ่มจังหวัด

หากพิจารณาโดยภาพรวม จะเห็นได้ว่า โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดในจังหวัดต่าง ๆ ในปัจจุบันมิได้มีจำนวนส่วนราชการประจำจังหวัดเท่ากันทั้งหมด เนื่องจากมีส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคจำนวนหนึ่งที่มิได้จัดตั้งขึ้นครบทุกจังหวัด ได้แก่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จัดตั้งขึ้นใน 71 จังหวัดซึ่งมีพื้นที่ที่ได้รับการประกาศให้เป็นพื้นที่การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เรือนจำจังหวัด จัดตั้งขึ้นใน 50 จังหวัด ตามเขตพื้นที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมประกาศกำหนด และสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด จัดตั้งขึ้นใน 31 จังหวัด ซึ่งเป็นการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบบ “กลุ่มจังหวัด” กล่าวคือ การกำหนดให้มีสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด เป็นส่วนราชการโดยไม่จำเป็นต้องจัดตั้งให้ครบทุกจังหวัด เนื่องจากลักษณะพันธกิจสภาพปัญหา ความจำเป็นและปริมาณงานของพื้นที่ ซึ่งมีได้มีลักษณะเป็นการบังคับใช้กฎหมายหรือจัดบริการต่อเนื่องตลอดปี จึงมีการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบบ “มีส่วนราชการประจำจังหวัดแบบกลุ่มจังหวัด” โดยการกำหนดให้มีส่วนราชการประจำจังหวัด โดยให้รับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดที่ตั้งอยู่และในพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงในรูปของกลุ่มจังหวัด

การจัดตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบบกลุ่มจังหวัด ในกรณีสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด ถูกมองว่าเป็น “การบริหารงานแบบข้ามจังหวัด” ซึ่งบุคลากรในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเห็นว่า “ก่อให้เกิดปัญหามาก” สำหรับประเด็นปัญหาหลัก คือ ปัญหาการเบิกจ่าย ซึ่งการดำเนินการใน “จังหวัดลูก” ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ต้องเดินทางมาขออนุมัติโครงการในจังหวัดแม่เท่านั้น ไม่สามารถเบิกจ่ายในจังหวัดของตนเองได้ จึงก่อให้เกิดปัญหาค่าใช้จ่ายการเดินทางตามมา ข้าราชการผู้นี้กล่าวว่า

ในหนึ่งกลุ่มจังหวัด จะมีจังหวัดแม่ที่ดูแลลูกสามจังหวัด ยกตัวอย่าง จังหวัดนครนายกเป็นจังหวัดแม่ มีปทุมธานี นครนายก การเบิกจ่ายต้องเดินทางมาขออนุมัติที่จังหวัดแม่ การเดินทางมีค่าใช้จ่าย หากเป็นส่วนราชการส่วนกลางในภูมิภาคจะมีการเบิกจ่ายภายในจังหวัด ไม่มีการเดินทาง ซึ่งสำนักงานงบประมาณไม่มีงบประมาณสำหรับการเบิกจ่ายค่าเดินทาง กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาต้องจัดสรรงบประมาณให้ส่วนภูมิภาคเหมือนกับจังหวัดดำเนินการปกติ เพื่อลดปัญหาในการบริหารงาน เมื่อจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดลงไปให้จังหวัดแม่ เป็นจังหวัดเบิกจ่าย ขณะเดียวกันการบริหารงบประมาณ การเบิกจ่ายก็ดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุก็จะมีปัญหาว่า เมื่องบประมาณลงไป กระจายไปจังหวัดลูก ซึ่งส่วนราชการในจังหวัดลูกเคยมีอำนาจเบิกจ่ายตรงได้ที่จังหวัดนั้น ๆ ไม่สามารถดำเนินการได้ ทำให้ผิดระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง²⁶

²⁶ ผู้อำนวยการกองประสานราชการภูมิภาค สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องกระแวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้นทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 กรุงเทพมหานคร.

ในทัศนะของผู้ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค บุคลากรสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดแห่งหนึ่ง มองว่า การบริหารงานแบบ “ข้ามจังหวัด” และระบบการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการใน “จังหวัดลูก” เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงาน จึงไม่เห็นด้วยกับการจัดโครงสร้างส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบบกลุ่มจังหวัด และเสนอว่า “ควรให้มีราชการบริหารส่วนภูมิภาคครบทุกจังหวัด”²⁷ หากพิจารณาในแง่ความสะดวกของผู้ปฏิบัติงาน ความประสงค์ให้มีการจัดตั้งส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบบรายจังหวัด นับเป็นความต้องการที่สามารถเข้าใจได้ แต่หากพิจารณาในแง่ข้อจำกัดของการขยายโครงสร้างและกรอบอัตรากำลังภาครัฐในปัจจุบันแล้ว ข้อเสนอดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาจากเงื่อนไขด้านลักษณะของภารกิจที่สะท้อนถึงความจำเป็นในการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการในพื้นที่อย่างต่อเนื่องด้วย ในที่นี้ภารกิจหลักของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด มีลักษณะเป็นการประสานและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของกระทรวงในส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่ดำเนินการประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว กีฬาและนันทนาการในเขตพื้นที่จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ดังนั้น ประเด็นปัญหาทางธุรการจึงอาจมิใช่เหตุผล ที่มีน้ำหนักในการสะท้อนความจำเป็นในการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบบรายจังหวัด โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีหน่วยงานที่มีภารกิจการบังคับใช้กฎหมายของส่วนราชการหรือการจัดสวัสดิการสังคมและบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการในพื้นที่อย่างครอบคลุมและต่อเนื่อง

7.6 การจัดส่วนราชการระดับอำเภอ

อำเภอเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับรองจากจังหวัด (regional administrative sub-division) หากพิจารณาในมิติเชิงพื้นที่ กล่าวได้ว่า อำเภอเป็นหน่วยพื้นที่ซึ่งเป็นเป้าหมายการปฏิบัติงานของส่วนราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดำเนินการที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีการจัดส่วนราชการปฏิบัติงานในระดับอำเภอ อาทิ สำนักงานประมงจังหวัด สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ที่ทำการปกครองจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด เรือนจำจังหวัด สำนักงานเกษตรจังหวัด ทั้งนี้ การจัดส่วนราชการระดับอำเภอปรากฏในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งส่วนราชการประจำอำเภอแบบรายอำเภอ การจัดตั้งส่วนราชการในบางอำเภอ การจัดส่วนราชการแบบกลุ่มอำเภอหรือ “เขต” นอกจากนี้ หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค ยังมีการจัดตั้งสำนักงานสาขาในระดับอำเภอ รวมถึงการจัดหน่วยเคลื่อนที่เพื่อปฏิบัติการในพื้นที่อำเภออีกด้วย

ขนาดพื้นที่จังหวัดและความห่างไกล นับเป็นปัจจัยสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการจัดส่วนราชการระดับอำเภอ ตัวอย่างเช่น จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นจังหวัดขนาดใหญ่ มีจำนวนอำเภอ 32 อำเภอ ในกรณีเช่นนี้ การจัดโครงสร้างส่วนราชการระดับอำเภอ จึงมีความจำเป็นมากกว่าในจังหวัดขนาดเล็ก ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา กล่าวว่า “จังหวัดนครราชสีมา เป็นจังหวัดที่มีขนาดใหญ่....เราไม่สามารถที่จะไปดูแลประชาชนในระดับล่างได้ทั่วถึง 32 อำเภอ หากเป็นจังหวัดขนาดเล็กมี 2-3 อำเภอ ก็สามารถไปพื้นที่ได้สะดวก และเห็นภาพเชิงลึกได้ นอกนั้นก็ไม่มีปัญหาอะไร เมื่อลงพื้นที่แต่ละครั้งก็ต้องเดินทางร่อยกว่ากิโลเมตร

²⁷ นักวิชาการนโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดนครราชสีมา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องธณานิทัศน์ โรงแรมราชพฤกษ์ แกรนด์ ไฮเทล จังหวัดนครราชสีมา.

งบประมาณก็เหมือน ๆ กับจังหวัดอื่น ๆ”²⁸ นอกจากนี้ หน่วยงานระดับอำเภอ ยังจำเป็นสำหรับจังหวัดที่มีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นชนบทและระยะทางห่างไกล ผู้ว่าราชการจังหวัดรายหนึ่งชี้ว่า การปฏิรูประบบราชการโดยการยุบเลิกส่วนราชการประจำอำเภอ ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ชนบทที่ต้องเดินทางเข้ามาใช้บริการจากส่วนราชการ แต่ยังส่งผลกระทบต่อบทบาทของนายอำเภอในฐานะผู้ประสานหน่วยภาครัฐกับชุมชน โดยกล่าวว่า

สมัยที่ทำงานอยู่ที่จังหวัดยะลา ชาวบ้านต้องการวัคซีนฉีดวัวอยู่ที่อำเภอเบตง สมัยก่อนจะมีปศุสัตว์อำเภอเบตง แต่ปัจจุบันต้องเดินทางมาที่สำนักงานปศุสัตว์เขต ต้องขับรถจากเบตงเข้ามาที่ยะลา 3 ชั่วโมง ทำให้เกิดความท่งเหิน ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งไม่ว่าจะเป็นทางการเมืองหรือปากท้อง ทั้งนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด จะไม่สามารถลงไปคุยกับชาวบ้านได้รู้เรื่อง เพราะนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด หนึ่ง ภารกิจหน้าที่หมดไป สอง บุคลิกของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอก็หมดไป²⁹

การวิเคราะห์ลักษณะการปฏิบัติงานเชิงพื้นที่ โดยพิจารณาปัจจัยด้านระยะทางและความกว้างใหญ่ของพื้นที่บริการ จะทำให้เห็นถึงความจำเป็นในการมีหน่วยปฏิบัติงานระดับอำเภอ ในขณะเดียวกันปัจจัยด้านลักษณะภารกิจที่ต้องเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ ก็สะท้อนถึงความจำเป็นในการมีหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่อำเภอด้วยเช่นกัน นั่นคือ “งานเชิงพื้นที่ที่จะมีความจำเป็นต้องมีหน่วยงานระดับอำเภอ”³⁰ กรณีตัวอย่างส่วนราชการที่มีการจัดส่วนราชการระดับอำเภอ ได้แก่ สำนักงานเกษตรจังหวัด เป็นหน่วยงานที่มีการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายเกษตรกรในพื้นที่ หากพิจารณาลักษณะการดำเนินการกิจของสำนักงานเกษตรจังหวัด จะเห็นได้ว่าพื้นที่ที่เป็นจุดให้บริการของหน่วยงานอยู่ที่ระดับตำบล โดยเฉพาะการให้บริการที่มีกลุ่มเป้าหมายชัดเจน เช่น กลุ่มเกษตรกร เป็นต้น สำนักงานเกษตรอำเภอ จึงเป็นหน่วยงานเดียวที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาอีกครั้ง หลังจากมีการปรับยุบโครงสร้างส่วนราชการระดับอำเภอไป แต่บางหน่วยงานหลังจากหน่วยงานระดับอำเภอถูกยุบไปก็ไม่สามารถปรับคืนกลับมาได้³¹

สภาพการปฏิบัติงานของสำนักงานเกษตรอำเภอ เป็นกรณีตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของการมีหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ระดับอำเภอสำหรับดำเนินการกิจในเชิงตอบสนองปัญหาและการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายของหน่วยราชการได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ การมีโครงสร้างหน่วยงานระดับอำเภอ และตำบล ส่งผลให้สำนักงานเกษตรอำเภอมักได้รับมอบหมายดำเนินงานฝักจากหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงที่ไม่มีหน่วยปฏิบัติงานระดับอำเภอ โดยเฉพาะภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันแก้ไขปัญหายาเสพติด และโรคระบาดในพืช ในขณะที่สำนักงานเกษตรอำเภอมีภารกิจหลักด้านการส่งเสริมการเกษตร ส่งผลให้ในปัจจุบัน “บุคลากรที่รับผิดชอบงานระดับตำบลต้องรับภาระงานทุกอย่างของกระทรวง... แต่บุคลากรต้องทำงานร่วมกับเกษตรกร

²⁸ สัมภาษณ์ วินัย บัวประดิษฐ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา, วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2557.

²⁹ สัมภาษณ์ กฤษฏา บุญราช, ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา, วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557.

³⁰ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนครราชสีมา, การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค, วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องธณานิทัศน์ โรงแรมราชพลักษ์ แกรนด์ โฮเทล จังหวัดนครราชสีมา.

³¹ นักจัดการงานทั่วไปชำนาญการ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดลำปาง, การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค, วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 - 12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

ในพื้นที่ ซึ่งเกษตรกรยากจนก็มักมาขอความช่วยเหลือจากเกษตรกรตำบล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องนา วัว ควาย พืช”³² ยิ่งกว่านั้น การมีโครงสร้างหน่วยงานในภูมิภาคระดับอำเภอ ส่งผลให้หน่วยปฏิบัติงานในระดับตำบลกลายเป็นจุดขับเคลื่อนการนำนโยบายระดับชาติไปปฏิบัติ เช่น งานขึ้นทะเบียนเกษตรกร เป็นงานฝากจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ข้าราชการกรมส่งเสริมการเกษตรรายหนึ่งเล่าถึง “งานฝาก” ที่กรมส่งเสริมการเกษตรได้รับมอบหมายว่า

การเป็นหน่วยงานที่ต้องรองรับงานของรัฐบาลทุกรัฐบาล ยกตัวอย่าง เรื่องรับจำนำข้าว เริ่มจากประกันราคาข้าว กรมส่งเสริมการเกษตรได้รับมอบหมายซึ่งได้รับเงินจากคณะรัฐมนตรีเพื่อทำงานรับขึ้นทะเบียนเกษตรกร ทั้งที่งานการรับขึ้นทะเบียนเกษตรกรไม่ใช่ภารกิจของกรมส่งเสริมการเกษตร แต่เป็นงานของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร แต่ปัญหาของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็คือ กรมส่งเสริมการเกษตร เป็นหน่วยงานเดียวที่มีเจ้าหน้าที่ระดับตำบล ดังนั้น ก็ต้องทำหน้าที่ในส่วนนี้ด้วย กลายเป็นว่ากรมส่งเสริมการเกษตรรับขึ้นทะเบียนเกษตรกร ทุกโครงการที่เกี่ยวกับเกษตรกรของรัฐบาลต้องลงมาที่กรมนี้³³

สำนักงานประมงจังหวัด เป็นหนึ่งในกรณีตัวอย่างของส่วนราชการประจำจังหวัดที่เคยมีการจัดส่วนราชการประจำอำเภอ นั่นคือ สำนักงานประมงอำเภอ แต่ได้ถูกยุบโครงสร้างหน่วยงานระดับอำเภอไป ส่วนการปฏิบัติงานในระดับอำเภอนั้น ได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในโดยให้มี “สำนักงานประมงอำเภอ” เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานประมงจังหวัด มีการดำเนินการกิจโดยส่งบุคลากรของสำนักงานประมงจังหวัดลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ระดับอำเภอในรูปแบบ “กลุ่มอำเภอ” ตัวอย่างเช่น เจ้าพนักงานประมงปฏิบัติการ ซึ่งรับผิดชอบภารกิจของสำนักงานประมงอำเภอ 1 คน ดูแลให้บริการประชาชนผู้ประกอบอาชีพประมงในพื้นที่ 3 อำเภอ³⁴

ในทัศนะของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ การยุบโครงสร้างส่วนราชการประจำอำเภอ และจัดโครงสร้างการปฏิบัติการกิจในระดับพื้นที่ใหม่ในรูปแบบ “กลุ่มอำเภอ” นอกจากจะส่งผลต่อโครงสร้างการบริหารงานและสายบังคับบัญชาของนายอำเภอแล้ว ยังส่งผลต่อเส้นทางการเติบโตในตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการส่วนภูมิภาคอีกด้วย³⁵ อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากลักษณะภารกิจของสำนักงานประมงจังหวัด ซึ่งเกี่ยวข้องกับการควบคุม กำกับดูแลด้านการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและการทำการประมง และการให้บริการทางวิชาการด้านการประมงแล้ว จะเห็นได้ว่า

³² นักวิชาการส่งเสริมการเกษตรชำนาญการพิเศษ กรมส่งเสริมการเกษตร. การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องกระเวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้น ทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 กรุงเทพมหานคร.

³³ นักวิชาการส่งเสริมการเกษตรชำนาญการพิเศษ กรมส่งเสริมการเกษตร. การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องกระเวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้น ทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9.

³⁴ ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 - 12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

³⁵ ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 - 12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

ลักษณะภารกิจดังกล่าวมีหน่วยงานบริการประชาชนที่ต้องทำงานต่อเนื่อง อีกทั้งยังเป็นการให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมาย เฉพาะผู้ประกอบการอาชีพประมง ดังนั้น การจัดให้มีหน่วยปฏิบัติงานตามพื้นที่การให้บริการแบบกลุ่มอำเภอ จึงสอดคล้องกับลักษณะภารกิจ³⁶

สำนักงานสหกรณ์จังหวัด เป็นส่วนราชการประจำจังหวัดที่เคยมีหน่วยงานระดับอำเภอเช่นเดียวกัน นั่นคือ สำนักงานสหกรณ์อำเภอ แต่ภายหลังจากที่ปรับโครงสร้าง ก็ได้ยุบตำแหน่งสหกรณ์อำเภอทั้งหมดเข้าเป็น โครงสร้างภายในสำนักงานสหกรณ์จังหวัด สำหรับการปฏิบัติการกิจแก่กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ตำบลต่าง ๆ มีการจัดโครงสร้างภายในหน่วยงานในรูปแบบกลุ่มจังหวัด โดยเป็นการจัด “หน่วยส่งเสริมเข้าไปดูแล ให้มีจุด อยู่ 2-3 อำเภอต่อ 1 หน่วย” ในทัศนะของผู้ปฏิบัติงานมองว่า “ระบบแบบนี้ไม่ดีเลย เพราะการทำงานไม่ได้ ใกล้ชิดกับสหกรณ์ที่เราต้องเข้าไปดูแล ทำให้เกิดการเหลื่อมล้ำในการทำงาน มีความห่างเหินในการทำงาน มากขึ้น งบประมาณที่ได้มาแต่ละครั้งก็ไม่เพียงพอต่อการทำงานในระบบแบบนี้ เพราะค่าใช้จ่ายสูงขึ้น เพราะมี ค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อเข้าไปให้ถึงพื้นที่ที่รับผิดชอบ”³⁷ ปัญหาการไม่สามารถปฏิบัติงานใกล้ชิด กลุ่มเป้าหมาย และภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติงานในพื้นที่แบบกลุ่มอำเภอ จึงเป็นเหตุผลที่ได้รับ การหยิบยกมาสนับสนุนความต้องการ “อยากกลับไปมีหน่วยงานระดับอำเภอ” แม้ว่าภารกิจการส่งเสริม สหกรณ์จะมีได้มีลักษณะเป็นการจัดบริการของรัฐที่ต้องเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายในทุกพื้นที่อย่างต่อเนื่อง

7.7 การจัดตั้งสำนักงาน “สาขา” ในระดับอำเภอ

สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด เป็นหน่วยงานที่มีการปฏิบัติการกิจในลักษณะ ฉุกเฉินเร่งด่วน สถานการณ์วิกฤตที่ส่งผลต่อสวัสดิภาพ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและ สาธารณชน ด้วยเหตุที่การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด การดำเนิน ภารกิจจึงเกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้สั่งการในพื้นที่ สำหรับการจัดโครงสร้างการ ดำเนินงานในระดับอำเภอ มีการตั้ง “สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขา” ขึ้นภายใต้รูปแบบ “กลุ่มอำเภอ” ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะขอบเขตภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขนาดใหญ่ มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองท้องถิ่นระดับพื้นฐาน ข้าราชการกรม ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เล่าถึงความเป็นมาในการจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคของกรมว่า

เมื่อตอนจัดตั้งกรมครั้งแรกไม่มีส่วนภูมิภาค แต่เมื่อมีเหตุการณ์ภัยพิบัติ รัฐจึงจำเป็นต้องให้มี หน่วยงานในส่วนภูมิภาค...เมื่อเกิดอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ก็เกิดปัญหา จึงได้เรียกร้องคณะรัฐมนตรี ให้ มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ แต่ก็ไม่ได้มีการให้ตั้งหน่วยงานในระดับอำเภอ ก็ได้ จัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขาที่ดูแลปัญหาสาธารณภัยในพื้นที่ 5-6 อำเภอ ซึ่งได้มีหน่วยงานทั้งหมด 30 แห่ง ทั้งนี้ การทำงานในส่วนภูมิภาค ระบบการทำงานสัมพันธ์กับ

³⁶ สภาพเงื่อนไขในลักษณะเดียวกันยังพิจารณาได้จากกรณีสำนักงานปศุสัตว์อำเภอ ซึ่งเป็นภารกิจในเชิงกำกับ ควบคุมตามกฎหมาย และภารกิจเชิงวิชาการและถ่ายทอดเทคโนโลยี และมีกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการมากน้อยแตกต่างกันไป ในแต่ละพื้นที่

³⁷ นักจัดการงานทั่วไปชำนาญการ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความ คิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่าง เวลา 09.30 - 12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

กฎหมายมาก เพราะถ้าไม่ปฏิบัติตามก็จะถือว่าละเว้น ประชาชนก็จะได้รับผลกระทบมาก นอกจากนี้ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้สั่งการในพื้นที่ ถ้าหากเราไม่มีการเสริมกำลังให้ผู้ว่าราชการจังหวัดก็อาจจะประสบปัญหา ยกตัวอย่างเช่น จากประสบการณ์ทำงานระดับเขตพื้นที่ เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินเวลากลางคืน จะโทรศัพท์ติดต่อหน่วยงานอื่น ๆ ไม่ได้ ทั้งที่ การไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยพลันก็ถือว่าผิดวินัย หรืองานที่จะต้องมีหน้าที่สำคัญ³⁸

การจัดตั้ง “สำนักงานสาขา” ของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ตั้งอยู่บนความจำเป็นในแง่การปฏิบัติงานตอบสนองต่อปัญหาฉุกเฉินเร่งด่วนในพื้นที่ โดยเฉพาะในจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ แต่ละอำเภอมีระยะทางห่างไกลจากตัวจังหวัด การปฏิบัติงานในเชิงการให้ระงับเหตุและตอบสนองสถานการณ์ปัญหา เป็นเหตุผลที่จำเป็นต้องมีหน่วยงานระดับอำเภอ นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมราชการประจำจังหวัด และส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคระดับเขตในรูปศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 12 เขต ดังที่ข้าราชการในจังหวัดนครราชสีมา ชี้ว่า “ลักษณะงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ควรจะลงไปในระดับอำเภอ เพราะการช่วยเหลือผู้ประสบภัย หากอยู่ห่างไกลเช่นจังหวัดนครราชสีมา 32 อำเภอ บางอำเภอห่างไกลนับร้อยกิโลเมตร หากเกิดเหตุและต้องรอจังหวัดเข้าไปช่วยเหลือก็อาจไม่ทันการณ์”³⁹ การจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขา มีจำนวนแตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัด ตามลักษณะการแบ่งเขตกลุ่มอำเภอ ตัวอย่างเช่น จังหวัดลำปางมี 2 สาขา ได้แก่ สาขาอำเภอเถิน รับผิดชอบดูแล 4 อำเภอ และสาขาอำเภอวังเหนือ รับผิดชอบดูแล 3 อำเภอ สาขาหนึ่งมีบุคลากร 4-5 คน อย่างไรก็ตาม บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่เห็นว่า การดำเนินการกิจของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขานั้น “ทับซ้อนกับภารกิจของอำเภอ” เนื่องจากตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กำหนดให้ “ผู้อำนวยการระดับอำเภอคือนายอำเภอ... ดังนั้น ภารกิจก็ทำให้สาขายังไม่มีความชัดเจน”⁴⁰

สำนักงานประกันสังคมจังหวัด ไม่มีหน่วยงานระดับอำเภอ แต่มีการตั้ง “สำนักงานประกันสังคมสาขา” ดำเนินงานโดยอาศัยเงินนอกงบประมาณของหน่วยงาน การจัดตั้งหน่วยงานสาขาดังอยู่บนความจำเป็นในการให้บริการแก่ผู้ประกันตนในพื้นที่ และประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติงานในสำนักงานสาขาอาศัยการเกลี้ยข้าราชการจากสำนักงานประกันสังคมจังหวัดไปทำงาน งบประมาณในการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมสาขาได้รับจัดสรรจาก “เงินนอกงบประมาณ” ของสำนักงานประกันสังคมจังหวัด ดังที่บุคลากรในสำนักงานประกันสังคมจังหวัดนครราชสีมา ชี้ว่า “หน่วยงานสาขาสถาปนาได้เพราะมีงบประมาณ....

³⁸ ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 1 ปทุมธานี และผู้ตรวจราชการกรม กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันพุธที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องกระเวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้นทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 กรุงเทพมหานคร.

³⁹ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 5 นครราชสีมา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันอังคารที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องธณานิทัศน์ โรงแรมราชพฤกษ์ แกรนด์ไฮเทล จังหวัดนครราชสีมา.

⁴⁰ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 - 12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

หากไม่มีหน่วยงานระดับสาขา หน่วยงานก็ทำงานค่อนข้างลำบากในการให้บริการคนในพื้นที่ แม้กระทั่งเรื่อง การประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ค่อนข้างมีปัญหาด้วย”⁴¹

สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด เป็นอีกหนึ่งกรณีที่มีการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการ ระดับพื้นที่ในรูป “ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสาขา” เพื่อดูแลปฏิบัติงานระดับอำเภอแบบ “กลุ่มอำเภอ” การจัดตั้งสำนักงานสาขาในกรณีนี้ ตั้งอยู่บนความจำเป็นในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ การกิจด้านทรัพยากรและ สิ่งแวดล้อมมีลักษณะการปฏิบัติงาน “อยู่ในระดับอำเภอ” ดังนั้น ข้าราชการทั้งหมดในสำนักงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด จึงมีการ “แบ่งภารกิจออกไปปฏิบัติงานตามกรอบของป่าไม้อำเภอ เดิม” โดยมีการแต่งตั้ง “เจ้าหน้าที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอำเภอ...ออกไปทำงานเหมือนไปอยู่ที่ อำเภอ แต่ด้วยความรับผิดชอบทำให้เจ้าหน้าที่ต้องเดินทางกลับมาสำนักงานอีก”⁴² แม้ว่าสำนักงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสาขา จะเป็นการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในหน่วยงานระดับ จังหวัด เพื่อให้มีบุคลากรรับผิดชอบการปฏิบัติงานในพื้นที่อำเภอต่าง ๆ ทั่วทั้งจังหวัด แต่ในทัศนะของ ผู้ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคมองว่า การจัดตั้ง “สำนักงานป่าไม้อำเภอ” มีความเหมาะสมต่อการปฏิบัติการกิจ ของหน่วยงานมากกว่า ดังทัศนะที่ว่า

ในมุมมองในฐานะคนทำงานในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หากถามว่าอยากมีป่าไม้ อำเภอเหมือนเดิมหรือไม่ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดก็คงไม่อยากให้มี เพราะเราหวงอำนาจ แย่งชิงอำนาจกันกับกรมป่าไม้มาตลอด แต่คนที่เคยอยู่กรมป่าไม้เดิกลับยังคงให้มีป่าไม้อำเภอ เพียง แก้ปัญหาเรื่องเดียวแต่ต้องใช้เวลาเดินทางครึ่งวัน ทางสำนักงานจึงแก้ไขโดยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ดูแล อำเภอละ 1 คน พร้อมกับดูแลพื้นที่ต่างอำเภอ 3-4 อำเภอที่ประชาชนเดือดร้อน แต่การใช้ งบประมาณการเดินทางขับรถจากอำเภอเมืองไปอำเภอสะเดา ต้องมีค่าใช้จ่าย เสียเวลาด้วย ทำไมจึง ไม่ให้มีหน่วยงานระดับอำเภอ แม้จะไม่ครอบคลุมทุกภารกิจของทุกกระทรวงแต่ก็ควรจะมีหน่วยงาน ระดับอำเภอที่มีภารกิจมากเป็นด้าน ๆ ไป นี่เป็นปัญหาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา⁴³

นอกจากกรณีตัวอย่างที่กล่าวมาแล้ว ยังมีส่วนราชการประจำจังหวัดอื่น ๆ อีกที่มีการจัดโครงสร้าง การบริหารงานภายในหน่วยงานในรูป “สำนักงานสาขา” เพื่อปฏิบัติงานในพื้นที่อำเภอ อาทิ สำนักงานคุมประพฤติ จังหวัดสาขา สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา สำนักงานบังคับคดีจังหวัดสาขา สำหรับส่วนราชการประจำจังหวัด อื่น ๆ อีกบางส่วน ซึ่งไม่มีการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ แต่ก็ได้มีการจัดโครงสร้าง

⁴¹ นักวิชาการแรงงานชำนาญการพิเศษ สำนักงานประกันสังคมจังหวัดนครราชสีมา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจ ข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องธณานิทัศน์ โรงแรมราชพฤกษ์ แกรนด์ โฮเทล จังหวัดนครราชสีมา

⁴² เจ้าหน้าที่งานป่าไม้ชำนาญงาน สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อย เพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 - 12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

⁴³ นักจัดการงานทั่วไปชำนาญการ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสงขลา. การประชุมกลุ่ม ย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 - 12.00 น. ณ ห้องราชผิงคลา 1 โรงแรมราชผิงคลา พาวิลเลียน บีช รีสอร์ท จังหวัดสงขลา.

หน่วยงานภายในเพื่อให้มีหน่วยปฏิบัติงานในรูป “สาขา” หากใช้วิธีการส่งบุคลากรออกไปปฏิบัติงานในพื้นที่อำเภอตามสภาพความจำเป็นและสถานการณ์แทน

7.8 การส่งบุคลากรจากส่วนราชการประจำจังหวัดไปปฏิบัติงานในพื้นที่อำเภอ

ส่วนราชการประจำจังหวัดบางส่วน แม้ไม่มีการจัดโครงสร้างการบริหารงานระดับพื้นที่อำเภอในรูปแบบ “สาขา” ขึ้นเป็นการภายในอย่างชัดเจน แต่ก็มีกรออกปฏิบัติภารกิจในระดับพื้นที่อำเภอเช่นกัน โดยอาศัยการส่งบุคลากรของส่วนราชการประจำจังหวัดออกไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่เป้าหมาย ในกรณีเช่นนี้ มักเป็นการออกปฏิบัติภารกิจในพื้นที่ตามความจำเป็นหรือตามสถานการณ์ ตัวอย่างเช่น กรณีสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ซึ่งมีความจำเป็นต้องออกไปปฏิบัติภารกิจด้านผังเมืองในระดับพื้นที่อำเภอ โดยมีกลุ่มเป้าหมายประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ข้าราชการในสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดแห่งหนึ่งชี้ว่า “สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองมีแต่ระดับจังหวัด แต่การปฏิบัติงานต้องลงไปในพื้นที่ทุกตำบล ตั้งแต่ระดับ อบต. เทศบาล เพราะจะต้องไปจัดทำผัง โดยเฉพาะงานช่างที่จะต้องเข้าไปทำการวางผังเมือง ซึ่งต้องลงไปที่ระดับท้องถิ่นทุกเรื่อง”⁴⁴ ลักษณะการดำเนินการกิจด้านการผังเมือง เป็นการปฏิบัติงานด้านเทคนิควิชาการ การประสานและส่งเสริมการจัดทำผังเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ การส่งบุคลากรออกไปปฏิบัติงานในพื้นที่ตามสถานการณ์ จึงเป็นแนวทางที่เหมาะสมกว่าการจัดโครงสร้างหน่วยงาน “สาขา” ดังกรณีที่กำลังกล่าวไปข้างต้น

แม้ว่าส่วนราชการประจำจังหวัดจะเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนการบริหารภารกิจของรัฐในระดับภูมิภาค แต่หากพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ จะเห็นได้ว่า จุดปฏิบัติการของส่วนราชการประจำจังหวัดแทบทั้งหมดล้วนเกิดขึ้นในพื้นที่ระดับอำเภอ กรณีการปฏิบัติงานของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด ถือเป็นกรณีตัวอย่างที่ยืนยันสภาพการณดังกล่าวได้อย่างเด่นชัด กล่าวคือ แม้สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด จะมีได้มีลักษณะการดำเนินการกิจในเชิงการจัดบริการแก่กลุ่มเป้าหมายหรือตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการในพื้นที่ แต่การดำเนินงานในหลายด้านก็จำเป็นต้องมีการส่งบุคลากรออกไปปฏิบัติงานในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการกิจด้านการประสาน และสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตจังหวัด การส่งเสริมการพัฒนาองค์ความรู้และแหล่งเรียนรู้ด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม รวมถึงการส่งเสริมสนับสนุน และประสานการดำเนินงานของสภาวัฒนธรรมจังหวัดสภาวัฒนธรรมอำเภอ และสภาวัฒนธรรมตำบล ดังที่ข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรมชี้ว่า “ปัญหาหลักในการปฏิบัติงานอยู่ที่ระดับอำเภอ เพราะงานด้านวัฒนธรรมดำรงอยู่ในพื้นที่ มิได้อยู่จังหวัด ประชาชนจะต้องประสานงานที่อำเภอ”⁴⁵ ในการดำเนินงานดังกล่าว สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดจึงต้องมีการส่งบุคลากรออกไปปฏิบัติงานระดับอำเภอ ๆ ละ 1 คน เป็นนักวิชาการทำหน้าที่ผู้ประสานงานระดับอำเภอ ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่สังกัดสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดแห่งหนึ่งบอกเล่าถึงสภาพการทำงานในระดับอำเภอว่า

⁴⁴ นักวิเคราะห์ผังเมืองชำนาญการ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 - 12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

⁴⁵ ผู้อำนวยการกลุ่มส่งเสริมเครือข่ายและประสานราชการภูมิภาค สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม. การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องกระแวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้นทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด เป็นสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดเมื่อครั้งปรับปรุงส่วนราชการในปี พ.ศ. 2545 ครั้งแรกให้เป็นหน่วยราชการส่วนกลางในภูมิภาค และต่อมาก็ปรับเป็นราชการส่วนภูมิภาค มีเฉพาะ จังหวัด แต่ไม่มีระดับอำเภอ ขณะเดียวกันก็ส่งนักวิชาการลงไปทำงานในระดับอำเภอ ๆ ละ 1 คน การก็มีทั้งด้านประเพณี ศาสนา และวัฒนธรรม รวมถึงมัสยิด อิหม่าม ซึ่งทุกคนมักเข้าใจว่าเรื่องวัด ไม่ได้เกี่ยวข้องกับสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดเพราะมีสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด แต่งานเกี่ยวกับ วัดก็ยังคงจะขึ้นอยู่กับสำนักงานวัฒนธรรมที่ทำงานในอำเภอ ซึ่งในแต่ละอำเภอก็มีหลายหมู่บ้าน ขณะเดียวกันเมื่อไม่มีโครงสร้างรองรับที่ชัดเจนจึงทำให้เกิดปัญหาการจัดการ งบประมาณ การประเมิน ความสำเร็จความชอบ ปัญหาที่ประสบก็คือ โครงสร้างที่ไม่ชัดเจน แต่ต้องให้บริการคนในพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีเรื่องอัตรากำลังดังที่กล่าวแล้วว่ามีคนทำงานระดับอำเภอเพียง 1 คน และจะต้อง บริการทุกส่วนราชการ ซึ่งจะต้องทำงานตามพระราชบัญญัติเฉพาะด้วยเช่น พระราชบัญญัติ ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเมื่อมีปัญหาที่ต้องลงไปตรวจร้านเกมส์และป้องกันการ กระทบกระทั้งกันระหว่างคนในพื้นที่⁴⁶

สภาพการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า พื้นที่ระดับอำเภอนับเป็นจุดปฏิบัติการที่สำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ ในการดำเนินการกิจของส่วนราชการส่วนภูมิภาค กล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้ส่วนราชการประจำจังหวัดจะมีสถานะ เป็นส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่หากพิจารณาในมิติเชิงพื้นที่ การดำเนินงานในอำนาจหน้าที่หรือการ จัดบริการสาธารณะของส่วนราชการประจำจังหวัดก็ล้วนแต่เกิดขึ้นในพื้นที่ระดับอำเภอและตำบลเสมอ การจัด โครงสร้างการบริหารงานในระดับอำเภออย่างเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของภารกิจและลักษณะความจำเป็น ในพื้นที่ จึงมีส่วนสำคัญยิ่งต่อระดับความสำเร็จในการบริหารงานภาครัฐโดยรวม ในทางตรงกันข้าม การขาด กลไกการขับเคลื่อนภารกิจของส่วนราชการในระดับอำเภออย่างเหมาะสม ก็อาจส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถของ หน่วยราชการในการตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการบริการสาธารณะที่ทวีความซับซ้อนยิ่งขึ้นได้ เช่นกัน ดังกรณีตัวอย่างของการดำเนินการกิจด้านสวัสดิการผู้สูงอายุในระดับพื้นที่ในปัจจุบัน ซึ่งมีลักษณะ เป็นเพียง “งานฝาก” ที่ส่วนราชการในภูมิภาคต้องรับผิดชอบดำเนินการแทนส่วนราชการอื่นที่ไม่มีหน่วยงาน ในส่วนภูมิภาค ดังคำบอกเล่าของข้าราชการกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่ว่า

ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างมีจำนวนน้อย และไม่ค่อยมีตัวแทนจากส่วนราชการที่ไปอยู่ในส่วนภูมิภาค ในระดับจังหวัดหรืออำเภอ ดังนั้น ผลกระทบจึงส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนด้วย เพราะทำให้ ไม่ได้รับการบริการอย่างทั่วถึง ประกอบกับนโยบายของกระทรวงที่ต้องรับจากรัฐบาล ที่ต้อง เตรียมพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ดังนั้น หากไม่มีบุคลากรในพื้นที่รองรับแนวทางการทำงาน เพียงแค่ เรื่องการวางแผนการทำงานกับผู้สูงอายุในพื้นที่ลำปาง ซึ่งเป็นจังหวัดต้น ๆ ที่มีประชากรผู้สูงอายุ 12 เปอร์เซ็นต์ แต่นโยบายผู้สูงอายุ กรมที่ทำงานเรื่องผู้สูงอายุกลับไม่มีหน่วยงานในระดับพื้นที่ จึงมีแต่ งานฝาก ดังนั้น งานฝากจึงมีทั้งงานจากกรมอื่นในกระทรวงเดียวกัน และงานจากกระทรวงอื่น ๆ

⁴⁶ นักจัดการงานทั่วไปชำนาญการ สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสงขลา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและ ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 – 12.00 น. ณ ห้องราชมงคล 1 โรงแรมราชมงคล พาวิลเลียน บีช รีสอร์ท จังหวัดสงขลา.

แม้กระทั่งองค์กรเครือข่าย มูลนิธิต่าง ๆ ทำให้ประชากรกลุ่มเป้าหมายได้รับสวัสดิการน้อยลง ภาพที่มองเห็นคือเรื่องสวัสดิการที่ไม่ได้รับอย่างทั่วถึง⁴⁷

ผู้ว่าราชการจังหวัดบางแห่งเห็นว่า สภาพภูมิประเทศของพื้นที่ โดยเฉพาะจังหวัดที่มีสภาพพื้นที่ภูเขา และมีความไม่สะดวกในการเดินทางสัญจร เป็นปัจจัยสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการมีหน่วยราชการ ประจำอำเภอ ในบางอำเภอที่มีความห่างไกลจากตัวจังหวัด การออกหน่วยปฏิบัติการในอำเภอ หรือการจัดหน่วยงานให้บริการแบบกลุ่มอำเภออาจไม่เหมาะสมนัก ในกรณีอำเภอพื้นที่ห่างไกล การจัดหน่วยราชการ ประจำอำเภอ โดยเฉพาะหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน ยังคงมีความจำเป็น ดังคำกล่าวของผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรีที่ว่า

ระบบแบบนี้ทำงานได้ แต่ไม่ดีพอ เพราะมันไม่ได้อยู่ประจำ ควรต้องอยู่ประจำแต่บางแห่งก็มีเหตุผล ที่ต้องทำแบบนั้นด้วยลักษณะของภารกิจ...ไม่ดีพอ เพราะในจังหวัดกาญจนบุรีมี 13 อำเภอ จากตัว เมืองวิ่งไปที่สังขละบุรี 3 ชั่วโมงครึ่ง แล้วเมื่อไปแล้วจะทำอะไรได้มาก นายอำเภอก็ไม่ได้มองภาพว่า นี่คือแขนขาของเขา เพราะมาทำงานชั่วคราวชั่วคราว ทำงานเสร็จก็ไป ไม่ได้หมายความว่าทุกส่วนราชการ แต่มีเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปากท้อง ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน สังคม การศึกษา สาธารณสุข ความเป็นอยู่ของชาวบ้านควรจะอยู่เป็นตัวจริงที่อำเภอ คล้ายกับว่าอยากย้อนกลับไป ระบบเดิมทั้งหมด แต่ไม่ใช่แบบนั้นเสียทีเดียว การปรับปรุงระบบใหม่ ควรจะเลือกว่าควรปรับปรุงอะไร อะไรควรจะต้องคงอยู่⁴⁸

จากที่กล่าวมา อาจสรุปได้ว่า การขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคดำเนินการ โดยผ่านกลไกการปฏิบัติงานทั้งในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ แม้ว่าส่วนราชการประจำจังหวัดส่วนใหญ่ จะไม่มีการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับอำเภออย่างเป็นทางการ แต่ในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่าการดำเนินการกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดแทบทั้งหมดเกิดขึ้นในพื้นที่ปฏิบัติการระดับอำเภอและตำบล โดยส่วนราชการประจำจังหวัดมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในรองรับการดำเนินการกิจในระดับ อำเภอในรูปแบบที่แตกต่างกันไป นับตั้งแต่การจัดให้มีสำนักงานสาขาในพื้นที่ทุกอำเภอ การจัดให้มีสำนักงาน สาขาในพื้นที่แบบกลุ่มอำเภอ และการจัดให้มีหน่วยปฏิบัติการเคลื่อนที่ในลักษณะการส่งบุคลากรออกไป ดำเนินภารกิจในพื้นที่เป้าหมายตามความจำเป็น อย่างไรก็ตาม การจัดระบบการทำงานในระดับพื้นที่ในลักษณะ ต่าง ๆ ดังกล่าว ยังมีข้อจำกัดและอุปสรรคทางการบริหารบางประการ ซึ่งควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข ต่อไป

⁴⁷ ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุจังหวัดลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่าง เวลา 09.30-12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

⁴⁸ สัมภาษณ์, ชัยวัฒน์ สิมปวรรณธะ, ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี, วันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557

7.9 จังหวัดพื้นที่ลักษณะพิเศษ

“พื้นที่” เป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ⁴⁹ หากพิจารณาจังหวัดในมิติเชิงพื้นที่ จังหวัดในแต่ละพื้นที่ของภูมิภาคต่าง ๆ ย่อมมีลักษณะเฉพาะของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นลักษณะเฉพาะของสภาพภูมิศาสตร์ ภูมิประเทศ ขนาดพื้นที่ ฐานทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ ปัจจัยในเชิงพื้นที่เหล่านี้ยังส่งผลต่อลักษณะเฉพาะในมิติสังคมเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัดอีกด้วย ดังนั้น การพิจารณา “จังหวัด” ในฐานะหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค นอกเหนือจากการพิจารณามิติโครงสร้างทางการบริหารแล้ว จึงควรคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายในมิติเชิงพื้นที่ควบคู่ไปด้วย นั่นคือ การพิจารณาทบทวนปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยเชิงพื้นที่ซึ่งส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐในพื้นที่แต่ละจังหวัดมีสภาพแตกต่างกัน

ลักษณะพิเศษของจังหวัดที่ได้รับการหยิบยกมากล่าวถึง ได้แก่ จังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคและมีฐานทรัพยากรทางเศรษฐกิจ เช่น จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดที่มีลักษณะเฉพาะทางสังคมวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ เช่น จังหวัดชายแดนภาคใต้ กล่าวคือ ในกรณีจังหวัดที่เป็นพื้นที่ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาค การขยายตัวทางเศรษฐกิจและการลงทุน ตลอดจนการเติบโตของชุมชนเมืองอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐในพื้นที่ต้องเผชิญกับสภาพปัญหาและความต้องการที่ซับซ้อนกว่าจังหวัดอื่น ๆ โดยทั่วไป ในกรณีเช่นนี้ ผู้ราชการจังหวัดเห็นว่า ควรพิจารณากำหนดให้มีสถานะเป็น “จังหวัดพิเศษ” เพื่อให้สามารถปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานและรูปแบบการบริหารงานได้อย่างสอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้มีงบประมาณพิเศษเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมถึงการมอบอำนาจหน้าที่พิเศษ เช่น งานระหว่างประเทศ การพัฒนาเขตพิเศษในการลงทุน รวมถึงการมีมาตรการมอบอำนาจของราชการบริหารส่วนกลาง หรืออำนาจตามกฎหมายได้เฉพาะกรณี เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถทำหน้าที่ขับเคลื่อนความร่วมมือจากหน่วยงานทุกระดับและทุกภาคส่วนในการพัฒนาพื้นที่ แนวคิดดังกล่าวได้รับการนำเสนอโดยผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง ซึ่งกล่าวว่า

เชียงใหม่กลายเป็นเมืองในแผนที่โลกไปแล้ว เหมือนโตเกียว เชียงไฮ้ แต่ของไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ก็เหมือนกับผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูน...ถ้าเราส่งเสริมให้เชียงใหม่เป็นเมืองเช่นว่า เราทำได้ เพราะมีอัตราการเติบโต 200 เปอร์เซ็นต์ GDP จาก 120,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 500,000 ล้านบาททันที สร้างพื้นที่สำหรับลงทุน สร้างโครงสร้างพื้นฐาน ทำถนน ไฟฟ้า ประปาเข้าไปก็จะไปพัฒนากันเอง...ตัวอย่างเช่นจังหวัดชายแดน 37 จังหวัด ควรจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีภารกิจด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และน่าจะมียกงบประมาณให้ต่างหาก นอกจากนี้ยังมีจังหวัดที่ต้องเป็นศูนย์กลางเช่น เชียงใหม่ สงขลา ภูเก็ต ขอนแก่น อุดรธานี นครราชสีมา ควรต้องให้เป็นเขตพิเศษและให้อำนาจพิเศษแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการเจรจาเพื่อการพัฒนาเมืองได้ เมื่อผู้นำต่างประเทศมาพบผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ต้องบอกว่าต้องไปติดต่อผ่านกระทรวงการต่างประเทศ แต่เขามาเพื่อขอพบผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ได้พบกระทรวงการต่างประเทศ แล้วเราปฏิเสธเขาได้หรือไม่ สมัยที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ก็มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากฝรั่งเศส แคนาดา มาขอพบ ก็ปฏิเสธไม่ได้ รัฐบาลของเขาสั่ง

⁴⁹ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ผู้ว่าราชการจังหวัด.

ให้มา เพื่อดูว่าเมืองเชียงใหม่จะเป็นอย่างไร จะเจริญได้หรือไม่ ซึ่งเขามาก็ชอบ และอยากตั้งกงสุลที่เชียงใหม่ เป็นต้น⁵⁰

ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรีมีความคิดเห็นในทำนองเดียวกัน โดยชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของส่วนราชการประจำจังหวัดในการดำเนินภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการประสานงานด้านการค้าระหว่างประเทศ ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการค้าชายแดนแห่งใหม่ ซึ่งเป็นภารกิจที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ โดยทั่วไป มุมมองดังกล่าวสะท้อนถึงความสำคัญของปัจจัยด้านลักษณะพิเศษของพื้นที่ในการพิจารณาปรับปรุงระบบบริหารงานจังหวัด ดังกล่าวว่า

ควรจะเป็นแบบนี้ เช่น เชียงใหม่ กาญจนบุรี ภูเก็ต เช่นวันนี้เน้นการเปิดประตูและจะเห็นทิศทางนโยบายและงบประมาณ ก็เน้นเรื่องนี้...ยังมีปัญหาอยู่ วันนี้ลูกจ้างเก่งกว่าเรา ข้าราชการพูดไม่ได้ ต้องรับลูกจ้างโดยมีเงื่อนไขว่าต้องพูดภาษาอังกฤษได้...ตรงนี้สำคัญมากถ้าทำได้ อยากให้ส่วนกลางอย่าไปกอดงานไว้ทุกเรื่อง แต่เข้าใจดีกว่าบางอย่างต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลางโดยเฉพาะในนโยบายแผนหลัก แต่เชื่อมั่นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถที่จะทำงานได้ เพียงแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดควรต้องควบคุมหัวหน้าส่วนราชการให้ได้ด้วย⁵¹

สภาพพื้นที่ซึ่งมีลักษณะปัญหาเฉพาะ ยังเป็นปัจจัยที่ได้รับการกล่าวถึงในฐานะข้อจำกัด และอุปสรรคต่อการบริหารราชการในภูมิภาคของจังหวัดอีกด้วย ดังเห็นได้จากข้อคิดเห็นของนายอำเภอและปลัดจังหวัด ซึ่งระบุว่า “ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้”⁵² เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารราชการในพื้นที่ นอกจากนี้ ส่วนราชการประจำจังหวัดในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ยังชี้ให้เห็นถึงสภาพข้อจำกัดอันเนื่องมาจากบริบทของปัญหาในพื้นที่ซึ่งส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติการกิจในความรับผิดชอบของหน่วยงาน กรณีดังกล่าวเห็นได้จากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา ซึ่งมีการจัดตั้งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขา เพื่อปฏิบัติงานในพื้นที่แบบกลุ่มอำเภอ ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ชี้ให้เห็นข้อจำกัดในการทำงานว่า “ในข้อเท็จจริงในพื้นที่จะมีเขตศูนย์อำนาจการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) งานจะเป็นงานปฏิบัติการ งานสนามเสียเป็นส่วนใหญ่ เกิดความลักลั่นกันระหว่างจังหวัด ระหว่างพื้นที่จังหวัด และพื้นที่ ศอ.บต. แต่ทำงานเสี่ยงในพื้นที่ บางหน่วยงานอ้างว่าสำนักงานตั้งอยู่ในพื้นที่ขนาดใหญ่ สิทธิประโยชน์ได้ไม่เหมือนกันทั้งที่ทำงานเหมือนกัน ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่หลายคนก็เรียกร้องการทำงานในเขต ศอ.บต.ไม่ได้ ตรงกันข้ามกับเจ้าหน้าที่บางกรมที่ได้ประจำอยู่ที่ ศอ.บต. ทั้งที่งานก็ไม่ค่อยมี แต่ได้รับสิทธิพิเศษเต็มที่ เกิดการเปรียบเทียบกัน”⁵³ กรณีเช่นนี้ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ส่งผลให้มีความจำเป็นต้องพิจารณากำหนดให้จังหวัดดังกล่าวมีสถานะ “พื้นที่เฉพาะ” เป็นกรณีพิเศษ

⁵⁰ สัมภาษณ์, ธาณินทร์ สุภาแสน, ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง, วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557.

⁵¹ สัมภาษณ์, ชัยวัฒน์ สิมบัววรรณ, ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี, วันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557

⁵² ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด นายอำเภอ และปลัดจังหวัด.

⁵³ ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 12 สงขลา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 – 12.00 น. ณ ห้องราชมงคล 1 โรงแรมราชมงคล พาวิลเลียน บีช รีสอร์ท จังหวัดสงขลา.

7.10 สำนักงานจังหวัด

สำนักงานจังหวัดมีภารกิจที่ครอบคลุมหลากหลาย โดยมีภารกิจที่สำคัญที่สามารถสรุปออกมาได้เป็น 4 ด้านหลัก ได้แก่ (1) จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด จัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดหรือคำของบประมาณของจังหวัด โดยการแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติไปเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในพื้นที่ รวมถึงการประสานจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดหรือคำขอของงบประมาณของกลุ่มจังหวัด (2) พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหาร ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์เพื่อการวางแผน และเครือข่ายสารสนเทศของจังหวัด โดยเป็นศูนย์สารสนเทศของจังหวัด เพื่อการบริหารและวางแผนพัฒนาจังหวัด (3) การบริหารทรัพยากรบุคคลและการพัฒนาระบบราชการของจังหวัด (4) อำนาจการประสาน ปฏิบัติงาน และสนับสนุนงานอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด และปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย⁵⁴

แม้ว่าสำนักงานจังหวัดจะมีอำนาจหน้าที่ในด้านการอำนวยความสะดวกและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด รวมถึงกระบวนการจัดทำและประสานการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด แต่หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ พบว่า การปฏิบัติงานของสำนักงานจังหวัดในปัจจุบัน ยังคงมีลักษณะมุ่งเน้นการทำงานหน่วยงานเลขานุการผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหลัก ในขณะที่การแสดงบทบาทในฐานะหน่วยประสานการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดยังไม่โดดเด่นเท่าใดนัก ผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งหนึ่งเล่าว่า “สำนักงานจังหวัดทุกวันนี้เป็นหน่วยงานที่ส่วนกลางและทุกกระทรวง กรม ส่งลงมาทำงานในจังหวัดทั้งหมด...บริหารงานจิปาละให้ผู้ว่าราชการจังหวัด งานเทศกาลประจำจังหวัด งานรับแขก...สำนักงานจังหวัดจึงเป็นเหมือนสำนักงานปลัดที่ต้องดูแลงานธุรการของผู้ว่าราชการจังหวัด และดูแลเรื่องการประสานงานของทุกภาคส่วนในจังหวัดนั้น”⁵⁵

บุคลากรในส่วนราชการในจังหวัดที่มีการติดต่อประสานงานกับสำนักงานจังหวัด ให้ความเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในสำนักงานจังหวัดบางราย ยังมีศักยภาพและความชำนาญในการทำงานในหน้าที่ไม่เพียงพอ บุคลากรบางส่วนของสำนักงานจังหวัดขาดความรู้ความเข้าใจในแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ โดยเฉพาะกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์เป็นอย่างดี ตัวแทนส่วนราชการประจำจังหวัดที่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ชี้ให้เห็นว่า การปฏิบัติงานของบุคลากรในสำนักงานจังหวัด ในกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนั้น เจ้าหน้าที่ที่มีความอาวุโสกว่ามักจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์น้อยหรือเพิ่งเข้าทำงานได้ไม่นาน รวมทั้งบุคลากรในตำแหน่งลูกจ้างเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่ ส่งผลให้การขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งเป็นภารกิจที่เป็นหัวใจสำคัญของการบริหารราชการจังหวัดดำเนินไปอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพเท่าที่ควร⁵⁶

ในฐานะหน่วยงานที่สนับสนุนการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักงานจังหวัดควรเป็นหน่วยงานที่สามารถมองเห็นความเชื่อมโยงของภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดในการสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด นอกจากนี้ สำนักงานจังหวัดควรเป็นศูนย์กลางของฐานข้อมูลที่ถูกต้องและมีความทันสมัยเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน สามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์งานหรือ

⁵⁴ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2553.

⁵⁵ สัมภาษณ์, ธาณินทร์ สุภาแสน, ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง, วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557

⁵⁶ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ส่วนราชการในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษา.

โครงการต่าง ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาจังหวัดโดยภาพรวม ในความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค มองว่า “ประสิทธิภาพในการทำงานอำนวยความสะดวกของสำนักงานจังหวัด” เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญที่ต่อความสำเร็จในการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการในพื้นที่จังหวัด รองลงมาจากปัจจัยบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด⁵⁷ อย่างไรก็ตาม ส่วนราชการบางแห่งที่เคยประสานงานกับผู้ว่าราชการจังหวัดชี้ว่า “บางเรื่องก็ติดขัดตั้งแต่หน้าห้องผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้การดำเนินเรื่องล่าช้า”⁵⁸ ข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดได้ค่อนข้างชัดเจน สอดคล้องกับความคิดเห็นของข้าราชการส่วนภูมิภาคที่มีข้อเสนอให้ “ปรับปรุงการทำงานของสำนักงานจังหวัดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น”⁵⁹ รวมทั้งการเสนอให้ “สำนักงานจังหวัดเป็นแกนกลางในการประสานความร่วมมือการทำงานของหน่วยงานราชการทั้งสามส่วน”⁶⁰ โดย “สำนักงานจังหวัด เป็นหน่วยงานประสานให้เกิดการวางแผนและทำงานแบบบูรณาการ”⁶¹

7.11 ผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นตำแหน่งนักปกครอง ระดับ 10 รับผิดชอบในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในสังกัดราชการส่วนภูมิภาค และควบคุมกำกับการปฏิบัติงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด อำนาจการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการช่วยเหลือสนับสนุนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้บรรลุผล โดยเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติ จัดทำเป็นแผนนโยบาย แผนงาน โครงการ ไปสู่ภาคปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน รวมทั้งการจัดวางระบบงาน การอำนวยความสะดวก การสั่งราชการ มอบหมายงาน ควบคุมตรวจสอบ และติดตามผลการปฏิบัติงานให้บรรลุผลโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและท้องถิ่น และเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่วางไว้ นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบด้วย⁶²

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ครอบคลุมการปฏิบัติงานหลากหลายด้านซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารราชการในภูมิภาค พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ ดังต่อไปนี้

- (1) บริหารราชการตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของราชการ และตามแผนพัฒนาจังหวัด
- (2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่ นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

⁵⁷ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิดนายอำเภอ.

⁵⁸ รองผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาญจนบุรี เขต 1. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องลีลาวดี โรงแรมรอยัล ริเวอร์แคว รีสอร์ทแอนด์สปา จังหวัดกาญจนบุรี.

⁵⁹ ผลการประมวลแบบสอบถามนายอำเภอ.

⁶⁰ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดสงขลา.

⁶¹ เรื่องเดียวกัน.

⁶² สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, โครงสร้างกรอบอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่งของสำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย ภายหลังการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 (กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ม.ป.ป.).

(3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(4) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว แล้วรายงานต่อกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง

(5) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการ และหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

(6) เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องหรือเสนอขอตั้งงบประมาณต่อสำนักงบประมาณตามมาตรา 52 วรรคสาม และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

(7) กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

(8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

(9) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

บทบาทหน้าที่ในประการต่าง ๆ ดังกล่าวมา ถือได้ว่าเป็นภารกิจหน้าที่หลักของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกล่านายหนึ่ง เป็นภารกิจพื้นฐานในการทำหน้าที่ตัวแทนของรัฐในการบริหารหน่วยการปกครองระดับ ภูมิภาค อย่างไรก็ดี ภายหลังมีการจัดโครงสร้างและระบบบริหารราชการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ บทบาทหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีการปรับเปลี่ยนไป จากเดิมที่มีบทบาทหลักในการ “บริหารราชการ” มาสู่ การแสดงบทบาทในการ “บูรณาการ” กล่าวคือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 นอกจากจะกำหนดให้จังหวัดยื่นคำขอประมาณได้แล้ว ยังได้กำหนดให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการ “พัฒนาจังหวัด” ซึ่งครอบคลุมภารกิจต่าง ๆ ประกอบด้วย⁶³

(1) นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์

(2) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม

(3) จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาส เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง

(4) จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ

(5) จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม

⁶³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 เพิ่มความในมาตรา 52/1.

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด

ภายใต้ขอบเขตภารกิจในการบริหารราชการและการพัฒนาจังหวัดดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดคาดหวังว่าการทำหน้าที่บริหารงานจังหวัดของตนนั้น สามารถเทียบเคียงได้กับการบริหาร “กรม” กล่าวคือ โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดเปรียบได้กับโครงสร้างการบริหารส่วนราชการระดับกรม โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เทียบเท่า “อธิบดี” เป็นผู้บริหารสูงสุด มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับควบคุมและบังคับบัญชาส่วนราชการประจำจังหวัด โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการพัฒนาในพื้นที่จังหวัด อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริง กลับปรากฏว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างที่คาดหวัง เนื่องจากในทางปฏิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาเบ็ดเสร็จในพื้นที่ได้จริง เนื่องจากมีอุปสรรคเชิงโครงสร้างจากสภาพการจัดส่วนราชการบริหารส่วนกลางซึ่งมีการขยายหน่วยราชการบริหารส่วนกลางมาตั้งกระจายในพื้นที่ภูมิภาคเป็นจำนวนมาก และการดำเนินภารกิจในระดับพื้นที่ในด้านต่าง ๆ ส่วนใหญ่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางเหล่านั้น ในขณะที่การดำเนินงานของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค แม้จะตั้งปฏิบัติการในเขตพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ แต่ก็มิได้มีความเชื่อมโยงกับกระบวนการบริหารราชการจังหวัดแต่อย่างใด ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมากล่าวถึงสภาพดังกล่าวว่า

จังหวัดควรมีสถานภาพเป็นกรม ๆ หนึ่ง ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเหมือนอธิบดีที่อยู่ในพื้นที่และทำงานสนับสนุนจังหวัด แต่ขณะนี้ยังมีสายการบังคับบัญชากับส่วนกลาง ทำให้จึงไม่ปรับให้หน่วยงานระดับพื้นที่เป็นส่วนภูมิภาคเสียทั้งหมด แล้วให้อำนาจแก้ไขปัญหาเบ็ดเสร็จในพื้นที่ เช่น มีผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยมาเรียกร้องให้ได้ค่าเลี้ยงดูและที่ดิน ก็มาตลอด และจังหวัดก็ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ก็ทำได้แค่รับเรื่องและส่งต่อให้ส่วนกลาง ไม่สามารถแก้ไขปัญหาอะไรได้ งานจึงค่อนข้างสะสม ผู้เรียกร้องก็คิดว่าจังหวัดซื้อเวลา เมื่อเปลี่ยนรัฐบาล ทุกอย่างก็ต้องเริ่มต้นใหม่ นโยบายข้างบนก็ไม่ค่อยนิ่งปรับเปลี่ยนตลอด⁶⁴

สภาพดังกล่าวสะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชาหน่วยราชการในพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง และระบบบริหารราชการแบบรวมศูนย์โดยกรม นั่นคือ การมีราชการบริหารส่วนกลางลงไปจัดตั้งสำนักงานและปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดเป็นจำนวนมาก ซึ่งหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้จะรู้จักกันในนามของเขต ศูนย์ สำนักงานภูมิภาค เป็นต้น หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้จะมีสถานะเป็นราชการส่วนกลางที่ขึ้นต่อกรม ไม่ขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือ ส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางนั้น มักจะมีโครงการและการดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ของตนเอง ซึ่งการดำเนินการตามโครงการเหล่านั้น ไม่จำเป็นต้องแจ้ง หรือประสานงานให้ทางจังหวัด ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคได้ร่วมรับทราบ ผลที่ตามมาคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีสถานะเป็นหัวหน้าและผู้บังคับบัญชาสูงสุดของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในแต่ละจังหวัด ไม่ทราบว่ามีโครงการหรือ

⁶⁴ สัมภาษณ์, นายวินัย บัวประดิษฐ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา, วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556.

กิจกรรมของหน่วยงานใดบ้างที่ลงมาดำเนินการในพื้นที่ และไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มที่ เพราะกิจกรรมเหล่านั้นมิได้อยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด⁶⁵

ในบางกรณี การบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ประสบปัญหาในการทำหน้าที่ตัวแทนของรัฐบาลในการประสานราชการและบังคับบัญชาส่วนราชการประจำจังหวัดอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดมีการติดต่อประสานราชการไปยังส่วนราชการระดับกรมต้นสังกัดโดยตรง ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัด “ไม่สามารถตอบอะไรได้” เมื่อเกิดข้อผิดพลาดบกพร่องขึ้นในการบริหารงานของส่วนราชการในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรีได้เล่าถึงสภาพปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการประจำจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีการบริหารงานด้านสาธารณสุข ดังกรณีต่อไปนี้

เรื่องการสาธารณสุขก็เช่นกัน อธิบายได้ว่า ตามโครงสร้างเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในการจัดการสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดมักจะมีอะไรก็ส่งตรงไปยังกระทรวง และหากกระทรวงมีอะไรก็จะส่งเรื่องตรงมายังสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดทั้งที่สาธารณสุขจังหวัดต้องขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องดำหนิ เพราะผิดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ตัวอย่างเช่น รองปลัดกระทรวงลงนามแทนปลัดกระทรวง ส่งเรื่องตรงถึงสาธารณสุขจังหวัด สั่งการเรียบร้อย สุดท้ายย สาธารณสุขจังหวัดเสนอเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่ง ตามที่ส่วนกลางสั่งมา จึงเขียนเรื่องตอบกลับไปว่า กระทรวงสาธารณสุขส่งเรื่องถึงสาธารณสุขจังหวัด แต่ไม่ได้ส่งเรื่องถึงผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเกิดคำถามว่า เหตุใดจึงเกิดเหตุการณ์ลักษณะนี้ หรือเพราะเป็นแบบนี้มานานแล้ว เพราะสาธารณสุขจังหวัดส่งเรื่องไปยังกระทรวงโดยไม่ผ่านจังหวัดตลอดเวลา เช่น กรณีโรงพยาบาลพลพหล พยุหเสนา เมื่อปลายปีที่แล้ว (พ.ศ. 2556) สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารีฯ ทรงเสด็จที่เขื่อนศรีนครินทร์ โครงการพันธุกรรมพืช ท่านทรงถามผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการสร้างตึกโรงพยาบาลไม่สำเร็จ และทรงซักถามเยอะมาก และเสด็จบ่อยครั้งมาก ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถตอบอะไรได้ เพียงเพราะหน่วยงานสาธารณสุขจังหวัดไม่เคยแจ้งเรื่องดำเนินการต่าง ๆ ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด⁶⁶

นอกเหนือจากข้อจำกัดและอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่ส่งผลต่อการทำหน้าที่บริหารราชการจังหวัดแล้ว ประสิทธิภาพในการแสดงบทบาทในเชิงการ “พัฒนาจังหวัด” ของผู้ว่าราชการจังหวัด ยังถูกบั่นทอนอันเนื่องมาจากสภาพความจำเป็นในการทำหน้าที่เชิงสัญลักษณ์ในฐานะ “พ่อเมือง” ซึ่งเป็นเกียรติที่ผูกติดกับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดมายาวนานอีกด้วย ดังเห็นได้จากสภาพความเป็นจริงในการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางได้บรรยายว่า

แม้ว่าจะมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด 3 คน แต่ในรอบหนึ่งเดือนแทบไม่ได้พบกันเลย เพราะแยกกันไปทำงาน ดังนั้น งานที่จะต้องมาระดมสมองคิดเพื่อเมืองเชียงใหม่ (สมัยเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่) จึงถูกงานสังคม งานรับแขก งานส่งแขกที่สนามบิน งานประชุม เอาเวลาไปทั้งหมด ในจังหวัด

⁶⁵ การวิเคราะห์สภาพปัญหาดังกล่าวอย่างละเอียด โปรดดู สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, รายงานวิจัย เรื่อง สถานภาพและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต, (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, 2544), น. 155-198.

⁶⁶ สัมภาษณ์, ชัยวัฒน์ สิมปวรรณะ, ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี, วันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557

เชียงใหม่มีวัดที่มีเจ้าคุณ ประมาณ 10 กว่าวัด เวลาที่ท่านเจ้าคุณมีงานวัดแล้วเชิญผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ไปก็ไม่พอใจ มอบคนไปไม่ถูกใจก็ไม่พอใจ นอกจากนี้ ระยะทางระหว่างแม่ฮาดไปแม่แจ่ม ระยะทาง 400 กว่ากิโลเมตร ซึ่งหากวันไหนต้องเดินทางไปต่างอำเภอไหนก็ตาม ก็ต้องหายไป 1 วันเต็ม ๆ เช่น เดินทางไปเปิดงานที่อำเภอแม่ฮาด เดินทางไป 3 ชั่วโมง เดินทางกลับอีก 3 ชั่วโมง กลับมาก็มีแขกมารอพบที่ศาลากลางจังหวัดอีก...ภารกิจผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ตั้งแต่เช้าถึงสี่ทุ่ม เป็นงานของคนอื่นทั้งหมด ทุกวันไม่เว้นเสาร์อาทิตย์ ต้องกลับมาเซ็นงานสี่ทุ่มถึงเที่ยงคืนทุกวัน เสียเวลาไปกับเรื่องเหล่านี้เยอะมาก⁶⁷

การแสดงบทบาททางสังคม และการลงพื้นที่พบปะประชาชน แม้จะมีใช้บทบาทหน้าที่หลักแต่ก็นับเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความสำคัญต่อการสร้างความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องรับผิดชอบดำเนินงานด้านอื่น ๆ ควบคู่ไปด้วย หากพิจารณาขอบเขตปริมาณภาระงานโดยรวมของผู้ว่าราชการจังหวัด จะสามารถจัดลำดับความสำคัญของการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่ ดังต่อไปนี้ อันดับหนึ่ง การปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล อันดับสอง การปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดในระดับกระทรวง/กรม อันดับสาม การปฏิบัติงานตามนโยบายเร่งด่วนหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน อันดับสี่ การปฏิบัติงานตามแผนงานของจังหวัดในปีงบประมาณนั้น ๆ อันดับห้า การลงพื้นที่พบปะประชาชนในการปฏิบัติงานภายในจังหวัด⁶⁸

หากพิจารณามุมมองความคาดหวังของผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ต่อการทำหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่า นายอำเภอส่วนใหญ่ (ร้อยละ 66.2) เห็นว่า บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด และ/หรือ รองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญที่สุดต่อความสำเร็จในการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยราชการในพื้นที่จังหวัด⁶⁹ ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่ (ร้อยละ 78.1) ก็มีมุมมองในลักษณะดังกล่าวเช่นเดียวกัน⁷⁰ อย่างไรก็ตาม ในสายตาของผู้ปฏิบัติงานภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นว่าการแสดงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการประสานการทำงานร่วมกันของส่วนราชการต่าง ๆ ในพื้นที่ก็ยังไม่เป็นไปตามความคาดหวัง ดังความคิดเห็นของนายอำเภอรายหนึ่งที่สะท้อนอย่างตรงไปตรงมาว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีความคิดและวิธีการที่จะให้ทุกภาคส่วนปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วง เพราะว่าปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดจะเห็นความสำคัญเฉพาะหัวหน้าส่วนราชการ หรือคนรอบข้างที่คิดว่าทำงานให้สำเร็จ”⁷¹

ความไม่สอดคล้องกันระหว่างความคาดหวังที่ผู้คนกลุ่มต่าง ๆ มีต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด กับสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้สภาพเงื่อนไขและข้อจำกัดดังกล่าวมาข้างต้น ถือได้ว่าเป็นหนึ่งในชนวนที่นำไปสู่การตั้งคำถามกับคุณสมบัติและที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัด รวมไปถึงความสำคัญและความจำเป็นในการดำรงอยู่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค⁷² อย่างไรก็ตาม แนวคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงเงื่อนไขคุณสมบัติและที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับการแสดงบทบาทหน้าที่ภายใต้บริบท

⁶⁷ สัมภาษณ์, ธาณินทร์ สุภาแสน, ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง, วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557.

⁶⁸ ผลการประมวลแบบสอบถาม ผู้ว่าราชการจังหวัด (ข้อคำถามจัดอันดับ)

⁶⁹ ผลการประมวลแบบสอบถาม นายอำเภอ (ข้อคำถามจัดอันดับ)

⁷⁰ ผลการประมวลแบบสอบถาม ผู้ว่าราชการจังหวัด (ข้อคำถามจัดอันดับ)

⁷¹ ผลการประมวลแบบสอบถาม นายอำเภอ (ข้อคำถามจัดอันดับ)

⁷² อาทิตย ณะกรรมกรการปฏิรูป (คปร.), *แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง* (นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป (สปร.), 2554)

ของพื้นที่และความคาดหวังของประชาชน ก็สะท้อนให้เห็นได้จากมุมมองของผู้ว่าราชการจังหวัดบางส่วนด้วยเช่นกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดบางรายเห็นว่า “ถ้าต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทหน้าที่เหมือนปัจจุบัน ก็ควรมาจากการสรรหา ตามที่กระทรวงมหาดไทยดำเนินการ แต่ถ้าต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่ได้จริง ก็ควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรง”⁷³

แนวคิดหนึ่งที่ได้รับการหยิบยกมากล่าวถึง ก็คือ การเสนอให้มีระบบการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดแบบเปิด โดยไม่จำกัดว่าผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น แต่เปิดโอกาสให้หัวหน้าส่วนราชการในสังกัดกระทรวงอื่น ๆ สามารถได้รับการสรรหาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้ หัวหน้าส่วนราชการรายหนึ่งเสนอว่า “หากให้ข้าราชการจังหวัดเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด และได้รับการแต่งตั้งก็ต้องมีความสามารถ นับตั้งแต่อายุราชการที่แรกเริ่มบรรจุ จนถึงบรรจุได้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดก็อายุ 50 ปี ก็ใช้ประสบการณ์ในการทำงานมาเกือบ 30 ปี”⁷⁴ มุมมองของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็มีความแตกต่างกันไป แม้ว่าโดยส่วนใหญ่จะยังคงยืนยันว่าการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดดังที่เป็นอยู่เป็นวิธีที่เหมาะสมกับบริบทการบริหารราชการไทยในปัจจุบันที่สุด ดังเห็นได้จากข้อเสนอแนะต่อไปนี้

- เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ควรสังกัดตรงกับนายกรัฐมนตรี เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดดูงานของทุกกระทรวงอยู่แล้ว เหมือนกับเป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรี
- การสรรหาต้องมีคุณภาพ เปิดเผย มีการพิจารณาหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน เปิดโอกาสให้ข้าราชการทุกระดับมีโอกาสเข้ามาสรรหาโดยไม่ยึดติดเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งทางบริหาร เพราะข้าราชการแต่ละสายงานมีประสบการณ์ คุณวุฒิที่เหมาะสมแตกต่างกัน
- การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด สิ่งที่ควรคำนึงถึงต้องเข้าใจถึงสภาพพื้นที่ การบริหารงานที่เป็นกลาง และสิ่งสำคัญคือ ประสบการณ์ในการบริหารงานเชิงพื้นที่
- ไม่มีวิธีไหนจะเหมาะสมทั้งหมด (มีทั้งข้อดี/ข้อเสีย) คนที่จะมาดำรงตำแหน่งตรงนี้จะต้องสร้างขึ้นด้วยการเรียนรู้จากประสบการณ์ทำงานต้องมีศาสตร์และศิลป์ แต่ที่สำคัญมีคุณธรรม ก.พ. หรือ ก.พ.ร. ต้องมีคนพันธุ์นี้ขึ้นมาให้ได้
- ทำงาน/เคยทำงานในพื้นที่มาก่อน สังกัดกระทรวงมหาดไทย / สำนักนายกรัฐมนตรี⁷⁵

7.12 โครงสร้างการบริหารราชการอำเภอและนายอำเภอ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 51 ได้กำหนดให้มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็น 2 ระดับ คือ (1) จังหวัด (2) อำเภอ โดยมาตรา 52 ระบุให้จังหวัดเป็นการรวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอเข้าด้วยกันตั้งขึ้นเป็นจังหวัด ในทัศนะของนายอำเภอ มองว่า “การบริหารราชการอำเภอ เป็นหน่วยราชการที่นำนโยบายรัฐบาล วาระแห่งชาติ นโยบายกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ และนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัด ไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และเป็นรูปธรรม

⁷³ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ผู้ว่าราชการจังหวัด

⁷⁴ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30-12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

⁷⁵ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ผู้ว่าราชการจังหวัด.

ในพื้นที่ เนื่องจากทุกปัญหา ความต้องการต่าง ๆ จุดแตกหักจะอยู่ในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ทั้งหมด”⁷⁶ บทบาทของนายอำเภอและ ปลัดอำเภอในฐานะ “หน่วยปฏิบัติในพื้นที่” ถูกมองว่า เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญที่สุดต่อความสำเร็จในการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการในพื้นที่จังหวัด “เพราะหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เป็นเพียงผู้ประสานให้ผู้ว่าราชการจังหวัด กับนายอำเภอ ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ คือนายอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้าน”⁷⁷

หากพิจารณาสภาพการบริหารราชการระดับอำเภอ จะเห็นได้ว่า การบริหารงานประสบปัญหาอุปสรรคในลักษณะเดียวกันกับการบริหารงานระดับจังหวัด กล่าวคือ หน่วยราชการระดับอำเภอ ยังขาดความเป็นเอกภาพในการทำงาน เพราะแต่ละหน่วยงานที่ปฏิบัติการในพื้นที่อำเภอ ต่างมุ่งเน้นทำงานตามยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดของกระทรวงและกรมของตนเองเป็นสำคัญ การทำงานของหน่วยราชการระดับอำเภอ จึงมีลักษณะแตกกระจายไม่สะท้อนยุทธศาสตร์จังหวัด เนื่องจาก “หน่วยงานในอำเภอก็มีพอ ๆ กับหน่วยงานในจังหวัดซึ่งขึ้นกับส่วนกลาง แม้แต่ภูมิภาคก็ยังมียุทธศาสตร์ของกระทรวงที่ต้องทำตัวชี้วัด ดังนั้น หากวัดความเป็นเอกภาพในอำเภอ บางครั้งก็ไม่ได้มองที่ยุทธศาสตร์จังหวัด และอยากให้หน่วยงานส่วนกลาง กระทรวง กรม ยึดยุทธศาสตร์ของจังหวัดเป็นหลักในการทำงาน เพราะหลายครั้งหน่วยงานในพื้นที่ต้องทำงานตามยุทธศาสตร์ของกระทรวง จึงทำให้ในงานยุทธศาสตร์ของจังหวัดลดความสำคัญลงไป”⁷⁸

ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ ประกอบด้วยหน่วยงานที่เป็นส่วนราชการประจำอำเภอ เช่น สำนักงานเกษตรอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ ซึ่งแต่ละหน่วยปฏิบัติการกิจของกรมต้นสังกัด และดำเนินงานภายใต้แผนพัฒนาจังหวัด นอกจากนี้ ยังมีหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่มาทำงานในอำเภอ ซึ่ง “การบริหารไม่ขึ้นกับนายอำเภอ ต่างหน่วยจะปฏิบัติการกิจของตนเอง ดังนั้น ในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของประชาชนจะขึ้นอยู่กับความสามารถของนายอำเภอในการระดมหรือบูรณาการในการทำงานกับหน่วยงานต่าง ๆ”⁷⁹ สภาพดังกล่าวสะท้อนให้เห็นปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารราชการของอำเภอ ซึ่งปรากฏในลักษณะเดียวกันกับการบริหารงานระดับจังหวัดดังกล่าวไปข้างต้น

นอกจากนี้ ผลจากการปฏิรูประบบราชการ ทำให้หน่วยงานระดับอำเภอถูกยุบหรือทำให้บางหน้าที่ไปรวมอยู่ที่จังหวัด แต่งานที่ต้องปฏิบัติในระดับอำเภอ เพื่อบริการประชาชนยังต้องปฏิบัติต่อไป แต่ไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบหรือต้องไปติดต่อหน่วยงานระดับจังหวัด ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการขอรับบริการของประชาชน ในขณะเดียวกัน ส่วนราชการภูมิภาคในระดับจังหวัดที่ไม่มีหน่วยงานในระดับอำเภอ มักจะใช้วิธีการ “ฝากงาน” ให้ส่วนราชการที่มีหน่วยงานระดับอำเภอดำเนินการแทน ซึ่ง “เป็นภาระแก่หน่วยงานอื่น”⁸⁰ สภาพการณ์ดังกล่าว เกิดจากหน่วยงานต่าง ๆ มุ่งเน้นการสัมฤทธิ์ผล ได้พยายามที่จะทำลงให้ลึกระดับหมู่บ้าน ส่งผลให้มีการเพิ่มปริมาณงานในระดับพื้นที่⁸¹ ตัวอย่างเช่น กรณีงานของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ การปฏิบัติงานบางด้านต้องอาศัยทักษะความเชี่ยวชาญเฉพาะ แต่การปฏิบัติงานแก่กลุ่มเป้าหมายในระดับพื้นที่ ต้องอาศัยการมอบหมายให้เป็น “งานฝาก” ของส่วนราชการที่มีหน่วยปฏิบัติการในอำเภอ ส่งผลกระทบ

⁷⁶ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด นายอำเภอ.

⁷⁷ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด นายอำเภอ.

⁷⁸ สัมภาษณ์, วินัย บัวประดิษฐ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา, วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556

⁷⁹ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด นายอำเภอ

⁸⁰ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด นายอำเภอ

⁸¹ ผู้อำนวยการส่วนวิศวกรรมบริหาร สำนักชลประทานที่ 2, การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 - 12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

ต่อคุณภาพและประสิทธิภาพของงาน เช่น การพิจารณาคุณสมบัติของผู้รับการสงเคราะห์หรือคุ้มครองสวัสดิการ ต้องได้รับการพิจารณาจากนักสังคมสงเคราะห์วิชาชีพ ต้องได้รับการพิจารณาจากคนที่ผ่านกระบวนการอบรมโดยตรงมา แต่ในทางปฏิบัติมอบหมายให้ “นักพัฒนาการอำเภอ” เป็นผู้ดำเนินการแทน โดยหัวหน้าหน่วยงานในระดับพื้นที่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้เล่าว่า

รูปแบบของงานสวัสดิการเกือบร้อยเปอร์เซ็นต์เป็นงานฝากทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพิจารณาผู้ที่ได้รับการสงเคราะห์หรือคุ้มครองสวัสดิภาพ มักจะฝากงานระดับอำเภอ เช่น นักพัฒนาการอำเภอ ในอำเภอต่าง ๆ และแนวทางการพิจารณาคุณสมบัติของผู้รับการสงเคราะห์หรือคุ้มครองสวัสดิการในบางกรณีเป็นเรื่องของวิชาชีพเฉพาะ เช่น การต้องได้รับการพิจารณาจากนักสังคมสงเคราะห์วิชาชีพ การต้องได้รับการพิจารณาจากคนที่ผ่านกระบวนการอบรมโดยตรงมา ดังนั้น การพิจารณากลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับสวัสดิการก็อาจเป็นงานของผู้ที่ขาดทักษะในการประเมินตัวบุคคลว่าควรได้รับการสงเคราะห์หรือไม่ โดยมารยาทก็ไม่สามารถจะตรวจสอบอีกครั้งได้ ถ้าหากนักพัฒนาการอำเภอประเมินแล้วว่าสามารถรับการสงเคราะห์ได้ เราก็ไม่สามารถไปตรวจสอบอีกครั้งได้ เพราะจะเป็นการก้าวร้าวกัน อาจเกิดความไม่เข้าใจกันและนำมาซึ่งปัญหาการทำงานได้ เป็นต้น ดังนั้น จึงมีกลุ่มบางกลุ่มหลุดออกจากกลุ่มเป้าหมายไป⁸²

อย่างไรก็ดี ในมุมมองของนายอำเภอบางราย กลับเห็นว่า การพยายามส่งบุคลากรลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ของส่วนราชการประจำจังหวัด ยังไม่เกิดประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงเสนอให้ “ยุบหน่วยงานที่ไม่มีงานเป็นรูปธรรม ขาดบุคลากรในการทำงาน ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน เช่น วัฒนธรรมอำเภอ ท้องเที่ยวและกีฬาอำเภอ เนื่องจากไม่มีงบประมาณ มีบุคลากร 1 คน ต่อ 1 อำเภอ จึงแทบไม่มีผลงานในแต่ละปี”⁸³

7.13 การดำรงอยู่ของจังหวัดและอำเภอ

เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญในการดำรงอยู่ของจังหวัดในฐานะโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จะพบว่า มีการให้เหตุผลต่อความจำเป็นในการมีโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจากหลากหลายแง่มุม นับตั้งแต่การอธิบายว่า “ประเทศไทยมีการปกครองในรูปแบบราชาณาจักร และเป็นรัฐเดี่ยว จึงจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในการเชื่อมโยงนโยบายของส่วนกลางสู่พื้นที่ และสะท้อนความต้องการของประชาชนสู่ส่วนกลาง”⁸⁴ หรือการมองว่า “โครงสร้างส่วนภูมิภาคเป็นสิ่งที่ติดอยู่แล้ว เพราะรัฐบาลจะทำงานระดับพื้นที่ ก็จำเป็นต้องมีตัวแทนและรับนโยบายจากส่วนกลางมาปฏิบัติงานในพื้นที่ เมื่อส่วนกลางบอกว่าต้องการให้เป็นหนึ่ง ราชการส่วนภูมิภาคก็ต้องปฏิบัติหน้าที่รวมให้เป็นหนึ่ง”⁸⁵ ดังนั้น “ต้องให้ราชการ

⁸² ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ จังหวัดลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 - 12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

⁸³ ผลการประชุมแบบสอบถามปลายเปิด นายอำเภอ.

⁸⁴ ผลการประชุมแบบสอบถามปลายเปิด ปลัดจังหวัด.

⁸⁵ สัมภาษณ์, ธาณินทร์ สุภาแสน, ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง, วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557

บริหารส่วนภูมิภาคทำหน้าที่เชื่อมระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นของประเทศในฐานะที่ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว”⁸⁶

การมองโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคว่ายังมีความสำคัญในปัจจุบัน มิได้หมายความว่าสภาพปัจจุบันของการบริหารราชการจังหวัดและอำเภอเหมาะสมดีอยู่แล้ว หากแต่จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขสภาพที่เป็นอยู่ให้ดียิ่งขึ้นด้วย ข้าราชการส่วนภูมิภาคคนหนึ่งเสนอแนวความคิดการมอบอำนาจหรือกระจายอำนาจให้มากขึ้น โดยเสนอให้หน่วยราชการผูกโยงกับประชาชนมากขึ้น โดยการให้ความสำคัญกับหน่วยจัดบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น และเครือข่ายภาคประชาชน “ข้อเสนอแนะก็คือ ควรต้องมีการมอบอำนาจหรือการกระจายอำนาจให้มากขึ้น ... โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่ผูกโยงกับภาคประชาชน”⁸⁷ การกระจายอำนาจ คือ การลดขนาดของราชการส่วนภูมิภาค ในฐานะตัวแทนของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่มาปฏิบัติงานในพื้นที่ แสดงความเห็นว่ “ต่อไปส่วนภูมิภาคอาจต้องค่อย ๆ หายไปเรื่อย ๆ เพราะเราเป็นข้าราชการจากส่วนกลางมาทำงานในพื้นที่ มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารจังหวัด และมีหัวหน้าส่วนราชการและข้าราชการที่สังกัดส่วนกลางทั้งหมด”⁸⁸

ข้อเสนอการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ส่วนภูมิภาคมากขึ้น เป็นหนึ่งในแนวคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงพัฒนาระบบบริหารงานจังหวัดให้สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายในการพัฒนาพื้นที่ได้มากขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรีชี้ว่า “ระบบบริหารราชการแผ่นดินที่แบ่งเป็นส่วนกลาง และส่วนภูมิกาคนั้นดีอยู่แล้ว เพียงแต่หน่วยราชการส่วนกลางที่ตั้งในพื้นที่ ภารกิจที่มีความจำเป็นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารควรจะอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด ... เพราะการให้ความดีความชอบก็ให้ไม่ได้ ทั้งที่หน่วยราชการระดับกรม กระทรวงที่อยู่ในส่วนกลางไม่มีทางรับรู้ว่หน่วยราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัดทำงานอย่างไร”⁸⁹ ในทำนองเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาชี้ให้เห็นสภาพข้อเท็จจริงในการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัด ซึ่งสะท้อนถึงความจำเป็นในการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยกล่าวว่า

“อยากให้ปรับเรื่องโครงสร้างส่วนราชการส่วนกลาง ให้ปรับมาอยู่ในส่วนภูมิภาค เป็นหน่วยบริการแก้ไขปัญหให้กับประชาชน...ในอดีตจะมีประชาสงเคราะห์อำเภอให้ไปจดทะเบียนผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ขณะนี้ต้องมาทำเองในเรื่องผู้ด้อยโอกาส แล้วให้อำเภอสำรวจ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งงบประมาณดูแลช่วยเหลือคนพิการ เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ของเขา แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มักจะอ้างว่า งบประมาณได้นำไปใช้ในเรื่องอื่นหมดแล้ว ก็จัดอันดับงานพัฒนาคุณภาพชีวิตไว้เป็นอันดับท้าย ๆ เพราะเราไม่มีหน่วยงานพัฒนาสังคมในระดับอำเภอ จึงต้องไปใช้งานท้องถิ่นแทน แต่หากท้องถิ่นรับผิดชอบหน้าที่นี้ได้ก็จะดี แต่สำหรับท้องถิ่นแล้ว หากงานไหนที่ทำแล้วไม่ได้สนับสนุนฐานคะแนนเสียงของเขา เขาก็ไม่ค่อยอยากรับ”⁹⁰

⁸⁶ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ผู้ว่าราชการจังหวัด.

⁸⁷ รองนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 - 12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

⁸⁸ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 - 12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

⁸⁹ สัมภาษณ์, ชัยวัฒน์ สิมบัววรรณ, ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี, วันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557

⁹⁰ สัมภาษณ์, กฤษฎา บุญราช, ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา, วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557

สำหรับข้อเสนอและแนวทางการปรับปรุงพัฒนาระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเด็นสำคัญ ๆ ที่ปรากฏในข้อมูลความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วย ข้อเสนอให้ราชการบริหารส่วนกลางควรปรับแนวคิดจากการยึดติดในกรอบหน้าที่ภารกิจของส่วนราชการส่วนกลางนั้น ๆ เป็นการทำงานร่วมกันให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดผลต่อยุทธศาสตร์จังหวัด กระจายอำนาจการตัดสินใจให้ภูมิภาคมากขึ้น โดยส่วนราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ช่วยเหลือด้านวิชาการ นอกจากนี้ ยังเสนอให้ส่วนราชการสังกัดส่วนกลางที่มีความสำคัญหรือจำเป็นต่อการพัฒนาพื้นที่ ต้องไปสังกัดในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในขณะเดียวกัน ราชการบริหารส่วนกลางต้องเน้นย้ำให้เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคเล็งเห็นถึงภารกิจที่เป็นหน้าที่ให้บริการต่อประชาชนในจังหวัด มิใช่มุ่งเน้นการดำเนินงานตามนโยบายของส่วนกลางเป็นหลัก

ส่วนข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาเชิงโครงสร้าง มีการเสนอให้แต่ละกระทรวง/กรม ควรมีการทบทวนบทบาทหน้าที่และภารกิจของหน่วยราชการในสังกัดที่อยู่ในภูมิภาคทุก ๆ 3 ปี เพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ในปัจจุบัน และควรทำให้เกิดความชัดเจนในบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน ไม่แย่งงานกันทำ หรือไม่แย่งงาน และทำให้ทั้งสามส่วนมีการทำงานที่เชื่อมโยง สอดประสานและเสริมการทำงานซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ ควรมีกลไกสร้างระบบบูรณาการระหว่างทุกภาคส่วนในจังหวัด เพื่อร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดให้สามารถแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างเป็นรูปธรรม ควรให้หน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค มีการรายงานและประสานแผนงาน โครงการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับทราบด้วย ตัวอย่างเช่น การแก้ปัญหาในลักษณะการบูรณาการ โดยอาศัยการตั้งคณะทำงานจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้าร่วมกันเป็นคณะทำงานโดยเฉพาะภารกิจงานที่เป็นปัญหาสำคัญของพื้นที่ เช่น ปัญหาหมอกควัน ปัญหาภัยแล้ง เป็นต้น เพราะการบูรณาการระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ ดังจะเห็นว่าหากการดำเนินการกิจของส่วนราชการบริหารส่วนกลางหน่วยใด มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาพื้นที่ของจังหวัด กระบวนการจัดการเชิงบูรณาการในการพัฒนาด้านนั้น ๆ ก็เกิดผลสัมฤทธิ์ได้มาก แต่หากภารกิจใดเป็นการผลักดันความต้องการของส่วนราชการในพื้นที่เพียงฝ่ายเดียว การดำเนินการกิจก็มักจะไม่ค่อยเกิดประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดการประสานพลังผลักดัน และขาดองค์ความรู้ในการจัดการกับปัญหาหรือการพัฒนา⁹¹

7.14 ราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค

นอกจากแต่ละจังหวัดจะมีส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคแล้ว ในจังหวัดยังมีหน่วยราชการบริหารส่วนกลางจำนวนมากที่ตั้งทำการอยู่ในพื้นที่ หน่วยราชการบริหารส่วนกลางเหล่านี้มีตั้งแต่หน่วยที่เป็นกรมหรือเทียบเท่า ไปจนถึงหน่วยงานระดับรองลงไปที่มีฐานะเป็นสำนักงาน ซึ่งรับผิดชอบการปฏิบัติงานดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เฉพาะในจังหวัดหนึ่ง หรือในพื้นที่ของกลุ่มจังหวัดหรือเขต เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค สำนักงานจัดการทรัพยากรป่าไม้ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา/มัธยมศึกษา ศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชนเขต ศูนย์ปฏิบัติการเร่งรัดพัฒนาชนบท

⁹¹ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ผู้ว่าราชการจังหวัด.

เป็นต้น หากพิจารณาโครงสร้างของส่วนราชการในพื้นที่จังหวัดแต่ละจังหวัด จะพบว่าในแต่ละจังหวัด มีหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่มากกว่าหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือส่วนราชการประจำจังหวัด⁹²

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางมีความสัมพันธ์กับรัฐภายใต้เงื่อนไขสำคัญ คือ หน่วยงานถูกจัดตั้งและอยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาโดยรัฐ ซึ่งงบประมาณแผ่นดินในการดำเนินการกิจ การบริหารงานมีลักษณะการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐเป็นหลัก ในการดำเนินกิจกรรมบุคลากรมีสถานะเป็นข้าราชการ และรัฐต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวในการกระทำของหน่วยงาน⁹³ หากพิจารณาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง จะพบว่า หน่วยราชการบริหารส่วนกลางมีได้มีเพียงส่วนราชการที่ตั้งทำการอยู่ในพื้นที่ศูนย์กลางหรือในเขตเมืองหลวงแต่เพียงเท่านั้น หากยังรวมถึงหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ถูกจัดตั้งขึ้นปฏิบัติงานประจำในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ อีกด้วย ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่ว่า แม้กระทรวง ทบวง กรม จะเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารราชการส่วนกลาง แต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 34 ได้บัญญัติให้หน่วยราชการบริหารส่วนกลางสามารถจัดตั้งส่วนราชการประจำเขตพื้นที่ได้หากมีเหตุผลพิเศษ

บทบัญญัติดังกล่าวระบุไว้ว่า หากกระทรวง ทบวง กรมใดมีเหตุผลพิเศษ จะตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่ออกเป็นเขตเพื่อให้มีหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตแล้วแต่จะเรียกชื่อเพื่อปฏิบัติงานทางวิชาการก็ได้ ทั้งนี้ หัวหน้าส่วนราชการประจำเขตมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติงานทางวิชาการ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำสำนักงานเขตซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น แต่ไม่ได้ใช้บังคับแก่การแบ่งเขตและการปกครองบังคับบัญชาของตำรวจซึ่งได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา บทบัญญัติดังกล่าวนำมาสู่การจัดตั้งหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคขึ้น ดังปรากฏในชื่อต่าง ๆ อาทิ สำนักงานภาค สำนักงานเขต สำนัก ศูนย์ ฯลฯ ด้วยเหตุนี้ นอกเหนือจากการจัดตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคภายใต้สังกัดของกระทรวงและกรมต่าง ๆ ในแต่ละจังหวัดแล้ว หน่วยราชการบริหารส่วนกลางจำนวนหนึ่งยังมีการจัดตั้งหน่วยราชการในสังกัดของตนเองกระจายอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วทุกภาคของประเทศอีกด้วย

การจัดตั้งหน่วยงานในสังกัดของหน่วยราชการส่วนกลางที่มีพื้นที่ปฏิบัติการในเขตจังหวัดโดยหลักการแล้วควรตั้งอยู่บนเงื่อนไขที่สำคัญ คือ ส่วนราชการที่จะจัดตั้งเป็นหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคต้องมีลักษณะภารกิจสอดคล้องกับลักษณะงานข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้ (1) เป็นงานวิชาการวิจัยพัฒนาและการบริการวิชาการที่มุ่งบริการและให้ประโยชน์ต่อส่วนราชการหรือส่วนรวมของประเทศ (2) เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศและความมั่นคงแห่งรัฐ (3) เป็นงานที่มีการดำเนินการครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัดที่ยึดโยงกับเขตการปกครองเช่นพื้นที่ในลักษณะลุ่มน้ำเขตป่าเขตอุทยาน เป็นต้น (4) กฎหมายบัญญัติให้จัดตั้งส่วนราชการในลักษณะดังกล่าว⁹⁴

หากพิจารณาในทางหลักการ จะเห็นได้ว่า หน่วยราชการส่วนกลางในภูมิภาค เป็นการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่ตามหลักการแบ่งหน่วยการปกครองตามเขตท้องที่การบริหารงาน (principle of territoriality) โดยมีรูปแบบเป็น “หน่วยงานระดับพื้นที่เพื่อบริหารภารกิจเฉพาะด้าน” (single-function model) มีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารราชการ หรือเป็นหน่วยงานภายใต้โครงสร้างการบังคับบัญชาตามแนวดิ่งของ

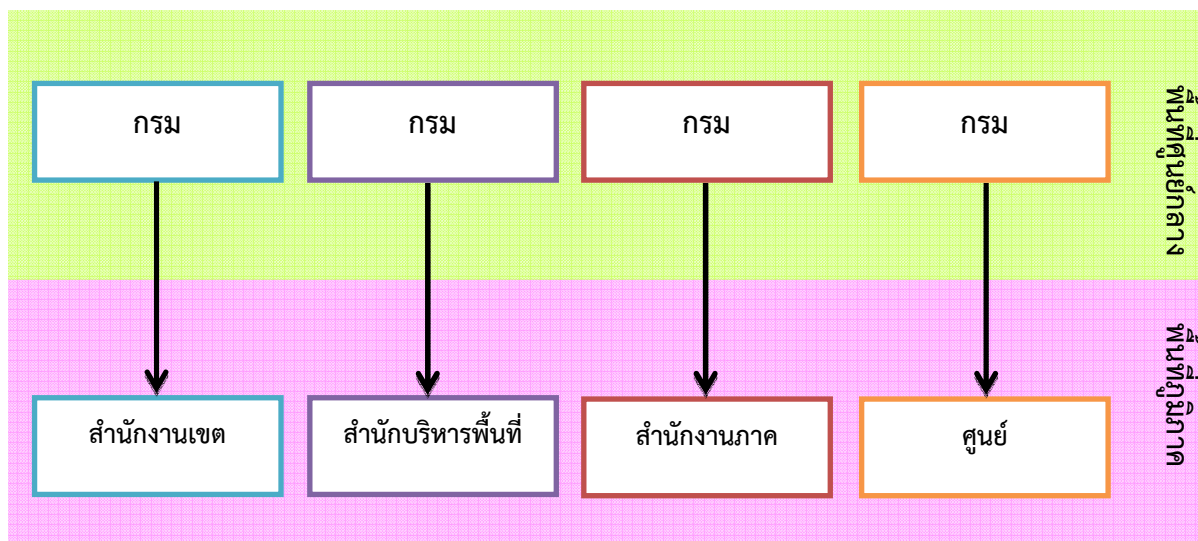
⁹² จรัส สุวรรณมาลา, *รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542), น. 17.

⁹³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, *การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551), น. 9-26.

⁹⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, *แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค* (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.ร., 2551), น. 6-7.

กระทรวงต่าง ๆ ในส่วนกลาง หน่วยราชการส่วนกลางในภูมิภาคจึงมีอำนาจหน้าที่และภารกิจด้านใดด้านหนึ่ง ภายใต้ขอบเขตที่ได้รับการแบ่งสรรจากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางที่เป็นต้นสังกัด

แผนภาพที่ 10 แสดงการจัดตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาค



ในขณะเดียวกัน หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค ยังเป็นการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองบนหลักการแบ่งอำนาจจากหน่วยราชการบริหารส่วนกลางอีกด้วย โดยหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคแต่ละหน่วยงาน ต่างก็ได้รับการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกิจเฉพาะด้านจากหน่วยราชการบริหารส่วนกลางต้นสังกัดของตนเอง (functional deconcentration) ดังนั้นแต่ละหน่วยงานจึงมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานและการทำงานแยกเป็นเอกเทศในตัวเอง โดยขึ้นตรงต่อหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่เป็นผู้แบ่งอำนาจให้หน่วยงานดังกล่าวไปปฏิบัติภารกิจในระดับพื้นที่ กล่าวอีกอย่างคือ แม้ว่าหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคจะตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ แต่ก็มีระบบการบริหารงานภายใต้การควบคุมสั่งการโดยตรงจากหน่วยราชการบริหารส่วนกลางต้นสังกัดของตนเองโดยไม่อยู่ภายใต้กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในฐานะหน่วยบริหารงานระดับพื้นที่ของรัฐบาล ส่งผลให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลางในพื้นที่แบบกระจุกกระจาย

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค ซึ่งส่วนราชการระดับกระทรวงหรือส่วนราชการระดับกรมต่าง ๆ จัดตั้งขึ้นให้มีฐานะเป็นหน่วยราชการระดับเขตหรือภาค มีแบบแผนการแบ่งเขตพื้นที่ระดับภาคแตกต่างกันไป ดังจะเห็นได้ว่า การจัดตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคในสังกัดส่วนราชการระดับกรมต่าง ๆ มีจำนวนแตกต่างกันหลากหลาย ตั้งแต่ 3 หน่วยงาน ไปจนถึง 18 หน่วยงาน และมีทั้งการจัดส่วนราชการบริหารส่วนกลางดูแลภารกิจในระดับภาคหรือเขตพื้นที่ ซึ่งครอบคลุมหลายจังหวัด และการจัดส่วนราชการบริหารส่วนกลางในระดับจังหวัดทุกจังหวัด ดังพิจารณาได้จากตาราง⁹⁵

⁹⁵ ดัดแปลงจาก สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, โครงการวิจัย การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาล, (เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), 2549), น. 4-70 – 4-78. และได้แก้ไขข้อมูลให้มีความเป็นปัจจุบัน ณ เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557.

ตารางที่ 7 แสดงหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค	
		จังหวัด	อำเภอ
สำนักนายกรัฐมนตรี			
1. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี			
2. กรมประชาสัมพันธ์			
2.1 สำนักประชาสัมพันธ์เขต 1-8 (เขต 1 ขอนแก่น, เขต 2 อุบลราชธานี, เขต 3 เชียงใหม่, เขต 4 พิษณุโลก, เขต 5 สุราษฎร์ธานี, เขต 6 สงขลา, เขต 7 จันทบุรี, เขต 8 กาญจนบุรี)	✓		
2.2 สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด (76 จังหวัด)		✓	
2.3 สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (ส่วนกลาง, เชียงใหม่, พิษณุโลก, ขอนแก่น, อุบลราชธานี, กาญจนบุรี, จันทบุรี, สุราษฎร์ธานี, ภูเก็ต, สงขลา, นครศรีธรรมราช, ตรัง, ยะลา)	✓		
2.4 สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย (ภายใต้การดูแลของสำนักประชาสัมพันธ์ เขต 1-8) ประกอบด้วย - สำนักประชาสัมพันธ์เขต 1 ภาคอีสานตอนบน ได้แก่ กาฬสินธุ์, มหาสารคาม, หนองคาย, ขอนแก่น, ขอนแก่น FM 98.50, ชุมแพ, นครราชสีมา, บึงกาฬ, เลย, ด่านซ้าย, หนองบัวลำภู, อุดรธานี, ชัยภูมิ, สกลนคร - สำนักประชาสัมพันธ์เขต 2 ภาคอีสานตอนล่าง ได้แก่ นครพนม, ศรีสะเกษ, บุรีรัมย์, สุรินทร์, มุกดาหาร, อำนาจเจริญ, ยโสธร, อุบลราชธานี, ร้อยเอ็ด - สำนักประชาสัมพันธ์เขต 3 ภาคเหนือตอนบน ได้แก่ เชียงราย, แพร่, เชียงใหม่, แม่ฮ่องสอน, ฝาง, แม่สะเรียง, น่าน, ลำปาง, พะเยา, ลำพูน - สำนักประชาสัมพันธ์เขต 4 ภาคเหนือตอนล่าง ได้แก่ กำแพงเพชร, เพชรบูรณ์, ตาก, แม่สอด, สุโขทัย, อุตรดิตถ์, นครสวรรค์, พิษณุโลก - สำนักประชาสัมพันธ์เขต 5 ภาคใต้ตอนบน ได้แก่ กระบี่, ชุมพร, นครศรีธรรมราช, พังงา, ภูเก็ต, สมุย, พังงา, ตะกั่วป่า, ระนอง, สุราษฎร์ธานี - สำนักประชาสัมพันธ์เขต 6 ภาคใต้ตอนล่าง ได้แก่ ตรัง, นราธิวาส, สุโขทัย, ปัตตานี, พัทลุง, ยะลา, เบตง, สตูล, สงขลา - สำนักประชาสัมพันธ์เขต 7 ภาคตะวันออก ได้แก่ จันทบุรี, ตราด, สระแก้ว, ชลบุรี, ระยอง - สำนักประชาสัมพันธ์เขต 8 ภาคตะวันตก ได้แก่ กาญจนบุรี, ชัยนาท, เพชรบุรี, สิงห์บุรี, ประจวบคีรีขันธ์, ราชบุรี, สุพรรณบุรี	✓		
2.5 สถานีวิทยุกระจายเสียงเพื่อการศึกษา (ส่วนกลาง, แม่ฮ่องสอน, ลำปาง, นครสวรรค์, ขอนแก่น, จันทบุรี, ปทุมธานี, ระนอง, กระบี่, สุราษฎร์ธานี, สงขลา)	✓		
3. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค			
4. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี			
5. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี			
6. สำนักข่าวกรองแห่งชาติ			

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค	
		จังหวัด	อำเภอ
6.1 กอง 1-2 (กอง 1 ปฏิบัติการพิเศษ, กอง 2 ปฏิบัติการทางเครือข่าย)	✓		
6.2 สำนัก 1-11 (สำนัก 1 ข้าราชการความมั่นคง 1, สำนัก 2 ข้าราชการความมั่นคง 2, สำนัก 3 ข้าราชการความมั่นคง 3, สำนัก 4 ข้าราชการความมั่นคง 4, สำนัก 5 ข้าราชการความมั่นคง 5, สำนัก 6 ต่อดำเนินการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ, สำนัก 7 ข้าราชการต่างประเทศ 1, สำนัก 8 ข้าราชการต่างประเทศ 2, สำนัก 9 กิจการต่างประเทศ, สำนัก 10 รปภ.ฝ่ายพลเรือน, สำนัก 11 ปฏิบัติการทางเทคนิค)	✓		
7. สำนักงานประมาณ			
7.1 ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.)	✓		
8. สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ			
9. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา			
10. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน			
11. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ			
11.1 สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาค (4 ภาค) (เหนือ (จ.เชียงใหม่), ตะวันออกเฉียงเหนือ (จ.ขอนแก่น), กลาง (จ.นนทบุรี), ใต้ (จ.สงขลา))	✓		
12. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ			
กระทรวงการคลัง			
1. สำนักงานปลัดกระทรวง			
2. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง			
กลุ่มภารกิจด้านทรัพย์สิน			
3. กรมธนารักษ์			
3.1 สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ (76 พื้นที่)	✓		
4. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ			
กลุ่มภารกิจด้านรายได้			
5. กรมสรรพสามิต			
5.1 สำนักงานสรรพสามิตภาคที่ 1-10 (ภาค 1 กรุงเทพฯ, ภาค 2 ชลบุรี, ภาค 3 นครราชสีมา, ภาค 4 อุตรดิตถ์, ภาค 5 เชียงใหม่, ภาค 6 พิษณุโลก, ภาค 7 นครปฐม, ภาค 8 สุราษฎร์ธานี, ภาค 9 สงขลา, ภาค 10 กรุงเทพมหานคร)	✓		
5.2 สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ / พื้นที่สาขา	✓		
6. กรมสรรพากร			
6.1 สำนักงานสรรพากรภาค 1-12 (ภาค 1-3 กรุงเทพมหานคร, ภาค 4 นนทบุรี, ภาค 5 ชลบุรี, ภาค 6 นครปฐม, ภาค 7 พิษณุโลก, ภาค 8 เชียงใหม่, ภาค 9 นครราชสีมา, ภาค 10 อุตรดิตถ์, ภาค 11 สุราษฎร์ธานี, ภาค 12 สงขลา)	✓		
6.2 สำนักงานสรรพากรพื้นที่ (118 พื้นที่ / 848 พื้นที่สาขา)	✓		
7. กรมศุลกากร			
7.1 สำนักงานศุลกากรภาคที่ 1-4 (ด้านศุลกากร 47 ด้าน) - สำนักงานศุลกากรภาคที่ 1 กรุงเทพฯ (ประกอบด้วย ด้านศุลกากรมาบ	✓		

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค	
		จังหวัด	อำเภอ
ตากุด, อรัญประเทศ, ระนอง, คลองใหญ่ จ.ตราด, ประจวบคีรีขันธ์, สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี, แม่กลอง จ.สมุทรสงคราม, จันทบุรี, ชุมพร, บ้านดอน จ.สุราษฎร์ธานี, เกาะสมุย) 11 ด้าน - สำนักงานศุลกากรภาคที่ 2 หนองคาย (ประกอบด้วย ด้านศุลกากรหนองคาย, มุกดาหาร, ช่องเม็ก จ.อุบลราชธานี, ท่าลี่ จ.เลย, บึงกาฬ, นครพนม, ชื่องจอม จ.สุรินทร์, เขมราฐ จ.อุบลราชธานี, เชียงคาน จ.เลย) 9 ด้าน - สำนักงานศุลกากรภาคที่ 3 เชียงใหม่ (ประกอบด้วย ด้านศุลกากรท่าอากาศยานเชียงใหม่, แม่สาย จ.เชียงราย, แม่สอด จ.ตาก, เชียงของ จ.เชียงราย, แม่ฮ่องสอน, แม่สะเรียง จ.แม่ฮ่องสอน, เชียงแสน จ.เชียงราย, เชียงดาว จ.เชียงใหม่, ทุ่งช้าง จ.น่าน) 9 ด้าน - สำนักงานศุลกากรภาคที่ 4 สงขลา (ประกอบด้วย ด้านศุลกากรปาดังเบซาร์ จ.สงขลา, สะเดา จ.สงขลา, สุโงโก-ลก จ.นราธิวาส, สงขลา, ท่าอากาศยานหาดใหญ่, ท่าอากาศยานภูเก็ต, ภูเก็ต, เบตง จ.ยะลา, ตากใบ จ.นราธิวาส, สตูล, กันตัง จ.ตรัง, กระบี่, นครศรีธรรมราช, ปัตตานี, สิชล จ.นครศรีธรรมราช, วังประจัน จ.สตูล, บ้านประกอบ จ.สงขลา, บูเก๊ะตา จ.นราธิวาส) 18 ด้าน			
7.2 สำนักงานศุลกากรท่าเรือแหลมฉบัง	✓		
<u>กลุ่มภารกิจด้านรายจ่ายและหนี้สิน</u>			
8. กรมบัญชีกลาง			
8.1 สำนักงานคลังจังหวัด (76 จังหวัด)		✓	
8.2 สำนักงานคลังเขต 1-9 (เขต 1 พระนครศรีอยุธยา, เขต 2 ฉะเชิงเทรา, เขต 3 นครราชสีมา, เขต 4 อุตรดิตถ์, เขต 5 เชียงใหม่, เขต 6 พิษณุโลก, เขต 7 นครปฐม, เขต 8 สุราษฎร์ธานี, เขต 9 สงขลา)	✓		
9. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ			
กระทรวงการต่างประเทศ			
1. สำนักงานปลัดกระทรวง			
<u>กลุ่มภารกิจความสัมพันธ์ทวิภาคี</u>			
2. กรมยุโรป			
3. กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้			
4. กรมเอเชียตะวันออก			
5. กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และแอฟริกา			
<u>กลุ่มภารกิจความร่วมมือระหว่างประเทศ</u>			
6. สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ			
7. กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ			
8. กรมองค์การระหว่างประเทศ			
9. กรมอาเซียน			
<u>กลุ่มภารกิจส่งเสริมกิจการระหว่างประเทศ</u>			
10. กรมการกงสุล			
10.1 สำนักงานหนังสือเดินทางชั่วคราว (16 แห่ง) (บางนา, ปิ่นเกล้า,	✓		

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค	
		จังหวัด	อำเภอ
เชียงใหม่, เชียงราย, พิชญโลก, นครสวรรค์, อุตรธานี, ขอนแก่น, อุบลราชธานี, นครราชสีมา, จันทบุรี, สุราษฎร์ธานี, ภูเก็ต, สงขลา, ยะลา และศูนย์บริการการไปทำงานต่างประเทศ อาคารประกันสังคม กระทรวงแรงงาน)			
11. กรมพิธีการทูต			
12. กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย			
13. กรมสารนิเทศ			
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา			
1. สำนักงานปลัดกระทรวง			
1.1 ศูนย์การท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการจังหวัด (75 จังหวัด) (เปลี่ยนเป็น สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด (31 จังหวัด)		✓	
2. สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว (เปลี่ยนเป็น กรมการท่องเที่ยว)			
3. สำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ (เปลี่ยนเป็น กรมพลศึกษา)			
3.1 ศูนย์การเรียนรู้พลศึกษา กีฬา นันทนาการและวิทยาศาสตร์การกีฬา (76 จังหวัด 878 อำเภอ)			
4. สถาบันการพลศึกษา (สถาบันอุดมศึกษาในกำกับ)			
4.1 โรงเรียนกีฬาจังหวัด (11 แห่ง) (ขอนแก่น, ชลบุรี, ตรัง, นครศรีธรรมราช, นครสวรรค์, ยะลา, ลำปาง, ศรีสะเกษ, สุพรรณบุรี, อ่างทอง, อุบลราชธานี)	✓		
4.2 สถาบันการพลศึกษา (17 วิทยาเขต) (กระบี่, กรุงเทพฯ, ชลบุรี, ชัยภูมิ, ชุมพร, เชียงใหม่, ตรัง, เพชรบูรณ์, มหาสารคาม, ยะลา, ลำปาง, ศรีสะเกษ, สมุทรสาคร, สุโขทัย, สุพรรณบุรี, อ่างทอง, อุตรธานี)	✓		
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์			
1. สำนักงานปลัดกระทรวง			
1.1 สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (76 จังหวัด)		✓	
2. กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ			
2.1 สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 1-12	✓		
2.2 สถานสงเคราะห์ / แกร็บ / คุ่มครอง / ศูนย์ฯ เด็ก	✓		
- สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (8 แห่ง)			
- บ้านพักเด็กและครอบครัว (76 แห่ง)			
- สถานสงเคราะห์เด็ก (19 แห่ง)			
- สถานสงเคราะห์เยาวชน (1 แห่ง)			
- สถานแรกรับ (2 แห่ง)			
- สถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก (2 แห่ง)			
- ศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพเด็กและเยาวชน (1 แห่ง)			
- สถานพัฒนาและฟื้นฟูเด็ก (4 แห่ง)			
- ศูนย์สงเคราะห์และฝึกอาชีพสตรี (6 แห่ง)			
- ศูนย์ฝึกอาชีพเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ ครอบ 36 พรรษา (ชลบุรี)			

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค	
		จังหวัด	อำเภอ
- ศูนย์เฉลิมพระเกียรติ 72 พรรษา บรมราชินีนาถ (ลำพูน)			
- สถานสงเคราะห์เด็กอ่อนพิการทางสมองและปัญญาปากเกร็ด (บ้านเพื่องฟ้า) (1 แห่ง)			
- สถานสงเคราะห์เด็กพิการทางสมองและปัญญา (3 แห่ง)			
- สถานสงเคราะห์เด็กพิการและทุพพลภาพปากเกร็ด (1 แห่ง)			
- สถานสงเคราะห์คนพิการ (2 แห่ง)			
- สถานสงเคราะห์คนพิการและทุพพลภาพพระประแดง (1 แห่ง)			
- สถานสงเคราะห์คนใช้โรคจิตทุเลา (2 แห่ง)			
- ศูนย์บริการบุคคลออทิสติก (2 แห่ง)			
- ศูนย์พัฒนาอาชีพคนพิการ (1 แห่ง)			
- ศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการ (6 แห่ง)			
- ศูนย์บริการสวัสดิการสังคมเฉลิมพระชนมพรรษา 5 รอบ (ราชินี)			
- สถานฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (1 แห่ง)			
- สถานแรกรับคนไร้ที่พึ่ง (2 แห่ง)			
- สถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง (7 แห่ง)			
- สถานสงเคราะห์บ้านนิคมปรือใหญ่ จ.ศรีสะเกษ			
- สถานสงเคราะห์ประจวบคีรีขันธ์			
- ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ (12 แห่ง)			
- ศูนย์การเรียนรู้การดูแลผู้สูงอายุเมืองใหม่บางพลี			
- บ้านมิตรไมตรี (10 แห่ง)			
- บ้านพักใจสระบุรี (1 แห่ง)			
2.3 ศูนย์พัฒนาสังคม หน่วยที่ 1-76	✓		
2.4 นิคมสร้างตนเอง (13 แห่ง)	✓		
2.5 สถาบันเพาะกล้าคุณธรรม (จ.กาญจนบุรี)	✓		
2.6 ศูนย์คุ้มครองสวัสดิภาพชุมชน เขต 1-12	✓		
3. สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว			
4. สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ			
5. สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ			
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์			
1. สำนักงานปลัดกระทรวง			
1.1 สำนักพัฒนาเกษตรที่สูง (เชียงใหม่) (เปลี่ยนเป็น องค์การมหาชน)	✓		
1.2 ศูนย์พัฒนาหลวงหัวหิน (กลุ่มวิจัยและพัฒนาพัฒนาหลวง)	✓		
1.3 สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด (76 จังหวัด)		✓	
2. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร			
2.1 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (12 เขต)	✓		
3. สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ			

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค	
		จังหวัด	อำเภอ
กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการผลิต			
4. กรมวิชาการเกษตร			
4.1 สำนักงานวิจัยและพัฒนาการเกษตรเขตที่ 1-8 (เขตที่ 1 เชียงใหม่, เขตที่ 2 พิษณุโลก, เขตที่ 3 ขอนแก่น, เขตที่ 4 อุบลราชธานี, เขตที่ 5 ชัยนาท, เขตที่ 6 จันทบุรี, เขตที่ 7 สุราษฎร์ธานี, เขตที่ 8 สงขลา) - ศูนย์วิจัยและพัฒนาการเกษตร (63 แห่ง) - ศูนย์พัฒนาการเกษตรภูสิงห์ อันเนื่องมาจากพระราชดำริ	✓		
4.2 ศูนย์วิจัยพืชไร่ (แห่ง) (7 แห่ง) (เชียงใหม่, ขอนแก่น, ชัยนาท, นครสวรรค์, ระยอง, อุบลราชธานี, เพชรบูรณ์)	✓		
4.3 ศูนย์วิจัยพืชสวน (7 แห่ง) (สุโขทัย, เชียงใหม่, เชียงราย, จันทบุรี, ศรีสะเกษ, ชุมพร, ตรัง, เลย)	✓		
4.4 ศูนย์บริการวิชาการด้านพืชและปัจจัยการผลิต (8 แห่ง)	✓		
4.5 ศูนย์วิจัยยาง (4 แห่ง) (สงขลา, สุราษฎร์ธานี, ฉะเชิงเทรา, หนองคาย)	✓		
4.6 ด้านตรวจพืช (38 ด้าน)	✓		
4.7 ส่วนควบคุมพืช (4 ภาค) (ภาคเหนือ, ตะวันออกเฉียงเหนือ, ตะวันออก, ใต้)	✓		
4.8 ศูนย์วิจัยเกษตรหลวงเชียงใหม่	✓		
4.9 ศูนย์วิจัยเกษตรวิศวกรรม (2 แห่ง) (เชียงใหม่, ขอนแก่น)	✓		
4.10 ศูนย์ปฏิบัติการเกษตรวิศวกรรมจันทบุรี	✓		
4.11 ศูนย์วิจัยปาล์มน้ำมัน (2 แห่ง) (กระบี่, สุราษฎร์ธานี)	✓		
4.12 สำนักงานตลาดกลางยางพารา (5 แห่ง) (สงขลา, สุราษฎร์ธานี, นครศรีธรรมราช, บุรีรัมย์, หนองคาย)	✓		
5. กรมปศุสัตว์			
5.1 สำนักเทคโนโลยีชีวภัณฑ์สัตว์ จังหวัดนครราชสีมา	✓		
5.2 สำนักเทคโนโลยีชีวภาพการผลิตปศุสัตว์ จังหวัดปทุมธานี	✓		
5.3 ด้านกักกันสัตว์ (37 ด้าน)	✓		
5.4 ศูนย์วิจัยและบำรุงพันธุ์สัตว์ (9 ศูนย์)	✓		
5.5 ศูนย์วิจัยการผสมพันธุ์เทียมและเทคโนโลยีชีวภาพ (10 ศูนย์)	✓		
5.6 ศูนย์ผลิตน้ำเชื้อแช่แข็งพ่อพันธุ์ (1 ศูนย์)	✓		
5.7 ศูนย์วิจัยและถ่ายทอดเทคโนโลยี (9 ศูนย์)	✓		
5.8 สถานีพัฒนาอาหารสัตว์ (14 สถานี)	✓		
5.9 ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาหารสัตว์ (5 ศูนย์)	✓		
5.10 สถานีวิจัยและทดสอบพันธุ์สัตว์ (19 แห่ง)	✓		
5.11 ศูนย์วิจัยและทดสอบพันธุ์สัตว์ปราจีนบุรี	✓		
5.11 ศูนย์วิจัยและพัฒนาการสัตวแพทย์ (7 ภาค)	✓		
5.12 ศูนย์ผลิตน้ำเชื้อพ่อโคพันธุ์โครงการหลวงอินทนนท์ จังหวัดเชียงใหม่	✓		
5.13 ศูนย์ผลิตน้ำเชื้อสุกรราชบุรี	✓		

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค	
		จังหวัด	อำเภอ
5.14 ศูนย์อ้างอิงโรคปากและเท้าเปื่อยภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จังหวัดนครราชสีมา	✓		
5.15 ศูนย์วิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการย้ายฝากตัวอ่อน จังหวัดนครราชสีมา	✓		
5.16 สำนักงานปศุสัตว์เขต 1-9 (เขต 1 ปทุมธานี, เขต 2 ฉะเชิงเทรา, เขต 3 นครราชสีมา, เขต 4 ขอนแก่น, เขต 5 เชียงใหม่, เขต 6 พิษณุโลก, เขต 7 นครปฐม, เขต 8 สุราษฎร์ธานี, เขต 9 สงขลา)	✓		
5.17 สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด (76 จังหวัด) / สำนักงานปศุสัตว์อำเภอ	✓		
6. กรมประมง			
6.1 ศูนย์วิจัยและตรวจสอบคุณภาพสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ (3 ศูนย์) (สมุทรสาคร, สุราษฎร์ธานี, สงขลา)	✓		
6.2 ศูนย์วิจัยและพัฒนาพันธุ์กรรมสัตว์น้ำ (5 ศูนย์) (ปทุมธานี, อุตรดิตถ์, บุรีรัมย์, ชุมพร, เพชรบุรี)			
6.3 ศูนย์วิจัยและทดสอบพันธุ์สัตว์น้ำ (จ.เพชรบุรี)	✓		
6.4 สถาบันวิจัยการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืด จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	✓		
6.5 ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืด (58 ศูนย์)	✓		
6.6 สถาบันวิจัยสุขภาพสัตว์น้ำชายฝั่ง (จ.สงขลา)	✓		
6.7 สถาบันวิจัยการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง จังหวัดสงขลา	✓		
6.8 สถาบันวิจัยอาหารสัตว์น้ำชายฝั่ง จังหวัดชลบุรี	✓		
6.9 ศูนย์วิจัยอาหารสัตว์น้ำชายฝั่งจังหวัดเพชรบุรี	✓		
6.10 ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประมงอ่าวคุ้งกระเบน อันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดจันทบุรี	✓		
6.11 ศูนย์พัฒนาประมงพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง อันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดนครศรีธรรมราช	✓		
6.12 ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงชายฝั่ง (20 ศูนย์)	✓		
6.13 ศูนย์ศึกษาการพัฒนาและการอนุรักษ์พันธุ์ปู ป่าทุ่งทะเล อันเนื่องมาจากพระราชดำริ	✓		
6.14 ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงทะเล (5 ศูนย์) (อ่าวไทยตอนบน, อ่าวไทยตอนกลาง, อ่าวไทยตอนล่าง, อ่าวไทยฝั่งตะวันออก, อันดามัน)	✓		
- สถานีประมงทะเล (2 สถานี) ของศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงทะเลฝั่งอันดามัน (จังหวัดสตูล, ระนอง)			
6.15 ด้านตรวจสัตว์น้ำ (23 ด้าน)	✓		
6.16 หน่วยบริหารจัดการประมงน้ำจืด	✓		
6.17 ศูนย์บริหารจัดการประมงทะเล (5 ศูนย์) - หน่วยบริหารจัดการประมงทะเล - สถานีวิทยุประมงชายฝั่ง	✓		
6.18 สำนักงานประมงจังหวัด (76 จังหวัด) / สำนักงานประมงอำเภอ		✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค	
		จังหวัด	อำเภอ
7. กรมการข้าว			
7.1 ศูนย์วิจัยข้าว (27 แห่ง)	✓		
7.2 ศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว (23 แห่ง)	✓		
8. กรมหม่อนไหม			
8.1 สำนักงานหม่อนไหม เขต 1-5 (เขต 1 แพร่, เขต 2 อุดรธานี, เขต 3 ขอนแก่น, เขต 4 นครราชสีมา, เขต 5 ชุมพร) - ศูนย์หม่อนไหมเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ (21 ศูนย์)	✓		
กลุ่มภารกิจด้านบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการผลิต			
9. กรมพัฒนาที่ดิน			
9.1 สำนักงานพัฒนาที่ดินเขต 1-12	✓		
9.2 สถานีพัฒนาที่ดิน (76 จังหวัด)	✓		
9.3 ศูนย์ศึกษาพัฒนาเขาหินซ้อนอันเนื่องมาจากพระราชดำริจังหวัด ฉะเชิงเทรา	✓		
9.4 ศูนย์ปฏิบัติการพัฒนาที่ดินโครงการหลวงภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่	✓		
9.5 ศูนย์ศึกษาวิธีการฟื้นฟูที่ดินเสื่อมโทรมเขาชะงุ้ม จังหวัดราชบุรี	✓		
9.6 ศูนย์ปฏิบัติการโครงการจัดการพัฒนาที่ดินตามพระราชประสงค์ หนองพลับ-กลัดหลวง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์	✓		
9.7 ศูนย์ศึกษาการพัฒนาพิกุลทองอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดนราธิวาส	✓		
10. กรมชลประทาน			
10.1 สำนักวิจัยและพัฒนา จังหวัดนนทบุรี	✓		
10.2 สำนักชลประทานที่-1-17	✓		
- โครงการปฏิบัติการคันคูน้ำ (96 แห่ง)			
10.3 โครงการชลประทานจังหวัด (75 แห่ง)	✓		
10.4 ศูนย์อุทกวิทยาและบริหารน้ำ (8 ภาค)	✓		
10.5 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา (79 แห่ง)	✓		
10.6 ศูนย์พัฒนาห้วยฮ่องไคร้อันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดเชียงใหม่	✓		
10.7 ศูนย์ปฏิบัติการเครื่องจักรที่ 1-7	✓		
10.8 ศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพานอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัด สกลนคร	✓		
10.9 สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด (27 จังหวัด)	✓		
10.10 สถานีทดลองเกษตรชลประทาน 1-8	✓		
10.11 ศูนย์สาธิตเกษตรชลประทานแม่กลอง	✓		
10.12 กลุ่มปฐพีและธรณีวิทยา 1-16	✓		
10.13 สำนักงานก่อสร้าง 1-14	✓		
11. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม			
11.1 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (71 จังหวัด) (ยกเว้น กรุงเทพฯ		✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค	
		จังหวัด	อำเภอ
นนทบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม และอ่างทอง)			
กลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรรมและระบบสหกรณ์			
12. กรมส่งเสริมการเกษตร			
12.1 สำนักส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรเขตที่ 1-6	✓		
12.2 ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพการเกษตร (42 แห่ง) - พืชสวน 12 ศูนย์ - พันธุ์พืชเพาะเลี้ยง 10 ศูนย์ - ผัก 5 ศูนย์ - จีกรกลเกษตร 4 ศูนย์ - ยางพารา 1 ศูนย์	✓		
12.3 ศูนย์ส่งเสริมเยาวชนการเกษตร (1 ศูนย์ จังหวัดกาญจนบุรี)	✓		
12.4 ศูนย์ส่งเสริมเกษตรที่สูง (6 ศูนย์)	✓		
12.5 ศูนย์บริหารศัตรูพืช (9 ศูนย์)	✓		
12.6 สำนักงานเกษตรจังหวัด (77 จังหวัด) / สำนักงานเกษตรอำเภอ 882 แห่ง)		✓	
13. กรมส่งเสริมสหกรณ์			
13.1 ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการสหกรณ์ที่ 1-20	✓		
13.2 สำนักงานสหกรณ์จังหวัด (77 จังหวัด)		✓	
13.3 สำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1-2	✓		
13.4 ศูนย์สาธิตสหกรณ์โครงการหุบกะพง (จ.เพชรบุรี)	✓		
13.5 นิคมสหกรณ์ (53 แห่ง)	✓		
14. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์			
14.1 สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ที่ 1-10	✓		
14.2 สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ (77 จังหวัด รวมกรุงเทพฯ)	✓		
ส่วนราชการระดับกรมที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่เมื่อ 29 เมษายน พ.ศ. 2556)			
15. กรมฝนหลวงและการบินเกษตร			
15.1 ศูนย์ปฏิบัติการฝนหลวง 5 ภาค (เหนือ, กลาง, ตะวันออกเฉียงเหนือ, ตะวันออก, ใต้)	✓		
15.2 สนามบินคลองหลวง	✓		
15.3 สนามบินนครสวรรค์	✓		
15.4 สถานีเรดาร์ (3 สถานี) (อมก๋อย, พิมาย, ตาคลี)	✓		
กระทรวงคมนาคม			
1. สำนักงานปลัดกระทรวง			
2. สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร			
กลุ่มภารกิจการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง			
3. กรมทางหลวง			
3.1 สำนักทางหลวงที่ 1-15 - แขวงทางหลวง	✓		

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค	
		จังหวัด	อำเภอ
- หมวดการทาง - สำนักงานบำรุงทาง			
3.2 สำนักงานทางหลวง (3 สำนักงาน) (ตาก, มหาสารคาม, กระบี่ (สุราษฎร์ธานี)	✓		
3.2 ศูนย์สร้างและบูรณะสะพาน 1-4	✓		
3.3 สำนักก่อสร้างทางที่ 1-3	✓		
3.4 ศูนย์สร้างทาง (5 ศูนย์) (ลำปาง, หล่มสัก, ขอนแก่น, กาญจนบุรี, สงขลา)	✓		
4. กรมทางหลวงชนบท			
4.1 สำนักทางหลวงชนบทที่ 1-18	✓		
4.2 สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัด (76 จังหวัด)	✓		
กลุ่มภารกิจด้านการขนส่ง			
5. กรมเจ้าท่า			
5.1 สำนักเจ้าท่าภูมิภาคที่ 1-7	✓		
5.2 ศูนย์พัฒนาและบำรุงรักษาทางน้ำที่ 1-8 (1. พระนครศรีอยุธยา 2. นครสวรรค์ 3. ตรัง 4. สงขลา 5. จันทบุรี 6. สุราษฎร์ธานี 7. เชียงใหม่ 8. ขอนแก่น)	✓		
5.3 ศูนย์ฝึกพาณิชยนาวี จ.สมุทรปราการ	✓		
5.4 สถานีนำร่อง (5 สถานี) (สมุทรปราการ, ศรีราชา, มาบตาพุด, ภูเก็ต, สงขลา)	✓		
6. กรมการขนส่งทางบก			
6.1 สำนักงานขนส่งเขตที่ 1-12	✓		
6.2 สำนักงานขนส่งจังหวัด (76 จังหวัด)		✓	
7. กรมการขนส่งทางอากาศ (เปลี่ยนเป็น “กรมการบินพลเรือน”)			
7.1 ท่าอากาศยาน (27 แห่ง)	✓		
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม			
1. สำนักงานปลัดกระทรวง			
1.1 สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1-16	✓		
1.2 สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด (76 จังหวัด)		✓	
2. สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม			
กลุ่มภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติ			
3. กรมทรัพยากรธรณี			
3.1 สำนักงานทรัพยากรธรณี เขต 1-4 (เขต 1 ลำปาง, เขต 2 ขอนแก่น, เขต 3 ปทุมธานี, เขต 4 สุราษฎร์ธานี)	✓		
3.2 พิพิธภัณฑ์สิรินธร กาฬสินธุ์	✓		
4. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง			
4.1 ศูนย์วิจัยทรัพยากรทางทะเล ชายฝั่งอ่าวไทย (4 ศูนย์) (อ่าวไทยตอนบน, อ่าวไทยฝั่งตะวันออก, อ่าวไทยตอนกลาง, อ่าวไทยตอนล่าง)	✓		

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค	
		จังหวัด	อำเภอ
4.2 ศูนย์อนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ 1-6 (1. ระยอง, 2. สมุทรสาคร, 3. ชุมพร, 4. สงขลา, 5. ภูเก็ต, 6. ตรัง)	✓		
4.3 ศูนย์วิจัยพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนที่ 1-6 (1. ระนอง, 2. พังงา, 3. สตูล, 4. นครศรีธรรมราช, 5. สมุทรสาคร, 6. ตราด)	✓		
4.4 ส่วนบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนที่ 1-6	✓		
- สถานีพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลน (45 สถานี)			
5. กรมป่าไม้			
5.1 สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 1-13	✓		
- หน่วยป้องกันรักษาป่า (492 หน่วย) - ด่านป่าไม้ (43 ด่าน) - สถานีเพาะชำกล้าไม้ (79 สถานี) / หน่วยเพาะชำกล้าไม้ (2 หน่วย) - ศูนย์ประสานงานป่าไม้ (53 ศูนย์) - ศูนย์เมล็ดพันธุ์ไม้ (4 ภาค) - ศูนย์วนวัฒนวิจัย (4 ภาค) - สถานีวนวัฒนวิจัย (43 สถานี) - ศูนย์วิจัยผลิตผลป่าไม้ - สวนป่าท่องเที่ยว ป่ายางน้ำกลัดเหนือ-ใต้ จ.เพชรบุรี			
5.2 สำนักงานจัดการทรัพยากรป่าไม้ สาขา (9 สาขา)	✓		
5.3 ศูนย์ส่งเสริมวนศาสตร์ชุมชนที่ 1-12	✓		
5.4 ศูนย์ฝึกอบรมและสาธิตการควบคุมไฟป่า (จ.อุดรธานี)	✓		
5.5 ศูนย์ส่งเสริมการควบคุมไฟป่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (จ.อุดรธานี)	✓		
5.6 หน่วยส่งเสริมการควบคุมไฟป่า (2 หน่วย) (เลย, อุดรธานี)	✓		
6. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช			
6.1 สำนักบริหารในพื้นที่อนุรักษ์ที่ 1-16 / 5 สาขา	✓		
- อุทยานแห่งชาติ - เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า - วนอุทยาน - เขตห้ามล่าสัตว์ป่า - สวนรุกขชาติ - สวนพฤกษศาสตร์ - สวนป่า/โครงการ - แปลงปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติ - หน่วยจัดการต้นน้ำ - สถานีควบคุมไฟป่า - สถานีเพาะเลี้ยงสัตว์ป่า - ศูนย์สาธิตการพัฒนาและรณรงค์การใช้หญ้าแฝกด้านป่าไม้			
กลุ่มภารกิจด้านทรัพยากรน้ำในแผ่นดิน			
7. กรมทรัพยากรน้ำ			
7.1 สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 1-10	✓		

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค	
		จังหวัด	อำเภอ
7.2 ส่วนปฏิบัติการในพื้นที่ (76 จังหวัด)	✓		
8. กรมทรัพยากรน้ำบาดาล			
8.1 ศูนย์ทรัพยากรน้ำบาดาลเขต 1-12	✓		
กลุ่มภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม			
9. กรมควบคุมมลพิษ			
10. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มีสำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน, สำนักอาสาสมัครและเครือข่าย)			
กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร			
1. สำนักงานปลัดกระทรวง			
2. กรมอุตุนิยมวิทยา			
2.1 ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคเหนือ จ.เชียงใหม่	✓		
2.2 ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง จ.อุบลราชธานี	✓		
2.3 ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน จ.ขอนแก่น	✓		
2.4 ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคใต้ฝั่งตะวันออก จ.สงขลา	✓		
2.5 ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคใต้ฝั่งตะวันตก จ.ภูเก็ต	✓		
2.6 ศูนย์ตรวจสอบและเฝ้าระวังวิทยุเขต	✓		
3. สำนักงานสถิติแห่งชาติ			
3.1 สำนักงานสถิติจังหวัด (76 จังหวัด)		✓	
กระทรวงพลังงาน			
1. สำนักงานปลัดกระทรวง			
1.1 สำนักงานพลังงาน เขต 1-6 (เขต 1 ชลบุรี, เขต 2 นครราชสีมา, เขต 3 ราชบุรี, เขต 4 สงขลา, เขต 5 ขอนแก่น, เขต 6 เชียงใหม่)	✓		
1.2 สำนักงานพลังงานจังหวัด (76 จังหวัด)		✓	
2. กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ			
3. กรมธุรกิจพลังงาน			
4. กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน			
5. สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน			
กระทรวงพาณิชย์			
1. สำนักงานปลัดกระทรวง			
1.1 สำนักงานพาณิชย์จังหวัด (76 จังหวัด)		✓	
กลุ่มภารกิจด้านการค้าภายในประเทศ			
2. กรมการค้าภายใน			
2.1 ศูนย์ชั่ง ตวง วัด (3 ศูนย์)	✓		
2.2 สำนักงานสาขาชั่ง ตวง วัด (19 สาขา)	✓		
2.3 สำนักงานการค้าภายในจังหวัด (76 จังหวัด)	✓		
3. กรมทรัพย์สินทางปัญญา			
4. กรมพัฒนาธุรกิจการค้า			
4.1 สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัด (76 จังหวัด)	✓		

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค	
		จังหวัด	อำเภอ
กลุ่มภารกิจด้านการค้าต่างประเทศ			
6. กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ			
7. กรมการค้าต่างประเทศ			
7.1 สำนักงานการค้าต่างประเทศที่ 1-6	✓		
8. กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ			
8.1 ศูนย์ส่งเสริมการส่งออกเขต 1-5	✓		
กระทรวงมหาดไทย			
1. สำนักงานปลัดกระทรวง			
1.1 สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (18 จังหวัด)	✓		
1.2 ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เขต 1-12	✓		
1.3 สำนักงานจังหวัด (76 จังหวัด)		✓	
กลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน			
2. กรมการปกครอง			
2.1 ศูนย์ฝึกอบรมภาคเหนือ (ลำพูน)	✓		
2.2 ศูนย์บริหารการทะเบียนภาค 1-9	✓		
2.3 ฝ่ายฝึกอบรมมวลชน (ศูนย์ฝึกสมานมิตร จ.ประจวบคีรีขันธ์)	✓		
2.4 ที่ทำการปกครองจังหวัด (76 จังหวัด) / ที่ทำการปกครองอำเภอ		✓	✓
3. กรมที่ดิน			
3.1 สำนักงานที่ดินจังหวัด (ตามกฎหมายมีเฉพาะสำนักงานที่ดินจังหวัด แต่มีการตั้งขึ้นเป็นการภายในมีทั้ง “สาขา” และ “ส่วนแยก”)		✓	
3.2 สำนักงานที่ดินอำเภอ		✓	
กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น			
4. กรมการพัฒนาชุมชน			
4.1 สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด (76 จังหวัด) / สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ (878 อำเภอ)		✓	
5. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น			
5.1 สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด (76 จังหวัด) (เปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด”)		✓	
กลุ่มภารกิจด้านสาธารณสุขและพัฒนาเมือง			
6. กรมโยธาธิการและผังเมือง			
6.1 สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด (76 จังหวัด)		✓	
7. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย			
7.1 ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 1-18	✓		
7.2 วิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (6 วิทยาเขต) (เชียงใหม่, พิษณุโลก, ขอนแก่น, ปราจีนบุรี, ภูเก็ต, สงขลา)	✓		
7.3 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (76 จังหวัด) (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขา)		✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค	
		จังหวัด	อำเภอ
กระทรวงยุติธรรม			
1. สำนักงานปลัดกระทรวง			
1.1 สำนักงานยุติธรรมจังหวัด (77 จังหวัด)	✓		
2. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีฯ)			
2.1 สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภาค 1-9	✓		
3. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี)			
4. สำนักงานกิจการยุติธรรม			
กลุ่มภารกิจด้านอำนวยความสะดวกยุติธรรม			
5. กรมสอบสวนคดีพิเศษ			
6. สถาบันนิติวิทยาศาสตร์			
กลุ่มภารกิจด้านบริหารความยุติธรรม			
6. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ			
7. กรมบังคับคดี			
7.1 สำนักงานบังคับคดีจังหวัด 76 จังหวัด (มีสำนักงานบังคับคดีจังหวัดสาขา ในอำเภอที่มีศาลตั้งอยู่ ซึ่งตั้งเป็นการภายใน ไม่ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ)		✓	✓
กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาพฤตินิสัย			
8. กรมราชทัณฑ์			
8.1 ทณฑสถาน (27 แห่ง)	✓		
8.2 เรือนจำกลาง (29 แห่ง)	✓		
8.3 เรือนจำพิเศษ (24 แห่ง)	✓		
8.4 สถานกักกัน	✓		
8.5 สถานกักขัง	✓		
8.6 ราชทัณฑ์เขต 1-9	✓		
8.7 เรือนจำจังหวัด/เรือนจำอำเภอ		✓	✓
9. กรมคุมประพฤติ			
9.1 สำนักงานคุมประพฤติกรุงเทพมหานคร	✓		
9.2 สำนักงานคุมประพฤติชลบุรี	✓		
9.3 สำนักงานคุมประพฤติภาค 1-9	✓		
9.4 สำนักงานคุมประพฤติจังหวัด / สาขา (ตั้งเป็นการภายใน)		✓	
10. กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน			
10.1 ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน เขต 1-11	✓		
10.2 ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน บ้านกรุณา, บ้านมูทิตา, บ้านอุเบกขา, บ้านปราณี, บ้านกาญจนาภิเษก, สิริธร, บ้านบึง, พระนครศรีอยุธยา)	✓		
10.3 สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด - ที่มีสถานแรกรับ (33 แห่ง)	✓		

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค	
		จังหวัด	อำเภอ
- ที่ไม่มีสถานแกร็บ (44 แห่ง)			
กระทรวงแรงงาน			
1. สำนักงานปลัดกระทรวง			
1.1 สำนักงานแรงงานจังหวัด (76 จังหวัด)		✓	
กลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ			
2. กรมการจัดหางาน			
2.1 สำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานคร เขต 1-10	✓		
2.1 สำนักงานจัดหางานจังหวัด (76 จังหวัด)		✓	
3. กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน			
3.1 สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 1-12	✓		
3.2 ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด (63 แห่ง)	✓		
3.3 สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานนานาชาติเชียงใหม่	✓		
กลุ่มภารกิจด้านประกันความมั่นคงในการทำงาน			
4. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน			
4.1 ศูนย์ความปลอดภัย แรงงานพื้นที่ 1-12	✓		
4.2 กลุ่มงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่ 1-10 (กทม.)			
4.3 สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด (76 จังหวัด)		✓	
4.4 ศูนย์เด็กเล็กวิทยาลัยเกษตรสุพรรณบุรี จ.สุพรรณบุรี	✓		
4.5 ศูนย์เด็กเล็กวิทยาลัยเกษตรสุพรรณบุรี จ.สุพรรณบุรี	✓		
5. สำนักงานประกันสังคม			
5.1 ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนงานประจำภาค (4 ศูนย์) (ประจำภาคเหนือ จ.เชียงใหม่, จ.ปทุมธานี, ประจำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จ.ขอนแก่น, ประจำภาคตะวันออก จ.ระยอง)	✓		
5.2 สำนักงานประกันสังคมจังหวัด (76 จังหวัด)		✓	
กระทรวงวัฒนธรรม			
1. สำนักงานปลัดกระทรวง			
1.1 สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด (76 จังหวัด)		✓	
2. กรมการศาสนา			
3. กรมศิลปากร			
3.1 สำนักศิลปากรที่ 1-15	✓		
3.2 พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ	✓		
3.3 หอสมุดแห่งชาติ	✓		
4. กรมส่งเสริมวัฒนธรรม			
5. สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย			
5.1 ศูนย์หอศิลป์	✓		
6. สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ (สถาบันการศึกษาในกำกับ)			
6.1 วิทยาลัยช่างศิลป์ (3 แห่ง)	✓		
6.2 วิทยาลัยนาฏศิลป์ (12 แห่ง)	✓		

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค	
		จังหวัด	อำเภอ
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี			
1. สำนักงานปลัดกระทรวง			
2. กรมวิทยาศาสตร์บริการ			
3. สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ			
กระทรวงศึกษาธิการ			
1. สำนักงานปลัดกระทรวง			
1.1 สำนักงานศึกษาธิการภาค 1-13	✓		
1.2 สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) จังหวัด (77 จังหวัด)	✓		
1.3 สำนักงาน กศน. อำเภอ (5 ภาค)	✓		
1.4 ศูนย์วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษา (12 ศูนย์)	✓		
1.5 ศูนย์วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมเพื่อการศึกษา ร้อยเอ็ด	✓		
1.6 ศูนย์ฝึกวิชาชีพจังหวัดกาญจนบุรี “สามสงฆ์ทรงพระคุณ”	✓		
1.7 ศูนย์ฝึกและพัฒนาอาชีพเกษตรกรรมวัดญาณสังวรารามวรมหาวิหาร อันเนื่องมาจากพระราชดำริ	✓		
1.8 ศูนย์ฝึกและพัฒนาอาชีพราษฎรไทยบริเวณชายแดน (7 ศูนย์)	✓		
2. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา			
3. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน			
3.1 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา	✓		
3.2 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา	✓		
3.3 ศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด (61 ศูนย์)	✓		
4. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา			
4.1 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (15 แห่ง)	✓		
4.2 สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ (65 แห่ง)	✓		
4.3 มหาวิทยาลัยเอกชน (40 แห่ง) / สถาบัน (9 แห่ง)	✓		
4.4 วิทยาลัยเอกชน (22 แห่ง)	✓		
4.5 วิทยาลัยชุมชน (21 แห่ง)	✓		
5. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา			
5.1 วิทยาลัยเทคนิค (120 แห่ง)	✓		
5.2 วิทยาลัยอาชีวศึกษา (37 แห่ง)	✓		
5.3 วิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยี (43 แห่ง)	✓		
5.4 วิทยาลัยสารพัดช่าง (52 แห่ง)	✓		
5.5 วิทยาลัยการอาชีพ (137 แห่ง)	✓		
5.6 วิทยาลัยพัฒนศึกษา (5 แห่ง)	✓		
5.7 วิทยาลัยเทคโนโลยีอุตสาหกรรมการต่อเรือ (3 แห่ง)	✓		
5.8 วิทยาลัยศิลปหัตถกรรม (2 แห่ง)	✓		
5.9 วิทยาลัยบริหารธุรกิจและการท่องเที่ยว (3 แห่ง)	✓		
5.10 วิทยาลัยประมง (4 แห่ง)	✓		

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค	
		จังหวัด	อำเภอ
5.11 กาญจนภิเษกวิทยาลัยช่างทองหลวง (1 แห่ง)	✓		
5.12 วิทยาลัยเทคโนโลยีและการจัดการ (12 แห่ง)	✓		
5.13 วิทยาลัยอาชีวศึกษาเทคโนโลยีฐานวิทยาศาสตร์ (1 แห่ง)	✓		
5.14 วิทยาลัยการอาชีวศึกษา (1 แห่ง)	✓		
กระทรวงสาธารณสุข			
1. สำนักงานปลัดกระทรวง			
1.1 วิทยาลัยพยาบาล (35 แห่ง)	✓		
1.2 วิทยาลัยการสาธารณสุขสิรินธร (7 แห่ง)	✓		
1.3 วิทยาลัยนักระบาดวิทยาสาธารณสุข จังหวัดนครปฐม	✓		
1.4 สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด / สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ		✓	
1.5 โรงพยาบาล / สถานีอนามัย / โรงพยาบาลชุมชน	✓		
กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการแพทย์			
2. กรมการแพทย์			
2.1 โรงพยาบาลเมตตาประชารักษ์ (วัดไร่ขิง) จ.นครปฐม	✓		
2.2 สถาบันอัญญาธิราช จ.ปทุมธานี	✓		
2.3 โรงพยาบาลอัญญาธิราช (6 แห่ง)	✓		
2.3 สถาบันโรคทรวงอก จ.นนทบุรี	✓		
2.4 โรงพยาบาลมะเร็ง (6 แห่ง)	✓		
2.5 ศูนย์มหาวิทยาลัยราชภัฏ อัญบุรี	✓		
2.6 ศูนย์สมเด็จพระสังฆราชญาณสังวรเพื่อผู้สูงอายุ จังหวัดชลบุรี	✓		
2.7 ศูนย์บำบัดรักษาเยาเสพติด (5 แห่ง)	✓		
2.8 โรงพยาบาลโรคผิวหนังเขตร้อนภาคใต้ จังหวัดตรัง	✓		
2.9 โรงพยาบาลประสาทเชียงใหม่	✓		
2.10 ศูนย์สิรินธรเพื่อการฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์แห่งชาติ	✓		
2.11 โรงพยาบาลราชวิถี	✓		
2.12 โรงพยาบาลเลิดสิน	✓		
2.13 โรงพยาบาลสงฆ์	✓		
3. กรมสุขภาพจิต			
3.1 ศูนย์สุขภาพจิตที่ 1-13, 15	✓		
3.2 โรงพยาบาลจิตเวช (7 แห่ง) (สงขลา, นครพนม, เลย, สระแก้ว, ขอนแก่น, นครราชสีมา, นครสวรรค์)	✓		
3.3 โรงพยาบาลสวนปรุง	✓		
3.4 โรงพยาบาลศรีธัญญา	✓		
3.5 โรงพยาบาลพระศรีมหาโพธิ์	✓		
3.6 โรงพยาบาลสวนสราญรมย์ (จ.สุราษฎร์ธานี)	✓		
3.7 โรงพยาบาลยุวประสาทไวทโยปถัมภ์ (จ.สมุทรปราการ)	✓		
3.8 ศูนย์สุขภาพจิต	✓		
3.9 สถาบันพัฒนาการเด็กกรชนครินทร์ (จ.เชียงใหม่)	✓		

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค	
		จังหวัด	อำเภอ
4. กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก			
กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการสาธารณสุข			
5. กรมอนามัย			
5.1 กลุ่มพัฒนาความร่วมมือทันตสาธารณสุขระหว่างประเทศ (จังหวัดเชียงใหม่)	✓		
5.2 ศูนย์พัฒนาอนามัยพื้นที่สูง (จังหวัดลำปาง)	✓		
5.3 ศูนย์อนามัยที่ 1-12	✓		
6. กรมควบคุมโรค			
6.1 สำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 1-12	✓		
กลุ่มภารกิจด้านสนับสนุนงานบริการสุขภาพ			
7. กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ			
7.1 ศูนย์วิศวกรรมทางการแพทย์ที่ 1-9	✓		
7.2 ศูนย์ฝึกอบรมและพัฒนาสุขภาพภาคประชาชน (5 ภาค) (ภาคเหนือ, ภาคกลาง, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, ภาคใต้, ชายแดนภาคใต้)	✓		
8. สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา			
8.1 ด้านอาหารและยา (35 ด้าน)	✓		
9. กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์			
9.1 ศูนย์วิทยาศาสตร์การแพทย์ (14 แห่ง)	✓		
กระทรวงอุตสาหกรรม			
1. สำนักงานปลัดกระทรวง			
1.1 สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด (76 จังหวัด)		✓	
2. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีฯ)			
2.1 สำนักงานเศรษฐกิจการลงทุนเขตที่ 1-7 (เชียงใหม่, นครราชสีมา, ขอนแก่น, ชลบุรี, สงขลา, สุราษฎร์ธานี, พิษณุโลก)	✓		
กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรม			
3. สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม			
4. สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย			
4.1 ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่ 1-4	✓		
- สถานีทดลองและขยายพันธุ์อ้อยที่ 1-4 (อ่างทอง, พิจิตร, นครราชสีมา, ชัยภูมิ)			
กลุ่มภารกิจด้านกำกับตรวจสอบกระบวนการผลิต			
5. กรมโรงงานอุตสาหกรรม			
5.1 ศูนย์เฝ้าระวังสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมภาคตะวันออก (จ.ชลบุรี)	✓		
5.2 ศูนย์วิจัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อมโรงงาน (6 แห่ง)	✓		
6. กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่			
6.1 สำนักงานอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ เขต 1-7 (สงขลา, อุตรดิตถ์, เชียงใหม่, ภูเก็ต, พิษณุโลก, นครราชสีมา, ราชบุรี)	✓		
กลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ			

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค	
		จังหวัด	อำเภอ
7. กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม			
7.1 ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคที่ 1-11	✓		
7.2 ศูนย์พัฒนาอุตสาหกรรมเชรามิก จังหวัดลำปาง	✓		
8. สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม			

สำหรับหลักเกณฑ์การจัดตั้งหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค (จังหวัด) ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ⁹⁶ มีหลักการสำคัญคือ การจัดตั้งหน่วยงานที่มีพื้นที่ปฏิบัติการในเขตจังหวัดให้กำหนดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค มิให้จัดตั้งเป็นหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคเว้นแต่อยู่ในเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (1) เป็นภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชน/ครัวเรือน/ชุมชน (2) เป็นภารกิจที่ต้องปฏิบัติครอบคลุมคาบเกี่ยวหลายจังหวัดเพื่อตอบสนองความต้องการต่อส่วนรวมหรือเป็นภารกิจที่ตอบสนองต่อบทบาทหลักของหน่วยงานต้นสังกัด (3) มีความจำเป็นต้องจัดตั้งตามที่กฎหมายกำหนด (4) เป็นภารกิจของรัฐบาลซึ่งไม่อาจมอบให้ภูมิภาคดำเนินการแทนได้ตามแนวทางสากลในอารยประเทศ (5) ภารกิจดังกล่าวจะต้องเป็นที่มีอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น

ภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าว การจัดตั้งหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค สามารถดำเนินการได้ 2 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบที่ 1 การกำหนดเป็นหน่วยงานระดับกองหรือสำนัก ซึ่งปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ เช่น สำนักงานภาค /เขต หรือสำนัก และรูปแบบที่ 2 การกำหนดเป็นหน่วยงานต่ำกว่าระดับกองหรือสำนักอยู่ในสังกัดกองหรือสำนัก โดยไม่ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ การดำเนินการจัดส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค มีแนวทางการพิจารณา คือ ส่วนราชการที่จะจัดตั้งเป็นหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคต้องมีการกิจ หรือมีความสอดคล้องกับลักษณะงานข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้ (1) เป็นงานวิชาการ วิจัย พัฒนา และการบริการวิชาการ ที่มุ่งการบริการและให้ประโยชน์ต่อส่วนราชการหรือส่วนรวมของประเทศ (2) เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศ และความมั่นคงแห่งรัฐ (3) เป็นงานที่มีการดำเนินการครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัดที่ไม่ยึดโยงกับเขตการปกครอง ได้แก่ พื้นที่ในลักษณะลุ่มน้ำ เขตป่า เขตอุทยาน เป็นต้น (4) กฎหมายบัญญัติให้จัดตั้งส่วนราชการในลักษณะดังกล่าว (5) หากไม่เป็นไปตามข้อ (1)-(4) ให้กำหนดส่วนราชการเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค⁹⁷ ทั้งนี้ การกำหนดหน่วยงานดังกล่าว จะต้องแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ โดยการกำหนดหน่วยงานดังกล่าวจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการตามภารกิจ ซึ่งผลสุดท้ายจะก่อให้เกิดประโยชน์โดยส่วนรวมของชาติหรือต่อประชาชนอย่างแท้จริง และมีความคุ้มค่าในการจัดตั้งและการใช้ทรัพยากรการบริหารโดยมีการเกลี่ยอัตราข้าราชการที่เหมาะสม

การจัดตั้งส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคของกรมต่าง ๆ เป็นจำนวนมากดังกล่าวไปข้างต้น เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อกระบวนการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า ปัญหา ข้อจำกัด

⁹⁶ หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร ๑๒๐๐/ว๑๘ เรื่อง แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐

⁹⁷ กรณีตัวอย่างการจัดส่วนราชการส่วนกลางในภูมิภาคในระดับจังหวัดทุกจังหวัด เหมือนหนึ่งเป็น “ราชการบริหารส่วนภูมิภาค” แต่ไม่ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ อาทิ สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัด สำนักงานการค้าภายในจังหวัด สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัด สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด

และอุปสรรคต่อการบริหารราชการในภูมิภาคของจังหวัด ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็น “ข้อจำกัดในการกำกับส่วนราชการบริหารส่วนกลาง การมีราชการบริหารส่วนกลางมาก และยังไม่ลึกซึ้งในการบริหารจัดการพื้นที่ เช่น ปัญหาของประชาชน การกำหนดหน่วยนำร่องในการแก้ไข ปัญหา หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคขาดการบูรณาการการทำงาน จะทำงานตามภารกิจของ กระทรวง/กรมตัวเองเป็นหลัก ขาดการเชื่อมโยงการทำงานในเชิงพื้นที่ ต่างกำหนดพื้นที่กลุ่มเป้าหมายของแต่ละส่วนราชการ ทั้งที่เป็นงานที่จะต้องทำเชื่อมโยงกันตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ”⁹⁸ ในทัศนะของผู้ว่าราชการจังหวัด การขาดกลไกประสานการทำงานร่วมกันในพื้นที่ระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคกับจังหวัดในฐานะกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ส่งผลกระทบทางลบต่อประสิทธิภาพในการบริหารพื้นที่ เนื่องจากขาดความเป็น “เอกภาพในการบริหารจัดการ” ดังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรีกล่าวว่า

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคประเมินได้ว่าล้มเหลว เพราะการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดมีความยากที่จะให้เกิดประสิทธิภาพ เพราะต้องมองว่าระบบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบันนี้ เรามีการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่ในความเป็นจริงราชการบริหารส่วนภูมิภาคกำลังจะไม่มีลักษณะของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพราะมีหน่วยราชการส่วนกลางอยู่ในพื้นที่จำนวนมาก ซึ่งมีผลต่ออำนาจการบริหารและเอกภาพในการบริหารจัดการพอสมควร...ปัจจุบัน หน่วยราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคมีจำนวนเยอะมาก และในการบริหารราชการก็ไม่สามารถทำงานได้ แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะฝึกให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องทำได้ทุกเรื่อง แต่ปัญหาก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดทำได้ทุกเรื่องจริงหรือไม่ เพราะเรื่องการบริหารงบประมาณต้องจัดการควบคู่กันไปด้วย และหลายหน่วยราชการส่วนกลางในจังหวัดก็เข้ามาทำงานโดยที่ไม่ได้ศึกษาพื้นที่เลย ก็ทำให้งบประมาณสูญเปล่าไป⁹⁹

ด้วยเหตุนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีข้อเสนอให้ “หน่วยงานบางหน่วยที่สังกัดราชการส่วนกลาง ควรปรับให้เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพื่อความคล่องตัวในการทำงาน”¹⁰⁰ สอดคล้องกับความคิดเห็นของนายอำเภอที่เสนออย่างตรงไปตรงมาว่า “ต้องไม่มีหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค”¹⁰¹ แม้ข้อเสนอแนะดังกล่าวจะมีลักษณะค่อนข้างสุดโต่ง แต่ในแง่หนึ่งก็สะท้อนให้เห็นถึงมุมมองของผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ต่อสภาพความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคกับจังหวัดและอำเภอซึ่งควรได้รับพิจารณาในฐานะปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค สำหรับกรณีตัวอย่างความไม่เป็นเอกภาพในการดำเนินภารกิจเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ สามารถพิจารณาได้จากสภาพการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข “ปัญหาน้ำแล้ง” ซึ่งการป้องกันและแก้ไขปัญหาต้องอาศัยการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยราชการส่วนกลางในสังกัดกรมชลประทาน ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่และสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรีเล่าถึงกรณีตัวอย่างดังกล่าว โดยชี้ให้เห็นว่า

⁹⁸ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ผู้ว่าราชการจังหวัด.

⁹⁹ สัมภาษณ์, ชัยวัฒน์ สิมบัววรรณ, ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี, วันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557.

¹⁰⁰ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ผู้ว่าราชการจังหวัด.

¹⁰¹ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด นายอำเภอ

หน่วยงานใดที่เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับพื้นที่ ควรจะขึ้นอยู่กับพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น ถนน น้ำ หากไม่อยู่กับส่วนภูมิภาคแล้วจะทำงานได้อย่างไร จังหวัดก็ทำงานไป หน่วยราชการส่วนกลางในพื้นที่ก็ทำงานไป แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดทราบพื้นที่ขาดแคลนน้ำ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็เรียกหน่วยงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมานำน้ำไปให้ประชาชน ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหเฉพาะหน้า จึงได้บอกให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับน้ำต้องไปคิดวางแผนก่อนล่วงหน้าว่าที่ไหนที่แล้งบ่อยครั้ง มีบ่อน้ำ แหล่งน้ำหรือไม่ น้ำจะมีเมื่อไร เก็บน้ำได้ไหม ซึ่งหน่วยงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลับให้คำตอบว่า หน่วยงานมีหน้าที่แก้ไขปัญหเฉพาะหน้า แต่หน่วยงานที่แก้ไขปัญหาน้ำแล้งก็คือ หน่วยงานชลประทานซึ่งไม่ได้ขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัด¹⁰²

สภาพการจัดโครงสร้างส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคที่ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในการบริหารราชการจังหวัด ปรากฏเด่นชัดในกรณีการจัดส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคของหลายกรม ตัวอย่างเช่น กรมประชาสัมพันธ์ มีทั้งสำนักงานประชาสัมพันธ์เขตเป็นส่วนกลางในภูมิภาค แต่ในขณะเดียวกันก็มีส่วนราชการประจำจังหวัดด้วย ข้าราชการกรมประชาสัมพันธ์ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ภูมิภาคชี้ให้เห็นสภาพดังกล่าวว่า

สำนักงานประชาสัมพันธ์เขต 6 เป็นหน่วยงานส่วนกลางในจังหวัดที่สังกัดกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งมีความรับผิดชอบใน 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง สำนักงานประชาสัมพันธ์เขต 6 มีหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานประจำอยู่ในจังหวัดอีกหน่วยงานหนึ่งก็คือ สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยประจำจังหวัด และสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยในพื้นที่ 7 จังหวัดก็มีอยู่ 3 หน่วยงาน นอกจากนี้ กรมประชาสัมพันธ์ก็มีหน่วยงานส่วนภูมิภาคคือ สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดอยู่ที่ศาลากลางจังหวัด จะเห็นได้ว่าหน่วยงานในกรมประชาสัมพันธ์มีหน่วยงานย่อยในพื้นที่จำนวนมาก มีทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนกลางในพื้นที่¹⁰³

การอธิบายเหตุผลและความจำเป็นในการจัดส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคที่ชัดเจนสามารถพิจารณาได้จากกรณีตัวอย่างการบริหารภารกิจสาธารณสุขในรูปแบบเขตพื้นที่ โดยแบ่งออกเป็น 12 เขตพื้นที่ โดยการแบ่งเขตพื้นที่พิจารณาจากเกณฑ์ประชากร ประมาณ 5 ล้านคนต่อเขต บุคลากรกระทรวงสาธารณสุขชี้ว่า การจัดส่วนราชการระดับเขตดังกล่าว ตั้งอยู่บนหลักการจัดหน่วยให้บริการตามเขตพื้นที่ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับการประหยัดต่อขนาด (economics of scale) ในแต่ละเขตพื้นที่บริการ มีโรงพยาบาลขนาดใหญ่เป็นแม่ข่าย สนับสนุนโรงพยาบาลขนาดเล็กในพื้นที่ ประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่ง ๆ สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขและการแพทย์ตั้งแต่ระดับปฐมภูมิ ทติยภูมิ และหน่วยบริการตติยภูมิระดับสูง (Excellent center) ระบบเขตพื้นที่บริการสาธารณสุข ช่วยให้ประชาชนได้รักษาพยาบาลใกล้บ้านที่สุด และเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางน้อยที่สุด นอกจากนี้ กระทรวงมีการพัฒนาระบบตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานในพื้นที่ โดยเปิดให้แต่ละเขตพื้นที่สามารถกำหนดตัวชี้วัดการปฏิบัติงานเฉพาะของพื้นที่ได้อีก 6 ตัวชี้วัด นอกเหนือจาก

¹⁰² สัมภาษณ์ นายชัยวัฒน์ สิมปวรรณธะ ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี. (วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2557)

¹⁰³ นักประชาสัมพันธ์ชำนาญการพิเศษ สำนักงานประชาสัมพันธ์เขต 6. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 – 12.00 น. ณ ห้องราชมิ่งคลา 1 โรงแรมราชมิ่งคลา พาวิลเลียน บีช รีสอร์ท จังหวัดสงขลา.

ตัวชี้วัดร่วมที่กระทรวงกำหนดไว้ เนื่องจากการปฏิบัติงานในแต่ละเขตพื้นที่มีบริบทของสภาพปัญหา ด้านสุขภาพสาธารณสุขและการแพทย์ที่แตกต่างกัน เช่น ปัญหามลพิษอุตสาหกรรมในเขตจังหวัดภาคตะวันออก¹⁰⁴ กรณีดังกล่าวสะท้อนถึงสภาพความจำเป็นในการจัดบริการระดับพื้นที่ที่ต้องอาศัยเทคนิควิชาการระดับสูงเกินกว่าศักยภาพของส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ตั้งอยู่ในจังหวัด

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นอีกหนึ่งกรณีตัวอย่างหนึ่งที่มีการขยายส่วนราชการบริหาร ส่วนกลางออกไปในภูมิภาคด้วยเหตุผลความจำเป็นในการปฏิบัติการกิจที่มีความเร่งด่วนฉุกเฉินอย่างสาธารณภัย ขนาดใหญ่ โดยมีการจัดตั้ง “ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 18 เขต” เป็นหน่วยราชการบริหาร ส่วนกลางในระดับภูมิภาค ในขณะที่เดียวกันสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ก็มีการจัดตั้ง “สำนักงานสาขา” โดยเฉพาะในจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ แต่ละอำเภอมีระยะทางห่างไกลจากตัวจังหวัด เช่น นครราชสีมา เป็นต้น ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ชี้ว่า การขยายส่วนราชการในภูมิภาคทั้งในระดับเขต ระดับจังหวัด และระดับอำเภอนั้น ตั้งอยู่บนความจำเป็นในการปฏิบัติงานในเชิงการให้ระงับเหตุและตอบสนองสถานการณ์ ปัญหา โดยชี้ว่า “ลักษณะงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดควรจะไปในระดับอำเภอ เพราะการช่วยเหลือผู้ประสบภัย หากอยู่ห่างไกลเช่นจังหวัดนครราชสีมา 32 อำเภอ บางอำเภอห่างไกลนับร้อย กิโลเมตร หากเกิดเหตุและต้องรอจังหวัดเข้าไปช่วยเหลือก็อาจไม่ทันการณ์ จึงค่อย ๆ ขยับขยาย”¹⁰⁵

ในขณะที่หลายหน่วยราชการมุ่งขยายส่วนราชการในสังกัดออกไปตั้งเป็นส่วนราชการบริหาร ส่วนกลางในภูมิภาค บางหน่วยราชการมีการยุบเลิกส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำจังหวัดขึ้นมาตั้ง เป็นส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคแทน ดังเช่นกรณีการปรับเปลี่ยนสถานะเป็นหน่วยราชการบริหาร ส่วนกลางในภูมิภาคของสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ ซึ่งสำนักงานเขตพื้นที่แห่งหนึ่งดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติงาน ครอบคลุมพื้นที่ 3-4 อำเภอ การปรับสถานะส่วนราชการดังกล่าว เป็นการปรับตัวเชิงโครงสร้างให้เหมาะสม กับลักษณะการปฏิบัติงานที่มีใช้การให้บริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมายอย่างต่อเนื่อง หากแต่เป็นการดำเนินงาน ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับควบคุมตามกฎหมายและการอนุมัติอนุญาต นอกจากนี้ การนำเทคโนโลยีสารสนเทศและ ระบบออนไลน์เข้ามาใช้ในการให้บริการ ก็ส่งผลให้การมีสถานะเป็นส่วนราชการประจำจังหวัดอาจไม่มีความจำเป็นมากนัก บุคลากรในสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ เล่าว่า

เนื่องจากฐานภาษีสรรพสามิตไม่กว้างเหมือนภาษีสรรพากร ผู้รับบริการส่วนใหญ่จึงเป็นผู้ประกอบการ ถ้าผู้รับบริการที่มีจำนวนมากคือ ผู้ขออนุญาตขายสุราและยาสูบ ซึ่งในแต่ละจังหวัดก็มีนับหลักพัน ดังนั้น เมื่อเป็นสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่สาขา ซึ่งจะต้องเป็นหน่วยให้บริการประชาชน ก็ได้รับผลกระทบเล็กน้อย เพราะเป็นการนำ 3-4 อำเภอมาร่วมรับผิดชอบ ทางสำนักงานก็จัดทำแผนรองรับ สภาพปัญหาในช่วงการต่อใบอนุญาต ก็มีการเปิดเวลาการต่อใบอนุญาตให้ดำเนินการก่อนอย่างน้อย 3 เดือน หากมีงานปริมาณมาก ก็จัดหน่วยเคลื่อนที่ให้บริการในระดับอำเภอบ้าง ท้องถิ่นบ้าง แต่ปัจจุบันระบบ

¹⁰⁴ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. การประชุมระดม ความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องกระเวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้น ทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 กรุงเทพมหานคร.

¹⁰⁵ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 5 นครราชสีมา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วน ภูมิภาค. วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องธณานิทัศน์ โรงแรมราชพฤกษ์ แกรนด์ ไฮเทล จังหวัดนครราชสีมา.

การออกใบอนุญาตใช้ระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ซึ่งบางครั้งก็อาจไปขอใช้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เป็นการปรับวิธีการทำงานของเราเอง¹⁰⁶

นอกเหนือจากการจัดส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคในลักษณะการจัดโครงสร้างอย่างเป็นทางการดังกล่าวมาแล้ว การจัดส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินการกิจของส่วนราชการระดับกรม ยังปรากฏในลักษณะการจัดโครงสร้างอย่างไม่เป็นทางการอีกด้วย ดังเห็นได้จากกรณีสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ซึ่งเป็นการจัดส่วนราชการโดยอาศัย “การบูรณาการเครือข่าย” ระหว่างส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงยุติธรรมในจังหวัด หากพิจารณาถึงประสิทธิภาพในเชิงการจัดการ การประสานความร่วมมือระหว่างส่วนราชการระดับกรมในสังกัดกระทรวงเดียวกัน ถือว่าเป็นระบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมกับลักษณะภารกิจด้านการควบคุมตามกฎหมาย ซึ่งมีใช้การจัดบริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง แต่ในมุมมองของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่กลับมองว่า

ไม่มีกฎหมายรองรับโครงสร้าง เหมือนหน่วยงานเถื่อน ไม่มีโครงสร้างของตัวเอง แต่อาศัยหัวหน้าหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม เช่น กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมราชทัณฑ์ เป็นต้น มาเป็นประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ซึ่งมีในทุกจังหวัด กระทรวงก็น่าจะเห็นใจว่านี่เป็นการทดลองและปรับมาเรื่อย ๆ ชั้นแรกมีเพียง 10 กว่าจังหวัดเป็นจังหวัดนำร่อง แต่กลับเป็นงานแฝงที่อาศัยความรู้ความสามารถของหัวหน้าหน่วยราชการในพื้นที่มาเป็นคณะกรรมการบริหาร ซึ่งเหมือนเป็นภารกิจที่เพิ่มเข้ามา แต่ผลตอบแทนกลับน้อยมาก ส่วนกลางก็มักจะให้นโยบายว่าจะส่งผลดี แต่ด้วยแนวนโยบายจะส่งผลดีจริง แต่ในทางปฏิบัติมันกลายเป็นงานแฝงและเป็นภาระที่เพิ่มเข้ามา¹⁰⁷

ในทัศนะของบุคลากรในส่วนราชการประจำจังหวัด การมอบหมายภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางที่ไม่มีหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ถูกมองว่าเป็น “งานแฝง” และเป็นการเพิ่มภาระให้ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค มุมมองเช่นนี้จึงสะท้อนว่า แม้กระทั่งส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคในกระทรวงเดียวกัน ก็มีความยึดมั่นให้ความสำคัญกับภารกิจในเขตอำนาจหน้าที่ของกรมตนเองเป็นเอกเทศ มากกว่าจะมอง “ผลลัพธ์” โดยรวมในภารกิจของกระทรวงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การประสานความร่วมมือเป็นเครือข่ายระหว่างหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในสังกัดกระทรวงเดียวกันเพื่อจัดโครงสร้างการบริหารงานอย่างไม่เป็นทางการในจังหวัด ก็ยังประสบปัญหาด้านประสิทธิภาพ เนื่องจากสำนักงานยุติธรรมจังหวัดบางแห่งขาดบุคลากรเฉพาะที่เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย จึงไม่สามารถตอบสนองปัญหาการอำนวยความสะดวกที่ต้องอาศัยความรู้เชิงลึกในข้อกฎหมายต่าง ๆ แต่ในอีกทางหนึ่ง อาจพิจารณาได้ว่าปัญหาการไม่มีบุคลากรของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดก็อาจสะท้อนว่า เนื่องมาจากงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็น “งานฝาก” จึงไม่มีส่วนราชการใดต้องการใช้บุคลากรของตัวเองมาแบกรับ ทั้งที่หน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรมอยู่ในจังหวัด

¹⁰⁶ สรรพสามิตพื้นที่ลำปาง สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30-12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

¹⁰⁷ พนักงานคุมประพฤติชำนาญการพิเศษ สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 - 12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

ย่อมมีบุคลากรที่มีความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการยุติธรรม สภาพดังกล่าวเห็นได้จากการให้ความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อประสิทธิภาพในการทำงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด โดยกล่าวว่า

ปัจจุบันมียุติธรรมจังหวัด แต่โครงสร้างเกิดจากการให้ข้าราชการที่สังกัดกระทรวงยุติธรรมในระดับพื้นที่ เช่น ผู้บัญชาการเรือนจำ ทณฑสถาน มาเป็นยุติธรรมจังหวัดควบคู่กันไปด้วย ซึ่งต้นน้ำไม่ว่าจะเป็นตำรวจหรืออัยการ เมื่อเขามาร้องเรียนกับผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดก็น่าจะมีอำนาจเรียกยุติธรรมจังหวัดมารับผิดชอบเรื่องร้องเรียนนี้ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเข้าไปแทรกแซงสำนวนคดีได้ จะได้มอบหมายให้ยุติธรรมจังหวัดได้ แต่ปัจจุบันมอบอำนาจอะไรไม่ได้เลย เพราะไม่รู้เรื่อง จึงต้องใช้ปลัดอำเภอที่จบนิติศาสตร์เป็นคนทำ ยุติธรรมจังหวัดจึงควรมีความเป็นมืออาชีพมากกว่าเอามาแปะไว้แต่ชื่อ ตำแหน่งนิติกรก็ไม่มี มีแต่ลูกจ้างที่เพิ่งเรียนจบนิติศาสตร์ จะสู้ทนายเก่ง ๆ ได้อย่างไร ถ้ามียุติธรรมจังหวัดที่มีคุณภาพ ก็จะช่วยให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรม แทนที่ชาวบ้านจะต้องไปร้องเรียนถึงกรุงเทพฯ แต่ถ้าหากมาพบผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วช่วยเหลือได้ ก็จะได้¹⁰⁸

การจัดส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค โดยเฉพาะหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ระดับเขตพื้นที่ซึ่งครอบคลุมหลายจังหวัด แสดงให้เห็นถึงสภาพความซับซ้อนในการบริหารงานระดับภูมิภาคของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน ดังเห็นได้จากสภาพความแตกต่างหลากหลายในการกำหนดขนาดพื้นที่ ขอบเขต และจำนวนจังหวัดภายใต้ความรับผิดชอบของส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคระดับเขตพื้นที่หรือศูนย์ภาค ในขณะที่เดียวกันการจัดเขตพื้นที่ครอบคลุมหลายจังหวัดของส่วนราชการต่าง ๆ ก็มีความซ้ำซ้อนและไม่สัมพันธ์กันเอง อีกทั้งยังไม่สัมพันธ์กับระบบการบริหารราชการกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งจัดกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ออกเป็น 18 กลุ่มจังหวัดอีกด้วย สภาพความแตกต่างหลากหลายในการกำหนดเขตพื้นที่ระดับภาคหรือกลุ่มจังหวัดของส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการบูรณาการการทำงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ดังเห็นได้จากกรณีสำนักงานประชาสัมพันธ์เขตในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่เล่าว่า

เรื่องปัญหาอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หลังมีการปฏิรูประบบราชการที่มีการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดขึ้น สำนักงานประชาสัมพันธ์เขต 6 ซึ่งต้องดูแลในกลุ่มจังหวัดซึ่งมี 7 จังหวัดที่ไม่สอดคล้องกับการบริหารงานของสำนักงานประชาสัมพันธ์เขต 6 เช่น สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่อยู่ในพื้นที่แต่มีจังหวัดตรังและสตูลที่ไปอยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคใต้กลุ่มเดียวกับนครศรีธรรมราช ซึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจการบริหารจัดการของสำนักงานประชาสัมพันธ์เขต 6 ซึ่งการทำแผนหรือการทำงานประมาณต่าง ๆ สองจังหวัดนั้นก็ติดกับนครศรีธรรมราช¹⁰⁹

¹⁰⁸ สัมภาษณ์, กฤษฎา บุญราช, ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา, วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557.

¹⁰⁹ นักประชาสัมพันธ์ชำนาญการพิเศษ สำนักงานประชาสัมพันธ์เขต 6. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 – 12.00 น. ณ ห้องราชมงคล 1 โรงแรมราชมงคล พาวิลเลียน บีช รีสอร์ท จังหวัดสงขลา.

แม้ว่าโดยโครงสร้างการบริหารงาน หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค เช่น สำนักงานเขตพื้นที่ ศูนย์หรือสำนักงานภาค จะเป็นส่วนราชการที่มีความเป็นเอกเทศจากกระบวนการบริหารราชการจังหวัดและ กลุ่มจังหวัด แต่ในบางกรณี ส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค ได้รับการประสานความร่วมมือให้เข้ามาร่วมขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีบทบาทร่วมในเชิงการสนับสนุนทางวิชาการที่จำเป็นต่อการวิเคราะห์และกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาในภูมิภาค กรณีดังกล่าวสามารถเห็นได้จากการแสดงบทบาทของสำนักงานคลังเขต 9 ได้รับการประสานความร่วมมือให้เข้ามามีบทบาทการทำงานในระดับกลุ่มจังหวัด โดย “จัดทำรายงานภาวะเศรษฐกิจกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนทั้งรายไตรมาสและรายปี... ก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ”¹¹⁰

ส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค แม้จะมีใช้หน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีบทบาทโดยตรงในการดำเนินการกิจการในระดับจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติ จะพบว่า การบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดต้องเกี่ยวพันเชื่อมโยงกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่อยู่เสมอ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การบริหารงานในพื้นที่จังหวัดในหลายเรื่องมีอาจดำเนินการได้โดยลำพัง หลายกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองต่อสถานการณ์ในพื้นที่จังหวัดได้ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเรื่องเหล่านั้นอยู่ภายใต้ส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค ซึ่งมีการดำเนินงานเป็นเอกเทศจากโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด อย่างไรก็ตาม ในทัศนะของผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค มองว่าการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีความจำเป็นแตกต่างกันขึ้นกับลักษณะของภารกิจ กล่าวคือ “สำหรับหน่วยราชการแล้ว หน่วยราชการใดเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคควรต้องมีมิติการจัดแบ่ง...ควรขึ้นกับความเหมาะสมของแต่ละกรมและมีหน่วยราชการไปตั้งอยู่ในภูมิภาค แต่ถ้าหากพิจารณาปัญหาของประชาชน งานที่ประชาชนต้องรับบริการจากหน่วยราชการในพื้นที่ ซึ่งประชาชนก็ไม่ได้สนใจว่าหน่วยราชการจะเป็นส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลาง ถ้าประชาชนได้รับการแก้ไขปัญหาในพื้นที่”¹¹¹

แต่ในอีกด้านหนึ่ง หากพิจารณาจากมุมมองของข้าราชการในส่วนภูมิภาค จะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่มีแนวโน้มมองว่าสภาพการจัดส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคของส่วนราชการระดับกรมต่าง ๆ กระจายในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศนั้นส่งผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพในการบริหารงานพื้นที่ ดังเห็นได้จากความคิดเห็นของปลัดจังหวัดเกี่ยวกับข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงพัฒนาระบบการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัด ซึ่งเสนอว่า “ควรลดหน่วยราชการที่อยู่ในจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนกลางปรับให้เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลเรื่องการบริหารงานบุคคลด้วย ไม่ควรรวมไว้ที่ส่วนกลาง”¹¹²

เช่นเดียวกับนายอำเภอจำนวนหนึ่งซึ่งมีข้อเสนอในทิศทางเดียวกัน โดยเสนอว่า “ปัจจุบันหน่วยงานที่สังกัดส่วนกลาง จะไม่ขึ้นกับการบังคับบัญชาของส่วนภูมิภาค แต่มีหน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่ ทำให้การประสานงานและการบูรณาการไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน...ในต่างจังหวัด ต้องเปลี่ยนส่วนราชการที่ขึ้นกับส่วนกลาง ปรับเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพราะจะมีเอกภาพและการบูรณาการมีประสิทธิภาพมากขึ้น...ราชการบริหาร

¹¹⁰ นักวิชาการคลังชำนาญการพิเศษ สำนักงานคลังเขต 9. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 – 12.00 น. ณ ห้องราชมั่งคลา 1 โรงแรมราชมั่งคลา พาวิลเลียน บีช รีสอร์ท จังหวัดสงขลา.

¹¹¹ ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมชลประทาน. การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 – 12.00 น. ณ ห้องกระแวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้นทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 กรุงเทพมหานคร.

¹¹² ผลการประชุมแบบสอบถามปลายเปิด ปลัดจังหวัด.

ส่วนกลางต้องจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำในจังหวัดต่าง ๆ เพื่อประสานการปฏิบัติราชการและไม่ขาดตอน... ลดการตั้งหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค หากกระทรวง ทบวง กรม จะตั้งส่วนราชการในพื้นที่ ก็ให้ตั้งเป็นส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพื่อลดความซ้ำซ้อน และขาดการบูรณาการ เพราะสิ้นเปลือง เวลา งบประมาณ และเกิดความสับสนของประชาชนในการใช้บริการ...การบูรณาการงานต้องให้ส่วนราชการ ในจังหวัดสามารถบริหารจัดการได้ ในปัจจุบันมีหน่วยงานขึ้นกับเขตและภาค และส่วนกลางมาทำงานในพื้นที่ ภูมิภาคไม่สามารถไปบริหารจัดการได้ มีแต่คำสั่งบูรณาการเป็นอักษรไว้เท่านั้น”¹¹³

ปัญหาการขาดกลไกการประสานความร่วมมือระหว่าง “ราชการบริหารส่วนกลาง” กับ “จังหวัด” ทำให้การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการในพื้นที่ไม่ประสบผล กล่าวคือ จังหวัดไม่สามารถ ผลักดันการพัฒนาระดับภูมิภาคได้ เป็นเพราะไม่มีกลไกบูรณาการ “ราชการบริหารส่วนกลาง” ให้ลงมา ขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์ในพื้นที่ สภาพปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นจากการหยิบยกกรณีตัวอย่างปัญหา การประสานบทบาทระหว่างจังหวัดกับส่วนราชการ กรณีดังกล่าว นำมาสู่คำถามที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะทำให้ หน่วยราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ภูมิภาค ต้องให้ความสำคัญกับ “ประเด็นยุทธศาสตร์” ของจังหวัด และ ร่วมเป็นภาคีความร่วมมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด สำหรับข้อเสนอแนะ ที่ชัดเจน สามารถพิจารณาได้จากแนวคิดของผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งเสนอให้พิจารณาปรับโครงสร้าง ส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคบางส่วนลงมาเป็นส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะส่วนราชการ บริหารส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับ “ปากท้องประชาชน” ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เป็นเอกภาพในการประสาน การทำงานร่วมกันในพื้นที่จังหวัด ดังได้ให้ข้อเสนอแนะอย่างเป็นรูปธรรมที่ว่า

หน่วยงานใดที่เกี่ยวข้องกับปากท้องประชาชน หน่วยงานนั้นควรจะขึ้นกับจังหวัด ไม่ควรอยู่กับส่วนกลางอีก ยกตัวอย่างเช่น เรื่องน้ำ ถนน ไฟฟ้า เป็นปัจจัยพื้นฐาน ชลประทาน ทั้งที่หน่วยราชการชลประทาน ก็ขาดความเป็นเอกภาพไม่ว่าจะเป็นสำนักงานโครงการชลประทาน โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา ก็ทำงานละเรื่อง ดังนั้น เมื่อเกิดภาวะน้ำแล้ง น้ำมาก ควรทำอย่างไร ไม่ใช่หน้าที่ของผู้ว่าราชการ จังหวัดหรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดไปพูดคุยแล้ว จะทำได้แค่ไหน และแผนงานของจังหวัดกับแผนงาน ของหน่วยงานที่แก้ไขปัญหาเป็นแผนงานเดียวกันหรือไม่ ยกตัวอย่าง เรื่องถนน มีทั้งหน่วยราชการ ทางหลวงชนบท ทางหลวงแผ่นดิน ศูนย์สร้างทาง ไม่นับเงินจ่ายตามพื้นที่ (area approach) ที่จ่าย ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะไม่อยู่ในแผนงานเดียวกัน มันจึงทำงานลำบาก¹¹⁴

กล่าวโดยสรุป สภาพการณ์ปัจจุบัน ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดเชิงโครงสร้างในการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคจากทั้งงานศึกษาวิจัยในอดีตที่สะท้อนสภาพปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดที่ยังคงดำรงอยู่ใน ปัจจุบันได้เป็นอย่างดี และทั้งจากการเก็บข้อมูลการประชุมกลุ่มย่อย รวมทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ว่าราชการ จังหวัด ก็สะท้อนให้เห็นว่า การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงมีปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารราชการโดยรวม โดยข้อมูลส่วนใหญ่ สอดคล้องในทิศทางที่ว่าควรลดจำนวนหน่วยราชการส่วนกลางในภูมิภาคที่ไม่จำเป็นต่อการบริหารราชการ ในระดับพื้นที่ หรืออาจปรับปรุงให้หน่วยราชการส่วนกลางในภูมิภาค ให้เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพื่อขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้บริหารราชการในพื้นที่และในฐานะที่เป็นตัวแทนจากรัฐ

¹¹³ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด นายอำเภอ.

¹¹⁴ สัมภาษณ์, ชัยวัฒน์ สิมบัววรรณ, ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี, วันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557.

ส่วนกลาง เพื่อความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการสภาพปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผล
สัมฤทธิ์

บทที่ 8

ผลการศึกษาสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัด ในระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

สาระสำคัญในบทนี้ นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพเกี่ยวกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ครอบคลุมประเด็นหลัก ได้แก่ การบูรณาการส่วนราชการประจำจังหวัด ระบบการมอบอำนาจ งบประมาณจังหวัด กระบวนการ งบประมาณจังหวัด การจัดสรรงบประมาณจังหวัด การแทรกแซงการจัดสรรงบประมาณจังหวัด ข้อมูลพื้นฐาน ในการกำหนดยุทธศาสตร์ การตรวจสอบและประเมินการบริหารงบประมาณจังหวัด ระบบการบริหารงาน กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ การทำงานร่วมกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัด การบริหารโครงการ ตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด งบประมาณกลุ่มจังหวัด การดำเนิน โครงการแบบรายจังหวัด การแทรกแซงการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัด

8.1 การบูรณาการส่วนราชการประจำจังหวัด

ในมุมมองของผู้ว่าราชการจังหวัด ปัญหา ข้อจำกัด และอุปสรรคต่อการบริหารราชการในภูมิภาคของ จังหวัดส่วนหนึ่งเกิดจาก “ส่วนราชการประจำจังหวัด” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการขาดการบูรณาการการทำงาน แต่ละส่วนราชการมุ่งทำงานตามภารกิจของกระทรวง/กรมตัวเองเป็นหลัก เนื่องจากส่วนราชการประจำจังหวัด มองว่าตนเองเป็น “ตัวแทนกรม” และคิดว่าหน่วยงานของตนเองมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่ขึ้นตรงกับอธิบดี เท่านั้น ในขณะที่การปฏิบัติงานในพื้นที่ไม่สามารถประสานงานกับหน่วยงานอื่นได้ “ไม่รู้ว่าจะต้องดำเนินการ ในเรื่องอะไร อย่างไร และจะต้องปฏิบัติไปในทิศทางใด ต้องรอให้อธิบดีสั่งการก่อน จึงจะดำเนินการได้ ทั้ง ๆ ที่ บางเรื่องสามารถดำเนินการได้เลย” เมื่อส่วนราชการประจำจังหวัดขาดการเชื่อมโยงกระบวนการที่เชื่อมต่อกัน มีกระบวนการคิดที่แตกต่างกัน ก็ส่งผลให้โครงสร้างแผนงาน/โครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการ มี กิจกรรมการดำเนินงานและผลลัพธ์ เป้าหมาย ยังไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาที่จังหวัดกำหนดไว้ นอกจากนี้ แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการกำกับดูแลหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค 33 หน่วย ได้โดยตรง แต่ ในทางปฏิบัติ หน่วยงานเหล่านี้ต้องทำงานตามนโยบายกรมเป็นหลักก่อน จึงจะทำตามนโยบายจังหวัดได้ ในขณะที่หน่วยงานที่เป็นต้นสังกัดของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัด มักกำหนดนโยบายให้ จังหวัดดำเนินการ โดยไม่ได้พิจารณาหรือให้ความสำคัญกับแต่ละพื้นที่¹

ปัจจุบันจังหวัดไม่สามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้เบ็ดเสร็จตามหลักการและเป้าหมายที่ตั้งไว้ เนื่องจาก ปัญหาหลายเรื่องอยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะของส่วนราชการบริหารส่วนกลาง สภาพการณ์ ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้จากหลายกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด “ไม่สามารถให้คำตอบ” ประชาชนที่มาเรียกร้องที่ ศาลากลางจังหวัดได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดิน ปัญหาพืชผลการเกษตร ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด

¹ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ผู้ว่าราชการจังหวัด.

ไม่สามารถตัดสินใจดำเนินการจัดการแก้ไขปัญหาได้อย่าง “เบ็ดเสร็จ” ตามหลักการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ดังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาเล่าถึงสภาพความเป็นจริงในการบริหารราชการในพื้นที่ว่า

ในทางปฏิบัติ ก็ยังมีปัญหาว่าความคาดหวังต่อจังหวัดในการแก้ไขปัญหา อาจจะต้องแก้ไขได้เบ็ดเสร็จในพื้นที่ ยอยากให้กลุ่มที่เรียกร้องปัญหาต้องหยุดอยู่แค่ในจังหวัด ไม่ให้เข้าไปถึงกรุงเทพมหานคร ก็ถือเป็นเรื่องยาก เพราะในความเป็นจริงทำไม่ได้ ทั้งในเรื่องของกฎหมายที่ไม่ได้แก้ไขตามภารกิจที่ให้จังหวัดมา และเรื่องอำนาจต่าง ๆ ไม่ได้เบ็ดเสร็จที่จังหวัด จึงยังต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายของส่วนกลาง เราจึงไม่อาจให้คำตอบกับประชาชนในพื้นที่ได้ทันที หลายเรื่องจะเป็นลักษณะเช่นนี้ เรื่องที่ราษฎรมาร้องเรียนมาก็ได้แก่ เรื่องที่ดิน ปัญหาราคาพืชผล ยังต้องขึ้นต่อส่วนกลาง เรื่องการโยกย้ายซึ่งข้าราชการที่ต่ำกว่าระดับ 8 อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ไม่สามารถย้ายออกนอกพื้นที่ได้ ก็ยังวนอยู่ในจังหวัด และแก้ไขปัญหาไป แต่ถ้าระดับสูงก็ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด บางหน่วยงาน จังหวัดก็ไม่สามารถไปย้ายได้ เช่น หน่วยงานส่วนกลางในพื้นที่²

สภาพข้อจำกัดในเชิงการบูรณาการส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ นอกจากจะส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้จริงดังกล่าวนั้นแล้ว ยังส่งผลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้บรรลุผลอีกด้วย ตัวอย่างที่ชัดเจน ได้แก่ การดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่ตามยุทธศาสตร์การค้าชายแดนของจังหวัด ในทางปฏิบัติประสบปัญหาอุปสรรคในด้านการประสานความร่วมมือระหว่างส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาด่านชายแดน เนื่องจากขาดกลไกการบูรณาการระหว่างส่วนราชการส่วนกลาง การบูรณาการระหว่างส่วนราชการในพื้นที่จึงไม่สามารถทำได้จริง ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลากล่าวถึงสภาพดังกล่าวว่า

การบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งต้องการบูรณาการ ยกตัวอย่าง การทำด่านชายแดน ซึ่งมีหลายหน่วยงานอยู่ที่ด่านชายแดน ไม่ว่าจะเป็นด่านตรวจคน ด่านตรวจพืช ด่านตรวจสัตว์ เมื่อจะพัฒนาปรับปรุงด่านจึงต้องอาศัยเจ้าภาพที่ทราบเรื่องนี้ จึงมอบให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเป็นเจ้าภาพหลัก ทั้งออกแบบผังและควบคุมราคาจนแล้วเสร็จ เพื่อให้มีเอกภาพ แต่เมื่อเสนองบประมาณไป สำนักงบประมาณชี้แจงว่าไม่ใช่ภารกิจของกรมโยธาธิการและผังเมือง แต่เป็นภารกิจของกรมศุลกากร ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องการบูรณาการไม่อาจเกิดขึ้นได้ แม้กระทั่งการตั้งงบประมาณเวนคืนที่ดิน แต่ก็ไม่ใช่หน้าที่ของสำนักงานโยธาธิการและผังเมือง ก็ต้องย้อนกลับไปอีก ผ่านไป 2 ปีก็ยังไม่คืบหน้าให้ศุลกากรตั้งงบประมาณใหม่³

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาการบูรณาการระดับพื้นที่ในลักษณะดังกล่าว ทำให้เกิดคำถามต่อบทบาทของกลไกการบูรณาการส่วนราชการในระดับภูมิภาคอย่าง “คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ” หรือ “ก.บ.จ.” บุคลากรที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงในกระบวนการทำงานของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ชี้ให้เห็นว่า กลไกคณะกรรมการดังกล่าวไม่สามารถทำหน้าที่ในการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ได้ตามหลักการและเป้าหมาย เนื่องจาก “ก.บ.จ.” ที่ผ่านมายัง

² สัมภาษณ์, วินัย บัวประดิษฐ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา. วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556.

³ สัมภาษณ์, นายฤทธิญา บุญราช, ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557.

ไม่ใช่ “คณะกรรมการบริหาร” แต่เป็นที่ประชุมที่มีการใช้อำนาจรวมศูนย์ จึงไม่เกิด “เวทีการทำงาน” เพราะตัวแทนส่วนราชการที่เป็นกรรมการไม่มีส่วนร่วม “บริหาร” จริง ในที่นี้ของข้าราชการที่เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยเห็นว่า การทำงานของ ก.บ.จ. “ต้องมีการบูรณาการ เราไม่เคยลองการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการบริหารงาน แต่เน้นที่ตัวผู้บริหาร เราฟังคำสั่งอย่างเดียวก็เกิดการรวมศูนย์ตลอดเวลา ดังนั้น หากมีการใช้คณะกรรมการบริหารก็จะทำให้เกิดเวทีในการทำงาน ออกระเบียบหรือกฎหมายต่าง ๆ จากคณะกรรมการ ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม ผู้บริหารคือผู้มีอำนาจลงนาม ก็อาจเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดหรือประธานคณะกรรมการรูปแบบนี้ก็สามารถทำได้”⁴ มุมมองดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ก.บ.จ. ไม่สามารถเป็นกลไกหลักในการบริหารจัดการปัญหาในพื้นที่ได้ โดยกล่าวว่า “ก.บ.จ. และคณะอนุกรรมการต่าง ๆ ก็ยังคงเห็นว่าเป็นประโยชน์อยู่ แต่ในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะมาแต่งตั้งคณะกรรมการเองในบางเรื่อง”⁵

สภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาการประสานความร่วมมือและการบูรณาการระหว่างส่วนราชการในจังหวัดดังกล่าวมาข้างต้น ยังสะท้อนให้เห็นได้จากมุมมองความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่เกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงพัฒนาระบบการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดอีกด้วย ดังเห็นได้จากความคิดเห็นของปลัดจังหวัดจำนวนหนึ่งที่เสนอว่า “ส่วนราชการระดับจังหวัด บูรณาการงบประมาณบุคลากร โดยมองสภาพปัญหาความต้องการในพื้นที่และประชาชนมีส่วนร่วม...ควรให้ทุกภาคส่วนมีบทบาทและความรับผิดชอบเท่าเทียมกัน เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบ...ควรสร้างกิจกรรมการมีส่วนร่วมที่ดีต่อกัน และควรจัดกลุ่มงานที่มีลักษณะคล้ายกับบูรณาการการทำงานร่วมกัน เพื่อให้ทำงานในแต่ละครั้งได้งานในหลายส่วน...ควรประชุมร่วมกันและกำหนดหลักการทำงานร่วมกัน และจะมีการประเมิน รวมทั้งปรับปรุงการปฏิบัติเป็นระยะ...การเสริมสร้างความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ โดยการพัฒนาาร่วมกันในระดับพื้นที่ เปิดโอกาสเสวนาอย่างไม่เป็นทางการเป็นระยะ ๆ...ปรับทัศนคติบุคลากรด้านบวกให้เหมือนกัน เพื่อบูรณาการงานร่วมกัน...แลกเปลี่ยนเรียนรู้ กระบวนการทำงานร่วมกันอย่างจริงจัง”⁶

มุมมองความคิดเห็นในทำนองเดียวกันยังปรากฏในกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่เป็นนายอำเภออีกด้วย ดังเห็นได้จากข้อเสนอที่ว่า “ควรจัดกิจกรรม โครงการ ที่มีลักษณะ เป็นการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารแต่ละระดับอย่างน้อยปีละ 3 ครั้ง เพื่อให้เกิดความคุ้นเคยและละลายพฤติกรรมกำแพง ซึ่งทำให้การทำงาน ประสานงานร่วมกันเป็นไปโดยง่าย สะดวก เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล...การจัดให้มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรต่างหน่วยงาน นอกกรอบแบบ (Informal)...จัดให้มีระบบติดต่อสื่อสารทั้งทางแนวดิ่ง และแนวนอนอย่างต่อเนื่อง ประชุมพบปะอย่างต่อเนื่อง...สอดแทรกเนื้อหาสาระและหาแนวทางการทำงานร่วมกันในการประชุมประจำเดือนทุกเดือน...ปรับแนวคิดและกระบวนการทำงานของข้าราชการรองรับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ...มีเจ้าภาพหลักขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดโดยบูรณาการร่วมกับเครือข่ายและภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่...การจัดทำข้อตกลงร่วมกัน/ประชุมร่วมกัน เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือความรู้ระหว่างหน่วยงาน หรือแลกเปลี่ยนบุคลากรเพื่อเรียนรู้กระบวนการระหว่างกัน”⁷

⁴ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 - 12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

⁵ สัมภาษณ์, กฤษฎา บุณราช, ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา, วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557.

⁶ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ปลัดจังหวัด.

⁷ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด นายอำเภอ.

8.2 ระบบการมอบอำนาจ

ในทัศนะของผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นว่า ปัญหาข้อจำกัดและอุปสรรคต่อการบริหารราชการในภูมิภาคของจังหวัดประการหนึ่ง ก็คือ “การมอบอำนาจ” สภาพปัญหาดังกล่าว มีตั้งแต่ “การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร...ส่วนกลางหวงอำนาจ ไม่กระจายอำนาจอย่างแท้จริงทั้งการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ ฯลฯ...ระเบียบ กฎหมาย เป็นอุปสรรค ไม่เอื้ออำนวยกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ อาทิ อธิบดีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถมอบอำนาจต่อได้ โดยเฉพาะการลงนามอนุมัติอนุญาต เอกสารต่าง ๆ แทนได้ ทั้ง ๆ ที่ต้องบริการประชาชนด้วยความรวดเร็ว คณะกรรมการกฤษฎีกาที่วินิจฉัยข้อหาหรือ ไม่รู้จักถึงสภาพข้อจำกัดอุปสรรคของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีเวลา ดูแลทุกข์สุขประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ ต้องเสียเวลาเซ็นเอกสารแทนส่วนกลางอย่างมากโดยไม่จำเป็น เช่น ใบอนุญาตสถานประกอบกิจการวิดิทัศน์ ร้านเกมของกระทรวงวัฒนธรรม เป็นต้น...ขาดความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องการบริหารงบประมาณประจำปีที่ยังไม่มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด”⁸ ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้ว่า ปัญหาการมอบอำนาจจากกรม “ถ้ามอบอำนาจแบบเบ็ดเสร็จมา ก็ไม่มีปัญหา ทำงานได้ แต่ถ้ามอบอำนาจแบบไม่หมด ถ้ามีปัญหาก็ต้องเสนอเรื่องต่อไปที่ส่วนกลาง ก็จะทำให้เรื่องล่าช้าไปอีก จังหวัดก็ให้คำตอบประชาชนในพื้นที่ไม่ได้”⁹

ในขณะที่หากพิจารณาจากมุมมองของส่วนราชการประจำจังหวัด การมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้แก่หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ก็เป็นปัญหาต่อการบริหารงานในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเช่นกัน สภาพดังกล่าว ได้แก่ การมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้หัวหน้าส่วนราชการ มีความแตกต่างลักลั่นกัน ในบางจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจที่ได้รับมอบจากส่วนราชการระดับกรมคืนให้แก่หัวหน้าส่วนราชการทั้งหมด แต่บางจังหวัดมีการมอบอำนาจเพียงบางส่วน สภาพดังกล่าวมักส่งผลชัดเจนต่อการดำเนินการกิจของส่วนราชการที่มีลักษณะการปฏิบัติงานในเชิงการจัดการแก้ไขสถานการณ์เร่งด่วน เช่น การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว เป็นต้น ดังที่ผู้ตรวจราชการกรมการจัดหางาน กรมการจัดหางานชี้ให้เห็นว่า

การมอบอำนาจในจังหวัด ท่านอธิบดีโดยกรมส่งมอบอำนาจหน้าที่จะต้องมอบผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด หากผู้ว่าราชการจังหวัดเล็งเห็นความสำคัญ ยกตัวอย่าง กรมการจัดหางาน มีเรื่องแรงงานต่างด้าว ในบางจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มอบอำนาจย้อนกลับมาให้หัวหน้าส่วนราชการซึ่งทำให้การทำงานลำบาก เพราะเมื่อต้องพิจารณาเรื่องใดก็จะมีกรอบเวลาในการทำงาน เช่น การต้องตอบภายใน 3-7 วัน หากรอเวลาลงนามหรืองานต้องออกไปพื้นที่ ก็จะทำให้ทำงานล่าช้า ซึ่งจะสะท้อนตัวชี้วัดด้วย แต่ปัญหานี้ไม่ได้เกิดขึ้นในทุกจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดบางท่านเห็นว่าแรงงานต่างด้าวเป็นภารกิจที่สำคัญ แต่ถ้าหากยากลำบาก คนก็จะไปดำเนินการในจังหวัดที่สะดวกกว่า ดังนั้น ควรจะต้องมีรูปแบบการทำงานที่เหมือนกัน เมื่อตอบปัญหาไม่ว่ากับนายจ้างหรือลูกจ้างก็ง่ายขึ้น¹⁰

⁸ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ผู้ว่าราชการจังหวัด

⁹ สัมภาษณ์, วินัย บัวประดิษฐ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา, วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556.

¹⁰ ผู้ตรวจราชการกรมการจัดหางาน กรมการจัดหางาน.การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 27 พฤศจิกายน 2556 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องกระแวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้น ทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9.

ความแตกต่างในรูปแบบการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัด ยังปรากฏให้เห็นในกรณีการมอบอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติโครงการและการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษ ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดอาจมีการกำหนดวงเงินในการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการแตกต่างกันไป ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานคลังจังหวัดอธิบายสภาพดังกล่าวว่า หากเป็นการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่มอบอำนาจเลย ไม่ว่าวงเงินงบประมาณจะเท่าไรก็ตาม ยกเว้นถ้าเป็นวิธีปกติตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะมีอำนาจลงนาม 32-50 ล้านบาท ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจทั้งหมด ก็อาจไม่ทราบความเคลื่อนไหว เช่น ในกรณีจังหวัดนครราชสีมา สำนักงานตรวจสอบภายในซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบเอกสารก่อนเสนอเรื่องต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เสนอว่า “ถ้าจำนวนงบประมาณต่ำกว่า 32 ล้านบาท จะให้หน่วยราชการเป็นผู้ดำเนินการ แต่เมื่อถึงเวลาลงนามสัญญาต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนาม เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบว่าโครงการได้อนุมัติไปแล้ว และเพื่อทราบราคาประมูล การมอบอำนาจให้ดำเนินการจะยกเว้น เนื่องจากปกติถ้ามอบอำนาจจะต้องมอบทั้งหมด จึงขอไว้สักนิดว่า เวลาลงนามต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนาม สำหรับจังหวัดนครราชสีมาจะเป็นเช่นนี้ แต่หากเป็นจังหวัดอื่นจะมอบอำนาจทั้งหมด”¹¹

การมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเฉพาะในเรื่องการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของส่วนราชการประจำจังหวัด จึงปรากฏให้เห็นหลากหลายลักษณะ อาจกล่าวได้ว่าขึ้นกับบุคลากรการทำงานของส่วนราชการจังหวัดแต่ละคน ผู้ว่าราชการจังหวัดบางรายเห็นว่า การไม่มอบอำนาจ ยังทำให้การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาในพื้นที่เกิด “ปัญหาทางธุรการ” ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจจัดการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ดังเห็นได้จากมุมมองของผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่ที่มีปัญหาความไม่สงบในบริเวณชายแดนภาคใต้ โดยกล่าวว่า

ในการบริหารของตัวเองแล้วจะกระจายอำนาจทั้งหมด ทั้งเรื่องงาน งบประมาณ อำนาจ ไม่เคยมีปัญหา งบประมาณก็ให้หน่วยงานต่าง ๆ จำนวนมาก เช่น งบประมาณสำหรับช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาสาธารณสุข มีงบประมาณ 50 ล้านบาท ก็ให้นายอำเภอคนละ 2 ล้านบาท ขณะนี้งบประมาณลดลง ก็ให้นายอำเภอเหลือคนละ 5 แสนบาท กระจายไป 16 อำเภอ ก็ไม่มีปัญหาในงานธุรการ หากพิจารณาโครงสร้างจะพบว่า การส่งวนไว้ก็เป็นปัญหาทางธุรการ หากผู้ว่าราชการจังหวัดส่งวนอำนาจต่าง ๆ ไว้ จะทำให้การขับเคลื่อนจังหวัดในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาจราจร การไม่ให้มีระเบิดในพื้นที่ ถ้าส่งวนอำนาจไว้แล้วจัดการเรื่องเหล่านี้ได้ก็เป็นเรื่องที่ดี¹²

การมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้แก่หัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่ เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการกิจ โดยเฉพาะการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่มีความฉุกเฉินเร่งด่วนหรือส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพของประชาชนในพื้นที่ กรณีตัวอย่างที่ชัดเจนอีกกรณีหนึ่งคือ “การมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดแก่ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน เนื่องจากเรือนจำมีหน้าที่ควบคุมผู้ต้องขัง ซึ่งส่วนหนึ่งมีความคิดที่จะหลบหนี ขณะเดียวกันผู้ต้องขังบางส่วนก็มีพฤติกรรมที่น่าไว้วางใจ เป็นคดีอาชญากรอาชีพ มีความเสี่ยงสูง ในบางสถานการณ์ที่ปัญหาเร่งด่วนฉุกเฉิน

¹¹ นักวิชาการคลังชำนาญการพิเศษ สำนักงานคลังจังหวัดนครราชสีมา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 17 ธันวาคม 2556 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องชนานันท์ โรงแรมราชพฤกษ์ แกรนด์ โฮเทล จังหวัดนครราชสีมา.

¹² สัมภาษณ์, กฤษฎา บุญราช, ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา, วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557.

ในเวลากลางคืน ทั้งที่เราสามารถตามหาผู้ว่าราชการจังหวัดได้เฉพาะในเวลาราชการ การอนุมัติจึงไม่สามารถทำได้ทันที”¹³ นอกจากนี้ ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ชี้ให้เห็นว่า การมอบอำนาจจากกรมให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีข้อจำกัด “ในบางสถานการณ์ที่มีปัญหาหรือเกิดการจลาจล เราจำเป็นต้องย้ายทันทีในเวลานั้น ต้องแยกตัวออกจากกัน จุดนี้คือปัญหาของเรือนจำที่มีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค และในการย้ายผู้ต้องขังที่ติดกันออก ก็เป็นการเคลื่อนย้ายผู้ต้องขังข้ามเขตแล้ว แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่มีอำนาจในการอนุมัติข้ามเขต จึงต้องพิจารณาการใช้อำนาจข้ามเขตในบางสถานการณ์”¹⁴

8.3 งบประมาณจังหวัด

ระบบงบประมาณจังหวัด เป็นอีกหนึ่งเรื่องที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมองว่ายังคงเป็นปัญหาข้อจำกัดและอุปสรรคต่อการบริหารราชการในภูมิภาคของจังหวัด¹⁵ ประเด็นปัญหาด้านงบประมาณที่หยิบยกมากล่าวถึงมีตั้งแต่ “งบประมาณจำกัด...ความต้องการแก้ไขปัญหาคือความต้องการของประชาชนมีมากกว่างบประมาณที่ได้รับ...ระบบงบประมาณไม่สอดคล้องต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ไม่สอดคล้องกับงานภารกิจที่มากขึ้นส่วนมากจะเป็นงบฟังก้อน ไม่ใช่งบที่จะลงมาพัฒนาจังหวัด...ขั้นตอนการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณใช้เวลานาน ทำให้ผลการดำเนินงานมีปัญหาการเบิกจ่าย...ยังไม่สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาคือความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างครอบคลุม...การจัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติราชการ ต้องจัดทำคำของบประมาณประจำปีล่วงหน้า 2 ปี ทำให้จังหวัดไม่สามารถทำแผนฯ ที่สะท้อนและตอบสนองปัญหาความต้องการในพื้นที่ในปัจจุบัน ประกอบกับแผนพัฒนาระดับประเทศ แผนพัฒนาระดับอำเภอ/ท้องถิ่น/ชุมชนในพื้นที่ ไม่สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนฯ และปฏิทินการจัดทำแผนพัฒนาฯ จึงไม่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน...การปรับแผนงาน/งบประมาณในการดำเนินการ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ แต่ปรากฏว่า ขั้นตอนวิธีการในการปรับปรุงแผน/งบประมาณมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ต้องขออนุมัติจากส่วนกลาง ทำให้เกิดความล่าช้า”¹⁶ เป็นต้น

ปัญหาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคคือ งบประมาณโครงการที่กรมต่าง ๆ ดำเนินการในพื้นที่ยังคง “ผูก” อยู่กับหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง สภาพข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้รับจัดสรรจากส่วนราชการระดับกรมต้นสังกัด มีสาเหตุจากส่วนราชการบริหารส่วนกลางยังคงมุ่งเน้นการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการในพื้นที่เองโดยตรงผ่านกลไกส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค ในขณะที่มองข้ามความสำคัญของการจัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการประจำจังหวัด ข้าราชการส่วนกลางซึ่งย้ายมาสังกัดส่วนภูมิภาคยืนยันว่า “ราชการส่วนภูมิภาคมีปัญหาเยอะ ปัญหาแรกที่พบคือ ระบบงบประมาณ...ซึ่งมีงบประมาณผูกอยู่กับส่วนกลางมาก...ถ้าอยู่ส่วนกลาง จะรับผิดชอบคนละ 1 โครงการ ก็จะมีงบประมาณแต่ละโครงการ โครงการละประมาณ 10 ล้านบาท ซึ่งค่อนข้างเยอะ ทั้งที่หลาย ๆ งานควรกระจาย

¹³ หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมราชทัณฑ์. การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 27 พฤศจิกายน 2556 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องกระแวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้น ทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 กรุงเทพมหานคร.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ผู้ว่าราชการจังหวัด.

¹⁶ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ผู้ว่าราชการจังหวัด.

ให้ส่วนภูมิภาค แต่ทุกคนก็ไม่มีใครอยากเสียงาน จึงมีระบบเช่นนี้เกิดขึ้นอยู่”¹⁷ สภาพการรวมศูนย์งบประมาณโดยส่วนราชการส่วนกลางค่อนข้างมาก ส่งผลให้การบริหารงานราชการจังหวัดมีลักษณะคือ “อำนาจมีครบแต่ไม่มีงบประมาณดำเนินงาน”¹⁸

สำหรับวงเงินงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ แม้จะเป็นช่องทางการจัดสรรงบประมาณเพื่อตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่โดยตรง แต่ในมุมมองของผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นว่า ยังมีปัญหาเรื่องเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจังหวัด ซึ่งมีลักษณะเป็นการ “เกลี้ย” งบประมาณ โดยไม่คำนึงถึง “ขนาด” ของจังหวัดและสภาพความซับซ้อนของปัญหาในแต่ละพื้นที่ ดังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมากล่าวว่า

เรื่องงบประมาณที่ให้จังหวัดเป็นผู้เสนอของงบประมาณ วงเงินงบประมาณที่ให้มา ยังไม่ได้จัดสรรตามประชากรพื้นที่ที่มีปัญหา และเป็นระบบการเกลี้ย ไม่ค่อยแตกต่างกันวงเงิน ตัวอย่างเช่น นครราชสีมาเป็นจังหวัดขนาดใหญ่ มีประชากรประมาณ 3 ล้านคน รวมประชากรแฝง งบประมาณก็ไม่ได้แตกต่างไปจากจังหวัดอื่น ๆ ที่มีขนาดเล็กกว่า เช่น จังหวัดที่มี 3 อำเภอ มีประชากร 2-3 แสนคน อาจจะแตกต่างกันบ้าง แตกต่างกันในความรับผิดชอบ นครราชสีมาได้รับงบประมาณจังหวัด 280 ล้านบาท ยังไม่รวมงบประมาณกลุ่มจังหวัด ซึ่งจังหวัดอื่น ๆ ที่มี 2-3 อำเภอ ก็จะได้รับประมาณ 200 ล้านบาท ขณะที่ความรับผิดชอบของจังหวัดนครราชสีมาสูง การของงบประมาณจึงอยากให้พิจารณาจำนวนประชากรและพื้นที่จังหวัดด้วย รัฐบาลอาจต้องมองในแง่ของเมืองที่สร้างเศรษฐกิจและต้องให้งบประมาณเพื่อเติบโตและดูแลเมืองอื่น ๆ ได้ ซึ่งมองว่า จังหวัดภูเก็ตก็มีรายได้จำนวนมาก แต่ระบบงบประมาณก็เป็นไปตามปกติ ทั้งที่ภูเก็ตเป็นจังหวัดเล็ก และเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีรายได้จากการท่องเที่ยวเป็นหลักอยู่แล้ว แต่ก็ยังได้รับงบประมาณเทียบเท่ากับจังหวัดขนาดใหญ่ ขณะที่จังหวัดนครราชสีมาทำรายได้ให้ประเทศในด้านการเกษตร จึงเห็นว่าต้องปรับปรุงการจ่ายงบประมาณจังหวัดใหม่ โดยให้พิจารณาพื้นที่ ประชากร และขนาดของเศรษฐกิจ¹⁹

ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้ข้อมูล เห็นพ้องกันว่า การจัดสรรงบประมาณจังหวัด ควรพิจารณาจากปัจจัยขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร ประเด็นปัญหาพิเศษของพื้นที่ เพราะในปัจจุบันจังหวัดที่มีขนาดใหญ่และมีลักษณะพิเศษทางเศรษฐกิจและภูมิศาสตร์ กลับไม่มีกลไกงบประมาณพิเศษเพื่อรองรับภารกิจพิเศษของจังหวัดซึ่งต่างจากจังหวัดโดยทั่วไป เช่น การพัฒนาเมืองศูนย์กลางในภูมิภาค การประสานการลงทุนและการค้าข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ เป็นต้น ดังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางชี้ให้เห็นว่า

แม้จังหวัดเชียงใหม่ถูกมองว่าเป็นศูนย์กลางของภาคเหนือ เป็นจังหวัดใหญ่รองจากกรุงเทพมหานคร แต่ใน 20 ปีที่ผ่านมา เชียงใหม่ไม่เคยได้รับเม็ดเงินพิเศษที่จะได้รับมาเพื่อแก้ไขปัญหาพิเศษเลย เช่น ปัญหาการจราจร การทำถนน ทำอุโมงค์ รถราง แม้แต่การคิดเมกะโปรเจกต์ขึ้นมา 50,000 ล้านบาท

¹⁷ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนครราชสีมา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 17 ธันวาคม 2556 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องธณานิทัศน์ โรงแรมราชพฤกษ์ แกรนด์ ไฮเทล จังหวัดนครราชสีมา.

¹⁸ สัมภาษณ์, ธาณินทร์ สุภาแสน, ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง, วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557.

¹⁹ สัมภาษณ์, วินัย บัวประดิษฐ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา, วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556.

คิดว่าจังหวัดอื่นต้องต่อว่าต่อขานเชียงใหม่ แต่จังหวัดเชียงใหม่ต้องรองรับประชากรมากรองจากกรุงเทพมหานคร ที่จะไม่ให้แออัด ซึ่งเชียงใหม่ต้องรับทุกอย่างแทน จากประสบการณ์ที่เคยเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่เมื่อปีที่แล้ว พบว่ารับทุกอย่างจริง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทูต ส.ส. ผู้นำประเทศต่าง ๆ ก็ล้วนมาเยือนเชียงใหม่ ต้อนรับประมาณ 100 กว่าครั้ง แต่กลับไม่เคยมีกระทรวงการต่างประเทศมาช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเลย งบประมาณการรับรองแขกต่างประเทศก็ไม่มี ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องจ่ายเองทั้งหมด...ดังนั้น เรื่องคลัสเตอร์ เรื่องภูมิภาค เรื่องการต่างประเทศ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในกรอบจังหวัด ซึ่งเราจะไม่สามารถก้าวข้ามอำนาจหน้าที่ได้ เพราะส่วนกลางควบคุมอำนาจไว้ทั้งหมด ขณะที่ก็มีภารกิจบางอย่างที่มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการได้เต็มที่ ซึ่งไม่ต้องแก้ไขกฎหมายเลย...ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแก้ปัญหาทุกวัน ทุกภาคส่วนก็คาดหวังผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจทำอะไรได้ เช่น ได้เสนอสร้างสนามบินแห่งที่ 2 ที่จังหวัดเชียงใหม่ ก็ไม่รู้ว่าจะต้องเสนอใคร สภาพัฒน์ก็ไม่รับ เพราะไม่ใช่หน้าที่ของเขา เสนอไปที่กรมการบินพลเรือน ก็ไม่ใช่ ต้องเสนอไปที่การทำอากาศยาน ซึ่งไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งขณะนี้การทำอากาศยานรับเรื่องไปแล้ว²⁰

ข้อจำกัดเกี่ยวกับเงื่อนไขการจัดสรรงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ถูกกล่าวถึงในฐานะอุปสรรคที่ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถตอบสนองความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่ได้ ข้อจำกัดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงที่ว่า การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดไม่อาจประสบความสำเร็จหรือบรรลุเป้าหมายได้ ภายใต้งบประมาณที่จังหวัดได้รับการจัดสรรมา ดังนั้น การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดด้านงบประมาณ อาจจำเป็นต้องอาศัยการขับเคลื่อนด้วยกลไก “ภาคีหุ้นส่วน” เพื่อระดมงบประมาณพัฒนาในพื้นที่ร่วมกัน ระหว่างงบประมาณจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมายการพัฒนา และส่วนราชการบริหารส่วนกลางที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง กับยุทธศาสตร์ของจังหวัด นั่นคือ จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ริเริ่มยุทธศาสตร์ระดับภูมิภาคร่วมกัน และ “ลงขัน” งบประมาณในพื้นที่ ในขณะเดียวกัน ส่วนราชการระดับกรมที่เกี่ยวข้องก็จัดสรรงบประมาณสมทบ โดยภาคีทุกฝ่ายเป็นเจ้าของร่วมกัน กลไกการทำงานแบบภาคีหุ้นส่วนดังกล่าวควรเป็นมาตรการส่งเสริมการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดที่เป็นจุดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เช่น การจัดสรรงบประมาณพิเศษ สำหรับยุทธศาสตร์จังหวัด ที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ประเทศ เป็นต้น²¹

8.4 กระบวนการงบประมาณจังหวัด

กระบวนการบริหารงบประมาณจังหวัด เป็นอีกประเด็นปัญหาหนึ่งที่ได้รับการกล่าวถึงในฐานะปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ประเด็นปัญหาหลัก คือ “วงรอบการเบิกจ่ายงบประมาณ” ข้าราชการกรมบัญชีกลางชี้ให้เห็นสภาพปัญหาดังกล่าวไว้ว่า “การบริหารงบประมาณจังหวัดก็อาจมีปัญหาด้วย เพราะบางครั้งงบประมาณเข้ามากลางเดือนสุดท้ายของปีงบประมาณที่ส่วนราชการปล่อยมาให้จังหวัด การบริหารงานจึงค่อนข้างมีปัญหา เช่น การเบิกจ่ายงบประมาณไม่ทัน ก็กลายเป็นภาระที่จังหวัด

²⁰ สัมภาษณ์, ธาณินทร์ สุภาแสน, ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง, วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557.

²¹ สัมภาษณ์, ธาณินทร์ สุภาแสน, ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง, วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557.

ต้องนำไปบริหารจัดการงบประมาณจังหวัดด้วย”²² ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาในการจัดทำแผนงบประมาณของจังหวัดยังได้รับการกล่าวถึงโดยผู้ว่าราชการจังหวัดอีกด้วย โดยเฉพาะการกำหนดกรอบการวางแผนงบประมาณยุทธศาสตร์จังหวัดล่วงหน้า 2 ปี “อย่างเช่น วางแผนไว้ว่าในปีนี้อาจต้องวางแผนงบประมาณซึ่งเป็นปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ก็เริ่มประชุมเมษายน สิงหาคม กันยายน และเสนออนุกรรมการกลั่นกรอง ต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไปชี้แจง เป็นลำดับ ว่าจะได้งบประมาณมากี่ปี พ.ศ. 2559 ก็เชิญอายุราชการพอดี... เราไม่ได้ทำแผนและใช้เงินจากแผนงานได้ทันที แต่แผนพัฒนาจังหวัดต้องกำหนดล่วงหน้า 2 ปี คนที่เคยวางแผนไว้ก็เกษียณอายุราชการไปแล้ว เมื่อเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละท่าน ก็มองปัญหาไม่เหมือนกัน”²³ ผลที่ตามมาคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนต้องบริหารโครงการตามยุทธศาสตร์จังหวัดที่ตนเองมิได้เป็นผู้คิดริเริ่ม

นอกจากนี้ สาเหตุที่ทำให้ “จังหวัด” ไม่มีบทบาทเด่นชัดนักในการ “พัฒนาจังหวัดให้เจริญขึ้น” ถูกมองว่าเป็นผลจากการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัด กล่าวคือ งบประมาณภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัด ส่วนใหญ่เป็นงบลงทุนก่อสร้าง และงบบุคลากร ส่วนน้อยเป็นงบพัฒนาคุณภาพชีวิต หรือตอบสนองความต้องการในพื้นที่ ในขณะที่เดียวกัน หากพิจารณางบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ก็จะได้เห็นได้ว่างบประมาณส่วนใหญ่เป็นงบธุรการและค่าตอบแทนบุคลากร ส่วนที่เหลือเป็นงบก่อสร้าง ส่วนน้อยมากที่เป็นงบพัฒนาคุณภาพชีวิต ดังนั้น ประเด็นท้าทายการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ก็คือ ภายใต้ข้อจำกัดเช่นนี้ จังหวัดจะดำรงสถานะและบทบาทความสำคัญต่อไปได้ ก็ต่อเมื่อสามารถทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานบูรณาการภาคีเพื่อระดมทรัพยากรความร่วมมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พื้นที่แบบข้ามสังกัด ข้ามระดับ และข้ามภาคส่วน สภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ สะท้อนให้เห็นจากคำบอกเล่าของผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางที่ว่า

งบภารกิจที่ลงมาที่ลำปางมีจำนวนประมาณ 17,000 ล้านบาท จังหวัดเชียงใหม่ประมาณ 34,000 ล้านบาท แต่ต้องมาคิดว่าแต่ละปีจะประกอบด้วย งบประมาณทำถนน งบประมาณสร้างอ่างเก็บน้ำ สร้างเขื่อน งบประมาณทางหลวงชนบท งบประมาณเหล่านี้จะลงมาจำนวนมาก แต่ถ้าเป็นงบประมาณด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนมีน้อย เช่น งบประมาณโรงพยาบาล งบประมาณโรงเรียน งบประมาณด้านการศึกษา ประมาณ 5,000 กว่าล้านบาท แต่ก็ยังเป็นค่าเงินเดือนครู ส่วนใหญ่จะเป็นค่าใช้จ่ายการบริหารงานบุคคลเสียหมด แต่งบประมาณที่จะมาพัฒนาคุณภาพชีวิตจริง ๆ นั้นไม่มี ดังนั้น ถ้าจะมองตัวเลขเหมือนที่สำนักงบประมาณมองก็จะมองว่าลำปางได้งบประมาณ 17,000 ล้านบาท แต่ทั้งหมดนั้นไม่ใช่งบลงทุน ไม่ใช่งบพัฒนาให้จังหวัดเจริญขึ้น...จังหวัดลำปางมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 44 แห่ง ไม่น่าเกิน 4,000 ล้านบาท รวมกับจังหวัด 17,000 ล้านบาท ดูเหมือนว่าเยอะ แต่จริง ๆ แล้วไม่เยอะเลย เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อบริหารธุรการไป 60-70 เปอร์เซ็นต์²⁴

²² ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านพัฒนาระบบคลัง กรมบัญชีกลาง. การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องกระแวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้นทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 กรุงเทพมหานคร.

²³ สัมภาษณ์, ธาณินทร์ สุภาแสน, ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง, วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557.

²⁴ สัมภาษณ์, ธาณินทร์ สุภาแสน, ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง, วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557.

สำหรับแนวทางการปรับปรุงระบบบริหารงบประมาณจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอให้มีการทบทวนหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดโดยคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้การบริหารงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดมีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในการดำเนินงานในพื้นที่ เช่น การเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์จังหวัด ด้วยเหตุผลที่ว่า “ต้องยอมรับว่าแผนงบประมาณไม่ใช่ว่าจัดทำแผนงบประมาณแล้วจะของงบประมาณได้ปีนี้ แต่ต้องทำแผนงบประมาณล่วงหน้า 2 ปี กว่าที่งบประมาณจะได้รับมา สภาพการณ์ของปัญหาในพื้นที่ก็เปลี่ยนไปแล้ว สิ่งเหล่านี้ถ้าให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเปลี่ยนยุทธศาสตร์ได้เลย ทุกอย่างก็จะเร็วขึ้น ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบการเปลี่ยนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เวลาทำโครงการใด ๆ ก็ตาม ต้องพยายามดูว่าอย่าให้มีการเปลี่ยนแปลง เช่น กำลังทำงบประมาณปี พ.ศ. 2558 ก็ได้ให้วิธีการว่าให้ดูสภาพการณ์ให้ชัดเจน แต่เมื่อถึงปี 2558 เดี่ยวสภาพการณ์ก็เปลี่ยนแปลงไป”²⁵ นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอปรับปรุงเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจังหวัด โดยให้มีการจัดสรรงบประมาณโดยพิจารณาจากการเบิกจ่ายของแต่ละจังหวัด โดย “ให้มีการประเมินผล ถ้าหน่วยงานไหนสามารถเบิกจ่ายได้ครบตามแผนงานงบประมาณ ให้เพิ่มในจังหวัดนั้น”²⁶

8.5 การจัดสรรงบประมาณจังหวัด

ข้อจำกัดด้านวงเงินและการบริหารงบประมาณ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ แต่ปัจจัยที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือ การจัดสรรงบประมาณจังหวัดเป็น “งบแยกย่อย” ของแต่ละจังหวัดเอง เมื่อแบ่งสรรงบประมาณแยกย่อย จึงทำให้หลายโครงการไม่บรรลุเป้าหมาย ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการประจำจังหวัดนครราชสีมาชี้ว่า “การเกลี้ยงบประมาณจึงกลายเป็นงบแยกย่อย...การบริหารงานเป็นไปตามยุทธศาสตร์ของจังหวัด แต่ด้วยเหตุผลที่งบประมาณน้อยจึงไม่ค่อยเห็นความเปลี่ยนแปลงเท่าไร”²⁷ สภาพดังกล่าวสะท้อนให้เห็นปัญหาที่เกิดจากกระบวนการจัดสรรงบประมาณร่วมกันระหว่างส่วนราชการประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดเอง นั่นคือ ปัญหาการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน หน่วยงานราชการในระดับภูมิภาค มุ่งเน้นโครงการในพื้นที่ตามภารกิจของกรม “แบบต่างคนต่างทำ”²⁸ สำหรับส่วนราชการประจำจังหวัดแล้ว งบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการเป็นเงินที่ส่วนราชการประจำจังหวัดมองว่าตนเองมี “ส่วนแบ่ง” สำหรับนำไปดำเนินโครงการตามภารกิจของตน เนื่องจาก “ทุกหน่วยราชการจะมองภาพงานของกรมซึ่งเป็นต้นสังกัดเป็นหลัก แต่ไม่ได้พิจารณางานของจังหวัด เพราะสำหรับบางภารกิจส่วนภูมิภาคและส่วนกลางจะมองปัญหาต่างกัน คนที่อยู่ส่วนกลางก็จะทำแผนเพื่อตอบโจทย์ผู้บังคับบัญชาส่วนกลาง แต่ไม่สามารถตอบโจทย์ของผู้ว่าราชการจังหวัดได้”²⁹

²⁵ สัมภาษณ์, วินัย บัวประดิษฐ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา, วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556.

²⁶ สัมภาษณ์, กฤษฎา บุญราช, ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา, วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557.

²⁷ สัมภาษณ์, วินัย บัวประดิษฐ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา, วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556.

²⁸ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดกาญจนบุรี สำนักงานจังหวัดกาญจนบุรี. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องลีลาวดี โรงแรมรอยัล ริเวอร์ แคว รีสอร์ทแอนด์สปา จังหวัดกาญจนบุรี.

²⁹ ท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องธณานิทัศน์ โรงแรมราชพฤกษ์ แกรนด์ โฮเทล จังหวัดนครราชสีมา.

การมองว่า “งบพัฒนาจังหวัด” เป็น “ส่วนแบ่ง” ที่ส่วนราชการประจำจังหวัดพึงได้รับ ที่ปรากฏในบรรดา ส่วนราชการประจำจังหวัด ส่วนหนึ่งเป็นผลจากมุมมองที่สะท้อนให้เห็นจากการจัดสรรงบประมาณของส่วน ราชการบริหารส่วนกลาง นั่นคือ กรณีที่ส่วนราชการบริหารส่วนกลางไม่ยอมจัดสรรงบประมาณเพิ่มให้หน่วย ราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยให้เหตุผลว่า “ควรขอรับงบประมาณจากจังหวัด” ในแง่นี้ จึงไม่น่าแปลกใจหากส่วน ราชการประจำจังหวัดจะมอง “งบจังหวัด” เป็นช่องทางในการได้มาซึ่งงบประมาณสำหรับนำมาเสริมการดำเนิน การกิจที่มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองตัวชี้วัดของกรม ดังพิจารณาได้จากคำอธิบายที่ว่า

หน่วยงานได้รับงบประมาณน้อยลง ซึ่งกรมก็แจ้งว่า หน่วยงานควรขอรับงบประมาณจากจังหวัด แต่การทำงานที่ผ่านมา หน่วยงานได้รับงบประมาณจากจังหวัดน้อยมากหรือบางปีไม่ได้รับเลย ยกตัวอย่างปีนี้ได้รับประมาณแสนบาท สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดมีภารกิจในการดูแลผู้กระทำผิด ซึ่งมีจำนวนมาก ภารกิจการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด บางกรณีต้องดูแลผู้กระทำผิดเกือบ 10,000 คน ในปีนี้ มีเป้าหมายดูแลผู้กระทำผิดประมาณ 4,000 คน แต่ได้รับงบประมาณ 68,000 บาท ซึ่งน้อยมาก สำหรับการดูแลคนเหล่านี้³⁰

มุมมองที่ว่า “งบประมาณจังหวัด” เป็นเงินที่ส่วนราชการประจำจังหวัดควรได้รับ “ส่วนแบ่ง” สามารถเห็นได้ค่อนข้างชัดเจน เมื่อผู้แทนส่วนราชการประจำจังหวัดกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของหน่วยงานใน กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตัวอย่างเช่น การมองว่า “แผนยุทธศาสตร์จังหวัด” เป็นการเสนอ โครงการของส่วนราชการประจำจังหวัดเข้าไปรวมกัน และอธิบายเหตุผลที่หน่วยงานของตนไม่ได้รับ “ส่วนแบ่ง” ว่าเป็นเพราะ ผู้บังคับบัญชาไม่รู้จักรัก” ดังเห็นได้จากทศนะต่อไปนี้

ในการประชุมแต่ละครั้ง สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดนครราชสีมา จะเสนอแผนของจังหวัดไป แต่ไม่ได้รับงบประมาณเลย โดยที่สำนักงานเข้ามาใหม่ และหน่วยงานในจังหวัดก็ยังไม่เข้าใจว่า สำนักงานคุมประพฤติทำอะไร มีภารกิจอะไร แม้กระทั่งผู้ว่าราชการจังหวัด รู้จักสำนักงานคุม ประเวติน้อยมาก ดังนั้น เมื่อหน่วยงานราชการหรือผู้บังคับบัญชาไม่รู้จักรัก ก็เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เรา ไม่ได้รับงบประมาณ³¹

น่าสนใจว่า แม้กระทั่งข้าราชการในส่วนราชการเดียวกันนี้อีกจังหวัดหนึ่ง ก็มีมุมมองต่อการจัดสรร งบประมาณของจังหวัดในลักษณะเดียวกัน นั่นคือ การไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณ ถูกมองว่า “เพราะเป็นหน่วยงาน ขนาดเล็ก” จึง “ไม่ได้รับความสนใจ” คำอธิบายที่สะท้อนการมองงบจังหวัดว่าเป็น “ส่วนแบ่ง” ที่ส่วนราชการ ประจำจังหวัดต้องได้รับเสมอหน้ากัน เห็นได้จากที่ข้าราชการสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดลำปางกล่าวว่า

³⁰ พนักงานคุมประพฤติชำนาญการ สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดนครราชสีมา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจ ข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 17 ธันวาคม 2556 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องธณานันท์ โรงแรมราชพฤกษ์ แกรนด์ โฮเทล จังหวัดนครราชสีมา.

³¹ พนักงานคุมประพฤติชำนาญการ สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดนครราชสีมา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจ ข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 17 ธันวาคม 2556 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องธณานันท์ โรงแรมราชพฤกษ์ แกรนด์ โฮเทล จังหวัดนครราชสีมา.

อาจจะเป็นเพราะสำนักงานคุมประพฤติเป็นหน่วยงานเล็ก ก็เป็นกลุ่มที่ไม่ค่อยได้รับความสนใจจากจังหวัด เมื่อเข้าสู่เวทีจังหวัด ภารกิจต่าง ๆ มักไม่ค่อยให้ความสำคัญเท่าไร...ดังนั้น เมื่อได้รับงบประมาณต่าง ๆ จากจังหวัดจึงไม่ค่อยได้รับการดูแล แต่เดิมเคยได้ 60,000 บาท เพื่อมาทำโครงการที่ส่งต่อกับยุทธศาสตร์การบริหารจังหวัด แต่ปีต่อ ๆ มาจะไม่ได้รับเลย อาจเป็นเพราะเป็นหน่วยงานขนาดเล็ก ดังนั้น สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดได้รับผลกระทบบ้างแต่ไม่มากเหมือนหน่วยงานอื่น ๆ³²

การจัดสรรงบประมาณจังหวัดเป็นการวางแผนโครงการบนความเป็นเจ้าภาพแบบ “ต่างคนต่างทำ”³³ ปัญหาการบูรณาการแผนพัฒนาจังหวัด ส่วนหนึ่งเกิดจากกระบวนการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดในแต่ละกรมถูกกำหนดมาจากส่วนกลางอย่างเป็นเอกเทศจากกัน ดังนั้น ในทางปฏิบัติการจัดสรรงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัด จึงมีลักษณะเป็นการจัดสรรงบประมาณตามโครงการที่ส่วนราชการประจำจังหวัดแบ่งกันรับผิดชอบตามไปด้วย ผลที่ตามมาคือ งบประมาณไม่สะท้อนการบูรณาการการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ร่วมกันของส่วนราชการประจำจังหวัด “การบูรณาการส่วนใหญ่มุ่งไปที่เรื่องงบประมาณที่จะทำ...ซึ่งไม่ค่อยสะท้อนปัญหาการพัฒนาพื้นที่”³⁴ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีที่มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อโครงการที่สะท้อนยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งเป็นงานที่ต้องอาศัยการบูรณาการหลายหน่วยงาน ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่า โครงการบูรณาการเป็นงานที่ “หาเจ้าภาพไม่ได้” เพราะเป็นยุทธศาสตร์ที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องมีการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของตนเองมาดำเนินการร่วมกันในพื้นที่อีกทางหนึ่งด้วย ในทางปฏิบัติการบูรณาการไม่สามารถเกิดขึ้นได้เพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างได้รับจัดสรรงบประมาณดำเนินโครงการในอำนาจหน้าที่ของตนเองตามนโยบายและแผนงานที่กรมกำหนดไว้แล้ว ดังที่หัวหน้าสำนักงานจังหวัดกาญจนบุรีชี้ว่า “โครงการที่จังหวัดรวบรวมประเด็นปัญหาได้จริง กลับหาเจ้าภาพทำงานไม่ได้ นี่คือข้อเท็จจริงเพราะไม่มีส่วนราชการไหนมีภารกิจรองรับ ส่วนใหญ่เป็นงานที่ต้องบูรณาการทำงานร่วมกัน เพราะหากบูรณาการงานร่วมกันก็ต้องนำงบประมาณมาใช้ร่วมด้วย”³⁵

บุคลากรที่ปฏิบัติงานในจังหวัดและได้เข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการยอมรับว่า แผนจังหวัดเป็นแค่การทำโครงการตามภารกิจของส่วนราชการ มิได้มาจากความต้องการของประชาชน เหตุผลที่ส่วนราชการในจังหวัดต่างเสนอโครงการตามภารกิจของตนเองเข้าไปในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์จังหวัด เพราะราชการส่วนกลางไม่สนใจโครงการตามปัญหาในพื้นที่ ดังที่กล่าวว่า “ในเรื่องการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ พาณิชย์จังหวัดก็จะร่วมเป็นคณะกรรมการอยู่ด้วย แต่บางครั้งการทำแผนงานโครงการ

³² พนักงานคุมประพฤติชำนาญการพิเศษ สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 - 12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

³³ นักวิชาการแรงงานชำนาญการ สำนักงานประกันสังคมจังหวัดลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 - 12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

³⁴ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดกาญจนบุรี สำนักงานจังหวัดกาญจนบุรี. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องลีลาวดี โรงแรมรอยัล ริเวอร์แคว รีสอร์ทแอนด์สปา จังหวัดกาญจนบุรี.

³⁵ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดกาญจนบุรี สำนักงานจังหวัดกาญจนบุรี. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องลีลาวดี โรงแรมรอยัล ริเวอร์แคว รีสอร์ทแอนด์สปา จังหวัดกาญจนบุรี.

...ไม่ได้มาจากความต้องการของประชาชนที่แท้จริง และบางโครงการที่เสนอไปก็มองว่าเป็นงานตามภารกิจอยู่แล้ว ซึ่งเป็นหน้าที่ของหน่วยงานอยู่แล้วที่ต้องทำงานตามภารกิจ”³⁶

ในทัศนะของผู้ว่าราชการจังหวัด ปัจจัยด้านงบประมาณที่เป็นอุปสรรคในการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด คือ ส่วนราชการประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ ไม่มีการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของกรมให้สอดคล้องกับประเด็นปัญหาและความต้องการในจังหวัด งบประมาณจังหวัดจึงกลายเป็นงบประมาณที่ส่วนราชการประจำจังหวัดมา “เบียด” เอาไปทำงานที่หน่วยงานตนเองเป็นเจ้าของภาพการบริหารงบประมาณโดยรวมจึงไม่ปรากฏผลที่ชัดเจน หากต้องการขับเคลื่อนโครงการตามยุทธศาสตร์จังหวัดให้เกิดผล ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องใช้ “การขอ” และ “การลงขันทำงาน” โดยการประสานความร่วมมือจากภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางกล่าวว่า

ขณะนี้เน้นเรื่องการท่องเที่ยวจังหวัดลำปาง โดยเฉพาะการออกแบบและพัฒนาเซรามิก การเกษตรให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ แต่กลับไม่มีงบประมาณ ตัวอย่างเช่น กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ก็ไม่มีงบประมาณสำหรับการดำเนินการเรื่องเหล่านี้ แต่เป็นกระทรวงที่เติบโตมาก ซึ่งมักหมดไปกับค่าใช้จ่ายเรื่องเงินเดือน งานธุรการ แต่งงบประมาณเพื่อพัฒนาด้านการเกษตรกลับไม่มีเลย แต่ต้องมาเบียดเงินจังหวัด 160 กว่าล้าน ซึ่งผมก็ไม่ได้เป็นผู้กำหนดแผนและงบประมาณ ดังนั้น เมื่อจะแก้ไขปัญหาอะไร ก.พ.ร. ก็บอกว่าห้ามแก้ไข ก.น.จ. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ก็ไม่ให้อำนาจทำอะไร ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงทำงานกันด้วยฝีมือและด้วยการขอ การลงขันทำงานมาก ก็เหนื่อยมาก ก็เจ็บตัวมาก ผู้ว่าราชการจังหวัดบางท่านจึงไม่ทำอะไรเลย เพียงแต่เซ็นแฟ้มกลับบ้าน คนไหนที่คิดงาน อยากทำงาน ก็จะพาชาวบ้าน พาภาคเอกชนทำงาน คิดโครงการต่าง ๆ ก็สนุก แต่หากถามว่าได้รับอะไรจากส่วนกลางหรือไม่ คำตอบคือ ไม่มีเลย³⁷

ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้ว่า “ความไม่ชัดเจนของงบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลางในพื้นที่ ทำให้โครงการจากงบประมาณส่วนกลางในแผนพัฒนาจังหวัดไม่ตรงกับความเป็นจริง ทำให้การวางแผนโครงการรองรับการพัฒนาจังหวัดเกิดความซ้ำซ้อน ไม่บรรลุเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด”³⁸ การประสานความร่วมมือเพื่อบูรณาการงบประมาณกับราชการบริหารส่วนกลางที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นบทบาทสำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด ไม่สามารถดำเนินการโดยอาศัยงบประมาณจังหวัดได้โดยลำพัง ต้องอาศัยการบูรณาการโครงการและงบประมาณของส่วนราชการประจำจังหวัด และส่วนราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ด้วย ในขณะเดียวกัน การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดในระดับพื้นที่ก็ต้องอาศัยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน ดังที่หัวหน้าสำนักงานจังหวัดสงขลากล่าวว่า

ในหลายจังหวัดมียุทธศาสตร์ 3-4 ประเด็นหลัก ๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านการท่องเที่ยว ด้านการส่งเสริมอาชีพ ด้านการเกษตร หรือไม่ก็ด้านสิ่งแวดล้อม และเรื่องความมั่นคงและยาเสพติด ปัญหาเฉพาะ

³⁶ นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการพิเศษ สำนักงานพาณิชย์จังหวัดสงขลา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2557 ระหว่างเวลา 09.30 – 12.00 น. ณ ห้องราชมังคลา 1 โรงแรมราชมังคลา พาวิลเลียน บีช รีสอร์ท จังหวัดสงขลา.

³⁷ สัมภาษณ์ นายธานินทร์ สุภาแสน ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง. (วันที่ 22 มกราคม 2557).

³⁸ ผลการประมวลแบบสอบถามผู้ว่าราชการจังหวัด

แต่ละจังหวัด ประเด็นก็คือ เราไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาด้วยตัวเองเพียงลำพังได้ จึงต้องพึ่งพา
ระเบียบกฎหมายกลาง แต่เมื่อตั้งเป้าหมายว่าเชียงใหม่จะเป็นเมืองมั่งคั่ง ลำปางจะเป็นเมืองแห่ง
ความสุข ลำพูนเป็นนครประวัติศาสตร์ นั่นคือเป้าหมายที่อยากจะเห็น แต่จริง ๆ เป็นไปไม่ได้ เพราะ
แต่ละเรื่องล้วนอยู่ที่ส่วนกลาง กรม กระทรวงถืออำนาจไว้ทั้งหมด ไม่มีเม็ดเงินลงมา และแต่ละจังหวัด
ก็ไม่สามารถกระจายอำนาจได้ เราหวังพึ่งพานายกเทศมนตรีหรือนายก อบจ. ที่มีรายได้³⁹

จากสภาพปัญหาและข้อจำกัดด้านงบประมาณในลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวมา การบูรณาการ
ด้านงบประมาณจึงเป็นประเด็นข้อเสนอแนะที่ได้รับการนำเสนอจากบุคคลหลากหลายกลุ่ม ตัวอย่างเช่น
ผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นปลัดจังหวัด มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงพัฒนาระบบการทำงาน
แบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัด คือ “ควรบูรณาการแผนงานและงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ
...ควรบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างแท้จริง มิใช่เฉพาะตามภารกิจ พร้อมบทบาทหน้าที่ในหน่วยงาน
ของตน ควรคำนึงถึงการบูรณาการยึดพื้นที่ (Area) เป็นหลัก และทุกหน่วยงานร่วมกันจัดการในพื้นที่โดยระดม
สรรพกำลังในพื้นที่พัฒนาน้อย จนถึงพื้นที่ที่มีความเข้มแข็งพึ่งพาตนเองได้ในที่สุด...แต่ละกระทรวง ทบวง กรม
ยังมีกรอบของตนเอง ซึ่งข้าราชการหน่วยงานต่าง ๆ ต้องยึดถือปฏิบัติ พอจะทำนอกกรอบ แต่เกิดประโยชน์
หลายฝ่ายก็จะนิ่งเฉย เนื่องจากไม่ใช่ภารกิจ”⁴⁰ ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความคิดเห็นว่าวิสัยทัศน์และ
ยุทธศาสตร์จังหวัดในปัจจุบัน “ยังไม่เหมาะสม” เพราะ “ขาดการบูรณาการการทำงานฟังก์ชัน”⁴¹

8.6 การแทรกแซงการจัดสรรงบประมาณจังหวัด

จุดอ่อนของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างมาก ได้แก่ “อิทธิพลทางการเมือง
ที่มีต่อข้าราชการประจำ”⁴² โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “การแทรกแซงงบประมาณจังหวัดโดยฝ่ายการเมือง...การบริหาร
แผนงานโครงการไม่เป็นไปตามความต้องการของจังหวัดเท่าที่ควร ถูกกำหนดโดยนโยบายรัฐบาล ฝ่ายการเมือง...
มีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองทำให้ผลสัมฤทธิ์ตามประเด็นยุทธศาสตร์ไม่เกิด”⁴³ สภาพปัญหาดังกล่าว
เป็นสิ่งที่ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรู้สึก “อึดอัด” กับสภาพการถูกแทรกแซงการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์
จังหวัด ดังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลากล่าวอย่างชัดเจนว่า

สิ่งที่อึดอัดก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือคณะกรรมการไม่เป็นอิสระ เพราะเราต้องคำนึงถึง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่อีกด้วย เช่น มีปัญหา 100 เรื่อง ควรจะนำงบประมาณ 176 ล้านบาท มา
ช่วยให้ปัญหาทั้งหมดมันจบ แต่ต้องแบ่งไป 40 เปอร์เซ็นต์ เพราะจะมีกลุ่มการเมืองที่ของงบประมาณ
ไปสร้างระบบสาธารณสุขปึกแผ่นพื้นฐาน แต่ถ้าหากนำเงินมาทำโครงการช่วยเหลืออาหารกลางวันของเด็ก
ตามโครงการของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ ผลลัพธ์มันเป็นนามธรรม เด็กได้มีอาหารกลางวันกิน

³⁹ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหา
ปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 - 12.30 น.
ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

⁴⁰ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ปลัดจังหวัด.

⁴¹ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ผู้ว่าราชการจังหวัด.

⁴² ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด นายอำเภอ.

⁴³ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ผู้ว่าราชการจังหวัด.

รู้จักคิด รู้จักการจดบัญชี รู้จักการปลูกผักเลี้ยงสัตว์ ต่อไปเมื่อเติบโตขึ้นก็จะมีทักษะอาชีพติดตัวไป แต่หากนำเงินมาสร้างถนนหนทาง ก็เห็นผลเป็นรูปธรรมชัดเจน ก็เป็นกลยุทธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคน ที่ต้องมาชวนเชื่อนักการเมือง⁴⁴

บทบาทของนักการเมืองที่มีต่อการครอบงำแทรกแซงกระบวนการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์จังหวัด ส่วนหนึ่งเป็นผลจากระบบการต่อรองในกระบวนการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในสภาผู้แทนราษฎร “ซึ่งถูกจำกัดโดยสภาผู้แทนราษฎรว่าให้จังหวัดได้แค่ 18,000 ล้านบาท เป็นงบจังหวัด 8,000 ล้านบาท อีก 7,000 ล้านบาทเป็นงบกลุ่มจังหวัด และให้ไปหารแบ่งเค้กกันเอง และเวลานี้กำลังจะเอาคืนไปแล้วเพราะไม่เกิดประโยชน์ ซึ่งก็เป็นเช่นนั้นจริง ๆ การทำยุทธศาสตร์จังหวัดไม่ใช่เรื่องง่าย สุดท้ายงบประมาณก็ไม่เพียงพอกับสิ่งที่จะทำ จะแก้ไขปัญหอะไรก็ทำไม่ได้”⁴⁵ การกำหนดแผนงบประมาณสำหรับดำเนินโครงการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในแต่ละจังหวัด จึงดำเนินไปภายใต้เงื่อนไขการเจรจาต่อรองหรือหารอากันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกรายต่างยอมรับตรงกันในข้อเท็จจริงดังกล่าว แต่กระนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนก็มีกลวิธีในการต่อรองหาข้อตกลงร่วมกับนักการเมืองในการจัดสรรงบประมาณพัฒนาจังหวัดในแนวทางแตกต่างกันไป

ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา มีวิธีการจัดการปัญหาการแทรกแซงของ “ส.ส.” ในการกำหนดแผนพัฒนาจังหวัดโดยใช้วิธีการตกลงกำหนดสัดส่วนงบประมาณสำหรับให้ ส.ส. เป็นผู้กำหนดโครงการเพื่อดำเนินการในพื้นที่ฐานเสียงของตนเองโดยคิดเป็น “เปอร์เซ็นต์” ที่แน่นอนในแต่ละปี ดังคำอธิบายว่า

ในร้อยเปอร์เซ็นต์ต้องยอมรับว่า ต้องแบ่งเปอร์เซ็นต์ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 40-50 เปอร์เซ็นต์ หมายความว่า โครงการมีงบประมาณ 100 ล้านบาท ต้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการด้วย ในอดีตต้องให้มีส่วนร่วมอย่างน้อย 50-60 เปอร์เซ็นต์ แต่ในปีนี้มีส่วนร่วมน้อยลงเหลือ 40 เปอร์เซ็นต์ ก็ได้เชิญสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาประชุมกัน 8 คน เพื่อหาความต้องการว่าแต่ละท่านอยากได้อะไร แต่อย่างน้อยต้องเป็นโครงการที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ เป็นรูปเป็นร่าง ไม่ใช่เพียงจัดงบประมาณไป เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นผู้ลงนาม เพราะบางกรณีงบประมาณบางโครงการไปพัวพันกับผู้รับเหมาที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งส่วนตัวไม่เคยหักเปอร์เซ็นต์ผู้รับเหมา ดังนั้น จึงขอเป็นงานร้อยเปอร์เซ็นต์ ซึ่งพวกเขาก็ยอม เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เอาเปอร์เซ็นต์ ส่วนที่เหลือจะนำมาให้หน่วยงานของจังหวัดพิจารณา⁴⁶

ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา มีวิธีการจัดการความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติในพื้นที่โดยการ “คุยกัน” แม้จะไม่มีกรตกลงกำหนดสัดส่วนงบประมาณสำหรับโครงการพัฒนาของ ส.ส. อย่างชัดเจน แต่ก็ชี้ว่า การคุยกันนั้นตั้งอยู่บนการยึด “ยุทธศาสตร์จังหวัด” เป็นหลัก โดยกล่าวว่า

การทำงานกับฝ่ายการเมืองเป็นเรื่องปกติ ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ จึงมีวิธีการจัดระบบให้เขา เช่น โครงการงบประมาณที่ฝ่ายการเมืองขอมา ก็ต้องดูวัตถุประสงค์เป็นหลัก แต่ต้องมาตามระบบ

⁴⁴ สัมภาษณ์ นายกฤษฎา บุญราช ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา. (วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2557).

⁴⁵ สัมภาษณ์ นายธานินทร์ สุภาแสน ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง. (วันที่ 22 มกราคม 2557).

⁴⁶ สัมภาษณ์ นายกฤษฎา บุญราช ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา. (วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2557).

ต้องอิงกับยุทธศาสตร์จังหวัดด้วย อยู่บนกติกาว่าโครงการต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งก็คุยกันเข้าใจดี เพราะเป็นงบประมาณไม่มาก การเอาลงพื้นที่ต้องผ่านกระบวนการปกติและสอดคล้องกับพื้นที่ เมื่อสร้างระบบแล้วก็จะทราบว่าระบบฝ่ายการเมืองเป็นอย่างไร เพราะเขาก็ต้องรักษารู้นาคะแนนเสียงพื้นที่ เมื่อมีการประชุมก็เชิญฝ่ายการเมืองเข้าร่วม แต่เขาก็ไม่ค่อยมา⁴⁷

8.7 ข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดยุทธศาสตร์

กระบวนการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อรองรับการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัดนับเป็นขั้นตอนสำคัญที่ผู้ปฏิบัติงานในทุกระดับและทุกส่วนราชการในจังหวัดสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเปิดกว้าง แต่จากข้อมูลที่พบ ปรากฏว่า “การร่วมจัดทำข้อมูลสารสนเทศของจังหวัด” เป็นกิจกรรมที่ผู้ตอบแบบสอบถามในกลุ่มปลัดจังหวัดส่วนใหญ่มีส่วนร่วม “น้อยที่สุด” ในกระบวนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ข้อเท็จจริงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ในทางปฏิบัติแล้ว การกำหนดนโยบายพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์จังหวัด มิได้ให้ความสำคัญกับ “ข้อมูล” เท่าที่ควร ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นบุคลากรในสำนักงานสถิติจังหวัดสะท้อนว่า “อยากให้ผู้บริหารทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการอื่น ๆ ได้เห็นความสำคัญของข้อมูลที่เป็นจริงไปใช้ในการบริหารงานหรือกำหนดนโยบายและวางแผน ไม่ใช้การดัดแปลงข้อมูลเพื่อเสริมการทำงานเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่สวยงาม ทั้งระดับจังหวัดและระดับประเทศ เพราะการดัดแปลงข้อมูลก็ส่งผลกระทบต่อประชาชนได้ จึงอยากให้ทุกส่วนราชการเห็นความสำคัญของข้อมูลในการบริหารงาน”⁴⁸ ข้าราชการกรมบัญชีกลางกล่าวถึงการจัดทำงบประมาณยุทธศาสตร์จังหวัดโดยไม่ได้อาศัยข้อมูลเป็นฐานในการพิจารณา โดยกล่าวว่า

ในสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ พบว่า งบประมาณไม่ได้กระจายไปตามยุทธศาสตร์ ดังนั้น การจัดทำงบประมาณจังหวัด จึงควรให้ความสำคัญกับข้อมูลเรื่องผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) เพื่อนำไปใช้ฐานคำนวณงบประมาณจังหวัด และกำหนดทิศทางการพัฒนายุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ด้วย⁴⁹

การกำหนดยุทธศาสตร์โดยมิได้ตั้งอยู่บนฐานข้อมูล “ที่เป็นจริง” ยืนยันสภาพความเป็นจริงที่ว่า แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดส่วนใหญ่มีแนวโน้มตั้งอยู่บนการแบ่งสรรโครงการพัฒนาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ และการจัดสรรโครงการระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์จังหวัด อย่างไรก็ตาม แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอาจแตกต่างกันไปตามบุคลิกการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคน ข้าราชการรายหนึ่งชี้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติอย่าง

⁴⁷ สัมภาษณ์, วินัย บัวประดิษฐ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา, วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556.

⁴⁸ นักวิชาการสถิติชำนาญการ สำนักงานสถิติจังหวัดลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 - 12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

⁴⁹ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านพัฒนาระบบคลัง กรมบัญชีกลาง. การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องกระแวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้นทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 กรุงเทพมหานคร.

“เครื่องคิด” และมุ่งเน้นกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์แบบมีส่วนร่วมของทุกส่วนราชการ แม้จะไม่มีภารกิจเกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดก็ตาม ดังที่ข้าราชการรายหนึ่งเล่าว่า

จากประสบการณ์ที่เคยทำงานในหลายจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดบางท่านปฏิบัติตามกฎหมายมาก การจัดทำยุทธศาสตร์แบบมีส่วนร่วม ไม่ว่าจะอยู่ในกรม กระทรวงใด หากมีโครงการที่เสนอเข้ามา ก็จะมี ก.บ.จ. พิจารณาลำดับความสำคัญของโครงการ เป็นการแก้ไขปัญหาการพัฒนาจังหวัดซึ่งจะได้รับงบประมาณ ในบางจังหวัด สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดไม่มีบุคลากรก็ไม่มีปัญหา เพียงแค่เข้ามาร่วมคิดใน ก.บ.จ. และให้หน่วยงานอื่นที่พอจะสามารถช่วยงานได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะสั่งการโดยตรง แต่เมื่อได้ย้ายมาในอีกจังหวัดหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่ปฏิบัติลักษณะนี้เลย เพราะปัญหาเกิดขึ้นภายใต้บริบทของสังคม⁵⁰

หากพิจารณาจากมุมมองของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นนายอำเภอชี้ว่า การมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของตนเองนั้น ไม่มีนัยสำคัญต่อการกำหนดทิศทางของยุทธศาสตร์จังหวัด ดังเห็นได้จากการแสดงข้อมูลที่ว่า “มีส่วนร่วม แต่ส่วนใหญ่สำนักงานจังหวัดจะกำหนดเป้าประสงค์ไว้แล้ว เข้าร่วมเพียงให้ครบกระบวนการ...ประชุม ก.บ.จ. ในการกำหนดแผนฯ...มีส่วนร่วมน้อย เพราะเป็นอำนาจของส่วนราชการ และส่วนกลางโดยผ่านความเห็นชอบของ ส.ส.ในจังหวัด อำเภอได้แต่รับทราบและรับปฏิบัติ ต้องฟังทั้งจากผู้ว่าฯ และจาก ส.ส. พื้นที่ด้วย ไม่นั่นอยู่ยาก...การจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดโดยประสานแผนยุทธศาสตร์อำเภอ...ร่วมประชุมรับทราบ...การมีกิจกรรมมีส่วนร่วมของจังหวัด”⁵¹ นอกจากนี้ยังให้ความเห็นเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์จังหวัดของตนเองว่า “ขาดการบูรณาการที่เป็นรูปธรรม...การแก้ไขปัญหาในพื้นที่น้อย...การกำหนดยุทธศาสตร์ไม่มีผลในทางปฏิบัติ”⁵²

8.8 การตรวจสอบและประเมินการบริหารงบประมาณจังหวัด

คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด หรือ “ก.ธ.จ.” เป็นองค์กรตามกฎหมายที่ทำหน้าที่สอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีเขตอำนาจในจังหวัด เป็นประธาน กรรมการมีที่มาจากผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน การจัดตั้ง ก.ธ.จ. มีเจตนารมณ์เพื่อให้เป็นกลไกในการตรวจสอบความมีธรรมาภิบาลในการบริหารงบประมาณจังหวัด และถูกคาดหวังว่าจะ “เป็นกลไกที่จะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัด 76 คน ทำงานเต็มประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบให้ชัดเจน”⁵³ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากแบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) ที่มีผลต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

⁵⁰ คลังเขต 2 กรมบัญชีกลาง. การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องกระแวกชั้น 3 โรงแรมโกลเด้นทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 กรุงเทพมหานคร.

⁵¹ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด นายอำเภอ.

⁵² ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด นายอำเภอ.

⁵³ สัมภาษณ์, ธาณินทร์ สุภาแสน, ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง, วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557.

กระบวนการบริหารราชการในภูมิภาค พบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่ (48.4) เห็นว่า “มีผลงานกลาง”⁵⁴ ปลัดจังหวัดส่วนใหญ่ (52.4) เห็นว่า “มีผลน้อย”⁵⁵ และนายอำเภอส่วนใหญ่ (55.6) เห็นว่า “มีผลน้อย”⁵⁶

สำหรับผู้เห็นว่า ผลการทำหน้าที่ของ ก.ธ.จ. “ไม่มีผลเลย” ต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารราชการในภูมิภาค มีการให้เหตุผลในประการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น “ขาดอำนาจและเข้าซ้อนกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) จนเกิดความสับสน...ไม่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่จะบังคับใช้แต่อย่างใด...ไม่ปรากฏรูปธรรมในการทำงาน... บุคลากรได้รับการคัดเลือกไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ตนเองเท่าที่ควร...ไม่มีส่วนราชการ/หน่วยงานให้ความสำคัญ...ได้คนที่ เป็นพรรคพวกหรือตัวแทนของผู้มีอิทธิพลทางการเมืองในพื้นที่...ไม่เห็นบทบาท...ไม่สามารถให้คุณ/โทษผู้เกี่ยวข้องได้ ได้เพียงเสนอแนะไม่มีบทบังคับ”⁵⁷ ข้าราชการกรมบัญชีกลางเห็นว่า ปัญหาที่ปรากฏในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีสาเหตุมาจากการขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารงานภาครัฐในระดับจังหวัด โดยชี้ให้เห็นสภาพข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกระบวนการ “ตรวจราชการ” ดังได้กล่าวไว้ว่า

เรามีกฎหมายจำนวนมาก แต่เรามักไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และระบบตรวจสอบก็ไม่เข้มแข็ง การให้ผู้ตรวจราชการ เมื่อไปถึงก็ไปนั่งคุยกัน ไม่ได้มีความเข้มข้นในการตรวจสอบเลย ในบางจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เข้าประชุม แต่ให้หัวหน้ามานั่งประชุมแทนก็ไม่เกิดประโยชน์ ดังนั้น จากประสบการณ์ที่ทำงานอยู่ในจังหวัดมา 12 ปี มันจึงไม่ได้เกิดขึ้นมาจากโครงสร้างหรือระบบ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องปฏิรูปที่ระบบบริหารงานบุคคลเสียก่อน ด้วยการตรวจสอบ ประเมิน ติดตามผลการปฏิบัติงาน เช่น การพิจารณาการเลื่อนเงินเดือน หรือเงินรางวัล ต้องปฏิบัติตามระเบียบ และต้องมาตามการทำงานของ ผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยว่า ได้ทำจริงหรือไม่ รวมทั้งทุกงานที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติ และต้องตรวจแบบไขว้กระทรวงกัน ทั้งที่องค์กรอิสระก็มีจำนวนมาก แต่ก็ไม่ได้ปฏิบัติงานกันอย่างเข้มข้น จึงอยากให้ ก.พ.ร. วางระบบการตรวจสอบและติดตามให้เข้มข้น⁵⁸

นอกเหนือจากระบบการตรวจสอบแล้ว ระบบตัวชี้วัดเป็นอีกหนึ่งกลไกควบคุมการบริหารงานภาครัฐให้เกิดประสิทธิภาพ ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ภูมิภาคมองว่า การมีระบบตัวชี้วัดช่วยให้การบริการประชาชนของหน่วยราชการ “มีคุณภาพ” แต่กระนั้น ส่วนราชการมักจะมุ่งเน้นการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าตัวชี้วัดตามพันธกิจของหน่วยงานตนเองเป็นหลัก ส่งผลให้การทำงานที่มีลักษณะ “บูรณาการ” ร่วมกันระหว่างส่วนราชการในพื้นที่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะแต่ละส่วนราชการมองว่าเป็นงานที่ทำแล้วไม่ได้ตัวชี้วัด ดังเห็นได้จากทัศนะที่ว่า “ส่วนที่ดีในฐานะผู้รับบริการ ก็ารู้สึกว่ามีความพึงพอใจมาก เพราะตัวชี้วัดชัดเจน อาจจะมีท่านอื่นไม่เห็นด้วยกับการทำตัวชี้วัด แต่สำหรับความเห็นส่วนตัวคิดว่า การมีตัวชี้วัดนั้นช่วยให้งานของ

⁵⁴ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ผู้ว่าราชการจังหวัด.

⁵⁵ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ปลัดจังหวัด.

⁵⁶ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด นายอำเภอ.

⁵⁷ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด นายอำเภอ.

⁵⁸ คลังเขต 2 กรมบัญชีกลาง. การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องกระแวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้นทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 กรุงเทพมหานคร.

ราชการมีคุณภาพ...ถ้าเป็นงานประจำ ตัวชีวิตก็จะประสบผลสำเร็จ แต่ในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉิน การบูรณาการ อาจต่างคนต่างมองว่าไม่ใช่ตัวชีวิตของเขา ดังนั้น งานในกรณีฉุกเฉินที่ทุกฝ่ายต้องบูรณาการร่วมกันยังคงมี ปัญหาในตัวชีวิต”⁵⁹ สภาพดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการกำหนด “ตัวชีวิตร่วม” ระหว่างส่วนราชการ สำหรับการประเมินการทำงานร่วมกันภายใต้ระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

ภายใต้สภาพเงื่อนไขข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและระบบการทำงานเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดพยายาม ริเริ่มสร้างกลไกการกำกับดูแลและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานระดับจังหวัด นอกเหนือจากกลไกที่มีอยู่ แล้ว ดังเห็นได้จากกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ซึ่งมีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการประเมินผลการบริหารราชการ” จำนวน 3 คณะ มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนแบ่งกันดูแลรับผิดชอบการติดตามประเมินผลการ ดำเนินงานของส่วนราชการประจำจังหวัด โดยแบ่งพื้นที่เป็น 3 พื้นที่ตามลักษณะเฉพาะของจังหวัด ได้แก่ พื้นที่การเกษตร พื้นที่เชิงพาณิชย์ และพื้นที่ความมั่นคง กลไกการติดตามประเมินผลในพื้นที่ดังกล่าวแม้จะเป็น กลไกอย่าง “ไม่เป็นทางการ” แต่ก็เป็นช่องทางการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ในการกำกับควบคุม การบริหารราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาอธิบายถึงกลไกดังกล่าวว่า

ระบบติดตามจังหวัดทำได้ 2 แนวทาง คือ การทำตามรูปแบบที่ ก.พ.ร. หรือกระทรวงมหาดไทย กำหนดมา ก็ให้รายงานตามรูปแบบกลับไป แต่ในช่องทางที่ไม่เป็นทางการ จะตั้งคณะกรรมการ มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด 3 คน แล้วนอกจากจะให้รับผิดชอบตามภารกิจแล้ว ยังแบ่งความรับผิดชอบ ให้ตามพื้นที่ออกเป็น 3 พื้นที่ เช่น พื้นที่ระโนด กระแสสินธุ์ สิงหนคร มอบให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด คนหนึ่งไปดูในพื้นที่ ความมั่นคงก็ให้อีกคนหนึ่ง พื้นที่เชิงพาณิชย์เช่น หาดใหญ่ สงขลา ก็มอบให้อีกคนหนึ่งไปดู วิธีการดูก็คือ ให้ดูมิติของพื้นที่นั้น ๆ เช่น ด้านคาบสมุทรสติงพระ มีปัญหาเรื่องการทำไร่ ไถนา แหล่งน้ำ ดังนั้น งบประมาณจึงลงไปที่เรื่องแหล่งน้ำ รองผู้ว่าฯ อาจไปดูเรื่องงบประมาณ ติดตามประเมินผลว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่ หรือในด้านมิติความมั่นคง เป็นอย่างไร นอกจากจะให้หน่วยราชการต่าง ๆ รวมทั้งในระดับอำเภอรายงานตามแบบฟอร์ม กลับมาว่าเขาทำงานถึงไหน อย่างไรแล้ว ยังมีการตั้งคณะกรรมการจากทุกภาคส่วนให้ติดตาม นโยบายจังหวัดและภาพรวมด้วย⁶⁰

การสร้างกลไกการกำกับดูแลและติดตามการดำเนินงานในพื้นที่ในลักษณะดังกล่าว สะท้อนถึงวิธีคิด เกี่ยวกับการบูรณาการระดับจังหวัด โดยมุ่งเน้นการทำงานพื้นที่โดยสายเส้นแบ่งเขตอำเภอในจังหวัด กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ยุทธศาสตร์จังหวัดคือยุทธศาสตร์การพัฒนา “พื้นที่” ตามประเด็นปัญหาและโจทย์การพัฒนาที่แตกต่าง กันไป ในแง่นี้ พื้นที่คือ “จุดยุทธศาสตร์” หากแก้ไขปัญหาดังนั้นแล้ว จังหวัดจะพัฒนาขึ้นได้ สร้างโอกาสได้⁶¹ กรณีตัวอย่างดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า แม้ปัจจุบันจะมีการจัดโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แบบบูรณาการ แต่หากบุคลากรที่เกี่ยวข้องไม่มีการพัฒนาวิธีคิด ความเข้าใจ ทักษะและความรู้ในการปฏิบัติงาน แบบร่วมมือกันโดยยึดเป้าหมายเชิงพื้นที่เป็นตัวตั้งแล้ว โครงสร้างและระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบ บูรณาการก็อาจไม่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการบริหารงานภาครัฐโดยรวมได้

⁵⁹ นักวิชาการพัฒนาฝีมือแรงงานชำนาญการ สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 10 ลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อย เพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 - 12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

⁶⁰ สัมภาษณ์, กฤษฎา บุญราช, ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา, วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557.

⁶¹ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ผู้ว่าราชการจังหวัด.

8.9 ระบบการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารงานกลุ่มจังหวัด พบว่า เกณฑ์การแบ่งเขตกลุ่มจังหวัดในบางกลุ่มยังมีลักษณะไม่สอดคล้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับภาค ซึ่งมีลักษณะเชื่อมโยงกับสภาพภูมิศาสตร์และทรัพยากรทางธรรมชาติ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ กรณีจังหวัดชัยภูมิ ซึ่งจัดกลุ่มในกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 1 ประกอบด้วย จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดสุรินทร์ โดยมีจังหวัดนครราชสีมาเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด การจัดขอบเขตกลุ่มจังหวัดดังกล่าวมีความเหมาะสมสำหรับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดชัยภูมิ ซึ่งสามารถบูรณาการร่วมกับจังหวัดนครราชสีมาและบุรีรัมย์ ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนานครชัยบุรี แต่ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมหรือลุ่มน้ำ จังหวัดชัยภูมิจัดอยู่ในกลุ่มน้ำชี ซึ่งจะต้องเชื่อมโยงกับจังหวัดขอนแก่น ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ซึ่งว่า “มีปัญหาเรื่องกลุ่มจังหวัด อยากจะสะท้อนว่าบางทีการแบ่งเขตและวิธีการพัฒนากลุ่มจังหวัดอาจต้องมองโครงสร้างหลาย ๆ อย่าง”⁶²

การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่คาบเกี่ยวพื้นที่หลายจังหวัด เป็นประเด็นที่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของระบบการทำงานแบบกลุ่มจังหวัด ในฐานะกลไกการแก้ไขปัญหาในระดับภูมิภาคในภาพรวมทุกส่วนราชการ ทั้งส่วนภูมิภาค และส่วนกลางในภูมิภาค ภายใต้สภาพการจัดส่วนราชการส่วนกลางที่มีการแบ่งเขตพื้นที่ระดับภาคแตกต่างหลากหลาย จึงมีข้อเสนอให้มีการทบทวนเขตพื้นที่กลุ่มจังหวัดของส่วนราชการส่วนกลางในภูมิภาค เพื่อให้สอดคล้องกับการทำงานของกลุ่มจังหวัดมากที่สุด ยกเว้นเขตพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะของภารกิจ ในขณะเดียวกันก็มีการเสนอให้มีการสร้างกลไกการบูรณาการระหว่างส่วนราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาคกับกลุ่มจังหวัดด้วย ดังที่ข้าราชการสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมาชี้ว่า

เรื่องสิ่งแวดล้อมในจังหวัดสระบุรี คือรอยต่อระหว่างสระบุรีกับลพบุรี ท่านที่อยู่บริเวณนั้นจะทราบว่ามลภาวะของอุตสาหกรรมระเบิดหินจะเกิดปัญหาทั้งระบบ หากขาดความเชื่อมโยงของกลไกกลุ่มจังหวัด ก็จะทำให้ทุกคนต่างคนต่างทำงาน อยากให้ทุกส่วนราชการมีการแบ่งในลักษณะเดียวกัน การแบ่งระบบเขตและภาคที่ไม่เหมือนกลุ่มจังหวัด ควรจะให้เหลือน้อยที่สุด หน่วยราชการที่แบ่งเขตกับภาคไม่เหมือนกลุ่มจังหวัดหรือหน่วยราชการอื่น ๆ ควรเป็นไปเพราะมียุทธศาสตร์ของกรมที่มีลักษณะเฉพาะจริง ๆ ควรจะใช้กลุ่มจังหวัดที่เป็นเขตหรือภาคที่เป็นลักษณะเดียวกัน เพราะจะได้มองทั้งระบบได้เหมือนกัน⁶³

⁶² นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนครราชสีมา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องธณานิทัศน์ โรงแรมราชพฤกษ์ แกรนด์ ไฮเทล จังหวัดนครราชสีมา.

⁶³ ท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องธณานิทัศน์ โรงแรมราชพฤกษ์ แกรนด์ ไฮเทล จังหวัดนครราชสีมา.

ปัจจุบันส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค มีการจัดแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานระดับภาคออกเป็นกลุ่มจังหวัดตามลักษณะภารกิจของแต่ละกรม ตัวอย่างเช่น กรมชลประทาน การแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบของส่วนราชการส่วนกลางในภูมิภาค โดยแบ่งกลุ่มจังหวัดตาม “ลุ่มน้ำ” ซึ่งไม่สอดคล้องกับการจัดโครงสร้างกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ในทัศนะของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ของกรมชลประทาน มองว่าการแบ่งเขตกลุ่มจังหวัดมีความซ้อนทับกับเขตการทำงานของส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค ซึ่งมีการจัดเขตพื้นที่ตามลักษณะการดำเนินการกิจระดับภาคอยู่แล้ว การจัดกลุ่มจังหวัดจึงถูกมองว่าเป็นกลไกที่ไม่จำเป็นนัก โดยกล่าวว่า

สำนักชลประทานสังกัดส่วนกลางมีทั้งหมด 17 สำนัก ในส่วนกลุ่มจังหวัดจะไม่เหมือนกัน กล่าวคือ สำนักชลประทานที่ 8 จะดูแล 4 จังหวัด ได้แก่ นครราชสีมา บุรีรัมย์ สุรินทร์ และศรีสะเกษ ซึ่งน่าจะปฏิบัติตามแต่ละยุทธศาสตร์ของกรมด้วย ถ้าจัดโครงสร้างให้สอดคล้องกันก็ดีเพราะเวลาคุยกันจะได้เหมือนกัน แต่ก็อาจมีปัญหาเพราะชลประทานจะจัดแบ่งเขตตามลุ่มน้ำ ในอดีตก็ดูแลจังหวัดชัยภูมิด้วย แต่ก็ตัดจังหวัดชัยภูมิออก ก็เหลือ 4 จังหวัด การบริหารงานแบบกลุ่มจังหวัดเป็นเรื่องยาก ถ้าให้คิดอย่างสุดโต่งก็เห็นว่าควรยกเลิกกลุ่มจังหวัดเสียด้วยซ้ำ...เพราะโดยเนื้องานก็บูรณาการกันอยู่แล้ว เช่น ชลประทานก็พิจารณาแบ่งเขตตามลุ่มน้ำ 4 จังหวัด ซึ่งจะดูรอยต่อระหว่างจังหวัด เรามีการบริหารจัดการน้ำในภาพรวมของลุ่มน้ำอยู่แล้ว⁶⁴

แนวคิดในการเสนอให้มีการ “ทบทวนโครงสร้างกลุ่มจังหวัด” อีกกรณีหนึ่งมาจากผู้ปฏิบัติงานในราชการบริหารส่วนกลาง โดยมองว่า โครงสร้างการบริหารงานกลุ่มจังหวัดซ้ำซ้อนกับจังหวัดในแง่การบริหารงบประมาณ กล่าวคือ “ในเรื่องเดียวกัน ก็จะต้องทำงบประมาณเป็นก้อนเดียวกัน ก็เกิดปัญหาว่าส่วนราชการอยู่คนละแห่ง แต่จะให้บริหารงบประมาณร่วมกัน ซึ่งหากเป็นงบประมาณจังหวัดก็ยิ่งพอทำได้อยู่ แต่ถ้าเป็นงบประมาณกลุ่มจังหวัดก็ไม่ค่อยสะดวก จึงอยากให้ศึกษาว่ากลุ่มจังหวัดมีประโยชน์จริงหรือไม่ เพราะดูเหมือนจะทับซ้อนกับจังหวัด และจากประสบการณ์ส่วนตัวเห็นว่ากลุ่มจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพ การเบิกจ่ายก็น้อย การทำงานก็ล่าช้า จึงอยากให้ทบทวนโครงสร้างของกลุ่มจังหวัด”⁶⁵ นอกจากนี้ นายอำเภอบางส่วนก็มีมุมมองในเชิงตั้งคำถามถึงความจำเป็นในการมีโครงสร้างกลุ่มจังหวัดด้วย เช่น การมองว่า “ยังมีข้อสงสัยว่ากลุ่มจังหวัดมีความจำเป็นจริง ๆ หรือไม่ ถ้าไม่มี คิดว่าไม่น่าจะแตกต่างเลยในการพัฒนาจังหวัด”⁶⁶ มุมมองจากผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ส่วนภูมิภาค รวมถึงข้าราชการส่วนกลางดังกล่าว ในแง่หนึ่งก็สะท้อนให้เห็นถึงสภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดที่ผ่านมา นั่นคือ ข้อเท็จจริงที่ว่ากลุ่มจังหวัดยังไม่สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาคให้ปรากฏผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมได้

⁶⁴ วิศวกรชลประทานชำนาญการ สำนักชลประทานที่ 8. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องธณานิทัศน์ โรงแรมราชพฤกษ์ แกรนด์ ไฮเทล จังหวัดนครราชสีมา.

⁶⁵ สำนักงานคลังเขต 2 กรมบัญชีกลาง. การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องกระแวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้นทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 กรุงเทพมหานคร.

⁶⁶ ผลการประชุมแบบสอบถามปลายเปิด นายอำเภอ.

8.10 การทำงานร่วมกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัด

การประสานบทบาทการทำงานร่วมกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดที่อยู่ในกลุ่มจังหวัด เป็นหนึ่งในปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการบริหารงานกลุ่มจังหวัด สภาพปัญหาที่ปรากฏคือ ในกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นที่ตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมี “อาวุโส” น้อย ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดก็มักจะไม่ให้ความสำคัญกับบทบาทของกลุ่มจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประสานงานและการประชุมคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัด มักจะส่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดมาประชุมแทน ตัวอย่างเช่น “ใน 5 จังหวัด จังหวัดนครปฐม ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะอาวุโสต่ำกว่ากาญจนบุรี แต่อีกจังหวัดหนึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีก็อาวุโสกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม แต่เมื่อเวลาประชุมกลุ่มจังหวัด ก็ให้ประชุมที่จังหวัดนครปฐม แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐมอาวุโสที่น้อยที่สุด จังหวัดอื่น ๆ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอาวุโสกว่าหัวหน้ากลุ่ม จึงส่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดไปประชุมแทน นี่เป็นเรื่องจริงและเป็นเหมือนกันทุกกลุ่ม”⁶⁷

ในกรณีดังกล่าว แม้ว่าจะมีการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางกลุ่มจังหวัดทำหน้าที่ “หัวหน้ากลุ่มจังหวัด” แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่ม ก็มักจะมีการเปลี่ยนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มที่มีอาวุโสที่สุดทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัด แม้จะไม่ใช่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นที่ตั้งศูนย์กลางกลุ่มจังหวัดก็ตาม สภาพดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการทำงานด้านการอำนวยความสะดวกและสนับสนุนการบริหารงานกลุ่มจังหวัดตามไปด้วย ในกรณีตัวอย่างดังกล่าวเมื่อมีการเปลี่ยนตัวผู้ว่าราชการจังหวัดที่ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัดแล้ว ก็มีการย้ายที่ทำการสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด จากจังหวัดนครปฐมมาที่จังหวัดราชบุรี โดยมอบหมายภาระหน้าที่ดังกล่าวแก่บุคลากรสำนักงานจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัดกาญจนบุรีชี้ให้เห็นสภาพปัญหาเกี่ยวกับการทำงานร่วมกันของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ โดยกล่าวว่า

หัวหน้ากลุ่มจังหวัดที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดตามระเบียบแล้ว ถ้าจังหวัดไหนเป็นที่ตั้งของหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นก็จะต้องทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัด ซึ่งจังหวัดกาญจนบุรีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรีเป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ทำให้การทำงานค่อนข้างลำบาก เพราะแต่ละจังหวัดจะต้องไปเสนอหนังสือที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัดที่ราชบุรี ก็ต้องวิ่งไปที่จังหวัดราชบุรีซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรีก็ให้สำนักงานจังหวัดเป็นผู้กรองเอกสารให้อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งจริง ๆ แล้วขั้นตอนก็คือ กลุ่มจังหวัดต้องขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง แต่ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดกลับให้ทุกเรื่องต้องผ่านสำนักงานจังหวัด จึงทำให้การทำงานมีหลายลำดับชั้นมากขึ้น...จึงเกิดคำถามว่าเป็นไปได้หรือไม่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 4 ท่านจะมานั่งหารือว่าใน 4 จังหวัดมีอะไรที่เป็นจุดแข็งและเป็นศักยภาพของจังหวัดที่จะพัฒนาร่วมกันได้ โดยไม่มีศักดิ์ ไม่มียศที่จะต้องมาคิดกัน⁶⁸

⁶⁷ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดกาญจนบุรี สำนักงานจังหวัดกาญจนบุรี. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องลีลาวดี โรงแรมรอยัล ริเวอร์แคว รีสอร์ทแอนด์สปา จังหวัดกาญจนบุรี.

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน.

สภาพปัญหาการไม่ยอมรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดในลักษณะดังกล่าว ส่วนหนึ่งเนื่องจาก “ไม่มีกระบวนการในการคัดเลือกคน ไม่มีการคัดเลือกว่าต้องเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดนั้น มาแล้วกี่ปี ดังนั้น ในกลุ่มจังหวัดที่ดีก็จะดี แต่บางแห่งพบว่าถ้าหัวหน้ากลุ่มจังหวัดเป็นผู้นำประชุม แต่หัวหน้ากลุ่มจังหวัดกลับไม่เข้าประชุมด้วยซ้ำไป และบางคนก็อาจไม่ยอมรับ ดังนั้น จึงส่งตัวแทนไปและสิ่งที่จะคิดในภาพใหญ่เพื่อขับเคลื่อนจึงไม่เกิด”⁶⁹ นอกเหนือจากข้อเสนอให้กระบวนการคัดเลือกผู้ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัด และต้องมีการกำหนดเกณฑ์กำหนดคุณสมบัติหัวหน้ากลุ่มจังหวัดแล้ว ยังมีการมองอีกด้วยว่า ปัญหาการทำงานร่วมกันไม่ได้ของผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถแก้ไขได้โดยการมี “ตัวเชื่อม” เพราะผู้ว่าราชการจังหวัด “ระดับตำแหน่งเท่ากัน” จึงมีปัญหาในการบูรณาการ ข้อเสนอดังกล่าวก็คือ การกำหนดให้มีผู้ทำหน้าที่ในการเป็นตัวกลางวิเคราะห์ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เพื่อมิให้การกำหนดยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเป็นเพียงการตกลงกันของผู้ว่าราชการจังหวัด แนวคิดดังกล่าวมาจากผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาที่เสนอว่า

น่าจะเดินหน้าต่อ เป็นกลุ่มจังหวัดดีแล้ว แต่อาจต้องมีตัวเชื่อมที่เป็นใครสักคนเป็นผู้บูรณาการให้เห็นภาพของกลุ่มจังหวัดให้ชัดเจน คล้าย ๆ ให้มาทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดให้ขับเคลื่อนไป แล้วเราจะไปตามนั้น ขณะนี้ก็ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้ากลุ่ม และมีสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเป็นผู้ขับเคลื่อน แต่ด้วยระดับตำแหน่งเท่ากันจึงมีปัญหาการบูรณาการ เพราะเราก็ต้องเคารพความคิดของจังหวัดอื่น ๆ ให้เกียรติซึ่งกันและกัน...อาจให้มีศูนย์ภาค ให้เป็นผู้วิเคราะห์ยุทธศาสตร์ให้ชัดเจนว่ากลุ่มต้องการอะไร หรืออาจเป็นฝ่ายวิชาการที่เรายอมรับร่วมกัน เช่น มหาวิทยาลัย เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องที่ควรเดินหน้าเพราะโดยหลักการดี เพียงแต่ปรับวิธีการเสียใหม่⁷⁰

ในทางปฏิบัติ ประสิทธิภาพของการประชุมคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ จึงขึ้นอยู่กับตัวผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดค่อนข้างมาก ดังได้กล่าวไปแล้วว่าสภาพที่ปรากฏทั่วไปคือ หากหัวหน้ากลุ่มอาวุโสหน่อย ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจะส่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าสำนักงานจังหวัดมาร่วมประชุมแทน แต่ถ้าหัวหน้ากลุ่มจังหวัดมีความอาวุโสเป็นที่ยอมรับ และเป็นประธานการประชุมเอง จะได้รับความร่วมมือจากผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตาม บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดก็มีใช้อย่างเดียวที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการประชุมคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัด ในบางกรณีเกิดจากตัวผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มมิได้ให้ความสำคัญต่อกลุ่มจังหวัดเท่าที่ควร ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาชี้ให้เห็นว่า ในหลายกรณีกลไกกลุ่มจังหวัดก็ไม่ได้ทำงานจริง ดังที่กล่าว

ก.บ.ก. มีการประชุมเกือบทุกเดือน ตั้งแต่ปีงบประมาณใหม่นี้ก็ประชุมไป 2 ครั้งแล้ว ที่อื่นส่วนใหญ่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ค่อยมา ส่วนใหญ่เป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาในฐานะหัวหน้ากลุ่มจังหวัดหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุมด้วยตัวเอง ก็

⁶⁹ ท้องถิ่นจังหวัดสงขลา สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดสงขลา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 – 12.00 น. ณ ห้องราชมิ่งคลา 1 โรงแรมราชมิ่งคลา พาวิลเลียน บีช รีสอร์ท จังหวัดสงขลา.

⁷⁰ สัมภาษณ์, วินัย บัวประดิษฐ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา, วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556.

ได้คุยกันว่า อยากให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาด้วยตัวเอง จะได้มีโอกาสคุยกัน แต่ภารกิจไม่ค่อยตรงกัน จังหวัดอื่นก็มีการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีนัดหมายไว้แล้ว⁷¹

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงการบริหารงานกลุ่มจังหวัดจากผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาเสนอว่า “ระบบการประชุมควรมีการประชุมแบบเคลื่อนที่ไปในกลุ่มจังหวัดเพื่อรับทราบข้อเท็จจริง ปัญหาของแต่ละจังหวัดไปด้วย” ข้อเสนอดังกล่าวปรากฏให้เห็นในการจัดประชุมกลุ่มจังหวัดบางแห่ง ซึ่งมีการจัดประชุมกลุ่มจังหวัดแบบหมุนเวียน ผลัดเปลี่ยนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเจ้าของพื้นที่ เป็นประธานการประชุม อีกทั้งยังมีการจัดสัมมนาประจำปีของกลุ่มจังหวัดเพื่อสร้างเวทีการมีส่วนร่วมสำหรับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการทบทวนปัญหาการทำงานและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดร่วมกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัดเล่าถึงกระบวนการดังกล่าวว่า “ปัจจุบันการประชุมยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดก็จะเวียนจังหวัดกันไป ไม่ได้ประชุมที่จังหวัดนครราชสีมาแห่งเดียว หากจังหวัดอื่นเป็นเจ้าภาพ เราก็อาจจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ๆ เป็นประธาน เพราะงบประมาณยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดก็ให้เขาทำแผนงานการใช้จ่ายเงินไปตามระบบ ให้เกียรติซึ่งกันและกัน ปีหนึ่งก็จะมีการเชิญมาสัมมนา เชิญทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หอการค้า เจ้าหน้าที่สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดทุกจังหวัดในกลุ่มมาประชุมหารือเกี่ยวกับปัญหาและแผนงานต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ จะได้คุ้นเคยกัน”⁷²

อย่างไรก็ดี โดยส่วนใหญ่แล้วการทำงานร่วมกันของผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดยังมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ปรากฏให้เห็น ดังเช่นความคิดเห็นจากนายอำเภอหลายคนที่กำลังถึงบทบาทของกลุ่มจังหวัดในแง่มุมต่าง ๆ กล่าวคือ “ในทางปฏิบัติเห็นว่าไม่มีผลต่อการบริหารงานในแต่ละจังหวัด มีผลเฉพาะเวลาประชุมพิจารณาโครงการเท่านั้น...ไม่เห็นเป็นรูปธรรม คนส่วนใหญ่ไม่รู้จักร...ส่วนใหญ่แต่ละจังหวัดสลับกันเป็นหัวหน้ากลุ่มแบบหมุนเวียน ขาดความต่อเนื่อง และการคำนึงถึงเฉพาะจังหวัดของตัวเองเท่านั้น ขาดการมองภาพรวมและอำเภอไม่มีส่วนร่วม ทั้ง ๆ ที่เป็นทั้ง Area and Target Group ยุทธศาสตร์”⁷³

8.11 การบริหารโครงการตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

ในการบริหารโครงการตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ประเด็นปัญหาที่พบคือ ปัญหาการลงนามอนุมัติโครงการภายใต้งบประมาณกลุ่มจังหวัดในบางกรณี ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดมักจะไม่นิยมลงนามในโครงการซึ่งไม่ได้ดำเนินการในจังหวัดของตนเอง ซึ่งสะท้อนมุมมองการไม่ยอมรับผิดชอบโครงการที่ตัวเองไม่ได้ควบคุมเอง สภาพปัญหาดังกล่าวนำมาสู่การใช้วิธี “มอบอำนาจ” จากหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นเจ้าของโครงการแบบแยกกันบริหารโครงการในพื้นที่ของตนเองอย่างเด็ดขาด ทั้งที่เป็นโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคกรมบัญชีกลางเล่าถึงปัญหาการทำงานร่วมกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นเจ้าภาพโครงการกับหัวหน้ากลุ่มจังหวัดโดยแสดงถึงมุมมองในเชิงวิพากษ์วิจารณ์ว่า

⁷¹ เรื่องเดียวกัน.

⁷² เรื่องเดียวกัน.

⁷³ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด นายอำเภอ.

การบริหารงบประมาณกลุ่มจังหวัด ในทางปฏิบัติเกิดปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและอำนาจในการบริหารจัดการ ซึ่งไม่ค่อยมีใครอยากทำ ตัวอย่างเช่น กลุ่มจังหวัดของฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ ปราจีนบุรี นครนายก ได้งบประมาณ 100 ล้านบาท ปราจีนบุรีขอ 50 ล้านบาท แต่ตามกฎหมายระบุไว้ว่า หัวหน้ากลุ่มจังหวัดซึ่งก็คือผู้ว่าราชการจังหวัดฉะเชิงเทราต้องเป็นผู้ลงนาม แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดฉะเชิงเทรากลับเห็นว่าไม่ได้จัดการงบประมาณ 50 ล้านบาทนั้น จะลงนามได้อย่างไร ภายหลังจึงได้มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี...จากประสบการณ์ส่วนตัวเห็นว่ากลุ่มจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพ การเบิกจ่ายก็น้อย การทำงานก็ล่าช้า จึงอยากให้ทบทวนโครงสร้างของกลุ่มจังหวัด⁷⁴

การเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการข้ามจังหวัด เป็นอีกหนึ่งประเด็นปัญหาที่มีการกล่าวถึงในฐานะปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนการบริหารงานกลุ่มจังหวัด กล่าวคือ กระบวนการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการภายใต้กลุ่มจังหวัดนั้น ส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นเจ้าภาพโครงการในจังหวัดที่เป็นสมาชิกกลุ่มจังหวัด ต้องเดินทางไปดำเนินการเบิกจ่ายที่สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ในมุมมองของผู้ปฏิบัติงาน การเบิกจ่ายงบประมาณกลุ่มจังหวัดในลักษณะข้ามจังหวัด “ไม่สะดวก” เช่น มุมมองของข้าราชการกรมประมงที่เล่าถึงปัญหาดังกล่าวไว้ว่า “กรมประมงเคยได้รับงบประมาณจากกลุ่มจังหวัดด้วย แต่เมื่อเบิกจ่ายต้องวิ่งไปเบิกจ่ายที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัด ก่อให้เกิดความไม่สะดวก ดังนั้น การมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นปัญหา เช่น จังหวัดพระนครศรีอยุธยา กับสระบุรี จังหวัดสระบุรีได้งบกลุ่มจังหวัด แต่หัวหน้ากลุ่มจังหวัดคือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อจะเบิกจ่ายก็ต้องวิ่งมาขออนุมัติที่อยุธยา ดังนั้น ก็เห็นควรแก้ไขเรื่องนี้ด้วย”⁷⁵

ระบบการเบิกจ่ายงบประมาณกลุ่มจังหวัดในลักษณะดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ไม่มีการจัดส่วนราชการประจำในทุกจังหวัด แต่เป็นการจัดส่วนราชการประจำจังหวัดแบบกลุ่มจังหวัด ในมุมมองของผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการดังกล่าว เห็นว่า จังหวัดที่ไม่มีส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคตั้งอยู่มีความเสียเปรียบเนื่องจากไม่สามารถได้รับการจัดสรรงบประมาณจากกลุ่มจังหวัดได้แม้จะเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด สะท้อนวิธีคิดที่ว่า งบกลุ่มจังหวัด คือ งบประมาณที่ส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นเจ้าภาพโครงการตามยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดได้รับอย่างทั่วถึง จังหวัดที่ไม่มีส่วนราชการประจำจังหวัด แต่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด จึงเสียเปรียบเพราะไม่สามารถมีส่วนแบ่งในงบประมาณกลุ่มจังหวัดได้ กรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้จากมุมมองของผู้แทนสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดที่กล่าวว่า

โครงสร้างของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดมีปัญหาในการบริหารงาน ที่เป็นการบริหารงานแบบกลุ่มจังหวัด นครราชสีมาต้องดูแลทั้งจังหวัดสุรินทร์และบุรีรัมย์ ผลที่ตามก็คือ การเบิกจ่ายทั้งสองจังหวัดต้องมาเบิกจ่ายที่จังหวัดนครราชสีมา งบประมาณต่าง ๆ ทั้งจังหวัดและอำเภอในทั้งสองจังหวัดมาเบิกจ่ายที่จังหวัดนครราชสีมาเป็นปัญหาอย่างมาก ในการของบประมาณจากจังหวัดและ

⁷⁴ คลังเขต 2 สำนักงานคลังเขต 2 กรมบัญชีกลาง. การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค.วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องกระแวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้นทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 กรุงเทพมหานคร.

⁷⁵ หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมประมง. การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค.วันที่ 27 พฤศจิกายน 2556 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องกระแวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้นทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 กรุงเทพมหานคร.

กลุ่มจังหวัด ซึ่งสำหรับจังหวัดนครราชสีมาของงบประมาณจากจังหวัดได้ แต่ส่วนของจังหวัดสุรินทร์ และบุรีรัมย์ ขอไม่ได้เพราะหน่วยเบิกจ่ายไม่มี ผลที่ตามมาก็คือ ในการรับผิดชอบตัวชี้วัดทั้งสุรินทร์ และบุรีรัมย์ต้องรับผิดชอบตัวชี้วัดด้านการท่องเที่ยว แต่เมื่อจัดสรรงบประมาณ จังหวัดสุรินทร์และบุรีรัมย์ก็ไม่ได้รับงบประมาณ ขณะที่นครราชสีมาได้รับงบประมาณ จึงควรให้มีราชการส่วนภูมิภาคครบทุกจังหวัด⁷⁶

สำหรับประเด็นปัญหาการปฏิบัติงานกลุ่มจังหวัดที่มีการหยิบยกมากล่าวถึงอีกกรณีหนึ่งคือ การปฏิบัติงานร่วมกันของส่วนราชการประจำจังหวัดในกลุ่มจังหวัด ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการประจำจังหวัดชี้ว่า การเดินทางออกนอกพื้นที่เพื่อร่วมปฏิบัติงานกลุ่มจังหวัด เช่น บูรณาการบุคลากรของส่วนราชการประจำจังหวัดในกลุ่ม ทำให้ประสบปัญหาด้านค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และการขออนุมัติปฏิบัติงานนอกพื้นที่ ดังนั้น จึงมีความต้องการให้ทบทวนเรื่องความเหมาะสมในการกำหนดโครงสร้างกลุ่มจังหวัด เพื่อให้การปฏิบัติงานร่วมกันในพื้นที่มีความคล่องตัวโดยเฉพาะในกรณีที่ต้องมีการเดินทางข้ามจังหวัด ได้กล่าวว่า

เรื่องกลุ่มจังหวัดก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย แต่มีข้อสงสัยว่านับตั้งแต่มีกลุ่มจังหวัดด้วยการแบ่งเขตพื้นที่เป็น 18 เขต มันมีความคล่องตัวหรือไม่ เพราะการทำงานภายในกลุ่มจังหวัด บางกรณีต้องเดินทางข้ามจังหวัดเพราะการออกนอกพื้นที่จำเป็นต้องขออนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัด จึงมีข้อสงสัยในประสิทธิภาพของกลุ่มจังหวัด เพราะหน่วยราชการที่แบ่งเขตบางแห่งมีถึง 5 จังหวัด แต่กลุ่มจังหวัดก็เอา 3 เขตมารวมกัน ก็อยากให้มีการเปรียบเทียบกันว่าการทำงานแบบใดมีประสิทธิภาพมากกว่ากัน⁷⁷

8.12 สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด มีบทบาทหน้าที่หลักครอบคลุมงานเลขานุการของคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) งานเชิงวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ประสานเชื่อมโยงกลยุทธ์ในระดับต่าง ๆ การบูรณาการแผนงานและงบประมาณ และการเป็นศูนย์กลางข้อมูลยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ในกระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมีหน้าที่ในการติดตาม และประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และรายงานต่อ ก.บ.ก. ประสานงานระหว่างจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัด รวมทั้งส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบูรณาการแผนพัฒนาจังหวัดกับแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด รวมถึงการสนับสนุน ผลักดันการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ และการติดตามผลการดำเนินงานของกลุ่มจังหวัด รวมถึงการจัดให้มีการประชุมหารือ เพื่อจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การขอรับความคิดเห็น ข้อเสนอแนะในประเด็นสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ พร้อมทั้งสนับสนุนให้เกิดเวทีในการรับฟังความคิดเห็น

⁷⁶ นักวิชาการนโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดนครราชสีมา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องธณานิพันธ์ โรงแรมราชพฤกษ์ แกรนด์ โฮเทล จังหวัดนครราชสีมา.

⁷⁷ ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมคุมประพฤติ. การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องกระแวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้นทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 กรุงเทพมหานคร.

จากทุกภาคส่วนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์ข่าวสาร ความรู้ และข้อมูลของกลุ่มจังหวัด

การทำงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดยังไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากการดำเนินการกิจของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดยังผูกติดอยู่ภายใต้การทำงานของสำนักงานจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของกลุ่มจังหวัด ส่งผลให้งานกลุ่มจังหวัดเป็นงานรองของบุคลากรในสำนักงานจังหวัด ในกรณีเช่นนี้ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดต้องทำหน้าที่สองส่วน ทั้งหัวหน้าสำนักงานจังหวัด และหัวหน้าสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัดกาญจนบุรีชี้ว่า “บางกรณีทำให้การทำงานไม่คล่องตัวเพราะสำนักงานจังหวัดมีการกิจมาก แต่บางทีกลุ่มจังหวัดอาจถูกละเลยบ้างบางส่วน ข้อเสนอคือ อยากให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดแยกออกจากหัวหน้าสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ก็น่าจะเหมาะสมกว่า ได้มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น”⁷⁸ ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดให้ข้อคิดเห็นที่ตอกย้ำข้อเท็จจริงดังกล่าว โดยเสนอว่า สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด “ยังไม่เหมาะสม” เพราะ “ยังต้องให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดที่เป็นที่ตั้งสำนักงาน ทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงานจังหวัดตำแหน่งหนึ่ง ควรแยกจากกันต่างหาก...หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด จึงไม่ให้ความสำคัญกับจังหวัดอื่น ๆ ...สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ควรแยกเป็นอิสระกับจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด”⁷⁹

หากพิจารณาศักยภาพและความพร้อมในการเป็นหน่วยขับเคลื่อนการบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดยังมีข้อจำกัดในหลายประการ นับตั้งแต่ “ขาดบุคลากรที่มีทักษะเหมาะสมกับภารกิจของกลุ่มจังหวัด...ขาดบุคลากรที่มีประสิทธิภาพทางการเงินและงบประมาณ ทั้งนี้สมควรมีเจ้าหน้าที่การเงิน และเจ้าหน้าที่พัสดุ ที่มีคุณภาพ ทั้งของกลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด แยกต่างหากจากการใช้เจ้าหน้าที่การเงินของกลุ่มงานอำนวยการ...เป็นหน่วยงานส่วนกลางสังกัดสำนักงานจังหวัด...การพิจารณาความดีความชอบอยู่ที่ส่วนกลาง...ขีดความสามารถของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดต้องปรับปรุง...อำนาจหน้าที่ยังไม่ชัดเจน...ยังไม่มีกระบวนการการทำงานระหว่างจังหวัดอย่างแท้จริง รวมทั้งโครงการ และงบประมาณมีลักษณะแยกส่วนไม่เชื่อมโยง...การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ยังน้อยมาก”⁸⁰

ผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นปลัดจังหวัดเห็นว่า โครงสร้างและระบบบริหารงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด “ยังไม่เหมาะสม” ให้เหตุผลว่า “สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ตั้งอยู่จังหวัดใดจะมีเพียงเจ้าหน้าที่ของจังหวัดนั้นเป็นผู้ปฏิบัติงาน ยังไม่มีการบูรณาการกันอย่างแท้จริง...ขาดการเชื่อมโยงต่อกัน และอำนาจเด็ดขาดในการสั่งการและการดำเนินงาน ควรมีสำนักงานสาขาในแต่ละจังหวัด...ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา การบริหารงบประมาณกลุ่มจังหวัด ยังไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดอย่างแท้จริง”⁸¹ ส่วนผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นนายอำเภอ ให้เหตุผลในประเด็นเดียวกันว่า “ไม่สามารถเป็นองค์กรปฏิบัติในระดับกลุ่มจังหวัดได้ เป็นเพียงการใช้องค์กร/หน่วยงานภายในจังหวัด ดำเนินงานตาม

⁷⁸ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดกาญจนบุรี สำนักงานจังหวัดกาญจนบุรี. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องสีลาวิที โรงแรมรอยัล ริเวอร์แคว รีสอร์ทแอนด์สปา จังหวัดกาญจนบุรี.

⁷⁹ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ผู้ว่าราชการจังหวัด.

⁸⁰ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ผู้ว่าราชการจังหวัด.

⁸¹ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ปลัดจังหวัด.

ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด โดยเฉพาะการกำกับดูแลการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด...ได้แค่หนังสือสั่งการ...การบริหารจัดการ ความเชื่อมโยง บุคลากรขาดความรู้และเข้าใจบทบาท...ยังไม่มีหน่วยงานราชการมาทำงานร่วมกับจังหวัดที่เป็นกลุ่มยุทธศาสตร์เดียวกัน...โครงสร้างและระบบการบริหารงานของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดก็ยังเป็นชุดเดียวกัน...ควรมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบทำงานประจำ...ขาดการกำกับดูแลการขับเคลื่อนโครงการตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด...ขาดทีมที่ชัดเจนรับผิดชอบ...รู้กันภายในเฉพาะเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดเท่านั้น”⁸²

ปัญหาขีดสมรรถนะของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมีสาเหตุมาจากปัจจัยด้านบุคลากรที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานกลุ่มจังหวัดไม่เพียงพอ เนื่องจากการปฏิบัติงานของกลุ่มจังหวัดมักกระจุกอยู่ที่สำนักงานจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางกลุ่มจังหวัด นอกจากนี้ ภายใต้อำนาจที่บุคลากรสำนักงานจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางกลุ่มจังหวัดต้องรับผิดชอบงานสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดควบคู่ไปด้วย บุคลากรในสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดยังมีข้อจำกัดอันเนื่องมาจากการไม่ทราบข้อมูลพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ และไม่เข้าใจสภาพการปฏิบัติงานในพื้นที่ของจังหวัดที่เป็นสมาชิกอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงมีแนวความคิดจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่เสนอให้บูรณาการบุคลากรด้านยุทธศาสตร์ของสำนักงานจังหวัดสมาชิกในกลุ่มให้เข้ามาร่วมกันทำงานในสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ดังได้มีการกล่าวถึงสภาพปัญหาดังกล่าวไว้

การจัดโครงสร้างบุคลากรของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด น่าจะให้บุคลากรที่ทำงานเฉพาะยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด มาปฏิบัติงานที่สำนักงานของหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ปัจจุบันสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดขึ้นมา แล้วงานก็มากระจุกอยู่ที่สำนักงานจังหวัดเฉพาะจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ดังนั้น บุคลากรที่ทำงานยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดก็จะรู้เรื่องเฉพาะที่อยู่ในจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่ม เช่น ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดสนับสนุนแหล่งท่องเที่ยว จะทำเรื่องเก็บขยะที่เกาะหลีเป๊ะ แต่เจ้าหน้าที่สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดไม่เข้าใจสภาพเกาะหลีเป๊ะ (จังหวัดสตูล-คณะผู้วิจัย) เพราะฉะนั้นจึงควรตัวแทนของสำนักงานจังหวัดในกลุ่มปัตตานี ยะลา นราธิวาส มาทำงานประจำอยู่ที่จังหวัดสงขลาซึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่ม⁸³

ปัญหาขีดสมรรถนะของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ได้แก่ บุคลากรไม่มีทักษะความเชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์เพียงพอ ข้าราชการของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคกล่าวถึงสภาพข้อจำกัดด้านศักยภาพของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดว่าเป็นเพียง “หน่วยเล็ก ๆ คือ การมีข้าราชการ 3 คน มีลูกจ้าง 4-5 คน แต่ต้องมาร่วมคิดยุทธศาสตร์ในระดับภาค” ภายใต้อำนาจจำกัดดังกล่าว จึงมีข้อเสนอว่า กลุ่มจังหวัดควรมีหน่วยงานหลักเช่น “สภาพัฒน์” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) เป็นหน่วยงานสนับสนุนการบริหารงานกลุ่มจังหวัด เพราะเป็นหน่วยวิชาการ ซึ่งสามารถช่วยให้การกำหนดนโยบายการพัฒนาของกลุ่มจังหวัด มีความสอดคล้องกับกรอบนโยบายการพัฒนาในระดับมหภาคของประเทศได้⁸⁴ เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่ชี้ให้เห็นสภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏร่วมกันในหลายกลุ่มจังหวัดว่า จากประสบการณ์การเป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดมา 2-3 กลุ่ม สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมีปัญหาด้านบุคลากร ซึ่งควรมีขีดความสามารถ

⁸² ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด นายอำเภอ.

⁸³ สัมภาษณ์, ฤทธิญา บุญราช, ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา, วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557.

⁸⁴ ท้องถิ่นจังหวัดสงขลา สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดสงขลา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 – 12.00 น. ณ ห้องราชมิ่งคลา 1 โรงแรมราชมิ่งคลา พาวิลเลียน บีช รีสอร์ท จังหวัดสงขลา.

เพิ่มขึ้น โดยผู้ที่มาทำงานยุทธศาสตร์ต้องมีความสามารถด้านนี้โดยเฉพาะ⁸⁵ ข้าราชการส่วนภูมิภาครายหนึ่งซึ่งมีประสบการณ์การทำงานใน 3 กลุ่มจังหวัดชี้ให้เห็นผลกระทบจากข้อจำกัดด้านขีดความสามารถของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดที่มีต่อระบบบริหารงานกลุ่มจังหวัดโดยรวมในช่วงที่ผ่านมา ดังนี้

หน่วยที่เป็นสำนักงานของกลุ่มจังหวัด อัตรากำลังยังไม่พร้อมที่จะดูแลหรือทำงานในบทบาทการกำกับงานของกลุ่มจังหวัด ยังไม่เห็นลักษณะทำงานของกลุ่มจังหวัดที่มองว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มจังหวัดที่สามารถมองภาพบูรณาการของกลุ่มจังหวัดโดยรวม การทำงานก็เหมือนกับเป็นการกระจายเงินลงไปให้แต่ละจังหวัด ดังนั้น หากยังมองในส่วนภูมิภาคที่เป็น 3 ชั้น ขณะนี้กลุ่มจังหวัดยังไม่มีกำลังมากพอที่จะเกื้อหนุนกลุ่มจังหวัดจริง ๆ การมอบอำนาจไม่ก่อให้เกิดความสะดวกรในการทำงานเลย และไม่ได้เป็นหน่วยงานที่ดูแลได้จริงจัง การบูรณาการก็ทำไม่ได้จริง⁸⁶

8.13 งบประมาณกลุ่มจังหวัด

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดอีกประการหนึ่งคือ “ปัญหากระบวนการบริหารงบประมาณ เริ่มตั้งแต่การจัดทำงบประมาณ”⁸⁷ ในทางปฏิบัติงบประมาณกลุ่มจังหวัดเป็นงบ “เบี้ยหัวแตก”⁸⁸ ที่กลุ่มจังหวัดจัดสรรให้แต่ละจังหวัดไปดำเนินโครงการในพื้นที่ของตนเอง การจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดแบบแบ่งโครงการให้แต่ละจังหวัดรับดำเนินการได้รับการอธิบายว่า เป็นเพราะงบประมาณกลุ่มจังหวัดไม่มากพอจะสร้างความเปลี่ยนแปลงได้ โดยเฉพาะในกรณีที่กลุ่มจังหวัดมียุทธศาสตร์ในการดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ภายใต้งบประมาณกลุ่มจังหวัดที่มีอยู่ กลุ่มจังหวัดไม่สามารถดำเนินการได้ นอกเหนือจากมีเงินไม่เพียงพอแล้ว ยังมีปัญหาเรื่อง “เขตอำนาจหน้าที่” ซึ่งเกี่ยวข้องกับส่วนราชการบริหารส่วนกลางอื่น ๆ จำนวนมาก ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดหนึ่งยกตัวอย่างยุทธศาสตร์เมืองพิเศษครอบคลุมเมืองชายแดน 3 จังหวัดเพื่อชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดด้านงบประมาณกลุ่มจังหวัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่ได้ตั้งไว้ โดยอธิบายว่า

งบของกลุ่มจังหวัด 4 จังหวัด ทั้งหมด 200 ล้านบาท ก็ต้องปล่อยให้เป็นไป เสนอมาอย่างไร ก็ดำเนินการไป เพราะก็ถือว่าไม่ใช่จำนวนที่มากพอที่จะพัฒนาจังหวัดได้ เช่น สมัยที่อยู่จังหวัดเชียงราย มีนโยบายจะทำให้เชียงรายเป็นประตูอาเซียน จะวางผังเมืองพิเศษ 3 เมืองชายแดน แต่ก็ต้องไปติดขัดที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ และต้องเอากฎหมายที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาด้วย เช่น กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก และการศุลกากร ดังนั้น การจะให้เมืองพิเศษจึงทำไม่ได้ ในการที่จะให้เกิดความสะดวกรทั้งในด้านการจ้างงาน เรื่องภาษี เรื่อง One

⁸⁵ สัมภาษณ์, วินัย บัวประดิษฐ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา, วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556.

⁸⁶ ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมการพัฒนาชุมชน. การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องกระแวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้น ทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 กรุงเทพมหานคร.

⁸⁷ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ผู้ว่าราชการจังหวัด.

⁸⁸ ผู้ตรวจราชการกรมโยธาธิการและผังเมือง. การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องกระแวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้นทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 กรุงเทพมหานคร.

Stop Single Window เพราะไปเกี่ยวข้องกับสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ประชุมแล้วไม่เห็นชอบก็เลื่อนไปเรื่อย ๆ ก็ทำอะไรไม่ได้ เช่น เมืองเชียงของ อยากจะให้เป็นเมืองชายแดนพิเศษ ก็เป็นที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) หรือของกรมป่าไม้ ซึ่งเราไปแตะของเขาไม่ได้ ที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) ต้องใช้สำหรับทำเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียว ไม่เช่นนั้นต้องไปทำกฎหมายขอยกเลิกพื้นที่ ขอคืนพื้นที่ หากขอพื้นที่คืนได้มาก็อาจต้องของบประมาณอีก 2 ปีจึงจะได้เงินมาทำงาน เราไม่มีเงินที่กองไว้สำหรับการทำงานด้านนี้⁸⁹

การจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดแบบแบ่งโครงการกันในสมาชิกกลุ่มจังหวัด ยังสะท้อนให้เห็นจากวิธีคิดที่ว่า “การมีงบประมาณกลุ่มจังหวัดก็จะช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านงบประมาณพื้นที่ เพราะเมื่องบประมาณยุทธศาสตร์จังหวัดไม่เพียงพอ ก็ไปขอจากงบประมาณกลุ่มจังหวัด”⁹⁰ มุมมองต่องบประมาณกลุ่มจังหวัดในลักษณะดังกล่าว ยังปรากฏแพร่หลายในส่วนราชการต่าง ๆ ในภูมิภาคอีกด้วย ดังเห็นได้จากการมองว่างบประมาณกลุ่มจังหวัด คือ “เงินสนับสนุน” ที่ส่วนราชการจะได้รับมาขับเคลื่อนภารกิจของตนเอง หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นความสำคัญในภารกิจด้านนั้นและเสนอเข้าสู่แผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ทักษะเช่นนี้นำมาสู่การสรุปว่า ปัญหาการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดคือ การไม่มีการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ อย่างทั่วถึง ในมุมมองของส่วนราชการ งบประมาณกลุ่มจังหวัด คือ งบประมาณที่ส่วนราชการ “ได้ส่วนแบ่ง” ก็ต่อเมื่อภารกิจตรงกับยุทธศาสตร์ที่กลุ่มจังหวัด “ให้ความสำคัญ” งบประมาณกลุ่มจังหวัดจึงเป็นสิ่งที่ส่วนราชการในจังหวัดต่าง ๆ พึงได้ ตัวอย่างเช่น คำกล่าวที่ว่า “หากภารกิจของจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดได้ให้ความสำคัญกับภารกิจด้านการท่องเที่ยวและกีฬา ก็จะได้รับงบประมาณสูงมาก แต่หากจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดใดไม่ได้ให้ความสำคัญก็แทบไม่ได้รับงบประมาณ ทั้งนี้ ในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดที่เน้นให้ความสำคัญกับภารกิจด้านการท่องเที่ยวและกีฬาและได้จัดสรรงบประมาณให้จำนวนมาก”⁹¹ วิธีคิดในทำนองเดียวกันยังปรากฏในบุคลากรของกรมอื่น ๆ อีกด้วย ตัวอย่างเช่น กรณีข้าราชการกรมประมงที่มองว่า

การบริหารงานกลุ่มจังหวัด งบประมาณจะอยู่ที่กลุ่มจังหวัด แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นหรือกลุ่มจังหวัดนั้นไม่ได้ให้ความสำคัญต่อภารกิจของกรมประมง เช่น บริเวณนั้นต้องดำเนินการเรื่องการส่งเสริมประมงและจำเป็นต้องมีเงินสนับสนุน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดกลับมองว่าประเด็นอื่นสำคัญกว่า ดังนั้น งบประมาณนี้ก็หายไปแล้วการพัฒนาประมงก็จะหายไปเช่นกัน ดังนั้น ในกรณีนี้หากส่วนกลางไม่ได้เข้าไปช่วย หรือส่วนภูมิภาคของกรมประมงไม่ได้มีการผลักดัน ซึ่งหน่วยราชการอื่น ๆ ก็อาจจะเคยพบปัญหาลักษณะนี้เหมือนกัน ดังนั้น กรมประมงจึงไม่ค่อยมีปัญหาการบริหารงานกลุ่มจังหวัด มีเพียงแต่ปัญหาการเสนอการดำเนินการของกรมประมงที่เกี่ยวข้องกับแผนจังหวัด

⁸⁹ สัมภาษณ์, ธาณินทร์ สุภาแสน, ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง, วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557.

⁹⁰ ผู้ตรวจราชการกรมโยธาธิการและผังเมือง. การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องกระเวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้น ทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 กรุงเทพมหานคร.

⁹¹ ผู้อำนวยการกองประสานราชการภูมิภาค สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องกระเวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้นทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 กรุงเทพมหานคร.

หรือแผนกลุ่มจังหวัด แต่กลับไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุน ซึ่งส่วนกลางก็ต้องสนับสนุนงบประมาณสำหรับดำเนินการกิจดังกล่าวในพื้นที่ตามระบบปกติ⁹²

ภายใต้มุมมองต่องบประมาณกลุ่มจังหวัดดังกล่าวมา จึงไม่น่าแปลกใจที่การทำงานกลุ่มจังหวัดเป็นการขับเคลื่อนบนฐานส่วนราชการประจำจังหวัดในกลุ่มจังหวัด มากกว่าจะเป็นการดำเนินโครงการบนฐานความเป็นภาคีหุ้นส่วนที่มีเป้าหมายร่วมกัน ถ้าประเด็นยุทธศาสตร์ไม่เกี่ยวกับภารกิจของหน่วยงาน ก็ไม่คิดว่าตนเองเกี่ยวข้องกับกลุ่มจังหวัด⁹³ ข้าราชการในจังหวัดบางคนจึงเรียกร้องว่า “เมื่อเป็นงบประมาณจังหวัดทุกคนก็จะดูงานของจังหวัดตัวเอง แต่ไม่ควรจะดึงงบประมาณของกลุ่มจังหวัด ขณะที่ส่วนกลางก็เก็บเงินไว้ที่ส่วนกลางเอง แต่ไม่ได้ดูในภาพรวมว่างานคืออะไร ดังนั้น กลุ่มจังหวัดควรยังคงต้องมี ไม่ใช่ต่างคนต่างทำงาน และถ้ามีการกิจที่ทำร่วมกัน ใครจะรับผิดชอบ”⁹⁴ การจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัด “ไม่มีเกณฑ์” ส่งผลให้หลายคนมองว่า ระบบการบริหารงานกลุ่มจังหวัด “ไม่ค่อยมีความจำเป็น” เช่นความคิดเห็นของข้าราชการส่วนภูมิภาคที่กล่าวว่า

เท่าที่สัมผัสร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัด เคยร่วมในการพิจารณางบประมาณกลุ่มจังหวัด จากประสบการณ์ที่เคยทำงานจังหวัดระนองได้ร่วมพิจารณางบกลุ่มจังหวัด จังหวัดระนองได้รับงบประมาณ 10 กว่าล้านบาท จากงบประมาณ 100 กว่าล้านบาท ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดก็สงสัยว่า การพิจารณาจัดสรรงบประมาณใช้เกณฑ์อะไรพิจารณา การจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดกระบี่ พังงา ใช้ข้อมูลส่วนไหนในการพิจารณา ถ้ามีจังหวัดแล้ว กลุ่มจังหวัดก็ไม่ต้องมีความจำเป็นเท่าไร⁹⁵

การนำเสนอแนวคิดให้ “ยกเลิก” ระบบกลุ่มจังหวัด เนื่องจากมองว่ากลไกการบริหารงานกลุ่มจังหวัดไม่สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาคได้จริง ยังปรากฏให้เห็นในกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดอีกด้วย ดังข้อเสนอที่ว่า “ควรยกเลิกระบบกลุ่มจังหวัดและมีงบประมาณทั้งหมดมาพัฒนาตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดจะเหมาะสมกว่า เพราะสามารถพัฒนาให้จังหวัดเพิ่มศักยภาพด้านการค้าการลงทุน การแข่งขันให้กับจังหวัดได้โดยตรง จึงมีประโยชน์มากกว่า”⁹⁶ แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเสนอ

⁹² หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมประมง. การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 27 พฤศจิกายน 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องกระเวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้นทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 กรุงเทพมหานคร.

⁹³ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 5 นครราชสีมา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องธณานิทัศน์ โรงแรมราชพฤกษ์ แกรนด์ ไฮเทล จังหวัดนครราชสีมา.

⁹⁴ ท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องธณานิทัศน์ โรงแรมราชพฤกษ์ แกรนด์ ไฮเทล จังหวัดนครราชสีมา.

⁹⁵ คลังจังหวัดสงขลา สำนักงานคลังจังหวัดสงขลา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 - 12.00 น. ณ ห้องราชมั่งคลา 1 โรงแรมราชมั่งคลา พาวิลเลียน บีช รีสอร์ท จังหวัดสงขลา.

⁹⁶ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ผู้ว่าราชการจังหวัด.

ของข้าราชการส่วนภูมิภาครายหนึ่งที่ว่า “เรื่องการบริหารงบกลุ่มจังหวัดควรยกเลิก เพราะเป้าหมายของโครงการกลุ่มจังหวัดเพื่อตอบสนองอย่างน้อย 2 จังหวัดขึ้นไป แต่ในทางปฏิบัติ หน่วยงานที่เขียนของบประมาณไปก็ต้องมาทำงานหน่วยงานเดียว คณะทำงานก็เพียงเขียนไปครบกระบวนการ แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่ได้บูรณาการกัน”⁹⁷

8.14 การดำเนินโครงการแบบรายจังหวัด

ผู้ตอบแบบสอบถามในกลุ่มผู้ว่าราชการจังหวัดจำนวนหนึ่ง เห็นว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด คือ “การจัดสรรงบประมาณของกลุ่มจังหวัดไม่ชัดเจนและมีผลกับการสนองตอบต่อยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดที่ดีพอ...คิดแบบแยกส่วน”⁹⁸ ส่วนผู้ตอบแบบสอบถามในกลุ่มที่เป็นนายอำเภอ เห็นว่า “ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการแบ่งจัดสรรงบประมาณ...การกำหนดยุทธศาสตร์มีการทุ่มงบประมาณให้เพียงบางจังหวัด ขาดการกระจายงบประมาณ...ยังเน้นเรื่องที่หน่วยงานตนเองสามารถทำได้”⁹⁹ สภาพดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นได้ชัดเจนจากรายละเอียดโครงการต่าง ๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด กล่าวคือ การกำหนดโครงการตามงบประมาณกลุ่มจังหวัดไม่ได้ดำเนินการตามกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย เป็นโครงการที่ถูกกำหนดมาจากกลุ่มจังหวัดและระบุหน่วยงานเจ้าภาพในจังหวัดเรียบร้อยแล้ว หน่วยราชการในพื้นที่ไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด รับรู้เมื่อมีการอนุมัติงบประมาณแล้ว และหน่วยงานต้องดำเนินโครงการตามนั้น ข้าราชการส่วนภูมิภาคกล่าวว่า

เมื่อผ่านกลุ่มจังหวัดมาถึงจังหวัด ซึ่งโดยมากจะถูกกำหนดมาแล้วให้หน่วยงานไหนทำ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดจะกำหนดตัวเลขงบประมาณมาให้ทำงบประมาณเพื่อใช้จ่ายภายในระยะเวลาที่กำหนด มันดูเหมือนจะไม่ใช่วิธีที่ดีในการทำงานงบประมาณ เป็นการคิดแบบ Top-down ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่ตอบสนองต่อประชาชน เพราะงานคือต้องการให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากงบประมาณกลุ่มจังหวัดโดยปกติจะมีทีมทำงาน แต่เชื่อว่าหน่วยราชการส่วนใหญ่จะทราบขั้นตอนการทำงาน จะทราบก็ต่อเมื่อมีการจัดทำยุทธศาสตร์เรียบร้อยแล้ว¹⁰⁰

การบริหารงบประมาณกลุ่มจังหวัด ไม่ได้เป็นไปตามหลักการบูรณาการยุทธศาสตร์ระหว่างจังหวัดจริง ในทางปฏิบัติ โครงการของกลุ่มจังหวัดเป็นโครงการที่คิดและมองจากประโยชน์ที่แต่ละจังหวัดในกลุ่มจะได้รับ ไม่ใช่การคิดโครงการที่เป็นประโยชน์ในภาพรวมของกลุ่มจังหวัด หัวหน้ากลุ่มจังหวัดคือผู้กำหนดแบ่งสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดให้แต่ละจังหวัดไปดำเนินการในพื้นที่ของตัวเอง ดังนั้น เงินกลุ่มจังหวัดก็ควรจะให้

⁹⁷ นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการพิเศษ สำนักงานพาณิชย์จังหวัดสงขลา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 – 12.00 น. ณ ห้องราชมิ่งคลา 1 โรงแรมราชมิ่งคลา พาวิลเลียน บีช รีสอร์ท จังหวัดสงขลา.

⁹⁸ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ผู้ว่าราชการจังหวัด.

⁹⁹ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด นายอำเภอ.

¹⁰⁰ หัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการสถิติ สำนักงานสถิติจังหวัดกาญจนบุรี. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 11 ธันวาคม 2556 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องลีลาวดี โรงแรมรอยัล ริเวอร์แคว รีสอร์ทแอนด์สปา จังหวัดกาญจนบุรี.

“พอ ๆ กัน” ผลที่ตามมาก็คือ โครงการตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดจึงซ้ำซ้อนกับโครงการของยุทธศาสตร์จังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมายอมรับในข้อเท็จจริงดังกล่าวอย่างตรงไปตรงมา โดยกล่าวว่า

การบริหารงานเป็นไปตามยุทธศาสตร์ของจังหวัด แต่ด้วยเหตุผลที่งบประมาณน้อยจึงไม่ค่อยเห็นความเปลี่ยนแปลงเท่าไร ส่วนงบประมาณกลุ่มจังหวัด ก็ต้องยอมรับว่ายังไม่ได้เป็นกลุ่มจริง ๆ คำว่ากลุ่มจังหวัด ควรมองโครงการที่เป็นประโยชน์ในภาพรวมของจังหวัดในกลุ่มด้วย อำนาจของหัวหน้ากลุ่มก็ไม่ช่วยให้จังหวัดทำตรงนั้นตรงนี้ เพราะก็ยังเป็นอำนาจของจังหวัดนั้น ๆ ความรู้สึกของคนอาจเป็นผู้บริหารก็มองว่าเป็นเงินกลุ่มจังหวัดก็ควรจะให้พอ ๆ กัน¹⁰¹

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดในลักษณะ “แบ่งเค้ก” ได้รับการยืนยันจากผู้ให้ข้อมูลจากหลายส่วนราชการ ข้าราชการบางคนชี้ให้เห็นชัดเจนว่า แผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ไม่มีกิจกรรมที่แก้ไข “ปัญหาภาพรวม” ของจังหวัดในกลุ่มได้จริง แม้กลุ่มจังหวัดจะมีประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมกัน แต่การดำเนินโครงการเป็นแบบ “แต่ละจังหวัด” ไม่เชื่อมโยงกัน จึงซ้ำซ้อนกับโครงการยุทธศาสตร์จังหวัดดังได้กล่าวไว้

การจัดสรรงบประมาณ เป็นเรื่องใหญ่ของการทำงานในกลุ่มจังหวัด เพราะเป็นช่องทางหนึ่งที่จะทำให้จังหวัดได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น ลักษณะของการดูแลงบประมาณเหมือนการแบ่งเค้ก การได้รับความรู้เกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ภาพก็ยังไม่สะท้อนว่ากิจกรรมต่าง ๆ ได้สนับสนุนให้มีการแก้ไขปัญหาภาพรวมทั้งจังหวัดในกลุ่มนั้นหรือลักษณะเฉพาะในกลุ่มนั้น ตัวอย่างเช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเน้นผลิตภัณฑ์จากผ้าไหม และเป็นวัฒนธรรมของกลุ่มจังหวัดเพื่อแสดงภาพของกลุ่มจังหวัดขึ้นมา ซึ่งน่าจะทำงานที่เป็นภาพใหญ่มากกว่าที่จะเน้นภารกิจของแต่ละจังหวัดซึ่งแต่ละจังหวัดก็จะมีงบประมาณของตัวเองแล้ว¹⁰²

การจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดแบบ “แบ่งเค้ก” มีแนวทางการดำเนินการโดยให้แต่ละจังหวัดเสนอโครงการของแต่ละจังหวัดในลักษณะ “เลี้ยงบาส” โดยให้ทำโครงการ “จังหวัดใครจังหวัดมัน” แต่มารวมกัน “ในนามกลุ่มจังหวัด” ตัวอย่างเช่นการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดแห่งหนึ่งมีการกำหนดโครงการโดยจัดสรรงบประมาณให้แต่ละจังหวัดดำเนินการจัด “ป้ายประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยว” เหมือนกันทุกจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนเล่าถึงวิธีการดำเนินการดังกล่าวว่า

จังหวัดภาคใต้ชายแดน ได้แก่ ยะลา สงขลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล ก็ได้อีก 300 ล้านบาท ซึ่งเป็นการใช้ฐานประชากร แล้วให้แต่ละจังหวัดเสนอโครงการของแต่ละจังหวัด แต่ก็มีการเปรียบว่านอกจากจะต้องไม่ป็นงานในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมแล้ว งบกลุ่มจังหวัดต้องเกิดประโยชน์กับประชาชนทั้ง 5 จังหวัด หรืออย่างน้อยที่สุด 2 จังหวัดขึ้นไป ในทางปฏิบัติ เราจะเลี้ยงบาสทำนองว่า

¹⁰¹ สัมภาษณ์, วินัย บัวประดิษฐ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา, วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556.

¹⁰² ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมการพัฒนารัฐบาล, การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องกระแวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้นทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 กรุงเทพมหานคร.

จะปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวโดยทำป้ายประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยว เช่น ยะลาได้ไป 3 ล้าน สงขลา ได้ไป 2 ล้าน ก็ทำที่จังหวัดโคราชจังหวัดมัน แต่มาเสนอในนามกลุ่มจังหวัด¹⁰³

ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ยังชี้ให้เห็นว่า การบริหารงานกลุ่มจังหวัดสามารถกำหนดโครงการ ที่เอื้อต่อการขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์ร่วมกันได้ หากสมาชิกในกลุ่มจังหวัดมีความเห็นพ้องกันในเงื่อนไขที่ว่า การกำหนดโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด แม้จะดำเนินการในพื้นที่จังหวัดใด แต่ผลลัพธ์ของโครงการนั้น ๆ จะต้องชี้วัดได้ว่าก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่จังหวัด 2 แห่งขึ้นไป นั่นคือ โครงการแต่ละโครงการ ต้องมีความเชื่อมโยงกันในแง่ผลลัพธ์ที่ชี้วัดได้ในระดับกลุ่มจังหวัด สำหรับตัวอย่างโครงการกลุ่มจังหวัด ในลักษณะดังกล่าว สามารถเห็นได้จากโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปัตตานี ซึ่งมีเป้าหมาย เพื่อป้องกันปัญหาน้ำท่วมยะลาและปัตตานี แม้ว่า จะดำเนินโครงการขุดลอกแม่น้ำในจังหวัดปัตตานีแต่เป็น ประโยชน์กับประชาชน 2 จังหวัดขึ้นไป โครงการดังกล่าวจึงมีผลลัพธ์เชื่อมโยงไปยังจังหวัดข้างเคียง ผู้ว่า ราชการจังหวัดสงขลาเล่าว่า

ในฐานะที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดยะลามาก่อน ได้มีโอกาสทำโครงการขุดลอกแม่น้ำปัตตานี เพราะ แม่น้ำปัตตานีไหลจากยะลาลงปัตตานี ถ้าจังหวัดปัตตานีไม่ขุดลอก น้ำก็จะท่วมที่ยะลา ดังนั้น จึงใช้ บประมาณกลุ่มจังหวัดไปขุดลอกแม่น้ำที่ปัตตานี ก็จะเป็นผลดี บกลุ่มจังหวัดจึงมีทั้งผลดีและผลไม่ดี เพราะบางกรณีก็ไม่ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย กล่าวคือ ถ้าเราสามารถเลือกทำโครงการในลักษณะดังกล่าวได้ ไม่ใช่การจัดแบ่งงบประมาณไปตามแต่ละจังหวัดก็จะเป็นงบที่ไม่มีประโยชน์ น่าจะกำหนดคุณลักษณะ ของโครงการที่จะใช้ในกลุ่มจังหวัด เช่น โครงการขุดลอกแม่น้ำปัตตานีมันเกิดประโยชน์ทั้งสองจังหวัด... เพราะฉะนั้น ข้อสรุปก็คือ เรื่องกลุ่มจังหวัดควรต้องกำหนดคุณสมบัติในการทำงานงบประมาณกลุ่มจังหวัด ว่าต้องเป็นงบประมาณที่เกิดประโยชน์พร้อมกัน ไม่ใช่มาแบ่งเค้กงบประมาณโดยอาศัยกลไกกลุ่ม จังหวัด กลายเป็นงานหาเงินไป¹⁰⁴

8.15 การแทรกแซงการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัด

การแทรกแซงของนักการเมืองเป็นประเด็นปัญหาอุปสรรคสำคัญในการบริหารงานกลุ่มจังหวัด โดยเฉพาะการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นผู้ว่าราชการ จังหวัดส่วนใหญ่เห็นว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการอันดับหนึ่งคือ การแทรกแซงของนักการเมืองในพื้นที่¹⁰⁵ และบางคนเห็นว่า “นักการเมืองไม่เข้าใจและไม่สนับสนุนการทำงาน ร่วมกันของกลุ่มจังหวัด” เช่นเดียวกับผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นนายอำเภอส่วนใหญ่ เห็นว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ต่อการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ คือ การแทรกแซงของนักการเมืองในพื้นที่ โดยผู้ตอบ แบบสอบถามบางคนชี้ให้เห็นว่า “การแทรกแซงด้านงบประมาณของฝ่ายการเมืองที่ไม่คำนึงถึงยุทธศาสตร์ จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดไปสู่เป้าหมาย”¹⁰⁶

¹⁰³ สัมภาษณ์, ฤทธิเดช บุญราช, ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา, วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557.

¹⁰⁴ สัมภาษณ์, ฤทธิเดช บุญราช, ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา, วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557.

¹⁰⁵ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ผู้ว่าราชการจังหวัด.

¹⁰⁶ ผลการประมวลแบบสอบถามปลายเปิด นายอำเภอ.

สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ปัญหาการแทรกแซงการบริหารงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเกิดขึ้นทั้งจากนักการเมืองฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล การแทรกแซงของ ส.ส. ในการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัด ตั้งอยู่บนมุมมองของนักการเมืองไม่ว่าฝ่ายใดที่มองว่า ประชาชนในจังหวัดในพื้นที่ฐานเสียงของตนเองต้องได้รับส่วนแบ่งงบประมาณกลุ่มจังหวัดด้วย ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดต้องจัดสรรงบประมาณแบบ “แบ่งเค้ก” กันทั้งระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัด และการต่อรองระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับ ส.ส. ในจังหวัด โดยการ “ลือบปี” ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาชี้ให้เห็นว่า การจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดและจังหวัด มี “การต่อรองกันมาก” วิธีการรับมือของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยทั่วไปปรากฏให้เห็น 2 แบบ คือ 1) ต่อรองเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ยุทธศาสตร์ตามความจำเป็นของพื้นที่เป็นหลัก อาจขัดแย้งกับนักการเมือง และ 2) เข้าไปรวมกับนักการเมือง ตกลงแบ่งผลประโยชน์กัน เพราะไม่อยากขัดแย้งกับนักการเมือง โดยกล่าวว่า

จะขอตอบในเรื่องที่เป็นข้อเท็จจริง การจะจัดทำโครงการที่มีประโยชน์ในพื้นที่ได้จริง ต้องไปลือบปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่มาก เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดต้องไปนำเสนอโครงการให้คณะกรรมการพิจารณา ถ้าบอกว่างบประมาณต้องนำมาใช้ชุดลอกคลองแม่น้ำที่จังหวัดสงขลา แต่เป็นงบประมาณกลุ่มจังหวัด ก็เกิดประโยชน์ต่อจังหวัดสตูล แล้วทำไมงบประมาณจึงมากระจุกที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาเพียงคนเดียว แต่ถ้าเป็นงบประมาณทำป้ายแหล่งท่องเที่ยว เขาก็พอใจเพราะจังหวัดก็ได้ด้วย นี่คือข้อเท็จจริงซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนก็ทราบแต่ไม่ทำแบบโครงการที่ชุดลอกแม่น้ำระหว่างยะลาและปัตตานี สมัยที่อยู่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดใน 3 จังหวัดภาคใต้มีข้อดีก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่จะไม่มายุ่งกับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ถ้าเป็นจังหวัดที่อยู่เหนือ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะมายุ่งกับผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นทั้งพรรคฝ่ายค้านและรัฐบาลเหมือนกันทั้งหมด...ในฐานะอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดยะลา การบริหารงานเรื่องงบประมาณแบบบูรณาการจังหวัดในยะลาค่อนข้างที่จะราบรื่นไปได้ดี แต่เมื่อมาอยู่ที่จังหวัดสงขลาซึ่งเป็นพื้นที่การเมืองมาก ก็มีเรื่องต่อรองกันมาก ก็จะแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือกลุ่มที่เห็นแก่ชาติบ้านเมืองก็พยายามจะผลักดัน และกลุ่มที่ไม่อยากจะไปขัดแย้งกับนักการเมืองหรืออาจเข้าไปรวมกับนักการเมืองแล้วแบ่งผลประโยชน์กัน นี่คือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคมไทย¹⁰⁷

จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นที่ค่อนข้างรุนแรงว่า “สำหรับกลุ่มจังหวัด หากยังมีการทำงานลักษณะนี้ ก็ไม่ควรต้องมี”¹⁰⁸ อย่างไรก็ตาม ในความเห็นของข้าราชการในภูมิภาค ยังมองว่าระบบการบริหารงานกลุ่มจังหวัดยังสามารถปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้ โดยเฉพาะในแง่การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับภาค ทั้งนี้ ข้อเสนอที่สำคัญคือ การพัฒนาฐานข้อมูลของกลุ่มจังหวัด สำหรับเป็นฐานในการกำหนดทิศทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับสภาพศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาพื้นที่ เนื่องจากการกำหนดยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดส่วนใหญ่ มักจะขาดข้อมูลที่จะทำให้เข้าใจการพัฒนาของกลุ่มจังหวัด จึงมีข้อเสนอให้กลุ่มจังหวัดตั้งส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคที่ตั้งอยู่ในพื้นที่กลุ่มจังหวัดเข้ามาร่วมขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันของจังหวัด โดยเฉพาะราชการบริหาร

¹⁰⁷ สัมภาษณ์, กฤษฎา บุญราช, ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา, วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557.

¹⁰⁸ สัมภาษณ์, ธาณินทร์ สุภาแสน, ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง, วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557.

ส่วนกลางที่เป็น “งานวิชาการ” สามารถร่วมกันเป็น “ทีมข้อมูล” ของกลุ่มจังหวัดได้ ดังกรณีตัวอย่างที่ผู้แทนส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคเล่าว่า

ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคที่ 11 เป็นหน่วยราชการสังกัดส่วนกลางขึ้นกับกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม บทบาทของศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคที่ 11 รับผิดชอบ 7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง และข้อมูลที่เราพบก็จะทราบเฉพาะบทบาทของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ดังนั้น ข้อมูลระดับกลุ่มจังหวัดที่เราจะได้เพิ่มเติมต้องมีแหล่งที่มาของข้อมูลเพื่อที่จะได้เข้าใจโครงสร้างของกลุ่มจังหวัด ได้มีโอกาสได้เข้าไปร่วมทำงานประมาณกับกลุ่มจังหวัด ก็จะคิดในมุมของกระทรวง การที่จะพัฒนากลุ่มจังหวัดก็อยากให้มีความรู้ข้อมูลของกลุ่มจังหวัด เพราะที่ผ่านมาหน่วยงานก็ทำงานโดยอาศัยข้อมูลเฉพาะจากหน่วยงานของเรา ในการพัฒนาก็จะเน้นเฉพาะในส่วนที่เป็นบทบาทของเรารับผิดชอบในส่วนนั้น จึงอยากให้มีความรู้ข้อมูลในรูปแบบของกลุ่มจังหวัด อย่างน้อยที่สุดเมื่อจัดทำแผนและงบประมาณตามกลุ่มจังหวัดจะได้ทราบถึงแนวทางการพัฒนาจังหวัดโดยภาพรวมมากขึ้น ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดก็จะได้ร่วมกัน ทั้งที่ก่อนหน้านี้จะทำงานในทางปฏิบัติตามภารกิจและมีโอกาสมาทำแผนงาน จึงพบว่าขาดข้อมูลที่จะทำให้เข้าใจการพัฒนาของกลุ่มจังหวัด อีกส่วนหนึ่งก็คือ ในการมีส่วนร่วมในการทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แต่ปัญหาที่เจอก็คือ ฐานข้อมูลของหน่วยงานเราเองก็ไม่ได้มีลักษณะเชิงลึกที่จะเข้าใจกลุ่มจังหวัดได้ทั้งหมด จึงนึกภาพกลุ่มจังหวัดได้ไม่สมบูรณ์ จึงควรต้องมีฐานข้อมูลเพื่อจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดได้¹⁰⁹

นอกจากนี้ แนวทางการยกระดับศักยภาพในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดอีกประการหนึ่ง ที่ควรพิจารณา ก็คือ การดึงภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วนในการกำหนดทิศทางและขับเคลื่อนการดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เช่น หอการค้าจังหวัด ซึ่งมีการจัดกลุ่มหอการค้าจังหวัดในระดับภาคเช่นกัน กลุ่มภาคของหอการค้าควรเข้ามาเชื่อมโยงในกลไกการบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เช่น งานข้อมูล งานยุทธศาสตร์ การประสานการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น เลขาธิการหอการค้าจังหวัดกาญจนบุรีชี้ให้เห็นว่า ภาคธุรกิจเอกชนมีการประสานบทบาทความร่วมมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างได้ผล ดังเห็นได้จากยุทธศาสตร์การเปิดด่านการค้าชายแดนไปยังเมืองทวาย เป็นต้น¹¹⁰

กล่าวโดยสรุป จากข้อมูลข้างต้นได้สะท้อนว่าระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการในสภาพการณ์ปัจจุบันยังคงปรากฏปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดค่อนข้างมาก ดังนั้น จึงควรพิจารณาปรับปรุงระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดไปพร้อมกับผลการวิเคราะห์สภาพการณ์การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นควบคู่กันไปดังจะกล่าวในลำดับต่อไป

¹⁰⁹ นักวิชาการอุตสาหกรรมชำนาญการ ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคที่ 11. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 – 12.00 น. ณ ห้องราชมิ่งคลา 1 โรงแรมราชมิ่งคลา พาวิลเลียน บีช รีสอร์ท จังหวัดสงขลา.

¹¹⁰ เลขาธิการหอการค้าจังหวัดกาญจนบุรี หอการค้าจังหวัดกาญจนบุรี. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องลีลาวดี โรงแรมรอยัล ริเวอร์ แคว รีสอร์ทแอนด์สปา จังหวัดกาญจนบุรี.

บทที่ 9

ผลการศึกษาสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัด ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่าง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

สาระสำคัญในบทนี้ นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่เก็บรวบรวมจากกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ในพื้นที่กรณีศึกษา ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลจากการจัดประชุมกลุ่มย่อย และการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยมีการนำข้อมูลจากการเก็บรวบรวมโดยแบบสอบถามมาประกอบการวิเคราะห์ด้วย การวิเคราะห์สภาพการณ์ปัจจุบัน ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในที่นี้ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ การจัดความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัด กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบูรณาการแผนพัฒนาพื้นที่ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และกระแสแนวคิดการ “ยุบเลิก” ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และ “จังหวัดจัดการตนเอง”

9.1 การจัดความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในมุมมองของผู้ว่าราชการจังหวัดบางส่วน การจัดความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลให้การบริหารราชการในภูมิภาคประสบข้อจำกัดและอุปสรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจหน้าที่และภารกิจจากส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงประเด็นเกี่ยวกับการให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในพื้นที่¹ มุมมองต่อประเด็นการกระจายอำนาจในทำนองเดียวกัน ยังสะท้อนให้เห็นจากข้อมูลความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นนายอำเภอจำนวนหนึ่งซึ่งเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการเสนอให้มีการกระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น การเสนอให้มีการถ่ายโอนบุคลากรข้าราชการจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ “ควรมีการโอนย้ายกันได้ง่ายมากขึ้น โดยระบุสายงานความก้าวหน้าให้แก่เจ้าหน้าที่แต่ละสายงานให้ชัดเจน ซึ่งอาจมีองค์กรกลางเพื่อการนี้เป็นเฉพาะ” รวมไปถึงการเสนอให้ “ลดการครอบงำจากฝ่ายการเมือง โดยเพิ่มบทบาทในภาคประชาสังคม...สร้างระบบตรวจสอบตามหลักธรรมาภิบาล ให้มีคณะทำงานตรวจประเมินความคุ้มค่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่คุ้มค่า ให้ยุบรวมกับขนาดใหญ่ หรือลดรายจ่ายประจำที่ไม่จำเป็น”²

¹ ประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ผู้ว่าราชการจังหวัด.

² ประมวลแบบสอบถามปลายเปิด นายอำเภอ.

การเพิ่มขีดสมรรถนะของการบริหารราชการในภูมิภาค นอกเหนือจากการพิจารณาปัจจัยเชิงโครงสร้าง และกลไกการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดดังกล่าวมาแล้ว ยังจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการพัฒนา รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดในฐานะหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับต่าง ๆ ภายในจังหวัดควบคู่ไปด้วย ข้อพึงพิจารณาดังกล่าวสอดคล้องกับเจตนารมณ์แนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐด้านการบริหารราชการแผ่นดินที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 78 (2) และ (3) ซึ่งระบุว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการ “จัดระบบ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ ที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจใน กิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้าง พื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”³

คำถามที่สำคัญก็คือ จังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กันอย่างไรภายใต้บริบทการกระจายอำนาจในปัจจุบัน หากพิจารณาจากกรอบการวิเคราะห์ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง (intergovernmental relations) จะสามารถอธิบายบทบาทและ ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴ ได้ดังนี้

9.1.1 จังหวัดและอำเภอ

จังหวัดในฐานะหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยตั้งงบประมาณ ถือเป็นการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองบนหลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง กล่าวคือ จังหวัดในฐานะหน่วยราชการส่วนภูมิภาคมีสถานะทางการปกครองที่ถือว่าเป็นผู้แทนของรัฐบาล มีหน้าที่ นำภารกิจและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ภายในเขตพื้นที่และเป็นผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรมในการปฏิบัติราชการตามอำนาจและหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ให้เหมาะสมกับท้องที่และ ประชาชนภายในเขตจังหวัดรวมทั้งการเป็นกลไกประสานเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางปกครองกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในจังหวัดนั้น ฉะนั้น โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด จึงมีลักษณะเป็น กลไกการประสานเชื่อมโยงการดำเนินการกิจของหน่วยงานราชการส่วนกลางในสังกัดกระทรวงหรือกรมต่าง ๆ ที่มีการจัดตั้งสำนักงานระดับพื้นที่ประจำในเขตพื้นที่แต่ละจังหวัด (ส่วนราชการประจำจังหวัด) โดยมีเป้าหมาย

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 78

⁴ การพิจารณาโครงสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นในที่นี้ แบ่งออกเป็น องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และ องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นครอบคลุมในทุกพื้นที่ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในขณะที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งขึ้นเฉพาะพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ โดยมีกฎหมาย จัดตั้งซึ่งกำหนดโครงสร้างและขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรเป็นการเฉพาะ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ทั้งนี้ หากพิจารณาโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบทั่วไปของไทยในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า มีลักษณะการจัดโครงสร้างการปกครอง ท้องถิ่นในระบบสองชั้น (two-tier system) ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (upper tier) คือ องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (lower tier) ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

เพื่อให้เกิดการบูรณาการกันในระดับพื้นที่ภายใต้บทบาทการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefectoral – Integrated Deconcentration)

ภายใต้หลักการดังกล่าว จังหวัดในฐานะที่เป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค ถือเป็นหน่วยงานในระดับกึ่งกลาง (meso level) ทำหน้าที่เป็นกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยราชการส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาบริหารภารกิจด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลในเขตพื้นที่จังหวัด รวมถึงการทำหน้าที่ตัวแทนของรัฐบาลในการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรและหน่วยงานภาครัฐในระดับย่อยในพื้นที่ภูมิกษณนั้น ๆ ในกรณีนี้ จังหวัดในฐานะหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค จึงจัดเป็นหน่วยการบริหารในระดับเหนือขึ้นไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (senior levels of government)⁵ ทำหน้าที่ประสานบทบาทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภูมิกษณเข้ากับกระบวนการบริหารราชการของรัฐบาล เช่น การประสานการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระดับภูมิกษณหรือการเื้อื้ออำนาจให้เกิดการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลหลาย ๆ แห่ง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่ร่วมกัน รวมถึงการวางมาตรฐานในการจัดทำบริการสาธารณะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทของจังหวัดและอำเภอในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งได้กำหนดให้จังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัดประการหนึ่งคือ “จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม”⁶ อีกทั้งยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ “กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย”⁷ หากพิจารณาถึงบทบาทของอำเภอ จะพบว่า กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้อาเภอมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตอำเภอประการหนึ่งคือ “ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชนเพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม”⁸

จากอำนาจหน้าที่ของจังหวัดและอำเภอตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า กลไกการบริหารราชการจังหวัดนอกเหนือจากจะทำหน้าที่ในการประสานการดำเนินการกิจของส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดแล้ว ยังทำหน้าที่เป็น “กลไกการติดตามและกำกับดูแล” (monitoring) การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอีกด้วย หากพิจารณาในทางหลักการ สามารถอธิบายได้ว่า การติดตามและกำกับดูแล เป็นกลไกสำคัญอีกรูปแบบหนึ่งในการสร้างปฏิสัมพันธ์อย่างเหมาะสมระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการสำคัญคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรอยู่ภายใต้การติดตามและกำกับดูแลการบริหารภารกิจในอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยหน่วยราชการหรือรัฐบาลส่วนกลางอย่างจำกัดตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยทั่วไปการกำกับดูแลดังกล่าวควรเป็นการกำกับดูแลหลังการกระทำ (ex-post supervision) รูปแบบกลไกการกำกับดูแลการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจเป็นกลไกการกำกับดูแลโดยกลไกทางการบริหาร อาทิ การกำกับดูแลในเรื่องงบประมาณ การกำกับดูแลเรื่องมาตรฐานการดำเนินการกิจ และการกำกับดูแล

⁵ E nid Slack, “Models of Government Structure at the Local Level,” p. 15.

⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 มาตรา 52/1

⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 มาตรา 57

⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 มาตรา 61/1

ความชอบด้วยกฎหมาย อาทิ การกำกับดูแลในเรื่องเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือความชอบด้วยกฎหมายของการตัดสินใจหรือดำเนินการใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁹

ภายใต้บริบทการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน จะพบว่า อำนาจหน้าที่ของจังหวัดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรากฏให้เห็นในบทบัญญัติของกฎหมาย และระเบียบราชการหลากหลายฉบับ ส่งผลให้บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีขอบเขตค่อนข้างกว้างขวางดังพิจารณาได้จากกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด ครอบคลุมการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ อาทิ การยับยั้งการปฏิบัติการของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด¹⁰ การสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ้นจากตำแหน่ง¹¹ การสอบสวนและวินิจัยกรณีมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด¹² การสอบสวนและวินิจัย กรณีมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลง เพราะกระทำการฝ่าฝืน¹³ การสอบสวนและวินิจัย กรณีมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สิ้นสุดลง¹⁴ การเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดครั้งแรก¹⁵ การเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด¹⁶ การยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด¹⁷ การเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด¹⁸ การอนุมัติข้อบัญญัติทั่วไป¹⁹ การดำเนินการของผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม²⁰ การจัดทำนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่สามารถแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้²¹ การจัดเก็บภาษี²²

⁹ Council of Europe, *The Relationship between Central and Local Authorities*, p. 20.

<<http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyi/Ek41.pdf>> (accessed on March 15, 2014).

¹⁰ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 77

¹¹ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 79, หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0313.1 /ว 2110 ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2545.

¹² พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 44/3 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 มาตรา 45

¹³ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 44/3 มาตรา 37/1

¹⁴ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 11 (4) (5) (6)

¹⁵ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 22

¹⁶ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 24

¹⁷ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 80

¹⁸ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 78

¹⁹ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 53

²⁰ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 55

²¹ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 35/4

การจัดทำงบประมาณ²³ การกำกับดูแลการซื้อขาย²⁴ การเบิกจ่ายเงิน²⁵ ฯลฯ

อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเทศบาล ครอบคลุมการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ อาทิ การประชุมสภาเทศบาลครั้งแรก²⁶ การเรียกประชุมสภาเทศบาล²⁷ การยุบสภาเทศบาล²⁸ การเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี²⁹ การสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาลหรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง³⁰ การสอบสวนและวินัยกรณีเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลง เพราะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม³¹ การสอบสวนและวินัยกรณีเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการเป็นนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงเพราะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม³² การสอบสวนและวินัยเมื่อนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรีหรือที่ปรึกษานายกเทศมนตรีกระทำการฝ่าฝืนตามที่กฎหมายกำหนด³³ การอนุมัติเทศบัญญัติทั่วไป³⁴ การดำเนินการของผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม³⁵ การอนุมัติเทศบัญญัติชั่วคราว³⁶ การจัดทำนโยบายของนายกเทศมนตรี กรณีที่นายกเทศมนตรีไม่สามารถแถลงนโยบายต่อสภา

²² พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 64 มาตรา 65

²³ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 24, หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0808.2/ว 1957 ลงวันที่ 23 มิถุนายน 2551, หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0313.4/ว 1274 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2545

²⁴ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 4, คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 282/2545 ลงวันที่ 6 กันยายน 2545 เรื่อง การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 9 ข้อ 124 ข้อ 129 ข้อ 132 ข้อ 138

²⁵ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 4, คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 181/2548 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2548 เรื่อง การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 87 ข้อ 103

²⁶ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 24

²⁷ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 25 มาตรา 26

²⁸ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 74

²⁹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 72

³⁰ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 73 หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุดที่ มท 0303.1/ว 2110 ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2545

³¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 15 มาตรา 18 มาตรา 19

³² พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 48 เบญจ มาตรา 48 ปัญจทศ (4) และมาตรา 48 โสฬส (5) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 มาตรา 45

³³ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 48 จตุทศ มาตรา 48 ปัญจทศ (5) และมาตรา 48 โสฬส (6) มาตรา 48 โสฬส วรรคสอง และวรรคสาม

³⁴ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 62

³⁵ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 62 ตริ มาตรา 62 จัตวา

³⁶ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 64

เทศบาลได้³⁷ การควบคุมดูแลเทศบาลให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย³⁸ การจัดเก็บภาษี³⁹ การจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาล⁴⁰ การจัดทำงานงบประมาณ⁴¹ การกำกับดูแลการซื้อ การจ้าง⁴² การเบิกจ่ายเงิน⁴³ ฯลฯ

อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ครอบคลุมการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ อาทิ การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรก⁴⁴ การเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล⁴⁵ การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล⁴⁶ การสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ้นจากตำแหน่ง⁴⁷ การสอบสวนและวินัยจัย กรณีเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ใดสิ้นสุดลง⁴⁸ การพิจารณาอุทธรณ์หรือการโต้แย้งมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนใดถูกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง⁴⁹ การสอบสวนและวินัยจัยกรณีเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย⁵⁰ การสอบสวนและวินัยจัยกรณีเมื่อมีข้อสงสัยว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล การกระทำการฝ่าฝืนตามกฎหมาย⁵¹ การอนุมัติข้อบัญญัติทั่วไป⁵² การดำเนินการของ

³⁷ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 48 ทศ

³⁸ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 71

³⁹ มาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 6 มาตรา 7 และมาตรา 8 แห่ง พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

⁴⁰ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2550 ข้อ 6 และข้อ 7

⁴¹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 24, หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมากที่ มท 0808.2/ว 1957 ลง วันที่ 23 มิถุนายน 2551, หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0313.4/ว 1274 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2545

⁴² คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 282/2545 ลงวันที่ 6 กันยายน 2545 เรื่อง การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทน, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุฯ พ.ศ. 2535 ข้อ 4 ข้อ 9 ข้อ 124 ข้อ 129 ข้อ 132 138

⁴³ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงิน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 4, คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 181/2548 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2548 เรื่อง การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงินฯ ข้อ 87 ข้อ 103

⁴⁴ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 53

⁴⁵ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 54 มาตรา 55

⁴⁶ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 91

⁴⁷ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 92

⁴⁸ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 47 ตรี

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁰ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 58/1 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 มาตรา 45

⁵¹ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 64/1 มาตรา 64/2

นายอำเภอ กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม⁵³ การจัดทำนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล⁵⁴ การกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ⁵⁵ การจัดเก็บภาษี⁵⁶ การจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล⁵⁷ การจัดทำงบประมาณ⁵⁸ การกำกับดูแลการซื้อการจ้าง⁵⁹ การเบิกจ่ายเงิน⁶⁰ ฯลฯ

9.1.2 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (upper-tier) มีบทบาทหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่มีขอบเขตการให้บริการระดับภูมิภาค นั่นคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งมีขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของจังหวัดนั้น ๆ ภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นภารกิจหน้าที่ที่ไม่เน้นการให้บริการสาธารณะเฉพาะพื้นที่หรือชุมชนหนึ่ง ๆ หากแต่เป็นภารกิจที่มีขอบข่ายการบริการที่กว้างขวาง ดังเห็นได้จากการมีอำนาจหน้าที่หลักเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานแผนพัฒนาจังหวัด รวมถึงการทำหน้าที่สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการจัดบริการสาธารณะ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง ได้แก่ เทศบาล⁶¹ และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)⁶² มีฐานะเป็นหน่วยการปกครอง

⁵² พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 71

⁵³ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 87/1 มาตรา 87/2

⁵⁴ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 58/5

⁵⁵ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 90

⁵⁶ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 74

⁵⁷ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2550
ข้อ 6 และข้อ 7

⁵⁸ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 24, หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0808.2/ว 1957 ลงวันที่ 23 มิถุนายน 2551, หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0313.4/ว 1274 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2545.

⁵⁹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 58, คำสั่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ 602/2546 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2546, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 61, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 66, คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 228/2545 ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2545.

⁶⁰ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 4 ข้อ 87 ข้อ 103 และข้อ 130, คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 181/2548 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2548 เรื่อง การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน.

⁶¹ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง โปรดดู พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 50-56.

⁶² ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง โปรดดู พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 67-68.

ท้องถิ่นพื้นฐานที่จัดตั้งขึ้นครอบคลุมชุมชนในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ และมีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนในชุมชนต่าง ๆ โดยตรง

ตัวอย่างภารกิจที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อาทิ การตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด การสนับสนุนสภาตำบลและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น การประสานงานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ เป็นต้น⁶³

หากพิจารณาในทางหลักการจะเห็นได้ว่า การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน สามารถอธิบายได้จากหลักการเชิงทฤษฎีอย่างน้อย 3 ประการ คือ หลักการประหยัดจากขนาดหรือขอบเขตการจัดทำบริการที่กว้างขวางมากขึ้น (economies of scale) หลักการพิจารณาถึงผลภายนอกจากการจัดบริการสาธารณะ (externalities) และหลักการเกี่ยวกับความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการสาธารณะระหว่างประชาชนต่างพื้นที่ (equity)⁶⁴ กล่าวคือ *หลักการประหยัดจากขนาดหรือขอบเขตการจัดทำบริการที่กว้างขวางมากขึ้น (economies of scale)* มีสาระสำคัญคือ การอธิบายว่า การจัดทำบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ จะมีต้นทุนต่อหน่วยในการจัดทำบริการต่ำลง เมื่อการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีขอบเขตการจัดบริการกว้างขวางขึ้น หรือกล่าวอย่างง่ายคือ การจัดบริการสาธารณะใดก็ตาม ยิ่งมีพื้นที่การให้บริการขนาดใหญ่ และมีจำนวนประชาชนผู้รับบริการมากขึ้นเท่าใด หน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะนั้นก็จะสามารถลดต้นทุนการผลิตหรือจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้มากยิ่งขึ้นเท่านั้น นั่นคือ การจัดบริการสาธารณะบางด้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีต้นทุนการดำเนินการหรือใช้งบประมาณน้อยลง หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีขอบเขตการให้บริการที่กว้างขึ้นหรือมีจำนวนประชาชนผู้รับบริการในพื้นที่มากขึ้น ดังนั้น กิจการสาธารณะที่มีลักษณะดังกล่าวจึงเป็นบริการสาธารณะที่ควรจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนซึ่งมีศักยภาพในการลงทุนขนาดใหญ่และมีขอบเขตการให้บริการครอบคลุมประชาชนในพื้นที่กว้างขวาง

บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะที่สามารถลดต้นทุนการจัดบริการจากการขยายขอบเขตและขนาดของการให้บริการ ซึ่งเป็นกิจการสาธารณะที่ต้องอาศัยเงินลงทุนสูง และมีระยะเวลาในการคุ้มทุนยาวนาน รวมถึงเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะการบริการเป็นแบบแผนเดียวกัน หรือเป็นการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานซึ่งประชาชนไม่ว่าในพื้นที่ใดก็ต้องการบริการในรูปแบบเหมือนกัน โดยส่วนใหญ่มักเป็นกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ อาทิ การสร้างระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ การสร้างมหาวิทยาลัย การสร้างโรงพยาบาล ระบบบำบัดน้ำเสียรวม ฯลฯ กิจการสาธารณะเหล่านี้ต้องใช้งบประมาณลงทุนสูง การลงทุนดังกล่าวจะคุ้มค่างก็ต่อเมื่อกิจการนั้นต้องมีขอบเขตการให้บริการแก่ผู้รับบริการจำนวนมาก

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนตั้งอยู่บนเหตุผลในเชิงหลักการที่ว่า หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีขนาดแตกต่างกันไปได้ตามขอบเขตของ

⁶³ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 45.

⁶⁴ คำอธิบายหลักการดังกล่าวมีที่มาจาก Enid Slack, "Models of Government Structure at the Local Level," Working paper 2004(4), IIGR, (Queen's University: 2004). pp. 2-5.

การจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภท บริการสาธารณะใดเป็นกิจการที่ต้องมีผู้รับบริการจำนวนมากหรือมีขอบเขตผู้รับบริการกว้างขวางจึงจะคุ้มค่าต่อการลงทุน หรือส่งผลให้ต้นทุนต่อหน่วยในการจัดทำบริการนั้นอยู่ในระดับต่ำ กิจการสาธารณะดังกล่าวสมควรดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวเป็นผู้ลงทุนและดำเนินการจัดบริการให้แก่ประชาชนทั่วทุกพื้นที่ เช่น กิจการสาธารณสุขปศุสัตว์ขนาดใหญ่ เป็นต้น ในขณะที่บริการสาธารณะใดที่มีต้นทุนไม่สูงมาก สามารถลงทุนจัดบริการในระดับชุมชนหรือให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ขนาดเล็กได้ โดยมีต้นทุนต่อหน่วยต่ำ ก็ควรกำหนดให้เป็นกิจการสาธารณะที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง เช่น ศูนย์รับเลี้ยงเด็กในชุมชน การสร้างถนนในหมู่บ้าน เป็นต้น

สำหรับหลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่สามารถอธิบายเหตุผลของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน และเป็นหลักการที่สามารถนำมาวิเคราะห์ความเหมาะสมในการจัดแบ่งภารกิจและบทบาทหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง อันได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ก็คือ *หลักการพิจารณาถึงผลภายนอกจากจัดบริการสาธารณะ (externalities)* หลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ การอธิบายว่า การจัดบริการสาธารณะบางประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ๆ จะก่อให้เกิดผลลัพธ์หรือผลประโยชน์แก่ประชาชนไม่จำกัดเฉพาะแต่ผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ หากแต่ประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น ๆ ที่อยู่ข้างเคียงก็สามารถรับผลของการจัดบริการหรือได้รับประโยชน์จากการดำเนินกิจการสาธารณะดังกล่าวได้ด้วย แม้จะไม่ใช่ประชากรในเขตพื้นที่ซึ่งต้องเสียภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดบริการเหล่านั้นก็ตาม⁶⁵

ตัวอย่างกิจการสาธารณะก่อให้เกิดผลภายนอกด้านบวกต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น เช่น การสร้างถนนเพื่อขยายเส้นทางคมนาคมในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ๆ ซึ่งเมื่อมีการตัดถนนสายใหม่ ๆ เชื่อมโยงเส้นทางการคมนาคมในพื้นที่แล้ว ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงก็สามารถขับรถเข้ามาใช้เส้นทางที่มีการตัดใหม่นั้นได้เมื่อเห็นว่าเส้นทางดังกล่าวนอกจากมีผิวจราจรที่มีคุณภาพแล้ว ก็ยังเป็นเส้นทางที่ช่วยให้เดินทางผ่านพื้นที่ดังกล่าวไปยังจุดหมายได้ในระยะทางที่สั้นลงกว่าเดิมอีกด้วย สภาพดังกล่าวส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ ต้องแบกรับต้นทุนทั้งในการก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนสายดังกล่าว แต่เนื่องจากนอกเหนือจากประชาชนในพื้นที่แล้ว ยังมี

⁶⁵ ผลภายนอกทางบวกที่สำคัญ ได้แก่ การจัดสวัสดิการทางสังคม เช่น การจัดสถานสงเคราะห์แก่คนไร้บ้าน การจัดธนาคารอาหารเพื่อแจกจ่ายอาหารแก่ผู้ยากไร้ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่ดึงดูดให้ผู้คนจากนอกพื้นที่โยกย้ายอพยพเข้ามาอาศัยในพื้นที่ที่มีการจัดบริการดังกล่าว เพื่อรับบริการทางสังคมเหล่านั้น แม้จะมีใช้ประชากรในพื้นที่ก็ตาม นอกจากนี้ ผลภายนอกจากการจัดบริการสาธารณะยังรวมถึงผลกระทบด้านลบจากการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ๆ ที่ส่งผลเสียข้ามขอบเขตไปยังพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงอีกด้วย เช่น มลพิษทางกลิ่นและการปนเปื้อนในแหล่งน้ำใต้ดินหรือแม่น้ำลำคลองที่เกิดจากการจัดการบ่อฝังกลบขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งที่ส่งผลไปยังพื้นที่ข้างเคียง หรือผลกระทบจากฝุ่นละอองและควันจากโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าชีวมวลที่ได้รับอนุญาตจัดตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งซึ่งส่งผลต่อประชาชนในพื้นที่ข้างเคียง เป็นต้น สำหรับคำอธิบายในทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับผลภายนอกและสินค้าสาธารณะ โปรดดูเพิ่มเติมใน ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์, “ทฤษฎีความล้มเหลวของภาครัฐ,” ใน ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์ (บรรณาธิการ), *รวมบทความเศรษฐศาสตร์ภาครัฐ* (กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), น. 2-5. สำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบของการจัดบริการสาธารณะที่ก่อให้เกิดผลภายนอกในเชิงสิทธิประโยชน์ (external benefit) แก่ประชาชนนอกเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาจากการจัดบริการสาธารณะทางสังคม โปรดดู Paul E. Peterson and Mark Rom, “‘American Federalism’ Welfare Policy and Residential Choices,” in *American Political Science Review*, 83:3 (1989): 711-728.

ประชาชนต่างพื้นที่เข้ามาใช้ถนนเส้นดังกล่าวสัญจรอีกจำนวนมาก ก็ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นต้องแบกรับภาระงบประมาณสำหรับการพัฒนาและซ่อมบำรุงถนนสายนั้น ๆ ซึ่งมีปริมาณผู้ใช้งานเกินกว่าจำนวนประชากรซึ่งเป็นฐานภาษีในพื้นที่ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ บริการสาธารณะที่เกิดขึ้นอาจไม่เพียงพอหรือสอดคล้องกับปริมาณผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการนั้น ๆ ในความเป็นจริง และนำไปสู่การลงทุนเพื่อจัดบริการสาธารณะสูงเกินกว่าศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ในระยะยาว (under-supply of the service)

ดังนั้น หากพิจารณาจากหลักการเกี่ยวกับผลภายนอกจากการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถบริหารกิจการสาธารณะบางประเภทที่ก่อให้เกิดผลภายนอกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในแง่ของการจัดสรรงบประมาณและการตอบสนองต่อประชาชนผู้รับบริการ ก็ต่อเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นมีขนาดใหญ่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะได้อย่างครอบคลุมผู้รับบริการหรือผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้น ๆ ซึ่งเป็นการจัดบริการสาธารณะภายในขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบที่สามารถระบุได้ชัดเจน ตัวอย่างเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำบริการสาธารณะซึ่งก่อให้เกิดผลภายนอกต่อประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง อาจมีการปรับขยายขอบเขตการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวให้มีขอบเขตพื้นที่การให้บริการครอบคลุมไปยังเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงเพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างสอดคล้องกับจำนวนผู้รับบริการจริง และสามารถเก็บค่าธรรมเนียมจากประชาชนผู้รับบริการที่มีภูมิลำเนาในเขตพื้นที่อื่นได้อย่างทั่วถึงด้วย

แนวทางอื่น ๆ ที่สามารถแก้ไขปัญหาลักษณะนอกจากการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กได้ อาทิ การทำข้อตกลงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงต้องจัดสรรเงินค่าบริการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้จัดบริการตามสัดส่วนจำนวนประชาชนในพื้นที่ข้างเคียงที่เข้าไปรับบริการ (intergovernmental transfer) การร่วมมือกันจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นหรือสหการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้ครอบคลุมประชาชนในทุกพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตพื้นที่ติดกัน (voluntary cooperation) หรือการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน รวมไปถึงการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนขึ้นครอบคลุมเหนือพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างหลาย ๆ แห่ง ในวันนี้ การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนจึงเป็นแนวทางหนึ่งในการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นสำหรับรองรับการจัดบริการสาธารณะที่มีลักษณะก่อให้เกิดผลภายนอกขึ้น หากดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กอย่างเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล อาจไม่สามารถเกิดผลสัมฤทธิ์ได้

สำหรับหลักการทางทฤษฎีอีกประการหนึ่งที่สามารถอธิบายเหตุผลการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน ก็คือ *หลักการเกี่ยวกับความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการสาธารณะระหว่างประชาชนต่างพื้นที่ (equity)* ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ที่การพิจารณาว่า แม้ว่าจะมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างขึ้นในแต่ละพื้นที่ เพื่อดูแลรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ของตนเอง แต่ด้วยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพความแตกต่างของภูมิศาสตร์และประชากรในพื้นที่ก็อาจส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีฐานะทางการคลังค่อนข้างดีมาก ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งซึ่งตั้งอยู่ในเขตห่างไกลและมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำก็อาจมีฐานะทางการคลังที่ไม่ดีนัก

สภาพดังกล่าวส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แม้จะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เหมือนกันก็อาจมีความแตกต่างเหลื่อมล้ำกันในแง่ศักยภาพทางการคลังได้ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะทางการคลังที่ดีมากย่อมมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นอย่างเพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ในขณะที่เดียวกัน การมีพื้นที่ที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจและมีการพัฒนาในระดับสูง ก็ส่งผลให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นไม่ต้องเผชิญกับสภาพปัญหาและข้อเรียกร้องต้องการบริการสาธารณะหรือสวัสดิการทางสังคมด้านต่าง ๆ จากประชาชนในพื้นที่ ดังเช่นในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะทางการคลังไม่ดี ซึ่งนอกจากจะไม่สามารถมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอต่อการดำเนินการกิจขั้นพื้นฐานแล้ว สภาพข้อจำกัดในการพัฒนาเศรษฐกิจและความเจริญของพื้นที่ก็ยังส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่มีข้อเรียกร้องต้องการ ตลอดจนปัญหาความเดือดร้อนในด้านต่าง ๆ ที่ต้องการให้ตอบสนองและจัดการแก้ไขเป็นปริมาณมากด้วย

ผลที่ตามมาจากการมีฐานะทางการคลังแตกต่างกัน อันเนื่องมาจากปัจจัยด้านลักษณะเฉพาะของพื้นที่ ก็คือ การเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่อยู่ข้างเคียงหรือมีพื้นที่ใกล้ชิดติดกัน แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นจะมีรูปแบบเดียวกันและเป็นหน่วยการปกครองระดับเดียวกันก็ตาม ดังนั้นแนวทางในการแก้ไขสภาพความไม่เสมอภาคเท่าเทียมในลักษณะดังกล่าว จึงอาจจำเป็นต้องมีการควรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดกันเหล่านั้นเข้าด้วยกันให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นหน่วยเดียว (amalgamation) เพื่อให้สามารถนำรายได้ส่วนเกินจากการจัดเก็บภาษีในพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง มาจัดสรรสำหรับจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอสำหรับประชาชนในพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจในระดับต่ำอย่างทั่วถึง

นอกจากนี้ อีกแนวทางหนึ่งที่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ก็คือ การให้หน่วยการปกครองในระดับที่เหนือขึ้นไป (senior levels of government) อย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน ทำหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนของรัฐบาล เพื่อเสริมศักยภาพทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างที่มีสถานะทางการคลังไม่ค่อยดี หรือมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่หรือมีขีดความสามารถทางการเงินไม่เพียงพอต่อการจัดการสภาพปัญหาและความต้องการในพื้นที่โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเสมอภาคและเท่าเทียมแก่ประชาชนในการรับบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า หลักการดังกล่าวสามารถอธิบายถึงเหตุผลของการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน มีภารกิจหลักในการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในพื้นที่ อันได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างครบถ้วนและบรรลุผลตามขอบเขตภารกิจในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นได้เป็นอย่างดี

9.1.3 เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (lower-tier) เป็นหน่วยการปกครองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และมีบทบาทหน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตเมืองที่มีสัดส่วนประชากรในพื้นที่ค่อนข้างหนาแน่น โดยแบ่งตามขนาดเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล (มีประชากรในพื้นที่ตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป ความหนาแน่นของประชากร ตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร) เทศบาลเมือง (มีประชากรในพื้นที่ตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ความหนาแน่นของประชากร ตั้งแต่ 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร) และเทศบาลนคร (มีประชากรในพื้นที่ 50,000 คนขึ้นไป ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 3,000 คนต่อ 1 ตาราง

กิโลเมตร)⁶⁶ ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตพื้นที่ตำบลที่มีความเป็นชนบทหรือกึ่งเมืองกึ่งชนบท มีประชากรในพื้นที่ตั้งแต่ 2,000 คนขึ้นไป แต่ไม่ถึงเกณฑ์การจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล ดังนั้น ขอบเขตภารกิจในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแต่ละประเภท และองค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีลักษณะลดหลั่นกันไปตามศักยภาพ ดังตัวอย่างรายการภารกิจในตารางด้านล่าง

ตารางที่ 8 แสดงภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างแต่ละรูปแบบ

เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	องค์การบริหารส่วนตำบล
(1) กิจการตามที่กฎหมายระบุให้เทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองต้องกระทำ (2) ให้มีและบำรุงสงเคราะห์มารดาและเด็ก (3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม (6) จัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ (7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง (8) การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว	(1) กิจการตามที่กฎหมายระบุให้เทศบาลตำบลต้องกระทำ (2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บ (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (6) ให้มีและบำรุงสามารณะ (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	(1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมถึงการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง (6) ส่งเสริมการพัฒนาศตรีเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ (7) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรีเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

หากพิจารณาในเชิงโครงสร้าง จะเห็นได้ว่า เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชั้นเดียวกัน หากแต่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเองเป็นเอกเทศจากกัน ดังนั้น ทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งกระจายครอบคลุมชุมชนท้องถิ่นทั่วทุกพื้นที่ของประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างแต่ละแห่งต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง หากแต่มีขอบเขตภารกิจ

⁶⁶ หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาล มีจำนวนทั้งสิ้น 2,283 แห่ง แบ่งเป็นเทศบาลนคร 30 แห่ง เทศบาลเมือง 172 แห่ง และเทศบาลตำบล 2,083 แห่ง ข้อมูล ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2556 รวบรวมโดย กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากพิจารณาขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้ “จำนวนประชากร” ในการจำแนกระดับและขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังอาจพิจารณาได้จากเกณฑ์อื่น ๆ อาทิ พื้นที่ ความเป็นเมือง ความเป็นชนบท เป็นต้น

และอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้แตกต่างกันขึ้นอยู่กับรูปแบบขององค์กร อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในเชิงหลักการ สามารถอธิบายได้ว่าการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างนั้น ตั้งอยู่บนหลักการสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ หลักการกำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดมีอำนาจตัดสินใจดำเนินการกิจตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการในท้องถิ่นเป็นอันดับแรก (subsidiarity principle and local responsiveness) และหลักการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและการกำกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะได้อย่างใกล้ชิด (access and accountability)⁶⁷

นอกจากนี้ เมื่อแต่ละท้องถิ่นต่างก็มีสภาพปัญหาและความต้องการในด้านต่าง ๆ มากน้อยแตกต่างกันไป การจัดบริการสาธารณะแต่ละด้านในแต่ละท้องถิ่น ก็จะต้องมีขอบเขตปริมาณงาน ตลอดจนต้นทุนการจัดบริการด้านต่าง ๆ มากน้อยแตกต่างกันไปด้วย ดังนั้น การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดเป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นเป็นอันดับแรก จึงเป็นวิธีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการให้หน่วยงานภาครัฐในส่วนกลาง หรือหน่วยงานภาครัฐระดับภูมิภาค ซึ่งอยู่ในโครงสร้างระดับชั้นที่สูงขึ้นไปเป็นผู้ดำเนินการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน เพราะหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ไม่อาจจัดบริการสาธารณะได้อย่างสอดคล้องและตรงกับความต้องการที่แตกต่างกันของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้ ด้วยข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างขององค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบการดำเนินการกิจในขอบเขตระดับภูมิภาคหรือระดับชาติ จึงทำได้เพียงการจัดบริการสาธารณะที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปหรือมีรูปแบบการให้บริการภายใต้แบบแผนเดียวกันในทุกพื้นที่

หลักการดังกล่าวยังมีสาระสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การกำหนดว่าการดำเนินการกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในกรณีใดก็ตาม ที่สามารถชี้วัดได้ว่า หน่วยการปกครองหรือหน่วยงานภาครัฐในระดับที่เหนือขึ้นไป สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างสุด ทั้งในแง่ของความคุ้มค่าในการจัดสรรงบประมาณสาธารณะและผลสัมฤทธิ์ในการตอบสนองความต้องการและปัญหาของประชาชนในพื้นที่ การกิจดังกล่าวก็ควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับบน หรือหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ในระดับที่สูงขึ้นแทน หลักการดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า การจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนแทบทั้งหมด เป็นภารกิจที่รัฐควรเปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทในฐานะผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะที่รัฐต้องจัดทำให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น นับตั้งแต่การตัดสินใจว่าในท้องถิ่นนั้น ๆ ควรจะจัดทำบริการสาธารณะด้านใดบ้าง การจัดบริการสาธารณะแต่ละด้านเหล่านั้นควรมีวิธีการบริหารจัดการอย่างไร และควรจัดบริการขอบเขตปริมาณมากน้อยเพียงใด รวมถึงการตัดสินใจกำหนดว่าใครบ้างที่จะต้องเป็นคนจ่ายค่าบริการและจะจ่ายในราคาเท่าใด ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวมีข้อยกเว้นสำหรับภารกิจบางประเภทที่รัฐบาลต้องสงวนไว้เพราะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงและเสถียรภาพของประเทศ อาทิ การป้องกันประเทศ การรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย การต่างประเทศ รวมถึงการรักษาความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ

หลักการเกี่ยวกับความสามารถในการเข้าถึงและการกำกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนในพื้นที่ (access and accountability) มีสาระสำคัญคือ การอธิบายว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมจะต้องมีขนาดที่เหมาะสมต่อการสร้างกลไกในการเปิดให้ประชาชน

⁶⁷ คำอธิบายหลักการดังกล่าวมีที่มาจาก Enid Slack, “Models of Government Structure at the Local Level,” pp. 3-5.

สามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวก เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถรับรู้ข้อมูลการดำเนินการ ตลอดจนการติดตาม และตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และร่วมผลักดันความต้องการของตนเองเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นได้โดยตรง สำหรับช่องทางหรือกลไกในการเปิดให้ประชาชนเข้าถึงและสามารถกำกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การจัดประชุมเมืองหรือประชาคมท้องถิ่น (public meetings) การจัดเวทีประชาพิจารณ์ (hearings) การเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในสภาท้องถิ่น รวมไปถึงการเข้าไปติดต่อหรือพบปะกับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง อาทิ การเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภาท้องถิ่น

ภายใต้หลักการดังกล่าว สรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีขนาดเล็ก ก็จะเป็นหน่วยการปกครองที่เอื้อให้ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่สามารถเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มาก ในทางตรงกันข้าม หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน หรือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดจากการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน ก็จะทำให้ประชาชนเข้าถึงการตัดสินใจเชิงนโยบายในระดับท้องถิ่นได้ยากขึ้น ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลในพื้นที่จะเข้ามาบีบบังคับหรือบงการของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายในแต่ละชุมชน เมื่อประชาชนไม่สามารถเข้าถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรงหรือเข้าถึงได้ยากขึ้น ก็ส่งผลให้นักการเมืองท้องถิ่นที่มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายของท้องถิ่น ไม่อยู่ภายใต้กลไกการกำกับความคุมให้ต้องแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่นักการเมืองท้องถิ่นต้องแสดงความรับผิดชอบต่อการนำข้อเรียกร้องของประชาชนไปกำหนดนโยบาย รวมถึงชี้แจงถึงผลการดำเนินงานจากการจัดเก็บภาษีของประชาชนในพื้นที่มาพัฒนาท้องถิ่นอีกด้วย

การมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นล่าง 2 รูปแบบดำรงอยู่ด้วยกัน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล ถือเป็นลักษณะเฉพาะของการจัดโครงสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นของไทย ซึ่งเป็นผลจากพัฒนาการเชิงโครงสร้างในระบบบริหารราชการแผ่นดิน และกระบวนการกระจายอำนาจภายใต้บริบทเงื่อนไขในแต่ละช่วงเวลาที่ผ่านมาพัฒนาการเชิงโครงสร้างในประการดังกล่าวเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการได้รับบริการสาธารณะของประชาชนในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลอันเนื่องมาจากขีดจำกัดขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งในแง่ศักยภาพทางการคลังและอำนาจหน้าที่การจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นล่าง โดยประกอบด้วย เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล นำมาสู่การจัดแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารกิจการสาธารณะที่แตกต่างกันด้วยแม้จะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นล่างเช่นเดียวกัน แต่เทศบาลมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนในท้องถิ่นกว้างขวางกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยเหตุผลที่ว่า เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ชุมชนเมือง ต้องดูแลรับผิดชอบจัดการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนจำนวนมาก จึงควรมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการสาธารณะอย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังควรได้รับการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณอุดหนุนในสัดส่วนสูงกว่า ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีขอบเขตอำนาจหน้าที่จำกัดเฉพาะการดูแลกิจการสาธารณะขนาดเล็กในชุมชนที่ไม่หนาแน่นนัก

สภาพความแตกต่างดังกล่าวจะสามารถเห็นได้อย่างชัดเจน หากพิจารณาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 67 และมาตรา 68 กับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 50 และมาตรา 51 ดังจะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดให้เทศบาลตำบลมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะครอบคลุมขอบเขตที่กว้างขวางกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล อาทิ อำนาจหน้าที่ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การทะเบียนราษฎร การจัดให้มีโรงจมน้ำ การจัดให้มี

โรงฆ่าสัตว์ การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน ฯลฯ นอกจากนี้ การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในเทศบาล ยังกำหนดให้มีหน่วยงานและบุคลากรในสายงานต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องการบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่น อีกด้วย เช่น ด้านผังเมือง ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา และด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

การจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นล่าง โดยจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบ ควบคู่กัน แต่กำหนดให้เทศบาลมีขอบเขตอำนาจหน้าที่และศักยภาพเหนือกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ในหลายประการ จึงส่งผลให้ในทางปฏิบัติเกิดช่องว่างความแตกต่างและเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการ สาธารณะระหว่างประชาชนต่างพื้นที่ขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลและ เทศบาลที่มีอาณาเขตติดต่อกัน แม้สภาพสังคมและเศรษฐกิจของทั้งสองพื้นที่จะมีความใกล้เคียงกันสภาพ การแยกชั้นภายในโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นล่างในลักษณะดังกล่าว ส่งผลให้องค์การบริหาร ส่วนตำบล ไม่อาจดำเนินกิจการสาธารณะบางด้าน เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน ในพื้นที่ได้ เนื่องจากกิจการสาธารณะเหล่านั้นเป็นอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบ ของเทศบาลตำบล ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการปัญหาใหม่ ๆ ที่เป็น ผลกระทบจากการขยายตัวของชุมชนเมืองจึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดช่องว่างและความเหลื่อมล้ำ ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างท้องถิ่นชั้นระหว่างพื้นที่ในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลดังได้กล่าวไป ข้างต้น

การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานของหลักการ แบ่งเขตพื้นที่ชุมชนตามโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น นับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบล กลายเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถแสดงบทบาทในฐานะ กลไกการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มกว้างขวางดังเช่นเทศบาล หากพิจารณาในเชิง หลักการแล้ว การปกครองตนเองของประชาชนท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีศักยภาพทางการคลังเพียงพอ ทั้งนี้ ้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังนั้น ย่อมเกิดขึ้นจาก การจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยคำนึงถึงการกำหนดขนาดพื้นที่ที่เหมาะสมกับขอบเขตภารกิจ ในอำนาจหน้าที่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านสภาพการกระจายตัวของชุมชน จำนวนประชากรในพื้นที่ และฐานที่มา ของรายได้ที่้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้ในพื้นที่

สภาพข้อจำกัดเชิงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในลักษณะดังกล่าว ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ ระบบการปกครองท้องถิ่นในภาพรวมโดยสรุปได้ 5 ประการ คือ ประการแรก การมีจำนวนหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นขนาดเล็กเป็นจำนวนมาก การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นบนฐานของการแบ่งเขตพื้นที่ตำบล ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก และกระจายตัวครอบคลุมทั่วทุกพื้นที่ มีจำนวนมากถึง 5,492 แห่ง⁶⁸ สภาพการมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กแยกย่อยจนเกินไป (territorial fragmentation of local government) ในลักษณะดังกล่าว ก่อให้เกิดผลกระทบที่ตามมาคือ องค์การ บริหารส่วนตำบลโดยส่วนใหญ่มักประสบปัญหาข้อจำกัดด้านศักยภาพทางการคลัง ทำให้ไม่สามารถจัดบริการ สาธารณะในอำนาจหน้าที่ได้อย่างครบถ้วนและมีคุณภาพ ยกเว้นองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งที่มีแหล่ง ประกอบกิจการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมกระจุกตัวในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นก็อาจมี ศักยภาพทางการคลังเข้มแข็งเหนือกว่าแห่งอื่น ๆ ที่สภาพเศรษฐกิจในพื้นที่ตั้งอยู่บนการผลิตภาคเกษตรกรรม เป็นหลัก สภาพดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุของปัญหาช่องว่างความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะระหว่าง ประชาชนต่างพื้นที่อีกทางหนึ่งด้วย

⁶⁸ ข้อมูล ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2556 รวบรวมโดย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

ประการที่สอง การใช้จ่ายงบประมาณสาธารณะระดับท้องถิ่นไม่เกิดประสิทธิภาพ การมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กกระจายตัวตามหน่วยการปกครองท้องที่ตำบล ยังส่งผลให้การใช้จ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะระดับท้องถิ่นในภาพรวมขาดประสิทธิภาพอีกด้วย เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งต้องมีการจัดหาเครื่องจักร เครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อดำเนินกิจการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ของตนเองเหมือน ๆ กัน เช่น รถบรรทุกน้ำ รถดับเพลิง รถจัดเก็บขยะ รถหน้าตักหลังขุด รถกระเช้าซ่อมไฟฟ้า เป็นต้น ดังนั้น ในแต่ละปีงบประมาณส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งจึงถูกจัดสรรเพื่อการจัดหาทรัพย์สินที่มีราคาสูงดังกล่าวมาไว้ในครอบครอง ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว ทรัพย์สินบางรายการสามารถใช้ประโยชน์หรือจัดบริการแก่ประชาชนได้ครอบคลุมพื้นที่หลายตำบล โดยไม่จำเป็นต้องที่องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งต้องจัดหาเหมือนกันไว้เหมือน ๆ กัน แต่ด้วยเงื่อนไขเกี่ยวกับเขตพื้นที่รับผิดชอบที่แบ่งแยกย่อยตามท้องที่ตำบล ก็ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ๆ จำนวนมากต้องจัดสรรงบประมาณจากรายได้เพื่อจัดหาทรัพย์สินเหล่านั้นมาเก็บไว้ แม้ว่าในเชิงเศรษฐศาสตร์อาจจะเป็นการใช้จ่ายอย่างไม่คุ้มค่าเพราะต้องลงทุนสูง แต่หมู่บ้านส่วนใหญ่มีชุมชนไม่หนาแน่นและประชากรมีจำนวนไม่มาก

ประการที่สาม การมีค่าใช้จ่ายสำหรับตอบแทนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสัดส่วนค่อนข้างสูง การมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้สัดส่วนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมถูกจัดสรรเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายตอบแทนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเป็นจำนวนมากตามไปด้วย ดังเห็นได้จากข้อมูลจำนวนบุคลากรฝ่ายการเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ ซึ่งมีการรวบรวมในปี พ.ศ. 2555 พบว่า มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 144,226 คน ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 5,509 คน รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 11,018 คน เลขาธิการองค์การบริหารส่วนตำบล 5,509 คน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 5,509 คน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 5,509 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 105,663 คน เลขาธิการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 5,509 คน รวมค่าตอบแทนบุคลากรฝ่ายการเมืองในองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศทั้งสิ้น 1,217,406,230 บาทต่อเดือน หรือคิดเป็น 14,608,874,760 บาทต่อปี⁶⁹

ประการที่สี่ การมีจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีเขตการเลือกตั้งตามจำนวนหมู่บ้าน ซึ่งเป็นการแบ่งเขตตามโครงสร้างการปกครองท้องที่ ระบบการเลือกตั้งผู้แทนในระดับท้องถิ่นในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีได้ตั้งอยู่บนหลักความเป็นตัวแทนตามสัดส่วนประชากร หากแต่กำหนดให้แต่ละหมู่บ้านสามารถเลือกผู้แทนเพื่อดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาได้หมู่บ้านละ 2 คน ไม่ว่าในหมู่บ้านนั้นจะมีสภาพชุมชนหนาแน่นหรือเบาบางหรือมีประชากรมากน้อยเพียงใด ผลที่ตามมาคือ องค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมมีโครงสร้างขนาดใหญ่ ในขณะที่เดียวกันก็มีโครงสร้างที่แตกต่างหลากหลาย เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งก็มีจำนวนสมาชิกสภามากน้อยแตกต่างกันไปตามจำนวนหมู่บ้าน เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวน 5 หมู่บ้าน มีจำนวนสมาชิกสภาเพียง 10 คน ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวน 15 หมู่บ้าน มีจำนวนสมาชิกสภามากถึง 30 คน โดยจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมิได้สะท้อนถึงความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่แต่อย่างใด

ประการที่ห้า การมีข้อจำกัดด้านศักยภาพทางการเมือง เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งอยู่บนฐานของหน่วยการปกครองท้องที่ระดับตำบล มิใช่การกำหนดเขตพื้นที่ตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งจึงมักประสบปัญหา

⁶⁹ ข้อมูล ณ วันที่ 29 ตุลาคม 2555 รวบรวมโดย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

ข้อจำกัดด้านศักยภาพทางการคลัง เนื่องจากฐานรายได้ในพื้นที่ไม่สอดคล้องกับรายจ่ายขององค์กร โดยเฉพาะรายจ่ายประจำในหมวดค่าตอบแทนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนหมู่บ้านค่อนข้างมาก แต่ในพื้นที่เหล่านั้นมีแหล่งรายได้ค่อนข้างน้อย องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อจ่ายค่าตอบแทนสมาชิกสภาซึ่งมีจำนวนมากตามจำนวนหมู่บ้าน ในกรณีเช่นนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีงบประมาณสำหรับจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนค่อนข้างจำกัด ทำให้จัดบริการสาธารณะได้ไม่ทั่วถึงหรือไม่มีคุณภาพและมาตรฐานเพียงพอ

กล่าวโดยสรุป หากพิจารณาในมิติพัฒนาการโครงสร้างเชิงสถาบัน จะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ก่อเกิดขึ้นในบริบทเฉพาะในโครงสร้างการปกครองของไทย นั่นคือ การจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นบนเขตการปกครองท้องถิ่นของรัฐที่ดำรงอยู่เดิม องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีการจัดโครงสร้างภายในและขอบเขตพื้นที่ในลักษณะเฉพาะ ซึ่งมีได้ตั้งอยู่บนหลักการสากลของการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีอาจเทียบเคียงได้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นล่างที่ปรากฏในนานาประเทศได้ ตรงข้ามกับเทศบาลซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นบนฐานของความสอดคล้องระหว่างศักยภาพขององค์กรกับขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบและจำนวนประชากร ด้วยเหตุนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างในตัวเอง ซึ่งส่งผลกระทบในด้านต่าง ๆ ตามมา อาทิ ปัญหาด้านศักยภาพทางการคลัง การมีขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ การใช้จ่ายงบประมาณสาธารณะระดับท้องถิ่นอย่างไม่เกิดประสิทธิภาพ การมีสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายค่าตอบแทนผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายการเมืองในสัดส่วนที่สูง

8.1.4 กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

กรุงเทพมหานคร เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและเป็นหน่วยการปกครองขนาดใหญ่ในเขตนครหลวงซึ่งมีจำนวนประชากรจำนวนมากอีกทั้งยังเป็นศูนย์กลางรวมในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงเป็นที่ตั้งของส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ปัจจัยด้านลักษณะเฉพาะของพื้นที่เมืองหลวง เป็นเหตุผลในการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครให้มีความแตกต่างเป็นพิเศษจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป รวมถึงมีการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่แบบชั้นเดียว ดังจะเห็นได้ว่า กรุงเทพมหานคร นอกจากจะดูแลรับผิดชอบภารกิจการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ในลักษณะเดียวกับภารกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป ซึ่งเทียบเท่ากับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับเทศบาลแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเป็นการเฉพาะอีกด้วย⁷⁰

เมืองพัทยา เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีขนาดเทียบได้กับเทศบาลนคร จัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารจัดการพื้นที่เมืองพัทยาซึ่งมีลักษณะพิเศษในฐานะแหล่งเศรษฐกิจการท่องเที่ยวสำคัญของประเทศ ภารกิจหน้าที่ของเมืองพัทยามีลักษณะที่แตกต่างจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปแม้จะเป็นองค์กร

⁷⁰ โปรดพิจารณาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครใน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แต่เมืองพัทยา มีข้อแตกต่างที่สำคัญคือ ในขณะที่กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีระดับเดียวโดยไม่มีการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างภายในพื้นที่กรุงเทพมหานครอีก แต่เมืองพัทยานั้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างที่อยู่ภายใต้บังคับการบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน ดังนั้น เมืองพัทยาก็เป็นการผนวกเอาลักษณะของความเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับความเป็นท้องถิ่นระดับล่างเข้าไว้ด้วยกัน โดยกฎหมายกำหนดให้เมืองพัทยานี้อำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล⁷¹

หากพิจารณาหลักการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สามารถอธิบายได้ว่าการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบบางประการแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปเป็นผลสืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น การเป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจระดับสูง เป็นเขตชุมชนเมืองขนาดใหญ่ที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นท้องถิ่นที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง มีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก เป็นต้น โดยลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ทำให้การใช้รูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปไม่เหมาะสม และไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการคิดค้นหารูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแบบทั่วไป (General Functions) และอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแบบพิเศษ (Special Function) เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁷²

โดยหลักการทั่วไป ลักษณะเฉพาะด้านต่าง ๆ ของพื้นที่ ซึ่งนับเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพิจารณาจัดรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษสามารถสรุปได้ 4 ประการคือ⁷³ ประการแรก เศรษฐกิจของเมือง ตัวอย่างเช่น การเป็นเมืองที่มีรายได้หลักจากการเก็บภาษีเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในพื้นที่ หรือเป็นเมืองที่เป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ หรือเป็นเมืองที่มีเศรษฐกิจบนฐานการผลิตภาคเกษตรกรรม เป็นต้น ประการที่สอง ปัจจัยด้านลักษณะแผนผังของพื้นที่ (Layout) เป็นการพิจารณาลักษณะเฉพาะในมิติภูมิศาสตร์ของพื้นที่เมือง เช่น ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่หรือรูปแบบผังเมืองที่มีความพิเศษแตกต่างจากพื้นที่เมืองทั่วไปย่อมมีผลต่อการกำหนดขอบเขตพื้นที่ รวมถึงการกำหนดอาณาเขตของหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลในเขตเมืองนั้น

ประการที่สาม ปัจจัยด้านบทบาทหน้าที่ของเมือง (function) เป็นการพิจารณาลักษณะเฉพาะในมิติบทบาทของพื้นที่ที่เมืองตั้งอยู่ เมืองที่มีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญแตกต่างกันย่อมต้องการจัดรูปแบบและระบบการบริหารจัดการที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างกัน เช่น เมืองที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงเมืองอื่น ๆ ในพื้นที่เดียวกัน (hub city) หรือเป็นเมืองในจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของภาค (provincial capital) หรือเป็นเมืองที่เป็นเมืองหลวงของประเทศ ซึ่งมีลักษณะพิเศษกว่าเมืองอื่น ๆ ทั่วไป อาทิ เป็นพื้นที่ที่มีข้าราชการหรือบุคลากรภาครัฐทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก ประการสุดท้าย ปัจจัยด้านสถานการณ์แวดล้อมของพื้นที่ (situation) เป็นการพิจารณาบริบทแวดล้อมในมิติสถานการณ์เฉพาะในแต่ละกรณีที่มีผลต่อการบริหารจัดการเมือง เช่น การเป็นเมืองที่ตั้งอยู่ติดกับแนวชายแดนของประเทศ หรือเมืองหลักที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง

⁷¹ โปรดพิจารณาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาใน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

⁷² สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย* (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547), น. 3.

⁷³ Timothy D. Sisk, *Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance* (Halmstad: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2001) p. 43.

(city core) หรือเป็นเมืองที่ลักษณะทางกายภาพและสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์แบบเมืองมหานคร (geographic metropolitan environment) เป็นต้น

9.2 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หากพิจารณาในมิติพัฒนาการเชิงโครงสร้างของระบบการปกครองท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างเด่นชัดในช่วงหลังปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา กล่าวคือ ในช่วงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนหรือสาขาของราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญดังสรุปได้ 5 ประการ คือ

ประการแรก โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีบุคคลที่มีได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นมาดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหาร แต่มาจากการแต่งตั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้อำนาจข้าราชการส่วนภูมิภาค ระดับจังหวัดและอำเภอเข้าไปดำรงตำแหน่งในโครงสร้างฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ข้าราชการส่วนภูมิภาค เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ อยู่ในฐานะที่เรียกว่า “สวมหมวกสองใบ” ทั้งในฐานะผู้บริหารหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน⁷⁴

ประการที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดให้มีบทบาทหน้าที่ค่อนข้างจำกัด และทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ดังจะเห็นได้ว่า ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเป็นงานจัดบริการสาธารณะพื้นฐานที่ไม่ซับซ้อน เช่น งานรักษาความสะอาด งานซ่อมแซมถนนในชุมชน เป็นต้น ในขณะที่ภารกิจสาธารณะส่วนใหญ่ในท้องถิ่นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานในสังกัดกรมต่าง ๆ ซึ่งสะท้อนลักษณะ “การบริหารราชการในท้องถิ่นโดยราชการส่วนกลางในท้องถิ่น” ดังที่เอนก เหล่าธรรมทัศน์ อธิบายว่าเป็นระบบ “กรมธิปไตย”⁷⁵

ประการที่สาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดจำกัดทางด้านทรัพยากรและการหารายได้ รวมถึงการคลังท้องถิ่น ซึ่งมีรายได้อยู่ระหว่าง 6-7 เปอร์เซ็นต์ของรายได้รัฐบาล ลักษณะดังกล่าว เป็นผลอันสืบเนื่องมาจากรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและท้องถิ่น ซึ่งมีการบริหารราชการที่รวมศูนย์อำนาจเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นแล้ว จะพบว่า งบประมาณของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาครวมกันแล้ว คิดเป็นสัดส่วนถึง 94.5 เปอร์เซ็นต์ ของงบประมาณของรัฐทั้งหมด ในขณะที่งบประมาณของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นคิดเป็นสัดส่วนเพียง 5.5 เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณทั้งหมด⁷⁶

⁷⁴ โกวิทย์ พวงงาม, *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), น. 230-231.

⁷⁵ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ*, น. 7-26.

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, น. 7.

ประการที่สี่ การบริหารงานบุคคลในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ไม่เอื้ออำนวยต่อการไหลเวียนของข้าราชการ และพนักงานส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เนื่องจากการบริหารงานของท้องถิ่นอยู่ภายใต้อำนาจของราชการบริหารส่วนกลางแทบทั้งหมด และประการสุดท้าย การกำกับดูแลท้องถิ่น แม้ในหลักการแล้วกฎหมายจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ปรากฏว่าการกำกับดูแลท้องถิ่นยังมีลักษณะเป็นการบังคับบัญชาเสียเป็นส่วนใหญ่

สภาพความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างชัดเจนในช่วงหลังปี พ.ศ. 2540 กล่าวคือ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะส่วนที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มีนัยเป็นการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในประการสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบไปจากเดิม สำหรับผลของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถสรุปได้ 6 ประการดังต่อไปนี้⁷⁷

ประการแรก รัฐธรรมนูญได้บัญญัติทิศทางของการปรับบทบาทของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในการปกครองและบริหารจัดการสาธารณะในพื้นที่ไว้ให้เป็นหนึ่งในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Fundamental State Policy) ซึ่งเป็นหลักการ (Principle) แห่งนโยบายหลักที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้รัฐจะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจึงเป็นการบัญญัติหลักการที่เป็นกลางที่แต่ละรัฐบาลสามารถนำไปปฏิบัติได้ ในที่นี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐข้อหนึ่งไว้ว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ประการที่สอง มาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบต้องมีผู้บริหารของท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งบทบัญญัติในข้อนี้ได้ส่งผลให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคที่แต่เดิมเคยเป็นผู้บริหารของท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่ง โดยให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารขึ้นแทน

ประการที่สาม มาตรา 284 บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมถึงให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่ง ทำหน้าที่องค์กรกลางรับผิดชอบการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น กฎหมายดังกล่าวเป็นการกำหนดให้มีการมอบอำนาจการบริหาร การเงินการคลังให้แก่ท้องถิ่น ส่งผลให้นำไปสู่การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่ โดยแยกบทบาท อำนาจหน้าที่ บุคลากรของกระทรวง ทบวง กรม ออกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ตามแผนกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

⁷⁷ สาระสำคัญต่อไปนี้ประมวลจาก มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2546), น. 178.; โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, น. 232. ; ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542).

นอกจากจะส่งผลต่อการปรับโครงสร้างและระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยรวมแล้ว ยังส่งผลให้ต้องมีการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เช่น ภารกิจด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่กรมโยธาธิการ กรมทางหลวงชนบท และกรมชลประทานดำเนินการอยู่ ภารกิจด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการส่งเสริมอาชีพของกรมพัฒนาชุมชน เป็นต้น

ประการที่สี่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้รัฐบาลจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยให้จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 35⁷⁸ ของรายได้สุทธิของรัฐบาลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 จากเดิมที่จัดสรรให้เพียงร้อยละ 9 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล การจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่องบประมาณในการพัฒนาประเทศโดยรวม ซึ่งเดิมดำเนินการโดยหน่วยราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ส่งผลให้ต้องมีการปรับลดและถ่ายโอนงบประมาณและภารกิจของหน่วยงานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

ประการที่ห้า ในด้านบุคลากร เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ส่งผลให้ข้าราชการของกรมที่เคยปฏิบัติงานตามภารกิจดังกล่าวในหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดและอำเภอ หรือหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค จำเป็นต้องมีการถ่ายโอนตามไปด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามความสมัครใจของผู้ที่จะโอนและผู้ที่จะรับโอน กรณีที่ข้าราชการไม่ประสงค์จะโอนก็มีการเกลี้ยอัตรากำลังคน รวมทั้งมีการจูงใจให้ลาออกก่อนเกษียณอายุด้วยวิธีการต่าง ๆ

ประการที่หก ในส่วนของการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคจากที่เคยเป็นเสมือนผู้บังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงไป โดยกฎหมายกำหนดให้ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นในการบริหารงาน ส่งผลให้ราชการส่วนภูมิภาคมีเพียงบทบาทเน้นหนักไปในการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น นั่นคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ จะมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเปลี่ยนบทบาทจากนักปกครองมาเป็นนักบริหาร เปลี่ยนบทบาทจากผู้สั่งการควบคุมมาเป็นผู้ประสาน ส่งเสริม และเอื้ออำนวยให้ท้องถิ่นบริหารจัดการบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

9.2.1 การถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 ซึ่งกำหนดไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้อง

⁷⁸ ในเวลาต่อมา โดยที่การปฏิบัติตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ไม่อาจดำเนินการได้ตามกำหนดระยะเวลา จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 กำหนดให้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และยังคงเป้าหมายการเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้รับไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ไว้เช่นเดิม เพื่อความเป็นธรรมและคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

คำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย และให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล⁷⁹

สำหรับแนวทางการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมถึงการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภานอกจากนี้ในกรณีที่สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับ คณะกรรมการดังกล่าวอาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสถานการณ์นั้นได้และภายหลังที่ได้ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว ต้องมีการทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี นับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรรายได้ โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรรายได้ เพื่อกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ⁸⁰

กระบวนการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงที่ผ่านมา ดำเนินไปภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2545 โดยมุ่งเน้นมาตรการทางกฎหมายในการผลักดันการถ่ายโอนภารกิจ และการจัดสรรภาษีและอากรเงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ภายใต้แผนการกระจายอำนาจดังกล่าวมีการกำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการไว้ว่า ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า และมีการถ่ายโอนบุคลากรให้สอดคล้องกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอน⁸¹

หากพิจารณาถึงบริบทการพัฒนากระบวนการบริหารงานภาครัฐ จะเห็นได้ว่า กระบวนการขับเคลื่อนการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ดำเนินไปภายใต้บริบทการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งเป็นผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

⁷⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 283

⁸⁰ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 12 มาตรา 33 และมาตรา 34

⁸¹ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2545

พ.ศ. 2545 รวมถึงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กระบวนการปฏิรูประบบราชการภายใต้กฎหมายดังกล่าวส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการทำงานของภาครัฐ และส่งผลต่อระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประการสำคัญ นั่นคือ การพัฒนาระบบบริหารราชการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการซึ่งมีนัยเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ผ่านกลไกการบูรณาการแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

หลังจากกระบวนการขับเคลื่อนการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บริบทดังกล่าวดำเนินไปในช่วงแรก คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการแก้ไขการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายรายได้ท้องถิ่น โดยให้มีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบห้า โดยให้เป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถ่ายโอนเพิ่มขึ้นภายหลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป และเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 นอกจากนี้ ยังมีการทบทวนและจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) เพื่อให้กระบวนการกระจายอำนาจมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และเพื่อให้การถ่ายโอนภารกิจมีความชัดเจนมากขึ้นอีกด้วย

กระนั้นก็ดี กระบวนการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งดำเนินไปภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) ยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และภาคส่วนอื่น ๆ ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างองค์กร และข้อจำกัดด้านศักยภาพ และขีดความสามารถของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการทับซ้อนของภารกิจหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รวมถึงกรณีที่หน่วยราชการที่ถ่ายโอนภารกิจพยายามสร้างงานใหม่ให้ตนเองที่คล้ายคลึงกับภารกิจที่ถ่ายโอนไปแล้ว ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้โดยอิสระ เนื่องจากต้องอยู่ภายใต้กรอบวิธีปฏิบัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดด้านการคลัง ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการแทรกแซงการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยจังหวัดหรือราชการบริหารส่วนกลางภายใต้กลไกการบูรณาการแผนงานระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ปัญหาเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ไม่สะท้อนภาระงานภายในพื้นที่ รวมถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการถ่ายโอนบุคลากร ซึ่งขาดการวิเคราะห์

กรอบอัตราค่าจ้างที่สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินภารกิจที่ต้องอาศัยบุคลากรที่มีทักษะความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านได้⁸²

9.2.2 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจ

สำหรับประเด็นปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงสภาพความไม่ชัดเจนในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการในภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในแง่การดำเนินการภารกิจเพื่อการพัฒนาและตอบสนองปัญหาในพื้นที่ จากการศึกษาในที่นี้พบว่า ในบางกรณีหลังจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ดำเนินการภารกิจดังกล่าว เนื่องจากเป็นภารกิจที่สามารถเลือกทำหรือไม่ก็ได้ ส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมที่ส่วนราชการเคยดำเนินการในพื้นที่ขาดความต่อเนื่อง ในขณะเดียวกัน ส่วนราชการที่เป็นฝ่ายถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวก็ไม่สามารถดำเนินการภารกิจดังกล่าวได้อีก ตัวอย่างเช่น กรณีการถ่ายโอนภารกิจด้านการส่งเสริมอาชีพประมง ซึ่งเมื่อกรมประมงถ่ายโอนภารกิจให้แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการหรือไม่สามารถดำเนินการได้ กรณีเช่นนี้นำมาสู่ประเด็นปัญหาในเชิงความสัมพันธ์ที่ว่า หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมประมงจะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไรในการผลักดันให้ภารกิจที่ถ่ายโอนไปแล้วเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อประชาชนในพื้นที่ ดังที่ข้าราชการกรมประมงรายหนึ่งกล่าวว่า

ปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทเข้ามาจัดบริการสาธารณะของรัฐด้วย แต่ยังมีปัญหาเรื่องการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เช่น กรมประมง โครงการประมงหมู่บ้าน โครงการรณรงค์อนุรักษ์สัตว์น้ำ ก็จะถ่ายโอนให้ท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นเลือกทำ แต่ปรากฏว่า ท้องถิ่นไม่เลือกเลย จึงทำให้เกิดช่องว่าง ดังนั้น จึงเกิดปัญหาว่ากรมประมงจะดำเนินการต่อได้หรือไม่ จะของบประมาณได้หรือไม่ ทั้งที่เป็นโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อหมู่บ้าน ดังนั้น จะเป็นไปได้หรือไม่ถ้าจะศึกษาการจัดแบ่งภารกิจให้ชัดเจนว่าภารกิจไหนที่ท้องถิ่นควรดำเนินการ ก็อาจจะช่วยกำหนดโครงสร้างที่ดีได้⁸³

กรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการจัดความสัมพันธ์ในเชิงการประสานบทบาทระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการผลักดันให้ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนสามารถได้รับการปฏิบัติให้บรรลุผลในพื้นที่ ความไม่ชัดเจนในแนวทางปฏิบัติดังกล่าว จึงอาจเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ในหลายกรณีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคพยายามดำเนินโครงการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับภารกิจที่ได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้ว ส่งผลให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินการภารกิจในพื้นที่ระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจรวมถึงปัญหาการแทรกแซง

⁸² ประเด็นปัญหาเหล่านี้ประมวลจากสาระสำคัญในส่วน “บทนำ” ของ “(ร่าง)แผนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(ฉบับที่ 3) พ.ศ.” (ฉบับปรับปรุงความคิดเห็นซึ่งดำเนินการระหว่างวันที่ 31 สิงหาคม - 1 กันยายน 2554 โดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁸³ วรพงษ์ สารรัตน์ กรมประมง. การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องการะเวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้นทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9 กรุงเทพมหานคร.

การจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการดำเนินโครงการตามภารกิจที่หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคเห็นว่า มีความจำเป็นต่อการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม กรณีตัวอย่างดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการกำหนดเกณฑ์การจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนได้ รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์การหนุนเสริมศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะการอาศัยกลไกการจัดสรรงบประมาณตามโครงการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์จังหวัดในการขับเคลื่อนภารกิจร่วมกันระหว่างส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเดียวกัน ยังปรากฏให้เห็นในกรณีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานอีกด้วย ข้าราชการส่วนกลางในภูมิภาคสังกัดกรมประมงชี้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคที่มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน บางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบางกรณีมีลักษณะ “ติดขัดบ้าง” ในทัศนะของผู้ปฏิบัติงานของส่วนราชการในภูมิภาค มองว่า ข้อติดขัดที่ส่งผลให้ “ไม่สามารถทำงานร่วมกันได้” เป็นผลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจไปแล้ว “ไม่เข้าใจ” ถึงแนวทางในการดำเนินกิจกรรมภายใต้ภารกิจนั้น ๆ ในขณะที่หน่วยราชการที่ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทางปฏิบัติก็ไม่สามารถแสดงบทบาทชี้แนะการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนได้ ดังมุมมองที่ว่า

อาจติดขัดบ้างในการทำงานกับท้องถิ่น...ภารกิจการพัฒนาฝีมือแรงงานได้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ให้เราไปบูรณาการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งท้องถิ่นก็ไม่เข้าใจ จึงทำให้ไม่สามารถทำงานร่วมกันได้ แต่มีบางหน่วยงานทำงานร่วมกันได้ ส่วนใหญ่งบประมาณที่โอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลายท่านจะไม่เข้าใจว่าจะต้องใช้พัฒนาฝีมือแรงงานให้กับประชากรในพื้นที่ด้วย แต่ท่านมักจะนำไปใช้อย่างอื่น จึงทำงานร่วมกันยาก⁸⁴

หากพิจารณาในมิติทางกฎหมาย กระบวนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญอยู่ที่การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากส่วนราชการต่าง ๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากพิจารณาในมิติทางการบริหารแล้ว จะเห็นได้ว่า กระบวนการกระจายอำนาจ ก็คือ การปรับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินภารกิจระดับชาติ อันประกอบด้วย หน่วยราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีตัวอย่างดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ลำพังการถ่ายโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ และงบประมาณจากส่วนราชการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอาจชี้วัดถึงความสำเร็จในกระบวนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เสียทีเดียว หากแต่ยังจำเป็นต้องมีการจัดความสัมพันธ์ที่เอื้อให้เกิดการประสานความร่วมมือกันระหว่างส่วนราชการในภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่างก็มีพื้นที่ในการดำเนินภารกิจร่วมกันอีกด้วย ดังทัศนะของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการ “ทำงานร่วมกัน” ระหว่างส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกล่าวว่า “การบริหารต้องเชื่อมโยง เพราะภายใต้การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กร

⁸⁴ หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 12 สงขลา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30–12.00 น. ณ ห้องราชผิงคลา 1 โรงแรมราชผิงคลา พาวิลเลียน บีช รีสอร์ท จังหวัดสงขลา.

ปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีหน่วยบริหารระดับท้องถิ่นอยู่เต็มพื้นที่ ดังนั้นจึงควรพิจารณาว่าหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนกลางในพื้นที่จะทำงานอย่างไรในพื้นที่ที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งานอะไรหรือแผนงานอะไรที่หน่วยราชการต้องทำงานร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”⁸⁵

แม้ว่ากระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง จะปรากฏความก้าวหน้าเป็นลำดับ โดยเฉพาะในแง่การถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการต่าง ๆ ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การบริหารภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนมานั้นก็ยังประสบปัญหาและข้อจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อจำกัดด้านบุคลากรที่มีทักษะความรู้และความเชี่ยวชาญในด้านที่สอดคล้องกับภารกิจนั้น ๆ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินภารกิจบางด้าน แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถบริหารภารกิจดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่พึงได้รับ ปัญหาการขาดบุคลากรรองรับภารกิจที่มีความซับซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับปัจจัยเรื่องสิทธิประโยชน์และความก้าวหน้าของข้าราชการส่วนกลางหรือข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ถ่ายโอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากปัญหาเรื่อง “ความก้าวหน้า” ของบุคลากรบางส่วนที่ถ่ายโอนไปตามภารกิจดังเช่นที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบอกเล่าว่า “กรมประชาสัมพันธ์มีการกิจที่ต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วน โอกาสความก้าวหน้าของบุคลากรที่ถ่ายโอนไปก็ได้รับเสียงสะท้อนว่าบางที่ก็ขาดความก้าวหน้าอยู่บ้าง”⁸⁶ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยืนยันว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีปัญหาเรื่องความก้าวหน้าในเส้นทางอาชีพ ซึ่งหากพิจารณาสมรรถนะอาจพบว่าไม่มีการพัฒนาตนเอง”⁸⁷

ข้อจำกัดด้านกำลังบุคลากรและข้อจำกัดด้านขีดสมรรถนะของบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนจากส่วนราชการ เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการในภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ในเชิงการประสานความร่วมมือโดยยึดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินภารกิจในพื้นที่เป็นตัวตั้ง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งยอมรับว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีศักยภาพและความพร้อมไม่เท่ากัน ในการรับผิดชอบดำเนินภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนจากส่วนราชการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีข้อจำกัดด้านศักยภาพ โดยเฉพาะในแง่การขาดบุคลากรที่มีทักษะความเชี่ยวชาญ ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาให้บรรลุประสิทธิภาพตามมาตรฐานที่ส่วนราชการกำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น ภารกิจด้านการบังคับควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมโรค ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนมา แต่ยังมีข้อจำกัดในการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพ “ปัญหาคือ ไม่มีผู้บังคับใช้กฎหมาย เมื่อเกิดข้อผิดพลาด ข้าราชการเป็นฝ่ายถูกประนามตลอดเวลา เช่น การควบคุมโรค ซึ่งควรจะเป็นภารกิจของท้องถิ่นโดยกฎหมาย แต่เมื่อมีปัญหาสาธารณสุข

⁸⁵ นายกเทศมนตรีนครลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30-12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

⁸⁶ ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ จังหวัดลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30-12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

⁸⁷ นายกเทศมนตรีนครลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30-12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

จังหวัดมักเป็นฝ่ายถูกตำหนิ”⁸⁸ ปัญหาในลักษณะคล้ายคลึงกันยังปรากฏให้เห็นในกรณีการดำเนินการกิจด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และการบริหารจัดการสถานีขนส่งอีกด้วย ดังคำบอกเล่าของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายหนึ่ง โดยกล่าวว่า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางท้องถิ่นที่มีบุคลากรที่ไม่มีความเชี่ยวชาญมากพอ แม้แต่ในบางภารกิจงานตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังถ่ายโอนมาให้ท้องถิ่น แต่ไม่ได้พิจารณาความพร้อมและประสบการณ์ของท้องถิ่นอย่างเพียงพอ ท้ายที่สุดจึงก่อให้เกิดปัญหายกตัวอย่าง ภารกิจถ่ายโอนที่อันตรายมากที่สุดคือ ภารกิจคุ้มครองผู้บริโภค เป็นงานถ่ายโอนจากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด แต่ปัจจุบันถ่ายโอนให้กับเทศบาลทั่วประเทศ แต่เทศบาลบางแห่งกลับมีบุคลากรเกี่ยวกับงานคุ้มครองผู้บริโภคระดับเทศบาลยังไม่ครบ 30 แห่ง...งานคุ้มครองผู้บริโภคท้องถิ่นจะต้องมาแบกรับภาระงานนี้เป็นหลัก โดยเฉพาะในสังคมเมือง ในห้างสรรพสินค้า พัฒนาการเรื่องคุ้มครองผู้บริโภคไปไกลมาก แต่ปรากฏว่างานถ่ายโอนมายังท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว แต่กลับไม่มีบุคลากรรองรับ นี่เป็นข้อเสีย หรือแม้แต่สถานีขนส่งก็ตาม ท้องถิ่นไม่มีประสบการณ์การทำงานด้านนี้เลย ในภารกิจที่ถ่ายโอนมา ท้องถิ่นต้องเริ่มนับหนึ่งใหม่ แต่กลายเป็นว่าสถานีขนส่งต้องเตรียมการรับสังคมที่จะก้าวหน้าในอนาคต มิใช่พัฒนาให้สังคมไปไกลแต่กลับกระบบราชการกลับถอยหลังและนับหนึ่งใหม่ตลอดเวลา⁸⁹

9.2.3 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางหลักการพื้นฐานในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประการสำคัญ โดยกำหนดไว้ว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น การกำกับดูแลนั้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้น รูปแบบการทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกระทรวงมหาดไทย จึงต้องเป็นไปตามกรอบบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และที่สำคัญ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคนั้น จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้⁹⁰

หากพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ จะสามารถสรุปจำแนกรูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยได้

⁸⁸ รองนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30-12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

⁸⁹ นายกเทศมนตรีนครลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30-12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

⁹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 283 วรรคสอง

4 ประการ ดังนี้⁹¹ ประการแรก การกำกับดูแลตัวบุคคล ได้แก่ กรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทย ในการที่จะให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้ตามเหตุที่กฎหมายระบุไว้ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งให้นายกองคการบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองคการบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ้นจากตำแหน่งได้⁹² ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้⁹³ ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้นายกองคการบริหารส่วนตำบล รองนายกองคการบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งได้⁹⁴ เป็นต้น

ประการที่สอง การกำกับดูแลตัวองค์กร ได้แก่ กรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทย ในการจะยุบสภาท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้⁹⁵ ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลได้⁹⁶ นายอำเภอรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้⁹⁷ ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งยุบสภาเมืองพัทยาได้⁹⁸

ประการที่สาม การกำกับดูแลการกระทำ ได้แก่ การกระทำใดที่เป็นเรื่องสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายจะกำหนดให้อยู่ในการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคภายใต้กระทรวงมหาดไทย เช่น ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมอบให้เอกชนกระทำการ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ยังต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย⁹⁹ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการใด ๆ ของนายกองคการบริหารส่วนจังหวัด หรือรองนายกองคการบริหารส่วนจังหวัด เป็นการชั่วคราวได้ ในกรณีที่การกระทำดังกล่าวอาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเป็นกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ¹⁰⁰ ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีข้อขัดแย้งได้ ในกรณีที่ปรากฏว่ามตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือ

⁹¹ มานิตย์ จุมปา, *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), น. 380-388.

⁹² พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 79

⁹³ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 73

⁹⁴ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 92

⁹⁵ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 80

⁹⁶ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 73

⁹⁷ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 91

⁹⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 98

⁹⁹ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 49

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 77 วรรคสอง

ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ หรือเป็นมติที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด¹⁰¹ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติกรณีที่เทศบาลทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด¹⁰² ผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีของเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร และนายอำเภอในกรณีเทศบาลตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับการปฏิบัติการของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีไว้ก่อนได้ ในกรณีที่การกระทำดังกล่าวอาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ¹⁰³ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการออกระเบียบเพื่อตรวจสอบการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายจัดตั้งแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้¹⁰⁴

ประการสุดท้าย การกำกับดูแลการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้แก่ กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นจะใช้บังคับได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตามที่กำหนดไว้เสียก่อน เช่น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะใช้บังคับได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด¹⁰⁵ เทศบัญญัติจะใช้บังคับได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด¹⁰⁶ ข้อบังคับตำบล หรือข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลจะใช้บังคับได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากนายอำเภอ¹⁰⁷

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกิดขึ้นผ่านกระบวนการและกลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 มีลักษณะสำคัญคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะถูกควบคุมและกำกับโดยกลไกของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อย่างเคร่งครัด เนื่องจากข้าราชการจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงมีบทบาทหน้าที่ในการบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงในหลายเรื่อง แต่ในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะพบว่าลักษณะการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีรูปแบบ เป็นการกำกับดูแลทั่วไปส่วนใหญ่เป็นการกำกับดูแลภายหลังการกระทำ¹⁰⁸ ทั้งในแง่การกำกับดูแลตัวบุคคล ทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น การกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการ อนุมัติ การเพิกถอนการกระทำ การให้ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเข้าดำเนินการ แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำกิจการได้ และการกำกับดูแลในกรณีอื่น ๆ เช่น การเรียกประชุม การเปิดและปิดการประชุมสภาท้องถิ่นในกรณีที่ประธานสภาท้องถิ่น ไม่เรียกประชุม การแต่งตั้งผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อดำเนินกิจการชั่วคราว กรณีมีการยุบสภาท้องถิ่น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นว่า สภาพกฎหมายที่มีการให้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก่

¹⁰¹ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 78 วรรคหนึ่ง

¹⁰² พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 57

¹⁰³ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 72

¹⁰⁴ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงิน เทศบาลและเมืองพัทยา พ.ศ. 2528

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 53

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 62

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 71

¹⁰⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *สถานภาพและบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต*, รายงานวิจัย เสนอต่อ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544.

ผู้ว่าราชการจังหวัดในลักษณะที่กระจัดกระจาย ไม่เป็นเอกภาพ และไม่มีการแบ่งแยกลักษณะการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน ส่งผลให้กระบวนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาบางประการ โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีการใช้อำนาจในการกำกับดูแลเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด หรือในบางกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้ใช้อำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายให้ไว้ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เข้าใจกฎหมายที่ให้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างครอบคลุมและถี่ถ้วน¹⁰⁹

นอกเหนือจากการมีกฎหมายและระเบียบจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำกับดูแล ซึ่งทำให้กระบวนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยราชการบริหารส่วนภูมิภาคประสบปัญหาดังกล่าวมาแล้ว ประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งปรากฏภายใต้รูปแบบการจัดความสัมพันธ์ในเชิงกำกับดูแลในปัจจุบัน ก็คือ ประเด็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในการใช้อำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ กล่าวคือ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ในบางกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอประสบปัญหาข้อจำกัดในการบริหารพื้นที่อันเนื่องมาจากการขาดแคลนงบประมาณในการบริหารงาน ก็มีข้อรับการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินโครงการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากท้องถิ่นเช่นนี้แล้ว ก็ย่อมเป็นการยากที่กลไกของราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างตรงไปตรงมา¹¹⁰

9.2.4 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่พบในที่นี้ ก็คือ ข้อจำกัดในการทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของผู้ว่าราชการจังหวัด อันเนื่องมาจากการครอบงำของนักการเมืองท้องถิ่นในการสรรหาและคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ชี้ว่า แม้กฎหมายจะกำหนดให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นประกอบด้วยบุคคลสามกลุ่มจำนวนเท่ากัน คือ กลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด กลุ่มผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีที่มาจากการเสนอชื่อโดยกลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาค และการเสนอชื่อโดยกลุ่มผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจำนวนเท่ากัน จากนั้นผู้ได้รับการเสนอชื่อทั้งหมดจัดประชุมเพื่อเลือกกันเองให้เหลือตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด¹¹¹ แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า กลุ่มผู้แทน

¹⁰⁹ เรื่องเดียวกัน, น. 202 – 205.

¹¹⁰ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย (รายงานวิจัย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2552), น. 127-129.

¹¹¹ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน (2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวนสามคนจากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้ (3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนสี่คน ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งคัดเลือกกันเอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถอาศัยอิทธิพลทางการเมือง “ล๊อบบี้” ผู้ได้รับเสนอชื่อในกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ในกระบวนการคัดเลือกกันเองได้ ผลก็คือ กรรมการในกลุ่มผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขึ้นและ ผลักดันให้กรรมการในกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้ โดยเฉพาะการพิจารณา ตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ได้เสียของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ กรรมการกลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยไม่อาจถ่วงดุลหรือยับยั้งการกระทำหรือการตัดสินใจ ที่สุ่มเสี่ยงต่อปัญหาความไม่โปร่งใสและเป็นธรรมของคณะกรรมการได้ ดังพิจารณาได้จากคำบอกเล่าต่อไปนี้

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วง ปัจจุบันนี้ การบริหารงานส่วนท้องถิ่น แน่นนอนว่า การให้บริหารการปกครองท้องถิ่นควรให้ดำเนินการอย่างเป็นอิสระเป็นหลักการที่ถูกต้อง แต่ความไม่พร้อมของท้องถิ่น การเติบโตของท้องถิ่นก็ยิ่งให้เกิด “เจ้าพ่อเจ้าแม่” แต่ส่วนหนึ่งก็มีความรู้ แต่ส่วนหนึ่งยังไม่มีดี นอกจากนี้ ระบบการบริหารจัดการต่าง ๆ ท้องถิ่นจะดูแลของเขาเอง เรามีหน้าที่ เพียงการบริหารบุคลากรผ่านคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ก็มีอำนาจเพียงการพิจารณา เรื่องการขอตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การอนุมัติ การลงโทษเกี่ยวกับวินัยบุคคล...ก็มีคณะกรรมการ บริหารบุคลากรท้องถิ่น เป็นเครื่องมือเดียวในการบริหารจัดการ แต่ทำงานยากเพราะประกอบด้วย 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายกรรมการประจำและฝ่ายกรรมการที่มาจากการคัดเลือก ฝ่ายประจำเราเลือกจากหัวหน้า ส่วนราชการของเรา แต่ฝ่ายกรรมการที่มาจากการคัดเลือก ก็เกิดเหตุการณ์ “เจ้าพ่อเจ้าแม่” ล๊อบบี้กัน ลงคะแนนโหวตเลือกพวกเดียวกันเองเข้ามา แล้วปัจจุบันนี้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ของจังหวัดกาญจนบุรี ก็มีอดีตนักข่าวเดลินิวส์ล๊อบบี้ ได้พวกเดียวกันทั้งกลุ่ม ถ้าอยากเป็นปลัดก็ต้อง จ่ายเงินเป็นแสน ก็เอาเงินที่โกงมาใช้ทั้งสิ้น แล้วจะแก้ไขระบบนี้อย่างไร และเป็นเช่นนี้ทุกเมือง ผู้ว่า ราชการจังหวัดก็ไม่มีใครอยากยุ่งกับระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น เพราะอำนาจบังคับเสียไป ถ้าจะ แก้ไขเรื่องนี้ไม่ง่ายเลย ต้องย้อนกลับไปสร้างคุณธรรมจริยธรรมเสียใหม่ ในเมื่อวันนี้เราสร้างระบบ บริหารงานบุคคลลักษณะนี้ขึ้นมาแล้ว ก็ต้องย้อนกลับไปหาคุณธรรมจริยธรรม ต้องสร้างคนกลุ่มนี้ให้ได้ และทบทวนระบบการสรรหาแบบใหม่ให้ได้ จะสร้างเงื่อนไขอย่างไร เพื่อไม่ให้เกิดอำนาจมืดนี้ขึ้นมา เมื่อล๊อบบี้กันได้ ก็ล๊อคโหวตได้ คนก็ต่อว่าว่าทำไมผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่จัดการ ซึ่งผู้ว่าราชการ จังหวัดไม่มีอำนาจอะไรเลย มีเพียงตำแหน่งประธานคณะกรรมการเท่านั้นเอง¹¹²

ประเด็นปัญหาข้อจำกัดในการทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะดังกล่าว ยังสอดคล้องกับข้อมูลจากแบบสอบถามของนายอำเภอ กล่าวคือ ผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นนายอำเภอส่วนใหญ่ (ร้อยละ 53.4) เห็นว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นจุดอ่อนหรือ ข้อจำกัดในการบริหารราชการในจังหวัดในปัจจุบันที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารงานในภูมิภาคโดยรวม สำหรับความคิดเห็นในประเด็นดังกล่าว มีตั้งแต่การมองว่า “กำกับดูแลท้องถิ่นไม่ได้จริงในทางปฏิบัติ เพราะ ท้องถิ่นเป็นองค์กรทางการเมือง...การติดต่อประสานงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยปกติมักมี นักการเมืองในพื้นที่ทั้งในระดับพื้นที่และระดับประเทศอยู่เบื้องหลัง...องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งเน้นแต่

จำนวนหนึ่งคน (4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงาน บุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) ให้กรรมการตาม (1) และ (2) เสนอรายชื่อ บุคคลจำนวนหกคน และกรรมการตาม (3) เสนอรายชื่อบุคคลจำนวนหกคนและให้บุคคลทั้งสองคนดังกล่าวประชุมเพื่อ คัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คน

¹¹² สัมภาษณ์, ชัยวัฒน์ สิมบัววรรณ, ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี, วันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557.

พื้นที่รับผิดชอบตนเอง ไม่สนใจภาพรวมของอำเภอ...ปัจจุบัน อำนาจของท้องถิ่นไม่มีใครกำกับดูแลได้ นายอำเภอมีอำนาจเป็นตรายาง ทำหนังสือถึง ไม่มีอำนาจในการให้คุณให้โทษแก่เทศบาล หรือ อบต. ได้ ใครจะย้ายไป ย้ายมา ใครจะเข้า ใครจะออก ก็ไม่ต้องผ่านนายอำเภอ ทำให้ปัญหาการทะเลาะขัดแย้งระหว่างฝ่ายสภา ฝ่ายบริหาร และพนักงาน เริ่มขยายวงกว้างออกมากยิ่งขึ้น เพราะแต่ละฝ่ายมีชมรม สมาคม สมาพันธ์ของตนเอง ไม่ใส่ใจเรื่องความรับผิดชอบ หน้าที่ ระเบียบกฎหมาย ใช้แต่พลังกลุ่ม การตอรอง การลื้อบยี้สต์เพื่อประโยชน์ของกลุ่มตน” ดังนั้น ในความเห็นของนายอำเภอบางส่วนจึงเสนอว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องชัดเจนกว่านี้ โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดนายอำเภอ ในฐานะผู้กำกับดูแลต้องมีบทบาทในพื้นที่อีกสถานะหนึ่งขึ้นเป็นพิเศษ นอกเหนือจากการเป็นประธาน หรือกรรมการ ก.อบต. ก.เทศบาล ก.อบจ.”¹¹³

กระนั้นก็ดี ในมุมมองของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นว่า ประเด็นปัญหาสำคัญในการทำงานของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของบุคลากรท้องถิ่นก็คือ ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้งการย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ฯลฯ ในทัศนะของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่นมีสาเหตุมาจากข้อจำกัดในการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังข้อคิดเห็นที่ว่า “ประเด็นที่ท้องถิ่นได้รับผลกระทบอย่างมากก็คือ ด้านระบบการบริหารบุคลากร คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ประธานก็คือข้าราชการส่วนภูมิภาคหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในการพิจารณาบริหารงานบุคคลซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีภารกิจมากทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้วาระการประชุมเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่น ก็ไม่ได้เป็นไปตามวาระที่กำหนดไว้ ทำให้กระทบต่อข้าราชการท้องถิ่น”¹¹⁴

ประเด็นปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการสะท้อนมุมมองที่ตั้งอยู่บนจุดยืนของแต่ละฝ่าย ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่ในลักษณะที่ฝ่ายหนึ่งมีบทบาทกำกับดูแลอีกฝ่ายหนึ่ง การสะท้อนปัญหาของแต่ละฝ่ายจึงอาจตั้งอยู่บนอัตวิสัยเฉพาะตัวบุคคลไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม กรณีปัญหาในลักษณะดังกล่าวย่อมมีส่วนที่สะท้อนข้อเท็จจริงที่ปรากฏในพื้นที่อยู่บ้าง อย่างน้อยที่สุด มุมมองต่อประเด็นปัญหาเหล่านั้นก็มีนัยที่บ่งบอกถึงสภาพความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันที่ยังไม่ลงตัวในบางประการ จากข้อมูลดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า บทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคภายใต้ความสัมพันธ์ในเชิงการกำกับดูแล โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น มิได้ดำเนินไปอย่างราบรื่นนัก กลไกการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ยังมีปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินงานบางประการ ซึ่งส่งผลต่อการสร้างความถูกต้อง โปร่งใส และเป็นธรรมในกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

¹¹³ ประมวลแบบสอบถามปลายเปิด นายอำเภอ.

¹¹⁴ ผู้แทนเทศบาลตำบลปากแพรก จังหวัดกาญจนบุรี. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องลีลาวดี โรงแรมรอยัล ริเวอร์แคว รีสอร์ทแอนด์สปา จังหวัดกาญจนบุรี.

9.3 การบูรณาการแผนพัฒนาพื้นที่ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึง วิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด อำเภอ และแผนชุมชน¹¹⁵ สำหรับแนวปฏิบัติ เพื่อให้การจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดนั้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์การจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2554 – 2556) ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดห้วงเวลาการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความสอดคล้องกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยการใช้ข้อมูลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วม ดำเนินการกับหมู่บ้าน/ชุมชน และคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มากำหนดประเด็นการพัฒนา และกำหนดแนวทางการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล คัดเลือก โครงการที่ประสงค์จะดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือขอรับการสนับสนุนจากองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เสนอคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ และระดับจังหวัด พิจารณาตามลำดับ¹¹⁶

การบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเขตจังหวัดให้มีความสอดคล้อง กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด มีกลไกสำคัญคือ “คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น” และ “คณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนา ท้องถิ่นระดับอำเภอ” ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดกรอบแนวทางและประสานการพัฒนาขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ตรวจสอบวิเคราะห์และประสาน แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดและให้ความเห็นชอบร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหรือ แผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ตลอดจนรวบรวมข้อมูลขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการประสานแผน¹¹⁷

องค์ประกอบของคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย กรรมการจากองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้แทนนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับในเขตจังหวัด ผู้แทนปลัดองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการจากส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้า สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด กรรมการจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ ผู้แทนรัฐวิสาหกิจที่ผู้ว่า ราชการจังหวัดคัดเลือกกรรมการจากภาคประชาชน ได้แก่ ผู้แทนประชาคมจังหวัดและกรรมการผู้เชี่ยวชาญ และผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้ว่าราชการจังหวัดคัดเลือก ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านการผังเมือง ผู้แทนสถาบันการศึกษา และ ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประธาน ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นที่ปรึกษา ปลัดองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ และหัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผน สำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการ

¹¹⁵ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 4

¹¹⁶ หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0810.2/ว ลงวันที่ 20 มกราคม 2553 เรื่อง แนวทางและหลักเกณฑ์การจัดทำ และประสานแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2554-2556) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

¹¹⁷ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ข้อ 17 และ ข้อ 19.

และผู้ช่วยเลขานุการ สำหรับคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ มีนายอำเภอเป็นประธาน และผู้ที่นายอำเภอมอบหมายเป็นเลขานุการ¹¹⁸

แม้ว่าในปัจจุบัน กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องจะมีการกำหนดโครงสร้างกลไกการประสานการจัดทำแผนพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ทั้งการประสานการกำหนดแผนงานและโครงการพัฒนาร่วมกันระหว่างส่วนราชการประจำจังหวัด ภายใต้กลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง ซึ่งประกอบด้วยเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน รวมถึงการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับทิศทางยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดภายใต้กลไกคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นดังกล่าวไปข้างต้น แต่ในทางปฏิบัติก็ยังพบว่า กระบวนการประสานแผนงานของส่วนราชการในจังหวัดก็ยังไม่สามารถประสานให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินภารกิจในพื้นที่ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บุคลากรในส่วนราชการประจำจังหวัดรายหนึ่งชี้ให้เห็นถึงปัญหาในการประสานความร่วมมือในการดำเนินการที่มีเป้าหมายในพื้นที่ร่วมกัน โดยกล่าวว่า “ในอดีตข้าราชการกระทรวงต่าง ๆ ทำงานร่วมกันได้ในระดับพื้นที่อำเภอ แต่ปัจจุบันไม่ได้เป็นแบบนั้น เกิดปัญหาว่าบางภารกิจเป็นงานของท้องถิ่น ทั้งที่ความเป็นจริงต้องเชื่อมโยงกัน”¹¹⁹ ดังจะเห็นได้ว่าหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ ส่วนราชการประจำจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างมีแผนงานรองรับการใช้งบประมาณของตนเองในลักษณะเป็นเอกเทศจากกันมากกว่า จะเป็นการดำเนินโครงการที่มีลักษณะบูรณาการกิจกรรมของแต่ละฝ่าย เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ในพื้นที่เป้าหมายร่วมกัน ข้อคิดเห็นที่สะท้อนภาพดังกล่าวสามารถพิจารณาได้จากคำอธิบายของหัวหน้าสำนักงานจังหวัดกาญจนบุรีที่กล่าวว่า

เมื่อทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัด ต้องใช้ข้อมูลเชิงพื้นที่ และนำมาวิเคราะห์ปัญหา และวางแผนการแก้ไขปัญหา ขั้นตอนเหล่านี้ต้องกำหนดทางเลือกกระบวนการ มีข้อเท็จจริงว่า ส่วนราชการต่าง ๆ มีแผนงานของเขาอยู่แล้ว...จังหวัดคิดว่าการบูรณาการงานร่วมกันก็อาจจะได้แบ่งเองงบประมาณของจังหวัดไปร่วมทำด้วย แต่กลายเป็นงานประจำบ้าง เป็นงานของกรมบ้าง นี่คือปัญหาของการวางแผนพัฒนาพื้นที่ ท้องถิ่นเองก็เช่นกัน การมีแผนของท้องถิ่นเองก็เพื่อใช้เงินของท้องถิ่นเองเท่านั้น เช่นเดียวกับแผนของส่วนกลาง¹²⁰

การบูรณาการแผนงานและโครงการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่เพื่อให้เกิดการบูรณาการผลลัพธ์ในการกิจร่วมกัน ระหว่างส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมีเงื่อนไขข้อจำกัดและความยากง่ายแตกต่างกันไปตามลักษณะภารกิจ

¹¹⁸ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ข้อ 18 และ ข้อ 20.

¹¹⁹ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดลำปาง สำนักงานจังหวัดลำปาง. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30-12.30 น. ณ ห้องเวียงเงิน ชั้น 11 โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง.

¹²⁰ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดกาญจนบุรี สำนักงานจังหวัดกาญจนบุรี. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องลีลาวดี โรงแรมรอยัล ริเวอร์แคว รีสอร์ทแอนด์สปา จังหวัดกาญจนบุรี.

ภารกิจด้านสาธารณสุขเป็นตัวอย่างที่ดีของการบริหารภารกิจแบบบูรณาการบทบาทของหน่วยงานทุกระดับเข้าด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายร่วมกันคือประชาชนผู้รับบริการสาธารณสุขในพื้นที่จังหวัด ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับ ส่วนหนึ่งมาจากลักษณะของการดำเนินงานด้านสาธารณสุขซึ่งมีการแบ่งระดับความซับซ้อนและขอบข่ายการปฏิบัติในแต่ละระดับค่อนข้างชัดเจน ส่งผลให้การแบ่งบทบาทหน้าที่และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความชัดเจนและประสานบทบาทกันได้อย่างราบรื่น นอกจากนี้ ภารกิจด้านสาธารณสุขยังมีลักษณะเป็นการจัดบริการสาธารณสุขพื้นฐานที่ประชาชนในทุกพื้นที่พึงได้รับอย่างถ้วนหน้า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกระดับต่างมีประชาชนผู้รับบริการในพื้นที่เป็นกลุ่มเป้าหมายร่วมกัน เจื่อนไขดังกล่าวจึงเอื้อให้การประสานความร่วมมือข้ามระดับเกิดขึ้นได้ง่าย ในขณะเดียวกัน ลักษณะปัญหาด้านสุขภาพที่มีลักษณะไม่จำกัดภายใต้อาณาเขตพื้นที่การปกครอง เช่น การควบคุมโรคระบาด เป็นต้น ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เอื้อให้การประสานความร่วมมือข้ามเขตพื้นที่การปกครองเกิดขึ้นได้ง่ายอีกด้วย ดังที่ข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขอธิบายถึงประเด็นนี้ว่า

งานสาธารณสุขทั้งในการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มันมีความเหลื่อมซ้อนกันอยู่ เช่น อบจ. อบต. เทศบาล ก็มีภารกิจด้านสุขภาพเช่นกัน และในบางจังหวัดก็มีหน่วยงานส่วนกลาง เช่น ศูนย์แม่เร้ง ศูนย์วิทยาศาสตร์การแพทย์ และที่เป็นศูนย์ขนาดใหญ่ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีทุกจังหวัด แต่ต้องเป็นแม่ข่าย ก็จะจัดไว้ใน 12 ศูนย์ เช่น ศูนย์อนามัยและสิ่งแวดล้อม ศูนย์ควบคุมโรคติดต่อ ในจังหวัดอุบลราชธานี ที่สามารถดูแลเขตพื้นที่บริการ (Border health) ข้ามเขตชายแดนระหว่างลาว กัมพูชา เวียดนาม เช่น การควบคุมไข้หวัดนก ก็ยังมีความสัมพันธ์เช่นนี้อยู่ แต่เรามีเป้าหมายร่วมกันคือ ต้องการให้ประชาชนมีสุขภาพดี และสามารถเข้าถึงบริการได้ทุกระดับ พร้อมกับคำนึงถึงการเปิดเสรีเข้าสู่อาเซียนด้วย เพราะต่อไปไม่ใช่แค่ประชาชนไทยตามบัตรประชาชนเท่านั้น แต่ใครก็ตามที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ต้องได้รับการสาธารณสุขทั่วทั้งหมด¹²¹

การดำเนินการกิจด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นตัวอย่างหนึ่งของภารกิจที่มีลักษณะเอื้อต่อการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ โดยมีจังหวัดเป็นกลไกในการบูรณาการเป้าหมายของนโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาลเข้ากับทิศทางการดำเนินนโยบายและยุทธศาสตร์ส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด การประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นเงื่อนไขความสำเร็จในการขับเคลื่อนนโยบายด้านการท่องเที่ยว หากปราศจากบทบาทและความร่วมมือของส่วนใดส่วนหนึ่งไป หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ละระดับต่างมีทิศทางการดำเนินงานไม่สอดคล้องซึ่งกันและกัน การผลักดันมาตรการในการส่งเสริมการท่องเที่ยวก็ยากต่อการบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการขับเคลื่อนนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวต้องอาศัยการระดมทรัพยากร งบประมาณ และศักยภาพของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องทุกระดับอย่างสอดคล้องประสานกัน ในกรณีเช่นนี้ จังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่เป็นพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนา

¹²¹ ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. การประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องกระเวก ชั้น 3 โรงแรมโกลเด้น ทิวลิป ซอฟเฟอริน พระราม 9.

แหล่งท่องเที่ยว ควรประสานบทบาทในการทำงานร่วมกันในฐานะ “ภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์” (strategic partnership) โดยมีเป้าหมายเพื่อบูรณาการทรัพยากรและงบประมาณในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวร่วมกัน บนฐานของการจัดความสัมพันธ์แบบภาคีหุ้นส่วน ซึ่งมีการแบ่งบทบาทหน้าที่และภาระรับผิดชอบระหว่างกันอย่างชัดเจนและสอดคล้องซึ่งกันและกัน หลักการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้จากกรณีตัวอย่างแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจการท่องเที่ยวจังหวัดกาญจนบุรีดังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้ให้เห็นว่า

นโยบายการบริหารงานท้องถิ่น ควรจะสอดคล้องกับนโยบายระดับจังหวัดและระดับประเทศ ... ควรจะมุ่งเน้นทิศทางการพัฒนาในมิติที่จังหวัดเป็นผู้ขับเคลื่อน เช่น จังหวัดกาญจนบุรี มีโครงการเปิดทวายนโยบายการท่องเที่ยว เกษตร อุตสาหกรรม การค้าชายแดน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนาเมืองให้สอดคล้องกับแนวนโยบายการพัฒนาจังหวัด เพราะสุดท้ายท้องถิ่นจะต้องมีความพร้อม เพราะถ้าหากจังหวัดพัฒนาไปโดยที่ท้องถิ่นไม่ได้พัฒนาไปในทิศทางเดียวกัน พื้นที่จะได้ประโยชน์อย่างไร วันนี้กาญจนบุรีพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นยุทธศาสตร์อันดับหนึ่ง และสร้างรายได้ให้จังหวัดอย่างมาก ไม่ว่าในกรุงเทพมหานครจะมีมือ มีความขัดแย้งกันอย่างไร แต่จังหวัดกาญจนบุรียังไม่ได้รับผลกระทบ ทุ่มงบประมาณไป 10 กว่าล้านบาท เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว...แต่ยังต้องคิดต่อก็คือ เมื่อคนมาท่องเที่ยวในจังหวัดแล้ว พื้นที่มีความพร้อมในการรองรับแค่ไหน ก็ย้อนกลับมาเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกนักท่องเที่ยวนำมาแล้ว ท้องถิ่นก็ควรต้องเตรียมความพร้อมรับมือ เช่น น้ำพุร้อนที่ทองผาภูมิ ท้องถิ่นต้องพัฒนา ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจสั่งการ ท้องถิ่นให้ปรับปรุงหรือพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวได้ ซึ่งแม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะไปของบประมาณจากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬามาดำเนินการ แต่ก็เป็นเรื่องที่ยากมาก เพราะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเมื่อท้องถิ่นมีรายได้จากการเก็บภาษีแล้ว ก็ต้องพัฒนาพื้นที่ ซึ่งทำอย่างไรจึงจะทำให้สอดคล้องกับการพัฒนาจังหวัด¹²²

แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะมีการออกระเบียบเกี่ยวกับการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อรองรับกลไกการบูรณาการยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และทิศทางการบูรณาการการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่า โดยส่วนใหญ่การประสานแผนพัฒนาและแก้ไขปัญหาความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในลักษณะการร่วมกันระดมทรัพยากรและงบประมาณภายใต้แผนงานของแต่ละฝ่ายลงไปดำเนินโครงการในพื้นที่เป้าหมายร่วมกัน หรือบูรณาการการดำเนินงานในพื้นที่ร่วมกันนั้น ยังไม่ปรากฏให้เห็นชัดเจนนัก ในทัศนะของบุคลากรในส่วนราชการส่วนภูมิภาค ปัจจัยหลักที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบูรณาการยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาในระดับจังหวัด คือ บทบาทของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมุ่งกำหนดนโยบายในเชิงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และดำเนินโครงการพัฒนาที่สามารถเห็นผลงานได้ชัดเจนในระยะสั้น ดังเห็นได้จากมุมมองในเชิงเปรียบเทียบที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะ “ทำงานแบบชุกคลองเป็นถนน ชุกถนนเป็นคลอง”¹²³

¹²² สัมภาษณ์, ชัยวัฒน์ สิมปวรรณธะ, ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี, วันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557.

¹²³ เรื่องเดียวกัน.

สภาพการณ์ดังกล่าวได้รับการอธิบายว่า “เนื่องจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง เขาไม่อาจทราบได้ว่าควรจะทำอะไรก่อนหลัง กระบวนการกำหนดการทำงานในพื้นที่ที่มีมืออยู่ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับเครือข่ายทางการเมือง”¹²⁴ การดำเนินนโยบายการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งก่อให้เกิดผลลัพธ์ในแง่การสนับสนุนทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันก็ละเลยมิติการบูรณาการเป้าหมายการพัฒนาพื้นที่ในภาพรวม จึงกลายเป็นเหตุผลที่ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมองว่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังมีความสำคัญต่อการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดกับส่วนราชการประจำจังหวัด ดังคำกล่าวว่า “อย่างไรก็ตาม ก็ยังคงต้องมีส่วนภูมิภาค เพราะเป็นผู้ประสานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ เพราะหากไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่มีผู้ประสานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม ท้องถิ่นก็มาจากการเลือกตั้งต้องมีกลุ่มฐานเสียง ดังนั้น การทำงานจึงต้องให้ประโยชน์กับฐานเสียงเป็นหลัก”¹²⁵

กระนั้นก็ดี หากพิจารณาข้อมูลสะท้อนมุมมองของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะพบว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้ความสำคัญกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดร่วมกับส่วนราชการต่าง ๆ อย่างเป็นทางการ แต่ในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด มีลักษณะเป็นเพียงการร่วมให้ข้อเสนอแนะ ในขณะที่แผนงานตามยุทธศาสตร์จังหวัดมักมีที่มาจากโครงการที่เสนอโดยส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งพิจารณาจากขอบเขตภารกิจของแต่ละหน่วยราชการเป็นหลัก มากกว่าจะเป็นการกำหนดแผนงานที่เอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในพื้นที่สามารถบูรณาการแผนงานและโครงการพัฒนาของตนเองให้สอดคล้องกับโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดได้ สภาพการณ์ดังกล่าวซึ่งมีส่วนบั่นทอนความสัมพันธ์ในเชิงการประสานบทบาทและความร่วมมือในฐานะภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับจังหวัด ผลที่ตามมาก็คือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดขาดความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาท้องถิ่น และกระบวนการขับเคลื่อนโครงการตามยุทธศาสตร์จังหวัดเป็นบทบาทของส่วนราชการประจำจังหวัดฝ่ายเดียว ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งดำเนินโครงการพัฒนาในพื้นที่รับผิดชอบของตนเองอย่างเป็นเอกเทศ ทิศนะในลักษณะดังกล่าวสามารถพิจารณาได้จากคำอภิปรายของหัวหน้าสำนักงานปลัดเทศบาลที่กล่าวในเชิงผิดหวังว่า

แผนพัฒนาท้องถิ่นกับแผนยุทธศาสตร์จังหวัด ในส่วนของท้องถิ่นเอง ทุกครั้งที่จังหวัดได้เชิญท้องถิ่นร่วมท้องถิ่นก็เต็มใจและพร้อมที่จะไปร่วมแสดงความคิดเห็นในทุก ๆ ครั้ง แต่สิ่งที่เจาก็คือ เมื่อท้องถิ่นเสนอประเด็นซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดไปแล้ว แต่กลับมีปัญหาการใช้งบประมาณว่าท้องถิ่นไม่สามารถเสนอขอใช้งบประมาณของจังหวัดได้ จะต้องผ่านหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคขึ้นไป ซึ่งเป็นระเบียบกฎหมายที่ทำให้ท้องถิ่นไม่อยากจะเข้าไปร่วมแล้ว จึงคิดว่าท้องถิ่นสามารถใช้งบประมาณของตนเอง ไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณของจังหวัดก็ได้¹²⁶

¹²⁴ ท้องถิ่นจังหวัดสงขลา สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดสงขลา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 – 12.00 น. ณ ห้องราชมิ่งคลา 1 โรงแรมราชมิ่งคลา พาวิลเลียน บีช รีสอร์ท จังหวัดสงขลา.

¹²⁵ สัมภาษณ์, วินัย บัวประดิษฐ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา, วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556.

¹²⁶ ผู้แทนเทศบาลตำบลปากแพรก จังหวัดกาญจนบุรี. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ระหว่างเวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องลีลาวดี โรงแรมรอยัล ริเวอร์แคว รีสอร์ทแอนด์สปา จังหวัดกาญจนบุรี.

แม้ว่าการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้โครงสร้างการจัดความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ อาทิ การประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น และการประสานการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ในทางปฏิบัติอาจมีความไม่ราบรื่นปรากฏให้เห็นอยู่บ้าง กระนั้นก็ตาม ความสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือระหว่างจังหวัดในฐานะหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด ก็ปรากฏให้เห็นด้วยเช่นกัน แต่โดยรวมมักเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากปัจจัยด้านตัวบุคคล และดำเนินการผ่านกลวิธีต่าง ๆ นอกเหนือจากกลไกการประสานบทบาทอย่างเป็นทางการ ปัจจัยด้านตัวบุคคลที่เอื้อให้เกิดความสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือ ประกอบด้วย บุคลิกการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีทักษะทางบวกต่อการประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นคือ การมององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะภาคีหุ้นส่วนที่สามารถร่วมผลักดันเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดให้บรรลุผลได้ ในกรณีที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถผลักดันการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ให้สำเร็จเพียงฝ่ายเดียวได้

ผู้ว่าราชการจังหวัดรายหนึ่งบอกเล่าถึงความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างราบรื่นระหว่างจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ โดยเฉพาะในกรณีการบูรณาการความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดยกล่าวว่า “บทบาทที่เพิ่มขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ดี เพราะเป็นลักษณะงานคนละระดับ และแบ่งบูรณาการแก้ไขปัญหา ซึ่งก็เป็นเรื่องดีหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ผู้บริหารดี โดยระบบเป็นสิ่งที่ดีอยู่แล้ว ในแง่บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อมีปัญหาในระดับพื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจหน้าที่ ก็เสนอเรื่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเขาก็ยินดีรับไปดำเนินการต่อ ก็คิดว่าไม่มีปัญหากับส่วนท้องถิ่น”¹²⁷ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จในการประสานความร่วมมือในลักษณะดังกล่าว ขึ้นอยู่กับบุคลิกการทำงานและทักษะในการประสานความร่วมมือของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนเป็นหลัก ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงในประเด็นนี้ว่า “หากผู้ว่าราชการจังหวัดประสานงานไม่เก่ง และพูดคนละภาษากับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะประสานของประมาณจากท้องถิ่น ก็ขอได้ไม่มาก เพราะท้องถิ่นก็ต้องทำงานตามแผนงานของตนเอง”¹²⁸

จากที่กล่าวมาอาจสรุปได้ว่า บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการประสานความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมระดมทรัพยากรและงบประมาณ ในฐานะภาคีหุ้นส่วนในการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ให้บรรลุเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ของจังหวัด ทั้งนี้ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในความสัมพันธ์กับภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในจังหวัดก็คือ การสร้างความสัมพันธ์แนวราบในลักษณะภาคีหุ้นส่วน เพื่อประสานบทบาท การดำเนินภารกิจ การใช้อำนาจหน้าที่ การร่วมระดมและแบ่งปันทรัพยากรและงบประมาณของแต่ละฝ่าย ภายใต้เป้าหมายการขับเคลื่อนความสำเร็จในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน การแสดงบทบาทในลักษณะดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดจากการอาศัยกลไกการบังคับบัญชาและสั่งการตามโครงสร้างความสัมพันธ์แนวดิ่ง มาสู่การมุ่งสร้างกลไกการทำงานแนวราบในรูปแบบเครือข่ายประสานความร่วมมือกับหน่วยงานและองค์กรต่างระดับและต่างภาคส่วน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การปรับเปลี่ยนบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดจาก “การปกครอง” มาสู่การทำหน้าที่ “บูรณาการ” หน่วยงานและองค์กรภาคีทุกภาคส่วนในจังหวัด ดังสะท้อนให้เห็นจากแนวคิดในการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี โดยกล่าวว่า

¹²⁷ สัมภาษณ์, วินัย บัวประดิษฐ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา, วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2556.

¹²⁸ สัมภาษณ์, ธาณินทร์ สุภาแสน, ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง, วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557.

เราอย่าใช้อำนาจอย่างเดียว แต่ต้องทำอะไรให้เกิดบูรณาการ และมีจิตวิญญาณคล้อยตามมาด้วยกัน งบประมาณหาได้ถ้ารู้จักหา เพราะงานแต่ละชิ้นมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ต้องลากจิตวิญญาณไปทำงานพร้อมกันด้วย แล้วเงินจะตามมา แต่ถ้าใจไม่สามารถมาทำงานด้วย ทุกอย่างก็ยากมาก...สิ่งที่อยากทำมากที่สุดก็คือ การขับเคลื่อนเชิงนโยบาย แต่ต้องไม่ใช่ตัวเรา ต้องทุกองคาพยพในพื้นที่ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นสภาอุตสาหกรรม หอการค้า สมาคมการท่องเที่ยว ไม่ว่าจะทำอะไรก็ตามจะให้องค์กรเหล่านี้มาเป็นกรรมการด้วยตลอด¹²⁹

9.4 การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

ในขณะที่การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ ต้องอาศัยการประสานความร่วมมือและการบูรณาการบทบาทระหว่างส่วนราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาและแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นในบางกรณีก็จำเป็นต้องอาศัยการประสานความร่วมมือและการบูรณาการบทบาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงด้วยเช่นกัน ข้อมูลจากการศึกษาในที่นี้พบว่า การยึดมั่นในความเป็นเอกเทศในการบริหารพื้นที่ และการขาดกลไกการสร้างความสัมพันธ์ในเชิงภาคีหุ้นส่วนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารกิจการสาธารณะ ซึ่งเกี่ยวข้องกับประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเห็นได้ชัด ตัวอย่างเช่น กรณีข้อขัดแย้งระหว่างเทศบาลนครหาดใหญ่ กับเทศบาลเมืองคอหงส์ ในประเด็นการบริหารจัดการกิจการโรงฆ่าสัตว์ขนาดใหญ่ ซึ่งดำเนินการโดยเทศบาลนครหาดใหญ่มาเป็นเวลายาวนาน กระทั่งเมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลคอหงส์ขึ้นโดยมีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมบริเวณที่โรงฆ่าสัตว์ดังกล่าวตั้งอยู่ จึงเกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างความเป็นเจ้าของกิจการสาธารณะดังกล่าว กับความเป็นเจ้าของพื้นที่ที่กิจการสาธารณะนั้นตั้งอยู่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับทั้งประเด็นเงื่อนไขข้อกฎหมาย และประเด็นข้อตกลงในการบริหารจัดการต้นทุนและการจัดสรรผลประโยชน์ของกิจการสาธารณะดังกล่าว ดังคำบอกเล่าต่อไปนี้

เทศบาลนครหาดใหญ่ ทำงานมา 20 กว่าปี ได้มีการพัฒนาการทำงานร่วมกันกับส่วนภูมิภาค ก็ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี แต่เราจะมีปัญหาในงานส่วนท้องถิ่นเอง เทศบาลนครหาดใหญ่ ยกตัวอย่างเช่น การทำงานนอกเขตเทศบาล เราจะมีปัญหาการทำงานนอกเขตเทศบาล ซึ่งกฎหมายจะไม่ให้อำนาจในการทำงานส่วนนั้น จะต้องมีการอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น โรงฆ่าสัตว์ของเทศบาลนครหาดใหญ่ เดิมสมัยที่ยังไม่มีองค์การบริหารส่วนตำบล จะอยู่ในเขตของเทศบาลนครหาดใหญ่ แต่เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้เทศบาลนครสามารถหารายได้ของตัวเองได้ โรงฆ่าสัตว์นั้นใหญ่โตมากระดับภาคหลายหน่วยงานก็จะมาใช้บริการและได้รับรายได้จากค่าบริการจำนวนมาก เมื่อมีองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้น เขตการปกครองของ อบต. กับเทศบาลแบ่งเขตอย่างชัดเจน โรงฆ่าสัตว์จึงเข้าไปอยู่เขตของ อบต.คอหงส์ ซึ่งปัจจุบันยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองแล้ว ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดไว้ว่าหากเทศบาลทำงานนอกเขตนั้น รายได้ที่เกิดขึ้นจะตกเป็นรายได้ของท้องถิ่นที่เราตั้งที่ทำการอยู่ นอกจากรายได้จะเป็นของเขาแล้ว เรายังจะต้องเสียภาษีโรงเรือนให้กับ อบต. นั้น ซึ่งเราได้ตั้งโรงฆ่าสัตว์อยู่ จึงดูเหมือน

¹²⁹ สัมภาษณ์, ชัยวัฒน์ สิมปวรรณธะ, ผู้อำนวยการจังหวัดกาญจนบุรี, วันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557.

ไม่เป็นธรรม เพราะเราสร้าง เราหารายได้ แต่เราต้องจ่ายภาษีโรงเรือน และรายได้ที่ได้จากโรงฆ่าสัตว์ กลายเป็นรายได้ของ อบต. ดังนั้น ขณะนี้จึงต้องปล่อยให้โรงฆ่าสัตว์ว่างเปล่า ไม่มีการดำเนินกิจการใด ๆ¹³⁰

จากกรณีดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การปล่อยให้โรงฆ่าสัตว์ขนาดใหญ่ซึ่งมีศักยภาพในการเป็นศูนย์กลางการผลิตระดับภาคต้องมีสภาพ “ว่างเปล่า ไม่มีการดำเนินกิจการใด ๆ” หลังจากดำเนินกิจการมาเป็นเวลา ยาวนานกว่า 20 ปี นับเป็นความสูญเสียทั้งในแง่โอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจและรายได้ของประชาชนในพื้นที่ และในแง่ผลประโยชน์ของสาธารณะที่สูญเสียไปจากการเลิกกิจการที่เป็นแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพปัญหาในลักษณะเช่นนี้จะไม่เกิดขึ้น หากมีการสร้างกลไกทางการบริหารเพื่อรองรับการจัดความสัมพันธ์ในเชิงภาคีหุ้นส่วนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดกัน ดังเช่นการร่วมกันจัดตั้ง “องค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น” หรือ “สหการ” โดยมีจังหวัดเป็นตัวกลางในการประสานภาคีทั้งสอง ในการหารือและจัดทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกัน ทั้งนี้ แนวทางในการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือในรูปสหการ เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งระบุให้เทศบาลสามารถ ร่วมกันจัดตั้งองค์กรความร่วมมือที่เรียกว่า “สหการ” ได้

“สหการ” จัดเป็นรูปแบบของ “องค์กรความร่วมมือที่มีสถานะนิติบุคคล” (Joint authority/Joint board) เป็นองค์กรความร่วมมือที่เกิดจากความสมัครใจ และความเห็นพ้องต้องกันขององค์กรภาคี โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น มีเป้าหมายเพื่อร่วมกันบริหารกิจการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรภาคี ภายใต้วัตถุประสงค์ทางการบริหาร อาทิ ด้านประสิทธิภาพ ด้านความคุ้มค่า องค์กรความร่วมมือมีสถานะและขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ มีบทบาทหน้าที่ และเป้าหมายในการดำเนินการกิจการภายในขอบเขตที่ภาคีสมาชิกร่วมกันกำหนดไว้ในข้อตกลงในเชิงพันธสัญญา องค์กรมีกลไกการบริหารในรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วย ตัวแทนจากองค์กรภาคีสมาชิกทุกแห่ง การบริหารงานขององค์กรความร่วมมือเป็นเอกเทศจากองค์กรภาคี มีระเบียบปฏิบัติงานของตนเองโดยเฉพาะ มีสิทธิในการทำสัญญา ถือครองทรัพย์สิน ว่าจ้างบุคลากร รวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในนามองค์กรเอง องค์กรภาคีมีพันธะหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการใด ๆ ตามที่คณะกรรมการบริหารองค์กรความร่วมมือได้ร่วมกันตัดสินใจไป โดยยึดผลประโยชน์และเป้าหมายในการกิจขององค์กรความร่วมมือเหนือกว่าผลประโยชน์ขององค์กรตนเอง ผู้แทนองค์กรภาคีสมาชิกมีอิสระในการตัดสินใจในฐานะกรรมการบริหารองค์กรความร่วมมือ คณะกรรมการบริหารองค์กรความร่วมมือสามารถตัดสินใจในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรความร่วมมือได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิก¹³¹

หากพิจารณาในทางหลักการ การประสานความร่วมมือเพื่อจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นเป็นแนวทางสำคัญในการยกระดับประสิทธิภาพในการบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผชิญกับปัญหาข้อจำกัดด้านศักยภาพในการรับมือกับประเด็นปัญหาสาธารณะที่ยุ่ยากซับซ้อน และไม่อาจจัดการแก้ไขให้บรรลุผลสำเร็จได้โดยลำพัง อาทิ มลพิษทางน้ำ และทางอากาศ การกำจัดขยะ การบำบัดน้ำเสีย การป้องกันบรรเทาภัยขนาดใหญ่ และการรับมือภัยพิบัติ ฯลฯ ในการจัดการประเด็นปัญหาในลักษณะดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างที่มีศักยภาพจำกัดทั้งในแง่

¹³⁰ หัวหน้าฝ่ายแผนงานและงบประมาณ เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30 – 12.00 น. ณ ห้องราชมิ่งคลา 1 โรงแรมราชมิ่งคลา พาวิลเลียน บีช รีสอร์ท จังหวัดสงขลา.

¹³¹ Helen Sullivan and Chris Skelcher, *Working across Boundaries : Collaboration in Public Services* (New York: Palgrave Macmillan, 2002), pp. 35-55.

ขีดความสามารถของบุคลากรและศักยภาพทางการคลัง อาจต้องประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้างเคียงที่ประสบปัญหาเดียวกัน หรืออาจต้องประสานความร่วมมือไปยังราชการบริหารส่วนกลางหรือ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นเพื่อร่วมกันดำเนินกิจการสาธารณะ มีความสำคัญยิ่งในบริบทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดเล็กค่อนข้างมาก ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดต่อศักยภาพ ในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความซับซ้อน¹³²

แม้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างความร่วมมืออย่างเป็นทางการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบสหการ จะมีการระบุไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไข เพิ่มเติม แต่จนกระทั่งปัจจุบัน ความร่วมมืออย่างเป็นทางการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นเพียง เล็กน้อยเท่านั้น รูปแบบความร่วมมือที่เกิดขึ้นโดยมากมักจะเป็นความร่วมมือกันอย่างไม่เป็นทางการระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ซึ่งความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการนี้ ส่วนใหญ่จะ เกิดขึ้นจากพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนบุคคลหรือความตั้งใจที่ดีระหว่างผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ถึงกระนั้น ความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการในลักษณะดังกล่าว อาจจะยุติลงได้หากเกิดความขัดแย้งระหว่าง ผู้บริหารท้องถิ่น หรือเมื่อพ้นจากตำแหน่งในขณะที่ยังมีการสร้างความร่วมมืออย่างเป็นทางการระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นยังเกิดขึ้นน้อยมาก ส่วนหนึ่งเป็นผลจากเงื่อนไขข้อจำกัดของกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ยังไม่เอื้ออำนวยให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือ ระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นล่างด้วยตนเอง และความ ร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นล่างและชั้นบนนั้นคือ ระหว่างเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด¹³³

สภาพข้อจำกัดในเชิงข้อกฎหมายและระเบียบราชการ รวมถึงแนวทางการจัดความสัมพันธ์ในเชิงภาคี หุ้นส่วนเพื่อบริหารกิจการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการยืนยันจากผู้ให้ข้อมูล ที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งชี้ให้เห็นปัญหาดังกล่าวอย่างชัดเจนว่า “ภารกิจบ่อขยะ ของเทศบาลนคร เป็นบ่อขยะรวมเกิดขึ้นมา 20 กว่าปีในพื้นที่สาธารณะของเทศบาลอื่น แต่หน่วยงานอื่น ๆ ก็ไม่ค่อยต่อต้านรุนแรง แต่เมื่อเกิดความเดือดร้อนกับชาวบ้านก็จะก่อกบฏให้ปิดบ่อขยะ ในอนาคตการจัดการบริการ สาธารณะโดยเฉพาะการจัดการขยะก็อาจต้องออกไปนอกพื้นที่ ซึ่งอาจดำเนินการได้ยาก แต่ต้องเป็นหน้าที่ ของเทศบาล ดังนั้น ในเรื่องสหการดังที่ได้ทราบว่ามีเพียงกฎหมายแม่ แต่ไม่มีกฎหมายลูกที่จะดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ในการทำงานโดยส่วนรวม เทศบาลขนาดใหญ่อาจร่วมมือกันบริหารจัดการเรื่องดับเพลิงและ แบ่งปันค่าใช้จ่ายกัน ซึ่งปัจจุบันมีลักษณะต่างคนต่างทำงาน ไม่ค่อยร่วมมือกันมากเท่าไร”¹³⁴ การวิเคราะห์ ข้อจำกัดในการบูรณาการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนา

¹³² ปธาน สุวรรณมงคล และคณะ, *การสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: กรม ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นร่วมกับองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น, 2545), น. 3-2. และหลักการจัดตั้งองค์กร ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *สารานุกรมการปกครอง ท้องถิ่นไทย* (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547).

¹³³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *รายงานวิจัย เรื่อง การเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น โดยใช้มาตรฐานความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น*, เสนอต่อ องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) และ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2551.

¹³⁴ ปลัดเทศบาลนครสงขลา เทศบาลนครสงขลา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับ สภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30–12.00 น. ณ ห้องราชมิ่งคลา 1 โรงแรมราชมิ่งคลา พาวิลเลียน บีช รีสอร์ท จังหวัดสงขลา.

จังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางที่ชี้ให้เห็นในทำนองเดียวกันว่า “หากจะมาระดมทุนร่วมกันเพื่อทำโครงการขนาดใหญ่ เช่น ลำปางต้องการทำโครงการเซรามิค นำเงินท้องถิ่นมารวมกัน แต่ก็ทำไม่ได้ เพราะติดข้อกฎหมายอีก การทำงานต่างพื้นที่ต้องผ่านสภาฯ ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระเบียบข้อกฎหมายสลับซับซ้อนจะทำอะไรก็ยากมาก”¹³⁵

สำหรับแนวคิดในการสร้างกลไกการประสานความร่วมมือเพื่อจัดการปัญหาในพื้นที่ร่วมกัน ทั้งความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการสร้างร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยมีจังหวัดเป็นตัวกลางนั้น ปรากฏให้เห็นจากข้อเสนอแนะของผู้ว่าราชการจังหวัดรายหนึ่ง ซึ่งเสนอให้แนวคิดการจัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายและแผนพัฒนาท้องถิ่น” เป็นคณะกรรมการระดับจังหวัด ประกอบด้วยคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่ตั้งตาม “ประเด็นยุทธศาสตร์” หรือ “ปัญหาร่วมในจังหวัด” เช่น ปัญหาขยะล้นเมืองโดยจังหวัดมีบทบาทเป็น “ตัวประสาน” ให้เกิดความร่วมมือระหว่าง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในการทำงานร่วมกันด้วย เช่น ร่วมกันบริหารจัดการสถานที่ทิ้งขยะของเมือง เป็นต้น ดังข้อเสนอแนะที่ว่า

ทุกวันนี้มีแค่คณะกรรมการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล แต่น่าจะให้มีคณะกรรมการบริหารงานร่วมระหว่างส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นขึ้นมา เพราะขณะนี้ไม่มีเพียงคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (กท.) ใครจะย้าย เลื่อนขั้น ขึ้นเงินเดือน ต้องนำเรื่องผ่านคณะกรรมการนี้ เราก็อยากมีคณะกรรมการเกี่ยวกับแผนและนโยบายท้องถิ่น เพื่อที่จะได้ทราบว่าในแต่ละปีท้องถิ่นมีโครงการจะสร้างถนนกี่เส้น จะทำแหล่งน้ำกี่แห่ง น่าจะมีคณะกรรมการร่วมเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับรู้รับทราบ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจที่จะไปกำหนดเพราะเราไปก้าวล่วงงานของท้องถิ่นไม่ได้ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจแสดงความเห็นได้ว่าอำเภอจะนะ ชาวบ้านมีความลำบากเนื่องจากน้ำใต้ดินมีเกลือแร่สนิม ดังนั้น งบประมาณแหล่งน้ำที่จะนะ ก็อาจร่วมแสดงความเห็นได้ว่าควรจะทำเรื่องโรงกรองน้ำให้สะอาด ที่ประชุมเห็นชอบด้วยหรือไม่... อยากให้มีคณะกรรมการเพื่อให้ท้องถิ่นเสนอนโยบายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับทราบด้วย เหมือนเวลานี้ มีคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดมีภาคเอกชนเข้ามาร่วมด้วย แต่สำหรับเรื่องท้องถิ่น หลักการและเหตุผลที่ต้องมีคณะกรรมการนี้ก็คือ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายประเภท อบต. เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร อบจ. ดังนั้น ก.พ.ร. อาจลองจัดตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัด เช่น ปัญหาขยะล้นเมืองของเมืองสงขลา แต่ต้องอาศัยพื้นที่ทิ้งขยะของเทศบาลตำบล ดังนั้นจะทำงานเชื่อมโยงกันได้อย่างไร ทั้งเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองต่างก็มาจากการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องมาเป็นตัวเชื่อมเข้ามาแก้ไขปัญหา

ร่วม¹³⁶

¹³⁵ สัมภาษณ์, ธานีธร สุภาแสน, ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง, วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557.

¹³⁶ สัมภาษณ์, กฤษฎา บุญราช, ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา, วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557.

9.5 กระแสแนวความคิดการ “ยุบเลิก” ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและ “จังหวัดจัดการตนเอง”

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มองว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ “น้อยมาก” หรือแทบไม่มีผลก็คือ การขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและชุมชน¹³⁷ นัยของข้อมูลดังกล่าวสะท้อนแนวโน้มในการมองว่า การขับเคลื่อนทิศทางการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคสามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้โดยบทบาทของภาครัฐหลัก แนวคิดในการดึงภาคส่วนอื่น ๆ ให้เข้ามามีบทบาทร่วมกับภาครัฐ มีแนวโน้มจะจำกัดภายใต้มุมมองที่เน้นบทบาทของภาครัฐกิจเอกชน ดังเช่นข้อเสนอประการหนึ่งของผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่ว่า “ภาคเอกชนควรมีบทบาทสำคัญในการให้ร่วมกิจกรรมการพัฒนายุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด”¹³⁸ ในขณะที่แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างความสัมพันธ์ในเชิงภาคีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค กับองค์กรภาคประชาสังคม หรือเครือข่ายภาคประชาชนในพื้นที่ ไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัดนัก ข้อเท็จจริงดังกล่าวได้รับการยืนยันจากการสะท้อนของหัวหน้าส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่กล่าวตรงไปตรงมาว่า “ประชาชนซึ่งอยู่นอกภาครัฐจึงไม่รู้ว่าภาครัฐทำงานอย่างไร เพราะปัจจุบันความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับภาครัฐมีน้อย”¹³⁹

การขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาจังหวัดภายใต้กลไกการบริหารราชการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดและส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นตัวแสดงหลัก ในขณะที่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่ รวมถึงองค์กรชุมชนและองค์กรภาคประชาสังคม เป็นตัวแสดงที่แทบไม่มีบทบาท หรือมีบทบาทค่อนข้างน้อยในการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัด ย่อมส่งผลกระทบในทางลบต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่มากนักน้อยกรณีตัวอย่างที่ค่อนข้างเห็นได้ชัดเจน ก็คือ กรณีการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังที่ข้าราชการในจังหวัดสงขลาชี้ให้เห็นว่า “หากมองที่พื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จะพบว่าจุดแตกหักสำคัญก็คือ ตำบลและหมู่บ้าน ถ้าเราคุมหมู่บ้านและตำบลไม่ได้ ก็จะไม่คุมจังหวัดไม่ได้ด้วย”¹⁴⁰ เมื่อการบริหารราชการจังหวัดมีเป้าหมายอยู่ที่การบริหารพื้นที่ กระบวนการขับเคลื่อนการดำเนินการกิจของส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคจึงเป็นการบริหารราชการที่มีฐานอยู่ที่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายในชุมชนต่าง ๆ รวมถึงประชาชนกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการดำเนินนโยบาย ตลอดจนการใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ในพื้นที่

การบริหารภารกิจของส่วนราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาค รวมถึงการบริหารราชการจังหวัดภายใต้บทบาทการกำหนดทิศทางโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นหลัก นับเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดกระแสแนวคิดที่ว่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นกลไกการบังคับบัญชาของส่วนกลาง

¹³⁷ ประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ผู้ว่าราชการจังหวัด.

¹³⁸ ประมวลแบบสอบถามปลายเปิด ผู้ว่าราชการจังหวัด.

¹³⁹ ห้องถิ่นจังหวัดสงขลา สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดสงขลา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30–12.00 น. ณ ห้องราชมิ่งคลา 1 โรงแรมราชมิ่งคลา พาวิลเลียน บีช รีสอร์ท จังหวัดสงขลา.

¹⁴⁰ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา จังหวัดสงขลา. การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสำรวจข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาปัจจุบันและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ระหว่างเวลา 09.30–12.00 น. ณ ห้องราชมิ่งคลา 1 โรงแรมราชมิ่งคลา พาวิลเลียน บีช รีสอร์ท จังหวัดสงขลา.

ซึ่งมีอำนาจในการควบคุมเหนือการบริหารจัดการท้องถิ่น ดังเห็นได้จากข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานที่ว่า การจัดโครงสร้างอำนาจของรัฐไทยตลอดช่วงที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีลักษณะรวมศูนย์สูง ส่งผลให้รัฐบาลมีอำนาจในการบริหารจัดการสังคมในทุกขอบเขตและปริมาณพลดังกล่าวอธิบายที่ว่า

ตลอดระยะเวลาประมาณ 120 ปีที่ผ่านมา ระเบียบอำนาจของรัฐไทยถูกจัดโครงสร้างไว้ในลักษณะรวมศูนย์ที่ส่วนกลาง ทั้งนี้ โดยมีรัฐบาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของระบบบริหารราชการแผ่นดิน อันประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีกิ่งก้านสาขารอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศและมีอำนาจบริหารจัดการสังคมในทุกขอบเขต ทุกปริมาณพล... โครงสร้างอำนาจที่ถือเอารัฐเป็นตัวตั้งและสังคมเป็นตัวตาม ยังเป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะมันทำให้การเติบโตของประชาสังคมที่จะทำหน้าที่ควบคุมกำกับรัฐเป็นไปได้ยาก ประชาชนพลเมืองจำนวนมากถูกทำให้เคยชินกับความเฉื่อยเฉื่อยเรื่องส่วนรวม บ่มเพาะความคิดหวังพึ่งและขยายตลาดกลัวที่จะแสดงพลังของตน... เนื่องจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นสายอำนาจบัญชาการที่สำคัญของรัฐบาล ซึ่งสามารถเข้าไปแทรกแซงหรือทับซ้อนกับอำนาจในการจัดการตนเองของท้องถิ่น ดังนั้น จึงเสนอให้ยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาค โดยปรับบทบาทของหน่วยราชการในระดับจังหวัดให้เหลือเพียง 3 รูปแบบคือ 1) สำนักงานประสานนโยบาย หรือสำนักงานบริการทางวิชาการ เช่น ศูนย์วิจัยข้าว สถานีประมง ศูนย์วิจัยมลพิษสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เพื่อสนับสนุนการทำงานของส่วนกลางหรือท้องถิ่น 2) สำนักงานสาขาของราชการบริหารส่วนกลาง เฉพาะในภารกิจที่รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเอง เช่น การจัดเก็บภาษีรายได้และภาษีมูลค่าเพิ่มการจัดทำหนังสือเดินทาง เป็นต้น และ 3) สำนักงานตรวจสอบและเสนอแนะการบริหารจัดการท้องถิ่นส่วนภารกิจอื่น ๆ ในการให้บริการของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด ให้ยกเป็นอำนาจในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดและระดับต่ำกว่าจังหวัด¹⁴¹

กระนั้นก็ดี การมองบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในฐานะกลไกการบังคับบัญชาของส่วนกลางซึ่งมีอำนาจในการควบคุมเหนือการบริหารจัดการท้องถิ่น อาจมองข้ามข้อเท็จจริงที่ว่า ส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคในฐานะกลไกการบริหารราชการของส่วนกลางนั้น ประกอบด้วย ส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคภายใต้ระบบบริหารราชการจังหวัด และหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ภูมิภาค ซึ่งเป็นผลจากการขยายตัวของราชการบริหารส่วนกลางจำนวนมาก ที่ออกไปตั้งสาขาหรือสำนักงานในพื้นที่ภูมิภาค และเป็นกลไกการบริหารงานที่ไม่ขึ้นกับอำนาจและบทบาทการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด หากแต่รวมศูนย์อำนาจและการตัดสินใจที่ราชการบริหารส่วนกลางต้นสังกัดโดยตรง ดังนั้น แนวคิดการยุบราชการบริหารส่วนภูมิภาคในโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดจึงมิได้ส่งผลต่อการควบคุมจำกัดหรือลดทอนบทบาทของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก แต่ประการใด ในแง่นี้ กลไกการรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการภารกิจของรัฐเข้าสู่ส่วนราชการระดับกรมจึงยังคงดำรงอยู่เช่นเดิม

¹⁴¹ คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.), แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป (สปร.), 2554), น. 157-159, 164.

นอกเหนือจากแนวคิดเกี่ยวกับการยุบเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาคดังกล่าวมาแล้ว แนวคิดที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงกระแสดังกล่าวคือการให้ “การปรับฐานความคิดเรื่องอำนาจจากความสัมพันธ์แนวดิ่งเป็นแนวราบมากขึ้น”¹⁴² โดย “การเพิ่มอำนาจให้ชุมชนเพื่อบริหารจัดการตนเอง”¹⁴³ ก็คือแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการตนเองของท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย 2 กลไกหลักคือ กลไกแรกเป็นการบริหารจัดการตนเองของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น ด้วยรูปแบบและกลไกแบบประชาสังคมซึ่งมีอยู่แต่ดั้งเดิมและหลากหลายในแต่ละพื้นที่ นั่นคือ คณะกรรมการประชาสังคมซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรชุมชน องค์กรอาชีพ องค์กรศาสนา หรือองค์กรภาคประชาสังคมอื่น ๆ มีบทบาทในการปรึกษาหารือและต่อรองร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับชุมชน ในการตัดสินใจที่มีผลสำคัญต่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน และกลไกที่สองคือ การบริหารราชการหรือการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้รับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากรัฐบาล ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในระดับจังหวัด และเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้บริหารท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าจังหวัด¹⁴⁴

แนวคิดดังกล่าวได้รับการขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรมผ่านการณรงค์ผลักดันการยกกฎหมายว่าด้วย “จังหวัดจัดการตนเอง” ส่วนหนึ่งปรากฏให้เห็นผ่านการนำเสนองานวิเคราะห์และข้อเสนอแนะทางวิชาการ อาทิ งานวิเคราะห์ของ จรัส สุวรรณมาลา ซึ่งนำมาสู่ข้อเสนอแนวทางการกระจายอำนาจแนวราบเพื่อให้เกิดระบบจังหวัดจัดการตนเอง 3 ประการ คือ ประการแรก รัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้จังหวัดจัดการตัวเองได้ โดยมุ่งให้จังหวัดต่าง ๆ จะสามารถทำหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจสังคมในพื้นที่ของตนเองได้แบบครบวงจรและเต็มความสามารถ โดยไม่ต้องพึ่งพาหรือขึ้นต่อนโยบายการวางแผนของรัฐรวมศูนย์ในกรุงเทพมหานคร ฐานเศรษฐกิจและฐานภาษีในจังหวัดจะเติบโตและพึ่งตนเองได้ดียิ่งขึ้น ห่วงโซ่การผลิต-รายได้-ตลาด ภายในจังหวัด และในกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ จะขยายตัวเติบโต หลากหลาย ระบบเศรษฐกิจโดยรวมก็จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถลดต้นทุนการขนส่งข้ามภูมิภาค ลดการสิ้นเปลืองทรัพยากร ซึ่งเคยมีในระบบเศรษฐกิจรวมศูนย์ได้เป็นจำนวนมาก¹⁴⁵

ประการที่สอง รัฐบาลต้องมีนโยบายที่ชัดเจนว่า แต่ละจังหวัดจะต้องพึ่งตัวเองในทางการคลัง ต้องทำหน้าที่พัฒนาฐานเศรษฐกิจ สร้างฐานภาษีและฐานรายได้ของตนเอง ใช้เงินงบประมาณของตนเองในการพัฒนาพื้นที่เป็นหลัก จะหวังพึ่งพารัฐบาลไม่ได้ ในขณะเดียวกันก็ต้องส่งเสริมให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างจังหวัดและท้องถิ่นต่าง ๆ รัฐบาลและจังหวัด รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างไป ในการทำหน้าที่ในขอบเขตของตนเอง พร้อมกับร่วมมือกันอย่างเท่าเทียมเสมอภาค และกำกับซึ่งกันและกันในเวทีการเมืองระดับชาติ¹⁴⁶

ประการสุดท้าย พรรคการเมืองและรัฐบาลระดับชาติ ต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายแบบ “นโยบายชุดเดียว ใช้กับทุกจังหวัด” พรรคการเมืองและรัฐบาลระดับชาติต้องล้มเลิกความคิดที่จะทำเอง แก้ปัญหาเองทุกเรื่อง ต้องล้มเลิกความพยายามที่จะสร้าง “ความเสมอภาค”

¹⁴² เรื่องเดียวกัน, น. 161.

¹⁴³ เรื่องเดียวกัน, น. 162.

¹⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, น. 165-166.

¹⁴⁵ จรัส สุวรรณมาลา, “ก้าวข้ามกับดัก Hamilton Paradox: สู่จังหวัดจัดการตนเอง,” จรัส สุวรรณมาลา และวีระศักดิ์ เครือเทพ (บรรณาธิการ), ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น และภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), น. 22

¹⁴⁶ เรื่องเดียวกัน.

ระหว่างพื้นที่ ด้วยการมองข้ามปัญหาและความต้องการเฉพาะพื้นที่ในแต่ละจังหวัดดังที่เคยเป็นมา รัฐบาลควรจะปรับเปลี่ยนนโยบายไปสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่เฉพาะให้ชัดเจนมากขึ้น ช่วยเหลือพื้นที่ที่ล้าหลัง ด้อยพัฒนา ให้ก้าวทันพื้นที่อื่น ๆ และสามารถจัดการตัวเองได้ในระยะยาว สำหรับพื้นที่หรือจังหวัดที่สามารถพึ่งตัวเองได้ การเมืองและรัฐบาลระดับชาติควรปลดปล่อย ให้ออกาสจังหวัดในการจัดการตัวเองช่วยตัวเองให้เต็มความสามารถ ไม่ไปครอบงำ ควบคุม หรือแสวงหาประโยชน์ในทางเศรษฐกิจการเมือง¹⁴⁷

แนวคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเองที่ริเริ่มโดยนักวิชาการ ได้รับการผลักดันโดยองค์กรและเครือข่ายภาคประชาชนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อนำเสนอแนวคิดและระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการขับเคลื่อนการสร้างต้นแบบจังหวัดจัดการตนเอง องค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการผลักดันแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง อาทิ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สภาพัฒนาการเมือง (สพม.) สถาบันการจัดการทางสังคม (สจส.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) และคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ (กป.อพช.ภาคเหนือ) เป็นต้น ซึ่งให้งบประมาณและความร่วมมือในการจัดเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ต่าง ๆ¹⁴⁸ สำหรับองค์กรเคลื่อนไหวผลักดันในระดับท้องถิ่น เช่น สถาบันส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน สภาองค์กรชุมชนจังหวัด เครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็น ภาคีคนฮักเจียงใหม่และสถาบันส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นต้น ซึ่งให้ความร่วมมือในเวทีขับเคลื่อนและให้การสนับสนุนงบประมาณในบางกิจกรรม สื่อมวลชน เช่น วิทยุชุมชนเชียงใหม่ หนังสือ และแผ่นพับให้ความรู้เรื่อง “จังหวัดจัดการตนเอง” รวมถึงการจัดทำเว็บไซต์ www.p-power.org เป็นต้น

การผลักดันแนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” ไปสู่การสร้าง “ต้นแบบ” เพื่อใช้เป็นแนวทางการขับเคลื่อนให้เกิดผลเป็นรูปธรรมนั้น ปรากฏข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรมในหลายประการ ได้แก่ ข้อเสนอให้ลดอำนาจรัฐเพิ่มอำนาจประชาชนโดยให้มีจังหวัดจัดการตนเอง ข้อเสนอให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ แผนงาน เพื่อขับเคลื่อนขยายแนวคิด และค้นหา ออกแบบการจัดการตนเองในระดับจังหวัด และเชื่อมประสานการจัดทำร่างพระราชบัญญัติร่วมกันในระดับภาค และผลักดันให้เกิดผลในเชิงนโยบายต่อไป ข้อเสนอให้มีการเชื่อมโยงการทำงานในระดับภูมิภาคให้มีคณะทำงานระดับภาค ข้อเสนอให้มีการส่งเสริมศักยภาพคนทำงาน โดยมีการฝึกอบรมนักเคลื่อนไหวทางสังคม เพื่อเป็นคณะทำงานขับเคลื่อนแนวคิด และพัฒนารูปแบบจังหวัดจัดการตนเองต่อไป ข้อเสนอให้มีการจัดทำเครื่องมือ และสื่อการเรียนรู้เพื่อสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนในจังหวัด และข้อเสนอให้มีการดำเนินการสื่อสารแนวคิดรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองกับสังคมอย่างเป็นระบบ¹⁴⁹

¹⁴⁷ เรื่องเดียวกัน.

¹⁴⁸ การจัดเวทีประชุมครั้งสำคัญเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 19-20 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 โดยคณะกรรมการภาคประชาสังคม สำนักงานปฏิรูป (สปร.) ร่วมกับสภาพัฒนาการเมือง (สพม.) ได้จัดเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการพัฒนาโมเดลจังหวัดจัดการตนเอง ณ โรงแรมศิรินาถ การ์เด้น อำเภอมือง จังหวัดเชียงใหม่ มีตัวแทนเครือข่ายภาคประชาชน 13 จังหวัดภาคเหนือตอนบน และภาคเหนือตอนล่างเข้าร่วมในการประชุมเชิงปฏิบัติการดังกล่าว มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ของคณะทำงาน “จังหวัดจัดการตนเอง” ซึ่งประกอบด้วยเชียงใหม่ อำนาจเจริญ ขอนแก่น ปราจีนบุรี ภูเก็ต และ 3 จังหวัดภาคใต้ (ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส) โปรดดูรายละเอียดใน ข่าวปฏิรูป. “จังหวัดจัดการตนเอง” คืบหน้าอีกระดืบ,

<<http://reform.or.th/media/agency-article/detail/2480>>

¹⁴⁹ สภาพัฒนาการเมือง, “เวทีประชุมเชิงปฏิบัติการ พัฒนาโมเดลจังหวัดจัดการตนเอง,” <http://www.pdc.go.th/th/index.php?option=com_content&view=article&id=882:2011-06-10-09-53-00&catid=48:tw-default> (เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 13 เมษายน พ.ศ. 2555).

กระแสแนวคิดในการเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปโครงสร้างทางสังคมการเมืองโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเอง ปรากฏเป็นรูปธรรมผ่านการนำเสนอต้นแบบการขับเคลื่อนรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองในพื้นที่ต่าง ๆ อาทิ การนำเสนอ “อำนาจเจริญโมเดล” เป็นต้นแบบธรรมาภิบาลการปกครองท้องถิ่น มีการประกาศธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ มีการตั้งสภาประชาชนจังหวัด มีการแก้ไขปัญหาระดับพื้นที่โดยความร่วมมือของชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน¹⁵⁰ รวมทั้งการนำเสนอ “ร่างพระราชบัญญัติบริหารราชการเชียงใหม่หานคร” ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อให้จังหวัดมีการจัดการตนเอง โดยให้พื้นที่เป็นตัวตั้ง มีการบริหารจัดการเบ็ดเสร็จในพื้นที่นั้น ๆ โดยให้การตัดสินใจอยู่ในส่วนของท้องถิ่น โดยมีส่วนกลางเป็นผู้สนับสนุน ประสาน ช่วยเหลือ¹⁵¹ การผลักดันข้อเสนอร่างกฎหมายเพื่อรองรับการจัดโครงสร้างการบริหารพื้นที่ภายใต้ตัวแบบจังหวัดจัดการตนเอง ได้รับการหนุนเสริมโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) โดยผ่านการจัด “โครงการรับฟังความคิดเห็นการปฏิรูปกฎหมาย ด้านการเมืองการปกครอง และการกระจายอำนาจ” เพื่อให้ภาคประชาสังคมได้เสนอแนะเกี่ยวกับการเสนอกฎหมายหรือผลักดันกฎหมายในความรับผิดชอบเกี่ยวกับด้านการเมืองการปกครองและการกระจายอำนาจ¹⁵²

การผลักดันแนวคิดการจัดตั้งเชียงใหม่หานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีเป้าหมายเพื่อสร้างตัวแบบจังหวัดจัดการตนเองสำหรับนำไปปรับใช้กับจังหวัดอื่น ๆ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดเมื่อมีการยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาคไป¹⁵³ สำหรับการผลักดันแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองผ่านการจัดทำร่างกฎหมายในลักษณะเดียวกัน ได้แก่ “ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการปัตตานีหานคร พ.ศ.” ซึ่งได้รับการผลักดันโดยความร่วมมือระหว่างหลายฝ่าย อาทิ เครือข่ายประชาชนเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองในจังหวัดชายแดนใต้ ศูนย์เฝ้าระวังสถานการณ์ภาคใต้ สถาบันวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรมภาคใต้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และคณะกรรมการประชาสังคม สภาพัฒนาการเมือง¹⁵⁴

แม้โดยภาพรวมความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะไม่มีความราบรื่นนัก ดังกรณีตัวอย่างที่ได้กล่าวไปข้างต้น แต่ในขณะเดียวกัน ข้อมูลจากการศึกษาในที่นี้ ก็พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นนายอำเภอบางรายมีทัศนคติที่ยอมรับการลดบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสะท้อนจุดยืนสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ดังเช่นข้อเสนอที่ว่า “ลักษณะงานที่องค์กรการบริหารส่วนท้องถิ่นทำได้เองในพื้นที่ ควรลดบทบาทภารกิจของ

¹⁵⁰ ศูนย์ข่าวเพื่อชุมชน สำนักข่าวอิศรา, “นักวิชาการชี้ “ประชาธิปไตยไทยวิกฤตเพราะนักปกครอง” แนะทางรอดกระจายอำนาจท้องถิ่น,” <<http://www.isranews.org>> (เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 13 เมษายน พ.ศ. 2555).

¹⁵¹ หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ วันที่ 27 มีนาคม 2555 “ร่าง พระราชบัญญัติบริหารราชการเชียงใหม่หานคร เส้นทางสู่เชียงใหม่จัดการตนเอง,” <<http://www.dailynews.co.th/article/348/19012>> (เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 13 เมษายน พ.ศ. 2555).

¹⁵² สำนักงานปฏิรูป, “คปก.หนุนจังหวัดจัดการตนเอง หวังใช้กม.เปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจ,” <<http://www.thaireform.in.th/reform-the-news/item/6421-2011-09-15-12-10-25.html>> (เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 13 เมษายน พ.ศ. 2555).

¹⁵³ สำนักข่าวประชาธรรม, “ชาวบ้านชุมเมืองเย็น เตรียมดันร่างพรบ.เชียงใหม่หานครพร้อมจัดการตนเอง,” <http://www.prachatham.com/detail.htm?code=n5_28012011_01> (เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 13 เมษายน พ.ศ. 2555). สำหรับความเคลื่อนไหวของเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมในการผลักดันแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง โปรดดู จังหวัดจัดการตนเอง, <http://www.p-power.org/index.php>

¹⁵⁴ สำนักข่าวอิศรา, “3 โมเดล “จังหวัด-อำเภอจัดการตนเอง”...ฝันที่เป็นจริง?,” <<http://www.isranews.org/community-news>> (เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 13 เมษายน พ.ศ. 2555).

ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้ไปอยู่ในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”¹⁵⁵ ในแง่นี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ข้าราชการส่วนภูมิภาคได้มีจุดยืนต่อต้านการกระจายอำนาจจากส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปเสียทั้งหมด ผู้ว่าราชการจังหวัดบางรายยอมรับแนวคิดที่มองว่ากลไกของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นกลไกที่อาจจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบไป โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งเพื่อขยายบทบาทของประชาชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของจังหวัด และเป็นระบบบริหารพื้นที่ซึ่งเอื้อให้ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนสามารถมุ่งมั่นทำงานได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องกังวลว่ากระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งให้เขาไปดำรงตำแหน่งในที่อื่น อย่างไรก็ตาม การปรับโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดในลักษณะดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาเงื่อนไขลักษณะเฉพาะของแต่ละจังหวัดเป็นสำคัญ ดังคำอธิบายที่ว่า

หากพิจารณาเปรียบเทียบกันระหว่างระบบที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งกับระบบส่วนภูมิภาคแบบเดิมที่วางโครงสร้างมาเป็นเวลานาน มันจะล้มไปที่เดียวเลยหรือไม่ ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นที่เหลือนั้นจะไปอยู่ที่ไหน ระบบงบประมาณควรจะจัดสรรอย่างไร ในเมื่อเก็บรายได้เพียงเล็กน้อย จังหวัดลำปางก็เก็บรายได้เพียง 4,000 ล้านบาท และหากจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะแก้ไขปัญหาได้หรือไม่ และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นจะเป็นอย่างไร จึงควรต้องศึกษานาน ๆ และทดลองทำเป็นรายจังหวัดไป จังหวัดไหนพร้อมก็ปล่อยให้เขาไปก่อน เช่น จังหวัดชลบุรี จังหวัดภูเก็ต มีศักยภาพ มีความพร้อม ก็น่าจะให้เขาเป็น อย่างเช่น ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ควรต้องให้เป็นการปกครองรูปแบบพิเศษโดยที่ส่วนกลางไม่ต้องไปข้องเกี่ยว ให้เขามีสภา ให้คนของเขาทำงานกันเอง ไม่ต้องให้ใครมาเอารัดเอาเปรียบ ไม่ต้องมีปัญหา...เมื่อรับสมัครผู้ว่าราชการจังหวัดคนใหม่ ก็ต้องหาคนที่มีความเหมาะสม ไม่ควรให้มาจากระบบอุปถัมภ์ แล้วให้ชาวบ้านรอคอยว่าเมื่อไรจะเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่จะต้องมีความสามารถด้านภาษาอังกฤษ ต้องมีความสามารถในการต่างประเทศ มีความสามารถในการประสานงานด้านการท่องเที่ยว ต้องมีความสามารถรอบด้าน เพราะเป็นจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีบทบาทในทุก ๆ ด้าน...หากผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นตัวแทนจากรัฐบาล ก็ยังควรใช้ระบบเดิม แล้วให้ทรัพยากร งบประมาณตามสัดส่วนภารกิจที่จำเป็น ก็จะมีประสิทธิภาพมากกว่าการให้มาจากการเลือกตั้ง เพราะกว่าจะมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดต้องผ่านกระบวนการฝึกฝน ส่วนกลางไม่ควรจะมีจำนวนมาก และควรส่งงบประมาณตามภารกิจและคนที่ส่งมาด้วย หากเกษตรกรจังหวัดเข้มแข็ง ผู้ว่าราชการจังหวัดก็สบาย หากชลประทานในพื้นที่ได้รับงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ก็จะพัฒนาเรื่องแหล่งน้ำ คุณคลองให้ชาวบ้าน ทุกคนก็มีความสุข เงินจะอยู่ที่ไหนไม่สำคัญ ขอให้ใช้ตรงตามวัตถุประสงค์ ซึ่งวันนี้ไม่ได้เป็นเช่นนั้นเลย¹⁵⁶

จากมุมมองดังกล่าว แนวคิดในการยุบเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยจัดโครงสร้างการบริหารพื้นที่ทั้งจังหวัดภายใต้รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครในฐานะหน่วยการปกครองรูปแบบพิเศษนั้น เป็นแนวทางที่มีความเหมาะสมกับบางจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษบางจังหวัดเท่านั้น โดยเฉพาะในแง่ศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ และมีระดับการเติบโตและขยายตัวของความเป็นเมืองสูง ส่วนจังหวัดอื่น ๆ ที่มีลักษณะทั่วไป

¹⁵⁵ แบบสอบถามปลายเปิด นายอำเภอ

¹⁵⁶ สัมภาษณ์, ธาณินทร์ สุภาแสน, ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง, วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557.

ยังคงจำเป็นต้องมีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดในแบบที่เป็นอยู่ต่อไป ในทัศนะของอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ กระแสเรียกร้องให้มีการจัดตั้ง “จังหวัดจัดการตนเอง” เป็นแนวคิดที่ไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของพื้นที่จังหวัดซึ่งส่วนใหญ่ยังเป็นพื้นที่ชนบท ซึ่งมีข้อจำกัดด้านศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ในพื้นที่ การจัดตั้ง “เชียงใหม่มหานคร” ในทำนองเดียวกับ “กรุงเทพมหานคร” จึงเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ ดังคำอธิบายที่ว่า

เขายากเรียกร้องให้เป็นท้องถิ่น เพราะเขายากทำของเขาเอง มีเงินเอง แต่ถามว่าหากท้องถิ่นมีเงินเอง ก็ต้องดูแลภารกิจ ต้องมีงบประมาณ เช่น จังหวัดเชียงใหม่ ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ สามารถเก็บรายได้ได้ทั้งหมด 8,000 ล้านบาท แต่ในปีหนึ่ง งบภารกิจ (function) ที่ลงมาจังหวัดเชียงใหม่ มีประมาณ 50,000 ล้านบาท หากเชียงใหม่เป็นท้องถิ่นทั้งจังหวัด คุณสามารถแบกรับทั้งหมดได้หรือไม่ ไม่มีทาง ดังนั้น สิ่งที่เขาอยากเป็นท้องถิ่นจัดการตนเองได้นั้น เป็นเพียงความต้องการของคน มันไม่ใช่ข้อเท็จจริง เพราะการจัดเก็บภาษี เราจัดเก็บส่งส่วนกลางทั้งหมด และส่วนกลางค่อยกระจายงบประมาณมาตามภารกิจ และท้องถิ่นก็ได้รับการกระจายมา 180,000 ล้านบาท อย่างไม่เพียงพอ เพราะท้องถิ่นมีขนาดเล็กและจำนวนกระจาย เช่น เทศบาลขนาดเล็กมีรายได้ 15 ล้านบาท เป็นค่าบริหารงานบุคคล 8 ล้านบาท มีหมู่บ้านในตำบล 7 หมู่บ้าน หมู่บ้านละไม่ถึง 1 ล้านบาท...ดังนั้น ถ้าจะปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ต้องพิจารณาว่าระบบเดิมมีความไร้ประสิทธิภาพ แต่เมื่อส่วนกลางไม่ใช้งบประมาณสำหรับบริหารงานในจังหวัด ส่วนกลางและท้องถิ่นจะมาต่อว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ เพราะฉะนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานถูกใจคนพื้นที่ แต่ไม่ถูกใจนักการเมือง กลับถูกย้าย ชาวบ้านเดินขบวนเรียกร้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดคนนี้ทำงานในพื้นที่ต่อไป ก็ไม่สามารถทำได้ และในความเป็นจริง ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีวาระในตำแหน่งในแต่ละพื้นที่ ไม่ต่ำกว่า 2-4 ปี แต่จังหวัดลำปางภายใน 6 ปีนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา เปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัดไป 8 คน¹⁵⁷

ภายใต้มุมมองดังกล่าวกระแสแนวคิดการเรียกร้องให้มีการยุบเลิกจังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยจัดตั้งจังหวัดให้มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ดังเช่น “เชียงใหม่มหานคร” นั้น ตอกย้ำให้เห็นถึงสภาพปัญหาและข้อจำกัดของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผ่านมา ซึ่งมีปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลขีดสมรรถนะของ “จังหวัด” ในการขับเคลื่อนการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในการโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัด ความไม่ต่อเนื่องในการบริหารพื้นที่เป็นปัจจัยบั่นทอนศักยภาพของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การแทรกแซงของนักการเมืองระดับชาติในพื้นที่ ทำให้พัฒนาจังหวัดไม่สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พื้นที่ได้ตามเป้าหมาย การไม่สามารถสร้างความเป็นเอกภาพระหว่างส่วนราชการในพื้นที่ รวมไปถึงการขาดบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำหนดและผลักดันทิศทางการพัฒนาจังหวัดร่วมกับภาครัฐ ผลที่ตามมาก็คือประชาชนมีแนวโน้มที่จะมองว่า “จังหวัด” ในฐานะกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นแค่กลไกรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลาง ไม่จำเป็นต้องมีอยู่ก็ได้ เพราะไม่สามารถตอบสนองประชาชนได้ และดังนั้นจึงต้องการ “จังหวัดจัดการตนเอง”

¹⁵⁷ สัมภาษณ์, ธาณินทร์ สุภาแสน, ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง, วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2557.

กล่าวโดยสรุป สภาพการณ์การบริหารราชการภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ได้สะท้อนให้เห็นปัญหา อุปสรรคทั้งในเชิงกฎหมาย และวิธีปฏิบัติราชการที่กลายเป็นข้อจำกัดให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคไม่สามารถดำเนินภารกิจได้เต็มศักยภาพ นอกจากนี้ ยังสะท้อนให้เห็นข้อจำกัดในการบูรณาการแผนพัฒนาพื้นที่และปัญหาการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งล้วนเกิดขึ้นจากปัจจัยข้อจำกัดด้านกฎหมายและปัจจัยด้านการเมืองที่ไม่สามารถควบคุมได้ ด้วยข้อจำกัดเหล่านี้ได้ทำให้นักวิชาการและภาคประชาสังคม ล้วนมองเห็นข้อจำกัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อันนำมาซึ่งการก่อตัวของกระแสแนวคิดการ “ยุบเลิก” ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและ “จังหวัดจัดการตนเอง” อันเป็นแนวคิดสำคัญที่จะนำไปสู่การปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต

บทที่ 10

สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาสถานภาพของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน ชี้ให้เห็นว่า แม้กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จะมีสถานะและการดำรงอยู่เป็นเวลายาวนานในบริบทการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย แต่หากพิจารณาถึงสถานภาพและพัฒนาของราชการบริหารส่วนภูมิภาคตลอดช่วงเวลา กว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มิได้เป็นโครงสร้างที่มีสถานะและการดำรงอยู่อย่างหยุดนิ่งตายตัว หากมีการปรับตัวไปตามพลวัตของบริบทและปัจจัยแวดล้อมในมิติต่าง ๆ ที่แปรเปลี่ยนไปในแต่ละช่วงเวลา

การปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นผลจากปัจจัยสำคัญคือ การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ อันเป็นผลจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และการออกกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นตามมา ตลอดจนการดำเนินนโยบายการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ ตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งส่งผลให้เกิดการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงอย่างเด่นชัดในระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการริเริ่มระบบบริหารราชการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งเป็นผลให้โครงสร้างและระบบการบริหารราชการบริหารส่วนภูมิภาคของไทยมีสถานะและการดำรงอยู่เช่นในปัจจุบัน

การปรับตัวทั้งในเชิงโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ปรากฏในช่วงเวลาที่ผ่านมา แสดงให้เห็นถึงทิศทางการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของราชการบริหารส่วนภูมิภาค จากเดิมที่มีบทบาทหลักในด้านการปกครองและควบคุมการบริหารราชการเพื่อตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล เป็นสำคัญมาสู่การเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ในเชิงยุทธศาสตร์มากขึ้น ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมประการหนึ่งของการปรับตัวในเชิงโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิกาดังกล่าวก็คือ การมีโครงสร้างประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยการปกครอง (intergovernmental relation structure) เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ ได้แก่ กลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) กลไกคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) และกลไกคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.)

กลไกในระดับต่าง ๆ ดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในฐานะโครงสร้างการประสานเชื่อมโยงบทบาทและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐในระดับต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการบูรณาการจัดสรรทรัพยากรของรัฐสำหรับขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาในพื้นที่ระดับภูมิภาค นโยบายของการจัดตั้งกลไกคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ ดังกล่าว ก็คือ การจัดโครงสร้างเชิงสถาบันเพื่อรองรับกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะในรูปแบบการประสานความร่วมมือ (co-operative governance) ขึ้น โดยเฉพาะทั้งการร่วมมือกันในแนวตั้งระหว่างองค์กรของรัฐในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการร่วมมือกันในแนวนอนระหว่างองค์กรในระดับเดียวกัน เช่น ระหว่างจังหวัดในภาคเดียวกัน รวมไปถึงการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชน รวมถึงองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน

แม้ว่าในปัจจุบัน กลไกการประสานบทบาทและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐระดับต่าง ๆ รวมถึงประสานบทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในระดับต่าง ๆ ดังกล่าว จะยังไม่สามารถแสดงบทบาทที่นำไปสู่ผลลัพธ์ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่เด่นชัด

ในทางปฏิบัติด้วยปัจจัยและข้อจำกัดในประการต่าง ๆ แต่พัฒนาการเชิงโครงสร้างดังกล่าว ก็นับว่าเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับทิศทางแนวโน้มการปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาสังคม และชุมชนในบริบทสากล จากเดิมที่มีลักษณะเป็น “การปกครอง” (government) โดยภาครัฐมุ่งแสดงบทบาทโดยใช้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจและดำเนินนโยบายสาธารณะฝ่ายเดียว มาเป็น “การบริหารกิจการบ้านเมือง” (governance) โดยภาครัฐหันมาแสดงบทบาทในการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อเกื้อหนุนให้ตัวแสดงต่าง ๆ ในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจ องค์กรอาสาสมัคร และองค์กรชุมชน เข้ามามีบทบาทร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย และทิศทางการบริหารกิจการสาธารณะในพื้นที่ เพื่อให้การบริหารกิจการสาธารณะเหล่านั้นสอดคล้องกับสภาพปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชนต่าง ๆ ตลอดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายให้ได้มากที่สุด

สาระสำคัญในบทนี้ กล่าวถึงข้อสรุปจากผลการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบบริหารราชการในภูมิภาคของไทยในปัจจุบัน ครอบคลุมประเด็นข้อสรุปเกี่ยวกับสภาพการณ์ปัจจุบันของการบริหารราชการในภูมิภาค ปัจจัยท้าทายต่อการพัฒนาระบบบริหารราชการในภูมิภาค และทิศทางแนวโน้มการปรับปรุงระบบบริหารราชการในภูมิภาค สาระสำคัญในส่วนต่อมา กล่าวถึงข้อเสนอแนะในประการต่าง ๆ ที่เป็นผลจากการศึกษาในที่นี้ ประกอบด้วย การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานจังหวัด การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานกลุ่มจังหวัด การพัฒนาระบบการจัดทำแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ในระดับภูมิภาค การปรับปรุงระบบบริหารงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด การพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลของหน่วยงานในภูมิภาค การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาค การปรับปรุงระบบการติดตามและรายงานผลการบริหารงานในภูมิภาค การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

10.1 สรุปผลการศึกษาสภาพปัจจุบันของการบริหารราชการในภูมิภาค

หากพิจารณาในมิติพัฒนาการของโครงสร้างเชิงสถาบัน การจัดโครงสร้างการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น¹ นับเป็นรากฐานในการพัฒนาระบบบริหารงานภาครัฐของไทยนับตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ดังจะเห็นได้ว่า แม้จะมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับใหม่อีกหลายฉบับในเวลาต่อมา แต่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในโครงสร้างระบบบริหารราชการที่ปรากฏ ก็ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการแบ่งชั้นภายในโครงสร้างการบริหารราชการในลักษณะดังกล่าวแต่ประการใด ส่วนความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งหมดนั้น ปรากฏในลักษณะการปรับปรุงภายในโครงสร้างการบริหารราชการในแต่ละส่วนเป็นการเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงภายในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง เช่น การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งปรากฏให้เห็นเป็นระยะ² การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อาทิ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยกำหนดให้ประกอบด้วย ภาค จังหวัด

¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476

² พิจารณาได้จากการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ฉบับต่าง ๆ หลังจากมีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา

และอำเภอ³ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประการสำคัญ เช่น การจัดตั้ง
สภาจังหวัด⁴ การจัดตั้งสภาตำบล⁵ เป็นต้น

สำหรับความเปลี่ยนแปลงในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนราชการ
บริหารส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมนับตั้งแต่ประกาศใช้
รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มีบทบัญญัติที่ส่งผลให้เกิดการปรับ
บทบาทของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในการปกครองและบริหาร
จัดการสาธารณะในพื้นที่ นับตั้งแต่บทบัญญัติที่กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐประการหนึ่งว่า “รัฐต้อง
กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและ
ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกัน
ทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึง
เจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”⁶

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ต้องมี
ผู้บริหารของท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน⁷ ส่งผลให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคที่แต่เดิมเคยทำหน้าที่
ผู้บริหารของท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่ง โดยประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นทุกระดับโดยตรง และที่สำคัญอีกประการหนึ่ง รัฐธรรมนูญได้ระบุให้มีการจัดทำแผนและขั้นตอน
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดแนวทางการมอบอำนาจการบริหาร การเงิน
การคลังให้แก่ท้องถิ่น⁸ บทบัญญัติดังกล่าวนำไปสู่การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง
ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่ โดยแยกบทบาท อำนาจหน้าที่ บุคลากรของกระทรวง ทบวง กรม ออกจาก
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเห็นได้จากการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งนำมาสู่การจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(ฉบับที่ 2)⁹ สำหรับเป็นกลไกผลักดันถ่ายโอนภารกิจ และการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่น
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งฉบับ พ.ศ. 2550 พัฒนาการภายในโครงสร้างการบริหารราชการ
ส่วนภูมิภาคปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบัญญัติในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้
จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่¹⁰ บทบัญญัติดังกล่าว

³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งภาค พ.ศ. 2495

⁴ พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 78

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 285

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284

⁹ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนด
ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2545 รวมทั้ง แผนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2)

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 78 (2)

นำมาสู่การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในบทบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประการสำคัญ นั่นคือ การกำหนดให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด¹¹ การกำหนดให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในด้านต่าง ๆ อย่างชัดเจน ประกอบด้วย การบริหารนโยบายสาธารณะ การกำกับกำกับการบังคับใช้กฎหมาย การสร้างความเป็นธรรมทางสังคม การจัดบริการสาธารณะ การส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเป็นตัวแทนของรัฐในพื้นที่¹² การกำหนดให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับชาติและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัดโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างหัวหน้าส่วนราชการที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนกลาง และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด รวมทั้งผู้แทนภาคประชาสังคมและผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน¹³ รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) ทำหน้าที่สอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติการกิจของหน่วยงานของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี¹⁴

ภายใต้พัฒนาการดังกล่าว โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ปรากฏกลไกการบริหารงานในรูปแบบใหม่เพิ่มขึ้น นั่นคือ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ในภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทางและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด กลไกทางการบริหารดังกล่าวเป็นการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐรูปแบบใหม่ขึ้นบนฐานโครงสร้าง การบริหารงานภาครัฐในภูมิภาคที่ดำรงอยู่เดิม ซึ่งประกอบด้วยหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคในสังกัดกระทรวงและกรมต่าง ๆ ซึ่งมีฐานะเป็นส่วนราชการประจำจังหวัด และอยู่ภายใต้การประสานและควบคุมบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด และส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคที่กระทรวงและกรมต่าง ๆ จัดตั้งขึ้นในฐานะหน่วยปฏิบัติการระดับพื้นที่ โดยบริหารภารกิจขึ้นตรงต่อหน่วยราชการส่วนกลางต้นสังกัด สภาพการจัดโครงสร้างการบริหารราชการในระดับภูมิภาคในปัจจุบันสามารถแสดงได้ดังแผนภาพในหน้าถัดไป

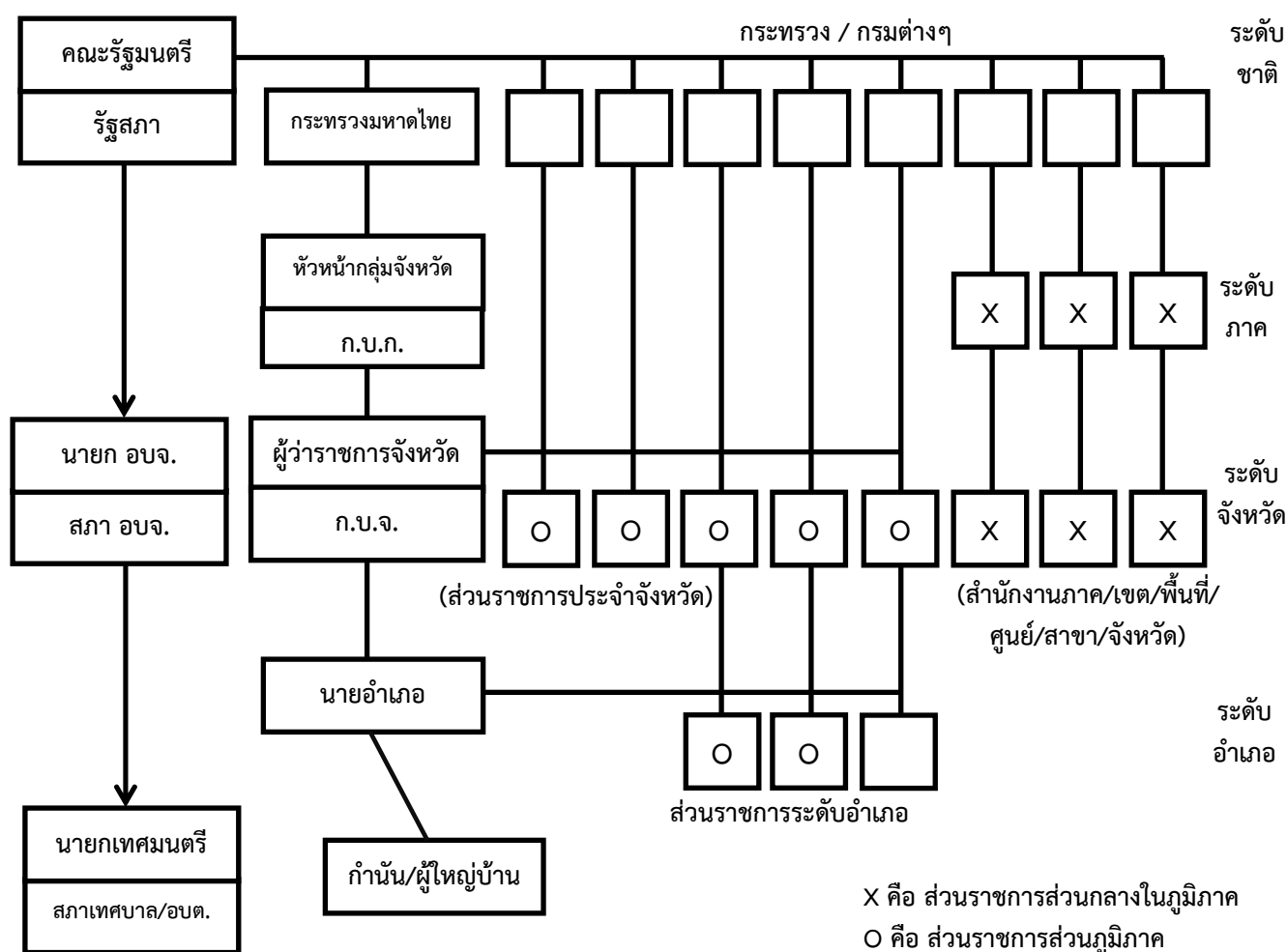
¹¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 7 เพิ่มเติมในวรรคสามของมาตรา 52 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.

¹² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 8 เพิ่มเติมในมาตรา 52/1.

¹³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 10 เพิ่มเติมในมาตรา 53/1, มาตรา 53/2.

¹⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 11 เพิ่มเติมในมาตรา 55/1.

แผนภาพที่ 11 แสดงการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐในภูมิภาค



จากแผนภาพ จะเห็นได้ว่า กระทรวงและกรมต่าง ๆ ในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง มีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการปกครองระดับชาติ (national government) การบริหารงานอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะรัฐมนตรี การบริหารภารกิจในระดับพื้นที่ของราชการบริหารส่วนกลาง โดยเฉพาะส่วนราชการระดับกรมต่าง ๆ มีการจัดโครงสร้างการบริหารภารกิจในระดับภูมิภาค ปรากฏใน 2 ลักษณะคือ 1) การจัดตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคในโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด (regional government department/agencies) มีฐานะเป็น “ส่วนราชการประจำจังหวัด” ปัจจุบันมีจำนวน 33 หน่วยงาน¹⁵ การบริหารภารกิจในพื้นที่ของส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคในสังกัดส่วนราชการระดับกรมต่าง ๆ อยู่ภายใต้การประสานและควบคุมบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในขณะเดียวกันก็อยู่ภายใต้การควบคุมสั่งการในเชิงนโยบายและแผนงานของหน่วยราชการต้นสังกัดในส่วนกลางด้วย ส่วนราชการประจำจังหวัดบางหน่วยงานมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานในระดับอำเภอ ในขณะที่หน่วยราชการส่วนใหญ่มิเฉพาะโครงสร้างการบริหารงานในระดับจังหวัด แต่ก็มีมีการส่งบุคลากรออกไปปฏิบัติภารกิจในระดับอำเภอ เช่น การจัดตั้งหน่วยงานสาขาในพื้นที่อย่าง

¹⁵ หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งจัดตั้งตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการระดับกรม

ไม่เป็นทางการ หรือการจัดหน่วยบริการเคลื่อนที่ และ 2) การจัดตั้งส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค ภายใต้โครงสร้างการบริหารงานของส่วนราชการบริหารส่วนกลาง มีฐานะเป็นหน่วยปฏิบัติการในระดับพื้นที่ (ministry field agencies) ปรากฏรูปแบบการจัดตั้งในลักษณะต่าง ๆ อาทิ สำนักงานภาค เขต พื้นที่ ศูนย์ สาขา มีการกำหนดขอบเขตพื้นที่บริหารภารกิจระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับภาคไปจนถึงพื้นที่ระดับจังหวัด การบริหารภารกิจในพื้นที่ของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคอยู่ภายใต้การควบคุมสั่งการของส่วนราชการระดับกรมต้นสังกัดในส่วนกลางโดยตรง ทั้งนี้ ในแต่ละจังหวัดมีหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคตั้งอยู่ในพื้นที่ในจำนวนมากน้อยแตกต่างกันไป

ในขณะที่การจัดโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการประจำจังหวัด ในฐานะหน่วยบริหารภารกิจด้านต่าง ๆ ในพื้นที่ภูมิภาค อาทิ ด้านความสงบเรียบร้อย ด้านความเป็นธรรม ด้านเศรษฐกิจ ด้านอุตสาหกรรม ด้านแรงงาน ด้านสาธารณสุข ฯลฯ สะท้อนให้เห็นถึงสถานะของจังหวัด ในฐานะหน่วยบริหารภารกิจภาครัฐระดับภูมิภาค (functional institutions) ให้บรรลุเป้าหมายภายใต้ นโยบายของรัฐบาลและทิศทางการพัฒนาของประเทศ ในอีกด้านหนึ่ง การจัดโครงสร้างหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นชั้นบนในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ก็สะท้อนให้เห็นสถานะของจังหวัดในหน่วยบริหารพื้นที่ (areal/territorial institutions) ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการกระจายอำนาจทางการปกครองจากส่วนกลาง องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการบริหารภารกิจทั่วไป ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ (general purpose local government)¹⁶ ในแง่นี้ การขับเคลื่อนการพัฒนา จังหวัดจึงดำเนินไปภายใต้บทบาทของกลไกการบริหารงานภาครัฐใน 2 ส่วนควบคู่กัน คือ กลไกการบริหารงาน จังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลและแผนปฏิบัติการของกระทรวง และกรมต่าง ๆ มาปฏิบัติให้บรรลุผลในพื้นที่ และกลไกการบริหารกิจการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุด

หากพิจารณาในเชิงหลักการ การจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ไม่ว่าจะเป็น กลไกทางการบริหารอย่างคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และกลไกทางการคลังอย่าง การจัดตั้งงบประมาณพัฒนาจังหวัด ถือเป็นแนวทางในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ ซึ่งมีลักษณะการจัดโครงสร้างหน่วยงานตามภารกิจเฉพาะในแต่ละด้าน (functional specialization) เพื่อให้เกิดการประสานการดำเนินการกิจระหว่างกันภายใต้เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์และแผนงานในระดับพื้นที่ (area coordination) กลไกการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ จึงมีบทบาทในการปรับความเชื่อมโยงและ สอดคล้องระหว่างกลไกการบริหารภารกิจด้านต่าง ๆ ของภาครัฐ (governmental functions) กับกลไกการบริหาร พื้นที่ทางการปกครอง (governmental areas) โดยมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและงบประมาณ พัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือสำคัญ¹⁷

¹⁶ คำอธิบายหลักการจัดสรรอำนาจในการบริหารงานภาครัฐโดยผ่านกลไกการจัดแบ่งหน่วยงานตามภารกิจและ กลไกการจัดหน่วยบริหารพื้นที่ (functional and areal channels) โปรดดู Samuel Hume IV, *Local Government and National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government* (London: Harvester Wheatsheaf, 1991), pp. 3-7.

¹⁷ คำอธิบายเกี่ยวกับปัญหาของการจัดโครงสร้างการบริหารภารกิจของหน่วยงานภาครัฐตามลักษณะเฉพาะในแต่ละ ด้าน (functional organization) และความสำคัญของการจัดโครงสร้างการประสานการดำเนินการกิจระหว่างหน่วยงานใน ระดับพื้นที่ (inter-agency coordination) โปรดดู James W. Fesler, *Area and Administration* (Alabama: University of Alabama Press, 1949), pp. 21-22.

ในขณะเดียวกัน กลไกการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นการจัดโครงสร้างการบริหารพื้นที่ (administrative area) เพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจ และภาคประชาชนในจังหวัดต่าง ๆ ภายในกลุ่มจังหวัดในการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาพื้นที่ระดับภาค ในขณะที่คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) เป็นกลไกประสานการดำเนินการกิจกรรมร่วมกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ และประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างส่วนราชการ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจ และภาคประชาชนในพื้นที่ ในระดับกลุ่มจังหวัดก็มีคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) เป็นกลไกในการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ในการวางแผนบริหารพื้นที่กลุ่มจังหวัดคู่ขนานกันไป¹⁸

ผลการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐในระดับภูมิภาคในทศวรรษที่ 1990 พบว่า ภายใต้บริบทพัฒนาการเชิงโครงสร้างในประการต่าง ๆ ดังกล่าว การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ รวมถึงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ยังคงปรากฏประเด็นปัญหา ข้อจำกัด และอุปสรรคในประการต่าง ๆ ซึ่งสมควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาให้เหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป จากผลการศึกษาสภาพการณ์ปัจจุบันของการบริหารราชการในภูมิภาคดังได้กล่าวไปในบทที่ผ่านมา นั้น คณะผู้วิจัยมีข้อสรุปจากผลการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

10.1.1 ปัจจัยเชิงโครงสร้างมีผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารภารกิจของส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ประสิทธิภาพในการดำเนินการกิจส่วนราชการประจำจังหวัด มีส่วนสำคัญต่อระดับผลสัมฤทธิ์ในการบริหารราชการระดับภูมิภาคโดยรวม ผลการศึกษาค้นคว้า รูปแบบการจัดหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นปัจจัยที่มีผลต่อระดับประสิทธิภาพในการบริหารภารกิจของส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคบางหน่วยงาน โดยเฉพาะกรณีการจัดโครงสร้างการบริหารงานส่วนภูมิภาคแบบ “มีส่วนราชการประจำจังหวัดแบบกลุ่มจังหวัด” ซึ่งเป็นการจัดตั้งส่วนราชการประจำจังหวัดเพื่อรับผิดชอบภารกิจในพื้นที่จังหวัดที่ตั้งอยู่ และรับผิดชอบการบริหารภารกิจในพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงในรูปของกลุ่มจังหวัดไปพร้อมกัน ทั้งนี้ ในช่วงที่ผ่านมาพบว่า การจัดโครงสร้างในลักษณะดังกล่าวยังมีข้อจำกัดด้านธุรการที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายและการบริหารโครงการในพื้นที่จังหวัดข้างเคียงในเขตรับผิดชอบ ดังนั้น การบริหารภารกิจของส่วนราชการที่จัดโครงสร้างส่วนราชการประจำจังหวัดแบบกลุ่มจังหวัด จึงควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงพัฒนาหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่เอื้อต่อการดำเนินการกิจให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การจัดโครงสร้างส่วนราชการประจำจังหวัด ควรได้รับการพิจารณาทบทวนและปรับปรุงให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการปฏิบัติงานระดับพื้นที่ โดยการนำปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของพื้นที่เป็นตัวตั้งสำหรับการวิเคราะห์ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัด รวมถึงการวิเคราะห์ความเหมาะสมในการปรับรูปแบบจัดการส่วนราชการ ภายใต้บริบทแวดล้อมการบริหารพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลงไป อันเนื่องมาจากการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือบริบทความจำเป็นในพื้นที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งส่งผลให้การมีส่วนราชการแบบรายจังหวัดไม่ก่อให้เกิด

¹⁸ กลไกดังกล่าวเทียบเคียงได้กับการจัดโครงสร้างการบริหารพื้นที่ระดับภาค (regions) ในช่วงทศวรรษ 1940 ในประเทศฝรั่งเศส โดยเฉพาะการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดให้ทำหน้าที่ “ผู้ว่าราชการภาค” (regional prefect) โปรดดู Samuel Hume IV, *Local Government and National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government*, p. 223-223.

ประสิทธิภาพในแง่ความคุ้มค่า โดยควรมีการพัฒนาหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ลักษณะภารกิจของส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เหมาะสมสำหรับการปรับโครงสร้างจากการมีส่วนราชการประจำจังหวัดแบบรายจังหวัดมาเป็นแบบกลุ่มจังหวัด ในกรณีที่ขอบเขตภารกิจของหน่วยงานนั้น ๆ ในพื้นที่มีปริมาณลดลง

10.1.2 บริบทเฉพาะในแต่ละพื้นที่ส่งผลให้การบริหารงานจังหวัดมีเงื่อนไขข้อจำกัดแตกต่างกัน

ปัจจัยเชิงพื้นที่ในมิติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะเฉพาะของสภาพภูมิประเทศ ตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ ฐานทรัพยากร สภาพทางเศรษฐกิจ สภาพทางสังคม การขยายตัวของเมือง การเคลื่อนย้ายประชากร การอพยพของแรงงานข้ามถิ่นและแรงงานต่างด้าว ความเสี่ยงต่อภัยธรรมชาติ ฯลฯ ล้วนแต่ส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐในแต่ละจังหวัดเผชิญกับสภาพปัญหา ปัจจัยท้าทาย ข้อเรียกร้องและความคาดหวังต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่แตกต่างกันไป การจัดโครงสร้างและกลไกการบริหารงานในพื้นที่ระดับจังหวัด จึงควรพิจารณาถึงความสอดคล้องกับสภาพบริบทในการบริหารงานภาครัฐภายใต้ลักษณะเฉพาะของพื้นที่จังหวัด กล่าวคือ ในขณะที่โครงสร้างการบริหารงานจังหวัดทุกจังหวัดมีรูปแบบและองค์ประกอบเหมือนกัน แต่ในบริบทการบริหารพื้นที่ จะเห็นได้ว่า แต่ละจังหวัดอยู่ภายใต้สภาวะแวดล้อมและเงื่อนไขในการบริหารงานที่แตกต่างกัน ทั้งในเชิงขอบเขตและความซับซ้อนของประเด็นปัญหา รวมถึงปัจจัยท้าทายการพัฒนาพื้นที่ ดังนั้น การพัฒนาขีดความสามารถในการตอบสนองต่อปัญหาและการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จึงอาจจำเป็นต้องพิจารณาทบทวนหลักเกณฑ์การจัดโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด โดยมุ่งสร้างความสอดคล้องระหว่างองค์ประกอบและจำนวนของส่วนราชการประจำจังหวัดในฐานะหน่วยบริหารภารกิจด้านต่าง ๆ กับสภาพบริบททางการบริหารตามลักษณะเฉพาะของพื้นที่

10.1.3 การจัดโครงสร้างการบริหารราชการระดับอำเภอมีความจำเป็นแตกต่างกันไปตามลักษณะภารกิจและบริบทเฉพาะของพื้นที่จังหวัด

การดำเนินภารกิจของหน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาคบางส่วน มีพื้นที่ปฏิบัติการในระดับอำเภอ โดยเฉพาะกรณีส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีภารกิจในเชิงการจัดบริการสาธารณะ รวมถึงการตอบสนองต่อประชาชนกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ ซึ่งจำเป็นต้องมีการปฏิบัติงานในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง การจัดโครงสร้างการบริหารงานระดับอำเภอจึงยังคงมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของจังหวัดในฐานะกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตาม การพิจารณาความจำเป็นในการจัดโครงสร้างส่วนราชการระดับอำเภอ ควรตั้งอยู่บนเงื่อนไขด้านขนาดของพื้นที่จังหวัดและสภาพภูมิประเทศที่ส่งผลต่อการคมนาคม โดยเฉพาะจังหวัดที่พื้นที่ขนาดใหญ่ หรือมีภูมิประเทศเป็นอุปสรรคต่อการคมนาคม และเงื่อนไขด้านปริมาณภารกิจที่สอดคล้องกับความหนาแน่นหรือการกระจุกตัวของประชาชนกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ

นอกจากนี้ การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานระดับอำเภอ ยังควรมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพของอำเภอในการเป็นกลไกประสานการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ของบุคลากรจากส่วนราชการประจำจังหวัด และการปฏิบัติงานของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ รวมถึงการพัฒนาระบบบริหารภารกิจร่วมกันระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคภายใต้กลไก “ศูนย์บริการร่วมระดับอำเภอ” เพื่อให้การปฏิบัติงานในพื้นที่ระดับอำเภอของส่วนราชการประจำจังหวัดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เมื่อพื้นที่ระดับอำเภอนับเป็นจุดปฏิบัติการที่สำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาค การจัดโครงสร้าง

การบริหารงานในระดับอำเภออย่างเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของภารกิจและลักษณะความจำเป็นในพื้นที่ จึงมีส่วนสำคัญยิ่งต่อระดับความสำเร็จในการบริหารงานภาครัฐโดยรวม

10.1.4 สำนักงานจังหวัดมีบทบาทสำคัญในกระบวนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการบริหารงานจังหวัด ทั้งในฐานะหน่วยงานที่สนับสนุนการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และในฐานะหน่วยประสานและอำนวยความสะดวก การกิจของส่วนราชการประจำจังหวัด อย่างไรก็ดี โดยภาพรวมการปฏิบัติงานของสำนักงานจังหวัดในปัจจุบัน ยังคงมีลักษณะมุ่งเน้นการทำงานในฐานะหน่วยงานเลขานุการผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหลัก ในขณะที่การแสดง บทบาทในฐานะหน่วยประสานการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดยังไม่โดดเด่นนัก นอกจากนี้ ปัจจัยด้าน ขีดสมรรถนะของบุคลากรในสำนักงานจังหวัด ยังส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานของกลไกการบริหารงาน จังหวัดแบบบูรณาการอีกด้วย โดยเฉพาะกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งต้องอาศัย เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์เป็นอย่างดี ดังนั้น ภายใต้บริบท การพัฒนาเชิงโครงสร้างของระบบบริหารงานในภูมิภาคปัจจุบัน สำนักงานจังหวัดควรได้รับการพัฒนาบทบาท ในฐานะหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ที่สามารถวิเคราะห์มิติความเชื่อมโยงของภารกิจของหน่วยราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ภายใต้การบริหารยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด นอกจากนี้ สำนักงานจังหวัดควรเป็น ศูนย์กลางของฐานข้อมูลสารสนเทศเชิงพื้นที่ซึ่งมีความรอบด้านและทันสมัย เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน สามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์งานหรือโครงการต่าง ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ ต่อการพัฒนาจังหวัดโดยภาพรวม

10.1.5 บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการประสานการทำงาน ร่วมกันระหว่างส่วนราชการในพื้นที่จังหวัด

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญที่สุดต่อ ความสำเร็จในการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการในพื้นที่จังหวัด อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ การบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังมีข้อจำกัดในการทำหน้าที่ตัวแทนของรัฐบาลในการประสาน ราชการและบังคับบัญชาส่วนราชการประจำจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการประจำ จังหวัดมีการติดต่อประสานราชการไปยังส่วนราชการระดับกรมต้นสังกัดโดยตรง รวมถึงการกำหนดแผนงาน และโครงการต่าง ๆ ของส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งมีลักษณะมุ่งตอบสนองนโยบายของส่วนราชการต้นสังกัด เป็นหลัก มากกว่าการมุ่งตอบสนองต่อนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ สภาพการบริหารภารกิจของ ส่วนราชการประจำจังหวัดภายใต้ทิศทางที่กำหนดโดยราชการบริหารส่วนกลางเป็นหลัก ส่งผลให้การบริหาร ราชการส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัดในภาพรวม มีข้อจำกัดในการตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและ ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ให้บรรลุผลตามที่คาดหวัง ในขณะที่กลไกการบริหารงานจังหวัดแบบ บูรณาการ ผู้ว่าราชการจังหวัด แม้จะนำมาสู่การร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แต่ดำเนินโครงการภายใต้ ยุทธศาสตร์จังหวัดโดยภาพรวม ก็ยังคงมีข้อจำกัดที่ส่งผลต่อระดับประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนา พื้นที่

10.1.6 การประสานความร่วมมือจากหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่จังหวัด

การบูรณาการบทบาทและการทำงานระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดกับจังหวัดในฐานะหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ หากการดำเนินการกิจของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางหน่วยใด มีความสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของจังหวัด ก็ย่อมส่งผลให้กระบวนการจัดการเชิงบูรณาการในการพัฒนาด้านนั้น ๆ เกิดผลสัมฤทธิ์ได้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ผ่านมา ประสบกับอุปสรรคเชิงโครงสร้างในประการสำคัญ นั่นคือ การขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารพื้นที่ อันเนื่องมาจากสภาพการจัดหน่วยราชการบริหารส่วนกลางซึ่งมีการขยายหน่วยงานราชการส่วนกลางมาตั้งกระจายในพื้นที่ภูมิภาคเป็นจำนวนมาก การดำเนินการกิจภาครัฐในระดับพื้นที่ในหลายด้านอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางเหล่านั้น ในขณะที่การดำเนินงานของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค แม้จะตั้งปฏิบัติการในเขตพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ แต่ก็ยังขาดความเชื่อมโยงกับกระบวนการบริหารราชการจังหวัด ดังนั้น หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค จึงควรมีระบบการประสานแผนงานและรายงานการดำเนินการกิจในพื้นที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับทราบ นอกจากนี้ ยังควรประสานความร่วมมือให้หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคเข้ามาร่วมขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสนับสนุนทางวิชาการที่จำเป็นต่อการวิเคราะห์และกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาในภูมิภาคในด้านที่เกี่ยวข้อง

10.1.7 การมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่จังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดปรากฏผลในทางปฏิบัติในลักษณะแตกต่างกันไป

ระบบการมอบอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และการมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้แก่หัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่ เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการกิจอย่างใดก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่า ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบจากส่วนกลางยังคงมีลักษณะที่ไม่ได้สมดุลกับหน้าที่และความรับผิดชอบของจังหวัด ในบางกรณียังขาดการมอบอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานในภูมิภาคอย่างเพียงพอ หรือในบางกรณีที่มีการมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดค่อนข้างมาก ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็อาจดำเนินการตามอำนาจดังกล่าวตามดุลพินิจของตนได้อย่างคล่องตัวนัก เนื่องจากการกำหนดเงื่อนไขในการมอบอำนาจไว้ค่อนข้างเคร่งครัดตายตัว นอกจากนี้ การมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้แก่หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ก็เป็นปัญหาต่อการบริหารงานในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในภูมิภาคเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รูปแบบการมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้หัวหน้าส่วนราชการที่มีความแตกต่างลักลั่นกัน ในบางจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจที่ได้รับมอบจากส่วนราชการระดับกรมให้แก่หัวหน้าส่วนราชการทั้งหมด แต่บางจังหวัดมีการมอบอำนาจในเรื่องเดียวกันเพียงบางส่วน การส่งมอบอำนาจบางส่วนไว้เป็นดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด มีผลดีต่อการกำกับดูแลการบริหารภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ในพื้นที่ แต่อีกด้านหนึ่งก็อาจส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจดำเนินงานในพื้นที่

10.1.8 ปัจจัยลักษณะพิเศษของพื้นที่ส่งผลให้แต่ละจังหวัดมีเงื่อนไขข้อจำกัดด้านงบประมาณในการพัฒนาจังหวัดแตกต่างกัน

งบประมาณพัฒนาจังหวัดภายใต้ระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นกลไกสำคัญในการยกระดับขีดสมรรถนะของจังหวัดในการพัฒนาพื้นที่ โดยเฉพาะในแง่การจัดสรรงบประมาณโดยมุ่งตอบโจทย์ประเด็นปัญหาและความต้องการที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละจังหวัด อย่างไรก็ตาม ภายใต้บริบทการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีปัจจัยเชิงพื้นที่ที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการขยายตัวของชุมชนเมือง การเติบโตของพื้นที่ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจในภูมิภาค เคลื่อนย้ายของประชากรและแรงงาน รวมไปถึงการเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่กับต่างประเทศ การจัดสรรงบประมาณเพื่อตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ในบางจังหวัดอาจประสบปัญหาข้อจำกัดในแง่วงเงินงบประมาณ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับขอบเขตของสภาพปัญหาและความจำเป็นในการพัฒนาพื้นที่ซึ่งมีลักษณะพิเศษไปจากจังหวัดอื่น ๆ โดยทั่วไป ดังนั้นเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจังหวัดจึงควรพิจารณาจากปัจจัยขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่ ประเด็นปัญหาพิเศษของพื้นที่ และสภาพความซับซ้อนของยุทธศาสตร์การพัฒนาในแต่ละพื้นที่ เช่น การพัฒนาเมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจในภูมิภาค การพัฒนาระบบเศรษฐกิจชายแดนและการค้าข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ เป็นต้น

10.1.9 กระบวนการบริหารงบประมาณของราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

กระบวนการบริหารงบประมาณจังหวัด เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งนี้ ระดับประสิทธิภาพในการบริหารงานจังหวัดในช่วงที่ผ่านมาเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาด้านการบริหารงบประมาณในหลายประการ ได้แก่ วงรอบการเบิกจ่ายงบประมาณซึ่งในบางกรณียังมีความล่าช้า ส่งผลให้จังหวัดไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ทัน อีกทั้งการกำหนดกรอบระยะเวลาการจัดทำแผนงบประมาณตามยุทธศาสตร์จังหวัดล่วงหน้า 2 ปี ส่งผลให้การดำเนินโครงการบางกรณีไม่สอดคล้องต่อบริบทของสภาพปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ การจัดสรรงบประมาณพัฒนาจังหวัดตามภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัด ยังมีข้อจำกัดต่อการเอื้ออำนวยให้การบริหารงานจังหวัดโดยรวมเกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาพื้นที่ เนื่องจากสัดส่วนงบประมาณพัฒนาจังหวัดส่วนใหญ่เป็นงบลงทุนก่อสร้างและงบบุคลากรของส่วนราชการต่าง ๆ ในขณะที่ส่วนน้อยเป็นงบประมาณเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือตอบสนองความต้องการในพื้นที่ ดังนั้น จึงควรมีการทบทวนหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดมีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในการดำเนินงานในแต่ละพื้นที่ รวมถึงการพัฒนาระบบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดภายใต้กลไก “ภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์” (strategic partnership) ระหว่างส่วนราชการประจำจังหวัดที่รับผิดชอบโครงการตามยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมายการพัฒนา และส่วนราชการบริหารส่วนกลางที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัด เพื่อระดมทรัพยากรและงบประมาณพัฒนาในพื้นที่ร่วมกัน โดยภาคีทุกฝ่ายเป็นเจ้าภาพร่วมกัน

10.1.10 การบริหารงบประมาณจังหวัดยังมีข้อจำกัดในการบูรณาการการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ร่วมกันของส่วนราชการประจำจังหวัด

ปัญหาการบูรณาการระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัด ส่วนหนึ่งเกิดจากกระบวนการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดแต่ละหน่วยงาน ถูกกำหนดมาจากส่วนราชการต้นสังกัดในส่วนกลางในลักษณะค่อนข้างเป็นเอกเทศ โดยเฉพาะในแง่การกำหนดเป้าหมายและการจัดลำดับความสำคัญของโครงการภายใต้แผนงานในแต่ละปี ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์ภายใต้แผนพัฒนาจังหวัด จึงมีลักษณะเป็นการจัดสรรงบประมาณตามโครงการที่ส่วนราชการประจำจังหวัดแบ่งกันรับผิดชอบตามไปด้วย

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ ส่วนราชการประจำจังหวัดยังคงยึดติดกับวิธีการทำงานแบบแบ่งแยกขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานอย่างเด็ดขาด งบประมาณภายใต้ระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ จึงเป็นเงินที่ส่วนราชการประจำจังหวัดมองว่าตนเองควรมี “ส่วนแบ่ง” สำหรับนำไปดำเนินโครงการภายใต้ภารกิจในอำนาจหน้าที่ของตน ผลที่ตามมาก็คือ การบริหารงบประมาณจังหวัดที่ผ่านมา ยังไม่สะท้อนการบูรณาการการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ร่วมกันของส่วนราชการประจำจังหวัดได้อย่างเด่นชัดนัก นอกจากการจัดสรรงบประมาณแบบแยกย่อยเพื่อแบ่งสรรโครงการระหว่างส่วนราชการประจำจังหวัดแล้ว จุดอ่อนของการบริหารงบประมาณจังหวัดอีกประการหนึ่งก็คือ การแทรกแซงงบประมาณจังหวัดโดยฝ่ายการเมือง ซึ่งส่งผลให้การบริหารแผนงานโครงการไม่เป็นไปตามความต้องการของจังหวัดเท่าที่ควร

10.1.11 การมีระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภูมิภาคส่งผลต่อคุณภาพของแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

ข้อมูลสารสนเทศเพื่อการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภูมิภาค เป็นองค์ประกอบสำคัญในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลสารสนเทศเชิงพื้นที่ในมิติต่าง ๆ ทั้งด้านภูมิศาสตร์ ประชากร เศรษฐกิจ สังคม ผังเมือง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า การกำหนดนโยบายพัฒนาเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด โดยภาพรวมยังขาดการให้ความสำคัญกับการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศเพื่อการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคเท่าที่ควร ในบางกรณีมักเป็นการเลือกนำข้อมูลเฉพาะในบางด้านที่เกี่ยวข้องมาประกอบการเสนอโครงการพัฒนาพื้นที่ซึ่งได้ออกแบบและกำหนดพื้นที่เป้าหมายไว้แล้ว

การวางแผนยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดซึ่งเป็นแผนพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาค โดยมิได้ตั้งอยู่บนหลักฐานจากการวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศในด้านต่าง ๆ อย่างครบถ้วนและเป็นระบบ จึงส่งผลต่อคุณภาพของแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมิได้กระจายไปตามยุทธศาสตร์อย่างสอดคล้องกัน ดังนั้น การยกระดับขีดสมรรถนะของกลไกการบริหารราชการในภูมิภาค จึงควรมีการพัฒนากระบวนการข้อมูลเพื่อการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาค สำหรับเป็นฐานในการกำหนดทิศทางการวางยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ทั้งหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคซึ่งมีภารกิจเชิงวิชาการและสถาบันวิชาการในภูมิภาค

10.1.12 การมีกลไกกำกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะมีส่วนสำคัญต่อการยกระดับผลสัมฤทธิ์ในการกิจและเสริมสร้างธรรมาภิบาลของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค

การมีกลไกกำกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ เป็นปัจจัยเชิงโครงสร้างที่มีส่วนสำคัญต่อการยกระดับผลสัมฤทธิ์ในการกิจ ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการจัดตั้งกลไก “คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด” (ก.ธ.จ.) เพื่อเป็นองค์กรตามกฎหมายที่ทำหน้าที่สอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการในจังหวัด โดยเฉพาะการตรวจสอบความมีธรรมาภิบาลในการบริหารงบประมาณจังหวัด แต่ที่ผ่านมาพบว่า ในทางปฏิบัติ การทำหน้าที่ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) มีผลต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารราชการในภูมิภาคค่อนข้างน้อย ดังนั้น นอกเหนือจากการพัฒนาการกำกับและตรวจสอบที่มีอยู่แล้ว การสร้างช่องการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ในการกำกับควบคุมการบริหารราชการจังหวัดก็เป็นอีกหนึ่งมาตรการในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานในภูมิภาค

นอกจากนี้ ระดับผลสัมฤทธิ์ในการบริหารงานจังหวัดยังเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขด้านตัวชี้วัดการปฏิบัติราชการในภูมิภาคอีกด้วย เนื่องจากที่ผ่านมาส่วนราชการประจำจังหวัดมักจะมีงานมุ่งเน้นการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตัวชี้วัดตามพันธกิจของหน่วยงานตนเองเป็นหลัก ส่งผลให้การทำงานที่มีลักษณะบูรณาการหรือประสานการทำงานและระดมทรัพยากรและบุคลากรร่วมกันระหว่างส่วนราชการในพื้นที่ไม่ค่อยประสบความสำเร็จ เพราะแต่ละส่วนราชการมักมองว่าเป็นงานที่ทำแล้วไม่ได้ตัวชี้วัด ดังนั้น การพัฒนาปรับปรุงระบบการตรวจติดตามการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ จึงควรให้ความสำคัญกับการกำหนด “ตัวชี้วัดร่วม” สำหรับประเมินการทำงานร่วมกันภายใต้ระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

10.1.13 โครงสร้างการบริหารงานกลุ่มจังหวัดมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค

การขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ระดับภาคต้องอาศัยการประสานความร่วมมือในการกำหนดทิศทางและวางแผนพัฒนาในระดับต่าง ๆ ร่วมกันทุกภาคส่วน ทั้งการประสานความร่วมมือในแนวราบระหว่างหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ภูมิภาคหนึ่ง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคสังกัดส่วนราชการระดับกรมในกระทรวงต่าง ๆ และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และการประสานความร่วมมือแนวดิ่งระหว่างหน่วยงานที่มีบทบาทในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับชาติ จังหวัดในฐานะหน่วยขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่จังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะหน่วยประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัดและอำเภอ รวมไปถึงเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะผู้รับผิดชอบการพัฒนาในระดับท้องถิ่นเพื่อเป็นฐานรองรับยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาค ดังนั้น โครงสร้างการบริหารงานกลุ่มจังหวัดจึงมีความสำคัญในฐานะกลไกการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากที่ผ่านมา โดยภาพรวมกลุ่มจังหวัดยังไม่สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับภาคให้ปรากฏผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมได้ การจัดโครงสร้างการบริหารงานกลุ่มจังหวัดจึงมักถูกตั้งคำถามถึงบทบาท ความสำคัญ และความจำเป็นในการดำรงอยู่ อาทิ การมองว่าโครงสร้างการบริหารงานกลุ่มจังหวัดซ้ำซ้อนกับจังหวัด ทั้งในแง่การบริหารงบประมาณและลักษณะการดำเนินโครงการ การมองว่าการบริหารงานกลุ่มจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาปรับปรุงกลไกการทำงานที่เอื้อให้กลุ่มจังหวัดสามารถแสดงบทบาทในฐานะหน่วยขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ระดับภาค

เพื่อให้กลุ่มจังหวัดสามารถแสดงบทบาทที่เด่นชัดในกระบวนการบริหารงานภาครัฐ และการขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะยาว

10.1.14 บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัด มีผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ในการบริหารงานกลุ่มจังหวัด

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัด มีผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ในการบริหารงานกลุ่มจังหวัด ในช่วงที่ผ่านมาพบว่า การแสดงบทบาทในการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดยังดำเนินไปไม่ราบรื่นนัก ดังจะเห็นได้จากสภาพปัญหาการไม่ยอมรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดซึ่งเป็นบุคคลที่มีอาวุโสน้อยกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดคนอื่น ๆ ในกลุ่มจังหวัด รวมถึงการไม่ให้ความสำคัญกับการบริหารงานกลุ่มจังหวัดอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการขาดการเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) โดยการส่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเข้าร่วมประชุมแทนเป็นประจำ

ประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะการกำหนดตัวผู้ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัดตามระดับอาวุโส ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานกลุ่มจังหวัดในแง่กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เนื่องจากการเปลี่ยนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอาวุโสสูงสุดดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ในขณะที่จังหวัดดังกล่าวมิใช่จังหวัดศูนย์กลางซึ่งเป็นที่ตั้งของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ก็ส่งผลให้ภารกิจหน้าที่ด้านการบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดตกเป็นงานฝากของสำนักงานจังหวัดดังกล่าว ดังนั้น การปรับปรุงระบบบริหารงานกลุ่มจังหวัด จึงควรพิจารณาถึงการพัฒนาเงื่อนไขและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มจังหวัด รวมถึงการพัฒนากลไกการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด และการพัฒนาระบบการประชุมกลุ่มจังหวัดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

10.1.15 สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดยังมีข้อจำกัดด้านขีดสมรรถนะในการเป็นหน่วยขับเคลื่อนกระบวนการบริหารงานกลุ่มจังหวัด

สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการบริหารงานกลุ่มจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในด้านการเป็นหน่วยเลขานุการของคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) การทำงานเชิงวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ประสานเชื่อมโยงกลยุทธ์ในระดับต่าง ๆ การบูรณาการแผนงานและงบประมาณ และการเป็นศูนย์กลางข้อมูลยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาพบว่า การทำงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในภาพรวมยังไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากการดำเนินภารกิจของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดยังผูกติดอยู่ภายใต้การทำงานของสำนักงานจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของกลุ่มจังหวัด

ข้อจำกัดด้านขีดสมรรถนะของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด มีสาเหตุมาจากปัจจัยด้านบุคลากรที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานกลุ่มจังหวัด เนื่องจากการปฏิบัติงานของกลุ่มจังหวัดมักกระจุกอยู่ที่สำนักงานจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางกลุ่มจังหวัด นอกจากนี้ ภายใต้สภาพที่บุคลากรสำนักงานจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางกลุ่มจังหวัดต้องรับผิดชอบงานสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดควบคู่ไปด้วย บุคลากรในสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดยังมีข้อจำกัดอันเนื่องมาจากการไม่ทราบข้อมูลพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ และไม่เข้าใจสภาพการปฏิบัติงาน

ในพื้นที่ของจังหวัดที่เป็นสมาชิกอีกด้วย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบการทำงาน และปรับปรุงศักยภาพของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด โดยเฉพาะด้านบุคลากร ทั้งในแง่การบูรณาการกำลังบุคลากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกลุ่มจังหวัด และการเสริมสร้างขีดความสามารถของบุคลากรประจำในสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในระยะยาว

10.1.16 การจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดยังมีข้อจำกัดในการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างจังหวัด

งบประมาณกลุ่มจังหวัดเป็นกลไกทางการคลังที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค บนฐานการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐทุกระดับและภาคส่วนอื่น ๆ ในพื้นที่กลุ่มจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาพบว่า โดยภาพรวมการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดยังมีลักษณะการจัดสรรงบประมาณโดยแบ่งสรรให้แก่แต่ละจังหวัดไปดำเนินโครงการในพื้นที่ของตนเองอย่างเป็นเอกเทศ ในขณะที่มีเพียงชื่อโครงการเท่านั้นที่สะท้อนถึงการบูรณาการเป้าหมายการพัฒนาพื้นที่ในกลุ่มจังหวัดร่วมกัน สภาพดังกล่าวส่งผลให้การทำงานกลุ่มจังหวัดมีแนวโน้มเป็นการขับเคลื่อนโครงการบนฐานส่วนราชการประจำจังหวัดในกลุ่มจังหวัดที่รับผิดชอบโครงการ มากกว่าจะเป็นการดำเนินโครงการบนฐานความเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ในแต่ละจังหวัดภายใต้เป้าหมายร่วมกัน

ผลที่ตามมาก็คือ ส่วนราชการที่ไม่มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบโครงการภายใต้งบประมาณกลุ่มจังหวัดมีแนวโน้มที่จะมองข้ามความสำคัญของกลุ่มจังหวัด ในขณะเดียวกัน การจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดแบบแบ่งโครงการกันในกลุ่มจังหวัด ก็ก่อให้เกิดมุมมองที่ว่า เมื่องบประมาณยุทธศาสตร์จังหวัดไม่เพียงพอ ก็ไปขอจากงบประมาณกลุ่มจังหวัด หรือการมองว่า งบประมาณกลุ่มจังหวัดคือเงินสนับสนุนที่ส่วนราชการจะได้รับมาขับเคลื่อนภารกิจของตนเอง หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นความสำคัญในภารกิจด้านนั้น และเสนอเข้าสู่แผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ยิ่งกว่านั้น การขาดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดที่ชัดเจนรัดกุมก็เป็นช่องโหว่ที่ทำให้เกิดการแทรกแซงการบริหารงบประมาณกลุ่มจังหวัดโดยนักการเมืองระดับชาติ

10.1.17 การจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

กระบวนการกระจายอำนาจมุ่งเน้นมาตรการทางกฎหมายเป็นหลัก ในขณะที่ละเลยหรือมองข้ามมิติการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการระดับต่าง ๆ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องอาศัยมาตรการทางการบริหารควบคู่ไปด้วย กล่าวคือ การกำหนดขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่ส่วนราชการต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายและแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทางปฏิบัติมิได้นำไปสู่ประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ เนื่องจากข้อจำกัดด้านศักยภาพทางการคลังและขีดความสามารถของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรที่ยังอยู่ในระหว่างดำเนินการ

ด้วยเหตุนี้ การแบ่งแยกบทบาทความรับผิดชอบอย่างเด็ดขาดระหว่างส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอนภารกิจ จึงนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์ ไม่ว่าจะเป็นกรณี

ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยการดำเนินการที่ได้รับถ่ายโอนมา หรือไม่สามารถดำเนินการได้ตามมาตรฐาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่พึงได้รับ หรือในกรณีที่ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจไปแล้ว พยายามดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่มีลักษณะใกล้เคียงกับภารกิจที่ได้ถ่ายโอนไปแล้วในพื้นที่ หรือแม้แต่กรณีที่ส่วนราชการพยายามแทรกแซงกดดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดโครงการที่ส่วนราชการชี้แนะหรือต้องการให้ดำเนินการในพื้นที่ไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น สภาพดังกล่าวส่งผลให้รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บริบทกระบวนการกระจายอำนาจ ปรากฏในลักษณะ “แทรกแซง” หรือ “ทับซ้อน” กัน

10.1.18 การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาคมีความสำคัญต่อการสร้างความเป็นเอกภาพในการพัฒนาพื้นที่

การลดขนาดและจำนวนส่วนราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด แต่ไม่มีการจำกัดการขยายหน่วยงานในสังกัดกระทรวงและกรมต่าง ๆ ลงไปในพื้นที่ ผ่านการจัดตั้งส่วนราชการส่วนกลางในภูมิภาค เป็นปัจจัยที่ทำให้กระบวนการกระจายอำนาจที่ผ่านมา ยังไม่อาจนำไปสู่ผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาการรวมศูนย์อำนาจรัฐที่ส่วนกลางได้ เนื่องจากส่วนราชการส่วนกลางในภูมิภาค แม้จะตั้งปฏิบัติการอยู่ในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ แต่มีโครงสร้างการบริหารงานขึ้นตรงต่อส่วนราชการระดับกรมในส่วนกลาง การกำหนดแผนงานและการดำเนินการต่าง ๆ ในพื้นที่ของหน่วยงานเหล่านั้น จึงเป็นเอกเทศจากกระบวนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นกลไกในการประสานการบริหารงานภาครัฐในพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินการกิจของหน่วยงานทุกระดับในพื้นที่มุ่งตอบโจทย์ปัญหาและความต้องการเฉพาะของแต่ละจังหวัดเป็นสำคัญ

สภาพดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า กระบวนการกระจายอำนาจโดยมุ่งเน้นการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจากส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เพียงด้านเดียว โดยละเลยความสำคัญของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง กับหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคควบคู่ไปด้วย ย่อมไม่อาจนำไปสู่การลดระดับการรวมศูนย์ที่ส่วนกลางได้ ดังเห็นได้จากกรณีที่ยกมาต่าง ๆ มีการขยายหน่วยงานในสังกัดลงไปจัดตั้งส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคเป็นจำนวนมากเพื่อขยายปริมาณภารกิจของหน่วยงานในพื้นที่ หลังจากมีการถ่ายโอนภารกิจบางส่วนของกรมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในแง่นี้ การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เอื้อต่อการบริหารพื้นที่ระดับภูมิภาคจึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ เนื่องจากจังหวัดในฐานะโครงสร้างส่วนกึ่งกลาง มีบทบาทสำคัญในการประสานทิศทางการกำหนดนโยบายและแผนงานของส่วนราชการบริหารส่วนกลางให้มุ่งตอบโจทย์เฉพาะของพื้นที่แต่ละภูมิภาค และประสานทิศทางการกำหนดนโยบายและแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เอื้อต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภูมิภาคและยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติ

10.1.19 กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังมีความจำเป็นในบริบทการบริหารงานภาครัฐของไทยในปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาจากหลักการวิเคราะห์มิติความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังมีความจำเป็นในบริบทการบริหารงานภาครัฐของไทยในปัจจุบัน ด้วยเหตุผลสำคัญคือ กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังคงมีบทบาทสำคัญในการบูรณาการการนำนโยบายสาธารณะระดับชาติ

ที่กำหนดโดยกระทรวงต่าง ๆ มาขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติให้เกิดเอกภาพในระดับพื้นที่ ควบคู่ไปกับการเป็นกลไกประสานบทบาทของหน่วยราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคมในพื้นที่ให้เข้ามาร่วมกันกำหนดและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภูมิภาค รวมถึงมีบทบาทสำคัญในฐานะกลไกการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเปลี่ยนผ่านของกระบวนการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกำลังดำเนินไปในขณะนี้

แต่กระนั้น การดำรงอยู่ของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก็จำเป็นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขสำคัญ คือ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคควรจะได้รับ การปรับบทบาทและภารกิจหน้าที่ให้สอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อกระบวนการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับลดบทบาทของหน่วยราชการในการดำเนินภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะในระดับพื้นที่ ซึ่งมีลักษณะเป็นภารกิจที่สามารถถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ เพื่อให้ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีโครงสร้างเล็กลงและมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะบางประเภทที่เป็น การใช้อำนาจรัฐเท่านั้น ในขณะเดียวกันก็ปรับเปลี่ยนบทบาทมาสู่การทำหน้าที่เป็นหน่วยบริหารยุทธศาสตร์ การพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคเป็นหลัก ส่วนความสัมพันธ์ในเชิงกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็ควรปรับเปลี่ยนไปสู่การกำกับดูแลภายหลังการกระทำ และการกำกับมาตรฐานและผลลัพธ์การจัดบริการ สาธารณะเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยรวมเป็นสำคัญ

การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เหมาะสมกับบริบทในปัจจุบัน ควรดำเนินการ โดยอาศัยแนวทางการปรับปรุงบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาค แทนที่จะเป็นการยุบเลิก โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไปโดยสิ้นเชิงนั้น เนื่องจากแนวทางการยุบเลิกโครงสร้างการบริหาร ราชการส่วนภูมิภาค มีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบทั้งต่อโครงสร้าง และระบบบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม ตลอดจนส่งผลกระทบต่อโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วย การปกครองระดับต่าง ๆ รวมไปถึงผลกระทบต่อระบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งผลกระทบเหล่านั้นล้วนเชื่อมโยง กับประโยชน์ของสาธารณะที่ขึ้นอยู่กับเสถียรภาพและประสิทธิภาพในการทำงานของกลไกการบริหารราชการ โดยรวม

10.2 ข้อเสนอแนะแนวทางการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาค

จากผลการศึกษาสภาพการณ์ปัจจุบันของการบริหารราชการส่วนภูมิดังกล่าวมา คณะผู้วิจัย มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาคในประการต่าง ๆ ประกอบด้วย การพิจารณาทบทวนปรับปรุงการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัด การกำหนดเงื่อนไขการจัด โครงสร้างการบริหารและเครื่องมือเชิงนโยบายสำหรับพัฒนาจังหวัดที่เป็นพื้นที่ลักษณะพิเศษ การปรับปรุง บทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาค การพัฒนาขีดความสามารถของสำนักงานจังหวัด การปรับปรุง ระบบการขับเคลื่อนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การปรับปรุงระบบฐานข้อมูลสารสนเทศจังหวัด การปรับปรุง ระบบการขับเคลื่อนการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด การพัฒนาขีดความสามารถของสำนักบริหารยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัด

10.2.1 การพิจารณาทบทวนปรับปรุงการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัด

หากพิจารณาจากปัจจัยด้านลักษณะเฉพาะของพื้นที่ซึ่งเป็นบริบทแวดล้อมในการบริหารงานจังหวัด แต่ละจังหวัดควรจะมีโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดที่แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะที่สะท้อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด กล่าวคือ แม้ว่าทุกจังหวัดจะมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเท่ากัน แต่ภายใต้สภาพความเป็นจริงในการบริหารราชการจังหวัด จะเห็นได้ว่า แต่ละจังหวัดมีปริมาณและขอบข่ายการดำเนินภารกิจในแต่ละด้านมากน้อยแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ ซึ่งส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐในแต่ละจังหวัดดำเนินไปภายใต้บริบทแวดล้อมที่แตกต่างกัน ทั้งในแง่ประเด็นปัญหาและสภาพความซับซ้อนและความยากลำบากในการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ในแง่นี้ การจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดภายใต้รูปแบบเดียวกันอย่างตายตัว จึงไม่เอื้อต่อการยกระดับขีดสมรรถนะในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม การเติบโตและขยายตัวของพื้นที่เมือง รวมถึงการเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคอาเซียนและระดับสากล

การพิจารณาทบทวนปรับปรุงการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัด ควรตั้งอยู่บนหลักเกณฑ์สำคัญ คือ การจัดส่วนราชการในระดับภูมิภาค ซึ่งอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารงานจังหวัดนั้น นอกเหนือจากการพิจารณาความจำเป็นในเชิงภารกิจหน้าที่ของส่วนราชการแล้ว ยังจำเป็นต้องคำนึงถึงความจำเป็นในเชิงการตอบสนองต่อลักษณะเฉพาะของประเด็นการพัฒนาในพื้นที่อีกด้วย ดังนั้น แนวทางการจัดโครงสร้างส่วนราชการประจำจังหวัดจึงไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบเดียวกันตายตัว หากแต่ควรมีความยืดหยุ่นทั้งในแง่องค์ประกอบและจำนวนของส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในจังหวัด ทั้งนี้ ความแตกต่างในเชิงโครงสร้างดังกล่าวขึ้นอยู่กับเงื่อนไขลักษณะเฉพาะของพื้นที่ซึ่งสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาจังหวัดนั้น ๆ นั่นคือ บางจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษในการพัฒนาพื้นที่ ย่อมจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ บุคลากร ทรัพยากร และงบประมาณสำหรับขับเคลื่อนการพัฒนาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับลักษณะพิเศษของพื้นที่นั้น ๆ โดยเฉพาะ ในขณะที่จังหวัดอื่น ๆ อาจไม่จำเป็นต้องมีส่วนราชการดังกล่าว

ภายใต้แนวทางการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่ยืดหยุ่นตามลักษณะเฉพาะของพื้นที่ดังกล่าว แต่ละจังหวัดอาจมีโครงสร้างส่วนราชการประจำจังหวัดบางส่วนร่วมกัน โดยเฉพาะส่วนราชการส่วนภูมิภาคที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินภารกิจพื้นฐานของรัฐ ได้แก่ การบริหารนโยบายสาธารณะระดับชาติ การบังคับใช้กฎหมาย การอนุมัติอนุญาต การธำรงรักษาความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย สวัสดิภาพและความปลอดภัย การอำนวยความสะดวก และการจัดบริการสาธารณะระดับชาติ ในขณะเดียวกันแต่ละจังหวัดอาจมีโครงสร้างส่วนราชการประจำจังหวัดบางส่วนแตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น จังหวัดที่มียุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่เน้นการเป็นเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยวระดับภูมิภาค หรือประตูสู่ประเทศเพื่อนบ้าน อาจจะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานด้านวิเทศสัมพันธ์ขึ้นเป็นการเฉพาะ ต่างไปจากจังหวัดที่เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ การพัฒนาเกษตรกรรมของภูมิภาค ซึ่งไม่จำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานลักษณะเช่นนี้ในจังหวัด เป็นต้น ในขณะเดียวกัน ส่วนราชการที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต การจัดสวัสดิการ และบริการสาธารณะทางสังคมถือเป็นส่วนราชการที่ควรเป็นหน่วยงานพื้นฐานในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด นั่นคือ เป็นส่วนราชการประจำจังหวัดที่ควรจัดตั้งขึ้นในทุกจังหวัด

10.2.2 การกำหนดเงื่อนไขการจัดโครงสร้างการบริหารและเครื่องมือเชิงนโยบายสำหรับพัฒนาจังหวัดที่เป็นพื้นที่ลักษณะพิเศษ

คณะผู้วิจัยเสนอว่า ควรนำปัจจัยด้าน “พื้นที่” มาพิจารณาถึงมาตรการสนับสนุนการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ อาทิ มาตรการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่พิเศษ รวมไปถึงระบบการมอบอำนาจจากส่วนราชการบริหารส่วนกลางแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินภารกิจในพื้นที่พิเศษ เป็นต้น หากพิจารณาจังหวัดในมิติเชิงพื้นที่ จังหวัดในแต่ละพื้นที่ของภูมิภาคต่าง ๆ ย่อมมีลักษณะเฉพาะของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นลักษณะเฉพาะของสภาพภูมิศาสตร์ ภูมิประเทศ ขนาดพื้นที่ ฐานทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ ปัจจัยในเชิงพื้นที่เหล่านี้ยังส่งผลต่อลักษณะเฉพาะในมิติสังคมเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัดอีกด้วย ดังนั้น การพิจารณา “จังหวัด” ในฐานะหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค นอกเหนือจากการพิจารณาโครงสร้างทางการบริหารแล้ว จึงควรคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายในมิติเชิงพื้นที่ควบคู่ไปด้วย นั่นคือ การพิจารณาทบทวนปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยเชิงพื้นที่ซึ่งส่งผลให้บริบทการบริหารงานภาครัฐในพื้นที่แต่ละจังหวัดมีสภาพแตกต่างกัน ได้แก่

- ลักษณะเฉพาะด้านการเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยว
- ลักษณะเฉพาะด้านการเป็นพื้นที่ศูนย์กลางการลงทุนและอุตสาหกรรม
- ลักษณะเฉพาะด้านการเป็นพื้นที่ฐานการผลิตเกษตรกรรม
- ลักษณะเฉพาะด้านการเป็นเมืองมหานครและเมืองศูนย์กลางในภูมิภาค
- ลักษณะเฉพาะด้านการเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ
- ลักษณะเฉพาะด้านเศรษฐกิจชายแดนและการค้าระหว่างประเทศ
- ลักษณะเฉพาะด้านความแตกต่างหลากหลายทางอัตลักษณ์ชาติพันธุ์และวัฒนธรรมดั้งเดิม

สำหรับตัวอย่างลักษณะพิเศษของจังหวัดที่ได้รับการหยิบยกมากล่าวถึงในการศึกษานี้ ได้แก่ จังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคและมีฐานทรัพยากรทางเศรษฐกิจ เช่น จังหวัดเชียงใหม่ ภูเก็ต เป็นต้น และจังหวัดที่มีลักษณะเฉพาะทางสังคมวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ เช่น จังหวัดชายแดนภาคใต้ กล่าวคือ ในกรณีจังหวัดที่เป็นพื้นที่ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาค การขยายตัวทางเศรษฐกิจและการลงทุน ตลอดจนการเติบโตของชุมชนเมืองอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐในพื้นที่ต้องเผชิญกับสภาพปัญหาและความต้องการที่ซับซ้อนกว่าจังหวัดอื่น ๆ โดยทั่วไป ในกรณีเช่นนี้ ควรพิจารณากำหนดให้มีสถานะเป็น “จังหวัดพิเศษ” เพื่อให้สามารถปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานและรูปแบบการบริหารงานได้อย่างสอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นกำหนดให้มีงบประมาณพิเศษเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมถึงการมอบอำนาจหน้าที่พิเศษ เช่น งานระหว่างประเทศ การพัฒนาเขตพิเศษในการลงทุน รวมถึงการมีมาตรการมอบอำนาจของราชการบริหารส่วนกลาง หรืออำนาจตามกฎหมายได้เฉพาะกรณี เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถทำหน้าที่ขับเคลื่อนความร่วมมือจากหน่วยงานทุกระดับและทุกภาคส่วนในการพัฒนาพื้นที่

10.2.3 การปรับปรุงบทบาทและภารกิจของราชการส่วนภูมิภาค

การปรับปรุงบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นแนวทางการดำเนินการที่ตั้งอยู่บนเงื่อนไขสำคัญ คือ การดำเนินการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จะดำเนินการได้เมื่อกระบวนการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุผลแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถ

วิเคราะห์จำแนกขอบเขตภารกิจและบทบาทหน้าที่ที่เหลื่อมอยู่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้อย่างชัดเจน จากนั้นจึงพิจารณาแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะภารกิจที่เหลื่อมอยู่ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยหน่วยราชการในแต่ละพื้นที่จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอว่า แนวทางการปรับปรุงบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เหมาะสม ก็คือ การกำหนดให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีขอบเขตภารกิจเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำกับกำกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนสวัสดิภาพและความมั่นคงปลอดภัยของสังคมเป็นสำคัญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีใช้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะทั่วไปแก่ประชาชนในพื้นที่ หากมีบทบาทจำกัดเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการบริการสาธารณะทางปกครองที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลสู่การปฏิบัติ ในระดับพื้นที่เท่านั้น ในขณะเดียวกัน ราชการส่วนภูมิภาคยังคงมีความจำเป็นในฐานะกลไกการกำกับดูแล การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การจัดโครงสร้างหน่วยการบริหารราชการบริหารส่วนภูมิภาคจึงควรมีรูปแบบที่สอดคล้องกับภารกิจที่เหลื่อมอยู่ดังกล่าว

ภายใต้กรอบแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและบทบาทของราชการส่วนภูมิดังกล่าว โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดจึงควรมีขนาดเล็กลง โดยควรมีส่วนราชการประจำจังหวัดเฉพาะหน่วยราชการที่ยังคงต้องดำเนินการกิจด้านการบริการสาธารณะทางปกครอง อาทิ การบังคับใช้กฎหมาย การบริหารงานยุติธรรม การอนุมัติอนุญาต การจัดการข้อพิพาทร้องเรียน การรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัด ตลอดจนการบริหารราชการในฐานะตัวแทนของรัฐบาล สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ นั้น ควรมีการปรับโครงสร้างโดยให้แต่ละจังหวัดมีสำนักงานอำเภอกระจายในพื้นที่ตามความจำเป็น โดยยึดขนาดพื้นที่ของจังหวัดเป็นหลัก สำนักงานอำเภอมีฐานะเป็นสำนักงานสาขาของจังหวัด และไม่จำเป็นต้องมีอยู่ในทุกเขตอำเภอเช่นปัจจุบัน

เนื่องจากกระบวนการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา 2 ฉบับ และที่กำลังดำเนินการยกร่างแผนฯ ฉบับที่ 3 ซึ่งก็ยังไม่แล้วเสร็จ ส่งผลให้กระบวนการถ่ายโอนภารกิจยังไม่เรียบร้อย ดังนั้น การจัดทำข้อเสนอแนวทางการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในขั้นนี้ จึงตั้งอยู่บนเงื่อนไขที่ว่า เมื่อกระบวนการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ควรมีการดำเนินการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเสียใหม่ เพื่อให้มีขอบเขตภารกิจและบทบาทหน้าที่สอดคล้องกับบทบาทและภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอว่า การปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จะต้องนำไปสู่การปรับปรุงโครงสร้าง ตลอดจนขอบเขตภารกิจและบทบาทหน้าที่ของหน่วยราชการระดับจังหวัดให้เหมาะสมกับสภาพการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการเฉพาะในแต่ละพื้นที่เป็นสำคัญ สำหรับแนวทางในการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระยะยาว สามารถดำเนินการได้โดยการวิเคราะห์ภารกิจเพื่อปรับลดภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัด โดยถ่ายโอนภารกิจบางส่วนที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการโดยหน่วยราชการไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน ภายใต้เงื่อนไขที่มีการถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจควบคู่กันไปด้วย

10.2.4 การพัฒนาขีดความสามารถของสำนักงานจังหวัด

คณะผู้วิจัยเสนอว่า ควรมีการปรับปรุงบทบาท ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด เพื่อให้สำนักงานจังหวัดสามารถดำเนินงานในด้านการขับเคลื่อนกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ของจังหวัดได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ แนวทางที่สำคัญคือ การจัดโครงสร้างกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์และงบประมาณจังหวัด โดยแบ่งออกเป็นกลุ่มภารกิจตามประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัด เป็นการจัดโครงสร้างภายในโดยการจัดระบบการทำงานภายใต้กลุ่มภารกิจด้านต่าง ๆ ซึ่งกำหนดขึ้นตามประเด็นยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัด การจัดกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์แต่ละด้านนั้นไม่จำเป็นต้องเหมือนกันในทุกจังหวัด โดยแต่ละจังหวัดอาจมีการแบ่งกลุ่มภารกิจจำนวนมากน้อยแตกต่างกันไปตามกรอบยุทธศาสตร์ของจังหวัด อาทิ กลุ่มภารกิจด้านการท่องเที่ยว กลุ่มภารกิจด้านเกษตรกรรม กลุ่มภารกิจด้านอุตสาหกรรม กลุ่มภารกิจด้านการค้า การลงทุน กลุ่มภารกิจด้านสังคม และกลุ่มภารกิจด้านความมั่นคง เป็นต้น ทั้งนี้ หากมีการปรับเปลี่ยนประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัด การจัดแบ่งกลุ่มภารกิจก็อาจมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้อย่างยืดหยุ่น

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์และงบประมาณจังหวัด ในลักษณะดังกล่าวมีข้อดีคือ เป็นการจัดโครงสร้างที่มีความยืดหยุ่น ทำให้การจัดโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานจังหวัดไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบเดียวกันอย่างตายตัว หากพิจารณาในแง่การพัฒนาสมรรถนะขององค์กร การจัดโครงสร้างแบบนี้ยังเอื้อให้บุคลากรในสายงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเกิดการเรียนรู้และพัฒนาสมรรถนะในการปฏิบัติงานให้มีความรอบรู้ในทุกขั้นตอน เนื่องจากในแต่ละกลุ่มภารกิจต้องดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติงานในขั้นตอนต่าง ๆ อย่างครบวงจรในตัวเอง บุคลากรในแต่ละกลุ่มภารกิจจึงจำเป็นต้องมีทักษะการทำงานทั้งในมิติด้านการวิเคราะห์และจัดการข้อมูลสารสนเทศ การวิเคราะห์นโยบายและแผน การวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ การวิเคราะห์งบประมาณ การติดตามและประเมินผลโครงการ เจือปนในการปฏิบัติงานในลักษณะนี้จึงเอื้อให้บุคลากรของสำนักงานจังหวัดมีการพัฒนาและยกระดับสมรรถนะให้สูงขึ้นกว่าการทำงานจำกัดในหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งโดยไม่มีกรมวนเวียนสับเปลี่ยนและเรียนรู้งานในหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้กระบวนการทำงานเดียวกัน นอกจากนี้ การจัดโครงสร้างในรูปแบบนี้ยังเป็นการส่งเสริมบทบาทของสำนักงานจังหวัดในฐานะหน่วยงานคลังสมองในด้านการบริหารยุทธศาสตร์ของจังหวัดอีกด้วย

สำหรับแนวทางการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร มีแนวทางการปรับปรุงที่สำคัญคือ การพัฒนาคุณสมบัติและสมรรถนะที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนงานเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีทักษะความเชี่ยวชาญในด้านการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ โดยสำนักงานจังหวัดควรได้รับการกำหนดให้มีตำแหน่งผู้ชำนาญการเฉพาะด้านขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นหัวหน้าที่มีศูนย์รวมความคิด (Think Tank) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำด้านยุทธศาสตร์ และข้อเสนอแนะการปฏิบัติงานแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและส่วนราชการต่าง ๆ ตามความจำเป็นของแต่ละจังหวัด เช่น นิติกรระดับชำนาญการ / ข้าราชการพิเศษ ในจังหวัดชายแดน หรือควรเพิ่มเจ้าหน้าที่การเงิน นักวิเคราะห์นโยบายและแผน นักทรัพยากรบุคคล ทั้งนี้โดยอาจนำอัตรากำลังที่มีอยู่เดิมมาปรับใช้ นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการกำหนดกรอบสมรรถนะสำหรับบุคลากรของสำนักงานจังหวัด โดยครอบคลุมคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในด้านต่าง ๆ ประกอบด้วย สมรรถนะหลัก สมรรถนะด้านภาวะผู้นำ สมรรถนะทางการบริหาร สมรรถนะด้านการอำนวยการ สมรรถนะด้านการบริหารยุทธศาสตร์จังหวัด

10.2.5 การจัดตั้ง “ฝ่ายกิจการพิเศษ” สำหรับขับเคลื่อนภารกิจเฉพาะตามลักษณะพิเศษของจังหวัด

เนื่องจากการบริหารงานในบางจังหวัดซึ่งมีลักษณะพิเศษ ต้องประสบกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารพื้นที่ โดยเฉพาะในกรณีจังหวัดที่มีปริมาณภารกิจเพิ่มขึ้นตามลักษณะพิเศษเฉพาะของพื้นที่ เช่น งานที่เกี่ยวข้องกับกิจการชายแดน งานวิเทศสัมพันธ์ งานการข่าวด้านความมั่นคงและการรักษาความสงบเรียบร้อย งานด้านผู้อพยพ เป็นต้น รวมถึงภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการประสานกิจการพิเศษที่อยู่นอกเหนือจากกรอบยุทธศาสตร์และแผนการพัฒนาจังหวัด เช่น งานเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่พิเศษ งานเกี่ยวกับการประสานและดำเนินโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ งานที่เกี่ยวข้องกับโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศ งานเฉพาะกิจตามนโยบายเร่งด่วน เป็นต้น ผลการศึกษาพบว่า ปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดมักมอบหมายให้สำนักงานจังหวัดดูแลรับผิดชอบงานในลักษณะดังกล่าวขึ้นควบคู่ไปกับการปฏิบัติงานที่เป็นภารกิจหลักในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในภารกิจหลักของหน่วยงาน บางกรณีพบว่าบุคลากรที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานเฉพาะกิจที่มีลักษณะพิเศษดังกล่าวก็มีข้อจำกัดในด้านทักษะความสามารถที่เกี่ยวข้องกับการทำงานด้านนั้น ๆ เนื่องจากเป็นงานที่ไม่อยู่ในขอบเขตภารกิจหน้าที่ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างชัดเจน ดังนั้น การปรับโครงสร้างสำนักงานจังหวัดโดยการพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานภายในเพื่อรองรับภารกิจตามลักษณะพิเศษเฉพาะของจังหวัดจึงเป็นแนวทางหนึ่งในการยกระดับขีดสมรรถนะในการบริหารงานจังหวัดโดยภาพรวม

สำหรับแนวทางการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรองรับภารกิจตามลักษณะพิเศษเฉพาะของจังหวัด มีแนวทางดำเนินการโดยการจัดตั้ง “ฝ่ายกิจการพิเศษ” เพิ่มเติมขึ้นในโครงสร้างการบริหารงานภายในสำนักงานจังหวัด ในกรณีที่ขอบเขตภารกิจรองหรือภารกิจลักษณะพิเศษของจังหวัด มีปริมาณมากและมีความถี่ในการปฏิบัติงานสูง และเป็นภารกิจซึ่งมีความเฉพาะเจาะจงและแตกต่างจากลักษณะการปฏิบัติงานทั่วไปของสำนักงานจังหวัด ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยอาจพิจารณาปรับโครงสร้างสำนักงานจังหวัด เพื่อรองรับภารกิจตามลักษณะพิเศษของจังหวัดนั้น ๆ โดยการจัดตั้ง “ฝ่ายกิจการพิเศษ” ขึ้นมาใหม่เป็นอีกหน่วยงานหนึ่ง เพื่อเอื้อให้สำนักงานจังหวัดสามารถจัดระบบงานภายในได้อย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องกับลักษณะบริบทและความจำเป็นในการปฏิบัติงานในพื้นที่ การจัดโครงสร้างโดยตั้งฝ่ายกิจการพิเศษขึ้นมาโดยเฉพาะ เป็นแนวทางที่ช่วยให้สามารถจัดโครงสร้างกรอบอัตรากำลังบุคลากรในสายงานเฉพาะด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนงานตามลักษณะพิเศษของจังหวัดได้อย่างยืดหยุ่นตามความจำเป็นของแต่ละจังหวัด

การจัดให้มีโครงสร้างเพื่อรองรับภารกิจลักษณะพิเศษในสำนักงานจังหวัดแต่ละแห่ง ควรใช้ชื่อฝ่ายที่สะท้อนถึงลักษณะภารกิจพิเศษในด้านนั้น ๆ ของจังหวัด เช่น ฝ่ายกิจการชายแดน ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์และประสานกิจการระหว่างประเทศ ฝ่ายประสานกิจการผู้อพยพ/แรงงานต่างด้าว ฝ่ายประสานกิจการความมั่นคง ฝ่ายประสานการพัฒนาพื้นที่พิเศษ ฝ่ายประสานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ฝ่ายประสานงานจัดการภัยพิบัติ เป็นต้น ในกรณีที่จังหวัดใดไม่มีภารกิจที่ต้องอาศัยบุคลากรและกระบวนการบริหารงานในลักษณะพิเศษ สำนักงานจังหวัดดังกล่าวก็ไม่จำเป็นต้องมีการจัดโครงสร้างในฝ่ายกิจการพิเศษ อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งหน่วยงานภายในเพื่อรองรับภารกิจตามลักษณะพิเศษเฉพาะของจังหวัด ควรตั้งอยู่บนหลักความจำเป็น อันเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะในการทำงานในแต่ละพื้นที่ที่สำคัญ นั่นคือ การพิจารณาจัดตั้งฝ่ายกิจการพิเศษนั้น ไม่จำเป็นต้องมีเหมือนกันในทุกจังหวัด แต่ควรมีเงื่อนไขสำคัญคือ สำนักงานจังหวัดที่สามารถจัดตั้งฝ่ายกิจการพิเศษได้ ควรเป็นจังหวัดที่มีลักษณะเฉพาะที่เป็นปัจจัยส่งผลกระทบต่อบริหารราชการในภูมิภาคโดยรวม เช่น จังหวัดที่เป็นพื้นที่เมืองศูนย์กลางของภาค เป็นพื้นที่ชายแดนที่มีปัญหาความมั่นคง เป็นพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน และการเชื่อมโยงเส้นทางเศรษฐกิจอนุภูมิภาค เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษทางสังคมและเศรษฐกิจ อาทิ

เขตอุตสาหกรรม หรือลักษณะเฉพาะอื่น ๆ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้สำนักงานจังหวัดมีการกิจลักษณะเฉพาะที่ต้องรับผิดชอบเพิ่มขึ้นแตกต่างจากสำนักงานจังหวัดแห่งอื่น ๆ โดยทั่วไป

ตัวอย่างเช่น ในกรณีจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งมีการติดต่อประสานความร่วมมือกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาในการดำเนินโครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกทวาย รวมทั้งเส้นทางเชื่อมโยงระหว่างท่าเรือน้ำลึกทวายกับชายแดนประเทศไทยที่บริเวณบ้านพุน้ำร้อน ตำบลบ้านเก่า อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ผลของโครงการดังกล่าวจะทำให้จังหวัดกาญจนบุรีเป็นจุดเชื่อมโยงทางการค้าที่สำคัญตามแนวระเบียงเศรษฐกิจตามกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) ประกอบกับรัฐบาลได้มีแนวทางในการขับเคลื่อนจังหวัดกาญจนบุรีเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจภาคตะวันตก ในขณะเดียวกันสภาพความมั่นคงแห่งชาติและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก็กำลังพิจารณาให้มีการเปิดจุดผ่านแดนชั่วคราวและจุดผ่อนปรนทางการค้าเพื่อพัฒนาไปสู่การเปิดจุดผ่านแดนถาวรต่อไป ด้วยลักษณะเฉพาะและบริบทของจังหวัดในประการต่าง ๆ ดังกล่าวส่งผลให้จังหวัดกาญจนบุรีจำเป็นต้องมีการจัดโครงสร้างรองรับภารกิจด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมถึงการมีบุคลากรในสายเจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์หรือฝ่ายประสานงานต่างประเทศขึ้นในโครงสร้างอัตรากำลังของสำนักงานจังหวัดกาญจนบุรี เป็นต้น

10.2.6 การปรับปรุงระบบฐานข้อมูลสารสนเทศจังหวัด

การปรับปรุงระบบฐานข้อมูลสารสนเทศจังหวัด ควรดำเนินการพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการติดตามประเมินผลแผนงาน/โครงการ ทั้งนี้ ระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของจังหวัดทุกจังหวัด ควรมีรูปแบบพื้นฐานเป็นมาตรฐานเดียวกันทุกจังหวัด เพื่อสะดวกในการเข้าถึงและสืบค้นข้อมูลของประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง และมีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลทุกจังหวัดเข้าด้วยกัน การออกแบบโปรแกรมการนำเข้าและประมวลผลข้อมูล ควรเอื้อให้ส่วนราชการต่าง ๆ สามารถใช้งานหรือนำไปใช้ประโยชน์ในการวางแผนการปฏิบัติราชการของหน่วยงานได้ อีกทั้งระบบควรจะเชื่อมโยงกับส่วนราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัด มีการนำรายงานสถิติจังหวัดประจำปีของสำนักงานสถิติจังหวัดมาทำการวิเคราะห์และประมวลผลให้เป็นสารสนเทศเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ได้ทันที มิใช่เพียงการนำเสนอข้อมูลสถิติเท่านั้น นอกจากนี้ ยังควรพัฒนาระบบฐานข้อมูล GIS ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ เช่น ระบบ GIS ในการระบุพิกัดพื้นที่แหล่งน้ำ เป็นต้น ดังนั้น จึงควรมีการจัดทำฐานข้อมูลสำหรับการวางแผนพัฒนาจังหวัด และเป็นระบบฐานข้อมูลเพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผลโครงการ และควรมีฐานข้อมูลที่ทันสมัยเชื่อมโยงข้อมูลจากทุกภาคส่วนในจังหวัด และเชื่อมโยงในทุก ๆ จังหวัด เป็นฐานข้อมูลระดับประเทศ และที่สำคัญ บุคลากรด้านสารสนเทศควรให้มีการอบรมการเพิ่มประสิทธิภาพเป็นระยะ ๆ เพื่อให้ทันต่อเทคโนโลยีและสภาพข้อมูลที่เปลี่ยนแปลงไป

แนวทางปฏิบัติในการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของจังหวัดในประการสำคัญ ได้แก่ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลของจังหวัดให้มีความทันสมัยและเป็นปัจจุบัน การพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศกลางของกระทรวงมหาดไทย การพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการวางแผนและจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด รวมถึงการติดตามประเมินผลแผนงาน/โครงการ การพัฒนาทักษะบุคลากรด้านการวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศให้มีความเชี่ยวชาญและเป็นผู้อาชีพ การพัฒนาระบบการประชุมทางไกลระหว่างจังหวัดและอำเภอ การจัดระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของจังหวัดตามวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ การจัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของสำนักงานจังหวัด ควรมีการออกแบบฐานข้อมูลโดยแบ่งออกเป็น 3 ฐานข้อมูล คือ (1) ฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อการรายงานสภาพการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานในพื้นที่แก่ผู้บริหารและส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กลุ่มข้อมูลหลัก

ได้แก่ กลุ่มข้อมูลด้านเศรษฐกิจ กลุ่มข้อมูลด้านสังคม กลุ่มข้อมูลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกลุ่มข้อมูลด้านความมั่นคง (2) ฐานข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด/งบประมาณ และการติดตามประเมินผลโครงการตามยุทธศาสตร์ และ (3) ฐานข้อมูลเพื่อเผยแพร่แก่ประชาชนทั่วไปที่จะค้นได้ด้วยระบบเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ต

10.2.7 การพัฒนาบุคลากรของจังหวัด

สำหรับแนวทางการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลของจังหวัด ควรมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาบุคลากรของจังหวัด โดยการปรับปรุงฐานข้อมูลบุคลากรของจังหวัดให้สามารถเชื่อมต่อกันได้ทั้งในระหว่างจังหวัด และการเชื่อมกับฐานข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ซึ่งมีบทบาทหลักในการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลในส่วนกลาง โดยควรจะทำการเชื่อมโยงข้อมูลบุคลากรทุกหน่วยทั้งระบบในจังหวัดทุกจังหวัด และจัดระบบการเข้าถึงข้อมูลให้ทั่วถึง เพื่อให้ได้ประโยชน์จากฐานข้อมูลซึ่งเป็นเครื่องมือพื้นฐานอย่างเต็มที่ รวมทั้งควรเพิ่มเติมฐานข้อมูลบุคลากรของหน่วยงานที่มีได้อยู่ภายใต้ระบบข้อมูลของสำนักงาน ก.พ.ด้วย เช่น ข้อมูลอัตรากำลังครู ทหาร ตำรวจ เป็นต้น เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบูรณาการทรัพยากรบุคลากรเพื่อการบริหารงานในพื้นที่จังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

นอกจากนี้ จังหวัดยังควรให้ความสำคัญกับการส่งเสริมขีดความสามารถของบุคลากรในส่วนราชการประจำจังหวัด รวมถึงการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรที่ปฏิบัติงานในพื้นที่เพื่อให้การประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานเกิดความราบรื่นอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดฝึกอบรมพัฒนาทักษะความรู้ในการปฏิบัติงานแก่บุคลากรในสำนักงานจังหวัดอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง โดยครอบคลุมการจัดฝึกอบรมในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การอบรมด้านธุรการ (Administrative Service Training) ได้แก่ การอบรมเทคนิคการปฏิบัติงานในหน้าที่ธุรการที่เป็นพื้นฐานการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการ เช่น การบริหารงานบุคคล การบริหารพัสดุ การงบประมาณ การบัญชี การประชาสัมพันธ์ เป็นต้น การอบรมด้านการบริหาร (Management Training) ได้แก่ การอบรมด้านเทคนิคการบริหาร เพื่อให้บุคลากรของส่วนราชการประจำจังหวัดสามารถนำแนวคิด รูปแบบ และเทคนิคการบริหารงานสมัยใหม่มาปรับใช้ในการปฏิบัติราชการในหน้าที่ของตนเอง โดยจัดแบ่งเป็นการอบรมเทคนิคการบริหารงานระดับต้น เทคนิคการบริหารงานระดับกลาง และเทคนิคการบริหารงานระดับสูง การอบรมเทคนิคการทำงานเฉพาะตามสายงาน (Specialized Training) เป็นการจัดอบรมเทคนิคการทำงานเฉพาะที่ต้องอาศัยทักษะความรู้ในแต่ละสายงาน เช่น การอบรมบุคลากรด้านการวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศเชิงยุทธศาสตร์ การอบรมเทคนิคการพัฒนาโปรแกรมและเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ต การอบรมด้านการวิเคราะห์งบประมาณ การอบรมด้านการจัดการห่วงโซ่อุปทาน การอบรมการบริหารยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ เป็นต้น

10.2.8 การพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของจังหวัด

แนวทางการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของจังหวัด ควรมุ่งเน้นการพัฒนาตัวชี้วัดของจังหวัดในปัจจุบันเพื่อให้เกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โดยจังหวัดจำเป็นต้องประสานความร่วมมือจากส่วนราชการประจำจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันจัดทำแผนในการติดตามผลการดำเนินงานของตัวชี้วัดจังหวัด การดำเนินการดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีการแต่งตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนตัวชี้วัดของจังหวัด ประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการในจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ติดตามผลการดำเนินงานตามแผน รวมทั้ง

มีการประชุมเพื่อรับฟังปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตัวชี้วัดจากผู้รับผิดชอบโดยตรง จากนั้นจึงนำข้อมูลดังกล่าวไปประกอบการพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไข และผลักดันการปฏิบัติงานในพื้นที่ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด ทั้งนี้ การจัดกลไกคณะทำงานขับเคลื่อนตัวชี้วัดของจังหวัด ในกรณีจังหวัดที่มีขนาดใหญ่ อาจกำหนดให้มีการแบ่งเขตพื้นที่อำเภอออกเป็นโซน และจัดตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนตัวชี้วัดในรูปคณะทำงานย่อยดูแลรับผิดชอบในแต่ละโซน เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมในระดับพื้นที่เกิดประสิทธิภาพ

สำหรับแนวทางในการสร้างแรงจูงใจสำหรับบุคลากรที่ปฏิบัติงานในจังหวัด สามารถดำเนินการได้โดยการเพิ่มมาตรการในการสร้างแรงจูงใจให้ข้าราชการมีขวัญและกำลังใจที่จะปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของจังหวัด โดยการนำผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของจังหวัด ไปประกอบการพิจารณาตัวชี้วัดรายบุคคลในการปรับเงินเดือนข้าราชการ หรือพิจารณาความก้าวหน้าทางสายงานและการเลื่อนตำแหน่ง นอกจากนี้ ยังอาจจำเป็นต้องมีการจัดประชุมสัมมนาเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจในเกณฑ์การประเมินให้แก่บุคลากรของส่วนราชการประจำจังหวัด รวมถึงการเปิดให้มีการแลกเปลี่ยนประเด็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของบุคลากรในพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้จังหวัดสามารถขับเคลื่อนตัวชี้วัดให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ อีกทั้งยังควรส่งเสริมให้จังหวัดมีการจัดทำแผนการติดตามประเมินผลในแต่ละตัวชี้วัด เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานตัวชี้วัดให้มีการวัดผลสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งตัวชี้วัดผลลัพธ์และตัวชี้วัดผลผลิตรายกิจกรรม ตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติราชการประจำปี โดยการประเมินผลตัวชี้วัดให้ดำเนินการตามระยะเวลาที่กำหนดในแผน

10.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการเสริมสร้างการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้ระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

จากผลการศึกษาเกี่ยวกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ดังกล่าวไปในบทที่ผ่านมา คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการเสริมสร้างการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้ระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ การปรับปรุงระบบการขับเคลื่อนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ การปรับปรุงระบบการประชุมกลุ่มจังหวัด การปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด การปรับปรุงแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของแผนงาน/โครงการ การปรับปรุงคุณภาพแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด การพัฒนาขีดความสามารถของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด การพัฒนากลไกและเครื่องมือทางนโยบายในการยกระดับขีดสมรรถนะในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค และการพัฒนากลไกและเครื่องมือทางนโยบายในการยกระดับขีดสมรรถนะในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ของจังหวัดที่มีศักยภาพ

10.3.1 การปรับปรุงระบบการขับเคลื่อนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

คณะผู้วิจัยเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) มีการจัดตั้งคณะทำงานในรูปแบบทีมงาน (task force) ขึ้นเพื่อรับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่ชัดเจนและครอบคลุมประเด็นในยุทธศาสตร์ของจังหวัดนั้น ๆ ในทุกมิติภารกิจ ทีมงานจังหวัดแต่ละชุด ประกอบด้วย บุคลากรจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกิจในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ รวมถึงผู้แทนภาคธุรกิจ สมาคมอาชีพ และผู้แทนเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่

ที่เกี่ยวข้องในประเด็นนั้น ๆ คณะทำงานตามประเด็นยุทธศาสตร์มีบทบาทในการร่วมกันวางแผนการพัฒนา จังหวัดในลักษณะแบบบูรณาการร่วมกันในทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลความต้องการ และศักยภาพของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด ความพร้อมของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ไปจนถึงการจัด กระบวนการรับฟังความคิดเห็นและจัดเวทีเปิดให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการ ในการพัฒนาพื้นที่ โดยการประสานการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมาย การจัดตั้ง คณะทำงานตามประเด็นยุทธศาสตร์ในแต่ละจังหวัดตรวจสอบคล้อยตามประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัดนั้น ๆ เช่น ยุทธศาสตร์ด้านอุตสาหกรรม ยุทธศาสตร์ด้านการค้าการลงทุน ยุทธศาสตร์ด้านสังคม ยุทธศาสตร์ ด้านการท่องเที่ยว ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงในพื้นที่ชายแดน ยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติ ยุทธศาสตร์ด้านการเกษตร เป็นต้น

การปรับปรุงระบบการขับเคลื่อนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด จำเป็นต้องดำเนินการโดยควบคู่ไปกับ การยกระดับสมรรถนะบุคลากรของกลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในสำนักงานจังหวัด เพื่อให้กลุ่ม บุคลากรดังกล่าวมีความเชี่ยวชาญในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ มีความคิดเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Thinking) มีความสามารถในการวิเคราะห์ข้อมูล แผนงาน และงบประมาณในทุกโครงการภายใต้แผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนมีทักษะความชำนาญในการติดตามและประเมินผลโครงการที่จัดทำไป และสามารถวิเคราะห์ผลดี หรือผลเสียของโครงการเพื่อนำมาประกอบการทบทวนและปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ สำนักงานจังหวัดควรมีพัฒนากลไกการทำงานร่วมกับภาควิชาการโดยเฉพาะสถาบันอุดมศึกษา ในภูมิภาค โดยการประสานบทบาทของภาควิชาการในการร่วมเป็นภาคีการพัฒนาพื้นที่ ผ่านการบูรณาการ การทำงานที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด อาทิ การศึกษารวบรวม วิเคราะห์ และจัดทำ ฐานข้อมูลเพื่อการจัดการแก้ไขปัญหาเฉพาะด้านของพื้นที่ เช่น การจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำ การวิเคราะห์ห่วงโซ่ อุปทาน การวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ ฯลฯ รวมถึงการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนา นวัตกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของภูมิภาค

10.3.2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

การปรับปรุงและพัฒนาระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ นอกเหนือจากการมุ่งเน้นการเสริมสร้าง การประสานการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารงาน เชิงพื้นที่แล้ว ยังควรมุ่งเน้นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ในแนวราบระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมและ ชุมชนในพื้นที่อีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้บริบทการเติบโตและทวีความเข้มแข็งของเครือข่าย ภาคประชาสังคมและชุมชนในปัจจุบัน การดำเนินโครงการของภาครัฐให้ลุล่วงตามแผนพัฒนาจังหวัด แต่เพียงด้านเดียว อาจไม่เพียงพอต่อการชี้วัดถึงผลสำเร็จของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หากการขับเคลื่อน กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด รวมตลอดจนการขับเคลื่อนโครงการต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติ มิได้นำไปสู่ การเสริมสร้างปฏิสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคมและชุมชนในพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ ดังนั้น นอกเหนือจากการมีตัวแทนภาคประชาสังคมร่วมเป็นกรรมการในกลไกคณะกรรมการบริหารงาน จังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ดังเช่นในปัจจุบันแล้ว การปรับปรุงและพัฒนาระบบการบริหารงานจังหวัด แบบบูรณาการ ยังควรมีการสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลายในพื้นที่ อย่างเปิดกว้างอีกด้วย โดยเฉพาะการยอมรับในบทบาทการจัดการประเด็นสาธารณะของเครือข่ายองค์กร ภาคประชาสังคมและชุมชน รวมถึงการเอื้ออำนวยให้เครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมสามารถเข้ามามีส่วนร่วม บริหารจัดการกิจการสาธารณะในฐานะภาคีการพัฒนาพร้อมกับส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดได้มากขึ้น

ภายใต้กรอบการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดในปัจจุบัน การเปิดพื้นที่และช่องทางการแสดงบทบาทของภาคประชาสังคมและชุมชนในพื้นที่ ยังคงจำกัดเพียงขั้นตอนการสำรวจความต้องการของประชาชนในจังหวัด และการจัดประชุมปรึกษาหารือกับทุกภาคส่วนในจังหวัดเพื่อพิจารณาแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดเป็นหลัก กลไกดังกล่าวอาจไม่เพียงพอต่อการสร้างปฏิสัมพันธ์ในเชิงความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคมในฐานะภาคีการพัฒนาในพื้นที่ ดังนั้นจึงอาจจำเป็นต้องมีการพัฒนากลไกการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคมภายใต้ระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ โดยการสร้างกลไกและระบบการขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดในรูปแบบ “เครือข่ายในการบริหารจัดการกิจการบ้านเมือง” (governance network) ซึ่งมีหัวใจสำคัญอยู่ที่การปรับเปลี่ยนกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่โดยมุ่งเน้นการเข้าร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องตลอดทั้งกระบวนการ และการปรับเปลี่ยนกระบวนการจากบนลงล่างไปสู่ความสัมพันธ์ในแนวระนาบมากขึ้น ผ่านการเปิดช่องทางให้กลุ่มประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเด็นการพัฒนาต่างๆ เข้ามาเป็นภาคีร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ในการจัดเก็บข้อมูล สะท้อนปัญหา และสังเคราะห์ออกมาเป็นแผนงานและกิจกรรม

แนวทางในการสร้างเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในการเป็นเครือข่ายการบริหารกิจการสาธารณะในระดับจังหวัด ได้แก่ การสร้างกลไกเปิดให้เครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีส่วนกำหนดวาระนโยบายและการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ของส่วนราชการในพื้นที่จังหวัด โดยคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการภาคประชาชนที่มีโครงสร้างเป็นทางการ ซึ่งอาจมีได้หลายชุดโดยสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ในพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ เช่น ด้านการจัดสวัสดิการสังคม ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ด้านการจัดการศึกษาและการเรียนรู้ ด้านการเสริมสร้างสุขภาวะ ด้านการฟื้นฟูและอนุรักษ์พื้นที่ทางวัฒนธรรม ด้านการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน เป็นต้น ทั้งนี้ ผลจากการร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ระหว่างภาครัฐและเครือข่ายภาคประชาสังคมในพื้นที่ สามารถใช้อ้างอิงเป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ในด้านต่าง ๆ ได้ทุกระดับ ทั้งการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัด แนวทางดังกล่าวจะช่วยลดสภาพปัญหาการแสดงบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ที่มีแนวโน้มตั้งอยู่บนการคำนึงถึงเป้าหมายภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้าร่วมการจัดทำแผน มากกว่าการอาศัยฐานข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพความต้องการของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาเฉพาะในแต่ละด้านในพื้นที่ ซึ่งส่งผลให้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยส่วนใหญ่ มีลักษณะเป็นแผนที่ขาดความเป็นเอกภาพ และไม่สะท้อนถึงการบูรณาการบทบาทและความร่วมมือจากทุกระดับและทุกภาคส่วนในพื้นที่ได้อย่างชัดเจน

10.3.3 การปรับปรุงระบบการประชุมกลุ่มจังหวัด

ด้วยเหตุที่การประชุมคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ที่ผ่านมายังประสบปัญหาอุปสรรคในเรื่องการบังคับบัญชาของหัวหน้ากลุ่มจังหวัด กล่าวคือ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดเป็นผู้มีอาวุโสน้อยกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดอื่น ๆ ในกลุ่ม เมื่อมีการประชุมวางแผนหรือตัดสินใจในเรื่องใด ๆ ก็อาจจะไม่ได้รับการยอมรับ หรือหัวหน้ากลุ่มอาจเกิดความเกรงใจผู้ว่าราชการจังหวัดอื่น ๆ ที่มีอาวุโสมากกว่า นอกจากนี้ การตัดสินใจของที่ประชุมคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ยังมีอุปสรรคอันเนื่องมาจากกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ทุกครั้ง

แต่มีการส่งตัวแทน เช่น มอบหมายให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดมาประชุม แทน หรือในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ประธานการประชุม ก.บ.ก. แทน ซึ่งอาจเกิดข้อจำกัดในการตัดสินใจ รวมทั้งการไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ว่าราชการจังหวัดคนอื่น ๆ ที่เป็นกรรมการ ก.บ.ก. เป็นต้น ดังนั้น แนวทางการปรับปรุงระบบการจัดประชุมกลุ่มจังหวัด จึงควรมุ่งแก้ไข จุดอ่อนเรื่องการประชุมงานการประชุมระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดเป็นอันดับแรก

สำหรับแนวทางการดำเนินการปรับปรุงระบบการประชุมคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัด แบบบูรณาการ อาจดำเนินการได้โดยการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขการจัดประชุมในประการต่าง ๆ เช่น การกำหนดให้การประชุมที่มีวาระการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญต้องมีผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดเข้าร่วมประชุมด้วยตนเอง หรือการกำหนดเงื่อนไขจำนวนองค์ประชุมเป็นกรณีเฉพาะสำหรับการประชุมที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด หรือการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร งบประมาณของกลุ่มจังหวัด เป็นต้น นอกจากนี้ ยังอาจจัดให้มีกลไกการทำงานในรูปคณะอนุกรรมการ ก.บ.ก. ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนบุคลากรด้านแผนและยุทธศาสตร์ของสำนักงานจังหวัดในกลุ่มจังหวัด โดยมอบหมาย ให้คณะอนุกรรมการรับผิดชอบขับเคลื่อนการดำเนินงานของกลุ่มจังหวัดในนาม ก.บ.ก. ทั้งนี้ เพื่อให้การประสาน การทำงานเพื่อขับเคลื่อนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ตลอดจนการบริหารโครงการของกลุ่มจังหวัด ดำเนินไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง มิใช่เพียงการประสานงานกันเฉพาะในการประชุมในช่วงการจัดทำแผน เท่านั้น

ส่วนการปรับปรุงเงื่อนไขการดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มจังหวัด อาจพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มจังหวัดเพิ่มเติม นอกเหนือจากการกำหนดให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดที่เป็นที่ตั้งของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดดังเช่นในปัจจุบัน ซึ่งอาจดำเนินการได้ใน 2 แนวทาง คือ

- 1) การกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในกรณีที่ยังคงให้หัวหน้ากลุ่มจังหวัดมาจากการคัดเลือกกันเองของ ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่ม อาทิ การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับประสบการณ์ทางการบริหาร หรืออายุราชการ เพื่อให้หัวหน้ากลุ่มจังหวัดที่มาจากการคัดเลือกกันเองเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับนับถือ และสามารถแสดง บทบาทหน้าในการประสานงานภายในกลุ่มจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- 2) การกำหนดให้ผู้ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัดมีที่มาจากผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับการ แต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะที่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมีบทบาทหน้าที่ในการ รายงานผลการบริหารงานกลุ่มจังหวัดขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวง อีกทั้งสามารถตรวจติดตามและให้คำแนะนำ แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มได้ กลไกดังกล่าวจะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดให้ความเคารพ ในบทบาทหน้าที่ของหัวหน้ากลุ่มจังหวัด และมีความรับผิดชอบต่อการบริหารงานกลุ่มจังหวัดร่วมกันอย่าง แนบแน่นยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ในการดำเนินการดังกล่าว อาจจำเป็นต้องมีการกำหนดเงื่อนไขด้านคุณสมบัติของผู้ตรวจราชการ กระทรวงมหาดไทยที่จะสามารถดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มจังหวัดอย่างเหมาะสม เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความอาวุโสในการปฏิบัติราชการ มีทักษะและประสบการณ์ในการบริหารภารกิจเชิงพื้นที่ และมีคุณสมบัติ ได้รับการยอมรับนับถือจากผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่ม เช่น การกำหนดให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงที่มีคุณสมบัติ ดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ต้องเป็นผู้ตรวจราชการกระทรวง ระดับ 10 และมีความอาวุโสในแง่ ประสบการณ์การทำงานในภูมิภาคไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่กำหนด ผ่านการเข้ารับการอบรมเรียนรู้ในหลักสูตร สำหรับผู้บริหารระดับสูงโดยมุ่งเน้นทักษะความเชี่ยวชาญด้านการบริหารยุทธศาสตร์ในระดับภาค

ผ่านกระบวนการสรรหาโดยการสอบประเมินคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งสำหรับหัวหน้ากลุ่มจังหวัด และได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

10.3.4 การปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

จากผลการศึกษาพบว่า อุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลต่อคุณภาพในการจัดทำแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด แต่ละจังหวัดมักให้ความสำคัญกับการเสนอแผนงาน/โครงการของจังหวัดตนเอง และต้องการให้มีการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดลงในจังหวัดของตน การกำหนดโครงการในแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัดที่ผ่านมา มักมีลักษณะเป็นการเปิดให้จังหวัดแต่ละจังหวัดในกลุ่ม เสนอโครงการพัฒนาในพื้นที่ของตนเองที่มีเป้าหมาย สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เพื่อนำโครงการเหล่านั้นบรรจุในแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด โดยมีเพียงชื่อโครงการและวัตถุประสงค์ของโครงการที่สะท้อนถึงการบูรณาการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด แต่ในทาง ปฏิบัติผลลัพธ์ของการดำเนินโครงการเหล่านั้นกลับมีลักษณะไม่ต่างจากโครงการพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัด นั่นคือ เป็นการดำเนินโครงการที่มุ่งพัฒนาพื้นที่เฉพาะในแต่ละจังหวัด หรือมีขอบเขตของผลลัพธ์จำกัดเฉพาะ พื้นที่ ซึ่งไม่นำไปสู่การบูรณาการผลลัพธ์ที่นำไปสู่การขับเคลื่อนขีดความสามารถในการพัฒนาโดยรวมหรือ การแข่งขันระดับภาคของกลุ่มจังหวัด

นอกจากนี้ เนื่องจากการสำรวจความต้องการและสภาพปัญหาของประชาชนในกระบวนการจัดทำ แผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด ในทางปฏิบัติแล้ว มักดำเนินไปโดยอาศัยกระบวนการเดียวกันกับการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัด อีกทั้งกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและปัญหาความต้องการของกลุ่มจังหวัด ในทางปฏิบัติก็มัก ดำเนินการเพียงการรับแจ้งผลการรับฟังความคิดเห็นจากแต่ละจังหวัดในกลุ่มจังหวัด ส่งผลให้ข้อมูลความต้องการ ของประชาชนที่นำมาเป็นฐานในการจัดทำแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด มีลักษณะเป็นข้อมูลที่สะท้อนเฉพาะปัญหา ที่ประชาชนประสบในระดับพื้นที่ หรือสะท้อนประเด็นปัญหาเฉพาะของแต่ละจังหวัด โดยส่วนใหญ่มักเป็น ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะการพัฒนาเส้นทางสัญจรและแหล่งน้ำ การรวบรวม ข้อมูลประกอบการจัดทำแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัดในลักษณะดังกล่าว จึงทำให้ได้ข้อมูลที่ไม่มีความต่อเนื่อง ต่อ การจัดทำแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัดเท่าที่ควร ทั้งที่แผนพัฒนา กลุ่มจังหวัดควรเป็นแผนพัฒนาที่มุ่งเน้นการเพิ่ม ขีดความสามารถในการแข่งขันของกลุ่มจังหวัดเป็นสำคัญ และนำไปสู่การกระตุ้นให้เกิดการลงทุน ของภาคเอกชนและสร้างรายได้ให้กลุ่มจังหวัด ซึ่งเป็นฐานในการผลักดันการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจและสังคม ในระดับภาค

หากพิจารณาในทางหลักการ การจัดทำแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัดมีเป้าหมายเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนา พื้นที่ระดับภาค ซึ่งจำเป็นต้องตั้งอยู่บนการพิจารณาศักยภาพที่เป็นจุดแข็งโดยภาพรวมของพื้นที่นั้น ๆ การดำเนิน โครงการภายใต้แผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด จึงควรเป็นโครงการที่มีขอบเขตขนาดใหญ่ และก่อให้เกิดผลลัพธ์ ในเชิงการพัฒนาพื้นที่กว้างขวางครอบคลุมพื้นที่ในกลุ่มจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการบริหารพื้นที่ที่มี ขีดความสามารถเหมาะสมต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค ดังนั้น กระบวนการจัดทำแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด จึงควรมีกระบวนการดำเนินการที่มีหลักเกณฑ์และวิธีการเฉพาะ และควรดำเนินการจัดทำ แผนพัฒนา กลุ่มจังหวัดให้แล้วเสร็จก่อนจะมีการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัดเป็นเวลาอย่างน้อย 1 เดือน ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัดเป็นกลไกทางนโยบายสำคัญในการบูรณาการระหว่างกรอบยุทธศาสตร์ การพัฒนาประเทศ กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค และยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกัน ในขณะเดียวกัน ยุทธศาสตร์และแผนการพัฒนา กลุ่มจังหวัดยังเป็นกลไกสำคัญในการประสานทิศทาง

ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ระดับจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับท้องถิ่น ให้มีความเชื่อมโยงกัน ภายใต้ผลลัพธ์ในการยกระดับการเติบโตและสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาคอีกด้วย

การปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด จึงควรมุ่งทำให้แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด เป็นกลไกประสานเชื่อมโยงระหว่างกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค กับยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ระดับ จังหวัด ซึ่งตั้งอยู่บนโจทย์ในการพัฒนาพื้นที่ซึ่งมีจุดเน้นในประเด็นยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกันตามลักษณะของพื้นที่ และประเด็นความต้องการในการพัฒนาของภาคเอกชนและภาคประชาชนในระดับท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด ในกลุ่มจังหวัด ทั้งนี้ กระบวนการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดควรให้ความสำคัญกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นฐาน การขับเคลื่อนเศรษฐกิจในพื้นที่กลุ่มจังหวัดเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจเอกชน ทั้งภาคการผลิต อุตสาหกรรม หัตถอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ภาคธุรกิจบริการ รวมตลอดจนภาคการผลิตเกษตรกรรม ปศุสัตว์และ ประมง เพราะเป้าหมายสำคัญของการขับเคลื่อนแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด คือการบรรลุผลสัมฤทธิ์ในการยกระดับ ขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของกลุ่มจังหวัด โดยอาศัยการประสานบทบาท ภารกิจ อำนาจ หน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ในภูมิภาค ภายใต้กลไกการบริหารงบประมาณกลุ่มจังหวัด ดังนั้น ที่มาของ การกำหนดแผนงานและโครงการในแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด จึงควรมาจากการริเริ่มของกลุ่มเป้าหมายที่เป็น ฐานการขับเคลื่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ของกลุ่มจังหวัดเป็นอันดับแรก มิใช่การริเริ่มกำหนดโครงการ จากแผนงานหรือภารกิจที่ส่วนราชการต้องการทำ หรือการกำหนดโครงการตามความประสงค์ของผู้ว่าราชการ จังหวัดในกลุ่มจังหวัดเป็นหลัก

สำหรับแนวทางสำคัญในการปรับปรุงกระบวนการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ได้แก่ การสำรวจข้อมูลสภาพรวมกลุ่มเป้าหมายที่เป็นฐานการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่าง ๆ ที่เป็นศักยภาพหลักในพื้นที่กลุ่มจังหวัด ซึ่งอาจดำเนินการโดยบทบาทของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด โดยอาศัยการประสานความร่วมมือกับสำนักงานจังหวัดในพื้นที่กลุ่มจังหวัด โดยคณะกรรมการบริหารงาน กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) มอบหมายให้คณะทำงานระดับกลุ่มจังหวัด หรือคณะอนุกรรมการ ก.บ.ก. ที่รับผิดชอบการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ประเด็นยุทธศาสตร์ในด้านต่าง ๆ ของกลุ่มจังหวัด ลงพื้นที่ดำเนิน กระบวนการรวบรวมข้อมูลเชิงลึกจากกลุ่มเป้าหมายในภาคการผลิตหรือภาคธุรกิจแต่ละประเภทที่กระจายตัว อยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ในกลุ่มจังหวัดนั้น เช่น การจัดประชุมระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อยสำหรับกลุ่มเป้าหมาย ผู้ประกอบการธุรกิจ หรือภาคการผลิตด้านต่าง ๆ การร่วมแลกเปลี่ยนปรึกษาหารือร่วมกับผู้แทนสมาคม ผู้ประกอบการด้านต่าง ๆ หรืออาจประสานความร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่เพื่อดำเนินการสำรวจ ข้อมูลและความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมายภาคธุรกิจและภาคการผลิตในพื้นที่กลุ่มจังหวัด เป็นต้น การดำเนิน กระบวนการรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน ศักยภาพ และโอกาสในการพัฒนาขีด ความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของพื้นที่ในลักษณะดังกล่าว ควรได้รับการกำหนดให้เป็นภารกิจหลัก ประการหนึ่งของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการผ่านการปฏิบัติงานในระดับ พื้นที่อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดช่วงการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อให้แผนพัฒนา กลุ่มจังหวัดที่จัดทำขึ้น ตั้งอยู่บนฐานข้อมูลเกี่ยวกับศักยภาพและโอกาสในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในภาพรวม ของกลุ่มจังหวัด ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ทุกฝ่ายไม่อาจปฏิเสธได้

เมื่อมีการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดที่ตั้งอยู่บนการกำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์จากข้อเท็จจริง เชิงประจักษ์ในพื้นที่ดังกล่าวมาแล้ว กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่ดำเนินการในลำดับต่อมา จะทำหน้าที่ เป็นกลไกในการดึงดูดเชิงที่เป็นศักยภาพของแต่ละพื้นที่ เพื่อให้เกิดการบูรณาการในระดับผลลัพธ์ซึ่งกันและกัน ระหว่างจังหวัด เพราะการมีฐานข้อมูลสภาพปัจจุบัน ศักยภาพ ข้อจำกัด และโอกาสในการพัฒนาในภาพรวม ของกลุ่มจังหวัด ที่ตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ และบทบาทการมีส่วนร่วมของกลุ่มเป้าหมายผู้มีส่วนได้

ส่วนเสียโดยตรงในการพัฒนาขีดความสามารถทางการแข่งขันของพื้นที่อย่างต่อเนื่อง จะช่วยให้กระบวนการกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดที่เกิดขึ้นตามมา มีใช้การกำหนดแผนพัฒนาจังหวัดตามนโยบายหรือวิสัยทัศน์ของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคน ดังเช่นที่ปรากฏในหลายกรณีในปัจจุบัน ซึ่งมีจุดอ่อนในหลายประการ อาทิ การเปลี่ยนแปลงทิศทางการให้ความสำคัญกับประเด็นยุทธศาสตร์เมื่อมีการโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัด การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่มุ่งตอบสนองเป้าหมายในการบริหารภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ในพื้นที่อย่างแยกส่วนกระจัดกระจาย มากกว่าสะท้อนถึงการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของจังหวัด และเชื่อมโยงกับเป้าหมายยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด รวมถึงการแทรกแซงของนักการเมืองระดับชาติในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด สภาพดังกล่าวนับเป็นจุดอ่อนสำคัญที่ก่อให้เกิดกระแสการกดดันและท้าทายบทบาทและความสำคัญของจังหวัดในฐานะกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในช่วงที่ผ่านมา

กล่าวโดยสรุป การปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัด จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพัฒนาขีดสมรรถนะของกลไกการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีแนวทางการปรับปรุงพัฒนาที่พึงพิจารณา คือ การแยกรอบระยะเวลาปฏิทินการจัดทำ/ทบทวนแผนพัฒนาจังหวัด และการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนการจัดทำ/ทบทวนแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด บนหลักการสำคัญที่ว่า กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ควรมีกระบวนการดำเนินการที่แตกต่างจากการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยเฉพาะในแง่การวิเคราะห์ข้อมูลศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาโดยภาพรวมของพื้นที่ระดับภาค ซึ่งต้องอาศัยการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีการพัฒนาหลายฝ่ายและหลายระดับ โดยเฉพาะส่วนราชการส่วนกลางในภูมิภาค ส่วนราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดต่าง ๆ ในกลุ่มจังหวัด สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาค รวมถึงภาควิชาการหรือสถาบันอุดมศึกษาในภูมิภาค ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดแผนพัฒนาจังหวัดตั้งอยู่บนฐานการวิเคราะห์ข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ และมีคุณภาพทั้งในแง่การสะท้อนถึงศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาของพื้นที่กลุ่มจังหวัด แนวทางดังกล่าวจะช่วยป้องกันมิให้การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดถูกแทรกแซงโดยนักการเมืองระดับชาติได้ง่าย รวมถึงป้องกันมิให้การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด เป็นเพียงการเสนอโครงการที่แต่ละจังหวัดต้องการดำเนินการในพื้นที่ ซึ่งมักเป็นการกำหนดขึ้นภายใต้แผนพัฒนาจังหวัดแต่ไม่ได้รับบรรจุในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด จึงนำมาเสนอเพื่อให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดแทน

10.3.5 การปรับปรุงแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของแผนงาน/โครงการ

จากผลการศึกษา พบว่า แผนงาน/โครงการภายใต้แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ในหลายกรณีมักมีความซ้ำซ้อนกับแผนงาน/โครงการของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางและแผนงาน/โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดยังขาดการบูรณาการและการประสานการทำงานระหว่างส่วนราชการบริหารส่วนกลาง จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ สาเหตุหนึ่งอาจเกิดจากการขาดกลไกการประสานเชื่อมโยงกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด กับกระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนกลาง โดยเฉพาะส่วนราชการระดับกรมที่มีส่วนราชการประจำจังหวัด หรือส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค ส่งผลให้จังหวัดไม่ทราบข้อมูลแผนงาน/โครงการของหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่อย่างชัดเจนเพียงพอ นอกจากนี้ กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ

ประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดยังขาดกลไกการประสานเชื่อมโยงกับกระบวนการประสานการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ

สภาพปัญหาความซ้ำซ้อนของแผนงาน/โครงการ อันเนื่องจากปฏิทินการจัดทำงบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และกระทรวง กรม อยู่ในห้วงเวลาเดียวกัน ทำให้การจัดทำค่าของงบประมาณของแต่ละฝ่ายไม่ทราบข้อมูลซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นผลทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของแผนงาน/โครงการนั้น มีแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขที่พึงพิจารณา คือ การกำหนดช่วงเวลาของการจัดทำค่าของงบประมาณให้มีความเหลื่อมกัน พร้อมกำหนดให้กระทรวง/กรม ได้นำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดไปพิจารณาประกอบการจัดทำค่าของงบประมาณของกระทรวง/กรม และแจ้งแผนงาน/โครงการ พร้อมกรอบงบประมาณที่จะจัดสรรผ่านส่วนราชการประจำจังหวัดให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดทราบก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณจังหวัดนำไปสู่การบูรณาการในเชิงการต่อยอดแผนงาน/โครงการของส่วนราชการต่าง ๆ ในพื้นที่ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางได้อย่างเป็นรูปธรรม

สำหรับแนวทางการปรับปรุงแก้ไขสภาพปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ในลักษณะที่โครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดขาดความเชื่อมโยงและเกื้อหนุนซึ่งกันและกันระหว่างจังหวัด และมีความซ้ำซ้อนกับโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด นอกเหนือจากแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขโดยการปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าวไปข้างต้นแล้ว ยังอาจมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขอบเขต องค์ประกอบ และลักษณะของแผนงานและโครงการภายใต้แผนพัฒนาจังหวัดให้มีความชัดเจนและรัดกุมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการกำหนดให้แผนงานและโครงการภายใต้แผนพัฒนาจังหวัด ต้องสามารถชี้วัดถึงผลลัพธ์ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับภาค หรือสามารถชี้วัดได้ว่าก่อให้เกิดผลลัพธ์ในการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่เกินกว่าจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง มิใช่การดำเนินโครงการที่มุ่งแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาในพื้นที่แต่ละจังหวัด เพียงแต่มีชื่อโครงการที่สอดคล้องกันหรืออยู่ภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์เดียวกัน ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้การจัดทำแผนงาน/โครงการของกลุ่มจังหวัดเป็นการนำแผนงาน/โครงการของแต่ละจังหวัดที่มีวัตถุประสงค์และผลสัมฤทธิ์คล้ายคลึงกันมารวมเป็นแผนงาน/โครงการเดียวกัน แต่กิจกรรมเป็นการแยกกันดำเนินการในแต่ละจังหวัดเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแต่ละจังหวัดมากกว่าการบูรณาการโครงการพัฒนาที่มุ่งให้เกิดผลลัพธ์ร่วมกัน

10.3.6 การปรับปรุงคุณภาพแผนพัฒนาจังหวัด

หากพิจารณาในมิติคุณภาพของการจัดทำแผน กล่าวได้ว่าการทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดยังมีจุดอ่อนเรื่องการบูรณาการยุทธศาสตร์ระหว่างจังหวัด เนื่องจากแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดดังปรากฏที่ผ่านมา ในหลายกรณีมักเป็นเพียงการประสานแผนการดำเนินโครงการของแต่ละจังหวัดเข้าด้วยกัน แต่ไม่ได้มีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่นำไปสู่ผลลัพธ์ในการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันในภาพรวมของกลุ่มจังหวัดอย่างชัดเจน ในขณะเดียวกันการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ยังคงเป็นเพียงการดำเนินการตามระเบียบขั้นตอนการปฏิบัติที่กำหนดไว้ มากกว่าจะส่งเสริมให้กลุ่มเป้าหมายที่เป็นฐานการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และภาคประชาสังคมที่มีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นนโยบายสาธารณะด้านต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการตัดสินใจกำหนดวาระนโยบายการพัฒนาจังหวัดอย่างชัดเจน ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เพื่อให้การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมีความเชื่อมโยงกับ

ฐานข้อมูลด้านต่าง ๆ ที่เก็บรวบรวมจากระดับพื้นที่ ดังจะเห็นได้ว่า ที่ผ่านมาการจัดทำแผนของกลุ่มจังหวัด ยังขาดกระบวนการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลปัญหาอุปสรรคอย่างรอบด้าน ขาดการนำข้อมูลระดับพื้นที่ มาใช้กำหนดยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มจังหวัดเท่าที่ควร ผลที่ตามมาคือ การกำหนดวิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัด ไม่สะท้อนสภาพปัญหาร่วมกันของพื้นที่ หรือมีลักษณะโครงการที่มีเนื้อหาโครงการไม่สอดคล้องกับชื่อโครงการ จึงกลายเป็นแผนพัฒนาดังภูมิภาคที่ไม่ก่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม และขาดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่น ๆ ในการขับเคลื่อนและกำกับติดตามผลการดำเนินโครงการของส่วนราชการ

แนวทางการปรับปรุงคุณภาพแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดในประการสำคัญ ได้แก่ การพัฒนากลไก การประสานงานด้านการจัดทำข้อมูลเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างจังหวัดอย่างเป็นระบบ โดยการสร้างกระบวนการ ประสานบทบาทการทำงานร่วมกันในทุกขั้นตอน ระหว่างคณะทำงานยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัด เนื่องจาก ที่ผ่านมา การประสานงานระหว่างจังหวัดโดยส่วนใหญ่มีเพียงการประชุมร่วมกันในช่วงการจัดทำแผน ยุทธศาสตร์ประจำปีตามกำหนดเวลาเท่านั้น สำหรับแนวทางการประสานงานด้านการจัดทำข้อมูลเชิงยุทธศาสตร์ ระหว่างจังหวัด ได้แก่ การร่วมกันจัดเก็บ รวบรวมข้อมูลเชิงพื้นที่ การจัดทำฐานข้อมูล และการวิเคราะห์ ข้อมูลเชิงปริมาณที่สะท้อนถึงภาพรวมของศักยภาพ ปัญหา ข้อจำกัด และโอกาสในการพัฒนาของกลุ่มจังหวัด การนำองค์ความรู้ทางวิชาการและผลการศึกษาทางวิชาการเกี่ยวกับประเด็นปัญหาสำคัญในพื้นที่กลุ่มจังหวัด มาประมวลในการวิเคราะห์และจัดทำแผนยุทธศาสตร์ อาทิ ปัญหาอุปสรรคจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคการผลิตด้านต่าง ๆ ปัญหาด้านเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับภาคการผลิต ในพื้นที่ รวมถึงการประสานความร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ ในการนำผลการศึกษาทางวิชาการ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาศักยภาพในพื้นที่มาต่อยอด อาทิ การพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน การพัฒนาการท่องเที่ยว รวมถึงการส่งเสริมแหล่งศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ทั้งนี้ การพัฒนากระบวนการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อเป็นฐานในการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด จะช่วยให้การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ตั้งอยู่บนหลักฐาน เชิงประจักษ์ในทางวิชาการ และช่วยให้การกำหนดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายแต่ละยุทธศาสตร์มีความครอบคลุม และสอดคล้องกับเป้าประสงค์อย่างชัดเจน

10.3.7 การพัฒนาขีดสมรรถนะของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

การพัฒนาขีดสมรรถนะของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เป็นเงื่อนไขสำคัญในการพัฒนา ระบบบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ผลการศึกษพบว่า ในปัจจุบันการดำเนินงานของสำนักบริหาร ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดโดยรวม ยังคงมีปัญหาอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานกลุ่มจังหวัด ในหลายมิติ นับตั้งแต่ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างขององค์กร ซึ่งแม้ว่าจะเป็นหน่วยบริหารงานที่มีขอบเขตการปฏิบัติ หน้าที่ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ภายในกลุ่มจังหวัด แต่การบริหารงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัดยังคงอยู่ภายใต้ระเบียบปฏิบัติแบบเดียวกับส่วนราชการประจำจังหวัดโดยทั่วไป ซึ่งในหลายกรณี ส่งผลกระทบต่อความคล่องตัวในการปฏิบัติการกิจในเชิงการบริหารยุทธศาสตร์ อาทิ ข้อจำกัดในการออก ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ ภายในกลุ่มจังหวัด ซึ่งต้องได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด การบริหาร จัดการทรัพยากรของหน่วยงาน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงข้อจำกัดในด้านอัตรากำลังและสมรรถนะของ บุคลากร ซึ่งยังไม่เอื้อต่อการสนับสนุนการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์เท่าที่ควร โดยเฉพาะในแง่ข้อจำกัด ด้านทักษะความเชี่ยวชาญในด้านการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ระดับภาค ซึ่งเกี่ยวข้อง กับกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งข้าราชการให้มาปฏิบัติงานในสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

จากสภาพปัญหาและข้อจำกัดในประการต่าง ๆ ดังกล่าว การเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่สำนักบริหาร ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ควรดำเนินการโดยครอบคลุมตั้งแต่การปรับปรุงอัตรากำลังข้าราชการในสำนักบริหาร ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดให้ครบตามโครงสร้างการบริหารงาน และมีทักษะความเชี่ยวชาญที่สอดคล้องกับ การกิจในเชิงการบริหารยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ ควรมีการวางหลักเกณฑ์การสรรหาบุคลากรอัตราจ้าง ให้มีความชัดเจน เป็นระบบ และเอื้อต่อการดึงศักยภาพและทักษะความเชี่ยวชาญของบุคลากรจากนอก ภาครัฐการเข้ามาหนุนเสริมการทำงานของภาครัฐ อีกทั้งยังควรมีการวางระบบพัฒนาทักษะและขีดความสามารถ ของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการวางระบบการจ้างที่ปรึกษาฝ่ายวิชาการ รวมทั้งการยกระดับขีดความสามารถ ในการปฏิบัติงานของบุคลากรภายในสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดอย่างสม่ำเสมอ เช่น การจัดอบรมทักษะ ทางวิชาการด้านการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้อง โดยประสานความร่วมมือกับสถาบันวิชาการ หรือการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทำหน้าที่ถ่ายทอดความรู้แก่บุคลากร เป็นต้น

สำหรับการส่งเสริมศักยภาพของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ควรมีการพัฒนาระบบการ สนับสนุนจากหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่เกี่ยวข้องควบคู่ไปด้วย ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยราชการบริหาร ส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้คำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางในการบริหารงานของสำนักบริหาร ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดอย่างใกล้ชิด โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่ให้คำแนะนำและสนับสนุนเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด สำนักงบประมาณ ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการเบิกจ่าย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดทำแผนและการบริหารจัดการองค์กร สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้คำแนะนำเกี่ยวกับระเบียบกฎหมายและแนวทางปฏิบัติราชการ แนวทางนี้รวมถึงการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน ของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดด้วย

นอกจากนี้ การพัฒนาระบบบริหารงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ยังควรมีการสร้าง กลไกการจัดการความรู้ขององค์กร (Knowledge Management) โดยจัดให้มีระบบการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประสบการณ์และสังเคราะห์บทเรียนในการทำงานร่วมกัน ทั้งระหว่างบุคลากรด้านแผนและยุทธศาสตร์ ของสำนักงานจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัด และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างบุคลากรสำนักบริหาร ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดทั้ง 18 กลุ่มจังหวัด กลไกการจัดการความรู้ในลักษณะดังกล่าวจะช่วยให้เกิดการประสานงาน ที่เป็นระบบและเป็นทางการขึ้นระหว่างบุคลากรสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด อันนำไปสู่การสร้าง ช่องทางการปรึกษาหารือแนวทางปฏิบัติ รวมถึงการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างปฏิบัติงาน และใน ประการสุดท้าย ในการเสริมสร้างขีดสมรรถนะของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ (Strategic Information System) โดยมีที่มาจาก กระบวนการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์ในพื้นที่ และการวิเคราะห์ประมวลผลข้อมูล ทั้งในรูป ข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ สำหรับเป็นฐานข้อมูลประกอบการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดใน การพัฒนาระบบฐานข้อมูลดังกล่าว สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดอาจประสานบทบาทการทำงาน ร่วมกับสถาบันวิชาการในพื้นที่ รวมถึงองค์กรสมาคมธุรกิจ และเครือข่ายภาคประชาสังคมในพื้นที่ ในลักษณะ เครือข่ายความร่วมมือในการดำเนินกระบวนการจัดเก็บข้อมูลเชิงพื้นที่

10.3.8 การพัฒนากลไกและเครื่องมือทางนโยบายในการยกระดับขีดสมรรถนะในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค

จากผลการศึกษาตัวแบบการบริหารงานในภูมิภาคที่มีผลสัมฤทธิ์ที่ดีในต่างประเทศ พบว่า แนวทางการพัฒนากลไกและระบบการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการประการสำคัญ ก็คือ การพัฒนากลไกและเครื่องมือทางนโยบายในการยกระดับขีดสมรรถนะในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค โดยมุ่งให้เกิดการบูรณาการบทบาทและภารกิจร่วมกัน ระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง กลุ่มจังหวัด จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลในพื้นที่เป้าหมาย เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ในแต่ละภูมิภาคให้เกิดความเป็นเอกภาพ โดยอาศัยตัวแบบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาค โดยการจัดทำสัญญาข้อตกลงเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับหน่วยการปกครองระดับภาค (State-Region Planning Contracts: CPER) ดังปรากฏในประเทศฝรั่งเศส มาปรับประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของการบริหารงานในภูมิภาคของไทย

ภายใต้ตัวแบบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคระดับกลุ่มจังหวัด โดยการจัดทำสัญญาข้อตกลงระหว่างภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องทุกระดับ คณะรัฐมนตรีอาจพิจารณามอบหมายให้คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) แสดงบทบาทในลักษณะเดียวกับ “คณะกรรมการร่วมระหว่างกระทรวงว่าด้วยการวางแผนพัฒนาพื้นที่และสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาค” (Interministerial Committee on Territorial Planning and Competitiveness: CIACT) ในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจกำหนดแนวทาง วางกรอบนโยบาย รวมถึงกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับภูมิภาค โดยมุ่งให้เกิดการประสานการทำงานระหว่างส่วนราชการส่วนกลางในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ กับกลุ่มจังหวัดในฐานะหน่วยการบริหารพื้นที่ระดับภาค รวมทั้งการประสานความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ ทั้งในภาคเดียวกันและต่างภาค ในการดำเนินนโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับทิศทางการพัฒนาของประเทศ รวมถึงการเชื่อมโยงความร่วมมือระหว่างกลุ่มจังหวัดในภูมิภาคต่าง ๆ กับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะในกลุ่มอาเซียน

การนำตัวแบบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคระดับกลุ่มจังหวัดโดยการจัดทำสัญญาข้อตกลงระหว่างภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องทุกระดับมาปฏิบัติ อาจเริ่มต้นจากการดำเนินโครงการนำร่องในลักษณะการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการ โดยเจาะจงกลุ่มจังหวัดที่เป็นพื้นที่สำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภูมิภาคที่เชื่อมโยงกับการยกระดับการแข่งขันและการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในกลุ่มอาเซียน ทั้งนี้ การดำเนินโครงการนำร่องมีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาการบูรณาการบทบาท อำนาจหน้าที่ และทรัพยากรขององค์กรและหน่วยงานภาคีทุกระดับ ในการร่วมกันกำหนดและขับเคลื่อนแผนงานและโครงการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดอย่างเป็นองค์รวม ผ่านการทำสัญญาข้อตกลงความร่วมมือในการประสานการทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่องภายใต้กรอบระยะเวลาและแผนการจัดสรรงบประมาณที่ชัดเจน ตัวอย่างเช่น การกำหนดแผนงานของกลุ่มจังหวัดภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์ในการยกระดับศักยภาพของพื้นที่ระดับภูมิภาคเพื่อเชื่อมโยงสู่อาเซียน โดยการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่เกี่ยวข้องจังหวัดในกลุ่มจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมายการดำเนินโครงการ ทั้งระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคระดับกลุ่มจังหวัดโดยการจัดทำสัญญาข้อตกลงระหว่างภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องทุกระดับ มีขั้นตอนการดำเนินการคือ คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัด

แบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมาย ร่วมกันจัดทำรายละเอียดแผนงานและโครงการภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ภูมิภาค เพื่อเชื่อมโยงสู่อาเซียน จากนั้นจึงเสนอแผนงานดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการพิจารณาโดยคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานดังกล่าวของกลุ่มจังหวัด ซึ่งจะมีผลในการให้ความเห็นชอบต่อการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของหน่วยราชการภายใต้กระทรวงต่าง ๆ ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องในฐานะภาคีการพัฒนาในพื้นที่กลุ่มจังหวัดนั้น ๆ

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบแผนงานการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ภูมิภาค ระดับกลุ่มจังหวัดเพื่อเชื่อมโยงสู่อาเซียนแล้ว จากนั้นจึงดำเนินการจัดทำสัญญาข้อตกลงเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคร่วมกันระหว่างส่วนราชการในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มจังหวัด (State-Region Planning Contracts) โดยอาจกำหนดให้มีหน่วยงานอำนวยการและสนับสนุนการจัดทำสัญญาข้อตกลง อาทิ คณะทำงานที่ประกอบด้วยผู้แทนจากสำนักงานงบประมาณ สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งดูแลการพัฒนาระบบบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ซึ่งดูแลการพัฒนาระบบบริหารราชการแบบบูรณาการและการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังอาจรวมถึงผู้ทรงคุณวุฒิที่มีทักษะความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาต่าง ๆ อาทิ ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม และผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาพื้นที่เฉพาะหรือพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ เช่น พื้นที่เมืองชายแดนเชื่อมโยงการค้า การลงทุน และการคมนาคมขนส่งในอนุภูมิภาค เป็นต้น

เอกสารสัญญาข้อตกลงการวางแผนพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคร่วมกัน ระหว่างส่วนราชการในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับกลุ่มจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมายของโครงการ ควรมีสาระสำคัญครอบคลุมกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาในด้านต่าง ๆ ในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัด ซึ่งภาคีการพัฒนาทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน ทั้งในแง่การจัดลำดับความสำคัญ กรอบแนวทางการดำเนินงานร่วมกัน การกำหนดแผนงานและโครงการของภาคีแต่ละฝ่าย ภายใต้ข้อตกลงแต่ละฉบับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับจะร่วมกันกำหนดแผนปฏิบัติการ (action plan) และข้อผูกพันในการจัดสรรงบประมาณของแต่ละฝ่ายเพื่อร่วมขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการดังกล่าว โดยมีองค์กรภาคเอกชนและภาคประชาชนร่วมให้คำปรึกษาและข้อคิดเห็น ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) จะทำหน้าที่ในการอำนวยการลงนามสัญญา ตลอดจนกำกับติดตามการนำข้อตกลงและแผนปฏิบัติไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งการติดตามและกำกับดูแลการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งให้เกิดการกระจายอำนาจการตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบายการพัฒนาภาครัฐ จากการรวมศูนย์การกำหนดแผนงานบนฐานของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่รับผิดชอบการพัฒนาในแต่ละด้านอย่างแยกส่วนไปสู่การเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมสำหรับองค์กรและหน่วยงานภาคีในระดับภูมิภาคมากขึ้น บนฐานความสัมพันธ์แนวราบในฐานะภาคีหุ้นส่วนที่มีบทบาทร่วมกันผลักดันการพัฒนาในพื้นที่ภูมิภาค

นอกจากนี้ การขับเคลื่อนระบบการพัฒนาพื้นที่กลุ่มจังหวัดภายใต้ตัวแบบดังกล่าว ยังอาจจำเป็นต้องมีการพัฒนากลไกเกื้อหนุนในรูปแบบต่าง ๆ ควบคู่ไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างกลไกส่งเสริมขีดความสามารถของภาคีการพัฒนาในกลุ่มจังหวัดนาร่อง อาทิ การจัดสรรเงินอุดหนุนกิจกรรมการวางแผนพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน (Territorial Planning Bonus) ซึ่งเป็นงบประมาณที่กลุ่มจังหวัดได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลเพิ่มเติมจากงบประมาณยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ดังเช่นกรณีประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีการจัดสรร

เงินอุดหนุนจาก “กองทุนการวางแผนและพัฒนาพื้นที่แห่งชาติ” (National Fund for Territorial Planning and Development: NFTPDP) เพื่อหนุนเสริมการบูรณาการการพัฒนาในพื้นที่ระดับภาคหรือมณฑล เป็นต้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงการสร้างกลไกหนุนเสริมทางวิชาการ โดยเฉพาะการเสริมสร้างจุดแข็งเชิงยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดในแต่ละภาค (cluster) และการเสริมสร้างขีดความสามารถของพื้นที่ต่าง ๆ ในการมุ่งสู่ความเป็น “ศูนย์กลางภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขันสูง” (competitiveness hubs) โดยผ่านการบูรณาการความร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาในภูมิภาค เพื่อศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลและศักยภาพของพื้นที่ในภูมิภาคต่าง ๆ รวมถึงการติดตามกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาในพื้นที่ และให้ข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงการให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาในภูมิภาคควรมีบทบาทในฐานะภาคีการพัฒนาที่สำคัญอีกฝ่ายหนึ่ง ในฐานะตัวกลางในการประสานความร่วมมือ นับตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผนงาน การออกแบบโครงการ การจัดทำสัญญาข้อตกลง รวมถึงการติดตามและประเมินผลการดำเนินโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่กลุ่มจังหวัด

10.3.9 การพัฒนากลไกและเครื่องมือทางนโยบายในการยกระดับขีดสมรรถนะในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ของจังหวัดที่มีศักยภาพ

สำหรับแนวทางการปรับปรุงพัฒนาระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของพื้นที่ภูมิภาคในระดับจังหวัด สามารถดำเนินการได้โดยอาศัยตัวแบบการกำหนดเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจในภูมิภาค (Special Zone for Structural Reform) ดังปรากฏในกระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคในประเทศญี่ปุ่นมาปรับประยุกต์ใช้ โดยเฉพาะในจังหวัดที่เป็นเมืองศูนย์กลางในภูมิภาค หรือจังหวัดที่มีลักษณะเฉพาะหรือลักษณะพิเศษซึ่งเชื่อมโยงกับการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันของพื้นที่ อาทิ ลักษณะพิเศษด้านการเป็นแหล่งท่องเที่ยว การเป็นพื้นที่ด้านการค้าชายแดน การเป็นพื้นที่อนุรักษทรัพยากรธรรมชาติ การเป็นพื้นที่ทางวัฒนธรรม การเป็นพื้นที่ฐานการผลิตอุตสาหกรรม ศูนย์กลางการค้าและการลงทุน การเป็นพื้นที่ศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง รวมถึงพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะด้านอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ เป็นต้น

แนวทางในการนำตัวแบบการกำหนดเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจในภูมิภาคมาใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ที่สูงขึ้นสามารถดำเนินการโดยเริ่มต้นจากการพัฒนากลไกการวางแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาค โดยมุ่งให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างภาคีองค์การพัฒนาเอกชนและภาคประชาชนในพื้นที่ และการกำหนดแนวทางในการลดอุปสรรคและข้อจำกัดในการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ในด้านต่าง ๆ อันเนื่องมาจากปัจจัยเชิงโครงสร้างและระบบบริหารงานของราชการบริหารส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้กฎระเบียบทางราชการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการผลักดันกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการพัฒนาในพื้นที่ ภายใต้บทบาทการริเริ่มของภาคเอกชนและภาคประชาชนในระดับท้องถิ่น อาทิ การพัฒนาพื้นที่เมืองชายแดนเพื่อการค้าการลงทุน ซึ่งการดำเนินการของภาคเอกชนต้องประสบกับข้อติดขัดและอุปสรรค อันเนื่องมาจากการมีกฎระเบียบของหน่วยราชการต่าง ๆ บังคับใช้ในพื้นที่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนการทำงานแบบแยกส่วนและซ้ำซ้อนระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีข้อจำกัดในการดำเนินโครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ เป็นต้น

การดำเนินการภายใต้ตัวแบบดังกล่าว รัฐบาลจำเป็นต้องมีการกำหนดกรอบนโยบายว่าด้วยการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมในภูมิภาค (Basic Policy on the Special Zones for Structural Reform) โดยประกาศเป็นมติคณะรัฐมนตรี สำหรับเป็นฐานในการขับเคลื่อนกระบวนการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษ กรอบนโยบายดังกล่าวมีสาระสำคัญครอบคลุมการกำหนดมาตรการเชิงนโยบายต่าง ๆ ที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาอนุมัติข้อเสนอการประกาศจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษ รวมถึงแผนการดำเนินงานภายใต้มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดไว้ โดยอาจมอบหมายให้คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) เป็นหน่วยราชการกลางเพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนมาตรการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งเทียบเคียงได้กับคณะกรรมการส่งเสริมเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง (Headquarters for Special Zones for Structure Reform) ในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีภารกิจหน้าที่หลักในการวางแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดโดยหน่วยงานราชการต่าง ๆ ในส่วนกลาง เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการดำเนินแผนงานปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่เมืองในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งมีบริบทการพัฒนาในลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ โดยทั่วไป รวมถึงการอำนวยความสะดวกการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลและระดับจังหวัดในพื้นที่ที่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม

สำหรับการริเริ่มจัดทำข้อเสนอและแผนการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษ ควรกำหนดให้มีที่มาจากการยื่นข้อเสนอร่วมกันของภาคเอกชน และภาคประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย โดยมีการปรึกษาหารือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ดังกล่าว จากนั้นจึงยื่นข้อเสนอดังกล่าวต่อคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) เพื่อพิจารณาจัดกระบวนการปรึกษาหารือระหว่างภาคีในพื้นที่ ประกอบการจัดทำข้อเสนอและกรอบแนวคิดการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมภายใต้กระบวนการดังกล่าว คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ในฐานะเป็นภาคีที่เป็นตัวกลางบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาคีภาคเอกชน ภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้กรอบแนวคิดในการพัฒนาพื้นที่พิเศษที่ริเริ่มและจัดทำโดยภาคเอกชนและภาคประชาชนในพื้นที่ ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และได้รับฉันทานุมัติร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

สำหรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจัดทำข้อเสนอการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษ อาจให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ประกาศกำหนดส่วนการประกาศเขตพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม อาจดำเนินการโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี โดยข้อเสนอและแผนการจัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษต้องผ่านการพิจารณากลับกรองและให้ความเห็นชอบโดยคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ทั้งนี้ การนำตัวแบบทางการบริหารดังกล่าวมาข้างต้น ไปปรับประยุกต์ในทางปฏิบัติภายใต้บริบทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติในลักษณะโครงการนำร่องในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ อย่างรอบคอบ เพื่อให้สามารถเล็งเห็นถึงเงื่อนไขข้อจำกัดและอุปสรรค ตลอดจนปัจจัยเกื้อหนุนด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องพิจารณาได้อย่างรอบด้าน

10.4 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากสภาพการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังได้กล่าวไปบทที่ผ่านมา คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ สถานภาพและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในอนาคต แนวทางการปรับขอบเขตภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาค การปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบทบาทในการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

10.4.1 สถานภาพและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต

ในบริบทการบริหารงานภาครัฐของไทย การบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังคงมีเหตุผลและความจำเป็นต่อการดำรงอยู่ต่อไป ทั้งนี้ การดำรงอยู่ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคตอาจจำเป็นต้องมีการปรับตัวในหลายมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติเชิงโครงสร้าง และบทบาทหน้าที่ สำหรับเหตุผลสำคัญในการดำรงอยู่ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย ประการแรก เนื่องจากในปัจจุบัน กระบวนการกระจายอำนาจและถ่ายโอนอำนาจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นกระบวนการ ที่ยังไม่แล้วเสร็จสมบูรณ์ แม้ว่าการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้มีการเริ่มดำเนินการมาแล้วเป็นเวลามากกว่า 10 ปี มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาแล้ว 2 ฉบับก็ตาม โดยปัจจุบัน ยังมีภารกิจหน้าที่อีกจำนวนมากที่รัฐยังไม่ได้ถ่ายโอน ซึ่งหมายถึงราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะอยู่ ดังนั้น ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจึงมีความจำเป็นที่จะดำรงอยู่ต่อไปในทางปฏิบัติ เพื่อให้เป็นกลไกในการจัดทำบริการสาธารณะที่ส่วนราชการไม่ยินยอมถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือยินยอมถ่ายโอนแต่มีเงื่อนไขในการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนมีการถ่ายโอนการจัดทำบริการสาธารณะเหล่านั้น

ประการที่สอง ภารกิจในการจัดบริการสาธารณะบางประเภทเป็นภารกิจที่มีเงื่อนไขข้อจำกัดในการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสิ้นเชิง ดังนั้น ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงอาจมีความจำเป็นที่จะดำรงอยู่เพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเหล่านั้น อาทิ ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครองที่มีความเกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในสังคม หรือการบังคับใช้กฎหมายอย่างในกรณีของกิจการตำรวจ กิจการราชทัณฑ์ กิจการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ การถ่ายโอนภารกิจในลักษณะดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงที่ฝ่ายการเมืองของท้องถิ่นอาจใช้อำนาจแทรกแซงทำให้กระบวนการขาดความเป็นธรรม ดังนั้น การผลักดันให้ภารกิจเหล่านี้ได้รับการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอาจเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

ประการที่สาม ข้อจำกัดในเรื่องศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้มีการพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความก้าวหน้าเป็นลำดับ แต่ในขณะเดียวกันก็ปรากฏว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีศักยภาพและขีดความสามารถที่จำกัดในบางมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในมิติด้านความพร้อมของทรัพยากรบุคคล เช่น ในขณะที่ภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมกลายเป็นประเด็นที่มีปัญหาและความยุ่งยากซับซ้อนในการจัดการมากขึ้นเรื่อย ๆ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญจำกัดต่อการรับผิดชอบจัดการ

ประเด็นดังกล่าว ในทำนองเดียวกับปัญหาภัยพิบัติต่าง ๆ ที่มีความเสียหายรุนแรงกว้างขวาง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีข้อจำกัดด้านศักยภาพในการจัดการปัญหาเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังอยู่ในระหว่างการสรรหาและพัฒนาบุคลากรรุ่นใหม่ที่มีความรู้และคุณวุฒิที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน แต่การพัฒนาขีดความสามารถและประสบการณ์ที่เหมาะสมก็ต้องอาศัยเวลาและการหนุนเสริมโดยส่วนราชการด้วย

ประการที่สี่ รัฐจำเป็นต้องทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ภายใต้โครงสร้างของประเทศไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รัฐบาลกลางต้องมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญในการกำกับดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องและเป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้นว่าเป็นโครงสร้างหรือกลไกของรัฐบาลกลางที่มีความเหมาะสมที่สุดที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวในห้วงเวลานี้ ทั้งนี้ก็เพราะว่าโครงสร้างขององค์กรอิสระอื่นที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอาจมีข้อจำกัดทางด้านความพร้อมทั้งในเชิงการจัดโครงสร้างและจำนวนบุคลากรในการปฏิบัติงานระดับภูมิภาค อาทิ กลไกศาลปกครอง กลไกของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

10.4.2 แนวทางการปรับขอบเขตภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

การปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต ควรดำเนินการโดยอาศัยการวิเคราะห์ภารกิจในปัจจุบันของส่วนราชการประจำจังหวัดทั้งหมด เพื่อแสดงให้เห็นถึงทิศทางการปรับลดขอบเขตภารกิจและบทบาทหน้าที่ของส่วนราชการประจำจังหวัดที่พึงเกิดขึ้นในอนาคต การวิเคราะห์ภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดที่ปรากฏในปัจจุบัน จะช่วยให้สามารถเห็นถึงขอบเขตภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ยังคงอยู่ภายใต้บทบาทของส่วนราชการประจำจังหวัด และขอบเขตภารกิจที่ส่วนราชการประจำจังหวัดควรถ่ายโอนให้อยู่ภายใต้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตได้อย่างชัดเจน และจะสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการปรับโครงสร้างและขอบเขตภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้อย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

สำหรับหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์ภารกิจในอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน เพื่อจัดแบ่งขอบเขตภารกิจที่ยังควรอยู่ภายใต้บทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคต่อไปกับขอบเขตภารกิจที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคควรมีการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนนั้น ตั้งอยู่บนกรอบหลักการจำแนกขอบเขตภารกิจหรือกิจการสาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่น บนฐานการพิจารณาถึงลักษณะของประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการเป็นสำคัญ กล่าวคือ ภารกิจใดของส่วนราชการประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของประชาชนโดยรวมของประเทศ หรือเป็นผลประโยชน์ของสาธารณะในสังคมวงกว้าง ภารกิจดังกล่าวจึงจำเป็นต้องดำเนินการโดยหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค เนื่องจากมีลักษณะเป็นกิจการสาธารณะระดับชาติ อาทิ ภารกิจด้านความมั่นคงภายใน การรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ภารกิจด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และกิจการยุติธรรม

ภารกิจใดของส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีเป้าหมายเพื่ออำนวยประโยชน์แก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายเฉพาะในพื้นที่ หรือกลุ่มผู้รับบริการในชุมชนระดับท้องถิ่น หรือเป็นประโยชน์สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับพลเมืองที่อาศัยอยู่ในเขตท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง ภารกิจดังกล่าวควรถ่ายโอนให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีลักษณะเป็นกิจการสาธารณะระดับท้องถิ่น ซึ่งสามารถมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งรับผิดชอบดำเนินการแทนได้ ผลประโยชน์สาธารณะ

เกิดขึ้นจากการดำเนินการกิจดังกล่าวในแต่ละท้องถิ่น แม้จะเป็นภารกิจด้านเดียวกันแต่ก็อาจมีลักษณะแตกต่างกันออกไปตามสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งเป็นคนละส่วนกับผลประโยชน์สาธารณะในระดับชาติ อาทิ ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน การวางผังเมือง สาธารณสุข การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม การจัดสวัสดิการสังคมแก่กลุ่มเป้าหมาย เช่น ผู้สูงอายุ คนพิการ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาลักษณะภารกิจในอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน จะสามารถจำแนกกลุ่มภารกิจตามลักษณะการทำงานออกเป็น 4 กลุ่ม คือ¹⁹

1) กลุ่มภารกิจด้านการบริหารนโยบาย แผนงาน โครงการ ของส่วนราชการบริหารส่วนกลาง หรือรัฐบาล หมายถึง การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารนโยบายซึ่งครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ การศึกษา วิเคราะห์ จัดทำข้อมูลและรายงานเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของกระทรวง เสนอแนะนโยบาย การพัฒนายุทธศาสตร์ การแปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติงาน แผนงาน โครงการ และโครงการพิเศษ รวมถึงการประสานงาน การกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผล การนำนโยบายไปปฏิบัติ การดำเนินการกิจในกลุ่มนี้จึงมีลักษณะการปฏิบัติเหมือนกันในทุกจังหวัด หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดจึงเป็นกลไกในการบริหารภารกิจดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ที่ส่วนกลางมอบหมายให้ ผลการปฏิบัติภารกิจที่เกิดขึ้นในจังหวัดจึงมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในภารกิจของส่วนกลาง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนานโยบายหรือแผนงานด้านต่าง ๆ ของรัฐในภาพรวม ตัวอย่างภารกิจในกลุ่มนี้ เช่น งานศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเพื่อพัฒนานโยบายในภารกิจของส่วนกลาง รวมไปถึงงานโครงการพิเศษ หรือโครงการตามวาระนโยบายของรัฐบาล เป็นต้น

2) กลุ่มภารกิจด้านการบังคับใช้กฎหมาย หมายถึง ภารกิจที่มีลักษณะเป็นการกำกับการบังคับใช้กฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการระดับกรมต้นสังกัด รวมถึงการกำกับการปฏิบัติตามระเบียบ คำสั่ง หรือข้อบังคับของทางราชการ การปฏิบัติภารกิจในกลุ่มนี้จึงไม่ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ หากแต่เป็นภารกิจที่ส่วนราชการประจำจังหวัดในทุกจังหวัดมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติภายใต้แบบแผนและระเบียบขั้นตอนแบบเดียวกัน การดำเนินการกิจกลุ่มนี้มีเป้าหมายเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการบรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างทั่วถึงในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ซึ่งสามารถจำแนกกลุ่มภารกิจย่อยได้ 3 กลุ่ม คือ

2.1) การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมาตรฐาน การคุ้มครองสิทธิ และความเป็นธรรม ครอบคลุมการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับควบคุมด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การกำกับควบคุมการกระทำอันนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางการค้า การกำกับการปฏิบัติอันเป็นการละเมิดสิทธิหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลอื่น การกำกับควบคุมมาตรฐานคุณภาพด้านต่าง ๆ ของผู้ประกอบการ เพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบหรือละเมิดสิทธิของประชาชนตามที่กฎหมายคุ้มครอง

2.2) การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย สวัสดิภาพ ความปลอดภัย และศีลธรรม ครอบคลุมการดำเนินการกิจที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง การกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบของหน่วยราชการต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบชุมชน การรักษาความสงบเรียบร้อย การกำกับควบคุมความปลอดภัยด้านต่าง ๆ การคุ้มครองสวัสดิภาพในการดำเนินชีวิตของประชาชน รวมถึงการกำกับควบคุมการดำเนินการใด ๆ อันมีผลต่อการบั่นทอนศีลธรรมของสังคม

¹⁹ โปรดดูตารางวิเคราะห์ลักษณะภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดใน ภาคผนวก 13

3) **กลุ่มภารกิจด้านการจัดการข้อพิพาท ข้อร้องทุกข์ ร้องเรียน การเจรจาไกล่เกลี่ย และการอำนวยความยุติธรรม** หมายถึง ภารกิจของส่วนราชการที่มีลักษณะเป็นการทำหน้าที่ที่กึ่งกระบวนการยุติธรรม (Quasi-judicial functions) เพื่อพิจารณาข้อร้องเรียนอันเนื่องมาจากการละเมิดระเบียบกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการ หน่วยราชการจึงมีบทบาทในฐานะตัวกลางในกระบวนการจัดการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท ข้อร้องเรียน เพื่อแสวงหาข้อยุติโดยการเจรจาไกล่เกลี่ยและการเยียวยา เช่น การพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการได้รับความไม่เป็นธรรมของลูกจ้าง การพิจารณาข้อร้องเรียนในกรณีที่นายจ้างละเมิดกฎหมายแรงงาน การพิจารณาข้อร้องเรียนของผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายหรือความไม่เป็นธรรมจากผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการทางธุรกิจ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการยุติธรรมของรัฐอีกด้วย

4) **กลุ่มภารกิจการอนุมัติ การอนุญาต การออกหนังสือหรือเอกสารสำคัญของทางราชการ** หมายถึง ภารกิจที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่พิจารณาอนุมัติเอกสารหรือหนังสือสำคัญของราชการ รวมถึงการออกใบอนุญาตต่าง ๆ ในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รวมถึงการอนุมัติการจดทะเบียนต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

5) **กลุ่มภารกิจด้านการให้บริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย ทั้งที่เป็นประชาชน ชุมชน องค์กร** หมายถึง ภารกิจที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐในด้านต่าง ๆ แก่สาธารณชนหรือกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ ซึ่งอาจเป็นบุคคล กลุ่ม ชุมชน หรือองค์กรต่าง ๆ เช่น การจัดบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน การจัดบริการสาธารณสุข การจัดสวัสดิการสังคม การให้บริการทางวิชาการ เผยแพร่ผลการศึกษาวิจัยและพัฒนาต่าง ๆ แก่กลุ่มเป้าหมาย เช่น การวิจัยและพัฒนาพันธุ์พืชเศรษฐกิจ การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพการผลิตของผู้ประกอบการอุตสาหกรรม เป็นต้น

ผลการวิเคราะห์ภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดดังกล่าวข้างต้น นำมาสู่การกำหนดขอบเขตภารกิจของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต ซึ่งจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ ภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ยังควรอยู่ภายใต้บทบาทของส่วนราชการประจำจังหวัดต่อไป และภารกิจที่ส่วนราชการประจำจังหวัดควรถ่ายโอนให้อยู่ภายใต้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทน กล่าวคือ

กลุ่มที่ 1 ภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ควรยังคงอยู่ภายใต้บทบาทของส่วนราชการประจำจังหวัด เมื่อวิเคราะห์ภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดในปัจจุบันแล้ว จะพบว่า ภารกิจส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นภารกิจของรัฐซึ่งสมควรดำเนินการโดยหน่วยราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภารกิจด้านการบริหารนโยบายระดับชาติและนโยบายการพัฒนาในระดับภูมิภาคและกลุ่มจังหวัด ภารกิจด้านการกำกับการบังคับใช้กฎหมาย ภารกิจด้านการอนุมัติ อนุญาตในบางเรื่องซึ่งเกี่ยวข้องกับการที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญและเทคโนโลยีระดับสูง ดังนั้น ภารกิจที่ดำรงอยู่ดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทและความสำคัญของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันได้อย่างเป็นรูปธรรม

กลุ่มที่ 2 ภารกิจที่ส่วนราชการประจำจังหวัดสามารถถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน หรือร่วมกันดำเนินการ จากการวิเคราะห์ภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดในปัจจุบันพบว่า มีภารกิจของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคบางส่วนที่สามารถมอบหมายหรือถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้ ซึ่งจะเป็นแนวทางหนึ่งในการปรับโครงสร้างและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับทิศทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจส่วนใหญ่ที่สามารถมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน หรือร่วมกันดำเนินการกับหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค มักเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล ภารกิจด้านการอนุมัติอนุญาตบางส่วน และภารกิจด้านการจัดบริการแก่กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ แต่ในขณะเดียวกัน

ก็พบว่า มีภารกิจที่ไม่เหมาะสำหรับการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภารกิจด้านการจัดการข้อพิพาท ข้อร้องทุกข์ ร้องเรียน การเจรจาไกล่เกลี่ย การอำนวยความสะดวก การภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมาตรฐาน การคุ้มครองสิทธิ การรักษาความเป็นธรรมและภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย สวัสดิภาพ ความปลอดภัย และระเบียบสังคม

10.4.3 การปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการปรับขอบเขตภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกเหนือจากการปรับภารกิจและโครงสร้างดังกล่าวมาแล้ว ราชการบริหารส่วนภูมิภาคควรมีการปรับบทบาทในด้านการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่ไปด้วย โดยมีแนวทางที่สำคัญคือ การลดระดับของการกำกับดูแล โดยเฉพาะมาตรการของการกำกับดูแลที่ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยกำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้ว่าราชการจังหวัดควรกระทำเท่าที่มีความจำเป็น ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัดกุม นอกจากนี้ ในอนาคตอาจจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรฐานกลางขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงเน้นกระบวนการกำกับดูแลภายหลังการกระทำ (ex-post supervision) โดยอาจให้ศาลปกครองเป็นกลไกที่มีอำนาจในการเพิกถอนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย และที่สำคัญที่สุด ก็ควรจะต้องเน้นบทบาทของภาคประชาชนในกระบวนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นด้วย

ในขณะเดียวกัน ควรมีการดำเนินมาตรการเตรียมความพร้อมสำหรับหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่จะมีบทบาทปรับเปลี่ยนไปจากเดิม โดยมุ่งเน้นให้หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีบุคลากรหลักทำหน้าที่ด้านการกำกับดูแลการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะทางปกครอง ซึ่งถือเป็นบทบาทหน้าที่ที่สำคัญของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในขณะเดียวกัน เมื่อมีการลดบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงให้เหลือเพียงการกำกับดูแลภายหลังการกระทำแล้ว ก็ควรมีการพัฒนากลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรอื่นของรัฐในระดับพื้นที่ควบคู่ไปด้วย โดยขยายสาขาของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และการจัดตั้งศาลปกครองในระดับพื้นที่ เพื่อทำหน้าที่ด้านการกำกับดูแล ตรวจสอบ และวินิจฉัยการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทดแทนบทบาทการกำกับดูแลของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีขนาดเล็กลง

10.4.4 บทบาทในการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปรับบทบาทของจังหวัดในฐานะหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค ควรมุ่งเน้นการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารกิจการสาธารณะ โดยเฉพาะการส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหนึ่งในรูปแบบการบริหารจัดการกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นที่ตั้งอยู่บนหลักการบูรณาการทรัพยากร งบประมาณ และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ใกล้เคียงกัน เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น และเป็นหลักการที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

องค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น (Local cooperation) เป็นการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป เพื่อจัดตั้งองค์กรความร่วมมือขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนผู้รับบริการในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคีสมาชิก การร่วมมือกันจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นมักเกิดขึ้นในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาในการจัดบริการสาธารณะบางอย่าง ซึ่งมักเป็นปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดด้านศักยภาพทางการคลัง และขีดความสามารถในการบริหารจัดการภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กหรือมีรายได้น้อยตัวอย่างเช่น ในประเทศฝรั่งเศส องค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นมีสถานะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางด้านแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาคีความร่วมมือ นั่นคือ รูปแบบ “สหการ” เป็นต้น

ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอควรเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวกลางขับเคลื่อนกระบวนการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เพื่อจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเดียวกัน เช่น ระหว่างเทศบาลกับเทศบาล และความร่วมมือข้ามระดับนั้นคือ ระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ การหนุนเสริมการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ควรตั้งอยู่บนเป้าหมายสำคัญ 3 ประการ คือ

ประการแรก เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีการดำเนินการกิจบริการสาธารณะบางประเภทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือการจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะบางอย่างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จได้เพียงลำพัง เนื่องจากเป็นปัญหาที่มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง เช่น การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม การจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การจัดการปัญหามลพิษทางน้ำและอากาศ เป็นต้น

ประการที่สอง เพื่อลดข้อจำกัดในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นผลจากความแตกต่างในระดับความเจริญของแต่ละพื้นที่ การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นเป็นแนวทางที่ช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีระดับความเจริญทางเศรษฐกิจต่ำ และอัตราการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นน้อย สามารถจัดทำบริการสาธารณะในระดับมาตรฐานที่ทัดเทียมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีระดับความเจริญทางเศรษฐกิจสูงกว่า การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นจึงช่วยลดปัญหาความแตกต่างเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้เป็นอย่างดี

ประการที่สาม เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะเฉพาะด้านในระดับท้องถิ่น การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น เพื่อดูแลรับผิดชอบการบริหารจัดการภารกิจด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ มีส่วนช่วยให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาสนในการพัฒนาทักษะความสามารถและยกระดับความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงานเฉพาะด้านได้มากขึ้น การจัดตั้งองค์กร

ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นที่มีบุคลากรรับผิดชอบการปฏิบัติการกิจเฉพาะด้าน จึงทำให้การจัดการประเด็นปัญหาในท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น²⁰

10.5 ข้อเสนอแนะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาการศึกษาวิจัยในการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาคและพัฒนาปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาการปรับปรุงบทกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับราชการส่วนภูมิภาคที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีตั้งแต่ระดับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และระเบียบที่มีความเชื่อมโยงกับการบริหารงานด้านต่าง ๆ โดยจะได้นำเสนอเป็นลำดับดังนี้

10.5.1 สถานภาพของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคปัจจุบัน

หากกล่าวเฉพาะบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคปัจจุบันของไทย มีอยู่หลายฉบับ ได้แก่

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
- 2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
- 3) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457
- 4) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- 5) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551
- 6) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550
- 7) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ. 2552

สำหรับประเด็นของกฎหมายต่าง ๆ ข้างต้นซึ่งมีสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่คณะผู้วิจัยจะได้นำมาศึกษาวิเคราะห์เพื่อนำเสนอแนวทางการปรับปรุงต่อไป มีดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับแรกที่ได้บัญญัติถึงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 78 (2) และ (3) ดังนี้

²⁰ สำหรับการจัดโครงสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้ในหลายลักษณะ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *ต้นแบบบันทึกข้อตกลงเพื่อการจัดกลุ่มพื้นที่การให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. (รายงานการวิจัย เสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2549.).

มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

.....

(2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณ เพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนา เศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศใน ท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น²¹

ในमतาดังกล่าวได้กำหนดกรอบที่มีนัยสำคัญซึ่งรัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้ฝ่ายบริหารต้องดำเนินการ บริหารราชการแผ่นดินในส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต้องมีการแบ่งหน้าที่กันให้ชัดเจนระหว่างราชการ บริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยก่อให้เกิดความเหมาะสมในการพัฒนาประเทศด้วย อีกทั้ง ยังเป็นการวางหลักการใหม่ที่กำหนดให้แต่ละจังหวัดมีแผนและงบประมาณพัฒนาจังหวัดของตนเอง นอกเหนือจากนั้นยังได้กล่าวถึงความมุ่งหมายในการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้าน ต่าง ๆ ซึ่งประเด็นที่เชื่อมโยงกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้นด้วย

ฉะนั้นหากพิจารณาตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคไทยจะต้องมี การปรับปรุงแก้ไขในสองประการ ได้แก่

1) การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ที่ ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศและสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ในกรณีนี้ เป็นการกำหนดขอบเขตภารกิจหน้าที่ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน ซึ่งการดำเนินงานเรื่องนี้จะมีความสัมพันธ์กับการกำหนดภารกิจหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ แผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีการถ่ายโอน ภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นและปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจหน้าที่ของจังหวัดใหม่ให้ เหมาะสม

²¹ อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ได้มีการรัฐประหารเกิดขึ้นในประเทศไทยโดย คณะรักษา ความสงบแห่งชาติ ซึ่งมีหัวหน้าคือ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557 และ 11/2557 ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด 2 พระมหากษัตริย์ ดังนั้น จากประกาศจึงส่งผลให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในมาตรา 78 ถูกยกเลิกไปด้วย ฉะนั้นในอนาคตอันใกล้ก็ต้องมีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าหลักการในเรื่องราชการ บริหารส่วนภูมิภาคที่มีอยู่ น่าจะได้รับการบัญญัติรับรองไว้เหมือนเดิม แต่ก็อาจเป็นไปได้ที่ผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญ จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องนี้ ซึ่งทาง ก.พ.ร. อาจมีความจำเป็นต้องแสดงความคิดเห็นในเรื่อง ความเหมาะสมและจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว รวมถึงการนำเสนอประเด็นสำคัญที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

2) การพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น นั้นหมายความว่าในอนาคตหากจังหวัดใดมีความพร้อมก็จะสามารถเปลี่ยนสถานะจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในลักษณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแบบกรุงเทพมหานคร ที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่ จังหวัดเพิ่มมากขึ้นกว่าปัจจุบัน ดังนั้น ก็อาจจะส่งผลให้ในอนาคตประเทศไทยมีราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เป็นจังหวัดน้อยลง

2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทยไว้ ซึ่งได้กล่าวถึงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในหลายมาตราตั้งแต่มาตรา 4 ที่กล่าวถึงการแบ่งโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยออกเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สำหรับการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคในประเทศไทยจะแบ่งเป็น จังหวัด และอำเภอ ตามมาตรา 51 ในระดับจังหวัดตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นการรวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล การจัดตั้งยุบเลิกเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดทำโดยพระราชบัญญัติมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ในจังหวัดมีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด

ในส่วนการปกครองระดับอำเภอถือว่าไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย การตั้ง/ยุบ/เปลี่ยนแปลงเขตอำเภอให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา มีนายอำเภอเป็นหัวหน้า นอกจากนี้ยังสามารถจัดตั้ง “กิ่งอำเภอ” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำเภอโดยรวมตำบลที่ไม่มีลักษณะตั้งเป็นอำเภอได้ แต่เข้าเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1) อำเภอนั้นมีพื้นที่กว้างขวาง ตรวจตราได้ยาก มีราษฎรน้อยแต่ต้องไม่น้อยกว่า 15,000 คน มีตำบลไม่น้อยกว่า 4 แห่ง

2) มีคนจำนวนมากอยู่แต่ห่างไกลที่ว่าการอำเภอ มีประชากรไม่น้อยกว่า 30,000 คน มีตำบลไม่น้อยกว่า 3 แห่ง

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคไทยนับจากปี พ.ศ. 2534 ก็ดำเนินเรื่อยมาโดยไม่ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติที่สำคัญแต่ประการใด ซึ่งยังคงมีปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการบริหารราชการในระดับจังหวัด อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงสภาพสังคม การเมืองการปกครอง และเศรษฐกิจของประเทศที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว จนมาถึงรัฐบาลของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้มีแนวคิดผู้ว่าฯ CEO เกิดขึ้นเพื่อปรับปรุงบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเสียใหม่ ที่เรียกว่า **ยุคผู้ว่าฯ CEO** มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 เมื่อมาถึง**ยุคปัจจุบัน** ได้มีการปรับปรุงปัญหาของระบบผู้ว่าฯ CEO โดยมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศไทยได้รับผลกระทบจากเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในปี พ.ศ. 2545 ที่ประเทศไทยได้ทำการปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญ โดยมีบทบัญญัติที่ระบุว่า

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความสำเร็จมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้

มาตรา 3/1 ข้างต้น ได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินไทยเป็นอย่างมากเพราะเป็นการกำหนดเป้าหมายของการบริหารราชการแผ่นดินและหลักการสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นต้องยึดถือปฏิบัติต่อมาเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) ในปี พ.ศ. 2550 ก็ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงต่อการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคหลายประการ ดังนี้

1) การกำหนดให้จังหวัดเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งเดิม नियามของส่วนราชการตามกฎหมายนี้ไม่รวมจังหวัด ทำให้จังหวัดไม่สามารถยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณโดยตรงต่อสำนักงบประมาณได้ แต่ต้องรองงบประมาณจากส่วนราชการต่าง ๆ โดยได้เพิ่มความในมาตรา 52 วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ว่า “เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ” ทั้งนี้การแก้ไขดังกล่าวเป็นการดำเนินการให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ในมาตรา 78 (2)

2) การกำหนดให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน ตามมาตรา 52/1

3) การกำหนดให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนชาติและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด ตามมาตรา 53/1

4) การจัดตั้งคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) ทำหน้าที่สอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและเป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 3/1

5) การกำหนดอำนาจหน้าที่ของอำเภอให้มีความชัดเจน ตามมาตรา 61/1

ตารางที่ 9 แสดงอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เป็นจังหวัดและอำเภอของไทยในปัจจุบัน

อำนาจของจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด	อำนาจของอำเภอและนายอำเภอ
มาตรา 52/1 ให้จังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัดดังต่อไปนี้ (1) นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ (2) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม (3) จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาสเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง (4) จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ (5) จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับ การถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด มาตรา 57 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้ (1) บริหารราชการตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของราชการและตามแผนพัฒนาจังหวัด (2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล (3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี	มาตรา 61/1 ให้อำเภอมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตอำเภอ ดังต่อไปนี้ (1) อำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดในมาตรา 52/1 (1) (2) (3) (4) (5) และ (6) โดยให้นำความในมาตรา 52/1 ววรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม (2) ส่งเสริม สนับสนุน และจัดให้มีการบริการร่วมกันของหน่วยงานของรัฐในลักษณะศูนย์บริการร่วม (3) ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชนเพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม (4) โกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมตามมาตรา 61/2 และมาตรา 61/3 มาตรา 65 นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้ (1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย (2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล (3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่น ซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี (4) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย

อำนาจของจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด	อำนาจของอำเภอและนายอำเภอ
(4) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี ไว้ชั่วคราวแล้ว รายงานกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง (5) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาคในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ (6) เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง หรือเสนอขอจัดตั้งงบประมาณต่อสำนักงบประมาณตามมาตรา 52 วรรคสาม และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ (7) กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย (8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ (9) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษ ข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย	

3) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดการจัดระเบียบบริหารราชการในระดับที่ต่ำกว่าอำเภอ คือตำบล ซึ่งการจัดตั้งตำบลเป็นอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทย ถ้าเห็นชอบก็ออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งตำบลในราชกิจจานุเบกษา โดยมีหลักเกณฑ์ของการจัดตั้งว่า ตำบลหนึ่งต้องรวมหมู่บ้านได้ประมาณ 20 หมู่บ้าน ในการบริหารงานตำบลมีเจ้าหน้าที่รัฐที่สำคัญสามตำแหน่ง คือ

- 1) กำนัน เลือกจากผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล คดีอาญา ตรวจตราดูแลรักษาสิ่งสาธารณะ
- 2) แพทย์ประจำตำบลซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคนแต่งตั้ง
- 3) สารวัตรกำนัน มีจำนวน 2 คน เป็นผู้ช่วยกำนันโดยกำนันเป็นผู้คัดเลือกด้วยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

สำหรับตำบลจะมีการแบ่งเขตการปกครองส่วนย่อยเป็นหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุด การจัดตั้งหมู่บ้านใช้หลักเกณฑ์ว่าบ้านหลายบ้านที่อยู่ในท้องที่หนึ่งซึ่งควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ ให้จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่ง โดยถือเอาจำนวนราษฎรประมาณ 200 คน หรือจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้าน ถ้าเป็นท้องที่ที่มีราษฎรตั้งบ้านเรือนกระจายอยู่ห่างไกลกันถึงจำนวนคนจะน้อย ถ้าจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้านแล้วจะจัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งก็ได้

ในหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านโดยได้รับเลือกจากราษฎรในหมู่บ้าน มีอำนาจปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร ซึ่งมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านละ 2 คน เว้นแต่มีความจำเป็นให้ขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย และมีคณะกรรมการหมู่บ้านทำหน้าที่เสนอข้อแนะนำให้คำปรึกษาผู้ใหญ่บ้านที่เป็นประธาน

ปัจจุบันภายใต้สถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงของประเทศไทยที่มุ่งไปสู่การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมส่งผลกระทบโดยตรงกับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงควรต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม แต่เนื่องจากประเด็นนี้ไม่ได้เป็นวัตถุประสงค์หลักของการศึกษาวิจัยนี้ การแสวงหาแนวทางการปรับปรุงในเรื่องดังกล่าว จึงอาจพิจารณาดำเนินการศึกษาโดยเฉพาะในโอกาสต่อไป

4) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กฎหมายฉบับนี้เป็นผลจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มุ่งหมายในการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการกระจายอำนาจให้มากขึ้น กฎหมายฉบับนี้จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะมากขึ้นในเขตพื้นที่ซึ่งรับผิดชอบภายในจังหวัดภารกิจของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบกับหลักการใหม่เกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดได้ถอนตัวออกมาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยไม่ได้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกต่อไป คงเป็นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัดเพียงตำแหน่งเดียว

บทบาทของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น ทำให้ส่วนภูมิภาคได้ลดบทบาทในการจัดทำภารกิจด้วยตนเองลง แต่ได้เพิ่มบทบาทการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาจากตัวบทบัญญัติของกฎหมายกระจายอำนาจ ได้มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในเรื่องอำนาจหน้าที่ โดย คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 6 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลายประการตามมาตรา 12 โดยในส่วนที่มีความสัมพันธ์กับราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นดังนี้

(1) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา

(2) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(3) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(4) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น จากอำนาจหน้าที่ข้างต้นของคณะกรรมการชุดนี้ จึงมีความสัมพันธ์กับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในเรื่องการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่และการถ่ายโอนภารกิจ โดยมีแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ที่กำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. อาจมีความจำเป็นจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและกำหนดประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัดด้วย

5) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551

พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวตราขึ้นภายหลังได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ 7 ในปี พ.ศ. 2550 เพื่อรองรับการปรับปรุงระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่เกิดขึ้น โดยการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้เป็นผลให้มีการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ซึ่งใช้ในการบริหารงานผู้ว่าราชการจังหวัด CEO เดิมไป (ยกเลิกเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2551) สารสำคัญของกฎหมายนี้ได้กำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในรูปคณะกรรมการจำนวน 3 ชุด ด้วยกัน คือ

- 1) คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ตามมาตรา 7
- 2) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ตามมาตรา 10
- 3) คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ตามมาตรา 12

ขณะเดียวกัน พระราชกฤษฎีกาก็ได้วางหลักการสำคัญไว้ในมาตรา 6 เกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการที่ให้คำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้

- (1) การบริหารงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แล้วแต่กรณี

(2) การสร้างโอกาสและส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัด เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันและการแก้ไขปัญหา ร่วมกันเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(3) การกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็ว ในการปฏิบัติราชการ

(4) การส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความโปร่งใส และมีการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการ

(6) การบริหารงบประมาณจังหวัดให้เป็นไปตามวิธีการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการตาม หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติตามที่ ก.น.จ. กำหนดตามข้อเสนอแนะของสำนักงบประมาณ

นอกเหนือจากนั้นพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังได้กำหนดในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การจัด กลุ่มจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตลอดจนการกำกับและติดตาม การบริหารราชการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ด้วย

6) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550

การปรับปรุงราชการบริหารส่วนภูมิภาคภายหลังการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 กลไก ที่สำคัญประการหนึ่งคือ การแก้ไขการมอบอำนาจของส่วนราชการให้มีความคล่องตัวมากขึ้น โดยได้มีการตรา ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 เพื่อให้การมอบอำนาจภายในส่วนราชการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น โดยเฉพาะการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปยังราชการ บริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2550 ก็ได้มีปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น ด้วยการยกเลิกระเบียบดังกล่าวและ ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 โดยเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของ พระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่ามีความเหมาะสมในหลักการและวิธีการมอบอำนาจที่จะช่วยส่งเสริม การทำงานของราชการส่วนภูมิภาค ทั้งเรื่องการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทอำนาจหน้าที่มาก ขึ้น และการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้กับข้าราชการเพื่อช่วยแบ่งเบาภารกิจหน้าที่และความคล่องตัว ในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ

ทั้งนี้ ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดการมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในหมวด 5 ตั้งแต่มาตรา 22 ถึง มาตรา 26 ดังนี้

มาตรา 22 อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ส่วนราชการใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรี ในเรื่องใดในเขตพื้นที่จังหวัด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ให้หัวหน้าส่วนราชการ ดำเนินการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่จังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

มาตรา 23 ในกรณีที่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่อำนาจนั้นเกี่ยวกับราชการของส่วนราชการใด และส่วนราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ใน จังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดนั้น

(2) นอกจากกรณีตาม (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด รายงานต่อผู้มอบอำนาจเพื่อทราบด้วย

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการตามกฎหมายของ ผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

มาตรา 24 ให้นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการประจำ จังหวัดดำเนินการมอบอำนาจให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา 25 การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดและ ของผู้ดำรงตำแหน่งใดในจังหวัด ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

มาตรา 26 เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา 23 แล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล การปฏิบัติงานของผู้รับมอบอำนาจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้น และในกรณีที่เห็นว่า ผู้รับมอบอำนาจได้ใช้อำนาจปฏิบัติราชการแทนโดยไม่ถูกต้องหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้ว่าราชการ จังหวัดอาจมีคำสั่งแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจหรือให้ผู้รับมอบอำนาจ หยุดการปฏิบัติราชการ ดังกล่าวไว้ก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจในเรื่องนั้นโดยตรงก็ได้

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่ไม่อาจมอบอำนาจได้เนื่องจากเป็นกรณีตาม มาตรา 6 วรรคหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจไม่มอบอำนาจนั้นก็ได้ แต่ต้องแจ้งการไม่มอบอำนาจ พร้อมทั้ง เหตุผลให้ส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่มอบอำนาจทราบ ทั้งนี้ ส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่มอบอำนาจ มีความเห็นเป็นอย่างอื่น ให้นำข้อขัดแย้งนั้นเสนอ ก.พ.ร. เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

ให้นำความในมาตรานี้มาใช้บังคับกับการมอบอำนาจตามมาตรา 24 ด้วยโดยอนุโลม

7) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ. 2552

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในส่วนการรองรับ การดำเนินงานมาตรา 3/1 ของกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งหวังให้เกิดการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี โดยกำหนดให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด” ขึ้นตามข้อ 5 ประกอบด้วย ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีเขตอำนาจในจังหวัด เป็นประธาน และผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทน สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชนในจังหวัดนั้นเป็นกรรมการ ทั้งนี้ คณะกรรมการธรรมาภิบาล จังหวัดมีอำนาจหน้าที่หลักตามข้อ 22 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้มีอยู่ 6 ประการ ได้แก่

(1) สอดส่องการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี

(2) แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ในกรณีที่พบว่ามีการละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือ ข้อบังคับ หรือมีกรณีทุจริต

(3) เสนอแนะแนวทางการปฏิบัติและการส่งเสริมตามหลักคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและ หน่วยงานของรัฐในจังหวัด

(4) ติดตามการปฏิบัติตามมติ ก.ธ.จ.

(5) แต่งตั้งที่ปรึกษาด้านวิชาการ การประชาสัมพันธ์ หรือด้านอื่น จำนวนไม่เกินสามคน

(6) เผยแพร่ผลการปฏิบัติหน้าที่ต่อสาธารณะตามที่เห็นสมควร

นอกจากอำนาจหน้าที่ข้างต้นในข้อ 23 กำหนดให้ในการดำเนินการตามข้อ 22 (1) ให้ ก.ธ.จ. สอดส่อง
หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามพระราชกฤษฎีกา
ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

(1) ปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม ตลอดจนไม่ละเมิดสิทธิและ
เสรีภาพของประชาชน

(2) ปฏิบัติภารกิจเพื่ออำนวยความสะดวก ให้บริการ และสนองความต้องการของประชาชน

(3) ปฏิบัติภารกิจเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

(4) ปฏิบัติภารกิจให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ และมีความคุ้มค่า

(5) ปฏิบัติภารกิจโดยไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ให้ทันต่อสถานการณ์โดยเฉพาะ
ในเรื่องที่เป็นความเดือดร้อนและทุกข์ยากของประชาชน

(6) ปฏิบัติภารกิจโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส

(7) ปฏิบัติภารกิจโดยมีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานสม่ำเสมอและเผยแพร่
ต่อสาธารณะ

10.5.2 แนวทางการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารส่วนภูมิภาคในประเทศไทย

หากพิจารณาข้อเสนอแนะของคณะผู้วิจัยแล้วจะพบว่า มีประเด็นที่ต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุง
กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังต่อไปนี้

1) การปรับปรุงให้มีจังหวัดพิเศษ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมจากจังหวัดทั่วไป

การดำรงอยู่ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังคงมีความจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน
ของประเทศไทย แม้จะมีแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 78 (3)
ที่สามารถพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์
ของประชาชนในจังหวัดนั้นก็ตาม แต่หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงพบว่ามีข้อจำกัดหลายประการที่ยังไม่
สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึงในอนาคตอันใกล้เนื่องจากปัญหาความพร้อมของจังหวัดในหลายมิติ

หากพิจารณาการพัฒนาจังหวัดพิเศษที่ยังคงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจหน้าที่
เพิ่มเติมที่จำเป็นแก่การบริหารงานด้านต่าง ๆ เช่น การพัฒนาพื้นที่ การจัดการภัยพิบัติ การแก้ไขปัญหาที่มี
ลักษณะเฉพาะในพื้นที่ สอดคล้องกับสภาพการณ์ประเทศในปัจจุบัน ซึ่งแนวทางการดำเนินการดังกล่าว
จำเป็นต้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยให้
อำนาจคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกาโอนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้กับจังหวัด ดังตัวอย่างนี้²²

²² ตัวอย่างนี้เป็นแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยยกร่างจัดทำไว้ในร่างมาตรา 78 ของร่างพระราชบัญญัติ
นครแม่สอด พ.ศ. โดยอำนาจของจังหวัดพิเศษ จะเป็นไปตามภารกิจที่จังหวัดพิเศษนั้น ๆ สมควรรับผิดชอบ

ร่างมาตรา เมื่อจังหวัด.... มีความพร้อม และคณะรัฐมนตรีเห็นสมควร จะตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้จังหวัด.... มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังต่อไปนี้ ก็ได้

- (1) กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน
- (2) กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว
- (3) กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว
- (4) กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง
- (5) กฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์
- (6) กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (7) กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง
- (8) กฎหมายว่าด้วยโรงงาน
- (9) กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก
- (10) กฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการจดทะเบียนรถยนต์

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้จังหวัดพิเศษมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้จังหวัดพิเศษมีอำนาจในการอนุมัติ การอนุญาต การพิจารณาหรือการปฏิบัติการเรื่องใด ๆ เฉพาะที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา โดยในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้กำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการใช้อำนาจ และอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ๆ ไว้ด้วย

ในกรณีที่จังหวัดพิเศษมีอำนาจอนุมัติ อนุญาต หรือพิจารณาหรือปฏิบัติการเรื่องใด ตามวรรคหนึ่งและกฎหมายในเรื่องนั้นกำหนดให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ให้ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บได้ จากการอนุมัติ อนุญาต หรือพิจารณาของจังหวัดพิเศษ เป็นรายได้ของจังหวัดพิเศษนั้น

ดังนั้น แนวทางการพัฒนาปรับปรุงให้เป็นจังหวัดพิเศษ จึงควรให้มีการปรับปรุงบทบัญญัติ มาตรา 52 โดยมีเนื้อหาที่แก้ไขเพื่อเติมเพื่อให้จังหวัดสามารถมีอำนาจหน้าที่พิเศษในกรณีของจังหวัดที่มีความจำเป็น ตามลักษณะของพื้นที่ซึ่งแตกต่างไปจากอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของจังหวัด ดังนี้

ร่างมาตรา 52 ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล

การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าจังหวัดใดมีความจำเป็นที่ต้องมีอำนาจหน้าที่นอกเหนือไปจากมาตรา 52/1 เพื่อให้การบริหารงานภายในเขตจังหวัดสามารถจัดการดูแลพื้นที่ซึ่งมีความแตกต่างพิเศษให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศและประชาชนในจังหวัด นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อโอนอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดภายในเขตจังหวัดดังกล่าวให้เป็นของจังหวัดนั้นได้

เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้ ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

2) การปรับปรุงการได้มาซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ได้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพ

ผลการสำรวจข้อมูลของคณะผู้วิจัยเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประการหนึ่งที่สำคัญก็คือ ปัญหาการได้มาซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพ มีความรู้ความสามารถที่สัมพันธ์กับระบบคุณธรรมในการโยกย้ายแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารจัดการแก้ไขปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น แนวทางการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศส จึงมีความเป็นไปได้ในการนำมาปรับใช้กับไทยได้ กล่าวคือ สำหรับฝรั่งเศส ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับการแต่งตั้งโดยกฤษฎีกา (décret) ที่ออกโดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยจำนวน 4 คน แต่งตั้งจากผู้ที่ได้รับการคัดสรรจากบรรดาผู้ที่เป็นนายอำเภอ (sous-préfet) หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งสูงสุดในระดับหรือประเภทของสายงานของตน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ผ่านการศึกษอบรมจากสถาบันการศึกษาการปกครองแห่งชาติ (L'école nationale d'administration: ENA) และอีก 1 คน เป็นการแต่งตั้งจากบุคคลภายนอก ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจของรัฐบาลในการแต่งตั้งโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ

ดังนั้น หากพิจารณาตัวอย่างกรณีประเทศฝรั่งเศสแล้ว ข้อเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขการได้มาซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย ส่วนหนึ่งควรให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทยได้ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาความจำเป็นในการบริหารงานจังหวัดบางพื้นที่ที่มีแนวโน้มศักยภาพเป็นจังหวัดพิเศษได้ จำนวนของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นข้าราชการอื่นนั้นควรพิจารณาแต่งตั้งได้ไม่เกินหนึ่งในห้า ขณะเดียวกัน ในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามปกติที่มาจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ก็ควรมีการกำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์บางประการที่ควรประกาศให้ทราบถึงคุณสมบัติทั่วไป เพื่อกำหนดรายละเอียดที่รองลงไปจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 อีกชั้นหนึ่ง สำหรับเนื้อหาที่คณะผู้วิจัยได้ยกร่างขึ้นเป็นการเพิ่มเป็นมาตรา 54/1 มีดังนี้

ร่างมาตรา 54/1 การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่สามารถแต่งตั้งบุคคลที่มีใช้ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยก็ได้ จำนวนไม่เกินหนึ่งในห้าของจำนวนผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมด ซึ่งการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรม ความรู้ความสามารถ และหลักการตามมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัตินี้

3) การสร้างระบบข้าราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นบุคลากรของจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาได้โดยตรง

ข้อค้นพบจากการศึกษาปัญหาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งส่งผลกระทบอย่างมากต่อการขับเคลื่อนการบริหารงานของจังหวัดที่ผ่านมา ได้แก่ ปัญหาบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในจังหวัด หากพิจารณาสายการบังคับบัญชาของบุคคลเหล่านั้นจะพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้มีอำนาจในการให้คุณให้โทษโดยตรง อีกทั้งสังกัดก็ยังเป็นของหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง ข้าราชการสังกัดส่วนภูมิภาคโดยแท้มีจำนวนน้อยที่สามารถเป็นกลไกในการทำงานให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดได้

ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะที่จำเป็นต้องกำหนดให้มีระบบข้าราชการส่วนภูมิภาคขึ้น โดยกำหนดให้ข้าราชการส่วนกลางที่มาทำงานในจังหวัด เปลี่ยนสถานะมาเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคอยู่ภายใต้การบังคับ

บัญชาให้คุณให้โทษของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งการแก้ไขปรับปรุงนั้นปรากฏอยู่ในร่างมาตรา 54 และมาตรา 55 ใหม่ ดังต่อไปนี้

ร่างมาตรา 54 ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติทำให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและข้าราชการฝ่ายบริหารทุกระดับ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทย

ร่างมาตรา 55 ในจังหวัดหนึ่ง นอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดดังกล่าวในมาตรา 54 ให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้นในจังหวัดนั้น

ให้บรรดาข้าราชการส่วนกลางของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่มาปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัด มีสถานะเป็นข้าราชการของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบังคับบัญชาและให้คุณให้โทษในเรื่องการบริหารงานบุคคล ร่วมกับหน่วยงานต้นสังกัดได้

4) การปรับปรุงบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในอดีตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับการปรับปรุงแก้ไขมาครั้งหนึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 เป็นผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพิ่มขึ้นระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ดังกล่าว ยังมีข้อจำกัดบางประการที่ยังไม่สามารถบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขอีกครั้ง โดยเน้นบทบาทให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีบทบาทในการควบคุมดูแลข้าราชการในส่วนอื่นและพนักงานองค์การมหาชน ตลอดจนการร้องขอให้หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัดดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นประโยชน์แก่ภารกิจของจังหวัด ซึ่งเนื้อหาที่คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงในมาตรา 57 ดังนี้

ร่างมาตรา 57 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

- (1) บริหารราชการตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และตามแผนพัฒนาจังหวัด
- (2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- (3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- (4) ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี เพื่อการนี้จะสั่งให้ข้าราชการดังกล่าวชี้แจงแสดงความเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการและมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

(5) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการ และหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

(6) เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง หรือเสนอขอจัดตั้งงบประมาณต่อสำนักงบประมาณ ตามมาตรา 52 วรรคสาม และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

(7) กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

(8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาล องค์การมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อการนี้จะสั่งให้พนักงานดังกล่าวชี้แจงแสดงความคิดเห็นหรือทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรของรัฐบาล องค์การมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจ ต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจ

(9) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

(10) ร้องขอให้หัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค หรือหัวหน้าพนักงานองค์การมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค หรือหัวหน้าพนักงานองค์การมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจ ไม่ประสงค์จะดำเนินการในเรื่องนั้น ให้แสดงผลเป็นลายลักษณ์อักษรด้วย

การปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยให้มีขีดสมรรถนะ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ท่ามกลางสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครองของประเทศไทย ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และในบรรยากาศของการปฏิรูปประเทศภายหลังการรัฐประหารวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ แทนฉบับปี พ.ศ. 2550 ก.พ.ร. ควรที่จะรับผลักดันการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสมต่อไป ซึ่งในห้วงเวลานี้ เป็นโอกาสที่จะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขปัญหเกี่ยวกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตลอดจนการบูรณาการระหว่างส่วนราชการได้ง่ายกว่ายามปกติ จึงควรใช้โอกาสและนำเสนอเหตุผลความจำเป็นเพื่อขอรับแรงสนับสนุนจากภาคส่วนต่าง ๆ ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในที่สุด

5) การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบเพื่อรองรับการจัดตั้งพื้นที่พิเศษ

เมื่อพิจารณาตัวอย่างการดำเนินการประกาศเขตพื้นที่พิเศษในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศญี่ปุ่น หรือประเทศฝรั่งเศส นับเป็นกรณีศึกษาอีกแนวทางหนึ่งที่ประเทศไทยอาจนำมาใช้เพื่อเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาคได้ แต่การนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ ยังมีอุปสรรคด้านกฎหมายพอสมควร โดยเฉพาะกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน มีประเด็นที่ต้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขต่อไป ในเรื่องดังนี้

ประเด็นแรก การกำหนดขอบเขตของพื้นที่พิเศษซึ่งตั้งอยู่จะกระทบกับเขตจังหวัดและเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่นั้น ๆ

การจัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ในแต่ละพื้นที่ที่ต้องอยู่ในการปกครองของจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ขณะเดียวกัน ในจังหวัดนั้น ๆ ก็ยังมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับบนด้วย ทั้งนี้ หากพิจารณาเฉพาะปัญหาเรื่องการกำหนดขอบเขตพื้นที่ซึ่งควรพิจารณาใน มาตรา 52 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่บัญญัติว่า “การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลง เขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ” ส่วนในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็พบว่าตามกฎหมาย จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อมีการจัดตั้งก็ต้องประกาศขอบเขตพื้นที่ซึ่งปกครองดูแลไว้ด้วย

ฉะนั้น หากมีการกำหนดเขตพื้นที่พิเศษขึ้น การปกครองดูแลและบริหารจัดการพื้นที่จำเป็นต้องพิจารณาว่าจะมีการกันพื้นที่ออกมาจัดการบริหารโดยองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือมอบหมายให้จังหวัดเป็นผู้ดูแลโดยไม่มีการกันเขตพื้นที่และไม่ต้องจัดตั้งองค์กรใหม่หรือไม่ ซึ่งหากไม่มีการกันเขตใหม่ก็ไม่ต้องมีการตราพระราชบัญญัติเพื่อมาเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ขณะเดียวกันก็มีประเด็นที่สืบเนื่องว่าจะให้เมืองปกครองส่วนท้องถิ่นคงอยู่ในเขตพื้นที่พิเศษนั้นหรือไม่ด้วย จากการศึกษาของคณะผู้วิจัยในประเด็นการกำหนดเขตพื้นที่พิเศษนั้น เห็นว่าหากพื้นที่ซึ่งจะพัฒนานั้นถ้าไม่ได้มีขอบเขตข้ามจังหวัดหรือมีความประสงค์จะแยกออกมาบริหารจัดการ ก็ไม่มีความจำเป็นที่ต้องกันพื้นที่พิเศษแยกต่างหากออกมา เพราะถ้ามีการกำหนดขอบเขตแยกออกมามอบกระทบกับเขตจังหวัด ซึ่งจะต้องมีการตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อเปลี่ยนแปลง อันจะส่งผลให้ต้องใช้เวลาและอาจมีข้อยุ่งยากในการดำเนินงาน

ประเด็นที่สอง การกำหนดองค์กรบริหารเขตพื้นที่พิเศษจะให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่

การบริหารจัดการเขตพื้นที่พิเศษ มีความมุ่งหมายให้มีการบริหารจัดการเป็นไปตามความประสงค์ภายในเขตพื้นที่พิเศษนั้น ให้สามารถดำเนินการในการพัฒนาพื้นที่ไปด้วยความรวดเร็วและมีลักษณะโดดเด่นจากพื้นที่ปกติ แต่หากพิจารณาองค์กรผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายปกติย่อมเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งการใช้อำนาจตามปกติของจังหวัดในปัจจุบันยังคงมีปัญหาอุปสรรคโดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถดำเนินการให้เกิดความเปลี่ยนแปลงตามวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีพื้นที่พิเศษได้ เพราะอำนาจของจังหวัดตามมาตรา 52/1 และอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 57 เป็นอำนาจที่ค่อนข้างจำกัดและออกแบบไว้ในลักษณะทั่วไปที่เหมือนกันทุกจังหวัด

ปัญหาการให้อำนาจพิเศษแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่พิเศษ จึงเป็นปัญหาสำคัญ เพราะอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ถูกกำหนดไว้โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ ที่ให้อำนาจไว้ หากไม่มีการแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือออกกฎหมายใหม่เพื่อการบริหารเขตพื้นที่พิเศษ การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตพื้นที่พิเศษก็จะติดขัดไปด้วย ขณะเดียวกัน หากมีการกำหนดองค์กรบริหารงานเขตพื้นที่พิเศษไว้ต่างหาก ก็จำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อกำหนดรูปแบบองค์กรและองค์ประกอบที่มา ตลอดจนโครงสร้างการบริหารงานด้วย

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการบริหารเขตพื้นที่พิเศษภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย คณะผู้วิจัยเห็นว่า การแก้ไขปัญหายังเป็นระบบจำเป็นที่ต้องมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารเขตพื้นที่พิเศษขึ้นในระดับพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะเพื่อแก้ไขข้อติดขัดในประเด็นทางกฎหมายดังที่กล่าวมาแล้ว แนวทางการจัดทำกฎหมายดังกล่าว อาทิ กฎหมายว่าด้วยการทำสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐเพื่อการพัฒนาพื้นที่เมือง (LOI no 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion

urbaine) ดังเช่นในประเทศฝรั่งเศส หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งพื้นที่พิเศษเพื่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม (Law on the Special Zones for Structural Reform) ดังเช่นในประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

สำหรับแนวปฏิบัติที่ผ่านมา การจัดตั้งองค์กรเพื่อดำเนินการบริหารงานเขตพื้นที่พิเศษด้วยการจัดตั้งองค์การมหาชนโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้น เพื่อรับผิดชอบการบริหารจัดการเขตพื้นที่พิเศษในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง โดยไม่ตัดอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือจังหวัด ดังเช่น กรณีการจัดตั้ง “สำนักงานพัฒนาพิงคนคร” ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2556 เพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่และพื้นที่ที่เชื่อมโยงหรือต่อเนื่องกับเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพการเป็นแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว แม้จะเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถพิจารณาดำเนินการได้ ทั้งนี้ อาจจำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวอย่างถี่ถ้วนและรอบด้าน โดยเฉพาะการพิจารณาการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาพิงคนคร (องค์การมหาชน) ได้นำไปสู่การขับเคลื่อนการบริหารพื้นที่ดังกล่าวในฐานะพื้นที่พิเศษด้านการท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพน้อยเพียงใด และมีปัญหาอุปสรรคหรือไม่ อย่างไร รวมถึงแนวทางดังกล่าวสามารถนำมาเป็นตัวแบบในการขยายสู่การบริหารเขตพื้นที่พิเศษในลักษณะอื่น ๆ ได้อย่างเหมาะสมมากน้อยเพียงใด

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

- คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.). *แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง*.
นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป (สปร.), 2554.
- จรัส สุวรรณมาลา. *รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการ
วิจัย, 2542.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. *กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2544.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549.
- ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และคณะ. *รายงานวิจัย การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค*,
สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาระบบราชการ, 2548.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. *รายงานการศึกษาวิจัยการประเมินผลความคุ้มค่าตามภารกิจของ
สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ประจำปี 2552*. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2552.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. “ความสัมพันธ์รัฐกับท้องถิ่น และโครงสร้างรัฐส่วนตรงกลาง : ศึกษาการ
ภูมิภาคของประเทศไทยและรัฐเดี่ยวบางประเทศ”. *รัฐศาสตร์สาร* 24 (ฉบับพิเศษ 2546)
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. *รายงานการศึกษาวิจัยสถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต*.
กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551.
- นิยม รัฐอมฤต และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ. *การปกครองส่วนภูมิภาค*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520.
- ประสิทธิ์ การกลาง. *การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : ศึกษากรณีกรมอบอำนางของกระทรวง ทบวง กรม
ให้จังหวัด*. รายงานการศึกษาวิจัย เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย.
- ภัทรารุณ อุดมมงคล. “ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา”. *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2546.
- โกคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. *กฎหมายมหาชนกับการปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์*.
กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2541.
- มานิตย์ จุมปา. *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ:
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. *ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าฯ ของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและ
ญี่ปุ่น*. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- ศุภชัย ยาวะประภาส และวนิดา นวลบุญเรือง. *การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : กลยุทธ์บริหารภาครัฐ*.
กรุงเทพฯ: สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ., 2545.

สมคิด เลิศไพฑูรย์, แนวทางพัฒนากฎหมายในบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอให้อี้อต่อ
ประสิทธิภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. รายงานวิจัยเสนอต่อ สถาบันดำรงราชานุภาพ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544.

สมาน รังสิโยภักดิ์. การบริหารราชการไทย อดีต ปัจจุบัน และอนาคต. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ,
2543.

ส่วนส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ. กรุงเทพฯ:
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2546.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร.
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
ก.พ.ร., 2551.

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. โครงสร้างกรอบอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่งของสำนักงาน
ปลัดกระทรวงมหาดไทย ภายหลังการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
ปลัดกระทรวงมหาดไทย, ม.ป.ป..

สีลาภรณ์ บัวสาย (บรรณาธิการ). พลังความรู้และความร่วมมือ : บทเรียนจากการวิจัยเพื่อพัฒนาพื้นที่.
กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2554.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องจากการปกครอง
ท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, 2543.

กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง

“(ร่าง)แผนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ.” (ฉบับปรับปรุง
ความคิดเห็นซึ่งดำเนินการระหว่างวันที่ 31 สิงหาคม - 1 กันยายน 2554 โดยสำนักงาน
คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น).

คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 282/2545 ลงวันที่ 6 กันยายน 2545 เรื่อง การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด
ปฏิบัติราชการแทน.

บันทึกสรุปเรื่องสำหรับคณะรัฐมนตรี เรื่อง การขยายผลระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ. หนังสือ
สำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1203/226 วันที่ 8 กรกฎาคม 2546.

ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่ม
จังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด.

ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง วิธีการสำรวจความ
คิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด.

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2543.

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1).

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546.

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546.

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2550.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0810.2/ว ลงวันที่ 20 มกราคม 2553 เรื่อง แนวทางและหลักเกณฑ์การจัดทำและประสานแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2554-2556) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร (กนจ.)1203/ว 1 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2552, เรื่อง นโยบายและระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ.

Books

- Bours, Adriaan. "Management, Tiers, Size and Amalgamations of Local Government" In Bennett, Robert J. (ed.). *Local Government in the New Europe*. London: Belhaven Press, 1993.
- Lidström, Anders. "Sweden: The End of the 'Swedish Model'?", in Loughlin, John *Subnational Democracy in the European Union : Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Kjær, Anne Mette. *Governance*. Cambridge: Polity Press, 2004.
- Shah, Anwar and Shah, Sana. "The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments." In *Local Governance in Developing Countries*. Edited by Shah, Anwar. Washington, D.C.: The World Bank, 2006.
- Peters, B. Guy. "Managing Horizontal Government: the Politics of Coordination," In *Public Administration*. 76 (1998).
- Katrin Auel, "Multilevel Governance 'Regional Policy and Democratic Legitimacy in Germany'." in Benz, Arthur and Papadopoulos, Yannis (eds.), *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experiences*. London and New York: Routledge, 2006.
- Hogwood , Brian W. and Keating, Michael. *Regional Government in England*. Oxford: Clarendon Press, 1998.
- Hood, Christopher. "A Public Management for All Seasons?," in *Public Administration* 69 (1991).
- Pollitt, Christopher and Bouckaert, Geert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Council of Europe. *The Relationship between central and local authorities*. Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), 2007.
- Department of Provincial and Local Government. *Practitioner's Guide to Intergovernmental Relations in South Africa*. Pretoria: Department of Provincial and Local Government, 2007.
- Slack, Enid. "Models of Government Structure at the Local Level." *Working paper 2004(4)*, IIGR, Queen's University, 2004.
- Government Offices of Sweden. *The Swedish Government Officers Yearbook 2008*. Vasteras: Edita Vastra Arros, 2009.
- Wollmann, Hellmut. "Coordination in the Intergovernmental Setting." In *Handbook of Public Administration*, Edited by Peters , B. Guy and Pierre, Jon (London: SAGE Publications, 2003.

- Wollmann, Hellmut. "Local Government modernization in Germany: between incrementalism and reform waves." In *Public Administration*. 78:4 (2000).
- Schmid, Hillel. *Neighborhood Self-Management: Experiments in Civil Society*. New York, Boston, Dordrecht, London, Moscow: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2001.
- House of Commons. *Regional Government in England*. Research paper 98/9, January 1998.
- Loughlin, John. *Subnational Government : The French Experience*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007.
- Pierre, Jon and Peters, B. Guy. *Governance, Politics and the State*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London: Macmillan Press Ltd., 2000.
- Sharpe, Laurence J. "Regionalism in the United Kingdom: the role of social federalism." In Wollmann, Hellmult and Schröter, Eckhard. (eds). *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*. Aldershot: Ashgate, 2000.
- Martin Painter, "Intergovernmental Relations and Public Administration," in *Handbook of Public Administration*, edited by B. Guy Peters and Jon Pierre (London: SAGE Publications, 2003)
- OECD. *Building Competitive Regions*. OECD, 2005.
- OECD. *OECD Territorial Review: France*. Paris: OECD, 2006.
- Peterson, Paul E. and Rom, Mark. "'American Federalism', Welfare Policy and Residential Choices." In *American Political Science Review*. 83:3, 1989.
- Rhodes, R. A. W. "Governance and Public Administration." In Piere, Jon. (ed.), *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Rhodes, R. A. W. "'Power Dependence' Theories of Central-Local Relations: A Critical Reassessment", in Goldsmith, Michael. (ed.). *New Research in Central-Local Relations*. Aldershot: Gower, 1986.
- Rune Premfors, "Reshaping the democratic state: Swedish experiences in a comparative perspective." In *Public Administration*. 76 (1998).
- Humes IV, Samuel. *Local Governance and National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government*. London: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- Goss, Sue. *Making Local Government Work: Network, Relationships and the Management of Change*. New York: Palgrave, 2001.
- Sisk, Timothy D. *Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation. Representation, Conflict Management, and Governance*. Halmstad: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2001.
- Swenden, Wilfried. *Federalism and Regionalism in Western Europe: A Comparative and Thematic Analysis*. Basingstoke: Palgrave, 2006.

สื่อสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์

- “Basic Policies for Urban Renaissance.” <<http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/>>
- “LOI no 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine”, <www.anru.fr/index.php/fre/content/download/14389/235616/file/joe_20140222_0002.pdf&usg=ALkJrhimYC-9IDa8tE8EOOs bXZIXl4qGlw> [Accessed May 15, 2014].
- About Elementary School. <http://www.gka.ed.jp/el_m1bE.html> [Accessed February 8, 2014].
- About Elementary School., <http://www.gka.ed.jp/el_m1bE.html> [Accessed February 8, 2014].
- Comprehensive Special Zones, <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/sogotoc/siryoun/gaiyoueng.pdf>> [Accessed February 8, 2014].
- Council of Europe, *The Relationship between central and local authorities*. <<http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyi/Ek41.pdf>> [Accessed March 15, 2014].
- Defacto. “History.” <<http://www.ladefense.fr/en/history-place>> [Accessed March 17, 2014].
- Defacto. “Presentation.” <<http://www.ladefense.fr/en/presentation>> [Accessed March 17, 2014].
- Defacto. “Who we are?” <<http://www.ladefense.fr/en/board-directors>> [Accessed March 17, 2014].
- Fukuoka Center for Overseas Commerce in America (FCOCA). “Green Asia,” <http://www.myfukuoka.com/green_asia/#> [Accessed February 8, 2014].
- Fukuoka Directive Council. <http://www.fukuoka-dc.jpn.com/wp-content/uploads/2012/11/FUKUOKA_DC121129.pdf> [Accessed February 8, 2014].
- Green Asia International Strategic Comprehensive Special Zone General Bureau. “*Regional Council Agreement*,” <<http://greenasia.jp/article/6>> [Accessed February 8, 2014].
- Green Asia International Strategic Comprehensive Special Zone General Bureau. “Comprehensive Special Zone Act.” <<http://greenasia.jp/article/13>> [Accessed February 16, 2014].
- Green Asia International Strategic Comprehensive Special Zone General Bureau. “Regional Council Officers.” <<http://greenasia.jp/article/9>> [Accessed February 8, 2014].
- Green Asia International Strategic Comprehensive Special Zone General Bureau. “Regional Council Agreement.” <<http://greenasia.jp/article/6>> [Accessed February 8, 2014].
- Green Asia International Strategic Comprehensive Special Zone General Bureau. “Comprehensive Special Zone Act.” <<http://greenasia.jp/article/13>> [Accessed February 16, 2014].

Green Asia International Strategic Comprehensive Special Zone General Bureau.
 “Comprehensive Special Zone Act.” <<http://greenasia.jp/article/13>> [Accessed February 16, 2014].

Green Asia International Strategic Comprehensive Special Zone General Bureau. “Regional Council Officers.” <<http://greenasia.jp/article/9>> [Accessed February 8, 2014].

Green Asia International Strategic Comprehensive Special Zone General Bureau. “Regional Council Agreement.” <<http://greenasia.jp/article/6>> [Accessed February 8, 2014].

LOI no 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.
 <www.anru.fr/index.php/fre/content/download/14389/235616/file/joe_20140222_0002.pdf&usg=ALkJrhimYC-9IDa8tE8EOOsXZIXl4qGlw> [Accessed February 8, 2014]

OECD. OECD Green Growth Studies Green Growth in Kitakyushu, Japan. n.p.: OECD Publishing, 2013), p 116. <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264195134-en>> [Accessed February 8, 2014].

Office for the Promotion of Special Zones for Structural Reform. “Programs for the Promotion of Special Zones for Structural Reform,” <http://japan.kantei.go.jp/policy/policy/kouzou2/member_e.html> [Accessed June 9, 2014].

Prime Minister of Japan and His Cabinet. “Members of the Headquarters for the Promotion of Special Zones for Structural Reform.” <http://japan.kantei.go.jp/policy/kouzou2/member_e.html> [Accessed March 15, 2014].

Prime Minister of Japan and His Cabinet. “Outline of the Law on the Special Zones for Structural Reform.” <http://japan.kantei.go.jp/policy/kouzou2/konkyo_e.html> [Accessed June 9, 2014].

Prime Minister of Japan and His Cabinet. “Urban Renaissance Headquarters.” <http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/tosi/index_e.html> [Accessed June 9, 2014].

Prime Minister of Japan and His Cabinet. “Headquarters for the Promotion of Special Zones for Structural Reform,” <http://japan.kantei.go.jp/policy/kouzou2/index_e.html> [Accessed June 9, 2014].

Sisk, Timothy D. *Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance*. <http://www.idea.int/tosi/kettei/040416kihon_e.html> [Accessed May 15, 2014].

Welcome to Uchinomi Town. <<http://www.town.shodoshima.lg.jp/uchinomi/>>

สัมภาษณ์

สัมภาษณ์ นายวินัย บัวประดิษฐ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา. วันที่ 17 ธันวาคม 2556.

สัมภาษณ์ นายธานินทร์ สุภาแสน ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง. วันที่ 22 มกราคม 2557.

สัมภาษณ์ นายกฤษฎา บุญราช ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา. วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2557.

สัมภาษณ์ นายชัยวัฒน์ สิมบัรณธะ ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี. วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2557.

สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัดสงขลา. วันที่ 14 พฤษภาคม 2557.

สัมภาษณ์ หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัด สำนักงานจังหวัดนครราชสีมา. วันที่ 27 พฤษภาคม 2557.

สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดลำปาง. วันที่ 3 มิถุนายน 2557.

