

รายงานผลการศึกษา  
รูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการ  
ในจังหวัดที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ  
และสังคมของประเทศ

จัดทำโดย

สำนักงาน ก.พ.ร.

สิงหาคม 2562



## คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ กำหนดให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่นให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การปฏิรูประบบราชการจึงถือเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปประเทศให้สอดคล้องกับความผันผวนอย่างรวดเร็วของระบบสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ฉะนั้นเพื่อรองรับความท้าทายใหม่ ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตคณะกรรมการปฏิรูปประเทศจึงได้เล็งเห็นถึงการพัฒนาระบบราชการเพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีความคล่องตัวในการบริหารงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ ในการนี้คณะกรรมการปฏิรูปประเทศจึงมอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการศึกษาข้อมูลและพัฒนาตัวแบบเพื่อสร้างความคล่องตัวให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้สามารถตอบโจทย์การพัฒนาพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชน ในการนี้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้ร่วมกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อศึกษาตัวแบบดังกล่าวภายใต้โครงการการพัฒนาจังหวัดที่มีความคล่องตัวในการบริหารระบบงาน ระบบเงิน และระบบกำลังคน (จังหวัดพันธุ์ใหม่ : High Performance) ทั้งนี้รายงานฉบับนี้ได้มีการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องซึ่งประกอบไปด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการในระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารงาน การวางแผนและงบประมาณ ตลอดจนการบริหารทรัพยากรบุคคล รวมถึงการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความคล่องตัวในการบริหารงานจังหวัดที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ อีกส่วนสำคัญของรายงานฉบับนี้คือการประมวลข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นจากการจัดประชุมร่วมกันเพื่อระดมความคิดเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับการพัฒนาจังหวัดพันธุ์ใหม่

รายงานชิ้นนี้เป็นรายงานเบื้องต้นเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการพิจารณาเพื่อเป็นแนวทางเบื้องต้นในการพัฒนาตัวแบบและเก็บข้อมูลเกี่ยวเนื่องในจังหวัดนาร่องเพื่อเป็นข้อมูลในการออกแบบตัวแบบที่มีความสมบูรณ์ในการบริหารจังหวัดพันธุ์ใหม่

สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

สำนักงาน ก.พ.ร.

สิงหาคม 2562

## สารบัญ

คำนำ.....	1
สารบัญ .....	2
1. การดำเนินการ .....	7
1.1 ทบทวนวรรณกรรมและจัดประชุมชี้แจง .....	7
1.2 ลงพื้นที่ศึกษา 6 จังหวัด.....	8
2. ผลการศึกษา.....	9
2.1 รูปแบบปรับปรุงน้อย.....	9
2.2 รูปแบบปรับปรุงมาก .....	10
บทที่ 1 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ปัญหาข้อจำกัดจากการบริหารราชการในภูมิภาค .....	11
1. กรอบแนวคิด .....	11
2. ขอบเขตและวิธีการดำเนินการ .....	13
2.1 กลุ่มเป้าหมาย .....	13
2.2 วิธีดำเนินการ ระยะเวลาและสถานที่ดำเนินการ .....	13
3. การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับข้อเท็จจริง ปัญหาข้อจำกัดจากการบริหารราชการในภูมิภาค.....	14
3.1 นโยบาย ทิศทางระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเชิงพื้นที่ .....	14
3.1.1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี.....	14
3.1.3 แผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และด้านเศรษฐกิจ .....	27
3.1.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12.....	31
3.1.5 นโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนความมั่นคงแห่งชาติ และการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ.....	33

3.2 กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง.....	35
3.2.1 รัฐธรรมนูญ.....	35
3.2.2 ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง .....	36
3.3 งานวิจัย/การศึกษาที่เกี่ยวข้อง .....	42
3.3.1 โครงสร้างการบริหารงานจังหวัด/อำเภอ .....	42
3.3.2 กลไกการสนับสนุนการบริหารงานภายในจังหวัดและอำเภอ.....	46
3.3.3 บทบาทและความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด .....	48
3.3.4 ระบบการมอบอำนาจ.....	50
3.3.5 ระบบแผนและงบประมาณจังหวัด .....	51
3.3.6 ระบบการบริหารงานบุคคลจังหวัด.....	58
3.3.7 งานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการบริการของส่วนภูมิภาค .....	59
3.4 สรุปภาพรวมและสาระสำคัญที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม .....	61
<b>บทที่ 2 ผลการลงพื้นที่จังหวัดที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคม.....</b>	<b>68</b>
1. ที่มา .....	68
1.1 หลักการและเหตุผลในการจัดการประชุม.....	68
1.2 กลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมประชุม .....	68
1.3 กำหนดการประชุม .....	68
1.4 พื้นที่ศึกษา .....	69

2. สรุปผลการลงพื้นที่จังหวัดที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคม ในภาพรวม 6 จังหวัด.....	70
2.1 ข้อค้นพบร่วมกัน .....	71
2.1.1 ระบบงาน.....	71
2.1.2 ระบบแผนและงบประมาณ.....	73
2.1.3 ระบบกำลังคน.....	76
2.2 ข้อค้นพบที่มีลักษณะเฉพาะ.....	79
<b>3.1 สรุปผลการลงพื้นที่จังหวัดภูเก็ต.....</b>	<b>83</b>
3.1.1 ผลการรับฟังความคิดเห็น.....	83
1) กลุ่มภาคประชาสังคม เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	83
2) กลุ่มส่วนราชการ .....	84
3.1.2 ผลแบบแสดงความคิดเห็น .....	86
<b>3.2 สรุปผลการลงพื้นที่จังหวัดนครพนม .....</b>	<b>87</b>
3.2.1 ผลการรับฟังความคิดเห็น.....	87
1) กลุ่มภาคประชาสังคม เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	87
(1) ระบบงาน .....	87
2) กลุ่มส่วนราชการ .....	89
3.2.2 ผลแบบแสดงความคิดเห็น .....	91
<b>3.3 สรุปผลการลงพื้นที่จังหวัดขอนแก่น.....</b>	<b>91</b>
3.3.1 ผลการรับฟังความคิดเห็น.....	91
1) กลุ่มภาคประชาสังคม เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	91

2) กลุ่มส่วนราชการ .....	93
3.3.2 ผลแบบแสดงความคิดเห็น .....	95
<b>3.4 สรุปผลการลงพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา.....</b>	<b>95</b>
3.4.1 ผลการรับฟังความคิดเห็น.....	95
2) กลุ่มส่วนราชการ .....	97
3.4.2 ผลแบบแสดงความคิดเห็น .....	98
<b>3.5 สรุปผลการลงพื้นที่จังหวัดระยอง.....</b>	<b>99</b>
3.5.1 ผลการรับฟังความคิดเห็น.....	99
2) กลุ่มส่วนราชการ .....	101
3.5.2 ผลแบบแสดงความคิดเห็น .....	102
<b>3.6 สรุปผลการลงพื้นที่จังหวัดสุโขทัย .....</b>	<b>103</b>
3.6.1 ผลการรับฟังความคิดเห็น.....	103
1) กลุ่มภาคประชาสังคม เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	103
2) กลุ่มส่วนราชการ .....	105
3.6.2 ผลแบบแสดงความคิดเห็น .....	107
<b>บทที่ 3 ผลการจัดประชุมเพื่อนำเสนอรูปแบบและแนวทางการพัฒนาจังหวัดที่เหมาะสม .....</b>	<b>109</b>
1. การนำเสนอรายงานผลการลงพื้นที่ในจังหวัดน่าน .....	109
1.1 ผลการดำเนินงานในภาพรวม.....	110
1.2 ผลการศึกษาจำแนกตามประเด็น ระบบงาน ระบบแผนและงบประมาณ และระบบคน ....	111
1.3 กรอบแนวทางของข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย .....	116
2. การรับฟังความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุม .....	119

2.1 ระบบงาน.....	120
2.2 ระบบเงินและแผนงาน.....	122
2.3 ระบบคน.....	124
<b>บทที่ 4 รูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการ ในจังหวัดที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ.....</b>	<b>125</b>
1. การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการในจังหวัด รูปแบบที่ 1 ปรับปรุงน้อย .....	125
1.1 กรอบแนวทางข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย .....	126
1.2 กลไกการขับเคลื่อน.....	130
3.1 ข้อเสนอเพื่อการการพัฒนาและปรับปรุงจังหวัดให้มีความคล่องตัว.....	132
2. การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการในจังหวัด รูปแบบที่ 2 ปรับปรุงมาก.....	141
<b>ภาคผนวก .....</b>	<b>147</b>

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

# โครงการการศึกษารูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการในจังหวัดที่มีความสำคัญ ต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ

## 1. การดำเนินการ

เนื่องจากโครงการการศึกษารูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการในจังหวัดที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ มีจุดประสงค์เพื่อปรับปรุงและพัฒนาระบบการบริหารราชการในภูมิภาคให้สอดคล้องกับบริบทและทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคต ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวจะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับความพร้อมและศักยภาพของแต่ละจังหวัด ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ โครงสร้าง และงบประมาณ ตลอดจนการสร้างช่องทางหรือโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง เพื่อให้ได้รูปแบบการพัฒนาที่จะสามารถนำไปนำร่องและขยายผลได้ในอนาคต และเป็นไปตามกรอบรัฐธรรมนูญ ยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการศึกษาในครั้งนี้ประกอบไปด้วยการทบทวน วรรณกรรม การจัดประชุมระดมความคิดเห็น การลงพื้นที่เพื่อศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมจาก 6 จังหวัดยุทธศาสตร์ รวมถึงการนำเสนอตัวแบบการพัฒนาจังหวัดเพื่อการปรับปรุงให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งมีรายละเอียดที่น่าสนใจดังนี้

### 1.1 ทบทวนวรรณกรรมและจัดประชุมชี้แจง

สำหรับการศึกษาในประเด็นสำคัญเบื้องต้นคือศึกษาหาข้อมูลที่มีความเกี่ยวข้องกับอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาตัวแบบในการปฏิรูปจังหวัด รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิผ่านการจัดประชุม ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้มีการทบทวนเอกสาร บทความวิชาการ ตำรา และงานวิจัยที่มีความเกี่ยวข้อง และประมวลเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งในมุมมองทางด้านวิวัฒนาการและการออกแบบโครงสร้างระบบการทำงานของราชการส่วนภูมิภาคที่มีความเชื่อมโยงกับราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงข้อดี และข้อเสีย ตลอดจนโอกาสและอุปสรรคในการพัฒนาระบบราชการส่วนภูมิภาคให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้นในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย โดยเน้นในเรื่อง “นโยบาย ทิศทางระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเชิงพื้นที่” “กฎหมายระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง” และ “งานวิจัย/การศึกษาที่เกี่ยวข้อง”



ทั้งนี้เมื่อนำข้อมูลดังกล่าวที่ผ่านการประมวลวิเคราะห์ไปผนวกรวมกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิพบว่าปัญหาใหญ่ของระบบราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะจังหวัดคือเรื่องของระบบงาน ระบบงบประมาณ และระบบคน ซึ่ง 3 ประเด็นนี้ถือเป็นหัวใจใหญ่ที่จำเป็นต้องมีการปฏิรูปอย่างเร่งด่วนเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพสูงสุด เพราะในปัจจุบันระบบงานของราชการส่วนจังหวัดมีการทำงานที่กระจัดกระจาย ขาดการประสานงานที่ดีเพียงพอ งานที่ได้รับมอบและถ่ายโอนจากส่วนกลางยังคงมีความซ้ำซ้อน และการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัดยังเป็นลักษณะต่างคนต่างทำ ในเรื่องของงบประมาณนั้น งบประมาณส่วนใหญ่มาจากงบตามภารกิจ งบประมาณจังหวัดที่จังหวัดได้รับถูกนำไปใช้เติมเต็มช่องว่างมากกว่าจะใช้ผลักดันยุทธศาสตร์ การพัฒนาแผนของจังหวัดขาดความต่อเนื่อง และการมีส่วนร่วมที่เพียงพอ สุดท้ายในประเด็นเรื่องระบบคน การบริหารงานบุคคลในระดับภูมิภาคในปัจจุบันยังรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจเต็มในการเข้าไปก้าวล่วงงานของส่วนราชการส่วนกลาง และผู้ว่าราชการจังหวัดมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งไม่แน่นอน สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาใหญ่ที่ค้นพบและต้องมีการพัฒนาให้ดีขึ้น

## 1.2 ลงพื้นที่ศึกษา 6 จังหวัด

เมื่อมีการระดมความคิดเห็นและทบทวนวรรณกรรมที่มากเพียงพอจนได้ตัวแบบเบื้องต้นแล้ว คณะผู้วิจัยได้มีการลงพื้นที่เพื่อสำรวจความคิดเห็นรวมถึงรับฟังข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากระดับพื้นที่ ซึ่งประกอบไปด้วย 6 จังหวัดสำคัญที่ได้รับการคัดเลือกบนพื้นฐานสำคัญคือเรื่องกลไกการขับเคลื่อนนโยบายระดับพื้นที่ และประเด็นยุทธศาสตร์ และปัญหาสำคัญของจังหวัด โดย 6 จังหวัดนั้นคือจังหวัดภูเก็ต นครพนม ขอนแก่น ฉะเชิงเทรา ระยอง และสุโขทัย โดยน่าสนใจว่าในการลงพื้นที่ทั้ง 6 จังหวัดมีข้อค้นพบร่วมกันที่น่าสนใจอย่างในเรื่องระบบงานคือระบบมีความซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาค หน่วยงานภูมิภาค และหน่วยงานท้องถิ่น การบูรณาการงานในจังหวัดยังคงประสบปัญหา หน่วยงานต่าง ๆ ยังทำงานภายใต้สังกัดกรมเป็นหลัก การถ่ายโอนภารกิจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงไม่สมบูรณ์ ควรมีการปรับเปลี่ยนบทบาทของส่วนกลางที่ทำงานในส่วนภูมิภาคใหม่ และบทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาสังคมยังไม่มีชัดเจน และขาดการมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม

ในประเด็นเรื่องแผนและงบประมาณพบว่าแผนยุทธศาสตร์จังหวัดยังคงมีลักษณะ Top-Down มากกว่าที่จะเป็น Bottom-Up การจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดทำกันแบบเร่งด่วน ทำให้หลายหน่วยงานไม่สามารถเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาจังหวัดได้ ขาดการมีส่วนร่วมที่ชัดเจนในการทำแผนของงบประมาณ หน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาคไม่อยู่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ส่งผลให้การของงบประมาณทับซ้อนกัน งบประมาณตามแผน

ยุทธศาสตร์จังหวัดมีน้อยส่งผลให้ไม่สามารถขับเคลื่อนนโยบายใหญ่ ๆ ได้ และการบริหารภารกิจตามยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดสุดท้ายก็มอบอำนาจไปตามหน้าที่ของหน่วยงานในภูมิภาคเหมือนเดิม

สุดท้ายในเรื่องระบบคนพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมาประจำการในจังหวัดเป็นช่วงเวลาสั้น ๆ การเปลี่ยนแปลงผู้ว่าราชการจังหวัดส่งผลกระทบต่อภารกิจทางและนโยบายการพัฒนาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการทำงานบางเรื่อง ส่งผลให้ต้องใช้ความสามารถส่วนตัวจำนวนมากในการประสานความร่วมมือ ควรมีการออกแบบกลุ่มงานเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้ว่าราชการจังหวัด และข้าราชการในจังหวัดควรสังกัดจังหวัดเพื่อให้การบริหารบุคคลทำได้ง่าย

## 2. ผลการศึกษา

### 2.1 รูปแบบปรับปรุงน้อย

โดยตัวแบบแรกนี้มุ่งเน้นการใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง ไม่แตะตั้งตัวโครงสร้างของจังหวัดที่มีอยู่เดิมตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ คณะผู้วิจัยจึงไปปรับที่ระบบที่พึงทำได้อย่างการจัดโครงสร้างการทำงานภายในจังหวัดใหม่ รวมถึงการได้มาซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้เสนอให้มีการตั้งกลุ่มภารกิจในจังหวัด (Cluster) ที่มีความยืดหยุ่นตามภารกิจ และยุทธศาสตร์ของจังหวัด โดยที่จังหวัดต้องรู้ตัวเองว่าอะไรคือกลุ่มภารกิจหลักและกลุ่มภารกิจรองของตัวเอง และส่วนราชการที่เหลือเป็นกลุ่มภารกิจสนับสนุน ในขณะที่เดียวกันกลุ่มภารกิจเหล่านี้ต้องทำงานในลักษณะที่มีความเชื่อมโยงกับระบบแผนและยุทธศาสตร์ของจังหวัดด้วย

การได้มาซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องมีการสรรหาที่เป็นระบบ ต้องเป็นบุคคลที่มาพร้อมกับข้อเสนอและแผนในการพัฒนาจังหวัดนั้น ๆ ที่สะท้อนปัญหาเชิงพื้นที่ และสะท้อนจุดอ่อน-จุดแข็ง รวมถึงวิสัยทัศน์ในการพัฒนาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องอยู่ครบวาระ 4 ปี โดยที่มหาดไทยต้องไม่ย้ายผู้ว่าราชการจังหวัด โดยที่ไม่มีเหตุอันควร โดยต้องมีการประเมิน 3 ครั้ง คือ 1.5 ปี 3 ปี และ 4 ปี และอยู่ได้ไม่เกิน 2 วาระ และต้องเพิ่มสมรรถนะเชิงยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัด

## 2.2 รูปแบบปรับปรุงมาก

สำหรับในตัวอย่างที่สองนี้มุ่งเน้นการปรับปรุงขนาดใหญ่ เป็นการเสนอตัวแบบที่ต้องการเห็นการเกิดจังหวัดพันธุ์ใหม่อย่างแท้จริง เน้นการทำงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุดของจังหวัด โดยเปลี่ยนสถานะของจังหวัดให้มีความสามารถในการทำภารกิจของตนเองเพื่อส่งเสริมการทำงานเพื่อตอบสนองปัญหาและการพัฒนาในระดับพื้นที่มากยิ่งขึ้น จัดบทบาทภารกิจของหน่วยงานทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีการทำงานที่สอดคล้องกัน และส่งเสริมระบบงานจังหวัดอัจฉริยะที่ใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วย ระบบงบประมาณเป็นแบบล่าช้า จังหวัดจัดสรรงบประมาณได้เอง ผ่านแผนพัฒนาจังหวัดที่ต้องมีการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากทุกภาคส่วน

ที่สำคัญคือการยกระดับสถานะของจังหวัดให้มีลักษณะเทียบเท่ากรมหนึ่งกรม ฉะนั้นจังหวัดจะมีบุคลากรเป็นของตนเอง มีผู้ว่าราชการที่มีวิสัยทัศน์ มีศักยภาพ และมีการคัดเลือกด้วยวิธีพิเศษที่มีความแตกต่างจากระบบปกติ มีการประเมินผลการทำงาน และมีเส้นทางอาชีพที่โดดเด่นกว่าเส้นทางของผู้ว่าราชการจังหวัดปกติ

## บทที่ 1 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ปัญหาข้อจำกัดจากการบริหารราชการในภูมิภาค

### 1. กรอบแนวคิด

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ กำหนดให้ รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐ อย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกัน ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณ มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

1.2 ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580) มุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรูปแบบ “ประชารัฐ” ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ซึ่งมีแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการบริหารราชการในภูมิภาค ดังนี้

1) ส่งเสริมให้จังหวัดหลักมีความสามารถในการบริหารจัดการและจัดการตนเองได้ อย่างเป็นอิสระมากขึ้น เพื่อให้สามารถสร้างความแตกต่างบนฐานศักยภาพของทรัพยากรและความต้องการ ของประชาชน ในพื้นที่ได้ และส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดรองควบคู่ไปกับการพัฒนาจังหวัดหลัก

2) การพัฒนากลไกหรือเครื่องมือในการสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการในลักษณะหุ้นส่วน การพัฒนาระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ ภาคประชาชนและภาคส่วนอื่นในสังคม

3) ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพและโอกาสของเมืองด้วยการมีส่วนร่วมและการลงทุน ของภาคเอกชน ชุมชนและภาคประชาสังคม

4) กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ให้มีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน รวมทั้งมีการถ่ายโอนภารกิจที่สำคัญและการกระจายอำนาจในระดับที่เหมาะสม เพื่อให้ชุมชนและท้องถิ่นเข้มแข็ง

5) ปรับโครงสร้างและปรับปรุงกฎหมายเพื่อจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้เอื้อต่อประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับทิศทางการพัฒนาพื้นที่

1.3 แผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดเรื่องและประเด็นปฏิรูป 6 ประการ โดยเรื่องและประเด็นปฏิรูปที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบการบริหารราชการในภูมิภาค ได้แก่ การปฏิรูป โครงสร้างภาครัฐกะทัดรัด ปรับตัวได้เร็ว และระบบงานมีผลสัมฤทธิ์สูง ซึ่งกำหนดแผนงานภายใต้แต่ละเรื่องและ

ประเด็นปฏิรูป โดยมอบหมายให้สำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมรับผิดชอบการพัฒนาจังหวัดที่มีความคล่องตัวในการบริหารระบบงาน ระบบเงิน และระบบกำลังคน (จังหวัดพันธุ์ใหม่: High Performance) โดยพิจารณาครอบคลุมถึงการจัดองค์กรตามภารกิจ การจัดระบบบริหารแบบเครือข่ายการจัดระบบบริหารแบบมีส่วนร่วม และการจัดระบบบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์เชิงยุทธศาสตร์ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2562 เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยรับไปนำร่อง 6 จังหวัด ภายในปี พ.ศ. 2562 และขยายผลให้เป็น 38 จังหวัด ภายใน พ.ศ. 2565

1.4 สภาพปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานในระดับภูมิภาค โดยในปัจจุบันถือได้ว่าภูมิภาคประสบอุปสรรคอย่างมากในการบริหารจัดการทั้งระบบงาน ระบบเงิน และระบบคน โดยในเชิงการบริหารจัดการงาน ภูมิภาคเสมือนเป็นแหล่งรวมของหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ที่ส่วนกลางส่งมาให้มาดำเนินงานร่วมกัน ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจใด ๆ ในการสั่งการหน่วยงานเหล่านั้น เนื่องจากไม่อยู่ภายใต้สังกัดเดียวกัน กล่าวได้ว่าจังหวัดหรือภูมิภาคไม่มีสถานะเป็นองค์กรที่ชัดเจนส่งผลให้ระบบการทำงานกระจัดกระจาย ในขณะที่ระบบเงินเอง ถึงแม้ว่าพื้นที่ภูมิภาคจะเป็นส่วนสำคัญในการผลักดันนโยบายของส่วนกลาง แต่ปัญหาใหญ่ คือ ระบบงบประมาณของประเทศไทยยังเป็นการจัดสรรงบประมาณในฐานะกรมเป็นหลัก กล่าวคือ ภูมิภาคสามารถตั้งงบประมาณตนเองได้น้อยมาก งบประมาณมีลักษณะเป็นส่วนเติมเต็มมากกว่าเป็นศูนย์กลาง งบประมาณส่วนใหญ่ได้รับการจัดสรรมาทางกรม ที่หน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดสังกัด สุดท้ายในด้านการบริหารจัดการบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดแทบไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือเข้าไปมีส่วนในการให้ความดีความชอบต่อข้าราชการของหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับภูมิภาคเลย สายการบังคับบัญชายังเป็นไปตามกระทรวง และกรม ส่งผลให้การบริหารบุคคลเป็นไปได้ยาก สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การพัฒนากรอบแนวคิดเรื่องจังหวัดพันธุ์ใหม่จึงมีความจำเป็น

1.5 แนวคิดใหม่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาการพัฒนาขององค์ความรู้เรื่องการบริหารราชการแผ่นดินทั่วโลกมีการปรับเปลี่ยนมากยิ่งขึ้น อาทิ แนวคิดการจัดการองค์การตามภารกิจ (Agenda-Based Organization) อันเป็นแนวคิดวางโครงสร้างองค์การตามรูปแบบภารกิจมากกว่ายึดโยงตามสายบังคับบัญชา หรือ แนวคิดการจัดระบบบริหารแบบเครือข่าย (Networking Management System) ที่มุ่งเน้นการเพิ่มบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนอกภาครัฐ โดยอาศัยการทำงานประสานความร่วมมือระหว่างกัน หรือ แนวคิดการจัดระบบบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) ที่ส่งเสริมบทบาทของภาคส่วนอื่น ๆ ให้มีส่วนร่วมกันในการทำงานบริหารและบริการของภาครัฐ และสุดท้ายแนวคิดการจัดระบบบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Result Oriented) ที่อาศัยการประเมินผลงานตามผลลัพธ์หรือผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการผลักดันเชิงยุทธศาสตร์

จากรัฐธรรมนูญ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงปัญหาอุปสรรค และแนวคิดการบริหารราชการใหม่ ๆ ข้างต้น พบว่า ระบบการบริหารราชการในภูมิภาคมีความจำเป็นต้องปรับปรุง และพัฒนาให้สอดคล้องกับบริบทและทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคต ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวจะต้องพิจารณา ให้เหมาะสมกับความพร้อมและศักยภาพของแต่ละจังหวัด ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ โครงสร้าง และงบประมาณ ตลอดจนการสร้างช่องทางหรือโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง เพื่อให้ได้รูปแบบการพัฒนา ที่จะสามารถนำไปทดลองนำร่องและขยายผลได้ในอนาคต จึงควรจัดทำโครงการ “การพัฒนาระบบการบริหารราชการ ในภูมิภาคตามยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน” การพัฒนาจังหวัด ที่มีความคล่องตัวในการบริหารระบบงาน ระบบเงิน และระบบกำลังคน (จังหวัดพันธุ์ใหม่: High Performance) ขึ้น

## 2. ขอบเขตและวิธีการดำเนินการ

### 2.1 กลุ่มเป้าหมาย

- 1) ผู้บริหารจังหวัด หัวหน้าและผู้ปฏิบัติงานของส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่เป็นพื้นที่ดำเนินการศึกษา
- 2) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ผู้นำท้องถิ่น
- 3) ภาคเอกชน/ภาคประชาสังคม/สถาบันการศึกษา
- 4) ภาคส่วนอื่น ๆ เช่น ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้มีประสบการณ์ในการบริหารและปฏิบัติงานในพื้นที่

### 2.2 วิธีดำเนินการ ระยะเวลาและสถานที่ดำเนินการ

1) จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเพื่อยกระดับการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัด เพื่อรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ แนวคิด และวิธีการพัฒนา การบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ในวันที่ 29 มกราคม 2562 ณ โรงแรมในกรุงเทพมหานคร

2) ลงพื้นที่จังหวัดที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคม เพื่อสอบถามปัญหาและความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย โดยลงพื้นที่ 6 จังหวัด ระหว่าง เดือนกุมภาพันธ์ ถึง เดือน มีนาคม 2562 ณ จังหวัดน่าน

3) จัดประชุมเพื่อนำเสนอรูปแบบและแนวทางการพัฒนาจังหวัดที่เหมาะสม และแนวทางที่ได้รับจากการลงพื้นที่ พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมและแนวทางนำไปสู่การปฏิบัติ ในเดือนพฤษภาคม 2562 ณ โรงแรมในกรุงเทพมหานคร

### 3. การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับข้อเท็จจริง ปัญหาข้อจำกัดจากการบริหารราชการในภูมิภาค

ในส่วนเอกสาร บทความวิชาการ ตำรา และงานวิจัยที่มีความเกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้ทบทวนและประมวล เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งในมุมมองทางด้านวิวัฒนาการและการออกแบบโครงสร้างระบบการทำงานของราชการส่วนภูมิภาคที่มีความเชื่อมโยงกับราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงข้อดี และข้อเสีย ตลอดจนโอกาสและอุปสรรคในการพัฒนาระบบราชการส่วนภูมิภาคให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเพิ่มมากยิ่งขึ้นในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย

#### 3.1 นโยบาย ทิศทางระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเชิงพื้นที่

การบริหารจัดการในระบบราชการในปัจจุบันของประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก คือส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น นี่ส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยเป็นลักษณะการประสานความร่วมมือ (collaboration) ในการทำงานระหว่างสามภาคส่วนข้างต้น โดยปัจจุบันบทบาทการทำงานโดยเฉพาะการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของการบริหารงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วภายหลังมีการผลักดันการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในช่วงปี พ.ศ. 2542 ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนใหญ่ของประเทศไทย ส่งผลให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเริ่มลดบทบาทลงอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ในสภาพการปัญหาการกระจายอำนาจที่ยังไม่สมบูรณ์เต็มรูปแบบ ส่งผลให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ยังคงมีความจำเป็นในการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมของประเทศไทย โดยเฉพาะการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และการรับนโยบายจากราชการส่วนกลางนำมาปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ทิศทางการทำงานของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความเปลี่ยนแปลงไปมาก จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนบทบาทให้สอดคล้องกับนโยบายและทิศทางระดับชาติ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเชิงพื้นที่ ดังนี้

##### 3.1.1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี ได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการในวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2561 ซึ่งส่งผลสำคัญต่อการดำเนินนโยบายการพัฒนาของประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับการกำหนดเรื่องประเด็นการพัฒนาประเทศบนแผนระยะยาวในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ฉบับพุทธศักราช 2560 ทั้งนี้การกำหนดยุทธศาสตร์นี้ขึ้นเป็นผลมาจากความพยายามของภาครัฐ

ในการรับมือต่อความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา ได้ส่งผลให้ประเทศมีการพัฒนาในทุกมิติทั้งในด้านเศรษฐกิจที่ประเทศไทยได้รับการยกย่องระดับเป็นประเทศในกลุ่มบนของกลุ่มประเทศระดับรายได้ปานกลาง ในด้านสังคมที่มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งผลให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากการเป็นประเทศยากจน และในด้านสิ่งแวดล้อมที่ประเทศไทยมีข้อได้เปรียบในความหลากหลายเชิงนิเวศ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังมีความท้าทายต่อการพัฒนาที่สำคัญ อาทิ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในปี 2560 ที่ร้อยละ 3.9 ถือว่าอยู่ในระดับต่ำกว่าศักยภาพ เมื่อเทียบกับร้อยละ 6 ต่อปีในช่วงเวลาเกือบ 6 ทศวรรษที่ผ่านมา โดยมีสาเหตุหลักจากการชะลอตัวของการลงทุนภายในประเทศและสถานการณ์เศรษฐกิจโลกที่ยังไม่ฟื้นตัวได้เต็มที่ โครงสร้างเศรษฐกิจไทยที่ยังไม่สามารถขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรมได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ภาคบริการและภาคเกษตรมีผลผลิตภาพการผลิตในระดับต่ำ ขาดการนำเทคโนโลยีเข้ามาเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ประกอบกับแรงงานไทยยังมีปัญหาเรื่องคุณภาพและสมรรถนะที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการในการขับเคลื่อนการพัฒนาของประเทศ

นอกเหนือจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจที่มีการเจริญเติบโตไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้แล้วปัญหาในเชิงสังคมก็เป็นอีกอุปสรรคใหญ่ที่ส่งผลให้การพัฒนาประเทศในอนาคตอาจประสบปัญหาแม้ว่าการเข้าถึงระบบบริการสาธารณะ การศึกษา บริการสาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ และการคุ้มครองทางสังคมอื่น ๆ ของคนไทยมีความครอบคลุมเพิ่มมากขึ้น แต่ยังคงมีปัญหาเรื่องคุณภาพการให้บริการที่มีมาตรฐานแตกต่างกันระหว่างพื้นที่ ซึ่งเป็นหนึ่งในสาเหตุหลักที่ทำให้ประเทศไทยยังคงมีปัญหาความเหลื่อมล้ำในหลายมิติ ขณะที่ปัญหาด้านความยากจนยังคงเป็นประเด็นท้าทายในการยกระดับการพัฒนาประเทศให้ประชาชนมีรายได้สูงขึ้นและแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างยั่งยืน ขณะเดียวกันการวางกลยุทธ์ระยะยาวในการฟื้นฟูการใช้และการรักษาทรัพยากรอย่างบูรณาการเพื่อการพัฒนาประเทศที่ผ่านมายังขาดความชัดเจน ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศยังมีปัญหาการใช้อย่างสิ้นเปลืองและเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ ปัญหาดังกล่าวข้างต้นมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐ การพัฒนาประเทศขาดความต่อเนื่องและความยืดหยุ่นในการตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาของประชาชน ขณะที่ความมั่นคงภายในประเทศยังมีหลายประเด็นที่ต้องเสริมสร้างให้เกิดความเข้มแข็ง ลดความขัดแย้งทางความคิดและอุดมการณ์ที่มีรากฐานมาจากความเหลื่อมล้ำ ความไม่เสมอภาค การขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม และปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเมือง ตลอดจนส่งเสริมคนในชาติให้ยึดมั่นสถาบันหลักเป็นศูนย์รวมจิตใจให้เกิดความรักและความสามัคคี



ในขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่มีสัดส่วนประชากรวัยแรงงานและวัยเด็กที่ลดลงและประชากรสูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จะเป็นปัจจัยเสี่ยงสำคัญที่จะทำให้การพัฒนาประเทศในมิติต่าง ๆ มีความท้าทายมากขึ้น ทั้งในส่วนของเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศในการจัดสวัสดิการเพื่อดูแลผู้สูงอายุที่เพิ่มสูงขึ้น การลงทุนและการออม การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ความมั่นคงทางสังคม การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ซึ่งจะเป็นประเด็นท้าทายต่อการขับเคลื่อนประเทศไปสู่การเป็นประเทศพัฒนาแล้ว

ด้วยประเด็นความท้าทายที่เกิดขึ้นข้างต้นส่งผลให้รัฐบาลกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี เพื่อตอบสนองความท้าทายที่เกิดขึ้น โดยยุทธศาสตร์ดังกล่าว ประกอบด้วย 6 ด้านหลัก คือ 1. ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง 2. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน 3. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ 4. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม 5. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และ 6. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

โดยในยุทธศาสตร์ที่ 6 จะมีความเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ โดยมีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” ภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ แยกแยะบทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับหรือในการให้บริการในระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันมีสมรรถนะสูง ยึดหลักธรรมาภิบาล ปรับวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความทันสมัย และพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำนวัตกรรม เทคโนโลยีข้อมูลขนาดใหญ่ ระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัลเข้ามาประยุกต์ใช้อย่างคุ้มค่าและปฏิบัติงานเทียบได้กับมาตรฐานสากล รวมทั้งมีลักษณะเปิดกว้าง เชื่อมโยงถึงกันและเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และโปร่งใส โดยทุกภาคส่วนในสังคมต้องร่วมกันปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต ความมัธยัสถ์ และสร้างจิตสำนึกในการปฏิเสธไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติดมิชอบอย่างสิ้นเชิง นอกจากนี้ กฎหมายต้องมีความชัดเจน มีเพียงเท่าที่จำเป็น มีความทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำ และเอื้อต่อการพัฒนา โดยกระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติและการอำนวยความสะดวกยุติธรรมตามหลักนิติธรรม

ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์นี้มีเป้าหมายสำคัญคือ 1. ภาครัฐมีวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์และ  
ผลประโยชน์ส่วนรวม ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส 2. ภาครัฐมีขนาดที่  
เล็กลง พร้อมปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง 3. ภาครัฐมีความโปร่งใส ปลดการทุจริตและประพฤติมิชอบ และ  
4. กระบวนการยุติธรรม เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมของประเทศ

ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ มีรายละเอียดดังนี้

1. ภาครัฐที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตอบสนองความต้องการ และให้บริการอย่างสะดวก รวดเร็ว  
โปร่งใส หน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ มีระบบบริหารจัดการที่ทันสมัย  
มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ให้การบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และ  
งานของรัฐอย่างอื่นให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีสร้างประโยชน์สุขแก่ประชาชน

1.1 การให้บริการสาธารณะของภาครัฐได้มาตรฐานสากลและเป็นระดับแนวหน้าของภูมิภาค  
ปรับรูปแบบและวิธีการดำเนินการของภาครัฐมีลักษณะที่เบ็ดเสร็จ ครบวงจรและหลากหลายรูปแบบ  
ตามความต้องการของผู้รับบริการ มีความร่วมมือกับภาคอื่น ๆ พร้อมทั้งปรับปรุงกลไกการปฏิบัติงานของภาครัฐ  
ให้มีลักษณะบูรณาการ สามารถส่งเสริมภารกิจของภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะการปรับปรุงบทบาทและกลไก  
ภาครัฐให้เป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการประกอบการ การกำหนดกฎระเบียบที่ไม่เป็นอุปสรรค  
ต่อการดำเนินธุรกิจภาคเอกชนทุกขนาดสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาว

1.2 ภาครัฐมีความเชื่อมโยงในการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ผ่านการนำเทคโนโลยีดิจิทัล  
มาประยุกต์ใช้มีระบบบริหารจัดการข้อมูลที่มีความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานและแหล่งข้อมูลต่าง ๆ นำไปสู่  
การวิเคราะห์การจัดการข้อมูลขนาดใหญ่ เพื่อการพัฒนานโยบายและการให้บริการภาครัฐ มีการนำเทคโนโลยี  
ดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ในการให้บริการสาธารณะตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ เพื่อให้สามารถติดต่อราชการได้โดยง่าย  
สะดวก รวดเร็ว โปร่งใส เสียค่าใช้จ่ายน้อยและตรวจสอบได้

2. ภาครัฐบริหารงานแบบบูรณาการโดยมียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายและเชื่อมโยงการพัฒนา  
ในทุกระดับ ทุกประเด็น ทุกภารกิจ และทุกพื้นที่ การบริหารจัดการภาครัฐมีความสอดคล้องเชื่อมโยงและ  
เป็นกลไกสำคัญในการนำยุทธศาสตร์ชาติสู่การปฏิบัติในทุกระดับ มีการจัดสรรงบประมาณที่มีลักษณะยึดโยงกับ  
ยุทธศาสตร์ในทุกระดับ มีเป้าหมายร่วมกันทั้งในเชิงประเด็นเชิงภารกิจและเชิงพื้นที่ โดยอาศัยข้อมูลขนาดใหญ่

รวมทั้งมีระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานทั้งในระดับยุทธศาสตร์ภารกิจและพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การกำหนดประเด็นการพัฒนาการจัดทำนโยบาย และการติดตามประเมินผลที่เป็นระบบอย่างต่อเนื่อง

2.1 ให้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ ใช้แผนแม่บทตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายและแผนระดับชาติ ว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติผ่านแผนปฏิบัติการในระดับต่าง ๆ โดยเชื่อมโยงการทำงานของภาครัฐในทุกระดับให้มีเอกภาพและสอดคล้องกันตามห่วงโซ่การพัฒนาระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการประสานความร่วมมือที่หลากหลาย การพัฒนา กลไกหรือเครื่องมือในการสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการในลักษณะหุ้นส่วนการพัฒนา ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการภาคประชาชน และภาคส่วนอื่นในสังคม โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีเป้าหมายที่ชัดเจน

2.2 ระบบการเงินการคลังประเทศ สนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินการคลังของประเทศ มีการปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบภารกิจในการสนับสนุนและไม่เป็นอุปสรรคในการบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ ระบบงบประมาณแผ่นดินต้องสอดคล้องกับลักษณะการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งในลักษณะแผนเชิงยุทธศาสตร์แผนตามภารกิจและแผนระดับพื้นที่ มีการรักษาวินัยการเงินการคลังภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง การพัฒนาระบบการคลังล่วงหน้าระยะปานกลางและระยะยาว การปรับปรุงวิธีการงบประมาณให้มีความคล่องตัวสะดวก เหมาะสมกับสถานการณ์และความเร่งด่วน การใช้จ่ายงบประมาณโปร่งใส เป็นไปตามเป้าหมายในระยะเวลาที่กำหนด และมีแผนเพิ่มรายได้ของประเทศคู่กับแผนงบประมาณให้เกิดสมดุลระหว่างรายได้กับรายจ่าย พร้อมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของรัฐและการปรับปรุงระบบภาษี

2.3 ระบบติดตามประเมินผลที่สะท้อนการบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติในทุกระดับ มีการติดตามประเมินผลทั้งก่อนเริ่มโครงการ ระหว่างดำเนินการ และหลังการดำเนินงานเป็นการติดตามประเมินผลทั้งระบบ ตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า กระบวนการดำเนินการ ผลผลิต ผลลัพธ์และผลกระทบต่อ การบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติตั้งแต่ระดับชาติ ระดับประเด็นการพัฒนา ระดับหน่วยงานและระดับพื้นที่ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล และจัดให้มีการรายงานการติดตามประเมินผลในการบรรลุเป้าหมายต่อสาธารณะเป็นประจำ รวมทั้งการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต้องเป็นไปเพื่อส่งเสริมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

3. ภาครัฐมีขนาดเล็กลง เหมาะสมกับภารกิจ ส่งเสริมให้ประชาชนและทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ พร้อมทั้งมีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน รวมทั้งมีการถ่ายโอนภารกิจที่สำคัญและการกระจายอำนาจในระดับที่เหมาะสมเพื่อให้ชุมชนและท้องถิ่นเข้มแข็ง

3.1 ภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสม ตรวจสอบความซ้ำซ้อนและปรับภารกิจและพันธกิจของหน่วยงาน ภาครัฐให้สอดคล้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในเชิงบูรณาการ โดยยุบเลิกภารกิจที่ไม่จำเป็น ถ่ายโอนภารกิจให้ภาคส่วนอื่นรับไปดำเนินการ รวมถึงการจัดระบบองค์กรภาครัฐที่แยกแยะบทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับและหน่วยงานผู้ให้บริการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานและมีการแข่งขันที่เป็นธรรม โดยภารกิจที่ภาครัฐยังจำเป็นจะต้องดำเนินการจะต้องกำหนดให้มีโครงสร้างหน่วยงานที่สอดคล้องกับบทบาทภารกิจที่รับผิดชอบ มีความคุ้มค่า และสามารถขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3.2 ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะอย่างเหมาะสม กำหนดความสัมพันธ์และการพัฒนาบทบาทในฐานะของหุ้นส่วนการพัฒนาในการดำเนินการที่สำคัญระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน รวมถึงการสนับสนุนให้ชุมชนหรือเอกชนร่วมดำเนินการในบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ

3.3 ส่งเสริมการกระจายอำนาจและสนับสนุนบทบาทชุมชนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีสมรรถนะสูง ตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาล ในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ มีบทบาทเชิงยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ โดยเปิดโอกาสให้มีรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่หลากหลาย มีระบบภาษีและรายได้ของท้องถิ่นอย่างเหมาะสม สามารถพัฒนารายได้และทุนเพื่อดำเนินกิจกรรมในการตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ร่วมกับชุมชนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศ ประชาชน และความต้องการของคนทุกกลุ่ม ทุกวัยและทุกเพศสภาวะในท้องถิ่น

4. ภาครัฐมีความทันสมัย ทันการเปลี่ยนแปลง และมีขีดสมรรถนะสูง สามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่า เทียบได้กับมาตรฐานสากล สามารถรองรับกับสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานที่มีความหลากหลาย ซับซ้อนมากขึ้น และทันการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

4.1 องค์กรภาครัฐมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับบริบทการพัฒนาประเทศปรับโครงสร้าง และระบบบริหารงานราชการใหม่ในรูปแบบที่มีความหลากหลาย มีการดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวเข้าสู่การเป็นสำนักงานสมัยใหม่ นำไปสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง สามารถปฏิบัติงานเทียบได้กับมาตรฐานสากล มีความคล่องตัว ไม่ยึดติดกับการจัดโครงสร้างองค์กรแบบราชการ สามารถยุบ เลิก ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร กฎ ระเบียบได้ตามสถานการณ์

4.2 พัฒนาและปรับระบบวิธีการปฏิบัติราชการให้ทันสมัย โดยมีการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการที่ตั้งอยู่บนข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ มุ่งผลสัมฤทธิ์ มีความโปร่งใสยืดหยุ่นและคล่องตัวสูง นำนวัตกรรม เทคโนโลยีข้อมูลขนาดใหญ่ ระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัล มาใช้ในการบริหารและการตัดสินใจ รวมทั้งนำองค์ความรู้ในแบบสหสาขาวิชาเข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อสร้างคุณค่าและแนวทางปฏิบัติที่เป็นเลิศในการตอบสนองกับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างทันเวลา พร้อมทั้งมีการจัดการความรู้และถ่ายทอดความรู้อย่างเป็นระบบ เพื่อพัฒนาภาครัฐให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

5. บุคลากรภาครัฐเป็นคนดีและเก่ง ยึดหลักคุณธรรม จริยธรรม มีจิตสำนึกมีความสามารถสูง มุ่งมั่น และเป็นมืออาชีพ ในการปฏิบัติหน้าที่และขับเคลื่อนภารกิจยุทธศาสตร์ชาติโดยภาครัฐมีกำลังคนที่เหมาะสมทั้งปริมาณ และคุณภาพ มีระบบบริหารจัดการและพัฒนาบุคลากรให้สามารถสนองความต้องการในการปฏิบัติงาน มีความก้าวหน้าในอาชีพ สามารถจูงใจให้คนดีคนเก่งทำงานในภาครัฐ มีระบบการพัฒนาขีดความสามารถบุคลากร ภาครัฐให้มีสมรรถนะใหม่ ๆ สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงบริบทการพัฒนา มีการเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรม การปรับเปลี่ยนแนวคิดให้การปฏิบัติราชการเป็นมืออาชีพ มีจิตบริการ ทำงานในเชิงรุกและมองไปข้างหน้า สามารถบูรณาการการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่นได้อย่างเป็นรูปธรรม

5.1 ภาครัฐมีการบริหารกำลังคนที่มีความคล่องตัว ยึดระบบคุณธรรม เพิ่มความยืดหยุ่นคล่องตัว ให้กับหน่วยงานภาครัฐในการบริหารทรัพยากรบุคคลในทุกขั้นตอนควบคู่ไปกับการเสริมสร้างประสิทธิภาพและคุณภาพภายใต้หลักระบบคุณธรรม ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกลไกการวางแผนกำลังคน รูปแบบการจ้างงาน การสรรหา การคัดเลือก การแต่งตั้ง เพื่อเอื้อให้เกิดการหมุนเวียน ถ่ายเทแลกเปลี่ยน และโยกย้ายบุคลากรคุณภาพ ในหลากหลายระดับระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ของประเทศได้อย่างคล่องตัว รวมทั้งทบทวนและปรับเปลี่ยนระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรมมีมาตรฐาน เหมาะสมสอดคล้องกับภาระงาน

5.2 บุคลากรภาครัฐยึดค่านิยมในการทำงานเพื่อประชาชน มีคุณธรรมและมีการพัฒนาตามเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ พัฒนาขีดความสามารถบุคลากรภาครัฐและวางมาตรการที่เหมาะสมกับเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพให้มีสมรรถนะใหม่ ๆ ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานและสร้างค่านิยมในการปฏิบัติงานเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม สามารถบูรณาการการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่นได้อย่างเป็นรูปธรรม ให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาวะผู้นำในทุกระดับให้มีขีดสมรรถนะสูง มีความรับผิดชอบ และมีความเป็นมืออาชีพ เป็นทั้งผู้นำทางความรู้และความคิดผลักดันภารกิจ นำการเปลี่ยนแปลง พัฒนา นโยบายและยุทธศาสตร์เป็นแบบอย่างที่ดีต่อผู้ร่วมงานและต่อสังคม โดยมีการสร้างผู้นำทางยุทธศาสตร์ในหน่วยงานภาครัฐทุกระดับอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบเพื่อรองรับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว

6. ภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทุกภาคส่วนร่วมต่อต้านการทุจริต ภาครัฐมีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลและหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในทุกระดับ โดยเฉพาะการสร้างวัฒนธรรมแยกแยะประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของบุคลากรภาครัฐให้เกิดขึ้น รวมทั้งสร้างจิตสำนึกและค่านิยมให้ทุกภาคส่วนตื่นตัวและละอายต่อการทุจริตประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ พร้อมทั้ง ส่งเสริม สนับสนุนให้ภาคีองค์กรภาคเอกชนภาคประชาสังคม ชุมชน ประชาชน และภาคีต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการสอดส่อง เฝ้าระวัง ให้ข้อมูลแจ้งเบาะแสการทุจริต และตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และภาคส่วนอื่น ๆ โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

6.1 ประชาชนและภาคีต่าง ๆ ในสังคมร่วมมือกันในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้ง ส่งเสริม และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแสการทุจริต โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติพร้อมทั้ง มีระบบการรับเรื่องร้องเรียนการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ

6.2 บุคลากรภาครัฐยึดมั่นในหลักคุณธรรม จริยธรรมและความซื่อสัตย์สุจริต กำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐต้องยึดถือแนวทางปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และหลีกเลี่ยงการขัดกันระหว่างประโยชน์บุคคลและประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่ง

ในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามที่กฎหมายกำหนด จะต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้ประชาชนทราบ

6.3 การปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบมีประสิทธิภาพมีความเด็ดขาดเป็นธรรม และตรวจสอบได้ มีการจัดการกับผู้กระทำความผิดทุจริตและประพฤติมิชอบในทุกระดับอย่างตรงไปตรงมา เป็นธรรม และตรวจสอบได้ พร้อมทั้งให้การดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมปราศจากการแทรกแซงของนักการเมืองและผู้มีอิทธิพล ตลอดจนวางมาตรการคุ้มครองพยานและผู้ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ต้องกำหนดให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างจริงจังและรวดเร็ว

6.4 การบริหารจัดการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเป็นระบบแบบบูรณาการ จัดให้มีกลไกการประสานงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งในระดับนโยบายยุทธศาสตร์และการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยการพัฒนากระบวนการและโครงสร้างองค์กรที่เอื้อต่อการดำเนินงานแบบบูรณาการและมุ่งผลสัมฤทธิ์

7. กฎหมายมีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ และมีเท่าที่จำเป็น กฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับ มีเท่าที่จำเป็น ทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการพัฒนา การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านต่าง ๆ เอื้อต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

7.1 ภาครัฐจัดให้มีกฎหมายที่สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลง ปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐเป็นผู้อำนวยความสะดวก กำหนดกติกาในการแข่งขันให้เกิดความเป็นธรรมแก่การดำเนินธุรกิจ ทั้งในธุรกิจทั่วไปและธุรกิจเฉพาะ ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สามารถตอบสนองกับการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการผลิต การค้า การบริการ และสามารถอำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะการปรับปรุงแก้ไขและยกเลิกกฎหมายต่าง ๆ ให้มีความชัดเจน ทันสมัย เป็นธรรม เอื้ออำนวยต่อการบริหารราชการแผ่นดิน การพัฒนาประเทศ การให้บริการประชาชน การประกอบธุรกิจ การแข่งขันระหว่างประเทศ สอดคล้องกับข้อบังคับสากลหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ รวมทั้ง การสร้างการรับรู้และความเข้าใจในข้อกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพเท่าเทียม

7.2 มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น ออกแบบกฎหมายที่รอบคอบรัดกุมเพื่อแก้ปัญหาอย่างตรงจุด ให้มีความสอดคล้องกับข้อบังคับสากลหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม ด้วยการสร้าง

ความเป็นธรรมในการจัดสรรผลประโยชน์และบริหารจัดการผลกระทบที่เกิดจากกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินและการประกอบอาชีพ ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและกำหนดวงรอบในการทบทวนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา นอกจากนี้ ในการตรากฎหมายต้องดำเนินการให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน รวมทั้งจัดให้มีการสร้างความรับรู้และความเข้าใจในข้อกฎหมาย และประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

7.3 การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เท่าเทียม มีการเสริมสร้างประสิทธิภาพการใช้กฎหมาย บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ไม่เลือกปฏิบัติ นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการเสริมสร้างประสิทธิภาพการใช้กฎหมาย ป้องกันการกระทำผิดและจับกุมผู้กระทำผิดได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว

8. กระบวนการยุติธรรมเคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาคมีความเป็นกลาง น่าเชื่อถือ โปร่งใส ตรวจสอบได้ กระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมมีความกล้าหาญทางจริยธรรม เป็นมีอาชีพ มีความเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก มุ่งให้เกิดการสร้างมาตรฐานและเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมเทียบเท่าระดับสากล ตามหลักนิติธรรม โปร่งใสลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสในการเข้าถึงความยุติธรรม สร้างความสมดุลระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับประโยชน์สาธารณะ การอำนวยความสะดวกยุติธรรมมีประสิทธิภาพ และเป็นไปอย่างเสมอภาคหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมีความร่วมมือที่ดีบูรณาการและเชื่อมโยงการทำงานระหว่างกัน

8.1 บุคลากรและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเคารพและยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่พึงได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม ปรับวัฒนธรรม องค์กร และทัศนคติเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมให้เคารพและยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่พึงได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม รวมทั้งเสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมให้มีความโปร่งใส เป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ การบริหารงานบุคคลในกระบวนการยุติธรรมต้องโปร่งใส เป็นอิสระ และมีการพัฒนาตัวบุคคลอย่างต่อเนื่อง



8.2 ทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม มีบทบาทเชิงรุกร่วมกันในทุกขั้นตอนของการค้นหาความจริง การรวบรวมและการพิสูจน์พยานหลักฐานเป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยต้องใช้ประโยชน์จากนิติวิทยาศาสตร์และศาสตร์อื่น ๆ และจัดให้มีบริการทางด้านนิติวิทยาศาสตร์เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างมีทางเลือก อำนวยความยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เลือกปฏิบัติ มีความโปร่งใส และประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว ยกกระดับความโปร่งใสในการใช้อำนาจกับประชาชนและการแต่งตั้งโยกย้าย รวมทั้งยกระดับมาตรการตรวจสอบการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมให้มีความน่าเชื่อถือและมีประสิทธิภาพ

8.3 หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่ง อาญา และปกครองมีเป้าหมายและยุทธศาสตร์ร่วมกัน เพื่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและอำนวยความยุติธรรมพัฒนาเป้าหมายและยุทธศาสตร์ระยะกลางและระยะยาวระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์มีรูปแบบกระบวนการยุติธรรมที่มีการประสานงานระหว่างหน่วยงานกันบนพื้นฐานแห่งการไว้วางใจซึ่งกันและกัน รวมทั้งสร้างเครื่องมือการประเมินคุณภาพและผลงานที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมุ่งก่อให้เกิดผลลัพธ์ต่อสังคมร่วมกัน พร้อมทั้งพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในกระบวนการยุติธรรมเพื่อเป็นช่องทางให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตลอดกระบวนการพิจารณาคดีได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร

8.4 ส่งเสริมระบบยุติธรรมทางเลือก ระบบยุติธรรมชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม ส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในรูปแบบต่าง ๆ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม การช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงความเป็นธรรมการพัฒนารูปแบบของการมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมให้มีความหลากหลาย การสร้างความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้กับประชาชน การพัฒนาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและเสรีภาพประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรมและความขัดแย้งระหว่างภาครัฐเอกชน และชุมชน รวมทั้ง การส่งเสริมพัฒนาระบบการสืบเสาะและการสอดส่องให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

8.5 พัฒนามาตรการอื่นแทนโทษทางอาญา เพื่อลดทอนความเป็นโทษทางอาญาที่ไม่จำเป็น สร้างความสมดุลระหว่างการบังคับโทษตามคำพิพากษากับการให้โอกาสผู้ต้องโทษกลับคืนสู่สังคม เปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการบังคับโทษ และการพัฒนาระบบคุมประพฤติในชุมชน รวมทั้ง

การใช้กฎหมายอาญาโดยยึดมั่นหลักการตีความโดยเคร่งครัด ไม่ขยายขอบเขตฐานความผิดให้ครอบคลุม  
การกระทำที่แท้จริงแล้วไม่เข้าองค์ประกอบ

### 3.1.2 แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี นี้ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
ได้รับมอบภารกิจในการจัดทำแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งแล้วเสร็จออกมาเป็นแผนแม่บททั้งสิ้น 23 ฉบับ  
ประกอบด้วย 1. ประเด็นความมั่นคง 2. ประเด็นการต่างประเทศ 3. ประเด็นการพัฒนาการเกษตร 4. ประเด็น  
อุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต 5. ประเด็นสร้างความหลากหลายด้านการท่องเที่ยว 6. ประเด็นการพัฒนา  
พื้นที่และเมืองนำอยู่อัจฉริยะ 7. ประเด็นโครงสร้างพื้นฐาน ระบบโลจิสติกส์ และดิจิทัล 8. ประเด็นพัฒนา  
เศรษฐกิจบนพื้นฐานผู้ประกอบการยุคใหม่และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม 9. ประเด็นเขตพัฒนาพิเศษภาค  
ตะวันออก 10. ประเด็นการปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรม 11. ประเด็นการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต  
12. ประเด็นการพัฒนาการเรียนรู้ 13. ประเด็นการเสริมสร้างให้คนไทยมีสุขภาวะที่ดี 14. ประเด็นศักยภาพการกีฬา  
15. ประเด็นการเสริมสร้างพลังทางสังคม 16. ประเด็นการพัฒนาความเสมอภาคและส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก  
17. ประเด็นการสร้างหลักประกันทางสังคม 18. ประเด็นการสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืน 19. ประเด็นการบริหาร  
จัดการน้ำทั้งระบบ 20. ประเด็นการพัฒนาบริการประชาชนและการพัฒนาประสิทธิภาพภาครัฐ 21. ประเด็น  
การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ 22. ประเด็นการพัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรม และ  
23. การวิจัยและพัฒนานวัตกรรม

ทั้งนี้แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 20 การพัฒนาบริการประชาชนและการ  
พัฒนาประสิทธิภาพภาครัฐ ถือเป็นแผนแม่บทสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาการบริหารราชการ  
ส่วนภูมิภาค ในภาครัฐของไทยกำลังเผชิญความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโลก  
อย่างรวดเร็ว รุนแรง และผันผวน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม การเมือง เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม และ  
การบริหารจัดการภายในองค์กร หน่วยงานภาครัฐในยุคใหม่จำเป็นต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางเพื่อที่จะ  
สามารถสนองต่อความต้องการ ความคาดหวังของประชาชน และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของ  
ประเทศให้สามารถแข่งขันได้ในระดับสากลได้นั้น หน่วยงานภาครัฐต้องทำงานในเชิงรุกและมองไปข้างหน้า และตั้ง  
คำถามกับตนเองเสมอว่า ประชาชนจะได้อะไร รวมทั้งใช้ประโยชน์จากข้อมูลของทางราชการ และระบบดิจิทัล

สมัยใหม่ในการจัดบริการสาธารณะที่ตรงกับความต้องการของประชาชน อีกทั้ง จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญที่เน้นการมองภาพกว้างและมองไกลในทุกมิติ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ มีระบบการบริหารจัดการที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ให้การบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่นให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สร้างประโยชน์สุขแก่ประชาชน

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการพัฒนาบริการประชาชนและการพัฒนาประสิทธิภาพภาครัฐ จึงมุ่งเน้นพัฒนาการให้บริการของรัฐมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของผู้ใช้บริการ และเป็นการพัฒนาแบบครอบคลุมทั่วถึง บูรณาการไร้รอยต่อ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาบริการดิจิทัล ดำเนินการพัฒนาระบบอำนวยความสะดวกในการบริการภาครัฐ เพื่อให้ประชาชนและผู้รับบริการทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว โปร่งใส หลากหลายช่องทาง ตรวจสอบได้ ไม่มีข้อจำกัดของเวลา พื้นที่ และกลุ่มคน รวมทั้ง นำนวัตกรรม เทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ลดค่าใช้จ่ายของประชาชน

การพัฒนาประสิทธิภาพภาครัฐและการพัฒนาบริการประชาชนในแผนแม่บทฉบับนี้ จะก่อให้เกิดความพึงพอใจของประชาชนในการรับบริการจากภาครัฐ และภาครัฐมีประสิทธิภาพเทียบเท่ามาตรฐานสากล เป็นที่ยอมรับในเวทีโลก จากการมุ่งเน้น 5 ประเด็น คือ 1) การพัฒนาบริการประชาชน เพื่อให้บริการภาครัฐอำนวยความสะดวกประชาชนได้อย่างรวดเร็ว โปร่งใส ให้เป็นภาครัฐของประชาชน เพื่อประชาชน ซึ่งจะทำให้เกิดจากการนำเทคโนโลยีดิจิทัล และนวัตกรรมมาประยุกต์ใช้ในการให้บริการประชาชน 2) การบูรณาการเชื่อมโยงภาครัฐและการบริหารจัดการการเงินการคลัง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของการใช้งบประมาณ การจัดการรายได้รายจ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่าและประหยัด ที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีจุดมุ่งหมาย 3) การปรับสมดุลภาครัฐให้ภาคส่วนอื่น ๆ อาทิ ภาคประชาชน ภาคเอกชน หรือประชารัฐ โมเดล สามารถเข้ามาแบ่งเบาภาระในการแก้ไขและตอบสนองความต้องการของตัวเองในพื้นที่ ส่งผลให้ภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสม และทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อก่อให้เกิดบริการสาธารณะเพื่อประชาชน 4) การพัฒนาระบบบริหารงานภาครัฐ อันรวมไปถึงการพัฒนาระบบฐานข้อมูลภาครัฐและการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้เพื่อประโยชน์ในการบริหารการตัดสินใจและการบริการที่เป็นเลิศ รวมทั้งเปิดโอกาสให้เอกชน ประชาชน เข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐ เพื่อเพิ่มโอกาสในการแข่งขันและประโยชน์ในการใช้ชีวิต ให้วิธีการทำงานของหน่วยงานราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และ 5) การสร้างและพัฒนาบุคลากร ให้เป็นคนดี มีคุณธรรม จริยธรรม มีจิตสำนึก และเป็น คนเก่ง มีความรู้ความสามารถในการทำงานรับใช้ประเทศชาติและประชาชน

ภายใต้แผนแม่บทนี้ ภาครัฐจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อบูรณาการทั้งในประเด็นเชิงภารกิจและเชิงพื้นที่ที่มีการเชื่อมโยงการทำงานทุกระดับให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ และการพัฒนาดังกล่าวจะต้องบูรณาการกันอย่างมีเอกภาพและสอดคล้องกัน มีการประสานงานบนความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ อย่างมีเอกภาพและมีลักษณะหุ้นส่วนการพัฒนาของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ ภาคประชาชนและภาคส่วนอื่นในสังคมนั้น ระบบการเงินการคลังของประเทศจะต้องสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ระบบงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณตอบสนองความเร่งด่วนและมีเป้าหมายร่วมกันทั้งในระดับแผนแม่บท ภารกิจ และพื้นที่ ซึ่งสามารถติดตามประเมินผลสำเร็จของการบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติทุกระดับ เพื่อให้การพัฒนาประสิทธิภาพภาครัฐเข้าสู่ความสมดุลในความสัมพันธ์ของพื้นที่ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ในการติดตามประเมินผลและในการพัฒนาบริการสาธารณะ รวมทั้งการบริหารจัดการขององค์กรภาครัฐ มีขีดสมรรถนะสูง มีความทันสมัย ทันต่อความเปลี่ยนแปลงและเป็นไปตามมาตรฐานสากลสามารถปฏิบัติงานด้วยความคล่องตัว โดยนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างสามารถดำเนินการได้ตามสถานการณ์ อีกทั้งสามารถดึงดูดและรักษาคนดี คนเก่ง มีความมุ่งหมายการเป็นข้าราชการมืออาชีพที่มีความรับผิดชอบ มีความคิดสร้างสรรค์ มีค่านิยมที่ทำงานเพื่อประชาชนและส่วนรวม มีความสามารถในการปรับตัวและอยู่ในระบบได้ในสภาพแวดล้อมการปฏิบัติงานที่มีความหลากหลาย ซับซ้อน และทันต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

### 3.1.3 แผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และด้านเศรษฐกิจ

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวดที่ 16 การปฏิรูปประเทศ ได้มีการระบุให้ภาครัฐต้องดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปประเทศ ทั้งต้องมีการกำหนดให้มีขั้นตอนที่ชัดเจนรวมถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2560 เป็นต้นมา โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ซึ่งมีหลากหลายด้าน และด้านที่สำคัญที่มีความเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับงานศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้จัดทำแผนการปฏิรูปแล้วเสร็จและประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2561 โดยมีรายละเอียดสำคัญดังต่อไปนี้

ภาครัฐของไทยกำลังเผชิญกับสภาพแวดล้อมการบริหารจัดการที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รุนแรงและผันผวน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม การเมือง เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม การที่ระบบราชการ

องค์กรและหน่วยงานภาครัฐจะอยู่รอด เติบโต เป็นเลิศและยั่งยืนได้นั้น จำเป็นต้องมีการปรับตัวหรือปรับเปลี่ยนเล็กน้อย แบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Adaptation) และมุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นเรื่อง ๆ (Problem Driven) อาจไม่เพียงพอ แต่จำเป็นต้องมีการปฏิรูปขนานใหญ่ (Radical Change) ที่เน้นการมองภาพกว้างและมองไกล (Vision Driven) ในทุกมิติ

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ส่งผลให้ภาครัฐต้องเร่งพัฒนาและเพิ่มผลผลิตของการบริหารราชการ (Productivity of Public Service) ปรับเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่ทวีคูณและความคาดหวังที่เปลี่ยนแปลงไป (Increasing and changing citizen demands) เช่น การปฏิรูปโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการเพื่อให้สามารถส่งมอบบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานที่ให้ความสำคัญกับการใช้ข้อมูลการวิเคราะห์ (Analytics) สำหรับการกำหนดนโยบาย การบริการประชาชน และการบริหารจัดการภายใน รวมทั้งต้องสามารถแข่งขันกับภาคส่วนอื่น โดยเฉพาะภาพเอกชน ในการดึงดูดและรักษาผู้มีความรู้ความสามารถ (Talent Attraction and Retention) สำหรับการขับเคลื่อนภารกิจที่มีผลกระทบสูงต่อชีวิตประชาชน

เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป้าหมายในการปรับเปลี่ยนภาครัฐ สู่การเป็น “ภาครัฐของประชาชน เพื่อประชาชน” ตามยุทธศาสตร์ชาติ ที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชน อันจะส่งผลให้ภาครัฐได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากประชาชน (Public Trust) แผนปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน จึงกำหนดเรื่องและประเด็นปฏิรูปไว้ 6 ประการ โดยแต่ละเรื่องมีกลยุทธ์ แผนและขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

**เรื่องและประเด็นปฏิรูปที่ 1 : บริการภาครัฐ สะดวก รวดเร็ว และตอบโจทย์ชีวิตประชาชน** ประกอบด้วย 3 กลยุทธ์ ดังนี้

- 1) เพิ่มสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐในการตอบสนองต่อประชาชนในสถานการณ์หรือภาวะฉุกเฉิน
- 2) ยกระดับการให้ข้อมูลและให้คำปรึกษาจากหน่วยงานของรัฐ
- 3) ยกระดับการให้บริการประชาชนสู่การบริการที่เร็วขึ้น ง่ายขึ้น และถูกลง (Faster, Easier and Cheaper)

**เรื่องและประเด็นปฏิรูปที่ 2 : ระบบข้อมูลภาครัฐมีมาตรฐาน ทันสมัย และเชื่อมโยงกัน** ก้าวสู่รัฐบาลดิจิทัล ประกอบด้วย 3 กลยุทธ์ ดังนี้

- 1) บูรณาการและยกระดับโครงสร้างพื้นฐานรัฐบาลดิจิทัล

- 2) นำระบบดิจิทัลมาใช้ในการปฏิบัติงาน และการบริหารราชการ
- 3) บูรณาการข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐเพื่อการบริหารราชการแผ่นดิน

เรื่องและประเด็นปฏิรูปที่ 3 : โครงสร้างภาครัฐกะทัดรัด ปรับตัวได้เร็วและระบบงานมีผลสัมฤทธิ์สูง ประกอบด้วย 6 กลยุทธ์ ดังนี้

- 1) ปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานของรัฐ
- 2) เพิ่มประสิทธิภาพและสร้างความเข้มแข็งของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่
- 3) พัฒนาขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) พัฒนาระบบงบประมาณและการคลังภาครัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ
- 5) สร้างระบบธรรมาภิบาลที่ยั่งยืนในหน่วยงานภาครัฐ
- 6) พัฒนากฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

เรื่องและประเด็นปฏิรูปที่ 4 : กำลังคนภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสมและมีสมรรถนะสูง พร้อมขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบด้วย 4 กลยุทธ์ ดังนี้

- 1) จัดกำลังคนให้สอดคล้องกับความจำเป็นในการบริการสาธารณะที่สำคัญ และขับเคลื่อนขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
- 2) ลดขนาดกำลังคนและค่าใช้จ่ายด้านบุคคลภาครัฐที่มีผลผูกพันภาระงบประมาณในระยะยาว
- 3) พัฒนาทักษะและสมรรถนะใหม่เพื่อสร้างความพร้อมเชิงกลยุทธ์ให้กับกำลังคนภาครัฐ (New Mindsets and Skillsets)
- 4) ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการใช้กำลังคนในส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ (Workforce Audit)

เรื่องและประเด็นปฏิรูปที่ 5 : ระบบบริหารงานบุคคลที่สามารถดึงดูด สร้างและรักษาคนดีคนเก่งไว้ในภาครัฐได้ ประกอบด้วย 6 กลยุทธ์ ดังนี้

- 1) ดึงดูดผู้มีความรู้ความสามารถและมีจิตสาธารณะเข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐ
- 2) ส่งเสริม จูงใจ และรักษาผู้มีความรู้ความสามารถและมีจิตสาธารณะไว้ในภาครัฐ
- 3) พัฒนาทรัพยากรบุคคลภาครัฐให้มีขีดความสามารถและความผูกพันต่อองค์กร
- 4) พัฒนาผู้นำที่เป็นตัวอย่าง (Leadership by Example)
- 5) ส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารทรัพยากรบุคคล
- 6) พัฒนาทางก้าวหน้าในสายอาชีพและสร้างความต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่ง

เรื่องและประเด็นปฏิรูปที่ 6 : การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ คล่องตัว โปร่งใส และมีกลไกป้องกันการทุจริตทุกขั้นตอน ประกอบด้วย 2 กลยุทธ์ ดังนี้

- 1) นำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- 2) ส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกการติดตามตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้

ทั้งนี้เรื่องและประเด็นปฏิรูปที่ 3 : โครงสร้างภาครัฐกะทัดรัด ปรับตัวได้เร็ว และระบบงานมีผลสัมฤทธิ์สูง ถือว่ามีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับงานศึกษาในครั้งนี้ เพราะหนึ่งในเป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปด้านนี้คือ ปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารราชการของจังหวัด โดยมุ่งเน้นปรับโครงสร้างของจังหวัด ในลักษณะกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด เช่น ด้านการท่องเที่ยว ด้านการค้าการลงทุน เป็นต้น โดยทบทวนบทบาทภารกิจของหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาคให้มีเท่าที่จำเป็นและปรับหน่วยงานที่มีภารกิจซ้ำซ้อนกับภูมิภาคให้เป็นส่วนภูมิภาค ขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัด สร้างและพัฒนากลไกการทำงานที่เน้นการบูรณาการหรือเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานในพื้นที่และทุกภาคส่วน เพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ของยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่สู่ยุทธศาสตร์ชาติ รวมถึงการทบทวนบทบาท ภารกิจ และการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน โดยปรับเปลี่ยนบทบาทหน่วยงานส่วนภูมิภาคจากการให้บริการเป็นการให้คำปรึกษาแนะนำด้านวิชาการแก่ท้องถิ่น เพื่อให้การปฏิบัติงานของท้องถิ่นเป็นไปตามมาตรฐาน และการส่งเสริมสนับสนุนส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (Citizen Centric)

นอกเหนือจากแผนปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินที่ระบุถึงแนวทางการปฏิรูประบบราชการส่วนภูมิภาคแล้ว อีกหนึ่งแผนปฏิรูปประเทศที่ระบุถึงการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคคือ แผนปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในหัวข้อที่ 3 : การปฏิรูปสถาบันทางเศรษฐกิจ หัวข้อย่อย 3.1 : ปฏิรูปสถาบันเพื่อการบริหารจัดการยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ เรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ 3.1 : ปฏิรูปสถาบันเพื่อการบริหารจัดการยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งระบุเกี่ยวกับการขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับพื้นที่ อยู่ภายใต้การจัตระเบียบริหารราชการบริหารส่วนภูมิภาคตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดความเชื่อมโยงโครงสร้างระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยในมาตรา 52/1 กำหนดให้จังหวัดมีอำนาจทำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง กรม ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการ

หน่วยงานงานของรัฐที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัดที่จะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องและเป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัด รวมทั้งมีการกำหนดหน้าที่ของจังหวัดในการจัดทำแผนพัฒนาในพื้นที่ด้วย โดยกำหนดในมาตรา 53/1 ให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด และมาตรา 57 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่เสนอขออนุมัติต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง หรือเสนอขอจัดตั้งงบประมาณต่อ สำนักงบประมาณ และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ และ มาตรา 61/1 ให้อำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการบริการร่วมกันของหน่วยงานของรัฐในลักษณะศูนย์บริการร่วมและประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชน เพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม

ปัจจุบันในทางปฏิบัติได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) มีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และมีสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงานงบประมาณ (สงป.) สำนักงาน ก.พ.ร. และกระทรวงมหาดไทยเป็นฝ่ายเลขานุการ ทำหน้าที่กำหนดทิศทางการพัฒนาภาคที่เชื่อมโยงทิศทางการพัฒนาในยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยกำกับแผนงาน/โครงการ จากกระทรวงสู่พื้นที่ (Top down) ร่วมกับคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ทำหน้าที่กำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่ต้องเชื่อมโยงกับทิศทางการพัฒนาระดับชาติ และมีหน้าที่กำกับแผนงาน/โครงการ จากกระทรวงสู่จังหวัด และกำหนดแผนงาน/โครงการจากพื้นที่จังหวัดเสนอต่อกระทรวง (Bottom up) ด้วย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับพื้นที่ ยังเผชิญปัญหาความไม่เข้าใจของหน่วยงานระดับจังหวัดในเป้าหมายของแผนและนโยบายที่กำหนดจากส่วนกลาง เนื่องจากแผนพัฒนาในระดับภาพรวมไม่มีจุดเน้นและลำดับความสำคัญของประเด็นการพัฒนาที่ชัดเจน ส่งผลให้การขับเคลื่อนแผนงาน/โครงการจึงถูกดำเนินการภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของจังหวัดเท่านั้น

### 3.1.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2560 - 2565 นั้น มีหลากหลายประเด็นที่น่าสนใจ และหนึ่งในประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยอิงการทำงานระดับพื้นที่ คือยุทธศาสตร์ที่ 9 การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ โดยในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 12 การยกระดับฐานการผลิตและบริการเดิมให้มีความเข้มแข็งมากขึ้นและการขยายฐานใหม่ที่ให้ความสำคัญกับการกระจายโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมควบคู่ไปด้วยเป็นเป้าหมายที่สำคัญ



ซึ่งการตอบสนองต่อเป้าหมายดังกล่าว ประเทศไทยต้องใช้ประโยชน์จากศักยภาพและภูมิสังคมเฉพาะของพื้นที่ การดำเนินยุทธศาสตร์เชิงรุกเพื่อเสริมจุดเด่นในระดับภาคและจังหวัดในการเป็นฐานการผลิตและบริการที่สำคัญ ประกอบกับการขยายตัวของประชากรในเขตเมืองเป็นโอกาสในการกระจายความเจริญและยกระดับรายได้ ของประชาชนโดยการพัฒนาเมืองให้เป็นเมืองน่าอยู่และมีศักยภาพในการรองรับการค้าการลงทุน ช่วยลด แรงกดดันจากกระจุกตัวของการพัฒนาที่อยู่ในกรุงเทพฯ และภาคกลางซึ่งเป็นผลจากการพัฒนาที่ผ่านมา และในขณะเดียวกันก็เป็นการช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและทำให้เกิดผลตอบแทนในเชิงเศรษฐกิจ และสังคมของการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ที่เป็นโครงข่ายระหว่างเมืองที่จะเป็นระบบ สมบูรณ์ขึ้น เช่นเดียวกับการยกระดับคุณภาพและการส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ทำให้ มีโอกาสเป็นเขตเศรษฐกิจชั้นนำของอาเซียน สามารถเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้ดี นอกจากนี้ การเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเป็นโอกาสในการเปิดพื้นที่เศรษฐกิจใหม่บริเวณ ชายแดนเชื่อมโยงการค้าการลงทุนในภูมิภาคของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

ดังนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 จึงมุ่งเน้นการพัฒนาและเร่งดำเนินการในประเด็นท้าทาย ได้แก่ การสร้างความเข้มแข็งของฐานการผลิตและบริการเดิม และขยายฐานการผลิตและบริการใหม่ที่สร้างรายได้ สำหรับประชาชนในภาค การพัฒนาเมืองให้เติบโตอย่างมีคุณภาพ การพัฒนาและฟื้นฟูพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเล ตะวันออกให้รองรับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมแห่งอนาคตอย่างสมดุล และการบริหารจัดการพื้นที่ เศรษฐกิจชายแดนให้เจริญเติบโตและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพกลไกการขับเคลื่อน การพัฒนาภาคและเมืองให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์นี้มีเป้าประสงค์สำคัญ คือ 1. เพื่อกระจาย ความเจริญและโอกาสทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาคอย่างทั่วถึงมากขึ้น 2. เพื่อพัฒนาเมืองศูนย์กลางของจังหวัด ให้เป็นเมืองน่าอยู่สำหรับคนทุกกลุ่ม 3. เพื่อพัฒนาและฟื้นฟูพื้นที่ฐานเศรษฐกิจหลักให้ขยายตัวอย่างเป็นมิตร ต่อสิ่งแวดล้อม และเพิ่มคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน และ 4. เพื่อพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ให้สนับสนุนการเพิ่มขีด ความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาในพื้นที่อย่างยั่งยืน

ฉะนั้น ตามยุทธศาสตร์ที่ 9 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ส่วนภูมิภาคจะเป็น หน่วยงานบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้บรรลุเป้าวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ การบริหาร จัดการโดยมีพื้นที่เป็นฐานจึงถือเป็นเรื่องสำคัญที่แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ สะท้อนให้เห็น พร้อมทั้งระบุมอบ แนวทางการพัฒนาพื้นที่เพื่อสร้างเสริมความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ และกระจายความเท่าเทียมจากเมืองใหญ่ สู่เมืองรองต่าง ๆ ทั่วประเทศ อันจะช่วยลดปัญหาการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ในการนี้

บทบาทการทำงานของส่วนภูมิภาคในรูปแบบเดิมจึงไม่สามารถตอบโจทย์การพัฒนาในรูปแบบใหม่ได้อีกต่อไป และมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการปฏิรูปให้สอดคล้องกับการขับเคลื่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้

### 3.1.5 นโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนความมั่นคงแห่งชาติ และการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ตามนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ ฉบับปี 2560 – 2564 ซึ่งจัดทำโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้มีการวางกรอบนโยบายไว้ 16 นโยบายสำคัญ ซึ่งนโยบายที่ 13 ที่ว่าด้วยการพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ เพื่อพัฒนาศักยภาพการเตรียมความพร้อมของชาติในการเผชิญกับภาวะสงครามและวิกฤตการณ์ความมั่นคง อย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพ และภายใต้กรอบนโยบายนี้มีการจัดทำแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติขึ้น โดยแผนการพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติ ถือเป็นแผนสำคัญที่มีเป้าหมายเพื่อบรรลุนโยบายที่ 13 โดยมีเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญคือ ระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติเป็นทิศทางและแนวทางหลักในการเผชิญกับภาวะไม่ปกติและจัดการความเสี่ยงอย่างบูรณาการจากการเผชิญภัยคุกคามทุกรูปแบบ โดยให้ทุกภาคส่วนพร้อมสนับสนุนการเตรียมพร้อมของชาติร่วมกันในลักษณะประชารัฐควบคู่ไปกับการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกับต่างประเทศ

ทั้งนี้แผนดังกล่าวมีการระบุตัวชี้วัด 2 ตัว คือ 1) ระดับความสำเร็จในการพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติให้พร้อมเผชิญกับภาวะไม่ปกติและจัดการความเสี่ยงอย่างบูรณาการ 2) ระดับความสำเร็จในการบูรณาการการฝึกการบริหารวิกฤตการณ์ ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อรับมือภัยคุกคามทุกรูปแบบ ในการนี้เพื่อให้บรรลุตัวชี้วัดดังกล่าวมีการกำหนดกรอบกลยุทธ์ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ คือ 1) พัฒนาระบบบริหารจัดการยุทธศาสตร์ให้มีประสิทธิภาพ และฉันทกกำลังในลักษณะหุ้นส่วนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติในการรับมือสาธารณภัย ภัยที่เกิดจากการสู้รบ และวิกฤตการณ์ความมั่นคง 2) ทบทวนปรับปรุงและพัฒนาแผนงาน/โครงการ/งบประมาณของหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อการเตรียมพร้อมแห่งชาติ 3) เสริมสร้างความร่วมมือการเตรียมพร้อมรับมือภัยคุกคามทุกรูปแบบกับต่างประเทศ โดยมีการเสริมสร้างความสัมพันธ์ แลกเปลี่ยนองค์ความรู้และประสบการณ์ และเข้าร่วมฝึกซ้อมเพื่อพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมกับต่างประเทศภายใต้กลไกความร่วมมือระดับทวิภาคีและพหุภาคี และ 4) พัฒนางค์ความรู้แก่บุคลากรทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมพร้อมแห่งชาติให้สามารถจัดการความเสี่ยง และแก้ไขปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ รวมถึงมีการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์กับต่างประเทศ ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการเตรียมพร้อมรับมือภัยคุกคามทุกรูปแบบอย่างต่อเนื่อง

นอกจากประเด็นเรื่องความมั่นคงที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะต้องปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารงานเพื่อให้สอดคล้องกับความท้าทายด้านความมั่นคงในลักษณะใหม่ ๆ มากขึ้นแล้ว ในเรื่องบริบทการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น การบริหารราชการส่วนภูมิภาคก็ต้องมีการปฏิรูปขนานใหญ่โดยเฉพาะในจังหวัดพื้นที่ชายแดนตามแนวการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ทั้งนี้ สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีการจัดทำเอกสารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนขึ้น อันมีส่วนเกี่ยวพันโดยตรงกับ 10 จังหวัดชายแดนของประเทศไทย คือ จังหวัดเชียงราย จังหวัดตาก จังหวัดนครพนม จังหวัดหนองคาย จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดสระแก้ว จังหวัดตราด จังหวัดสงขลา และจังหวัดนราธิวาส ทั้งนี้การบริหารราชการของจังหวัดเหล่านี้ในฐานะส่วนภูมิภาคจึงไม่สามารถดำเนินงานในลักษณะทั่วไปเหมือนการบริหารราชการแผ่นดินของจังหวัดโดยทั่วไป เนื่องจากบทบาทภารกิจการทำงานมีความหลากหลายเพิ่มมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการมีสถานะเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

ในการนี้ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนเป็นแผนงานที่สำคัญของประเทศในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจบริเวณพื้นที่ชายแดนเพื่อกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค สร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ประชาชน และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและพื้นที่ชายแดน โดยใช้ประโยชน์จากโอกาสของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ฉะนั้น บทบาทภารกิจในการขอรับการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจำนวนมากจึงถูกถ่ายโอนไปอยู่ในมือของส่วนราชการในส่วนภูมิภาค เช่น การขอส่งเสริมการลงทุนด้านศุลกากรที่ผู้ขอจัดตั้งสามารถยื่นคำขอได้ที่สำนักสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร (ส่วนกลาง) หรือสำนักงานศุลกากรที่กำกับดูแลพื้นที่ (ส่วนภูมิภาค) หรือด่านศุลกากรที่กำกับดูแลพื้นที่ (ส่วนภูมิภาค) ในขณะที่มอบอำนาจในการพิจารณาอนุมัติจัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บนทั่วไป คลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้าและเขตปลอดอากร รวมถึงการขอเป็นผู้ขอประกอบกิจการในเขตปลอดอากร ให้แก่สำนักงานศุลกากรที่กำกับดูแลพื้นที่ (ส่วนภูมิภาค) และมอบอำนาจในการพิจารณาอนุมัติคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้าให้ด่านศุลกากรที่กำกับดูแลพื้นที่ (ส่วนภูมิภาค) และสำหรับคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้า ผู้นำของเข้าสามารถยื่นคำขออนุมัติสูตรการผลิต รวมถึงการขอแก้ไขเพิ่มเติมสูตรการผลิตต่อด่านศุลกากรที่กำกับดูแลพื้นที่ (ส่วนภูมิภาค)

ดังนั้น บทบาทภารกิจของส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะในบริเวณจังหวัดที่ได้รับยกให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจำเป็นต้องมีรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินที่แตกต่างออกไปจากแนวทางการดำเนินงานของจังหวัดโดยทั่วไป ถือเป็นความท้าทายใหญ่ของการบริหารราชการแผ่นดินในระดับภูมิภาคของประเทศไทย ซึ่งขับเคลื่อนในลักษณะใกล้เคียงกันมาโดยตลอดโดยไม่ได้อาศัยปัญหาเชิงพื้นที่เป็นเกณฑ์ในการทำงาน

## 3.2 กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

### 3.2.1 รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไว้ในหลายมาตรา ถือเป็นแม่บทสำหรับการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้ ในส่วนแรกมาตรา 65 ระบุไว้ชัดเจนว่า รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกัน ไปสู่เป้าหมายดังกล่าว การจัดทำการกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมายและสาระที่พึงมี ในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย ยุทธศาสตร์ชาติเมื่อได้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ในขณะที่มาตรา 76 ระบุให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงาน ของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการ สาธารณะและการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนา เจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตาม ระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าว อย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการ โดยมิชอบ ที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณา ความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนด ประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว

ขณะที่มาตรา 257 ในหมวดการปฏิรูปประเทศ บัญญัติให้การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้ 1) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง

มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ 2) สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันดีที่เชื่อมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ และ 3) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับมาตรา 258 ระบุไว้ว่าให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล โดยเฉพาะในเรื่องการการบริหารราชการแผ่นดิน ระบุให้รัฐต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ 1) ให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินและเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน 2) ให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นระบบข้อมูลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินและบริการประชาชน 3) ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานของรัฐและแผนกำลังคนภาครัฐให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายใหม่ ๆ โดยต้องดำเนินการให้เหมาะสมกับภารกิจของหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกัน 4) ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐ และสามารถเจริญก้าวหน้าได้ตามความสามารถ มีความซื่อสัตย์สุจริต กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน มีความคิดสร้างสรรค์และคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อให้การปฏิบัติราชการและการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรการคุ้มครองป้องกันบุคลากรภาครัฐจากการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมของผู้บังคับบัญชา และ 5) ให้มีการปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีความคล่องตัวเปิดเผยตรวจสอบได้และมีกลไกในการป้องกันการทุจริตทุกขั้นตอน

สุดท้าย มาตรา 259 ระบุว่า การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศซึ่งอย่างน้อยต้องมีวิธีการจัดทำแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูปประเทศการวัดผลการดำเนินการและระยะเวลาดำเนินการปฏิรูปประเทศทุกด้าน ซึ่งต้องกำหนดให้เริ่มดำเนินการปฏิรูปในแต่ละด้านภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้รวมตลอดทั้งผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังว่าจะบรรลุในระยะเวลาห้าปี

### 3.2.2 ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

นอกเหนือจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในระดับภูมิภาค ยังต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

## 1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กฎหมายฉบับนี้มีการกำหนดการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบคือ (1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค แบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 รูปแบบ คือจังหวัด และอำเภอ โดยในระดับจังหวัด ได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัด และอำเภอ กำหนดให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น ในจังหวัด และในระดับอำเภอ ให้มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ในการทำงานแบบบูรณาการระดับจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด มาตรา 52 ของกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดสามารถยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2561 ซึ่งส่งผลให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ในขณะเดียวกันตามมาตรา 53 ของกฎหมายได้ระบุให้จังหวัดมีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด โดยคณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคนตามและผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าทำการอัยการจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวงและทบวงต่าง ๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทยซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด กระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคน เป็นกรรมการจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ

ทั้งนี้ ตามกฎหมายฉบับนี้จังหวัดยังต้องมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดด้วย โดยผู้ว่าราชการจังหวัดต้องจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ภายในจังหวัดทั้งภาคเอกชน ภาคประชาชน หน่วยงานบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง ตลอดจนองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในจังหวัด เพื่อให้แผนพัฒนาจังหวัดนี้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงบริบทของท้องถิ่นด้วย ตามมาตรา 53/1

สำหรับอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น มาตรา 57 ได้ระบุหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ คือ บริหารราชการตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนงานที่ถูกมอบหมายโดยคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม รวมถึงคำแนะนำของผู้ตรวจราชการกระทรวง อีกหนึ่งหน้าที่สำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัด คือ กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด ให้ทำงานเป็นไปตามกฎหมายและคำสั่งของหน่วยงานต้นสังกัด รวมทั้งประสานงานกับข้าราชการทหาร ตุลาการ อัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการ และหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ นอกจากนี้ ยังมีการกำกับดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ พร้อมทั้งมีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย เห็นได้ชัดว่าถึงแม้ว่าบทบาทหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอยู่อย่างกว้างขวางแต่ก็ไม่สามารถใช้อำนาจเหล่านั้นในการบริหารจัดการจังหวัดได้อย่างเต็มรูปแบบเนื่องจากหน่วยงานราชการประจำจังหวัดอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวง ทบวง กรมอื่น

**2) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม** ตามหมวดที่ 5 ของกฎหมายนี้ที่ว่าด้วยการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในเขตพื้นที่จังหวัด ตามมาตรา 22 ระบุไว้ว่าอำนาจในการสั่ง อนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ส่วนราชการใดพึงจะทำหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดการมอบอำนาจไว้หรือมิได้ห้าม ให้หัวหน้าส่วนราชการดำเนินการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่จังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ในกรณีดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ในกรณีที่ส่วนราชการนั้นปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัด หากไม่มีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23

ทั้งนี้ตามมาตรา 23/1 อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือ

คำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือ คำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจภายในจังหวัดได้ โดยต้องเป็นผู้มอบอำนาจโดยตรง ในการนี้การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดและของผู้ดำรงตำแหน่งใดในจังหวัด ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 25 ของกฎหมาย ฉะนั้น เห็นได้ว่าการของผู้ว่าราชการจังหวัดอาจไม่จำกัดเพียงในการบริหารจัดการพื้นที่เท่านั้น อาจรวมถึงภารกิจในเชิงพื้นที่ใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลด้วย

**3) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561** ระบุไว้ในมาตรา 27 ว่า การขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบในการรวบรวมคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายและยื่นต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงานกำหนด กฎหมายนี้จึงเป็นการเปิดทางให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นหน่วยรับงบประมาณได้ด้วยตนเอง จากที่ในอดีตต้องขอตั้งงบประมาณผ่านทางกระทรวง ทบวง กรมที่หน่วยงานในระดับจังหวัดสังกัด นี่ถือเป็นการเปิดโอกาสให้ในอนาคตจังหวัดจะสามารถบริหารจัดการงบประมาณเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามลักษณะเฉพาะได้

**4) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551** ถือเป็นอีกหนึ่งกฎหมายสำคัญที่พยายามผลักดันเรื่องการแก้ไขปัญหาโดยใช้พื้นที่เป็นฐาน และส่งเสริมการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในจังหวัด และกลุ่มจังหวัด ทั้งนี้มาตรา 6 ของกฎหมายได้กำหนดแนวทางการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการให้คำนึงถึงหลักการสำคัญคือ 1. การบริหารงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด 2. การสร้างโอกาสและส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัดเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันและการแก้ไขปัญหาาร่วมกันเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน 3. การกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ระดับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ 4. การส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5. การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความโปร่งใส และมีการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการ และ 6. การบริหารงบประมาณจังหวัดให้เป็นไปตามวิธีการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติตามที่



คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) กำหนดตามข้อเสนอแนะของสำนักงบประมาณ

ทั้งนี้คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีกรรมการ ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีและปลัดกระทรวงสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาภูมิภาค ตลอดจนนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย ประธานกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย รวมถึงผู้ทรงคุณวุฒิจากคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และผู้แทนภาคประชาสังคมที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง

โดยบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) คือการกำหนดกรอบนโยบายและการวางระบบงานในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้ทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ตอบโจทย์ความต้องการของประชาชน รวมถึงวางกรอบ และพิจารณาเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด นอกจากนี้ในระดับจังหวัด นอกจากนี้ในระดับจังหวัดตามมาตรา 10 ระบุให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และมีผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดเป็นกรรมการ ร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ

ในการนี้อำนาจหน้าที่ของ ก.บ.จ. คือ การวางแผนทางปฏิบัติและอำนวยความสะดวกให้การบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดเป็นไปตามหลักการ นโยบาย และระบบตามที่ ก.น.จ. กำหนด จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดแบบมีส่วนร่วม ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ภายในจังหวัดเพื่อเอื้อให้เกิดการลงทุน ทำบันทึกความเข้าใจกับฝ่ายต่าง ๆ เพื่อร่วมกันพัฒนาจังหวัด วิเคราะห์ บูรณาการ และจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและค่าของงบประมาณของจังหวัด รวมถึงบทบาทภารกิจอีกหลากหลายรูปแบบตามที่ได้รับมอบหมายจาก ก.น.จ. เช่นเดียวกันกฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ซึ่งทำหน้าที่ใกล้เคียงกับ ก.บ.จ. แต่มีความรับผิดชอบในระดับกลุ่มจังหวัด

ทั้งนี้ ตามมาตรา 28 ของกฎหมายได้กล่าวถึงงบประมาณจังหวัดไว้อย่างน่าสนใจว่า เมื่อแผนพัฒนาจังหวัดได้รับการอนุมัติแล้ว เป็นหน้าที่ของ ก.น.จ. ต้องส่งแผนการของงบประมาณดังกล่าวไปยังสำนักงบประมาณเพื่อขอจัดสรรงบประมาณในการผลักดันแผนดังกล่าว ซึ่งต้องจัดทำเป็นรายปี จึงเป็นเรื่องยืนยันอีกครั้งว่าจังหวัดต้องปรับตัวมาเป็นหน่วยงานรับงบประมาณเองมากยิ่งขึ้น ถึงแม้ว่าในเชิงปฏิบัติเงินงบประมาณ

ยังเป็นในลักษณะเติมเต็มเท่านั้น ถือเป็นสิ่งที่ต้องเร่งปฏิรูปในเชิงการวางกรอบงบประมาณในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

#### 5) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560

ถือเป็นกฎหมายอีกหนึ่งฉบับที่ให้ความสำคัญกับการบริหารงานในเชิงพื้นที่มากยิ่งขึ้น และลดช่องว่างการทำงานที่ขาดการบูรณาการที่มีประสิทธิภาพ โดยภายใต้กฎหมายฉบับนี้ มีการระบุให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ซึ่งทำหน้าที่ในการวางกรอบนโยบายและระบบในการบริหารงานภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้ทำงานตอบสนองปัญหาได้รวดเร็วมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันยังมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภาค แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด การจัดทำและบริหารงบประมาณจังหวัด งบประมาณกลุ่มจังหวัด และงบประมาณของส่วนราชการที่จะดำเนินการตามแผนพัฒนาภาค รวมทั้งบูรณาการแผนของส่วนราชการและแผนพัฒนาระดับพื้นที่ เพื่อให้การขับเคลื่อนแผน ในพื้นที่ของกระทรวง กรม สอดคล้องกับศักยภาพหรือประเด็นปัญหาในพื้นที่และเชื่อมโยงให้สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาล ตลอดจนให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภาค แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด คำของงบประมาณของจังหวัด กลุ่มจังหวัด และงบประมาณของส่วนราชการที่จะดำเนินการตามแผนพัฒนาภาคตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

ทั้งนี้ ตามข้อ 7 ของกฎหมายได้ระบุให้แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภาคและแผนพัฒนาภาค มีระยะเวลา 5 ปี โดยในข้อ 8 และ 9 ของกฎหมายได้ระบุแนวทางการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาค ตามขั้นตอน กล่าวคือ เมื่อ ก.บ.จ. หรือ ก.บ.ภ. จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภาค แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด แล้วเสร็จให้ส่งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคของแต่ละภาค พิจารณากลับกรอง แล้วเสนอ ก.น.จ. เพื่อพิจารณานำเสนอ ก.บ.ภ. ให้ความเห็นชอบต่อไป เมื่อ ก.บ.ภ. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภาค แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดตามที่ ก.น.จ. เสนอและคณะรัฐมนตรีรับทราบแล้ว ให้ ก.บ.ภ. ส่งให้สำนักงานงบประมาณเพื่อใช้จัดสรรงบประมาณตามพระราชกฤษฎีกาว่า

ด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเห็นได้ว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้จึงถือเป็นอีกหมุดหมายสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการบริหารราชการในระดับภาคขึ้นมาใหม่ ซึ่งจังหวัดมีหน้าที่ต้องกำหนดแนวทางการทำงานและการของบประมาณให้สอดคล้องกับแนวนโยบายระดับภาคนี้ด้วย

### 3.3 งานวิจัย/การศึกษาที่เกี่ยวข้อง

#### 3.3.1 โครงสร้างการบริหารงานจังหวัด/อำเภอ

ในบริบทความเปลี่ยนแปลงและพลวัตของปัญหาที่ลงไปในระดับพื้นที่มากยิ่งขึ้น ส่งผลให้มีความศึกษามากมายเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารราชการของส่วนภูมิภาค เช่น **งานศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต** (สำนักงาน ก.พ.ร. , 2560) ซึ่งมีข้อค้นพบที่น่าสนใจมากมายดังต่อไปนี้ 1. งานศึกษามองว่าควรมีการพิจารณากำหนดสถานะ “จังหวัดพิเศษ” เพื่อให้สามารถปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานได้ เช่น จังหวัดด้านเศรษฐกิจ ด้านศิลปวัฒนธรรม 2. ควรมีการปรับปรุงบทบาท ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด การพัฒนาขีดความสามารถของสำนักงานจังหวัด 3. ควรจัดโครงสร้างกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์และงบประมาณจังหวัด โดยแบ่งออกเป็นกลุ่มภารกิจตามประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัด โดยแต่ละจังหวัดอาจมีการแบ่งกลุ่มภารกิจจำนวนมาก หรือน้อย แตกต่างกันไปตามกรอบยุทธศาสตร์ของจังหวัด และ 4. ควรแก้ไขปัญหาความทับซ้อนในการบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ และระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้งานศึกษาเรื่องนี้ยังมีการเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานส่วนภูมิภาคที่น่าสนใจคือ 1. จังหวัดที่มีศักยภาพควรมีรูปแบบโครงสร้างและกลไกทางการบริหารในลักษณะที่แตกต่างไปจากจังหวัดมาตรฐานทั่วไป จังหวัดที่มีศักยภาพยังจำเป็นต้องได้รับการออกแบบให้มีโครงสร้างการบริหารงานที่สามารถระดมทรัพยากร อำนาจหน้าที่ และบทบาทความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนและทุกระดับในพื้นที่ เพื่อจัดการกับผลกระทบจากการกระจุกตัวของประชากรแรงงานในพื้นที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจของโครงสร้างและบริการสาธารณะพื้นฐาน รวมทั้งปัญหาสังคมต่าง ๆ ที่ตามมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจในพื้นที่ 2. จำแนกกลุ่มภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มภารกิจด้านการบริหารนโยบาย (2) กลุ่มภารกิจด้านการบังคับใช้กฎหมาย (3) กลุ่มภารกิจด้านการอนุมัติ/การอนุญาต/การออกหนังสือหรือเอกสารสำคัญของทางราชการ และ (4) กลุ่มภารกิจด้านการให้บริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย/ประชาชน/ชุมชน/องค์กร 3. บางภารกิจสามารถมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้ เช่น ภารกิจด้านการอนุมัติอนุญาต

บางส่วน และภารกิจด้านการจัดบริการแก่กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ 4. ลดขนาดโครงสร้างและขอบเขตภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัด โดยถ่ายโอนภารกิจที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการเองหรือภารกิจการจัดบริการสาธารณะทั่วไป ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5. การพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานในอำเภอที่เป็นศูนย์กลางกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ได้แก่ 1) มีนายอำเภอเป็นผู้นำในการบริหารพื้นที่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาพื้นที่ และเสนอแผนงานพัฒนาประสิทธิภาพการบริการแบบบูรณาการในพื้นที่อำเภอที่มีลักษณะพิเศษเข้าสู่แผนพัฒนาจังหวัดได้โดยตรง 2) การบริหารงานของอำเภอที่มีลักษณะพิเศษ เป็นระบบการบูรณาการภารกิจของส่วนราชการในรูปแบบการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (Government outlet) โดยการจัดโครงสร้างการบูรณาการภายในระดับอำเภอในรูปกลุ่มภารกิจตามมิติยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ ได้แก่ มิติด้านคน (People) มิติด้านสถานที่ (Place) และมิติด้านธุรกิจ (Business) การจัดบริการของสำนักงานสาขาภายใต้โครงสร้างการบริหารงานอำเภอที่มีลักษณะพิเศษ เป็นระบบบูรณาการภายใต้รูปแบบบริการ ซึ่งแบ่งออกเป็นงานบริการด้านทะเบียนงานอนุมัติอนุญาต งานบริการรับเรื่องส่งต่อ งานกำกับระเบียบและบังคับใช้กฎหมาย 6. การดำเนินการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จะดำเนินการได้เมื่อกระบวนการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุผลแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถวิเคราะห์จำแนกขอบเขตภารกิจและบทบาทหน้าที่ที่เหลืออยู่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้อย่างชัดเจน จากนั้นจึงพิจารณาแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะภารกิจที่เหลืออยู่ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยหน่วยราชการในแต่ละพื้นที่จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ 7. การพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และ 8. โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด อาจจัดแบ่งภารกิจตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นสำคัญ ซึ่งจะเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดจากที่มีโครงสร้างเหมือนกันทุกจังหวัด

ในขณะที่งานศึกษาการพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (สำนักงาน ก.พ.ร., 2548) ค้นพบว่าในการปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ต้องคำนึงถึงความหลากหลายทางโครงสร้างแบบมีขอบเขต การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกัน และการสร้างการทำงานขององค์การภาครัฐแบบมีการแข่งขัน ที่สำคัญคือควรมีการสร้างระบบกลุ่มภารกิจในกระทรวง (สลายความเป็นนิติบุคคลของกรม) และในจังหวัด แล้วโอนงบประมาณ บุคลากร และอำนาจหน้าที่ของกรมมาให้จังหวัด

เช่นเดียวกัน การศึกษาอำเภอดันแบบในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (Government outlet) (สำนักงาน ก.พ.ร., 2547) สะท้อนว่าควรมีการเปลี่ยนวัฒนธรรมข้าราชการให้เป็นผู้ประกอบการเพื่อใช้วิธีการของระบบตลาดและพัฒนาการบริการให้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น นอกจากนี้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินต้องแบ่งแยกการบริหารงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ที่สำคัญต้องเปลี่ยนสภาพการบริหารงานราชการของไทยที่ยึดหน่วยงานราชการเป็นศูนย์กลางไม่ได้ยึดหลักประชาชนเป็นศูนย์กลาง

งานศึกษาอีกเรื่องที่น่าสนใจคือ โครงการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาค และพัฒนาปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (สำนักงาน ก.พ.ร., 2557) อธิบายว่าปัจจุบัน หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังมีหน่วยงานไม่ครอบคลุมทุกจังหวัดในหลายกรม และกระทรวง ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานแบบข้ามจังหวัด ทั้งปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณและระยะทางห่างไกลในการเดินทางปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ ปัญหาการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่ไม่ทั่วถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถสอดส่องดูแลปัญหาได้อย่างทั่วถึงและล่าช้า อีกทั้งปัญหาการแบ่งภาคหรือเขตพื้นที่ของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ไม่สอดคล้องกับการแบ่งกลุ่มจังหวัด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะลักษณะของภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะจึงทำให้ต้องจัดแบ่งส่วนราชการแตกต่างไปจากการแบ่งกลุ่มจังหวัด ฉะนั้น การปรับโครงสร้างของส่วนราชการที่มีภารกิจเชิงรุกควรให้มีหน่วยปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดอันเป็นเป้าหมายสำคัญ อีกทั้งจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่จำเป็นต้องมีหน่วยราชการในระดับอำเภอ เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ โดยเฉพาะภารกิจที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง รวมทั้งภารกิจที่เป็นหน่วยจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน

ในลักษณะเดียวกันการจัดโครงสร้างส่วนราชการส่วนกลาง และระบบบริหารราชการแบบรวมศูนย์ โดยกรม ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าและผู้บังคับบัญชาสูงสุดของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในแต่ละจังหวัดไม่ทราบว่าการดำเนินงานใดที่ดำเนินการในพื้นที่ และไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มที่ เพราะกิจกรรมเหล่านั้นมิได้อยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ที่สำคัญนายอำเภอควรมีการปรับเปลี่ยนให้มีบทบาทเสมือนผู้บริหารจัดการสูงสุดในอำเภอนั้น ๆ และต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ในการปฏิบัติราชการในระดับอำเภอให้ไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรให้บุคลากรที่ปฏิบัติงานเฉพาะด้านยุทธศาสตร์ในแต่ละจังหวัด ได้มาปฏิบัติงานที่สำนักบริหารยุทธศาสตร์

กลุ่มจังหวัด (OSM) เพื่อประโยชน์ในการจัดการข้อมูลในเชิงลึกเกี่ยวกับจังหวัดอื่น ๆ ที่เป็นสมาชิกในกลุ่มจังหวัด และสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM) มีสองบทบาท ทั้งการบริหารกลุ่มจังหวัดและเป็นหน่วยเลขานุการ คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ซึ่งอยู่ภายใต้สำนักงานจังหวัด ทำหน้าที่ทำงานด้าน วิชาการและยุทธศาสตร์และประสานงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ส่งผลให้ไม่อาจทำงานได้เต็มที่ และ ขาด บุคลากรที่มีทักษะเหมาะสมกับภารกิจของกลุ่มจังหวัด การขาดบุคลากรที่มีประสิทธิภาพทางด้านการเงินและพัสดุ

นอกจากนี้ งานวิจัยเรื่องนี้ยังเสนอว่าควรแยกหน่วยงานด้านยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดออกไป เพื่อให้ทำงานในเชิงลึก และควรปรับปรุงศักยภาพและขีดความสามารถของบุคลากรด้านยุทธศาสตร์ให้มีความเชี่ยวชาญ เป็นการเฉพาะ การพิจารณาลักษณะภารกิจที่ต้องเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ควรคำนึงเรื่องปัจจัยด้านขนาดของพื้นที่ บริการจากขนาดพื้นที่จังหวัดและปัจจัยด้านระยะทางจากความห่างไกลประชาชน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สะท้อนถึง ความจำเป็นในการจัดส่วนราชการระดับอำเภอเพื่อให้มีหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่อำเภอด้วย และลักษณะความเป็น เฉพาะกรณีของพื้นที่ ส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐในพื้นที่ต้องเผชิญกับสภาพปัญหาและความต้องการที่ซับซ้อน กว่าจังหวัดอื่น ๆ โดยทั่วไป ดังนั้น จึงควรพิจารณากำหนดพื้นที่ที่มีลักษณะดังกล่าวโดดเด่นชัดเจนให้มีสถานะเป็น “จังหวัดพิเศษ” เพื่อให้สามารถปรับปรุงโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานได้อย่างสอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ สุดท้าย สำนักงานจังหวัดควรเป็นหน่วยงานที่สามารถเข้าใจความเชื่อมโยงของภารกิจระหว่างส่วนราชการประจำ จังหวัดเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้เกิดผลสัมฤทธิ์ นอกจากนี้ สำนักงานจังหวัดยังควรเป็น ศูนย์กลางของฐานข้อมูลที่ถูกต้องและทันสมัย เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนสามารถนำข้อมูลไปใช้ ประโยชน์ในการวิเคราะห์งานหรือโครงการต่าง ๆ ที่จะประโยชน์ต่อการพัฒนาจังหวัดโดยภาพรวม

ในส่วนการศึกษาสุดท้ายเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานจังหวัด/อำเภอ คือ **งานศึกษาเรื่อง บทบาทและคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และการจัดทำ หลักเกณฑ์ในการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด** (สำนักงาน ก.พ.ร., 2549) ซึ่งค้นพบ ข้อเท็จจริงที่น่าสนใจว่าการจัดระบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดในปัจจุบันนั้นโยกยidlerการแบ่งภารกิจ ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดเป็นสำคัญ ฉะนั้นการบริหารจัดการจังหวัดที่มีประสิทธิภาพควรเป็นองค์กร แบบมีองค์ประกอบและความแตกต่างภายใน (Composite Structure) ตามกลุ่มภารกิจ (Cluster of Functions) ของยุทธศาสตร์หลัก (ไม่จำเป็นต้องมีโครงสร้างเหมือนกันทุกจังหวัด) เน้นความสัมพันธ์ในแนวขวาง ซึ่งหน่วยงานใน จังหวัดจะต้องคำนึงถึงแนวทางการพัฒนา (วิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ ยุทธศาสตร์) ของจังหวัด ตัวอย่างเช่น จังหวัดที่มี

ยุทธศาสตร์เน้นการเป็นเมืองท่องเที่ยวระดับภูมิภาค อาจจำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานด้านวิเทศสัมพันธ์ขึ้นเป็นการเฉพาะ

### 3.3.2 กลไกการสนับสนุนการบริหารงานภายในจังหวัดและอำเภอ

ในสภาพความท้าทายของการบริหารงานภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็วมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค กลไกการสนับสนุนการบริหารงานภายในจังหวัดและอำเภอจึงจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงมากยิ่งขึ้น โดยมีงานศึกษาในเรื่องนี้ คือ รายงานการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ: ภาคกลางและภาคตะวันออก/ภาคใต้/ภาคอีสาน/ภาคเหนือ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2560) ซึ่งมีข้อเสนอแนะที่น่าสนใจว่าในการพัฒนาคู่มือการบริหารยุทธศาสตร์ ควรจะเป็นการพัฒนาในรูปแบบที่ เข้าถึงง่าย สะดวกรวดเร็วในการใช้ ในขณะเดียวกันการขับเคลื่อนและบริหารยุทธศาสตร์ในแต่ละด้านนั้น ต้องประเมินความต้องการของประชาชนในพื้นที่ จะต้องมีการมีส่วนร่วมเพื่อสอบถามความต้องการ การกำหนดแนวทางโครงการ ต้องมีการหารือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้แนวทางโครงการที่จะดำเนินการตรงกับความต้องการของพื้นที่ และต้องบูรณาการการทำงานผ่านการรับรู้ เข้าใจ และส่งเสริมการทำความเข้าใจในการบริหารจัดการกับส่วนราชการหรือท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ถ้ามีข้อจำกัดทางระเบียบไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ ควรรวบรวมปัญหาพร้อมเสนอแนะคณะกรรมการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับรู้เพื่อหาทางแก้ปัญหาเชิงนโยบาย กฎระเบียบต่อไป

ในขณะที่การศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (สำนักงาน ก.พ.ร., 2560) ซึ่งค้นพบว่าสำนักงานจังหวัดมีข้อจำกัดในการทำงานให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหน่วยสนับสนุนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ในพื้นที่ เนื่องจากปัจจุบันต้องปฏิบัติหน้าที่หลากหลายทั้งการประสานงาน การรับผิดชอบภารกิจที่ไม่มีเจ้าภาพดูแล และภารกิจอื่นที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด ที่สำคัญหน่วยงานในจังหวัดยังนำข้อมูลสารสนเทศของจังหวัดไปใช้ประโยชน์ค่อนข้างน้อย เนื่องจากขาดการบูรณาการข้อมูลจากส่วนราชการอื่น ๆ ภายในจังหวัด ขาดการปรับปรุงฐานข้อมูลให้มีความทันสมัยอยู่เสมอ ขาดการจัดทำฐานข้อมูลสำหรับการวางแผนพัฒนาจังหวัด และเป็นระบบฐานข้อมูลเพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผลโครงการ ยิ่งไปกว่านั้นกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ในการบริหารงานมีความหลากหลายและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทำให้เป็นเรื่องยากที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทราบอำนาจหน้าที่ของตนเองได้อย่างครบถ้วน และที่สำคัญไปกว่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องการองค์กรหรือสถาบันที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและให้คำแนะนำในระหว่างกระบวนการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินไป การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจำเป็นต้องมีบทบาทในการทำหน้าที่กำกับดูแล

และสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการให้คำแนะนำในการทำงานด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะ  
จะเป็นในเชิงระเบียบกฎหมายหรือเทคนิควิธีการในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการ ทั้งนี้ได้มี  
การเสนอการปรับปรุงการบริหารในลักษณะที่สำคัญคือ 1. พัฒนาให้สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยสำคัญในการผนวก  
กลไกและรูปแบบการดำเนินงานของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ และเป็นผู้จัดการ (Project Manager) ในการ  
จัดทำและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด รวมทั้งนำภารกิจดังกล่าวมาเป็นตัวชี้วัดการปฏิบัติงานของบุคลากร  
สำนักงานจังหวัดด้วย และ 2. ควรมีการกำหนดมาตรฐานกลางขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในการกำกับดูแลองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงเน้นกระบวนการกำกับดูแลภายหลังการกระทำ (ex-post supervision) รวมทั้งเน้นบทบาท  
ของภาคประชาชนในกระบวนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นด้วย

ในทางเดียวกันงานวิจัยการพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (สำนักงาน ก.พ.ร.,  
2548) มีข้อเสนอว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดควรเป็นบุคคลที่มีสถานะสูงกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด  
เพื่อแก้ไขปัญหาการยอมรับ การจัดกลุ่มจังหวัดควรยึดพื้นที่เป็นหลัก และยึดยุทธศาสตร์เป็นตัวเสริม ในลักษณะคู่ขนาน  
ที่สำคัญจังหวัดควรมีอิสระในการบริหารงานตามยุทธศาสตร์ โดยมีการแบ่งให้ชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่ใดเป็นของจังหวัด  
ส่วนใดเป็นของส่วนกลาง ควรจัดให้มีระบบคำร้องการปฏิบัติราชการระหว่างจังหวัดกับกลุ่มจังหวัด โดยกลุ่มจังหวัด  
เป็นผู้ประเมินจังหวัด ส่วนกลางประเมินทั้งจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และสุดท้ายควรมีคณะกรรมการที่ปรึกษา  
ภาคประชาชนและที่ประชุมเครือข่ายภาคประชาชน ทำหน้าที่รวบรวมความคิดเห็นเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด

เช่นเดียวกัน การศึกษาอำเภอดันแบบในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อการบริการประชาชน  
แบบเบ็ดเสร็จ (Government outlet) (สำนักงาน ก.พ.ร., 2547) พบว่าในปัจจุบันงานบริการของส่วนภูมิภาค  
มีจำนวนมาก แต่ละส่วนงานมีภารกิจมากเกิน จนทำให้ประชาชนยากแก่การจดจำ ที่สำคัญคือสถานที่รับบริการ  
กระจายตัว ยากแก่การติดต่อ ในทางตรงกันข้ามข้อค้นพบของโครงการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการ  
ในภูมิภาค และพัฒนาปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น  
(สำนักงาน ก.พ.ร., 2557) ระบุว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากไม่เห็นความสำคัญของการพัฒนายุทธศาสตร์  
จังหวัด เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณของตนเองและสามารถบริหารจัดการภารกิจของตนเองได้  
โดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยจังหวัด นี่จึงส่งผลให้งานบริการในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นไม่สอดคล้องประสานงานกันเท่าที่ควร



### 3.3.3 บทบาทและความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

อีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่มีส่วนอย่างมากในการขับเคลื่อนการพัฒนาส่วนภูมิภาคคือบทบาท ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยในงานศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัด ให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (สำนักงาน ก.พ.ร., 2560) ค้นพบว่า อำนาจการบริหาร ราชการในจังหวัดเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเดิม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2499 กำหนดให้อำนาจหน้าที่เป็นของคณะกรรมการจังหวัด ในขณะที่ปัจจุบันทำหน้าที่เพียงเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด นำมาสู่ข้อเสนอให้มีการคัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพ มีหลักเกณฑ์และกระบวนการเฉพาะ แยกจากกระบวนการคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด และได้รับการมอบอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางในภารกิจ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ในขอบเขตและปริมาณที่มากกว่าจังหวัดอื่นโดยมาตรฐาน ทั่วไป สำหรับกระบวนการได้มาซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษหรือจังหวัดที่มีศักยภาพ ควรเปิด โอกาสให้มีกระบวนการสรรหาที่ต่างไปจากแบบเดิมซึ่งถูกจำกัดเฉพาะข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ให้เป็นการ พิจารณาสรรหาจากระบบเปิด เช่นเดียวกับการคัดเลือกผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเปิดโอกาสให้ข้าราชการที่มี ความรู้ความสามารถจากหน่วยงานอื่นเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคัดเลือก หรือให้สามารถกำหนดคุณสมบัติและ หลักเกณฑ์การพิจารณาสรรหาที่ต่างไปจากกรณีจังหวัดมาตรฐานทั่วไปได้ และควรมีการเพิ่มวาระการดำรงตำแหน่ง ของผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ โดยกำหนดระยะเวลาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผ่านระบบการสรรหา และแต่งตั้งแล้วมาปฏิบัติหน้าที่ขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมีวาระ 4 ปี โดยกำหนดเงื่อนไขห้ามมิให้ ฝ่ายการเมืองเข้ามาเปลี่ยนแปลงในระหว่างการดำรงตำแหน่ง เพื่อให้การขับเคลื่อนงานยุทธศาสตร์เกิดความต่อเนื่อง

ในขณะที่การวิจัยเรื่องการพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (สำนักงาน ก.พ.ร., 2548) ชี้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีที่มาโดยเปิดกว้างจากทุกกระทรวง ไม่เฉพาะกระทรวงมหาดไทย เนื่องจาก ยุทธศาสตร์หลักจำเป็นต้องใช้มืออาชีพ/ความเชี่ยวชาญจากกระทรวงอื่นๆ และในอนาคตผู้ว่าราชการจังหวัด ควรมาจากการเลือกตั้ง แต่ที่สามารถดำเนินการได้ขณะนี้ คือ จังหวัดใหญ่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง จังหวัดเล็กให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้ง ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และอยู่ใน ระดับ 11 ที่สำคัญวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดควรกำหนดให้ชัดเจน โดยอย่างน้อย 3-5 ปี เพื่อให้ สามารถดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ได้อย่างต่อเนื่อง และสุดท้าย ควรมีคณะกรรมการคัดสรรผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ และเมื่อคัดสรรแล้วต้องอบรมกับสถาบันส่งเสริมการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร. อย่างน้อย 2 ปี

ในทางเดียวกันการศึกษาอำเภอต้นแบบในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (Government outlet) (สำนักงาน ก.พ.ร., 2547) เสนอว่า Government outlet ควรมีอิสระในการบริหารงาน อาจจะต้องเป็นองค์การมหาชน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ หรือให้เอกชนเข้าดำเนินการ และ Government outlet ควรขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะกระทบต่อโครงสร้างบริหารราชการน้อยที่สุด โดยให้จัดตั้ง ณ ที่ทำการปกครองอำเภอ มอบหมายให้นายอำเภอทำหน้าที่เป็นผู้จัดการ government outlet ที่จัดตั้งขึ้นในพื้นที่ของตน

สอดคล้องกับโครงการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาค และพัฒนาปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (สำนักงาน ก.พ.ร., 2557) ค้นพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการเชิงพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ด้วยข้อกฎหมายและอำนาจในการบริหารจัดการต่าง ๆ มิได้เบ็ดเสร็จที่จังหวัด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถให้คำตอบกับประชาชนในพื้นที่ได้ และที่สำคัญคือการขาดความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชาหน่วยราชการในพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาเบ็ดเสร็จในพื้นที่ได้จริง อันเป็นผลจากอุปสรรคเชิงโครงสร้างจากสภาพการจัดส่วนราชการบริหารส่วนกลางที่มีการขยายหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง มาตั้งกระจัดกระจายในพื้นที่ภูมิภาคเป็นจำนวนมาก และการดำเนินภารกิจในระดับพื้นที่ของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคแม้จะตั้งปฏิบัติการในเขตพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ แต่ก็มิได้มีความเชื่อมโยงกับกระบวนการบริหารราชการจังหวัดแต่อย่างใด

สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทและคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และการจัดทำหลักเกณฑ์ในการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด (สำนักงาน ก.พ.ร., 2549) ผลผลิตของงานวิจัยนี้ มุ่งศึกษา คุณสมบัติ บทบาทและวิธีการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งงานศึกษาสะท้อนว่าคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดควรประกอบไปด้วยความสามารถ (ทั่วไป/การบริหาร/งานยุทธศาสตร์/บุคคล) องค์ความรู้ ทักษะ พฤติกรรม ในขณะที่ระบบการสรรหาควรประกอบด้วยคณะกรรมการ 3 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติฯ คณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะของผู้สมควรดำรงตำแหน่งฯ และคณะกรรมการพิจารณาผู้สมควรดำรงตำแหน่งฯ สุดท้ายระบบการประเมินควรอิงอยู่บนวัตถุประสงค์การประเมิน 2 ประการ คือ วัตถุประสงค์ทางการบริหารราชการแผ่นดิน และวัตถุประสงค์ในด้านการพัฒนา หลักการประเมินแบบ 360 องศา โดย “คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของ ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด” 11 คน

โดยมีองค์ประกอบของ ตัวแทนส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ตัวแทนหน่วยงาน  
ด้านยุทธศาสตร์หลักและรอง ตัวแทนภาคประชาชน เอกชน นักวิชาการและองค์กรที่ไม่ใช่ของภาครัฐ (NGOs.)

### 3.3.4 ระบบการมอบอำนาจ

อีกหนึ่งงานสำคัญที่ส่วนภูมิภาคต้องดำเนินงานคือการรับมอบอำนาจงานจากส่วนกลาง  
เข้ามาผลักดันในระดับพื้นที่ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ทั้งนี้มีการศึกษาเกี่ยวกับระบบการมอบอำนาจ เช่น **การศึกษา  
การปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศ** (สำนักงาน ก.พ.ร.,  
2560) ซึ่งค้นพบข้อมูลที่น่าสนใจว่าในปัจจุบัน กรม มีการมอบอำนาจให้หน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคทำงาน  
โดยไม่ได้มอบให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพในการบริหาร  
และผู้ว่าราชการจังหวัด มีข้อจำกัดในการรับมอบอำนาจจากส่วนกลาง โดยยังไม่สอดคล้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบ  
ของผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถดำเนินการตามที่ได้รับมอบได้อย่างเต็มที่ด้วยข้อจำกัด  
ทรัพยากรต่าง ๆ ที่ไม่เพียงพอ อำนาจที่ได้รับมอบถือว่ามีจำนวนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับปริมาณงานหรืออำนาจ  
ที่กรมมีอยู่ในพื้นที่จังหวัด ในการศึกษาเรื่อง **การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค** (สำนักงาน  
ก.พ.ร., 2548) ค้นพบข้อเท็จจริงว่าในความเป็นจริงควรมีการมอบอำนาจบริหารงานบุคคลของกรมมาให้ผู้ว่าราชการ  
จังหวัด แต่ในทางปฏิบัติยังมีการรวมศูนย์ไว้ที่กรม การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ  
ไม่มีเอกภาพ เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติกับหน่วยงานราชการที่ตั้งในพื้นที่ ที่สำคัญควรขยายการมอบอำนาจ  
จากเดิมเป็นการลงชื่อแทน มาเป็นให้ทำการแทน และสุดท้ายการมอบอำนาจไม่จำเป็นต้องเหมือนกันทุกจังหวัด  
แต่เป็นไปตามยุทธศาสตร์และสภาพปัญหาของพื้นที่

สอดคล้องกันกับการศึกษาอำเภอต้นแบบในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อการบริการ  
**ประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (Government outlet)** (สำนักงาน ก.พ.ร., 2547) ที่ค้นพบว่าหน่วยงานราชการ  
แต่กกระจาย มีลักษณะเฉพาะของตัวเอง ไม่มีการบูรณาการการทำงานร่วมกัน เป็นภาระของประชาชนที่ต้องแยกแยะ  
จดจำเองว่าจะใช้บริการของหน่วยไหน ที่สำคัญการทำงานของหน่วยงานราชการมีจำนวนมากและให้บริการซ้ำซ้อน  
ดังนั้น government outlet เต็มรูปแบบจึงมีข้อจำกัดด้านกฎหมาย การให้อำนาจในการจัดทำภารกิจ ต่าง ๆ  
ยังไม่เอื้ออำนวยให้เกิดระบบการโอนและมอบอำนาจโดยสมบูรณ์ เช่นภารกิจด้านด้านความมั่นคงและอำนวย  
ความเป็นธรรม หากให้ government outlet ดำเนินการแทนจำเป็นต้องแก้กฎหมายจำนวนมาก และเป็นงานที่ต้อง  
กระทำด้วยความระมัดระวังและต้องอาศัยความชำนาญงานของผู้ให้บริการ และมีข้อจำกัดของคุณลักษณะของงาน  
บริการ บางงานไม่สามารถทำให้เสร็จ ณ จุดให้บริการโดยเบ็ดเสร็จ ต้องส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น

งานด้านรับเรื่องร้องทุกข์ต่าง ๆ และสุดท้ายแนวทางที่เป็นไปได้ในการจัดตั้ง government outlet คือ ทำในรูปแบบของ government counter service เพื่อลดทอนหรือจำกัดงานบริการให้อยู่ในขอบเขตที่สามารถดำเนินการได้รวดเร็ว โดยไม่จำเป็นต้องปรับหรือระบบบริหารราชการที่มีอยู่ในปัจจุบันมากนัก

ในทางเดียวกันโครงการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาค และพัฒนาปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (สำนักงาน ก.พ.ร., 2557) ชี้ให้เห็นว่าในปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีการมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการ โดยเฉพาะในกรณีเรื่องเร่งด่วนที่ต้องปฏิบัติราชการในระดับพื้นที่ หากต้องรอการลงนามหรือการอนุมัติ/อนุญาต ส่งผลให้การทำงานล่าช้า และที่สำคัญจังหวัดประสบปัญหาการบูรณาการแผนยุทธศาสตร์ในระดับปฏิบัติ เพราะไม่สามารถบริหารจัดการภารกิจหรือบังคับบัญชาหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ให้ดำเนินการเป็นไปตามยุทธศาสตร์จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดได้ ซึ่งมีผลต่ออำนาจการบริหารและความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการในพื้นที่ หากราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจแบบเบ็ดเสร็จการปฏิบัติงานในจังหวัดจะคล่องตัวยิ่งขึ้น และจังหวัดจะสามารถแก้ไขปัญหาได้ทันที เช่นเดียวกันการศึกษายทบาทและคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และการจัดทำหลักเกณฑ์ในการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด (สำนักงาน ก.พ.ร., 2549) ค้นพบว่า ในความเป็นจริงควรให้มีการมอบอำนาจการบริหารงบประมาณบริหารภารกิจของส่วนราชการส่วนภูมิภาคให้จังหวัด นำมาสู่ข้อเสนอของงานศึกษาที่ว่าส่วนกลางควรมอบอำนาจให้จังหวัดมีหน้าที่บริหารงบประมาณในฐานะหน่วยตั้งงบประมาณ เพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด และส่วนกลางต้องจัดสรรเงินงบประมาณในลักษณะเป็นก้อนเดียว (Lump sum) ให้จังหวัดตามเกณฑ์ที่กำหนด

### 3.3.5 ระบบแผนและงบประมาณจังหวัด

อีกหนึ่งจุดสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคคือระบบแผนและงบประมาณจังหวัด ซึ่งมีความสำคัญอย่างมากในการขับเคลื่อนการทำงานในระดับพื้นที่ โดยมีการศึกษาในประเด็นนี้ ได้แก่ รายงานการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การสร้างเสริมความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ: ภาคกลางและภาคตะวันออก/ภาคใต้/ภาคอีสาน/ ภาคเหนือ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2560) ซึ่งค้นพบข้อมูลที่น่าสนใจว่า ในปัจจุบันการทบทวนการบริหารงบประมาณ กระบวนการของงบประมาณเกิดความล่าช้า ขาดความคล่องตัวในการทำงาน ฉะนั้น ควรมีการรวบรวมปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ พร้อมจัดส่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากส่วนกลาง เพื่อให้คณะกรรมการ ที่กำกับดูแลนโยบายการพัฒนาพื้นที่ ผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณ ทั้งระบบ รวมทั้งรัฐบาลได้รับทราบถึงข้อจำกัดพร้อมแก้ไขข้อจำกัดร่วมกันทั้งระบบ ในขณะที่งานวิจัยการปรับปรุง

โครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (สำนักงาน ก.พ.ร., 2560) ชี้ให้เห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถประสานให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันได้ ขาดแผนในระดับที่เป็นแผนยุทธศาสตร์รวมของจังหวัด โดยกระทรวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัดทำแผนในลักษณะต่างคนต่างทำ นอกจากนี้ในการทำงานยังขาดเจ้าภาพหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด แม้ว่าจะพยายามให้มียุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เนื่องจากแต่ละจังหวัดต้องการงบประมาณในพื้นที่ของตนเองมากที่สุด และสุดท้ายคือการขาดการประสานงานและบูรณาการโครงการระหว่างส่วนราชการและจังหวัด ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน และไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร รวมทั้งยังไม่มี การเชื่อมโยงแผนระดับท้องถิ่นเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและจังหวัดอย่างเป็นรูปธรรม สอดคล้องกับการศึกษา เรื่อง การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (สำนักงาน ก.พ.ร., 2548) ที่ค้นพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ทราบภาพรวมของงบประมาณที่ได้รับจัดสรรลงมาจังหวัด

ในทางเดียวกันการศึกษาในโครงการพัฒนาระบบติดตามประเมินผลระบบงานตามแผนจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (สำนักงาน ก.พ.ร., 2556) ที่ระบุในส่วนของกระบวนการจัดทำแผนพบว่า มีระบบการจัดทำแผนตามยุทธศาสตร์ที่วัดผลสำเร็จได้ยาก แผนยุทธศาสตร์ยังเป็นการตั้งรับมากกว่าเชิงรุก ไม่มีทิศทางชัดเจน ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และไม่อยู่บนพื้นฐานความเป็นจริงในปัจจุบัน และขาดการบูรณาการแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในขณะที่การนำแผนไปสู่การปฏิบัติค้นพบว่า การนำแผนไปสู่การปฏิบัติการวัดผลสำเร็จยากและจังหวัด/กลุ่มจังหวัดไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร เนื่องจากวิสัยทัศน์ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ ตัวชี้วัดไม่มีความท้าทาย ไม่มีความสอดคล้องกัน และปัญหาการแทรกแซงการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในทุกขั้นตอนทำให้ไม่สามารถดำเนินโครงการที่มีความเร่งด่วน และการพัฒนาจังหวัดไม่เกิดผลสำเร็จ ในส่วนของการบริหารงบประมาณ ค้นพบว่า มีระยะเวลาเบิกจ่ายงบประมาณไม่สัมพันธ์กับระยะเวลาการดำเนินโครงการ โดยระยะเวลาดำเนินโครงการน้อยกว่าปีงบประมาณ เนื่องจากการพิจารณางบประมาณจะมีความล่าช้า และปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณช้าจะมีผลกระทบหนักต่อโครงการที่การดำเนินการขึ้นสภาพแวดล้อมต้องตรงตามฤดูกาล ซึ่งหากไม่สามารถดำเนินการได้ ผลสำเร็จของโครงการจะไม่เกิดขึ้น อีกทั้งยังขาดการบูรณาการงบประมาณ ของจังหวัด ส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะไม่รู้จักงบประมาณของแต่ละส่วน ทำให้โครงการในจังหวัดเกิดความซ้ำซ้อนกัน และงบประมาณที่ได้รับน้อยเกินไปจนไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามยุทธศาสตร์ได้ และระเบียบขั้นตอนการขอตั้งงบประมาณมีมาก และยุ่งยากหลายขั้นตอนการกำกับ ติดตาม และประเมินผลโครงการจังหวัดมีการติดตามการดำเนินงานโครงการน้อย ส่วนใหญ่เป็นการติดตามการใช้งบประมาณ แต่ไม่ได้ติดตามผลสำเร็จของโครงการ ภาพรวมเป็นการกระบวนงานและผลลัพธ์ตัวชี้วัดรายปี แต่ไม่มีการเชื่อมโยงหรือประเมินผลตามภาพรวม

ของยุทธศาสตร์ รวมทั้งขาดการประเมินตามตัวชี้วัดของโครงการหรือผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการเชิงประจักษ์ การดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก แต่ความสำเร็จตามคำรับรองการปฏิบัติราชการอาจทำได้ดี เนื่องจากแม้จะมีการปรับแผน ปรับโครงการ ปรับงบประมาณ หรือไม่ได้ดำเนินโครงการใด แต่ตัวชี้วัดและเป้าหมายยังคงเดิม จังหวัดต้องทำงานเท่าเดิมที่ตั้งเป้าไว้ ทำให้การกำหนดเป้าหมาย และตัวชี้วัดที่ไม่ท้าทายนัก การปฏิบัติงานประจำก็สามารถเก็บข้อมูลเพื่อตอบตัวชี้วัดได้ สำหรับการประเมินผลแผน หรือการประเมินค้นพบว่าความสำคัญของแผนฯ มีแบบฟอร์มที่หลากหลายและการลงพื้นที่เพื่อติดตามโครงการมาจากหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติแก่จังหวัด และผลการติดตามจากหน่วยงานหรือคณะกรรมการต่างๆ ขาดการรวบรวมเป็นหนึ่งเดียว และเผยแพร่ให้ทราบผ่านช่องทางที่ทุกหน่วยงานสามารถเข้าถึงได้ เพื่อเป็นบทเรียนใช้ในการจัดทำแผนฯ ที่ดีขึ้นต่อไป

ทั้งนี้สาเหตุข้างต้นเกิดจากในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านแผนของหน่วยงานเป็นผู้เขียนโครงการเอง จึงขาดการเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบการจัดทำแผน ไม่มีข้อมูลสภาพปัญหาที่สำคัญของพื้นที่เนื่องจากมีจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอต่อการลงพื้นที่เพื่อสำรวจข้อมูลดังกล่าว ที่สำคัญการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด จัดทำล่วงหน้า เมื่อได้รับงบประมาณต้องมาปรับเปลี่ยนโครงการเบิกจ่ายงบประมาณให้ตรงตามความต้องการของประชาชน ณ ปัจจุบัน ในขณะที่ด้านบุคลากรในทุกระดับ ทั้งระดับผู้บริหาร และระดับปฏิบัติงาน ขาดความรู้ความเข้าใจในทักษะการวางแผนยุทธศาสตร์ และมีการโยกย้ายบ่อยครั้ง รวมทั้งผู้ปฏิบัติขาดความรู้เกี่ยวกับพื้นที่และหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ ทำให้บูรณาการแผนเข้าด้วยกันมีน้อย ทำให้เป็นต่างคนต่างทำ เกิดโครงการซ้ำซ้อนจำนวนมาก เกิดการลงทุนสูงแต่ผลผลิตน้อย และผู้ปฏิบัติงานด้านแผนยุทธศาสตร์ ต้องปฏิบัติหน้าที่หลายงาน จึงไม่ได้มุ่งเน้นทำงานด้านยุทธศาสตร์เชิงรุก และต้องทำงานผสมผสานกับงานประจำของสำนักงานฯ และสุดท้ายระบบข้อมูลสารสนเทศ ขาดการจัดเก็บอย่างต่อเนื่อง และมีไม่เพียงพอ การจัดเก็บข้อมูลถูกกระจายในหลายหน่วยงาน มีความซ้ำซ้อน ยังขาดความน่าเชื่อถือในการอ้างอิง และยังสืบค้นได้ยาก ขาดความชำนาญในการใช้เครื่องมือเพื่อสืบค้น ประกอบกับเจ้าหน้าที่ไม่รู้ว่าจะใช้ข้อมูลใดประกอบการจัดทำแผนฯ

งานศึกษาชิ้นนี้ได้จัดทำข้อเสนอแนะเรื่องกระบวนการจัดทำแผนที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

1. รัฐบาลควรมีแนวทางการสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องการวางแผนยุทธศาสตร์ให้กับหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัด ส่วนราชการ ควรให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาจังหวัด โดยนำมาประกอบการวางแผนร่วมกันกับแผนงานในหน่วยงาน เพื่อให้ได้แผนงานโครงการตามความต้องการของทุกภาคส่วนในจังหวัด และกำหนดแนวทางปฏิบัติ การมอบหมายอำนาจให้มีหน่วยงาน เจ้าหน้าที่สนับสนุนข้อมูล แนะนำด้านการปฏิบัติให้แก่จังหวัดให้ชัดเจน
2. ควรมีการบูรณาการ

ให้เห็นเป็นรูปธรรม เช่น ความเป็นเอกภาพของแบบฟอร์มการรายงาน และระยะเวลา ของการตรวจราชการในพื้นที่ กำหนดให้จังหวัดจัดทำโครงการเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ และมีลักษณะเป็นโครงการนำร่อง ที่ไม่เคยทำในพื้นที่ หรือเป็นโครงการตัวอย่าง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทรวง ขยายผลตาม 3. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เน้นย้ำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนให้สอดคล้องกับแผนในระดับต่างๆ โดยเฉพาะการบูรณาการ ทำงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกันให้เพิ่มมากขึ้น การเสนอขอรับการสนับสนุนเงินอุดหนุนควรให้ความสำคัญการแก้ไขปัญหาในเชิงบูรณาการเพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาไปพร้อมกัน 4. ควรมีการพัฒนา แก่ไข กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนฯ และนำแผนไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ที่สามารถดำเนินการได้ตามความจำเป็นที่เกิดขึ้นจริง เช่น โครงการของหน่วยงานกลาง ควรมอบอำนาจให้จังหวัดมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่สามารถขอตั้งงบประมาณ สามารถกระทำนิติกรรมตามบทบัญญัติของกฎหมาย สามารถกำหนดโครงสร้างการบริหารงานเพื่อความคล่องตัวในการทำงานด้านยุทธศาสตร์โดยเฉพาะ 5. จังหวัดและกลุ่มจังหวัดควรเข้มงวด การจัดทำแผนฯ จัดทำตามระเบียบขั้นตอนต่างๆ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 แต่ละขั้นตอนสามารถตรวจสอบและอ้างอิงได้ ในกระบวนการมีส่วนร่วม ควรให้นักการเมืองท้องถิ่นทุกระดับเข้าร่วมด้วย และเพิ่มช่องทางแสดงความคิดเห็นผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเปิดให้วิพากษ์แผนพัฒนาและรับรู้ร่วมกันทั้งจังหวัด 6. ก.น.จ. ควรปรับลดขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงโครงการ เพื่อให้การดำเนินโครงการเสร็จทันตามแผนและการเบิกจ่ายงบประมาณ และ 7. การกำหนดเป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ควรมองภาพรวมของจังหวัด ไม่ใช่เฉพาะหน่วยงาน โดยหน่วยงานต้องสนับสนุนให้จังหวัดสามารถทำแผนฯ และพัฒนาตัวชี้วัดตามศักยภาพของจังหวัด

สำหรับข้อเสนอในส่วนของการบูรณาการแผนงานนั้นควรปรับระยะเวลาการจัดทำแผนฯ ทุกระดับตั้งแต่นโยบายส่วนกลาง ถึงหน่วยงานในพื้นที่ ให้มีความสะดวกในการทำงาน ลดความซ้ำซ้อน ในขณะเดียวกัน ส่วนกลางควรกำหนดปฏิทินการดำเนินงานที่ชัดเจน และควรนำเอาแผนงานความต้องการของกลุ่มจังหวัดไปบูรณาการแผนระดับกระทรวงเพื่อให้ขับเคลื่อนในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องเชื่อมโยงระหว่างแผนระดับต่างๆ เช่นเดียวกันสำนักงาน ก.พ.ร. ควรกำหนดให้ชัดเจน กรณีหน่วยงานแต่ละกระทรวง ในพื้นที่ของงบประมาณของจังหวัด เป็นโครงการที่ไม่ซ้ำซ้อนกับงบปกติของหน่วยงาน ให้จัดลำดับความสำคัญ เป็นโครงการที่อยู่ในวงเงินที่ได้รับการจัดสรร (Y1) และหากเป็นโครงการที่ใช้งบประมาณจากหน่วยงานอื่นๆ ให้พิจารณาเป็นโครงการสำรอง (Y2) เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนของงบประมาณทั้งสองแหล่ง โดยขบพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ควรเป็นงบที่จะสนับสนุนเพิ่มเติมให้กับหน่วยงานในพื้นที่ในกรณีทิ้งปกติของหน่วยงานไม่เพียงพอ และสุดท้ายโครงการของจังหวัดใน

กลุ่มจังหวัด จะต้องจัดทำงบประมาณสอดคล้องกับงบกลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์เดียวกันทำได้หลายชั้น เช่น ในเชิงผลผลิตของจังหวัด เพื่อต่อยอดในกลุ่มจังหวัดจัดทำโครงการเรื่องของประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

ในด้านการจัดทำงบประมาณ งานศึกษาชิ้นนี้เสนอแนะว่าหน่วยงานเจ้าภาพโครงการ จะต้องกำหนดรายละเอียดกิจกรรม และงบประมาณในส่วนของเจ้าภาพหลักและเจ้าภาพร่วม และระบุพื้นที่ให้ชัดเจน และในการเบิกงบประมาณเจ้าภาพหลักไม่ควรเข้ามาแทรกแซง รวมทั้ง สำนักงาน ก.พ.ร. ควรกำหนดให้กรอบระยะเวลาการจัดทำแผนของกลุ่มจังหวัดก่อนการจัดทำแผนจังหวัด และหน่วยงานส่วนกลางต้องออกกติกาหลักเกณฑ์ เมื่อโครงการจังหวัดผ่านกระบวนการขั้นตอนและอนุมัติแล้ว การเปลี่ยนแปลง แก้ไข จะต้องดำเนินการอย่างไร เพื่อไม่ให้มีการแทรกแซงจากภายนอก

ในด้านของการประเมินความสำเร็จของโครงการ การศึกษาเสนอว่าจังหวัดควรให้ความสำคัญกับการติดตามประเมินผลสำเร็จโครงการตามแผนจังหวัดที่เป็นรูปธรรมและนำข้อมูลมาใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาไป เพื่อจะได้รับงบประมาณมาใช้ในการติดตามประเมินโครงการต่อไป และจัดอบรมให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานและจังหวัด มีศักยภาพในการประเมินโครงการ ในขณะที่ส่วนกลางควรจัดสรรงบประมาณให้จังหวัด ในการประเมินผลแผนฯ โดยให้สถาบันการศึกษาที่น่าเชื่อถือ เป็นกลางเป็นผู้ประเมินทั้งจังหวัด และกลุ่มจังหวัด โดยประเมินเป้าหมาย ตัวชี้วัดที่ตั้งไว้กับผลประเมินมีความสำเร็จหรือคลาดเคลื่อนอย่างไร และสุดท้ายควรให้หน่วยงานส่วนกลางทำหน้าที่ติดตามประเมินผลโครงการขนาดใหญ่ของจังหวัด โดยเฉพาะการประเมินความคุ้มค่า และความยั่งยืนของโครงการที่ดำเนินการไปแล้ว และให้หน่วยงานในระดับจังหวัดโดยเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ ติดตามประเมินผลโครงการในระดับพื้นที่ แยกออกจากสำนักงานจังหวัด และต้องสร้างช่องทางการติดตามประเมินผลฯ จากภาคประชาสังคมด้วย

สำหรับในด้านบุคลากรงานชิ้นนี้เสนอว่าควรมีการพัฒนาความรู้และนวัตกรรมสมัยใหม่ให้พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างด้านเทคโนโลยี จัดอัตรากำลังข้าราชการให้เหมาะสมตามกรอบอัตรากำลังที่มีอยู่ และไม่ควรรโยกย้ายตำแหน่งในเวลาที่ไม่เหมาะสม เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความต่อเนื่อง ส่งเสริมการพัฒนาให้มหาวิทยาลัยประจำจังหวัดเพื่อให้เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง และผู้เชี่ยวชาญ (Specialist) ในการวางแผนและการนำไปสู่การปฏิบัติเป็นการเฉพาะ และหัวหน้าส่วนราชการและบุคลากรในส่วนราชการ ควรให้ความร่วมมือในการร่วมทำแผนพัฒนาจังหวัดมากขึ้น และมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนฯ ของแต่ละหน่วยงานให้มีความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น ควรพัฒนาให้ความรู้การจัดทำแผนทุกระดับกับทุกส่วนราชการ สำหรับในการจัดระบบสารสนเทศมีการเสนอว่าส่วนกลาง ควรให้ความสำคัญและช่วยพัฒนาระบบข้อมูล



สารสนเทศให้กับจังหวัดเพื่อสนับสนุนการทำแผนฯ และหน่วยงานกระทรวง กรม ในพื้นที่ควรให้ข้อมูลงบประมาณโครงการ เพื่อบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

สุดท้ายการปรับโครงสร้างสำนักงานจังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง งานชิ้นนี้เสนอแนะแนวทางที่น่าสนใจดังต่อไปนี้ 1. พัฒนาสำนักงานจังหวัด ให้เป็นเครื่องมือที่ทรงประสิทธิภาพของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้มีบทบาทในการประเมินผลโครงการ นำการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการในระดับต่างๆ โดยเฉพาะด้านแผนงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ 2. ควรวิเคราะห์ระบบงานของสำนักงานจังหวัดว่า งานใดควรจ้างเอกชน หรือหน่วยงานทางการสามารถดำเนินการแทนได้ 3. ปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนโครงสร้างของจังหวัด ได้แก่ สำนักงานจังหวัด สำนักบริหารงานยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด โดยจำแนกบทบาทหน้าที่การทำงานให้ชัดเจน การกำหนดภาระงาน อัตรากำลัง 4. ปรับบทบาทหน้าที่ สศช. (สำนักงานภูมิภาค) ทำหน้าที่แนะนำ และพิจารณาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด 5. เพิ่มบทบาทภาคประชาสังคมให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาแผนงานและงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัดให้มีการบูรณาการจัดทำแผนร่วมกันระหว่างจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการจัดทำแผนพัฒนาของ อปท. ให้อยู่บนพื้นฐานความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด มีการกำหนดประเด็นปัญหา ตัวชี้วัดร่วมกัน และพื้นที่ดำเนินการ แผนการใช้งบประมาณที่ชัดเจน และ 6. กำหนดสมรรถนะหลักให้ผู้ทำงานในทุกระดับทุกตำแหน่งในจังหวัด มีความรู้ในการบริหารเชิงกลยุทธ์ และสามารถจัดทำแผนยุทธศาสตร์ได้ เพราะหลักการบริหารเชิงกลยุทธ์ทุกตำแหน่งสามารถใช้งานได้ และเป็นงานที่ทุกคนในองค์กรต้องช่วยกันพิจารณา เพราะแผนฯ คือ ภาพรวมขององค์กรที่มีผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงานทุกคน

ในอีกทางหนึ่งการศึกษาอำเภอดันแบบในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (Government outlet) (สำนักงาน ก.พ.ร., 2547) ค้นพบว่าการจัดบริการสาธารณะแบบเบ็ดเสร็จจำเป็นต้องให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม การจัดตั้ง government outlet ควรเป็นไปตามสภาพเฉพาะเจาะจงของแต่ละพื้นที่ และคำนึงถึงความถี่ในการใช้บริการของประชาชน เพื่อประหยัดงบประมาณและกำลังคน และการจัดสรรงบประมาณและบุคลากรใน government outlet ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจะดำเนินการได้ง่ายและรวดเร็ว และประหยัดงบประมาณ ไม่กระทบต่อส่วนราชการไม่มากนัก ทั้งยังเป็นการบูรณาการทำงานร่วมกันของส่วนราชการ แต่การดำเนินการจะไม่มีคืบหน้าเนื่องมาจากยังอยู่ในรูปแบบการบริหารราชการแบบเดิม

ในทางเดียวกันโครงการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาค และพัฒนาปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (สำนักงาน ก.พ.ร.,

2557) ค้นพบว่า จังหวัดไม่สามารถจัดทำแผนงานและใช้งบประมาณได้ทันที เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดคนเดิมได้วางแผนไว้และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีแนวทางการบริหารงานที่เปลี่ยนแปลงไปตามมุมมองและสภาพปัญหาในขณะนั้น นอกจากนี้แผนยุทธศาสตร์จังหวัดที่กำหนดไว้ล่วงหน้าอย่างน้อย 2 ปี ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้การจัดทำงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดไม่สะท้อนการพัฒนาพื้นที่ที่แท้จริง ดังนั้นการใช้งบประมาณยังมีลักษณะกระจายไม่เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มจังหวัดในภาพรวม เกิดจากการแบ่งสรรปันส่วนไปตามโครงการที่เป็นภารกิจเฉพาะของหน่วยงานของตนเองเท่านั้น ในขณะที่กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดไม่สอดคล้องกับจุดแข็งของกลุ่มจังหวัดไม่สามารถแสวงหาจุดแข็งร่วมกันระหว่างสมาชิกในกลุ่มจังหวัด การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ก็จะเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก ส่งผลให้การพิจารณางบประมาณตามขนาดของจังหวัดและภารกิจในจังหวัด โดยเฉพาะในจังหวัดซึ่งมีพื้นที่ที่ต้องอาศัยวิธีการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาพิเศษ การที่จังหวัดที่มีภารกิจซับซ้อน มีจำนวนประชากรมากมีขนาดพื้นที่กว้างขวางเท่าๆ กับจังหวัดอื่น ๆ ได้รับงบประมาณเท่าๆ กับจังหวัดที่มีภารกิจไม่ได้สลับซับซ้อนและมีขนาดเล็กจึงเป็นการจัดสรรที่ไม่เหมาะสม ยิ่งไปกว่านั้นสำนักงานจังหวัดไม่มีงบประมาณเชิงภารกิจเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดโดยตรง ทั้งที่สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคที่ทุกหน่วยราชการบริหารส่วนกลางมักสั่งการมายังจังหวัดทั้งหมด และเป็นหน่วยขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่สำคัญด้วย แต่ไม่มีงบประมาณและศักยภาพที่จะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้สำเร็จ ทำให้งบประมาณโครงการที่กรมต่าง ๆ ดำเนินการในพื้นที่ยังคงผูกพันอยู่กับหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง และสุดท้ายส่วนราชการประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ ไม่มีการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของกรมให้สอดคล้องกับประเด็นปัญหาและความต้องการของจังหวัด งบประมาณยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดจึงกลายเป็นงบประมาณที่ส่วนราชการประจำจังหวัดนำไปใช้ปฏิบัติการเฉพาะที่หน่วยตนเองเป็นเจ้าภาพการบริหารงบประมาณยุทธศาสตร์จังหวัดจึงไม่ปรากฏผลที่ชัดเจน ทั้งที่การบูรณาการงบประมาณและการประสานความร่วมมือดำเนินภารกิจของทุกส่วนราชการ มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการสนองตอบต่อความต้องการของพื้นที่

สุดท้ายงานวิจัยเรื่องบทบาทและคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และการจัดทำหลักเกณฑ์ในการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด (สำนักงาน ก.พ.ร., 2549) ซึ่งให้ข้อเสนอว่าจังหวัดควรจัดตั้งค่าของงบประมาณเพื่อดำเนินงานตามแผนงานโครงการเฉพาะได้ (ปัจจุบันจังหวัดได้รับแล้ว) และให้คลังจังหวัด เป็นหน่วยเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยราชการบริหาร

ส่วนภูมิภาคและหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด เพื่อให้ทราบถึงจำนวนเงินงบประมาณซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญในการจัดทำงบประมาณไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน

### 3.3.6 ระบบการบริหารงานบุคคลจังหวัด

ประเด็นสุดท้ายที่มีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการบริหารราชการแผ่นดินในระดับภูมิภาคคือระบบการบริหารงานบุคคลในระดับจังหวัด ซึ่งส่งผลอย่างมากต่อการผลักดันการพัฒนาในระดับพื้นที่ซึ่งมีงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (สำนักงาน ก.พ.ร., 2560) ซึ่งค้นพบว่าการบริหารงานบุคคลในระดับภูมิภาคในปัจจุบันยังรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจโยกย้ายสับเปลี่ยนข้าราชการได้ภายในเขตจังหวัดเท่านั้น ในขณะที่การโยกย้ายในลักษณะอื่นและการพิจารณาความดีความชอบก็ยังคงเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ และอำนาจการเลื่อนเงินเดือนของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดประเภทอำนวยการสูงเป็นของหัวหน้าส่วนราชการ ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีแรงจูงใจหรืออำนาจในการให้คุณให้โทษแม้ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคก็ตาม

ในทางเดียวกันโครงการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาค และพัฒนาปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (สำนักงาน ก.พ.ร., 2557) อธิบายว่าการลดอัตรากำลังภาครัฐได้ก่อให้เกิดผลกระทบก็คือ บุคลากรที่ปฏิบัติราชการในหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่มีจำนวนไม่เพียงพอต่อปริมาณภารกิจ ในขณะที่ปัญหาโครงสร้างอัตรากำลังที่ไม่ครบตำแหน่งหรือไม่มีบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่ง เกิดการเข้าและออกจากองค์กรบ่อยครั้ง เป็นผลให้การปฏิบัติงานไม่มีความต่อเนื่องนำมาซึ่งปัญหาเรื่องความชำนาญในการทำงานด้วย และสุดท้ายการจัดสรรตำแหน่งของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังไม่มีบุคลากรที่มีศักยภาพในการทำงานเฉพาะด้านได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นการเพิ่มปริมาณงานหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการ

สุดท้ายงานศึกษาบทบาทและคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และการจัดทำหลักเกณฑ์ในการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด (สำนักงาน ก.พ.ร., 2549) เสนอว่าตำแหน่งระดับสูง (ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด) ควรเปิดโอกาสให้ส่วนราชการอื่นในจังหวัด (นอกจากกระทรวงมหาดไทย) เข้ารับการคัดเลือกเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่แตกต่างหลากหลาย ในขณะที่การประเมินข้าราชการส่วนภูมิภาค ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาและออกคำสั่งเลื่อนขั้น และให้การโยกย้ายข้าราชการนั้นส่วนกลางต้องรับฟังความเห็นของจังหวัดโดย

เคร่งครัด และ ควรเพิ่มบทบาทหน้าที่ให้ “คณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนจังหวัด” ในภารกิจทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของจังหวัดรับผิดชอบ

### 3.3.7 งานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการบริการของส่วนภูมิภาค

งานวิจัยอำเภอต้นแบบในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (Government outlet) (สำนักงาน ก.พ.ร., 2547) อธิบายว่า Government outlet ของแต่ละพื้นที่ควรเน้นกลุ่มภารกิจ ดังต่อไปนี้ 1. Government outlet ในเขตพื้นที่เมือง ควรเป็นงานด้านความสงบเรียบร้อยและสิ่งแวดลอม ได้แก่ภารกิจการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดลอม ภารกิจด้านความมั่นคงและอำนวยความสะดวก รองลงไปคือภารกิจด้านส่งเสริมเกษตรกรรม 2. Government outlet ในเขตพื้นที่อุตสาหกรรม ควรให้ความสำคัญกับภารกิจด้านแรงงานและประกันสังคม ภารกิจด้านเศรษฐกิจและพาณิชย์กรรม และภารกิจด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดลอม 3. Government outlet ในเขตพื้นที่เกษตรกรรม ควรให้ความสำคัญกับภารกิจด้านส่งเสริมเกษตรกรรม ภารกิจด้านความมั่นคงและอำนวยความสะดวก ภารกิจด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต ส่วนภารกิจด้านแรงงานและประกันสังคมแทบจะไม่มีสำคัญเลย 4. Government outlet ในเขตพื้นที่ชายแดน ควรให้ความสำคัญกับภารกิจด้านความมั่นคงและอำนวยความสะดวก ภารกิจด้านเศรษฐกิจและพาณิชย์กรรม 5. Government outlet ในเขตพื้นที่ท่องเที่ยว ควรจัดตั้งกลุ่มงานพิเศษเพื่อทำงานด้านวิเทศสัมพันธ์เป็นการเฉพาะ รองลงมาคือภารกิจด้านส่งเสริมเกษตรกรรม 6. ลักษณะภารกิจของ ของ government counter service เป็นการมุ่งให้บริการในภารกิจที่เป็นการบริการสำหรับเฉพาะบุคคล เช่น งานทะเบียนและบัตร งานด้านการขออนุญาต เป็นต้น มีขั้นตอนดำเนินงานสั้น กระชับ และสามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นได้ ณ จุดให้บริการภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนด และ 7. รูปแบบ government counter service ควรกำหนดตามขนาดเป็น 3 รูปแบบ คือ 1) government counter service ขนาดใหญ่ ให้บริการประชาชนด้าน counter service เต็มรูปแบบ และครอบคลุมงานบริการด้านนี้ทั้งหมด สามารถให้บริการทุกอย่างได้อย่างเบ็ดเสร็จ และครอบคลุมทั้งงานรับ-จ่ายเงินงานอนุญาต และงานที่ต้องจัดเตรียมเอกสารต่าง ๆ งานด้านการทะเบียน เป็นต้นเหมาะสมกับพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่น เป็นพื้นที่ศูนย์กลาง มีความถี่ในการใช้บริการสูงมาก 2) government counter service ขนาดกลาง จะตัดทอนงานบริการบางประเภทออกไป โดยเฉพาะงานบริการที่มีความซ้ำซ้อน ยุ่งยาก และมีความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนประเภทของรายการที่ให้บริการ ตามความถี่ในการใช้บริการ และ 3) government counter service ขนาดเล็ก มีขอบเขตการให้บริการจำกัด มุ่งเน้นการบริการอย่างง่าย โดยมากจะเป็นการชำระเงิน หรืองานด้าน

ทะเบียนและบัตร แบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ Kiosk ให้บริการในพื้นที่เป็นศูนย์กลางชุมชน เช่น ศูนย์การค้า สถานีขนส่งมวลชน และ หน่วยบริการเคลื่อนที่ (Mobile) สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึงแก่ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ

สุดท้ายโครงการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาค และพัฒนาปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (สำนักงาน ก.พ.ร., 2557) ค้นพบว่า การบริหารงานกลุ่มจังหวัดยังพบปัญหาความอาวุโสของหัวหน้ากลุ่มจังหวัดที่มีผลต่อการขับเคลื่อน เพราะหากผู้ว่าราชการจังหวัดที่อาวุโสกว่าหัวหน้ากลุ่มจังหวัดก็มักส่งผู้อื่นให้เข้าประชุมแทน ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจและส่งผลกระทบต่อกระบวนการขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์ด้วย เกิดการแทรกแซงของนักการเมืองในการบริหารงบประมาณจังหวัด มีข้อจำกัดด้านทักษะการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ของบุคลากรในจังหวัด บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านยุทธศาสตร์ควรต้องเข้าใจรายละเอียดโครงการ สามารถวิเคราะห์ปัญหา ข้อจำกัด และสิ่งท้าทายของการพัฒนาจังหวัดได้ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน เนื่องจากเป็นภารกิจที่สามารถเลือกกระทำหรือไม่ก็ได้ ส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมที่ส่วนราชการเคยดำเนินการในพื้นที่ขาดความต่อเนื่อง และขณะเดียวกันบางภารกิจก็มีความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน และ สุดท้ายสภาพกฎหมายที่มีการให้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในลักษณะที่กระจาย ไม่เป็นเอกภาพ และไม่มีการแบ่งแยกลักษณะการกำกับดูแลองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน

สำหรับในส่วนงานบริการประชาชนงานศึกษาขึ้นนี้เสนอแนะแนวทางที่น่าสนใจว่า งานบริการสาธารณะทางปกครอง สามารถมอบหมายให้หน่วยงานหรือส่วนราชการอื่นดำเนินการทดแทนภายใต้เงื่อนไขข้อกำหนดตามที่กฎหมายวาดด้วยการมอบอำนาจ หรือกฎหมายวาดด้วยการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ระบุไว้ในขณะทำงานบริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม รัฐสามารถลดบทบาทในการดำเนินการภายใต้กลไกของภาครัฐลง โดยเปิดให้กลไกตลาดเข้ามาทำงานแทน โดยหน่วยงานภาครัฐรับบทบาทมาเป็นผู้กำกับกฎเกณฑ์การแข่งขันและกำกับดูแลมาตรฐานการจัดบริการของเอกชน เช่นเดียวกันงานบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม สร้างกลไกการบริหารภารกิจของรัฐภายนอกระบบราชการที่มีความคล่องตัว นั่นคือองค์การมหาชนหรืออาจสร้างกลไกสำหรับลดการจำกัดผูกขาดบทบาทการดำเนินการ โดยอาศัยกลไกกึ่งตลาดสำหรับเปิดให้ภาคส่วนอื่นที่มีศักยภาพเข้ามาแข่งขันรับมอบหมายดำเนินการทดแทนหน่วยงานภาครัฐได้ และสุดท้ายรัฐบาลจำเป็นต้องผลักดันนโยบายด้านการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอย่างชัดเจน

### 3.4 สรุปภาพรวมและสาระสำคัญที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม

จากการประมวลข้อมูลและวิเคราะห์ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค ทั้งในเชิงนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนพัฒนา กฎหมาย ระเบียบ ตลอดจนงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว มีข้อเท็จจริงที่น่าสนใจคือในปัจจุบันการบริหารราชการแผ่นดินไทยแบ่งออกเป็น 3 ระดับสำคัญคือการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนภูมิภาคมีหน้าที่สำคัญคือการประสานและผลักดันนโยบายของการบริหารราชการส่วนกลางสู่การปฏิบัติ รวมถึงการรับมือภารกิจและอำนาจในการบริหารงานต่าง ๆ ในระดับพื้นที่จากรัฐบาลส่วนกลางด้วย กล่าวได้ว่าระบบราชการส่วนภูมิภาคเปรียบเสมือนแขน-ขาของรัฐบาลส่วนกลางในระดับพื้นที่ ในขณะที่เดียวกันการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะจังหวัดเอง ก็มีหน้าที่สำคัญคือการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามแนวทางนโยบายการพัฒนาของประเทศ จะเห็นได้ว่าบทบาทและภาระหน้าที่ของการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคสามารถมองได้เป็น 2 งาน หลัก ๆ ซึ่งล้วนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่องานการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตามสภาพปัญหาความเปลี่ยนแปลงของความท้าทายใหม่ ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่งผลให้ในช่วงที่ผ่านมาความพยายามในการผลักดันให้การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคมีบทบาทและอำนาจหน้าที่มากยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นการบริหารราชการแบบบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ โดยใช้ยุทธศาสตร์หรือภารกิจระดับพื้นที่เป็นฐาน และเพื่อให้การบริหารจัดการเป็นองค์รวมและมีการบูรณาการมากยิ่งขึ้น จึงมีการออกแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนอกเหนือจากจังหวัดและอำเภอ เพิ่มเติมเป็นกลุ่มจังหวัด และภาคด้วย เพื่อให้การออกแบบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามีความสอดคล้องกันมากยิ่งขึ้นระหว่างจังหวัดต่าง ๆ ในกลุ่ม และภาคเดียวกัน

ทั้งนี้ถึงแม้ว่าบทบาทและภาระหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะมีมากมายมหาศาล และดูเหมือนจะเป็นหน่วยงานหลักในการผลักดันนโยบายในระดับพื้นที่ แต่การทำงานของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกลับล้มเหลว ล่าช้า และขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้เป็นผลสำคัญมาจากการการทำงานที่ทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ในระดับภูมิภาค กล่าวคือกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จะส่งบุคลากรเข้ามาทำงานในส่วนภูมิภาค ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ล้วนมีภาระและหน้าที่ความรับผิดชอบที่ขึ้นตรงต่อสายการบังคับบัญชาจากส่วนกลาง นี่ส่งผลให้การทำงานในระดับภูมิภาคขาดเอกภาพและทิศทางที่ชัดเจนในการทำงาน กล่าวคือหน่วยงานต่าง ๆ ที่ถูกส่งมาจากส่วนกลางต่างมีภารกิจที่ถูกมอบหมายมาให้ผลักดันระดับภูมิภาค ในขณะเดียวกันหน่วยงานที่ทำงานในระดับภูมิภาคเอง ก็มีภารกิจของตนที่ต้องผลักดันให้บรรลุเป้าหมายตามกรอบยุทธศาสตร์ที่วางไว้

เกิดลักษณะการทำงานที่ต่างคนต่างทำ ที่สำคัญคือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเปรียบเสมือนผู้บริหารจัดการจังหวัด ไม่สามารถส่งงานข้ามสายการบังคับบัญชาไปยังหน่วยงานส่วนกลางที่มาอยู่ยังส่วนภูมิภาคได้ นี่ส่งผลให้บางครั้ง การดำเนินงานในระดับภูมิภาคมีความซ้ำซ้อนกัน การประสานงานทางด้านนโยบายประสบปัญหา เพราะต่างกรม ต่างกระทรวงกัน ไม่อาจส่งงานกันได้ เพราะต่างฝ่ายต่างมีเป้าหมายและเป้าประสงค์ในการดำเนินการตามตัวชี้วัด ของกรมและกระทรวงที่แตกต่างกัน การจัดโครงสร้างส่วนราชการส่วนกลาง และระบบบริหารราชการแบบรวมศูนย์ โดยกรม ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าและผู้บังคับบัญชาสูงสุดของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในแต่ละจังหวัดไม่ทราบว่าการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานใดที่ดำเนินการในพื้นที่ และไม่สามารถดำเนินการแก้ไข ปัญหาได้อย่างเต็มที่ เพราะกิจกรรมเหล่านั้นมีได้อยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

ในขณะที่สำนักงานจังหวัดมีข้อจำกัดในการทำงานให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหน่วยสนับสนุน การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ในพื้นที่ เนื่องจากปัจจุบันต้องทำหน้าที่หลากหลายทั้งการประสานงาน การรับผิดชอบ ภารกิจที่ไม่มีเจ้าภาพดูแล และภารกิจอื่นที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด ยิ่งไปกว่านั้นกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ในการบริหารงานมีความหลากหลายและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทำให้เป็นเรื่องยากที่ผู้ว่าราชการจังหวัด จะทราบอำนาจหน้าที่ของตนเองได้อย่างครบถ้วน ในลักษณะเดียวกันการทำงานแบบกลุ่มจังหวัดก็ประสบปัญหา ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันเพราะหัวหน้ากลุ่มจังหวัดก็คือผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดในกลุ่มซึ่งส่งผลให้การบังคับ บัญชาเป็นไปได้อย่างยากเนื่องจากสถานะทางด้านราชการเทียบเท่ากันทั้งหมด ฉะนั้นปัญหาใหญ่ระดับโครงสร้าง ของจังหวัดคือลักษณะกระจัดกระจายของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้ามาทำงานในระดับภูมิภาค สถานะของจังหวัด ไม่มีความเป็นองค์กร แต่เป็นลักษณะการเกาะเกี่ยวกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่ถูกส่งมาจากส่วนกลางให้เข้ามา ทำงานในระดับจังหวัดและระดับภูมิภาค

นอกจากระบบโครงสร้างและการทำงานที่มีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคแล้ว ประเด็นเรื่องการบริหารจัดการแผนและงบประมาณเป็นอีกหนึ่งประเด็นสำคัญที่ถึงแม้ปัจจุบัน จะมีความพยายามอย่างมากจากรัฐบาลส่วนกลางในการจัดสรรงบประมาณให้กับจังหวัด โดยให้จังหวัดเป็นหน่วยรับ งบประมาณได้ด้วยตนเองตามรูปแบบการบริหารจัดการใหม่ รวมถึงมีงบประมาณแบบบูรณาการทั้งในระดับ กลุ่มจังหวัด และภาค เพื่อให้การบริหารงานราชการและการขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับพื้นที่มีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น จากที่ในอดีตงบประมาณในการบริหารงานของราชการส่วนภูมิภาคและจังหวัดมาจากการของงบประมาณ ของกรม และกระทรวงที่หน่วยงานที่ทำงานในระดับภูมิภาคสังกัด ในขณะเดียวกันระยะเวลาเบิกจ่ายงบประมาณ ยังไม่สัมพันธ์กับระยะเวลาการดำเนินโครงการจริงด้วย โดยระยะเวลาดำเนินโครงการน้อยกว่าปีงบประมาณ

เนื่องจากการพิจารณางบประมาณจะมีความล่าช้า และปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณช้าจะมีผลกระทบต่อโครงการที่ต้องดำเนินการตรงฤดูกาล (เช่น การเพาะปลูก) ซึ่งหากไม่สามารถดำเนินการได้ ผลสำเร็จของโครงการจะไม่เกิดขึ้น ข้ำยังขาดการบูรณาการงบประมาณ ของจังหวัด ส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะไม่ทราบงบประมาณของแต่ละส่วน ทำให้โครงการในจังหวัดเกิดความซ้ำซ้อนกัน และ งบประมาณที่ได้รับน้อยเกินไปจนไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามยุทธศาสตร์ได้ ทั้งนี้ถึงแม้ว่าจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยตรง แต่งบประมาณเหล่านั้นก็ถูกจัดในรูปของงบประมาณเต็มเต็ม หรือใช้สำหรับอุดช่องว่างของงบประมาณที่หน่วยงานอื่น ๆ ที่เข้ามาทำงานได้รับการจัดสรรแล้วอย่างไม่เพียงพอ

ในขณะที่การผลักดันแผนพัฒนาจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถประสานให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันได้ ขาดแผนในระดับที่เป็นแผนยุทธศาสตร์รวมของจังหวัด โดยกระทรวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินแผนในลักษณะต่างคนต่างทำ นอกจากนี้ในการทำงานยังขาดเจ้าภาพหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด แม้ว่าจะพยายามให้มียุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เนื่องจากแต่ละจังหวัดต้องการงบประมาณในพื้นที่ของตนเองมากที่สุด และสุดท้ายคือการขาดการประสานงานและบูรณาการโครงการระหว่างส่วนราชการและจังหวัด ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร รวมทั้งยังไม่มีแผนเชื่อมโยงแผนระดับท้องถิ่นเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและจังหวัดอย่างเป็นรูปธรรม ที่สำคัญระบบการจัดทำแผนตามยุทธศาสตร์สามารถวัดผลสำเร็จได้ยาก แผนยุทธศาสตร์ยังเป็นการตั้งรับมากกว่าเชิงรุก ไม่มีทิศทางชัดเจน ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และไม่อยู่บนพื้นฐานความเป็นจริงในปัจจุบัน และขาดการบูรณาการแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

ในส่วนตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากสังกัดกระทรวงมหาดไทย อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการถูกลดทอนลงไปจำนวนมาก หน้าที่ส่วนใหญ่เป็นการประสานงานและการกำกับดูแลส่วนราชการต่าง ๆ ที่อยู่ในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถให้คำตอบกับประชาชนในพื้นที่ได้ และที่สำคัญคือการขาดความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชาหน่วยราชการในพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาเบ็ดเสร็จในพื้นที่ได้จริง อันเป็นผลจากอุปสรรคเชิงโครงสร้างจากสภาพการจัดส่วนราชการบริหารส่วนกลางที่มีการขยายหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง มาตั้งกระจายกระจายในพื้นที่ภูมิภาคเป็นจำนวนมาก และการดำเนินภารกิจในระดับพื้นที่ของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคแม้จะตั้งปฏิบัติการในเขตพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ แต่ก็ได้มีความเชื่อมโยงกับกระบวนการบริหารราชการจังหวัดแต่อย่างใด เรื่องนี้ยังเชื่อมโยงไปในส่วนของการบริหารบุคคลในระดับจังหวัดด้วย เพราะการบริหารงานบุคคลในระดับภูมิภาค



ในปัจจุบันยังรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจโยกย้ายสับเปลี่ยนข้าราชการได้ภายในเขตจังหวัดเท่านั้น ในขณะที่การโยกย้ายในลักษณะอื่นและการพิจารณาความดีความชอบก็ยังคงเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ และ อำนาจการเลื่อนเงินเดือนของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดประเภทอำนวยการสูงเป็นของหัวหน้าส่วนราชการ ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีแรงจูงใจหรืออำนาจในการให้คุณให้โทษแม้ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคก็ตาม

ในท้ายที่สุดนี้เป็นส่วนของข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงรูปแบบการบริหารจัดการราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะในระดับจังหวัดให้มีประสิทธิภาพมาก ในหลายงานการศึกษามุ่งเน้นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างการทำงานของจังหวัดให้มีลักษณะเป็นองค์การมากยิ่งขึ้นไม่ใช่ลักษณะการเกาะเกี่ยวกันของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างหลวม ๆ ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และการพัฒนาจังหวัดดำเนินไปได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ ควรมีการพิจารณากำหนดสถานะ “จังหวัดพิเศษ” เพื่อให้สามารถปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานได้ เช่น จังหวัดด้านเศรษฐกิจ ด้านศิลปวัฒนธรรม และจังหวัดที่มีศักยภาพควรมีรูปแบบโครงสร้างและกลไกทางการบริหารในลักษณะที่แตกต่างไปจากจังหวัดมาตรฐานทั่วไป จังหวัดที่มีศักยภาพยังจำเป็นต้องได้รับการออกแบบให้มีโครงสร้างการบริหารงานที่สามารถระดมทรัพยากร อำนาจหน้าที่ และบทบาทความร่วมมือจากตัวแสดงทุกภาคส่วนและทุกระดับในพื้นที่ เพื่อจัดการกับผลกระทบจากการกระจุกตัวของประชากรแรงงานในพื้นที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจของโครงสร้างและบริการสาธารณะพื้นฐาน รวมทั้งปัญหาสังคมต่าง ๆ ที่ตามมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจในพื้นที่ ที่สำคัญคือการทำงานในระดับจังหวัดควรใช้พื้นที่เป็นฐานในการทำงานไม่ใช่การรับภารกิจจากส่วนกลางมาขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ตอบโจทย์ประชาชนในพื้นที่มากยิ่งขึ้น การจัดทำแผนและงบประมาณควรถูกประมวลรวมผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนที่และภาคส่วนอื่น ๆ นอกภาครัฐในการจัดทำแผนและวางกรอบงบประมาณในการพัฒนาจังหวัด เงินงบประมาณควรลงมาที่จังหวัดโดยตรงโดยไม่ผ่านทางกระทรวง หรือกรม ส่วนกลาง ก่อนจะแบ่งมายังส่วนภูมิภาค เพื่อให้เกิดการบูรณาการงบประมาณที่เป็นระบบ

ยิ่งไปกว่านั้นการคัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพ ควรมีหลักเกณฑ์และกระบวนการเฉพาะแยกจากกระบวนการคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด และได้รับการมอบอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ในขอบเขตและปริมาณที่มากกว่าจังหวัดอื่นโดยมาตรฐานทั่วไป สำหรับกระบวนการได้มาซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษหรือจังหวัดที่มีศักยภาพ ควรเปิดช่องให้มีกระบวนการสรรหาที่ต่างไปจากแบบเดิมซึ่งถูกจำกัดเฉพาะข้าราชการ

กระทรวงมหาดไทย ให้เป็นการพิจารณาสรรหาจากระบบเปิด เช่นเดียวกับการคัดเลือกผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเปิดโอกาสให้ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถจากหน่วยงานอื่นเสนอตัวเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคัดเลือก หรือให้สามารถกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพิจารณาสรรหาที่ต่างไปจากกรณีจังหวัดมาตรฐานทั่วไปได้ และควรมีการเพิ่มวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ โดยกำหนดระยะเวลาที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผ่านระบบการสรรหาและแต่งตั้งแล้วมาปฏิบัติหน้าที่ขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมีวาระ 4 ปี โดยกำหนดเงื่อนไขห้ามมิให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาเปลี่ยนแปลงในระหว่างการดำรงตำแหน่ง เพื่อให้การขับเคลื่อนงานยุทธศาสตร์เกิดความต่อเนื่อง ซึ่งในจังหวัดที่มีความพร้อมอย่างมาก อาจผลักดันสู่การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเลยก็เป็นได้ เช่นเดียวกับการบริหารงานบุคคลภายในจังหวัด ควรมีการถ่ายโอนอำนาจเหล่านี้จากส่วนกลางมาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ผู้ว่าสามารถเลือกใช้คนที่มีคุณภาพได้ และสามารถให้คุณให้โทษต่อบุคลากรที่ปฏิบัติงานในระดับจังหวัดได้ด้วย

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับข้อเท็จจริง ปัญหา ข้อจำกัดจากการบริหารราชการในภูมิภาค สามารถสรุปประเด็น สถานการณ์ปัจจุบันและสิ่งที่ควรจะเป็น ได้ดังนี้

ประเด็น	สถานการณ์ปัจจุบัน	สิ่งที่ควรจะเป็น
1. โครงสร้างการบริหารงานจังหวัด	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการทำงานที่กระจัดกระจาย มีหน่วยงานจำนวนมากในพื้นที่ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค</li> <li>-ขาดการประสานการทำงานที่ดี การทำงานส่วนใหญ่อยู่ในรูปคณะกรรมการ</li> <li>-งานที่ได้รับมอบและถ่ายโอนจากส่วนกลางยังคงมีความซ้ำซ้อนและระหว่างหน่วยงานส่วนกลางในพื้นที่และส่วนภูมิภาค</li> <li>-การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัดยังควรมีลักษณะต่างคนต่างทำ ส่งผลให้เกิดโครงการที่ซ้ำซ้อน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-จังหวัดควรมีลักษณะเป็นองค์กรมาก ยิ่งขึ้นไม่ใช่ลักษณะการเกาะเกี่ยวกันของหน่วยงานต่าง ๆ</li> <li>-ควรมีการพิจารณากำหนดสถานะ “จังหวัดพิเศษ” เพื่อให้สามารถปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานได้ เช่น จังหวัดด้านเศรษฐกิจ ด้านศิลปวัฒนธรรม และจังหวัดที่มีศักยภาพควรมีรูปแบบโครงสร้างและกลไกทางการบริหารในลักษณะที่แตกต่างไปจากจังหวัดมาตรฐานทั่วไป</li> </ul>

ประเด็น	สถานการณ์ปัจจุบัน	สิ่งที่ควรจะเป็น
2. ระบบงบประมาณและแผนพัฒนาจังหวัด	<p>-งบประมาณส่วนใหญ่ในการพัฒนาจังหวัดมาจากการกระทรวง และกรมต่าง ๆ มากกว่า</p> <p>-โครงการตามงบประมาณจังหวัดส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ไม่สนับสนุนการทำงานของหน่วยงานในพื้นที่มากกว่าจะเป็นโครงการที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์</p> <p>-การพัฒนาแผนของจังหวัดขาดความต่อเนื่อง และการมีส่วนร่วมที่เพียงพอ</p> <p>-ขาดแผนในระดับที่เป็นยุทธศาสตร์รวมของจังหวัด โดยกระทรวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนในลักษณะต่างคนต่างทำ</p>	<p>-การจัดทำแผนและงบประมาณควรประมวลจากการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนอื่น ๆ นอกภาครัฐ เงินงบประมาณควรจัดสรรมาที่จังหวัดโดยตรงโดยไม่ผ่านกระทรวง หรือกรม เพื่อให้เกิดการบูรณาการงบประมาณที่เป็นระบบ</p>
3. ที่มาและขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด	<p>-ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจสั่งการส่วนราชการส่วนกลางที่เข้ามาทำงานในพื้นที่ ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา</p> <p>-ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถประสานให้หน่วยงานต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาไปในทิศทางเดียวกันได้</p> <p>-ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถให้คำตอบกับประชาชนในพื้นที่ได้ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น</p> <p>-ผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทยและมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งไม่แน่นอน</p>	<p>-การคัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพ ควรมีหลักเกณฑ์และกระบวนการเฉพาะแยกจากกระบวนการคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>-ควรได้รับการมอบอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ในขอบเขตและปริมาณที่มากกว่าจังหวัดอื่นโดยมาตรฐานทั่วไป</p> <p>-ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยกำหนดเงื่อนไขห้ามมิให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาเปลี่ยนแปลงในระหว่างการดำรงตำแหน่ง</p>

ประเด็น	สถานการณ์ปัจจุบัน	สิ่งที่ควรจะเป็น
4. การบริหารงานบุคคล	<p>-การบริหารงานบุคคลในระดับภูมิภาคในปัจจุบันยังรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง</p> <p>-ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการได้ภายในเขตจังหวัดเท่านั้น</p> <p>ในขณะที่การพิจารณาความดีความชอบก็ยังคงเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ และ อำนาจการเลื่อนเงินเดือนของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดประเภท อำนวยการสูงเป็นของหัวหน้าส่วนราชการ</p>	<p>-ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีอำนาจในการให้คุณและโทษต่อเจ้าหน้าที่และข้าราชการที่เข้ามาทำงานในพื้นที่</p>

## บทที่ 2 ผลการลงพื้นที่จังหวัดที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคม

### 1. ที่มา

#### 1.1 หลักการและเหตุผลในการจัดการประชุม

เนื่องจากโครงการพัฒนาจังหวัดที่มีความคล่องตัวในการบริหารระบบงาน ระบบเงิน และระบบกำลังคน (จังหวัดพันธุ์ใหม่ : High Performance) มีจุดประสงค์เพื่อปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารราชการในภูมิภาคให้สอดคล้องกับบริบทและทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคต ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวจะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับความพร้อมและศักยภาพของแต่ละจังหวัด ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ โครงสร้าง และงบประมาณ ตลอดจนการสร้างช่องทางหรือโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง เพื่อให้ได้รูปแบบการพัฒนาที่จะสามารถนำไปนำร่องและขยายผลได้ในอนาคต และเป็นไปตามกรอบรัฐธรรมนูญ ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการศึกษาในครั้งนี้เป็นการลงพื้นที่เพื่อศึกษาข้อมูลและรับฟังความคิดเห็น โดยได้กำหนดการลงพื้นที่จำนวน 6 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดภูเก็ต จังหวัดนครพนม จังหวัดขอนแก่น จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดระยอง และจังหวัดสุโขทัย

#### 1.2 กลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมประชุม

ประกอบด้วย ผู้แทนจากส่วนราชการและหน่วยงาน ดังนี้ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการส่วนกลางในภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน ราชการส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษาและภาคประชาสังคม

#### 1.3 กำหนดการประชุม

การลงพื้นที่จังหวัดที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคม ได้จัดขึ้นระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ – เมษายน 2562 จำนวน 6 จังหวัด ดังนี้

ระหว่างวันที่ 27 - 28 กุมภาพันธ์ 2562 ณ โรงแรม รอยัล ภูเก็ต ซิตี้ จังหวัดภูเก็ต

ระหว่างวันที่ 27 - 28 มีนาคม 2562 ณ โรงแรมบลู ไฮเทล จังหวัดนครพนม

ระหว่างวันที่ 2 - 3 เมษายน 2562 ณ โรงแรมเจริญธานี จังหวัดขอนแก่น

ระหว่างวันที่ 3 - 4 เมษายน 2562 ณ โรงแรมชันธารา เวลเนส รีสอร์ท จังหวัดฉะเชิงเทรา

ระหว่างวันที่ 24 - 25 เมษายน 2562 ณ โรงแรมโกลเด้น ซิตี้ ระยอง จังหวัดระยอง

ระหว่างวันที่ 29 - 30 เมษายน 2562 ณ โรงแรมสุโขทัยเทรเซอร์ รีสอร์ท แอนด์ สปา จังหวัดสุโขทัย

กำหนดการการลงพื้นที่จังหวัดที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคม  
เพื่อจัดประชุมรับทราบปัญหาและความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย  
การพัฒนาจังหวัดที่มีความคล่องตัวในการบริหารระบบงาน ระบบเงิน และระบบกำลังคน  
(จังหวัดพันธุ์ใหม่ : High Performance) : กลุ่ม.....  
วันที่.....

ณ .....

เวลา 08.30 – 09.00 น.	ลงทะเบียน
เวลา 09.00 – 09.30 น.	นำเสนอหลักการและเหตุผล และแนวคิดของจังหวัดพันธุ์ใหม่ที่มีความคล่องตัวในการบริหารระบบงาน ระบบเงินและระบบกำลังคน
เวลา 09.30 – 12.00 น.	รับฟังความคิดเห็น รับทราบปัญหาและความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียการพัฒนาจังหวัดที่มีความคล่องตัวในการบริหารระบบงาน ระบบเงินและระบบกำลังคน (จังหวัดพันธุ์ใหม่ : High Performance)
เวลา 12.00 – 13.00 น.	พักรับประทานอาหารกลางวัน
เวลา 13.00 – 16.00 น.	รับฟังความคิดเห็น รับทราบปัญหาและความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียการพัฒนาจังหวัดที่มีความคล่องตัวในการบริหาร
เวลา 16.00 – 16.30 น.	สรุปผลการประชุมรับฟังความคิดเห็นและปิดการประชุม
	.....

- หมายเหตุ
1. รับประทานอาหารว่างระหว่างการประชุม
  2. กำหนดการอาจมีการเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสม

#### 1.4 พื้นที่ศึกษา

เนื่องจากการประชุมรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวคิดในการเลือกพื้นที่จังหวัดเพื่อรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม นั้น ที่ประชุมมีความคิดเห็นสอดคล้องกันและเห็นด้วยกับทั้งสองแนวทาง ไม่ว่าจะเป็นการคัดเลือกพื้นที่บนพื้นฐานแนวคิดเชิงกลไกการขับเคลื่อนนโยบายระดับพื้นที่ หรือแนวคิดการเลือกจากประเด็นยุทธศาสตร์และปัญหาสำคัญของจังหวัด ดังนั้น การคัดเลือกจังหวัดที่จะศึกษานำร่อง 6 จังหวัด เพื่อเป็นพื้นที่สำหรับเก็บข้อมูลเพิ่มเติม รวมถึงรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับตัวแบบที่ได้พัฒนาขึ้นจากการรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้นกับการทบทวนวรรณกรรม จึงใช้การผสมผสานทั้งสองแนวคิดในการคัดเลือกจังหวัด

โดยมุ่งเน้นความโดดเด่นของจังหวัดต่าง ๆ ผ่านทั้ง 2 แนวคิด นอกจากนี้การคัดเลือกยังคำนึงถึงความกระจายตัวของภูมิภาคของแต่ละจังหวัดด้วย ทั้งนี้ จังหวัดที่ได้รับการคัดเลือกพร้อมเหตุผล ประกอบด้วย

1. จังหวัดภูเก็ต เนื่องจากมีความโดดเด่นอย่างมากโดยเฉพาะการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเมืองในระดับพื้นที่ และที่สำคัญภูเก็ตยังมีความโดดเด่นเรื่องการพัฒนาจังหวัดตามยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวอีกด้วย
2. จังหวัดนครพนม เนื่องจากเป็นจังหวัดที่ต้องเผชิญกับปัญหาความท้าทายเรื่องความยากจนในระดับพื้นที่ ในขณะเดียวกันนครพนมกลับมียุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดที่มีความน่าสนใจโดยเฉพาะการเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน
3. จังหวัดขอนแก่น เนื่องจากมีความโดดเด่นของการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพของภาคประชาสังคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการพัฒนาเมืองและระบบขนส่งมวลชน รวมถึงเป็นเมืองที่มียุทธศาสตร์สำคัญด้านการค้าและการลงทุนในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
4. จังหวัดฉะเชิงเทรา เนื่องจากได้รับคัดเลือกให้เป็นพื้นที่พัฒนาตามแนวยุทธศาสตร์เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เพื่อยกระดับการพัฒนาพื้นที่ ในขณะเดียวกันฉะเชิงเทรามีการขับเคลื่อนนโยบายเรื่องการพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืน
5. จังหวัดระยอง เนื่องจากได้รับคัดเลือกให้เป็นพื้นที่พัฒนาตามแนวยุทธศาสตร์เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เพื่อเสริมสร้างศักยภาพที่มีอยู่เดิม ในขณะเดียวกันยังมีการขับเคลื่อนเรื่องนโยบายอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และการเกษตรร่วมด้วย
6. จังหวัดสุโขทัย เนื่องจากเป็นจังหวัดที่ต้องเผชิญปัญหาภัยพิบัติซ้ำซากโดยเฉพาะปัญหาน้ำท่วม จึงทำให้การบริหารจัดการและการทำงานในระดับพื้นที่อาจมีลักษณะเฉพาะที่น่าสนใจ อันอาจช่วยเสริมการพัฒนาตัวแบบให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นสำหรับจังหวัดที่เผชิญปัญหาลักษณะเดียวกัน

## 2. สรุปผลการการลงพื้นที่จังหวัดที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคม

### ในภาพรวม 6 จังหวัด

หลังจากประมวลความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมที่ประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการคัดเลือกจังหวัดนำร่องเพื่อทำการศึกษาและรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับตัวแบบที่จะนำไปใช้ ในการปฏิรูปจังหวัดเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารระบบงาน ระบบเงิน และระบบคนมากยิ่งขึ้น หลังจาก

ได้รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากทั้ง 6 จังหวัดจากทั้งภาคส่วนเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม รวมถึงหน่วยงานภาครัฐที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดทั้ง 6 แล้ว คณะผู้วิจัยสามารถสรุปประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นในภาพรวมทั้ง 6 จังหวัด โดยมีประเด็นที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

## 2.1 ข้อค้นพบร่วมกัน

เป็นการประมวลผลจากการลงพื้นที่สอบถามความคิดเห็นและรับฟังข้อเสนอแนะในการปรับปรุงตัวแบบจังหวัดพันธุ์ใหม่ทั้ง 6 จังหวัดที่มีความเหมือนกัน ในทั้งประเด็นเรื่องระบบงาน ระบบแผนและงบประมาณ (ระบบเงิน) และระบบกำลังคน โดยทั้ง 6 จังหวัดที่มีความสามารถต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคม มีจุดร่วมกันที่น่าสนใจในประเด็นทั้ง 3 ดังต่อไปนี้

### 2.1.1 ระบบงาน

ถึงแม้ว่าการลงพื้นที่ในครั้งนี้จะมีการกำหนดพื้นที่เป้าหมายในการศึกษาของแต่ละจังหวัดที่มีศักยภาพที่แตกต่างกันทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนประเด็นนโยบายด้านการพัฒนาของจังหวัด แต่น่าสนใจว่าภาพสะท้อนปัญหาของทั้ง 6 จังหวัดมีความใกล้เคียงกันในหลายประเด็น ซึ่งทั้งภาคส่วนเอกชน ภาคประชาสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคราชการเองเห็นตรงกัน ซึ่งสามารถแจกแจงเป็นประเด็นที่น่าสนใจได้ดังนี้

#### 1) ระบบมีความซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาค หน่วยงานภูมิภาค และหน่วยงานท้องถิ่น

น่าสนใจว่าในส่วนของระบบงานนั้นหนึ่งในประเด็นสำคัญที่ทุกภาคส่วนที่ทำงานในระดับจังหวัดของทั้ง 6 จังหวัดเห็นว่าเป็นปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนคือประเด็นเรื่องการทำงานที่ซ้อนทับกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานภายในจังหวัด เพราะความไม่ชัดเจนดังกล่าวส่งผลให้การประสานงานและการติดต่อเพื่อขอรับบริการประสบปัญหา ยิ่งไปกว่านั้นคือความไม่ชัดเจนในเรื่องนี้ยังส่งผลกระทบต่อประเด็นเรื่องการวางแผนและจัดทำยุทธศาสตร์ การใช้งบประมาณ รวมถึงการเกลี้ยอัตรากำลังคนในการปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่อีกด้วย

#### 2) การบูรณาการงานในจังหวัดยังคงประสบปัญหา หน่วยงานต่าง ๆ ยังทำงานภายใต้สังกัดกรมเป็นหลัก

อีกหนึ่งประเด็นที่เป็นเสียงสะท้อนที่ใกล้เคียงกันเกี่ยวกับระบบงานในการทำงานของจังหวัดคือเรื่องการทำงานที่ขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ และลักษณะการทำงานของหน่วยงานภายใน



จังหวัดทั้ง 35 หน่วยที่มีลักษณะการทำงานแบบต่างคนต่างทำ เหตุผลที่เป็นลักษณะเช่นนั้นเพราะการทำงานส่วนใหญ่ของหน่วยงานภายในจังหวัดยังมีความยึดโยงกับภาระงานเชิงหน้าที่มากกว่าภาระงานในเชิงพื้นที่ระบบงานส่วนใหญ่เป็นการทำงานตามแผนของกรม หรือกระทรวงต้นสังกัดมากกว่าที่จะมองหรือเน้นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ ผู้ร่วมอภิปรายส่วนใหญ่จึงค่อนข้างเห็นด้วยกับตัวแบบที่มีการนำเสนอโดยมุ่งเน้นการสลายการทำงานเชิงหน้าที่ แต่เน้นการทำงานเชิงพื้นที่มากขึ้น โดยให้หน่วยงานต่าง ๆ มายึดโยงอยู่กับจังหวัดมากยิ่งขึ้น มากกว่าที่จะทำงานสนองต่อกรมส่วนกลางเป็นสำคัญ

### 3) การถ่ายโอนภารกิจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงไม่สมบูรณ์

ประเด็นสำคัญที่มีการพูดถึงกันมากในการรับฟังข้อคิดเห็นรวมถึงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระบบการทำงานของหน่วยงานในระดับจังหวัดและตัวแบบที่ถูกนำเสนอเพื่อนำไปปฏิรูปจังหวัดให้มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นนั้น คือเรื่องการถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคไปยังส่วนท้องถิ่นที่ยังคงขาดความต่อเนื่องและความชัดเจนในการทำงาน ส่วนท้องถิ่นจำนวนมากยังคงทำงานในลักษณะตามคำสั่งของผู้กำกับดูแล รวมถึงนโยบายจากส่วนกลาง จนสุดท้ายแทบไม่ได้ทำงานเพื่อตอบสนองปัญหาที่แท้จริงของระดับพื้นที่ การถ่ายโอนงานยังมีอยู่อย่างจำกัด ท้องถิ่นบางครั้งไม่ทราบว่าสุดท้ายแล้วตัวเองสามารถดำเนินงานด้านใดได้บ้าง เพราะในบางเรื่องที่เป็นภารกิจของส่วนท้องถิ่นโดยตรง หน่วยงานส่วนกลางและภูมิภาคก็ดำเนินการร่วมด้วย นี่กลายเป็นอีกปัญหาใหญ่ของระบบงานในระดับพื้นที่ ที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข

### 4) ควรมีการปรับเปลี่ยนบทบาทของส่วนกลางที่ทำงานในส่วนภูมิภาคใหม่

ผู้ร่วมอภิปรายทั้ง 6 จังหวัด เห็นสอดคล้องกับตัวแบบที่นำเสนอ โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการโอนภารกิจของส่วนกลางที่ทำงานในเรื่องการบริการในระดับพื้นที่มาอยู่ภายใต้สังกัดของส่วนภูมิภาค เพราะหลายหน่วยงานของส่วนกลางที่ทำงานในด้านนี้ในระดับพื้นที่แทบมีทิศทางที่ไม่ได้สอดคล้องกับการทำงานของจังหวัดมากนักที่สำคัญเนื่องจากเป็นหน่วยงานส่วนกลางจึงไม่ได้มีความใส่ใจต่อแผนงานและระบบงานของส่วนจังหวัดนี่กลายเป็นอีกปัญหาเรื่องการประสานการทำงาน ฉะนั้นทุกฝ่ายจึงมองว่าควรให้ส่วนราชการส่วนกลางที่ทำงานในพื้นที่ด้านการบริการต้องโอนย้ายมาอยู่ภายใต้การดูแลของส่วนภูมิภาคเพื่อให้ทิศทางการบริการเดินหน้าไปได้ในทิศทางเดียวกัน

ทั้งนี้มีการเสนอในลักษณะที่ใกล้เคียงกันว่าหน่วยงานส่วนกลางที่ทำงานในส่วนภูมิภาคควรเป็นเฉพาะหน่วยงานที่ต้องดูแลพื้นที่หลาย ๆ จังหวัด เป็นหน่วยงานที่ทำงานในเชิงข้อมูลและการวิจัย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนข้อมูลให้ส่วนจังหวัดในการทำงาน และเป็นหน่วยงานประเภทที่มีกฎหมายเฉพาะหรือหน้าที่ที่ต้องใช้ความรู้เฉพาะ เช่นกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร เป็นต้น ซึ่งหลายฝ่ายมองว่าการจำแนกให้มีความ

ชัดเจนเช่นนี้ จะช่วยให้การทำงานในอนาคตมีความสะดวกและง่ายมากยิ่งขึ้น ที่สำคัญคือผู้อภิปรายค่อนข้างเห็นด้วยที่จะต้องดึงหน่วยงานส่วนกลางที่ทำงานในภูมิภาคให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการทำงานของจังหวัดผ่านคณะกรรมการเพื่อให้ทิศทางการทำงานมีความสอดคล้องกัน

### **5) บทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาสังคมยังไม่มีชัดเจน และขาดการมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม**

ประเด็นสุดท้ายเกี่ยวกับระบบงานที่มีการนำเสนอในลักษณะที่ใกล้เคียงกันทั้ง 6 จังหวัด จากทั้งภาคส่วนเอกชน ประชาสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคราชการ คือเรื่องการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาชนในระบบการทำงานของส่วนจังหวัด เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริง ทุกคนเสนอใกล้เคียงกันคือทุกวันนี้ภาคส่วนเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นเพียงตรายางประทับหรือยืนยันการเข้าไปมีส่วนร่วม แต่ไม่มีปากเสียงเท่าที่ควร หรือข้อเสนอแนะที่มาจากภาคส่วนเหล่านี้ไม่ถูกนำไปปฏิบัติจริง การมีส่วนร่วมกลายเป็นพิธีกรรมที่ภาครัฐดำเนินงานเพื่อให้ครบตามขั้นตอนของกฎหมายเท่านั้น แต่ไม่ได้ต้องการนำสิ่งที่ถูกเสนอในการทำประชาพิจารณ์เกิดผลอย่างแท้จริง นี่จึงกลายเป็นปัญหาใหญ่อีกหนึ่งเรื่องของระบบการทำงานของจังหวัด ที่ต้องมีการปรับปรุงให้เกิดผลในเชิงปฏิบัติมากขึ้น

#### **2.1.2 ระบบแผนและงบประมาณ**

แม้ว่าการลงพื้นที่ในครั้งนี้จะมีการกำหนดพื้นที่เป้าหมายในการศึกษาของแต่ละจังหวัดที่มีศักยภาพที่แตกต่างกันทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนประเด็นนโยบายด้านการพัฒนาของจังหวัด แต่น่าสนใจว่าภาพสะท้อนปัญหาาระบบแผนและงบประมาณของทั้ง 6 จังหวัดมีความใกล้เคียงกันในหลายประเด็น ซึ่งทั้งภาคส่วนเอกชน ภาคประชาสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคราชการเองเห็นตรงกัน ซึ่งสามารถแจกแจงเป็นประเด็นที่น่าสนใจได้ดังนี้

#### **1) แผนยุทธศาสตร์จังหวัดยังคงมีลักษณะ Top-Down มากกว่าที่จะเป็น Bottom-Up**

หลังจากการลงพื้นที่เพื่อสอบถามความคิดเห็นและรับฟังข้อเสนอแนะในการปรับตัวแบบเพื่อให้การทำงานของจังหวัดสามารถขับเคลื่อนเพื่อแก้ไขปัญหาในเชิงพื้นที่ได้อย่างแท้จริง คณะผู้วิจัยพบว่าหนึ่งในปัญหาสำคัญในเรื่องแผนและงบประมาณที่ทั้ง 6 จังหวัดมองว่าเป็นปัญหาเช่นเดียวกันไม่ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐหรือภาคเอกชน ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นคือเรื่องระบบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่ยังมีลักษณะเป็นแบบการสั่งการจากเบื้องต้นหรือการจัดทำแผนยุทธศาสตร์โดยอิงจากการทำงานของส่วนกลางเป็นสำคัญ มากกว่าที่จะเป็นการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่มาจากกรณีปัญหาตั้งแต่ระดับพื้นที่ หรือการนำแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นต่าง ๆ ในจังหวัดมาผนวกรวมกลายเป็นแผนยุทธศาสตร์

จังหวัดในลักษณะล่างขึ้นบน ผู้อภิปรายจึงค่อนข้างที่จะเห็นด้วยหากการปรับรูปแบบจังหวัดพันธุ์ใหม่จะสามารถทำให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดสามารถอิงกับปัญหาของพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ซึ่งจะยังผลอย่างมากในการแก้ไขปัญหาเรื้อรังของจังหวัด

## **2) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดทำกันแบบเร่งด่วน ทำให้หลายหน่วยงานไม่สามารถเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาจังหวัดได้ ขาดการมีส่วนร่วมที่ชัดเจนในการทำแผนของงบประมาณ**

อีกหนึ่งประเด็นน่าสนใจที่มีการถกเถียงและพูดคุยในวงอภิปรายที่สอดคล้องกันของทั้ง 6 จังหวัดที่มีการระดมความคิดเห็นคือเรื่องความเร่งด่วนในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดซึ่งไม่มีการเตรียมการที่ดีเพียงพอ โดยแผนยุทธศาสตร์จังหวัดมักถูกจัดทำในระยะเวลาที่กระชั้นชิด ทำให้หน่วยงานที่ต้องการผลักดันโครงการในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาในระดับจังหวัดไม่สามารถจัดทำข้อมูลหรือข้อเสนอแนะได้อย่างทันท่วงที โดยในทุก ๆ ครั้งของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดจะมีลักษณะเป็นเช่นนี้เสมอ ลักษณะเช่นนี้ส่งผลให้หลายหน่วยงานที่ต้องการทำเรื่องของงบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัดไม่สามารถเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของแผนยุทธศาสตร์จังหวัดได้

ยิ่งไปกว่านั้นคือแผนยุทธศาสตร์จังหวัดยังขาดการมีส่วนร่วมในการจัดทำอย่างชัดเจน ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งกับทีมบริหารจังหวัดว่าจะมีความใส่ใจมากน้อยแค่ไหน ภาคส่วนอื่นนอกภาครัฐแทบไม่มีบทบาทในการจัดทำยุทธศาสตร์เหล่านี้อย่างแท้จริง งบประมาณภายใต้แผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวถูกจัดทำภายใต้มุมมองของภาครัฐ โดยปราศจากการสอบถามความคิดเห็นของภาคส่วนอื่น ๆ ทำให้บางครั้งการใช้งบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัดไม่เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง หรือแก้ไขปัญหาได้ไม่ตรงจุดตามที่ควรจะเป็น

ในวงอภิปรายส่วนใหญ่ค่อนข้างเห็นด้วยกับตัวแบบเรื่องการแบ่งสรรงบประมาณมาให้ตัวยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้จังหวัดสามารถดำเนินงานในส่วนของโครงการพัฒนาพื้นที่ขนาดใหญ่ได้มากยิ่งขึ้น ที่สำคัญคือทำให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาร่วมตัดสินใจในตัวงบประมาณอย่างแท้จริง หลายฝ่ายเห็นด้วยที่จะเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน และประชาชนเข้ามาในการวางแผนยุทธศาสตร์จังหวัดและการตัดสินใจในการใช้งบประมาณในบางรูปแบบ เพราะสุดท้ายคนในพื้นที่ย่อมรู้ปัญหา และแนวทางแก้ไขปัญหาได้ดี

## **3) หน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาคไม่อยู่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ส่งผลให้การขอ งบประมาณทับซ้อนกัน**

อีกหนึ่งประเด็นปัญหาที่ทั้ง 6 จังหวัดมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันเกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์จังหวัดคือเรื่องการขาดการมีส่วนร่วมในการวางแผนงบประมาณและยุทธศาสตร์จังหวัดของหน่วยงานส่วนกลางที่เข้ามาทำงานในส่วนภูมิภาค เพราะหน่วยงานเหล่านี้ส่วนใหญ่มักจะรับงบประมาณโดยตรงจากกรม หรือ

กระทรวงที่ตนเองสังกัด บางครั้งจึงไม่ได้เข้าร่วมการพูดคุยในการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ในส่วนของหน่วยงานด้านการวิจัยย่อมไม่มีปัญหาในเรื่องเหล่านี้ แต่ในบางหน่วยงานซึ่งปฏิบัติการกิจทางด้านการบริการและการพัฒนาพื้นที่ด้วย สิ่งที่เป็นปัญหาคือเกิดการขอรับงบประมาณ และลงทุนในพื้นที่ที่มีความคาบเกี่ยวและซ้อนทับกัน ส่งผลให้ต้องแก้ไขแผน รวมถึงงบประมาณของทั้งสองส่วนราชการด้วย นี่กลายเป็นปัญหาใหญ่ของการขาดการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจนของหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาค ผู้อภิปรายส่วนใหญ่จึงรับในข้อเสนอของตัวแบบในประเด็นเรื่องคณะกรรมการร่วมระหว่างผู้บริหารจังหวัด หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาค เพื่อให้เกิด ทิศทางการทำงานที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในอนาคต ในขณะเดียวกันสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาการของงบประมาณซ้อนทับกันระหว่างหน่วยงานได้อีกด้วย

#### 4) งบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัดมีน้อยส่งผลให้ไม่สามารถขับเคลื่อนนโยบาย

##### สำคัญ

ในทางเดียวกันประเด็นที่ถูกพูดถึงและมีความคิดเห็นที่ค่อนข้างสอดคล้องและร่วมกันในทั้ง 6 จังหวัดคือประเด็นเรื่องงบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่ค่อนข้างมีอยู่อย่างจำกัด ผู้อภิปรายส่วนใหญ่สะท้อนให้เห็นประเด็นที่น่าสนใจว่าในขณะที่ภาครัฐต้องการให้การทำงานในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาอยู่ในเชิงพื้นที่มากกว่าภารกิจ แต่ในด้านงบประมาณกลับพบว่าการจัดสรรกลับมีทิศทางตรงกันข้าม ค่าเฉลี่ยงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดอยู่ที่ราว 150 ล้านบาท ซึ่งเมื่อเทียบกับประเด็นปัญหา และประเด็นพัฒนาที่จังหวัดต้องการดำเนินงานถือได้ว่ามีน้อยมาก ทั้งที่เมื่อจำแนกงบประมาณในรายจังหวัดจากการส่งผ่านงบประมาณมาตามหน่วยงานต่าง ๆ พบว่าหลายจังหวัดมีงบประมาณในหลัก 2-3 หมื่นล้านบาท

ฉะนั้นกล่าวได้ว่าระบบงบประมาณในเชิงพื้นที่เองก็ยังเป็นอุปสรรคสำคัญที่ขับเคลื่อนให้การแก้ไขปัญหาและพัฒนาโดยอิงเชิงพื้นที่ เพราะสุดท้ายแล้วงบประมาณจำนวนมากก็ยังมาจากหน่วยงานที่เข้ามาปฏิบัติงานภายในจังหวัดอยู่ดี การของงบประมาณส่วนใหญ่ยังคงขอผ่านกรม หรือกระทรวงต้นสังกัดทั้งหน่วยงานภูมิภาค และหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาค งบประมาณที่จัดสรรให้กับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเลยกลายเป็นงบอุดหนุนมากกว่าที่จะเป็นงบประมาณหลักในการพัฒนาจังหวัด งบประมาณเหล่านี้จึงแทบไม่สามารถผลักดันอะไรให้เป็นขึ้นเป็นอันให้กับจังหวัดได้อย่างแท้จริง

โดยรวมผู้ร่วมอภิปรายค่อนข้างมีความคิดเห็นสนับสนุนในตัวแบบที่ต้องการให้จังหวัดมีงบประมาณแบบลำชา กล่าวคือให้จังหวัดเป็นผู้จัดทำงบประมาณเองโดยที่ไม่ต้องผ่านกระทรวงหรือกรม นำงบประมาณที่จัดตั้งมีพึงได้ทั้งหมดมาไว้ที่ตัวจังหวัด และให้จังหวัดจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อขอรับงบประมาณโดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ร่วมกันจัดทำ ลักษณะเช่นนี้หลายฝ่ายเชื่อว่าการมีงบประมาณที่มากเพียงพอจะส่งผล

ให้จังหวัดสามารถลงทุนในการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ได้ และที่สำคัญคือการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ จะอิงพื้นที่มากยิ่งขึ้นมากกว่าที่จะอิงจากพันธกิจหรือตัวชี้วัดของกรมหรือกระทรวงต้นสังกัด ซึ่งอาจมีทิศทางการพัฒนาที่แตกต่างจากจังหวัดที่หน่วยงานเหล่านั้นทำงานอยู่

### **5) การบริหารภารกิจตามยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดสุดท้ายก็มอบอำนาจไปตามหน้าที่ของหน่วยงานในภูมิภาคเหมือนเดิม**

ประเด็นสุดท้ายที่มีการพูดคุยกันมากและถูกสะท้อนมาจากเวทีพูดคุยทั้ง 6 จังหวัดคือ เรื่องการทำงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดว่าสุดท้ายแล้ว แม้จะมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดร่วมกันหลายหน่วยงานในภูมิภาคแต่สุดท้ายแล้วหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณตามการจัดสรรก็ต้องรับภาระหน้าที่ในการดำเนินการ ฉะนั้นหน่วยงานส่วนใหญ่จึงของบประมาณในประเด็นที่ตนเองทำงานอยู่แล้ว หมายความว่า แทนที่งบประมาณเหล่านี้จะถูกนำไปใช้ต่อยอดในการพัฒนาพื้นที่ที่กลับกลายเป็นว่าหน่วยงานทั้งหลายที่ขอ งบประมาณกลับนำงบประมาณเหล่านี้ไปเสริมภารกิจที่ตัวเองต้องดำเนินการอยู่แล้ว ฉะนั้นงบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดจึงไม่สามารถส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ดังนั้นผู้ร่วมอภิปรายจึงเห็นด้วยกับแนวทางของงบล่าช้าว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ได้

#### **2.1.3 ระบบกำลังคน**

การลงพื้นที่ในครั้งนี้จะมีการกำหนดพื้นที่เป้าหมายในการศึกษาของแต่ละจังหวัดที่มีศักยภาพที่แตกต่างกันทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนประเด็นนโยบายด้านการพัฒนาของจังหวัด แต่น่าสนใจว่าภาพสะท้อนปัญหาาระบบกำลังคนของทั้ง 6 จังหวัดมีความใกล้เคียงกันในหลายประเด็น ซึ่งทั้งภาคส่วนเอกชน ภาคประชาสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคราชการเองเห็นตรงกัน ซึ่งสามารถแจกแจงเป็นประเด็นที่น่าสนใจได้ดังนี้

#### **1) ผู้ว่าราชการจังหวัดมาประจำการในจังหวัดเป็นช่วงเวลาสั้น ๆ การเปลี่ยนแปลงผู้ว่าราชการจังหวัดส่งผลกระทบต่อภารกิจทางและนโยบายการพัฒนาจังหวัด**

ประเด็นแรกที่มีการพูดคุยกันมากเกี่ยวกับระบบคนในส่วนของจังหวัด และค่อนข้างมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันของทั้งภาคส่วนราชการ ส่วนเอกชน ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของทั้ง 6 จังหวัด ที่มีการลงพื้นที่สอบถามความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับตัวแบบคือประเด็นเรื่องระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ค่อนข้างขาดความแน่นอนในการมาว่าราชการ ไม่ว่าจะมาเป็นจังหวัดใหญ่หรือจังหวัดเล็กล้วนประสบปัญหาผู้ว่าย้ายมาเพื่อเกษียณอายุราชการ หรือย้ายมาเพื่อรอไปจังหวัดที่ใหญ่กว่า

สิ่งที่เกิดขึ้นปัญหาความต่อเนื่องของการกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัด เพราะส่วนใหญ่เมื่อมีการเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องปรับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดกันเกือบใหม่ทั้งหมด

สิ่งเหล่านี้ทำให้การทำงานของทั้งภาคราชการและภาคเอกชนไปด้วยกันยากมากยิ่งขึ้น ทั้งที่บางแผนยุทธศาสตร์มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นอย่างดี มีการนำข้อเสนอแนะของภาคส่วนอื่นเข้าไปปรับใช้ในการพัฒนาจังหวัด แต่เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดคนใหม่มาก็มาพร้อมกับแนวทางการพัฒนาจังหวัดของตัวเองด้วย จึงกลายเป็นปัญหาต้องคอยปรับแผนตามความประสงค์ของผู้ว่าราชการจังหวัดใหม่ด้วย สิ่งเหล่านี้ทำให้สุดท้ายแล้วการพัฒนาพื้นที่ที่เกิดขึ้นได้ยาก โดยเฉพาะในจังหวัดที่มีการเปลี่ยนแปลงของผู้ว่าราชการจังหวัดบ่อยครั้ง บางจังหวัดเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัดปีต่อปี หรือ 2 ปีครั้ง

ฉะนั้นผู้ร่วมอภิปรายโดยส่วนใหญ่จึงค่อนข้างเห็นด้วยกับแนวทางการกำหนดให้ต้องมีวาระของผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำรงตำแหน่งเพื่อให้การทำงานมีความต่อเนื่องมากยิ่งขึ้น และเพื่อลดปัญหาความไม่แน่นอนทางด้านนโยบายในการพัฒนาพื้นที่ อย่างไรก็ตามหลายส่วนเสนอร่วมกันว่าต้องมีแนวทางในการปลดหรือย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดที่ทำงานไม่มีประสิทธิภาพด้วย เพื่อให้ประชาชนไม่จำเป็นต้องทนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่ทำงานไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่ตอบสนองการพัฒนาพื้นที่อย่างแท้จริงหรือเกิดการทุจริตประพฤติมิชอบ เป็นต้น

## **2) ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการทำงานบางเรื่อง ส่งผลให้ต้องใช้ความสามารถส่วนตัวจำนวนมากในการประสานความร่วมมือ**

ประเด็นต่อมาที่มีการพูดคุยกันมากและเรียกได้ว่าเป็นจุดร่วมสำคัญที่ผู้ร่วมอภิปรายทั้ง 6 จังหวัดเห็นร่วมกันคือผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้มีอำนาจเบ็ดเสร็จอย่างแท้จริงในจุดเดียว หรือไม่เชี่ยวชาญพิเศษในการแก้ไขปัญหาของจังหวัด เนื่องจากในหลายเรื่องไม่อยู่ในอำนาจที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสั่งการได้ในทันที โดยเฉพาะในประเด็น ที่ยังไม่มีมีการถ่ายโอนอำนาจมาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินการ สิ่งที่เกิดขึ้นในทุกวันนี้จึงกลายเป็นว่าการแก้ไขปัญหาในระดับจังหวัดที่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจของหน่วยงานภายในที่ยังไม่มีการถ่ายโอนอำนาจมายังผู้ว่าราชการจังหวัดจึงอยู่ที่ความสามารถส่วนบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัดในการติดต่อประสานงานกับทั้งหน่วยงานส่วนกลางภายในจังหวัด หน่วยงานในระดับภูมิภาค รวมถึงหน่วยงานส่วนกลางระดับที่สูงขึ้นในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญ ๆ ในระดับพื้นที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการแก้ไขปัญหา

ผู้ร่วมอภิปรายส่วนใหญ่จึงค่อนข้างเห็นด้วยกับแนวทางการถ่ายโอนอำนาจบางเรื่องที่จำเป็นและผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถตัดสินใจได้มาที่ตัวผู้ว่าราชการจังหวัดเลย เพื่อให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันยังสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างทันท่วงที โดยในประเด็นที่

อาจต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคมากก็อาจใช้กระบวนการที่มีปรึกษาซึ่งอาจเป็นหน่วยงานในภูมิภาคที่ดูแลเรื่องดังกล่าวโดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงมีอำนาจเต็ม

### 3) ควรมีการออกแบบกลุ่มงานเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้ว่าราชการจังหวัด

อีกหนึ่งประเด็นที่ผู้ร่วมอภิปรายในทุกภาคส่วนในทั้ง 6 จังหวัดค่อนข้างมีความคิดเห็นสอดคล้องกับตัวแบบที่ทางคณะผู้วิจัยนำเสนอคือเรื่องการจัดกลุ่มภารกิจภายในจังหวัด เพื่อเป็นการแบ่งเบาภารกิจของผู้ว่าราชการจังหวัด และสามารถส่งเสริมการพัฒนาตัวจังหวัดในรายได้ด้านและตามยุทธศาสตร์การพัฒนาได้อย่างแท้จริง ที่สำคัญคือสามารถลดคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็นลงได้ และลดภาระการเข้าประชุมในระดับจังหวัดของหน่วยงานที่ไม่ได้มีภารกิจเกี่ยวข้องอย่างแท้จริง ยิ่งไปกว่านั้นแนวทางนี้ยังเป็นการส่งเสริมให้การคัดกรองประเด็นในการตัดสินใจของผู้ว่าราชการจังหวัดมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดและงบประมาณระดับจังหวัดสามารถตอบโจทย์การพัฒนาและแก้ไขปัญหาของจังหวัดได้อย่างแท้จริง ที่สำคัญยังส่งเสริมการทำงานเป็นทีมมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

ทั้งนี้เนื่องจากหัวหน้ากลุ่มภารกิจตามการพัฒนาของจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่นั้นเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด ฉะนั้นผู้ร่วมอภิปรายจึงมีความคิดเห็นสอดคล้องกับข้อเสนอตัวแบบในการเปิดตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดให้มาจากหน่วยงานสังกัดอื่นนอกเหนือจากกระทรวงมหาดไทยด้วย เพราะในบางเรื่องจำเป็นต้องได้ผู้บริหารที่มีความรู้เฉพาะทางและมีความเข้าใจในการส่งเสริมการพัฒนาเท่านั้น การเปิดตำแหน่งในลักษณะนี้จะมีส่วนสำคัญในการสร้างแรงจูงใจให้กับบุคลากรภายในจังหวัดให้เกิดการแข่งขันกันสร้างผลงานเพื่อให้จังหวัดเติบโตไปตามทิศทางที่วางไว้เพื่อให้สามารถก้าวสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นในระดับจังหวัดและสามารถต่อยอดต่อไปในการขึ้นสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น

### 4) ข้าราชการในจังหวัดควรสังกัดจังหวัดเพื่อให้การบริหารบุคคลทำได้ง่าย

ประเด็นสุดท้ายที่ผู้ร่วมอภิปรายในทั้ง 6 จังหวัดมีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะไปในทิศทางเดียวกันคือการนำเสนอตัวแบบกรมจังหวัด เพื่อให้ข้าราชการที่เข้ามาทำงานในระดับจังหวัดต้องผันตัวเองมาสังกัดจังหวัด แทนที่จะสังกัดกรมหรือกระทรวงที่ส่งมา เพื่อให้การทำงานของข้าราชการเหล่านั้นตอบสนองต่อพันธกิจและยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมากกว่าที่จะยึดติดอยู่กับกรมหรือกระทรวงต้นสังกัดเดิม ลักษณะเช่นนี้จะทำให้การทำงานในระดับจังหวัดมุ่งเน้นการทำงานในเชิงพื้นที่มากยิ่งขึ้น ที่สำคัญคือช่วยให้ข้าราชการจังหวัดมีความชัดเจนในการทำงานไม่ต้องสวมหมวก 2 ใบเหมือนที่เป็นมา

อย่างไรก็ตามผู้ร่วมอภิปรายจำนวนมากมีข้อเสนอกที่ใกล้เคียงกันในเรื่องนี้ว่าอาจต้องมีการสร้างแรงจูงใจ ที่ดีเพียงพอให้กับข้าราชการที่จะโอนย้ายมาสังกัดกรมจังหวัด เพราะทุกวันนี้ข้าราชการส่วน

ใหญ่ก็ไม่ได้ยากออกมาประจำระดับพื้นที่อยู่แล้วเนื่องจากปัญหาความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ฉะนั้นการสร้างเส้นทางอาชีพที่ชัดเจนรวมถึงผลประโยชน์ที่ข้าราชการที่โอนย้ายมาสังกัดจังหวัดจะต้องมีความชัดเจนอย่างมาก และสิทธิประโยชน์ที่จะได้ต้องมากกว่าการอยู่ในสังกัดกรม หรือกระทรวงส่วนกลาง หากทำสิ่งเหล่านี้ควรคู่ไปด้วยได้ จะยังประโยชน์ให้ระดับพื้นที่สามารถดึงดูดคนเก่ง ๆ ให้มาทำงานในระดับพื้นที่ได้ด้วย ไม่ใช่การกระจุกอยู่เพียงในระดับส่วนกลางเท่านั้น

## 2.2 ข้อค้นพบที่มีลักษณะเฉพาะ

ประมวลผลจากข้อมูลทั้ง 6 จังหวัด แยกประเด็นที่แตกต่างกัน ดังนี้

ประเด็น	ระบบงาน	ระบบเงิน	ระบบกำลังคน
1. จังหวัดภูเก็ต	<b>ตัวแบบกรุงเทพมหานคร</b> มีการนำเสนอการปรับใช้ตัวแบบกรุงเทพมหานคร ในส่วนของระบบงานของจังหวัด กล่าวคือให้จังหวัดภูเก็ตสามารถเปิดสอบราชการได้ด้วยตนเอง สามารถสรรหาบุคลากรตามความต้องการของตนเอง ระบบงานเป็นการทำงานที่อยู่ภายใต้ ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบเบ็ดเสร็จในเกือบทุกด้าน โดยหน่วยงานส่วนกลางทำหน้าที่อำนวยความสะดวกเท่านั้น ยุบเลิกส่วนภูมิภาคและให้ตัวจังหวัดระบบใหม่ทำหน้าที่แทน	<b>แผนระยะยาว</b> การจัดทำแผนระยะยาวมากกว่าที่จะเป็นแผนรายปี โดยหลายฝ่ายมองว่าประเด็นเรื่องการพัฒนาเพื่อต่อยอดนั้นต้องใช้เวลา ฉะนั้นแผนยุทธศาสตร์แบบปีต่อปีอาจไม่สามารถตอบโจทย์ได้อย่างแท้จริง การปรับสู่แผนระยะยาวมากขึ้นอาจช่วยให้การจัดสรรงบประมาณ และดำเนินโครงการการพัฒนา ระยะยประสบความสำเร็จได้มากยิ่งขึ้นอย่างแท้จริง ตอบโจทย์การแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ได้	<b>ผู้ว่าฯ เลือกตั้ง</b> เรื่องของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่เห็นด้วยกับการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง
2. จังหวัดนครพนม	<b>คณะกรรมการ 3 ฝ่าย</b> คณะกรรมการ 3 ฝ่าย ประกอบด้วยภาครัฐ เอกชน และประชาชน ทำงานร่วมกันในระดับจังหวัดโดยเป็นคณะกรรมการที่ร่วมกันคิด ร่วมกันทำงานในการวางแผนงานและออกแนวทางการพัฒนา	ไม่มี	<b>ผู้ว่าราชการจังหวัดจากหน่วยงานอื่น</b> ผู้ว่าราชการจังหวัดควรเปิดให้มาจากภาคส่วนอื่น นอกเหนือจากมหาดไทยเพื่อเปิดโอกาสให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีทักษะการทำงานที่หลากหลาย



ประเด็น	ระบบงาน	ระบบเงิน	ระบบกำลังคน
	จังหวัดที่ผู้ว่าราชการเป็นประธาน แต่ฝ่ายเอกชน และประชาชนจะมากกว่าฝ่ายรัฐ ทั้งนี้แม้เปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัด การดำเนินงานภายในจังหวัดก็ยังคงต้องเดินตามแนวทางการทำงานที่ตกลงกันไว้แล้ว ในคณะกรรมการ 3 ฝ่ายนี้		
3. จังหวัดขอนแก่น	<b>เน้นบูรณาการ 3 ภาคส่วน</b> การบูรณาการการทำงานที่ทุกภาคส่วนมีความเสมอภาคกัน อย่างแท้จริง ไม่มีภาคส่วนไหนใหญ่กว่ากัน หรือสั่งกันได้ คือการทำงานระหว่างรัฐ เอกชน และประชาชน โดยอิงบทเรียนเรื่องการพัฒนาขนส่งมวลชนในพื้นที่เป็นตัวอย่าง โดยเน้นให้รัฐทำหน้าที่เป็นตัวอำนวยความสะดวกมากกว่าที่จะลงแรงหรือลงทุนทำอะไรเอง ปล่อยให้เอกชนและประชาชนคิดและทำตามแนวทางที่เห็นว่าจะเป็นการประโยชน์ต่อการพัฒนาพื้นที่ในอนาคต ที่สำคัญคือการทำงานลักษณะนี้จะช่วยให้เกิดการถ่วงดุลการทำงานระหว่างกัน อย่างแท้จริง สามารถตรวจสอบการทุจริตได้ และการใช้งบประมาณเกิดประโยชน์สูงสุด การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริง	<b>ภาคส่วนอื่นร่วมใช้งบประมาณ</b> การปล่อยงบประมาณบางส่วนให้ภาคเอกชนและประชาชนนำไปบริหารหรือนำไปพัฒนาพื้นที่โดยอาจริเริ่มจากจำนวนเงินที่ไม่มากนัก เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และทดสอบประสิทธิภาพการใช้งบประมาณระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นว่ามีความแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด	<b>ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง</b> ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมาจาก การเลือกตั้งของประชาชนเพื่อให้การทำงานสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ภายในพื้นที่อย่างแท้จริง
4. จังหวัดสุโขทัย	ไม่มี	<b>ภาคส่วนอื่นร่วมใช้งบประมาณ</b>	ไม่มี

ประเด็น	ระบบงาน	ระบบเงิน	ระบบกำลังคน
		<p>การจัดสรรงบประมาณของภาครัฐมาให้ภาคส่วนอื่น ๆ ร่วมบริหารอย่างเป็นรูปธรรมแล้วนำมาเปรียบเทียบกันว่าการใช้งบประมาณของแต่ละภาคส่วนเกิดประโยชน์และมีความคุ้มค่าแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด ทั้งยังช่วยให้การแก้ไขปัญหาของประชาชนสามารถทำได้ตรงจุดมากยิ่งขึ้น</p> <p><b><u>เอกชนและประชาสังคมร่วมทำแผน</u></b></p> <p>การร่วมทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดของภาคประชาชนและเอกชนอย่างจริงจังมาก โดยเฉพาะปัญหาภัยธรรมชาติจากน้ำท่วม ที่ทุกวันนี้ภาครัฐเอาความคิดของประชาชนในพื้นที่ไปปรับใช้ค่อนข้างน้อยจนเกิดปัญหาน้ำท่วมซ้ำซาก</p>	
5. จังหวัดฉะเชิงเทรา	<p><b>กรมจังหวัด</b></p> <p>กรมจังหวัด โดยเน้นการยกสถานะจังหวัดให้เทียบเท่ากับหนึ่งกรม และเพิ่มโอกาสในการเติบโตทางการงานของข้าราชการภายในจังหวัดให้มีความชัดเจน สามารถเติบโตได้อย่างต่อเนื่อง ที่สำคัญคือโครงสร้างการทำงานที่มีความเบ็ดเสร็จภายในตัวจังหวัดเอง โดยมีหน่วยงานส่วนกลางเป็นตัวเสริมเรื่องงานวิจัยและข้อมูลสนับสนุนการทำงานเท่านั้น</p>	ไม่มี	<p><b>ผู้ว่าฯ เลือกตั้ง</b></p> <p>ส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่เห็นด้วยกับการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง</p>

ประเด็น	ระบบงาน	ระบบเงิน	ระบบกำลังคน
6. จังหวัดระยอง	<p><b>เพิ่มบทบาทเอกชน</b></p> <p>การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน ในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของภาครัฐ เพราะระยองเป็นจังหวัดที่ขับเคลื่อนโดยภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก การได้มันสมองดี ๆ จากภาคเอกชน มาช่วยในการทำงานและผลักดันการพัฒนาจังหวัดจะช่วยให้ระยองเติบโต และสามารถทำงานรองรับนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกได้ดีมากยิ่งขึ้น ที่สำคัญการมีภาคเอกชนในระดับนโยบายของภาครัฐช่วยให้รัฐสามารถทราบความต้องการที่แท้จริงของภาคเอกชนได้อย่างถี่ถ้วน และตอบสนองความต้องการเหล่านั้น เพื่อให้เอกชนสามารถเดินต่อไปได้อย่างมั่นคง</p>	ไม่มี	<p><b>ผู้ว่าราชการสรรหาจากคนนอก</b></p> <p>การสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดจากภายนอก ตามตัวแบบที่เคยใช้กับพัทยา ซึ่งจะแตกต่างจากผู้ว่าราชการจังหวัดจากการเลือกตั้ง แต่เป็นการสรรหาจากผู้มาสมัครเป็นนักบริหารมืออาชีพ ซึ่งจะมาจากอาชีพอะไรก็ได้ ซึ่งต้องมาพร้อมแผนงาน แนวทางการพัฒนาจังหวัด และมีระยะเวลาการทำงานที่ชัดเจน</p>

### 3. ผลการลงพื้นที่รายจังหวัด

หลังจากที่ได้มีการออกแบบตัวแบบเพื่อใช้ในการพูดคุยเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากจังหวัดที่ต้องการไปศึกษาทั้ง 6 จังหวัดที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเรียบร้อยแล้ว คณะผู้วิจัยได้ลงพื้นที่เก็บข้อมูล รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากทั้ง 6 จังหวัด ทั้งที่ได้จากการประชุม และจากแบบแสดงความคิดเห็น โดยแต่ละจังหวัดมีข้อเสนอแนะ และข้อคิดเห็นที่มีทั้งความใกล้เคียงกันและความแตกต่างกันในเชิงประเด็นและรายละเอียด ซึ่งสามารถแจกแจงตามหัวข้อระบบงาน ระบบแผนและงบประมาณ และระบบคนดังต่อไปนี้

### 3.1 สรุปผลการลงพื้นที่จังหวัดภูเก็ต

#### 3.1.1 ผลการรับฟังความคิดเห็น

สำหรับผลการรับฟังความคิดเห็นในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตนี้เป็นการประมวลข้อมูล และข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่ได้จากการสนทนาและอภิปรายในการประชุมทั้ง 2 วัน ตามหัวข้อแนวทางการพัฒนาระบบการบริหารงานของจังหวัดให้เกิดความคล่องตัวทั้งในระบบงาน ระบบแผนและงบประมาณ รวมถึงระบบคน ทั้งนี้สามารถสรุปเป็นประเด็นรวมยอดโดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มสำคัญได้ดังต่อไปนี้

#### 1) กลุ่มภาคประชาสังคม เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

##### (1) ระบบงาน

- ความทับซ้อนกันในเรื่องของการทำงานระหว่างส่วนกลาง ส่วนกลางในภูมิภาค ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้การติดต่อกันเพื่อขอรับบริการไม่มีประสิทธิภาพ
- การประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกันเองยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร
- ระบบราชการไทยมีกฎหมายหลายฉบับ แต่ละหน่วยงานที่ทำงานในเรื่องใกล้เคียงกันมีกฎหมายของตนเอง ส่งผลให้การทำงานขับเคลื่อนไปได้ช้าจากปัญหาการตีความเรื่องกฎหมาย
- ท้องถิ่นประสบปัญหาเรื่องการถ่ายโอนภารกิจที่ยังคงไม่มีความเป็นรูปธรรมและขาดความชัดเจน
- ท้องถิ่นกลายเป็นหน่วยงานที่ต้องรับคำสั่งทั้งหมดทั้งส่วนกลาง ส่วนกลางในภูมิภาค และส่วนภูมิภาคมาปฏิบัติทั้งที่บางเรื่องเป็นเรื่องเดียวกัน
- อบต. ทั้ง 19 แห่งทำงานไม่สอดคล้องกันไม่ประสานงานกันมีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายทางการเมือง
- ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่สามารถสั่งการนายก อบจ. ได้ หรือแม้แต่ นายก อบจ. ก็ไม่สามารถสั่งนายก อบต. ได้
- การทำงานในระบบยังมีลักษณะที่ท้องถิ่นขาดโอกาสในการทำงานเชิงสร้างสรรค์ เพราะสุดท้ายต้องทำงานตามกรอบที่จังหวัดหรือรัฐบาลกำหนดมา

##### (2) ระบบแผนและงบประมาณ

- ปัญหาเรื่องงบประมาณกระจุกตัวที่ส่วนกลาง แต่ท้องถิ่นเกิดปัญหา  
งบประมาณ เงินที่จัดเก็บได้ไม่ย้อนกลับมาพัฒนาท้องถิ่นเลย ภูเก็ตสร้างรายได้  
400,000 ล้านบาทตัวเลขจาก ททท แต่เงินกลับมาสู่พื้นที่น้อยมาก
- ประชากรแฝงมีมากกว่าประชากรที่มีอยู่จริงที่เป็นคนภูเก็ต ดังนั้นการจัดสรร  
งบประมาณของภาครัฐไม่สอดคล้องกันกับประชากรแฝงที่มาอยู่
- ควรให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการคิดแผนแม่บทว่า 10 ปีจะอย่างไร และ  
ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากส่วนกลางก็ทำตามแนวโน้มทำตามสิ่งที่คนในพื้นที่  
ต้องการจริงๆ เพราะคนในพื้นที่รับรู้ถึงปัญหา
- ภาคเอกชนและประชาชนขาดการเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนและ  
งบประมาณในการพัฒนาจังหวัด
- จากข้อมูลภูเก็ตมีปัญหาเรื่องการเบิกจ่ายงบลงทุนล่าช้า ฉะนั้นต้องมีการ  
ปรับปรุงระบบกระบวนการงบประมาณใหม่ให้รวดเร็วกว่านี้

### (3) ระบบคน

- ผู้ว่าราชการจังหวัดเปลี่ยนบ่อยมาก ทำให้ไม่มีความต่อเนื่องในการทำงาน
- ปัญหาบุคลากรส่วนใหญ่เป็นคนที่ไม่ใช่คนภูเก็ตอยู่ได้ไม่นานก็ขอย้ายไปที่อื่น  
เพราะภูเก็ตมีค่าครองชีพสูง
- ผู้ว่าราชการจังหวัดควรปรับมาเป็นการเลือกตั้งให้ได้ แต่ถ้ายังขับเคลื่อนไม่ได้  
ถึงขนาดนั้น ควรเปิดโอกาสให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากสังกัดอื่น  
นอกเหนือจากมหาดไทย
- ควรเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีมากขึ้นโดยไม่ต้องผ่านการ  
ประสานงานในประเด็นที่ต้องมีการตัดสินใจเร่งด่วน และเกี่ยวข้องกับ  
ประชาชนโดยตรง

## 2) กลุ่มส่วนราชการ

### (1) ระบบงาน

- ปัญหาใหญ่ของระบบราชการไทยคือมองทั้งประเทศมีลักษณะเหมือนกัน  
หมด จึงจัดสรรคน ออกแบบโครงสร้าง และงบประมาณในลักษณะเดียวกัน  
จนละเลยบริบทของพื้นที่ไป

- หน้าที่การทำงานส่วนกลาง ท้องถิ่นและภูมิภาคไม่ชัดเจน ไม่รู้ว่าใครทำอะไร มีความทับซ้อนกันไปหมด ฉะนั้นอำนาจหน้าที่ควรชัดเจนว่าอำนาจส่วนกลางจะทำอะไร ถ้าไม่ชัดเจนก็โยนกันไปโยนกันมา
- นโยบายมาจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคมีหน้าที่ทำตามส่วนกลางที่ให้นโยบาย
- หน่วยงานส่วนกลางที่อยู่ในภูมิภาคจำนวนมากทำงานในลักษณะเดียวกับส่วนภูมิภาค จำเป็นต้องมีการทบทวนบทบาทกันให้ชัดเจนกว่านี้
- ภูเก็ตมีศักยภาพที่จะปรับโครงสร้างระบบงานให้เป็นแบบกรุงเทพมหานครได้ และคาดว่าจะทำได้เพราะงบประมาณไม่ต้องส่งกลับไปส่วนกลางมากนัก

## (2) ระบบแผนและงบประมาณ

- ภูเก็ตเผชิญปัญหางบประมาณไม่เพียงพอจนต้องขอรับการสนับสนุนจากพื้นที่มาโดยตลอด เพราะปัญหาการคำนวณเงินตามรายหัวประชากร รวมถึงการมองปัญหาที่เหมือนกันในทุกพื้นที่ของส่วนกลาง
- ภูเก็ตเป็นเจ้าภาพจัดประชุมจำนวนมาก แต่ส่วนภูมิภาค หรือท้องถิ่นบางครั้งไม่ทราบเพราะเป็นงานของส่วนกลาง ทำให้ไม่ได้รับงบประมาณส่วนนี้ แต่กลับมาใช้ทรัพยากรในหลายเรื่องจากภูเก็ต
- แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดถูกแทรกแซงเสมอ เพราะภูเก็ตต้องรับงานจากหลายส่วน โดยเฉพาะจากส่วนกลาง ทำให้ไม่สามารถออกแบบแผนหรืองบประมาณที่ตอบสนองพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

## (3) ระบบคน

- ผู้ว่าฯ CEO ควรมีความจำเป็น เพราะบางที่ประสานงานไม่ได้เนื่องจากทุกหน่วยงานถือกฎหมายคนละฉบับแต่ไม่บูรณาการ
- ภูเก็ตเผชิญปัญหาข้าราชการขาดแคลน และขอโอนย้ายกันบ่อยจากปัญหาค่าครองชีพที่ค่อนข้างสูง แต่ระบบราชการจ่ายในอัตราเดียวกัน ทำให้ทุกวันนี้มีตำแหน่งว่างเยอะ หลายคนทำหลายหน้าที่ จนสุดท้ายก็ลาออกเพราะงานหนักเกินไป
- โครงสร้างระบบกำลังคนที่เป็นอยู่ไม่เอื้อให้คนมีศักยภาพมาอยู่ในจังหวัดภูเก็ต ทั้งที่จังหวัดภูเก็ตต้องการคนมีศักยภาพสูงมาทำงาน
- กำลังคนและงบประมาณที่ถูกจักรสรรมาให้จังหวัดภูเก็ตยังคงไม่มีความสอดคล้องกัน

- ภูเก็ตเป็นจังหวัดที่มีศักยภาพในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้
- หากยังผลักดันให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งไม่ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งอย่างน้อย 4 ปี และต้องเปิดตำแหน่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากระบบอื่นได้ด้วย

### 3.1.2 ผลแบบแสดงความคิดเห็น

- ปัญหาระบบงาน เงินและคน คือการทำงานที่ไม่สอดคล้องกัน ต่างคนต่างทำ สิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน
- ส่วนใหญ่หน่วยงานที่มาทำงานในจังหวัดจะประสบปัญหาในการประสานงานกับส่วนภูมิภาค เพราะมีขั้นตอนและวิธีการแตกต่างกัน
- ปรับโครงสร้างให้ตามนโยบายแบบเป็นแนวเดียวมากขึ้น เพื่อลดขั้นตอนการทำงาน
- ควรมีการวางแผนหรือออกแบบแนวทางการประสานงานระหว่างส่วนราชการในจังหวัดให้เป็นรูปธรรม
- ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมาจากการเลือกตั้ง
- ควรเน้นการจัดทำงบประมาณที่มองปัญหาของพื้นที่เป็นศูนย์กลางไม่ใช่ความต้องการอยากเห็นของส่วนกลาง
- การจัดสรรงบประมาณที่เป็นอยู่แก้ไขปัญหพื้นที่ไม่ได้เพราะส่วนกลางไม่สามารถรู้ปัญหาทั้งหมดของพื้นที่
- เนื่องจากแผนที่จังหวัดใช้อยู่มีความหลากหลายทั้งแผนยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ภาค ยุทธศาสตร์จังหวัดส่งผลให้ไม่สามารถปฏิบัติใช้แผนได้อย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องปรับปรุง
- ควรให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยอย่างจริงจัง
- ควรเพิ่มการบูรณาการให้มากกว่านี้และต้องเป็นการบูรณาการอย่างแท้จริง
- หน่วยงานภาครัฐที่ได้รับงบประมาณมาทำงานควรมีการประเมินงานที่คุณภาพได้บริษัทที่ดีมาทำงาน และต้องให้ประชาชนร่วมตรวจสอบด้วย
- ต้องมีข้าราชการที่มีความรู้เฉพาะพื้นที่เข้ามาทำงาน
- การทำงานของภาครัฐปัจจุบันแทบจะแก้ไขปัญหาอะไรในพื้นที่ได้เลย อย่างปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งเพราะไม่มีแม่งานปัญหาเลยยังไม่จบสิ้น
- ควรปรับเป็นการปกครองรูปแบบพิเศษเช่นเดียวกับกรุงเทพฯ หรือพัทยา
- ควรเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการบริหารจัดการร่วมกับภาครัฐด้วย
- ควรให้ประชาชนและภาคเอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ตั้งแต่กระบวนการแรกของการจัดทำแผน

- ควรเพิ่มอำนาจเกี่ยวกับบทบาทด้านการจัดเก็บรายได้ให้แก่ท้องถิ่นมากกว่านี้
- ผู้ว่าฯ ควรมีการสร้างข้อตกลงในการเข้ารับตำแหน่งเพื่อเป็นตัวชี้วัดในการทำงาน โดยประเมินทุก 2 ปี
- ปรับบทบาทให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเพียงนักประสานงาน เพิ่มอำนาจการบริการให้ส่วนท้องถิ่นไป

## 3.2 สรุปผลการลงพื้นที่จังหวัดนครพนม

### 3.2.1 ผลการรับฟังความคิดเห็น

สำหรับผลการรับฟังความคิดเห็นในพื้นที่จังหวัดนครพนมนี้เป็นการประมวลข้อมูล และข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่ได้จากการสนทนาและอภิปรายในการประชุมทั้ง 2 วัน ตามหัวข้อข้อมูลแนวทางการพัฒนาระบบการบริหารงานของจังหวัดให้เกิดความคล่องตัวทั้งในระบบงาน ระบบแผนและงบประมาณ รวมถึงระบบคน ทั้งนี้สามารถสรุปเป็นประเด็นรวมยอดโดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มสำคัญได้ดังต่อไปนี้

#### 1) กลุ่มภาคประชาสังคม เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

##### (1) ระบบงาน

- ภาคส่วนอื่น ๆ ขาดการมีส่วนร่วมในการทำงานของภาครัฐอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะในกระบวนการทำงานใด ๆ ก็ตาม
- ประชาชนควรได้รับสิทธิในการเข้าไปร่วมทำงานกับภาครัฐ
- ภาครัฐควรมีหน่วยงาน หรือคณะกรรมการกลางที่เป็นการทำงานระหว่าง 3 ภาคส่วนหลักของจังหวัด คือหน่วยงานราชการ หน่วยงานภาคเอกชน และหน่วยงานภาคประชาชนหรือประชาสังคมเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางหลักในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัด
- ทั้งนี้คณะกรรมการดังกล่าวต้องมาจากการสรรหากันเองโดยที่ภาครัฐต้องเป็นส่วนที่มีน้อยที่สุดโดยเสียงของภาคประชาชนมีมากที่สุด รองลงมาเสียงของภาคเอกชน เพื่อป้องกันปัญหาการเอื้อประโยชน์ให้ภาคเอกชน
- การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคไม่ตอบโจทย์การพัฒนาในเชิงพื้นที่อีกต่อไปแล้ว เพราะต้องยอมรับว่างานและนโยบายส่วนใหญ่ของส่วนภูมิภาคเน้นทำงานตามข้อเสนอและนโยบายจากส่วนกลาง



- ราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นต้องทำงานด้วยกันอย่างใกล้ชิด
- หลายท้องถิ่นเจอปัญหาว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีการสั่งการให้ท้องถิ่นดำเนินการบางเรื่องซึ่งไม่มีอยู่ในขอบเขตอำนาจของตัวเอง
- ภาครัฐจำเป็นต้องส่งเสริมการทำงานที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางหรือแกนหลักอย่างแท้จริง
- จังหวัดควรทำหน้าที่เป็นผู้ส่งเสริมและสนับสนุนมากกว่าจะลงมาปฏิบัติเอง
- ควรยุบเลิกส่วนภูมิภาคได้แล้วเพราะไม่สามารถทำงานได้จริง

## (2) ระบบแผนและงบประมาณ

- การจัดทำแผนและงบประมาณในการพัฒนาจังหวัดไม่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นการคิดเองของภาครัฐ
- ภาครัฐเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมจริง แต่เราทำหน้าที่เพียงแค่การเสนอแผนงานหรือสิ่งที่คาดหวังแต่ไม่เคยนำไปทำ
- จังหวัดนครพนมควรเอาตัวอย่างจากโมเดลของจังหวัดอำนาจเจริญที่มีการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนสามารถดำเนินการได้อย่างแข็งแรง ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาแผนของจังหวัด จนแนวคิดเรื่องการพัฒนาจังหวัด ธรรมชาติเกษตรประสบความสำเร็จอย่างล้นหลาม
- แผนงานของท้องถิ่นแทบไม่มีความหมายน้อยมาก เพราะสุดท้ายก็ต้องรับหนังสือสั่งการจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้มาดำเนินนโยบายของส่วนกลาง
- จังหวัดหรือหน่วยงานส่วนภูมิภาคขอมีหนังสือสั่งการมากมายมาที่ส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินงาน ทั้งที่หลาย ๆ เรื่องไม่ได้อยู่ในแผนงานของท้องถิ่น ที่สำคัญคือไม่มีการให้งบประมาณมาด้วย
- งบประมาณไม่ได้ลงมาในระดับพื้นที่แบบเต็มจำนวน ในขณะที่การทำแผนชุมชนก็เหมือนการทำเป็นพิธี ถ้าไม่ตรงกับแผนอำเภอหรือจังหวัดส่วนราชการก็ให้กลับไปปรับปรุงแก้ไขมาใหม่
- งบประมาณพัฒนาจังหวัดถูกนำไปใช้อย่างไม่เกิดประโยชน์

## (3) ระบบคน

- ผู้ว่าราชการจังหวัดนครพนมส่วนใหญ่มาเพื่อรอเกษียณหรือเปลี่ยนไปเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดใหญ่ส่งผลให้ไม่รู้ปัญหาจริง ๆ ของพื้นที่

- ควรมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้คนในพื้นที่ได้ขึ้นมาจัดการปัญหาของตัวเอง
- ข้าราชการส่วนภูมิภาคมาเพียงแค่รับตำแหน่งช่วงสั้น ๆ ไม่ทันได้ทำงานก็ไปแล้ว บางอำเภอนายอำเภอมาแค่ครั้งปีก็ย้าย
- การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อท้องถิ่นต้องรับผิดชอบในกรณีสั่งการ ไม่ใช่รับชอบเพียงอย่างเดียว
- การพัฒนาบุคลากรของชุมชนให้มีความเข้มแข็งรองรับการเติบโต และให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นเรื่องสำคัญ

## 2) กลุ่มส่วนราชการ

### (1) ระบบงาน

- จะให้ระบบราชการส่วนภูมิภาคมีความคล่องตัวอาจจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายใหม่ เพื่อให้หน่วยงานราชการส่วนกลางต้องยอมปล่อยหน่วยงานประเภทบริการมาอยู่ภายใต้การดูแลของจังหวัด
- หน่วยงานส่วนกลางที่ทำงานด้านบริการให้ควรรออยู่ใต้การดูแลของส่วนภูมิภาคเพราะการทำงานสะดวก
- ควรมีการจัดประเภทของหน่วยงานส่วนกลางที่ทำงานในส่วนภูมิภาคให้ชัดเจน เพราะบางหน่วยไม่สามารถสังกัดจังหวัดได้ เพราะดูหลายพื้นที่ ใช้ความรู้เฉพาะ
- หน่วยงานส่วนกลางและภูมิภาคควรปรับบทบาทลดลงเพื่อให้ท้องถิ่นเติบโต
- ควรมีการแบ่งภารกิจให้มีความชัดเจนมากกว่านี้ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นจะได้ลดปัญหาการทำงานทับซ้อนกัน

### (2) ระบบแผนและงบประมาณ

- การทำแผนและงบประมาณที่เป็นอยู่ในปัจจุบันค่อนข้างมีปัญหาในหลายเรื่องโดยเฉพาะการตัดงบประมาณ
- ขาดการดึงหน่วยงานอื่นเข้ามาทำงานเรื่องแผนและงบประมาณ
- ภาคเอกชนมีบทบาทเพิ่มมากยิ่งขึ้น และมีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาจังหวัด แต่ยังไม่ได้ดึงหน่วยงานเอกชนเข้ามาอย่างจริงจัง
- อาจต้องแบ่งงบประมาณบางส่วนให้ภาคเอกชนไปบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการพัฒนาในส่วนที่เขาคาดหวังบ้าง

- ระบบงบประมาณไทยไม่สามารถของงบประมาณแบบองค์รวมได้ ต้องแยกขอ  
งบเป็นปีต่อปี ซึ่งส่งผลต่อความต่อเนื่องในการลงทุน
- การจัดทำแผนนั้น ถึงแม้จะมีความพยายามในการสร้างการมีส่วนร่วมอย่างมาก  
แต่ก็เป็นกระทำในเชิงพิธีเท่านั้นมากกว่าที่จะมีการดำเนินการจริง
- จังหวัดควรเป็นหน่วยรับงบประมาณแทนหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ภูมิภาค
- แผนและงบประมาณมีปัญหาเนื่องจากจังหวัดแทบไม่รู้เลยว่าหน่วยงานใน  
ภูมิภาคและส่วนกลางที่มาทำงานในพื้นที่ มีโครงการจะทำอะไรบ้าง บางครั้ง  
มารู้อีกทีก็เกิดปัญหาเสียแล้ว
- การผ่านแผนควรเป็นเรื่องของคณะกรรมการจังหวัด คณะกรรมการกลุ่ม  
จังหวัด หรือคณะกรรมการภาค ไม่จำเป็นต้องรอให้หน่วยงานส่วนกลางมา  
อนุมัติ โดยเฉพาะการปรับปรุงแผนงานซึ่งจำเป็นต้องมีความรวดเร็ว
- ในส่วนงบประมาณจำเป็นอย่างมากที่จะต้องปรับงบภารกิจให้มามุ่งเน้น  
งบประมาณในเชิงพื้นที่มากยิ่งขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

### (3) ระบบคน

- ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นควรมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการได้มาซึ่งผู้ว่า  
ราชการจังหวัด โดยอาจมาจากหน่วยงานอื่น
- รองผู้ว่าฯ หรือผู้ว่าฯ ควรมาจากหน่วยงานอื่นบ้างก็ได้ เพื่อให้เกิดความ  
หลากหลายในการบริหารจัดการพื้นที่
- ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีอำนาจในการเข้าถึงแผนงานและโครงการของ  
หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันอาจจะยังมีไม่เพียงพอ ทำให้ในหลายครั้งเกิด  
การใช้งบประมาณที่ซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น
- ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณบางส่วนได้  
ด้วยตนเองเพื่อเป็นงบกลางในการสนับสนุนภารกิจฉุกเฉินบางประเภท
- การโอนอัตรากำลังคนมาอยู่ในมือของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผลดีมากกว่า  
ผลเสียเพราะจังหวัดนครพนมข้าราชการส่วนใหญ่ที่มาอยู่ที่นั่นล้วนมารอย้าย  
ไปที่อื่นเสียมากกว่า ฉะนั้นการเปลี่ยนรูปแบบใหม่ได้คนในพื้นที่ก็จะมี  
ข้าราชการที่พร้อมทำงานมากขึ้น

### 3.2.2 ผลแบบแสดงความคิดเห็น

- การทำงานของส่วนกลางยังไม่ตอบโจทย์ของพื้นที่ทั้งในส่วนองระบบงาน ระบบเงิน และระบบคน ที่ยังคงพึ่งพิงส่วนกลาง
- ควรมีการตั้งคณะกรรมการจังหวัดที่ประกอบด้วย 3 ภาคส่วน ร่วมกันทำงานในการเสนอแผนพัฒนาจังหวัด รวมถึงตรวจสอบการทำงานในการขับเคลื่อนโครงการต่าง ๆ
- งบประมาณพัฒนาจังหวัดยังถูกใช้อย่างผิดที่ผิดทาง ไม่ตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่
- ควรมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีความชัดเจน ที่สำคัญคือหากเป็นไปได้ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง
- หากต้องการผลักดันให้เกิดจังหวัดพันธุ์ใหม่จริง ๆ ต้องกล้าแตะโครงสร้างต้องปรับใหม่หมด ให้จังหวัดมีศักยภาพที่แท้จริง เป็นกลไกหลักในการทำงาน มีคน มีงบประมาณของตัวเอง ไม่ใช่ต้องขอผ่านส่วนกลางอย่างที่เป็นอยู่
- รัฐบาลกลางและส่วนภูมิภาคควรมีการกระจายอำนาจและการบริการประชาชนในหลายด้านให้กับส่วนท้องถิ่นได้ทำงานอย่างแท้จริง
- ควรเพิ่มอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้สามารถสั่งการหน่วยงานส่วนกลางที่มาทำงานในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ไม่ใช่การประสานงานเพียงเท่านั้น
- ในระบบการทำงานของภาครัฐ ควรเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน และภาคประชาชนเข้าไปด้วย โดยต้องให้ส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการคิด การวางแผน ตลอดจนการลงมือปฏิบัติด้วย เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลการทำงานระหว่างกัน และป้องกันการทุจริต

### 3.3 สรุปผลการลงพื้นที่จังหวัดขอนแก่น

#### 3.3.1 ผลการรับฟังความคิดเห็น

สำหรับผลการรับฟังความคิดเห็นในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นนี้เป็นการประมวลข้อมูล และข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่ได้จากการสนทนาและอภิปรายในการประชุมทั้ง 2 วัน ตามหัวข้อแนวทางการพัฒนาระบบการบริหารงานของจังหวัดให้เกิดความคล่องตัวทั้งในระบบงาน ระบบแผนและงบประมาณ รวมถึงระบบคน ทั้งนี้สามารถสรุปเป็นประเด็นรวมยอดโดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มสำคัญได้ดังต่อไปนี้

#### 1) กลุ่มภาคประชาสังคม เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

##### (1) ระบบงาน

- ปัญหาใหญ่ของการทำงานของระบบราชการไทยโดยเฉพาะหน่วยงาน ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ลงมาดำเนินการในเชิงพื้นที่คือทุกกระทรวง ทุก กรม ส่งคนลงมาทำงานแต่งงานหรือภารกิจที่รับมาดำเนินการนั้นเป็นงานของ ส่วนกลาง จึงขาดความยืดหยุ่นกับพื้นที่
- ปัญหาที่พบบ่อยครั้งคือจังหวัดและส่วนกลางขอส่งการมาที่ท้องถิ่นให้ทำ อย่างนั้น อย่างนี้ ทั้งที่บทบาทของตัวเองคือการกำกับดูแล
- ระบบราชการมองเราภาคเอกชนและประชาชนเป็นเพียงผู้รับรู้ว่าผู้ที่ จะร่วมมือกันพัฒนาจังหวัด
- การทำงานแบบบูรณาการสามหน่วยงานทั้งท้องถิ่น ภูมิภาค และส่วนกลาง ในระดับพื้นที่นั้น เป็นการร่วมกันแบบเฉพาะกิจเป็นส่วนมาก พอนายมา ตรวจเสร็จทุกคนก็แยกย้าย
- ส่วนภูมิภาคปิดกั้นโอกาสของภาคส่วนอื่น ๆ ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการ พัฒนาตัวชี้วัดการพัฒนาของจังหวัด ซึ่งสิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องส่งเสริมให้มี
- ความเชื่อมโยงทางด้านนโยบายและแผนงานระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นยังคงมีลักษณะที่ต่างคนต่างทำ

## (2) ระบบแผนและงบประมาณ

- แผนและงบประมาณของท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติใช้ได้จริง ต้องคอยปรับ ตามนโยบายของส่วนกลางและภูมิภาค
- การมีแผนจังหวัดที่ไม่ถูกแทรกแซงจากส่วนกลางจะเป็นประโยชน์ต่อการ พัฒนาจังหวัดโดยภาพรวม
- ภาษีของภาคเอกชนที่เสียไปกลับมาพัฒนาจังหวัดและตอบโจทย์การพัฒนา น้อยมาก
- เกิดการกระจายงบประมาณและใช้งบประมาณในพื้นที่อย่างไม่สมเหตุสมผล ตามความต้องการของประชาชน
- ในเรื่องการทำแผนงานพัฒนาจังหวัดทุกวันนี้ภาคเอกชนทำหน้าที่เป็นเสมือน ตรายางที่ไปประทับรับความเห็นชอบแผนที่ทางราชการคิดกันมาแล้ว
- กระบวนการจัดทำงบประมาณของจังหวัดควรเปิดให้ภาคส่วนต่าง ๆ ใน จังหวัดเข้าไปมีส่วนตั้งแต่กระบวนการเริ่มคิด ไม่ใช่เป็นตรายาง
- งบประมาณพัฒนาจังหวัดไม่ควรเป็นแค่บติมเต็มหรือเป็นงบที่ไปลงทุนกับ โครงการเล็ก ๆ แต่ต้องเป็นงบที่ใช้กับภาพรวมของจังหวัด

- ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัดที่ประกอบด้วยภาคส่วนที่มีความหลากหลายในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่ผู้ว่าฯ ทุกคนที่มาปฏิบัติหน้าที่ต้องนำไปใช้เป็นแผนงานหลักในการผลักดันการทำงาน

### (3) ระบบคน

- ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาประจำในขอนแก่นจำนวนหนึ่งมาในช่วงเวลาสั้น ๆ เท่านั้น บางที่ยังไม่ทันรู้จักกันดีไม่เกษียณก็โดนย้าย ให้ความร่วมมือกับเอกชนต้องเริ่มใหม่
- ควรมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด
- เสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ถ้ายังไม่สามารถผลักดันได้ถึงขั้นนั้น ควรให้คณะกรรมการสรรหาผู้ว่าฯ ต้องมารับฟังเสียงประชาชนว่าอยากได้ผู้ว่าฯ ลักษณะใด คุณสมบัติ

## 2) กลุ่มส่วนราชการ

### (1) ระบบงาน

- ขอนแก่นมีปัญหามากในเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะส่วนกลางที่เข้ามาทำงานในภูมิภาค กับภูมิภาคเพราะขอนแก่นเป็นศูนย์กลางของภาคเลยมีหน่วยงานราชการเหล่านี้เยอะ
- หน่วยงานภูมิภาคไม่สามารถรู้โครงการที่หน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาคดำเนินการได้ทั้งหมด จะทราบเมื่อเกิดปัญหาแล้ว
- แนวคิดว่าด้วยการบูรณาการการทำงานระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในระดับพื้นที่ยังคงเป็นแค่แนวคิด
- อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในทุกวันนี้มีเพียงแค่ว่ากับหน่วยงานในภูมิภาคเท่านั้น แต่สำหรับหน่วยงานส่วนกลางมีเพียงแค่การขอความร่วมมือ
- ก่อนที่จะมีการตั้งหรือยุบให้มาอยู่ภายใต้การทำงานของจังหวัด จำเป็นต้องมีการจำแนกภารกิจให้ชัดเจน
- ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นยังมีภารกิจทับซ้อนกันในหลายประเด็น
- จังหวัดส่วนใหญ่ทำงานตามภารกิจและนโยบายมากกว่าที่จะตอบสนองความต้องการของพื้นที่
- หน่วยงานในภูมิภาคยังต่างคนต่างทำตามสังกัดของตัวเอง

## (2) ระบบแผนและงบประมาณ

- อยากให้เปิดโอกาสกับภาคส่วนอื่น ๆ นอกภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนตั้งแต่ขั้นตอนแรก จนถึงการแบ่งสรรงบประมาณในการพัฒนาจังหวัด ซึ่งจะช่วยให้การแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ทำได้ดีขึ้น
- การจัดสรรงบประมาณในลักษณะขอตรงผ่านจังหวัด อาจจะช่วยให้การแก้ไขปัญหา และการพัฒนาจังหวัดมีประสิทธิภาพเพิ่มมากยิ่งขึ้น
- หน่วยงานจำนวนมากจะสังกัดส่วนภูมิภาคหรือขึ้นตรงต่อจังหวัด แต่ทั้งคนและงบประมาณก็ยังคงมาจากส่วนกลางอยู่ดี
- ระยะเวลาในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดมีอยู่อย่างจำกัดฉะนั้นการทำแผนร่วมกันจึงเป็นไปได้ยากจากปัญหาเรื่องระยะเวลา
- หากต้องการให้แนวคิดเรื่องแผนเดียวประสบความสำเร็จอาจต้องมีการทบทวนเรื่องกฎหมายในการวางแผนและจัดทำงบประมาณร่วมด้วย
- งบประมาณในการส่งเสริมการเป็นจังหวัดพันธุ์ใหม่อาจต้องมุ่งเน้นที่การทำงานพัฒนาและการลงทุนให้มากยิ่งขึ้น ไม่ใช่เป็นงบประมาณสนับสนุนส่วนที่ขาดของหน่วยงานต่าง ๆ
- การวางแผนจังหวัดจำเป็นต้องเพิ่มส่วนการมีส่วนร่วมหรือการประชาคมกับประชาชนในพื้นที่ให้มากยิ่งขึ้น
- งบประมาณที่เหลือใช้ภายในจังหวัดไม่ควรมีการส่งคืน แต่ควรให้จังหวัดสามารถนำไปใช้ในกิจกรรมหรือโครงการอื่น ๆ เพิ่มเติมได้

## (3) ระบบคน

- ควรเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าฯ ให้มีอำนาจในการให้คุณให้โทษข้าราชการที่อยู่ภายใต้อำนาจได้เพื่อให้สามารถสั่งการกันได้จริง
- รองผู้ว่าฯ หรือผู้ว่าฯ สามารถมาจากหน่วยงานอื่นได้ ตามความจำเป็นและลักษณะการพัฒนาเฉพาะของจังหวัด
- การสรรหาผู้ว่าฯ หรือรองผู้ว่าฯ รูปแบบใหม่ อาจจำเป็นต้องมีหลักสูตรพิเศษเฉพาะสำหรับผู้ว่าฯ หรือรองผู้ว่าฯ เหล่านี้

### 3.3.2 ผลแบบแสดงความคิดเห็น

- การทำงานในระดับพื้นที่ควรให้อำนาจกับจังหวัดอย่างเต็มรูปแบบและกระจายอำนาจไปตามลำดับชั้น เพื่อให้พื้นที่สามารถประสานงานกันได้จริง ทำงานร่วมกันได้จริง ไม่จำเป็นต้องรอคำสั่งจากส่วนกลางในการตัดสินใจ
- การแบ่งบทบาทภารกิจระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนกลางในภูมิภาค ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นต้องมีความชัดเจน วันนี้ควรออกกฎหมายที่ระบุว่าท้องถิ่นห้ามทำอะไร ไม่ใช่ท้องถิ่นทำอะไรได้บ้าง
- การมีส่วนร่วมของประชาชนจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนต้องให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริง นำเอาข้อคิดเห็นของประชาชนไปใช้อย่างแท้จริง ไม่ใช่การทำพอเป็นพิธีตามที่กฎหมายกำหนดแต่ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ
- การวางแผนและงบประมาณการพัฒนาจังหวัดต้องให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางในการคิด และวางแผนการใช้ ไม่ใช่ราชการคิด ให้ประชาชนมาตัดสินใจว่าจะรับหรือไม่รับ ซึ่งสุดท้ายก็ไม่มีผลเพราะราชการอยากทำ
- ในท้ายที่สุดแล้วการทำงานระดับภูมิภาคที่ผู้นำมาจากการแต่งตั้งต้องปรับเปลี่ยนสู่ระบบการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่มีความชัดเจน 4-6 ปี ตามแต่จังหวัดเห็นควร
- ระบบงบประมาณต้องมีการปรับเปลี่ยนหากต้องการให้การทำงานมุ่งเน้นการบูรณาการในระดับพื้นที่ เพราะงบประมาณส่วนใหญ่ของจังหวัดทุกวันนี้ยังคงส่งผ่านมายังหน่วยงานตามภารกิจซึ่งสุดท้ายไม่สามารถประสานงบประมาณกันได้
- งบประมาณต้องขอผ่านจังหวัดเท่านั้น เองงบประมาณที่แต่ละจังหวัดมีหรือควรได้มาทางแล้วให้หน่วยงานในจังหวัดขอผ่านจังหวัดไปเลย เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่เดินไปได้

## 3.4 สรุปผลการลงพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา

### 3.4.1 ผลการรับฟังความคิดเห็น

สำหรับผลการรับฟังความคิดเห็นในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรานี้เป็นการประมวลข้อมูล และข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่ได้จากการสนทนาและอภิปรายในการประชุมทั้ง 2 วัน ตามหัวข้อแนวทางพัฒนากระบวนการบริหารงานของจังหวัดให้เกิดความคล่องตัวทั้งในระบบงาน ระบบแผนและงบประมาณ รวมถึงระบบคน ทั้งนี้สามารถสรุปเป็นประเด็นรวมยอดโดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มสำคัญได้ดังต่อไปนี้



1) กลุ่มภาคประชาสังคม เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) ระบบงาน

- การทำงานของภาครัฐไทยยังคงทำเป็นแบบโดดเดี่ยวขาดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือประชาชน
- ส่วนกลางและภูมิภาคควรถ่ายโอนอำนาจไปให้ส่วนท้องถิ่นทำงานมากยิ่งขึ้น
- ภาครัฐยังทำงานกันอย่างไม่เอกราช โดยเฉพาะในระดับจังหวัด แต่ละหน่วยงานต่างคนต่างทำ กลายเป็นปัญหาของประชาชน และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์
- การทำงานระหว่างท้องถิ่นและภูมิภาคมีความขัดแย้งมาก ส่งผลให้การทำงานไม่เป็นไปในลักษณะกำกับดูแล แต่เป็นไปในแนวการสั่งการมากกว่า
- การแก้ปัญหาของฉะเชิงเทรา ควรเป็นเรื่องของฉะเชิงเทรา โดยรวมคือ ให้กลายเป็น “จังหวัดจัดการตนเอง” คนในพื้นที่ดูแลกันเอง
- จังหวัดพันธุ์ใหม่ต้องมีความเป็นราชการน้อยลง เพื่อความคล่องตัว การตรวจสอบต้องมีประสิทธิภาพและมีระบบ รวมถึงจะต้องมีผู้ว่ามาจากการเลือกตั้ง
- AEC และ EEC ก็ยังมีปัญหา ท่าเรือ นิคมอุตสาหกรรม ก็ยังคงมีปัญหา ยังไม่รู้วาทิศทางนั้นควรไป ทางไหน

(2) ระบบแผนและงบประมาณ

- จังหวัดต้องมีอำนาจเต็มในการจัดการงบประมาณ เพื่อที่จะตอบสนองได้ทัน
- ต้องให้อำนาจท้องถิ่นได้ใช้เงินของตัวเอง
- การจัดทำงบประมาณทั้งหมดของหน่วยงานควรใช้ระบบขอผ่านจังหวัดไม่ใช่การจัดสรรมาทางกระทรวงหรือกรม
- การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากภาคส่วนอื่น ๆ นอกจากภาคราชการ
- จังหวัดปัจจุบันนี้ ทำแผนต่าง ๆ กระจุกอยู่แค่ในศูนย์กลาง ไม่ได้เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นโดยรอบให้เข้าไปมีส่วนร่วม

### (3) ระบบคน

- ฉะเชิงเทราประสบปัญหาผู้ว่าราชการอยู่ไม่ครบวาระ เปลี่ยนบ่อย ฉะนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน
- ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนที่มา ไม่ได้เป็นตัวแทนของพื้นที่ มีแนวทางของตนเอง ทำให้ไม่ได้แก้ปัญหาให้กับท้องถิ่น
- ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีนโยบายที่เห็นปัญหาหรือเห็นสภาพจริงของท้องถิ่น ไม่ใช่สั่งการเพียงอย่างเดียว
- ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีทีมรองผู้ว่าราชการจังหวัดของตนเองเพื่อให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ระยะเวลา ผู้บริหารท้องถิ่น ควรมาจากท้องถิ่น คนพื้นที่ควรเป็นผู้กำหนดว่าพวกเขาต้องการอะไร
- ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมาจากการเลือกตั้ง

## 2) กลุ่มส่วนราชการ

### (1) ระบบงาน

- ควรเป็นจังหวัดจัดการตนเอง มีความเป็นกรม ที่การบริหารจัดการเบ็ดเสร็จได้ภายใต้การบริหารจัดการของจังหวัดเอง โดยส่วนกลางทำหน้าที่สนับสนุนข้อมูลและการวิจัย
- ต้องแยกก่อนว่าหน่วยไหนขึ้นตรงต่อจังหวัดได้ กับหน่วยไหนเป็นเอกเทศ บางหน่วยงานเป็นเรื่องยากที่สังกัดจังหวัด เพราะดูภาพใหญ่หรือภาพรวมของทั้งภูมิภาค
- ระบบการทำงานในระดับผู้บริหารของจังหวัดควรมีการสร้างทีมตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่จังหวัดต้องการให้เกิดผล โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าทีม
- การทำงานของจังหวัดในอนาคตต้องมีการปฏิรูประบบฐานข้อมูลเพื่อเป็นตัวอ้างอิงในการขอรับงบประมาณและการวางแผนที่มีประสิทธิภาพ

### (2) ระบบแผนและงบประมาณ

- งบจังหวัดค่อนข้างน้อย คือ 2 ร้อยกว่าล้าน ฉะนั้นโครงการที่ทำได้จะเป็นโครงการขนาดเล็กและเมื่อเป็นโครงการบูรณาการก็จะเกิดปัญหาเพราะติดระเบียบหลายเรื่อง

- ปัญหาใหญ่ของเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด คือ ตัวชี้วัดที่ต้องจัดทำตามกรอบ ซึ่งบางครั้งไม่ตอบโจทย์พื้นที่มากนัก
- การจัดสรรงบประมาณของจังหวัดฉะเชิงเทราในปัจจุบันประสบปัญหา เพราะจังหวัดนี้มีประชากรแฝงมากเข้ามาใช้ประโยชน์ แต่การจัดสรรงบประมาณกลับไม่สอดคล้องกัน
- การจัดสรรงบประมาณผ่านระบบเดิมที่เป็นอยู่ไม่เอื้อให้เกิดการทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของพื้นที่เพราะหน่วยงานของงบประมาณผ่านต้นสังกัดไม่ใช่จังหวัด

### (3) ระบบคน

- การสร้างศักยภาพสูงให้ตัวผู้ว่าราชการจังหวัดควรเริ่มจากการปรับตัวชี้วัดของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ควรทำให้ได้ไวกว่านี้ เพราะปัจจุบันมันช้ามาก
- หากมีความพยายามเป็นกรมจังหวัดจริง ควรให้เรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลอยู่ในอำนาจของทรัพยากรจังหวัด
- ผู้ว่าราชการจังหวัดควรอยู่จนครบวาระตามกรอบ 4 ปี เพื่อให้การขับเคลื่อนงานมีความต่อเนื่องและดำเนินไปได้ตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้
- ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีอำนาจเฉพาะในการจัดจ้างผู้เชี่ยวชาญหรือที่ปรึกษาในการทำงานด้านการบริหารจังหวัด

### 3.4.2 ผลแบบแสดงความคิดเห็น

- ระบบงานของภาครัฐต้องทำให้เกิดการประสานงานและบูรณาการการทำงานกันได้อย่างแท้จริง ไม่ใช่ต่างคนต่างทำอย่างเช่นทุกวันนี้ กลายเป็นหน่วยงานหนึ่งทำ อีกหน่วยงานหนึ่งต้องคอยตามมาแก้ไข
- ต้องมีการแบ่งภาระหน้าที่ระหว่างหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนกลางในภูมิภาค ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนเพื่อให้การทำงานไม่ทับซ้อนกัน ซึ่งจะยังผลให้เกิดการแก้ไขปัญหาในเรื่องงบประมาณและบุคลากรด้วย
- ระบบการทำงานของภาครัฐต้องเลิกเป็นพ่อรู้ดีได้แล้ว แต่ต้องประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกมากยิ่งขึ้น ทั้งเอกชน ประชาสังคม และประชาชน เพื่อให้การขับเคลื่อนการทำงานของจังหวัดตอบโจทย์ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง
- ควรจัดตั้งกรมจังหวัดและปฏิรูปกระบวนการทำงานของจังหวัดใหม่ทั้งหมด เพื่อให้การทำงานของจังหวัดมีเอกภาพมากยิ่งขึ้น

- สำหรับในเรื่องของการวางแผนพัฒนาจังหวัดยังขาดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่น ๆ นอกภาครัฐ เพราะภาครัฐขาดความจริงจังในการดึงภาคส่วนเหล่านี้เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ความคิดเห็นที่รับฟังไม่ถูกนำไปใช้
- ระยะเวลาในการวางแผนพัฒนาจังหวัดค่อนข้างมีเวลาสั้น ส่งผลให้การวางแผนไม่สามารถวิเคราะห์ปัจจัยได้อย่างรอบด้านเพียงพอ
- งบประมาณจังหวัดควรมุ่งเน้นงบประมาณเชิงพื้นที่มากขึ้น โดยเฉพาะการเพิ่มงบล่าช้าให้จังหวัดนำมาบริหาร แทนที่จะส่งงบประมาณมาทางหน่วยงานอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
- ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่มีความแน่นอนและชัดเจน เพื่อให้สามารถผลักดันการทำงานได้จริงในพื้นที่
- การได้มาซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีการปรับเปลี่ยนวิธีการโดยเปิดโอกาสให้หน่วยงานอื่น ๆ สามารถเข้าถึงตำแหน่งนี้ได้ด้วย
- ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีอำนาจมากขึ้นในการสั่งการหน่วยงานส่วนกลางในจังหวัด และต้องสามารถเลือกทีมรองผู้ว่าราชการจังหวัดของตัวเองได้

### 3.5 สรุปผลการลงพื้นที่จังหวัดระยอง

#### 3.5.1 ผลการรับฟังความคิดเห็น

สำหรับผลการรับฟังความคิดเห็นในพื้นที่จังหวัดระยองนี้เป็นการประมวลข้อมูล และข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่ได้จากการสนทนาและอภิปรายในการประชุมทั้ง 2 วัน ตามหัวข้อแนวทางการพัฒนาระบบการบริหารงานของจังหวัดให้เกิดความคล่องตัวทั้งในระบบงาน ระบบแผนและงบประมาณ รวมถึงระบบคน ทั้งนี้สามารถสรุปเป็นประเด็นรวมยอดโดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มสำคัญได้ดังต่อไปนี้

#### 1) กลุ่มภาคประชาสังคม เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

##### (1) ระบบงาน

- ระบบราชการไทยโดยเฉพาะในระดับจังหวัดมีคณะกรรมการหลายชุดมากเกินไปจนความจำเป็นส่งผลให้ข้าราชการหมดเวลาไปกับการประชุม แต่ไม่ลงมือทำสักที สุดท้ายไม่รู้พื้นที่ที่ตัวเองลงมาทำงานอย่างแท้จริง อ่านแต่รายงาน
- ระบบงานกระจัดกระจายมาก มีการแบ่งงานยับย่อยในเรื่องที่เล็กน้อย ต่างคนต่างทำงาน ทำให้ขาดการทำงานแบบองค์รวม

- อีกปัญหาใหญ่คือพอแบ่งงานกันหลายหน่วยงานแล้ว แต่กลับไม่ประสานงานระหว่างกันให้ดี กลายเป็นว่าสร้างปัญหาให้ภาคส่วนอื่นแทน
- การกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นทั้งทุน คน และระบบงาน ควรมีการเร่งรัดให้ดำเนินการให้เร็วกว่าที่เป็นอยู่
- การทำงานพัฒนาพื้นที่ควรให้คนในพื้นที่เป็นผู้ดำเนินการ คือคนท้องถิ่นที่มีศักยภาพ ถ้าได้รับการสนับสนุนที่ดีเพียงพอจากส่วนกลาง
- ระบบราชการควรเหลือ 2 ส่วน ส่วนภูมิภาคไม่มีความจำเป็นมากนัก
- ควรยุบหน่วยงานส่วนภูมิภาคที่มากำกับดูแลงานที่ท้องถิ่นทำอยู่แล้ว ภูมิภาคมากำกับดูแลแต่แทบไม่ทำงานอะไรเลย มาถ่ายรูปลงแล้วก็ไป ให้ท้องถิ่นทำ

## (2) ระบบแผนและงบประมาณ

- ระบบแผนและงบประมาณของจังหวัดประสบความล้มเหลวจากข้อมูลที่ไม่มีการอัปเดตให้มีคุณภาพตามสมควร
- ระบบงบประมาณกระจุกอยู่ที่ส่วนกลางมากเกินไป แทนที่จะต้องผลักดันงบประมาณมาให้ท้องถิ่นจัดการให้มากกว่านี้
- แผนยุทธศาสตร์จังหวัดระยองขาดการมองการพัฒนาในอนาคต ทำแผนเน้นการแก้ไขปัญหามากกว่าที่จะมุ่งพัฒนา
- การทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดขาดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง ส่วนใหญ่ทำเป็นพิธีมากกว่าเอาข้อคิดเห็นไปดำเนินการจริง

## (3) ระบบคน

- การเกลี้ยอัตรากำลังคนของระบบราชการประสบปัญหามองทุกจังหวัดมีความต้องการเหมือนกันทั้งที่แต่ละจังหวัดมีความเฉพาะของตัวเอง บางจังหวัดต้องการคนมาผลักดันยุทธศาสตร์บางส่วนมาก แต่สุดท้ายจัดสรรคนมาเท่ากันหมด กลายเป็นทุกจังหวัดเหมือนกัน ซึ่งอนาคตไม่ควรเป็นเช่นนั้น
- ผู้ว่าฯระยองมาไวไปไว บางครั้ง 2 ปี 3 คน ฉะนั้นผู้ว่าควรมีการกำหนดอายุและวาระดำรงตำแหน่งให้ชัดเจนในการขับเคลื่อนงาน
- อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องมีมากกว่านี้ เพื่อให้สามารถสั่งการในเรื่องจำเป็นเร่งด่วนได้

- ควรมีการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดจากคนนอกในรูปแบบพิเศษเน้นคนมีความรู้ความสามารถในการทำงานด้านบริหาร และมีแนวทางการพัฒนาจังหวัดระยองที่มีความชัดเจน (ระบบผู้บริหารมืออาชีพในอดีต)

## 2) กลุ่มส่วนราชการ

### (1) ระบบงาน

- แนวคิดเรื่องระเบียบเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก หรือ อีอีซี นั้น เป็นแนวคิดหรือการดำเนินงานที่ชาวบ้านไม่ได้ต้องการให้มีการส่งเสริมเลย และคนในพื้นที่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้ นโยบายนี้เป็นสิ่งที่รัฐบาลโยนลงมาให้ประชาชนในพื้นที่
- แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายมาเช่นนี้ แต่ในความเป็นจริงภาคราชการไม่สามารถบังคับท้องถิ่นได้
- ปัญหาใหญ่ของการทำงานในระดับภูมิภาคคือการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ
- งานบางเรื่องยังขาดเจ้าภาพที่แน่ชัดในการทำงาน ยกตัวอย่างแผนบริหารจัดการน้ำของจังหวัดระยอง ซึ่งปัจจุบันยังขาดความชัดเจนว่าจะทำอย่างไร
- นโยบายหรือแผนงานที่ถูกส่งมาให้ระดับภูมิภาคทำ บางครั้งไม่ได้มีการสอบถามความต้องการของพื้นที่
- ระบบงานและการบริการจำนวนมากถูกส่งไปให้ส่วนกลางในการอนุมัติ ทำให้บางครั้งการให้บริการประชาชนมีปัญหาเรื่องความล่าช้า
- ระบบงานจำเป็นต้องแบ่งให้ชัดว่าหน่วยงานส่วนไหนทำงานอะไรบ้าง โดยเฉพาะหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาค
- ความสัมพันธ์กับหน่วยงานท้องถิ่นมีความพยายามในการถ่ายงานหลาย ๆ เรื่องให้ แต่ต้องยอมรับว่าท้องถิ่นยังไม่มีศักยภาพมากพอที่จะรับงานในหลายเรื่อง
- ระบบงานและการบริการควรหันไปใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์และระบบออนไลน์ให้มากยิ่งขึ้น
- ต้องเอาประชาชนเป็นศูนย์กลางในการผลักดันการแก้ไขปัญหา

## (2) ระบบแผนและงบประมาณ

- การออกแบบการพัฒนาหรือวางแผนนโยบายจากส่วนกลางมายังระดับภูมิภาคไม่มีการสอบถามความต้องการของพื้นที่ ส่งผลให้การจัดทำงบประมาณไม่สามารถตอบสนองการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ได้
- ความหลากหลายของหน่วยงานที่เข้ามาทำงานในระดับพื้นที่ ต่างหน่วยงานต่างมีแผนของตัวเอง แต่ไม่มีการประสานงานหรือประสานแผนที่ดี
- เป็นไปได้ไหมที่การทำงานเป็นกลุ่มงานจะเพิ่มบทบาทของภาคส่วนอื่นนอกราชการให้เข้ามามีบทบาทเพิ่มมากยิ่งขึ้น เพราะทุกวันนี้เราจะเห็นว่าการทำงานในการผลักดันการพัฒนาภายในจังหวัดโดยเฉพาะนโยบายต่าง ๆ ที่เออลงมาทำในพื้นที่ ประชาชนและภาคเอกชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายน้อยมาก

## (3) ระบบคน

- การให้ความดีความชอบยังไม่เป็นธรรมโดยเฉพาะการเกื้อหนุนบุคลากร และให้ผลงาน ส่งผลให้ภาระงานไม่สมดุล
- ผู้ว่าราชการจังหวัดระยองในอดีตค่อนข้างจะมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย จึงคิดเห็นว่าการควรมีการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งให้มีความชัดเจน พร้อมมีการประเมินผลการทำงานร่วมด้วย

### 3.5.2 ผลแบบแสดงความคิดเห็น

- ระบบราชการต้องมีการทบทวนบทบาทภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคให้มีความชัดเจนเพิ่มมากยิ่งขึ้น เพื่อให้การทำงานไม่ทับซ้อนกับหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น
- จังหวัดควรปรับสถานะกลายเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จในตัวเอง หรือตั้งเป็นกรมจังหวัดในแต่ละจังหวัด เพื่อให้มีอำนาจเต็มทั้งในเรื่องงาน เงิน และคน
- การถ่ายโอนภารกิจที่มีความจำเป็นต่อการบริการประชาชนในระดับพื้นที่ควรมีการเร่งรัดให้เกิดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการทำงานที่มุ่งเน้นส่งเสริมการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่มากยิ่งขึ้น
- ระบบแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดยังไม่มีแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นอย่างชัดเจนทั้งที่ จังหวัดระยองมีเอกชนหลาย ๆ เจ้าที่มีศักยภาพจำนวนมาก แต่ระบบการทำงานแบบราชการกลับไม่สามารถเปิดโอกาสให้คนเหล่านี้มาร่วมพัฒนาจังหวัดได้

- ระบบงบประมาณที่ยังคงเน้นเชิงภารกิจส่งผลให้การทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่ไม่เกิดขึ้นจริง ส่งผลให้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรแก้ไขปัญหาพื้นที่ได้จริง ๆ
- เห็นด้วยที่ระบบงบประมาณควรเป็นการจัดสรรผ่านจังหวัด โดยหน่วยงานภายในภูมิภาคขอผ่านจังหวัด
- ในอดีตจังหวัดระยองมีการปรับเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัดบ่อยครั้ง และทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้นำ ก็ย่อมนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงของแนวนโยบายในการพัฒนาจังหวัด ฉะนั้นเห็นควรว่าควรมีการกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเป็นระบบมากขึ้น
- การคัดเลือกรองผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเปิดโอกาสให้หัวหน้าส่วนราชการอื่นสามารถเข้าถึงตำแหน่งนี้ได้ด้วยตามความต้องการการพัฒนาของแต่ละจังหวัด เพื่อส่งเสริมให้เกิดความหลากหลายในการทำงาน
- ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมาจากการคัดเลือกแบบพิเศษอย่างที่เคยประยุกต์ใช้กับเมืองพัทยา มาก่อนคือระบบผู้บริหารมืออาชีพ แต่ระบบราชการต้องมอบอำนาจอย่างแท้ให้กับผู้บริหาร ไม่ใช่เปลี่ยนแต่หัวหน้า

### 3.6 สรุปผลการลงพื้นที่จังหวัดสุโขทัย

#### 3.6.1 ผลการรับฟังความคิดเห็น

สำหรับผลการรับฟังความคิดเห็นในพื้นที่จังหวัดสุโขทัยนี้เป็นการประมวลข้อมูล และข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่ได้จากการสนทนาและอภิปรายในการประชุมทั้ง 2 วัน ตามหัวข้อแนวทางการพัฒนาระบบการบริหารงานของจังหวัดให้เกิดความคล่องตัวทั้งในระบบงาน ระบบแผนและงบประมาณ รวมถึงระบบคน ทั้งนี้สามารถสรุปเป็นประเด็นรวมยอดโดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มสำคัญได้ดังต่อไปนี้

#### 1) กลุ่มภาคประชาสังคม เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

##### (1) ระบบงาน

- สุโขทัยมีคณะกรรมการ และคณะทำงานชุดต่างๆ เยอะมาก เยอะจนบางที่ไปประชุมกันแทบไม่ไหว หรือชีวิต 20 กว่าวันต้องไปประชุมอย่างเดียว จนข้าราชการแทบไม่มีเวลาในการทำงานหรือลงพื้นที่จริง ๆ การประชุมพวกนี้ บางที่หน่วยงานก็ซ้ำซ้อนกัน ประชุมแล้วประชุมอีก



- คณะกรรมการหรือคณะทำงานระดับจังหวัดไม่ใช่พื้นที่แสดงความเห็นจริง แต่เป็นพื้นที่ชี้แจงว่าจังหวัดจะทำอะไร สุดท้ายภาคส่วนอื่น ๆ ก็ไม่ได้มีส่วนร่วมกับระบบงานกับภาครัฐ
- ปัญหาความทับซ้อนกันในการทำงานของหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาค หน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานภายในภูมิภาค ส่งผลให้บางครั้งข้าราชการต้องทำงานที่หลากหลาย จัดลำดับความสำคัญผิด จนละเลยพื้นที่
- การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง
- การแก้ไขปัญหาซ้ำซ้อนที่ผ่านกันมา 2 ปี ไม่ได้เกิดจากการทำงานที่มีประสิทธิภาพของทุกหน่วยงานแต่เป็นเพราะ 2 ปีมานี้ฝนแล้ง
- ภาครัฐไม่มีความจริงใจในการนำเอาข้อเสนอแนะหรือโครงการที่เอกชนมุ่งหวังให้เกิดไปปฏิบัติจริงจัง
- ท้องถิ่นไม่สามารถทำงานตามแผนของตัวเองได้ เพราะปัญหาการสั่งการและนโยบายฉุกเฉินที่ถูกเร่งรัดให้ต้องนำมาจัดทำทดแทนแผนที่วางไว้
- บทบาทของส่วนราชการที่ดีคือการทำหน้าที่ส่งเสริมการทำหน้าที่ของภาคส่วนอื่นๆ แต่ทุกวันนี้ภาครัฐกลายเป็นตัวถ่วงสำคัญของการทำงานของหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งที่เอกชนกับภาคประชาสังคมเขาทำงานกันเหนียวแน่น
- คณะบริหารจัดการน้ำ เพื่อบริการจัดการน้ำในจังหวัดสุโขทัย ยังไม่เพียงพอเนื่องจากองค์ประกอบกรรมการเป็นเพียงไม้ประดับที่ไม้ทราบปัญหาจริงในพื้นที่ และที่มาของคณะกรรมการไม่มีความเหมาะสม จึงเสนอให้จัดเป็นสภา โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานและมีประชาชนผู้ทราบปัญหามาร่วมในสภา และสร้างกระบวนการที่เชื่อมโยงมิตรภาพ เพราะน้ำควรแก้ด้วยมิตรภาพ ไม่ใช่อำนาจการบังคับทางกฎหมาย

## (2) ระบบแผนและงบประมาณ

- การจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดและการวางแผนงบประมาณขาดการมีส่วนร่วม ส่วนใหญ่เป็นการตัดสินใจกันเองของส่วนราชการในจังหวัด
- งบประมาณจังหวัดถูกนำไปใช้อย่างไม่เกิดประโยชน์ บางครั้งถูกนำไปใช้เพื่อเติมเต็มโครงการตามพันธกิจของหน่วยงานมากกว่าแก้ปัญหาพื้นที่

- การจัดสรรงบประมาณของประเทศไทยส่งผ่านจากหน่วยงานมากกว่าที่จะเน้นการมอบงบประมาณตามความต้องการของพื้นที่ทำให้งบประมาณจังหวัดจริง ๆ มีน้อยมาก
- ส่วนราชการจัดรับฟังความคิดเห็นแผนและงบประมาณเป็นพิธีเท่านั้น สุดท้ายเอาแผนที่ตัวเองคิดไว้แล้วมาให้ภาคเอกชนและประชาชนประทับตรา ยอมรับรอง
- เสนอให้ควรมีการจัดสรรงบประมาณเป็นพิเศษให้ประชาชนและเอกชน ร่วมกันบริหารแล้วเปรียบเทียบกับภาครัฐ
- ควรทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยเริ่มจากฐานคือท้องถิ่น ไม่ใช่การคิดแผนจากจังหวัดแล้วให้ท้องถิ่น ปรับตาม
- ส่วนราชการควรให้ประชาชนและเอกชนเป็นบุคคลตั้งต้นในการทำแผนการ พัฒนาจังหวัด โดยที่ตัวเองแสดงบทบาทแนะนำและให้ข้อมูลเท่านั้น

### (3) ระบบคน

- ผู้ว่าราชการจังหวัดควรปรับบทบาทไปทำงานในการส่งเสริมการสร้าง เครือข่ายในการทำงานของประชาชนในพื้นที่ ฉะนั้นจะมาจากหน่วยงานไหน ก็อาจไม่ใช่ประเด็นสำคัญ
- การคัดสรรผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีการวัดเรื่องความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ พื้นที่ด้วย เพราะกว่าผู้ว่าราชการแต่ละคนจะเข้าใจต้องใช้เวลาอัน บางครั้ง เข้าใจพื้นที่แล้ว ก็ถูกย้าย

## 2) กลุ่มส่วนราชการ

### (1) ระบบงาน

- การทำงานของหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาคค่อนข้างมีหลากหลายลักษณะ ฉะนั้นอาจจำเป็นต้องแบ่งก่อนว่าหน่วยงานส่วนกลางในลักษณะไหนควรทำ หน้าที่อย่างไร หรืออย่างไรควรถูกยุบเข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจของส่วน ภูมิภาค
- ภาครัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นยังคงประสบปัญหา เรื่องการทำงานที่กระจุกกระจาย ไม่เป็นเอกภาพ ที่สำคัญคือต่างคนต่างทำ ไม่มีการประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ

- ระบบงานในอนาคตจำเป็นต้องนำเอาระบบอิเล็กทรอนิกส์และระบบออนไลน์มาใช้ให้มากยิ่งขึ้น
- การทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานไม่เกิดขึ้นจริง การประชุมหลาย ๆ ครั้งที่จัดขึ้นมีลักษณะเป็นการรับฟังนโยบายมากกว่าการเปิดโอกาสให้มีการพูดคุยกันอย่างจริงจังเพื่อแก้ไขปัญหา
- การจัดประชุมของคณะกรรมการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในจังหวัดมีอยู่มากมาย มีการประชุมแทบจะทุกสัปดาห์ จนบางครั้งไม่มีเวลาทำงาน
- ควรลดการประชุมหรือจัดประชุมเฉพาะในกลุ่มของหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องจริง ๆ แม้ว่าคนจัดอาจจะอยากให้คนอื่นรู้ว่าหน่วยงานอื่น ๆ จะทำอะไรบ้าง แต่ในเชิงสาระแทบไม่ได้ และยิ่งสูญเสียเวลากับหน่วยงานที่ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องด้วย

## (2) ระบบแผนและงบประมาณ

- ระบบงานที่ไม่มีความชัดเจนส่งผลให้เกิดปัญหาการของงบประมาณทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
- ปัญหาที่เรื่องงบประมาณน่าจะเป็นเรื่องของศักยภาพของบุคคลในการประสานงานเรื่องงบประมาณระหว่างหน่วยงานมากกว่า
- การจัดทำแผนงบประมาณทำกันแบบกระตั้นหันและเร่งด่วน เรียกได้ว่ายัดใส่มือกันให้ไปทำเลยก็ว่าได้ โดยไม่ได้ถามเลยว่าหน่วยงานนั้นพร้อมหรือไม่ และมันเป็นความจำเป็นแค่ไหน
- ส่วนใหญ่โครงการตามแผนงบประมาณจังหวัดถูกคิดขึ้นมาเองแบบเร็ว ๆ ของหน่วยงานในจังหวัดไม่มีการถามความต้องการจริง ๆ ของพื้นที่ เพราะไม่เช่นนั้นจะไม่ทันการของงบประมาณ
- งบประมาณการพัฒนาจังหวัดถูกนำไปใช้ในเรื่องที่ไม่เกิดประโยชน์หรือเรื่องเดิม ๆ ที่เคยดำเนินการแล้ว เนื่องจากจังหวัดสามารถทำแผนงานได้ง่าย
- งบประมาณในการพัฒนาจังหวัดโดยตัวกฎหมาย กฎเกณฑ์ และแนวคิดนั้นถูกวางมาดี แต่ปัญหาใหญ่ของมันคือกระบวนการในการจัดทำงบประมาณประเภทนี้มีปัญหามาก ขาดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
- การรับฟังความคิดเห็นที่มีการดำเนินการส่วนใหญ่ทำเป็นพิธีมากกว่ามุ่งหวังที่จะเอาความคิดเห็นเหล่านั้นมาดำเนินการจริง

### (3) ระบบคน

- ผู้ว่าราชการจังหวัดของสุโขทัยส่วนใหญ่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาเพื่อรอเกษียณอายุ หรือไม่ก็รอไปอยู่จังหวัดใหญ่ ส่งผลให้ไม่ได้ทำงานอย่างแท้จริง ฉะนั้นจึงควรมีการกำหนดกรอบวาระการดำรงตำแหน่งให้มีความชัดเจน
- การคัดสรรผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีการทดสอบความเข้าใจพื้นที่ด้วย
- ควรมีการเปิดตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดให้มาจากหน่วยงานอื่นที่มีศักยภาพด้วยเพื่อให้เกิดความหลากหลายในการทำงาน

#### 3.6.2 ผลแบบแสดงความคิดเห็น

- ควรมีการยุบเลิกหรือลดคณะกรรมการที่ทำงานอยู่ในระดับจังหวัดเพื่อขับเคลื่อนเรื่องต่าง ๆ ให้น้อยลง โดยเน้นเฉพาะเรื่องหรือประเด็นที่มีความสำคัญต่อจังหวัด เพื่อให้ข้าราชการมีเวลาไปทำงานมากขึ้น ไม่ใช่หมดเวลาไปกับการประชุม
- ควรมีการแบ่งภารกิจและหน้าที่ระหว่างหน่วยงานให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาการทำงาน และการของบประมาณที่ทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงาน ซึ่งส่งผลอย่างมากต่อการใช้งบประมาณที่ไม่เกิดประโยชน์
- ภาครัฐต้องเปิดรับความคิดเห็นของภาคเอกชน ประชาสังคม และประชาชนมากยิ่งขึ้น เพราะคนในพื้นที่ย่อมรู้ปัญหา และรู้วิธีการแก้ไขปัญหาที่ดีที่สุด
- ระบบราชการควรปรับเปลี่ยนการทำงานจากผู้ชี้แนะและผู้ลงมือทำมาเป็นผู้ส่งเสริมให้เกิดการสร้างเครือข่ายการทำงานในระดับพื้นที่ ให้ประชาชน และภาคส่วนอื่น ๆ เขาออกแบบแนวทางการพัฒนาจังหวัดของตัวเอง ไม่ใช่การนำเอานโยบายจากส่วนกลางมาผลักดันจนเกิดปัญหาในพื้นที่
- ในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดควรให้ภาคส่วนอื่น ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และนำข้อเสนอแนะ ข้อคิดเห็น รวมถึงโครงการที่นำเสนอไปปฏิบัติใช้อย่างแท้จริง ไม่ใช่ทำเป็นพิธี
- กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของสุโขทัยประสบปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมแม้กระทั่งหน่วยงานราชการกันเองก็ถูกบังคับให้ทำงานตามแผนที่จังหวัดคิดขึ้นมาเอง กลายเป็นว่างบประมาณพัฒนาจังหวัดไม่ได้ช่วยพัฒนาจังหวัด แต่ทำอยู่กับเรื่องเดิม ๆ เพราะเขียนแผนง่าย ไม่เสี่ยงถูกตรวจสอบ

- ควรมีการจัดสรรระบบงบประมาณใหม่หากมีความมุ่งหวังให้เกิดการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ คือเน้นงบประมาณของจังหวัดมากกว่างบฟังกึ่งที่มาจากหน่วยงานราชการภายในภูมิภาค
- อยากให้มีการเจียดงบประมาณบางส่วนของราชการมาให้ประชาชนและเอกชนร่วมกันบริหารเพื่อให้เห็นถึงผลลัพธ์ของเงินงบประมาณที่ภาครัฐ และภาคส่วนอื่นใช้
- การคัดสรรผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีการคำนึงถึงเรื่องความรู้ความเข้าใจในระดับพื้นที่ด้วย ไม่ใช่เลือกกันตามกระแสการเมือง หรือให้เป็นความดีความชอบ
- ผู้ว่าราชการควรมีการแสดงวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัดด้วยเพื่อให้เป็นเกณฑ์สำคัญในการคัดเลือกให้เข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่ รวมถึงต้องมีการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่มีความชัดเจน

### บทที่ 3 ผลการจัดประชุมเพื่อนำเสนอรูปแบบและแนวทางการพัฒนาจังหวัดที่เหมาะสม

#### 1. การนำเสนอรายงานผลการลงพื้นที่ในจังหวัดน่าน

โครงการการพัฒนาจังหวัดพันธุ์ใหม่เกิดขึ้นและดำเนินไปควบคู่กับโครงการกรมพันธุ์ใหม่ ซึ่งเป็นโจทย์ของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศเพื่อสร้างความคล่องตัวให้กับจังหวัด เพื่อแก้ไขปัญหาการทำงานของจังหวัดที่ยังขาดเอกภาพ และความหลากหลายของหน่วยงาน เพื่อให้สอดคล้องกับมิติการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในรูปแบบใหม่ ๆ ซึ่งในปัจจุบันจังหวัดถือเป็นหน่วยงานสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาของประเทศ สำหรับงานศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมกับสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยความร่วมมือทางวิชาการกับคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในการศึกษาตัวแบบการปฏิรูปจังหวัดเพื่อส่งมอบให้ทางกระทรวงมหาดไทยนำไปดำเนินการในการปฏิรูปต่อไป

โดยในระยะเริ่มแรกได้ศึกษาหาข้อมูลเกี่ยวกับความคาดหวัง ซึ่งแน่นอนสำหรับประเด็นนี้มีการศึกษาค้นคว้าจำกัด ฉะนั้นสิ่งที่ได้รับจึงเป็นโจทย์ที่ต้องมีการหาคำตอบในหลากหลายประเด็น หลากหลายเรื่อง ซึ่งเป็นหน้าที่ของทีมนักวิจัยต้องไปหาคำตอบ ทั้งนี้มีความพยายามในการประสานงานกับทางกระทรวงมหาดไทย ในหลายมิติโดยเฉพาะในมิติการปฏิรูป รวมถึงจังหวัดที่ควรนำมาเป็นต้นแบบในการศึกษาหรือจังหวัดน่านรอง ฉะนั้นจึงมีการวางกรอบการศึกษาออกมาเป็น 3 ด้านหลัก คือประเด็นเรื่องระบบงาน ระบบงบประมาณและแผน และสุดท้ายคือเรื่องระบบกำลังคน โดยนำกรอบทั้ง 3 นี้ไปศึกษาและดำเนินกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันเพื่อพัฒนาตัวแบบในจังหวัดน่านรอง 6 จังหวัด ซึ่งมีความแตกต่างกันทั้งในเชิงความท้าทาย การพัฒนา และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งลักษณะผู้ว่าราชการจังหวัดที่เข้าไปทำงานต้องมีลักษณะเฉพาะบางประการ โดยที่มีจังหวัดน่านรองอย่างเช่น ระยอง และฉะเชิงเทรา ที่มีความโดดเด่นเรื่อง EEC แต่ 2 จังหวัดก็มีความต่างกันในการพัฒนา หรืออย่างในขอนแก่นมีความน่าสนใจเรื่องการพัฒนาเมือง หรืออย่างในกรณีของสุโขทัยให้ความสนใจกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ หรือจังหวัดนครพนม ที่เน้นเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิต ในขณะที่จังหวัดภูเก็ตเน้นเรื่องการพัฒนาการท่องเที่ยว

สำหรับตัวแบบที่เสนอในครั้งนี้ เป็นเพียงเบื้องต้นของการพัฒนาการบริหารงานจังหวัดเท่านั้น และ  
แน่นอนว่าไม่ต้องการแก้ไขแบบสุดโต่ง เพราะต้องการให้เกิดผลกระทบในเชิงบวกและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง  
ซึ่งยังคงมีการปรับปรุงตัวแบบให้ดีขึ้น

### 1.1 ผลการดำเนินงานในภาพรวม

โครงการการพัฒนาจังหวัดที่มีความคล่องตัวในการบริหารระบบงาน ระบบเงิน และระบบกำลังคน  
หรือ จังหวัดพันธุ์ใหม่ ในความเป็นจริงชื่อโครงการมีปัญหาอยู่มาก และสร้างความสับสนโดยเฉพาะในช่วงการลง  
พื้นที่เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล และประมวลข้อมูลที่ได้เหล่านั้นออกแบบตัวแบบเพื่อนำไปสู่การพัฒนาการบริหาร  
ราชการแผ่นดินในระดับจังหวัด เพราะชื่อโครงการมีความดึงดูด ทำให้เกิดความคาดหวังต่อตัวแบบว่าจะเป็นการ  
พลิกโฉมการบริหารราชการจังหวัด แต่ในความเป็นจริง การศึกษาของโครงการนี้มีข้อจำกัดหลายอย่างตั้งแต่ต้น  
โดยเฉพาะโจทย์การศึกษาที่ต้องการให้เกิดการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินของจังหวัดที่มีอยู่เดิมโดยไม่ไป  
ปรับปรุงโครงสร้างที่มีอยู่ ซึ่งเป็นข้อจำกัดใหญ่ของงานศึกษาคั้งนี้ คณะผู้วิจัยจึงได้หารือกับทาง  
คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เพื่อจัดทำข้อเสนอตัวแบบเป็นสองลักษณะคือตัวแบบตามข้อจำกัดหรือโจทย์ที่  
ได้รับ กับตัวแบบที่มีการปรับปรุงมาก เพื่อให้เกิดการพลิกโฉมอย่างแท้จริง ดังนั้นในการนำเสนอหรือการหารือ  
ร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการลงพื้นที่ คณะผู้วิจัยจึงวางอยู่บนกรอบข้างต้น โดยเฉพาะการมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยน  
ระบบงาน ระบบเงิน และระบบคน ทั้งนี้ต้องทำความเข้าใจเบื้องต้นว่า งานนี้วางอยู่บนฐานที่ว่าจังหวัดยังคงเป็น  
การบริหารส่วนภูมิภาค ฉะนั้นการไปถึงเรื่องจังหวัดจัดการตนเองจึงยังไม่ถึง

การศึกษาประเด็นเรื่องจังหวัดหรือการบริหารราชการแผ่นดินในระดับภูมิภาคถือเป็นโจทย์ใหญ่ที่มี  
ความสำคัญ เพราะการออกแบบโครงสร้างระบบราชการลักษณะนี้มีความมุ่งหวังให้ระบบการทำงานของส่วน  
ภูมิภาคเป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น ฉะนั้นหากส่วนภูมิภาคมีประสิทธิภาพจะส่งผล  
ให้ระบบการทำงานโดยรวมของทั้งประเทศดำเนินไปได้เป็นอย่างดี แต่ปัญหาคือระบบการทำงานในลักษณะนี้มีอยู่  
จำนวนน้อยมากในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ฉะนั้นหากต้องการปฏิรูปหรือยกระดับการทำงานของส่วนภูมิภาคจึง  
สามารถทำได้อย่างจำกัดเพราะขาดบทเรียนที่ดีจากต่างประเทศ การศึกษาโดยรวมของงานนี้จึงผูกโยงอยู่กับการ  
เรียนรู้จากประสบการณ์ภายในประเทศเป็นสำคัญ มากกว่าที่จะมองตัวแบบในต่างประเทศ ซึ่งมีให้ศึกษาน้อย  
ดังนั้นการเรียนรู้จากผู้ปฏิบัติงานจริงจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญสูงสุด เพราะบุคลากรผู้ผ่านการทำงานจริงย่อม  
เล็งเห็นปัญหาและนำเสนอทางแก้ไขเพื่อให้การทำงานดีขึ้นได้ การศึกษาคั้งนี้จึงเน้นไปที่การประชุมเพื่อระดมความ

คิดเห็นในการปรับปรุงตัวแบบ แม้ว่าคณะผู้วิจัยจะมีตัวแบบเบื้องต้นในการอภิปรายแล้ว แต่ตัวแบบดังกล่าวไม่ถือเป็นจริง หากแต่เป็นเพียงตัวกลางในการนำบทสนทนาเพื่อแสวงหาข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ดีจากผู้ร่วมอภิปราย

สำหรับการเลือกจังหวัดในครั้งนี้มีสมมติฐานที่ว่าปัญหาของแต่ละจังหวัดมีไม่เหมือนกัน ฉะนั้นการออกแบบตัวแบบที่ใช้ได้ทุกจังหวัดจึงแทบเป็นไปไม่ได้ยาก เพราะปัญหาที่จังหวัดแต่ละจังหวัดเจอไม่เหมือนกัน ทำให้การเลือกจังหวัดต้องคำนึงจากประเด็นเรื่องยุทธศาสตร์ กับบทบาทนำของจังหวัดในการพัฒนา ยกตัวอย่างภูเก็ต มีความชัดเจนอย่างมาก มียุทธศาสตร์ในการพัฒนาการท่องเที่ยว และที่สำคัญคือมีมิติเรื่องการพัฒนาเมือง สำหรับนครพนม นั้นมีความสำคัญในเรื่องปัญหาระดับคุณภาพชีวิต ในขณะที่เดียวกันยังถูกเลือกเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ในส่วนของขอนแก่น เหตุผลสำคัญที่ได้รับเลือกคือมีความโดดเด่นมากของเครือข่ายการพัฒนาเมืองและเรื่องการส่งเสริมการลงทุน หรือจะเชิงเทร่าเป็นตัวแบบการพัฒนาพื้นที่ EEC ซึ่งเป็นแนวคิดแบบบนลงล่างที่ส่วนกลางสั่งมา ประชาชนในพื้นที่แทบไม่ทราบข้อมูล และที่น่าสนใจว่านั่นคือยังเป็นพื้นที่ส่งเสริมการเกษตรร่วมด้วย ในขณะที่ระยองมีลักษณะคล้ายกัน แต่ต่างตรงเรื่องการผสมผสานการพัฒนาของอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และการท่องเที่ยว สำหรับในส่วนของจังหวัดสุโขทัยนั้นมีความสำคัญในเรื่องการบริหารจัดการภัยพิบัติ และการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ทั้งนี้ 6 จังหวัดนี้เป็นเพียงพื้นที่ศึกษาเท่านั้น

## 1.2 ผลการศึกษาจำแนกตามประเด็น ระบบงาน ระบบแผนและงบประมาณ และระบบคน

เมื่อมีการกำหนดพื้นที่จังหวัดเพื่อใช้เป็นต้นแบบในการศึกษาและรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประเด็นสำคัญที่เป็นจุดมุ่งหมายของการลงพื้นที่คือพยายามเข้าใจปัญหาของการทำงานในการบริหารจัดการจังหวัดทั้งในเรื่องระบบงาน ระบบแผนงานและงบประมาณ และระบบคน โดยสามารถสรุปประเด็นสำคัญจากการลงพื้นที่ทั้ง 6 จังหวัดได้ดังนี้

### 1.2.1 ระบบงาน

#### 1) ความเห็นส่วนราชการ

- ระบบมีความซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาค หน่วยงานภูมิภาค และหน่วยงานท้องถิ่น



- การบูรณาการงานในจังหวัดยังคงประสบปัญหา หน่วยงานต่าง ๆ ยังทำงานภายใต้สังกัดกรมเป็นหลัก
- การถ่ายโอนภารกิจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงไม่สมบูรณ์
- หลายหน่วยงานที่ควรโอนเข้ามาสังกัดส่วนภูมิภาคยังไม่สามารถย้ายมาได้ โดยเฉพาะของกระทรวงเกษตร
- บทบาทของหน่วยงานส่วนกลางควรปรับเป็นแค่ผู้สนับสนุนเชิงข้อมูลและการวิจัย
- หน่วยงานส่วนกลางที่มีกฎหมายและหน้าที่อื่นต้องมีความรู้เฉพาะเช่น สรรพสามิต/ศุลกากร ควรต้องเป็นหน้าที่ของส่วนกลางในภูมิภาค

## 2) ความเห็นภาคเอกชน ประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ระบบมีความซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาค หน่วยงานภูมิภาค และหน่วยงานท้องถิ่น
- หนังสือสั่งการของทางส่วนภูมิภาคและส่วนกลางบางครั้งมีความทับซ้อนกัน และมาในช่วงเร่งด่วน ทำให้ส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองได้
- ส่วนกลางและภูมิภาคควรกระจายงานบริการให้ส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามกฎหมาย
- ควรลดการกำกับดูแลของส่วนภูมิภาคเพราะท้องถิ่นถูกตรวจสอบซ้ำซ้อนจากหลายหน่วยงาน
- ควรเพิ่มบทบาทของภาคประชาสังคมและภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของจังหวัด

### 1.2.2 ระบบแผนงานและงบประมาณ

#### 1) ความเห็นส่วนราชการ

- แผนยุทธศาสตร์จังหวัดยังคงมีลักษณะ Top-Down มากกว่าที่จะเป็น Bottom-Up
- การจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดทำกันแบบเร่งด่วน ทำให้หลายหน่วยงานไม่สามารถเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาจังหวัดได้ ขาดการมีส่วนร่วมที่ชัดเจนในการทำแผนของงบประมาณ
- หน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาคไม่อยู่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ส่งผลให้การของบประมาณทับซ้อนกัน

- งบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัดมีน้อยส่งผลให้ไม่สามารถขับเคลื่อนนโยบายใหญ่ ๆ ได้
- งบประมาณส่วนใหญ่มาตามหน่วยงานภูมิภาค ตามคำขอของกรมต่าง ๆ
- การบริหารกิจการภารกิจตามยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดสุดท้ายก็มอบอำนาจไปตามหน้าที่ของหน่วยงานในภูมิภาคเหมือนเดิม

## 2) ความเห็นภาคเอกชน ประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- แผนการพัฒนาพื้นที่ที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถูกนำไปพิจารณา เช่นเดียวกับแผนชุมชนที่ผ่านการทำประชาพิจารณ์
- เอกชนกลายเป็นตรายางประทับแผนพัฒนาจังหวัดมากกว่าที่จะให้เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และภาคประชาสังคมไม่มีโอกาสในการนำเสนอแนวทางการพัฒนาจังหวัด
- ควรมีคณะกรรมการยุทธศาสตร์จังหวัดที่ประกอบด้วยภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม โดยมีสัดส่วนของภาคเอกชนและประชาสังคมมากกว่า เพื่อวางแผนพัฒนาจังหวัด โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำไปปฏิบัติ
- การจัดทำงบประมาณควรเพิ่มบทบาทของเอกชนและภาคประชาสังคมเข้าไปด้วย โดยเฉพาะในกระบวนการตรวจสอบการใช้งบประมาณ
- ควรออกกฎหมายที่เอื้อให้ท้องถิ่นสามารถปรับแผนพัฒนาพื้นที่ในกรณีที่ต้องแก้ไขแผนให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

### 1.2.3 ระบบคน

#### 1) ความเห็นส่วนราชการ

- ผู้ว่าราชการจังหวัดมาประจำการในจังหวัดเป็นช่วงเวลาสั้น ๆ การเปลี่ยนแปลงผู้ว่าราชการจังหวัดส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทิศทางและนโยบายการพัฒนาจังหวัด
- ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการทำงานบางเรื่อง ส่งผลให้ต้องใช้ความสามารถส่วนตัวจำนวนมากในการประสานความร่วมมือ
- ควรมีการออกแบบกลุ่มงานเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นประธานของคณะกรรมการเกือบทั้งหมดในจังหวัด

- ควรเปิดตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด/ผู้ว่าราชการจังหวัดให้มาจากหน่วยงานอื่นในจังหวัดตามความต้องการในการพัฒนาจังหวัด
- ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยเฉพาะจังหวัดที่มีความพร้อมอย่างภูเก็ต
- ข้าราชการในจังหวัดควรสังกัดจังหวัดเพื่อให้การบริหารบุคคลทำได้ง่าย

## 2) ความเห็นภาคเอกชน ประชาสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่มีความชัดเจน
- ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแถลงนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัดแก่ประชาชน
- ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่
- ข้าราชการในระดับพื้นที่ควรมาจากประชาชนในพื้นที่ที่รู้ปัญหามากยิ่งขึ้น
- ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีการเรียนรู้พื้นที่ก่อนที่จะมาปฏิบัติงาน รวมถึงต้องมีความสามารถสอดคล้องกับปัญหาและแนวทางการพัฒนาจังหวัดด้วย

ทั้งนี้สามารถสรุปรายละเอียดผลการลงพื้นที่และการรับฟังปัญหาของพื้นที่ระหว่างส่วนราชการ และส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชนและเอกชน โดยเน้นเรื่อง ระบบงาน ระบบแผนและงบประมาณ และระบบคน โดยในการรับฟังปัญหาของส่วนราชการในเรื่องระบบงาน นั้นมักพบว่าทุกคนเห็นปัญหาเหมือนกันคือเรื่องความทับซ้อนของการทำงานระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาค หน่วยงานส่วนภูมิภาค และหน่วยงานส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางสู่ส่วนภูมิภาคในบางประเด็นยังขาดความชัดเจน และยังไม่สมบูรณ์ มีข้อเสนอจำนวนมากต้องการเห็นหน่วยงานส่วนกลางทำงานด้านวิจัยและสนับสนุนข้อมูลเท่านั้น

ในส่วนของระบบแผนและงบประมาณ ทุกคนมองเหมือนกันว่าเป็นลักษณะ Top-Down มากกว่าที่จะเป็นการเสนอแนะจากพื้นที่ กล่าวคือการทำงานในระดับพื้นที่ถูกตีกรอบโดยนโยบายจากส่วนกลาง ส่งผลให้บางครั้งการจัดสรรงบประมาณและการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดไม่สามารถตอบสนองความต้องการของพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ปัญหาของพื้นที่ไม่ได้รับการแก้ไข งบประมาณส่วนใหญ่หมดไปกับนโยบายของส่วนกลางที่การคำนึงถึงความหลากหลายของระดับพื้นที่ ทำให้การทำงานของแผนทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นไม่เชื่อมโยงกับพื้นที่ กระบวนการจัดทำแผนงานและงบประมาณในระดับจังหวัดขาดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่น ๆ

ภายในพื้นที่ ส่วนใหญ่เป็นการทำงานภายในของส่วนราชการ ซึ่งสุดท้ายก็เป็นการเขียนแผนและงบประมาณเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลส่วนกลาง หรือการทำงานปกติของหน่วยงานตนเอง ส่งผลให้แผนพัฒนาจังหวัดไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงเลยในระดับพื้นที่ นอกจากนี้แผนพัฒนาจังหวัดรวมถึงงบประมาณระดับจังหวัดที่ได้รับการจัดสรรเพื่อให้เกิดการทำงานที่มุ่งเน้นระดับพื้นที่นั้น ไม่สามารถทำได้อย่างแท้จริง เพราะงบประมาณน้อยมาก ทำโครงการใหญ่ ๆ ในการขับเคลื่อนจังหวัดไม่ได้ ที่สำคัญไปกว่านั้นงบประมาณเหล่านี้ถูกนำมาใช้เพื่อเติมเต็มโครงการของหน่วยงานที่ตั้งไว้ก่อนหน้านี้ มากกว่าที่จะถูกนำไปแก้ไขปัญหาของพื้นที่

และสำหรับในส่วนของเรื่องระบบคนนั้น เป็นที่ถกเถียงกันอย่างแพร่หลายในส่วนของประเด็นนี้ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องปัญหาความไม่สมดุลระหว่างจำนวนข้าราชการและภาระงานในแต่ละหน่วยงาน เพราะส่วนกลางนิยมจัดสรรข้าราชการโดยขาดการคำนึงความต้องการของพื้นที่ สิ่งที่เกิดขึ้นคือข้าราชการของหน่วยงานบางหน่วยได้รับการจัดสรรเท่าเทียมกันทุกจังหวัด ทั้งที่บางแห่งมีงานเรื่องนี้้น้อยมาก แต่ในบางแห่งมีงานเรื่องนี้้น้อย จึงกลายเป็นความไม่สมดุลของภาระของระบบกำลังคนในระดับจังหวัด อีกประเด็นที่สำคัญและเกี่ยวข้องโดยตรงต่อผู้บังคับบัญชาสูงสุดของจังหวัดอย่างผู้ว่าราชการจังหวัดคือเรื่องระยะเวลาการดำรงตำแหน่งและการได้มาซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด หลายจังหวัดประสบปัญหาผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ไม่ครบวาระ ที่สำคัญคือผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับจังหวัดที่ตัวเองถูกส่งมาปฏิบัติงานทำให้ต้องเสียเวลาจำนวนมากในการเรียนรู้งาน นอกจากนี้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอยู่อย่างจำกัด สั่งการบางหน่วยไม่ได้

ในด้านของภาคเอกชน ประชาสังคม และท้องถิ่นมักพบปัญหาที่คล้าย ๆ กัน ประเด็นที่ส่วนราชการนำเสนอ โดยเฉพาะเรื่องระบบงานที่มีความทับซ้อนกันของส่วนราชการต่างระดับต่าง ๆ ที่ทำงานกันอยู่ในจังหวัด ส่งผลให้การติดต่อประสานงานของภาคส่วนอื่น ๆ ซ้ำยังส่งผลให้การทำงานของส่วนท้องถิ่นทำงานลำบากด้วย เนื่องจากไม่สามารถทราบได้ว่าต้องปฏิบัติตามคำสั่งการของหน่วยงานใด บางครั้งมีการสั่งการซ้อนกัน แต่แนวทางการทำงานกลับต่างกันระหว่างส่วนภูมิภาค และส่วนกลางในภูมิภาค อย่างไรก็ตามประเด็นหลักที่ภาคส่วนนี้เห็นว่ามีมีความสำคัญคือเรื่องการเพิ่มการมีส่วนร่วมในเรื่องระบบแผนและงบประมาณ ส่วนใหญ่สะท้อนว่าบทบาทตัวเองมีบทบาทจำกัด ทำให้การมีส่วนร่วมมีลักษณะเป็นพิธีกรรมมากเกินไป แผนท้องถิ่นกับแผนจังหวัดไม่สอดคล้องกัน ไม่มีการบูรณาการ และสำหรับในส่วนของบุคคล ก็มีลักษณะคล้ายกัน มีการพูดถึงเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด และมีข้อเรียกร้องอย่างมากในเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

### 1.3 กรอบแนวทางของข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เมื่อนำความคิดเห็นเหล่านี้มาประมวล ทางคณะผู้วิจัยจึงได้วิเคราะห์และออกแบบตัวแบบเพื่อให้สามารถปรับปรุงการทำงานของจังหวัดให้ดีขึ้น โดยมุ่งเน้นการใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง ระบบการทำงานรูปแบบใหม่ของจังหวัดต้องวางบนฐานคิดนี้ได้จริง เพราะทุกวันนี้การทำงานยังวางบนฐานกรม เพราะหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดรับงบประมาณจากกรม คนจากกรม และโครงการทั้งหลายก็มาจากการวางแผนจากกรม เรียกได้ว่าจังหวัดทำงานบนฐานนี้ ซึ่งตัวแบบที่ได้มีการออกแบบการทำงานใหม่นี้จะส่งเสริมให้เกิดการทำงานบริหารราชการแผ่นดินในระดับจังหวัดที่คำนึงถึงการทำงานที่มีพื้นที่เป็นศูนย์กลางของระบบแผนและงบประมาณ รวมระบบกำลังคนและระบบงานด้วย โดยแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบสำคัญคือรูปแบบปรับปรุงบางส่วน และรูปแบบปรับปรุงมาก

#### 1.3.1 รูปแบบปรับปรุงบางส่วน

โจทย์ใหญ่ของงานชิ้นนี้คือการไม่แตะต้องตัวโครงสร้างของจังหวัดที่มีอยู่เดิมตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ คณะผู้วิจัยจึงไปปรับที่ระบบที่พึงทำได้อย่างการจัดโครงสร้างการทำงานภายในจังหวัดใหม่ รวมถึงการได้มาซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสิ่งเหล่านี้พอที่จะปรับเปลี่ยนได้ อย่างระบบงาน ต้องลดทอนความเป็นกรมในจังหวัดให้ได้ ซึ่งแน่นอนนี้เป็นโจทย์ใหญ่ที่ใครหลายคนเสนอแบบสุดทางคือให้ข้าราชการสังกัดจังหวัด แต่มันอาจทำยาก เลยเสนอให้มีการตั้งกลุ่มภารกิจในจังหวัด (Cluster) ที่มีความยืดหยุ่นตามภารกิจ และยุทธศาสตร์ของจังหวัด โดยที่จังหวัดต้องรู้ว่าอะไรคือกลุ่มภารกิจหลักและกลุ่มภารกิจรองของตัวเอง และส่วนราชการที่เหลือเป็นกลุ่มภารกิจสนับสนุน ซึ่งการทำงานเหล่านี้จะลดทอนการทำงานในระบบกรม แต่เน้นการประสานความร่วมมือกันมากขึ้น ซึ่งเท่ากับเป็นการแก้ไขปัญหาสองเรื่องสำคัญคือการทำงานระบบกรม และปัญหาการทำงานที่ขาดการประสานงานกันของหน่วยงานภายใน ในขณะที่เดียวกันกลุ่มภารกิจเหล่านี้ต้องทำงานในลักษณะที่มีความเชื่อมโยงกับระบบแผนและยุทธศาสตร์ของจังหวัดด้วย โดยให้หน่วยงานภายในกลุ่มภารกิจต้องคิดโครงการต่าง ๆ ในการพัฒนาจังหวัดร่วมกัน เมื่อลงไปในเชิงรายละเอียดมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้หากต้องการให้จังหวัดกลายเป็นหน่วยปฏิบัติงานในเชิงพื้นที่แท้จริงนั้น จำเป็นต้องดูแลปรับเปลี่ยนการได้มาซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยที่การได้มาต้องมีการสรรหาที่เป็นระบบมากกว่านี้ โดยคณะผู้วิจัยเชื่อและอยากเห็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะมาทำงานในจังหวัดพันธุ์ใหม่ ต้องเป็นบุคคลที่มาพร้อมกับข้อเสนอและแผนในการพัฒนาจังหวัดนั้น ๆ ที่สะท้อนปัญหาเชิงพื้นที่ และสะท้อนจุดอ่อน-จุดแข็ง รวมถึงวิสัยทัศน์ในการ

พัฒนาจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดต้องอยู่ครบวาระ 4 ปี โดยที่มหาดไทยต้องไม่ย้ายผู้ว่าราชการจังหวัด โดยที่ไม่มีเหตุอันควร โดยต้องมีการประเมิน 3 ครั้ง คือ 1.5 ปี 3 ปี และ 4 ปี และอยู่ได้ไม่เกิน 2 วาระ

แน่นอนว่าในเรื่องการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดอาจต้องมีการปรับเปลี่ยนตามไปด้วย ซึ่งไม่ได้ปรับเปลี่ยนอะไรมาก อย่างตัวประธาน เสนอให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยมาเป็นประธาน เอากองเมืองเข้ามาเลย เพราะยังงัดกั้นการเมืองไม่พ้น แล้วเสนอให้เพิ่มที่นั่งของภาคเอกชน ใน ก.ร.อ มาร่วมด้วย พร้อมผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันการศึกษาเข้ามาร่วมด้วย เพื่อให้เกิดความหลากหลายของคณะกรรมการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัด และดึงภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วม

อีกเรื่องที่ต้องปรับคือเรื่องสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ต้องมีเพิ่มเติมจากที่ต้องมีทั่วไป หรือ อาจเรียกว่าสมรรถนะเชิงยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัด ยกตัวอย่างเช่น จังหวัดเกษตรกรรม ผู้ว่าราชการจังหวัด อาจต้องมีความรู้เรื่องการพัฒนาผลิตภัณฑ์ ความรู้ด้านสหกรณ์ และการตลาด หรือการพัฒนาเมือง อาจต้องมีความรู้ด้านเทคโนโลยีขนส่ง ผังเมือง สิ่งแวดล้อม และมีความสามารถในการสร้างเครือข่าย หรือจังหวัดภัยพิบัติก็ควรมีความรู้เรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศ สิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติ รวมถึงการประสานงาน จังหวัดด้านอุตสาหกรรม ควรมีเรื่องความรู้เชิงธุรกิจ ความรู้เทคโนโลยีการผลิต การมองโอกาสทางธุรกิจ และการสร้างเครือข่าย ในส่วนจังหวัดด้านความยากจน ควรมีความรู้ด้านสวัสดิการสังคม การพัฒนาอาชีพ และเศรษฐศาสตร์/การกระจายรายได้ ส่วนจังหวัดด้านการท่องเที่ยว ควรมีความคิดสร้างสรรค์ ธุรกิจการท่องเที่ยว/บริการ ทักษะการใช้ภาษาต่างประเทศ และความสามารถในการประสานงาน

สำหรับตัวแบบที่คณะผู้วิจัยพยายามจะเสนอในการจัดกลุ่มภารกิจนั้น จะเน้นการสร้างกลุ่มภารกิจเป็น 3 ส่วนสำคัญคือกลุ่มภารกิจหลัก ภารกิจรอง และภารกิจสนับสนุน ซึ่งแน่นอนหัวหน้ากลุ่มภารกิจควรเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด และหากกลุ่มภารกิจนั้นมีความเฉพาะมาก ๆ อาจเปิดโอกาสให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากหน่วยงานอื่นได้ โดยในลักษณะการรับโอน และถือเป็นสิ่งที่คณะผู้วิจัยได้รับการเสนอจากหลายส่วนในระหว่างการจัดที่ประชุมร่วมกัน ทั้งนี้การบริหารและการทำงานของจังหวัดต้องดำเนินการผ่านการประชุมร่วมกันของกลุ่มภารกิจเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด โดยดึงหน่วยราชการส่วนกลางที่มีบทบาทในเรื่องนั้นให้เข้าร่วมประชุมด้วย

ทั้งนี้การจัดกลุ่มภารกิจในระดับจังหวัดพึงพิจารณาถึงจุดเด่นและความสามารถทางยุทธศาสตร์ของจังหวัดเป็นสำคัญ ส่วนไหนเป็นจุดเด่น เป็นศักยภาพหลักที่ต้องการมุ่งเน้น ต้องผลักดันให้เป็นกลุ่ม

ภารกิจหลัก โดยอาศัยการผนวกรวมหน่วยงานที่ทำงานภายในจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวโดยตรงให้มาทำงานร่วมกันในกลุ่มภารกิจนั้น นอกจากนี้ยังสามารถแบ่งได้ตามความท้าทายที่จังหวัดต้องแก้ไขปัญหาและต้องการการพัฒนา ข้อเสนอเหล่านี้ของทางคณะผู้วิจัยมีความพยายามในการลดทอนลักษณะการทำงานที่เป็นกรมสู่การทำงานในเชิงพื้นที่มากยิ่งขึ้น และแน่นอนผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาดำรงตำแหน่งในจังหวัดนี้ต้องมาพร้อมวิสัยทัศน์ ที่สำคัญคือทางกระทรวงมหาดไทยอาจต้องสร้างเส้นทางอาชีพที่ชัดเจนให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาทำงานในจังหวัดเหล่านี้

### 1.3.2 รูปแบบปรับปรุงมาก

เพื่อให้ตัวแบบสะท้อนความต้องการของพื้นที่มากที่สุด ถึงแม้ว่าโจทย์ที่คณะผู้วิจัยได้รับเบื้องต้นจะมุ่งเน้นการปรับปรุงระบบงาน ระบบแผนงานและงบประมาณ และระบบคน ที่ไม่แตะโครงสร้าง หรือปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินระดับจังหวัด อย่างไรก็ตามเนื่องจากความมุ่งหวังของงานวิจัยคืออยากให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นจริงในระดับการบริหารราชการแผ่นดินระดับจังหวัด ที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดตามข้อคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมในจังหวัดต่าง ๆ คณะผู้วิจัยจึงได้จัดทำรูปแบบปรับปรุงมากขึ้นมาร่วมด้วย เพื่อให้เห็นถึงทิศทางความเปลี่ยนแปลงที่ควรจะเป็นเพื่อให้การทำงานในการบริหารราชการแผ่นดินระดับจังหวัดมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มุ่งเน้นการทำงานที่เล็งเห็นการแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการตอบโจทย์ระดับพื้นที่เป็นภารกิจหลัก

เป็นที่ทราบกันว่าระบบบริหารราชการแผ่นดินในระดับซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนภูมิภาคมีปัญหาที่สำคัญคือการทำงานที่ต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างอยู่ มีการปฏิบัติงานซ้อนทับกันไปมาระหว่างหน่วยงานภายในพื้นที่ทั้งระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างส่วนภูมิภาคด้วยกันเอง ฉะนั้นการแก้ไขปัญหาที่ดีที่สุดคือการถ่ายโอนหน่วยงานบริการทั้งหมดมาอยู่ในส่วนภูมิภาคเสีย ยกกระดับจังหวัดเป็นหน่วยงานลักษณะพิเศษที่มีสถานะเทียบเท่ากรม การดำเนินงานของหน่วยงานส่วนกลางภายในภูมิภาคที่จะสร้างผลกระทบต่อประชาชนต้องส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับทราบเพื่อขอความคิดเห็นก่อนของงบประมาณ ที่สำคัญคือการปรับระบบการทำงานของจังหวัดโดยอาศัยการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการใช้เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ หรือการลงลายมืออิเล็กทรอนิกส์เพื่อเพิ่มความรวดเร็วในการทำงานของจังหวัด

ในส่วนของระบบแผนงานและงบประมาณสิ่งสำคัญคือการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดจำเป็นต้องมีการสร้างการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยดึงภาคส่วนอื่นนอกภาครัฐเข้ามามีส่วนในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตั้งแต่ต้นกระบวนการจนกระทั่งถึงการตัดสินใจในการอนุมัติแผนพัฒนาจังหวัด ยิ่งไปกว่านั้นคือจังหวัดต้องทำหน้าที่เป็นตัวกลางสำคัญในการประสานแผนระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการทำงานในพื้นที่ที่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เกิดความคล่องตัวสูงสุดในการทำงานพัฒนาพื้นที่ของจังหวัด สิ่งสำคัญคือระบบงบประมาณต้องเปลี่ยนมาลงที่จังหวัดมากยิ่งขึ้นจากที่อดีตมุ่งเน้นการอนุมัติงบประมาณผ่านกรมและกระทรวง แต่ในจังหวัดที่ต้องการปรับเปลี่ยนมากและรวดเร็วต้องจัดสรรงบประมาณผ่านจังหวัดโดยตรง และให้หน่วยงานภายในจังหวัดนำเสนอแผนเพื่อของบประมาณส่วนนั้นแทน

สุดท้ายระบบคนเมื่อระบบงานมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยจังหวัดสามารถจัดสรรและบริหารจัดการงานได้ด้วยตนเอง โดยมีจังหวัดและพื้นที่เป็นศูนย์กลาง ผนวกกับระบบงบประมาณรูปแบบใหม่ที่เป็นงบประมาณแบบล่าช้า คือจังหวัดเป็นหน่วยรับงบประมาณตรงจากรัฐบาล และบริหารจัดการเอง ฉะนั้นข้าราชการที่ทำงานในจังหวัดต้องปรับเปลี่ยนมาสังกัดจังหวัดด้วยการโอนย้าย โดยข้าราชการเหล่านี้จะได้สิทธิในการย้ายกลับเข้าหน่วยงานเดิมเมื่อต้องการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง โดยจะได้สิทธิพิเศษ ลักษณะเช่นนี้จะช่วยดึงให้คนเก่งออกมาทำงานในพื้นที่มากกว่าทำงานอยู่ส่วนกลาง ในส่วนของผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีการเปิดกว้างมากยิ่งขึ้นไม่ยึดติดว่าต้องเป็นข้าราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องได้รับการประเมิน ต้องเสนอวิสัยทัศน์การพัฒนา ถ้าทำสำเร็จสามารถเลื่อนตำแหน่งพิเศษได้ เพื่อจูงใจให้คนเก่งเลือกเดินเส้นทางผู้ว่าราชการจังหวัดพิเศษ ทดแทนการเป็นปลัดกระทรวง

## 2. การรับฟังความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุม

สำหรับในการประชุมระดมความคิดเห็นครั้งนี้เป็นการติดตาม รับฟังข้อเสนอแนะ และระดมข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงตัวแบบการการปฏิรูประบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือจังหวัด ให้มีศักยภาพเพิ่มมากยิ่งขึ้นในการทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการในระดับพื้นที่ เพราะปัจจุบันปัญหาและความท้าทายใหม่ ๆ เกิดขึ้นตลอดเวลา ส่งผลให้การทำงานของจังหวัดที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอาจไม่ตอบโจทย์การแก้ไขปัญหาแบบใหม่ ๆ ที่จำเป็นต้องอาศัยการทำงานที่มีเอกภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนต้องมีการบูรณาการการทำงานที่สอดคล้องต้องตรงกันของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างไรก็ตามผู้เข้าร่วมประชุมมีความเห็นแตกต่างกันในเชิงรายละเอียดในหลายประเด็น ทั้ง



ยังมีข้อเสนอแนะจำนวนมากเพื่อการปรับปรุงให้ตัวแบบมีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติจริง  
มากยิ่งขึ้น ดังจะแจกแจงดังต่อไปนี้

## 2.1 ระบบงาน

สำหรับตัวแบบการพัฒนาจังหวัดพันธุ์ใหม่ในเรื่องของระบบงานที่ทางคณะผู้วิจัยได้มีการนำต่อที่  
ประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง รวมถึง  
กระทรวงมหาดไทยนั้น โดยภาพรวมที่ประชุมมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่าตัวแบบที่มีการนำเสนอในการปฏิรูป  
การบริหารราชการระดับจังหวัด โดยปรับระบบการทำงานให้เป็นลักษณะกลุ่มภารกิจ จะสามารถช่วยการทำงาน  
ของจังหวัดยึดโยงกับพื้นที่ได้มากยิ่งขึ้น ลดการทำงานในลักษณะตัวใครตัวมัน และเน้นการปรึกษาหารือกันระหว่าง  
หน่วยงานที่ทำงานในกลุ่มภารกิจเดียวกัน การปรับปรุงระบบงานลักษณะนี้จะมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาการขาด  
เอกภาพเดิมที่เคยเป็นอยู่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำงานในระดับจังหวัด ทั้งกลไกระบบการประชุมร่วมกับหน่วยงาน  
ส่วนกลางในภูมิภาคก็จะเป็นส่วนส่งเสริมให้หน่วยงานเหล่านั้นใส่ใจต่อนโยบายการพัฒนาจังหวัดมากยิ่งขึ้นด้วย  
มากกว่าที่จะคิดหรือดำเนินโครงการของตนเองตามอำเภอใจ

ทั้งนี้ทุกฝ่ายมองว่าตัวแบบนี้สามารถนำไปดำเนินการได้ไม่ยากนักเนื่องจากไม่ได้แตะหรือปรับ  
โครงสร้างการทำงานของจังหวัดใหม่ ทั้งยังไม่ต้องไปยุ่งเกี่ยวกับตัวบทกฎหมายที่กำกับดูแลการทำงานของราชการ  
ส่วนจังหวัดด้วย ฉะนั้นการผลักดันสู่การปฏิรูปจังหวัดตามตัวแบบที่มีการนำเสนอจึงคาดว่าจะดำเนินการได้จริง มี  
การเสนอเพิ่มเติมให้ขยายการทำงานของจังหวัดในลักษณะนี้ให้ครอบคลุมการสร้างเครือข่ายระหว่างจังหวัดร่วม  
ด้วย เพราะในบางเรื่องบางประเด็นการทำงานของจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งไม่สามารถประสบความสำเร็จได้ อาจต้อง  
มีการออกแบบระบบงานเพื่อการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ข้ามกันระหว่างจังหวัดที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน  
ร่วมด้วย เพื่อให้เกิดระบบงานของจังหวัดที่สามารถตอบสนองปัญหาข้ามจังหวัดได้อย่างทันท่วงที

อย่างไรก็ตามผู้ร่วมการอภิปรายจำนวนหนึ่งมองว่าระบบงานใหม่นี้ จะไม่สามารถพลิกโฉมการทำงาน  
ของระบบราชการส่วนจังหวัดได้ในหลายเรื่อง เป็นเพียงการปรับปรุงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น โดยที่แก่นของปัญหา  
ยังคงอยู่ โดยเฉพาะปัญหาการสร้างเครือข่ายในการทำงานในระดับจังหวัด รวมถึงตัวบทกฎหมายจำนวนมากที่  
คอยกำกับดูแลการทำงานของจังหวัดจนขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน

ในที่ประชุมบางส่วนจึงมีความพยายามในการนำเสนอให้มีการออกแบบตัวแบบเพิ่มเติมอีกชุดหนึ่ง เพื่อผลึกโฉมการทำงานของระบบราชการในส่วนจังหวัด ให้เป็นจังหวัดพันธุ์ใหม่ที่แท้จริง เป็นการปฏิรูปจังหวัดขนาดใหญ่ที่การทำงานเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม จังหวัดมีความเป็นเอกภาพ สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดของตนเองได้ โดยมีการนำเสนอตัวแบบการทดลองพัฒนาพื้นที่เมืองเซ็นเจิ้นของประเทศจีน ที่เป็นการพยายามของรัฐบาลในยุคเปิดประเทศ โดยให้ช้อยกเว้นกับเมืองเซ็นเจิ้นในหลายเรื่อง เป็นเมืองตัวแบบที่รัฐบาลดำเนินการกำหนดนโยบายเป็นเมืองเปิดรับการลงทุนจากภายนอกเพียงเมืองเดียว เพื่อทดลองใช้แนวคิดด้านการพัฒนาเมืองและการบริหารจัดการเมืองรูปแบบใหม่ ซึ่งลักษณะการทดลองแนวคิดแบบนี้สามารถทดลองทำได้ เนื่องจากเป็นเมืองเดียว เมื่อเกิดความเสียหายสามารถแก้ไขได้ทันทีที่สามารถจำกัดวงความเสียหายได้ ที่สำคัญคือสามารถปรับปรุงแนวคิดได้ตามความเหมาะสมของสถานการณ์

ฉะนั้นจึงมีการกระทำเช่นนี้กับตัวแบบจังหวัดพันธุ์ใหม่ด้วย โดยเน้นการปรับปรุงขนานใหญ่ในระบบการทำงานของจังหวัด เปิดตำแหน่ง ปฏิรูประบบการบริหารงาน แก้ไขกฎหมาย และสร้างช้อยกเว้นให้จังหวัดนาร่อง ซึ่งควรดำเนินการเพียง 1 จังหวัด ไม่จำเป็นต้องทำทุกจังหวัด เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ และปรับปรุง จนตัวแบบมีประสิทธิภาพสูงสุด ก่อนจะนำไปใช้กับจังหวัดอื่น ๆ ศึกษาจนแน่ชัดถึงข้อดี และข้อเสียของตัวแบบจังหวัดพันธุ์ใหม่ที่ปรับขนาดใหญ่แล้ว จากนั้นจึงนำแนวคิดไปขยายผล ซึ่งการทำลักษณะคาดว่าจะช่วยให้ในอนาคตประเทศไทยสามารถเดินไปได้ไกลขึ้น เกิดการเรียนรู้ผ่านการทดลองรูปแบบใหม่ แต่ปัญหาใหญ่ที่ต้องก้าวให้ผ่านคือต้องกล้าพอที่จะทำประเทศไทยมีปัญหาว่าเวลาคิดจะทำอะไร ต้องทำพร้อมกันทั้งหมด หรือพอเริ่มนาร่องสัก 3-4 ที่ แล้วประสบความสำเร็จ ก็จะนำไปใช้กับทุกที่เลย โดยขาดการประเมินที่ดีพอ ทำให้โครงการด้านการปฏิรูปจังหวัดจำนวนมากของไทยล้มเหลวไม่เป็นชิ้นเป็นอัน จากความคิดลักษณะนี้ ทั้งที่ควรจะปั้นจังหวัดต้นแบบ และส่งเสริมความหลากหลาย แต่ประเทศไทยนิยมทำบ้าหลอมอยากเห็นทุกพื้นที่เหมือนกัน นี้อือเป็นแก่นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข แน่นนอนว่าตัวแบบที่คณะวิจัยนำเสนอสามารถปรับปรุงได้ระดับหนึ่ง แต่แก่นของปัญหายังไม่ถูกแก้ไขอย่างแท้จริง

โดยรวมในเรื่องระบบงานนั้นที่ประชุมส่วนใหญ่มองว่าตัวแบบที่นำเสนอเป็นประโยชน์และสามารถผลักดันในการปฏิรูประดับจังหวัดได้จริง แต่ปัญหาคือตัวแบบนี้ไม่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงที่เพียงพอให้กับระบบราชการระดับจังหวัด ไม่สามารถสร้างโอกาสในการพัฒนาจังหวัดตามยุทธศาสตร์ของแต่ละพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ซึ่งสิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องมีการปรับกฎหมาย และรู้หรือโครงสร้างการทำงานของจังหวัดใหม่ทั้งหมด จึงเป็นโจทย์ใหม่ที่ที่ประชุมเสนอให้คณะผู้วิจัยต้องไปศึกษาเพิ่มเติมเพื่อออกแบบตัวแบบในลักษณะนี้ด้วย

## 2.2 ระบบเงินและแผนงาน

ประเด็นเรื่องงบประมาณและแผนงานถือเป็นอีกหนึ่งเรื่องที่มีการพูดคุยและอภิปรายกันอย่างแพร่หลายในวงประชุม เนื่องจากหลายคนมองว่านี่คือหัวใจสำคัญของการทำงานในระดับจังหวัด และเงินถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และการพัฒนา ทั้งนี้ตัวแบบที่ได้มีการนำเสนอไปเน้นเรื่องการจัดทำงบประมาณจังหวัดที่ต้องมีความรัดกุมตามกลุ่มภารกิจมากยิ่งขึ้น มุ่งเน้นการสร้างการมีส่วนร่วมกับภาคส่วนอื่นนอกภาครัฐ เพื่อให้การกำหนดแผนงานและงบประมาณของจังหวัดที่ได้รับการจัดสรรสามารถตอบสนองปัญหาได้อย่างแท้จริง ไม่มีการนำงบประมาณส่วนนี้ไปใช้ในการอุดหนุนโหวงของงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรตามหน่วยงานปกติ

โดยภาพรวมตามกรอบข้อเสนอตัวแบบนี้ได้รับความเห็นชอบ และมองว่าในเชิงการนำไปปฏิบัติสามารถทำได้ไม่ยากนัก ด้วยเหตุผลในลักษณะเดียวกับการปฏิรูประบบงานคือตัวแบบนี้ในเรื่องระบบแผนและงบประมาณไม่ได้ไปแตะหรือปรับเปลี่ยนโครงสร้างใด ๆ ที่มีอยู่เดิม แต่เน้นไปที่กระบวนการทำงานให้มีลักษณะที่แตกต่างไปจากเดิม ซึ่งแน่นอนแรงต้านมีน้อย และสามารถนำไปทำได้ทันที เพียงต้องมีการเรียนรู้กันเพิ่มเติมมากยิ่งขึ้นในกระบวนการจัดทำแผน ซึ่งไม่ได้มีลักษณะแตกต่างไปจากเดิมมากนัก หากแต่ต้องมีความใส่ใจต่อกระบวนการมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น รวมถึงการคิดโครงการใช้งบประมาณที่อยู่บนพื้นฐานการพัฒนาจังหวัด และแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ ไม่ใช่การนำเอางบประมาณจังหวัดไปจัดสรรเพื่ออุดหนุนทางงบประมาณ ซึ่งนี่เป็นปัญหาใหญ่ที่ส่งผลให้งบประมาณเพื่อการบูรณาการการทำงานในจังหวัดไม่ประสบความสำเร็จ เพราะสุดท้ายโครงสร้างการทำงานก็ยังคงอยู่ในมือของกรมและหน่วยงานนั้น ๆ อยู่ดี

ถึงแม้ว่าหลายฝ่ายจะมองว่าระบบการจัดทำแผนงานและงบประมาณตามตัวแบบที่คณะผู้วิจัยนำเสนอจะสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง และสร้างความเปลี่ยนแปลงในระบบการทำงานในระดับจังหวัด แต่ส่วนใหญ่มองว่าความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะเห็นน้อยมาก และจะส่งผลอย่างมากต่อภาพรวมการปฏิรูปการทำงานบริหารราชการจังหวัดในครั้งนี้ เพราะปัจจัยปัญหาสำคัญของเรื่องแผนงานและงบประมาณไม่ได้รับการแก้ไขอย่างตรงไปตรงมา โดยเฉพาะเรื่องการจัดสรรงบประมาณ ที่ยังคงมีการจัดสรรในลักษณะตามหน่วยงานหรือตามภารกิจมากกว่าที่จะเป็นการจัดสรรตามแนวคิดการใช้พื้นที่เป็นศูนย์กลาง ผู้อภิปรายจำนวนมากมีความกังวลว่าถึงแม้การออกแบบกลุ่มภารกิจจะช่วยให้เอื้อให้การออกแบบแผนและการใช้งบประมาณเน้นไปที่พื้นที่มากขึ้น แต่ต้องยอมรับว่างบประมาณส่วนใหญ่ยังมาจากส่วนกลางตามภารกิจงานของหน่วยงานอยู่

ฉะนั้นด้วยงบประมาณของจังหวัดที่มีอยู่อย่างจำกัด การขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ จึงเป็นไปได้ยาก และจะส่งผลให้สุดท้ายการบริหารราชการแผ่นดินในระดับจังหวัดจะยังคงได้รับอิทธิพล และการชี้แจงจากส่วนกลางดังที่เป็นอยู่เช่นเดิมจากปัญหานี้ ที่ประชุมจึงมองว่าควรมีการออกแบบ ตัวแบบเพิ่มเติมที่ สอดคล้องกับการปฏิรูปขนานใหญ่ในเรื่องของระบบงานที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยเน้นการไม่มีข้อจำกัด โดยเฉพาะ การเน้นให้งบประมาณควรมีการจัดสรรในรูปแบบใหม่ เน้นเป็นงบประมาณล่าช้า เพื่อให้จังหวัดเป็นหน่วยงานใน การรับงบประมาณเอง การเขียนแผนการของงบประมาณจัดทำในระดับจังหวัด ทดแทนการให้หน่วยงานต่าง ๆ ใน จังหวัดขอผ่านทางกรมหรือกระทรวงต้นสังกัด

ยิ่งไปกว่านั้นคือระบบงบประมาณต้องเปิดกว้างให้ภาคส่วนอื่นนอกภาครัฐมาร่วมตัดสินใจด้วย เพราะทุกวันนี้ปัญหาสำคัญคือข้าราชการเก่งไปทุกเรื่องส่งผลให้ภาคส่วนอื่น ๆ อ่อนแอ ไม่ได้เรียนรู้อย่างแท้จริง การเปิดให้กระบวนการงบประมาณแบบใหม่มีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและเอกชนในการร่วมคิด และร่วมใช้ งบประมาณ นอกจากส่งเสริมความโปร่งใสในการทำงานของระบบราชการแล้ว ยังช่วยให้โครงการและการใช้ งบประมาณตรงตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่อีกด้วย

กล่าวได้ว่าเป็นการลดบทบาทเงินงบประมาณที่มาตามภารกิจ แม้ว่าตอนนี้สำนักงบประมาณมีความ พยายามปรับให้การใช้งบประมาณเน้นเชิงพื้นที่มากที่สุด ทำให้จังหวัดและท้องถิ่นเป็นหน่วยงานงบประมาณได้แล้ว พยายามปรับเพื่อเอื้อให้พื้นที่สามารถนำเสนอโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาการทำงานฐานกรมให้ได้ แน่นนอนว่า กฎหมายตอนนี้เปิดกว้างมาก แต่ในความเป็นจริงการทำงานยังไม่ยอมบูรณาการการทำงานอย่างแท้จริง สำหรับ ไทย กฎหมายมีเยอะแต่ปัญหาคือมันยังไม่ทำงานกันเต็มรูปแบบ อย่างแผนพัฒนาจังหวัด มีการมุ่งเน้นให้เอา โครงการเป็นตัวตั้ง ไม่ใช่เอางบประมาณมาเป็นตัวตั้ง เพราะกระบวนการทำงานงบประมาณไม่ได้เกิดขึ้นจริงตามที่ คาดหวัง ทุกวันนี้สำนักงบประมาณพยายามบีบหน่วยงานให้ทำงบประมาณตอบสนองความต้องการของพื้นที่มาก ยิ่งขึ้น คือการให้พื้นที่ชี้เป้า

ส่วนเรื่องงบประมาณต้องยอมรับว่างบประมาณจังหวัดมันน้อยมากคิดเป็นร้อยละ 2 ของงบประมาณ ทั้งหมดการปรับเป็นร้อยละ 100 ในคราวเดียวอาจทำได้ยาก แต่หากค่อย ๆ เพิ่มสัดส่วนอาจสามารถดำเนินการได้ แต่ในเบื้องต้นอาจต้องส่งเสริมให้ร้อยละ 98 ที่เป็นงบตามภารกิจ สามารถทำงานสอดคล้องกับงบประมาณเชิงพื้นที่ ให้ได้ ฉะนั้นกฎหมายใหญ่มีแล้ว แต่จำเป็นต้องมีการเพิ่มเติมในเชิงรายละเอียดของกฎระเบียบ ซึ่งเป็นหน้าที่ของ หน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตอนนี้ปัญหาจัดทำงบประมาณของไทยคือการคัด

งบประมาณหน่วยงานจากยุทธศาสตร์จังหวัด สิ่งที่เกิดขึ้นคือหน่วยงานก็เอาแผนที่ตัวเองอยากทำไปใส่ยุทธศาสตร์จังหวัดเพื่อให้ได้งบประมาณ แต่ปัญหาคือมันไม่ได้แก้ไขปัญหาพื้นที่เลย ฉะนั้นภาคส่วนเอกชนกับภาคประชาชน อาจต้องเข้าไปร่วมชี้เป้าว่าอันไหนใช่หรือไม่ใช่มากยิ่งขึ้นตามที่มีการนำเสนอในตัวแบบ

โดยรวมกล่าวได้ว่าที่ประชุมเห็นชอบและมองว่าตัวแบบที่คณะผู้วิจัยศึกษามาตามเงื่อนไขและโจทย์ที่ได้รับ สามารถนำไปปรับใช้ได้จริงในการยกระดับการทำแผนและงบประมาณของจังหวัด แต่จำนวนมากมองว่าหากปรับปรุงในลักษณะนี้จะไม่เกิดความเปลี่ยนแปลงที่มากเพียงพอ จึงจำเป็นต้องคิดนอกกรอบนี้ให้มากยิ่งขึ้น จึงมีการนำเสนอแนวทางการปรับปรุงระบบงบประมาณและแผนงานที่จะมีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงการทำงานของจังหวัดให้กลายเป็นจังหวัดพันธุ์ใหม่ที่แท้จริง

### 2.3 ระบบคน

สำหรับในประเด็นสุดท้ายของตัวแบบการพัฒนาจังหวัดคือประเด็นระบบคน ซึ่งผู้ร่วมอภิปรายเห็นด้วยในเชิงรายละเอียดหลายเรื่อง และมองว่าประเด็นที่น่าเสนอจะเปลี่ยนแปลงแนวทางการทำงานของผู้บริหารในระดับจังหวัดอย่างมาก โดยเฉพาะระบบการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มีความเปิดกว้างมากยิ่งขึ้น และจำเป็นต้องเป็นบุคคลที่มีวิสัยทัศน์ด้านการพัฒนาร่วมด้วย ถึงแม้ว่าหลายท่านจะมองว่าตัวผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้เป็นตัวแปรสำคัญมากนักในการพัฒนาจังหวัด เพราะหลายจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเปลี่ยนบ่อยก็มีศักยภาพการพัฒนาที่เติบโตในแนวทางที่ดี แต่ส่วนใหญ่ก็มองว่าการมีระบบที่มีความชัดเจนตามตัวแบบที่น่าเสนอจะส่งผลให้การทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดมีความจริงจังในการประสานงานกับหน่วยงานภายในมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ในประเด็นนี้ยังมีเสนอว่าแทนที่จะเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ควรปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่เหล่านั้น แล้วส่งต่อให้ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เพราะในความเป็นจริง ต้องยอมรับว่าสุดท้ายคนในท้องถิ่นย่อมทราบปัญหาและเห็นทิศทางการพัฒนาเมืองของตัวเองได้ดีที่สุด ข้อเสนอไม่ได้มุ่งเน้นการยุบเลิกตำแหน่งในส่วนภูมิภาค แต่เน้นการเปลี่ยนบทบาทใหม่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานแทนผู้สั่งการ

โดยภาพรวมในประเด็นเรื่องระบบคน ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นด้วยกับแนวทางการพัฒนาตามตัวแบบที่คณะผู้วิจัยนำเสนอและมองว่าจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการคัดเลือกผู้บริหารระดับสูงที่มีศักยภาพเข้าไปทำงานในพื้นที่ระดับจังหวัด ทั้งยังมีขอบเขตการทำงานที่ชัดเจน ผู้มีความสนใจในการทำงานในเรื่องนี้สามารถทราบเกณฑ์ที่ชัดเจนในการตัดสินใจ ส่งผลให้สร้างผลบวกต่อการทำงานในสายบริหารและปกครองมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

## บทที่ 4 รูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการ ในจังหวัดที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ถึงแม้ว่าคณะผู้วิจัยจะได้ลงพื้นที่เก็บข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นจากส่วนราชการ ภาคเอกชน ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 6 จังหวัด จนตกผลึกและพัฒนาเป็นต้นแบบสำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการในจังหวัดทั้งรูปแบบการปรับปรุงบางส่วน และรูปแบบการปรับปรุงมาก แต่ด้วยโจทย์ใหญ่สำคัญของงานชิ้นนี้ต้องการมุ่งเน้นให้กระทรวงมหาดไทยสามารถนำไปขับเคลื่อนได้จริง ฉะนั้นจึงให้ความสำคัญอย่างมากกับต้นแบบที่ไม่ได้เข้าไปปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่มีอยู่เดิมของการบริหารราชการของจังหวัด ฉะนั้นในการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นครั้งสุดท้ายที่ประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาต้นแบบ คณะผู้วิจัยจึงเลือกที่จะนำเสนอเพียงต้นแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการในจังหวัดรูปแบบการปรับปรุงบางส่วน เพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมซึ่งมาจากหลากหลายภาคส่วนเห็นถึงต้นแบบที่จะสามารถนำไปปฏิบัติใช้ได้ในพื้นที่หากกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบ

อย่างไรก็ตามจากการจัดการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงต้นแบบครั้งสุดท้าย มีข้อเสนอแนะจำนวนมากที่ต้องการให้คณะผู้วิจัยนำเสนอต้นแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการในจังหวัดแบบปรับปรุงมากลงไปด้วย โดยเน้นการเลือกจังหวัดเฉพาะเพียงจังหวัดเดียวเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดมากกว่านี้ ฉะนั้นสำหรับในบทที่ 4 นี้ คณะผู้วิจัยจึงจัดทำข้อเสนอต้นแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการในจังหวัดแบบปรับปรุงบางส่วน และแบบปรับปรุงมาก โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 1. การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการในจังหวัด รูปแบบที่ 1 ปรับปรุงน้อย

แม้ว่ารูปแบบการบริหารของจังหวัดในปัจจุบัน จะเป็นรูปแบบของการบริหารงานที่อยู่ภายใต้กรอบแนวคิดที่ยึดการตอบสนองต่อพันธกิจและนโยบายของกรมเป็นหลัก (Functional) แต่ภายใต้กระบวนการทัศน์ใหม่ที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ จังหวัดและส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลาง จะต้องทำงานเพื่อตอบสนองต่อพันธกิจในระดับพื้นที่เพื่อพัฒนาจังหวัดเป็นหลัก และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ให้มีความเข้มแข็งและเพื่อให้แนวทางยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนการพัฒนาและปรับปรุงจังหวัดให้มีความคล่องตัวในการบริหารระบบงาน ระบบเงิน และระบบกำลังคน (จังหวัดพันธุ์ใหม่ : High Performance) ในการเสริมสร้างประสิทธิภาพการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นสามารถนำไปใช้ได้จริง ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางและมาตรการในการพัฒนาและปรับปรุงจังหวัดให้มีความ

คล่องตัว โดยได้จัดทำร่างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้สอดคล้องกับทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ตามที่ได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะที่มีความเหมาะสม เป็นไปตามหลักวิชาการ และสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของพื้นที่ ผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดให้มีการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต จังหวัดนครพนม จังหวัดขอนแก่น จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดระยอง และจังหวัดสุโขทัย รวมทั้งสิ้น 6 ครั้ง จากนั้นได้นำเสนอเป็นร่างแนวทางเพื่อนำเสนอในการประชุมรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวน 2 ครั้ง ก่อนสรุปเป็นข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงให้จังหวัดมีความคล่องตัว

ในการนำเสนอในส่วนนี้จะแบ่งการนำเสนอเป็น ส่วน คือ

- 1) กรอบแนวทางของข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
- 2) กลไกการขับเคลื่อน
- 3) ข้อเสนอเพื่อการพัฒนาและปรับปรุงจังหวัดให้มีความคล่องตัว

### 1.1 กรอบแนวทางข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอของแนวทางของการปรับปรุงโครงสร้างและพัฒนาจังหวัดให้มีความคล่องตัว อยู่บนฐานของประเด็นสำคัญ 4 ประเด็น ได้แก่

- 1) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่มีชัดเจน
- 2) การทบทวนและจำแนกบทบาทภารกิจราชการส่วนภูมิภาคที่มีพื้นที่เป็นตัวตั้ง
- 3) การออกแบบโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมกับภารกิจต่าง ๆ ของหน่วยบริหารจัดการพื้นที่
- 4) การพัฒนากลไกหรือเครื่องมือในการสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือ ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

จากฐานคิดสี่ประการดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นควรนำประเด็นเรื่องการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนมาดำเนินการ เนื่องจากปัจจุบันแทบทุกกระทรวงมีหน่วยราชการส่วนภูมิภาคที่อยู่ต่างกรมภายใต้สังกัดกระทรวงเดียวกันอยู่ในจังหวัดเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ขาดหน่วยงานที่เป็นตัวแทนกระทรวงอย่างแท้จริง ขณะเดียวกันก็มีการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นส่วนกลางไปตั้งอยู่ในพื้นที่ภูมิภาคเป็นจำนวนมาก โดยมีรูปแบบที่หลากหลาย เช่น เป็นสำนักงาน/ ศูนย์/ เขต/ ภาค ซึ่งเป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ที่มีฐานะเป็นกองหรือเป็นหน่วยงานย่อยอยู่ในสังกัดกอง เป็นต้น ส่งผลให้การ

บริหารราชการในภาพรวม ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและขาดความเป็นเอกภาพ ในการบริหารงาน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลาง ที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในภูมิภาคเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคมีจำนวนและขนาดที่เหมาะสมกับภารกิจ ทำให้เกิดความคล่องตัว และสามารถขับเคลื่อนภารกิจให้ตอบสนอง ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดีขึ้น รวมทั้งเพื่อให้การบริหารงานในราชการส่วนภูมิภาค มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยที่จังหวัดไม่ได้มีบทบาทหรือมีแนวทางการปฏิบัติงานที่เน้นความเชื่อมโยงของพื้นที่เป็นตัวตั้ง ดังนั้นการทบทวนและจำแนกบทบาทภารกิจราชการส่วนภูมิภาคที่มีพื้นที่เป็นตัวตั้ง จึงเป็นฐานคิดที่สำคัญ โดยออกแบบโครงสร้างองค์กร วิธีการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับภารกิจต่าง ๆ ของหน่วยบริหารจัดการพื้นที่เป็นหน่วยจัดการในระดับพื้นที่อย่างแท้จริง หากจะดำเนินการจนสำเร็จจะต้องมีการพัฒนากลไกหรือเครื่องมือในการสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ในด้านบริบทของสถานการณ์ปัจจุบัน ประเทศไทยเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ความเจริญกระจุกตัว อยู่ในเมืองใหญ่ ประชาชนขาดความมั่นคงทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน แต่เนื่องจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศขาดการกระจายตัวอย่างสมดุล รายได้และความเจริญจึงกระจุกตัวอยู่ในบางพื้นที่และอยู่กับคนส่วนน้อยของประเทศ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นกลไกสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นกลไกที่เชื่อมโยงไปถึงประชาชนที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคกับรัฐบาล ขาดประสิทธิภาพไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคมและกระจายความเจริญในภูมิภาคได้อย่างทั่วถึง ในภาพระดับประเทศ ทั้งยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 นโยบายของรัฐบาล มีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการพัฒนาประเทศและการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการปฏิรูปประเทศ ให้เกิดความสมดุล โดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง สร้างสังคมเป็นธรรมและเข้มแข็ง ดังนั้น การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในฐานะเป็นกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ แผนนโยบายของรัฐไปสู่การปฏิบัติที่เชื่อมโยงถึงประชาชนในภูมิภาค จึงต้องมีการปรับตัวและจัดการ บริหารเสียใหม่เพื่อให้ตอบสนองต่อการปฏิรูปประเทศ ที่มีเป้าหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และสังคมในภูมิภาคและสร้างสังคมที่มีความสมดุลในทุกกลุ่มประชาชน

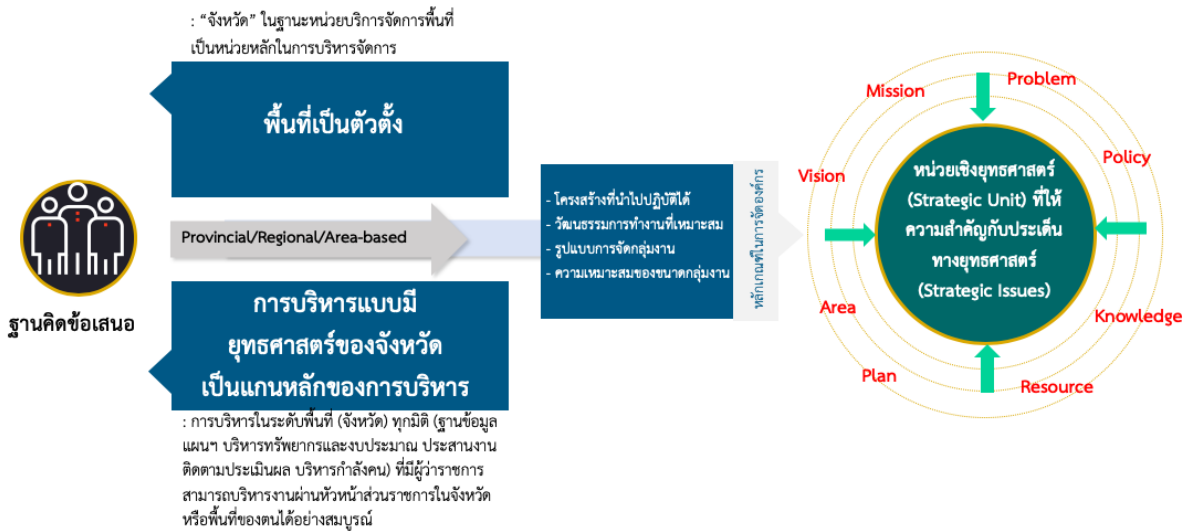
การบริหารราชการแผ่นดินเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเป้าหมายเหล่านี้ให้บังเกิดผล โดยเฉพาะการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นกลไกสำคัญหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินและมีความ



เชื่อมโยงกับประชาชนอย่างใกล้ชิด และเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีด้านการปรับสมดุลและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ มีสมรรถนะสูง มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีธรรมาภิบาล จึงต้องปรับปรุงโครงสร้าง กลไกและภารกิจของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เหมาะสม เพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายและยุทธศาสตร์ กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและสถาบันทางสังคมในทุกมิติ และทุกระดับ จะเป็นเงื่อนไขและปัจจัยสำคัญต่อพัฒนาการบริหารของจังหวัด โดยเริ่มตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหาความต้องการ การร่วมจัดทำยุทธศาสตร์และแผน การมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนภารกิจต่าง ๆ ให้บรรลุผล รวมถึงการติดตามประเมินผลความสำเร็จหรือความล้มเหลวจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

จากฐานคิดทั้งสี่ประการ ประกอบกับบริบทของสถานการณ์ของประเทศ ผู้วิจัยได้เชื่อมโยงและสร้างกรอบแนวทาง โดยมีฐานคิดที่สำคัญสองประการ คือ สร้างความชัดเจนโดยกำหนดให้พื้นที่เป็นตัวตั้ง และพุ่งเป้าไปที่การบริหารแบบมียุทธศาสตร์ของจังหวัดให้เป็นแกนหลักในการบริหาร โดยกำหนดให้ “จังหวัด” ในฐานะหน่วยบริการจัดการพื้นที่เป็นหน่วยหลักในการบริหารจัดการ มี “เขตจังหวัด” หรือ “การจัดการของพื้นที่” เป็นแกนหลัก และสร้างการบริหารในระดับพื้นที่ (จังหวัด) ทุกมิติ (ฐานข้อมูล แผนฯ บริหารทรัพยากรและงบประมาณ ประสานงาน ติดตามประเมินผล บริหารกำลังคน) ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารงานผ่านหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดหรือพื้นที่ของตนได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งนำไปสู่การปรับบทบาทของจังหวัดให้เป็นจังหวัดที่โครงสร้างการปฏิบัติงานที่นำไปปฏิบัติได้ ปรับรูปแบบการจัดกลุ่มงานให้มีความชัดเจน เอื้อต่อวัฒนธรรมการทำงานที่เหมาะสม ซึ่งจะไปสู่การเป็นหน่วยเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Unit) ที่ให้ความสำคัญกับประเด็นทางยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ (Strategic Issues)

### กรอบแนวทางของข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย: พลิกกระดาน จัดทัพให้ตอบโจทย์



ภาพที่ แสดงกรอบแนวทางข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ที่มา โดยคณะผู้วิจัย

การปรับเปลี่ยน การบริหารงานจังหวัด ให้เป็นแบบการบริหารงานแบบบูรณาการที่จัดองค์การตามภารกิจ (agenda-based organization) ก็เพื่อสร้างความชัดเจนในการบริหาร โดยเน้นให้การบริหารระดับพื้นที่ ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้มาจากการสรรหาและแต่งตั้งของคณะกรรมการกำกับ เพื่อสะท้อนผลประโยชน์และความต้องการที่หลากหลาย ผ่านตัวแทนของคณะกรรมการที่ต้องกำหนดให้มาจากหลายภาคส่วนอย่างน้อยต้องตัวแทนที่มาจากระดับพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับการกำหนดตำแหน่งผู้บริหารในระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่กำหนดให้วาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน 4 ปี อยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระซึ่งต้องวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน โดยให้มีการประเมินการปฏิบัติงานเมื่อครบรอบหนึ่งปีครั้ง สามปี สี่ปี ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

ในด้านการออกแบบโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมกับภารกิจต่าง ๆ ของหน่วยบริหารจัดการพื้นที่ กรอบฐานคิดข้อเสนอ เสนอว่าควรให้เพิ่ม “ทีมงานระหว่างส่วนราชการ” การบริหารงานในรูปแบบ Cluster ซึ่งในแต่ละ Cluster มีประธานคลัสเตอร์ทำหน้าที่บริหารทิศทางและเป้าหมายของคลัสเตอร์ให้สอดคล้องกับทิศทาง

จังหวัด ในแต่ละคลัสเตอร์ก็จะมีเป็นการทำงานตามรูปแบบ Function ของภารกิจที่ใกล้เคียงกัน หรือจะเป็นแบบ การจัดการดำเนินกิจกรรมแบบมี Agenda ในพื้นที่ โดยจุดเน้นของการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการผ่านการ จัดรูปแบบการทำงานแบบแนวราบและแนวดิ่งของหน่วยงานในพื้นที่ เพื่อให้หน่วยงานบริหารพื้นที่เชิงยุทธศาสตร์ แบบบูรณาการทั้งหมด ร่วมรู้และร่วมทราบ (Appreciation and Understanding) ร่วมคิดและร่วมพัฒนา (Influence and Development) ร่วมปฏิบัติและร่วมประเมินผล (Action and Evaluation)

## 1.2 กลไกการขับเคลื่อน

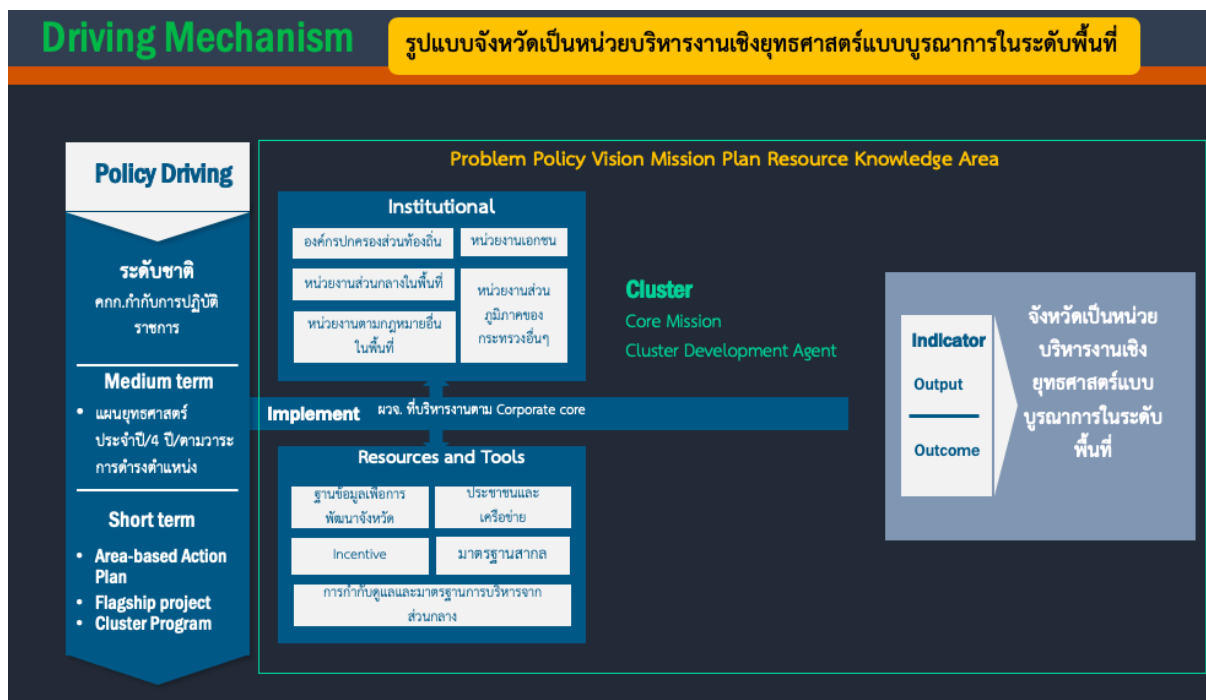
การพัฒนาโครงสร้างของราชการส่วนภูมิภาคพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วน ภูมิภาค เป็นจังหวัด อำเภอ เป็นการ บริหารส่วนภูมิภาค และกำหนดให้มีหัวหน้าส่วนราชการประจำ จังหวัด ซึ่ง กระทรวง ทบวง กรม ส่งมาประจำ ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่ง สังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ ในจังหวัดนั้น การบริหารราชการส่วนภูมิภาค นอกจากโครงสร้างจะประกอบด้วย จังหวัด อำเภอ และมีส่วนราชการประจำจังหวัดแล้ว ภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันส่วนใหญ่อีกยังเป็น การ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ (Function) ของส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ จึงทำให้การบริหาร ราชการ ส่วนภูมิภาค การพัฒนาและการแก้ไขปัญหาอุปสรรค หรือการดำเนินการตามสภาพปัญหา หรือความต้องการของ ประชาชนในพื้นที่ เป็นไปตามอำนาจหน้าที่เท่านั้น ขาดการบูรณาการ และเอกภาพในการบริหาร ทำให้การ ดำเนินการตามนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่น และประชาชน ขาดประสิทธิภาพ

เพื่อให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคหรือจังหวัดเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูง มีเอกภาพเป็น ตัวแทน ของรัฐบาลและราชการส่วนกลางหรือทุกกระทรวง กรม สามารถนำยุทธศาสตร์นโยบายไปปฏิบัติ ให้เกิด ผลสัมฤทธิ์พัฒนาและแก้ไขปัญหาของประชาชนและพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพและบูรณาการ จึงต้องกำหนดกลไก การขับเคลื่อนในระยะเริ่มต้น โดยเป็นผลสืบเนื่องจากผลการศึกษาวิจัย กล่าวคือ

**ในการขับเคลื่อนในระยะเริ่มต้น** รัฐบาล โดยกระทรวงมหาดไทย คัดเลือกจังหวัดเป้าหมายใน การทดลองนำร่อง โดยเป็นจังหวัดที่มีประเด็นทางการบริหาร/ประเด็นวาระของพื้นที่ที่โดดเด่น หรือ จังหวัดที่ รัฐบาลมีเป้าหมายในการพัฒนาตามนโยบาย เป็นจังหวัดทดลองนำร่อง ซึ่งจังหวัดที่มีความเหมาะสมและสามารถ เป็นจังหวัดทดลองนำร่องได้ คือ จังหวัดภูเก็ต จังหวัดนครพนม จังหวัดขอนแก่น จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดระยอง

และจังหวัดสุโขทัย (เป็นไปตามกรอบแนวทางการคัดเลือกจังหวัดพื้นที่ศึกษาวิจัย และสอดคล้องกับคามโดดเด่น และมีลักษณะประเด็นวาระเชิงยุทธศาสตร์ของพื้นที่ที่ชัดเจน)

ทั้งนี้โครงสร้างของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จำเป็นต้องมีการปรับปรุงพัฒนาให้หน่วยงาน มีขนาดที่เหมาะสม ให้มีการทบทวนการโอนถ่ายภารกิจในด้านการปฏิบัติงานไปยังหน่วยงานในระดับภูมิภาค หรือ ไปสังกัดภูมิภาค ซึ่งปัจจุบันราชการส่วนกลางที่มีหน่วยงานที่ยังขึ้นอยู่กับส่วนกลาง แต่มีหน่วยงานไปตั้งอยู่ในพื้นที่ ราชการส่วนภูมิภาคถึง 2,040 หน่วยงาน จนนำไปสู่การทับซ้อนในเชิงโครงสร้าง การบริหาร และภารกิจของ ราชการส่วนภูมิภาค ผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาคทั้งในระดับจังหวัด และ อำเภอ ไม่สามารถบูรณาการภารกิจต่าง ๆ เพราะไม่อาจมอบภารกิจเหล่านั้นให้หน่วยงานของราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ภูมิภาคได้เนื่องจาก หน่วยงาน เหล่านั้นต้องปฏิบัติหรือดำเนินการตามภารกิจที่ส่วนกลางมอบหมายเป็นหลัก บางครั้งอาจเกิดการ ขัดกันทางปฏิบัติงานกับประชาชน เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นก็จะเป็นภาระของราชการส่วนภูมิภาคที่ต้องเข้าไป ดำเนินการแก้ไขเนื่องจากมีความใกล้ชิด และรับผิดชอบต่อประชาชน



ภาพที่ แสดงกลไกการขับเคลื่อนในระดับพื้นที่

ที่มา โดยผู้วิจัย

### 3.1 ข้อเสนอเพื่อการการพัฒนาและปรับปรุงจังหวัดให้มีความคล่องตัว

ในสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน จังหวัด ในฐานะราชการส่วนภูมิภาครูปแบบ ทำให้จังหวัดมีภารกิจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังมีการมอบหมายภารกิจเป็นกรณีพิเศษ จึงเป็นเหตุให้จังหวัดหลาย แห่งขอกำหนดโครงสร้างส่วนราชการขึ้นใหม่ แต่ในขณะเดียวกัน ก็มีปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนในหน้าที่ความ รับผิดชอบระหว่างจังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็น จะต้องมีการศึกษาวิจัยทบทวนภารกิจ รูปแบบการปฏิบัติงาน โดยจำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานทั้ง ภายในและภายนอกองค์กร ซึ่งข้อเสนอนี้จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้การกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ และ อัตรากำลังของจังหวัดสอดคล้องกับภารกิจ อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และปริมาณงาน ส่งผลให้สามารถ บริหารงานและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น และคุ้มค่ากับงบประมาณ เพื่อมิให้เกิดปัญหางาน ล้นคนหรือคนล้นงาน

กระบวนการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย ให้มี ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ ต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารจัดการให้สอดคล้องต่อการสร้างความ ได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantage) ราชการส่วนภูมิภาคต้องปรับบทบาท ภารกิจหน้าที่ของ ตนเองใหม่ให้ทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมต่อระหว่างราชการส่วนกลาง ประชาชน และส่วนท้องถิ่น การปรับปรุง และพัฒนาจังหวัดต้องมีการดำเนินการบริหารจัดการด้วยกระบวนการที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

#### 3.1.1 ข้อเสนอเพื่อการพัฒนาโครงสร้างในการบริหารงานของจังหวัด

ประเด็นเกี่ยวกับระบบการปฏิบัติงานของจังหวัด มิได้เน้นนำเสนอในกระบวนการปฏิบัติงาน ในรายละเอียด แต่นำเสนอในลักษณะกรอบโครงสร้างของกระบวนการ กล่าวคือ ภารกิจงานของผู้ว่าราชการ จังหวัด หน้าที่สำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันต้องขับเคลื่อนงานนโยบายสำคัญ (Agenda) งานของส่วน ราชการ (Function) และงานพื้นที่ (Area) ในปริมาณงานที่มาก ซึ่งส่วนใหญ่ถูกกำหนดมาจากรัฐบาลกลางและ หน่วยงานจากส่วนกลาง ซึ่งสะท้อนว่ารูปแบบของการปฏิบัติงานของจังหวัดทั้งหมดเต็มไปด้วยภาระงานที่ หลากหลาย มีจำนวนมากทั้งในเชิงปริมาณและชนิดของงาน ขณะกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบ/อำนาจ หน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด และการปฏิบัติงานของจังหวัดก็มีเป็นจำนวนมาก ขณะที่แม้ว่าจะมีภารกิจงานที่ หลากหลายตามภารกิจของส่วนราชการ (Function) ที่แบ่งแยกตามความเชี่ยวชาญเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน

แล้ว หน่วยงานส่วนภูมิภาคหลายหน่วยกลับขาดแคลนบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ ทำให้ไม่ครอบคลุมสภาพปัญหาในพื้นที่การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนล่าช้า อีกทั้งยังขาดกลไกในการบูรณาการการทำงาน ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน/ชุมชน ตำบล ท้องถิ่นและอำเภอขึ้นไปถึงระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัดและภาค

ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กรเพื่อการเป็นหน่วยการปรับเปลี่ยนการบริหารงานจังหวัด โดยจำเป็นต้องมีการทบทวนความจำเป็นที่ต้องมีหน่วยงานของราชการส่วนกลางไปตั้งอยู่ในภูมิภาคและปรับขนาดให้มีความเหมาะสม ทบทวนภารกิจที่จะต้องดำเนินการที่ไม่ซ้ำซ้อนกับราชการส่วนภูมิภาค ทั้งในเชิงความสัมพันธ์ในเชิงภารกิจ ความสัมพันธ์ในเชิงระบบและประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานและความสัมพันธ์ในเชิงความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรภาครัฐ รวมทั้งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 ที่กำหนดให้ต้องเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจทาง วิชาการ การวิจัยพัฒนาที่ต้องใช้พื้นที่ในภูมิภาค หรือครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัด เป็นต้น การทบทวนความจำเป็นในเชิงภารกิจและโครงสร้างของราชการส่วนกลางมีภารกิจที่มีที่ตัวในราชการส่วนภูมิภาค อาจดำเนินการได้โดย 1) ลดจำนวนหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาคที่มีภารกิจทับซ้อนกับภูมิภาค 2) ปรับส่วนราชการส่วนกลางในภูมิภาค ไปเป็นหน่วยงานในสังกัดราชการ ส่วนภูมิภาค โดยให้อยู่ในกลุ่มงานของกระทรวง กรม เดียวกันที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค และเพิ่ม บทบาทของหน่วยงาน ภูมิภาคทำหน้าที่เป็นผู้แทนกระทรวงในภูมิภาค 3) ปรับภารกิจของหน่วยราชการส่วนกลางในภูมิภาค ให้เป็น ภารกิจของ หน่วยงานในสังกัดกระทรวง กรมเดียวกันที่มีอยู่แล้วในภูมิภาค 4) ถ่ายโอนภารกิจที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการแทนได้ และไม่กระทบต่อภารกิจของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือเปิด โอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแทน ในภารกิจที่ไม่กระทบต่อยุทธศาสตร์นโยบายของราชการส่วนกลาง 5) แนวทางที่ผู้วิจัยได้นำเสนอใหม่ คือ ให้เป็นแบบการบริหารงานแบบบูรณาการที่จัดองค์การตามภารกิจ (agenda-based organization) ในรูปแบบกลุ่มภารกิจ (Cluster) ที่เรียกว่า “ทีมงานระหว่างส่วนราชการ” การ บริหารงานในรูปแบบ Cluster ซึ่งในแต่ละ Cluster มีประธานคลัสเตอร์ทำหน้าที่บริหารทิศทางและเป้าหมาย ของคลัสเตอร์ให้สอดคล้องกับทิศทางจังหวัด ในแต่ละคลัสเตอร์ก็จะมีเป็นการทำงานตามรูปแบบ Function ของ ภารกิจที่ใกล้เคียงกัน หรือจะเป็นแบบการจัดการดำเนินกิจกรรมแบบมี Agenda ในพื้นที่ โดยจุดเน้นของการมี ส่วนร่วมในการบริหารจัดการผ่านการจัดรูปแบบการทำงานแบบแนวราบและแนวตั้งของหน่วยงานในพื้นที่

การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างการบริหาร ราชการแผ่นดิน ต้องคำนึงถึงมิติด้านขนาดองค์กรที่เหมาะสม มิติเชิงประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า และมิติในด้าน

การบูรณาการและเอกภาพ ตลอดจนมิติที่มีความสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติแผนขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ แผนต่าง ๆ นโยบายของรัฐบาลหรือระเบียบ วาระแห่งชาติทั้งนี้โครงสร้างของราชการส่วนภูมิภาค ควรประกอบด้วย

1) คณะกรรมการกำกับ/คณะกรรมการยุทธศาสตร์จังหวัด โดยจัดองค์กรในรูปแบบประชารัฐที่มีองค์ประกอบทั้ง ส่วนราชการ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดให้มีตัวแทนจากในระดับพื้นที่ ซึ่งอาจเป็นภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ โดยจะต้องมีได้มาซึ่งคณะกรรมการที่เป็นมาตรฐานและโปร่งใส ทั้งนี้ ควรให้คณะกรรมการกำกับ/คณะกรรมการยุทธศาสตร์จังหวัดมีองค์ประกอบที่แตกต่างไปจากคณะกรรมการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเพิ่มองค์ประกอบของผู้แทนจากในระดับพื้นที่ และมีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

(1) องค์ประกอบ ประกอบด้วย

- ประธาน (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย)
- ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลใน อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย  
ผู้แทน ก.พ. ใน อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย
- หัวหน้าส่วนราชการที่มีตำแหน่งว่าง
- รองปลัด/ อธิบดี ใน อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยที่ได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือน
- เลขาธิการ (ผอ.กจ.สป.)
- ภาคเอกชนโดยให้ ก.ร.อ. เป็นผู้คัดเลือกตนเอง (1 คน)
- ผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันการศึกษาชั้นสูง โดยให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้คัดเลือก (1 คน)

โดยที่คณะกรรมการชุดดังกล่าว อาจกำหนดให้เป็นคณะกรรมการระดับชาติในระยะแรก และให้เป็นคณะกรรมการในลักษณะนี้ในทุกพื้นที่ ในระยะถัดไปเมื่อมีความพร้อม ซึ่งการเพิ่มสัดส่วนของตัวแทนนอกภาครัฐและมีความเป็นตัวแทนของคนในระดับพื้นที่ ก็จะทำให้มีโอกาสได้ผู้บริหารจังหวัด

ที่มาจากความต้องการของพื้นที่ และกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย เนื่องจากต้องให้การคัดเลือกเป็นไปอย่างมีมาตรฐานทางวิชาการ และเป็นกลาง

(2) หน้าที่รับผิดชอบ มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

- กำกับทิศทางการจัดทำยุทธศาสตร์จังหวัดและอื่น ๆ การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดไปสู่การปฏิบัติให้ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์แผนและความต้องการของประชาชนในจังหวัด
- กำกับดูแลตรวจสอบ ติดตามประเมินผลให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัด อำเภอบนไปตามยุทธศาสตร์จังหวัด ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะต่ออุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติ
- สรรหาและแต่งตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัด

3.1.2 ข้อเสนอเพื่อการพัฒนากลไกการบริหารงานบุคคล เฉพาะการกำหนดสมรรถนะและคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ทั้งการสนองนโยบายของรัฐบาล การปฏิบัติตามกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย การพัฒนาและแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนในเขตจังหวัด รวมถึงภารกิจในการขับเคลื่อน นโยบายและภารกิจของส่วนราชการจังหวัดและอำเภอตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ข้างต้นแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ จะต้องปรับและพัฒนา ศักยภาพของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของภูมิสังคม สถานการณ์โลก การปฏิรูปประเทศและการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทอำนาจ หน้าที่ให้ชัดเจนและมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านการอำนวยความสะดวก (Conductor) การบริหารจัดการ (Management) การบูรณาการ (Integration) การประสานงาน (Coordination) การอำนวยความสะดวก (Facilitation) การบริหารการแก้ไขปัญหา (Problem Solving) และการบริการ ประชาชน (Service) เป็นต้น เพื่อให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีเอกภาพ มีประสิทธิภาพ และ บรรลุผลของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและประชาชน กระทรวงมหาดไทยในฐานะต้นสังกัดของตำแหน่ง ดังกล่าว จะต้องมีระบบการสรรหาและคัดเลือกเข้าสู่ตำแหน่งที่ใช้ระบบคุณธรรม คำนึงถึงความรู้ ความสามารถการสั่งสม ประสบการณ์จากปฏิบัติงานจริงใน



พื้นที่ ความอาวุโสในหน้าที่การงาน เป็นต้น เปิดโอกาสให้ข้าราชการในสังกัดอื่นที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารราชการส่วน ภูมิภาคและมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ได้เข้าสู่ตำแหน่ง

โดยข้อเสนอสำคัญ คือ การจัดทำต้นแบบสมรรถนะ (Competency Model) ซึ่งควรอยู่บนฐานของต้นแบบที่จะช่วยให้การบริหารงานในระดับพื้นที่สามารถสร้างผู้ปฏิบัติหรือผู้บริหารที่มีความสามารถ มีธรรมาภิบาล และสามารถตอบโจทย์กลยุทธ์ในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยการเสนอต้นแบบสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัด จะอาศัยการสังเคราะห์บนฐานจากการอ้างอิงภารกิจและยุทธศาสตร์ของจังหวัด ข้อมูลจากองค์กรที่ประสบความสำเร็จอื่น ๆ ซึ่งจะช่วยให้การสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างเหมาะสมกับตำแหน่งได้อย่างดีว่าการพิจารณาที่คุณวุฒิการศึกษาและประสบการณ์ในการทำงานเท่านั้น รวมถึงเป็นกรอบสำคัญในการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

โดยข้อเสนอของผู้วิจัย ได้กำหนดให้สมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดประกอบด้วย

- (1) สภาวะผู้นำ
- (2) วิสัยทัศน์
- (3) การวางกลยุทธ์ภาครัฐ
- (4) ศักยภาพเพื่อนำการปรับเปลี่ยน
- (5) การควบคุมตนเอง
- (6) การสอนงานและมอบหมายงาน
- (7) ความรู้ความเข้าใจต่อพื้นที่
- (8) ความสามารถเฉพาะตามจังหวัดยุทธศาสตร์

### 3.1.3 ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานแบบการจัดแบ่งกลุ่มภารกิจ

กลุ่มภารกิจ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน เป็นการบริหารราชการที่ยึดการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ (Function) แยกเป็นส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัด บางครั้งภารกิจและกลุ่มเป้าหมายก็เป็นเรื่องเดียวกัน แต่ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของตน จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างเบ็ดเสร็จ ปัญหาเดียวกันต่างฝ่ายต่างแก้ในช่วง ระยะเวลาที่แตกต่างกันและต้องทำหลายหน จึงทำให้ขาดเอกภาพและขาดการบูรณาการภารกิจร่วมกัน เป็นผลให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคขาดประสิทธิภาพ ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัด ดังนั้น ในข้อเสนอนี้จึงได้จัดการกิจ

ของส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัด ให้เป็นกลุ่มภารกิจแบบคลัสเตอร์ เพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ในภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องกัน เพื่อให้เกิดเอกภาพในการทำงาน ลด ความซ้ำซ้อน แก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างบูรณาการ

โดยกลไกที่สำคัญ คือ การจัดให้มีที่ประชุมร่วมกับส่วนราชการที่เป็นส่วนกลางในภูมิภาค และมีภารกิจที่สัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด เรียกว่า “ที่ประชุมร่วมระหว่างส่วนราชการ เพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด” มี ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่เป็น หัวหน้า cluster เป็น รองประธาน หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นเลขานุการกลุ่มภารกิจของ โดยกำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการปฏิบัติที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะหัวหน้าคลัสเตอร์ ดำเนินการจัดให้มีการประชุมอย่างสม่ำเสมอ และหากมีความเหมาะสมหรือจำเป็น รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าคลัสเตอร์มาจากส่วนราชการอื่นได้นอกจากกระทรวงมหาดไทย เพื่อสร้างการแข่งขันผลงานที่เป็นเลิศ

การจัดกลุ่มภารกิจของจังหวัด อาจกำหนดกลุ่มภารกิจคลัสเตอร์แบบมาตรฐานทั่วไป ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 6 กลุ่มภารกิจ ได้แก่

### 1) กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว

กลุ่มภารกิจนี้จะเป็นการเน้นการตอบสนองด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ด้วยการพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ ทั้งด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว การส่งเสริมการค้า การลงทุน การพัฒนาภาคการผลิตและบริการ บนฐานเทคโนโลยีและนวัตกรรม การพัฒนาผู้ประกอบการและเศรษฐกิจชุมชน วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม การพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศ การพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษและตอบสนองต่อแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศด้าน เศรษฐกิจด้วย โดยในจังหวัดใดที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวในระดับสูง อาจแยกคลัสเตอร์การท่องเที่ยวเป็นนอกคลัสเตอร์ได้

โดยหน้าที่พื้นฐานที่แต่ละคลัสเตอร์ต้องดำเนินการและมีหน้าที่รับผิดชอบ คือ การจัดทำยุทธศาสตร์แผนแม่บท แผนปฏิบัติการประจำปี ตลอดจนโครงการที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ในระดับต่าง ๆ การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดทำฐานและระบบข้อมูลที่ครอบคลุมภารกิจ รวมทั้งติดตามประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงานให้กับผู้บริหารในราชการส่วนภูมิภาค

กลุ่มภารกิจนี้ประกอบด้วยส่วนราชการในภูมิภาค ในสังกัดกระทรวงเกษตร และ สหกรณ์กระทรวงพาณิชย์กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวง แรงงาน กระทรวงการคลัง กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กระทรวงมหาดไทย และ รัฐวิสาหกิจ เช่น ไฟฟ้า

ประปา การโทรคมนาคม ที่มีหน่วยปฏิบัติในภูมิภาค รวมถึงภาคธุรกิจและบริการ เช่น หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด

## 2) กลุ่มภารกิจด้านการเกษตร

กลุ่มภารกิจนี้ ถือเป็นพื้นฐานการผลิตสำคัญที่กระจายอยู่ในทุกภูมิภาคและเกี่ยวพันกับคนส่วนใหญ่ของประเทศมีผลต่อเศรษฐกิจสังคมในทุกระดับของประเทศ โดยเป็นกลุ่มที่เน้นการแข่งขันที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างฐานการผลิตให้เข้มแข็งและยั่งยืน เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตร การสร้างมูลค่าเพิ่มของผลผลิตทางการเกษตร ส่งเสริมเกษตรกรรายย่อยให้ปรับไปสู่การทำเกษตรยั่งยืน และรวมกลุ่มเกษตรกรในการพัฒนาอาชีพที่เข้มแข็ง และพัฒนาสินค้าเกษตรที่มีศักยภาพ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพลังงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีหน่วยปฏิบัติในภูมิภาค ภาคเอกชนและรวมถึงสภาเกษตรกร จังหวัดที่เป็นภาคเกษตรกรด้วย

## 3) กลุ่มภารกิจด้านการพัฒนาเมืองและโครงสร้างพื้นฐาน

กลุ่มนี้จะเน้นด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน เพื่อการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทุกระบบ ให้มีความสำคัญกับการจัดระบบผังเมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ (Human Settlement) การจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมและเศรษฐกิจ ที่สอดคล้องกับศักยภาพของเมือง และตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความเจริญเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม กลุ่มภารกิจนี้ประกอบด้วย หน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพลังงาน กระทรวง อุตสาหกรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รัฐวิสาหกิจ เช่น ประปา ไฟฟ้า โทรศัพทและ โทรคมนาคม ตลอดจนภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่

## 4) กลุ่มภารกิจด้านสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิต การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และการพัฒนาชุมชน

กลุ่มภารกิจนี้จะตอบสนองต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต การยกระดับคุณภาพการศึกษา การให้โอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงยุติธรรม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีหน่วยปฏิบัติในภูมิภาค ตลอดจนรวมถึงภาคเอกชนและภาคประชาสังคมที่อยู่ใน

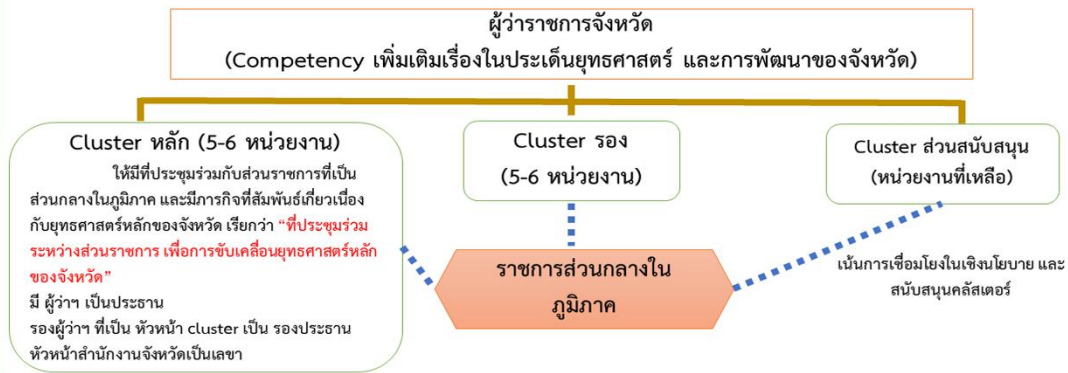
### 5) กลุ่มภารกิจด้านการเมืองการบริหาร

กลุ่มภารกิจนี้มีความสำคัญเป็นเสมือนมันสมองของการบริหารจัดการของราชการส่วนภูมิภาค เพราะเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและสนับสนุนช่วยเหลือการปฏิบัติให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์หลักธรรมาภิบาลและการจัดการบ้านเมืองที่ดี การปรับปรุงโครงสร้าง บทบาทภารกิจของ หน่วยงานภาครัฐ ให้เหมาะสม วางระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ การให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการของศูนย์ดำรงธรรม กลุ่มภารกิจนี้มีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ส่วนราชการ ทุกส่วนของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ภาคเอกชน และภาคประชาชาติ เป็นหน่วยงานขับเคลื่อนกลุ่มภารกิจนี้ให้บรรลุผล

# ตัวแบบปรับปรุงบางส่วน

## ระบบงาน

การจัด Cluster ของจังหวัด เพื่อสร้างผลสัมฤทธิ์ในการตอบสนองปัญหาของประชาชน



\*\*\*ให้หัวหน้า Cluster คือ รองผู้ว่าราชการจังหวัด ให้มีการประชุมสม่ำเสมอ และหากมีความเหมาะสมหรือจำเป็น รอง ผวจ./ หน. cluster อาจมาจากส่วนราชการอื่นได้นอกจากมหาดไทย

## ระบบแผนและเงิน



## ระบบคน

### ผู้ว่าราชการจังหวัดพันธุ์ใหม่

- เดิม**
  - สภาวะผู้นำ
  - วิสัยทัศน์
  - การวางกลยุทธ์ภาครัฐ
  - ศักยภาพเพื่อนำการปรับเปลี่ยน
  - การควบคุมตนเอง
  - การสอนงานและมอบหมายงาน
- ควรเพิ่มเติม**
  - ความรู้ความเข้าใจต่อพื้นที่
  - ความสามารถเฉพาะตามจังหวัด ยุทธศาสตร์



**ประเมิน 3 ครั้ง คือ**

- 15 ปี
- 3 ปี และ 4 ปี
- โดยอยู่ได้ไม่เกิน 2 วาระ

**มาพร้อมกับข้อเสนอแนะและแผนในการพัฒนาจังหวัดนั้น ๆ**

- สะท้อนปัญหาเชิงพื้นที่
- ระบุจุดอ่อน-จุดแข็ง
- และมีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาจังหวัด

## 2. การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการในจังหวัด รูปแบบที่ 2 ปรับปรุงมาก

หลังจากที่มีการนำเสนอตัวแบบจังหวัดพันธุ์ใหม่ที่มีมุ่งเน้นการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการราชการแผ่นดินในระดับจังหวัดโดยดำรงโครงสร้างเดิมไว้ โดยปรับปรุงเพียงกระบวนการการทำงานให้มีการทำงานเป็นทีมหรือกลุ่มภารกิจมากยิ่งขึ้น หรือปรับเปลี่ยนแนวทางการได้มาซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด ตามรายละเอียดที่กล่าวไปแล้วในรูปแบบที่ 1 ตามข้างต้น แต่ในการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่ครั้งแรกเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาจังหวัดให้เกิดความคล่องตัวในระบบงาน เงิน และคน หรือจังหวัดพันธุ์ใหม่ จนถึงการลงสำรวจข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากจังหวัดกลุ่มตัวอย่างที่ได้รับคัดเลือกตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และการขับเคลื่อนจังหวัดตามศักยภาพที่พื้มีนั้น ตลอดจนการรับฟังความคิดเห็นครั้งสุดท้ายเกี่ยวกับข้อเสนอจังหวัดพันธุ์ใหม่ที่จะถูกนำเสนอให้สภาปฏิรูปประเทศ และเสนอต่อไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อดำเนินการขับเคลื่อนและเปลี่ยนแปลง รวมถึงนำร่องในจังหวัดเป้าหมายสืบไปนั้น

คณะผู้วิจัยพบว่าในที่ประชุมทุกครั้งที่มีการดำเนินการตลอดช่วงการศึกษาที่ผ่านมา มีข้อเสนอจำนวนมากเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างจังหวัดทั้งระบบงาน ระบบงบประมาณและแผนงาน รวมถึงระบบบุคคลที่มีความจำเป็นต่อแต่ละโครงสร้างให้มากยิ่งขึ้น เพราะหากการปรับปรุงยังคงเน้นเปลี่ยนแปลงระบบการทำงานแต่อยู่ภายใต้โครงสร้างเดิมอาจไม่มีความเปลี่ยนแปลงใด ๆ เลย จึงมีข้อเสนอมากมายให้มีการนำร่องจังหวัดโดยให้เป็นกล่องทราย (Sand Box) ที่จะใช้เป็นจังหวัดทดลองเพื่อพัฒนาศักยภาพการทำงานของจังหวัดให้สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ไม่ใช่การขับเคลื่อนงานตามความต้องการของผู้บริหาร หรือการทำงานที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้เลย

ฉะนั้นจึงมีความพยายามของหลายภาคส่วนทั้งในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ ข้าราชการ ภาคประชาชน เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมในการบริหารราชการแผ่นดินของจังหวัดในการผลักดันให้เกิดการปรับปรุงโครงสร้างจังหวัดแบบปรับปรุงมาก โดยมุ่งหวังให้กลายเป็นจังหวัดพันธุ์ใหม่ที่แท้จริง เพื่อเป็นการทดลองเพื่อปรับใช้กับจังหวัดอื่น ๆ สืบไป เพื่อให้การทำงานของส่วนภูมิภาคมีประสิทธิภาพและสามารถพัฒนาตนเอง ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน มีการใช้งบประมาณที่มีประสิทธิภาพ มีบุคลากรที่เพียงพอต่อการทำงานในระดับพื้นที่ เป็นการทำงานที่มุ่งเน้นพื้นที่มากกว่าภารกิจของหน่วยงานอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ แนวคิดในการปรับระบบงาน ระบบเงิน และระบบกำลังคน มีรายละเอียดดังนี้

## 2.1 ระบบงาน

เป็นที่ทราบกันดีว่าระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยค่อนข้างมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหลายประเทศทั่วโลก ที่การบริหารราชการแผ่นดินจะแบ่งเป็นสองส่วนสำคัญคือระบบบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ประเทศไทยมีส่วนราชการที่คั่นกลางระหว่างส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น คือส่วนภูมิภาค ส่งผลให้ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยมีลักษณะพิเศษ และยากที่จะหาตัวแบบมาเปรียบเทียบในการพัฒนาต่อยอดการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ประกอบไปด้วยส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนั้น มีใช้เพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้น ฉะนั้นแนวคิดในการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย จึงจำเป็นต้องกระทำผ่านประสบการณ์และการถอดบทเรียนภายในประเทศเท่านั้น ยากที่จะหาตัวแบบจากประเทศอื่น ๆ มาทำการเปรียบเทียบ ทั้งนี้สำหรับตัวแบบในการปรับปรุงการบริหารจัดการราชการแผ่นดินในระดับจังหวัดในส่วนของระบบงาน มีแนวทางดังต่อไปนี้

2.1.1 เปลี่ยนสถานะของจังหวัดให้มีความสามารถในการทำภารกิจของตนเองเพื่อส่งเสริมการทำงานเพื่อตอบสนองปัญหาและการพัฒนาในระดับพื้นที่มากยิ่งขึ้น

2.1.2 จัดบทบาทภารกิจของหน่วยงานทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีการทำงานที่สอดคล้องกัน

2.1.3 สู่ระบบงานจังหวัดอัจฉริยะ เช่น นำเทคโนโลยีเข้ามาใช้มากยิ่งขึ้นในการทำงานเพื่อให้สามารถขับเคลื่อนงานได้อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในส่วนงานการบริการประชาชน

## 2.2 ระบบแผนและงบประมาณ

หนึ่งในประเด็นปัญหาที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดและการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาในระดับจังหวัดคือเรื่องแผนงานและงบประมาณของจังหวัด ซึ่งยังไม่มี ความชัดเจนเท่าที่ควร ยิ่งประกอบด้วยหน่วยงานที่มีความหลากหลาย มาจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่ส่วนกลาง ส่งผลให้แผนงานส่วนใหญ่ของจังหวัดยังคงอิงอยู่กับแนวทางการทำงานและพันธกิจที่หน่วยงานเหล่านั้นต้องดำเนินการอยู่แล้ว กลายเป็นแผนงานที่แก้ไขปัญหาไม่ตรงจุด หรือตรงเป้าหมายที่ควรจะเป็น ยังผลสำคัญต่อการจัดสรรงบประมาณที่ขาดประสิทธิภาพ การใช้งบประมาณไม่สามารถแก้ไขปัญหาของพื้นที่ และขับเคลื่อนการพัฒนาได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้เนื่องจากระบบงบประมาณส่วนใหญ่ของจังหวัดได้รับการจัดสรรผ่านทางหน่วยงานต่าง ๆ ที่ลงมาปฏิบัติภารกิจในระดับจังหวัด ส่งผลให้การจัดทำงานงบประมาณเกิดความกระจัดกระจาย งบประมาณของจังหวัดกลายเป็นงบประมาณสำหรับเติมเต็มภารกิจของหน่วยราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัด ส่งผลให้งบประมาณจังหวัดไม่ก่อให้เกิดผลตามความคาดหวังของผู้จัดตั้งระบบงบประมาณนี้ขึ้นมา ฉะนั้นคณะผู้วิจัยจึงมีการจัดทำข้อเสนอเพื่อปรับปรุงแนวทางการจัดทำแผนและงบประมาณของจังหวัดสำหรับจังหวัดที่จะได้รับยกสถานะพิเศษ ในลักษณะเทียบเท่ากรม เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงไป มีแนวทางดังต่อไปนี้

- 2.2.1 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบมีส่วนร่วมเพื่อแผนยุทธศาสตร์หลักในการขับเคลื่อนจังหวัด
- 2.2.2 ประสานแผนทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาที่อิงพื้นที่
- 2.2.3 งบประมาณของจังหวัดเพื่อจังหวัด

### 2.3 ระบบบุคลากร

สำหรับประเด็นสุดท้ายที่ขาดเสียไม่ได้ในกรณีที่มีการนำเอาตัวแบบจังหวัดพันธุ์ใหม่ที่มีการปรับขนานใหญ่ไปใช้คือเรื่องของระบบบุคคล ซึ่งถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่มีส่วนส่งผลทำให้การบริหารราชการแผ่นดินในระดับจังหวัดประสบปัญหา หากมองสภาพการในปัจจุบันในเรื่องเกี่ยวกับบุคคลในระดับจังหวัดจะพบว่าข้าราชการส่วนใหญ่ที่เข้ามาปฏิบัติงานในระดับจังหวัดล้วนถูกส่งมาจากส่วนกลางทั้งสิ้นเพื่อมาทำงานหรือภารกิจของส่วนกลาง ในขณะที่การเจริญเติบโตทางหน้าที่การงานเป็นเรื่องกระทรวง หรือกรมส่วนกลาง สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้ข้าราชการเหล่านี้เน้นทำงานเพื่อสนองตอบต่อหน่วยงานต้นสังกัดมากกว่าที่จะทำงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่ เพราะจังหวัดไม่ได้มีส่วนในการตัดสินใจคัดเลือกความดีความชอบ หรือเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ที่สำคัญไปกว่านั้นคือการลงมาปฏิบัติงานในพื้นที่ก็อาจเป็นงานแบบชั่วคราวชั่วคราว เพราะอาจมีการโอนย้ายต่อไปได้อีกในอนาคต ส่งผลให้การทำงานในพื้นที่ของข้าราชการไม่มีความต่อเนื่อง ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการขับเคลื่อนงานการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัด ฉะนั้นเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินระดับจังหวัดในลักษณะพิเศษมีความแตกต่างจากอดีตและสามารถขับเคลื่อนการทำงานได้อย่างแท้จริง มีแนวทางดังต่อไปนี้

- 2.3.1 ข้าราชการสังกัดจังหวัด
- 2.3.2 กำหนดเกณฑ์และลักษณะที่พึงมีของผู้ว่าราชการจังหวัดที่พึงทำงานในจังหวัดพันธุ์ใหม่



สำหรับอีกส่วนข้อเสนอแนะสำคัญสำหรับนำแนวคิดการพัฒนาและปรับปรุงจังหวัดให้มีความคล่องตัวในการบริหารระบบงาน ระบบเงิน และระบบกำลังคนขนาดใหญ่ไปประยุกต์ใช้หรือนำร่อง คือ เรื่องการคัดเลือกจังหวัดเพื่อเป็นจังหวัดนำร่อง ทั้งนี้คณะผู้วิจัยขอเสนอให้การนำร่องจัดทำเฉพาะในจังหวัดเดียวเท่านั้นเพื่อให้เป็นกล่องทราย (Sand Box) สำหรับเป็นแหล่งเรียนรู้เบื้องต้นเพื่อให้เห็นถึงผลดี ผลบวก และความเป็นไปได้ในการนำไปประยุกต์ใช้กับจังหวัดอื่น ๆ ทั้งนี้คณะผู้วิจัยไม่เชื่อว่าการนำไปปรับใช้กับหลาย ๆ จังหวัดจะเป็นผลดี แต่ควรคัดเลือก 1 จังหวัดที่ผู้นำไปปฏิบัติเล็งเห็นว่า มีลักษณะพิเศษอย่างแท้จริง เป็นจุดยุทธศาสตร์การพัฒนาของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นเรื่อง เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน เขตเศรษฐกิจพิเศษพื้นที่ภาคตะวันออก หรือเป็นเมืองอัจฉริยะ ที่รัฐบาลคาดหวังจะเห็นพัฒนาการของจังหวัดสามารถขับเคลื่อนไปอย่างมีทิศทาง และต้องการนำเอาตัวแบบดังกล่าวไปทดลองใช้เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และปรับปรุงแนวทางการทำงานในระดับจังหวัดให้เกิดความคล่องตัวสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ และสามารถขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติตามความมุ่งหวังของรัฐบาล

ทั้งนี้คณะผู้วิจัยเสนอว่าจังหวัดที่จะเป็นจังหวัดที่นำเอาตัวแบบนี้ไปปรับใช้นอกจากจะต้องมีความพิเศษในเชิงนโยบาย และยุทธศาสตร์ ยังควรเป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เป็นจังหวัดสำคัญของภูมิภาค ซึ่งจะเป็นต้นแบบสำคัญในจังหวัดในกลุ่มเดียวกัน หรือในภาคเดียวกันได้ ซึ่งผลกระทบจะส่งผลของการปรับใช้แนวคิดนี้จะส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมอีกด้วย ซึ่งถือว่าเป็นผลสำคัญอย่างมากต่อการทำงานขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินในระดับภูมิภาค

กล่าวโดยสรุป ในตัวแบบที่สองนี้มุ่งเน้นการปรับปรุงขนาดใหญ่ เป็นการเสนอตัวแบบที่ต้องการเห็นการเกิดจังหวัดพันธุ์ใหม่อย่างแท้จริง เน้นการทำงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุดของจังหวัด โดยเปลี่ยนสถานะของจังหวัดให้มีความสามารถในการทำภารกิจของตนเองเพื่อส่งเสริมการทำงานเพื่อตอบสนองปัญหาและการพัฒนาในระดับพื้นที่มากยิ่งขึ้น จัดบทบาทภารกิจของหน่วยงานทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความทำงานที่สอดคล้องกัน และส่งเสริมระบบงานจังหวัดอัจฉริยะที่ใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วย ระบบงบประมาณเป็นแบบล่าช้า จังหวัดจัดสรรงบประมาณได้เอง ผ่านแผนพัฒนาจังหวัดที่ต้องมีการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากทุกภาคส่วน

ที่สำคัญคือการยกระดับสถานะของจังหวัดให้มีลักษณะเทียบเท่ากรมหนึ่งกรม ฉะนั้นจังหวัดจะมีบุคลากรเป็นของตนเอง มีผู้ว่าราชการที่มีวิสัยทัศน์ มีศักยภาพ และมีการคัดเลือกด้วยวิธีพิเศษที่มีความแตกต่างจากระบบปกติ มีการประเมินผลการทำงาน และมีเส้นทางอาชีพที่โดดเด่นกว่าเส้นทางของผู้ว่าราชการจังหวัดปกติ

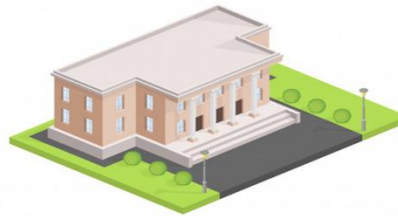
คณะผู้วิจัยเห็นควรให้จัดทำตัวแบบจังหวัดพันธุ์ใหม่ที่มีการปรับปรุงขนาดใหญ่ เป็นอีกหนึ่งข้อเสนอสำคัญ เพื่อให้นำไปพิจารณาเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินในระดับให้มีความคล่องตัวเพิ่มมากยิ่งขึ้น และเป็นการพลิกโฉมการทำงานของจังหวัดอย่างแท้จริง มากกว่าที่จะเป็นการปรับปรุงขนาดเล็ก ซึ่งอาจจะเห็นผลของการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไม่ชัดเจนเท่าใดนัก ทั้งนี้ การนำเสนอรูปแบบดังกล่าวมีผลกระทบในวงกว้างจึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและต้องมีการศึกษาในรายละเอียดอย่างลึกซึ้ง เพื่อให้เกิดความชัดเจนของรูปแบบแนวคิด และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันก่อนจะนำไปสู่การปฏิบัติ

## ตัวแบบปรับปรุงมาก

### ระบบงาน

ยกสถานะจังหวัดเป็นหน่วยงานพิเศษเทียบเท่า "กรม"

จังหวัดเป็นตัวกลางในการประสานท้องถิ่นและส่วนกลาง

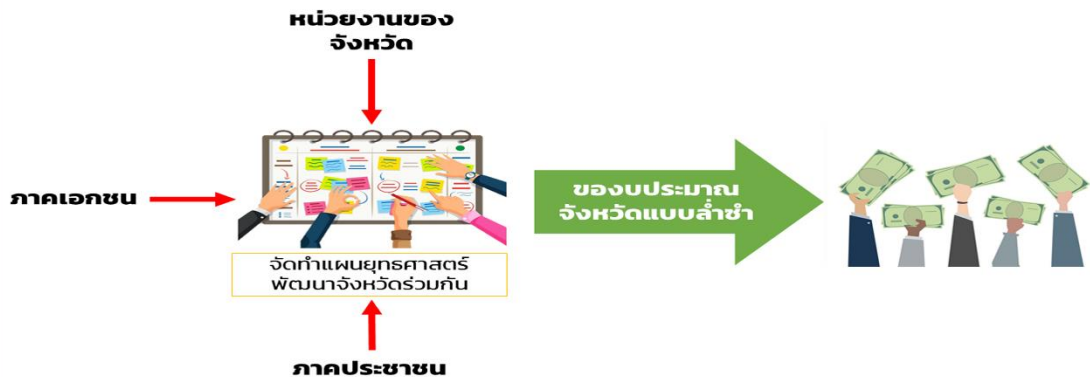


หน่วยงานส่วนภูมิภาคเดิม โอนมาสังกัดจังหวัดทั้งหมด

การดำเนินงานของหน่วยงานส่วนกลางในพื้นที่ต้องปรึกษากับจังหวัดก่อน

ดึงเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารจังหวัดมากขึ้น เช่นการรับฟังความเห็นออนไลน์ การลงชื่ออิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

### ระบบแผนและเงิน



### ระบบคน



#### ข้าราชการสังกัดจังหวัด

- จังหวัดประกาศรับสมัครได้เอง
- จังหวัดแต่งตั้งได้เอง
- จังหวัดโยกย้ายได้เอง
- จังหวัดถ่ายโอนได้เอง

#### เกณฑ์และลักษณะพึงมีของผู้ว่าราชการจังหวัด

- ควรมีความรู้ความเข้าใจต่อพื้นที่
- ควรมีทักษะความสามารถตามความต้องการของจังหวัดยุทธศาสตร์
- ไม่จำกัดหน่วยงานต้นสังกัด
- มาพร้อมยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด 4 ปี

#### ความท้าทายและโอกาสของผู้ว่าราชการจังหวัด

- ต้องได้รับการประเมินทุกปีโดยอิงตามยุทธศาสตร์ที่ได้ใช้ในการพิจารณาตำแหน่ง
- หากปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดสามารถกำหนดตำแหน่งเป็นนักบริหารสูง ที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งขั้นสูง (ระดับ 11 เดิม)



# ภาคผนวก

เอกสารนำเสนอ (PowerPoint)

รายงานผลการลงพื้นที่ในจังหวัดน่าน

โครงการพัฒนาจังหวัดที่มีความคล่องตัวในการบริหาร  
ระบบงาน ระบบเงิน และระบบกำลังคน (จังหวัดพันธุ์ใหม่ : High Performance)

## หลักการและเหตุผล และแนวคิดของจังหวัดพันธุ์ใหม่ ที่มีความคล่องตัวในการบริหารระบบงาน ระบบเงินและระบบกำลังคน



ลงพื้นที่จังหวัดที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคม เพื่อรับทราบปัญหาและความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย  
ระหว่าง เดือนกุมภาพันธ์ ถึง เดือน เมษายน 2562 ณ จังหวัดน่าน 6 จังหวัด



### ประเด็นนำเสนอ



01 สถานภาพปัจจุบันของการบริหารจัดการภาครัฐ

02 แนวคิดการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

03 แนวทางการพัฒนาจังหวัดที่มีความคล่องตัวในการบริหารระบบงาน ระบบเงิน  
และระบบกำลังคน (จังหวัดพันธุ์ใหม่ : High Performance)

# 1 สภาพปัจจุบันของการบริหารจัดการภาครัฐ

## การบริหารราชการแผ่นดิน

พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

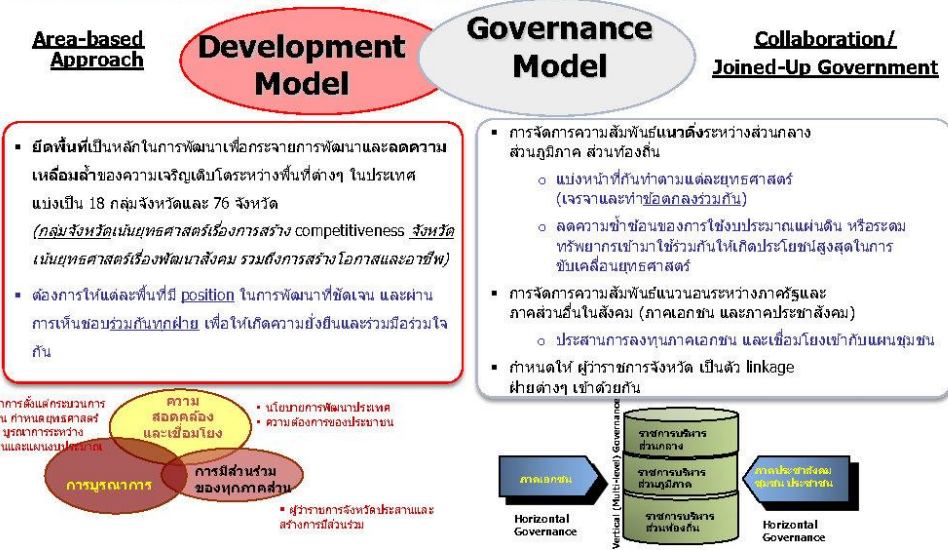


3

# 1 สภาพปัจจุบันของการบริหารจัดการภาครัฐ



พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 และ  
พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551



4

## 1 สภาพปัจจุบันของการบริหารจัดการภาครัฐ

### การจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน



มาตรา 52/1 ให้จังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้  
 (1) นำการพิจารณาและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์  
 (2) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม  
 (3) จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาส เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง  
 (4) จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็วและมีคุณภาพ  
 (5) จัดให้มีการส่งเสริม อุตสาหกรรม และสนับสนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับบริการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม  
 (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่กฎหมายกำหนด  
 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัดซึ่งต้องปฏิบัติให้สอดคล้องและเป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดตามมาตรา 53/1

มาตรา 54 ในจังหวัดหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองผู้ว่าราชการจังหวัด  
 ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทย

มาตรา 57 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้  
 (1) บริหารราชการตามกฎหมาย จะเขียนแบบแผนของราชการ และตามแนบพินัยจังหวัด  
 (2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล  
 (3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งของผู้ตรวจราชการกระทรวงฯ ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี  
 (4) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมีข้าราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสังกัดงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรืออันมีกระทรวงฯ ใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ซึ่งตราแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง  
 (5) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสังกัดงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณภัย  
 (6) เสนองบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง หรือเสนอขอจัดตั้งงบประมาณต่อสำนักงบประมาณ ตามมาตรา 52 วรรคสาม และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ  
 (7) กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย  
 (8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐวิสาหกิจหรือรัฐวิสาหกิจองค์การของรัฐวิสาหกิจหรือรัฐวิสาหกิจ  
 (9) บรรจุ แลส่ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

ที่มา : พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553

## 1 สภาพปัญหาของการบริหารจัดการภาครัฐ



### สถานการณ์และแนวโน้ม

ภาครัฐของไทยกำลังเผชิญกับสภาพแวดล้อมการบริหารจัดการที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รุนแรง และผันผวน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม การเมือง เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม การที่ระบบราชการ องค์การและหน่วยงานภาครัฐจะอยู่รอด เติบโต เป็นเลิศและยั่งยืน ได้ั้น ลำพังแค่เพียงการปรับตัวหรือ ปรับเปลี่ยนเล็กๆ น้อยๆ แบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Adaptation) และมุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เป็นเรื่องๆ (Problem Driven) อาจไม่เพียงพอ แต่จำเป็นต้องมีการปฏิรูปขนานใหญ่ (Radical Change) ที่เน้นการมองภาพกว้างและมองไกล (Vision Driven) ในทุกมิติ

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้ภาครัฐต้องเร่งพัฒนาและเพิ่มผลิตภาพของการบริหารสาธารณะ (Productivity of Public Service) ปรับเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการเพื่อให้สามารถ ตอบสนองต่อความต้องการที่ทวีคูณและความคาดหวังที่เปลี่ยนแปลงไป (Increasing and changing citizen demands) ปฏิรูปโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการเพื่อให้สามารถส่งมอบบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานที่ให้ความสำคัญกับการใช้ข้อมูลการวิเคราะห์ (Analytics) สำหรับการกำหนดนโยบาย การบริการประชาชน และการบริหารจัดการภายใน รวมทั้งต้องสามารถแข่งขัน กับภาคส่วนอื่น โดยเฉพาะภาคเอกชน ในการดึงดูดและรักษานักวิชาการที่มีความสามารถ (Talent Attraction and Retention) สำหรับการขับเคลื่อนภารกิจที่มีผลกระทบสูงต่อชีวิตประชาชน

จึงอาจกล่าวได้ว่า ในสองทศวรรษจากนี้ไป ภาครัฐของไทยจะต้องเข้าสู่ยุคแห่งการปฏิรูป เพราะขีดความสามารถในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะตัดสินว่าองค์กร ของรัฐ จะสามารถอยู่รอด เติบโต เป็นเลิศ และยั่งยืน ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด

### สภาพปัญหา

ปัญหาการบริหารจัดการภาครัฐ ระบบราชการและภาครัฐโดยรวมยังมีปัญหาสำคัญหลายประการ ซึ่งเป็นแรงกดดัน สำคัญให้มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การบริหารจัดการภาครัฐยังมีประสิทธิภาพต่ำ เนื่องจากมีระเบียบและขั้นตอนจำนวนมากและซับซ้อน ขาดความยืดหยุ่น มีความล่าช้า ไม่คล่องตัว ไม่ประหยัด ประกอบกับการขยายตัวของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ก้าวหน้า ทำให้ประชาชนคาดหวังที่จะได้รับการบริการจากภาครัฐ ผ่านช่องทางที่มีความหลากหลายและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุง การให้บริการประชาชนให้ได้มาตรฐานสากล

ที่มา : ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ

## 2 แนวคิดการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน



### เป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์และผลสัมฤทธิ์

ปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารราชการของจังหวัด โดยมุ่งเน้นปรับโครงสร้างของจังหวัด ในลักษณะกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด เช่น ด้านการท่องเที่ยว ด้านการค้าการลงทุน เป็นต้น โดยทบทวนบทบาทภารกิจของหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาคให้มีเท่าที่จำเป็น และปรับหน่วยงานที่มีภารกิจ ซ้ำซ้อนกับภูมิภาคให้เป็นส่วนภูมิภาค ขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัด สร้างและพัฒนากลไกการทำงานที่เน้นการบูรณาการ หรือเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานในพื้นที่และทุกภาคส่วน เพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ของยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่สู่ ยุทธศาสตร์ชาติ

### ตัวชี้วัด

ความสำเร็จของการดำเนินตามแผนการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการในกระทรวง ที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (กระทรวง/กรม/จังหวัด พันธูใหม่ : High Performance Organization)

ที่มา : ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ

7

## 2 แนวคิดการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน



แผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องและประเด็นปฏิรูปที่ 3 : โครงสร้างภาครัฐกะทัดรัด ปรับตัวได้เร็ว และระบบงานมีผลสัมฤทธิ์สูง

กลยุทธ์ที่ 2 เพิ่มประสิทธิภาพและสร้างความเข้มแข็งของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่

กลยุทธ์/แผนงาน/โครงการ/กิจกรรมหลัก	ระยะเวลา (พ.ศ. / ไตรมาส)																				ผู้รับผิดชอบ	เป้าหมาย	ตัวชี้วัด					
	2561					2562					2563					2564								2565				
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4								
แผนงานที่ 2 จังหวัดที่มีความคล่องตัว ในการบริหารระบบงาน ระบบเงิน และระบบ ค่าจ้างคน (จังหวัดพันธูใหม่ : High Performance)																					สำนักงาน ก.พ.ร.	จังหวัดมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน ความสำเร็จของการ	ความสำเร็จของการดำเนินงาน แผนการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการของจังหวัดจังหวัดพันธูใหม่ : High Performance)					
1) ศึกษารูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการในจังหวัดที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (จังหวัดพันธูใหม่ : High Performance)																					มท.	นำร่อง 6 จังหวัด						
2) นำร่องรูปแบบจังหวัดพันธูใหม่ : High Performance																					มท./สำนักงาน ก.พ.ร./สกก. ปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน							
3) ติดตามประเมินผลรูปแบบจังหวัดพันธูใหม่ : High Performance ในจังหวัดนำร่อง																					มท./สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา							
4) จัดทำ พ.ร.บ. ปฏิรูประบบราชการ																					มท./สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา							
5) ขยายผลการดำเนินงานรูปแบบจังหวัดพันธูใหม่ : High Performance ในจังหวัด																					มท./สำนักงาน ก.พ.ร.	ขยายผล 38 จังหวัด จาก 76 จังหวัด ภายใน 5 ปี						
6) ติดตามประเมินผลการขยายผลการดำเนินงานรูปแบบจังหวัดพันธูใหม่ : High Performance ในจังหวัดนำร่อง																					มท./สำนักงานก.พ.ร./สกก. ปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน							

ที่มา : ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ

8



3

แนวทางการพัฒนาจังหวัดที่มีความคล่องตัวในการบริหารระบบงาน ระบบเงิน และระบบกำลังคน (จังหวัดพันธุ์ใหม่ : High Performance)



ที่มา หลักการและเหตุผล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ กำหนดให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกัน ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทบทบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 –2580) มุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรูปแบบ “ประชารัฐ” ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการบริหารราชการในภูมิภาค ดังนี้

- ส่งเสริมให้จังหวัดที่มีความสามารถในด้านการบริหารจัดการและจัดการตนเองได้อย่างเป็นอิสระมากขึ้น เพื่อสามารถสร้างความแตกต่างบนฐานศักยภาพของทรัพยากรและความต้องการของประชาชน ในพื้นที่ได้ และส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดรองควบคู่ไปกับการพัฒนาจังหวัดหลัก
- การพัฒนาภาคท้องถิ่นหรือเครื่องมือในการสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการในลักษณะหุ้นส่วน การพัฒนา ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ ภาคประชาชน และภาคส่วนอื่นในสังคม
- ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพและโอกาสของเมืองด้วยกรรมมีส่วนร่วมและการลงมือของภาคเอกชน ชุมชน และภาคประชาสังคม
- กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน รวมทั้งมีการถ่ายโอนภารกิจที่สำคัญและการกระจายอำนาจในระดับที่เหมาะสมเพื่อให้ชุมชนและท้องถิ่นเข้มแข็ง
- ปรับโครงสร้างและปรับปรุงกฎหมายเพื่อจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้เอื้อต่อประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับทิศทางพัฒนาพื้นที่

แผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

ได้กำหนดเรื่องและประเด็นปฏิรูป 6 ประการ โดยเรื่องและประเด็นปฏิรูปที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบการบริหารราชการในภูมิภาค ได้แก่ การปฏิรูปโครงสร้างภาครัฐกะทัดรัด ปรับตัวได้เร็ว และระบบงานมีผลสัมฤทธิ์สูง ซึ่งกำหนดแผนงานภายใต้แต่ละเรื่องและประเด็นปฏิรูป โดยมอบหมายให้สำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมรับผิดชอบ

การพัฒนาจังหวัดที่มีความคล่องตัวในการบริหารระบบงาน ระบบเงิน และระบบกำลังคน (จังหวัดพันธุ์ใหม่ : High Performance) โดยพิจารณาครอบคลุมถึงการจัดการตามภารกิจ การจัดระบบบริหารแบบเครือข่ายการจักระบบบริหารแบบมีส่วนร่วม และการจัดระบบบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์เชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเดือน มิถุนายน 2562 เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยรับไปนำร่อง 6 จังหวัด ภายใน พ.ศ. 2562 และขยายผลให้เป็น 38 จังหวัด ภายใน พ.ศ. 2565

3

แนวทางการพัฒนาจังหวัดที่มีความคล่องตัวในการบริหารระบบงาน ระบบเงิน และระบบกำลังคน (จังหวัดพันธุ์ใหม่ : High Performance)



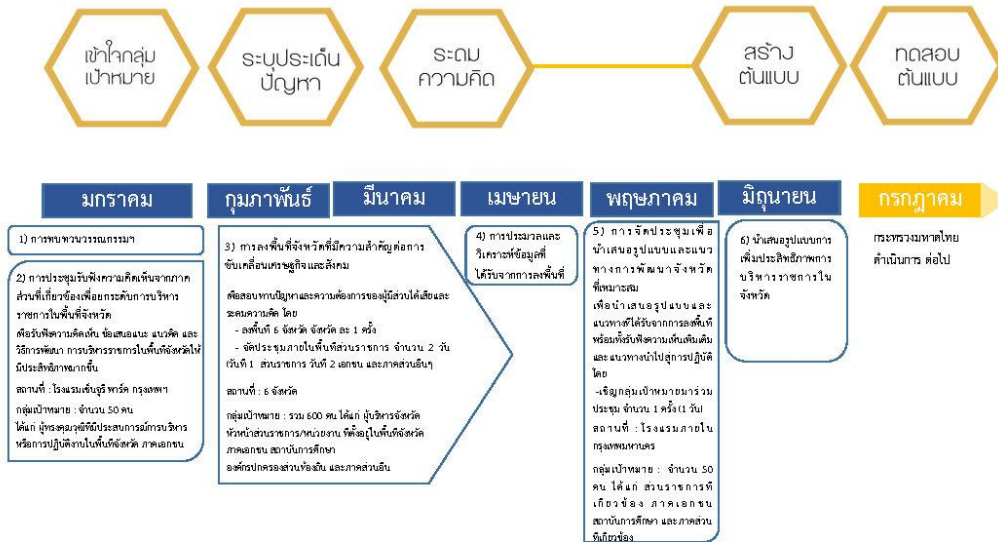
แนวคิด Design Thinking Process มาปรับใช้เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาการบริหารงานของจังหวัด โดยกระบวนการคิดเชิงออกแบบมีขั้นตอนทั้งหมด 5 ขั้นตอน ดังนี้

กระบวนการหนึ่งซึ่งมีลักษณะเป็น “เครื่องมือช่วยแก้ปัญหาเชิงนวัตกรรม” ที่อาจนำเข้ามาช่วยในการระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ทำให้ได้มาซึ่ง “การตั้งคำถามที่ถูกต้อง (The right Question)” เพื่อการขับเคลื่อนและแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานตามนโยบายสำคัญต่างๆ ของรัฐบาลได้ เรียกว่า “Human-Centered Design หรือ Design Thinking Process”



### 3 แนวทางการพัฒนาจังหวัดที่มีความคล่องตัวในการบริหารระบบงาน ระบบเงิน และระบบกำลังคน (จังหวัดพันธุ์ใหม่ : High Performance)

สำนักงาน ก.พ.ร. ได้นำแนวคิด Design Thinking Process มาปรับใช้เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาการบริหารงานของจังหวัด โดยกระบวนการคิดเชิงออกแบบมีขั้นตอนทั้งหมด 5 ขั้นตอน ซึ่งแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียดดังนี้

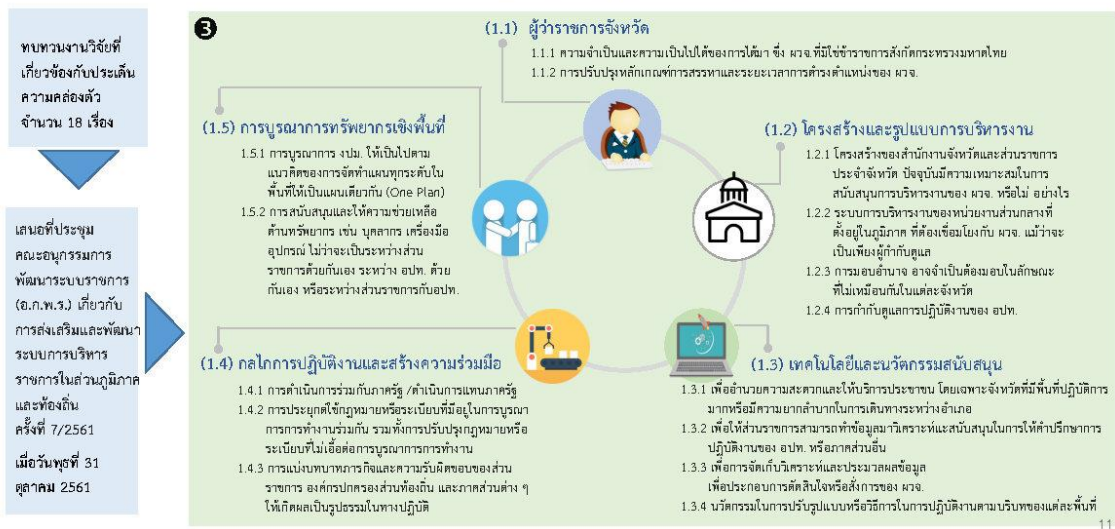


11

### 3 แนวทางการพัฒนาจังหวัดที่มีความคล่องตัวในการบริหารระบบงาน ระบบเงิน และระบบกำลังคน (จังหวัดพันธุ์ใหม่ : High Performance)

การดำเนินการของสำนักงาน ก.พ.ร.

การศึกษารูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการในจังหวัดที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (จังหวัดพันธุ์ใหม่: High Performance)



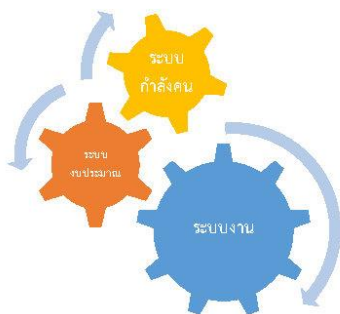
11

3

แนวทางการพัฒนาจังหวัดที่มีความคล่องตัวในการบริหารระบบงาน ระบบเงิน และระบบกำลังคน  
(จังหวัดพันธุ์ใหม่ : High Performance)

1. กรอบแนวคิด

1. ระบบงาน
2. ระบบงบประมาณ
3. ระบบกำลังคน



ส่งเสริมให้จังหวัดหลักมีความสามารถในการบริหารจัดการ  
และจัดการตนเองได้อย่างเป็นอิสระมากขึ้น



การมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยเน้น  
การตอบสนองหรือแก้ไขปัญหาของประชาชน  
มากขึ้น (Better Life)

1

แนวทางการพัฒนาจังหวัดที่มีความคล่องตัวในการบริหารระบบงาน ระบบเงิน และระบบกำลังคน  
(จังหวัดพันธุ์ใหม่ : High Performance)



รายชื่อจังหวัดที่จะลงพื้นที่ศึกษา 6 จังหวัด ที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคม

ที่	จังหวัดนำร่อง	ประเด็นศึกษา	กำหนดการลงพื้นที่
1	จังหวัดภูเก็ต	การท่องเที่ยว / การพัฒนาเมือง	27 - 28 กุมภาพันธ์ 2562
2	จังหวัดนครพนม	ความยากจน	27 - 28 มีนาคม 2562
4	จังหวัดขอนแก่น	การพัฒนาเมือง / การค้าการลงทุน	2 - 3 เมษายน 2562
3	จังหวัดฉะเชิงเทรา	EEC /เกษตรกรรม	3 - 4 เมษายน 2562
5	จังหวัดสุโขทัย	การจัดการพิบัติภัยน้ำท่วม	24 - 25 เมษายน 2562
6	จังหวัดระยอง	EEC / อุตสาหกรรม	29 -30 เมษายน 2562





เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ตามหลักธรรมาภิบาล  
BETTER GOVERNANCE, HAPPIER CITIZENS

---

[www.opdc.go.th](http://www.opdc.go.th)