รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report)

การพัฒนาโครงสร้าง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

เสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

โดย

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ธันวาคม 2548

ดงดงดงดงดงดงดงดงดงดง

โครงการพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

หน่วยงานที่รับผิดชอบ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

จัดทำโดย

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะผู้วิจัย

รองศาสตราจารย์ ดร.ธงชัย	วงศ์ชัยสุวรรณ	หัวหน้าคณะผู้วิจัย
รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์	เมฆไตรรัตน์	นักวิจัย
อาจารย์ ดร. จิรวรรณ	เดชานิพนธ์	นักวิจัย
อาจารย์ ดร. ศุภสวัสดิ์	ชัชวาลย์	นักวิจัย
นางสาววราภรณ์	ผ่องสุวรรณ	นักวิจัย
นายมรุต	วันทนากร	ผู้ช่วยนักวิจัย
นายเจนสรร	เจนสัจวรรณ์	ผู้ช่วยนักวิจัย
นายชาย	ไชยชิต	ผู้ช่วยนักวิจัย
นางสาวพันธ์ทิพย์	เอมะบุตร	ผู้ช่วยนักวิจัย

สารบัญ

หน้า

สารบัญแผนภาพ..... VIII

สารบัญตาราง..... XI

บทที่

1 บทนำ..... 1

1.1 หลักการและเหตุผล..... 1

1.2 วัตถุประสงค์..... 2

1.3 ผลสัมฤทธิ์ของงานที่คาดหวัง (Results)..... 2

1.3.1 ผลผลิต..... 2

1.3.2 ผลลัพธ์..... 3

1.4 กรอบความคิด..... 4

1.4.1 แนวคิด ความสำคัญ และรูปแบบของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค..... 4

1.4.2 แนวโน้มและความเปลี่ยนแปลงในการบริหารปกครองนอกศูนย์กลาง (Sub-national Governance)..... 8

1.4.3 แนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)..... 10

1.4.4 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)..... 13

1.5 ระเบียบวิธีและเครื่องมือในการศึกษาวิจัย..... 15

1.5.1 การศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary research)..... 15

1.5.2 การวิจัยภาคสนาม (Field research)..... 15

1.5.3 การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็น (Hearing)..... 19

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... 19

2 กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง..... 20

2.1 ความนำทั่วไป..... 20

หน้า

2.2 แนวคิดเรื่องการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่กับการจัดการภาครัฐที่มุ่งเน้นความสำคัญของภาคประชาชนในฐานะผู้รับบริการ (New Public Management and Demand Side Oriented)..... 21
2.3 แนวคิดเรื่องหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับรองลงไปจากศูนย์กลาง (The Principle of Subsidiarity)..... 26
2.4 แนวคิดเรื่องการทำงานขององค์กรภาครัฐแบบมีการแข่งขัน (The Principle of Competitive Government)..... 34
2.5 แนวความคิดและหลักการทำงานขององค์กรภาครัฐแบบเครือข่าย (Networking and Public affairs)..... 40

3 โครงสร้างการบริหารงานส่วนภูมิภาคของไทยและเปรียบเทียบต่างประเทศ..... 43
3.1 ความนำทั่วไป..... 43
3.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศอังกฤษ..... 45
3.2.1 โครงสร้างภายนอกการบริหารราชการแผ่นดิน..... 45
3.2.2 โครงสร้างภายในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค..... 49
3.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น..... 54
3.2.4 ข้อสังเกตของผู้วิจัยเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอังกฤษ..... 56
3.3 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศฝรั่งเศส..... 57
3.3.1 โครงสร้างภายนอกการบริหารราชการแผ่นดิน..... 57
3.3.2 โครงสร้างภายในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค..... 61
3.3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น..... 66
3.3.4 ข้อสังเกตของผู้วิจัยเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในฝรั่งเศส..... 68
3.4 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศสวีเดน..... 69
3.4.1 โครงสร้างภายนอกการบริหารราชการแผ่นดิน..... 69
3.4.2 โครงสร้างภายในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค..... 71
3.4.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น..... 76

หน้า

3.4.4 ข้อสังเกตของผู้วิจัยเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในสวีเดน..... 77
3.5 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศญี่ปุ่น..... 78
3.5.1 โครงสร้างภายนอกการบริหารราชการแผ่นดิน..... 78
3.5.2 โครงสร้างภายในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค..... 80
3.5.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น..... 83
3.5.4 ข้อสังเกตของผู้วิจัยเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในญี่ปุ่น..... 84
3.6 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย..... 84
3.6.1 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย..... 84
3.6.2 ระบบบริหารราชการไทยหลังปี พ.ศ.2540..... 113
3.6.3 การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ..... 124
3.7 บทสรุปเชิงเปรียบเทียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยและต่างประเทศ..... 142

4 โครงสร้างและปัญหาของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในพื้นที่ศึกษา..... 148
4.1 ความนำทั่วไป..... 148
4.1.1 โครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในภาพรวม..... 151
4.2 โครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดที่ทำการศึกษา..... 155
4.2.1 กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน..... 156
4.2.2 กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน..... 166
4.2.3 กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน..... 172
4.2.4 กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน..... 176
4.3 ปัญหาและข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนร่วมต่อการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบัน: จากการสัมภาษณ์..... 181
4.3.1 ประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้างและการบริหารงานกลุ่มจังหวัด..... 182
4.3.2 ประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้างและการบริหารงานจังหวัด..... 187
4.4 ปัญหาและข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนร่วมต่อการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบัน: จากการสัมมนากลุ่มย่อย..... 194

หน้า

4.4.1 ประเด็นเกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่ผ่านมา..... 195
4.4.2 ประเด็นเกี่ยวกับตัวแบบโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์..... 197
4.4.3 ประเด็นคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์..... 199
4.4.4 ประเด็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารงานจังหวัด..... 201
4.4.5 ประเด็นเกี่ยวกับการบริหารบุคคลของจังหวัด..... 202
4.4.6 ประเด็นที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคต..... 204
4.4.7 ประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานกลุ่มจังหวัด..... 204

5 ประมวลข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนร่วมต่อการบริหารงานกลุ่มจังหวัดและจังหวัด และทิศทางในอนาคต..... 206
5.1 ความนำทั่วไป..... 206
5.2 ประมวลข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนร่วมต่อการบริหารงานกลุ่มจังหวัดและจังหวัด และทิศทางในอนาคต..... 207
5.3 สรุปข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนร่วมต่อการบริหารงานกลุ่มจังหวัดและจังหวัด..... 219

6 ตัวแบบโครงสร้างกลุ่มจังหวัดตามหลักพื้นที่และหลักยุทธศาสตร์..... 222
6.1 ความนำทั่วไป..... 222
6.1.1 ปัญหาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในปัจจุบัน..... 222
6.1.2 ผลกระทบที่เกิดจากปัญหาในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย..... 224
6.2 เงื่อนไขสำคัญบางประการในกระบวนการเปลี่ยนผ่านของระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค..... 228
6.2.1 การลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของกรม และหน่วยราชการ... 228
6.2.2 การปรับปรุงแก้ไขปัจจัยด้านต่าง ๆ ให้รองรับการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในปัจจุบัน..... 229
6.2.3 การบริหารราชการตามหลักยุทธศาสตร์และภารกิจที่รับผิดชอบของกลุ่มจังหวัด..... 235

หน้า

6.3 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่พึงประสงค์..... 235
6.3.1 โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและภูมิภาค..... 236
6.3.2 การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มจังหวัดและจังหวัด 239
6.3.3 ระบบการบริหารงานของกลุ่มจังหวัด..... 240
6.3.4 สถานะทางกฎหมายของกลุ่มจังหวัด..... 265
6.3.5 ข้อดีและข้อเสียของกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่และตามยุทธศาสตร์ 267
6.4 กระบวนการบริหารงานกลุ่มจังหวัด..... 269
6.4.1 ระบบการประชุมและการปรึกษาหารือของกลุ่มจังหวัด..... 270
6.4.2 การทำงานแบบสร้างเครือข่ายและภาคีของกลุ่มจังหวัด (Networking and Building Alliance)..... 272
6.4.3 ระบบการสร้าง Branding และการวาง Positioning ให้แก่กลุ่มจังหวัด..... 274
6.4.4 ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) และระบบ e-Government ของกลุ่มจังหวัด..... 276
6.4.5 การสร้างระบบคำรับรองในการปฏิบัติราชการระหว่างจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (Performance Agreement)..... 277

7 ตัวแบบและโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดบูรณาการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์..... 280
7.1 ความนำทั่วไป..... 280
7.2 ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการปรับปรุงตัวแบบและโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์..... 282
7.2.1 ปัจจัยพื้นฐาน..... 282
7.2.2 ปัจจัยแปรผัน..... 284
7.3 ภารกิจของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์..... 287
7.3.1 กลุ่มภารกิจ A : ภารกิจด้านการบริหารงานทั่วไปของจังหวัด... 290
7.3.2 กลุ่มภารกิจ B : ภารกิจพื้นฐานที่ทุกจังหวัดพึงกระทำหรือต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย..... 291
7.3.3 กลุ่มภารกิจ C : กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด... 294
7.3.4 กลุ่มภารกิจ D : กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองของจังหวัด.... 297
7.3.5 ความหลากหลายของโครงสร้างจังหวัด..... 300

หน้า

7.4 สถานภาพและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์..... 348
7.4.1 ที่มาและการคัดสรรผู้ว่าราชจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์..... 348
7.4.2 วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์..... 351
7.4.3 ขอบเขตอำนาจและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์..... 352
7.4.4 ทีมยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์..... 353
7.5 คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์..... 355
7.6 คณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน (Citizen Board)..... 362
7.7 งบประมาณของจังหวัดแบบบูรณการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์..... 365
7.7.1 การให้จังหวัดเป็นหน่วยตั้งงบประมาณ..... 366
7.7.2 การให้จังหวัดเป็นหน่วยเบิกจ่ายงบประมาณ..... 369
7.8 บุคลากรของจังหวัด..... 371
7.9 การมอบอำนาจ..... 375
7.10 ปัจจัยสำคัญของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์..... 381
7.10.1 ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบฐานข้อมูล..... 382
7.10.3 ระบบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล..... 385
7.10.3 ระบบการแข่งขันในการบริหารงานภาครัฐ..... 386

8 ข้อเสนอแนะโครงการจังหวัดนำร่อง..... 389
8.1 ความนำทั่วไป..... 389
8.2 ภาพรวมของการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดในอนาคต..... 390
8.3 ข้อเสนอว่าด้วยแนวทางการจัดส่วนราชการส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด..... 404
8.4 ข้อเสนอแนะโครงการจังหวัดนำร่อง: กรณีจังหวัดชัยนาท..... 409
8.4.1 การบริหารงานจังหวัดชัยนาทในปัจจุบัน..... 410
8.4.2 การจัดกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์จังหวัดชัยนาท..... 413
8.4.3 โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชัยนาทแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์..... 414

หน้า

8.4.4 ผู้ว่าราชการจังหวัดชัยนาท..... 424
8.4.5 คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดชัยนาท..... 427
8.4.6 คณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชนจังหวัดชัยนาท…….. 430
8.4.7 การบริหารงานจังหวัดชัยนาท..... 431

บรรณานุกรม…….. 433

ภาคผนวก ก ตัวอย่างแบบสอบถามที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

ภาคผนวก ข ภารกิจของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
3.1	แสดงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแห่งสหราชอาณาจักรในปัจจุบัน.....	48
3.2	แสดงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศอังกฤษเชิงเปรียบเทียบ.....	49
3.3	แสดงภูมิภาคต่าง ๆ ของอังกฤษ.....	51
3.4	แสดงการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในฝรั่งเศส.....	60
3.5	แสดงจำนวนของหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นของฝรั่งเศส.....	61
3.6	แสดงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในฝรั่งเศส.....	62
3.7	แสดงโครงสร้างการบริหารงานภายในภาคของฝรั่งเศส.....	64
3.8	แสดงการบริหารราชการในจังหวัดของฝรั่งเศสในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาค.....	66
3.9	แสดงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของสวีเดน.....	70
3.10	แสดงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (เขต) ของสวีเดน.....	72
3.11	แสดงโครงสร้างการบริหารราชการภายในเขตของประเทศสวีเดนในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	75
3.12	แสดงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในญี่ปุ่น.....	79
3.13	แสดงส่วนภูมิภาคของประเทศญี่ปุ่น.....	81
4.1	แสดงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในภาพรวม.....	151
4.2	แสดงการกำกับดูแลพื้นที่รับผิดชอบระหว่างส่วนราชการระดับต่าง ๆ	154
4.3	แสดงโครงสร้างจังหวัดลำปาง.....	158
4.4	แสดงโครงสร้างจังหวัดเชียงใหม่.....	161
4.5	แสดงโครงสร้างจังหวัดแม่ฮ่องสอน.....	164
4.6	แสดงโครงสร้างจังหวัดขอนแก่น.....	167
4.7	แสดงโครงสร้างจังหวัดมหาสารคาม.....	170
4.8	แสดงโครงสร้างจังหวัดชัยนาท.....	174

		หน้า
4.9	แสดงโครงสร้างจังหวัดปัตตานี.....	178
6.1	แสดงที่มาของงบประมาณภายในจังหวัด.....	231
6.2	แสดงการจัดภาระงานของราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต.....	234
6.3	แสดงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค.....	237
6.4	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่และจังหวัด.....	241
6.5	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มจังหวัดและจังหวัด.....	245
6.6	แสดงตัวแบบโครงสร้างภายในกลุ่มจังหวัด.....	245
6.7	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ (ภารกิจ) และจังหวัด.....	254
6.8	แสดงกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์.....	255
6.9	แสดงขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการจัดกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ (ภารกิจ)	257
6.10	แสดงความสำคัญของกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ต่อการพัฒนาประเทศ.....	265
6.11	แสดงระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรอง.....	279
7.1	แสดงปัจจัยที่ใช้ในการปรับปรุงโครงสร้าง/ตัวแบบจังหวัดแบบบูรณาการ.....	286
7.2	แสดงโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดในภาพรวม.....	300
7.3	แสดงโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม: กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่.....	308
7.4	แสดงโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดด้านการค้าการลงทุน และอุตสาหกรรม: กรณีศึกษาจังหวัดลำปาง.....	315
7.5	แสดงโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดด้านเกษตรกรรม: กรณีศึกษาจังหวัดชัยนาท.....	320
7.6	แสดงโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดด้านการพัฒนาศูนย์กลางคมนาคม: กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น.....	325
7.7	แสดงโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชายแดน: กรณีศึกษาจังหวัดแม่ฮ่องสอน.....	332
7.8	แสดงโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดที่มีชุมชนหนาแน่นและเป็นเมืองการศึกษา: กรณีศึกษาจังหวัดมหาสารคาม.....	339
7.9	แสดงโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดที่มีปัญหาและข้อขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรง: กรณีศึกษาจังหวัดปัตตานี.....	346

หน้า

7.10	แสดงโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์	361
7.11	แสดงโครงสร้างคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน	365
7.12	แสดงการให้จังหวัดเป็นหน่วยในการจัดตั้งงบประมาณได้บางส่วน	368
7.13	แสดงการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดในปัจจุบัน	369
7.14	แสดงการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์	370
8.1	แสดงโครงสร้างจังหวัดที่มุ่งเน้นด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม	391
8.2	แสดงโครงสร้างจังหวัดที่มุ่งเน้นด้านการค้า การลงทุน และอุตสาหกรรม	393
8.3	แสดงโครงสร้างจังหวัดที่มุ่งเน้นด้านเกษตรกรรมและปศุสัตว์	395
8.4	แสดงโครงสร้างจังหวัดที่มุ่งเน้นด้านการเป็นศูนย์กลางการคมนาคม	397
8.5	แสดงโครงสร้างจังหวัดที่มุ่งเน้นด้านการเป็นเมืองการศึกษา	399
8.6	แสดงโครงสร้างจังหวัดที่มุ่งเน้นด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดน	401
8.7	แสดงโครงสร้างจังหวัดที่มุ่งเน้นด้านการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรง	403
8.8	แสดงโครงสร้างจังหวัดชัยนาท	412
8.9	แสดงโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชัยนาท	417

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่

1.1 แสดงการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการบริหารงานภาครัฐแนวเก่ากับการจัดการภาครัฐแนวใหม่..... 11

ตารางที่ 1.2 แสดงพื้นที่จังหวัดที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล..... 17

3.1 แสดงความหมายและลักษณะสำคัญของการบริหาราชการส่วนภูมิภาค..... 44

3.2 แสดงหน่วยงานในระดับภูมิภาคของอังกฤษ..... 52

3.3 แสดงหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การทำงานของส่วนภูมิภาคของอังกฤษ..... 55

3.4 แสดงการแบ่งอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ในประเทศฝรั่งเศส..... 67

3.5 แสดงอำนาจหน้าที่ของเขต (ในฐานะราชการส่วนภูมิภาค) ของประเทศสวีเดน..... 73

3.6 แสดงการเปรียบเทียบระหว่างอำนาจหน้าที่ของเขตในฐานะราชการส่วนภูมิภาคและในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสวีเดน..... 75

3.7 แสดงยุทธศาสตร์ของภูมิภาคในประเทศญี่ปุ่น..... 82

3.8 แสดงการเปรียบเทียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยและต่างประเทศ..... 142

5.1 แสดงการสรุปผลแบบสอบถามเกี่ยวกับการบริหารราชการกลุ่มจังหวัด..... 207

5.2 แสดงการสรุปผลแบบสอบถามเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ..... 211

5.3 แสดงการสรุปผลแบบสอบถามเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดในอนาคต..... 213

6.1 แสดงตัวอย่างการจัดกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์..... 263

6.2 แสดงสถานะทางกฎหมายของกลุ่มจังหวัดทั้ง 2 ประเภท..... 267

6.3 แสดงการเปรียบเทียบข้อดี-ข้อเสียของกลุ่มจังหวัดทั้ง 2 ประเภท..... 269

บทที่ 1
บทนำ

1.1 หลักการ และเหตุผล

ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นกลไกการบริหารราชการแผ่นดินที่มีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ เป็นระบบการบริหารราชการที่มีความผูกพันและอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในระดับพื้นที่ รวมทั้งเป็นจุดเชื่อมต่อในการนำนโยบายและบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ของรัฐ ไปสู่ประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แม้จะให้ความสำคัญในเรื่องการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นการกระจายบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการได้มากขึ้น แต่ความสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะจังหวัดและอำเภอ ยังมีความสำคัญที่จะต้องดำรงอยู่และพัฒนากลไกการบริหารให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) ยุทธศาสตร์ที่ 2 กำหนดให้มีการทบทวนปรับปรุงโครงสร้าง และพัฒนารูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้จังหวัดเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูง สามารถนำวาระแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ แก้ไขปัญหาและพัฒนาในระดับพื้นที่อย่างมีบูรณาการควบคู่ไปพร้อมกับการพัฒนาระบบการบริหารจัดการอำเภอ เพื่อให้เป็นจุดรวม (outlet) ให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติขยายผลระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยกำหนดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) เป็นประธานคณะผู้บริหารของจังหวัด เพื่อให้การดำเนินงานและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่มีความฉับไว ทันต่อเหตุการณ์ และเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นให้ครอบคลุมทั้ง 75 จังหวัด ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 ที่ผ่านมา นอกจากนี้ แผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขความสำเร็จในการนำแผนยุทธศาสตร์ฯ ไปสู่การปฏิบัติประการหนึ่งว่า ในการบริหารการเปลี่ยนแปลงนั้นต้องได้รับการยอมรับ สนับสนุนและแสดงบทบาทการเป็นเจ้าของโดยผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการ และต้องอาศัยกลไกการเปลี่ยนแปลงโดยกำหนดให้มีผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการพัฒนาระบบงานและการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Chief Change Officer : CCO)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ได้ประกาศให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 14 ตุลาคม 2546 ซึ่งในหมวด 3 ข้อ 28 กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัด ทำหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบบราชการและวิธีการ

ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้งจัดทำฐานข้อมูลกำลังคนของจังหวัด กำหนดยุทธศาสตร์ และวางแผนการบริหารและพัฒนากำลังคน ให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการสรรหา แต่งตั้ง หรือโยกย้าย พิจารณาความดีความชอบ หรือลงโทษทางวินัย ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานด้านการพัฒนาระบบราชการและกำลังคนเป็นรองประธานกรรมการ

เพื่อให้การขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการในจังหวัดเป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้ประสานกับกระทรวงมหาดไทยจัดตั้ง “กลุ่มพัฒนาระบบบริหารราชการและการบริหารงานบุคคลในจังหวัด” เป็นหน่วยงานภายในสำนักงานจังหวัด เพื่อเป็นองค์กรที่เป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการกระบวนการพัฒนาระบบราชการของทุกส่วนราชการในระดับจังหวัด

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารราชการในภูมิภาคใหม่ เพื่อให้การบริหารงานในพื้นที่ระดับกลุ่มจังหวัดและระดับจังหวัดมีเอกภาพ ลดความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงาน รวมทั้งสร้างความเข้มแข็งในระบบการบริหารงานแบบบูรณาการให้กับกลุ่มจังหวัด/จังหวัด จึงมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องมีการทบทวนบทบาทหน่วยงานสังกัดการบริหารราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคใหม่ทั้งหมด โดยการจัดโครงสร้างระบบบริหารราชการในระดับกลุ่มจังหวัด/ จังหวัดใหม่ให้มีโครงสร้างการบริหารงานที่เหมาะสม มีความหลากหลายตามประเด็นยุทธศาสตร์ของการพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด ให้สามารถรองรับและตอบสนองต่อการบริหารจัดการระดับจังหวัดแนวใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาและกำหนดรูปแบบโครงสร้างการบริหารราชการของกลุ่มจังหวัด/จังหวัดที่เหมาะสมและสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ของการพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด และระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

1.3 ผลสัมฤทธิ์ของงานที่คาดหวัง (Results)

1.3.1 ผลผลิต

- รายงานผลศึกษาวิจัยตัวแบบโครงสร้างและระบบบริหารงานของกลุ่มจังหวัด/จังหวัด ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ข้อเสนอรูปแบบโครงสร้างภายในจังหวัด/กลุ่มจังหวัด
2) กระบวนการลักษณะงาน รวมถึงภารกิจหน้าที่และระบบการบริหารงานของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ เช่น
    - ภาพรวมความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มจังหวัด กับ จังหวัด และโครงสร้างส่วนราชการภายในจังหวัด
    - การจัดตั้งหน่วยประสานงานหรือคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อทำหน้าที่ในการประสานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดต่างๆ เข้าด้วยกัน
    - ข้อตกลงระหว่างจังหวัดกับกลุ่มจังหวัด เพื่อรองรับการจัดกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่และยุทธศาสตร์
3) ข้อเสนอเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลโดยภาพรวมเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่และยุทธศาสตร์
4) ข้อดี-ข้อเสียของจังหวัด / กลุ่มจังหวัดตามพื้นที่และยุทธศาสตร์ และเงื่อนไขที่กำหนดความสำเร็จของการบริหารงานภายในจังหวัด/กลุ่มจังหวัด
5) ข้อเสนอแนะโครงการจังหวัดนำร่อง
6) ข้อเสนอแนะอื่น ๆ เช่น
    - รูปแบบโครงสร้างจังหวัด/กลุ่มจังหวัดใหม่
    - การบริหารจัดการภายในกลุ่มจังหวัดแบบนิติบุคคลและแบบไม่เป็นทางการ
    - ฯลฯ

- คู่มือและเอกสารเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานตามผลการศึกษาและตัวแบบ

1.3.2 ผลลัพธ์

- กลุ่มจังหวัด/จังหวัดมีกลไกการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ ตามระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ
- ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพและบริหารงานบรรลุผลตามเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้
- การให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐมีประสิทธิภาพ และประชาชนได้รับความพึงพอใจในบริการของภาครัฐ

1.4 กรอบความคิด

ในการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคทั้งในส่วนของการบริหารงานระดับกลุ่มจังหวัดและจังหวัดนั้น กลุ่มแนวคิดที่เกี่ยวข้องและกำหนดกรอบทิศทางของการศึกษาจะมีอยู่ด้วยกัน 4 กลุ่มแนวคิด ดังต่อไปนี้

1.4.1 แนวคิด ความสำคัญ และรูปแบบของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

โดยทั่วไปแล้วในกลุ่มประเทศซึ่งมีโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังเช่นประเทศฝรั่งเศส อิตาลี หรือสวีเดนนั้น โครงสร้างดังกล่าวเกิดขึ้นมาเพื่อโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญใน 2 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง เพื่อทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารงานเพื่อบรรลุซึ่งเป้าหมายร่วมกันตามนโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในระดับชาติ

ประการที่สอง เพื่อให้เกิดการลดสภาพของการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจและเพิ่มพูนความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ซึ่งมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันออกไป

ด้วยเหตุนี้ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงมีบทบาทและความสำคัญในฐานะที่เป็นโครงสร้างกึ่งกลางที่เชื่อมโยง (Intermediate Structure) การบริหารราชการส่วนกลางเข้ากับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเข้าไว้ด้วยกัน ขณะเดียวกันก็มีความสำคัญในฐานะที่เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local State Government) ซึ่งหมายถึงการเป็นกลไกของรัฐในการออกไปให้บริการประชาชนในพื้นที่ชุมชนต่างๆ โดยตรงซึ่งจะมีความใกล้ชิดและรับรู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าราชการบริหารส่วนกลาง

คำว่า “การบริหารราชการส่วนภูมิภาค” ในที่นี้จะขอกล่าวถึงในความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ มิได้หมายถึงโครงสร้างการบริหารราชการที่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนตามกฎหมายหรือเป็นทางการดังเช่น โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยซึ่งถูกกำหนดเอาไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หากแต่จะหมายรวมถึง ระบบการบริหารราชการ “นอกศูนย์กลาง” (Sub-national Governments) โดยรัฐทั้งหมดที่ได้มีการส่งตัวแทนหรือจัดตั้งสำนักงานตัวแทนในระดับพื้นที่ต่างๆ

หากเราสำรวจถึงประสบการณ์ที่ผ่านมาในประเทศต่างๆ การจะทำให้ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคสามารถแสดงบทบาทตามภารกิจหน้าที่ได้อย่างสัมฤทธิ์ผลนั้น ย่อมหมายถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดโครงสร้างที่เหมาะสม การให้อำนาจที่เพียงพอ และการกำหนดภารกิจที่สอดคล้องกับการบริหารราชการระดับอื่นๆ ทั้งนี้ การจัดรูปแบบของระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงจำเป็นต้องพิจารณาภายใต้บริบทของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารงานนอกศูนย์กลางออกไป (ทั้งในส่วนที่เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและ

ท้องถิ่น) ซึ่งรูปแบบที่ปรากฏของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศต่างๆ อาจจัดกลุ่มออกมาเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่[1]

หนึ่ง ความสัมพันธ์แบบไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Sub-national Governments in General) ภายใต้บริบทของความสัมพันธ์เช่นนี้ จะหมายถึงรูปแบบการบริหารราชการที่อยู่นอกศูนย์กลางโดยรัฐ ผ่านการเข้าไปจัดหน่วยงานระดับ "ภาค หรือเขต" (regions) โดยกระทรวงส่วนกลางเพื่อทำหน้าที่เป็นสำนักงานตัวแทนในระดับพื้นภาค หรือเขต ดังนั้น หากพิจารณาในเชิงกฎหมายแล้ว หน่วยงานในระดับภาคหรือเขตเหล่านี้ ย่อมมีสถานะเป็นหน่วยงานภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง แต่หากพิจารณาในเชิงบทบาทและอำนาจหน้าที่ หน่วยงานเหล่านี้จะปรากฏลักษณะของความเป็นโครงสร้างกึ่งกลางที่เชื่อมโยง (Intermediate Structure) การบริหารราชการส่วนกลางกับพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งจะมีความสำคัญในฐานะหน่วยงานที่คอยช่วยเหลือให้การทำงานของรัฐโดยรวมเกิดความคล่องตัวแล้ว ยังมีบทบาทช่วยเหลือสนับสนุนการทำงานของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอีกทางหนึ่ง ตัวอย่างที่ปรากฏรูปแบบเช่นนี้ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหราชอาณาจักร[2]

อย่างไรก็ดี โครงสร้างเช่นนี้ปรากฏขึ้นภายใต้บริบทของประเทศที่มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ดังนั้น บริการสาธารณะต่างๆ จึงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทหลัก ดังนั้น การเข้าไปจัดตั้งสำนักงานในระดับภาคหรือเขตของส่วนกลาง จึงมุ่งเน้นบทบาทในเชิงยุทธศาสตร์และนโยบายเป็นหลัก จึงอาจไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดโครงสร้างโดยกำหนดเป็นกฎหมายชัดเจน ซึ่งอาจจะถูกมองว่าเป็นการซ้ำซ้อนและลดทอนบทบาทของท้องถิ่นได้

สอง ความสัมพันธ์แบบมีเครือข่ายการบริหารราชการที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลาง (Network of Deconcentrated Administrations) รูปแบบความสัมพันธ์นี้จะมีความคล้ายคลึงกับรูปแบบที่หนึ่ง ความแตกต่างสำคัญอยู่ที่มีระบบของการมอบอำนาจที่ชัดเจนออกไปยังหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นในพื้นที่ภาค เขต หรือจังหวัด ทั้งนี้ กลุ่มหน่วยงานที่ได้รับการจัดตั้งดังกล่าวจะมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน หรือระหว่างองค์กรทางปกครองระดับอื่นๆ ในลักษณะของเครือข่าย มิได้มีโครงสร้างที่รวมศูนย์ชัดเจนในระดับพื้นที่ อย่างไรก็ดี โครงสร้างรูปแบบนี้ก็ปรากฏความแตกต่างกันอยู่ในแต่ละประเทศ ทั้งนี้ สามารถแยกออกเป็น 2 รูปแบบย่อยตามรูปแบบของการมอบอำนาจที่ไม่เหมือนกัน ได้แก่

(1) ระบบการมอบอำนาจโดยกรม จะหมายถึงระบบซึ่งกรม (Departments) ได้มีการขยายกลไกของตนเองออกไปยังพื้นที่นอกศูนย์กลางผ่านระบบการมอบอำนาจให้แก่สำนักงานตัวแทนในพื้นที่ต่างๆ ทั้งนี้ สำนักงานตัวแทนดังกล่าวอาจจะอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหาร

---

[1] โปรดดู นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต, รายงานการวิจัย (กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย), 2544, น. 96-122.

[2] ในส่วนที่เป็นสำนักงานระดับภาคเพื่อทำหน้าที่ในเชิงยุทธศาสตร์ อย่างไรก็ดี การบริหารราชการนอกศูนย์กลางโดยรัฐสำหรับกรณีสหราชอาณาจักรยังปรากฏรูปแบบอื่นๆ อีกซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

ราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ (ซึ่งมีกฎหมายกำหนด) หรือแบบไม่เป็นทางการ (ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ขึ้นอยู่กับกรมส่วนกลางโดยตรง) รูปแบบเช่นนี้ ทำให้เกิดสภาพการบริหารปกครองนอกศูนย์กลางที่สลับซับซ้อนเป็นอย่างยิ่ง และทำให้เกิดสภาพของการกระจัดกระจายในการจัดทำภารกิจ (Functional Fragmentation)[3] รูปแบบนี้ปรากฏในกรณีของสหราชอาณาจักรในส่วนของสำนักงานสาขาที่กรมส่วนกลางได้มอบอำนาจลงไป และยังเป็นรูปแบบที่สามารถอธิบายสภาพการบริหารราชการนอกศูนย์กลางของไทยได้ด้วย ในส่วนที่หมายถึงการจัดตั้งสำนักงานตัวแทนต่างๆ โดยกรมส่วนกลางทั้งในระดับที่กำหนดให้เป็นสำนักงานภาค สำนักงานเขต และสำนักงานระดับจังหวัด (หรือในระดับอำเภอที่ขยายตัวลงมาจากระดับจังหวัด) ทั้งนี้ สำนักงานตัวแทนดังกล่าวจะมิได้อยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หากแต่จะขึ้นตรงต่อกรมที่ส่วนกลาง การบริหารงานในลักษณะนี้จึงอาจเรียกได้ว่าเป็น “การบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างไม่เป็นทางการ” ซึ่งปรากฏอยู่ซ้อนทับกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ

(2) <u>ระบบมอบอำนาจโดยรัฐมนตรีและผู้มีอำนาจเสมอคณะรัฐมนตรี</u> ในระบบนี้จะแตกต่างจากระบบแรกโดยที่รัฐบาลกลางจะเข้ามาเป็นผู้ดูแลการทำงานของกระทรวง ทบวง และกรม รวมถึงเป็นผู้มอบอำนาจของรัฐบาลกลางลงไปให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยตรง รวมถึงสามารถกำหนดและคัดเลือกบุคลากรของกรมต่างๆ ให้ลงไปปฏิบัติหน้าที่ในระดับภูมิภาคได้ จึงเป็นระบบที่เกิดจากการมอบอำนาจโดยรัฐบาลกลางโดยตรงมิใช่โดยกรมผ่านการจัดตั้งองค์กรตัวแทนระดับภูมิภาคในรูปแบบ “คณะกรรมการบริหาร” (Administrative Board) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้เกิดระบบของการวางแผนการทำงานในระดับภูมิภาคหรือเป็นบทบาทในเชิงยุทธศาสตร์ที่จะทำงานในเชิง “หุ้นส่วน” กับภาคส่วนต่างๆ ในระดับพื้นที่เพื่อทำให้เกิดการพัฒนาภาคอย่างมีทิศทาง ทำให้ระบบที่สองจะมีความเป็นเอกภาพและมีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนมากกว่ารูปแบบแรกซึ่งจะมีความซับซ้อนและมีภารกิจหน้าที่ที่กระจัดกระจาย ตัวอย่างของรูปแบบนี้ได้แก่ ประเทศสวีเดน

*<u>สาม</u> ความสัมพันธ์แบบมีระบบผู้แทนส่วนกลางประจำพื้นที่ (Prefect System)*ระบบที่สามนี้กล่าวได้ว่า เป็นระบบที่มีความสืบเนื่องและรับอิทธิผลทั้งโดยตรงและโดยอ้อมมาจากการปกครองในสมัยนโปเลียน ตัวอย่างของประเทศที่ใช้ระบบนี้ทั้งที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันและที่เคยปรากฏในอดีตได้แก่ ฝรั่งเศส สเปน เบลเยียม กรีซ และตุรกี เป็นต้น ระบบผู้แทนส่วนกลางนี้อาจเรียกอีกอย่างได้ว่าเป็น “ระบบข้าหลวงจากส่วนกลาง” ผ่านการจัดรูปแบบการปกครองโดยอาศัยการกระจายอำนาจในรูปแบบที่เรียกว่า “การแบ่งอำนาจ” (Deconcentration) ให้แก่ตัวแทนของรัฐประจำพื้นที่ ทั้งนี้ ตัวแทนที่ได้รับการแบ่งอำนาจดังกล่าวจะมีบทบาทและสถานะใน 2 ด้าน ได้แก่ การมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐในระดับพื้นที่ และการมีบทบาทเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการที่ออกไปปฏิบัติหน้าที่ในภูมิภาค รูปแบบนี้จึงทำให้เกิดโครงสร้าง

[3] Brian W. Hogwood and Michael Keating, <u>Regional Government in England</u> (Oxford: Clarendon Press, 1998), pp. 12 -15.

การบริหารงานที่ชัดเจนและมีเอกภาพสูง นั่นคือ ในด้านหนึ่งจะเป็นโครงสร้างที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลางลงไปยังพื้นที่ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็จะเป็นโครงสร้างที่มีการรวมศูนย์อำนาจภายในพื้นที่ไปในเวลาเดียวกัน ทำให้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระบบที่สาม จึงอาจเรียกได้ว่าเป็น “การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐ” (Local State Government) นั่นเอง ตัวอย่างที่ชัดเจนของกรณีนี้ได้แก่ ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดในประเทศฝรั่งเศส[4] รวมถึงระบบมณฑลเทศาภิบาลของไทยในอดีต

หากพิจารณาจากรูปแบบต่างๆ ที่ปรากฏของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค จะเห็นได้ว่า การจัดโครงสร้าง รูปแบบ ตลอดจนบทบาทของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายในรัฐหนึ่งๆ นั้น เป็นผลสะท้อนโดยตรงจากโครงสร้างความสัมพันธ์กับการบริหารราชการในระดับอื่นๆ ทั้งในระดับชาติ (National Level) และในระดับท้องถิ่น (Local Level) รวมถึงกรณีของหลายประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปจะหมายรวมถึงการบริหารราชการในระดับที่อยู่เหนือรัฐ (Supra-national Level) ขึ้นไปด้วย ด้วยเหตุนี้ การทำความเข้าใจถึงการดำรงอยู่ของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายในรัฐหนึ่งๆ นั้น จึงเกี่ยวข้องกับกรอบความคิดที่สำคัญนั่นคือ การจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางปกครอง หรือ “Intergovernmental Relations” ซึ่งเป็นกรอบความคิดในการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐบาล หรือการบริหารราชการแผ่นดินที่อยู่ต่างระดับกัน (Levels of Government Administration) ซึ่งในกรณีของไทยจะหมายถึงการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จากมุมมองเช่นนี้ย่อมหมายความว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้นมิได้ดำเนินอยู่อย่างโดดเดี่ยว หากแต่มีความสัมพันธ์อย่างสลับซับซ้อนในรูปของเครือข่าย (Networks) กับการบริหารราชการในระดับอื่นๆ อีกทั้งกระบวนการทางนโยบายสาธารณะหนึ่งๆ ตั้งแต่การริเริ่มนโยบาย ไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินถึงผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องจะมิได้จำกัดอยู่แต่เพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หากแต่จะมีตัวแสดง (Actors) เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างหลากหลาย ดังนั้น ในการศึกษาและทำความเข้าใจถึงการบริหารราชการในระดับหนึ่งๆ จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึง “ปฏิสัมพันธ์” (Interactions) ที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลากับการบริหารราชการในระดับอื่นๆ ด้วย

[4] นอกจากนี้ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศสในปัจจุบันยังได้ขยายโครงสร้างในระดับภาค (Region) ด้วย โดยการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประจำจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของภาค ทำหน้าที่เป็น “ผู้ว่าราชการภาค” ไปในเวลาเดียวกัน โดยวางอยู่บนแนวคิดที่ต้องการให้เกิดความเป็นเอกภาพในระดับพื้น

1.4.2 แนวโน้มและความเปลี่ยนแปลงในการบริหารปกครองนอกศูนย์กลาง (Sub-national Governance)

โดยทั่วไปแล้ว การขยายตัวของระบบการบริหารปกครองนอกศูนย์กลางโดยรัฐ ดังเช่นกรณีของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น จะมุ่งเน้นการวางบทบาทที่แตกต่างกันใน 3 ลักษณะ ได้แก่

หนึ่ง การขยายตัวในเชิงภารกิจหน้าที่ (functional-based) จะหมายถึง การขยายตัวของหน่วยงานราชการส่วนกลางออกไปจัดทำภารกิจนอกศูนย์กลางในระดับพื้นที่ตามภารกิจหน้าที่เฉพาะด้านที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเอง

สอง การขยายตัวในเชิงพื้นที่ (area-based) จะหมายถึง การขยายตัวของหน่วยงานราชการส่วนกลางออกไปตามพื้นที่ที่กำหนด เพื่อจัดระบบการบริหารราชการภายในพื้นที่หนึ่งๆ ให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารราชการของหน่วยงานต่างๆ ที่ดำรงอยู่ภายในพื้นที่นั้นๆ

สาม การขยายตัวในเชิงยุทธศาสตร์ (strategic-based) จะหมายถึง การขยายตัวของหน่วยงานราชการส่วนกลางที่มุ่งเน้นบทบาทในเชิงนโยบายหรือยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อเร่งรัดการพัฒนาหรือสร้างความสอดคล้องให้เกิดขึ้นกับนโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับชาติ

ในระยะสองทศวรรษที่ผ่านมา หากพิจารณาถึงประสบการณ์การขยายตัวของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศต่างๆ ก็ปรากฏทิศทางและแนวโน้มที่น่าสนใจใน 2 ประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง *การให้ความสำคัญกับหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์* ในระยะสองทศวรรษที่ผ่านมา ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับระบบการบริหารปกครองนอกศูนย์กลางในหลายประเทศทั่วโลก ได้แก่ ความพยายามที่จะจัดตั้งโครงสร้างทางการบริหารราชการใหม่ที่มีขอบเขตการดำเนินงานครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ในระดับภาคหรือเขต (Regions) ขึ้น หรือในอีกทางหนึ่งก็ปรากฏความพยายามที่จะยุบรวม (Amalgamation) องค์กรทางปกครองขนาดเล็กที่มีพื้นที่ในการให้บริการอย่างจำกัดไปสู่องค์กรทางปกครองขนาดใหญ่ที่มีอาณาบริเวณกว้างขวางขึ้น แนวโน้มดังกล่าววางอยู่บนเจตนารมณ์ที่สะท้อนถึงความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ที่มีศักยภาพในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศได้ เพื่อทำให้เกิดการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาอย่างเป็นเอกภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศยุโรป เช่น ประเทศฝรั่งเศส, สหราชอาณาจักร, สเปน เป็นต้น ประเทศเหล่านี้ได้มีการจัดโครงสร้างทางการบริหารใหม่ทั้งในรูปของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและในรูปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมุ่งเน้นวางบทบาทในเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นสำคัญ อีกทั้ง แรงผลักจากสหภาพยุโรป (EU) เองก็ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับภาคเพราะต้องการให้มีการระดม

ทรัพยากรจากส่วนต่างๆ ไว้รวมกัน เพื่อมิให้เกิดความสูญเปล่าอันเนื่องมาจากความซ้ำซ้อน การดำเนินนโยบายเช่นนี้จึงมีลักษณะของการมุ่งสู่สิ่งที่เรียกว่า "Europe of the Regions"[5]

ประการที่สอง *การจัดตั้งองค์การบริหารงานนอกศูนย์กลางที่มุ่งเน้นความเป็นเอกภาพในระดับพื้นที่ (Area-based)* แนวโน้มที่ปรากฏอีกประการหนึ่งได้แก่ การลดลงของการจัดตั้งองค์การบริหารงานนอกศูนย์กลางที่มุ่งเน้นในเชิงภารกิจหน้าที่ เนื่องจากการขยายตัวในรูปแบบนี้ได้นำมาซึ่งความสลับซับซ้อนและความไร้เอกภาพทางการบริหาร อีกทั้งยังเป็นการทำให้ระบบบริหารปกครองภายในรัฐนั้นอยู่ในสภาพของการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางแต่ในระดับพื้นกลับไร้ซึ่งความเป็นเอกภาพในเชิงนโยบาย (Centralization without The Benefits of Unity) จึงปรากฏแนวโน้มของความพยายามที่จะจัดโครงสร้างการบริหารงานนอกศูนย์กลางให้มีความเป็นเอกภาพภายในพื้นที่หนึ่งๆ มากขึ้น อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะเป็นแนวโน้มของการขยายตัวในเชิงพื้นที่ แต่ก็มิได้เป็นไปเพื่อมุ่งเน้นการแบ่งเขต “พื้นที่ทางการปกครอง” ดังจารีตทางการปกครองในอดีต แต่เป้าหมายจะอยู่ที่ความพยายามในการประสานบทบาทของส่วนราชการในระดับพื้นที่ต่างๆ ให้เกิดความสอดคล้องในเชิงนโยบายหรือยุทธศาสตร์เป็นสำคัญ

พิจารณาจากทิศทางความเปลี่ยนแปลงที่ปรากฏในระบบการบริหารปกครองนอกศูนย์กลางของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก็ปรากฏแนวโน้มที่สอดคล้องกับทิศทางดังกล่าว กล่าวคือ ก่อนการเกิดขึ้นของการจัดระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการและกลุ่มจังหวัด กล่าวได้ว่า การบริหารงานนอกศูนย์กลางของไทยนั้นมีความซับซ้อนและสับสนเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค “อย่างเป็นทางการ” ที่ดำรงอยู่นั้นถูกลดทอนบทบาทลงและมิอาจสร้างความเป็นเอกภาพทั้งในเชิงนโยบายและการให้บริการสาธารณะในระดับพื้นที่ได้ ปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดจากการขยายตัวของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค “อย่างไม่เป็นทางการ” ได้แก่ การขยายตัวของการบริหารราชการส่วนกลางโดยกรมต่างๆ ได้ออกไปจัดตั้งหน่วยงานสาขาของตนเองเพื่อลงไปจัดทำบริการโดยตรงภายในพื้นที่และเป็นการขยายตัวที่มิได้อยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีอยู่เดิมจนกระทั่งนำไปสู่สภาพการณ์ที่ **เอนก เหล่าธรรมทัศน์** เรียกว่า “สภาวะของการรวมศูนย์อำนาจแบบกระจัดกระจาย” (Fragmented Centralism)[6] หรือที่ **ชัยอนันต์ สมุทวณิช** เห็นว่า กรมได้กลายเป็นหน่วยมูลฐานในระบบการ

[5] โปรดดู Sonia Mazey, "French Regions and the European Union," in John Loughlin and Sonia Mazey (ed.), The End of the French Unitary State?, (London: Newbury House,1995), pp.132 - 157.

[6] โปรดดู เอนก เหล่าธรรมทัศน์, เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), น. 7-26.

บริหารราชการแผ่นดินของไทย และทำให้เกิดสภาวะที่เรียกว่า “กรมาธิปไตย”[7] ปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลให้การบริหารปกครองนอกศูนย์กลางของไทย โดยเฉพาะในระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ดำเนินไปอย่างไร้ทิศทางและขาดการประสานงาน

ภายใต้สภาพการณ์ดังกล่าว การเกิดขึ้นของระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและการจัดโครงสร้างในรูปของกลุ่มจังหวัด จึงอาจมองได้ว่าเป็นความพยายามที่จะสร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นในพื้นที่นอกศูนย์กลางของไทย ดังเช่นระบบมณฑลเทศาภิบาลหรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอดีตที่วางอยู่บนระบบการมีผู้แทนของรัฐประจำพื้นที่ (Prefect System) อย่างไรก็ดี ภายใต้บริบททางการบริหารปกครองในปัจจุบัน การปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่กำลังดำเนินอยู่นั้น ก็วางอยู่บนแนวคิดที่แตกต่างจากอดีตในสาระสำคัญ กล่าวคือ แม้ว่าการปรับเปลี่ยนที่เกิดขึ้นจะมุ่งเน้นการสร้างความเป็นเอกภาพเช่นในอดีต หากแต่เป็นการสร้างความเป็นเอกภาพในเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ มากกว่าความเป็นเอกภาพในเชิงอำนาจทางการบริหารปกครองพื้นที่

1.4.3 แนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

ในปัจจุบัน กระแสความคิดหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อความเปลี่ยนแปลงในระบบบริหารงานภาครัฐของประเทศต่างๆ ทั่วโลกที่มีความเคลื่อนไหวภายใต้กระแส “การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ” (Public Sector Reform Movements) นั้น ได้แก่กรอบความคิดที่เรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management)

คำว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” ถือได้ว่าเป็นกรอบความคิดที่ครอบคลุมทฤษฎี แนวคิด และเทคนิควิทยาการทางการจัดการอย่างกว้างขวางและหลากหลาย จนนำไปสู่ความสับสนในความหมายและขอบข่ายเป็นอย่างมาก[8] อย่างไรก็ดี การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ก็มีลักษณะร่วมกันที่สำคัญ นั่นคือ การสะท้อนถึงจิตวิญญาณของการมุ่งเน้น “การปฏิรูป” การบริหารงานในภาครัฐ เพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาทางการบริหารที่ตัวแบบการบริหารงานดั้งเดิมมิอาจจะจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดังในอดีต โดยมีจุดเน้นสำคัญคือ การเน้นความสำคัญไปที่ระบบการจัดการมากกว่าเรื่องนโยบาย (Management, not Policy), การมุ่งเน้นผลงานและประสิทธิภาพ (Performance Appraisal and Efficiency), การมุ่งปรับโครงสร้างในแบบระบบราชการที่มีความเทอะทะและใหญ่โตไปสู่องค์การที่มีขนาดเล็ก

[7] โปรดดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช. “สังคมสยามในรัฐไทย,” ใน ประชาธิปไตยกับอนาคตการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ, 2538).

[8] ในเรื่องนี้โปรดดู Mark Bevir, R. A. W. Rhodes and Patrick Weller, “Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector,” pp. 1-17.

(Disaggregating Public Bureaucracies), การปรับระบบการบริหารจัดการที่วางอยู่บนกลไกทางการตลาดมากขึ้น (Quasi-market) เพื่อกระตุ้นการแข่งขัน, การตัดทอนและลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ (Cost-cutting) และสุดท้ายได้แก่ การปรับรูปแบบการจัดการที่เน้นเป้าหมาย การใช้ระบบสัญญาว่าจ้างระยะสั้น และการให้แรงจูงใจทางการเงินและความเป็นอิสระทางการจัดการ[9]

ตารางที่ 1.1 แสดงการเปรียบเทียบความแตกต่าง
ระหว่างการบริหารงานภาครัฐแนวเก่ากับการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ที่	การบริหารงานภาครัฐแนวเก่า	การจัดการภาครัฐแนวใหม่
1.	การบริหารงานที่อิงกับระเบียบ/กฎเกณฑ์	การบริหารงานโดยยึดวัตถุประสงค์/ผลลัพธ์
2.	มุ่งเน้นการจัดโครงสร้างองค์การในแนวดิ่งและกระจายโครงสร้างในแนวราบไปตามกลุ่มภารกิจ	มุ่งเน้นการจัดโครงสร้างองค์การไปตามผลผลิต (Product-related) และมีรูปแบบที่หลากหลาย-กระจัดกระจายไปตามกระบวนการผลิต (Process Chain)
3.	กระบวนการทางนโยบายสาธารณะที่มีเอกภาพ	กระบวนการกำหนดนโยบาย, การนำนโยบายไปปฏิบัติ, และการจัดสรรเงินงบประมาณจะมีลักษณะแยกขาดออกจากกันมากขึ้น
4.	การบริหารงานบุคคลและระบบงบประมาณที่เน้นความเป็นเอกภาพและการรวมศูนย์อำนาจ	การบริหารงานบุคคลและระบบงบประมาณที่เน้นความเป็นอิสระและกระจายอำนาจ
5.	โครงสร้างความสัมพันธ์วางอยู่บนหลักสายการบังคับบัญชา (Hierarchies)	โครงสร้างความสัมพันธ์จะมุ่งเน้นการจัดการภายใต้ระบบสัญญา (Contract Management)
6.	กระบวนการบริหารไปตามอำนาจหน้าที่และทรัพยากรภายในองค์การ	กระบวนการจัดการยึดถือผลงาน/ผลลัพธ์/คุณภาพของการบริการ
7.	การจัดทำและการส่งมอบบริการแบบเบ็ดเสร็จโดยหน่วยงานของรัฐเอง	การจ้างเหมาบริการและการนำเอากลไกทางการตลาดมาปรับใช้ในการสร้างบริการของรัฐ
8.	การให้บริการโดยยึดถือหน่วยงานของรัฐเป็นศูนย์กลางในฐานะผู้ให้บริการ และมองประชาชนเป็นผู้รับบริการ	การให้บริการโดยมองประชาชนเป็นลูกค้าซึ่งจะต้องได้รับความพึงพอใจสูงสุด

[9] Ibid. pp. 1-2.

พิจารณาจากตารางเปรียบเทียบจะเห็นได้ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงเป็นการปรับกระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารงานภาครัฐซึ่งวางอยู่บนหลักการและแนวคิดที่แตกต่างจากการบริหารงานภาครัฐแนวเก่าอย่างสิ้นเชิงทั้งในด้านการจัดโครงสร้าง กระบวนการบริหาร และวิธีการจัดทำ/ส่งมอบบริการ (Mode of Public Service) ทั้งนี้ เพื่อความเข้าใจถึงหลักการและแนวทางการบริหารงานภาครัฐตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ในงานของ คริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood) ได้ให้คำอธิบายและสรุปถึงลักษณะสำคัญ ๆ ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ 7 หลักการดังต่อไปนี้[10]

1) การมุ่งเน้นการบริหารงานในแบบมืออาชีพ (Hands-on Professional Management) โดยอาศัยนักบริหารที่มีทักษะสูงเพื่อรับผิดชอบการบริหารงานขององค์กรโดยรวมอย่างคล่องตัวและมีความเป็นอิสระ

2) การกำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม (Explicit Standards and Measures of Performance) โดยอาศัยการสร้างความชัดเจนในวัตถุประสงค์, เป้าหมาย, และตัวชี้วัดความสำเร็จเพื่อทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อผลงานมากกว่ากระบวนการ

3) การบริหารที่มุ่งเน้นการควบคุมสัมฤทธิ์ผล (Output Controls) หมายถึงการปรับกระบวนทัศน์ทางการบริหารจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมปัจจัยนำเข้าและความถูกต้องตามกฎระเบียบ ไปสู่การมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานโดยมีตัวชี้วัดในเชิงปริมาณที่ชัดเจนและเชื่อมโยงเข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล

4)การปรับโครงสร้างให้เกิดการกระจายหรือลดความเป็นเอกภาพลง (Disaggregation) หมายถึงการปรับโครงสร้างที่เน้นความเป็นเอกภาพภายในระบบไปสู่โครงสร้างที่เน้นการกระจายงานออกไปยังหน่วยงานที่มีขนาดเล็กลงหรือมีการกระจายอำนาจออกไปมากขึ้น

5) การมุ่งเน้นให้เกิดการแข่งขันในระบบบริหารงานภาครัฐมากขึ้น (Competition) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและการบรรลุซึ่งมาตรฐานการจัดทำบริการที่สูงขึ้นโดยอาศัยระบบสัญญาบังคับ เป็นต้น

6) การมุ่งเน้นแนวทางการจัดการในแบบเอกชนมากขึ้น (Private-sector-style Management Practices / Business-like Approach) โดยการหยิบยืมและนำเอาแนวทางการจัดการที่ปรากฏในภาคเอกชนมาใช้กับการบริหารงานภาครัฐมากขึ้น เช่น ระบบการจ้างงานแบบสัญญาระยะสั้น, การบริหารงานโดยอาศัยข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreements), การกำหนดพันธกิจหลักของหน่วยงาน (Mission Statements) เป็นต้น

---

[10] Christopher Hood, “A Public Management For All Seasons?” Public Administration 69 (1991): 3-19. และ“Contemporary Public Management: A New Global Paradigm” Public Policy and Administration 10: 2(1995): 104-117.

7) การบริหารงานที่มุ่งเน้นความประหยัด (Parsimony) โดยเป็นกระบวนการบริหารที่เน้นการลดค่าใช้จ่ายและทำให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร

ด้วยเหตุนี้ การปรับเปลี่ยนที่กำลังดำเนินอยู่และที่กำลังจะเกิดขึ้นในระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยจึงหลีกเลี่ยงมิได้ต่อการกระแสความคิดดังกล่าวที่มีอิทธิพลต่อระบบการบริหารงานภาครัฐของไทยในปัจจุบัน เนื่องจากกรอบแนวคิดว่าด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้นำมาซึ่ง “มาตรฐาน” และ “ระบบคุณค่า” ใหม่ในระบบบริหารงานภาครัฐของสากลประเทศทั่วโลก

1.4.4 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

ความคิดหลักซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการบริหารงานภาครัฐของไทยในปัจจุบัน ได้แก่ การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ ได้ถูกตราและออกบังคับใช้ขึ้นเป็นกฎหมายที่เรียกว่า พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) นั้น อันที่จริงแล้วก็คือ หลักการบริหาร (Administrative Principles) ทั่วไป ซึ่งเป็นการรวบรวมเอาคุณค่า (Values) หรือแนวทางที่พึงประสงค์เพื่อให้องค์กรหรือหน่วยงานใช้สำหรับกำหนดแนวทางและการประพฤติปฏิบัติในการทำงาน อย่างไรก็ดี หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนี้ ก็ปรากฏลักษณะเฉพาะซึ่งต่างจากหลักการบริหารโดยทั่วไปในสาระสำคัญ นั่นคือ เป็นหลักการที่มุ่งเน้นปรับใช้กับองค์กรหรือหน่วยงานที่มีบทบาทในพื้นที่สาธารณะ (Public Sphere) ซึ่งหมายถึง องค์กรหรือหน่วยงานที่มีกระบวนการใช้ทรัพยากร การบริหารจัดการ หรือผลผลิตและผลลัพธ์ในการดำเนินงาน มีความเกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ด้วยเหตุนี้ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จึงเป็นการผสมผสานคุณค่าหลัก (Core Values) สองด้านเข้าไว้ด้วยกัน กล่าวคือ *คุณค่าในทางการบริหาร (Administrative Values)* ซึ่งหมายถึง การมีระบบบริหารที่มีสมรรถนะสูง (High Competency) มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าหรือเกิดประสิทธิภาพ (Economy and Efficiency) และมีประสิทธิผลหรือสามารถบรรลุซึ่งผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจขององค์กร และ*คุณค่าในทางการเมือง (Political Values)* ซึ่งหมายถึง การมีระบบบริหารที่รับผิดชอบและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (Responsiveness and Accountability) ทั้งนี้ โดยมีกระบวนการบริหารงานที่โปร่งใส (Transparency) และมีเป้าหมายสำคัญคือมุ่งประโยชน์สุขของประชาชน

กล่าวโดยสรุป การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) จึงหมายถึง การบริหารงานที่มีเป้าหมายสำคัญเพื่อการมุ่งประโยชน์สุข รับผิดชอบ และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนเป็นการส่วนรวม ภายใต้ระบบบริหารที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขณะเดียวกันก็ต้องมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจขององค์กร ทั้งนี้ จากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้วางหลักให้ครอบคลุมหลักการสำคัญทั้งหมด 7 ด้าน ได้แก่

(1) การบริหารงานเพื่อมุ่งประโยชน์สุขของประชาชน

(2) การบริหารงานเพื่อมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

(3) การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ

(4) การมุ่งเน้นความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

(5) การปรับปรุงภารกิจและตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง

(6) การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน

(7) การประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

จากหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จึงเป็นกรอบแนวคิดสำคัญอีกกลุ่มหนึ่งต่อการกำหนดทิศทางการศึกษาวิจัยเพื่อแสวงหาแนวทางการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและรูปแบบของระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในฐานะที่เป็นทั้งวิธีการ (Means) และเป้าหมาย (Ends)

จากกรอบแนวคิดที่นำเสนอมาทั้งหมดนั้น จะเห็นได้ว่า ในการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจและแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการปรับระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย เราจึงจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน ดังที่นำเสนอใน 4 กลุ่มความคิด ซึ่งจะมีความเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคใน 2 มิติ ได้แก่

หนึ่ง มิติในเชิงโครงสร้างและรูปแบบ จากกลุ่มแนวคิดที่ 1 และ 2 จะทำให้เราเห็นได้ว่า การจัดระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น หากเรายึดถือความหมายอย่างกว้างโดยมองว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นระบบการบริหารงานนอกศูนย์กลางที่กระทำโดยรัฐ ก็ย่อมหมายความว่า การจัดโครงสร้างและรูปแบบนั้นสามารถเป็นไปได้อย่างหลากหลาย และในประการสำคัญ การพิจารณาถึงโครงสร้างและรูปแบบหนึ่งๆ นั้น ก็จำเป็นจะต้องอยู่ภายใต้แนวทางการมองที่ให้ความสำคัญต่อปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับการบริหารราชการในระดับอื่นๆ ด้วย (Intergovernmental Relations) กล่าวคือ โครงสร้างและรูปแบบที่ปรากฏจะต้องมีความสอดคล้องในเชิงบทบาทและภารกิจหน้าที่กับการบริหารราชการในระดับอื่นๆ ไปพร้อมกันด้วย

สอง มิติในเชิงกระบวนการบริหารจัดการ จากกลุ่มแนวคิดที่ 3 และ 4 ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในยุคสมัยปัจจุบันมิอาจจะหลีกเลี่ยงต่อแนวคิดและคุณค่าทางการบริหารงานภาครัฐซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปได้ นั่นคือ แนวคิดว่าด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กล่าวคือ การดำรงอยู่ของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะเกิดความชอบธรรมได้นั้น ย่อมหมายถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ ขณะเดียวกันก็จะต้องสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนโดยยึดถือปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นศูนย์กลาง

1.5 ระเบียบวิธีและเครื่องมือในการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้มุ่งศึกษาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ดำเนินอยู่ เพื่อทราบถึงสถานภาพและข้อจำกัดต่างๆ และใช้ฐานข้อมูลชุดดังกล่าวมาทำการวิเคราะห์เพื่อนำเสนอแนวทางการพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคใหม่ เป็นโครงสร้างและระบบที่มีการบริหารงานอย่างมีเอกภาพทั้งระดับกลุ่มจังหวัดและระดับจังหวัด และลดความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานราชการต่างๆ รวมถึงการสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นในการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค โดยการศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แบบผสมผสานหลายวิธีวิทยาเข้าด้วยกัน ดังต่อไปนี้

1.5.1 การศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary research)

วิธีการศึกษาวิจัยในส่วนแรกนี้จะเป็นการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพ เพื่อสำรวจ ศึกษาและวิเคราะห์เอกสารงานเขียนต่างๆ ทั้งที่เป็นหนังสือ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ วารสาร สิ่งพิมพ์ต่างๆ ตัวบทกฎหมาย และสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์จากเว็บไซต์ต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อใช้ในการสร้างกรอบแนวคิดสำหรับการวิเคราะห์ รวมถึงการกำหนดตัวแบบโครงสร้างและระบบการบริหารราชการระดับกลุ่มจังหวัดและระดับจังหวัดเบื้องต้น โดยมุ่งเน้นค้นหารูปแบบที่เหมาะสมและสอดคล้องกับประเด็นทางยุทธศาสตร์ของการพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัดแบบบูรณาการของไทย เพื่อใช้เป็นกรอบในการประเมินความเป็นไปได้ และใช้ในการวิเคราะห์ประกอบการศึกษาวิจัยจากข้อมูลภาคสนามต่อไป

ในการศึกษาวิจัยถึงประสบการณ์ในการกำหนดตัวแบบโครงสร้างและระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้ จะเน้นการศึกษาวิจัยผ่านงานที่เป็นเอกสารเป็นหลัก

วิธีการศึกษาวิจัยในส่วนนี้เป็นการสำรวจและรวบรวมข้อมูลด้านเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยในแต่ละพื้นที่กลุ่มจังหวัดและจังหวัด เอกสารที่เกี่ยวข้องอาจได้แก่ หนังสือราชการต่างๆ เช่น คำสั่งจังหวัด หนังสือราชการติดต่อระหว่างหน่วยงานราชการ ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัด เป็นต้น

1.5.2 การวิจัยภาคสนาม (Field research)

นอกเหนือจากการศึกษาเอกสารและกรอบแนวคิดต่างๆ รวมถึงศึกษาประสบการณ์ตัวแบบโครงสร้างและระบบการบริหารราชการระดับกลุ่มจังหวัดและระดับจังหวัดในต่างประเทศแล้ว การศึกษาวิจัยนี้จำเป็นต้องศึกษาวิจัยภาคสนามเพื่อสำรวจและรวบรวมข้อมูลในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย เพื่อทราบถึงสถานภาพและการดำรงอยู่ของโครงสร้างและ

ระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันว่ามีลักษณะและข้อจำกัดหรืออุปสรรคใดบ้างต่อการบูรณาการเพื่อให้การบริหารราชการระดับกลุ่มจังหวัดและระดับจังหวัดสามารถบริหารงานได้อย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ รวมถึงสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทำให้ประชาชนพึงพอใจในบริการของภาครัฐ

เพื่อให้ทราบถึงข้อมูลดังกล่าว การศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาวิจัยภาคสนาม ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยในเชิงลึก โดยพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วยกลุ่มจังหวัดจำนวน 4 กลุ่มจังหวัด ซึ่งทั้งสี่กลุ่มจังหวัดดังกล่าวมีจังหวัดรวมกันทั้งสิ้น 20 จังหวัด ได้แก่

- กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน จำนวน 8 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง ลำพูน พะเยา แพร่ น่าน และแม่ฮ่องสอน
- กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน จำนวน 3 จังหวัด ได้แก่ ขอนแก่น ร้อยเอ็ด และมหาสารคาม
- กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน จำนวน 4 จังหวัด ได้แก่ ชัยนาท ลพบุรี สระบุรี และสิงห์บุรี
- กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน (1) และ (2) จำนวน 5 จังหวัด ได้แก่ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สงขลา และ สตูล

นอกจากการศึกษาภาพรวมของ 20 จังหวัดข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยยังได้ใช้หลักเกณฑ์ลักษณะพิเศษบางประการของแต่ละพื้นที่มาใช้ในการวิเคราะห์พื้นที่จังหวัดที่ใช้ในการศึกษาด้วย ลักษณะพิเศษของพื้นที่ทั้ง 7 ประการที่ใช้ในการศึกษาได้แก่

1) จังหวัดที่เน้นการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม
2) จังหวัดที่เน้นการพัฒนาด้านการค้า/การลงทุนและอุตสาหกรรม
3) จังหวัดที่เน้นการพัฒนาด้านเกษตรกรรม
4) จังหวัดที่เน้นการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการคมนาคม
5) จังหวัดที่มีพื้นที่ติดชายแดน
6) จังหวัดที่เน้นการพัฒนาเป็นเมืองการศึกษา
7) จังหวัดที่มีปัญหาและมีข้อขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรง

จากการแบ่งกลุ่มจังหวัดออกเป็น 4 กลุ่มข้างต้นและจากลักษณะพิเศษ 7 ประการข้างต้นทำให้สามารถเลือกพื้นที่ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้ 7 จังหวัด ดังนี้

ตารางที่ 1.2 แสดงพื้นที่จังหวัดที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

กลุ่มจังหวัด	ลักษณะพิเศษของจังหวัด	จังหวัดที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล
- กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน จำนวน 8 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง ลำพูน พะเยา แพร่ น่าน และ แม่ฮ่องสอน **- กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน** จำนวน 3 จังหวัด ได้แก่ ขอนแก่น ร้อยเอ็ด และ มหาสารคาม **- กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน** จำนวน 4 จังหวัด ได้แก่ ชัยนาท ลพบุรี สระบุรี และ สิงห์บุรี **- กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน** จำนวน 5 จังหวัด ได้แก่ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สงขลา และ สตูล	จังหวัดด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม	เชียงใหม่
	จังหวัดด้านการค้า/การลงทุนและอุตสาหกรรม	ลำปาง
	จังหวัดเกษตรกรรม	ชัยนาท
	จังหวัดที่เน้นการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการคมนาคม	ขอนแก่น
	จังหวัดชายแดน	แม่ฮ่องสอน
	จังหวัดที่เป็นเมืองการศึกษา	มหาสารคาม
	จังหวัดที่มีปัญหาและมีข้อขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรง	ปัตตานี

ในการศึกษาวิจัยภาคสนามในกลุ่มจังหวัดและจังหวัดครั้งนี้ จะเป็นการวิจัยที่ใช้เครื่องมือหลายอย่างประกอบกันเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกและครอบคลุมประเด็นที่ต้องการศึกษาวิจัยให้มากที่สุด โดยวิธีการศึกษาหรือเครื่องมือที่ใช้นั้นในการศึกษาวิจัยภาคสนามครั้งนี้ประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่

1) การศึกษาวิจัยจากการสัมภาษณ์เชิงลึก

วิธีการศึกษาวิจัยในส่วนนี้จะเป็นการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลภายในพื้นที่ ทั้งที่เป็นการสัมภาษณ์รายบุคคลและสัมภาษณ์กลุ่มย่อย ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด หัวหน้าหน่วยงานระดับภาคที่เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง เช่น ผู้อำนวยการเขต หรือผู้บังคับการตำรวจภูธรภาค รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องต่างๆ ในการบริหารราชการในส่วน

ภูมิภาค เช่น ผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น ภาคเอกชนที่ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) เป็นต้น โดยผู้วิจัยจะทำการลงไปเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งสิ้น 7 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ ลำปาง ชัยนาท ขอนแก่น แม่ฮ่องสอน มหาสารคาม และปัตตานี

2) การศึกษาวิจัยจากการใช้แบบสอบถาม

วิธีการศึกษาวิจัยนี้เป็นการเก็บข้อมูลโดยอาศัยแบบสอบถาม เพื่อให้ได้ข้อมูลในภาพกว้าง โดยวิธีการศึกษาวิจัยจะใช้แบบสอบถามซึ่งผู้วิจัยจะทำการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามทั้งหมด 20 จังหวัด เพื่อถามข้าราชการที่ปฏิบัติงานในจังหวัด ประชาชน ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็น 4 ตอน ดังนี้

ตอนที่หนึ่ง เป็นแบบสอบถามข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ คำถามเกี่ยวกับสถานะของผู้ตอบแบบสอบถาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา อายุการทำงานหรือการประกอบอาชีพในจังหวัด และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในจังหวัด

ตอนที่สอง เป็นแบบสอบถามเพื่อทราบถึงความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารราชการกลุ่มจังหวัด ได้แก่ ประเด็นคำถามเรื่องการมีส่วนร่วม การรับรู้ ความเหมาะสม ในยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด รวมทั้งความคิดเห็นเกี่ยวกับงบประมาณ สำนักงาน การเป็นเจ้าภาพรับผิดชอบยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด คณะกรรมการกลุ่มจังหวัด ขอบเขตการทำงาน อำนาจปัจจัย และอุปสรรคที่มีผลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด และประเด็นการเมืองของกลุ่มจังหวัด

ตอนที่สาม เป็นแบบสอบถามความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารราชการของจังหวัดแบบบูรณาการ ในประเด็นคำถามเรื่องการมีส่วนร่วม การรับรู้ ความเหมาะสมของยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการของจังหวัด ปัจจัยที่สนับสนุน และอุปสรรคในการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ รวมทั้งประเด็นทางการเมืองของการบริหารยุทธศาสตร์จังหวัด การจัดสรรงบประมาณ การร้องเรียนในเรื่องข้อบกพร่องของยุทธศาสตร์จังหวัดด้วย

ตอนที่ 4 เป็นแบบสอบถามความคิดเห็นต่อจังหวัดของท่านในอนาคต ซึ่งถามเรื่องสภาวะทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองการปกครองของจังหวัดที่พึงประสงค์ และประเด็นคำถามเรื่องผู้ว่าราชการจังหวัดที่พึงประสงค์ ทั้งในแง่ที่มา วาระการดำรงตำแหน่ง ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่างๆ ในจังหวัด ความเหมาะสมของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ คณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับส่วนกลาง ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของจังหวัด การบริหารงานบุคคลของจังหวัด และกลุ่มภารกิจในจังหวัด

3) การประชุมสัมมนากลุ่มย่อย (Focus Group)

เป็นวิธีการศึกษาที่ผู้วิจัยใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลอีกทางหนึ่ง โดยจังหวัดที่ผู้วิจัยใช้ในการเก็บข้อมูลมีทั้งสิ้น 4 จังหวัด ได้แก่ ลำปาง ขอนแก่น ปัตตานี ชัยนาท โดยจะมีการเชิญทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มาระดมความคิดเห็น เพื่อเสนอแนะข้อมูลในการจัดโครงสร้างการบริหารจังหวัดใหม่

1.5.3 การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

เป็นการจัดสัมมนาในกรุงเทพฯ เพื่อรับฟังความคิดเห็น โดยให้ข้าราชการส่วนกลาง ข้าราชการส่วนภูมิภาค และนักวิชาการ เข้าร่วมรับฟังและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างภายในจังหวัด/กลุ่มจังหวัด กระบวนการลักษณะงาน รวมถึงภารกิจหน้าที่และระบบการบริหารงานของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างการบริหารราชการของกลุ่มจังหวัด/จังหวัด ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ของการพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด และระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

บทที่ 2
กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1 ความนำทั่วไป

การศึกษาวิจัยนี้ เป็นการวิจัยที่มีทิศทางชัดเจนอย่างมาก (Directed research) กล่าวคือเป็นการมุ่งศึกษาวิจัยเพื่อการแก้ไขปรับปรุงสภาพปัญหาของการบริหารงานในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และในประการสำคัญคือ เพื่อการกำหนดรูปแบบโครงสร้างการบริหารราชการของกลุ่มจังหวัด/จังหวัด ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ของการพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด และระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งจำเป็นต้องมีการจัดระบบเสียใหม่ต่อไปให้มีความเหมาะสมต่อการพัฒนาและความก้าวหน้าของประเทศ ฉะนั้น การศึกษาวิจัยนี้ จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีแนวความคิดเพิ่มเติมที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ (Conceptual tools) อย่างเฉพาะเจาะจงอยู่ไม่น้อย ทั้งนี้ เพื่อจะใช้แยกแยะสภาพปัญหา จัดแจงหน้าที่ที่ตำรงอยู่ และจัดทำระบบใหม่ที่จะเป็นข้อเสนอแนะในขั้นต่อไปอีกด้วย

ในเบื้องต้นนี้ กล่าวได้ว่า กรอบแนวคิดที่กล่าวสรุปไว้ในบทนำ (บทที่ 1) เป็นกรอบแนวคิดทั่วไป และเป็นพื้นฐานความเข้าใจร่วมกันในการทำการศึกษาวิจัยนี้ แนวความคิดดังกล่าวได้แก่ ความหมายทั่วไปของระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งในความหมายที่กว้างและความหมายที่แคบ แนวโน้มและความเปลี่ยนแปลงในการบริหารปกครองนอกศูนย์กลาง แนวความคิดเรื่องการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ และหลักแนวคิดเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งทั้งสี่หลักแนวความคิด นับได้ว่าเป็นหลักการทั่วไป และเป็นแนวคิดทั่วไปที่จะใช้ในกำกับในการเก็บรวมรวบข้อมูล ศึกษาวิเคราะห์ และจัดทำข้อเสนอในลำดับขั้นตอนต่างๆ

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การวิเคราะห์สภาพปัญหาและการจัดทำข้อเสนอต่างๆ มีความกระชับ ตรงประเด็น อีกทั้งเป็นการมุ่งเป้าหมายไปเพื่อให้ระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งมีความก้าวหน้า และทันสมัย คณะผู้วิจัย จึงมีความเห็นว่า ควรมีการปรับใช้แนวความคิดใหม่ๆ เพิ่มเติมเพื่อเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ในอีก 4 ประการ ได้แก่ แนวคิดเรื่องการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่กับการจัดการภาครัฐที่มุ่งเน้นความสำคัญของภาคประชาชนในฐานะผู้รับบริการ

(New Public Management and Demand Side Oriented) แนวคิดและหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับที่รองลงไปจากศูนย์กลาง (The Principle of Subsidiarity) แนวความคิดเรื่องการทำงานขององค์กรภาครัฐแบบมีการแข่งขัน (Competitive Government) และแนวความคิดเรื่องสังคมเครือข่ายกับการทำงานของภาครัฐ (Networking and Public Affairs)

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยจะได้ทำการสำรวจถึงสถานภาพและทิศทางของการบริหารราชส่วนภูมิภาค ในความหมายกว้างของประเทศที่ปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) ของ 4 ประเทศในสมัยปัจจุบัน ได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสวีเดน และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของทุกประเทศที่ปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยวดังกล่าวข้างต้น ล้วนมีลักษณะเด่นและมีข้อดีในเชิงเปรียบเทียบของตนเอง ซึ่งคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าสามารถนำมาปรับใช้กับการจัดระบบการบริหารกลุ่มจังหวัดและจังหวัดบูรณาการของประเทศไทยใหม่ต่อไปได้ในบางลักษณะ

2.2 แนวคิดเรื่องการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ กับการจัดการภาครัฐที่มุ่งเน้นความสำคัญของประชาชนในฐานะผู้รับบริการ (New Public Management and Demand Side Oriented)

การบริหารงานภาครัฐในอดีตที่ผ่านมานั้น มักถูกมองว่าเป็นกลไกที่มีลักษณะโครงสร้างที่ใหญ่โตสลับซับซ้อน ขาดประสิทธิภาพ และที่สำคัญไม่สามารถที่จะสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้ อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา ในประเทศอังกฤษ ได้มีการนำเอาแนวคิดว่าด้วยการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบราชการเพื่อให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพ คล่องตัว และสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี ซึ่งต่อมาแนวทางการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่นี้ ได้แพร่ขยายไปสู่ประเทศอื่นๆ อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์

โดยหลักการพื้นฐานแล้ว Jan-Erik Lane ได้อธิบายว่าการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ประกอบไปด้วยหลักการหรือจุดเน้นที่สำคัญ 4 ประการด้วยกัน กล่าวคือ[1]

1. รัฐบาล (Government) ในแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ รัฐบาลมีความจำเป็นต้องปรับตัวและขยายบทบาทของตนเองจากเดิมที่จะทำหน้าที่หลัก 3 ประการ ได้แก่ 1) การจัดสรรสินค้าและบริการ 2) การรักษาระดับรายได้ของประชาชน และ 3) การควบคุมตลาดและภาคเอกชนให้มีการแข่งขันที่เหมาะสม โดยทำหน้าที่และบทบาทใหม่ ได้แก่ ผู้จัดซื้อ (Purchaser) ผู้จัดหา (Provider) และผู้ตัดสินชี้ขาด (Umpire)

[1] โปรดดู Jan-Erik Lane, New Public Management, (London: Routledge, 2000) ประกอบ

(ก) รัฐบาลในฐานะผู้จัดซื้อ (Purchaser) รัฐบาลในสถานภาพนี้จำเป็นที่จะต้องมีองค์กรตัวแทน (Agent) ทำหน้าที่ติดต่อกับทั้งองค์กรภาคสาธารณะ และองค์กรภาคเอกชนซึ่งให้บริการต่าง ๆ แก่ประชาชน ทั้งนี้การจัดซื้อมีจุดประสงค์สำคัญ ที่จะแสวงหาการบริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน

(ข) รัฐบาลในฐานะผู้จัดหาบริการ (Provider) รัฐบาลในสถานภาพนี้จะทำหน้าที่จัดหาผู้ให้บริการซึ่งจะเป็นใครหรืออยู่ในรูปขององค์กรแบบใดก็ได้ ซึ่งผู้ให้บริการควรเป็นองค์การสาธารณะ เพราะจะได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนมากกว่าการนำเอาเอกชนเข้ามาทำหน้าที่แทนทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นองค์กรสาธารณะ องค์กรเอกชน หรือแบบผสมจะต้องทำหน้าที่ผู้ให้บริการที่ตรงตามความต้องการและเป้าหมายของรัฐบาลมากที่สุด

(ค) รัฐบาลในฐานะผู้ตัดสินชี้ขาด (Umpire) รัฐบาลต้องแสดงบทบาทในการรักษาเสถียรภาพของการทำข้อตกลงทางกฎหมายทั่วทั้งระบบเศรษฐกิจสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาคสาธารณะหรือเอกชน โดยเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด (Umpire) ซึ่งเป็นหน้าที่ที่สำคัญมากเพราะการทำข้อตกลงทางกฎหมายที่ไม่มีผู้ชี้ขาดมักจะไม่ประสบผลสำเร็จ และไม่ตรงต่อเป้าประสงค์ของการบริการสาธารณะ ที่จะจัดสรรประโยชน์สูงสุดให้แก่ประชาชน

2. ผู้บริหารสูงสุดในองค์กร (Chief Executive Officer : CEO) ในการดำเนินการภาครัฐ รัฐบาลต้องการผู้เชี่ยวชาญในการติดต่อ จัดการและดำเนินการด้านข้อตกลงทางกฎหมายที่อยู่ภายใต้กลไกทางสถาบันใหม่ที่แทนที่เครื่องมือดั้งเดิมของการบริหารสาธารณะ การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) เสนอให้รัฐบาลว่าจ้างกลุ่มทำงานพิเศษเป็นผู้บริหารสูงสุดในองค์กร (Chief Executive Officer : CEO)ที่สามารถควบคุมสถานะที่เกี่ยวกับการทำข้อตกลงต่าง ๆ ซึ่งการที่รัฐบาลจัดจ้าง CEO ทำให้รัฐบาลไม่ต้องรับภาระหนักในขั้นตอนของการประมูลในทุกส่วนที่มีการจัดสรรสาธารณะเกิดขึ้น ซึ่งถือเป็นเป็นการลดต้นทุนการติดต่อ (Transaction cost) และรัฐบาลสามารถมุ่งไปที่การทำงานในส่วนของการสร้างนโยบายทั่วไปในการบริหารประเทศได้ กล่าวในอีกความหมายหนึ่ง บทบาทของ CEO อาจจะเป็นไปทั้งในลักษณะของการมีความโดดเด่นในการบริหารจัดการ หรือมีระบบการบริหารจัดการที่เน้นอำนาจในสภาวะความเป็นผู้นำ

3. ตัวแสดง (Player) ในโครงสร้างการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) แบ่งออกเป็นสองภาคใหญ่ คือ ภาคสาธารณะ (Public sector) และภาคเอกชน (Private sector)

(ก) ภาคสาธารณะ (Public sector) หมายถึงกิจกรรมทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับรัฐหรือรัฐบาลในทุกระดับของการดำเนินการ รวมไปถึงการคลังสาธารณะและกฎบังคับสาธารณะด้วย ซึ่งมีการทำสัญญาในการจัดหาบริการในบางกรณีรวมถึงสินค้าด้วย โดยขอบเขตและความหลากหลายของการจัดหาสินค้าและบริการขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยก็คือตัวแทนของประชาชนนั่นเองมิใช่ความต้องการของผู้บริโภคเหมือนใน

ภาคเอกชน นอกจากนี้ภาคสาธารณะ ยังอาจมีการพึ่งพาภาคเอกชนเรื่องการผลิต การจัดหาสินค้าและบริการและรายได้จากการเก็บภาษีด้วย

(ข)ภาคเอกชน (Private sector) คือกิจกรรมทุกอย่างที่อยู่นอกเหนือภาคสาธารณะ (Public sector) หรือประชาสังคม (Civil society) ซึ่งต้องพึ่งพารัฐบาลในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานและระบบกฎหมายต่างๆ และมีภาระรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นในบริษัท (Shareholder) ขณะที่ภาคสาธารณะรับผิดชอบต่อตำแหน่งหัวหน้าทางการเมือง รัฐสภา สาธารณะ และระบบยุติธรรม

อย่างไรก็ดี NPM ใช้ประโยชน์ทั้งจากภาคสาธารณะ และภาคเอกชน ในการขับเคลื่อนโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ โดยทั้งสองภาคนี้ต้องมีการทำงานร่วมกัน ซึ่งการปรับใช้ทั้งสองภาคการบริหารร่วมกันอาจก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดีมากกว่าที่ใช้ภาคใดภาคหนึ่งเพียงภาคเดียว ดังนั้น ในปัจจุบันนี้ ภาคสาธารณะจึงปรับใช้ลักษณะการจัดการจากภาคเอกชนขึ้นตามลำดับ มีการแข่งขันมากขึ้นในภาคสาธารณะด้วยกันเองมากขึ้นด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ต้นทุนการบริการภาคสาธารณะมีการลดต่ำลง และมีมาตรฐานที่ดีขึ้น รวมทั้งเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน โดยใช้ผลงานมาควบคุมการปฏิบัติงาน มีการใช้วิธีการจ้างงานแบบภาคเอกชน โดยจัดให้เหมาะสมกับตำแหน่งงาน และมีการให้รางวัลตอบแทนแก่ผลงานที่ดี ตัวอย่างเช่นประเทศออสเตรเลีย มีการลดขนาดองค์การภาครัฐ (Downsizing) และการจ้างเหมาบริการ (Outsourcing) จากภาคเอกชนเพื่อเน้นภารกิจของรัฐบาลไปที่กิจกรรมหลักในภาคสาธารณะ ซึ่งประเทศออสเตรเลียมีการปรับปรุงภาคสาธารณะมาโดยตลอดตั้งแต่ปี 1981 เรื่อยมาตราบจนถึงปัจจุบัน เป็นต้น

4. ประชาชนพลเมือง (Citizen and population) ในส่วนของประชาชนพลเมือง (Citizen and population) ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญที่สุด เมื่อกล่าวถึงการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งในแนวคิดบริหารงานภาครัฐแนวใหม่นี้ รัฐบาลจะต้องจัดให้มีการบริการสาธารณะที่เน้นความพอใจของผู้รับบริการเป็นหลัก ตัวอย่างเช่นประเทศไทย[2] มีการบริการประชาชนให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างสูงสุดโดยมองว่าประชาชนเสมือนหนึ่งเป็นลูกค้าซึ่งต้องทำให้เกิดความพอใจ[3] ดังเช่นในกรณีของของประเทศแคนาดา[4] และประเทศฟินแลนด์ และรัฐจำเป็นจะต้องรับประกันการบริการที่ดีแก่ประชาชน ในเรื่องคุณภาพการบริการประชาชน (Better Service Quality) ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นการบริหารแบบใด รัฐบาลจะมุ่งให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงและสูงสุดจากบริการของภาครัฐ อีกทั้งนอกจากรัฐจะ

---

[2] ทศพร ศิริสัมพันธ์, การพัฒนาระบบราชการไทย:การประยุกต์ใช้รัฐประศาสนศาสตร์ในโลกปฏิบัติ, ในรัฐประศาสนศาสตร์ขอบข่ายและการประยุกต์ใช้องค์ความรู้ วีระศักดิ์ เครือเทพ (บก.) (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 71.

[3] ลิขิต ธีรเวคิน, การเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), หน้า 479.

[4] OECD “Project on strategic review and reform :Canada country paper:”, 1999.

มีประชาชนเป็นศูนย์กลางแล้ว รัฐยังจำเป็นที่จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาครัฐด้วย

จากกรอบแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าบริบทที่สำคัญประการหนึ่งของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่นอกเหนือไปจากการบริหารงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกับภาคเอกชนมากขึ้น ก็คือ การมุ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของประชาชนหรือกลไกนอกภาครัฐในฐานะเป็นผู้รับบริการ (Demand Side Oriented) มากยิ่งขึ้น การที่การบริหารงานภาครัฐต้องมุ่งให้ความสำคัญกับภาคประชาชนหรือกลไกนอกภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้รับบริการมากยิ่งขึ้นนี้ ส่วนหนึ่งแล้วเป็นผลมาจากการที่กลไกนอกภาครัฐ (Non-government sector) ได้ทวีบทบาทที่สำคัญในมิติทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมากขึ้น และระบบการบริหารราชการแบบเดิมเอง ก็ไม่สามารถที่จะจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างพอเพียงและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนและกลไกนอกภาครัฐเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ[5]

ภายใต้กรอบความคิดดังกล่าว ได้เสนอให้การบริหารงานภาครัฐต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างและลักษณะการบริหารงานในหลายประการ โดยในการปรับปรุงโครงสร้างและลักษณะการทำงานของภาครัฐนั้น จะต้องคำนึงถึงบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ[6]

1. ลักษณะความเป็นพหุนิยมของสังคม (Pluralism) ภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐที่มุ่งให้ความสำคัญกับภาคประชาชนและกลไกนอกภาครัฐในฐานะผู้รับบริการ ได้พยายามชี้ให้เห็นว่าในปัจจุบันนี้ สภาพสังคมได้มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น และสังคมประกอบไปด้วยโครงสร้างสถาบันต่างๆที่หลากหลาย การแยกโครงสร้างภาครัฐ และโครงสร้างนอกภาครัฐ ไม่สามารถจะกระทำได้โดยง่ายดังเช่นในอดีต และที่สำคัญบางครั้งการให้บริการสาธารณะบางประเภท อาจจะต้องอาศัยความร่วมไม้ร่วมมือระหว่างโครงสร้างรัฐกับภาคประชาชน เช่น ในกิจกรรมด้านสาธารณสุข เป็นต้น ดังนั้น การบริหารราชการภาครัฐจึงต้องให้ความสำคัญกับภาคประชาชนรวมถึงกลไกอื่นๆนอกภาครัฐด้วย

2. สภาวะความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงบริการสาธารณะ (Inequality) นอกจากสภาพความเป็นพหุนิยมทางสังคมที่ได้กล่าวถึงแล้วนั้น สภาวะที่เกิดขึ้นตามมาในสังคมปัจจุบัน ก็คือ การที่ประชาชนกลุ่มต่างๆ ไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างเท่าเทียมกัน เพราะในสภาพที่สังคมเต็มไปด้วยพลวัตและความหลากหลายเช่นนี้ ได้ส่งผลทำให้คนบางกลุ่มถูกกีดกันมิให้เข้าถึงบริการของรัฐ ในขณะที่คนบางกลุ่มอาจได้รับประโยชน์จากบริการของรัฐ ซึ่งการที่บุคคลบางกลุ่มถูกกีดกันออกจากการให้บริการของรัฐนั้น มิได้เป็นผลมาจากรายได้เท่านั้น แต่ยังอาจเป็นผลมาจากการปฏิบัติของภาครัฐเองอีกด้วย

---

[5] Hilary Standing, Understanding 'Demand Side' in Service Delivery: Definitions, Frameworks and Tools from the Health Sector, (London: DFID Health Systems Resource Centre, 2004), pp. 9.

[6] Ibid, pp. 10-11.

สำหรับแนวทางสำคัญ ในอันที่จะทำให้การบริหารงานภาครัฐ เป็นการบริหารงานที่มุ่งให้ความสำคัญกับประชาชนและกลไกนอกภาครัฐ (Demand Side Oriented) นั้น มีอยู่ด้วยกันหลายแนวทาง อย่างไรก็ตาม แนวทางสำคัญที่ควรกล่าวถึงในที่นี้ได้แก่[7]

1. การให้ความสำคัญแก่สิทธิมนุษยชน และสิทธิความเป็นพลเมือง (Human Rights and Citizen Rights) ในการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการด้านสาธารณสุขได้แสดงให้เห็นว่า ในการให้บริการของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างองค์รวม (Inclusion) รัฐต้องให้หลักประกันว่าคนทุกกลุ่มในสังคมจะต้องได้รับบริการทางด้านสุขภาพที่เสมอภาคกัน ไม่ว่าพวกเขาเหล่านั้นจะมีสถานะเช่นไรในสังคม นั่นหมายความว่านโยบายของรัฐจำเป็นจะต้องเปิดกว้างและครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มในสังคม

อย่างไรก็ตาม ในทางที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะด้านอื่นๆนั้น หากอาศัยหลักคิดดังกล่าวข้างต้น ย่อมหมายความว่า การจัดบริการสาธารณะต่างๆของรัฐ จะต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน และหลักสิทธิความเป็นพลเมือง กล่าวคือ การจัดบริการสาธารณะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของคนทุกกลุ่ม โดยรัฐต้องให้หลักประกันแก่ประชาชนในทุกกลุ่มเชื้อชาติ ศาสนา อาชีพ ฯลฯ ว่าจะได้รับบริการโดยเท่าเทียมทั่วหน้ากัน โดยไม่มีคนกลุ่มใดถูกกีดกันออกจากการจัดบริการของรัฐ

2. การให้ความสำคัญกับหลักความรับผิดชอบและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (Accountability and Responsiveness) การทวีความสำคัญของแนวคิดการบริหารการจัดการภาครัฐ (Governance) ในช่วงทศวรรษที่ 1990 ได้ส่งผลอย่างสำคัญต่อการปรับตัวของภาครัฐ โดยภายใต้กรอบความคิดดังกล่าว ได้เสนอว่าการบริหารงานภาครัฐในยุคใหม่นี้ จะต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้าง หลักการ ตลอดจนวัฒนธรรมขององค์การ โดยภาครัฐสมัยใหม่จะต้องมุ่งปรับตัวเพื่อให้สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง จะต้องยอมรับคำแนะนำ ข้อตำหนิของประชาชน รวมทั้งสามารถที่นำเอาข้อตำหนิและคำแนะนำเหล่านั้น มาปรับปรุงการให้บริการแก่ประชาชนให้มีความเหมาะสมและสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนมากยิ่งขึ้นได้ นอกจากนั้น หน่วยงานของรัฐยังจำเป็นจะต้องแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อการกระทำของตน โดยหน่วยงานภาครัฐต้องสามารถตอบข้อคำถาม หรือให้คำชี้แจงในประเด็นที่เกี่ยวข้องแก่ประชาชน หรือมีมาตรการบางอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบในการกระทำของรัฐที่ได้กระทำต่อประชาชน

การที่ระบบการบริหารงานภาครัฐต้องมุ่งให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชน และหลักความรับผิดชอบเช่นนี้ กอปรกับความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม ทำให้ในหลายๆกรณี หน่วยงานนอกภาครัฐได้กลายเป็นหุ้นส่วนสำคัญของรัฐ และทำให้การจัดบริการ

[7] Ibid, pp.15-21.

สาธารณะบางประเภทเป็นหน้าที่ขององค์กรลูกผสมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Hybrid Public-Private Structures)

3. การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ในอันที่จะทำให้การบริหารงานในภาครัฐเป็นการบริหารงานที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และเป็นการบริหารงานที่เน้นหลักความรับผิดชอบนั้น สิ่งหนึ่งที่นับได้ว่าเป็นปัจจัยเกื้อหนุนที่สำคัญ ก็คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งสามารถกระทำได้ในหลายแนวทาง อาทิเช่น การจัดให้มีกระบวนการปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคประชาชน เพื่อรับฟังถึงสภาพปัญหาและความพึงพอใจของประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของการจัดบริการสาธารณะและการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการให้บริการ การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการกำกับและติดตามประเมินผลการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้เป็นผู้ริเริ่มนโยบายต่างๆ เป็นต้น ซึ่งแนวทางต่างๆเหล่านี้ ล้วนช่วยเสริมให้การบริหารงานภาครัฐสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้มากขึ้นทั้งสิ้น

2.3 แนวคิดและหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับที่รองลงไปจากศูนย์กลาง (The Principle of Subsidiarity)

คงไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า การบริหารงานภาครัฐในอดีตที่ผ่านมา เป็นรูปแบบการบริหารงานที่มีปัญหาและอุปสรรคต่างๆ เป็นจำนวนมาก โดยภาพรวมแล้ว การบริหารงานภาครัฐในอดีตมักให้ความสำคัญกับกฎระเบียบ ตลอดจนแบบแผนต่างๆ ของทางราชการ ระบบราชการส่วนใหญ่จึงมักจะมีโครงสร้างที่ใหญ่โตสลับซับซ้อน และมุ่งให้ความสำคัญกับสายการบังคับบัญชาภายในองค์กรเป็นสำคัญ ซึ่งการบริหารภาครัฐในลักษณะเช่นนี้ ได้ส่งผลทำให้การทำงานของหน่วยงานภาครัฐมักเป็นไปด้วยความล่าช้า และไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สภาพที่หน่วยงานภาครัฐมีขนาดใหญ่และมีสายการบังคับบัญชาที่สลับซับซ้อนนี้ ได้ส่งผลทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และตัดสินใจทางนโยบาย ส่งผลทำให้นโยบายตลอดจนการตัดสินใจกำหนดการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ของรัฐไม่ได้เป็นไปเพื่อการแก้ปัญหาของประชาชนจำนวนมาก

ยิ่งไปกว่านั้น หากพิจารณาถึงลักษณะของโครงสร้างความสัมพันธ์ภายในระบบราชการไทยเองแล้ว ก็จะยิ่งพบว่าระบบราชการไทย มีลักษณะเด่นที่การรวมศูนย์อำนาจ (Centralization of Power) อยู่ที่การบริหารราชการส่วนกลาง โดยที่ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นจะมีภารกิจอำนาจหน้าที่ที่จำกัดเป็นอย่างยิ่ง กระบวนการกำหนดแผน และการจัดทำงบประมาณในระดับจังหวัด มักผูกขาดโดยกรมต่างๆ ในส่วนกลาง ดังที่นักวิชาการ

การจำนวนหนึ่ง ได้อธิบายว่า การบริหารงานภาครัฐในประเทศไทย เป็นการบริหารงานโดยอาศัยฐานของกรมในส่วนกลาง[8] ซึ่งลักษณะเช่นนี้ ได้ส่งผลทำให้แผนและโครงการต่างๆที่รวบรวมและเสนอขึ้นไปจากระดับจังหวัด มักจะถูกปรับเปลี่ยนและแก้ไขอยู่เสมอโดยกรม[9] เพราะฉะนั้น โครงการพัฒนาต่างๆ ของจังหวัด จึงอาจมิได้เป็นไป เพื่อสนองต่อความต้องการและปัญหาของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงสภาพปัญหาที่สำคัญดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ริเริ่มให้มีการทดลองใช้ระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการขึ้นเป็นครั้งแรก ภายใต้การบริหารงานของจังหวัดในรูปแบบใหม่นี้ รัฐบาลได้พยายามกระตุ้นให้กรมต่างๆ ในส่วนกลาง มอบอำนาจในการตัดสินใจในด้านต่างๆ ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด ตลอดจนการจัดทำแผนและงบประมาณ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเสมือนผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (Chief Executive Officer) รวมทั้งยังได้กำหนดให้แต่ละจังหวัดจำเป็นจะต้องมียุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่ชัดเจน เพื่อใช้เป็นหลักหรือเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนแนวทางการพัฒนาจังหวัด โดยการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลลงไปยังจังหวัดนั้น ก็จะยึดถือแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดนี้เป็นเกณฑ์การพิจารณาที่สำคัญเกณฑ์หนึ่ง

แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้น จะถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินของไทยก็ตาม แต่ยังคงต้องยอมรับด้วยว่า แนวทางการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการยังมิได้เป็นการแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจ ที่เป็นปัญหาของระบบราชการไทยมาอย่างยาวนานได้เสียทั้งหมด วัฒนธรรมการรวมศูนย์อำนาจของระบบราชการไทยที่มีมาแต่เดิม ยังคงส่งผลทำให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการประสบกับปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สภาพปัญหาที่กรมในส่วนกลาง ยังคงแข็งขืนที่จะมอบอำนาจให้แก่จังหวัด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้มีอำนาจที่สมบูรณ์เบ็ดเสร็จดังเจตนารมณ์แห่งการเปลี่ยนแปลง ซึ่งลักษณะปัญหาเช่นนี้ ได้ส่งผลทำให้ความต้องการหรือสภาพปัญหาต่างๆ ของประชาชนในจังหวัด ยังไม่ได้รับการตอบสนองอย่างจริงจัง

จากสภาพปัญหาดังที่ได้กล่าวมานี้ คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า เพื่อให้การบริหารราชการจังหวัดมีประสิทธิภาพ และสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริงนั้น จำเป็นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีคิด และปรับปรุงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง และภูมิภาค กับทั้งควรมีการพิจารณาการจัดโครงสร้างการบริหารราชการ

[8] โปรดดู เอนก เหล่าธรรมทัศน์, เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, 2543) บทที่ 2. ในงานศึกษาชิ้นนี้เอนกได้อธิบายว่าการบริหารงานของระบบราชการไทยมีลักษณะที่เขาเรียกว่า “กรมาธิปไตย”

[9] สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, สถานภาพและบทบาทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต, รายงานการวิจัย (กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย), 2544.

ส่วนภูมิภาคเองเสียใหม่ โดยมีแนวคิดหลายประการที่สมารถนำมาปรับใช้กับระบบราชการไทย ซึ่งในบรรดาแนวคิดเหล่านั้น แนวคิดสำคัญแนวคิดหนึ่งที่มีความเหมาะสม ก็คือ หลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับที่รองไปจากศูนย์กลาง (Subsidiarity)

หากพิจารณาถึงรากฐานของหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับที่ถัดรองลงไปจากศูนย์กลาง (Subsidiarity) แล้ว จะเห็นได้ว่าหลักการดังกล่าว มิได้เป็นแนวคิดใหม่ แต่เป็นแนวคิดที่มีพื้นฐานมาตั้งแต่ยุคกรีกโบราณ[10] อย่างไรก็ตาม ในยุคหลังมานี้ หลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับที่รองไปจากศูนย์กลาง เริ่มได้รับความสนใจในหมู่นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์อย่างกว้างขวางมากขึ้น เมื่อแนวคิดนี้ได้ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญา Maastricht ซึ่งเป็นสนธิสัญญาพื้นฐานในการจัดตั้งกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป (the European Union, EU)

โดยพื้นฐานแล้วนั้น หลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับที่ถัดจากศูนย์กลาง เป็นแนวคิดสำคัญที่ใช้เป็นหลักในการจัดความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาลในระดับต่างๆ ภายในประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป หลักการดังกล่าวนี้มีเป้าหมายที่สำคัญเพื่อป้องกันมิให้สหภาพยุโรป และศูนย์กลางมีอำนาจมากเกินขอบเขต และใช้อำนาจนั้นแทรกแซงการบริหารงาน หรือกิจการภายในของประเทศต่างๆ ภายในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป ดังนั้น ภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าว จึงมีการเสนอให้กระบวนการตัดสินใจในประเด็นสาธารณะต่างๆ จะต้องกระทำโดยองค์กรของรัฐบาลในระดับที่ถัดรองลงไปจากศูนย์กลาง ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดก่อนเป็นอันดับแรก โดยที่สหภาพยุโรป หรือรัฐบาลในระดับเหนือขึ้นมานั้น จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในประเด็นสาธารณะต่างๆ ก็ต่อเมื่อรัฐบาลหรือหน่วยทางการปกครองในระดับล่างไม่มีความสามารถหรือศักยภาพที่เพียงพอในการดำเนินการหรือตัดสินใจในประเด็นสาธารณะเหล่านั้นได้เท่านั้น[11]

แม้ว่าโดยภาพรวมแล้ว หลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับที่ถัดจากศูนย์กลาง จะเป็นแนวคิดที่สำคัญในการป้องกันมิให้สหภาพยุโรปใช้อำนาจอย่างเกินขอบเขต อันจะเป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระของรัฐต่างๆ ภายในสหภาพยุโรปก็ตาม แต่หากพิจารณาถึงหลักการดังกล่าวในรายละเอียด ก็จะสามารถเห็นได้ว่าการให้คำอธิบาย ตลอดจนจุดเน้นของหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการ

---

[10] Alan Norton, The Principle of Subsidiarity and Its Implications for Local Government, (Birmingham: Institute of Local Government studies & The Local Government Management Board), 1992, p. 6.

[11] มีเอกสารหรือบทความหลายชิ้นที่กล่าวถึงแนวคิด Subsidiarity อาทิเช่น Patrizio Bianchi “Subsidiarity and Its Significance” in Pat Devine, Yannis Katsoulacos and Roger Sugden (eds.) Competitiveness, Subsidiarity and Industrial Policy,(London: Routledge, 1996), pp.42-57, Alan Norton, The Principle of Subsidiarity and Its Implications for Local Government, (Birmingham: Institute of Local Government studies & The Local Government Management Board, 1992). เป็นต้น

ปกครองในระดับล่าง ยังคงมีความแตกต่างหลากหลาย ซึ่งหากประมวลความแตกต่างในการอธิบายหลักการดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าหลักการนี้ ได้รับการอธิบายในลักษณะที่แตกต่างกันออกไปอย่างน้อย 3 ลักษณะด้วยกัน กล่าวคือ [12]

1. เป็นหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับล่างในทัศนะของปรัชญาสังคมประชาธิปไตยคริสเตียน (Christian Democratic Social Philosophy) หลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับล่างในทัศนะของปรัชญาสังคมประชาธิปไตยคริสเตียนนั้น จะมองว่าในกระบวนการการใช้อำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ควรเป็นการใช้อำนาจโดยองค์กรหรือกลุ่มที่อยู่ในระดับต่ำที่สุด เพราะฉะนั้น ปัจเจกหรือกลุ่มทางสังคมจึงควรเป็นหน่วยที่มีอำนาจในการตัดสินใจมากกว่าที่จะเป็นการตัดสินใจโดยรัฐ หรืออาจกล่าวได้ในอีกนัยหนึ่งว่า อำนาจในการตัดสินใจในประเด็นสาธารณะต่างๆ ควรเป็นอำนาจของภาคประชาสังคมนั่นเอง

2. เป็นหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับล่างแบบสหพันธรัฐเยอรมัน (German Federal Model) หลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับที่ถัดจากศูนย์กลางในความหมายที่สองนี้ มีจุดเน้นที่แตกต่างไปจาก หลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในความหมายแรก กล่าวคือ หลักการดังกล่าวในความหมายที่สองนี้ จะมุ่งให้ความสำคัญกับความชัดเจนในการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างโครงสร้างต่างๆ ภายในสหภาพยุโรปมากขึ้น โดยกล่าวว่าในการนำเอาหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับล่างมาใช้นั้น จำเป็นจะต้องมีการแบ่งอำนาจที่ชัดเจนทั้งในแนวราบ (Horizontal) อันได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างสถาบันทางการเมืองต่างๆ ในสหภาพยุโรปเอง และความสัมพันธ์ทางอำนาจในแนวดิ่ง (Vertical) อันได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และสหภาพยุโรป ดังนั้น หลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับล่างในความหมายที่สองนี้ จึงมุ่งเน้นให้มีการเขียนบทบัญญัติเกี่ยวกับบทบาท และอำนาจหน้าที่ของโครงสร้างทางการเมืองต่างๆภายในสหภาพยุโรป รวมถึงรัฐบาลระดับต่างๆ ให้ชัดเจนไว้ในธรรมนูญแห่งสหภาพยุโรป

3. เป็นหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับล่างแบบมุ่งเน้นที่อำนาจอธิปไตยแห่งชาติ (National Sovereignty Model) การนำเอาหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับล่างมาใช้ในลักษณะที่สามนี้ จะมีจุดเน้นที่แตกต่างไปจากหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับล่าง ในสองความหมายแรก โดยหลักการดังกล่าวในความหมายที่สามได้กล่าวว่า หลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับล่าง คือ แนวทางหลักที่สำคัญที่ใช้ในการจำกัดอำนาจของสหภาพยุโรป หลักการส่งเสริม

[12] Northern Ireland Executive, “Briefing Paper – Subsidiarity” available at http://www.rpani.gov.uk/subsidiarity/what.htm [accessed on 8 August 2005].

ศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับล่างในความหมายนี้ จึงมุ่งให้ความสำคัญกับเครื่องมือของรัฐต่างๆ ภายในสหภาพยุโรป ในการควบคุมมิให้สหภาพยุโรปใช้อำนาจอย่างเกินขอบเขตอันเป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐ โดยมีประเทศสหราชอาณาจักร เป็นประเทศหลักที่พยายามอธิบายและผลักดันให้แนวคิดนี้ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญา Maastricht

แม้ว่าจากความหมาย และวัตถุประสงค์ของหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับล่างที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ จะเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าหลักการดังกล่าว เป็นหลักคิดสำคัญในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลในระดับต่างๆ ในเวทีระหว่างประเทศก็ตาม แต่ทว่าในความเป็นจริงแล้ว นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์และการบริหารรัฐกิจจำนวนหนึ่งต่างยอมรับร่วมกันว่าหลักการนี้ เป็นหลักการที่สำคัญ ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดระบบความสัมพันธ์ภายในระบบราชการของรัฐต่างๆได้ด้วย[13] โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐที่มีการจัดโครงสร้างส่วนราชการออกเป็นหลายระดับ (Multi-tier) เพราะหลักการดังกล่าว จะเป็นหลักคิดสำคัญที่ช่วยให้เกิดการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) จากโครงสร้างของระบบราชการในระดับบน อันได้แก่ กระทรวง และกรม สู่โครงสร้างของส่วนราชการในระดับล่าง อันได้แก่ ราชการส่วนภูมิภาค (Regional Government) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) ซึ่งลักษณะที่กล่าวมาเช่นนี้ จะเป็นการช่วยส่งเสริมให้องค์กรหรือหน่วยทางการปกครองในระดับที่รองลงไปจากศูนย์กลางมีความเป็นอิสระ และสามารถจัดทำหรือให้บริการสาธารณะต่างๆ แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ในขณะที่โครงสร้างระบบราชการในระดับเหนือขึ้นมานั้น จะมีบทบาทแต่เพียงเฉพาะงานเชิงนโยบาย รวมถึงงานที่ต้องการเทคนิคและวิทยาการขั้นสูง ซึ่งเกินกำลังหน่วยทางการปกครองในระดับล่างเท่านั้น

เพราะฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่า การนำหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับล่าง มาใช้ในการบริหารงานภาครัฐนั้น จะมิได้เป็นเพียงแนวทางที่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนบทบาทอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนต่างๆภายในรัฐเท่านั้น แต่ทว่าหลักการนี้ ยังจะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของราชการส่วนต่างๆ ให้มีลักษณะที่สอดคล้องต่อบทบาทหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไปอีกด้วย ซึ่งหากมองโดยภาพรวมแล้ว อาจอนุมานได้ว่า การนำเอาหลักการนี้มาใช้ จะทำให้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางมีขนาดที่เล็กลง เพราะภารกิจของส่วนกลางจะจำกัดอยู่เพียงงานด้านนโยบายและการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น ในขณะที่โครงสร้างการบริหารงานในส่วนภูมิภาค หรือท้องถิ่นจำเป็นจะต้องมีขนาดใหญ่และมีความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น เพราะโครงสร้างในส่วนตรงกลาง (Intermediate Tier) นี้ จะเป็นโครงสร้างหลักในการตัดสินใจและการจัดบริการสาธารณะ

[13] นักวิชาการในกลุ่มนี้เช่น Alan Norton รวมถึงนักวิชาการด้านท้องถิ่นอีกหลายคนใน Institute of Local Government Studies, the University of Birmingham, U.K.

อย่างไรก็ตาม หากกล่าวถึงภาพรวมโดยสรุปแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการนำเอาหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับล่าง มาใช้ในการอธิบายการจัดการบริหารราชการแผ่นดินนั้น จะมีองค์ประกอบที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ อันได้แก่

1. การจำกัดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลหรือหน่วยทางการปกครองในระดับบนหรือที่ศูนย์กลาง จากการที่หลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองในระดับล่าง มีจุดประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่ง อยู่ที่การมุ่งให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะต่างๆ ที่มีคุณภาพและสอดคล้องต่อความต้องการของตนนั้น ดังนั้น การนำเอาหลักการนี้มาใช้ จึงเท่ากับเป็นความพยายามในการจำกัดอำนาจของหน่วยการปกครองในระดับบน โดยภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองในระดับบน ควรจะจำกัดอยู่เพียงแต่เฉพาะงานในเชิงนโยบาย และงานด้านการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น การเข้ามามีส่วนในกระบวนการตัดสินใจ หรือในการจัดทำบริการสาธารณะของโครงสร้างการบริหารราชการในส่วนบน ร่วมกับหน่วยการปกครองในระดับล่าง ควรเกิดขึ้นภายใต้ 2 เงื่อนไขเท่านั้น นั่นคือ *ประการแรก* เมื่อประเด็นสาธารณะเหล่านั้น เป็นประเด็นที่มีความสำคัญ ซึ่งการตัดสินใจในประเด็นเหล่านั้นอาจส่งผลกระทบต่อหน่วยการปกครองในระดับบน หรือเสถียรภาพแห่งรัฐโดยรวม และ*ประการที่สอง* เมื่อราชการส่วนกลางพบว่าการจัดทำบริการสาธารณะเหล่านั้น เป็นสิ่งที่เกินกำลังหรือศักยภาพของหน่วยการปกครองในระดับล่าง

การที่หลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของการปกครองในระดับล่าง มีองค์ประกอบที่สำคัญดังที่กล่าวมานี้ การสร้างคำบรรยายลักษณะงาน (Job Description) ของส่วนราชการทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค และองค์กรปกครองท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยคำบรรยายลักษณะงานที่กล่าวถึงนี้ จำเป็นต้องมีการกำหนดให้เห็นอย่างชัดเจนว่าภารกิจประเภทใด เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับเสถียรภาพแห่งรัฐ หรืออาจส่งผลกระทบต่อรัฐ ซึ่งภารกิจเหล่านี้สมควรที่จะสงวนไว้ให้กับราชการส่วนกลางเป็นผู้ตัดสินใจและปฏิบัติ ในขณะที่ภารกิจอื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากนั้น ก็เหมาะสมที่จะกำหนดให้เป็นภารกิจของหน่วยการปกครองในระดับรองๆ ลงไป นอกจากนั้นแล้ว สิ่งที่มีความสำคัญประการต่อมา ก็คือ การทำให้คำบรรยายลักษณะงานเหล่านี้มีสถานะเป็นกฎหมายหรือระเบียบที่ส่วนราชการทุกส่วนยอมรับและยึดถือร่วมกันอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ในทางปฏิบัติแล้ว แต่ละส่วนราชการไม่ปฏิบัติงานที่มีความซ้ำซ้อนต่อกัน

2. การให้หน่วยการปกครองในระดับล่างเป็นกลไกในการตัดสินใจและจัดทำบริการสาธารณะอย่างเป็นอิสระ หลักการส่งเสริมความศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับล่าง นอกจากจะมีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ที่การจำกัดขอบเขต และบทบาทของราชการส่วนกลางแล้ว หลักการดังกล่าวยังมุ่งเน้น ให้หน่วยการปกครองในระดับล่างมีความเป็นอิสระอีกด้วย ซึ่งในแง่นี้ อาจกล่าวได้ว่าภายใต้หลักการดังกล่าว ราชการส่วนกลางจะต้องให้ความสำคัญต่อการบริหารงานภายใต้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) ซึ่งการกระจายอำนาจในที่นี้ ไม่ควรหมายถึงแต่เพียงการแบ่ง

อำนาจ (Deconcentration of Power) ที่ราชการส่วนกลางยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาหน่วยการปกครองในระดับล่างได้อย่างเคร่งครัด เท่านั้น แต่การกระจายอำนาจในที่นี้ ยังควรครอบคลุมไปถึงการกระจายอำนาจ ในความหมายของการโอนหรือยกอำนาจในการตัดสินใจ (Devolution of Power) อีกด้วย เพราะการกระจายอำนาจในมิติที่สองนี้ จะเป็นแนวทางที่ทำให้หน่วยการปกครองในระดับล่าง สามารถคิด ตัดสินใจ และดำเนินการในการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเป็นอิสระ[14]

ในการบริหารงานภายใต้หลักการกระจายอำนาจนี้ มีจุดเน้นที่สำคัญ ก็คือ การที่ราชการส่วนกลางหรือหน่วยการปกครองในระดับบน จะต้องมอบอำนาจในการกำหนดนโยบาย รวมถึงจัดสรรทรัพยากรในด้านต่างๆ อาทิเช่น ทรัพยากรบุคคล และงบประมาณ ให้มีความเหมาะสมและพอเพียงต่อขอบข่ายภารกิจหน้าที่ของหน่วยการปกครองในระดับล่างด้วย เพื่อให้หน่วยการปกครองในระดับล่างสามารถจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ได้อย่างเต็มที่

การบริหารงานภาครัฐโดยอาศัยหลักการกระจายอำนาจเช่นนี้ ถือได้ว่าเป็นแนวทางที่สำคัญที่ช่วยลดจุดอ่อนของระบบราชการในอดีต ที่มักมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ และไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้ เพราะการบริหารงานภายใต้หลักการกระจายอำนาจ จะช่วยให้หน่วยการปกครองในระดับล่างซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่มีความใกล้ชิด และเข้าใจสภาพปัญหาต่างๆ ของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้เป็นอย่างดี เป็นกลไกหลักในการตัดสินใจและจัดทำบริการสาธารณะ ทำให้การจัดบริการสาธารณะต่างๆ มีลักษณะที่สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนได้มากกว่า ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินหรือปัญหาเฉพาะหน้า การกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองในระดับล่าง ยังจะทำให้หน่วยการปกครองในระดับล่างเหล่านั้น สามารถที่จะตัดสินใจและดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงทีอีกด้วย

3. การส่งเสริมให้หน่วยทางการปกครองมีทรัพยากรและศักยภาพอย่างเต็มที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ หลักการการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับล่างนั้น นอกจากจะเป็นการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของราชการส่วนกลาง และส่งเสริมความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างแล้ว ภายใต้หลักการดังกล่าว หน่วยการปกครองในระดับบน หรือราชการส่วนกลาง ยังจำเป็นจะต้องให้ความสนับสนุนและส่งเสริม (Facilitate) ให้หน่วยการปกครองในระดับล่าง ให้มีศักยภาพเพิ่มขึ้น และใช้ศักยภาพของตนเองในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆอย่างเต็มที่ โดยราชการส่วนกลางจะต้องยอมรับข้อเท็จจริงที่ว่า หน่วยการปกครองในระดับล่างย่อมมีทรัพยากรในด้านต่างๆ ที่

[14] ในความเป็นจริงนั้น คำว่า “การกระจายอำนาจ (Decentralization of power)” เป็นคำที่มีความหมายที่คลุมเครือ และสามารถตีความได้ในหลายลักษณะ ดังนั้น โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับแนวคิดการกระจายอำนาจใน Huber J. B. Allen, Cultivating the Grass Roots: Why Local Government Matters, (Bombay: IULA, 1990) p. 4. และ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (บรรณาธิการ), การปกครองท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน, (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2545), หน้า 6-8.

จำกัดกว่าราชการส่วนกลาง ดังนั้น ราชการส่วนกลางอาจจะจำเป็นจะต้องให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยการปกครองในระดับล่างในหลายๆ มิติ อาทิเช่น ในด้านทรัพยากรบุคคล ราชการส่วนกลาง อาจมีความจำเป็นจะต้องให้ความช่วยเหลือบุคลากรของหน่วยการปกครองในระดับล่างให้มีองค์ความรู้ และความเข้าใจในวิทยาการสมัยใหม่ ในมิติต่างๆ ให้มากยิ่งขึ้น[15] การส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ อาจกระทำผ่านการส่งเสริมให้บุคลากรได้รับการศึกษาอบรมอย่างสม่ำเสมอ รวมถึงอาจมีการให้ทุนสนับสนุนด้านการศึกษาให้แก่บุคลากร เป็นต้น นอกจากนั้น การพัฒนาองค์ความรู้ของบุคลากรหน่วยการปกครองในระดับล่าง ยังสามารถกระทำได้โดยการส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างราชการส่วนบน และส่วนล่างอยู่ตลอดเวลา[16] เพราะการแลกเปลี่ยนบุคลากรเช่นนี้ นอกจากจะเป็นการช่วยให้บุคลากรของหน่วยการปกครองในระดับล่างได้มีความรู้ความเข้าใจในเทคนิค และหลักการบริหารงานสมัยใหม่จากบุคลากรของราชการส่วนกลางแล้ว การแลกเปลี่ยนบุคลลากรเช่นนี้ ยังจะเป็นโอกาสสำคัญที่ทำให้บุคลากรของส่วนกลาง มีความรู้ความเข้าใจในสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่อีกด้วย

นอกจากในด้านทรัพยากรบุคคลแล้ว ในเชิงของงบประมาณก็เช่นกัน หน่วยการปกครองในระดับบน หรือราชการส่วนกลาง ยังจำเป็นจะต้องให้ความช่วยเหลือหน่วยการปกครองในระดับล่างในด้านงบประมาณอีกด้วย โดยราชการส่วนกลางอาจจำเป็นจะต้องคำนึงถึงแหล่งรายได้ของหน่วยการปกครองในระดับล่าง ซึ่งหากพบว่าหน่วยการปกครองในระดับล่าง ยังขาดแคลนงบประมาณ ราชการส่วนกลางก็อาจจะจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือในแง่ของการเพิ่มงบประมาณอุดหนุน หรืออาจจำเป็นต้องมีการขยายฐานภาษีและรายได้เพิ่มมากขึ้น เพื่อให้หน่วยการปกครองในระดับล่างสามารถจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ได้อย่างครบถ้วน และเป็นไปตามความต้องการของประชาชน

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ คงเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับล่างซึ่งอยู่ถัดรองลงจากศูนย์กลาง ไม่ได้เป็นเพียงหลักการในการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐและองค์กรเหนือรัฐ ดังเช่นกรณีของสหภาพยุโรปเท่านั้น หลักการนี้ ยังคงเป็นหลักการที่สำคัญ ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานภาครัฐในแต่ละประเทศได้อีกด้วย หากพิจารณาอย่างผิวเผินแล้ว อาจเห็นว่าหลักการนี้ มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับหลักการกระจายอำนาจการบริหาร แต่ทว่าในความเป็นจริง หลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับล่าง มีมิติในการมองที่แตกต่าง รวมทั้งมีขอบข่ายที่กว้างขวางกว่าหลักการกระจายอำนาจ เพราะภายใต้หลักการนี้ จุดเน้นที่สำคัญนั้น อยู่ที่การป้องกันมิให้หน่วยการปกครองในระดับบนเข้ามาแทรกแซงกิจการของหน่วยการปกครองระดับล่าง ดังนั้น การสร้างกรอบอำนาจหน้าที่ รวมทั้งคำบรรยาย

[15] Norton, Alan, op.cit., p. 3.

[16] ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่ง ที่มีระบบการแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างราชการส่วนกลาง และราชการส่วนท้องถิ่น

ลักษณะงานของหน่วยการปกครองในแต่ละระดับที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน จึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนั้นแล้ว หลักการนี้ ยังเป็นการส่งเสริมให้หน่วยการปกครองในระดับล่างที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ต้องเป็นกลไกที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ซึ่งหากว่าในที่ใด หน่วยการปกครองในระดับล่างมีศักยภาพที่จำกัด และไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะต่างๆได้ ก็ถือเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองระดับบนหรือราชการส่วนกลางที่จะต้องให้ความช่วยเหลือให้หน่วยการปกครองในระดับล่างมีศักยภาพเพิ่มมากขึ้น จนเพียงพอต่อภารกิจหน้าที่ของตน

จากเนื้อหาของหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับล่าง (The Principle of Subsidiarity) ที่ได้กล่าวมานี้ คงสามารถทำให้เห็นได้ว่าหลักการนี้ เป็นหลักการหนึ่งที่มีความเหมาะสมที่จะนำมาประยุกต์ใช้ ในการศึกษาเพื่อทบทวนโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการ เพราะหลักการนี้จะเป็นการส่งเสริมให้หน่วยการปกครองในระดับล่าง ซึ่งในที่นี้ได้แก่จังหวัดแบบบูรณาการ ได้มีอิสระในการคิดและตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมถึงมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงภายใต้กรอบแนวความคิดเช่นนี้ จะเป็นการแก้ไขปัญหาสภาพการรวมศูนย์อำนาจภายในระบบราชการไทย ที่เป็นสภาพปัญหาเรื้อรังของระบบราชการไทยมาอย่างยาวนาน

2.4 แนวคิดเรื่องการทำงานขององค์กรภาครัฐแบบมีการแข่งขัน (The Principle of Competitive Government)[17]

แนวความคิดที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งได้แก่ แนวความคิดที่พิจารณาว่าองค์กรภาครัฐหรือองค์กรปกครองทั้งปวงของประเทศหนึ่งๆ ควรมีความมุ่งมั่น มีความตั้งใจ และมีพฤติกรรมในการดำเนินกิจกรรมในแบบที่แข่งขันกันเองเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และมีการจัดทำบริการสาธารณะที่ชัดเจน มีความรับผิดชอบโดยยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง

แนวความคิดนี้ สามารถย้อนหลังกลับไปได้นับตั้งแต่ Knut Wickwell (1896) และ Erik Lindahl (1919)[18] ซึ่งได้รับยกย่องว่าเป็นนักเศรษฐศาสตร์การเมือง และเป็นนักเศรษฐศาสตร์การคลังคนแรกๆ ที่ให้ความสนใจศึกษาวิจัยและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระบบภาษีและระบบการจัดเก็บภาษีของประเทศหนึ่งๆ ว่ามีผลกระทบอย่างไรต่อการการใช้จ่ายภาครัฐ รวมทั้งมีผลกระทบต่อการระดมให้มีข้อเรียกร้องของประชาชนว่ารัฐพึงจะจัดการบริการ

[17] Albert Breton, Competitive Government: An economic theory of politics and public finance, (Cambridge: Cambridge University Press), 1996.

[18] Knut Wicksell “A New Principle of Just Taxation” translated by James M. Buchanan; Erik Lindahl “Just Taxation- A Positive Solution” translated by Elizabeth Henderson and both printed in Richard A. Musgrave and Alan Peacock (ed.), Classics in the Theory of Public Finance, (London: Macmillan), 1964.

สาธารณะด้านใด หรือไม่พึงจะจัดบริการสาธารณะด้านใดให้แก่ประชาชน ในลักษณะใด แนวทางการศึกษาวิจัยในลักษณะดังกล่าวนี้ ได้รับการพัฒนาและมีวิวัฒนาการต่อเนื่องมา ที่สำคัญๆ ปรากฏอยู่ผลงานการศึกษาของ Joseph Schumpeter และนักเศรษฐศาสตร์การเมืองสำนักออสเตรียและคณะ อาทิเช่นในงานเขียนของ Carl Menger, Friedrich Hayek และ Ludwig Mises เป็นต้น

การศึกษาในแนวทางนี้ พิจารณาว่า องค์กรปกครองของรัฐบาลนั้น ในอันที่จริงประกอบไปด้วยองค์กรต่างๆ ที่มีความชำนาญเป็นของตนเอง อีกทั้งมีการแบ่งแยกหน้าที่กันเป็นการภายในระหว่างองค์กรอย่างซับซ้อนเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ทั้งนั้น องค์กรปกครองของรัฐหนึ่งๆ มิได้มีลักษณะเป็นหนึ่งเดียว หรือทำหน้าที่หนึ่งใดเพียงหน้าที่เดียวเป็นเด็ดขาด ภายใต้กรอบแนวคิดเช่นนี้ Joseph Schumpeter วิเคราะห์ว่า การแข่งขันขององค์กรรัฐบาลว่ามีความเป็นไปในสองแนวทางด้วยกัน ระหว่างแนวทางที่หนึ่ง ซึ่งองค์กรของภาครัฐมีการทำงานอย่างเท่าเทียมกันและสม่ำเสมอ อีกทั้งมีดุลยภาพเป็นอย่างยิ่งระหว่างด้านที่เป็นอุปสงค์ และเป็นอุปทานในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งองค์กรของรัฐบาลดำเนินการให้แก่สังคม ตัวแบบนี้ กล่าวได้ว่า เป็นตัวแบบที่มีปรากฏในระบบการเมืองการบริหารแบบโบราณประการหนึ่ง เรียกกันว่าเป็นตัวแบบของรัฐบาลแบบองคาพยพ และรัฐบาลแบบทรราชที่มีพระคุณ (Organic and Benevolent Despot Government) และในอีกกรณีหนึ่ง ได้แก่ ในกรณีของการเมืองการปกครองสมัยใหม่ ก็คงจะพอกล่าวได้ว่า เป็นตัวแบบในอุดมคติที่ไม่เกิดขึ้นจริงในการบริหารจัดการในสมัยปัจจุบันนี้ไม่ว่าจะเป็นประเทศใดก็ตาม

แนวทางที่สอง เป็นตัวแบบซึ่ง Joseph Schumpeter เรียกว่า Entrepreneurial Competition ซึ่งองค์กรของรัฐภาคแห่งมีความสามารถในการผลิตสินค้าชนิดใหม่ๆ มีวิธีการจัดการอย่างใหม่ สามารถเปิดช่องทางการให้บริการใหม่ๆ แก่ประชาชน และหรือสามารถจัดให้มีทรัพยากรอย่างใหม่ และจัดให้มีโครงสร้างใหม่ๆ ขึ้นภายในโครงสร้างองค์กรเดิม[19] ภายใต้การวิเคราะห์เช่นนี้ เขาได้กล่าวถึงสภาพการณ์ที่จะเกิดผลกระทบของการทำลายอย่างสร้างสรรค์ (Creative Destruction) ขึ้นภายในระบบการบริหารงานภาครัฐ กล่าวคือ ภายในองค์กรภาครัฐของทุกประเทศจะมีองค์กรบางองค์กรที่มีความก้าวหน้ามากกว่า กล่าวคือ มีความคิด รวมทั้งมีนวัตกรรมใหม่ ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อองค์กรส่วนอื่นๆ ที่มีประสิทธิภาพต่ำกว่า โดยจะมีการกระตุ้นและบีบบังคับทั้งในทางตรงและในทางอ้อมให้องค์กรภาครัฐส่วนอื่นๆ จำเป็นต้องปรับตัวไปในช่วงเวลาหนึ่งๆ เสมอ

ข้อคิดและการวิเคราะห์ข้างต้น มีผลกระทบสืบเนื่องต่อมาและได้วิวัฒนาการกลายเป็นแนวทางการศึกษาเศรษฐศาสตร์การคลังยุคใหม่ประการหนึ่ง เป็นแนวทางการศึกษาเศรษฐศาสตร์สถาบันประการหนึ่ง และเป็นการศึกษาสถาบันการเมืองแนวใหม่ (New Institutionalism) ในอีกประการหนึ่ง ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมามีสมมติฐานร่วมกันในประการสำคัญ

[19] Albert Breton, Ibid, pp.31-32 และดู Joseph Schumpeter The Theory of Economic Development First Germen edition 1911 and translated by Redvers Opie. (Oxford: Oxford University Press), 1961.

ว่า องค์กรภาครัฐสมัยใหม่ ล้วนมีผลประโยชน์ของตน (Self-interest) ในลักษณะหนึ่งลักษณะใดเสมอ องค์กรภาครัฐมิได้ดำรงตนเป็นกลางที่อยู่เหนือประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นการแสวงหาอำนาจเกียรติยศ งบประมาณ ฯลฯ ให้แก่องค์กร และให้แก่ส่วนต่างๆ ภายในองค์กรของตน

Albert Breton นักเศรษฐศาสตร์สถาบันแห่งมหาวิทยาลัยในประเทศแคนาดา ได้วิเคราะห์การจัดรูปแบบขององค์ภาครัฐไว้ว่า การศึกษาองค์กรภาครัฐในแนวทางแบบเดิมๆ มีแนวโน้มที่จะเน้นความสำคัญของประเพณีทางการปกครอง และหลักการสำคัญบางประการในการปกครองของประเทศหนึ่งๆ โดยไม่ใส่ใจว่าเนื้อหาสาระและในสภาพความเป็นจริงนั้น องค์กรภาครัฐทั้งปวงล้วนเป็นองค์กรที่แม้ว่าจะปฏิบัติหน้าที่ไปตามกฎหมายและตามนโยบายของรัฐบาล แต่ก็มีการแสวงหาอำนาจ งบประมาณ และการขยายองค์กรของตนเองเพิ่มเติมแอบแฝงไปตลอดเวลาด้วยกันทั้งสิ้น [20]

ด้วยเหตุดังนั้น หากการศึกษาในที่นี้ จะเน้นสภาพการปฏิบัติที่เป็นจริง และมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความซับซ้อน ตลอดรวมจนถึงความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการบริหารราชการในระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด และในระดับส่วนภูมิภาคของประเทศไทย คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า การศึกษารูปแบบขององค์กรภาครัฐตามแนวทางของนักเศรษฐศาสตร์การคลังและนักรัฐศาสตร์ในแนวทางสถาบันนิยมใหม่ นับว่าคุณประโยชน์อย่างยิ่ง และในที่นี้ เราสามารถกล่าวสรุปได้ว่า การจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐของประเทศหนึ่งๆ โดยทั่วไป เราสามารถจัดให้มีโครงสร้างหลักๆ ได้เพียง 2 รูปแบบเท่านั้น ได้แก่[21]

1. การจัดโครงสร้างองค์กรแบบเอกรูป (Monolithic Structure) ในการจัดโครงสร้างแนวทางนี้ องค์กรภาครัฐทั้งปวงจะถูกจัดระเบียบด้วยกลไกทั้งภายนอกและภายในการจัดทำระเบียบ หนังสือสั่งการ การศึกษาอบรม การจัดงบประมาณ การบริหารงานบุคคล ฯลฯ เพื่อมุ่งให้เป็นองค์กรเอกรูป ทั้งนี้ แรงขับเคลื่อนที่สำคัญที่ทำให้องค์กรภาครัฐมีลักษณะที่ตรึงเป็นเอกรูปอย่างค่อนข้างสม่ำเสมอ โดยไม่สามารถเปลี่ยนสภาพไปเป็นรูปแบบอื่นๆ ได้แก่ การยึดติดกับระบบราชการอย่างตายตัวประการหนึ่ง การยึดติดกับอำนาจที่ศูนย์กลาง การใช้กำลังบังคับ และการมุ่งแสวงผลประโยชน์เฉพาะหน้าของบรรดาผู้นำในระบบราชการอย่างเป็นการทั่วไปและกว้างขวางในอีกประการหนึ่ง

โครงสร้างการบริหารงานภาครัฐแบบเอกรูป ดังกล่าวข้างต้น ปรากฏอยู่ในระบบการบริหารราชการของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อนปี พ.ศ.2540 ซึ่งมีโครงสร้างแบบเอกรูปและมีการลดหลั่นในเชิงโครงสร้างอย่างชัดเจน ได้แก่ ภาค จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

---

[20] ขอให้ดูงานอื่นๆ ของ Albert Breton ประกอบด้วย อาทิเช่น The Economic Theory of Representative Government (Chicago: Aldine), 1974; The Logic of Bureaucratic Conduct: An Analysis of Competition, Exchange and Efficiency in Private and Public Organizations. Cambridge: Cambridge University Press, 1982; Centralization, Decentralization and Intergovernmental Competition ((ingston: Queen's University Press), 1990.

[21] Albert Breton, Ibid, pp. 9-11.

ในประการสำคัญได้แก่การจัดระบบโครงสร้างการบริหารภายในจังหวัดหนึ่งๆ พบได้ว่า มีองค์ประกอบของหัวหน้าส่วนราชการที่มีจำนวนค่อนข้างจะเสมอๆ และเท่าเทียมกันทั่วทั้งประเทศ ตัวอย่างเช่น มีหัวหน้าส่วนราชการที่เป็นอุตสาหกรรมจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด แรงงานจังหวัด ฯลฯ เหมือนกันทั้งประเทศ ซึ่งเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงวิธีคิดในการจัดทำโครงสร้างแบบเอกรูป มากกว่าจะเน้นความสำคัญและความต้องการ ตลอดรวมถึงภาระหน้าที่การงานว่าในพื้นที่นั้นๆ ต้องการหัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ ได้แก่ กระบวนการทำงานของระบบราชการของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งดำเนินการโดยยึดถือและมุ่งสู่ศูนย์กลางอำนาจรัฐที่ส่วนกลางเป็นที่ตั้ง (Leviathan Hypothesis) ฉะนั้นจึงมีกลไก กระบวนการทำงาน หนังสือสั่งการ กระบวนการงบประมาณ การบริหารงานบุคคล ฯลฯ ที่มุ่งปรับให้โครงสร้างส่วนต่างๆ ปรับเข้าเป็นลักษณะเดียวกัน (Conformity) อยู่ตลอดเวลา มากกว่าจะเน้นการแสวงทรัพยากร รูปแบบการทำงาน และการสร้างสรรค์นวัตกรรมจากระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้วยตนเอง

2. การจัดโครงสร้างองค์กรแบบมีองค์ประกอบและความแตกต่างภายใน (Composite structure) การจัดโครงสร้างในลักษณะดังกล่าวนี้ มุ่งให้องค์กรภาครัฐของแต่ละส่วนได้รับมอบหมายทั้งอำนาจ ภารกิจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจแยกออกจากกัน องค์กรภาครัฐสมัยใหม่ควรมีลักษณะที่มีการกระจายอำนาจการบริหาร และมีการตัดสินใจที่มีความเป็นกึ่งอิสระมากกว่าที่เป็นไปในโครงสร้างการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันตามประเพณี แน่นอนว่า กระบวนการควบคุม ตรวจสอบ ประเมินผล รวมทั้งการลงโทษและการให้รางวัลแก่พนักงานย่อมดำรงอยู่ แต่จะต้องเป็นไปตามกระบวนการที่ได้มีการประกาศไว้ในที่สาธารณะเป็นการล่วงหน้า อีกทั้งควรเป็นระบบที่จะต้องแยกเป็นอิสระออกจากระบบการบังคับบัญชา รวมทั้งแยกออกจากการสั่งการมอบหมายภารกิจหน้าที่โดยรัฐและโดยหน่วยงานต่างๆ ตามประเพณี

วัตถุประสงค์สำคัญที่มีแนวคิดในการการจัดโครงสร้างภาครัฐในลักษณะดังกล่าว ได้แก่ การมีจุดมุ่งหมายให้องค์กรแต่ละส่วนมีฐานะเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur) รวมทั้งควรเป็นองค์กรที่มีความเห็นแก่ตัวอย่างมีเหตุมีผล (Rational Self-interested Organization) ในการรับเงินงบประมาณจากรัฐ จัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมบางรายการจากประชาชน รวมทั้งในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิผลและมีประสิทธิผล

กล่าวในอีกนัยหนึ่งก็คือ การจัดโครงสร้างดังกล่าวเท่านั้น จะมีผลกระทบก่อให้เกิดระบบการแข่งขันกันอย่างมีเหตุผลขึ้นภายในองค์กรภาครัฐ (Competitive Government) ซึ่งจะแตกต่างจากการแข่งขันเพื่อการแสวงงบประมาณ และแสวงหาโอกาสเพื่อการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ จัดตั้งสำนักงานสาขา และเพิ่มบุคลากรขององค์กรของรัฐอย่างเห็นแก่ตัวเพียงถ่ายเดียว ซึ่งเป็นลักษณะที่เกิดขึ้นได้อย่างสม่ำเสมอในโครงสร้างองค์กรภาครัฐแบบเอกรูป

ลักษณะของการแข่งขันภายในองค์กรภาครัฐ จะมีผลอย่างสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพ (Efficiency) ให้บังเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประสิทธิภาพที่พึงจะเกิดมีขึ้นใน

ระหว่างการจัดทำกิจกรรม หรือในระหว่างการจัดให้บริการแก่ประชาชน (Transaction Cost) ซึ่งจะส่งผลทำให้มีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างคุ้มค่า ประหยัด และตรงกับความต้องการของประชาชน และในประการสำคัญต่อมาก็คือ เป็นการใช้จ่ายงบประมาณลงไปในกิจกรรมต่างๆ ที่สามารถประเมินและวัดผลของการให้บริการได้

ประสิทธิภาพที่สำคัญอย่างยิ่งในประการต่อมา คือ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในเชิงของกฎกติกา (Constitutional Efficiency) [22] ซึ่งเป็นระบบการแข่งขันที่จำเป็นจะต้องเกิดอย่างกว้างขวาง เป็นการทั่วไป และเป็นขั้นเป็นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระหว่างขั้นตอนของการตัดสินใจ กับขั้นตอนของการกำหนดกติกาเพื่อการตัดสินใจ ซึ่งจะส่งผลทำให้เกิดประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างมากที่สุด

Alan Breton ซึ่งสนใจศึกษาปรากฏการณ์การทำงานในลักษณะที่มุ่งไปสู่การแข่งขันกันขององค์กรภาครัฐสมัยใหม่ ได้จัดแบ่งลักษณะของการแข่งขันขององค์กรภาครัฐออกเป็น 4 ลักษณะด้วยกัน ดังต่อไปนี้[23]

(1) การแข่งขันระหว่างองค์กรภาครัฐที่อยู่ต่างระดับ (Vertical Competition) ได้แก่ องค์กรภาครัฐที่ตั้งสำนักงานอยู่ที่ศูนย์กลางกับองค์กรระดับรองที่ตั้งอยู่ในช่วงตรงกลาง และระหว่างองค์กรที่ตั้งอยู่ในช่วงตรงกลางกับองค์กรภาครัฐที่อยู่เขตรอบนอก

(2) การแข่งขันระหว่างองค์กรของรัฐที่อยู่ในระนาบเดียวกัน (Horizontal Competition) ทั้งในระนาบของพื้นที่ และในระนาบของการภารกิจหน้าที่ที่ให้บริการแก่ประชาชน

(3) การแข่งขันระหว่างองค์กรภาครัฐที่พัวพันกับทั้งระบบ (Intergovernmental Competition) ได้แก่ การแข่งขันที่พัวพันข้ามสำนักงาน ข้ามภารกิจ และข้ามกลุ่มยุทธ์ศาสตร์ ซึ่งเกิดขึ้นได้เสมอๆ เพราะว่ามีเป้าหมายแสวงหางบประมาณที่มีอย่างจำกัด และเป็นก้อนเดียวกัน การแสวงหาความชอบธรรมในการดำเนินงานเรื่องเดียวกัน และการแข่งขันเพื่อการมีบทบาทนำในด้านหนึ่งด้านใด อาทิเช่น การมีบทบาทนำในการดำเนินการนโยบายเฉพาะกิจของรัฐบาลกลางบางเรื่องหรือบางด้าน เป็นต้น

(4) การแข่งขันระหว่างองค์กรภาครัฐกับองค์กรเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคม (Extra-governmental Competition) ได้แก่ การทำงานที่แข่งขันในภารกิจเดียวกันหรือมีความใกล้เคียงกัน การทำงานในพื้นที่เป้าหมายเดียวกัน หรือมุ่งไปที่ผู้รับบริการกลุ่มเดียวกัน ตัวอย่างเช่น การทำงานช่วยเหลือผู้ประสบภัย การบริการแก่คนพิการ หรือผู้ป่วยเฉพาะกลุ่ม เป็นต้น

---

[22] Alan Breton, Ibid, p. 21 อ้างถึงงานคลาสสิคของ James Buchanan and Gordon Tullock The Calculus of Consent : Logical Foundation of Constitutional Democracy Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

[23] Ibid.

การแข่งขันในการให้ทำงานและจัดบริการสาธารณะนับว่าเป็นเรื่องที่มีคุณค่า และควรเป็นจริยธรรมในการทำงานของระบบราชการอย่างมิพักต้องสงสัย อย่างไรก็ตาม การทำงานแบบแข่งขันกันนี้ อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแต่ระบบการบริหารภาครัฐโดยรวม หากมีการแข่งขันกันเองเป็นอย่างมากในระดับและในระนาบต่างๆ ฉะนั้น หลักของการแข่งขัน จึงจำเป็นต้องดำรงอยู่คู่กับหลักความรับผิดชอบ (Principle of Responsiveness) [24] ซึ่งรัฐบาลหรือองค์กรปกครองที่ศูนย์กลางควรทำงานเฉพาะที่องค์กรปกครองในระดับที่ถัดรองลงไปตลอดรวมจนถึงในระดับขององค์กรปกครองระดับล่างไม่สามารถกระทำหน้าที่การงานเหล่านั้นได้เท่านั้น ซึ่งการวิเคราะห์หลักความพึงพอใจของประชาชนนี้ กระทำภายใต้สมมติฐานที่ว่าหากองค์กรปกครองในระดับต่างๆ สามารถให้บริการแก่ประชาชนในเรื่องเดียวกันอย่างมีประสิทธิผลและคุณภาพเท่ากัน ประชาชนจะเลือกรับบริการจากองค์กรปกครองที่มีความใกล้ชิดกับตนมากที่สุด มากกว่าจะเลือกรับบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองที่ตั้งสำนักงานอยู่ที่ศูนย์กลาง เนื่องด้วยประชาชนเองก็มีค่าใช้จ่ายอยู่ด้วยการเข้ารับบริการสาธารณะชนิดนั้นๆ ตัวอย่างเช่น ค่าใช้จ่ายทางด้านการเดินทาง และเวลา

วิเคราะห์ตามแนวทางที่กล่าวมาข้างต้น คงจะพอเห็นได้ว่า ระบบการบริหารราชการในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดของประเทศไทย โดยหลักการแล้วได้ถูกจัดโครงสร้างให้เป็นองค์กรเอกรูป และอยู่ภายใต้การวัฒนธรรมการทำงานที่ยึดถือศูนย์กลางเป็นใหญ่ ฉะนั้น จึงมีพลวัตค่อนข้างน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีพลวัตในฐานะที่เป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur) ในการการบริหารจัดการงานภาครัฐในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ผลสืบเนื่องต่อมาก็คือ การขาดการสร้างสรรค์ทั้งในเชิงของวิธีคิด ระบบการทำงาน การจัดโครงสร้างองค์กรภายใน และการประดิษฐ์คิดค้นให้มีนวัตกรรมใหม่ๆ ในการบริหารจัดการเพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลเหมือนกับเป็นองค์กรธุรกิจหนึ่งๆ

การทำงานแบบแข่งขันกันเองภายในระบบราชการของประเทศไทย คงจะมีปรากฏอยู่ แต่ก็เป็นการแข่งขันเพื่อแสวงหาผลประโยชน์เฉพาะตนภายใต้โครงสร้างการบริหารแบบเอกรูป กล่าวคือ เป็นการแข่งขันเพื่อการเลื่อนตำแหน่ง หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ และอัตรากำลังให้แก่หน่วยงานของตน ในขณะที่การแข่งขันเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของการให้บริการ และก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่เขตการปกครองหรือเขตให้บริการมักจะถูกละเลยและมีการละเว้นไป ด้วยเหตุผลที่มักมีการกล่าวอ้างกันลอยๆ ว่าเรื่องดังกล่าวไม่ได้เป็นหน้าที่ของข้าราชการ หากเป็นหน้าที่ของนักการเมืองและเป็นอำนาจของผู้นำประเทศ

ทัศนคติต่อการแข่งขัน และการจัดโครงสร้างให้เกิดการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ จึงนับเป็นทั้งคุณธรรม และเป็นจริยธรรม ที่ควรมีการปลูกฝังให้แก่ระบบราชการ และควรใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินการจัดระบบการบริหารงานใหม่ในระดับจังหวัดด้วยประการหนึ่ง ซึ่งเป้าหมายสำคัญก็คือ เพื่อก่อให้ความมั่งคั่ง มีความสมบูรณ์ และมีการพัฒนาทาง

[24] Ibid., pp.185-186

เศรษฐกิจจากระดับของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลาย แทนที่จะเป็นการคิดตัดสินใจ และสั่งให้มีการดำเนินงานจากศูนย์กลางอำนาจรัฐลงไปเพียงฝ่ายเดียว

2.5 แนวความคิดและหลักการทำงานของสังคมเครือข่ายกับการทำงานของภาครัฐ (Networking Society and Public affairs)

แนวความคิดเรื่องการจัดโครงสร้างองค์กร การปรับตัวขององค์กรภาครัฐ และกระบวนการทำงานขององค์ภาครัฐสมัยใหม่ ที่มีความสำคัญในอีกประการหนึ่ง กล่าวได้ว่าได้รับผลกระทบมาจากแนวคิดเรื่องสังคมเครือข่าย (Network Society)[25] การทำงานแบบสร้างเครือข่ายและภาคี (Networking and Building Alliance) การสร้างโครงสร้างเครือข่ายเพื่อให้องค์กรปกครองต่างๆ ทำงานได้ด้วยตนเอง (Self-managed Network)[26]

สังคมเครือข่าย (Network Society) ไม่ใช่เครือข่ายทางสังคม (Social Network) เนื่องด้วยแนวความคิดแรกมีลักษณะที่กว้างขวาง และครอบคลุมลักษณะทางสังคมที่กว้างใหญ่และพัวพันกับกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ในทุกมิติในสมัยปัจจุบันอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ตรงกันข้ามกับแนวคิดทางประการหลังที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ และระหว่างกลุ่มของมนุษย์ด้วยกันเอง ซึ่งมนุษย์โดยทั่วไปสามารถเลือกที่จะสัมพันธ์ต่อกันได้ ในลักษณะหนึ่งลักษณะใดที่ตนเอง หรือกลุ่มของตนเองมีความปรารถนา

สังคมเครือข่าย มีลักษณะพื้นฐานร่วมบางประการกับพัฒนาการของสังคมเทคโนโลยีการสื่อสาร สังคมโลกาภิวัตน์ และสภาพของการพัฒนาภายหลังสังคมอุตสาหกรรมในบางลักษณะ ฉะนั้น สังคมเครือข่ายจึงเป็นสิ่งที่เราไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรภาครัฐ องค์กรภาคธุรกิจ และองค์กรทางสังคมต่างๆ จะรับผลกระทบโดยตรงอย่างรวดเร็วและอย่างมากที่สุดอยู่ในเวลานี้

กล่าวคือ สังคมเครือข่ายจะทำให้โครงสร้างภาครัฐที่มีลักษณะลดหลั่นกันตามสายการบังคับบัญชาเปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ กิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งการผลิต การแลกเปลี่ยนสิ่งของรวมทั้งแรงงาน และการบริโภคสินค้า ซึ่งแต่เดิมดำเนินการไปตามสายการผลิตที่เห็นได้ชัดและจับต้องได้ ปรากฏว่าได้ มีการเปลี่ยนแปลงไปเช่นเดียวกัน เหตุผลในประการสำคัญก็คือ กาละ และเทศะ (Time and Space) ได้เปลี่ยนรูปร่างไป โดยมีการหดตัวให้มีความแคบและมีความสั้น ทั้งนี้มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร รวมทั้งมีภาพแสดงที่เสมือนจริงรูปร่างต่างๆ ส่งผลทำให้ระบบการบังคับบัญชา การสั่งงาน ระบบการทำงาน การแลกเปลี่ยนสินค้า ฯลฯ เปลี่ยนรูปร่างไปและวิวัฒนาการไปอีกลักษณะหนึ่ง

---

[25] Manuel Castells The Rise of The Network Society, (Oxford: Blackwell Publisher), 1999.

[26] ชาติชาย ณ เชียงใหม่ และสมบัติ กุสุมาวลี “รัฐไทยในอนาคต” บทความประกอบการสัมมนาเรื่องแนวทางการปรับการบริหารราชการในภูมิภาค จัดโดยอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการพัฒนาราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพื่อการบริการประชาชน 25 กันยายน 2546.

สังคมเครือข่ายและเทคโนโลยีสารสนเทศส่งผลอย่างสำคัญต่อการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ กล่าวคือ ทำให้ระบบการบริหารภาครัฐสมัยใหม่กลายเป็นระบบที่เปิดมากขึ้น ทั้งจากภายในองค์กรเอง ซึ่งผู้บริหารระดับสูงสามารถรับทราบข้อมูล ผลของการปฏิบัติ การใช้เงินงบประมาณคงค้าง ได้รับรายงาน ข้อคิดเห็น ข้อร้องเรียน ฯลฯ จากผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างได้โดยตรงและอย่างรวดเร็ว โดยไม่ต้องรอรายงาน ซึ่งส่งมาตามลำดับชั้นดังแต่ก่อน

ระบบที่เปิดมากขึ้น ส่งผลทำให้ระบบการบริหารภาครัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชนได้มากขึ้น หรือทำให้ประชาชนมีความรู้สึกและรับรู้ว่ามีความใกล้ชิดมากกว่าแต่ก่อน ทั้งในเรื่องของข้อมูล ซึ่งประชาชนมีสิทธิโดยสมบูรณ์ที่จะรับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการโดยตรงและอย่างรวดเร็ว อีกทั้งไม่ควรเป็นภาระแก่ประชาชนที่จะต้องเดินทางไกลเข้ามายังหน่วยงานเพื่อขอข้อมูลจากทางราชการเหมือนดังสมัยก่อน

ในประการสำคัญได้แก่ รูปแบบการให้บริการของภาครัฐในบางลักษณะได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิงในเวลานี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขอบัตรประจำตัวประชาชนและเอกสารจากทางราชการ การขอใบอนุญาต การเสียภาษี การเสียค่าธรรมเนียม การขออนุญาตในบางเรื่อง การจัดส่งสิ่งเอกสาร การให้คำรับรองหรือให้ความยินยอม การออกเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งภาครัฐสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว โดยที่ประชาชนไม่จำเป็นต้องใช้เวลารอรับบริการเป็นเวลาหลายวันเหมือนดังแต่ก่อน นอกจากนี้ จุดของการรับบริการ ก็สามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ โดยที่ประชาชนผู้รับบริการไม่จำเป็นต้องเดินทางกลับไปภูมิลำเนาเดิมของตน รวมทั้งไม่จำเป็นต้องเดินทางไปยังสถานที่ของทางราชการแบบเดิม ซึ่งมีจำนวนจำกัด ทั้งนี้เนื่องมาจากการให้บริการภาครัฐในบางลักษณะสามารถจัดให้บริการนอกสถานที่ในรูปแบบของศูนย์ให้บริการภาครัฐ (Government counter service/center) แก่ประชาชนเป็นการทั่วไปได้

จะเห็นได้ว่ารูปแบบของการให้บริการแก่ประชาชน (Mode of service delivery) ของการบริหารงานภาครัฐ ได้เปลี่ยนรูปแบบไปตามพลังผลักดันของสังคมเครือข่าย ซึ่งมีความยืดหยุ่น และมีจุดที่กิจกรรมจะมาพบกัน (Node) ที่มากกว่าสังคมและระบบการบริหารราชการในแบบประเพณี

ในสังคมเครือข่ายดังกล่าวนี้ ประชาชนเองจะมีกิจกรรมทางสังคมและเศรษฐกิจตลอดรวมจนถึงระบบการจ้างงาน การแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการอื่นๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปจากระบบเดิมโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ในระบบใหม่นี้ศูนย์กลางของกิจกรรม (Cluster) จะไม่ได้ผูกพันกันตามพื้นที่ หรืออาศัยความใกล้ชิดกันตามพื้นที่และสายความสัมพันธ์ทางสังคมแบบเดิมๆ กล่าวคือ ประชาชนเองจะมีชุมชนใหม่ของความคิด ความรู้สึก มีการแลกเปลี่ยน มีระบบการทำงานร่วมกันแบบใหม่ แม้นว่าจะมีตัวตนจะอยู่ห่างไกลกันในทางพื้นที่หรือระยะทางก็ตาม (ตัวอย่างเช่น บริษัทตั้งสำนักงานอยู่ในประเทศหนึ่ง แต่ใช้สำนักทำบัญชีในอีกประเทศหนึ่ง) รวมทั้งในการผลิตหรือประกอบสินค้าหนึ่ง ก็สามารถใช้การออกแบบ การผลิตวัสดุองค์ประกอบ การควบคุมการผลิต ประเมินผลงาน ฯลฯ จากสำนักงานในอีกสถานที่จริงๆ อีกแหล่งหนึ่งได้

การเปลี่ยนแปลงจากสถานที่จริงๆ ไปสู่สถานที่ที่กิจกรรมหนึ่งๆ รวมเข้าหากันหรือประกอบเข้าด้วยกัน เป็นไปตามพลังของจุดนับพบ (Node) [27]ของสังคมเครือข่ายที่มีอยู่มากมายกระจายออกไปในหลายแห่ง และพลังนี้ได้ก่อให้เกิดกลุ่มของกิจกรรม (Cluster) แบบใหม่ๆ ขึ้นด้วย นอกเหนือไปจากกลุ่มของกิจกรรมตามสถานที่จริงๆ ในแบบเดิม กล่าวคือ เป็นกลุ่มของกิจกรรม (Cluster) ตามยุทธศาสตร์ และตามเหตุผลทางเศรษฐกิจ ซึ่งชิ้นส่วนของสินค้าบางรายการจำเป็นต้องเคลื่อนไปเพื่อรวมเข้ากับชิ้นส่วนของสินค้าในอีกบางรายการ เพื่อการพัฒนาไปเป็นสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มชนิดใหม่

ด้วยเหตุนี้ การทำงานของภาครัฐ และกิจกรรมทางสังคมสมัยใหม่ จึงมีการเปลี่ยนรูปร่างไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิง อัตลักษณ์ของบุคคลเองก็จะเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมากด้วย[28] แนวคิดดังกล่าวนี้ นับว่ามีความสำคัญอย่างมากในอีกประการหนึ่งที่จะใช้ในการวิเคราะห์และจัดรูปแบบการทำงานขององค์กรภาครัฐ และจัดระบบการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดของประเทศไทยต่อไป[29]

[27] Manuel Castells, The Rise of The Network Societ, pp. 470.

[28] Manuel Castells, The Power of Identity, (Oxford: Blackwell Publisher), 1999.

[29] ดูตัวอย่างที่เป็นข้อเสนอแนะของ Haiyan Qian “Knowledge management networking for improving public administration” UNPAN, n.a.

บทที่ 3

โครงสร้างการบริหารงานส่วนภูมิภาคของไทยและเปรียบเทียบต่างประเทศ

3.1 ความนำทั่วไป

ในส่วนนี้จะเป็นการอธิบายถึง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Regional Administration) และ/หรือองค์กรบริหารของรัฐที่อยู่ตรงกลางระหว่างรัฐกับท้องถิ่น (Intermediate Level Administration) ในประเทศต่างๆ 4 ประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสวีเดน และประเทศญี่ปุ่น จากนั้นจะได้กล่าวถึงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในเชิงความเป็นมา โครงสร้าง ความเปลี่ยนแปลงภายหลังปี พ.ศ. 2540 และการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ในส่วนสุดท้ายจะเป็นการเปรียบเทียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยกับต่างประเทศ

"การบริหารราชการส่วนภูมิภาค" นี้ผู้วิจัย หมายถึง โครงสร้างการบริหารปกครองในระดับชั้นตรงกลางระหว่างรัฐบาล กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึง โครงสร้างการบริหารงานอื่นที่มีชั้นอยู่ตรงกลางระหว่างการบริหารราชส่วนกลางกับการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งมิได้หมายถึงแต่เฉพาะ การปกครองส่วนภูมิภาค (จังหวัดและอำเภอ) อย่างที่เป็นที่รับรู้และเข้าใจกันในปัจจุบัน หากแต่ยังหมายถึงหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐที่ทำหน้าที่อยู่ในระดับพื้นที่ที่กระจายตัวอยู่ตามที่ต่าง ๆ ของประเทศอีกด้วย

การให้คำนิยามของ "การบริหารราชการส่วนภูมิภาค" ข้างต้น เป็นการให้ความหมายอย่างกว้าง ที่สามารถอธิบายถึงปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้เป็นอย่างดี ในทัศนะของผู้วิจัยเองเห็นว่า การศึกษาถึงแนวคิดการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลกในปัจจุบันจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในภาพกว้าง เพราะการบริหารราชการเกือบทุกประเทศทั่วโลกล้วนมีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในลักษณะดังกล่าวด้วยกันทั้งสิ้น ถึงแม้จะไม่ปรากฏตัวออกมาในลักษณะเป็นโครงสร้างที่ชัดเจน หรือเป็นทางการ (Formal Structure) ก็ตาม

อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในความหมายกว้างข้างต้น นักวิชาการด้านการปกครองในต่างประเทศมักใช้คำว่า “Intermediate Level Administration” มากเสียกว่า “Regional Administration” เนื่องจากคำว่า Regional Administration มีนัยของความเป็นทางการ (Formal) ของระดับการปกครองในระดับกลางมากเสียกว่าคำว่า Intermediate Level Administration ดังเช่นในประเทศฝรั่งเศส ที่มีลักษณะการปกครองหรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ชัดเจน (เป็นทางการ) คือ ภาคและจังหวัด หรือ ในกรณีของประเทศไทย ที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ เป็นต้น

ปัจจุบันคงต้องยอมรับความจริงประการหนึ่งว่า ในขณะนี้เกือบทุกประเทศในยุโรปมีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในความหมายอย่างกว้างแทบทั้งสิ้น คือ “มี” การบริหารราชการส่วนภูมิภาคแต่ “ไม่เด่นชัดหรือไม่มีความเป็นทางการมากนัก” เมื่อเทียบกับส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศส ดังที่ Adriaan Bours ให้ความเห็นไว้ว่า “ประเทศส่วนใหญ่ในทวีปยุโรปล้วนจัดโครงสร้างการปกครองและการบริหารออกเป็น 3 ชั้น (Three-tier System of Government) เสมอ”[1] แต่โครงสร้างตรงกลางเป็นโครงสร้างที่ไม่แยกออกจากรัฐบาลอย่างเด่นชัดนัก[2]

และจากความแตกต่างกันระหว่างสองความหมายนี้เอง จึงทำให้ผู้วิจัยสามารถแยกความหมายออกจากกันได้ ดังตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 3.1 แสดงความหมายและลักษณะสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

คำศัพท์	ลักษณะการตีความ	ลักษณะของโครงสร้าง	ประเทศ
Regional Administration (การบริหารราชการส่วนภูมิภาค)	อย่างแคบ	- เป็นทางการ - แบ่งแยกออกจากรัฐและการปกครองท้องถิ่นอย่างชัดเจน	- ฝรั่งเศส - ไทย - สวีเดน
Intermediate Level Administration (องค์กรบริหารของรัฐต่าง ๆ ที่อยู่ตรงกลางระหว่างรัฐกับท้องถิ่น)	อย่างกว้าง	- มีความเป็นทางการน้อย - อาจไม่มีการแยกการบริหารออกจากรัฐอย่างชัดเจน	- อังกฤษ - ญี่ปุ่น

[1] Adriaan Bours, “Management, tiers, size and amalgamations of local government” in Robert J. Bennett (ed.), Local Government in the New Europe, (London : Belhaven Press), 1993, อ้างในนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ คณะ, สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต, รายงานวิจัย (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), 2544, หน้า3.

[2] ขยายความโดยผู้วิจัยเอง

เมื่อเข้าใจความแตกต่างของคำว่า Regional Administration กับ Intermediate Level Administration นี้แล้ว ในส่วนต่อไปจะเป็นการอธิบายถึงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศต่างๆ (ซึ่งการอธิบายคำว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ต่อไปนี้ ผู้เขียนจะหมายรวมถึง องค์กรบริหารของรัฐที่อยู่ตรงกลางระหว่างรัฐกับท้องถิ่น หรือ Intermediate Level Administration ซึ่งเป็นการตีความหมายอย่างกว้างด้วย)

3.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศอังกฤษ

3.2.1 โครงสร้างภายนอกการบริหารราชการแผ่นดิน

จากการศึกษาถึงโครงสร้างและระบบการบริหารราชการของประเทศอังกฤษตั้งแต่อดีตเป็นต้นมา เราพบว่า ประเทศอังกฤษแบ่งโครงสร้างการบริหารราชการออกเป็นเพียง 2 ส่วน เท่านั้น คือการบริหารราชการส่วนกลาง (Central Government) และ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government) อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นหลัก ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกลับมาศึกษาถึงโครงสร้างและระบบการปกครองของประเทศอังกฤษเสียใหม่ ว่าประเทศอังกฤษมีระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Intermediate Level Administration -ในความหมายอย่างกว้าง) หรือไม่ และหากมีจะปรากฏตัวออกมาในลักษณะใด มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นอย่างไร และมีแนวโน้มในอนาคตเป็นอย่างไร

จากการศึกษาถึงลักษณะโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคของอังกฤษ พบว่า ในยุคดั้งเดิมอังกฤษมีลักษณะโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคไม่เด่นชัดมากนัก กล่าวคือ ไม่มีองค์กรหรือหน่วยราชการที่ทำหน้าที่เชื่อมประสานระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนมากนัก และเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการผ่านองค์กรตรงกลางอื่น ๆ ที่รัฐไม่มีอำนาจในการควบคุมโดยตรงหรือเป็นองค์กึ่งอิสระ เช่น Quasi-autonomous Organizations เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการหลายคน เช่น Michael Keating[3] มองว่า แม้เพียงองค์กรกึ่งอิสระ (Quasi-autonomous Organizations) หรือ การมอบอำนาจภายในกระทรวงไปยังพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศก็ถือเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในความหมายอย่างกว้างแล้ว

การแสดงตนของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอังกฤษเริ่มแสดงออกให้เห็นและเด่นชัดขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อการขยายตัวของ Quasi-autonomous Organizations มีมากขึ้นจนบดบังบทบาทการบริการสาธารณะต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปเป็นอย่างมาก และระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของอังกฤษก็เริ่มก่อตัวขึ้นอย่างเป็นจริงเป็นจังเมื่อเดือนเมษายน

[3] Hogwood Brian & Michael Keating, ed, Regional Government in England, (Oxford : Charendon Press, 1998) อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ คณะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

ค.ศ.1994 ซึ่งมีการจัดตั้ง Government Offices for the Regions (GORs) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เชื่อมประสานหน่วยงานราชการของรัฐบาลที่กระจายตัวอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน[4] และถือเป็นหน่วยงานนำร่อง หน่วยงานแรกในส่วนภูมิภาคของประเทศอังกฤษ

ความจริงแล้ว การพิจารณาถึงเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาคของรัฐบาลอังกฤษมิใช่เพิ่งเกิดขึ้นในทศวรรษที่ 1990 แต่อย่างใด หากแต่เคยมีการพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาคขึ้นแล้วตั้งแต่ปี ค.ศ. 1966 โดย คณะกรรมาธิการชุด Radcliff-Maud Commission ที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อศึกษาถึงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอังกฤษและในเวลส์ในขณะนั้น หรือแม้แต่ในปี ค.ศ. 1969 คณะกรรมธิการชุด Kibrandon Commission ก็ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาการมอบอำนาจให้แก่สก็อตแลนด์และเวลส์ ซึ่งส่วนท้ายของรายงานการศึกษาดังกล่าว ก็แนะนำให้มีการพิจารณามอบอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคในอังกฤษด้วยเช่นกัน[5]

การจัดตั้ง Government Offices for the Regions (GORs) ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1994 เพื่อทำหน้าที่หลัก 4 ประการ ได้แก่ *หนึ่ง* ประสานหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในส่วนภูมิภาคให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และ *สอง* ทำหน้าที่กำหนดแนวทางในการใช้งบประมาณในภูมิภาคต่าง ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด และ *สาม* เป็นแรงกดดันจากสหภาพยุโรปที่ต้องการให้ประเทศต่างๆ ในสหภาพยุโรปสร้างประชาธิปไตยในระดับภูมิภาคให้มากขึ้น[6] *สี่* เป็นหน่วยงานนำร่องตัวอย่างในการปูทางไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานในระดับภูมิภาคอย่างจริงจัง

ในกลางปี ค.ศ. 1997 การกระจายให้แก่ส่วนภูมิภาคของประเทศอังกฤษได้รับการกระตุ้นและเร่งเร้าอย่างมีนัยสำคัญเมื่อพรรคแรงงาน (Labour) ชนะการเลือกตั้งอย่างถล่มทลาย และพรรคแรงงานมีนโยบายอย่างชัดเจนในการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น และมุ่งปฏิรูปโครงสร้างการปกครองของอังกฤษเป็นสำคัญ กอปรกับการมอบอำนาจ (Devolution) ให้แก่สก็อตแลนด์ ไอร์แลนด์เหนือ และเวลส์ ต่างมีส่วนสำคัญยิ่งที่ทำให้การก่อตัวขึ้นของภูมิภาคของอังกฤษมีทิศทางที่ชัดเจนขึ้น

รัฐบาลภายใต้พรรคแรงงานของอังกฤษเริ่มทำการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองของประเทศโดยเฉพาะยิ่งในส่วนภูมิภาคด้วยการพิจารณาโครงสร้างของ Government Offices for the Regions (GORs) ให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เนื่องจากพรรคแรงงานมองว่า GORs ไม่มีโครงสร้างที่เป็นประชาธิปไตยเพียงพอและเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์ประกอบของ GORs มาจากการรัฐบาลกลาง โดยพรรคแรงงานมีเป้าหมายให้ GORs มีโครงสร้างที่มีความรับผิดชอบทางการเมือง

---

[4] Hugh Atkinson & Stuart Wilks-Heeg, Local Government from Thatcher to Blair, (Oxford : Blackwell, 2000), 244.

[5] Ibid.

[6] Ibid.

มากขึ้น (มาจากการเลือกตั้ง) และจำกัดบทบาทของ GORs ให้มีน้อยที่สุด เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่หลักในการบริการสาธารณะอยู่ต่อไปตามหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับล่าง (The Principle of Subsidiarity)[7]

ต่อมาในเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 1999 รัฐบาลอังกฤษ ได้จัดตั้ง Regional Development Agencies (RDAs) ขึ้นตามภูมิภาคต่าง ๆ อยู่ภายใต้สังกัด The Regional Co-ordination Unit (RCU) ซึ่งทำหน้าที่เป็นสำนักงานประสานการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอังกฤษ ของสำนักรองนายกรัฐมนตรี และ ให้ RDAs มีหน้าที่ที่เน้นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาคเป็นการเฉพาะอย่างน้อยใน 5 ประการ คือ

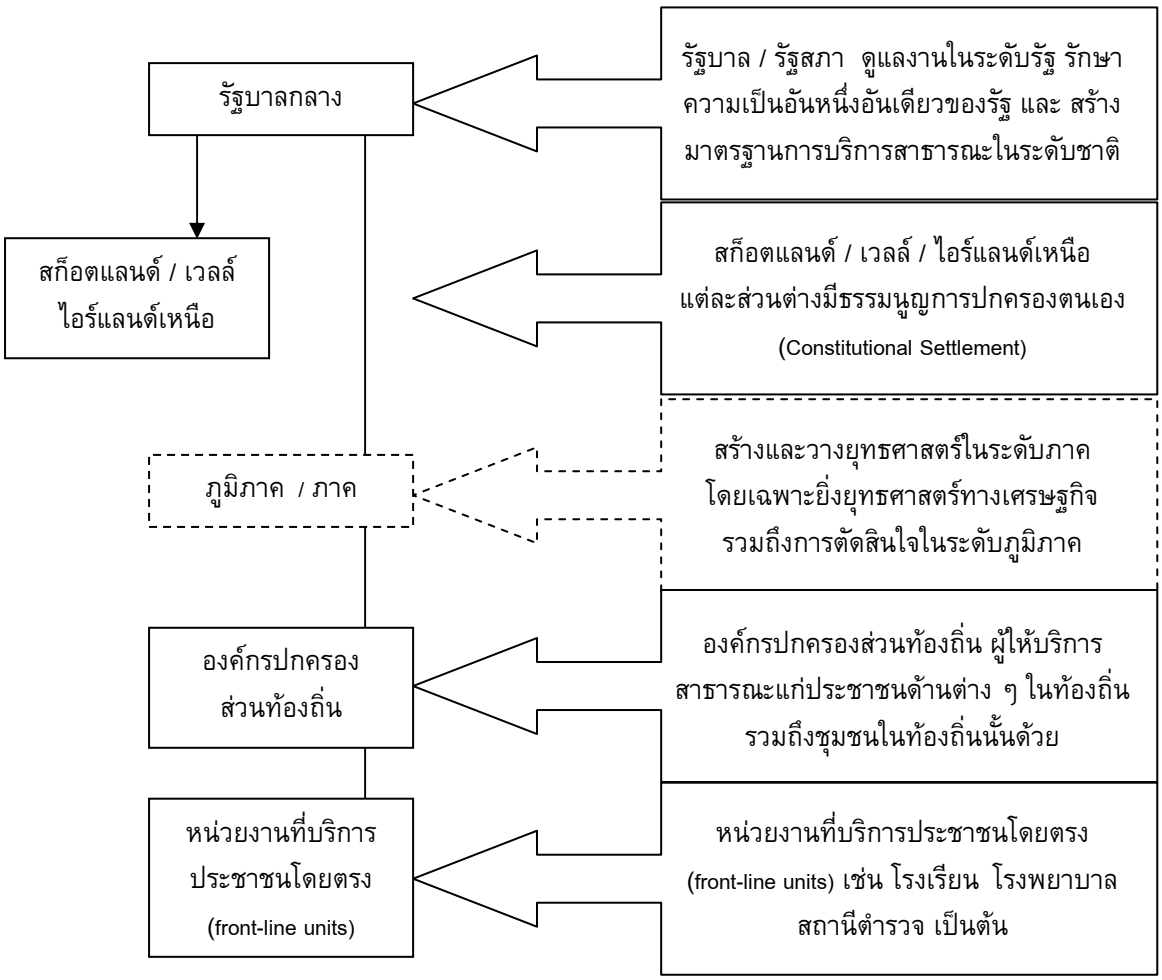
1) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในส่วนภูมิภาคให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน
2) สนับสนุนภาคธุรกิจและกำหนดนโยบายการลงทุนในส่วนภูมิภาค
3) พัฒนาฝีมือแรงงานในส่วนภูมิภาค
4) สนับสนุนการจ้างแรงงานส่วนในภูมิภาค
5) พัฒนาหน่วยงานขนาดเล็กให้สามารถทำงานได้ด้วยตนเอง

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้ง RDAs มิใช่มีเจตจำนงเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาคเท่านั้น หากแต่ยังมีนัยสำคัญต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศอังกฤษอีกด้วย Regional Development Agencies (RDAs) ถูกจัดตั้งขึ้น 8 แห่งทั่วประเทศกระจายตามภาคทั้ง 8 ของอังกฤษ และอยู่ภายใต้การดูแลของสำนักรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานเดียวที่ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษ

เมื่อการขยายตัวของส่วนภูมิภาคของอังกฤษขยายตัวมากขึ้นเช่นนี้ จึงทำให้โครงสร้างการปกครองของประเทศแบ่งออกเป็นระดับที่ชัดเจนมากขึ้นตามแผนภาพดังต่อไปนี้

[7] Ibid, p. 249.

แผนภาพที่ 3.1 แสดงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน
แห่งสหราชอาณาจักร [8] ในปัจจุบัน

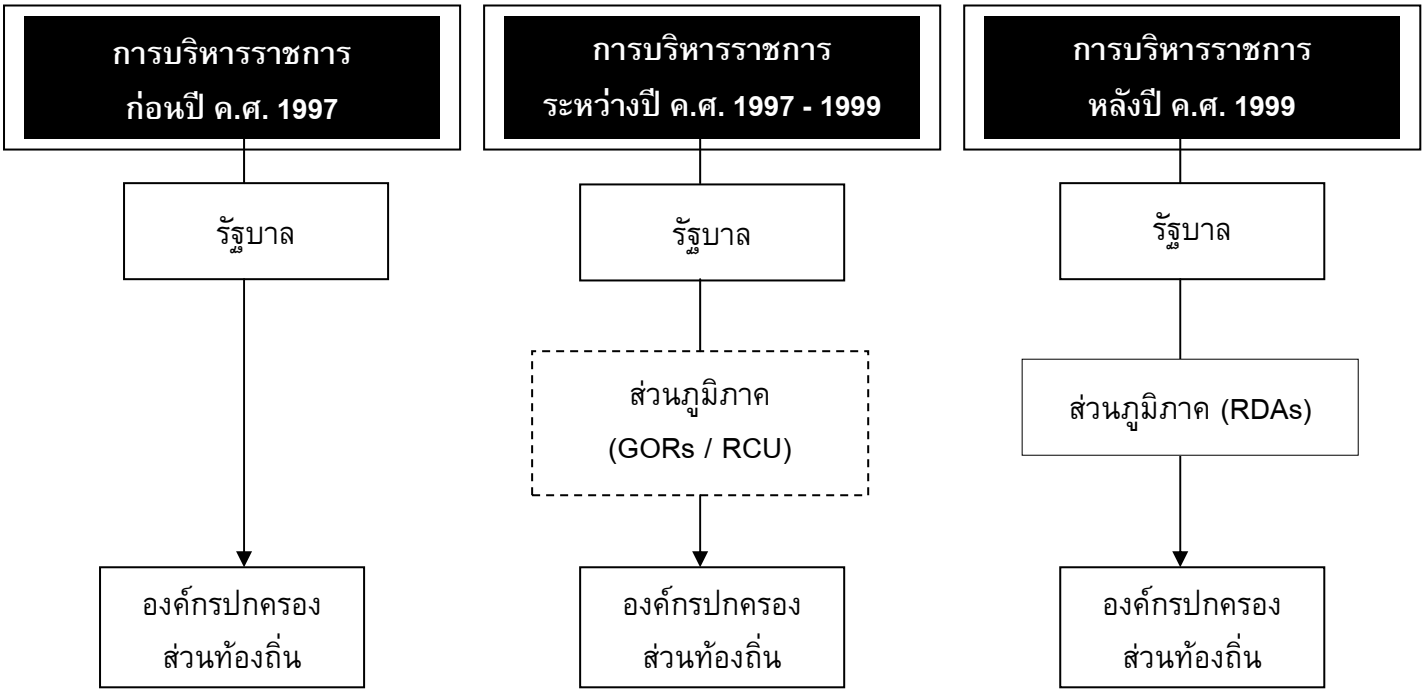


จากแผนภาพ จะเห็นได้ว่า การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคของอังกฤษ เพิ่งเกิดขึ้นมาใหม่ ตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น ส่งผลให้โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของอังกฤษมีความซับซ้อนขึ้น จากเดิมที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นโดยตรง กลายเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น

ข้อน่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ เหตุผลหลักในสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคขึ้นอีก ก็คือ เหตุผลด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากวัตถุประสงค์การจัดตั้ง RDAs ใน Regional White Paper ว่า ต้องการตั้ง RDAs เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในส่วนภูมิภาคให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และสนับสนุนภาคธุรกิจและกำหนดนโยบายการลงทุนในส่วนภูมิภาค พัฒนาฝีมือแรงงานในส่วนภูมิภาค สนับสนุนการจ้างแรงงานส่วนในภูมิภาค และพัฒนาหน่วยงานขนาดเล็กให้สามารถทำงานได้ด้วยตนเอง

[8] ดัดแปลงมาจากคำอธิบายใน Regional White Paper ใน www.opdm.gov.uk

แผนภาพที่ 3.2 แสดงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน
ของประเทศอังกฤษเชิงเปรียบเทียบ



จากแผนภาพข้างต้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ก่อนปี ค.ศ. 1997 ซึ่งเป็นปีที่รัฐบาลอังกฤษจัดตั้งหน่วยงาน Government Offices for the Regions (GORs) และ The Regional Co-ordination Unit (RCU) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่รวบรวมหน่วยงานของรัฐบาลกลางในระดับพื้นที่ให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากขึ้น จนก่อให้เกิดภาพลางๆ ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศอังกฤษขึ้น แต่ก็ยังเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดินน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับการทำงานของรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรกึ่งอิสระ (Quasi-autonomous Organizations) และบทบาทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเริ่มชัดเจนและเข้มข้นเมื่อมีการตั้ง Regional Development Agencies (RDAs) 8 แห่งทั่วภูมิภาคของอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1999 ตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น

3.2.2 โครงสร้างภายในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ภายหลังจากที่เราได้ทราบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของในอังกฤษในยุคใหม่ไปแล้ว ในส่วนนี้จะเป็นการอธิบายถึงโครงสร้างภายในของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศอังกฤษ

ในปัจจุบันเราพบว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของอังกฤษ ประกอบไปด้วยหน่วยงานที่สำคัญ ๆ 2 หน่วยงาน อันได้แก่

(1) Regional Development Agencies (RDAs)

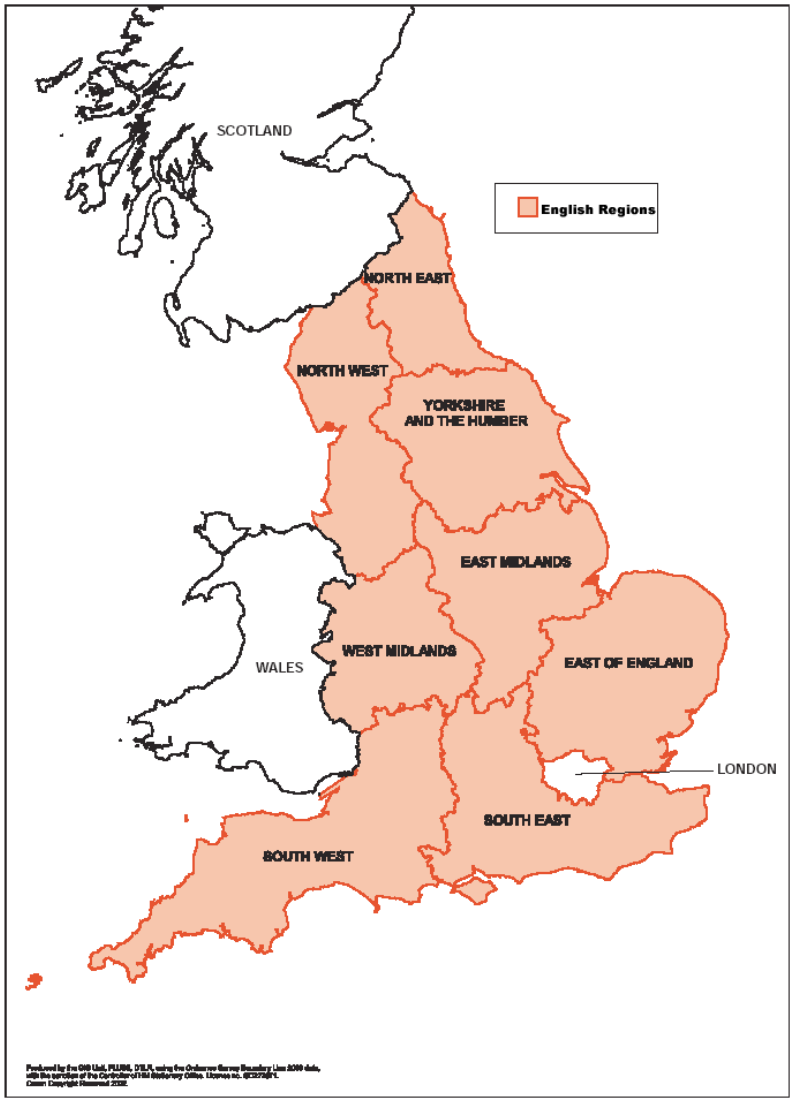
(2) Regional Chambers

ซึ่งผู้วิจัยอธิบายตามลำดับดังต่อไปนี้

1) Regional Development Agencies (RDAs) เป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งอยู่ 8 แห่งทั่วประเทศ อันได้แก่

- East of England Development Agency
- East Midlands Development Agency
- One North East
- North West Development Agency
- South East England Development Agency
- South West England Development Agency
- Advantage West Midlands
- Yorkshire Forward

แผนภาพที่ 3.3 แสดงภูมิภาคต่าง ๆ ของอังกฤษ



จากแผนภาพข้างต้น เห็นได้ว่า London มิได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด หากแต่เป็นการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ทั้ง 8 ภูมิภาคของอังกฤษรับผิดชอบโดยตรงต้องรัฐบาลและรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร (Directly Accountable to Government Ministers and Parliament) ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล ทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจโดยตรง รัฐบาลอาจจะให้แหล่งเงินทุนหรือการสนับสนุนพิเศษแก่ภูมิภาค และให้ความยืดหยุ่นในการทำงานแก่ภูมิภาคต่าง ๆ โดยอิสระ

หน้าที่โดยตรงของ RDAs ทั้ง 8 แห่ง คือ

1) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในส่วนภูมิภาคให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน
2) สนับสนุนภาคธุรกิจและกำหนดนโยบายการลงทุนในส่วนภูมิภาค
3) พัฒนาฝีมือแรงงานในส่วนภูมิภาค

4) สนับสนุนการจ้างแรงงานส่วนในภูมิภาค

5) พัฒนาหน่วยงานขนาดเล็กให้สามารถทำงานได้ด้วยตนเอง

การทำงานของ RDAs ทั้ง 8 แห่ง ต้องทำงานควบคู่ไปกับ Regional Chambers ในแต่ละภูมิภาคด้วยเช่นกัน ซึ่งจะได้อธิบายในส่วนต่อไป

2) Regional Chambers เป็นหน่วยงานในส่วนภูมิภาคอีกหน่วยงานหนึ่งที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาให้ทำหน้าที่ควบคู่ไปกับ RDAs โดยอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานที่ว่า “RDAs ไม่มีความเป็นประชาธิปไตยเพียงพอ” เนื่องจากมาจากการแต่งตั้งและรับผิดชอบต่อของรัฐบาลกลางโดยตรง ทั้งที่เป็นหน่วยงานในระดับภูมิภาค ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานอีกหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่สะท้อนผลประโยชน์และความต้องการของประชาชนในส่วนภูมิภาค และทำหน้าที่ในการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ ก็คือ Regional Chambers นั้นเอง

ตารางที่ 3.2 แสดงหน่วยงานในระดับภูมิภาคของอังกฤษ

ภูมิภาค	Regional Development Agency	Regional chamber
East of England	East of England Development Agency	East of England Regional Assembly (EERA)
East Midlands	East Midlands Development Agency	East Midlands Regional Assembly (EMRA)
North East	One North East	North East Assembly (NEA)
North West	North West Development Agency	North West Regional Assembly (NWRA)
South East	South East England Development Agency	South East England Regional Assembly (SEERA)
South West	South West England Development Agency	South West Regional Assembly (SWRA)
West Midlands	Advantage West Midlands	West Midlands Regional Assembly (WRMA)
Yorkshire and the Humber	Yorkshire Forward	Yorkshire & Humberside Assembly (YHA)

รัฐบาลอังกฤษ ได้ออกแบบให้ Regional Chambers ให้มีสมาชิกหรือองค์ประกอบมาจากตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ ของภูมิภาคนั้นเอง เช่น มาจากตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาคมธุรกิจในระดับภูมิภาค NGOs ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาค อาสาสมัคร พรรคการเมืองและนักการเมืองท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อให้ Regional Chambers ยึดโยงกับพื้นที่ในภูมิภาคมากขึ้น และเป็น “กระบอกเสียง” หรือตัวแทนให้แก่คนในภูมิภาค ได้มีส่วนร่วมในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน รัฐบาลอังกฤษยังไม่ได้กำหนดให้ Regional Chambers มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง เนื่องจากเห็นว่า ประชาชนยังไม่เข้าใจในระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ดีเพียงพอ และ ยังไม่เห็นถึง “คุณค่า” ในการจัดระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งถือเป็นสิ่งใหม่ในระบบการปกครองของอังกฤษ

Regional Chambers ถูกออกแบบให้ทำหน้าที่ควบคู่ไปกับ RDAs ดังนั้น Regional Chambers จึงมีหน้าที่ที่แตกต่างไปจาก RDAs กล่าวคือ Regional Chambers มีหน้าที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

1) Regional Chambers ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานแผนการพัฒนาส่วนภูมิภาคระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2) Regional Chambers มีหน้าที่บูรณาการกลยุทธ์การพัฒนาส่วนภูมิภาคให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

3) Regional Chambers ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของ Regional Development Agency (RDAs) และทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด

จากการศึกษายังพบว่า ในอนาคตอันใกล้นี้ รัฐบาลอังกฤษ มีนโยบายอย่างชัดแจ้งในการที่จะเปลี่ยนสถานภาพของ Regional Chambers ให้เป็น Regional Assembly (สภาภาค) คือให้มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งหมด และมีหน้าที่ขยายขอบเขตมากขึ้น เนื่องด้วยสภาภาคจะมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่มากขึ้น โดยให้เข้าไปทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยตรงในขนาดที่ใหญ่กว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังทำอยู่ เช่น การเคหะขนาดใหญ่ การคมนาคมขนาดใหญ่ การพัฒนาฝีมือแรงงาน และงานด้านวัฒนธรรมในระดับภูมิภาค เป็นต้น

ในเอกสาร Regional White Paper ของสำนักรองนายกรัฐมนตรี เขียนไว้อย่างชัดเจนว่า ในอนาคตการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นมากอีกทั้งยังจำเป็นต้องทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นโดยการจัดให้มี Regional Assembly ทำหน้าที่แทน Regional Chambers โดยเร็ว และให้อิสระแก่ประชาชนในภูมิภาคแต่ละแห่งว่าจะให้ Regional Assembly มีโครงสร้างและองค์ประกอบอย่างไร ซึ่ง

อาจจะเปิดโอกาสให้มีจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งหมด หรือ การเลือกตั้งโดยอ้อมก็ได้ ตามแต่ที่ประชาชนในภูมิภาคนั้นๆ ต้องการโดยผ่านการทำประชามติ[9]

3.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

1) ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กล่าวได้ว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของอังกฤษถูกจัดตั้งขึ้นมาด้วยความระมัดระวังมิให้กระทบต่อหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับที่รองลงไปจากศูนย์กลาง (The Principle of Subsidiarity) ของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะและตอบสนองความต้องการพื้นฐานให้แก่คนในชุมชน ในขณะที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่ในการวางกลยุทธ์การพัฒนาในระดับภูมิภาคเป็นหลัก และในขณะเดียวกันอาจมีงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนบ้าง แต่เป็นงานในขนาดใหญ่ที่ลำพังเพียงแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวไม่อาจทำได้ เช่น โครงการคมนาคมขนาดใหญ่ระหว่างภูมิภาค การเคหะ เป็นต้น และในขณะเดียวกัน การบริหารราชการส่วนภูมิภาคก็ไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

[9] Op.cit., Regional White Paper, Chapter 7 ใน www.opdm.gov.uk

ตารางที่ 3.3 แสดงหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้การทำงานของส่วนภูมิภาคของอังกฤษ

หน้าที่ของ County Councils	หน้าที่ของ Non-metropolitan District Councils
• การศึกษา • การจราจรและการขนส่ง • การทางพิเศษ • ตำรวจดับเพลิง • การคุ้มครองผู้บริโภค • การกำจัดขยะ • การเคหะขนาดเล็ก • การบริการสังคมด้านต่าง ๆ • การบริการห้องสมุด • ฯลฯ	• การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น • การเคหะ • การวางกฎเกณฑ์การโยธา • การออกใบอนุญาต • การดูแลสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ • ฯลฯ

จากตารางเห็นได้ว่า หน้าที่สำคัญ ๆ ในการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเภทต่าง ๆ จะยังคงอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึงแม้จะมีการจัดตั้งการบริหารราชการส่วนภูมิภาคขึ้นแล้วก็ตาม

อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังมีหน้าที่สำคัญและอาจกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรงในประการหนึ่งก็คือ ภูมิภาคของอังกฤษมีอำนาจในการทบทวนโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในภูมิภาคของตนได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักความยินยอมและการลงประชามติของประชาชน

ในปัจจุบัน การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของอังกฤษทั้ง 8 แห่ง (RDAs) อยู่ภายใต้สังกัดสำนักบริหารราชการส่วนภูมิภาค (RCU) ของสำนักรองนายกรัฐมนตรี

2) ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคด้วยกันเอง

ในเอกสาร Regional White Paper ของสำนักรองนายกรัฐมนตรีของอังกฤษ ไม่ได้ระบุถึงความสัมพันธ์กันระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมากนัก แต่ได้อธิบายถึงหลักการกว้าง ๆ ไว้ว่า การวางกลยุทธ์ในแต่ละภูมิภาคไม่มีส่วนสัมพันธ์กัน ขึ้นอยู่แต่ละภูมิภาคว่าจะว่ากลยุทธ์ในการพัฒนาภูมิภาคตนอย่างไร

อย่างไรก็ตาม แต่ละภูมิภาคก็อาจวางกลยุทธ์ร่วมกันได้หากสภาภาค (Regional Assembly) ในแต่ละภูมิภาคต้องการกำหนดนโยบายในการพัฒนาเฉพาะด้านร่วมกันกับภูมิภาคอื่น หรือแม้กระทั่งการกำหนดให้ภูมิภาคต่าง ๆ สามารถร่วมงานกับสก็อตแลนด์ เวลส์ และไอแลนด์เหนือได้ หากได้รับความยินยอมจากสภาภาค หรือ Regional Chambers

3) ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับรัฐบาลกลางและรัฐสภา

กล่าวได้ว่า ภูมิภาคในอังกฤษต้องรับผิดชอบเบื้องต้นต่อรัฐบาลกลาง ไม่ว่าจะเป็นนโยบาย หรือ งานบางส่วนที่ได้รับมอบหมายผ่านหน่วยงานของรัฐบาลในส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตามหน่วยงานของรัฐบาลกลางในส่วนภูมิภาคในอนาคตจะมีขนาดเล็กลงและจะโอนอำนาจหน้าที่เหล่านั้นไปให้แก่ส่วนภูมิภาคที่จะถูกจัดตั้งขึ้น (Regional Assembly) และถูกบริหารด้วยสภาภาค ซึ่งมาจากการเลือกตั้งแทน

นอกจากนี้ ภูมิภาคของอังกฤษทั้ง 8 แห่งยังต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักรด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ในรัฐสภามีคณะกรรมาธิการคณะหนึ่ง ซึ่งทำหน้าที่ในการดูแลส่วนภูมิภาคของอังกฤษโดยตรง เราเรียกคณะกรรมาธิการคณะนี้ว่า “Regional Affairs Standing Committee” ซึ่งถูกตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2001 ทำหน้าที่ในการเป็นเวทีให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสดงความคิดเห็นด้านต่างๆ ในการพัฒนาภูมิภาค ส่งผ่านไปยังภูมิภาคต่างๆ โดยใช้กลไกของรัฐสภา

3.2.4 ข้อสังเกตของผู้วิจัยเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอังกฤษ

จากการศึกษาถึงระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอังกฤษข้างต้น ผู้วิจัยพบข้อสังเกตใน 3– 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก ผู้วิจัยพบว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอังกฤษ มีเพียงระดับเดียวคือ “ระดับภาค” (Regional Development Agencies (RDAs) และ Regional Chambers) ไม่มีในระดับที่เล็กกว่าภาค เช่น จังหวัด และ อำเภอ อย่างประเทศไทยหรือฝรั่งเศส เป็นต้น นอกจากนี้ในประเทศอังกฤษยังมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการดูแลการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างชัดเจน อยู่ที่ส่วนกลางซึ่งได้แก่ RCU ในขณะที่ประเทศไทยซึ่งถือเป็นประเทศที่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการมากกว่ากลับไม่มีหน่วยงานในลักษณะดังกล่าว

ในประการถัดมา การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอังกฤษ เกิดขึ้นโดยหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับที่รองลงไปจากศูนย์กลาง (The Principle of Subsidiarity) เป็นสำคัญ ดังนั้นการวางบทบาทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของอังกฤษจึงระมัดระวังมิให้กระทบกระเทือนต่อการทำหน้าที่ในการให้บริการ

สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนในท้องถิ่นเป็นลำดับแรก แต่อาจเข้าไปบดบังการทำหน้าที่ขององค์กรกึ่งอิสระ (Quasi-autonomous Organizations) ได้บ้างเป็นบางส่วน

นอกจากนี้ หน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น เน้นเพียงแค่ 3 ส่วน คือ *หนึ่ง* หน้าที่ในการวางแผนพัฒนาและแผนกลยุทธ์ในระดับภูมิภาค *สอง* หน้าที่เชื่อมประสานหน่วยงานต่างๆ ในระดับภูมิภาคให้ทำงานไปในทิศทางเดียวกัน และ *สาม* หน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจระดับภูมิภาค ซึ่งจะเห็นได้ว่า การทำหน้าที่ของภูมิภาคในอังกฤษเป็นการทำหน้าที่ด้านกลยุทธ์และเชื่อมประสาน มากเสียกว่าการให้บริการโดยตรงแก่ประชาชน

อาจกล่าวได้ว่า ทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของอังกฤษ อยู่ในยุคของการก่อตัวและพัฒนาการในระยะเบื้องต้น โดยเริ่มมีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ ซึ่งแต่เดิมอังกฤษไม่เคยมีการบริหารราชการแผ่นดินแบบส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการเลย มีก็แต่เฉพาะการบริหารราชการของหน่วยงานรัฐบาลที่ลงไปตั้งอยู่ในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศเท่านั้น ซึ่งเราอาจเรียกว่า เป็น Intermediate Level Administration ก็ว่าได้

ดังนั้นการศึกษาถึงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของอังกฤษจึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจยิ่ง และเป็นความท้าทายอย่างหนึ่งของรัฐบาลพรรคแรงงานแห่งอังกฤษว่า จะนำนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคดังกล่าวนี้มาใช้ได้ประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด

3.3 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศฝรั่งเศส

หลังจากที่ได้ทราบการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศอังกฤษไปแล้ว ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาถึงระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นเพียงไม่กี่ประเทศในโลกที่มีระบบการปกครองส่วนภูมิภาคอย่างชัดเจนและจริงจังที่สุด เพื่อให้การอธิบายการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในฝรั่งเศสเป็นไปอย่างรอบด้าน ผู้วิจัยขออธิบายระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศฝรั่งเศสออกเป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ *หนึ่ง* โครงสร้างภายนอกของการบริหารราชการแผ่นดิน *สอง* โครงสร้างภายในของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ *สาม* ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาล

3.3.1 โครงสร้างภายนอกของการบริหารราชการแผ่นดิน

ประเทศฝรั่งเศส จัดโครงสร้างในการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนสำคัญ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วน

ท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการในต่างประเทศบางคน เช่น Nick Swift และ Guy Kervella[10] มองว่า การบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 4 ชั้น ซึ่งถือเป็นประเทศเดียวในยุโรปที่จัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่ซับซ้อนที่สุด ซึ่งได้แก่ รัฐบาลกลาง (State or Central Government) ภาค (Region) จังหวัด (Department) และเทศบาล (Commune) หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนกลางในฝรั่งเศส ได้แก่ กระทรวงทั้ง 15 กระทรวงในปัจจุบัน ส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น ไดแก่ จังหวัด (Prefect)[11] ในขณะที่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสถูกแบ่งออกเป็นอีก 3 ประเภท ได้แก่ ภาค (Region – ที่มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) จังหวัด (Department - ที่มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และ เทศบาล (Commune)

ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ประเทศฝรั่งเศสมีโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่สลับซับซ้อนดังกล่าวข้างต้น เนื่องมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์เป็นสำคัญ กล่าวคือ ในสมัยกลางประเทศฝรั่งเศสมีพื้นฐานการปกครองของชาวชุมชนด้วยการปกครองกันเองภายในชุมชนท้องถิ่นของตน ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มกันตามธรรมชาติทั้งนี้เพื่อช่วยกัน ปกป้องอันตรายต่างๆ จากการรุกรานของกลุ่มชนอื่น และเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งเป็นการปกครองที่เน้นบทบาทของท้องถิ่นเป็นหลัก และเป็นลักษณะการปกครองกันเองเช่นเดียวกับประเทศในยุโรปอื่นๆ ด้วย

ในสมัยต่อมาภายหลังปี ค.ศ. 1789 ซึ่งเป็นปีที่มีการปฏิวัติฝรั่งเศสเกิดขึ้น กระแสการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นยิ่งได้รับการตอกย้ำอย่างมีนัยสำคัญมากขึ้น จนกล่าวได้ว่าประเทศฝรั่งเศสในยุคนั้น เป็นยุคที่มีการกระจายอำนาจมากที่สุดในประวัติศาสตร์การปกครองของฝรั่งเศสก็ว่าได้ เนื่องจากศูนย์กลางแห่งอำนาจในการปกครองได้ถูกทำลายลงจากการปฏิวัติและประชาชนมีความตระหนักกลัวต่อระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง

อย่างไรก็ตาม เมื่อฝรั่งเศสเข้าสู่ยุคการปกครองโดยนโปเลียน การเปลี่ยนแปลงของฝรั่งเศสเกิดขึ้นอย่างขนานใหญ่ เป็นการปฏิรูประบบการปกครองของฝรั่งเศสที่มีผลกระทบต่อมาจนกระทั่งถึงในปัจจุบัน กล่าวคือ การปฏิรูปการปกครองในสมัยนโปเลียน ดังกล่าว ทำให้ประเทศฝรั่งเศสกลายเป็นประเทศที่รวมศูนย์อำนาจมากที่สุดรัฐหนึ่งในยุโรป ซึ่งผิดกับประวัติศาสตร์ของประเทศฝรั่งเศสที่ผ่านมา

---

[10] Nick Swift & Guy Kervella, “A complex system aims to bring French local government closer to the people” , ใน http://www.citymayors.com/france/france_gov.html

[11] จังหวัดในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในภาษาอังกฤษใช้คำว่า Department โดยมี Prefect เป็นผู้บริหาร ในขณะที่จังหวัดในฐานะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในภาษาอังกฤษใช้คำว่า Department เช่นกันแต่มี President เป็นผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น

“นโปเลียน โบนาปาร์ต” ปฏิรูปการปกครองโดยการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างจริงจัง ยกเลิกระบบการเลือกตั้งในทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติไปจนถึงระดับชุมชนท้องถิ่น และสถาปนา “จังหวัด” ซึ่งในอดีตถือเป็นหน่วยปกครองที่มาจากประชาชนในท้องถิ่น ให้กลายเป็น “แขน-ขา” ให้กับรัฐอย่างแท้จริง โดยการแต่งตั้ง “ผู้ว่าราชการจังหวัด” (Prefect) ให้ทำหน้าที่กระทำการแทนรัฐบาลกลางโดยสมบูรณ์ มีหน้าที่ปกครองดูแลกิจการภายในจังหวัดทั้งหมด และผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบต่อนโปเลียน (ผู้นำประเทศ) โดยตรง[12]

ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็เป็นผู้แต่งตั้งนายกเทศมนตรี (หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ซึ่งก็หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับผิดชอบต่อประชาชนภายในท้องถิ่น หากแต่รับผิดชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และภายหลังต่อมาเราเรียกระบบการปกครองแบบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จนี้ว่า ระบบ Prefect System ซึ่งถือกำเนิดขึ้นมาในสมัยนโปเลียน โบนาปาร์ต นั้นเอง

ด้วยวัฒนธรรมทางการปกครองแบบผสมผสานกันระหว่างยุคกลางและการปฏิรูปการปกครองในสมัยนโปเลียนที่รวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางนี้เอง ซึ่งทำให้ประเทศฝรั่งเศสมีทั้งการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เข้มแข็ง และการปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกกระจายควบคู่กันไป จนนำไปสู่ระบบการปกครองที่มีความสลับซับซ้อนอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

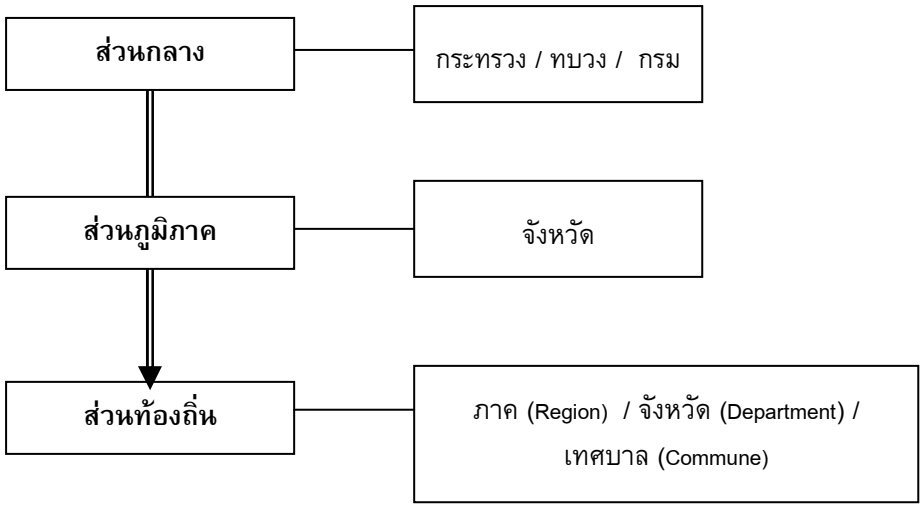
ประเทศฝรั่งเศสเริ่มเข้าสู่ยุคการกระจายอำนาจอีกครั้งภายหลังสิ้นสุดยุคนโปเลียน และคลี่คลายการรวมอำนาจที่ส่วนกลางมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการยินยอมให้มีการเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอีกครั้ง รวมไปถึงให้อิสระแก่เทศบาลในการดำเนินงานต่างๆ เองมากขึ้น อย่างไรก็ตามในระดับจังหวัด ส่วนกลางก็ยังคงเป็นผู้ดูแลอย่างใกล้ชิด

จนกระทั่งเข้าสู่ยุคทศวรรษที่ 90 (ค.ศ. 1990 – 2000) กระแสการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มมีความรุนแรงมากขึ้นและกลายเป็นกระแสไปทั่วโลก ทำให้ฝรั่งเศสต้องปรับตัวโดยการจัดให้มีการปฏิรูปการกระจายอำนาจขึ้นในฝรั่งเศส ส่งผลให้ภารกิจหน้าที่หลายประการตกไปอยู่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเงินงบประมาณ บุคลากร และอำนาจการตัดสินใจด้วย อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศสก็ยังคงมีอยู่ และมีบทบาทมากในการบริหารประเทศด้วยเช่นกัน

การบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศสในปัจจุบัน มีโครงสร้างดังต่อไปนี้

[12] กฎหมายที่ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้ง คือ กฎหมายว่าด้วยระบบการปกครอง ลงวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 1800

แผนภาพที่ 3.4 แสดงการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในฝรั่งเศส



จากแผนภาพข้างต้น เห็นได้ว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศส ได้แก่ การปกครองโดยจังหวัดนั้นเอง ซึ่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดก็คือ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” (Prefect) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสก่อนปี ค.ศ. 1982 (ก่อนการกระจายอำนาจในฝรั่งเศส) ผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศส “สวมหมวก 2 ใบ” กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสยังเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารในจังหวัด (Department) (ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) อีกด้วย มีลักษณะคล้ายกับที่ผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยที่มี 2 สถานะ (ก่อน ปี พ.ศ. 2540) คือเป็นทั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัด และเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตำแหน่งอีกด้วย และภายหลัง ค.ศ. 1982 เป็นต้นมาผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสก็ถูกลดบทบาทลงให้เหลือแต่บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของรัฐ (Prefect) และให้จังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Department) เลือกหัวหน้าฝ่ายบริหารในจังหวัดกันเอง

ในขณะที่ “ภาค” (Region) ในฝรั่งเศสได้รับการพิจารณาว่าเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพราะมีสภาภาคที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในภาคผ่านระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และมีประธานสภาภาคเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของภาค อย่างไรก็ตาม กระทรวงมหาดไทยของฝรั่งเศส ก็ยังส่ง “ผู้ว่าราชการภาค” (Perfect de Region) ที่มาจากการแต่งตั้ง ให้มาทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของสภาภาคและฝ่ายบริหารของสภาภาคด้วยอีกทางหนึ่ง แต่ทั้งนี้ไม่มีอำนาจในการบริหารโดยตรงแต่อย่างใด จึงทำให้ “ภาค” ในฝรั่งเศสเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่การปกครองส่วนภูมิภาคอย่างเต็มตัวอย่างที่หลายฝ่ายเข้าใจ[13]

[13] สมคิด เลิศไพฑูรย์, การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ : โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี โดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น), 2543,หน้า 5 อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ คณะ, สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต, หน้า3.

แผนภาพที่ 3.5 แสดงจำนวนของหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นของฝรั่งเศส

จากแผนภาพ เห็นได้ว่าฝรั่งเศสมีภาคทั้งสิ้น 22 แห่ง และดินแดนโพ้นทะเลอีก 4 แห่ง มีจังหวัดทั้งในฐานะที่เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการปกครองท้องถิ่น 96 จังหวัด และมีจังหวัดในดินแดนโพ้นทะเลอีก 4 จังหวัด โดยมีเทศบาลรวมกันทั้งสิ้นประมาณ 37,000 – 38,000 แห่งทั่วประเทศ

3.3.2 โครงสร้างภายในของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

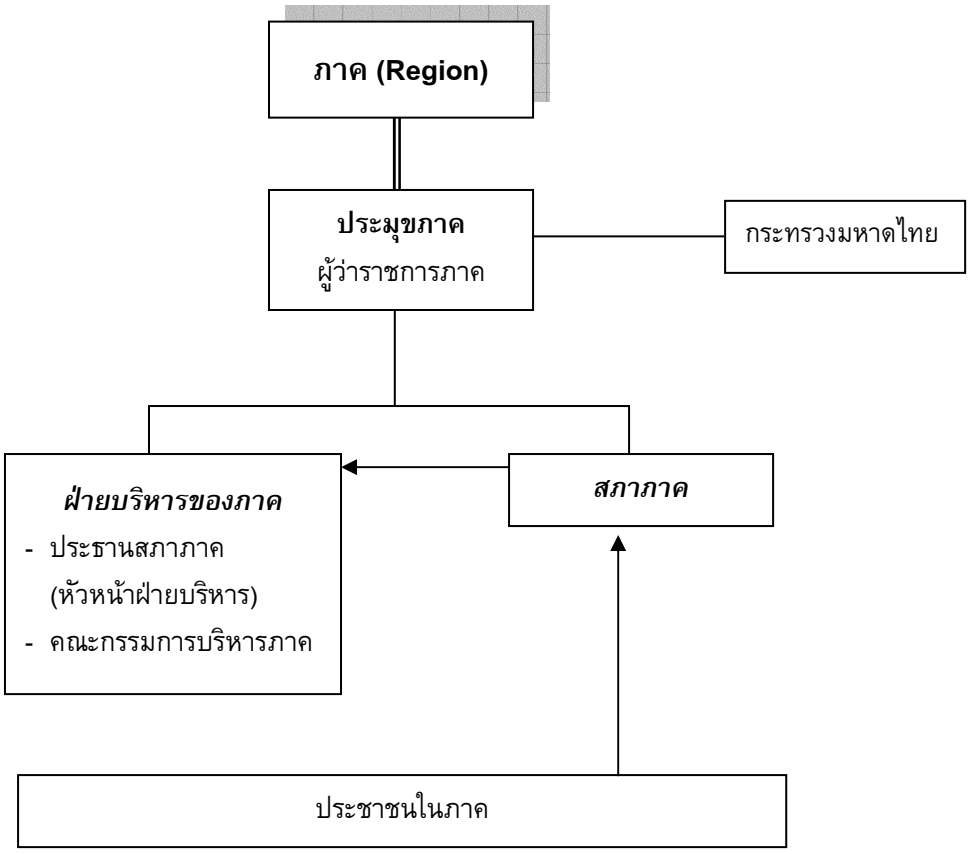
จากที่ผู้วิจัยได้อธิบายไปแล้วข้างต้นว่า “ภาค” มิได้เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างที่หลายฝ่ายเข้าใจ แต่ภาคก็มีลักษณะการปกครองคล้ายกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นอย่างมาก เนื่องจากภาคยังคงมีผู้ว่าราชการภาค (มาจากผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดเมืองหลวงของภาค) เป็นผู้กำกับดูแล สภาภาค ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ดังนั้น เราจึงไม่อาจกล่าวได้เต็มที่นักว่าภาคในฝรั่งเศสมิใช่การปกครองส่วนภูมิภาค และด้วยเหตุผลนี้เองทำให้ผู้วิจัยจำเป็นต้องอธิบายโครงสร้างของการปกครองในระดับภาคของฝรั่งเศสไว้ในหัวข้อนี้ด้วยเช่นกัน

“ภาค” ถูกจัดตั้งขึ้นมาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1955 มีหน้าที่วางแผนโครงสร้างในระดับภูมิภาค ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคทั้งจังหวัด และ เทศบาล กระทั่งในปี ค.ศ. 1982 ภาคมีสถานะกลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งด้วยเช่นกัน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบชัดเจนมากขึ้น อันได้แก่

- การวางแผนพัฒนาในระดับภูมิภาค
- พัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค
- ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในภาค
- จัดการโยธาขนาดใหญ่
- จัดการระบบการศึกษาขนาดใหญ่
- ฯลฯ

ส่วนที่ 1 : ภาค มีโครงสร้างที่สำคัญๆ 2 ส่วน ได้แก่ 1) ฝ่ายบริหารของภาค คือ ประธานสภาภาค รวมทั้งคณะกรรมการบริหารสภาภาค และ 2) ประมุขของภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการภาค นั้นเอง

แผนภาพที่ 3.6 แสดงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในฝรั่งเศส



จากแผนภาพจะเห็นได้ว่า ***ประมุขของภาค คือ ผู้ว่าราชการภาค*** ซึ่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นเมืองหลวงของภาคนั้นโดยตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากแต่งตั้งจากส่วนกลางโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรี สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ให้คำแนะนำและกำกับ

ดูแลให้สภาภาคและประธานสภาภาคปฏิบัติตาม กฎระเบียบและข้อบังคับ รวมถึงนโยบายของรัฐบาล โดยผู้ว่าราชการภาคจะไม่มีหน้าที่ในการบริหารภาคโดยตรง

ฝ่ายบริหารของภาค มีประธานสภาภาคเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกของสภาภาค (หรือการเลือกตั้งโดยอ้อม) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และมีคณะกรรมการบริหารภาค มาจากการเลือกของประธานสภาภาค มีจำนวนระหว่าง 4-10 คน

คณะกรรมการที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม "ภาค" ยังมีคณะกรรมการที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมทำหน้าที่ช่วยคณะกรรมการบริหารภาคและสภาภาคในการดูแลเรื่องเศรษฐกิจและสังคม โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่สภา และฝ่ายบริหารของภาค มีสมาชิกมาจากตัวแทนของภาคธุรกิจและกลุ่มวิชาชีพ สหภาพการค้า สหภาพแรงงาน สมาคมนายจ้างและลูกจ้าง ฯลฯ ประกอบขึ้นเป็นคณะกรรมการชุดดังกล่าว และมีอิสระในการให้ความคิดเห็นแก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาโดยปราศจากการครอบงำ[14]

โครงสร้างการบริหารภายในภาค ในภาคหนึ่งๆ ของฝรั่งเศส บริหารงานได้ด้วยโครงสร้างแบบคณะกรรมการ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารสูงสุดของภาค คือ คณะกรรมการบริหารภาค ในขณะที่คณะกรรมการบริหารภาค ก็แต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารกิจการงานต่างๆ ภายในภาคให้ครอบคลุม ซึ่งส่วนใหญ่ แต่ละภาคของฝรั่งเศสจะมีโครงสร้างของคณะกรรมการชุดต่างๆ คล้ายกัน ดังต่อไปนี้[15]

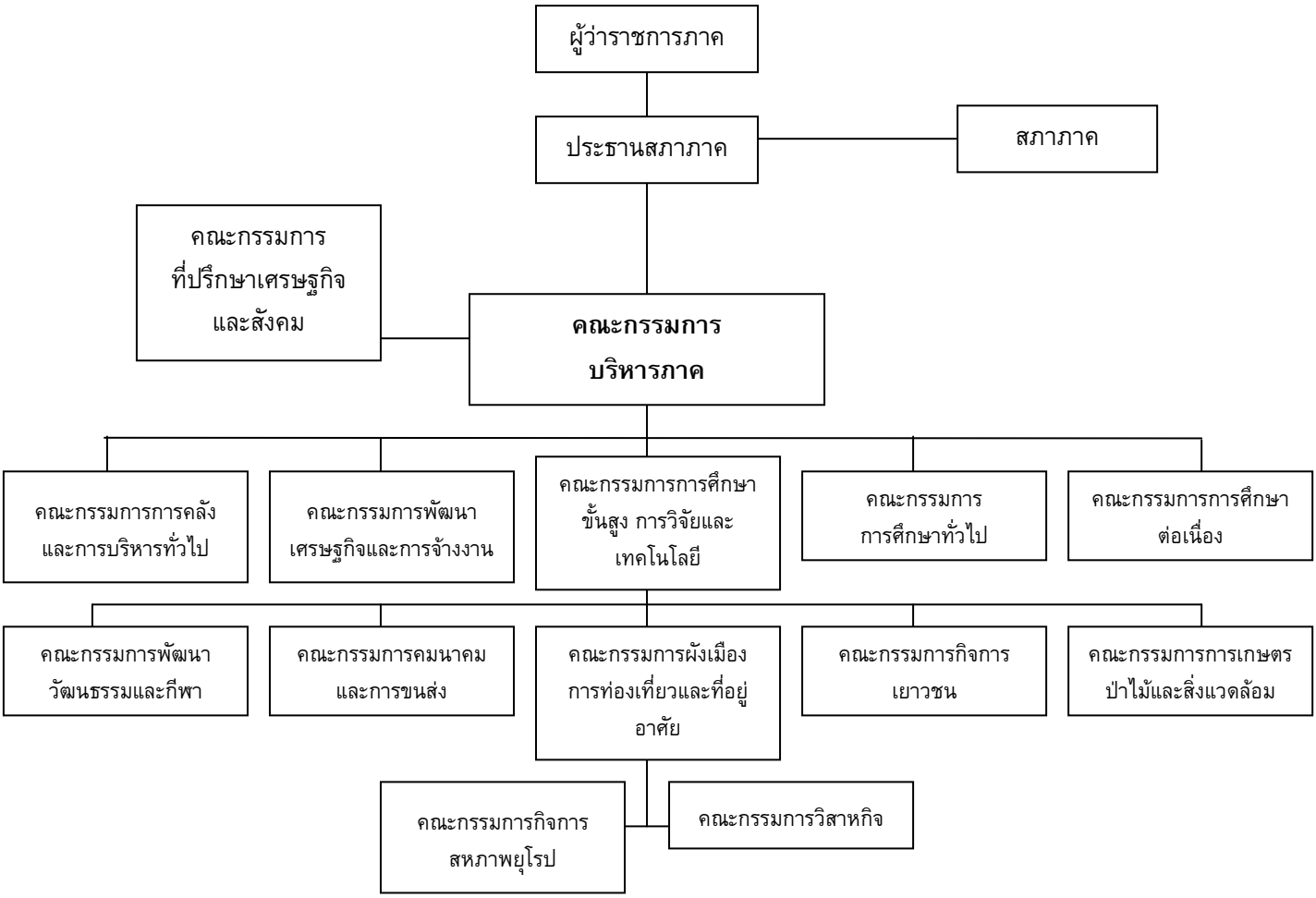
- คณะกรรมการบริหารภาค
- คณะกรรมการการคลัง และการบริหารทั่วไป
- คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและการจ้างงาน
- คณะกรรมการการศึกษาขั้นสูง การวิจัยและเทคโนโลยี
- คณะกรรมการการศึกษาทั่วไป
- คณะกรรมการการศึกษาต่อเนื่อง
- คณะกรรมการพัฒนาวัฒนธรรมและกีฬา
- คณะกรรมการคมนาคมและการขนส่ง
- คณะกรรมการผังเมือง การท่องเที่ยวและที่อยู่อาศัย
- คณะกรรมการกิจการเยาวชน
- คณะกรรมการการเกษตร ป่าไม้และสิ่งแวดล้อม
- คณะกรรมการกิจการสหภาพยุโรป
- คณะกรรมการวิสาหกิจ

[14] อ้างแล้ว, Nick Swift & Guy Kervella, ใน http://www.citymayors.com/france/france_gov.html

[15] www.region-alsace.fr

สภาภาค มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงในระบบบัญชีรายชื่อ โดยพรรคที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนไม่ถึงร้อยละ 5 จะไม่ได้รับการเลือกให้เข้ามาในสภาภาค มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี

แผนภาพที่ 3.7 แสดงโครงสร้างการบริหารงานภายในภาคของฝรั่งเศส



จากแผนภาพ จะเห็นได้ว่าภาคของฝรั่งเศสทำงานภายใต้โครงสร้างรูปแบบคณะกรรมการ (Commission) เป็นหลัก เหตุที่ภาคต้องใช้รูปแบบคณะกรรมการเป็นหลัก เนื่องจากภาคมีโครงสร้างการบริหารงานที่ไม่ซับซ้อนนัก และภาคไม่ได้มีบทบาทในการบริการสาธารณะโดยตรงให้แก่ประชาชนมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดและเทศบาล ดังนั้นโครงสร้างการบริหารงานแบบคณะกรรมการจึงมีความคล่องตัวสูงและมีความเป็นราชการค่อนข้างน้อย

ส่วนที่ 2 : จังหวัด จังหวัดถือเป็นโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยแท้ของประเทศฝรั่งเศส มีประวัติความเป็นมายาวนานมากกว่า 200 ปี อย่างที่ได้อธิบายไปแล้ว

ข้างต้น จังหวัดในฐานะส่วนภูมิภาค มีผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefect) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี สังกัดกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลในระดับจังหวัดทั้งหมด รวมถึงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดด้วย

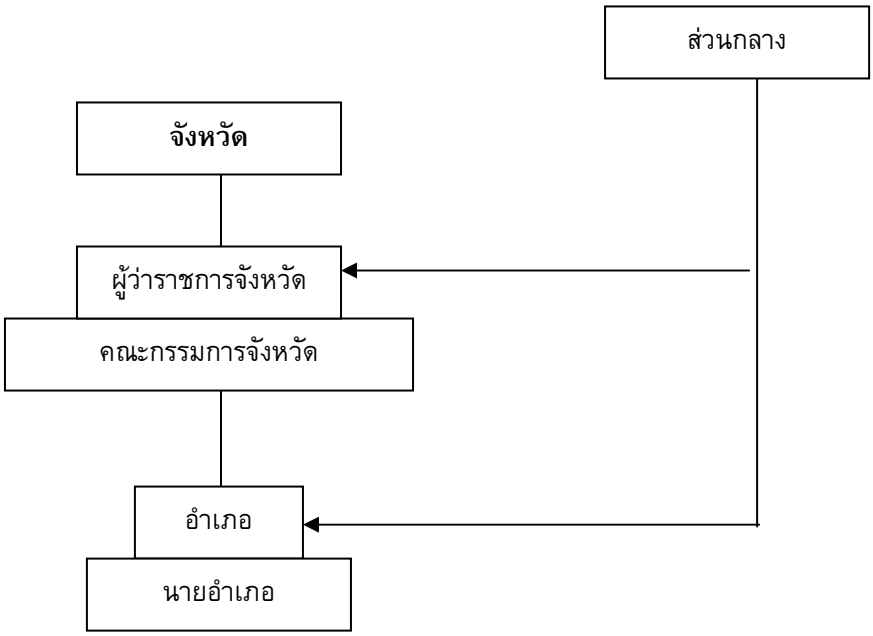
สถานะของผู้ว่าราชการจังหวัดในฝรั่งเศสโดยเฉพาะยิ่งก่อน ปี ค.ศ. 1982 ถือว่ามีความสำคัญมาก เพราะเป็นผู้ที่เป็นตัวแทนของรัฐในพื้นที่ และเป็นผู้จัดการเรื่องราวภายในจังหวัดทั้งหมด อีกทั้งยังทำหน้าที่เป็น “ตัวเชื่อมประสาน” ระหว่างรัฐกับประชาชน หรืออีกนัยหนึ่งก็เปรียบเสมือน “สะพาน” ส่งผ่านความต้องการของประชาชนให้รัฐบาลรับทราบ ในขณะเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดก็ทำหน้าที่ถ่ายทอดนโยบายของรัฐบาลลงไปสู่ประชาชนในพื้นที่อีกด้วย

นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสยังเป็นต้นแบบของระบบผู้ว่าฯ อำนาจเบ็ดเสร็จภายในจังหวัดเราเรียกว่าระบบ “Perfect System” และมีสถานะเหนือว่าข้าราชการคนอื่นในจังหวัดทั้งหมด ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่าอิทธิพลในการบริหารจังหวัดดังกล่าวส่วนหนึ่งก็มาจากระบบ “Perfect System” ในประเทศฝรั่งเศส อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยในอดีต (พ.ศ. 2475 – 2500) ผู้ว่าราชการจังหวัดไทยก็มีลักษณะที่เรียกว่าเป็นระบบ “Perfect System” ก็ว่าได้ เพราะผู้ว่ามีอำนาจเหนือข้าราชสังกัดกระทรวงอื่น ๆ ทุกกระทรวงและเป็นผู้แทนในการรับโอนอำนาจของรัฐบาลโดยชอบ

การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่มีสภาคอยตรวจสอบและถ่วงดุลแต่อย่างใด และการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำงานร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการจากกระทรวงต่างๆ ที่ถูกส่งมาอยู่ที่จังหวัด เรียกว่า “คณะกรรมการจังหวัด” ดังนั้นการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงมีอำนาจทั้งทางการบริหารและอำนาจทางนิติบัญญัติไปพร้อมๆ กัน แต่ภายหลังปี ค.ศ. 1982 เป็นต้นมา ผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสถูกลดบทบาทลง และยังคงเหลืออำนาจบริหาร และนิติบัญญัติไว้เพียงแต่บางส่วน อำนาจส่วนใหญ่ถูกโอนไปให้ ประธานสภาจังหวัด (ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด) และสภาจังหวัดที่ถูกแยกบทบาทออกจากผู้ว่าราชการจังหวัดชัดเจนขึ้น

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นอำนาจหน้าที่ในภาพรวมของจังหวัด เช่น อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อย กิจการตำรวจ การออกใบอนุญาตต่าง ๆ การควบคุมการก่อสร้าง การประสานนโยบายของรัฐบาลในระดับจังหวัด เป็นต้น นอกจากนี้ภายในจังหวัดยังมีการแบ่งโครงสร้างการปกครองออกเป็นอำเภอ (Arrondissement) ซึ่งในแต่ละอำเภอจะมีนายอำเภอ (Sous-perfect) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดมาจากการแต่งตั้งของส่วนกลาง โดยกระทรวงมหาดไทย ในแต่ละจังหวัดจะมีประมาณ 3 – 4 อำเภอ

แผนภาพที่ 3.8 การบริหารราชการในจังหวัดของฝรั่งเศส
ในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาค



อย่างไรก็ตาม “จังหวัด” ในฝรั่งเศสก็ยังมีอีกสถานะหนึ่งก็คือ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งภายหลังปี ค.ศ. 1982 เป็นต้นมา จังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการขยายบทบาทออกจากเดิมไปอย่างมาก และแยกการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากจังหวัดอย่างชัดเจนมากขึ้น จนทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฝรั่งเศสกลายเป็นผู้ทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแทนจังหวัด ในฐานะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไป (สำหรับรายละเอียดในการบริหารราชการของจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยจะไม่ขอนำมาอธิบายในที่นี้)

3.3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชส่วนภูมิภาค ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

กล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสนั้น มีความสลับซับซ้อนเป็นอย่างมาก เนื่องมาจากการแบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศสมีความสลับซับซ้อน อีกทั้งยังมีการใช้พื้นที่เดียวกันในเขตการปกครองต่างประเภทกัน เช่น จังหวัดที่มีสองสถานะ คือ สถานะของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เป็นต้น ทำให้การแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างกันค่อนข้างซับซ้อนตามไปด้วย เพราะเราไม่อาจแยกได้อย่างแน่นอนว่า งานดังกล่าวเป็นของส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยสามารถแบ่งอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ได้ตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.4 แสดงการแบ่งอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ในประเทศฝรั่งเศส

ส่วนราชการ		อำนาจหน้าที่
ส่วนกลาง		● กิจการด้านความมั่นคง ● การทหาร ● กิจการต่างประเทศ ● การเงิน-การคลัง-ภาษี
ส่วนภูมิภาค	**ภาค**	● การวางแผนพัฒนาในระดับภูมิภาค ● พัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค ● ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในภาค ● จัดการโยธาขนาดใหญ่ ● จัดการระบบการศึกษาขนาดใหญ่
	จังหวัด	● การรักษาความสงบเรียบร้อย ● กิจการตำรวจ ● การออกใบอนุญาตต่าง ๆ ● การควบคุมการก่อสร้าง ● การประสานนโยบายของรัฐบาลในระดับจังหวัด
ส่วนท้องถิ่น	**จังหวัด**	● การขนส่งคมนาคมภายในจังหวัด ● มหาวิทยาลัย ● สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ● จัดการสิ่งแวดล้อม ● ตำรวจดับเพลิง ● โรงพยาบาล
	เทศบาล	● การศึกษา / โรงเรียนขนาดเล็ก ● การเกษตร ● คมนาคมขนาดเล็ก

ส่วนราชการ		อำนาจหน้าที่
		• การกำจัดสิ่งปฏิกูล • สวนสาธารณะ • ห้องสมุด / พิพิธภัณฑ์ • สาธารณสุขชุมชน

จากตารางจะเห็นได้ว่า ถึงแม้การจัดโครงสร้างการบริหารราชการในฝรั่งเศสจะมีความสลับซับซ้อนแต่ก็ยังสามารถแบ่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบได้ในระดับหนึ่ง

ความสัมพันธ์ระหว่าง 3 ส่วนราชการของฝรั่งเศส ก็คงจะมีลักษณะคล้ายกับความสัมพันธ์ในประเทศอื่น ๆ กล่าวคือ ส่วนกลางเป็นผู้มอบอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคโดยตรง ในขณะที่ส่วนภูมิภาคก็ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ตน และตอบสนองความต้องการหรือนโยบายของส่วนกลาง ในขณะที่ท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจึงไม่สามารถเข้าไปสั่งการได้ ทำหน้าที่ได้เพียงการกำกับดูแลไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำผิดกฎหมาย หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น

3.3.4 ข้อสังเกตของผู้วิจัยเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในฝรั่งเศส

จากการศึกษาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในฝรั่งเศสแล้วพบว่า มีข้อน่าสังเกตอยู่ 2-3 ประการดังต่อไปนี้ *ประการแรก* การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศสมีเพียงระดับเดียวคือ จังหวัด ที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี สังกัดกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตาม ยังมีนักวิชาการอีกไม่น้อยที่อธิบายว่า “ภาค” ของฝรั่งเศสเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างไม่เป็นทางการ เนื่องด้วย “ภาค” ของฝรั่งเศสมีขนาดที่ใหญ่ครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัด และ ทำหน้าที่ประสานงานคล้ายกับการทำหน้าที่ของส่วนภูมิภาคในประเทศอื่น ในขณะที่ประเทศอังกฤษ ก็มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับเดียวเหมือนกัน แต่ในประเทศอังกฤษเป็น “ภาค” มิใช่ “จังหวัด” เหมือนในฝรั่งเศส

ประการที่สอง ประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสมีส่วนสำคัญยิ่งที่ทำให้ฝรั่งเศสสร้างระบบการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคขึ้นอย่างจริงจังและเข้มแข็ง โดยเฉพาะยิ่งก่อนมีการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1982 ซึ่งฝรั่งเศสถือเป็นรัฐที่รวมศูนย์อำนาจมากและมักไม่ปรากฏให้เห็นนักในยุโรปตะวันตกและอเมริกา

นอกจากนี้ การทำหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคในฝรั่งเศส มีบทบาทในการบริการสาธารณะมากกว่าการบริหารราชส่วนภูมิภาคในอังกฤษหรือในยุโรปประเทศอื่นๆ เนื่องจากพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ที่ฝรั่งเศสสร้างระบบความรับผิดชอบให้มาตกอยู่กับจังหวัดซึ่งถือเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก

บทบาทและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศสจะยังคงมีอยู่ต่อไป แต่อาจลดบทบาทลงเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะจังหวัดที่มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้รับการสถาปนาให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญต่อไป และ อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสก็ยังไม่สามารถยุบได้ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งโดยส่วนกลางของฝรั่งเศสถึงเป็น “สัญลักษณ์” ของระบบการปกครองประเทศฝรั่งเศสอย่างหนึ่งเช่นกัน

3.4 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศสวีเดน

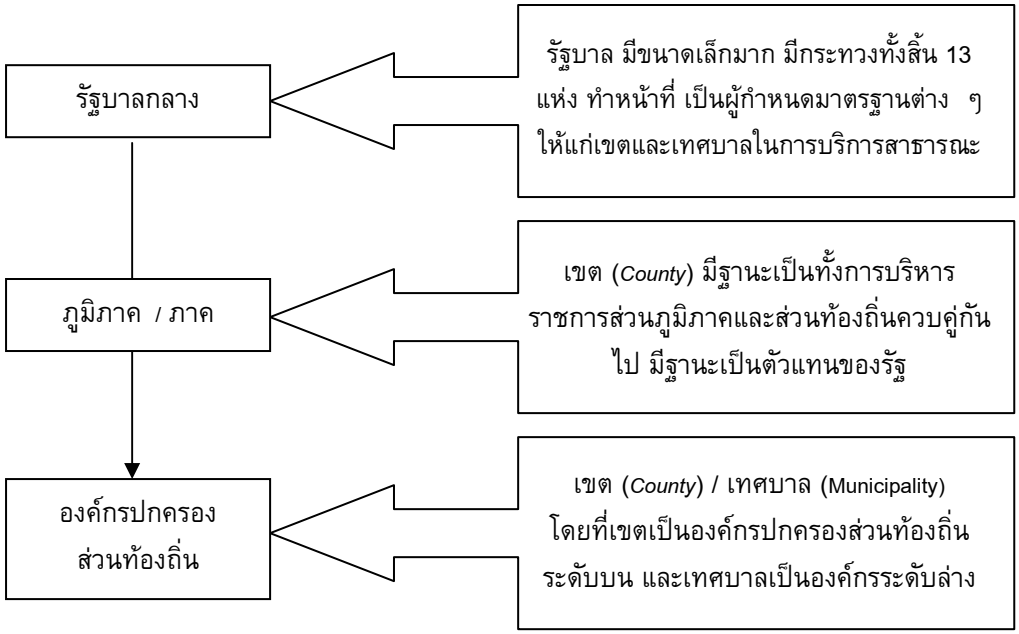
3.4.1 โครงสร้างภายนอกของการบริหารราชการแผ่นดิน

ประเทศสวีเดนมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ (Levels) คือ ราชการส่วนกลาง เขต (Counties) และเทศบาล (Municipalities) ซึ่งในปัจจุบันเขตมีอยู่ทั้งสิ้น 24 เขต และเทศบาลมีอยู่ทั้งสิ้น 284 เทศบาล และหากพิจารณาถึงโครงสร้างดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าราชการส่วนกลางของประเทศสวีเดน อันได้แก่ กระทรวงต่างๆ นั้นจะมีขนาดเล็กมาก ทั้งนี้โดยประมาณแล้วแต่ละกระทรวงจะมีเจ้าหน้าที่ประมาณ 1,000-2,000 คนเท่านั้น ซึ่งการที่บุคลากรของส่วนกลางมีจำนวนจำกัดเช่นว่านี้ เป็นเพราะการที่บทบาทหน้าที่ของส่วนกลางนั้นจำกัดมาก กล่าวคือ ส่วนกลางมีบทบาทอยู่ที่เพียงการกำหนดนโยบายในระดับชาติ และการจัดสรรทรัพยากรเท่านั้น ปัจจุบันในประเทศสวีเดนมีจำนวนกระทรวงอยู่ทั้งสิ้น 13 กระทรวง[16]

ผู้วิจัยสามารถสร้างแผนภาพการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศสวีเดนได้ดังนี้

[16] Norton, A., International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies. (Hants: Edward Elgar : 1994), p.301

แผนภาพที่ 3.9 แสดงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของสวีเดน



จากแผนภาพ เห็นได้ว่า โครงสร้างส่วนกลางของสวีเดนไม่มีความซับซ้อนมากนัก อีกทั้งการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนกลางก็มีขนาดเล็กมาก ดังนั้นบทบาทและภารกิจจึงไปอยู่ที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นแทน ซึ่งมีทั้ง เขต และ เทศบาล

ในส่วนของเขตนั้น โดยสภาพทางกายภาพแล้ว พื้นที่ของเขตจะมีความแตกต่างกันค่อนข้างมากระหว่างเขตที่มีขนาดเล็กและใหญ่ กล่าวคือ เขตขนาดเล็กที่สุดจะมีพื้นที่เพียง 2,941 ตารางกิโลเมตร ในขณะที่เขตที่ใหญ่ที่สุดมีพื้นที่มากถึง 98,911 ตารางกิโลเมตร อย่างไรก็ตาม โดยเฉลี่ยแล้วเขตจะมีพื้นที่เท่ากับ 17,122 ตารางกิโลเมตร เช่นเดียวกับจำนวนประชากรที่มีจำนวนแตกต่างกันค่อนข้างมาก กล่าวคือ ในเขตที่มีประชากรน้อยที่สุด (Gotland) มีประชากรอยู่เพียง 57,108 คน ในขณะที่เขตที่มีประชากรมากที่สุด (Stockholm) มีประชากรมากถึง 1,641,669 คน แต่โดยเฉลี่ยแล้วจำนวนประชากรโดยเฉลี่ยของเขตอยู่ที่ 357,942 คน[17]

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในด้านของการบริหารแล้ว จะเห็นได้ว่าโดยหลักการบริหารราชการแผ่นดินของสวีเดน ได้กำหนดให้หน่วยการปกครองในระดับเขต (Counties) ของประเทศสวีเดนนั้น เป็นหน่วยการปกครองที่มีสองสถานะในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ สถานะหนึ่งเป็นตัวแทนของรัฐหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (The County as a State Administrative Region) และอีกสถานะหนึ่งคือเป็นองค์กรปกครองของท้องถิ่นเอง (The County as a Self-Governing Authority) ซึ่งมีพื้นที่ความรับผิดชอบเป็นพื้นที่เดียวกัน

[17] Council of Europe, Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Sweden. (Strasbourg : Council of Europe, 1993), p. 6-7.

เขตในฐานะที่เป็นตัวแทนแห่งรัฐจะเป็นกลไกที่ทำหน้าที่ในนามของรัฐบาลกลาง โดยมีหน้าที่ในการจัดทำแผน บริหารกิจการตำรวจ รวมถึงการบริหารกิจการทางด้านยุติธรรม เขตในฐานะที่เป็นตัวแทนแห่งรัฐนี้จะยังทำหน้าที่เป็นกลไกประสานระหว่างการปกครองในระดับชาติและการปกครองในระดับท้องถิ่น นอกจากนี้เขตในฐานะที่เป็นตัวแทนแห่งรัฐยังจะต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐซึ่งไม่มีสาขาหรือสำนักงานในเขตนั้นๆ อีกด้วย อย่างไรก็ตามในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศสวีเดนนั้น นอกจากจะมีเขตที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในระดับท้องถิ่นยังคงมีหน่วยงานของรัฐบาลที่มาตั้งสำนักงานอยู่ด้วย อาทิเช่น สำนักงานภาษี สำนักงานประกันสังคม เป็นต้น

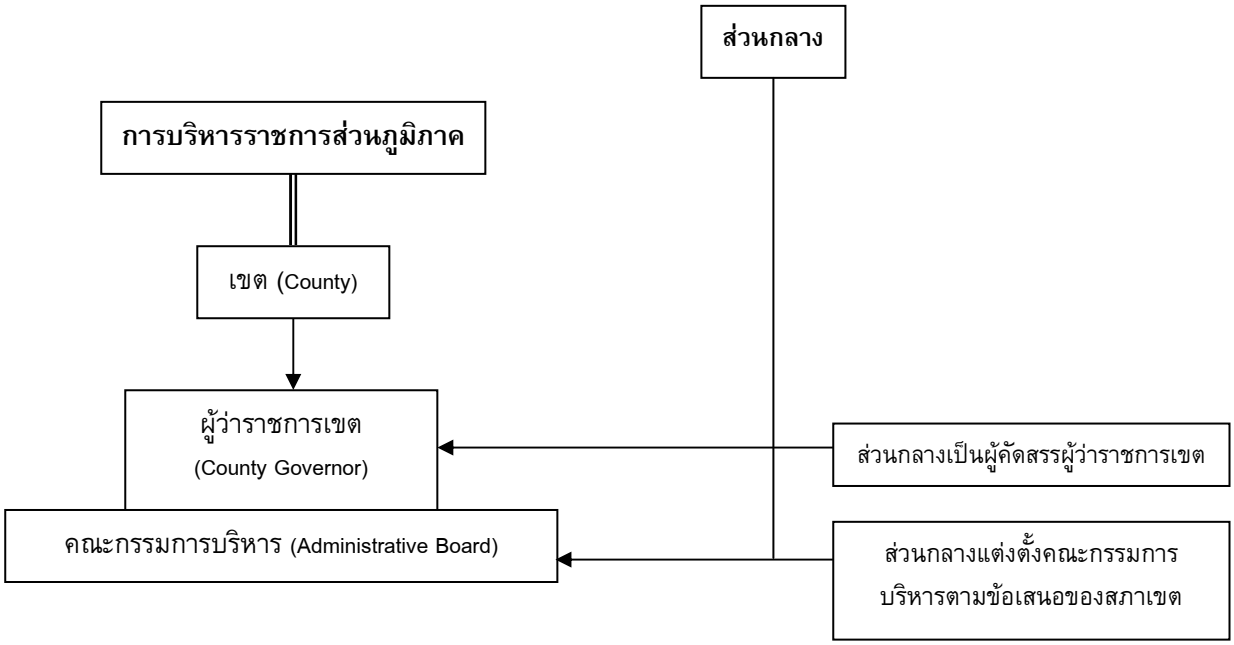
ส่วนเขตในฐานะที่เป็นกลไกในการปกครองท้องถิ่นนั้น จะมีกฎหมายที่รับรองความเป็นอิสระ โดยที่โครงสร้างการบริหารงานนั้น จะมีการเลือกตั้งตัวแทนเข้ามาบริหารได้โดยตรง เขตในฐานะที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่นจะมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะประเภทต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสองสามทศวรรษที่ผ่านมา ภารกิจในการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก ที่มีความสำคัญก็คือ ภารกิจทางด้านการแพทย์ และสุขอนามัยของประชาชน ซึ่งมีการประมาณกันว่าบริการดังกล่าวเป็นบริการขนาดใหญ่ที่คิดเป็นวงเงินแล้วครอบคลุมรายจ่ายของท้องถิ่นมากถึง 4 ใน 5 ส่วน

3.4.2 โครงสร้างภายในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

อย่างที่ผู้วิจัยได้อธิบายไปแล้วข้างต้นว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของสวีเดนก็คือ เขต (County) ซึ่งถือเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเพียงหน่วยงานเดียว และเป็นหน่วยงานในระดับภูมิภาคขนาดเล็ก หรือ Lower Tire (เมื่อเปรียบเทียบกับ “ภาค” ของฝรั่งเศส หรือ “ภาค” ของอังกฤษ) เขตในสวีเดนมี 2 ฐานะ คือ หนึ่ง เขตในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ และสอง เขตในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะได้อธิบายดังต่อไปนี้

เขตในฐานะของตัวแทนแห่งรัฐ สำหรับโครงสร้างของเขตในฐานะที่เป็นตัวแทนแห่งรัฐหรือเป็นราชการส่วนภูมิภาคนั้น จะมีลักษณะการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการบริหาร (Administrative Board) โดยมีผู้ว่าราชการเขต (County Governor) ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลกลางเป็นประธาน และมีคณะกรรมการอีก 14 คน ร่วมเป็นคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการทั้ง 14 คนนั้น จะมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลางตามข้อเสนอของสภาเขต ที่มาจากการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการเขตนี้จะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยส่วนมากบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการมักเป็นบุคคลที่มีความสำคัญ เช่น อดีตรัฐมนตรี ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ สำหรับในส่วนของคณะกรรมการ จะมีวาระในการดำรงตำแหน่งที่ไม่เท่ากับผู้ว่าราชการเขต กล่าวคือ จะอยู่ในวาระเพียง 3 ปี ซึ่งโดยหลักแล้ว คณะกรรมการชุดนี้นอกจากจะมีอำนาจในการกำหนดแผนงานต่างๆ แล้ว ยังมีอำนาจในการให้คำแนะนำการปฏิบัติงานของเทศบาลภายในเขตอีกด้วย[18]

แผนภาพที่ 3.10 แสดงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (เขต)ของสวีเดน



จากแผนภาพ เห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการเขตทำงานร่วมกับคณะกรรมการบริหาร และมาจากการคัดสรรและแต่งตั้งโดยส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม บทบาทและอำนาจหน้าที่ของเขตในฐานะราชการส่วนภูมิภาคก็ไม่โดดเด่นมากนัก บทบาทในการบริการสาธารณะเกือบทั้งหมดตกอยู่กับเขต(ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และ เทศบาล ดังนั้น เขตในฐานะราชการส่วนภูมิภาค จึงทำหน้าที่ที่สำคัญไม่กี่ประการ ดังตารางต่อไปนี้

[18]Norton, A op.cit.,p. 297. และ Council of Europe, op.cit., p.8

ตารางที่ 3.5 แสดงอำนาจหน้าที่ของเขต (ในฐานะราชการส่วนภูมิภาค) ของประเทศสวีเดน

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค	อำนาจหน้าที่
เขต	• การจัดทำแผนพัฒนาเขต • ประสานหน่วยงานต่าง ๆของรัฐบาลกลางภายในเขต • เป็นตัวแทนสำนักงานของรัฐบาลกลาง • เป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น • บริหารกิจการตำรวจ • บริหารกิจการยุติธรรม

หลังจากที่เราได้ทราบ “เขต” ในฐานะราชการส่วนภูมิภาคไปแล้ว ในส่วนต่อไปจะเป็นการพิจารณาถึง เขตในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เขตในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารงานของท้องถิ่นในประเทศสวีเดนนั้น จะไม่มีแนวคิดในการแยกเป็นฝ่ายสภาและผู้บริหารเหมือนดังเช่นในหลายประเทศ แต่ทว่าจะมีโครงสร้างการบริหารงานในลักษณะของคณะกรรมการ (Committee Form) โดยในส่วนของเขต ในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีองค์กรสภาเขต (County Council) ทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยและสั่งการสูงสุด[19] โดยสภาเขตมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ตามวาระของรัฐสภา การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตจะใช้วิธีการเลือกจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง (Party List) (อย่างไรก็ตามเมื่อปี ค.ศ. 1994 ได้เริ่มมีการทดลองใช้การเลือกตั้งในรูปแบบใหม่ ซึ่งเป็นแบบเลือกรายบุคคลในระดับเทศบาล 7 แห่ง)

สภาเขตถือได้ว่าเป็นกลไกหลักที่สำคัญในการตัดสินใจประเด็นปัญหาสำคัญ ๆ ของเขต ซึ่งสิ่งเหล่านั้นได้แก่

- เป้าหมายและแนวทางในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ
- งบประมาณ การจัดเก็บภาษี และปัญหาอื่น ๆทางด้านการคลังที่สำคัญ

[19] Gustafsson, A. , “The Changing Local Government and Politics of Sweden” in Batley, R. and Stoker, G. Local Government in Europe: Trends and Development. (London : Macmillan, 1991), p. 183.

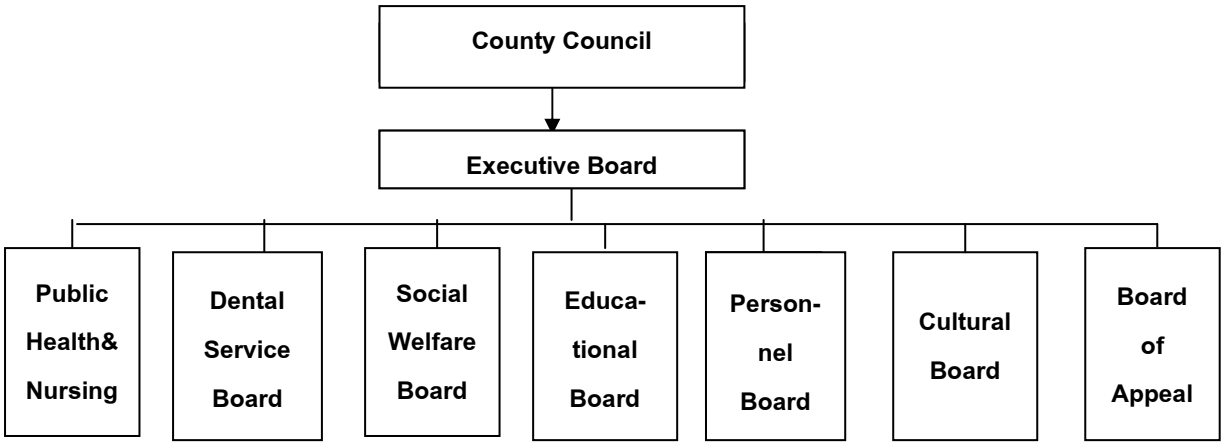
- การจัดองค์กรและกระบวนการการทำงานของคณะกรรมการต่างๆ
- การเลือกตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ
- การเลือกตั้งผู้ตรวจสอบและอนุกรรมการ
- การกำหนดฐานค่าตอบแทนของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง และ
- การจัดทำรายงานประจำปี

นอกจากนั้น แต่ละเขตยังกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหาร (County Council Executive Board or Committee) เป็นอีกกลไกหนึ่งที่ทำหน้าที่ในการช่วยบริหารงานของเขต โดยที่คณะกรรมการบริหารนี้จะมาจากการเลือกตั้งของสภาท้องถิ่นอีกทีหนึ่ง ซึ่งถือเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม ดังนั้นจึงเท่ากับว่าคณะกรรมการบริหารนี้ต้องทำหน้าที่โดยรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่นนั่นเอง นอกเหนือจากคณะกรรมการบริหารแล้ว ยังมีคณะกรรมการพิเศษด้านต่างๆ อีกเป็นจำนวนมาก เช่น คณะกรรมการด้านสาธารณสุข คณะกรรมการสวัสดิการสังคม คณะกรรมการการศึกษา คณะกรรมการบริหารงานบุคคล เป็นต้น ซึ่งบางคณะกรรมการต้องเกิดขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่คณะกรรมการบางคณะเกิดขึ้นตามดำริของท้องถิ่นเอง ตามปกติแล้วแต่ละเขตจะมีคณะกรรมการพิเศษประมาณ 5-6 คณะหรือในกรณีของเขตที่มีมากที่สุดก็อาจจะมีคณะกรรมการพิเศษมากถึง 13 คณะ และแต่ละคณะกรรมการพิเศษจะประกอบด้วยสมาชิกประมาณ 11-17 คน โดยมีประธาน (Chairman) 1 คน ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ารับผิดชอบสูงสุด โดยคณะกรรมการนี้จะมีหน้าที่ดังนี้คือ

- ตัดสินใจในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ
- ตัดสินใจในปัญหาที่ได้รับมอบหมายจากสภา (assembly)
- จัดเตรียมข้อมูลต่างๆสำหรับสภา รวมถึงรับผิดชอบในการทำให้การตัดสินใจของสภาเป็นผลในทางปฏิบัติ
- รายงานต่อสภาถึงมาตรการที่คณะกรรมการนำมาใช้เพื่อให้การตัดสินใจของสภานั้นเกิดผลในทางปฏิบัติ

จากโครงสร้างการบริหารงานภายในของเขต (County) สามารถพิจารณาได้ดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 3.11 แสดงโครงสร้างการบริหารภายในเขตของประเทศสวีเดน ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



เนื่องด้วยเขตของสวีเดนมี 2 ฐานะ จึงทำให้หน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนแตกต่างกันออกไปด้วย ซึ่งผู้วิจัยสามารถสรุปได้เป็นตารางเปรียบเทียบดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.6 แสดงการเปรียบเทียบระหว่างอำนาจหน้าที่ของเขต ในฐานะราชการส่วนภูมิภาคและในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสวีเดน

อำนาจหน้าที่	
เขต ในฐานะราชการส่วนภูมิภาค	**เขต ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**
• การจัดทำแผนพัฒนาเขต • ประสานหน่วยงานต่าง ๆของรัฐบาลกลางภายในเขต • เป็นตัวแทนสำนักงานของรัฐบาลกลาง • เป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น • บริหารกิจการตำรวจ • บริหารกิจการยุติธรรม	• บรรเทาสาธารณภัย • การสาธารณสุขและโรงพยาบาลขนาดใหญ่ • พิพิธภัณฑ์ ห้องสมุดและหอศิลป์ • การเกษตร ป่าไม้และประมง • การท่องเที่ยว

จากตาราง เห็นได้ว่า เขตในฐานะราชการส่วนภูมิภาคจะไม่เน้นการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน แต่จะเป็นงานโครงสร้างในภาพรวมและงานที่เกี่ยวกับความมั่นคงซึ่งทำงานร่วมกับรัฐบาลกลางเท่านั้น ในขณะที่งานของเขตในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะ

เป็นงานที่เกี่ยวกับการให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง และมีขอบเขตงานที่เฉพาะเจาะจงมากกว่า[20]

3.4.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชส่วนภูมิภาค ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาถึงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศสวีเดนทำให้เห็นได้ว่าการบริหารราชการแผ่นดินของสวีเดนนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ นั่นคือ ในระดับรัฐบาลกลาง ในระดับภูมิภาค และในระดับท้องถิ่น โดยกลไกการบริหารงานที่ถือได้ว่าเป็นราชการส่วนภูมิภาคของสวีเดนก็คือองค์กรในระดับเขต ทั้งนี้เพราะในแต่ละเขตจะมีผู้ว่าราชการเขต (Governor) ที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลาง รวมถึงคณะกรรมการบริหาร (Administrative Board) ที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลกลางตามข้อเสนอของสภาเขต (County Council) โดยที่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเขตในฐานะที่เป็นตัวแทนแห่งรัฐหรือที่อาจเรียกว่าภูมิภาคนี้ ก็จะแยกออกจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเขตที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี ในความเป็นจริงต้องยอมรับว่าลักษณะของการบริหารราชการแผ่นดินที่มีราชการส่วนภูมิภาคแทรกอยู่ตรงกลางเช่นนี้ มิได้ทำให้รัฐในส่วนกลางสามารถเข้ามามีบทบาทและครอบงำราชการส่วนท้องถิ่นให้มีความอ่อนแอเหมือนในบางประเทศที่มีราชการส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด ทั้งนี้ด้วยลักษณะเฉพาะบางประการกลับทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในส่วนกลางและท้องถิ่นมีดุลยภาพ หรืออาจเรียกได้ว่ามีความเป็นอิสระ (Autonomy) ซึ่งลักษณะเฉพาะบางประการเหล่านั้นได้แก่

ประการแรก โดยกฎหมายของประเทศสวีเดนเอง มิได้กำหนดห้ามให้สมาชิกสภาท้องถิ่นดำรงตำแหน่งอื่นในภาครัฐซึ่งรวมถึงการเป็นสมาชิกรัฐสภาด้วย ดังนั้นจึงส่งผลให้ในทางปฏิบัติแล้ว สมาชิกสภาท้องถิ่นมักดำรงตำแหน่งหลายตำแหน่งในเวลาเดียวกัน เช่น บางครั้งสมาชิกสภาเทศบาลอาจดำรงตำแหน่งทั้งกรรมการบริหารของเทศบาล ผู้อำนวยการบริหารของบรรษัทการเคหะของท้องถิ่น สมาชิกสภาเขต และกรรมาธิการการเคหะในระดับรัฐบาลได้ในเวลาเดียวกัน ซึ่งโดยสถิติแล้วบ่งชี้ว่าโดยทั่วไปแล้ว ร้อยละ 80 ของสมาชิกรัฐสภาจะดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วยในเวลาเดียวกัน

ซึ่งลักษณะที่เป็นอยู่เช่นนี้ จึงทำให้รูปแบบของความสัมพันธ์ และช่องทางของการติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐในส่วนกลางและท้องถิ่น มิได้มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ทางเดียวในทางกลับกันลักษณะเช่นนี้จึงทำให้ความสัมพันธ์มีทั้งในลักษณะจากทั้งระดับบนสู่ระดับล่าง

[20] Swedish Institute , “Local Government in Sweden” in Fact Sheets on Sweden (Classification : FS 52 t, 1999), p.240.

และจากระดับล่างขึ้นสู่ระดับบนได้เช่นเดียวกัน และทำให้ในบ่อยครั้งที่ประเด็นปัญหาของท้องถิ่นจะได้รับการนำเข้ามาถกเถียงและปรึกษาหารือกันในระดับรัฐบาล

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดกิจกรรมและให้บริการสาธารณะต่างๆของท้องถิ่นของประเทศสวีเดนแล้ว ยิ่งจะเห็นว่าท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ ทั้งนี้เพราะโดยระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับราชการส่วนท้องถิ่นนั้น มีลักษณะที่เรียกว่า "General Competence" ซึ่งหมายความว่าราชการส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะจัดและดำเนินกิจกรรมสาธารณะใดๆก็ได้ หากว่าสิ่งเหล่านั้นเป็นไปตามความประสงค์ของประชาชนในท้องถิ่น กับทั้งไม่ได้ขัดต่อกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเท่ากับว่าท้องถิ่นย่อมมีขอบเขตและอำนาจหน้าที่ซึ่งไม่จำกัด และไม่ตายตัวขึ้นอยู่กับแต่ละท้องถิ่นเอง และในกรณีที่เกิดข้อพิพาทหรือความไม่พึงพอใจในการจัดบริการของท้องถิ่น ประชาชนสามารถร้องเรียนถึงปัญหาเหล่านั้นต่อศาลปกครองของรัฐบาลกลาง (State Administrative Court) ให้เป็นผู้ตัดสินปัญหานั้นๆได้

3.4.4 ข้อสังเกตของผู้วิจัยเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในสวีเดน

หลังจากที่ได้ศึกษาถึงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในสวีเดนไปแล้ว ผู้วิจัยพบข้อสังเกตในบางประการดังนี้ ประการที่หนึ่ง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในสวีเดนมีเพียงระดับเดียวคือ เขต (County) ซึ่งถือเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับล่าง (Lower Tier) โดยที่ไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับภาค แบบกรณีของอังกฤษ ฝรั่งเศส หรือของประเทศไทยแต่อย่างใด ดังนั้นจึงอาจทำให้ความสัมพันธ์กันระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (เขต) มีความไม่ชัดเจนมากนัก เพราะเหนือกว่าระดับเขตขึ้นไปก็คือ การปกครองโดยรัฐบาลกลางเลย

ในประการต่อมา การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของสวีเดนเกิดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการเชื่อมประสานและกำกับดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ดังนั้นขนาดของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงมีขนาดเล็ก มีโครงสร้างไม่ซับซ้อนและไม่มีบทบาทในการบริการสาธารณะมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับเขตในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเทศบาล

อาจกล่าวได้ว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคตของสวีเดน จะยังคงมีอยู่ต่อไป แต่บทบาทของการบริหารราชการดังกล่าวจะไม่เด่นชัดมากนัก และอาจมีสถานะที่เปิดกว้างมากขึ้นจนกระทั่งอาจเปลี่ยนที่มาของผู้ว่าราชการเขตให้มาจากการเลือกตั้งก็ว่าได้ เพราะแรงกดดันให้มีการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารประเทศของสหภาพยุโรปต้องการให้ประเทศสมาชิกมีระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มาจากตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง[21]

[21] Stromberg, L. and Enger, T., "Sweden" in Albaek, E. et. al. Nordic Local Government. (Helsinki : The Association of Finnish Local Authorities, 1996), p. 240.

3.5 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศญี่ปุ่น

3.5.1 โครงสร้างภายนอกของการบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาถึงการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่นนั้น จะเห็นได้ว่าโดยกฎหมายแล้ว การบริหารราชการแผ่นดินของปะเทศญี่ปุ่นสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ ซึ่งโครงสร้างทั้ง 3 ระดับนั้นได้แก่ รัฐบาลกลาง (Central Government) และราชการส่วนท้องถิ่นอีก 2 ระดับ คือ จังหวัด (Prefecture) และเทศบาล (Municipality)[22] โดยที่กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น (The Local Autonomy Law) ได้กำหนดให้ทั้งจังหวัด และเทศบาลนั้นเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบปกติ (Ordinary Local Public Entities) นอกจากนั้นแล้ว ราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นยังคงมีองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (Special Local Public Entities) อีกด้วย โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเหล่านั้นได้แก่ Special Wards, Cooperatives of Local Public Entities, Local Development Corporations, and Property Wards[23]

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของญี่ปุ่นก็มิได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด ดั้งนั้น การศึกษาถึงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในญี่ปุ่นจึงไม่มีรูปแบบที่เป็นทางการ (หรือในความหมายอย่างกว้าง) โดยมีลักษณะเป็นการรวมกลุ่มกันของ หน่วยงานราชการส่วนกลางที่ไปตั้งสำนักงานอยู่ในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศของญี่ปุ่น และเรียกการรวมตัวเหล่านั้นว่า “ภูมิภาค”

การศึกษาถึงภูมิภาคในญี่ปุ่น เราจำเป็นต้องทำความเข้าใจกับแนวคิดใน 2 ประการ คือ แนวคิดว่าด้วยส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับที่รองลงไปจากศูนย์กลาง (The Principle of Subsidiarity) และแนวคิดว่าด้วยสังคมเครือข่ายกับการทำงานของภาครัฐ (Networking and Public Affairs) เพราะแนวคิดทั้ง 2 นี้มีส่วนสำคัญที่ทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในญี่ปุ่นเกิดขึ้น โดยเฉพาะยิ่งการทำงานเชิงเครือข่ายระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรธุรกิจ สมาคมธุรกิจ NGOs และภาคประชาชน ที่มีเครือข่ายส่งเสริมให้เกิดการร่วมมือระหว่างพื้นที่ในจังหวัดต่างๆ จนเกิดเป็น “ภูมิภาค” ทั้ง 8 ของญี่ปุ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หากไม่มีการร่วมมือกันระหว่างเครือข่ายต่างๆ ข้างต้นแล้ว “ภูมิภาค” ในความหมายของเขตการปกครองหรือการบริหารราชการก็จะเกิดขึ้นไม่ได้เช่นกัน

แนวคิดว่าด้วยส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับที่รองลงไปจากศูนย์กลาง (The Principle of Subsidiarity) กล่าวได้ว่าเป็นแนวคิดพื้นฐานในการ

---

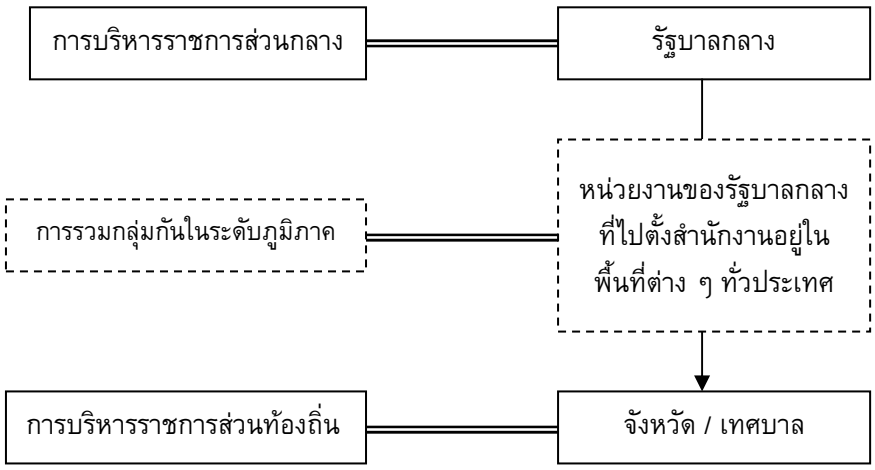
[22] Norton, A , International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies (Hants : Edward Elgar 1994), p.462.

[23] Yousuke, The Local Administration in Japan, 1997, p.6.

สร้างโครงสร้างในการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศญี่ปุ่นเลยก็ว่าได้ จากหลักการดังกล่าวนี้ เองที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นมีความเป็นอิสระค่อนข้างสูง และดำเนินกิจการสาธารณะเองเกือบทุกเรื่องในขอบเขตที่กว้างขวางมาก แม้กระทั่งการจัดการสาธารณะในระดับใหญ่ๆ เช่น การสร้างสนามบิน เป็นต้น และด้วยหลักการนี้อีกเช่นกัน เมื่อผสมผสานกับแนวคิดว่าด้วยสังคมเครือข่ายแล้ว จึงทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในญี่ปุ่นเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นทางการ เหมือนอย่างในประเทศอื่นที่ทำการศึกษามา ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นนี้เป็นจุดแข็งที่สำคัญของระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศญี่ปุ่น

เพื่อให้เกิดความชัดเจน ผู้วิจัยสามารถสร้างแผนภาพโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในญี่ปุ่นได้ดังนี้

แผนภาพที่ 3.12 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในญี่ปุ่น



จากแผนภาพ เห็นได้ว่า การบริหารราชการของญี่ปุ่นมีเพียง 2 ส่วนเท่านั้น ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง และ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในขณะเดียวกันก็มีการรวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการของหน่วยงานของรัฐบาลกลางในระดับภูมิภาคที่ไปตั้งอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศจนเกิดความสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงานขึ้น ซึ่งหากเรานำความหมายของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างกว้างตามที่อธิบายไปแล้วข้างต้น ก็จะเห็นได้ว่า ญี่ปุ่นก็มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างไม่เป็นทางการด้วยเช่นกัน

3.5.2 โครงสร้างภายในของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ในการพิจารณาถึงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของญี่ปุ่นนั้น เราพบว่าภูมิภาคของญี่ปุ่นมีการรวมตัวกันอย่างหลวม รวมทั้งสิ้น 8 ภูมิภาค ได้แก่[24]

- Hokkaido Region
- Tohoku Region
- Kanto Region
- Chubu Region
- Kinki Region
- Chugoko Region
- Shikoku Region
- Kyushu Region

โดยในแต่ละภูมิภาคต่างมีลักษณะแตกต่างกันออกตามลักษณะภูมิประเทศ ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ความเป็นจริงแล้ว การรวมตัวกันขึ้นเป็นภูมิภาคของญี่ปุ่นมิได้มีวัตถุประสงค์ในการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด หากแต่มีขึ้นเพื่อการรวมกลุ่มและจัดความสัมพันธ์ของจังหวัดที่มีลักษณะทางภูมิประเทศใกล้เคียงกันเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การจัดความสัมพันธ์กันขึ้นในลักษณะดังกล่าว ก็มิอาจปฏิเสธการรวมกลุ่มของหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ ของญี่ปุ่นได้แต่อย่างใด เพราะหน่วยงานสาขาของรัฐบาลกลางเหล่านี้ต่างต้องทำงานร่วมกับจังหวัดต่างๆ ในญี่ปุ่นและรวมถึงจัดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเขตพื้นที่ของจังหวัดร่วมกัน และในบางประการอาจต้องเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รวบรวม ประสานงานและแผนพัฒนา รวมถึงการกำหนดยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดร่วมกัน จึงทำให้เกิดภูมิภาคในการปกครองขึ้นโดยปริยาย

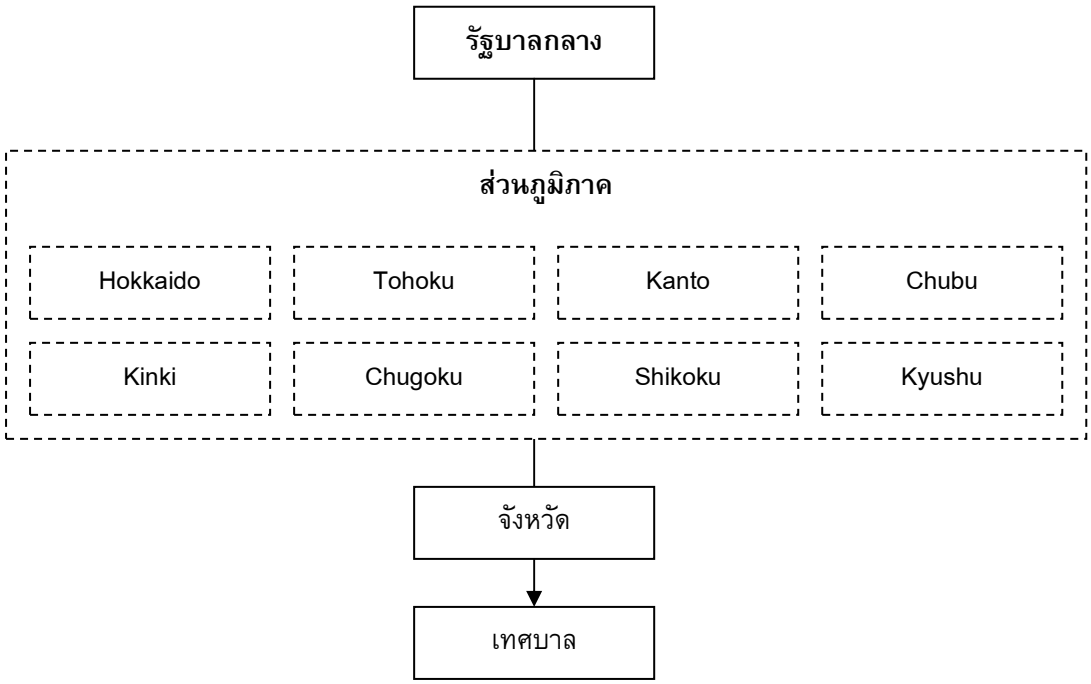
กล่าวได้ว่า อำนาจหน้าที่ของภูมิภาคของญี่ปุ่นไม่ชัดเจนมากนัก เพราะแต่ละภูมิภาคไม่มีการกำหนดโครงสร้างอย่างเป็นทางการโดยผลของกฎหมาย แต่เป็นความร่วมมือกันเองระหว่างหน่วยงานสาขาของรัฐบาลกลาง

ขอบเขตของความร่วมมือกันในภูมิภาคต่างๆ ของญี่ปุ่นระยะหลัง มีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะยิ่งความร่วมมือกันในการจัดกลุ่มยุทธศาสตร์ในการพัฒนากลุ่มจังหวัด เช่น การรวมกลุ่มจังหวัดทางภาคใต้ของญี่ปุ่น (Kyushu Region) ได้กำหนดยุทธศาสตร์ของภูมิภาคตนเองให้เป็นภูมิภาคแห่งการท่องเที่ยว เช่น ในจังหวัดของ Okinawa เป็นต้น

[24] www.sg.emb-japan.go.jp/JapanAccess/regions.htm

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการศึกษาถึงภูมิภาคของญี่ปุ่น ผู้วิจัยสามารถสรุปส่วนภูมิภาคของญี่ปุ่นได้ดังแผนภาพดังนี้

แผนภาพที่ 3.13 แสดงส่วนภูมิภาคของประเทศญี่ปุ่น



ตารางที่ 3.7 แสดงยุทธศาสตร์ของภูมิภาคในประเทศญี่ปุ่น[25]

ภูมิภาค	ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด(ภาค)
Hokkaido Region	- ส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยเฉพาะการท่องเที่ยวในฤดูหนาว - สนับสนุนการประมงการป่าไม้ และการเกษตร - ส่งเสริมอุตสาหกรรมป่าไม้ กระดาษและการผลิตอาหาร
Tohoku Region	- ส่งเสริมเกษตรกรรม โดยเฉพาะการปลูกข้าว - สนับสนุนการประมงการป่าไม้ - ส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิตไฟฟ้า เคมีภัณฑ์ ซีเมนต์และปิโตรเลียม
Kanto Region	- ส่งเสริมการเป็นศูนย์กลางทางการค้า การลงทุนและภาคธุรกิจ - สนับสนุนการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ - เป็นศูนย์กลางของวัฒนธรรม การบันเทิงและการท่องเที่ยว
Chubu Region	- แหล่งเกษตรกรรมหลากหลายชนิด เช่น ข้าว ใบชา ส้ม สตรอเบอรี่ องุ่น เป็นต้น - ส่งเสริมอุตสาหกรรมการเกษตรและการเกษตรแปรรูป
Kinki Region	- สนับสนุนการท่องเที่ยว - ส่งเสริมธุรกิจการค้า การลงทุน - ส่งเสริมศิลปะ วัฒนธรรม - ศูนย์กลางอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เช่น การผลิตเหล็ก เครื่องจักรกล เคมีภัณฑ์
Chugoko Region	- สนับสนุน ส่งเสริมอุตสาหกรรมการค้าและการลงทุน - ส่งเสริมการท่องเที่ยว
Shikoku Region	- ส่งเสริมอุตสาหกรรมใหม่ อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ - ส่งเสริมการเกษตรแบบผสมผสาน
Kyushu Region	- สนับสนุนการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ - สนับสนุนการท่องเที่ยว

[25] www.sg.emb-japan.go.jp/JapanAccess/regions.htm

3.5.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชส่วนภูมิภาค ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

กล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะสายการบังคับบัญชากันมากเสียกว่าการมอบอำนาจหรือโอนอำนาจ เนื่องจากการบริหารราชส่วนภูมิภาคในญี่ปุ่นเป็น “สาขา” โดยตรงของรัฐบาล มิได้เป็นการมอบอำนาจให้ หน่วยงานเหล่านั้นกระทำการแทนแต่อย่างใด หากแต่เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลกลางโดยตรง โดยผ่านสาขาเหล่านั้นของตน

อย่างไรก็ตาม “สาขา” เหล่านั้นของรัฐบาลกลาง ก็สร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันจนก่อให้เกิดขึ้นเป็น “ภูมิภาค” ขึ้น แต่เป็นภูมิภาคใน “จิตนาการ” หรือ “ไม่เป็นทางการ” ของหน่วยงานสาขาเหล่านั้น ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานสาขาของรัฐบาลกลางภายในภูมิภาคนั้นๆ ดูเหมือนจะมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นมากกว่าความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานสาขาของรัฐบาลกลางข้ามภูมิภาคกัน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นไปตามหลักธรรมชาติของการร่วมมือกันของหน่วยการปกครองอยู่แล้ว

หากพิจารณาถึงความสัมพันธ์กันระหว่าง “สาขา” ของหน่วยราชการในภูมิภาคด้วยกันแล้ว พบว่า การรวมตัวกันของสาขาเหล่านั้น เป็นการรวมตัวกันอย่างหลวม ยังไม่มีการแบ่งหน้าที่ในการร่วมมือกันอย่างชัดเจนนัก และการร่วมมือที่ชัดเจนที่สุดของภูมิภาคในญี่ปุ่นก็คือ การสร้างยุทธศาสตร์ของภาคร่วมกันเพื่อกำหนดทิศทางในการพัฒนาภาค อย่างไรก็ตาม การสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคดังกล่าว มิได้เกิดแต่เฉพาะความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานสาขาของรัฐเท่านั้น หากแต่เป็นความร่วมมือกันระหว่างภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาคมธุรกิจ สมาคมหอการค้า ตลอดจนภาคสังคมต่างๆ ดังนั้น ภูมิภาคของญี่ปุ่นจึงเกิดขึ้นบนเครือข่ายความร่วมมือกัน (Networking) อย่างแท้จริง ซึ่งเป็นไปตามแนวความคิดเรื่องสังคมเครือข่ายกับการทำงานของภาครัฐ (Networking and Public Affairs) ส่งผลให้การทำงานขององค์กรภาครัฐมีประสิทธิภาพและเกิดการมีส่วนร่วมจากผู้ที่ได้รับบริการ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นประสบความสำเร็จอย่างมาก

หากการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ในเชิงของอำนาจหน้าที่แล้วพบว่า ราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นจะมีภารกิจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่กว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเปรียบเทียบกับประเทศในยุโรป เช่น ประเทศอังกฤษ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าขอบเขตภารกิจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นนั้นรวมไปถึง โรงพยาบาล การประกันสังคม สาธารณูปโภคขนาดใหญ่ เช่น การประปา การไฟฟ้า เป็นต้น[26] ในขณะที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะออกมาในลักษณะการกำหนดแผนการพัฒนา หรือการสร้างเครือข่ายกันภายใน

[26] Development Administration Group, School of Public Policy, The University of Birmingham, Other People’s Local Government. (London : LGMB, 1996), p.48.

และระหว่างภูมิภาคมากกว่าการจัดบริการสาธารณะ อีกทั้งกฎหมายยังไม่ได้รองรับการกระทำดังกล่าวของภูมิภาคด้วย

3.5.4 ข้อสังเกตของผู้วิจัยเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในญี่ปุ่น

หลังจากที่ได้ศึกษาถึงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในความหมายอย่างกว้างไปแล้ว ผู้วิจัยพบข้อสังเกตในบางประการ ดังต่อไปนี้ *ประการแรก* การบริหารราชส่วนภูมิภาคในญี่ปุ่นเป็นการ บริหารราชการอย่างไม่เป็นทางการ (Informal) เกิดจากการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ ระหว่างหน่วยงาน “สาขา” ของการบริหารราชการส่วนกลาง ผิดกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศไทย ฝรั่งเศส หรือแม้แต่ส่วนภูมิภาคในประเทศอังกฤษก็ตาม

ข้อสังเกตใน*ประการที่สอง* คือ ปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้การบริหารราชการส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่นของญี่ปุ่นประสบความสำเร็จ ก็คือ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกันระหว่างหน่วยราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ แม้แต่ภาคสังคมและองค์กรธุรกิจ และจะเห็นได้อย่างชัดเจนมากในเรื่องของความร่วมมือกันของเครือข่ายจนเกิดเป็นส่วน “ภูมิภาค” นอกจากนี้ องค์กรภาครัฐของญี่ปุ่นยังมีความร่วมมือกันสูง ตลอดจนในบางครั้งมีการแข่งขันกันในการให้บริการสาธารณะอย่างมีเหตุผล ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าสนใจและอาจจะนำหลักการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้กับระบบการบริหารราชการของไทย

3.6 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย

3.6.1. โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย

การพิจารณาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในที่นี้ เป็นการพิจารณาองค์กรการบริหารราชการนอกเขตเมืองหลวงทั้งในทางนิติศาสตร์ ซึ่งเป็นการพิจารณาองค์กรการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามที่กฎหมายการบริหารราชการแผ่นดินบัญญัติไว้ และการพิจารณาในทางรัฐศาสตร์ ซึ่งมุ่งเน้นพิจารณาการกระจายตัวขององค์กรการปกครอง การแบ่งอำนาจหน้าที่ทางการปกครองและอำนาจการบริการสาธารณะ[27]

กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ การพิจารณาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยยึดตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ อาจเรียกได้ว่าเป็นการพิจารณาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในความหมายแคบ ส่วนการบริหารราชการนอกเขตเมืองหลวง โดยมีคณะผู้แทนราชการส่วนกลางจำนวนหนึ่งออกไปปฏิบัติงาน

[27] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “ความสัมพันธ์รัฐกับท้องถิ่น และโครงสร้างรัฐส่วนตรงกลาง : การศึกษาราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยและรัฐเดี่ยวบางประเทศ” รัฐศาสตร์สาร (24: พิเศษ), 2546, หน้า 145.

ประจำพื้นที่ต่าง ๆ ในภูมิภาคนั้น อาจเรียกได้ว่าเป็นระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในความหมายกว้าง หรือเป็นแบบไม่เป็นทางการ

1) ภูมิหลังระบบบริหารราชการแผ่นดิน

สำหรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย หากพิจารณาคำว่า “การบริหารราชการส่วนภูมิภาค” ในความหมายกว้าง ซึ่งหมายถึงระบบการบริหารราชการนอกศูนย์กลาง (Sub-national government) โดยส่วนกลางมีการแบ่งอำนาจในการบริหารงานบางส่วนให้แก่ข้าราชการจากส่วนกลางที่ส่งไปบริหารราชการในพื้นที่ต่าง ๆ โดยมิได้มีการตรากฎหมายบริหารราชการแผ่นดินกำหนดให้มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการแล้ว[28] กล่าวได้ว่า โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย เริ่มปรากฏอย่างชัดเจนภายหลังการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ในปี พ.ศ.2435 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีความสำคัญยิ่งต่อการก่อร่างสร้างตัวของรัฐไทยสมัยใหม่

กล่าวคือ การปฏิรูปการปกครองที่เกิดขึ้นนี้ เป็นการปรับกลไกรัฐในการบริหารราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในลักษณะของการขยายขอบวงอำนาจของศูนย์กลางไปยังภูมิภาค เพื่อให้กลไกรัฐอยู่ภายใต้อำนาจทางการเมืองขององค์พระมหากษัตริย์อย่างสมบูรณ์ ในการที่พระองค์จะสามารถใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาให้คุณให้โทษแก่บรรดาข้าราชการทุกระดับในการบริหารราชการแผ่นดิน[29] ต่างจากจารีตการปกครองแบบเก่าที่บริหารราชการแผ่นดินด้วยระบบจตุสดมภ์ (เวียง วัง คลัง นา) และมีอัครมหาเสนาบดี ได้แก่ สมุหนายก มีอำนาจดูแลพื้นที่ฝ่ายเหนือ รับผิดชอบเกี่ยวกับพลเรือน และสมุหกลาโหม มีอำนาจดูแลพื้นที่ฝ่ายใต้และรับผิดชอบกำลังทหารทั้งหมด

การจัดแบ่งเขตพื้นที่การปกครองในช่วงก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 เป็นการปกครองพื้นที่ในระบบหัวเมือง โดยใช้วิธีการส่งคนจากราชธานี หรือแต่งตั้งผู้มีอำนาจอิทธิพลในหัวเมืองนั้นเป็นผู้ปกครองหรือเจ้าเมือง มีฐานะเป็น “เมืองพระยามหานคร” สืบทอดตำแหน่งโดยการสืบตระกูลหรือที่เรียกว่า “กินเมือง” ส่วนเมืองประเทศราชที่ขึ้นต่อราชธานีกษัตริย์หรือผู้ปกครองเดิมมีอำนาจในการปกครองอย่างอิสระ โดยต้องส่งราชบรรณาการมาถวายตามกำหนดเพื่อแสดงการสวามิภักดิ์ต่อราชธานีเท่านั้น แต่เมื่อใดที่ส่วนกลางอ่อนแอใน

[28] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต,หน้า 73.

[29] ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรุงเทพฯ : โครงการเผยแพร่งานวิจัย ฝ่ายวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2535, หน้า 49-52.

ยามที่ศัตรูเข้ามารุกราน เมืองพระยามหานครและเมืองประเทศราชก็พร้อมที่จะแยกออกไปตั้งตัวเป็นอิสระจากราชธานี[30]

ลักษณะการปกครองในแบบจารีตดั้งเดิมดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงสภาพการปกครองที่ยังหาขอบเขตการปกครองประเทศที่ชัดเจนแน่นอนไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ การจัดระเบียบการบริหารปกครองหัวเมือง จึงเป็นเป้าประสงค์หลักสำคัญประการหนึ่งในการปฏิรูปการปกครองในปี พ.ศ.2435 ดังแสดงให้เห็นในพระบรมราโชบายที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมอบแก่กระทรวงมหาดไทย อันเป็นพระราชประสงค์ในการปรับปรุงระบบการปกครองแผ่นดินด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้[31]

ประการแรก การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองแบบประเทศราชาธิราช (Empire) มาเป็นการปกครองประเทศแบบราชอาณาจักร (Kingdom) โดยการยุบหัวเมืองประเทศราช ให้มารวมเป็นหัวเมืองในราชอาณาจักร เพื่อเสริมสร้างความเป็นเอกภาพและความมั่นคง และขจัดปัญหาความแตกแยกของชนชาติต่าง ๆ ภายในราชอาณาจักรให้หมดสิ้นไป

ประการที่สอง การรวมศูนย์อำนาจบังคับบัญชาปกครองหัวเมือง (Centralization) ให้มาอยู่ที่กระทรวงมหาดไทยแต่เพียงกระทรวงเดียว เพื่อจัดระเบียบการปกครองพื้นที่นอกเขตเมืองหลวงอย่างเบ็ดเสร็จและมีเอกภาพ รวมถึงสร้างระเบียบแบบแผนและมาตรฐานเดียวกันในการบริหารราชการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างระบบบริหารราชการที่มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command)

ประการที่สาม การใช้ระบบการปกครองส่วนภูมิภาคแบบมัธยานุภาค (Administrative Deconcentration) หรือการปกครองที่ส่วนกลางส่งผู้แทนไปประจำยังเขตภูมิภาค (Field Offices) เพื่อรวมอำนาจการบริหารราชการ โดยอำนาจการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคขึ้นตรงต่ออำนาจการตัดสินใจของส่วนกลางตามลำดับชั้น สำหรับการจัดตั้งส่วนราชการในภูมิภาคนี้ ทรงเลือกใช้ระบบมณฑลเทศาภิบาล ในการปกครองพื้นที่ภูมิภาคของประเทศ ตามแบบแผนการปกครองที่อังกฤษใช้ในประเทศพม่าและมลายูในขณะนั้น

นอกจากเป้าหมายในการปรับปรุงระบบการปกครองประเทศแล้ว การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ยังดำเนินไปโดยมุ่งปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินในเวลาเดียวกันอีกด้วย โดยเฉพาะระบบการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งกระจัดกระจายไปอยู่ตามกรมต่าง ๆ เมื่อปราศจากกลไกหลักในการจัดเก็บรายได้ของแผ่นดิน จึงส่งผลให้อำนาจรัฐมีความอ่อนแอเนื่องจากขาดรายได้ที่จะนำไปใช้ในการบริหารราชการทั้งในศูนย์กลางและการควบคุมหัวเมืองรอบนอก นอกจากนี้ การที่อำนาจในการควบคุมกรมสำคัญ ๆ ยังคงอยู่ในการควบคุมของ

---

[30] โปรดดู เตช บุญนาค. ภรณี กาญจนัษฐิติ,แปล, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม พ.ศ. 2435 – 2458 กระทรวงมหาดไทยสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), 2532, หน้า 251-55.

[31] จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์), 2527, หน้า 81-83.

เสนาบดีในอาณัติของผู้สำเร็จราชการแผ่นดินเดิม (เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์) ก็ส่งผลให้ผลประโยชน์ต่างๆ ตกอยู่กับขุนนางแทนที่จะเข้าสู่ท้องพระคลัง[32]

หากพิจารณาโดยภาพรวม จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้นำไปสู่การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของสยามในสาระสำคัญ 2 ด้าน ได้แก่

ด้านที่ 1 การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนกลาง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปฏิรูปการบริหารราชการที่เมืองหลวง โดยการยกเลิกระบบบริหารราชการในระบบจตุสดมภ์และการปกครองในระบบกรมแบบเดิม แล้วจัดระบบบริหารราชการกระทรวงแบบใหม่ที่มีความทันสมัยอย่างตะวันตก[33] เนื่องจากระบบกรมแบบเดิม เป็นหน่วยการบริหารราชการที่ไม่มีการแบ่งขอบเขตหน้าที่กันอย่างชัดเจน แต่ละกรมทำหน้าหลักคล้ายกัน นั่นคือ การควบคุมแรงงาน การเก็บภาษี การฝึกช่างการฝึกกำลังทหาร และการพิพากษาคดีความ สภาพดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพในระบบบริหารราชการ ไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บรายได้ การขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ความสิ้นเปลืองเจ้าหน้าที่และค่าใช้จ่าย และการทำงานซ้ำซ้อนกัน ซึ่งทำให้การบริหารราชการไม่สามารถอำนวยประโยชน์อย่างสอดคล้องกับสภาพบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปได้[34]

ในปี พ.ศ.2435 จึงมีการประกาศตั้งกระทรวงขึ้นใหม่ 12 กระทรวงตามแบบตะวันตก แต่ละกระทรวงเป็นหน่วยบริหารราชการที่มีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชา โดยเสนาบดีแต่ละกระทรวงได้รับการจัดสรรอำนาจและภารกิจหน้าที่เฉพาะเป็นของตนเอง ดังต่อไปนี้ [35]

1) กระทรวงมหาดไทย บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองลาว

2) กระทรวงกลาโหม บังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ ฝ่ายตะวันตก ตะวันออก เมืองมลายู

3) กระทรวงการต่างประเทศ ว่าการกิจการต่างประเทศ

4) กระทรวงวัง ว่าการในพระราชวังและกรมเกี่ยวกับราชการในพระองค์

5) กระทรวงเมือง หรือกระทรวงนครบาล รักษาความสงบเรียบร้อยและการบัญชีคน

6) กระทรวงเกษตราธิการ ว่าการด้านการเกษตร การป่าไม้และเหมืองแร่

7) กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ว่าการด้านภาษีอากร และเงินแผ่นดิน

8) กระทรวงยุติธรรม บังคับบัญชาศาลแพ่ง อาญา นครบาล อุธรณ์ทั้งหมด

9) กระทรวงยุทธนาธิการ ตรวจตราจัดการกรมทหารบก ทหารเรือ

---

[32] วรเดช จันทรศร, สู่ 100 ปี ของการปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), 2534, หน้า 4.

[33] จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 75.

[34] ชัยอนันต์ สมุทวณิช และขัตติยา กรรณสูต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ.2417 – 2477) (กรุงเทพฯ : สถาบันสยามศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย), 2532 หน้า 72-99.

[35] จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 76 -77.

10) กระทรวงธรรมการ ว่าการในเรื่องเกี่ยวกับพระสงฆ์ และบังคับบัญชาโรงเรียนและโรงพยาบาลทั่วราชอาณาจักร

11) กระทรวงโยธาธิการ ตรวจการก่อสร้างถนน ขุดคลอง และการช่างทั่วไป

12) กระทรวงมุรธาธิการ รักษาพระราชลัญจกร รักษาพระราชกำหนดกฎหมายและหนังสือราชการ

การปฏิรูปการปกครองที่เกิดขึ้น ยังนำไปสู่การสร้างระบบบริหารบุคลากรในระบบราชการแบบใหม่อีกด้วย กล่าวคือการจัดระบบบริหารราชการกระทรวงแบบใหม่ และการประกาศยกเลิกไพร่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ส่งผลให้แรงงานไม่ต้องสังกัดมูลนายประจำกรมต่าง ๆ เช่นที่เคยเป็นมาอีกต่อไป ทั้งนี้ การมีระบบราชการและกองทัพแห่งชาติสมัยใหม่ ได้เปลี่ยนสถานะของแรงงานไพร่ให้กลายมาเป็นประชากรหรือพสกนิกรของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และรับใช้พระมหากษัตริย์ผ่านระบบการเกณฑ์ทหารแบบใหม่ ในทำนองเดียวกับบรรดาเสนาบดีและขุนนางที่มีฐานะเป็นข้าราชการกินเงินเดือนหลวง และบริหารราชการภายใต้บังคับบัญชาขององค์พระมหากษัตริย์โดยตรง ผ่านระบบที่ประชุมเสนาบดี หรือ “เสนาบดีสภา” ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นประธานที่ประชุม

<u>และด้านที่ 2 การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาค</u> ในปี พ.ศ.2435 มีการปฏิรูปการบริหารราชการนอกเขตเมืองหลวง โดยกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ทรงยกเลิกระบบการปกครองหัวเมืองเจ้าพระยามหานครและเมืองประเทศราชจนหมดสิ้น โดยเปลี่ยนมาเป็นการส่งข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถ ทำหน้าที่ผู้แทนพระองค์ออกไปบริหารราชการปกครองหัวเมือง สำหรับการปกครองส่วนภูมิภาคที่จัดขึ้นใหม่ เป็นการจัดเขตการปกครองแบบ “มณฑลเทศาภิบาล” มีข้าหลวงเทศาภิบาลหรือสมุหเทศาภิบาล ซึ่งเป็นข้าหลวงที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนพระองค์ดำรงตำแหน่งผู้ปกครองมณฑล ข้าหลวงเทศาภิบาลจะบริหารราชการปกครองพื้นที่ภายใต้การบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

กล่าวได้ว่า ระบบเทศาภิบาล ก็คือระบบบริหารราชการแผ่นดิน ที่รัฐบาลจัดข้าราชการของส่วนกลาง ออกไปบริหารราชการในพื้นที่ต่าง ๆ โดยตรง ในรูปของการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration)[36] ให้มณฑลเทศาภิบาลมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในการปฏิบัติราชการในพื้นที่ได้เอง ยกเว้นเรื่องสำคัญเท่านั้นที่ต้องขอความเห็นมายังกระทรวง ในแง่นี้การสถาปนามณฑลเทศาภิบาลขึ้น จึงเป็นการลดอำนาจเจ้าเมืองในหัวเมืองต่าง ๆ แบบเดิม ให้มาขึ้นกับข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งเป็นหน่วยราชการขึ้นตรงต่อส่วนกลาง นับได้ว่ารูปแบบการ

[36] ประทาน คงฤทธิศึกษากร, “บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการระดับจังหวัด” <u>วารสารบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์</u> (31:1) 2534 หน้า 91.

ปกครองส่วนภูมิภาคได้ก่อร่างชัดเจนขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งสมบูรณ์เมื่อกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจบริหารราชการและปกครองมณฑลเทศาภิบาลอย่างเบ็ดเสร็จสมบูรณ์[37]

การปกครองภูมิภาคในระบบเทศาภิบาล เป็นการจัดรูปแบบการปกครองตามระดับ (Level) โดยมีการแบ่งส่วนราชการปกครองออกเป็นลำดับชั้นลดหลั่นกันไป กล่าวคือ มณฑลเป็นหน่วยปกครองที่ประกอบด้วยหลายเมืองหรือจังหวัดรวมกัน โดยในแต่ละเมืองหรือจังหวัดก็ประกอบด้วยหลายอำเภอ ในแต่ละอำเภอประกอบด้วยตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองระดับย่อยที่สุด มณฑลเทศาภิบาลที่จัดตั้งขึ้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2437 ถึงปี พ.ศ. 2455 มีดังต่อไปนี้[38]

1) มณฑลพายัพ
2) มณฑลพิษณุโลก
3) มณฑลนครสวรรค์
4) มณฑลเพชรบูรณ์
5) มณฑลอุดร
6) มณฑลร้อยเอ็ด
7) มณฑลอุบล
8) มณฑลเขมร
9) มณฑลนครราชสีมา
10) มณฑลปราจีน
11) มณฑลจันทบุรี
12) มณฑลกรุงเก่า (อยุธยา)
13) มณฑลนครไชยศรี
14) มณฑลราชบุรี
15) มณฑลสุราษฎร์
16) มณฑลภูเก็ต
17) มณฑลนครศรีธรรมราช
18) มณฑลชุมพร
19) มณฑลปัตตานี
20) มณฑลไทรบุรี

[37]อมร รักษาสัตย์, สภาพการบริหารราชการ : ศึกษาวิเคราะห์ถึงการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์), 2511, หน้า 6 – 7.

[38] จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 172 -173. และโปรดดู วรเดช จันทรศร,. การปรับปรุง และปฏิรูประบบราชการแผ่นดินของไทย. (กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์), 2536 หน้า 61 -83.

มณฑลเทศาภิบาล จะมีข้าราชการประจำมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่บริหารราชการมณฑล มณฑลละ 1 กอง ประกอบด้วย[39]

1) ข้าหลวงเทศาภิบาล (ภายหลังเปลี่ยนเป็น สมุหเทศาภิบาล)

2) ข้าหลวงมหาดไทย

3) ข้าหลวงยุติธรรม

4) ข้าหลวงคลัง

5) เลขานุการมณฑล

6) แพทย์ประจำมณฑล

7) เสมียนตรามณฑล และคนใช้

การจัดระบบบริหารราชการมณฑลเทศาภิบาล โดยกำหนดให้ข้าราชการประจำมณฑลสังกัดกระทรวงมหาดไทยแต่เพียงกระทรวงเดียว ทำให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและปกครองพื้นที่นอกเมืองหลวงอย่างเบ็ดเสร็จและมีเอกภาพ (Unified Centralization)[40] แต่ในขณะเดียวกัน ก็ส่งผลให้การบริหารราชการมณฑลเทศาภิบาลในช่วงแรก ไม่มีข้าราชการจากกระทรวงอื่น ๆ มาปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเมืองหลวงเลย แม้ว่าบางตำแหน่งจะเป็นภารกิจหน้าที่ของข้าราชการกระทรวงอื่นๆ เช่น งานพิพากษาคดีความ งานสรรพากร เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อข้าราชการเหล่านั้นออกไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่มณฑล ก็ต้องถูกโอนไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย

พึงสังเกตด้วยว่า การจัดรูปมณฑลอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่มีการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้แสดงให้เห็นบทบาทอันสำคัญยิ่งของกระทรวงมหาดไทย ในกระบวนการสร้างรัฐเดี่ยว (Unitary State) ภายใต้สภาวการณ์ที่มีแหล่งอำนาจหัวเมืองกระจายอยู่ทั่วราชอาณาจักร[41] ผลจากกระบวนการ “สร้างรัฐ” (State-building) โดยกลไกอำนาจการควบคุมปกครองท้องที่ของกระทรวงมหาดไทยในลักษณะดังกล่าว จึงก่อให้เกิดการขยายตัวของศูนย์อำนาจด้านการปกครองควบคุมบังคับบัญชาของระบบราชการอย่างรวดเร็ว

อย่างไรก็ดี ในภายหลังกระทรวงมหาดไทยได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการทางยุติธรรมและการคลังสำหรับหัวเมือง โดยเปิดโอกาสให้กระทรวงอื่น ๆ สามารถขยายการบริหารราชการในด้านนั้นๆ ออกไปยังท้องที่ได้ด้วยตัวเอง ส่งผลให้มีการตั้งศาลยุติธรรมประจำมณฑลขึ้น ดำเนินการพิพากษาคดีโดยขึ้นตรงต่อกระทรวงยุติธรรม เมื่ออำนาจหน้าที่ทางตุลาการเป็นอิสระจากกระทรวงมหาดไทยแล้ว ตำแหน่งข้าหลวงยุติธรรมในมณฑลเทศาภิบาล จึงมีการปรับเปลี่ยนกลายมาเป็นตำแหน่ง “ยกกระบัตรมณฑล” มีฐานะเป็นหน่วยงานประจำท้องที่

---

[39] จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 175 -177.

[40] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต, หน้า 72.

[41] ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, หน้า 55.

(Field Office) ของกระทรวงมหาดไทยประจำมณฑล รับผิดชอบการรักษาความสงบเรียบร้อยในทางอรรถคดี

เช่นเดียวกับการบริหารราชการด้านการคลัง ก็ได้มีการจัดตั้งคลังมณฑลขึ้น ทำหน้าที่รับจ่ายเงินแผ่นดิน บริหารราชการขึ้นตรงต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ส่วนการจัดเก็บรายได้ภาษีอากรแผ่นดิน ยังคงให้เป็นภารกิจหน้าที่ของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยประจำมณฑลเช่นเดิม โดยมีตำแหน่ง “สรรพากรมณฑล” ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้บังคับบัญชาของข้าหลวงเทศาภิบาล และต่อมาได้มีการตั้ง “ผู้ช่วยสรรพากรมณฑล” ขึ้นอีกหนึ่งตำแหน่ง เมื่องานราชการด้านสรรพากรในมณฑลมีการขยายตัวขึ้น อันเนื่องมากจากการจัดระบบการจัดเก็บเงินภาษีแบบใหม่

นอกจากการตั้งตำแหน่งข้าราชการประจำมณฑลขึ้นใหม่โดยกระทรวงต้นสังกัดอื่นๆ แล้ว กระทรวงมหาดไทยเองก็ได้มีการตั้งตำแหน่งราชการประจำมณฑลเพิ่มเติมอีก[42] นั่นคือ ตำแหน่ง “ปลัดมณฑล” เป็นตำแหน่งที่ตั้งขึ้นเฉพาะแต่ในเมืองที่เป็นสถานที่ตั้งของมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งเมืองเหล่านี้จะไม่มีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการเมือง แต่แต่งตั้งปลัดมณฑลขึ้นแทนให้มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการเมืองเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการเมือง ในการบริหารราชการมณฑลนั้น ปลัดมณฑลมีอำนาจรองจากข้าหลวงเทศาภิบาล ทำหน้าที่ผู้ช่วยข้าหลวงเทศาภิบาลในงานบริหารราชการมณฑล อีกทั้งยังมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการชั้นรองได้ตามอนุมัติของข้าหลวงเทศาภิบาล

ตำแหน่งข้าราชการกระทรวงมหาดไทยประจำมณฑล ที่ตั้งเพิ่มขึ้นอีกตำแหน่งหนึ่งก็คือ “มหาดเล็กรายงาน” เป็นตำแหน่งข้าราชการชั้นผู้น้อยในกระทรวงมหาดไทย ที่มีอำนาจหน้าต่ำกว่านายอำเภอ ตำแหน่งมหาดเล็กรายงานตั้งขึ้นสำหรับให้ข้าราชการได้เข้ารับการฝึกราชการกับข้าหลวงเทศาภิบาลในการบริหารปกครองท้องที่ มหาดเล็กรายงานมีหน้าที่ออกตรวจราชการตามเมืองและอำเภอต่างๆ ในมณฑล เพื่อนำมารายงานต่อข้าหลวงเทศาภิบาล ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น มหาดเล็กรายงานมีสิทธิขอตรวจหนังสือราชการหรือบัญชีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารราชการเมืองหรืออำเภอได้ รวมถึงมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่กำนันผู้ใหญ่บ้านในการปกครองท้องที่ได้อีกด้วย

กล่าวโดยสรุปคือ ภายหลังการปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมตำแหน่งข้าราชการประจำมณฑลเทศาภิบาลเป็นที่เรียบร้อยลงตัวแล้ว ปรากฏว่าโครงสร้างการจัดส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในแต่ละมณฑลเปลี่ยนรูปไปจากเมื่อแรกก่อตั้ง โดยแบ่งการจัดส่วนราชการออกเป็น 3 แผนก ขึ้นตรงต่อการบังคับบัญชาของข้าหลวงเทศาภิบาล คือ[43]

1) แผนกมหาดไทย มีหน้าที่ด้านการปกครองท้องที่ การพยาบาล และธรรมการ บริหารราชการโดยปลัดมณฑล เลขานุการมณฑล และเสมียนตรามณฑล ตามลำดับชั้น

---

[42] จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 179 -182.

[43] เรื่องเดียวกัน, หน้า 187 – 189.

2) แผนกอัยการ มีหน้าที่ด้านอรรถคดี บริหารราชการโดยยกกระบัตรมณฑล

3) แผนกสรรพากร มีหน้าที่ด้านการจัดเก็บรายได้ของแผ่นดิน บริหารราชการโดยสรรพากรมณฑล และผู้ช่วยสรรพากรมณฑล

อย่างไรก็ดี โครงสร้างการบริหารราชการนอกเขตเมืองหลวง ได้มีการปรับปรุงอีกครั้งในสมัยรัชกาลที่ 6 โดยมีการจัดตั้ง “ภาค” ขึ้นในปี พ.ศ.2458 ให้เป็นหน่วยการปกครองเหนือระดับมณฑล มีตำแหน่ง “อุปราชภาค” เป็นข้าราชการปกครองบังคับบัญชาภาค หน่วยการปกครองระดับภาคที่มีการจัดตั้งขึ้นเหนือมณฑลเทศาภิบาลที่มีอยู่เดิม มีดังต่อไปนี้ [44]

1) ภาคพายัพ ประกอบด้วยมณฑลพายัพ และมณฑลมหาราษฎร์

2) ภาคปักษ์ใต้ ประกอบด้วยมณฑลนครศรีธรรมราช และมณฑลปัตตานี

3) ภาคอีสาน ประกอบด้วยมณฑลอุดร มณฑลอุบล และมณฑลร้อยเอ็ด

4) ภาคตะวันตก ประกอบด้วยมณฑลนครไชยศรี และมณฑลราชบุรี

5) มณฑลอยุธยา มีอุปราชปกครองแทนสมุหเทศาภิบาล แต่มิได้ตั้งเป็นภาค

อย่างไรก็ดี เมืองหรือจังหวัด ก็เป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่สำคัญ และควรกล่าวถึงในที่นี้ด้วย กล่าวคือ ตามข้อบังคับลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ.117 (พ.ศ.2441) เมืองมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องที่ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับรองลงมาจากมณฑล ข้าราชการเมืองปฏิบัติภารกิจหน้าที่ใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลโดยตรง ทั้งในเรื่องการสั่งการ แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนชั้น ถอดถอน และให้คุณให้โทษ นอกจากนี้ การบริหารราชการเมือง ยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมอย่างใกล้ชิดของกระทรวงมหาดไทย และมณฑลเทศาภิบาลอีกด้วย

การบริหารราชการเมืองอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของ “ผู้ว่าราชการเมือง” ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ตั้งขึ้นแทนตำแหน่ง “เจ้าเมือง” แต่เดิม ผู้ว่าราชการเมืองจะเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือก และแต่งตั้งจากข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถ ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรชั้นพระยาหรือพระ [45] ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจบังคับบัญชาให้คุณให้โทษข้าราชการในท้องที่ต่างๆ ภายในเมือง หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่ง หน่วยบริหารราชการระดับเมือง ก็คือหน่วยราชการระดับรองและอยู่ใต้บังคับบัญชาของมณฑลเทศาภิบาล และเป็นหน่วยกำกับควบคุมเหนือการบริหารราชการของอำเภออีกทอดหนึ่ง เพื่อให้กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความเป็นเอกภาพภายใต้อำนาจของส่วนกลางอย่างสมบูรณ์

โครงสร้างการบริหารราชการเมืองภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการเมืองประกอบด้วยคณะกรมการเมือง 2 คณะ คือ กรมการเมืองในทำเนียบ และกรมการเมืองนอกทำเนียบ กรมการเมืองในทำเนียบประกอบด้วยกรมการเมืองชั้นผู้ใหญ่ ได้แก่ ปลัดเมือง

[44] ประทาน คงฤทธิศึกษากร, “บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการระดับจังหวัด” วารสารบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, หน้า 92.

[45] จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 196.

ยกกระบัตร ผู้ช่วยราชการ และกรมการเมืองชั้นผู้น้อย ประกอบด้วย จ่าเมือง สัสดี แพ่ง ศุภมาตรา สาระเลข โยธานุการ พะทำมะรง และเสมียนตราเมือง ในส่วนของอำนาจหน้าที่นั้น กรมการเมืองในทำเนียบ ทำหน้าที่บริหารราชการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนกรมการเมืองนอกทำเนียบมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการในข้อราชการต่าง ๆ

อย่างไรก็ดี โครงสร้างการบริหารราชการนอกเขตเมืองหลวงดังกล่าวได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ในสมัยรัชกาลที่ 6 เมื่อทรงประกาศยกเลิกข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.117 (พ.ศ.2441) และประกาศใช้ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พุทธศักราช 2465 โดยได้กำหนดระเบียบในการบริหารราชการจังหวัดไว้ดังนี้

1) ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่ประธานและรับผิดชอบการบริหารราชการของจังหวัดให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาพนักงาน เจ้าหน้าที่ทั้งหลายของจังหวัด

2) ปลัดจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบในหน้าที่แผนกปกครอง หรืองานในแผนกมหาดไทย

3) ผู้บังคับกองตำรวจจังหวัด รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

4) อัยการจังหวัด รับผิอชอบเกี่ยวกับอรรถคดี การไต่สวนฟ้องร้องตามกฎหมาย

5) เจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ ซึ่งกระทรวงเจ้าสังกัดได้แต่งตั้งมาประจำอยู่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในแผนกนั้น ๆ ได้แก่ ตำแหน่งคลังจังหวัด สรรพากรจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด และตำแหน่งอื่น ๆ ที่กระทรวงแต่งตั้งไปประจำจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการในแผนกของตน และอยู่ในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด

การปรับปรุงระบบบริหารราชการในภูมิภาคเกิดขึ้นอีกครั้งในปี พ.ศ.2458 เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง “ที่ทำการอุปราช” ขึ้นในส่วนภูมิภาค เพื่อเป็นการปกครองเหนือมณฑลเทศาภิบาล สำนักงานอุปราชจะทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับข้าหลวงเทศาภิบาลของมณฑล ตำแหน่งอุปราชมีอำนาจในการควบคุมดูแล ปกครอง สอบสวน และบังคับบัญชาราชการต่าง ๆ ภายในภาค ให้เป็นไปตามกฎหมายและการสั่งการจากรัฐบาลกลาง รวมถึงให้คำปรึกษาราชการแก่ข้าหลวงเทศาภิบาล อย่างไรก็ดี ตำแหน่งอุปราชและสำนักงานอุปราช ได้ถูกยกเลิกไปในสมัยรัชกาลที่ 7 เมื่อปี พ.ศ.2468 เนื่องจากเห็นว่าเป็นการปกครองภูมิภาคที่ซ้ำซ้อนกันสองชั้น ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการบริหารราชการของรัฐ[46]

กล่าวโดยสรุป นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2435 จนถึงช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองโครงสร้างการบริหารราชการของไทย ประกอบด้วยหน่วยต่าง ๆ ลดหลั่นตามลำดับ ดังต่อไปนี้

[46] ประสิทธิ์ การกลาง, การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : ศึกษากรณีการมอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรมให้จังหวัด, รายงานการศึกษาวิจัย (กรุงเทพฯ : สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย), 2543, หน้า 15.

1) กระทรวง และกรมต่าง ๆ ในพระนคร

2) มณฑลเทศาภิบาล

3) จังหวัด หรือเมือง

4) อำเภอ

5) ตำบล

6) หมู่บ้าน

2) การบริหารราชการแผ่นดินสมัยใหม่

การพิจารณาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคสมัยใหม่ในที่นี้ จะกล่าวถึงการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 เป็นต้นมา จนกระทั่งช่วงก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 โดยพิจารณาการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคผ่านกฎหมายที่สำคัญ คือ

1. พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476

3. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515

3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

(1) พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ระบบมณฑลเทศาภิบาลถูกยกเลิกไปในที่สุด เพื่อให้จังหวัดเป็นการปกครองที่ใหญ่ที่สุดในราชการบริหารส่วนภูมิภาค โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่จัดขึ้นใหม่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงเหลือเพียงจังหวัดและอำเภอ

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยยกเลิกระบบมณฑล และแบ่งเขตการปกครองนอกเขตเมืองหลวงออกเป็นจังหวัดและอำเภอนั้น มีสาเหตุที่พอสรุปได้ดังนี้[47]

ประการแรก ในช่วงเวลาดังกล่าว การคมนาคมและการสื่อสารของประเทศมีความเจริญก้าวหน้า สะดวกและรวดเร็วกว่าเดิมมาก ส่งผลให้การบริหารราชการนอกส่วนกลางสามารถสั่งการ ตรวจตราและสอดส่องได้อย่างสะดวกทั่วถึง

[47] ชำนาญ ยุวบูรณ์, “ลักษณะกฎหมายปกครองไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง” ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (บรรณาธิการ). รัฐศาสตร์-การเมือง รวมบทความวิชาการทางรัฐศาสตร์ พ.ศ.2492-2515. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542, หน้า 120 -121.

ประการที่สอง การยุบเลิกระบบมณฑล คงเหลือเพียงจังหวัดและอำเภอ ส่วนหนึ่งก็เพื่อลดการใช้จ่ายงบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดินให้น้อยลง

*ประการ*ที่สาม การบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยมีหน่วยมณฑลซ้อนกับหน่วยจังหวัดนั้น ทำให้การบริหารราชการมีความล่าช้า เนื่องจากจังหวัดต้องรายงานการบริหารราชการต่อมณฑล จากนั้นมณฑลจึงรายงานต่อกระทรวงอีกชั้นหนึ่ง การยกเลิกมณฑลจะทำให้จังหวัดและกระทรวงสามารถติดต่อกันได้โดยตรง

ประการสุดท้าย รัฐบาลคณะราษฎรมีนโยบายที่จะให้อำนาจแก่ส่วนภูมิภาคยิ่งขึ้น การยุบมณฑลก็เพื่อให้จังหวัดมีอำนาจเช่นเดียวกับมณฑล อันส่งผลให้การบริหารราชการจังหวัดมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น

สำหรับโครงสร้างการบริหารราชการในระดับจังหวัด ได้จัดให้มีคณะกรมการจังหวัดขึ้น โดยข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธาน และหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ เป็นกรมการจังหวัด คณะกรมการจังหวัดแต่ละคนรับผิดชอบหน้าที่ของตนขึ้นตรงต่อกระทรวง ทบวง กรมที่ตนสังกัด และรับผิดชอบงานราชการทั่วไปของรัฐบาล ส่วนข้าหลวงประจำจังหวัด เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่สูงสุดในการบริหารราชการในจังหวัด เช่นเดียวกับอำนาจของสมุหเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมืองเดิม

ควรตั้งข้อสังเกตในที่นี้ด้วยว่า “คณะกรมการจังหวัด” ตามนัยกฎหมายระเบียบราชการบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476 แม้จะใช้คำว่า “กรมการ” แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่ามีลักษณะใกล้เคียงกับ “คณะกรรมการ” ตามความหมายของการปกครองโดยรูปแบบคณะกรรมการ (Committee Method of Government) ของประเทศอังกฤษ จะต่างกันก็แต่คณะกรรมการ County Council ของอังกฤษนั้นล้วนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในขณะที่คณะกรมการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งของราชการส่วนกลาง[48]

การบริหารงานในรูปแบบคณะกรมการจังหวัดในลักษณะดังกล่าว อาจนำไปสู่การขาดประสิทธิภาพในการบริหารราชการได้ ในกรณีที่กรมการจังหวัดส่วนมากมีความเห็นขัดแย้งกับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่ของคณะกรมการจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม โดยตรง ทั้งนี้แม้ว่าตามหลักการปกครองในระบบคณะกรรมการ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติตามมติของกรมการส่วนมาก แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดกลับมีอำนาจตัดสินใจเหนือที่ประชุม เมื่ออำนาจการบริหารราชการไม่มีความชัดเจน ก็ส่งผลให้ขาดผู้รับผิดชอบการบริหารราชการที่แน่นอน

นอกจากการจัดให้มีระบบคณะกรมการจังหวัดแล้ว พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476 ยังจัดให้มี “ข้าหลวงตรวจการกรม” ซึ่งแต่งตั้งจากราชการส่วนกลาง เพื่อออกไปทำหน้าที่ตรวจตรา ควบคุม และให้คำแนะนำในการบริหารราชการแก่กรมการจังหวัดและกรมการอำเภอ เพื่อแก้ปัญหาการขาดการสอดส่องและตรวจตรา

[48] เรื่องเดียวกัน, หน้า 124 -125.

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายหลังการยุบมณฑล แต่อย่างไรก็ดี ตำแหน่งข้าหลวงตรวจการดังกล่าว ก็มิได้มีอำนาจสั่งการในการบริหารราชการจังหวัด หรือแม้แต่การให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการในจังหวัดแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากข้าหลวงตรวจการ เป็นตำแหน่งราชการที่มีระดับชั้นต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การปฏิบัติงานของข้าหลวงตรวจการไม่สามารถก่อให้เกิดผลในการตรวจตราควบคุมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้อย่างแท้จริง

เมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 (ฉบับที่ 3) จึงได้กำหนดให้กระทรวงแต่งตั้ง “ข้าหลวงตรวจการภาค” ขึ้น โดยให้รวมท้องที่หลายจังหวัดยกขึ้นเป็นภาค รวม 5 ภาค ข้าหลวงตรวจการภาคมีอำนาจหน้าที่เพียงตรวจตราควบคุมการบริหารราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนเป็นผู้แทนตามกฎหมายเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายหลังมีการตั้งภาคและข้าหลวงตรวจการภาคแล้ว ก็ยังไม่ได้ผลดีเท่าเมื่อครั้งยังเป็นระบบมณฑล

สาเหตุที่ทำให้การปฏิบัติราชการของข้าหลวงตรวจการภาค ไม่สามารถบรรลุผลดังเช่นการบริหารราชการมณฑลแต่เดิมก็เนื่องมาจากการมีเจ้าหน้าที่ประจำที่ทำการภาคมีจำนวนน้อย คือมีเพียงเลขานุการ 1 คน และเสมียน 1 คน ในขณะที่ภาคหนึ่งต้องรับผิดชอบจังหวัดจำนวนมาก ส่งผลให้ข้าหลวงตรวจการไม่สามารถออกไปตรวจตราการปฏิบัติงานของข้าราชการได้อย่างทั่วถึง[49] นอกจากนี้ ข้าหลวงตรวจการก็ไม่มีอำนาจสั่งการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการบังคับบัญชาหรือการให้คุณให้โทษข้าราชการส่วนภูมิภาค คงมีเพียงหน้าที่ให้คำแนะนำในฐานะข้าราชการส่วนกลาง ซึ่งไม่มีความรับผิดชอบโดยตรงต่องานใดๆ เพราะความรับผิดชอบในภารกิจของกรมย่อมขึ้นอยู่กับอธิบดีหรือหัวหน้ากรมในส่วนกลางเป็นหลัก

นอกจากนี้ การปฏิบัติราชการของข้าหลวงตรวจการภาคยังต้องประสบปัญหาการขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา เนื่องจากบรรดาข้าหลวงตรวจการภาคหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำภาคของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ต่างก็เป็นอิสระไม่ขึ้นแก่กัน ทำให้การทำงานของข้าหลวงตรวจการภาคขาดหัวหน้าผู้ปกครองบังคับบัญชาที่จะมารับผิดชอบ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปในทางเดียวกัน โดยเฉพาะการประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค

ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476 โดยออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ขึ้นใช้แทน ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งภาคขึ้นเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคอีกครั้ง ส่งผลให้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วย (1) ภาค (2) จังหวัด (3) อำเภอ

ควรกล่าวด้วยว่า ก่อนหน้าประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 นั้น ภาคมิได้มีฐานะเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ แต่เป็นเพียงเขตที่รวมท้องที่หลาย ๆ จังหวัดเข้าด้วยกัน เพื่อให้ข้าหลวงตรวจการภาค

[49] เรื่องเดียวกัน, หน้า 126 -127.

ในฐานะตัวแทนข้าราชการส่วนกลาง มาประจำการ เพื่อทำหน้าที่ตรวจตราควบคุมการบริหารราชการของจังหวัดอีกชั้นหนึ่ง

พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 จึงเป็นการจัดตั้งภาคขึ้นในฐานะหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ กล่าวคือ ในฐานะหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค การบริหารราชการภาคอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ “ผู้ว่าราชการภาค” ซึ่งมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาค และรับผิดชอบการงานภายในเขตภาคได้ทุกกระทรวง ทบวง กรม ยกเว้นข้าราชการตุลาการและทหาร สำหรับหัวหน้าส่วนราชการประจำภาค ให้มีอำนาจหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบราชการในเขตภาคตามสายงาน นอกจากนี้ ยังบัญญัติให้เปลี่ยนตำแหน่งข้าหลวงประจำจังหวัดมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบการบริหารราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ภายในเขตจังหวัดโดยตรง โดยมีคณะกรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษา

อย่างไรก็ดี แม้ว่ากฎหมายจะได้กำหนดให้ภาคมีฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่ทว่าก็มิได้มีบทบัญญัติให้ภาคมีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นจังหวัด ทั้งนี้เนื่องจากตามนัยของบทบัญญัติดังกล่าว มิได้มุ่งหมายที่จะให้ภาคเป็นหน่วยการปกครองสำหรับดำเนินการบริการสาธารณะ หากแต่ต้องการให้เป็นหน่วยงานที่แยกจากส่วนกลาง เพื่อออกไปทำหน้าที่ตรวจตรางานของราชการส่วนภูมิภาคในเขตนั้น[50] ภายใต้เอกภาพการควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการภาคแต่ผู้เดียว โดยมีเป้าหมายหลักคือ เป็นการแบ่งเบาภาระในการส่งผู้แทนออกไปตรวจสอบการปฏิบัติงานตามที่ส่วนกลางได้สั่งการลงไป

กระนั้นก็ตาม เมื่อมีการจัดตั้งภาคเป็นหน่วยบริหารราชการในระดับภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2476 แล้ว กลับนำไปสู่ปัญหาความยุ่งยากในการบริหารราชการหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ[51]

1) การให้อำนาจบริหารราชการในภูมิภาคบางส่วนแก่ผู้ว่าราชการภาค ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องอยู่ใต้การบังคับบัญชาถึง 2 ชั้น นั่นคือ ภาค และกระทรวง สภาพเช่นนี้จึงส่งผลให้เกิดความล่าช้าขึ้นในการบริหารราชการจังหวัด เพราะต้องคำนึงถึงผู้บังคับบัญชาถึง 2 ระดับ

2) เกิดความล่าช้าในการสั่งการและรายงานการปฏิบัติราชการ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรายงานผ่านภาคเสมอ เช่นเดียวกับการสั่งการของกระทรวงไปยังจังหวัดก็ต้องทำสำเนารายงานไปยังภาคเสียก่อน จึงเป็นการเพิ่มขั้นตอน สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่าย

3) การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการภายในจังหวัด ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการภาค มักเกิดความขัดแย้งขึ้น เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย เป็นเหตุให้กระทรวงต้องเข้ามาเป็นผู้วินิจฉัยไกล่เกลี่ย

---

[50] เรื่องเดียวกัน, หน้า 131.

[51] สุพจน์ เลาวัณย์ศิริ, “ความเป็นมาของการจัดตั้งและยกเลิกการปกครองแบบภาค” กฐินมหาดไทย. ที่ระลึกเนื่องในงานถวายผ้าพระกฐินพระราชทานของกระทรวงมหาดไทย ประจำปี 2533, หน้า 127 – 128.

4) เกิดความซ้ำซ้อนในการบริหารและสั่งการอื่น ๆ

ด้วยเหตุดังกล่าว พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2499 (ฉบับที่ 3) จึงได้แก้ไขให้ผู้ว่าราชการภาคไม่มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัดอีกต่อไป คงมีแต่อำนาจในการตรวจตราเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ภาคจึงหมดความสำคัญในฐานะหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค อันนำไปสู่การแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอีกครั้ง โดยกำหนดให้ยกเลิกภาคในฐานะหน่วยบริหารส่วนภูมิภาค ให้คงไว้แต่ “เขต” ซึ่งหัวหน้าเขตเป็นข้าราชการส่วนกลางที่ออกไปตั้งสำนักงานอยู่ในพื้นที่ส่วนภูมิภาค หัวหน้าเขตมีหน้าที่เพียงให้คำปรึกษาแนะนำทางวิชาการแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่อยู่ในพื้นที่เขตนั้น

กล่าวโดยสรุป ภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2499 ทั้งแก้ไขเพิ่มเติมฉบับ 3 และ 4 แล้ว ปรากฏว่าโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ กล่าวคือ

ประการแรก หน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคคงเหลือเพียงจังหวัดและอำเภอ เนื่องจากยกเลิกภาคไป แต่อาจมี “เขต” ซึ่งเป็นหน่วยราชการส่วนกลางที่ไปตั้งสำนักงานประจำอยู่ในจังหวัด เพื่อปฏิบัติงานด้านวิชาการอย่างเดียว โดยไม่มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการ

พึงตั้งข้อสังเกตไว้ในที่นี้ด้วยว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ต้องบริหารราชการโดยรับนโยบายจากราชการส่วนกลางนับตั้งแต่รัฐบาล กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มาปฏิบัติ แต่ทว่าผู้ว่าราชการจังหวัด กลับไม่มีความสัมพันธ์กับหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากหัวหน้าส่วนราชการประจำเขต ในฐานะราชการส่วนกลางที่มาตั้งในจังหวัด สามารถปฏิบัติงานด้านวิชาการกับส่วนราชการของตนในจังหวัดได้โดยตรง[52]

ประการที่สอง ยังคงให้มีตำแหน่งผู้ตรวจการกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนกลาง ออกไปตรวจตราการปฏิบัติงานของข้าราชการในส่วนภูมิภาคเป็นครั้งคราว ไม่มีการประจำในเขตท้องที่

ประการสุดท้าย อำนาจของผู้ว่าราชการภาคแต่เดิมถูกโอนไปเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด เช่นเดียวกับอำนาจบริหารราชการในจังหวัด ซึ่งเดิมอยู่ที่คณะกรมการจังหวัด ได้เปลี่ยนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว ส่วนคณะกรมการจังหวัดซึ่งเดิมเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการในจังหวัด ก็กลายเป็นเพียงที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารราชการในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับกระทรวง ทบวง กรมที่ตนสังกัด

(2) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 18 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 กำหนดให้มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

[52] อมร รักษาสัตย์, สภาพการบริหารราชการ : ศึกษาวิเคราะห์ถึงการบริหารราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น, หน้า 23.

1) การบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรม

2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย จังหวัด และอำเภอ

3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังกล่าว นอกจากจะดำเนินตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 แล้ว ยังเป็นการจัดระเบียบการปกครองตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ไปในเวลาเดียวกันด้วย[53] เนื่องจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 63 ได้กล่าวถึงการปกครองอำเภอ โดยระบุให้การจัดการปกครองอำเภอ ในส่วนที่นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ นั่นคือ บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดที่ตั้งและเขตอำเภอ การตั้งกิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน รวมถึงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล

ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งตั้งขึ้นโดยรวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอเข้าด้วยกัน นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นการตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด จึงต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การจัดตั้ง ยุบเลิก หรือเปลี่ยนแปลงใด ๆ เกี่ยวกับเขตจังหวัดต้องตราเป็นกฎหมายผ่านความเห็นชอบของรัฐสภานั่นเอง

ส่วนการบริหารราชการจังหวัด ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย มีตำแหน่งนักปกครองระดับ 10 เป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีอำนาจหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารราชการโดยขึ้นตรงต่อราชการส่วนกลางและรัฐบาล โดยเฉพาะการรับนโยบายและคำสั่งการบริหารราชการส่วนกลางและรัฐบาลมาปฏิบัติในท้องที่ของตน

สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการในจังหวัด ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 นั้น ประกอบด้วยตำแหน่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้[54]

1) ผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในจังหวัด มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบการบริหารราชการในจังหวัด

---

[53] อุษา ใบหยก และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ, การปกครองส่วนภูมิภาค (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2527, หน้า 97.

[54] ประทาน คงฤทธิศึกษากร, “บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการระดับจังหวัด” วารสารบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, หน้า 93 – 98.

2) รองผู้ว่าราชการจังหวัด

รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการระดับ 9 สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ช่วยเหลือในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบงานในจังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย

3) ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด

ในการบริหารราชการจังหวัด นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการแล้ว กฎหมายยังให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมีผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดอีกหนึ่งตำแหน่งได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังไม่มีการแต่งตั้งตำแหน่งดังกล่าว

4) ปลัดจังหวัด

ปลัดจังหวัดเป็นข้าราชการกรมการปกครองระดับ 8 มีหน้าที่ในการบริหารงานของจังหวัด และเป็นผู้รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดยังเป็นหัวหน้าส่วนราชการของที่ทำการปกครองจังหวัด และเป็นหนึ่งในกรรมการจังหวัดด้วย

5) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เป็นข้าราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ทำหน้าที่เป็นผู้แทนราชการส่วนกลาง ซึ่งมาประจำส่วนราชการในจังหวัด ทั้งนี้ การส่งผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรมจากส่วนกลางมาประจำจังหวัดนั้น ขึ้นอยู่กับความจำเป็นในการบริหารราชการของแต่ละจังหวัด ดังนั้น ในแต่ละจังหวัดจึงอาจมีหัวส่วนราชการแตกต่างกันไป อาทิเช่น

- ปลัดจังหวัด
- อัยการจังหวัด
- ศึกษาธิการจังหวัด
- นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด
- โยธาธิการจังหวัด
- พัฒนาการจังหวัด
- ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัด
- ผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด
- เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด
- ประชาสงเคราะห์จังหวัด
- สรรพากรจังหวัด
- สรรพสามิตจังหวัด
- เกษตรจังหวัด
- คลังจังหวัด
- สหกรณ์จังหวัด

- ป่าไม้จังหวัด
- ปศุสัตว์จังหวัด
- ประมงจังหวัด
- ราชพัสดุจังหวัด
- สัสดีจังหวัด
- อุตสาหกรรมจังหวัด

ฯลฯ

นอกจากส่วนราชการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีส่วนราชการในจังหวัดอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้แทนจากราชการส่วนกลาง ปฏิบัติภารกิจโดยมิได้ขึ้นตรงต่อการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง แต่มีการฝากภารกิจบางอย่างให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดูแล เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ หรือการบริหารงานงบประมาณตามระเบียบวิธีการงบประมาณ ส่วนราชการเหล่านี้ ได้แก่ แขวงการทาง นิคมสร้างตนเอง สถานีประมง สำนักงานป่าไม้เขต สถานีบำรุงพันธุ์สัตว์ สำนักงานพัฒนาชุมชนเขต สำนักงานสถิติจังหวัด เป็นต้น

อย่างไรก็ดี หน่วยงานที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัด แต่มิได้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น นอกจากส่วนราชการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีหน่วยรัฐวิสาหกิจอีกด้วย เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ท่าอากาศยาน ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข ที่ทำการเขื่อนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต สถานีรถไฟ การประปาส่วนภูมิภาค องค์การโทรศัพท์ เป็นต้น

6) คณะกรรมการจังหวัด

คณะกรรมการจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานโดยตำแหน่ง รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เป็นคณะกรรมการ

7) ข้าราชการและลูกจ้างซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำการที่ตั้งจังหวัด

ข้าราชการและลูกจ้างในที่นี้ ได้แก่ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในสำนักงานจังหวัด ภายใต้บังคับบัญชาของหัวหน้าสำนักงานจังหวัด และข้าราชการ ลูกจ้างในส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งส่วนกลางส่งไปปฏิบัติหน้าที่ประจำในจังหวัด

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น นอกจากอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และรับนโยบายคำสั่งจากราชการส่วนกลางมาปฏิบัติในจังหวัด ซึ่งได้กล่าวไว้อย่างคร่าว ๆ ในตอนต้นแล้ว ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 53 ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้เป็นการเฉพาะ ดังต่อไปนี้

1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ

2) บริหารราชการราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

4) ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการที่ประจำอยู่ในจังหวัดนั้น และอยู่ในบังคับบัญชาและความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น มีอำนาจตรวจตราแนะนำชี้แจงหรือสั่งให้ข้าราชการในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติหรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว และรายงานกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง

5) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

6) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจให้มีอำนาจทำรายงาน หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการขององค์การดังกล่าวต่อรัฐมนตรีต้นสังกัด องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

7) บรรจุแต่งตั้งให้ความดีความชอบหรือบำเหน็จและลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมายและตามที่ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีมอบหมาย

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะถือปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น จะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดคนใดทำการแทนในนามผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดได้

อย่างไรก็ดี ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจการควบคุมสั่งการและบังคับบัญชานั้น หากพิจารณาในทางปฏิบัติ จะสังเกตได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องประสบปัญหาค่อนข้างมากในการบริหารราชการ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจสั่งการหรือปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัดได้อย่างแท้จริง[55] โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในจังหวัด แต่มิได้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หากแต่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง ตัวอย่างเช่น สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เขตหรือแขวงการทาง สำนักงานชลประทานเขต ศูนย์พัฒนาที่ดิน เป็นต้น

นอกจากที่ได้กล่าวไปแล้ว หน่วยงานราชการจากส่วนกลางที่ไปตั้งทำการในจังหวัดต่างๆ แต่บริหารราชการเป็นเอกเทศจากอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ยังรวมถึงหน่วยงานราชการอื่น ๆ ที่เรียกชื่อเป็น “เขต” อีกด้วย เช่น ศึกษาธิการเขต ป่าไม้เขต สรรพากรเขต เป็นต้น ข้อสังเกตที่สำคัญก็คือ หน่วยงานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัดเหล่านี้ นอกจากจะเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการต่างๆ ของผู้ว่าราชการ

[55] เรื่องเดียวกัน, หน้า 107.

จังหวัดแล้ว หน่วยงานเหล่านี้ ยังอาจก่อให้เกิดสภาวะการทำงานซ้ำซ้อนกันของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาค

ปัญหาในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดในลักษณะดังกล่าว ยังเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นกับการประสานงานในการบริหารราชการจังหวัดกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งตั้งอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดต่างๆ เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงต้นสังกัด แม้ว่าในทางหลักการแล้ว ภารกิจหน้าที่เหล่านี้จะเป็นงานฝากให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแล แต่ทว่าในทางปฏิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดกลับไม่สามารถสั่งการได้โดยตรง การสั่งการใดๆ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องร้องขอเข้ามายังส่วนกลางเสียก่อน ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการบริหารราชการในพื้นที่ สภาพดังกล่าว จึงแสดงให้เห็นถึงปัญหาการขาดเอกภาพในการควบคุมบังคับบัญชา (Unity of Control) และขาดเอกภาพในการบริหาร (Unity of Administration) ของผู้ว่าราชการจังหวัด

นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่นๆ อีกหลายประการ ได้แก่ อำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนและบัตร อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อำนาจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติระเบียบพนักงานฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 อำนาจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กฎหมายแรงงาน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ เป็นต้น[56] ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น นั่นคือ อำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 และอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องที่ ดังต่อไปนี้

1) มีอำนาจเกี่ยวกับการกำหนดเขตหมู่บ้านและตำบล
2) มีหน้าที่ประกาศข้อราชการต่าง ๆ ให้ราษฎรทราบ
3) มีอำนาจออกหนังสือสำคัญแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับการเลือกตั้งแล้ว
4) มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตำบล
5) มีอำนาจออกหนังสือสำคัญแต่งตั้งกำนัน
6) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งสารวัตรกำนัน
7) มีอำนาจแต่งตั้งแพทย์ประจำตำบล
8) มีอำนาจสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้ในเมื่อประพฤติไม่สมควร
9) มีอำนาจสั่งยุบสภาตำบล
10) มีอำนาจแต่งตั้งที่ปรึกษาสภาตำบลและเลขานุการสภาตำบล

[56] เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.

ข้อสังเกตที่สำคัญก็คือ การบริหารราชการแผ่นดินภายใต้กฎหมายดังกล่าวนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแล้ว ยังมีอำนาจบริหารราชการบางส่วนเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปในเวลาเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวก็คือการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local State Government) นั่นเอง

อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ยังปรากฏอย่างเด่นชัดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยอัตโนมัติ ทั้งที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีสมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งในเขตอำเภอต่างๆ สภาวะดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงอำนาจบริหารราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทยที่แผ่ครอบเหนือราชการส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ดี อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าว ได้เปลี่ยนแปลงไปภายหลังโดยสิ้นเชิงภายหลังการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

(3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 51 ได้กำหนดให้มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็น 2 ระดับ คือ (1) จังหวัด (2) อำเภอ โดยมิได้กล่าวถึงกิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านด้วย แต่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 68 ว่า การปกครองอำเภอ นอกจากที่ได้บัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ ด้วยเหตุนี้ หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ประกอบกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 แล้ว กล่าวได้ว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย แบ่งออก 4 ส่วน ดังต่อไปนี้

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

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 53 ระบุให้จังหวัดเป็นการรวมท้องที่หลายๆ อำเภอเข้าด้วยกันตั้งขึ้นเป็นจังหวัด โดยจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้การบัญญัติให้จังหวัดในฐานะหน่วยราชการส่วนภูมิภาคมีสถานะเป็นนิติบุคคล ก็เพื่อความ

สะดวกในการทำนิติกรรม การมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และการดำเนินคดีในศาลในนามของจังหวัดเองเท่านั้น[57]

อย่างไรก็ดี ควรตั้งข้อสังเกตด้วยว่า แม้กฎหมายจะกำหนดให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ในทางพฤตินัยแล้ว อาจกล่าวได้ว่า จังหวัดมิได้มีลักษณะการบริหารงานที่แยกเป็นอิสระต่างหากจากราชการส่วนกลาง เนื่องจากการบริหารราชการจังหวัด ในฐานะหน่วยราชการส่วนภูมิภาคนั้น ยังคงเป็นลักษณะของการบริหารราชการที่ส่วนกลางส่งเจ้าหน้าที่ของตนออกไปประจำในเขตจังหวัดต่างๆ ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัด ด้วยเหตุนี้ การบริหารราชการของจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นด้านบุคลากรและงบประมาณค่าใช้จ่ายต่างๆ ในจังหวัด จึงถือได้ว่าเป็นการบริหารราชการโดยอาศัยบุคลากรและงบประมาณแผ่นดินของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ทั้งสิ้น

สำหรับการบริหารราชการในจังหวัดนั้น มาตรา 54 กำหนดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด รวมทั้งรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ โดยจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือทั้งสองตำแหน่งเป็นผู้ช่วยสั่งการและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทย

อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายจะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรมที่ส่งมาประจำปฏิบัติงานในจังหวัดในฐานะข้าราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม แต่ในทางปฏิบัติหน่วยราชการต่างๆ ยังมีการจัดตั้งสำนักงานระดับเขต ศูนย์ หรือภาคในจังหวัดต่างๆ เพื่อปฏิบัติงานตามภารกิจของหน่วยงาน โดยสำนักงานเหล่านี้มีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่งผลให้ข้าราชการจำนวนหนึ่งที่ปฏิบัติงานในสำนักงานซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดต่างๆ มิได้มีฐานะเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค หากแต่เป็นข้าราชการที่ขึ้นต่อส่วนกลางโดยตรง ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่มีอำนาจในการบริหารราชการ หรือสั่งการบังคับบัญชาข้าราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานเขต ศูนย์ หรือภาคที่กระทรวง ทบวง กรม จัดตั้งขึ้นในจังหวัด

ในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 55 ได้กำหนดการจัดระเบียบราชการปกครองจังหวัดประกอบด้วย

1) ผู้ว่าราชการจังหวัด

2) รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด

---

[57] ไชยา ยิ้มวิไล, โครงสร้างและระบบราชการไทย (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), 2540, หน้า 64.

3) ปลัดจังหวัด

4) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

5) คณะกรมการจังหวัด

กล่าวคือ ในจังหวัดหนึ่งนอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ให้มีปลัดจังหวัดซึ่งสังกัดกรมการปกครอง และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้นในจังหวัด นอกจากนี้ ยังให้มีคณะกรมการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัด และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

คณะกรมการจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคนตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำการอัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด แล้วแต่กรณี และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวง ทบวง ต่างๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทย ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด กระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคน เป็นกรมการจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรมการจังหวัดและเลขานุการ

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ มาตรา 57 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ 9 ประการ ดังต่อไปนี้

1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ

2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

4) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการ ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว รายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

5) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และ

ข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

6) เสนองบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัดและรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

7) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงาน หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

9) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง มอบหมาย

อำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีขอบเขตอำนาจจำกัดเฉพาะในพื้นที่ของจังหวัดและอำเภอที่อยู่ในเขตการปกครองเท่านั้น[58] กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการสั่งการ การจัดทำแผนงานโครงการ รวมถึงการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการแต่งตั้งให้บำเหน็จและลงโทษเฉพาะข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด ตัวอย่างเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ มีอำนาจแต่งตั้งเกษตรอำเภอเมืองเชียงใหม่ให้ย้ายไปดำรงตำแหน่งเกษตรอำเภอแม่ริมจังหวัดเดียวกันได้ แต่จะย้ายข้าราชการข้ามจังหวัดมิได้ อย่างไรก็ดี ขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น จำกัดเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดหรือเท่าที่ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีมอบหมาย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการระดับ 7 ลงไป ที่มิใช่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เป็นต้น

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ยังมีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ อีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แก่[59]

- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457
- พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ.2522
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติต่อนักศึกษาพม่าในศูนย์นักศึกษาพม่า 3 พ.ศ.2535
- หนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนมาก ที่มท 0202/ว178 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2532
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาชนบทและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค พ.ศ.2535

---

[58] ศุภชัย ยาวะประภาษ และวนิดา นวลบุญเรือง, การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : กลยุทธ์บริหารภาครัฐ (กรุงเทพฯ : สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ.),2545, หน้า 31.

[59] โปรดดู ประสิทธิ์ การกลาง, การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : ศึกษากรณีการมอบอำนาจของกระทรวงทบวง กรม ให้จังหวัด, รายงานการศึกษาวิจัย, หน้า 27-48.

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนเพื่อกระจายการผลิตและการจ้างงานไปสู่ภูมิภาค พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ.2521
- พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518
- พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2527
- พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517
- พระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช 2490
- พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.2499
- พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504
- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518
- พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522
- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ.2522
- พระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489
- พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518
- ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515
- พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533
- พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537
- พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2503
- พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523
- ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยใบสุทธิและใบรับรองของสถานศึกษา พ.ศ. 2517 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 7 พ.ศ.2525
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- พระราชบัญญัติโบราณสถาน พ.ศ.2504
- พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525
- พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523

- พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ.2523
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ.2527

ฯลฯ

หากพิจารณาโดยภาพรวม จะสังเกตได้ว่า กฎหมาย ประกาศ ระเบียบข้อบังคับ และคำสั่งต่างๆ ที่ได้ยกมาข้างต้น ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้อย่างกว้างขวางครอบคลุมหลายเรื่อง นับตั้งแต่การรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การคุ้มครองผู้บริโภค การที่ดินของรัฐ การพาณิชย์ การพัฒนาอุตสาหกรรม การประกันสังคม การสาธารณสุข ตลอดจนการพัฒนาเด็กและเยาวชน และการระงับข้อพิพาทแรงงาน เป็นต้น กระนั้นก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่สามารถดำเนินงานในบทบาทหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดบุคลากร ทรัพยากร และงบประมาณที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ ตัวอย่างเช่น ความรับผิดชอบในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งในหลายกรณีเป็นเรื่องที่เกินกว่าขีดความสามารถของจังหวัดที่จะปฏิบัติได้

ปัญหาในด้านอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดอีกประการหนึ่งก็คือ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถแสดงบทบาทได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากต้องอาศัยความร่วมมือประสานงานจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในการปฏิบัติหน้าที่ที่คาบเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน เช่น การสั่งปิดโรงงานที่ส่งกลิ่นรบกวนหรือไม่ปลอดภัยต่อสุขภาพของคนในชุมชน ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องขอความร่วมมือประสานงานไปยังสาธารณสุขจังหวัดในการดำเนินการ หรือในกรณีการอนุมัติก่อสร้างโรงงาน ต้องขอความร่วมมือไปยังสำนักงานโยธาธิการจังหวัดให้ช่วยตรวจสอบความถูกต้องของแบบก่อสร้าง รวมทั้งต้องอาศัยผังเมืองจังหวัด หรือคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม เป็นต้น [60]

กล่าวโดยสรุป อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องต่าง ๆ นอกจากจะขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ แล้ว บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดยังขึ้นกับระเบียบของทางราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ได้มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีและมติคณะรัฐมนตรีมีคำสั่งอีกด้วย นั่นคือ กรอบอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในทางปฏิบัติแล้วจะมีมากน้อยเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับการมอบหมายอำนาจจากส่วนกลางเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติภารกิจตามนโยบายของรัฐบาล

[60] เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

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

1) สำนักงานจังหวัด

2) ส่วนราชการประจำจังหวัด

สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด สำนักงานจังหวัดมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัด อาทิเช่น งานประชุม งานเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด งานบริหารงานบุคคล งานประชาสัมพันธ์ งานพิธีการและต้อนรับ งานตรวจราชการและรายงาน งานเรื่องราวร้องทุกข์ งานตรวจสอบภายใน งานความมั่นคงและประสานงานการรักษาความสงบเรียบร้อย งานการข่าว งานราชการชายแดน งานรวบรวมและบริการข้อมูล และงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ไม่เป็นหน้าที่เฉพาะของหน่วยงานใดในจังหวัด

สำหรับส่วนราชการประจำจังหวัด ได้แก่หน่วยงานต่างๆ ที่กระทรวงและกรมจัดตั้งขึ้นในจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับงานหรือราชการของกระทรวงหรือกรมที่สังกัด โดยมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้บังคับบัญชา เช่น สำนักงานสรรพากรจังหวัด สำนักงานพาณิชย์จังหวัด ที่ทำการปกครองจังหวัด เป็นต้น อย่างไรก็ดี จำนวนส่วนราชการในแต่ละจังหวัดอาจมีจำนวนไม่เท่ากัน เนื่องจากบางกรมอาจจัดตั้งส่วนราชการประจำจังหวัดไม่ครบทุกจังหวัด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพระราชกฤษฎีกาของกรมว่ากำหนดให้กรมใดมีราชการส่วนภูมิภาคหรือไม่

ส่วนราชการประจำจังหวัดในแต่ละจังหวัด จะปฏิบัติหน้าที่ใน 2 ลักษณะ คือ [61]

1) ภารกิจเชิงปฏิบัติการ เป็นการดำเนินภารกิจในการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัด ตามภารกิจของกรมต้นสังกัด เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โรงพยาบาลประจำจังหวัด/อำเภอ สถานีอนามัยตำบล จัดบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุข สำนักงานเกษตรจังหวัด/อำเภอ ให้บริการด้านส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรในจังหวัด เป็นต้น

2) ภารกิจในเชิงวิชาการ ประสาน กำกับ และติดตามประเมินผล เป็นภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดส่วนหนึ่ง ซึ่งมีฐานะเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการในระดับจังหวัดและอำเภอ หน่วยงานในลักษณะนี้จึงมีหน้าที่ด้านการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลของจังหวัด การวางแผนพัฒนาจังหวัด วางแผนการลงทุน และแผนปฏิบัติการด้านต่างๆ ของจังหวัด รวมทั้งประสานงานการปฏิบัติ การกำกับดูแล และประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ เช่น สำนักงานสถิติจังหวัด สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด สำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด เป็นต้น

---

[61] ศุภชัย ยาวะประภาษ และวนิดา นวลบุญเรือง, การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : กลยุทธ์บริหารภาครัฐ, หน้า 35.

นอกจากแต่ละจังหวัดจะมีส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคแล้ว ในจังหวัดยังมีหน่วยงานส่วนกลางจำนวนมากที่ตั้งทำการอยู่ในพื้นที่ หน่วยงานราชการส่วนกลางเหล่านี้ มีตั้งแต่หน่วยที่เป็นกรมหรือเทียบเท่า ไปจนถึงหน่วยงานระดับรองลงไปที่มีฐานะเป็นสำนักงาน ซึ่งรับผิดชอบการปฏิบัติงานดำเนินกิจกรรมต่างๆ เฉพาะในจังหวัดหนึ่ง หรือในพื้นที่ของกลุ่มจังหวัดหรือเขต เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค สำนักงานป่าไม้เขต สำนักงานการศึกษาเขต ศูนย์วิชาการพัฒนาชุมชนเขต ศูนย์เร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นต้น หากพิจารณาโครงสร้างของส่วนราชการในพื้นที่จังหวัดแต่ละจังหวัด จะพบว่าในแต่ละจังหวัดมีหน่วยงานส่วนกลางในพื้นที่มากกว่าหน่วยงานส่วนภูมิภาคหรือส่วนราชการประจำจังหวัด ตัวอย่างเช่น ในจังหวัดเชียงใหม่มีหน่วยงานส่วนกลางมากถึง 180 หน่วยงาน ในขณะที่มีส่วนราชการประจำจังหวัดเพียง 32 ส่วนราชการ เป็นต้น[62]

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมด หากพิจารณาการจัดโครงสร้างส่วนราชการในส่วนภูมิภาคโดยภาพรวม จะพบว่า หน่วยราชการในส่วนภูมิภาคของไทย สามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. ราชการส่วนภูมิภาค
2. ราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด

1. ราชการส่วนภูมิภาค

หน่วยราชการส่วนภูมิภาค เป็นองค์กรการบริหารราชการนอกเขตเมืองหลวง ตามที่กฎหมายการบริหารราชการแผ่นดินบัญญัติไว้ โดยราชการส่วนภูมิภาคมีฐานะเป็นสาขาของการบริหารราชการส่วนกลาง เป็นหน่วยการบริหารราชการที่กระทรวง ทบวง กรม ส่งข้าราชการในสังกัดส่วนกลางไปประจำในเขตจังหวัดต่างๆ ตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมหรือส่วนราชการส่วนกลางที่มีฐานะเทียบเท่ากรมให้มีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาค หน่วยราชการส่วนภูมิภาคในลักษณะนี้ เรียกอีกอย่างหนึ่งก็คือ หน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการนั่นเอง

ในนัยนี้ ส่วนราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ จึงได้แก่ จังหวัด และอำเภอ ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยราชการปกครองส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ ส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ตั้งบริหารราชการภายในเขตท้องที่ปกครองของจังหวัดและอำเภอ ก็มีฐานะเป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการเช่นกัน

[62] โปรดดู ศุภชัย และวนิดา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 37. และ จรัส สุวรรณมาลา, รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ. (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย), 2542} หน้า 17.

ส่วนราชการประจำจังหวัด ในฐานะราชการส่วนภูมิภาคที่รับผิดชอบบริหารราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัดนั้น โดยหลักการแล้วมักจะเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะสำคัญดังนี้[63]

1) เป็นงานปฏิบัติการหรืองานให้บริการแก่ประชาชนที่ต้องกระจายไปทั่วประเทศ

2) เป็นงานปฏิบัติการหรืองานให้บริการที่จำเป็นต้องตัดสินใจดำเนินการโดยรวดเร็วเบ็ดเสร็จในท้องที่ และมีปริมาณงานต่อเนื่องตลอดทั้งปี

3) เป็นงานที่ประชาชนในท้องที่ได้รับประโยชน์โดยตรง และคุ้มค่าที่จะลงทุนในการจัดตั้งหน่วยงานปฏิบัติการในระดับจังหวัดและอำเภอ

2. ราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด

หน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด ได้แก่ การจัดตั้งสำนักงานภาค สำนักงานเขต หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เป็นหน่วยราชการที่ส่วนกลางมอบหมายให้ออกไปปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัดในพื้นที่ส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ดี แม้ว่าหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งทำการอยู่ในพื้นที่จังหวัด จะมิได้มีฐานะเป็นองค์กรการบริหารราชการนอกศูนย์กลางตามบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ทว่าหากพิจารณาในเชิงการแบ่งอำนาจหน้าที่การบริหารราชการและการบริการสาธารณะแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า หน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งทำการนอกเขตเมืองหลวงเหล่านี้ ก็มีคือหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคเทียมหรือไม่เป็นทางการ

สำหรับการตั้งสำนักงานภาค สำนักงานเขต หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออื่น ๆ ซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง แต่ปฏิบัติราชการประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคนั้น จะเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้[64]

1) เป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่หน่วยปฏิบัติการภายในภาคหรือเขตที่รับผิดชอบ ในกรณีที่ส่วนราชการหรือกรมนั้น ๆ มีการตั้งหน่วยปฏิบัติการในระดับจังหวัดหรืออำเภออยู่ก่อนแล้ว เช่น ศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชนเขต (1-9) กรมพัฒนาชุมชน สำนักงานศึกษาธิการเขต สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น

2) เป็นหน่วยงานที่ดำเนินภารกิจด้านปฏิบัติการ ในกรณีที่ส่วนราชการหรือกรมนั้น ๆ ไม่มีหน่วยงานปฏิบัติการในระดับจังหวัดและอำเภอ เนื่องจากมีปริมาณงานไม่มากนัก จึงไม่จำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานปฏิบัติการในระดับจังหวัด หรือในกรณีที่ลักษณะและขอบเขตของงานปฏิบัติการครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัดหรือกว้างกว่าจังหวัด ทั้งนี้อาจเป็นการปฏิบัติงานด้านให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่หน่วยงานปฏิบัติการในระดับย่อยลงไปก็ได้ เช่น

[63] สมาน รังสิโยกฤษฎ์, การจัดโครงสร้างส่วนราชการ (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.), 2535, หน้า 75 – 76.

[64] เรื่องเดียวกัน, หน้า 73 – 74.

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค (1-12) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานทางหลวง (1-15) กรมทางหลวง สำนักงานชลประทานที่ (1-12) กรมชลประทาน เป็นต้น

3) เป็นหน่วยงานที่ดำเนินภารกิจทั้งด้านความช่วยเหลือทางวิชาการ และด้านปฏิบัติการ ในกรณีที่ส่วนราชการหรือกรมนั้นๆ มีการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการระดับจังหวัดและอำเภออยู่แล้ว แต่มีงานปฏิบัติการบางอย่างที่มีขอบเขตครอบคลุมหลายจังหวัดภายในภาคหรือเขต เช่น สำนักงานสรรพากร กรมสรรพากร ศูนย์ปฏิบัติการเร่งรัดพัฒนาชนบท สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป หากพิจารณาการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยภาพรวมจะเห็นได้ว่า แม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 จะได้ยกเลิกระเบียบบริหารราชการตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ไป แต่ก็มิได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของระบบบริหารราชการของประเทศไทยแต่อย่างใด มีเพียงการแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดบางประการ เช่น การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจนเพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน เป็นต้น[65] ทั้งนี้ โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ยังคงเป็นระบบบริหารราชการที่ฝ่ายปกครองดำเนินการในเขตการปกครองต่างๆ ของประเทศ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ไปประจำจังหวัด ปฏิบัติราชการภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารราชการจังหวัด ยังคงเป็นระบบที่ต้องขึ้นกับการบริหารงานบุคคลและงบประมาณจากกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางแทบทั้งสิ้น

3.6.2. ระบบบริหารราชการไทยหลังปี พ.ศ.2540

1) การปรับเปลี่ยนบทบาทราชการส่วนภูมิภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติตามแนวทางปฏิรูปการเมือง ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก โดยมีบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ถึง 14 มาตรา นั่นคือมาตรา 43, 52, 58, 59, 78 และมาตรา 282 – 289 ซึ่งมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ที่ผ่านมา อีกทั้งยังได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับวิธีการและขั้นตอนในการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นไว้ในมาตรา 284 อันนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

[65] โปรดดู โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายมหาชนกับการปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์ (กรุงเทพฯ : นิติธรรม), 2541, หน้า 17-18.

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ในเวลาต่อมา โดยกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญในการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองอย่างชัดเจน รวมถึงการกำหนดให้ภาครัฐต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจของรัฐสู่ท้องถิ่นมากขึ้น

จากทิศทางการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมา รวมถึงการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจภาครัฐตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จึงส่งผลประการสำคัญให้ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ดำเนินภารกิจในฐานะผู้ปฏิบัติตรง (Implementator) มาเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนและจัดอำนวยความสะดวกให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น (Facilitator)[66] การปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐดังกล่าว ทำให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในฐานะตัวแทนอำนาจรัฐในพื้นที่ จำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่พี่เลี้ยงในการเตรียมความพร้อมให้แก่ท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการจัดการบริการสาธารณะแก่ประชาชน ในขณะเดียวกับราชการส่วนภูมิภาคก็ยังคงต้องมีอำนาจในการบริหารราชการแทนส่วนกลางในพื้นที่ในภารกิจที่จำเป็นอย่างเพียงพอด้วย

หากพิจารณาถึงผลกระทบอันเนื่องมาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ตลอดจนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ที่มีต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแล้ว กล่าวได้ว่า ทิศทางการเปลี่ยนแปลงบทบาทภาครัฐที่เกิดขึ้น ย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อบทบาทการบริหารราชการของผู้บริหารสูงสุดในหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค นับตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนันและผู้ใหญ่บ้านอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติในกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับ ซึ่งส่งผลกระทบต่อบทบาทและภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคทั้งในเชิงโครงสร้างและการบริหารราชการในพื้นที่ อาทิเช่น *พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540* มีผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะข้าราชการส่วนภูมิภาค ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีฐานะเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับ *พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542* มีผลให้นายอำเภอ ในฐานะข้าราชการส่วนภูมิภาค ต้องพ้นจากตำแหน่งในสุขาภิบาล ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลให้สุขาภิบาลต้องถูกยุบไป ส่งผลให้บทบาทของนายอำเภอตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มีการปรับเปลี่ยนไปจากเดิม เป็นต้น

หากพิจารณาโดยภาพรวม จะเห็นได้ว่า การปรับบทบาทและโครงสร้างการบริหารราชการของประเทศไทย ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้นำไปสู่การปรับทิศทางการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยเคลื่อนไปสู่แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ

[66] สมคิด เลิศไพฑูรย์, แนวทางพัฒนากฎหมายในบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอให้เอื้อต่อประสิทธิภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. รายงานวิจัย (กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย), 2544.

(Decentralization of Power) มากขึ้นจากที่เคยเป็นมา กล่าวคือ ในอดีตแม้ว่ากฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จะได้มีการกำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินของไทยมีการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ อันเป็นการบริหารราชการภายใต้หลักการกระจายอำนาจ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว หากพิจารณาในระดับความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าราชการส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมากลับถูกครอบงำและบริหารงานโดยข้าราชการส่วนภูมิภาค ดังจะเห็นได้ในกรณีการบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสุขาภิบาลที่มีผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองรูปแบบ[67]

รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จึงมีลักษณะของการที่ข้าราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทเป็นผู้บังคับบัญชาท้องถิ่นโดยตรง ในขณะที่ประชาชนในท้องถิ่นเองมิได้มีบทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นมากนัก สภาพดังกล่าวจึงอาจเรียกได้ว่า ราชการส่วนท้องถิ่นของไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมามีลักษณะเป็น “การปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ” (Local State Government) ยังมิใช่ลักษณะการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนเอง (Local Self Government) [68] ตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ดังเช่นที่ปรากฏในบทบัญญัติที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

สำหรับลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนหรือสาขาของราชการส่วนกลางในท้องที่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีตที่ผ่านมา สามารถสรุปได้ดังนี้[69]

1) โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีบุคคลที่มิได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นมาดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหาร แต่มาจากการแต่งตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้อำนาจข้าราชการส่วนภูมิภาค ระดับจังหวัดและอำเภอเข้าไปดำรงตำแหน่งในโครงสร้างฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ข้าราชการส่วนภูมิภาค เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ อยู่ในฐานะที่เรียกได้ว่า “สวมหมวกสองใบ” ทั้งในฐานะผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดให้มีบทบาทหน้าที่ที่จำกัด และทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยภารกิจที่ตกเป็นของท้องถิ่นมักเป็นงานง่ายๆ ไม่ซับซ้อน เช่น งานรักษาความสะอาด งานซ่อมแซมถนนในชุมชน เป็นต้น ในขณะที่

[67] ในอดีตที่ผ่านมาการบริหารงานท้องถิ่นโดยมีข้าราชการของส่วนภูมิภาคเข้าไปร่วมบริหารงานนั้น นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอดังที่กล่าวไปแล้ว ยังมีตำแหน่งอื่น ๆ อีก เช่น ปลัดจังหวัดทำหน้าที่เป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรวมไปถึงกรรมการสุขาภิบาล เป็นต้น

[68] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, สภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต, หน้า 182.

[69] โกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 230-231.

ภารกิจสาธารณะส่วนใหญ่ในท้องถิ่นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคและหน่วยราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานในสังกัดกรมต่างๆ ซึ่งลักษณะการบริหารราชการในท้องถิ่นโดยราชการส่วนกลางในท้องถิ่น อาจเรียกได้ว่า เป็นระบบ “กรมธิปไตย”[70] นั่นเอง

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดจำกัดทางด้านทรัพยากรและการหารายได้ รวมถึงการคลังท้องถิ่น ซึ่งมีรายได้อยู่ระหว่าง 6-7 เปอร์เซ็นต์ของรายได้รัฐบาล ลักษณะดังกล่าว เป็นผลอันสืบเนื่องมากจากรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและท้องถิ่น ซึ่งมีการบริหารราชการที่รวมศูนย์อำนาจเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่า ในปีงบประมาณ 2535 เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นแล้ว จะพบว่า งบประมาณของราชการส่วนกลางและภูมิภาครวมกันแล้ว คิดเป็นสัดส่วนถึง 94.5% ของงบประมาณของรัฐทั้งหมด ในขณะที่งบประมาณของราชการส่วนท้องถิ่นคิดเป็นสัดส่วนเพียง 5.5% ของงบประมาณทั้งหมด[71]

4) การบริหารงานบุคคลในราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ ไม่เอื้ออำนวยต่อการไหลเวียนของข้าราชการ และพนักงานส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เนื่องจากการบริหารงานของท้องถิ่นอยู่ภายใต้อำนาจของส่วนกลางแทบทั้งหมด

5) การกำกับดูแลท้องถิ่น แม้ในหลักการแล้วกฎหมายจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ปรากฏว่าการกำกับดูแลท้องถิ่นยังมีลักษณะเป็นการบังคับบัญชาเสียเป็นส่วนใหญ่

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ในส่วนที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงนับได้ว่าเป็นกระบวนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินครั้งสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น รวมทั้งการทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบไปจากเดิม สำหรับผลของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นนั้น สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1) รัฐธรรมนูญได้บัญญัติทิศทางการปรับบทบาทของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในการปกครองและบริหารจัดการสาธารณะในพื้นที่ไว้ให้เป็นหนึ่งในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Fundamental State Policy) ซึ่งเป็นหลักการ (Principle) แห่งนโยบายหลักที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้รัฐจะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่ง

[70] โปรดดู เอนก เหล่าธรรมทัศน์, เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ, หน้า 7 – 26.

[71] เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

รัฐจึงเป็นการบัญญัติหลักการที่เป็นกลาง ที่แต่ละรัฐบาลสามารถนำไปปฏิบัติได้[72] ในที่นี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐข้อหนึ่งไว้ว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

2) มาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบต้องมีผู้บริหารของท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งบทบัญญัติในข้อนี้ได้ส่งผลให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคที่แต่เดิมเคยเป็นผู้บริหารของท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่ง โดยให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารขึ้นแทน

3) มาตรา 284 บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 รวมถึงให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่ง ทำหน้าที่องค์กรกลางรับผิดชอบการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น นั่นคือ กฎหมายดังกล่าวเป็นการกำหนดให้มีการมอบอำนาจการบริหาร การเงิน การคลัง ให้แก่ท้องถิ่น ส่งผลให้นำไปสู่การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่ โดยแยกบทบาท อำนาจหน้าที่ บุคลากรของกระทรวง ทบวง กรม ออกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[73]

ควรกล่าวด้วยว่า การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ ตามแผนกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ นั้น นอกจากจะส่งผลต่อการปรับโครงสร้างและระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยรวมแล้ว ยังส่งผลให้ต้องมีการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการต่อไป เช่น ภารกิจด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่กรมโยธาธิการ กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท และกรมชลประทานดำเนินการอยู่ ภารกิจด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการส่งเสริมอาชีพของกรมพัฒนาชุมชน กรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท และสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น

4) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ บัญญัติให้รัฐบาลจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยให้จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2549 จากเดิมที่จัดสรรให้เพียงร้อยละ 9 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่องบประมาณในการพัฒนาประเทศโดยรวม ซึ่งเดิมดำเนินการโดย

---

[72] มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม ,2546) ,หน้า 178.

[73] โกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, หน้า 232.

หน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ส่งผลให้ต้องมีการปรับลดและถ่ายโอนงบประมาณและภารกิจของหน่วยงานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

5) ในด้านบุคลากร เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ส่งผลให้ข้าราชการของกรมที่เคยปฏิบัติงานตามภารกิจดังกล่าวในหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดและอำเภอ หรือหน่วยงานส่วนภูมิภาค จำเป็นต้องมีการถ่ายโอนตามไปด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามความสมัครใจของผู้ที่จะโอนและผู้ที่จะรับโอน กรณีที่ข้าราชการไม่ประสงค์จะโอนก็มีการเกลี่ยอัตรากำลังคน รวมทั้งมีการจูงใจให้ลาออกก่อนเกษียณอายุด้วยวิธีการต่างๆ [74]

6) ในส่วนของการปรับบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคจากที่เคยเป็นเสมือนผู้บังคับบัญชาของราชการส่วนท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงไป โดยกฎหมายกำหนดให้ราชการส่วนกลางและภูมิภาคต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นในการบริหารงาน ส่งผลให้ราชการส่วนภูมิภาคมีเพียงบทบาทเน้นหนักไปในการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น นั่นคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ จะมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเปลี่ยนบทบาทจากนักปกครองมาเป็นนักบริหาร เปลี่ยนบทบาทจากผู้สั่งการควบคุมมาเป็นผู้ประสาน ส่งเสริมและเอื้ออำนวยให้ท้องถิ่นบริหารจัดการบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ[75]

กล่าวโดยสรุป บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในสาระสำคัญหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่นในทิศทางกระจายอำนาจมากขึ้น อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง ภารกิจ และบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค ทั้งในด้านการบริหารงาน บุคลากร และงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอำนาจหน้าที่ที่มีการทับซ้อนกันระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น หรือแม้แต่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ทั้งนี้โดยบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องมีการถ่ายโอนภารกิจในส่วนที่เป็นของท้องถิ่นในที่สุด อย่างไรก็ดี ความเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็มิได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากนัก เมื่อเทียบกับความสัมพันธ์กับราชการส่วนท้องถิ่น

[74] ศุภชัย ยาวะประภาษ และวนิดา นวลบุญเรือง, การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : กลยุทธ์บริหารภาครัฐ, หน้า 50.

[75] ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม,2542).

2) การปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามแผนปฏิรูประบบราชการ

กระบวนการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินครั้งสำคัญของประเทศไทยที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมานั้น เป็นการปฏิรูปที่ดำเนินควบคู่กันไประหว่างการปฏิรูปทางการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ กล่าวคือ การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ส่งผลให้กระแสผลักดันการปฏิรูปการเมืองที่มีมาก่อนหน้านี้ปรากฏผลชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองท้องถิ่น ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมทางการปกครองของประชาชนเป็นสำคัญ รวมถึงบทบัญญัติอื่นๆ ที่มุ่งให้อำนาจและรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ในส่วนของการปฏิรูประบบราชการนั้น ผลกระทบจากการกระจายอำนาจด้านต่างๆ สู่ท้องถิ่น ส่งผลให้รัฐบาลจำเป็นต้องมีการเร่งปรับปรุงระบบราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้มีบทบาท ภารกิจ และขอบเขตการดำเนินงานที่สอดรับกับราชการส่วนท้องถิ่น จึงกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้มีบทบัญญัติที่สอดคล้องและส่งเสริมการปฏิรูประบบราชการที่ดำเนินการอยู่ กระบวนการปฏิรูประบบราชการที่ดำเนินการในขณะนั้น มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาหลักของระบบราชการไทย ซึ่งพอสรุปได้ดังต่อไปนี้[76]

ประการแรก ปัญหาที่เกิดจากการยึดติดในปรัชญาการบริหารราชการยุคเก่า ซึ่งเป็นแนวทางการบริหารราชการที่มีมาตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 นั่นคือ การเน้นบทบาทของรัฐในฐานะเป็นผู้ควบคุมและดำเนินกิจการทุกอย่าง ส่งผลให้การบริหารราชการมีลักษณะผูกขาด (Monopoly) ไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน ทำให้ระบบราชการไทยมีขนาดใหญ่โต และขยายตัวเพื่อรับผิดชอบภารกิจต่างๆ ของหน่วยงานมากขึ้น ประกอบกับการเน้นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างเป็นระบบ จึงส่งผลให้การบริหารราชการเป็นการควบคุมบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้นโดยรวมศูนย์การตัดสินใจที่ส่วนกลาง

ประการที่สอง ปัญหาที่เกิดจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ในฐานะที่เป็นกฎหมายหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการไทย ทั้งการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ซึ่งมีปัญหาอยู่หลายประการ คือ

1) การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ การจัดระเบียบบริหารราชการโดยแบ่งออกเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ยังคงยึดหลักการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งมีเป้าหมายเพื่ออาศัยกลไกระบบราชการในการสร้างรัฐเดี่ยว การจัด

[76] สมาน รังสิโยกฤษฎ์, การบริหารราชการไทย อดีต ปัจจุบัน และอนาคต (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ ,2543),หน้า 49 – 53.

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวจึงมิได้มีการปรับปรุงให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

2) การจัดโครงสร้างส่วนราชการมีความแข็งตัว มีความยุ่งยากในการจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลง ดังจะเห็นได้ว่าการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เกี่ยวกับหน่วยราชการกระทรวง ทบวง กรม ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ โดยผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งการดำเนินการต้องผ่านขั้นตอนต่างๆ มากมาย

3) การรวมอำนาจและการใช้อำนาจในการบริหาร การจัดทรัพยากรต่างๆ ไว้กับหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทำให้การบริหารงานไม่มีความคล่องตัว ดังจะเห็นได้ว่า แม้กฎหมายจะเปิดให้มีการมอบอำนาจในการสั่งการ อนุญาต การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการในบางเรื่องให้กับหัวหน้าส่วนราชการ แต่ในทางปฏิบัติกลับยังคงรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กรม

4) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ไม่มีเอกภาพ กล่าวคือ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ไปจัดตั้งหน่วยงานในเขตพื้นที่ของจังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคโดยบริหารราชการขึ้นตรงต่อกระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัดในส่วนกลาง และมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอไม่มีความเป็นเอกภาพ และเกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานของหน่วยราชการที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค

5) ปัญหาการไม่มีการมอบอำนาจหรือเพิ่มอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานในภูมิภาคอย่างเพียงพอ กล่าวคือ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะจังหวัดและอำเภอไม่มีอำนาจในการจัดตั้งงบประมาณของตนเอง ทั้งนี้ต้องบริหารราชการโดยขึ้นอยู่กับงบประมาณที่กระทรวง ทบวง กรมจัดสรรมาให้ ส่งผลให้ขาดบทบาทในการกำหนดนโยบายและวางแผนในการบริหารงานล่วงหน้าของตนเองได้ เช่นเดียวกับการตัดสินในในการปฏิบัติงานก็จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากส่วนกลางเสียก่อน ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจ และไม่ตอบสนองต่อสถานการณ์

การปฏิรูประบบราชการที่ดำเนินไปในช่วงปี พ.ศ.2540 ในระยะแรก จึงเป็นการปฏิรูปโดยยึดหลักการมุ่งปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดิน และพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางการเมืองการบริหารและความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญ รวมถึงการวางรากฐานระบบบริหารราชการสำหรับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ นำไปสู่การแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการขึ้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2540 โดยเป็นคณะกรรมการถาวรไม่พ้นจากตำแหน่งพร้อมนายกรัฐมนตรี และนำไปสู่การจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการไทย (พ.ศ.2540 – 2544) ซึ่งเป็นแผนแม่บทที่รัฐบาลต่อมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการ[77]

[77] ธนะชัย ผดุงธิติ, กฎหมายปฏิรูประบบราชการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติรัฐ,2545), หน้า82.

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับแนวทางในการปฏิรูประบบราชการไว้ในหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศต้องมีการวางนโยบายเพื่อดำเนินภารกิจในการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 75 วรรคแรกได้กำหนดเป้าหมายหลักของการที่รัฐต้องดำเนินการปฏิรูประบบราชการไว้ 2 ประการ คือ ประการแรก การปฏิรูประบบราชการต้องทำเพื่อให้ราชการมีประสิทธิภาพ และประการต่อมา การปฏิรูประบบราชการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ[78]

ผลจากการดำเนินการตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการดังกล่าว ได้ปรากฏผลอย่างเป็นรูปธรรม ดังจะเห็นได้จากการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหลักสำคัญในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน นั่นคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ในที่นี้จะกล่าวถึงการปรับปรุงกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นหลัก

(1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มีสาระสำคัญที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ในประการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้[79]

1) กำหนดแนวทางการบริหารราชการเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2) กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และอธิบดี เพื่อให้ชัดเจน และมีการกำหนดเป้าหมายผลสัมฤทธิ์ของงาน

3) กำหนดการจัดส่วนราชการของกระทรวงและส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกำหนดการจัดตั้งส่วนราชการของกระทรวงที่มีภารกิจโดยเฉพาะซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรม แต่มีผู้บังคับบัญชาเป็นระดับอธิบดีได้โดยถือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4) กำหนดให้ส่วนราชการในกระทรวงมีการวางแผนประสานกิจกรรมการใช้งบประมาณและทรัพยากรร่วมกัน เพื่อให้มีประสิทธิภาพ คุ้มค่า และบรรลุเป้าหมายของกระทรวง

---

[78] มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.2545) (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน ,2545), หน้า 27-28.

[79] เรื่องเดียวกัน, หน้า 34 – 35.

5) กำหนดให้คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจการทำนิติกรรมและการฟ้องคดีและดำเนินคดีแทน กระทรวง ทบวง กรม เพื่อเป็นการลดขั้นตอนและกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น

6) กำหนดการบริหารราชการในต่างประเทศ เพื่อให้การปฏิบัติราชการในต่างประเทศเป็นไปอย่างมีเอกภาพและรวดเร็ว

7) กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อรับผิดชอบในการปรับปรุงส่วนราชการและการบริหารราชการ

หากพิจารณาในแง่ผลกระทบจากแนวทางการปฏิรูประบบบริหารราชการตามนัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 กล่าวได้ว่า สาระสำคัญที่มีผลต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยตรง ก็คือบทบัญญัติเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการแผ่นดินในมาตรา 3/1 ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมขึ้นใหม่ เพื่อกำหนดให้การปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามที่กำหนดไว้ นั่นคือ การบริหารราชการแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3/1 ต้องเป็นไปเพื่อ

1) ประโยชน์สุขของประชาชน

2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

3) ความมีประสิทธิภาพ

4) ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ

5) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

6) การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น

7) การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น

8) การกระจายอำนาจตัดสินใจ

9) การอำนวยความสะดวก

10) การตอบสนองความต้องการของประชาชน

ในบทบัญญัติมาตราดังกล่าว กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยผู้รับผิดชอบต่อผลงาน การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าปฏิบัติหน้าที่ ต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารราชการดังกล่าว จึงส่งผลโดยตรงต่อการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารราชการทั้งในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ในภาพรวม จะสังเกตได้ว่า บทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นมาใหม่นี้เป็นการเน้นหนักไปในเชิงของการปรับโครงสร้างการระบบราชการในส่วนกลางเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับโครงสร้างกลุ่มภารกิจ บทบาท อำนาจ

หน้าที่ และการบริหารราชการกระทรวง ทบวง กรม ตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการ โดยสาระสำคัญในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้น ยังคงยึดตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 เช่นเดิมโดยไม่มีแก้ไขการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงเพิ่มเติมแต่อย่างใด

(2) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 เป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม โดยยกเลิกกฎหมายเดิมทั้งฉบับ แล้วประกาศกฎหมายใหม่แทน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการ กฎหมายฉบับใหม่ดังกล่าว สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้[80]

1) ยกเลิกกระทรวง ทบวง กรม ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2534 และจัดตั้งเป็น 20 กระทรวง

2) กระทรวงที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจแต่ยังใช้ชื่อเดิมมี 12 กระทรวง คือ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม

3) กระทรวงที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจและเปลี่ยนชื่อกระทรวงมี 2 กระทรวง คือ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกระทรวงแรงงาน

4) กระทรวงที่จัดตั้งขึ้นใหม่มี 6 กระทรวง คือ กระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพลังงาน และกระทรวงวัฒนธรรม

5) ในการจัดส่วนราชการระดับกรมในกระทรวงได้นำกรมที่มีภาระหน้าที่เกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันมาอยู่ในกระทรวงเดียวกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานของกระทรวงเป็นไปโดยมีเป้าหมายร่วมกัน และลดค่าใช้จ่ายที่ซ้ำซ้อนกัน

6) กำหนดให้มีการจัดกลุ่มภารกิจสำหรับส่วนราชการระดับกรมที่มีภาระหน้าที่เกี่ยวข้องกันไว้รวมกัน เพื่อให้สามารถวางแผนกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพและการปฏิบัติงานเป็นไปโดยมีเป้าหมายที่สอดคล้องกัน โดยจะมีผู้รับผิดชอบบริหารงานกลุ่มภารกิจนั้นเป็นการเฉพาะ เพื่อกำกับดูแลงานอย่างใกล้ชิดและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ

7) กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของส่วนราชการให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปได้อย่างต่อเนื่อง

หากพิจารณาโดยภาพรวม จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 มีหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ *ประการแรก* เป็นการปรับปรุงส่วนราชการใหม่โดยเพิ่มกระทรวงเป็น 20 กระทรวง และกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงตามเป้าหมายของ

[80] เรื่องเดียวกัน, หน้า 74-75.

ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของกระทรวงนั้น เพื่อให้สามารถกำหนดยุทธศาสตร์การทำงานได้กว้างขวางยิ่งขึ้น และพัฒนาการบริหารราชการให้สอดคล้องกับสภาพสังคมได้ *ประการที่สอง* กำหนดการจัดส่วนราชการภายในกระทรวงเป็นกรม โดยนำงานที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวงมารวมไว้ด้วยกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน และให้แต่ละกรมสามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับเป้าหมายของกระทรวง *ประการสุดท้าย* กำหนดให้มีการจัดกลุ่มภารกิจสำหรับกรมที่มีอำนาจหน้าที่ที่สัมพันธ์กัน เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดขั้นตอน โดยมีผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มภารกิจในระดับไม่ต่ำกว่าอธิบดี ขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวง หรือนายกรัฐมนตรี ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า การปฏิรูประบบราชการโดยการตราพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 นี้ เป็นการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการในส่วนกลาง นั่นคือ กระทรวง ทบวง กรม แต่เพียงเท่านั้น โดยมิได้มีบทบัญญัติใดๆ ที่เป็นการปฏิรูปหรือปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด โดยเฉพาะการบริหารราชการของกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องกับราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในนัยนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูประบบบริหารราชการที่เกิดขึ้นยังคงเป็นเพียงการปฏิรูปราชการส่วนกลาง ในขณะที่การบริหารราชการในจังหวัดยังคงต้องประสบกับปัญหาในการบริหารงานในพื้นที่ในลักษณะเดิมๆ ไม่ต่างไปจากที่ผ่านมา

3.6.3. การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

การปฏิรูประบบราชการที่เริ่มต้นขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2540 นั้น เป็นการปรับปรุงระบบราชการในเชิงโครงสร้างโดยมุ่งเน้นการจัดโครงสร้างระบบบริหารราชการส่วนกลางเป็นสำคัญ โดยมิได้มีการปรับปรุงระบบบริหารราชการนอกศูนย์กลางแต่อย่างใด ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูประบบราชการของประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว กำลังอยู่ภายใต้บริบทของวิกฤตเศรษฐกิจ จึงส่งผลให้ปัญหาเรื่องการลดขนาดของระบบราชการ กลายมาเป็นประเด็นที่ได้รับความสำคัญเป็นอันดับแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากพิจารณาในแง่ของขนาดความใหญ่โตของระบบราชการไทย จะพบว่า ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ระบบราชการไทยมีการขยายตัวออกไปอย่างไม่หยุดยั้ง[81] อันเป็นสาเหตุหนึ่งของความไร้ประสิทธิภาพและความสิ้นเปลืองในการบริหารราชการ

ประกอบกับความจำเป็นในการดำเนินมาตรการควบคุมด้านการเงินการคลังของประเทศในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ จึงส่งผลให้การดำเนินการปฏิรูประบบราชการในช่วงเวลาดังกล่าว ต้องดำเนินไปในทิศทางที่ต้องสอดคล้องรองรับกับมาตรการควบคุมทางการคลัง นั่นคือ

[81] วรเดช จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม (กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย,2543), หน้า

การลดค่าใช้จ่ายภาครัฐ โดยการลดอัตรากำลังคนภาคราชการ (Downsizing) การโอนภารกิจบางอย่างให้เอกชนดำเนินการแทน (Privatization) และการพยายามปรับโครงสร้างของส่วนราชการตามกลุ่มภารกิจ เพื่อให้ระบบราชการมีความคล่องตัว และสามารถบริหารทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ดี ภายหลังพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทยขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จากการเลือกตั้งในปี พ.ศ.2544 ทิศทางในการบริหารประเทศและการปฏิรูประบบราชการก็มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญหลายประการ กล่าวคือ รัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้เปลี่ยนแปลงการบริหารประเทศที่อิงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่กำหนดโดยฝ่ายข้าราชการประจำ โดยหันมาใช้ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูและพัฒนาประเทศที่เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายพรรคแทน ดังจะเห็นได้จาก ยุทธศาสตร์นโยบายเศรษฐกิจแบบคู่ขนาน (Dual-track Policy) ที่มุ่งฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในด้านการยกระดับการแข่งขันระดับประเทศควบคู่ไปกับการสร้างเศรษฐกิจในระดับรากหญ้าที่ปรากฏในนโยบายหลักของพรรคไทยรักไทย

แนวคิดหลักที่สำคัญอีกประการหนึ่งของรัฐบาลไทยรักไทยภายใต้การนำของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ก็คือแนวคิดในการบริหารราชการที่มุ่งเน้นการบูรณาการ ดังจะเห็นได้จากแนวคิดที่ปรากฏในคำกล่าวของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ในหัวข้อเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ[82] กล่าวคือ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เห็นว่าปัญหาการขาดระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพในระบบราชการไทยโดยรวมนั้น มีสาเหตุมาจากระบบราชการที่ผ่านมาอาศัยหลักการบริหารราชการแบบเดิมที่เป็นการแบ่งงานตามหน้าที่อย่างเด็ดขาด ในขณะเดียวกันหน่วยงานราชการก็มีการขยายตัวออกไปอยู่ตลอดเวลาทั้งในแนวราบและแนวดิ่ง ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนของหน่วยราชการ และการขาดเอกภาพในการประสานงาน ดังนั้นสิ่งที่จำเป็นต้องนำมาใช้แทนหลักการแบบเดิมก็คือ แนวคิดการจัดองค์การแบบเครือข่าย (Networking Organization) และการจัดองค์กรตามภารกิจ (Agenda-based Organization)

นอกจากนี้ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ยังได้กล่าวถึงแนวคิดหลักที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการบริหารราชการที่ขาดประสิทธิภาพของไทย นั่นคือ แนวคิดเรื่อง “เจ้าภาพ” หรือหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการปัญหาในพื้นที่อย่างครบวงจร โดยได้กล่าวในประเด็นดังกล่าวนี้ว่า “ระบบราชการของเราเป็นระบบที่หาเจ้าภาพไม่เจอ เรื่องอะไรเกิดขึ้นเรื่องหนึ่ง ถามว่าใครเป็นเจ้าภาพ สามารถโทษกันได้ 10 คนเพราะไม่มีเจ้าภาพ จะแก้ปัญหาเรื่องหนึ่งหาเจ้าภาพไม่เจอ เพราะทุกคนคิดว่าทำหน้าที่ของตัวเองดีแล้ว เหมือนนักวิ่งผลัด 4x100 ที่ไม่ยอมส่งไม้ผลัดให้กัน วิ่งครบก็โยนไม้ผลัดทิ้ง”[83] กล่าวได้ว่า แนวคิดในเรื่อง

[82] คำกล่าวของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในงาน “ร่วมกันปฏิรูปประเทศไทย ร่วมใจปฏิรูประบบราชการ” ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล วันพุธที่ 11 กันยายน 2545 โปรดดู ปราณ พิสิฐเศรษฐการ,ผู้รวบรวม, ทักษิโณมิกส์และ CEO ประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2547), หน้า 289 – 308.

[83] เรื่องเดียวกัน, หน้า 295.

การมีเจ้าภาพหลักในการแก้ไขปัญหาในที่นี้ ก็คือหลักการสำคัญของแนวทางการบริหารแบบ CEO นั่นเอง

1) ที่มาของแนวคิดการบริหารราชการแบบบูรณาการ (CEO)

ความเปลี่ยนแปลงสำคัญที่เกิดขึ้นในระบบบริหารราชการภายใต้การบริหารประเทศของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ก็คือการควบคุมกลไกการนำนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่ได้วางไว้ไปปฏิบัติให้เกิดผลรูปธรรม ในส่วนของการปฏิรูประบบราชการนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างและระบบการบริหารงานของระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำระบบบริหารแบบ CEO มาใช้ในการบริหารราชการ

อย่างไรก็ดี ในความเป็นจริงแล้ว นายกรัฐมนตรีมิได้เป็นบุคคลแรกที่นำเสนอแนวคิดการบริหารราชการแบบ CEO ในสังคมไทย หากแต่แนวคิดดังกล่าวปรากฏให้เห็นอยู่ก่อนแล้วในข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ ในสมุดปกขาวเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของสถาบันพระปกเกล้า ดังข้อความต่อไปนี้ “ให้มีการแยกบทบาทหน้าที่ระหว่างนโยบายและการบริหารงานออกจากกันให้ชัดเจน โดยให้รัฐมนตรีมีหน้าที่และความรับผิดชอบในส่วนที่เป็นเรื่องของการวางนโยบาย และจัดลำดับความสำคัญของการจัดสรรงบประมาณรวมทั้งการตัดสินใจลงทุนและเลือกซื้อบริการ ในขณะที่หัวหน้าส่วนราชการในระดับกรม เป็นเจ้าหน้าที่ผู้บริหารสูงสุด(Chief Executive Officer) มีหน้าที่และรับผิดชอบในการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบาย และเงื่อนไขข้อกำหนดต่างๆ ในการส่งมอบงานตามที่ได้มีการตกลงกันไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร และถูกควบคุมโดยระบบสัญญาจ้างผู้บริหารระดับสูง”[84]

หากพิจารณาการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานแบบ CEO ของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร จากคำกล่าวปาฐกถาในที่ต่างๆ แล้ว สามารถประมวลถ้อยแถลงอันเป็นสาระสำคัญของแนวคิดระบบบริหารราชการแบบ CEO ได้ในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้[85]

---

[84] โปรดดู ทศพร ศิริสัมพันธ์, ยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า,2544), หน้า 10-11.

[85] ถ้อยแถลงของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ดังกล่าวนี้เป็นการประมวลจากคำกล่าวปาฐกถาในวาระต่าง ๆ ได้แก่ 1) คำกล่าวมอบนโยบายในพิธีเปิดโครงการปฐมนิเทศและพัฒนาผู้รับผิดชอบการบริหารจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ณ โรงแรมสยามซิตี้ ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 24กันยายน 2544 2) คำกล่าวในงาน “ร่วมกันปฏิรูปประเทศไทย ร่วมใจปฏิรูประบบราชการ” เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2545 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล 3) คำบรรยายพิเศษหัวข้อ “ประเทศไทยในบริบทใหม่ของการแข่งขันในเวทีโลก” ในพิธีเปิดการประชุมเชิงปฏิบัติการ “การพัฒนาผู้นำเพื่อการเปลี่ยนแปลง” ณ อาคารคอนเว็นชั่นเซ็นเตอร์ ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพค เมืองทองธานี เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2546 โปรดดู ปราณ พิสิฐเศรษฐการ, ผู้รวบรวม, ทักษิโณมิกส์และ CEO ประเทศไทย, หน้า 373-392, 289-308, 151-188.

1) บุคคลผู้เป็นหัวหน้าผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด ต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญ ได้แก่ การมีวิสัยทัศน์ที่มองเห็นล่วงหน้าถึงทิศทางในการพัฒนาองค์กร และสามารถสื่อสารให้บุคคลอื่นภายในองค์กรเกิดความเข้าใจและยอมรับวิสัยทัศน์ร่วมกัน สามารถแปรวิสัยทัศน์ออกมาเป็นยุทธศาสตร์และการปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม รวมถึงมีความสำนึกตื่นตัวและเชื่อมั่นต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่หยุดนิ่ง สามารถตอบสนองต่อปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว สามารถหาหนทางแก้ไขปัญหาที่เผชิญอยู่ได้อย่างสร้างสรรค์ และปรับปรุงองค์กรให้ดีขึ้น

2) ในการบริหารงานแบบ CEO นั้นต้องมีเจ้าภาพรับผิดชอบ โดยเจ้าภาพต้องมองเห็นพื้นที่ทุกตารางนิ้วที่อยู่ในความรับผิดชอบ สามารถเห็นปัญหาอย่างบูรณาการและแก้ไขปัญหาอย่างบูรณาการ คำว่า CEO มาจากคำว่า Chief Executive Officer แปลว่า เป็นประธานคณะผู้บริหาร เมื่อปรับมาใช้กับส่วนราชการในระดับจังหวัด ก็คือการให้หัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนมาเป็นคณะผู้บริหาร โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน โดยไม่มองว่าใครเป็นตัวแทนของหน่วยงานส่วนกลางใด แต่ให้ทุกฝ่ายร่วมกันคิดร่วมกันทำ โดยวางยุทธศาสตร์ร่วมกันเพื่อให้ทุกฝ่ายเกิดความรู้สึกรับผิดชอบพื้นที่ร่วมกัน

3) การทำงานแบบมียุทธศาสตร์ หรือการแก้ปัญหาใด ๆ ต้องมีความเข้าใจในปรัชญาของเรื่องนั้นๆ เสียก่อน เช่น การแก้ปัญหาเรื่องการศึกษา ต้องรู้ว่าปรัชญาการศึกษาเป็นอย่างไร เพราะปรัชญาจะนำไปสู่ยุทธศาสตร์ ในขณะเดียวกันยุทธศาสตร์ก็ต้องมีความชัดเจน โดยผู้นำองค์กรเป็นผู้มีหน้าที่วางยุทธศาสตร์ เป็นผู้ที่ต้องรับปัญหาทั้งหมด และต้องอยู่ในระดับรองอธิบดีลงไป ส่วนตำแหน่งเหนือกว่านั้นต้องทำหน้าที่วางนโยบาย กำหนดและกำกับการทำงานตามยุทธศาสตร์

4) การจัดองค์กรตามภารกิจ หรือ Agenda-based Organization ในกรม กอง จะนำภารกิจที่เหมือนกันมารวมกัน เป็นกลุ่มงาน มีหัวหน้ากลุ่มงานรับผิดชอบในฐานะเจ้าภาพ และในอนาคต กรมที่อยู่ในกลุ่มงานเดียวกันนั้น เส้นแบ่งกรมจะเริ่มไม่ชัด เมื่อเส้นแบ่งกรมเริ่มไม่ชัด อัตราการบริหารของกรมทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นสำนักเลขานุการกรม กองคลัง หรือหน่วยอื่น ๆ ก็จะถูกใช้ร่วมกัน

5) Networking Organization และ Matrix Reporting System การพัฒนาระบบองค์กรแบบเครือข่าย ไม่มีสายการบังคับบัญชาที่ตายตัว หรือทางเดียว แต่เป็นการบริหารงานที่สั่งการหรือประสานงานไขว้กันระหว่างองค์กร โดยไม่คำนึงว่าองค์กรนั้นจะมีสายการบังคับบัญชาแบบใด ขึ้นตรงอยู่กับใคร เพื่อนำไปสู่เป้าหมายร่วมของสิ่งที่ถือว่าเป็นภารกิจร่วมกัน

6) การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมในการทำงาน ให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ เป็นองค์กรที่ปรับตัวได้ง่าย ตอบสนองต่อปัญหาของประชาชน และการพัฒนาประเทศอย่างรวดเร็ว ตอบสนองนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลได้อย่างรวดเร็ว มีวัฒนธรรมการทำงานที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และต้องสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ปลดปล่อยศักยภาพและพลังความคิดสร้างสรรค์

7) การทำงานเชิงรุก การเป็นผู้นำองค์กรต้องอย่าตั้งรับ หรือทำหน้าที่หลักอย่างเดียว คือการเซ็นแฟ้มเสนอขึ้นมาเพื่อให้พิจารณา คนเป็นผู้ว่าฯ ต้องรุก เมื่อเป็นเจ้าภาพแล้วต้องรุกอย่าตั้งรับ ต้องคอยดูปัญหา คอยผสมกลมกลืนระหว่างหน่วยงาน เมื่อไรองค์กรไหน ผู้นำองค์กร

ตั้งรับ องค์กรนั้นจะเคลื่อนตัวช้ากว่าองค์กรอื่นในระนาบเดียวกัน เหมือนเรือที่ปล่อยตามน้ำแล้วไม่พายเลย โอกาสไปถึงจุดหมายก็ไม่ค่อยมี

8) มีระบบบริหารจัดการข้อมูล ผู้นำองค์กรต้องมีการตัดสินใจและการดำเนินงานบนฐานของความรู้และข้อมูลที่ถูกต้อง ชัดเจน แม่นยำ ต้องมีระบบฐานข้อมูลที่ดี โดยนำระบบ IT มาช่วยจัดการและบริหารข้อมูลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจ ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถกระจายงานออกไปให้ข้าราชการระดับล่าง สามารถมีดุลยพินิจในการตัดสินใจได้

9) การกำหนดตัวชี้วัดและการวัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจน เมื่อต้องการยกระดับการพัฒนาพื้นที่รับผิดชอบ ต้องมีเครื่องวัด เครื่องชี้วัดมีหลายด้าน ทั้งที่เป็นการยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ เครื่องชี้วัดทางสังคม เช่น อัตราอาชญากรรมในพื้นที่ ยาเสพติด สาธารณสุข เครื่องชี้วัดด้านความพึงพอใจในการบริการประชาชน รวมทั้งเครื่องชี้วัดความผาสุกของประชาชน

10) ระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ ต้องมีระบบการจัดสรรงบประมาณ โดยจัดสรรให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การบริหารราชการของรัฐบาลและการพัฒนาประเทศ แบ่งออกเป็น 3 มิติ ได้แก่ งบประมาณตามนโยบาย หรือยุทธศาสตร์ขงรัฐบาล (Agenda Base) งบประมาณตามภารกิจหลักของหน่วยงาน (Function Base) และงบประมาณตามพื้นที่ (Area Base)

11) เรื่องผู้ว่า CEO คือการลดขนาดและอำนาจจากส่วนกลางลงไปสู่ส่วนภูมิภาค เป็นการกระจายอำนาจที่แท้จริง โดยการทำให้ส่วนกลางเล็กลง ส่วนภูมิภาคใหญ่ขึ้น ส่วนท้องถิ่นยังคงเดิม แต่จะขยายตัวมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้เพื่อให้ส่วนภูมิภาคมีอำนาจในการบริหารงาน

2) แนวคิดในการจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

การจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ก็คือการปรับระบบบริหารราชการของจังหวัด จากเดิมที่เป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นการปฏิบัติตามคำสั่งของราชการส่วนกลางไปสู่การเป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ (Strategic Government Unit) ในระดับพื้นที่ กล่าวคือ การปรับเปลี่ยนจังหวัดให้เป็นองค์กรที่มีสมรรถภาพการปฏิบัติขั้นสูง (High Performance Organization) ที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างระบบบริหารงานภาครัฐในภาพรวมที่มีศักยภาพและสมรรถภาพสูง ในขณะเดียวกัน ให้จังหวัดเป็นองค์กรที่ใช้ระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ (Holistic Administration) ที่สามารถประสานและกำกับดูแลการทำงานของทุก

ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่[86]

สำหรับการจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา จะมีลักษณะดังต่อไปนี้[87]

1) เป็นระบบบริหารจัดการในแนวราบ (Horizontal Management) ที่ใช้การบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วนในพื้นที่ในลักษณะ “พื้นที่ – พันธกิจ – การมีส่วนร่วม” (Area –Functional – Participation) ในทุกขั้นตอนของการทำงาน เพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนาในระดับจังหวัด ตลอดจนเพื่อสร้างการทำงานในลักษณะเครือข่าย (Networking)

2) เป็นระบบบริหารจัดการที่มีเป้าหมายเพื่อต้องการตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ (Customer Driven) ด้วยระบบที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน (Result-Based) ด้วยมาตรฐานผลงานขั้นสูง (High Performance Output)

3) เป็นระบบบริหารจัดการที่อยู่ภายใต้กรอบของบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบัน รวมทั้งหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) แต่ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรทางการบริหารที่จำเป็นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

ทั้งนี้การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาจะประสบผลสำเร็จมากน้อยแค่ไหน ยังจำเป็นต้องขึ้นกับปัจจัยสำคัญหลายประการ ดังต่อไปนี้[88]

1) มีการมอบอำนาจด้านการพิจารณาสั่งการ อนุมัติ อนุญาต ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถวินิจฉัยสั่งการการทำงานได้ในลักษณะที่ครอบคลุมครบวงจรทันต่อเหตุการณ์ และสามารถใช้ดุลยพินิจตัดสินใจในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารเชิงกลยุทธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด

2) มีการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถกำกับดูแล บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) มีการมอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถแก้ไขปัญหาบริหารการพัฒนา และบูรณาการการพัฒนาระหว่างหน่วยงานของจังหวัดได้อย่างแท้จริง

4) มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลของจังหวัดให้มีข้อมูลปัญหาและศักยภาพทางการพัฒนาของจังหวัดที่สามารถแสดงให้เห็นสภาพข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นทางการบริหารจุดอ่อน จุดแข็ง ข้อจำกัด และโอกาสทางการพัฒนา ตลอดจนมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่เข้ามาใช้ประกอบการดำเนินการ

---

[86] ส่วนส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2546), หน้า31

[87] เรื่องเดียวกัน, หน้า32.

[88] เรื่องเดียวกัน, หน้า 33-34.

5) มีการเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานจังหวัดให้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายช่วยอำนวยการในการจัดระบบฐานข้อมูลระบบการวางแผนเพื่อการแก้ไขปัญหาและการบริหารการพัฒนาของจังหวัด ตลอดจนระบบการติดตามประเมินผล

ในส่วนของบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ จะมีบทบาทใน 3 ฐานะคือ[89]

1) ผู้ชี้นำยุทธศาสตร์ (Strategic Leadership)

ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการนำยุทธศาสตร์ของชาติตามวาระแห่งชาติ (National Agenda) ไปกำหนดเป็นวาระของพื้นที่ (Area Agenda) ตลอดจนนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่มากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ เพื่อใช้เป็นเป้าหมายการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนในพื้นที่ รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่สะท้อนให้เป้าหมายและวิธีวัดผลทำงาน

2) ผู้ประสานเชิงกลยุทธ์และผู้สนับสนุน (Strategic Coordinator and Facilitator)

ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่อำนวยการประสานการทำงานของทุกภาคส่วนให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดขึ้น ทำหน้าที่ในการให้การสนับสนุนการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการทำงาน ตลอดจนสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้งาน รวมถึงการทำหน้าที่ในการสร้างระบบสนับสนุนเพื่อสร้างความเข็มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน และพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3) ผู้ปฏิบัติ (Implementator)

ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน รวมทั้งกำกับดูแลการดำเนินงานของระบบบริหารจัดการดังกล่าว รวมถึงทำหน้าที่ในการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนะคติที่จำเป็นให้กับผู้ปฏิบัติของระบบบริหารจัดการในด้านต่างๆ

3) การดำเนินงานการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 ให้ความเห็นชอบการปรับปรุงการบริหารงานของจังหวัดตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี โดยปรับให้จังหวัดมีฐานะเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit: SBU) ที่สามารถวินิจฉัยข้อมูล ปัญหาอุปสรรค กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาและดำเนินการให้เป็นไปตามที่ตัดสินใจได้อย่างครบวงจรภายในจังหวัด อีกทั้งยังให้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทของผู้ว่าราชารจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer) สามารถบังคับบัญชา สั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง เพื่อให้การดำเนินงานภายในจังหวัดเป็นไปด้วยความ

[89] เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

รวดเร็ว ตรงตามนโยบายของผู้บริหารสูงสุด และสามารถตอบสนองต่อความต้องการและข้อเท็จจริงของแต่ละจังหวัดได้โดยตรง

คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2544 โดยคณะรัฐมนตรีเห็นว่า การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ CEO นั้น ต้องมีความชัดเจนในกระบวนการและควรดำเนินการในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยในชั้นต้นจะยังไม่มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมดแบบเบ็ดเสร็จ แต่ให้แต่ละกระทรวงไปพิจารณามอบอำนาจของปลัดกระทรวงให้หัวหน้าส่วนราชการของตนในจังหวัดเพื่อบูรณาการ เฉพาะ 5 จังหวัดนำร่องก่อน สำหรับระบบการบริหารงานแบบ CEO นั้น ให้คณะผู้บริหารจังหวัดกำหนดทิศทางการพัฒนาของจังหวัดเหมือนคณะรัฐมนตรีที่กำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด CEO เป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร ทำหน้าที่เหมือนนายกรัฐมนตรี โดยคณะผู้บริหารจังหวัดต้องจัดทำยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัดร่วมกันโดยมองปัญหาเป็นองค์รวม กระจายอำนาจหน้าที่แต่ละหน่วยงานอย่างเหมาะสม ไม่มุ่งเน้นเฉพาะเรื่อง เป็นการรวมพลังผู้ขับเคลื่อนงานให้เดินไปข้างหน้า

ในการนำระบบผู้ว่าราชการจังหวัด CEO มาทดลองใช้นี้ มีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อเป็นการปรับระบบการบริหาร ดังนั้นในการทดสอบว่าการบริหารงานในจังหวัด CEO จะมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากยิ่งกว่าการบริหารงานจังหวัดอื่นๆ ในรูปแบบเดิมเพียงใดหรือไม่ จึงต้องใช้ทรัพยากรบุคคลและงบประมาณที่ได้รับจัดสรรไว้แล้วตามปกติ โดยไม่มีการขอสิทธิพิเศษใดๆ แต่เป็นการแข่งขันในระบบมิใช่ตัวผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อดำเนินการไประยะหนึ่งอาจต้องพิจารณากำหนดคุณลักษณะของผู้ว่าราชการจังหวัด CEO เพื่อกำหนดเป็นบรรทัดฐาน เช่น ความเป็นผู้นำ มีความเป็นกลาง เข้าถึงประชาชน มีความโปร่งใส

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

4) อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

ในทิศทางเดียวกัน เมื่อจังหวัดได้มีการปรับตัวสู่การเป็นจังหวัดแบบบูรณาการแล้ว อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ย่อมต้องปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด

แบบบูรณาการด้วย ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจึงควรมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้[90]

(1) เป็นผู้ชี้นำกลยุทธ์ โดยทำหน้าที่นำยุทธศาสตร์ของชาติไปกำหนดเป็นระเบียบวาระของพื้นที่ รวมทั้งนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่มากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มแก้ปัญหาและพัฒนาพื้นที่

(2) เป็นหัวหน้าทีมประสานการทำงานของทุกภาคส่วนในสังคม ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้น โดยสนับสนุนให้มีการสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานเป็นทีม เสริมสร้างการให้กำลังใจและกระตุ้นเพื่อไปสู่เป้าหมาย และสนับสนุนการแก้ไขปัญหา รวมทั้งให้การสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน

(3) สร้างระบบสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการทำหน้าที่ให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนและพัฒนาท้องถิ่น

(4) เสริมสร้างให้มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลในการทำงาน และมีการกำกับดูแลที่เหมาะสม

(5) พัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นให้แก่ผู้ปฏิบัติงานและการทำตนเป็นตัวอย่างแก่ผู้ปฏิบัติงาน

5) อำนาจด้านการบริหารบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

จากสภาพปัญหาในประเด็นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจบังคับบัญชาบุคลากรของจังหวัดได้อย่างเต็มที่ (โดยเฉพาะข้าราชการส่วนกลาง) ดังได้กล่าวถึงไปแล้วก่อนหน้านี้ ทำให้เห็นได้ว่าอำนาจที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง ที่จะสามารถทำให้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการสัมฤทธิ์ผลได้ก็คือ “อำนาจด้านการบริหารบุคคล” จึงได้มีการมอบหมายอำนาจด้านการบริหารบุคคลให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ดังนี้[91]

(1) การแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการ

(1.1) กรณีข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค

- หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 8 ภายในจังหวัด ซึ่งไม่ใช่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

- หัวหน้าส่วนราชการให้ความร่วมมือกับผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการให้ย้ายหรือไม่ย้ายหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

(1.2) กรณีข้าราชการในสังกัดราชการส่วนกลาง

[90] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546 ข้อ 8

[91] คำสั่งสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1009.5/986 – 1195 เรื่องการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ข้อ 1

- หัวหน้าส่วนราชการให้ความร่วมมือกับผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการในการแต่งตั้ง (ย้าย) หรือไม่ย้ายราชการพลเรือนสามัญในราชการบริหารส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานในจังหวัด

(2) การเลื่อนขั้นเงินเดือน

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญในราชการบริหารส่วนภูมิภาคตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา และให้ส่วนราชการต้นสังกัดตัดยอดจำนวนคนและจำนวนเงินของข้าราชการกลุ่มดังกล่าวออกจากฐานการคำนวณโควตาการเลื่อนขั้นเงินเดือนของส่วนราชการ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 7 ลงมา และส่วนราชการต้นสังกัดออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และข้าราชการพลเรือนสามัญ ระดับ 8 ตามผลการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำหนังสือชี้แจงเหตุผลอย่างเป็นทางการด้วย

สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับ 9 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงาน แล้วส่งผลการประชุมให้ส่วนราชการต้นสังกัดเพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ

สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งปฏิบัติงานในภูมิภาคนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของส่วนราชการต้นสังกัดได้

(3) การดำเนินการทางวินัย

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสริมสร้างและพัฒนาให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่ในจังหวัดนั้น มีวินัย ป้องกันมิให้กระทำผิดวินัยและดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ในการดำเนินการทางวินัยกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลาง หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการ ดังนี้

(3.1) กรณีข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค

1) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 7 ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 8 ขึ้นไป

2) สั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

3) สั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญตามมติของ อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง แล้วแต่กรณี

(3.2) กรณีข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนกลาง

1) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญทุกระดับ

2) สั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญทุกระดับ

3) ดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญทุกระดับ

4) สั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญ

(4) การสรรหาและเลือกสรรบุคลากรเข้ารับราชการ

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการใช้ภาษาท้องถิ่นเพื่อการปฏิบัติงาน มีความรู้เกี่ยวกับขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น และมีคุณลักษณะกลมกลืนกับประชากรในพื้นที่เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่ง โดยใช้วิธีการคัดเลือกบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ

ทั้งนี้โดยมีกลไกและแนวทางปฏิบัติดังนี้

1) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัดขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารกำลังคนของจังหวัด เช่น การประเมินสถานภาพกำลังคนของจังหวัดเพื่อบริหารจัดการกำลังคน พัฒนากำลังคน และรักษาระบบคุณธรรม เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนการบริหารงานแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมติของคณะรัฐมนตรีต่อไป

2) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด (Chief Human Resource Office: CHRO) เป็นรองประธานคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลภารกิจด้านกำลังคนในภาพรวมของจังหวัด ซึ่งรวมถึงภารกิจด้านการรักษาระบบคุณธรรม การส่งเสริมคุณธรรม การส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมโดยมีสำนักงานจังหวัดเป็นฝ่ายเลขานุการ

3) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงาน

4) ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดประสงค์จะให้มีการมอบอำนาจด้านการบริหารบุคคลเรื่องอื่นๆ เพื่อให้เหมาะสมกับพื้นที่และลักษณะงานที่ปฏิบัติ ให้หารือไปยังสำนักงาน ก.พ. เพื่อประกอบการดำเนินการต่อไป

นอกจากนี้ ยังให้มีการตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัดซึ่งมีบทบาทเป็นที่ปรึกษาด้านการบริหารบุคคลให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารกำลังคนตามผลการประเมินผลสถานภาพจังหวัด

(2) จัดทำฐานข้อมูลกำลังคนของจังหวัด

(3) การวางแผนกำลังคนและการบริหารกำลังคนของจังหวัด

(4) การพัฒนาข้าราชการของจังหวัด

(5) การส่งเสริมระบบคุณธรรมและจริยธรรม

(6) การส่งเสริมการทำงานเป็นทีม การสร้างเครือข่ายการทำงาน

(7) การเสนอความต้องการของจังหวัดด้านการบริหารงานบุคคลเพิ่มเติม

ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้จะประกอบไปด้วย

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

(2) รองผู้ว่าราชการจังหวัด (ด้านกำลังคน) เป็นรองประธาน

(3) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ให้คัดเลือกภายในจังหวัดจำนวนไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ

(4) หัวหน้าส่วนราชการส่วนกลางที่ไปปฏิบัติราชการในจังหวัด ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ

(5) ผู้แทนภาคเอกชน เป็นกรรมการ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร จำนวนไม่เกิน 3 คนเป็นกรรมการ

(6) ผู้ทรงคุณวุฒิภาครัฐและเอกชน ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร จำนวนไม่เกิน 5 คนเป็นกรรมการ

(7) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นเลขานุการและกรรมการ

โดยที่ในทางปฏิบัติแล้วคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัด จะมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เป็นศูนย์กลางการบริหารงานบุคคลของจังหวัด รวมถึงเรื่องที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบหมายด้านการบริหารงานบุคคลจากส่วนกลาง โดยศึกษา กลั่นกรอง เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตามลำดับต่อไปนี้

- การสรรหาและเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการ
- การแต่งตั้ง (ย้าย)
- การเลื่อนขั้นเงินเดือน
- การดำเนินการทางวินัย
- การพัฒนาข้าราชการ
- การส่งเสริมระบบคุณธรรม

(2) สร้างเครือข่ายการทำงานภายในจังหวัด เพื่อการประสานงานและเชื่อมโยงการทำงานร่วมกับส่วนราชการในจังหวัด ระหว่างจังหวัด และส่วนกลาง

(3) ประสานงานกับสำนักงาน ก.พ. เพื่อขอรับคำปรึกษา การแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ

6) การบริหารงบประมาณในระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

ระเบียบการบริหารงบประมาณ ในระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ มีดังต่อไปนี้[92]

[92] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณของจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546

ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากหัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานในสังกัดส่วนราชการที่ต้องการดำเนินการในส่วนภูมิภาค ทั้งรายการและจำนวนเงินที่ได้รับจัดสรรตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2525 เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สอดคล้องกับผลผลิตตามกลยุทธ์ของหน่วยงานและเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง ทั้งนี้ไม่รวมรายการที่หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางดำเนินการในส่วนภูมิภาค และรายการที่มีพื้นที่ดำเนินการต่อเนื่องหลายจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจใช้เงินเหลือจ่ายของส่วนราชการที่ได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายแล้ว เพื่อดำเนินกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้นได้ดังนี้

(1) พัฒนาบุคคลในจังหวัดเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน

(2) สมทบจ่ายรายการค่าครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างที่ส่วนราชการนั้นเป็นผู้ดำเนินการ

(3) นำไปกำหนดปริมาณงานเพิ่มขึ้น หรือกำหนดรายการ หรือกิจกรรมใหม่ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น และอยู่ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

ส่วนกรณีรายจ่ายงบกลางที่มิได้กำหนดจัดสรรให้จังหวัด เพื่อการบริหารแบบบูรณาการ โดยผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำไปใช้จ่าย โดยถัวจ่ายได้ ดังนี้

(1) ดำเนินกิจกรรมเพื่อการพัฒนาตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด หรือแก้ไขปัญหาเร่งด่วน

(2) ใช้จ่ายเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรายงานสรุปผลการปฏิบัติงาน และผลค่าใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งแสดงถึงผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด เสนอต่อนายกรัฐมนตรี แล้วจัดส่งสำเนาให้สำนักงบประมาณทราบ เพื่อใช้ประกอบการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณต่อไป

7) ระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศของจังหวัดแบบบูรณาการ

จังหวัดจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของจังหวัดแบบบูรณาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้[93]

(1) ดำเนินการจัดให้มีระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของจังหวัด ซึ่งมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข้อมูลการบริหารงานบุคคล แผนงาน โครงการพัฒนาจังหวัด ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด การใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สิน ดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนความเดือดร้อนของประชาชนและฐานข้อมูลอื่น โดยจัดให้มีการวางระบบเชื่อมโยงเครือข่ายสารสนเทศ และการ

[93] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546 ข้อ 25 และข้อ 26

สื่อสารระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาคเอกชน โดยมีศูนย์สารสนเทศกลางของจังหวัด ทำหน้าที่เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายทั้งแนวดิ่งและแนวราบ

(2) ให้จังหวัดพัฒนาระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของจังหวัดให้ไปถึงขั้น e-Province และมี website ของจังหวัด เพื่อให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารและความเคลื่อนไหว และสามารถที่จะให้บริการประชาชนโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Service) ต่อไปได้

(3) ให้จังหวัดปฏิบัติตามมาตรฐานการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารและวางระบบรักษาความปลอดภัยของข้อมูลที่สามารถกำหนดระดับหรือชั้นในการเข้าถึงและการเรียกใช้ข้อมูล

(4) ให้จังหวัดจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศให้ประชาชนสามารถรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและความเคลื่อนไหวของจังหวัดได้อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ จังหวัดจะต้องมีคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ที่ กพจ. กำหนด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และบุคคลซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ จำนวนเจ็ดคน

8) ระบบการติดตามและประเมินผลการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

การติดตามและประเมินผลงาน การดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี มีแนวทางการดำเนินการดังนี้[94]

(1) คณะทำงานติดตามและประเมินผล

โดยคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) พิจารณาแต่งตั้งบุคคลจากผู้แทนของส่วนราชการ หน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน และองค์กรชุมชนที่เกี่ยวข้อง เป็นคณะทำงานติดตามและประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี ภายใต้คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด โดยจำนวนคณะทำงานขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละจังหวัด

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะทำงานติดตามและประเมินผลที่สำคัญ ได้แก่

1) เสนอการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key Performance Indicators: KPI) ของการพัฒนาจังหวัด ต่อคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด

2) ดำเนินการติดตามและประเมินผลการพัฒนาจังหวัด ตามความเหมาะสม

---

[94] ส่วนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ชุดที่ 3 แนวทางพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดอรุณการพิมพ์, 2546), หน้า 56-60.

3) รายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดตามระยะเวลาที่กำหนด

(2) ตัวชี้วัดความสำเร็จ

ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานหลัก (KPI) ที่มักใช้ระบบการวัดผลสัมฤทธิ์ของโครงการภาครัฐ มี 5 ประเภท ดังนี้

1) ตัวชี้วัดปัจจัยนำเข้า (Input Indicator) ได้แก่ ทรัพยากรที่ใช้ในโครงการ เช่น จำนวนเงิน จำนวนบุคคลากร จำนวนอุปกรณ์การผลิต ฯลฯ

2) ตัวชี้วัดผลผลิต (Output Indicator) ตัวชี้วัดนี้จะแสดงจำนวนสิ่งของที่ผลิตได้หรือจำนวนหน่วยที่ได้ให้บริการแก่ผู้รับบริการ ตัวชี้วัดจะรวมตัวชี้วัดภาระงาน (Workload) ซึ่งเป็นตัวสะท้อนความพยายามที่ใช้เพื่อผลิตสิ่งของหรือให้บริการ ตัวอย่างของตัวชี้วัดผลผลิต เช่น จำนวนผู้เข้าฝึกอบรม จำนวนนักเรียน จำนวนนักเรียนที่เลื่อนชั้น จำนวนหลุมบนถนนที่ได้รับการแก้ไข ฯลฯ

3) ตัวชี้วัดผลลัพธ์ (Outcome Indicator) ตัวชี้วัดนี้จะแสดงผลสัมฤทธิ์ของโครงการ ตัวอย่างได้แก่ ร้อยละของผู้จบการศึกษาระดับมัธยมต้นที่มีงานทำ หรือร้อยละผู้ที่จบการศึกษาระดับมัธยมปลายที่มีงานทำ ฯลฯ หรือตัวชี้วัดผลลัพธ์อื่นที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของการบริหาร เช่น เวลาเฉลี่ยในการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนเรื่องถนนชำรุด เป็นต้น

4) ตัวชี้วัดประสิทธิภาพและความคุ้มค่า (Efficiency and Cost-effectiveness Indicator) ตัวชี้วัดนี้จะแสดงค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของผลผลิตและผลลัพธ์ตามลำดับ ตัวอย่างเช่น ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนที่เลื่อนชั้น และสำเร็จการศึกษา หรือเวลาทำงาน (ชั่วโมง) ในการปรับสภาพพื้นผิวถนน 1 กิโลเมตร เป็นต้น

5) ข้อสนเทศเชิงอธิบาย (Explanatory Information) ข้อมูลนี้จะเกี่ยวกับองค์ประกอบที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานขององค์การ องค์ประกอบเหล่านี้อาจจะอยู่ภายในหรืออยู่นอกเหนือการควบคุมขององค์การก็ได้ เช่น อัตราส่วนนักเรียนต่อครู อัตราอายุการใช้งานของอุปกรณ์ที่ใช้ในการซ่อมถนน ส่วนองค์ประกอบทีอยู่นอกการควบคุมขององค์การ เช่น ร้อยละของนักเรียนที่นับถือศาสนาพุทธ เป็นต้น

(3) กระบวนการติดตามและประเมินผล

ระบบการติดตามผล แบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่

1) ระดับจังหวัด โดยดำเนินการและรายงานผลตามลำดับดังนี้

- ส่วนราชการผู้แทนกระทรวงระดับจังหวัด รายงานผลต่อคณะทำงานติดตามและประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี ในส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นประจำทุกเดือน

- คณะทำงานติดตามและประเมินผลฯ รายงานต่อคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) เป็นประจำทุกเดือน

2) ระดับส่วนกลาง โดยกระทรวงมหาดไทย ในฐานะฝ่ายเลขานุการ อผจ. ดำเนินการจัดทำโครงการติดตามและนิเทศการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปี

โดยตรงในพื้นที่จังหวัด แล้วสรุปรายงานต่อ อผจ. และคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ตามลำดับ

ระบบการประเมินผล แบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่

1) ระดับจังหวัด โดยดำเนินการและรายงานตามลำดับ ดังนี้

- คณะทำงานติดตามและประเมินผลฯ ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนาของจังหวัดแบบบูรณาการประจำปีเมื่อสิ้นปีงบประมาณ แล้วรายงาน กพจ.ทราบภายในเดือนพฤศจิกายน

- กพจ.สรุปและรายงานผลต่อ อผจ. ทราบภายในเดือนธันวาคมของปีงบประมาณถัดไป

2) ระดับส่วนกลาง โดยกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการในฐานะฝ่ายเลขานุการ อผจ. ดังนี้

- จัดทำโครงการประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี

- ประมวลผลและสรุปผลโครงการประเมินผลฯ ระดับส่วนกลางและรายงานการประเมินผลการพัฒนาแบบบูรณาการของทุกจังหวัด นำเสนอ อผจ. และ กนภ. ตามลำดับ เพื่อรับทราบผลการประเมินผลการพัฒนาจังหวัดประจำปี

- แจ้งจังหวัดและหน่วยงานเกี่ยวข้อง พิจารณาใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่ได้จากการประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปีเพื่อการปรับปรุง การดำเนินงานต่อไป

เทคนิคและวิธีการประเมินผล

ในการประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำจังหวัด จังหวัดสามารถดำเนินการประเมินผลได้หลายรูปแบบ เช่น การประเมินผลแผน การประเมินผลโครงการ ฯลฯ

ตัวอย่างเทคนิคและวิธีการประเมินผล “การประเมินผลแทน”

หลักการ : เป็นการประเมินความสำเร็จของแผนว่าได้มีการดำเนินงานตามแผนที่วางไว้มากน้อยเพียงใด และประเมินผลลัพธ์ของแผนว่าบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนนั้นหรือไม่เพียงใด

ตัวชี้วัด : 1) ตัวชี้วัดของ จปฐ. และ กชช. 2 ค. และ 2) การกำหนดตัวชี้วัด เป็นตัวแปรสำคัญที่บ่งบอกสภาพหรือสภาวะของสิ่งที่จะประเมิน โดยตัวชี้วัดจะต้องมีความครอบคลุมตามประเด็นการประเมิน เช่น การประเมินผลกระทบต่อประชาชน ตัวชี้วัดที่ใช้จะต้องสะท้อนผลกระทบที่เกิดกับประชาชน ได้แก่ การรับรู้ประโยชน์ที่ได้รับ ความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของรัฐ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่

แหล่งข้อมูล : 1) หน่วยงานที่ร่วมจัดทำแผน 2) ข้อมูลสถิติ 3) ข้อมูลอ้างอิงของหน่วยงาน 4) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด 5) แผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปี และ 6) ข้อมูล จปฐ. และ กชช. 2 ค.

เครื่องมือที่ใช้ในการประเมิน : 1) แบบรายงาน 2) แบบสอบถาม 3) แบบทดสอบ 4) การตรวจสอบติดตาม 5) การสัมภาษณ์ และ 6) การสุ่มตัวอย่าง

การวิเคราะห์ข้อมูล : การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นการจัดทำข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับแผนว่าจะดำเนินการต่อตามแนวทางเดิมหรือปรับปรุงแก้ไขประการใด ซึ่งควรเริ่มต้นการตรวจสอบข้อมูล การจัดทำข้อมูล แล้วจึงทำการวิเคราะห์ข้อมูลและนำเสนอข้อมูล ซึ่งสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการประเมิน ได้แก่ การแจกแจงความถี่ ร้อยละ สัดส่วน อัตราส่วน การจัดทำตำแหน่งเปรียบเทียบ การจัดทำแนวโน้มเข้าสู่ส่วนกลาง การจัดทำการกระจาย ความสัมพันธ์และพยากรณ์ และสถิติทดสอบต่างๆ ทั้งนี้ อาจใช้ค่าร้อยละ ซึ่งเป็นค่าสถิติอย่างง่ายในการประมวลวิเคราะห์ประเมินก็สามารถทำได้ แต่อย่างไรก็ดี การประเมินผลต้องเลือกใช้สถิติให้เหมาะกับจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ และลักษณะของข้อมูลที่จะวิเคราะห์ด้วย

การจัดทำรายงาน : การเขียนรายงานการประเมินผล เพื่อเสนอผู้บริหารของจังหวัดและส่วนกลางพิจารณา โครงสร้างรายงานการประเมินผลจะประกอบด้วย 1) บทสรุปสำหรับผู้บริหาร 2) บทนำ 3) กรอบแนวความคิด 4) วิธีการประเมินผล 5) ผลการเก็บรวบรวมข้อมูล 6) สรุปการประเมินผล และ7) ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ

9) องค์กรกำกับและดำเนินการในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

นอกเหนือจากที่กล่าวมาทั้งหมดแล้ว ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบัน ยังมีการจัดตั้งองค์กรกำกับและดำเนินการการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ ขึ้นมาอีก 3 ระดับ ซึ่งได้แก่[95]

(1) คณะกรรมการสนับสนุนระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กสจ.)

คณะกรรมการสนับสนุนระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กสจ.) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีทุกคน รมต.มหาดไทย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น โดยมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) กำหนดกรอบนโยบาย วางระบบ แนวทาง มาตรการในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และกำหนดแนวทางในการแปลงนโยบายรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด

2) อำนวยการและประสานการดำเนินงาน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชนให้การสนับสนุน

3) เสนอแนะและแก้ไขปัญหาเพื่อให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการสัมฤทธิ์ผล

4) เสนอต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าของรัฐบาลหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ให้ส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐปรับปรุงระบบการทำงาน ระบบการบริหารบุคคล ระบบงบประมาณ ระบบงบประมาณ ระบบการเงินการคลัง หรือระบบการบริหารราชการแผ่นดินในด้านอื่นๆ ให้สอดคล้องกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

[95] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ข้อ 9 – ข้อ 17

5) กำหนดกรอบแนวทางการติดตามประเมินผลการดำเนินการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

6) ดำเนินการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจกับสื่อมวลชน ประชาชน และผู้เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

7) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการและเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร โดยมีปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นประธานคณะกรรมการ

(2) คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กกจ.)

คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กกจ.) ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี (ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย) รัฐมนตรี (ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย) ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัด ผู้แทนส่วนราชการของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนกลางในระดับภาคหรือเขต ผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน เป็นต้น มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) บูรณาการการจัดทำยุทธศาสตร์จังหวัด การพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์ภาค โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคีการพัฒนา

2) ส่งเสริม ประสานความร่วมมือการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันของประเทศรวมทั้งป้องกันและแก้ไขปัญหาภายในกลุ่มจังหวัดและระหว่างกลุ่มจังหวัด

3) กำกับ ให้คำแนะนำ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานภายในกลุ่มจังหวัดที่รับผิดชอบ แล้วรายงานคณะกรรมการสนับสนุนระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

4) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่เห็นสมควรมอบหมาย

5) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการสนับสนุนระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมอบหมาย

(3) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.)

คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยมีจำนวนตามความเหมาะสมของภารกิจจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานจังหวัด กบจ. มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนงานหรือโครงการ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคการพัฒนา ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค และยุทธศาสตร์ชาติ

(2) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้มีการพัฒนาให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

(3) บูรณาการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนา โดยประสานงานกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภาคเอกชน

(4) กำกับ ให้คำแนะนำ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานภายในจังหวัด

(5) เชิญส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของภาครัฐ ภาคเอกชน และบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมชี้แจง ให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น หรือส่งเอกสารตามที่เห็นสมควร

(6) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานระดับพื้นที่เพื่อดำเนินการด้านต่าง ๆ

(7) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมอบหมาย

3.7 บทสรุปเชิงเปรียบเทียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยและต่างประเทศ

หลังจากที่เราได้ทราบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคทั้งของไทยและต่างประเทศไปแล้ว ในส่วนนี้จะเป็นการเปรียบเทียบแง่มุมต่างๆ ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคทั้งในแง่โครงสร้าง ลักษณะสำคัญ สถานะของความสัมพันธ์กับการบริหารราชการส่วนอื่น รวมตลอดจนถึงแนวคิดพื้นฐานในการจัดการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของแต่ละประเทศ ซึ่งแง่มุมต่างๆ เหล่านี้ ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะเป็นข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการปรับปรุงระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในระยะต่อไป

เพื่อให้การเปรียบเทียบแง่มุมต่างๆ มีความชัดเจนขึ้น ผู้วิจัยขอเปรียบเทียบด้วยตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.8 แสดงการเปรียบเทียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยและต่างประเทศ

ลักษณะ	อังกฤษ	ฝรั่งเศส	สวีเดน	ญี่ปุ่น	ไทย
ลักษณะโครงสร้าง	เป็นทางการ	เป็นทางการ	เป็นทางการ	ไม่เป็นทางการ	เป็นทางการ
บทบาทและอำนาจหน้าที่ของภูมิภาคในการบริการสาธารณะ	น้อย	มาก	น้อย	น้อยมาก	สูงมาก
จำนวนชั้นของ	1 ชั้น	3 ชั้น	1 ชั้น	1 ชั้น	2 ชั้น

ลักษณะ	อังกฤษ	ฝรั่งเศส	สวีเดน	ญี่ปุ่น	ไทย
ภูมิภาค					
ลักษณะของชั้นของภูมิภาค	Region (Upper Tier)	Region, Department & Arrondissement (Upper, Middle & Lower Tier)	County (Lower Tier)	Region (Upper Tier)	จังหวัด และ อำเภอ (Upper and Lower Tier)
ความสัมพันธ์ระหว่างภูมิภาคกับภูมิภาค	มีน้อย	มีมาก โดยผ่านกลุ่มจังหวัด / ภาค	มีน้อย	มีน้อย	มีน้อย แต่ระยะหลังมีความพยายามจัดตั้งกลุ่มจังหวัด
ความสัมพันธ์ภายในภูมิภาคเดียวกัน	มีมาก โดยผ่าน RCU และ RDAs	มีมาก โดยผ่านกลุ่มจังหวัด / ภาค	มีน้อย เพราะรัฐบาลให้อิสระแก่ท้องถิ่นมาก	มีมาก จนก่อตัวเป็นภูมิภาคอย่างไม่เป็นทางการ	มีน้อย แต่ระยะหลังมีความพยายามกระตุ้นโดยแผนยุทธศาสตร์
การควบคุมจากส่วนกลาง	ควบคุมในระดับนโยบาย	ควบคุมมาตรฐานและนโยบาย	ควบคุมมาตรฐาน	ควบคุมมาตรฐาน	ควบคุมทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติงาน
จำนวนของหน่วยราชการภูมิภาค	8 แห่ง	26 แห่ง (ภาค) + 100 แห่ง (จังหวัด) + 387 แห่ง (อำเภอ)	21 แห่ง	8 แห่ง	75 แห่ง (จังหวัด) + 750 แห่ง (อำเภอ)
แนวคิดพื้นฐานในการจัดตั้ง	หลักการ Subsidiarity	หลักการมอบอำนาจ	หลักการ Subsidiarity	หลักการ Subsidiarity & Networking	หลักการมอบอำนาจ

จากตารางเห็นได้ว่า มีแง่มุมหลายประการที่ผู้วิจัยหยิบยกขึ้นมาเปรียบเทียบให้เห็นถึงลักษณะด้านต่างๆ ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งผู้วิจัยขออธิบายประกอบตารางข้างต้นดังต่อไปนี้

1) ลักษณะโครงสร้างของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการพิจารณาเปรียบเทียบว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในแต่ละประเทศมีลักษณะโครงสร้างเช่นไร ระหว่างการเป็นราชการส่วนภูมิภาคแบบเป็นทางการ กล่าวคือ มีกฎหมายจัดตั้ง มีสำนักงานบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่แน่นอน มีผู้ดำรงตำแหน่งโดยกฎหมาย กับการบริหารราชส่วนภูมิภาคแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มกัน ร่วมมือกันทำงานอย่างหลวมๆ กฎหมายการบริหารราชการแผ่นดินไม่รับรองสถานของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด ซึ่งจากการศึกษาทั้ง 5 ประเทศแล้วพบว่า ทั้ง 4 ประเทศ ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส สวีเดน และไทยต่างมีโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ชัดเจนและได้รับการรับรองโดยกฎหมายทั้งสิ้น จะมีก็แต่เฉพาะประเทศญี่ปุ่นเท่านั้น ที่ไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ได้รับการรองรับโดยกฎหมาย แต่หากพิจารณาถึงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามความหมายอย่างกว้างแล้วก็อาจถือได้ว่าญี่ปุ่นก็มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคด้วยเช่นกัน

2) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในส่วนนี้เป็นการพิจารณาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะของส่วนภูมิภาคว่ามีมากน้อยเพียงใดในแต่ละประเทศ ซึ่งจากการศึกษาปรากฏว่า ประเทศส่วนใหญ่ที่ศึกษาให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในด้านของการเป็นตัวประสาน และ เชื่อมโยงระหว่างรัฐกับท้องถิ่น หรือ รัฐบาลกับประชาชน มากเสียกว่าการให้ส่วนภูมิภาคทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งประเทศญี่ปุ่น อังกฤษ และสวีเดน เป็น 3 ประเทศที่ให้ความสำคัญกับส่วนภูมิภาคในเรื่องการให้บริการสาธารณะค่อนข้างน้อย ในขณะที่ประเทศไทยและฝรั่งเศส ยังคงให้หน้าที่ในการบริการสาธารณะแก่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคอยู่

3)ระดับชั้น (Tier) และลักษณะชั้นของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ เป็นการพิจารณาถึงระดับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศต่างๆ ว่าแบ่งออกเป็นกี่ชั้น (Tier) ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ประเทศฝรั่งเศสมีระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็น 3 ชั้น ได้แก่ *ชั้นบน* (Upper Tier) คือ ภาค *ชั้นกลาง* (Middle Tier) คือ จังหวัด และ*ชั้นล่าง* (Lower Tier) คือ อำเภอ โดยผู้บังคับบัญชาสูงสุดของแต่ละระดับมาจากการแต่งตั้งของส่วนกลางทั้งสิ้น ในขณะที่ประเทศไทยมีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค 2 ชั้น คือ จังหวัดและอำเภอ (ไม่นับรวมกลุ่มจังหวัด ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ ตำบลและหมู่บ้าน) และอีก 3 ประเทศที่เหลือ คือ อังกฤษ สวีเดนและญี่ปุ่น ต่างมีระดับชั้นของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคชั้นเดียวทั้งสิ้น

4)ความสัมพันธ์กันระหว่างภูมิภาคกับภูมิภาค เป็นการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างภูมิภาคกับภูมิภาคว่า ระหว่างสองภูมิภาคหรือมากกว่า มีความสัมพันธ์กันในระดับใด ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ในประเทศอังกฤษ สวีเดนและ

ญี่ปุ่นไม่พบความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวที่เด่นชัดนัก ในขณะที่ฝรั่งเศสและไทยกลับมีความสัมพันธ์กันในลักษณะดังกล่าวที่เด่นชัดมากกว่า เช่น ในกรณีของฝรั่งเศส การโยกย้ายกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดข้ามภูมิภาคก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้แต่ละภูมิภาคร่วมมือกันทำงานได้มากขึ้น หรือ กรณีของไทยที่ในระยะมีความพยายามของรัฐบาลที่ต้องการให้แต่ละจังหวัดรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มจังหวัดและทำให้กลุ่มจังหวัดทำงาน แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก

5) ความสัมพันธ์กันภายในภูมิภาค เป็นการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายในภูมิภาคเดียวกันเองว่ามีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกันมากในระดับไหน ซึ่งผลการศึกษาปรากฏว่า ประเทศญี่ปุ่น หน่วยราชการของส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคมีความร่วมมือกันเองภายในสูงมาก จนเกิดเป็นภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างหลวมๆ ตามที่ได้อธิบายไปแล้วในส่วนของประเทศญี่ปุ่น ในขณะที่อังกฤษและฝรั่งเศสก็มีความสัมพันธ์กันในลักษณะดังกล่าวด้วยเช่นกัน แต่อาจจะไม่เด่นชัดมากเท่ากับในกรณีของญี่ปุ่น ในส่วนของประเทศสวีเดนและประเทศไทยนั้น คงต้องยอมรับความจริงว่า มีความสัมพันธ์กันระหว่างภูมิภาคด้วยกันน้อยมาก จนแทบจะไม่มีความสัมพันธ์กันเลยในอดีตที่ผ่านมา จนกระทั่งเข้าสู่ยุคการบริหารราชการส่วนภูมิภาคยุคใหม่ที่เริ่มให้ความสัมพันธ์กันภายในส่วนภูมิภาคมากขึ้น

6) การควบคุมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจากส่วนกลาง เป็นการพิจารณาถึงบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจากส่วนกลางว่ามีมากน้อยเพียงใด ผลการศึกษาปรากฏว่า มีเพียงประเทศไทยประเทศเดียวเท่านั้นที่ส่วนกลางควบคุมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ส่วนกลางเข้ามาควบคุมตั้งแต่การแต่งตั้งโยกย้าย การกำหนดมาตรฐานการให้บริการ การกำหนดนโยบาย รวมถึงการควบคุมในการปฏิบัติงานด้วย ซึ่งเป็นเหตุให้รัฐไทยกลายเป็นรัฐรวมศูนย์ ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ส่วนกลางควบคุมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับรองลงมา คือ ควบคุมทั้งเรื่องมาตรฐานและควบคุมด้านนโยบาย แต่ไม่ควบคุมถึงรายละเอียดในการปฏิบัติ

สำหรับในส่วนของประเทศอังกฤษนั้น พบว่า รัฐบาลกลางควบคุมการทำงานของราชการส่วนภูมิภาคโดยผ่าน RCU ของสำนักรองนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นการควบคุมทางนโยบาย และในประเทศสวีเดนและญี่ปุ่นได้รับความอิสระจากรัฐอย่างเต็มที่ จะมีการควบคุมก็แต่การรักษามาตรฐานในการให้บริการไว้เท่านั้น

7) จำนวนหน่วยราชการของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการเปรียบเทียบจำนวนหน่วยราชการส่วนภูมิภาคของแต่ละประเทศ จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีหน่วยราชการส่วนภูมิภาคมากที่สุด คือ มากถึง 825 แห่ง (เฉพาะจังหวัดและอำเภอ) ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสมีราชการส่วนภูมิภาคในลำดับรองลงมา คือ 400 – 500 แห่ง (ภาค จังหวัดและอำเภอ) ทั้ง 2 ประเทศถือได้ว่ามีหน่วยงานภูมิภาคเป็นจำนวนที่มาก เมื่อเปรียบเทียบกับ 3 ประเทศที่เหลือ คือ อังกฤษและญี่ปุ่นมีเพียงประเทศละ 8 ภูมิภาค ในขณะที่

สวีเดนมี 21 ภูมิภาคเท่านั้นจำนวนของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคย่อมสะท้อนถึงความเป็นอิสระในการบริหารงานของดภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8) แนวคิดพื้นฐานในการจัดตั้งการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการพิจารณาถึงแนวคิดพื้นฐานในการจัดตั้งการบริหารราชการส่วนภูมิภาคว่า ในประเทศต่าง ๆ มีแนวคิดพื้นฐานหรือการมองการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในมุมมองอย่างไร ประเด็นนี้นับเป็นประเด็นที่สำคัญยิ่งในการพิจารณาเปรียบเทียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศต่างๆ เพราะแนวคิดพื้นฐานในการจัดตั้งการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะมีผลสำคัญยิ่งต่อการกำหนดทิศทางและบทบาทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังจะเห็นได้ว่าประเทศที่มีแนวคิดในการจัดตั้งแบบหนึ่งบทบาทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก็จะออกมาในรูปแบบหนึ่งซึ่งไม่เหมือนกับประเทศที่ใช้แนวคิดในการจัดตั้งที่แตกต่างกัน ดังเช่นกรณีของประเทศไทยและฝรั่งเศสที่ใช้แนวคิดในการจัดตั้งการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค ดังนั้น การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงถูกจำกัดขอบเขตด้วยคำสั่ง ระเบียบและนโยบายของส่วนกลาง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่า ส่วนภูมิภาคมีอิสระในการทำงานค่อนข้างน้อยนั้นเอง ในขณะที่อีก 3 ประเทศ ได้แก่ อังกฤษ สวีเดนและญี่ปุ่น การจัดตั้งราชการส่วนภูมิภาคเกิดขึ้นจากหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับที่รองลงไปจากศูนย์กลาง (The Principle of Subsidiarity) ส่งผลให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคถูกครอบงำจากส่วนกลางค่อนข้างน้อย มีอิสระในการทำงานมากและประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

สำหรับในกรณีของประเทศญี่ปุ่น ปรากฏว่านอกจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะเกิดขึ้นจากหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับที่รองลงไปจากศูนย์กลางแล้ว ยังมีแนวคิดว่าด้วยสังคมเครือข่าย (Networking) เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย จึงทำให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางตามภูมิภาคต่างๆ ของญี่ปุ่น สามารถรวมตัวกันและจัดรูปขึ้นเป็นภูมิภาคอย่างไม่เป็นทางการของญี่ปุ่นได้ เพราะเนื่องจากประเทศญี่ปุ่นไม่มีกฎหมายรองรับภูมิภาคโดยตรง เครือข่ายจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่ทำให้เกิดระบบภูมิภาคขึ้นประเทศญี่ปุ่น

จากการเปรียบเทียบแง่มุมทั้ง 8 ประการข้างต้น ทำให้เราได้เห็นภาพได้อย่างชัดเจนขึ้นว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศต่างๆ เป็นไปในทิศทางใด มีลักษณะสำคัญอย่างไร และอะไรบ้างถือเป็นจุดแข็งของแต่ละประเทศ ผู้วิจัยเห็นว่าประโยชน์ที่เราได้จากการเปรียบเทียบในครั้งนี้มีอยู่ 2 ประการ ก็คือ *ประการที่หนึ่ง* ทำให้เราได้ทราบว่าแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการจัดตั้งหรือออกแบบโครงสร้างของส่วนราชการ โดยเฉพาะยิ่งโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความสำคัญยิ่ง เพราะแนวคิดในการจัดตั้งจะมีผลต่อบทบาทและสถานภาพของการบริหารราชการต่อไป ใน*ประการที่สอง* ผู้วิจัยเห็นว่า การเปรียบเทียบแง่มุมต่างๆ ทำให้เราได้เห็นว่ายังมีรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอีกหลายแบบที่สามารถทำให้ ภาค / กลุ่มจังหวัด หรือ จังหวัด สามารถทำงานร่วมกับรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นได้ โดยไม่กระทบบทบาทซึ่งกันและกัน เช่น การรวมกลุ่มแบบไม่เป็นทางการอย่างในประเทศญี่ปุ่นและทุ่มบทบาทเหล่านั้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมากขึ้น โดยการจัดการปกครองส่วนภูมิภาคเสียใหม่ มีการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยตรงตามแบบอย่างของประเทศอังกฤษ เป็นต้น ซึ่งก็ไม่ได้ทำให้บทบาทของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดน้อยลงแต่อย่างใด หากแต่เป็นการจัดสรรหน้าที่และความรับผิดชอบในแต่ละส่วนให้ชัดเจนขึ้น

บทที่ 4

โครงสร้างและปัญหาของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในพื้นที่ศึกษา

4.1 ความนำทั่วไป

เนื่องด้วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในปัจจุบัน เป็นการจัดโครงสร้างแบบเอกรูป (Monolithic Structure) กล่าวคือ ทั้ง 75 จังหวัดของไทยมีโครงสร้างในการบริหารจัดการเพียงโครงสร้างเดียวทั่วประเทศ ซึ่งเป็นการจัดโครงสร้างที่แน่นอนตายตัวและเป็นโครงสร้างที่จัดเพื่อให้ง่ายต่อการควบคุมโดยรัฐบาลกลาง ดังนั้น สถานภาพของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยจึงมีลักษณะที่เรียกว่า “ตายตัวและขาดพลวัต” ในการจัดการกับสภาพปัญหาใหม่ และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ยังมิได้กล่าวถึงปัจจัยพื้นฐานที่ในแต่ละจังหวัดต่างมีความแตกต่างหลากหลายในตัวจังหวัดเองอยู่แล้ว ทั้งในเรื่องของภูมิประเทศ ภูมิอากาศ วัฒนธรรม สังคม ประเพณี การประกอบอาชีพของประชาชน เป็นต้น ที่ล้วนแล้วแต่มีความแตกต่างภายในตัวทั้งสิ้น

การกำหนดโครงสร้างการบริหารราชส่วนภูมิภาคของไทย (กลุ่มจังหวัด / จังหวัด / อำเภอ) แบบตายตัวหรือเอกรูปในลักษณะเช่นนี้ ก่อให้เกิดปัญหาในบางประการตามมา โดยเฉพาะยิ่ง ปัญหาเรื่องความไม่สอดคล้องกัน ระหว่างโครงสร้างในการบริหารงานภายในจังหวัดกับสภาพแวดล้อมของจังหวัดนั้นๆ เอง ซึ่งในความจริงแล้วปัญหานี้เกิดขึ้นตั้งแต่แรกเริ่มเดิมทีที่ประกาศใช้โครงสร้างการบริหารจังหวัดแบบเอกรูปแล้ว แต่ปัญหาเหล่านี้พึ่งได้รับการกระตุ้น รุมเร้า และกลายเป็นปัญหาใหญ่เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2545 และความต้องการให้จังหวัดกลายเป็นหน่วยงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้แบบเบ็ดเสร็จ (หรือนโยบายจังหวัดบูรณาการ) นั้นเอง

เมื่อมีความต้องการให้จังหวัดมีประสิทธิภาพในการบริหารงานและจัดการปัญหาได้เบ็ดเสร็จมากขึ้น แต่ลำพังโครงสร้างจังหวัดแบบเอกรูปที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทำให้ไม่สามารถ

ตอบสนองความต้องการดังกล่าวของรัฐบาลได้ จึงทำให้เกิดความคิดในการปฏิรูปโครงสร้างจังหวัดตามมา

อย่างไรก็ตาม ความพยายามแรกในการทำให้จังหวัดมีประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชน รัฐบาลมิได้มุ่งไปที่การปฏิรูปโครงสร้างจังหวัดใหม่ หากแต่เป็นการพยายามปรับปรุงการบริหารจัดการภายในจังหวัดภายใต้โครงสร้างแบบเดิมที่มีอยู่ เช่น ความพยายามในการถ่ายโอนหรือมอบอำนาจจากกระทรวง และกรมต่างๆ ให้มาอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ความพยายามในการทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จ หรือความพยายามในการทำให้จังหวัดสร้างแผนกลยุทธ์ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด หรือ การกระตุ้นเร้าให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างจังหวัด การจัดกลุ่มจังหวัดและสร้างยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นความพยายามที่ต้องการให้จังหวัดมีประสิทธิภาพในการบริหารงานและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากขึ้นทั้งสิ้น

แต่ความพยายามเหล่านั้นก็เพียงทำให้จังหวัดสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและมีประสิทธิภาพในการบริหารงานได้มากขึ้นในระดับหนึ่งเท่านั้น หลายจังหวัดก็ยังคงมีปัญหาการจัดการและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่มากนัก นำมาสู่คำถามต่อมาว่าเราจำเป็นต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างของจังหวัดกันใหม่หรือไม่ ซึ่งนำมาสู่การศึกษาวิจัยในครั้งนี้

คำถามที่ตามมาอีกประการหนึ่ง ก็คือ ว่าหากเราจำเป็นต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างจังหวัดใหม่ เราจะยังคงยึดโครงสร้างจังหวัดในรูปแบบ “เอกรูป” อีกหรือไม่ ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่าเราอาจจำเป็นต้องใช้โครงสร้างจังหวัดรูปแบบใหม่ที่ไม่จำเป็นต้องเป็นเอกรูปเสมอไป แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าทุกจังหวัดจะมีโครงสร้างภายในจังหวัดที่ไม่มีลักษณะร่วมกันแต่ประการใดอย่างสิ้นเชิง

สิ่งที่ผู้วิจัยพิจารณา ก็คือ ลักษณะร่วมบางประการของจังหวัดทั้ง 75 แห่งในประเทศไทย หากเราสามารถหาลักษณะร่วมบางประการของจังหวัดทั้ง 75 แห่งได้ เราก็จะสามารถจัดโครงสร้างจังหวัดรูปแบบใหม่ที่ไม่เป็นเอกรูปได้ง่ายขึ้น และมีโครงสร้างของจังหวัดในขอบเขตที่จำกัดไม่มากเกินไปจนไม่สามารถหาความสัมพันธ์ร่วมกันได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ควรปล่อยให้เกิดขึ้นในรัฐเดี่ยวอย่างประเทศไทย เพราะอาจก่อให้เกิดความสับสนและปัญหาในทางกฎหมายหรือปัญหาอื่นๆ ตามมา

นอกจากเรื่องความหลากหลายของแต่ละจังหวัดแล้ว สิ่งที่จำเป็นต้องพิจารณาในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก็คือ เครือข่ายความสัมพันธ์กันระหว่างราชการส่วนภูมิภาคด้วยกัน (ซึ่งในกรณีของประเทศไทย คือ จังหวัดนั้นเอง) เพราะหากปล่อยให้จังหวัดแต่ละแห่งดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง อาจทำให้ไม่ประสบความสำเร็จ หรือ สิ้นเปลืองงบประมาณและระยะเวลาในการดำเนินงานมาก ดังนั้น เครือข่ายระหว่างองค์กรภาครัฐด้วยกันเอง หรือ ระหว่างองค์กรภาครัฐกับภาคส่วนอื่นๆ ของสังคม ก็มีส่วนสำคัญยิ่งที่จะทำให้การปฏิรูประบบการบริหารงานภายในจังหวัดประสบความสำเร็จได้

เมื่อพิจารณาดังนี้แล้ว โครงสร้างของกลุ่มจังหวัดที่เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ก็จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกับโครงสร้างของจังหวัดที่กำลังจะเปลี่ยนแปลงไปด้วย การทำให้กลุ่มจังหวัดทำงานอย่างควบคู่ และสอดคล้องกับการทำงานของจังหวัดไปด้วยจึงกลายเป็นสิ่งจำเป็น เพราะปัจจุบันปัญหาหลายๆ ปัญหาไม่สามารถจัดการหรือแก้ไขได้ด้วยลำพังจังหวัดเดียว โครงสร้างของกลุ่มจังหวัดและเครือข่ายต่างๆ จะมีบทบาทอย่างสำคัญในการเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ได้

ในส่วนสุดท้ายที่จำเป็นต้องพิจารณาถึงก็คือ เราจำเป็นต้องสร้างวัฒนธรรมการแข่งขันกันเองระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนให้เกิดขึ้นกับกลุ่มจังหวัด/จังหวัด เพราะเนื่องด้วยหากเกิดการแข่งขันกันอย่างเสรีแล้ว นักเสรีนิยมต่างเชื่อว่าการแข่งขันจะนำไปสู่การพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารงาน ประสิทธิภาพของการบริการประชาชนและประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า

อย่างไรก็ตามการทำงานขององค์กรภาครัฐแบบมีการแข่งขันกันเองในกลุ่มจังหวัด / จังหวัด (The Principle of Competitive Government) นี้ จำเป็นต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง เพราะหากหน่วยงานของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด มีการแข่งขันกันมากเกินไปแล้ว กลุ่มจังหวัด / จังหวัด อาจจะไม่สามารถบริหารจัดการต้นทุนให้สมดุลกับบริการที่ควรจะเป็นได้ เมื่อบริการไม่ได้มาตรฐาน ผลเสียก็จะตกอยู่กับประชาชน ดังนั้น การแข่งขันกันระหว่างกลุ่มจังหวัด/จังหวัด จึงเป็นแนวคิดที่ตั้งอยู่บนหลักของเหตุผล และคำนึงถึงความต้องการ และประโยชน์สุขสูงสุดของประชาชนเป็นหลัก

กล่าวโดยสรุปแล้วการปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างของกลุ่มจังหวัด/จังหวัดจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการอย่างน้อยใน 3 ประการข้างต้น ได้แก่ ความหลากหลายทางโครงสร้างแบบมีขอบเขต การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกัน และการสร้างการทำงานขององค์กรภาครัฐแบบมีการแข่งขัน ผู้วิจัยเชื่อว่าหากการปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างของกลุ่มจังหวัด/จังหวัดยึดตามหลักทั้ง 3 ประการนี้แล้ว การทำให้กลุ่มจังหวัด/จังหวัด “ทำงาน” ได้อย่าง “มีประสิทธิภาพ” ก็เป็นสิ่งที่ไม่ยากจนเกินไปนัก

เมื่อพิจารณาถึงหลักการใน 3 ประการข้างต้นแล้ว ในส่วนต่อไปจะเป็นการอธิบายถึงโครงสร้างของหน่วยราชการต่างๆ โดยเฉพาะยิ่งโครงสร้างของราชการส่วนภูมิภาคในสมัยปัจจุบันว่ามีโครงสร้างอะไรบ้างใน 7 จังหวัดที่ทำการศึกษา ซึ่งเป็น 7 จังหวัดที่ครอบคลุมลักษณะร่วมบางประการ (Models) ของจังหวัดในประเทศไทยไว้ทั้งหมด โดยผู้วิจัยจะเริ่มต้นด้วยการอธิบายโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ในภาพรวม ซึ่งในปัจจุบันนี้แต่ละจังหวัดล้วนมีโครงสร้างบริหารราชการในภาพรวมที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน จะแตกต่างกันก็เพียงจำนวนหน่วยราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดต่างๆ ที่มีความมากน้อยแตกต่างกันตามขนาดและภารกิจหน้าที่ รวมถึงขอบข่ายงานที่ต้องรับผิดชอบของแต่ละจังหวัด โดยผู้เขียนจะได้แสดงให้เห็นถึงภาพรวมของการบริหารราชการจังหวัดในปัจจุบันในชั้นต้นก่อน จากนั้นจึง

แยกนำเสนอลักษณะพื้นฐานและโครงสร้างการบริหารราชการของจังหวัดตัวอย่างทั้ง 7 จังหวัด ที่ทำการศึกษา ซึ่งแต่ละจังหวัดก็จะเป็นตัวแทนของจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษ 7 ประการ ดังนี้คือ

1.จังหวัดที่เน้นด้านการค้า/การลงทุนและอุตสาหกรรม พื้นที่ศึกษาคือ จังหวัดลำปาง

2.จังหวัดที่เน้นด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม พื้นที่ศึกษาคือ จังหวัดเชียงใหม่

3.จังหวัดชายแดน พื้นที่ศึกษาคือ จังหวัดแม่ฮ่องสอน

4.จังหวัดที่เน้นการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการคมนาคม พื้นที่ศึกษาคือ จังหวัดขอนแก่น

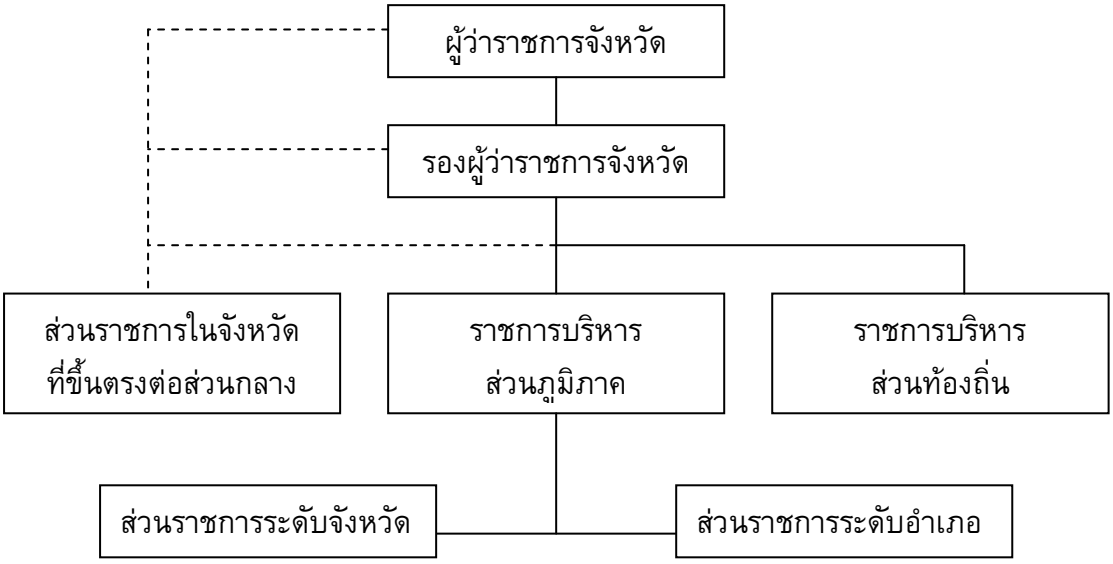
5.จังหวัดที่มีเป็นเมืองการศึกษา พื้นที่ศึกษาคือ จังหวัดมหาสารคาม

6.จังหวัดที่เน้นด้านการเกษตรกรรม พื้นที่ศึกษาคือ จังหวัดชัยนาท

7.จังหวัดที่มีปัญหาและข้อขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรง พื้นที่ศึกษาคือ จังหวัดปัตตานี

4.1.1 โครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในภาพรวม[1]

แผนภาพที่ 4.1 แสดงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในภาพรวม



จากแผนผังโครงสร้างข้างต้น จะเห็นได้ว่าในแต่ละจังหวัด จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการควบคุมดูแลและบังคับบัญชาการบริหารราชการภายในจังหวัดของ

[1] แผนผังโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น จาก Web Site ของกระทรวงมหาดไทย http://www.moi.go.th/provience อ้างอิง ณ วันที่ 29 พฤศจิกายน 2548

ตน และมีสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงมาเป็น รองผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคทั้งในระดับจังหวัดและระดับอำเภอตามลำดับ ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างก็มีสังกัดอยู่กับกระทรวง/กรมต่างๆ แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลและอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งโดยปกติแล้วจำนวนหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดจะมีจำนวนใกล้เคียงกัน กล่าวคือแต่ละจังหวัดจะมีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดอยู่ประมาณ 26-30 หน่วยงาน ซึ่งโดยปกติแล้วแต่ละจังหวัดจะมีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดที่เป็นหน่วยพื้นฐาน ซึ่งเหมือนหรือใกล้เคียงกันมาก จะแตกต่างก็เพียงในรายละเอียดที่เป็นกรณีพิเศษบางประการ เช่น จังหวัดแม่ฮ่องสอนอาจมีสำนักงานคลังจังหวัด 2 แห่งคือ สำนักงานคลังจังหวัดแม่ฮ่องสอนและสำนักงานคลังจังหวัด ณ อำเภอแม่สะเรียง หรือจังหวัดขอนแก่นอาจมีสำนักงานขนส่งจังหวัดขอนแก่น 2 แห่ง เป็นต้น สำหรับรายชื่อและสังกัดของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด ที่เป็นหน่วยพื้นฐานโดยทั่วไปนั้น แต่ละจังหวัดจะประกอบไปด้วยหน่วยราชการต่างๆ ดังนี้[2]

1. สำนักงานจังหวัด *สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย*
2. ที่ทำการปกครองจังหวัด *สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย*
3. สำนักงานการพัฒนาชุมชนจังหวัด *สังกัดกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย*
4. สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด *สังกัดกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย*
5. สำนักงานที่ดินจังหวัด *สังกัดกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย*
6. สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด *สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์*
7. สำนักงานเกษตรจังหวัด *สังกัดกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์*
8. สำนักงานสหกรณ์จังหวัด *สังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์*
9. สำนักงานประมงจังหวัด *สังกัดกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์*
10. สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด *สังกัดกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์*
11. สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด *สังกัดสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์*
12. สำนักงานแรงงานจังหวัด *สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน*
13. สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด *สังกัดกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน*

[2] ผู้อ่านสามารถดูรายละเอียดในส่วนที่เป็นรายชื่อและภารกิจของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดของจังหวัดต่างๆ ที่ใช้เป็นพื้นที่ตัวอย่างในการศึกษาได้จากภาคผนวกเล่มที่ 5

14. สำนักงานจัดหางานจังหวัด *สังกัดกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน*

15. สำนักงานประกันสังคมจังหวัด *สังกัดสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน*

16. ที่ทำการสัสดีจังหวัด *สังกัดกองทัพบก กระทรวงกลาโหม*

17. สำนักงานคลังจังหวัด *สังกัดกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง*

18. สำนักงานขนส่งจังหวัด *สังกัดกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม*

19. สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด *สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*

20. สำนักงานสถิติจังหวัด *สังกัดสำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร*

21. สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด *สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์*

22. สำนักงานพาณิชย์จังหวัด *สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์*

23. สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด *สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข*

24. สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด *สังกัดสำนักงานปลัด กระทรวงอุตสาหกรรม*

25. สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด *สังกัดกรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี*

26. ตำรวจภูธรจังหวัด *สังกัดกองบัญชาการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ*

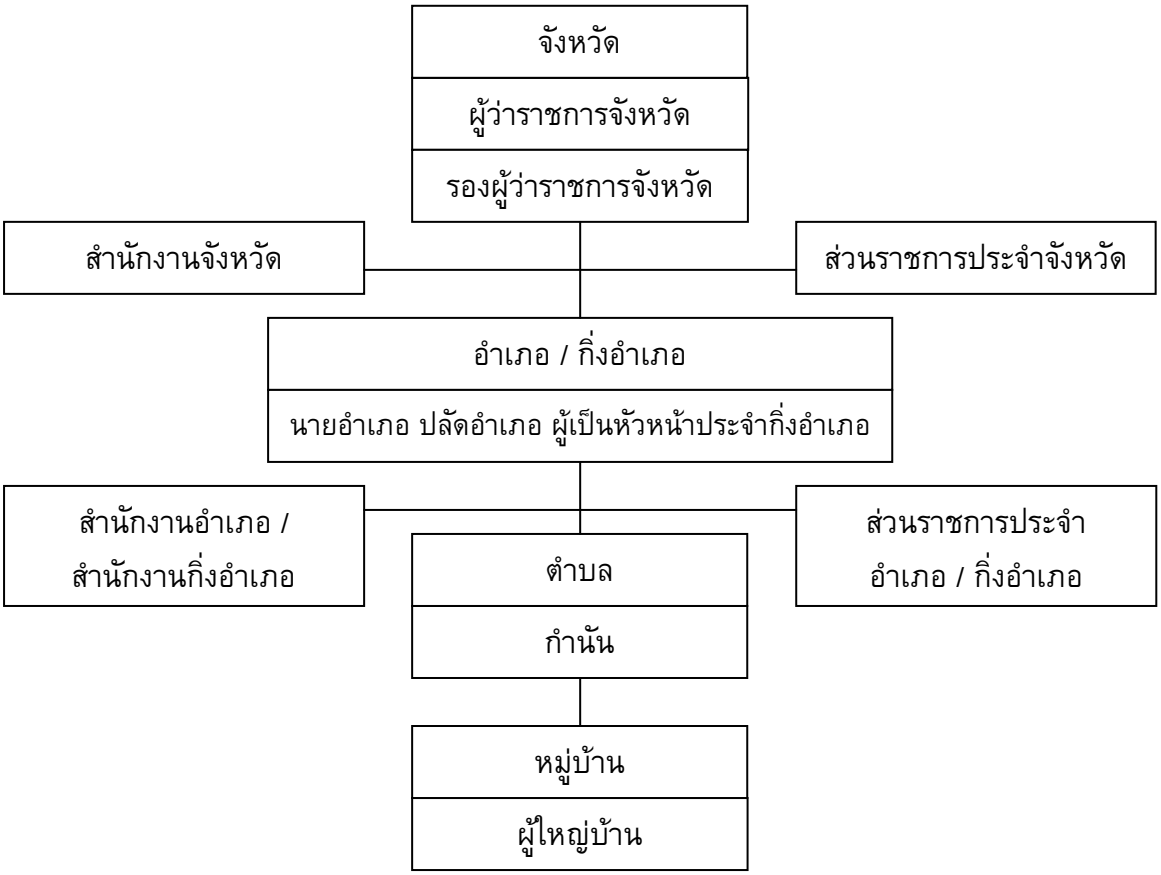
27. เรือนจำจังหวัด *สังกัดกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม*

ส่วนราชการที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดอีกกลุ่มหนึ่งก็คือ ส่วนราชการในจังหวัดที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ดูแลประสานงาน แต่อาจไม่มีอำนาจสั่งการอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยตรง ตัวอย่างเช่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานทางหลวง โครงการชลประทาน สถานีวิจัย ศูนย์ มหาวิทยาลัย และสำนักงานเขตพื้นที่ต่างๆ เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้รับคำสั่งตามสายการบังคับบัญชา และปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงรับงบประมาณที่ใช้ในการบริหารและจัดทำภารกิจต่างๆ จากกระทรวง ทบวง กรม ที่ตนเองสังกัดโดยตรง สำหรับจำนวนส่วนราชการในจังหวัดที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางนี้ จะมีจำนวนมากน้อยแตกต่างกัน บางจังหวัดอาจมีราชการส่วนกลางในพื้นที่ไม่ถึง 50 หน่วย ในขณะที่บางจังหวัดอาจมีราชการส่วนกลางในพื้นที่มากกว่า 200 หน่วยก็เป็นได้ ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับขนาดของจังหวัดและจำนวนภารกิจที่ราชการส่วนกลางต้องกระทำในพื้นที่จังหวัดนั้น หรือในบางกรณี ราชการส่วนกลางบางหน่วยที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดก็ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางรับผิดชอบภารกิจของกระทรวง/กรมของตนซึ่งกินอาณาเขตความรับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงด้วย[3]

[3] ผู้อ่านสามารถดูรายละเอียดในส่วนที่เป็นรายชื่อและภารกิจของหน่วยราชการส่วนกลางของจังหวัดต่างๆ ที่ใช้เป็นพื้นที่ตัวอย่างในการศึกษาได้จากภาคผนวกเล่มที่ 5

นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าฯ ยังมีภารกิจหน้าที่ในการกำกับควบคุมดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่นต่างๆ ด้วย โดยในทางปฏิบัติแล้ว จะมีเจ้าหน้าที่ปกครองของรัฐในระดับต่างๆ คอยช่วยทำหน้าที่ในการกำกับดูแลพื้นที่รับผิดชอบของตนลดหลั่นกันลงมา ตามขอบเขตพื้นที่ และภารกิจหน้าที่ ทั้งนี้ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และ พ.ร.บ.ลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ดังนี้[4]

แผนภาพที่ 4.2 แสดงการกำกับดูแลพื้นที่รับผิดชอบของส่วนราชการระดับต่าง ๆ



อย่างไรก็ตาม ด้วยลักษณะโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัด ที่แต่ละส่วนราชการ (โดยเฉพาะราชการส่วนกลาง) ล้วนขึ้นตรงต่อหน่วยเหนือของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมที่ตนเองสังกัด ทำให้สภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะดำรงบทบาทผู้ประสานงานมากกว่าเป็นผู้บังคับบัญชา เนื่องจากหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ทั้งที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางและที่ขึ้นกับส่วนภูมิภาคเอง ต่างก็มีสังกัดอยู่กับกระทรวง/กรมต่างๆ ทั้งแนวทางและ

[4] แผนผังโครงสร้างการบริหารราชการของจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน จาก Web Site ของกระทรวงมหาดไทย http://www.moi.go.th/provience อ้างอิง ณ วันที่ 29 พฤศจิกายน 2548

นโยบายในการปฏิบัติงาน อำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย รวมถึงการประเมินผลการปฏิบัติงาน ก็ล้วนแต่ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของอธิบดีหรือผู้บังคับบัญชาในกรมที่ตนเองสังกัดเป็นสำคัญ มากเสียยิ่งกว่าขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้นตัวผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่มีอำนาจสั่งการอย่างเด็ดขาดเท่าที่ควรนัก ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจบังคับบัญชาอย่างสูงก็แต่เพียงกับข้าราชการที่สังกัดกรมการปกครอง หรือสังกัดกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น ดังกรณีตัวอย่างที่เคยเกิดขึ้นในบางจังหวัด ซึ่งแม้จะเป็นจังหวัดใหญ่ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดกลับไม่มีอำนาจแม้แต่จะสั่งโยกย้ายข้าราชการระดับล่าง ซึ่งสังกัดอยู่กับหน่วยราชการส่วนกลาง ด้วยเพราะอธิบดีกรมที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งโยกย้ายดังกล่าว[5] เป็นต้น

4.2 โครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดที่ทำการศึกษา

ในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะบรรยายสรุปถึงข้อมูลเบื้องต้นของจังหวัดที่เป็นพื้นที่ตัวอย่างที่ใช้ทำการศึกษาทั้ง 7 จังหวัด (ซึ่งกระจายอยู่ใน 4 กลุ่มจังหวัด) โดยสังเขป ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลที่เกี่ยวกับขนาดพื้นที่ ประชากร สภาพทั่วไป รวมไปถึงโครงสร้างการบริหารราชการของจังหวัด โดยจะได้แสดงให้เห็นถึงจำนวนส่วนราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่มีภารกิจหน้าที่รับผิดชอบงานในแต่ละจังหวัด โดยผู้วิจัยจะมุ่งจุดเน้นไปที่โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค วิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ ประเด็นยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ของกลุ่มจังหวัดและจังหวัด โดยอธิบายแยกเป็นรายจังหวัด และอธิบายไล่เรียงไปตามกลุ่มจังหวัดทั้ง 4 กลุ่ม ดังนี้[6]

---

[5] ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสัมมนากลุ่มย่อยในพื้นที่กรณีศึกษาซึ่งจะได้กล่าวในส่วนต่อไป และสามารถอ่านรายละเอียดได้ในภาคผนวก

[6] ผู้วิจัยพยายามสรุปรวบรวมข้อมูลจังหวัด โดยแสดงข้อมูลที่เป็นปัจจุบันที่สุดเท่าที่จะหาได้จาก Web Site ต่างๆ ดังนี้

Web Site ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) www.opdc.go.th

Web Site ของกระทรวงมหาดไทย http://www.moi.go.th

Web Site ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น www.thailocaladmin.go.th

Web Site ของจังหวัดลำปาง http://www.lampang.go.th

Web Site ของจังหวัดเชียงใหม่ http://www.lampang.go.th

Web Site ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน http://www.maehongson.go.th

Web Site ของจังหวัดขอนแก่น http://www.khonkaen.go.th

Web Site ของจังหวัดมหาสารคาม http://www.mahasarakham.go.th

Web Site ของจังหวัดชัยนาท http://www.chainat.go.th

Web Site ของจังหวัดปัตตานี http://www.pattani.go.th

อ้างอิง ณ วันที่ 29 พฤศจิกายน 2548

4.2.1 กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน

โครงสร้างกลุ่มจังหวัด

ประกอบด้วย 8 จังหวัด คือ เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง ลำพูน พะเยา แพร่ น่าน และแม่ฮ่องสอน

วิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัด (Vision)

“ประตูทองการค้าสู่โลก โดดเด่นวัฒนธรรมล้านนา น่าอยู่ทุกถิ่นที่”

เป้าประสงค์กลุ่มจังหวัด (Goals)

1. เพิ่มมูลค่าการค้าการลงทุน
2. เพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยว
3. เพิ่มยอดจำหน่ายสินค้า OTOP
4. เพิ่มมูลค่าการส่งออกของสินค้าการเกษตรที่สำคัญ
5. ฟื้นฟูและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
6. พัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์

ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (Strategies)

1. ยุทธศาสตร์เชิงรุก : สร้างฐาน เศรษฐกิจใหม่

1.1 พัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ เชื่อมโยงกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) และเอเชียใต้ (BIMSTEC)

1.2 พัฒนาประตูเศรษฐกิจเพื่อเป็นช่องทางการค้าและการท่องเที่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน

1.3 สร้างฐานเศรษฐกิจใหม่บนพื้นฐานของวัฒนธรรม และความรู้ใหม่มุ่ง Knowledge Based Economy

2. ยุทธศาสตร์ปรับตัว : เพื่อเพิ่มมูลค่าฐานเศรษฐกิจเดิม

2.1 สร้างงานหัตถกรรมที่มีเอกลักษณ์และความเป็นเลิศในระดับนานาชาติสำหรับตลาดเฉพาะ (Niche Market) โดยการนำวัฒนธรรมล้านนามาสร้างเอกลักษณ์และเรื่องราว เพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้า

2.2 เชื่อมโยงการท่องเที่ยวเพื่อเป็นพลังดึงดูดใหม่จากทรัพยากรท่องเที่ยว ทั้งภายในกลุ่มจังหวัด และเชื่อมโยงกับกลุ่มประเทศในอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง

2.3 ปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตทางด้านการเกษตร โดยสร้างความหลากหลายและการบริหารจัดการสมัยใหม่

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืน : สนับสนุน ทั้งฐานเศรษฐกิจเดิมและเศรษฐกิจใหม่ให้ยั่งยืน

3.1 ดำรงฐานวัฒนธรรมล้านนา

3.2 ดำรงความเป็นฐานทรัพยากรธรรมชาติโดยฟื้นฟูและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

3.3 สร้างความมั่นคงปลอดภัยในพื้นที่ชายแดน และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและนักท่องเที่ยว

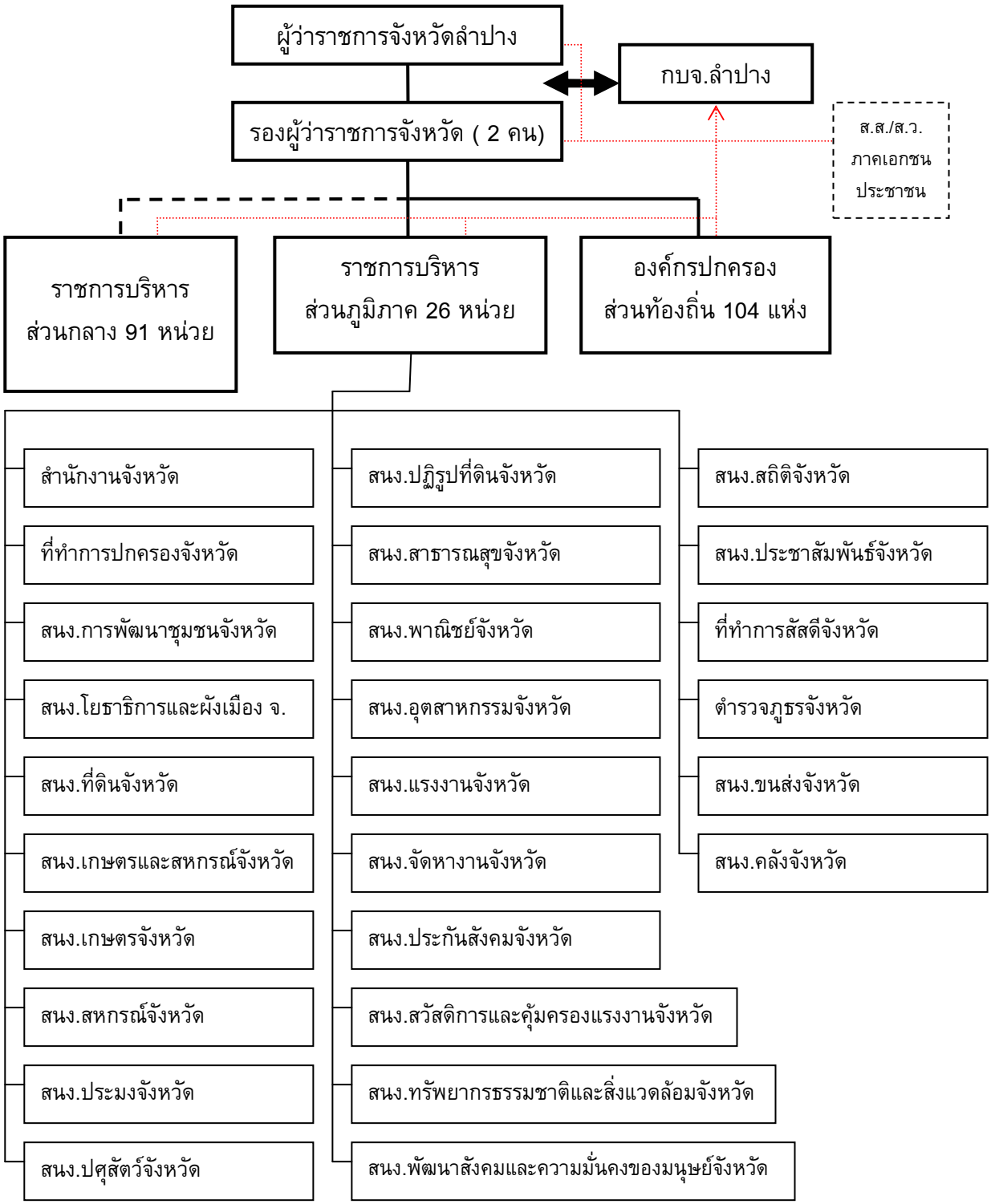
3.4 พัฒนาทรัพยากรมนุษย์

โดยที่ในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนนี้ มีจังหวัดที่ใช้เป็นพื้นที่ตัวอย่างทั้งสิ้น 3 จังหวัด ได้แก่ ลำปาง เชียงใหม่ และแม่ฮ่องสอน

1) จังหวัดที่เน้นด้านการค้า/การลงทุนและอุตสาหกรรม พื้นที่ศึกษาคือจังหวัดลำปาง

โครงสร้างการบริหารราชการของจังหวัด

แผนภาพที่ 4.3 แสดงโครงสร้างจังหวัดลำปาง



จังหวัดลำปางแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 13 อำเภอ 100 ตำบล 933 หมู่บ้าน มีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำจังหวัด 26 แห่ง มีหน่วยบริหารราชการส่วนกลางในจังหวัด 91 แห่ง หน่วยงานอิสระ 15 หน่วยงาน[7] และรัฐวิสาหกิจอีก 23 แห่ง มีองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น 104 แห่ง แบ่งเป็น 1 อบจ. 1 เทศบาลนคร 1 เทศบาลเมือง 14 เทศบาลตำบล และ 87 อบต.

ภาพรวมของจังหวัด

จังหวัดลำปางอยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 602 กม. มีเนื้อที่ประมาณ 12,533.96 ตร.กม. หรือประมาณ 7,833,726 ไร่ มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียงซึ่งอยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนเกือบทุกจังหวัด ในปี 2547 จังหวัดลำปางมีประชากร 795,130 คน สภาพทางเศรษฐกิจโดยรวมของจังหวัดลำปางในปี 2545 ประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อหัว ประมาณ 46,264 บาท/คน/ปี จัดอยู่ในอันดับ 5 ของภาคเหนือ มีผลิตภัณฑ์มวลรวม 36,040 ล้านบาท รายได้ส่วนใหญ่ ขึ้นอยู่กับสาขาการค้าส่งและค้าปลีกมากที่สุดถึงร้อยละ 18.92 รองลงมาเป็นสาขาการเหมืองแร่และการย่อยหิน ร้อยละ 18.00 และสาขาการเกษตรกรรม ร้อยละ 8.70 จังหวัดลำปางมีแร่ธาตุที่สำคัญคือ ถ่านหินลิกไนต์ และดินขาวล้าง มีอุตสาหกรรมที่สำคัญคือการทำเครื่องปั้นดินเผาและเซรามิค พืชที่มีการเพาะปลูกมากได้แก่ อ้อย ข้าวนาปี และสัปปะรด แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญได้แก่ พระธาตุลำปางหลวง อุทยานแห่งชาติดอยขุนตาล น้ำตกแจ้ซ้อน ศูนย์ฝึกลูกช้าง ฯลฯ คำขวัญของจังหวัดลำปาง คือ “ถ่านหินลือชา รถม้าลือลั่น เครื่องปั้นลือนาม งามพระธาตุลือไกล ฝึกช้างใช้ลือโลก”

วิสัยทัศน์ของจังหวัด (Vision)

“Lampang : Green & Clean & Ceramic” (จังหวัดลำปาง มุ่งมั่นพัฒนาไปสู่การเป็นเมืองน่าอยู่ น่าเที่ยว ภายใต้ความร่วมมือของทุกภาคส่วน ที่จะช่วยกันทำให้เขียวขจี สะอาดและสวยงาม ควบคู่กับการเป็นเมืองเซรามิคแห่งประเทศไทยและอาเซียน)

เป้าประสงค์ของจังหวัด (Goals)

1. Green : เพื่อพัฒนาจังหวัดลำปางให้มีความเขียวขจี ร่มรื่น ด้วยความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ความสะอาดสวยงาม ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการเกษตรอินทรีย์

2. Clean : เพื่อพัฒนาจังหวัดลำปางโดยยึดหลักการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปลอดจากยาเสพติด มีความตระหนักในการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม

3. Ceramic : เพื่อการสร้างงาน สร้างอาชีพ การกระจายรายได้ โดยส่งเสริมการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน การค้าการลงทุน กระบวนการผลิต และระบบเทคโนโลยีสมัยใหม่ ด้วยการพัฒนาสินค้าหัตถอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การท่องเที่ยวของจังหวัดลำปาง มุ่งเน้นให้ก้าวสู่การเป็นเมืองเซรามิคแห่งประเทศไทยและอาเซียน

[7] รายชื่อ และภารกิจของแต่ละหน่วยงานปรากฏอยู่ในภาคผนวกเล่มที่ 5

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์ของจังหวัด (Strategies)

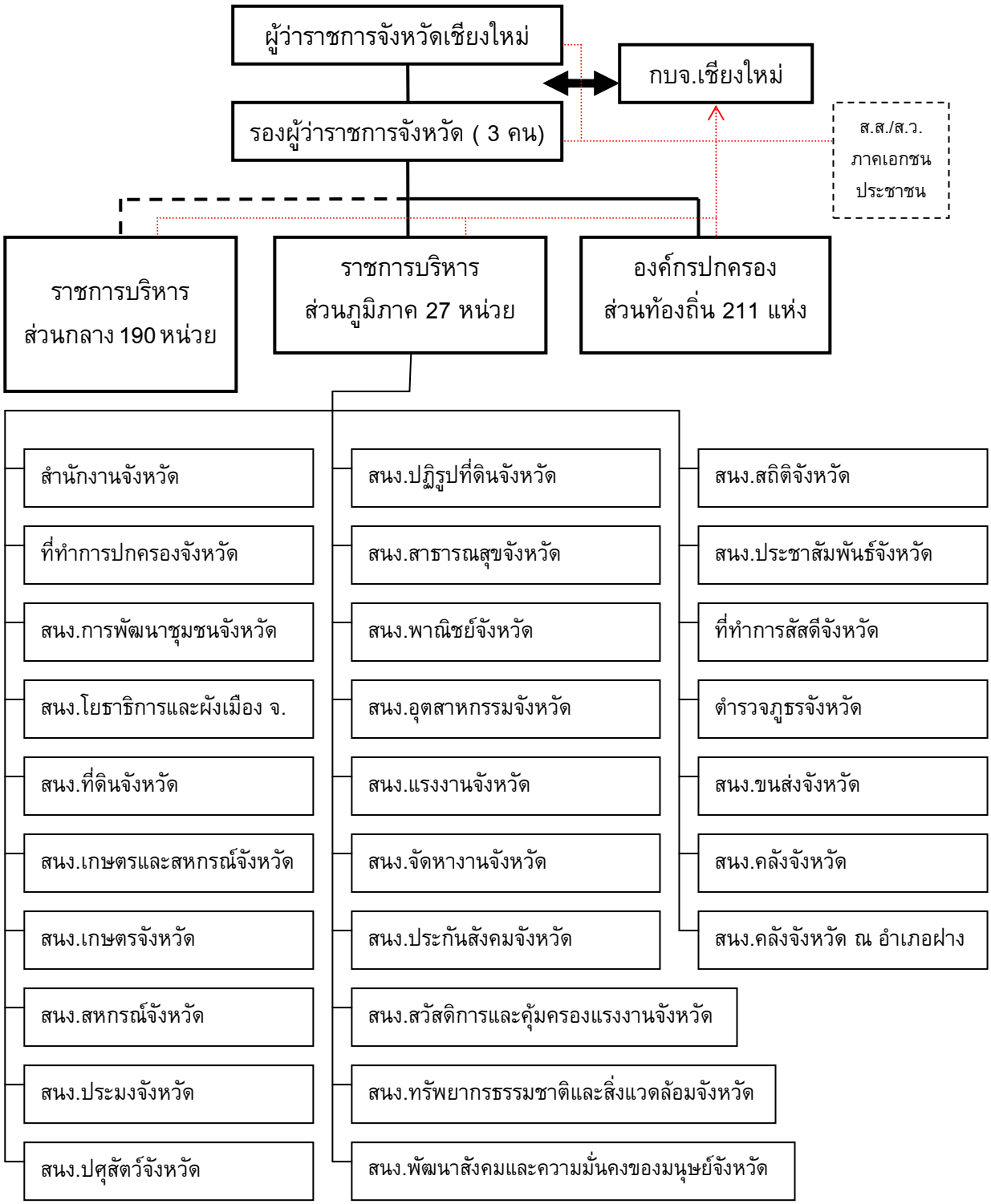
ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดลำปางแบ่งออกได้เป็น 3 ยุทธศาสตร์หลักดังนี้คือ

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาให้เป็นเมืองน่าอยู่ ประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์ย่อย คือ
    1.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรผลิตพืชปลอดสารพิษเพื่อพัฒนาไปสู่เกษตรอินทรีย์
    1.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาแหล่งน้ำ
    1.3 ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน
2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาให้เป็นเมืองน่าเที่ยว ยุทธศาสตร์ย่อย คือ
    2.1 การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพ
3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาให้เป็นเมืองเซรามิค ประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์ย่อย คือ
    3.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาและส่งเสริมการตลาด
    3.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนากระบวนการผลิตและผลิตภัณฑ์
    3.3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคลัสเตอร์ (Clustering) เซรามิคลำปาง

2) จังหวัดที่เน้นด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม พื้นที่ศึกษาคือ จังหวัดเชียงใหม่

โครงสร้างการบริหารราชการของจังหวัด

แผนภาพที่ 4.4 แสดงโครงสร้างจังหวัดเชียงใหม่



* จำนวนหน่วยราชการส่วนกลางของจังหวัดเชียงใหม่ 190 หน่วยนี้นับรวมถึงองค์กรอิสระด้วย

จังหวัดเชียงใหม่แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 22 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ 204 ตำบล 2,001 หมู่บ้าน มีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำจังหวัดประมาณ 27 แห่ง มีหน่วยบริหารราชการส่วนกลางในจังหวัดรวมทั้งองค์กรอิสระประมาณ 190 แห่ง[8] และรัฐวิสาหกิจอีก 36 แห่ง มีองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น 211 แห่ง แบ่งเป็น 1 อบจ. 1 เทศบาลนคร 28 เทศบาล ตำบล 181 อบต.

ภาพรวมของจังหวัด

จังหวัดเชียงใหม่อยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 696 กม. มีเนื้อที่ประมาณ 20,107.06 ตร.กม. หรือประมาณ 12,566,911 ไร่ เป็นพื้นที่ป่าไม้ประมาณร้อยละ 70 ของพื้นที่จังหวัด มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศสหภาพเมียนม่าร์และจังหวัดใกล้เคียง 5 จังหวัดซึ่งอยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน ในปี 2545 จังหวัดเชียงใหม่มีประชากร 1,596,078 คน ประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประมาณ 56,287 บาทต่อปี สูงที่สุดในภาคเหนือ รายได้ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสาขาการท่องเที่ยวและบริการ รองลงมาคือสาขาอุตสาหกรรม พืชที่มีการเพาะปลูกมากได้แก่ ข้าวนาปี ลำไย และถั่วเหลือง แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญได้แก่ ดอยสุเทพ ดอยอ่างขาง ดอยอินทนนท์ ดอยหลวงเชียงดาว น้ำพุร้อนสันกำแพง สวนสัตว์เชียงใหม่ ฯลฯ คำขวัญของจังหวัดเชียงใหม่ คือ “ดอยสุเทพเป็นศรี ประเพณีเป็นสง่า บุปผาชาติล้วนงามตา นามล้ำค่านครพิงค์”

วิสัยทัศน์ของจังหวัด (Vision)

“นครแห่งชีวิตและความมั่งคั่ง”

เป้าประสงค์ของจังหวัด (Goals)

1. เพิ่มมูลค่าการค้าการลงทุน
2. เพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยว
3. เพิ่มยอดจำหน่ายสินค้า OTOP ในกลุ่มจังหวัด
4. เพิ่มมูลค่าการส่งออกของสินค้าการเกษตรสำคัญ
5. ฟื้นฟูและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
6. พัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์
7. การแก้ไขปัญหาความยากจน

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์ของจังหวัด (Strategies)

ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ แบ่งออกได้เป็น 3 ยุทธศาสตร์หลักดังนี้คือ

1. ยุทธศาสตร์เชิงรุก : สร้างฐาน เศรษฐกิจใหม่

1.1 พัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) และเอเชียใต้ (BIMSTEC)

1.2 สร้างฐานเศรษฐกิจใหม่บนพื้นฐานของวัฒนธรรมและความรู้ใหม่มุ่งสู่ Knowledge-based Economy

2. ยุทธศาสตร์ปรับตัว : เพื่อเพิ่มมูลค่าฐานเศรษฐกิจเดิม

[8] รายชื่อ และภารกิจของแต่ละหน่วยงานปรากฏอยู่ในภาคผนวกเล่มที่ 5

2.1 สร้างงานหัตถกรรมที่มีเอกลักษณ์และความเป็นเลิศในระดับนานาชาติ สำหรับตลาดเฉพาะ (Niche Market) โดยการนำวัฒนธรรมล้านนามาสร้างเอกลักษณ์และเรื่องราว เพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้า

2.2 เชื่อมโยงการท่องเที่ยวเพื่อเป็นพลังดึงดูดใหม่จากทรัพยากรท่องเที่ยว ทั้งภายในกลุ่มจังหวัดและเชื่อมโยงกับกลุ่มประเทศในอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขงและเอเชียใต้

2.3 ปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตทางด้านการเกษตร โดยสร้างความหลากหลายและการบริหารจัดการสมัยใหม่

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืน : สนับสนุน ทั้งฐานเศรษฐกิจเดิมและเศรษฐกิจใหม่ให้ยั่งยืน

3.1 อนุรักษ์และฟื้นฟูวัฒนธรรมล้านนา โดยนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาสร้างความโดดเด่น และเชื่อมโยงสู่สากล

3.2 ดำรงความเป็นฐานทรัพยากรธรรมชาติ โดยฟื้นฟูและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

3.3 สร้างความมั่นคงปลอดภัยในพื้นที่ชายแดนและความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนและนักท่องเที่ยว

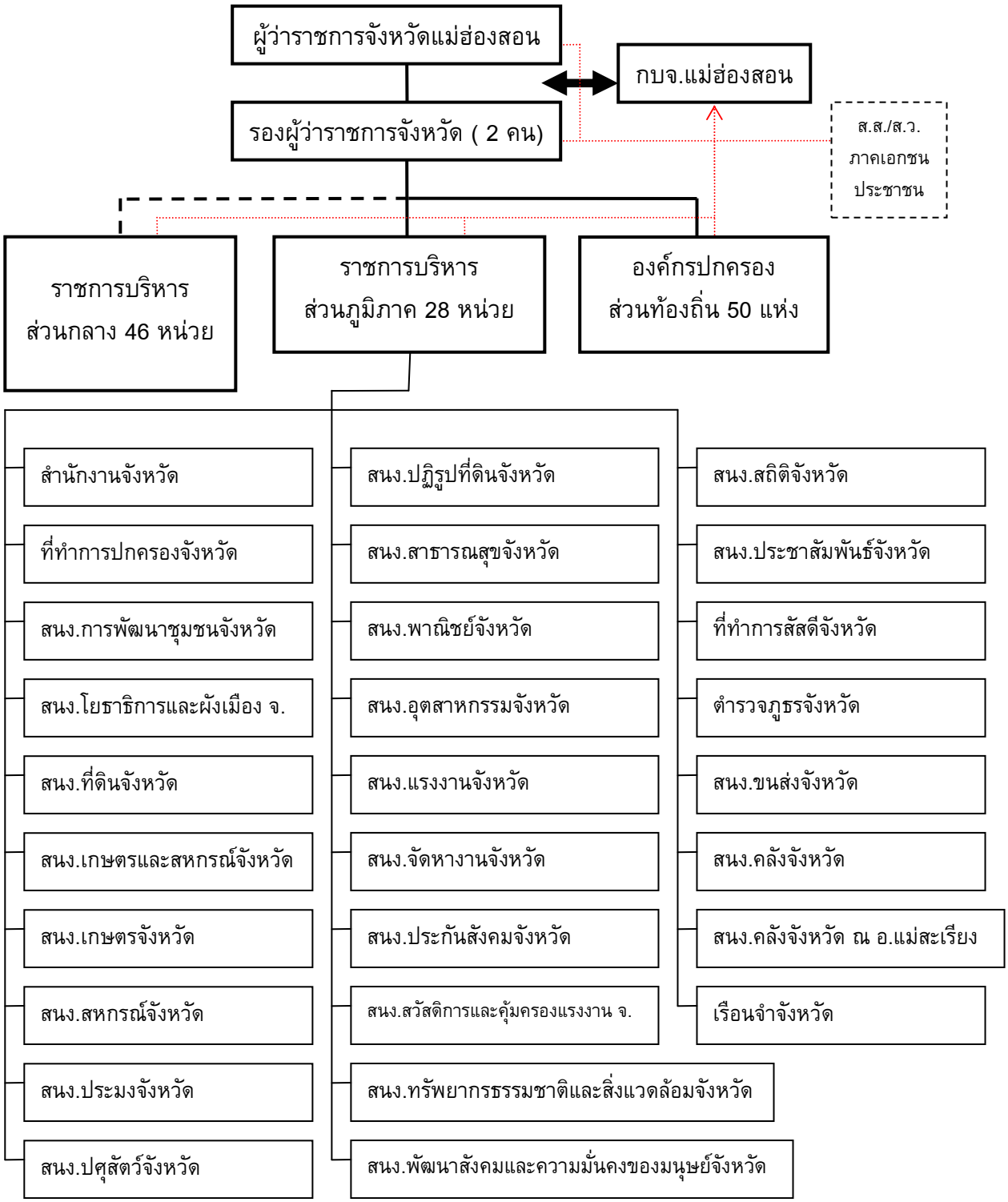
3.4 พัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อเป็นฐานการพัฒนา โดยขยายโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส และสร้างโอกาสในการเรียนรู้เฉพาะด้านและความรู้สมัยใหม่ เพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันและสอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนา

3.5 แก้ไขปัญหาความยากจน โดยใช้แนวพระราชดำริ “เศรษฐกิจพอเพียง” และ”เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง” ร่วมกับมาตรการการดำเนินงานตามนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนที่รัฐบาลกำหนด

3) จังหวัดชายแดน พื้นที่ศึกษาคือ จังหวัดแม่ฮ่องสอน

โครงสร้างการบริหารราชการของจังหวัด

แผนภาพที่ 4.5 แสดงโครงสร้างจังหวัดแม่ฮ่องสอน



* จำนวนหน่วยราชการส่วนกลางของจังหวัดแม่ฮ่องสอน 46 หน่วยนี้นับรวมถึงองค์กรอิสระด้วย

จังหวัดแม่ฮ่องสอนแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 7 อำเภอ 45 ตำบล 408 หมู่บ้าน มีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำจังหวัดประมาณ 28 แห่ง มีหน่วยบริหารราชการส่วนกลางในจังหวัดรวมทั้งองค์กรอิสระประมาณ 46 แห่ง[9] มีองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น 50 แห่ง แบ่งเป็น 1 อบจ. 1 เทศบาลเมือง 4 เทศบาลตำบล และ 44 อบต.

ภาพรวมของจังหวัด

จังหวัดแม่ฮ่องสอนอยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 924 กม. มีเนื้อที่ประมาณ 12,681.23 ตร.กม. หรือประมาณ 7,925,787 ไร่ ซึ่งใหญ่เป็นอันดับ 3 ของภาคเหนือ และเป็นอันดับ 7 ของประเทศ ทุกอำเภอของจังหวัดแม่ฮ่องสอน จะมีแนวพรมแดนติดต่อกับประเทศสหภาพเมียนม่าร์ รวม 3 รัฐ คือ รัฐฉานตอนใต้ รัฐคะยา และรัฐคอทูเล โดยมีเทือกเขาถนนธงชัยตะวันตก แม่น้ำสาละวิน และแม่น้ำเมย เป็นแนวพรมแดนกั้น รวมความยาวประมาณ 483 กิโลเมตร พื้นที่จังหวัดเป็นพื้นที่ป่าไม้ถึงประมาณร้อยละ 88 ของพื้นที่ ปี 2543 จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีประชากร 232,280 คน ประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประมาณ 33,970 บาทต่อปี เป็นอันดับที่ 49 ของประเทศ รายได้ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับภาคเกษตร รองลงมาคือการค้าส่งและค้าปลีก และสาขาการท่องเที่ยวและบริการ พืชที่มีการเพาะปลูกมากได้แก่ ข้าวนาปี ถั่วเหลือง และกระเทียม แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญได้แก่ อำเภอปาย วัดพระธาตุดอยกองมู อุทยานแห่งชาติห้วยน้ำดัง รวมถึงน้ำตกและถ้ำต่างๆ อีกมากมาย คำขวัญของจังหวัดแม่ฮ่องสอน คือ “หมอกสามฤดู กองมูเสียดฟ้า ป่าเขียวขจี ผู้คนดี ประเพณีงาม ลือนามถิ่นบัวตอง”

วิสัยทัศน์ของจังหวัด (Vision)

“จังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ รักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เพิ่มบทบาทการค้าชายแดน ดำเนินการตามแผนพัฒนาคุณภาพชีวิต”

เป้าประสงค์ของจังหวัด (Goals)

1. เพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยว
2. เพิ่มมูลค่าการค้าการลงทุนด้านชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน
3. เพิ่มศักยภาพทรัพยากรมนุษย์
4. เพิ่มยอดจำหน่ายสินค้า OTOP ของจังหวัด
5. เพิ่มรายได้ให้แก่ครัวเรือนที่ยากจนอย่างต่อเนื่องไม่ต่ำกว่า 20,000 บาท/คน/ปี
6. ฟื้นฟูและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์ของจังหวัด (Strategies)

ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแม่ฮ่องสอนแบ่งออกได้เป็น 3 ประเด็นยุทธศาสตร์หลัก ดังนี้คือ

1. ยุทธศาสตร์เชิงรุก : สร้างฐานเศรษฐกิจใหม่ (ด้านการค้า และการลงทุน)
2. ยุทธศาสตร์ปรับตัว : เพิ่มมูลค่าฐานเศรษฐกิจเดิม (ด้านหัตถอุตสาหกรรม ด้านการท่องเที่ยว และด้านการเกษตร)

[9] รายชื่อ และภารกิจของแต่ละหน่วยงานปรากฏอยู่ในภาคผนวกเล่มที่ 5

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืน : สนับสนุนทั้งฐานเศรษฐกิจเดิมและเศรษฐกิจใหม่ให้ยั่งยืน (ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านทรัพยากรมนุษย์ ด้านวัฒนธรรม และด้านความมั่นคงปลอดภัย)

นอกจากนี้ยังแบ่งย่อยออกเป็น 5 ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์ คือ

1. ยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว
2. ยุทธศาสตร์ด้านการเกษตร
3. ยุทธศาสตร์ด้านการค้าการลงทุนและพัฒนาอุตสาหกรรม (OTOP)
4. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
5. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงชายแดน

4.2.2 กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน

โครงสร้างกลุ่มจังหวัด

ประกอบด้วย 3 จังหวัด คือ ขอนแก่น มหาสารคาม และร้อยเอ็ด

วิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัด (Vision)

“ศูนย์กลางการค้า การลงทุน และการบริการในภูมิภาค สู่สากล” (REGIONAL COMMERCE-INVESTMENT AND SERVICES CENTER FORWARDS INTERNATIONAL)

เป้าประสงค์กลุ่มจังหวัด (Goals)

รายได้ต่อหัวประชากรโดยเฉลี่ยร้อยละ 6 ต่อปี

ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (Strategies)

ประเด็นยุทธศาสตร์มี 1 ประเด็น คือ การเพิ่มขีดความสามารถทางการค้า การลงทุน และการบริการ ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ 1 รวบรวมและกระจายสินค้าในภูมิภาค

ยุทธศาสตร์ที่ 2 สร้างศักยภาพการแข่งขันภาคอุตสาหกรรม

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ปรับโครงสร้างการผลิตและการตลาด

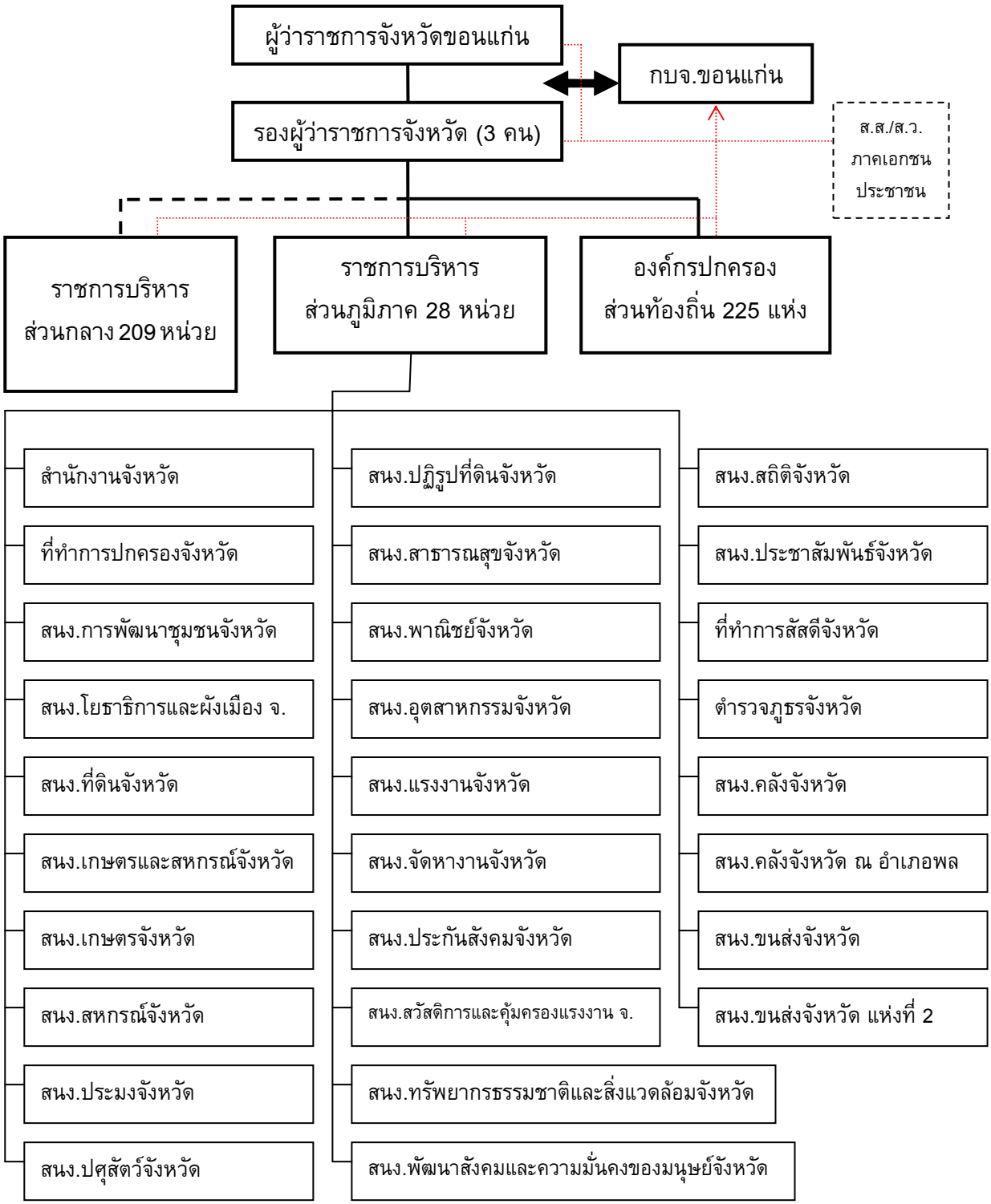
ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาทุนมนุษย์

โดยในกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนนี้ มีจังหวัดที่ใช้เป็นพื้นที่ตัวอย่างทั้งสิ้น 2 จังหวัด ได้แก่ ขอนแก่น และมหาสารคาม

4) จังหวัดที่เน้นการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการคมนาคม พื้นที่ศึกษาคือ จังหวัดขอนแก่น

โครงสร้างการบริหารราชการของจังหวัด

แผนภาพที่ 4.6 แสดงโครงสร้างจังหวัดขอนแก่น



* จำนวนหน่วยราชการส่วนกลางของจังหวัดขอนแก่น 209 หน่วยนี้นับรวมถึงรัฐวิสาหกิจและองค์กรอิสระด้วย

จังหวัดขอนแก่นแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 20 อำเภอ 5 กิ่งอำเภอ 198 ตำบล 2,271 หมู่บ้าน มีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำจังหวัด 28 แห่ง มีหน่วยบริหารราชการส่วนกลางในจังหวัด 209 แห่ง[10] มีองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น 225 แห่ง แบ่งเป็น 1 อบจ. 1 เทศบาลนคร 2 เทศบาลเมือง 29 เทศบาลตำบล และ 192 อบต.

ภาพรวมของจังหวัด

จังหวัดขอนแก่นอยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 445 กม. มีเนื้อที่ประมาณ 10,886 ตร.กม. หรือประมาณ 6,803,744 ไร่ มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียง รวม 9 จังหวัด จึงเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน โดยมีโครงสร้างพื้นฐานรองรับทั้งทางรถยนต์ซึ่งมีทางหลวงแผ่นดิน 7 สายพาดผ่าน รวมทั้งยังมีสถานีรถไฟและท่าอากาศยานของจังหวัดด้วย ในปี 2546 จังหวัดขอนแก่นมีประชากร 1,767,643 คน ประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประมาณ 40,582 บาทต่อปี สูงเป็นลำดับที่ 1 ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รายได้ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับภาคอุตสาหกรรม รองลงมาคือการค้าส่งและค้าปลีก และภาคเกษตรกรรม พืชที่มีการเพาะปลูกมากได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง และอ้อยโรงงาน แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญได้แก่ พิพิธภัณฑ์ไดโนเสาร์ภูเวียง เขื่อนอุบลรัตน์ บางแสน 2 และหาดจอมทอง บึงแก่นนคร ฯลฯ คำขวัญของจังหวัดขอนแก่น คือ “พระธาตุขามแก่น เสียงแคนดอกคูน ศูนย์รวมผ้าไหม ร่วมใจผูกเสี่ยว เที่ยวขอนแก่นนครใหญ่ ไดโนเสาร์ลือก้อง เหรียญทองมวยโอลิมปิก”

วิสัยทัศน์ของจังหวัด (Vision)

“ขอนแก่นเมืองน่าอยู่ เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงเครือข่ายการค้า การลงทุน การบริการ และการคมนาคมขนส่งในภูมิภาค สู่สากล”

เป้าประสงค์ของจังหวัด (Goals)

1. ทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 8
2. ลดจำนวนคนยากจนลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 16

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์ของจังหวัด (Strategies)

ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดขอนแก่นแบ่งออกได้เป็น 5 ประเด็นยุทธศาสตร์หลัก ดังนี้คือ

1. การแก้ไขปัญหาความยากจน
    1.1 การพัฒนาอาชีพและรายได้
    1.2 สร้างความเข้มแข็งเศรษฐกิจรากหญ้า
    1.3 ยกระดับคุณภาพชีวิตและการเข้าถึงบริการสังคม
    1.4 พัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคม
    1.5 ปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐ ให้เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน

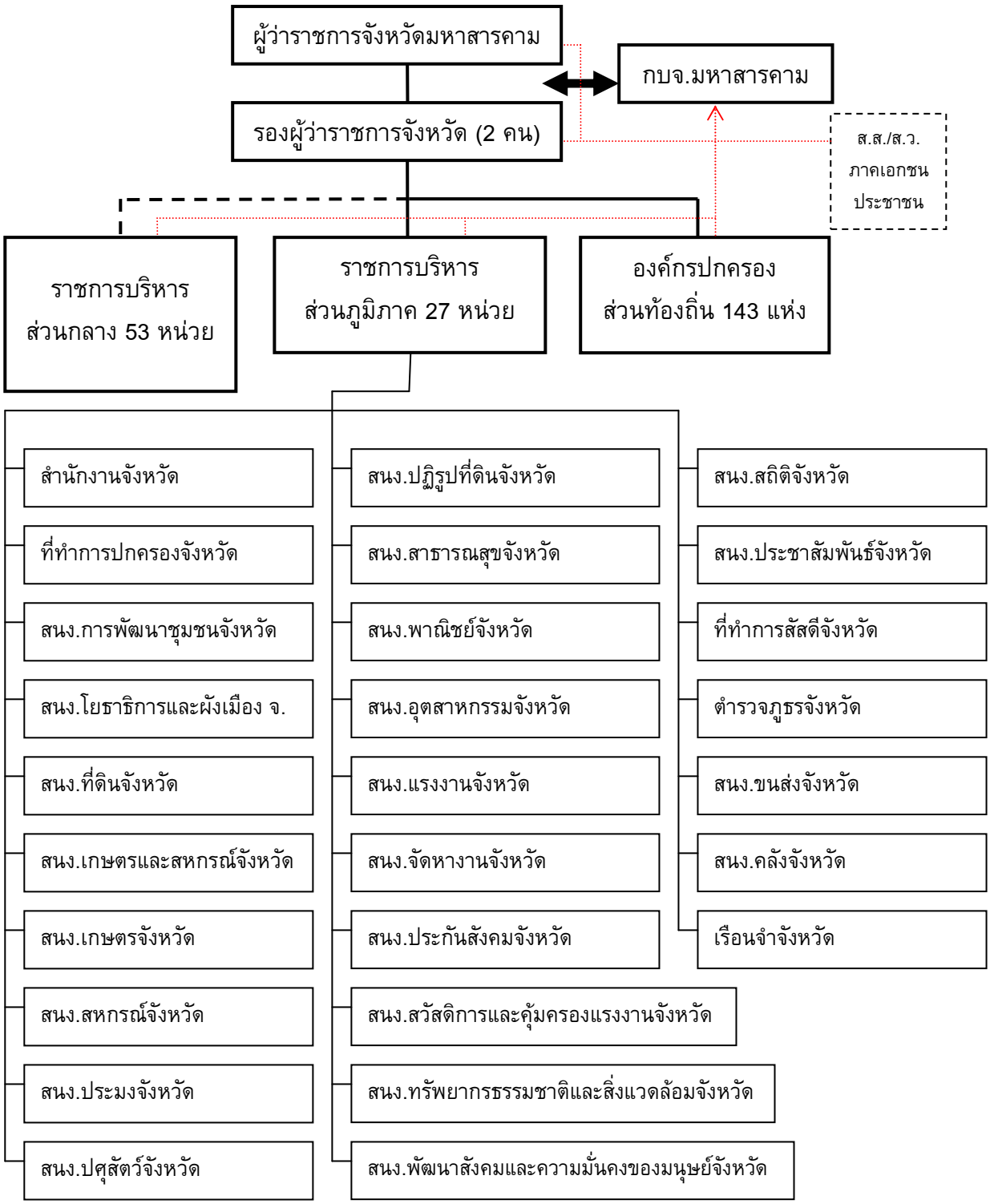
[10] รายชื่อ และภารกิจของแต่ละหน่วยงานปรากฏอยู่ในภาคผนวกเล่มที่ 5

2. การพัฒนาเมืองและชุมชนอย่างยั่งยืน
    2.1 ส่งเสริมและจัดทำผังเมืองทุกระดับ
    2.2 พัฒนาและยกระดับโครงข่ายการคมนาคมขนส่ง
    2.3 พัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการบริการสาธารณูปโภค/สาธารณูปการ
    2.4 การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
    2.5 การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด
    2.6 การจัดการทัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน
3. การสร้างศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจ
    3.1 สร้างศักยภาพการแข่งขันด้านการเกษตร
    3.2 ส่งเสริมและพัฒนาผลิตภัณฑ์ OTOP
    3.3 สร้างศักยภาพการแข่งขันด้านอุตสาหกรรม
    3.4 สร้างศักยภาพการแข่งขันด้านการค้า การลงทุน และการบริการ
    3.5 สร้างศักยภาพการแข่งขันด้านการท่องเที่ยว
4. การพัฒนาทุนมนุษย์
    4.1 ยกระดับความรู้และการศึกษา
    4.2 รักษาฟื้นฟู เสริมสร้างทุนทางสังคมที่ดี
    4.3 พัฒนาศักยภาพกำลังแรงงาน
    4.4 เสริมสร้างสุขภาพอนามัยและการสาธารณสุข
5. การจัดระบบการบริหารจัดการ
    5.1 เสริมสร้างระบบการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองที่ดี
    5.2 การบริหารจัดการการเงินการคลังและงบประมาณ
    5.3 การพัฒนาระบบการเมืองการปกครอง

5) จังหวัดที่เป็นเมืองการศึกษา พื้นที่ศึกษาคือ จังหวัดมหาสารคาม

โครงสร้างการบริหารราชการของจังหวัด

แผนภาพที่ 4.7 แสดงโครงสร้างจังหวัดมหาสารคาม



จังหวัดมหาสารคามแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 11 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ 133 ตำบล 1,874 หมู่บ้าน มีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำจังหวัด 27 แห่ง มีหน่วยบริหารราชการส่วนกลางในจังหวัด 53 แห่ง องค์กรอิสระ 3 แห่ง[11] มีองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น 143 แห่ง แบ่งเป็น 1 อบจ. 1 เทศบาลเมือง 10 เทศบาลตำบล และ 131 อบต.

ภาพรวมของจังหวัด

จังหวัดมหาสารคามอยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 470 กม. มีเนื้อที่ประมาณ 5,291.69 ตร.กม. หรือประมาณ 3,307,302 ไร่ มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 8 จังหวัด ในปี 2547 จังหวัดมหาสารคามมีประชากร 944,098 คน ประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวในปี 2540 ประมาณ 21,648 บาทต่อปี เป็นอันดับที่ 69 ของประเทศ โดยรายได้ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับภาคเกษตรถึงร้อยละ 25.13 รองลงมาคือการค้าส่งและค้าปลีก ร้อยละ 23.27 และสาขาบริการร้อยละ 16.52 พืชที่มีการเพาะปลูกมากได้แก่ ข้าวนาปี มันสำปะหลัง และอ้อย แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญได้แก่ พระธาตุมิ่งเมือง พิพิธภัณฑ์วัดมหาชัย กู่มหาธาตุ ศูนย์ศิลปวัฒนธรรมอีสาน วนอุทยานโกสัมพี ฯลฯ คำขวัญของจังหวัดมหาสารคาม คือ “พุทธมณฑลอีสาน ถิ่นฐานอารยธรรม ผ้าไหมล้ำเลอค่า ตักศิลานคร”

วิสัยทัศน์ของจังหวัด (Vision)

“เมืองการศึกษา พัฒนาทรัพยากรบุคคล แหล่งผลิตผลเกษตรปลอดภัยจากสารพิษ และผลิตภัณฑ์ชุมชน (OTOP) ชั้นนำ”

เป้าประสงค์ของจังหวัด (Goals)

1. เสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันและยกระดับรายได้ของประชาชน
2. เสริมสร้างการพัฒนาทุนทางสังคม และการพัฒนาที่ยั่งยืน

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์ของจังหวัด (Strategies)

1. สร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ และเป็นศูนย์กลางวัฒนธรรม

1.1 การสร้างโอกาสให้กับประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการทางการศึกษาทั้งใน และนอกระบบการศึกษา โดยการจัดหาหรือการสร้างนวัตกรรมในการให้บริการในรูปแบบต่างๆ เช่น การให้บริการโดยระบบห้องสมุดดิจิตอล (E-library) การจัดฝึกอบรมความรู้ด้านวิชาการ เทคโนโลยีการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนา การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้และการเผยแพร่ผลการศึกษาวิจัย

1.2 พัฒนา และเสริมสร้างบรรยากาศของสภาพแวดล้อม ให้เอื้อประโยชน์ต่อการเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้โดยการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น ปรับปรุงการบริการเกี่ยวกับการศึกษา การจัด และดูแลความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม/ชุมชน รวมทั้งการตรวจตรา ดูแล ป้องกันแหล่งอบายมุข ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

1.3 สนับสนุน และส่งเสริมการศึกษาเพื่อพัฒนากำลังแรงงาน ให้มีความรู้และทักษะในวิชาชีพ เพื่อเสริมสร้างภาวะการแข่งขัน และเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนโดย

[11] รายชื่อ และภารกิจของแต่ละหน่วยงานปรากฏอยู่ในภาคผนวกเล่มที่ 5

การจัดทำระบบการบริหารจัดการเกี่ยวกับการพัฒนากำลังแรงงานให้มีประสิทธิภาพ การจัดฝึกอบรมวิชาชีพและการยกระดับทักษะฝีมือแรงงาน การส่งเสริมองค์ความรู้ด้านเทคโนโลยี ภาษาต่างประเทศ ตลอดจนวิชาการสมัยใหม่ให้แก่ผู้ใช้แรงงาน

2. เป็นศูนย์การผลิตและจำหน่ายสินค้าเกษตรปลอดภัยจากสารพิษ

2.1 ปรับปรุง และพัฒนาปัจจัยพื้นฐานการผลิตและการปรับโครงสร้างการผลิตไปสู่การผลิตปลอดภัยจากสารพิษ ด้วยการลดการใช้ปุ๋ยเคมีและเพิ่มการใช้ปุ๋ยพืชสดทดแทน

2.2 เพิ่มปริมาณของสินค้าภาคเกษตร ปศุสัตว์ ประมง เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน รวมทั้งการเพิ่มคุณภาพของสินค้าภาคเกษตรให้สามารถแข่งขันได้ โดยการปรับปรุงพันธุ์พืชที่ให้ผลตอบแทนสูงขึ้น การแปรรูปสินค้าและบรรจุภัณฑ์สินค้าภาคเกษตร

2.3 พัฒนา และส่งเสริมให้มีการนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่น และเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการผลิตรวมทั้งการสนับสนุนความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกร

3. การส่งเสริมสินค้าผลิตภัณฑ์ชุมชนให้สามารถแข่งขันได้

3.1 สนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย เพื่อการพัฒนาและยกระดับมาตรฐานของสินค้าผลิตภัณฑ์ชุมชน

3.2 ยกระดับ และพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานของสินค้า ผลิตภัณฑ์ชุมชนตามผลการศึกษา/วิจัยให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ทั้งภายในและนอกประเทศ

3.3 ส่งเสริมด้านการตลาด และการจำหน่ายสินค้าโดยเชื่อมโยงกับกลุ่มจังหวัด การนำสินค้าไปจัดแสดงและจำหน่าย (Road Show) ทั้งภายในและภายนอกพื้นที่ การเสริมสร้างเครือข่ายการค้าโดยระบบการหักบัญชี และประชาสัมพันธ์สินค้าผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือ Internet ตำบล

3.4 ยกระดับและพัฒนาองค์กรของสินค้าผลิตภัณฑ์ชุมชนที่มีมาตรฐาน ไปสู่การเป็นวิสาหกิจชุมชน

4. การสร้างชุมชนเข้มแข็ง

4.1 การพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชนทุกระดับ รวมทั้งการสร้างเครือข่ายขององค์กร

4.2.3 กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน

<u>โครงสร้างกลุ่มจังหวัด</u>

ประกอบด้วย 4 จังหวัด คือ ชัยนาท ลพบุรี สระบุรี สิงห์บุรี

<u>วิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัด (Vision)</u>

“เป็นแหล่งผลิตและรวบรวมสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก อุตสาหกรรมวัสดุก่อสร้าง และเป็นศูนย์บริการคมนาคมทางบกที่ได้มาตรฐาน”

เป้าประสงค์กลุ่มจังหวัด (Goals)

1. สร้างรายได้และเพิ่มผลผลิตมวลรวมของกลุ่มจังหวัด

2. เกษตรกรรม ข้าว ไก่ และอุตสาหกรรมได้รับการส่งเสริมและสร้างมูลค่าเพิ่มเพื่อการส่งออก

3. การคมนาคมทางบกมีสมรรถนะเพิ่มขึ้น และพัฒนาเป็นศูนย์บริการขนส่ง และพาณิชยกรรม

ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (Strategies)

ประเด็นยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน

1. ศูนย์กลางการส่งเสริมการผลิตในระบบฟาร์มที่ทันสมัย (Modern Farm)

2. ปรับเปลี่ยนการส่งเสริมอาชีพภาคเกษตรเพื่อสร้างผลตอบแทนที่มีมูลค่าสูง

3. การสร้างมูลค่าเพิ่มในสินค้าหลัก

4. เชื่อมโยงการท่องเที่ยวอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา มรดกโลก และพัฒนาการท่องเที่ยงเชิงเกษตร

ประเด็นยุทธศาสตร์เสริม

1. พัฒนาเป็นศูนย์บริการคมนาคมทางบก

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์ของกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน

1. เสริมสร้างขีดความสามารถการแข่งขันอุตสาหกรรมไก่เนื้อ

2. การสนับสนุนให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนอาชีพการเพาะปลูกพืชที่ไม่เหมาะสม ไปยังอาชีพที่มีศักยภาพและมูลค่าเพิ่มที่สูงกว่า

3. เสริมสร้างขีดความสามารถในอุตสาหกรรมสุขภัณฑ์ และวัสดุก่อสร้าง

4. พัฒนาศักยภาพการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ในกลุ่มจังหวัด

ยุทธศาสตร์เสริม

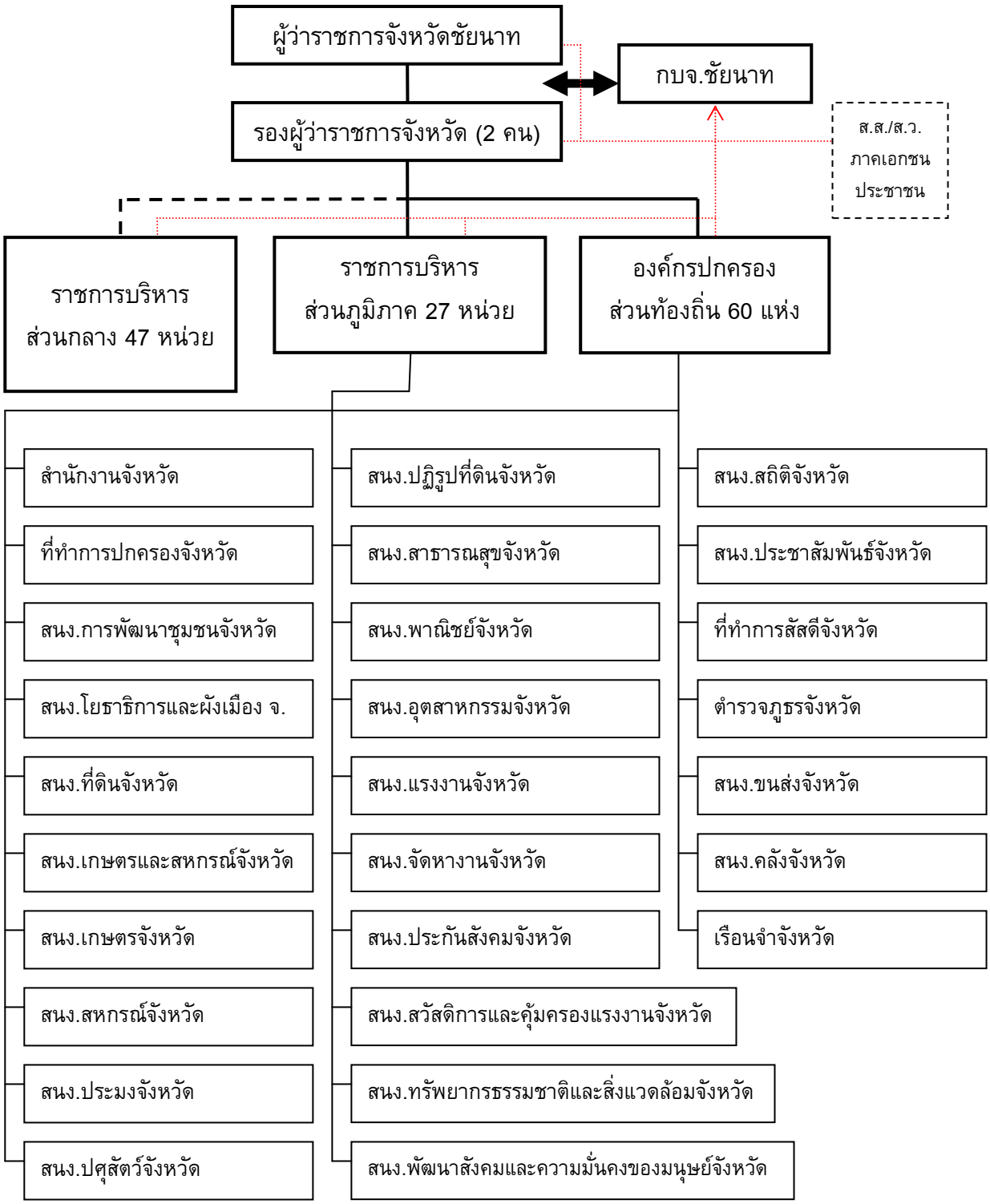
1. ส่งเสริมให้เกิดโครงข่ายคมนาคม

โดยที่ในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบนนี้ มีจังหวัดที่ใช้เป็นพื้นที่ตัวอย่าง 1 จังหวัด ได้แก่ ชัยนาท

6) จังหวัดที่เน้นด้านการเกษตรกรรม พื้นที่ศึกษาคือ จังหวัดชัยนาท

โครงสร้างการบริหารราชการของจังหวัด

แผนภาพที่ 4.8 แสดงโครงสร้างจังหวัดชัยนาท



* จำนวนหน่วยราชการส่วนกลางของจังหวัดชัยนาท 47 หน่วยนี้นับรวมถึงองค์กรอิสระด้วย

จังหวัดชัยนาทแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 6 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ 51 ตำบล 479 หมู่บ้าน มีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำจังหวัด 27 แห่ง มีหน่วยบริหารราชการส่วนกลางในจังหวัด 47 แห่ง[12] และมีรัฐวิสาหกิจอีก 8 แห่ง มีองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น 60 แห่ง แบ่งเป็น 1 อบจ. 1 เทศบาลเมือง 8 เทศบาลตำบล และ 50 อบต.

ภาพรวมของจังหวัด

จังหวัดชัยนาทอยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 194 กม. มีเนื้อที่ประมาณ 2,469.75 ตร.กม. หรือประมาณ 1,543,591 ไร่ มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียงในเขตภาคกลาง 6 จังหวัด ในปี 2542 จังหวัดชัยนาทมีประชากร 351,618 คน ประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวในปี 2540 ประมาณ 46,403 บาทต่อปี เป็นอันดับที่ 33 ของประเทศ โดยรายได้ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับภาคเกษตรถึงร้อยละ 33.11 รองลงมาคือการค้าส่งและค้าปลีก ร้อยละ 18.40 และสาขาก่อสร้าง ร้อยละ 15.36 พืชที่มีการเพาะปลูกมากได้แก่ ข้าวนาปี อ้อย และข้าวนาปรัง แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญได้แก่ วัดมหาธาตุ เขื่อนเจ้าพระยา สวนนกชัยนาท ฯลฯ คำขวัญของจังหวัดชัยนาท คือ “หลวงปู่ศุขลือชา เขื่อนเจ้าพระยาลือชื่อ นามระบือสวนนก ส้มโอดกขาวแตงกวา”

วิสัยทัศน์ของจังหวัด (Vision)

“เมืองเกษตรมาตรฐาน สืบสานคุณภาพชีวิต”

เป้าประสงค์ของจังหวัด (Goals)

1. ประชาชนมีความมั่งคั่ง
2. สังคมมีความสงบสุขและประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี
3. ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความอุดมสมบูรณ์และยั่งยืน

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์ของจังหวัด (Strategies)

ประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัดชัยนาทมี 4 ประเด็นหลัก ดังนี้

1. การพัฒนาศักยภาพและโอกาส
2. การพัฒนาองค์กรแห่งการเรียนรู้
3. การส่งเสริมและพัฒนาไปสู่เมืองน่าอยู่
4. การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

โดยแยกย่อยออกเป็น 13 กลยุทธ์ ได้แก่

1. การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต
2. การสร้างโอกาสและกระจายรายได้
3. เสริมสร้างและพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง
4. เสริมสร้างและเปิดโอกาสไปสู่สังคมแห่งการเรียนรู้
5. การสร้างสุขภาพ
6. ส่งเสริมการกีฬา
7. การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

[12] รายชื่อ และภารกิจของแต่ละหน่วยงานปรากฏอยู่ในภาคผนวกเล่มที่ 5

8. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
9. ความสงบเรียบร้อย
10. การอำนวยประโยชน์ประชาชนและพัฒนาข้าราชการและพนักงานของรัฐ
11. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอรัปชั่น
12. การพัฒนา IT เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพงาน
13. การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

4.2.4 กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน

โครงสร้างกลุ่มจังหวัด

ประกอบด้วย 3 จังหวัด (+ 2 จังหวัด) คือ ปัตตานี นราธิวาส และยะลา (+ สงขลา และ สตูล) ผู้วิจัยขอเรียนให้ทราบว่าทั้ง 3 จังหวัดแรกนั้นเป็นจังหวัดในกลุ่มจังหวัดที่ 19 ซึ่งมีเป้าประสงค์ วิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดของตนเอง โดยเป็นคนละชุดกับของกลุ่มจังหวัดที่ 18 อันประกอบด้วยจังหวัดสงขลาและสตูล ซึ่งก็มีเป้าประสงค์ วิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดแยกเป็นเอกเทศจากกันเป็นอีกชุดหนึ่งเช่นกัน แต่หากมองในมิติทางสังคมและความมั่นคงแล้ว แผนยุทธศาสตร์ในส่วนนี้ของจังหวัดสงขลาและสตูล ก็จำเป็นต้องคาบเกี่ยวและดำเนินการควบคู่ไปกับจังหวัดในกลุ่มจังหวัดที่ 19 ด้วย เพราะพื้นที่หลายส่วนของจังหวัดสงขลาและสตูลนั้น มีลักษณะทางสังคมและยุทธศาสตร์ความมั่นคง ที่ใกล้เคียงกันกับกลุ่มจังหวัดที่ 19 ในการศึกษาจึงได้รวมเอาทั้ง 2 จังหวัดดังกล่าวเข้ามาร่วมในกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนด้วย โดยในส่วนของวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ ยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ของกลุ่มจังหวัดนั้น ผู้วิจัยขอใช้ข้อมูลจากคำรับรองการปฏิบัติราชการของกลุ่มจังหวัดที่ 19 (ปัตตานี นราธิวาส และยะลา) เป็นหลักในการอธิบาย เพื่อให้สอดคล้องกับจังหวัดที่ใช้เป็นตัวแทนในการศึกษาของกลุ่มนี้คือ จังหวัดปัตตานี

วิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัด (Vision)

“เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล การศึกษานานาชาติ การค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านและโลกมุสลิม บนพื้นฐานแห่งคุณภาพชีวิตที่ดี และดินแดนแห่งสันติสุข”

เป้าประสงค์กลุ่มจังหวัด (Goals)

1. เพิ่มมูลค่าการส่งออกอาหารฮาลาล
2. เพิ่มมูลค่าการค้าชายแดน
3. เพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยว/จำนวนนักท่องเที่ยว
4. การเป็นศูนย์กลางอิสลามศึกษานานาชาติ
5. ควบคุมสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อย

ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (Strategies)

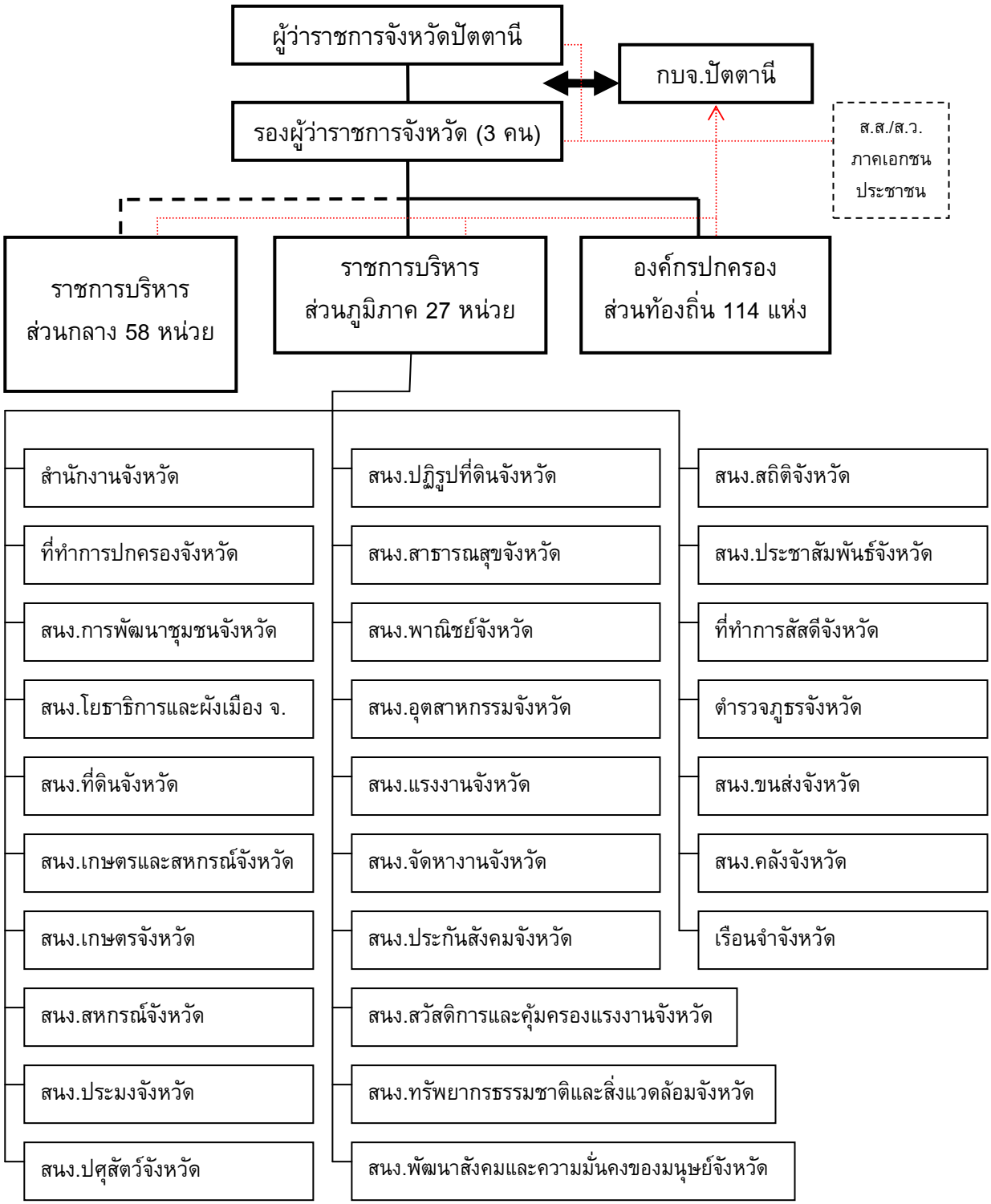
1. อุตสาหกรรมอาหารฮาลาล
   1.1 การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมแปรรูปผลิตภัณฑ์อาหารฮาลาลปัตตานี
   1.2 การสนับสนุนการเป็นศูนย์กลางอาหารฮาลาล
2. การค้าชายแดนและการท่องเที่ยว
   2.1 การเปิดช่องทางการค้าชายแดน
   2.2 การพัฒนาศักยภาพการส่งออกสินค้าเกษตร
   2.3 การพัฒนาพื้นที่ด่านชายแดน
   2.4 การพัฒนาผลิตภัณฑ์เครื่องแต่งกายมุสลิมสู่ตลาดโลก
   2.5 การพัฒนาอุตสาหกรรมยางพารา
   2.6 การปรับปรุงโครงข่ายคมนาคมเพื่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน
   2.7 การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว
   2.8 การบริหารจัดการการท่องเที่ยว
3. ศูนย์กลางอิสลามศึกษานานาชาติ
   3.1 พัฒนาอิสลามศึกษาระดับอุดมศึกษาไปสู่นานาชาติ
4. การเสริมความมั่นคง
   4.1 การเสริมความมั่นคง

โดยที่ในกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนนี้ มีจังหวัดที่ใช้เป็นพื้นที่ตัวอย่าง 1 จังหวัด ได้แก่ ปัตตานี

7) จังหวัดที่มีปัญหาและข้อขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรง พื้นที่ศึกษาคือจังหวัดปัตตานี

โครงสร้างการบริหารราชการของจังหวัด

แผนภาพที่ 4.9 แสดงโครงสร้างจังหวัดปัตตานี



* จำนวนหน่วยราชการส่วนกลางของจังหวัดปัตตานี 58 หน่วยนี้นับรวมถึงองค์กรอิสระด้วย

จังหวัดปัตตานีแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 12 อำเภอ 115 ตำบล 636 หมู่บ้าน มีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำจังหวัด 27 แห่ง มีหน่วยบริหารราชการส่วนกลางในจังหวัด 58 แห่ง[13] มีองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น 114 แห่ง แบ่งเป็น 1 อบจ. 1 เทศบาลเมือง 11 เทศบาลตำบล และ 101 อบต.

ภาพรวมของจังหวัด

จังหวัดปัตตานีอยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 1,055 กม. มีเนื้อที่ประมาณ 1,940.36 ตร.กม. หรือประมาณ 1,212,723 ไร่ มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียง 3 จังหวัด คือ ยะลา นราธิวาส และสงขลา ในปี 2542 จังหวัดปัตตานีมีประชากร 608,276 คน เป็นผู้นับถือศาสนาอิสลาม ร้อยละ 80.1 และนับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 19.6 ประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวในปี 2540 ประมาณ 49,816 บาทต่อปี เป็นอันดับที่ 9 ของภาคใต้ โดยรายได้ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับภาคเกษตรถึงร้อยละ 56.92 รองลงมาคือการค้าส่งและค้าปลีก และสาขาบริการตามลำดับ พืชที่มีการเพาะปลูกมากได้แก่ ยางพารา ข้าว และไม้ผล แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญได้แก่ สวนสมเด็จพระศรีนครินทร์ปัตตานี มัสยิดกรือเซะ เมืองโบราณยะรัง น้ำตกทรายขาว รวมทั้งน้ำตกและชายหาดต่างๆ อีกมากมาย คำขวัญของจังหวัดปัตตานี คือ “หาดทรายสวย รวยน้ำตก นกเขาดี ลูกหยีอร่อย หอยแครงสด”

วิสัยทัศน์ของจังหวัด (Vision)

“เป็นศูนย์กลางอาหารฮาลาล อิสลามศึกษา บนพื้นฐานคุณภาพชีวิตที่ดี และดินแดนแห่งสันติสุข”

เป้าประสงค์ของจังหวัด (Goals)

1. เป็นศูนย์กลางอาหารฮาลาล

2. การเป็นศูนย์กลางอิสลามศึกษาของประเทศไทย และเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงอิสลามศึกษานานาชาติ

3. ประชาชนมีคุณภาพชีวิตได้มาตรฐาน

4. ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

5. มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน

ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์ของจังหวัด (Strategies)

จังหวัดปัตตานีมีประเด็นยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ ดังนี้คือ

1. อุตสาหกรรมอาหารฮาลาล

1.1 การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมแปรรูปผลิตภัณฑ์อาหารฮาลาลปัตตานี

1.2 การสร้างบริการพื้นฐานรองรับอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลปัตตานี

1.3 การวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

[13] รายชื่อ และภารกิจของแต่ละหน่วยงานปรากฏอยู่ในภาคผนวกเล่มที่ 5

2. อิสลามศึกษา

2.1 พัฒนาอิสลามศึกษา

3. การเอาชนะความยากจน

3.1 เพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย

3.2 การขยายโอกาสเข้าถึงแหล่งทุน

3.3 การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

3.4 ส่งเสริมการศึกษาวิจัยและพัฒนา (R&D)

4. ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างชาญฉลาด

4.1 ปลูกจิตสำนึกและสร้างบทบาทการมีส่วนร่วม ในการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีการบริหารจัดการที่ดี ของทุกภาคส่วนแบบบูรณาการ

5. พัฒนาทรัพยากรมนุษย์และธำรงเอกลักษณ์ของท้องถิ่น

5.1 การส่งเสริมและพัฒนายกกระดับการศึกษาในทุกระดับให้ได้มาตรฐาน

5.2 การพัฒนาระบบสุขภาพอนามัย

5.3 การอนุรักษ์ประเพณี วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เป็นเอกลักษณ์ของจังหวัดปัตตานี

6. การเสริมสร้างการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

6.1 สร้างกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการพัฒนา

6.2 การบริหารราชการที่ให้ความสำคัญกับการบริการและความโปร่งใส

6.3 การพัฒนาเทคโนโลยีและสารสนเทศ

6.4 ส่งเสริมให้ชุมชนมีอำนาจและสามารถจัดการชุมชนของตนเอง

7. การเสริมสร้างความปลอดภัย

7.1 การเสริมสร้างภาพลักษณ์และความเข้าใจที่ถูกต้อง

7.2 การบูรณาการทุกส่วนราชการในการป้องกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

7.3 เพิ่มขีดสมรรถนะของภาครัฐในการรักษาความปลอดภัย

4.3 ปัญหาและข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนร่วมต่อการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบัน : จากการสัมภาษณ์เชิงลึก

เพื่อให้ตัวแบบโครงสร้างการบริหารจังหวัดที่นำเสนอในงานศึกษาวิจัยนี้ มีความสอดคล้องรองรับต่อการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องในระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการที่เป็นอยู่มากที่สุด ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาวิจัยภาคสนามในกลุ่มจังหวัดและจังหวัดพื้นที่กรณีศึกษา[14] โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อให้ได้ข้อมูลครอบคลุมประเด็นที่ต้องการวิจัยอย่างรอบด้าน อันจะเป็นข้อมูลพื้นฐานที่นำไปสู่การสร้างตัวแบบโครงสร้างระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ดังที่พึงประสงค์ต่อไป

สำหรับการศึกษาวิจัยโดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก ทั้งการสัมภาษณ์กลุ่มย่อยและสัมภาษณ์รายบุคคลนั้น ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์บุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นตัวแทนภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในจังหวัดพื้นที่ศึกษา โดยในส่วนของตัวแทนภาครัฐประกอบด้วยตัวแทนหัวหน้าหน่วยราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในจังหวัด อาทิเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด หัวหน้าหน่วยงานระดับภาคที่เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางในพื้นที่ ตลอดจนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับตัวแทนภาคเอกชน ประกอบด้วย ประธานหอการค้าจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด นายกสมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัด เป็นต้น และตัวแทนภาคประชาชน เช่น ผู้นำกลุ่มอาชีพ เป็นต้น

โดยสาระสำคัญในการสัมภาษณ์เชิงลึกจะครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับการบริหารงานกลุ่มจังหวัดและจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งในแง่ของความคิดเห็นต่อสภาพการดำเนินงานและระบบบริหารงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่พึงปรารถนาในอนาคต กล่าวคือ ประเด็นในการสัมภาษณ์จะแบ่งออกเป็น 2 ประเด็นหลัก ได้แก่

1.ประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้างและการบริหารงานกลุ่มจังหวัด ประกอบด้วยประเด็นย่อยในเรื่องที่สำคัญ ๆ ได้แก่

1.1 การจัดโครงสร้างการบริหารกลุ่มจังหวัด : ครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับความจำเป็นในการจัดตั้งสำนักงานกลุ่มจังหวัด ประธานกลุ่มจังหวัด คณะกรรมการกลุ่มจังหวัด

[14] จังหวัดพื้นที่ศึกษาวิจัยในที่นี้ ประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดลำปาง จังหวัดชัยนาท จังหวัดขอนแก่น จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดมหาสารคาม และจังหวัดปัตตานี ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของจังหวัดที่มีลักษณะเด่นในยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแต่ละด้าน คือ จังหวัดด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม จังหวัดด้านการค้าการลงทุนและอุตสาหกรรม จังหวัดเกษตรกรรม จังหวัดศูนย์กลางการคมนาคม จังหวัดชายแดน จังหวัดที่เป็นเมืองการศึกษา และจังหวัดที่มีปัญหาและข้อขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรง

1.2 ระบบบริหารงานกลุ่มจังหวัด : ครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับระบบบริหารบุคคล ระบบการประสานงาน ระบบการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัด กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

2. ประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ประกอบด้วยประเด็นย่อยในเรื่องต่างๆ ได้แก่

2.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ : ครอบคลุมประเด็นเรื่องที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัด วาระการดำรงตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

2.2 ระบบบริหารราชการจังหวัด : ครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับระบบการบริหารบุคคลของจังหวัด ระบบการบริหารงบประมาณของจังหวัด รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดแบบบูรณาการกับราชการส่วนกลาง

2.3 โครงสร้างการบริหารจังหวัด : ครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้างและการทำงานของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) กระบวนการกำหนดแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด กระบวนการจัดสรรงบประมาณโครงการพัฒนาจังหวัดตามภารกิจ และการจัดกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์จังหวัด

จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกในจังหวัดพื้นที่ศึกษา สามารถวิเคราะห์ประมวลสาระสำคัญในประเด็นต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่พึงปรารถนาในอนาคต ได้ดังต่อไปนี้

4.3.1 ประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้างและการบริหารงานกลุ่มจังหวัด

จากข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึกตัวแทนภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพื้นที่กรณีศึกษา พบว่าโครงสร้างการบริหารงานกลุ่มจังหวัด ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดในกลุ่ม และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในปัจจุบันยังมีปัญหาและข้อบกพร่องในด้านต่างๆ ที่ควรได้รับการทบทวนและปรับปรุงใหม่ในหลายประการ กล่าวคือ

1) ปัญหาด้านการบริหารงานกลุ่มจังหวัด

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นเกี่ยวกับสภาพการบริหารงานกลุ่มจังหวัดในปัจจุบันต่างชี้ไปในแนวทางเดียวกันว่า ปัญหาหลักในการบริหารงานเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดที่ทุกพื้นที่ต่างประสบร่วมกัน คือ *ปัญหาการไม่มีเจ้าภาพหลักในการนำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดไปสู่การปฏิบัติ* เนื่องจากการขาดผู้นำที่มีอำนาจในการบริหารจัดการกลุ่มจังหวัดในภาพรวม ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่รองผู้ว่าราชการจังหวัดท่านหนึ่งได้

ชี้ให้เห็นว่า ในทางปฏิบัตินั้น “การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีตำแหน่งเท่ากันร่วมประชุมในฐานะคณะกรรมการกลุ่มจังหวัด มักจะทำให้เกิดปัญหาในการประสานงานและการยอมรับอำนาจการตัดสินใจ”

นอกจากนั้น ปัญหาการขาดเจ้าภาพหลักในการบริหารงานกลุ่มจังหวัดเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ยังสะท้อนผ่าน*ปัญหาด้านการประสานระหว่างจังหวัดภายในกลุ่ม*ด้วยกันเองอีกทางหนึ่งด้วย กล่าวคือ ในปัจจุบันกลุ่มจังหวัดยังขาดระบบบริหารจัดการเพื่อระดมทรัพยากร และประสานความร่วมมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดอย่างแท้จริง ดังเช่นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการบริหารงานกลุ่มจังหวัดบางกลุ่ม พบว่า “การประชุมของกลุ่มจังหวัดนั้น เป็นเพียงแต่การประชุมในระดับผู้นำ เพื่อการกำหนดนโยบายเท่านั้น แต่ไม่มีการประชุมเพื่อการแสวงหาแนวทางการนำนโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติร่วมกัน”

สภาพปัญหาดังกล่าว จึงแสดงให้เห็นถึงข้อบกพร่องในการบริหารงานกลุ่มจังหวัดในปัจจุบัน ซึ่งยังคงขาดโครงสร้างและระบบบริหารจัดการที่ชัดเจน ส่งผลให้กลุ่มจังหวัดที่เป็นอยู่ดำเนินงานในลักษณะไม่เป็นทางการ และทำให้ภารกิจการดำเนินงานของกลุ่มจังหวัดกลายเป็นเพียงงานฝากของสำนักงานจังหวัด ซึ่งตกอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ด้านงานยุทธศาสตร์ของสำนักงานจังหวัดเป็นหลัก โดยมีสำนักงานจังหวัดที่เป็นผู้นำหรือศูนย์กลางของกลุ่มจังหวัดทำหน้าที่รับผิดชอบงานเลขานุการกลุ่มจังหวัด สภาพดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อการทำงานของบุคลากรในสำนักงานจังหวัดที่ต้องรับผิดชอบงานทับซ้อนกันระหว่างงานประจำของจังหวัด และการบริหารจัดการ ประสานงานระหว่างจังหวัดในกลุ่มด้วย

สำหรับกระบวนการกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดที่ผ่านมานั้น พบว่าในบางกลุ่มจังหวัด ในทางปฏิบัติแล้วตัวแทนภาคเอกชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐเป็นฝ่ายดำเนินการทั้งหมดแล้วจึงแจ้งให้ภาคเอกชนทราบถึงวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดขึ้น เช่นเดียวกับการมีส่วนร่วมในการประชุมกลุ่มจังหวัด “แม้มีการเชิญตัวแทนภาคเอกชนเข้าร่วมด้วย แต่มติที่ประชุมในการเรื่องต่างๆ ในท้ายที่สุดแล้วมักจะเป็นมติที่มาจากส่วนราชการแทบทั้งสิ้น ทำให้แนวทางการพัฒนาและส่งเสริมการค้าการลงทุน และการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดยังไม่ตรงตามทิศทางที่ภาคเอกชนต้องการเท่าที่ควร” สภาพดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานของกลุ่มจังหวัดมิได้เป็นไปตามหลักการและเป้าหมายในการบูรณาการความร่วมมือทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการร่วมกันขับดันยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดอย่างแท้จริง

ข้อบกพร่องของกลุ่มจังหวัดที่ขาดระบบบริหารจัดการที่ลงตัวชัดเจน ยังปรากฏให้เห็นได้จากปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพและการยอมรับร่วมกันในการขับดันยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า “ทุกจังหวัดคำนึงถึงยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดตนเป็นหลัก ทำให้การทำงานของกลุ่มจังหวัดมีความสำคัญในอันดับรองลงมา” ในทำนองเดียวกับ “ปัญหาการเป็นคู่แข่งกันเองภายในกลุ่ม เช่น เป็นกลุ่มที่ทำการเกษตร

เหมือนกัน ก็จะเป็นการแย่งชิงงบประมาณกันเอง โดยเฉพาะจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้มแข็ง ก็จะได้รับการจัดสรรงบประมาณที่มากกว่า”

สภาพดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่า ความอ่อนแอและไร้ประสิทธิภาพของกลุ่มจังหวัดในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเกิดจากระบบบริหารงานของกลุ่มจังหวัดที่ไม่มีความชัดเจน กลุ่มจังหวัดยังขาดการประสานงานและยอมรับให้จังหวัดที่มีศักยภาพในประเด็นยุทธศาสตร์แต่ละด้าน เป็นแกนนำและช่วยเหลือจังหวัดอื่น ๆ ในกลุ่มในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด โดยทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพหลักในยุทธศาสตร์แต่ละด้าน เพื่อให้ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดได้รับการนำไปปฏิบัติตามหลักการที่ได้ตั้งไว้ ซึ่งข้อเท็จจริงที่สะท้อนภาพการทำงานร่วมกันที่เป็นรูปธรรมของกลุ่มจังหวัดในปัจจุบันได้ชัดเจนที่สุด ก็คือข้อเท็จจริงที่ว่า “การทำงานร่วมกันส่วนมากเป็นเรื่องการนำสินค้า OTOP ไปขายร่วมกันเสียเป็นส่วนใหญ่”

2) ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณกลุ่มจังหวัด

เนื่องจากระบบบริหารงานกลุ่มจังหวัดมิได้ดำเนินงานตามหลักการบูรณาการความร่วมมือระหว่างจังหวัดในกลุ่มเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดแต่แรก จึงส่งผลให้การบริหารงบประมาณกลุ่มจังหวัดในปัจจุบันประสบปัญหาในลักษณะคล้ายๆ กัน นั่นคือ ปัญหาการขาดผู้ที่มีอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณกลุ่มจังหวัดในฐานะคนกลางที่ชัดเจน ทำให้การบริหารจัดการงบประมาณกลุ่มจังหวัดมีลักษณะของการพยายามจัดสรรงบเพื่อจังหวัดของตนเองเป็นหลัก โดยไม่มองผลสัมฤทธิ์ของยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

ข้อเท็จจริงที่พบในการบริหารงบประมาณกลุ่มจังหวัดส่วนใหญ่ก็คือ “กระบวนการจัดสรรงบกลุ่มจังหวัดยังคงดำเนินไปในลักษณะการนำเสนอโครงการเพื่อจัดสรรงบประมาณของแต่ละจังหวัดอย่างเป็นเอกเทศ โดยมิได้มีการพิจารณาจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดจากจุดแข็งจุดอ่อนตามยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด” ส่งผลให้งบประมาณผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่จัดแบ่งร้อยละ 30 สำหรับกลุ่มจังหวัดมิได้ถูกใช้ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดอย่างแท้จริง อีกทั้งยังทำให้ “กระบวนการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดเป็นเพียงการเขียนโครงการเพื่อดึงงบประมาณเข้าจังหวัดตนเอง”

ผลที่ตามมาก็คือ การจัดสรรงบประมาณเพื่อบริหารงานกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์มักกระจุกตัวในโครงการพัฒนาของจังหวัดขนาดใหญ่ กล่าวคือ งบประมาณร้อยละ 30 ที่จังหวัดต่างๆ นำไปลงขันเพื่อจัดสรรกันภายในกลุ่มจังหวัด เพื่อดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดนั้น เป็นการจัดสรรเงินโดยให้ความสำคัญกับโครงการของจังหวัดขนาดใหญ่เป็นหลัก ดังเช่นตัวอย่างของกลุ่มภาคเหนือตอนบน พบว่า “จังหวัดเชียงใหม่ได้เงินส่วนนี้ประมาณร้อยละ 90 เนื่องจากได้มีการคิดโครงการไว้ล่วงหน้าเป็นจำนวนมาก”

สำหรับการมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดนั้น ในหลายกรณีพบว่าในทางปฏิบัติ ภาคประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณของกลุ่มจังหวัด ในขณะที่

ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการประชุมบ้าง แต่โครงการที่ภาคเอกชนนำเสนอก็มักจะไม่ได้รับความสนใจจากภาครัฐในการจัดสรรงบประมาณ เนื่องจากภาครัฐพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้โครงการขนาดใหญ่ที่เสนอโดยจังหวัดผู้นำในกลุ่มจังหวัดเป็นหลัก ในบางกรณีพบว่าจังหวัดขนาดเล็กได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดกลับคืนจังหวัดตนเองในสัดส่วนค่อนข้างน้อย ปัญหาดังกล่าว จึงสะท้อนให้เห็นถึงความบกพร่องในเชิงโครงสร้างและระบบการบริหารงานกลุ่มจังหวัดเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

3) ข้อเสนอเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานกลุ่มจังหวัด

จากสภาพปัญหาและข้อบกพร่องด้านการบริหารงานกลุ่มจังหวัดในประการต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงนำมาสู่ประเด็นคำถามที่ว่า หากต้องการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว กลุ่มจังหวัดจำเป็นต้องมีสำนักงานดำเนินการแยกเป็นเอกเทศหรือไม่ โครงสร้างการบริหารงานกลุ่มจังหวัดควรเป็นอย่างไร หากจำเป็นต้องมีสำนักงานกลุ่มจังหวัดแล้ว จะจัดตั้งขึ้นที่ไหน และมีระบบบริหารบุคคลและทรัพยากรอย่างไร ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกส่วนใหญ่ชี้ไปในทิศทางเดียวกันว่า ควรเสนอให้โครงสร้างการบริหารกลุ่มจังหวัดควรมีความเป็นสถาบัน โดยจัดตั้งองค์กรสำหรับบริหารงานยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงานและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดให้เกิดผลจริง

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ส่วนใหญ่แสดงให้เห็นข้อเสนอที่สอดคล้องกันประการหนึ่งว่า เงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้กลุ่มจังหวัดสามารถทำหน้าที่ประสานความร่วมมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดร่วมกันให้บรรลุผลนั้น กลุ่มจังหวัดควรจะมีสำนักงานอำนวยการ (back office) และบุคลากรของตนเองแยกต่างหากจากข้าราชการของสำนักงานจังหวัดเพื่อมิให้งานของกลุ่มจังหวัดมีฐานะเป็นเพียงงานฝาก และต้องไม่ทำงานที่ซ้ำซ้อนกับภารกิจที่แต่ละจังหวัดดำเนินการอยู่ โดยสำนักงานกลุ่มจังหวัดควรปฏิบัติหน้าที่กำหนดและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในภาพรวมอย่างเป็นกลาง ในรูปแบบเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยกำหนดทิศทางและเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติแก่คณะกรรมการกลุ่มจังหวัด รวมถึงทำหน้าที่ในการประสานงานกับฝ่ายยุทธศาสตร์ของสำนักงานจังหวัดแต่ละจังหวัด และแต่ละกรม

สำหรับโครงสร้างการบริหารสำนักงานกลุ่มจังหวัดนั้น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ชี้ไปในแนวทางเดียวกันว่า ไม่ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท่านใดดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการกลุ่มจังหวัด “ทั้งนี้เนื่องจากผู้ว่าฯ แต่ละคนมีตำแหน่งเท่าเทียมกัน และต่างก็ต้องรักษาผลประโยชน์ของจังหวัดตัวเองเป็นหลัก จึงอาจเกิดปัญหาในการยอมรับซึ่งกันและกัน” ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการไม่ยอมรับกันเองระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่ม จึงควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มเป็นคณะกรรมการกลุ่มจังหวัด ส่วนตำแหน่งประธานหรือหัวหน้ากลุ่ม

จังหวัดควรเป็นบุคคลที่มีสถานะที่สูงกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการเหนือผู้ว่าราชการจังหวัดอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งตำแหน่งประธานกลุ่มจังหวัดดังกล่าว ข้อมูลจากการสัมภาษณ์มีข้อเสนอแนะที่หลากหลาย อาทิ ควรเป็นตัวแทนส่วนกลางในระดับผู้ตรวจราชการ ควรเป็นตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ควรเป็นผู้แทนรัฐบาลที่ได้รับมอบหมายรับผิดชอบดูแลด้านนโยบายการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เช่น ตัวแทนรองนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

ส่วนโครงสร้างและขนาดของคณะกรรมการกลุ่มจังหวัด ข้อเสนอแนะจากการสัมภาษณ์ชี้ว่าควรอยู่ระหว่าง จำนวน 15 - 20 คน ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่ม ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ศสช.) ผู้แทนรัฐบาล หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดของทุกจังหวัดในกลุ่ม ตัวแทนภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าร่วมในคณะกรรมการกลุ่มจังหวัด นอกจากนี้ สำนักงานกลุ่มจังหวัดจำเป็นต้องมีงบประมาณของกลุ่มจังหวัดเอง มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่จะได้รับงบประมาณจากกลุ่มจังหวัด ซึ่งต้องเป็นไปโดยความยินยอม และเห็นชอบของจังหวัดอื่น ๆ ในกลุ่ม ทั้งนี้ทุกจังหวัดต้องได้รับประโยชน์จากโครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณของกลุ่มจังหวัด ดังเช่นกรณีของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน หรือกลุ่มจังหวัด “ร้อยแก่นสาร” ซึ่งมีการตั้ง ROC (Regional Operation Center) ขึ้นที่มหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นสถานที่ที่ดึงให้จังหวัดต่างๆ เข้าไปใช้ประโยชน์ ทำให้เกิดการทำงานร่วมกัน

สำหรับการดำเนินงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ข้อมูลบางส่วนชี้ว่า ควรให้จังหวัดใดจังหวัดหนึ่งในกลุ่มจังหวัดรับผิดชอบเป็นเจ้าภาพในยุทธศาสตร์เรื่องที่ตัวเองถนัด และมีอำนาจหน้าที่เข้าไปบริหารจัดการภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านดังกล่าวในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ ในกลุ่มจังหวัด ในขณะที่บางส่วนเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นเจ้าภาพยุทธศาสตร์ในด้านใดด้านหนึ่ง ควรมีบทบาทเพียงกำหนดทิศทางและประสานในการดำเนินภารกิจเท่านั้น ไม่ควรมีอำนาจก้าวข้ามไปบริหารจัดการในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ สำหรับข้อเสนอเกี่ยวกับสถานที่ตั้งสำนักงานกลุ่มจังหวัด จากข้อมูลปรากฏให้เห็นว่าส่วนใหญ่เห็นพ้องกันว่าสำนักงานกลุ่มจังหวัดควรตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดที่เป็นศูนย์กลางกลุ่มจังหวัดเพื่อความสะดวกในการเดินทาง และควรเป็นจังหวัดที่มีความพร้อมในด้านสถานที่และระบบอำนวยความสะดวกในการบริหารงาน

นอกจากนี้ ในประเด็นเกี่ยวกับการจัดกลุ่มจังหวัดนั้น ข้อมูลบางส่วนยังชี้ให้เห็นอีกด้วยว่า การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดควรตั้งขึ้นตามสภาพของจังหวัด ปัญหา หรืออาชีพของประชาชนในจังหวัด มิใช่การรวมกลุ่มตามพื้นที่ เนื่องจากการตั้งกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่ทำให้แต่ละกลุ่มจังหวัดประกอบไปด้วยจังหวัดหลากหลายรูปแบบ ซึ่งมีปัญหาและความต้องการที่ต่างกัน อีกทั้งการใช้ตัวชี้วัดร่วมกัน ทำให้จังหวัดขนาดใหญ่ต้องลงทุนมากกว่า เพื่อให้บรรลุตามตัวชี้วัด ดังนั้น ควรมีการปรับตัวชี้วัดให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง

4.3.2 ประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้างและการบริหารงานจังหวัด

จากข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึกตัวแทนภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพื้นที่กรณีศึกษา พบว่าโครงสร้างและระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อมุ่งขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในปัจจุบัน ยังคงประสบปัญหาและข้อบกพร่องในด้านต่างๆ ที่ควรได้รับการทบทวนและปรับปรุงแก้ไขในหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ

1) ปัญหาการบริหารงานจังหวัด

สำหรับปัญหาในการการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบัน ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ในหลายจังหวัด สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาด้านการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในทำนองเดียวกัน นั่นคือ การบริหารงานจังหวัดมักจะประสบ “ปัญหาในเรื่องอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ยังไม่เป็น CEO เท่าใดนัก” ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจไม่เต็มที่ แม้ว่าโดยโครงสร้างแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจ แต่กรมต่างๆ ไม่ได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมด นอกจากนี้ ข้อมูลส่วนหนึ่งยังสะท้อนว่าปัญหาด้านการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ยังมีสาเหตุมาจากการที่ “ผู้ว่าราชการจังหวัดมีวาระการดำรงตำแหน่งในจังหวัดที่สั้นเกินไป” ด้วยเหตุนี้จึงมีข้อเสนอบางประการที่เห็นควรให้ “ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีวาระการดำรงตำแหน่งในแต่ละจังหวัดอย่างน้อย 4 ปี และจังหวัดควรมีข้าราชการที่สังกัดจังหวัด หรือรับราชการในจังหวัดอย่างน้อย 4 ปี เพื่อให้การพัฒนาจังหวัดเป็นไปอย่างต่อเนื่อง”

นอกจากเรื่องการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ข้อมูลบางส่วนยังชี้ให้เห็นอีกด้วยว่า การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่ไม่บรรลุประสิทธิผลในการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์จังหวัดดังเช่นที่ได้ตั้งเป้าไว้นั้น ส่วนหนึ่งยังเกิดจาก “ปัญหาของการไม่มีบุคลากรที่ทำงานด้านแผนยุทธศาสตร์ทั้งระบบ ซึ่งควรจะเป็นบุคลากรที่สังกัดจังหวัด” สำหรับการบริหารภารกิจตามยุทธศาสตร์จังหวัดนั้น ได้มีข้อเสนอว่า “ให้มีตัวแทนของแต่ละกระทรวงเป็นผู้ประสานงานกับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยที่กระทรวงที่มีตัวแทนจากหลายกรมให้ตั้งเป็นกลุ่มงาน และราชการส่วนภูมิภาคต้องมีกลุ่มงานยุทธศาสตร์ทำงานด้านยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นการเฉพาะในแต่ละด้าน” โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการการติดตามผล กำกับดูแลการทำงานของส่วนราชการให้เป็นไปตามแผนงานโครงการที่วางไว้ ส่วนสำนักงานจังหวัดทำหน้าที่เป็นเลขานุการ และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดกลยุทธ์แต่ละด้านรับผิดชอบตัวชี้วัดนั้นๆ

ข้อเสนอเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวนับได้ว่าเป็นการสะท้อนภาพระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบันได้ค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือ หน่วยราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันยังคงดำเนินไปในลักษณะของการปฏิบัติงานแบบแยกส่วนกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ

ในจังหวัด ในขณะเดียวกันอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการจังหวัดของผู้ว่า CEO ก็ยังคงไม่สามารถบูรณาการความร่วมมือ เพื่อระดมทรัพยากร และบุคลากรจากส่วนราชการต่าง ๆ สำหรับการขับเคลื่อนภารกิจตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดร่วมกันได้อย่างแท้จริง ประเด็นปัญหาดังกล่าว จึงนับเป็นโจทย์สำคัญที่จะนำไปสู่การศึกษาวิเคราะห์เพื่อออกแบบการจัดโครงสร้างกลุ่มภารกิจในจังหวัดตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแต่ละด้าน เพื่อให้ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค สามารถตอบสนองต่อการบริหารงานในฐานะหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ (Strategic Government Unit) ซึ่งข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างจังหวัดตามกลุ่มภารกิจนั้น ผู้วิจัยจะได้นำเสนอในส่วนต่อไป

สำหรับประเด็นปัญหาเรื่องระบบการบริหารบุคลากรที่ปฏิบัติงานในจังหวัด ซึ่งมีส่วนสำคัญยิ่งในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น ข้อมูลส่วนหนึ่งชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่ “ข้าราชการที่ทำงานในส่วนภูมิภาค ที่เป็นงานเชิงปฏิบัติ ควรตัดโอนมาสังกัดจังหวัด ส่วนงานของส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด หรืองานคร่อมพื้นที่ ควรเป็นงานเชิงนโยบาย ดังนั้นจึงต้องมีการแบ่งงานที่ชัดเจน ระหว่างงานนโยบายและงานปฏิบัติตามนโยบาย” ข้อเสนอแนะดังกล่าว ในอีกแง่หนึ่งก็คือ แนวทางในการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจการบริหารบุคคลในสังกัดจังหวัดโดยตรงนั่นเอง ส่วนความเหมาะและความเป็นไปได้ในการให้จังหวัดมีข้าราชการในสังกัดเองนั้น จะเป็นประเด็นที่ผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์เสนอในลำดับต่อไป

หากพิจารณาถึงกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่ผ่านมา ข้อมูลส่วนใหญ่ชี้ให้เห็นปัญหาสำคัญร่วมกันประการหนึ่ง นั่นคือ ปัญหาการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ ที่มีเป้าหมายสำคัญเพื่อมุ่งประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการบริหารงานแบบสร้างความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ระหว่างผู้ที่มีส่วนได้เสีย เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทาง ส่งเสริมจุดแข็ง ทดแทนจุดอ่อน และสร้างโอกาสในการพัฒนาจังหวัดให้มุ่งผลสัมฤทธิ์ตามหลักการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการอย่างแท้จริง

สำหรับประเด็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการนั้น ข้อมูลส่วนใหญ่ชี้ให้เห็นว่า การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นกระบวนการที่กระทำโดยฝ่ายราชการ ในขณะที่ส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนแทบไม่มีส่วนร่วม ส่วนภาคธุรกิจเอกชน เช่น หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด และธุรกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับยุทธศาสตร์จังหวัดส่วนใหญ่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนค่อนข้างมาก อย่างไรก็ดี มีข้อมูลบางจังหวัดที่พบว่า “ตัวแทนภาคเอกชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐเป็นฝ่ายดำเนินการทั้งหมด แล้วจึงแจ้งให้ภาคเอกชนทราบถึงวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดขึ้น”

เช่นเดียวกับการมีส่วนร่วมในการนำเสนอโครงการเพื่อพัฒนาจังหวัดตามแผนยุทธศาสตร์ พบว่าส่วนใหญ่ ยังขาดการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ในการประชุมจังหวัดนั้น มีการเชิญตัวแทนภาคเอกชนเข้าร่วมด้วย แต่มติที่ประชุมในการเรื่องต่าง ๆ มักจะเป็นมติที่มาจากส่วนราชการจังหวัดแทบทั้งหมด ทำให้แนวทางการพัฒนาและส่งเสริมการค้าการลงทุน และการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดยังไม่ตรงตามทิศทางที่ภาคเอกชนต้องการเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจาก ในทางปฏิบัติแล้วสำนักงานจังหวัดและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์จังหวัดจะเป็นผู้ที่มีบทบาทมากที่สุดในการนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดไปสู่การปฏิบัติ “ส่วนภาคเอกชนแม้จะมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นแต่ก็มักไม่ค่อยได้นำไปปฏิบัติ”

นอกจากปัญหาในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นปัญหาการบริหารงบประมาณของจังหวัด ยังชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบันอีกประการหนึ่ง นั่นคือ กระบวนการจัดสรรงบประมาณจังหวัดที่ “แต่ละหน่วยงานยังคงยึดติดในภารกิจหน่วยงานตนเองเป็นหลัก ทำให้กระบวนการจัดสรรงบประมาณ เป็นเพียงการเขียนโครงการ กำหนดงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานยุทธศาสตร์แต่ละด้าน มิได้จัดสรรโดยยึดแผนยุทธศาสตร์เป็นตัวตั้ง แล้วจึงแบ่งงบประมาณตามแผน ให้ส่วนราชการต่างๆ ใช้ร่วมกัน โดยไม่ยึดอยู่กับส่วนราชการ” สภาพดังกล่าวจึงเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงระบบบริหารงานแบบแยกส่วนโดยยึดหน่วยงานเป็นหลักไม่ต่างจากการบริหารราชการจังหวัดในแบบเดิมที่เคยเป็นมา

2) โครงสร้างการบริหารงานจังหวัด

เมื่อพิจารณาถึงประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบัน จะสามารถเห็นได้ว่าประเด็นปัญหาในเรื่องการทำงานของคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ในการกำหนดและนำแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดไปสู่การปฏิบัติ มักจะเป็นประเด็นปัญหาที่ได้รับการหยิบยกมากล่าวถึงเป็นอันดับแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลจากตัวแทนภาคเอกชนและภาคประชาชนส่วนใหญ่ จะสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ที่ยังขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชน ในหลายจังหวัดมักพบปัญหาที่คล้ายกันคือ “ในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ กบจ. นั้น สิ่งที่ภาคเอกชนนำเสนอ มักไม่ถูกนำมาปฏิบัติ”

สำหรับโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ในปัจจุบัน พบว่าขนาดของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีจำนวนคณะกรรมการอยู่ระหว่าง 30 – 50 คน แตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัด เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการกับประสิทธิภาพในการทำงาน ข้อมูลใน

หลายจังหวัดแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่สอดคล้องกันประการหนึ่ง นั่นคือ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีขนาดใหญ่เกินไป ส่งผลให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ตัวอย่างที่สะท้อนภาพดังกล่าวได้ชัดเจน เช่นข้อมูลบางจังหวัดชี้ว่า “ในปัจจุบัน กบจ. มีขนาดใหญ่มาก ไม่ต่ำกว่า 50 คน ทำให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เป็นเพราะนอกจาก กบจ. จะมีผู้แทนกระทรวงจำนวน 20 คนเป็นคณะกรรมการแล้ว ยังจำเป็นต้องมีหัวหน้าส่วนราชการทุกภาคส่วนในจังหวัดเข้าร่วมด้วย เนื่องจากหัวหน้าส่วนแต่ละคนบริหารราชการขึ้นต่อกรมต้นสังกัดส่วนกลาง ทำให้ไม่สามารถสั่งการข้ามกันได้” เช่นเดียวกับในบางจังหวัดที่ชี้ว่า “คณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบันมีจำนวนมากเกินไป ทำให้การทำงานล่าช้า ต้องอาศัยการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำงานเป็นการเฉพาะเรื่อง” เป็นต้น

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ได้มีผู้เสนอทางออกในการแก้ไขข้อบกพร่องในการทำงานของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้ดำเนินภารกิจโดยยึดแผนยุทธศาสตร์จังหวัดเป็นตัวตั้งมากกว่าการยึดหน่วยงานเป็นหลัก โดยเสนอให้มีการปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยให้ปรับลดขนาดของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดลง เช่น “กบจ.ของจังหวัดเชียงใหม่นั้น ปัจจุบันมีขนาดใหญ่เกินไป ควรปรับให้เหลือแค่ 15-20 คน โดยสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่าง รัฐ:เอกชน:ประชาชน คือ 40:40:20” ซึ่งแนวทางหนึ่งในการปรับลดจำนวนคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการลงนั้น สามารถทำได้โดย “การรวมผู้แทนของกรมต่างๆ ในจังหวัดให้เป็นผู้แทนของกระทรวงเหมือนของกระทรวงสาธารณสุขเป็นวิธีการที่ทำให้การทำงานของจังหวัดคล่องตัวขึ้น” ดังเช่นกรณีจังหวัดชัยนาทซึ่ง “ในปัจจุบัน เกษตรและสหกรณ์จังหวัดก็ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในจังหวัดชัยนาท ซึ่งมีประมาณ 27 หน่วยงานในคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ”

นอกจากข้อเสนอในการปรับลดขนาดคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการโดยให้มีผู้แทนกระทรวงเพียงคนเดียว แทนการให้หัวหน้าส่วนราชการสังกัดกรมที่ตั้งในจังหวัดเข้ามาเป็นคณะกรรมการทั้งหมดแล้ว ยังมีผู้เสนออีกด้วยว่าในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการนั้น “ควรให้ส่วนราชการที่เกี่ยวเนื่องกับยุทธศาสตร์จังหวัดแต่ละด้านรับเป็นเจ้าภาพในเรื่องนั้นๆ เช่น ยุทธศาสตร์เรื่องข้าว ควรให้สำนักงานเกษตรจังหวัดเป็นเจ้าภาพ ยุทธศาสตร์การเลี้ยงกุ้ง ควรให้สำนักงานประมงจังหวัดเป็นเจ้าภาพ เป็นต้น” ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะทำให้การคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มีการทำงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพโดยยึดเป้าหมายยุทธศาสตร์จังหวัดเป็นหลัก “เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในการทำงานของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งต่างฝ่ายต่างมุ่งเน้นงานในความรับผิดชอบของหน่วยงานตนเองเป็นสำคัญ”

สำหรับปัญหาการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชนในการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ข้อมูลส่วนหนึ่งเห็นพ้องกันว่า เนื่องจากที่ผ่านมา “หัวหน้าส่วนราชการที่อยู่ในคณะกรรมการดังกล่าวมีเป็นจำนวนมาก ทำให้เป็นเสียงส่วน

ใหญ่ของที่ประชุม” ดังนั้นนอกจากการลดจำนวนหัวหน้าส่วนราชการลงเหลือเพียงผู้แทนกระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการขับเคลื่อนภารกิจตามยุทธศาสตร์จังหวัดแล้ว ยังควรปรับโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้นด้วย โดยเสนอให้มีตัวแทนภาคเอกชน เช่น ประธานหอการค้า ประธานสภาอุตสาหกรรม ประธานชมรมธนาคาร ตัวแทนภาคประชาชน เช่น ประธานกองทุนหมู่บ้าน เข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการอย่างเป็นทางการ สำหรับที่ปรึกษาคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการนั้น ข้อมูลบางส่วนชี้ให้เห็นว่า “คณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน หรือ Citizen Board เป็นสิ่งที่ควรจัดให้มีขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณายุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ก่อนที่จะประกาศใช้อย่างเป็นทางการ”

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีผู้กล่าวถึงค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสนอให้จังหวัดมีการจัดกลุ่มภารกิจที่ยืดหยุ่นตามสภาพปัญหา ความต้องการในพื้นที่ และยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัด ดังเช่นข้อเสนอที่ว่า “ควรมีการจัดโครงสร้างการบริหารภายในจังหวัด โดยให้จังหวัดจัดโครงสร้างการบริหารภายในตามสภาพความปัญหาที่เป็นจริงของแต่ละจังหวัด ซึ่งไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน แต่ให้เป็นไปตามแผนงานของแต่ละจังหวัด” เช่นเดียวกับข้อเสนอแนะที่เห็นว่า “ควรมีการจัดโครงสร้างการบริหารภายในจังหวัดใหม่ โดยให้จังหวัดจัดโครงสร้างการบริหารตามยุทธศาสตร์ของจังหวัด โดยจังหวัดควรมีทั้งโครงสร้างหลักจากส่วนกลาง และโครงสร้างการบริหารภายในจังหวัดตามกลุ่มภารกิจยุทธศาสตร์” ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอที่ว่า “การจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการนั้น โครงสร้างของแต่ละจังหวัดควรแตกต่างกันไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนั้นๆ โดยกลุ่มภารกิจที่ควรมีได้แก่ กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ กลุ่มภารกิจด้านสังคม และกลุ่มภารกิจด้านความมั่นคง”

จากข้อเสนอแนะดังกล่าว จะสามารถเห็นได้ว่า ปัจจัยด้านโครงสร้างการบริหารงานจังหวัด โดยเฉพาะในส่วนของกลไกการบริหารจัดการภารกิจตามยุทธศาสตร์จังหวัดโดยผ่านส่วนราชการต่างๆ ในจังหวัดนั้น นับว่ามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพในการขับดันยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในแต่ละด้านให้สัมฤทธิ์ผล ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นปัญหาในเรื่องการปรับโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงแสดงให้เห็นถึงทิศทางที่สำคัญในการปรับปรุงระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ นั่นคือ การปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่เหมาะสมต่อการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการปรับโครงสร้างกลไกการบริหารงานจังหวัดตามกลุ่มภารกิจยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดในประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์และนำเสนอในส่วนถัดไป

3) การบริหารงบประมาณจังหวัด

ระบบบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ นับเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารภารกิจตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้สัมฤทธิ์ผล ปัจจุบันระบบงบประมาณของจังหวัดมีที่มาหลายช่องทางด้วยกัน ได้แก่ งบประมาณบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ งบกลาง งบประมาณที่ได้จากหน่วยงานของราชการส่วนกลาง (กระทรวง กรม) งบประมาณที่ได้จากส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือ กรมและรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่เกี่ยวกับระบบบริหารงบประมาณจังหวัด ส่วนใหญ่ชี้ไปในทางเดียวกันว่า “การจัดสรรงบประมาณจังหวัดเป็นเรื่องที่มีปัญหาอยู่มาก” โดยเฉพาะการจัดสรรงบสำหรับดำเนินโครงการตามภารกิจยุทธศาสตร์ ปัญหาที่พบมากที่สุดคือ “แต่ละหน่วยงานยังคงยึดติดในภารกิจหน่วยงานตนเองเป็นหลัก ทำให้กระบวนการจัดสรรงบประมาณ เป็นเพียงการเขียนโครงการ กำหนดงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานยุทธศาสตร์แต่ละด้าน มิได้จัดสรรโดยยึดแผนยุทธศาสตร์เป็นตัวตั้ง แล้วจึงแบ่งงบประมาณตามแผน ให้ส่วนราชการต่างๆ ใช้ร่วมกัน โดยไม่ยึดอยู่กับส่วนราชการ”

สภาพปัญหาการจัดสรรงบประมาณบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าเป็นข้อบกพร่องที่เป็นผลมาจากปัญหาในเชิงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการบริหารงานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถบูรณาการความร่วมมือระหว่างส่วนราชการต่างๆ ในการร่วมกันดำเนินภารกิจโดยยึดยุทธศาสตร์จังหวัดเป็นตัวตั้งแทนการปฏิบัติงานตามภารกิจหน่วยงานเช่นในอดีต อย่างไรก็ดี หากพิจารณาเฉพาะระบบบริหารงบประมาณจังหวัดแล้ว ส่วนใหญ่เห็นว่าการปรับปรุงระบบงบประมาณจะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการสามารถบริหารงานในฐานะ CEO ได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้ อย่างเช่นข้อเสนอ “ในเรื่องการตั้งงบฯ ประมาณ ควรมีการแบ่งแยกให้ชัดเจนระหว่างงบฯ ที่จังหวัดสามารถตั้งเองได้ และงบฯ ที่ต้องจัดสรรผ่านส่วนกลาง ทั้งนี้ระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่กำหนดให้ชัดเจน แม้แต่งบฯผู้ว่า CEO เองก็ยังต้องผ่านช่องทางตามกระทรวง กรม ตามที่สำนักงบฯ จัดมาให้ตามที่รองนายกฯ เห็นชอบ”

ข้อเสนอดังกล่าวยังสอดคล้องกับแนวทางที่มีผู้เสนอว่า “โดยจากสภาพความเป็นจริงในขณะนี้ จังหวัดยังไม่ควรมีอิสระในการกำหนดงบประมาณโดยสมบูรณ์ แต่ควรมีอิสระในการนำเสนอและขออนุมัติงบจากส่วนกลาง” นั่นคือ แนวทางในการเสนอให้จังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยตั้งงบประมาณสำหรับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้จังหวัดแบบบูรณาการเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง นอกเหนือไปจากการทำหน้าที่เป็นหน่วยจัดสรรงบประมาณที่ส่วนกลางส่งผ่านจังหวัดไปยังส่วนราชการต่างๆ ในพื้น ซึ่งความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการเสนอให้จังหวัดสามารถตั้งงบประมาณได้เองส่วนหนึ่งนั้น ผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์และนำเสนอในส่วนถัดไป

4) ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

สำหรับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบัน ข้อมูลส่วนใหญ่ล้วนชี้ไปในทิศทางเดียวกันว่า ในทางปฏิบัตินั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้มีอำนาจในการบริหารงานแบบเบ็ดเสร็จอย่างซีอีโอจริง ปัจจุบันผู้ว่าซีอีโอมีเพียงความรับผิดชอบ และงบบริหารงานตามยุทธศาสตร์บางส่วน แต่งานประจำ งบประมาณ และบุคลากรส่วนใหญ่ในการบริหารราชการจังหวัดมิได้อยู่ในอำนาจตัดสินใจโดยตรงของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกล่าวให้ชัดก็คือ “ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดนั้น ยังมีลักษณะความเป็น CEO น้อย เนื่องจากไม่สามารถสั่งการได้ อาศัยแต่เพียงการขอความร่วมมือ เนื่องจากจังหวัดมิได้เป็นผู้จัดสรรงบประมาณ และบุคลากรให้แก่หน่วยงานในจังหวัด”

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ กรณีของหัวหน้าส่วนราชการที่ปฏิบัติงานตามนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อผลักดันยุทธศาสตร์จังหวัด แต่การพิจารณาความดีความชอบกลับขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของราชการต้นสังกัดในส่วนกลาง เป็นต้น สภาพดังกล่าวจึงชี้ให้เห็นว่า “นอกจากผู้ว่าซีอีโอจะมีงบสำหรับการบริหารจังหวัดตามยุทธศาสตร์แล้ว ยังจะต้องมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดด้วย มิเช่นนั้นแล้ว การมีงบประมาณของจังหวัดเองก็จะไม่มีผลในการผลักดันกลยุทธ์ของจังหวัดอย่างแท้จริง หากจะเป็นเพียงงบประมาณสำหรับให้หน่วยงานต่าง ๆ เขียนโครงการเพื่อของบไปดำเนินโครงการตามภารกิจของต้นสังกัดเท่านั้น”

จากข้อมูลดังกล่าว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ผลสัมฤทธิ์ในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการในการขับดันแผนยุทธศาสตร์นั้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับอำนาจในการการบริหารบุคคลของจังหวัดโดยตรง ดังเช่นที่มีผู้สะท้อนภาพดังกล่าวได้อย่างชัดเจนว่า “หากภารกิจของสำนักงานส่วนภูมิภาค ยังต้องขึ้นตรงต่อต้นสังกัดส่วนกลางอย่างสมบูรณ์เช่นที่เป็นอยู่ แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีงบบริหารของตนเองหรือไม่ ก็ย่อมไม่มีผลต่อการบริหารราชการของสำนักงานส่วนภูมิภาคต่างๆ ในจังหวัดแต่อย่างใด” ด้วยเหตุนี้ “ผู้ว่าฯ ควรมีอำนาจบังคับบัญชาให้คุณให้โทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดโดยตรง”

อย่างไรก็ดี การเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด เป็นประเด็นที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์กันต่อไปถึงขอบเขตอำนาจดังกล่าว ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นการให้อำนาจจังหวัดในการตราข้อบังคับจังหวัดโดยเฉพาะระเบียบในการบริหารงานบุคคลของจังหวัดแบบบูรณาการ ในประเด็นเรื่องการเสนอให้อำนาจจังหวัดในการออกระเบียบข้อบังคับนี้ ได้มีผู้เสนอว่า “บางเรื่องจังหวัดต้องยึดตามระเบียบกฎเกณฑ์ส่วนกลาง เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน แต่บางเรื่องจังหวัดควรจะสามารถออกระเบียบเองได้ เช่น เรื่องการบริหารงานบุคคลภายใน การบริหารการพัฒนา เพื่อเป็นการลดขั้นตอนระเบียบการปฏิบัติงานลง และให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการในแต่ละพื้นที่”

นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอเกี่ยวกับการให้อิสระในการบริหารงานจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารงานอย่างบูรณาการได้แท้จริง โดยเสนอให้ “จังหวัดควรมีอิสระในการออกกฎระเบียบข้อบังคับของจังหวัดเอง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกัน จังหวัดก็ควรมีบุคลากรสังกัดจังหวัดโดยไม่มีการโยกย้าย อาจเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติ ส่วนหัวหน้าส่วนราชการ ควรมีระยะการดำรงตำแหน่งที่ต่อเนื่องประมาณ 5-6 ปี โดยจะต้องมีตัวชี้วัดและเป้าหมายที่สามารถประเมินผลงานได้ชัดเจน”

สำหรับข้อเสนอเกี่ยวกับที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคตนั้น ข้อมูลส่วนใหญ่เป็นไปในแนวทางเดียวกันคือ เห็นด้วยกับการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีที่มาโดยเปิดกว้างจากทุกกระทรวง โดยไม่จำกัดเฉพาะมหาดไทย “เนื่องจากการบริหารราชการจังหวัดบางแห่งอาจมียุทธศาสตร์หลักที่จำเป็นต้องอาศัยความเป็นมืออาชีพและความเชี่ยวชาญของข้าราชการในกระทรวงอื่น ๆ” สำหรับระบบสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ข้อมูลแสดงให้เห็นทิศทางที่ค่อนข้างชัดเจนคือ ส่วนใหญ่เห็นว่า “ในอนาคตผู้ว่าราชการจังหวัดควรมาจากระบบเลือกตั้งโดยตรง เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในจังหวัดโดยตรง” สำหรับแนวทางที่เป็นไปได้ในเวลานี้คือ “จังหวัดขนาดใหญ่ ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมาจากการเลือกตั้งเพื่อให้เป็นการสร้างคำมั่นแก่ประชาชนในการทำงาน ส่วนจังหวัดขนาดเล็ก ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งดังเช่นในปัจจุบัน” ส่วนวาระการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ข้อมูลส่วนใหญ่ชี้ว่าควรมีการกำหนดวาระให้ชัดเจน โดยควรดำรงตำแหน่งอย่างน้อยที่สุดในจังหวัดหนึ่ง ๆ ไม่ต่ำกว่า 2 ปี เพื่อให้สามารถดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ได้อย่างต่อเนื่อง

4.4 ปัญหาและข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนร่วมต่อการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบัน : จากการสัมมนากลุ่มย่อย

หลังจากผู้วิจัยได้ทำการเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ศึกษา ทั้งโดยการเก็บข้อมูลแบบสอบถามและข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และนำมาประกอบการสร้างตัวแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ในเบื้องต้นเรียบร้อยแล้ว เพื่อให้ตัวแบบโครงสร้างการบริหารจังหวัดที่นำเสนอในงานศึกษาวิจัยนี้ มีความสอดคล้องรองรับต่อการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องในระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการที่เป็นอยู่มากที่สุด ผู้วิจัยยังได้ดำเนินการจัดสัมมนากลุ่มย่อยขึ้นในจังหวัดตัวแทนพื้นที่กรณีศึกษา 4 จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดชัยนาท จังหวัดลำปาง จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดปัตตานี โดยการนำเสนอตัวแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ได้ออกแบบขึ้นในเบื้องต้น เพื่อให้ผู้ร่วมสัมมนาได้พิจารณาให้ความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ และให้ข้อเสนอแนะ ในประเด็นต่างๆ อย่างครอบคลุมรอบด้าน อันจะเป็นข้อมูลสำคัญที่นำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาตัวแบบโครงสร้างระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ดังที่พึงประสงค์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นในลำดับต่อไป

สำหรับการจัดสัมมนากลุ่มย่อยในพื้นที่กรณีศึกษานั้น ผู้วิจัยได้เชิญบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยครอบคลุมทุกภาคส่วน ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในจังหวัด โดยในส่วนของตัวแทนภาครัฐประกอบด้วยตัวแทนหัวหน้าหน่วยราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในจังหวัด อาทิเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด หัวหน้าหน่วยงานระดับภาคที่เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางในพื้นที่ ตลอดจนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับตัวแทนภาคเอกชนประกอบด้วย ประธานหอการค้าจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด นายกสมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัด เป็นต้น และตัวแทนภาคประชาชน เช่น ผู้นำกลุ่มอาชีพ ตัวแทนเครือข่ายภาคประชาชนในจังหวัด เป็นต้น

โดยประเด็นการสัมมนากลุ่มย่อยเกี่ยวกับตัวแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น สามารถสรุปประเด็นข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในประเด็นต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

4.4.1 ประเด็นเกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่ผ่านมา

ในประเด็นเกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่เป็นอยู่นั้น รองผู้ว่าราชการจังหวัดท่านหนึ่งที่เข้าร่วมสัมมนาได้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า สิ่งที่เป็นปัญหามากที่สุดในการบริหารงานจังหวัดในปัจจุบันก็คือ ปัญหาการขาดเอกภาพในการสั่งการจากส่วนกลาง โดยแต่ละกรมต่างก็มีการสั่งการมายังจังหวัดผ่านไปยังหัวหน้าส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะเป็นการสั่งการในนโยบายเรื่องเดียวกัน ส่งผลให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติตามคำสั่งและนโยบาย เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ต้องปฏิบัติภารกิจเดียวกันภายใต้ตัวชี้วัดของแต่ละกรมที่แตกต่างกัน ในขณะเดียวกัน จังหวัดในฐานะที่เป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางและหน่วยงานส่วนภูมิภาคตั้งอยู่ ซึ่งต่างปฏิบัติงานตามภารกิจในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาการขาดเอกภาพในการบริหารงานจังหวัดให้บรรลุแผนยุทธศาสตร์

เช่นเดียวกับข้อคิดเห็นจากตัวแทนหัวหน้าส่วนราชการที่ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาหลักในการบริหารงานจังหวัดที่หัวหน้าส่วนราชการส่วนใหญ่ประสบก็คือ ปัญหาการที่ข้าราชการส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติภารกิจโดยขึ้นอยู่กับตัวชี้วัดในการประเมินผลการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน 2 ชุด ซึ่งสร้างจากฐานข้อมูลที่แตกต่างกัน คือตัวชี้วัดที่กำหนดโดยกรมต้นสังกัดในส่วนกลาง และตัวชี้วัดของจังหวัด จึงเกิดความยากลำบากในการปฏิบัติภารกิจเพื่อให้เป็นไปตามตัวชี้วัดทั้งสองชุดในเวลาเดียวกัน ปัญหาที่ราชการส่วนภูมิภาคประสบที่ผ่านมาก็คือ กรณีที่งบประมาณบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการถูกใช้ไปในการขับดันโครงการตามยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งบางโครงการไม่ตรงกับตัวชี้วัดที่ส่วนกลางกำหนด เมื่อประเมินผลตามตัวชี้วัดจึงปรากฏว่าหน่วยงานไม่มีผลงาน ส่งผลให้ถูกตัดงบประมาณลงในที่สุด ทั้งที่หน่วยงานปฏิบัติภารกิจเพื่อขับ

ดันแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามตัวชี้วัดของจังหวัดอย่างเต็มที่ ดังนั้น จึงมีข้อเสนอจากหัวหน้าส่วนราชการในทางเดียวกันว่า ควรให้หน่วยราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งในการบริหารงานตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด โดยปฏิบัติภารกิจตามตัวชี้วัดของจังหวัด ซึ่งจังหวัดสามารถประเมินผลตามตัวชี้วัดแล้วเสนอรายงานส่วนกลางแทน ไม่ควรให้ต้นสังกัดส่วนกลางมีอำนาจเหนือการบริหารงานของส่วนราชการในจังหวัดอีกชั้นหนึ่ง หากเป็นไปได้ ส่วนกลางควรมีบทบาทเพียงกำกับดูแลด้านนโยบายในภาพรวมเท่านั้น

สำหรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นในจังหวัดหนึ่งชี้ให้เห็นว่า ปัญหาที่พบในปัจจุบันก็คือการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัดแบบบูรณาการบางโครงการ เป็นการจัดสรรงบประมาณจังหวัดดำเนินภารกิจที่ซ้ำซ้อนกับภารกิจในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น ในปีที่ผ่านมาจังหวัดดำเนินโครงการแก้ปัญหาภัยแล้ง โดยซ้ำซ้อนกับโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ทั้งที่จังหวัดไม่มีเครื่องมืออุปกรณ์และบุคลากรในเรื่องดังกล่าวเลย ทำให้ต้องยืมทรัพยากรขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการดำเนินโครงการตามแผนงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีข้อเสนอแนะว่า ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณการ ควรมีการกำหนดขอบเขตการจัดสรรงบประมาณบริหารจังหวัดแบบบูรณาการให้ชัดเจน โดยจำกัดเฉพาะโครงการในภารกิจความรับผิดชอบของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ไม่ควรจัดสรรงบประมาณจังหวัดเพื่อดำเนินโครงการในภารกิจที่ซ้อนทับกับโครงการขององค์กรปกครองท้องถิ่นเช่นที่ผ่านมา ในประเด็นนี้ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการกำหนดแผนยุทธศาสตร์และการจัดสรรงบประมาณจังหวัดที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารงานจังหวัด ซึ่งแสดงถึงความไร้ประสิทธิผลของกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ ยังมีกรณีตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่ผ่านมายังไม่บรรลุผลในการตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้ทันสถานการณ์ โดยเฉพาะการแก้ไขบรรเทาปัญหาน้ำท่วมในจังหวัดปัตตานี จังหวัดไม่สามารถสั่งการได้อย่างมีเอกภาพ เนื่องจากต้องรอการสั่งการจากราชการส่วนกลางต้นสังกัดที่รับผิดชอบภารกิจในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว บางภารกิจจังหวัดสามารถมอบหมายและประสานความร่วมมือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขบรรเทาปัญหาแทนได้

4.4.2 ประเด็นเกี่ยวกับตัวแบบโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

ประเด็นโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ผู้ร่วมสัมมนาเห็นว่าที่ผ่านมายังไม่สามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้เท่าที่ควร เนื่องจากการบริหารงานจังหวัดยังคงเป็นโครงสร้างระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาครูปแบบเดียวที่ครอบทั่วประเทศ ส่งผลให้ขาดความยืดหยุ่นในการแก้ไขปัญหาตามสภาพความต้องการในพื้นที่แต่ละจังหวัดที่แตกต่างกันไป ดังนั้น การเสนอให้มีโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดตามกลุ่มภารกิจที่มีความยืดหยุ่นและหลากหลาย จึงเป็นผลดีต่อประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดได้ 2-4 คน ตามขนาดและสภาพความเป็นจริงในการบริหารงานจังหวัด ดังนั้น การตั้งกลุ่มภารกิจในจังหวัดจะสามารถช่วยแก้ปัญหาเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่ดำเนินแผนงานโครงการตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดได้ เนื่องจากการอยู่ในกลุ่มภารกิจเดียวกันทำให้ต้องมีการประสานกันภายใน เพื่อขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์ที่ตนรับผิดชอบให้บรรลุเป้าหมาย

สำหรับตัวแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ผู้วิจัยนำเสนอนั้น ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องในการบริหารงานจังหวัดที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ในระดับหนึ่ง แต่มีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาก็คือ ข้าราชการสังกัดส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในสำนักงานพื้นที่จังหวัด เขต หรือภูมิภาค จะมีรูปแบบความสัมพันธ์กับผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดแบบบูรณาการในลักษณะใด และการบริหารงานในภารกิจของส่วนราชการสังกัดส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัด จะสามารถเชื่อมโยงเข้ากับระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ หรือโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคตอย่างไร

ประเด็นคำถามดังกล่าว เป็นประเด็นหนึ่งที่งานศึกษาวิจัยค่อนข้างให้ความสำคัญ เนื่องจากพบว่า ปัญหาหลักประการหนึ่งที่ทำให้ระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบันยังไม่สามารถบรรลุผลในการเป็นหน่วยบริหารงานส่วนภูมิภาคอย่างสมบูรณ์ ก็เพราะอำนาจในการบริหารงานในภารกิจที่สำคัญจำนวนมาก ซึ่งมีส่วนสำคัญในการขับดันแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ยังคงผูกติดอยู่กับระบบการบริหารและอำนาจสั่งการของกรม ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า เงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ตัวแบบโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ สามารถบรรลุผลในการทำให้จังหวัดเป็นฐานการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างสมบูรณ์ก็คือ การลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของกรมลง และโอนอำนาจ หน้าที่ทั้งหลายไปสู่กระทรวงแทน โดยกระทรวงจะต้องปรับตัวเพื่อรองรับการสลายความเป็นนิติบุคคลของกรมโดยการจัดตั้งกลุ่มภารกิจ (Cluster of functions) ขึ้นภายในกระทรวง ในขณะเดียวกัน โครงสร้างการบริหารงานจังหวัดในอนาคตก็จำเป็นต้องมีการจัด

โครงสร้างตามกลุ่มภารกิจภายในจังหวัด เพื่อรองรับโครงสร้างการบริหารราชการจากส่วนกลางหรือกระทรวง

ผลจากการสลายความเป็นนิติบุคคลของกรม จะทำให้จังหวัดกลายเป็นฐานการบริหารราชการในพื้นที่ส่วนภูมิภาคแทนกรม ซึ่งแต่เดิมมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารภารกิจของส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด ทั้งนี้จำเป็นต้องมีการโอนงบประมาณ บุคลากร และอำนาจหน้าที่ในการบริหารภารกิจในพื้นที่ส่วนภูมิภาคของกรมมาให้จังหวัด ผ่านกลไกการกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยรับงบประมาณและสามารถเป็นหน่วยตั้งงบประมาณเสนอให้ส่วนกลางจัดสรรได้โดยตรงบางส่วน (ประมาณร้อย 15-20 ของงบประมาณจังหวัดทั้งหมด) เมื่อมีการสลายความเป็นนิติบุคคลของกรมลง พร้อมทั้งมีการสร้างระบบกลุ่มภารกิจขึ้นที่ในระดับกระทรวงและจังหวัดแล้ว ภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรของส่วนราชการสังกัดกรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ภูมิภาคก็จะถูกรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดตามกลุ่มภารกิจ ขึ้นตรงต่อการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดเพื่อขับดันยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้สัมฤทธิ์ผล โดยภารกิจในภูมิภาคบางด้านที่จำเป็นต้องขึ้นต่อการบริหารราชการส่วนกลางก็คงไว้เช่นเดิม นั่นคือ ข้าราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคบางส่วนจะมีการโอนมาเป็นข้าราชส่วนภูมิภาคขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด โดยปฏิบัติงานในภารกิจและความรับผิดชอบของหน่วยงานเดิม ทั้งนี้ในส่วนของระบบบริหารบุคคล การเลื่อนขั้นและอัตรากำลังของข้าราชการดังกล่าว ผู้วิจัยจะได้ศึกษาและนำเสนอในรายละเอียดต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นแนวทางในการสลายความเป็นนิติบุคคลของกรมในอนาคตได้มีผู้ร่วมสัมมนาบางส่วนแสดงความเป็นห่วงว่า อาจเกิดผลเสียต่อการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากเมื่อข้าราชการเปลี่ยนไปสังกัดกระทรวงโดยตรงแล้ว จะทำให้ขาดหน่วยสำหรับสร้างบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นหน้าที่ของกรม ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่ากระทรวงเป็นหน่วยบริหารขนาดใหญ่เกินกว่าจะสามารถทำหน้าที่แทนดังกล่าวแทนกรมได้ ในประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นความกังวลที่เกิดจากความไม่เข้าใจหลักการสลายความเป็นนิติบุคคลของกรม ซึ่งมิใช่การสลายกรมในฐานะหน่วยงานหรือองค์การ ทั้งนี้ในความเป็นจริงแล้ว การสลายความเป็นนิติบุคคลของกรมจะมีผลต่อการบริหารราชการของกระทรวงเท่านั้น มิได้มีผลให้หน่วยงานหรือองค์กรที่ปฏิบัติภารกิจต่างๆ ของกรมต้องถูกยุบหรือสลายไป แต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบเช่นเดิม โดยเปลี่ยนระบบบริหารจัดการภายในกระทรวงจากระบบบริหารฐานกรมมาเป็นการบริหารกลุ่มภารกิจแทน (Cluster of functions) ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น

หากพิจารณาโดยภาพรวมแล้ว ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกันว่า ตัวแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่ผู้วิจัยนำเสนอนั้น โดยหลักการแล้วถือว่าเป็นผลดีต่อการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ แต่ประเด็นที่ภาคเอกชนค่อนข้างเป็นห่วงก็คือ โครงสร้างการบริหารที่มุ่งให้อำนาจสูงสุดแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการตัดสินใจบริหารงานทั้งหมด จะนำไปสู่ปัญหาการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจเบ็ดเสร็จโดยผู้ว่าราชการ

จังหวัดเพียงผู้เดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจการจัดสรรงบประมาณที่เป็นกลไกหลักในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หากไม่มีกลไกการถ่วงดุลหรือลดอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว การลดสภาพนิติบุคคลของกรมลง จะยิ่งทำให้ทั้งงาน เงิน และคนทั้งหมดขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่มีฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ก็จะส่งผลเสียต่อระบบบริหารงานจังหวัดทั้งหมด ดังนั้นการใช้อำนาจบริหารงานจังหวัดจึงควรใช้ผ่านกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัด ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาแผนยุทธศาสตร์ การตั้งและการจัดสรรงบประมาณของจังหวัด เพื่อป้องกันมิให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดสรรงบประมาณตามความพึงพอใจของตนเองดังเช่นที่เป็นอยู่ในบางจังหวัด นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการประเมินผลการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย โดยควรเป็นการประเมินในระบบปิดที่เสนอไปยังส่วนกลางโดยตรง

4.4.3 ประเด็นคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

สำหรับข้อเสนอเกี่ยวกับจำนวนคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ที่ผู้วิจัยได้เสนอให้มีจำนวนที่เหมาะสมระหว่าง 15 – 20 คนนั้น ผู้เข้าร่วมสัมมนาบางส่วนมีข้อคิดเห็นว่า เหตุที่ขนาดของที่ประชุมคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบันมีขนาดใหญ่ ก็เนื่องจากจังหวัดต้องการเชิญทุกส่วนราชการให้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้แผนงาน นโยบาย และการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัด ในทางปฏิบัติที่ประชุมคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ นอกจากจะมีผู้บริหารจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการทั้งหมดในจังหวัดแล้ว ยังมีการเชิญนายอำเภอเข้าร่วมประชุมด้วย ส่งผลให้ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดมีจำนวนกว่า 50 คน ฉะนั้น หากมีการกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้มีขนาดเล็กลงอยู่ระหว่าง 15 – 20 คน อาจเป็นการจำกัดการมีส่วนร่วมของส่วนราชการจำนวนหนึ่งที่มิได้เข้าเป็นคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ในประเด็นข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการลดขนาดคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการลงให้เหลือเพียง 15 – 20 คนนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นสำคัญที่จำเป็นต้องพิจารณาก็คือ ปัญหาการทำงานของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบันที่ยังขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการมีขนาดค่อนข้างใหญ่ บางจังหวัดมีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดมากถึงกว่า 50 คน เพราะสาเหตุจากการที่ฐานการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในปัจจุบันยังอยู่ที่กรมเป็นสำคัญ หากต้องการได้รับความร่วมมือจากทุกหน่วยราชการในจังหวัด ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องให้หัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัด เมื่อรวมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตัวแทนราชการส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งได้รับเชิญเข้าร่วมอีกจำนวนหนึ่งแล้ว ก็ทำให้

คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดในปัจจุบันมีขนาดใหญ่มาก ส่งผลให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด รวมถึงการพิจารณาด้านงบประมาณเป็นไปโดยไม่คล่องตัวนัก

ดังนั้น หากมีการปรับโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดจากฐานของหน่วยงานตามกรมมาเป็นการบริหารงานตามกลุ่มภารกิจแล้ว ก็สามารถปรับโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้มีขนาดเล็กลงได้ โดยไม่จำเป็นต้องดึงหัวหน้าส่วนราชการทั้งหมดในจังหวัดเข้ามาใน กบจ. แต่สามารถใช้วิธีตั้งหัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านต่างๆ ของจังหวัดเข้ามาเป็นคณะกรรมการบริหารงานจังหวัด รวมกับตัวแทนราชการส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชนแล้วจะมีจำนวนไม่เกิน 15 - 20 คน สำหรับประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในการรับรู้แนวทางการตัดสินใจในการบริหารงานจังหวัด ก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเข้าร่วมประชุมของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดได้อย่างเปิดกว้าง ตัวอย่างเช่น จังหวัดสามารถเชิญนายอำเภอทุกอำเภอให้มาเข้าร่วมรับฟังและเสนอแนะต่อที่ประชุมได้ แต่อำนาจในการบริหารงานและตัดสินใจสุดท้ายยังคงเป็นเอกสิทธิ์ของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

สำหรับคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่จะเป็นกลไกหลักในการใช้อำนาจบริหารงานจังหวัดนั้น จะต้องเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติจริง มิใช่คณะกรรมการที่มีฐานะเป็นเพียงตรายางสำหรับให้ความชอบธรรมแก่การตัดสินใจอนุมัติจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการต่างๆ ของจังหวัด ที่กำหนดและตัดสินใจโดยคนเพียงไม่กี่คนดังเช่นที่เกิดขึ้นในบางจังหวัด ในประเด็นข้อกังวลเกี่ยวกับการให้อำนาจการบริหารงานแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบเบ็ดเสร็จดังที่ได้กล่าวมานั้น ผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาหลักอยู่ที่ประสิทธิภาพในการทำงานของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ตัวแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ผู้วิจัยนำเสนอในที่นี้พยายามจะแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า ข้อกังวลเกี่ยวกับการให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในลักษณะเดียวกับอำนาจการบริหารของผู้บริหารสูงสุดในภาคเอกชน (CEO) ดังที่มีผู้ท้วงติงนั้น เกิดจากปัญหาที่คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการไม่สามารถเป็นกลไกการบริหารงานได้อย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ ส่วนหนึ่งมีสาเหตุจากการขาดการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชน หรือแม้จะมีส่วนร่วมในคณะกรรมการ แต่อำนาจการตัดสินใจทั้งหมดผูกขาดอยู่ที่ฝ่ายข้าราชการ หรือในบางกรณีอำนาจในการเสนอวาระและอนุมัติทั้งหมดกลับมิได้อยู่ที่คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หากแต่ขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าหัวหน้าส่วนราชการใดเข้าไม่ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดก็อาจไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับดำเนินโครงการของหน่วยงาน เป็นต้น

ฉะนั้น ทางออกสำหรับแก้ปัญหาการทำงานของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่ผู้วิจัยนำเสนอก็คือ การปรับโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบ

บูรณาการเพื่อให้เป็นกลไกหลักในการใช้อำนาจบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ โดยในขั้นแรกต้องลดจำนวนคณะกรรมการให้มีขนาดเล็กลงเพื่อสามารถทำงานได้อย่างคล่องตัว ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว แต่ในขณะเดียวกันคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการก็จำเป็นต้องมาจากตัวแทนของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารงานจังหวัด ประกอบด้วย รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการผู้รับผิดชอบกลุ่มภารกิจแต่ละด้านของจังหวัด ตัวแทนภาคธุรกิจเอกชน ตัวแทนเครือข่ายภาคประชาชน และตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ นอกจากนี้ อาจมีการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้แทนหน่วยราชการส่วนกลางเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการได้อีกตามความจำเป็น เนื่องจากในสภาพความเป็นจริงแล้ว หน่วยราชการส่วนกลางในพื้นที่จังหวัดจำนวนไม่น้อยรับผิดชอบในภารกิจที่เกี่ยวเนื่องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เช่น การเชิญผู้แทนฝ่ายทหารเข้าร่วมในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดชายแดนที่มีปัญหาความมั่นคง หรือการเชิญผู้ทรงคุณหรือผู้ชำนาญพิเศษจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเข้าร่วมในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว เป็นต้น

4.4.4 ประเด็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารงานจังหวัด

ประเด็นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารงานจังหวัด ที่ผ่านมาภาคประชาชนยังมีส่วนร่วมน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัด ภาครัฐจะเป็นผู้กำหนดกรอบยุทธศาสตร์ฝ่ายเดียว จากนั้นจึงแจ้งให้ประชาชนรับทราบ เช่นเดียวกับการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ในจังหวัดที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น ภาครัฐมักจะดำเนินการโดยไม่เปิดให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางหรือเสนอแนะแต่อย่างใด ดังนั้น การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชนและคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ จึงน่าจะเป็นผลดีต่อการบริหารงานจังหวัดในอนาคต ทั้งนี้ ควรจะมีการรวมกลุ่มองค์กรภาคประชาชนและกลุ่มอาชีพให้เป็นเครือข่ายในระดับจังหวัด เพื่อให้มีตัวกลางในการประสานงานเครือข่ายภาคประชาชนในจังหวัด และคัดเลือกเป็นตัวแทนเพื่อเข้าไปร่วมในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัด นอกจากนี้ ภาครัฐควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารงานจังหวัด โดยควรมีการจัดสวัสดิการหรือค่าตอบแทนสำหรับตัวแทนประชาชนที่เข้าร่วมในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัด และควรให้ความเคารพในสิทธิและศักดิ์ศรีในบทบาทหน้าที่ มิใช่การดึงประชาชนเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการตัดสินใจของข้าราชการ

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาประชาชน (Citizen Board) พบว่าผู้ร่วมส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าจะเป็นผลดีต่อการบริหารราชการจังหวัด เนื่องจากในอดีตการทำงานของคณะกรรมการบริหารงานร่วมภาครัฐและภาคเอกชน (กรอ.) ยัง

ไม่ใช่กลไกที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของจังหวัดได้ เพราะในทางปฏิบัติเป็นเพียงการดึงภาคเอกชนให้เข้ามาร่วมบริจาคเงินทุนสำหรับดำเนินโครงการต่างๆ ที่ภาครัฐได้คิดขึ้น ดังนั้น คณะกรรมการที่ปรึกษาประชาชนจึงควรมีตัวแทนของทุกภาคส่วนนอกภาครัฐ ทั้งภาคประชาชนและภาคเอกชน โดยคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชนมีที่มาจากตัวแทนภาคส่วนต่างๆ รวมกันประมาณ 12 -15 คน ประกอบด้วย ตัวแทนสื่อมวลชน นักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน ตัวแทนภาคธุรกิจเอกชน ตัวแทนเครือข่ายภาคประชาชน และตัวแทนผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี ได้มีผู้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับที่มาของคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชนว่า ควรจะมีระบบสรรหาตัวแทนภาคส่วนที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชนที่สามารถรับประกันได้ว่า ผู้ที่ได้รับการสรรหานั้นเป็นตัวแทนของภาคส่วนนั้นๆ อย่างแท้จริง มิใช่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มในวงแคบ ตัวอย่างเช่น ในภาคเอกชนควรจะกำหนดสัดส่วนตัวแทนของภาคธุรกิจแต่ละภาคที่มีอยู่ในจังหวัด เช่น ธุรกิจก่อสร้าง ธุรกิจการท่องเที่ยว ธุรกิจการประมง ธุรกิจอุตสาหกรรม เป็นต้น เพื่อให้ได้ตัวแทนที่มีความรู้และสามารถให้ข้อมูลในด้านต่างๆ ได้ถูกต้องตามความเป็นจริง และสามารถเป็นตัวแทนของทุกกลุ่มได้มากที่สุด ทั้งนี้ ผู้ที่จะเข้ามาเป็นกรรมการชุดนี้จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้เรื่องยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และจะต้องมีวาระการทำงานพอสมควร เพื่อให้การประสานงาน และเสนอแนะเรื่องต่างๆ เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชนนั้น มีข้อเสนอว่า ควรมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ติดตาม ตรวจสอบ และเร่งรัดการทำงานของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดให้เป็นได้ตามแผนยุทธศาสตร์และบรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ ตลอดจนการกลั่นกรองการใช้อำนาจบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุด และเมื่อคณะกรรมการชุดนี้มีความพร้อมแล้ว จึงจะเพิ่มอำนาจในการให้ความเห็นชอบกับยุทธศาสตร์ของจังหวัดต่อไป โดยในขั้นต้นนี้ คณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน ควรมีหน้าที่หลักในการรวบรวมความคิดเห็น ตลอดจนสภาพปัญหาข้อเรียกร้องของประชาชนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการอย่างสม่ำเสมอ อีกทั้งยังมีหน้าที่ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด การจัดสรรงบประมาณ รวมถึงการตัดสินใจในนโยบายต่างๆ ของจังหวัดด้วย

4.4.5 ประเด็นเกี่ยวกับการบริหารบุคคลของจังหวัด

ประเด็นเกี่ยวกับการบริหารบุคคลของจังหวัดตามตัวแบบการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดตามกลุ่มภารกิจ เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ผู้เข้าร่วมสัมมนาให้ความสำคัญค่อนข้างมาก โดยเฉพาะข้าราชการในสังกัดราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติราชการในพื้นที่จังหวัด

ส่วนใหญ่เห็นว่า การเสนอให้โอนภารกิจในพื้นที่ภูมิภาคซึ่งเดิมขึ้นตรงต่อกรมให้ไปสังกัดจังหวัด เมื่อมีการสลายความเป็นนิติบุคคลของกรมลงแล้วนั้นเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ สำหรับการบริหารบุคลากรในการปฏิบัติภารกิจด้านต่างๆ นั้น มีข้อเสนอว่า กรมควรมอบอำนาจเรื่องบุคลากรให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมด แต่ไม่จำเป็นที่ข้าราชการจะต้องมาสังกัดจังหวัด ตัวอย่างเช่น เรื่องการโยกย้ายข้าราชการส่วนภูมิภาคของกรมต่างๆ ควรสอบถามความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน

อย่างไรก็ตาม มีผู้เสนอแนะว่า เมื่อจังหวัดมีการจัดโครงสร้างตามกลุ่มภารกิจแล้ว กลุ่มภารกิจหลักในด้านที่จังหวัดมุ่งเน้นเป็นพิเศษก็ควรจะมีการเพิ่มจำนวนข้าราชการในภารกิจด้านนั้นๆ ให้มากขึ้นเพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้วย โดยอาจจะมีจำนวนมากกว่าจำนวนข้าราชการที่รับผิดชอบภารกิจด้านเดียวกันในจังหวัดอื่นที่ไม่ได้มุ่งเน้นยุทธศาสตร์ด้านดังกล่าว ทั้งนี้อาจใช้ระบบการจ้างบุคลากรภายนอกก็ได้ เนื่องจากปัญหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคือ หน่วยราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติภารกิจในพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมหลายจังหวัดมีข้าราชการไม่เพียงพอที่จะให้บริการประชาชนได้ครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบ ในทางปฏิบัติแม้จะเป็นงานด้านวิชาการแต่ก็สามารถให้บริการได้เพียงพื้นที่จังหวัดที่สำนักงานตั้งอยู่และพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงที่อยู่ติดกันเท่านั้น ตัวอย่างเช่นบางสำนักงานดูแลรับผิดชอบพื้นที่ 19 จังหวัด แต่มีเจ้าหน้าที่ทั้งหมดเพียง 20 คน ทั้งนี้เป็นเพราะระบบการบริหารตามระเบียบราชการส่วนกลางที่ตายตัว ไม่ยืดหยุ่นตามสภาพปัญหาและความเป็นจริงในการปฏิบัติงานในพื้นที่

อย่างไรก็ดี นอกจากประเด็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่จะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามโครงสร้างการบริหารงานตามกลุ่มภารกิจของจังหวัดแล้ว ตัวแทนส่วนราชการยังมีข้อกังวลในเรื่องการเปลี่ยนแปลงแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งจะส่งผลให้โครงสร้างการบริหารงานจังหวัดตามกลุ่มภารกิจต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยเฉพาะในกรณีที่จังหวัดเปลี่ยนยุทธศาสตร์หลักไปมุ่งเน้นพัฒนาด้านใหม่ จะมีวิธีการจัดการกับหน่วยงานที่รับผิดชอบกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์เดิมอย่างไร ในประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยเห็นว่ามีทางออกในหลายแนวทางคือ ประการแรกยังคงหน่วยงานที่รับผิดชอบกลุ่มภารกิจดังกล่าวในโครงสร้างการบริหารงานจังหวัด เพียงแต่เปลี่ยนบทบาทจากการดำเนินภารกิจด้านยุทธศาสตร์มาเป็นการดำเนินภารกิจบริการขั้นพื้นฐานตามความรับผิดชอบของหน่วยงาน ในประการต่อมา หากจำเป็นต้องลดขนาดหน่วยงานและบุคลากรในกลุ่มภารกิจดังกล่าว ซึ่งเดิมเคยเป็นกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลัก ก็สามารถโยกย้ายถ่ายโอนบุคลากรไปยังจังหวัดที่มียุทธศาสตร์หลักด้านเดียวกันได้ โดยอาศัยกลไกการบริหารงานกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์

4.4.6 ประเด็นที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคต

สำหรับประเด็นที่มาและสังกัดของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการในอนาคต ควรเปลี่ยนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดย้ายไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงานในฐานะผู้บริหารสูงสุดในจังหวัด โดยมีสถานะเสมือนเป็นรองนายกรัฐมนตรีในระดับจังหวัด ควรอยู่ในระดับ 11 หรือข้าราชการระดับสูงสุด ส่วนการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัด ควรเป็นระบบเปิดกว้างให้ข้าราชการทุกส่วนสามารถขึ้นเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ ยังอาจเปิดกว้างให้คนจากภาคเอกชนที่มีความรู้ความสามารถเป็นที่ยอมรับมีโอกาสเข้ารับการคัดสรรเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้ด้วยระบบคุณธรรมความสามารถ ทั้งนี้ควรมีระบบตรวจสอบและรับประกันว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้ต้องเป็นผู้ที่มีความบริสุทธิ์โปร่งใส

4.4.7 ประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานกลุ่มจังหวัด

ในประเด็นเกี่ยวกับการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดในปัจจุบัน ผู้เข้าร่วมสัมมนาชี้ให้เห็นว่าปัญหาที่พบในการบริหารงานกลุ่มจังหวัดปัจจุบันก็คือ การทำงานของกลุ่มจังหวัดยังขาดความชัดเจน ทั้งในแง่ของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยข้าราชการในจังหวัดมักมองว่า การทำงานของกลุ่มจังหวัดเป็นงานที่ซ้ำซ้อนกับงานยุทธศาสตร์ของจังหวัด ทำให้ไม่เห็นความสำคัญของกลุ่มจังหวัด ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสำนักงานจังหวัดต้องดูแลรับผิดชอบงานด้านยุทธศาสตร์ของจังหวัด ในขณะเดียวกันก็ต้องรับผิดชอบงานด้านยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดควบคู่ไปด้วย ส่งผลให้การบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดขาดการประสานร่วมมือและมีทิศทางการทำงานที่ชัดเจน เนื่องจากแต่ละจังหวัดยึดเอาจังหวัดของตนเองเป็นหลัก ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่จึงเห็นด้วยกับข้อเสนอให้มีการจัดตั้งสำนักงานกลุ่มจังหวัดขึ้น เพื่อเป็นศูนย์กลางบริหารงานด้านยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ทั้งนี้ต้องมีการแยกข้าราชการที่ปฏิบัติงานยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดออกจากข้าราชการที่ปฏิบัติงานประจำของสำนักงานจังหวัดอย่างชัดเจน สำหรับการบริหารงานกลุ่มจังหวัดควรขึ้นตรงต่อรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบตามแนวทางที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ เพื่อแก้ปัญหาระบบการหมุนเวียนให้แต่ละจังหวัดเป็นเจ้าภาพการประชุมคณะกรรมการกลุ่มจังหวัด และการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดคนใดคนหนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการกลุ่มจังหวัด

เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในระบบบริหารงานกลุ่มจังหวัดที่ผ่านมา ได้มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมด้วยว่า สิ่งที่ควรเร่งดำเนินการในขณะนี้ก็คือการสร้างกลไกในการดำเนินงานของกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่ที่มีอยู่เดิมให้มีประสิทธิภาพกว่าที่เป็นอยู่ โดยการพิจารณาทบทวนปรับโครงสร้างกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ แล้วนำประเด็นยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัดมาพิจารณาเพื่อจัดกลุ่มจังหวัดเสียใหม่ เพื่อให้ได้กลุ่มจังหวัดที่มีความใกล้ชิดกันในเชิง

พื้นที่และมียุทธศาสตร์ที่ไปในทิศทางเดียวกันด้วย สำหรับประเด็นโครงสร้างการบริหารงานกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ เพิ่มเติมจากการมีกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่นั้น ผู้ร่วมสัมมนาส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการจัดให้มีระบบบริหารงานกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ ทั้งนี้กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ควรทำหน้าที่ในการประสานความร่วมมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่มีขนาดใหญ่ เช่น ยุทธศาสตร์การเชื่อมโยงการท่องเที่ยวทั่วทุกภาคของประเทศ ยุทธศาสตร์การลงทุนอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก เป็นต้น อย่างไรก็ดี การเชื่อมโยงความร่วมมือในการบริหารงานกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ ควรให้รองนายกรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นๆ เข้ามาเป็นเจ้าภาพดูแลกลุ่มจังหวัด

จากโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันดังที่ได้นำเสนอไว้ในตอนต้นของบทนี้ รวมกับผลจากการเก็บข้อมูลทั้งโดยการใช้แบบสอบถาม (ซึ่งการประมวลผลจากแบบสอบถามจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป) การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสัมมนากลุ่มย่อยของคณะผู้วิจัยในพื้นที่กรณีศึกษา ทำให้เห็นว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน ยังคงอ่อนแอ ขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถผลักดันยุทธศาสตร์ และทิศทางการพัฒนากลุ่มจังหวัด และจังหวัดให้ไปสู่การปฏิบัติที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยปัญหาทั้งปวง ดังนั้นทางคณะผู้วิจัยจึงได้เสนอแนวทางเพื่อเป็นกลไกในการขับดันการทำงานของกลุ่มจังหวัดเพื่อให้กลุ่มจังหวัดเป็นเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารงานของจังหวัดต่างๆ ได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังได้นำเสนอตัวแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่เหมาะสม และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในแต่ละด้าน และมุ่งเน้นไปที่ความสามารถในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้ไปสู่การปฏิบัติที่ได้ผลจริงในบทต่อไป

บทที่ 5

ประมวลข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนร่วมต่อการบริหารงานกลุ่มจังหวัดและจังหวัดและทิศทางในอนาคต

5.1 ความนำทั่วไป

ในส่วนนี้เป็นการศึกษาวิจัยภาคสนาม (Field research) เพื่อสำรวจและรวบรวมข้อมูลในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย โดยการใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการศึกษา เพื่อทราบถึงสถานภาพและการดำรงอยู่ของโครงสร้างและระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันว่ามีลักษณะและข้อจำกัดหรืออุปสรรคใดบ้างต่อการบูรณาการ เพื่อให้การบริหารราชการระดับกลุ่มจังหวัดและระดับจังหวัดต่อไปในอนาคตสามารถบริหารงานได้อย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ รวมถึงสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทำให้ประชาชนพึงพอใจในบริการของภาครัฐ

ในการเก็บข้อมูลภาคสนามโดยใช้แบบสอบถามนี้ มีพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วยกลุ่มจังหวัด จำนวน 4 กลุ่มจังหวัด รวม 20 จังหวัด ได้แก่

1. กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน มีจำนวน 8 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง ลำพูน พะเยา แพร่ น่าน และแม่ฮ่องสอน

2. กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน มีจำนวน 3 จังหวัด ได้แก่ ขอนแก่น ร้อยเอ็ด และมหาสารคาม

3. กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน มีจำนวน 4 จังหวัด ได้แก่ ชัยนาท ลพบุรี สระบุรี และสิงห์บุรี

4. กลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีจำนวน 5 จังหวัด ได้แก่ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สงขลา และสตูล

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาวิจัย มี 3 กลุ่ม ได้แก่ ข้าราชการ ภาคเอกชนและภาคประชาชน โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

แบบสอบถามประกอบด้วย 4 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารราชการกลุ่มจังหวัด

ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ และ

ส่วนที่ 4 ความคิดเห็นต่อการบริหารงานจังหวัดในอนาคต

5.2 ประมวลข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนร่วมต่อการบริหารงานกลุ่มจังหวัดและจังหวัด และทิศทางในอนาคต

ผลการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก 4 กลุ่มจังหวัด รวม 20 จังหวัด จะได้นำเสนอดังข้อมูลในตารางที่ 5.1- 5.3 ต่อไปนี้[1]

[1] รายละเอียดผลการประมวลข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนร่วมต่อการบริหารงานกลุ่มจังหวัดและจังหวัด และทิศทางในอนาคตของทั้ง 20 จังหวัดปรากฏอยู่ในภาคผนวกเล่มที่ 1 – 4

ตารางที่ 5.1
แสดงการสรุปผลแบบสอบถามเกี่ยวกับการบริหารราชการกลุ่มจังหวัด

ประเด็นสำคัญ	ความคิดเห็นของจังหวัด																			
	เชียงใหม่	เชียงราย	ลำปาง	ลำพูน	พะเยา	แพร่	น่าน	แม่ฮ่องสอน	ขอนแก่น	ร้อยเอ็ด	มหาสารคาม	ชัยนาท	ลพบุรี	สระบุรี	สิงห์บุรี	ปัตตานี	ยะลา	นราธิวาส	สงขลา	สตูล
จำนวนกลุ่มตัวอย่าง	**36**	**40**	**24**	**25**	**31**	**28**	**33**	**40**	**37**	**33**	**37**	**42**	**42**	**42**	**42**	**45**	**37**	**42**	**33**	**36**
การมีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัด																				
- ไม่มีส่วนร่วม	55.9%	77.5%	66.7%	50.0%	61.3%	67.9%	63.6%	72.5%	45.9%	45.5%	75.0%	72.5%	53.8%	64.3%	63.2%	56.8%	52.8%	47.6%	63.6%	97.1%
- มีส่วนร่วม	44.1%	22.5%	33.3%	50.0%	38.7%	32.1%	36.4%	27.5%	54.1%	54.5%	25.0%	27.5%	46.2%	35.7%	36.8%	43.2%	47.2%	52.4%	36.4%	2.9%
การปรับปรุงวิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัด																				
- เหมาะสมแล้ว	74.3%	78.9%	35.2%	79.2%	63.0%	74.1%	72.7%	64.9%	97.1%	96.8%	88.6%	67.5%	74.4%	63.9%	69.5%	54.5%	82.9%	75.0%	78.8%	62.5%
- ควรปรับปรุง	25.7%	21.1%	34.8%	20.8%	37.0%	25.9%	27.3%	35.1%	2.9%	3.2%	11.4%	32.5%	25.6%	36.1%	30.6%	45.5%	17.1%	25.0%	21.2%	37.5%

ประเด็นสำคัญ	ความคิดเห็นของจังหวัด																			
	เชียงใหม่	เชียงราย	ลำปาง	ลำพูน	พะเยา	แพร่	น่าน	แม่ฮ่องสอน	ขอนแก่น	ร้อยเอ็ด	มหาสารคาม	ชัยนาท	ลพบุรี	สระบุรี	สิงห์บุรี	ปัตตานี	ยะลา	นราธิวาส	สงขลา	สตูล
วิธีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการบริหารยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ซึ่งให้แต่ละจังหวัดแบ่งงบประมาณ 30 % จากงบผู้ว่า CEO ของแต่ละจังหวัด																				
- เห็นด้วย	70.6%	74.4%	69.6%	65.2%	58.6%	88.5%	75.8%	73.0%	89.2%	78.1%	83.3%	84.6%	86.5%	72.5%	63.9%	65.8%	82.4%	94.7%	84.4%	73.5%
- ไม่เห็นด้วย	29.4%	25.6%	30.4%	34.8%	41.4%	11.5%	24.2%	27.0%	10.8%	21.9%	16.7%	15.4%	13.5%	27.5%	36.1%	34.2%	17.6%	5.3%	15.6%	26.5%
ความจำเป็นต้องมีสำนักงานของกลุ่มจังหวัด																				
- จำเป็น	52.9%	56.4%	60.9%	68.0%	51.6%	66.7%	61.3%	53.8%	61.8%	53.1%	55.6%	40.5%	34.2%	45.0%	52.5%	56.8%	51.4%	40.0%	42.4%	54.3%
- ไม่จำเป็น	47.1%	43.6%	39.1%	32.0%	48.4%	33.3%	38.7%	46.2%	38.2%	46.9%	44.4%	59.5%	65.8%	55.0%	47.5%	43.2%	48.6%	60.0%	57.6%	45.7%

ประเด็นสำคัญ	ความคิดเห็นของจังหวัด																			
	เชียงใหม่	เชียงราย	ลำปาง	ลำพูน	พะเยา	แพร่	น่าน	แม่ฮ่องสอน	ขอนแก่น	ร้อยเอ็ด	มหาสารคาม	ชัยนาท	ลพบุรี	สระบุรี	สิงห์บุรี	ปัตตานี	ยะลา	นราธิวาส	สงขลา	สตูล
ความจำเป็นต้องมีคณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัด																				
- จำเป็น	74.3%	87.5%	91.7%	84.0%	77.4%	92.9%	87.9%	89.5%	94.6%	81.8%	85.7%	75.6%	82.1%	82.9%	87.5%	79.5%	77.8%	60.0%	69.7%	88.6%
- ไม่จำเป็น	25.7%	12.5%	8.3%	16.0%	22.6%	7.1%	12.1%	10.5%	5.4%	18.2%	14.7%	24.4%	17.9%	17.1%	12.5%	20.5%	22.2%	40.0%	30.3%	11.4%
จำนวนคณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัด																				
- น้อยกว่า 7 คน	7.1%	25.9%	-	8.3%	12.5%	16.7%	13.3%	22.8%	12.0%	6.7%	11.1%	23.5%	17.4%	14.3%	15.0%	11.8%	21.4%	15.4%	53.3%	16.7%
- จำนวน 7-13 คน	85.8%	50.0%	87.5%	58.3%	50.0%	75.0%	60.1%	68.2%	56.0%	80.0%	66.7%	58.8%	69.6%	61.9%	65.0%	64.6%	64.3%	61.5%	40.0%	72.2%
- จำนวน 14-21 คน	-	3.9%	12.5%	25.0%	12.5%	-	13.3%	4.5%	20.0%	13.3%	16.7%	11.8%	13.0%	19.0%	20.0%	11.8%	14.3%	23.1%	6.7%	11.1%
- มากกว่า 21 คน	7.1%	19.2%	-	8.3%	25.0%	8.3%	13.3%	4.5%	12.0%	-	5.6%	5.9%	-	4.8%	-	11.8%	-	-	-	-

ประเด็นการบริหารราชการกลุ่มจังหวัด ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าวิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัดมีความเหมาะสมแล้ว และเห็นด้วยกับวิธีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการบริหารยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ซึ่งให้แต่ละจังหวัดแบ่งงบประมาณ 30 %จากงบผู้ว่า CEO ของแต่ละจังหวัด นอกจากนี้ยังเห็นว่ากลุ่มจังหวัดมีความจำเป็นที่จะต้องมีสำนักงานของกลุ่มจังหวัด และมีคณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัด จำนวน 7-13 คน คณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัดควรประกอบด้วย

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด
2. รองผู้ว่าราชการจังหวัด
3. หัวหน้าสำนักงานจังหวัด
4. หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด
5. ผู้แทนองค์กรปกครองท้องถิ่น
6. ผู้แทนภาคธุรกิจ/เอกชน
7. ผู้แทนภาคประชาชน

ตารางที่ 5.2

แสดงการสรุปผลแบบสอบถามเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

ประเด็นสำคัญ	ความคิดเห็นของจังหวัด																			
	เชียงใหม่	เชียงราย	ลำปาง	ลำพูน	พะเยา	แพร่	น่าน	แม่ฮ่องสอน	ขอนแก่น	ร้อยเอ็ด	มหาสารคาม	ชัยนาท	ลพบุรี	สระบุรี	สิงห์บุรี	ปัตตานี	ยะลา	นราธิวาส	สงขลา	สตูล
จำนวนกลุ่มตัวอย่าง	**36**	**40**	**24**	**25**	**31**	**28**	**33**	**40**	**37**	**33**	**37**	**42**	**42**	**42**	**42**	**45**	**37**	**42**	**33**	**36**
การมีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์ของจังหวัด																				
- ไม่มีส่วนร่วม	57.1%	61.5%	50.0%	28.0%	61.3%	37.0%	56.3%	51.3%	37.8%	28.1%	63.9%	54.8%	23.1%	52.4%	53.7%	48.8%	38.9%	40.0%	57.6%	91.4%
- มีส่วนร่วม	42.9%	38.5%	50.0%	72.0%	38.7%	63.0%	43.8%	48.7%	62.2%	71.9%	36.1%	45.2%	76.9%	47.6%	46.3%	51.2%	61.1%	60.0%	42.4%	8.6%
การปรับปรุงวิสัยทัศน์ของจังหวัด																				
- เหมาะสมแล้ว	71.4%	80.0%	70.8%	76.0%	60.0%	77.8%	46.7%	76.9%	94.6%	90.6%	94.4%	80.5%	85.0%	84.6%	82.9%	70.7%	89.2%	77.5%	81.8%	75.0%
- ควรปรับปรุง	28.6%	20.0%	29.2%	24.0%	40.0%	22.2%	53.3%	23.1%	5.4%	9.4%	5.6%	19.5%	15.0%	15.4%	17.1%	29.3%	10.8%	22.5%	18.2%	25.0%
การมีคำรับรองการปฏิบัติราชการระหว่างจังหวัดกับรัฐบาล																				
- ไม่ควรมี	6.1%	5.3%	16.7%	12.5%	20.7%	4.0%	3.1%	18.4%	5.7%	6.5%	3.2%	13.5%	15.8%	10.8%	14.6%	7.7%	5.7%	12.8%	28.1%	8.8%
- ควรมี	93.9%	94.7%	83.3%	87.5%	79.3%	96.0%	96.9%	81.6%	94.3%	93.5%	96.8%	86.5%	84.2%	89.2%	85.4%	92.3%	94.3%	87.2%	71.9%	91.2%
ระยะเวลา	2 ปี	4 ปี	2 ปี	4 ปี	4 ปี	2 ปี	2 ปี	2 ปี	4 ปี	2 ปี	4 ปี	2 ปี	2 ปี	4 ปี	1-2 ปี	4 ปี	1ปี	1 ปี	3 ปี	4 ปี

ประเด็นสำคัญ	ความคิดเห็นของจังหวัด																			
	เชียงใหม่	เชียงราย	ลำปาง	ลำพูน	พะเยา	แพร่	น่าน	แม่ฮ่องสอน	ขอนแก่น	ร้อยเอ็ด	มหาสารคาม	ชัยนาท	ลพบุรี	สระบุรี	สิงห์บุรี	ปัตตานี	ยะลา	นราธิวาส	สงขลา	สตูล
วิธีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการบริหารยุทธศาสตร์ของจังหวัด																				
- ไม่เห็นด้วย	26.7%	28.9%	19.0%	45.5%	30.8%	25.9%	40.7%	29.4%	18.9%	21.2%	8.8%	15.8%	15.8%	16.7%	35.3%	22.9%	24.2%	2.6%	18.7%	29.4%
- เห็นด้วย	73.3%	71.1%	81.0%	54.5%	69.2%	74.1%	59.3%	70.6%	81.1%	78.8%	91.2%	84.2%	84.2%	83.3%	64.7%	77.1%	75.8%	97.4%	81.3%	70.6%

ประเด็นการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าวิสัยทัศน์ของแต่ละจังหวัดมีความเหมาะสมแล้ว และเห็นว่าแต่ละจังหวัดควรมีคำรับรองการปฏิบัติราชการระหว่างจังหวัดกับรัฐบาลด้วย โดยควรมีระยะเวลาประมาณ 2-4 ปี และส่วนใหญ่ยังเห็นด้วยกับวิธีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการบริหารยุทธศาสตร์ของจังหวัดแต่ละจังหวัด

ตารางที่ 5.3

แสดงการสรุปผลแบบสอบถามเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดในอนาคต

ประเด็นสำคัญ	ความคิดเห็นของจังหวัด																			
	เชียงใหม่	เชียงราย	ลำปาง	ลำพูน	พะเยา	แพร่	น่าน	แม่ฮ่องสอน	ขอนแก่น	ร้อยเอ็ด	มหาสารคาม	ชัยนาท	ลพบุรี	สระบุรี	สิงห์บุรี	ปัตตานี	ยะลา	นราธิวาส	สงขลา	สตูล
จำนวนกลุ่มตัวอย่าง	**36**	**40**	**24**	**25**	**31**	**28**	**33**	**40**	**37**	**33**	**37**	**42**	**42**	**42**	**42**	**45**	**37**	**42**	**33**	**36**
ที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดที่พึงประสงค์																				
● มาจากการเลือกตั้ง	77.8%	70.0%	62.5%	68.0%	61.3%	64.3%	54.5%	90.0%	67.6%	75.8%	56.8%	73.8%	57.1%	52.4%	59.5%	55.6%	75.7%	54.8%	54.5%	77.8%
- จากประชาชน	34.5%	29.6%	26.7%	35.3%	57.9%	38.9%	44.4%	45.7%	24.0%	52.0%	28.6%	40.0%	29.2%	59.1%	36.0%	28.0%	42.9%	39.1%	72.2%	60.7%
- เฉพาะจังหวัดที่พร้อมและเจริญ	65.5%	70.4%	73.3%	64.7%	42.1%	61.1%	55.6%	54.3%	76.0%	48.0%	71.4%	60.0%	70.8%	40.9%	64.0%	72.0%	57.1%	60.9%	27.8%	39.3%
● มาจากการแต่งตั้ง	52.8%	52.5%	66.7%	60.0%	64.5%	75.0%	51.5%	72.5%	75.7%	66.7%	70.3%	73.8%	71.4%	71.4%	64.3%	80.0%	70.3%	81.0%	60.6%	77.8%
- จากมหาดไทย	33.3%	25.0%	80.0%	35.7%	36.8%	23.8%	70.6%	62.1%	10.7%	23.8%	34.6%	34.5%	44.8%	50.0%	33.3%	33.3%	45.8%	38.2%	52.6%	48.1%
- จากกระทรวงอื่น	44.5%	55.0%	13.3%	42.9%	52.6%	47.6%	17.6%	31.0%	75.0%	47.6%	57.7%	27.6%	37.9%	40.0%	45.8%	13.9%	25.0%	41.2%	26.3%	37.0%
- จากสำนักนายกฯ	22.2%	20.0%	6.7%	21.4%	10.5%	28.6%	11.8%	6.9%	14.3%	28.6%	7.7%	37.9%	17.2%	10.0%	20.8%	52.8%	29.2%	20.6%	21.1%	14.8%
อายุการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด																				
- น้อยกว่า 3 ปี	5.6%	5.1%	16.7%	21.7%	13.3%	10.7%	6.7%	25.6%	10.8%	13.3%	14.7%	22.0%	17.9%	7.5%	10.5%	10.3%	8.6%	12.2%	9.4%	5.7%
- 3-6 ปี	72.2%	82.1%	50.0%	69.6%	66.7%	85.7%	86.7%	56.4%	81.1%	66.7%	76.5%	68.3%	69.2%	87.5%	81.6%	84.6%	74.3%	78.0%	56.3%	74.3%
- 7-10 ปี	13.9%	5.1%	8.3%	8.7%	16.7%	-	3.3%	10.3%	5.4%	10.0%	5.9%	7.3%	7.7%	2.5%	5.3%	2.6%	5.7%	7.3%	18.8%	5.7%

ประเด็นสำคัญ	ความคิดเห็นของจังหวัด																			
	เชียงใหม่	เชียงราย	ลำปาง	ลำพูน	พะเยา	แพร่	น่าน	แม่ฮ่องสอน	ขอนแก่น	ร้อยเอ็ด	มหาสารคาม	ชัยนาท	ลพบุรี	สระบุรี	สิงห์บุรี	ปัตตานี	ยะลา	นราธิวาส	สงขลา	สตูล
- มากกว่า 10 ปี	8.3%	7.7%	25.0%	-	3.3%	3.6%	3.3%	7.7%	2.7%	10.0%	2.9%	2.4%	5.1%	2.5%	2.6%	2.6%	11.4%	2.4%	15.6%	14.3%
การตั้งคณะกรรมการบริหงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.)																				
- ไม่ควรมี	8.6%	10.8%	4.2%	-	10.0%	4.3%	3.4%	2.6%	2.9%	6.5%	2.8%	9.8%	12.8%	12.2%	2.7%	22.2%	3.0%	25.6%	28.1%	16.7%
- ควรมี	91.4%	89.2%	95.8%	100%	90.0%	95.7%	96.6%	97.4%	97.1%	95.5%	97.2%	90.2%	87.2%	87.8%	97.3%	77.8%	97.0%	74.4%	71.9%	83.3%
จำนวนคณะกรรมการ กบจ.																				
- น้อยกว่า 7 คน	12.9%	5.7%	9.1%	-	-	8.7%	7.1%	18.2%	-	-	2.9%	2.9%	8.8%	5.4%	8.6%	9.4%	16.7%	10.3%	12.0%	32.1%
- 7-13 คน	41.9%	40.0%	50.0%	26.1%	52.0%	60.9%	42.9%	27.3%	40.0%	53.6%	42.9%	35.3%	44.1%	54.1%	48.6%	43.8%	53.3%	51.7%	48.0%	42.9%
- 14-21 คน	32.3%	40.0%	13.6%	60.9%	28.0%	26.1%	46.4%	39.4%	42.9%	32.1%	40.0%	47.1%	35.3%	24.3%	22.9%	40.6%	23.3%	17.2%	28.0%	17.9%
- มากกว่า 21 คน	12.9%	14.3%	27.3%	13.0%	20.0%	4.3%	3.6%	15.2%	17.1%	14.3%	14.3%	14.7%	11.8%	16.2%	20.0%	6.3%	6.7%	20.7%	12.0%	7.1%
ตัวแทน กบจ.จากภาคเอกชน	**3 คน**	**2 คน**	**3 คน**	**5 คน**	**2-5 คน**	**5 คน**	**3.5 คน**	**3.5 คน**	**3 คน**	**3 คน**	**2 คน**	**3 คน**	**3 คน**	**5 คน**	**3 คน**	**5 คน**	**3 คน**	**3 คน**	**3 คน**	**5 คน**
- ไม่จำเป็นต้องมี	6.1%	5.6%	8.7%	8.7%	7.4%	4.3%	6.9%	17.1%	2.8%	3.4%	2.9%	-	-	8.6%	2.6%	3.2%	13.3%	3.3%	12.0%	6.9%
- ควรมี	93.9%	94.5%	91.3%	91.3%	92.6%	95.7%	93.1%	82.9%	97.2%	96.6%	97.1%	100%	100%	91.4%	97.4%	96.8%	86.7%	96.7%	88.0%	93.1%
- จากการแต่งตั้ง	36.1%	42.5%	54.2%	40.0%	48.4%	60.7%	30.3%	42.5%	40.5%	39.4%	43.2%	35.7%	59.5%	45.2%	40.5%	15.6%	24.3%	33.3%	36.4%	27.8%
- จากการเลือกตั้ง	27.8%	40.0%	20.8%	16.0%	32.3%	10.7%	30.3%	20.0%	29.7%	27.3%	29.7%	28.6%	19.0%	16.7%	33.3%	31.1%	21.6%	26.2%	24.2%	38.9%
- วิธีอื่น	13.9%	7.5%	12.5%	24.0%	12.9%	25.0%	12.1%	2.5%	8.1%	12.1%	10.8%	4.8%	4.8%	7.1%	11.9%	6.7%	21.6%	2.4%	-	2.8%

ประเด็นสำคัญ	ความคิดเห็นของจังหวัด																			
	เชียงใหม่	เชียงราย	ลำปาง	ลำพูน	พะเยา	แพร่	น่าน	แม่ฮ่องสอน	ขอนแก่น	ร้อยเอ็ด	มหาสารคาม	ชัยนาท	ลพบุรี	สระบุรี	สิงห์บุรี	ปัตตานี	ยะลา	นราธิวาส	สงขลา	สตูล
ตัวแทน กบจ.จากภาคประชาชน	2 คน	3 คน	3 คน	3-5 คน	2 คน	3 คน	2-5 คน	3 คน	3.5 คน	2 คน	5 คน	3 คน	3 คน	1 คน	2 คน	5 คน	3 คน	3.5 คน	3 คน	5 คน
- ไม่จำเป็นต้องมี	12.1%	13.8%	21.7%	28.0%	7.4%	8.0%	10.3%	22.9%	17.1%	10.7%	17.6%	11.4%	5.9%	13.9%	7.9%	16.7%	6.7%	10.0%	20.8%	3.8%
- ควรมี	87.9%	86.2%	78.3%	72.0%	92.6%	92.0%	89.7%	77.1%	82.9%	89.3%	82.4%	88.6%	94.1%	86.1%	92.1%	83.3%	93.3%	90.0%	79.2%	96.2%
- จากการแต่งตั้ง	19.4%	35.0%	41.7%	36.0%	38.7%	53.6%	21.2%	32.5%	27.0%	33.3%	27.0%	21.4%	52.4%	40.5%	31.0%	6.7%	32.4%	31.0%	27.3%	16.7%
- จากการเลือกตั้ง	33.3%	40.0%	25.0%	8.0%	22.6%	10.7%	27.3%	17.5%	18.9%	30.3%	29.7%	31.0%	16.7%	16.7%	33.4%	31.1%	19.4%	26.2%	27.3%	25.0%
- วิธีอื่น	13.9%	2.5%	4.2%	28.0%	12.9%	7.1%	12.1%	2.5%	13.5%	15.2%	5.4%	-	7.1%	7.1%	11.9%	8.9%	16.2%	2.4%	-	16.7%
ความเป็นอิสระในการบริหารงานตามยุทธศาสตร์จังหวัด																				
- เป็นอิสระอย่างสมบูรณ์	18.2%	14.3%	4.3%	9.1%	29.6%	23.1%	26.1%	10.3%	14.3%	15.6%	13.9%	13.2%	18.4%	18.9%	13.2%	23.5%	3.2%	13.5%	9.1%	34.5%
- มีการปรึกษาหารือกับส่วนกลางแต่จังหวัดเป็นฝ่ายตัดสินใจ	24.2%	48.6%	17.4%	40.9%	29.6%	19.2%	47.8%	27.6%	40.0%	40.6%	41.7%	50.0%	36.8%	32.4%	42.1%	26.5%	45.2%	54.1%	77.3%	44.8%
- มีการแบ่งชัดเจนว่าส่วนใดเป็นอำนาจของจังหวัด หรือส่วนกลาง	54.5%	37.1%	65.2%	45.5%	40.7%	57.7%	26.1%	55.2%	45.7%	34.4%	44.4%	36.8%	44.7%	43.2%	39.5%	47.1%	45.2%	27.0%	9.1%	17.2%

ประเด็นสำคัญ	ความคิดเห็นของจังหวัด																			
	เชียงใหม่	เชียงราย	ลำปาง	ลำพูน	พะเยา	แพร่	น่าน	แม่ฮ่องสอน	ขอนแก่น	ร้อยเอ็ด	มหาสารคาม	ชัยนาท	ลพบุรี	สระบุรี	สิงห์บุรี	ปัตตานี	ยะลา	นราธิวาส	สงขลา	สตูล
- ปฏิบัติตามมติและนโยบายของส่วนกลางอย่างเคร่งครัด	-	-	13.0%	4.5%	-	-	-	6.9%	-	6.3%	-	-	-	2.7%	2.6%	-	3.2%	5.4%	4.5%	3.4%
- อื่นๆ	3.0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.7%	2.6%	2.9%	3.2%	-	-	-
ความเป็นอิสระในการกำหนดงบประมาณ - กำหนดเองอย่างอิสระ	31.3%	27.8%	8.7%	13.6%	51.9%	18.5%	57.1%	27.6%	28.6%	25.8%	22.2%	41.0%	39.5%	29.7%	28.9%	50.0%	29.0%	38.2%	20.7%	37.5%
- มีการปรึกษาหารือกับส่วนกลางแต่จังหวัดฝ่ายตัดสินใจ	37.5%	33.3%	47.8%	40.9%	14.8%	14.8%	28.6%	17.2%	34.3%	35.5%	38.9%	23.1%	34.2%	32.4%	32.6%	13.9%	32.3%	32.4%	48.3%	12.5%
- มีการแบ่งชัดเจนว่าส่วนใดเป็นอำนาจของจังหวัด ส่วนใดเป็นของส่วนกลาง	31.3%	30.6%	43.5%	45.5%	29.6%	13.0%	14.3%	51.7%	37.1%	32.3%	38.9%	33.3%	26.3%	29.7%	28.9%	33.3%	35.5%	23.5%	13.8%	46.9%
- ปฏิบัติตามมติและนโยบายของส่วนกลางอย่างเคร่งครัด	-	2.8%	-	-	3.7%	3.7%	-	3.4%	-	6.5%	-	2.6%	-	2.7%	5.3%	-	3.2%	5.9%	13.8%	3.1%
- อื่นๆ	-	5.6%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.4%	5.3%	2.8%	-	-	-	-

ประเด็นสำคัญ	ความคิดเห็นของจังหวัด																			
	เชียงใหม่	เชียงราย	ลำปาง	ลำพูน	พะเยา	แพร่	น่าน	แม่ฮ่องสอน	ขอนแก่น	ร้อยเอ็ด	มหาสารคาม	ชัยนาท	ลพบุรี	สระบุรี	สิงห์บุรี	ปัตตานี	ยะลา	นราธิวาส	สงขลา	สตูล
ความจำเป็นต้องมีบุคลากรสังกัดจังหวัดโดยไม่โยกย้ายไปที่อื่น																				
- จำเป็น	57.6%	45.0%	33.3%	45.8%	48.4%	68.0%	24.1%	43.6%	55.6%	63.3%	55.6%	45.0%	48.7%	26.3%	42.5%	51.4%	24.1%	28.2%	43.8%	40.0%
- ไม่จำเป็น	42.4%	55.0%	66.7%	54.2%	51.6%	32.0%	75.9%	56.4%	44.4%	36.7%	44.4%	55.0%	51.3%	73.7%	57.5%	48.6%	75.9%	71.8%	56.2%	60.0%
บุคลากรที่ควรสังกัดอยู่ในจังหวัดโดยไม่ต้องโยกย้ายไปที่อื่น																				
- บุคลากรที่ดูแลด้านการบริหารงานทั่วไป	27.8%	17.5%	25.0%	20.0%	16.1%	7.1%	15.2%	25.0%	37.8%	30.3%	21.6%	14.3%	16.7%	16.7%	19.0%	17.8%	2.7%	14.3%	15.2%	19.4%
- บุคลากรที่ดูแลด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน	22.2%	22.5%	20.8%	20.0%	16.1%	21.4%	6.1%	42.5%	27.0%	27.3%	21.6%	23.8%	23.8%	14.3%	21.4%	33.3%	29.7%	38.1%	36.4%	16.7%
- บุคลากรที่ดูแลด้านสังคม	22.2%	25.0%	16.7%	36.0%	35.5%	25.0%	15.2%	25.0%	27.0%	27.3%	18.9%	23.8%	21.4%	9.5%	19.0%	22.2%	8.1%	28.6%	33.3%	36.1%
- บุคลากรที่ดูแลด้านการปกครอง ความมั่นคง	22.2%	22.5%	16.7%	20.0%	19.4%	3.6%	9.1%	15.0%	21.6%	15.2%	13.5%	7.1%	11.9%	16.7%	11.9%	31.1%	18.9%	19.0%	21.2%	19.4%

ประเด็นสำคัญ	ความคิดเห็นของจังหวัด																			
	เชียงใหม่	เชียงราย	ลำปาง	ลำพูน	พะเยา	แพร่	น่าน	แม่ฮ่องสอน	ขอนแก่น	ร้อยเอ็ด	มหาสารคาม	ชัยนาท	ลพบุรี	สระบุรี	สิงห์บุรี	ปัตตานี	ยะลา	นราธิวาส	สงขลา	สตูล
- บุคลากรที่ดูแลด้านยุทธศาสตร์ของจังหวัด	41.7%	40.0%	33.3%	36.0%	38.7%	50.0%	51.5%	25.0%	51.4%	48.5%	40.5%	47.6%	52.4%	38.1%	45.2%	44.4%	40.5%	23.8%	51.5%	30.6%
- บุคลากรด้านอื่นๆ	8.3%	15.0%	4.2%	8.0%	9.7%	3.6%	3.0%	20.0%	5.4%	6.1%	10.8%	9.5%	2.4%	23.8%	2.4%	6.7%	5.4%	23.8%	6.1%	8.3%
วิธีสรรหาบุคลากรที่สังกัดอยู่ในจังหวัด																				
- มาจากส่วนกลาง	-	21.1%	27.3%	14.3%	20.7%	7.4%	14.8%	32.3%	21.2%	25.0%	28.6%	21.6%	20.0%	28.9%	18.2%	17.6%	37.9%	21.1%	29.6%	18.2%
- บุคลากรระดับบน (ซี9-11) มาจากส่วนกลาง บุคลากรระดับกลางและล่าง (ซี1-8) จังหวัดสรรหาเอง	51.6%	39.5%	40.9%	57.1%	31.0%	40.7%	44.4%	32.3%	48.5%	34.4%	40.0%	59.5%	57.5%	42.1%	60.6%	47.1%	37.9%	44.7%	51.9%	51.5%
- จังหวัดสรรหาเองทั้งหมด	41.9%	31.6%	27.3%	23.8%	34.5%	48.1%	40.7%	25.8%	27.3%	34.4%	22.9%	16.2%	22.5%	26.3%	12.1%	23.5%	20.7%	28.9%	18.5%	27.3%
-วิธีอื่นๆ	6.5%	7.9%	4.5%	4.8%	13.8%	3.7%	-	9.6%	3.0%	6.3%	8.6%	2.7%	-	2.6%	9.1%	11.8%	3.4%	5.3%	-	3.0%
การแต่งตั้งเจ้าภาพรับผิดชอบยุทธศาสตร์แต่ละด้าน ของจังหวัด																				
- เห็นด้วย	5.9%	7.9%	4.2%	8.3%	10.0%	7.4%	-	10.3%	2.8%	6.5%	5.6%	7.3%	5.0%	2.6%	-	5.1%	3.1%	4.9%	22.6%	5.7%
- ไม่เห็นด้วย	94.1%	92.1%	95.8%	91.7%	90.0%	92.6%	100%	89.7%	97.2%	93.5%	94.4%	92.7%	95.0%	97.4%	100%	94.9%	96.9%	95.1%	77.4%	94.3%

ประเด็นการบริหารราชการจังหวัดในอนาคต ผู้ที่ตอบแบบสอบถามให้ความเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดที่พึงประสงค์ ควรมาจากการเลือกตั้งหรือจากการแต่งตั้งก็ได้ หากมาจากการเลือกตั้งส่วนใหญ่เห็นว่าควรเลือกตั้งเฉพาะในจังหวัดที่มีความพร้อมและความเจริญ และหากมาจากการแต่งตั้ง ผู้ตอบให้ความเห็นใกล้เคียงกันว่าควรมาจากกระทรวงมหาดไทย หรืออาจมาจากกระทรวง ทบวง กรมอื่น โดยผู้ว่าราชการที่แต่ละจังหวัดพึงประสงค์นี้ ควรมีอายุการทำงานในจังหวัดนั้นๆ อย่างน้อย 3 - 6 ปี

ในการบริหารงาน ส่วนใหญ่เห็นว่าแต่ละจังหวัดควรมีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) คณะกรรมการดังกล่าวนี้ควรมีจำนวน 7-13 คนและควรประกอบด้วย

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด
2. รองผู้ว่าราชการจังหวัด
3. หัวหน้าสำนักงานจังหวัด
4. หัวหน้าส่วนราชการจังหวัด
5. ผู้แทนองค์กรปกครองท้องถิ่น
6. ผู้แทนภาคธุรกิจ/เอกชน
7. ผู้แทนภาคประชาชน

สำหรับตัวแทนภาคเอกชน ควรมีตัวแทนจำนวน 3 คน โดยมาจากการแต่งตั้ง ส่วนตัวแทนภาคประชาชน ควรมีตัวแทนจำนวน 3 คน โดยมาจากการแต่งตั้งเช่นกัน เช่น สรรหาจากผู้ทรงคุณวุฒิ

ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนใหญ่เห็นว่าจังหวัดควรมีอิสระในการบริหารงานตามยุทธศาสตร์จังหวัด โดยมีการแบ่งชัดเจนว่าส่วนใดเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัดและส่วนใดเป็นของส่วนกลาง ส่วนการกำหนดงบประมาณของจังหวัด ผู้ตอบแบบสอบถามให้ความเห็นใกล้เคียงกัน โดยจะมีการปรึกษาหารือกับส่วนกลางและจังหวัดเป็นฝ่ายตัดสินใจ หรือมีการแบ่งชัดเจนว่าส่วนใดเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัดและส่วนใดเป็นของส่วนกลาง

บุคลากรของจังหวัด ส่วนใหญ่เห็นว่าจังหวัดไม่จำเป็นต้องมีบุคลากรสังกัดจังหวัดโดยไม่โยกย้ายไปที่อื่น แต่หากจะให้มีบุคลากรสังกัดจังหวัด โดยไม่โยกย้ายไปที่อื่น ตำแหน่งนั้นควรเป็นบุคลากรที่ดูแลด้านยุทธศาสตร์ของจังหวัด และบุคลากรที่สังกัดอยู่ในจังหวัดนั้นควรมีวิธีการสรรหา โดยบุคลากรระดับบน (ซี 9-10-11) มาจากส่วนกลาง แต่บุคลากรระดับกลางและล่าง (ซี 1-8) จังหวัดสรรหาเอง นอกจากนี้ในแต่ละจังหวัดยังเห็นด้วยที่จะให้จังหวัดของตนมีการแต่งตั้งเจ้าภาพรับผิดชอบยุทธศาสตร์แต่ละด้านของจังหวัดอีกด้วย

5.3 สรุปข้อคิดเห็นของผู้มีส่วนร่วมต่อการบริหารงานกลุ่มจังหวัดและจังหวัด

จากการเก็บรวบรวมข้อมูล และประมวลผลจากแบบสอบถาม ทำให้คณะผู้วิจัยสามารถสรุปความคิดเห็นของภาคส่วนต่างๆ ที่มีส่วนได้เสีย หรือที่เรียกว่าเป็น Stakeholder ของการบริหารงานกลุ่มจังหวัด และจังหวัด อันประกอบไปด้วยหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น ภาคประชาชน และภาคเอกชน โดยแบ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มจังหวัดนั้น โดยส่วนใหญ่มีความเห็นว่าวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดมีความเหมาะสมต่อทิศทางการพัฒนากลุ่มจังหวัดแล้ว และเห็นด้วยกับวิธีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการบริหารยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ในระบบสัดส่วน 30 %จากงบประมาณของแต่ละจังหวัดในกลุ่ม อีกทั้งยังเห็นว่ากลุ่มจังหวัดมีความจำเป็นต้องมีสำนักงานของกลุ่มจังหวัด และมีคณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดให้นำไปสู่การปฏิบัติ โดยคณะกรรมการกลุ่มจังหวัดควรมีจำนวนอยู่ระหว่าง 7-13 คน ซึ่งควรประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ผู้แทนองค์กรปกครองท้องถิ่น ผู้แทนภาคธุรกิจ/เอกชน และผู้แทนภาคประชาชน

สำหรับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการนั้น ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความเห็นว่าวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์การพัฒนาของแต่ละจังหวัดมีความเหมาะสมกับแนวทางการพัฒนาจังหวัดแล้ว และเห็นว่าแต่ละจังหวัดควรมีคำรับรองการปฏิบัติราชการระหว่างจังหวัดกับรัฐบาลด้วย โดยควรมีระยะเวลาประมาณ 2-4 ปี และส่วนใหญ่ยังเห็นด้วยกับวิธีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการบริหารยุทธศาสตร์ของจังหวัดแต่ละจังหวัด

สำหรับความเห็นในเรื่องที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นอาจมีที่มาจากการเลือกตั้งหรือจากการแต่งตั้งก็ได้ แต่หากจะจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ควรกระทำเฉพาะในจังหวัดที่มีศักยภาพ และความพร้อม ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีที่มาจากการแต่งตั้ง นั้นควรมีที่มาได้ทั้งจากกระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอื่น โดยควรจะมีวาระการดำรงตำแหน่งในจังหวัดนั้นๆ อย่างน้อย 3 - 6 ปี

ส่วนระบบการบริหารงานจังหวัดที่เป็นคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) นั้นควรมีจำนวน 7-13 คน และประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดรองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ผู้แทนองค์กรปกครองท้องถิ่น ผู้แทนภาคธุรกิจ/เอกชน และผู้แทนผู้แทนภาคประชาชน

ประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับการบริหารราชการส่วนกลาง และการกำหนดงบประมาณของจังหวัด ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่าจังหวัดควรมีอิสระในการบริหารงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของแต่ละจังหวัด โดยจำเป็นจะต้องมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลาง และภูมิภาคให้ชัดเจน ส่วนเรื่องงบประมาณนั้น ควรต้องมีการปรึกษาหารือกับส่วนกลาง แต่ให้จังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการกำหนดและใช้งบประมาณตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดของตน

ประเด็นเรื่องบุคลากรของจังหวัดนั้นส่วนใหญ่เห็นว่าควรมีบุคลากรสังกัดจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ดูแลด้านยุทธศาสตร์ของจังหวัด โดยควรวิธีการสรรหานั้นบุคลากรระดับบน (ซี 9-10-11) ควรจะเป็นบุคลากรที่มาจากส่วนกลาง แต่บุคลากรระดับกลางและล่าง (ซี 1-8) สามารถให้

จังหวัดสรรหาเองได้ และประเด็นสุดท้าย คือผู้ตอบแบบสอบถามเห็นด้วยที่จะให้จังหวัดของตนมีการแต่งตั้งเจ้าภาพรับผิดชอบยุทธศาสตร์แต่ละด้านของจังหวัด

จากบทสรุปดังกล่าวคณะผู้วิจัยได้นำมาพิจารณาเพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอในการจัดรูปแบบโครงสร้างกลุ่มจังหวัดและจังหวัดที่เหมาะสมกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด เพื่อให้กลุ่มจังหวัดและจังหวัดสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ และพัฒนาได้ตามทิศทางที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังที่จะได้กล่าวในบทต่อไปของรายงานฉบับนี้

บทที่ 6
ตัวแบบโครงสร้างกลุ่มจังหวัดตามหลักพื้นที่และตามหลักยุทธศาสตร์

ในบทที่ 6 นี้ เป็นการนำเสนอถึงข้อเสนอโครงสร้างกลุ่มจังหวัดตามหลักพื้นที่และหลักยุทธศาสตร์ โดยผู้วิจัยได้แบ่งโครงสร้างออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง ความนำทั่วไป ส่วนที่สอง เงื่อนไขสำคัญบางประการในกระบวนการเปลี่ยนผ่านของระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ส่วนที่สาม การบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่พึงประสงค์ และส่วนที่สี่ กระบวนการบริหารงานกลุ่มจังหวัด ซึ่งข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มาสร้างตัวแบบโครงสร้างกลุ่มจังหวัดในครั้งนี้ ล้วนแล้วแต่ได้มาจากการประมวลผลจากแบบสอบถาม การสัมภาษณ์ และการสัมมนากลุ่มย่อย ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยแบบเน้น Demand Side เป็นสำคัญ

6.1 ความนำทั่วไป

การพิจารณาถึงรูปแบบโครงสร้างกลุ่มจังหวัดที่พึงประสงค์ในอนาคต (กลุ่มจังหวัดที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์) เราจำเป็นต้องเข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเสียก่อนว่า ปัญหาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยนั้นมีอะไรบ้าง มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการอย่างไร และเมื่อเราทราบดีแล้วว่าปัญหาและผลกระทบเหล่านั้นเป็นอย่างไร จะทำให้เราศึกษาตัวแบบโครงสร้างกลุ่มจังหวัดที่พึงประสงค์ได้ดีขึ้น

6.1.1 ปัญหาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในปัจจุบัน

หากพิจารณาถึงปัญหาในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันแล้วปรากฏว่า มีปัญหาอยู่หลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้วิจัยสามารถสรุปได้ ออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) ปัญหาพื้นฐานในการบริหาร

ราชการส่วนภูมิภาคที่มีมาตั้งแต่อดีต กับ 2) ปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการ

1) ปัญหาพื้นฐานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีมาตั้งแต่อดีต

ประการที่หนึ่ง ปัญหาการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และการใช้อำนาจบริหารที่ระดับ "กรม" ทำให้การบริหารงานในส่วนภูมิภาค (จังหวัด) ไม่มีความคล่องตัว ดังจะเห็นได้จากแม้กฎหมายหลายฉบับจะเปิดโอกาสให้มีการมอบอำนาจในการสั่งการ อนุญาต ปฏิบัติราชการ หรือ การดำเนินการในบางเรื่องไว้ที่หัวหน้าส่วนราชการ แต่ในทางปฏิบัติกลับยังรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กรม

ประการที่สอง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยยังไม่มีเอกภาพ กล่าวคือ กระทรวง ทบวง กรม ต่างไปจัดตั้งหน่วยงานในเขตพื้นที่ของจังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาค โดยบริหารราชการขึ้นตรงต่อกระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัดในส่วนกลาง ทำให้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอไม่มีความเป็นเอกภาพ และเกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานของหน่วยราชการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด

ประการที่สาม ปัญหาการไม่มีการมอบอำนาจหรือเพิ่มอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานในภูมิภาคอย่างเพียงพอ กล่าวคือ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะจังหวัดและอำเภอไม่มีอำนาจในการจัดตั้งงบประมาณของตนเอง ทั้งนี้ต้องบริหารราชการโดยขึ้นอยู่กับงบประมาณที่กระทรวง ทบวง กรมจัดสรรมาให้ ส่งผลให้ขาดบทบาทในการกำหนดนโยบายและวางแผนในการบริหารงานล่วงหน้าของตนเองได้ เช่นเดียวกับการตัดสินใจในการปฏิบัติงานก็จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากส่วนกลางเสียก่อน ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจ และไม่ตอบสนองต่อสถานการณ์

2) ปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการ

ประการที่หนึ่ง ปัญหาการขาดการเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัดกันเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเชื่อมโยงกันระหว่างราชการส่วนภูมิภาค กับราชการส่วนกลางที่มีส่วนราชการในพื้นที่จังหวัด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถรู้ภาพรวมของจังหวัดได้อย่างครบถ้วน ส่งผลต่อการพัฒนาจังหวัด การแก้ไขปัญหาให้ประชาชนในจังหวัด ที่ขาดทิศทางและวิธีการที่ชัดเจน อีกทั้งยังไม่สามารถรู้ได้ว่าในแต่ละจังหวัดมีงบประมาณที่เข้ามาในจังหวัดจากแต่ละกรมเท่าไร ซึ่งทำให้เกิดการพัฒนาและแก้ไขปัญหาซ้ำซ้อน ขาดประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณ

ประการที่สอง วัฒนธรรมในการทำงานของข้าราชการส่วนภูมิภาคยังไม่สอดรับกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการ ที่เน้นการบริหารงานแบบยุทธศาสตร์เป็นหลัก สืบเนื่องมาจากการบริหารแบบบูรณาการเน้นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเป็นหลักของราชการส่วนภูมิภาคเพิ่งเข้ามาสู่สังคมไทยในระยะเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา แต่วัฒนธรรมในการปฏิบัติราชการแบบเดิมที่มีมาอย่างยาวนานหลายสิบปี จึงทำให้มีวัฒนธรรมบางอย่างไม่เหมาะสมกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการ ซึ่งจำเป็นต้องให้ระยะเวลาในการปรับตัวของข้าราชการในการทำความเข้าใจถึงวิธีการทำงาน และวัฒนธรรมการทำงานแบบใหม่ที่ควรจะเป็น

ประการที่สาม ปัญหาการใช้ทรัพยากรร่วมกันภายในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เนื่องจากการใช้จ่ายงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดถูกกำหนดกรอบไว้โดยกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณซึ่งยึดโยงอยู่กับสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ดังนั้นงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมใดก็ถือว่าเป็นของกระทรวง ทบวง กรมนั้นๆ ไม่อาจนำมาใช้ร่วมกันเพื่อผลักดันงานบางเรื่องที่สอดคล้องและสามารถดำเนินการร่วมกันได้อย่างคล่องตัว การทำงานเชิงบูรณาการภายในจังหวัดจึงยังไม่เกิดขึ้นจริง เพราะไม่อาจโยกย้ายงบประมาณหรือใช้ทรัพยากรร่วมกันได้ ส่งผลให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังขาดประสิทธิภาพ ขาดเจ้าภาพ และเกิดความซ้ำซ้อนอยู่ แม้ปีที่ผ่านมาจะมีการจัดตั้งงบประมาณแบบบูรณาการให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการแล้วก็ตาม

ประการที่สี่ ปัญหาขาดเจ้าภาพหลักในขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด กล่าวคือ แม้จะมีความพยายามทำให้จังหวัดรวมกลุ่มกันเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการกลุ่มจังหวัดร่วมกัน หรือ การกำหนดงบประมาณในการบริหารกลุ่มจังหวัดร่วมกันแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า กลุ่มจังหวัดต่างไม่ได้ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และใช้งบประมาณไปตามยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดไว้อย่างแท้จริง การใช้งบประมาณของกลุ่มยุทธศาสตร์ กลับกลายเป็นการดึงงบประมาณกลับมายังพื้นที่ในจังหวัดของตนให้ได้มากที่สุด หรืออย่างน้อยก็ต้องไม่น้อยไปกว่าที่จังหวัดตัวเองต้องเสียงบประมาณไปให้กับกลุ่มจังหวัด การบริหารงานของกลุ่มจังหวัดจึงขาดทิศทางที่เป็นภาพรวมของกลุ่มจังหวัดอย่างแท้จริง ส่งผลให้ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดไม่ขับเคลื่อน การตั้งกลุ่มจังหวัดจึงดูเหมือนไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

6.1.2 ผลกระทบที่เกิดจากปัญหาในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย

จากปัญหาในสองส่วนข้างต้น คือ *ปัญหาพื้นฐานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีมาตั้งแต่อดีต* กับ *ปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการ* ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยอย่างน้อยใน 5 ประการ ดังนี้

1) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ส่งผลให้สิ้นเปลืองงบประมาณ

เนื่องจาก การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในรูปแบบเดิมไม่ได้มีทิศทางในการพัฒนาจังหวัดและอำเภอที่แน่นอนชัดเจน แต่เป็นการบริหารส่วนภูมิภาคโดยยึดภารกิจของกรมที่ส่วนกลางเป็นหลัก ทำให้ภารกิจของกรมจากส่วนกลางบางอย่างไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาภายในพื้นที่ ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในภูมิภาค และภารกิจบางอย่างในแต่ละกรมยังซ้ำซ้อนกันอีกด้วย

ควรกล่าวอีกด้วยว่า ถึงแม้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในรูปแบบเดิมจะมีแผนพัฒนาจังหวัด หรือแผนพัฒนาในระดับอำเภอก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าแผนพัฒนาดังกล่าวไม่ได้มีการวิเคราะห์ หรือกำหนดทิศทางในการพัฒนาอย่างจริงจัง หากแต่เป็นแผนพัฒนาจังหวัด/อำเภอเพื่อประกอบการของบประมาณในระบบเก่าเท่านั้น แผนพัฒนาจังหวัด/อำเภอเป็นเพียงแต่การ “รวมเล่ม" ของแผนจากหน่วยราชการต่างๆ ภายในจังหวัดเข้ามาเป็นเล่มเดียวกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในรูปแบบเดิมเป็นการบริหารแบบ "แบ่งแยก" ตามงานของแต่ละ "กรม" ที่หัวหน้าส่วนราชการของตนสังกัดอยู่เท่านั้น แต่ละส่วนราชการไม่ได้ร่วมกันจัดทำแผนในการพัฒนาจังหวัดแต่อย่างใด

ด้วยสาเหตุในประการข้างต้นนี้เอง จึงส่งผลให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและเป็นการบริหารราชการที่สิ้นเปลืองงบประมาณเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา ก็มีความพยายามจากรัฐบาลที่จะปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังกล่าว หากนับถึงปัจจุบันก็เป็นระยะเวลาเพียง 3 ปีเท่านั้นที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบใหม่ หรือ "แบบบูรณาการ" เพิ่งจะเริ่มใช้ ยังคงมีปัญหาในอีกหลายประการที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยจะต้องได้รับการปรับปรุงซึ่งจำเป็นต้องมีเงื่อนไขการเปลี่ยนผ่านในหลายประการ ผู้วิจัยจะได้อธิบายในส่วนต่อไป

2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคขาดทิศทางที่ชัดเจน

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอดีตยังไม่มีการกำหนดโครงสร้างและแผนการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม หากแต่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอดีตเป็นการบริหารงานตามภารกิจของกรมที่ส่วนกลางเป็นหลัก อีกทั้งหน่วยราชการในภูมิภาคและหน่วยราชการส่วนกลางในพื้นที่จังหวัดแต่มีลักษณะการบริหารที่แตกแยก "ตัวใครตัวมัน" แต่ละส่วนต่างทำงานตามหน้าที่ของตนที่ได้รับมอบหมายมาจากกรมของตน จึงทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดขาด "เจ้าภาพ" ในการบริหารงาน ทำให้ไม่มีทิศทางในการพัฒนาจังหวัดที่ชัดเจน ซึ่งส่งผลถึงประสิทธิภาพในการบริหารงาน ดังที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น

3) เกิดความสับสนของข้าราชการและผู้ปฏิบัติงาน

จากปัญหาในสองประการข้างต้น ทำให้รัฐบาลมีนโยบายให้มีเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจากแบบเดิมมาสู่การบริหารราชส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการหรือที่เราเรียกว่า การบริหารจังหวัดแบบผู้ว่า CEO แต่นโยบายการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างเร็วรวด ทำให้ข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่สามารถปรับตัวตามนโยบายดังกล่าวได้ทัน อีกทั้งหน่วยราชการระดับกรม ในส่วนกลางก็ไม่ได้ให้ความร่วมมือในปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามนโยบายของรัฐบาลเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากประเด็นเรื่องการมอบอำนาจที่กรมต่างๆ ยังไม่ได้ทำการมอบอำนาจในส่วนของตนให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเท่าที่ควร ซึ่งรัฐบาลเองก็ได้แต่ขอความร่วมมือในการมอบอำนาจจากกรมต่างๆ เท่านั้น และไม่มีสภาพบังคับแต่อย่างใด สถานภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่ใช่ "หัวหน้าเจ้าหน้าที่สูงสุด (Chief Executive Officer)" ภายในจังหวัด เพราะงานส่วนใหญ่ในจังหวัดเป็นงานของส่วนกลาง อีกทั้งยังไม่มีระบบงบประมาณและการบริหารบุคคลที่รองรับการบริหารงานแบบบูรณาการได้จริงอีกด้วย การมอบอำนาจของกรมจากส่วนกลางมาให้จังหวัดในส่วนภูมิภาค จึงเป็นการมอบอำนาจในบางประการที่น้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจที่กรมมีอยู่ในส่วนกลาง

สำหรับข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานนั้น ก็เกิดความสับสนเช่นกัน กล่าวคือ *หนึ่ง* ข้าราชการต้องปรับตัวเพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการ *สอง* ข้าราชการสับสนและไม่ทราบแน่ชัดว่าใครเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการภายในจังหวัดที่แน่นอนชัดเจนระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด กับหัวหน้าส่วนราชการของส่วนกลางภายในจังหวัด เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่สามารถสั่งการหัวหน้าส่วนราชการเหล่านั้นได้

นอกจากนี้ การประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการก็ซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนกลางโดยกรม กับ การประเมินผลของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่งผลให้ข้าราชการเกิดความสับสน และก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานว่าข้าราชการจำเป็นต้องยึดแนวทางในการปฏิบัติงานของยุทธศาสตร์จังหวัด หรือยุทธศาสตร์ของกรม

4) การเร่งรัดในปรับระบบการทำงานของส่วนราชการมากเกินไป อันส่งผลให้ข้าราชการต้องทำงานหนัก

สืบเนื่องจากสามประการข้างต้น จะเห็นว่า ข้าราชการกลายเป็นตัวจักรสำคัญในการปรับระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบเดิมสู่ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการ ทั้งที่ข้าราชการบางส่วนยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจ และความชำนาญในการทำงานตามยุทธศาสตร์มากนัก เช่น ข้าราชการส่วนใหญ่ยังไม่ทราบว่าการบริหารงานตามแผน

ยุทธศาสตร์คืออะไร ข้าราชการจำนวนมากยังไม่มีความรู้เรื่องการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ เป็นต้น แต่ด้วยความเป็นระบบราชการจึงทำให้ข้าราชการตกอยู่ในสภาพบังคับที่จะต้องทำในสิ่งที่ตนเองนั้นยังไม่รู้ อันเป็นเหตุให้ข้าราชการต้องเร่งรัดทำงานหนัก เพื่อตอบสนองนโยบายการปรับเปลี่ยนดังกล่าว อันเป็นเหตุให้แผนยุทธศาสตร์ในแต่ละจังหวัดถูกจัดทำขึ้นมาด้วยความรีบร้อน ขาดความรอบคอบ และต้องมีการปรับแผนยุทธศาสตร์กันบ่อยครั้ง ซึ่งงานต่างๆ เหล่านี้ล้วนตกเป็นภาระแก่ข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ การปรับเปลี่ยนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังกล่าว ยังได้มีการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการประสานแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดต่างๆ ภายในกลุ่มให้บูรณาการเป็นแผนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด แต่การบริหารงานของกลุ่มจังหวัดดังกล่าว ยังไม่มีโครงสร้างที่แน่นอนชัดเจน ไม่มีเจ้าภาพในการบริหารงานกลุ่มจังหวัด และไม่มีเจ้าหน้าที่ของกลุ่มจังหวัดโดยตรง ส่งผลให้ข้าราชการในจังหวัดต่างๆ ต้องรับภาระงานของกลุ่มจังหวัดเพิ่มเติมขึ้นมาอีกทั้งที่งานภายในจังหวัดของตนก็ยังไม่มีความเข้าใจที่ชัดเจนเพียงพอและกลายเป็นภาระเพิ่มเติมของข้าราชการในจังหวัด

5) การบริหารราชส่วนภูมิภาคไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เท่าที่ควร: การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการสนองต่อหน่วยงานมากกว่าสนองต่อประชาชน

นับตั้งแต่มีความพยายามในการปรับเปลี่ยนการบริหารราชส่วนภูมิภาคให้เป็นการบริหารงานแบบบูรณาการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 คงต้องยอมรับความจริงในประการหนึ่งว่าประชาชนยังไม่รู้สึกถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเท่าที่ควร แม้จะเป็นประชาชนในโครงการจังหวัดนำร่องเองก็ตาม สาเหตุมีหลายประการ ทั้งในเรื่องของระยะเวลาที่สั้นเกินไปในการพิสูจน์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการ หรือ การเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระยะต้นเป็นการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการภายในเสียมากกว่าจะเป็นการให้บริการประชาชน หรือการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังทำได้ไม่เต็มที่เท่าที่ควร เป็นต้น

เมื่อเป็นดังนี้แล้ว ระยะเวลา 3 ปีเศษที่ผ่านมา การปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากนัก ในขณะที่ประชาชนก็ยังไม่รู้สึกถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เป็นการสนองตอบต่อความต้องการของหน่วยงานราชการเสียมากกว่าเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน

ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้ผู้วิจัยจำเป็นต้องเสนอการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกันใหม่อีกครั้งโดยเป็นการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบเต็มรูปแบบ โดยนำเสนอเป็นตัวแบบโครงสร้างจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์ โดยคำนึงถึงความต้องการด้าน Demand Side เป็นหลัก และยังพิจารณาถึง

สิ่งจำเป็นด้านอื่นๆ ที่จะต้องพิจารณาควบคู่กันไปด้วย เช่น ระบบการมอบอำนาจ ระบบการบริหารงานบุคคล และ ระบบงบประมาณ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะพิจารณาถึงตัวแบบโครงสร้างจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์ เราจำเป็นต้องทราบเงื่อนไขบางประการในกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันสู่ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคตเสียก่อนว่าจำเป็นต้องมีเงื่อนไขอะไรบ้างเพื่อรองรับตัวแบบโครงสร้างจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์ ที่ผู้วิจัยจะเสนอในส่วนท้ายของบทนี้

6.2 เงื่อนไขสำคัญบางประการในกระบวนการเปลี่ยนผ่านของระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

เหตุที่ผู้วิจัยจำเป็นต้องนำเสนอเรื่องเงื่อนไขบางประการในกระบวนการเปลี่ยนผ่านของระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก็เพราะว่าตัวแบบโครงสร้างกลุ่มจังหวัดใหม่ที่ผู้วิจัยจะนำเสนอตอนท้ายในบทนี้จะเป็นไปไม่ได้เลยหากปราศจากซึ่งเงื่อนไขอย่างน้อยใน 3 ประการต่อไปนี้ ดังนั้นก่อนที่จะพิจารณาถึงตัวแบบโครงสร้างกลุ่มจังหวัดที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์ต้องทำความเข้าใจและปรับพื้นฐานการบริหารราชการแผ่นดินของไทยเสียใหม่เสียก่อนที่จะมีการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ผู้วิจัยจะนำเสนอ

เงื่อนไขดังกล่าว มี 3 ประการใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้

6.2.1 การลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของกรม และหน่วยราชการ

เงื่อนไขในประการแรกที่จำเป็นต้องทำเพื่อให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพก็คือ การลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของกรมลง และให้โอนอำนาจหน้าที่ทั้งหลายไปสู่กระทรวงแทน โดยในกระทรวงจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อรองรับการสลายความเป็นนิติบุคคลของกรมลงโดยการจัดตั้ง "กลุ่มภารกิจ (Cluster)" ขึ้นภายในกระทรวงขึ้นเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ทั้งหลายของกรมที่จะถูกโอนมาให้แก่กระทรวง และในขณะเดียวกัน จังหวัดก็ต้องรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวด้วยการจัดกลุ่มภารกิจ (Cluster) ภายในจังหวัดขึ้นเพื่อรองรับโครงสร้างการบริหารราชการจากส่วนกลางหรือกระทรวง แต่ทั้งนี้โครงสร้างกลุ่มภารกิจภายในจังหวัดอาจมีความยืดหยุ่นได้ตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดนั้นๆ แต่อาจกำหนดให้มีโครงสร้างหลักในแต่ละจังหวัดให้เหมือนกันได้ (รายละเอียดอ่านเพิ่มเติมในบทต่อไป)

เมื่อสลายความเป็นนิติบุคคลของกรมได้แล้ว ในประการถัดมาก็คือ **"การทำให้จังหวัดเป็นฐานการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์"** เพราะหากสลายความเป็นนิติบุคคลของกรมลงแล้ว จังหวัดจะกลายเป็นฐานการบริหารราชการแทนกรมที่แต่

เดิมอยู่ที่ส่วนกลาง กลายมาเป็นจังหวัดซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งในขั้นตอนนี้จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายให้มีการโอนงบประมาณ บุคลากร และอำนาจหน้าที่ของกรมมาให้จังหวัด โดยเฉพาะการกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยรับงบประมาณ และเป็นหน่วยตั้งงบประมาณได้

เมื่อสามารถสลายความเป็นนิติบุคคลของกรมได้ สร้างระบบกลุ่มภารกิจ (Cluster) ขึ้นที่กระทรวงและที่จังหวัดได้ รวมทั้งโอนงบประมาณ บุคลากร และอำนาจหน้าที่มาที่จังหวัดได้ จังหวัดก็จะกลายเป็นฐานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6.2.2. การปรับปรุงแก้ไขปัจจัยด้านต่าง ๆ ให้รองรับการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในปัจจุบัน

สืบเนื่องจากเงื่อนไขในประการแรกที่มีความจำเป็นต้องทำให้จังหวัดกลายเป็นฐานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขปัจจัยด้านต่างๆ เพื่อรองรับการบริหารงานภายในจังหวัดแบบใหม่ โดยผู้วิจัยแบ่งออกเป็น 3 ปัจจัย ได้แก่

1) ปัจจัยเรื่องระบบงบประมาณ

เนื่องมาจากในปัจจุบันการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด) มีที่มาของระบบงบประมาณจาก 4 ช่องทาง อันได้แก่ *หนึ่ง* งบประมาณบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ *สอง* งบกลาง *สาม* งบประมาณที่ได้จากหน่วยงานของราชการส่วนกลาง (กระทรวง กรม) *และสี่* งบประมาณที่ได้จากส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือ กรมและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) งบประมาณบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

งบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หรืองบ CEO นี้เป็นงบประมาณที่จัดสรรให้เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวมเป็นอันดับแรก ซึ่งจะจัดทำตามเป้าหมาย / ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ตลอดจน แผนงาน / โครงการ ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในระดับกลุ่มจังหวัด และคาดว่าจะนำไปสู่ความสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ และวาระแห่งชาติ โดยให้จังหวัดจัดทำเป้าหมาย / ยุทธศาสตร์ / โครงการ / กิจกรรม/ งบประมาณที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของเป้าหมายกลุ่มจังหวัด

งบบริหารงานแบบบูรณาการ ได้รับจัดสรรจากส่วนกลางไม่แน่นอน โดยในปีงบประมาณ 2547 ได้รับจัดสรร 3,000 ล้านบาท แบ่งออกเป็น 2 ส่วนดังนี้

งบ CEO ในปี 2547 ได้รับจัดสรรเท่ากันทุกจังหวัด 76 จังหวัด จังหวัดละ 10 ล้านบาท รวม 760 ล้านบาท และงบยุทธศาสตร์ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เสนอโครงการตามยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นเงิน 2,240 ล้านบาท รวม 3,000 ล้านบาท

ระเบียบการรับเงินจัดสรรจากงบกลางเป็นเพียงงบดำเนินการและบริหารจัดการเท่านั้น ไม่สามารถทำโครงการระยะยาวได้ เนื่องจากไม่สามารถทำงบผูกพันเกินกว่าระยะเวลา 1 ปีได้การจัดสรรเงินงบประมาณจึงเป็นการแก้ปัญหาระยะสั้นเท่านั้น เช่น ภาวการณ์ฉุกเฉิน (ในอดีตก่อนปีงบประมาณ 2546 งบนี้ผ่านทางสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย) ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548 งบบริหารงานแบบบูรณาการนี้จะต้องแบ่งให้เป็นงบประมาณกลุ่มจังหวัดร้อยละ 30 ของงบประมาณที่ได้รับ

(2) งบกลาง

งบกลางเป็นงบที่จัดสรรให้จังหวัดเพื่อการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำไปใช้จ่าย โดยถัวเฉลี่ยจ่ายกันได้ดังนี้

1) ดำเนินกิจกรรมเพื่อการพัฒนาตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด หรือแก้ไข

2) ใช้จ่ายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของจังหวัด

งบกลางเป็นลักษณะค่าใช้จ่ายเพื่อปรับกลยุทธ์และรองรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงซึ่งงบประมาณจะเปลี่ยนแปลงไปหรือเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝันโดยสามารถปรับแผนการดำเนินงานหรือแก้ไขปัญหาได้ทันการณ์

(3) งบประมาณที่ได้จากหน่วยงานของราชการส่วนกลาง (กระทรวง กรม)

หน่วยงานของราชการซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค และหน่วยงานของส่วนราชการซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งในจังหวัดนอกกรุงเทพมหานคร โดยให้หัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานในจังหวัดมอบอำนาจการบริหารเงินงบประมาณให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้สามารถบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีความคล่องตัว ดังนี้

1) หน่วยงานของส่วนราชการซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มอบหมายอำนาจตามความเหมาะสมกับระดับตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบ

2) หน่วยงานของส่วนราชการซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งในพื้นที่จังหวัดให้มอบอำนาจตามความเหมาะสมกับระดับตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบ

ในการมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือและส่งสำเนาหนังสือการมอบอำนาจให้สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบ อย่างไรก็ตาม งบประมาณกระทรวง ได้รับจัดสรรผ่านกรมมายังส่วนราชการส่วนกลางที่อยู่ในพื้นที่จังหวัด และราชการส่วนภูมิภาค การเสนอของบประมาณนี้ ส่วนใหญ่ทางกรมหรือส่วนกลางเป็นผู้จัดทำให้

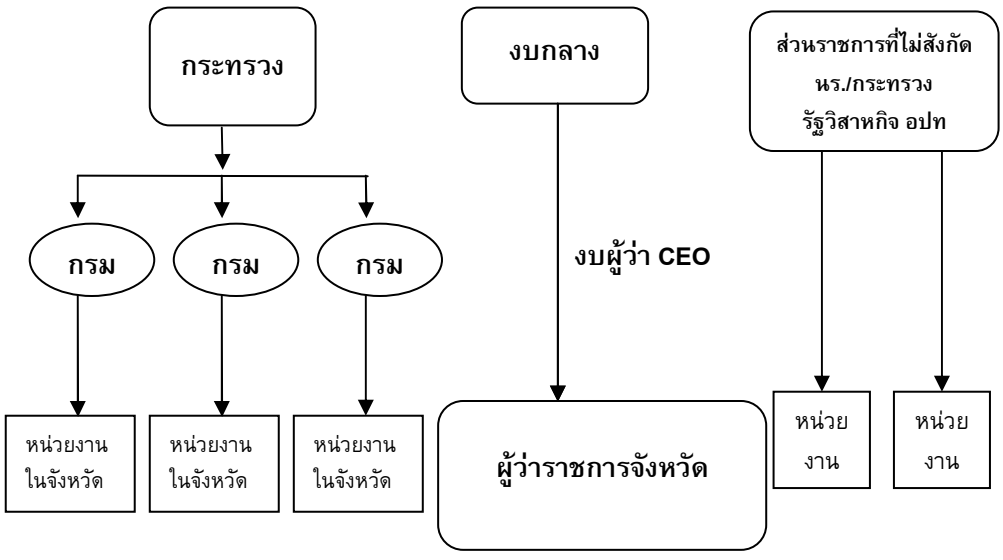
ผู้ใช้เงินงบประมาณในกิจกรรมต่าง ๆ ไม่มีอำนาจการตั้งงบประมาณเอง ส่วนราชการผู้ตั้งงบประมาณ คือ กรม ไม่ได้เป็นผู้ใช้เงินทำกิจกรรมเอง

(4) งบประมาณที่ได้จากส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือกรม และรัฐวิสาหกิจ

เป็นงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนและจัดสรรเงินงบประมาณนอกเหนือจากงบประมาณที่ได้กล่าวมาข้างต้น ซึ่งองค์กรเหล่านี้ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในจังหวัด เป็นต้น องค์กรเหล่านี้จะให้การสนับสนุนตามแผนงาน / โครงการ เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมาย / ยุทธศาสตร์ของจังหวัดที่จัดทำขึ้น โดยมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้บริหารจัดการงบประมาณองค์กรส่วนท้องถิ่น องค์กรส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจให้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีอำนาจบริหารเงินเอง (หลังจากไม่สามารถบริหารเงินได้ตามพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. 2502) โดยรัฐบาลจะจัดสรรเงินผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

จะเห็นได้ว่างบประมาณที่จัดสรรลงมาสู่จังหวัดมีอยู่ 4 แหล่งที่มาด้วยกันซึ่งทุกแหล่งที่มาก็จะให้ความสำคัญกับแผนงาน / โครงการ ที่เกิดขึ้นในจังหวัดเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัด หรือกลุ่มจังหวัด โดยอาศัยการบริหารจัดการภายใต้การดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด และเพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างโปร่งใสและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องจัดทำรายงานสรุปผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ซึ่งจะแสดงถึงผลสำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด เสนอต่อนายกรัฐมนตรี และสำนักงบประมาณทราบ เพื่อใช้ประกอบการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณต่อไป

แผนภาพที่ 6.1 แสดงที่มาของงบประมาณภายในจังหวัด



จากระบบการบริหารงบประมาณข้างต้น จะเห็นได้ว่า งบที่ได้มาจากส่วนกลางคือ กระทรวง และกรม เป็นงบประมาณที่มากที่สุด รองลงมาคืองบกลาง (งบผู้ว่า CEO) และงบของกระทรวงมหาดไทย

นอกจากระบบงบประมาณดังกล่าวแล้ว ปัจจุบันกระทรวงการคลังยังได้ใช้ระบบการบริหารงานการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือ GFMIS (Government Fiscal Management Information System) เพื่อใช้ในการเบิกเงินของส่วนราชการอีกด้วย และเป็นการเพิ่มศักยภาพทางด้านการควบคุมและการเก็บข้อมูลทางด้านระบบงบประมาณของหน่วยงานราชการในประเทศ และเพื่อต้องการให้ระบบสามารถคำนวณต้นทุนผลผลิตต่อหน่วยได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ระบบงบประมาณดังกล่าวนี้เริ่มนำมาใช้พร้อมๆ กับการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งถือเป็นส่วนสอดรับกันระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบใหม่กับการบริหารงบประมาณแบบใหม่

ด้วยระบบงบประมาณดังกล่าวข้างต้น ถือเป็นแนวทางที่ดีให้การสร้างเงื่อนไขในการรองรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์ อย่างไรก็ตาม หากประกอบกับเงื่อนไขในประการแรก เรื่องการทำให้จังหวัดเป็นฐานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ได้แล้ว สัดส่วนของงบประมาณที่ได้จากส่วนกลางโดยผ่านกระทรวงและกรมต่างๆ ก็ควรจะลดลงอย่างมากจนกระทั่งและกลายมาเป็นงบประมาณที่จังหวัดสามารถตั้งขึ้นได้เองในบางส่วน (ประมาณ 20 – 25%ในขั้นสุดท้าย) สำหรับ ในช่วงเปลี่ยนผ่านนี้ผู้วิจัยเสนอให้เพิ่มสัดส่วนของงบกลาง (งบผู้ว่า CEO) ขึ้น และลดสัดส่วนของงบที่ผ่านกระทรวงและกรมลง ทั้งนี้เพื่อสร้างเงื่อนไขให้จังหวัดเป็นฐานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

2) ปัจจัยเรื่องระบบการบริหารงานบุคคล

ถึงแม้จะมีการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลมาบ้างแล้วตามมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ อย่างไรก็ตาม อำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็ยังมีน้อยเกินไปจน เป็นเหตุให้ไม่สามารถบริหารงานแบบ CEO ได้จริง โดยเฉพาะยิ่งในระดับหัวหน้าส่วนราชการ และข้าราชการระดับ 7 และ 8 ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่สามารถให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการระดับหัวหน้าส่วนราชการหรือข้าราชการระดับ 7 และ 8 ภายในจังหวัดได้ ยังคงต้องอาศัยอำนาจของอธิบดีที่ส่วนกลางในการบริหารงานบุคคลอยู่[1]

[1] ระบบการบริหารงานบุคคลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 ในหัวข้อ 3.6.3. การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

ดังนั้น เพื่อให้เงื่อนไขเรื่องการบริหารงานบุคคลภายในจังหวัดเป็นการบริหารงานแบบบูรณาการจริง อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับการทำให้จังหวัดเป็นฐานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ผู้วิจัยจึงเสนอให้ในช่วงระยะเวลาในการเปลี่ยนผ่านนี้ ให้มีการมอบอำนาจในการบริหารงานบุคคลทั้งหมดจากส่วนกลางที่กรมลงมาเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น คือ

(1) การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ

1) กรณีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการข้ามจังหวัด ให้เป็นอำนาจของกระทรวง (หรือกลุ่มจังหวัด ซึ่งจะได้อธิบายในส่วนต่อไป) ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิในการเสนอความเห็นให้แก่ส่วนกลาง

2) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการได้ตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา ทั้งนี้ไม่รวมถึงหัวหน้าส่วนราชการของส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัดลงไป

(2) การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา ทั้งนี้ไม่รวมถึงหัวหน้าส่วนราชการของส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัดลงไป

(3) วินัย

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการส่วนภูมิภาคและข้าราชการส่วนกลางในพื้นที่จังหวัดตั้งแต่ระดับ 8 ลงมาในทุกกรณี (ยกเว้นหัวหน้าส่วนราชการ) ให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้แก่ อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน อำนาจในการสั่งลงโทษ และอำนาจในการสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

ผู้วิจัยเชื่อว่า หากมีการมอบอำนาจในการบริหารงานบุคคลให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามเงื่อนไขในประการข้างต้นแล้ว การทำงานให้จังหวัดเป็นฐานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ก็จะสามารถเกิดขึ้นได้

3) ปัจจัยเรื่องระบบการมอบอำนาจ

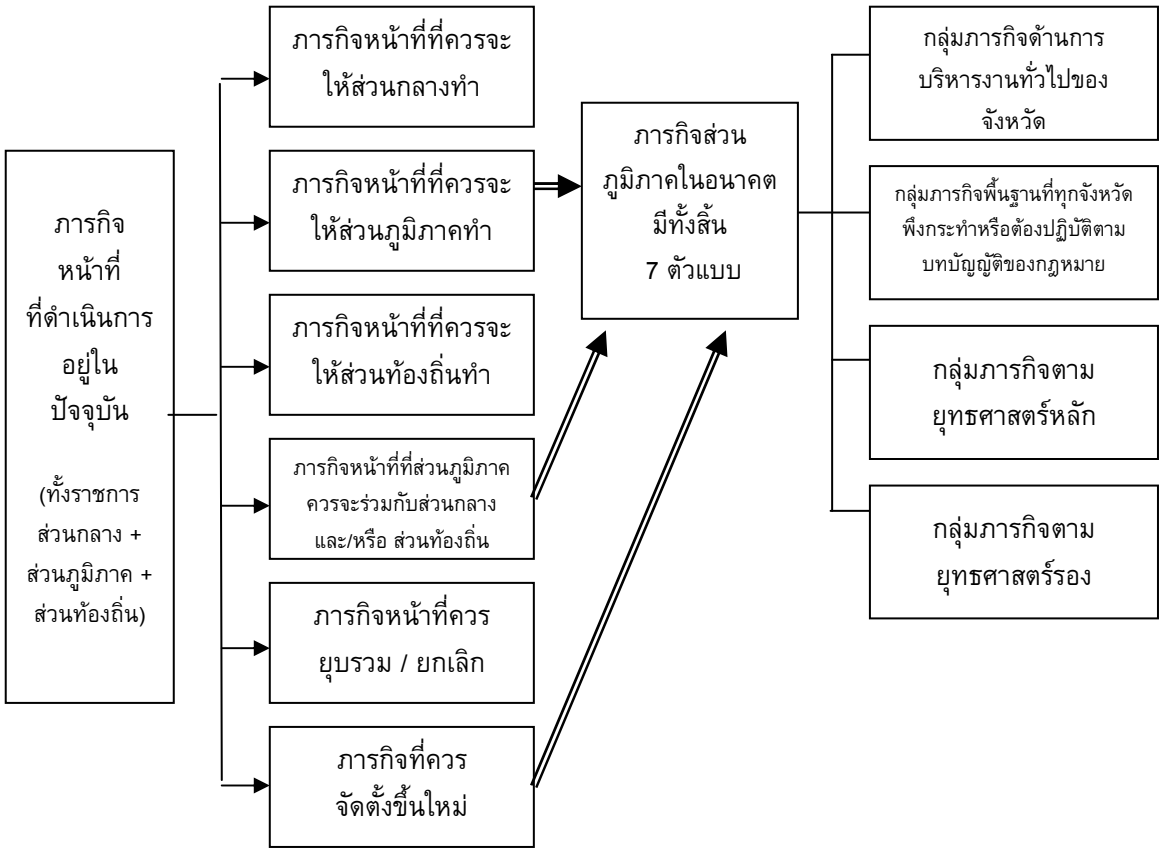
ตามมติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้ การบริหารภายในจังหวัดปัจจุบันมีการมอบอำนาจโดยการมอบหมายให้กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระพิจารณาดำเนินการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ CEO ได้ตามที่เห็นควร

ในข้อเท็จจริงปรากฏว่าการมอบอำนาจในการสั่งการ การอนุมัติ และการอนุญาตดังกล่าวให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการมีน้อยมาก การมอบอำนาจที่เกิดขึ้นนั้น ไม่ใช่การมอบอำนาจอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างใดที่จะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ว่าเชิงบูรณาการ และยังไม่มากเพียงพอที่จะทำให้จังหวัดเป็นฐานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการจัดภารกิจ และงานของราชการส่วนภูมิภาคเสียใหม่ เพื่อให้สอดรับกับตัวแบบโครงสร้างจังหวัดที่ผู้วิจัยจะนำเสนอในส่วนถัดไป ซึ่งภารกิจ และงานของราชการส่วนภูมิภาคนั้น ย่อมแตกต่างกันไปแต่ละจังหวัดเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาของจังหวัด[2]

ดังนั้นในเรื่องระบบการมอบอำนาจการสั่งการ การอนุมัติ และการอนุญาตและภารกิจงานดังกล่าวนี้ จึงจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากใหม่ทั้งหมด ซึ่งผู้วิจัยจะได้อธิบายในส่วนต่อไป

แผนภาพที่ 6.2 แสดงการจัดภาระงานของราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต



[2] ภารกิจของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่จะได้นำเสนอนั้น สามารถดูรายละเอียดได้ในภาคผนวก ข

6.2.3 การบริหารราชการตามหลักยุทธศาสตร์และภารกิจที่รับผิดชอบของกลุ่มจังหวัด

เงื่อนไขในประการสุดท้ายที่ผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นต้องมีก่อนการพิจารณาถึงตัวแบบโครงสร้างกลุ่มจังหวัดและจังหวัดที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์ ก็คือการให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดและจังหวัดมากกว่าการบริหารงานตามภารกิจของกรม

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในขณะนี้ข้าราชการส่วนกลางในภูมิภาคกำลังสับสนว่าการบริหารราชการภายในจังหวัดควรให้ความสำคัญกับงานในส่วนใดมากกว่ากัน ระหว่างงานยุทธศาสตร์ของจังหวัด กับงานตามภารกิจของกรม เนื่องด้วยข้าราชการสังกัดกรม แต่มาปฏิบัติราชการภายในจังหวัด และข้าราชการต้องถูกประเมินผลด้วยตัวชี้วัดทั้งส่วนของจังหวัดและตัวชี้วัดของกรม ในบางจังหวัดพบว่า ตัวชี้วัดของกรมและของจังหวัดไม่สอดคล้องกัน จึงทำให้เป็นปัญหาในการปฏิบัติงานของข้าราชการ

เพื่อให้เงื่อนไขตัวแบบโครงสร้างกลุ่มจังหวัดใหม่ประสบความสำเร็จ จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนทัศนคติ และวิธีคิดของการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาคเสียใหม่ ว่าการพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคต้องยึดยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นหลัก ในขณะเดียวกัน หากเงื่อนไขในประการแรกเรื่องการสลายความเป็นนิติบุคคลของกรมสำเร็จ ข้าราชการจะไม่ประสบกับปัญหาในลักษณะดังกล่าวนี้เลย เพราะข้าราชการจะทราบดีว่าจังหวัดจะกลายเป็นฐานในการบริหารราชการแทนกรมอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตามในช่วงของการเปลี่ยนผ่านนี้ ผู้วิจัยเสนอให้มีการประชาสัมพันธ์ การถ่ายทอดนโยบายของรัฐบาล รวมถึงการฝึกอบรมความรู้ ความเข้าใจของข้าราชการในภูมิภาคให้เข้าใจว่าในอนาคตการบริหารราชการฐานกรมจะต้องหมดไป และให้ความสำคัญกับการบริหารราชการฐานกระทรวงและฐานจังหวัดแทน ดังนั้น การปรับตัวของข้าราชการเสียแต่ตอนนี้น่าจะเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้ตัวแบบโครงสร้างจังหวัดใหม่ที่ผู้วิจัยเสนอประสบผลสำเร็จ

6.3 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่พึงประสงค์

คงต้องยอมรับว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ได้มีอิทธิพลอย่างมากต่อการปรับตัวของระบบราชการไทยในปัจจุบันดังที่กล่าวไปแล้วในบทที่ 1 และ 2 ซึ่งในส่วนของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเอง แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ส่งผลให้ในการบริหารงานของภูมิภาค ซึ่งแต่เดิมมีลักษณะเป็นการบริหารราชการที่ขาดความเป็นเอกภาพ เริ่มมีการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ได้มีการนำเอาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมาใช้เป็นเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางและแนวทางในการพัฒนา นอกจากนั้น การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการยังได้ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งแต่เดิมมีลักษณะเป็นเพียงผู้ประสานงานระหว่างส่วนราชการต่างภายในจังหวัด ได้รับการมอบอำนาจจากส่วนราชการต่างๆ เพิ่มขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่เสมือนหนึ่ง

เป็นผู้ช่วยของนายกรัฐมนตรีในพื้นที่ หรือเสมือนหนึ่งเป็นผู้บริหารงานสูงสุดขององค์กรภาคเอกชน (Chief Executive Officer)

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงในระดับของแนวคิด และระเบียบวิธีในการปฏิบัติเท่านั้น การปรับปรุงเพื่อให้การบริหารส่วนภูมิภาคสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ยังจำเป็นจะต้องให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้าง และกระบวนการ ทั้งในส่วนที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และในส่วนของโครงสร้างการบริหารงานภายในจังหวัดเองอีกด้วย ซึ่งหากได้ทบทวนถึงแนวโน้มและทิศทางของการเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้นกับระบบราชการไทย ประกอบกับแนวคิดและทฤษฎีทางด้านการบริหารแล้ว อาจสามารถเสนอกรอบของการปรับปรุงโครงสร้างของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่พึงประสงค์ได้เป็นส่วนๆ ดังต่อไปนี้

6.3.1 โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและภูมิภาค

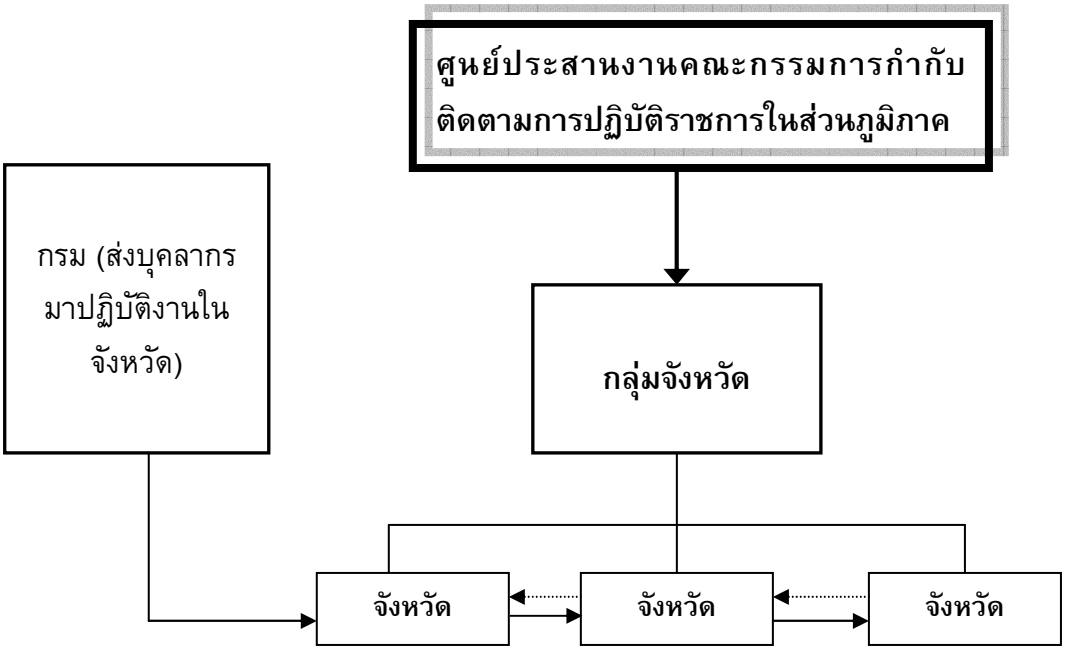
เท่าที่ผ่านมาในอดีต การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง และภูมิภาคนั้น เป็นการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะที่รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่กรม แม้ว่าโดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการในจังหวัดก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วนั้น บุคลากรส่วนใหญ่ในจังหวัดยังคงมีความรู้สึกว่าตนเป็นบุคลากรของของกรมในส่วนกลาง และให้ความสำคัญกับอธิบดีเจ้าสังกัดมากกว่า[3] แม้ว่าในปัจจุบัน การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ จะได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้นก็ตาม แต่สภาพปัญหาดังที่ได้กล่าวมานี้ก็ยังคงดำรงอยู่

นอกจากสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันยังคงเป็นการบริหารงานที่ไม่มีความเป็นเอกภาพ และเป็นเพียงแนวความคิดทางกฎหมาย ซึ่งไม่มีองค์กรการบริหารใดๆ รองรับ อีกทั้งยังขาดโครงสร้างของหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาที่ชัดเจน รวมถึงไม่มีองค์กรใดมีความรับผิดชอบในการกำกับดูแลการบริหารงานของจังหวัดให้บรรลุเป้าหมายในเชิงยุทธศาสตร์ ในอีกนัยหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ยังคงขาดหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบการบริหารงานอย่างเป็นองค์รวมและเป็นปึกแผ่นนั่นเอง

[3] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต, รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบันดำรงราชนุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544, น. 192-194.

ด้วยสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นนี้เอง การบริหารงานของภูมิภาค ในส่วนที่สัมพันธ์กับราชการส่วนกลาง จึงควรมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานใหม่ ซึ่งโครงสร้างที่พึงประสงค์อาจมีลักษณะโดยสรุปดังนี้คือ

แผนภาพที่ 6.3 แสดงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค



1) ให้มีศูนย์ประสานงานคณะกรรมการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค

เพื่อให้การบริหารงานของจังหวัดมีความเป็นเอกภาพมากขึ้นนั้น จึงสมควรให้มีการเพิ่มบทบาทของรองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแลกลุ่มจังหวัดต่างๆ โดยให้มีการจัดตั้ง **"ศูนย์ประสานงานคณะกรรมการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค"** ขึ้น โดยศูนย์ดังกล่าวจะมีหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของที่ประชุมของคณะรองนายกรัฐมนตรีที่ดูแลกลุ่มจังหวัดที่มีอยู่เดิม ศูนย์ฯ นี้ จะมีหน้าที่สำคัญในการจัดหาข้อมูล ตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติงานตามนโยบายของที่ประชุมรองนายกรัฐมนตรี รวมถึงประสานงานกับกลุ่มจังหวัด จังหวัด และส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยให้ศูนย์ฯนี้ ไม่มีสถานะเป็นกรมหรือสำนัก เพื่อให้การบริหารงานของศูนย์ฯ มีความคล่องตัว ยืดหยุ่น และไม่สิ้นเปลืองงบประมาณ

อย่างไรก็ตาม ในระยะเวลาต่อไปข้างหน้า เมื่อคำนึงถึงการกระชับความร่วมมือจากส่วนราชการต่างๆ รวมทั้งคำนึงถึงประสิทธิภาพของการประสานงานในระดับที่สูงมากขึ้น ซึ่งดำเนินการโดยศูนย์ฯ นี้ ก็อาจจะจัดตั้งศูนย์ฯ ดังกล่าว ขึ้นเป็น "สำนักงาน" (ซึ่งคล้ายกับ

สำนักงานของรองนายกรัฐมนตรีของประเทศสหราชอาณาจักร) โดยมีสถานะเป็น “กรม” ที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลในขั้นตอนต่อไป

ผู้วิจัยได้กำหนดให้ ศูนย์ประสานงานคณะกรรมการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

(1) จัดหาข้อมูล ตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติงานของราชการส่วนภูมิภาค (กลุ่มจังหวัดและจังหวัด) ตามนโยบายของที่ประชุมรองนายกรัฐมนตรี

(2) เป็นศูนย์ประสานงานด้านนโยบายระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

(3) ทำหน้าที่ในกำกับดูแล ติดตาม การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะทางด้านวิชาการแก่กลุ่มจังหวัดและจังหวัดในการจัดทำยุทธศาสตร์

(4) เป็นศูนย์ประสานในการจัดทำยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด และมีส่วนพิจารณาความเหมาะสมในยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

(5) เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการสรรหาแบบเปิด

(6) อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี

2) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับนโยบายจากที่ประชุมคณะกรรมการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค

ในอดีตที่ผ่านมา การทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดมักมีลักษณะเป็นการทำงานที่ขาดความบูรณาการ ทั้งนี้เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมักรับนโยบายโดยตรงจากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมักมีลักษณะเป็นนโยบายที่พัฒนามาจากประสบการณ์ของการปกครองท้องที่ในแบบเดิมมากกว่าจะเน้นการพัฒนาพื้นที่ในทางเศรษฐกิจ สังคม และการทำงานในลักษณะอื่นๆ ฉะนั้น การที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับนโยบายจากที่ประชุมรองนายกรัฐมนตรีเช่นนี้ จะช่วยให้นโยบายและทิศทางการบริหารงานของจังหวัดมีลักษณะที่ครอบคลุมและเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัด และระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภายในกลุ่มจังหวัดที่รองนายกรัฐมนตรีแต่ละท่านกำกับดูแลอยู่ได้มากขึ้น การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จะช่วยให้นโยบายและการบริหารงานในระดับจังหวัดมีลักษณะบูรณาการ และสามารถขับเคลื่อนนโยบายหลักของรัฐบาลให้เกิดผลในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดรับนโยบายจากที่ประชุมคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคดังกล่าว จะเป็นรากฐานของการเปลี่ยนแปลงระบบการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยต่อไป จากแต่เดิมเป็นการมอบอำนาจโดยหน่วยงาน

ต่างๆ (Agency-based Delegations) โดยจะเปลี่ยนแปลงเป็นการมอบอำนาจโดยรัฐ หรือโดยรัฐบาล (State/government-based Delegation) ในลำดับขั้นต่อไป

6.3.2 การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มจังหวัดและจังหวัด

แม้ว่าในปัจจุบัน จะได้มีการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดหรืออนุภูมิภาคขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกันก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ยังคงต้องยอมรับว่ากลุ่มจังหวัดยังคงมีบทบาทและภารกิจที่จำกัดเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น เพื่อให้กลุ่มจังหวัดได้มีบทบาทนำในการเป็นหน่วยทางยุทธศาสตร์ของการพัฒนา จึงเป็นการสมควรที่จะต้องมีการทบทวนโครงสร้างและบทบาทของกลุ่มจังหวัดเสียใหม่ โดยในการทบทวนโครงสร้างและบทบาทของกลุ่มจังหวัดสามารถแยกประเด็นการพิจารณาออกเป็น 2 มิติ กล่าวคือ

1) การจัดโครงสร้างกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่ (Area Approach)

กล่าวคือ การจัดโครงสร้างกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่นั้น เน้นมิติในการจัดกลุ่มจังหวัดทางด้านพื้นที่เป็นหลัก โดยจังหวัดในกลุ่มจำเป็นต้องมีพื้นที่ติดกัน การจัดกลุ่มจังหวัดในมิตินี้มุ่งให้ความสำคัญกับภูมิภาคและที่ตั้งจังหวัดเป็นหลัก เนื่องด้วยมีฐานคิดที่ว่ามีภารกิจบางอย่างลำพังแต่เพียงจังหวัดเดียวไม่สามารถที่จะทำภารกิจนั้นๆ ให้ประสบความสำเร็จได้ จำเป็นต้องใช้ความร่วมมือกันในระดับอนุภูมิภาค ดังเช่น การจัดทำโครงสร้างขนาดใหญ่ที่กินพื้นที่หลายจังหวัดติดต่อกัน และมีขนาดในการลงทุนสูง เป็นต้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องอาศัยกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่เป็นโครงสร้างที่ช่วยในการจัดทำภารกิจดังกล่าว ซึ่งถือเป็นการลดภาระของส่วนกลางได้อีกทางหนึ่ง

นอกจากเรื่องการจัดทำโครงการขนาดใหญ่แล้ว การจัดทำยุทธศาสตร์ร่วมกันของกลุ่มจังหวัดที่มีพื้นที่ติดกันก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญในการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดในลักษณะดังกล่าวขึ้น โดยกำหนดขึ้นเป็นยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด อีกทั้งยังมีโครงสร้างในการบริหารกลุ่มจังหวัดที่ชัดเจน เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดนั้นๆ อีกด้วย ซึ่งผู้วิจัยจะขยายความในส่วนต่อไป

2) การจัดโครงสร้างกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ (Strategic Approach)

นอกจากการจัดโครงสร้างกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่ ที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์จัดได้ว่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากลุ่มจังหวัดในมิติแรก เนื่องด้วยในปัจจุบัน ปัญหาเรื่องพื้นที่ ระยะทาง เวลา ไม่ใช่สิ่งสำคัญหรือเป็นข้อจำกัดในการร่วมมือกันอีก

ต่อไป เนื่องจากเทคโนโลยีในปัจจุบันได้พัฒนาและก้าวหน้าไปมาก ทั้งระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร การคมนาคม ทำให้การจัดกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์สามารถกระทำได้ง่ายขึ้น โดยไม่ยึดติดกับพื้นที่ว่าต้องเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ติดกันจึงจะสามารถร่วมมือกันได้

ด้วยแนวคิดพื้นฐานดังกล่าว ส่งผลให้ผู้วิจัยเสนอให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคตที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นที่ตั้ง จำเป็นต้องมีกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์(ภารกิจ)ขึ้นอีกประการหนึ่งด้วย โดยที่กลุ่มจังหวัดในมิตินี้จะมีจุดเน้นที่แตกต่างจากกลุ่มจังหวัดในมิติแรก กล่าวคือ กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์จะเน้นความร่วมมือกันของจังหวัดที่มียุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัดเหมือนหรือคล้ายกันให้เข้ามาร่วมมือกันในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน เช่น กลุ่มจังหวัดด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม หรือ กลุ่มจังหวัดด้านเกษตรกรรม เป็นต้น

เหตุผลที่ผู้วิจัยเสนอให้มีกลุ่มจังหวัดในลักษณะดังกล่าว เนื่องมาจากการรวมกลุ่มกันของจังหวัดที่มียุทธศาสตร์ด้านต่างๆ คล้ายกันจะส่งผลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านนั้นๆ ของประเทศไทยได้อย่างชัดเจน เช่น ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรมย่อมต้องส่งผลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรมของประเทศ นอกจากนี้ การจัดโครงสร้างกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ยังเป็นประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ ฐานข้อมูล ของจังหวัดต่างๆ ในกลุ่มจังหวัดด้านนั้นๆ ได้อีกทางหนึ่งด้วย

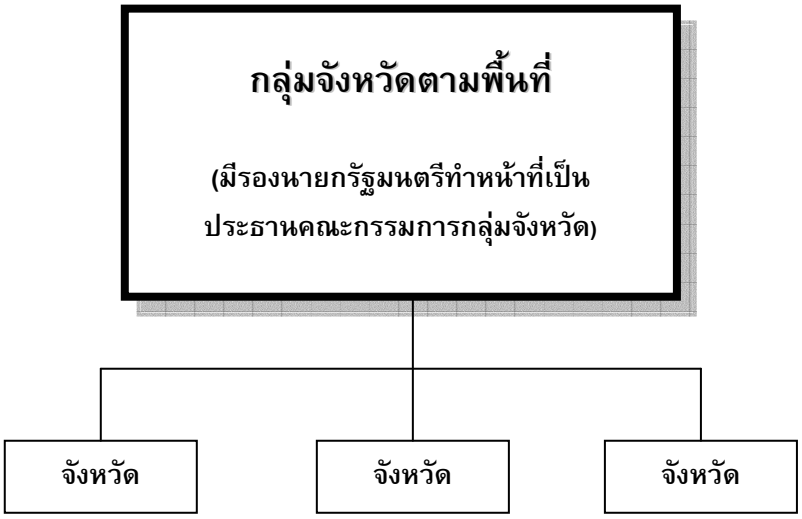
อย่างไรก็ตามกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์นี้ ผู้วิจัยเสนอให้เกิดขึ้นควบคู่ไปกับกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่ ในลักษณะ Dual Track โดยเน้นการจัดกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่เป็นหลัก และให้กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์เป็นตัวเสริม และผู้วิจัยได้ออกแบบให้กลุ่มจังหวัดตามพื้นที่เป็นทางการ ได้รับการรับรองโดยสถานะกฎหมาย ในขณะที่กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์เป็นความร่วมมือกันระหว่างจังหวัดในกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ กฎหมายไม่ได้รองรับสถานะไว้อย่างชัดเจน แต่มีผู้ประสานงานกลุ่มจังหวัดประเภทนี้อย่างชัดเจน ซึ่งจะได้อธิบายรายละเอียดในส่วนต่อไป

6.3.3 ระบบการบริหารงานของกลุ่มจังหวัด

1) กลุ่มจังหวัดตามพื้นที่

ในการทบทวนบทบาทและโครงสร้างของกลุ่มจังหวัดในมิติแรกนั้น เป็นการพิจารณาถึงโครงสร้างของกลุ่มจังหวัดซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกัน โดยมุ่งให้กลุ่มจังหวัดทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดแนวยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมของจังหวัดต่างๆ ซึ่งการปรับปรุงโครงสร้างและบทบาทของกลุ่มจังหวัดสามารถกระทำได้โดย (ดูแผนภาพที่ 6.4 ประกอบ)

แผนภาพที่ 6.4 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่และจังหวัด



(1) ลักษณะสำคัญของกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่ ได้แก่

1) ให้กลุ่มจังหวัดมีโครงสร้างที่เป็นทางการตามกฎหมาย (แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นนิติบุคคล) และบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ เนื่องจากว่าในปัจจุบันนี้ การบริหารงานของกลุ่มจังหวัด ยังคงมีลักษณะเป็นหน่วยงานกึ่งทางการ รวมทั้งบทบาทที่สำคัญของกลุ่มจังหวัดในปัจจุบัน ยังคงมุ่งเน้นไปในงานเชิงยุทธศาสตร์ หรือนโยบายเท่านั้น สภาพเช่นนี้ จึงทำให้กลุ่มจังหวัดมีบทบาทและความสำคัญเฉพาะในช่วงของการกำหนดแผนและยุทธศาสตร์ และไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ใดในช่วงของการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ ดังนั้น จึงสมควรให้มีการออกกฎหมายเพื่อรองรับสถานภาพของกลุ่มจังหวัดให้มีสถานะเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยในส่วนของการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดนั้น ให้มีรูปแบบเป็นคณะกรรมการ โดยให้แต่ละกลุ่มจังหวัด มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารและกำหนดยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดขึ้นคณะหนึ่ง และให้รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการบริหารและจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด นอกจากนี้ ในส่วนของคณะกรรมการฯ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นคณะกรรมการ และให้มีตัวแทนจากสำนักงบประมาณ ตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และตัวแทนหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์[4] ที่จะมีการจัดตั้งขึ้นในอนาคต ร่วมเป็นคณะกรรมการ นอกเหนือไปจากโครงสร้างในส่วนของคณะกรรมการแล้ว เห็นควรให้มีการจัดตั้งสำนักงานกลุ่มจังหวัดขึ้น โดยให้ตั้งอยู่ ณ จังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของกลุ่มจังหวัดนั้นๆ และให้มี

[4] ในปัจจุบัน ยังไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว แต่ในอนาคตหน่วยงานดังกล่าวมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งขึ้น ตามบทบาทและโครงสร้างของการบริหารงานส่วนภูมิภาคที่เปลี่ยนแปลงไป

ข้าราชการปฏิบัติราชการประจำ เพื่อทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้กับคณะกรรมการฯ ชุดนี้ด้วย

2) ให้กลุ่มจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัด ร่วมประเมินผลการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ และจัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่บางประเภท ซึ่งเกินศักยภาพของจังหวัด เท่าที่ผ่านมานั้น จะเห็นได้ว่าบทบาทและการทำหน้าที่ของกลุ่มจังหวัดมักมีลักษณะแบบกึ่งทางการ ทำให้กลุ่มจังหวัดไม่มีสถานภาพที่ชัดเจน เพราะฉะนั้น ในอนาคตจำเป็นจะต้องมีการกำหนดให้กลุ่มจังหวัดมีภารกิจที่ชัดเจนในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัด โดยที่จังหวัดต่างๆ ภายในกลุ่มจังหวัด จะต้องให้การยอมรับและใช้แผนยุทธศาสตร์นั้นเป็นแนวทางที่สำคัญในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดของตนเอง ยิ่งไปกว่านั้นกลุ่มจังหวัดยังควรต้องมีบทบาทในการประเมินผลการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดต่างๆ ร่วมกับศูนย์ประสานงานฯ ด้วย และในประการสำคัญ หากในกลุ่มจังหวัดใด มีโครงการในการพัฒนาหรือบริการสาธารณะขนาดใหญ่บางประเภท ซึ่งอาจเกินศักยภาพของจังหวัด อาทิเช่น การก่อสร้างโครงข่ายการคมนาคมที่เชื่อมต่อพื้นที่หลายจังหวัด ก็ให้ภารกิจเหล่านั้นดำเนินการโดยกลุ่มจังหวัด การที่กลุ่มจังหวัดมีบทบาทและภารกิจที่มุ่งเน้นไปในงานทางด้านยุทธศาสตร์เช่นนี้ โครงสร้างของสำนักงานกลุ่มจังหวัด จึงอาจไม่จำเป็นต้องมีขนาดใหญ่มากนัก[5] เว้นแต่หากในกรณีใดที่กลุ่มจังหวัด มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ ก็ให้โครงสร้างของกลุ่มจังหวัดนั้นมีขนาดใหญ่ขึ้นตามความเหมาะสม และเมื่อภารกิจนั้นแล้วเสร็จ ก็ให้มีการพิจารณาปรับเปลี่ยนบุคลากรให้เหมาะสมต่อไป

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดภายใต้กลุ่มจังหวัดตามพื้นที่

หากพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดภายใต้ระบบการบริหารงานกลุ่มจังหวัดเดียวกันแล้วพบว่า เราสามารถแบ่งลักษณะสำคัญของความสัมพันธ์ออกได้เป็น 3 ประการ ดังนี้

1) จังหวัดภายในระบบการบริหารกลุ่มจังหวัดเดียวกัน จะมีความสัมพันธ์ที่ชัดเจนมากขึ้น เนื่องจากผู้วิจัยเสนอให้มีกฎหมายรองรับสถานะของกลุ่มจังหวัดแต่ไม่จำเป็นต้องมีสภาพความเป็นนิติบุคคลตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องมีการพิจารณาการใช้ทรัพยากรบางอย่างร่วมกัน เช่น งบประมาณร่วมกัน บุคลากรร่วมกัน และยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ฯลฯ ไปโดยปริยาย ซึ่งจากการศึกษาถึงการรวมกลุ่มจังหวัดในปัจจุบันพบว่า กลุ่มจังหวัดมีงบประมาณในการดำเนินการต่างๆ จากงบประมาณที่แบ่งออกมาจากจังหวัดต่างๆ ภายในกลุ่มจังหวัด โดยคิดเป็นร้อยละ 30 ของงบประมาณที่แต่ละจังหวัดได้จากงบประมาณที่รัฐบาลให้แก่จังหวัดในการบริหารงานแบบบูรณาการ หรือที่นิยม

[5] แม้ว่าจากการประมวลผลแบบสอบถามในประเด็นเรื่องสำนักงานกลุ่มจังหวัดจะมีเปอร์เซ็นต์ของผู้ที่เห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีสำนักงานกลุ่มจังหวัดอยู่พอสมควร บางจังหวัดคิดเป็นสัดส่วนที่มากกว่าผู้ที่เห็นว่าจำเป็นต้องมีสำนักงานกลุ่มจังหวัดก็ตาม แต่ผู้วิจัยเห็นว่าควรจะต้องมีการจัดตั้งสำนักงานกลุ่มจังหวัดขึ้น เพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการภารกิจของกลุ่มจังหวัด

กล่าวกันว่า “กลุ่มจังหวัดได้งบประมาณจากการลงขันกันของจังหวัดในกลุ่มจังหวัด จังหวัดละ 30 % ของงบประมาณ CEO” ซึ่งมีการแบ่งงบประมาณในแต่ละจังหวัดดังกล่าว เป็นการแบ่งตามนโยบายของรัฐบาลมิใช่เป็นผลของกฎหมายแต่อย่างใด อีกทั้งเรื่องดังกล่าวยังนับว่าเป็นเรื่องใหม่มาก เพราะเพิ่งจะมีการแบ่งงบประมาณให้แก่กลุ่มจังหวัดในปี พ.ศ. 2548 เป็นปีแรก ซึ่งเป็นปีแรกของงบประมาณแบบบูรณาการด้วยเช่นกัน

จากการใช้งบประมาณของกลุ่มจังหวัดในลักษณะดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาในหลายประการ เนื่องจากงบประมาณของกลุ่มจังหวัดส่วนใหญ่มักกระจุกตัวอยู่แต่ในจังหวัดขนาดใหญ่ในกลุ่มจังหวัดนั้นๆ โดยมิได้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ในการพัฒนากลุ่มจังหวัดอย่างแท้จริง ดังเช่นกรณีการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดของกลุ่มล้านนาที่ผ่านมา ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในพื้นที่จังหวัดในกลุ่ม พบว่า “ในการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน จังหวัดเชียงใหม่ได้เงินส่วนนี้ประมาณร้อยละ 90 เนื่องจากได้มีการคิดโครงการไว้ล่วงหน้าเป็นจำนวนมาก”[6]

เมื่อเป็นดังนี้ โครงสร้างการบริหารงานกลุ่มจังหวัดที่ผู้วิจัยเสนอให้มีโครงสร้างทางการ กล่าวคือ มีคณะกรรมการของกลุ่มจังหวัดทำหน้าที่เป็นตัวกลางประสานจังหวัดภายในกลุ่ม (รายละเอียดจะอธิบายในส่วนต่อไป) ก็น่าจะลดปัญหาการกระจุกตัวของงบประมาณได้ในระดับหนึ่ง เพราะจังหวัดขนาดเล็กก็มีเวทีในการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมในระดับของกลุ่มจังหวัด และมีสิทธิและเสียงเท่ากันกับจังหวัดขนาดใหญ่ ในขณะเดียวกัน โครงสร้างที่ผู้วิจัยเสนอดังกล่าว ยังทำหน้าที่เป็น “ตัวจักร” สำคัญในการคิดยุทธศาสตร์ในการพัฒนากลุ่มจังหวัดอีกด้วย ดังนั้น การใช้งบประมาณของกลุ่มจังหวัดจึงน่าจะเป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัดมากเสียกว่าการ “วิ่งเต้น” นำงบประมาณเข้าพื้นที่ของจังหวัดตัวเองดังที่เป็นอยู่ในเวลานี้

2) นอกเหนือจากเรื่องความสัมพันธ์กันของกลุ่มจังหวัดในแง่งบประมาณแล้ว บุคลากรก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่จำเป็นต้องมีการพิจารณาถึงด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ระบบการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดนั้น อาจจะต้องมีเจ้าหน้าที่/ข้าราชการของกลุ่มจังหวัดแบบทำงานเต็มเวลาให้แก่กลุ่มจังหวัด เพื่อให้งานและภารกิจของกลุ่มจังหวัดสามารถ “ขับเคลื่อน” ได้อย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ โดยเจ้าหน้าที่/ข้าราชการเหล่านั้น ควรจะขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการบริหารและจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีความเห็นว่าไม่ควรทำให้กลุ่มจังหวัดมีขนาดใหญ่ และมีจำนวนเจ้าหน้าที่/ข้าราชการมาก จนเกิดขึ้นเป็นหน่วยราชการขนาดใหญ่ที่ขาดความคล่องตัว ทั้งนี้ ผู้วิจัยเสนอให้กลุ่มจังหวัดมีสำนักงานแฝงอยู่ในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดที่มีศักยภาพและเป็นศูนย์กลางของกลุ่มจังหวัดนั้น รวมทั้งควรจะมีเจ้าหน้าที่เป็นของตัวเองเพียงไม่กี่คน ทำหน้าที่ในติดตาม กระตุ้น ไปยังจังหวัดต่างๆ ให้ทำงานตามที่คณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัดกำหนด ดังนั้น กลุ่มจังหวัดจึงเป็นองค์กร “ขนาดเล็ก” ที่มีพลังใน

[6] รายละเอียดการสัมภาษณ์เชิงลึกจังหวัดลำปาง โดยดูในภาคผนวกเล่มที่ 1

การกำหนดนโยบายและผลักดันยุทธศาสตร์ได้ค่อนข้างมาก โดยอาศัยเงินงบประมาณของกลุ่มจังหวัด (ร้อยละ 30 ของงบฯ CEO) ตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น

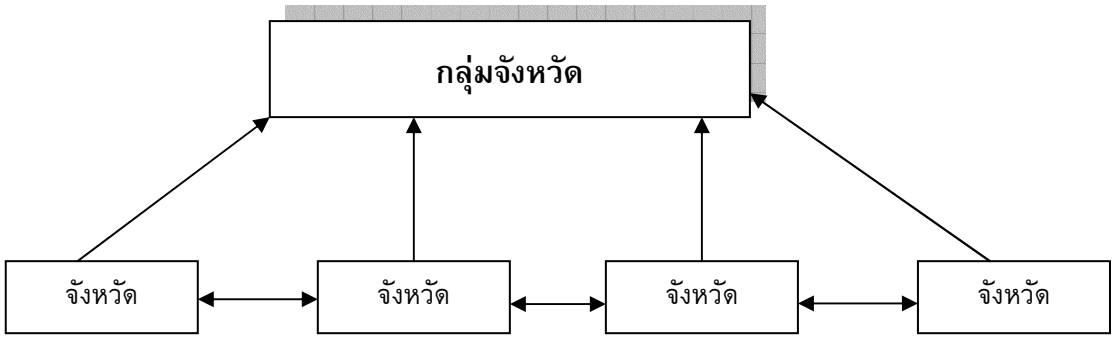
ขนาดและจำนวนของเจ้าหน้าที่ที่กลุ่มจังหวัดพึงจะมีขึ้นอยู่กับยุทธศาสตร์ในแต่ละด้านของกลุ่มจังหวัดนั้นๆ เช่น กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน มียุทธศาสตร์ในการพัฒนากลุ่มจังหวัด 4 ด้านหลัก ก็อาจมีเจ้าหน้าประมาณ 20-25 คน โดยมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดแต่ละด้าน ส่วนเจ้าหน้าที่อื่นๆ ทำหน้าที่ในเชิงการบริหาร รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่ทางด้านเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร (IT) และมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายประเมินผลและฝ่ายเลขานุการ เป็นต้น

3) นอกเหนือไปจากเรื่องของงบประมาณ บุคลากรแล้ว ประเด็นที่ต้องนำมาพิจารณาในส่วนต่อมาก็คือ “ภารกิจในแต่ละยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด” นั้นเอง กล่าวคือ ผู้วิจัยมองว่า ในแต่ละจังหวัดย่อมมีความถนัดในแต่ละด้านที่แตกต่างกัน ถึงแม้ว่าในแต่ละจังหวัดจะมีพื้นที่ใกล้เคียงหรือติดกันก็ตาม ด้วยความถนัดที่แตกต่างกันนี้เองจึงทำให้ผู้วิจัยออกแบบความสัมพันธ์ทางภารกิจของจังหวัดในกลุ่มจังหวัดนั้นแตกต่างกันออกไปตามความถนัดของจังหวัดตน กล่าวโดยขยายความก็คือ ผู้วิจัยเห็นควรว่า ควรให้จังหวัดที่มีความชำนาญในด้านใดด้านหนึ่งของยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เป็น “เจ้าภาพ” รับผิดชอบภารกิจในเรื่องนั้นๆ ของกลุ่มจังหวัด[7] เช่น ในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน ลำปางเป็นจังหวัดที่มีความชำนาญทางด้านอุตสาหกรรมเซรามิคมากที่สุดในกลุ่มจังหวัด และหากในยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดมีการกำหนดเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมในลักษณะดังกล่าวไปด้วย จังหวัดลำปางก็ควรจะทำหน้าที่ในการเป็นเจ้าภาพเรื่องอุตสาหกรรมเซรามิคแทนจังหวัดอื่นๆ ดังนั้น หากจังหวัดลำปางบริหารภารกิจในกลุ่มจังหวัดในเรื่องดังกล่าว และต้องขอความร่วมมือจากจังหวัดภายในกลุ่ม จังหวัดอื่นๆ ก็คงต้องให้ความร่วมมือกับจังหวัดลำปางในเรื่องนี้เป็นกรณีพิเศษ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะความสัมพันธ์ทั้ง 3 ด้าน ของกลุ่มจังหวัดข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยสามารถเขียนแผนภาพสรุปได้ดังต่อไปนี้

[7] จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการประมวลผลจากแบบสอบถาม ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการให้แต่ละจังหวัดรับผิดชอบยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดในด้านที่ตนถนัด หรือมีศักยภาพ

แผนภาพที่ 6.5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มจังหวัด และจังหวัด



- โครงสร้างกลุ่มจังหวัดได้รับการรับรองโดยกฎหมาย (แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นนิติบุคคล)
- จังหวัดส่งงบประมาณ 30 % ของงบผู้ว่า CEO เข้าสู่การบริหารงานของกลุ่มจังหวัด
- กลุ่มจังหวัดมีเจ้าหน้าที่/ข้าราชการเป็นของตัวเอง
- แต่ละจังหวัดเป็นเจ้าภาพตามภารกิจที่ตนเองถนัด
- ความสัมพันธ์ของแต่ละจังหวัดขึ้นอยู่กับ “ยุทธศาสตร์” กับ “รองนายกฯ” เป็นหลัก

(3) ตัวแบบโครงสร้างกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่

หลังจากที่ได้ทราบปัญหาด้านการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดและข้อเสนอว่าเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่แล้ว ในส่วนนี้จะเป็นการอธิบายถึงตัวแบบโครงสร้างภายในของกลุ่มจังหวัด ว่าควรจะมีโครงสร้างความสัมพันธ์เช่นไร ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าโครงสร้างกลุ่มจังหวัดควรมีโครงสร้างดังต่อไปนี้[8]

1) ให้มีคณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัด[9] ซึ่งประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย และส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนจากสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ ผู้แทนภาคเอกชนของกลุ่มจังหวัด ภาคธุรกิจและภาคประชาชนในกลุ่มจังหวัด อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัดไม่ควรจะมีขนาดใหญ่เกินไป (ไม่ควรจะเกิน 15-20 คน[10]) เพราะหากโครงสร้างกลุ่มจังหวัดมีขนาดใหญ่เกินไป อาจทำให้การทำงานของกลุ่มจังหวัดขาดความคล่องตัว

[8] โครงสร้างที่ผู้วิจัยเสนอได้ประมวลจากผลการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์และแบบสอบถาม ตามที่ได้นำเสนอไปแล้วข้างต้น

[9] เป็นไปตามการประมวลผลแบบสอบถามที่ใช้ในการเก็บข้อมูล ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นสมควรให้มีคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัด

[10] จำนวนคณะกรรมการนี้กำหนดขึ้นโดยการพิจารณาจากผลการประมวลความคิดเห็นจากแบบสอบถาม

คณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัด มีหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ขับเคลื่อนภารกิจของกลุ่มจังหวัดให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด รวมถึงการทำหน้าที่ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในเบื้องต้น[11] ก่อนที่จะให้หน่วยงานในส่วนกลางทำหน้าที่ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดอีกครั้งประธานคณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัดได้แก่รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย และคณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัด อยู่ภายใต้การดูแลของศูนย์ประสานงานคณะกรรมการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค

2) โครงสร้างภายใต้คณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัด อาจจะมีหน่วยงานอยู่อย่างน้อย 3 หน่วยงาน อันได้แก่

2.1) สำนักงานเลขานุการ ทำหน้าที่ในเรื่องการบริหารงานทั่วไป การเงิน การบัญชี รวมถึงการทำหน้าที่ในการฝึกอบรมและพัฒนาความรู้ ความสามารถของเจ้าหน้าที่/ข้าราชการภายในกลุ่มจังหวัด อีกทั้งยังเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการประสานงานกับส่วนกลางและจังหวัดภายในกลุ่มอีกด้วย

2.2) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดทำและประเมินผลยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ซึ่งอาจจัดตั้งขึ้นในรูปแบบของคณะอนุกรรมการ และมีเจ้าหน้าที่ทำงานควบคู่กับคณะอนุกรรมการดังกล่าว โดยในหน่วยงานดังกล่าวต้องมีการแยกส่วนของฝ่ายจัดทำยุทธศาสตร์ออกจากฝ่ายประเมินผลยุทธศาสตร์อย่างชัดเจน

คณะอนุกรรมการดังกล่าว อาจมีตัวแทนจากหลายภาคส่วนให้เข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดให้ได้มากที่สุด ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เป็นต้น

2.3) มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ ซึ่งอาจให้หน่วยงานดังกล่าวเป็นผู้นำแผนกลยุทธ์ในการบรรลุยุทธศาสตร์ด้วยวิธีการต่างๆ นอกเหนือจากวิธีการใช้ “คำสั่ง” อย่างที่เคยปฏิบัติกันมาในหน่วยราชการ

การขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ให้บรรลุผลตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ ผู้วิจัยเห็นว่า มีอยู่หลายวิธี โดยเฉพาะยิ่งในหลักการบริหารสาธารณะสมัยใหม่ และไม่ควรจะใช้การขับเคลื่อนกลยุทธ์โดยใช้ “คำสั่ง” ดังที่ปฏิบัติกันในหน่วยราชการ ซึ่งเป็นวิธีการที่ล้าสมัย และขาดแรงจูงใจในการทำงาน ส่งผลให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดไม่บรรลุผล ดังนั้น หน่วยงานดังกล่าว จะต้องทำหน้าที่ในการคิดระบบวิธีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดในรูปแบบใหม่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่/ข้าราชการมีแรงจูงใจการในทำงานมากขึ้น เช่น การสร้าง Branding ให้แก่กลุ่มจังหวัด เพื่อกระตุ้นแรงจูงใจในทางบวกให้แก่เจ้าหน้าที่/ข้าราชการกลุ่มจังหวัด หรือการ Positioning สถานะกลุ่มจังหวัดของตัวเองให้เด่นชัดมากขึ้น ทำให้เจ้าหน้าที่/ข้าราชการ

[11] หน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มจังหวัดจากการประมวลผลแบบสอบถาม

กลุ่มจังหวัดภูมิใจในสถานะกลุ่มจังหวัดตน หรือ การให้แรงจูงใจด้วยการให้รางวัลตอบแทน (Rewarding) หากกลุ่มจังหวัดสามารถบรรลุเป้าหมายได้สำเร็จ เป็นต้น ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

นอกจากนี้แล้ว “หน่วยขับเคลื่อนยุทธศาสตร์” ของกลุ่มจังหวัดยังอาจจะต้องรับผิดชอบงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ของกลุ่มจังหวัดด้วย เพราะการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในสภาวะปัจจุบัน เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นสิ่งจำเป็นมากเนื่องจากเป็น “ตัวเร่ง” ที่สำคัญที่จะทำให้ยุทธศาสตร์บรรลุเป้าหมายตามที่ตั้งไว้

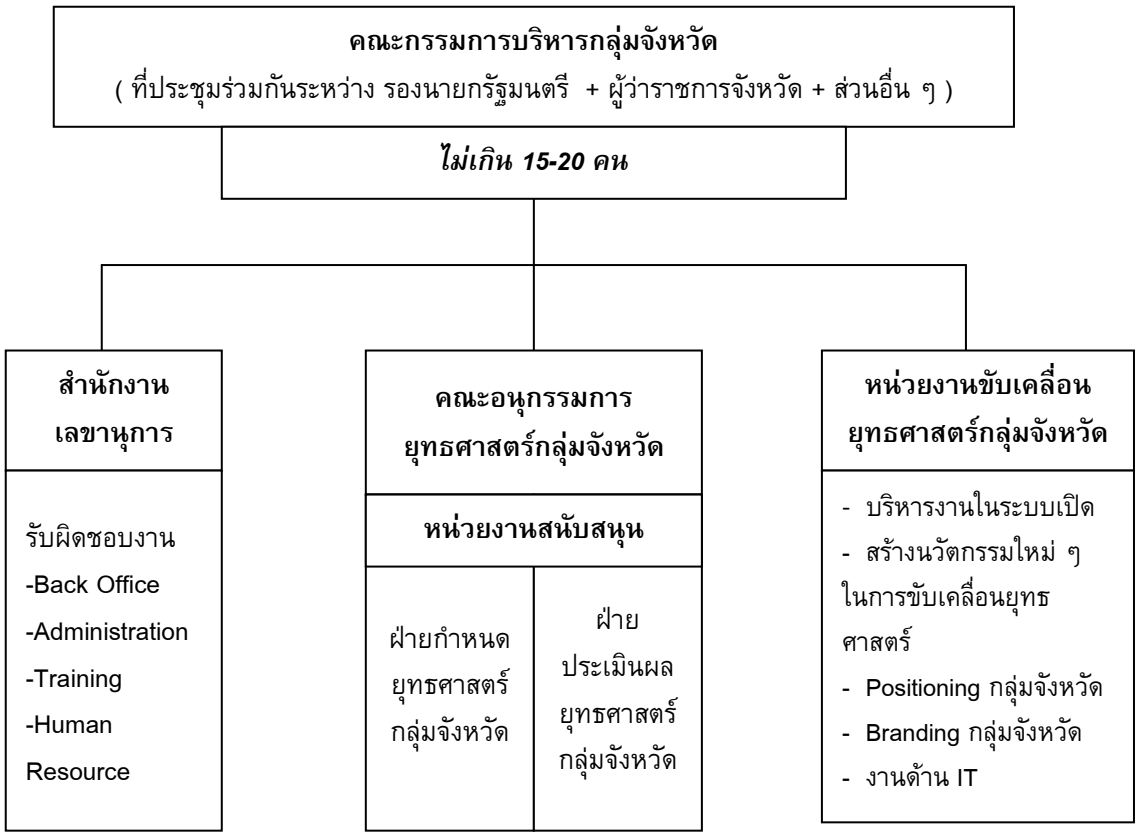
ระบบการทำงานในแบบ e-Government นับเป็นกลยุทธ์ในอีกประการหนึ่ง ซึ่งระบบการบริหารในระดับกลุ่มจังหวัดควรดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม มากกว่าจะให้จังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยที่มีขนาดเล็กกว่าดำเนินการตามลำพัง

เมื่อภารกิจของ “หน่วยขับเคลื่อนยุทธศาสตร์” มีมากมายเช่นนี้ ดังนั้น การทุ่มเททรัพยากรบุคคลให้แก่กลุ่มจังหวัด จึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่จังหวัดต่างๆ ภายในกลุ่มจะต้องให้ความสำคัญ และบางครั้งอาจจะต้องเสียสละข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถของจังหวัดให้มาทำหน้าที่ใน “หน่วยขับเคลื่อนยุทธศาสตร์” ของกลุ่มจังหวัด เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด

การสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถดังกล่าว อาจใช้ระบบเปิดที่ไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐก็ได้ และอาจจะแสวงหาจากภาคธุรกิจเอกชนหรือขอยืมตัวจากภาคเอกชน หรือแม้แต่การจ้างบุคลากรจากภาคเอกชนก็เป็นไปได้

ดังนั้น “หน่วยขับเคลื่อนยุทธศาสตร์” ภายในกลุ่มจังหวัด จึงมีความเป็นราชการน้อยมาก มีอิสระในการทำงานมากพอสมควร และเป็นการบริหารงานในระบบเปิด

แผนภาพที่ 6.6 แสดงตัวแบบโครงสร้างภายในกลุ่มจังหวัด



2) กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ (ภารกิจ)

หลังจากที่เราจะได้ทราบแนวคิดและตัวแบบโครงสร้างในการจัดโครงสร้างกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่ (Area) ไปแล้ว ในส่วนนี้จะเป็นการพิจารณาถึงตัวแบบโครงสร้างกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์หรือตามภารกิจ ซึ่งเป็นการจัดกลุ่มจังหวัดแบบใหม่ ที่ยังไม่มีในปัจจุบัน และเป็นการจัดกลุ่มจังหวัดโดยการใช้แนวคิดว่าด้วยกลุ่มภารกิจ หรือ Cluster ซึ่งการจัดกลุ่ม Cluster ไม่จำเป็นต้องใช้แนวคิดเรื่องพื้นที่เป็นสำคัญก็ได้ ดังนั้น การจัดกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์หรือตามภารกิจของจังหวัด จึงเป็นอีกข้อเสนอทางเลือกหนึ่งในการพัฒนาระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในอนาคต

ข้อเสนอว่าด้วยตัวแบบกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ที่ผู้วิจัยจะนำเสนอต่อไปนี้ เป็นข้อเสนอที่ผู้วิจัยเสนอให้กลุ่มจังหวัดของไทยสามารถจัด Cluster **ในลักษณะคู่ขนาน (Dual Track) กล่าวคือ นอกจากจะมีโครงสร้างกลุ่มจังหวัดแบบพื้นที่เป็นกลุ่มจังหวัดหลักแล้ว ยังจำเป็นจะต้องมีกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ (ภารกิจ) ควบคู่กับกลุ่มจังหวัดแบบตาม**

พื้นที่ไปในขณะเดียวกันด้วย ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงแนวคิดเรื่อง Cluster เสียก่อน จากนั้นจะได้อธิบายลักษณะ และโครงสร้างของกลุ่มจังหวัดในลักษณะนี้ต่อไป

(1) แนวคิดเรื่องการจัดกลุ่มพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Cluster)

ข้อเสนอในการจัดโครงสร้างการบริหารงานกลุ่มจังหวัด โดยให้มีกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ควบคู่ไปกับการจัดกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่ที่มีอยู่เดิม ซึ่งผู้วิจัยนำเสนอในที่นี้ เป็นการนำเอาแนวคิดเรื่องการสร้างกลุ่มพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ในภาคธุรกิจมาปรับประยุกต์ใช้ เพื่อให้การบริหารงานเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัดที่มุ่งเน้นการพัฒนาในยุทธศาสตร์ด้านเดียวกัน สามารถประสานความร่วมมือในด้านต่างๆ เพื่อเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาจังหวัดตามแผนยุทธศาสตร์ที่ได้วางไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การสร้างความร่วมมือด้านการตลาด การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ความรู้ และร่วมกันขับดันยุทธศาสตร์ในระดับจังหวัดให้ประสานกับยุทธศาสตร์ในระดับชาติ เป็นต้น สำหรับแนวคิดเรื่องการจัดกลุ่มพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ในการบริหารงานภาคธุรกิจ สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้[12]

1) แนวคิดเรื่องการจัดกลุ่มพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ทางธุรกิจเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินกลยุทธ์ทางธุรกิจที่มุ่งเน้นการสร้างความแข็งแกร่งบนฐานการรวมกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมในเครือ (Cluster - based Strategies) ซึ่งเป็นแนวทางในการสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันร่วมกันขององค์กรธุรกิจที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ภูมิภาคที่ห่างไกล ไม่มีความโดดเด่นและไม่เป็นที่ดึงดูดการลงทุนใหม่ๆ จากภายนอก (Weak economy) การรวมกลุ่มเครือข่ายธุรกิจและอุตสาหกรรมที่มีความเชื่อมโยงกัน จึงเป็นทางออกสำหรับการสร้างความเข้มแข็งเพื่อความอยู่รอด และกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาคให้มีศักยภาพสามารถแข่งขันกับภูมิภาคอื่นได้ (Regional Economic Strategies)

แนวทางการบริหารเชิงกลยุทธ์แบบกลุ่มเครือข่ายหรือคลัสเตอร์นี้ ถูกใช้อย่างแพร่หลายในช่วงทศวรรษ 1990 และประสบความสำเร็จในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ด้อยความเจริญอย่างเช่น ประเทศเปรู และประเทศในแอฟริกาใต้ นอกจากนี้ กลยุทธ์ดังกล่าวยังประสบความสำเร็จในการสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันในประเทศพัฒนาแล้วอย่างประเทศสก็อตแลนด์ ซึ่งสามารถสร้างความโดดเด่นทางเศรษฐกิจจากการพัฒนากลุ่มเครือข่ายทางธุรกิจในระดับภูมิภาค

ในแง่นี้ กรอบการวิเคราะห์กลุ่มเครือข่าย (Cluster - based Framework) จึงเป็นกรอบการบริหารเชิงกลยุทธ์ที่มีลักษณะสำคัญอยู่ที่การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน ข้อจำกัด ศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจในภูมิภาคอย่างเป็นองค์รวม นั่นคือ การสร้างและพัฒนากลุ่มเครือข่ายเพื่อเป็นฐานในการสร้างขีดความสามารถและความได้เปรียบทางการแข่งขันนั้น จะต้องวิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจในภาพรวมอย่างเป็นระบบ ตัวอย่างเช่น การ

[12] สาระสำคัญต่อไปนี้ สรุปความจาก Stuart A. Rosenfeld, "Creating Smart System : A guide to cluster strategies in less favoured regions", www.rtsinc.org , access on 22 January 2006.

พิจารณาว่าระบบธุรกิจในอุตสาหกรรมหนึ่งๆ มีความต้องการปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้องประการใดบ้าง จะต้องพิจารณาเชื่อมโยงครอบคลุมความต้องการปัจจัยภายนอกของทุกอุตสาหกรรมที่อยู่ในระบบธุรกิจนั้นๆ นั่นคือ การบริหารเชิงกลยุทธ์กลุ่มเครือข่าย จำเป็นต้องอาศัยการวิเคราะห์ศักยภาพทางการผลิตในภาพรวมอย่างเชื่อมโยงทั้งระบบ มิใช่การพิจารณาจากฐานการผลิตของอุตสาหกรรมประเภทใดประเภทหนึ่งอย่างแยกส่วนกัน ซึ่งเป้าหมายสูงสุดของกลยุทธ์การสร้างกลุ่มเครือข่ายก็คือ การสร้างสมรรถนะทางการแข่งขันของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมในภูมิภาคให้มีความแข็งแกร่งและเติบโตอย่างยั่งยืน และสามารถแข่งขันได้ในระดับโลก

2) หลักการสำคัญในการสร้างกลุ่มเครือข่ายเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Cluster) ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ

2.1) การสร้างกลุ่มเครือข่ายเชิงยุทธศาสตร์ต้องเริ่มต้นและดำเนินการโดยการนำของชุมชนทางธุรกิจ (Business Community Led)

2.2) การดำเนินการสร้างและพัฒนากลุ่มเครือข่ายเชิงยุทธศาสตร์ต้องตั้งอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง (Consistent Methodology)

2.3) การดำเนินกลยุทธ์ร่วมกันของกลุ่มเครือข่ายต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการอย่างชัดเจน (Development Action Plan)

สำหรับแนวทางในการสร้างกลุ่มเครือข่ายเชิงยุทธศาสตร์บนหลักการดังกล่าวจำเป็นต้องมีการตั้งทีมงานพัฒนากลุ่มเครือข่ายขึ้นมาคณะหนึ่ง (Cluster Development Team) โดยแต่งตั้งจากตัวแทนผู้นำองค์กรธุรกิจต่างๆ ในภาคอุตสาหกรรม รวมถึงการเชิญตัวแทนจากภาคธุรกิจภายนอก และผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ จากสถาบันการศึกษาชั้นสูง สถาบันวิจัย และมหาวิทยาลัยเข้าร่วมในทีมพัฒนากลุ่มเครือข่ายเชิงยุทธศาสตร์ด้วย เพื่อให้ทีมงานเป็นกลไกสำคัญในการวิเคราะห์ วางแผน และดำเนินการพัฒนาคลัสเตอร์ตามแผนปฏิบัติการที่ได้วางไว้

3) ลักษณะสำคัญของกลุ่มเครือข่ายเชิงกลยุทธ์ (Cluster) ได้แก่

3.1) กลุ่มเครือข่ายเชิงกลยุทธ์ต้องตั้งอยู่บนความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการระหว่างองค์กร ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวต้องสร้างขึ้นบนฐานของการมีผลผลิตสินค้าประเภทเดียวกัน หรือเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีความเกี่ยวเนื่องกันในกระบวนการผลิต มีกระบวนการผลิต เทคโนโลยีการผลิต ความต้องการทรัพยากร ทักษะความรู้ในการผลิต ตลอดจนช่องทางการจัดจำหน่ายสินค้าในลักษณะเดียวกัน

3.2) การสร้างกลุ่มเครือข่ายเชิงกลยุทธ์อาศัยพื้นฐานในทางภูมิศาสตร์ของตำแหน่งที่ตั้งในการสร้างความร่วมมือ เนื่องจากการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเครือข่ายเชิงกลยุทธ์ต้องเกิดจากการเห็นถึงประโยชน์และความสมเหตุสมผลของการเข้ามารวมกันเป็นเครือข่าย ดังนั้นการสร้างกลุ่มเครือข่ายจึงต้องเกิดขึ้นบนความเหมาะสมทางภูมิศาสตร์ ทั้งในด้านระยะทางและเวลาในการเดินทาง การคมนาคมขนส่ง การติดต่อสื่อสาร หรือแม้แต่ลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรม

3.3) กลุ่มเครือข่ายเชิงกลยุทธ์มีวงจรชีวิต ซึ่งพัฒนาขึ้นจากขั้นตอนดังต่อไปนี้

ช่วงการก่อตัว (Embryonic stage) เป็นขั้นตอนแรกของการสร้างความร่วมมือเพื่อสร้างเป็นเครือข่ายเชิงกลยุทธ์ ซึ่งมักเกิดจากการริเริ่มนวัตกรรมทางการผลิตใหม่ การคิดค้นสร้างสรรค์ หรือการลงทุนในกิจการใหม่ๆ ในภาคธุรกิจอุตสาหกรรม

ช่วงขยายตัว (Growth stage) เป็นช่วงที่ตลาดในภาคธุรกิจมีการเติบโตอย่างเพียงพอสำหรับการขยายตัวเพิ่มขึ้นกว่าเดิม ซึ่งดึงดูดทั้งผู้ที่คิดจะลงทุนในธุรกิจประเภทเดียวกัน และการลงทุนแข่งขันเพื่อแย่งชิงส่วนแบ่งในตลาด ในขณะเดียวกันก็กระตุ้นการขยายตัวของผู้ประกอบการเดิมในภาคธุรกิจ การขยายตัวของตลาดจะเป็นช่วงที่กลุ่มเครือข่ายเชิงกลยุทธ์สามารถขยายตัวได้อย่างรวดเร็ว

ช่วงอิ่มตัว (Maturity stage) เป็นช่วงที่การดำเนินธุรกิจและการบริการได้ขยายตัวจนมาถึงจุดหยุดนิ่ง ในขณะที่มีจำนวนผู้ประกอบการในธุรกิจประเภทเดียวกันจำนวนมาในตลาด จนส่งผลให้ต้นทุนการผลิตกลายเป็นปัจจัยหลักในการช่วงชิงความได้เปรียบในการแข่งขัน

ช่วงเสื่อมสลาย (Decay stage) เป็นช่วงที่สินค้าในกลุ่มเริ่มถูกตีตลาดและแทนที่โดยสินค้าที่มีต้นทุนการผลิตที่ต่ำกว่า หรือแทนที่โดยผู้ผลิตที่มีศักยภาพสูงกว่า ส่งผลให้การร่วมมือเป็นเครือข่ายไม่สามารถอำนวยให้เกิดความได้เปรียบทางการแข่งขันอีกต่อไป

3.4) กลุ่มเครือข่ายเชิงกลยุทธ์ไม่จำกัดเฉพาะสมาชิกที่เข้าร่วมอย่างเป็นทางการแต่เพียงเท่านั้น หากยังอาจประกอบด้วยสมาชิกแฝง (Free rider) ที่เข้ามามีส่วนได้รับประโยชน์จากการร่วมมือในกลุ่มเครือข่ายด้วย อาทิเช่น ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกันที่อยู่นอกกลุ่มเครือข่าย

3.5) สมรรถภาพในการสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันของกลุ่มเครือข่ายเกิดจากการมีความสามารถในการสร้าง การขยายเครือข่าย และการดำเนินกลยุทธ์ผ่านเครือข่าย (Networking and Networks) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแพร่ขยายแนวคิดเชิงกลยุทธ์ ข้อมูลข่าวสาร ผลงานที่เป็นเลิศในการการผลิต (Best practice) ให้แพร่กระจายอย่างรวดเร็วและทั่วถึงภายในกลุ่มเครือข่าย เช่นเดียวกับการรับข้อมูลข่าวสาร ความรู้ กลยุทธ์ และความเคลื่อนไหวใหม่ๆ จากภายนอกเข้าสู่กลุ่มเครือข่ายอย่างรวดเร็วทันเหตุการณ์

(2) ลักษณะความสำคัญของกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์

ลักษณะในประการแรกของกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ คือ เป็นความร่วมมือกันระหว่างจังหวัดที่มีลักษณะทางยุทธศาสตร์หรือภารกิจใกล้เคียงกัน ซึ่งเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่แล้ว สมาชิกของกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์สามารถเปลี่ยนแปลงได้หากยุทธศาสตร์และสถานการณ์ของจังหวัดเปลี่ยนแปลงไป

ลักษณะในประการที่สอง กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์จำเป็นต้องมีสำนักงานกลุ่มจังหวัดในเชิงยุทธศาสตร์ อีกทั้งยังจำเป็นต้องมีบุคลากรประจำเพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานกันระหว่างกลุ่มจังหวัดดังกล่าวนี้อีกด้วย โดยมีสำนักงานกลุ่มจังหวัดตั้งอยู่ที่กระทรวงต่าง ๆ ใน

ส่วนกลาง ที่ดูแลยุทธศาสตร์ในแต่ละด้าน เช่น สำนักงานของกลุ่มจังหวัดด้านเกษตรและปศุสัตว์ ก็จะมีสำนักงานและบุคลากรประจำอยู่ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น

ลักษณะในประการที่สาม จังหวัดหนึ่งๆ จำเป็นต้องเป็นสมาชิกของกลุ่มจังหวัดเชิงยุทธศาสตร์เพียงกลุ่มจังหวัดเดียว ทั้งนี้เพื่อให้การจัดการยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดและจังหวัดที่เป็นสมาชิก มีความเป็นเอกภาพและให้ความสำคัญกับด้านใดด้านหนึ่งเป็นสำคัญเพียงด้านเดียว **ทั้งนี้อาจให้ศูนย์ประสานงานคณะกรรมการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยจังหวัดพิจารณาความเหมาะสมในการเข้ากลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์**

ลักษณะในประการที่สี่ สมาชิกของกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ หากยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดนั้นๆ มีการเปลี่ยนแปลงไป หรือมีการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จังหวัดนั้นๆ ก็สามารถเปลี่ยนเป็นสมาชิกของกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ในประเภทอื่นๆ ก็ได้ **ทั้งนี้ภายใต้ความเห็นชอบจากศูนย์ประสานงานคณะกรรมการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค**

ลักษณะในประการที่ห้า กระทรวงต่าง ๆ จะทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยสำคัญด้านความชำนาญเฉพาะด้าน (Think Tank) ให้แก่กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์

ในประการสุดท้าย ผู้วิจัยได้ออกแบบตัวอย่างโครงสร้างกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ไว้ 7 ประเภทด้วยกัน อันได้แก่[13]

(1) กลุ่มจังหวัดด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม
(2) กลุ่มจังหวัดด้านการค้า การลงทุน และอุตสาหกรรม
(3) กลุ่มจังหวัดด้านเกษตรกรรม
(4) กลุ่มจังหวัดด้านการพัฒนาศูนย์กลางการคมนาคม
(5) กลุ่มจังหวัดด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดน
(6) กลุ่มจังหวัดด้านการศึกษา
(7) กลุ่มจังหวัดที่มีปัญหาและข้อขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรง

สำหรับเหตุผลในการจัดประเภทของกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ ออกเป็น 7 ประเภทดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยมุ่งเพื่อให้สอดคล้องกับตัวแบบโครงสร้างจังหวัด 7 ประเภท ที่ผู้วิจัยและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการสร้างขึ้น และเพื่อให้การพัฒนาระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในส่วนของกลุ่มจังหวัดและจังหวัดชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งยังเป็นการง่ายต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานของกลุ่มจังหวัด และ จังหวัดที่มีตัวแบบประเภทเดียวกันอีกด้วย

[13] ผู้วิจัยมุ่งออกแบบให้กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ (ภารกิจ) มีความยืดหยุ่นสูง ดังนั้น กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ (ภารกิจ) อาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติมหรือยุบลงได้ตามความเหมาะสมของยุทธศาสตร์ (ภารกิจ) ที่เปลี่ยนแปลงไป

(3) ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดภายใต้กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์

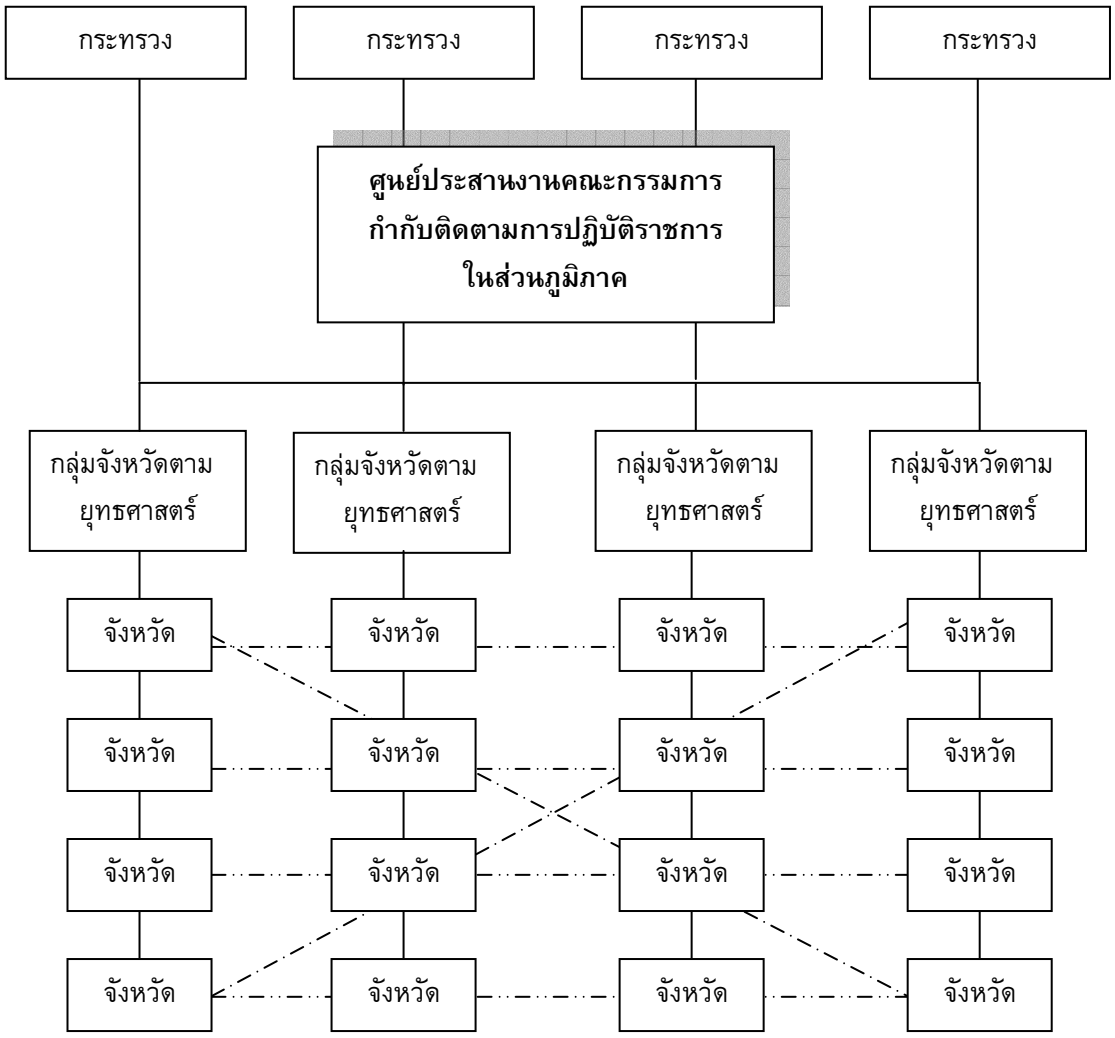
สำหรับในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดภายใต้กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ (ภารกิจ) นั้น ผู้วิจัยได้ออกแบบให้เป็นความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ และจำเป็นต้องมีหน่วยงานสนับสนุนการทำงานของกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์นี้อยู่ โดยใช้ **"ศูนย์ประสานงานคณะกรรมการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค"** ที่ผู้วิจัยเสนอขึ้นในตอนต้นของบทนี้ก็ได้ โดยให้มีหน้าที่ในการดูแลกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์หรือภารกิจด้วยอีกประการหนึ่ง และให้กระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์แต่ละด้านของกลุ่มจังหวัด ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพหลักในการรับผิดชอบ ดูแลกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ในแต่ละด้าน

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ของกลุ่มจังหวัดในลักษณะนี้จะเกิดขึ้นได้ ก็โดยที่รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยจะต้องเป็น **"ตัวเร่ง"** หรือสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มจังหวัดในลักษณะดังกล่าว และมีมาตรการจูงใจบางอย่างแก่จังหวัดที่สามารถรวมกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ได้ เช่น การให้งบประมาณเพิ่มเติมแก่จังหวัดที่เป็นสมาชิกของกลุ่มจังหวัดร้อยละ 5 ของงบประมาณที่ได้จากงบประมาณผู้ว่า CEO เป็นต้น โดยที่การรวมกลุ่มของจังหวัดในลักษณะนี้สามารถขับเคลื่อนไปได้ด้วยความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ และเน้นความคล่องตัวในการบริหารจัดการเป็นหลัก อีกทั้งยังยึดหลักของความสมัครใจของแต่ละจังหวัดเป็นสำคัญอีกด้วย

แนวทางการรวมกลุ่มที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปข้างต้น ผู้วิจัยมีความประสงค์ให้มีความยืดหยุ่น ซึ่งก็หมายความว่ากลุ่มจังหวัดทั้ง 7 ประเภทสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสมและศักยภาพของแต่ละจังหวัด

"ศูนย์ประสานงานคณะกรรมการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค" และ กระทรวงต่าง ๆ ทั้ง 20 กระทรวง จะมีหน้าที่สำคัญในการผลักดันและขับเคลื่อนให้กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์สามารถขับเคลื่อนได้ในทางปฏิบัติ เช่น การกำหนดให้มีการจัดประชุมกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ขึ้นทุก 3 เดือน และจะต้องเป็นการประชุมที่มีนัยสำคัญจริงๆ ที่มิใช่เพียงการส่งตัวแทนของแต่ละจังหวัดมาเพื่อเข้าร่วมประชุมให้ครบองค์ประชุมเท่านั้น หากแต่ต้องเป็นการประชุมที่สามารถกำหนดทิศทาง หรือวาระในการพัฒนาภูมิภาคหรือประเทศไทยได้ในอนาคต เช่น การประชุมร่วมกันระหว่างกลุ่มจังหวัดด้านการท่องเที่ยว ก็ต้องมี "พลังในการขับเคลื่อน" กลยุทธ์ หรือ ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยได้ เพราะที่ประชุมดังกล่าวกลายเป็นที่ประชุมของจังหวัดที่มีพลังด้านการท่องเที่ยว ดังนั้น มติของที่ประชุมหรือ "ท่าที" ของที่ประชุมของกลุ่มจังหวัดด้านการท่องเที่ยวย่อมมีนัยสำคัญที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญ เป็นต้น หรือกรณีการประชุมร่วมกันระหว่างกลุ่มจังหวัดด้านการเกษตร การประชุมดังกล่าวก็ย่อมต้องมีพลังผลักดันยุทธศาสตร์ด้านการเกษตรของประเทศ ดังนั้น กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นจะมีผลโดยตรงต่อยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศตามหลัก Demand Side ได้อีกทางหนึ่งด้วย

แผนภาพที่ 6.7 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์(ภารกิจ) และจังหวัด



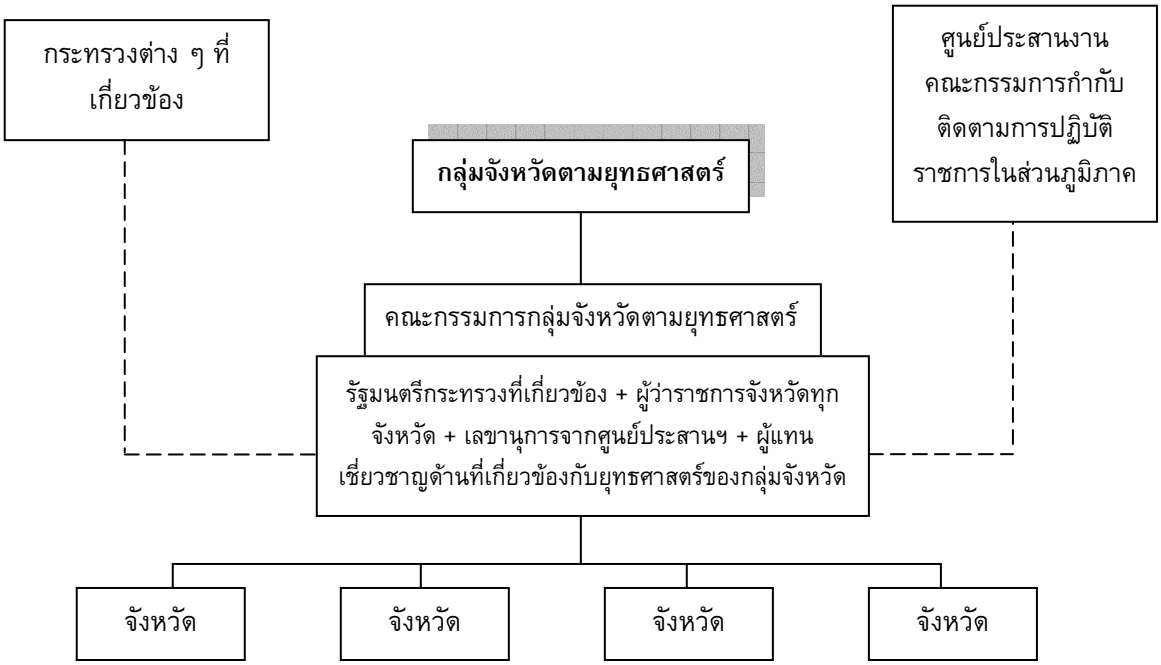
(4) ตัวแบบโครงสร้างกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์

ผู้วิจัยเสนอให้ กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ มี **"คณะกรรมการกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์"** โดยที่คณะกรรมการชุดดังกล่าวนี้ประกอบไปด้วย

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ด้านนั้นๆ เป็นประธาน
2. ผู้ว่าราชการจังหวัดของทุกจังหวัดในกลุ่มฯ เป็นกรรมการ
3. ผู้เชี่ยวชาญด้านที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดนั้นๆ เป็นกรรมการ
4. ผู้แทนจากจากศูนย์ประสานงานคณะกรรมการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค เป็นกรรมการและเลขานุการ

ดังนั้น จำนวนของคณะกรรมการชุดดังกล่าวจึงมีจำนวนที่ไม่แน่นอนทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกจังหวัดในกลุ่มจังหวัดนั้นๆ อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเห็นว่า คณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์นี้ ไม่ควรมีกรรมการเกิน 15 -20 คน

แผนภาพที่ 6.8 แสดงกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์



สำหรับในเรื่องของสำนักงานของกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์นั้น ให้สำนักงานของกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ตั้งอยู่ที่กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด

หลังจากที่เราได้ทราบถึงโครงสร้างการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์แล้วนั้นในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอตัวอย่างกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ (ภารกิจ) ทั้ง 7 ประเภทข้างต้น ซึ่งผู้วิจัยได้จัดออกเป็นจำนวนหลายกลุ่มจังหวัด โดยมีหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการรวมกลุ่มจังหวัดดังกล่าว 2 หลักเกณฑ์ คือ

1. หลักเกณฑ์ว่าด้วยการพิจารณาจากยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดนั้นเป็นสำคัญ กล่าวคือ ผู้วิจัยมุ่งพิจารณาจากยุทธศาสตร์และวิสัยทัศน์ของจังหวัดนั้นเป็นสำคัญ แล้วมุ่งแสวงหาจังหวัดที่มีเป้าหมายทางยุทธศาสตร์และวิสัยทัศน์ใกล้เคียงกัน เช่น จังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดภูเก็ต ฯลฯ ก็อาจอยู่ในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน เป็นต้น

2. หลักเกณฑ์ว่าด้วยการพิจารณาจากสภาพพื้นฐานทั่วไปของจังหวัด กล่าวคือ นอกจากจะพิจารณาจากยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัดแล้ว ยังจำเป็นต้องพิจารณาถึงสภาพ

พื้นฐานทั่วไปของจังหวัดนั้นด้วย เช่น มีจำนวนประชากรใกล้เคียงกัน มีลักษณะทางพื้นที่ใกล้เคียงกัน เป็นต้น

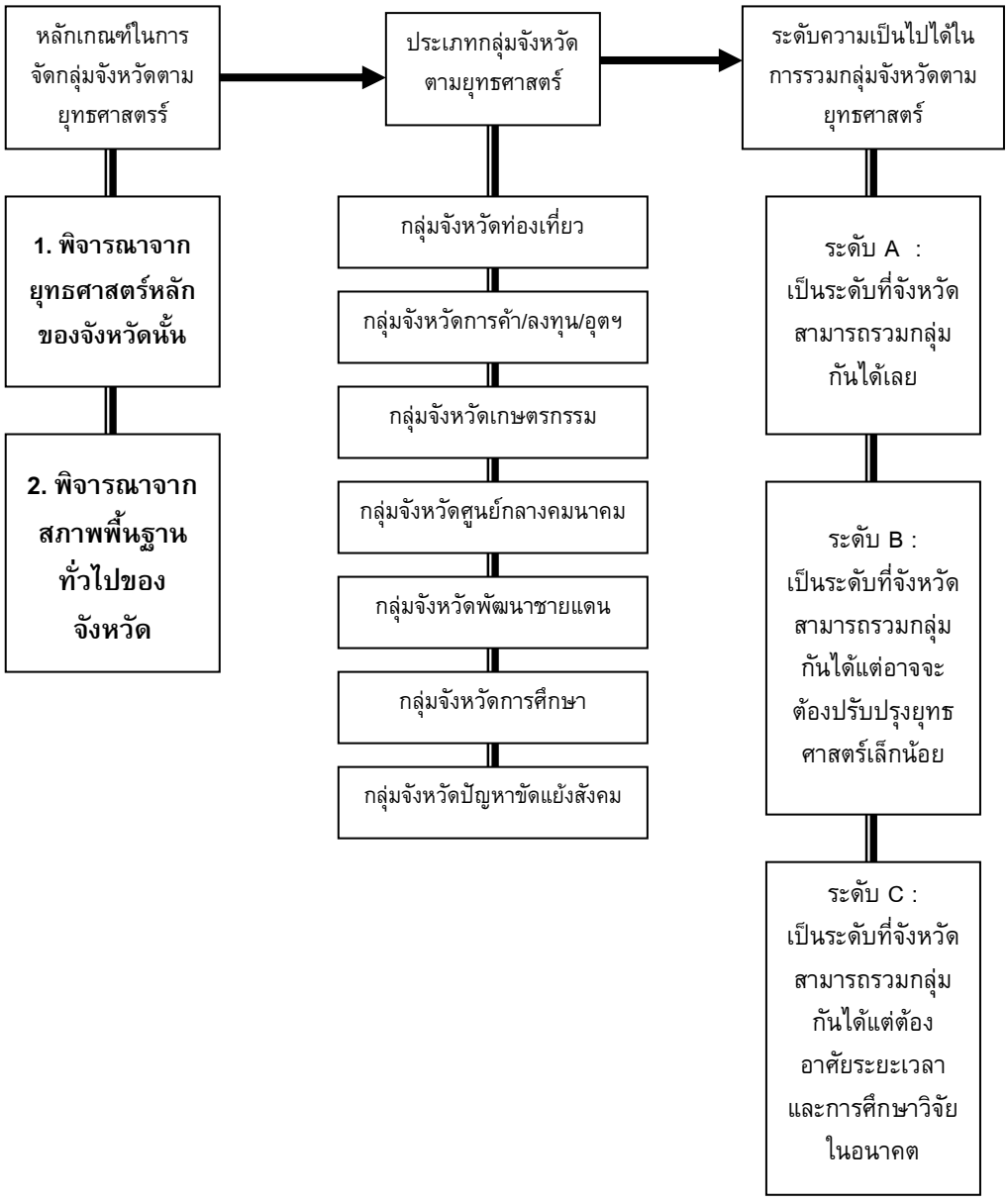
นอกจากหลักเกณฑ์ทั้ง 2 ประการ และกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ (ภารกิจ) 7 ประเภทข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยยังจำเป็นต้องจัดระดับของความเป็นไปได้ในการจัดกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ (ภารกิจ) ออกเป็น 3 ระดับ เพื่อให้การรวมกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ (ภารกิจ) มีความชัดเจนมากขึ้น ดังนี้

ระดับ A : เป็นระดับที่จังหวัดสามารถรวมกลุ่มกันได้เลย โดยแต่ละจังหวัดมียุทธศาสตร์หลัก (ภารกิจหลัก) และวิสัยทัศน์ของจังหวัดที่เหมือนกัน หรือใกล้เคียงกันมาก อีกทั้งยังมีสภาพพื้นฐานใกล้เคียงกันมากอีกด้วย จนน่าจะจัดอยู่ในกลุ่มจังหวัดเดียวกันได้

ระดับ B : เป็นระดับที่จังหวัดสามารถรวมกลุ่มกันได้แต่อาจจะต้องปรับปรุงยุทธศาสตร์เล็กน้อย โดยที่แต่ละจังหวัดมียุทธศาสตร์ ภารกิจและวิสัยทัศน์ใกล้เคียงกันพอสมควร แต่อาจต้องมีการปรับปรุงยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัดเล็กน้อยเพื่อให้สามารถเข้ากลุ่มจังหวัดเดียวกันได้ ในระดับ B นี้ ยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดอาจไม่เหมือนกันทีเดียวแต่อาจมียุทธศาสตร์รองใกล้เคียงกัน และมีลักษณะสภาพพื้นฐานใกล้เคียงกัน

ระดับ C : เป็นระดับที่จังหวัดสามารถรวมกลุ่มกันได้แต่ต้องอาศัยระยะเวลาและการศึกษาวิจัยในอนาคต โดยที่แต่ละจังหวัดมียุทธศาสตร์ ภารกิจและวิสัยทัศน์ ที่มีแนวโน้มว่าน่าจะอยู่ในกลุ่มจังหวัดเดียวกันได้ เนื่องจากสภาพพื้นฐานทั่วไปของจังหวัดใกล้เคียงกัน มีสภาพทางกายภาพเหมือนกัน หรือมีสภาพปัญหาคล้ายคลึงกัน แต่ต้องอาศัยการศึกษาวิจัย เพื่อปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ในบางประการเพื่อให้สอดคล้องกันในอนาคต

แผนภาพที่ 6.9 แสดงขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการจัดกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์(ภารกิจ)



จากหลักเกณฑ์ ประเภท และ ระดับความเป็นไปได้ในการรวมกลุ่มข้างต้น ผู้วิจัยสามารถ**จัดกลุ่มตัวอย่าง** แสดงกลุ่มจังหวัดทั้ง 7 ประเภทได้ดังต่อไปนี้[14]

[14] กลุ่มจังหวัดที่ผู้วิจัยนำเสนอเป็นเพียงกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์นำร่องเพื่อเป็นแนวคิดให้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการในการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์เท่านั้น

(1) กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ประเภทกลุ่มจังหวัดด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม

“เชียงใหม่ – ภูเก็ต – สุโขทัย – อยุธยา – ชลบุรี”

จังหวัดทั้ง 5 จังหวัดข้างต้น ต่างมียุทธศาสตร์หลักของจังหวัดเป็นไปในทางเดียวกัน คือ มุ่งเน้นให้จังหวัดของตนเป็นจังหวัดด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม ซึ่งจากการพิจารณาของคณะผู้วิจัยพบว่า จังหวัดทั้ง 5 สามารถรวมกลุ่มกันขึ้นเป็นกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ประเภทจังหวัดด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรมได้ ด้วยเหตุผลต่างๆ ดังต่อไปนี้

- **กรณีจังหวัดเชียงใหม่ กับ จังหวัดภูเก็ต**

เป็นจังหวัดที่มีความเป็นไปได้รวมกันในระดับ A คือ เป็นที่จังหวัดสามารถรวมกลุ่มกันได้เลยเพราะต่างก็มียุทธศาสตร์หลักในด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม คือ เศรษฐกิจของจังหวัดพึ่งพาอยู่กับการท่องเที่ยวอย่างมาก มีทั้งแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ (เชียงใหม่-ภูเขา, ภูเก็ต-ทะเล) และแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม (เชียงใหม่-ล้านนา, ภูเก็ต-ตึกเก่าชิโนโปรตุกีส) มีสนามบิน มีโรงแรม / รีสอร์ท จำนวนมากเหมือนกัน เป็นต้น

- **กรณีจังหวัดเชียงใหม่ กับ จังหวัดสุโขทัย**

เป็นจังหวัดที่มีความเป็นไปได้รวมกันในระดับ A เพราะเมื่อพิจารณาจากวิสัยทัศน์ของจังหวัดสุโขทัย “สุโขทัยเมืองแห่งมรดกโลก ท่องเที่ยวประทับใจ” แล้ว จะเห็นได้ว่ามุ่งประเด็นหลักด้านเดียวคือ การท่องเที่ยวโดยเฉพาะที่เป็นการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม จึงควรจัดเข้ากลุ่มนี้ แม้ว่าสภาพพื้นฐานทั่วไปของจังหวัดสุโขทัย เศรษฐกิจของจังหวัดจะไม่ได้พึ่งพาการท่องเที่ยวมาก และยังไม่มีปัจจัยรองรับการท่องเที่ยวมากเหมือนเชียงใหม่ และภูเก็ตก็ตาม

- **กรณีจังหวัดเชียงใหม่ กับ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา**

เป็นจังหวัดที่มีความเป็นไปได้รวมกันในระดับ B แม้อยุธยาจะมีจุดเน้นที่การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม แต่สภาพทั่วไปของจังหวัดอยุธยา รวมทั้งระยะทางที่ใกล้กรุงเทพฯ ทำให้ลักษณะการท่องเที่ยวต่างจากเชียงใหม่และภูเก็ต นอกจากนั้นการท่องเที่ยวก็เป็นเพียงยุทธศาสตร์หลักประเด็นหนึ่งของอยุธยาเท่านั้น วิสัยทัศน์ของอยุธยายังมีความหลากหลายมาก มีทั้งอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสะอาด เป็นแหล่งอาหาร การค้า/การลงทุน เมืองน่าอยู่ ดังนั้นจึงต้องอาศัยการปรับยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกันบ้างเล็กน้อย

- **กรณีจังหวัดเชียงใหม่ กับจังหวัดชลบุรี**

เป็นจังหวัดที่มีความเป็นไปได้รวมกันในระดับ B เพราะการท่องเที่ยวเป็นเพียงยุทธศาสตร์หลักประเด็นหนึ่งของชลบุรีเท่านั้น วิสัยทัศน์ของชลบุรียังมีความหลากหลายมาก ทั้งเป็นเมืองการค้า/การส่งออก/อุตสาหกรรม, การเกษตรก้าวหน้า, เมืองน่าอยู่ นอกจากนี้ในด้านการท่องเที่ยวเอง ชลบุรีก็พยายามเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวนานาชาติครบวงจร ไม่ใช่เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ยุทธศาสตร์การพัฒนา/กลยุทธ์จึงไม่เหมือนกับเชียงใหม่มากนัก

แต่ก็ควรอยู่กลุ่มจังหวัดเดียวกัน เพื่อร่วมมือในลักษณะหุ้นส่วนกัน (เช่น จัด road show ส่งเสริมการท่องเที่ยวร่วมกัน หรือออก package ดึงนักท่องเที่ยวต่างชาติร่วมกัน เป็นต้น)

(2) กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ประเภทกลุ่มจังหวัดด้านการค้า การลงทุน และอุตสาหกรรม

“ลำปาง – ระยอง”

ทั้ง 2 จังหวัดข้างต้น ต่างมียุทธศาสตร์ที่เน้นด้านการค้า การลงทุน และอุตสาหกรรมเหมือนกัน อาจมีรายละเอียดต่างกันบ้างเล็กน้อยในยุทธศาสตร์รองของแต่ละจังหวัด แต่หากพิจารณาจากหลักเกณฑ์การจัดกลุ่มที่ผู้วิจัยตั้งไว้ข้างต้นแล้ว จังหวัดทั้ง 2 ก็ยังสามารถรวมเป็นกลุ่มจังหวัดเดียวกันได้ ซึ่ง**เป็นจังหวัดที่มีความเป็นไปได้รวมกันในระดับ B** เพราะลำปางกับระยองมี ยุทธศาสตร์หลักใกล้เคียงกัน ทั้งด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตามอุตสาหกรรมของลำปางเป็นอุตสาหกรรมเซรามิค ในขณะที่ระยองเป็นอุตสาหกรรมพลังงาน ซึ่งอาจจะต้องมีการศึกษาวิจัยในการพัฒนายุทธศาสตร์ร่วมกันอยู่บ้าง

(3) กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ประเภทกลุ่มจังหวัดด้านเกษตรกรรม

“ชัยนาท – สิงห์บุรี – อุตรดิตถ์ – พิจิตร – กำแพงเพชร – กาฬสินธุ์ – ยโสธร”

- **กรณีจังหวัดชัยนาท กับ จังหวัด สิงห์บุรี**

เป็นจังหวัดที่มีความเป็นไปได้รวมกันในระดับ A เนื่องจากมียุทธศาสตร์ด้านการเกษตรเหมือนกัน และต่างก็มีสภาพทั่วไปทางภูมิศาสตร์ ที่ตั้งใกล้เคียงกัน ดังนั้นจึงมีโอกาสในการรวมกลุ่มกันเป็นจังหวัดด้านการเกษตรได้ง่าย

- **กรณีจังหวัดชัยนาท กับ จังหวัดพิจิตร**

เป็นจังหวัดที่มีความเป็นไปได้รวมกันในระดับ A เนื่องจากวิสัยทัศน์ของชัยนาท คือ “เมืองเกษตรมาตรฐาน สืบสานคุณภาพชีวิต” ในขณะที่วิสัยทัศน์ของพิจิตรคือ “ดินแดนแห่งการผลิต แปรรูป และค้าข้าวชั้นนำของประเทศ” จึงเห็นได้ชัดว่ามีจุดเน้นหลักเพื่อมุ่งสู่การเป็นเมืองเกษตร โดยเฉพาะข้าว เหมือนกัน

- **กรณีจังหวัดชัยนาท กับ จังหวัดกำแพงเพชร**

เป็นจังหวัดที่มีความเป็นไปได้รวมกันในระดับ A เนื่องจากวิสัยทัศน์ของชัยนาท คือ “เมืองเกษตรมาตรฐาน สืบสานคุณภาพชีวิต” ในขณะที่วิสัยทัศน์ของกำแพงเพชรคือ “ผู้นำเกษตรปลอดภัย นำไทยสู่ครัวโลก” จึงเห็นได้ชัดว่ามีจุดเน้นหลักเพื่อมุ่งสู่การเป็นเมืองเกษตร โดยเฉพาะข้าว เหมือนกัน

- **กรณีจังหวัดชัยนาท กับ จังหวัดยโสธร**

เป็นจังหวัดที่มีความเป็นไปได้รวมกันในระดับ A เนื่องจากวิสัยทัศน์ของชัยนาท คือ “เมืองเกษตรมาตรฐาน สืบสานคุณภาพชีวิต” ในขณะที่วิสัยทัศน์ของยโสธร คือ “ยโสธรเป็นเมืองน่าอยู่ นำเกษตรอินทรีย์สู่สากล” จะเห็นได้ว่าวิสัยทัศน์มีความคล้ายคลึงกันมาก

- **กรณีจังหวัดชัยนาท กับ จังหวัดอุตรดิตถ์**

เป็นจังหวัดที่มีความเป็นไปได้รวมกันในระดับ B เนื่องจากวิสัยทัศน์ของชัยนาท คือ “เมืองเกษตรมาตรฐาน สืบสานคุณภาพชีวิต” ในขณะที่วิสัยทัศน์ของอุตรดิตถ์ คือ “อุตรดิตถ์ เมืองมหัศจรรย์แห่งผลไม้” จึงเห็นได้ชัดว่ามีจุดเน้นหลักเพื่อมุ่งสู่การเป็นเมืองเกษตรเหมือนกัน อย่างไรก็ตาม สินค้าเกษตรแต่ละชนิดมีวิถีการผลิต การเก็บรักษา การตลาด ฯลฯ ที่แตกต่างกัน ข้าว กับ ผลไม้ จึงมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันพอสมควร จึงจัดอยู่ในระดับ B เท่านั้น

- **กรณีจังหวัดชัยนาท กับ จังหวัดกาฬสินธุ์**

เป็นจังหวัดที่มีความเป็นไปได้รวมกันในระดับ B เนื่องจากวิสัยทัศน์ของกาฬสินธุ์ คือ เป็นเมืองน่าอยู่ มุ่งสู่เกษตรอุตสาหกรรม และอุทยานไดโนเสาร์ วิสัยทัศน์จึงใกล้เคียงกับชัยนาท คือ เน้นด้านคุณภาพชีวิตให้เป็นเมืองน่าอยู่ และเน้นด้านการเกษตร แต่ก็แตกต่างในรายละเอียดคือ กาฬสินธุ์เน้นการเป็นเกษตรอุตสาหกรรม จึงต้องอาศัยการปรับยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกันบ้าง

4) กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ประเภทกลุ่มจังหวัดด้านการพัฒนาศูนย์กลางการคมนาคม

“ขอนแก่น – พิษณุโลก – สระบุรี – นครสวรรค์”

- **กรณีจังหวัดขอนแก่น – พิษณุโลก – นครสวรรค์**

เป็นจังหวัดที่มีความเป็นไปได้รวมกันในระดับ A เนื่องจากวิสัยทัศน์ของขอนแก่น คือ “ขอนแก่น เมืองน่าอยู่ เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงเครือข่ายการค้า การลงทุน การบริการ และการคมนาคมขนส่ง ในภูมิภาคสู่สากล” ในขณะที่วิสัยทัศน์ของพิษณุโลกคือ “พิษณุโลก เมืองบริการสี่แยกอินโดจีน” ส่วนวิสัยทัศน์ของนครสวรรค์ คือ “ประตูสู่ภาคเหนือ เครือข่ายเศรษฐกิจและธุรกิจส่งออก” จึงเห็นได้ว่าทั้งสามจังหวัดมีจุดเน้นด้านการเป็นศูนย์กลาการคมนาคมเช่นเดียวกันนอย่างชัดเจน

- **กรณีจังหวัดขอนแก่น – จังหวัดสระบุรี**

เป็นจังหวัดที่มีความเป็นไปได้รวมกันในระดับ B เนื่องด้วยจังหวัดขอนแก่นมีจุดเน้นด้านการเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงเครือข่ายการค้า การลงทุน การบริการ และการคมนาคมขนส่ง ในภูมิภาคสู่สากล ในขณะที่จังหวัดสระบุรีก็เน้นการเป็นประตูสู่อีสานและภาคตะวันออก ซึ่งมีความใกล้เคียงกันแต่แตกต่างกันในรายละเอียดอยู่บ้าง กล่าวคือ ขอนแก่นเน้นเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงสู่สากล ในขณะที่สระบุรีเน้นเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงภายในประเทศ นอกจากนั้นแล้ว วิสัยทัศน์ของสระบุรียังมีด้านการเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมวัสดุก่อสร้าง เซรามิค และผลิตภัณฑ์ชุมชน ควบคู่กับการเป็นแหล่งผลิตและรวมรวมสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก ด้วยจึงต้องอาศัยการปรับยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกันบ้าง

(5) กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ประเภทกลุ่มจังหวัดด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดน

“แม่ฮ่องสอน – ตาก – น่าน – หนองคาย – ศรีสะเกษ – อุบลราชธานี”

- **กรณีจังหวัดแม่ฮ่องสอน - จังหวัดตาก**

เป็นจังหวัดที่มีความเป็นไปได้รวมกันในระดับ A เนื่องด้วยวิสัยทัศน์ของจังหวัดตาก คือ “บ้านเมืองน่าอยู่ ประตูการค้าชายแดน ชุมชนเข้มแข็งขจัดความยากไร้ ใส่ใจทรัพยากรสิ่งแวดล้อม พร้อมส่งเสริมการท่องเที่ยว” จะเห็นได้ว่านอกจากสภาพพื้นที่จะมีความใกล้เคียงกันอย่างมากแล้ว (แต่ทั้ง 2 จังหวัดมิได้อยู่กลุ่มจังหวัดเดียวกันในการแบ่งกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่ เพียงเพราะแม่ฮ่องสอนอยู่ภาคเหนือตอนบน ส่วนตากอยู่ภาคเหนือตอนล่าง) วิสัยทัศน์ของตากก็ใกล้เคียงกับแม่ฮ่องสอนจึงจัดอยู่ในระดับ A

- **กรณีจังหวัดแม่ฮ่องสอน – จังหวัดอุบลราชธานี**

เป็นจังหวัดที่มีความเป็นไปได้รวมกันในระดับ B เนื่องด้วยวิสัยทัศน์ของอุบลราชธานีชัดเจนมากคือ “เป็นต้นแบบเมืองชายแดนที่สมบูรณ์” อย่างไรก็ตามสภาพพื้นที่วัฒนธรรม ค่อนข้างแตกต่างกับแม่ฮ่องสอน จึงจัดไว้ระดับ B

- **กรณีจังหวัดแม่ฮ่องสอน – จังหวัดน่าน**

เป็นจังหวัดที่มีความเป็นไปได้รวมกันในระดับ C

เนื่องด้วยวิสัยทัศน์ของจังหวัดน่าน คือ “น่านเป็นเมืองน่าอยู่ มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพและยั่งยืน มีการบริหารการพัฒนาโดยยึดหลักธรรมาภิบาล เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนชาวน่าน”

จะเห็นได้ว่าทั้งๆ ที่อยู่กลุ่มจังหวัดตามพื้นที่กลุ่มเดียวกัน แต่วิสัยทัศน์ของจังหวัดน่านกลับไม่มีอะไรสอดคล้องกับแม่ฮ่องสอนเลย นอกจากเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามเมื่อดูจากลักษณะทางกายภาพ และสภาพปัญหาของจังหวัดแล้ว น่านกับแม่ฮ่องสอนกลับมีความคล้ายคลึงกันอย่างมากในหลายด้านดังนี้

1. เป็นจังหวัดชายแดน มีช่องทางการค้าชายแดนที่ยังไม่พัฒนามากนักและต้องการการพัฒนา (แม่ฮ่องสอน-ด่านแม่สะเรียง, น่าน-ด่านห้วยโก๋น)
2. เป็นจังหวัดที่มีสถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่สวยงามและควรพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์
3. เป็นจังหวัดที่มีสภาพพื้นที่ที่ยากต่อการเข้าถึงและพัฒนาเป็นจำนวนมาก ทำให้จำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรฐานในการพัฒนา รวมถึงการใช้งบประมาณ และการประเมินผลการพัฒนาที่มีความเฉพาะเจาะจงต่างจากจังหวัดอื่นๆ
4. มีประชากรหลากหลาย ทั้งชาวเขาเผ่าต่างๆ และประชากรแฝง

ดังนั้นจึงควรมีการศึกษาวิจัย เพื่อปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์บางด้านให้มีความสอดคล้องกันในอนาคต

- **กรณีจังหวัดแม่ฮ่องสอน - จังหวัดหนองคาย - จังหวัดศรีสะเกษ**

เป็นจังหวัดที่มีความเป็นไปได้รวมกันในระดับ C เนื่องด้วยวิสัยทัศน์ของหนองคาย คือ “เมืองน่าอยู่ ควบคู่การศึกษา วัฒนธรรมล้ำค่า เกษตรอุตสาหกรรมหลากหลาย ขยายเศรษฐกิจ การค้าสู่อินโดจีน พัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน” ส่วนวิสัยทัศน์ของศรีสะเกษ คือ “เมืองน่าอยู่ ประตูการค้าการท่องเที่ยวสู่ดินแดนขอมโบราณ และนำการผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์สู่ครัวโลก” ซึ่งจะเห็นได้ว่าวิสัยทัศน์ของจังหวัดทั้งสองนี้ มีส่วนที่ใกล้เคียงบ้าง คือ ประเด็นการท่องเที่ยวและการเป็นจังหวัดการค้าชายแดน นอกจากนั้นสภาพพื้นที่ และวัฒนธรรม ก็ค่อนข้างแตกต่างกับแม่ฮ่องสอน จึงจัดไว้ระดับ C คือต้องอาศัยการปรับยุทธศาสตร์อีกสักระยะจึงจะจัดเข้ากลุ่มเดียวกันได้

(6) กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ประเภทกลุ่มจังหวัดด้านการพัฒนาเป็นเมืองการศึกษา

“มหาสารคาม - สงขลา - กาญจนบุรี”

- **กรณีจังหวัดมหาสารคาม กับ จังหวัดสงขลา**

เป็นจังหวัดที่มีความเป็นไปได้รวมกันในระดับ B เนื่องด้วยวิสัยทัศน์ของสงขลา คือ “สงขลา 2550 ศูนย์กลางธุรกิจการค้า การบริการ และการศึกษาของภาคใต้ บนพื้นฐานความอยู่ดีมีสุขของประชาชน” แม้ว่ายุทธศาสตร์จะแตกต่างกัน มีเพียงบางส่วนคือเรื่องการศึกษาที่ใกล้เคียงกัน แต่ลักษณะพื้นฐานทั่วไปของจังหวัดสงขลา ก็มีสภาพชุมชนหนาแน่น มีสถานศึกษาชั้นนำมากมาย จึงน่าจะจัดเข้ากลุ่มนี้ได้ โดยมีการปรับยุทธศาสตร์บ้างเล็กน้อย

- **กรณีจังหวัดมหาสารคาม - จังหวัดกาญจนบุรี**

เป็นจังหวัดที่มีความเป็นไปได้รวมกันในระดับ C เนื่องด้วยวิสัยทัศน์ของหนองคาย คือ “เมืองน่าอยู่ ควบคู่การศึกษา วัฒนธรรมล้ำค่า เกษตรอุตสาหกรรมหลากหลาย ขยายเศรษฐกิจ การค้าสู่อินโดจีน พัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน” ส่วนวิสัยทัศน์ของกาญจนบุรีคือ “มุ่งเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เสริมสร้างการเรียนรู้สู่ปัญญา พัฒนาการค้าต่างแดน” จะเห็นได้ว่าวิสัยทัศน์ของจังหวัดทั้งสองเน้นทางด้านการศึกษา แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดยุทธศาสตร์แล้ว ไม่มีกล่าวถึง จึงควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อปรับยุทธศาสตร์ให้เข้ากันได้ในอนาคต

(7) กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ประเภทกลุ่มจังหวัดที่มีปัญหาและข้อขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรง

“ปัตตานี - ยะลา – นราธิวาส ”

ทั้งสามจังหวัดมีลักษณะที่**เป็นจังหวัดที่มีความเป็นไปได้รวมกันในระดับ A** เนื่องด้วยทั้ง 3 จังหวัดต่างประสบปัญหาในลักษณะเดียวกัน คือ เกิดปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นเหมือนๆ กัน ประชาชนนับถือศาสนาอิสลามเหมือนกัน มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาจังหวัดคล้ายคลึงกัน เช่น การเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล เป็นต้น นอกจากนี้ทั้ง

3 จังหวัดยังมีภูมิศาสตร์ทางกายภาพใกล้เคียงกันอีกด้วยดังนั้นผู้วิจัยจึงจัดให้ทั้ง 3 จังหวัดอยู่ระดับ A

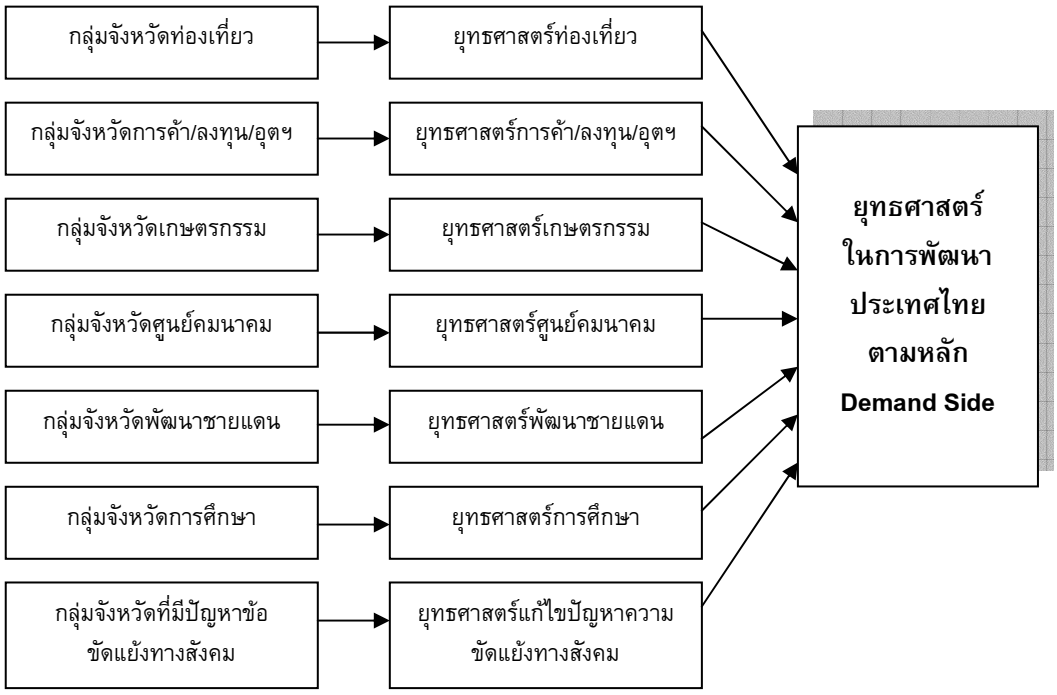
ตารางที่ 6.1 แสดงตัวอย่างการจัดกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์

ประเภทของกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์	จังหวัดในกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์	ระดับความเป็นไปได้ในการจัดกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์	
1. กลุ่มจังหวัดด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม	เชียงใหม่ - ภูเก็ต – สุโขทัย – อยุธยา – ชลบุรี	เชียงใหม่ – ภูเก็ต	A
		เชียงใหม่ – สุโขทัย	A
		เชียงใหม่ – อยุธยา	B
		เชียงใหม่ - ชลบุรี	B
2. กลุ่มจังหวัดด้านการค้า การลงทุน และ อุตสาหกรรม	ลำปาง – ระยอง	ลำปาง - ระยอง	B
3. กลุ่มจังหวัดด้านเกษตรกรรม	ชัยนาท – สิงห์บุรี – อุตรดิตถ์ – พิจิตร - กำแพงเพชร - กาฬสินธุ์ – ยโสธร	ชัยนาท – สิงห์บุรี	A
		ชัยนาท – พิจิตร	A
		ชัยนาท – กำแพงเพชร	A
		ชัยนาท – ยโสธร	A
		ชัยนาท – อุตรดิตถ์	B
		ชัยนาท – กาฬสินธุ์	B
4. กลุ่มจังหวัดด้านการพัฒนาศูนย์กลางการคมนาคม	ขอนแก่น – พิษณุโลก – สระบุรี - นครสวรรค์	ขอนแก่น – พิษณุโลก - นครสวรรค์	A
		ขอนแก่น – สระบุรี	B
5. กลุ่มจังหวัดด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดน	แม่ฮ่องสอน – ตาก – น่าน – หนองคาย – ศรีสะเกษ - อุบลราชธานี	แม่ฮ่องสอน – ตาก	A
		แม่ฮ่องสอน - อุบลราชธานี	B
		แม่ฮ่องสอน – น่าน	C
		แม่ฮ่องสอน – หนองคาย –ศรีสะเกษ	C

ประเภทของกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์	จังหวัดในกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์	ระดับความเป็นไปได้ในการจัดกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์	
6. กลุ่มจังหวัดด้านการศึกษา	มหาสารคาม – สงขลา – กาญจนบุรี	มหาสารคาม – สงขลา	B
		มหาสารคาม – กาญจนบุรี	C
7. กลุ่มจังหวัดที่มีข้อขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรง	ปัตตานี - ยะลา – นราธิวาส	ปัตตานี – ยะลา – นราธิวาส	A

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่จะทำให้การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับรัฐบาลเป็นสำคัญ หากรัฐบาลให้ความสำคัญกับการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์มากๆ เช่น การเร่งรัดให้แต่ละจังหวัดเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มยุทธศาสตร์โดยเร็ว หรือการรับฟังความคิดเห็นอย่างมีนัยสำคัญของที่ประชุมกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ หรือการให้แรงจูงใจเพิ่มเติมในการพัฒนาจังหวัด ก็จะมีผลให้กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์พัฒนาได้อย่างรวดเร็ว แต่หากรัฐบาลเพิกเฉยต่อการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดในลักษณะดังกล่าว โอกาสที่จะเกิดกลุ่มจังหวัดในลักษณะดังกล่าวขึ้นเองตามธรรมชาติคงเกิดขึ้นได้ยากมากในสังคมการปกครองของไทย อีกทั้งหากรัฐบาลใช้วิธีการบังคับหรือออกคำสั่งให้จังหวัดต่างๆ เข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์อย่างไม่เหมาะสมแล้ว จะส่งผลการประชุมของกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ไม่สามารถขับเคลื่อนได้ และกลายเป็นกลุ่มจังหวัดแบบ “นามธรรม” ไม่มีนัยสำคัญอะไรในที่สุด ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้นักวิจัยไม่ต้องการให้เกิด

แผนภาพที่ 6.10แสดงความสำคัญของกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ต่อการพัฒนาประเทศ



6.3.4 สถานะทางกฎหมายของกลุ่มจังหวัด

จากที่ผู้วิจัยได้อธิบายถึงตัวแบบโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับกลุ่มจังหวัด และระหว่างจังหวัดในกลุ่มจังหวัดด้วยกันเองไปแล้ว ในส่วนนี้จะเป็นการอธิบายถึงสถานะทางกฎหมายของกลุ่มจังหวัดว่าควรจะมีลักษณะอย่างไร เพื่อให้กลุ่มจังหวัดมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ พร้อมๆ กับมีความสามารถในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ในขณะเดียวกันก็ไม่เป็นการเพิ่มสายการบังคับบัญชาให้แก่หน่วยราชการ ดังนั้น ประเด็นเรื่องสถานะทางกฎหมายของกลุ่มจังหวัดจึงมีความสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณากันในที่นี้

จากตัวแบบโครงสร้างกลุ่มจังหวัดที่ผู้วิจัยนำเสนอข้างต้น ได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ โครงสร้างกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่ กับโครงสร้างกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ ดังนั้น การพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของกลุ่มจังหวัดจึงต้องแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วนด้วยเช่นกัน กล่าวคือ

1) สถานะทางกฎหมายของกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่

ดังที่ผู้วิจัยได้อธิบายไปแล้วข้างต้นว่า กลุ่มจังหวัดตามพื้นที่เป็นกลุ่มจังหวัดที่ผู้วิจัยต้องการให้มีความเป็นทางการมาก เนื่องด้วยกลุ่มจังหวัดในปัจจุบันเป็นกลุ่มจังหวัดที่มีความเป็นทางการค่อนข้างน้อย เป็นเพียงแต่ที่ประชุมร่วมกันของจังหวัดในกลุ่มจังหวัดเท่านั้น โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานการประชุมกลุ่มจังหวัดดังกล่าว จึงทำให้กลุ่มจังหวัดในปัจจุบันขาดความร่วมมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดกันอย่างจริงจัง อีกทั้งยังไม่มีเจ้าหน้าที่ที่เป็นของกลุ่มจังหวัดเองด้วย ส่งผลให้ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดไม่ได้ขับเคลื่อนไปอย่างที่ควรจะเป็น ก่อให้ความสิ้นเปลืองและกลายเป็นภาระของข้าราชการ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเสนอให้กลุ่มจังหวัดตามพื้นที่ควรมีความชัดเจนขึ้น**โดยได้รับการรับรองโดยสถานะทางกฎหมาย** อีกทั้งยังมีโครงสร้างในการบริหารงานที่ชัดเจนมากขึ้นอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม สำหรับในเรื่องประเด็นความเป็นนิติบุคคลของกลุ่มจังหวัดนั้น **ผู้วิจัยเห็นว่ากลุ่มจังหวัดตามพื้นที่ยังไม่ควรจัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด** เพราะจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนมากขึ้น อาจทำให้เป็นการเพิ่มสายการบังคับบัญชา นอกจากนี้ยังอาจมีผลต่อเรื่องการผลักดันให้จังหวัดกลายเป็นฐานในการตั้งงบประมาณแทนกรม และยังอาจมีปัญหาในเรื่องบุคลากรผู้ปฏิบัติงานรวมถึงเรื่องการทำนิติกรรมของกลุ่มจังหวัดอีกด้วย

นอกจากความยุ่งยากและความสลับซับซ้อนดังกล่าวแล้ว การทำให้กลุ่มจังหวัดเป็นนิติบุคคล อาจมีผลทำให้เจตนารมณ์ของผู้วิจัยเสียไป เพราะผู้วิจัยต้องการให้กลุ่มจังหวัดมีขนาดเล็กแต่มีพลังในการกำหนดนโยบายและผลักดันยุทธศาสตร์ได้ค่อนข้างมาก โดยอาศัยกลไกด้านอื่นๆ มาช่วยในผลักดันยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เช่น การสร้าง Branding ให้แก่กลุ่มจังหวัด เพื่อกระตุ้นแรงจูงใจในทางบวกให้แก่เจ้าหน้าที่/ข้าราชการกลุ่มจังหวัด หรือ การ Positioning สถานะกลุ่มจังหวัดของตัวเองให้เด่นชัดมากขึ้น ทำให้เจ้าหน้าที่/ข้าราชการกลุ่มจังหวัดภูมิใจในสถานะกลุ่มจังหวัดตน หรือการให้แรงจูงใจด้วยการให้รางวัลตอบแทน (Rewarding) หากกลุ่มจังหวัดสามารถบรรลุเป้าหมายได้สำเร็จ เป็นต้น ทั้งนี้กลุ่มจังหวัดนั้นไม่จำเป็นต้องมีสภาพความเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด

2) สถานะทางกฎหมายของกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์

สถานะทางกฎหมายของกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ ก็มีลักษณะคล้ายกับกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่เช่นกัน กล่าวคือ เพื่อให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์สามารถขับเคลื่อนไปได้ อีกทั้งยังมีโครงสร้างการบริหารงานที่ชัดเจน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์จึงควรได้รับการรับรองโดยสถานะทางกฎหมายเช่นกัน

และสำหรับในเรื่องสภาพความเป็นนิติบุคคลนั้น กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ยังไม่มีความจำเป็นต้องมีแต่ประการใด

ตารางที่ 6.2 แสดงสถานะทางกฎหมายของกลุ่มจังหวัดทั้ง 2 ประเภท

ประเภทของกลุ่มจังหวัด	การรับรองโดยสถานะทางกฎหมาย	สภาพความเป็นนิติบุคคล
กลุ่มจังหวัดตามพื้นที่	✓	✗
กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์	✓	✗

6.3.5 ข้อดีและข้อเสียของกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่และตามยุทธศาสตร์

ผู้วิจัยสามารถแยกข้อดี-ข้อเสียในการจัดโครงสร้างกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่และกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ได้ดังต่อไปนี้

1) กลุ่มจังหวัดตามพื้นที่

(1) ข้อดีของการจัดโครงสร้างกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่

1. การติดต่อสื่อสารและการคมนาคมมีความสะดวก และ เร็วรวด รวมถึงการประชุมหรือการทำกิจกรรมอื่นๆร่วมกัน ก็เกิดขึ้นได้ง่าย เช่น การจัดโครงการในระดับภูมิภาค โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ที่ต้องใช้พื้นที่คาบเกี่ยวกันในหลายจังหวัด เป็นต้น

2. ความแตกต่างทางภูมิศาสตร์มีเพียงเล็กน้อย ส่งผลให้การกำหนดยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดมิต้องคำนึงถึงความแตกต่างทางกายภาพมากนัก เช่น ในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือมักจะมีภูมิศาสตร์เป็นภูเขาใกล้เคียงกัน การกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถทำให้สอดคล้องกันได้ง่ายขึ้น

3. ความแตกต่างทางวัฒนธรรมความเป็นอยู่และภูมิปัญญาท้องถิ่นมีน้อย ส่งผลให้การผสานกลมกลืนทางยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัดสามารถทำได้ง่าย สะท้อนตัวแทนของความเป็นกลุ่มจังหวัดได้เป็นอย่างดี และมีเอกภาพ รวมถึงการบริหารจัดการจังหวัดที่มีวัฒนธรรมความเป็นอยู่ใกล้เคียงกันย่อมกระทำได้ง่ายกว่า จังหวัดที่มีความแตกต่างด้านดังกล่าวสูง

(2) ข้อเสียของการจัดโครงสร้างกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่

1. จังหวัดที่มีพื้นที่ติดกันอาจไม่จำเป็นต้องมีลักษณะบางอย่างคล้ายกันก็ได้ ดังนั้นจึงทำให้การใช้เกณฑ์พื้นที่เป็นหลักในการจัดกลุ่มอาจทำให้ไม่สมตามเจตนารมณ์ในการจัดกลุ่มจังหวัดตามที่ประสงค์ได้ เช่น เชียงใหม่ กับ แม่ฮ่องสอน เป็นจังหวัดในกลุ่มเดียวกัน แต่มี

ลักษณะพื้นฐานบางประการแตกต่างกัน เช่น ขนาดของเมือง ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จำนวนและลักษณะประชากร เป็นต้น

2. จังหวัดที่มีพื้นที่ติดกันอาจมียุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัดแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงจนกระทั่งไปสามารถร่วมมือกันจัดทำยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดได้ หรือกระทำได้ก็เป็นการยากมาก เช่น ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด “ร้อยแก่นสาร” ที่มีจังหวัด ร้อยเอ็ด ขอนแก่น และมหาสารคาม ที่แต่ละจังหวัดต่างมีจุดเด่นไปคนละด้าน[15] ส่งผลให้การจัดทำยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดกระทำได้ยาก อีกทั้งระดับความเจริญเติบโตของแต่ละจังหวัดก็แตกต่างกันมากด้วยเช่นกัน

2) กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์

(1) ข้อดีของการจัดโครงสร้างกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์

1. ยุทธศาสตร์ของแต่ละกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ สามารถถูกนำไปกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ได้ ดังเช่น ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดด้านการท่องเที่ยว ย่อมมีพลังมากพอที่จะผลักดันให้กลายเป็นยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวของประเทศ เพราะจังหวัดด้านการท่องเที่ยวทุกจังหวัดถูกนำมารวมกันไว้ในกลุ่มเดียวกัน ดังนั้นยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดท่องเที่ยว ย่อมหมายถึงยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวของประเทศด้วย

2. การบริหารงานภายในกลุ่มจังหวัดชัดเจนและสอดคล้องกัน เพราะต่างมีจุดเน้นในเรื่องเดียวกัน การประชุมร่วมกันหรือการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันจึงสามารถกระทำได้ง่ายกว่าจังหวัดมีจุดเน้นไม่เหมือนกัน

3. รัฐบาลสามารถกำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศได้ชัดเจน โดยเฉพาะยิ่งในยุทธศาสตร์ที่ตรงกับการรวมกลุ่มของจังหวัด

(2) ข้อเสียของการจัดโครงสร้างกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์

1. ถึงแม้จะเป็นที่รวมของกลุ่มจังหวัดที่มียุทธศาสตร์ด้านเดียวกันแล้วก็ตาม แต่ความแตกต่างในรายละเอียดอาจทำให้กลุ่มยุทธศาสตร์อาจไม่เหมาะสมหรือสอดคล้องกันได้ เช่น กลุ่มจังหวัดด้านเกษตรกรรม หากเป็นจังหวัดในเขตภาคกลาง การเกษตรหมายถึงการเพาะปลูกข้าว แต่หากเป็นจังหวัดในภาคใต้ การเกษตรกลับหมายถึงการปลูกยาง ซึ่งการเพาะปลูกข้าวและยางแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ความแตกต่างในเรื่องรายละเอียดนี้อาจทำให้ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัดก็ได้

2. หากจังหวัดในกลุ่มมียุทธศาสตร์เหมือนกันแต่ความแตกต่างทางภูมิศาสตร์และวัฒนธรรมค่อนข้างมาก อาจเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ได้

[15] ยุทธศาสตร์การพัฒนาของทั้ง 3 จังหวัดได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 4

3. การคมนาคม ติดต่อสื่อสาร และการทำกิจกรรมร่วมกันมีโอกาสเกิดขึ้นได้ยาก เนื่องด้วยความห่างไกลของพื้นที่และโครงการที่ต้องอาศัยพื้นที่ติดกันหรือร่วมกันไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในกลุ่มจังหวัดประเภทนี้ (ยกเว้นเสียแต่ว่าจังหวัดในกลุ่มมีพื้นที่ติดกันโดยบังเอิญ)

ตารางที่ 6.3 แสดงการเปรียบเทียบข้อดี-ข้อเสียของกลุ่มจังหวัดทั้ง 2 ประเภท

ประเภท	ข้อดี	ข้อเสีย
กลุ่มจังหวัดตามพื้นที่	1. การติดต่อสื่อสารและการคมนาคมมีความสะดวก และ เร็วรวด รวมถึงการประชุมหรือการทำกิจกรรมร่วมกันอื่น ๆ ก็เกิดขึ้นได้ง่าย	1. จังหวัดที่มีพื้นที่ติดกันอาจไม่จำเป็นต้องมีลักษณะบางอย่างคล้ายกันก็ได้
	2. ความแตกต่างทางภูมิศาสตร์มีเพียงเล็กน้อย ส่งผลให้การกำหนดยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดมิต้องคำนึงถึงความแตกต่างทางกายภาพมากนัก	2. จังหวัดที่มีพื้นที่ติดกันอาจมียุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัดแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงจนกระทั่งไม่สามารถร่วมมือกันจัดทำยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดได้
	3. ความแตกต่างทางวัฒนธรรมความเป็นอยู่และภูมิปัญญาท้องถิ่นมีน้อย ส่งผลให้การผสานกลมกลืนทางยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัดสามารถทำได้ง่าย	
กลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์	1. ยุทธศาสตร์ของแต่ละกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ สามารถถูกนำไปกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ได้	1.ความแตกต่างในรายละเอียดอาจทำให้กลุ่มยุทธศาสตร์อาจไม่เหมาะสมหรือสอดคล้องกันได้
	2.การบริหารงานภายในกลุ่มจังหวัดชัดเจนและสอดคล้องกัน เพราะต่างมีจุดเน้นในเรื่องเดียวกัน	2. ความแตกต่างทางภูมิศาสตร์และวัฒนธรรมอาจเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ได้
	3.รัฐบาลสามารถกำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศได้ชัดเจน โดยเฉพาะยิ่งในยุทธศาสตร์ที่ตรงกับการรวมกลุ่มของจังหวัด	3.การคมนาคม ติดต่อสื่อสาร และ การทำกิจกรรมร่วมกันมีโอกาสเกิดขึ้นได้ยาก เนื่องด้วยความห่างไกลของพื้นที่

6.4 กระบวนการบริหารงานกลุ่มจังหวัด

หลังจากที่เราได้ทราบถึงโครงสร้างในการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดทั้งในรูปแบบของกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่และกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ไปแล้ว ในส่วนนี้จะเป็นการพิจารณาถึงกระบวนการบริหารงานกลุ่มจังหวัดว่ากลุ่มจังหวัดจะมีกระบวนการบริหารงานกลุ่มจังหวัดอย่างไร กลุ่มจังหวัดจะใช้ระบบการบริหารงานภายในกลุ่มจังหวัดอย่างไร และมีระบบในการ

ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดอย่างไร เพื่อให้กลุ่มจังหวัดมีลักษณะที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของภารงานเป็นหลัก

สำหรับกระบวนการในการบริหารงานกลุ่มจังหวัดนั้น ผู้วิจัยได้แบ่งกระบวนการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดออกเป็น 5 ประเภทดังต่อไปนี้

(1) ระบบการประชุมและการปรึกษาหารือของกลุ่มจังหวัด

(2) การทำงานแบบสร้างเครือข่ายและภาคีของกลุ่มจังหวัด (Networking and Building Alliance)

(3) ระบบการสร้าง Branding และการวาง Positioning ให้แก่กลุ่มจังหวัด

(4) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) และ ระบบ e-Government ของกลุ่มจังหวัด

(5) การสร้างระบบคำรับรองในการปฏิบัติราชการระหว่างจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (Performance Agreement)

ผู้วิจัยเชื่อว่าหากกลุ่มจังหวัดทั้งกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่และกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์มีกระบวนการทำงานทั้ง 5 ระบบเข้ามาเสริมกระบวนการทำงานจะทำให้กลุ่มจังหวัดกลายเป็นกลุ่มจังหวัดที่มุ้งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานได้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

6.4.1 ระบบการประชุมและการปรึกษาหารือของกลุ่มจังหวัด

ระบบการประชุมของกลุ่มจังหวัด นับเป็นระบบพื้นฐานเบื้องต้นในการทำงานร่วมกันทั้งในการบริหารงานภาครัฐและการบริหารงานภาคเอกชน แต่ปัญหาสำคัญประการหนึ่งซึ่งที่ผู้วิจัยพบในการประชุมคณะกรรมการจังหวัด หรือคณะกรรมการของกลุ่มจังหวัดในปัจจุบัน ก็คือ ระบบการประชุมดังกล่าว (ซึ่งอาจหมายรวมถึงระบบการประชุมของภาครัฐเกือบทั้งหมด) เป็นระบบการประชุมที่ให้ความสำคัญกับผู้อาวุโส หรือ “ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่” เป็นอย่างมาก จนในบางครั้งทำให้วัตถุประสงค์ของระบบการประชุมเสียไป กล่าวคือ วัตถุประสงค์หลักของระบบการประชุมก็คือ ความต้องการในการระดมความคิดเห็นที่หลากหลายจากทุกฝ่ายในกรรมการ แต่ปัจจุบันระบบการประชุมของราชการ กลับไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว เนื่องด้วยกรรมการที่เป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยหลายคนไม่กล้าแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมที่มี “ผู้ใหญ่” อยู่เป็นจำนวนมาก[16]

นอกจากนี้ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เองมักจะละเลยหรือมองข้ามความคิดเห็นของข้าราชการชั้นผู้น้อยในระดับผู้ปฏิบัติงานจนในบางครั้งอาจทำให้ขาดความคิดเห็นจากฝ่ายผู้ปฏิบัติงาน ปัญหาในระดับผู้ปฏิบัติงานไม่ได้รับการแก้ไขหรือไม่ได้รับการเอาใจใส่พอ จึงเป็นเหตุให้การทำงานของกลุ่มจังหวัดและจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพ

[16] ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก สามารถดูรายละเอียดได้ในภาคผนวกเล่มที่ 1 - 4

อย่างไรก็ตาม ในแง่ของข้าราชการชั้นผู้น้อย หรือเจ้าหน้าที่ในระดับผู้ปฏิบัติก็เช่นกัน ด้วยวัฒนธรรมของไทยที่ต้องการให้ผู้ด้อยอาวุโสกว่าเคารพผู้อาวุโส และไม่ต้องการให้ผู้ด้อยอาวุโสแสดงความก้าวร้าวต่อผู้อาวุโส จึงทำให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติไม่กล้าแสดงความเห็นต่อที่ประชุม เพราะเกรงว่าหากตนแสดงความคิดเห็นใดๆ ออกไปอาจทำให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไม่พอใจได้ และอาจมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนในที่สุด

นอกจากนี้ ระบบการประชุมของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดของไทยมักมีองค์คณะที่ใหญ่ จำนวนผู้เข้าร่วมประชุมมาก ก็เป็นปัจจัยเสริมที่ทำให้ข้าราชการที่มีอาวุโสน้อยไม่กล้าแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมที่มีขนาดใหญ่ ส่งผลให้ระบบการประชุมของไทยไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร

หากกลับมาพิจารณาถึงระบบการประชุมในภาคเอกชนแล้วพบว่า ในองค์กรที่มีความสามารถในการปรับตัวในการแข่งขันค่อนข้างสูง เช่น บริษัทสื่อสารโทรคมนาคมของไทยแห่งหนึ่ง การประชุมเพื่อกำหนดนโยบายในการบริหารงานของบริษัท มักจะให้เจ้าหน้าที่ระดับกลางที่มีศักยภาพสูง อาวุโสน้อย และมีความรู้ทางเทคนิคสมัยใหม่ (คนรุ่นใหม่ของบริษัท) เข้าร่วมประชุมด้วย โดยถือคติที่ว่าความคิดเห็นของบุคลากรเหล่านี้มีผลต่อการกำหนด ทิศทางการบริหารงานและการกำหนดนโยบายในอนาคตของบริษัท และบุคลากรเหล่านี้ก็มักจะชอบแสดงความรู้ความสามารถของตัวเองเพื่อให้ได้รับการยอมรับ เพราะหากความคิดที่ตนเองเสนอต่อที่ประชุมได้รับการยอมรับ จะมีผลทำให้บุคลากรต่างๆ เหล่านี้ได้รับการสนับสนุนให้มีการเติบโต (Promote) ภายในองค์กร

ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้บุคลากรรุ่นใหม่มีความกล้าแสดงออกในการแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมก็คือ การที่ที่ประชุมให้ความสำคัญกับการเสนอความคิดเห็นของบุคลากรรุ่นใหม่ จนบางครั้งมีการนำความคิดของบุคลากรไปปฏิบัติงานจริงในองค์กร ทำให้บุคลากรรุ่นใหม่เหล่านั้นมีความกล้าแสดงออกและมั่นใจในการแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมมากขึ้น

ปัจจัยที่สำคัญในประการต่อมาของระบบการประชุมในภาคเอกชน ก็คือ การประชุมขนาดใหญ่ ที่มีผู้เข้าร่วมประชุมมากของบริษัทเอกชนที่มีความสามารถในการปรับตัวสูงนั้น มีจำนวนน้อยครั้งมาก จะมีก็แต่เฉพาะการประชุมสามัญผู้ถือหุ้นใหญ่ ปีละไม่เกิน 2 ครั้งเท่านั้น อีกทั้งการประชุมคณะกรรมการบริหารของบริษัทแบบเต็มคณะเอง ก็มีน้อยครั้งมาก เพราะบริษัทเองทราบดีว่าการประชุมขนาดใหญ่ในลักษณะดังกล่าวมักไม่ได้ “ผลผลิต” หรือ ไม่มีส่วนในการขับเคลื่อนองค์กรธุรกิจของจนแต่อย่างใด ดังนั้น ทางออกหนึ่งที่บริษัทเอกชนมักจะใช้ก็คือ การจัดตั้ง “คณะทำงาน” ขึ้นเป็นคณะเล็กๆ หลายๆ คณะ โดยแต่ละคณะต่างมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขึ้นอย่างชัดเจน เมื่อภารกิจสัมฤทธิ์ผลคณะทำงานก็จะสลายตัวลง และบุคลากรขององค์กรก็จะไปทำงานในหน้าที่อื่นๆ ต่อไป

กล่าวได้ว่า ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้องค์กรธุรกิจที่ประสบความสำเร็จสามารถประสบความสำเร็จได้อย่างรวดเร็ว ก็น่าจะมาจากปัจจัยในเรื่องระบบการประชุมที่เป็น

“ระบบการประชุมแนวใหม่” หรือ “ระบบการประชุมเพื่อมุ่งผลผลิตของงาน” ที่ทำให้องค์กรธุรกิจมีความสามารถในปรับตัวในการแข่งขันสูง อีกทั้งยังสามารถรับรู้ “นวัตกรรม” ใหม่ที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วจากบุคลากรระดับกลางที่มีความรู้ความสามารถได้อย่างเต็มที่

กลับมาพิจารณาถึงการประชุมของกลุ่มจังหวัดที่ควรจะเป็นในอนาคต ผู้วิจัยเองเชื่อว่า หากมีการนำ “ระบบการประชุมแนวใหม่” หรือ “ระบบการประชุมเพื่อมุ่งผลผลิตของงาน” มาใช้ในการประชุมของกลุ่มจังหวัด ก็น่าจะทำให้ที่ประชุมของคณะกรรมการกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่และตามยุทธศาสตร์ สามารถระดมความคิดเห็นจากหลายฝ่ายได้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการรุ่นใหม่ได้มากขึ้น ประกอบกับข้อเสนอที่ผู้วิจัยเสนอไปข้างต้นในเรื่องขนาดของคณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัดต้องมีขนาดเล็กและมีความคล่องตัว ประกอบกับคณะอนุกรรมการของกลุ่มจังหวัดที่สามารถจัดตั้งขึ้นได้ ก็จะทำให้ระบบการประชุมของคณะกรรมการกลุ่มจังหวัดประสบความสำเร็จและมีประสิทธิผลมากขึ้น

สำหรับในเรื่องการปรึกษาหารือกันระหว่างจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดกันเองนั้น ควรสร้างให้เกิดวัฒนธรรมการปรึกษาหารือกันได้อย่างเต็มที่ ข้อมูลจากการลงไปสัมภาษณ์ในพื้นที่ปรากฏชัดว่าขนาดของจังหวัดกลายเป็นปัญหาในการปรึกษาหารือ กล่าวคือ จังหวัดใหญ่มักจะยึดติดว่าไม่ควรจะไปขอคำแนะนำหรือขอคำปรึกษาจากจังหวัดเล็ก เพราะอาจทำให้จังหวัดใหญ่เสียศักดิ์ศรีได้ ด้วยวัฒนธรรมเรื่องศักดิ์ศรีของจังหวัดเช่นนี้เองที่ทำให้ระบบการปรึกษาหารือกันภายในกลุ่มจังหวัดของไทยเกิดขึ้นน้อยมาก ดังจะเห็นได้จากข้อมูลที่ปรากฏชัดว่า หากไม่มีความจำเป็นที่ต้องมีการประชุมร่วมกันระหว่างจังหวัด ข้าราชการของแต่ละจังหวัดก็จะไม่มีโอกาสได้ติดต่อ พบปะ หรือพูดคุยเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันเลย

แม้กระทั่งในระดับผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็เช่นกัน ที่มักไม่ค่อยมีโอกาสได้พบปะกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัด นอกเสียจากมีการเรียกประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่ม หรือการเรียกประชุมโดยกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริงเป็นดังนี้แล้ว ระบบการปรึกษาหารือระหว่างกัน (โดยเฉพาะจังหวัดกับจังหวัด) จึงแทบไม่เคยถูกนำมาใช้อย่างจริงจังเลยในระบบการบริหารราชการของไทย

เมื่อไม่มีระบบการปรึกษาหารือกันระหว่างจังหวัดดังกล่าวแล้ว การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ฐานข้อมูล องค์ความรู้ต่างๆ ของแต่ละจังหวัดจึงจำกัดและคับแคบและต้องใช้ระยะเวลานานในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาจังหวัดในแต่ละเรื่อง

ผู้วิจัยเชื่อว่าหากมีการนำระบบการปรึกษาหารือกันระหว่างจังหวัดในกลุ่มจังหวัดอย่างเป็นระบบแล้ว ทั้งการปรึกษาหารือทั้งแบบทางการและแบบไม่เป็นทางการ ทั้งในระดับสูงสุด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัด และระดับหัวหน้าส่วน จนกระทั่งถึงระดับปฏิบัติงาน ก็น่าจะทำให้ระบบการบริหารของกลุ่มจังหวัดของไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้น

6.4.2 การทำงานแบบสร้างเครือข่ายและภาคีของกลุ่มจังหวัด (Networking and Building Alliance)

ผู้วิจัยเชื่อว่า แนวคิดเรื่องเครือข่ายทางสังคมและภาคีทางสังคม น่าจะเป็นกระบวนการบริหารงานอันหนึ่งที่จะนำมาใช้กับการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ แนวคิดดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่าการบริหารงานจะประสบความสำเร็จได้หรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับการเชื่อมโยงส่วนต่างๆ ของสังคมเข้าหากันได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ หากการเชื่อมโยงต่างๆ ของสังคมกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารงานขององค์กรโดยเฉพาะยิ่งองค์กรภาครัฐ ก็มักจะประสบความสำเร็จ เพราะสามารถสร้างความร่วมมือในระดับผู้ได้รับผลกระทบได้

จากแนวคิดดังกล่าวนี้เอง เมื่อนำมาปรับใช้กับกระบวนการบริหารงานของกลุ่มจังหวัด พบว่าหากกลุ่มจังหวัดใดสามารถเชื่อมโยงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลายให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนากลุ่มจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ กลุ่มจังหวัดนั้นก็จะประสบผลสำเร็จหรือบรรลุตามยุทธศาสตร์ที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยไม่ได้หมายความว่า “ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง” ของกลุ่มจังหวัด จะหมายถึงแต่เฉพาะจังหวัดที่เป็นสมาชิกในกลุ่มจังหวัดเท่านั้น หากแต่ยังหมายรวมถึงภาคส่วนอื่นๆ ของจังหวัดที่เป็นสมาชิกด้วย เช่น ภาคสังคมของจังหวัดสมาชิก ภาคประชาชนของจังหวัดสมาชิก ภาคเอกชนของจังหวัดสมาชิก ภาคธุรกิจของจังหวัดสมาชิก ภาค NGO ของจังหวัดสมาชิก เป็นต้น

การบริหารงานภายในกลุ่มจังหวัด มิได้หมายถึงแต่เฉพาะการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาบริหารกลุ่มจังหวัดกัน 15-20 คนตามข้อเสนอข้างต้นเท่านั้น หากแต่ยังหมายถึงทุกภาคส่วนของจังหวัดนั้นๆ ด้วยที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการบริหารของกลุ่มจังหวัด กล่าวคือ นอกจากจะมีโครงสร้างหลักในการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแล้ว ภาคส่วนต่างๆ ของจังหวัดสมาชิกก็จำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกลุ่มจังหวัดด้วยเช่นกัน โดยอาจแสดงออกมาในรูปของตัวแทนภาคส่วนนั้นๆ มากเสียกว่าออกมาในรูปของตัวแทนของจังหวัดที่ตนอยู่ และเมื่อกลุ่มจังหวัดสามารถแสวงหาแนวร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ภายในกลุ่มจังหวัดได้แล้ว การบริหารงานของกลุ่มจังหวัดก็จะไม่เป็นการบริหารงานเพื่อจังหวัดตนเองเป็นหลักอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพราะภาคส่วนของแต่ละจังหวัดต่างรับรู้และตระหนักร่วมกันในเป้าประสงค์ของการพัฒนากลุ่มจังหวัด

อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญมิได้อยู่แต่เฉพาะแต่การให้ความสำคัญกับภาคส่วนหรือเครือข่ายต่างๆ ภายในกลุ่มจังหวัดเท่านั้น หากแต่อยู่ที่จะทำอย่างไรให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดได้มากที่สุดต่างหาก หรือที่ตามแนวคิดเรื่องเครือข่ายทางสังคมและภาคีทางสังคม เรียกว่า เราจะ “เชื่อมโยง” ภาคส่วนต่างๆ ได้อย่างไร

หากการเชื่อมโยงกระทำได้สำเร็จ เราจะเรียกว่าการเชื่อมโยงนั้นว่า “เครือข่ายทางสังคมหรือภาคีสังคม” นั้นเอง

ในโลกปัจจุบัน การเชื่อมโยงภาคส่วนต่างๆ ของสังคมกลุ่มจังหวัดสามารถกระทำได้ง่ายขึ้นเนื่องจากเทคโนโลยีสารสนเทศทำให้ข้อจำกัดทางด้านระยะทางและสถานที่หมดไป แต่ลำพังเพียงเทคโนโลยีอย่างเดียวก็ยังไม่สามารถทำให้ภาคส่วนร่วมมือกันจนเกิดเป็นเครือข่ายของกลุ่มจังหวัดได้ หากแต่ยังต้องมีปัจจัยด้านอื่นๆ เสริมอีก เช่น ท่าทีและนโยบายของภาครัฐในการส่งเสริมการร่วมมือกันของภาคส่วนในกลุ่มจังหวัด ความแตกต่างหลากหลายทางวัฒนธรรมของภาคส่วนต่างๆ ของสังคม ความรู้สึกและค่านิยมในการร่วมมือกันของภาคส่วนต่างๆ เป็นต้น

เมื่อเป็นดังนี้ ผู้วิจัยจึงเสนอให้การบริหารงานภายในกลุ่มจังหวัดจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงภาคส่วนต่างๆ ของจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดให้เกิดขึ้นเป็นเครือข่ายให้ได้ในลำดับต้นๆ ของการบริหารงานกลุ่มจังหวัด โดยการส่งเสริมมีการจัดประชุมเครือข่ายเป็นระยะๆ สม่ำเสมอ เช่น จัดให้มีการประชุมระหว่างภาคประชาชนภายในกลุ่มจังหวัด หรือจัดให้มีการประชุมระหว่างภาค NGO ภายในกลุ่มจังหวัด เป็นต้น โดยในระยะแรกจำเป็นต้องให้กลุ่มจังหวัดเป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมดังกล่าวก่อน หากภาคส่วนต่างๆ มีการประชุมกันเป็นประจำสม่ำเสมอแล้ว ภาคส่วนของจังหวัดต่างๆ ก็จะหลอมรวมคำว่าจังหวัดให้หายไปและกลายเป็นภาคส่วนของกลุ่มจังหวัดขึ้นในที่สุด อันส่งผลดีต่อการพัฒนายุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดโดยรวม

นอกจากการประชุมกันเองระหว่างภาคส่วนต่างๆ ของสังคมกลุ่มจังหวัดแล้ว ตัวแทนที่ประชุมภาคส่วนต่างๆ ของกลุ่มจังหวัดจำเป็นต้องส่งผ่านความต้องการของตนไปยังคณะกรรมการกลุ่มจังหวัดให้ได้รับทราบ รวมทั้งคณะกรรมการกลุ่มจังหวัดอาจสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างกลุ่มจังหวัดกับเครือข่ายกลุ่มจังหวัดได้โดยการตั้งให้เครือข่ายกลุ่มจังหวัด เป็นคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานชุดต่างๆ ของกลุ่มจังหวัดในแต่ละด้านที่ภาคส่วนนั้นถนัด การทำงานร่วมกันในลักษณะดังกล่าวจะทำให้เกิดการหลอมรวมกันมากขึ้นระหว่างกลุ่มจังหวัดกับเครือข่ายกลุ่มจังหวัด จนกระทั่งมีความรู้สึกว่าเครือข่ายกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการบริหารงานของกลุ่มจังหวัด

หากสามารถกระทำได้ดังนี้แล้ว ผู้วิจัยเชื่อว่าการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดทั้งกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่และตามยุทธศาสตร์ จะสามารถมีประสิทธิภาพและผลักดันยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดได้ไม่ยากนัก

6.4.3 ระบบการสร้าง Branding และการวาง Positioning ให้แก่กลุ่มจังหวัด

ผู้วิจัยหยิบยกแนวคิดเรื่องการสร้าง Branding และการ Positioning ให้แก่กลุ่มจังหวัดขึ้นมาเป็นประเด็นที่กระบวนการบริหารกลุ่มจังหวัดควรให้ความสำคัญในลำดับต้นๆ

เพราะเหตุว่าในการแข่งขันของโลกยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะโลกทางธุรกิจ การสร้าง Branding และการ Positioning ให้แก่องค์กรหรือผลิตภัณฑ์ของตัวเองเป็นสิ่งที่จำเป็นที่สุด ผลิตภัณฑ์ของบริษัทเอกชนจะขายได้หรือไม่ได้ มิได้ขึ้นอยู่แต่เฉพาะคุณสมบัติของสินค้าหรือผลิตภัณฑ์เท่านั้น หากแต่ยังอยู่ที่ “ภาพลักษณ์ (Image)” ของสินค้านั้นอีกด้วย ดังเช่น ธุรกิจค้าเบียร์ในประเทศไทย น่าจะเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดในเรื่องแข่งขันกันการสร้าง Branding และการวาง Positioning ของสินค้า กล่าวคือ เบียร์เจ้าตลาดเดิมอย่างเบียร์สิงห์ ได้สูญเสียความเป็นผู้นำในตลาดเบียร์ของตนไปเป็นเวลากว่า 5 ปีแล้ว ด้วยเหตุผลที่ว่า คู่แข่งของเบียร์สิงห์สามารถสร้าง Brand และวาง Position ของตัวเองได้เหมาะสมกว่าในระยะเวลาขณะนั้น กล่าวคือ เบียร์สิงห์ใช้หลักกลยุทธ์ทางการตลาดมาตลอดระยะหลายสิบปีว่า ผู้บริโภคควรดื่มเบียร์สิงห์ เพราะเบียร์สิงห์คือเบียร์ของคนไทย ดังคำกล่าวที่ว่า “เบียร์สิงห์ เบียร์ไทย” และกลยุทธ์ดังกล่าวนี้ก็สามารถใช้ได้ผลดีในระยะต้น โดยเฉพาะการเอาชนะเบียร์ต่างชาติ กล่าวคือ ไม่มีเบียร์ต่างชาติรายใดที่สามารถเอาชนะเบียร์สิงห์ได้

อย่างไรก็ตาม เบียร์ไทยด้วยกันเองในขณะนั้น ก็มีอยู่น้อยหลาย จนกระทั่งเบียร์สิงห์ในขณะนั้นแทบจะไม่มีคู่แข่งที่เป็นเบียร์ไทยด้วยกันเองเลย แต่ความเป็นเจ้าตลาดของเบียร์สิงห์ก็มิได้อยู่ได้ตลอดไป เมื่อบริษัทไทย เบเวอร์เรต ออก “เบียร์ช้าง” เพื่อต่อสู้กับเบียร์สิงห์ และเบียร์ช้างได้วาง Position ของตัวเองให้เป็นเบียร์ของคนระดับล่าง ทำให้ราคาเบียร์ต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ มีการส่งเสริมการขายด้วยการซื้อหนึ่งแถมหนึ่ง หรือแม้กระทั่งการใช้มาตรการบังคับ เช่น การซื้อเหล้าพ่วงเบียร์ เป็นต้น

นอกจากการวาง Position ของตัวเองว่าเป็นเบียร์ของคนระดับล่างแล้ว เบียร์ช้างยัง Branding ให้เบียร์ช้างเป็นเบียร์ของคนไทยเช่นเดียวกับเบียร์สิงห์ด้วยเช่นกัน ดังคำกล่าวที่ว่า “เบียร์คนไทยทำเอง” ทำให้เบียร์ช้างสามารถแย่งตลาดคนระดับล่างจากเบียร์สิงห์มาได้จำนวนหนึ่ง ในขณะเดียวกัน เบียร์สิงห์เองก็ถูกแย่งตลาดระดับบนไปด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะเบียร์ต่างชาติ อย่างเช่น เบียร์ไฮนาเก้น เป็นต้น เพราะการทำ Branding ของเบียร์สิงห์เรื่องเบียร์คนไทยเริ่มไม่ได้ผล เพราะเบียร์คนไทยที่สิงห์พยายามสร้างขึ้นมาตลอดนั้นมิได้เป็นจุดขายได้อีกต่อไป เพราะมีเบียร์ช้างเข้ามาทำการ Branding ในลักษณะเบียร์ไทยด้วยกัน ดังนั้น เบียร์สิงห์จึงต้องเสียทั้งลูกค้าในตลาดบนและตลาดล่างให้แก่เบียร์คู่แข่งไปอย่างน่าเสียดาย เพราะเบียร์สิงห์เองก็มิได้มีการ Rebranding และ Reposition ตราสินค้าของตัวเองใหม่

จากตัวอย่างเรื่องเบียร์ ที่ผู้วิจัยหยิบยกขึ้นมานั้นเป็นตัวอย่างที่ดีอันหนึ่งให้แก่การบริหารกลุ่มจังหวัดของไทย จะเห็นได้ว่า หากมีการสร้าง Branding และการ Positioning ของกลุ่มจังหวัดที่ดี ก็อาจจะทำให้กลุ่มจังหวัดมี “จุดขาย” และมี “กลุ่มเป้าหมาย” หรือ “ลูกค้า” ที่ชัดเจน อันเป็นแหล่งที่มาของทรัพยากรต่างๆ เช่น เม็ดเงินที่เข้าสู่จังหวัดผ่าน Brand และ Position ของตัวเอง เช่น หากเป็นกลุ่มจังหวัดที่เน้นยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวและมีการสร้าง Branding และการวาง Positioning ด้านการท่องเที่ยวที่ชัดเจน จนสร้างความเชื่อมั่นและติดตากลายเป็นภาพลักษณ์ของกลุ่มจังหวัดได้ กลุ่มจังหวัดนั้นก็จะมีศักยภาพในการแข่งขันด้านการ

ท่องเที่ยวในระดับสูงมากจนสามารถทำให้กลุ่มจังหวัดไปแข่งขันกับต่างประเทศที่มีจุดขายด้านการท่องเที่ยวได้

ในขณะเดียวกัน หากการบริหารงานภายในกลุ่มจังหวัดเพิกเฉยต่อการสร้าง Branding และการวาง Positioning ให้แก่กลุ่มจังหวัดแล้ว กลุ่มจังหวัดอาจตกอยู่ในสถานะเดียวกับ “เบียร์สิงห์” ได้ กล่าวคือ ในระยะแรกกลุ่มจังหวัดอาจจะมีศักยภาพในระดับหนึ่งอันเป็นปัจจัยพื้นฐานของกลุ่มจังหวัดนั้นอยู่แล้ว และหากมีการปล่อยให้ระยะเวลายาวนานออกไปโดยไม่มีการสร้าง Branding และการวาง Positioning ให้แก่กลุ่มจังหวัดเลย ศักยภาพที่มีมาแต่เดิมก็จะค่อยๆ ลดไป เพราะ เกิด “คู่แข่ง” ขึ้นแล้ว จากทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ผู้วิจัยนำเรื่องการสร้าง Branding และการวาง Positioning มาเป็นปัจจัยที่สำคัญในกระบวนการบริหารงานกลุ่มจังหวัดก็เพราะว่ากลุ่มจังหวัดเป็นการรวมตัวของจังหวัดหลายจังหวัด ซึ่งมีศักยภาพในการสร้างภาพลักษณ์ให้แก่กลุ่มจังหวัดของตัวเองได้ ในขณะที่การสร้าง Branding และการวาง Positioning ให้แก่จังหวัดอาจกระทำได้ยากกว่าเพราะจังหวัดมีขนาดเล็กและเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่มีลักษณะเฉพาะมากเกินไป

ตัวอย่างการสร้าง Branding และการวาง Positioning ให้แก่กลุ่มจังหวัด เช่น การสร้างจุดขายให้แก่กลุ่มจังหวัดว่าเป็นกลุ่มจังหวัดด้านการเกษตร เป็นต้น และมุ่งพัฒนาด้านการเกษตรเป็นหลัก ส่งผลให้กลุ่มจังหวัดได้รับความไว้วางใจจากสังคมว่าเป็นผู้ผลิตสินค้าเกษตรของประเทศ ดังนั้นสินค้าเกษตรที่ได้จากกลุ่มจังหวัดดังกล่าวอาจได้ราคาที่สูงกว่าสินค้าเกษตรจากที่อื่น ทั้งที่เป็นสินค้าชนิดเดียวกันและมีคุณภาพเหมือนกัน แต่ที่สินค้าเกษตรของกลุ่มจังหวัดเกษตรสามารถขายได้ในราคาที่ดีกว่าเพราะคนมีความเชื่อมั่นมากกว่า ว่าเป็นสินค้าที่มีคุณภาพดี ซึ่งเป็นผลมาจากการสร้าง Branding และการวาง Positioning ให้แก่กลุ่มจังหวัดนั้นเอง

6.4.4 ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) และ ระบบ e-Government ของกลุ่มจังหวัด

นอกเหนือจากเรื่องการสร้าง Branding และการวาง Positioning ให้แก่กลุ่มจังหวัดแล้ว การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) และ ระบบ e-Government มาใช้ในกระบวนการบริหารงานกลุ่มจังหวัดก็เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จำเป็นต้องมีในกระบวนการบริหารงานของกลุ่มจังหวัด เพราะการบริหารงานกลุ่มจังหวัดเป็นการรวมจังหวัดหลายจังหวัดให้เข้ามาอยู่ร่วมกัน ดังนั้นจำเป็นต้องมีฐานข้อมูลบางอย่างร่วมกัน เช่น ฐานข้อมูลประชากร ฐานข้อมูลภูมิศาสตร์ ฐานข้อมูลทางการปกครอง เป็นต้น และระบบฐานข้อมูลของกลุ่มจังหวัดจะมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีเป็นสำคัญ หากไม่มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยจัดการในระบบฐานข้อมูลแล้ว การนำข้อมูลจากฐานข้อมูลมาใช้ หรือการรวบรวมฐานข้อมูลก็จะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก เป็นการสร้างภาระให้แก่เจ้าหน้าที่

จนทำให้กลุ่มจังหวัดไม่มีฐานข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอ ดังนั้น การนำเทคโนโลยีโดยเฉพาะเทคโนโลยีด้านสารสนเทศ จึงกลายเป็นสิ่งจำเป็นไปแล้วสำหรับกระบวนการบริหารงานในโลกยุคนี้ ประกอบกับการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดเป็นการบริหารงานที่ต้องเชื่อมประสานหน่วยบริหารหลายหน่วยเข้าด้วยกัน ดังนั้นระยะทาง สถานที่ตั้ง และเวลาจึงเป็นสิ่งสำคัญ หากเราสามารถขจัดข้อจำกัดเหล่านี้ได้ด้วยเทคโนโลยีแล้ว ผู้วิจัยเชื่อว่าการบริหารกลุ่มจังหวัดก็จะสามารถกระทำได้ง่ายขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตาม การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารงานกลุ่มจังหวัดก็มิใช่นำมาใช้แต่เฉพาะการอำนวยความสะดวกให้แก่หน่วยงานภายในเท่านั้น หากแต่ยังต้องสามารถนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ในการบริการประชาชนได้อีกด้วย ดังเช่น การบริการประชาชนผ่านเครือข่าย Internet เป็นต้น ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ในโลกยุคปัจจุบัน

การนำระบบ e-Government อย่างเต็มตัวมาใช้ในการบริหารกลุ่มจังหวัดก็น่าจะเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการสร้างศักยภาพให้แก่กลุ่มจังหวัด เพราะอย่างที่ผู้วิจัยได้อธิบายไปแล้วข้างต้นว่าผู้วิจัยมุ่งออกแบบให้กลุ่มจังหวัดมีขนาดเล็กและมีความคล่องตัวสูง ดังนั้น e-Government ก็น่าจะสอดคล้องกับข้อเสนอของผู้วิจัย กล่าวคือ การบริหารงานกลุ่มจังหวัดด้วยระบบ e-Government จะทำให้ขั้นตอนของทางราชการสั้น กระชับ และรวดเร็วขึ้น สิ้นเปลืองน้อยลง เพราะทุกอย่างใช้ผ่านระบบอีเล็กทรอนิกส์ เช่น การออกหนังสือสั่งการสามารถกระทำได้โดยทำเป็นจดหมายอีเล็กทรอนิกส์ชนิดแก้ไขไม่ได้ (File PDF) หรือ ระบบการสั่งการและติดตามผลการปฏิบัติงานของข้าราชการโดยการใช้ระบบ Line To Line (ระบบที่ออกคำสั่งจากหน้าจอคอมพิวเตอร์ของผู้บริหาร แล้วคำสั่งดังกล่าวจะไปปรากฏที่หน้าจอคอมพิวเตอร์ของผู้ปฏิบัติงาน) หรือ การลงเวลาของข้าราชการโดยใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ เช่น การสแกนนิ้วมือ ก็จะทำให้การทำงานของข้าราชการมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การที่ผู้วิจัยเสนอให้มีการนำระบบ e-Government มาใช้ในการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบเต็มระบบเป็นที่แรกก็เนื่องมาจากการบริหารงานกลุ่มจังหวัดจะเป็นหน่วยการบริหารงานใหม่ ที่ยังไม่มีข้าราชการมาก่อน วัฒนธรรมองค์กรยังไม่มี อีกทั้งยังเป็นองค์กรขนาดเล็ก ที่สามารถรับรู้และปรับตัวเข้ากับเทคโนโลยีได้ง่ายกว่าองค์กรที่มีอยู่แต่เดิมแล้ว อีกทั้งองค์กรขนาดเล็กอย่างกลุ่มจังหวัด ใช้เงินลงทุนทางด้าน e-Government ในระดับที่น้อยกว่าองค์กรขนาดใหญ่

6.4.5 การสร้างระบบคำรับรองในการปฏิบัติราชการระหว่างจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (Performance Agreement)

การสร้างระบบคำรับรองในการปฏิบัติราชการระหว่างกลุ่มจังหวัดและจังหวัด (Performance Agreement) ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้กระบวนการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดประสบความสำเร็จ เนื่องด้วยผู้วิจัยเห็นว่าการประเมินผลการปฏิบัติราชการของจังหวัด

นั้น กลุ่มจังหวัดน่าจะมีส่วนสำคัญยิ่งในการประเมินผลการปฏิบัติราชการด้วย เพราะเหตุว่ากลุ่มจังหวัดเป็นโครงสร้างการบริหารที่อยู่ใกล้ชิดกับจังหวัดมากที่สุด อีกทั้งกลุ่มจังหวัดยังทราบข้อเท็จจริงต่างๆ ภายในจังหวัด รวมถึงทราบศักยภาพของจังหวัดต่างๆ ภายในกลุ่มจังหวัดเป็นอย่างดี ดังนั้น การเปิดโอกาสให้กลุ่มจังหวัดเป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติราชการของจังหวัดในเบื้องต้นก่อนที่จะให้มีการประเมินจากส่วนกลางน่าจะเป็นสิ่งที่ดี โดยที่ผลการประเมินการปฏิบัติราชการของกลุ่มจังหวัด จะเป็นตัวถ่วงน้ำหนักที่ดีตัวหนึ่งในการประเมินผลการปฏิบัติงานของจังหวัดในระดับชาติต่อไป

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะเปิดโอกาสให้กลุ่มจังหวัดทำหน้าที่ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของจังหวัดได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการสร้างระบบคำรับรองในการปฏิบัติราชการระหว่างจังหวัดกับกลุ่มจังหวัดเสียก่อน โดยให้คำรับรองดังกล่าวเกิดมาจากการจัดทำร่วมกันระหว่างกลุ่มจังหวัดและจังหวัดสมาชิก โดยกำหนดให้คำรับรองดังกล่าวมาจากแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดที่กลุ่มจังหวัดเข้าไปมีส่วนร่วมกันการกำหนดยุทธศาสตร์ของจังหวัดนั้นๆ ด้วย

ผู้วิจัยเชื่อว่าหากมีระบบคำรับรองในการปฏิบัติราชการระหว่างจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแล้วนั้นน่าจะทำให้การประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ในแต่ละจังหวัดมีความเป็นธรรมมากขึ้น เนื่องมาจากปัญหาที่พบในปัจจุบันก็คือ จังหวัดต่างๆ ได้รับการประเมินที่ไม่เป็นธรรมนักจากส่วนกลาง เจ้าหน้าที่ผู้ประเมินผลการปฏิบัติราชการจากส่วนกลางมักไม่รู้ข้อเท็จจริง หรือข้อจำกัดบางประการของจังหวัด เช่น กรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นเหตุให้จังหวัดไม่สามารถทำดัชนีด้านต่างๆ ได้ถึงเกณฑ์ที่ตัวชี้วัดกำหนด เป็นต้น แต่หากเป็นการประเมินเบื้องต้นจากกลุ่มจังหวัด กลุ่มจังหวัดจะทราบข้อเท็จจริงและข้อจำกัดเหล่านั้นเป็นอย่างดี ดังนั้นผลการประเมินจะมีความเป็นธรรมมากขึ้น แล้วกลุ่มจังหวัดจึงจะส่งผลการประเมินนั้นไปเป็นค่าถ่วงน้ำหนักในการประเมินผลจากส่วนกลางอีกทีหนึ่ง

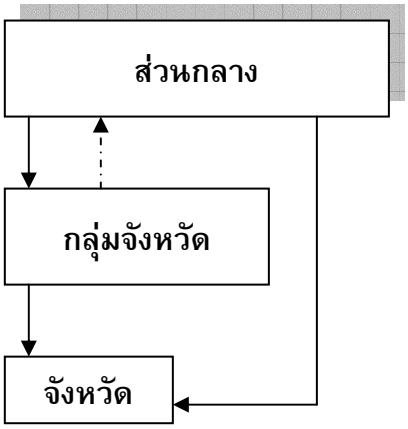
ดังนั้น ระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการที่ผู้วิจัยเสนอ จึงแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

(1) กลุ่มจังหวัดประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองของจังหวัด

(2) ส่วนกลางประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองของจังหวัด

(3) ส่วนกลางประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองของกลุ่มจังหวัด

แผนภาพที่ 6.11 แสดงระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรอง



จากแผนภาพดังกล่าว เห็นได้ว่า จังหวัดจะถูกประเมินจากทั้งส่วนกลางและกลุ่มจังหวัด ในขณะที่กลุ่มจังหวัดจะส่งผลการประเมินเบื้องต้นให้แก่ส่วนกลางเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองของจังหวัดต่อไป

ผู้วิจัยเชื่อว่า หากระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการแบ่งออกเป็น 3 ส่วนอย่างที่ผู้วิจัยเสนอแล้ว จะทำให้ระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองมีประสิทธิภาพโปร่งใส และเป็นธรรมมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป กระบวนการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดตามที่ผู้วิจัยอธิบายไปทั้ง 5 ประการนั้น เป็นการนำเอาแนวความคิดของทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารกลุ่มจังหวัด

บทที่ 7

ตัวแบบและโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

7.1 ความนำทั่วไป

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า ปัญหาที่สำคัญยิ่งของการบริหารราชการในระดับจังหวัดเคยที่เป็นมา ก็คือ ลักษณะของการบริหารงานที่รวมศูนย์แบบแตกกระจาย (Fragmented Centralism)[1] ทำให้ในการบริหารงานของจังหวัดเป็นการบริหารงานที่ขาดความเป็นเอกภาพ การทำงานส่วนใหญ่ของข้าราชการต่างๆ มักให้ความสำคัญกับนโยบายของผู้บังคับบัญชาในกรมต้นสังกัดของตนเอง มากกว่าที่จะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด สภาพการปฏิบัติงานที่เน้นสายการบังคับบัญชาในเชิงดิ่ง (Command and Control) ที่ยึดความสัมพันธ์ที่เน้นกฎหมาย กฎระเบียบจากศูนย์กลางไปยังพื้นที่เช่นนี้ ส่งผลให้การทำงานของจังหวัดไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากสภาพปัญหาดังกล่าวแล้ว การบริหารงานในภูมิภาคที่เป็นการบริหารงานในฐานของกรม ยังได้ส่งผลทำให้โครงสร้างของส่วนราชการต่างๆ ในภูมิภาคมีความสลับซับซ้อนยากต่อความเข้าใจของประชาชน อาทิเช่น ในงานด้านการเกษตร ส่วนราชการในด้านนี้ จะประกอบไปด้วยสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสำนักงานเกษตรจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของกรมส่งเสริมการเกษตร ด้วยความใกล้เคียงกันของชื่อส่วนราชการเช่นนี้ ย่อมสร้างความสับสนให้แก่ประชาชน และทำให้ประชาชนไม่มีความมั่นใจ และไม่อาจจะทราบได้ว่าหน่วยงานแต่ละแห่งมีภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบในเรื่องอะไร ในขณะเดียวกัน โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เน้นฐานของกรม ยังส่งผลให้การทำงานของหน่วยราชการต่างๆ มีความซ้ำซ้อน

[1] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องนี้ในเอนก เหล่าธรรมทัศน์, "เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น:" ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, 2543), บทที่ 2.

ในลักษณะต่างคนต่างทำ แม้ในภารกิจที่มีเป้าหมายและกลุ่มผู้รับบริการเดียวกัน ซึ่งนอกจากจะทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะงบประมาณส่วนใหญ่ถูกใช้ในการพัฒนาองค์กรของตนมากกว่าจะกระจายไปถึงประชาชนแล้ว ยังทำให้การบริหารราชการขาดประสิทธิภาพอีกด้วย

อย่างไรก็ดี แม้ว่าในช่วงสามปีที่ผ่านมา รัฐบาลจะสามารถผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ระบบ “ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ” หรือ “ผู้ว่า CEO” ที่มุ่งหมายให้จังหวัดเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นเอกภาพ มีลักษณะการบริหารงานแบบหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit : SBU) ที่สามารถวินิจฉัยข้อมูล ปัญหาอุปสรรค ตลอดจนกำหนดแนวทางแก้ไขและดำเนินการให้สัมฤทธิ์ผลได้อย่างครบวงจรภายในจังหวัด ภายใต้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีบทบาทเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) ที่สามารถบริหารภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัดเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจจังหวัดได้โดยตรง แต่ทว่าจากการเก็บข้อมูลเชิงลึกในจังหวัดพื้นที่กรณีศึกษา[2] กลับพบว่าการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบัน ยังไม่สามารถบรรลุถึงการเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นเอกภาพดังหลักการที่ได้วางไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติในหลายกรณีที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการยังไม่สามารถบริหารงานโดยบูรณาการส่วนราชการระดับจังหวัดที่มีภารกิจเฉพาะด้าน ให้เข้ามาร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจตามยุทธศาสตร์โดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกันตามหลักการที่รัฐบาลมุ่งหวังให้เกิดขึ้น

จากสภาพปัญหาที่ดำรงอยู่เช่นนี้เอง จึงสมควรที่จะมีการทบทวนปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการสามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ในการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์จังหวัด (Strategic Plan) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ ควรเป็น**โครงสร้างการบริหารงานที่มีการจัดภารกิจโดยยึดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นตัวตั้ง (Strategic-oriented)** ซึ่งแตกต่างจากรูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ โครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดที่เป็นอยู่นั้น เป็นการจัดภารกิจของจังหวัดตามหน่วยงานหรือส่วนราชการที่แบ่งแยกกันดูแลรับผิดชอบงานของกระทรวง ทบวง กรมอย่างตายตัว โดยแต่ละหน่วยงานต่างก็ดำเนินภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนอย่างเป็นเอกเทศ ซึ่งส่งผลให้การบริหารงานในภาพรวมของจังหวัดขาดความเป็นเอกภาพ

สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยให้จังหวัดมีระบบบริหารงานกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์นั้น กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ การปรับระบบบริหารราชการของจังหวัด จากเดิมที่เป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นการปฏิบัติตามการสั่งการของราชการส่วนกลาง ให้เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ (Strategic Government Unit) ใน

[2] รายละเอียดข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษา โปรดดูในภาคผนวกเล่มที่ 1 - 4

ระดับพื้นที่ อันจะส่งผลให้จังหวัดสามารถทำงานในฐานะองค์กรที่มีสมรรถภาพสูงในการปฏิบัติ (High Performance Organization) ที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างระบบบริหารงานภาครัฐในภาพรวม ในขณะเดียวกันก็เอื้ออำนวยต่อการใช้ระบบการบริหารราชการแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (Productive/Developmental Administration) ซึ่งจะทำให้จังหวัดสามารถประสานงานและกำกับดูแลการทำงานของทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการผลิตของชุมชนในพื้นที่ได้อย่างสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน ในแง่นี้ โครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ ก็คือการจัดระบบบริหารงานที่จังหวัดสามารถนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่มากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative) ได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงนั่นเอง

7.2 ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการปรับปรุงตัวแบบและโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

ในการปรับปรุงตัวแบบและโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น ผู้วิจัยได้พยายามปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัด เพื่อให้ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ของจังหวัดและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยยึดถือวิธีการทำงานแบบบูรณาการ และมุ่งเน้นไปที่ผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นที่ตั้ง มากกว่าที่จะยึดติดอยู่กับการจัดโครงสร้างหน่วยราชการภายใต้สังกัดกระทรวง/กรมเดิม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้วิจัยพยายามใช้ปัจจัยด้าน Demand Side คือมองไปที่ภารกิจหน้าที่ที่จังหวัดควรต้องปฏิบัติเพื่อตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของประชาชน และตอบสนองต่อผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์ซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัด มากกว่าที่จะยึดติดอยู่กับปัจจัยด้าน Supply Side คือโครงสร้างหน่วยราชการที่มีอยู่เดิม ซึ่งกระจายอยู่ในจังหวัดภายใต้สังกัดกระทรวง/กรมต่างๆ ดังนั้นจากกรอบแนวคิดที่สำคัญดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีปัจจัยที่ใช้ในการปรับปรุงตัวแบบและโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ (ที่จะได้นำเสนอในส่วนต่อไป) โดยแบ่งออกเป็น 2 ปัจจัยหลักๆ ดังนี้คือ

7.2.1 ปัจจัยพื้นฐาน

ปัจจัยสำคัญที่ใช้ในการปรับปรุงตัวแบบและโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ในส่วนแรกนี้คือ ปัจจัยพื้นฐานที่ทุกจังหวัดควรจะต้องมีเหมือนหรือคล้ายคลึงกันเพื่อสนองตอบต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานภายในของจังหวัดแบบบูรณาการเอง และสนองตอบต่อความต้องการพื้นฐานของประชาชนภายในจังหวัด ในการปรับปรุงตัวแบบและโครงสร้างในส่วนแรกนี้ ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการศึกษารวบรวมภารกิจที่จังหวัด

เป็นผู้ปฏิบัติทั้งหมด จากหน่วยราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แล้วทำการจัดกลุ่มใหม่ โดยยึดปัจจัยด้าน Demand Side คือจัดกลุ่มภารกิจหน้าที่ที่จังหวัดควรต้องปฏิบัติ โดยยึดเอาผลสัมฤทธิ์ของงานและประสิทธิภาพในการทำงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในจังหวัดเป็นที่ตั้ง โดยนอกจากจะมีการจัดกลุ่มภารกิจหน้าที่ใหม่แล้ว ยังมีการยุบรวม และตัดทอนภารกิจหน้าที่บางประการ เช่น ภารกิจหน้าที่ซึ่งหน่วยราชการภายใต้สังกัดกระทรวง/กรมเดิมมีการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนไม่เป็นเอกภาพ หรือภารกิจหน้าที่ที่ควรเป็นความรับผิดชอบของหน่วยราชการส่วนกลางหรือควรถ่ายโอนให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มเติมภารกิจหน้าที่บางประการที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติ เช่น ภารกิจด้านการเคหะและชุมชน เป็นต้น ซึ่งจากปัจจัยพื้นฐานนี้ ยังสามารถแบ่งได้เป็นปัจจัยย่อยต่าง ๆ ได้ดังนี้คือ

1) ปัจจัยพื้นฐานที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานภายในของจังหวัด

ปัจจัยในส่วนนี้ได้แก่ ปัจจัยด้านการวางแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดและการประสานงานระหว่างจังหวัดกับหน่วยราชการส่วนกลางและท้องถิ่น ปัจจัยด้านการบริหารงบประมาณและระบบการเงินการคลังของจังหวัด ปัจจัยด้านการบริหารจัดการบุคลากรของจังหวัด ปัจจัยด้านการพัฒนาระบบการบริหารและการให้บริการขั้นพื้นฐาน รวมถึงระบบฐานข้อมูล และการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของจังหวัด เป็นต้น

2) ปัจจัยพื้นฐานที่จังหวัดควรต้องปฏิบัติเพื่อตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของประชาชนภายในจังหวัด

โดยปัจจัยในส่วนนี้จะเน้นไปที่การปฏิบัติงานในลักษณะของการให้บริการพื้นฐานกับประชาชนเพื่อตอบสนองความต้องการ รวมไปถึงการควบคุมดูแลกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชนให้เป็นไปตามบทบัญญัติที่กฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัด ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ปัจจัยใหญ่ ๆ ดังนี้

2.1) ปัจจัยเกี่ยวกับการบริการสาธารณะพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัด เช่น การเกษตร ปศุสัตว์ ประมง การอุตสาหกรรม การค้าการพาณิชย์ ธุรกิจการท่องเที่ยว การก่อสร้างการวางผังเมืองและที่ดิน การขนส่งคมนาคม เป็นต้น

2.2) ปัจจัยเกี่ยวกับการบริการสาธารณะพื้นฐานด้านสังคม เช่น การศึกษาและฝึกอบรม การสาธารณสุข การนันทนาการ ศาสนา และวัฒนธรรม การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ระบบบริการพื้นฐานด้านสวัสดิการสังคม การเคหะและชุมชน เป็นต้น

2.3) ปัจจัยเกี่ยวกับการบริการสาธารณะพื้นฐานด้านระเบียบสังคมและความปลอดภัย เช่น การทะเบียนและเอกสารทางราชการต่าง ๆ การบริหารงานเรือนจำ

ทัณฑสถาน และการคุมประพฤติ การบริหารงานด้านทหารกองเกินและกองหนุนในพื้นที่ การบริหารกิจการชายแดนขั้นพื้นฐาน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และกิจการตำรวจ เป็นต้น

7.2.2 ปัจจัยแปรผัน

ปัจจัยสำคัญที่ใช้ในการปรับปรุงตัวแบบและโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ในส่วนที่สองนี้คือ ปัจจัยแปรผันซึ่งแต่ละจังหวัดจะมีแตกต่างกันออกไปตามประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาของแต่ละจังหวัด ในการปรับปรุงตัวแบบและโครงสร้างตามปัจจัยแปรผันในส่วนที่สองนี้ ก็ยังคงยึดหลักการสำคัญเช่นเดียวกับการปรับปรุงตัวแบบและโครงสร้างตามปัจจัยพื้นฐาน นั่นก็คือยังคงให้ความสำคัญกับปัจจัยทางด้าน Demand Side โดยผู้วิจัยได้ใช้วิธีการศึกษาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของแต่ละจังหวัดอย่างละเอียด ทั้งในส่วนที่เป็น**วิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ ประเด็นยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์** ประกอบกับ **การเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์เชิงลึก** เพื่อปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดให้ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัด โดยยึดเอาผลสัมฤทธิ์ของภารกิจตามยุทธศาสตร์เป็นที่ตั้ง ซึ่งจากปัจจัยที่แปรผันตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของแต่ละจังหวัดนี้ ยังสามารถแบ่งออกได้เป็น **ปัจจัยตามยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดและปัจจัยตามยุทธศาสตร์รองของจังหวัด** ยกตัวอย่างเช่น จากการศึกษาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดลำปาง ซึ่งเป็นตัวแบบกรณีศึกษาของจังหวัดที่มุ่งเน้นการพัฒนาด้านการค้า การลงทุน และอุตสาหกรรมนั้น ผู้วิจัยได้พบว่าปัจจัยที่กำหนดยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดลำปางคือ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นการพัฒนาจังหวัดให้เป็นเมืองการค้า การลงทุน อุตสาหกรรมเซรามิค อย่างไรก็ตาม จังหวัดลำปางยังมียุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการพัฒนาให้เป็นเมืองน่าอยู่และเมืองน่าเที่ยวด้วย จึงได้ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดลำปาง ให้มีโครงสร้างที่จัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองต่อปัจจัยที่กำหนดยุทธศาสตร์รองทั้งสองด้านของจังหวัดด้วย (สามารถดูรายละเอียดได้ในส่วนถัดไปของรายงาน)

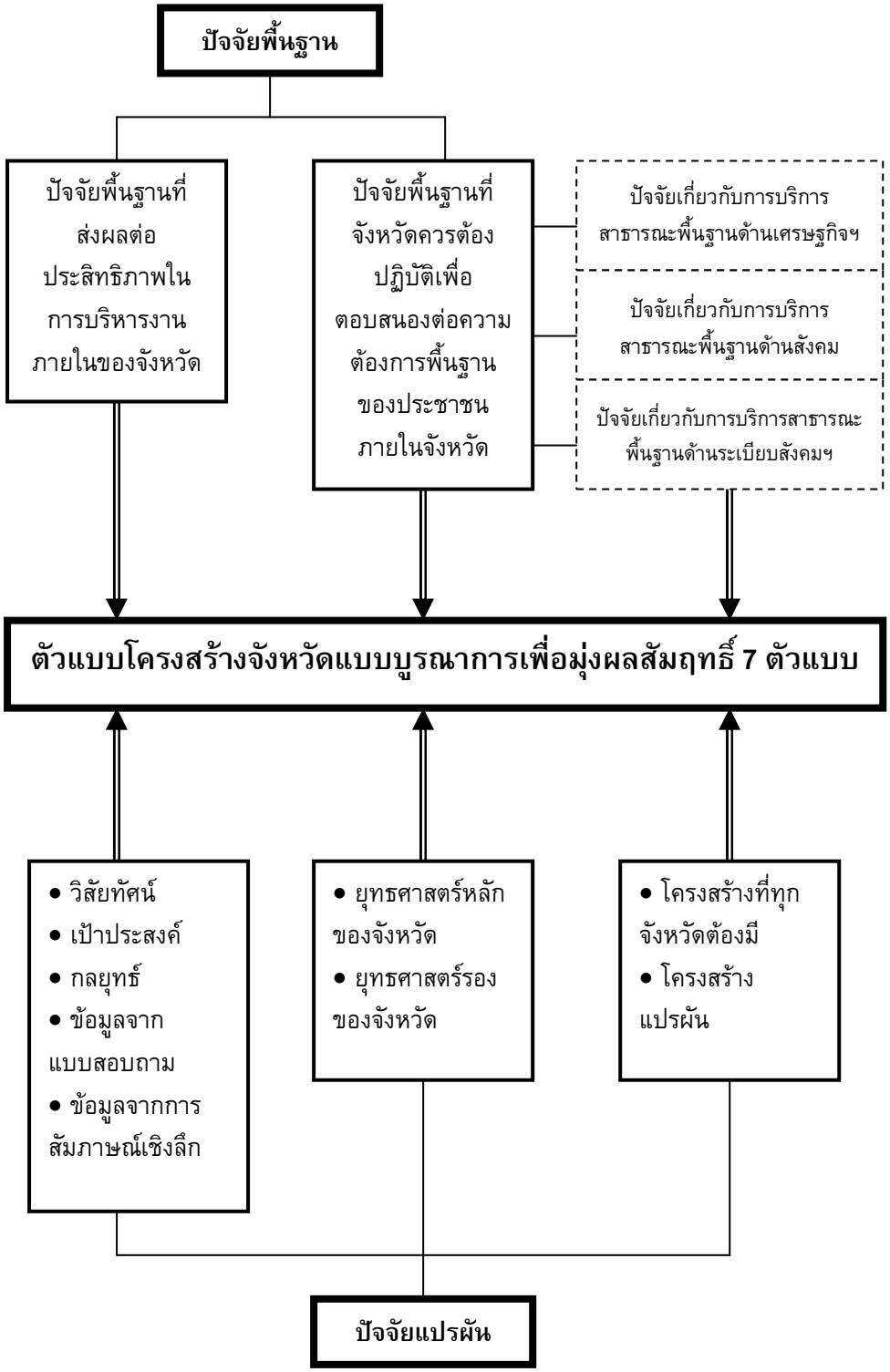
อย่างไรก็ตาม ในการปรับปรุงตัวแบบและโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามปัจจัยพื้นฐานและปัจจัยแปรผันดังกล่าว ยังมีหลักการสำคัญที่ต้องคำนึงถึงอีก 2 ประการ ดังนี้คือ

ประการแรก แม้ว่าการจัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามปัจจัยพื้นฐาน จะเป็นลักษณะของภารกิจพื้นฐานที่ทุกจังหวัดควรต้องกระทำและเป็นรูปแบบโครงสร้างภารกิจและหน่วยงานพื้นฐานที่ทุกจังหวัดควรต้องมี แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ทุกจังหวัดจะต้องมีหน่วยงานหรือภารกิจงานครบตามจำนวนที่ได้แสดงรายการไว้เหมือนกันหมดทุกจังหวัด ในลักษณะที่เป็นเอกรูป หากแต่จะต้องมีการยืดหยุ่น

ปรับเปลี่ยนได้ตามสภาพความเหมาะสมของแต่ละจังหวัด ยกตัวอย่างเช่น หากจังหวัดใดไม่ได้มีพื้นที่อยู่ติดกับเขตชายแดน ก็ไม่ควรต้องมีหน่วยงานและภาระงานที่ต้องปฏิบัติในด้านการบริหารกิจการชายแดนขั้นพื้นฐาน ภายใต้ปัจจัยเกี่ยวกับการบริการสาธารณะพื้นฐานด้านระเบียบสังคมและความปลอดภัย หรือหากจังหวัดใดมีการทำประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในปริมาณกิจกรรมที่น้อยมากหรือไม่มีเลย ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานและภาระงานที่ต้องปฏิบัติในด้านการบริการขั้นพื้นฐานด้านการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในจังหวัด เป็นต้น ทั้งนี้การจะตัดสินว่าปัจจัยใดบ้างที่มีความจำเป็นในการจัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานของแต่ละจังหวัด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ จังหวัดนั้นๆ มีความจำเป็นจะต้องจัดตั้งหน่วยงานใดหรือกลุ่มภารกิจใดบ้างนั้น จำเป็นจะต้องมีหลักการพิจารณาและเกณฑ์การชี้วัดที่แน่นอน โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการชี้วัด และเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินชี้ขาดในประเด็นเกี่ยวกับการจัดรูปแบบโครงสร้างของแต่ละจังหวัดนั้นก็คือ ศูนย์ประสานงานคณะกรรมการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ภายใต้ระบบคำรับรองการปฏิบัติราชการ (Performance Agreement)

ประการที่สอง ในการจัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามปัจจัยแปรผันเพื่อขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์หลักของแต่ละจังหวัดนั้น มีความเป็นไปได้ที่โครงสร้างการบริหารงานที่จัดตั้งขึ้นตามปัจจัยแปรผัน อาจมีหน่วยงานหรือภารกิจงานที่ทับซ้อนกับโครงสร้างการบริหารงานที่จัดตั้งขึ้นตามปัจจัยพื้นฐาน ในกรณีนี้จึงควรมีการปรับโครงสร้างของแต่ละจังหวัดให้มีความเหมาะสมและไม่ซ้ำซ้อน โดยการโยกย้ายหน่วยงานและภารกิจงานที่จัดตั้งขึ้นตามปัจจัยพื้นฐาน ไปเป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างที่จัดตั้งขึ้นตามปัจจัยแปรผัน ทั้งนี้เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการจัดโครงสร้างการบริหาร และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารภารกิจเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัด ตัวอย่างเช่น ถ้าจังหวัด ก. มียุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาจังหวัด คือ ยุทธศาสตร์ด้านการเกษตร ดังนั้นหน่วยงานและภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริการขั้นพื้นฐานด้านการเกษตร ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามปัจจัยพื้นฐาน ก็จะต้องถูกโยกย้ายจากโครงสร้างที่จัดตั้งขึ้นตามปัจจัยพื้นฐานไปเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างที่จัดตั้งขึ้นตามปัจจัยแปรผัน ซึ่งตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาหลักของจังหวัดที่มุ่งเน้นด้านการเกษตร เป็นต้น ในแง่นี้โครงสร้างการบริหารงานที่จัดตั้งขึ้นตามปัจจัยพื้นฐานของจังหวัด ก. จึงอาจมีความแตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ ที่มิได้มียุทธศาสตร์หลักด้านการเกษตร นั่นคือ ในขณะที่หน่วยงานและภารกิจเกี่ยวกับการบริการขั้นพื้นฐานด้านการเกษตรของจังหวัดอื่นๆ เป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างที่จัดตั้งขึ้นตามปัจจัยพื้นฐาน แต่สำหรับจังหวัด ก. แล้ว หน่วยงานและภารกิจเกี่ยวกับการบริการขั้นพื้นฐานด้านการเกษตรกลับไม่ปรากฏในโครงสร้างที่จัดตั้งขึ้นตามปัจจัยพื้นฐาน แต่จะปรากฏเป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างที่จัดตั้งขึ้นตามปัจจัยแปรผัน ซึ่งจะมีโครงสร้างหน่วยงานและภารกิจหน้าที่ที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาหลักของจังหวัดที่มุ่งเน้นด้านการเกษตร เป็นต้น

แผนภาพที่ 7.1 แสดงปัจจัยที่ใช้ในการปรับปรุงโครงสร้าง/ตัวแบบจังหวัดแบบบูรณาการ



จากปัจจัยที่กล่าวถึงทั้งหมดนี้ ส่งผลให้รูปแบบโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ของแต่ละจังหวัด จะมีความแตกต่างกันออกไปในรายละเอียด กล่าวคือ จะมีทั้งส่วนที่มีความเหมือนหรือคล้ายคลึงกันซึ่งเป็นผลจากการปรับปรุงโครงสร้างตามปัจจัยพื้นฐาน และส่วนที่มีความแตกต่างกันออกไปอันเป็นผลจากการปรับปรุงโครงสร้างตามปัจจัยแปรผัน ดังที่ผู้วิจัยจะได้ทำการอธิบายเพิ่มเติมและยกตัวอย่างของจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาประกอบ ในส่วนต่อไป

7.3 ภารกิจของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

จากการที่การบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบัน ยังคงขาดคุณสมบัติการเป็นองค์กรที่มีเอกภาพ อันเนื่องมาจากผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้มีบทบาทในฐานะผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดในทางปฏิบัติจริงดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางหนึ่งในการปรับปรุงระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้มีประสิทธิภาพ และสามารถประสานความร่วมมือได้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ก็คือ**การปรับโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด โดยยึดเกณฑ์การจัดแบ่งภารกิจตามยุทธศาสตร์เป็นสำคัญ** เพื่อให้การบริหารงานส่วนราชการในจังหวัดเป็นระบบที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของภารกิจตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอย่างสมบูรณ์

การจัดระบบบริหารงานจังหวัดตามกลุ่มภารกิจ (Cluster of Functions) จะเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดจากที่เคยเป็นระบบบริหารงานแนวดิ่ง ซึ่งแต่ละหน่วยงานปฏิบัติภารกิจแยกกันเป็นเอกเทศ มาเป็นการบริหารงานที่มีทั้งความสัมพันธ์ทางขวางและทางดิ่ง ในลักษณะของการจัดองค์กรสมัยใหม่แบบเมตริกซ์ (Matrix Organization) อันเป็นโครงสร้างการบริหารงานที่เอื้ออำนวยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบูรณาการความร่วมมือและทรัพยากรจากทุกภาคส่วนที่อยู่ในจังหวัด เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในแต่ละด้านได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งยังสามารถกำหนดและประเมินผลตัวชี้วัดความสำเร็จในการดำเนินภารกิจได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ระบบบริหารจังหวัดตามกลุ่มภารกิจยังจะช่วยปรับเปลี่ยนแนวทางการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการ จากเดิมที่มุ่งเน้นการดำเนินงานตามระเบียบ กฎเกณฑ์ และยึดนโยบายจากต้นสังกัดส่วนกลางเป็นสำคัญ มาสู่การมุ่งปฏิบัติภารกิจในความรับผิดชอบของหน่วยงานเพื่อร่วมกันผลักดันยุทธศาสตร์จังหวัดให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ และมุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนในจังหวัดเป็นหลัก ตามหลักการบริหารจัดการในแนวราบ (Horizontal Management) นั่นเอง

สำหรับโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-based Management) ซึ่งยึดเกณฑ์การจัดโครงสร้างตามภารกิจนั้น จะเป็นระบบบริหารงานภูมิภาคหน่วยเดียว (Single Unit) ที่มีโครงสร้างแนวราบขนาดไม่ใหญ่ ประกอบด้วยกลุ่มภารกิจหลัก 4 กลุ่มภารกิจ (โปรดดูรายละเอียดข้างหน้า) อยู่ภายใต้การบริหารงานโดยตรง

ของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุด โดยโครงสร้างการบริหารราชการของแต่ละจังหวัดจะมีความแตกต่างหลากหลายกันออกไป ตามลักษณะปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการปรับปรุงตัวแบบและโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ ที่ได้กล่าวถึงไว้ในหัวข้อ 7.2

กล่าวคือ โครงสร้างของแต่ละจังหวัดจะประกอบด้วยกลุ่มภารกิจ 2 ประเภท ได้แก่ *ประเภทแรก* เป็นกลุ่มภารกิจที่ทุกจังหวัดจำเป็นต้องมีเหมือนหรือใกล้เคียงกัน อันเกิดจากการจัดกลุ่มภารกิจตามปัจจัยพื้นฐาน คือ ปัจจัยพื้นฐานที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานภายในของจังหวัด ซึ่งสามารถจัดตั้งขึ้นเป็นกลุ่มภารกิจด้านการบริหารงานทั่วไปของจังหวัด (กลุ่มภารกิจ A) และปัจจัยพื้นฐานที่จังหวัดควรต้องปฏิบัติเพื่อตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของประชาชนภายในจังหวัด โดยจัดตั้งเป็นกลุ่มภารกิจพื้นฐานที่ทุกจังหวัดพึงกระทำหรือต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย (กลุ่มภารกิจ B) และ*ประเภทที่สอง* คือ กลุ่มภารกิจที่มีความแตกต่างกันไปตามปัจจัยแปรผันของจังหวัด ซึ่งสามารถจัดตั้งเป็นกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักของแต่ละจังหวัด (กลุ่มภารกิจ C) และกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองของแต่ละจังหวัด (กลุ่มภารกิจ D) โดยยึดเอายุทธศาสตร์และจุดเน้นในการพัฒนาจังหวัดเป็นหลัก กล่าวคือ โครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ จะประกอบด้วยกลุ่มภารกิจที่สำคัญ 4 กลุ่ม ดังนี้ (โปรดดูแผนภาพที่ 7.2 ประกอบ)

- กลุ่มภารกิจด้านการบริหารงานทั่วไปของจังหวัด (กลุ่มภารกิจ A)
- กลุ่มภารกิจพื้นฐานที่ทุกจังหวัดพึงกระทำหรือต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย (กลุ่มภารกิจ B)
- กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักของแต่ละจังหวัด (กลุ่มภารกิจ C)
- กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองของแต่ละจังหวัด (กลุ่มภารกิจ D)

โครงสร้างการบริหารงานจังหวัดทุกจังหวัด จะมีการจัดกลุ่มภารกิจพื้นฐานเหมือนกัน คือ กลุ่มภารกิจด้านการบริหารงานทั่วไปของจังหวัด (กลุ่มภารกิจ A) และกลุ่มภารกิจพื้นฐานที่ทุกจังหวัดพึงกระทำหรือต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย (กลุ่มภารกิจ B) ส่วนกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลัก (กลุ่มภารกิจ C) และกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รอง (กลุ่มภารกิจ D) จะเป็นกลุ่มภารกิจที่มีความแตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับยุทธศาสตร์การพัฒนาในด้านที่จังหวัดมุ่งเน้น ซึ่งแต่ละจังหวัดจะมีทั้งกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลัก และยุทธศาสตร์รองด้านต่างๆ ด้วยเหตุนี้ การจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดตามกลุ่มภารกิจจึงส่งผลให้โครงสร้างการบริหารงานส่วนภูมิภาคในอนาคตมีความเป็นพหุรูป มีแตกต่างหลากหลายสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ภูมิภาคมากขึ้นและที่สำคัญ เนื่องการจัดโครงสร้างกลุ่มภารกิจตามแนวทางดังกล่าวนี้ เป็นการจัดโครงสร้างกลุ่มภารกิจเพื่อเอื้ออำนวยต่อการการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic management) เป็นสำคัญ ดังนั้น โครงสร้างการจัดกลุ่มภารกิจของจังหวัด จึงเป็นการจัดโครงสร้างที่ไม่ถาวรตายตัว แต่เป็นการจัด

โครงสร้างการบริหารงานภารกิจตามยุทธศาสตร์ในช่วงเวลาหนึ่ง (ad hoc) เมื่อประเด็นยุทธศาสตร์นั้นๆ บรรลุผลสัมฤทธิ์ หรือมีการเปลี่ยนแปลงประเด็นยุทธศาสตร์ในภายหลัง โครงสร้างการบริหารจังหวัดก็สามารถเปลี่ยนแปลงหรือจัดโครงสร้างใหม่ (Restructuring) ได้ตามยุทธศาสตร์ที่เปลี่ยนไป

ลักษณะพิเศษที่สำคัญประการหนึ่งของการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดตามแนวทางดังกล่าว ก็คือ เป็นการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่มีความยืดหยุ่นแตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัด ทั้งในแง่จำนวนและโครงสร้างการจัดกลุ่มภารกิจ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับยุทธศาสตร์การพัฒนาของแต่ละจังหวัดเป็นสำคัญ สำหรับแนวทางการจัดโครงสร้างกลุ่มภารกิจของจังหวัดที่มีความยืดหยุ่นผันแปรตามยุทธศาสตร์นั้น นอกจากจะเห็นได้ชัดจากความแตกต่างของกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลัก (ภารกิจ C) และกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รอง (กลุ่มภารกิจ D) แล้ว ยังอาจพบว่า แม้แต่ในกลุ่มภารกิจพื้นฐานที่ทุกจังหวัดมีร่วมกัน นั่นคือ กลุ่มภารกิจด้านการบริหารงานทั่วไปของจังหวัด (กลุ่มภารกิจ A) และกลุ่มภารกิจพื้นฐานที่ทุกจังหวัดพึงกระทำหรือต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย (กลุ่มภารกิจ B) ในแต่ละจังหวัดก็อาจมีความแตกต่างผันแปรไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของแต่ละจังหวัดอีกด้วย

กล่าวคือ ในกรณีที่ภารกิจด้านใดด้านหนึ่ง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในกลุ่มภารกิจพื้นฐานที่ทุกจังหวัดพึงกระทำหรือต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย (กลุ่มภารกิจ B) เป็นภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินภารกิจของจังหวัดเพื่อขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์หลักและยุทธศาสตร์รอง กลุ่มภารกิจพื้นฐานด้านนั้นๆ จะต้องโยกย้ายจากกลุ่มภารกิจพื้นฐานไปเป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักหรือกลุ่มยุทธศาสตร์รองดังกล่าว เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการจัดโครงสร้างการบริหาร และเพิ่มความมีประสิทธิผลในเชิงการบริหารภารกิจเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัด

ตัวอย่างเช่น ถ้าจังหวัด ก. มียุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาจังหวัด คือ ยุทธศาสตร์ด้านการเกษตร ดังนั้นทุกภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริการขั้นพื้นฐานด้านการเกษตร ซึ่งโดยทั่วไปเป็นส่วนหนึ่งในกลุ่มภารกิจพื้นฐานที่ทุกจังหวัดพึงกระทำหรือต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย (กลุ่มภารกิจ B) ก็จะต้องโยกย้ายจากกลุ่มภารกิจพื้นฐานไปเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจในกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการเกษตร ในแง่นี้ กลุ่มภารกิจพื้นฐานตามบทบัญญัติของกฎหมาย (กลุ่มภารกิจ B) ในโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัด ก. จึงอาจมีความแตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ ที่มิได้มียุทธศาสตร์หลักด้านการเกษตรเหมือนกัน นั่นคือ ในขณะที่ภารกิจเกี่ยวกับการบริการขั้นพื้นฐานด้านการเกษตรของจังหวัดอื่นๆ เป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างกลุ่มภารกิจพื้นฐานที่ทุกจังหวัดพึงกระทำหรือต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย (กลุ่มภารกิจ B) แต่สำหรับจังหวัด ก. แล้ว ภารกิจเกี่ยวกับการบริการขั้นพื้นฐานด้านการเกษตรกลับไม่ปรากฏในโครงสร้างกลุ่มภารกิจพื้นฐานที่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย (กลุ่มภารกิจ B) แต่จะปรากฏเป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างกลุ่มภารกิจหลักตามยุทธศาสตร์หลักด้านการเกษตร (กลุ่มภารกิจ C) สำหรับรูปแบบการจัดโครงสร้างกลุ่มภารกิจพื้นฐานของแต่ละ

จังหวัดต้นแบบ ซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามประเด็นยุทธศาสตร์นั้น จะได้กล่าวถึงในบทที่ 8 ต่อไป

ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุด จะเปรียบเสมือนศูนย์กลาง (core) ของเครือข่ายการบริหารงานกลุ่มภารกิจต่าง ๆ ของจังหวัด (Directed Network) ในส่วนของบุคลากรที่จะทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้น อาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ โดยในการคัดเลือกบุคลากรขึ้นดำรงตำแหน่งดังกล่าว ให้เป็นระบบการคัดเลือกในระบบเปิด ให้ข้าราชการจากทุกสังกัดสามารถขึ้นดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ซึ่งการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นระบบเปิดเช่นนี้ ยังถือเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นระบบเปิดเช่นเดียวกันอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป การปรับโครงสร้างของส่วนราชการในจังหวัดโดยยึดเกณฑ์การจัดแบ่งภารกิจเช่นนี้ นอกจากจะเป็นการช่วยลดปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารงานของภูมิภาค และลดความสับสนของประชาชนแล้ว การปรับโครงสร้างเช่นนี้ จะยังช่วยให้เกิดการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดความประหยัด และช่วยส่งเสริมให้เกิดการทำงานแทนกันระหว่างบุคลากรของแต่ละส่วนราชการ ซึ่งทั้งสองสิ่งนี้เป็นสิ่งที่สอดคล้องต่อการบริหารงานภาครัฐในแนวใหม่

ในส่วนต่อไปนี้ จะเป็นการอธิบายถึงโครงสร้างและภารกิจที่แต่ละกลุ่มภารกิจมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ โดยแยกอธิบายในรายละเอียดของแต่ละกลุ่มภารกิจ อันประกอบด้วย 4 กลุ่มภารกิจ ได้แก่ กลุ่มภารกิจด้านการบริหารจัดการหน่วยงานภายในจังหวัด (กลุ่มภารกิจ A) กลุ่มภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานตามบทบัญญัติของกฎหมาย (กลุ่มภารกิจ B) ซึ่งกลุ่มภารกิจทั้งสองกลุ่มนี้เป็นกลุ่มภารกิจหลักที่โครงสร้างการบริหารงานของทุกจังหวัดมีร่วมกัน ส่วนกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด (กลุ่มภารกิจ C) และกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองของจังหวัด (กลุ่มภารกิจ D) จะเป็นกลุ่มภารกิจที่แต่ละจังหวัดมีแตกต่างกันไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาแต่ละด้านที่จังหวัดมุ่งเน้น (ดูแผนภาพที่ 7.2 ประกอบ)

7.3.1 กลุ่มภารกิจด้านการบริหารงานทั่วไปของจังหวัด (กลุ่มภารกิจ A)

ภารกิจในส่วนนี้เกิดขึ้นจากการจัดกลุ่มภารกิจตามปัจจัยพื้นฐานประการหนึ่ง คือ ปัจจัยพื้นฐานที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานภายในของจังหวัด ดังนั้นงานในกลุ่มภารกิจนี้จึงเป็นงานบริหารจัดการและงานอำนวยการภายในของจังหวัด (งาน Administration หรือ งาน Back Office) โดยอาจมีการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานจังหวัดให้ทำหน้าที่ตอบสนองต่อภารกิจในส่วนนี้ เพื่อเป็นฝ่ายเลขานุการและฝ่ายสนับสนุนให้กับผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด และคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งโครงสร้างของกลุ่มภารกิจด้าน

การบริหารจัดการหน่วยงานภายในของจังหวัดเองนี้ ควรประกอบไปด้วยบุคลากรที่มาจากหลายส่วนราชการ เพื่อให้ครอบคลุมมิติและขอบข่ายของงานจังหวัดที่มีความหลากหลาย และอาจจำเป็นจะต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจงานเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมถึงงานด้านการให้คำปรึกษาทางกฎหมายสำหรับการบริหารงานจังหวัด สำหรับตัวอย่างของภารกิจหน้าที่หลัก (Main-Functions) ในส่วนนี้ ได้แก่[3]

1) ภารกิจด้านงานแผน และยุทธศาสตร์ของจังหวัด (Over-all Planning and Strategic Facilitator)

2) ภารกิจด้านการเงิน การคลัง และทรัพย์สินของจังหวัด (Financial and Fiscal affairs)

3) ภารกิจด้านการบริหารจัดการบุคลากรของจังหวัด (General Personnel Services)

4) ภารกิจด้านการเป็นศูนย์รวมการประสานงานระหว่างจังหวัดกับราชการส่วนกลางและท้องถิ่น (Administrative Coordinator)

5) ภารกิจฐานข้อมูลรวมของจังหวัด (IT & Database Service)

6) ภารกิจงานวิจัยและพัฒนาระบบการบริหารและการให้บริการขั้นพื้นฐานของจังหวัด (Basic Research for Administration and Operation)

7) ภารกิจด้านการให้ข้อมูลข่าวสารและประชาสัมพันธ์ของจังหวัด (Public Relation Services)

7.3.2 กลุ่มภารกิจพื้นฐานที่ทุกจังหวัดพึงกระทำหรือต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย (กลุ่มภารกิจ B)

ภารกิจในส่วนนี้เกิดขึ้นตามปัจจัยพื้นฐานที่จังหวัดควรต้องปฏิบัติเพื่อตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของประชาชนภายในจังหวัด ซึ่งประกอบไปด้วย 1) ปัจจัยเกี่ยวกับการบริการสาธารณะพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัด ซึ่งสามารถจัดตั้งเป็นกลุ่มภารกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน (กลุ่มภารกิจ B1) 2) ปัจจัยเกี่ยวกับการบริการสาธารณะพื้นฐานด้านสังคม จากปัจจัยนี้จะจัดตั้งขึ้นเป็นกลุ่มภารกิจด้านสังคม (กลุ่มภารกิจ B2) และ 3) ปัจจัยเกี่ยวกับการบริการสาธารณะพื้นฐานด้านระเบียบสังคมและความปลอดภัย ซึ่งจะได้จัดตั้งขึ้นเป็นกลุ่มภารกิจด้านระเบียบสังคมและความปลอดภัยสาธารณะ (กลุ่มภารกิจ B3) ดังนั้นจะเห็นได้ว่างานในส่วนนี้จึงเป็นงานให้บริการประชาชน ซึ่งถือว่าทุกจังหวัดพึงกระทำหรือต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยการจัดกลุ่มภารกิจตามปัจจัยพื้นฐานที่ทุกจังหวัดพึงกระทำหรือต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายเป็นเพียง

[3] สำหรับภารกิจหน้าที่ย่อย (Sub-Functions) สามารถดูรายละเอียดได้จากภาคผนวก ข

3 กลุ่มภารกิจย่อยเช่นนี้ นอกจากจะช่วยลดปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารงานของภูมิภาค และลดความสับสนของประชาชนแล้ว ยังช่วยให้เกิดการใช้ทรัพยากรร่วมกันของส่วนราชการในจังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

โดยตัวอย่างของภารกิจในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะได้แสดงให้เห็นถึงภาพรวมของภารกิจพื้นฐานที่ทุกจังหวัดจะต้องปฏิบัติ เพื่อให้สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในจังหวัดได้อย่างครบถ้วน ดังนั้นหากภารกิจใดที่เข้าข่ายความรับผิดชอบของกลุ่มภารกิจที่จังหวัดจัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอยู่แล้ว (หมายถึง กลุ่มภารกิจ C และกลุ่มภารกิจ D ซึ่งแต่ละจังหวัดจะมีแตกต่างกัน) ภารกิจเหล่านั้นก็สมควรที่จะอยู่ในความรับผิดชอบของกลุ่มภารกิจที่จังหวัดจัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมากกว่า

นอกจากนี้แล้วภารกิจหลายประการในส่วนนี้ ก็ยังอาจถูกถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือควรปรับเปลี่ยนให้หน่วยงานราชการส่วนกลางทำการแทน เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบการพัฒนาระบบราชการที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากตัวอย่างโดยละเอียดของภารกิจที่จังหวัดต้องกระทำในด้านนี้มีค่อนข้างมาก ในส่วนนี้จึงขอนำเสนอเฉพาะหัวข้อภารกิจหน้าที่หลัก (Main-Functions) เพื่อให้เข้าใจภาพรวมโดยสังเขปเท่านั้น[4] ดังนี้

กลุ่มภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure and Economic Development) (กลุ่มภารกิจ B1)ประกอบด้วยภารกิจหลักในด้านต่าง ๆ ได้แก่

1.1) ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านเกษตรกรรมในจังหวัด

1.2) ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการปศุสัตว์ในจังหวัด

1.3) ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในจังหวัด

1.4) ภารกิจบริการ ส่งเสริม และพัฒนาเศรษฐกิจ การค้า ธุรกิจ และการประกันภัย (Economic Development & Trade)

1.5) ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านอุตสาหกรรมในจังหวัด

1.6) ภารกิจบริการ ส่งเสริม และพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยวในจังหวัด

1.7) ภารกิจการบริหารระบบภาษีอากรของจังหวัด (Tax Administration)

1.8) ภารกิจบริหารจัดการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในความรับผิดชอบของจังหวัด (Natural Resource Administration)

1.9) ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการก่อสร้าง การวางผังเมือง และการจัดการที่ดิน (Construction, Zoning and Land Settlement) ในพื้นที่จังหวัด

1.10) ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการขนส่งและคมนาคมภายในจังหวัด (Transportation & Logistic)

[4] สำหรับภารกิจหน้าที่ย่อย (Sub-Functions) สามารถดูรายละเอียดได้จากภาคผนวก ข

1.11) ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านโทรคมนาคมและกิจการคลื่นความถี่ (Administration of Broadcasting and Telecommunication) ในความรับผิดชอบของจังหวัด

1.12) ภารกิจบริหารงานบริการด้านพลังงานในจังหวัด

กลุ่มภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านสังคม (กลุ่มภารกิจ B2) ประกอบด้วยภารกิจหลักในด้านต่างๆ ได้แก่

2.1) ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านสวัสดิการสังคม (Social Protection) ในจังหวัด

2.2) ภารกิจบริหารจัดการด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Environment Protection) ในพื้นที่จังหวัด

2.3) ภารกิจบริหารงานบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน (Public Health Services) ในจังหวัด

2.4) ภารกิจบริหารงานบริการการศึกษาและฝึกอบรมขั้นพื้นฐาน (Education & Training) ในจังหวัด

2.5) ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการนันทนาการ ศาสนา และวัฒนธรรม (Recreation Culture and Religion) ในจังหวัด

2.6) ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการเคหะและชุมชน (Housing and Community Amenities) ในจังหวัด

กลุ่มภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านระเบียบสังคมและความปลอดภัย (Social Order & Public Safety) (กลุ่มภารกิจ B3) ประกอบด้วยภารกิจหลักในด้านต่างๆ ได้แก่

3.1) ภารกิจบริหารงานเรือนจำ ทัณฑสถาน และการคุมประพฤติ (Prison and Offender Programmes) ในจังหวัด

3.2) ภารกิจบริการงานทะเบียน และเอกสารทางราชการทุกประเภทในความรับผิดชอบของจังหวัด (One Stop Service)

3.3) ภารกิจบริหารงานด้านทหารกองเกินและกองหนุนในพื้นที่จังหวัด (Defense)

3.4) ภารกิจบริการพื้นฐานด้านกิจการตำรวจ (Police Service) ในพื้นที่จังหวัด

3.5) ภารกิจบริหารกิจการชายแดนขั้นพื้นฐาน (Border Control and Immigration) ในพื้นที่ความรับผิดชอบของจังหวัด

3.6) ภารกิจบริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (Public Safety) ในจังหวัด

7.3.3 กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด (กลุ่มภารกิจ C)

เนื่องจากในสภาพความเป็นจริงแต่ละจังหวัดต่างมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันตามปัจจัยแปรผัน ดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อ 7.2 คือ การมียุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด หรือจุดมุ่งเน้นในการพัฒนาของจังหวัดที่แตกต่างกัน ทำให้การจัดภารกิจของจังหวัดจึงควรยึดความต้องการและลักษณะพิเศษตามแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด รวมทั้งควรจะต้องยึดถือความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Area Initiative) ซึ่งสามารถจำแนกกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด (กลุ่มภารกิจ C) ที่มุ่งเน้นการพัฒนาแต่ละด้านแตกต่างกัน ได้เป็น 7 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

1) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม

2) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการค้า การลงทุน และอุตสาหกรรม

3) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านเกษตรกรรม

4) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาศูนย์กลางการคมนาคม

5) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดน

6) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาเมืองการศึกษา

7) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดที่มีปัญหาและข้อขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรง

โดยโครงสร้างการบริหารงานของแต่ละจังหวัด จะมีกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านใดด้านหนึ่งจากทั้งหมด 7 ด้าน (กลุ่มภารกิจ C) ซึ่งแตกต่างกันไปตามลักษณะพิเศษของจังหวัดนั้นๆ อาทิเช่น จังหวัดที่อยู่ชายแดน ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยและผู้อพยพ มีระบบเศรษฐกิจการค้าชายแดนที่เติบโตเป็นจุดแข็งของจังหวัด ก็จะเป็นจังหวัดที่มีกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักคือ ภารกิจด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดน ในขณะที่จังหวัดซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เพาะปลูก ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม และเป็นศูนย์กลางการผลิตสินค้าเกษตรที่สำคัญของประเทศ ก็จะมีกลุ่มภารกิจด้านการเกษตรเป็นภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด เป็นต้น

สำหรับกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาจังหวัดแต่ละด้านนั้น สามารถพิจารณาแจกแจงภารกิจย่อยในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขับดันยุทธศาสตร์หลักในแต่ละด้านได้ดังต่อไปนี้

1) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม ประกอบด้วยภารกิจในด้านต่าง ๆ ได้แก่

1.1) ภารกิจการพัฒนาด้านการตลาด การสร้างภาพลักษณ์/จุดขาย (Image) และการวางตำแหน่ง (Positioning) ด้านการท่องเที่ยวของจังหวัด

1.2) ภารกิจการพัฒนา และประสานการเชื่อมต่อแบบเอื้อประโยชน์ และรองรับซึ่งกันและกันระหว่างธุรกิจและการบริการในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของจังหวัดให้มีมาตรฐานเป็นที่ประทับใจและยอมรับของระบบธุรกิจ และร่วมกันสร้างเอกลักษณ์ของจังหวัด

1.3) ภารกิจการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่มีอยู่ และแสวงหาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ (ทั้งแหล่งท่องเที่ยวด้านธรรมชาติและวัฒนธรรม)

1.4) ภารกิจการพัฒนามาตรฐานและคุณภาพการบริการการท่องเที่ยวแบบครบวงจร

1.5) ภารกิจการคุ้มครอง พิทักษ์ ปกป้องผลประโยชน์ และนักท่องเที่ยว

1.6) ภารกิจการจัดระเบียบด้านการท่องเที่ยวให้อยู่ในขอบเขตที่กำหนด (Zoning) ทั้งในด้านพื้นที่ (Area) และกิจกรรม (Activity)

1.7) ภารกิจการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การโฆษณาประชาสัมพันธ์ และข้อมูลการส่งเสริมธุรกิจการท่องเที่ยว

2) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการค้า การลงทุน และอุตสาหกรรม ประกอบด้วยภารกิจในด้านต่าง ๆ ได้แก่

2.1) ภารกิจการสร้างฐานข้อมูลผู้ประกอบการอุตสาหกรรม และการวิเคราะห์ระบบการผลิตภายในจังหวัด

2.2) ภารกิจการประสานนโยบายและแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมระหว่างผู้ประกอบการภายในจังหวัด ผู้จัดจำหน่าย ผู้ส่งออก และตลาดทั้งภายในและต่างประเทศ

2.3) ภารกิจการจัดทำแผนพัฒนาภาคการผลิตอุตสาหกรรมระยะสั้นและระยะยาว

2.4) ภารกิจการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการผลิตอย่างเป็นระบบ

2.5) ภารกิจการพัฒนาระบบการตลาดของจังหวัดทั้งระบบ

2.6) ภารกิจการสร้างศูนย์แสดงสินค้าของจังหวัดให้ยิ่งใหญ่และครบวงจร ตลอดจนส่งเสริมและประสานงานการจัดศูนย์แสดงสินค้าแบบครบวงจรระดับชาติ

2.7) ภารกิจการสร้างการเชื่อมโยงผลิตภัณฑ์กับการท่องเที่ยวของจังหวัด

2.8) ภารกิจการพัฒนาระบบการขนส่งสินค้า (Logistic) ในจังหวัด

3) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านเกษตรกรรมและปศุสัตว์ ประกอบด้วยภารกิจในด้านต่าง ๆ ได้แก่

3.1) ภารกิจสร้างระบบฐานข้อมูลเกษตรกรรมและปศุสัตว์ของจังหวัดแบบครบวงจร

3.2) ภารกิจศึกษาวิเคราะห์ศักยภาพการผลิตทางการเกษตรและปศุสัตว์ของจังหวัด

3.3) ภารกิจการส่งเสริมและพัฒนาปัจจัยที่มีผลต่อการผลิตสินค้าเกษตรและปศุสัตว์

3.4) ภารกิจการสร้างระบบตลาดเพื่อรองรับสินค้าเกษตรกรรมและปศุสัตว์ทั้งระบบ

3.5) ภารกิจการพัฒนาแหล่งน้ำทั้งระบบเพื่อตอบสนองพื้นที่เกษตรกรรมและปศุสัตว์

3.6) ภารกิจด้านการศึกษาวิจัยและบริการขั้นพื้นฐานด้านการปรับปรุงคุณภาพเมล็ดพันธุ์ และแม่พันธุ์ปศุสัตว์ในพื้นที่จังหวัด

3.7) ภารกิจการพัฒนาระบบอุตสาหกรรมรองรับการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรมปศุสัตว์เบื้องต้นในจังหวัด

3.8) ภารกิจบริการด้านการจัดสรรที่ดิน และการปฏิรูปที่ดินในความรับผิดชอบของจังหวัดอย่างเป็นระบบ

3.9) ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการควบคุมและป้องกันโรคระบาดในพืชและสัตว์ในจังหวัด

3.10) ภารกิจการวางแผนป้องกันและรับมือจากความเสียหายที่เกิดจากภัยธรรมชาติ

4) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาศูนย์กลางการคมนาคม ประกอบด้วยภารกิจในด้านต่าง ๆ ได้แก่

4.1) ภารกิจการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างและศักยภาพในการพัฒนาระบบคมนาคมของจังหวัดเชื่อมโยงเครือข่ายคมนาคมในภูมิภาค

4.2) ภารกิจการจัดผังเมืองเพื่อรองรับการเป็นศูนย์กลางการคมนาคมของภูมิภาค

4.3) ภารกิจการจัดระบบจราจรในจังหวัด จัดระบบศูนย์ข้อมูลการคมนาคม และระบบบริการจำหน่ายตั๋วโดยสารทุกประเภทในจุดเดียว

4.4) ภารกิจการจัดระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ในจังหวัดเพื่อรองรับการเป็นศูนย์กลางการคมนาคม

4.5) ภารกิจการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคมในจังหวัดเพื่อรองรับรูปแบบการคมนาคมที่หลากหลายทั้งทางบก ทางน้ำและทางอากาศ

4.6) ภารกิจการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการคมนาคมของจังหวัด

5) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดน ประกอบด้วยภารกิจในด้านต่าง ๆ ได้แก่

5.1) ภารกิจการวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนาระบบธุรกิจการค้าชายแดน

5.2) ภารกิจการพัฒนาระบบบริหารจัดการพื้นฐานที่เอื้อต่อการพัฒนาธุรกิจการค้าชายแดน

5.3) ภารกิจการพัฒนาระบบและรูปแบบการค้าชายแดนให้มีความหลากหลาย

5.4) ภารกิจการจัดตลาดการค้าชายแดนเชื่อมโยงกับการท่องเที่ยวในจังหวัด

5.5) ภารกิจการพัฒนาระบบฐานข้อมูลผู้ค้า/ผู้ขาย/ผู้ประกอบการทั้งคนไทยและต่างชาติที่เข้ามาค้าขายในประเทศในพื้นที่จังหวัด

5.6) ภารกิจการส่งเสริมการลงทุนการค้าชายแดน

6) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาเมืองการศึกษา ประกอบด้วยภารกิจในด้านต่าง ๆ ได้แก่

6.1) ภารกิจการพัฒนาฐานข้อมูลทางการศึกษาของจังหวัดเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการเป็นศูนย์กลางทางการศึกษาของภูมิภาค

6.2) ภารกิจการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทั้งระบบของจังหวัด

6.3) ภารกิจการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และระบบการติดตามประเมินผลคุณภาพการบริการการศึกษาในพื้นที่บริการของจังหวัด

6.4) ภารกิจการส่งเสริมให้เกิดแหล่งการเรียนรู้ภายในชุมชนด้วยรูปแบบและวิธีการต่างๆ นอกเหนือจากการเรียนรู้ในระบบการศึกษา

6.5) ภารกิจการเชื่อมโยงสถาบันการศึกษาในการให้บริการแก่สังคม

6.6) ภารกิจการจัดระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานและเทคโนโลยเพื่อรองรับการพัฒนาการศึกษา

6.7) ภารกิจการเป็นศูนย์กลางการจัดกิจกรรมทางวิชาการในระดับต่าง ๆ โดยเชื่อมโยงความร่วมมือกับสถานศึกษาทั่วประเทศ

7) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดจังหวัดด้านการแก้ปัญหาความรุนแรงและเสริมสร้างความปลอดภัย ประกอบด้วยภารกิจในด้านต่างๆ ได้แก่

7.1) ภารกิจการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลและประสานงานด้านข้อมูลด้านความมั่นคงภายในจังหวัดอย่างครบวงจร

7.2) ภารกิจการบริหารงานพื้นฐานด้านความมั่นคงในพื้นที่จังหวัด

7.3) ภารกิจการประสานความร่วมมือด้านการข่าวและข้อมูลหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารจากประชาชน

7.4) ภารกิจเชิงรุกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางสังคม

7.3.4 กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองของจังหวัด (กลุ่มภารกิจ D)

จากปัจจัยแปรผันที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 7.2 นั้น ทำให้เราต้องคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของจังหวัดที่ว่าแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่แต่ละจังหวัดได้จัดทำขึ้นนั้น มิได้มีเพียงด้านเดียว ดังนั้น นอกจากแต่ละจังหวัดจะมีกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านใดด้านหนึ่งแล้วยังอาจมีกลุ่มภารกิจด้านอื่นๆ อีกจำนวนหนึ่ง เป็นกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รอง (กลุ่มภารกิจ D..) ซึ่งก็นับว่าเกิดจากปัจจัยแปรผันของแต่ละจังหวัดเช่นกัน เพียงแต่เป็นประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่อยู่ในอันดับรองลงมา ตัวอย่างเช่น จังหวัด ก. มีลักษณะเด่นคือเป็นจังหวัด

ชายแดน ประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในระบบเศรษฐกิจการค้าชายแดน บางส่วนประกอบอาชีพเกษตรกรรม ในขณะเดียวกันก็เป็นจังหวัดที่มีแหล่งท่องเที่ยวที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวจำนวนมากในแต่ละปี หากพิจารณาจากลักษณะเฉพาะดังกล่าว โครงสร้างการบริหารงานตามแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด ก. จึงอาจประกอบด้วยกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลัก คือภารกิจด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดน (กลุ่มภารกิจ C) และกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รอง ได้แก่ ภารกิจด้านการเกษตร (กลุ่มภารกิจ D1) ภารกิจด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (กลุ่มภารกิจ D2) และภารกิจด้านการพัฒนาสินค้า OTOP (กลุ่มภารกิจ D3) เป็นต้น

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดตามภารกิจในลักษณะดังกล่าว จะช่วยให้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์แต่ละด้านมีเอกภาพและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เพราะการดำเนินภารกิจในความรับผิดชอบของส่วนราชการต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนั้นๆ จะอยู่ภายใต้อำนาจการบริหารจัดการของเจ้าภาพที่ชัดเจนแน่นอน นั่นคือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุด (CEO) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การจัดโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดโดยยึดภารกิจตามยุทธศาสตร์ดังที่ได้กล่าวมา เป็นการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานจังหวัด จากการบริหารงานโดยแยกตามภารกิจในความดูแลรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน มาเป็นการหลอมรวมภารกิจที่แต่เดิมกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ให้อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าภาพเพียงหนึ่งเดียว ซึ่งเป็นผู้ผลักดันภารกิจต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ที่ได้ตั้งไว้ในที่สุด

ด้วยเหตุนี้ ในกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์แต่ละกลุ่ม จึงประกอบด้วยภารกิจย่อยๆ หลากหลายด้าน ซึ่งภารกิจแต่ละด้านล้วนแล้วแต่มีความสำคัญต่อการผลักดันความสำเร็จในการพัฒนาจังหวัดให้บรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ บางภารกิจอาจเคยอยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของราชการส่วนกลาง แต่ภายใต้การจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดตามยุทธศาสตร์ตามตัวแบบในที่นี้ อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการ อำนาจสั่งการ การอนุมัติ การอนุญาต การให้สัมปทาน การเพิกถอน ตลอดจนงบประมาณในการดำเนินภารกิจบางด้านของราชการส่วนกลาง จำเป็นต้องมีการโอนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดในโครงสร้างการบริหารงานตามยุทธศาสตร์ ส่วนภารกิจบางด้านที่มีขนาดและขอบเขตการดำเนินการเกินกว่าจังหวัดเดียวจะสามารถทำได้ หรือเป็นภารกิจหลักตามยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ซึ่งทุกจังหวัดในกลุ่มต้องร่วมกันดำเนินการ ก็อาจจัดให้มีเจ้าภาพร่วมในกลุ่มจังหวัดเป็นผู้ประสานความร่วมมือและมีอำนาจในการดำเนินภารกิจดังกล่าวในพื้นที่ของจังหวัดในกลุ่มได้ นอกจากนี้การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มีอิสระในการจัดโครงสร้างภารกิจของจังหวัดเอง (ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้) ยังตอบสนองต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เช่น หากงานใดที่เคยอยู่ในความรับผิดชอบกลุ่มภารกิจพื้นฐาน แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่ามีการซ้ำซ้อนกันกับงานที่กลุ่มภารกิจหลัก

ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาซึ่งอาจมีการตั้งขึ้นใหม่ปฏิบัติอยู่ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีอำนาจสั่งการ (ภายใต้ระบบคำรับรองในการปฏิบัติราชการและกรอบอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้) ให้ถ่ายโอนงานนั้นมาให้กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์เฉพาะด้านนั้นรับผิดชอบไปเสีย เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบใหม่ เป็นการจัดโครงสร้างของจังหวัด เพื่อให้มีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์จังหวัด ตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน รวมทั้งสามารถนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลในระดับพื้นที่ ซึ่งโครงสร้างการบริหารของแต่ละจังหวัดแบบใหม่ จะมีทั้งส่วนที่เป็นโครงสร้างภารกิจพื้นฐาน และโครงสร้างภารกิจตามยุทธศาสตร์ สำหรับโครงสร้างภารกิจพื้นฐานนั้น เป็นโครงสร้างที่ทุกจังหวัดมีร่วมกัน ได้แก่ ภารกิจการบริหารจัดการงานอำนวยการของจังหวัด และภารกิจบริการของจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนโครงสร้างภารกิจตามยุทธศาสตร์ จะแตกต่างกันไปตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของแต่ละจังหวัด ซึ่งโครงสร้างในส่วนนี้ของแต่ละจังหวัดจะประกอบด้วยกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลัก ตามลักษณะเฉพาะหนึ่งๆ ของจังหวัด และกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองอีกจำนวนหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งกลุ่มภารกิจเฉพาะด้านเหล่านี้ จังหวัดเองโดยลำพังจะไม่สามารถที่จะพิจารณาและจัดตั้งกลุ่มภารกิจเหล่านี้ได้โดยอิสระ ในการจัดตั้งกลุ่มภารกิจเฉพาะจะต้องมีการสร้างหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อเป็นการประเมินความจำเป็นของจังหวัด และมีคณะกรรมการพิจารณาการจัดตั้งรับผิดชอบเป็นการเฉพาะ เพื่อให้การเกิดขึ้นของกลุ่มภารกิจเฉพาะนี้ เป็นไปเพื่อสนองตอบต่อลักษณะและความจำเป็นของจังหวัดนั้นๆ อย่างแท้จริง

ในเบื้องต้นนี้ เพื่อให้สามารถเห็นภาพได้ชัดเจนขึ้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแผนภาพแสดงโครงสร้างการบริหารงานระดับจังหวัดในภาพรวม ซึ่งแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างและภารกิจในส่วนที่ทุกจังหวัดจะต้องมีเหมือนหรือใกล้เคียง (กลุ่มภารกิจ A และกลุ่มภารกิจ B) จากนั้นในส่วนต่อไป จะได้นำเสนอตัวอย่างรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาทั้ง 7 รูปแบบต่อไป

แผนภาพที่ 7.2 แสดงโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดในภาพรวม

_____	หมายถึง โครงสร้างและภารกิจในส่วนที่ทุกจังหวัดจะต้องมีเหมือนหรือใกล้เคียงกัน เช่น ภารกิจด้านการบริหาร'งานทั่วไปของจังหวัด (ภารกิจ A) หรือ กลุ่มภารกิจพื้นฐานที่ทุกจังหวัดพึงกระทำหรือต้องปฏิบัติตามตัวบทกฎหมาย (ภารกิจ B) เป็นต้น
_ _ _ _ _ _	หมายถึง โครงสร้างและภารกิจในส่วนที่มีความแตกต่างกันตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของแต่ละจังหวัด เช่น กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลัก (ภารกิจ C) ของแต่ละจังหวัดก็จะมีจุดเน้นไปที่ภารกิจหลักด้านใดด้านหนึ่ง โดยพิจารณาจากลักษณะเด่นของจังหวัด หรือ กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รอง (ภารกิจ D) ก็จะแตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัด ซึ่งในจังหวัดหนึ่งๆ อาจมีกลุ่มภารกิจรองได้หลายด้าน โดยพิจารณาจากแผนยุทธศาสตร์จังหวัด
*****	ในกรณีที่ภารกิจด้านหนึ่งด้านใดในกลุ่มภารกิจพื้นฐานที่ทุกจังหวัดพึงกระทำหรือต้องปฏิบัติตามตัวบทกฎหมาย (กลุ่มภารกิจ B1,B2,B3) เป็นภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด ให้โยกย้ายกลุ่มภารกิจพื้นฐานดังกล่าวไปเป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านนั้นๆ เพื่อให้ภารกิจพื้นฐานดังกล่าวอยู่ภายใต้การบริหารของรองผู้ว่าราชการจังหวัดผู้รับผิดชอบกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านนั้นๆ โดยตรง ซึ่งจะช่วยให้การบริหารงานตามยุทธศาสตร์ในแต่ละด้านมีเอกภาพยิ่งขึ้น

7.3.5 ความหลากหลายของโครงสร้างจังหวัด

ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้วว่า โครงสร้างการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น เป็นระบบบริหารที่มุ่งขับดันภารกิจตามยุทธศาสตร์จังหวัด โดยคำนึงถึงความต้องการและสภาพปัญหาเร่งด่วนในพื้นที่เป็นหลัก จึงส่งผลให้รูปแบบการจัดกลุ่มภารกิจในแต่ละจังหวัดมีทั้งกลุ่มภารกิจที่มีร่วมกันและกลุ่มภารกิจที่แตกต่างกันไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งมีทั้งหมด 7 ด้านด้วยกัน ด้วยเหตุนี้ โครงสร้างจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ จึงเป็นการจัดโครงสร้างจังหวัดที่สามารถมีความหลากหลายได้ใน 7 รูปแบบ ได้แก่

1) โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม : กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่

สำหรับตัวแบบโครงสร้างจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม จะมีการจัดตั้งกลุ่มภารกิจเฉพาะตามยุทธศาสตร์หลักด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม (กลุ่มภารกิจ C) ซึ่งเป็นกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ที่แยกต่างหากจากกลุ่มภารกิจพื้นฐานของจังหวัด (กลุ่มภารกิจ A และ B) โดยกลุ่มภารกิจดังกล่าวจะเป็นกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักที่จังหวัดที่มีลักษณะพิเศษด้านการท่องเที่ยวมีร่วมกัน ในขณะที่กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รอง (กลุ่มภารกิจ D) จะแตกต่างกันไปตามแผนยุทธศาสตร์ที่แต่ละจังหวัดได้กำหนดขึ้น

ตัวอย่างการจัดโครงสร้างจังหวัดที่มียุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม สามารถพิจารณาได้จากตัวอย่างการจัดโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นตัวแทนกรณีศึกษาของจังหวัดที่เน้นการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรมในการศึกษาวิจัยนี้ กล่าวคือ จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดหนึ่งที่เน้นการพัฒนาจังหวัดในด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม โดยแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ในภาพรวมกำหนดขึ้นบนพื้นฐานของลักษณะพิเศษที่เป็นจุดแข็งของจังหวัด ทั้งทางด้านภูมิศาสตร์ สภาพภูมิประเทศ แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมล้านนา เพื่อให้ทิศทางการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่เป็นไปตามวิสัยทัศน์ที่มุ่งให้จังหวัดเชียงใหม่ก้าวไปสู่การเป็น“นครแห่งชีวิตและความมั่งคั่ง” (City of Life and Prosperity)

สำหรับยุทธศาสตร์ของจังหวัดเชียงใหม่ได้จัดทำขึ้นโดยแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์เชิงรุก เป็นการกำหนดกลยุทธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อมุ่งสร้างเศรษฐกิจใหม่บนพื้นฐานของจุดแข็งด้านภูมิศาสตร์และวัฒนธรรม ซึ่งประกอบกลยุทธ์ที่สำคัญ ได้แก่ การมุ่งพัฒนาให้จังหวัดเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) และเอเชียใต้ (BIMSTEC) และการสร้างฐานเศรษฐกิจใหม่บนพื้นฐานของวัฒนธรรม

2. ยุทธศาสตร์ปรับตัว เป็นการกำหนดกลยุทธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อมุ่งเพิ่มมูลค่าฐานเศรษฐกิจเดิมของจังหวัด โดยเฉพาะฐานเศรษฐกิจด้านการท่องเที่ยว ทั้งแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและวัฒนธรรม รวมถึงการต่อยอดเพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้าหัตถกรรมพื้นบ้าน ซึ่งประกอบด้วยกลยุทธ์ที่สำคัญ ได้แก่ 1) การสร้างงานหัตถกรรมที่มีเอกลักษณ์และความเป็นเลิศในระดับนานาชาติสำหรับตลาดเฉพาะ (Niche Market) โดยการนำวัฒนธรรมล้านนามาสร้างเอกลักษณ์และเรื่องราวเพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้า 2) การเชื่อมโยงการท่องเที่ยวเพื่อเป็นพลังดึงดูดใหม่จากทรัพยากรการท่องเที่ยวทั้งภายในกลุ่มจังหวัดและเชื่อมโยงกับกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงและเอเชียใต้ 3) การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตทางด้านการเกษตรโดยสร้างความหลากหลายและระบบการบริหารจัดการสมัยใหม่

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นการกำหนดกลยุทธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนทั้งฐานเศรษฐกิจเดิมและเศรษฐกิจใหม่ให้ยั่งยืน โดยมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรทางธรรมชาติและวัฒนธรรมดั้งเดิม ในขณะเดียวกันก็ส่งเสริมการพัฒนาด้านสังคมอย่างยั่งยืน ซึ่งประกอบด้วยกลยุทธ์ที่สำคัญได้แก่ 1) การอนุรักษ์และฟื้นฟูวัฒนธรรมล้านนาโดยนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาสร้างความโดดเด่นและเชื่อมโยงสู่สากล 2) การดำรงความเป็นฐานทรัพยากรธรรมชาติโดยฟื้นฟูและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน 3) การสร้างความมั่นคงปลอดภัยในพื้นที่ชายแดนและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและนักท่องเที่ยว 4) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อเป็นฐานในการพัฒนาโดยขยายโอกาสทางการศึกษาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสและสร้างโอกาสในการเรียนรู้เฉพาะด้านและความรู้สมัยใหม่เพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันและสอดคล้องกับความต้องการในการ

พัฒนา 5) การแก้ไขปัญหาความยากจนโดยใช้แนวพระราชดำริ “เศรษฐกิจพอเพียง” และ “เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง” ร่วมกับมาตรการดำเนินงานตามนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนที่รัฐบาลกำหนด

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดสำหรับขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ จำเป็นต้องมีการจัดตั้งกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ขึ้นภายใต้การดูแลรับผิดชอบของรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าภาพ โดยมีกลุ่มภารกิจด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม เป็นกลุ่มภารกิจสำหรับขับเคลื่อนยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด และมีกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านอื่น ๆ ตามแผนยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์การพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค และกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์การเป็นศูนย์กลางการผลิตงานหัตถกรรมจากภูมิปัญญาและศิลปวัฒนธรรมล้านนา เป็นต้น

- **กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม (กลุ่มภารกิจ C)**

กลุ่มภารกิจด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม เป็นกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักที่จังหวัดที่มีลักษณะเด่นด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวทุกจังหวัดมีร่วมกัน เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการสามารถบริหารงานต่าง ๆ ในกลุ่มภารกิจ (Cluster) ตามยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวได้อย่างบูรณาการเต็มที่ โดยโครงสร้างภายในกลุ่มภารกิจดังกล่าวนี้จะเป็นตัวกำหนดการจัดส่วนราชการในระดับจังหวัดที่รับผิดชอบภารกิจด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวของจังหวัด ซึ่งกลุ่มภารกิจหลักพื้นฐานสำหรับจังหวัดที่มุ่งเน้นการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว ประกอบด้วย

1) ภารกิจการพัฒนาด้านการตลาด การสร้างภาพลักษณ์/จุดขาย (Image) และการวางตำแหน่ง (Positioning) ด้านการท่องเที่ยวของจังหวัด

1.1) การจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านการท่องเที่ยว

1.2) การวางแผนปฏิทินการท่องเที่ยวดึงดูดนักท่องเที่ยวในแต่ละเทศกาล

1.3) การจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ๆ อยู่เสมอ

1.4) การสร้างแรงดึงดูดและส่งเสริมการขาย

2) ภารกิจการพัฒนาและประสานการเชื่อมต่อแบบเอื้อประโยชน์และรองรับซึ่งกันและกันระหว่างธุรกิจและการบริการในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของจังหวัดให้มีมาตรฐานเป็นที่ประทับใจและยอมรับของระบบธุรกิจและร่วมกันสร้างเอกลักษณ์ของจังหวัด

2.1) วางมาตรฐานในแต่ละธุรกิจบริการในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวให้อยู่ในมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน

2.2) ประเมินคุณภาพแต่ละธุรกิจบริการเพื่อมุ่งสู่การพัฒนาคุณภาพในการบริการการท่องเที่ยว

2.3) การเชื่อมต่อประสานทุกระบบธุรกิจที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเพื่อสร้างชุดกิจกรรมการท่องเที่ยว (package) ที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวร่วมกัน

3) ภารกิจการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่มีอยู่ และแสวงหาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ (ทั้งแหล่งท่องเที่ยวด้านธรรมชาติและวัฒนธรรม)

3.1) การพัฒนาเส้นทางการเดินทางเข้าสู่สถานที่ท่องเที่ยวให้สะดวก

3.2) การดูแลรักษาแหล่งท่องเที่ยวให้สมบูรณ์และไม่ถูกทำลาย

3.3) การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในสถานที่ท่องเที่ยว เช่น ศูนย์บริการข้อมูลและประสานงานแหล่งท่องเที่ยว ห้องน้ำ ไฟให้แสงสว่าง โทรศัพท์ ระบบอินเตอร์เน็ต

3.4) การจัดตั้งร้านอาหาร ร้านค้าของฝากที่ระลึก และที่พัก บริเวณแหล่งท่องเที่ยว

4) ภารกิจการพัฒนาการบริการด้านการท่องเที่ยวแบบครบวงจร

4.1) การส่งเสริมผู้ประกอบการการท่องเที่ยวรายใหม่

4.2) การสนับสนุนให้ผู้ประกอบการการท่องเที่ยวอยู่รอด

4.3) การควบคุมมาตรฐานผู้ประกอบการการท่องเที่ยว

4.4) การสร้างระบบฐานข้อมูลการท่องเที่ยวของจังหวัด

4.5) การสร้างระบบการพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์แบบผู้เชี่ยวชาญเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวภายในจังหวัด

4.6) การพัฒนา ฝึกอบรม และควบคุมมาตรฐานการบริการ และมารยาทการต้อนรับ

4.7) การส่งเสริมและฝึกทักษะการใช้ภาษาต่างประเทศแก่ผู้ให้บริการท่องเที่ยว

4.8) การพัฒนามาตรฐานร้านอาหาร และที่พัก ทั้งในด้านความสะอาด ราคา และมารยาทการต้อนรับ การบริการ

5) ภารกิจการคุ้มครอง พิทักษ์ ปกป้องผลประโยชน์ และ นักท่องเที่ยว

5.1) การดูแลความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว

5.2) การคุ้มครองผลประโยชน์ของนักท่องเที่ยว

6) ภารกิจการจัดระเบียบด้านการท่องเที่ยวให้อยู่ในขอบเขตที่กำหนด (Zoning) ทั้งในด้านพื้นที่ (Area) และกิจกรรม (Activity)

6.1) วางแผนจัดระเบียบด้านการท่องเที่ยวให้อยู่ในขอบเขตที่กำหนด

6.2) ควบคุมตรวจสอบผู้ละเมิดขอบเขตและระเบียบที่กำหนด

7) ภารกิจการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การโฆษณาประชาสัมพันธ์ และข้อมูลการส่งเสริมธุรกิจการท่องเที่ยว

7.1) เป้าหมายนักท่องเที่ยวในประเทศ

7.2) เป้าหมายนักท่องเที่ยวต่างประเทศ

เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ด้านการเพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยวของกลุ่มล้านนา นอกจากกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวที่อยู่ในความรับผิดชอบของจังหวัดดังที่กล่าวมาแล้ว ยังควรมีกลุ่มภารกิจอีกส่วนหนึ่งที่ต้องอาศัยการขับเคลื่อนในระดับกลุ่มจังหวัด เนื่องจากเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยการประสานเชื่อมโยงความร่วมมือระหว่างจังหวัดในกลุ่มหรือประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะการเชื่อมโยงและสร้างความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ หรือเป็นภารกิจที่เกินกว่าจังหวัดจะสามารถดำเนินการได้ ซึ่งจำเป็นต้องประสานความร่วมมือกับราชการส่วนกลาง สำหรับกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการท่องเที่ยวที่อยู่ในความรับผิดชอบของกลุ่มจังหวัดนั้น ประกอบด้วย

1) ภารกิจการพัฒนาและเชื่อมโยงระบบคมนาคมขนส่งเพื่อเป็นศูนย์กลางเครือข่ายการท่องเที่ยวทั้งภายในและระหว่างประเทศ

2) ภารกิจการประสานความร่วมมือเพื่อเชื่อมโยงเครือข่ายการท่องเที่ยวทั้งภายในกลุ่มจังหวัดและประเทศเพื่อนบ้าน

3) ภารกิจการประสานเชื่อมโยงเครือข่ายการลงทุนในธุรกิจการท่องเที่ยวภายในกลุ่มจังหวัด

นอกจากนี้ ควรมีการโอนย้ายภารกิจบริการ ส่งเสริม และพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยวในจังหวัด จากกลุ่มภารกิจ B1 และ ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการนันทนาการ ศาสนา และวัฒนธรรม จากกลุ่มภารกิจ B2 มาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม รวมกับภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดด้วย

- **กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค (กลุ่มภารกิจ D1)**

กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค เป็นกลุ่มภารกิจเฉพาะที่จังหวัดเชียงใหม่ต้องจัดตั้งขึ้น เพื่อระดมทรัพยากรและบูรณาการส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับภารกิจในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการมุ่งพัฒนาให้จังหวัดเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) และเอเชียใต้ (BIMSTEC) โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายเป็นเจ้าภาพหลัก ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ อย่างไรก็ดี กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองนี้ เป็นกลุ่มภารกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านอื่นๆ ที่ได้บรรจุไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดของแต่ละจังหวัด นอกเหนือจากกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านใดด้านหนึ่งที่มีร่วมกันดังที่ได้กล่าวไปแล้ว สำหรับกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของจังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วยภารกิจสำคัญด้านต่างๆ ได้แก่

1) ภารกิจการพัฒนาระบบฐานข้อมูลพื้นฐานทุกประเภทของจังหวัดเพื่อทราบศักยภาพและขีดความสามารถภายในจังหวัด

2) ภารกิจการวิเคราะห์ภาคธุรกิจของจังหวัดเชียงใหม่เทียบกับในอนุภูมิภาคเพื่อให้ทราบถึงภาคธุรกิจที่มีจุดแข็งและมีศักยภาพของจังหวัดเชียงใหม่

2.1) ภารกิจด้านการวิเคราะห์ข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบด้านเศรษฐกิจภายของจังหวัดในการพัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค

2.2) ภารกิจการวิเคราะห์อนุภูมิภาคคู่แข่งในการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ

3) ภารกิจการศึกษาวิจัย เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพของระบบธุรกิจในจังหวัด

3.1) การเคลื่อนย้ายทรัพยากรการผลิต

3.2) แรงงานในจังหวัด

3.3) การไหลเวียนของเงินทุนในจังหวัด

3.4) การเคลื่อนย้ายสินค้าสำเร็จรูป การเก็บรักษา การขนส่ง

4) ภารกิจการอำนวยความสะดวกและให้สิทธิพิเศษในการลงทุนให้แก่ผู้ลงทุนทั้งรายใหญ่และรายย่อย

5) ภารกิจการเป็นศูนย์ประสานความร่วมมือด้านการจัดทำแผนพัฒนาภาคธุรกิจในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือ

6) ภารกิจการจัดทำแผนการสนับสนุนด้านการลงทุนในภาคธุรกิจที่จังหวัดมีจุดแข็ง

6.1) การจัดระบบโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เพื่อรองรับการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของอนุภูมิภาค

6.2) การจัดระบบสาธารณูปโภค

6.3) การจัดการสิ่งแวดล้อม การกำจัดขยะ และมลพิษ

6.4) การวางผังเมืองสถานที่ตั้งโรงงาน หรือนิคมอุตสาหกรรม

6.5) แผนการสนับสนุนด้านเครื่องจักร เทคโนโลยี และทักษะความรู้ด้านการผลิต (Know how)

6.6) การจัดหาวัตถุดิบ

6.7) การจัดการแรงงาน

6.8) การจัดหาแหล่งเงินลงทุน

6.9) การจัดการภาระภาษี

6.10) การบริหารจัดการภาระดอกเบี้ย

6.11) การจัดระบบการคลังสินค้าและการขนส่ง (Logistic)

6.12) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT)

6.13) การบริหารงาน การพัฒนาระบบผู้บริหาร

เนื่องจากภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค เป็นภารกิจที่ต้องอาศัยการประสานงานความร่วมมือในหลายๆ ด้าน ทั้งระหว่างจังหวัดกับหน่วยงานในราชการส่วนกลาง และระหว่างจังหวัดกับประเทศคู่ค้า อีกทั้งยังเป็นภารกิจสำคัญในการบรรลุเป้าประสงค์ด้านการเพิ่มมูลค่าการค้าการลงทุนของกลุ่มจังหวัด ด้วยเหตุนี้ ในกลุ่มภารกิจดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีภารกิจย่อยบางส่วนที่ต้องอาศัยการดำเนินการโดยกลุ่มจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินกลยุทธ์ที่จังหวัดต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ดังเช่นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า การขับดันยุทธศาสตร์การเป็นประตูสู่การค้าต่างประเทศของจังหวัดเชียงใหม่ ต้องขึ้นกับปัจจัยภายนอกอยู่มาก อาทิเช่น ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างรัฐบาล การรับรู้ข้อมูลความต้องการสินค้า และการแข่งขันในตลาดการค้าจีน ซึ่งจังหวัดเชียงใหม่ต้องมีการปรับทิศทางให้สอดรับกับการสร้างข้อตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) กับรัฐบาลจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการส่งออกสินค้าเกษตร เช่น ลำไย เนื่องจากจีนยังคงมีข้อจำกัดในการนำเข้าสินค้าเกษตรจากไทยอยู่ เป็นต้น สำหรับกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค ซึ่งเป็นภารกิจในความรับผิดชอบของกลุ่มจังหวัด ประกอบด้วย

1) ภารกิจการจัดตลาดกลางสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออก

2) ภารกิจการประสานและเจรจาทางการค้ากับประเทศในเขตอนุภูมิภาค

3) ภารกิจการประสานด้านการผลิตและการตลาดระหว่างกลุ่มจังหวัดเพื่อส่งสินค้าออกอนุภูมิภาค

- **กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการเป็นศูนย์กลางการผลิตงานหัตถกรรมจากภูมิปัญญาและศิลปวัฒนธรรมล้านนา (กลุ่มภารกิจ D2)**

ภารกิจด้านการพัฒนาจังหวัดเป็นศูนย์กลางการผลิตงานหัตถกรรมจากภูมิปัญญาและศิลปวัฒนธรรมล้านนา เป็นหนึ่งในภารกิจตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ในด้านการเพิ่มยอดจำหน่ายสินค้า OTOP ในกลุ่มจังหวัด สำหรับกลยุทธ์ในการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ให้เป็นศูนย์กลางการผลิตงานหัตถกรรมจากภูมิปัญญาและศิลปวัฒนธรรมล้านนานั้น จังหวัดจะต้องมีกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รอง ซึ่งประกอบด้วยภารกิจที่สำคัญ ได้แก่

1) ภารกิจการพัฒนาระบบการตลาดงานหัตถกรรมของจังหวัดแบบครบวงจร

1.1) การประชาสัมพันธ์ผลผลิต

1.2) การหาตลาดรองรับ

1.3) การวิเคราะห์ตลาดและการทำนายพฤติกรรมผู้บริโภค

2) ภารกิจการส่งเสริมทักษะความรู้และพัฒนารูปแบบการเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์หัตถกรรม

2.1) ส่งเสริมความรู้ทักษะการพัฒนารูปแบบเพื่อเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์หัตถกรรมพื้นบ้าน

2.2) การฝึกอบรมการประยุกต์ผสมผสานศิลปวัฒนธรรมดั้งเดิมเข้ากับการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่ทันสมัยดึงดูดความสนใจ

2.3) การพัฒนาวัตถุดิบในการผลิตให้มีความหลากหลาย สวยงาม และมีคุณภาพ

3) ภารกิจการจัดหาแหล่งเงินทุนให้แก่ผู้ประกอบการท้องถิ่น

3.1) การจัดการภาระดอกเบี้ย

3.2) การจัดการด้านภาษี

4) ภารกิจการวางแผนโครงการกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมล้านนาโดยเชื่อมโยงกับการค้าและการท่องเที่ยวในจังหวัด

4.1) การจัดทำของที่ระลึกจำหน่ายในสถานที่ท่องเที่ยว

4.2) การประดับ และแสดงผลิตภัณฑ์

4.3) การส่งเสริมให้สถานประกอบการที่พัก โรงแรม ร้านอาหารใช้ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตจากท้องถิ่น

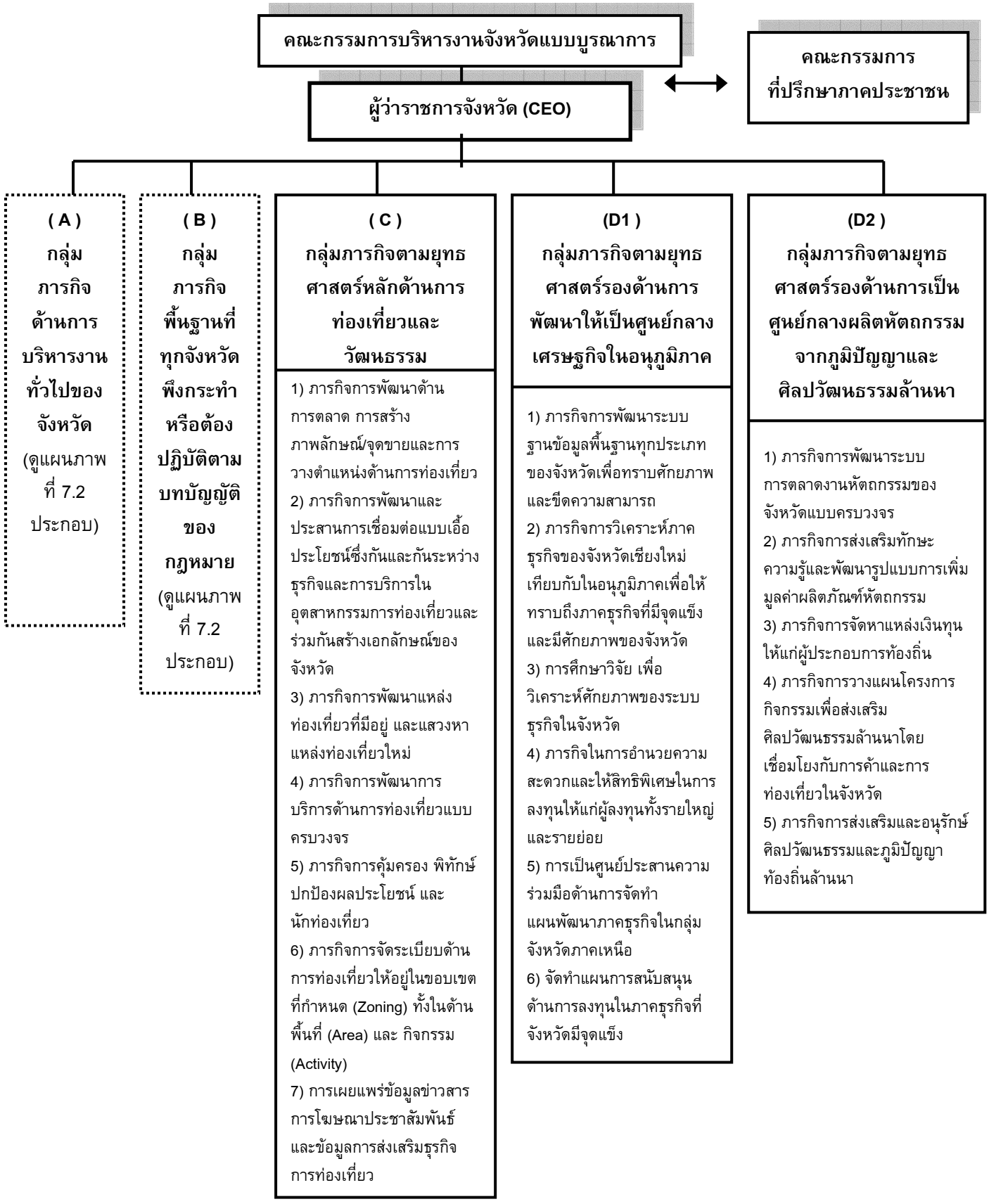
5) ภารกิจการส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นล้านนา

นอกจากกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นศูนย์กลางการผลิตสินค้าหัตถกรรมซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของจังหวัดแล้ว ยังมีภารกิจเฉพาะอีกส่วนหนึ่งที่ต้องอาศัยการทำหน้าที่ประสานเชื่อมโยงโดยกลุ่มจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเชื่อมโยงแหล่งผลิตกับตลาดสินค้าภายในระดับประเทศ และการเชื่อมโยงการค้าสินค้าหัตถกรรมเข้ากับการท่องเที่ยว ภารกิจในความรับผิดชอบของกลุ่มจังหวัดดังกล่าว ได้แก่

1) ภารกิจการส่งเสริมการตลาดสินค้าหัตถกรรมล้านนาทั้งภายในและต่างประเทศ

2) ภารกิจการประสานเชื่อมโยงแหล่งผลิต และจำหน่ายสินค้าหัตถกรรมพื้นบ้านเข้ากับเครือข่ายเส้นทางการท่องเที่ยวภายในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

แผนภาพที่ 7.3 แสดงโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด
ด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม : กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่



2) โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดด้านการค้า การลงทุน และอุตสาหกรรม : กรณีศึกษาจังหวัดลำปาง

สำหรับโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษด้านการค้า การลงทุน และอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นจังหวัดมุ่งเน้นทิศทางการพัฒนาภาคเศรษฐกิจการลงทุนของจังหวัดเป็นสำคัญ จำเป็นจะต้องจัดตั้งกลุ่มภารกิจเฉพาะสำหรับขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาการค้า การลงทุน และอุตสาหกรรมขึ้น เป็นกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักที่จังหวัดที่มุ่งเน้นการพัฒนาจังหวัดการค้า การลงทุนและอุตสาหกรรมมีร่วมกัน ส่วนกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านอื่นๆ จะแตกต่างกันไปตามแผนยุทธศาสตร์ที่แต่ละจังหวัดได้กำหนดไว้

ตัวแบบโครงสร้างจังหวัดลำปางเป็นตัวอย่างหนึ่งของการจัดโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดตามยุทธ์การพัฒนาด้านการค้า การลงทุน และอุตสาหกรรม ด้วยลักษณะเด่นของจังหวัดในด้านศักยภาพด้านอุสาหกรรมการผลิตเครื่องเซรามิค จังหวัดลำปางจึงได้กำหนดเป้าประสงค์ในการพัฒนาจังหวัดตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาเป็นเมืองอุตสาหกรรมเซรามิค โดยมุ่งสร้างงาน สร้างอาชีพ และกระจายรายได้ ผ่านการส่งเสริมและพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน การพัฒนาการค้า การลงทุน และเทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อมุ่งพัฒนาจังหวัดลำปางให้ก้าวสู่การเป็นเมืองเซรามิคแห่งประเทศไทยและอาเซียน ควบคู่ไปกับการพัฒนาจังหวัดในด้านอื่นๆ ตามยุทธศาสตร์รอง อันได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดลำปางให้เป็นเมืองน่าอยู่ และเมืองน่าเที่ยว

- **กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาให้เป็นเมืองการค้าการลงทุนอุตสาหกรรมเซรามิค (กลุ่มภารกิจ C)**

เพื่อขับเคลื่อนกลยุทธ์การพัฒนาจังหวัดตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาการค้าการลงทุน และอุตสาหกรรมเซรามิค จังหวัดควรจะต้องมีกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ รับผิดชอบภารกิจต่างๆ ที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนกลยุทธ์ด้านการค้า การลงทุน และอุตสาหกรรม ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอจากตัวแทนภาคธุรกิจจังหวัดลำปางในการสัมภาษณ์เชิงลึกที่เห็นว่า การจัดกลุ่มยุทธศาสตร์จะเป็นผลดีต่อการพัฒนาระบบการค้าการลงทุนภายในจังหวัด เพราะการมีตัวกลางประสานและผลักดันภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการค้าการลงทุนของจังหวัด จะทำให้ผู้ประกอบการมีโอกาสแลกเปลี่ยนสินค้า และเทคนิคการผลิตระหว่างกัน รวมทั้งยังสามารถร่วมกันจัดงานแสดงสินค้า และพัฒนาระบบตลาด เพื่อให้มีสินค้าที่หลากหลายให้ประชาชนได้เลือก และยังเป็นการสร้างตลาดให้ผู้ผลิตขนาดเล็ก สำหรับกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการค้า การลงทุน และอุตสาหกรรม ประกอบด้วยภารกิจต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) ภารกิจการสร้างฐานข้อมูลผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเซรามิคทุกราย และการวิเคราะห์โครงสร้างการผลิตเซรามิคภายในจังหวัด

2) ภารกิจการประสานนโยบายและแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมเซรามิคระหว่างผู้ประกอบการภายในจังหวัด ผู้จัดจำหน่าย ผู้ส่งออก และตลาดทั้งภายในและต่างประเทศ

3) ภารกิจการการจัดทำแผนพัฒนาภาคการผลิตอุตสาหกรรมเซรามิคในระยะสั้นและระยะยาว

3.1) แผนการสนับสนุนการจัดตั้งโรงงาน

- แผนด้านสาธารณูปโภคสำหรับการจัดตั้งโรงงาน
- แผนด้านการจัดเก็บภาษี
- แผนด้านการป้องกันภัยธรรมชาติ

3.2) แผนการสนับสนุนด้านเงินลงทุน

- แหล่งเงินทุน
- ภาระดอกเบี้ย

3.3) แผนการสนับสนุนด้านการจัดซื้อเครื่องจักร และการจัดหาวัตถุดิบ

- การลดภาระภาษี

4) ภารกิจการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการผลิตเซรามิคอย่างเป็นระบบ

4.1) การจัดตั้งโรงเรียน / สถาบันฝึกอบรมและพัฒนาคุณภาพของเซรามิค

4.2) การจัดตั้งสถาบันมาตรฐานกลางคุณภาพเซรามิค

4.3) การส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต (know how)

5) ภารกิจการพัฒนาระบบการตลาดเซรามิคของจังหวัดทั้งระบบ

5.1) การวิจัยตลาดและผู้บริโภคสินค้า

5.2) จัดทำข้อมูลกลุ่มลูกค้าแต่ละระดับ และแนวโน้มกลุ่มลูกค้า

5.3) การศึกษาความต้องการ รสนิยมและแนวโน้มความต้องการทั้งเรื่องรูปแบบผลิตภัณฑ์ คุณภาพ และราคา

6) ภารกิจการสร้างศูนย์แสดงสินค้าประเภทเซรามิคของจังหวัดให้ยิ่งใหญ่ และครบวงจร ตลอดจนการจัดศูนย์แสดงสินค้าเซรามิคแบบครบวงจรระดับชาติ

7) ภารกิจการสร้างการเชื่อมโยงเซรามิคกับการท่องเที่ยวของจังหวัด

8) ภารกิจการพัฒนาระบบการขนส่งสินค้า (Logistic)

8.1) การจัดระบบจัดเก็บสินค้า และคลังสินค้า

8.2) การจัดระบบการขนส่งสินค้า

นอกจากกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการค้า การลงทุน และอุตสาหกรรมที่ดำเนินงานโดยการบูรณาการหน่วยงานในจังหวัดแล้ว ยังมีภารกิจอีกส่วนหนึ่งที่ต้องอาศัยการดำเนินงานโดยกลุ่มจังหวัด ได้แก่

1) ภารกิจการประสานนโยบายและแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมเซรามิคระหว่างผู้ประกอบการภายในจังหวัด ผู้ส่งออก และตลาดทั้งภายในและต่างประเทศ

2) ภารกิจการจัดศูนย์ส่งเสริมการตลาดสินค้าเซรามิคทั้งภายในและส่งออกต่างประเทศ

3) ภารกิจการเชื่อมโยงเครือข่ายผู้ผลิตอุตสาหกรรมเซรามิค และการค้าผลิตภัณฑ์หัตถกรรมล้านนาในกลุ่มจังหวัด

4) ภารกิจการพัฒนาคลัสเตอร์ (Clustering) อุตสาหกรรมเซรามิค

นอกจากนี้ ควรมีการโอนย้ายภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านอุตสาหกรรมในจังหวัดและภารกิจบริการ ส่งเสริม และพัฒนาเศรษฐกิจ การค้า ธุรกิจ และการประกันภัย จากกลุ่มภารกิจ B1 มาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการค้า การลงทุน และอุตสาหกรรม รวมกับภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดด้วย

- **กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาให้เป็นเมืองน่าอยู่ (กลุ่มภารกิจ D1)**

ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้เป็นเมืองน่าอยู่ เป็นกลยุทธ์สำคัญในการการพัฒนาจังหวัดลำปางให้บรรลุเป้าประสงค์ในการมุ่งพัฒนาเป็นเมืองที่น่าอยู่ มีความเขียวขจี ร่มรื่นด้วยความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ความสะอาดสวยงาม ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การพัฒนาระบบการเกษตรผลิตพืชปลอดสารพิษเพื่อพัฒนาไปสู่เกษตรอินทรีย์ ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในทุกด้าน ทั้งนี้การดำเนินกลยุทธ์ด้านการพัฒนาเมืองน่าอยู่ดังกล่าว จังหวัดควรจะต้องมีกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองน่าอยู่ขึ้นมาเพื่อดำเนินภารกิจที่สำคัญในด้านต่างๆ ประกอบด้วย

1) ภารกิจการพัฒนาผังเมืองให้เป็นเมืองน่าอยู่ตามความต้องการของประชาชนในจังหวัด

2) ภารกิจการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคเพื่อรองรับการเป็นเมืองน่าอยู่ตามความต้องการของประชาชนในจังหวัด

2.1) การพัฒนาระบบไฟฟ้า

2.2) การพัฒนาระบบน้ำประปา

2.3) การพัฒนาระบบโทรศัพท์ คลื่นความถี่ และโทรคมนาคม

3) ภารกิจการขจัดปัญหาขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และมลพิษทั้งระบบ

4) ภารกิจด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4.1) การขจัดปัญหายาเสพติดทั้งระบบ

4.2) การบริการรักษาความสงบเรียบร้อยของตำรวจ

5) ภารกิจการส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานคุณภาพสถานศึกษาทุกระดับ

6) ภารกิจการพัฒนาการเข้าถึงบริการสถานพยาบาลให้เพียงพอทุกพื้นที่

7) ภารกิจการสร้างความมั่นคงปลอดภัยในชุมชนที่อยู่อาศัย

8) ภารกิจการจัดการและพัฒนาแหล่งน้ำ

9) ภารกิจการจัดการสิ่งแวดล้อมและป้องกันมลพิษ

10) ภารกิจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

11) ภารกิจการจัดระบบสวัสดิการคุ้มครองดูแลคนพิการ

12) ภารกิจการส่งเสริมการมีอาชีพของประชาชน

13) ภารกิจการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ ดูแล และจัดกิจกรรมของชุมชน

อย่างไรก็ดี แม้ว่ายุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดให้เป็นเมืองน่าอยู่ จะเป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งพัฒนาจังหวัดลำปางให้บรรลุเป้าประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ แต่การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ดังกล่าวไปสู่เป้าหมายนั้น จังหวัดลำปางไม่สามารถที่จะดำเนินการได้โดยลำพัง เนื่องจากภารกิจที่สำคัญบางประการจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานงานดำเนินการโดยกลุ่มจังหวัด อาทิเช่น

1) ภารกิจการจัดวางระบบกำจัดขยะขนาดใหญ่

2) ภารกิจการจัดระบบชลประทานขนาดใหญ่

3) ภารกิจการจัดเครือข่ายระบบคมนาคมขนส่งระหว่างจังหวัด

4) ภารกิจการตรวจตราแรงงานต่างด้าวและลักลอบหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย

- **กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาให้เป็นเมืองน่าเที่ยว (กลุ่มภารกิจ D2)**

ยุทศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้เป็นเมืองน่าเที่ยว เป็นกลยุทธ์การพัฒนาจังหวัดที่กำหนดขึ้นบนพื้นฐานลักษณะพิเศษของจังหวัดลำปางในด้านศักยภาพการเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญอีกแห่งหนึ่งในกลุ่มจังหวัดล้านนา ด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์สวยงาม แหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ตลอดจนแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมที่มีชื่อเสียงดึงดูดนักท่องเที่ยวจำนวนมากในแต่ละปี ฉะนั้นจังหวัดจึงควรมีกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว เพื่อขับเคลื่อนกลยุทธ์ในการพัฒนาจังหวัดลำปางให้เป็นเมืองน่าเที่ยว ซึ่งรับผิดชอบภารกิจด้านการท่องเที่ยวที่สำคัญ คือ

1) ภารกิจการพัฒนาด้านการตลาด การสร้างภาพลักษณ์/จุดขาย (Image) และการวางตำแหน่ง (Positioning) ด้านการท่องเที่ยวของจังหวัด

1.1) การจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านการท่องเที่ยว

1.2) การวางแผนปฏิทินการท่องเที่ยวดึงดูดนักท่องเที่ยวในแต่ละเทศกาล

1.3) การจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ๆ อยู่เสมอ

1.4) การสร้างแรงดึงดูดและส่งเสริมการขาย

2) ภารกิจการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่มีอยู่ และแสวงหาแหล่งท่องเที่ยวใหม่

2.1) การพัฒนาเส้นทางการเดินทางเข้าสู่สถานที่ท่องเที่ยวให้สะดวก

2.2) การดูแลรักษาแหล่งท่องเที่ยวให้สมบูรณ์และไม่ถูกทำลาย

2.3) การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในสถานที่ท่องเที่ยว เช่น ศูนย์บริการข้อมูลและประสานงานแหล่งท่องเที่ยว ห้องน้ำ ไฟให้แสงสว่าง โทรศัพท์ ระบบอินเตอร์เน็ต

2.4) การจัดตั้งร้านอาหาร ร้านค้าของฝากที่ระลึก และที่พัก บริเวณแหล่งท่องเที่ยว

3) ภารกิจการพัฒนาการบริการด้านการท่องเที่ยวแบบครบวงจร

3.1) การส่งเสริมผู้ประกอบการการท่องเที่ยวรายใหม่

3.2) การสนับสนุนให้ผู้ประกอบการการท่องเที่ยวอยู่รอด

3.3) การควบคุมมาตรฐานผู้ประกอบการการท่องเที่ยว

3.4) การสร้างระบบฐานข้อมูลการท่องเที่ยวของจังหวัด

3.5) การสร้างระบบการพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์แบบผู้เชี่ยวชาญเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวภายในจังหวัด

3.6) การพัฒนา ฝึกอบรม และควบคุมมาตรฐานการบริการ และมารยาทการต้อนรับ

3.7) การส่งเสริมและฝึกทักษะการใช้ภาษาต่างประเทศแก่ผู้ให้บริการท่องเที่ยว

3.8) การพัฒนามาตรฐานร้านอาหาร และที่พัก ทั้งในด้านความสะอาด ราคา และมารยาทการต้อนรับการบริการ

4) ภารกิจการคุ้มครอง พิทักษ์ ปกป้องผลประโยชน์ และนักท่องเที่ยว

4.1) การดูแลความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว

4.2) การคุ้มครองผลประโยชน์ของนักท่องเที่ยว

5) ภารกิจการจัดระเบียบด้านการท่องเที่ยวให้อยู่ในขอบเขตที่กำหนด (Zoning) ทั้งในด้านพื้นที่ (Area) และกิจกรรม (Activity)

5.1) วางแผนจัดระเบียบด้านการท่องเที่ยวให้อยู่ในขอบเขตที่กำหนด

5.2) ควบคุมตรวจสอบผู้ละเมิดขอบเขตและระเบียบที่กำหนด

สำหรับภารกิจในการขับดันยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวที่ต้องเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดใกล้เคียงในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือ เพื่อสร้างความร่วมมือในการผลักดันกลยุทธ์การท่องเที่ยวในแต่ละจังหวัดอย่างเชื่อมโยงกันทั่วทั้งภาคเหนือ และข้ามไปยังประเทศเพื่อนบ้าน อาจจำเป็นต้องอาศัยการดำเนินงานโดยกลุ่มจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินภารกิจที่สำคัญในด้านต่างๆ เช่น

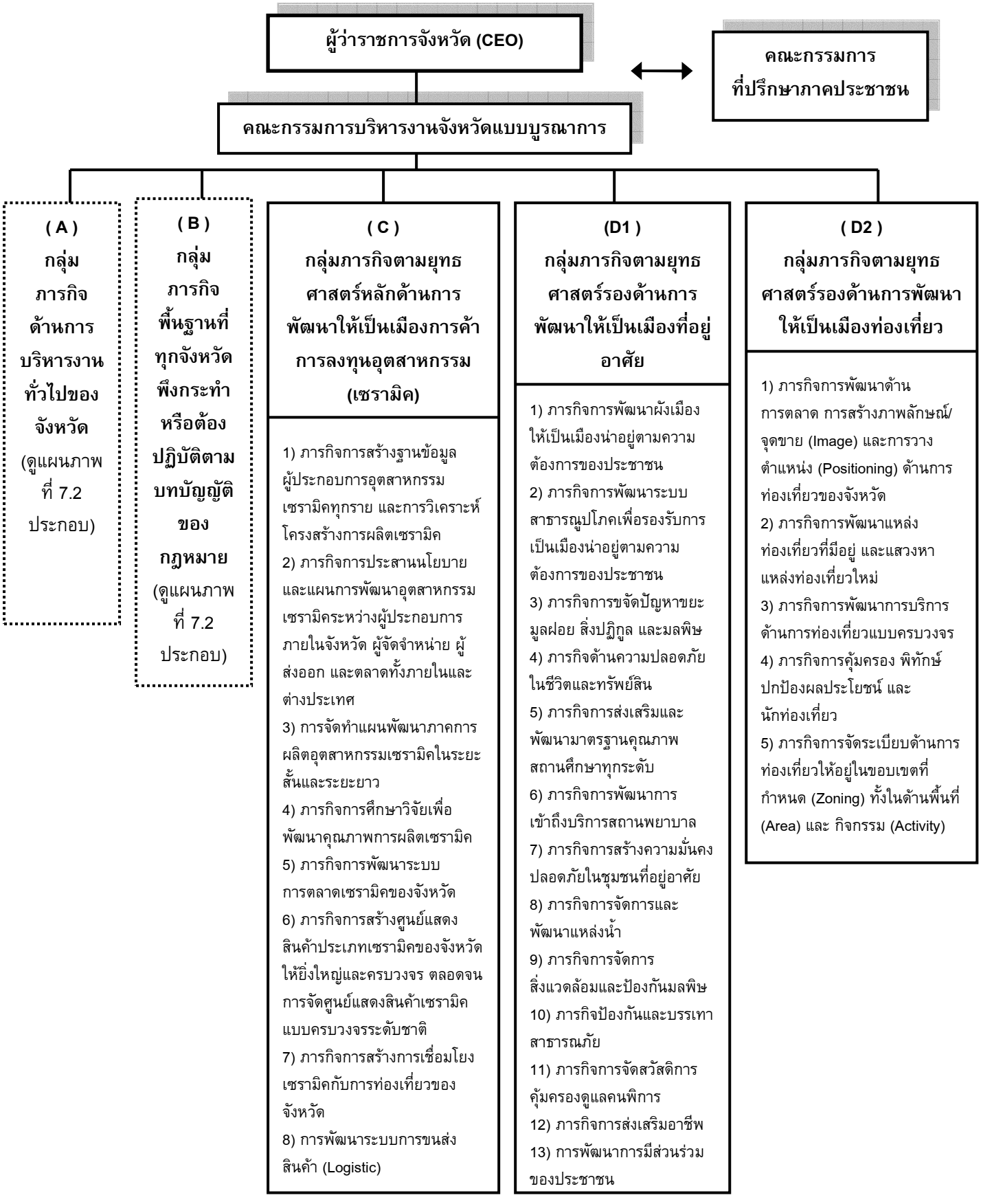
1) ภารกิจการประสานงานเพื่อสร้างเครือข่ายการท่องเที่ยวระหว่างแหล่งท่องเที่ยวและผู้ประกอบการการท่องเที่ยวทั้งภายในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

2) ภารกิจการจัดระบบคมนาคมขนส่งเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัด และประเทศเพื่อนบ้าน

3) ภารกิจการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ แหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมภายในกลุ่มจังหวัด

4) ภารกิจการวางแผนจัดกิจกรรมโครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในจังหวัดเชื่อมโยงกับเครือข่ายแหล่งท่องเที่ยวภายในกลุ่มจังหวัด

แผนภาพที่ 7.4 แสดงโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด
ด้านการค้า การลงทุน และอุตสาหกรรม : กรณีศึกษาจังหวัดลำปาง



3) โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดด้านเกษตรกรรม : กรณีศึกษาจังหวัดชัยนาท

สำหรับโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษเป็นจังหวัดเกษตรกรรม ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพการผลิตด้านเกษตรกรรมของจังหวัดเป็นหลัก จำเป็นจะต้องจัดตั้งกลุ่มภารกิจเฉพาะสำหรับขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านเกษตรกรรม เป็นกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักที่จังหวัดซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาเกษตรกรรมต่างมีร่วมกัน ส่วนกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านอื่นๆ จะแตกต่างกันไปตามแผนยุทธศาสตร์ที่แต่ละจังหวัดได้กำหนดไว้

ตัวอย่างการจัดโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดเกษตรกรรม สามารถพิจารณาได้จากการจัดโครงสร้างจังหวัดชัยนาท ซึ่งเป็นตัวแทนของจังหวัดที่เน้นการพัฒนาด้านเกษตรกรรม ตามวิสัยทัศน์ที่มุ่งพัฒนาจังหวัดให้เป็นเมืองเกษตรกรรมที่มีมาตรฐาน จากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชัยนาทสามารถพิจารณาจัดกลุ่มภารกิจในด้านต่างๆ ประกอบด้วย กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาศักยภาพเกษตรกรรมและปศุสัตว์ กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต และกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน

- **กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาศักยภาพการผลิตเกษตรกรรมและปศุสัตว์ (กลุ่มภารกิจ C)**

กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาศักยภาพการผลิตเกษตรกรรมและปศุสัตว์ เป็นกลุ่มภารกิจที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาจังหวัดชัยนาทไปสู่เป้าประสงค์ที่มุ่งยกระดับความมั่งคั่งของประชาชนในจังหวัดจากการพัฒนาศักยภาพด้านการเกษตร ในขณะเดียวกันก็เป็นกลุ่มภารกิจที่มีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มของจังหวัดในด้านการเป็นศูนย์กลางการส่งเสริมการผลิตในระบบฟาร์มที่ทันสมัย (Modern farm) ปรับเปลี่ยนการส่งเสริมอาชีพภาคเกษตรเพื่อสร้างผลตอบแทนที่มีมูลค่าสูง ตามเป้าประสงค์ที่มุ่งพัฒนาให้ผลผลิตการเกษตร ข้าว ไก่ ได้รับการส่งเสริมและสร้างมูลค่าเพิ่มเพื่อการส่งออก ปัจจุบันยุทธศาสตร์การเกษตรของจังหวัดชัยนาท เน้นเรื่องการเลี้ยงวัว และการปลูกส้มโอพันธุ์ขาวแตงกวา ส่วนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดนั้น จังหวัดชัยนาทเป็นเจ้าภาพเรื่องการปลูกหญ้า ข้าวปลอดสารพิษ ทั้งนี้ การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ดังกล่าว จังหวัดจำเป็นจะต้องมีกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาศักยภาพการผลิตเกษตรกรรมและปศุสัตว์ ซึ่งรับผิดชอบภารกิจที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1) ภารกิจการสร้างระบบฐานข้อมูลเกษตรกรรมและปศุสัตว์ของจังหวัดแบบครบวงจร

2) ภารกิจการศึกษาวิเคราะห์ศักยภาพการผลิตทางการเกษตรและปศุสัตว์ของจังหวัด

2.1) การศึกษาปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาภาคการผลิตเกษตรกรรม และปศุสัตว์ปัจจุบัน ทั้งตัวผลผลิตสินค้าเกษตรและปศุสัตว์ ต้นทุนการผลิต การจัดจำหน่าย ราคาจำหน่าย และคู่แข่งที่สำคัญในผลิตภัณฑ์ประเภทเดียวกัน

2.2) การศึกษาแนวทางในการเพิ่มศักยภาพการผลิตให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและต้นทุนต่ำสุด และพัฒนาคุณภาพให้มีศักยภาพแข่งขันในตลาด

3) ภารกิจการส่งเสริมและพัฒนาปัจจัยที่มีผลต่อการผลิตสินค้าเกษตรและปศุสัตว์

3.1) ศักยภาพผู้ผลิต

3.2) เทคโนโลยีการเกษตร

3.3) อาหารสัตว์ ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง

3.4) เงินทุน

4) ภารกิจการสร้างระบบตลาดเพื่อรองรับสินค้าเกษตรกรรมและปศุสัตว์ทั้งระบบ

5) ภารกิจการพัฒนาแหล่งน้ำทั้งระบบเพื่อตอบสนองพื้นที่เกษตรกรรมและปศุสัตว์

6) ภารกิจการศึกษาวิจัยและปรับปรุงคุณภาพเมล็ดพันธุ์และแม่พันธุ์ปศุสัตว์

7) ภารกิจการพัฒนาระบบอุตสาหกรรมรองรับการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรมปศุสัตว์เบื้องต้น

8) ภารกิจการจัดสรรที่ดินและการปฏิรูปที่ดินอย่างเป็นระบบ

9) ภารกิจการจัดตั้งศูนย์ควบคุมและป้องกันโรคระบาดในพืชและสัตว์

10) ภารกิจการวางแผนป้องกันและรับมือจากความเสียหายที่เกิดจากภัยธรรมชาติ

อย่างไรก็ดี การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาศักยภาพการผลิตเกษตรกรรมและปศุสัตว์ทั้งในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตามกรอบวิสัยทัศน์กลุ่มจังหวัดที่มุ่งเน้นการพัฒนาเป็นแหล่งผลิตและรวบรวมสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกนั้น ยังมีภารกิจบางส่วนที่จำเป็นต้องอาศัยการดำเนินงานโดยกลไกการบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัด อาทิเช่น

1) ภารกิจการจัดระบบชลประทานเพื่อการเกษตรขนาดใหญ่

2) ภารกิจการจัดตลาดกลางสินค้าเกษตรและปศุสัตว์เพื่อการส่งออก

3) ภารกิจการเชื่อมโยงสถาบันศึกษาเพื่อส่งเสริมด้านวิชาการการเกษตรแก่เครือข่ายเกษตรกรภายในกลุ่มจังหวัด

นอกจากนี้ ควรมีการโอนย้าย ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านเกษตรกรรมในจังหวัดและภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการปศุสัตว์ในจังหวัด จากกลุ่มภารกิจ B1 มาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาศักยภาพการผลิตเกษตรกรรมและปศุสัตว์ รวมกับภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดด้วย

- **กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองของจังหวัดด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต (กลุ่มภารกิจ D1)**

กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาชีวิต จัดตั้งขึ้นเพื่อขับเคลื่อนกลยุทธ์ที่สำคัญของจังหวัดชัยนาทตามเป้าประสงค์ที่มุ่งพัฒนาสังคมให้มีความสงบสุขและประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีในทุกด้าน ซึ่งประกอบด้วยภารกิจในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) ภารกิจการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานในการดำรงชีวิตทุกด้าน

1.1) การพัฒนาคุณภาพและการเข้าถึงบริการทางการศึกษาในทุกระดับ

1.2) การพัฒนาคุณภาพและการเข้าถึงบริการสถานพยาบาลให้เพียงพอทุกพื้นที่ ตลอดจนการให้ความรู้เพื่อเสริมสร้างสุขภาวะ

1.3) การฝึกและพัฒนาอาชีพเพื่อสร้างรายได้ในประชาชน

1.4) การสร้างสถานที่นันทนาการ สวนสาธารณะ และ การกีฬา

1.5) การส่งเสริมและพัฒนาศูนย์รวมจิตใจและศาสนา เช่น สถานปฏิบัติธรรม วัด โบสถ์ มัสยิด เป็นต้น

2) ภารกิจการสวัสดิการสังคมของประชาชนอย่างรอบด้าน

3) ภารกิจด้านความปลอดภัยสาธารณะ

3.1) ป้องกันสาธารณภัย

3.2) กิจการตำรวจ

4) ภารกิจการเสริมสร้างและพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง

5) ภารกิจการพัฒนาระบบบริการภาครัฐ

- **กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการเอาชนะความยากจน (กลุ่มภารกิจ D2)**

กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์การเอาชนะความยากจน จัดตั้งขึ้นเพื่อขับเคลื่อนกลยุทธ์ในการสร้างโอกาสและพัฒนาศักยภาพ ตลอดจนการกระจายรายได้อย่างทั่วถึง ตามเป้าประสงค์ของจังหวัดที่มุ่งพัฒนาให้ประชาชนมีความมั่งคั่งและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งนี้กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์การเอาชนะความยากจนของจังหวัด รับผิดชอบบูรณาการภารกิจที่สำคัญ ได้แก่

1) ภารกิจการจัดทำฐานข้อมูลทางเศรษฐกิจของประชาชนในพื้นที่อย่างครบวงจร

1.1) ข้อมูลระดับรายได้ต่อหัว รายได้ต่อครัวเรือน

1.2) ข้อมูลอาชีพ

1.3) ข้อมูลการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค

2) ภารกิจการวิเคราะห์ข้อมูลความยากจนของประชากรในจังหวัด

2.1) วิเคราะห์และจำแนกกลุ่มประชากรในแต่ละระดับรายได้ เพื่อให้ทราบถึงกลุ่มประชากรเป้าหมายที่มีรายได้ต่ำและมีความยากจน

2.2) วิเคราะห์สภาพการประกอบอาชีพ และระบบเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องในการประกอบอาชีพของกลุ่มประชากรที่มีความยากจน

2.3) วิเคราะห์หาแนวทางส่งเสริมรายได้ หรือการสร้างอาชีพเสริม

3) ภารกิจการบริหารจัดการแรงงาน

3.1) ภารกิจการจัดศูนย์ข้อมูลแรงงาน

3.2) ภารกิจการจัดหางานตามความถนัด ความสามารถ และศักยภาพของแรงงานในพื้นที่

3.3) ภารกิจการจัดศูนย์ฝึกอบรมวิชาชีพ

4) ภารกิจการจัดหาแหล่งทุนและสินเชื่อเพื่อการลงทุน

5) ภารกิจการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

6) ภารกิจการส่งเสริมด้านการตลาดสินค้า OTOP

7) ภารกิจการประสานผู้ผลิตเพื่อจัดตลาดสินค้าอุปโภคบริโภคราคาประหยัด

แผนภาพที่ 7.5 แสดงโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด
ด้านเกษตรกรรม : กรณีศึกษาจังหวัดชัยนาท

4) โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดด้านการพัฒนาศูนย์กลางคมนาคม : กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น

สำหรับโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดที่มีลักษณะเด่นในด้านการพัฒนาเป็นศูนย์กลางคมนาคม ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพการเชื่อมโยงระบบคมนาคมขนส่งในจังหวัดสู่ภูมิภาคและระหว่างประเทศเป็นหลัก จำเป็นจะต้องจัดตั้งกลุ่มภารกิจเฉพาะสำหรับขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการคมนาคม เป็นกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักที่จังหวัดซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาด้านคมนาคมขนส่งต่างมีร่วมกัน ส่วนกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านอื่นๆ จะแตกต่างกันไปตามแผนยุทธศาสตร์ที่แต่ละจังหวัดได้กำหนดไว้

ตัวอย่างการจัดโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดศูนย์กลางคมนาคม สามารถพิจารณาได้จากการจัดโครงสร้างจังหวัดขอนแก่น ซึ่งเป็นตัวแทนของจังหวัดที่เน้นการพัฒนาด้านการเป็นศูนย์กลางคมนาคมในภูมิภาค ตามวิสัยทัศน์ที่มุ่งพัฒนาจังหวัดให้เป็นเมืองศูนย์กลางเชื่อมโยงเครือข่ายการค้า การลงทุน การบริการ และการคมนาคมขนส่งในภูมิภาคสู่สากล จากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดขอนแก่น สามารถพิจารณาจัดกลุ่มภารกิจในด้านต่างๆ เพื่อการบริหารจัดการแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแต่ละด้านอย่างบูรณาการ ประกอบด้วย กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาศูนย์กลางการคมนาคม กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนและบริการ และกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน

- **กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงเครือข่ายการคมนาคม (กลุ่มภารกิจ C)**

กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงเครือข่ายการคมนาคมขนส่ง จัดตั้งขึ้นเพื่อขับเคลื่อนกลยุทธ์การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งของจังหวัด โดยการบูรณาการหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่เข้าด้วยกันภายใต้กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาและยกระดับโครงข่ายคมนาคม ปฏิบัติภารกิจขึ้นต่อผู้บริหารจังหวัดโดยตรง สำหรับภารกิจที่สำคัญในกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาระบบคมนาคม ประกอบด้วย

1) ภารกิจการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างและศักยภาพในการพัฒนาระบบคมนาคมเชื่อมโยงเครือข่ายคมนาคมในภูมิภาคอีสานตอนบน

2) ภารกิจการจัดผังเมืองเพื่อรองรับการเป็นศูนย์กลางการคมนาคมของภาคอีสานตอนบน

3) ภารกิจการจัดระบบจราจร ระบบศูนย์ข้อมูลการคมนาคม และระบบบริการจำหน่ายตั๋วโดยสารทุกประเภทในจุดเดียว

4) ภารกิจการจัดระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่เพื่อรองรับการเป็นศูนย์กลางการคมนาคม

5) ภารกิจการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคมเพื่อรองรับรูปแบบการคมนาคมที่หลากหลายทั้งทางบก ทางน้ำและทางอากาศ

6) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการคมนาคมทุกรูปแบบ

เนื่องจากกลยุทธ์การพัฒนาจังหวัดให้เป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งในระดับภูมิภาคและเชื่อมโยงระหว่างประเทศ เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่ต้องอาศัยการประสานเชื่อมโยงความร่วมมือจากหลายฝ่าย ทั้งระหว่างจังหวัดกับหน่วยงานราชการส่วนกลาง และระหว่างจังหวัดใกล้เคียงในกลุ่ม ดังนั้นภารกิจบางด้านในกลุ่มภารกิจการพัฒนาระบบคมนาคมของจังหวัด จึงจำเป็นต้องอาศัยการดำเนินงานโดยความรับผิดชอบของกลุ่มจังหวัด อาทิเช่น

1) ภารกิจการประสานความร่วมมือและการสนับสนุนในการวางแผนเชื่อมโยงเครือข่ายคมนาคมระหว่างจังหวัดที่มีพื้นที่ติดกัน

2) ภารกิจการสร้างและซ่อมบำรุงถนนขนาดใหญ่ระหว่างจังหวัด

3) ภารกิจการสร้างเครือข่ายสถานีขนส่งระหว่างกลุ่มจังหวัดและภูมิภาค

4) ภารกิจการจัดระบบเชื่อมโยงโครงข่ายคมนาคมทางอากาศ

5) ภารกิจการจัดระบบขนส่งสินค้าทั้งภายในภูมิภาคและระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ ควรมีการโอนย้ายภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการขนส่งและคมนาคมในจังหวัด จากกลุ่มภารกิจ B1 มาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงเครือข่ายการคมนาคม รวมกับภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดด้วย

- **กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองของจังหวัดด้านการพัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนและบริการ (กลุ่มภารกิจ D1)**

กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนและบริการ เป็นกลุ่มภารกิจที่สำคัญที่จำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นรองรับประเด็นยุทธศาสตร์ในด้านการพัฒนาศักยภาพและการแข่งขันทางเศรษฐกิจของจังหวัดขอนแก่น เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ของจังหวัดที่มุ่งเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวม (GPP) ของจังหวัดไม่น้อยกว่าร้อยละ 8 ตามกรอบวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัดขอนแก่นให้เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงเครือข่ายการค้า การลงทุน และการบริการ ทั้งนี้ กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนและบริการ จะประกอบด้วยภารกิจในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) ภารกิจการพัฒนาระบบฐานข้อมูลพื้นฐานทุกประเภทของจังหวัดเพื่อทราบศักยภาพและขีดความสามารถภายในจังหวัด

2) ภารกิจการวิเคราะห์ภาคธุรกิจของจังหวัดขอนแก่นเทียบกับในภูมิภาคเพื่อให้ทราบถึงภาคธุรกิจที่มีจุดแข็งและมีศักยภาพของจังหวัด

2.1) การวิเคราะห์ข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบด้านเศรษฐกิจภายของจังหวัดในการพัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนในภูมิภาค

2.2) การวิเคราะห์จังหวัดคู่แข่งในการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ

3) ภารกิจการศึกษาวิจัย เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพของระบบธุรกิจในจังหวัด

3.1) การเคลื่อนย้ายทรัพยากรการผลิต

3.2) แรงงานในจังหวัด

3.3) การไหลเวียนของเงินทุนในจังหวัด

3.4) การเคลื่อนย้ายสินค้าสำเร็จรูป การเก็บรักษา การขนส่ง

4) ภารกิจการอำนวยความสะดวกและให้สิทธิพิเศษในการลงทุนให้แก่ผู้ลงทุนทั้งรายใหญ่และรายย่อย

5) ภารกิจการเป็นศูนย์ประสานความร่วมมือด้านการจัดทำแผนพัฒนาภาคธุรกิจในกลุ่มจังหวัด

6) ภารกิจจัดทำแผนการสนับสนุนด้านการลงทุนในภาคธุรกิจที่จังหวัดมีจุดแข็ง

6.1) การจัดระบบโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เพื่อรองรับการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุนในภูมิภาคอีสานตอนบน

6.2) การจัดระบบสาธารณูปโภค

6.3) การจัดการสิ่งแวดล้อม การกำจัดขยะ และมลพิษ

6.4) การวางผังเมืองสถานที่ตั้งโรงงาน หรือนิคมอุตสาหกรรม

6.5) แผนการสนับสนุนด้านเครื่องจักร เทคโนโลยี และทักษะความรู้ด้านการผลิต (Know how)

6.6) การจัดหาวัตถุดิบ

6.7) การจัดการแรงงาน

6.8) การจัดหาแหล่งเงินลงทุน

6.9) การจัดการภาระภาษี

6.10) การบริหารจัดการภาระดอกเบี้ย

6.11) การจัดระบบการคลังสินค้าและการขนส่ง (logistic)

6.12) การพัฒนาระบบ IT

6.13) การบริหารงาน การพัฒนาระบบผู้บริหาร

กลุ่มภารกิจการพัฒนาจังหวัดให้เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนและบริการของจังหวัดขอนแก่น ยังเป็นกลไกสำคัญในการประสานการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจของกลุ่มจังหวัด โดยเฉพาะกลยุทธ์การเป็นศูนย์กลางรวบรวมและกระจายสินค้าในภูมิภาค การสร้างศักยภาพการแข่งขันทางอุตสาหกรรม การปรับโครงสร้างการผลิตและการตลาด ทั้งนี้การขับเคลื่อนกลยุทธ์ดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยกลไกกลุ่มจังหวัดในการดำเนินภารกิจบางประการ ได้แก่

1) ภารกิจการประสานและเจรจาการค้าการลงทุนทั้งภายในและระหว่างประเทศ

2) ภารกิจการพัฒนาเครือข่ายระบบการเงินและการธนาคาร

3) ภารกิจการส่งเสริมการตลาดการค้าเชื่อมโยงกับโครงข่ายการท่องเที่ยวและคมนาคมภายในจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภูมิภาค

4) ภารกิจการจัดระบบโฆษณาประชาสัมพันธ์ด้านการค้าและการลงทุนของจังหวัดสู่กลุ่มเป้าหมายทั้งภายในและภายนอกประเทศ

- **กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการเอาชนะความยากจน (กลุ่มภารกิจ D2)**

กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์การเอาชนะความยากจน จัดตั้งขึ้นเพื่อขับเคลื่อนกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาความยากจนตามที่บรรจุในแผนยุทธศาสตร์จังหวัดขอนแก่น ซึ่งประกอบด้วยกลยุทธ์การพัฒนาเมืองและชนบทอย่างยั่งยืน การสร้างความเข้มแข็งเศรษฐกิจรากหญ้าตลอดจนการสร้างอาชีพ และกระจายรายได้อย่างทั่วถึง ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาจังหวัดบรรลุเป้าประสงค์ที่มุ่งลดจำนวนคนยากจนลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 16 ทั้งนี้กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์การเอาชนะความยากจนของจังหวัด รับผิดชอบบูรณาการภารกิจที่สำคัญ ได้แก่

1) ภารกิจการจัดทำฐานข้อมูลทางเศรษฐกิจของประชาชนในพื้นที่อย่างครบวงจร

1.1) ข้อมูลระดับรายได้ต่อหัว รายได้ต่อครัวเรือน

1.2) ข้อมูลอาชีพ

1.3) ข้อมูลการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค

2) ภารกิจการวิเคราะห์ข้อมูลความยากจนของประชากรในจังหวัด

2.1) วิเคราะห์และจำแนกกลุ่มประชากรในแต่ละระดับรายได้ เพื่อให้ทราบถึงกลุ่มประชากรเป้าหมายที่มีรายได้ต่ำและมีความยากจน

2.2) วิเคราะห์สภาพการประกอบอาชีพ และระบบเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องในการประกอบอาชีพของกลุ่มประชากรที่มีความยากจน

2.3) วิเคราะห์หาแนวทางส่งเสริมรายได้ หรือการสร้างอาชีพเสริม

3) ภารกิจการบริหารจัดการแรงงาน

3.1) การจัดศูนย์ข้อมูลแรงงาน

3.2) การจัดหางานตามความถนัด ความสามารถ และศักยภาพของแรงงานในพื้นที่

3.3) การจัดศูนย์ฝึกอบรมวิชาชีพ

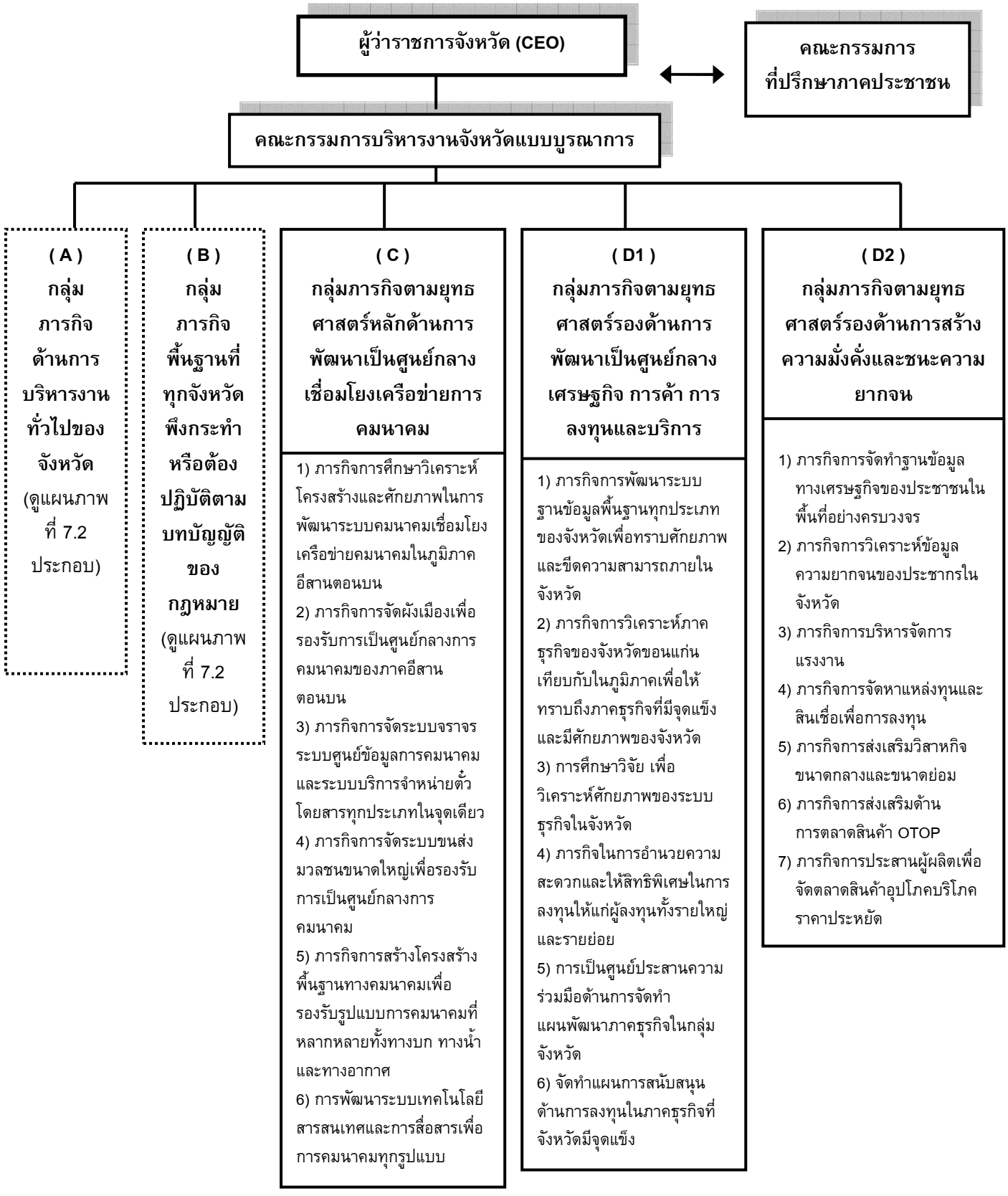
4) ภารกิจการจัดหาแหล่งทุนและสินเชื่อเพื่อการลงทุน

5) ภารกิจการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

6) ภารกิจการส่งเสริมด้านการตลาดสินค้า OTOP

7) ภารกิจการประสานผู้ผลิตเพื่อจัดตลาดสินค้าอุปโภคบริโภคราคาประหยัด

แผนภาพที่ 7.6 แสดงโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด
ด้านการพัฒนาศูนย์กลางคมนาคม : กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น



5) โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดน : กรณีศึกษาจังหวัดแม่ฮ่องสอน

สำหรับโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษเป็นจังหวัดชายแดน ซึ่งมีลักษณะเฉพาะทางภูมิศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรม ตลอดจนสภาวะเงื่อนไข และศักยภาพในการพัฒนาจังหวัดแตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ ทั่วไป จำเป็นจะต้องจัดตั้งกลุ่มภารกิจเฉพาะสำหรับขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดน เป็นกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักที่มุ่งเน้นการพัฒนาจังหวัดชายแดนมีร่วมกัน ส่วนกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านอื่นๆ ก็จะแตกต่างกันไปตามแผนยุทธศาสตร์ที่แต่ละจังหวัดได้กำหนดไว้

- **กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดน (กลุ่มภารกิจ C)**

จังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของจังหวัดชายแดนที่มีลักษณะพิเศษในหลายด้าน ซึ่งจำเป็นต้องมีกลุ่มภารกิจเฉพาะด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดน สำหรับการบริหารงานตามยุทธศาสตร์จังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการระดมทรัพยากร บุคลากร และความร่วมมือระหว่างส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการภายใต้ยุทธศาสตร์จังหวัดให้บรรลุเป้าหมายในการเพิ่มบทบาทการค้าชายแดน การเพิ่มมูลค่าการค้าการลงทุนชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนการเสริมสร้างความมั่นคงชายแดน กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดน จะประกอบด้วยภารกิจที่สำคัญในด้านต่างๆ ได้แก่

1) ภารกิจการวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนาระบบธุรกิจการค้าชายแดน

1.1) การพัฒนาช่องทางด่านการค้าชายแดน

1.2) ศักยภาพผู้ลงทุนในจังหวัดและต่างจังหวัด

1.3) ระบบคมนาคมและการขนส่งสินค้า

2) ภารกิจการพัฒนาระบบบริหารจัดการพื้นฐานที่เอื้อต่อการพัฒนาธุรกิจการค้าชายแดน

2.1) การพัฒนาระบบตรวจคนเข้าเมืองและพิธีการศุลกากรแบบครบวงจร

2.2) การส่งเสริมและพัฒนาสถาบันการเงินรองรับการค้าชายแดน

2.3) การจัดระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานรองรับการลงทุนและการเปิดตลาดการค้าชายแดน

2.4) การรักษาความมั่นคง และความปลอดภัย

3) ภารกิจการพัฒนาระบบและรูปแบบการค้าชายแดนให้มีความหลากหลายมากขึ้น

4) ภารกิจการจัดตลาดการค้าชายแดนเชื่อมโยงกับการท่องเที่ยวในจังหวัด

5) ภารกิจการพัฒนาระบบฐานข้อมูลผู้ค้า/ผู้ขาย/ผู้ประกอบการทั้งคนไทยและต่างชาติที่เข้ามาค้าขายในประเทศไทย

6) ภารกิจการส่งเสริมการลงทุนการค้าชายแดน

6.1) การจัดหาแหล่งเงินทุน ระดมผู้ร่วมทุน ส่งเสริมการลงทุน และการค้าชายแดน

6.2) การผลักดันการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ในขณะเดียวกัน การขับเคลื่อนกลยุทธ์การพัฒนาจังหวัดชายแดนในบางด้าน ก็จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือประสานงานและการดำเนินงานโดยกลุ่มจังหวัด โดยเฉพาะภารกิจการพัฒนาจังหวัดชายแดนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดล้านนา อันได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง การพัฒนาเป็นประตูเศรษฐกิจเพื่อเป็นช่องทางการค้าและการท่องเที่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกลุ่มจังหวัด ได้แก่

1) ภารกิจการเจรจาประสานงานด้านการค้ากับนักธุรกิจในประเทศเพื่อนบ้าน

2) ภารกิจการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการควบคุมดูแลพื้นที่ชายแดน

3) ภารกิจการเชื่อมโยงเส้นทางและระบบคมนาคมขนส่งในเชื่อมโยงข้ามชายแดน

อย่างไรก็ดี นอกจากการขับเคลื่อนกลยุทธ์ตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนดังกล่าวข้างต้นแล้ว เพื่อให้การบริหารงานจังหวัดแม่ฮ่องสอนบรรลุถึงเป้าหมายตามวิสัยทัศน์ด้านการพัฒนาจังหวัดแม่ฮ่องสอนให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ รักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน จังหวัดจำเป็นต้องมีการตั้งกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองในด้านต่างๆ ที่ได้กล่าวมีขึ้นอีกจำนวนหนึ่งเพื่อขับเคลื่อนกลยุทธ์ในแต่ละด้าน ประกอบด้วย กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการเกษตรในพื้นที่สูง และกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการค้าการลงทุนและพัฒนาอุตสาหกรรมสินค้า OTOP

นอกจากนี้ ควรมีการโอนย้ายภารกิจบริหารกิจการชายแดนขั้นพื้นฐาน จากกลุ่มภารกิจ B3 มาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดน รวมกับภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดด้วย

- **กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (กลุ่มภารกิจ D1)**

ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพการท่องเที่ยวเป็นอีกหนึ่งกลยุทธ์ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาจังหวัดแม่ฮ่องสอน เนื่องจากจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีลักษณะเฉพาะที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพการท่องเที่ยว ไม่ว่าจะเป็นสภาพภูมิศาสตร์ที่เอื้อต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวตลาด

การค้าชายแดน สภาพภูมิประเทศที่เหมาะสำหรับพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติและการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ตลอดจนการส่งเสริมการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลาย จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า การส่งเสริมกลยุทธ์การส่งเสริมการท่องเที่ยวจะเป็นพลังสำคัญในการพัฒนาจังหวัดแม่ฮ่องสอน ทั้งนี้เนื่องจากในปัจจุบันรายได้จากการท่องเที่ยวนับเป็นรายได้หลักของประชาชนในจังหวัด ด้วยเหตุนี้ จังหวัดต้องมีการจัดตั้งกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ขึ้น เพื่อดำเนินภารกิจในด้านต่างๆ ได้แก่

1) ภารกิจการพัฒนาด้านการตลาด การสร้างภาพลักษณ์/จุดขาย (Image) และการวางตำแหน่ง (Positioning) ด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของจังหวัด

2) ภารกิจการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่มีอยู่ และแสวงหาแหล่งท่องเที่ยวใหม่

2.1) การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่มีอยู่เดิม

2.2) การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่

3) ภารกิจการสร้างการเรียนรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องในการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ให้แก่นักท่องเที่ยวและประชาชน

4) ภารกิจการอนุรักษ์ธรรมชาติในแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

5) ภารกิจการคุ้มครอง พิทักษ์ ปกป้องผลประโยชน์ และ นักท่องเที่ยว

5.1) การดูแลความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว

5.2) การคุ้มครองผลประโยชน์ของนักท่องเที่ยว

6) ภารกิจการอำนวยความสะดวกในการเดินทางสู่แหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในจังหวัด และเชื่อมโยงระหว่างแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ ในจังหวัด

7) ภารกิจการวางแผนการจัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ตามฤดูกาล

8) ภารกิจการพัฒนาและควบคุมมาตรฐานการบริการการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

สำหรับภารกิจในการขับดันยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวที่ต้องเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดใกล้เคียงและประเทศเพื่อนบ้าน อาทิเช่น การประสานงานระหว่างสมาคมธุรกิจการท่องเที่ยว 17 จังหวัดภาคเหนือ ในการร่วมมือกันผลักดันกลยุทธ์การท่องเที่ยวในแต่ละจังหวัดอย่างเชื่อมโยงกันทั่วทั้งภาคเหนือ และข้ามไปยังประเทศเพื่อนบ้าน อาจจำเป็นต้องอาศัยการดำเนินงานโดยกลุ่มจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินภารกิจที่สำคัญในด้านต่างๆ เช่น

1) ภารกิจการประสานงานเพื่อสร้างเครือข่ายการท่องเที่ยวระหว่างแหล่งท่องเที่ยวและผู้ประกอบการการท่องเที่ยวทั้งภายในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

2) ภารกิจการจัดระบบคมนาคมขนส่งเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวในกลุ่มจังหวัด และประเทศเพื่อนบ้าน

3) ภารกิจการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในกลุ่มจังหวัด

- **กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาการเกษตรในพื้นที่สูง (กลุ่มภารกิจ D2)**

ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาการเกษตรเป็นอีกหนึ่งกลยุทธ์ที่สำคัญในการพัฒนาจังหวัดแม่ฮ่องสอนให้บรรลุเป้าประสงค์ (goals) ของจังหวัดในด้านการเพิ่มรายได้ให้แก่ครัวเรือนที่ยากจนอย่างต่อเนื่องไม่ต่ำกว่า 20,000 บาท/คน/ปี ทั้งนี้การพัฒนาด้านการเกษตรแก่ประชาชนส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่สูงจะเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการยกระดับคุณภาพชีวิต และพัฒนาระบบเศรษฐกิจในภาพรวมของจังหวัด สอดคล้องกับข้อเสนอจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัด ควรเน้นการพัฒนาการผลิตภาคเกษตรกรรม ใน 2 ระบบควบคู่กัน นั่นคือ จังหวัดควรมุ่งเน้นการพัฒนาการผลิตภาคเกษตรกรรมทั้งระบบเศรษฐกิจพอเพียง และระบบการผลิตเพื่อการค้า ซึ่งการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเกษตรกรรมในพื้นที่สูงของจังหวัด จำเป็นต้องมีกลุ่มภารกิจสำหรับดำเนินงานประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการพัฒนาการเกษตรอย่างบูรณาการรับผิดชอบภารกิจในด้านต่างๆ ได้แก่

1) ภารกิจการศึกษาวิเคราะห์ศักยภาพการผลิตเกษตรกรรมบนพื้นที่สูงของจังหวัดอย่างครบวงจร

1.1) สภาพและจำนวนพื้นที่เพาะปลูกในพื้นที่สูงในจังหวัด

1.2) ชนิดพันธุ์พืชที่สามารถเพาะปลูกและเจริญเติบโตได้ดีในพื้นที่จังหวัด

1.3) ความรู้ในการเพาะปลูกพืช การบรรจุ และขนส่งเมืองหนาว

1.4) ตลาดรองรับสินค้าเกษตรพื้นที่สูง

1.5) ระบบการขนส่งสินค้าเกษตรในจังหวัด

1.6) คู่แข่งในตลาดสินค้าเกษตรชนิดเดียวกัน

2) ภารกิจการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเกษตรในพื้นที่สูงแบบรอบด้าน

3) ภารกิจการส่งเสริมและพัฒนาระบบการผลิตเกษตรกรรมบนพื้นที่สูง

3.1) การศึกษาวิจัยและส่งเสริมการปลูกพืชเมืองหนาวและพืชในที่สูง

3.2) การจัดระบบชลประทานเพื่อการเกษตรบนพื้นที่สูงแบบครบวงจร

3.3) การสนับสนุนด้านเมล็ดพันธุ์ ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเพาะปลูก ปุ๋ย และการกำจัดศัตรูพืช

4) ภารกิจการส่งเสริมการตลาดสินค้าเกษตรบนพื้นที่สูง

4.1) การส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร

4.2) การตลาดสำหรับสินค้าเกษตรพื้นที่สูง

กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาการเกษตรของจังหวัดดังกล่าว นอกจากจะเป็นกลไกในการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดแล้ว ยังมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดให้บรรลุเป้าประสงค์ที่ได้วางไว้ โดยเฉพาะเป้าประสงค์ด้านการเพิ่มมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรที่สำคัญผ่านการดำเนินกลยุทธ์ปรับปรุงประสิทธิภาพการ

ผลิตทางด้านการเกษตร โดยสร้างความหลากหลายและการบริหารจัดการสมัยใหม่ ภารกิจด้านการพัฒนาการเกษตรที่อยู่ในความรับผิดชอบของกลุ่มจังหวัด ประกอบด้วย

1) ภารกิจการประสานด้านการตลาดสินค้าเกษตรระหว่างกลุ่มจังหวัดและตลาดสินค้าเกษตรในประเทศเพื่อนบ้าน

2) ภารกิจการจัดระบบคมนาคมขนส่งสินค้าเกษตรระหว่างจังหวัด

3) ภารกิจการจัดระบบชลประทานเพื่อการเกษตรขนาดใหญ่

- **กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการค้าการลงทุนและพัฒนาอุตสาหกรรมสินค้า OTOP (กลุ่มภารกิจ D3)**

ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาการค้าการลงทุนและพัฒนาอุตสาหกรรมสินค้า OTOP เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดควบคู่ไปกับยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวการพัฒนาการเกษตร และการเร่งพัฒนาตลาดการค้าชายแดน ฉะนั้นเพื่อให้การพัฒนาจังหวัดสามารถบรรลุเป้าประสงค์ในการเพิ่มยอดการผลิตและจำหน่ายสินค้า OTOP จังหวัดแม่ฮ่องสอนจึงควรมีการจัดตั้งกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการค้าการลงทุนและพัฒนาอุตสาหกรรมสินค้า OTOP โดยรับผิดชอบภารกิจที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1) ภารกิจการศึกษาวิจัยระบบการผลิตสินค้า OTOP ในจังหวัด

1.1) ศักยภาพแหล่งผลิต

1.2) ตลาดและการจัดจำหน่าย

1.3) ราคา และคุณภาพ

1.4) คู่แข่งที่สำคัญในสินค้าชนิดเดียวกัน

1.5) ลูกค้าในระดับต่าง ๆ ทั้งภายในจังหวัด และต่างประเทส

2) ภารกิจการวางกลยุทธ์การแข่งขันและเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขัน

2.1) การให้บริการข้อมูลผู้ผลิตสินค้า OTOP ของจังหวัดอย่างรอบด้าน

2.2) การพัฒนาความรู้ทางธุรกิจแก่ผู้ประกอบการ

2.3) การพัฒนารูปแบบและคุณภาพให้เป็นที่ดึงดูดและนำตลาด

3) ภารกิจการพัฒนาระบบการตลาดสินค้า OTOP ของจังหวัดแบบครบวงจร

3.1) การพัฒนาและรับรองคุณภาพมาตรฐานสินค้า OTOP

3.2) การจัดหาแหล่งทุนให้แก่ผู้ประกอบการ

3.3) การส่งเสริมการตลาดสินค้า OTOP เชื่อมโยงกับการท่องเที่ยวของจังหวัด

4) ภารกิจการพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการ

4.1) การพัฒนาความรู้ด้านการบริหารธุรกิจ

4.2) การพัฒนาความรู้ทักษะในการประยุกต์และการออกแบบใหม่ๆแก่ผู้ผลิต

อย่างไรก็ดี การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการค้าการลงทุนและพัฒนาอุตสาหกรรมสินค้า OTOP ให้บรรลุตามเป้าประสงค์ด้านการเพิ่มยอดจำหน่ายสินค้า OTOP ภายในจังหวัด

และกลุ่มจังหวัด จำเป็นต้องมีภารกิจบางส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบดำเนินงานของกลุ่มจังหวัด คือ

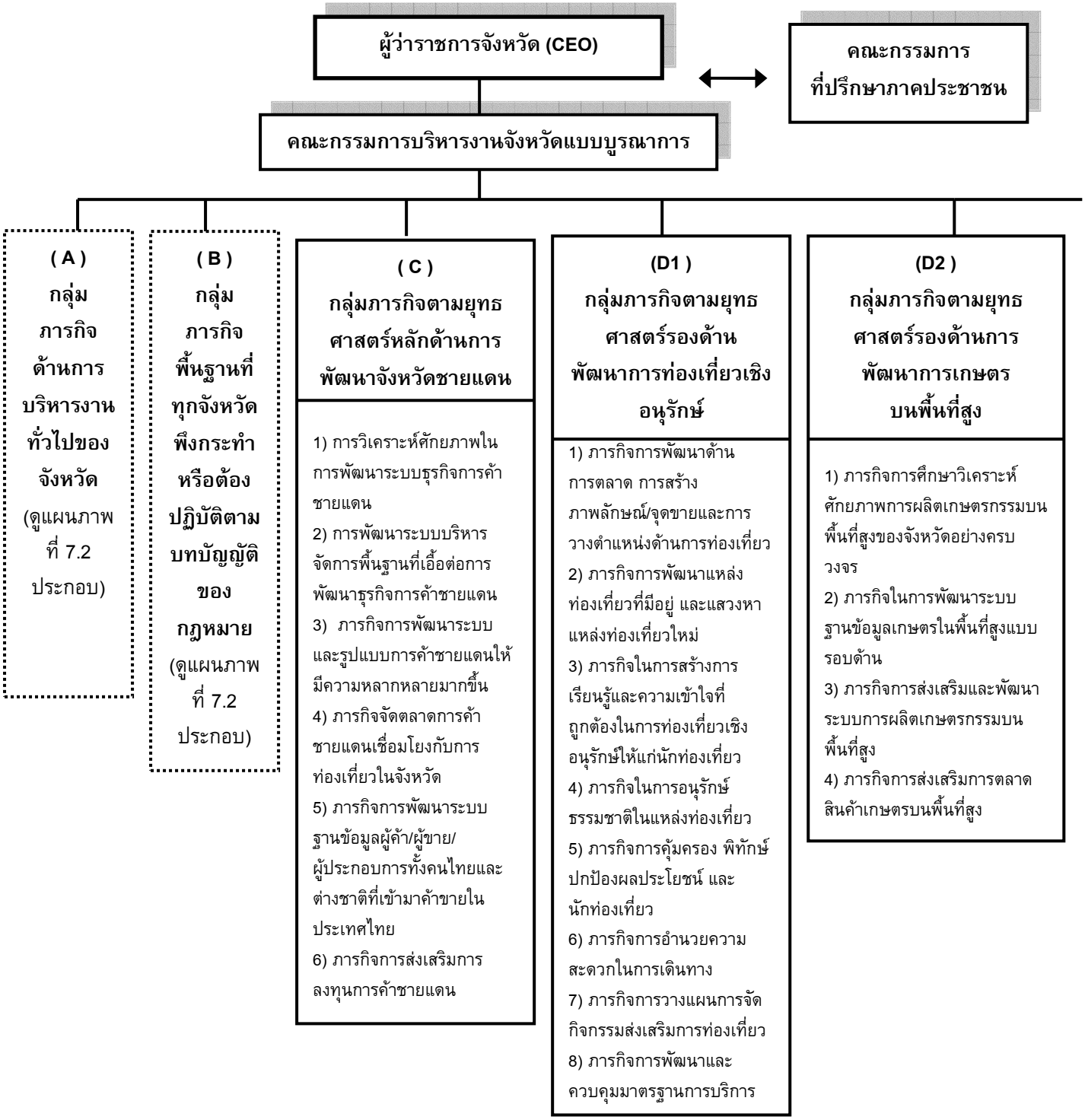
1) ภารกิจการประสานงานด้านการตลาดสินค้า OTOP ในกลุ่มจังหวัด เพื่อการค้าทั้งภายในประเทศและการส่งออก

2) ภารกิจการเชื่อมโยงแหล่งวัตถุดิบ แหล่งผลิตภายในกลุ่มจังหวัด

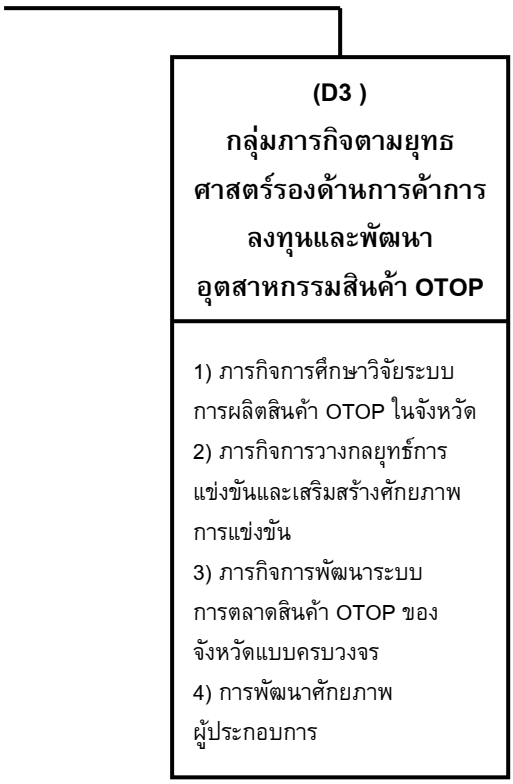
3) ภารกิจการส่งเสริมการลงทุนในระดับกลุ่มจังหวัด

4) ภารกิจการสร้างตลาดสินค้า OTOP ร่วมกันในกลุ่มจังหวัดโดยเชื่อมโยงเครือข่ายการท่องเที่ยวภายในกลุ่มจังหวัด

แผนภาพที่ 7.7 แผนภาพแสดงโครงสร้างการบริหารราชการ
จังหวัดชายแดน : กรณีศึกษาจังหวัดแม่ฮ่องสอน



แผนภาพที่ 7.7 แผนภาพแสดงโครงสร้างการบริหารราชการ
จังหวัดชายแดน : กรณีศึกษาจังหวัดแม่ฮ่องสอน (ต่อ)



6) โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่เป็นเมืองการศึกษา : กรณีศึกษาจังหวัดมหาสารคาม

สำหรับโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดที่มีลักษณะเด่นในด้านการพัฒนาเป็นเมืองการศึกษา ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพการพัฒนาแหล่งเรียนรู้เพื่อส่งเสริมการศึกษา จำเป็นจะต้องจัดตั้งกลุ่มภารกิจเฉพาะสำหรับขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการศึกษา เป็นกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักที่จังหวัดซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาด้านเมืองการศึกษาต่างมีร่วมกัน ส่วนกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านอื่นๆ จะแตกต่างกันไปตามแผนยุทธศาสตร์ที่แต่ละจังหวัดได้กำหนดไว้

ตัวอย่างการจัดโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดที่เป็นเมืองการศึกษา สามารถพิจารณาได้จากการจัดโครงสร้างจังหวัดมหาสารคาม ซึ่งเป็นตัวแทนของจังหวัดที่เน้นการพัฒนาด้านการเป็นเมืองการศึกษา ตามวิสัยทัศน์ที่มุ่งพัฒนาจังหวัดให้ “เป็นเมืองการศึกษา พัฒนาทรัพยากรบุคคล เป็นแหล่งผลิตสินค้าเกษตรปลอดภัยจากสารพิษ และผลิตภัณฑ์ชุมชน (OTOP) ชั้นนำ” จากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมหาสารคาม สามารถพิจารณาจัดกลุ่มภารกิจในด้านต่างๆ เพื่อการบริหารจัดการแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแต่ละด้านอย่างบูรณาการ ประกอบด้วย กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาเป็นเมืองการศึกษา กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการผลิตพืชผักปลอดสารพิษ และกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ส่งเสริมศักยภาพการแข่งขันธุรกิจสินค้า OTOP

- **กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาเป็นเมืองการศึกษา (กลุ่มภารกิจ C)**

กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาเป็นเมืองการศึกษา เป็นกลุ่มภารกิจหลักสำหรับขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาการศึกษา สร้างสังคมแห่งการเรียนรู้และเป็นศูนย์กลางวัฒนธรรม เพื่อให้การพัฒนาจังหวัดมหาสารคามบรรลุเป้าประสงค์ในการสร้างโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการทางการศึกษา ทั้งในและนอกระบบการศึกษา โดยการจัดหาหรือการสร้างนวัตกรรมในการให้บริการในรูปแบบต่างๆ เช่น การให้บริการโดยระบบห้องสมุดดิจิตอล (E-library) การจัดฝึกอบรมความรู้ด้านวิชาการ เทคโนโลยีการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนา การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเพื่อเสริมสร้างองค์ความรู้และการเผยแพร่ผลการศึกษาวิจัย ตลอดจนการพัฒนาและเสริมสร้างบรรยากาศของสภาพแวดล้อม ให้เอื้อประโยชน์ต่อการเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้โดยการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น การปรับปรุงการบริการที่เกี่ยวเนื่องกับการศึกษา การจัดและดูแลความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม/ชุมชน รวมทั้งการตรวจตรา ดูแลป้องกันแหล่งอบายมุข ความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน

ทั้งนี้ กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นเมืองการศึกษา รับผิดชอบดำเนินภารกิจที่สำคัญ ประกอบด้วย

1) ภารกิจการพัฒนาฐานข้อมูลทางการศึกษาของจังหวัดเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการเป็นศูนย์กลางทางการศึกษาของภูมิภาค

2) ภารกิจการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทั้งระบบของจังหวัด

2.1) คุณภาพสถานศึกษาทั้งระดับพื้นฐาน วิทยาลัย และมหาวิทยาลัย

2.2) คุณภาพผู้สอน

2.3) คุณภาพบุคลากรทางการศึกษาทุกระดับ

3) ภารกิจการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และระบบการติดตามประเมินผลคุณภาพการบริการการศึกษา

3.1) การเข้าถึงบริการการศึกษาทั้งในขั้นพื้นฐานและระดับสูง

3.2) มาตรฐานหลักสูตร การเรียนการสอน และการประเมินผล

4) ภารกิจการส่งเสริมให้เกิดแหล่งการเรียนรู้ภายในชุมชนด้วยรูปแบบและวิธีการต่างๆ นอกเหนือจากการเรียนรู้ในระบบการศึกษา

4.1) การจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ชุมชน

4.2) ขยายศูนย์บริการการศึกษาในหลักสูตรการศึกษานอกโรงเรียนให้ทั่วถึง

4.3) การจัดตั้งแหล่งเรียนรู้ตามอัธยาศัย เช่น ห้องสมุดชุมชน ศูนย์ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ศูนย์อินเทอร์เน็ตชุมชน เป็นต้น

5) ภารกิจการเชื่อมโยงการศึกษาในการให้บริการแก่สังคม

5.1) การจัดตั้งศูนย์ศึกษาวิจัยเพื่อแก้โจทย์ปัญหาในท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ

5.2) การจัดตั้งศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแก่ภาคธุรกิจและสังคม

5.3) การประสานเชื่อมโยงสถานศึกษาเพื่อจัดบริการการศึกษาหลักสูตรพิเศษแก่ผู้สนใจ

5.4) การศึกษาวิจัยรวมทั้งเผยแพร่ผลงานวิจัยเพื่อพัฒนาทักษะความรู้วิชาชีพด้านต่าง ๆ

5.5) การประสานทรัพยากรบุคคลจากสถานศึกษากับภาคธุรกิจเพื่อให้การผลิตทรัพยากรบุคคลสอดรับการความต้องการของตลาดแรงงานในภูมิภาค

5.6) สนับสนุน และส่งเสริมการศึกษาเพื่อพัฒนากำลังแรงงาน ให้มีความรู้ และทักษะในวิชาชีพ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขัน

5.7) การจัดระบบการบริหารจัดการเกี่ยวกับการพัฒนากำลังแรงงานให้มีประสิทธิภาพ

5.8) การจัดฝึกอบรมวิชาชีพและการยกระดับทักษะฝีมือแรงงาน การส่งเสริมองค์ความรู้ด้านเทคโนโลยี ภาษาต่างประเทศ ตลอดจนวิชาการสมัยใหม่ให้แก่ผู้ใช้แรงงาน

6) ภารกิจการจัดระบบรองรับการพัฒนาการศึกษา

6.1) การจัดระบบที่พักนักศึกษา

6.2) การจัดระบบคมนาคมขนส่งระหว่างสถานศึกษาให้เข้าถึงชุมชนทุกพื้นที่

6.3) การจัดกองทุนส่งเสริมการศึกษาแก่ผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษาในทุกระดับ

7) ภารกิจการเป็นศูนย์กลางการจัดกิจกรรมทางวิชาการในระดับต่างๆ โดยเชื่อมโยงความร่วมมือกับสถานศึกษาทั่วประเทศ

นอกจากนั้น กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นเมืองการศึกษา ยังเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนในด้านการพัฒนาทุนมนุษย์ โดยการพัฒนาจังหวัดมหาสารคามให้เป็นศูนย์กลางการศึกษาในภูมิภาค ทั้งนี้จำเป็นต้องอาศัยกลไกกลุ่มจังหวัดในการดำเนินภารกิจบางประการ อันได้แก่

1) ภารกิจการประสานความร่วมมือระหว่างสถานศึกษา เพื่อวางแผนการพัฒนาการศึกษา และใช้ทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกัน

2) ภารกิจการจัดระบบโครงข่ายการสื่อสารโทรคมนาคม และเทคโนโลยีสารสนเทศระหว่างสถานศึกษาภายในจังหวัด กลุ่มจังหวัด และระดับภูมิภาค

นอกจากนี้ ควรมีการโอนย้ายภารกิจบริหารงานบริการการศึกษาและฝึกอบรมขั้นพื้นฐานในจังหวัด จากกลุ่มภารกิจ B2 มาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาให้เป็นเมืองการศึกษา รวมกับภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดด้วย

- **กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการผลิตพืชผักปลอดสารพิษ (กลุ่มภารกิจ D1)**

กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดเป็นศูนย์กลางการผลิตพืชผักปลอดสารพิษ เป็นกลุ่มภารกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดด้านการเป็นศูนย์การผลิตและจำหน่ายสินค้าเกษตรปลอดภัยจากสารพิษของจังหวัดมหาสารคาม กลุ่มภารกิจดังกล่าวจะเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินกลยุทธ์ด้านการเกษตรตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัดที่ได้วางไว้ โดยเฉพาะกลยุทธ์การปรับปรุงและพัฒนาปัจจัยพื้นฐานการผลิตและการปรับโครงสร้างการผลิต ไปสู่การผลิตปลอดภัยจากสารพิษ ด้วยการลดการใช้ปุ๋ยเคมีและเพิ่มการใช้ปุ๋ยพืชสดทดแทน กลยุทธ์การเพิ่มปริมาณของสินค้าภาคเกษตร ปศุสัตว์ ประมง เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน รวมทั้งการเพิ่มคุณภาพของสินค้าภาคเกษตรให้สามารถแข่งขันได้ โดยการปรับปรุงพันธุ์พืชที่ให้ผลตอบแทนสูงขึ้น การแปรรูปสินค้าและบรรจุภัณฑ์สินค้าภาคเกษตร และกลยุทธ์การพัฒนาและส่งเสริมให้มีการนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่น และเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการผลิตรวมทั้งการสนับสนุนความเข้มแข็งของสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้ กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาเป็นศูนย์การผลิตและจำหน่ายสินค้าเกษตรปลอดสารพิษ รับผิดชอบดำเนินภารกิจที่สำคัญ คือ

1) ภารกิจการศึกษาวิเคราะห์ศักยภาพการผลิตเกษตรปลอดสารพิษของจังหวัด

1.1) ข้อมูลผู้ผลิต

1.2) พื้นที่การผลิตเกษตรกรรมปลอดสารพิษ

1.3) ชนิดพืชเกษตรปลอดสารพิษที่มีศักยภาพในการแข่งขัน

2) ภารกิจการตั้งศูนย์ศึกษาวิจัยเทคโนโลยีการเกษตรอินทรีย์ เพื่อให้บริการถ่ายทอดกรรมวิธีการทำเกษตรปลอดสารพิษแก่เกษตรกร

3) ภารกิจการส่งเสริมและพัฒนาระบบการผลิตเกษตรปลอดสารพิษ

3.1) ภารกิจการจัดการระบบชลประทานเพื่อการเกษตร

3.2) ภารกิจการพัฒนาคุณภาพดิน

3.3) ภารกิจการควบคุมป้องกันโรคพืช และแมลง ด้วยชีวอินทรีย์ และเทคโนโลยีชีวภาพ

4) ภารกิจการส่งเสริมการตลาดสินค้าเกษตรปลอดสารพิษ

4.1) จัดระบบตลาดกลางสินค้าเกษตรปลอดสารพิษแบบครบวงจร

4.2) จัดระบบขนส่งสินค้าการเกษตรจากผู้ผลิตสู่ตลาด

อย่างไรก็ดี การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นศูนย์กลางการผลิตและจำหน่ายสินค้าเกษตรปลอดสารพิษในภูมิภาค ยังมีภารกิจบางส่วนที่จำเป็นต้องอาศัยกลไกกลุ่มจังหวัดในการดำเนินงานและประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ และระหว่างจังหวัดในกลุ่ม ทั้งนี้เนื่องจากเป็นภารกิจที่เกินกว่าขีดความสามารถของจังหวัดจะดำเนินการได้เองลำพัง อาทิเช่น

1) ภารกิจการส่งเสริมการตลาดสินค้าเกษตรปลอดสารพิษทั้งภายในจังหวัด กลุ่มจังหวัดและภูมิภาค

2) ภารกิจการจัดระบบชลประทานเพื่อการเกษตรขนาดใหญ่

3) ภารกิจการประสานงานด้านวิชาการระหว่างศูนย์วิจัยการเกษตรปลอดสารพิษ สถาบันการศึกษา และกลุ่มเกษตรกร

4) ภารกิจการสร้างระบบเครือข่ายผู้ผลิตสินค้าเกษตรปลอดสารพิษในกลุ่มจังหวัด

- **กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการส่งเสริมศักยภาพการแข่งขันธุรกิจสินค้า OTOP (กลุ่มภารกิจ D2)**

ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาการส่งเสริมศักยภาพการแข่งขันธุรกิจสินค้า OTOP เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดมหาสารคาม ตามกรอบวิสัยทัศน์ที่มุ่งให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางการผลิตและจำหน่ายสินค้า OTOP ชั้นนำ มุ่งส่งเสริมสินค้าผลิตภัณฑ์ชุมชนให้สามารถแข่งขันได้ ตลอดจนสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัย เพื่อการพัฒนาและยกระดับมาตรฐานของสินค้าผลิตภัณฑ์ชุมชนตามผลการศึกษาวิจัยให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ทั้งภายในและนอกประเทศ ดังนั้นเพื่อให้การพัฒนาจังหวัดสามารถบรรลุเป้าประสงค์ในการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการผลิตและจำหน่ายสินค้า OTOP ในภูมิภาค จังหวัดมหาสารคามจึง

ควรมีการจัดตั้งกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านส่งเสริมศักยภาพการแข่งขันธุรกิจสินค้า OTOP โดยรับผิดชอบภารกิจที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1) ภารกิจการศึกษาวิจัยระบบการผลิตสินค้า OTOP ในจังหวัด

1.1) ศักยภาพแหล่งผลิต

1.2) ตลาดและการจัดจำหน่าย

1.3) ราคา และคุณภาพ

1.4) คู่แข่งที่สำคัญในสินค้าชนิดเดียวกัน

1.5) ลูกค้าในระดับต่าง ๆ ทั้งภายในจังหวัด และต่างประเทศ

2) ภารกิจการวางกลยุทธ์การแข่งขันและเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขัน

2.1) การให้บริการข้อมูลผู้ผลิตสินค้า OTOP ของจังหวัดอย่างรอบด้าน

2.2) การพัฒนาความรู้ทางธุรกิจแก่ผู้ประกอบการ

2.3) การพัฒนารูปแบบและคุณภาพให้เป็นที่ดึงดูดและนำตลาด

3) ภารกิจการพัฒนาระบบการตลาดสินค้า OTOP ของจังหวัดแบบครบวงจร

3.1) การพัฒนาและรับรองคุณภาพมาตรฐานสินค้า OTOP

3.2) การจัดหาแหล่งทุนให้แก่ผู้ประกอบการ

3.3) การส่งเสริมการตลาดสินค้า OTOP เชื่อมโยงกับการท่องเที่ยวของจังหวัด

4) ภารกิจการพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการ

4.1) การพัฒนาความรู้ด้านการบริหารธุรกิจ

4.2) การพัฒนาความรู้ทักษะในการประยุกต์และการออกแบบใหม่ๆ แก่ผู้ผลิต

5) ภารกิจการยกระดับและพัฒนาองค์กรของสินค้าผลิตภัณฑ์ชุมชนที่มีมาตรฐานไปสู่การเป็นวิสาหกิจชุมชน

อย่างไรก็ดี การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการค้าการลงทุนและพัฒนาอุตสาหกรรมสินค้า OTOP ให้บรรลุตามเป้าประสงค์ด้านการเพิ่มยอดจำหน่ายสินค้า OTOP ภายในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จำเป็นต้องมีภารกิจบางส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบดำเนินงานของกลุ่มจังหวัด คือ

1) ภารกิจการประสานงานด้านการตลาดสินค้า OTOP ในกลุ่มจังหวัด เพื่อการค้าทั้งภายในประเทศและการส่งออก

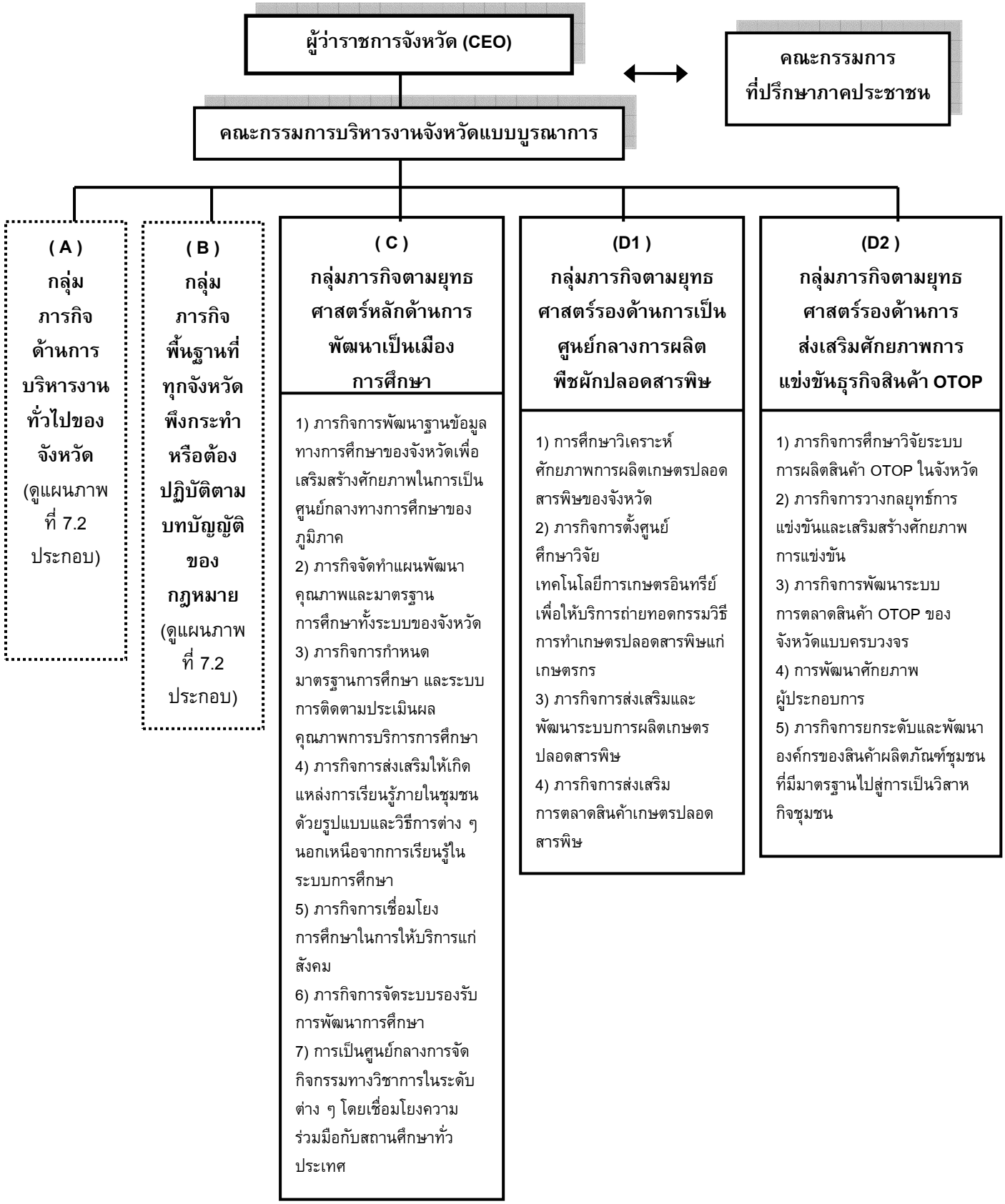
2) ภารกิจการเชื่อมโยงแหล่งวัตถุดิบ แหล่งผลิต และการตลาดสินค้าภายในกลุ่มจังหวัด

3) ภารกิจการส่งเสริมการลงทุนในระดับกลุ่มจังหวัด

4) ภารกิจการส่งเสริมด้านการตลาดและการจำหน่ายสินค้าโดยเชื่อมโยงกับกลุ่มจังหวัดโดยการนำสินค้าไปจัดแสดงและจำหน่าย (Road Show) ทั้งภายในและภายนอกพื้นที่

5) ภารกิจการเสริมสร้างเครือข่ายการค้าโดยระบบการหักบัญชี และประชาสัมพันธ์สินค้าผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

แผนภาพที่ 7.8 แผนภาพแสดงโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดที่เป็นเมืองการศึกษา : กรณีศึกษาจังหวัดมหาสารคาม



7) โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่มีปัญหาและข้อขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรง : กรณีศึกษาจังหวัดปัตตานี

สำหรับโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดที่มีลักษณะเฉพาะเป็นจังหวัดที่มีปัญหาและข้อขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรง อย่างกรณีปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาจังหวัดในภาพรวม จำเป็นจะต้องจัดตั้งกลุ่มภารกิจเฉพาะสำหรับขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการแก้ปัญหาความขัดแย้ง ป้องกันความรุนแรงและเสริมสร้างความปลอดภัย เป็นกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักที่จังหวัดที่มีปัญหาและข้อขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรงต่างมีร่วมกัน ส่วนกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านอื่นๆ จะแตกต่างกันไปตามแผนยุทธศาสตร์ที่แต่ละจังหวัดได้กำหนดไว้

ตัวอย่างการจัดโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดที่มีปัญหาและข้อขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรงนั้น สามารถพิจารณาได้จากตัวอย่างการจัดโครงสร้างจังหวัดปัตตานี ซึ่งเป็นตัวแทนของจังหวัดที่มุ่งเน้นแก้ปัญหาความรุนแรงและเสริมสร้างความปลอดภัย ตามวิสัยทัศน์ที่มุ่งพัฒนาจังหวัดให้เป็นดินแดนแห่งสันติสุข จากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดปัตตานี สามารถพิจารณาจัดกลุ่มภารกิจในด้านต่างๆ เพื่อการบริหารจัดการแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแต่ละด้านอย่างบูรณาการ ประกอบด้วย กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการแก้ไขปัญหาความรุนแรงและเสริมสร้างความปลอดภัย กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการผลิตอาหารฮาลาล กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาการศึกษาทั้งระบบ และกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการเอาชนะความยากจน

- **กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดด้านการแก้ปัญหาความรุนแรงและเสริมสร้างความปลอดภัย (กลุ่มภารกิจ C)**

กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการแก้ปัญหาความรุนแรงและเสริมสร้างความปลอดภัย เป็นกลุ่มภารกิจที่มีความสำคัญยิ่งในการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดในภาพรวม จากสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าปัญหาความไม่สงบที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับเป็นเงื่อนไขหลักที่มีผลโดยตรงต่อการพัฒนาจังหวัด ในกรณีของจังหวัดปัตตานี ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีลักษณะเฉพาะทางสังคมวัฒนธรรม และสภาพปัญหาที่แตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ ทั่วไป จำเป็นจะต้องมีกลุ่มภารกิจเฉพาะเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาความรุนแรงและเสริมสร้างความปลอดภัย ให้บรรลุเป้าประสงค์ของจังหวัดที่มุ่งสร้างความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแก่ประชาชน โดยกลุ่มภารกิจดังกล่าวประกอบด้วย

1) ภารกิจการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลและประสานงานด้านข้อมูลภายในจังหวัดครบวงจร

1.1) การจัดทำฐานข้อมูลรวมทั้งทางด้านความมั่นคง ข้อมูลทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ตลอดจนข้อมูลทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งและความไม่สงบในพื้นที่

1.2) การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำแผนกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาอย่างรอบด้าน ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

2) ภารกิจการบริหารงานพื้นฐานด้านความมั่นคงในพื้นที่จังหวัด

2.1) การประสานงานหน่วยงานรักษาความมั่นคงบริเวณชายแดน

2.2) การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน

3) ภารกิจการประสานความร่วมมือด้านการข่าวและข้อมูลหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารจากประชาชน

4) ภารกิจเชิงรุกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางสังคม

4.1) การเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ ในความแตกต่างทางวัฒนธรรม ศาสนา และอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ในพื้นที่

4.2) การประสานความร่วมมือผู้นำชุมชน ผู้นำทางศาสนาในการร่วมกันเป็นคณะกรรมการกลางของจังหวัดดำเนินการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และเสนอแนะต่อรัฐบาล

4.3) การประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจ และเผยแพร่ข้อมูลหลักฐานด้านมาตรการรักษาความปลอดภัยของภาครัฐ ให้สาธารณชนสามารถรับรู้และตรวจสอบได้ เพื่อลดความไม่ไว้วางใจ

4.4) ภารกิจการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมภาคประชาชน เพื่อให้คำปรึกษาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีความมั่นคง รับข้อร้องเรียนที่ไม่เป็นธรรม เป็นตัวกลางในการประสานงานยุติธรรม และประสานงานองค์กรอิสระเพื่อตรวจสอบหรือยื่นฟ้องการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับคดีความมั่นคง

อย่างไรก็ดี การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาความรุนแรงและเสริมสร้างความปลอดภัยของจังหวัด ก็จำเป็นจะต้องอาศัยกลไกการดำเนินภารกิจของกลุ่มจังหวัดด้วย โดยเฉพาะภารกิจการประสานความร่วมมือระหว่างจังหวัดในกลุ่ม และหน่วยราชการส่วนกลาง ตลอดจนการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน กลุ่มภารกิจที่ต้องอาศัยความรับผิดชอบของกลุ่มจังหวัด อาทิเช่น

1) ภารกิจความร่วมมือในกลุ่มจังหวัด ทางด้านทะเบียนราษฎร์ สำมะโนประชากร การตรวจสอบสถานะ และแหล่งที่อยู่อาศัย ของกลุ่มบุคคลต่างด้าวที่เดินทางเข้าออกเขตจังหวัด

2) ภารกิจการประสานความร่วมมือ และดำเนินงานในพื้นที่ร่วมกับหน่วยงานเฉพาะกิจจากส่วนกลาง

3) ภารกิจการประสานความร่วมมือด้านความมั่นคงตามแนวชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน

นอกจากนี้ ควรมีการโอนย้ายภารกิจบริการพื้นฐานด้านกิจการตำรวจในพื้นที่จังหวัด และภารกิจบริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัด จากกลุ่มภารกิจ B3 มาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการแก้ปัญหาความรุนแรงและเสริมสร้างความปลอดภัย รวมกับภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนอง

ยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดด้วย (เฉพาะในกรณีของจังหวัดปัตตานีที่ใช้เป็นต้นแบบในการศึกษา อาจมีการโอนย้ายภารกิจบริหารกิจการชายแดนขั้นพื้นฐาน และภารกิจบริหารงานด้านทหารกองเกินและกองหนุนในพื้นที่จังหวัด มาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการแก้ปัญหาความรุนแรงและเสริมสร้างความปลอดภัยนี้ด้วย)

- **กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองของจังหวัดด้านการเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล (กลุ่มภารกิจ D1)**

กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดให้เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล เป็นกลุ่มภารกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับกลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลตามที่ได้กำหนดในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดปัตตานี ซึ่งประกอบด้วยกลยุทธ์การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลปัตตานี การสร้างบริการพื้นฐานรองรับอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลปัตตานี การวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาจังหวัดสามารถบรรลุเป้าประสงค์ในการเป็นศูนย์กลางอาหารฮาลาล จังหวัดปัตตานีจำเป็นต้องมีกลุ่มภารกิจเพื่อบริหารงานตามยุทธศาสตร์ ซึ่งประกอบด้วยภารกิจต่าง ๆ ได้แก่

1) ภารกิจการจัดทำฐานข้อมูลผู้ผลิตวัตถุดิบการเกษตรและปศุสัตว์ และผู้ประกอบการอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารฮาลาล

2) ภารกิจการประสานและส่งเสริมการตลาดอาหารฮาลาลทั้งภายในและต่างประเทศแบบครบวงจร

3) ภารกิจการจัดหาแหล่งทุนให้แก่ผู้ประกอบการ/ประชาชนในการนำไปประกอบอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล

นอกจากการขับเคลื่อนกลยุทธ์ในการพัฒนาจังหวัดแล้ว กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ด้านอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล ยังจะทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลของกลุ่มจังหวัดอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนากลุ่มจังหวัดเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมการแปรรูปและส่งออกอาหารฮาลาล และเพิ่มมูลค่าการส่งออกอาหารฮาลาล โดยกลุ่มจังหวัดต้องรับดำเนินภารกิจที่สำคัญ ประกอบด้วย

1) ภารกิจการจัดระบบตลาดสินค้าอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลเพื่อการส่งออก

2) ภารกิจการจัดศูนย์กลางประสานจัดหาแหล่งวัตถุดิบเพื่อการแปรรูปอาหารฮาลาล

3) ภารกิจการเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลภายในกลุ่มจังหวัด

4) ภารกิจการกระจายสินค้าผลิตภัณฑ์อาหารฮาลาลภายในกลุ่มจังหวัด

5) ภารกิจการประสานเชื่อมโยงสถาบันการศึกษาในกลุ่มจังหวัดเพื่อวิจัยและพัฒนาคุณภาพการผลิตอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล

- **กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านพัฒนาการศึกษาทั้งระบบ (กลุ่มภารกิจ D2)**

กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษาทั้งระบบในจังหวัด เป็นกลุ่มภารกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางสังคม ตลอดจนปัญหาความยากจนของจังหวัดปัตตานี อีกทั้งยังเป็นการสร้างพื้นฐานสำหรับการดำเนินโครงการพัฒนาจังหวัดปัตตานีให้เป็นศูนย์กลางอิสลามศึกษาของประเทศไทยและเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงอิสลามศึกษานานาชาติในระยะยาวอีกด้วย ทั้งนี้จากข้อมูลในพื้นที่พบว่า ปัญหาด้านการศึกษานับเป็นรากฐานสำคัญของการเกิดปัญหาความขัดแย้งทางสังคม การแบ่งแยก และความไม่ไว้วางใจกันระหว่างกลุ่มคนที่มีความแตกต่างทางชาติพันธุ์และศาสนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุปสรรคด้านการสื่อสารของคนในพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่ใช้ภาษายาวีท้องถิ่นเป็นภาษาหลัก โดยไม่สามารถสื่อสารในภาษาราชการได้ เนื่องจากส่วนใหญ่ผ่านการศึกษาในสถานศึกษาทางศาสนาเป็นหลัก การไม่สามารถอ่าน เขียน และสื่อสารภาษาราชการได้ จึงเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการบริหารงานจังหวัดให้ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน อันนำไปสู่ปัญหาในการพัฒนาจังหวัดโดยรวม กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้เป็นศูนย์กลางอิสลาม เป็นกลุ่มภารกิจสำหรับบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินภารกิจด้านการศึกษาที่สำคัญ ได้แก่

1) ภารกิจการพัฒนาฐานข้อมูลทางการศึกษาของจังหวัดเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการพัฒนาการศึกษาทั้งระบบอย่างเชื่อมโยง

1.1) สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.2) สถานศึกษาศาสนาอิสลาม

2) ภารกิจการขยายบริการการศึกษาทั้งในขั้นพื้นฐานและระดับสูง

3) ภารกิจการส่งเสริมให้เกิดแหล่งการเรียนรู้ภายในชุมชนด้วยรูปแบบและวิธีการต่างๆ นอกเหนือจากการเรียนรู้ในระบบการศึกษา

3.1) จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ในชุมชนบริการในหลักสูตรการศึกษานอกโรงเรียน

3.2) จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้วิชาชีพตามความต้องการและทรัพยากรในชุมชน

4) ภารกิจในการศึกษาวิจัยรวมทั้งเผยแพร่ผลงานวิจัยเพื่อพัฒนาทักษะความรู้วิชาชีพด้านต่างๆ

4.1) งานศึกษาวิจัยเพื่อแก้โจทย์ปัญหาในพื้นที่

4.2) งานศึกษาวิจัยเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ๆ

4.3) งานศึกษาวิจัยเพื่อต่อยอดองค์ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น

5) ภารกิจการจัดระบบตรวจสอบควบคุมมาตรฐานและคุณภาพการจัดการศึกษาในสถานศึกษาทั้งระบบ

5.1) การพัฒนามาตรฐานสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ศูนย์ฝึกวิชาชีพ ตลอดจนโรงเรียนสอนศาสนาทั้งในสังกัดรัฐและเอกชน

5.2) การจัดตั้งศูนย์กลางครูสอนศาสนาอิสลามในจังหวัด

6) ภารกิจการประสานทรัพยากรบุคคลจากสถานศึกษากับภาคธุรกิจ เพื่อให้การผลิตทรัพยากรบุคคลสอดรับการความต้องการของตลาดแรงงานในจังหวัด

7) ภารกิจการสนับสนุน และส่งเสริมการศึกษาเพื่อพัฒนากำลังแรงงาน ให้มีความรู้และทักษะในวิชาชีพ เพื่อเสริมสร้างภาวะการแข่งขัน

8)ภารกิจการจัดฝึกอบรมวิชาชีพและการยกระดับทักษะฝีมือแรงงาน การส่งเสริมองค์ความรู้ด้านเทคโนโลยี ภาษาต่างประเทศ ตลอดจนวิชาการสมัยใหม่ให้แก่ผู้ใช้แรงงาน

นอกจากนั้น การพัฒนาการศึกษาของจังหวัดปัตตานี ยังมีภารกิจบางด้านที่จำเป็นต้องอาศัยกลไกกลุ่มจังหวัดในการดำเนินภารกิจบางประการ อันได้แก่

1) ภารกิจการประสานเชื่อมโยงความร่วมมือ และการใช้ทรัพยากรทางศึกษาร่วมกันระหว่างสถานบันการศึกษาภายในกลุ่มจังหวัด มหาวิทยาลัยในภูมิภาค และต่างประเทศ

2) ภารกิจการจัดระบบโครงข่ายการสื่อสารโทรคมนาคม และเทคโนโลยีสารสนเทศระหว่างสถานศึกษาภายในจังหวัด กลุ่มจังหวัด และระดับภูมิภาค

3) ภารกิจการจัดระบบรับรองคุณวุฒิและมาตรฐานครูตามหลักสูตรอิสลามศึกษา

- **ภารกิจตามยุทธศาสตร์เอาชนะความยากจน (กลุ่มภารกิจ D3)**

กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์การเอาชนะความยากจน จัดตั้งขึ้นเพื่อขับเคลื่อนกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาความยากจนตามที่บรรจุในแผนยุทธศาสตร์จังหวัดปัตตานี ซึ่งประกอบด้วยกลยุทธ์การเพิ่มรายได้ลดรายจ่าย การขยายโอกาสเข้าถึงแหล่งทุน การสร้างอาชีพ กระจายรายได้อย่างทั่วถึง และเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาจังหวัดบรรลุเป้าประสงค์ที่มุ่งยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตประชาชน โดยกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์การเอาชนะความยากจนของจังหวัด รับผิดชอบบูรณาการภารกิจที่สำคัญ ได้แก่

1) ภารกิจการจัดทำฐานข้อมูลทางเศรษฐกิจของประชาชนในพื้นที่อย่างครบวงจร

1.1) ข้อมูลระดับรายได้ต่อหัว รายได้ต่อครัวเรือน

1.2) ข้อมูลอาชีพ

1.3) ข้อมูลการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค

2) ภารกิจการวิเคราะห์ข้อมูลความยากจนของประชากรในจังหวัด

2.1) วิเคราะห์และจำแนกกลุ่มประชากรในแต่ละระดับรายได้ เพื่อให้ทราบถึงกลุ่มประชากรเป้าหมายที่มีรายได้ต่ำและมีความยากจน

2.2) วิเคราะห์สภาพการประกอบอาชีพ และระบบเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องในการประกอบอาชีพของกลุ่มประชากรที่มีความยากจน

2.3) วิเคราะห์หาแนวทางส่งเสริมรายได้ หรือการสร้างอาชีพเสริม

3) ภารกิจการบริหารจัดการแรงงาน

3.1) การจัดศูนย์ข้อมูลแรงงาน

3.2) การจัดหางานตามความถนัด ความสามารถและศักยภาพของแรงงานในพื้นที่

3.3) ภการจัดศูนย์ฝึกอบรมวิชาชีพ

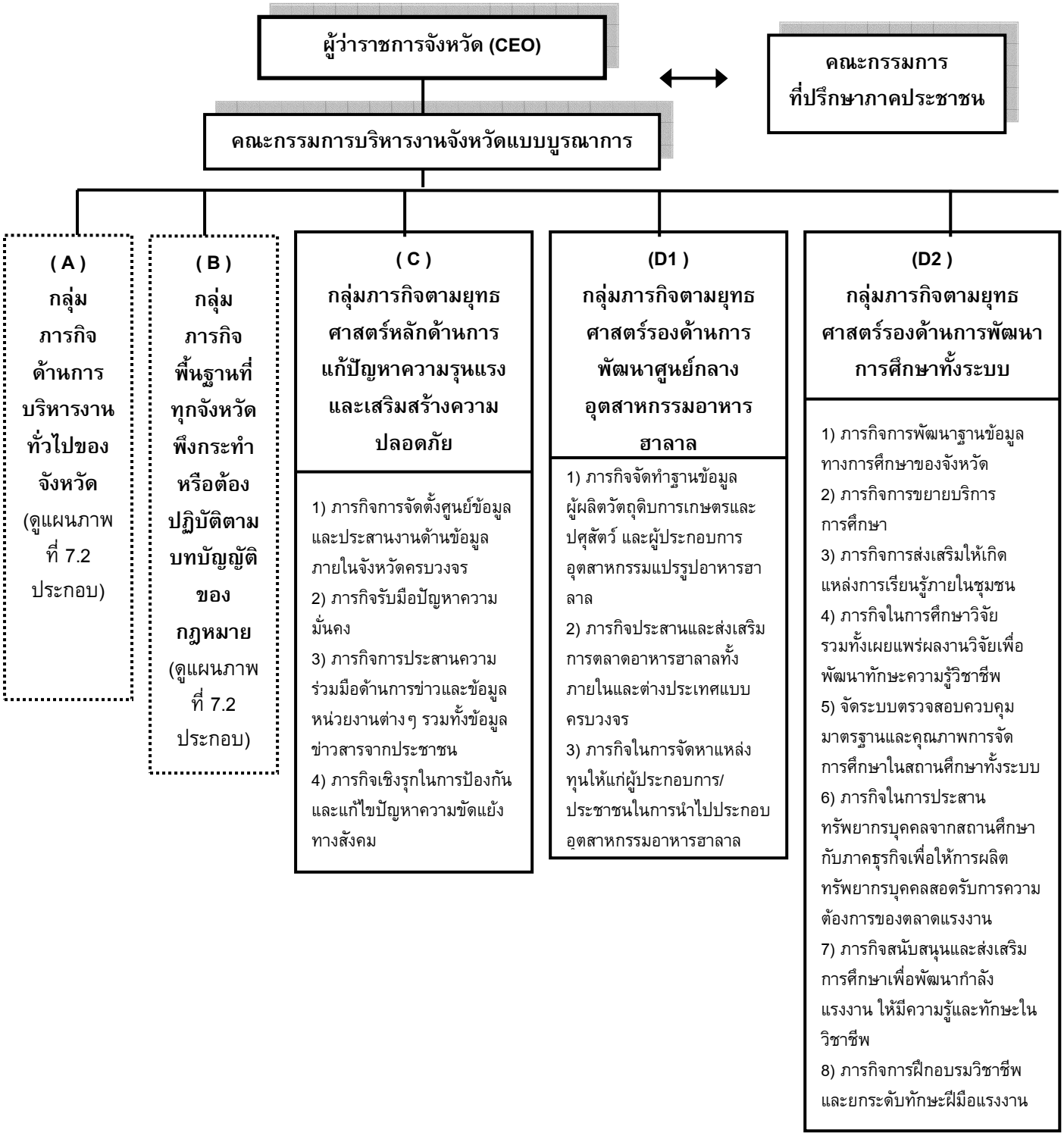
4) ภารกิจการจัดหาแหล่งทุนและสินเชื่อเพื่อการลงทุน

5) ภารกิจการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

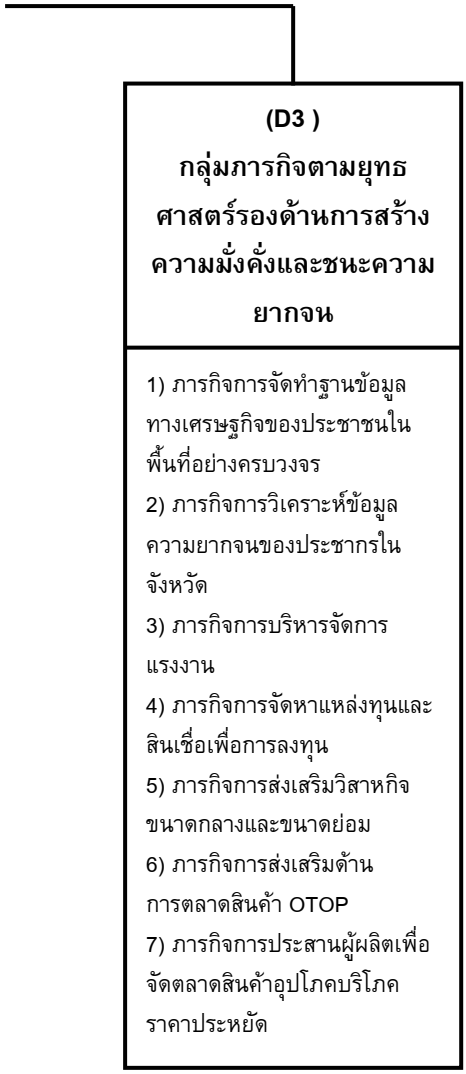
6) ภารกิจการส่งเสริมด้านการตลาดสินค้า OTOP

7) ภารกิจการประสานผู้ผลิตเพื่อจัดตลาดสินค้าอุปโภคบริโภคราคาประหยัด

แผนภาพที่ 7.9 แผนภาพแสดงโครงสร้างการบริหารราชการ
จังหวัดที่มีปัญหาและข้อขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรง : กรณีศึกษาจังหวัดปัตตานี



แผนภาพที่ 7.8 แผนภาพแสดงโครงสร้างการบริหารราชการ
จังหวัดที่มีปัญหาและข้อขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรง : กรณีศึกษาจังหวัดปัตตานี (ต่อ)



กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า ตัวแบบโครงสร้างจังหวัดใหม่ที่ผู้วิจัยนำเสนอ เป็นตัวแบบโครงสร้างที่เน้นตามกลุ่มภารกิจเป็นหลัก โดยที่ในแต่ละจังหวัดอาจมีโครงสร้างที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับยุทธศาสตร์หลัก และยุทธศาสตร์รองของแต่ละจังหวัด ในทำนองเดียวกัน หากจังหวัดนั้นๆ มีการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัด โครงสร้างกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ที่ผู้วิจัยเสนอ ก็อาจมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม สิ่งจำเป็นประการหนึ่งที่ต้องพิจารณาอยู่เสมอก็คือ ตัวแบบโครงสร้างจังหวัด และกลุ่มจังหวัดที่ผู้วิจัยนำเสนอนั้น ต้องมีเงื่อนไขในการเปลี่ยนผ่าน 3 ประการ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น คือ 1) จำเป็นต้องลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของกรมลง และเปลี่ยนฐานการบริหารราชการแผ่นดินเป็นฐานกระทรวงแทนฐานกรม และทำให้จังหวัดกลายเป็นฐานการ

บริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง 2) จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขปัจจัยด้านต่างๆ ให้รองรับการบริหารจังหวัดในรูปแบบใหม่ ซึ่งพิจารณาใน 3 ปัจจัยคือ ปัจจัยเรื่องระบบงบประมาณ ปัจจัยเรื่องระบบการบริหารงานบุคคล ปัจจัยเรื่องระบบการมอบอำนาจ และ 3) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด/จังหวัด มากกว่าการบริหารงานตามภารกิจของกรม (โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อ 6.2)

หากเงื่อนไขทั้ง 3 ประการข้างต้นไม่สามารถกระทำได้สำเร็จ ตัวแบบโครงสร้างจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่ผู้วิจัยนำเสนอก็คงจะไม่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแต่ประการใด เพราะการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ยังยึดติดอยู่กับ “ฐานกรม” เป็นหลัก ไม่สามารถจะทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ ส่งผลต่อการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ และทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคล้มเหลวในที่สุด

7.4 สถานภาพและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

หลังจากที่เราได้ทราบถึงโครงสร้างจังหวัดที่มีความแตกต่างหลากหลายตามยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัดแล้ว สิ่งจำเป็นประการต่อมาก็คือ การพิจารณาถึงสถานภาพและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีสถานภาพและบทบาทอย่างไร เพื่อให้เหมาะสมกับการเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยผู้วิจัยได้แบ่งหัวข้อในการอธิบายเรื่องผู้ว่าราชการจังหวัดออกเป็น 4 หัวข้อ ดังต่อไปนี้

(1) ที่มาและการคัดสรรผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

(2) วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

(3) ขอบเขตอำนาจและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

(4) ทีมยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

โดยผู้วิจัยขออธิบายตามลำดับดังนี้

7.4.1 ที่มาและการคัดสรรผู้ว่าราชจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

คงต้องยอมรับความจริงในประการหนึ่งว่า ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นตำแหน่งผู้บริหารในระดับสูงตำแหน่งหนึ่งของโครงสร้างทางการปกครองของไทย อีกทั้งในปัจจุบันมีหลายฝ่ายมองว่า ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเฉพาะยิ่งในยุคการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ ผู้ว่าราชการจังหวัดควรเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและมีคุณสมบัติที่สูงในระดับที่สามารถบริหารจัดการงานภายในจังหวัดได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ ยังมีหลายฝ่ายเห็นควรว่า ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดควรเป็นตำแหน่งเปิดให้ฝ่ายต่างๆ สามารถเข้าถึงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ เช่น ข้าราชการจากกระทรวงต่างๆ หรือแม้แต่ผู้บริหารองค์กรธุรกิจเอกชนในระดับสูง เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้นยังมีผู้เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาถึงประเด็นเรื่องที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน และจำเป็นต้องพิจารณากันอย่างรอบคอบถึงที่มาของตำแหน่งดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินของไทยยังคงแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น การบริหารราชการในระดับจังหวัด ก็คือ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่รัฐมอบอำนาจให้ผู้แทนเข้าไปปกครองในเขตจังหวัดทั่วประเทศ จากหลักการดังกล่าว จึงทำให้ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงได้ เนื่องจากจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองของส่วนภูมิภาคซึ่งถือเป็นกลไกการปกครองของรัฐ มิได้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่นที่มุ่งกระจายอำนาจให้ประชาชนในการปกครองตนเอง

เมื่อการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่สามารถนำมาใช้ในประเทศไทยได้ในปัจจุบันการพิจารณาถึงระบบการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดในรูปแบบอื่น จึงถูกนำมาพิจารณาในการวิจัยครั้งนี้ด้วย ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันไม่เหมาะสมต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์ในการบริหารงาน

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยเสนอที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ควรจะมาจากการคัดสรรโดยคณะกรรมการคัดสรรในระบบเปิด[5] กล่าวคือ ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมาได้จากทั้งข้าราชการในกระทรวงต่างๆ รวมไปถึงผู้บริหารองค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรอิสระต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้คนที่มีความรู้ความสามารถจากสาขาต่างๆ สามารถเข้าถึงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ โดยไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยอย่างเดียวเท่านั้น

ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีกลไกในการคัดสรรผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ ดังต่อไปนี้

1) จำเป็นต้องมีคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการคัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยผู้วิจัยตั้งชื่อว่า **“คณะกรรมการคัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์”** ซึ่งควรจะมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1.1) รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานคณะกรรมการ

1.2) เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นกรรมการ

[5] จากการเก็บข้อมูลของคณะผู้วิจัย ทั้งการใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ และการสัมมนากลุ่มย่อย ผู้ให้ข้อมูลต่างเห็นด้วยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีที่มาจากระบบเปิด

1.3) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นกรรมการ

1.4) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ

1.5) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการ

1.6) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับจากแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี จำนวน 3 คน เป็นกรรมการ

1.7) ตัวแทนจากศูนย์ประสานงานคณะกรรมการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค เป็นกรรมการและเลขานุการ

รวมจำนวนกรรมการทั้งสิ้น 9 คน ทำหน้าที่ในการคัดสรรผู้จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ตามคุณสมบัติที่กำหนด โดยผู้วิจัยได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะลงมาสมัครเพื่อดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดดังต่อไปนี้

2) คุณสมบัติของผู้สมัครดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีดังต่อไปนี้

2.1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 50 ปี และไม่เกิน 54 ปี

2.2) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

2.3) ในกรณีเป็นข้าราชการ พนักงานของรัฐ หรือ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ต้องเป็นข้าราชการ พนักงานของรัฐ หรือ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ในระดับ 9 หรือ เทียบเท่าขึ้นไป หากเป็นข้าราชการ พนักงานของรัฐ หรือ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ในระดับ 9 ต้องเป็นมาแล้วไม่ต่ำกว่า 3 ปี

2.4) ในกรณีที่มิใช่ข้าราชการ พนักงานของรัฐ หรือ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ต้องมีประสบการณ์เคยเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์กร มาแล้วไม่ต่ำกว่า 3 ปี ในกรณีที่เป็นองค์กรธุรกิจจะต้องเป็นองค์กรที่มีทุนจดทะเบียนไม่ต่ำกว่า 300 ล้านบาท

2.5) ในกรณีที่มิเข้าข่ายในข้อ 2.3) และ 2.4) เช่น ผู้มีคุณสมบัติในการบริหารงานขององค์กรภาคประชาชน องค์กรเอกชน NGOs สื่อสารมวลชน นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องเป็นผู้ที่มีผลงานในการบริหารงานอย่างชัดเจน เป็นที่ยอมรับต่อสังคมในระดับกว้าง และมีประสบการณ์ในการบริหารองค์กรดังกล่าวไม่ต่ำกว่า 5 ปี

2.6) คุณสมบัติอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการคัดสรรผู้ว่าฯ กำหนด

โดยให้คณะกรรมการคัดสรรผู้ว่าฯ ประกาศรับสมัคร และ/หรือทาบทามผู้ที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดเพื่อพิจารณาคัดสรรให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป

(3) นอกจากคุณสมบัติทั้ง 6 ประการข้างต้นแล้ว คณะกรรมการสรรหาผู้ว่าฯ ยังจำเป็นต้องคัดสรรผู้สมัครหรือผู้ที่ได้รับการทาบทามให้เป็นผู้ว่าฯ อีกอย่างน้อยใน 2 ประการ ได้แก่

3.1) จัดให้มีการแสดงวิสัยทัศน์ของผู้สมัครหรือผู้ที่ได้รับการทาบทามเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดต่อคณะกรรมการคัดสรรผู้ว่าฯ

3.2) จัดให้มีวัดผลทางความรู้ความสามารถด้วยวิธีการอื่นๆ เช่น การสัมภาษณ์ การสอบข้อเขียน หรือการเขียนความเรียงในประเด็นที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กร หรือยุทธศาสตร์ของจังหวัด เป็นต้น

4) อำนาจในการพิจารณาว่าผู้ใดผ่านการคัดเลือกในเบื้องต้นให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการคัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการชุดดังกล่าวกำหนด

5) เมื่อสามารถหาตัวผู้มีคุณสมบัติและผ่านการประเมินผลการคัดเลือกในเบื้องต้นของคณะกรรมการคัดสรรผู้ว่าฯ ได้แล้ว ในขั้นต่อไปคือ ให้ผู้ที่ได้รับการคัดสรรในเบื้องต้นเข้าฝึกอบรมการเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดกับ **"สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี"** อย่างน้อยเป็นเวลา 2 ปี ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ที่ผ่านการคัดเลือกในเบื้องต้นได้รับทราบถึงกระบวนการบริหารงานในระบบราชการของไทย เรียนรู้ถึงการจัดองค์กรการบริหารสาธารณะแนวใหม่ รวมถึงการกำหนดแผนยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ต่างๆ ตลอดจนการสร้างเสริมทัศนคติที่ดีในการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นต้น

6) หลังจากการผ่านฝึกอบรมในสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีแล้ว จำเป็นต้องมีการประเมินผลผู้ผ่านการฝึกอบรม โดยแบ่งออกเป็นระดับต่างๆ ตามแต่ที่สถาบันส่งเสริมกิจการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจะกำหนด

7) ให้คณะกรรมการคัดสรรผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นผู้มีอำนาจในการคัดเลือกว่าจะให้ผู้ผ่านการฝึกอบรมคนใดเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ผู้ผ่านการฝึกอบรมคนใดเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด โดยจัดทำเป็นบัญชีผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ต้องพิจารณาจากผลการแบ่งระดับของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นสำคัญ

8) อำนาจในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นของนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

จากกระบวนการและขั้นตอนดังกล่าว ผู้วิจัยเชื่อว่าจะทำให้เราได้ผู้ว่าที่มีความรู้ความสามารถที่หลากหลายเหมาะสมกับการบริหารแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์มากขึ้น

7.4.2 วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

สืบเนื่องจากที่มาและการสรรหาของผู้ว่าราชการจังหวัดในประการข้างต้น มีความรอบคอบและรัดกุมมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้คนที่มีความรู้ความสามารถจากหลากหลายอาชีพสามารถเข้ามามีส่วนในการเข้าถึงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ง่ายขึ้น จึงทำให้ **ผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องมีวาระในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนชัดเจนตามไปด้วย** ทั้งนี้เพื่อสร้างความมั่นคงและแน่นอนให้กับผู้ว่าฯที่ได้รับการคัดสรรในระบบใหม่ โดยมิได้ขึ้นอยู่กับการโยกย้ายของส่วนกลางอีกต่อไป ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอให้วาระการดำรงตำแหน่งของ

ผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคตควรจะมีความแน่นอนและมีระยะเวลาที่ยาวนานพอที่จะบริหารราชการจังหวัดจนเกิดผลเป็นรูปธรรมได้ แต่ก็ไม่ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารงานในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งยาวนานเกินไป เพราะอาจส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานได้ ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง **ไม่น้อยกว่า 3 ปี แต่ไม่ควรเกิน 5 ปี (4 ปี)** ซึ่งเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมสำหรับการบริหารราชการในจังหวัดให้เกิดผลเป็นรูปธรรม อีกทั้งยังสอดรับกับการเก็บข้อมูลที่ผู้วิจัยได้จากแบบสอบถามอีกด้วย (ดูรายละเอียดได้ในบทที่ 5)

7.4.3 ขอบเขตอำนาจและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

จากการลงไปเก็บข้อมูลภาคสนามจังหวัดต่างๆ ผู้วิจัยพบว่า ปัญหาสำคัญในประการหนึ่งของผู้ว่าราชการจังหวัดในประเทศไทยก็คือ ปัญหาที่ผู้ว่าฯ ไม่ได้มองการบริหารงานของจังหวัดในภาพรวม เช่น งานเชิงยุทธศาสตร์ งานเชิงนโยบาย เป็นต้น เนื่องจากภาระงานส่วนใหญ่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นงานพื้นที่ที่จะต้องบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในเขตจังหวัด จึงทำให้ผู้ว่าใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับการบริการประชาชน รับฟังความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชน รวมทั้งงานสังคมต่างๆ จึงทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยขาดวิสัยทัศน์การมองงานในภาพกว้างของจังหวัด รวมทั้งการมองงานด้านยุทธศาสตร์และงานเชิงนโยบาย บทบาทและหน้าที่ต่างๆ เหล่านี้จึงตกอยู่ที่สำนักงานจังหวัดเป็นส่วนใหญ่

เมื่อผู้บริหารระดับสูงสุดของจังหวัดขาดวิสัยทัศน์ของการมองงานในภาพกว้างของจังหวัดแล้ว จึงทำให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัด ซึ่งเป็นการพิจารณาจังหวัดในภาพรวมไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะขาดทิศทางในการบริหารงานที่ชัดเจน ดังนั้นการเปลี่ยนบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดใหม่ จึงจำเป็นต้องเกิดขึ้นในการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์จะต้องเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่มิได้เป็นผู้ว่าที่มุ่งสนใจแต่งานพื้นที่หรืองานบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ผู้ว่าฯจะต้องเป็นจักรกลสำคัญในการผลักดันในกลไกต่างๆ ภายในจังหวัดขับเคลื่อนไปเพื่อให้บรรลุยุทธศาสตร์ของจังหวัดที่ตั้งเป้าหมายไว้

ดังนั้น บทบาทและขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์จึงต้องมีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย โดยผู้วิจัยมองว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์จะต้องเป็นผู้ที่มีขอบเขตอำนาจและบทบาทหรือมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์จะต้องเป็น **ผู้ประสานงานมากเสียกว่าผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่** เช่น ต้องเป็นผู้ประสานให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ทำหน้าที่บริการประชาชน หรือบรรเทาความเดือดร้อนให้กับ

ประชาชนโดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เพียงผู้กำหนดหน้าที่หรืองานให้กับบุคลากรในจังหวัดเท่านั้น

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องให้ความสำคัญกับงานเชิงภาพรวมและนโยบายตลอดจนงานทางยุทธศาสตร์มากเสียกว่างานพื้นที่ เช่น ผู้ว่าราชจังหวัดควรใช้ระบบการมอบหมายงานให้รองผู้ว่าราชจังหวัด หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ให้มากขึ้นในงานด้านพื้นที่ และควรปฏิบัติราชการด้วยตัวเองเองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานเชิงนโยบายงานภาพรวม และยุทธศาสตร์ของจังหวัด

(3) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินรองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้ากลุ่มภารกิจต่างๆ และหัวหน้าส่วนราชการ มากเสียกว่าการรอให้กรมหรือส่วนกลางเป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติราชการแต่เพียงอย่างเดียว

(4) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับรู้และเปิดกว้างต่อเทคโนโลยีใหม่ๆ อยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะเทคโนโลยีสารสนเทศ เพราะเทคโนโลยีเหล่านี้จะช่วยทำให้การทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดทำได้ง่าย สะดวก และรวดเร็วขึ้น

(5) ผู้ว่าราชการจังหวัดควรทำงานอย่างใกล้ชิดกับทีมยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะถูกจัดตั้งขึ้นใหม่ เพื่อให้งานของจังหวัดตอบสนองความต้องการของประชาชนมากกว่าการตอบสนองความต้องการของหน่วยงาน

จากบทบาทและหน้าที่ที่ควรจะเปลี่ยนไปทั้ง 5 ประการ ผู้วิจัยเชื่อว่า น่าจะทำให้การบริหารงานภายในจังหวัดสามารถเป็นไปได้ทั้งในด้านภาพรวม และงานในระดับพื้นที่โดยที่ไม่เสียสมดุลระหว่างการให้ความสำคัญกับงานของส่วนใดส่วนหนึ่งมากเกินไป และสมเจตนารมณ์ของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์มากขึ้น

7.4.4 ทีมยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

นอกจากตัวผู้ว่าราชการจังหวัด คณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการและคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชนแล้ว ทีมงานด้านยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัดก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่ผู้วิจัยให้ความสำคัญ เพราะผู้วิจัยเชื่อว่าผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการแบบบูรณาการจะบริหารงานได้ประสบความสำเร็จจำเป็นต้องมีทีมที่ปรึกษาที่ดีด้วย โดยเฉพาะยิ่งทีมที่ปรึกษาด้านยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ ดังนั้นผู้วิจัยจึงเสนอให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์จำเป็นต้องมีทีมยุทธศาสตร์ควบคู่ไปกับตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยเสมอ นั้นก็หมายความว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องตั้งทีมยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะยิ่งด้านที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารงานของจังหวัด ทำหน้าที่เปรียบเสมือน “Think Tank” ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ทีมยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะต้องไม่ควรซ้ำซ้อนกับ

คณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ และคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน และทีมยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะหมดวาระลงพร้อมๆ กับวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าด้วยเช่นกัน

โดยผู้วิจัยได้กำหนดให้ทีมยุทธศาสตร์ดังกล่าว ควรจะประกอบไปด้วยบุคคลต่างๆ อย่างน้อย 3-5 คน ซึ่งควรจะมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นบุคคลภายนอก (ไม่ใช่กรรมการในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และ คณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน)

(2) เป็นข้าราชการจากส่วนกลาง หรือผู้ทรงคุณวุฒิในระดับจังหวัด หรือระดับชาติก็ได้ เช่น อธิบดีกรมต่างๆ นักวิชาการด้านต่างๆ เป็นต้น

(3) เป็นผู้มีความรู้ความสามารถจากภาคเอกชน ภาคประชาชน หรือ ภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัด หรือการบริหารจัดการก็ได้

(4) อำนาจในการแต่งตั้งทีมยุทธศาสตร์เป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด และหมดวาระลงเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดออกจากตำแหน่ง

อำนาจหน้าที่ของทีมยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัด ควรมีอย่างกว้าง ๆ ดังนี้

(1) เป็นที่ปรึกษาด้านการวางแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะ

(2) ให้คำแนะนำทั่วไปในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด

(3) เป็นผู้ประสานแผนยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ ของจังหวัดให้มีความเป็นเอกภาพก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการบูรณาการจังหวัด ทั้งนี้อยู่ภายใต้ขอบเขตที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนด

(4) แสวงหาและพัฒนายุทธศาสตร์ด้านใหม่ ๆ ของจังหวัด แล้วนำเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด คณะกรรมการบูรณาการจังหวัด และคณะที่ปรึกษาภาคประชาชน

(5) ปรับแผนกลยุทธ์ในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดให้สามารถนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติได้เป็นรูปธรรมเร็วขึ้น ทั้งนี้อยู่ภายใต้ขอบเขตที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนด

จากหน้าที่ทั้ง 5 ประการของทีมยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัดข้างต้น จะเห็นได้ว่าหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ในการให้คำแนะนำปรึกษา อำนาจในการตัดสินใจยังคงอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด และองค์กรอื่นๆ ที่กฎหมายรับรอง เช่น คณะกรรมการบูรณาการจังหวัด และคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน เป็นต้น อีกทั้งงานส่วนใหญ่ของทีมยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัด **ยังเป็นงานที่เน้นการคิดค้นแผนกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ใหม่ ๆ มากเสียกว่า การเป็นหน่วยปฏิบัติ** หากทีมยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพแล้ว ผู้วิจัยเชื่อว่าทีมยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะกลายเป็น **“Think Tank” ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถนำเสนอสิ่งใหม่ ๆ ให้แก่ประชาชนภายในจังหวัดได้เป็นจำนวนมาก**

7.5 คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

ภายใต้รูปแบบของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบัน จะสามารถเห็นได้ว่าคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเป็นกลไกสำคัญที่ทำหน้าที่ ในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด รวมถึงการจัดทำงบประมาณของจังหวัด อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการปรับเปลี่ยนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ไปสู่การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ และเน้นยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นตัวตั้งแล้ว คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจึงควรมีบทบาทหน้าที่เพิ่มขึ้นในหลายด้าน เช่น ทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณางบประมาณที่จังหวัดเป็นผู้ตั้งเพื่อเสนอของบประมาณจากส่วนกลาง เป็นผู้พิจารณาออก/ปรับปรุงแก้ไข/เพิกถอน ข้อบังคับของจังหวัดในบางด้านที่จังหวัดมีอำนาจในการจัดการกับข้อบังคับในด้านนั้นๆ เองได้ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหาร เป็นต้น

หากพิจารณาถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการชุดดังกล่าวมีขนาดที่ค่อนข้างใหญ่ บางจังหวัดมีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดมากถึงกว่า 50 คน ด้วยเพราะสาเหตุจากการที่ฐานการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในปัจจุบันอยู่ที่กรมเป็นสำคัญ ทำให้หากต้องการได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของหน่วยราชการภายในจังหวัดอย่างแท้จริง ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องให้หัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัด เมื่อรวมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตัวแทนราชการส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งได้รับการเชิญเข้าร่วมอีกจำนวนหนึ่งแล้ว ก็ทำให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดในปัจจุบันมีขนาดที่ใหญ่มาก ซึ่งส่งผลให้การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด รวมถึงการพิจารณาด้านงบประมาณเป็นไปโดยไม่ง่ายนัก

ดังนั้น เพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น จึงควรมีการพิจารณาเพื่อปรับลดขนาดของคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ควรประกอบไปด้วยสมาชิกไม่เกิน 15-20 คน[6] (ซึ่งจะแปรผันตามจำนวนกลุ่มภารกิจที่จังหวัดต้องรับผิดชอบ) โดยมีองค์ประกอบดังนี้

1) ผู้แทนราชการบริหารส่วนภูมิภาคของจังหวัด 10-12 คน โครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ ในส่วนที่เป็นผู้แทนราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะประกอบด้วยบุคคลต่างๆ ดังนี้

1.1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการโดยตำแหน่ง

[6] พิจารณาจากการประมวลผลแบบสอบถามในเรื่องคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งสามารถดูผลการประมวลได้ในภาคผนวกเล่มที่ 1 - 4

1.2) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอชื่อรองผู้ว่าราชการจังหวัด 1-2 คน จากทั้งหมด 3-4 คน (ขึ้นอยู่กับขนาดและภารกิจที่จังหวัดต้องรับผิดชอบ) ทำหน้าที่เป็นรองประธานคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

1.3) เนื่องจากรองผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคน ต้องทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจแต่ละด้านของจังหวัด (กลุ่มภารกิจ A,B1,B2,B3,C,D1,D2,D…) นอกจากนั้นแต่ละคนอาจต้องทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจมากกว่า 1 กลุ่มภารกิจด้วย ดังนั้นเมื่อรองผู้ว่าราชการจังหวัดคนใด ได้รับการเสนอชื่อขึ้นเป็นรองประธานคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการแล้ว ให้หัวหน้าส่วนราชการที่ทำงานภายใต้กลุ่มภารกิจซึ่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดคนนั้นทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ เลือกตัวแทน 1 คนจากหัวหน้าส่วนราชการที่ทำงานในกลุ่มภารกิจนั้นด้วยกันเอง ขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ในฐานะตัวแทนกลุ่มภารกิจนั้น เช่น หากนาย ก. เป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มภารกิจ B1,C,D3 เมื่อนาย ก. ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งรองประธานคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หัวหน้าส่วนราชการที่ทำงานในแต่ละกลุ่มภารกิจ คือ B1,C,D3 จะต้องคัดเลือกตัวแทน 1 คนจากหัวหน้าส่วนราชการที่ทำงานในแต่ละกลุ่มภารกิจนั้น ขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

1.4) รองผู้ว่าราชการคนใดที่ไม่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งเป็นรองประธานคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดคนนั้นดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ในฐานะตัวแทนกลุ่มภารกิจที่ตนเองเป็นหัวหน้ากลุ่ม อย่างไรก็ตามหากรองผู้ว่าราชการจังหวัดคนนั้นทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจมากกว่า 1 กลุ่มภารกิจ ให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดคนนั้นเลือกดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ในฐานะตัวแทนกลุ่มภารกิจเพียงกลุ่มภารกิจเดียวเท่านั้น ส่วนกลุ่มภารกิจที่รองผู้ว่าราชการจังหวัดคนนั้นเป็นหัวหน้ากลุ่ม แต่ไม่ได้เลือกที่จะอยู่ในฐานะตัวแทนของกลุ่มภารกิจนั้นในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ให้หัวหน้าส่วนราชการที่ทำงานภายใต้กลุ่มนั้น เลือกตัวแทน 1 คนจากหัวหน้าส่วนราชการที่ทำงานในกลุ่มภารกิจนั้นด้วยกันเอง ขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ในฐานะตัวแทนกลุ่มภารกิจนั้น เช่น นาย ข. เป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มภารกิจ A,B3,D1 แต่นาย ข. ไม่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งรองประธานคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ นาย ข. จะดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ในฐานะตัวแทนกลุ่มภารกิจ A หรือ B3 หรือ D1 กลุ่มภารกิจใดกลุ่มภารกิจหนึ่งเท่านั้น และหากสมมุติว่านาย ข. เลือกดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ในฐานะตัวแทนกลุ่มภารกิจ B3 แล้ว หัวหน้าส่วนราชการที่ทำงานในกลุ่มภารกิจ A และ D1 แต่ละกลุ่มภารกิจ จะต้องคัดเลือกตัวแทน 1 คน

จากหัวหน้าส่วนราชการที่ทำงานในแต่ละกลุ่มภารกิจ ขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในฐานะตัวแทนกลุ่มภารกิจของตนเอง

ดังนั้นจำนวนผู้แทนราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัดที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ จึงอาจมีจำนวนไม่แน่นอนแตกต่างกันได้ตามความเหมาะสมและความสอดคล้องกับลักษณะภารกิจที่แต่ละจังหวัดต้องรับผิดชอบ แต่ทั้งนี้รวมกันแล้วไม่ควรเกิน 12 คน

2) ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 คน มีที่มาจากการคัดเลือกกันเองของผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น จำนวน 6 คน แล้วเสนอชื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเลือกเพื่อเป็นกรรมการจำนวน 2 คน ซึ่งได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในพื้นที่จังหวัด

3) ตัวแทนจากภาคธุรกิจเอกชน 2 คน มีที่มาจากการคัดเลือกกันเองของภาคธุรกิจเอกชนที่สำคัญๆ ในจังหวัด จำนวน 6 คน แล้วเสนอชื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเลือกเพื่อเป็นกรรมการจำนวน 2 คน เช่น หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัด สมาคมธนาคารจังหวัด ฯลฯ

4) ตัวแทนจากเครือข่ายภาคประชาชน 2 คน มีที่มาจากการคัดเลือกกันเองของเครือข่ายภาคประชาชนที่สำคัญๆ ในจังหวัด จำนวน 6 คน แล้วเสนอชื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเลือกเพื่อเป็นกรรมการจำนวน 2 คน เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน สภาทนายความ ตัวแทนสื่อมวลชน ตัวแทนสถานศึกษา นักวิชาการ ตัวแทนกลุ่มอาชีพต่างๆ เป็นต้น

ในส่วนของการได้มาซึ่งตัวแทนจากภาคธุรกิจเอกชน ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ละจังหวัดควรมีการสนับสนุนให้มีโครงสร้างรองรับในส่วนนี้ กล่าวคือ ควรมีการสนับสนุนให้แต่ละภาคส่วนในจังหวัดมีการรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นคณะกรรมการย่อยๆ ของแต่ละส่วน เช่น ภาคธุรกิจเอกชนทั้งหมดในจังหวัดก็จะมีคณะกรรมการเครือข่ายภาคธุรกิจเอกชนประจำจังหวัด ภาคประชาชนก็จะมีคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาชนประจำจังหวัด ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำจังหวัด เพื่อให้คณะกรรมการแต่ละชุดคัดเลือกตัวแทนเข้าร่วมในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการตามโครงสร้างที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น โดยแต่ละเครือข่ายต่างก็มีอิสระในเรื่องการกำหนดบทบาทหน้าที่ วิธีสรรหา ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งของตัวแทนเครือข่ายของตนเองที่จะเข้าร่วมในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งผู้แทนของแต่ละเครือข่ายก็คือบุคคลที่ได้รับคัดเลือก ตามข้อกำหนดของแต่ละเครือข่ายเอง แต่มีข้อกำหนดว่าต้องไม่เป็นบุคคลเดียวกันกับผู้แทนของแต่ละเครือข่ายที่เข้าร่วมดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน (ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไปในส่วนที่ 7.4) ผู้วิจัยเห็นว่าด้วยวิธีการจัดตั้งคณะกรรมการเครือข่ายย่อยๆ ของแต่ละภาคส่วนขึ้นนี้ น่าจะเป็นช่องทางให้ทุกภาคส่วนในสังคม สามารถรวบรวมความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และประเด็นปัญหาต่างๆ ที่ตนเองประสบอยู่ เสนอผ่านตัวแทนของตน เพื่อเข้าสู่การพิจารณาในระดับจังหวัดอย่างเป็นระบบ ได้ดีกว่าวิธีการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในแต่ละจังหวัด

กำหนดเอาเองว่าใครควรจะเป็นผู้มีส่วนร่วมบ้าง แล้วก็เชิญทุกฝ่ายเท่าที่คิดได้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ ซึ่งนอกจากจะไม่ได้เป็นการสะท้อนความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนในจังหวัดอย่างแท้จริงแล้ว ยังทำให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีขนาดใหญ่เทอะทะ และเกิดความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงานดังได้ที่กล่าวไปแล้ว

อย่างไรก็ตาม วิธีการที่ให้คณะกรรมการย่อยๆ ของแต่ละภาคส่วนเลือกตัวแทนของตนเองเข้าร่วมเป็นตัวแทนในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการโดยอิสระเช่นนี้ แม้จะมีข้อดีคือ เป็นการคัดสรรบุคคลที่จะเป็นตัวแทนโดยสะท้อนจากความต้องการของแต่ละภาคส่วนอย่างแท้จริง แต่วิธีการนี้ก็อาจมีจุดอ่อนบางประการกล่าวคือ *ประการแรก* ในบางกรณีตัวแทนที่ได้รับการคัดสรรจากแต่ละภาคส่วนโดยอิสระอย่างสมบูรณ์นั้น อาจไม่สามารถทำงานร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดและตัวแทนจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้ ซึ่งอาจเป็นการสร้างปัญหาให้กับการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ *ประการที่สอง* ด้วยวัตถุประสงค์หลักที่ต้องการจะลดขนาดของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการลงให้เหลือเพียงไม่เกิน 15-20 คน เพื่อให้ได้มาซึ่งประสิทธิภาพในการบริหารนั้น จะส่งผลให้จำนวนตัวแทนของแต่ละภาคส่วนในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจำเป็นต้องเหลือน้อยลง ซึ่งเป็นไปได้ที่บุคคลผู้เป็นผู้แทนของแต่ละภาคส่วนเหล่านั้น แม้จะได้รับการคัดสรรมาแต่ก็อาจไม่สามารถเข้าใจบริบทหรือรายละเอียดต่างๆ ได้อย่างครบถ้วน ด้วยเพราะต้องเป็นตัวแทนของกลุ่มที่มีความหลากหลาย มีสภาพปัญหา และความชำนาญเฉพาะทางแตกต่างกัน เช่น หากคณะกรรมการเครือข่ายภาคธุรกิจเอกชนคัดสรรเอาประธานหอการค้าและประธานสภาอุตสาหกรรมเข้าเป็นตัวแทนในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งสองท่านก็อาจไม่มีความรู้ความเข้าใจหรือความชำนาญเฉพาะทางในเรื่องการเงินการธนาคารหรือธุรกิจการท่องเที่ยว เป็นต้น หรือหากคณะกรรมการเครือข่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดคัดสรรเอานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกเทศมนตรีนครในเขตเมืองใหญ่เข้าเป็นตัวแทนในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งสองท่านก็คงไม่สามารถเข้าใจสภาพปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่เขตชนบทได้ดีเท่ากับผู้แทนที่มาจากองค์การบริหารส่วนตำบลเอง เป็นต้น

เพื่อเป็นการแก้ไขจุดอ่อนทั้งสองประการข้างต้น เราอาจจำเป็นต้องใช้วิธีการแบบพบกันครึ่งทาง กล่าวคือ ให้คณะกรรมการย่อยของแต่ละภาคส่วนคัดสรรบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มตนเองมาจำนวนหนึ่ง แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เลือกบุคคลที่จะเข้าร่วมในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจากผู้ได้รับการคัดสรรเหล่านั้น โดยใช้อัตราส่วนแบบ 3 ต่อ 1 เช่น คณะกรรมการเครือข่ายภาคธุรกิจเอกชนก็จะคัดสรรตัวแทนของตนเองขึ้นมาทั้งหมด 6 คน เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำการเลือกเชิญตัวแทน 2 คน จาก 6 คนนี้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ด้วยวิธีการนี้ น่าจะส่งผลดีคือ สามารถควบคุมจำนวนคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการไม่ให้มีจำนวนมากเกินไปจนส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหาร ในขณะที่ตัวแทน

จากแต่ละภาคส่วนก็ยังมีที่มาจากการคัดสรรโดยอิสระในระดับหนึ่ง ซึ่งทำให้สามารถสะท้อนสภาพปัญหาและให้ข้อมูลเพื่อการบริหารแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างครบถ้วน อีกทั้งวิธีการนี้ยังเป็นการให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการคัดเลือกบุคคลที่จะสามารถทำงานร่วมกับตนเอง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคของจังหวัดได้ ซึ่งจะส่งผลให้การทำงานของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีความเป็นเอกภาพ และทำงานสนองตอบต่อการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่าฯ CEO) ได้เป็นอย่างดี

5) ผู้ทรงคุณวุฒิในจังหวัดหรือผู้แทนจากหน่วยราชการส่วนกลาง 1-2 คน ในประเด็นเรื่องที่มาของผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้แทนจากหน่วยราชการส่วนกลางที่จะเข้าร่วมในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการนี้ ให้เป็นดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะเชิญผู้ทรงคุณวุฒิภายในจังหวัด หรือผู้แทนจากหน่วยราชการส่วนกลาง เข้าร่วมในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการได้ 1-2 คน โดยพิจารณาตามสภาพความเหมาะสมของแต่ละจังหวัด เช่น จังหวัดที่มียุทธศาสตร์เน้นเรื่องความมั่นคงตามแนวชายแดนก็อาจมีการเชิญผู้แทนจากฝ่ายทหารเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ หรือจังหวัดที่มียุทธศาสตร์เน้นเรื่องการท่องเที่ยวก็อาจมีการเชิญผู้แทนซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้ชำนาญการพิเศษจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ เป็นต้น โดยต้องมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน

จากโครงสร้างดังกล่าว เมื่อรวมแล้วคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจะมีกรรมการทั้งสิ้นไม่เกิน 15-20 คน ซึ่งการที่คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีขนาดเล็กลงเช่นนี้ น่าจะมีส่วนช่วยให้การทำงานของคณะกรรมการนี้มีความคล่องตัวมากขึ้น และสามารถเป็นกลไกหลักที่ทำหน้าที่ในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม อาจมีผู้ตั้งคำถามว่าเมื่อคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีขนาดเล็กลงเช่นนี้ จะทำให้คณะกรรมการชุดนี้ไม่ได้ประกอบขึ้นจากการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนราชการในจังหวัดหรือไม่ คำตอบในประเด็นนี้ อยู่ที่การลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของกรมลง และเปลี่ยนฐานการบริหารราชการแผ่นดินเป็นฐานกระทรวงแทนฐานกรม และทำให้จังหวัดกลายเป็นฐานการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ซึ่งเมื่อมีการปรับไปสู่สภาพเช่นนี้แล้ว ปัญหาเรื่องความจำเป็นที่จะต้องมีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีขนาดใหญ่ ด้วยเหตุผลว่าต้องการได้รับการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนราชการจะหมดไป เพราะหน่วยราชการต่างๆ ภายในจังหวัดจะมีจำนวนลดน้อยลง ภารกิจของแต่ละหน่วยงานภายในจังหวัดจะมีลักษณะที่เป็นเอกภาพมากขึ้น เพราะมีผู้แทนในระดับกระทรวงที่มีหน้าที่รับผิดชอบและอำนาจสั่งการตามสายการบังคับบัญชา ยกตัวอย่างรูปธรรมก็เช่น หากต้องการให้ผู้แทนภารกิจด้านการเกษตรเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เราก็สามารถเชิญผู้แทนเพียง 1 ท่าน คือเชิญหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดซึ่งเป็นผู้แทนจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เข้าร่วมได้ เพราะโดยตำแหน่งแล้วท่านจะมีหน้าที่

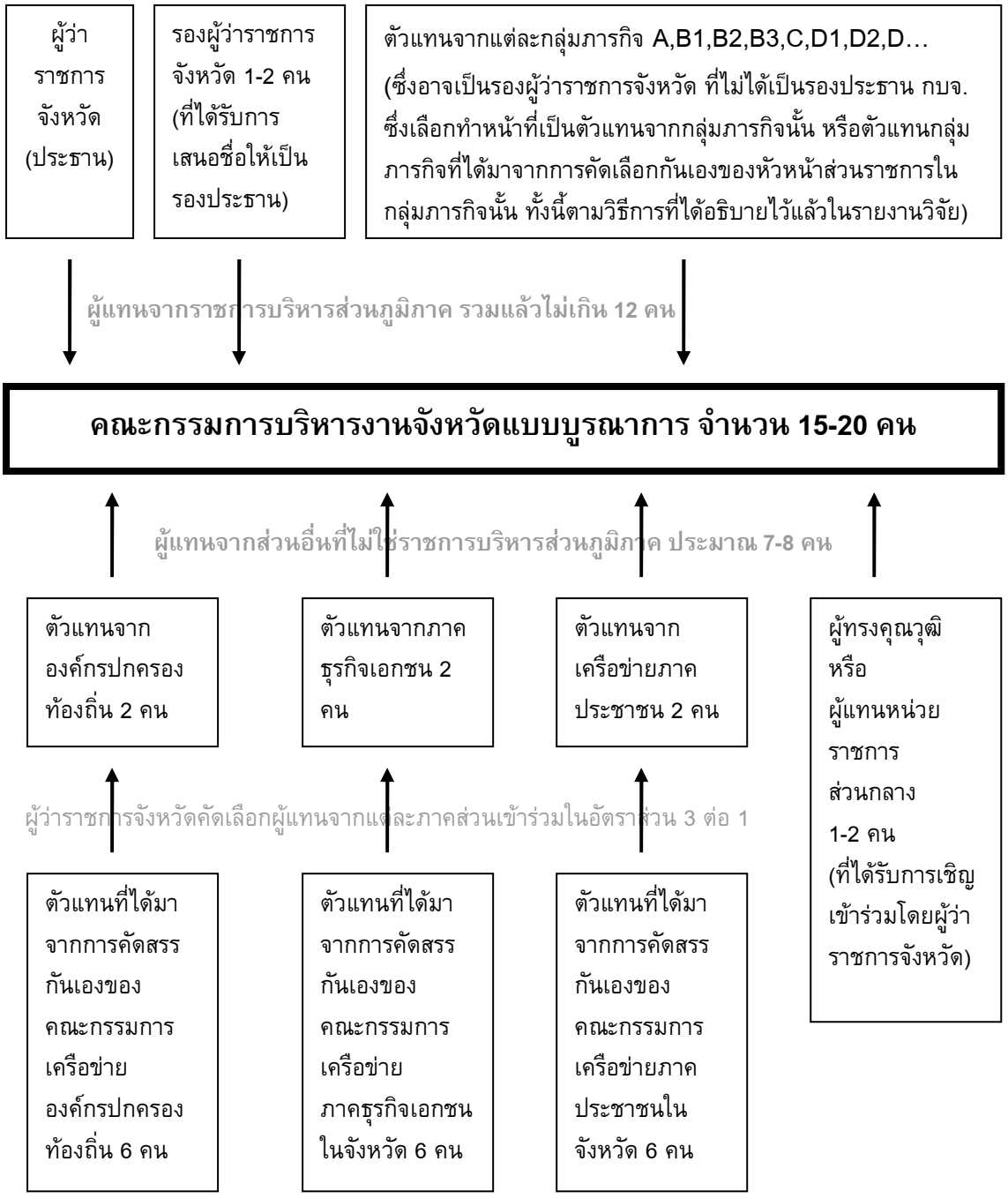
รับผิดชอบ มีอำนาจสั่งการ และรับรู้ประเด็นปัญหาในภาพรวมของภารกิจด้านการเกษตรทั้งหมด โดยเราไม่จำเป็นต้องเชิญหัวหน้าส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคถึง 6 ท่าน ที่มีภารกิจรับผิดชอบด้านการเกษตรแตกต่างกันในแต่ละด้านตามฐานกรมแบบเดิม ซึ่งได้แก่ เกษตรและสหกรณ์จังหวัด เกษตรจังหวัด สหกรณ์จังหวัด ประมงจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด และปฏิรูปที่ดินจังหวัด ทั้งนี้ยังไม่นับรวมถึงตัวแทนจากราชการส่วนกลางของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่มีพื้นที่รับผิดชอบในจังหวัด ซึ่งอาจมีอีกถึงกว่า 10 ส่วนราชการ เช่น ผู้แทนจากสำนักชลประทาน สำนักงานจัดรูปที่ดิน สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ สถานีพัฒนาที่ดิน สถานีวิจัยของกรมวิชาการเกษตร ศูนย์ โครงการ สถานีต่างๆ ฯลฯ

ปัญหาที่ประสบอยู่ในปัจจุบันอีกประการหนึ่งก็คือ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่ไม่ใช่ข้าราชการที่ต้องมีหน้าที่รับผิดชอบมักไม่สนใจที่จะเข้าร่วมประชุม ซึ่งเป็นที่เข้าใจได้ว่าสาเหตุที่คณะกรรมการที่เป็นตัวแทนจากภาคส่วนอื่นๆ ภายในจังหวัด ไม่ให้ความสำคัญกับการเข้าร่วมประชุมนั้นก็เป็นเพราะขนาดของที่ประชุมคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่ใหญ่เทอะทะ จนแต่ละคนไม่สามารถเสนอความคิดเห็นได้อย่างแท้จริง ทั้งผู้เข้าร่วมประชุมยังรู้สึกว่าการประชุมส่วนใหญ่ยังเป็นลักษณะของการประชุมชักซ้อมความเข้าใจ เป็นการแจ้งเพื่อทราบ มากกว่าที่ตนเองจะมีส่วนร่วมในการผลักดันแนวคิดของกลุ่มตนเองได้อย่างแท้จริง[7] กล่าวคือราชการส่วนภูมิภาคมักจะมีการกำหนดแผนการปฏิบัติงานของจังหวัดที่ชัดเจนตายตัวไว้แล้ว ทำให้ผู้ที่เป็นคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจากภาคส่วนอื่นๆ ที่ไม่ใช่ข้าราชการไม่ค่อยเข้าร่วมประชุม หรือส่งผู้แทนมาเข้าร่วมรับฟังมากกว่าโดยเฉพาะในจังหวัดที่การเดินทางค่อนข้างยากลำบาก ปัญหาในประเด็นนี้ในส่วนหนึ่งน่าจะแก้ไขได้ด้วยการปรับโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้เล็กลงดังที่ได้กล่าวไปแล้ว และอีกส่วนหนึ่งที่ควรพิจารณาคือการเสนอค่าตอบแทนในลักษณะต่างๆ เช่น เงินประจำตำแหน่ง เบี้ยประชุม และค่าเดินทาง ให้แก่ผู้ที่เป็นคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับผู้ที่ไม่ได้เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้โดยยึดหลักการว่าบุคคลเหล่านี้ไม่ใช่ที่ปรึกษาที่จังหวัดจะไปขอความคิดเห็นเป็นครั้งคราว แต่เป็นผู้ที่มีหน้าที่ต้อง “ทำงาน” ให้แก่จังหวัด ดังนั้นจึงควรได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานให้กับจังหวัด และต้องรับผิดชอบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

[7] ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก สามารถดูรายละเอียดได้ในภาคผนวกเล่มที่ 1 - 4

แผนภาพที่ 7.10

แสดงโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์



7.6 คณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน (Citizen Board)

ข้อเสนอแนะที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การจัดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน[8] และที่ประชุมเครือข่ายภาคประชาชนทำหน้าที่เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานของจังหวัดต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เพราะนอกจากโครงสร้างหลักในการบริหารงานจังหวัดที่ได้กล่าวมาแล้ว การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ยังควรเป็นการบริหารงานที่รับฟังถึงสภาพปัญหาและความคิดเห็นของภาคประชาชนทุกภาคส่วนอีกด้วย ดังนั้น ในการบริหารงานของจังหวัด จึงควรมีการจัดตั้งและรับรองสถานภาพของคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชนและที่ประชุมเครือข่ายภาคประชาชน โดยให้คณะกรรมการชุดนี้ ทำหน้าที่หลักในการรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด รวมถึงคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการอย่างสม่ำเสมอ โดยอาจกำหนดให้ต้องมีการประชุมร่วมระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและที่ประชุมเครือข่ายภาคประชาชนอย่างน้อยปีละ 4 ครั้ง เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับทราบถึงสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในจังหวัดอยู่ตลอดเวลา โดยหน้าที่หลักๆ ของคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน ควรเป็นดังนี้

1. ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด

2. รับทราบ และให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด รวมถึงแผนงบประมาณประจำปีของจังหวัด

3. ให้คำปรึกษาหรือความเห็นในเรื่องใดๆ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เห็นสมควรและขอรับฟังความคิดเห็น เพื่อประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายในเรื่องนั้น ซึ่งอาจกระทบถึงสภาพความเป็นไปของจังหวัดในภาพรวม

4. มีอำนาจในการจัดทำข้อมูลเผยแพร่ในประเด็นเกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปในจังหวัดรับทราบ และทำหน้าที่เป็นผู้รวบรวมความคิดเห็นจากภาคประชาชน เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

5. มีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงานที่ประกอบด้วยสมาชิกหรือบุคคลใด เพื่อทำการศึกษาหรือดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งของคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน ในการตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และเปิดเผยข้อมูลการศึกษาหรือการดำเนินการนั้นให้สาธารณชนภายในจังหวัดทราบ

---

[8] ผลการประมวลความคิดเห็นจากแบบสอบถามที่ใช้ในการเก็บข้อมูล พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน ที่มีการรับรองสถานะทางกฎหมาย

โดยคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชนควรกำหนดบทบาทของตนเองดังนี้

1. พัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนภายในจังหวัด
2. เป็นเวทีสะท้อนปัญหาสาธารณะ ลดปัญหาความขัดแย้งในสังคม
3. พัฒนากระบวนการเรียนรู้ ส่งเสริมการรวมกลุ่มให้กับภาคประชาชน
4. กระตุ้นให้ประชาชนมีสำนึกร่วมรับผิดชอบต่อจังหวัดของตน
5. เป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้การกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมีประสิทธิภาพมากขึ้น

โดยสรุปแล้ว อำนาจหน้าที่ขั้นต้นของคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชนในระยะแรกนี้ อาจมีเพียงบทบาทในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ รวมทั้งทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบและมีส่วนร่วมในการประเมินผลการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ รวมไปถึงการทำหน้าที่ในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน เท่านั้น กระทั่งเมื่อการบริหารงานจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน ในโครงสร้างที่ปรับปรุงใหม่นี้ ประสบผลสำเร็จในการบริหารและมีความเข้มแข็งมากขึ้นแล้ว ในอนาคตเราอาจมีการพิจารณาเพื่อเพิ่มบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน ให้มีหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติและให้ความเห็นชอบในการดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ในขอบเขตที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและการบริหารงบประมาณของจังหวัดต่อไป

ในด้านของโครงสร้างของคณะกรรมการชุดนี้ ควรให้มีจำนวนและตัวแทนภาคประชาชนตามความเหมาะสมของแต่ละจังหวัด ประมาณ 12-15 คน ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วโครงสร้างของคณะกรรมการชุดนี้ ควรต้องประกอบด้วย

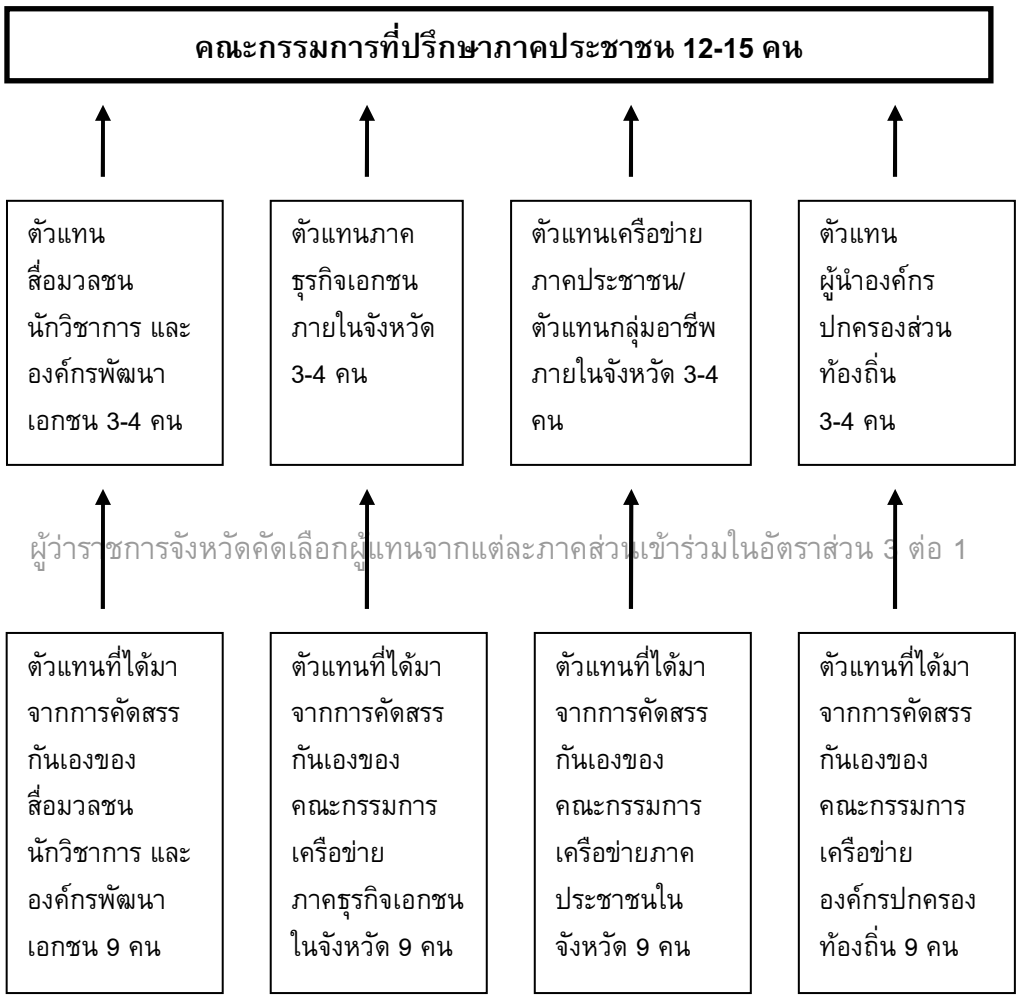
1. ตัวแทนสื่อมวลชน นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนภายในจังหวัด 3-4 คน
2. ตัวแทนภาคธุรกิจเอกชนภายในจังหวัด 3-4 คน
3. ตัวแทนเครือข่ายภาคประชาชน/ตัวแทนกลุ่มอาชีพภายในจังหวัด 3-4 คน
4. ตัวแทนผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3-4 คน

โดยที่มาของคณะกรรมการชุดนี้ในแต่ละด้าน ก็จะมาจากการคัดสรรกันเองโดยอิสระของคณะกรรมการเครือข่ายแต่ละด้านภายในจังหวัด (ดังที่ได้กล่าวถึงไปแล้วในหัวข้อ 7.4) และเช่นเดียวกันกับโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หากเราต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ มีลักษณะเป็นฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง (Strong Executive) มากขึ้น ไม่ต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานด้วยความยากลำบากจนเกินไปนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเริ่มของการปรับปรุงโครงสร้างใหม่นี้ เราก็อาจกำหนดให้ที่มาของบุคคลที่จะเข้าร่วมในคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน ต้องมาจากการคัดสรรโดยอิสระจากแต่ละภาคส่วน แต่ต้องผ่านการคัดเลือกโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ในอัตราส่วน คัดสรรมา 3 ให้ผู้ว่าฯ เลือก

1 เช่นเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น องค์กรของสื่อมวลชน นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนภายในจังหวัด ก็อาจคัดสรรตัวแทนขึ้นมา 9 คน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเลือกจากจำนวนนี้ให้เหลือ 3 คน เพื่อเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเข้าเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน ยังควรได้รับค่าตอบแทนในลักษณะของเบี้ยประชุม ค่าเดินทาง และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่างๆ เช่น ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตรวจสอบการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ด้วยบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันระหว่างคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชนกับคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชนในการติดตามตรวจสอบและร่วมประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ทำให้ควรมีข้อกำหนดชัดเจนว่า บุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกเข้าร่วมในคณะกรรมการทั้งสองชุดนี้จะต้องไม่เป็นบุคคลคนเดียวกัน

แผนภาพที่ 7.11 แสดงโครงสร้างคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน



7.7 งบประมาณของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

หลังจากที่เราได้ทราบโครงสร้างจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ไปแล้ว ในส่วนนี้จะเป็นการพิจารณาถึงเรื่องที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องอย่างสำคัญกับรูปแบบโครงสร้างจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ผู้วิจัยนำเสนอ นั้นก็คือ การพิจารณาถึงระบบงบประมาณของจังหวัดว่าจังหวัดควรมีบทบาทอย่างไรในการจัดการงบประมาณและควรมีขอบเขตในการบริหารงานงบประมาณมากน้อยเพียงใด ซึ่งผู้วิจัยได้แบ่งการพิจารณาถึงบทบาทในการจัดการงบประมาณของจังหวัดออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1. การให้จังหวัดเป็นหน่วยตั้งงบประมาณ และ
2. การให้จังหวัดเป็นหน่วยเบิกจ่ายงบประมาณ

โดยผู้วิจัยจะขออธิบายตามลำดับ ดังนี้

7.7.1 การให้จังหวัดเป็นหน่วยตั้งงบประมาณ

ความจริงแล้ว แนวคิดที่ต้องการให้จังหวัดเป็นหน่วยในการตั้งงบประมาณได้เองไม่ใช่เรื่องใหม่แต่ประการใด ผู้วิจัยพบว่ามีการศึกษาวิจัยหลายชิ้นที่ศึกษาถึงระบบการให้จังหวัดเป็นหน่วยตั้งงบประมาณเอง อย่างไรก็ตาม การให้จังหวัดเป็นหน่วยตั้งงบประมาณก็มิได้ส่งผลในการปฏิบัติแต่อย่างใด นอกจากนี้ การศึกษาวิจัยที่ผ่านมาในอดีตส่วนใหญ่เป็นการศึกษาที่เน้นเฉพาะเรื่องระบบงบประมาณเป็นการเฉพาะ หาใช่การศึกษาควบคู่ไปกับการปฏิรูปหรือปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาเรื่องดังกล่าวโดยปราศจากการศึกษาถึงการปฏิรูปโครงสร้างในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคนั้นกลายเป็นอุปสรรคประการสำคัญที่ทำให้จังหวัดไม่สามารถเป็นหน่วยในการตั้งงบประมาณได้ เนื่องด้วยต้องผ่าน “กำแพง” ของความเป็น “กรม” ของราชการส่วนกลาง ที่ “แข็งแกร่ง” จนยากที่จังหวัดจะกลายเป็นหน่วยในการจัดตั้งงบประมาณได้เอง

ในขณะเดียวกัน โครงสร้างจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ผู้วิจัยนำเสนอจะไม่บังเกิดผลเลยหากจังหวัดยังมีระบบการจัดการงบประมาณในรูปแบบเดิม หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ โครงสร้างจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์จะไม่สามารถเป็นจังหวัดที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ที่มีประสิทธิภาพได้ หากจังหวัดยังไม่สามารถเป็นหน่วยตั้งงบประมาณได้เองในบางส่วน

ก่อนที่จะกล่าวถึงเงื่อนไขสำคัญในเรื่องการจัดตั้งงบประมาณ ผู้วิจัยจำเป็นต้องอธิบายถึง บทบาทในการจัดการงบประมาณของจังหวัดในปัจจุบันเสียก่อน กล่าวคือ จากการศึกษาถึงบทบาทในการจัดการงบประมาณของจังหวัดในปัจจุบันพบว่า **จังหวัดมิได้เป็นหน่วยในการจัดตั้งงบประมาณแต่อย่างใดตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา** การตั้งงบประมาณที่ถูกนำมาใช้ในจังหวัดล้วนแล้วแต่เป็น **“งบประมาณของกรม”** ที่ถูกจัดแบ่งมาจากกรมต่างๆ ของส่วนกลาง เพื่อทำตามหน้าที่ตามภารกิจของกรมในส่วนกลางทั้งสิ้น ซึ่งก็หมายถึงการใช้งบประมาณในระดับจังหวัดนั้นเป็นการใช้งบประมาณที่ถูกกำหนดโดยส่วนกลาง (กรม) และนำมาใช้ในพื้นที่ (จังหวัด)

การจัดทำงบประมาณในลักษณะแบบนี้ส่งผลเสียต่อระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคใน 3 ประการ คือ

1. การบริหารงบประมาณของราชการส่วนภูมิภาคขาด “เจ้าภาพ” ที่ชัดเจน ขาดทิศทาง และขาดการบูรณาการ

2. การบริหารงบประมาณของราชการส่วนภูมิภาคมักจะไม่มีประสิทธิภาพ หรือมีประสิทธิภาพน้อย เพราะเกิดความซ้ำซ้อนในการใช้งบประมาณ เนื่องจากแต่ละกรมไม่มีการประสานแผนการใช้งบประมาณของตนในจังหวัดต่าง ๆ

3. การใช้งบประมาณของราชการส่วนภูมิภาคไม่ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง หากแต่เป็นการตอบสนองความต้องการของกรม หรือ รัฐบาลมากกว่า

จากวิธีการในการจัดการงบประมาณส่วนภูมิภาคแบบนี้เอง ส่งผลให้ “คลังจังหวัด” มิได้ทำหน้าที่เป็น “Chief Finance Officer” หรือ CFO หากแต่เป็นเพื่อผู้ถ่ายโอนงบประมาณจากกรมมายังพื้นที่เท่านั้น โดยที่คลังจังหวัดมิได้มีหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์ในการใช้งบประมาณของจังหวัดแต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อทำให้จังหวัดเป็นจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้ ผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องเสนอให้ **“จังหวัดเป็นหน่วยในการจัดตั้งงบประมาณได้เองในบางส่วน”** เพราะหากจังหวัดสามารถจัดตั้งงบประมาณได้เองแล้ว จะทำให้การใช้งบประมาณในส่วนภูมิภาค เกิดผลอย่างน้อยใน 5 ประการ ได้แก่

1. การบริหารงบประมาณของจังหวัดจะมี “เจ้าภาพ” ที่ชัดเจนขึ้น นั่นก็คือ คลังจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการจัดทำงบประมาณตามยุทธศาสตร์เพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ อีกทั้งยังทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมประสานยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ ของจังหวัดผ่านการใช้งบประมาณในแต่ละปี

2. จากเหตุผลในประการแรก การใช้งบประมาณในจังหวัดจะมีความบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่างๆ มากขึ้น เนื่องจากคลังจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นผู้รวบรวมแผนการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ ภายในจังหวัด

3. เป็นผลสืบเนื่องจากประการที่สอง กล่าวคือ เมื่อคลังจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้เชื่อมประสานและบูรณาการแผนการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ ภายในจังหวัดแล้ว ก็จะทำให้การใช้งบประมาณภายในจังหวัดไม่เกินความซ้ำซ้อนระหว่างส่วนราชการต่างๆ ภายในจังหวัด เพราะอำนาจในการจัดการงบประมาณเพื่อไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อนจะอยู่ที่คลังจังหวัดและคณะกรรมการจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.)

4. จากผลในประการที่ (1) – (3) ส่งผลให้การใช้งบประมาณของจังหวัดมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากมีเจ้าภาพในการจัดการงบประมาณ มีการบูรณาการและการเชื่อมประสานงบประมาณเข้าด้วยกัน

5. การใช้งบประมาณของจังหวัดจะมุ่งตอบสนองยุทธศาสตร์ของจังหวัดและความต้องการของประชาชนในจังหวัด มากกว่าตอบสนองความต้องการของหน่วยงานและราชการส่วนกลาง โดยเฉพาะกรม

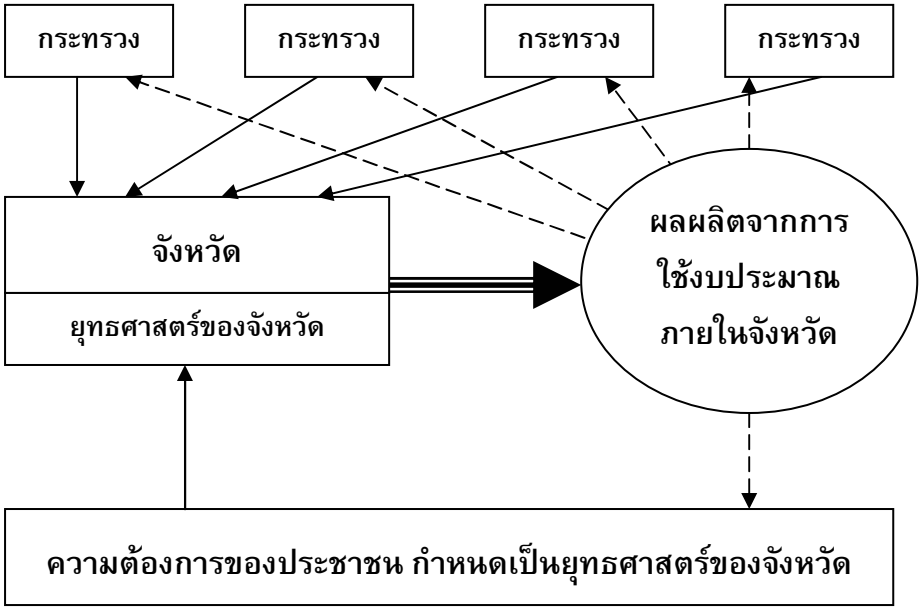
จากผลดีทั้ง 5 ประการนี้เองที่ทำให้ผู้วิจัยเสนอให้จังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์จำเป็นต้องมีอำนาจในการจัดตั้งงบประมาณเองได้บางส่วนด้วย

ควรกล่าวเพิ่มเติมด้วยว่า สำหรับข้อเสนอในการให้จังหวัดเป็นหน่วยในการจัดตั้งงบประมาณนั้น เป็นข้อเสนอที่ให้จังหวัดเป็นหน่วยในการจัดตั้งงบประมาณได้**เพียงบางส่วนเท่านั้น** เนื่องด้วยภายใต้หลักการของ “รัฐเดี่ยว” หรือ “เอกรัฐ” ประกอบหลักของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นระบบการปกครองที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลาง จึงทำให้การ

บริหารราชการภายในจังหวัดยังคงต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางอยู่ ซึ่งเครื่องมือในเรื่องงบประมาณถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งที่ส่วนกลางใช้ในการควบคุมการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น **การให้จังหวัดเป็นหน่วยในการจัดตั้งงบประมาณเองทั้งหมดจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในระบบรัฐเดี่ยว** เพียงแต่จังหวัดอาจมีอิสระในการจัดทำงบประมาณตามยุทธศาสตร์และความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากขึ้น แต่มิอาจเป็นอิสระจากการควบคุมของการบริหารราชการส่วนกลางได้

ด้วยเหตุนี้เอง จึงทำให้ผู้วิจัยเสนอให้จังหวัดเป็นหน่วยในการจัดตั้งงบประมาณได้เอง โดยผู้วิจัยเห็นว่าสัดส่วนที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการสร้างสมดุลระหว่าง ความอิสระในการจัดตั้งงบประมาณของจังหวัด กับการควบคุมจากส่วนกลาง น่าจะอยู่ที่ 20-25 % ต่อ 75-80 % กล่าวคือจังหวัดควรจะมีอิสระในการจัดตั้งงบประมาณได้เอง 20-25 % ในขณะที่ส่วนกลางยังคงต้องทำหน้าที่ในการจัดงบประมาณผ่านไปยังจังหวัดประมาณ 75-80 %

แผนภาพที่ 7.12 แสดงการให้จังหวัดเป็นหน่วยในการจัดตั้งงบประมาณได้บางส่วน

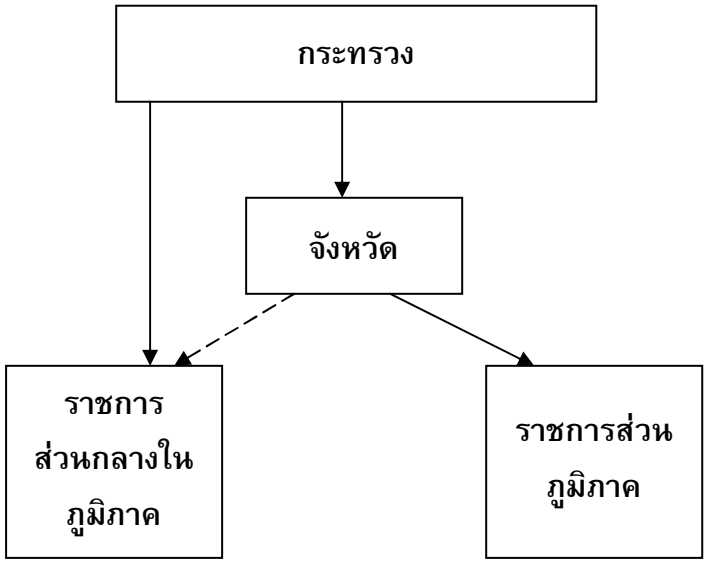


จากแผนภาพ จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งงบประมาณของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ผู้วิจัยเสนอยังคงมาจากกระทรวงที่ส่วนกลางอยู่ (75-80%) ในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้จังหวัดเป็นหน่วยในการจัดตั้งงบประมาณเองด้วย โดยพิจารณาจากความต้องการของประชาชนและยุทธศาสตร์ของจังหวัดเป็นหลัก (20-25%) และเมื่อจังหวัดนำงบประมาณออกมาใช้ก็จะเกิดผลผลิตกลับไป 2 ส่วน คือ ส่วนหนึ่งเป็นผลผลิตที่กลับไปที่กรมเจ้าของงบประมาณ และอีกส่วนหนึ่งไปที่ประชาชนและตอบสนองยุทธศาสตร์ของจังหวัด ซึ่งเห็นได้ว่าการจัดตั้งงบประมาณในแบบนี้เปิดโอกาสให้จังหวัดใช้งบประมาณเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์ของจังหวัดเองได้มากขึ้นกว่าระบบการจัดตั้งงบประมาณที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

7.7.2 การให้จังหวัดเป็นหน่วยเบิกจ่ายงบประมาณ

นอกเหนือจากการให้จังหวัดเป็นหน่วยในการจัดตั้งงบประมาณเองแล้ว จังหวัดยังจำเป็นต้องพิจารณาถึงการให้จังหวัดทำหน้าที่เป็นหน่วยในการเบิกจ่ายงบประมาณเองด้วย จากสภาพในปัจจุบันพบว่า ส่วนราชการในภูมิภาคปัจจุบันทุกหน่วยงานเบิกจ่ายงบประมาณของตนผ่านคลังจังหวัดซึ่งถือเป็นราชการส่วนภูมิภาคด้วยเช่นกัน ในขณะที่ราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดบางส่วนราชการเบิกจ่ายงบประมาณของตนผ่านคลังจังหวัด และบางส่วนราชการเบิกจ่ายงบประมาณของตนผ่านกรมเจ้าสังกัดโดยตรง ทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดในปัจจุบันยังไม่เป็นเอกภาพเท่าที่ควร

แผนภาพที่ 7.13 แสดงการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดในปัจจุบัน



จากแผนภาพ เห็นได้ว่าการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดในปัจจุบัน หากเป็นราชการส่วนภูมิภาคจะเบิกจ่ายงบประมาณผ่านจังหวัด (คลังจังหวัด) ในขณะที่ราชการส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด ส่วนใหญ่จะเบิกจ่ายงบประมาณผ่านกรมต้นสังกัดของตนโดยตรง ในขณะที่บางส่วนซึ่งเป็นส่วนน้อยเบิกจ่ายผ่านจังหวัด

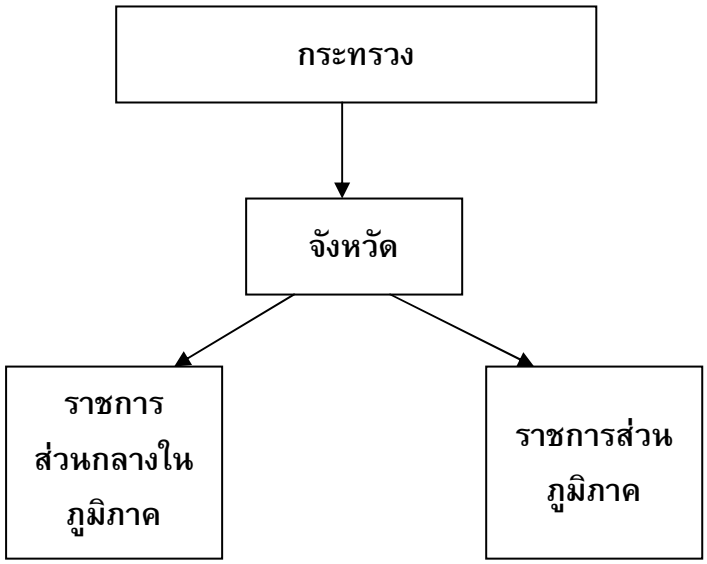
ด้วยระบบการเบิกจ่ายดังกล่าว ส่งผลเสียใน 2 ประการ กล่าวคือ

1. จังหวัด (คลังจังหวัด) จะไม่สามารถทราบถึงจำนวนเงินงบประมาณที่มีการเบิกจ่ายจริงในแต่ละปีว่าจังหวัดของตนมีการเบิกจ่ายงบประมาณทั้งสิ้นเท่าไร เพราะมีการเบิกจ่ายจากราชการส่วนกลางในภูมิภาคผ่านกรมต้นสังกัดของตนโดยตรง ทั้งนี้คลังจังหวัดอาจจะทราบข้อมูลตัวเลขการเบิกจ่ายได้บ้างหากได้รับรายงานจากราชการส่วนกลางในภูมิภาคนั้นๆ หรือ จากกรมบัญชีกลางที่แจ้งในคลังจังหวัดทราบ

2. เมื่อจังหวัดไม่สามารถข้อมูลที่แน่นอนในการเบิกจ่ายงบประมาณภายในจังหวัดของตนแล้ว ก็ส่งผลให้การจัดตั้งงบประมาณของจังหวัดในปีต่อไปขาดข้อมูลในการจัดทำงบประมาณที่ชัดเจน ส่งผลให้เกิดปัญหาในการตั้งงบประมาณซ้ำซ้อนอีกในปีถัดไป หรือไม่มีการตั้งงบประมาณให้ ทั้งที่ยังไม่มีการเบิกจ่ายในปีที่ผ่านมา เป็นต้น

จากผลเสียทั้ง 2 ประการนี้เอง จึงทำให้ผู้วิจัยจำเป็นต้องเสนอให้ ระบบการเบิกจ่ายงบประมาณควรกระทำผ่านจังหวัดเพียงจุดเดียว แม้ว่าหน่วยราชการนั้นจะเป็นหน่วยราชการส่วนกลางภายในจังหวัดเองก็ตาม

แผนภาพที่ 7.14 แสดงการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์



จากแผนภาพ เห็นได้ว่าระบบการเบิกจ่ายงบประมาณของจังหวัดที่ผู้วิจัยเสนอประกอบโครงสร้างจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นการเบิกจ่ายงบประมาณของทั้งราชการส่วนกลางในภูมิภาคและราชการส่วนภูมิภาค ที่ต่างก็เบิกจ่ายผ่านคลังจังหวัดด้วยกันทั้งสิ้น ทั้งนี้ด้วยเหตุผล 2 ประการดังนี้

1. เพื่อให้จังหวัด (คลังจังหวัด) สามารถทราบงบประมาณที่มีการเบิกจ่ายจริงในแต่ละปีได้โดยตรง ว่าในแต่ละปีจังหวัดของตนมีการเบิกจ่ายงบประมาณทั้งสิ้นเท่าไร ส่งผลต่อการวิเคราะห์ข้อมูลทางเศรษฐกิจในระดับจังหวัดต่างๆ เช่น ตัวเลข GPP ของจังหวัด ตัวเลขการใช้จ่ายเงินของภาครัฐภายในจังหวัด ตัวเลขความสามารถในการใช้เงินของจังหวัด เป็นต้น

2. เพื่อเป็นฐานข้อมูลที่สำคัญประกอบการจัดทำหรือของบประมาณของจังหวัดในปีถัดไป เพราะหากจังหวัดทราบข้อมูลในการเบิกจ่ายที่แน่นอนแล้ว จังหวัดก็สามารถคาดคะเนการใช้งบประมาณในปีถัดไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป หากโครงสร้างจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ผู้วิจัยเสนอข้างต้น ปราศจากการปรับปรุงวิธีในการจัดการงบประมาณของจังหวัดเองด้วยแล้ว การทำให้จังหวัดเป็นจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์คงกระทำได้ยากขึ้นเพราะขาดเครื่องมือด้านงบประมาณ ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการจัดการที่สำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัด

7.8 บุคลากรของจังหวัด

การจัดระบบการบริหารงานบุคคลให้มีความเหมาะสม นับเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการประสบผลสัมฤทธิ์ จากการศึกษา และการประชุมกลุ่มย่อยในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา ได้สะท้อนให้เห็นว่าระบบการบริหารงานบุคคลของจังหวัดยังคงมีปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการ โดยประการสำคัญ ก็คือ สภาวะที่บุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัด จะต้องรับนโยบายรวมถึงแนวทางการปฏิบัติราชการจากทั้งกรมต้นสังกัด และผู้ว่าราชการจังหวัดไปพร้อมๆ กัน รวมทั้งในการพิจารณาความดีความชอบของบุคลากรในระดับจังหวัด ราชการส่วนกลางโดยกรม ยังคงมีบทบาทที่สำคัญ ซึ่งสภาพเช่นนี้ ได้ส่งผลในภาพรวมให้การบริหารงานในจังหวัดไม่มีความเป็นเอกภาพเท่าที่ควร

ด้วยเหตุนี้เอง ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าระบบการบริหารงานบุคคลของจังหวัดจำเป็นต้องมีการทบทวนและปรับปรุงแก้ไขในบางประการ โดยแนวทางในปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลเพื่อให้สอดรับกับรูปแบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ อาจสรุปได้ดังต่อไปนี้คือ

1) การคงให้บุคลากรที่ปฏิบัติงานในจังหวัดเป็นบุคลากรสังกัดกรมเช่นเดิมแต่ให้จังหวัดมีบทบาทมากขึ้นในการบริหารงานบุคคล

นับตั้งแต่การนำเอาระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มาใช้กับการบริหารงานของจังหวัด ได้ส่งผลทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทมากขึ้นในการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการพิจารณาความดีความชอบประจำปี ของข้าราชการในระดับที่มิใช่หัวหน้าส่วนราชการ อย่างไรก็ตาม สำหรับข้าราชการที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการนั้น อำนาจในการพิจารณาความดีความชอบขั้นสุดท้าย ยังคงเป็นของกรมเจ้าสังกัดที่ส่วนกลาง ด้วยสภาพที่เป็นอยู่เช่นนี้เอง จึงทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลของจังหวัดยังคงมีความลักลั่น และเกิดข้อถกเถียงที่ว่าจังหวัดควรมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลเพิ่มขึ้น จนถึงระดับที่สามารถคัดเลือกบุคลากร และเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของบุคลากรเองหรือไม่

ต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าในช่วงระยะเวลาปัจจุบัน ซึ่งเป็นระยะเปลี่ยนผ่านของการนำเอาระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณการมาใช้นั้น จังหวัดยัง

อาจไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีบุคลากรเป็นของจังหวัดเอง ส่วนหนึ่งก็เพราะว่าต้องยอมรับว่าระบบการบริหารงานบุคคลของจังหวัด (Human Resource) ในปัจจุบัน ยังคงขาดความพร้อมทั้งในแง่ของบุคลากร และองค์ความรู้[9] ดังนั้น หากกำหนดให้จังหวัดสามารถคัดเลือกบุคลากรและเป็นต้นสังกัดของบุคลากรได้เองแล้ว จังหวัดย่อมขาดกลไกด้านบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพมารองรับ นอกจากนั้น จากการเก็บข้อมูลโดยอาศัยแบบสอบถามและการประชุมกลุ่มย่อย ทำให้พบว่าบุคลากรโดยส่วนใหญ่ในจังหวัด มีความเห็นว่าการให้จังหวัดมีบุคลากรเป็นของตนเองนั้น ยังคงไม่มีความจำเป็นเช่นเดียวกัน[10]

อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลในระยะเปลี่ยนผ่านนี้ คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า ควรมีการกำหนดให้จังหวัดมีบทบาทและอำนาจในการบริหารงานบุคคลให้มากขึ้น โดยในการพิจารณาความดีความชอบประจำปี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาและออกคำสั่งในการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีให้แก่ข้าราชการส่วนภูมิภาค สำหรับในการแต่งตั้งและโยกย้ายบุคลากรของจังหวัดควรกำหนดให้ในการตัดสินใจของกรมในส่วนกลางต้องรับฟังผลการประเมินการปฏิบัติราชการและข้อเสนอแนะจากระดับจังหวัดโดยเคร่งครัด[11]

2) การให้เพิ่มบทบาทหน้าที่ของคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนจังหวัดเพื่อให้เป็นกลไกหลักรับผิดชอบการบริหารงานบุคคลของจังหวัด

หากพิจารณาถึงระบบการบริหารงานบุคคลของจังหวัดในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าการบริหารงานบุคคลของจังหวัด จะมีคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนจังหวัด (อ.ก.พ.จังหวัด) เป็นกลไกที่รับผิดชอบงานด้านการบริหารงานบุคคลของจังหวัด แต่ทว่าคณะอนุกรรมการชุดนี้จะมีบทบาทหลักเฉพาะในประเด็นทางด้านวินัยของข้าราชการเป็นสำคัญ โดยมิได้มีบทบาทในด้านการบริหารงานบุคคลโดยภาพรวม ในการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการประจำปี จะมีคณะกรรมการกลั่นกรองซึ่งประกอบไปด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการระดับสูงอีกจำนวนหนึ่งเป็นผู้พิจารณา โดยในข้อเท็จจริงนั้นเป็นที่รับรู้โดยทั่วไปว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีบทบาทนำในการตัดสินใจของคณะกรรมการชุดนี้

ดังนั้น เพื่อเป็นการสอดรับต่อการเพิ่มบทบาทของจังหวัดในการบริหารงานบุคคลกับทั้งเป็นการป้องกันมิให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมในด้านการ

---

[9] สัมภาษณ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี, 16 ธันวาคม 2548, นนทบุรี.

[10] จากการประมวลผลแบบสอบถาม พบว่ากลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามโดยส่วนใหญ่ใน 14 จังหวัด จากจำนวนทั้งสิ้น 20 จังหวัด เห็นว่าการให้จังหวัดมีบุคลากรของตนเองไม่มีความจำเป็น เว้นแต่บุคลากรที่ดูแลด้านยุทธศาสตร์ของจังหวัด ซึ่งสามารถดูผลการประมวลความคิดเห็นจากแบบสอบถามที่ใช้ในการเก็บข้อมูลได้บทที่ 5 และรายละเอียดในภาคผนวกเล่มที่ 1 - 4

[11] จากการประชุมกลุ่มย่อย ทำให้พบว่าในบางจังหวัดการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการในระดับหัวหน้าส่วนราชการของจังหวัด กรมในส่วนกลางไม่ได้ให้ความสำคัญมากนัก และบางครั้งอาจมีการพิจารณาตัดสินใจในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับการประเมินผลการปฏิบัติราชการของจังหวัด

บริหารงานบุคคล ดังนั้น จึงควรเพิ่มบทบาทหน้าที่ให้ **"คณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนจังหวัด"** เป็นกลไกหลักที่รับผิดชอบภารกิจทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการบริหารงานบุคคลของจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ และการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการ มิใช่เป็นเพียงคณะกรรมการที่รับผิดชอบแต่เพียงเฉพาะงานด้านวินัยเช่นในปัจจุบันเท่านั้น

เนื่องจากคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนจังหวัดนี้ จะเป็นกลไกที่สำคัญที่รับผิดชอบการประเมินความดีความชอบของข้าราชการ ดังนั้น โครงสร้างของคณะกรรมการนี้จึงไม่ควรมีองค์ประกอบเช่นคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ที่ประกอบไปด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และปลัดจังหวัด ดังเช่นในปัจจุบันเท่านั้น แต่คณะอนุกรรมการฯนี้ ควรจะประกอบไปด้วย

- ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็น ประธานคณะกรรมการ
- หัวหน้ากลุ่มภารกิจทุกกลุ่ม เป็น กรรมการ
- ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มีประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคล เป็นกรรมการ

โครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลระดับจังหวัดนี้ จะเป็นการรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงบทบาทด้านการบริหารงานบุคคลของจังหวัดที่จะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต อย่างไรก็ตาม โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการฯชุดนี้ ต้องมีการกำหนดไว้ในกฎของ ก.พ. ให้ชัดเจน

3)การกำหนดระบบการคัดเลือกผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดให้เป็นระบบเปิด

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า ภารกิจสำคัญของจังหวัดในยุคปัจจุบัน มิได้มีลักษณะเป็นเพียงงานด้านการปกครองและอำนวยความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนเท่านั้น แต่ทว่าจังหวัดยังจำเป็นจะต้องมีลักษณะเป็นหน่วยทางยุทธศาสตร์ ที่ต้องขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัดให้บรรลุเป้าหมายอีกด้วย โดยยุทธศาสตร์เหล่านั้น อาจมีลักษณะที่หลากหลายดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นของงานศึกษานี้

ด้วยสภาพของการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้เอง ที่ส่งผลทำให้การคัดเลือกผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งระดับสูงของจังหวัด อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นจำเป็นจะต้องเป็นระบบเปิด ซึ่งเปิดโอกาสให้กับข้าราชการทั้งในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงอื่นๆ สามารถขึ้นดำรงตำแหน่งเหล่านี้ได้ อาทิเช่น ในบางจังหวัดที่มียุทธศาสตร์เน้นหนักไปในด้านของเศรษฐกิจและการค้า ก็อาจจะมีผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากกระทรวงพาณิชย์หรืออุตสาหกรรมได้ เช่นเดียวกันกับในบางจังหวัดที่มียุทธศาสตร์หลักด้านการเกษตรกรรม ก็อาจจะมีผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดที่มาจากข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังนี้เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม นอกจากคัดเลือกบุคลากรขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด จะเปิดกว้างสำหรับข้าราชการของกระทรวงอื่นๆ นอกเหนือจากกระทรวงมหาดไทยแล้ว การคัดเลือกบุคลากรเข้าดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด อาจเปิดกว้างสำหรับบุคลากรจากภายนอกภาครัฐ ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับสภาพความจำเป็นของจังหวัด ให้เข้ามาปฏิบัติงานในตำแหน่งดังกล่าวในรูปของการทำสัญญาจ้าง โดยมีสถานะเป็น “ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ” ได้อีกด้วย ซึ่งแนวทางการปรับปรุงเช่นนี้ ยังเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการที่เสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. .... ฉบับใหม่อีกด้วย ซึ่งประเด็นเรื่องที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดจากระบบเปิดนี้ได้กล่าวถึงในรายละเอียดไว้แล้วในหัวข้อ 7.3.1 ที่มาและการคัดสรรผู้ว่าราชจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

4) การกำหนดให้มีระบบหรือช่องทางพิเศษสำหรับข้าราชการหรือบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถพิเศษไปปฏิบัติงานในจังหวัดเพื่อผลักดันให้พันธกิจของจังหวัดบรรลุผลสัมฤทธิ์

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในประเด็นที่ผ่านมาว่า ในปัจจุบัน จังหวัดมิได้มีลักษณะเป็นเพียงหน่วยทางการปกครองเท่านั้น แต่จังหวัดยังมีสถานะเป็นหน่วยทางยุทธศาสตร์ที่ต้องขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัดให้ประสบผลสำเร็จด้วย ดังนั้น ในการบริหารงานของจังหวัดจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดระบบหรือช่องทางพิเศษ ให้จังหวัดสามารถขอตัวข้าราชการหรือบุคลากรทั้งในและนอกภาครัฐมาปฏิบัติงานในจังหวัดเป็นการเฉพาะกิจ[12] เพื่อให้บุคลากรเหล่านี้เข้ามาช่วยผลักดันยุทธศาสตร์และพันธกิจของจังหวัดให้ประสบผลสำเร็จ

นอกจากระบบการขอตัวบุคลากรมาปฏิบัติงานในจังหวัดเป็นการเฉพาะกิจนี้ จะมีเป้าหมายเพื่อให้บุคลากรที่ขอตัวมาปฏิบัติราชการ ช่วยทำงานเพื่อผลักดันให้ยุทธศาสตร์หรือพันธกิจของจังหวัดบรรลุเป้าหมายแล้ว การขอตัวบุคลากรนี้อาจรวมไปถึงการขอตัวบุคลากรเพื่อมาปฏิบัติงานที่จำเป็นต้องอาศัยความรู้ความสามารถขั้นสูงหรือเฉพาะทาง เช่น งานด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ งานด้านผังเมือง งานด้านภาษาและวิเทศสัมพันธ์ อีกด้วย[13]

---

[12] การขอตัวบุคลากรมาปฏิบัติงานในจังหวัดนี้ ยังอาจรวมไปถึงกลุ่มข้าราชการที่มีความสามารถพิเศษที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำลังฝึกอบรมอยู่ในขณะนี้.

[13] ในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่น ก็มีการแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่เสมอๆ ทั้งนี้เพราะถือว่าการแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างกัน นอกจากจะเป็นการช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังถือเป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างบุคลากรของทั้งสองฝ่ายอีกด้วย.

ในการขอตัวบุคลากรมาปฏิบัติงานในจังหวัดเป็นการเฉพาะกิจนี้ เงื่อนไขในการพิจารณาเพื่อขอตัวให้เข้ามาปฏิบัติราชการนั้น ควรอาศัยหลักความรู้ความสามารถและศักยภาพของบุคลากรเป็นสำคัญ เพราะฉะนั้น หากบุคลากรคนใดเมื่อมาปฏิบัติงานในจังหวัดแล้ว ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ให้มีการพิจารณาส่งตัวบุคลากรเหล่านั้น คืนแก่ต้นสังกัดเดิม หรือบอกเลิกสัญญาจ้างได้โดยง่าย

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาเพื่อขอตัวบุคลากรมาปฏิบัติงานในจังหวัดนั้น ให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของจังหวัด เป็นกลไกในการพิจารณาถึงความสำคัญและความจำเป็นของจังหวัด รวมทั้งให้คณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรเหล่านี้ด้วย

จากข้อเสนอในเรื่องบุคลากรข้างต้นนี้ ประกอบกับโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่มีลักษณะบูรณาการ และแตกต่างหลากหลายตามแต่ละยุทธศาสตร์ของจังหวัด จะช่วยทำให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเดินหน้าไปได้ ทั้งนี้ เหตุผลประการสำคัญก็คือ การที่ข้าราชการสามารถทำงานตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดได้อย่างเต็มที่ ลดปัญหาเรื่องการต้องทำงานสองหน้า คือ ทั้งทำงานให้แก่กรมต้นสังกัด และจังหวัดที่ตนปฏิบัติงานอยู่ โดยอาศัยกลไกการบริหารงานบุคคลของจังหวัดเป็นตัวขับเคลื่อนให้การพิจารณาเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับบุคลากร เช่น การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเงินเดือน หรือการลงโทษทางวินัย เป็นไปอย่างรวดเร็ว ไม่ซ้ำซ้อน โดยจังหวัดมีอำนาจในการพิจารณาเรื่องเหล่านี้มากขึ้น อีกทั้งจังหวัดยังจะมีโอกาสที่จะได้คนที่มีความสามารถ เหมาะสมกับแนวทางการพัฒนาจังหวัด ทั้งในระดับผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด ผ่านระบบการคัดเลือกผู้บริหารระดับสูงที่เป็นระบบเปิด และการขอตัว หรือจ้างผู้ที่มีความสามารถที่ตรงกับความต้องการของการพัฒนาจังหวัดมาช่วยผลักดันให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7.9 การมอบอำนาจ (Delegation)

การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเพื่อให้จังหวัดเป็นหน่วยบริหารงานแบบบูรณาการสามารถบรรลุประสิทธิผล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้จังหวัดมีสถานภาพเป็นส่วนราชการที่สามารถตั้งงบประมาณและเบิกจ่ายงบประมาณได้โดยตรง โดยมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งเกิดจากการบูรณาการโครงการตามภารกิจของทุกส่วนราชการ องค์กรภาคเอกชนและประชาชนในพื้นที่เข้าด้วยกัน เป็นกรอบในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้จังหวัดเป็นหน่วยบริหารงานส่วนภูมิภาคที่มีเอกภาพ

เพื่อให้เห็นแนวทางในการมอบอำนาจที่ควรจะปรับปรุงเพื่อรองรับโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น จึงควรกล่าวไว้ในที่นี้ก่อนว่าการบริหารงานจังหวัดในอดีตช่วงก่อนจะมีการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคมาเป็น

ระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ “ผู้ว่าฯ CEO” นั้น ปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรมให้จังหวัด นับเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยขาดเอกภาพในการบริหารงานในภาพรวม ส่วนหนึ่งอาจพิจารณาได้ว่ามีสาเหตุมาจากรากฐานแนวคิดในระบบกฎหมายไทยที่ไม่ถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคล แต่ให้กระทรวง ทบวง กรม มีสถานะเป็นนิติบุคคล[14] ด้วยเหตุนี้ เมื่อรัฐไม่เป็นนิติบุคคล ระบบการแบ่งอำนาจในการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย จึงเป็นไปในลักษณะที่แต่ละกระทรวง ทบวง กรม ต่างมีอิสระในการส่งตัวแทนของตนออกไปประจำส่วนราชการในภูมิภาค ก่อให้เกิดปัญหาการเป็นข้าราชการต่างสังกัดอันเป็นต้นเหตุของการขาดความเชื่อมโยงในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด

นอกจากนี้ ปัญหาการขาดเอกภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังมีสาเหตุมาจากการมอบอำนาจ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมมักจะไม่มอบอำนาจในการปฏิบัติภารกิจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่กลับมอบอำนาจผ่านไปให้หัวหน้าส่วนราชการที่ประจำในส่วนภูมิภาคโดยตรง ทั้งนี้เนื่องจากว่า ในหลายกรณี เมื่อราชการส่วนกลางมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถปฏิบัติราชการในเรื่องนั้นๆ ได้โดยลำพัง โดยเฉพาะภารกิจทางเทคนิคที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องอาศัยการรับฟังความเห็นของหัวหน้าส่วนราชการที่ประจำในจังหวัด แต่ในขณะเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่สามารถมอบอำนาจที่ได้รับมอบมาจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ต่อไปให้แก่หัวหน้าส่วนราชการที่ส่วนกลางส่งไปประจำในส่วนภูมิอีกทอดหนึ่งได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ราชการส่วนกลางจึงมักมอบอำนาจการปฏิบัติงานให้หัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดโดยตรง ส่งผลให้ในทางปฏิบัติ อำนาจในการบริหารจัดการภารกิจของหน่วยราชการในส่วนภูมิภาคภายในจังหวัดยังคงขึ้นตรงกับราชการส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องบุคลากร เรื่องงบประมาณ หรือแผนงาน ดังจะเห็นได้ว่าแผนงานโครงการต่างๆ มักจะถูกกำหนดมาจากส่วนกลางแทบทั้งสิ้น

สำหรับการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการปฏิบัติราชการแทนนั้น ในบางกรณีเป็นการมอบอำนาจให้เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนในเรื่องที่ไม่มีความสำคัญหรือไม่มีความจำเป็นเป็นส่วนใหญ่[15] เช่น การมอบอำนาจในการอนุมัติให้ข้าราชการในจังหวัดเดินทางไปราชการต่างประเทศ เป็นต้น ในหลายกรณีเป็นการมอบอำนาจที่ไม่สอดกับหน้าที่และความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย เป็นผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถแก้ไขปัญหานั้นๆ ได้จริงในทางปฏิบัติ อาทิ เช่น กรณีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดูแลทรัพย์สินที่เป็นที่ราชพัสดุในเขตจังหวัด โดยกระทรวงการคลังมิได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในการดำเนินคดีกับผู้บุกรุก

---

[14] อภิรดี พงษ์ดนตรี, การมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529, หน้า 112.

[15] ประสิทธิ์ การกลาง, รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : ศึกษากรณีการมอบอำนาจกระทรวง ทบวง กรมให้จังหวัด (กรุงเทพฯ : สถาบันดำรงราชานุภาพ, 2543), หน้า 82-83.

แต่กลับมอบให้อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นผู้มีอำนาจดำเนินคดี ทำให้จังหวัดไม่สามารถดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ราชพัสดุในเขตจังหวัด เช่นเดียวกับในหลายกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในการจัดการปัญหาในจังหวัด เช่น การแก้ไขปัญหาการชุมนุมของเกษตรกร การแก้ไขปัญหาความยากจน ปัญหาภัยแล้ง ปัญหาอุทกภัย ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาชายแดน ปัญหาราคาสินค้าอุปโภคบริโภคมีราคาแพง เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าในหลายกรณี เมื่อเกิดปัญหาเหล่านี้ในพื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดกลับไม่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือดำเนินการใดๆ เนื่องจากเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับอำนาจความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน เช่นเดียวกับการดำเนินภารกิจเร่งด่วนตามนโยบายรัฐบาล บางเรื่องจังหวัดไม่สามารถดำเนินการได้ทันเหตุการณ์เพราะต้องขึ้นกับอำนาจหน้าที่ในความรับผิดชอบของราชการส่วนกลาง อาทิเช่น จังหวัดต้องดำเนินการผลักดันแรงงานต่างด้าวตามนโยบายรัฐบาล แต่อำนาจในการสกัดกั้นผลักดันคนต่างด้าวกลับเป็นของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลางที่ไม่ขึ้นกับจังหวัด ในทำนองเดียวกับภารกิจบริหารงานยุติธรรมในจังหวัด จะพบว่างานของเรือนจำหลายเรื่อง เป็นต้นว่างานเกี่ยวกับผู้ต้องขัง (งานทัณฑปฏิบัติ) และงานบริหารบุคคลเรือนจำจังหวัดนั้น ส่วนกลางมิได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติ อนุญาตในการบริหารงาน ทำให้การปฏิบัติราชการเรือนจำขาดความคล่องตัว และเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารงานเรือนจำจังหวัด

สำหรับการมอบอำนาจในการบริหารงบประมาณ ที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นการบริหารงานโดยส่วนกลาง กล่าวคือ หน่วยราชการส่วนกลาง จะเป็นหน่วยงานที่ควบคุมและรวมศูนย์อำนาจการบริหารงบประมาณไว้ การบริหารงบประมาณสำหรับโครงการขนาดใหญ่ที่ดำเนินการในพื้นที่ส่วนภูมิภาค จึงมักจะเป็นอำนาจของส่วนราชการที่เป็นเจ้าของงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีที่ราชการส่วนภูมิภาคได้รับมอบอำนาจการบริหารงบประมาณในพื้นที่ ก็มักจะเป็นโครงการที่มีวงเงินงบประมาณไม่สูงมากนัก นอกจากนี้ ส่วนกลางมักจะมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการโดยตรงไปยังหน่วยงานส่วนภูมิภาคในสังกัดของตนเอง ด้วยเหตุผลเรื่องความคล่องตัวและประสิทธิภาพการดำเนินงานในความรับผิดชอบของแต่ละกรมเป็นสำคัญ เมื่อการบริหารงานจังหวัดต้องอาศัยงบประมาณจากกระทรวง ทบวง กรมในลักษณะดังกล่าว จึงส่งผลให้จังหวัดไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับกิจการสาธารณะภายในจังหวัดเอง อันเป็นสาเหตุที่ทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอดีตที่ผ่านมาอ่อนแอและไม่มีบทบาทที่ชัดเจนนัก

เมื่อมีการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยนำระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้ในจังหวัดนำร่องและต่อมาได้ขยายผลทั่วประเทศ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกำหนดกรอบการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใน 3 ส่วนหลัก[16] คือ 1) การมอบอำนาจด้านการสั่งการ การอนุมัติ การอนุญาต 2) การมอบอำนาจด้านการบริหาร

[16] โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 3 หัวข้อ 3.6.3 การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หน้า 124 – 142.

บุคคล และ 3) การมอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณ อย่างไรก็ดี ผลการศึกษาการมอบอำนาจในโครงการจังหวัดทดลองปรากฏว่า “การอาศัยอำนาจด้านการสั่งการ การอนุมัติ การอนุญาต เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาในพื้นที่หรือเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการประชาชน ยังไม่บังเกิดผลอย่างเต็มที่นัก”[17] ทั้งนี้เนื่องจากว่า แม้ว่าหลายหน่วยงานได้มอบอำนาจที่เป็นบทบาทภารกิจหลักของหน่วยงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนแล้ว แต่ก็อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบยังไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการในพื้นที่ ในหลายกรณีการมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินภารกิจหลักของแต่ละหน่วยงานก็มิได้ส่งผลต่อการแก้ปัญหาในพื้นที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจนที่มีความสลับซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน นอกจากนั้น การมอบอำนาจด้านการสั่งการ การอนุมัติ การอนุญาต บางหน่วยงานมิได้มอบอำนาจที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหลักของส่วนราชการ แต่เป็นเพียงการมอบอำนาจในเชิงธุรการ ซึ่งไม่ส่งผลต่อการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการทบทวนปรับปรุงแนวทางการมอบอำนาจจากกระทรวง ทบวง กรมให้จังหวัดในหลายประการ เพื่อให้ตัวแบบโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่นำเสนอมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติยิ่งขึ้น ซึ่งข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางการมอบอำนาจที่ควรพิจารณามีดังต่อไปนี้

1) การมอบอำนาจที่เกี่ยวข้องกับนิติกรรมทางการบริหารการปกครอง

เมื่อมีการสลายความเป็นนิติบุคคลของกรมลง ควรมีการปรับกรอบการมอบอำนาจในการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรมในภารกิจของส่วนราชการในภูมิภาคให้แก่จังหวัด โดยขยายขอบเขตการมอบอำนาจจากเดิมที่เป็นเพียงการมอบอำนาจให้ลงชื่อแทน (Delegation de Signature) มาเป็นการมอบอำนาจให้ทำการแทน (Delegation de Pouvoir)[18] เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารภารกิจของส่วนราชการในพื้นที่จังหวัดได้อย่างคล่องตัวและตอบสนองต่อปัญหาในพื้นที่ได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจากที่ผ่านมา การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเพียงการมอบอำนาจให้ลงชื่อแทน (Delegation de Signature) ซึ่งโดยหลักการแล้ว เป็นเพียงการมอบอำนาจที่จำกัดเพียงแค่การให้จัดทำเอกสารและลงนามในเอกสารนั้น แต่มิได้มอบอำนาจให้ตัดสินใจว่าจะทำเอกสารนั้นหรือไม่ หรือกล่าวให้ชัดขึ้นก็คือ

[17] สถาบันดำรงราชานุภาพ, สรุปรายงานการศึกษา เรื่อง การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา : กรณีศึกษาจังหวัดนราธิวาส, 2545, หน้า 27.

[18] แนวคิดเกี่ยวกับความแตกต่างของการมอบอำนาจให้ลงชื่อแทน และการมอบอำนาจให้ทำการแทน ในที่นี้เป็นการพิจารณาตามหลักกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส โปรดูเพิ่มเติมใน อภิรดี พงษ์ดนตรี, การมอบอำนาจในฝ่ายบริหารของไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529, หน้า 53-92.

การมอบอำนาจให้ลงนามในเอกสารนั้น ไม่มีผลต่ออำนาจในการทำนิติกรรมทางการบริหารการปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างใด เพราะผู้รับมอบมีหน้าที่จัดทำเอกสารแล้วลงชื่อแทนเท่านั้น ในขณะที่การมอบอำนาจให้ทำการแทนนั้น (Delegation de Pouvoir) เป็นการมอบอำนาจในขอบเขตที่กว้างกว่าคือ เป็นการให้ดุลพินิจในการพิจารณาตัดสินใจว่าจะทำหรือไม่ทำนิติกรรมทางการปกครองนั้นๆ และมีอำนาจลงนามในนิติกรรมภายใต้ขอบเขตอำนาจที่ได้รับมอบมา ตลอดจนการกำหนดแนวทางการบริหารดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับมอบอำนาจ

อย่างไรก็ดี การมอบอำนาจให้ทำการแทนนั้น ราชการส่วนกลางจำเป็นต้องมีการระบุอำนาจที่มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละภารกิจให้ชัดเจน ทั้งนี้ตามกฎหมายที่อนุญาตให้มอบอำนาจกันได้ เนื่องจากการมอบอำนาจให้ทำการแทน มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรอำนาจระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภายในกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นการมอบอำนาจที่มีลักษณะถาวร (permanent) ต่างจากการมอบอำนาจให้ลงชื่อแทนที่มีลักษณะชั่วคราว เปลี่ยนแปลงไปตามตำแหน่งหรือคุณสมบัติส่วนบุคคลของผู้มอบและผู้รับมอบ สำหรับสถานะอำนาจดั้งเดิมของราชการส่วนกลางภายหลังการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติภารกิจในความรับผิดชอบของหน่วยงานในสังกัดที่อยู่ในส่วนภูมิภาคนั้น ควรให้ส่วนราชการผู้มอบอำนาจคงมีอำนาจที่จะยกเลิกการมอบอำนาจได้ในทุกกรณี เช่นเดียวกับการมีอำนาจที่จะมอบความรับผิดชอบในการดำเนินภารกิจให้ผู้รับมอบอำนาจ

ควรกล่าวด้วยว่า การมอบอำนาจจากราชการส่วนกลางให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามหลักการมอบอำนาจให้ทำการแทนนี้ มิได้หมายความว่าเมื่อมอบอำนาจแล้วหน่วยงานผู้มอบอำนาจจะสิ้นสถานะการใช้อำนาจในเรื่องที่ได้มอบไปแล้ว เพราะการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบริหารภารกิจของหน่วยงานในส่วนภูมิภาคนั้น มิใช่การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution of Power) ในลักษณะที่รัฐบัญญัติให้อำนาจที่เดิมเคยเป็นขององค์กรหนึ่งไปอยู่กับอีกองค์กรหนึ่งอย่างเด็ดขาด หากแต่เป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้มอบอำนาจยังคงมีอำนาจควบคู่ไปกับผู้รับมอบอำนาจ (Competence Concurrent) กล่าวคือ ในการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำการแทนในภารกิจของส่วนราชการที่อยู่ในภูมิภาคนั้น ส่วนราชการส่วนกลาง (ผู้มอบอำนาจ) จะต้องเคารพในนิติกรรมทางการบริหารการปกครองที่ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้รับมอบอำนาจ) ตัดสินใจกระทำ เสมือนหนึ่งว่าตนเป็นผู้ทำนิติกรรมทางการบริหารการปกครองนั้นเอง แต่ในกรณีที่นิติกรรมดังกล่าวที่ผู้รับมอบอำนาจกระทำนั้นไม่ชอบ หรือเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่รับมอบมา แม้ผู้มอบอำนาจจะมิได้มีอำนาจบังคับบัญชาโดยตรง แต่ก็สามารถมีอำนาจในการควบคุม (Pouvoir de Tutelle) เหนือนิติกรรมทางการบริหารการปกครองที่ผู้รับมอบอำนาจกระทำได้ โดยการใช้อำนาจเพิกถอนนิติกรรมดังกล่าว

ตัวอย่างเช่น เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบริหารงาน ควบคุมดูแลภารกิจภายในจังหวัดอย่างเป็นเอกภาพครอบคลุมทุกเรื่อง ประกอบกับกรมในส่วนกลางหมดสถานะความเป็นนิติบุคคลแล้ว รัฐมนตรีจะมอบอำนาจของตนไปยังหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดไม่ได้ แต่ต้องมอบอำนาจในการบริหารภารกิจของส่วนราชการในสังกัดที่อยู่ในภูมิภาคให้

ผู้ว่าราชการจังหวัด จากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมอบหมายอำนาจในการปฏิบัติภารกิจให้หัวหน้าส่วนราชการที่รับผิดชอบภารกิจด้านนั้นๆ ในพื้นที่ต่อไป อันจะเป็นการลดขั้นตอนการสั่งการบังคับบัญชาให้ส่วนราชการประจำจังหวัดขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติงานโดยไม่ต้องรอคำสั่งการอนุมัติอนุญาตจากต้นสังกัดในส่วนกลางเช่นที่ผ่านมา ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าต่อการแก้ปัญหาในพื้นที่ และความสับสนในการปฏิบัติงานของข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่ต้องปฏิบัติงานทั้งตามนโยบายคำสั่งจากต้นสังกัดส่วนกลางและโครงการตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัดในเวลาเดียวกัน

2) การมอบอำนาจด้านการสั่งการ อนุมัติ อนุญาตที่เกี่ยวข้องกับภารกิจเฉพาะของจังหวัด

ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น ควรมีการพิจารณาการมอบอำนาจด้านการสั่งการ อนุมัติ อนุญาต โดยให้ความสำคัญกับอำนาจหน้าที่ที่เป็นบทบาทหรือภารกิจหลักของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการแก้ปัญหาในพื้นที่ การตอบสนองความต้องการประชาชน การเพิ่มศักยภาพในการให้บริการประชาชน หรือเป็นอำนาจที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด (Area Agenda) ทั้งนี้การพิจารณามอบอำนาจโดยยึดสภาพปัญหาความต้องการที่หลากหลายของแต่ละพื้นที่ และยุทธศาสตร์สำคัญของจังหวัดเป็นตัวตั้ง จะทำให้ไม่จำเป็นต้องมีการมอบอำนาจเหมือนกันทุกจังหวัด สำหรับแนวทางในการพิจารณามอบอำนาจนั้น ให้จังหวัดดำเนินการพิจารณาภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่เห็นว่าจำเป็นให้ราชการส่วนกลางมอบอำนาจ โดยการบูรณาการความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการศึกษาข้อมูล ระบุสาเหตุ ปัญหา และข้อจำกัดของระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียดรอบคอบ พร้อมระดมข้อเสนอแนะ ทางเลือก ตลอดจนผลดีผลเสียของแต่ละแนวทาง โดยประการสำคัญต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้รับผลกระทบในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับภารกิจนั้นๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย จากนั้นจึงเสนอให้หัวหน้าส่วนราชการในส่วนกลางหรือคณะรัฐมนตรีพิจารณาหรือดำเนินการแก้ไขกฎระเบียบกำหนดการมอบอำนาจในภารกิจนั้นๆ ให้จังหวัดแต่ละกรณีไป

3) การมอบอำนาจที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของส่วนราชการส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาค

เพื่อให้การมอบอำนาจในการบริหารภารกิจของส่วนราชการในภูมิภาคมีความคล่องตัวและไม่สับสน การมอบอำนาจของราชการส่วนกลางให้หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักงานเขตหรือภาค ควรมีการกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ และแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจน

เพื่อป้องกันปัญหาการมอบอำนาจให้หัวหน้าหน่วยงานระดับเขตหรือภูมิภาค ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ที่มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด อันจะทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสนและล่าช้าในการทำงาน

4) การมอบอำนาจที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ

เพื่อให้การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีกลไกการบริหารงบประมาณที่ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรให้มีการมอบอำนาจการบริหารงบประมาณบริหารภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคให้จังหวัด โดยมอบอำนาจให้จังหวัดมีหน้าที่ในการบริหารงบประมาณในฐานะหน่วยตั้งงบประมาณ เพื่อดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ในลักษณะที่ส่วนกลางจัดสรรเงินงบประมาณในลักษณะเป็นก้อนเดียว (Lump sum) ให้จังหวัดตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงบประมาณในจำนวนดังกล่าวสำหรับแก้ปัญหาหรือพัฒนาจังหวัดตามแผนยุทธศาสตร์ ต่างจากเดิมที่ระบบงบประมาณในการบริหารงานจังหวัดมีลักษณะการจัดสรรแยกส่วนกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ ทำให้การจัดสรรงบประมาณในอดีตเป็นการจัดสรรบนฐานหน่วยราชการ (supply side) ซึ่งไม่สามารถใช้งบประมาณตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนหรือแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิผล ทั้งนี้ การให้อำนาจการบริหารงบประมาณจังหวัด ควรเป็นระบบที่มีกลไกการตรวจสอบโดยคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณการ ที่มีส่วนร่วมของภาคเอกชน ภาคประชาชน และท้องถิ่นด้วย

ดังนั้น การมอบอำนาจจากส่วนกลางมาให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในประเด็นต่างๆ เพื่อให้เกิดเอกภาพ และประสิทธิภาพของการบริหารงานจังหวัดจึงเป็นเรื่องสำคัญ ทั้งนี้ต้องคำนึงด้วยว่า การมอบอำนาจดังกล่าวนั้น ต้องเป็นการมอบอำนาจให้ทำการแทน มิใช่มอบอำนาจให้ลงนามดังเช่นที่ปรากฏอยู่ในการบริหารงานจังหวัดของไทยในปัจจุบัน เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบริหารจัดการ และเป็นผู้นำของจังหวัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดอย่างแท้จริง

7.10 ปัจจัยสำคัญของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น นอกจากปัจจัยด้านโครงสร้าง งบประมาณ บุคลากร และการมอบอำนาจ จะต้องได้รับการปรับปรุงตามที่ได้เสนอไปแล้วนั้น ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่เป็นเงื่อนไขสำคัญของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ ที่จำเป็นต้องพิจารณาดังนี้

7.10.1 ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบฐานข้อมูล

ในการจะบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้สัมฤทธิ์ผลได้นั้น ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องมีข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการบริหารที่ถูกต้อง แม่นยำ เป็นระบบ รวดเร็ว และทันสมัยเพียงพอ เพื่อใช้ประกอบในการตัดสินใจ การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบฐานข้อมูลอิเลคทรอนิกส์ (IT & Database) จึงเป็นความจำเป็นที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ในปัจจุบัน เพราะแต่ละจังหวัดจำเป็นต้องมีระบบฐานข้อมูลที่จำเป็นเพื่อการบริหารและการพัฒนาจังหวัดของตน

อย่างไรก็ตาม จากสภาพในปัจจุบันพบว่า ในการบริหารงานของจังหวัดยังมีปัญหาในเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบฐานข้อมูลอยู่หลายประการ ซึ่งไม่เอื้อต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ กล่าวคือ

1. ยังไม่มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบฐานข้อมูลอิเลคทรอนิกส์มาใช้อย่างเพียงพอ ทำให้การจัดเก็บข้อมูลไม่เป็นระบบ ยากต่อการค้นหาและประมวลผล ไม่สามารถนำข้อมูลมาใช้ประกอบการพิจารณา เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของจังหวัดได้อย่างเป็นระบบ ทำให้เกิดความสิ้นเปลืองทั้งทรัพยากรและระยะเวลาในการปฏิบัติงาน

2. ระบบฐานข้อมูลมีการจัดเก็บที่กระจัดกระจายอยู่ตามส่วนราชการต่างๆ ภายในจังหวัด ผู้บริหารของจังหวัดไม่สามารถเห็นภาพรวมของข้อมูลที่จะนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจได้ นอกจากนั้นแล้ว แต่ละส่วนราชการก็ยังไม่มีระบบการจัดเก็บที่เป็นรูปแบบ (Format) เดียวกัน ทำให้การเชื่อมโยงข้อมูลข้ามส่วนราชการเป็นไปด้วยความยากลำบาก และเป็นสาเหตุให้เกิดความผิดพลาดในการแปลงข้อมูล

3. ระบบฐานข้อมูลยังยึดติดกับตัวบุคคลเป็นอันมาก การจัดเก็บข้อมูลมีลักษณะที่ต่างคนต่างทำ บุคลากรคนใดรับผิดชอบงานด้านไหน ก็จะทำหน้าที่จัดเก็บรวบรวมข้อมูลในเรื่องนั้นๆ ทำให้การประสานงานด้านข้อมูลเป็นไปด้วยความยากลำบาก เช่น หากบุคลากรผู้นั้นลาหยุดก็จะไม่มีใครทราบว่าข้อมูลที่ต้องการจัดเก็บไว้ที่ไหน หรือซ้ำร้ายหากมีการโอนย้ายหรือลาออกจากราชการ ข้อมูลจำนวนมากก็จะสูญหายไปพร้อมกับบุคลากรผู้ทำหน้าที่นั้น

4. ไม่มีระบบการเชื่อมโยงข้อมูล ทั้งในระดับของส่วนราชการภายในจังหวัดเอง และในระดับของการเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดกับกลุ่มจังหวัดและส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ประชาชนทั่วไปต้องการเชื่อมโยงข้อมูลส่วนราชการ การขอข้อมูลข้ามหน่วยงานจำเป็นต้องทำหนังสือขอ ซึ่งส่วนมากจะได้รับข้อมูลในลักษณะของ Hard Copy ซึ่งจำเป็นต้องนำมา re-key เข้าระบบอีกครั้งหนึ่ง หรือแม้จะได้ข้อมูลในลักษณะของไฟล์เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ แต่รูปแบบการจัดเก็บ (Format) ก็มักจะเข้ากันไม่ได้ ซึ่งบุคลากรในระดับผู้ใช้งานคอมพิวเตอร์ทั่วไป มักไม่มีความสามารถในการแปลงข้อมูลได้อย่างถูกต้อง ทำให้ในท้ายที่สุดก็จำเป็นต้องนำ

ข้อมูลมา re-key ซึ่งทำให้สิ้นเปลืองทั้งทรัพยากรและเวลา รวมทั้งยังทำให้เกิดความผิดพลาดของข้อมูลได้ง่าย

5. ระบบฐานข้อมูลของจังหวัดไม่มีความทันสมัย ทั้งนี้เพราะไม่มีบุคลากรที่ทำหน้าที่ในส่วนนี้เป็นการเฉพาะ ทำให้บุคลากรแต่ละคนต้องดูแลข้อมูลในความรับผิดชอบของตนเอง เมื่อมีงานในภาระหน้าที่มาก ก็ไม่มีเวลาจัดการเรื่องฐานข้อมูลให้เป็นระบบ

6. ไม่มีระบบการจัดเก็บและทำสำรองข้อมูล (Backup) ที่ดีเพียงพอ บุคลากรแต่ละคนต่างก็จัดเก็บข้อมูลใน Diskette หรือ Hard Disk ของเครื่อง Stand Alone ของตนเอง เมื่ออุปกรณ์คอมพิวเตอร์เหล่านั้นเกิดความเสียหาย ข้อมูลต่างๆ ก็จะสูญหายไปด้วย

7. บุคลากรยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และระบบฐานข้อมูลอย่างเพียงพอ ทำให้มองไม่เห็นถึงประโยชน์ ความสะดวกสบาย และประสิทธิภาพในการทำงานที่เพิ่มสูงขึ้นจากการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ดังเคยมีผลสำรวจว่าผู้ใช้งานโปรแกรม Microsoft Excel สามารถใช้ประโยชน์จากโปรแกรมนี้ได้ไม่ถึง 10 เปอร์เซ็นต์ของความสามารถที่โปรแกรมนี้มีอยู่ ในขณะที่ผู้ใช้งานทั่วไปก็มักจะใช้ประโยชน์จาก Microsoft Office ได้เพียงแค่ใช้เป็นเครื่องพิมพ์ดีดและเครื่องคิดเลขเท่านั้น

จากปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เพื่อให้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบฐานข้อมูลของจังหวัดมีประสิทธิภาพเอื้อต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เราควรมีการปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบฐานข้อมูลของจังหวัด ดังนี้

1. จัดให้มีศูนย์ข้อมูลกลางของจังหวัด ทำหน้าที่รวบรวม จัดเก็บ ประมวลผลข้อมูลของจังหวัด โดยงานในภารกิจนี้จะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกลุ่มภารกิจด้านการบริหารงานทั่วไปของจังหวัด (กลุ่มภารกิจ A) โดยบุคลากรที่รับผิดชอบจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบฐานข้อมูลเป็นอย่างดี แต่ละจังหวัดควรจะมีบุคลากรส่วนหนึ่งซึ่งไม่จำเป็นต้องมีจำนวนมาก เป็นผู้ชำนาญการทั้งในด้าน Network, Database, Programmer ทำหน้าที่ดูแลภาพรวมของการจัดเก็บข้อมูลของจังหวัด และมีบุคลากรอีกส่วนหนึ่งซึ่งมีพื้นฐานความรู้ด้านคอมพิวเตอร์เล็กน้อยก็เพียงพอ เพื่อทำหน้าที่ในการ Input ข้อมูลเข้าสู่ระบบ Database โดยส่วนงานนี้จะทำหน้าที่เป็นผู้รวบรวม จัดเก็บ และประมวลผลข้อมูลในระดับจังหวัด ดูแลด้านระบบความปลอดภัยของข้อมูล (Security) การจัดระดับ และสิทธิในการเข้าใช้ข้อมูล (Level & Permission) ทำหน้าที่เชื่อมโยงข้อมูลของจังหวัดกับหน่วยงานต่างๆ ภายในจังหวัด รวมทั้งในระดับของการเชื่อมโยงข้อมูลกับกลุ่มจังหวัดและส่วนกลาง ทั้งยังมีหน้าที่ดูแลในเรื่องการทำสำรองข้อมูล (Backup) และการทำแผนฉุกเฉิน (Disaster Recovery Plan) ให้กับระบบฐานข้อมูลของจังหวัดด้วย

2. นำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาใช้ในการพัฒนาระบบการจัดเก็บฐานข้อมูลของจังหวัด ทั้งนี้ผู้วิจัยมิได้หมายความว่าจะต้องเป็นเทคโนโลยีใหม่ล่าสุดหรือล้ำสมัย แต่เป็นเพียงการนำเทคโนโลยีที่จำเป็น ซึ่งราชการบริหารส่วนภูมิภาคมักไม่ค่อยให้ความสนใจในการพัฒนา

เท่าไรนัก ทั้งๆ ที่ภาคธุรกิจเอกชน รวมถึงหน่วยราชการส่วนกลางบางหน่วย ได้นำเทคโนโลยีเหล่านี้มาใช้เป็นเวลานานแล้ว เช่น การจัดเก็บฐานข้อมูล (Database) ของจังหวัดเข้าระบบ SAN Storage มีการทำ False Tolerance ในระดับของ Server เพื่อป้องกันความเสียหายของข้อมูลปัจจุบัน มีระบบ Library และ Tape Backup ในการทำสำรองข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบข้อมูลย้อนหลัง สร้างระบบการ Synchronize ข้อมูลแบบ Real Time ไปจัดเก็บยัง Backup Site (ซึ่งอาจเป็นความร่วมมือระหว่างกลุ่มจังหวัดหรือจังหวัดกับส่วนกลาง) และจัดให้มีการทำ Disaster Recovery Plan ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งเมื่อถึงเวลาที่จำเป็น อนึ่งการลงทุนในเรื่องการพัฒนาระบบการจัดเก็บฐานข้อมูลนี้ หากดูจากตัวเลขงบประมาณที่ใช้ในการลงทุนวางระบบอาจเป็นจำนวนเงินค่อนข้างสูง แต่ผลประโยชน์ที่ได้รับกลับคืนนั้น จะช่วยให้เกิดการประหยัดและความคุ้มค่า ทั้งในส่วนของการใช้ทรัพยากรและในส่วนของการช่วยลดระยะเวลาการทำงานที่ซ้ำซ้อนลง ซึ่งจะเอื้อประโยชน์ต่อการบริหารงานทั้งในระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด จนถึงในระดับประเทศ ได้ในระยะยาว นอกจากนี้หากมีการวางแผนการดำเนินการปรับปรุงระบบในส่วนนี้เป็นอย่างดีแล้ว งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการในส่วนนี้ก็อาจไม่มากอย่างที่คิด ด้วยเพราะระบบฐานข้อมูลของจังหวัดนั้น เป็นระบบฐานข้อมูลที่มุ่งเน้นไปที่ความถูกต้อง แม่นยำ และขนาดฐานข้อมูลที่ใช้ในการจัดเก็บ มากกว่าที่จะมุ่งเน้นประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการประมวลผลของ Processor ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้เทคโนโลยีใหม่ล่าสุด รวมถึงไม่จำเป็นต้อง Upgrade บ่อยๆ ทุกๆ 1-2 ปีอย่างในกรณีของภาคธุรกิจเอกชนบางสาขา เช่นภาคการเงินและตราสารหนี้ ซึ่งต้องใช้เทคโนโลยีที่มุ่งเน้นความรวดเร็วในการประมวลผลข้อมูลเพื่อการแข่งขันทางธุรกิจ การลงทุนในด้านระบบฐานข้อมูลของจังหวัด จึงเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าเพราะในการลงทุนแต่ละครั้ง อาจใช้เวลาถึง 10-12 ปี จึงมีความจำเป็นที่จะต้อง Upgrade ระบบใหม่อีกครั้งหนึ่ง

3. ในด้านการเชื่อมโยงข้อมูลนั้น ในสภาพความเป็นจริงทุกๆ จังหวัดจะมีข้อมูลส่วนที่เป็นข้อมูลพื้นฐานของจังหวัด เช่น ข้อมูลด้านประชากรและสถิติต่างๆ ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ดังนั้นแม้ตามหลักการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการแล้ว ผู้บริหารของแต่ละจังหวัดควรจะมีอิสระในการเลือกใช้และประมวลผลข้อมูลเพื่อการบริหารงานภายในจังหวัดของตนเอง แต่ในด้านการจัดเก็บและการเชื่อมโยงข้อมูลนั้น ระบบฐานข้อมูลของทุกจังหวัดจำเป็นจะต้องถูกกำหนดมาตรฐานและรูปแบบการจัดเก็บ รวมทั้งการวางเครือข่ายเชื่อมโยงอย่างเคร่งครัดโดยส่วนกลาง เพื่อให้ระบบฐานข้อมูลของทุกจังหวัดในประเทศเป็นระบบเดียวกัน ง่ายต่อการเชื่อมโยง และการประมวลผลข้อมูลในระดับประเทศ ในการนี้ศูนย์ประสานงานคณะกรรมการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคต้องร่วมกับกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รวมทั้งหน่วยงานด้านข้อมูลสารสนเทศภาครัฐอื่นๆ จัดทำมาตรฐานกลางของระบบฐานข้อมูล (Database) และระบบโครงข่ายเชื่อมโยง (Network) ให้เป็นระบบเดียวกันทุกจังหวัดทั่วทั้งประเทศ โดยจะต้องดูแลตั้งแต่เรื่องใหญ่ๆ เช่น การวางระบบโครงสร้างพื้นฐานในการติดตั้งโครงข่ายเชื่อมโยง การเลือกใช้ชนิดของระบบฐานข้อมูลให้เป็นระบบ

เดียวกัน หรืออย่างน้อยต้องสามารถแปลงข้อมูลข้ามระบบได้โดยง่าย และมีความถูกต้องร้อยเปอร์เซ็นต์ การเลือกระบบประมวลผลและแสดงรายงานที่เหมาะสมกับระบบฐานข้อมูลที่เลือกใช้ ไปจนกระทั่งถึงเรื่องเล็กๆ เช่นการกำหนดรูปแบบมาตรฐานของการจัดเก็บข้อมูล (Format) ในระดับหน่วยย่อยที่สุด (Cell or Field) เพื่อให้ระบบฐานข้อมูลของทุกๆ จังหวัด เป็นระบบเดียวกัน ซึ่งจะส่งผลให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการประสบผลสัมฤทธิ์ และส่งผลในทางบวกต่อเนื่องมาถึงระบบฐานข้อมูลในภาพรวมของประเทศได้

4. นอกจากการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหารของจังหวัดแล้ว การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริการประชาชนภายในจังหวัดก็เป็นอีกแง่มุมหนึ่งที่ต้องให้ความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน โดยแต่ละจังหวัดจะต้องพยายามพัฒนาและนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการให้บริการประชาชนมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยอาจเริ่มพัฒนาจากระบบที่มีอยู่แล้วหรือระบบที่สามารถจัดให้บริการได้โดยง่ายหรือระบบที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เช่น ระบบเตือนภัย, ระบบการจัดทำบัตรประจำตัวต่างๆ, การจัด One Stop Service ในการบริการต่างๆ ของรัฐ, ระบบชำระ/คืนภาษีแบบออนไลน์ เป็นต้น

7.10.2 ระบบการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล

นอกจากการมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพแล้ว การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ ยังต้องการการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลอย่างเป็นระบบ โดยหากดูจากโครงสร้างที่ปรับปรุงใหม่ที่ผู้วิจัยได้เสนอไปทั้งหมดแล้วนั้น พอจะสรุปมิติของการดำเนินการในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการออกได้เป็น 4 มิติใหญ่ๆ ดังนี้

1. การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลภายในจังหวัดเอง ในแง่มุมนี้กล่าวได้ว่าด้วยโครงสร้างที่ผู้วิจัยเสนอให้ปรับปรุงใหม่นี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจะมีอำนาจเพิ่มขึ้นในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยราชการต่างๆ ภายในจังหวัด รวมถึงมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการผู้ปฏิบัติงานให้กับจังหวัด ภายใต้หลักการที่ว่า แม้ข้าราชการจะยังเป็นคนของกระทรวง/กรมจากส่วนกลาง แต่เมื่อได้รับคำสั่งให้โอนย้ายมาปฏิบัติราชการที่จังหวัดแล้ว ข้าราชการผู้นั้นก็จะอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย การประเมินผลการปฏิบัติงานต้องใช้ตัวชี้วัดของจังหวัด การพิจารณาความดีความชอบก็ต้องขึ้นอยู่กับความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายตามสายการบังคับบัญชา ทั้งนี้เพื่อให้การทำงานของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในจังหวัดมีความเป็นเอกภาพ มีเป้าหมายหนึ่งเดียว ไม่ต้องทำงานเพื่อสนองนโยบายของทั้งสองทาง คือ ทั้งจังหวัดและทั้งกรมที่ตนสังกัด ดังสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2. การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลโดยส่วนกลาง ด้วยโครงสร้างที่ผู้วิจัยเสนอให้ปรับปรุงใหม่นั้น จะทำให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานภายในจังหวัด ไม่จำเป็นต้องถูกประเมินผลโดยกระทรวง/กรม ต้นสังกัดของตนดังที่ได้กล่าวถึงไปแล้ว อย่างไรก็ตาม ก็มิได้หมายความว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะแยกขาดจากการบริหารของส่วนกลาง แต่จะเปลี่ยนรูปแบบไปสู่การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล การบริหารงานในภาพรวมของจังหวัด ผ่านระบบคำรับรองในการปฏิบัติราชการระหว่างกลุ่มจังหวัดและจังหวัดแทน นอกจากนี้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในจังหวัดก็ยังคงได้รับการติดตาม ตรวจสอบ โดยหน่วยงานอิสระจากส่วนกลางอยู่เช่นเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน เช่น การตรวจสอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

3. การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลโดยผ่านระบบคำรับรองในการปฏิบัติราชการระหว่างกลุ่มจังหวัดและจังหวัด (Performance Agreement) ในส่วนนี้ผู้วิจัยได้กล่าวถึงไปแล้วในบทที่ว่าด้วยตัวแบบโครงสร้างกลุ่มจังหวัดตามหลักพื้นที่และตามหลักยุทธศาสตร์ ในหัวข้อการสร้างระบบคำรับรองในการปฏิบัติราชการระหว่างจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (โปรดดูหัวข้อที่ 6.4.5 ในรายงานวิจัยฉบับนี้) จึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก

4. การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลโดยภาคประชาชน (ผ่านคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน) เพื่อให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเป็นการบริหารที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนมากกว่าสนองตอบต่อหน่วยงานภาครัฐ ผู้วิจัยจึงได้เสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชนเข้าเป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างจังหวัดแบบบูรณาการด้วย โดยหน้าที่หลักด้านหนึ่งของคณะกรรมการชุดนี้ก็คือการติดตาม ตรวจสอบการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และนำข้อมูลเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยในอนาคตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้ อาจได้รับการพิจารณาให้เพิ่มขึ้นไปสู่ระดับที่สามารถพิจารณาอนุมัติและให้ความเห็นชอบในการดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ในขอบเขตที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและการบริหารงบประมาณของจังหวัดอีกด้วย

7.10.3 ระบบการแข่งขันในการบริหารงานภาครัฐ

ดังที่ได้อธิบายไว้แล้วในหัวข้อ 2.4 แนวคิดเรื่องการทำงานขององค์กรภาครัฐแบบมีการแข่งขัน (The Principle of Competitive Government) ปัจจัยสำคัญอีกปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้เกิดการพัฒนาการบริหารงานของจังหวัด ไปสู่รูปแบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้นั้น ก็คือการมุ่งเน้นให้เกิดการแข่งขัน (Competition) ในระบบบริหารงานภาครัฐมากขึ้น เพื่อกระตุ้นให้เกิดการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน เป็นการบริหารงานที่มุ่งเน้นความประหยัด (Parsimony) และทำให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร รวมถึง

ความพยายามที่จะบรรลุซึ่งมาตรฐานการจัดทำบริการที่สูงขึ้น โดยอาศัยวิธีการต่างๆ ที่หยิบยืมมาจากการบริหารงานของภาคเอกชน เช่น การใช้ระบบสัญญาบังคับ, การใช้ระบบการจ้างงานแบบสัญญาระยะสั้น, การบริหารงานโดยอาศัยข้อตกลงว่าด้วยผลงาน, การกำหนดพันธกิจหลักของหน่วยงานเพื่อสร้างความชัดเจนในวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดความสำเร็จ เป็นต้น โดยการสนับสนุนให้มีระบบการแข่งขันที่ว่านี้ หมายความรวมถึง การแข่งขันระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันเอง ตั้งแต่การแข่งขันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการแข่งขันกับจังหวัดใกล้เคียง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานและกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน รวมถึงการเพิ่มมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนให้สูงขึ้น ไปจนถึงการแข่งขันกับภาคธุรกิจเอกชน หรืออาจเลยไปถึงการแข่งขันกับรัฐบาลของประเทศอื่นก็เป็นได้

อย่างไรก็ตาม แม้แนวคิดในการสนับสนุนให้มีระบบการแข่งขันในการบริหารงานภาครัฐ จะเกิดจากกระแสความคิดในเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งในด้านหนึ่งก็ถือได้ว่าเป็นความพยายามในการปรับเอารูปแบบการบริหารงานของภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานในองค์กรภาครัฐ แต่เป้าหมายในการแข่งขันของหน่วยงานภาครัฐกลับไม่ได้อยู่ที่การมุ่งเน้นกำไรสูงสุดอย่างในกรณีของภาคเอกชน เพราะการให้บริการสาธารณะหลายอย่าง อาจเป็นการยากที่จะทำให้เกิดผลกำไรได้ด้วยลักษณะเฉพาะของสินค้าสาธารณะซึ่งไม่เป็นปฏิปักษ์ในการบริโภค และไม่สามารถแบ่งแยกการบริโภคได้ ทำให้การมุ่งหวังกำไรจากการจัดบริการสินค้าสาธารณะเหล่านี้ คงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก ดังนั้น การแข่งขันในการบริหารงานภาครัฐจึงควรมีจุดเน้นอยู่ที่การมุ่งแข่งขันกันยกระดับมาตรฐานของการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในความรับผิดชอบ และลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน โดยประเมินผลความสำเร็จจากความพึงพอใจของประชาชนมากกว่าที่จะมองเรื่องผลกำไรทางธุรกิจอย่างในกรณีของภาคเอกชน

ข้อเสนอของคณะผู้วิจัยเกี่ยวกับตัวแบบ และโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้นทั้งในเรื่องภารกิจ โครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ คณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน งบประมาณ บุคลากร และการมอบอำนาจนั้น เป็นข้อเสนอที่เน้นให้การบริหารงานของจังหวัดเป็นไปโดยยึดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นสำคัญ เพื่อให้ยุทธศาสตร์ที่ถูกกำหนดไว้สามารถนำไปใช้ในการขับเคลื่อน และพัฒนาจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ในการพิจารณาว่าจังหวัดใดจะใช้ตัวแบบใดในการจัดกลุ่มภารกิจภายในจังหวัดเพื่อสนองตอบต่อการพัฒนาจังหวัดตามยุทธศาสตร์นั้น จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงปัจจัยที่แต่ละจังหวัดมี กล่าวคือ การพิจารณาถึงปัจจัยพื้นฐาน และปัจจัยแปรผันของแต่ละจังหวัดดังที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 7.2 และ 7.3 อันจะส่งผลให้เกิดความแตกต่างหลากหลายของกลุ่มภารกิจภายในจังหวัด ซึ่งจะได้นำเสนอต่อไปในลักษณะของภาพรวมในการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดในอนาคตในหัวข้อ 8.2 โดยเป็นการสรุปปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดโครงสร้างจังหวัด เข้ากับตัวแบบที่ใช้ในการศึกษา ออกมาเป็นแนวทางในการจัดโครงสร้างจังหวัดต่อไปในอนาคต

บทที่ 8

ข้อเสนอแนะโครงการจังหวัดนำร่อง

8.1 ความนำทั่วไป

หลังจากที่ผู้วิจัยได้นำเสนอตัวแบบโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ในรายละเอียดแล้ว ในส่วนสุดท้ายนี้ จะเป็นการนำเสนอข้อเสนอแนะในส่วนที่เป็นสาระสำคัญสำหรับการนำตัวแบบการบริหารงานจังหวัดที่ได้นำเสนอในงานวิจัยนี้ไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำตัวแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ไปใช้ประกอบการพิจารณาทบทวนปรับปรุงโครงสร้าง และพัฒนารูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต เพื่อพัฒนาให้การบริหารงานจังหวัดบรรลุถึงการเป็นองค์ที่มีศักยภาพและสมรรถนะสูง (High Performance Organization) สามารถนำวาระแห่งชาติ (National Agenda) และนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ สอดประสานควบคู่ไปกับการบริหารงานเชิงรุกในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดตามสภาพปัญหา ศักยภาพ และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (Area Initiative)

สำหรับข้อเสนอแนะเบื้องต้นในการนำตัวแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ไปใช้ในการปฏิบัติงานในอนาคตนั้น ประกอบด้วยสาระสำคัญในคือ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ไปใช้ในการปรับโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบัน โดยผู้วิจัยจะแสดงให้เห็นถึงแนวทางการนำตัวแบบที่ได้นำเสนอไปปรับใช้กับจังหวัดนำร่อง ในที่นี้ผู้วิจัยได้เลือกกรณีศึกษาจังหวัดชัยนาทเป็นตัวอย่างจังหวัดนำร่อง ซึ่งจำเป็นต้องกล่าวเน้นย้ำในที่นี้ด้วยว่าข้อเสนอแนะเกี่ยวกับตัวอย่างจังหวัดนำร่องที่จะได้กล่าวถึงต่อไปนี้ จะมีความสมเหตุสมผลและสามารถปฏิบัติจริงได้ เฉพาะในกรณีที่เงื่อนไขในกระบวนการเปลี่ยนผ่านของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ผู้วิจัยได้นำเสนอในตอนต้น ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขการลดสภาพนิติบุคคลของกรม การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล และการมอบอำนาจให้จังหวัด (โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อ 6.2) ได้บรรลุผลไปพร้อมๆ กันด้วย

8.2 ภาพรวมของการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดในอนาคต

จากตัวแบบโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ได้นำเสนอในบทที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าภาพรวมของการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดในอนาคต จะประกอบด้วยโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่แตกต่างกันในภาพกว้าง 7 รูปแบบ ตามยุทธศาสตร์หลักด้านใดด้านหนึ่งของจังหวัดนั้น นั่นคือ

1) จังหวัดมุ่งเน้นด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม

2) จังหวัดมุ่งเน้นด้านการค้า การลงทุน และอุตสาหกรรม

3) จังหวัดมุ่งเน้นด้านเกษตรกรรมและปศุสัตว์

4) จังหวัดมุ่งเน้นด้านการเป็นศูนย์กลางการคมนาคม

5) จังหวัดมุ่งเน้นด้านการเป็นเมืองการศึกษา

6) จังหวัดมุ่งเน้นด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดน

7) จังหวัดมุ่งเน้นด้านการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรง

อย่างไรก็ดี ภาพรวมการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดในอนาคตทั้งเจ็ดรูปแบบดังกล่าว เป็นเพียงตัวแบบที่นำเสนอจากกรณีศึกษา ซึ่งได้วางกรอบการศึกษารูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่มุ่งเน้นยุทธศาสตร์การพัฒนาใน 7 ด้านดังกล่าวเท่านั้น ในความเป็นจริง อาจพบว่าอาจมียุทธศาสตร์การพัฒนาด้านอื่นๆ อีกที่มิได้รวมอยู่ในตัวแบบกรณีศึกษาดังกล่าว ซึ่งอาจจำเป็นต้องมีการศึกษาและนำเสนอตัวแบบการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดตามยุทธศาสตร์ด้านนั้นๆ เพิ่มเติม หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่ง ภาพรวมการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดในอนาคต อาจมีมากกว่าตัวแบบที่ได้นำเสนอในงานวิจัยนี้นั่นเอง ซึ่งในภาพรวมแล้ว โครงสร้างการบริหารงานจังหวัดในอนาคต จะมีความแตกต่างหลากหลายและยืดหยุ่นมากขึ้น โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยแปรผัน ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของพื้นที่ ความต้องการ ศักยภาพ ตลอดจนยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัด ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่แล้ว

ในที่นี้ เพื่อให้เห็นภาพรวมการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดในอนาคตตามตัวแบบกรณีศึกษาในครั้งนี้ จึงขอเสนอรูปแบบการจัดโครงสร้างของจังหวัดทั้ง 7 ตัวแบบ ตามยุทธศาสตร์หลักในแต่ละด้าน โดยมิได้แสดงรายละเอียดการจัดโครงสร้างกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองเอาไว้ เนื่องจากเป็นกลุ่มภารกิจที่ขึ้นอยู่กับแผนยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัดเป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจแตกต่างกันไปทั้งในแง่จำนวนและด้านที่มุ่งเน้นในการพัฒนา

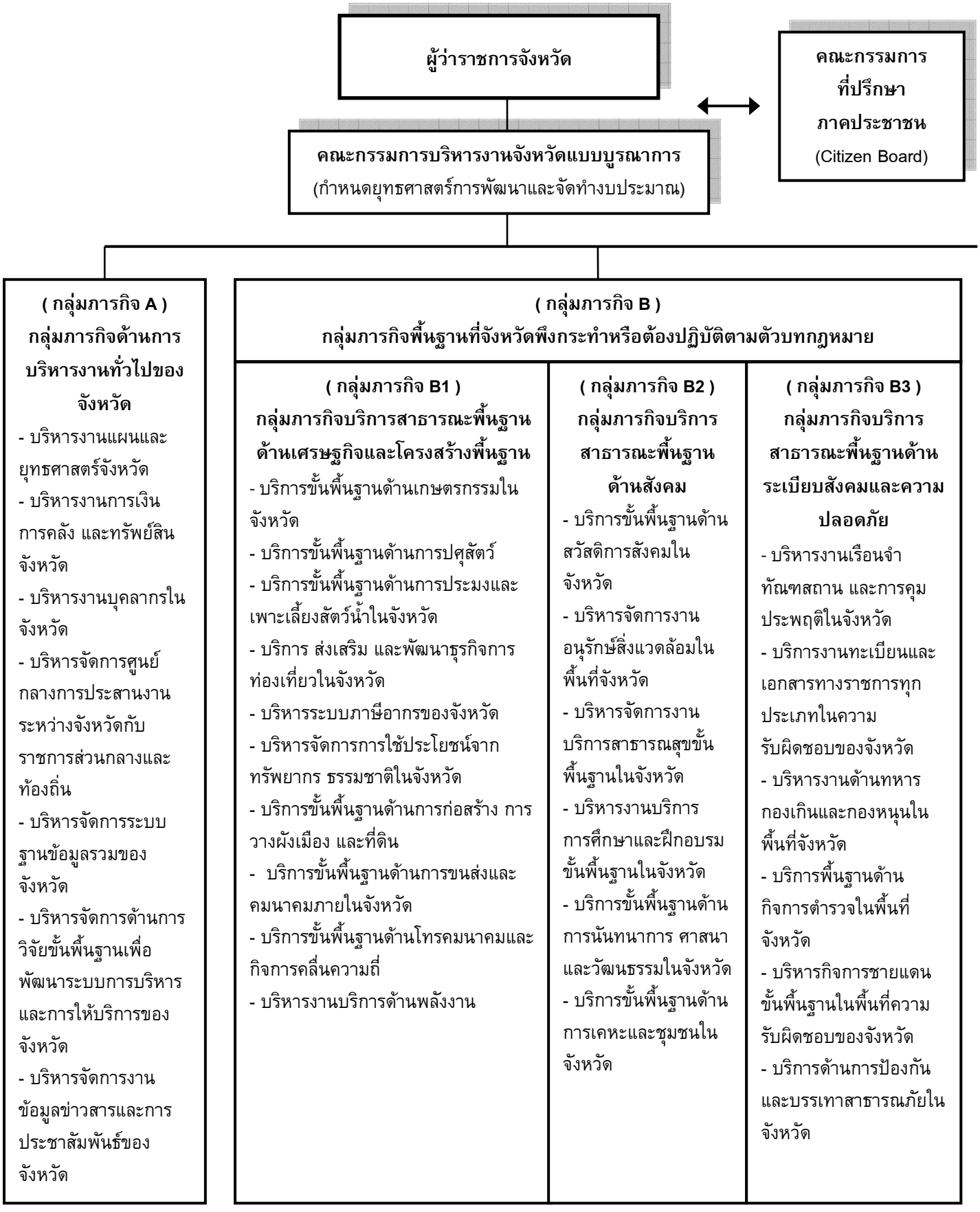
1. จังหวัดที่มุ่งเน้นด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม

แผนภาพที่ 8.1 แสดงโครงสร้างจังหวัดที่มุ่งเน้นด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม

(C) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม	(D1) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้าน.....	(D2) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้าน....
1) ภารกิจการพัฒนาด้านการตลาด การสร้างภาพลักษณ์/จุดขายและการวางตำแหน่งด้านการท่องเที่ยว 2) ภารกิจการพัฒนาและประสานการเชื่อมต่อแบบเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างธุรกิจและการบริการในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและร่วมกันสร้างเอกลักษณ์ของจังหวัด 3) ภารกิจการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่มีอยู่ และแสวงหาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ 4) ภารกิจการพัฒนาการบริการด้านการท่องเที่ยวแบบครบวงจร 5) ภารกิจการคุ้มครอง พิทักษ์ ปกป้องผลประโยชน์ และนักท่องเที่ยว 6) ภารกิจการจัดระเบียบด้านการท่องเที่ยวให้อยู่ในขอบเขตที่กำหนด (Zoning) ทั้งในด้านพื้นที่ (Area) และกิจกรรม (Activity) 7) การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การโฆษณาประชาสัมพันธ์ และข้อมูลการส่งเสริมธุรกิจการท่องเที่ยว รวมกับ ภารกิจบริการ ส่งเสริม และพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยวในจังหวัด ที่โอนย้ายมาจากกลุ่มภารกิจ B1 และภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการนันทนาการ ศาสนา และวัฒนธรรม ที่โอนย้ายมาจากกลุ่มภารกิจ B2	1) ภารกิจ..... 2) ภารกิจ..... 3) ภารกิจ..... 4) ภารกิจ..... 5) ภารกิจ..... 6) ภารกิจ..... 7) ภารกิจ..... 8) ภารกิจ.....	1) ภารกิจ..... 2) ภารกิจ..... 3) ภารกิจ..... 4) ภารกิจ..... 5) ภารกิจ..... 6) ภารกิจ..... 7) ภารกิจ..... 8) ภารกิจ.....

2. จังหวัดที่มุ่งเน้นด้านการค้า การลงทุน และอุตสาหกรรม

แผนภาพที่ 8.2 แสดงโครงสร้างจังหวัดที่มุ่งเน้นด้านการค้า การลงทุน และอุตสาหกรรม



(C)
กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาให้เป็นเมืองการค้าการลงทุนอุตสาหกรรม

1) ภารกิจการสร้างฐานข้อมูลผู้ประกอบการอุตสาหกรรมทุกรายและการวิเคราะห์โครงสร้างการผลิต
2) ภารกิจการประสานนโยบายและแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมระหว่างผู้ประกอบการภายในจังหวัด ผู้จัดจำหน่าย ผู้ส่งออก และตลาดทั้งภายในและต่างประเทศ
3) การจัดทำแผนพัฒนาภาคการผลิตอุตสาหกรรมในระยะสั้นและระยะยาว
4) ภารกิจการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการผลิต
5) ภารกิจการพัฒนาระบบการตลาดของจังหวัด
6) ภารกิจการสร้างศูนย์แสดงสินค้าของจังหวัดให้ยิ่งใหญ่และครบวงจรตลอดจนการจัดศูนย์แสดงสินค้าแบบครบวงจรระดับชาติ
7) ภารกิจการสร้างการเชื่อมโยงผลผลิตทางอุตสาหกรรมกับการท่องเที่ยวของจังหวัด
8) การพัฒนาระบบการขนส่งสินค้า (Logistic)

รวมกับ

ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านอุตสาหกรรมในจังหวัด และภารกิจบริการ ส่งเสริม และพัฒนาเศรษฐกิจการค้า ธุรกิจ และการประกันภัย ที่โอนย้ายมาจากกลุ่มภารกิจ B1

(D1)
กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้าน.....

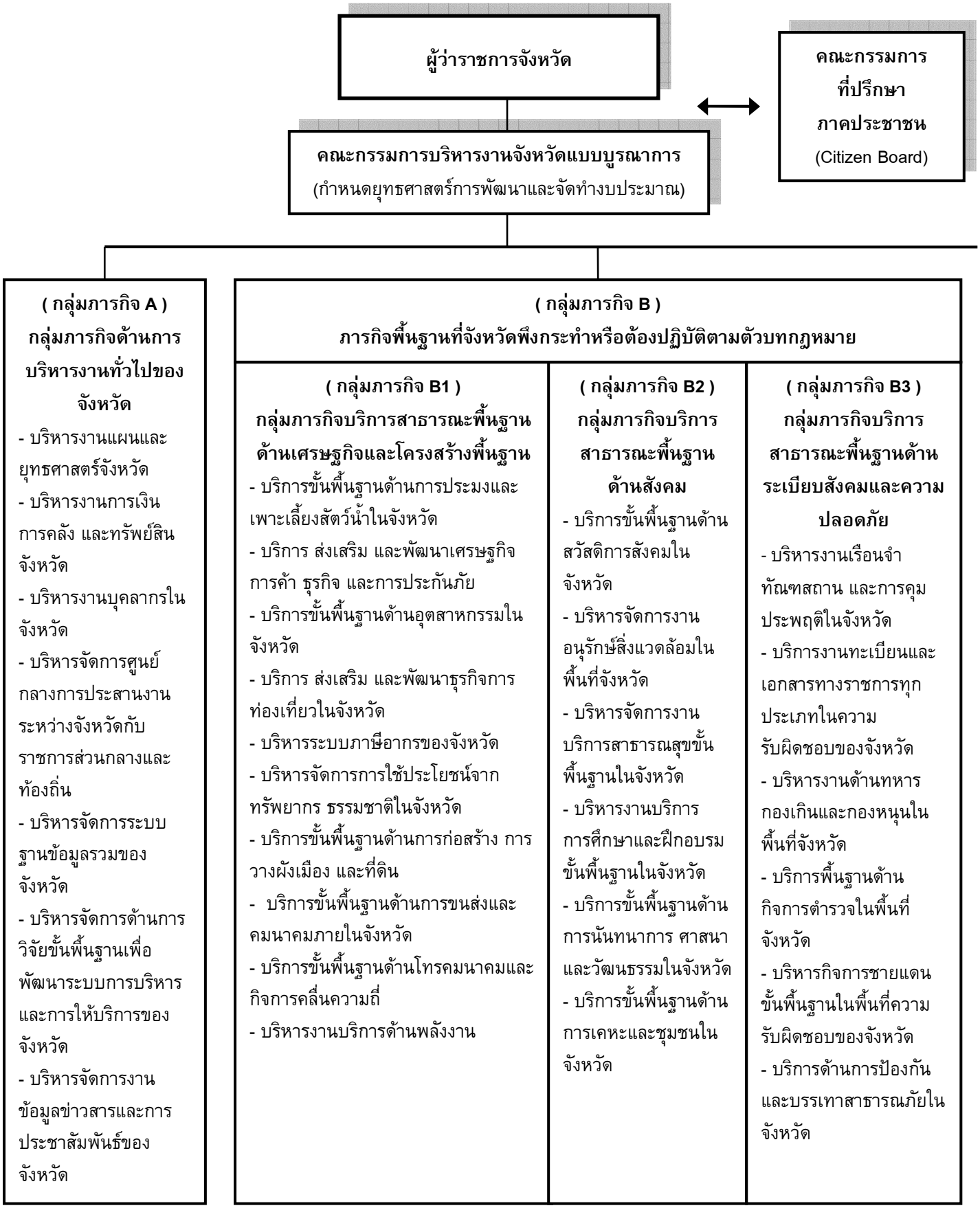
1) ภารกิจ.....
2) ภารกิจ.....
3) ภารกิจ.....
4) ภารกิจ.....
5) ภารกิจ.....
6) ภารกิจ.....
7) ภารกิจ.....
8) ภารกิจ.....

(D2)
กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้าน....

1) ภารกิจ.....
2) ภารกิจ.....
3) ภารกิจ.....
4) ภารกิจ.....
5) ภารกิจ.....
6) ภารกิจ.....
7) ภารกิจ.....
8) ภารกิจ.....

3.จังหวัดที่มุ่งเน้นด้านเกษตรกรรมและปศุสัตว์

แผนภาพที่ 8.3 แสดงโครงสร้างจังหวัดที่มุ่งเน้นด้านเกษตรกรรมและปศุสัตว์



(C) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาศักยภาพการผลิตเกษตรกรรมและปศุสัตว์	(D1) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้าน.....	(D2) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้าน....
1) ภารกิจการสร้างระบบฐานข้อมูลเกษตรกรรมและปศุสัตว์ของจังหวัดแบบครบวงจร 2) ภารกิจศึกษาวิเคราะห์ศักยภาพการผลิตทางการเกษตรและปศุสัตว์ 3) การส่งเสริมและพัฒนาปัจจัยที่มีผลต่อการผลิตสินค้าเกษตรและปศุสัตว์ 4) ภารกิจการสร้างระบบตลาดเพื่อรองรับสินค้าเกษตรกรรมและปศุสัตว์ทั้งระบบ 5) ภารกิจพัฒนาแหล่งน้ำทั้งระบบเพื่อตอบสนองพื้นที่เกษตรกรรมและปศุสัตว์ 6) ภารกิจด้านการศึกษาวิจัยและปรับปรุงคุณภาพเมล็ดพันธุ์และแม่พันธุ์ปศุสัตว์ 7) ภารกิจพัฒนาระบบอุตสาหกรรมรองรับการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรมปศุสัตว์เบื้องต้น 8) ภารกิจด้านการจัดสรรที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน 9) ภารกิจการจัดตั้งศูนย์ควบคุมและป้องกันโรคระบาด 10) ภารกิจการวางแผนป้องกันภัยธรรมชาติ รวมกับ ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านเกษตรกรรม และภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการปศุสัตว์ในจังหวัด ที่โอนย้ายมาจากกลุ่มภารกิจ B1	1) ภารกิจ..... 2) ภารกิจ..... 3) ภารกิจ..... 4) ภารกิจ..... 5) ภารกิจ..... 6) ภารกิจ..... 7) ภารกิจ..... 8) ภารกิจ.....	1) ภารกิจ..... 2) ภารกิจ..... 3) ภารกิจ..... 4) ภารกิจ..... 5) ภารกิจ..... 6) ภารกิจ..... 7) ภารกิจ..... 8) ภารกิจ.....

4.จังหวัดที่มุ่งเน้นด้านการเป็นศูนย์กลางการคมนาคม

แผนภาพที่ 8.4 แสดงโครงสร้างจังหวัดที่มุ่งเน้นด้านการเป็นศูนย์กลางการคมนาคม

(C) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงเครือข่ายการคมนาคม	(D1) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้าน...	(D2) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้าน....
1) ภารกิจการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างและศักยภาพในการพัฒนาระบบคมนาคมเชื่อมโยงเครือข่ายคมนาคมในภูมิภาคอีสานตอนบน 2) ภารกิจการจัดผังเมืองเพื่อรองรับการเป็นศูนย์กลางการคมนาคมของภาคอีสานตอนบน 3) ภารกิจการจัดระบบจราจร ระบบศูนย์ข้อมูลการคมนาคม และระบบบริการจำหน่ายตั๋วโดยสารทุกประเภทในจุดเดียว 4) ภารกิจการจัดระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่เพื่อรองรับการเป็นศูนย์กลางการคมนาคม 5) ภารกิจการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคมเพื่อรองรับรูปแบบการคมนาคมที่หลากหลายทั้งทางบก ทางน้ำและทางอากาศ 6) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการคมนาคมทุกรูปแบบ รวมกับ ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการขนส่งและคมนาคมในจังหวัด ที่โอนย้ายมาจากกลุ่มภารกิจ B1	1) ภารกิจ..... 2) ภารกิจ..... 3) ภารกิจ..... 4) ภารกิจ..... 5) ภารกิจ..... 6) ภารกิจ..... 7) ภารกิจ..... 8) ภารกิจ.....	1) ภารกิจ..... 2) ภารกิจ..... 3) ภารกิจ..... 4) ภารกิจ..... 5) ภารกิจ..... 6) ภารกิจ..... 7) ภารกิจ..... 8) ภารกิจ.....

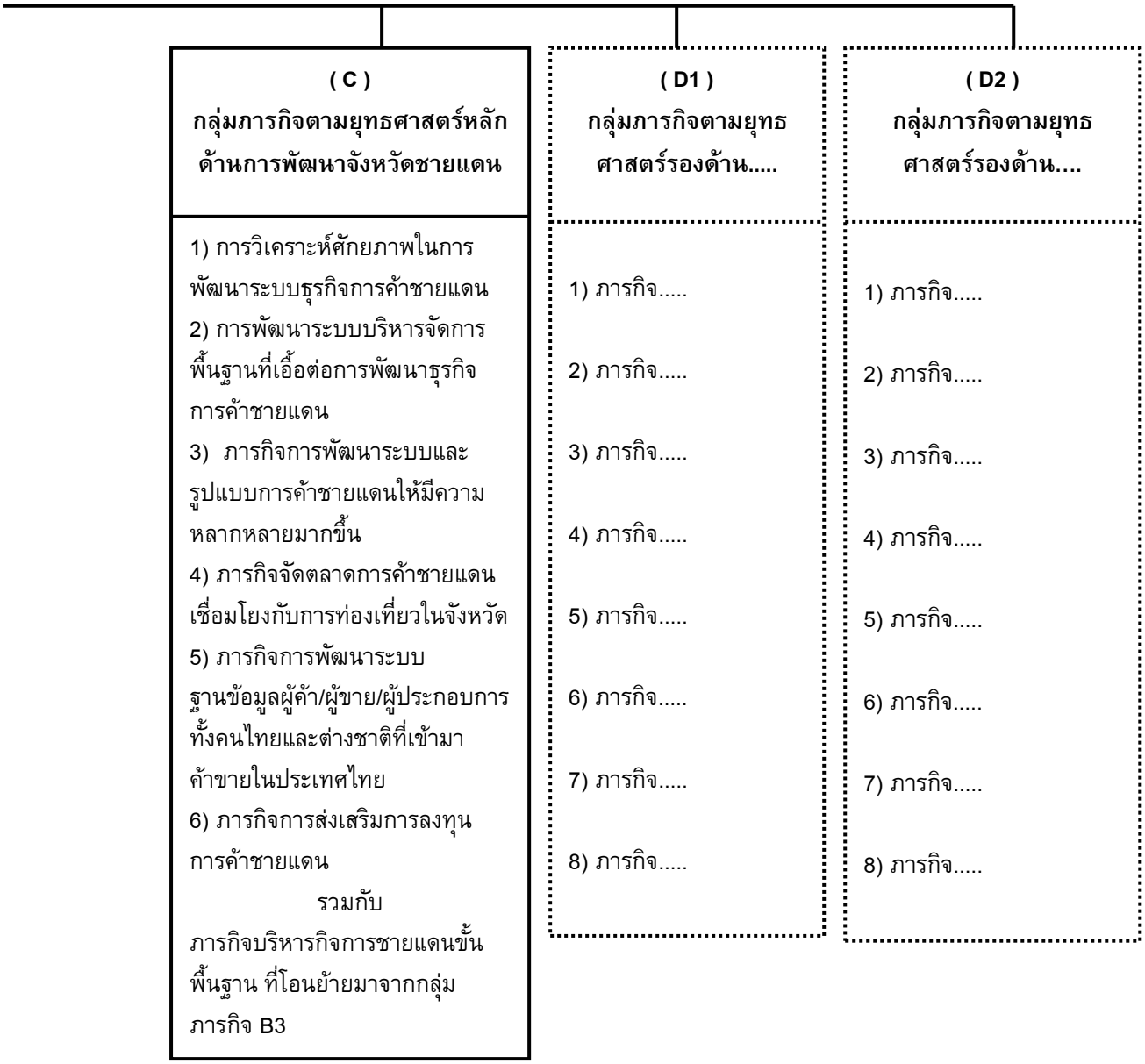
5. จังหวัดที่มุ่งเน้นด้านการเป็นเมืองการศึกษา

แผนภาพที่ 8.5 แสดงโครงสร้างจังหวัดที่มุ่งเน้นด้านการเป็นเมืองการศึกษา

(C) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาเป็นเมืองการศึกษา	(D1) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้าน.....	(D2) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้าน....
1) ภารกิจการพัฒนาฐานข้อมูลทางการศึกษาของจังหวัดเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการเป็นศูนย์กลางทางการศึกษาของภูมิภาค 2) ภารกิจจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทั้งระบบของจังหวัด 3) ภารกิจการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และระบบการติดตามประเมินผลคุณภาพการบริการการศึกษา 4) ภารกิจการส่งเสริมให้เกิดแหล่งการเรียนรู้ภายในชุมชนด้วยรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ นอกเหนือจากการเรียนรู้ในระบบการศึกษา 5) ภารกิจการเชื่อมโยงการศึกษาในการให้บริการแก่สังคม 6) ภารกิจการจัดระบบรองรับการพัฒนาการศึกษา 7) การเป็นศูนย์กลางการจัดกิจกรรมทางวิชาการในระดับต่าง ๆ โดยเชื่อมโยงความร่วมมือกับสถานศึกษาทั่วประเทศ รวมกับ ภารกิจบริหารงานบริการการศึกษาและฝึกอบรมขั้นพื้นฐานในจังหวัด ที่โอนย้ายมาจากกลุ่มภารกิจ B2	1) ภารกิจ..... 2) ภารกิจ..... 3) ภารกิจ..... 4) ภารกิจ..... 5) ภารกิจ..... 6) ภารกิจ..... 7) ภารกิจ..... 8) ภารกิจ.....	1) ภารกิจ..... 2) ภารกิจ..... 3) ภารกิจ..... 4) ภารกิจ..... 5) ภารกิจ..... 6) ภารกิจ..... 7) ภารกิจ..... 8) ภารกิจ.....

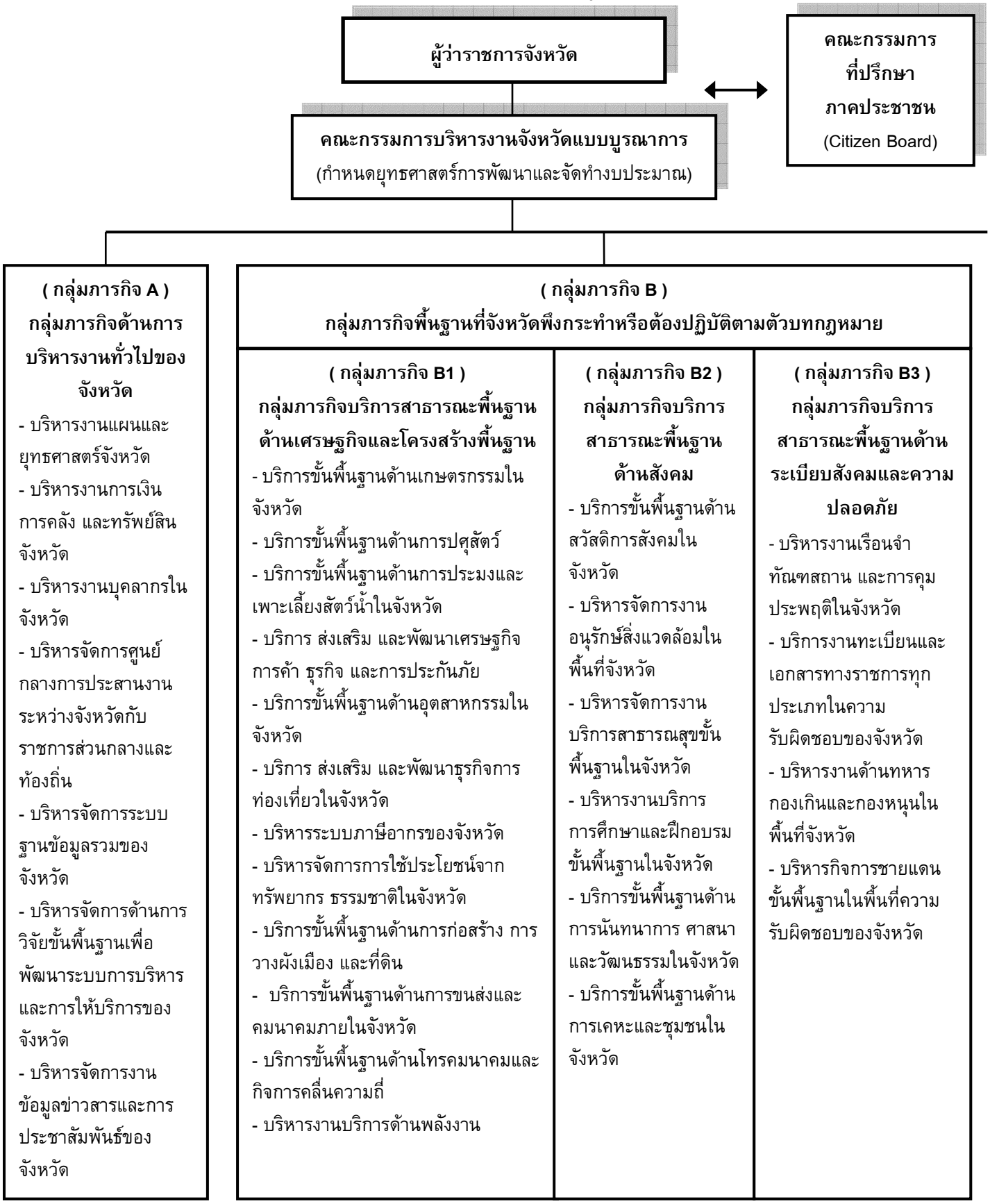
6. จังหวัดที่มุ่งเน้นด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดน

แผนภาพที่ 8.6 แสดงโครงสร้างจังหวัดที่มุ่งเน้นด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดน


(C)
กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลัก
ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดน
1) การวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนาระบบธุรกิจการค้าชายแดน
2) การพัฒนาระบบบริหารจัดการพื้นฐานที่เอื้อต่อการพัฒนาธุรกิจการค้าชายแดน
3) ภารกิจการพัฒนาระบบและรูปแบบการค้าชายแดนให้มีความหลากหลายมากขึ้น
4) ภารกิจจัดตลาดการค้าชายแดนเชื่อมโยงกับการท่องเที่ยวในจังหวัด
5) ภารกิจการพัฒนาระบบฐานข้อมูลผู้ค้า/ผู้ขาย/ผู้ประกอบการทั้งคนไทยและต่างชาติที่เข้ามาค้าขายในประเทศไทย
6) ภารกิจการส่งเสริมการลงทุนการค้าชายแดน
รวมกับ
ภารกิจบริหารกิจการชายแดนขั้นพื้นฐาน ที่โอนย้ายมาจากกลุ่มภารกิจ B3
(D1)
กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้าน.....
1) ภารกิจ.....
2) ภารกิจ.....
3) ภารกิจ.....
4) ภารกิจ.....
5) ภารกิจ.....
6) ภารกิจ.....
7) ภารกิจ.....
8) ภารกิจ.....
(D2)
กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้าน....
1) ภารกิจ.....
2) ภารกิจ.....
3) ภารกิจ.....
4) ภารกิจ.....
5) ภารกิจ.....
6) ภารกิจ.....
7) ภารกิจ.....
8) ภารกิจ.....

7. จังหวัดที่มุ่งเน้นด้านการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรง

แผนภาพที่ 8.7 แสดงโครงสร้างจังหวัดที่มุ่งเน้นด้านการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรง



(C) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการแก้ปัญหาความรุนแรงและเสริมสร้างความปลอดภัย	(D1) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้าน.....	(D2) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้าน....
1) ภารกิจการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลและประสานงานด้านข้อมูลภายในจังหวัดครบวงจร 2) ภารกิจรับมือปัญหาความมั่นคง 3) ภารกิจการประสานความร่วมมือด้านการข่าวและข้อมูลหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารจากประชาชน 4) ภารกิจเชิงรุกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางสังคม รวมกับ ภารกิจบริการพื้นฐานด้านกิจการตำรวจในพื้นที่จังหวัด และภารกิจบริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัด ที่โอนย้ายมาจากกลุ่มภารกิจ B3	1) ภารกิจ..... 2) ภารกิจ..... 3) ภารกิจ..... 4) ภารกิจ..... 5) ภารกิจ..... 6) ภารกิจ..... 7) ภารกิจ..... 8) ภารกิจ.....	1) ภารกิจ..... 2) ภารกิจ..... 3) ภารกิจ..... 4) ภารกิจ..... 5) ภารกิจ..... 6) ภารกิจ..... 7) ภารกิจ..... 8) ภารกิจ.....

8.3 ข้อเสนอว่าด้วยแนวทางการจัดส่วนราชการส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด

เพื่อให้ตัวแบบการจัดโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิผล จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนบทบาทของส่วนราชการส่วนกลาง (กระทรวง กรม) ที่ไปปฏิบัติงานในภูมิภาคเสียใหม่ ทั้งนี้ เนื่องจากการบริหารราชการที่ผ่านมาได้มีการออกแบบให้กระทรวงเป็นหน่วยกำหนดยุทธศาสตร์และพัฒนานโยบาย (Corporating Unit) โดยมีกรมเป็นหน่วยปฏิบัติการ (Operating Unit) ในระดับของพันธกิจ (Mission) และทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนความรู้วิทยาการใหม่ให้แก่จังหวัดและท้องถิ่น (Supporting / Technical Unit) โดยจังหวัดเป็นหน่วยปฏิบัติการ (Operating Unit) ในระดับพื้นที่ (Area)

สภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในแนวทางดังกล่าว ส่งผลให้การทำงานของจังหวัดที่ผ่านมายังต้องดำเนินการตามนโยบายของส่วนกลางเป็นหลัก โดยมิได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชน และลักษณะเฉพาะของปัญหาของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งเป็นการทำให้กรมจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางไปปฏิบัติงานประจำอยู่ในแต่ละจังหวัดและอำเภอเป็นจำนวนมาก ซึ่งผลกระทบที่ตามมาก็คือการที่จังหวัดไม่สามารถบริหารการปกครองในแนวราบ (Horizontal Administration) เพื่อให้เกิดการบูรณาการแผนงาน/โครงการ และทรัพยากร (บุคลากรและงบประมาณ) ในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ รวมทั้งเกิดการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ กล่าวอย่างถึงที่สุดก็คือ จังหวัดไม่สามารถดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและทิศทางการพัฒนาของจังหวัดได้นั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ นอกเหนือจากการพัฒนาตัวแบบโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ เพื่อให้โครงสร้างการบริหารราชการของจังหวัดมีลักษณะเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะ สามารถนำวาระแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ รวมทั้งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จรวดเร็วแล้ว **สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่จำเป็นต้องพิจารณาก็คือ การพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งและการบริหารหน่วยงานสังกัดราชการส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด ซึ่งมีลักษณะการปฏิบัติงานเป็นการเฉพาะและไม่อาจกำหนดให้เป็นราชการส่วนภูมิภาคได้** ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารราชการจังหวัดในอนาคตสามารถประสานราชการทั้งในแนวดิ่ง (กระทรวง / กรม) และแนวราบ (ทุกภาคส่วนในจังหวัด) ได้อย่างมีเอกภาพและเป็นองค์รวม (Holistic Organization)

สำหรับหลักการสำคัญในการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งและบริหารงานส่วนราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด ก็คือการมุ่งเพิ่มบทบาทและพัฒนาขีดความสามารถของจังหวัด ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ โดยลดภารกิจในเชิงปฏิบัติของกรมในส่วนกลาง และถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวไปยังราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางภารกิจที่มีศักยภาพดำเนินการได้ ในขณะเดียวกันก็มุ่งปรับเปลี่ยนหน่วยงานส่วนกลางให้มีขนาดเล็กลง โดยกระจายอำนาจ บทบาท ภารกิจ งาน งบประมาณ และบุคลากรของกรมลงไปยังจังหวัด เพื่อให้จังหวัดมีอำนาจในการบริหารงานอย่างเต็มพื้นที่ ทั้งนี้ การจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางในระดับจังหวัด ควรกำหนดให้มีเท่าที่จำเป็น และมีเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยอาจให้มีการทบทวนการจัดตั้งเขต/ภาคในการปฏิบัติภารกิจของราชการส่วนกลางในพื้นที่จังหวัดเสียใหม่ รวมทั้งพิจารณาถ่ายโอนงานปฏิบัติการของเขต/ภาคลงสู่จังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้

ควรกล่าวด้วยว่า แนวทางในการทบทวนบทบาทของส่วนราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในระดับจังหวัดเพื่อปรับลดส่วนราชการส่วนกลางในพื้นที่จังหวัดให้มีอยู่เท่าที่จำเป็นนั้น เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดในการให้จังหวัดมีสถานะเป็น

“นิติบุคคล” หรือกล่าวได้ว่ามีฐานะเทียบเท่ากับ “กรม” ซึ่งรับผิดชอบการปฏิบัติการทุกด้านในพื้นที่ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเทียบเท่า “อธิบดี” มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในภูมิภาคโดยตรง ฉะนั้น การทบทวนบทบาทของส่วนราชการส่วนกลางในพื้นที่จังหวัดให้สอดคล้องกับการจัดโครงสร้างหน่วยงานระดับจังหวัดในฐานะนิติบุคคล จึงเป็นการเตรียมการเพื่อรองรับแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาคใหม่ตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. .... ในมาตรา 58 มาตรา 59 และมาตรา 63 ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการระดับจังหวัดไว้ดังนี้

- **มาตรา 58** ให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล
  การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

- **มาตรา 59** จังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 58 เป็นเขตพื้นที่สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่ประจำอยู่ในพื้นที่นั้น เพื่อนำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ร่วมกัน และให้บริการแก่ประชาชนอย่างใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสนับสนุนกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนในเขตพื้นที่

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นใดให้ถือว่าจังหวัดเป็นส่วนราชการด้วย

ให้ส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในจังหวัดเป็นราชการส่วนภูมิภาค เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น หรือมีลักษณะการปฏิบัติงานเป็นการเฉพาะซึ่งไม่อาจเป็นราชการส่วนภูมิภาค โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

- **มาตรา 63** การแบ่งส่วนราชการและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด ให้เป็นไปตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการของจังหวัดตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งจะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของผู้แทนส่วนราชการซึ่งกระทรวง ทบวง และส่วนราชการต่าง ๆ ส่งมาประจำในจังหวัด และการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ด้วยก็ได้

ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะจัดกลุ่มภารกิจเป็นกลุ่มต่างๆ โดยให้เจ้าหน้าที่ในส่วนราชการตามวรรคหนึ่งมาร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจนั้นๆ โดยให้มีหัวหน้ากลุ่มภารกิจเป็นผู้กำกับดูแลตามระเบียบที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดก็ได้

จากเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ... ในมาตราที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า แนวทางในการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิในอนาคตนั้น ตั้งอยู่บน **แนวคิดที่ต้องการให้ส่วนราชการในระดับจังหวัดทั้งหมดมีฐานะเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาค** ซึ่งขึ้นตรงต่อการบริหารงานของจังหวัดในฐานะนิติบุคคล ในแง่นี้ ส่วนราชการส่วนกลางที่ตั้งปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดจะสามารถตั้งดำเนินงานได้ในกรณีที่กฎหมายกำหนดเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น หรือมีลักษณะการปฏิบัติงานเฉพาะซึ่งไม่อาจเป็นราชการส่วนภูมิภาค โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

สำหรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึงความจำเป็นในการดำรงอยู่ของหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ ว่ายังมีความจำเป็นต้องมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่ไปตั้งในพื้นที่ หรือต้องปรับเปลี่ยนเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือควรดำเนินการยุบเลิกไปนั้น สามารถจำแนกวิเคราะห์หลักเกณฑ์ประกอบการพิจารณาให้มีการจัดตั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางในพื้นที่จังหวัดได้ในกรณียกเว้นตามที่กฎหมายกำหนดได้ดังต่อไปนี้

1. หน่วยงานส่วนกลางที่ไปตั้งในภูมิภาค และจะมีฐานะเป็นราชการส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด ควรกำหนดลักษณะงานไว้เฉพาะ**การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับงานวิชาการขั้นสูง** ซึ่งจะต้องปฏิบัติภารกิจหลัก (Core Business) ครบตามองค์ประกอบต่อไปนี้

1) เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับ การศึกษา การค้นคว้า การวิเคราะห์ การวิจัย การทดสอบ และเป็นการดำเนินงานที่จำเป็นต้องอาศัยห้องปฏิบัติการ เครื่องมือ เครื่องจักร เครื่องใช้ อุปกรณ์ เทคโนโลยี กระบวนการดำเนินงาน ที่มีความซับซ้อนในทางเทคนิคสูง และมีความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน ตลอดจนต้องใช้บุคลากรการดำเนินงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ปฏิบัติงาน

2) การดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน มีต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูง รวมทั้งมีค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาเกี่ยวกับห้องปฏิบัติการ เครื่องมือ เครื่องจักร เครื่องใช้ และอุปกรณ์การดำเนินงานสูง ซึ่งหากมีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อปฏิบัติงานตามพันธกิจแยกเป็นรายจังหวัด จะไม่คุ้มค่าในการดำเนินการ

3) ผลการดำเนินการของหน่วยงานเกี่ยวกับการศึกษา การค้นคว้า การวิเคราะห์ การวิจัย การทดสอบ มีเป้าหมายหลักเพื่อจะนำไปใช้ในการยืนยัน การตรวจสอบผลการศึกษา และการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งครอบคลุมการดำเนินงานในระดับเขตของประเทศ โดยสามารถนำผลผลิต (Output) ที่ได้จากผลการดำเนินงานของหน่วยงาน สำหรับนำไปใช้ในการส่งเสริม การสนับสนุน การประยุกต์ใช้ และการให้คำปรึกษาทางเทคนิควิชาการกับหน่วยงานในพื้นที่

4) เป็นการดำเนินงานด้านวิชาการที่มีความจำเป็นต้องมีหน่วยงานไปจัดตั้งในพื้นที่เป็นการเฉพาะ และเป็นการดำเนินงานที่จำเป็นต้องอาศัยเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปปฏิบัติงาน ซึ่งหากพิจารณาจากประเภทงาน ลักษณะงาน และการดำเนินการ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของพันธกิจนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้โดยหน่วยงานแม่ (Head Quarters) ในส่วนกลาง หรือหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค

5) การดำเนินงานของหน่วยงานด้านการวิจัยและพัฒนา ที่ไปจัดตั้งในพื้นที่จะต้องไม่ปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับการให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง

2. เป็นงานที่มีลักษณะ**งานปฏิบัติการที่จำเป็นต้องดำเนินการคาบเกี่ยวระหว่างพื้นที่** โดยมีสภาพปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ เข้ามาเกี่ยวข้องในการดำเนินการ หรืองานปฏิบัติการที่จำเป็นต้องดำเนินการคาบเกี่ยวระหว่างพื้นที่ ซึ่งต้องอาศัยเทคโนโลยีขั้นสูงในการดำเนินการ ซึ่งจะต้องปฏิบัติภารกิจหลัก (Core Business) ครบองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1) การดำเนินงานจำเป็นต้องดำเนินการคาบเกี่ยวระหว่างพื้นที่ ซึ่งครอบคลุมอาณาบริเวณพื้นที่ติดต่อกันในหลายจังหวัด ซึ่งโดยสภาพและลักษณะงานไม่สามารถแยกส่วนพื้นที่การดำเนินงาน โดยมอบหมายให้จังหวัดใดจังหวัดหนึ่งบริหารจัดการเองได้โดยลำพัง และหากแยกส่วนพื้นที่ดำเนินการ จะก่อให้เกิดปัญหาในการกระจายทรัพยากรการบริหาร ไม่คุ้มทุน และมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการอย่างรุนแรง

2) เป็นการดำเนินงานที่ต้องดำเนินการคาบเกี่ยวพื้นที่หลายจังหวัดอันเนื่องมาจากเหตุและเงื่อนไขเกี่ยวกับสภาพปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการ หรืองานที่ต้องดำเนินการคาบเกี่ยวพื้นที่หลายจังหวัด ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยเทคโนโลยีขั้นสูงมาใช้ในการดำเนินงาน โดยไม่สามารถดำเนินการได้โดยหน่วยงานแม่ (Head Quarters) ในส่วนกลาง และมีความจำเป็นต้องจัดตั้งหน่วนงานไปดำเนินการในพื้นที่เป็นการเฉพาะ และต้องอาศัยผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาปฏิบัติงาน

3) งานที่ต้องดำเนินการคาบเกี่ยวระหว่างจังหวัด สามารถดำเนินการให้ประโยชน์ในหลายพื้นที่ ลดต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการเทคโนโลยี เครื่องมือ เครื่องจักร อุปกรณ์ และบุคลากรผู้ปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจน หากมีการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางไปปฏิบัติงานในพื้นที่

3. การดำเนินงานของหน่วยงานที่เป็น**ข้อยกเว้นอันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาล** ในการปฏิบัติงานคาบเกี่ยวในพื้นที่หลายจังหวัดตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งได้กำหนดเป้าหมาย ผลผลิต และผลลัพธ์ ของการดำเนินงานให้กับหน่วยงานนั้นไว้อย่างชัดเจน โดยที่การ

ดำเนินงานนั้นจังหวัดไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมาย และยุทธศาสตร์การดำเนินงานโดยตรง ตัวอย่างเช่น การเก็บภาษีของรัฐบาลกลาง เป็นต้น

4. เป็นการดำเนินงานปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับ**งานด้านการรักษาความมั่นคงขั้นสูง** (High Security) ของประเทศ ซึ่งต้องดำเนินการโดยขึ้นตรงต่อหน่วยงานแม่ (Head Quarters) ในส่วนกลางเป็นการเฉพาะเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติการ ตัวอย่างเช่น ปฏิบัติการทางทหาร การศาล งานข่าวกรอง เป็นต้น

5. การดำเนินงานของหน่วยงานส่วนกลางในพื้นที่จังหวัดที่**ไม่ส่งผลกระทบต่อระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์** ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจบริหารงานรับผิดชอบเต็มพื้นที่ในการบริหารภารกิจตามยุทธศาสตร์จังหวัด

6. การพิจารณาจัดตั้งหรือคงไว้ซึ่งหน่วยงานราชการส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด ซึ่งเป็นกรณียกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด ต้อง**ยึดหลักความคุ้มค่าในการบริหารจัดการ**เป็นสำคัญ

7. ภารกิจของหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งปฏิบัติการในระดับจังหวัด แต่มีฐานะเป็นราชการส่วนกลาง ต้องเป็น**ภารกิจที่หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้**เท่านั้น

8. การดำเนินภารกิจอื่นใด ซึ่ง**คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้มีการดำเนินการโดยหน่วยงานซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่** ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเป็นรายกรณี

กล่าวโดยสรุป จากข้อเสนอเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางในพื้นที่ ซึ่งสอดรับกับแนวทางตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ... ดังกล่าวข้างต้น จะสามารถพิจารณาได้ว่า หากหน่วยงานส่วนกลางใดที่ไปตั้งในภูมิภาคแล้วไม่ได้ปฏิบัติงานในลักษณะดังกล่าว ให้หน่วยงานส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาคนั้น สังกัดราชการส่วนภูมิภาค

8.4 ข้อเสนอแนะโครงการจังหวัดนำร่อง: กรณีจังหวัดชัยนาท

สำหรับตัวอย่างการนำตัวแบบโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดใหม่ในที่นี้ ผู้วิจัยได้เลือกกรณีศึกษาจังหวัดชัยนาทมาเป็นจังหวัดนำร่อง ด้วยเหตุผลว่า จังหวัดชัยนาทเป็นหนึ่งในจังหวัด

กรณีศึกษา ในฐานะตัวแทนของจังหวัดที่มุ่งเน้นการพัฒนาด้านเกษตรกรรมและปศุสัตว์ ซึ่งจากการเก็บข้อมูลในพื้นที่ทั้งโดยการเก็บข้อมูลแบบสอบถาม การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสัมมนากลุ่มย่อยเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนในจังหวัดที่ผ่านมา พบว่าจังหวัดชัยนาทเป็นจังหวัดที่มีทิศทางการดำเนินยุทธศาสตร์จังหวัดที่ชัดเจนที่สุดจังหวัดหนึ่ง ทั้งในแง่ของการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และการดำเนินกลยุทธ์ในการพัฒนาจังหวัดที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับศักยภาพที่เป็นจริงของพื้นที่ โดยเฉพาะในด้านสภาพภูมิประเทศที่เป็นพื้นที่ราบลุ่ม อุดมด้วยทรัพยากรน้ำเหมาะแก่การเพาะปลูก ตลอดจนความต้องการของประชาชนในจังหวัดส่วนใหญ่ที่ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรมและปศุสัตว์ ส่งผลให้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชัยนาทที่ได้กำหนดขึ้นได้รับการยอมรับสนับสนุนจากทุกภาคส่วนอย่างชัดเจน ด้วยลักษณะอันโดดเด่นดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเห็นว่าจังหวัดชัยนาทเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีความพร้อม และเหมาะสมที่จะเสนอให้เป็นจังหวัดนำร่องสำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

8.4.1 การบริหารงานจังหวัดชัยนาทในปัจจุบัน

หากพิจารณาข้อมูลทั่วไปในภาพรวมของจังหวัดชัยนาท จะเห็นได้ว่า จังหวัดชัยนาทมีลักษณะเฉพาะที่เด่นชัดในด้านการเป็นจังหวัดเกษตรกรรม กล่าวคือ จังหวัดชัยนาทมีเนื้อที่ประมาณ 2,469.75 ตร.กม. หรือประมาณ 1,543,591 ไร่ ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เพาะปลูก ประชาชนในจังหวัดมีรายได้ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับภาคเกษตรถึงร้อยละ 33.11 รองลงมาคือการค้าส่งและค้าปลีก ร้อยละ 18.40 และสาขาก่อสร้างร้อยละ 15.36 สำหรับผลผลิตในภาคเกษตรกรรมของจังหวัดชัยนาทนั้น พืชที่มีการเพาะปลูกส่วนใหญ่ ได้แก่ ข้าวนาปี อ้อย ข้าวนาปรัง และพืช ผัก ผลไม้อื่นๆ โดยเฉพาะส้มโอพันธุ์ขาวแตงกวาที่มีชื่อเสียงของจังหวัด ทั้งนี้ศักยภาพการผลิตภาคเกษตรกรรมของจังหวัดชัยนาทมีความเข้มแข็งเนื่องจากมีเขื่อนเจ้าพระยาเป็นแหล่งจัดสรรทรัพยากรน้ำในพื้นที่การเกษตรของจังหวัด ทำให้พื้นที่ส่วนใหญ่สามารถเพาะปลูกพืชได้ตลอดทั้งปี

เพื่อให้การพัฒนาจังหวัดมีความสอดคล้องตามสภาพความเป็นจริงและส่งเสริมศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ จังหวัดชัยนาทได้กำหนดวิสัยทัศน์ของจังหวัด (Vision) โดยมุ่งพัฒนาให้จังหวัดชัยนาทเป็น “เมืองเกษตรมาตรฐาน สืบสานคุณภาพชีวิต” ทั้งนี้ การพัฒนาจังหวัดตามทิศทางวิสัยทัศน์ดังกล่าว จำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ของจังหวัด (Goals) ที่ได้กำหนดไว้ใน 3 ด้าน ได้แก่ 1) ประชาชนมีความมั่งคั่ง 2) สังคมมีความสงบสุขและประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี และ 3) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความอุดมสมบูรณ์และยั่งยืน ซึ่งแนวทางในการพัฒนาจังหวัดชัยนาทให้บรรลุเป้าประสงค์ในด้านต่าง ๆ นั้น ได้มีการกำหนดเป็นกลยุทธ์ของจังหวัด (Strategies) ขึ้น โดยแบ่งออกเป็น 4 ประเด็นหลัก ดังนี้

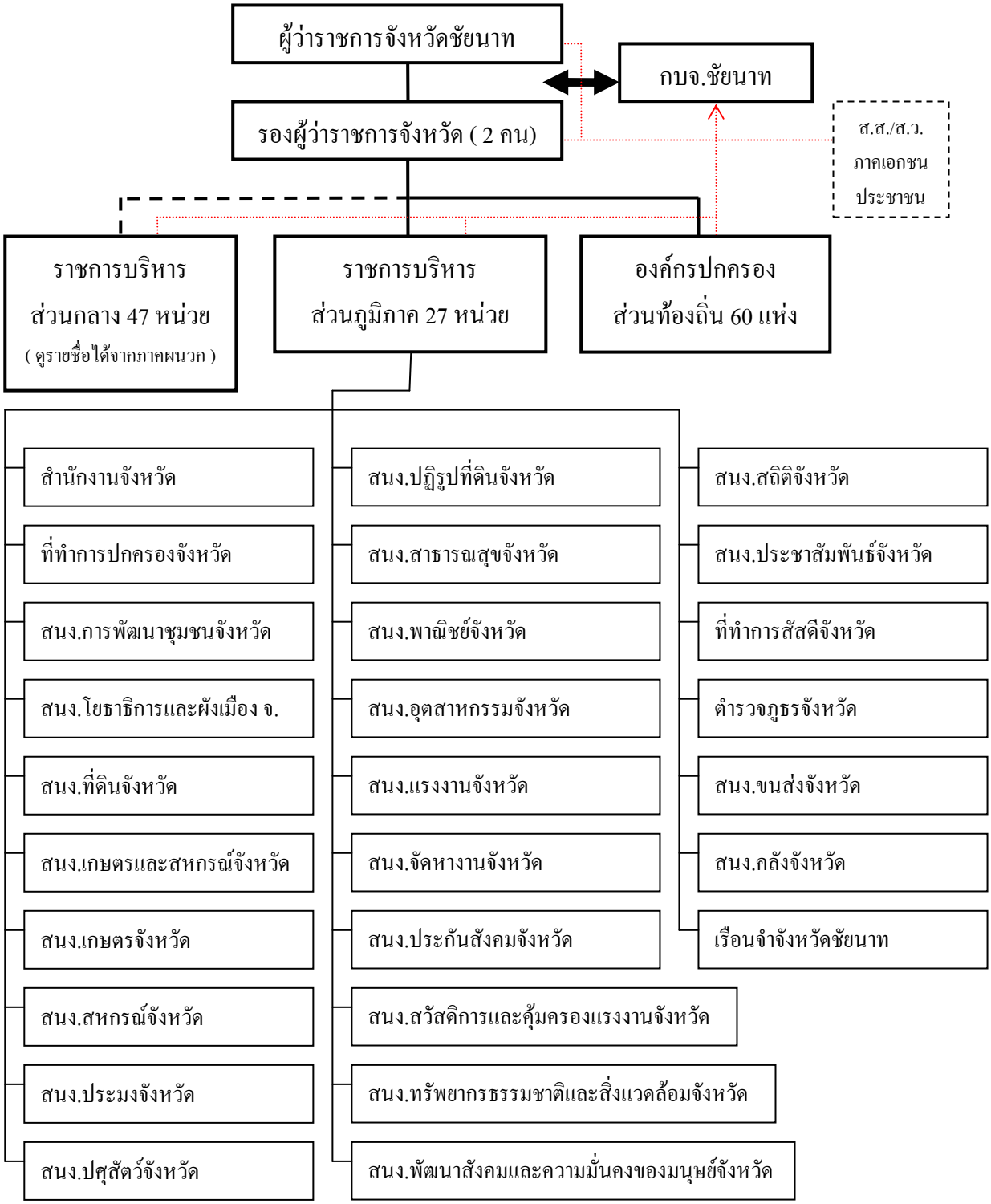
1. การพัฒนาศักยภาพและโอกาส
2. การพัฒนาองค์กรแห่งการเรียนรู้
3. การส่งเสริมและพัฒนาไปสู่เมืองน่าอยู่
4. การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

โดยการดำเนินกลยุทธ์หลักดังกล่าวให้บรรลุเป้าประสงค์ในการพัฒนาจังหวัดแต่ละด้านนั้น ประกอบด้วยกลยุทธ์ย่อย 13 กลยุทธ์ ได้แก่

1. การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต
2. การสร้างโอกาสและกระจายรายได้
3. เสริมสร้างและพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง
4. เสริมสร้างและเปิดโอกาสไปสู่สังคมแห่งการเรียนรู้
5. การสร้างสุขภาพ
6. ส่งเสริมการกีฬา
7. การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด
8. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
9. ความสงบเรียบร้อย
10. การอำนวยประโยชน์ประชาชนและพัฒนาข้าราชการและพนักงานของรัฐ
11. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอรัปชั่น
12. การพัฒนา IT เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพงาน
13. การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

ในการบริหารงานเพื่อขับดันกลยุทธ์ด้านต่างๆ ให้บรรลุผลตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณการที่ผ่านมา พบว่า จังหวัดชัยนาทมีโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด โดยประกอบด้วยหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำจังหวัด 27 แห่ง หน่วยบริหารราชการส่วนกลางในจังหวัด 47 แห่ง และมีรัฐวิสาหกิจอีก 8 แห่ง สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นมีทั้งสิ้น 60 แห่ง ประกอบด้วย 1 อบจ. 1 เทศบาลเมือง 8 เทศบาลตำบล และ 50 อบต. โดยการจัดโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชัยนาทในปัจจุบัน เป็นระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานในการบริหารงานจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุด (CEO) มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด 2 คน บริหารราชการผ่านกลไกการบริหารงานหลักคือ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ซึ่งประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ตัวแทนภาคธุรกิจเอกชน ตัวแทนภาคประชาชน และตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 8.8 แสดงโครงสร้างจังหวัดชัยนาท



* จำนวนหน่วยราชการส่วนกลางของจังหวัดชัยนาท 47 หน่วยนี้นับรวมถึงองค์กรอิสระด้วย

8.4.2 การจัดกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์จังหวัดชัยนาท

สำหรับขั้นตอนในการปรับโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมาเป็นการจัดโครงสร้างตามตัวแบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น อันดับแรกจังหวัดต้องดำเนินการวิเคราะห์แผนยุทธศาสตร์จังหวัด เพื่อพิจารณาจำแนกยุทธศาสตร์หลักและยุทธศาสตร์รองในด้านต่าง ๆ โดยหลักเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาคัดเลือกยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดนั้น ควรเป็นยุทธศาสตร์ที่มีความสอดคล้องกับศักยภาพและจุดแข็งที่เป็นลักษณะเด่นของจังหวัดมากที่สุด ทั้งนี้แต่ละจังหวัดจะต้องมียุทธศาสตร์หลักที่มุ่งเน้นในการพัฒนาให้บรรลุในด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น โดยจังหวัดจะต้องพิจารณาว่าตนเองมีศักยภาพในการพัฒนาที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์หลักด้านใดมากที่สุดในตัวแบบทั้งหมด 7 ด้าน อันได้แก่

1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดท่องเที่ยวและวัฒนธรรม
2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดการค้า การลงทุน อุตสาหกรรม
3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชายแดน
4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่เป็นเมืองการศึกษา
5) ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเกษตรกรรม
6) ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดศูนย์กลางการคมนาคม
7) ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่มีความขัดแย้งทางสังคมอย่างรุนแรง

ในกรณีของจังหวัดชัยนาทนั้น หากพิจารณากรอบวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด จะเห็นได้ว่าจังหวัดชัยนาทได้วางทิศทางในการพัฒนาจังหวัดที่ชัดเจนใน 2 ทิศทางควบคู่กันไป นั่นคือ การมุ่งพัฒนาจังหวัดให้บรรลุถึงการเป็นเมืองเกษตรมาตรฐาน ควบคู่ไปกับการมุ่งพัฒนาเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัด ซึ่งหากพิจารณาศักยภาพในการพัฒนาจังหวัดในสภาพความเป็นจริง จะเห็นได้ว่าจังหวัดชัยนาทมีจุดแข็งอยู่ที่การมีสภาพภูมิประเทศที่เหมาะสมกับการเพาะปลูก มีแหล่งน้ำรองรับการผลิตในภาคเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงและเพียงพอตลอดปี ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพในภาคการเกษตรและมีศักยภาพในการผลิตสินค้าเกษตรที่สำคัญของประเทศ จึงเป็นที่ชัดเจนว่า จังหวัดชัยนาทสมควรกำหนดให้ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดเกษตรกรรมเป็นยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีสอดคล้องกับวิสัยทัศน์หลักที่มุ่งพัฒนาจังหวัดให้เป็นเมืองเกษตรมาตรฐาน อีกทั้งยังรองรับกับศักยภาพที่เป็นจุดแข็งของจังหวัดอีกด้วย

สำหรับยุทธศาสตร์รองของจังหวัดนั้น ให้พิจารณาเลือกจากยุทธศาสตร์ด้านอื่นๆ ที่ได้กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญรองลงมา แต่มีความจำเป็นที่จังหวัดต้องดำเนินการขับเคลื่อนเพื่อให้บรรลุผลในการแก้ปัญหาและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ในกรณีของชัยนาทนั้น หากพิจารณาจากกรอบวิสัยทัศน์และเป้าประสงค์

ในการพัฒนาจังหวัด จะเห็นได้ว่า นอกจากเป้าหมายหลักในการพัฒนาจังหวัดให้มุ่งสู่การเป็นเมืองเกษตรมาตรฐานแล้ว จังหวัดชัยนาทยังมุ่งพัฒนาจังหวัดในทิศทางที่สำคัญอีกอย่างน้อย 2 ด้าน นั่นคือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยรวมของประชาชนในจังหวัด และการมุ่งสร้างความมั่งคั่งให้แก่ประชาชน ซึ่งหากพิจารณากลยุทธ์ย่อยในด้านต่างๆ จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่เป็นกลยุทธ์ที่ดำเนินการเพื่อมุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตและการสร้างเสริมความมั่งคั่งแก่ประชาชนเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้ จึงสมควรกำหนดให้จังหวัดชัยนาทมียุทธศาสตร์รองอีก 2 ด้าน ได้แก่ ยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต และยุทธศาสตร์รองด้านการเอาชนะความยากจน

เมื่อจังหวัดดำเนินการพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์หลักและยุทธศาสตร์รองในการพัฒนาจังหวัดตามแผนยุทธศาสตร์ได้แล้ว จังหวัดต้องเสนอข้อตกลงดังกล่าวให้ศูนย์ประสานงานคณะกรรมการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคได้ดำเนินการพิจารณากลั่นกรอง ตรวจสอบข้อมูล สภาพความเป็นจริงและศักยภาพของจังหวัด เพื่อพิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการกำหนดยุทธศาสตร์หลักและยุทธศาสตร์รองของจังหวัดอย่างละเอียดรอบคอบ และเพื่อให้การจัดกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ที่จะเกิดขึ้นรองรับการขับดันยุทธศาสตร์หลัก และยุทธศาสตร์รองของจังหวัดที่ได้กำหนดขึ้นนี้ เป็นการจัดกลุ่มภารกิจเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินงานยุทธศาสตร์จังหวัดร่วมกัน และตอบสนองต่อความต้องการและสภาพปัญหาในพื้นที่ตามสภาพที่เป็นจริง

กล่าวโดยสรุป เมื่อได้พิจารณาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดชัยนาทแล้ว สรุปได้ว่าในการจัดโครงสร้างการบริหารจังหวัดในอนาคตนั้น จังหวัดชัยนาทจะมีกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์ 3 ด้าน ประกอบด้วย

1) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาด้านเกษตรกรรม (กลุ่มภารกิจ C)

2) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต (กลุ่มภารกิจ D1)

3) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการสร้างความมั่งคั่งและเอาชนะความยากจน (กลุ่มภารกิจ D2)

8.4.3 โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชัยนาทแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

เมื่อพิจารณากำหนดยุทธศาสตร์หลักและยุทธศาสตร์รองที่จังหวัดมุ่งเน้นในการขับเคลื่อนเพื่อพัฒนาให้บรรลุผลอย่างชัดเจนลงตัวแล้ว ลำดับต่อไปก็คือการจัดโครงสร้างการบริหารจังหวัดใหม่ โดยปรับเปลี่ยนจากการจัดโครงสร้างการบริหารงานตามหน่วยงานหรือการบริหารงานฐานกรม มาเป็นการจัดโครงสร้างการบริหารงานตามกลุ่มภารกิจ ทั้งนี้หากพิจารณาโครงสร้างตัวแบบการจัดกลุ่มภารกิจที่นำเสนอในงานวิจัยนี้ จะเห็นได้ว่า เมื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแล้ว แต่ละจังหวัดจะประกอบไปด้วยกลุ่มภารกิจต่างๆ ได้แก่

1) กลุ่มภารกิจบริหารงานทั่วไปของจังหวัด (กลุ่มภารกิจ A)

2) กลุ่มภารกิจบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด (กลุ่มภารกิจ B)

3) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด (กลุ่มภารกิจ C)

4) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองของจังหวัด (กลุ่มภารกิจ D)

โดยโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดจะมีกลุ่มภารกิจพื้นฐานร่วมกัน คือ กลุ่มภารกิจบริหารงานทั่วไปของจังหวัด (กลุ่มภารกิจ A) และกลุ่มภารกิจบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด (กลุ่มภารกิจ B) ในขณะที่กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักและกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองจะแตกต่างกันไปตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของแต่ละจังหวัด ซึ่งมุ่งให้เกิดโครงสร้างการบริหารราชการภูมิภาคแบบยืดหยุ่น ส่วนในกรณีของจังหวัดชัยนาทนั้น เมื่อมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดตามกลุ่มภารกิจแล้ว จะมีโครงสร้างการบริหารงานจังหวัด ประกอบด้วยกลุ่มภารกิจทั้งหมด คือ

1) กลุ่มภารกิจบริหารงานทั่วไปของจังหวัด (กลุ่มภารกิจ A)

2) กลุ่มภารกิจบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน (กลุ่มภารกิจ B1)

3) กลุ่มภารกิจบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานด้านสังคม (กลุ่มภารกิจ B2)

4) กลุ่มภารกิจบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานด้านระเบียบสังคมและความปลอดภัย (กลุ่มภารกิจ B3)

5) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาด้านเกษตรกรรม (กลุ่มภารกิจ C)

6) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต (กลุ่มภารกิจ D1)

7) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการสร้างความมั่งคั่งและเอาชนะความยากจน (กลุ่มภารกิจ D2)

ในการบริหารงานกลุ่มภารกิจดังกล่าว จะมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจแต่ละกลุ่ม โดยในปัจจุบันจังหวัดชัยนาทมีผู้ว่าราชการจังหวัดเพียง 2 คน เมื่อปรับโครงสร้างการบริหารงานตามกลุ่มภารกิจแล้ว จึงสมควรให้จังหวัดชัยนาทมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มขึ้นอีก 1 คน หรืออาจให้หัวหน้าส่วนราชการคนใดคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจก็ได้ เพื่อทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มภารกิจทั้ง 7 กลุ่ม ทั้งนี้รองผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนสามารถรับผิดชอบบริหารงานกลุ่มภารกิจมากกว่า 1 กลุ่มควบกันได้ โดยเฉพาะในภารกิจด้านที่มีความใกล้เคียงหรือเกี่ยวเนื่องส่งเสริมกัน ซึ่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดท่านใดจะดูแลกลุ่มภารกิจใดบ้างนั้น เป็นอำนาจเต็มของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะจัดแบ่งและมอบหมายงานให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดตามความเหมาะสมและความเชี่ยวชาญเฉพาะทางของรองผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละท่าน ในกรณีนี้ ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างการมอบหมายงานของผู้ว่าราชการจังหวัดให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละท่านรับผิดชอบในลักษณะดังต่อไปนี้

รองผู้ว่าราชการจังหวัดคนที่ 1 รับผิดชอบกลุ่มภารกิจบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน (กลุ่มภารกิจ B1) และกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาด้านเกษตรกรรม (กลุ่มภารกิจ C) โดยรองผู้ว่าราชการจังหวัดท่านนี้ โดยพื้นฐานการ

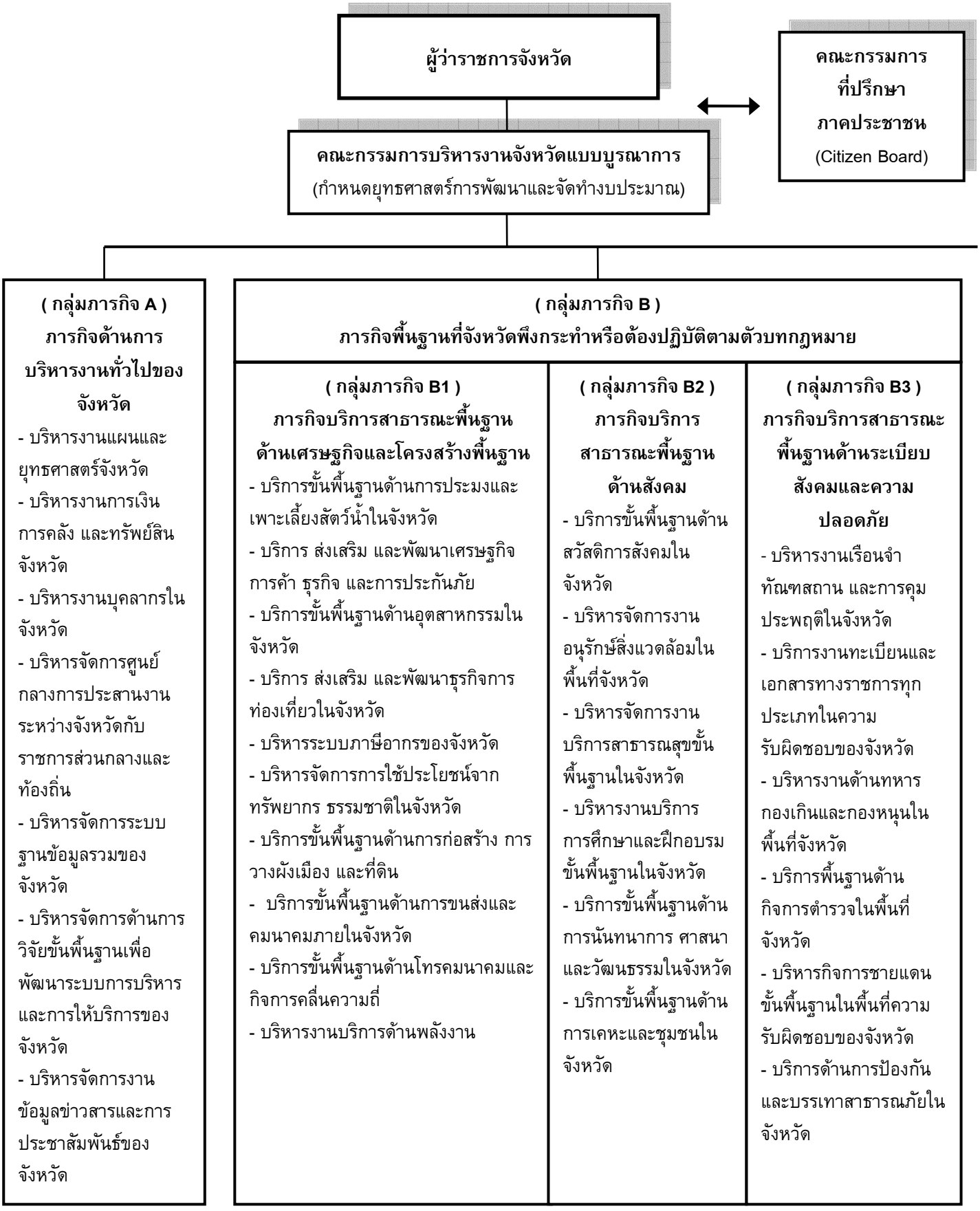
ทำงานแล้วต้องเป็นผู้ที่มีความรู้เรื่องเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับการเกษตรเป็นอย่างดี และอาจก้าวขึ้นมาจากการทำงานในสายเกษตรกรรม เช่น เคยเป็นหัวหน้าส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารในบริษัทเอกชนที่ทำธุรกิจด้านการเกษตร เป็นต้น

รองผู้ว่าราชการจังหวัดคนที่ 2 รับผิดชอบกลุ่มภารกิจบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานด้านสังคม (กลุ่มภารกิจ B2) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต (กลุ่มภารกิจ D1) และกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการสร้างความมั่งคั่งและเอาชนะความยากจน (กลุ่มภารกิจ D2) โดยรองผู้ว่าราชการจังหวัดท่านนี้ โดยพื้นฐานการทำงานแล้วต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านสังคม เช่น อาจเคยเป็นหัวหน้าส่วนราชการในสังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือเคยทำงานด้านการพัฒนาชุมชนมาก่อน เป็นต้น

รองผู้ว่าราชการจังหวัดคนที่ 3 รับผิดชอบกลุ่มภารกิจบริหารงานทั่วไปของจังหวัด (กลุ่มภารกิจ A) และกลุ่มภารกิจบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานด้านระเบียบสังคมและความปลอดภัย (กลุ่มภารกิจ B3) โดยรองผู้ว่าราชการจังหวัดท่านนี้ โดยพื้นฐานการทำงานแล้วต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทการเป็นเจ้าหน้าที่ปกครองของรัฐเป็นอย่างดี ซึ่งน่าจะเป็นผู้ที่เคยทำงานในสายปกครอง เช่น เคยเป็นหัวหน้าส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

จากตัวอย่างการจัดแบ่งงานให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 3 ท่านนี้ นอกจากจะมีผลในเรื่องการเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจแล้ว ยังจะส่งผลถึงจำนวนและระเบียบวิธีการคัดเลือกผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ ที่จะได้กล่าวถึงต่อไปด้วย

แผนภาพที่ 8.9 แสดงโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดชัยนาท



แผนภาพที่ 8.2 แสดงโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดจังหวัดชัยนาท (ต่อ)

(กลุ่มภารกิจ C)
ภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาศักยภาพการผลิตเกษตรกรรมและปศุสัตว์

1) ภารกิจการสร้างระบบฐานข้อมูลเกษตรกรรมและปศุสัตว์ของจังหวัดแบบครบวงจร
2) ภารกิจการศึกษาวิเคราะห์ศักยภาพการผลิตทางการเกษตรและปศุสัตว์
3) การส่งเสริมและพัฒนาปัจจัยที่มีผลต่อการผลิตสินค้าเกษตรและปศุสัตว์
4) ภารกิจการสร้างระบบตลาดเพื่อรองรับสินค้าเกษตรกรรมและปศุสัตว์ทั้งระบบ
5) ภารกิจพัฒนาแหล่งน้ำทั้งระบบเพื่อตอบสนองพื้นที่เกษตรกรรมและปศุสัตว์
6) ภารกิจด้านการศึกษาวิจัยและปรับปรุงคุณภาพเมล็ดพันธุ์และแม่พันธุ์ปศุสัตว์
7) ภารกิจพัฒนาระบบอุตสาหกรรมรองรับการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรมปศุสัตว์เบื้องต้น
8) ภารกิจด้านการจัดสรรที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน
9) ภารกิจการจัดตั้งศูนย์ควบคุมและป้องกันโรคระบาด
10) ภารกิจการวางแผนป้องกันภัยธรรมชาติ

รวมกับ

ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านเกษตรกรรมและภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการปศุสัตว์ในจังหวัด ที่โอนย้ายมาจากกลุ่มภารกิจ B1

(กลุ่มภารกิจ D1)
ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองการพัฒนาคุณภาพชีวิต

1) ภารกิจการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานในการดำรงชีวิตทุกด้าน
2) ภารกิจการสวัสดิการสังคมของประชาชนอย่างรอบด้าน
3) ภารกิจด้านความปลอดภัยสาธารณะ
4) ภารกิจการเสริมสร้างและพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง
5) การพัฒนาระบบบริการภาครัฐ

(กลุ่มภารกิจ D2)
ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการสร้างความมั่งคั่งและชนะความยากจน

1) ภารกิจการจัดทำฐานข้อมูลทางเศรษฐกิจของประชาชนในพื้นที่อย่างครบวงจร
2) ภารกิจการวิเคราะห์ข้อมูลความยากจนของประชากรในจังหวัด
3) ภารกิจการบริหารจัดการแรงงาน
4) ภารกิจการจัดหาแหล่งทุนและสินเชื่อเพื่อการลงทุน
5) ภารกิจการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
6) ภารกิจการส่งเสริมด้านการตลาดสินค้า OTOP
7) ภารกิจการประสานผู้ผลิตเพื่อจัดตลาดสินค้าอุปโภคบริโภคราคาประหยัด

การจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดตามกลุ่มภารกิจ กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ การสลายเส้นแบ่งการบริหารงานระหว่างหน่วยงานต่างสังกัดกัน เพื่อจัดกลุ่มหน่วยงานต่างๆ ขึ้นใหม่ โดยรวมเข้าไว้ภายในกลุ่มภารกิจเดียวกัน โดยยึดเป้าหมายในการร่วมกันผลักดันภารกิจของจังหวัดเป็นสำคัญ โดยมีหัวหน้ากลุ่มภารกิจเป็นผู้บริหารงานซึ่งขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดโดยตรง ในกรณีจังหวัดชัยนาท เมื่อมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดตามกลุ่มภารกิจแล้ว โครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่จัดใหม่จะมีภารกิจทั้งหมดดังต่อไปนี้ (โปรดพิจารณาแผนภาพประกอบ)

กลุ่มภารกิจด้านการบริหารงานทั่วไปของจังหวัด (กลุ่มภารกิจ A)

กลุ่มภารกิจด้านการบริหารงานทั่วไปของจังหวัดทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการและฝ่ายสนับสนุนให้กับผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด และคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ สำหรับรายละเอียดของภารกิจส่วนนี้ใน ได้แก่[1]

1) ภารกิจด้านงานแผนและยุทธศาสตร์ของจังหวัด (Over-all Planning and Strategic Facilitator)

2) ภารกิจด้านการเงินการคลังและทรัพย์สินของจังหวัด (Financial and Fiscal affairs)

3) ภารกิจด้านการบริหารจัดการบุคลากรของจังหวัด (General Personnel Services)

4) ภารกิจด้านการเป็นศูนย์รวมการประสานงานระหว่างจังหวัดกับราชการส่วนกลางและท้องถิ่น (Administrative Coordinator)

5) ภารกิจฐานข้อมูลรวมของจังหวัด (IT & Database Service)

6) ภารกิจงานวิจัยและพัฒนาระบบการบริหารและการให้บริการขั้นพื้นฐานของจังหวัด (Basic Research for Administration and Operation)

7) ภารกิจด้านการให้ข้อมูลข่าวสารและประชาสัมพันธ์ของจังหวัด (Public Relation Services)

กลุ่มภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานตามบทบัญญัติของกฎหมาย (กลุ่มภารกิจ B)

ภารกิจในส่วนนี้คืองานให้บริการประชาชนต่างๆ ซึ่งถือเป็นภารกิจพื้นฐานที่ทุกจังหวัดพึงกระทำหรือต้องปฏิบัติภารกิจตามบทบัญญัติของกฎหมาย ประกอบไปด้วยกลุ่มภารกิจพื้นฐานเพียง 3 กลุ่มภารกิจ ได้แก่ กลุ่มภารกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน (กลุ่มภารกิจ B1) กลุ่มภารกิจด้านสังคม (กลุ่มภารกิจ B2) และกลุ่มภารกิจด้านระเบียบสังคมและความปลอดภัยสาธารณะ (กลุ่มภารกิจ B3)

[1] รายละเอียดของภารกิจย่อย โปรดดูในภาคผนวก ข

กลุ่มภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน (กลุ่มภารกิจ B1) ประกอบด้วยภารกิจย่อยในด้านต่างๆ ได้แก่

1.1) ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านเกษตรกรรมในจังหวัด (ควรโอนย้ายไปอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด : กลุ่มภารกิจ C)

1.2) ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการปศุสัตว์ในจังหวัด (ควรโอนย้ายไปอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด : กลุ่มภารกิจ C)

1.3) ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในจังหวัด

1.4) ภารกิจบริการ ส่งเสริม และพัฒนาเศรษฐกิจ การค้า ธุรกิจ และการประกันภัย (Economic Development & Trade)

1.5) ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านอุตสาหกรรมในจังหวัด

1.6) ภารกิจบริการ ส่งเสริม และพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยวในจังหวัด

1.7) ภารกิจบริหารระบบภาษีของจังหวัด (Tax Administration)

1.8) ภารกิจบริหารจัดการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในความรับผิดชอบของจังหวัด (Natural Resource Administration)

1.9) ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการก่อสร้าง การวางผังเมือง รวมทั้งการจัดการที่ดิน (Construction, Zoning and Land Settlement) ในพื้นที่จังหวัด

1.10) ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการขนส่งและคมนาคม (Transportation & Logistic) ภายในจังหวัด

1.11) ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านโทรคมนาคมและกิจการคลื่นความถี่ (Administration of Broadcasting and Telecommunication) ในความรับผิดชอบของจังหวัด

1.12) ภารกิจบริหารงานบริการด้านพลังงานในจังหวัด

กลุ่มภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านสังคม (กลุ่มภารกิจ B2) ประกอบด้วยภารกิจย่อยในด้านต่าง ๆ ได้แก่

2.1) ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านสวัสดิการสังคม (Social Protection) ในจังหวัด

2.2) ภารกิจบริหารงานอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Environment Protection) ในพื้นที่จังหวัด

2.3) ภารกิจบริหารงานบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน (Public Health Services) ในจังหวัด

2.4) ภารกิจบริหารงานบริการการศึกษาและฝึกอบรมขั้นพื้นฐาน (Education & Training) ในจังหวัด

2.5) ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการนันทนาการ ศาสนา และวัฒนธรรม (Recreation Culture and Religion) ในจังหวัด

2.6) ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการเคหะและชุมชน (Housing and community amenities) ในจังหวัด

กลุ่มภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านระเบียบสังคมและความปลอดภัยสาธารณะ (กลุ่มภารกิจ B3) ประกอบด้วยภารกิจย่อยในด้านต่าง ๆ ได้แก่

3.1) ภารกิจบริหารงานเรือนจำ ทัณฑสถาน และการคุมประพฤติ (Prison and Offender Programmes) ในจังหวัด

3.2) ภารกิจบริการงานทะเบียนและเอกสารทางราชการทุกประเภทในความรับผิดชอบของจังหวัด (One Stop Service)

3.3) ภารกิจบริหารงานด้านทหารกองเกินและกองหนุนในพื้นที่จังหวัด (Defence)

3.4) ภารกิจบริการพื้นฐานด้านกิจการตำรวจ (Police Service) ในพื้นที่จังหวัด

3.5) ภารกิจบริหารกิจการชายแดนขั้นพื้นฐาน (Border Control and Immigration) ในพื้นที่ความรับผิดชอบของจังหวัด

3.6) ภารกิจบริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (Public Safety) ในจังหวัด

กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาศักยภาพการผลิตเกษตรกรรมและปศุสัตว์ (กลุ่มภารกิจ C)

กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาศักยภาพการผลิตเกษตรกรรมและปศุสัตว์ เป็นกลุ่มภารกิจที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาจังหวัดชัยนาทไปสู่เป้าประสงค์ที่มุ่งยกระดับความมั่งคั่งของประชาชนในจังหวัดจากการพัฒนาศักยภาพด้านการเกษตร ในขณะเดียวกันก็เป็นกลุ่มภารกิจที่มีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มของจังหวัดในด้านการเป็นศูนย์กลางการส่งเสริมการผลิตในระบบฟาร์มที่ทันสมัย (Modern farm) ปรับเปลี่ยนการส่งเสริมอาชีพภาคเกษตรเพื่อสร้างผลตอบแทนที่มีมูลค่าสูง ตามเป้าประสงค์ที่มุ่งพัฒนาให้ผลผลิตการเกษตร ข้าว ไก่ ได้รับการส่งเสริมและสร้างมูลค่าเพิ่มเพื่อการส่งออก ปัจจุบันยุทธศาสตร์การเกษตรของจังหวัดชัยนาท เน้นเรื่องการเลี้ยงวัว และการปลูกส้มโอพันธุ์ขาวแตงกวา ส่วนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดนั้น จังหวัดชัยนาทเป็นเจ้าภาพเรื่องการปลูกหญ้า ข้าวปลอดสารพิษ ทั้งนี้ การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ดังกล่าว จังหวัดจำเป็นจะต้องมีกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาศักยภาพการผลิตเกษตรกรรมและปศุสัตว์ ซึ่งรับผิดชอบภารกิจที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1) ภารกิจการสร้างระบบฐานข้อมูลเกษตรกรรมและปศุสัตว์ของจังหวัดแบบครบวงจร

2) ภารกิจการศึกษาวิเคราะห์ศักยภาพการผลิตทางการเกษตรและปศุสัตว์ของจังหวัด

2.1) ศึกษาปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาภาคการผลิตเกษตรกรรมและปศุสัตว์ปัจจุบัน ทั้งตัวผลผลิตสินค้าเกษตรและปศุสัตว์ ต้นทุนการผลิต การจัดจำหน่าย ราคาจำหน่าย และคู่แข่งที่สำคัญในผลิตภัณฑ์ประเภทเดียวกัน

2.2) การศึกษาแนวทางในการเพิ่มศักยภาพการผลิตให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและต้นทุนต่ำสุด และพัฒนาคุณภาพให้มีศักยภาพแข่งขันในตลาด

3) ภารกิจการส่งเสริมและพัฒนาปัจจัยที่มีผลต่อการผลิตสินค้าเกษตรและปศุสัตว์

3.1) ศักยภาพผู้ผลิต

3.2) เทคโนโลยีการเกษตร

3.3) อาหารสัตว์ ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง

3.4) เงินทุน

4) ภารกิจการสร้างระบบตลาดเพื่อรองรับสินค้าเกษตรกรรมและปศุสัตว์ทั้งระบบ

5) ภารกิจการพัฒนาแหล่งน้ำทั้งระบบเพื่อตอบสนองพื้นที่เกษตรกรรมและปศุสัตว์

6) ภารกิจด้านการศึกษาวิจัยและปรับปรุงคุณภาพเมล็ดพันธุ์และแม่พันธุ์ปศุสัตว์

7) ภารกิจการพัฒนาระบบอุตสาหกรรมรองรับการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรมปศุสัตว์เบื้องต้น

8) ภารกิจด้านการจัดสรรที่ดินและการปฏิรูปที่ดินอย่างเป็นระบบ

9) ภารกิจการจัดตั้งศูนย์ควบคุมและป้องกันโรคระบาดในพืชและสัตว์

10) ภารกิจการวางแผนป้องกันและรับมือจากความเสียหายที่เกิดจากภัยธรรมชาติ

อย่างไรก็ดี การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาศักยภาพการผลิตเกษตรกรรมและปศุสัตว์ทั้งในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตามกรอบวิสัยทัศน์กลุ่มจังหวัดที่มุ่งเน้นการพัฒนาเป็นแหล่งผลิตและรวบรวมสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกนั้น ยังมีภารกิจบางส่วนที่จำเป็นต้องอาศัยการดำเนินงานโดยกลไกการบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัด อาทิเช่น

1) ภารกิจการจัดระบบชลประทานเพื่อการเกษตรขนาดใหญ่

2) ภารกิจการจัดตลาดกลางสินค้าเกษตรและปศุสัตว์เพื่อการส่งออก

3) ภารกิจการเชื่อมโยงสถาบันศึกษาเพื่อส่งเสริมด้านวิชาการการเกษตรแก่เครือข่ายเกษตรกรภายในกลุ่มจังหวัด

นอกจากนี้ ควรมีการโอนย้ายภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านเกษตรกรรมในจังหวัดและภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการปศุสัตว์ในจังหวัด จากกลุ่มภารกิจ B1 มาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาศักยภาพการผลิตเกษตรกรรมและปศุสัตว์ (กลุ่มภารกิจ C) รวมกับภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดด้วย

กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองของจังหวัดด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต (กลุ่มภารกิจ D1)

กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาชีวิต จัดตั้งขึ้นเพื่อขับเคลื่อนกลยุทธ์ที่สำคัญของจังหวัดชัยนาทตามเป้าประสงค์ที่มุ่งพัฒนาสังคมให้มีความสงบสุขและประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีในทุกด้าน ซึ่งประกอบด้วยภารกิจในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) ภารกิจการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานในการดำรงชีวิตทุกด้าน

1.1) การพัฒนาคุณภาพและการเข้าถึงบริการทางการศึกษาในทุกระดับ

1.2) การพัฒนาคุณภาพและการเข้าถึงบริการสถานพยาบาลให้เพียงพอทุกพื้นที่ ตลอดจนการให้ความรู้เพื่อเสริมสร้างสุขภาวะ

1.3) การฝึกและพัฒนาอาชีพเพื่อสร้างรายได้ในประชาชน

1.4) การสร้างสถานที่นันทนาการ สวนสาธารณะ และ การกีฬา

1.5) การส่งเสริมและพัฒนาศูนย์รวมจิตใจและศาสนา เช่น สถานปฏิบัติธรรม วัด โบสถ์ มัสยิด เป็นต้น

2) ภารกิจการสวัสดิการสังคมของประชาชนอย่างรอบด้าน

3) ภารกิจด้านความปลอดภัยสาธารณะ

3.1) ป้องกันสาธารณภัย

3.2) กิจการตำรวจ

4) ภารกิจการเสริมสร้างและพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง

5) ภารกิจการพัฒนาระบบบริการภาครัฐ

กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการเอาชนะความยากจน (กลุ่มภารกิจ D2)

กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์การเอาชนะความยากจน จัดตั้งขึ้นเพื่อขับเคลื่อนกลยุทธ์ในการสร้างโอกาสและพัฒนาศักยภาพ ตลอดจนการกระจายรายได้อย่างทั่วถึง ตามเป้าประสงค์ของจังหวัดที่มุ่งพัฒนาให้ประชาชนมีความมั่งคั่งและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งนี้กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์การเอาชนะความยากจนของจังหวัด รับผิดชอบบูรณาการภารกิจที่สำคัญ ได้แก่

1) ภารกิจการจัดทำฐานข้อมูลทางเศรษฐกิจของประชาชนในพื้นที่อย่างครบวงจร

1.1) ข้อมูลระดับรายได้ต่อหัว รายได้ต่อครัวเรือน

1.2) ข้อมูลอาชีพ

1.3) ข้อมูลการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค

2) ภารกิจการวิเคราะห์ข้อมูลความยากจนของประชากรในจังหวัด

2.1) วิเคราะห์และจำแนกกลุ่มประชากรในแต่ละระดับรายได้ เพื่อให้ทราบถึงกลุ่มประชากรเป้าหมายที่มีรายได้ต่ำและมีความยากจน

2.2) วิเคราะห์สภาพการประกอบอาชีพ และระบบเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องในการประกอบอาชีพของกลุ่มประชากรที่มีความยากจน

2.3) วิเคราะห์หาแนวทางส่งเสริมรายได้ หรือการสร้างอาชีพเสริม

3) ภารกิจการบริหารจัดการแรงงาน

3.1) การจัดศูนย์ข้อมูลแรงงาน

3.2) การจัดหางานตามความถนัด ความสามารถและศักยภาพของแรงงานในพื้นที่

3.3) การจัดศูนย์ฝึกอบรมวิชาชีพ

4) ภารกิจการจัดหาแหล่งทุนและสินเชื่อเพื่อการลงทุน

5) ภารกิจการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

6) ภารกิจการส่งเสริมด้านการตลาดสินค้า OTOP

7) ภารกิจการประสานผู้ผลิตเพื่อจัดตลาดสินค้าอุปโภคบริโภคราคาประหยัด

8.4.4 ผู้ว่าราชการจังหวัดชัยนาท

เมื่อพิจารณาการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดตามกลุ่มภารกิจแล้ว ส่วนสำคัญประการต่อมาก็คือการบริหารงานจังหวัดในภาพรวม ซึ่งเป็นบทบาทหลักของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ จากโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่ได้กล่าวมา จะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีบทบาทหลักคือการเป็นผู้บริหารสูงสุด (CEO) ของจังหวัด ทำหน้าที่บริหารงานในภาพรวม ขับเคลื่อนการบริหารงานผ่านรองผู้ว่าราชการจังหวัดผู้รับผิดชอบแต่ละกลุ่มภารกิจ ซึ่งรับนโยบายและรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องกล่าวถึงสถานะบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่แตกต่างไปจากโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดในแบบเดิมในประการต่างๆ ได้แก่ ระบบการสรรหาและวาระของผู้ว่าราชการจังหวัด การบริหารงาน และขอบเขตหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

เพื่อให้การบริหารงานตามโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดตามกลุ่มภารกิจสามารถบรรลุประสิทธิผลสูงสุด ผู้ว่าราชการจังหวัดชัยนาทในอนาคตควรจะมีที่มาตามแนวทางสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอในที่นี้ กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ควรจะมาจากการคัดสรรโดยคณะกรรมการคัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ ในระบบเปิด โดยผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมาได้จากทั้งข้าราชการในกระทรวงต่างๆ รวมไปถึงผู้บริหารองค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรภาคประชาชนต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้คนที่มีความรู้ความสามารถจากสาขาต่างๆ สามารถเข้าถึงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้โดยไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยอย่างเดียวเท่านั้น

สำหรับกระบวนการคัดสรรผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ จะมีกลไกการคัดสรรโดยจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเป็น **“คณะกรรมการคัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์”** ทำหน้าที่ในการคัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวควรจะมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1.1) รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานคณะกรรมการ

1.2) ตัวแทนจากศูนย์ประสานงานคณะกรรมการกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค เป็นกรรมการและเลขานุการ

1.3) เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

1.4) เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

1.5) ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.6) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

1.7) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับจากแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี จำนวน 3 คน

รวมจำนวนกรรมการทั้งสิ้น 9 คน ทำหน้าที่ในการคัดสรรผู้จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ตามคุณสมบัติที่กำหนด ซึ่งคุณสมบัติของผู้สมัครดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีดังต่อไปนี้

1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 50 ปี และไม่เกิน 54 ปี

2) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

3) ในกรณีเป็นข้าราชการ พนักงานของรัฐ หรือ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ต้องเป็นข้าราชการ พนักงานของรัฐ หรือ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ในระดับ 9 หรือ เทียบเท่าขึ้นไป หากเป็นข้าราชการ พนักงานของรัฐ หรือ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ในระดับ 9 ต้องเป็นมาแล้วไม่ต่ำกว่า 3 ปี

4) ในกรณีที่มิใช่ข้าราชการ พนักงานของรัฐ หรือ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ต้องมีประสบการณ์เคยเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์กร มาแล้วไม่ต่ำกว่า 3 ปี ในกรณีที่เป็นองค์กรธุรกิจจะต้องเป็นองค์กรที่มีทุนจดทะเบียนไม่ต่ำกว่า 300 ล้านบาท

5) ในกรณีที่มิเข้าข่ายในข้อ 3) และ 4) เช่น ผู้มีคุณสมบัติในการบริหารงานขององค์กรภาคประชาชน องค์กรเอกชน NGOs สื่อสารมวลชน นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องเป็นผู้ที่มีผลงานในการบริหารงานอย่างชัดเจน เป็นที่ยอมรับต่อสังคมในระดับกว้าง และมีประสบการณ์ในการบริหารองค์กรดังกล่าวไม่ต่ำกว่า 5 ปี

6) คุณสมบัติอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการคัดสรรผู้ว่าฯ กำหนด

โดยในกระบวนการคัดสรรนั้น ให้คณะกรรมการคัดสรรผู้ว่าฯ ประกาศรับสมัคร และ/หรือทาบทามผู้ที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดเพื่อพิจารณาคัดสรรให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป ทั้งนี้ในการพิจารณาคัดสรรผู้สมัคร นอกจากการพิจารณาคุณสมบัติอย่างครบถ้วนแล้ว คณะกรรมการสรรหาผู้ว่าฯ ยังจำเป็นต้อง จัดให้มีการแสดงวิสัยทัศน์ของผู้สมัครหรือผู้ที่ได้รับการทาบทามเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดต่อคณะกรรมการคัดสรรผู้ว่าฯ และจัดให้มีการวัดผลความรู้ความสามารถด้วยวิธีการอื่น ๆ เช่น การสัมภาษณ์ การสอบข้อเขียน หรือ การเขียนความเรียงในประเด็นที่เกี่ยวกับการบริหาร จัดการองค์กร หรือ ยุทธศาสตร์ของจังหวัด เป็นต้น

สำหรับอำนาจในการพิจารณาว่าผู้ใดผ่านการคัดเลือกหรือไม่นั้น ในเบื้องต้นให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการคัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการชุดดังกล่าวกำหนด เมื่อสามารถสรรหาผู้มีคุณสมบัติและผ่านการประเมินผลการคัดเลือกในเบื้องต้นของคณะกรรมการคัดสรรผู้ว่าฯ ได้แล้ว ในขั้นต่อไปคือ ให้ผู้ที่ได้รับการคัดสรรในเบื้องต้นเข้าฝึกอบรมการเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดกับ **“สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”** อย่างน้อยเป็นเวลา 2

ปี ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ที่ผ่านการคัดเลือกในเบื้องต้นได้รับทราบถึงกระบวนการบริหารงานในระบบราชการของไทย เรียนรู้ถึงการจัดองค์กรการบริหารสาธารณะแนวใหม่ รวมถึงการกำหนดแผนยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ต่างๆ ตลอดจนการสร้างเสริมทัศนะคติที่ดีในการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นต้น

หลังจากการผ่านฝึกอบรมในสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีแล้ว จำเป็นต้องมีการประเมินผลผู้ผ่านการฝึกอบรม โดยแบ่งออกเป็นระดับต่างๆ ตามแต่ที่สถาบันส่งเสริมกิจการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจะกำหนด สำหรับขั้นตอนสุดท้ายในการคัดสรรนั้น ให้คณะกรรมการคัดสรรผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นผู้มีอำนาจในการคัดเลือกว่าจะให้ ผู้ผ่านการฝึกอบรมคนใดเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ผู้ผ่านการฝึกอบรมคนใดเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด โดยจัดทำเป็นบัญชีผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ต้องพิจารณาจากผลการแบ่งระดับของสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นสำคัญ โดยที่อำนาจในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นของนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

เมื่อกระบวนการคัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเสร็จสิ้นแล้ว ผู้เข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีวาระในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนชัดเจน ประมาณ 3 – 5 ปี ทั้งนี้เพื่อสร้างความมั่นคงและแน่นอนให้กับผู้ว่าฯที่ได้รับการคัดสรรในระบบใหม่ และมีระยะเวลาที่ยาวนานพอที่จะบริหารราชการจังหวัดจนเกิดผลเป็นรูปธรรมได้ สำหรับบทบาทและขอบเขตอำนาจของผู้ว่าแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ ควรจะมีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย โดยมีขอบเขตอำนาจและบทบาทดังต่อไปนี้

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ทำหน้าที่เป็น **ผู้ประสานงานมากกว่าผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่** เช่น ต้องเป็นผู้ประสานให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ทำหน้าที่บริการประชาชน หรือบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชนโดยที่ผู้ว่าทำหน้าที่เพียงผู้กำหนดหน้าที่หรืองานให้กับบุคลากรในจังหวัดเท่านั้น

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องให้ความสำคัญกับงานเชิงภาพรวมและนโยบายตลอดจนงานทางยุทธศาสตร์มากเสียกว่างานพื้นที่ เช่น ผู้ว่าราชจังหวัดควรใช้ระบบการมอบหมายงานให้รองผู้ว่าราชจังหวัด หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ให้มากขึ้นในงานด้านพื้นที่ และควรปฏิบัติราชการด้วยตัวเองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานเชิงนโยบายงานภาพรวมและยุทธศาสตร์ของจังหวัดมากขึ้น

(3) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินรองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้ากลุ่มภารกิจต่างๆ และหัวหน้าส่วนราชการ มากกว่าการให้กรมหรือส่วนกลางเป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติราชการแต่เพียงอย่างเดียว

(4) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับรู้และเปิดกว้างต่อเทคโนโลยีใหม่ๆ อยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะเทคโนโลยีสารสนเทศ เพราะเทคโนโลยีเหล่านี้จะช่วยทำให้การทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดทำได้ง่าย สะดวกและรวดเร็วขึ้น

(5) ผู้ว่าราชการจังหวัดควรทำงานอย่างใกล้ชิดกับทีมยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะถูกจัดตั้งขึ้นใหม่ เพื่อให้งานของจังหวัดตอบสนองความต้องการของประชาชนมากกว่าการตอบสนองความต้องการของหน่วยงาน

การบริหารงานภายในจังหวัดในภาพรวมและบริหารงานในระดับพื้นที่ตามยุทธศาสตร์อย่างสอดประสานสมดุลกันนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์จำเป็นต้องมีทีมยุทธศาสตร์ควบคู่ไปกับตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย นั่นคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องตั้งทีมยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะยิ่งด้านที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารงานของจังหวัด ทำหน้าที่เปรียบเสมือน “Think Tank” ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ทีมยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะต้องไม่ซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการและคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน และทีมยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะหมดวาระลงพร้อมๆ กับวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด

ในกรณีจังหวัดชัยนาท ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจตั้งทีมที่ปรึกษายุทธศาสตร์ โดยประกอบไปด้วยบุคคลต่าง ๆ ประมาณ 3-5 คน ประกอบด้วย บุคคลภายนอก (ซึ่งไม่ใช่กรรมการในคณะกรรมการบูรณาการ และคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน) เช่น บุคคลที่เป็นข้าราชการจากส่วนกลาง หรือ ผู้ทรงคุณวุฒิในระดับจังหวัด หรือระดับชาติก็ได้ เช่น อธิบดี หรือนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านการเกษตร เป็นต้น บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถจากภาคเอกชน ภาคประชาชน หรือ ภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัด หรือ การบริหารจัดการ เช่น ผู้บริหารระดับสูงในอุตสาหกรรมอาหารเกษตร เป็นต้น ทั้งนี้ ทีมยุทธศาสตร์ของผู้ว่าราชการจังหวัด จะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาด้านการวางแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะ แสวงหาและพัฒนายุทธศาสตร์ด้านใหม่ๆ ของจังหวัด แล้วนำเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน ตลอดจนให้คำแนะนำทั่วไปในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อปรับแผนกลยุทธ์ในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดให้สามารถนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติได้เป็นรูปธรรมเร็วขึ้น ทั้งนี้อยู่ภายใต้ขอบเขตที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนด

8.4.5 คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดชัยนาท

เมื่อดำเนินการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดชัยนาทให้เป็นการบริหารงานตามกลุ่มภารกิจตามตัวแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์แล้ว จังหวัดชัยนาทจะมีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ (กบจ.) ทั้งสิ้น 17 คน (ตามระเบียบวิธีการสรรหาในหัวข้อที่ 7.4) ประกอบด้วย

คนที่ 1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็น **ประธานคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดฯ** (โดยตำแหน่ง)

คนที่ 2) รองผู้ว่าราชการจังหวัดคนที่ 1 เป็น **รองประธานคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดฯ** เนื่องจากจังหวัดชัยนาทเป็นจังหวัดที่มีขนาดไม่ใหญ่นัก จึงสมควรที่จะมีรองประธานคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดฯ เพียงแค่ 1 คนเท่านั้น (จังหวัดใหญ่อาจมีได้ถึง 2 คน) ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งนี้ต้องเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดคนใดคนหนึ่งที่ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น

คนที่ 3) ผู้แทนที่ได้จากการคัดเลือกกันเลือกกันเองภายในกลุ่มภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน (ภารกิจ B1) เป็น **กรรมการบริหารงานจังหวัดฯ** ตามตัวอย่างการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ ที่ได้สมมุติขึ้นไว้ในหัวข้อที่ 8.4.3 นั้น รองผู้ว่าราชการคนที่ 1 ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ 2 กลุ่ม คือกลุ่มภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน (ภารกิจ B1) และเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาศักยภาพการผลิตเกษตรกรรมและปศุสัตว์ (ภารกิจ C) ด้วย เมื่อรองผู้ว่าราชการจังหวัดท่านนี้ ต้องขึ้นดำรงตำแหน่งในฐานะรองประธานคณะกรรมการบริหารงานจังหวัด ทำให้ไม่สามารถดำรงตำแหน่งในฐานะผู้แทนกลุ่มภารกิจทั้ง 2 กลุ่มข้างต้นได้ ทำให้หัวหน้าส่วนราชการในกลุ่มภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน (ภารกิจ B1) ต้องทำการคัดเลือกกันเองภายในกลุ่ม เพื่อให้ได้ตัวแทน 1 คน ขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารงานจังหวัดฯ ในฐานะผู้แทนจากกลุ่มภารกิจของตน

คนที่ 4) ผู้แทนที่ได้จากการคัดเลือกกันเลือกกันเองภายในกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาศักยภาพการผลิตเกษตรกรรมและปศุสัตว์ (กลุ่มภารกิจ C) เป็น **กรรมการบริหารงานจังหวัดฯ** ด้วยเหตุผลและระเบียบวิธีการเดียวกับคนที่ 3 ข้างต้น

คนที่ 5) รองผู้ว่าราชการจังหวัดคนที่ 2 เป็น **กรรมการบริหารงานจังหวัดฯ** ในฐานะผู้แทนกลุ่มภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านสังคม (กลุ่มภารกิจ B2) ตามตัวอย่างการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ ที่ได้สมมุติขึ้นไว้ในหัวข้อที่ 8.4.3 นั้น รองผู้ว่าราชการคนที่ 2 ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านสังคม (กลุ่มภารกิจ B2) กลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต (กลุ่มภารกิจ D1) และกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการสร้างความมั่งคั่งและเอาชนะความยากจน (กลุ่มภารกิจ D2) เมื่อรองผู้ว่าราชการจังหวัดท่านนี้ ไม่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ดำรงตำแหน่งรองประธานคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดฯ รองผู้ว่าราชการจังหวัดท่านนี้จะดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารงานจังหวัดฯ ในฐานะผู้แทนจากกลุ่มภารกิจใดกลุ่มภารกิจหนึ่งที่ตนเองทำหน้าที่เป็นหัวหน้ารับผิดชอบกลุ่มภารกิจนั้นอยู่ เพียงกลุ่มภารกิจเดียวเท่านั้น โดยในที่นี้ผู้วิจัยสมมุติว่ารองผู้ว่าฯ ท่านนี้ เลือกดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารงานจังหวัดฯ ในฐานะผู้แทนจากกลุ่มภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านสังคม (ภารกิจ B2) เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว

หัวหน้าส่วนราชการในกลุ่มภารกิจนี้ ก็ไม่จำเป็นจะต้องคัดเลือกกันเองเพื่อสรรหาใครขึ้นดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารงานจังหวัดฯ ในฐานะผู้แทนจากกลุ่มภารกิจนี้อีก

คนที่ 6) ผู้แทนที่ได้จากการคัดเลือกกันเลือกกันเองภายในกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต (ภารกิจ D1) เป็น **กรรมการบริหารงานจังหวัดฯ** ตามตัวอย่างข้างต้น เมื่อรองผู้ว่าราชการจังหวัดคนที่ 2 เลือกดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารงานจังหวัดฯ ในฐานะผู้แทนจากกลุ่มภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านสังคม (กลุ่มภารกิจ B2) แล้ว ก็จะส่งผลให้หัวหน้าส่วนราชการในกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต (กลุ่มภารกิจ D1) ต้องทำการคัดเลือกกันเองภายในกลุ่ม เพื่อให้ได้ตัวแทน 1 คน ขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารงานจังหวัดฯ ในฐานะผู้แทนจากกลุ่มภารกิจของตน

คนที่ 7) ผู้แทนที่ได้จากการคัดเลือกกันเลือกกันเองภายในกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการสร้างความมั่งคั่งและเอาชนะความยากจน (กลุ่มภารกิจ D2) เป็น **กรรมการบริหารงานจังหวัดฯ** ด้วยเหตุผลและระเบียบวิธีการเดียวกับคนที่ 6 ข้างต้น

คนที่ 8) รองผู้ว่าราชการจังหวัดคนที่ 3 เป็น **กรรมการบริหารงานจังหวัดฯ** ในฐานะผู้แทนกลุ่มภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านระเบียบสังคมและความปลอดภัย (กลุ่มภารกิจ B3) ตามตัวอย่างการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ ที่ได้สมมุติขึ้นไว้ในหัวข้อที่ 8.4.3 นั้น รองผู้ว่าราชการคนที่ 3 ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มภารกิจบริหารงานทั่วไปของจังหวัด (กลุ่มภารกิจ A) และกลุ่มภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านระเบียบสังคมและความปลอดภัย (กลุ่มภารกิจ B3) และเช่นเดียวกับรองผู้ว่าราชการจังหวัดคนที่ 2 เมื่อรองผู้ว่าราชการจังหวัดท่านนี้ ไม่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ดำรงตำแหน่งรองประธานคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดฯ รองผู้ว่าราชการจังหวัดท่านนี้จะดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารงานจังหวัดฯ ในฐานะผู้แทนจากกลุ่มภารกิจใดกลุ่มภารกิจหนึ่งที่ตนเองทำหน้าที่เป็นหัวหน้ารับผิดชอบกลุ่มภารกิจนั้นอยู่ เพียงกลุ่มภารกิจเดียวเท่านั้น โดยในที่นี้ผู้วิจัยสมมุติว่ารองผู้ว่าฯ ท่านนี้ เลือกดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารงานจังหวัดฯ ในฐานะผู้แทนจากกลุ่มภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านระเบียบสังคมและความปลอดภัย (ภารกิจ B3) เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วหัวหน้าส่วนราชการในกลุ่มภารกิจนี้ ก็ไม่จำเป็นจะต้องคัดเลือกกันเองเพื่อสรรหาใครขึ้นดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารงานจังหวัดฯ ในฐานะผู้แทนจากกลุ่มภารกิจนี้อีก

คนที่ 9) ผู้แทนที่ได้จากการคัดเลือกกันเลือกกันเองภายในกลุ่มภารกิจบริหารงานทั่วไปของจังหวัด (ภารกิจ A) เป็น **กรรมการบริหารงานจังหวัดฯ** ด้วยเหตุผลและระเบียบวิธีการเดียวกับคนที่ 6 และ 7 ข้างต้น

คนที่ 10) และ คนที่ 11) ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 2 คน เป็น **กรรมการบริหารงานจังหวัดฯ** โดยมีที่มาจากการคัดเลือกกันเองของคณะกรรมการเครือข่ายองค์กรปกครองท้องถิ่นประจำจังหวัดชัยนาท ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นในจังหวัด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในพื้นที่

จังหวัด ร่วมกันคัดเลือกตัวแทนจำนวน 6 คน แล้วเสนอชื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาคัดเลือกเพื่อเป็นกรรมการจำนวน 2 คน

คนที่ 12) และ คนที่ 13) ผู้แทนจากภาคธุรกิจเอกชนในจังหวัด จำนวน 2 คน เป็น **กรรมการบริหารงานจังหวัดฯ** โดยมีที่มาจากการคัดเลือกกันเองของคณะกรรมการเครือข่ายภาคธุรกิจเอกชนในจังหวัดชัยนาท ซึ่งประกอบด้วยภาคธุรกิจเอกชนที่สำคัญๆ ในจังหวัดชัยนาท เช่น หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัด สมาคมธนาคารจังหวัด ฯลฯ ร่วมกันคัดเลือกตัวแทนจำนวน 6 คน แล้วเสนอชื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาคัดเลือกเพื่อเป็นกรรมการจำนวน 2 คน

คนที่ 14) และ คนที่ 15) ผู้แทนจากเครือข่ายภาคประชาชนในจังหวัด จำนวน 2 คน เป็น **กรรมการบริหารงานจังหวัดฯ** โดยมีที่มาจากการคัดเลือกกันเองของคณะกรรมการเครือข่ายภาคประชาชนในจังหวัดชัยนาท ซึ่งประกอบด้วยเครือข่ายภาคประชาชนที่สำคัญๆ ในจังหวัด เช่น ประธานเครือข่ายภาคเอกชนจังหวัดชัยนาท สภาทนายความ ตัวแทนสื่อมวลชน ตัวแทนสถานศึกษา นักวิชาการ ตัวแทนกลุ่มอาชีพ ฯลฯ ร่วมกันคัดเลือกตัวแทนจำนวน 6 คน แล้วเสนอชื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาคัดเลือกเพื่อเป็นกรรมการจำนวน 2 คน

คนที่ 16) นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านการเกษตร 1 คน เป็น **กรรมการบริหารงานจังหวัดฯ** ในฐานะตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับเชิญจากผู้ว่าราชการจังหวัด

คนที่ 17) ข้าราชการส่วนกลางจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 1 คน เป็น **กรรมการบริหารงานจังหวัดฯ** ในฐานะตัวแทนจากราชการส่วนกลาง ซึ่งได้รับเชิญจากผู้ว่าราชการจังหวัด

8.4.6 คณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชนจังหวัดชัยนาท

การบริหารงานจังหวัดชัยนาทตามโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ นอกจากการทำงานของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดฯ (กบจ.) แล้ว ยังจะมีคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน โดยคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชนจะรับฟังสภาพปัญหาและความคิดเห็นของภาคประชาชนทุกภาคส่วน เพื่อทำหน้าที่เสนอแนะความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานของจังหวัดต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยกำหนดให้ต้องมีการประชุมร่วมระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและที่ประชุมเครือข่ายภาคประชาชนอย่างน้อยปีละ 4 ครั้ง เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับทราบถึงสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในจังหวัดอยู่เสมอ

โดยคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชนจะมีบทบาทหน้าที่ ดังต่อนี้

1. พัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนภายในจังหวัด
2. เป็นเวทีสะท้อนปัญหาสาธารณะ ลดปัญหาความขัดแย้งในสังคม
3. พัฒนากระบวนการเรียนรู้ ส่งเสริมการรวมกลุ่มให้กับภาคประชาชน

4. กระตุ้นให้ประชาชนมีสำนึกร่วมรับผิดชอบต่อจังหวัดของตน

5. เป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้การกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้คณะกรรมการชุดนี้ยังมีส่วนในการทำหน้าที่ร่วมตรวจสอบและประเมินผลการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการด้วย

ในกรณีจังหวัดชัยนาท โครงสร้างของคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน ควรมีจำนวนที่เหมาะสมทั้งสิ้น 12 คน ประกอบด้วย

1. ตัวแทนสื่อมวลชน นักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชนภายในจังหวัด 3 คน
2. ตัวแทนภาคธุรกิจเอกชนภายในจังหวัด 3 คน
3. ตัวแทนเครือข่ายภาคประชาชน/ตัวแทนกลุ่มอาชีพภายในจังหวัด 3 คน
4. ตัวแทนผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 คน

โดยที่มาของคณะกรรมการชุดนี้ในแต่ละด้าน ก็จะมาจากการคัดสรรกันเองโดยอิสระของคณะกรรมการเครือข่ายแต่ละด้านภายในจังหวัด โดยให้คณะกรรมการย่อยของแต่ละภาคส่วนคัดสรรบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มตนเองมาจำนวนหนึ่ง แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เลือกบุคคลที่จะเข้าร่วมในคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน จากผู้ได้รับการคัดสรรเหล่านั้น โดยใช้อัตราส่วนแบบ 3 ต่อ 1 เช่น คณะกรรมการเครือข่ายภาคธุรกิจเอกชนก็จะคัดสรรตัวแทนของตนเองขึ้นมาทั้งหมด 9 คน เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำการเลือกเชิญตัวแทน 3 คน จาก 9 คน เป็นต้น ซึ่งเมื่อรวมกันทั้งหมด 4 กลุ่มแล้ว จังหวัดชัยนาทจะมีคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชนทั้งสิ้น 12 คน โดยผู้ดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชนนี้ จะต้องไม่ใช่บุคคลเดียวกันกับบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และบุคคลที่เป็นทีมที่ปรึกษายุทธศาสตร์ (Think Tank) ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดชัยนาท

8.4.7 การบริหารงานจังหวัดชัยนาท

การจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัด เพื่อทำให้จังหวัดเป็นจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น จำเป็นต้องดำเนินควบคู่ไปกับการปรับระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในทุกด้าน นั่นคือ เพื่อให้จังหวัดชัยนาทสามารถบริหารงานตามโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้สมบูรณ์ จำเป็นต้องมีการปรับระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่สำคัญใน 3 ด้าน คือ การบริหารงบประมาณจังหวัด การบริหารบุคลากร และการมอบอำนาจให้จังหวัด

ในประการแรก ระบบบริหารงบประมาณของจังหวัดชัยนาทจำเป็นต้องได้รับการปรับเปลี่ยน จากระบบเดิมที่จังหวัดเป็นเพียงหน่วยจัดสรรงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลาง มาเป็นการให้ **“จังหวัดเป็นหน่วยในการจัดตั้งงบประมาณได้เองในบางส่วน”** นั่นคือ สัดส่วน

การจัดตั้งงบประมาณของจังหวัด กับจัดตั้งงบจากส่วนกลาง ควรจะอยู่ระหว่าง 20-25 % ต่อ 75-80 % กล่าวคือจังหวัดควรจะมีอิสระในการจัดตั้งงบประมาณได้เอง 20-25 % ในขณะที่ส่วนกลางยังคงต้องทำหน้าที่ในการจัดงบประมาณผ่านไปยังจังหวัดประมาณ 75-80 % ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงบประมาณของจังหวัดจะมี “เจ้าภาพ” ที่ชัดเจนขึ้น โดยผู้บริหารภารกิจด้านการคลังจังหวัด จะทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการจัดทำงบประมาณตามยุทธศาสตร์เพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ อีกทั้งยังทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมประสานยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ ของจังหวัดผ่านการใช้งบประมาณในแต่ละปี เพื่อให้การใช้งบประมาณในจังหวัด มีความบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่างๆ มากขึ้น ขจัดปัญหาการใช้งบประมาณภายในจังหวัดซ้ำซ้อนระหว่างส่วนราชการต่างๆ ภายในจังหวัด ส่งผลให้การใช้งบประมาณของจังหวัดมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สำหรับการบริหารงานบุคคลของจังหวัดชัยนาท ควรมีการกำหนดให้จังหวัดมีบทบาทและอำนาจในการบริหารงานบุคคลให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มข้าราชการระดับหัวหน้าส่วนราชการ ควรกำหนดให้ในการตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลในส่วนกลาง ต้องรับฟังผลการประเมินการปฏิบัติราชการและข้อเสนอแนะจากระดับจังหวัดโดยเคร่งครัด

อย่างไรก็ดี เพื่อเป็นการสอดรับต่อการเพิ่มบทบาทของจังหวัดในการบริหารงานบุคคล กับทั้งเป็นการป้องกันมิให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมในด้านการบริหารงานบุคคล ดังนั้น จึงควรการกำหนดให้มีการเพิ่มบทบาทหน้าที่ของคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนจังหวัดขึ้น เพื่อให้เป็นกลไกที่รับผิดชอบภารกิจทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการบริหารงานบุคคลของจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ และการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการ เนื่องจากคณะอนุกรรมการฯ นี้ จะเป็นกลไกที่สำคัญที่รับผิดชอบการประเมินความดีความชอบของข้าราชการ ดังนั้น โครงสร้างของคณะกรรมการชุดนี้ จึง ควรจะประกอบไปด้วย

- ผู้ว่าราชการจังหวัดชัยนาท เป็น **ประธานคณะกรรมการ**
- หัวหน้ากลุ่มภารกิจทุกกลุ่ม เป็น **กรรมการ**
- ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มีประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคล เป็น **กรรมการ**

การบริหารงบประมาณและการบริหารบุคคลของจังหวัดที่ได้กล่าวมา จะบรรลุผลในทางปฏิบัติมากน้อยแค่ไหนนั้น ขึ้นอยู่กับระบบการมอบอำนาจในการบริหารงานจังหวัดในอนาคต ทั้งนี้การมอบอำนาจที่จะเกิดขึ้น จะต้องดำเนินไปภายใต้เงื่อนไขการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางโดยการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของกรมลง เพื่อให้การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการมอบอำนาจโดยรัฐ (รัฐบาล) มิใช่การมอบอำนาจโดยกรมเช่นในปัจจุบัน เมื่อเงื่อนไขการมอบอำนาจดังกล่าวบรรลุผล การปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้จังหวัดเป็นหน่วยบริหารงานแบบบูรณาการที่เป็นหน่วยบริหารงานส่วนภูมิภาคที่มีเอกภาพก็จะสามารถบรรลุผลสำเร็จในที่สุด

บรรณานุกรม

ก. เอกสาร และหนังสือ

โกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543

จรัส สุวรรณมาลา, รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ, กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542.

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, กรุงเทพฯ : โครงการเผยแพร่งานวิจัย ฝ่ายวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

._____. "สังคมสยามในรัฐไทย," ใน ประชาธิปไตยกับอนาคตการเมืองไทย, กรุงเทพฯ: ผู้จัดการ, 2538.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และขัตติยา กรรณสูต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ.2417 – 2477), กรุงเทพฯ : สถาบันสยามศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย,2532.

ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม,2542.

ชำนาญ ยุวบูรณ์, "ลักษณะกฎหมายปกครองไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง" ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (บรรณาธิการ), รัฐศาสตร์-การเมือง รวมบทความวิชาการทางรัฐศาสตร์ พ.ศ.2492-2515, กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

ไชยา ยิ้มวิไล, โครงสร้างและระบบราชการไทย, กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

เตช บุญนาค. ภรณี กาญจนัษฐิติ,แปล, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม พ.ศ. 2435 – 2458 กระทรวงมหาดไทยสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532.

ทศพร ศิริสัมพันธ์, “การพัฒนาระบบราชการไทย:การประยุกต์ใช้รัฐประศาสนศาสตร์ในโลกปฏิบัติ”, ใน วีระศักดิ์ เครือเทพ (บก.) รัฐประศาสนศาสตร์ขอบข่ายและการประยุกต์ใช้องค์ความรู้ กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

._____. ยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า,2544.

ธนะชัย ผดุงธิติ, กฎหมายปฏิรูประบบราชการ กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติรัฐ, 2545.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (บรรณาธิการ). รัฐศาสตร์-การเมือง รวมบทความวิชาการทางรัฐศาสตร์ พ.ศ.2492-2515. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

._____., “ความสัมพันธ์รัฐกับท้องถิ่น และโครงสร้างรัฐส่วนตรงกลาง : การศึกษาราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยและรัฐเดี่ยวบางประเทศ” รัฐศาสตร์สาร (24: พิเศษ), 2546.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ คณะ, สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต, รายงานวิจัย กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544,.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร, “บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการระดับจังหวัด” วารสารบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (31:1), 2534.

ประสิทธิ์ การกลาง, การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : ศึกษากรณีการมอบอำนาจของกระทรวงทบวง กรม ให้จังหวัด, รายงานการศึกษาวิจัย กรุงเทพฯ : สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2543.

ปราณ พิสิฐเศรษฐการ,ผู้รวบรวม, ทักษิโณมิกส์และ CEO ประเทศไทย กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2547.

ภัทราวุธ อุดมมนกุล, ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายมหาชนกับการปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์ กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2541.

มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.2545) กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน,2545.

._____., คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม,2546.

ลิขิต ธีรเวคิน, การเมืองการปกครองไทย กรุงเทพ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

วรเดช จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย,2543

._____., สู่ 100 ปี ของการปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

._____., การปรับปรุง และปฏิรูประบบราชการแผ่นดินของไทย,กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2536.

วุฒิสาร ตันไชย, บทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ, รายงานวิจัย กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544.

ศุภชัย ยาวะประภาษ และวนิดา นวลบุญเรือง, การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : กลยุทธ์บริหารภาครัฐ, กรุงเทพฯ: สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ., 2545.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (บรรณาธิการ), การปกครองท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน, กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2545.

สมคิด เลิศไพฑูรย์, แนวทางพัฒนากฎหมายในบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอให้เอื้อต่อประสิทธิภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. รายงานวิจัย กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544.

._____., การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส, กรุงเทพฯ : โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี โดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2544.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, สถานภาพและบทบาทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต, รายงานการวิจัย กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544.

สมาน รังสิโยกฤษฎ์, การบริหารราชการไทย อดีต ปัจจุบัน และอนาคต กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2543.

._____., การจัดโครงสร้างส่วนราชการ กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2535.

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2546.

สุพจน์ เลาวัณย์ศิริ, “ความเป็นมาของการจัดตั้งและยกเลิกการปกครองแบบภาค” กฐินมหาดไทย, ที่ระลึกเนื่องในงานถวายผ้าพระกฐินพระราชทานของกระทรวงมหาดไทย ประจำปี 2533.

สุพจน์ ทรายแก้ว, การจัดการภาครัฐแนวใหม่, พระนครศรีอยุธยา : โรงพิมพ์เทียนวัฒนา, 2545.

อมร รักษาสัตย์, สภาพการบริหารราชการ : ศึกษาวิเคราะห์ถึงการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2511.

อุษา ใบหยก และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ, การปกครองส่วนภูมิภาค กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์, เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, 2543.

ข. กฎหมาย

พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

ค. Books

Allen, Huber J. B., Cultivating the Grass Roots: Why Local Government Matters, Bombay: IULA, 1990.

Atkinson, Hugh & Heeg, Stuart Wilks, Local Government from Thatcher to Blair,Oxford : Blackwell, 2000.

Bennett, Robert J. (ed.), Local Government in the New Europe, London : Belhaven Press, 1993

Bevir, Mark Rhodes, R. A. W. and Weller, Patrick “Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector”.

Bianchi, Patrizio “Subsidiarity and Its Significance” in Pat Devine, Yannis Katsoulacos and Roger Sugden (eds.) Competitiveness, Subsidiarity and Industrial Policy,London: Routledge, 1996.

Bours, Adriaan “Management, tiers, size and amalgamations of local government” in Robert J. Bennett (ed.), Local Government in the New Europe, London : Belhaven Press, 1993.

Breton, Albert Centralization, Decentralization and Intergovernmental Competition Kingston: Queen’s University Press, 1990.

._____. Competitive Government: An economic theory of politics and public finance, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

._____. The Economic Theory of Representative Government Chicago: Aldine, 1974.

._____. The Logic of Bureaucratic Conduct: An Analysis of Competition, Exchange and Efficiency in Private and Public Organizations. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

Buchanan, James and Gordon Tullock The Calculus of Consent : Logical Foundation of Constitutional Democracy Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

Castells, Manuel The Rise of Network Society Second edition, Oxford: Blackwell, 2000.

Council of Europe, Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Sweden. Strasbourg : Council of Europe, 1993.

Development Administration Group, School of Public Policy, The University of Birmingham, Other People’s Local Government. London : LGMB, 1996.

Erik Lindahl “Just Taxation-A Positive Solution” translated by Elizabeth Henderson in Richard A. Musgrave and Alan Peacock (ed.), Classics in the Theory of Public Finance, London: Macmillan, 1964.

Gustafsson, A. , “The Changing Local Government and Politics of Sweden” in Batley, R. and Stoker, G. Local Government in Europe: Trends and Development. London : Macmillan, 1991.

Hogwood, Brian W. and Keating, Michael Regional Government in England Oxford: Clarendon Press, 1982.

._____. Regional Government in England, Oxford : Clarendon Press, 1998.

Hood, Christopher “A Public Management For All Seasons?” Public Administration 69, 1991.

Hood, Christopher “Contemporary Public Management: A New Global Paradigm” Public Policy and Administration 10: 2, 1995.

Lane Jan-Erik, New Public Management, London: Routledge, 2000.

Mazey, Sonia "French Regions and the European Union," in Loughlin, John and Mazey, Sonia (ed.), The End of the French Unitary State?, London: Newbury House,1995.

Norton, Alan International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advance Democracies, Birmingham: Institute of Local Government Studies & The Local Government Management Board, 1994.

._____. The Principle of Subsidiarity and Its Implications for Local Government, Birmingham: Institute of Local Government Studies & The Local Government Management Board, 1992.

OECD “Project on strategic review and reform :Canada country paper:”, 1999.

Schumpeter, Joseph The Theory of Economic Development First Germen edition 1911 and translated by Redvers Opie. Oxford: Oxford University Press, 1961.

Standing Hilary, Understanding 'Demand Side' in Service Delivery: Definitions, Frameworks and Tools from the Health Sector, London: DFID Health Systems Resource Centre, 2004.

Stromberg, L. and Enger, T., "Sweden" in Albaek, E. et. al. Nordic Local Government. Helsinki : The Association of Finnish Local Authorities, 1996.

Swedish Institute , "Local Government in Sweden" in Fact Sheets on Sweden Classification : FS 52 t, 1999.

Wicksell, Knut "A New Principle of Just Taxation" translated by James M. Buchanan in Richard A. Musgrave and Alan Peacock (ed.), Classics in the Theory of Public Finance, (London: Macmillan), 1964.

Yousuke, The Local Administration in Japan, 1997.

ง. เวบไซต์ และสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์

http://www.chainat.go.th

http://www.khonkaen.go.th

http://www.lampang.go.th

http://www.lampang.go.th

http://www.maehongson.go.th

http://www.mahasarakham.go.th

http://www.moi.go.th/provience

http://www.pattani.go.th

http://www.region-alsace.fr

http://www.sg.emb-japan.go.jp/JapanAccess/regions.htm

http://www.sg.emb-japan.go.jp/JapanAccess/regions.htm

Northern Ireland Executive, “Briefing Paper – Subsidiarity” ใน
http://www.rpani.gov.uk/subsidiarity/what.htm

Regional White Paper ใน www.opdm.gov.uk

Swift, Nick and Guy Kervella, “A complex system aims to bring French local government closer to the people”, ในhttp://www.citymayors.com/france/france_gov.htm

ภาคผนวก ก
ตัวอย่างแบบสอบถามที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

คำชี้แจง

แบบสอบถามนี้ เป็นส่วนหนึ่งในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค” ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นผู้ทำการศึกษา โดยมีคณะผู้วิจัยของคณะรัฐศาสตร์ เป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา และกำหนดรูปแบบโครงสร้างการบริหารราชการของกลุ่มจังหวัด และจังหวัดที่เหมาะสมและสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ของการพัฒนากลุ่มจังหวัด และจังหวัดและระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ในการนี้ คณะผู้วิจัยจึงใคร่ขอความร่วมมือจากท่านในการตอบแบบสอบถามตามความเป็นจริง โดยคำตอบของท่านจะเป็นความลับ และจะถูกใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เท่านั้น

แบบสอบถามนี้ประกอบไปด้วยหัวข้อต่างๆ ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป
ตอนที่ 2 ความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารราชการกลุ่มจังหวัด
ตอนที่ 3 ความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ
ตอนที่ 4 ความคิดเห็นต่อจังหวัดของท่านในอนาคต

คณะผู้วิจัยจึงหวังว่าจะได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานของท่านในการตอบแบบสอบถามนี้ด้วยดี

คณะผู้วิจัย
ตุลาคม 2548

<u>แบบสอบถาม</u> (ภาครัฐ)

เรื่อง การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค : กรณีศึกษาจังหวัด.....

<u>คำชี้แจง</u>

แบบสอบถามแบ่งเป็น 4 ตอน ได้แก่

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารราชการกลุ่มจังหวัด

ตอนที่ 3 ความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

ตอนที่ 4 ความคิดเห็นต่อจังหวัดของท่านในอนาคต

<u>ตอนที่ 1</u> ข้อมูลทั่วไป

โปรดขีด ✓ ลงใน ○ ตามความคิดเห็นของท่าน

1.1 สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถามสังกัด

○ 1. ผู้ว่าราชการจังหวัด ○ 2. รองผู้ว่าราชการจังหวัด

○ 3. ปลัดจังหวัด ○ 4. หัวหน้าสำนักงานจังหวัด

○ 5. หัวหน้าส่วนราชการ/รองหัวหน้าส่วนระดับภาค/เขต

○ 6. หัวหน้าส่วนราชการ/รองหัวหน้าส่วนระดับจังหวัด

○ 7. อื่น ๆ (โปรดระบุ.....)

1.2 เพศของผู้ตอบแบบสอบถาม

○ 1. ชาย ○ 2. หญิง

1.3 อายุของผู้ตอบแบบสอบถาม

○ 1. ต่ำกว่า 30 ปี ○ 2. อายุ 31-40 ปี ○ 3. อายุ 41-50 ปี

○ 4. อายุ 51-60 ปี ○ 5. อายุ 61 ปีขึ้นไป

1.4 ระดับการศึกษาสูงสุด

○ 1. ต่ำกว่ามัธยมศึกษา ○ 2. ระดับมัธยมศึกษา/อนุปริญญา ○ 3. ระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

○ 4. สูงกว่าระดับปริญญาตรี

1.5 อายุการทำงานหรือการประกอบอาชีพในจังหวัดนี้

○ 1. น้อยกว่า 5 ปี ○ 2. เป็นเวลา 5-10 ปี ○ 3. เป็นเวลา 11-20 ปี

○ 4. เป็นเวลา 20 ปีขึ้นไป

1.6 จำนวนปีที่ท่านมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนี้.....ปี

<u>ตอนที่ 2</u> ความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารราชการกลุ่มจังหวัด.....

<u>วิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัด</u>

.....

2.1 ท่านมีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัด.....หรือไม่

○ 1. ไม่มี ○ 2. มี

2.2 ท่านคิดว่าควรมีการปรับปรุงวิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัด.....หรือไม่

○ 1. เหมาะสมแล้ว ○ 2. ควรปรับปรุง ได้แก่.....

.....

2.3 ท่านได้มีส่วนร่วมในการรับรู้การมีส่วนร่วมในการจัดประเด็นยุทธศาสตร์หรือไม่ และท่านมีความเห็นว่า ประเด็นยุทธศาสตร์ต่างๆ เหล่านั้นมีความเหมาะสมสำหรับกลุ่มจังหวัด.....หรือไม่

(โปรดขีด ✓ ลงในช่องการรับรู้ การมีส่วนร่วมและความเหมาะสม ตามความคิดเห็นของท่าน)

ประเด็นยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด	**การรับรู้**		**ท่านมีส่วนร่วม**		**ท่านคิดว่าเหมาะสมหรือไม่**	
	ทราบ	**ไม่ทราบ**	**มี**	**ไม่มี**	**เหมาะสม**	**ไม่เหมาะสม**
1.						
2.						
3.						
4.						
5.						

โปรดอธิบายในกรณีท่านเห็นว่าประเด็นยุทธศาสตร์ใดไม่เหมาะสม.....

.....

.....

.....

2.4 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ กับวิธีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการบริหารยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดซึ่งในปัจจุบันให้แต่ละจังหวัดแบ่งงบประมาณ 30 % จากงบผู้ว่า CEO ของแต่ละจังหวัด

○ 1. เห็นด้วย ○ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

.....

.....

2.5 ท่านคิดว่ากลุ่มจังหวัดจำเป็นต้องมีสำนักงานหรือไม่

○ 1. ไม่จำเป็น (ข้ามไปตอบข้อ 2.7)

○ 2. จำเป็น

2.6 ในกรณีที่ท่านเห็นว่าจำเป็นต้องมีสำนักงานของกลุ่มจังหวัด ท่านคิดว่าสำนักงานควรอยู่ที่ใด (โปรดระบุ)

.....

2.7 ท่านเห็นด้วยหรือไม่หากจะให้ผู้ว่าฯ แต่ละคนรับผิดชอบยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดคนละด้าน โดยสามารถเข้าไปดูแลการบริหารงานของยุทธศาสตร์ที่ตนรับผิดชอบในเขตจังหวัดอื่นๆของกลุ่มจังหวัดด้วย

○ 1. เห็นด้วย ○ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

.....

2.8 ท่านคิดว่าจำเป็นต้องมีคณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัดหรือไม่

○ 2. จำเป็น ○ 1. ไม่จำเป็น เพราะ .....

.....(ข้ามไปตอบข้อ 2.11)

2.9 ในกรณีที่ท่านคิดว่าจำเป็นต้องมีคณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัด ท่านคิดว่าคณะกรรมการชุดนี้ควรมี ..... คน ใครบ้าง (โปรดระบุตำแหน่ง)

1. ..... 2. .....

3. ..... 4. .....

5. ..... 6. .....

7. ..... 8. .....

9. ..... 10. .....

11. ..... 12.....

2.10 ท่านคิดว่าคณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัดควรมีอำนาจ/ขอบเขตการทำงานอะไรบ้าง (ตอบได้มากกว่า 1ข้อ)

○1. กำหนดนโยบาย เช่นปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ของกล่มจังหวัดให้เหมาะสม

○2. นำเอานโยบายไปปฏิบัติ เช่น การจัดสรรงบประมาณ และการมอบหมายงาน และการโยกย้ายบุคลากร

○3. การติดตามและประเมินผลการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ

○4. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

2.11 ปัจจัยใดที่ท่านคิดว่ามีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดของท่าน (ตอบได้มากกว่า 1ข้อ)

○1. มีระบบการบริหารจัดการที่ดี (Management System)

○2. มีโครงสร้างของกลุ่มจังหวัดที่เหมาะสม (Structure)

○3. การบริหารงานของผู้นำมีลักษณะที่เหมาะสมกับภารกิจ (Style of Leadership)

○4. ให้ความสำคัญหรือมุ่งมั่นต่อภารกิจของกลุ่มจังหวัด (Share Value)

○5. มีการกำกับดูแลที่ดี (Supervision)

○6. บุคลากรมีทักษะ(Skill) สอดคล้องกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด

○7. มีกลยุทธ์ที่เหมาะสม (Strategy)

○8. มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology : IT)

○9. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

2.12 อุปสรรคใดที่ท่านคิดว่าทำให้ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดของท่านไม่สามารถขับเคลื่อนไปได้ (ตอบได้มากกว่า 1ข้อ)

○1. ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี (Management System)

○2. โครงสร้างของกลุ่มจังหวัดไม่ชัดเจน (Structure)

○3. การบริหารงานของผู้นำมีลักษณะไม่เหมาะสมกับภารกิจ (Style of Leadership)

○4. ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อภารกิจของกลุ่มจังหวัด (Share Value)

○5. ขาดการกำกับดูแล (Supervision)

○6. บุคลากรขาดทักษะ (Skill) ที่เหมาะสมกับภารกิจของกลุ่มจังหวัด

○7. ไม่มีกลยุทธ์ที่เหมาะสม (Strategy)

○8. ไม่มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology : IT)

○9. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

2.13 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่รัฐบาลให้สมาชิกสภาผู้แทนฯ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด

○ 1. เห็นด้วย ○ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

.....

2.14 ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดของท่านเมื่อนำเอาไปปฏิบัติได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปมากน้อยแค่ไหน

○ 1. ไม่เปลี่ยน ○ 2. เปลี่ยนไป เพราะ.....

.....

ตอนที่ 3 ความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารราชการของจังหวัดแบบบูรณาการ (จังหวัด.....)

วิสัยทัศน์ของจังหวัด.....

.....

3.1 ท่านมีส่วนในการกำหนดวิสัยทัศน์ของจังหวัดของท่านหรือไม่

○ 1. มี ○ 2. ไม่มี เพราะ.....

.....

3.2 ท่านคิดว่าวิสัยทัศน์ของจังหวัดนี้ยังมีความเหมาะสมอยู่หรือจำเป็นต้องปรับปรุง

○ 1. ยังมีความเหมาะสมอยู่

○ 2. ควรปรับปรุงเป็น.....

.....

3.3 ท่านได้มีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ รวมทั้งเป้าประสงค์และกลยุทธ์ของจังหวัดท่านหรือไม่ และท่านมีความเห็นว่าประเด็นยุทธศาสตร์ รวมทั้งเป้าประสงค์และกลยุทธ์ต่างๆ เหล่านั้นมีความเหมาะสมสำหรับจังหวัดของท่านหรือไม่ (โปรดเขีด ✓ ลงในช่องการมีส่วนร่วมและความเหมาะสม ตามความคิดเห็นของท่าน)

	จังหวัด.....	**ท่านมีส่วนร่วม**		**ท่านคิดว่าเหมาะสมหรือไม่**	
		มี	**ไม่มี**	**เหมาะสม**	**ไม่เหมาะสม**
1. ประเด็นยุทธศาสตร์	1.				
	2.				
	3.				
	4.				
2. เป้าประสงค์	1.				
	2.				
	3.				
3. กลยุทธ์	1.				
	2.				
	3.				
	4.				
	5.				
	6.				
	7.				
	8.				
	9.				
	10.				

3.4 ท่านคิดว่าควรมีคำรับรองการปฏิบัติราชการระหว่างจังหวัดกับรัฐบาลหรือไม่

○ 1. ไม่ควร เพราะ.....

.....

○ 2. ควร มีระยะเวลา ..... ปี

3.5 ปัจจัยใดที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องต่อความสำเร็จของการนำเอากลยุทธ์จังหวัดแต่ละข้อไปปฏิบัติ

(โปรดเรียง 3 อันดับ จากมากไปน้อย 1....3 โดยใส่ตัวเลขอันดับ 1,2,3 ลงในช่องว่างตามปัจจัยที่ท่านเห็นว่าเหมาะสม)

คำอธิบาย

ปัจจัยที่ 1. มีระบบการบริหารจัดการที่ดี (Management System)

2. มีโครงสร้างของกลุ่มจังหวัดที่เหมาะสม (Structure)
3. การบริหารงานของผู้นำมีลักษณะที่เหมาะสมกับภารกิจ (Style of Leadership)
4. ให้ความสำคัญหรือมุ่งมั่นต่อภารกิจของกลุ่มจังหวัด (Share Value)
5. มีการกำกับดูแลที่ดี (Supervision)
6. บุคลากรมีทักษะ(Skill) สอดคล้องกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด
7. มีกลยุทธ์ที่เหมาะสม (Strategy)
8. มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology : IT)
9. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

กลยุทธ์ จังหวัด.....	**ปัจจัยที่**								
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9 (โปรดระบุ)**
1.									
2.									
3.									
4.									
5.									
6.									
7.									
8.									
9.									
10.									

3.6 สิ่งใดเป็นอุปสรรคของการนำเอากลยุทธ์จังหวัดแต่ละข้อไปปฏิบัติ

(โปรดเรียง 3 อันดับ จากมากไปน้อย 1....3 โดยใส่ตัวเลขอันดับ 1,2,3 ลงในช่องว่างตามความเห็นของท่าน)

<u>คำอธิบาย</u>

<u>อุปสรรคที่</u> 1. ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี (Management System)

2. โครงสร้างของกลุ่มจังหวัดไม่ชัดเจน (Structure)
3. การบริหารงานของผู้นำมีลักษณะไม่เหมาะสมกับภารกิจ (Style of Leadership)
4. ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อภารกิจของกลุ่มจังหวัด (Share Value)
5. ขาดการกำกับดูแล (Supervision)
6. บุคลากรขาดทักษะ (Skill) ที่เหมาะสมกับภารกิจของกลุ่มจังหวัด
7. ไม่มีกลยุทธ์ที่เหมาะสม (Strategy)
8. ไม่มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology : IT)
9. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

กลยุทธ์ จังหวัด.....	**อุปสรรคที่**								
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9 (โปรดระบุ)**
1.									
2.									
3.									
4.									
5.									
6.									
7.									
8.									
9.									
10.									

3.7 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่รัฐบาลให้สมาชิกสภาผู้แทนฯเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารยุทธศาสตร์ของจังหวัด

○ 1. เห็นด้วย

○ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

.....

3.8 ยุทธศาสตร์ของจังหวัดของท่านเมื่อนำเอาไปปฏิบัติได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่

○ 1. ไม่เปลี่ยน ○ 2. เปลี่ยนไป

3.9 ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ท่านเห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงนั้นหรือไม่

○ 1. เห็นด้วย

○ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

.....

3.10 ท่านเห็นด้วยกับวิธีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการบริหารยุทธศาสตร์ของจังหวัดหรือไม่

○ 1. เห็นด้วย

○ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

.....

3.11 ท่านเคยได้รับการร้องเรียนหรือกล่าวถึงข้อบกพร่องของยุทธศาสตร์จังหวัดหรือไม่

○ 1. ไม่เคยมีคนร้องเรียน

○ 2. มีคนร้องเรียน ได้แก่

○ 1) ข้าราชการ ร้องเรียน เรื่อง.....

.....

.....

○ 2) เอกชน ร้องเรียน เรื่อง.....

.....

.....

○ 3) ประชาชน ร้องเรียน เรื่อง.....

.....

.....

3.12 ในกรณีที่ท่านได้รับการร้องเรียน ท่านได้ดำเนินการอย่างไร

○ 1. กลับไปพิจารณาดูยุทธศาสตร์นั้น ตามที่มีการร้องเรียน

○ 2. สอบถามความคิดเห็นจากผู้อื่นว่ามีความคิดเห็นอย่างไรในประเด็นที่มีการร้องเรียน

○ 3. ยังไม่ดำเนินการใด ๆ จนกว่าจะมีหลายฝ่ายให้ความเห็นไปในทางสอดคล้องกัน

○ 4. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

<u>ตอนที่ 4</u> ความคิดเห็นต่อจังหวัดของท่านในอนาคต

โปรดขีด ✓ ลงใน ○ ตามความคิดเห็นของท่าน

4.1 สภาวะทางสังคมที่ท่านพึงประสงค์ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

○1. ด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน การจัดหางาน และการประกันสังคม
○2. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
○3. ด้านสาธารณสุข
○4. ด้านการศึกษา การกีฬา ศาสนาและวัฒนธรรม
○5. ด้านการประชาสัมพันธ์และการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน
○6. ด้านการศาลและความยุติธรรมบางลักษณะ
○7. ด้านเรือนจำ ทัณฑสถานและการคุมประพฤติ
○8. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

4.2 สภาวะทางวัฒนธรรมที่ท่านพึงประสงค์ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

○1. ด้านการส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น
○2. ด้านการจัดกิจกรรมทางวัฒนธรรม
○3. ด้านการฟื้นฟูและปรับปรุงแหล่งวัฒนธรรม
○4. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

4.3 สภาวะทางเศรษฐกิจที่ท่านพึงประสงค์ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

○1. ด้านเกษตรและสหกรณ์ ประมง ปศุสัตว์
○2. ด้านอุตสาหกรรม
○3. ด้านการท่องเที่ยวของจังหวัด
○4. ด้านการพาณิชย์และประกันภัย
○5. ด้านการคลัง ภาษีอากร สรรสามิต ศุลกากร และธนารักษ์
○6. ด้านโยธาธิการและผังเมือง รวมทั้งการจัดการที่ดินและอาคาร
○7. ด้านการขนส่งและคมนาคม
○8. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

4.4 สภาวะทางการปกครองและการเมืองที่ท่านพึงประสงค์ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

○1. ด้านการปกครอง ทะเบียนราษฎร รวมทั้งงานทะเบียนและใบอนุญาตต่างๆ
○2. ด้านการดูแลควบคุมทหารกองเกินและกองหนุนในพื้นที่จังหวัด
○3. ด้านความสงบเรียบร้อยและกิจการตำรวจ
○4. ด้านการต่างประเทศและความมั่นคงตามแนวชายแดน
○5. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

4.5 ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ท่านพึงประสงค์ ควรมีที่มาอย่างไร

○1. มาจากการเลือกตั้ง โดย

○1) เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

○2) เลือกตั้งเฉพาะในจังหวัดที่มีความพร้อมและความเจริญ

○2. มาจากการแต่งตั้ง โดย

○1) ผู้ว่าควรมาจากกระทรวง มหาดไทย

○2) ผู้ว่าควรมากระทรวง ทบวงกรมอื่น

○3) ผู้ว่าควรมาข้าราชการประจำสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแล

4.6 ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ท่านพึงประสงค์ ควรมีอายุการทำงานในจังหวัดของท่านอย่างน้อยกี่ปี

○1) น้อยกว่า 3 ปี ○2) 3-6 ปี

○3) 7-10 ปี ○4) มากกว่า 10 ปีขึ้นไป

4.7 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายก อบจ. ท่านคิดว่าควรเป็นลักษณะใด

○1) นายก อบจ. อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าฯ

○2) นายก อบจ. กับผู้ว่าฯ มีฐานะเท่าเทียมกัน

○3) นายก อบจ. กับผู้ว่าฯ ต่างเป็นอิสระ อยู่คนละส่วน แยกจากกัน

○4. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

4.8 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกเทศมนตรี ท่านคิดว่าควรเป็นลักษณะใด

○1) นายกเทศมนตรีอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าฯ

○2) นายก กับผู้ว่าฯ มีฐานะเท่าเทียมกัน

○3) นายกเทศมนตรีกับผู้ว่าฯ ต่างเป็นอิสระ อยู่คนละส่วน แยกจากกัน

○4. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

4.9 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆในจังหวัด ท่านคิดว่าควรเป็นลักษณะใด

○1) หัวหน้าส่วนฯ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าฯ

○2) หัวหน้าส่วนฯ กับผู้ว่าฯ มีฐานะเท่าเทียมกัน

○3) หัวหน้าส่วนฯ กับผู้ว่าฯ ต่างเป็นอิสระ อยู่คนละส่วน แยกจากกัน

○4. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

4.10 ท่านคิดว่าควรมีคณะกรรมการบูรณาการจังหวัด (กบจ.) ในจังหวัดของท่านหรือไม่

○ 1. ไม่ควรมี เพราะ.....

.....(โปรดข้ามไปตอบข้อ 4.12)

○ 2. ควรมี

4.11 ท่านคิดว่าคณะกรรมการบูรณาการจังหวัด (กบจ.) ควรมีลักษณะอย่างไรบ้าง

4.11.1 จำนวนของคณะกรรมการบูรณาการจังหวัด (กบจ.) ควรมีกี่คน

○1) น้อยกว่า 7 คน ○2) 7-13 คน

○3) 14-21 คน ○4) มากกว่า 21 คนขึ้นไป

4.11.2 คณะกรรมการบูรณาการจังหวัด (กบจ.) ควรประกอบด้วยใครบ้าง (โปรดระบุตำแหน่ง)

1) ..... 2).....

3) ..... 4).....

5) ..... 6).....

7) ..... 8).....

9) ..... 10).....

11) ..... 12).....

4.11.3 คณะกรรมการบูรณาการจังหวัด (กบจ.) ควรมีตัวแทนจาก<u>ภาคเอกชน</u>หรือไม่

○ 1. ไม่จำเป็นต้องมี เพราะ.....

○ 2. ควรมี จำนวน ..... คน มาจาก

○ 1) การแต่งตั้งโดย.....

○ 2) การเลือกตั้งโดย .....

○ 3) โดยวิธีอื่น (โปรดระบุ) .....

4.11.4 คณะกรรมการบูรณาการจังหวัด (กบจ.) ควรมีตัวแทนจาก<u>ประชาชน</u>หรือไม่

○ 1. ไม่จำเป็นต้องมี เพราะ.....

○ 2. ควรมี จำนวน ..... คน มาจาก

○ 1) การแต่งตั้งโดย.....

○ 2) การเลือกตั้งโดย .....

○ 3) โดยวิธีอื่น (โปรดระบุ) .....

4.12 ท่านคิดว่าจังหวัดของท่านควรมีประชาชนเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา (ตามกฎหมาย) หรือไม่

○ 1. ไม่ควรมี เพราะ.....

○ 2. ควรมี จำนวน

○1) น้อยกว่า 7 คน ○2) 7-13 คน

○3) 14-21 คน ○4) มากกว่า 21 คนขึ้นไป

โดยมาจาก ○ 1) การแต่งตั้งโดย.....

○ 2) การเลือกตั้งโดย .....

○ 3) โดยวิธีอื่น (โปรดระบุ) .....

4.13 ท่านคิดว่ายุทธศาสตร์ของจังหวัด จำเป็นต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของ**ชาติ**หรือไม่

○ 1. ไม่จำเป็น เพราะ.....

○ 2. จำเป็น เพราะ.....

○ 3. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

4.14 ท่านคิดว่ายุทธศาสตร์ของจังหวัด จำเป็นต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของ**กลุ่มจังหวัด**หรือไม่

○ 1. ไม่จำเป็น เพราะ.....

○ 2. จำเป็น เพราะ.....

○ 3. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

4.15 ท่านคิดว่าความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับการบริหารราชการส่วนกลาง ควรมีลักษณะเป็นอย่างไร

4.15.1 จังหวัดควรมีอิสระในการบริหารงานตามยุทธศาสตร์จังหวัดแค่ไหน

○ 1. เป็นอิสระอย่างสมบูรณ์

○ 2. มีการปรึกษาหารือกับส่วนกลาง แต่จังหวัดเป็นฝ่ายตัดสินใจเป็นส่วนใหญ่

○ 3. มีการแบ่งให้ชัดเจนว่าส่วนใดเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัด และส่วนใดเป็นของส่วนกลาง

○ 4. ปฏิบัติตามมติและนโยบายของส่วนกลางอย่างเคร่งครัด

○ 5. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

4.15.2 จังหวัดควรสามารถกำหนดงบประมาณของจังหวัดเองได้หรือไม่

○ 1. ควรกำหนดได้เองอย่างอิสระ

○ 2. มีการปรึกษาหารือกับส่วนกลาง แต่จังหวัดเป็นฝ่ายตัดสินใจเป็นส่วนใหญ่

○ 3. มีการแบ่งให้ชัดเจนว่าส่วนใดเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัด และส่วนใดเป็นของส่วนกลาง

○ 4. ปฏิบัติตามมติและนโยบายของส่วนกลางอย่างเคร่งครัด

○ 5. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

4.15.3 จังหวัดควรตราข้อบังคับในเรื่องใดบ้าง

○ 1. การบริหารงานทั่วไป ○ 2. งบประมาณ

○ 3. บุคลากร ○ 4. เศรษฐกิจและการกำหนดโครงสร้างพื้นฐาน

○ 5. การพัฒนาสังคม ○ 6. การกำหนดด้านยุทธศาสตร์

○ 7. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

4.15.4 ท่านคิดว่าองค์กรใดควรมีอำนาจในการตราข้อบังคับของจังหวัด

○ 1. ผู้ว่าราชการจังหวัด ○ 2. กบจ. ○ 3. สภาที่ปรึกษาประชาชน

○ 4. ศาล ○ 5. กระทรวงมหาดไทย ○ 6. มติของกลุ่มจังหวัด

○ 7. ผู้ว่าฯ และ กบจ. ○ 8. ผู้ว่าฯ กบจ. และสภาที่ปรึกษาประชาชน

○ 9. ผู้ว่าฯ กบจ. และมติของกลุ่มจังหวัด ○ 10. ผู้ว่าฯ และกระทรวงมหาดไทย

○ 11. อื่นๆ (โปรดระบุ).....

4.15.5 องค์กรใดควรมีอำนาจในการเพิกถอนข้อบังคับของจังหวัด

○ 1. ผู้ว่าราชการจังหวัด ○ 2. กบจ. ○ 3. สภาที่ปรึกษาประชาชน

○ 4. ศาล ○ 5. กระทรวงมหาดไทย ○ 6. มติของกลุ่มจังหวัด

○ 7. ผู้ว่าฯ และ กบจ. ○ 8. ผู้ว่าฯ กบจ. และสภาที่ปรึกษาประชาชน

○ 9. ผู้ว่าฯ กบจ. และมติของกลุ่มจังหวัด ○ 10. ผู้ว่าฯ และกระทรวงมหาดไทย

○ 11. อื่นๆ (โปรดระบุ).....

4.15.6 จังหวัดจำเป็นต้องมีบุคลากรสังกัดจังหวัดโดยไม่โยกย้ายไปที่อื่นหรือไม่

○ 1. ไม่จำเป็น เพราะ .....

○ 2. จำเป็น เพราะ .....

4.15.7 ท่านคิดว่าบุคลากรในตำแหน่งใดที่ควรสังกัดอยู่ในจังหวัดโดยไม่ต้องโยกย้ายไปที่อื่น

○ 1. บุคลากรที่ดูแลด้านการบริหารงานทั่วไป

○ 2. บุคลากรที่ดูแลด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน

○ 3. บุคลากรที่ดูแลด้านสังคม

○ 4. บุคลากรที่ดูแลด้านการปกครองและความมั่นคง

○ 5. บุคลากรที่ดูแลด้านยุทธศาสตร์ของจังหวัด

○ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ).....

4.15.8 บุคลากรที่สังกัดอยู่ในจังหวัด ควรมีวิธีการสรรหาอย่างไร

○ 1. มาจากส่วนกลาง (แบบเดิม)

○ 2. บุคลากรระดับบน (ซี 9-10-11) มาจากส่วนกลาง แต่บุคลากรระดับกลางและล่าง (ซี 1-8) จังหวัดสรรหาเอง

○ 3. จังหวัดสรรหาเองทั้งหมด

○ 4. อื่นๆ (โปรดระบุ).....

4.16 ท่านคิดว่าจังหวัดของท่าน ควรมีกลุ่มภารกิจใดบ้าง (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

○ 1. ภารกิจด้านการบริหารงานทั่วไป ○ 2. ภารกิจด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน

○ 3. ภารกิจด้านสังคม ○ 4. ภารกิจด้านการปกครองและความมั่นคง

○ 5. ภารกิจด้านยุทธศาสตร์ของจังหวัด

○ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ).....

4.17 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่จะให้จังหวัดของท่านมีการแต่งตั้งเจ้าภาพรับผิดชอบยุทธศาสตร์แต่ละด้านของจังหวัด

○ 1. ไม่เห็นด้วย เพราะ .....

○ 2. เห็นด้วย

4.18 ข้อเสนอแนะอื่นๆ

1) ด้านโครงสร้างจังหวัด / กลุ่มจังหวัด

.....

.....

.....

2) ด้านการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัด / กลุ่มจังหวัด

.....

.....

.....

3) ด้านการนำแผนยุทธศาสตร์จังหวัด / กลุ่มจังหวัดไปปฏิบัติ

.....

.....

.....

4) ด้านการจัดสรร/ใช้ งบประมาณจังหวัด / กลุ่มจังหวัด

.....

.....

.....

5) ด้านการบริหารงานบุคคลของจังหวัด / กลุ่มจังหวัด

.....

.....

.....

6) ด้านวิธีการหรือกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัด / กลุ่มจังหวัด

.....

.....

.....

7) ด้านอื่น ๆ

.....

.....

.....

ขอขอบคุณทุกท่านที่ให้ความร่วมมือ

<u>แบบสอบถาม</u> (ภาคเอกชน)

เรื่อง การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค : กรณีศึกษาจังหวัด.....

<u>คำชี้แจง</u>

แบบสอบถามแบ่งเป็น 4 ตอน ได้แก่

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารราชการกลุ่มจังหวัด

ตอนที่ 3 ความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

ตอนที่ 4 ความคิดเห็นต่อจังหวัดของท่านในอนาคต

<u>ตอนที่ 1</u> ข้อมูลทั่วไป

โปรดขีด ✓ ลงใน ○ ตามความคิดเห็นของท่าน

1.1 โปรดระบุตำแหน่งของท่าน.....

1.2 เพศของผู้ตอบแบบสอบถาม

○ 1. ชาย ○ 2. หญิง

1.3 อายุของผู้ตอบแบบสอบถาม

○ 1. ต่ำกว่า 30 ปี ○ 2. อายุ 31-40 ปี ○ 3. อายุ 41-50 ปี

○ 4. อายุ 51-60 ปี ○ 5. อายุ 61 ปีขึ้นไป

1.4 ระดับการศึกษาสูงสุด

○ 1. ต่ำกว่ามัธยมศึกษา ○ 2. ระดับมัธยมศึกษา/อนุปริญญา ○ 3. ระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

○ 4. สูงกว่าระดับปริญญาตรี

1.5 อายุการทำงานหรือการประกอบอาชีพในจังหวัดนี้

○ 1. น้อยกว่า 5 ปี ○ 2. เป็นเวลา 5-10 ปี ○ 3. เป็นเวลา 11-20 ปี

○ 4. เป็นเวลา 20 ปีขึ้นไป

1.6 จำนวนปีที่ท่านมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนี้.....ปี

<u>ตอนที่ 2</u> ความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารราชการกลุ่มจังหวัด.....

<u>วิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัด</u>

.....

2.1 ท่านมีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัด.....หรือไม่

○ 1. ไม่มี ○ 2. มี

2.2 ท่านคิดว่าควรมีการปรับปรุงวิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัด.....หรือไม่

○ 1. เหมาะสมแล้ว ○ 2. ควรปรับปรุง ได้แก่.....

.....

2.3 ท่านได้มีส่วนร่วมในการรับรู้การมีส่วนร่วมในการจัดประเด็นยุทธศาสตร์หรือไม่ และท่านมีความเห็นว่า ประเด็นยุทธศาสตร์ต่างๆ เหล่านั้นมีความเหมาะสมสำหรับกลุ่มจังหวัด.....หรือไม่

(โปรดขีด ✓ ลงในช่องการรับรู้ การมีส่วนร่วมและความเหมาะสม ตามความคิดเห็นของท่าน)

ประเด็นยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด	**การรับรู้**		**ท่านมีส่วนร่วม**		**ท่านคิดว่าเหมาะสมหรือไม่**	
	ทราบ	**ไม่ทราบ**	**มี**	**ไม่มี**	**เหมาะสม**	**ไม่เหมาะสม**
1.						
2.						
3.						
4.						
5.						

โปรดอธิบายในกรณีท่านเห็นว่าประเด็นยุทธศาสตร์ใดไม่เหมาะสม.....

.....

.....

.....

2.4 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ กับวิธีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการบริหารยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดซึ่งในปัจจุบันให้แต่ละจังหวัดแบ่งงบประมาณ 30 % จากงบผู้ว่า CEO ของแต่ละจังหวัด

○ 1. เห็นด้วย ○ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

.....

.....

2.5 ท่านคิดว่ากลุ่มจังหวัดจำเป็นต้องมีสำนักงานหรือไม่

○ 1. ไม่จำเป็น (ข้ามไปตอบข้อ 2.7)

○ 2. จำเป็น

2.6 ในกรณีที่ท่านเห็นว่าจำเป็นต้องมีสำนักงานของกลุ่มจังหวัด ท่านคิดว่าสำนักงานควรอยู่ที่ใด (โปรดระบุ)

.....

2.7 ท่านเห็นด้วยหรือไม่หากจะให้ผู้ว่าฯ แต่ละคนรับผิดชอบยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดคนละด้าน โดยสามารถเข้าไปดูแลการบริหารงานของยุทธศาสตร์ที่ตนรับผิดชอบในเขตจังหวัดอื่นๆของกลุ่มจังหวัดด้วย

○ 1. เห็นด้วย ○ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

.....

2.8 ท่านคิดว่าจำเป็นต้องมีคณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัดหรือไม่

○ 2. จำเป็น ○ 1. ไม่จำเป็น เพราะ .....

.....(ข้ามไปตอบข้อ 2.11)

2.9 ในกรณีที่ท่านคิดว่าจำเป็นต้องมีคณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัด ท่านคิดว่าคณะกรรมการชุดนี้ควรมี ..... คน ใครบ้าง (โปรดระบุตำแหน่ง)

1. ..... 2. .....

3. ..... 4. .....

5. ..... 6. .....

7. ..... 8. .....

9. ..... 10. .....

11. ..... 12.....

2.10 ท่านคิดว่าคณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัดควรมีอำนาจ/ขอบเขตการทำงานอะไรบ้าง (ตอบได้มากกว่า 1ข้อ)

○1. กำหนดนโยบาย เช่นปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ของกล่มจังหวัดให้เหมาะสม

○2. นำเอานโยบายไปปฏิบัติ เช่น การจัดสรรงบประมาณ และการมอบหมายงาน และการโยกย้ายบุคลากร

○3. การติดตามและประเมินผลการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ

○4. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

2.11 ปัจจัยใดที่ท่านคิดว่ามีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดของท่าน (ตอบได้มากกว่า 1ข้อ)

○1. มีระบบการบริหารจัดการที่ดี (Management System)

○2. มีโครงสร้างของกลุ่มจังหวัดที่เหมาะสม (Structure)

○3. การบริหารงานของผู้นำมีลักษณะที่เหมาะสมกับภารกิจ (Style of Leadership)

○4. ให้ความสำคัญหรือมุ่งมั่นต่อภารกิจของกลุ่มจังหวัด (Share Value)

○5. มีการกำกับดูแลที่ดี (Supervision)

○6. บุคลากรมีทักษะ(Skill) สอดคล้องกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด

○7. มีกลยุทธ์ที่เหมาะสม (Strategy)

○8. มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology : IT)

○9. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

2.12 อุปสรรคใดที่ท่านคิดว่าทำให้ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดของท่านไม่สามารถขับเคลื่อนไปได้ (ตอบได้มากกว่า 1ข้อ)

○1. ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี (Management System)

○2. โครงสร้างของกลุ่มจังหวัดไม่ชัดเจน (Structure)

○3. การบริหารงานของผู้นำมีลักษณะไม่เหมาะสมกับภารกิจ (Style of Leadership)

○4. ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อภารกิจของกลุ่มจังหวัด (Share Value)

○5. ขาดการกำกับดูแล (Supervision)

○6. บุคลากรขาดทักษะ (Skill) ที่เหมาะสมกับภารกิจของกลุ่มจังหวัด

○7. ไม่มีกลยุทธ์ที่เหมาะสม (Strategy)

○8. ไม่มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology : IT)

○9. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

2.13 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่รัฐบาลให้สมาชิกสภาผู้แทนฯ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด

○ 1. เห็นด้วย ○ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

.....

2.14 ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดของท่านเมื่อนำเอาไปปฏิบัติได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปมากน้อยแค่ไหน

○ 1. ไม่เปลี่ยน ○ 2. เปลี่ยนไป เพราะ.....

.....

ตอนที่ 3 ความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารราชการของจังหวัดแบบบูรณาการ (จังหวัด.....)

วิสัยทัศน์ของจังหวัด.....

.....

3.1 ท่านมีส่วนในการกำหนดวิสัยทัศน์ของจังหวัดของท่านหรือไม่

○ 1. มี ○ 2. ไม่มี เพราะ.....

.....

3.2 ท่านคิดว่าวิสัยทัศน์ของจังหวัดนี้ยังมีความเหมาะสมอยู่หรือจำเป็นต้องปรับปรุง

○ 1. ยังมีความเหมาะสมอยู่

○ 2. ควรปรับปรุงเป็น.....

.....

3.3 ท่านได้มีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ รวมทั้งเป้าประสงค์และกลยุทธ์ของจังหวัดท่านหรือไม่ และท่านมีความเห็นว่าประเด็นยุทธศาสตร์ รวมทั้งเป้าประสงค์และกลยุทธ์ต่างๆ เหล่านั้นมีความเหมาะสมสำหรับจังหวัดของท่านหรือไม่ (โปรดเขีด ✓ ลงในช่องการมีส่วนร่วมและความเหมาะสม ตามความคิดเห็นของท่าน)

	จังหวัด.....	**ท่านมีส่วนร่วม**		**ท่านคิดว่าเหมาะสมหรือไม่**	
		มี	**ไม่มี**	**เหมาะสม**	**ไม่เหมาะสม**
1. ประเด็นยุทธศาสตร์	1.				
	2.				
	3.				
	4.				
2. เป้าประสงค์	1.				
	2.				
	3.				
3. กลยุทธ์	1.				
	2.				
	3.				
	4.				
	5.				
	6.				
	7.				
	8.				
	9.				
	10.				

3.4 ท่านคิดว่าควรมีคำรับรองการปฏิบัติราชการระหว่างจังหวัดกับรัฐบาลหรือไม่

○ 1. ไม่ควร เพราะ.....

.....

○ 2. ควร มีระยะเวลา ..... ปี

3.5 ปัจจัยใดที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องต่อความสำเร็จของการนำเอากลยุทธ์จังหวัดแต่ละข้อไปปฏิบัติ (โปรดเรียง 3 อันดับ จากมากไปน้อย 1....3 โดยใส่ตัวเลขอันดับ 1,2,3 ลงในช่องว่างตามปัจจัยที่ท่านเห็นว่าเหมาะสม)

<u>คำอธิบาย</u>

<u>ปัจจัยที่</u> 1. มีระบบการบริหารจัดการที่ดี (Management System)

2. มีโครงสร้างของกลุ่มจังหวัดที่เหมาะสม (Structure)

3. การบริหารงานของผู้นำมีลักษณะที่เหมาะสมกับภารกิจ (Style of Leadership)

4. ให้ความสำคัญหรือมุ่งมั่นต่อภารกิจของกลุ่มจังหวัด (Share Value)
5. มีการกำกับดูแลที่ดี (Supervision)
6. บุคลากรมีทักษะ(Skill) สอดคล้องกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด
7. มีกลยุทธ์ที่เหมาะสม (Strategy)
8. มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology : IT)
9. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

กลยุทธ์ จังหวัด.....	**ปัจจัยที่**								
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9 (โปรดระบุ)**
1.									
2.									
3.									
4.									
5.									
6.									
7.									
8.									
9.									
10.									

3.6 สิ่งใดเป็นอุปสรรคของการนำเอากลยุทธ์จังหวัดแต่ละข้อไปปฏิบัติ

(โปรดเรียง 3 อันดับ จากมากไปน้อย 1....3 โดยใส่ตัวเลขอันดับ 1,2,3 ลงในช่องว่างตามความเห็นของท่าน)

<u>คำอธิบาย</u>

<u>อุปสรรคที่</u> 1. ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี (Management System)
2. โครงสร้างของกลุ่มจังหวัดไม่ชัดเจน (Structure)
3. การบริหารงานของผู้นำมีลักษณะไม่เหมาะสมกับภารกิจ (Style of Leadership)
4. ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อภารกิจของกลุ่มจังหวัด (Share Value)
5. ขาดการกำกับดูแล (Supervision)
6. บุคลากรขาดทักษะ (Skill) ที่เหมาะสมกับภารกิจของกลุ่มจังหวัด
7. ไม่มีกลยุทธ์ที่เหมาะสม (Strategy)
8. ไม่มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology : IT)
9. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

กลยุทธ์ จังหวัด……	อุปสรรคที่								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9 (โปรดระบุ)
1.									
2.									
3.									
4.									
5.									
6.									
7.									
8.									
9.									
10.									

3.7 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่รัฐบาลให้สมาชิกสภาผู้แทนฯเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารยุทธศาสตร์ของจังหวัด

○ 1. เห็นด้วย

○ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

.....

3.8 ยุทธศาสตร์ของจังหวัดของท่านเมื่อนำเอาไปปฏิบัติได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่

○ 1. ไม่เปลี่ยน ○ 2. เปลี่ยนไป

3.9 ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ท่านเห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงนั้นหรือไม่

○ 1. เห็นด้วย

○ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

.....

3.10 ท่านเห็นด้วยกับวิธีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการบริหารยุทธศาสตร์ของจังหวัดหรือไม่

○ 1. เห็นด้วย

○ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

.....

3.11 เคยมีผู้ร้องเรียนหรือกล่าวถึงข้อบกพร่องของยุทธศาสตร์จังหวัดหรือไม่

○ 1. ไม่เคยมีคนร้องเรียน

○ 2. มีคนร้องเรียน ได้แก่

○ 1) ข้าราชการ ร้องเรียน เรื่อง.....

.....

.....

○ 2) เอกชน ร้องเรียน เรื่อง.....

.....

.....

○ 3) ประชาชน ร้องเรียน เรื่อง.....

.....

.....

3.12 ท่านเคยร้องเรียนหรือเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อบกพร่องของยุทธศาสตร์จังหวัดหรือไม่

○ 1. ไม่เคย

○ 2. เคย ได้แก่เรื่อง.....

.....

3.13 ข้อร้องเรียนของท่านได้รับการตอบสนองอย่างไร.....

.....

.....

ตอนที่ 4 ความคิดเห็นต่อจังหวัดของท่านในอนาคต

โปรดขีด ✓ ลงใน ○ ตามความคิดเห็นของท่าน

4.1 สภาวะทางสังคมที่ท่านพึงประสงค์ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

○1. ด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน การจัดหางาน และการประกันสังคม

○2. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

○3. ด้านสาธารณสุข

○4. ด้านการศึกษา การกีฬา ศาสนาและวัฒนธรรม

○5. ด้านการประชาสัมพันธ์และการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน

○6. ด้านการศาลและความยุติธรรมบางลักษณะ

○7. ด้านเรือนจำ ทัณฑสถานและการคุมประพฤติ

○8. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

4.2 สภาวะทางวัฒนธรรมที่ท่านพึงประสงค์ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

○1. ด้านการส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น

○2. ด้านการจัดกิจกรรมทางวัฒนธรรม

○3. ด้านการฟื้นฟูและปรับปรุงแหล่งวัฒนธรรม

○4. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

4.3 สภาวะทางเศรษฐกิจที่ท่านพึงประสงค์ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

○1. ด้านเกษตรและสหกรณ์ ประมง ปศุสัตว์

○2. ด้านอุตสาหกรรม

○3. ด้านการท่องเที่ยวของจังหวัด

○4. ด้านการพาณิชย์และประกันภัย

○5. ด้านการคลัง ภาษีอากร สรรสามิต ศุลกากร และธนารักษ์

○6. ด้านโยธาธิการและผังเมือง รวมทั้งการจัดการที่ดินและอาคาร

○7. ด้านการขนส่งและคมนาคม

○8. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

4.4 สภาวะทางการปกครองและการเมืองที่ท่านพึงประสงค์ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

○1. ด้านการปกครอง ทะเบียนราษฎร รวมทั้งงานทะเบียนและใบอนุญาตต่างๆ

○2. ด้านการดูแลควบคุมทหารกองเกินและกองหนุนในพื้นที่จังหวัด

○3. ด้านความสงบเรียบร้อยและกิจการตำรวจ

○4. ด้านการต่างประเทศและความมั่นคงตามแนวชายแดน

○5. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

4.5 ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ท่านพึงประสงค์ ควรมีที่มาอย่างไร

○1. มาจากการเลือกตั้ง โดย

○1) เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

○2) เลือกตั้งเฉพาะในจังหวัดที่มีความพร้อมและความเจริญ

○2. มาจากการแต่งตั้ง โดย

○1) ผู้ว่าควรมาจากกระทรวง มหาดไทย

○2) ผู้ว่าควรมากระทรวง ทบวงกรมอื่น

○3) ผู้ว่าควรมาข้าราชการประจำสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแล

4.6 ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ท่านพึงประสงค์ ควรมีอายุการทำงานในจังหวัดของท่านอย่างน้อยกี่ปี

○1) น้อยกว่า 3 ปี ○2) 3-6 ปี

○3) 7-10 ปี ○4) มากกว่า 10 ปีขึ้นไป

4.7 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายก อบจ. ท่านคิดว่าควรเป็นลักษณะใด

○1) นายก อบจ. อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าฯ

○2) นายก อบจ. กับผู้ว่าฯ มีฐานะเท่าเทียมกัน

○3) นายก อบจ. กับผู้ว่าฯ ต่างเป็นอิสระ อยู่คนละส่วน แยกจากกัน

○4. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

4.8 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกเทศมนตรี ท่านคิดว่าควรเป็นลักษณะใด

○1) นายกเทศมนตรีอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าฯ

○2) นายก กับผู้ว่าฯ มีฐานะเท่าเทียมกัน

○3) นายกเทศมนตรีกับผู้ว่าฯ ต่างเป็นอิสระ อยู่คนละส่วน แยกจากกัน

○4. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

4.9 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆในจังหวัด ท่านคิดว่าควรเป็นลักษณะใด

○1) หัวหน้าส่วนฯ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าฯ

○2) หัวหน้าส่วนฯ กับผู้ว่าฯ มีฐานะเท่าเทียมกัน

○3) หัวหน้าส่วนฯ กับผู้ว่าฯ ต่างเป็นอิสระ อยู่คนละส่วน แยกจากกัน

○4. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

4.10 ท่านคิดว่าควรมีคณะกรรมการบูรณาการจังหวัด (กบจ.) ในจังหวัดของท่านหรือไม่

○ 1. ไม่ควรมี เพราะ.....

.....(โปรดข้ามไปตอบข้อ 4.12)

○ 2. ควรมี

4.11 ท่านคิดว่าคณะกรรมการบูรณาการจังหวัด (กบจ.) ควรมีลักษณะอย่างไรบ้าง

4.11.1 จำนวนของคณะกรรมการบูรณาการจังหวัด (กบจ.) ควรมีกี่คน

○1) น้อยกว่า 7 คน ○2) 7-13 คน

○3) 14-21 คน ○4) มากกว่า 21 คนขึ้นไป

4.11.2 คณะกรรมการบูรณาการจังหวัด (กบจ.) ควรประกอบด้วยใครบ้าง (โปรดระบุตำแหน่ง)

1) ..... 2).....

3) ..... 4).....

5) ..... 6).....

7) ..... 8).....

9) ..... 10).....

11) ..... 12).....

4.11.3 คณะกรรมการบูรณาการจังหวัด (กบจ.) ควรมีตัวแทนจาก<u>ภาคเอกชน</u>หรือไม่

○ 1. ไม่จำเป็นต้องมี เพราะ.....

○ 2. ควรมี จำนวน ..... คน มาจาก

○ 1) การแต่งตั้งโดย.....

○ 2) การเลือกตั้งโดย .....

○ 3) โดยวิธีอื่น (โปรดระบุ) .....

4.11.4 คณะกรรมการบูรณาการจังหวัด (กบจ.) ควรมีตัวแทนจาก<u>ประชาชน</u>หรือไม่

○ 1. ไม่จำเป็นต้องมี เพราะ.....

○ 2. ควรมี จำนวน ..... คน มาจาก

○ 1) การแต่งตั้งโดย.....

○ 2) การเลือกตั้งโดย .....

○ 3) โดยวิธีอื่น (โปรดระบุ) .....

4.12 ท่านคิดว่าจังหวัดของท่านควรมีประชาชนเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา (ตามกฎหมาย) หรือไม่

○ 1. ไม่ควรมี เพราะ.....

○ 2. ควรมี จำนวน

○1) น้อยกว่า 7 คน ○2) 7-13 คน

○3) 14-21 คน ○4) มากกว่า 21 คนขึ้นไป

โดยมาจาก ○ 1) การแต่งตั้งโดย.....

○ 2) การเลือกตั้งโดย .....

○ 3) โดยวิธีอื่น (โปรดระบุ) .....

4.13 ท่านคิดว่ายุทธศาสตร์ของจังหวัด จำเป็นต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของ**ชาติ**หรือไม่

○ 1. ไม่จำเป็น เพราะ.....

○ 2. จำเป็น เพราะ.....

○ 3. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

4.14 ท่านคิดว่ายุทธศาสตร์ของจังหวัด จำเป็นต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของ**กลุ่มจังหวัด**หรือไม่

○ 1. ไม่จำเป็น เพราะ.....

○ 2. จำเป็น เพราะ.....

○ 3. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

4.15 ท่านคิดว่าความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับการบริหารราชการส่วนกลาง ควรมีลักษณะเป็นอย่างไร

4.15.1 จังหวัดควรมีอิสระในการบริหารงานตามยุทธศาสตร์จังหวัดแค่ไหน

○ 1. เป็นอิสระอย่างสมบูรณ์

○ 2. มีการปรึกษาหารือกับส่วนกลาง แต่จังหวัดเป็นฝ่ายตัดสินใจเป็นส่วนใหญ่

○ 3. มีการแบ่งให้ชัดเจนว่าส่วนใดเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัด และส่วนใดเป็นของส่วนกลาง

○ 4. ปฏิบัติตามมติและนโยบายของส่วนกลางอย่างเคร่งครัด

○ 5. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

4.15.2 จังหวัดควรสามารถกำหนดงบประมาณของจังหวัดเองได้หรือไม่

○ 1. ควรกำหนดได้เองอย่างอิสระ

○ 2. มีการปรึกษาหารือกับส่วนกลาง แต่จังหวัดเป็นฝ่ายตัดสินใจเป็นส่วนใหญ่

○ 3. มีการแบ่งให้ชัดเจนว่าส่วนใดเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัด และส่วนใดเป็นของส่วนกลาง

○ 4. ปฏิบัติตามมติและนโยบายของส่วนกลางอย่างเคร่งครัด

○ 5. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

4.15.3 จังหวัดควรตราข้อบังคับในเรื่องใดบ้าง

○ 1. การบริหารงานทั่วไป ○ 2. งบประมาณ

○ 3. บุคลากร ○ 4. เศรษฐกิจและการกำหนดโครงสร้างพื้นฐาน

○ 5. การพัฒนาสังคม ○ 6. การกำหนดด้านยุทธศาสตร์

○ 7. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

4.15.4 ท่านคิดว่าองค์กรใดควรมีอำนาจในการตราข้อบังคับของจังหวัด

○ 1. ผู้ว่าราชการจังหวัด ○ 2. กบจ. ○ 3. สภาที่ปรึกษาประชาชน
○ 4. ศาล ○ 5. กระทรวงมหาดไทย ○ 6. มติของกลุ่มจังหวัด
○ 7. ผู้ว่าฯ และ กบจ. ○ 8. ผู้ว่าฯ กบจ. และสภาที่ปรึกษาประชาชน
○ 9. ผู้ว่าฯ กบจ. และมติของกลุ่มจังหวัด ○ 10. ผู้ว่าฯ และกระทรวงมหาดไทย
○ 11. อื่นๆ (โปรดระบุ).....

4.15.5 องค์กรใดควรมีอำนาจในการเพิกถอนข้อบังคับของจังหวัด

○ 1. ผู้ว่าราชการจังหวัด ○ 2. กบจ. ○ 3. สภาที่ปรึกษาประชาชน
○ 4. ศาล ○ 5. กระทรวงมหาดไทย ○ 6. มติของกลุ่มจังหวัด
○ 7. ผู้ว่าฯ และ กบจ. ○ 8. ผู้ว่าฯ กบจ. และสภาที่ปรึกษาประชาชน
○ 9. ผู้ว่าฯ กบจ. และมติของกลุ่มจังหวัด ○ 10. ผู้ว่าฯ และกระทรวงมหาดไทย
○ 11. อื่นๆ (โปรดระบุ).....

4.15.6 จังหวัดจำเป็นต้องมีบุคลากรสังกัดจังหวัดโดยไม่โยกย้ายไปที่อื่นหรือไม่

○ 1. ไม่จำเป็น เพราะ .....
○ 2. จำเป็น เพราะ .....

4.15.7 ท่านคิดว่าบุคลากรในตำแหน่งใดที่ควรสังกัดอยู่ในจังหวัดโดยไม่ต้องโยกย้ายไปที่อื่น

○ 1. บุคลากรที่ดูแลด้านการบริหารงานทั่วไป
○ 2. บุคลากรที่ดูแลด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน
○ 3. บุคลากรที่ดูแลด้านสังคม
○ 4. บุคลากรที่ดูแลด้านการปกครองและความมั่นคง
○ 5. บุคลากรที่ดูแลด้านยุทธศาสตร์ของจังหวัด
○ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ).....

4.15.8 บุคลากรที่สังกัดอยู่ในจังหวัด ควรมีวิธีการสรรหาอย่างไร

○ 1. มาจากส่วนกลาง (แบบเดิม)
○ 2. บุคลากรระดับบน (ซี 9-10-11) มาจากส่วนกลาง แต่บุคลากรระดับกลางและล่าง (ซี 1-8) จังหวัดสรรหาเอง
○ 3. จังหวัดสรรหาเองทั้งหมด
○ 4. อื่นๆ (โปรดระบุ).....

4.17 ท่านคิดว่าจังหวัดของท่าน ควรมีกลุ่มภารกิจใดบ้าง (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

○ 1. ภารกิจด้านการบริหารงานทั่วไป ○ 2. ภารกิจด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน
○ 3. ภารกิจด้านสังคม ○ 4. ภารกิจด้านการปกครองและความมั่นคง
○ 5. ภารกิจด้านยุทธศาสตร์ของจังหวัด
○ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ).....

4.18 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่จะให้จังหวัดของท่านมีการแต่งตั้งเจ้าภาพรับผิดชอบยุทธศาสตร์แต่ละด้านของจังหวัด

○ 1. ไม่เห็นด้วย เพราะ .....

○ 2. เห็นด้วย

4.19 ข้อเสนอแนะอื่นๆ

1) ด้านโครงสร้างจังหวัด / กลุ่มจังหวัด

.....

.....

.....

2) ด้านการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัด / กลุ่มจังหวัด

.....

.....

.....

3) ด้านการนำแผนยุทธศาสตร์จังหวัด / กลุ่มจังหวัดไปปฏิบัติ

.....

.....

.....

4) ด้านการจัดสรร/ใช้ งบประมาณจังหวัด / กลุ่มจังหวัด

.....

.....

.....

5) ด้านการบริหารงานบุคคลของจังหวัด / กลุ่มจังหวัด

.....

.....

.....

6) ด้านวิธีการหรือกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัด / กลุ่มจังหวัด

.....

.....

.....

7) ด้านอื่น ๆ

.....

.....

.....

ขอขอบคุณทุกท่านที่ให้ความร่วมมือ

<u>แบบสอบถาม</u> (ภาคประชาชน)

เรื่อง การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค : กรณีศึกษาจังหวัด.....

<u>คำชี้แจง</u>

แบบสอบถามแบ่งเป็น 4 ตอน ได้แก่

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารราชการกลุ่มจังหวัด

ตอนที่ 3 ความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

ตอนที่ 4 ความคิดเห็นต่อจังหวัดของท่านในอนาคต

<u>ตอนที่ 1</u> ข้อมูลทั่วไป

โปรดขีด ✓ ลงใน ○ ตามความคิดเห็นของท่าน

1.1 โปรดระบุตำแหน่งของท่าน.....

1.2 เพศของผู้ตอบแบบสอบถาม

○ 1. ชาย ○ 2. หญิง

1.3 อายุของผู้ตอบแบบสอบถาม

○ 1. ต่ำกว่า 30 ปี ○ 2. อายุ 31-40 ปี ○ 3. อายุ 41-50 ปี

○ 4. อายุ 51-60 ปี ○ 5. อายุ 61 ปีขึ้นไป

1.4 ระดับการศึกษาสูงสุด

○ 1. ต่ำกว่ามัธยมศึกษา ○ 2. ระดับมัธยมศึกษา/อนุปริญญา ○ 3. ระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

○ 4. สูงกว่าระดับปริญญาตรี

1.5 อายุการทำงานหรือการประกอบอาชีพในจังหวัดนี้

○ 1. น้อยกว่า 5 ปี ○ 2. เป็นเวลา 5-10 ปี ○ 3. เป็นเวลา 11-20 ปี

○ 4. เป็นเวลา 20 ปีขึ้นไป

1.6 จำนวนปีที่ท่านมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนี้.....ปี

<u>ตอนที่ 2</u> ความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารราชการกลุ่มจังหวัด.....

<u>วิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัด</u>

.....

2.1 ท่านมีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัด.....หรือไม่

○ 1. ไม่มี ○ 2. มี

2.2 ท่านคิดว่าควรมีการปรับปรุงวิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัด.....หรือไม่

○ 1. เหมาะสมแล้ว ○ 2. ควรปรับปรุง ได้แก่.....

.....

2.3 ท่านได้มีส่วนร่วมในการรับรู้การมีส่วนร่วมในการจัดประเด็นยุทธศาสตร์หรือไม่ และท่านมีความเห็นว่า ประเด็นยุทธศาสตร์ต่างๆ เหล่านั้นมีความเหมาะสมสำหรับกลุ่มจังหวัด.....หรือไม่

(โปรดขีด ✓ ลงในช่องการรับรู้ การมีส่วนร่วมและความเหมาะสม ตามความคิดเห็นของท่าน)

ประเด็นยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด	**การรับรู้**		**ท่านมีส่วนร่วม**		**ท่านคิดว่าเหมาะสมหรือไม่**	
	ทราบ	**ไม่ทราบ**	**มี**	**ไม่มี**	**เหมาะสม**	**ไม่เหมาะสม**
1.						
2.						
3.						
4.						
5.						

โปรดอธิบายในกรณีท่านเห็นว่าประเด็นยุทธศาสตร์ใดไม่เหมาะสม.....

.....

.....

.....

2.4 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ กับวิธีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการบริหารยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดซึ่งในปัจจุบันให้แต่ละจังหวัดแบ่งงบประมาณ 30 % จากงบผู้ว่า CEO ของแต่ละจังหวัด

○ 1. เห็นด้วย ○ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

.....

.....

2.5 ท่านคิดว่ากลุ่มจังหวัดจำเป็นต้องมีสำนักงานหรือไม่

○ 1. ไม่จำเป็น (ข้ามไปตอบข้อ 2.7)

○ 2. จำเป็น

2.6 ในกรณีที่ท่านเห็นว่าจำเป็นต้องมีสำนักงานของกลุ่มจังหวัด ท่านคิดว่าสำนักงานควรอยู่ที่ใด (โปรดระบุ)

.....

2.7 ท่านเห็นด้วยหรือไม่หากจะให้ผู้ว่าฯ แต่ละคนรับผิดชอบยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดคนละด้าน โดยสามารถเข้าไปดูแลการบริหารงานของยุทธศาสตร์ที่ตนรับผิดชอบในเขตจังหวัดอื่นๆของกลุ่มจังหวัดด้วย

○ 1. เห็นด้วย ○ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

.....

2.8 ท่านคิดว่าจำเป็นต้องมีคณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัดหรือไม่

○ 2. จำเป็น ○ 1. ไม่จำเป็น เพราะ .....

.....(ข้ามไปตอบข้อ 2.11)

2.9 ในกรณีที่ท่านคิดว่าจำเป็นต้องมีคณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัด ท่านคิดว่าคณะกรรมการชุดนี้ควรมี ..... คน ใครบ้าง (โปรดระบุตำแหน่ง)

1. ..... 2. .....

3. ..... 4. .....

5. ..... 6. .....

7. ..... 8. .....

9. ..... 10. .....

11. ..... 12.....

2.10 ท่านคิดว่าคณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัดควรมีอำนาจ/ขอบเขตการทำงานอะไรบ้าง (ตอบได้มากกว่า 1ข้อ)

○1. กำหนดนโยบาย เช่นปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ของกล่มจังหวัดให้เหมาะสม

○2. นำเอานโยบายไปปฏิบัติ เช่น การจัดสรรงบประมาณ และการมอบหมายงาน และการโยกย้ายบุคลากร

○3. การติดตามและประเมินผลการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ

○4. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

2.11 ปัจจัยใดที่ท่านคิดว่ามีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดของท่าน (ตอบได้มากกว่า 1ข้อ)

○1. มีระบบการบริหารจัดการที่ดี (Management System)

○2. มีโครงสร้างของกลุ่มจังหวัดที่เหมาะสม (Structure)

○3. การบริหารงานของผู้นำมีลักษณะที่เหมาะสมกับภารกิจ (Style of Leadership)

○4. ให้ความสำคัญหรือมุ่งมั่นต่อภารกิจของกลุ่มจังหวัด (Share Value)

○5. มีการกำกับดูแลที่ดี (Supervision)

○6. บุคลากรมีทักษะ(Skill) สอดคล้องกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด

○7. มีกลยุทธ์ที่เหมาะสม (Strategy)

○8. มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology : IT)

○9. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

2.12 อุปสรรคใดที่ท่านคิดว่าทำให้ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดของท่านไม่สามารถขับเคลื่อนไปได้ (ตอบได้มากกว่า 1ข้อ)

○1. ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี (Management System)

○2. โครงสร้างของกลุ่มจังหวัดไม่ชัดเจน (Structure)

○3. การบริหารงานของผู้นำมีลักษณะไม่เหมาะสมกับภารกิจ (Style of Leadership)

○4. ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อภารกิจของกลุ่มจังหวัด (Share Value)

○5. ขาดการกำกับดูแล (Supervision)

○6. บุคลากรขาดทักษะ (Skill) ที่เหมาะสมกับภารกิจของกลุ่มจังหวัด

○7. ไม่มีกลยุทธ์ที่เหมาะสม (Strategy)

○8. ไม่มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology : IT)

○9. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

2.13 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่รัฐบาลให้สมาชิกสภาผู้แทนฯ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด

○ 1. เห็นด้วย ○ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

.....

2.14 ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดของท่านเมื่อนำเอาไปปฏิบัติได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปมากน้อยแค่ไหน

○ 1. ไม่เปลี่ยน ○ 2. เปลี่ยนไป เพราะ.....

.....

ตอนที่ 3 ความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารราชการของจังหวัดแบบบูรณาการ (จังหวัด.....)

วิสัยทัศน์ของจังหวัด.....

.....

3.1 ท่านมีส่วนในการกำหนดวิสัยทัศน์ของจังหวัดของท่านหรือไม่

○ 1. มี ○ 2. ไม่มี เพราะ.....

.....

3.2 ท่านคิดว่าวิสัยทัศน์ของจังหวัดนี้ยังมีความเหมาะสมอยู่หรือจำเป็นต้องปรับปรุง

○ 1. ยังมีความเหมาะสมอยู่

○ 2. ควรปรับปรุงเป็น.....

.....

3.3 ท่านได้มีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ รวมทั้งเป้าประสงค์และกลยุทธ์ของจังหวัดท่านหรือไม่ และท่านมีความเห็นว่าประเด็นยุทธศาสตร์ รวมทั้งเป้าประสงค์และกลยุทธ์ต่างๆ เหล่านั้นมีความเหมาะสมสำหรับจังหวัดของท่านหรือไม่ (โปรดขีด ✓ ลงในช่องการมีส่วนร่วมและความเหมาะสม ตามความคิดเห็นของท่าน)

	จังหวัด.....	**ท่านมีส่วนร่วม**		**ท่านคิดว่าเหมาะสมหรือไม่**	
		มี	**ไม่มี**	**เหมาะสม**	**ไม่เหมาะสม**
1. ประเด็นยุทธศาสตร์	1.				
	2.				
	3.				
	4.				
2. เป้าประสงค์	1.				
	2.				
	3.				
3. กลยุทธ์	1.				
	2.				
	3.				
	4.				
	5.				
	6.				
	7.				
	8.				
	9.				
	10.				

3.4 ท่านคิดว่าควรมีคำรับรองการปฏิบัติราชการระหว่างจังหวัดกับรัฐบาลหรือไม่

○ 1. ไม่ควร เพราะ.....

.....

○ 2. ควร มีระยะเวลา ..... ปี

3.5 ปัจจัยใดที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องต่อความสำเร็จของการนำเอากลยุทธ์จังหวัดแต่ละข้อไปปฏิบัติ

(โปรดเรียง 3 อันดับ จากมากไปน้อย 1....3 โดยใส่ตัวเลขอันดับ 1,2,3 ลงในช่องว่างตามปัจจัยที่ท่านเห็นว่าเหมาะสม)

คำอธิบาย

ปัจจัยที่ 1. มีระบบการบริหารจัดการที่ดี (Management System)

2. มีโครงสร้างของกลุ่มจังหวัดที่เหมาะสม (Structure)
3. การบริหารงานของผู้นำมีลักษณะที่เหมาะสมกับภารกิจ (Style of Leadership)
4. ให้ความสำคัญหรือมุ่งมั่นต่อภารกิจของกลุ่มจังหวัด (Share Value)
5. มีการกำกับดูแลที่ดี (Supervision)
6. บุคลากรมีทักษะ(Skill) สอดคล้องกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด
7. มีกลยุทธ์ที่เหมาะสม (Strategy)
8. มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology : IT)
9. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

กลยุทธ์ **จังหวัด…….**	**ปัจจัยที่**								
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9 (โปรดระบุ)**
1.									
2.									
3.									
4.									
5.									
6.									
7.									
8.									
9.									
10.									

3.6 สิ่งใดเป็นอุปสรรคของการนำเอากลยุทธ์จังหวัดแต่ละข้อไปปฏิบัติ

(โปรดเรียง 3 อันดับ จากมากไปน้อย 1....3 โดยใส่ตัวเลขอันดับ 1,2,3 ลงในช่องว่างตามความเห็นของท่าน)

<u>คำอธิบาย</u>

<u>อุปสรรคที่</u> 1. ขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี (Management System)

2. โครงสร้างของกลุ่มจังหวัดไม่ชัดเจน (Structure)
3. การบริหารงานของผู้นำมีลักษณะไม่เหมาะสมกับภารกิจ (Style of Leadership)
4. ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อภารกิจของกลุ่มจังหวัด (Share Value)
5. ขาดการกำกับดูแล (Supervision)
6. บุคลากรขาดทักษะ (Skill) ที่เหมาะสมกับภารกิจของกลุ่มจังหวัด
7. ไม่มีกลยุทธ์ที่เหมาะสม (Strategy)
8. ไม่มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology : IT)
9. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

กลยุทธ์	**อุปสรรคที่**								
จังหวัด.....	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9 (โปรดระบุ)**
1.									
2.									
3.									
4.									
5.									
6.									
7.									
8.									
9.									
10.									

3.7 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่รัฐบาลให้สมาชิกสภาผู้แทนฯเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารยุทธศาสตร์ของจังหวัด

○ 1. เห็นด้วย

○ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

.....

3.8 ยุทธศาสตร์ของจังหวัดของท่านเมื่อนำเอาไปปฏิบัติได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่

○ 1. ไม่เปลี่ยน ○ 2. เปลี่ยนไป

3.9 ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ท่านเห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงนั้นหรือไม่

○ 1. เห็นด้วย

○ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

.....

3.10 ท่านเห็นด้วยกับวิธีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการบริหารยุทธศาสตร์ของจังหวัดหรือไม่

○ 1. เห็นด้วย

○ 2. ไม่เห็นด้วย เพราะ.....

.....

3.11 เคยมีผู้ร้องเรียนหรือกล่าวถึงข้อบกพร่องของยุทธศาสตร์จังหวัดหรือไม่

○ 1. ไม่เคยมีคนร้องเรียน

○ 2. มีคนร้องเรียน ได้แก่

○ 1) ข้าราชการ ร้องเรียน เรื่อง.....

.....

.....

○ 2) เอกชน ร้องเรียน เรื่อง.....

.....

.....

○ 3) ประชาชน ร้องเรียน เรื่อง.....

.....

.....

3.12 ท่านเคยร้องเรียนหรือเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อบกพร่องของยุทธศาสตร์จังหวัดหรือไม่

○ 1. ไม่เคย

○ 2. เคย ได้แก่เรื่อง.....

.....

3.13 ข้อร้องเรียนของท่านได้รับการตอบสนองอย่างไร.....

.....

.....

<u>ตอนที่ 4</u> ความคิดเห็นต่อจังหวัดของท่านในอนาคต

โปรดขีด ✓ ลงใน ○ ตามความคิดเห็นของท่าน

4.1 สภาวะทางสังคมที่ท่านพึงประสงค์ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

○1. ด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน การจัดหางาน และการประกันสังคม
○2. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
○3. ด้านสาธารณสุข
○4. ด้านการศึกษา การกีฬา ศาสนาและวัฒนธรรม
○5. ด้านการประชาสัมพันธ์และการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน
○6. ด้านการศาลและความยุติธรรมบางลักษณะ
○7. ด้านเรือนจำ ทัณฑสถานและการคุมประพฤติ
○8. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

4.2 สภาวะทางวัฒนธรรมที่ท่านพึงประสงค์ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

○1. ด้านการส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น
○2. ด้านการจัดกิจกรรมทางวัฒนธรรม
○3. ด้านการฟื้นฟูและปรับปรุงแหล่งวัฒนธรรม
○4. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

4.3 สภาวะทางเศรษฐกิจที่ท่านพึงประสงค์ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

○1. ด้านเกษตรและสหกรณ์ ประมง ปศุสัตว์
○2. ด้านอุตสาหกรรม
○3. ด้านการท่องเที่ยวของจังหวัด
○4. ด้านการพาณิชย์และประกันภัย
○5. ด้านการคลัง ภาษีอากร สรรสามิต ศุลกากร และธนารักษ์
○6. ด้านโยธาธิการและผังเมือง รวมทั้งการจัดการที่ดินและอาคาร
○7. ด้านการขนส่งและคมนาคม
○8. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

4.4 สภาวะทางการปกครองและการเมืองที่ท่านพึงประสงค์ (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

○1. ด้านการปกครอง ทะเบียนราษฎร รวมทั้งงานทะเบียนและใบอนุญาตต่างๆ
○2. ด้านการดูแลควบคุมทหารกองเกินและกองหนุนในพื้นที่จังหวัด
○3. ด้านความสงบเรียบร้อยและกิจการตำรวจ
○4. ด้านการต่างประเทศและความมั่นคงตามแนวชายแดน
○5. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

4.5 ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ท่านพึงประสงค์ ควรมีที่มาอย่างไร

○1. มาจากการเลือกตั้ง โดย

○1) เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

○2) เลือกตั้งเฉพาะในจังหวัดที่มีความพร้อมและความเจริญ

○2. มาจากการแต่งตั้ง โดย

○1) ผู้ว่าควรมาจากกระทรวง มหาดไทย

○2) ผู้ว่าควรมากระทรวง ทบวงกรมอื่น

○3) ผู้ว่าควรมาข้าราชการประจำสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแล

4.6 ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ท่านพึงประสงค์ ควรมีอายุการทำงานในจังหวัดของท่านอย่างน้อยกี่ปี

○1) น้อยกว่า 3 ปี ○2) 3-6 ปี

○3) 7-10 ปี ○4) มากกว่า 10 ปีขึ้นไป

4.7 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายก อบจ. ท่านคิดว่าควรเป็นลักษณะใด

○1) นายก อบจ. อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าฯ

○2) นายก อบจ. กับผู้ว่าฯ มีฐานะเท่าเทียมกัน

○3) นายก อบจ. กับผู้ว่าฯ ต่างเป็นอิสระ อยู่คนละส่วน แยกจากกัน

○4. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

4.8 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกเทศมนตรี ท่านคิดว่าควรเป็นลักษณะใด

○1) นายกเทศมนตรีอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าฯ

○2) นายก กับผู้ว่าฯ มีฐานะเท่าเทียมกัน

○3) นายกเทศมนตรีกับผู้ว่าฯ ต่างเป็นอิสระ อยู่คนละส่วน แยกจากกัน

○4. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

4.9 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆในจังหวัด ท่านคิดว่าควรเป็นลักษณะใด

○1) หัวหน้าส่วนฯ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าฯ

○2) หัวหน้าส่วนฯ กับผู้ว่าฯ มีฐานะเท่าเทียมกัน

○3) หัวหน้าส่วนฯ กับผู้ว่าฯ ต่างเป็นอิสระ อยู่คนละส่วน แยกจากกัน

○4. อื่นๆ(โปรดระบุ.....)

4.10 ท่านคิดว่าควรมีคณะกรรมการบูรณาการจังหวัด (กบจ.) ในจังหวัดของท่านหรือไม่

○ 1. ไม่ควรมี เพราะ.....

.....(โปรดข้ามไปตอบข้อ 4.12)

○ 2. ควรมี

4.11 ท่านคิดว่าคณะกรรมการบูรณาการจังหวัด (กบจ.) ควรมีลักษณะอย่างไรบ้าง

4.11.1 จำนวนของคณะกรรมการบูรณาการจังหวัด (กบจ.) ควรมีกี่คน

○1) น้อยกว่า 7 คน ○2) 7-13 คน

○3) 14-21 คน ○4) มากกว่า 21 คนขึ้นไป

4.11.2 คณะกรรมการบูรณาการจังหวัด (กบจ.) ควรประกอบด้วยใครบ้าง (โปรดระบุตำแหน่ง)

1) ..... 2).....

3) ..... 4).....

5) ..... 6).....

7) ..... 8).....

9) ..... 10).....

11) ..... 12).....

4.11.3 คณะกรรมการบูรณาการจังหวัด (กบจ.) ควรมีตัวแทนจาก<u>ภาคเอกชน</u>หรือไม่

○ 1. ไม่จำเป็นต้องมี เพราะ.....

○ 2. ควรมี จำนวน ..... คน มาจาก

○ 1) การแต่งตั้งโดย.....

○ 2) การเลือกตั้งโดย .....

○ 3) โดยวิธีอื่น (โปรดระบุ) .....

4.11.4 คณะกรรมการบูรณาการจังหวัด (กบจ.) ควรมีตัวแทนจาก<u>ประชาชน</u>หรือไม่

○ 1. ไม่จำเป็นต้องมี เพราะ.....

○ 2. ควรมี จำนวน ..... คน มาจาก

○ 1) การแต่งตั้งโดย.....

○ 2) การเลือกตั้งโดย .....

○ 3) โดยวิธีอื่น (โปรดระบุ) .....

4.12 ท่านคิดว่าจังหวัดของท่านควรมีประชาชนเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา (ตามกฎหมาย) หรือไม่

○ 1. ไม่ควรมี เพราะ.....

○ 2. ควรมี จำนวน

○1) น้อยกว่า 7 คน ○2) 7-13 คน

○3) 14-21 คน ○4) มากกว่า 21 คนขึ้นไป

โดยมาจาก ○ 1) การแต่งตั้งโดย.....

○ 2) การเลือกตั้งโดย .....

○ 3) โดยวิธีอื่น (โปรดระบุ) .....

4.13 ท่านคิดว่ายุทธศาสตร์ของจังหวัด จำเป็นต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของ**ชาติ**หรือไม่

○ 1. ไม่จำเป็น เพราะ.....

○ 2. จำเป็น เพราะ.....

○ 3. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

4.14 ท่านคิดว่ายุทธศาสตร์ของจังหวัด จำเป็นต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของ**กลุ่มจังหวัด**หรือไม่

○ 1. ไม่จำเป็น เพราะ.....

○ 2. จำเป็น เพราะ.....

○ 3. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

4.15 ท่านคิดว่าความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับการบริหารราชการส่วนกลาง ควรมีลักษณะเป็นอย่างไร

4.15.1 จังหวัดควรมีอิสระในการบริหารงานตามยุทธศาสตร์จังหวัดแค่ไหน

○ 1. เป็นอิสระอย่างสมบูรณ์

○ 2. มีการปรึกษาหารือกับส่วนกลาง แต่จังหวัดเป็นฝ่ายตัดสินใจเป็นส่วนใหญ่

○ 3. มีการแบ่งให้ชัดเจนว่าส่วนใดเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัด และส่วนใดเป็นของส่วนกลาง

○ 4. ปฏิบัติตามมติและนโยบายของส่วนกลางอย่างเคร่งครัด

○ 5. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

4.15.2 จังหวัดควรสามารถกำหนดงบประมาณของจังหวัดเองได้หรือไม่

○ 1. ควรกำหนดได้เองอย่างอิสระ

○ 2. มีการปรึกษาหารือกับส่วนกลาง แต่จังหวัดเป็นฝ่ายตัดสินใจเป็นส่วนใหญ่

○ 3. มีการแบ่งให้ชัดเจนว่าส่วนใดเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัด และส่วนใดเป็นของส่วนกลาง

○ 4. ปฏิบัติตามมติและนโยบายของส่วนกลางอย่างเคร่งครัด

○ 5. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

4.15.3 จังหวัดควรตราข้อบังคับในเรื่องใดบ้าง

○ 1. การบริหารงานทั่วไป ○ 2. งบประมาณ

○ 3. บุคลากร ○ 4. เศรษฐกิจและการกำหนดโครงสร้างพื้นฐาน

○ 5. การพัฒนาสังคม ○ 6. การกำหนดด้านยุทธศาสตร์

○ 7. อื่นๆ (โปรดระบุ) .....

4.15.4 ท่านคิดว่าองค์กรใดควรมีอำนาจในการตราข้อบังคับของจังหวัด

○ 1. ผู้ว่าราชการจังหวัด ○ 2. กบจ. ○ 3. สภาที่ปรึกษาประชาชน

○ 4. ศาล ○ 5. กระทรวงมหาดไทย ○ 6. มติของกลุ่มจังหวัด

○ 7. ผู้ว่าฯ และ กบจ. ○ 8. ผู้ว่าฯ กบจ. และสภาที่ปรึกษาประชาชน

○ 9. ผู้ว่าฯ กบจ. และมติของกลุ่มจังหวัด ○ 10. ผู้ว่าฯ และกระทรวงมหาดไทย

○ 11. อื่นๆ (โปรดระบุ).....

4.15.5 องค์กรใดควรมีอำนาจในการเพิกถอนข้อบังคับของจังหวัด

○ 1. ผู้ว่าราชการจังหวัด ○ 2. กบจ. ○ 3. สภาที่ปรึกษาประชาชน

○ 4. ศาล ○ 5. กระทรวงมหาดไทย ○ 6. มติของกลุ่มจังหวัด

○ 7. ผู้ว่าฯ และ กบจ. ○ 8. ผู้ว่าฯ กบจ. และสภาที่ปรึกษาประชาชน

○ 9. ผู้ว่าฯ กบจ. และมติของกลุ่มจังหวัด ○ 10. ผู้ว่าฯ และกระทรวงมหาดไทย

○ 11. อื่นๆ (โปรดระบุ).....

4.15.6 จังหวัดจำเป็นต้องมีบุคลากรสังกัดจังหวัดโดยไม่โยกย้ายไปที่อื่นหรือไม่

○ 1. ไม่จำเป็น เพราะ .....

○ 2. จำเป็น เพราะ .....

4.15.7 ท่านคิดว่าบุคลากรในตำแหน่งใดที่ควรสังกัดอยู่ในจังหวัดโดยไม่ต้องโยกย้ายไปที่อื่น

○ 1. บุคลากรที่ดูแลด้านการบริหารงานทั่วไป

○ 2. บุคลากรที่ดูแลด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน

○ 3. บุคลากรที่ดูแลด้านสังคม

○ 4. บุคลากรที่ดูแลด้านการปกครองและความมั่นคง

○ 5. บุคลากรที่ดูแลด้านยุทธศาสตร์ของจังหวัด

○ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ).....

4.15.8 บุคลากรที่สังกัดอยู่ในจังหวัด ควรมีวิธีการสรรหาอย่างไร

○ 1. มาจากส่วนกลาง (แบบเดิม)

○ 2. บุคลากรระดับบน (ซี 9-10-11) มาจากส่วนกลาง แต่บุคลากรระดับกลางและล่าง (ซี 1-8) จังหวัดสรรหาเอง

○ 3. จังหวัดสรรหาเองทั้งหมด

○ 4. อื่นๆ (โปรดระบุ).....

4.16 ท่านคิดว่าจังหวัดของท่าน ควรมีกลุ่มภารกิจใดบ้าง (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

○ 1. ภารกิจด้านการบริหารงานทั่วไป ○ 2. ภารกิจด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน

○ 3. ภารกิจด้านสังคม ○ 4. ภารกิจด้านการปกครองและความมั่นคง

○ 5. ภารกิจด้านยุทธศาสตร์ของจังหวัด

○ 6. อื่นๆ (โปรดระบุ).....

4.17 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่จะให้จังหวัดของท่านมีการแต่งตั้งเจ้าภาพรับผิดชอบยุทธศาสตร์แต่ละด้านของจังหวัด

○ 1. ไม่เห็นด้วย เพราะ .....

○ 2. เห็นด้วย

4.18 ข้อเสนอแนะอื่นๆ

1) ด้านโครงสร้างจังหวัด / กลุ่มจังหวัด

.....

.....

.....

2) ด้านการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัด / กลุ่มจังหวัด

.....

.....

.....

3) ด้านการนำแผนยุทธศาสตร์จังหวัด / กลุ่มจังหวัดไปปฏิบัติ

.....

.....

.....

4) ด้านการจัดสรร/ใช้ งบประมาณจังหวัด / กลุ่มจังหวัด

.....

.....

.....

5) ด้านการบริหารงานบุคคลของจังหวัด / กลุ่มจังหวัด

.....

.....

.....

6) ด้านวิธีการหรือกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัด / กลุ่มจังหวัด

.....

.....

.....

7) ด้านอื่น ๆ

.....

.....

.....

ขอขอบคุณทุกท่านที่ให้ความร่วมมือ

ภาคผนวก ข
ภารกิจของจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์

กลุ่มภารกิจ A ภารกิจด้านการบริหารงานทั่วไปของจังหวัด (General Public Service)

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
1 ภารกิจด้านงานแผนและยุทธศาสตร์ของจังหวัด (Over-all Planning and Strategic Facilitator)	1 จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ดำเนินการ กำกับ ติดตามผลงานตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด 2 แปลงยุทธศาสตร์ระดับชาติไปเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในพื้นที่ 3 สรุปประเมินผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์และจัดทำเอกสารเผยแพร่ 4 ติดต่อประสานงานกับกลุ่มจังหวัดและหน่วยบริหารราชการของส่วนกลาง เพื่อควบคุมดูแลและปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัด และนโยบายของรัฐส่วนกลาง 5 ประสานงาน ประชุม วางแผนร่วมกับภาคธุรกิจเอกชน ประชาสังคม และประชาชน เพื่อรวบรวมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด	สำนักงานจังหวัด (P)
2 ภารกิจด้านการเงินการคลังและทรัพย์สินของจังหวัด (Financial and Fiscal affairs)	1 เป็นศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับเศรษฐกิจการคลังของจังหวัด - รวบรวมข้อมูลและรายงานการเงินจากแหล่งข้อมูล ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐในจังหวัดทั้งที่เป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานภาครัฐลักษณะพิเศษ รวมตลอดถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - ประมวลผลข้อมูลและรายงานการเงินของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัด เพื่อจัดทำเป็นงบการเงินของจังหวัด งบดุล งบรายได้ค่าใช้จ่าย และจัดทำผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัด (Gross Provincial Product: GPP) 2 ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุม การตรวจสอบ และการอนุมัติการขอเบิกจ่ายเงิน งบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การนำเงินส่งคลัง และการถอนคืนเงินรายได้ ของส่วนราชการ ตามระบบ GFMIS 3 วางแผนและประเมินผลการจัดเก็บรายได้ และบริหารเงินคงคลัง และดูแลบัญชีส่วนกลางของจังหวัด 4 จัดหาควบคุมดูแล ทำทะเบียนทรัพย์สินและวัสดุอุปกรณ์ รวมถึงอาคารสถานที่ทำการหน่วยงานต่างๆ ของจังหวัด 5 ควบคุมการจ่ายเงินเดือน เบี้ยหวัด บำนาญ และรายได้อื่นๆ ให้แก่บุคลากรของจังหวัด 6 ควบคุมการเบิกจ่ายเงินฝาก เงินขายบิล เงินทุนหมุนเวียน เงินทดรองราชการ เงินย้ายตั๋วเงิน เช็คเงินฝากธนาคารรอการเรียกเก็บและบัตรภาษี 7 บริหารเงินกองทุนต่างๆ ที่ได้รับการจัดสรรจากส่วนกลาง หรือหน่วยงานอื่นๆ	สนง.คลังจังหวัด (P)

กลุ่มภารกิจ A ภารกิจด้านการบริหารงานทั่วไปของจังหวัด (General Public Service)

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
	8 ประสานงานกับกลุ่มจังหวัด เพื่อจัดสรรควบคุม เงินงบประมาณ ที่ใช้ดำเนินงานโครงการร่วมกันของกลุ่มจังหวัด 9 ตั้งงบประมาณของจังหวัด (บางส่วน)	งานใหม่ (N)
3 ภารกิจด้านการบริหารจัดการบุคลากรของจังหวัด (General Personnel Services)	1 งานตรวจสอบคุณสมบัติ คุณวุฒิของบุคลากรของจังหวัด 2 การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน 3 การสอบคัดเลือก บรรจุ และแต่งตั้ง 4 การโอนย้ายหน่วยงาน การลาออก และเกษียณอายุ 5 การลาไปราชการและการขอออกปฏิบัติงานนอกพื้นที่ของบุคลากรของจังหวัด 6 งานปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการทะเบียนประวัติบุคลากรของจังหวัด 7 งานพระราชทานเพลิงศพให้แก่บุคลากรของจังหวัด 8 งานขอพระราชทานเครื่องราชฯ และเข็มเชิดชูเกียรติให้แก่บุคลากรของจังหวัด 9 จัดทำบัตรประจำตัวข้าราชการและพนักงานจังหวัด 10 จัดอบรมสัมมนาความรู้พื้นฐานทั่วไปด้านการบริหารงาน ให้แก่บุคลากรของจังหวัด	สำนักงานจังหวัด (P)
4 ภารกิจด้านการเป็นศูนย์รวมการประสานงานระหว่างจังหวัดกับราชการส่วนกลางและท้องถิ่น (Administrative Coordinator)	1 ส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาให้คำปรึกษา แนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการบริหารการจัดการ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณแก่ประชาชน	สนง.ท้องถิ่นจังหวัด (C)
	2 การขออนุญาต แจ้งผลการปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่นๆ ตามข้อกำหนดของกระทรวง กรม และหน่วยบริหารราชการของส่วนกลาง 3 ดำเนินงานธุรการต่างๆ เช่น การรับส่งหนังสือทั้งระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัดและกับหน่วยงานภายนอก	สำนักงานจังหวัด (P)

กลุ่มภารกิจ A ภารกิจด้านการบริหารงานทั่วไปของจังหวัด (General Public Service)

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
5 ภารกิจฐานข้อมูลรวมของจังหวัด (IT & Database)	1 พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหาร ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ เพื่อการวางแผน และเครือข่ายสารสนเทศของจังหวัด โดยเป็นศูนย์สารสนเทศของจังหวัด เพื่อการบริหารและวางแผนพัฒนาจังหวัด 2 เป็นศูนย์กลางระบบข้อมูลสารสนเทศและการเก็บรวบรวมสถิติของจังหวัด 3 วิเคราะห์ประมวลผลข้อมูลภาพรวมของจังหวัดเพื่อการวางแผนงานและการบริหาร 4 อำนวยความสะดวกในการให้ข้อมูลข่าวสารและสถิติต่างๆ แก่ประชาชน	สนง.สถิติจังหวัด (P)
	5 การเป็นศูนย์รวมข้อมูลเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียนต่างๆ ของจังหวัด	งานใหม่ (N)
	6 จัดทำข้อมูลสารสนเทศบุคลากรของจังหวัด	สำนักงานจังหวัด (P)
6 ภารกิจงานวิจัยและพัฒนาระบบการบริหารและการให้บริการขั้นพื้นฐานของจังหวัด (Basic Research for Administration and Operation)	1 ศึกษาวิจัยและพัฒนาระบบบริหารของจังหวัด 2 ศึกษาวิจัยและพัฒนาระบบการให้บริการประชาชนของจังหวัด 3 ทำหน้าที่ในการตรวจสอบภายใน 4 ประสานและเชื่อมโยงความร่วมมือด้านข้อมูลและทุนในการศึกษาวิจัยกับสถาบันการศึกษา และหน่วยงานอื่นๆ	งานใหม่ (N)
7 ภารกิจด้านการให้ข้อมูลข่าวสารและประชาสัมพันธ์ (Public Relation Services)	1 จัดทำแผนการปฏิบัติการ และดำเนินการประชาสัมพันธ์ข้อมูลการให้บริการของจังหวัด ให้สอดคล้องกับแผนงานการประชาสัมพันธ์ของรัฐ และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด 2 ดำเนินการเผยแพร่ข้อมูล และให้บริการข้อมูลข่าวสารเพื่อการประชาสัมพันธ์จังหวัด 3 ประสาน ช่วยเหลือ และให้คำปรึกษาด้านการประชาสัมพันธ์ แก่หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในจังหวัด	ประชาสัมพันธ์จังหวัด (P)

รวมภารกิจ A มีทั้งหมด 7 Main-Functions / 40 Sub-Functions

หมายเหตุ P คือ ภารกิจเดิมของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด

C คือ ภารกิจเดิมของหน่วยราชการส่วนกลางที่ควรถ่ายโอนให้จังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติ

N คือ ภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติ หรือ ภารกิจที่ต้องมีการบูรณาการงานเดิมจากหลายส่วนราชการเพื่อตั้งขึ้นเป็นภารกิจใหม่

กลุ่มภารกิจ B1 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastucture and Economic Development)

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
1 ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านเกษตรกรรมในจังหวัด	1 ศึกษา วิเคราะห์ และวางแผนจัดทำนโยบายพัฒนาด้านการเกษตรของจังหวัด 2 ศึกษาวิจัยในระดับพื้นฐานและให้บริการประชาชนในจังหวัด ในด้านการพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตร 3 บริหารจัดการด้านเมล็ดพันธุ์พืช ปุ๋ย เคมีภัณฑ์ทางการเกษตร และปัจจัยการผลิตอื่นๆ 4 การบริการ ส่งเสริม และเผยแพร่เกษตรอินทรีย์และเทคโนโลยีชีวภาพแก่ประชาชนในจังหวัด 5 บริหารจัดการเขตที่ดิน (zoning) ในพื้นที่เพาะปลูกภายในจังหวัด 6 ส่งเสริมและพัฒนาองค์กรเกษตรกรและวิสาหกิจเกษตรของชุมชน 7 บริการตรวจวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์การเกษตรในระดับพื้นฐาน เช่น สารเคมี โรคพืช ดิน สารพิษตกค้างในพืช 8 บริหารจัดการน้ำในการดำเนินการระบบชลประทานเพื่อการเกษตรภายในจังหวัด 9 ผลิตและบริการพันธุ์พืชต่างๆ เพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ 10 บริการและส่งเสริมการปรับปรุง บำรุงดิน เพื่อใช้ในการเกษตรกรรม 11 บริการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการพัฒนาที่ดินแก่เกษตรกร 12 บริการด้านการป้องกันและกำจัดศัตรูพืชและโรคระบาดในพืช รวมทั้งการแจ้งข้อมูลข่าวสารการระบาดของโรคพืช และแมลงศัตรูพืช ตลอดจนวิธีการป้องกันแก่เกษตรกร 13 ฝึกอบรมและให้บริการ ในการใช้ บำรุงรักษา ส่งเสริมและสาธิตการใช้เครื่องจักรกลการเกษตร รวมถึงการออกแบบและติดตั้งระบบการให้น้ำพืชอย่างประหยัดแก่เกษตรกร เพื่อช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตพืช 14 พัฒนาและปรับปรุงเครื่องจักรกลการเกษตรให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ โดยร่วมมือกับหน่วยงานราชการส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในพื้นที่จังหวัด	ต้องมีการบูรณาการงานและบุคลากรของหน่วยงานภายในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทั้งส่วนภูมิภาค ได้แก่ สนง.เกษตรและสหกรณ์จังหวัด, สนง.เกษตรจังหวัด, สนง.ปฏิรูปที่ดินจังหวัด และส่วนกลาง เช่น ศูนย์วิจัยพืชไร่, ศูนย์บริการวิชาการด้านพืชและปัจจัยการผลิต, ศูนย์ขยายเมล็ดพันธุ์พืช, ศูนย์บริหารศัตรูพืช, ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพการเกษตร, ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตและการบำรุงรักษา, สนง.จัดรูปที่ดิน, ศูนย์ปฏิบัติการเกษตรวิศวกรรม, สถานีพัฒนาที่ดิน ฯลฯ (N)

กลุ่มภารกิจ B1 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastucture and Economic Development)

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
2 ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการปศุสัตว์ในจังหวัด	1 ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ กฎหมายว่าด้วยการบำรุงพันธุ์สัตว์ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ กฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลสัตว์ กฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้า และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องตามอำนาจหน้าที่ที่จังหวัดได้รับมอบหมาย 2 ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยขั้นพื้นฐาน พัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี รวมถึงบริการให้คำปรึกษาทางวิชาการ เพื่อพัฒนางานด้านการปศุสัตว์ในพื้นที่จังหวัด 3 ดำเนินการเกี่ยวกับสุขภาพสัตว์ สุขอนามัยและสิ่งแวดล้อม ด้านการปศุสัตว์ภายในจังหวัด 4 บริการแจ้งข้อมูลข่าวสารและประสานงานกับส่วนกลางเพื่อแจ้งการพยากรณ์เตือนการระบาดของโรคสัตว์ 5 ควบคุมมาตรฐานฟาร์มปศุสัตว์ รวมทั้งสิ่งแวดล้อมจากการปศุสัตว์ เพื่อสุขอนามัยการผลิตและผู้บริโภค	สนง.ปศุสัตว์จังหวัด (P) , ศูนย์วิจัยและบำรุงพันธุ์สัตว์ (C) , สำนักสุขศาสตร์สัตว์และสุขอนามัย (C)
	6 ดำเนินการควบคุมเคลื่อนย้ายและกักกันสัตว์-ซากสัตว์ ตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ 7 ศึกษา วิจัย ให้คำปรึกษาแนะนำ และถ่ายทอดเทคโนโลยีเกี่ยวกับการควบคุมเคลื่อนย้ายและกักกันสัตว์-ซากสัตว์ และสินค้าปศุสัตว์ ภายในจังหวัด	ด่านกักกันสัตว์ (C)
	8 บริการให้คำปรึกษา แนะนำ และถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีชีวภาพการปศุสัตว์ในจังหวัด 9 พัฒนาและให้บริการเทคโนโลยีที่เกี่ยวกับการผสมเทียม การย้ายฝาก ตัวอ่อน โคนม โคเนื้อ กระบือ สุกร และปศุสัตว์อื่นๆ ภายในพื้นที่จังหวัด	ศูนย์วิจัยการผสมเทียมและเทคโนโลยีชีวภาพ (C)
	10 บริการเผยแพร่ข้อมูลและถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านอาหารสัตว์แก่เกษตรกรในพื้นที่จังหวัด	ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาหารสัตว์ (C)
3 ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในจังหวัด	1 ศึกษา วิเคราะห์ ประเมิน และถ่ายทอดเทคโนโลยีทางการประมงทุกสาขา เพื่อสนับสนุนให้เกิดธุรกิจและอาชีพการประมงที่เหมาะสมในเขตจังหวัด และกำกับให้ธุรกิจและอาชีพการประมงดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อตกลงและมาตรฐานที่กำหนด	สนง.ประมงจังหวัด (P)

กลุ่มภารกิจ B1 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastucture and Economic Development)

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
	2 ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุม กำกับ ดูแลด้านการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำและการทำการประมง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการประมงและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการให้ความรู้และถ่ายทอดเทคโนโลยีอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ และให้บริการทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง 3 จัดการแผนพัฒนาด้านประมง ฐานข้อมูลประมง ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่งานของจังหวัด 4 ให้คำปรึกษา แนะนำ และสนับสนุนให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นดำเนินการเกี่ยวกับการเพิ่มผลผลิตในแหล่งน้ำ 5 บริการให้ความรู้และถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ	สนง.ประมงจังหวัด (P)
	6 ติดตาม ตรวจสอบคุณภาพ และรับรองมาตรฐานฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ รวมทั้งตรวจสอบคุณภาพวัตถุดิบสัตว์น้ำสำหรับผลิตสินค้าอาหาร	ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืด (C)
	7 ตรวจรับรองฟาร์มเลี้ยงและโรงเพาะฟักกุ้งทะเลมาตรฐาน CoC/GAP และตรวจสอบติดตาม ป้องกันยาปฏิชีวนะตกค้างในผลผลิตกุ้ง	สถานีเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง (C)
4 ภารกิจบริการ ส่งเสริม และพัฒนาเศรษฐกิจ การค้า ธุรกิจ และการประกันภัย (Economic Development & Trade)	1 ดำเนินการตามกฎหมายสหกรณ์ ส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ทุกประเภท กลุ่มเกษตรกรและกลุ่มอาชีพลักษณะอื่นๆ 2 ดำเนินการควบคุม วิเคราะห์ และประเมินผลการดำเนินงานของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร 3 ดำเนินการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทและให้คำปรึกษา แนะนำ ตอบข้อหารือเกี่ยวกับการดำเนินการของสหกรณ์	สนง.สหกรณ์จังหวัด (P)
	4 ดำเนินการตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปในเขตพื้นที่จังหวัด 5 วางรูปแบบบัญชีของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรให้เหมาะสมกับธุรกิจในจังหวัด 6 ถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับการเงินการบัญชีและการกำกับดูแลกิจการที่ดีแก่บุคลากรของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร 7 ดำเนินการสอบทานรายงานการสอบบัญชี งบการเงิน และกระดาษทำการของผู้สอบบัญชีสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรตามมาตรฐานที่วางไว้	สำนักตรวจบัญชีสหกรณ์ (C)

กลุ่มภารกิจ B1 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastucture and Economic Development)

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
	8 ส่งเสริม เผยแพร่ และให้ความรู้เกี่ยวกับหลักการ และวิธีบริหารจัดการสหกรณ์ให้แก่บุคลากรสหกรณ์กลุ่มเกษตรกรและประชาชนทั่วไป รวมทั้งบริการให้คำปรึกษาทางวิชาการในประเด็นหลักการและวิธีบริหารสหกรณ์	ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีสหกรณ์ (C)
	9 บริการจัดหางาน ให้คำปรึกษา ส่งเสริม และให้บริการแนะแนวการประกอบอาชีพ ให้แก่ประชาชนภายในจังหวัด 10 ควบคุม ตรวจสอบการดำเนินการจัดส่งแรงงานในจังหวัดไปทำงานต่างประเทศ 11 ควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวภายในจังหวัด 12 ดำเนินการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน เพื่อพัฒนาฝีมือและศักยภาพแรงงานและผู้ประกอบการในจังหวัด 13 ดำเนินการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน และการแข่งขันฝีมือแรงงานในระดับจังหวัด 14 ส่งเสริม ประสานการสร้างเครือข่าย การพัฒนาฝีมือและศักยภาพแรงงานและผู้ประกอบการ 15 การบริการด้านกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานในระดับจังหวัด 16 ส่งเสริม สนับสนุนภาคเอกชน ให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือและศักยภาพแรงงานตามกฎมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานในระดับจังหวัด	สนง.แรงงานจังหวัด (P) , ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด (C) , และงานบางส่วนของ สนง.จัดหางานจังหวัด (P)
	17 จัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการด้านการพาณิชย์ ทำหน้าที่ประสานงาน ส่งเสริม สนับสนุนการปฏิบัติงาน และเป็นหน่วยข้อมูลทางการพาณิชย์ในเขตพื้นที่จังหวัด 18 ประสานและส่งเสริมการดำเนินงานด้านการพาณิชย์ เพื่อแก้ปัญหา ตลาดการค้าปัญหาทางการค้าอื่น ๆ ในจังหวัด	สนง.พาณิชย์จังหวัด (P)
	19 จัดตั้งและดูแลตลาดกลางและโกดังจัดเก็บผลผลิตของจังหวัด 20 เป็นศูนย์รับซื้อ รับจำนำ และประกันราคาผลผลิต 21 กำกับดูแลและพัฒนาตลาดเมล็ดพันธุ์อาหารสัตว์ และตลาดเสบียงสัตว์ 22 ควบคุมติดตามการชำระหนี้ค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกษตรกรต้องชำระตามกฎหมาย	งานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์และตลาดสินค้าเกษตรกรรม (N)

กลุ่มภารกิจ B1 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastucture and Economic Development)

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
	23 กำกับดูแลตามกฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมในด้านราคาสินค้าและการบริการ และปฏิบัติงานตาม พ.ร.บ.มาตรฐานสินค้า พ.ศ.2503 รวมทั้งให้คำปรึกษา แนะนำแก้ไขปัญหาอุปสรรค รักษาผลประโยชน์ และลดความเสียหายทางการค้าให้แก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัด 24 เป็นศูนย์ข้อมูลการค้าและพัฒนาความรู้ด้านการค้าแก่เจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการในเขตพื้นที่จังหวัดเพื่อเพิ่มโอกาสทางการค้าและการงาน 25 ปฏิบัติงานด้านการรักษาระดับราคาสินค้าเกษตรในจังหวัด	สนง.การค้าภายในจังหวัด (C)
	26 ตรวจสอบบัญชีและตรวจรับงบการเงินของนิติบุคคลที่ดำเนินการธุรกิจและการค้าภายในจังหวัด รวมทั้งตรวจสอบรายชื่อนิติบุคคลที่ไม่ได้ยื่นงบการเงินติดต่อกัน 3 ปี เพื่อดำเนินการสอบทะเบียนร้าง 27 รับงบการเงินประจำปี บัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นและรายงานประจำปีของนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, พ.ร.บ. บริษัทมหาชนจำกัด, พ.ร.บ.การบัญชี, พ.ร.บ.สมาคมการค้า, พ.ร.บ.หอการค้า รวมทั้งออกหนังสือเตือนและติดตามให้ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว 28 ตรวจสอบและส่งเสริมการจัดทำบัญชีของธุรกิจ ให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้สนใจเริ่มต้นทำธุรกิจ รวมทั้งการฝึกอบรมพัฒนาผู้ประกอบการค้าและสถาบันการค้า 29 ส่งเสริมและสนับสนุนธุรกิจค้าส่งและค้าปลีก ธุรกิจบริการ พาณิชย์อิเลคทรอนิกส์ การประกอบธุรกิจชุมชนและผลิตภัณฑ์ชุมชน รวมถึงส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินการสถาบันการค้า 30 ตรวจสอบแหล่งกำเนิดสินค้าต่างๆ เพื่อออกใบรับรอง	สนง.พัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัด (C)
	31 ให้คำปรึกษาแนะนำ และตอบข้อสนเทศเกี่ยวกับการนำเข้า-ส่งออกสินค้า และตรวจสอบการนำเข้า-ส่งออกสินค้าที่มีการจัดระเบียบการนำเข้า-ส่งออก เพื่อพิจารณาดำเนินการออกใบอนุญาตและหนังสือรับรอง	สนง.การค้าต่างประเทศ (C) , ศูนย์ส่งเสริมการส่งออก (C)

กลุ่มภารกิจ B1 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastucture and Economic Development)

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
	32 จัดจำหน่ายและสนับสนุนสินค้า OTOP 33 จัดจำหน่ายสินค้าราคาถูกบริการแก่ประชาชนเพื่อลดค่าครองชีพของประชาชน	งานใหม่ (N)
	34 ให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยแก้ไขปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องแก่บริษัทประกันภัย ผู้เอาประกันภัย ผู้ประสบภัยและผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ ในพื้นที่ความรับผิดชอบของจังหวัด 35 รับเรื่องร้องเรียนและพิจารณาไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการประกันภัยซึ่งอยู่ในอำนาจการจ่ายเงินของสาขาที่อยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบของจังหวัด 36 จ่ายเงินค่าเสียหายเบื้องต้นตาม พ.ร.บ.คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 37 การบริหารเงินกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจังหวัด (การเงินและการบัญชี) 38 การดำเนินการติดตามไล่เบี้ยเรียกคืนเงินกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจังหวัด 39 ดำเนินการจัดสอบความรู้เพื่อขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัย 40 ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการประกันภัย 41 ตรวจสอบการดำเนินงานของสาขาบริษัทประกันภัย สนง.ตัวแทนและนายหน้าประกันภัยในจังหวัด	สนง.ประกันภัยจังหวัด (C)
5 ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านอุตสาหกรรมในจังหวัด	1 กำกับ ควบคุม ดูแล และดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยแร่ กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมแร่ดีบุก กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม 2 จัดทำ เสนอ และประสานแผนพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมในระดับจังหวัด รวมทั้งประสานการพัฒนาและประเมินผลการดำเนินงาน	สนง.อุตสาหกรรมจังหวัด (P)
	3 จัดฝึกอบรมสัมมนาเพื่อพัฒนาทักษะการผลิตแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในจังหวัด 4 บริการรับรองมาตรฐานผลิตภัณฑ์ชุมชน 5 ส่งเสริม สนับสนุน จัดกิจกรรม ให้บริการ และประสานการดำเนินงานตามนโยบาย แนวทางและมาตรการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม อุตสาหกรรมชุมชนและผู้ประกอบการ	ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรม (C)

กลุ่มภารกิจ B1 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastucture and Economic Development)

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
	6 การตรวจสอบการดำเนินงานประจำปีของโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัด 7 การตรวจทำเลที่ตั้งและตรวจสอบการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 8 การตรวจสอบ และอนุญาตให้หยุดดำเนินกิจการชั่วคราว และการตรวจสอบการเปิดดำเนินการ แล้วรายงานกองบริหารงานสิทธิและประโยชน์ที่ดูแลอุตสาหกรรมนั้น เพื่อออกใบอนุญาตเปิดดำเนินการต่อไป 9 การอำนวยความสะดวกในการติดตั้งไฟฟ้า ประปา และโทรศัพท์ ให้แก่ผู้ประกอบการ 10 การพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติเกี่ยวกับเครื่องจักรกลและวัตถุดิบที่ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม	ศูนย์เศรษฐกิจการลงทุน (C)
6 ภารกิจบริการ ส่งเสริม และพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยวในจังหวัด	1 จัดทำข้อมูลธุรกิจการท่องเที่ยวของจังหวัดทั้งระบบ 2 จัดอบรมผู้ประกอบกิจการท่องเที่ยวภายในจังหวัดเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการบริการการท่องเที่ยว 3 จัดตั้งศูนย์ให้บริการข้อมูลการท่องเที่ยว รับเรื่องราวร้องทุกข์และคุ้มครองความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว	งานใหม่ (N)
	4 การส่งเสริมการท่องเที่ยว การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวภายในจังหวัด และสนับสนุนการประชาสัมพันธ์และการแผยแพร่กิจกรรมด้านการท่องเที่ยวของจังหวัด 5 ติดตามและประสานช่วยเหลือและร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานด้านการท่องเที่ยว ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชนในระดับจังหวัด	บางส่วนของศูนย์การท่องเที่ยว กีฬาและนันทนาการจังหวัด (C)
7 ภารกิจการบริหารระบบภาษีอากรของจังหวัด (Tax Administration)	1 กำกับ ดูแลผู้เสียภาษี ตรวจสภาพกิจการ ตรวจสอบภาษีอากร เร่งรัดภาษีอากรค้าง และดำเนินงานเกี่ยวกับงานคดีและพิจารณาอุทธรณ์ภาษีอากรในจังหวัด 2 ให้บริการข้อมูลภาษี และให้คำแนะนำในการกรอกแบบ ภงด.90 และ ภงด.91 แก่ผู้รับบริการในจังหวัด	สนง.สรรพากรพื้นที่ (C)
	3 ให้คำแนะนำร้านค้าที่จำหน่ายสินค้าในความควบคุมของสรรพสามิต 4 จัดเก็บภาษีตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตต่างๆ เช่น สุรา ยาสูบ ไพ่ เครื่องปรับอากาศ รถยนต์ดัดแปลง ไนต์คลับและดิสโก้เธค สถานอาบอบนวด สนามกอล์ฟ ฯลฯ	สนง.สรรพสามิตพื้นที่ (C)

กลุ่มภารกิจ B1 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastucture and Economic Development)

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
	5 ดำเนินการเกี่ยวกับปฏิบัติพิธีการศุลกากร การจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น การคืนอากรทั่วไป การควบคุมยานพาหนะและสินค้า และการตรวจปล่อยสินค้าที่นำเข้าหรือส่งออก สินค้าถ่ายลำ และสินค้าผ่านแดน สินค้าที่นำเข้าหรือส่งออกจากคลังสินค้าทัณฑ์บนหรือเขตปลอดอากร ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และเขตอุตสาหกรรมส่งออกตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย 6 ดำเนินการเกี่ยวกับคดีทางศุลกากร รวมทั้งของกลางและของตกค้างที่อยู่ในความรับผิดชอบของจังหวัด	สนง.ศุลกากร (C) , ด่านศุลกากร (C)
8 ภารกิจบริหารจัดการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในความรับผิดชอบของจังหวัด (Natural Resource Administration)	1 ประสานงาน อำนวยความสะดวก ร่วมวางแผนการบริหารการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติภายในพื้นที่จังหวัด ร่วมกับหน่วยราชการส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และองค์กรต่างๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเรื่องนั้นๆ 2 ตรวจสอบ ควบคุม การเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติภายในพื้นที่จังหวัด ตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากราชการส่วนกลาง	งานใหม่ (N)
	3 ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมและดำเนินการก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดเล็กและขนาดกลางในจังหวัด 4 ดำเนินการกักเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรม การสาธารณูปโภค การอุตสาหกรรม และการคมนาคมทางน้ำ 5 บำรุงรักษาและปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติเพื่อการใช้ประโยชน์ในการอุปโภคและบริโภค 6 วางแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำในพื้นที่จังหวัด 7 ดำเนินการทำนิติกรรมต่างๆ ร่วมดำเนินการจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ สหกรณ์ผู้ใช้น้ำ 8 พัฒนาเสริมสร้างขีดความสามารถ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับจังหวัดและท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย	สำนักชลประทาน (C) , โครงการชลประทาน (C) , โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา (C) , โครงการปฏิบัติการคันคูน้ำ (C)

กลุ่มภารกิจ B1 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastucture and Economic Development)

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
	9 ดำเนินการสำรวจ บริหารการใช้ประโยชน์ และพัฒนากิจการน้ำบาดาล รวมถึงการให้บริการฝึกอบรม ถ่ายทอด และเผยแพร่ความรู้เทคนิคต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากิจการน้ำบาดาลแก่ประชาชนในจังหวัด 10 กำกับ ดูแลการประกอบกิจการน้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลและกิจการประปา	บางส่วนของ สนง.ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด (P)
9 ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการก่อสร้าง การวางผังเมือง และการจัดการที่ดิน (Construction, Zoning and Land Settlement)	1 ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขาย ที่กระทบความปลอดภัยหรือความผาสุกของประชาชนในจังหวัด 2 ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการวางผัง วิจัย การติดตามประเมินผล และพัฒนามาตรฐานด้านการผังเมืองและโยธาธิการ และจัดโซนพื้นที่เพื่อความเหมาะสมในกิจกรรมด้านต่างๆ 3 ดำเนินการจัดทำเกณฑ์มาตรฐานและคู่มือด้านการผังเมืองและโยธาธิการในพื้นที่จังหวัด 4 ดำเนินการเกี่ยวกับการวางผัง ออกแบบ ควบคุมการก่อสร้าง ตรวจการจ้าง โครงการก่อสร้างในจังหวัด รวมทั้งบูรณะเมืองหรืออาคาร และสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐ ภายในจังหวัด 5 ดำเนินการออกแบบ ก่อสร้างและควบคุมการก่อสร้างอาคารและโครงสร้างพื้นฐานรวมทั้งการบูรณะบำรุงรักษา 6 ดำเนินการประสาน กำกับดูแล สนับสนุนและพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมือง 7 กำกับตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น 8 ดำเนินการพัฒนาระบบและบริหารข้อมูลการผังเมืองและโยธาธิการ	สนง.โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด (P)
	9 ดำเนินการจัดซื้อที่ดินเอกชน และการนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูป เพื่อจัดให้เป็นที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ให้เกษตรกรทำประโยชน์เช่า/เช่าซื้อ 10 รับรองราคาประเมินและวงเงินในการใช้เอกสาร ส.ป.ก.4-01 ค้ำประกันเงินกู้จาก ธกส.	สนง.ปฏิรูปที่ดินจังหวัด (P)

กลุ่มภารกิจ B1 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastucture and Economic Development)

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
	11 ดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยอาคารชุด กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน กฎหมายว่าด้วยช่างรังวัดเอกชน และกฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมในจังหวัด รวมทั้งการจัดทำสารบบที่ดิน และสร้างระบบฐานข้อมูลที่ดินประจำจังหวัด 12 ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์	สนง.ที่ดินจังหวัด (P)
	13 สำรวจข้อมูลเบื้องต้นเพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน 14 จัดทำบันทึกยินยอม/ไม่ยินยอมในการจัดรูปที่ดิน 15 ดำเนินการประกวดราคาจ้างเหมางานจัดรูปที่ดิน 16 พิจารณาแก้ไขปัญหา ประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน 17 ดำเนินการเรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างจัดรูปที่ดิน และค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา ควบคุมการใช้ที่ดิน	สนง.จัดรูปที่ดิน (C)
	18 ดำเนินการเกี่ยวกับการปกครอง การดูแล การบำรุงรักษา และการพัฒนาศักยภาพที่ราชพัสดุในพื้นที่จังหวัด	สนง.ธนารักษ์พื้นที่ (C)
10 ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการขนส่งและคมนาคมในจังหวัด (Transportation & Logistic)	1 ดูแลรักษาถนนเฉพาะที่อยู่ในความรับผิดชอบของจังหวัด เช่น ติดตั้งป้ายจราจร กำหนดป้ายหยุดรถโดยสาร ซ่อมผิวการจราจร ติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่าง ทำความสะอาดผิวทาง ซ่อมบำรุงบูรณะทางเดิน ดูแลสาธารณูปโภคต่างๆ ทำสะพานลอย สร้างศาลาทางหลวง วางท่อระบายน้ำ ชี้แนวเขตที่ดิน ป้องกันการรุกล้ำแนวเขตทางหลวง	ถ่ายโอนจากงานบางส่วน ของ สนง.ทางหลวง, สนง.ทางหลวงชนบท และแขวงการทาง (C)
	2 รวบรวมข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการขนส่งและคมนาคม รวมทั้งวางแผนและจัดระบบขนส่งสินค้าภายในจังหวัด 3 ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก กฎหมายว่าด้วยรถยนต์ กฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องภายในจังหวัด 4 กำกับ ดูแล และสนับสนุนการปฏิบัติงานของสถานีขนส่งภายในจังหวัด	สนง.ขนส่งจังหวัด (P)

กลุ่มภารกิจ B1 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastucture and Economic Development)

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
	5 ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย กฎหมายว่าด้วยเรือไทย กฎหมายว่าด้วยการป้องกันเรือโดนกัน กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพาณิชยนาวี และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง 6 ตรวจปราบปรามผู้กระทำผิดตามพรบ.การเดินเรือฯ และพรบ.เรือไทย รวมทั้งดำเนินการตรวจสภาพและมาตรฐานเรือโดยสารและขนส่งเพื่อการพาณิชย์ 7 งานอำนวยความปลอดภัยทางน้ำในพื้นที่จังหวัด 8 การชี้แนวเขตที่ดินซึ่งติดทางน้ำสาธารณะ และการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ	สนง.ขนส่งทางน้ำ (C)
11 ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านโทรคมนาคมและกิจการคลื่นความถี่ (Administration of Boardcasting and Telecommunication)	1 ตรวจสอบและแก้ไขปัญหาการรบกวนคลื่นความถี่เพื่อการโทรคมนาคมในจังหวัด 2 ตรวจสอบการใช้สถานีวิทยุคมนาคมที่ไม่ได้รับอนุญาต 3 ตรวจสอบการแพร่กระจายคลื่นของสถานีวิทยุให้เป็นตามข้อกำหนด 4 ตรวจค้นและจับกุมผู้กระทำความผิดตามพรบ.วิทยุคมนาคม	สถานีตรวจสอบและเฝ้าฟังวิทยุ (C)
12 ภารกิจบริหารงานบริการด้านพลังงานในจังหวัด	1 กำกับดูแลด้านคุณภาพ การค้า และการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจังหวัด 2 รณรงค์ส่งเสริมเผยแพร่ความรู้และการสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์พลังงาน 3 เผยแพร่และผลักดันให้เกิดเครือข่ายแนวร่วมและความร่วมมือด้านอนุรักษ์พลังงานในภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนประชาชนทั่วไป 4 พัฒนา สาธิต ส่งเสริม และติดตามผล การใช้เทคโนโลยีพลังงานทดแทนที่เหมาะสม	สนง.ธุรกิจพลังงานพื้นที่ (C) , สนง.ทดแทนและอนุรักษ์พลังงานพื้นที่ (C)

รวมภารกิจ B1 มีทั้งหมด 12 Main-Functions / 137 Sub-Functions

หมายเหตุ P คือ ภารกิจเดิมของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด

C คือ ภารกิจเดิมของหน่วยราชการส่วนกลางที่ควรถ่ายโอนให้จังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติ

N คือ ภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติ หรือ ภารกิจที่ต้องมีการบูรณาการงานเดิมจากหลายส่วนราชการเพื่อตั้งขึ้นเป็นภารกิจใหม่

กลุ่มภารกิจ B2 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านสังคม

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
1 ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านสวัสดิการสังคม (Social Protection)	1 ประสานและจัดทำแผนงานโครงการกิจกรรมด้านสวัสดิการและการพัฒนาสังคมของจังหวัด รวมถึงการวิเคราะห์และจัดทำแผนการให้บริการให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย 2 ส่งเสริม ประสานงานและดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคมรวมทั้งส่งต่อให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนเครือข่ายในจังหวัด 3 เป็นศูนย์ข้อมูลด้านสวัสดิการและการพัฒนาสังคม และจัดทำทะเบียนประวัติผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในพื้นที่จังหวัด 4 เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์และรณรงค์ให้มีการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสวัสดิการและการพัฒนาสังคม 5 กำกับดูแลติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติงานด้านสวัสดิการและการพัฒนาสังคมของจังหวัด 6 ดำเนินการจัดตั้ง ดูแลควบคุมการดำเนินงานของศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการ สถานสงเคราะห์เด็กและเยาวชน สถานสงเคราะห์คนชรา และสถาบันเพื่อการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในขอบเขตความรับผิดชอบของจังหวัด	สนง.พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (P)
	7 สนับสนุนความรู้ทางวิชาการ ให้คำปรึกษาแนะนำแก่หน่วยงานด้านสวัสดิการและการพัฒนาสังคมในจังหวัด รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน และประชาชน ในการพัฒนาสังคม และจัดระบบสวัสดิการ เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน	สนง.ส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ (C) (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ)
	8 ส่งเสริม ป้องกัน แก้ไข พิทักษ์ คุ้มครอง และพัฒนาศักยภาพ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ โดยประสานกับทุกภาคส่วนอย่างมีเอกภาพ 9 ให้การสงเคราะห์ผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 และบุคคลเร่ร่อนด้านปัจจัย 4 รวมทั้งให้คำแนะนำปรึกษา สอบประวัติข้อเท็จจริง ติดตามญาติ และช่วยเหลือแก้ไขปัญหา 10 ฟื้นฟูสมรรถภาพร่างกายและจิตใจของผู้ด้อยโอกาส โดยใช้กระบวนการทางวิชาชีพเพื่อพัฒนาร่างกายและจิตใจให้พร้อมที่จะใช้ชีวิตประจำวัน สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ 11 ฝึกอาชีพผู้ด้อยโอกาส โดยเน้นรูปแบบอาชีวะบำบัด ด้านเกษตรพืชผักสวนครัว เพาะชำดอกไม้ งานประดิษฐ์ งานบ้านและงานโภชนาการ เพื่อให้ผู้รับการสงเคราะห์ได้รับการพัฒนาและพร้อมกลับไปใช้ชีวิตอยู่ในสังคม	สถานสงเคราะห์, สถานคุ้มครอง, ศูนย์พัฒนา, ศูนย์ฟื้นฟูอาชีพ, ศูนย์บริการทางสังคม, สถานแรกรับ, บ้านพักต่างๆ (C)

กลุ่มภารกิจ B2 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านสังคม

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
	12 กำหนดและพัฒนามาตรฐานแรงงาน รวมทั้งการส่งเสริมกำกับดูแลให้การรับรองสถานประกอบกิจการที่มีการบริหารจัดการมาตรฐานแรงงานที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล 13 คุ้มครองดูแลแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดและมีคุณภาพชีวิตที่ดี 14 ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง 15 ส่งเสริมพัฒนาและเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจด้านมาตรฐานการคุ้มครองแรงงาน ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาระบบความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน	สนง.สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด (P)
	16 ประชุมชี้แจง อบรม สัมมนา ให้ความรู้ในเรื่องการประกันสังคมแก่นายจ้าง/ลูกจ้าง ประชาชนทั่วไป 17 บริการให้ความคุ้มครองและหลักประกันแก่ลูกจ้างที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือตาย อันเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้างตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน 18 ให้ความคุ้มครองและหลักประกันแก่ลูกจ้างผู้ประกันตนที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งการคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงานตามพระราชบัญญัติประกันสังคม 19 ดำเนินการให้นายจ้างหรือสถานประกอบการที่มีจำนวนลูกจ้างที่อยู่ในความคุ้มครองการประกันสังคมขึ้นทะเบียนนายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ประกันตน 20 ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดเก็บเงินสมทบ จ่ายเงินทดแทนและประโยชน์ทดแทน รวมทั้งการตรวจสอบและดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน และพระราชบัญญัติประกันสังคม	สนง.ประกันสังคมจังหวัด (P)
	21 จัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการมีงานทำ เช่น จัดงานวันนัดพบแรงงาน จัดหน่วยจัดหางานเคลื่อนที่ จัดงานวันแนะแนวอาชีพให้เยาวชนในสถานพินิจ ทหารกองประจำการ และประชาชนทั่วไป ให้บริการทดสอบความพร้อมทางอาชีพ สร้างเครือข่ายการแนะแนวอาชีพให้แก่นักเรียนนักศึกษา 22 จัดทำเอกสารประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารด้านอาชีพและการจัดหางานในพื้นที่จังหวัด	สนง.จัดหางานจังหวัด (P)

กลุ่มภารกิจ B2 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านสังคม

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
	23 ดูแลความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน ทั้งทางด้านเสียง ไฟ น้ำ ฯลฯ ให้มีความปลอดภัยสำหรับลูกจ้าง	ศูนย์ความปลอดภัยในการทำงานพื้นที่ (C)
2 ภารกิจบริหารจัดการด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Environment Protection)	1 ร่วมปฏิบัติงานกับหน่วยราชการส่วนกลางที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และการจัดการพื้นที่ป่าไม้อนุรักษ์ในลักษณะงานสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า งานอุทยานแห่งชาติ งานอนุรักษ์พื้นดิน น้ำ ลำธาร งานจัดการไฟป่า งานป้องกันปราบปรามการบุกรุกทำลายในพื้นที่อนุรักษ์ งานควบคุมตามกฎหมายป่าไม้ และงานตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของจังหวัด 2 ควบคุมมลพิษและผลกระทบที่เกิดกับสิ่งแวดล้อมจากการทำเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และของเสียจากที่อยู่อาศัยในพื้นที่จังหวัด	งานใหม่ (N)
	3 จัดทำแผนจัดการสิ่งแวดล้อม แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด 4 ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสวนป่า กฎหมายว่าด้วยโซ่ยนต์ และกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องตามอำนาจที่จังหวัดได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง 5 เฝ้าระวัง ตรวจสอบ กำกับ ดูแล ส่งเสริม เผยแพร่ และบำรุงรักษา เตือนภัยเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมจังหวัด รวมทั้งประสานการจัดทำแผนปฏิบัติการและการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 6 ส่งเสริม เผยแพร่ และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสงวนอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของจังหวัด	สนง. ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด (P)
	7 ตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากกิจการเหมืองและแร่ในพื้นที่จังหวัด รวมถึงการควบคุมการขนย้าย จัดเก็บ ทำลาย แร่อันตรายในพื้นที่จังหวัด	สนง.อุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (C) , ศูนย์วิเคราะห์และทดสอบสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม (C)

กลุ่มภารกิจ B2 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านสังคม

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
	8 ให้คำปรึกษาข้อเสนอแนะทางวิชาการและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม ตลอดจนส่งเสริมศักยภาพการดำเนินงานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมแก่หน่วยปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน และประชาชนในจังหวัด 9 ติดตาม ตรวจสอบ และเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน และประชาชนในพื้นที่ ในการพัฒนารูปแบบการจัดการสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐานภูมิปัญญาท้องถิ่นและสภาพท้องที่ หรือพัฒนาเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมให้เหมาะกับท้องถิ่น 10 สนับสนุนการดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยเพื่ออนุรักษ์และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ ท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ งานด้านกิจกรรมชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์	สนง.สิ่งแวดล้อม (C) , สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ (C)
3 ภารกิจบริหารงานบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานในจังหวัด (Public Health Services)	1 ควบคุมดูแลการจัดบริการสาธารณสุขของโรงพยาบาลและสถานพยาบาลที่อยู่ในความรับผิดชอบของจังหวัด และดำเนินการประสานงานเกี่ยวกับงานสาธารณสุขในเขตพื้นที่จังหวัด รวมถึงการรับเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับการบริการสาธารณสุขและบัตรประกันสุขภาพ 2 ให้บริการหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ของจังหวัด 3 จัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพในเขตพื้นที่จังหวัด 4 กำกับ ดูแล ประเมินผล และสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานสาธารณสุขในเขตพื้นที่จังหวัด เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎหมาย 5 ให้บริการสุขภาพที่มีคุณภาพแก่ประชาชนในจังหวัด รวมถึงการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ 6 จัดบริการและเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทันตสาธารณสุขในพื้นที่จังหวัด	สนง.สาธารณสุขจังหวัด (P) , โรงพยาบาลและสถานบริการด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้อง (C)
	7 ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานด้านสุขภาพจิตชุมชนในเขตพื้นที่จังหวัด	ศูนย์สุขภาพจิต (C)
	8 ส่งเสริม สนับสนุนและถ่ายทอดองค์ความรู้รวมทั้งเทคโนโลยีด้านยาเสพติด แก่สถานบริการต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนในระบบสุขภาพแก่พื้นที่และกลุ่มเป้าหมายที่รับผิดชอบในพื้นที่จังหวัด 9 เผยแพร่ความรู้วิชาการด้านยาและสารเสพติดแก่นักเรียน นักศึกษา ผู้นำชุมชนและประชาชนทั่วไปในจังหวัด	ศูนย์บำบัดรักษายาเสพติด (C)

กลุ่มภารกิจ B2 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านสังคม

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
	10 พัฒนาเทคโนโลยี และให้บริการตรวจวิเคราะห์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค และเพื่อสนับสนุนการเฝ้าระวังป้องกันและรักษาโรคในพื้นที่จังหวัด 11 สนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่นและภาคีที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมสุขภาพและการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อสุขภาพในระดับจังหวัด	ศูนย์อนามัย (C) (กรมอนามัย)
	12 การเฝ้าระวัง ป้องกัน และการควบคุมโรคและภัยที่คุกคามสุขภาพในพื้นที่จังหวัด 13 ดำเนินการค้นหา ติดตามผู้ป่วย สอบสวนโรค และให้การรักษาได้ทันเวลา เพื่อลดจำนวนผู้ป่วยจากโรคติดต่อ 14 ค้นหาและป้องกันโรคติดต่อในแรงงานต่างด้าว	สนง.ป้องกันควบคุมโรค (C)
	15 สนับสนุนและส่งเสริมการควบคุมโรคของชุมชน ดำเนินการสอบสวนและทำลายแหล่งแพร่เชื้อ รวมถึงการควบคุมยุงและสัตว์พาหะนำโรคอื่นๆ 16 ให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการสำรวจทำลายแหล่งเพาะพันธุ์ลูกน้ำยุงลาย รวมทั้งการพ่นสารเคมีควบคุมยุงพาหะขณะเกิดการระบาดของโรค	ศูนย์ควบคุมโรคติดต่อนำโดยแมลง (C)
	17 วางแผน กำหนดมาตรการและกลวิธี ในการบำบัดและให้ความช่วยเหลือผู้ติดเชื้อ HIV รวมถึงการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจถึงวิธีการในการป้องกันโรคเอดส์ ให้แก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัด	ศูนย์กามโรคและโรคเอดส์ (C)
4 ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการนันทนาการ ศาสนา และวัฒนธรรม (Recreation Culture and Religion)	1 จัดกิจกรรมดำเนินงานด้านศาสนาและวัฒนธรรม เช่น จัดกิจกรรมศาสนพิธีและรัฐพิธี จัดกิจกรรมเพื่อการอนุรักษ์พัฒนาสร้างสรรค์องค์ความรู้ด้านศิลปวัฒนธรรมและหลักธรรมทางศาสนา 2 ดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ ในความรับผิดชอบจังหวัด 3 พัฒนาศาสนสถานในจังหวัดให้เป็นศูนย์กลางของชุมชน 4 ปฏิบัติราชการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการศาสนา การศิลปะ และการวัฒนธรรมซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามที่ได้รับมอบอำนาจ	สนง.วัฒนธรรมจังหวัด (C)

กลุ่มภารกิจ B2 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านสังคม

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
	5 จัดให้มีสถานนันทนาการระดับจังหวัด และดูแลบำรุงรักษาสนามกีฬาในความรับผิดชอบของจังหวัด 6 เป็นศูนย์ฝึกอบรมและพัฒนาเทคโนโลยีการกีฬาให้แก่หน่วยงานด้านการกีฬาในพื้นที่จังหวัดและประชาชนทั่วไป 7 จัดอุปกรณ์กีฬาให้แก่โรงเรียนและชุมชนต่างๆ ในพื้นที่จังหวัด	บางส่วนของศูนย์การท่องเที่ยว กีฬาและนันทนาการจังหวัด (C)
5 ภารกิจบริหารงานบริการการศึกษาและฝึกอบรมขั้นพื้นฐานในจังหวัด (Education & Training)	1 จัดทำนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการศึกษาของจังหวัด ให้สอดคล้องกับนโยบายมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติและความต้องการของผู้รับบริการในพื้นที่ 2 วิเคราะห์จัดตั้ง กำกับตรวจสอบ ติดตามการใช้จ่าย งบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปของสถานศึกษาในสังกัดจังหวัด 3 กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและในเขตพื้นที่จังหวัด 4 ควบคุมคุณภาพการศึกษา และมาตรฐานของสถานศึกษาเอกชน และสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด 5 ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาของสถานศึกษาของเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งบุคคล องค์กรชุมชน องค์กร วิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันอื่นที่จัดรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของจังหวัด 6 ประสานงานการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการและคนด้อยโอกาสในจังหวัด 7 จัดสื่อสิ่งอำนวยความสะดวกบริการและความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาแก่คนพิการ 8 กำหนดนโยบาย วางแผน ส่งเสริม ประสานงาน และพัฒนาเครือข่าย การบริการการศึกษานอกโรงเรียนทั้งในระบบ นอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนในสังกัดจังหวัด 9 สนับสนุนและบริการสื่อทางการศึกษาแก่หน่วยงานที่จัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนทั้งภาครัฐและเอกชน 10 ดำเนินการประสานงานกับราชการส่วนกลาง ในเรื่องที่เกี่ยวกับคลังข้อสอบเพื่อสนับสนุนการวัดผล ประเมินผลของศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนในจังหวัด	ต้องมีการบูรณาการงานและบุคลากรของหน่วยงานภายในกระทรวงศึกษาธิการ เช่น สนง.เขตพื้นที่การศึกษา , ศูนย์การศึกษาพิเศษ , ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน , สถาบันวิจัยและฝึกอบรม และสถานศึกษาต่างๆ (เฉพาะงานในขอบข่ายความรับผิดชอบของจังหวัด ทั้งนี้ตามแนวนโยบายและทิศทางการศึกษาของชาติในอนาคต)

กลุ่มภารกิจ B2 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านสังคม

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
6 ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการเคหะและชุมชน (Housing and Community Amenities)	1 ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของชุมชน ส่งเสริมการจัดเวทีชุมชน การจัดทำแผนชุมชน ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนในระดับจังหวัดและในส่วนที่เกี่ยวข้องแก่ผู้นำชุมชน/องค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชน ทั้งด้านการบริหารจัดการ ด้านวิชาการและการปฏิบัติงาน	สนง.พัฒนาชุมชนจังหวัด (P)
	2 ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพผู้นำชุมชน องค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนด้านการบริหารจัดการชุมชน	
	3 วางแผนการบริหารจัดการและการพัฒนาการให้บริการด้านการเคหะและชุมชนในพื้นที่จังหวัด	งานใหม่ (N)
	4 ประสานงานและปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน และเครือข่ายองค์กรชุมชน ที่เกี่ยวข้องในด้านการเคหะและชุมชน	
	5 จัดหาพื้นที่สำหรับการอยู่อาศัยให้พอเพียงกับจำนวนประชากรภายในจังหวัด	
	6 ควบคุมคุณภาพและมาตรฐานที่อยู่อาศัยในพื้นที่จังหวัด	

รวมภารกิจ B2 มีทั้งหมด 6 Main-Functions / 73 Sub-Functions

หมายเหตุ

P คือ ภารกิจเดิมของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด

C คือ ภารกิจเดิมของหน่วยราชการส่วนกลางที่ควรถ่ายโอนให้จังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติ

N คือ ภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติ หรือ ภารกิจที่ต้องมีการบูรณาการงานเดิมจากหลายส่วนราชการเพื่อตั้งขึ้นเป็นภารกิจใหม่

กลุ่มภารกิจ B3 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านระเบียบสังคมและความปลอดภัย (Social Order & Public Safety)

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
1 ภารกิจบริหารงานเรือนจำ ทัณฑสถาน และการคุมประพฤติในจังหวัด (Prison and Offender Programme)	1 ควบคุมดูแลและดำเนินการตามทัณฑปฏิบัติแก่ผู้ต้องขัง 2 จัดการศึกษา อบรม พัฒนา ปรับปรุง แก้ไขพฤติกรรม และฝึกวิชาชีพ แก่ผู้ต้องขัง 3 จัดสวัสดิการให้การสงเคราะห์แก่ผู้ต้องขัง เช่น งานร้านสงเคราะห์ผู้ต้องขัง งานเงินฝากผู้ต้องขัง การสงเคราะห์ครอบครัวผู้ต้องขัง การติดตามผลการมีงานทำของผู้พ้นโทษและให้การรับรอง 4 จัดให้มีการพัฒนาด้านสุขภาพอนามัยและสุขาภิบาลแก่ผู้ต้องขัง 5 จัดให้มีการเยี่ยมผู้ต้องขัง ดำเนินการเขียนบัตรเยี่ยมญาติ การให้เยี่ยมกรณีพิเศษ (ทนาย) และการเยี่ยมผู้ต้องขังชาว 6 ดำเนินการด้านการสืบเสาะและพินิจ เช่น งานตำรวจสอบปากคำผู้ต้องหา งานบริการตรวจสอบรายชื่อผู้ต้องขัง การขอสำเนาคำพิพากษาของศาล งานสืบเสาะข้อเท็จจริงผู้ต้องขัง การตรวจสอบประวัติอาชญากร การเชิญคณะกรรมการบุคคลภายนอกสืบเสาะข้อเท็จจริงผู้ต้องขัง การคัดสำเนาคำพิพากษา การเชิญแพทย์ตรวจสุขภาพจิตผู้ต้องขัง งานตรวจพิสูจน์ งานประกันตัวผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์ งานควบคุมและสอดส่อง เป็นต้น 7 จัดให้มีงานบริการสังคมโดยผู้ต้องขัง 8 จัดจำหน่ายสินค้าราชทัณฑ์	เรือนจำจังหวัด (P)
	9 สืบเสาะและพินิจ ทำการควบคุมและสอดส่องผู้กระทำผิดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลจังหวัด ซึ่งเป็นผู้สั่งให้ดำเนินการโดยอาศัยประมวลกฎหมายอาญามาตรา 56-58 พนักงานคุมประพฤติมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้ตามพระราชบัญญัติวิธีการดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2522 และปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการดำเนินการคุมความประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ พ.ศ. 2526 10 ดำเนินงานตาม พ.ร.บ. ฟื้นฟู สมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 11 มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานคุมประพฤติ พักการลงโทษและลดวันต้องโทษจากเรือนจำหรือทัณฑสถาน ตาม พ.ร.บ. ราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 32 12 ดำเนินงานให้ผู้ต้องโทษกักขังแทนค่าปรับทำงานบริการสังคมแทนการค่ากักขังแทนค่าปรับ ตาม พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา(ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2545 เกี่ยวกับการทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ	สนง.คุมประพฤติจังหวัด (C)

กลุ่มภารกิจ B3 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านระเบียบสังคมและความปลอดภัย (Social Order & Public Safety)

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
	13 ดำเนินการด้านการสืบเสาะ ประมวลข้อเท็จจริงในคดีอาญา คดีครอบครัว กำกับการปกครองและดูแลรักษาทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ของผู้เยาว์ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล 14 ดำเนินการด้านการควบคุม ดูแล บำบัด แก้ไข ฟื้นฟู ป้องกัน พัฒนาพฤตินิสัย และสงเคราะห์เด็กและเยาวชนระหว่างการสอบสวนหรือการพิจารณาคดี 15 ดำเนินการด้านกิจกรรมชุมชนและประสานความร่วมมือเพื่อการพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิเด็ก	สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด (C)
	16 ทำหน้าที่ความรับผิดชอบในการบังคับคดีแพ่ง คดีล้มละลาย การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ การวางทรัพย์ การประเมินราคาทรัพย์ และการชำระบัญชีในเขตที่ตั้งหน่วยงานหรือตามคำสั่งศาล	สนง.บังคับคดีจังหวัด (C)
2 ภารกิจบริการงานทะเบียนและเอกสารทางราชการทุกประเภทในความรับผิดชอบของจังหวัด (One Stop Service)		
- งานทะเบียนราษฎรและข้อมูลบุคคล	1 การทำบัตรประจำตัวประชาชน 2 การแจ้งเกิด 3 การแจ้งตาย 4 การแจ้งย้ายที่อยู่ 5 การแก้ไขรายการในเอกสารทะเบียนราษฎร 6 การคัดสำเนาทะเบียนบ้าน, สำเนาสูติบัตร, สำเนาใบมรณบัตร 7 การขอหมายเลขประจำบ้าน 8 การแจ้งรื้อบ้าน 9 การจดทะเบียนครอบครัว เช่น ทะเบียนสมรส ทะเบียนหย่า ทะเบียนรับรองบุตร ทะเบียนรับรองบุตรบุญธรรม การเลิกรับบุตรบุญธรรม การบันทึกฐานะแห่งครอบครัว 10 การทะเบียนชื่อบุคคล เช่น การเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อรอง การจดทะเบียนชื่อสกุล การขอร่วมใช้ชื่อสกุล	ที่ทำการปกครองจังหวัด (P)

กลุ่มภารกิจ B3 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านระเบียบสังคมและความปลอดภัย (Social Order & Public Safety)

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
	11 ทะเบียนพินัยกรรม เช่น การตัดทายาทโดยธรรมมิให้ได้รับมรดก การสละมรดก 12 การขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืน	ที่ทำการปกครองจังหวัด (P)
- งานทะเบียนธุรกิจและองค์กรต่างๆ	1 งานทะเบียนองค์กรต่างๆ เช่น ทะเบียนมูลนิธิ ทะเบียนศาลเจ้า ทะเบียนมัสยิดอิสลาม การขออนุญาตตั้งสมาคม 2 ทะเบียนสัตว์พาหนะ 3 การยื่นเรื่องขอนัดประเมินค่าบริการต่างๆ 4 การออกใบอนุญาตตามพ.ร.บ.ควบคุมการโฆษณา 5 การขออนุญาตจำหน่ายอาวุธปืน 6 การขออนุญาตค้าของเก่า 7 การขออนุญาตเปิดสถานบริการ/ร้านอาหาร และโรงมหรสพ 8 ออก/ต่อ ใบอนุญาตวัตถุมีพิษและปุ๋ยเคมี 9 ออกใบรับรองการปลูกข้าวนาปี/นาปรัง 10 รับจดทะเบียนสหกรณ์ 11 รับจดทะเบียนผู้ทำอาชีพประมง 12 รับจดทะเบียนฟาร์ม 13 รับจดทะเบียนสถานพยาบาลและบำบัดโรคสัตว์ 14 ออกใบอนุญาตจำหน่ายอาหารและยาสัตว์ 15 ออกใบอนุญาตเคลื่อนย้ายสัตว์ 16 ดำเนินการเกี่ยวกับการขออนุญาตใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน 17 ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้เจ้าของที่ดิน 18 ดำเนินการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบอาชีพในจังหวัด	ต้องมีการบูรณาการงานให้บริการด้านทะเบียนธุรกิจและองค์กรต่างๆ จากหลายส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้บริการประชาชนในลักษณะ One Stop Service (N)

กลุ่มภารกิจ B3 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านระเบียบสังคมและความปลอดภัย (Social Order & Public Safety)

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
	19 ออกใบอนุญาตและหนังสือรับรองการนำเข้า - ส่งออกสินค้าที่มีการจัดระเบียบการนำเข้า - ส่งออก 20 ออกหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าต่างๆ 21 ออกหนังสือรับรองและสำเนาเอกสารของนิติบุคคลที่ดำเนินการธุรกิจและการค้าภายในจังหวัด 22 จดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัดที่มีสำนักงานแห่งใหญ่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัด 23 จดทะเบียนพาณิชย์ ที่มีสำนักงานแห่งใหญ่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดเฉพาะพาณิชยกิจประเภท การขาย ให้เช่า ผลิต หรือรับจ้างผลิต ซีดี แถบบันทึก วีดีทัศน์ แผ่นวีดีทัศน์ ดีวีดี หรือแผ่นวีดีทัศน์ระบบดิจิทัล เฉพาะที่เกี่ยวกับการบันเทิง, การขายอัญมณีหรือเครื่องประดับซึ่งประดับด้วยอัญมณี, การประกอบพาณิชยกิจในเชิงพาณิชย์อันเป็นอาชีพปกติ ดังต่อไปนี้คือ การซื้อขายสินค้าหรือบริการ โดยวิธีการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบเครือข่ายอินเตอร์เน็ต, บริการอินเตอร์เน็ต, ให้เช่าพื้นที่ของเครื่องคอมพิวเตอร์แม่ข่าย, บริการเป็นตลาดกลางในการซื้อขายสินค้าหรือบริการ โดยวิธีการใช้สื่ออิเลคทรอนิกส์ผ่านระบบเครือข่ายอินเตอร์เน็ต, การให้บริการเครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อใช้อินเตอร์เน็ต, ให้บริการฟังเพลงและร้องเพลงโดยคาราโอเกะ, ให้บริการเครื่องเล่นเกมส์, ให้บริการตู้เพลง, การประกอบกิจการโรงงานแปรสภาพ แกะสลักและทำหัตถกรรมจากงาช้าง, การค้าปลีกค้าส่งงาช้างและผลิตภัณฑ์จากงาช้าง 24 จดทะเบียนสมาคมการค้าและหอการค้าจังหวัด ที่มีสำนักงานแห่งใหญ่ตั้งอยู่ในจังหวัด 25 ตรวจพิจารณาเบื้องต้นคำขอจดทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัดและคำขออนุญาตประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว 26 บริการตรวจค้น คัดสำเนา และรับรองรายการทางทะเบียนห้างหุ้นส่วนบริษัทและทะเบียนพาณิชย์ รวมถึงการถอนทะเบียนบริษัทที่มิได้ประกอบการค้าหรือประกอบการงานให้เป็นบริษัทร้าง 27 การอนุญาตเปลี่ยนรอบปีบัญชี การรับแจ้งการจัดเก็บบัญชีและเอกสารที่ต้องใช้ประกอบการลงบัญชีไว้ ณ สถานที่อื่น และการรับแจ้งบัญชีสูญหายเสียหาย 28 การรับแจ้งเป็นผู้ทำบัญชีตามกฎหมายบัญชี 29 การออกเครื่องหมายแสดงการทำประกันภัยเพื่อคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถใหม่หรือแทนฉบับที่สูญหายหรือชำรุด 30 ดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตการเป็นตัวแทนและนายหน้าประกันภัยทุกประเภท	ต้องมีการบูรณาการงานให้บริการด้านทะเบียนธุรกิจและองค์กรต่างๆ จากหลายส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้บริการประชาชนในลักษณะ One Stop Service (N)

กลุ่มภารกิจ B3 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านระเบียบสังคมและความปลอดภัย (Social Order & Public Safety)

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
	31 ออก/ต่ออายุ/เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ/ขยายกิจการ 32 จัดเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ เช่น ค่าธรรมเนียมรายปี ค่าธรรมเนียมต่ออายุ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการ ค่าธรรมเนียมขยายกิจการ ค่าธรรมเนียมทะเบียนเครื่องจักร 33 การรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่มีเครื่องจักรหรือคนงานตามเกณฑ์ที่กำหนด 34 ออกใบอนุญาตกิจการท่องเที่ยวภายในจังหวัด 35 ออกใบเบิกทางนำไม้หรือของป่าเคลื่อนที่ 36 การขออนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้ 37 จดทะเบียนการทำเหมืองแร่	ต้องมีการบูรณาการงานให้บริการด้านทะเบียนธุรกิจและองค์กรต่างๆ จากหลายส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้บริการประชาชนในลักษณะ One Stop Service (N)
- งานทะเบียนภาษีอากร	1 รับชำระค่าภาษีอากร ค่าภาษีอากรค้าง และค่าธรรมเนียมต่างๆ รวมทั้งบริการคืนเงินภาษีอากร 2 รับจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม 3 ออกเลขประจำตัวผู้เสียภาษี และแก้ไขบัตรประจำตัวผู้เสียภาษี 4 แจกแบบแสดงรายการภาษี และบริการตรวจแบบแสดงรายการภาษีขั้นต้น	สนง.สรรพากรพื้นที่ (C)
	5 รับจดทะเบียน แก้ไขเปลี่ยนแปลงภาษีธุรกิจเฉพาะ 6 ออกใบอนุญาตขายสุรา ยาสูบ ไพ่ 7 การขออนุญาตซื้อและขนเครื่องหมายแสดงการเสียภาษีจดทะเบียน 8 รับแบบและชำระภาษีสรรพสามิต รวมทั้งภาษีอบจ. น้ำมันและยาสูบ	สนง.สรรพสามิตพื้นที่ (C)
- งานทะเบียนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์	1 การขออนุญาตจัดสรรและค้าที่ดิน 2 รับคำขอและสอบสวนสิทธินิติกรรมประเภทต่างๆ เช่น ประเภทขาย ประเภทขายฝาก ประเภทแลกเปลี่ยน ประเภทให้ ประเภทมรดก ประเภทผู้จัดการมรดก ประเภทจำนอง ประเภทมีทุนทรัพย์และไม่มีทุนทรัพย์อื่นๆ	สนง.ที่ดินจังหวัด (P)

กลุ่มภารกิจ B3 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านระเบียบสังคมและความปลอดภัย (Social Order & Public Safety)

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
	3 รับคำขอและสอบสวนสิทธิเกี่ยวกับโฉนดที่ดิน/ห้องชุดประเภทต่างๆ เช่น ประเภทแบ่งแยกในนามเดิม ประเภทแบ่งแยกกรรมสิทธิ์รวม ประเภทรวมโฉนด ประเภทสอบเขต ประเภทจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงข้อบังคับนิติบุคคลอาคารชุด การขอออกใบแทนโฉนดที่ดิน/ห้องชุด การขอจดทะเบียนอาคารชุด 4 การขออนุญาต ก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร 5 ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด 6 บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมถึงการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย และภาษีอากรเกี่ยวกับการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือทำธุระเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ 7 การรังวัด การรังวัดพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ สอบเขต และตรวจสอบเนื้อที่ 8 ออกเอกสารการแบ่งแยก/การรวมที่ดิน รวมถึงบริการจัดทำแผนที่สำหรับที่ดิน	สนง.ที่ดินจังหวัด (P)
- งานทะเบียนด้านการคมนาคม	1 ออกใบอนุญาตขับรถ 2 ออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งทางบก	สนง.ขนส่งจังหวัด (P)
	3 การขออนุญาตที่เกี่ยวข้องกับถนนในความรับผิดชอบของจังหวัด เช่น การขออนุญาตทำทางเชื่อมกับทางหลวง การขออนุญาตเปิดทางเท้าเข้าบ้านพัก รวมทั้งการขออนุญาตใช้พื้นที่ เช่น ขอวางท่อประปาใต้ถนน เป็นต้น	สนง.ทางหลวง, สนง.ทางหลวงชนบท และแขวงการทาง (C)
	4 ออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งทางน้ำ 5 ออกใบอนุญาตใช้เรือ ออกประกาศนียบัตรคนประจำเรือ และงานด้านทะเบียนเรือ	สนง.ขนส่งทางน้ำ (C)
	6 รับชำระค่าปรับจราจร	ตำรวจภูธรจังหวัด (P)
- งานทะเบียนสุขภาพ	1 ออกใบอนุญาตเกี่ยวกับอาหารและยา 2 ออกใบอนุญาตเกี่ยวกับสถานพยาบาลในระดับจังหวัด 3 การขึ้นทะเบียนประกันสุขภาพทั่วหน้า	สนง.สาธารณสุขจังหวัด (P)

กลุ่มภารกิจ B3 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านระเบียบสังคมและความปลอดภัย (Social Order & Public Safety)

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
- งานทะเบียนด้านการทำงาน	1 รับสมัครงาน/ขึ้นทะเบียนคนหางาน 2 ขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนกรณีว่างงาน 3 ออกบัตรประจำตัวนายจ้าง 4 รับคำขออนุญาตจ้าง/ต่ออายุ/เปลี่ยนแปลงสถานที่ทำงานของแรงงานต่างด้าว 5 รับคำขอใบอนุญาตทำงาน 6 ออก/ต่อ ใบอนุญาตจัดหางานในประเทศ/ต่างประเทศ 7 รับจดทะเบียน/ยกเลิกการจดทะเบียน และออกบัตรประจำตัว ลูกจ้าง/ตัวแทนจัดหางาน 8 รับแจ้งการเดินทางไปทำงาน/กลับจากการทำงานต่างประเทศ 9 พิจารณาออกใบอนุญาตให้นายจ้างพาลูกจ้างไปฝึกงาน/ทำงานยังต่างประเทศ 10 พิจารณาออกใบอนุญาตการใช้แรงงานเด็ก 11 รับจดทะเบียนองค์กรนายจ้าง/ลูกจ้าง ข้อบังคับสหภาพ ข้อตกลงการจ้าง 12 รับขึ้นทะเบียนสถานประกอบการ 13 รับขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน และรับเรื่องผู้ประกันตนและผู้มีสิทธิ์ขอรับประโยชน์ทดแทน 14 ดำเนินการจ่ายเงินสงเคราะห์ลูกจ้างกรณีไม่ได้รับค่าชดเชย 15 ให้บริการประชาชนที่มาขอรับเงินกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง (กรณีอื่นนอกจากเงินชดเชย)	สนง.แรงงานจังหวัด, สนง.สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด, สนง.จัดหางานจังหวัด, และ สนง.ประกันสังคมจังหวัด (P)
- งานทะเบียนทหาร	1 รับลงบัญชีทหารกองเกิน 2 ออกหนังสือสำคัญหรือใบสำคัญให้แก่ทหารกองหนุนทั้งประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 3 ออกใบสำคัญนักบวชและใบสำคัญยกเว้นต่างๆ 4 รับแก้ไขใบสำคัญ กรณีการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และกรณีการย้ายภูมิลำเนาของทหารกองเกินและทหารกองหนุน ในหลักฐานทางการทหาร	ที่ทำการสัสดีจังหวัด (P)

กลุ่มภารกิจ B3 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านระเบียบสังคมและความปลอดภัย (Social Order & Public Safety)

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
- งานทะเบียนด้านกิจการวิทยุคมนาคม	1 ออกใบอนุญาตเกี่ยวกับกิจการ วิทยุคมนาคม และวิทยุสมัครเล่น 2 ออกใบอนุญาตเกี่ยวกับเครื่องวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์	สถานีตรวจสอบและเฝ้าฟังวิทยุ (C)
3 ภารกิจบริหารงานด้านทหารกองเกินและกองหนุนในพื้นที่จังหวัด (Defence)	1 ดำเนินการควบคุม กำกับ ดูแล และประสานงานในกิจการสัสดีทั้งปวงซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง แบบธรรมเนียม และบันทึกข้อตกลงที่เกี่ยวข้องในเขตท้องที่จังหวัด 2 ควบคุมทางวิทยาการของสายงานสัสดีในเขตท้องที่จังหวัด 3 ดำเนินการควบคุมทหารกองเกินและทหารกองหนุนในเขตท้องที่จังหวัด 4 ดำเนินการและประสานงานในกิจการสัสดีทั้งปวงที่เกี่ยวข้องในการเตรียมพลกับเจ้าหน้าที่ของจังหวัดทหารบก หรือส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง 5 บันทึก รายงาน ตรวจสอบ โต้ตอบ และชี้แจงปัญหาในกิจการสัสดี รวมทั้งงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับราชการทหารตามที่ได้รับมอบหมาย 6 รวบรวมข้อมูล สถิติและสภาพของทหารกองเกิน ทหารกองหนุนในเขตท้องที่จังหวัด เพื่อนำมาใช้ในการเข้ารับราชการทหารและการเตรียมพล 7 รวบรวมข้อมูล สถิติเกี่ยวกับการระดมสรรพกำลังด้านการส่งกำลังบำรุงในเขตท้องที่จังหวัด และส่งยอดทหารกองเกินที่จะเรียกประจำปีต่อผู้บังคับการจังหวัดทหารบก 8 สั่งผ่อนผันในกรณีพิเศษแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตาม พ.ร.บ.รับราชการทหาร 9 การยกเว้น ผ่อนผันเกี่ยวกับทหารกองเกินเข้ากองประจำการและการเรียกตรวจเลือกประจำปี 10 การสั่งให้พนักงานฝ่ายปกครองอำเภอต่างๆ และตำรวจในพื้นที่ดำเนินการจัดส่งมอบให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ส่วนการสั่งจับและสั่งงดติดตาม ซึ่งเป็นดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด 11 การสั่งยกเว้นผ่อนผันการเรียกการตรวจเลือกเข้ารับราชการทหารและจำหน่ายถอนการยกเว้นผ่อนผัน	ที่ทำการสัสดีจังหวัด (P)

กลุ่มภารกิจ B3 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านระเบียบสังคมและความปลอดภัย (Social Order & Public Safety)

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
	12 สำรวจรายชื่อชายสัญชาติไทยที่ต้องลงบัญชีทหาร และแจ้งเตือนให้ไปลงบัญชีทหารและไปรับหมายเรียกเข้ารับราชการทหาร รวมถึงการจัดให้มีการตรวจเลือกและทำใบรับรองผลการตรวจเลือก 13 ประชาสัมพันธ์ และให้คำแนะนำในเรื่องเกี่ยวกับการรับราชการทหาร	ที่ทำการสัสดีจังหวัด (P)
	14 ดำเนินการประสานงานเพื่อขอใช้กำลังพลและเครื่องมือทางการทหารเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาจังหวัด	งานใหม่ (N)
4 ภารกิจบริการพื้นฐานด้านกิจการตำรวจในพื้นที่จังหวัด (Police Service)	1 ออกตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยภายในพื้นที่จังหวัด 2 ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในขอบเขตอำนาจรับผิดชอบ 3 ป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิด 4 สืบสวนสอบสวนคดีอาญา 5 อำนวยความสะดวกด้านการจราจร 6 สนับสนุนการบรรเทาสาธารณภัย 7 การพิมพ์มือ ตรวจสอบประวัติเกี่ยวกับคดีต่างๆ	ตำรวจภูธรจังหวัด (P)
5 ภารกิจบริหารกิจการชายแดนขั้นพื้นฐาน (Border Control and Immigration)	1 จัดทำแผนการบริหารจัดการชายแดน ดำเนินการตรวจสอบและประเมินผลการบริหารจัดการชายแดนของจังหวัด 2 ประสานงานกับส่วนราชการระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นของประเทศเพื่อนบ้านในการควบคุมดูแลพื้นที่ชายแดน	งานใหม่ (N)
	3 ควบคุมดูแลผู้อบยพและตลาดการค้าชายแดน 4 ตรวจสอบเอกสารการผ่านแดนของสินค้าและคนเข้าเมือง 5 ดำเนินการเกี่ยวกับการออกหนังสือเดินทางและเอกสารการเดินทางให้แก่คนสัญชาติไทย 6 ดำเนินการออกใบอนุญาตผ่านแดนชั่วคราว ให้แก่ผู้ที่ต้องการเดินทางข้ามชายแดน ในช่วงระยะเวลาที่กำหนด	สนง.หนังสือเดินทางชั่วคราว (C) , ด่านตรวจคนเข้าเมือง (C)

กลุ่มภารกิจ B3 ภารกิจบริการสาธารณะพื้นฐานด้านระเบียบสังคมและความปลอดภัย (Social Order & Public Safety)

Main-Functions	Sub-Functions	ที่มาของงาน
6 ภารกิจบริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัด (Public Safety)	1 สนับสนุนการมีส่วนร่วม ประสานการปฏิบัติงาน และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้แก่ประชาชน เครือข่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ภายในพื้นที่จังหวัด เพื่อป้องกันความเสียหายอันเกิดจากสาธารณภัย และเป็นการให้ความรู้เพื่อสร้างความตระหนักและเตรียมความพร้อมในการป้องกัน เตือนภัย ตลอดจนการช่วยเหลือและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อลดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน 2 จัดเจ้าหน้าที่ร่วมเป็นผู้แทนในคณะกรรมการและหรือคณะทำงานที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การช่วยเหลือประชาชน และฟื้นฟูสภาพพื้นที่ประสบปัญหาสาธารณภัยในระดับจังหวัดและอำเภอ (กชภ.จ.และ กชภ.อ) และคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยจังหวัด (กปอ.จ) เป็นต้น 3 จัดเก็บและรวบรวมสถิติเกี่ยวกับภัยต่าง ๆ พื้นที่เสี่ยงภัยประเภทที่เกิดและอาจเกิดขึ้นในจังหวัด รวมทั้งข้อมูลหน่วยงานและผู้เชี่ยวชาญด้านสาธารณภัยในจังหวัด 4 ประสานงานกับหน่วยราชการส่วนกลางเพื่ออำนวยการปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยในพื้นที่จังหวัด ในกรณีที่เกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ 5 จัดทำแผนงาน โครงการที่เกี่ยวกับการป้องกันบรรเทาและช่วยเหลืออันเนื่องมาจากการเกิดสาธารณภัยในจังหวัดสนับสนุนและจัดให้มีการฝึกอบรมซ้อมแผนป้องกันสาธารณภัย 6 บริหารจัดการกิจการอาสาสมัครเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	สนง.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (C)

รวมภารกิจ B3 มีทั้งหมด 6 Main-Functions / 144 Sub-Functions

หมายเหตุ P คือ ภารกิจเดิมของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด

C คือ ภารกิจเดิมของหน่วยราชการส่วนกลางที่ควรถ่ายโอนให้จังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติ

N คือ ภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติ หรือ ภารกิจที่ต้องมีการบูรณาการงานเดิมจากหลายส่วนราชการเพื่อตั้งขึ้นเป็นภารกิจใหม่

*** หากงานในกลุ่มภารกิจ B1,B2,B3 นี้มีการทับซ้อนกับงานในกลุ่มภารกิจ C (ภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด) ควรให้มีการโอนย้ายภารกิจดังกล่าวไปยังกลุ่มภารกิจ C

กลุ่มภารกิจ C ของจังหวัดเชียงใหม่ ภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม

ภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด	
Main-Functions	**Sub-Functions**
1 ภารกิจการพัฒนาด้านการตลาด การสร้างภาพลักษณ์/จุดขาย (Image) และการวางตำแหน่ง (Positioning) ด้านการท่องเที่ยวของจังหวัด	1 การจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านการท่องเที่ยว 2 วางแผนปฏิทินการท่องเที่ยวดึงดูดนักท่องเที่ยวในแต่ละเทศกาล 3 การจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ ๆ อยู่เสมอ 4 การสร้างแรงดึงดูดและส่งเสริมการขาย
2 ภารกิจการพัฒนาและประสานการเชื่อมต่อแบบเอื้อประโยชน์และรองรับซึ่งกันและกันระหว่างธุรกิจและการบริการในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของจังหวัดให้มีมาตรฐานเป็นที่ประทับใจและยอมรับของระบบธุรกิจและร่วมกันสร้างเอกลักษณ์ของจังหวัด	1 วางมาตรฐานในแต่ละธุรกิจบริการในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวให้อยู่ในมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน 2 ประเมินคุณภาพแต่ละธุรกิจบริการเพื่อมุ่งสู่การพัฒนาคุณภาพในการบริการการท่องเที่ยว 3 การเชื่อมต่อประสานทุกระบบธุรกิจที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเพื่อสร้างชุดกิจกรรมการท่องเที่ยว (package) ที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวร่วมกัน
3 ภารกิจการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่มีอยู่ และแสวงหาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ (ทั้งแหล่งท่องเที่ยวด้านธรรมชาติและวัฒนธรรม)	1 การพัฒนาเส้นทางการเดินทางเข้าสู่สถานที่ท่องเที่ยวให้สะดวก 2 การดูแลรักษาแหล่งท่องเที่ยวให้สมบูรณ์และไม่ถูกทำลาย 3 การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในสถานที่ท่องเที่ยว เช่น ศูนย์บริการข้อมูลและประสานงานแหล่งท่องเที่ยว ห้องน้ำ ไฟให้แสงสว่าง โทรศัพท์ ระบบอินเตอร์เน็ต 4 จัดตั้งร้านอาหารร้านของฝากที่ระลึกและที่พักบริเวณแหล่งท่องเที่ยว

กลุ่มภารกิจ C ของจังหวัดเชียงใหม่ ภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม

ภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด	
Main-Functions	**Sub-Functions**
4 ภารกิจการพัฒนาการบริการด้านการท่องเที่ยวแบบครบวงจร	1 การส่งเสริมผู้ประกอบการการท่องเที่ยวรายใหม่ 2 การสนับสนุนให้ผู้ประกอบการการท่องเที่ยวอยู่รอด 3 การควบคุมมาตรฐานผู้ประกอบการการท่องเที่ยว 4 การสร้างระบบฐานข้อมูลการท่องเที่ยวของจังหวัด 5 การสร้างระบบการพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์แบบผู้เชี่ยวชาญเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวภายในจังหวัด 6 การพัฒนา ฝึกอบรม และควบคุมมาตรฐานการบริการ และมารยาทการต้อนรับ 7 การส่งเสริมและฝึกทักษะการใช้ภาษาต่างประเทศแก่ผู้ให้บริการทางด้านท่องเที่ยว 8 การพัฒนามาตรฐานร้านอาหาร และที่พัก ทั้งในด้านความสะอาด ราคา และมารยาทการต้อนรับการบริการ
5 ภารกิจการคุ้มครอง พิทักษ์ ปกป้องผลประโยชน์ และ นักท่องเที่ยว	1 การดูแลความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว 2 การคุ้มครองผลประโยชน์ของนักท่องเที่ยว
6 ภารกิจการจัดระเบียบด้านการท่องเที่ยวให้อยู่ในขอบเขตที่กำหนด (Zoning) ทั้งในด้านพื้นที่ (Area) และ กิจกรรม (Activity)	1 วางแผนจัดระเบียบด้านการท่องเที่ยวให้อยู่ในขอบเขตที่กำหนด 2 ควบคุมตรวจสอบผู้ละเมิดขอบเขตและระเบียบที่กำหนด

กลุ่มภารกิจ C ของจังหวัดเชียงใหม่ ภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม

ภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด	
Main-Functions	**Sub-Functions**
7 การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การโฆษณาประชาสัมพันธ์ และข้อมูลการส่งเสริมธุรกิจการท่องเที่ยว	1 เป้าหมายนักท่องเที่ยวในประเทศ 2 เป้าหมายนักท่องเที่ยวต่างประเทศ

รวมภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด มีทั้งหมด 7 Main-Functions / 25 Sub-Functions

*** นอกจากนี้ ควรมีการโอนย้ายภารกิจบริการ ส่งเสริม และพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยวในจังหวัด จากกลุ่มภารกิจ B1 และ ภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการนันทนาการ ศาสนา และวัฒนธรรม จากกลุ่มภารกิจ B2 (รวมทั้งหมด 2 Main-Functions , 12 Sub-Functions) มาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม รวมกับภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดด้วย

รวมภารกิจ C ของจังหวัดเชียงใหม่ มีทั้งหมด 9 Main-Functions / 37 Sub-Functions

กลุ่มภารกิจ D1 ของจังหวัดเชียงใหม่ ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค

Main-Functions	Sub-Functions
1 ภารกิจการพัฒนาระบบฐานข้อมูลพื้นฐานทุกประเภทของจังหวัดเพื่อทราบศักยภาพและขีดความสามารถภายในจังหวัด	1 พัฒนาระบบฐานข้อมูลพื้นฐานทุกประเภทเพื่อทราบศักยภาพและขีดความสามารถของจังหวัด
2 ภารกิจการวิเคราะห์ภาคธุรกิจของจังหวัดเชียงใหม่เทียบกับในอนุภูมิภาคเพื่อให้ทราบถึงภาคธุรกิจที่มีจุดแข็งและมีศักยภาพของจังหวัดเชียงใหม่	1 การวิเคราะห์ข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบด้านเศรษฐกิจของจังหวัดในการพัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค 2 การวิเคราะห์อนุภูมิภาคคู่แข่งในการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ
3 ภารกิจการศึกษาวิจัย เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพของระบบธุรกิจในจังหวัด	1 การเคลื่อนย้ายทรัพยากรการผลิต 2 แรงงานในจังหวัด 3 การไหลเวียนของเงินทุนในจังหวัด 4 การเคลื่อนย้ายสินค้าสำเร็จรูป การเก็บรักษา การขนส่ง
4 ภารกิจในการอำนวยความสะดวกและให้สิทธิพิเศษในการลงทุนให้แก่ผู้ลงทุนทั้งรายใหญ่และรายย่อย	1 การอำนวยความสะดวกและให้สิทธิพิเศษในการลงทุนให้แก่ผู้ลงทุนทั้งรายใหญ่และรายย่อย
5 การเป็นศูนย์ประสานความร่วมมือด้านการจัดทำแผนพัฒนาภาคธุรกิจในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือ	1 เป็นศูนย์ประสานความร่วมมือด้านการจัดทำแผนพัฒนาภาคธุรกิจในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือ

กลุ่มภารกิจ D1 ของจังหวัดเชียงใหม่ ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค

Main-Functions	Sub-Functions
6 จัดทำแผนการสนับสนุนด้านการลงทุนในภาคธุรกิจที่จังหวัดมีจุดแข็ง	1 ภารกิจการจัดระบบโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เพื่อรองรับการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของอนุภูมิภาค 2 ภารกิจการจัดระบบสาธารณูปโภค 3 ภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม การกำจัดขยะ และมลพิษ 4 การวางผังเมืองสถานที่ตั้งโรงงาน หรือนิคมอุตสาหกรรม 5 แผนการสนับสนุนด้านเครื่องจักร เทคโนโลยี และทักษะความรู้ด้านการผลิต (Know how) 6 การจัดหาวัตถุดิบ 7 การจัดการแรงงาน 8 การจัดหาแหล่งเงินลงทุน 9 การจัดการภาระภาษี 10 การบริหารจัดการภาระดอกเบี้ย 11 การจัดระบบการคลังสินค้าและการขนส่ง (logistic) 12 การพัฒนาระบบ IT 13 การบริหารงาน การพัฒนาระบบผู้บริหาร

รวมภารกิจ D1 ของจังหวัดเชียงใหม่ มีทั้งหมด 6 Main-Functions / 22 Sub-Functions

กลุ่มภารกิจ D2 ของจังหวัดเชียงใหม่ ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการเป็นศูนย์กลางผลิตงานหัตถกรรมจากภูมิปัญญาและศิลปวัฒนธรรมล้านนา

Main-Functions	Sub-Functions
1 ภารกิจการพัฒนาระบบการตลาดงานหัตถกรรมของจังหวัดแบบครบวงจร	1 การประชาสัมพันธ์ผลผลิต 2 การหาตลาดรองรับ 3 การวิเคราะห์ตลาดและการทำนายพฤติกรรมผู้บริโภค
2 ภารกิจการส่งเสริมทักษะความรู้และพัฒนารูปแบบการเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์หัตถกรรม	1 ส่งเสริมความรู้ทักษะการพัฒนารูปแบบเพื่อเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์หัตถกรรมพื้นบ้าน 2 การฝึกอบรมการประยุกต์ผสมผสานศิลปวัฒนธรรมดั้งเดิมเข้ากับการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่ทันสมัยดึงดูดความสนใจ 3 การพัฒนาวัตถุดิบในการผลิตให้มีความหลากหลาย สวยงาม และมีคุณภาพ
3 ภารกิจการจัดหาแหล่งเงินทุนให้แก่ผู้ประกอบการท้องถิ่น	1 การจัดการภาระดอกเบี้ย 2 การจัดการด้านภาษี
4 ภารกิจการวางแผนโครงการกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมล้านนาโดยเชื่อมโยงกับการค้าและการท่องเที่ยวในจังหวัด	1 การส่งเสริมให้สถานประกอบการที่พัก โรงแรม ร้านอาหารใช้ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตจากท้องถิ่น 2 การประดับ และแสดงผลิตภัณฑ์ 3 การจัดทำของที่ระลึกจำหน่ายในสถานที่ท่องเที่ยว

กลุ่มภารกิจ D2 ของจังหวัดเชียงใหม่ ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการเป็นศูนย์กลางผลิตงานหัตถกรรมจากภูมิปัญญาและศิลปวัฒนธรรมล้านนา

Main-Functions	Sub-Functions
5 ภารกิจการส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นล้านนา	1 ส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นล้านนา

รวมภารกิจ D2 ของจังหวัดเชียงใหม่ มีทั้งหมด 5 Main-Functions / 12 Sub-Functions

กลุ่มภารกิจ C ของจังหวัดลำปาง ภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาให้เป็นเมืองการค้าการลงทุนอุตสาหกรรมเซรามิค

ภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด	
Main-Functions	**Sub-Functions**
1 ภารกิจการสร้างฐานข้อมูลผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเซรามิคทุกราย และการวิเคราะห์โครงสร้างการผลิตเซรามิคภายในจังหวัด	1 สร้างฐานข้อมูลผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเซรามิคและการวิเคราะห์โครงสร้างการผลิตเซรามิค
2 ภารกิจการประสานนโยบายและแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมเซรามิคระหว่างผู้ประกอบการภายในจังหวัด ผู้จัดจำหน่าย ผู้ส่งออก และตลาดทั้งภายในและต่างประเทศ	1 ประสานนโยบายและแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมเซรามิคระหว่างผู้ประกอบการภายในจังหวัด ผู้จัดจำหน่าย ผู้ส่งออก และตลาดทั้งภายในและต่างประเทศ
3 การจัดทำแผนพัฒนาการผลิตอุตสาหกรรมเซรามิคในระยะสั้นและระยะยาว	
- แผนการสนับสนุนการจัดตั้งโรงงาน	1 แผนด้านสาธารณูปโภคสำหรับการจัดตั้งโรงงาน 2 แผนด้านการจัดเก็บภาษี 3 แผนด้านการป้องกันภัยธรรมชาติ
- แผนการสนับสนุนด้านเงินลงทุน	1 การจัดหาแหล่งเงินทุน 2 การบริหารจัดการภาระดอกเบี้ย
- แผนการสนับสนุนด้านการจัดซื้อเครื่องจักร และการจัดหาวัตถุดิบ	1 การลดภาระภาษี
4 ภารกิจการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการผลิตเซรามิคอย่างเป็นระบบ	1 การจัดตั้งโรงเรียน/สถาบันฝึกอบรมและพัฒนาคุณภาพของเซรามิค 2 การจัดตั้งสถาบันมาตรฐานกลางคุณภาพเซรามิค 3 การส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต(know how)

กลุ่มภารกิจ C ของจังหวัดลำปาง ภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาให้เป็นเมืองการค้าการลงทุนอุตสาหกรรมเซรามิค

ภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด	
Main-Functions	**Sub-Functions**
5 ภารกิจการพัฒนาระบบการตลาดเซรามิคของจังหวัดทั้งระบบ	1 การวิจัยตลาดและผู้บริโภคสินค้า 2 จัดทำข้อมูลกลุ่มลูกค้าแต่ละระดับ และแนวโน้มกลุ่มลูกค้า 3 การศึกษาความต้องการ รสนิยม และแนวโน้มความต้องการ ทั้งเรื่องรูปแบบผลิตภัณฑ์ คุณภาพ และราคา
6 ภารกิจการสร้างศูนย์แสดงสินค้าประเภทเซรามิคของจังหวัดให้ยิ่งใหญ่และครบวงจร ตลอดจนการจัดศูนย์แสดงสินค้าเซรามิคแบบครบวงจรระดับชาติ	1 การสร้างศูนย์แสดงสินค้าประเภทเซรามิคของจังหวัดให้ยิ่งใหญ่และครบวงจรทั้งในระดับจังหวัดและระดับชาติ
7 ภารกิจการสร้างการเชื่อมโยงเซรามิคกับการท่องเที่ยวของจังหวัด	1 สร้างการเชื่อมโยงเซรามิคกับการท่องเที่ยวของจังหวัด
8 การพัฒนาระบบการขนส่งสินค้า (Logistic)	1 การจัดระบบจัดเก็บสินค้า และคลังสินค้า 2 การจัดระบบการขนส่งสินค้า

รวมภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด มีทั้งหมด 8 Main-Functions / 18 Sub-Functions

*** นอกจากนี้ ควรมีการโอนย้ายภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านอุตสาหกรรมในจังหวัด และภารกิจบริการ ส่งเสริม และพัฒนาเศรษฐกิจ การค้า ธุรกิจ และการประกันภัย จากกลุ่มภารกิจ B1 (รวมทั้งหมด 2 Main-Functions , 51 Sub-Functions) มาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการค้า การลงทุน และอุตสาหกรรม รวมกับภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดด้วย

รวมภารกิจ C ของจังหวัดลำปาง มีทั้งหมด 10 Main-Functions / 69 Sub-Functions

กลุ่มภารกิจ D1 ของจังหวัดลำปาง ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาให้เป็นเมืองน่าอยู่

Main-Functions	Sub-Functions
1 ภารกิจการพัฒนาผังเมืองให้เป็นเมืองน่าอยู่ตามความต้องการของประชาชนในจังหวัด	1 ภารกิจการพัฒนาผังเมืองให้เป็นเมืองน่าอยู่ตามความต้องการของประชาชนในจังหวัด
2 ภารกิจการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคเพื่อรองรับการเป็นเมืองน่าอยู่ตามความต้องการของประชาชนในจังหวัด	1 การพัฒนาระบบไฟฟ้า 2 การพัฒนาระบบน้ำประปา 3 การพัฒนาระบบโทรศัพท์ คลื่นความถี่ และระบบเทคโนโลยีการสื่อสารและโทรคมนาคม
3 ภารกิจการขจัดปัญหาขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และมลพิษทั้งระบบ	1 ภารกิจการขจัดปัญหาขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และมลพิษทั้งระบบ
4 ภารกิจด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	1 การขจัดปัญหายาเสพติดทั้งระบบ 2 การบริการรักษาความสงบเรียบร้อยของตำรวจ
5 ภารกิจการส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานคุณภาพสถานศึกษาทุกระดับ	1 ภารกิจการส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานคุณภาพสถานศึกษา
6 ภารกิจการพัฒนาการเข้าถึงบริการสถานพยาบาลให้เพียงพอทุกพื้นที่	1 พัฒนาการเข้าถึงบริการสถานพยาบาลให้เพียงพอทุกพื้นที่
7 ภารกิจการสร้างความมั่งคงปลอดภัยในชุมชนที่อยู่อาศัย	1 ภารกิจการสร้างความมั่งคงปลอดภัยในชุมชนที่อยู่อาศัย

กลุ่มภารกิจ D1 ของจังหวัดลำปาง ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาให้เป็นเมืองน่าอยู่

Main-Functions	Sub-Functions
8 ภารกิจการจัดการและพัฒนาแหล่งน้ำ	1 ภารกิจการจัดการและพัฒนาแหล่งน้ำ
9 ภารกิจการจัดการสิ่งแวดล้อมและป้องกันมลพิษ	1 ภารกิจการจัดการสิ่งแวดล้อมและป้องกันมลพิษ
10 ภารกิจป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	1 ภารกิจป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
11 ภารกิจการจัดระบบสวัสดิการคุ้มครองดูแลคนพิการ	1 ภารกิจการจัดระบบสวัสดิการคุ้มครองดูแลคนพิการ
12 ภารกิจการส่งเสริมการมีอาชีพของประชาชน	1 ภารกิจการส่งเสริมการมีอาชีพของประชาชน
13 การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ ดูแล และจัดกิจกรรมของชุมชน	1 การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ ดูแล และจัดกิจกรรมของชุมชน

รวมภารกิจ D1 ของจังหวัดลำปาง มีทั้งหมด 13 Main-Functions / 16 Sub-Functions

กลุ่มภารกิจ D2 ของจังหวัดลำปาง ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาให้เป็นเมืองน่าเที่ยว

Main-Functions	Sub-Functions
1 ภารกิจการพัฒนาด้านการตลาด การสร้างภาพลักษณ์/จุดขาย (Image) และการวางตำแหน่ง (Positioning) ด้านการท่องเที่ยวของจังหวัด	1 การจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านการท่องเที่ยว 2 การวางแผนปฏิทินการท่องเที่ยวดึงดูดนักท่องเที่ยวแต่ละเทศกาล 3 การจัดกิจกรรมการท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ ๆ อยู่เสมอ 4 การสร้างแรงดึงดูดและส่งเสริมการขาย
2 ภารกิจการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่มีอยู่ และแสวงหาแหล่งท่องเที่ยวใหม่	1 การพัฒนาเส้นทางการเดินทางเข้าสู่สถานที่ท่องเที่ยวให้สะดวก 2 การดูแลรักษาแหล่งท่องเที่ยวให้สมบูรณ์และไม่ถูกทำลาย 3 การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในสถานที่ท่องเที่ยว เช่น ศูนย์บริการข้อมูลและประสานงานแหล่งท่องเที่ยว ห้องน้ำ ไฟให้แสงสว่าง โทรศัพท์ ระบบอินเตอร์เน็ต 4 การจัดตั้งร้านอาหาร ร้านค้าของฝากที่ระลึก และที่พัก บริเวณแหล่งท่องเที่ยว
3 ภารกิจการพัฒนาการบริการด้านการท่องเที่ยวแบบครบวงจร	1 การส่งเสริมผู้ประกอบการการท่องเที่ยวรายใหม่ 2 การสนับสนุนให้ผู้ประกอบการการท่องเที่ยวอยู่รอด 3 การควบคุมมาตรฐานผู้ประกอบการการท่องเที่ยว 4 การสร้างระบบฐานข้อมูลการท่องเที่ยวของจังหวัด 5 การสร้างระบบการพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพมัคคุเทศก์แบบผู้เชี่ยวชาญเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวภายในจังหวัด

กลุ่มภารกิจ D2 ของจังหวัดลำปาง ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาให้เป็นเมืองน่าเที่ยว

Main-Functions	Sub-Functions
	6 การพัฒนา ฝึกอบรม และควบคุมมาตรฐานการบริการ และมารยาทการต้อนรับ 7 การส่งเสริมและฝึกทักษะการใช้ภาษาต่างประเทศแก่ผู้ให้บริการทางด้านท่องเที่ยว 8 การพัฒนามาตรฐานร้านอาหาร และที่พัก ทั้งในด้านความสะอาด ราคา และมารยาทการต้อนรับการบริการ
4 ภารกิจการคุ้มครอง พิทักษ์ ปกป้องผลประโยชน์ และ นักท่องเที่ยว	1 การดูแลความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว 2 การคุ้มครองผลประโยชน์ของนักท่องเที่ยว
5 ภารกิจการจัดระเบียบด้านการท่องเที่ยวให้อยู่ในขอบเขตที่กำหนด (Zoning) ทั้งในด้านพื้นที่ (Area) และ กิจกรรม (Activity)	1 วางแผนจัดระเบียบด้านการท่องเที่ยวให้อยู่ในขอบเขตที่กำหนด 2 ควบคุมตรวจสอบผู้ละเมิดขอบเขตและระเบียบที่กำหนด

รวมภารกิจ D2 ของจังหวัดลำปาง มีทั้งหมด 5 Main-Functions / 20 Sub-Functions

กลุ่มภารกิจ C ของจังหวัดชัยนาท ภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาศักยภาพการผลิตเกษตรกรรมและปศุสัตว์

ภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด	
Main-Functions	**Sub-Functions**
1 ภารกิจสร้างระบบฐานข้อมูลเกษตรกรรมและปศุสัตว์แบบครบวงจร	1 สร้างระบบฐานข้อมูลเกษตรกรรมและปศุสัตว์แบบครบวงจร
2 ภารกิจการศึกษาวิเคราะห์ศักยภาพการผลิตทางการเกษตรและปศุสัตว์ของจังหวัด	1 ศึกษาปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาภาคการผลิตเกษตรกรรมและปศุสัตว์ ทั้งตัวผลผลิตสินค้าเกษตรและปศุสัตว์ ต้นทุนการผลิต การจัดจำหน่าย ราคา และคู่แข่งที่สำคัญในผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกัน 2 การศึกษาแนวทางการเพิ่มศักยภาพการผลิตให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและต้นทุนต่ำสุด พัฒนาคุณภาพให้มีศักยภาพแข่งขันในตลาด
3 การส่งเสริมและพัฒนาปัจจัยที่มีผลต่อการผลิตสินค้าเกษตรและปศุสัตว์	1 ศักยภาพผู้ผลิต 2 เทคโนโลยีการเกษตร 3 อาหารสัตว์ ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง 4 เงินทุน
4 ภารกิจการสร้างระบบตลาดรองรับสินค้าเกษตรกรรมและปศุสัตว์ทั้งระบบ	1 สร้างระบบตลาดรองรับสินค้าเกษตรกรรมและปศุสัตว์ทั้งระบบ
5 ภารกิจพัฒนาแหล่งน้ำทั้งระบบเพื่อตอบสนองพื้นที่เกษตรกรรมและปศุสัตว์	1 พัฒนาแหล่งน้ำทั้งระบบเพื่อตอบสนองพื้นที่เกษตรกรรมและปศุสัตว์
6 ภารกิจการศึกษาวิจัยและปรับปรุงคุณภาพเมล็ดพันธุ์และแม่พันธุ์ปศุสัตว์	1 การศึกษาวิจัยและปรับปรุงคุณภาพเมล็ดพันธุ์และแม่พันธุ์ปศุสัตว์

กลุ่มภารกิจ C ของจังหวัดชัยนาท ภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาศักยภาพการผลิตเกษตรกรรมและปศุสัตว์

ภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด	
Main-Functions	**Sub-Functions**
7 ภารกิจพัฒนาระบบอุตสาหกรรมรองรับการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรมปศุสัตว์เบื้องต้น	1 พัฒนาระบบอุตสาหกรรมรองรับการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรมปศุสัตว์เบื้องต้น
8 ภารกิจด้านการจัดสรรที่ดินและการปฏิรูปที่ดินอย่างเป็นระบบ	1 การจัดสรรที่ดินและการปฏิรูปที่ดินอย่างเป็นระบบ
9 ภารกิจการจัดตั้งศูนย์ควบคุมและป้องกันโรคระบาดในพืชและสัตว์	1 การจัดตั้งศูนย์ควบคุมและป้องกันโรคระบาดในพืชและสัตว์
10 ภารกิจวางแผนป้องกันและรับมือจากความเสียหายที่เกิดจากภัยธรรมชาติ	1 วางแผนป้องกันและรับมือความเสียหายที่เกิดจากภัยธรรมชาติ

รวมภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด มีทั้งหมด 10 Main-Functions / 14 Sub-Functions

*** นอกจากนี้ ควรมีการโอนย้ายภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านเกษตรกรรมในจังหวัด และภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการปศุสัตว์ในจังหวัด จากกลุ่มภารกิจ B1 (รวมทั้งหมด 2 Main-Functions , 24 Sub-Functions) มาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาศักยภาพการผลิตเกษตรกรรมและปศุสัตว์ รวมกับภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดด้วย

รวมภารกิจ C ของจังหวัดชัยนาท มีทั้งหมด 12 Main-Functions / 38 Sub-Functions

กลุ่มภารกิจ D1 ของจังหวัดชัยนาท ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต

Main-Functions	Sub-Functions
1 ภารกิจการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานในการดำรงชีวิตทุกด้าน	1 ภารกิจการพัฒนาคุณภาพและการเข้าถึงบริการการศึกษาทุกระดับ 2 ภารกิจการพัฒนาคุณภาพและการเข้าถึงบริการสถานพยาบาลให้เพียงพอทุกพื้นที่ ตลอดจนการให้ความรู้เพื่อเสริมสร้างสุขภาวะ 3 ภารกิจการฝึกและพัฒนาอาชีพเพื่อสร้างรายได้ในประชาชน 4 ภารกิจการสร้างสถานที่สันทนาการ สวนสาธารณะ และ การกีฬา 5 การส่งเสริมและพัฒนาศูนย์รวมจิตใจและศาสนา เช่น สถานปฏิบัติธรรม วัด โบสถ์ มัสยิด เป็นต้น
2 ภารกิจการสวัสดิการสังคมของประชาชนอย่างรอบด้าน	1 ภารกิจการสวัสดิการสังคมของประชาชนอย่างรอบด้าน
3 ภารกิจด้านความปลอดภัยสาธารณะ	1 ป้องกันสาธารณภัย 2 กิจการตำรวจ
4 ภารกิจการเสริมสร้างและพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง	1 ภารกิจการเสริมสร้างและพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง
5 การพัฒนาระบบบริการภาครัฐ	1 การพัฒนาระบบบริการภาครัฐ

รวมภารกิจ D1 ของจังหวัดชัยนาท มีทั้งหมด 5 Main-Functions / 10 Sub-Functions

กลุ่มภารกิจ D2 ของจังหวัดชัยนาท ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการเอาชนะความยากจน

Main-Functions	Sub-Functions
1 ภารกิจการจัดทำฐานข้อมูลทางเศรษฐกิจของประชาชนอย่างครบวงจร	1 ข้อมูลระดับรายได้ต่อหัว รายได้ต่อครัวเรือน 2 ข้อมูลอาชีพ 3 ข้อมูลการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค
2 ภารกิจการวิเคราะห์ข้อมูลความยากจนของประชากรในจังหวัด	1 วิเคราะห์และจำแนกกลุ่มประชากรในแต่ละระดับรายได้ เพื่อให้ทราบถึงกลุ่มประชากรเป้าหมายที่มีรายได้ต่ำและมีความยากจน 2 วิเคราะห์สภาพการประกอบอาชีพ และระบบเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องในการประกอบอาชีพของกลุ่มประชากรที่มีความยากจน 3 วิเคราะห์หาแนวทางส่งเสริมรายได้ หรือการสร้างอาชีพเสริม
3 ภารกิจการบริหารจัดการแรงงาน	1 ภารกิจการจัดศูนย์ข้อมูลแรงงาน 2 ภารกิจการจัดหางานตามความถนัด ความสามารถและศักยภาพของแรงงานในพื้นที่ 3 ภารกิจการจัดศูนย์ฝึกอบรมวิชาชีพ
4 ภารกิจการจัดหาแหล่งทุนและสินเชื่อเพื่อการลงทุน	1 จัดหาแหล่งทุนและสินเชื่อเพื่อการลงทุน
5 ภารกิจการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	1 ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

กลุ่มภารกิจ D2 ของจังหวัดชัยนาท ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการเอาชนะความยากจน

Main-Functions	Sub-Functions
6 ภารกิจการส่งเสริมด้านการตลาดสินค้า OTOP	1 ส่งเสริมการตลาดสินค้า OTOP
7 ภารกิจการประสานผู้ผลิตเพื่อจัดตลาดสินค้าอุปโภคบริโภคราคาประหยัด	1 ประสานผู้ผลิตเพื่อจัดตลาดสินค้าอุปโภคบริโภคราคาประหยัด

รวมภารกิจ D2 ของจังหวัดชัยนาท มีทั้งหมด 7 Main-Functions / 13 Sub-Functions

กลุ่มภารกิจ C ของจังหวัดขอนแก่น ภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงเครือข่ายการคมนาคม

ภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด	
Main-Functions	**Sub-Functions**
1 ภารกิจการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างและศักยภาพในการพัฒนาระบบคมนาคมเชื่อมโยงเครือข่ายคมนาคมในภูมิภาคอีสานตอนบน	1 ศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างและศักยภาพในการพัฒนาระบบคมนาคมเชื่อมโยงเครือข่ายคมนาคมในภูมิภาคอีสานตอนบน
2 ภารกิจการจัดผังเมืองรองรับการเป็นศูนย์กลางการคมนาคมของภูมิภาค	1 การจัดผังเมืองรองรับการเป็นศูนย์กลางการคมนาคมของภูมิภาค
3 ภารกิจการจัดระบบจราจร ระบบศูนย์ข้อมูลการคมนาคม และระบบบริการจำหน่ายตั๋วโดยสารทุกประเภทในจุดเดียว	1 จัดระบบจราจร ระบบศูนย์ข้อมูลการคมนาคม และระบบบริการจำหน่ายตั๋วโดยสารทุกประเภทในจุดเดียว
4 ภารกิจการจัดระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่รองรับศูนย์กลางคมนาคม	1 จัดระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่รองรับการเป็นศูนย์กลางคมนาคม
5 ภารกิจการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคมเพื่อรองรับรูปแบบการคมนาคมที่หลากหลายทั้งทางบก ทางน้ำและทางอากาศ	1 สร้างโครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคมเพื่อรองรับรูปแบบการคมนาคมที่หลากหลายทั้งทางบก ทางน้ำและทางอากาศ
6 การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารคมนาคมทุกรูปแบบ	1 พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการคมนาคม

รวมภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด มีทั้งหมด 6 Main-Functions / 6 Sub-Functions

*** นอกจากนี้ ควรมีการโอนย้ายภารกิจบริการขั้นพื้นฐานด้านการขนส่งและคมนาคมในจังหวัด จากกลุ่มภารกิจ B1 (รวมทั้งหมด 1 Main-Functions , 8 Sub-Functions) มาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงเครือข่ายการคมนาคม รวมกับภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดด้วย

รวมภารกิจ C ของจังหวัดขอนแก่น มีทั้งหมด 7 Main-Functions / 14 Sub-Functions

กลุ่มภารกิจ D1 ของจังหวัดขอนแก่น ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนและบริการ

Main-Functions	Sub-Functions
1 ภารกิจการพัฒนาระบบฐานข้อมูลพื้นฐานทุกประเภทของจังหวัดเพื่อทราบศักยภาพและขีดความสามารถภายในจังหวัด	1 พัฒนาระบบฐานข้อมูลพื้นฐานทุกประเภท เพื่อทราบศักยภาพและขีดความสามารถภายในจังหวัด
2 ภารกิจการวิเคราะห์ภาคธุรกิจของจังหวัดขอนแก่นเทียบกับในภูมิภาคเพื่อให้ทราบถึงภาคธุรกิจที่มีจุดแข็งและมีศักยภาพของจังหวัด	1 ภารกิจด้านการวิเคราะห์ข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบด้านเศรษฐกิจภายของจังหวัดในการพัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนในภูมิภาค 2 ภารกิจการวิเคราะห์จังหวัดคู่แข่งในการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ
3 การศึกษาวิจัย เพื่อวิเคราะห์ศักยภาพของระบบธุรกิจในจังหวัด	1 การเคลื่อนย้ายทรัพยากรการผลิต 2 แรงงานในจังหวัด 3 การไหลเวียนของเงินทุนในจังหวัด 4 การเคลื่อนย้ายสินค้าสำเร็จรูป การเก็บรักษา การขนส่ง
4 ภารกิจในการอำนวยความสะดวกและให้สิทธิพิเศษในการลงทุนให้แก่ผู้ลงทุนทั้งรายใหญ่และรายย่อย	1 ภารกิจในการอำนวยความสะดวกและให้สิทธิพิเศษในการลงทุนให้แก่ผู้ลงทุนทั้งรายใหญ่และรายย่อย
5 การเป็นศูนย์ประสานความร่วมมือด้านการจัดทำแผนพัฒนาภาคธุรกิจในกลุ่มจังหวัด	1 การเป็นศูนย์ประสานความร่วมมือด้านการจัดทำแผนพัฒนาภาคธุรกิจในกลุ่มจังหวัด

กลุ่มภารกิจ D1 ของจังหวัดขอนแก่น ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนและบริการ

Main-Functions	Sub-Functions
6 จัดทำแผนการสนับสนุนด้านการลงทุนในภาคธุรกิจที่จังหวัดมีจุดแข็ง	1 จัดระบบโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เพื่อรองรับการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุนในภูมิภาค 2 ภารกิจการจัดระบบสาธารณูปโภค 3 ภารกิจด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม การกำจัดขยะ และมลพิษ 4 การวางผังเมืองสถานที่ตั้งโรงงาน หรือนิคมอุตสาหกรรม 5 แผนการสนับสนุนด้านเครื่องจักร เทคโนโลยี และทักษะความรู้ด้านการผลิต (Know how) 6 การจัดหาวัตถุดิบ 7 การจัดการแรงงาน 8 การจัดหาแหล่งเงินลงทุน 9 การจัดการภาระภาษี 10 การบริหารจัดการภาระดอกเบี้ย 11 การจัดระบบการคลังสินค้าและการขนส่ง (logistic) 12 การพัฒนาระบบ IT 13 การบริหารงาน การพัฒนาระบบผู้บริหาร

รวมภารกิจ D1 ของจังหวัดขอนแก่น มีทั้งหมด 6 Main-Functions / 22 Sub-Functions

กลุ่มภารกิจ D2 ของจังหวัดขอนแก่น ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการเอาชนะความยากจน

Main-Functions	Sub-Functions
1 ภารกิจการจัดทำฐานข้อมูลทางเศรษฐกิจของประชาชนอย่างครบวงจร	1 ข้อมูลระดับรายได้ต่อหัว รายได้ต่อครัวเรือน 2 ข้อมูลอาชีพ 3 ข้อมูลการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค
2 ภารกิจการวิเคราะห์ข้อมูลความยากจนของประชากรในจังหวัด	1 วิเคราะห์และจำแนกกลุ่มประชากรในแต่ละระดับรายได้ เพื่อให้ทราบถึงกลุ่มประชากรเป้าหมายที่มีรายได้ต่ำและมีความยากจน 2 วิเคราะห์สภาพการประกอบอาชีพ และระบบเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องในการประกอบอาชีพของกลุ่มประชากรที่มีความยากจน 3 วิเคราะห์หาแนวทางส่งเสริมรายได้ หรือการสร้างอาชีพเสริม
3 ภารกิจการบริหารจัดการแรงงาน	1 ภารกิจการจัดศูนย์ข้อมูลแรงงาน 2 ภารกิจการจัดหางานตามความถนัด ความสามารถและศักยภาพของแรงงานในพื้นที่ 3 ภารกิจการจัดศูนย์ฝึกอบรมวิชาชีพ
4 ภารกิจการจัดหาแหล่งทุนและสินเชื่อเพื่อการลงทุน	1 จัดหาแหล่งทุนและสินเชื่อเพื่อการลงทุน
5 ภารกิจการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	1 ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

กลุ่มภารกิจ D2 ของจังหวัดขอนแก่น ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการเอาชนะความยากจน

Main-Functions	Sub-Functions
6 ภารกิจการส่งเสริมด้านการตลาดสินค้า OTOP	1 ส่งเสริมการตลาดสินค้า OTOP
7 ภารกิจการประสานผู้ผลิตเพื่อจัดตลาดสินค้าอุปโภคบริโภคราคาประหยัด	1 ประสานผู้ผลิตเพื่อจัดตลาดสินค้าอุปโภคบริโภคราคาประหยัด

รวมภารกิจ D2 ของจังหวัดขอนแก่น มีทั้งหมด 7 Main-Functions / 13 Sub-Functions

กลุ่มภารกิจ C ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน ภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดน

ภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด	
Main-Functions	**Sub-Functions**
1 การวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนาระบบธุรกิจการค้าชายแดน	1 การพัฒนาช่องทางด่านการค้าชายแดน 2 ศักยภาพผู้ลงทุนในจังหวัดและต่างจังหวัด 3 ระบบคมนาคมและการขนส่งสินค้า
2 การพัฒนาระบบบริหารจัดการพื้นฐานที่เอื้อต่อการพัฒนาธุรกิจการค้าชายแดน	1 ภารกิจการพัฒนาระบบตรวจคนเข้าเมืองและพิธีการศุลกากรแบบครบวงจร 2 ภารกิจการส่งเสริมและพัฒนาสถาบันการเงินรองรับการค้าชายแดน 3 การจัดระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานรองรับการลงทุนและการเปิดตลาดการค้าชายแดน 4 ภารกิจด้านความมั่งคงปลอดภัย
3 ภารกิจการพัฒนาระบบและรูปแบบการค้าชายแดนให้มีความหลากหลายมากขึ้น	1 ภารกิจการพัฒนาระบบและรูปแบบการค้าชายแดนให้มีความหลากหลายมากขึ้น
4 ภารกิจจัดตลาดการค้าชายแดนเชื่อมโยงกับการท่องเที่ยวในจังหวัด	1 ภารกิจจัดตลาดการค้าชายแดนเชื่อมโยงกับการท่องเที่ยวในจังหวัด
5 ภารกิจการพัฒนาระบบฐานข้อมูลผู้ค้า/ผู้ขาย/ผู้ประกอบการทั้งคนไทยและต่างชาติที่เข้ามาค้าขายในประเทศไทย	1 ภารกิจการพัฒนาระบบฐานข้อมูลผู้ค้า/ผู้ขาย/ผู้ประกอบการทั้งคนไทยและต่างชาติที่เข้ามาค้าขายในประเทศไทย

กลุ่มภารกิจ C ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน ภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดน

ภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด	
Main-Functions	**Sub-Functions**
6 ภารกิจการส่งเสริมการลงทุนการค้าชายแดน	1 ภารกิจจัดหาแหล่งเงินทุน ระดมผู้ร่วมทุน ส่งเสริมการลงทุน และการค้าชายแดน 2 ภารกิจการผลักดันการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

รวมภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด มีทั้งหมด 6 Main-Functions / 12 Sub-Functions

*** นอกจากนี้ ควรมีการโอนย้ายภารกิจบริหารกิจการชายแดนขั้นพื้นฐาน จากกลุ่มภารกิจ B3 (รวมทั้งหมด 1 Main-Functions , 6 Sub-Functions) มาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดน รวมกับภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดด้วย

รวมภารกิจ C ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีทั้งหมด 7 Main-Functions / 18 Sub-Functions

กลุ่มภารกิจ D1 ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

Main-Functions	Sub-Functions
1 ภารกิจการพัฒนาด้านการตลาด การสร้างภาพลักษณ์/จุดขาย (Image) และการวางตำแหน่ง(Positioning) ด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของจังหวัด	1 พัฒนาการตลาด สร้างภาพลักษณ์/จุดขายและการวางตำแหน่งด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของจังหวัด
2 ภารกิจการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่มีอยู่ และ แสวงหาแหล่งท่องเที่ยวใหม่	1 การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวที่มีอยู่เดิม 2 การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่
3 ภารกิจในการสร้างการเรียนรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องในการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ให้แก่นักท่องเที่ยวและประชาชน	1 สร้างการเรียนรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องในการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ให้แก่นักท่องเที่ยวและประชาชน
4 ภารกิจในการอนุรักษ์ธรรมชาติในแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์	1 อนุรักษ์ธรรมชาติในแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์
5 ภารกิจการคุ้มครอง พิทักษ์ ปกป้องผลประโยชน์ และ นักท่องเที่ยว	1 การดูแลความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว 2 การคุ้มครองผลประโยชน์ของนักท่องเที่ยว
6 ภารกิจการอำนวยความสะดวกในการเดินทางสู่แหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในจังหวัด และเชื่อมโยงระหว่างแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ในจังหวัด	1 อำนวยความสะดวกในการเดินทางสู่แหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในจังหวัดและเชื่อมโยงระหว่างแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ในจังหวัด
7 ภารกิจวางแผนการจัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ตามฤดูกาล	1 วางแผนจัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ตามฤดูกาล

กลุ่มภารกิจ D1 ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

Main-Functions	Sub-Functions
8 ภารกิจการพัฒนาและควบคุมมาตรฐานการบริการการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์	1 พัฒนาและควบคุมมาตรฐานการบริการการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

รวมภารกิจ D1 ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีทั้งหมด 8 Main-Functions / 10 Sub-Functions

กลุ่มภารกิจ D2 ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาการเกษตรในพื้นที่สูง

Main-Functions	Sub-Functions
1 ภารกิจการศึกษาวิเคราะห์ศักยภาพการผลิตเกษตรกรรมบนพื้นที่สูงของจังหวัดอย่างครบวงจร	1 สภาพและจำนวนพื้นที่เพาะปลูกในพื้นที่สูงในจังหวัด 2 ชนิดพันธุ์พืชที่สามารถเพาะปลูกและเจริญเติบโตได้ดีในพื้นที่จังหวัด 3 ความรู้ในการเพาะปลูกพืช การบรรจุ และขนส่งเมืองหนาว 4 ตลาดรองรับสินค้าเกษตรพื้นที่สูง 5 ระบบการขนส่งสินค้าเกษตรในจังหวัด 6 คู่แข่งในตลาดสินค้าเกษตรชนิดเดียวกัน
2 ภารกิจในการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเกษตรในพื้นที่สูงแบบรอบด้าน	1 ภารกิจในการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเกษตรในพื้นที่สูงแบบรอบด้าน
3 ภารกิจการส่งเสริมและพัฒนาระบบการผลิตเกษตรกรรมบนพื้นที่สูง	1 การศึกษาวิจัยและส่งเสริมการปลูกพืชเมืองหนาวและพืชในที่สูง 2 การจัดระบบชลประทานเพื่อการเกษตรบนพื้นที่สูงแบบครบวงจร 3 ภารกิจการสนับสนุนด้านเมล็ดพันธุ์ ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเพาะปลูก ปุ๋ยและการกำจัดศัตรูพืช
4 ภารกิจการส่งเสริมการตลาดสินค้าเกษตรบนพื้นที่สูง	1 การส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร 2 ภารกิจด้านการตลาดสำหรับสินค้าเกษตรพื้นที่สูง

รวมภารกิจ D2 ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีทั้งหมด 4 Main-Functions / 12 Sub-Functions

กลุ่มภารกิจ D3 ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการค้าการลงทุนและพัฒนาอุตสาหกรรมสินค้า OTOP

Main-Functions	Sub-Functions
1 ภารกิจการศึกษาวิจัยระบบการผลิตสินค้า OTOP ในจังหวัด	1 ศักยภาพแหล่งผลิต 2 ตลาดและการจัดจำหน่าย 3 ราคา และคุณภาพ 4 คู่แข่งที่สำคัญในสินค้าชนิดเดียวกัน 5 ลูกค้าในระดับต่าง ๆ ทั้งภายในจังหวัด และต่างประเทส
2 ภารกิจการวางกลยุทธ์การแข่งขันและเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขัน	1 การให้บริการข้อมูลผู้ผลิตสินค้า OTOP ของจังหวัดอย่างรอบด้าน 2 ภารกิจการพัฒนาความรู้ทางธุรกิจแก่ผู้ประกอบการ 3 ภารกิจการพัฒนารูปแบบและคุณภาพให้เป็นที่ดึงดูดและนำตลาด
3 ภารกิจการพัฒนาระบบการตลาดสินค้า OTOP ของจังหวัดแบบครบวงจร	1 ภารกิจการพัฒนาและรับรองคุณภาพมาตรฐานสินค้า OTOP 2 ภารกิจการจัดหาแหล่งทุนให้แก่ผู้ประกอบการ 3 ส่งเสริมการตลาดสินค้า OTOP เชื่อมโยงกับการท่องเที่ยวจังหวัด
4 การพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการ	1 การพัฒนาความรู้ด้านการบริหารธุรกิจ 2 พัฒนาความรู้ทักษะการประยุกต์และการออกแบบใหม่ๆ แก่ผู้ผลิต

รวมภารกิจ D3 ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีทั้งหมด 4 Main-Functions / 13 Sub-Functions

กลุ่มภารกิจ C ของจังหวัดมหาสารคาม ภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาเป็นเมืองการศึกษา

ภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด	
Main-Functions	**Sub-Functions**
1 ภารกิจการพัฒนาฐานข้อมูลทางการศึกษาของจังหวัดเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการเป็นศูนย์กลางทางการศึกษาของภูมิภาค	1 พัฒนาฐานข้อมูลทางการศึกษาเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการเป็นศูนย์กลางทางการศึกษาของภูมิภาค
2 ภารกิจจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาจังหวัดทั้งระบบ	1 คุณภาพสถานศึกษาทั้งระดับพื้นฐาน วิทยาลัย และมหาวิทยาลัย 2 คุณภาพผู้สอน 3 คุณภาพบุคลากรทางการศึกษาทุกระดับ
3 ภารกิจการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และระบบการติดตามประเมินผลคุณภาพการบริการการศึกษา	1 การเข้าถึงบริการการศึกษาทั้งในขั้นพื้นฐานและระดับสูง 2 มาตรฐานหลักสูตร การเรียนการสอน และการประเมินผล
4 ภารกิจการส่งเสริมให้เกิดแหล่งการเรียนรู้ภายในชุมชนด้วยรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ นอกเหนือจากการเรียนรู้ในระบบการศึกษา	1 การจัดตั้งแหล่งเรียนรู้ตามอัธยาศัย เช่น ห้องสมุดชุมชน ศูนย์ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ศูนย์อินเทอร์เน็ตชุมชน 2 ขยายศูนย์บริการการศึกษาในหลักสูตรการศึกษานอกโรงเรียนให้มีบริการอย่างทั่วถึง 3 การจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ชุมชน
5 ภารกิจการเชื่อมโยงการศึกษาในการให้บริการแก่สังคม	1 การจัดตั้งศูนย์ศึกษาวิจัยเพื่อแก้โจทย์ปัญหาในท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ 2 การจัดตั้งศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแก่ภาคธุรกิจและสังคม

กลุ่มภารกิจ C ของจังหวัดมหาสารคาม ภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาเป็นเมืองการศึกษา

ภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด	
Main-Functions	**Sub-Functions**
	3 การประสานเชื่อมโยงสถานศึกษาเพื่อจัดบริการการศึกษาหลักสูตรพิเศษแก่ผู้สนใจ 4 ภารกิจในการศึกษาวิจัยรวมทั้งเผยแพร่ผลงานวิจัยเพื่อพัฒนาทักษะความรู้วิชาชีพด้านต่าง ๆ 5 ภารกิจในการประสานทรัพยากรบุคคลจากสถานศึกษากับภาคธุรกิจเพื่อให้การผลิตทรัพยากรบุคคลสอดรับการความต้องการของตลาดแรงงานในภูมิภาค 6 ภารกิจสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาเพื่อพัฒนากำลังแรงงาน ให้มีความรู้และทักษะในวิชาชีพ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขัน 7 ภารกิจจัดระบบการบริหารจัดการเกี่ยวกับการพัฒนากำลังแรงงานให้มีประสิทธิภาพ 8 ภารกิจการจัดฝึกอบรมวิชาชีพและการยกระดับทักษะฝีมือแรงงาน การส่งเสริมองค์ความรู้ด้านเทคโนโลยี ภาษาต่างประเทศ ตลอดจนวิชาการสมัยใหม่ให้แก่ผู้ใช้แรงงาน
6 ภารกิจการจัดระบบรองรับการพัฒนาการศึกษา	1 การจัดระบบที่พักนักศึกษา 2 การจัดระบบคมนาคมขนส่งระหว่างสถานศึกษาให้เข้าถึงแหล่งชุมชนทุกพื้นที่

กลุ่มภารกิจ C ของจังหวัดมหาสารคาม ภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาเป็นเมืองการศึกษา

ภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด	
Main-Functions	**Sub-Functions**
	3 การจัดกองทุนส่งเสริมการศึกษาให้แก่ผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษาในทุกระดับ
7 การเป็นศูนย์กลางการจัดกิจกรรมทางวิชาการในระดับต่าง ๆ โดยเชื่อมโยงความร่วมมือกับสถานศึกษาทั่วประเทศ	1 เป็นศูนย์กลางการจัดกิจกรรมทางวิชาการในระดับต่างๆ โดยเชื่อมโยงความร่วมมือกับสถานศึกษาทั่วประเทศ

รวมภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด มีทั้งหมด 7 Main-Functions / 21 Sub-Functions

*** นอกจากนี้ ควรมีการโอนย้ายภารกิจบริหารงานบริการการศึกษาและฝึกอบรมขั้นพื้นฐานในจังหวัด จากกลุ่มภารกิจ B2 (รวมทั้งหมด 1 Main-Functions , 10 Sub-Functions) มาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการพัฒนาให้เป็นเมืองการศึกษา รวมกับภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดด้วย

รวมภารกิจ C ของจังหวัดมหาสารคาม มีทั้งหมด 8 Main-Functions / 31 Sub-Functions

กลุ่มภารกิจ D1 ของจังหวัดมหาสารคาม ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการผลิตพืชผักปลอดสารพิษ

Main-Functions	Sub-Functions
1 การศึกษาวิเคราะห์ศักยภาพการผลิตเกษตรปลอดสารพิษของจังหวัด	1 ข้อมูลผู้ผลิต 2 พื้นที่การผลิตเกษตรกรรมปลอดสารพิษ 3 ชนิดพืชเกษตรปลอดสารพิษที่มีศักยภาพในการแข่งขัน
2 ภารกิจการตั้งศูนย์ศึกษาวิจัยเทคโนโลยีการเกษตรอินทรีย์ เพื่อให้บริการถ่ายทอดกรรมวิธีการทำเกษตรปลอดสารพิษแก่เกษตรกร	1 การตั้งศูนย์ศึกษาวิจัยเทคโนโลยีการเกษตรอินทรีย์ เพื่อให้บริการถ่ายทอดกรรมวิธีการทำเกษตรปลอดสารพิษแก่เกษตรกร
3 ภารกิจการส่งเสริมและพัฒนาระบบการผลิตเกษตรปลอดสารพิษ	1 ภารกิจการจัดการระบบชลประทานเพื่อการเกษตร 2 ภารกิจการพัฒนาคุณภาพดิน 3 ภารกิจการควบคุมป้องกันโรคพืชและแมลงด้วยชีวอินทรีย์และเทคโนโลยีชีวภาพ
4 ภารกิจการส่งเสริมการตลาดสินค้าเกษตรปลอดสารพิษ	1 จัดระบบตลาดกลางสินค้าเกษตรปลอดสารพิษแบบครบวงจร 2 จัดระบบขนส่งสินค้าการเกษตรจากผู้ผลิตสู่ตลาด

รวมภารกิจ D1 ของจังหวัดมหาสารคาม มีทั้งหมด 4 Main-Functions / 9 Sub-Functions

กลุ่มภารกิจ D2 ของจังหวัดมหาสารคาม ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการส่งเสริมศักยภาพการแข่งขันธุรกิจสินค้า OTOP

Main-Functions	Sub-Functions
1 ภารกิจการศึกษาวิจัยระบบการผลิตสินค้า OTOP ในจังหวัด	1 ศักยภาพแหล่งผลิต 2 ตลาดและการจัดจำหน่าย 3 ราคา และคุณภาพ 4 คู่แข่งที่สำคัญในสินค้าชนิดเดียวกัน 5 ลูกค้าในระดับต่าง ๆ ทั้งภายในจังหวัด และต่างประเทส
2 ภารกิจการวางกลยุทธ์การแข่งขันและเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขัน	1 การให้บริการข้อมูลผู้ผลิตสินค้า OTOP ของจังหวัดอย่างรอบด้าน 2 ภารกิจการพัฒนาความรู้ทางธุรกิจแก่ผู้ประกอบการ 3 ภารกิจการพัฒนารูปแบบและคุณภาพให้เป็นที่ดึงดูดและนำตลาด
3 ภารกิจการพัฒนาระบบการตลาดสินค้า OTOP ของจังหวัดแบบครบวงจร	1 ภารกิจการพัฒนาและรับรองคุณภาพมาตรฐานสินค้า OTOP 2 ภารกิจการจัดหาแหล่งทุนให้แก่ผู้ประกอบการ 3 ส่งเสริมการตลาดสินค้า OTOP เชื่อมโยงกับการท่องเที่ยวจังหวัด
4 การพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการ	1 การพัฒนาความรู้ด้านการบริหารธุรกิจ 2 พัฒนาความรู้ทักษะการประยุกต์และการออกแบบใหม่ๆ แก่ผู้ผลิต

รวมภารกิจ D2 ของจังหวัดมหาสารคาม มีทั้งหมด 4 Main-Functions / 13 Sub-Functions

กลุ่มภารกิจ C ของจังหวัดปัตตานี ภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการแก้ปัญหาความรุนแรงและเสริมสร้างความปลอดภัย

ภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด	
Main-Functions	**Sub-Functions**
1 ภารกิจการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลและประสานงานด้านข้อมูลภายในจังหวัดแบบครบวงจร	1 จัดทำฐานข้อมูลรวมทั้งทางด้านความมั่นคง ข้อมูลทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ตลอดจนข้อมูลทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งและความไม่สงบในพื้นที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำแผนกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาอย่างรอบด้านทั้งในระยะสั้นและระยะยาว
2 ภารกิจบริหารงานพื้นฐานด้านความมั่นคงในพื้นที่จังหวัด	1 ภารกิจประสานงานหน่วยงานรักษาความมั่นคงบริเวณชายแดน 2 ภารกิจการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน
3 ภารกิจการประสานความร่วมมือด้านการข่าวและข้อมูลหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารจากประชาชน	1 ภารกิจการประสานความร่วมมือด้านการข่าวและข้อมูลหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารจากประชาชน
4 ภารกิจเชิงรุกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางสังคม	1 ภารกิจด้านการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ ในความแตกต่างด้านวัฒนธรรม ศาสนา และอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ในพื้นที่ 2 ภารกิจการประสานความร่วมมือผู้นำชุมชน ผู้นำทางศาสนาในการร่วมกันเป็นคณะกรรมการกลางของจังหวัดดำเนินการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และเสนอแนะต่อรัฐบาล

กลุ่มภารกิจ C ของจังหวัดปัตตานี ภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการแก้ปัญหาความรุนแรงและเสริมสร้างความปลอดภัย

ภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด	
Main-Functions	**Sub-Functions**
	3 การประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจ และเผยแพร่ข้อมูลหลักฐานด้านมาตรการรักษาความปลอดภัยของภาครัฐ ให้สาธารณชนสามารถรับรู้และตรวจสอบได้ เพื่อลดความไม่ไว้วางใจ 4 ภารกิจการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมภาคประชาชน เพื่อให้คำปรึกษาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีความมั่นคง รับข้อร้องเรียนที่ไม่เป็นธรรม เป็นตัวกลางในการประสานงานยุติธรรม และประสานงานองค์กรอิสระเพื่อตรวจสอบหรือยื่นฟ้องการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับคดีความมั่นคง

รวมภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด มีทั้งหมด 4 Main-Functions / 9 Sub-Functions

*** นอกจากนี้ ควรมีการโอนย้ายภารกิจบริการพื้นฐานด้านกิจการตำรวจในพื้นที่จังหวัด และภารกิจบริการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัด จากกลุ่มภารกิจ B3 (รวมทั้งหมด 2 Main-Functions , 13 Sub-Functions) มาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการแก้ปัญหาความรุนแรงและเสริมสร้างความปลอดภัย รวมกับภารกิจใหม่ที่จังหวัดควรเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อตอบสนองยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดด้วย

*** เฉพาะในกรณีของจังหวัดปัตตานีที่ใช้เป็นต้นแบบในการศึกษา ยังควรมีการโอนย้ายภารกิจบริหารกิจการชายแดนขั้นพื้นฐาน และภารกิจบริหารงานด้านทหารกองเกินและกองหนุนในพื้นที่จังหวัด (รวมทั้งหมด 2 Main-Functions , 20 Sub-Functions) มาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักด้านการแก้ปัญหาความรุนแรงและเสริมสร้างความปลอดภัยนี้ด้วย

รวมภารกิจ C ของจังหวัดปัตตานี มีทั้งหมด 8 Main-Functions / 42 Sub-Functions

กลุ่มภารกิจ D1 ของจังหวัดปัตตานี ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล

Main-Functions	Sub-Functions
1 ภารกิจจัดทำฐานข้อมูลผู้ผลิตวัตถุดิบการเกษตรและปศุสัตว์ และผู้ประกอบการอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารฮาลาล	1 การจัดทำฐานข้อมูลผู้ผลิตวัตถุดิบการเกษตรและปศุสัตว์ และผู้ประกอบการอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารฮาลาล
2 ภารกิจประสานและส่งเสริมการตลาดอาหารฮาลาลทั้งภายในและต่างประเทศแบบครบวงจร	1 ประสานและส่งเสริมการตลาดอาหารฮาลาลทั้งภายในและต่างประเทศแบบครบวงจร
3 ภารกิจในการจัดหาแหล่งทุนให้แก่ผู้ประกอบการ/ประชาชนในการนำไปประกอบอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล	1 จัดหาแหล่งทุนให้แก่ผู้ประกอบการ/ประชาชนในการนำไปประกอบอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล
4 ภารกิจจัดระบบตลาดสินค้าอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลเพื่อการส่งออก	1 จัดระบบตลาดสินค้าอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลเพื่อการส่งออก
5 ภารกิจจัดศูนย์กลางการประสานงานในภูมิภาค เพื่อจัดหาแหล่งวัตถุดิบสำหรับการแปรรูปอาหารฮาลาล	1 จัดศูนย์กลางการประสานงานในภูมิภาค เพื่อจัดหาแหล่งวัตถุดิบสำหรับการแปรรูปอาหารฮาลาล
6 ภารกิจเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลภายในภูมิภาค	1 เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลภายในภูมิภาค
7 ภารกิจการกระจายสินค้าผลิตภัณฑ์อาหารฮาลาลภายในภูมิภาค	1 การกระจายสินค้าผลิตภัณฑ์อาหารฮาลาลภายในภูมิภาค

กลุ่มภารกิจ D1 ของจังหวัดปัตตานี ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล

Main-Functions	Sub-Functions
8 ภารกิจประสานเชื่อมโยงสถาบันการศึกษาในภูมิภาคเพื่อวิจัยและพัฒนาคุณภาพการผลิตอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล	1 ประสานเชื่อมโยงสถาบันการศึกษาในภูมิภาคเพื่อวิจัยและพัฒนาคุณภาพการผลิตอุตสาหกรรมอาหารฮาลาล

รวมภารกิจ D1 ของจังหวัดปัตตานี มีทั้งหมด 8 Main-Functions / 8 Sub-Functions

กลุ่มภารกิจ D2 ของจังหวัดปัตตานี ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาการศึกษาทั้งระบบ

Main-Functions	Sub-Functions
1 ภารกิจการพัฒนาฐานข้อมูลทางการศึกษาของจังหวัดเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการพัฒนาการศึกษาทั้งระบบอย่างเชื่อมโยง	1 สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 2 สถานศึกษาศาสนาอิสลาม
2 ภารกิจการขยายบริการการศึกษาทั้งในขั้นพื้นฐานและระดับสูง	1 การขยายบริการการศึกษาทั้งในขั้นพื้นฐานและระดับสูง
3 ภารกิจการส่งเสริมให้เกิดแหล่งการเรียนรู้ภายในชุมชนด้วยรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ นอกเหนือจากการเรียนรู้ในระบบการศึกษา	1 จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ในชุมชนบริการ ภายใต้หลักสูตรการศึกษานอกโรงเรียน 2 จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ทางวิชาชีพ ตามความต้องการและความเหมาะสมด้านทรัพยากรในชุมชน
4 ภารกิจในการศึกษาวิจัยรวมทั้งเผยแพร่ผลงานวิจัยเพื่อพัฒนาทักษะความรู้วิชาชีพด้านต่าง ๆ	1 งานศึกษาวิจัยเพื่อแก้โจทย์ปัญหาในพื้นที่ 2 งานศึกษาวิจัยเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ ๆ 3 งานศึกษาวิจัยเพื่อต่อยอดองค์ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น
5 จัดระบบตรวจสอบควบคุมมาตรฐานและคุณภาพการจัดการศึกษาในสถานศึกษาทั้งระบบ	1 การพัฒนามาตรฐานสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ศูนย์ฝึกวิชาชีพ ตลอดจนโรงเรียนสอนศาสนาทั้งในสังกัดรัฐและเอกชน 2 การจัดตั้งศูนย์กลางครูสอนศาสนาอิสลามในจังหวัด

กลุ่มภารกิจ D2 ของจังหวัดปัตตานี ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการพัฒนาการศึกษาทั้งระบบ

Main-Functions	Sub-Functions
6 ภารกิจในการประสานทรัพยากรบุคคล ระหว่างสถานศึกษากับภาคธุรกิจเอกชน เพื่อให้การผลิตทรัพยากรบุคคลสอดรับการความต้องการของตลาดแรงงานภายในจังหวัด	1 ประสานทรัพยากรบุคคลจากสถานศึกษากับภาคธุรกิจ เพื่อให้การผลิตทรัพยากรบุคคลสอดรับการความต้องการของตลาดแรงงานภายในจังหวัด
7 ภารกิจสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาเพื่อพัฒนากำลังแรงงาน ให้มีความรู้และทักษะในวิชาชีพ เพื่อเสริมสร้างภาวะการแข่งขัน	1 สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาเพื่อพัฒนากำลังแรงงาน ให้มีความรู้และทักษะในวิชาชีพ เพื่อเสริมสร้างภาวะการแข่งขัน
8 ภารกิจการจัดฝึกอบรมวิชาชีพและการยกระดับทักษะฝีมือแรงงาน การส่งเสริมองค์ความรู้ด้านเทคโนโลยี ภาษาต่างประเทศ ตลอดจนวิชาการสมัยใหม่ให้แก่ผู้ใช้แรงงาน	1 จัดฝึกอบรมวิชาชีพและการยกระดับทักษะฝีมือแรงงาน การส่งเสริมองค์ความรู้ด้านเทคโนโลยี ภาษาต่างประเทศ ตลอดจนวิชาการสมัยใหม่ให้แก่ผู้ใช้แรงงาน

รวมภารกิจ D2 ของจังหวัดปัตตานี มีทั้งหมด 8 Main-Functions / 13 Sub-Functions

กลุ่มภารกิจ D3 ของจังหวัดปัตตานี ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการเอาชนะความยากจน

Main-Functions	Sub-Functions
1 ภารกิจการจัดทำฐานข้อมูลทางเศรษฐกิจของประชาชนอย่างครบวงจร	1 ข้อมูลระดับรายได้ต่อหัว รายได้ต่อครัวเรือน 2 ข้อมูลอาชีพ 3 ข้อมูลการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค
2 ภารกิจการวิเคราะห์ข้อมูลความยากจนของประชากรในจังหวัด	1 วิเคราะห์และจำแนกกลุ่มประชากรในแต่ละระดับรายได้ เพื่อให้ทราบถึงกลุ่มประชากรเป้าหมายที่มีรายได้ต่ำและมีความยากจน 2 วิเคราะห์สภาพการประกอบอาชีพ และระบบเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องในการประกอบอาชีพของกลุ่มประชากรที่มีความยากจน 3 วิเคราะห์หาแนวทางส่งเสริมรายได้ หรือการสร้างอาชีพเสริม
3 ภารกิจการบริหารจัดการแรงงาน	1 ภารกิจการจัดศูนย์ข้อมูลแรงงาน 2 ภารกิจการจัดหางานตามความถนัด ความสามารถและศักยภาพของแรงงานในพื้นที่ 3 ภารกิจการจัดศูนย์ฝึกอบรมวิชาชีพ
4 ภารกิจการจัดหาแหล่งทุนและสินเชื่อเพื่อการลงทุน	1 จัดหาแหล่งทุนและสินเชื่อเพื่อการลงทุน
5 ภารกิจการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	1 ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

กลุ่มภารกิจ D3 ของจังหวัดปัตตานี ภารกิจตามยุทธศาสตร์รองด้านการเอาชนะความยากจน

Main-Functions	Sub-Functions
6 ภารกิจการส่งเสริมด้านการตลาดสินค้า OTOP	1 ส่งเสริมการตลาดสินค้า OTOP
7 ภารกิจการประสานผู้ผลิตเพื่อจัดตลาดสินค้าอุปโภคบริโภคราคาประหยัด	1 ประสานผู้ผลิตเพื่อจัดตลาดสินค้าอุปโภคบริโภคราคาประหยัด

รวมภารกิจ D3 ของจังหวัดปัตตานี มีทั้งหมด 7 Main-Functions / 13 Sub-Functions