

โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูง  
เพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0)

## รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณ์

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เสนอต่อ

กองพัฒนาระเบียบราชการส่วนภูมิภาคและความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ตุลาคม 2560

## คณะผู้วิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์	หัวหน้าโครงการวิจัย
อาจารย์ ดร. เกรียงชัย ปิงประวัติ	นักวิจัย
นายชาย ไชยชิต	นักวิจัย
นางสาวอินทอร แสงอรุณ	ผู้ช่วยวิจัย
นายชัชวินธ์ ตันติเวชวานิชย์	ผู้ช่วยวิจัย
นายวิรงค์ หนูแก้ว	ผู้ช่วยวิจัย
นางสาวญาณิศา พลายชุม	ผู้ช่วยวิจัย

# สารบัญ

บทที่	หน้า
<b>บทสรุปผู้บริหาร</b>	<b>(1)-(57)</b>
<b>1 บทนำ</b>	<b>1</b>
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์	4
1.3 กลุ่มเป้าหมาย	4
1.4 สถานที่ดำเนินการ	4
1.5 ระยะเวลาการดำเนินโครงการ	5
1.6 วิธีการศึกษา	6
1.7 ระยะเวลาการดำเนินโครงการ	8
1.8 แผนการดำเนินงาน	9
1.9 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	11
1.10 การนำเสนอผลการศึกษา	11
<b>2 กรอบแนวคิดที่และทฤษฎี</b>	<b>13</b>
2.1 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลาง	13
2.2 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค	27
2.3 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบโครงสร้างองค์การตามสภาพแวดล้อม	34
2.4 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย	44
2.5 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่	56
2.6 บทสรุป	75
<b>3 แนวทางการพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในต่างประเทศ</b>	<b>77</b>
3.1 กระแสการพัฒนาโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (Regionalization)	77
3.2 ทิศทางการปฏิรูปหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (Regional reform)	87
3.3 การพัฒนาโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคแบบอสมมาตร (Asymmetric region)	119
3.4 การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในนโยบายการพัฒนาภูมิภาค (Regional policy)	133

บทที่	หน้า
3.5 ตัวอย่างการจัดโครงสร้างและระบบการบริหารงานในภูมิภาค ในต่างประเทศ	148
3.6 บทสรุป	190
<b>4 พัฒนาการโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย</b>	<b>193</b>
4.1 ยุคก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2435 - 2475)	193
4.2 ช่วงก่อนการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2475 - 2540)	205
4.3 ช่วงการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ (พ.ศ. 2540 - 2549)	220
4.4 สถานภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน (พ.ศ. 2550 - 2560)	245
4.5 ทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต	266
4.6 บทสรุป	274
<b>5 การจัดโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น</b>	<b>277</b>
5.1 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง	278
5.2 หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค	314
5.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	323
5.4 กลไกการประสานงานระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ	334
<b>6 ผลการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบบริหารราชการ ส่วนภูมิภาค</b>	<b>339</b>
6.1 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค	339
6.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค	347
6.3 อำนาจหน้าที่และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด	352
6.4 ระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ	358
6.5 ขีดสมรรถนะของสำนักงานจังหวัด	364
6.6 สถานภาพของราชการบริหารส่วนภูมิภาค	367
6.7 บทสรุป	389
<b>7 ผลการศึกษาโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่กรณีศึกษา</b>	<b>391</b>
7.1 กรอบแนวคิดในการศึกษากำหนดพื้นที่กรณีศึกษา	391
7.2 ข้อมูลด้านภูมิศาสตร์ของจังหวัดพื้นที่กรณีศึกษา	398
7.3 ข้อมูลด้านประชากรของจังหวัดพื้นที่กรณีศึกษา	411
7.4 ข้อมูลด้านเศรษฐกิจของจังหวัดพื้นที่กรณีศึกษา	417
7.5 ข้อมูลด้านนโยบายการพัฒนาศักยภาพของจังหวัดพื้นที่กรณีศึกษา	427

บทที่	หน้า
7.6 ผลการศึกษาสภาพปัจจุบันเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบบริหารงาน ของจังหวัดในพื้นที่กรณีศึกษา	436
7.7 บทสรุป	486
<b>8 ผลการรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้าง และระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม</b>	<b>487</b>
8.1 การนำเสนอผลการศึกษาและข้อเสนอแนะการปรับปรุงโครงสร้าง และระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม	487
8.2 ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้าง และระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม	502
8.3 ความเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมต่อผลการศึกษาแนวทางการ ปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม	510
8.4 บทสรุป	514
<b>9 สรุปผลการวิเคราะห์ผลการดำเนินการและรูปแบบการกำหนดโครงสร้าง และการบริหารงานของจังหวัดที่เหมาะสม</b>	<b>517</b>
9.1 แนวทางการนำกรอบทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างบริหารงานในพื้นที่ นอกศูนย์กลางมาปรับใช้ในการพัฒนาโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัด ที่มีศักยภาพ	517
9.2 สรุปผลการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้อง กับการบริหารงานจังหวัดจากผลกระทบวรรณกรรม	523
9.3 สรุปผลการวิเคราะห์ผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษา	532
9.4 ข้อเสนอแนะรูปแบบกำหนดโครงสร้างและระบบบริหารงานที่เหมาะสม สำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ	549
9.5 การพัฒนาระบบการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพ	563
9.6 การพัฒนาขีดสมรรถนะของสำนักงานจังหวัด	566
9.7 การจัดสรรงบประมาณเป็นพิเศษสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ	567
9.8 การทำข้อตกลงภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดที่มีศักยภาพ	569
9.9 การพัฒนากลไกการติดตามและประเมินผล การบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ	574
9.10 การพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานในอำเภอที่เป็นศูนย์กลาง กิจกรรมทางเศรษฐกิจ	577

บทที่	หน้า	
10	ข้อเสนอแนะสำหรับการนำรูปแบบการกำหนดโครงสร้างและการบริหารงาน ของจังหวัดที่เหมาะสมไปสู่การปฏิบัติ	579
10.1	ขั้นตอนการนำรูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารงาน ในรูปเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดไปปฏิบัติ	579
10.2	การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลของการจัดโครงสร้าง การทำงานในรูปเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองในระดับจังหวัด	581
10.3	ขั้นตอนการสร้างเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด	591
10.4	ปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งและความยั่งยืนของเครือข่าย	598
10.5	แนวปฏิบัติในการปรับโครงสร้างส่วนราชการในภูมิภาคให้อยู่ภายใต้ตัวแทน กระทรวงเพียงหน่วยงานเดียว (One Roof) ตามตัวแบบ ของกระทรวงพาณิชย์	607
10.6	แนวปฏิบัติในการกำหนดความเหมาะสมของจำนวนส่วนราชการในจังหวัด	613
10.7	แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดแบ่งภารกิจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงต่อเนื่องกัน	624
<b>บรรณานุกรม</b>		653

# สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
1.1	ตัวอย่างประเด็นยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา	2
1.2	ลักษณะของจังหวัดพื้นที่กรณีศึกษา	4
1.3	แผนการดำเนินงานกิจกรรม	9
3.1	จำนวนหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคระดับชั้นต่าง ๆ	71
3.2	การจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีความแตกต่างจากภูมิภาคมาตรฐาน	106
3.3	ประเภทของแนวทางการออกแบบหน่วยการปกครอง	112
3.4	การเปลี่ยนแปลงกระบวนการที่สัมพันธ์กับนโยบายการพัฒนาภูมิภาค	117
3.5	การจัดแบ่งความรับผิดชอบในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของสำนักงานพัฒนาภูมิภาค	156
4.1	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	167
4.2	ตัวอย่างภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างแต่ละรูปแบบ	208
5.1	การจัดกลุ่มจังหวัดโดยจำแนกเป็นอนุภูมิภาค จำนวน 20 กลุ่มจังหวัด ตามข้อเสนอของ ก.พ.ร.	256

# สารบัญแผนภาพ

แผนภาพ	หน้า	
1.1	กระบวนการดำเนินโครงการ	10
3.1	โครงสร้างการบริหารราชการในประเทศฟินแลนด์	149
3.2	การแบ่งหน่วยบริหารงานในภูมิภาคของฟินแลนด์	150
3.3	หน่วยบริหารงานในส่วนภูมิภาคของรัฐในฟินแลนด์	157
3.4	ศูนย์พัฒนาเศรษฐกิจ การคมนาคม และสิ่งแวดล้อมในฟินแลนด์	158
3.5	หน่วยบริหารระดับภูมิภาคในสวีเดน	161
3.6	การแบ่งเขตจังหวัดในประเทศฝรั่งเศส	171
3.7	การจัดเขตพื้นที่รับผิดชอบของสำนักพัฒนาภูมิภาคในประเทศอังกฤษ	175
3.8	Local Enterprise Partnership (LEPs)	188
5.1	การจัดตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาค	280
5.2	การจัดตั้งจังหวัดในฐานะหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค	316
5.3	โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น	334
5.4	กรอบการวิเคราะห์การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นในปัจจุบัน	336
7.1	การปรับปรุงแบบกลไกเชิงสถาบันของรัฐและการจัดองค์กรเชิงพื้นที่ในประเทศยุโรปตะวันตก	396
7.2	ตำแหน่งที่ตั้งของจังหวัดกรณศึกษาใน 4 ภาคของประเทศ	400
7.3	เส้นทางเศรษฐกิจและแนวพื้นที่เศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง	403
7.4	ตำแหน่งที่ตั้งของจังหวัดขอนแก่นบนเส้นทางเชื่อมโยงโลจิสติกส์	404
7.5	ตำแหน่งที่ตั้งของจังหวัดระยองบนเส้นทางเชื่อมโยงระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก	405
7.6	เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน	408
7.7	ความหนาแน่นของประชากรของเทศบาลนครในประเทศไทย พ.ศ. 2555	414
9.1	การจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ	562



# สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิ	หน้า
7.1 จำนวนจังหวัดจำแนกตามสัดส่วนขนาดพื้นที่ของจังหวัด	399
7.2 ขนาดพื้นที่ของจังหวัด	401
7.3 จำนวนจังหวัดจำแนกตามจำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎรปี พ.ศ. 2559	413
7.4 การเพิ่มจำนวนประชากรในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2554 - 2559	413
7.5 จำนวนประชากรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2559	415
7.6 จำนวนจังหวัดจำแนกตามสัดส่วนประชากรที่แจ้งย้ายเข้าในปี พ.ศ. 2558	416
7.7 แนวโน้มมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดกรณีศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2554 – 2558	418
7.8 มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดจำแนกตามภาคเศรษฐกิจ	419
7.9 สัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดของพื้นที่กรณีศึกษา	420
7.10 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดต่อหัวประชากรในปี พ.ศ. 2558	424
7.11 สัดส่วนมูลค่าการผลิตภัณฑ์ภาคการท่องเที่ยวต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดปี 2558	425
7.12 สัดส่วนมูลค่าการผลิตภัณฑ์ภาคอุตสาหกรรมต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดปี 2558	426



# บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

## 1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดแนวนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้อย่างชัดเจน อาทิ บทบัญญัติในมาตรา 76 ระบุให้รัฐต้องพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นและงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดเจตนารมณ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมุ่งให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน ในขณะเดียวกันก็ได้บัญญัติถึงการจัดโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคไว้ในหลายประการ

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ (1) ราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย สำนักงานกฤษฎีกา กระทรวง ทบวง กรม (2) ราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย จังหวัดและอำเภอ (3) ราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดสำหรับโครงสร้างส่วนราชการของจังหวัดนั้น ประกอบด้วย (1) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดและ (2) ส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ

ภายใต้เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดกรอบแนวทางการปฏิบัติราชการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมุ่งให้การดำเนินงานของภาครัฐบรรลุเป้าหมายหลัก คือ ประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

นโยบายการปฏิรูปประเทศที่สำคัญประการหนึ่งภายใต้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา คือนโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐและตอบสนองความต้องการของประชาชนในระยะยาว ในช่วงที่ผ่านมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาที่เกี่ยวข้องภายใต้นโยบายดังกล่าวในหลายประการ มติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญ ได้แก่ การเห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติที่ได้จัดทำขึ้นภายใต้ร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง (2) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน (3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน (4) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม (5) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และ (6) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐมีกรอบแนวทางที่ต้องให้ความสำคัญ เช่น การปรับปรุงโครงสร้าง บทบาทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ ให้มีขนาดที่เหมาะสม รวมทั้งการวางระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังได้มีมติเห็นชอบร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) ซึ่งประกอบด้วย 10 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ (2) การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม (3) การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน (4) การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาอย่างยั่งยืน (5) การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน (6) การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทย (7) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ (8) การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม (9) การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ และ (10) ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา

การวิจัยภายใต้โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0) มีวัตถุประสงค์การศึกษา กล่าวคือ เพื่อศึกษาและปรับปรุงการกำหนดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานของหน่วยงานของกระทรวง กรม ที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาคให้เหมาะสมกับบริบทแต่ละพื้นที่ อีกทั้งเพื่อศึกษาและปรับปรุงการกำหนดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานของสำนักงานจังหวัดและสำนักงานอำเภอให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและมีขีดสมรรถนะในการจัดทำภารกิจตามอำนาจหน้าที่ เช่น การแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติไปเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในพื้นที่ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด ตลอดจนสนับสนุนการบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในการสนับสนุนและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดให้เกิดการบูรณาการระหว่างจังหวัดอย่างเป็นรูปธรรม

โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0) มีขอบเขตการศึกษา ได้แก่

- 1) การศึกษาข้อมูลและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
- 2) ศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่ตัวอย่าง 4 จังหวัด โดยพิจารณาเลือกพื้นที่ให้เกิดความหลากหลาย ทั้งศักยภาพและทิศทางการพัฒนา อัตลักษณ์และสภาพภูมิสังคม การเชื่อมโยงกับต่างประเทศ ฯลฯ ได้แก่ จังหวัดตาก ระยอง ภูเก็ต และขอนแก่น ทั้งนี้ การศึกษาข้อมูลจะใช้วิธีการสัมภาษณ์/ประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่
- 3) การจัดประชุมสัมมนา (Focus Group) ร่วมกับหน่วยงานกลางและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับฟังความคิดเห็นและพิจารณาความเป็นไปได้ร่วมกันของการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานของพื้นที่ตัวอย่าง 4 จังหวัด ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม
- 4) การจัดทำรายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณ์ในการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัด เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้เหมาะสมกับแต่ละพื้นที่ต่อไป

## 2. กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลาง

หลักการพื้นฐาน คือ รัฐบาลระดับชาติมักถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ไปยังหน่วยการปกครองในระดับต่ำกว่า ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลาง (Subnational government) ปรากฏได้สองรูปแบบ คือ รูปแบบแรก การแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง (Deconcentration) เป็นรูปแบบการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ทางการบริหาร (Administrative functions) ให้แก่หน่วยการบริหารในระดับรองลงไป หรือหน่วยราชการที่อยู่ในระดับต่ำกว่าหน่วยงานระดับชาติ ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์แนวตั้งมีอำนาจหน้าที่ทางการบริหารในขอบเขตที่ส่วนกลางมอบหมายให้รับผิดชอบเท่านั้น มิได้มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองที่มีความเป็นอิสระทางการบริหารในตัวเอง

รูปแบบที่สอง การกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง (Decentralization) เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ทางการปกครอง (Political functions) ลงไปยังองค์กรการปกครองระดับพื้นที่ที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งมักนำไปสู่การจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองขึ้นใน 2 ระดับ คือ หนึ่ง หน่วยการปกครองระดับกิ่งกลางระหว่างระดับชาติกับระดับท้องถิ่น อาจปรากฏในรูปแบบมลรัฐ หรือจังหวัด และ สอง หน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น (Local level) เป็นกระจายอำนาจทางการเมืองไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล หน่วยงานระดับนี้ มักมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระแตกต่างกันในแต่ละประเทศ รัฐธรรมนูญอาจรับรองความเป็นอิสระตามหลักความสามารถทั่วไป (General competence) หรือทำได้เฉพาะในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตที่รัฐบาลกำหนดเท่านั้น (Ultra-vires doctrine)

ทั้งนี้ การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการมักเกี่ยวข้องกับการปรับระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการปกครองในระดับต่าง ๆ (Reform of intergovernmental relation) หลากหลายมิติ ได้แก่ การปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง การปรับขีดความสามารถและอำนาจหน้าที่ การเพิ่มความเป็นอิสระในทางการเมือง การเพิ่มความเป็นอิสระในการออกกฎระเบียบและข้อบัญญัติ การเพิ่มขีดความสามารถทางการเงินและการคลัง การสร้างกลไกการบริหารกิจการสาธารณะแบบร่วมมือกัน การเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน การส่งเสริมบทบาทขององค์กรอาสาสมัครในการขับเคลื่อนกิจการสาธารณะ และการออกแบบหน่วยการปกครองใหม่

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เกิดขึ้นในกรณีที่รัฐมีการแบ่งเขตพื้นที่ของประเทศออกเป็นเขตท้องที่การปกครอง แต่ละหน่วยงานจะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล รัฐจะส่งข้าราชการเป็นตัวแทนของส่วนกลางไปประจำในพื้นที่ โดยมีหน้าที่ตัดสินใจบริหารราชการหรือจัดการภารกิจในพื้นที่แทนหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง วัตถุประสงค์สำคัญคือ เอสร่างเอกภาพและการบรรลุเป้าหมายทางนโยบายหรือยุทธศาสตร์ระดับชาติ ลดสภาพการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ และเป็นกลไกที่เชื่อมโยงกระบวนการบริหารราชการส่วนกลางเข้ากับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเข้าไว้ด้วยกัน สถานะและการดำรงอยู่ของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอาจปรากฏได้ในสองมิติ คือ มิติแรกเป็นโครงสร้างการบริหารราชการที่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนตามกฎหมายหรือเป็นทางการ มิติที่สอง เป็นระบบการบริหารราชการนอกศูนย์กลาง (Sub-national governments) โดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง

นอกจากนี้ ยังสามารถจัดจำแนกรูปแบบระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้ 3 ลักษณะ คือ 1) การมีหน่วยบริหารราชการนอกศูนย์กลางแต่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีฐานะเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ 2) การมีเครือข่ายการบริหารราชการในภูมิภาคซึ่งได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ตั้งปฏิบัติการในระดับพื้นที่ และ 3) การมีกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้การบังคับบัญชาของผู้แทนส่วนกลางประจำพื้นที่

สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดของไทย สะท้อนหลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐอย่างน้อย 3 รูปแบบ คือ รูปแบบแรก เป็นการจัดความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานแบบตัดข้ามประเด็นนโยบาย (Across policies) โดยกลไกการบริหารราชการจังหวัดเป็นการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยราชการในสังกัดต่าง ๆ โดยมุ่งเน้นผลลัพธ์ในพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ รูปแบบที่สอง เป็นการจัดความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานระหว่างตัวแสดงหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ (Across actors and stakeholders) เช่น คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด มีเป้าหมายเพื่อดึงให้กลุ่มคนทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนโยบายสาธารณะของรัฐ

เข้ามาร่วมกันจัดการแก้ไขปัญหาและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ และรูปแบบที่สาม การจัดการความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานแบบตัดข้ามระดับ (Across levels) เป็นการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยราชการระดับจังหวัด อำเภอ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะให้บรรลุผล รวมถึงแก้ไขปัญหาการทำงานแบบแยกส่วนกันระหว่างหน่วยงานต่างระดับ ซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหาความซ้ำซ้อนในบทบาทและภารกิจของภาครัฐ

## 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบโครงสร้างองค์การตามสภาพแวดล้อม

การจัดโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดของไทย มีลักษณะเป็นการจัดโครงสร้างภายใต้รูปแบบหนึ่งเดียว แม้ว่าข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจสังคมและภูมิศาสตร์ซึ่งเป็นบริบทแวดล้อมการบริหารงานจังหวัดแต่ละแห่งจะปรากฏในลักษณะแตกต่างกัน ขณะที่ทฤษฎีการจัดโครงสร้างองค์การตั้งอยู่บนการพิจารณาปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อม (Organization as organisms) อธิบายว่า ลักษณะองค์การชนิดหนึ่ง ๆ ย่อมมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับระบบนิเวศที่ดำรงอยู่เสมอ ทั้งความสัมพันธ์ระหว่างระบบย่อย ๆ ภายในองค์การ และระหว่างตัวองค์การกับสภาพแวดล้อมภายนอกการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมซึ่งสามารถเป็นได้ทั้งโอกาสหรือสิ่งท้าทาย องค์การจึงต้องมียุทธศาสตร์ เครื่องมือ การจัดการ เทคโนโลยีคุณค่าหลัก และวัฒนธรรมองค์กร สอดคล้องกับลักษณะของบุคลากรที่เป็นอยู่กระบวนการปรับตัวขององค์การ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ องค์การต้องเป็นระบบเปิดและมีความยืดหยุ่น

ฉะนั้น การศึกษารูปแบบการกำหนดโครงสร้างและการบริหารงานของจังหวัดให้มีศักยภาพสูงในขณะนี้จึงมีสมมติฐานที่ว่า การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์การนั้น ไม่ควรมองว่ามีรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งที่ดีที่สุด (“one best way” approach) หากแต่การจัดโครงสร้างองค์การแต่ละกรณีควรมีรูปแบบแตกต่างกันไปขึ้นกับปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยรวม (“it all depends” approach) และควรพิจารณาออกแบบส่วนประกอบทั้งหมดอย่างเชื่อมโยงไปในเวลาเดียวกัน (“getting it all together”) ทั้งช่วงการควบคุมความเป็นระเบียบแบบแผนเดียวกัน การกระจายอำนาจการตัดสินใจ ระบบการวางแผน รวมไปถึงรูปแบบการจัดโครงสร้างแบบเมทริกซ์ ฯลฯ

แนวทางการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์การโดยพิจารณาความเหมาะสมและสอดคล้องกันระหว่างองค์ประกอบย่อยทุกส่วนอย่างเชื่อมโยงกันนั้น ตั้งอยู่บนหลัก “การจัดโครงสร้างองค์การโดยจัดกลุ่มหน่วยงานย่อยอย่างสอดคล้องสัมพันธ์กัน” (“configuration” approach) โดยรอบการวิเคราะห์การจัดโครงสร้างองค์การจัดแบ่งองค์ประกอบพื้นฐานออกเป็น 6 ส่วน คือ ส่วนบริหารยุทธศาสตร์ระดับสูงสุด ส่วนปฏิบัติการหลัก ส่วนปฏิบัติการระดับกลาง ส่วนอำนวยการด้านเทคนิค ส่วนอำนวยการด้านการสนับสนุน และคตินิยมขององค์การ (ideology) รวมทั้งยังต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยเกี่ยวกับ “สภาพการณ์แวดล้อมที่แต่ละองค์การดำรงอยู่” (situational factor) อันได้แก่

- ปัจจัยด้านระยะเวลาการก่อตั้งและขนาดขององค์กร (Age and size) เพราะยิ่งองค์กรที่มีการจัดตั้งเป็นระยะเวลายาวนานเท่าใด การปฏิบัติงานของสมาชิกภายในองค์กรก็จะยิ่งมีความเป็นระบบและอยู่ภายใต้แบบแผนมาตรฐานที่เป็นทางการมากขึ้นเท่านั้น ขณะเดียวกันองค์กรที่มีขนาดใหญ่หน่วยงานย่อยในแต่ละฝ่ายก็มักจะมีขนาดใหญ่ขึ้นตามไปด้วย
- ปัจจัยด้านระบบเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติภารกิจขององค์กร (Technical system) เพราะยิ่งองค์กรที่มีการนำเครื่องมือเทคนิคทางการบริหารมาใช้กำกับกับการปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติการมากเท่าใด ก็จะทำให้การทำงานของบุคลากรมีความเป็นระเบียบแบบแผนภายใต้มาตรฐานเดียวกัน
- ปัจจัยด้านสภาวะแวดล้อมขององค์กร (Environment) เพราะสภาวะแวดล้อมที่มีความผันผวนเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และหากสภาวะแวดล้อมที่มีความซับซ้อนมักจะส่งผลให้องค์กรมีการจัดโครงสร้างในลักษณะกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น แต่หากเผชิญกับการคุกคามของคู่แข่งก็จะส่งผลให้องค์กรมีการปรับให้มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจมากขึ้น
- ปัจจัยด้านอำนาจ (Power) องค์กรที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของตัวแสดงภายนอกที่มีอำนาจเหนือการตัดสินใจภายในองค์กรมากเท่าใด ก็จะมีแนวโน้มการออกแบบโครงสร้างให้มีการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนผู้บริหารยุทธศาสตร์ระดับสูงสุดมากขึ้น รวมถึงมีการสร้างระเบียบแบบแผนและมาตรฐานการปฏิบัติงานของฝ่ายต่าง ๆ อย่างเข้มข้นและเป็นระบบมากขึ้น

กรณีการวิเคราะห์โครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดเพื่อกำหนดโครงสร้างที่เหมาะสมกับบริบทและศักยภาพของจังหวัด สอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าด้วยปัจจัยสำคัญต่อการพิจารณาจัดรูปแบบหน่วยการปกครองนอกเขตศูนย์กลาง ได้แก่

- ปัจจัยด้านฐานทางเศรษฐกิจของพื้นที่ (Economic base) ตัวอย่างเช่น การเป็นเมืองที่มีรายได้หลักจากการเก็บภาษีเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในพื้นที่ หรือเป็นเมืองที่เป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ หรือเป็นเมืองที่มีเศรษฐกิจบนฐานการผลิตภาคเกษตรกรรม เป็นต้น
- ปัจจัยด้านลักษณะแผนผังของพื้นที่ (Layout) เป็นการพิจารณาลักษณะเฉพาะในมิติภูมิศาสตร์ของพื้นที่เมือง ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ที่มีความพิเศษแตกต่างจากพื้นที่เมืองทั่วไปย่อมมีผลต่อการกำหนดขอบเขตพื้นที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตนั้น
- ปัจจัยด้านบทบาทหน้าที่ของเมือง (Function) เมืองที่มีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญแตกต่างกันย่อมต้องการจัดรูปแบบและระบบการบริหารจัดการที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างกัน เช่น เมืองที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงเมืองอื่น ๆ (Hub city) หรือจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของภาค (Provincial capital)
- ปัจจัยด้านสถานการณ์แวดล้อมของพื้นที่ (Situation) เป็นบริบทแวดล้อมในมิติสถานการณ์เฉพาะในแต่ละกรณีที่มีผลต่อการบริหารจัดการเมือง เช่น การเป็นเมืองที่ตั้งอยู่ติดกับแนวชายแดนของประเทศ



หรือเมืองหลักที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง (City core) หรือเป็นเมืองที่ลักษณะทางกายภาพ และสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์แบบเมืองมหานคร (Geographic metropolitan environment)

### 3. ข้อมูลการพิจารณากำหนดพื้นที่กรณีศึกษา

การพิจารณาเลือกพื้นที่กรณีศึกษา คณะผู้วิจัยมีกรอบแนวคิดในการพิจารณากำหนดพื้นที่กรณีศึกษา อีกทั้งได้พิจารณาประกอบกับข้อมูลด้านภูมิศาสตร์ ข้อมูลด้านประชากร ข้อมูลด้านเศรษฐกิจ และข้อมูลด้านนโยบายการพัฒนาศักยภาพของแต่ละพื้นที่ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

#### 3.1 กรอบแนวคิดในการพิจารณากำหนดพื้นที่กรณีศึกษา

ผลการศึกษาประเทศในกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ระหว่างปี ค.ศ. 1999-2006 สะท้อนว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจนับเป็นตัวแปรสำคัญในการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของแต่ละภูมิภาค กล่าวคือ อัตราการเติบโตของจีดีพีระดับชาติ (National GDP) ส่วนหนึ่งเป็นผลจากแรงผลักดันของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ โดยเฉพาะภูมิภาคที่มีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระดับสูงและมีการจ้างงานสูง (high-performance regions) ทั้งนี้ ภูมิภาคหนึ่ง ๆ จะมีระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่ที่มากน้อยเพียงใด (regional growth) นั้น ขึ้นอยู่กับทั้งตัวแปรระดับชาติและตัวแปรในระดับภูมิภาค โดยตัวแปรระดับชาติ (national factors) ประกอบด้วย สภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจระดับชาติ และวงจรการดำเนินธุรกิจต่าง ๆ โดยภาพรวมทั้งประเทศ ส่วนตัวแปรระดับภูมิภาค (regional factors) ได้แก่ นโยบายการพัฒนาพื้นที่ การเปลี่ยนแปลงทางประชากรโดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายประชากร แรงงานเข้าสู่พื้นที่เมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ โอกาสการลงทุน โครงสร้างพื้นฐาน และบริการสาธารณะ ขณะเดียวกันก็มีปัจจัยด้านลบ อาทิ ความแออัดของพื้นที่ คุณภาพสิ่งแวดล้อมและมลภาวะ ความไม่เพียงพอของโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและบริการสาธารณะพื้นฐาน

หากพิจารณาในทางหลักการ ความเปลี่ยนแปลงหรือพลวัตในภูมิภาคต่าง ๆ มักเป็นผลจากตัวแปรภายในพื้นที่ (endogenous factors) ในมิติต่าง ๆ โดยสามารถสรุปองค์ประกอบสำคัญของภูมิภาคที่มีศักยภาพในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่ได้ดังต่อไปนี้

1) *ปัจจัยด้านทุนมนุษย์ (Human capital)* โดยภูมิภาคที่มีทุนทรัพยากรมนุษย์ไม่เพียงพอต่อการขยายการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ มักจะเป็นภูมิภาคที่มีอัตราการเติบโตต่ำ แต่หากมีทุนทรัพยากรมนุษย์สูงสามารถอาศัยทุนทรัพยากรและปัจจัยพื้นฐานในพื้นที่ในการขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ต่อเนื่อง สามารถวัดได้จากประชากรที่มีการศึกษาในฐานะที่เป็นกำลังแรงงาน และคุณสมบัติด้านขีดความสามารถเฉพาะในระดับใด ขึ้นอยู่กับลักษณะของภาคการผลิตและระดับการเทคโนโลยีการผลิตในแต่ละประเภทซึ่งเป็นตัวกำหนดลักษณะฝีมือแรงงานหลักของพื้นที่

2) *ปัจจัยด้านนวัตกรรม การวิจัยและพัฒนา (Innovation, research and development)* สามารถส่งผลต่อกิจกรรมทางการผลิตที่เป็นฐานเศรษฐกิจของพื้นที่ ครอบคลุมทั้งสัดส่วนการลงทุนวิจัยและพัฒนาขององค์กรธุรกิจเอกชน หน่วยงานภาครัฐ และสถาบันการศึกษาระดับสูง และองค์กรเอกชนไม่แสวงผลกำไร ซึ่งสามารถส่งผลให้เกิดการสร้างนวัตกรรมในระยะยาว สร้างทรัพย์สินทางปัญญา และยังสามารถส่งผลในการยกระดับผลิตภาพและคุณภาพของการผลิตและการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจในภูมิภาคนั้น ๆ รวมทั้งการถ่ายทอดแลกเปลี่ยนกับภูมิภาคข้างเคียงได้อีกด้วย

3) *ความสามารถในการเข้าถึงตลาด (accessibility)* การเข้าถึงตลาดเป็นตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับลักษณะกายภาพทางภูมิศาสตร์ของแต่ละพื้นที่ ซึ่งส่งผลให้แต่ละภูมิภาคมีความได้เปรียบหรือโอกาสทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน กล่าวคือ ตำแหน่งที่ตั้งและระยะทางระหว่างภูมิภาคหนึ่ง ๆ กับตลาดในพื้นที่ต่าง ๆ ที่ซึ่งเป็นแหล่งรองรับผลผลิตจากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ นับว่าเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้ภูมิภาคแต่ละส่วนของประเทศ มีระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน

4) *โครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ภูมิภาค (Infrastructure)* เป็นปัจจัยที่จำเป็นสำหรับการเติบโตของภูมิภาค และระดับความเพียงพอของทุนทรัพยากรมนุษย์ในพื้นที่ รวมถึงระดับการวิจัยและพัฒนาในภูมิภาคในภูมิภาคนั้น ๆ ตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสามารถปรากฏผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจได้เด่นชัดอาจต้องอาศัยระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 3 ปี เป็นอย่างน้อย

5) *ผลกระทบในเชิงพื้นที่ (Spatial effects)* โดยทั่วไปภูมิภาคใกล้เคียงที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน จะช่วยให้เกิดการประสานเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างพื้นที่ภูมิภาค (agglomeration economies) ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคโดยตรง ทั้งนี้ ระดับการเติบโตของภูมิภาคหนึ่ง ๆ มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผลการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ของภูมิภาครายรอบ หากภูมิภาคที่อยู่รายรอบมีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกันได้หรือเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อุปทานเดียวกัน การค้าขายระหว่างภูมิภาค (inter-regional trade) หรือมีการเชื่อมโยงกันในรูปแบบต่าง ๆ ระหว่างภูมิภาค (inter-regional linkages) ก็จะทำให้สามารถขยายฐานระบบเศรษฐกิจในภูมิภาคให้กว้างขวางยิ่งขึ้นได้

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงทางประชากรในพื้นที่ภูมิภาค (population change) โดยเฉพาะการขยายตัวของประชากร โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายประชากรแรงงานเข้าสู่พื้นที่อันเป็นผลตามมาจากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภูมิภาคนั้น ๆ นับเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้เกิด “ภูมิภาคที่เติบโตอย่างรวดเร็ว” (fast-growing regions) ในขณะที่ผลิตภาพของแรงงาน (labour productivity) นับเป็นองค์ประกอบสำคัญอีกประการหนึ่งในการสร้างการเติบโตของภูมิภาค เนื่องจากระดับผลิตภาพของแรงงานมีผลโดยตรงต่อการยกระดับผลผลิตทางเศรษฐกิจในแต่ละภูมิภาค ขณะเดียวกัน คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของประชากรในภูมิภาค (regional well-being) เป็นอีกหนึ่งตัวแปรสำคัญต่อการสร้างขีดความสามารถของภูมิภาคต่าง ๆ ในการดึงดูดการลงทุนภาคอุตสาหกรรมและการสร้างศักยภาพการแข่งขันด้านกำลังบุคลากร ตัวแปรด้านคุณภาพชีวิต อาทิ สวัสดิภาพ ความมั่นคงในชีวิต สาธารณสุข การศึกษา สิ่งแวดล้อม ฯลฯ

ทั้งนี้ ความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจตัดข้ามเส้นแบ่งพรมแดนของรัฐ ส่งผลให้ทำให้การเปลี่ยนแปลงภายในบางพื้นที่ของรัฐหนึ่ง ๆ ดำเนินไปอย่างรวดเร็วและมีทิศทางที่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่น ๆ ดังเห็นได้จากกรณีภูมิภาคชายแดนที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม กระบวนเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจตัดข้ามเส้นแบ่งพรมแดนของรัฐมิได้ส่งผลบั่นทอนหรือทำให้รัฐเหล่านั้นอ่อนแอลง เนื่องจากสถาบันต่าง ๆ ของรัฐยังคงมีบทบาทศูนย์กลางในกระบวนการกำกับกฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองในพื้นที่เหล่านั้นไม่ต่างจากพื้นที่อื่น ๆ โดยทั่วไป หากแต่ผลที่เกิดขึ้นในพื้นที่เหล่านั้นเป็นการเฉพาะก็คือ กระบวนการจัดรูปแบบองค์กรของรัฐในเชิงพื้นที่ ทั้งในมิติบทบาทหน้าที่ กลไกเชิงสถาบัน และเขตทางภูมิศาสตร์

นอกจากนี้ กระบวนการโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจในยุโรป ส่งผลให้เมืองในภูมิภาคสำคัญของประเทศต่าง ๆ กลายมาในฐานะเป็น “นครของโลก” (global cities) หรือเรียกว่า “รัฐที่มีเมืองระดับโลก” (glocal state) นครของโลกที่ตั้งอยู่ในประเทศต่าง ๆ มีสถานะเป็นกลไกเชิงสถาบันในระดับภาคหรือท้องถิ่นซึ่งดำรงอยู่ในฐานะจุดเชื่อมต่อของการระดมทุนและทรัพยากรทางเศรษฐกิจ (nodes of accumulation) โดยเชื่อมโยงกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจทั้งในระดับพื้นที่ ระดับชาติ และระดับเหนือรัฐชาติไปในเวลาเดียวกัน ปรัชญาการณดังกล่าวเป็นลักษณะสำคัญของการเปลี่ยนแปลงภูมิศาสตร์การเมืองของระบบทุนนิยมในช่วงปลายศตวรรษที่ 20

การปรับปรุงและพัฒนาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ในประเทศยุโรปตะวันตกในลักษณะดังกล่าว เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นเป็นระลอกอย่างต่อเนื่อง โดยเป็นผลจากการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐต่าง ๆ ภายใต้กรอบความร่วมมือ WTO, G8, EU, World Bank, IMF และบริบทเวทีแข่งขันทางเศรษฐกิจโลก กล่าวอีกนัยหนึ่ง อิทธิพลของกระบวนการโลกาภิวัตน์ และสถาบันระหว่างประเทศ ได้ส่งผลต่อการเติบโตของเมืองหนึ่ง ๆ ให้เติบโตและสร้างสภาวะศูนย์กลาง-บริเวณระดับภูมิภาคเกิดขึ้นได้นั่นเอง ในทางทฤษฎี การปรับรูปแบบกลไกเชิงสถาบันของรัฐและการจัดองค์กรเชิงพื้นที่ ก็คือ การกำหนดเขตพื้นที่ภูมิศาสตร์การเมืองในภูมิภาคต่าง ๆ ภายในประเทศขึ้นมาใหม่ (reterritorialized political geographies) และส่งผลให้พื้นที่เหล่านั้นมีฐานะเป็นศูนย์กลางการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในตัวเอง มิใช่เพียงพื้นที่ภูมิภาครอบนอกภายใต้เมืองหลวงซึ่งเป็นศูนย์กลางเดียวในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศดังเช่นในอดีต

การปรับรูปแบบกลไกเชิงสถาบันของรัฐและการจัดองค์กรเชิงพื้นที่ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นได้จากทิศทางการศึกษาด้านบริหารรัฐกิจในบริบทสากล ซึ่งหันมาให้ความสนใจศึกษาวิเคราะห์ตัวแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยกลไกหลายระดับร่วมกัน (multilevel governance) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาวิเคราะห์หน่วยงานบริหารพื้นที่ระดับภูมิภาค (regional authorities) ในฐานะกลไกระดับกึ่งกลางของรัฐ โดยมุ่งวิเคราะห์หน่วยงานบริหารพื้นที่ระดับภูมิภาคในมิติการจัดการจัดกลไกเชิงสถาบันรองรับการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยบทบาทของตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนในพื้นที่ (multilateral governance) การออกแบบเครื่องมือกำกับการบริหารพื้นที่ในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีความยืดหยุ่น รวมไปถึงการอาศัยกลไกการทำงานที่มีลักษณะไม่ใช่รูปแบบทางราชการและมีบทบาทของภาคเอกชนมากขึ้น ตลอดจนกลไกเชิงสถาบันในรูปแบบเครือข่ายซึ่งตัดข้ามเส้นแบ่งอาณาเขตของหน่วยการปกครองอย่างเป็นทางการ

จากที่กล่าวมาทั้งหมด อาจสรุปได้ว่าภูมิภาคที่มีศักยภาพในการเติบโตทางเศรษฐกิจภายในพื้นที่ และเป็นฐานรองรับการยกระดับการเติบโตของเศรษฐกิจในระดับชาติ มีลักษณะสำคัญ คือ 1) มีภูมิศาสตร์ของพื้นที่ ซึ่งเอื้อต่อโอกาสในการลงทุนพัฒนาทางเศรษฐกิจ 2) เป็นพื้นที่ภูมิภาคที่เติบโตอย่างรวดเร็วหรือมีระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าพื้นที่อื่น ๆ 3) มีการขยายตัวของประชากรโดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายประชากรแรงงานเข้าสู่พื้นที่อันเป็นผลตามมาจากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ 4) มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการลงทุนในพื้นที่ 5) เป็นพื้นที่เป้าหมายของนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคของรัฐบาล

ภายใต้กรอบการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อศักยภาพในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่ภูมิภาคดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้กำหนดจังหวัดพื้นที่กรณีศึกษา โดยพิจารณาจังหวัดซึ่งมีลักษณะเฉพาะสะท้อนถึงปัจจัยที่มีผลต่อศักยภาพในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคในมิติใดมิติหนึ่งหรือหลายมิติ โดยอาศัยข้อมูลภูมิศาสตร์ ประชากรและแรงงาน เศรษฐกิจ และนโยบายการพัฒนาพื้นที่อันนำมาสู่การพิจารณา กำหนดพื้นที่กรณีศึกษา จำนวน 4 จังหวัด ได้แก่

- 1) จังหวัดตาก: จังหวัดที่มีเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและการค้าชายแดน
- 2) จังหวัดภูเก็ต: จังหวัดที่เป็นเมืองท่องเที่ยวนานาชาติและมีสภาพภูมิศาสตร์เฉพาะ
- 3) จังหวัดระยอง: จังหวัดที่เป็นฐานอุตสาหกรรมของประเทศ และมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและสิ่งแวดล้อม
- 4) จังหวัดขอนแก่น: จังหวัดที่เป็นเมืองศูนย์กลางโลจิสติกส์ การค้า การลงทุน การบริการสุขภาพ และศูนย์กลางการศึกษา และมีการเติบโตของพื้นที่เมืองอย่างรวดเร็ว

### 3.2 ข้อมูลด้านภูมิศาสตร์ของพื้นที่ศึกษา

หากพิจารณาในมิติภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ (economic geography) จะเห็นได้ว่าทั้ง 4 จังหวัด ต่างก็ตั้งอยู่ในตำแหน่งที่มีความเชื่อมโยงกับพื้นที่ภูมิภาคอื่นทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งเอื้อต่อศักยภาพในการเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ ค่อนข้างเด่นชัด อธิบายได้ดังนี้

จังหวัดตาก เป็นจังหวัดชายแดน มีด่านการค้าชายแดนบริเวณพื้นที่อำเภอแม่สอด มีตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ตามแนวเชื่อมต่อเส้นทางการค้าการลงทุนตามกรอบความร่วมมือ ACMECS และอยู่ในพื้นที่พัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (EWEC) ภายใต้กรอบความร่วมมือ GMS เริ่มจากเมืองดานังซึ่งเป็นเมืองท่าสำคัญของเวียดนามผ่านประเทศลาวและเข้ามายังไทย เรื่อยมาจนเข้าสู่จังหวัดตาก ผ่านที่ด่านอำเภอแม่สอด เข้าไปยังเมืองเมียวดีและผ่านไปยังเมืองมะละแหม่งในเมียนมาร์ ส่งผลให้บริเวณชายแดนเป็นจุดข้ามแดนที่มีพื้นที่บางอำเภอเป็นที่ตั้งของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่าสูง และได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศ ส่งผลให้การให้บริการของภาครัฐต่างไปจากจังหวัดโดยทั่วไป โดยเฉพาะในแง่การบริหารงานภาครัฐในพื้นที่อำเภอซึ่งมีบางตำบลอยู่ในเขตพื้นที่พัฒนา

เศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้น จังหวัดตากจึงถือเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับเป็นกรณีศึกษาแนวทางการพัฒนารูปแบบการบริหารงานในภูมิภาคที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพของพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน

จังหวัดขอนแก่น เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งในด้านการศึกษา การแพทย์และสาธารณสุข การค้า เศรษฐกิจ การลงทุน และการขนส่ง และตั้งอยู่บนเส้นทางคมนาคมเชื่อมต่อระหว่างประเทศและหัวเมืองสำคัญ ๆ ในกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขง โดยมีอำเภอชุมแพเป็นจุดตัดระหว่างเส้นทางคมนาคมเชื่อมพื้นที่เศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก (EWEC) กับเส้นทางคมนาคมพื้นที่เศรษฐกิจสายกลาง (Central Corridor) ขอนแก่นจึงเป็นเมืองศูนย์กลางของระบบโลจิสติกส์เชื่อมโยงระหว่างจังหวัดภายในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ระหว่างภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับภาคกลางและภาคเหนือ

จังหวัดระยอง มีลักษณะโดดเด่นในฐานะจังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นที่ตั้งของเขตพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลตะวันออก และเขตส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) โดยมีโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่อย่างครบถ้วน ทั้งระบบถนน ระบบราง ท่าอากาศยาน และท่าเรือน้ำลึก จังหวัดระยองเป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมมูลค่าสูงที่สำคัญของประเทศ ได้แก่ โรงแยกก๊าซธรรมชาติ กลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมี และอุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์การเกษตร นอกจากนี้ จังหวัดระยองยังได้รับการกำหนดให้เป็นที่ตั้งของศูนย์บริการมาตรฐานการศึกษาและวิจัยด้านเทคโนโลยี และเป็นประตูทางออกให้กับภาคตะวันออกเฉียงเหนือในการส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศโดยไม่ต้องผ่านกรุงเทพฯ อีกด้วย

จังหวัดภูเก็ต เป็นเกาะที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทย ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของภาคใต้ในทะเลอันดามัน มหาสมุทรอินเดีย ภูเก็ตมีลักษณะเป็นหมู่เกาะ มีเกาะบริวาร 32 เกาะ วางตัวในแนวจากทิศเหนือไปทิศใต้ พื้นที่ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 70 เป็นภูเขา มียอดเขาที่สูงที่สุด คือ ยอดเขาไม้เท้าสิบสอง สูงจากระดับน้ำทะเลปานกลาง 529 เมตร และประมาณร้อยละ 30 เป็นพื้นที่ราบอยู่ตอนกลางและตะวันออกของเกาะ พื้นที่ชายฝั่งด้านตะวันออกเป็นดินเลนและป่าชายเลน ส่วนชายฝั่งทะเลด้านตะวันตกเป็นภูเขาและหาดทรายที่สวยงาม สภาพภูมิประเทศดังกล่าวส่งผลให้ภูเก็ตเป็นหนึ่งในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่มีชื่อเสียงระดับโลก โดยมีนักท่องเที่ยวเข้ามาเที่ยวในจังหวัดภูเก็ตเฉลี่ยเดือนละประมาณ 1.3 ล้านคน

### 3.3 ข้อมูลด้านประชากรของพื้นที่ศึกษา

ภูมิภาคที่มีลักษณะภูมิศาสตร์เศรษฐกิจโดดเด่นมักจะมีแบบแผนการเคลื่อนย้ายของประชากรในพื้นที่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่น ๆ โดยทั่วไป หากพิจารณาในทางหลักการ ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์การเมืองที่แตกต่างกันมีผลต่อแบบแผนการเคลื่อนย้าย (mobility) ประชากรแตกต่างกัน ได้แก่ 1) ผลต่อการเกิดแรงผลักดัน (motive force) ที่ทำให้การเคลื่อนย้ายผู้คนหรือวัตถุเกิดขึ้นในพื้นที่นั้น ๆ แตกต่างกันไป 2) ผลต่อความเร็ว (velocity) มักเป็นไปตามระบบคมนาคมขนส่งภายในพื้นที่ที่แตกต่างกัน 3) ผลต่อการมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันและก่อให้เกิดจังหวะ (rhythm) ของการเคลื่อนตัวเข้าออกของประชากรในสถานที่หนึ่ง ๆ ซึ่งปรากฏซ้ำ ๆ ในแต่ละพื้นที่ในลักษณะแตกต่างกัน 4) เส้นทาง (route) หรือช่องทางรองรับการเคลื่อนย้ายผู้คนภายในพื้นที่หนึ่ง ๆ

ทั้งระเบียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายผู้คนและวัตถุเข้าออกภายในพื้นที่ดำเนินไปโดยผ่านเส้นทาง ซึ่งถูกออกแบบและกำหนดขึ้นตามระเบียบกฎหมายแตกต่างกัน 5) ระบบคมนาคมขนส่งที่แตกต่างกันส่งผลให้ ผู้คนมีประสบการณ์ (experience) การรับรู้และความรู้สึกต่อกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเดินทาง เคลื่อนย้ายเข้าไปในแต่ละพื้นที่ในลักษณะแตกต่างกันไปด้วย และ 6) แรงต้านทานการเคลื่อนตัวของผู้คนเข้าสู่ พื้นที่ (friction) อาทิ การเปลี่ยนรูปแบบวิธีการขนส่ง การย้ายฐานการผลิต ระเบียบกฎเกณฑ์ ความเสี่ยงต่อภัยพิบัติ ความไม่สงบ โรคระบาด ฯลฯ

ทั้งนี้ ลักษณะทางประชากรของจังหวัดในประเทศไทยค่อนข้างมีความแตกต่างหลากหลาย ทั้งในแง่ จำนวนและความหนาแน่น นอกจากนี้ อัตราการขยายตัวของจำนวนประชากรอันเนื่องมาจากการเคลื่อนย้าย เข้าสู่พื้นที่แต่ละจังหวัด ยังเกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจและภูมิรัฐศาสตร์อีกด้วย ดังจะเห็นได้ ชัดเจนจากกรณีจังหวัดที่เป็นหัวเมืองขนาดใหญ่ หรือจังหวัดที่มีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างเข้มข้น ในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งมีแนวโน้มการเคลื่อนย้ายของประชากรในพื้นที่รวดเร็วและมีจังหวัดโดยทั่วไป

**1) จำนวนประชากร** สำหรับประเทศไทย จำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎรในแต่ละจังหวัด แตกต่างกัน จากข้อมูลจำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎรปี พ.ศ. 2559 สามารถแบ่งประเภทจังหวัดตาม ช่วงจำนวนประชากร ได้แก่ จังหวัดที่มีจำนวนประชากรขนาดเล็กเป็นพิเศษ (น้อยกว่า 5 แสนคน) จังหวัดที่มี จำนวนประชากรเล็ก (5 แสนถึง 1 ล้านคน) จังหวัดที่มีจำนวนประชากรขนาดกลาง (1 – 1.5 ล้านคน) จังหวัด ที่มีจำนวนประชากรขนาดใหญ่ (1.5 - 2 ล้านคน) จังหวัดที่มีจำนวนประชากรขนาดใหญ่เป็นพิเศษ (มากกว่า 2 ล้านคน) ข้อมูลประชากรรายจังหวัดข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างด้านขนาดประชากรของจังหวัด กรณีศึกษาได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ จังหวัดภูเก็ตมีจำนวนประชากร 394,169 คน จัดอยู่ในจังหวัดที่มีจำนวน ประชากรขนาดเล็กเป็นพิเศษ จังหวัดระยองมีจำนวนประชากร 700,223 คน จัดอยู่ในจังหวัดที่มีจำนวน ประชากรขนาดเล็ก จังหวัดตากมีจำนวนประชากร 631,965 คน จัดอยู่ในจังหวัดที่มีจำนวนประชากรขนาดเล็ก และจังหวัดขอนแก่นมีจำนวนประชากร 1,801,753 คน จัดอยู่ในจังหวัดที่มีสัดส่วนประชากรขนาดใหญ่

**2) การเติบโตของประชากร** จากข้อมูลจำนวนประชากรตามหลักฐานทะเบียนราษฎรระหว่างปี พ.ศ. 2554 - 2559 แสดงให้เห็นว่าจังหวัดกรณีศึกษามีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในพื้นที่ค่อนข้าง สม่าเสมอ หากพิจารณาสัดส่วนการเพิ่มจำนวนประชากรปีล่าสุด จะพบว่า เมื่อเปรียบเทียบอัตราส่วนเพิ่ม โดยคิดเป็นร้อยละรายจังหวัดทั่วประเทศ จังหวัดกรณีศึกษาส่วนใหญ่จัดอยู่ในจังหวัดที่มีประชากรเพิ่มขึ้นมาก ที่สุด 5 อันดับแรก ซึ่งประกอบด้วย อันดับที่หนึ่ง จังหวัดตาก 2.1965 เปอร์เซ็นต์ อันดับที่สอง จังหวัด สมุทรสาคร 2.0653 เปอร์เซ็นต์ อันดับที่สาม จังหวัดภูเก็ต 1.9565 เปอร์เซ็นต์ อันดับที่ยี่สี่ จังหวัดชลบุรี 1.9250 เปอร์เซ็นต์ อันดับที่ยี่ห้า จังหวัดระยอง 1.6290 เปอร์เซ็นต์ ส่วนจังหวัดขอนแก่นมีอัตราการเพิ่มขึ้น ของประชากรปีล่าสุดคิดเป็นร้อยละ 0.2079 เปอร์เซ็นต์ อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมพบว่าจังหวัดที่ใช้ในการศึกษา มีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างต่อเนื่อง ดังแผนภูมิต่อไปนี้

**3) ประชากรกับความเป็นเมือง** การเป็นจังหวัดที่มีเทศบาลนครตั้งอยู่ในพื้นที่ ได้แก่ เทศบาลนคร ขอนแก่น เทศบาลนครภูเก็ต เทศบาลนครแม่สอด และเทศบาลนครระยอง และมีอัตราความหนาแน่นของ

ประชากรในเขตเทศบาลนครในระดับค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับจังหวัดโดยส่วนใหญ่ หากพิจารณาเฉพาะจังหวัดพื้นที่กรณีศึกษา จะพบว่า จังหวัดภูเก็ตมีอัตราความหนาแน่นของประชากรของเทศบาลนครสูงที่สุด คือ มากกว่า 5,999 คนต่อตารางกิโลเมตร ส่วนจังหวัดตาก ขอนแก่น และระยอง มีระดับอัตราความหนาแน่นของประชากรของเทศบาลนครในช่วงเดียวกัน คือ ระหว่าง 2,000 – 3,999 คนต่อตารางกิโลเมตร

**4) ประชากรที่ไม่มีสัญชาติไทย** สัดส่วนของประชากรตามหลักฐานทะเบียนราษฎรซึ่งเป็นผู้ที่ไม่ได้มีสัญชาติไทย ปรากฏเด่นชัดเฉพาะในพื้นที่กรณีศึกษาจังหวัดตาก มากที่สุดใน 5 อันดับแรก ได้แก่ อันดับหนึ่ง จังหวัดตาก ร้อยละ 16.20 อันดับสอง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ร้อยละ 15.91 อันดับสาม จังหวัดเชียงราย ร้อยละ 9.23 อันดับสี่ จังหวัดกาญจนบุรี ร้อยละ 8.52 และอันดับห้า จังหวัดเชียงใหม่ ร้อยละ 7.49 เปอร์เซนต์ ส่วนจังหวัดกรณีศึกษาอื่น ๆ แม้จะมีประชากรผู้ที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยอยู่ในพื้นที่ แต่ก็คิดเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับจังหวัดตากซึ่งเป็นจังหวัดที่มีด้านการค้าชายแดน กล่าวคือ จังหวัดภูเก็ต ร้อยละ 2. จังหวัดขอนแก่น ร้อยละ 0.15 และจังหวัดระยอง ร้อยละ 0.75 ข้อมูลทางประชากรดังกล่าวสะท้อนถึงนัยสำคัญของปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์ของจังหวัดชายแดนซึ่งมีผลต่อแบบแผนการเคลื่อนย้ายประชากรเข้าสู่พื้นที่ในลักษณะที่ต่างจากจังหวัดอื่น ๆ โดยทั่วไป

**5) อัตราการการย้ายเข้าของประชากร** การย้ายเข้าของประชากรในพื้นที่เป็นลักษณะทางประชากรอีกมิติหนึ่งที่สะท้อนถึงนัยสำคัญของภูมิศาสตร์เศรษฐกิจและภูมิรัฐศาสตร์ของจังหวัด หากพิจารณาเฉพาะจังหวัดกรณีศึกษา พบว่า จังหวัดขอนแก่นมีจำนวนประชากรย้ายเข้า 79,049 คน เป็นระดับที่ค่อนข้างมาก เช่นเดียวกับจังหวัดระยองซึ่งมีจำนวนประชากรย้ายเข้า 54,845 คน ในขณะที่จังหวัดตากมีจำนวนประชากรย้ายเข้าในสัดส่วนที่น้อยกว่าคือ 24,525 คน ใกล้เคียงกับจังหวัดภูเก็ตซึ่งมีจำนวนประชากรย้ายเข้า 38,098 คน หากพิจารณาในเชิงหลักการ ความแตกต่างในระดับการเคลื่อนตัวของประชากรเข้าสู่พื้นที่ภูมิภาคแต่ละแห่งมีความสัมพันธ์กับปัจจัยเชิงพื้นที่หลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นฐานกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การขยายตัวของพื้นที่เมือง ความเป็นศูนย์กลางของภาคและตำแหน่งภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ ตลอดจนความสามารถในการเข้าถึงและการเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่

แม้จังหวัดตากและจังหวัดภูเก็ตจะมีสัดส่วนประชากรที่แจ้งย้ายเข้าพื้นที่ค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดกรณีศึกษาด้วยกัน แต่เมื่อเปรียบเทียบจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายในพื้นที่กรณีศึกษาทั้งหมด จะเห็นได้ว่า จังหวัดตากมีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายในพื้นที่จำนวนมากที่สุดคือ 30,844 คน รองลงมาคือจังหวัดระยอง จำนวน 28,904 คน ซึ่งใกล้เคียงกับจังหวัดภูเก็ต จำนวน 20,163 คน ส่วนจังหวัดขอนแก่นมีจำนวนน้อยที่สุดเพียง 3,609 คน อาจสรุปได้ว่า ลักษณะทางภูมิศาสตร์เศรษฐกิจของจังหวัดตากซึ่งเป็นเมืองการค้าชายแดน จังหวัดระยองซึ่งเป็นเมืองชายฝั่งทะเลที่มีท่าเรือน้ำลึก และเป็นฐานการลงทุนภาคอุตสาหกรรมมูลค่าสูง จังหวัดขอนแก่นซึ่งเป็นเมืองศูนย์กลางโลจิสติกส์ การศึกษาและแพทย์และสาธารณสุขของภาค จังหวัดภูเก็ตซึ่งเป็นเมืองท่องเที่ยวนานาชาติ ส่งผลให้ลักษณะทางประชากรของจังหวัดกรณีศึกษาเหล่านี้มีลักษณะแตกต่างจากจังหวัดอื่นโดยทั่วไป

### 3.4 ข้อมูลด้านเศรษฐกิจของพื้นที่ศึกษา

1) **ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัด (GPP)** มูลค่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการภาคการผลิตและบริการในพื้นที่เป็นข้อมูลที่สามารถบ่งชี้ถึงการมีศักยภาพโดดเด่นของจังหวัดกรณีศึกษาได้ค่อนข้างชัดเจน หากพิจารณาจากข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัด (Gross Provincial Product : GPP) ระหว่างปี พ.ศ. 2554 – 2558 โดยภาพรวม จะเห็นได้ว่า มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นส่วนใหญ่ เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการเติบโตของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดเฉพาะในจังหวัดกรณีศึกษา พบว่า จังหวัดภูเก็ตมีอัตราการเติบโตมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 11.10 รองลงมาคือ จังหวัดขอนแก่นร้อยละ 4.15 จังหวัดตาก ร้อยละ 6.63 และจังหวัดระยอง ร้อยละ 3.19 แม้จังหวัดระยองจะมีอัตราการเติบโตของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดค่อนข้างน้อย แต่เมื่อเปรียบเทียบกับภาพรวมพื้นที่ภูมิภาคทั้ง 76 จังหวัดแล้ว จังหวัดระยองยังคงมีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดมากเป็นอันดับหนึ่ง

2) **กิจกรรมทางเศรษฐกิจ** มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดของแต่ละพื้นที่กรณีศึกษาในปี พ.ศ. 2558 มีสัดส่วนโดยส่วนใหญ่มาจากภาคเศรษฐกิจในแต่ละด้านที่แตกต่างกัน

**จังหวัดขอนแก่น** ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดขอนแก่น โดยส่วนใหญ่มาจากภาคอุตสาหกรรม คิดเป็นร้อยละ 43.27 รองลงมาคือ กิจกรรมภาครัฐ กิจกรรมสาธารณสุขประโยชน์และอื่น ๆ ร้อยละ 33.33 เกษตรกรรม ปศุสัตว์ ประมงและป่าไม้ ร้อยละ 11.01 พาณิชยกรรม ร้อยละ 10.82 และการท่องเที่ยว ร้อยละ 1.57 ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น มูลค่าทางเศรษฐกิจโดยส่วนใหญ่มาจากกิจกรรมการผลิตในภาคอุตสาหกรรมประกอบกับกิจกรรมภาครัฐ กิจกรรมสาธารณสุขประโยชน์และอื่น ๆ อีกส่วนหนึ่งมาจากภาคเกษตรกรรมและพาณิชยกรรมซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน และมูลค่าเศรษฐกิจการท่องเที่ยวมีสัดส่วนน้อยที่สุด

**จังหวัดตาก** ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัด พบว่า อันดับที่หนึ่ง คือ กิจกรรมภาครัฐ กิจกรรมสาธารณสุขประโยชน์และอื่น ๆ ร้อยละ 31.06 รองลงมา คือ ภาคเกษตรกรรม ปศุสัตว์ ประมงและป่าไม้ ร้อยละ 26.92 อันดับสาม คือ ภาคอุตสาหกรรม ร้อยละ 25.89 อันดับสี่ คือ ภาคพาณิชยกรรม ร้อยละ 15.53 และอันดับสุดท้าย ภาคการท่องเที่ยว ร้อยละ 0.60 จะเห็นได้ว่า ภาคอุตสาหกรรมอยู่ในระดับใกล้เคียงกับมูลค่าทางเศรษฐกิจที่มาจากภาคเกษตรกรรม ข้อสังเกตคือ สัดส่วนมูลค่าทางเศรษฐกิจจากภาคพาณิชยกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดในกรณีจังหวัดตาก อยู่ในระดับมากกว่าสัดส่วนมูลค่าทางเศรษฐกิจจากภาคพาณิชยกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดขอนแก่น ทั้งนี้ ภูมิศาสตร์เศรษฐกิจของจังหวัดตากซึ่งมีอำเภอแม่สอดเป็นเมืองการค้าชายแดนและการค้าผ่านแดน เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อศักยภาพทางเศรษฐกิจของพื้นที่

**จังหวัดภูเก็ต** ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัด มีสัดส่วนมูลค่าทางเศรษฐกิจโดยส่วนใหญ่มาจากกิจกรรมภาครัฐ กิจกรรมสาธารณสุขประโยชน์และอื่น ๆ คิดเป็นร้อยละ 43.34 รองลงมา คือ ภาคการท่องเที่ยว ร้อยละ 41.91 อันดับสาม คือ ภาคอุตสาหกรรม ร้อยละ 6.44 อันดับสี่ คือ ภาคพาณิชยกรรม ร้อยละ 5.48 และอันดับสุดท้าย คือ ภาคเกษตรกรรม ปศุสัตว์ ประมงและป่าไม้ ร้อยละ 2.83 ซึ่งสัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์



มวลรวมภายในจังหวัดภูเก็ตเกือบครึ่งหนึ่ง มาจากกิจกรรมการท่องเที่ยว สะท้อนถึงศักยภาพอันโดดเด่นของจังหวัดภูเก็ตในฐานะเมืองท่องเที่ยวนานาชาติที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศ นอกจากนี้ หากพิจารณาโดยเปรียบเทียบทั้งประเทศ จะพบว่า จังหวัดภูเก็ตเป็นพื้นที่ที่มีสัดส่วนมูลค่าทางเศรษฐกิจในภาคการท่องเที่ยวต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดในระดับสูงที่สุด ถัดลงมาคือจังหวัดพังงา (ร้อยละ 27.63) สุราษฎร์ธานี (ร้อยละ 18.13) และกระบี่ (ร้อยละ 13.91) ซึ่งทั้งหมดมีลักษณะร่วมกันตรงที่เป็นจังหวัดที่มีแหล่งท่องเที่ยวนานาชาติ

จังหวัดระยอง ซึ่งเป็นพื้นที่ภูมิภาคที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดเป็นอันดับหนึ่งของประเทศ มีสัดส่วนมูลค่าทางเศรษฐกิจโดยส่วนใหญ่มาจากภาคอุตสาหกรรม คิดเป็นร้อยละ 81.75 ภาคพาณิชย์กรรม ร้อยละ 6.94 กิจการภาครัฐ กิจกรรมสาธารณประโยชน์และอื่น ๆ ร้อยละ 8.54 ภาคเกษตรกรรม ปศุสัตว์ ประมงและป่าไม้ ร้อยละ 2.41 และภาคการท่องเที่ยว ร้อยละ 0.36 ข้อมูลนี้สะท้อนถึงศักยภาพอันโดดเด่นของพื้นที่จังหวัดระยองซึ่งเป็นฐานการลงทุนของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศ นอกจากนี้ ศักยภาพดังกล่าวของพื้นที่จังหวัดระยองยังสะท้อนให้เห็นจากข้อเท็จจริงที่ว่า จังหวัดระยองเป็นพื้นที่ที่มีสัดส่วนมูลค่าทางเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดในระดับสูงที่สุดของประเทศ รองลงมาคือ ปราจีนบุรี (ร้อยละ 77.14) พระนครศรีอยุธยา (ร้อยละ 73.86) ฉะเชิงเทรา (ร้อยละ 72.79) และสมุทรสาคร (ร้อยละ 72.78)

ศักยภาพทางเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมของจังหวัดระยอง มาจากการเป็นพื้นที่ที่มีนิคมอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมที่ร่วมดำเนินการกับเอกชน รวมทั้งสิ้น 25 แห่ง เนื้อที่รวมทั้งหมดประมาณ 1 แสนไร่ ประกอบด้วย นิคมอุตสาหกรรม 15 แห่ง เขตประกอบการอุตสาหกรรม 5 แห่ง ชุมชนอุตสาหกรรม 4 แห่ง สวนอุตสาหกรรม 1 แห่ง มีโรงงานอุตสาหกรรมทั้งสิ้น 3,082 แห่ง ครอบคลุมอุตสาหกรรมการผลิตหลากหลายประเภท อาทิ การผลิตรถยนต์ ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ แปรรูปสินค้าเกษตร การผลิตไฟฟ้า การผลิตสารเคมี นอกจากนี้ การเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่เป้าหมายโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด รวมถึงการพัฒนาท่าเรือน้ำลึก ยังเอื้อให้จังหวัดระยองเป็นพื้นที่ภูมิภาคที่มีศักยภาพสูงในการลงทุนด้านอุตสาหกรรมอีกด้วย

### 3.5 ข้อมูลด้านนโยบายการพัฒนาศักยภาพของพื้นที่

ความแตกต่างของศักยภาพในเชิงพื้นที่ นำมาสู่การกำหนดทิศทางการพัฒนาแต่ละจังหวัดที่แตกต่างกันไป ด้วย โดยส่วนใหญ่ทิศทางการพัฒนาของรัฐบาลมักมุ่งเน้นให้พื้นที่เหล่านี้เป็นศูนย์กลางการเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาค พร้อมกับเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันให้ตอบโจทย์การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในฐานะ “กลจักรขับเคลื่อน” ที่สำคัญทางเศรษฐกิจ โดยดูบริบทแวดล้อมด้านความร่วมมือและการแข่งขันในระดับอนุภูมิภาค ภูมิภาคอาเซียน และระดับโลกไปพร้อมกัน

จังหวัดตาก จากศักยภาพเชิงพื้นที่ที่รัฐบาลได้กำหนดให้จังหวัดตากเป็นส่วนหนึ่งของ “เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ” โดยได้กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 1 และ 2 รวม 10 พื้นที่ ประกอบด้วยระยะที่ 1 ได้แก่ พื้นที่จังหวัดตาก สระแก้ว มุกดาหาร ตราด และสงขลา ระยะที่ 2 ได้แก่ พื้นที่จังหวัดหนองคาย นครราชสีมา เชียงราย นครพนม และกาญจนบุรี ภายใต้นโยบายดังกล่าว รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการส่งเสริมการลงทุนโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (ส.ก.ท.) ได้เปิดให้เอกชนขอรับการสนับสนุนการลงทุนในพื้นที่ และกำหนดสิทธิประโยชน์สำหรับกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ การส่งเสริมการลงทุนในการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสำหรับ SMEs การจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน (OSS) ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 1 และ 2 รวม 10 พื้นที่

ด้านหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องยังได้การดำเนินการและนโยบายเพื่อรองรับการพัฒนาในพื้นที่ในด้านต่าง ๆ อาทิ การจัดระบบแรงงานต่างด้าวแบบไป – กลับอย่างถูกกฎหมาย ซึ่งดำเนินการโดยกระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ประกอบด้วย การปรับปรุงท่าอากาศยานแม่สอด การปรับปรุงทางหลวงหมายเลข 12 ตาก – แม่สอด การก่อสร้างทางเลี่ยงเมืองแม่สอดพร้อมสะพานข้ามแม่น้ำเมย แห่งที่ 2 ระยะทาง 21.40 กิโลเมตร (ฝั่งไทย 17.25 กิโลเมตร) และโครงการก่อสร้างด่านศุลกากรแม่สอด แห่งที่ 2 ใกล้สะพานข้ามแม่น้ำเมยแห่งที่ 2 และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก

จังหวัดระยอง ปัจจุบันจังหวัดระยองได้รับการกำหนดให้เป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายในการดำเนินนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) โดยวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาซูเปอร์คลัสเตอร์และ 10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย เพื่อให้เป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่ออนาคต (New Engine of Growth) เช่น คลัสเตอร์ยานยนต์และชิ้นส่วน คลัสเตอร์เครื่องใช้ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ คลัสเตอร์ปิโตรเคมีและเคมีภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม อุตสาหกรรมท่องเที่ยว อุตสาหกรรมการบินและโลจิสติกส์ เป็นต้น รวมทั้งพัฒนาเพื่อยกระดับการพัฒนาพื้นที่ต่อยอดสู่การเป็น “พื้นที่เศรษฐกิจชั้นนำของเอเชีย”

ทั้งนี้ แผนงานพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก กำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินงานโดยแบ่งเป็น 3 ระยะ ในช่วง 15 ปี กล่าวคือ ระยะสั้น (พ.ศ. 2559 – 2560) เร่งรัดโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมที่อยู่ระหว่างดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมาย อาทิ ก่อสร้างถนนมอเตอร์เวย์ (พัทธา – มาบตาพุด) ก่อสร้างรถไฟทางคู่ฉะเชิงเทรา – คลองสิบเก้า – แก่งคอย พัฒนาท่าเทียบเรือชายฝั่ง (ท่าเทียบเรือ A) และศูนย์การขนส่งตู้สินค้าทางรถไฟที่ท่าเรือแหลมฉบัง ขยายช่องทางจราจรทางเข้าแหลมฉบังและปรับปรุงขยายถนนสายหลัก ปรับปรุงระบบส่งและสถานีไฟฟ้า เพิ่มความจุอ่างเก็บน้ำ ก่อสร้างระบบผันน้ำ ปรับปรุงขยายประปา ระบบระบายน้ำ การจัดการขยะ เพิ่มศักยภาพการให้บริการสาธารณสุข รวมทั้งเร่งรัดศึกษาความเหมาะสมและจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการลงทุนที่สำคัญ เช่น สนามบินอู่ตะเภา ท่าเรือแหลมฉบังระยะที่ 3 ท่าเรือมาบตาพุดระยะที่ 3 และท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ เป็นต้น

ระยะกลาง (พ.ศ. 2561 – 2563) ครอบคลุมการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบังระยะที่ 3 ท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดระยะที่ 3 รถไฟความเร็วสูง (กรุงเทพฯ – ระยอง) รถไฟรางเบาพัทธา ท่าเรือเฟอร์รี่เชื่อมชายฝั่งทะเล

อ่าวไทย โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินอู่ตะเภา ศูนย์ซ่อมอากาศยาน (MRO) ก่อสร้างขยายถนนเชื่อมโยง/ทางเลี่ยงเมือง ระบบท่อส่งน้ำ/ผันน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย และวางผังเมืองรวมชุมชน โดยมีรูปแบบการลงทุนทั้งภาครัฐและให้ภาคเอกชนร่วมลงทุนระยะยาว (พ.ศ. 2564 เป็นต้นไป) ครอบคลุมการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภา ท่าเรือแหลมฉบังระยะที่ 3 และท่าเรือมาบตาพุดระยะที่ 3 ระบบรางและระบบน้ำ เป็นเครือข่ายเชื่อมโยงทั้งระบบไปยังภูมิภาคต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีแนวคิดที่จะผลักดันให้ขอนแก่นเป็นเมืองศูนย์กลางของระบบโลจิสติกส์ เพื่อรองรับการก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) โดยสนับสนุนให้ขอนแก่นเป็นศูนย์กลางทางด้านการคมนาคม ทั้งทางเครื่องบิน ซึ่งจะพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางการบินในภูมิภาค โดยมีสนามบินนานาชาติขอนแก่นรองรับจำนวนผู้ใช้งานได้มากถึง 32 เที่ยวบินต่อวัน นอกจากนี้ยังเร่งพัฒนาการขนส่งทั้งทางรถยนต์และรถไฟ ซึ่งจะมีการพัฒนาเป็นโครงการรถไฟความเร็วสูงระบบรางคู่ โดยมีจังหวัดขอนแก่นเป็นสถานีสำคัญของโครงการ ซึ่งจะเชื่อมโยงกับประเทศจีนและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ตลอดจนการยกระดับให้เมืองขอนแก่นเป็นศูนย์กลางการกระจายสินค้าของกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขง รวมทั้งการมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่ทันสมัยในการจัดประชุมและสัมมนาทั้งในระดับชาติและนานาชาติ ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ทำให้จังหวัดขอนแก่นได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ ของทางภาครัฐและเอกชนเป็นอย่างดี

จังหวัดขอนแก่น การมีตำแหน่งที่ตั้งอยู่แนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) ตัดกับแนวเชื่อมโยงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ สู่พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (Eastern Sea Board: ESB) เอื้อให้จังหวัดขอนแก่นได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่รัฐบาลส่งเสริมให้เป็น 1 ใน 3 จังหวัดนำร่องในการพัฒนาให้เป็นนครแห่งเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (เช่นเดียวกับจังหวัดภูเก็ตและเชียงใหม่) ด้านนโยบายส่งเสริมการลงทุน สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้จัดจังหวัดขอนแก่นอยู่ในเขตส่งเสริมการลงทุนเขต 3

นอกจากนี้ สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) ได้กำหนดให้จังหวัดขอนแก่นเป็น 1 ใน 5 เมืองสำคัญ สำหรับจัดงานกิจกรรมทางธุรกิจหรือ MICE City ของไทย (5 จังหวัดประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ ภูเก็ต และพัทยา) โดยมีนโยบายขับเคลื่อนตามแผนแม่บทขอนแก่นโมเดิร์นซิตี้ (พ.ศ. 2557 - 2561) เพื่อผลักดันให้ขอนแก่นเป็นศูนย์กลางการจัดประชุมและการแสดงสินค้าที่สร้างโอกาสทางธุรกิจในระดับอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง แผนแม่บทขอนแก่นโมเดิร์นซิตี้ (พ.ศ. 2557 - 2561) ประกอบด้วยยุทธศาสตร์หลัก 5 ด้าน คือ 1) การผลักดันให้มีการจัดงานโมเดิร์นจังหวัดอย่างต่อเนื่อง 2) การยกระดับมาตรฐานบริการสู่ระดับสากล 3) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในประเทศและอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง 4) การส่งเสริมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวก และ 5) การสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขัน เพื่อนำไปสู่การเป็นผู้นำด้านธุรกิจโมเดิร์นในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

จุดแข็งที่น่าสนใจสำหรับจังหวัดขอนแก่นอีกประการหนึ่งคือ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตเมืองหลักของจังหวัดขอนแก่นยังได้ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนในพื้นที่ ริเริ่มผลักดันนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่งสาธารณะในเขตเมือง โดยประสบความสำเร็จในการจัดระบบ

บริการรถโดยสารด่วนพิเศษภายใต้ชื่อ “ขอนแก่นซิตี้บัส” (Khonkaen City Bus) โดยสมาคมธุรกิจในจังหวัดขอนแก่นได้ร่วมกันก่อตั้งบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด เพื่อร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นและเทศบาลเมืองขอนแก่นในการขับเคลื่อนนโยบายการลงทุนพัฒนาระบบรถไฟฟ้ารางเบา (LRT) และได้ร่วมกับ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและการจราจร กระทรวงคมนาคม และมหาวิทยาลัยขอนแก่น ดำเนินโครงการศึกษาออกแบบรายละเอียดระบบขนส่งสาธารณะในเขตจังหวัดขอนแก่นและผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในเขตเมืองโดยพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในเขตเมืองที่มีความเหมาะสมกับขนาดเศรษฐกิจและสังคมของเมืองที่มีประสิทธิภาพการใช้พลังงานสูงและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

จังหวัดภูเก็ต ในปี พ.ศ. 2558 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้ประกาศกฎกระทรวงกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว โดยกำหนดให้จังหวัดภูเก็ตเป็นศูนย์ปฏิบัติการของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน ซึ่งประกอบด้วยเขตท่องเที่ยวที่จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดสตูลภายใต้แผนปฏิบัติการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามันปี พ.ศ. 2559 จังหวัดภูเก็ตได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายโครงการภายใต้กลยุทธ์การพัฒนาสินค้าและบริการ ได้แก่ โครงการพัฒนาท่าเรือเพื่อการท่องเที่ยว โครงการปรับปรุงท่าเรือ Cruise และมารีน่า โครงการพัฒนาเมืองเก่าภูเก็ต โครงการภายใต้กลยุทธ์การส่งเสริมการตลาดและการสื่อสาร ได้แก่ โครงการสนับสนุน MICE และร่วมกิจกรรมระดับนานาชาติ Travel Trade Fair และโครงการภายใต้กลยุทธ์ด้านการบริหารจัดการการท่องเที่ยว ได้แก่ โครงการพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยว รองรับกลุ่มยุโรปและกลุ่มฮาลาล และโครงการสร้างเครือข่ายท่องเที่ยวชุมชนวิถีชีวิตอันดามัน

สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) ยังได้ดำเนินโครงการศึกษาและจัดทำข้อมูลยุทธศาสตร์ของไมซ์ซิตี้และเมืองที่มีศักยภาพ โดยกำหนดให้จังหวัดภูเก็ตจัดอยู่ในจังหวัดที่มีการพัฒนาในระดับสูง โดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยวที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว และมีศักยภาพทั้งในด้านการท่องเที่ยว เกษตรกรรม ศิลปวัฒนธรรม และโครงสร้างพื้นฐานจุดเด่นของภูเก็ตในการเป็นไมซ์ซิตี้ แบ่งออกเป็น 5 ด้าน คือ 1) จุดหมายปลายทางการท่องเที่ยวระดับโลก 2) การเดินทางเชื่อมโยงกับประเทศต่าง ๆ และมีโครงการขยายสนามบินเพิ่ม อีกทั้งยังมีเที่ยวบินตรงไปยังประเทศต่าง ๆ หลายประเทศ ปัจจุบันจังหวัดภูเก็ตอยู่ระหว่างการพัฒนาโครงการรถไฟฟ้าเชื่อมต่อกับสนามบินเข้าสู่ตัวเมือง 3) กิจกรรมการท่องเที่ยวและพักผ่อนที่หลากหลายทั้งกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพักผ่อนหย่อนใจ การผจญภัย การท่องเที่ยวเชิงนิเวศวัฒนธรรม 4) สิ่งอำนวยความสะดวกและบุคลากรที่มีศักยภาพ ภูเก็ตมีโรงแรมจำนวนมากทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็ก มีร้านอาหารหลากหลายประเภท รวมทั้งรถรับส่งชนิดต่าง ๆ ที่มีความพร้อมสูง

ด้านนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต กระทรวงคมนาคมได้ดำเนินการศึกษาความเหมาะสมของโครงการรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Transit) ในจังหวัดภูเก็ต โดยเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานและโครงการเสริมสร้างศักยภาพระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง เพื่อสนับสนุนและรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคใต้ทั้งฝั่งอ่าวไทย (สุราษฎร์ธานี)

และฝัองอันดามัน (จังหวัดภูเก็ต) ซึ่งรวมถึงโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าขนาดเบารอบเกาะภูเก็ตและเส้นทาง  
สนามบิน โดยสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรได้ดำเนินโครงการศึกษาความเหมาะสม  
ออกแบบ และวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ตในปี พ.ศ. 2556 และกำลัง  
อยู่ในระหว่างการนำโครงการรถไฟฟ้ารางเบาภูเก็ตบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการเร่งด่วนปี พ.ศ. 2560 ของกระทรวง  
คมนาคม

ทิศทางนโยบายการพัฒนาพื้นที่จังหวัดภูเก็ตโดยหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าว สอดคล้องกับกรอบการพัฒนาเมือง  
ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ซึ่งมุ่งพัฒนาจังหวัดภูเก็ตให้เป็นเมืองนำอยู่และเอื้อต่อ  
การขยายตัวทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยการสนับสนุนให้มีการพัฒนา  
ระบบขนส่งสาธารณะ โครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ทันสมัย รวมทั้งการพัฒนา  
ที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ตลอดจนมีระบบบริหารจัดการขยะที่เหมาะสมและสอดคล้องกับกรอบการพัฒนาภาคใต้  
ให้เป็นฐานการสร้างรายได้ที่หลากหลาย โดยการยกระดับรายได้จากการท่องเที่ยวให้เติบโตอย่างต่อเนื่องและ  
กระจายรายได้จากการท่องเที่ยวสู่พื้นที่เชื่อมโยงรวมทั้งชุมชนและท้องถิ่นอย่างทั่วถึง จังหวัดภูเก็ตได้รับการกำหนดให้  
เป็นพื้นที่เป้าหมายการสนับสนุนให้เป็นแหล่งสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวโดยเน้นคุณภาพและเป็นมิตรกับ  
สิ่งแวดล้อม รวมทั้งการส่งเสริมและพัฒนาการเชื่อมโยงการท่องเที่ยวระหว่างแหล่งท่องเที่ยวนานาชาติในพื้นที่  
ภาคใต้ฝั่งอันดามันและอ่าวไทย

#### 4. สรุปผลการวิเคราะห์ผลการดำเนินการและรูปแบบการกำหนดโครงสร้าง

จากผลการศึกษาเชิงลึกในพื้นที่จังหวัดครุฑศึกษา คณะผู้วิจัยมีข้อสรุปเกี่ยวกับการบริหารงานในพื้นที่  
จังหวัดครุฑศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

##### 4.1 สรุปผลการวิเคราะห์ผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่จังหวัดครุฑศึกษา

###### 1) ผลของบริบทเชิงพื้นที่ต่อการบริหารงานในจังหวัด

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า จังหวัดที่มีศักยภาพในการยกระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาค  
มักมีปัจจัยเกื้อหนุนภายใน (Endogenous factor) เกี่ยวข้องกับลักษณะเฉพาะเชิงพื้นที่ โดยเฉพาะลักษณะ  
ภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ ภูมิรัฐศาสตร์ ภูมิศาสตร์ประชากร รวมทั้งภูมิศาสตร์สิ่งแวดล้อม ปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้  
การบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดครุฑศึกษาอยู่ภายใต้สภาพเงื่อนไขแวดล้อมที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่าง  
ไปจากในพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ โดยทั่วไป โดยในแต่ละจังหวัดที่เป็นพื้นที่กรุฑศึกษา สามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

จังหวัดตาก มีพื้นที่ติดชายแดน มีด้านการค้าชายแดน และอยู่บนแนวเชื่อมต่อเส้นทางทางการค้าการลงทุน  
กลุ่มประเทศอนุภูมิภาคต่างๆ โดยเฉพาะการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (EWEC) ภายใต้กรอบ  
ความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion Cooperation: GMS) ส่งผลให้จังหวัด

ตากพื้นที่บางอำเภอเป็นที่ตั้งของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่าสูง และได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่บางตำบล จังหวัดตากจึงถือเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับเป็นกรณีศึกษาแนวทางการพัฒนารูปแบบการบริหารงานในภูมิภาคที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพของพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน

จังหวัดขอนแก่น เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ด้านการศึกษา การแพทย์และสาธารณสุข การค้า เศรษฐกิจ การลงทุน และการขนส่ง และมีภูมิศาสตร์ที่ตั้งบนเส้นทางคมนาคมเชื่อมต่อระหว่างประเทศและหัวเมืองสำคัญ ๆ ในกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขง โดยมีอำเภอชุมแพเป็นจุดตัดระหว่างเส้นทางคมนาคมเชื่อมพื้นที่เศรษฐกิจแนวตะวันออก - ตะวันตก (EWEC) กับเส้นทางคมนาคมพื้นที่เศรษฐกิจสายกลาง (Central Corridor) ท่าเลที่ตั้งเอื้อให้จังหวัดขอนแก่นมีศักยภาพสูงในการพัฒนาให้เป็นจุดเชื่อมโยงโครงข่ายโลจิสติกส์ (Logistic Hub) ปัจจุบันดังกล่าวส่งผลให้พื้นที่จังหวัดขอนแก่นมีการค้าการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมภาคการเกษตร และยังเป็นศูนย์กลางการกระจายสินค้าอุปโภคและบริโภค ธุรกิจค้าปลีกและค้าส่ง ขณะเดียวกันจังหวัดขอนแก่นก็ได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาเมืองศูนย์กลาง การค้าการลงทุน การบริการสุขภาพ และศูนย์กลางการศึกษา ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 อีกด้วย

จังหวัดระยอง เป็นเมืองชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นที่ตั้งของเขตพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลตะวันออก และเขตส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) โดยมีโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่อย่างครบถ้วน ทั้งระบบถนน ระบบราง ท่าอากาศยาน และท่าเรือน้ำลึก เป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมมูลค่าสูง ได้แก่ โรงแยกก๊าซธรรมชาติ กลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมี และอุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์ การเกษตร ยานยนต์และชิ้นส่วน และเป็นประตูทางออกให้กับภาคตะวันออกเฉียงเหนือไปยังต่างประเทศอีกด้วนอกจากนี้ จังหวัดระยองยังได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) เพื่อต่อยอดการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เพื่อให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจชั้นนำของเอเชียรองรับอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศ เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จังหวัดระยองยังถูกกำหนดให้เป็นที่ตั้งของศูนย์บริการมาตรฐานการศึกษาและวิจัยด้านเทคโนโลยี และเมืองจุดหมายของการจัดประชุมนานาชาติและการจัดนิทรรศการ (MICE City) อีกแห่งหนึ่งของประเทศ

จังหวัดภูเก็ต เป็นเกาะที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศ และมีเกาะบริวาร 32 เกาะ พื้นที่ชายฝั่งด้านตะวันออกเป็นดินเลนและป่าชายเลน ส่วนชายฝั่งทะเลด้านตะวันตกเป็นภูเขาและหาดทรายที่สวยงาม ส่งผลให้ภูเก็ตเป็นหนึ่งในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่มีชื่อเสียงระดับโลก โดยมีนักท่องเที่ยวเข้ามาเที่ยวในจังหวัดภูเก็ตเฉลี่ย 1.3 ล้านคนต่อเดือน จึงเป็นหนึ่งในจังหวัดที่ทำรายได้เข้าสู่ประเทศเป็นจำนวนมาก โดยรายได้หลักมาจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ลักษณะภูมิศาสตร์ยังได้เอื้อต่อการเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงเส้นทางเดินทะเลของเรือยอร์ชและเรือสำราญ (Marina Hub) ซึ่งมีท่าเทียบเรือทั้งหมด 38 แห่ง มีมารีน่า จำนวน 5 แห่ง และมีท่าเรือน้ำลึก 1 แห่ง แต่ละปีมีเรือยอร์ชและเรือครูซเดินทางเข้ามาเทียบท่าที่ภูเก็ตประมาณ 1,500 ลำ ด้วยศักยภาพอันโดดเด่นดังกล่าว จังหวัดภูเก็ตยังได้รับการกำหนดให้เป็นศูนย์ปฏิบัติการของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดภูเก็ต กระบี่ พังงา ตรัง และสตูล

## 2) ผลของยุทธศาสตร์และนโยบายระดับชาติต่อทิศทางการพัฒนาในพื้นที่จังหวัด

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยเกื้อหนุนภายนอกของจังหวัดที่มีศักยภาพ มักมีที่มาจากความเป็นพื้นที่เป้าหมายของการขับเคลื่อนแผนงานและโครงการตามยุทธศาสตร์ประเทศและนโยบายระดับชาติหรือเป็นส่วนหนึ่งของเส้นทางเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ

จังหวัดตาก ศักยภาพของพื้นที่จังหวัดตากเป็นผลจากปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ส่งผลให้เกิดกิจกรรมการค้าชายแดนมูลค่าสูง และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ได้เปิดให้เอกชนขอรับการสนับสนุนการลงทุนในพื้นที่ และกำหนดสิทธิประโยชน์สำหรับกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ การส่งเสริมการลงทุนในการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสำหรับ SMEs การจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน (OSS) ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 1 และ 2 รวม 10 พื้นที่ และมีนโยบายจัดระบบแรงงานต่างด้าวแบบไป-กลับ ถูกกฎหมาย สำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ประกอบด้วย การปรับปรุงท่าอากาศยานแม่สอด การปรับปรุงทางหลวงหมายเลข 12 ตาก - แม่สอด การก่อสร้างทางเลี่ยงเมืองแม่สอดพร้อมสะพานข้ามแม่น้ำเมยแห่งที่ 2 ระยะทาง 21.40 กิโลเมตร (ฝั่งไทย 17.25 กิโลเมตร) และโครงการก่อสร้างด้านศุลกากรแม่สอดแห่งที่ 2 ใกล้สะพานข้ามแม่น้ำเมยแห่งที่ 2 และพื้นที่พัฒนาในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก

จังหวัดขอนแก่น รัฐบาลมีนโยบายผลักดันให้ขอนแก่นเป็นเมืองศูนย์กลางของระบบโลจิสติกส์ โดยมีแผนดำเนินโครงการรถไฟความเร็วสูงระบบรางคู่เชื่อมโยงกับจีนและลาว ยกกระดับให้เป็นศูนย์กลางการกระจายสินค้าของกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขง ศูนย์กลางการประชุมและสัมมนาทั้งในระดับชาติและนานาชาติ การมีตำแหน่งที่ตั้งอยู่แนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก - ตะวันตก (EWEC) ตัดกับแนวเชื่อมโยงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (NSEC) สู่พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก เอื้อให้จังหวัดขอนแก่นเป็นพื้นที่ที่รัฐบาลส่งเสริมให้เป็น 1 ใน 3 จังหวัดนำร่องในการพัฒนาให้เป็นนครแห่งเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และเป็นพื้นที่เขตส่งเสริมการลงทุนเขต 3 นอกจากนี้ สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) ได้กำหนดให้จังหวัดขอนแก่นเป็น 1 ใน 5 เมืองจุดหมายปลายทางสำหรับจัดงานกิจกรรมทางธุรกิจหรือ MICE City

ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตเมืองหลักได้ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนในพื้นที่ ริเริ่มผลักดันระบบบริการรถโดยสารด่วนพิเศษภายใต้ชื่อ “ขอนแก่นซิตี้บัส” (Khonkaen City Bus) เชื่อมต่อท่าอากาศยานขอนแก่นกับตัวเมือง และระหว่างมหาวิทยาลัยขอนแก่นกับตัวเมืองและในปี พ.ศ. 2558 ภาคเอกชนโดยการร่วมมือกันของสมาคมธุรกิจในจังหวัดขอนแก่นได้ร่วมกันก่อตั้งบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด เพื่อร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นและเทศบาลเมืองขอนแก่นในการขับเคลื่อนนโยบายการลงทุนพัฒนาระบบรถไฟฟ้ารางเบา (LRT) และได้ร่วมกับสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและการจราจร กระทรวงคมนาคม และมหาวิทยาลัยขอนแก่น ดำเนินโครงการศึกษาออกแบบรายละเอียดระบบขนส่งสาธารณะในเขตจังหวัดขอนแก่นและผลกระทบสิ่งแวดล้อม

จังหวัดระยอง เป็นหนึ่งในพื้นที่ดำเนินนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) ทั้งนี้แผนงานพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (พ.ศ. 2560-2564) มีพื้นที่เป้าหมายครอบคลุมจังหวัดชลบุรี

ระยอง และฉะเชิงเทรา มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาซูเปอร์คลัสเตอร์และ 10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย เพื่อให้เป็น กลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่ออนาคต (New Engine of Growth) สำหรับแนวทางมุ่งสู่การเป็นพื้นที่เศรษฐกิจ ชั้นนำของเอเชีย ได้แก่ การพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงร่วมกับการวิจัยและพัฒนา เป็นมิตร กับสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ พร้อมเร่งรัดการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม พัฒนาระบบขนส่ง รองรับกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายและเชื่อมโยงสู่ตลาดโลก พัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐานและบริการทางสังคม และสิ่งแวดล้อมที่ได้มาตรฐาน การให้สิทธิประโยชน์เพื่อดึงดูด อุตสาหกรรมเป้าหมาย และการพัฒนาสภาพแวดล้อมเมืองสำคัญของจังหวัดให้เป็นเมืองน่าอยู่

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 มุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเล ตะวันออกให้เป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมหลัก และบูรณาการและเชื่อมโยงกันทั้งระบบ ได้แก่ ท่าอากาศยาน ทั้ง 3 แห่ง คือ สุวรรณภูมิ ดอนเมือง และอู่ตะเภา เชื่อมโยงการคมนาคมขนส่งทั้งทางบก ทางราง ทางเรือ และ ทางอากาศ พัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โครงข่ายน้ำ (น้ำดิบ น้ำประปา) ระบบไฟฟ้า เทคโนโลยี สารสนเทศ การจัดการสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะขยะ น้ำเสีย และปรับปรุงคุณภาพการศึกษาด้านอาชีวศึกษา วิศวกรรมและเทคโนโลยี เพื่อผลิตบุคลากรเฉพาะทางให้สอดคล้องกับความต้องการของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในพื้นที่อย่างเหมาะสม และยกระดับบริการสาธารณสุข

จังหวัดภูเก็ต ศักยภาพของจังหวัดภูเก็ตมาจากการมีแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลและกิจกรรมการ ท่องเที่ยวระดับสูงในปี พ.ศ. 2558 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้ประกาศให้จังหวัดภูเก็ตเป็นศูนย์ ปฏิบัติการของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน และภายใต้แผนปฏิบัติการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามันปี พ.ศ. 2559 จังหวัดภูเก็ตได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายโครงการภายใต้กลยุทธ์การพัฒนาสินค้าและ บริการ ได้แก่ โครงการพัฒนาท่าเรือเพื่อการท่องเที่ยว โครงการปรับปรุงท่าเรือ Cruise และมารีนา โครงการ พัฒนาเมืองเก่าภูเก็ต โครงการภายใต้กลยุทธ์การส่งเสริมการตลาดและการสื่อสาร ได้แก่ โครงการสนับสนุน MICE และร่วมกิจกรรมระดับนานาชาติ Travel Trade Fair และโครงการภายใต้กลยุทธ์ด้านการบริหารจัดการ การท่องเที่ยว ได้แก่ โครงการพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยวรองรับกลุ่มยุโรปและกลุ่มฮาลาล และโครงการ สร้างเครือข่ายท่องเที่ยวชุมชนวิถีชีวิตอันดามัน นอกจากนี้ สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) ยังได้ดำเนินโครงการศึกษาและจัดทำข้อมูลยุทธศาสตร์ของไมซ์ซิตี้และเมืองที่มีศักยภาพ ระดับสูง ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานกระทรวงคมนาคมซึ่งได้ดำเนินการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ รถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Transit) เพื่อสนับสนุนและรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ของกลุ่มจังหวัดภาคใต้ ทั้งฝั่งอ่าวไทยและฝั่งอันดามัน รวมถึงโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าขนาดเบารอบเกาะ ภูเก็ตและเส้นทางสนามบิน และกำลังอยู่ในระหว่างการนำโครงการรถไฟฟ้าภูเก็ตบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติ การเร่งด่วนปี พ.ศ. 2560 ของกระทรวงคมนาคม

### 3) เงื่อนไขข้อจำกัดในการบริหารงานที่เกิดจากลักษณะเฉพาะของพื้นที่

ผลกระทบจากปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ปรากฏชัดเจนในกรณี “จังหวัดตาก” พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ อาศัยทำกินในเขตพื้นที่ป่าต้นน้ำและเขตพื้นที่ป่าสงวน ส่งผลให้การดำเนินโครงการพัฒนาอาชีพและคุณภาพ



ชีวิตของประชาชนโดยส่วนราชการประจำจังหวัด ประสบข้อติดขัดการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการในพื้นที่ได้ นอกจากนี้ ตำแหน่งที่ตั้งของอำเภอกระจายตัวในแนวยาวมีระยะทางห่างไกลจากตัวอำเภอเมืองของจังหวัดก็ส่งผลให้การปฏิบัติการกิจของส่วนราชการที่มีพื้นที่เป้าหมายและกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการในอำเภอที่ห่างไกลประสบความยากลำบากและมีต้นทุนที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะพื้นที่อำเภอแม่สอด หน่วยงานที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ได้แก่ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดตาก สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดตาก สำนักงานที่ดินจังหวัดตาก

ผลกระทบจากปัจจัยทางสังคม/ประชากร อันเป็นผลสืบเนื่องจากการขยายตัวของเมือง ประชากร และการท่องเที่ยว คือ “จังหวัดภูเก็ต” เช่น สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดภูเก็ต มีปริมาณงานคิดเป็น 3 เท่าของจังหวัดพังงาและจังหวัดระนอง ขณะเดียวกัน ปริมาณงานของเรือนจำจังหวัดภูเก็ตมากกว่าจังหวัดใกล้เคียง ซึ่งมีความถี่ของการรับผู้ต้องโทษเข้าเรือนจำค่อนข้างน้อย เป็นต้น

ผลกระทบจากปัจจัยด้านการเติบโตของอุตสาหกรรมปรากฏในกรณีศึกษา คือ “จังหวัดระยอง” ซึ่งส่งผลให้มีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัดระยองที่มีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมนอกเขตนิคมอุตสาหกรรมมากกว่า 2,000 แห่งกระจายอยู่ในทุกอำเภอ ส่งผลให้การปฏิบัติการกิจในพื้นที่ของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยองภายใต้จำนวนบุคลากรที่มีอยู่ในปัจจุบัน สามารถดำเนินการตรวจโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นการดำเนินการหลักได้เพียง 3 แห่งต่อวันเท่านั้น และยังคงแบกรับภาระงานที่เกิดจากการทำงานร่วมกับหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในพื้นที่อีกด้วย

ผลกระทบจากปัจจัยด้านพื้นที่ชายแดน/การต่างประเทศ ดังเห็นได้ชัดเจนจากกรณีการปฏิบัติงานในพื้นที่อำเภอแม่สอดเป็นเมืองชายแดนที่มีความพิเศษ เช่น นายอำเภอต้องศึกษากฎหมายระหว่างประเทศ และพิธีทางการทูตด้วย เพื่อดำเนินงานในมิติความสัมพันธ์กับเมืองในประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้น การบริหารราชการในอำเภอพื้นที่เศรษฐกิจข้ามแดนและการค้าชายแดน ส่วนปลัดอำเภอทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานประจำตำบล จัดชุดปฏิบัติการตำบล รวมถึงเรื่องอื่น ๆ ที่เป็นปัญหาชายแดน อาทิ การป้องกันสินค้าหนีภาษี ยาเสพติด อาวุธสงคราม และแรงงาน รวมทั้งประเด็นด้านความมั่นคง ฯลฯ

ผลกระทบจากปัจจัยด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง ได้แก่ การมีอัตราการโยกย้ายของบุคลากรในส่วนราชการประจำจังหวัดออกจากพื้นที่ค่อนข้างสูงดังเช่นกรณี “จังหวัดภูเก็ต” มีการหมุนเวียนเปลี่ยนถ่ายบุคลากรอัตราสูง เนื่องจากการเป็นเมืองท่องเที่ยวนานาชาติมีค่าครองชีพประจำวันสูงขณะที่เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งได้รับเท่ากัน การพัฒนาระบบบริหารงานในภูมิภาคในจังหวัดที่มีศักยภาพจึงจำเป็นต้องนำปัจจัยด้านลักษณะเฉพาะเชิงพื้นที่ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของบุคลากรในพื้นที่มาพิจารณาประกอบด้วย โดยเฉพาะด้านขอบเขตปริมาณงานในความเป็นจริง ความซับซ้อนของบริบทปัญหา รวมถึงแรงจูงใจในการปฏิบัติงานในพื้นที่

#### 4) การบูรณาการระหว่างหน่วยงานในพื้นที่จังหวัดเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่

ผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษา พบว่า “คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ” (กบจ.) มีแนวโน้มให้น้ำหนักกับกรอบการทำงานภายใต้นโยบายและแผนงานของส่วนราชการ

ต้นสังกัดของตนเองเป็นหลัก ส่งผลให้แผนงาน/โครงการของส่วนราชการที่จัดทำขึ้นตามแผนพัฒนาจังหวัด มีกิจกรรมการดำเนินงานและผลลัพธ์ ยังไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนพัฒนาจังหวัดอย่างเด่นชัดนัก ทั้งนี้ สาเหตุประการสำคัญที่ทำให้กลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ยังมีข้อจำกัดในการทำหน้าที่ บูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ได้ตามหลักการและเป้าหมายโดยสมบูรณ์ ได้แก่ มีแนวโน้มเป็นเพียงการประชุมประจำเดือนเวทีหนึ่ง มีลักษณะเป็นการทำงานแบบรวมศูนย์โดยเน้น ที่ตัวผู้บริหาร อาศัยการปฏิสัมพันธ์ภายใต้กลไกการสั่งการและบังคับบัญชาเป็นหลักและอนุกรรมการ การตัดสินใจ ขั้นสุดท้ายที่มีผลผูกพันการทำงานของทุกฝ่ายในพื้นที่ การพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์ขาดการเชื่อมโยงกันระหว่าง หน่วยงานภายในจังหวัดกันเอง ขาดเจ้าภาพหลักในขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดให้เกิดเอกภาพ ขาดการใช้ทรัพยากรร่วมกันภายในระหว่างหน่วยงาน วัฒนธรรมการทำงานไม่สอดคล้องกับการทำงานโดยยึด เป้าหมายยุทธศาสตร์ของพื้นที่เป็นตัวตั้ง การบริหารราชการที่ตอบสนองต่อหน่วยงานมากกว่าประชาชน การแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในกระบวนการบริหารงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ขาดฐานข้อมูลเชิงพื้นที่ หรือการนำข้อมูลสารสนเทศมาใช้เป็นฐานในการจัดทำ ยุทธศาสตร์ และการจัดสรรโครงการระหว่างส่วนราชการ มุ่งเน้นการจัดสรรงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับประเด็น ยุทธศาสตร์จังหวัดเป็นหลัก

#### 5) การบูรณาการงบประมาณระหว่างส่วนราชการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด

ผลการศึกษาพบว่า การจัดสรรงบประมาณโครงการของส่วนราชการระดับกรมต่าง ๆ เพื่อดำเนินการ ในพื้นที่จังหวัดมักมีลักษณะเป็นโครงการที่มุ่งตอบสนองเป้าประสงค์ของภารกิจตามแผนงานที่ส่วนกลางได้กำหนดขึ้น เป็นหลัก และยังมีลักษณะไม่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สัดส่วนงบประมาณตามภารกิจของ ส่วนราชการประจำจังหวัด ส่วนใหญ่เป็นงบลงทุนก่อสร้างและงบบุคลากร ส่วนน้อยเป็นงบสำหรับดำเนิน โครงการเพื่อตอบสนองสภาพปัญหาและความต้องการที่มีลักษณะเฉพาะในพื้นที่ ผลที่ตามมาคือ ส่วนราชการ ประจำจังหวัดมีแนวโน้มมองว่างบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัด เป็นส่วนแบ่งที่ส่วนราชการประจำจังหวัด พึงได้รับการจัดสรร หรือมองว่างบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดเป็นช่องทางในการได้มาซึ่งงบประมาณเสริม สำหรับการดำเนินภารกิจที่มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองตัวชี้วัดของกรม

ในทางกลับกันพบว่า การจัดทำแผนงบประมาณตามยุทธศาสตร์จังหวัดมีแนวโน้มเป็นเพียงการเสนอ โครงการของส่วนราชการประจำจังหวัดเข้าไปรวมกันและแบ่งสรรตามจำนวนโครงการที่ส่วนราชการเสนอขอมา จึงทำให้หลายโครงการไม่บรรลุเป้าหมายตามเป้าประสงค์ของประเด็นยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ การจัดสรร งบประมาณจังหวัดปรากฏลักษณะการเกลี้ยงบประมาณตามขนาดของจังหวัดมากกว่าจะให้ความสำคัญกับ ปัจจัยด้านบริบทเฉพาะของพื้นที่และสภาพความซับซ้อนของปัญหาในแต่ละพื้นที่ บางกรณีที่มีการจัดสรร งบประมาณเพื่อโครงการที่สะท้อนยุทธศาสตร์จังหวัด แต่เป็นงานที่ไม่สามารถหาเจ้าภาพรับผิดชอบได้ เพราะ เป็นยุทธศาสตร์ที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องมีการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของตนเองมาดำเนินการ ร่วมกันในพื้นที่อีกทางหนึ่งด้วย

ข้อจำกัดเกี่ยวกับเงื่อนไขการจัดสรรงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถตอบสนองความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่ได้ ข้อจำกัดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงที่ว่า การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดไม่อาจประสบความสำเร็จหรือบรรลุเป้าหมายได้ ภายใต้งบประมาณที่จังหวัดได้รับการจัดสรรมา การทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเพื่อบรรลุผลภายใต้ข้อจำกัด จึงต้องอาศัยการแสวงหาบทบาทในการประสานขอความร่วมมือหรือขอรับการสนับสนุนจากภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ เพื่อระดมทรัพยากรความร่วมมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พื้นที่

#### 4.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานในจังหวัดที่มีศักยภาพ

1) จังหวัดที่มีศักยภาพควรมีรูปแบบโครงสร้างและกลไกทางการบริหารในลักษณะที่แตกต่างไปจากจังหวัดอื่นโดยทั่วไป จำเป็นต้องปรับรูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองในพื้นที่ระดับภูมิภาค (regional governance) ผ่านการขับเคลื่อนด้วยกลไก “ภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์” (strategic partnership) โดยจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ริเริ่มยุทธศาสตร์ระดับภูมิภาคร่วมกัน และระดมการจัดสรรงบประมาณในพื้นที่ ในขณะเดียวกัน ส่วนราชการระดับกรมที่เกี่ยวข้องก็จัดสรรงบประมาณสมทบ โดยภาคีทุกฝ่ายเป็นเจ้าของร่วมกัน กลไกการทำงานแบบภาคีหุ้นส่วนดังกล่าว ควรเป็นมาตรการส่งเสริมการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดที่เป็นจุดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เช่น การจัดสรรงบประมาณพิเศษสำหรับยุทธศาสตร์จังหวัดที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ประเทศ เป็นต้น

สำหรับกลไกการบริหารงานจังหวัดในแบบภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ ดำเนินการได้โดยการจัดตั้งคณะทำงานในรูปแบบทีมงาน ทำหน้าที่บูรณาการประเด็นการพัฒนาแต่ละด้านของจังหวัดเข้าด้วยกันภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ประกอบด้วยประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาสถานที่ (Place) ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาคน (People) ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาธุรกิจ (Business) และประเด็นยุทธศาสตร์ด้านกฎหมายและความสงบเรียบร้อย (Law and Order) คณะทำงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ทำหน้าที่การวิเคราะห์ห้วงงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ในแต่ละโครงการภายใต้แผนพัฒนาจังหวัด รายงานผลการดำเนินโครงการ การติดตามและประเมินผลโครงการที่จัดทำไป และวิเคราะห์ผลดีหรือผลเสียของโครงการเพื่อนำมาปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดในปีต่อไปดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

2) กระบวนการบริหารงานของจังหวัดที่มีศักยภาพควรมีลักษณะเป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย เป็นการทำงานภายใต้กรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย (network governance) ประกอบด้วยส่วนราชการประจำจังหวัด ส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน ภาควิชาการ รวมถึงภาคประชาสังคมและชุมชน โดยเป็นเครือข่ายมีสถานะเป็น "ผู้กระทำ

การที่มีบทบาทแข็งขัน" (active agent) ร่วมกันดำเนินการตัดสินใจกระทำการต่าง ๆ ภายใต้เป้าประสงค์ที่ภาคีภายในเครือข่ายนั้น ๆ ได้ร่วมกันกำหนดขึ้น

นอกจากนี้ การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ มุ่งเน้นการจัดความสัมพันธ์แนวราบในระดับภูมิภาคในรูปกลไกการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ระดับภูมิภาค (regional level co-ordinating mechanism) เพื่อดึงหน่วยงานต่าง ๆ ให้เข้ามาแสดงบทบาทร่วมกันในการวางเป้าหมายการพัฒนาที่ริเริ่มพัฒนาในเชิงพื้นที่และการระดมแบ่งปันทรัพยากรโดยอาศัยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในระดับภูมิภาคเป็นเครื่องมือประสาน มุ่งเน้นการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ภูมิภาคเดียวกัน (intra-regional governance) ผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาในด้านที่มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกันระหว่างพื้นที่ เพื่อเอื้อต่อเงื่อนไขในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะเคลื่อนย้ายข้ามพื้นที่และมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงซึ่งกันและกันระหว่างกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งส่งผลให้การดำเนินแผนงานและโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่หนึ่ง ๆ มีขอบเขตหรือศักยภาพจำกัดหรือไม่เพียงพอต่อการตอบสนองต่อสถานะเงื่อนไขของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงตัดข้ามพื้นที่เขตการปกครอง

**3) การขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดที่มีศักยภาพควรอาศัยการบูรณาการภารกิจ อำนาจหน้าที่ และทรัพยากรร่วมกันระหว่างหน่วยงานและองค์กรหลากหลายระดับโดยมีเป้าหมายในพื้นที่เป็นตัวตั้ง** กล่าวคือ การออกแบบโครงสร้างและระบบการบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพ ตั้งอยู่บนแนวคิดในการจัดวางโครงสร้างรองรับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทุกภาคส่วนในรูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยอาศัยการบูรณาการภารกิจ อำนาจหน้าที่ และทรัพยากรร่วมกันระหว่างหน่วยงานและองค์กรหลากหลายระดับ (multi-level governance) โดยมีเป้าหมายในพื้นที่ร่วมกันของตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนในพื้นที่ (regional actors) มุ่งให้เกิดการประสานบทบาทและการทำงานระหว่างตัวแสดง นับตั้งแต่การเริ่มต้นสร้างเครือข่ายในรูปคณะทำงานระดับต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกัน การจัดเวทีประชุมหารือและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลในพื้นที่ การบูรณาการแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ รวมไปถึงการขับเคลื่อนกิจกรรมเพื่อจัดการปัญหาและการพัฒนาในพื้นที่ร่วมกัน การแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรต่าง ๆ

โครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพจำเป็นต้องมีกลไกการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทุกระดับที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ในภูมิภาคในรูปกลไกการประสานความร่วมมือแนวตั้งระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (vertical co-operation system) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติและระดับภาคหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับพื้นที่ภายใต้นโยบายเฉพาะด้าน

กลไกดังกล่าวมีลักษณะเป็นคณะทำงานประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐทั้งในส่วนกลางและในภูมิภาค (joint central-regional programme teams) เป็นการประสานการทำงานบนฐานของพื้นที่ มีใช้การยึดประเด็นนโยบายเป็นตัวตั้ง คณะทำงานดังกล่าวมีหน้าที่ร่วมกันบริหารแผนงานที่กำหนดขึ้นร่วมกัน

ระหว่างหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางและในพื้นที่ภูมิภาค รวมทั้งมีบทบาทในการนำเสนอกรอบแนวทางการประสานบทบาทระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในส่วนกลาง เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่แต่ละภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

**4) การบริหารงานระดับภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพควรดำเนินไปภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดลักษณะเฉพาะของพื้นที่เป็นตัวตั้ง** กล่าวคือ การบริหารงานระดับภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพดำเนินไปภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดลักษณะเฉพาะของพื้นที่เป็นตัวตั้ง (territorial strategic plan) และให้จังหวัดเป็นกลไกการประสานความร่วมมือระหว่างตัวแสดงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่ (territorial governance) โดยกำหนดให้มีการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ มุ่งสร้างการมีส่วนร่วมของตัวแสดงหลักในการพัฒนาภูมิภาคผ่านกลไกคณะกรรมการประสานงาน (co-ordinating committees) และคณะทำงานในรูปภาคีหุ้นส่วน (strategic partnership groups) เป็นกลไกการประสานบทบาทของตัวแสดงทุกระดับและทุกภาคส่วนในภูมิภาค โดยนำระบบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ (strategic spatial planning system) เป็นเครื่องมือสำหรับขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ มุ่งสร้างความสอดคล้องรองรับซึ่งกันและกันระหว่างแผนพัฒนาของหน่วยราชการในพื้นที่จังหวัด และแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ โดยยึดพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาตามศักยภาพภายในจังหวัดนั้น ๆ เป็นตัวตั้ง สำหรับตัวแสดงระดับภูมิภาคในทุกภาคส่วนต้องร่วมมือกันคิดและปฏิบัติการภายใต้เป้าหมายเดียวกัน (Duty to Co-operate) ประกอบด้วย

- ภาครัฐ (public sector) ได้แก่ หน่วยงานราชการส่วนกลางในพื้นที่ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ภาคธุรกิจ (business partner) ได้แก่ หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สมาคมธุรกิจ สมาคมอาชีพ
- ภาคประชาสังคมสังคมและชุมชน (third sector) ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรไม่แสวงผลกำไร องค์กรภาคประชาชน สถาบันวิชาการ องค์กรชุมชน
- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ได้แก่ กลุ่มผู้ประกอบการ กลุ่มแรงงาน กลุ่มผู้รับบริการ กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาในพื้นที่

**กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่** ดำเนินการโดยคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามประเด็นยุทธศาสตร์ (Theme Groups) มีขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

- 1) จัดวางตำแหน่งของแผนพัฒนาตามนโยบายของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว ลงบนกรอบทิศทางพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ (Mapping sectoral policies)
- 2) สืบค้นและวิเคราะห์ข้อมูลสภาพการณ์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์แต่ละด้าน และกำหนดวิสัยทัศน์ต่อสภาวะใหม่ที่ทุกฝ่ายมุ่งหมายให้เกิดขึ้นในพื้นที่ (Strategic Vision)

- 3) ออกแบบชุดโครงการภายใต้เป้าประสงค์ประเด็นยุทธศาสตร์แต่ละกลุ่ม โดยมุ่งให้เกิดผลลัพธ์ที่สอดคล้องและเชื่อมโยงกัน (Strategic Objectives and Strategic Policies)
- 4) สังเคราะห์แผนงานภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์กลุ่มต่างๆ เข้าด้วยกัน เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด (Theme Group Meeting)
- 5) ประชุมพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ ปรึกษาหารือและหาข้อตกลงในการบรรจุโครงการตามประเด็นยุทธศาสตร์เข้าสู่แผนปฏิบัติราชการประจำปี (Planning Summit)
- 6) ตรวจสอบติดตามและทบทวนปรับปรุงแผนงานสำหรับปีถัดไป

**ยุทธศาสตร์เพื่อยกระดับการเติบโตของภูมิภาค (Strategy for Growth)** คือ ยุทธศาสตร์ที่มีเป้าหมายเพื่อตั้งศักยภาพด้านต่าง ๆ ภายในพื้นที่ออกมาใช้สร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัด โดยอาศัยแผนพัฒนาเชิงพื้นที่เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนโครงการตามเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (delivery plan) ประกอบด้วย ประเด็นยุทธศาสตร์หลัก 4 มิติ คือ

- 1) มิติด้านธุรกิจ (Business) ครอบคลุมประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างระบบนิเวศใหม่ที่เอื้อต่อการเติบโตของภาคธุรกิจ (new eco-system) โดยมุ่งสนับสนุนศักยภาพของภาคธุรกิจต่าง ๆ ที่เป็นตัวนำการเติบโตของพื้นที่ (key growth sectors) เป็นหลัก
- 2) มิติด้านการพัฒนาคน (People) ครอบคลุมประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการลดข้อจำกัดและจุดอ่อนด้านองค์ความรู้และทักษะฝีมือที่เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจหลักของพื้นที่ (skills deficit) โดยมุ่งเน้นการจัดบริการสาธารณะที่เอื้อต่อการพัฒนาทุนมนุษย์ในพื้นที่ (human capital) การพัฒนาทักษะความรู้และฝีมือแรงงานในด้านที่จำเป็นต่อการสนับสนุนภาคธุรกิจที่นำการเติบโตของพื้นที่และการพัฒนาตลาดแรงงาน
- 3) มิติด้านการพัฒนาสถานที่ (Place) ครอบคลุมประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับสถานที่รองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญ การพัฒนาพื้นที่ประกอบการ โครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ แหล่งทรัพยากร การเคหะและชุมชน ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างการเชื่อมต่อ (connectivity) ทั้งในทางกายภาพ อาทิ ระบบคมนาคมขนส่ง และระบบการเชื่อมต่อดิจิทัล
- 4) มิติด้านกฎหมายและความสงบเรียบร้อย (Law and Order) ครอบคลุมประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบและกลไกการบังคับใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การรักษาความปลอดภัยสาธารณะ การป้องกันภัยพิบัติ การรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกความเป็นธรรม รวมถึงความมั่นคงภายในและความมั่นคงแห่งรัฐ

5) การจัดความสัมพันธ์โดยเพิ่มบทบาทของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ในการกำหนดทางเลือกการดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น มุ่งเน้นออกแบบโครงสร้างรองรับการปฏิสัมพันธ์ (structure of interaction) ในแนวนอนโดยอาศัยการจัดกลไกคณะกรรมการระดับต่าง ๆ และคณะทำงาน ร่วมในรูปภาคีหุ้นส่วนอย่างเป็นทางการ โดยมีองค์ประกอบหลัก ดังนี้

#### **คณะกรรมการบริหาร (Board of Directors)**

- องค์ประกอบ จำนวนไม่เกิน 15 คน ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด (ด้านยุทธศาสตร์และการพัฒนา) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนส่วนราชการประจำจังหวัด (หัวหน้ากลุ่มบริหารยุทธศาสตร์) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร ผู้แทนที่คัดเลือกจากประชาคมภาคธุรกิจในพื้นที่ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางในพื้นที่ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาเศรษฐกิจหลักของพื้นที่ ผู้แทนสถาบันการศึกษาระดับสูงในพื้นที่ และหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นเลขานุการ
- อำนาจหน้าที่ นำกรอบนโยบายภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาภาค และยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ของหน่วยงานระดับชาติ มาพิจารณาจัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาเชิงพื้นที่ (territorial vision) และกำหนดกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ (regional spatial strategies) ร่วมกันพิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ กำกับทิศทางการบริหารแผนงานและโครงการตามแผนพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่รวมทั้งร่วมทั้งร่วมทั้งการตัดสินใจทางการบริหารในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในพื้นที่จังหวัด

#### **คณะกรรมการอำนวยการ (Steering committee)**

- องค์ประกอบ ประกอบด้วย ผู้แทนสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมภาค ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีประจำเขตตรวจราชการ ผู้แทนหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพของพื้นที่จังหวัด และผู้แทนองค์กรเอกชนระดับภาค ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ภาค ประธานสภาอุตสาหกรรมภาค มีหัวหน้าสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เป็นเลขานุการ
- อำนาจหน้าที่ สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดด้านข้อมูลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจ เป็นกลไกช่วยกลั่นกรองให้คำปรึกษา ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อให้การบริหารจัดการงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์ในพื้นที่เป็นไปโดยสอดคล้องกับกรอบนโยบายระดับภาค และยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่

### **คณะกรรมการตรวจติดตาม (Joint Scrutiny Committee)**

- องค์ประกอบ ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน
- อำนาจหน้าที่ ตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานตามรอบปีงบประมาณ จัดทำรายงาน และข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการบริหาร จัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเผยแพร่แก่สาธารณชน จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน โดยปฏิบัติงานเชื่อมโยงกับกระบวนการดำเนินกิจกรรมของคณะอนุกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐบาล กลุ่มจังหวัดและจังหวัด

### **คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ (Strategic Partnership Groups)**

- องค์ประกอบ คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์แบ่งเป็น 4 คณะ ได้แก่
  - 1) คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติการพัฒนาสถานที่ (Place)
  - 2) คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติการพัฒนาคน (People)
  - 3) คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติการพัฒนาธุรกิจ (Business)
  - 4) คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติกฎหมายและความสงบเรียบร้อย (Law and Order)

คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์แต่ละชุด มีผู้แทนส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ในมิตินั้น ๆ เป็นองค์ประกอบหลัก และผู้แทนหน่วยงานและองค์กรภาคส่วนอื่น ๆ ตามลักษณะบทบาทที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการพัฒนา ได้แก่ ผู้แทนหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ ผู้แทนรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานความมั่นคงและตำรวจ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาตามยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ ผู้แทนองค์กรภาคธุรกิจ และองค์กรภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการพัฒนา

โครงสร้างคณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์แต่ละชุด มีหัวหน้าทีมงาน (Sector Champions) เป็นตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้แทนส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีความรู้ความชำนาญในภารกิจ มีทักษะในการจัดการเครือข่าย และมีทักษะความเป็นผู้นำ และทำหน้าที่เป็นตัวแทนคณะทำงานไปดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ และมีบุคลากรจากกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเป็นเลขานุการในคณะทำงานแต่ละชุด

- อำนาจหน้าที่ ประสานข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำแผนงานและออกแบบโครงการพัฒนาภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์ โดยมุ่งบูรณาการบทบาท อำนาจหน้าที่ ทรัพยากรและบุคลากรระหว่างหน่วยราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม



และชุมชน ผ่านการกำหนดโครงการและกิจกรรมที่มีเป้าประสงค์สอดคล้องหรือเกี่ยวเนื่องกัน มีกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน หรือมีพื้นที่เป้าหมายในเขตเดียวกันหรือเชื่อมโยงกัน

#### **คณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด (Intergovernmental Management Team)**

- องค์ประกอบ ประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการประจำจังหวัด ดังนี้ สำนักงานจังหวัด สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด สำนักงานคลังจังหวัด สำนักงานสถิติจังหวัด และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด
- อำนาจหน้าที่ สนับสนุนการบริหารงานจังหวัด ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน รวบรวมและพัฒนาฐานข้อมูล อำนวยความสะดวกและสนับสนุนเทคนิคในกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการและ คณะทำงานชุดต่าง ๆ กลั่นกรองการปฏิบัติและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับระเบียบและแนวปฏิบัติ ที่ราชการส่วนกลางได้กำหนดไว้ คณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด

### **4.3 การพัฒนาระบบการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดที่ศักยภาพ**

ผลการศึกษาพบว่าในหลายกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหา เบ็ดเสร็จในพื้นที่ได้จริงในเชิงเอกภาพในการบูรณาการเชิงพื้นที่ สาเหตุสำคัญมาจาก ขาดกลไกการประสาน ข้อมูลเกี่ยวกับแผนงานโครงการ และกระบวนการทำงานที่เชื่อมโยงกับส่วนราชการในจังหวัด การกิจเชิงพิธีการ ในฐานะพ่อเมือง บางกรณีอำนาจที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบมาจากส่วนกลางมีลักษณะที่ไม่ได้สมดุลกับ หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเสนอเรื่องกลับไปยังส่วนกลาง ส่งผลให้เกิดความล่าช้า ในการจัดการปัญหาที่มีความเร่งด่วนในพื้นที่ ดังนั้น การปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานในพื้นที่ จังหวัดที่มีศักยภาพจำเป็นต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขเฉพาะเกี่ยวกับคุณสมบัติและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนี้

- ผ่านการคัดเลือกคุณสมบัติเชิงสมรรถนะและศักยภาพที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการพัฒนา จังหวัดที่มีศักยภาพเฉพาะในด้านต่าง ๆ โดยมีระบบการสรรหา (Recruitment system) เป็นทางการและมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ภายใต้ระบบคุณธรรม (Merit system)
- เคยผ่านการประเมินขีดสมรรถนะการบริหารยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ภายใต้หลักสูตรที่ออกแบบขึ้น โดยเฉพาะ
- เพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยทบทวนอำนาจหน้าที่การบังคับบัญชาส่วนราชการ ส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค การถ่ายโอนอำนาจการอนุมัติและการอนุญาต รวมทั้งอำนาจ เรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์ของจังหวัดที่มีศักยภาพจากอธิบดีหรือ หน่วยงานที่มีอำนาจในส่วนกลางมาให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด

- กำหนดระยะเวลาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพที่ผ่านระบบการสรรหาและแต่งตั้งแล้ว มาปฏิบัติหน้าที่ขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดวาระ 4 ปี (มีการประเมิน 2 รอบ รอบละ 2 ปี)
- ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพ ต้องสามารถพิจารณาเลือกบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดตามจำนวนที่กำหนด เพื่อมาร่วมปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบการทำงาน 4 ปี (ลาออกได้)
- ก่อนการปฏิบัติหน้าที่ของรองผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีการจัดทำข้อตกลงตามยุทธศาสตร์ของจังหวัด
- การให้คุณให้โทษแบบพิเศษ โดยหากผลการประเมินพบว่า สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ได้ตามเป้าหมายที่กำหนด ให้ดำรงตำแหน่งจนครบวาระ 4 ปี แต่หากไม่ได้ตามเป้าหมาย ให้มีเงื่อนไขอื่น ๆ เช่น การตัดลดงบประมาณ ขณะเดียวกันระบบค่าตอบแทนที่จูงใจเป็นพิเศษ (Special incentive system) ที่แตกต่างไปจากจังหวัดทั่วไป เพราะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และมีภาระรับผิดชอบสูงกว่า อีกทั้งเพื่อเป็นขวัญกำลังใจในการทำงาน

#### 4.4 การพัฒนาขีดสมรรถนะของสำนักงานจังหวัด

สำนักงานจังหวัดในจังหวัดที่มีศักยภาพจำเป็นต้องได้รับการเพิ่มขีดสมรรถนะเป็นพิเศษ ในการเป็นหน่วยสนับสนุนกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ และทำหน้าที่ผู้จัดการเครือข่าย (network manager) โครงสร้างการบริหารงานและงบประมาณต้องมีความยืดหยุ่นสูง พัฒนาบุคลากรในแต่ละกลุ่มภารกิจ มีทักษะวิเคราะห์และจัดการสารสนเทศ การวิเคราะห์นโยบายและแผน ยุทธศาสตร์ งบประมาณ การติดตามและประเมินผลโครงการและการจัดการเครือข่าย ปรับองค์กรให้เป็นศูนย์รวมความคิด (Think Tank) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำด้านยุทธศาสตร์และข้อเสนอแนะการปฏิบัติงานแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและส่วนราชการต่าง ๆ มีบุคลากรพิเศษตามความจำเป็นของจังหวัดที่มีศักยภาพ เช่น เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ ล่ามในจังหวัดชายแดน กำหนดกรอบสมรรถนะครอบคลุมคุณสมบัติเชิงสมรรถนะด้านบริหารยุทธศาสตร์ มีระบบประเมินผลและเส้นทางความก้าวหน้าที่สอดคล้องกับสมรรถนะเฉพาะ มีการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของสำนักงานจังหวัดทั้งความทันสมัยและจัดระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของจังหวัดตามวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ในรูปคลังข้อมูลสารสนเทศกลางของจังหวัด (Data Warehouse) ควรจะมีลักษณะเฉพาะ (Specific data base) มากกว่าชุดข้อมูลที่มีลักษณะทั่วไป (General data base) เหมือนจังหวัดอื่น ๆ แต่ในที่นี้มีได้หมายถึงให้มีการยกเลิกการเก็บรวบรวมข้อมูลทั่วไป

#### 4.5 การจัดสรรงบประมาณสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ

ผลกระทบจากจังหวัดการเป็นพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพสูง ส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐในพื้นที่ต้องเผชิญกับสภาพปัญหาและความต้องการที่ซับซ้อนกว่าจังหวัดทั่วไป จึงควรปรับปรุงเครื่องมือทางการคลัง (fiscal incentives) โดยหน่วยงานภาครัฐที่เป็นภาคีความร่วมมือภายใต้โครงการต่าง ๆ ต้องร่วมสมทบงบประมาณของหน่วยงานตนเองบางส่วน (co-financed project) และหน่วยงานภาคีเหล่านั้นต้องมีบทบาทในการบริหารโครงการ ติดตาม และประเมินผลโครงการร่วมกันในทุกขั้นตอน โดยรัฐบาลกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ภายใต้งบประมาณที่จัดสรรลงพื้นที่ กลไกการสร้างแรงจูงใจดังกล่าว ยังสามารถนำมาใช้สำหรับกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดการประสานความร่วมมือกันในการพัฒนาพื้นที่หรือการยกระดับศักยภาพการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน โดยผ่านการจัดทำแผนงานร่วมกันภายใต้งบประมาณที่ได้รับ การจัดสรรจากหน่วยงานระดับภูมิภาคได้อีกด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลสามารถอุดหนุนโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์จังหวัดที่มีศักยภาพ โดยเฉพาะโครงการพัฒนาที่ส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนและกระตุ้นการจ้างงานภายในพื้นที่ผ่านหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่ออุดหนุนการดำเนินโครงการที่ริเริ่มโดยภาคเอกชนภายในพื้นที่ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์และแผนงานพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดนั้น ๆ และกำหนดเงื่อนไขว่า หากผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถขับเคลื่อนงานตามแผนยุทธศาสตร์ครบ 2 ปี และประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย รัฐบาลอาจจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาพื้นที่และสร้างแรงจูงใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน

#### 4.6 การทำข้อตกลงภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดที่มีศักยภาพ

สำหรับเครื่องมือทางการบริหารที่สำคัญต่อการพัฒนาการพัฒนากลไกการพัฒนาเชิงพื้นที่ในรูปแบบเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดก็คือ สัญญาหรือข้อตกลงอย่างเป็นทางการระหว่างหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Public action contract) ว่าด้วยการเป็นหุ้นส่วนเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนแผนงานภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพ หากพิจารณาในเชิงหลักการ การจัดทำข้อตกลงความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ (Contractual arrangements between levels of government) มีข้อดีในประการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) กลไกการจัดความสัมพันธ์ในเชิงพันธะสัญญาช่วยสร้างความเชื่อมโยงกันระหว่างกรอบนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาลกับทิศทางนโยบายการพัฒนาพื้นที่ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและนโยบายการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- 2) การจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับเทศบาลเป็นกลไกที่ส่งผลให้เกิดการเสริมสร้างขีดสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเป็นฐานขับเคลื่อนการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ เนื่องจากภายใต้ความสัมพันธ์ในฐานะภาคีความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีบทบาทเป็นเพียงหน่วยรับการมอบหมายภารกิจและบริหารจัดการเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือหน่วยราชการส่วนกลางฝ่ายเดียว หากแต่ความสัมพันธ์ในเชิงพันธสัญญา ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทและความรับผิดชอบร่วมในกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการเรียนรู้ร่วมกับหน่วยงานภาคีอื่น ๆ อย่างเสมอภาค

3) การประสานบทบาทและแบ่งปันความรับผิดชอบร่วมกันภายใต้กลไกการทำข้อตกลงในเชิงพันธสัญญา ช่วยให้การดำเนินภารกิจด้านการพัฒนาพื้นที่ของภาครัฐได้รับความชอบธรรมในระดับสูงจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับการดำเนินโครงการภายใต้โครงสร้างการบังคับบัญชาและสั่งการของรัฐบาลหรือหน่วยงานส่วนกลางฝ่ายเดียว

4) การจัดทำข้อตกลงความร่วมมือที่มีผลผูกพันให้องค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ร่วมแบ่งปันภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบภายใต้เป้าหมายเดียวกัน เป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยราชการต่างกระทรวง และหน่วยการปกครองต่างระดับกัน ซึ่งช่วยลดปัญหาความแตกกระจายในเชิงโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ (Institutional fragmentation) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแยกส่วนกันดำเนินภารกิจของหน่วยราชการในภูมิภาคสังกัดกระทรวงต่าง ๆ อย่างกระจัดกระจายในพื้นที่

5) การทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพในการจัดความสัมพันธ์ภายในหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากกลไกสัญญาส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีพันธะผูกพันต่อกันในระยะยาวภายใต้ข้อตกลงที่เป็นทางการ เนื่องจากการทำสัญญาต่อกันทำให้หน่วยงานภาคีแต่ละฝ่ายสามารถเล็งเห็นถึงกรอบทิศทางการดำเนินงานและการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ของหน่วยงานภาคีฝ่ายอื่น ๆ ล่วงหน้าได้ชัดเจนแน่นอน

6) การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ระดับภาคโดยอาศัยกลไกการทำข้อตกลงในรูปแบบสัญญาระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ช่วยให้การดำเนินโครงการลงทุนขนาดใหญ่และมีความซับซ้อนในพื้นที่ ตั้งอยู่บนการแบ่งปันภาระหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันตามขอบเขตภารกิจ อำนาจหน้าที่และศักยภาพของหน่วยงานภาคีแต่ละฝ่าย การทำข้อตกลงในการดำเนินภารกิจร่วมกันจึงเป็นเงื่อนไขที่เอื้อให้การดำเนินโครงการบางประเภทที่ไม่สามารถดำเนินการได้ภายใต้บทบาทของหน่วยการปกครองระดับใดระดับหนึ่งเพียงฝ่ายเดียวสามารถมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

7) การมีกลไกการจัดความสัมพันธ์ในเชิงพันธสัญญาระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ช่วยเอื้อต่อการดึงภาคีที่เกี่ยวข้องให้เข้ามาร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ได้ง่ายขึ้น ผลดีของการมีภาคีฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาร่วมขับเคลื่อนการดำเนินโครงการพัฒนาของภาครัฐ ก็คือ การแบ่งปันบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ และแบ่งปันความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ

สัญญาดังกล่าวจัดทำขึ้นโดยกระบวนการเจรจาข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ทั้งหน่วยราชการระดับจังหวัด และหน่วยราชการส่วนกลางในภูมิภาคกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ซึ่งเป็นพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาศักยภาพของจังหวัด การบูรณาการโครงการภายใต้สัญญา

ดังกล่าว ควรมีเงื่อนไขสำคัญคือ การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมายโครงการต้องมียุทธศาสตร์ในการสนับสนุนการขับเคลื่อนโครงการ รวมถึงการกำหนดให้จังหวัดมีการจัดสรรเงินอุดหนุนโครงการความร่วมมือในพื้นที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะเดียวกัน ส่วนราชการบริหารส่วนกลางที่มีภารกิจเกี่ยวข้องก็ร่วมจัดสรรงบประมาณสมทบอีกส่วนหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ดี การจัดสรรเงินของภาคีภาคราชการที่เกี่ยวข้องดังกล่าว มิใช่การถ่ายโอนงบประมาณจากส่วนกลางให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น หากแต่มีลักษณะเป็นการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ และพันธะผูกพันด้านงบประมาณของภาคีแต่ละฝ่าย โดยมีการระบุรายละเอียดงบประมาณ และวัตถุประสงค์การใช้จ่ายงบประมาณแต่ละส่วนอย่างชัดเจน ทั้งนี้ โครงการที่อาศัยสัญญาดังกล่าวเพื่อเป็นเครื่องมือบูรณาการงบประมาณภาครัฐ ยังคงควรเป็นโครงการที่มีเป้าหมายเชื่อมโยงหรือรองรับกับยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพของกลุ่มจังหวัด รวมถึงยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาภาคในทางใดทางหนึ่งด้วย

#### 4.7 การพัฒนาไกการติดตามและประเมินผลการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ

จังหวัดที่มีศักยภาพควรมีการพัฒนาไกและระบบการติดตามและประเมินผลการบริหารงานในพื้นที่โดยเฉพาะ ซึ่งเชื่อมโยงกับระบบการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐระดับกลุ่มจังหวัดและจังหวัด โดยอาศัยฐานของกลไกคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐระดับกลุ่มจังหวัดและจังหวัด (อ.ค.ต.ป. กลุ่มจังหวัดและจังหวัด) ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐของจังหวัด ในฐานะที่เป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคแต่ละหน่วย (กรมจังหวัด) ตลอดจนอาศัยกลไกคณะกรรมการตรวจติดตาม (Joint Scrutiny Committee) ทำหน้าที่บูรณาการระบบการตรวจสอบและประเมินผลภายใต้อำนาจหน้าที่และเครื่องมือของหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

นอกจากนี้ การตรวจสอบและประเมินผลควรครอบคลุมแผนงานและโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และงบประมาณพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ รวมถึงการบริหารแผนงานและโครงการในพื้นที่จังหวัดซึ่งอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ของส่วนราชการระดับกรม และงบประมาณส่วนกลางที่จัดสรรให้ส่วนราชการประจำจังหวัดตามเป้าหมายภารกิจของส่วนราชการต้นสังกัด รวมไปถึงโครงการพัฒนาในพื้นที่ซึ่งดำเนินการโดยงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ของจังหวัดและมีผลลัพธ์ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนแผนงานภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์ประเทศ

#### 4.8 การพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานในอำเภอที่เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ

ผลการศึกษาพบว่า ส่วนราชการประจำจังหวัดหลายหน่วยงานมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในรองรับการดำเนินการในระดับอำเภอในรูปแบบที่แตกต่างกันไป ตั้งแต่การจัดตั้งสำนักงานสาขา

ทุกอำเภอ ทุกกลุ่มอำเภอ และการจัดให้มีหน่วยปฏิบัติการเคลื่อนที่ สำหรับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารในพื้นที่อำเภอที่มีลักษณะพิเศษ ควรยกระดับบทบาทเชิงพื้นที่ของอำเภอที่เป็นศูนย์เชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างโซนต่าง ๆ ภายในจังหวัด และระหว่างจังหวัด (Growth Hub) เพื่อให้เป็นสถานที่ให้บริการภาครัฐจุดเดียว (single point of contact) สำหรับภาคธุรกิจและกลุ่มผู้รับบริการของหน่วยงานภายใต้กระทรวงต่าง ๆ รวมทั้งเป็นศูนย์บริการข้อมูลและคำแนะนำต่าง ๆ อย่างบูรณาการ

ดังนั้น อำเภอที่มีลักษณะพิเศษจึงควรจัดตั้งหน่วยงานระดับอำเภอในรูปแบบสำนักงานสาขาอย่างเป็นทางการ โดยอาศัยกลไกคณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ (กบอ.) มีนายอำเภอเป็นผู้นำ สามารถเสนอแผนงานพัฒนาประสิทธิภาพการบริการแบบบูรณาการในพื้นที่อำเภอที่มีลักษณะพิเศษเข้าสู่แผนพัฒนาจังหวัดได้โดยตรง งานที่สามารถจัดสรรบุคลากรและงบประมาณเพื่อปฏิบัติงานในฐานะสำนักงานสาขาต้องเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ฐานของการพัฒนาศักยภาพของจังหวัดเท่านั้น

การบริหารงานของอำเภอที่มีลักษณะพิเศษเป็นระบบการบูรณาการภารกิจของส่วนราชการในรูปแบบการให้บริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (Government outlet) โดยการจัดโครงสร้างการบูรณาการภายในระดับอำเภอในรูปกลุ่มภารกิจตามมิติยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ ได้แก่ มิติด้านคน (People) มิติด้านสถานที่ (Place) และมิติด้านธุรกิจ (Business) การจัดบริการของสำนักงานสาขาภายใต้โครงสร้างการบริหารงานอำเภอที่มีลักษณะพิเศษ เป็นระบบบูรณาการภายใต้รูปแบบบริการ ซึ่งแบ่งออกเป็นงานบริการด้านทะเบียน งานอนุมัติอนุญาต งานบริการรับเรื่องส่งต่อ งานกำกับระเบียบและบังคับใช้กฎหมาย นายอำเภอและสำนักงานอำเภอจะต้องเป็นหน่วยงานในการประสานงานและแผนงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอด้วย โดยผู้แทนส่วนราชการประจำอำเภอจะต้องเข้าร่วมขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัดในฐานะคณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ด้านพื้นที่ (Place) และคณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ด้านคน (People) ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ

## 5. ข้อเสนอแนะสำหรับการนำรูปแบบการกำหนดโครงสร้างและการบริหารงานของจังหวัดที่เหมาะสมไปสู่การปฏิบัติ

การนำข้อเสนอแนะสำหรับการนำรูปแบบการกำหนดโครงสร้างและการบริหารงานของจังหวัดที่เหมาะสมไปสู่การปฏิบัติ ครอบคลุมข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ 1) ขั้นตอนการนำรูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารงานในรูปเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดไปปฏิบัติ 2) การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลของการจัดโครงสร้างการทำงานในรูปเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองในระดับจังหวัด 3) ขั้นตอนการสร้างเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด 4) ปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งและยั่งยืนของเครือข่าย 5) แนวปฏิบัติในการปรับโครงสร้างส่วนราชการในภูมิภาคให้อยู่ภายใต้ตัวแทนกระทรวงเพียงหน่วยงานเดียว (One Roof) ตามตัวแบบของกระทรวงพาณิชย์ 6) แนวปฏิบัติในการกำหนด

ความเหมาะสมของจำนวนส่วนราชการในจังหวัด 7) แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดแบ่งภารกิจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงต่อเนื่องกัน

## 5.1 ขั้นตอนการนำรูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารงานในรูปเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดไปปฏิบัติ

**ขั้นตอนที่ 1 จัดทำคู่มือและเอกสารสำหรับเผยแพร่** ครอบคลุมหลักการและเหตุผลของการสร้างเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด รูปแบบกลไกและระบบการทำงานของเครือข่าย ขั้นตอนการสร้างเครือข่าย และปัจจัยความสำเร็จและยั่งยืนของเครือข่าย

**ขั้นตอนที่ 2 จัดประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับส่วนราชการระดับกรม** เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลของการจัดโครงสร้างการทำงานในรูปเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองในระดับจังหวัด การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การบูรณาการแผนและงบประมาณจากระดับพื้นที่ และบทบาทของหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง

**ขั้นตอนที่ 3 จัดประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับส่วนราชการในภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพนำร่อง** เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลของการจัดโครงสร้างการทำงานในรูปเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองในระดับจังหวัด และกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง รวมทั้งเตรียมความพร้อมในการประสานองค์กรภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่

**ขั้นตอนที่ 4 จัดองค์ประกอบของภาคีเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด** โดยประสานองค์กรและหน่วยงานในพื้นที่ เพื่อร่วมกันกำหนดตัวบุคคลเข้าร่วมคณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) คณะกรรมการอำนวยการ (Steering committee) คณะกรรมการตรวจติดตาม (Joint Scrutiny Committee) คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ (Strategic Partnership Groups) และคณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด (Intergovernmental Management Team)

**ขั้นตอนที่ 5 แต่งตั้งคณะทำงานภายใต้เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด** โดยอาศัยอำนาจของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพนำร่อง

**ขั้นตอนที่ 6 ติดตามดูแลและสนับสนุนกระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพนำร่อง** โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ตั้งแต่กระบวนการแรกเริ่มจนถึงกระบวนการสุดท้าย

**ขั้นตอนที่ 7 รวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลสำเร็จรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค** มาสังเคราะห์แนวปฏิบัติที่มีประสิทธิผล และจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงแก้ไข และดำเนินการปรับปรุงคู่มือแนวปฏิบัติสำหรับการสร้างเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด สำหรับเผยแพร่ขยายผลไปสู่จังหวัดที่มีศักยภาพในพื้นที่อื่น ๆ เป็นการทั่วไป

**ขั้นตอนที่ 8 พัฒนากลไกทางกฎหมายและเครื่องมือทางการบริหาร** โดยเฉพาะการปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 โดยเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเป็นกรณีพิเศษสำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารงานในรูปแบบเครือข่ายสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ ปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัด และกำหนดมาตรการทางการคลังเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนงานภายใต้ยุทธศาสตร์

## 5.2 การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลของการจัดโครงสร้างการทำงานในรูปแบบเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองในระดับจังหวัด

### 1) หลักการและเหตุผลของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด

การพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยภาคีทุกภาคส่วนในทุกระดับร่วมกัน กำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่บนฐานของข้อมูลเชิงพื้นที่ การจัดวางกลไกในลักษณะ “เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมือง” (Governance Network) สำหรับระบบการทำงานที่จะต้องมีการพัฒนาขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมือง ก็คือ ระบบการบริหารงานจังหวัดโดยอาศัย “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนามิติภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง” (Regional Territorial Strategy) และขับเคลื่อนโดยภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่ตั้งแต่กระบวนการจัดทำแผนพัฒนา วิเคราะห์ศักยภาพ ออกแบบโครงการ การบูรณาการแผนระดับต่าง ๆ ตัดสินใจและขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ตามบทบาทหน้าที่ที่ถูกกำหนดขึ้นในลักษณะ “องค์รวม” (holism)” โดยยึดโจทย์การพัฒนาศักยภาพของพื้นที่ภูมิภาคระดับจังหวัดเป็นตัวตั้ง (regional territorial policies) อันจะนำไปสู่การบูรณาการแผนงานและโครงการในระดับต่าง ๆ ให้ดำเนินไปในทิศทางเป้าหมายเดียวกันอย่างแท้จริง แนวทางดังกล่าวนี้ ยังสอดคล้องกับแนวปฏิบัติภายใต้นโยบาย “ประชารัฐ” ของรัฐบาลปัจจุบันด้วย

หากพิจารณาในทางหลักการ สามารถอธิบายได้ว่า การจัดโครงสร้างการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรและหน่วยงานภาคส่วนต่าง ๆ ในรูปแบบเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด ถือเป็น “สถาบัน” รูปแบบหนึ่งที่มีผลต่อพฤติกรรมและการกระทำของตัวแสดงที่เป็นสมาชิกของเครือข่ายนั้น ๆ กล่าวคือ ถ้าไม่เป็นส่วนหนึ่งของเครือข่าย ตัวแสดงเหล่านั้นจะแสดงพฤติกรรมหรือมีการกระทำในลักษณะแตกต่างออกไป หรือไม่เช่นนั้น ตัวแสดงแต่ละฝ่ายก็จะไม่สามารถกระทำการบางอย่างได้ดังเช่นที่อยู่ในเครือข่าย

### 2) ลักษณะสำคัญของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด

**เครือข่ายเกิดจากการรวมตัวของภาคีสมาชิกหลากหลายภาคส่วน** ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และภาควิชาการ และเป็นกระบวนการบริหารงานภาครัฐภายใต้เครือข่ายการประสานบทบาทระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วน (collaborative governance) ซึ่งนับเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่ (new governance) การปรึกษาหารือและแสวงหา



แนวทางจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะร่วมกันระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนในพื้นที่ (deliberative governance) สอดคล้องกับทิศทางการบริหารกิจการสาธารณะได้ตามหลักการประชาธิปไตย (participatory governance)

**เครือข่ายประกอบขึ้นจากสายสัมพันธ์เชื่อมโยงตัวแสดงที่เป็นภาคีในหลายระดับ ทั้งตัวแสดงระดับบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์กร** ประกอบด้วยตัวแสดงที่มีความเป็นอิสระในตัวเองซึ่งเข้ามาร่วมกันดำเนินกิจกรรมภายใต้เครือข่ายบนพื้นฐานความสมัครใจ โดยหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ สามารถแสดงบทบาทในลักษณะต่าง ๆ ได้อย่างหลากหลาย ทั้งการเป็นผู้นำ ผู้ตาม ผู้สนับสนุน ผู้เอื้ออำนวย ผู้ประสาน มิใช่เพียงสั่งการชี้แนะแต่เพียงอย่างเดียว

**เครือข่ายเอื้ออำนวยให้เกิดการประสานบทบาทและการทำงานระหว่างภาคีสมาชิกจากทุกภาคส่วนในพื้นที่ ผ่านการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง** การเริ่มต้นสร้างเครือข่ายในรูปแบบคณะทำงานระดับต่าง ๆ การจัดเวทีประชุมหารือและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลในพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ การบูรณาการแผนพัฒนาทุกระดับในพื้นที่ การขับเคลื่อนกิจกรรม และการแลกเปลี่ยนทรัพยากร

**ตัวแสดงสามารถมีบทบาทหน้าที่ในกระบวนการนโยบายสาธารณะในหลายขั้นตอน** เริ่มต้นจากขั้นตอนการระบุประเด็นปัญหา การวิเคราะห์ข้อมูลสภาพปัญหาและปัจจัยต่าง ๆ การกำหนดเป้าหมายและวิธีการผ่านกระบวนการบูรณาการแผนพัฒนาในระดับต่าง ๆ เข้าสู่แผนพัฒนาจังหวัด โดยอาศัยเครื่องมือการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (public action contract) และมีตัวชี้วัดและวิเคราะห์ข้อมูลความเปลี่ยนแปลงที่สะท้อนถึงผลลัพธ์ในการดำเนินกิจกรรมตามตัวชี้วัดด้านต่าง ๆ โดยอาศัยกลไกการตรวจสอบและประเมินผลภาคีราชการระดับจังหวัด

**การปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐจาก “การปกครอง” (government) มาสู่ “การบริหารกิจการบ้านเมือง” (governance)** กล่าวคือ หากพิจารณาจากมิติการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภาครัฐกับตัวแสดงภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม ดังเช่น การจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ระหว่างส่วนราชการระดับจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีภาคประชาชนในการร่วมกันขับเคลื่อนแผนงานและโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง

**เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดก่อให้เกิดระบบจัดการตนเองร่วมกันของภาคีทุกภาคส่วนในพื้นที่ (self-governance) ขึ้นในระบบบริหารราชการจังหวัด** โดยตัวแสดงภาครัฐมีบทบาทเป็นภาคีแกนกลางประสานการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างภาคีทุกภาคส่วนในเครือข่าย หากพิจารณาในทางหลักการ กระบวนการประสานบทบาทและความร่วมมือของภาคีทุกภาคส่วนในจังหวัดก็คือ ปรากฏการณ์ของการจัดการตนเองของภาคีทุกภาคส่วนในพื้นที่ (self-organizing phenomena) ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก การประสานบทบาทขององค์กรภาคีต่าง ๆ ดำเนินไปบนกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างต่อเนื่อง ประการที่สอง การแสดงบทบาทร่วมกันของภาคีเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดดำเนินไปภายใต้กฎเกณฑ์กติกาที่ทุกฝ่ายเคารพและยึดถือร่วมกัน และ ประการที่สาม การปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคีฝ่ายต่าง ๆ นำไปสู่การระดมแลกเปลี่ยนทรัพยากรภายในเครือข่าย

บริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดในฐานะที่เป็น "ทุน" (capital) ของเครือข่ายซึ่งประกอบด้วยทรัพยากรที่เป็นทุนหลากหลายประเภท อาจจำแนกได้เป็นทุนการเงิน (financial capital) ทุนทางกายภาพ (physical capital) ทุนมนุษย์ (human capital) ทุนทางสังคม (social capital) ทุนข้อมูลและความรู้ (informational /knowledge capital) ทุนทางธรรมชาติ (natural capital) ทุนทางการเมือง (political capital) และทุนทางวัฒนธรรม (cultural capital)

**กระบวนการทำงานนำไปสู่การสร้าง "ชุมชนนักปฏิบัติ" (communities of practice)** โดยกลุ่มแกนนำที่ร่วมกันขับเคลื่อนกิจกรรมด้านต่าง ๆ ที่มีเป้าหมายเพื่อขับเคลื่อนการจัดการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ เปรียบได้กับระบบการเรียนรู้ทางสังคม (social learning systems) ซึ่งเอื้อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาหนึ่ง ๆ สามารถเข้ามารวมกลุ่มการเรียนรู้ เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ผ่านการแลกเปลี่ยนและระดมความคิดกัน การกำหนดมาตรฐานแนวปฏิบัติร่วมกัน รวมถึงการสร้างเครื่องมือในการทำงานร่วมกัน ภายใต้ความสัมพันธ์ในฐานะเพื่อนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันในเรื่องต่าง ๆ บทบาทของกลุ่มสมาชิกในเครือข่ายในฐานะชุมชนนักปฏิบัติ ได้แก่ การขยายขอบเขตการแสดงผลของสมาชิกให้กว้างไปกว่าเส้นแบ่งภารกิจหน้าที่อย่างเป็นทางการขององค์กร การเอื้ออำนวยให้สมาชิกในเครือข่ายมีแนวทางปฏิบัติร่วมกัน และการประสานเชื่อมโยงปฏิบัติการของทุกส่วนให้มุ่งสู่เป้าประสงค์ร่วมกันของเครือข่าย

### 5.3 ขั้นตอนการสร้างเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด

**ขั้นตอนที่ 1 กำหนดองค์ประกอบของตัวแสดงที่เข้ามารวมตัวกันขึ้นเป็นภาคีในเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด** ทั้งนี้

- ภาครัฐ (public sector) ได้แก่ หน่วยราชการส่วนกลางในพื้นที่ รัฐวิสาหกิจ หน่วยราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ภาคธุรกิจ (business partner) ได้แก่ หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สมาคมธุรกิจ สมาคมอาชีพ
- ภาคประชาสังคมสังคมและชุมชน (third sector) ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรไม่แสวงผลกำไร องค์กรภาคประชาชน สถาบันวิชาการ องค์กรชุมชน
- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ได้แก่ กลุ่มผู้ประกอบการ กลุ่มแรงงาน กลุ่มผู้รับบริการ กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาในพื้นที่

**ขั้นตอนที่ 2 ระบุตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่เชื่อมต่อประสานระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ภายในเครือข่าย** ขั้นตอนนี้ "ตัวเชื่อมประสาน" (nodes) ของเครือข่าย มีบทบาทสำคัญในการชักนำให้ภาคีสมาชิกแต่ละฝ่ายที่ต่างมีเป้าหมายของภารกิจที่ต้องการบรรลุถึงแตกต่างกัน สามารถประสานบทบาทการทำงานภายใต้ทิศทางเป้าหมายร่วมกันเพียงหนึ่งเดียวได้ โดยบุคคลผู้มียุทธศาสตร์หรือเป็นตัวแทนของภาคีภาคส่วนมักเป็น

บุคคลที่สามารถทำหน้าที่ “แกน” ในการประสานสมาชิกแต่ละคนในภาคส่วนที่ตนสังกัดให้ร้อยรัดเข้าด้วยกัน ตัวอย่างเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

**ขั้นตอนที่ 3 ระบุตัวบุคคลที่สามารถแสดงบทบาทในฐานะผู้จัดการเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด** โครงสร้างความสัมพันธ์แนวราบระหว่างภาคีหุ้นส่วนการพัฒนาในพื้นที่ ได้แก่ ภาคีภาครัฐในจังหวัด ประกอบด้วย หน่วยราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยราชการส่วนกลางในภูมิภาค องค์กรปกครองท้องถิ่น และภาคีภาคประชาชนและชุมชน บุคคลที่เป็น “ผู้จัดการเครือข่าย” (network manager) ทำหน้าที่แกนประสานเชื่อมโยงกลุ่มองค์กรภาคีภาคส่วนที่ตนสังกัดเข้ากับองค์กรอื่น ๆ ในภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อให้สามารถทำงานประสานกันได้อย่างราบรื่น ส่วนการระบุตัวบุคคลที่สามารถแสดงบทบาทในฐานะแกนประสานเชื่อมโยงสมาชิกจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน จำเป็นต้องมีการสำรวจทุนทางสังคมในพื้นที่ซึ่งเชื่อมโยงสภาพภูมิหลังการรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนของภาคประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ และแบบแผนปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่ช่วงที่ผ่านมา

**ขั้นตอนที่ 4 สร้างสายสัมพันธ์ผูกโยงภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ภายใต้เครือข่าย** ผ่านการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ในรูปแบบกลไกคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามประเด็นยุทธศาสตร์ (Theme Groups) ประกอบด้วย คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติการพัฒนาสถานที่ (Place) คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติการพัฒนาคน (People) คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติการพัฒนาธุรกิจ (Business) และคณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติกฎหมายและความสงบเรียบร้อย (Law and Order)

**ขั้นตอนที่ 5 จัดโครงสร้างกลไกขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่าย** เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด มีกลไกขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายในรูปแบบโครงสร้างคณะทำงานที่ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นข้อต่อเชื่อมโยงระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกันภายในเครือข่าย โครงสร้างดังกล่าวเกิดจากการจัดตั้ง “กลุ่มคน” จำนวนหนึ่งซึ่งเชื่อมโยงร้อยรัดกันผ่านสายสัมพันธ์ในฐานะภาคีสมาชิกของเครือข่าย ดังปรากฏในกรณีการจัดกลุ่มบุคคลในรูปแบบต่าง ๆ ประกอบกันขึ้นเป็นโครงสร้างการบริหารระดับต่าง ๆ ได้แก่ คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ (Strategic Partnership Groups) คณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) คณะกรรมการอำนวยการ (Steering committee) คณะกรรมการตรวจติดตาม (Joint Scrutiny Committee) คณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด (Intergovernmental Management Team) เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด ยังมีกลไกขับเคลื่อนการทำงานในกลุ่มบุคคลซึ่งมีฐานะเป็น “องค์กรบริหารเครือข่าย” (network administrative organizations: NAOs)

**ขั้นตอนที่ 6 จัดบทบาทหน้าที่ระหว่างภาคีสมาชิกภายในเครือข่าย** การจัดบทบาทหน้าที่ของภาคีสมาชิกแต่ละภาคส่วนควรตั้งอยู่บนการพิจารณาศักยภาพ ทรัพยากร และขอบเขตการทำงานของภาคีแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน เพื่อให้บทบาทหน้าที่ที่กำหนดขึ้นมีความสอดคล้องกับศักยภาพภาคีแต่ละฝ่าย

## 5.4 ปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งและยั่งยืนของเครือข่าย

การสร้างเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนของเครือข่าย โดยมีปัจจัยสำคัญดังนี้

1) **การมีผู้นำที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย** ผู้นำจึงอาจหมายถึงบุคคลใดก็ตามที่สามารถใช้ทักษะความรู้ความสามารถของตนในการขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันให้ดำเนินไปอย่างราบรื่น เห็นพ้องต้องกันในเรื่องต่าง ๆ ตลอดจนมีทักษะการจัดการ การวางแผน การสร้างกระบวนการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่เอื้อให้การปฏิบัติงานร่วมกันบรรลุประสิทธิผล การระดมทรัพยากรต่าง ๆ การสร้างแรงจูงใจและจุดประกายให้บุคคลอื่น ๆ หันมาร่วมมือกันทำงานภายใต้เป้าหมายร่วมกัน

2) **บุคคลผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย (boundary spanner)** ต้องเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในทุกช่วงของกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน นับตั้งแต่บทบาทในการริเริ่มก่อตั้งความร่วมมือ การเอื้ออำนวยให้กระบวนการสร้างความร่วมมือดำเนินไปอย่างราบรื่น การเชื่อมประสานการทำงานร่วมกันตลอดกระบวนการร่วมมือกันดำเนินภารกิจ ทั้งนี้ การแสดงบทบาทผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก การได้รับความไว้วางใจ (trust) และประการที่สอง การมีภาวะผู้นำ (leadership) ที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

3) **ผู้จัดการเครือข่าย (network manager)** คุณสมบัติสำคัญของบุคคลที่ทำหน้าที่ผู้จัดการเครือข่าย คือ การมีความเข้าใจในหลักการและแนวทางการจัดการกิจกรรมของเครือข่าย โดยไม่ติดอยู่ภายใต้กรอบความคิดความเข้าใจและมุมมองในแบบเดียวกับการบริหารงานตามโครงสร้างการทำงานตามลำดับขั้น หรือการทำงานตามกลไกการสั่งการจากบนลงล่างในระบบราชการ หากแต่สามารถมองเห็นภาพการประสานเชื่อมโยงบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ภายใต้รูปแบบความสัมพันธ์แนวราบได้อย่างชัดเจน อีกทั้งยังมีความตระหนักรู้เสมอว่า การจัดการภารกิจแต่ละขั้นตอนจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยการระดมและแบ่งปันทรัพยากรชนิดใดจากภาคีฝ่ายใดบ้าง

4) **รูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ** การจัดโครงสร้างเครือข่ายที่มีรูปแบบสายสัมพันธ์ที่ชัดเจนเป็นทางการ (formality) เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง เนื่องจากความเป็นทางการของสายสัมพันธ์ระหว่างภาคีสมาชิกภาคส่วนต่าง ๆ จะมีผลต่อระดับความมีเสถียรภาพของเครือข่าย ซึ่งส่งผลให้การประสานการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันเป็นไปอย่างราบรื่น

5) **ความแนบแน่นให้สายสัมพันธ์ระหว่างภาคี** เพราะหากระดับความแนบแน่นของสายสัมพันธ์จะอยู่ในเกณฑ์ต่ำ เมื่อภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันแล้วก็แยกย้ายกัน หรือการเรียกประชุมตามความจำเป็นเป็นต้น แต่ถ้าระดับความแนบแน่นของสายสัมพันธ์ที่อยู่ในเกณฑ์ต่ำจะมีระดับสูงขึ้นไปจะเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้สายสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดมีความแนบแน่นมากขึ้น

โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับสายสัมพันธ์ในรูปคณะกรรมการเฉพาะกิจของภาครัฐ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งขึ้นเพื่อเข้ามาทำงานร่วมกันเฉพาะกิจกรรมในระยะเวลาที่จำกัด เมื่อภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันแล้วก็แยกย้ายกัน

**6) ความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างภาคีเครือข่าย** ภายใต้เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดนั้น ต้องอาศัยบูรณาการทรัพยากรประเภทต่าง ๆ จากทุกฝ่าย เพื่อเป็นทุนสำหรับดำเนินกิจกรรม ภายใต้เป้าหมายร่วมในพื้นที่ ความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรภาคีสมาชิกจึงเป็นรากฐานสำคัญในการระดมและแบ่งปันทรัพยากรภายในเครือข่าย อีกทั้งยังเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการทำงานร่วมกันด้วย ความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างภาคีในเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดสามารถสร้างขึ้นได้โดยผ่านกลไกกำกับดูแลให้ภาคีทุกฝ่ายยึดมั่นในหลักเกณฑ์และข้อตกลงร่วมในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด

**7) วัฒนธรรมการทำงานที่เอื้อต่อการทำงานแบบบูรณาการเชิงพื้นที่** ประกอบด้วย การมีความสามารถในการปรับตัวและการตอบสนองต่อการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ โดยผ่านกลไกการกระจายอำนาจการตัดสินใจจากผู้บริหารลงไปยังบุคลากรระดับปฏิบัติการ ตลอดจนความสามารถสร้างช่องทางในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำเนินภารกิจขององค์กร และการดำเนินภารกิจบนฐานของการเปิดรับผลสะท้อนกลับจากองค์กรภายนอกและกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง การมีแบบแผนการทำงานที่ก่อให้เกิดการพัฒนารูปแบบการทำงานและการแสดงบทบาทในลักษณะใหม่ ๆ รวมถึงการสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อแสวงหาแนวทางการขับเคลื่อนภารกิจขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายสูงสุด

**8) การใช้เครื่องมือทางการบริหารในรูปสัญญา** สำนักงานจังหวัดควรได้รับการพัฒนาบทบาทในลักษณะใหม่ที่เอื้อต่อการขับเคลื่อนงานของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมือง โดยทำหน้าที่ในฐานะผู้จัดการโครงการ (project manager) ภายใต้กรอบการดำเนินงานบนฐานของสัญญา (contractual basis) เนื่องจากสำนักงานจังหวัดเป็นตัวแสดงสำคัญในกระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดภายใต้เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด โดยทำหน้าที่เป็นข้อต่อสำคัญในการผนวกกลไกและรูปแบบการดำเนินงานของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่เข้ากับกระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด บทบาทหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดในมิติด้านยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ ได้แก่ การจัดเก็บ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลในระดับพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การจัดทำและกำหนดแผนยุทธศาสตร์ ตลอดจนแผนงานและกิจกรรมรองรับต่าง ๆ ภายใต้การประสานงานร่วมกับส่วนราชการต่าง ๆ และภาคส่วนอื่น ๆ ทั้งภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชนท้องถิ่น จึงจำเป็นจะต้องกำหนดกลไกและระบบการดำเนินงานใหม่ใน 3 ประการ ดังนี้

*ประการที่แรก การกำหนดให้สำนักงานจังหวัดรับผิดชอบบทบาทผู้จัดการโครงการ* ปัจจุบันสำนักงานจังหวัดเป็นกลไกสำคัญยิ่งต่อการพัฒนายุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในฐานะที่เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) เมื่อมีการนำรูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่ายมาปฏิบัติ บทบาทของหัวหน้าสำนักงานจังหวัดควรได้รับการปรับเปลี่ยนให้มีลักษณะเป็น “ผู้จัดการโครงการ” (project manager) ในฐานะผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อการขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์และขับเคลื่อนแผนงานและโครงการตามยุทธศาสตร์จังหวัด โดยควรมีการกำหนดให้

ภาระงานในฐานะผู้จัดการโครงการและการเข้าร่วมปฏิบัติงานของเครือข่ายเป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของบุคลากรสำนักงานจังหวัดด้วย นอกจากนี้ การปฏิบัติการกิจในฐานะผู้จัดการโครงการควรได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณในรูปของโครงการแบบเป็นก้อน (block grant) เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการดำเนินงานและไม่เข้าซ้อนกับการดำเนินโครงการที่เป็นภารกิจประจำของสำนักงานจังหวัด

*ประการที่สอง การดำเนินงานบนฐานของสัญญา (contractual basis)* ในกระบวนการทำงานของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด สำนักงานจังหวัดในฐานะผู้จัดการโครงการจะปฏิบัติหน้าที่โดยประสานงานอย่างใกล้ชิดกับ “ผู้จัดการเครือข่าย” (network manager) ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ปฏิบัติงานภายใต้สัญญาว่าจ้าง เนื่องจากการดำเนินงานบนฐานของสัญญาจะทำให้เกิดความรับผิดชอบทั้งในระหว่างผู้ว่าจ้างและผู้รับดำเนินการภายใต้การกำหนดผลลัพธ์ของงานที่ชัดเจน ขณะเดียวกันก็จะทำให้เกิดความเป็นอิสระในเชิงการบริหารจัดการมากกว่าการดำเนินงานภายใต้ระบบราชการปกติ ส่วนกรอบสัญญาว่าจ้างระหว่างสำนักงานจังหวัดกับผู้จัดการเครือข่ายจะต้องคำนึงถึงความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการดำเนินงานของผู้จัดการเครือข่าย ขณะเดียวกันฝ่ายของสำนักงานจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้จัดการโครงการก็จะต้องมีบทบาทสำคัญในการกำหนดผลผลิตและกรอบระยะเวลาดำเนินงานตามสัญญาออกเป็นช่วง ๆ (phasing) ทั้งนี้ กระบวนการสรรหาผู้จัดการเครือข่าย การกำหนดเนื้อหาสัญญา และการกำหนดผลผลิตตามช่วงสัญญาอาจดำเนินการโดยคณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด (Intergovernmental Management Team)

*ประการที่สาม การทำหน้าที่กำกับสัญญาโดยคณะกรรมการ* แม้ว่าสัญญาว่าจ้างจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินงานของผู้จัดการเครือข่าย แต่หัวใจสำคัญของตัวแบบเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดมุ่งเน้นความภาคีหุ้นส่วน (partnership) ที่สามารถเกื้อกูลและมีการปรึกษาหารือในแบบร่วมคิดร่วมทำ มากกว่าสัมพันธ์ภาพในแบบผู้ว่าจ้าง-ตัวแทน (principal-agent relationship) ด้วยเหตุนี้ จึงควรกำหนดให้คณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด ซึ่งมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นหัวหน้าคณะทำงานเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางของเครือข่ายในการแสวงหาผู้จัดการเครือข่าย การกำหนดกรอบการดำเนินงานและผลผลิต และการเป็นกลไกในการให้คำปรึกษาหารือแก่ผู้จัดการเครือข่าย

นอกจากนี้ การขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ ซึ่งจัดทำขึ้นโดยการประสานบทบาทระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ภายใต้เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดยังจำเป็นต้องมีการนำเครื่องมือในรูปสัญญามาใช้ เพื่อสร้างพันธะผูกพันให้หน่วยงานและองค์กรภาคีทุกฝ่ายมีการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมในความรับผิดชอบของตนร่วมกันอีกด้วย “สัญญาขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดโดยเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด” (territorial contract) ควรมีสาระสำคัญครอบคลุมหัวข้อต่างๆ ได้แก่ 1) หลักการและวัตถุประสงค์/บทกำหนดนิยามของคำต่าง ๆ และระบุรายชื่อองค์กรภาคีแต่ละฝ่าย 2) รูปแบบขั้นตอนการบริหารกิจการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรภาคีสถาบันราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม รวมทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของภาคีแต่ละฝ่ายในการดำเนินโครงการและกิจกรรมที่ได้รับการระบุไว้ในสัญญา 3) รายงานแผนงาน โครงการ และกิจกรรม ตามกรอบยุทธศาสตร์จังหวัด

รวมทั้งการกำหนดสัดส่วนงบประมาณที่องค์กรภาคีแต่ละฝ่ายรับผิดชอบจัดสรร 4) การกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินงานตามสัญญา หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการดำเนินงานหรือกิจการสาธารณ่วมกันระหว่างของภาคีหุ้นส่วน ข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์กรที่มีหน้าที่ในการประเมินผลการปฏิบัติงานตามสัญญา ผู้มีอำนาจกำกับดูแล และวิธีการยุติข้อโต้แย้งระหว่างภาคีหุ้นส่วนที่อาจมีขึ้น

ทั้งนี้ กระบวนการกำหนดรายละเอียดของสัญญาดังกล่าว ดำเนินการโดยผ่านการประชุมหารือระหว่างองค์กรภาคีที่เกี่ยวข้อง โดยมีคณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการสำหรับสัญญาที่ได้รับการเห็นชอบจากภาคีทุกฝ่ายเรียบร้อยแล้วจะต้องผ่านการรับรองอย่างเป็นทางการโดยคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ที่มีศักยภาพ และผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานผลการอนุมัติสัญญาดังกล่าวต่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดบูรณาการ (ก.น.จ.)

## 5.5 แนวทางการปรับโครงสร้างส่วนราชการในภูมิภาคให้อยู่ภายใต้ตัวแทนกระทรวงเพียงหน่วยงานเดียว (One Roof)

จากการศึกษาข้อมูลกระบวนการปรับโครงสร้างส่วนราชการในภูมิภาคให้อยู่ภายใต้ตัวแทนกระทรวงเพียงหน่วยงานเดียว (One Roof) มาจากบทเรียน “การปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงพาณิชย์” สำหรับกรณีตัวอย่างแนวปฏิบัติมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

### 1) สภาพปัญหาและข้อจำกัดของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเดิมของกระทรวงพาณิชย์

โครงสร้างเดิมของกระทรวงพาณิชย์มีสำนักงานพาณิชย์จังหวัด สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ปรากฏอยู่ในกฎกระทรวงเพียงหน่วยงานเดียว ในขณะที่ส่วนราชการอื่น ๆ ในสังกัดกระทรวงพาณิชย์ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดจะมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคและไม่ปรากฏอยู่ในกฎกระทรวง แต่จัดตั้งขึ้นโดย “กรมต้นสังกัด” เช่น สำนักงานการค้าภายในจังหวัด สำนักงานสาขาชั่งตวงวัด สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัด และสำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ สังกัดกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม อัตรากำลังของแต่ละหน่วยงานที่มีอยู่อย่างจำกัดไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ เช่น สำนักงานการค้าภายในจังหวัดอาจมีอัตรากำลังประมาณ 3-5 คน แต่ต้องรับผิดชอบให้บริการประชาชนทั้งจังหวัด เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อในระดับพื้นที่มีทั้งราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค หน่วยงานที่จะเป็นผู้แทนของกระทรวงได้จะต้องเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ในบางกรณีจึงเกิดลักษณะการทับซ้อนกันของภารกิจ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 กำหนดให้ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการคือ พาณิชย์จังหวัด ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานกลับเป็น

การค้าภายในจังหวัดหากพาณิชย์จังหวัดและการค้าภายในจังหวัดไม่ได้ทำงานร่วมกันหรือไม่สามารถทำงานร่วมกันได้ อาจทำให้เกิดความไม่กลมกลืนและความลึกลับในการปฏิบัติงาน

ขณะเดียวกัน หัวหน้าส่วนราชการมีความยึดโยงกับอำนาจหน้าที่และการมีสถานะในระดับจังหวัด อาทิ พาณิชย์จังหวัดมีตำแหน่งเป็นระดับอำนาจการต้น (ระดับ 8 บริหาร) ขณะที่หัวหน้าส่วนราชการของสำนักงานการค้าภายในจังหวัดและสำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัดมีตำแหน่งเป็นระดับชำนาญการพิเศษ (ระดับ 8) เป็นเพียงหัวหน้าฝ่าย ไม่สามารถมีเส้นทางความก้าวหน้าได้มากกว่านี้เพราะเป็นหน่วยงานที่ไม่ปรากฏอยู่ในกฎกระทรวง ต่อมาในปี พ.ศ. 2550 จึงปรับเปลี่ยนการประเมินค่างานเส้นทางความก้าวหน้าของพาณิชย์จังหวัดให้เป็นระดับอำนาจการสูง โดยมีค่างานใหม่ ๆ เกิดขึ้น ตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) มีจังหวัดที่ผ่านเกณฑ์ 16 จังหวัด และสำนักงาน ก.พ. มีมติเห็นชอบในหลักการที่จะให้ปรับตำแหน่งพาณิชย์จังหวัดจากระดับอำนาจการต้นเป็นระดับอำนาจการสูง ทั้งนี้ พาณิชย์จังหวัดจะต้องเป็นผู้แทนกระทรวงที่ปฏิบัติภารกิจหลากหลาย บริหารงบประมาณและบุคลากรแบบเบ็ดเสร็จ และให้มี One Stop Service ในพื้นที่

## 2) แนวทางการผลักดันให้เกิดการรวมส่วนราชการในภูมิภาคให้เป็นเอกภาพ

การปรับตำแหน่งพาณิชย์จังหวัดเป็นจุดเริ่มต้นของการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค สอดคล้องกับความพยายามรวมส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ส่วนภูมิภาคให้เป็นหนึ่งเดียวก่อนหน้านั้น อยู่บ้าง แต่ปรากฏการต่อต้านความเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด ต่อมากระทรวงพาณิชย์มีบทบาทขับเคลื่อนเศรษฐกิจและการค้าของจังหวัด (Local economy) มากขึ้น แต่ยังคงปัญหาความหลากหลายของตำแหน่งงานและอำนาจหน้าที่ ไม่รู้ว่าควรสั่งการใคร ซึ่งในปี พ.ศ. 2557 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เห็นว่าการทำงานในลักษณะการใช้คำสั่งการโดยตรงมีความจำเป็นและสามารถติดตามงานได้ ณ จุดเดียว จึงได้มีการเสนอเรื่องนี้เข้าสู่คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยทบทวนปัญหาทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นความหลากหลายของการจัดโครงสร้าง ความไม่เป็นเอกภาพ ความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน การไม่ส่งต่องาน รวมไปถึงบางกรณีกรมส่วนกลางลงไปทำงานในพื้นที่ด้วยตนเองโดยไม่ผ่านพาณิชย์จังหวัดซึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง

ดังนั้น ความต้องการผลักดันการดำเนินนโยบายในพื้นที่ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมนำมาซึ่งการดำเนินนโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการ (One Roof) ในขณะเดียวกันก็ต้องมีความสอดคล้องกับทิศทางแนวนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ซึ่งมีแนวทางการจัดส่วนราชการในราชการบริหารภูมิภาคตามจำนวนกลุ่มภารกิจการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการในภูมิภาค และภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยรวมใช้ระยะเวลานับ 10 ปีกว่าจะดำเนินการเรื่องนี้ให้เกิดความสำเร็จได้



### 3) กระบวนการปรับโครงสร้างส่วนราชการในภูมิภาคให้อยู่ภายใต้ตัวแทนกระทรวงเพียงหน่วยงานเดียว (One Roof)

แนวทางการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมี 2 วิธีการ หนึ่ง เสนอเป็นพระราชบัญญัติ แต่คณะทำงานพิจารณาแล้วเห็นว่าอาจเกิดความล่าช้า จึงใช้อีกวิธีการหนึ่งตามช่องทางของพระราชบัญญัติ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 47 ซึ่งกำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวงมีอำนาจในการกำหนดตำแหน่งในกระทรวงโดยไม่ต้องเพิ่มอัตรากำลัง แต่เป็นการเกลี้ยอัตรากำลังของกรมต่าง ๆ ภายในกระทรวง ฉะนั้น กรณีการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงพาณิชย์จึงควรเกลี้ยอัตรากำลังจากกรมที่มีส่วนราชการไปตั้งอยู่ในภูมิภาคให้มาสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เช่น ให้บุคลากรของสำนักงานการค้าภายในจังหวัด “ยกมาวาง” สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ สำหรับกระบวนการปรับโครงสร้างส่วนราชการในภูมิภาคให้อยู่ภายใต้ตัวแทนกระทรวงเพียงหน่วยงานเดียว (One Roof) ของกระทรวงพาณิชย์มีการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้

**การจัดตั้งคณะทำงาน** โดยจัดเตรียมคณะทำงานแบ่งเป็นคณะต่าง ๆ ได้แก่

- คณะทำงานด้านการจัดโครงสร้าง ประกอบด้วย รองปลัดกระทรวง ผู้แทนกรม ผู้แทนสำนักงาน ก.พ.ร. ผู้แทนสำนักงบประมาณ ซึ่งการจัดโครงสร้างและคำบรรยายลักษณะงาน ต้องถามความเห็นและการให้คำแนะนำของสำนักงาน ก.พ.ร. อีกทั้งการจัดกำลังคนต้องมีความสอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณอีกด้วย
- คณะทำงานด้านกฎหมาย ประกอบด้วย ที่ปรึกษาทางกฎหมายและกองนิติการของกรมที่บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นคณะทำงานที่จะต้องพิจารณากฎหมายหลายฉบับการมอบอำนาจ และบางส่วนมีความเกี่ยวข้องกับผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย
- คณะทำงานด้านการโอนทรัพย์สินและพัสดุ ครุภัณฑ์และงบประมาณ ประกอบด้วยเลขานุการกรมของกรมต่าง ๆ เพื่อดำเนินการเรื่องการโอนทรัพย์สิน เพราะการดำเนินการปรับโครงสร้างครั้งนี้ไม่ได้ออกเป็นพระราชบัญญัติ
- คณะทำงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ประกอบด้วย ผู้ตรวจราชการกระทรวงพาณิชย์ (นายสมศักดิ์ พณิชยกุล) บุคลากรด้านทรัพยากรบุคคลของกรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นคณะทำงานที่ต้องวางแผนเส้นทางความก้าวหน้าของตำแหน่งพาณิชย์จังหวัด รวมไปถึงการกำหนดคุณสมบัติและหลักสูตรรองรับ

**การสร้างเชื่อมั่นและโน้มน้าวให้เห็นข้อดีของการเปลี่ยนแปลง** โดยสื่อสารให้เห็นว่าโครงสร้างใหม่มีข้อดีอย่างไรหรือเกิดประโยชน์อย่างไร หากระดับผู้บริหารเห็นด้วย ผู้บริหารจะได้ช่วยทำความเข้าใจกับบุคลากรในสังกัดอีกทอดหนึ่ง ซึ่งความสำเร็จประการหนึ่งที่เกิดขึ้นคือ ปลัดกระทรวงพาณิชย์สามารถสร้างความเข้าใจและโน้มน้าวอธิบดีกรมให้ยอมรับและมีแนวคิดร่วมกันได้ รูปแบบการสื่อสารที่สามารถทำให้เห็นภาพได้ชัดเจนยิ่งขึ้น คือ นำคณะทำงานเดินทางไปยังระดับพื้นที่ด้วยตนเอง เพื่อชี้แจงให้บุคลากรทุกระดับทุกคนของกระทรวงเข้าใจและเห็นข้อดีของการเปลี่ยนแปลง รวมไปถึงการเปิดรับฟังความคิดเห็น เช่น

เส้นทางความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ หลักเกณฑ์คุณสมบัติที่เป็นธรรมต่อบุคลากรทุกกรม รวมถึงข้าราชการในส่วนภูมิภาคด้วย

ดังนั้น การแต่งตั้งพาณิชย์จังหวัดในช่วงเริ่มต้นต้องเลือกบุคคลที่มีความสามารถเป็นที่ยอมรับทั้งบุคลากรจากสำนักปลัดกระทรวงพาณิชย์และกรมอื่น ๆ อีกทั้งวิธีการสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การแต่งตั้งคนที่มีบทบาทในการต่อต้านความเปลี่ยนแปลงให้ได้ดำรงตำแหน่งพาณิชย์จังหวัด เพื่อให้คนเหล่านั้นได้ประจักษ์ถึงข้อดีของการปรับโครงสร้างใหม่ และยังทำให้คนอื่น ๆ เริ่มเห็นโอกาสในเส้นทางความก้าวหน้าของตนเช่นกัน ทั้งนี้ ระยะเวลาอาจเผชิญการต่อต้านอย่างรุนแรง แต่จะลดน้อยลงเมื่อคนเริ่มเห็นประโยชน์ที่ตนจะได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งพาณิชย์จังหวัด ตามโครงสร้างเดิมเป็นได้เพียงตำแหน่งระดับอำนาจการต้น แต่พาณิชย์จังหวัดตามโครงสร้างใหม่มีตำแหน่งเป็นระดับอำนาจการสูง

**การปรับโครงสร้างใหม่** การจัดโครงสร้างสำนักงานพาณิชย์จังหวัดให้ชัดเจนและเป็นมาตรฐาน แบ่งภารกิจและขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน เช่น เดิมสำนักงานพาณิชย์จังหวัดไม่มีกลุ่มงาน การปรับโครงสร้างใหม่ได้แบ่งกลุ่มงานเป็นกลุ่มงานยุทธศาสตร์และแผนงาน กลุ่มงานกำกับดูแลและพัฒนาเศรษฐกิจการค้า กลุ่มงานส่งเสริมสนับสนุนการประกอบธุรกิจการค้าและการตลาด และกลุ่มงานบริการทะเบียนธุรกิจและอำนวยความสะดวกทางการค้า และเพิ่มอัตรากำลัง พร้อมทั้งแบ่งสำนักงานพาณิชย์จังหวัดเป็นขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ปรับให้สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเป็นศูนย์รวมการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) พร้อมกันนำไปประเมินผลการดำเนินงานนโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการ (One Roof) ว่าประชาชนได้รับการบริการที่รวดเร็วมากขึ้นหรือไม่ และยังถูกนำไปประเมินค่างานการปรับตำแหน่งระดับอำนาจการสูงของพาณิชย์จังหวัดอีกด้วย ส่วนการบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นการ “ตัดตอนไปเป็นแท่ง” เพื่อมิให้เกิดปัญหาความสับสนอัตรากำลังของกรมต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ต้องเปลี่ยนสถานะเป็นบุคลากรของสำนักงานพาณิชย์จังหวัด สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ทำให้สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์มีจำนวนอัตรากำลังที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ การโอนย้ายสังกัดให้เป็นไปตามความสมัครใจของบุคลากร หากบุคลากรไม่โอนย้ายสังกัด กรมต้นสังกัดเดิมต้องมีตำแหน่งให้คนเหล่านั้น

ช่วงระยะเปลี่ยนผ่านนั้น บุคลากรอาจจะยังไม่มีทัศนคติในภาระงานใหม่ ต้องให้บุคลากรที่เคยปฏิบัติงานด้านนี้มารับผิดชอบงานเหล่านี้ไปพลางก่อนเพื่อเป็นพี่เลี้ยงและถ่ายทอดงานแก่บุคลากรอื่น ๆ เพื่อลดปัญหาในการปฏิบัติงานคณะทำงานได้จัดทำคู่มือและแนวทางปฏิบัติงานสำหรับการปฏิบัติงานภายใต้โครงสร้างใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไป และเมื่อผ่านไประยะหนึ่งอาจจะหมุนเวียนกลุ่มงานได้ตามความเหมาะสม ซึ่งเป็นโอกาสที่จะเกิดการโยกย้ายสลับเปลี่ยนงานเพื่อฝึกฝนบุคลากรต่อไปและอาจใช้วิธีการเบิกจ่ายแทนกันของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์เบิกจ่ายไปพลางก่อน

นอกจากนี้ เมื่อสำนักงานพาณิชย์จังหวัดเป็นกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ในฐานะผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ จึงทำให้สำนักงานพาณิชย์จังหวัดมีบทบาทอย่างมาก การปรับโครงสร้างใหม่มีการจัดระบบการมอบอำนาจให้อธิบดีกรมสามารถสั่งการพาณิชย์จังหวัดได้โดยตรงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ตามภารกิจของกรมนั้น ๆ และให้เสมือนว่าพาณิชย์จังหวัดปฏิบัติงานอยู่ภายใต้กรมนั้น ๆ ทั้งนี้

ต้องแจ้งให้ปลัดกระทรวงผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ทราบด้วย ในขณะเดียวกันสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ได้จัดตั้งกองบริหารการพาณิชย์ส่วนภูมิภาคขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงการทำงานระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค และแม้ว่ากรมไม่มีสำนักงานสาขาในพื้นที่แล้ว แต่กรมยังคงมีบุคลากรของกรมเป็นตัวแทนอยู่ที่กลุ่มงานต่าง ๆ ของสำนักงานพาณิชย์จังหวัด เพื่อรองรับภารกิจต่าง ๆ ของกรม

อย่างไรก็ตาม การปรับโครงสร้างส่วนภูมิภาคของกระทรวงพาณิชย์ทำให้บุคลากรจากกรมต่าง ๆ ที่มีวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกันมาอยู่ร่วมกันอาจต้องเผชิญกับสภาวะที่ต้องปรับตัว เช่น บางกรมเคยชินกับการบังคับใช้กฎหมาย บางกรมเคยชินกับการปฏิบัติงานด้านการส่งเสริม อีกทั้งแต่ละกรมยังมีกฎหมายเป็นของตนเองและเคยมีอำนาจในการบริหารงานอย่างเต็มที่ เมื่อต้องมาทำงานร่วมกันภายใต้หน่วยงานเดียวกันหรือเดิมเคยเป็นหัวหน้าส่วนราชการแต่ต้องกลายเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาจึงเป็นเรื่องยากลำบาก บุคลากรจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาเพื่อปรับตัวและเรียนรู้กันและกันอย่างค่อยเป็นค่อยไปเพื่อให้เกิดความกลมกลืนกันในที่สุด

## 5.6 แนวปฏิบัติในการกำหนดความเหมาะสมของจำนวนส่วนราชการในจังหวัด

การจำแนกส่วนราชการประจำจังหวัดและส่วนราชการส่วนกลางในภูมิภาค โดยอาศัยเกณฑ์ด้านลักษณะภารกิจในเชิงปฏิบัติการและภารกิจในเชิงวิชาการ อาจไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของการบริหารงานในพื้นที่ โดยเฉพาะในกรณีที่หน่วยงานของราชการส่วนกลางในภูมิภาคมิได้มีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่หน่วยปฏิบัติการภายในภาคหรือเขตที่รับผิดชอบแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่มีการปฏิบัติการหรืองานให้บริการแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่กระจายอยู่ในพื้นที่ทั่วประเทศ

ดังนั้น ประเด็นพื้นฐานที่พึงพิจารณาในการปรับปรุงการจัดโครงสร้างการบริหารในพื้นที่ของส่วนราชการระดับกรมต่าง ๆ จึงน่าจะอยู่ที่การทบทวนความเหมาะสมและสมดุลระหว่างขอบเขตพื้นที่การปฏิบัติงานกับปริมาณภารกิจที่ผันแปรไปตามลักษณะความเปลี่ยนแปลงทางประชากรและแบบแผนการกระจายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในแต่ละภูมิภาค รวมถึงการระจุกตัวของกลุ่มผู้รับบริการภาครัฐในบางพื้นที่ซึ่งเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดภายในภาคหรือระหว่างภาค ซึ่งในหลายกรณีส่งผลให้การกำหนดเขตพื้นที่การดำเนินงานของหน่วยงานของส่วนราชการส่วนกลางในภูมิภาคที่กำหนดไว้เดิมมีความไม่สอดคล้องกับความจำเป็นในการให้บริการในพื้นที่ และควรได้รับการทบทวนปรับการแบ่งเขตพื้นที่ใหม่ให้มีประสิทธิภาพในแง่การบริหารและเกิดความคุ้มค่าในการจัดสรรทรัพยากรและบุคลากรภาครัฐมากยิ่งขึ้น รวมไปถึงการจัดระบบการบูรณาการส่วนราชการขึ้นในระดับภาค เพื่อระดมบทบาทและความร่วมมือจากราชการส่วนกลางในภูมิภาคในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาภาคและเกื้อหนุนต่อการพัฒนาพื้นที่ระดับจังหวัด

## 5.7 แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดแบ่งภารกิจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงต่อเนื่องกัน

การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยระยะเวลาในการเตรียมความพร้อมสำหรับการเปลี่ยนผ่าน และจำเป็นต้องคำนึงถึงค่านิยมของคนทุกกลุ่มในสังคม ตลอดจนการสร้าง ความเชื่อมั่นให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งข้าราชการ บุคลากรของรัฐ ตลอดจนประชาชน รวมถึงการสร้างความพร้อมในเชิงโครงสร้างและระบบการบริหารราชการที่จะทำหน้าที่แทนหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเดิมเป็นสำคัญ

ดังนั้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรดำเนินการปรับปรุงโครงสร้าง บทบาท และภารกิจของราชการส่วนภูมิภาค ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบททางการบริหารและการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค ภายใต้บริบทที่กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง แต่ในขณะเดียวกัน การพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคให้เป็นฐานการแข่งขันและการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศก็เป็นวาระการปฏิรูปประเทศที่ทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นด้วย สำหรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดแบ่งภารกิจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงต่อเนื่องกันนั้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 1) หลักการพื้นฐานของการปรับปรุงบทบาทและภารกิจของราชการส่วนภูมิภาค

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอว่า แนวการปรับปรุงบทบาทและภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคที่เหมาะสมในระยะยาวก็คือ การกำหนดให้ราชการส่วนภูมิภาคมีขอบเขตภารกิจเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำกับ การบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนสวัสดิภาพและความมั่นคงปลอดภัยของสังคม เป็นสำคัญ อาทิ การบังคับใช้กฎหมาย การบริหารงานยุติธรรม การอนุมัติอนุญาต การจัดการข้อพิพาท ร้องเรียน การรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัด การรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงภายใน ตลอดจนการบริหารราชการในฐานะตัวแทนของรัฐบาล สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอนั้น ควรมีการปรับโครงสร้างโดยให้แต่ละจังหวัดมีสำนักงานอำเภอกระจายในพื้นที่ตามความจำเป็น โดยยึดขนาดพื้นที่ของจังหวัดเป็นหลัก สำนักงานอำเภอมีฐานะเป็นสำนักงานสาขาของจังหวัด และไม่จำเป็นต้องมีอยู่ในทุกเขตอำเภอเช่นปัจจุบัน หากแต่มีลักษณะเป็นศูนย์บริการที่ตั้งอยู่ในอำเภอขนาดใหญ่หรือมีตำแหน่งศูนย์กลางเชื่อมโยงระหว่างอำเภอใกล้เคียง โดยต้องรอให้กระบวนการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ควรมีการดำเนินการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเสียใหม่ เพื่อให้มีขอบเขตภารกิจและบทบาทหน้าที่สอดคล้องกับบทบาทและภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอว่า การปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต จะต้องนำไปสู่ การลดขนาดโครงสร้าง ตลอดจนลดขอบเขตภารกิจและบทบาทหน้าที่ของหน่วยราชการระดับจังหวัด ให้น้อยลงกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันด้วย สำหรับแนวทางในการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว สามารถดำเนินการได้โดยการวิเคราะห์ภารกิจเพื่อปรับลดภารกิจของส่วนราชการ ประจำจังหวัด โดยถ่ายโอนภารกิจบางส่วนที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการโดยหน่วยราชการไปให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน ภายใต้เงื่อนไขที่มีการถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรจากส่วนราชการเจ้าของ ภารกิจควบคู่กันไปด้วย

## 2) แนวทางการปรับขอบเขตภารกิจของราชการส่วนภูมิภาค

แนวทางการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ควรอาศัยการวิเคราะห์ภารกิจในปัจจุบัน ของส่วนราชการประจำจังหวัดทั้งหมด เพื่อแสดงให้เห็นถึงทิศทางการปรับลดขอบเขตภารกิจและบทบาท หน้าที่ของส่วนราชการประจำจังหวัดที่ฟุ้งเกิดขึ้นในอนาคต กล่าวคือ ภารกิจใดของส่วนราชการประจำจังหวัด ที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของประชาชนโดยรวมซึ่งทุกพื้นที่พึงได้รับเหมือนกันทั่วทั้งประเทศ หรือเป็น ผลประโยชน์ของสาธารณะในสังคมวงกว้าง ภารกิจดังกล่าวยังจำเป็นต้องดำเนินการโดยราชการส่วนภูมิภาค เนื่องจากมีลักษณะเป็นกิจการสาธารณะระดับชาติ อาทิ ภารกิจด้านความมั่นคงภายใน การรักษาความสงบ เรียบร้อย การรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ภารกิจด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กิจการยุติธรรม และสวัสดิการแห่งรัฐ

ส่วนภารกิจใดของส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีเป้าหมายเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน กลุ่มเป้าหมายเฉพาะในพื้นที่ หรือกลุ่มผู้รับบริการในชุมชนระดับท้องถิ่น หรือเป็นประโยชน์สาธารณะที่เกี่ยวข้อง กับพลเมืองที่อาศัยอยู่ในเขตท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง ซึ่งผันแปรไปตามลักษณะภูมิศาสตร์ประชากรของแต่ละพื้นที่ ภารกิจดังกล่าวควรถ่ายโอนให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีลักษณะเป็นกิจการ สาธารณะระดับท้องถิ่น ซึ่งสามารถมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งรับผิดชอบดำเนินการ แทนได้ ผลประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าวในแต่ละท้องถิ่น แม้จะเป็นภารกิจด้าน เดียวกันแต่ก็อาจมีลักษณะแตกต่างกันออกไปตามสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละ ท้องถิ่น ซึ่งเป็นคนละส่วนกับผลประโยชน์สาธารณะในระดับชาติ อาทิ ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน การวางผังชุมชน สาธารณสุขชุมชน การจัดสวัสดิการสังคมแก่กลุ่มเป้าหมาย เช่น ผู้สูงอายุ คนพิการ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาลักษณะภารกิจในอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน คณะผู้วิจัยเสนอ ให้มีการจำแนกกลุ่มภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันตามลักษณะการทำงานออกเป็น 4 กลุ่ม

**กลุ่มภารกิจด้านการบริหารนโยบาย** หมายถึง การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหาร นโยบายซึ่งครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ การศึกษา วิเคราะห์ จัดทำข้อมูลและรายงานเพื่อใช้ในการกำหนด นโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของกระทรวง เสนอแนะนโยบาย การพัฒนายุทธศาสตร์ การแปลงนโยบาย

เป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติงาน แผนงาน โครงการ และโครงการพิเศษ รวมถึงการประสานงาน การกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานนโยบายไปปฏิบัติ

**กลุ่มภารกิจด้านการบังคับใช้กฎหมาย** หมายถึง ภารกิจที่มีลักษณะเป็นการกำกับกับการบังคับใช้ กฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการระดับกรมต้นสังกัด รวมถึงการกำกับกับการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ คำสั่ง หรือข้อบังคับของทางราชการ การปฏิบัติภารกิจในกลุ่มนี้จึงไม่ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ หากแต่ เป็นภารกิจที่ส่วนราชการประจำจังหวัดในทุกจังหวัดมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติภายใต้แบบแผน และระเบียบขั้นตอนแบบเดียวกัน การดำเนินภารกิจกลุ่มนี้มีเป้าหมายเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการบรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างทั่วถึงในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ

**กลุ่มภารกิจด้านการอนุมัติ/การอนุญาต/การออกหนังสือหรือเอกสารสำคัญของทางราชการ** หมายถึง ภารกิจที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่พิจารณาอนุมัติเอกสารหรือหนังสือสำคัญของราชการ รวมถึงการออกใบอนุญาตต่าง ๆ ในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รวมถึงการอนุมัติการจดทะเบียน ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

**กลุ่มภารกิจด้านการให้บริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย/ ประชาชน/ ชุมชน/ องค์กร** หมายถึง ภารกิจที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐในด้านต่าง ๆ แก่สาธารณชนหรือกลุ่มเป้าหมาย ผู้รับบริการ ซึ่งอาจเป็นบุคคล กลุ่ม ชุมชน หรือองค์กรต่าง ๆ เช่น การจัดบริการสาธารณะด้านโครงสร้าง พื้นฐาน การจัดบริการสาธารณสุข การจัดสวัสดิการสังคม การให้บริการทางวิชาการ เผยแพร่ผลการศึกษาวจัย และพัฒนาต่าง ๆ แก่กลุ่มเป้าหมาย เช่น การวิจัยและพัฒนาพันธุ์พืชเศรษฐกิจ การส่งเสริมและพัฒนา ศักยภาพการผลิตของผู้ประกอบการอุตสาหกรรม เป็นต้น

### 3) แนวทางการจัดทำแผนกำหนดขั้นตอนการปรับปรุงโครงสร้างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

การปรับปรุงบทบาทและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ควรมีการจัดทำแผนกำหนดขั้นตอนการปรับปรุงโครงสร้างราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น โดยมี สาระสำคัญดังต่อไปนี้

**การจัดจำแนกประเภทของภารกิจที่เป็นของรัฐและภารกิจที่เป็นของท้องถิ่น** แผนดังกล่าวอาจมี การจัดจำแนกประเภทภารกิจออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

- กลุ่มที่หนึ่ง ภารกิจของรัฐซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐได้แก่ ภารกิจที่ อยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง และภารกิจที่เป็นของราชการส่วนภูมิภาคแต่เดิม ซึ่งไม่สามารถมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้
- กลุ่มที่สอง ภารกิจของรัฐที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ได้แก่ ภารกิจของรัฐบาลกลางซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ แต่รัฐบาล ได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเหล่านั้นแทน แต่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตัดสินใจบริหารภารกิจเหล่านั้นอย่างเป็นอิสระ ด้วยเหตุที่ภารกิจเหล่านี้ยังถือเป็นภารกิจของส่วนกลาง รัฐบาลยังคงสามารถควบคุมสั่งการในการดำเนินภารกิจเหล่านั้นได้ แต่ในอนาคต หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมและสภาพแวดล้อมทางการคลังและการบริหารมีความเหมาะสม

- กลุ่มที่สาม ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภารกิจในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บัญญัติไว้ รวมถึงภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากรัฐบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- กลุ่มที่สี่ ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ริเริ่มในการดำเนินการ สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทใหม่ ๆ ได้ด้วย หากว่าไม่ขัดต่อกฎหมายอื่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยไม่จำเป็นต้องมีอำนาจหน้าที่ที่เหมือนกันทั้งหมดในทุกพื้นที่

**การกำหนดกรอบระยะเวลาในการถ่ายโอนภารกิจของรัฐที่ต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** โดยกรอบระยะเวลาการถ่ายโอนภารกิจออกเป็น 3 ระยะ อันได้แก่

- ระยะสั้น เป็นการถ่ายโอนภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน่าจะสามารถดำเนินการได้ทันทีภายใน 1-3 ปี
- ระยะปานกลาง เป็นภารกิจที่มีระดับความยากหรือความซับซ้อนมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจต้องมีระยะเวลาอย่างน้อย 4-7 ปี ในการเตรียมความพร้อมรับการถ่ายโอนภารกิจ
- ระยะยาว เป็นการถ่ายโอนภารกิจที่มีระดับความยากมากในการถ่ายโอน เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีความจำเป็นต้องมีการฝึกและพัฒนาบุคลากร ถ่ายทอดองค์ความรู้ การถ่ายโอนภารกิจเหล่านี้ อาจจำเป็นต้องใช้เวลาเกินกว่า 7 ปีขึ้นไป

ทั้งนี้ ในการจัดทำแผนการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ต้องพิจารณาปรับปรุงแผนของราชการบริหารส่วนภูมิภาคและแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจประกอบด้วย เพื่อให้แผนทั้งหมดมีความสอดคล้องต่อกัน

**การกำหนดแนวทางการถ่ายโอนหรือการจัดสรรทรัพยากรใหม่ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** โดยแผนกำหนดขั้นตอนการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น จำเป็นต้องวางแนวทางการจัดสรรทรัพยากรเพื่อบริหารจัดการภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายหลังจากยุบเลิกโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้ด้วย ครอบคลุมการถ่ายโอนบุคลากร และจำเป็นต้องมีการกำหนดสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นอีกด้วย

**ขั้นตอนหรือแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการยุบเลิกกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค** แผนกำหนดขั้นตอนการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ควรกำหนดแนวทางการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นควรประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ชั้น คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล โดยมีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กเข้าด้วยกันเพื่อยกระดับเป็นเทศบาลบนหลักการมุ่งสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นกลางที่มีขนาดและศักยภาพเหมาะสมกับขอบเขตภารกิจที่เพิ่มขึ้น พร้อมทั้งกำหนดกรอบโครงสร้างสำนักหรือหน่วยงานภายในที่มีความเหมาะสม ตลอดจนแนวทางที่เหมาะสมเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

#### **4) แนวทางการปรับบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

ราชการส่วนภูมิภาคควรมีการปรับบทบาทในด้านการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่ไปด้วย โดยมีแนวทางที่สำคัญคือ การลดระดับของการกำกับดูแลเหลือการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้ว่าราชการจังหวัด และควรกระทำเท่าที่มีความจำเป็นเท่านั้น เน้นกระบวนการกำกับดูแลภายหลังการกระทำ (ex-post supervision) โดยอาศัยกลไกของศาลปกครอง พร้อมทั้งเตรียมให้หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีบุคลากรหลักทำหน้าที่ด้านการกำกับดูแลการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะทางปกครอง และพัฒนากลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรอื่นของรัฐในระดับพื้นที่ควบคู่ไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นกลไกสาขาของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

#### **5) แนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

คณะผู้วิจัยเสนอว่า ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่

**การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของราชการส่วนภูมิภาคที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศและสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัดเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่** ในกรณีนี้จะเป็นการกำหนดขอบเขตภารกิจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน ซึ่งการดำเนินงานเรื่องนี้จะมีความสัมพันธ์กับการกำหนดภารกิจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ราชการส่วนภูมิภาคมีการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นและปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจหน้าที่ของจังหวัดใหม่ให้เหมาะสม



**การพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึง  
เจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น** ซึ่งหมายความว่า ในอนาคตหากจังหวัดใดมีความพร้อมก็จะสามารถ  
เปลี่ยนสถานะจากราชการส่วนภูมิภาคเป็นราชการส่วนท้องถิ่นในลักษณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ  
พิเศษแบบกรุงเทพมหานครที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัดเพิ่มมากขึ้นกว่า  
ปัจจุบัน ซึ่งจะส่งผลให้มีราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นจังหวัดในประเทศไทยน้อยลง

การปรับบทบาทอำนาจของราชการส่วนภูมิภาคใหม่ ผู้วิจัยเห็นว่าต้องพิจารณาในสองส่วน กล่าวคือ  
ส่วนที่หนึ่ง เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคในฐานะตัวองค์กรที่เป็นจังหวัดและอำเภอ และอีกส่วนหนึ่งคือ  
การปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นหัวหน้าของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการ  
จังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งสองส่วนนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.  
2534 ทั้งนี้ การปรับปรุงราชการส่วนภูมิภาคครั้งล่าสุดได้เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ  
แผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 โดยกรณีของจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด ปรากฏอยู่ในมาตรา 52/1 มาตรา 57  
ส่วนอำนาจของอำเภอและนายอำเภอปรากฏอยู่ในมาตรา 61/1 และมาตรา 65

นอกจากนี้ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551  
ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ตามมาตรา 10 และคณะกรรมการ  
บริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ตามมาตรา 12 เป็นองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ในการบริหาร  
ราชการส่วนภูมิภาคเพิ่มเติมขึ้นด้วย ขณะเดียวกันตามมาตรา 14 ได้กำหนดการปฏิบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด  
ในการบริหารงานจังหวัด เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามหลักการตามที่กำหนดในมาตรา 6 สำคัญ  
เช่น การบริหารงานจังหวัดโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้ง  
นโยบายของรัฐบาล และสนองตอบความต้องการของประชาชน ประสานและเชื่อมโยงหน่วยงานของรัฐ/  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจเอกชน เพื่อร่วมกันวางยุทธศาสตร์การพัฒนา  
จังหวัดให้เหมาะสมกับโอกาสและศักยภาพของจังหวัด และบูรณาการการบริหารงบประมาณ และแสวงหา  
ความร่วมมือและการสนับสนุนจากทุกฝ่ายเพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการ  
ประจำปีของจังหวัด ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง  
เป็นต้น

การปรับปรุงแก้ไขการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยกลไก  
ทางกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 58 ซึ่งบัญญัติว่า  
“การยกเว้น จำกัด หรือตัดทอน อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการในจังหวัด หรือให้  
ข้าราชการของส่วนราชการใดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด  
จะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ” จากบทบัญญัติข้างต้นจึงเป็นช่องทางที่จะสามารถปรับปรุงการบริหาร  
ราชการส่วนภูมิภาค โดยการตราพระราชบัญญัติขึ้นมาอีกฉบับ ให้มีสาระสำคัญในการยกเว้น จำกัด หรือตัดทอน  
อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการในจังหวัด หรือให้ข้าราชการของส่วนราชการใด

มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งอำนาจเดิมที่เป็นของจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายเฉพาะบางภารกิจ เช่น ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น

ดังนั้น จึงเห็นว่า มีความเป็นไปได้ที่จะถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ถือว่าเป็นองค์กรที่มีความเหมาะสมในการทำหน้าที่บางภารกิจที่ถ่ายโอนมาจากจังหวัด เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน มีความพร้อมด้านงบประมาณและบุคลากรที่จะสามารถรองรับ มีความรู้ความเข้าใจภาพรวมของจังหวัด ตลอดจนมีประสบการณ์ประสานการทำงานในระดับจังหวัดอยู่แล้ว จึงเหมาะสมที่จะรับผิดชอบการดำเนินการกิจดังกล่าว

**การตราพระราชบัญญัติตามมาตรา 58 เพื่อปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค** จากการศึกษาวิเคราะห์ของผู้วิจัยเห็นว่า มีแนวทางที่อาจดำเนินการได้ 2 รูปแบบ ดังนี้

**รูปแบบแรก** ตราพระราชบัญญัติใหม่ขึ้นมาเฉพาะ อาจใช้ชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติการโอนอำนาจหน้าที่ของจังหวัดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....” โดยมีองค์ประกอบดังนี้

- กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางขึ้นมา ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน และกรรมการอื่น ๆ ได้แก่ ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการ ก.พ. ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกด้านกฎหมายมหาชน และด้านการบริหารราชการแผ่นดินอย่างละหนึ่งคน และเลขาธิการ ก.พ.ร. เป็นกรรมการเลขานุการ และมีหน่วยงานธุรการคือ สำนักงาน ก.พ.ร.
- กำหนดขั้นตอนวิธีการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนภูมิภาค โดยเมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นความจำเป็นในการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคเรื่องใดแล้ว ให้เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโอนอำนาจดังกล่าวให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542) และเมื่อโอนภารกิจตามร่างพระราชบัญญัติแล้วให้คณะรัฐมนตรีรายงานต่อรัฐสภาให้ได้รับทราบต่อไป
- กำหนดกระบวนการติดตามตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งให้คณะกรรมการมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางขึ้นมาใช้เป็นการชี้วัดผลการปฏิบัติได้

**รูปแบบที่สอง** ปรับปรุงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อลดความซับซ้อนการตราพระราชบัญญัติใหม่ เพราะคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 12 (4) ได้ระบุถึงการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอน

ภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสามารถปรับปรุงอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 12 ให้เพิ่มขึ้นได้เลย ขณะเดียวกันควรเอาหลักการในการให้อำนาจเสนอคณะรัฐมนตรีสามารถตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อถ่ายโอนภารกิจราชการส่วนภูมิภาคที่คณะผู้วิจัยเสนอไว้ในรูปแบบที่กำหนดไว้ด้วย

การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ข้อเสนอในระยะยาว ควรแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยกำหนดกระบวนการได้มาซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดรูปแบบใหม่สำหรับจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษหรือจังหวัดที่มีศักยภาพ ให้เป็นการพิจารณาสรรหาจากระบบเปิด เช่นเดียวกับการคัดเลือกผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเปิดโอกาสให้ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถจากหน่วยงานอื่นเสนอตัวเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคัดเลือกหรือกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพิจารณาสรรหาที่ต่างไปจากจังหวัดมาตรฐานทั่วไป

สำหรับกระบวนการพิจารณาสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดจากระบบเปิด ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาในส่วนกลาง มีองค์ประกอบคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน กรรมการประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. ตัวแทนอดีตผู้ว่าราชการจังหวัด และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ทำหน้าที่กำหนดเกณฑ์และคุณสมบัติและลักษณะต่าง ๆ ที่เหมาะสมของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ได้บุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นผู้นำของราชการส่วนภูมิภาคที่เต็มไปด้วยประสบการณ์และความรู้ความสามารถ แทนที่จะถูกจำกัดในตัวเลือกเพียงวงแคบ ๆ ของกระทรวงมหาดไทย ข้อดีของระบบดังกล่าวก็คือ การยกระดับขีดความสามารถในการบริหารงานของจังหวัดที่มีศักยภาพในการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศให้สอดคล้องกับสภาพการแข่งขันระหว่างประเทศในปัจจุบัน



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 หลักการและเหตุผล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดแนวนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้อย่างชัดเจน อาทิ บทบัญญัติในมาตรา 76 ระบุให้รัฐต้องพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่นให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชน และชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดเจตนารมณ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมุ่งให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความสำเร็จมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจ และยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน ในขณะที่เดียวกันก็ได้บัญญัติถึงการจัดโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคไว้ในหลายประการ

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ (1) ราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม (2) ราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย จังหวัดและอำเภอ (3) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มิได้มีกฎหมายกำหนด สำหรับโครงสร้างส่วนราชการของจังหวัดนั้น ประกอบด้วย (1) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไป และการวางแผนพัฒนาจังหวัด (2) ส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ

ภายใต้เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดกรอบแนวทางการปฏิบัติราชการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมุ่งให้การดำเนินงานของภาครัฐบรรลุเป้าหมายหลัก คือ ประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผล การปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

นโยบายการปฏิรูปประเทศที่สำคัญประการหนึ่งภายใต้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา คือ นโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐและตอบสนองความต้องการของประชาชนในระยะยาว ในช่วงที่ผ่านมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาที่เกี่ยวข้องภายใต้นโยบายดังกล่าว ในหลายประการ มติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญ ได้แก่ การเห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติที่ได้จัดทำขึ้นภายใต้ร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง (2) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน (3) ยุทธศาสตร์การพัฒนา และเสริมสร้างศักยภาพคน (4) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม (5) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และ (6) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐมีกรอบแนวทางที่ต้องให้ความสำคัญ เช่น การปรับปรุงโครงสร้าง บทบาท ภารกิจ ของหน่วยงานภาครัฐ ให้มีขนาดที่เหมาะสม รวมทั้งการวางระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังได้มีมติเห็นชอบร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) ซึ่งประกอบด้วย 10 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ (2) การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม (3) การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ และแข่งขันได้อย่างยั่งยืน (4) การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาอย่างยั่งยืน (5) การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน (6) การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพตมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทย (7) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ (8) การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม (9) การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ (10) ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา

ตาราง 1.1 ตัวอย่างประเด็นยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

ยุทธศาสตร์	ตัวอย่างแนวทางการพัฒนา
การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกัน การทุจริตประพตมิชอบและธรรมาภิบาล ในสังคมไทย	ปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงาน บทบาท ภารกิจ และคุณภาพบุคลากร ภาครัฐ ให้มีความโปร่งใส ทันทสมัย คล่องตัว มีขนาดที่เหมาะสม เกิดความคุ้มค่า
การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่ เศรษฐกิจ	<b>การพัฒนาภาคเพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ</b> ภาคเหนือ: พัฒนาให้เป็นฐานเศรษฐกิจสร้างสรรค์มูลค่าสูง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: พัฒนาให้หลุดพ้นจากความยากจน สู่เป้าหมายการพึ่งตนเอง

ยุทธศาสตร์	ตัวอย่างแนวทางการพัฒนา
	<p>ภาคกลาง: พัฒนาเป็นฐานเศรษฐกิจชั้นนำ</p> <p>ภาคใต้: พัฒนาเป็นฐานการสร้างรายได้ที่หลากหลาย</p> <p><b>การพัฒนาเมือง</b> เช่น</p> <p>(1) พัฒนาเมืองเชียงใหม่และเมืองพิษณุโลกให้เป็นศูนย์กลางการค้า การบริการ ธุรกิจสุขภาพ การศึกษา และธุรกิจด้านดิจิทัล</p> <p>(2) พัฒนาเมืองขอนแก่นและเมืองนครราชสีมาให้เป็นเมืองศูนย์กลางการค้า การลงทุน การบริการสุขภาพและศูนย์กลางการศึกษา</p> <p>(3) พัฒนาเมืองภูเก็ตและเมืองหาดใหญ่ให้เป็นเมืองนำอยู่และเอื้อต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของสังคมและสิ่งแวดล้อม</p>

ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้กำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด 4 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2561 – 2564 โดยให้ความสำคัญกับกลุ่มจังหวัดเพิ่มมากขึ้น เน้นพระราชบัญญัติ บวรณาการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น เน้นบทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีได้มีนโยบายให้มีการปรับทิศทางการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดทั้ง 18 กลุ่มจังหวัด ให้สอดคล้องกับนโยบาย Thailand 4.0 โดยมุ่งให้แต่ละกลุ่มจังหวัดค้นหาจุดเด่นที่เป็นศักยภาพในภูมิภาคของตนเองและเพิ่มนวัตกรรมจากการริเริ่มในพื้นที่ ในขณะเดียวกันกระทรวงมหาดไทยได้เสนอนโยบายให้มีกระบวนการจัดทำแผนระดับหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ โดยมุ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

“โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0)” มีเป้าหมายเพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงและพัฒนารูปแบบการจัดโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดที่เหมาะสม ภายใต้กรอบของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวมาทั้งหมด โดยการดำเนินโครงการวิจัยนี้ สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556 – 2561) ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 ซึ่งมุ่งเน้นการจัดโครงสร้างองค์การที่มีความทันสมัย กะทัดรัด มีรูปแบบเรียบง่าย มีระบบการทำงานที่คล่องตัว รวดเร็วรวมทั้งกำหนดว่าควรมีการปรับปรุงหน่วยราชการให้มีความเหมาะสมกับภารกิจที่รับผิดชอบ ลดความซ้ำซ้อน มีความยืดหยุ่นคล่องตัวสูง ตอบสนองต่อบทบาทภารกิจหรือบริบทในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

## 1.2 วัตถุประสงค์

การวิจัยภายใต้โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0) มีวัตถุประสงค์การศึกษา 2 ประการ ดังนี้

1) เพื่อศึกษาและปรับปรุงการกำหนดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานของหน่วยงานภายใต้กระทรวง กรม ที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาคให้เหมาะสมกับบริบทแต่ละพื้นที่ เช่น จังหวัดที่เป็นศูนย์กลางการพัฒนาและมีศักยภาพในด้านการท่องเที่ยว การค้าชายแดน อุตสาหกรรม ฯลฯ รวมทั้งพื้นที่ที่รัฐบาลกำหนดนโยบายหรือให้ความสำคัญในการพัฒนาอย่างเร่งด่วน เช่น พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เป็นต้น

2) เพื่อศึกษาและปรับปรุงการกำหนดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานของสำนักงานจังหวัดและสำนักงานอำเภอให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและมีขีดสมรรถนะในการจัดทำภารกิจตามอำนาจหน้าที่ เช่น การแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติไปเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในพื้นที่ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด ตลอดจนสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในการสนับสนุนและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดให้เกิดการบูรณาการระหว่างจังหวัดอย่างเป็นรูปธรรม

### 1.3 กลุ่มเป้าหมาย

โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0) มีกลุ่มเป้าหมายครอบคลุมหน่วยงานและองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ส่วนราชการระดับกระทรวง/กรม ที่เกี่ยวข้อง
- 2) หน่วยงานการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค
- 3) ส่วนราชการส่วนภูมิภาค
- 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) องค์กรภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่
- 6) นักวิชาการและสถาบันวิชาการในพื้นที่

### 1.4 สถานที่ดำเนินการ

โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0) มีขอบเขตพื้นที่ดำเนินโครงการในจังหวัดที่เป็นพื้นที่กรณีศึกษา จำนวน 4 จังหวัด ได้แก่ ตาก ภูเก็ต ระยอง และขอนแก่น

#### ตาราง 1.2 ลักษณะของจังหวัดพื้นที่กรณีศึกษา



จังหวัด	ลักษณะพื้นที่กรณีศึกษา
1) จังหวัดตาก	จังหวัดที่มีเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและการค้าชายแดน
2) จังหวัดภูเก็ต	จังหวัดที่เป็นเมืองท่องเที่ยวนานาชาติ และมีสภาพภูมิศาสตร์เฉพาะ
3) จังหวัดระยอง	จังหวัดที่เป็นฐานอุตสาหกรรมของประเทศ และมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและสิ่งแวดล้อม
4) จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดที่เป็นเมืองศูนย์กลางโลจิสติกส์ การค้าการลงทุน การบริการสุขภาพและศูนย์กลางการศึกษา และมีการเติบโตของพื้นที่เมืองอย่างรวดเร็ว

## 1.5 ขอบเขตการศึกษา

โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต (Thailand 4.0) มีขอบเขตการศึกษา ดังนี้

### 1) ศึกษาข้อมูลและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ยกตัวอย่างเช่น

- โครงสร้างและระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทย
- นโยบายรัฐบาล/ยุทธศาสตร์ชาติ/แผนพัฒนาต่าง ๆ ฯลฯ ที่จะส่งผลให้โครงสร้างและระบบบริหารงานของส่วนราชการในพื้นที่เปลี่ยนแปลงไป
- โครงสร้าง ระบบบริหารงาน และปัญหาข้อจำกัดที่เกิดขึ้นของส่วนราชการในภูมิภาคที่มีบทบาทต่อการดำเนินการและสนับสนุนเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สำคัญของกลุ่มจังหวัดและจังหวัด เช่น การบริหารและบังคับบัญชาในลักษณะเขตสุขภาพของกระทรวงสาธารณสุข ระบบบริหารจัดการลักษณะ Single Command ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือนโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการ (One Roof) ของกระทรวงพาณิชย์ ฯลฯ
- ตัวอย่างแนวทาง/วิธีการ/ตัวอย่างที่ดีในการดำเนินการของต่างประเทศในการออกแบบโครงสร้างและระบบบริหารงานให้เหมาะสมกับการพัฒนาพื้นที่ที่มีบริบทแตกต่างกัน การปรับปรุงกฎหมายและกลไกการปฏิบัติงานให้เอื้อต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ ฯลฯ

2) ศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่ตัวอย่าง 4 จังหวัด โดยพิจารณาเลือกพื้นที่ให้เกิดความหลากหลาย ทั้งศักยภาพและทิศทางการพัฒนา อัตลักษณ์และสภาพภูมิสังคม การเชื่อมโยงกับต่างประเทศ ฯลฯ ได้แก่ จังหวัดตาก ระยอง ภูเก็ต และขอนแก่น ทั้งนี้ การศึกษาข้อมูลจะใช้วิธีการสัมภาษณ์/ประชุมกลุ่มย่อย ร่วมกับ

ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สภาหอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนภาคเอกชน/ภาคประชาสังคม เป็นต้น เพื่อวิเคราะห์เป็นข้อมูลประกอบการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานของส่วนราชการในภูมิภาค ในประเด็นต่าง ๆ เช่น

- ความเหมาะสมของจำนวนส่วนราชการในภูมิภาคในพื้นที่ กฎหมาย ระบบบริหารงานกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และประสานความร่วมมือในพื้นที่
- การกัจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีความเชื่อมโยงต่อเนื่องกันเป็นอย่างดี หรือมีความซ้ำซ้อนทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการหรือตัดสินใจ
- โครงสร้างและระบบบริหารงานที่ควรเป็นเพื่อให้การบริหารราชการในพื้นที่เป็นไปตามเป้าหมายและทิศทางการพัฒนาตามนโยบายรัฐบาลหรือแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด
- กลไกการสนับสนุนของส่วนราชการ (กระทรวง กรม) ที่สำคัญและจำเป็น เช่น การกำหนดสัดส่วนงบประมาณจำนวนหนึ่งของส่วนราชการเพื่อสนับสนุนความต้องการและช่วยแก้ไขปัญหาตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด การกำหนดบันทึกความร่วมมือเพื่อใช้ในการบูรณาการ เป็นต้น

**3) จัดประชุมสัมมนา (Focus Group)** ร่วมกับหน่วยงานกลางและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับฟังความคิดเห็นและพิจารณาความเป็นไปได้ร่วมกันของการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานของพื้นที่ ตัวอย่าง 4 จังหวัด ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

**4) จัดทำรายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณ์** ในการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัด เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้เหมาะสมกับแต่ละพื้นที่ต่อไป

## 1.6 วิธีการศึกษา

โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0) เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยอาศัยวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล 3 รูปแบบ ดังนี้

**1) การค้นคว้า รวบรวม ศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary research)** เป็นวิธีการวิจัยสำหรับการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกรณีตัวอย่างการบริหารงานในภูมิภาค ซึ่งมีการจัดโครงสร้างและระบบการดำเนินการที่ดี ทั้งกรณีตัวอย่างภายในประเทศและต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะการจัดโครงสร้างและระบบงานที่เหมาะสมต่อการบริหารงานในเชิงบูรณาการระดับพื้นที่ ตลอดจนแนวทางการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในระดับพื้นที่ภูมิภาคเพื่อยกระดับศักยภาพในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ทั้งนี้ การศึกษารวบรวมข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องครอบคลุมแหล่งข้อมูลหลากหลาย

นับตั้งแต่หนังสือ ตำรา งานวิจัย วารสารวิชาการ บทความ เว็บไซต์ เอกสารราชการ ระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ

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

**2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)** เป็นวิธีการเก็บข้อมูลทั้งที่เป็นข้อเท็จจริงและข้อมูลที่เป็นความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากกลุ่มเป้าหมายในระดับผู้บริหารองค์กร ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีภารกิจเกี่ยวข้องโดยตรงกับยุทธศาสตร์หลักที่สะท้อนศักยภาพของพื้นที่ โดยอาศัยวิธีการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง ครอบคลุมประเด็นคำถามเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันของการบริหารราชการในภูมิภาค ปัญหาอุปสรรคของโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประเด็นปัญหา ข้อจำกัด และอุปสรรคในการบริหารราชการในภูมิภาค การบูรณาการการทำงานร่วมกันในพื้นที่ รวมถึงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนข้อมูลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงพัฒนาในมิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัด

**3) การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus group research)** เป็นวิธีการเพื่อรวบรวมข้อมูลทั้งที่เป็นข้อเท็จจริง ข้อมูลความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากกลุ่มเป้าหมาย ผ่านกระบวนการสนทนาและการอภิปรายแลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็น และประสบการณ์จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยจะดำเนินการจัดประชุมกลุ่มย่อยในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษาทั้ง 4 จังหวัด โดยในแต่ละจังหวัดจะมีการจัดประชุมกลุ่มย่อยเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล 2 รอบ โดยมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน คือ

*รอบที่ 1* การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับสถานการณ์แวดล้อมและศักยภาพของพื้นที่จังหวัด แนวทางและวิธีการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดที่เกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดในปัจจุบัน อาทิ ความซ้ำซ้อนทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการหรือตัดสินใจแนวทาง

ที่เหมาะสมในการพัฒนาระบบการบริหารการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัด ความเหมาะสมของจำนวนส่วนราชการในภูมิภาคระดับพื้นที่ กฎหมาย ระบบบริหารงานกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และประสานความร่วมมือในพื้นที่ แนวทางการจัดแบ่งภารกิจระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีความเชื่อมโยงต่อเนื่องกันเป็นอย่างดี แนวทางการจัดโครงสร้างและระบบบริหารงานที่ควรเป็นเพื่อให้การบริหารราชการในพื้นที่เป็นไปตามเป้าหมายและทิศทางการพัฒนาตามนโยบายรัฐบาลหรือแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด/จังหวัด รวมถึงกลไกการสนับสนุนของส่วนราชการที่สำคัญและจำเป็น

รอบที่ 2 การเก็บรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัด ซึ่งสังเคราะห์จากผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึกกรณีศึกษาทั้ง 4 จังหวัด รวมถึงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานของพื้นที่ตัวอย่างไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ กลุ่มเป้าหมายในการจัดประชุมกลุ่มย่อยทั้ง 2 ครั้ง ประกอบด้วยบุคคลในภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้นำท้องถิ่น/ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคเอกชน/ภาคประชาสังคม สถาบันวิชาการ และนักวิชาการในพื้นที่

## 1.7 ระยะเวลาการดำเนินโครงการ

โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0) มีขอบเขตระยะเวลาการดำเนินโครงการระหว่างเดือนมีนาคมถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2560

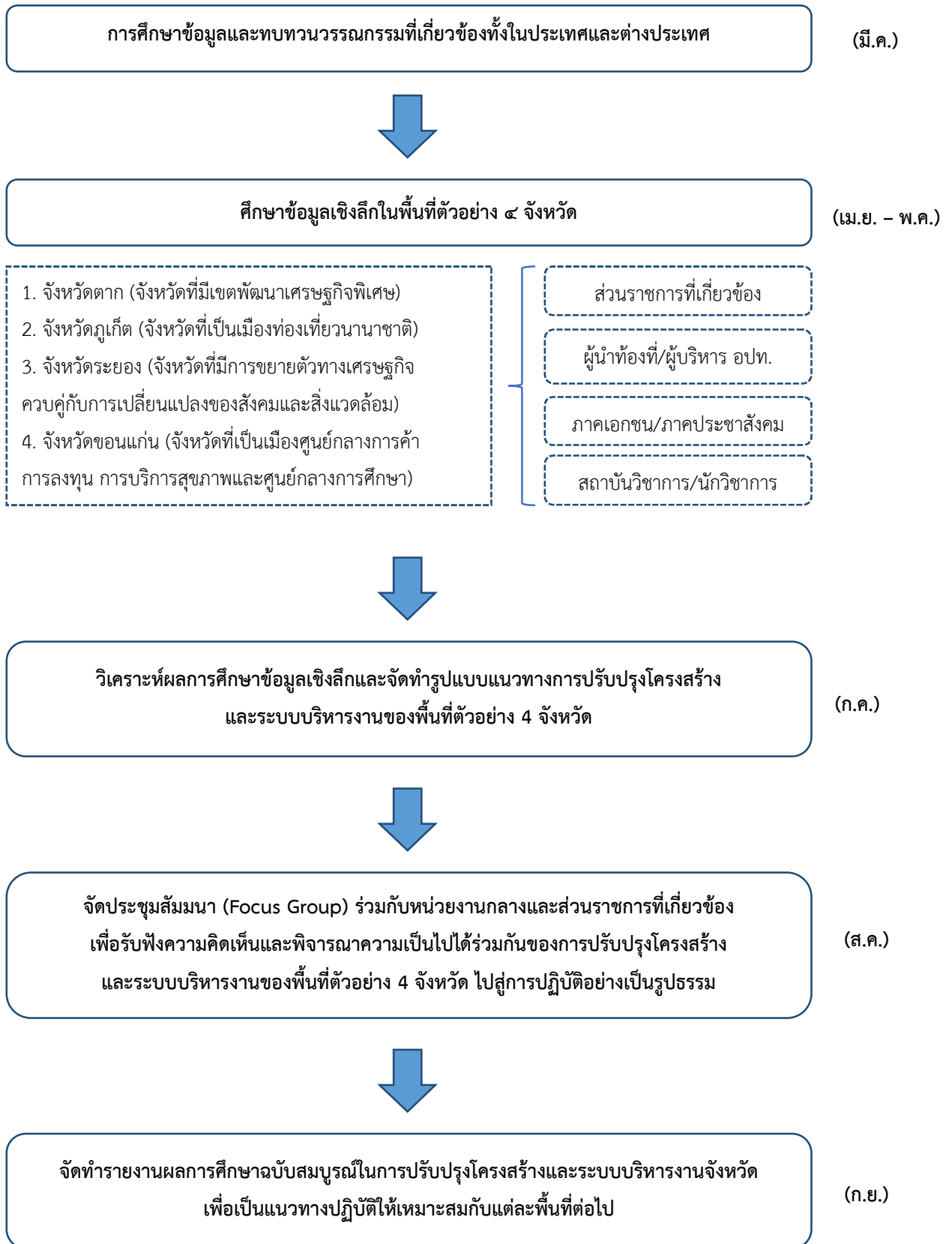
## 1.8 แผนการดำเนินงาน

โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0) ดำเนินการระหว่างเดือนมีนาคมถึงกันยายน พ.ศ. 2560 โดยมีการวางแผนการดำเนินกิจกรรมในขั้นตอนต่าง ๆ ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 1.3 แผนการดำเนินกิจกรรม

กิจกรรม	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560						
	มี.ค. 60	เม.ย. 60	พ.ค. 60	มิ.ย. 60	ก.ค. 60	ส.ค. 60	ก.ย. 60
(1) ศึกษาข้อมูลและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	↔						
(2) ศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่ตัวอย่าง 4 จังหวัด ประกอบด้วย ภูเก็ต ตาก ระยอง และขอนแก่นโดยอาศัยการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มย่อย		↔					
(3) การวิเคราะห์ผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่และสังเคราะห์รูปแบบแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานของพื้นที่ตัวอย่าง 4 จังหวัด					↔		
(4) จัดประชุมสัมมนา (Focus group) ร่วมกับหน่วยงานกลางและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับฟังความคิดเห็นและพิจารณาความเป็นไปได้ร่วมกันของการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานของพื้นที่ตัวอย่าง 4 จังหวัด ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม						↔	
(5) จัดทำรายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณ์เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้เหมาะสมกับแต่ละพื้นที่							↔

## แผนภาพ 1.1 กระบวนการดำเนินโครงการ



## 1.9 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาภายใต้โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0) จะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างที่เหมาะสมกับบริบทและศักยภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ และการกำหนดระบบบริหารงานในเชิงบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยสำนักงาน ก.พ.ร. สามารถนำผลการศึกษาที่ได้รับจากการดำเนินโครงการวิจัยนี้ ไปใช้ประกอบการทบทวนหรือปรับปรุงการจัดโครงสร้างและระบบบริหารงานได้

## 1.10 การนำเสนอผลการศึกษา

ผลการศึกษาโครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0) มีเนื้อหาการนำเสนอครอบคลุมหัวข้อต่าง ๆ ดังนี้

- 1) การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- 2) ผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่ตัวอย่าง 4 จังหวัด
- 3) ผลการจัดประชุมสัมมนา (Focus group) รับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องต่อการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัด
- 4) การวิเคราะห์ผลการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การออกแบบข้อเสนอ/รูปแบบที่เหมาะสม
- 5) ข้อเสนอ/รูปแบบการกำหนดโครงสร้างและการบริหารงานของจังหวัดให้มีศักยภาพสูง





## บทที่ 2

### กรอบแนวคิดและทฤษฎี

โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0) มุ่งศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ โดยอาศัยกรอบแนวคิดทางทฤษฎีด้านการบริหารรัฐกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ (1) กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลาง (Subnational government) (2) กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคหรือหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (Regional government) (3) กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบโครงสร้างองค์การตามสภาพแวดล้อม (4) กรอบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย (Network governance) (5) กรอบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (Territorial governance) แต่ละกรอบแนวคิดมีสาระสำคัญโดยสรุปดังต่อไปนี้

#### 2.1 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลาง

กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลาง มีสาระสำคัญอยู่ที่การอธิบายว่าการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองในระดับต่าง ๆ ของรัฐในแต่ละประเทศ โดยทั่วไปมักตั้งอยู่บนหลักการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากรัฐบาลระดับชาติไปยังหน่วยการปกครองในระดับต่ำกว่า ซึ่งมีฐานะเป็น “กลไกการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลาง” (Subnational government) ดังจะเห็นได้จากการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากรัฐบาลในส่วนกลางลงไปยังหน่วยการปกครองในระดับต่ำกว่าในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น

โดยทั่วไปหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคหรือหน่วยการปกครองระดับกึ่งกลางระหว่างรัฐบาลระดับชาติกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Subnational regions) มีลักษณะเป็นการจัดโครงสร้างระดับการปกครองซึ่งอยู่ระหว่างระดับชาติและระดับท้องถิ่นโดยมีประชากรโดยเฉลี่ยในพื้นที่มากกว่า 150,000 คนขึ้นไป ในประเทศหนึ่ง ๆ อาจมีหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมากกว่า 1 ระดับจากผลการสำรวจข้อมูลใน 42 ประเทศระหว่างปี 1950 - 2006 พบว่า ประเทศที่ไม่มีโครงสร้างระดับภูมิภาค (No regional tier) มีจำนวน 8 ประเทศ ประเทศมีโครงสร้างระดับภูมิภาคแบบขั้นเดียว (Single tier) มีจำนวน 17 ประเทศ ประเทศมีโครงสร้างระดับ

ภูมิภาคแบบสองชั้น (Two regional tiers) มีจำนวน 16 ประเทศ และมีโครงสร้างระดับภูมิภาคแบบสามชั้น (Three regional tiers) มี 1 ประเทศ คือ เยอรมนี<sup>1</sup>

หากพิจารณาโดยภาพรวม การจัดโครงสร้างเพื่อรองรับการจัดสรรภารกิจของรัฐภายใต้ความสัมพันธ์ในแนวดิ่งจากระดับบนลงไปยังระดับที่ต่ำกว่านั้น ปรากฏให้เห็นใน 2 รูปแบบ คือ (1) รูปแบบการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง (Deconcentration) และ (2) การกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง (Decentralization) กล่าวคือ การแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง เป็นรูปแบบการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ทางการบริหาร (Administrative functions) จากหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางหรือระดับชาติให้แก่หน่วยการบริหารในระดับรองลงไปหรือหน่วยราชการที่อยู่ในระดับต่ำกว่าหน่วยงานระดับชาติ (Subnational levels or units) เช่น หน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค หน่วยบริหารงานระดับภูมิภาค (Regional office) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์แนวดิ่งในระบบบริหารงานภาครัฐ มีฐานะเป็นโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐที่อยู่กึ่งกลางระหว่างรัฐบาลส่วนกลางหรือหน่วยงานของรัฐในระดับชาติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง มีอำนาจหน้าที่ทางการบริหารในขอบเขตที่ส่วนกลางมอบหมายให้รับผิดชอบเท่านั้น มิได้มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองที่มีความเป็นอิสระทางการบริหารในตัวเอง

การกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง เป็นรูปแบบการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ทางการเมืองการปกครอง (Political functions) ของรัฐบาลหรือหน่วยการปกครองระดับบน ลงไปยังหน่วยการปกครองระดับล่าง ซึ่งเป็นองค์กรการปกครองพื้นที่ที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองภายใต้หลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง มักนำไปสู่การจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองขึ้นใน 2 ระดับ คือ (1) หน่วยการปกครองระดับกึ่งกลางระหว่างระดับชาติกับระดับท้องถิ่น (Meso level) และ (2) หน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น (Local level)

สำหรับการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับกึ่งกลางระหว่างระดับชาติกับระดับท้องถิ่น ปรากฏให้เห็นทั้งในประเทศที่เป็นสหพันธรัฐและรัฐเดี่ยว กล่าวคือ ในกรณีประเทศที่มีรูปแบบสหพันธรัฐ หน่วยการปกครองระดับกึ่งกลางที่เกิดขึ้นจากการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองภายใต้หลักการกระจายอำนาจทางการเมืองจากส่วนกลางจะปรากฏให้เห็นในรูปของ “หน่วยการปกครองระดับมลรัฐ” (Federal states) ดังเช่นในสหรัฐอเมริกาหรือ *Länder* ในประเทศเยอรมัน หรือ *contons* ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น ซึ่งนับเป็นรูปแบบการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองแบบกระจายอำนาจทางการเมืองในระดับสูงสุด เนื่องจากหน่วยการปกครองระดับมลรัฐ มีองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรง และมีอำนาจหน้าที่เป็นอิสระในขอบเขตอำนาจหน้าที่และสถานะทางกฎหมายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ

---

<sup>1</sup> Liesbet Hooghe, Gary Marks, and Arjan H. Schakel, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies* (New York: Routledge, 2010), p. 52.

<sup>2</sup> Hellmut Wollmann, “Coordination in the Intergovernmental Setting,” in *Handbook of Public Administration*, edited by B. Guy Peters and Jon Pierre (London: SAGE Publications, 2003), p. 596.

ส่วนในประเทศที่มีรูปแบบรัฐเดี่ยว การจัดตั้งหน่วยการปกครองระดับกึ่งกลางระหว่างระดับชาติกับระดับท้องถิ่น จะปรากฏในลักษณะหน่วยการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจในระดับที่ไม่สูงเท่าประเทศสหพันธรัฐ รูปแบบหน่วยการปกครองระดับกึ่งกลางที่ปรากฏในรัฐเดี่ยว ได้แก่ หน่วยการปกครองระดับภาค (Regions) ตัวอย่างเช่น หน่วยการปกครองจังหวัดหรือ *Departments* ในประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองที่มีทั้งสภาและฝ่ายบริหารระดับภาคที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น

ส่วนการจัดโครงสร้าง *หน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น* เป็นการจัดรูปแบบหน่วยการปกครองระดับล่างสุดในโครงสร้างการปกครองของรัฐ ตามหลักการกระจายอำนาจทางการเมืองจากรัฐบาลในส่วนกลางลงไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะในระดับพื้นฐาน (Basic local government) นั่นคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับ “เทศบาล” โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่ มีสถานะทางกฎหมาย ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความเป็นอิสระในการบริหารงานตามหลักการที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

ปัจจัยด้านความแตกต่างของพื้นที่ ทั้งในมิติขอบเขตความกว้างของพื้นที่ จำนวนประชากร ตลอดจนสภาพเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละพื้นที่ มักมีผลในการกำหนดว่าการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใดจึงจะเหมาะสมกับพื้นที่นั้น ทั้งนี้ หากพิจารณาตัวแบบการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น (Models of government structure) โดยทั่วไปแล้ว จะสามารถจำแนกได้ 4 ตัวแบบ<sup>3</sup> คือ (1) การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น (Two-tier governments) (2) การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว (One-tier governments) (3) การจัดโครงสร้างองค์การความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นแบบสมัครใจ (Voluntary cooperation) (4) การจัดโครงสร้างเขตการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (Special purpose districts)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศอาจมีขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยแตกต่างกันไป เช่น ในบางประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวาง และได้รับการรับรองความเป็นอิสระโดยรัฐธรรมนูญตามหลักความสามารถทั่วไป (General competence) ส่วนบางประเทศ อาทิ ประเทศในภาคพื้นยุโรป ขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดโดยแบ่งเป็นสัดส่วนกับขอบเขตภารกิจของส่วนกลาง และในบางประเทศ เช่น อังกฤษ เป็นต้น ขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจำกัดไว้ให้ดำเนินการใด ๆ ได้เฉพาะในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตที่รัฐบาลกำหนด (Ultra-vires doctrine)

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏในประเทศหนึ่ง ๆ สามารถอธิบายได้จากหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง กล่าวคือ การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐในระดับต่าง ๆ ทั้งหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง หน่วยงานภาครัฐที่ตั้งปฏิบัติการกิจของหน่วยราชการส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาค หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค

---

<sup>3</sup> Enid Slack, “Models of Government Structure at the Local Level,” Working paper 2004(4), IIGR, Queen’s University, 2004, pp. 7-15.

รวมถึงหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น ต่างก็มีบทบาท ภารกิจ และขอบเขตอำนาจหน้าที่ในลักษณะเฉพาะของตนเอง ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานหรือหน่วยการปกครองระดับอื่น ๆ

การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการในลักษณะหนึ่ง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูประบบราชการหรือการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่น ย่อมเกี่ยวข้องกับการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองของประเทศนั้น ๆ ไปในเวลาเดียวกัน หากพิจารณาทิศทางและแนวโน้มการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองในบริบทสากลโดยภาพรวมจะเห็นได้ว่า การปฏิรูประบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองในระดับต่าง ๆ (Reform of intergovernmental relation) ดังปรากฏในหลายประเทศ มีลักษณะสำคัญสรุปได้ดังต่อไปนี้<sup>4</sup>

- *การปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง (Hierarchical relations)* เกี่ยวข้องกับการจัดรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลในส่วนกลาง องค์กรปกครองในระดับภูมิภาคหรือระดับจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล โดยมุ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจในระดับท้องถิ่นมากขึ้นหรืออยู่ภายใต้การควบคุมแทรกแซงของรัฐบาลส่วนกลางน้อยลง
- *การปรับขีดความสามารถและอำนาจหน้าที่ (Competencies and authority)* โดยการปรับปรุงขอบเขตอำนาจหน้าที่และบทบาทขององค์กรของรัฐในระดับต่าง ๆ ในกระบวนการตัดสินใจในประเด็นนโยบายด้านต่าง ๆ รวมถึงการเพิ่มบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น รวมถึงการมุ่งเพิ่มบทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการกิจการสาธารณะด้านต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น
- *การเพิ่มความเป็นอิสระในทางการเมือง (Political autonomy)* โดยการรับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจทางการเมืองระดับท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยปราศจากการควบคุมแทรกแซงของรัฐบาล องค์กรปกครองในระดับชั้นอื่น ๆ ของรัฐอาจมีบทบาทเพียงการส่งเสริมสนับสนุนและช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น
- *การเพิ่มความเป็นอิสระในการออกกฎระเบียบและข้อบัญญัติ (Juridical independence and legal autonomy)* เกี่ยวข้องกับการลดกรอบข้อจำกัดทางกฎหมายและระเบียบของส่วนกลางที่มีผลต่อความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการตัดสินใจทางการบริหารในระดับท้องถิ่น รวมถึงการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎเกณฑ์ ระเบียบ และข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกิจการสาธารณะของตนเอง

---

<sup>4</sup> Timothy D. Sisk, *Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance* (Halmstad: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2001), pp. 45-47.

- *การเพิ่มขีดความสามารถทางการเงินและการคลัง (Financial flows and revenue generating capacities)* เกี่ยวข้องกับการกำหนดทิศทางนโยบายทางการเงินของรัฐบาล ซึ่งมีผลต่อการกำหนดสัดส่วนการจัดสรรรายได้และการจัดเก็บภาษีของภาครัฐ การเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีและการจัดสรรงบประมาณของตนเอง เป็นประเด็นที่มีความเชื่อมโยงกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจากการบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นภายใต้หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนย่อมไม่สามารถบรรลุผลได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีทรัพยากรทางการบริหารอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีงบประมาณเพื่อการบริหารกิจการสาธารณะของตนเอง ไม่ว่าจะงบประมาณดังกล่าวจะมีที่มาจากการจัดสรรรายได้หรือเงินอุดหนุนโดยรัฐบาลหรือรายได้จากการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นเอง
- *การสร้างกลไกการบริหารกิจการสาธารณะแบบร่วมมือกัน (Co-operative governance)* เป็นการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันและกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะในรูปแบบการประสานความร่วมมือ ทั้งการร่วมมือกันในแนวดิ่งระหว่างองค์กรของรัฐในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการร่วมมือกันในแนวราบระหว่างองค์กรในระดับเดียวกัน เช่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตติดกัน รวมไปถึงการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน
- *การเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Layers and levels of participation)* โดยการเพิ่มกลไกและกระบวนการเปิดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในประเด็นนโยบายสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐในระดับต่าง ๆ เพื่อให้กระบวนการตัดสินใจนโยบายเกิดขึ้นอย่างใกล้ชิดกับประชาชนมากยิ่งขึ้น
- *การส่งเสริมบทบาทขององค์กรอาสาสมัครในการขับเคลื่อนกิจการสาธารณะ (Voluntary associations)* โดยการปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาสังคมและชุมชน จากเดิมที่มีลักษณะเป็น “การปกครองท้องถิ่น” (Local government) โดยมุ่งแสดงบทบาทโดยใช้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจและดำเนินการกิจในท้องถิ่น มาเป็นการ “บริหารกิจการบ้านเมืองของท้องถิ่น” (Local governance) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหันมาแสดงบทบาทในการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อเกื้อหนุนให้ตัวแสดงอื่น ๆ ในท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรภาคประชาสังคม อาทิจ องค์กรอาสาสมัครและองค์กรชุมชน เข้ามามีบทบาทร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินการกิจการจัดการบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้การบริหารกิจการ

สาธารณะเหล่านี้นสอดคล้องกับสภาพปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน  
ในชุมชนต่าง ๆ ได้มากที่สุด<sup>5</sup>

- *การออกแบบหน่วยการปกครองใหม่ (Jurisdictional redesign)* แนวทางการปรับโครงสร้าง  
ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การพิจารณาปรับปรุง  
รูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นใหม่ เพื่อให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับพัฒนาการ  
และการเติบโตของชุมชนที่มีลักษณะจำเพาะในเชิงพื้นที่และมีความสลับซับซ้อนในการบริหาร  
จัดการพื้นที่มากขึ้น ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นในบางพื้นที่ จึงจำเป็นต้องได้รับ  
การพิจารณาปรับขอบเขตพื้นที่และอาณาเขตระหว่างหน่วยการปกครองในพื้นที่เดียวกันเสีย  
ใหม่ เพื่อให้เหมาะสมสำหรับการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หรือหน่วย  
บริหารกิจการสาธารณะที่กว้างขวางมากขึ้น (Special or multipurpose jurisdictions)<sup>6</sup>

หากพิจารณาการจัดรูปแบบกลไกประสานเชื่อมโยงการบริหารงานภาครัฐในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไป  
จะพบว่า แต่ละประเทศมีการจัดรูปแบบหน่วยงานหรือองค์การที่อยู่ในระดับกึ่งกลางของโครงสร้างการบริหารงาน  
ภาครัฐในลักษณะแตกต่างกันไป กล่าวคือ บางประเทศหน่วยงานดังกล่าวมีรูปแบบเป็น “หน่วยราชการบริหาร  
ส่วนภูมิภาค” (Deconcentrated regional administration) บางประเทศมีรูปแบบเป็น “หน่วยการปกครอง  
ท้องถิ่นชั้นบน” (Decentralized regional government) บางประเทศมีรูปแบบเป็น “หน่วยงานที่ส่วนกลาง  
ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในระดับพื้นที่” (Field administration)

ทั้งนี้ หากพิจารณาในทางหลักการจะสามารถจำแนกแบบแผนการจัดรูปแบบกลไกการบริหารงานภาครัฐ  
ในระดับภูมิภาคได้เป็น 3 รูปแบบ คือ การจัดตั้งหน่วยบริหารเขตท้องที่ซึ่งมีภารกิจหลายด้านขึ้นในระดับภูมิภาค  
(Territorially defined (multi-function) regional/meso level) การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีภารกิจ  
หลายด้านเพื่อบริหารงานในแต่ละเขตท้องที่ (Territorially defined (multi-function) elected local  
government) และการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์การภาครัฐที่มีเป้าหมายเพื่อดำเนินภารกิจเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง  
(Single-purpose agency and organization)<sup>7</sup>

1) *การจัดตั้งหน่วยบริหารเขตท้องที่ซึ่งมีภารกิจหลายด้านขึ้นในระดับภูมิภาค* หากพิจารณาการจัด  
โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองหรือองค์การของรัฐในบางประเทศ จะพบว่า หน่วยงานหรือ  
องค์การของรัฐที่ทำหน้าที่ในการประสานการทำงานหรือขับเคลื่อนการบริหารภารกิจของภาครัฐ ซึ่งดำรงอยู่ใน  
โครงสร้างระดับกึ่งกลางระหว่างรัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐระดับชาติ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจาก

---

<sup>5</sup> Sue Goss, *Making Local Government Work: Network, Relationships and the Management of Change* (New York: Palgrave, 2001), pp. 11-15.

<sup>6</sup> Anwar Shah and Sana Shah, “The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments,” in *Local Governance in Developing Countries*, edited by Anwar Shah (Washington, D.C.: The World Bank, 2006), p. 5.

<sup>7</sup> Hellmut Wollmann, “Coordination in the Intergovernmental Setting,” p. 599.

การเลือกตั้งของประชาชนตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น มีลักษณะเป็น “หน่วยบริหารเขตท้องที่ระดับภูมิภาค” ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีสำนักงานตั้งประจำอยู่ในเขตท้องที่ต่าง ๆ ทั่วทุกภาคของประเทศ หน่วยงานลักษณะนี้มักมีบทบาทในการดำเนินภารกิจหลากหลายด้าน ครอบคลุมภารกิจด้านต่าง ๆ ในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง

หน่วยบริหารเขตท้องที่ระดับภูมิภาคซึ่งมีภารกิจหลายด้าน จัดตั้งขึ้นโดยมีเป้าหมายเพื่อเป็นกลไกในการประสานเชื่อมโยงการนำนโยบายระดับชาติที่ถูกกำหนดขึ้นโดยกระทรวงต่าง ๆ ในส่วนกลางไปปฏิบัติในพื้นที่ให้บรรลุผลอย่างเป็นเอกภาพในทั่วทุกท้องที่ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศที่กระทรวงต่าง ๆ มีการจัดตั้งหน่วยงานสาธารณะระดับพื้นที่ตั้งประจำในท้องที่ต่าง ๆ เพื่อเป็นกลไกการนำนโยบายและแผนงานของกระทรวงต้นสังกัดในส่วนกลางไปปฏิบัติในพื้นที่ตามหลักการแบ่งอำนาจ (Single purpose/sectoral field offices of deconcentrated state administration) รัฐบาลในประเทศนั้นก็มักจะมีการจัดตั้งหน่วยบริหารเขตท้องที่ระดับกิ่งกลางหรือระดับภูมิภาคซึ่งมีภารกิจหลายด้านขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติการระดับพื้นที่ในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในเขตท้องที่นั้น ๆ ให้เกิดความเป็นเอกภาพในการประสานนโยบาย อีกทั้งยังทำหน้าที่ในการประสานการนำนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจหลายด้าน (multi-function elected local government) แต่ละหน่วยที่อยู่ในเขตท้องที่เดียวกันนั้น ให้เกิดการบูรณาการเชื่อมโยงการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาในพื้นที่ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

ตัวอย่างเช่น ประเทศฝรั่งเศส การจัดตั้งหน่วยบริหารเขตท้องที่ซึ่งมีภารกิจหลายด้าน ปรากฏให้เห็นในรูปของ “หน่วยบริหารราชการจังหวัด” (Department) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารราชการแบบรวมศูนย์ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ยุคคนโปเลียนในศตวรรษที่ 19 หน่วยบริหารเขตท้องที่ระดับจังหวัดอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” (Préfets) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลให้ทำหน้าที่หลัก 2 ด้านควบคู่กันคือ ด้านแรก การเป็นหน่วยรับนโยบายด้านต่าง ๆ ที่กระทรวงในส่วนกลางได้กำหนดขึ้นไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติภายในท้องที่จังหวัดของตนเอง โดยอาศัยกลไกการบริหารราชการจังหวัดเป็นหน่วยปฏิบัติการติดตามนโยบายเหล่านั้น

ในด้านที่สอง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดที่ตั้งอยู่ในเขตท้องที่จังหวัดนั้น ๆ ตามหลักการกำกับดูแลตามลำดับชั้น (*tutelle*) นั่นคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการกำกับดูแลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐจัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจและภารกิจหน้าที่จากส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นร่วมกันบริหารจัดการภารกิจเหล่านั้นด้วยตนเอง

อย่างไรก็ดี ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารหน่วยราชการส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศสได้มีการปรับเปลี่ยนไปในปี ค.ศ. 1982 เมื่อมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นโดยการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นบน (เทียบได้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดของไทย) ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ส่งผลให้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านที่เกี่ยวข้องกับการบริหารนโยบายการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในท้องที่จังหวัดถูกจำกัดให้เหลือน้อยลง

ในขณะเดียวกัน อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านการกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตท้องที่จังหวัดก็ถูกปรับเปลี่ยนให้เหลือเพียงการกำกับดูแลและตรวจสอบความถูกต้อง ภายหลังจากที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้ตัดสินใจดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ไปแล้วเท่านั้น (Posterior legality review) ในอีกด้านหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีขอบเขตอำนาจที่เพิ่มขึ้นในด้านการกำกับดูแลและควบคุมการบริหารงานของหน่วยงานที่กระทรวงต่าง ๆ จัดตั้งขึ้นในพื้นที่เพื่อดำเนินภารกิจเป็นกรณีพิเศษ (Services extérieurs) ตามหลักการแบ่งอำนาจ ซึ่งก่อนหน้านี้นี้หน่วยงานพิเศษเหล่านี้แม้จะตั้งปฏิบัติการกิจอยู่ในท้องที่จังหวัด แต่ก็ขึ้นตรงต่อการควบคุมสั่งการและบังคับบัญชาของกระทรวงต้นสังกัดในส่วนกลาง

แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีบทบาทหน้าที่จำกัดในแง่การควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังมีบทบาทสำคัญในฐานะตัวประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ในพื้นที่เข้าด้วยกัน (Key intergovernmental players) เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่มีขีดความสามารถในการทำหน้าที่ประสานเชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ดังเห็นได้จากการทำหน้าที่ประสานการจัดสรรงบประมาณและการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ในภูมิภาค เช่น ถนน สะพาน เป็นต้น ตลอดจนการดึงเงินงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่จากกระทรวงต่าง ๆ ผ่านหน่วยราชการส่วนกลางที่ตั้งปฏิบัติการในพื้นที่ ซึ่งอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจการควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด การเป็นตัวกลางประสานการพัฒนาระดับภูมิภาค จึงทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างไม่เป็นทางการในฐานะผู้ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในเขตท้องที่จังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นตัวกลางในการติดต่อประสานงานเจรจาต่อรองระหว่างเทศบาลกับหน่วยราชการส่วนกลางในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกิจของท้องถิ่น และการสนับสนุนด้านต่าง ๆ

2) การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีภารกิจหลายด้านเพื่อบริหารงานในแต่ละเขตท้องที่ กลไกการประสานเชื่อมโยงการบริหารงานภาครัฐที่สำคัญอีกรูปแบบหนึ่งคือ การจัดตั้งหน่วยบริหารเขตท้องที่ในรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจหลากหลายด้าน (Multi-function model of elected local government) เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญคือ การเป็นองค์กรระดับท้องถิ่นที่ผสมผสานภารกิจและอำนาจหน้าที่ทางการเมืองและการบริหารเข้าด้วยกันในตัวเอง อีกทั้งยังมีโครงสร้างการบริหารที่เปิดให้ตัวแทนของคนทุกกลุ่มทุกฝ่ายในพื้นที่ได้เข้ามาร่วมกันทำงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคณะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น จึงเป็นองค์กรที่มีพันธะหน้าที่ทางการเมืองและรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่นในการทำหน้าที่ประสานเชื่อมโยงการดำเนินนโยบายสาธารณะด้านต่าง ๆ ให้บังเกิดผลในพื้นที่ รวมถึงการทำหน้าที่ประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างตัวแสดงในภาคส่วนต่าง ๆ และระหว่างองค์กรของรัฐในระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการสาธารณะในพื้นที่

สำหรับบทบาทที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำหน้าที่ประสานเชื่อมโยงการดำเนินนโยบายด้านการพัฒนาในพื้นที่จะเห็นได้จากตัวอย่างการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในด้านต่าง ๆ ซึ่งภารกิจเหล่านั้นอาจอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางต่างสังกัด



หรือต่างกระทรวงกัน เช่น ด้านการสร้างถนน สะพาน ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ แต่ในการดำเนินนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านต่าง ๆ เหล่านั้นในระดับท้องถิ่น ล้วนอยู่ภายใต้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละเขตท้องที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประสานเชื่อมโยงการดำเนินนโยบายแต่ละด้านเข้าด้วยกัน ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความจำเป็นในพื้นที่ตนเอง ตลอดจนสามารถบูรณาการงบประมาณด้านต่าง ๆ เข้าด้วยกันเพื่อบริหารจัดการภารกิจแต่ละด้านเหล่านั้นให้เหมาะสมกับสภาพเงื่อนไขและข้อจำกัดของพื้นที่ และมีประสิทธิภาพสูงสุดต่อการลงทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทสำคัญในการบูรณาการการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ ของแต่ละกระทรวงเข้าด้วยกัน เพื่อให้การดำเนินภารกิจภายใต้นโยบายแต่ละด้านเหล่านั้นสามารถนำไปสู่การจัดการแก้ไขปัญหาที่มีความเชื่อมโยงกันอย่างสลับซับซ้อนได้เป็นอย่างดี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจหลายด้าน จึงมีบทบาทเป็นตัวประสานเชื่อมโยงที่จำเป็นอย่างยิ่ง (Essential integrator) เพราะเป็นกลไกประสานเชื่อมโยงตัวแสดงทุกกลุ่ม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ตลอดจนองค์กรหรือหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ให้สามารถเข้ามามีบทบาทร่วมกันในการบริหารนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ กลไกการประสานเชื่อมโยงการบริหารนโยบายสาธารณะในระดับพื้นที่ภายใต้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจหลายด้าน ปรากฏให้เห็นใน 2 ลักษณะคือ<sup>8</sup>

(1) การประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างตัวแสดงฝ่ายต่าง ๆ ในพื้นที่โดยผ่านบทบาทของผู้นำทางการเมืองระดับท้องถิ่น อาทิ ในรูปคณะกรรมการด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่น (Local committees) หรือคณะกรรมการบริหาร (Boards) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่นตัวอย่างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศแถบสแกนดิเนเวีย รวมถึงประเทศอังกฤษ ซึ่งมีจารีตการจ้างองค์กรฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปคณะกรรมการ (Government by commission) มายาวนาน เมื่อสภาท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งแล้ว จะมีการแต่งตั้งสมาชิกสภาให้ทำหน้าที่ “คณะกรรมการบริหาร” ขึ้นมาหลายคณะ เพื่อดูแลรับผิดชอบการบริหารกิจการสาธารณะด้านต่าง ๆ ในอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น คณะกรรมการบริหาร (Executive committee) จึงเป็นกลไกการประสานความร่วมมือระหว่างตัวแทนของฝ่ายต่าง ๆ หรือกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่าง ๆ ให้เข้ามามีบทบาทร่วมกันตัดสินใจในนโยบายการบริหารภารกิจของท้องถิ่น ซึ่งเป็นการตัดสินใจบนฐานของการแสวงหาฉันทามติร่วมกัน

(2) การประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างตัวแสดงฝ่ายต่าง ๆ ในพื้นที่โดยผ่านเครือข่ายในระดับท้องถิ่น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีบทบาทในการสร้างกระบวนการประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นจากระดับชุมชนได้ โดยการผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายในพื้นที่ กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีความสำคัญเป็นอย่างมากสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน

---

<sup>8</sup> Ibid., p. 601.

ซึ่งมักเป็นผลจากกระบวนการปฏิรูปหน่วยการบริหารท้องถิ่นที่โดยการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหลาย ๆ แห่งเข้าด้วยกันเพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หน่วยเดียว (Amalgamation)

ตัวอย่างกลไกการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะของท้องถิ่น เช่น สภาย่านชุมชน (Neighbourhood councils) คณะกรรมการประชาชนผู้รับบริการ (User boards) สภาผู้บริโภค (Consumer councils) ซึ่งปรากฏให้เห็นแพร่หลายในประเทศแถบสแกนดิเนเวีย กลไกเหล่านี้ทำหน้าที่ในการประสานเชื่อมโยงประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องหรือสนใจในประเด็นนโยบายแต่ละด้านให้เข้ามาร่วมกันตัดสินใจกำหนดทิศทางนโยบายและการดำเนินการกิจด้านนั้น ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความซับซ้อนของปัญหาและความต้องการในพื้นที่ให้มากที่สุด

3) การจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์การภาครัฐที่มีเป้าหมายเพื่อดำเนินการกิจเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง การสร้างกลไกการประสานเชื่อมโยงการขับเคลื่อนนโยบายและการบริหารภารกิจของรัฐ โดยอาศัยการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์การภาครัฐที่มีเป้าหมายเพื่อดำเนินการกิจเฉพาะด้าน ปรากฏให้เห็นใน 2 ลักษณะ คือ<sup>9</sup>

(1) การจัดตั้งหน่วยงานบริหารภารกิจเฉพาะด้านในขอบเขตระดับชาติ (Country-wide scale) มักเป็นการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐเพื่อดำเนินการกิจเฉพาะด้านของกระทรวงขึ้นในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ มีเป้าหมายเพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวทำหน้าที่เป็นตัวประสานเชื่อมโยงตัวแสดงในภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนโยบายภายใต้ภารกิจนั้น ๆ ในพื้นที่ (Cross-actor coordination) เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับประเด็นปัญหาและเงื่อนไขต่าง ๆ ในพื้นที่ให้มากที่สุด ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐเพื่อบริหารภารกิจพิเศษ (Special purpose state agencies) ในประเทศสวีเดน และการจัดตั้งหน่วยงานบริหารภารกิจเฉพาะในด้านต่าง ๆ ของกระทรวง (Single-purpose executive agencies) โดยมีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

(2) การจัดตั้งหน่วยงานบริหารภารกิจเฉพาะด้านในขอบเขตระดับท้องถิ่น (Local level) เป็นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยใหม่ขึ้น โดยมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (Special purpose districts) หรือมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งเกิดจากการควมรวมกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีเขตพื้นที่ติดกันโดยความสมัครใจ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นใหม่นั้น จะมีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินการกิจเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง โดยมีเป้าหมายเพื่อประสานความร่วมมือและบูรณาการทรัพยากรเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการบริหารกิจการสาธารณะของท้องถิ่นให้สูงขึ้น

การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หรือการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีภารกิจหน้าที่เฉพาะด้านเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาข้อจำกัดด้านศักยภาพของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งมีจำนวนมากจนเกินไป ตัวอย่างเช่น ประเทศฝรั่งเศสมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลจำนวนมากถึง 35,00 แห่ง โดยส่วนใหญ่มีจำนวนประชากรในเขตเทศบาลโดยเฉลี่ยเพียง 1,600 คน ส่งผลให้เทศบาล

---

<sup>9</sup> Ibid.

มีขอบเขตภารกิจหน้าที่และขีดความสามารถในการดำเนินภารกิจค่อนข้างจำกัด ดังนั้น จึงมีการหาทางยกระดับขีดความสามารถในการบริหารกิจการสาธารณะของเทศบาล โดยเทศบาลที่มีพื้นที่ติดกันได้สร้างความร่วมมือกันจัดตั้ง “สหการ” ขึ้น มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกองค์กรหนึ่งที่มีภารกิจหน้าที่ด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ (*Syndicats intercommunaux à vocation unique*)

หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบหน่วยพื้นที่ระดับภูมิภาค (Regions) ปรากฏให้เห็นในแทบทุกประเทศโดยทั่วไป การศึกษาโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค มักตั้งอยู่บนฐานการพิจารณาจากโครงสร้างของรัฐ คือ การวิเคราะห์จำแนกระหว่างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในสหพันธรัฐกับหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในรัฐเดี่ยว ไม่เช่นนั้นก็มีอาศัยกรอบการวิเคราะห์ระดับการกระจายอำนาจเป็นหลัก คือ การวิเคราะห์จำแนกระหว่างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคภายใต้หลักการกระจายอำนาจกับหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ อย่างไรก็ตาม กรอบการวิเคราะห์ดังกล่าวต่างก็วางอยู่บนฐานวิธีคิดเดียวกัน นั่นคือวิธีคิดแบบแบ่งแยกชัดตรงข้ามระหว่างการกระจายอำนาจและการรวมศูนย์อำนาจ (*Centralization/ decentralization dichotomy*)<sup>10</sup>

กรอบการวิเคราะห์แบบแยกชัดตรงข้ามดังกล่าว มักส่งผลให้การศึกษาโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคของประเทศต่าง ๆ เป็นเพียงการจัดจำแนกรูปแบบโครงสร้างของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและท้องถิ่นตามระดับหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ผูกขาดโดยรัฐในระดับชาติ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การยึดรัฐส่วนกลาง (Central state) เป็นตัวตั้งในการอธิบายสถานภาพของหน่วยการปกครองระดับอื่น ๆ ที่ไม่ใช่กลไกรัฐส่วนกลาง การอธิบายลักษณะของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคจากลักษณะขอบเขตการผูกขาดอำนาจหน้าที่ของรัฐส่วนกลางจึงเป็นคำอธิบายที่ไม่สามารถแสดงให้เห็นได้ว่า แท้จริงแล้วหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ที่อยู่ต่ำกว่าหน่วยการปกครองระดับชาติลงมานั้นถูกจัดโครงสร้างกลไกเชิงสถาบันอย่างไร และขอบเขตขนาดของหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ เหล่านี้ถูกกำหนดขึ้นอย่างไร<sup>11</sup>

กรอบการวิเคราะห์หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคโดยยึดรูปแบบของรัฐเป็นหลักเพียงมิติเดียวยังมีข้อจำกัดอีกประการหนึ่ง คือ การพิจารณาเปรียบเทียบโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคของประเทศต่าง ๆ ในมุมมองแบบเน้นนิ่งตายตัว มุ่งพิจารณาเฉพาะช่วงเวลาที่โครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในรูปแบบหนึ่ง ๆ ปรากฏอย่างต่อเนื่องเป็นหลัก ทำให้มองข้ามการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน (Institutional change) ที่เกิดขึ้นทีละเล็กละน้อยในแต่ละส่วน รวมทั้งไม่สามารถอธิบายจุดก่อเกิดและผลที่ตามมาของการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีได้ การศึกษาบนฐานคติที่ยึดถือความต่อเนื่องคงที่ของกลไกเชิงสถาบันทำให้การวิเคราะห์เปรียบเทียบความแตกต่างของรูปแบบโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคกระทำได้อย่างเฉพาะการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างประเทศ แต่ไม่สามารถเปรียบเทียบความผันแปร

---

<sup>10</sup> Liesbet Hooghe, Gary Marks, and Arjan H. Schakel, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies* (New York: Routledge, 2010), p. 1.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 2.

แตกต่างกันระหว่างรูปแบบโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในภาคต่าง ๆ ของประเทศเดียวกัน หรือรูปแบบโครงสร้างที่ปรากฏในห้วงเวลาที่ต่างกันได้<sup>12</sup>

การศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในประเทศต่าง ๆ โดยวางอยู่บนฐานการจำแนกความแตกต่างของรูปแบบของชาติ (Methodological nationalism) มีข้อจำกัดในการอธิบายความผันแปรแตกต่างของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในมิติอื่น ๆ ที่นอกเหนือไปจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับหน่วยการปกครองนอกศูนย์กลาง (Subnational government) เนื่องจากรูปแบบโครงสร้างการปกครองระดับชาติของประเทศต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน เป็นคนละเรื่องกับความผันแปรแตกต่างในรูปแบบโครงสร้างของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่ปรากฏในประเทศเหล่านั้น<sup>13</sup>

การศึกษาวិเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค โดยอาศัย “รัฐชาติ” เป็นหน่วยในการวิเคราะห์ในมิติมหภาคจึงอาจไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง เนื่องจากในระหว่างประเทศที่มีรูปแบบรัฐเดี่ยวเหมือนกันก็มีการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคลักษณะแตกต่างกันหรือมีการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในลักษณะเดียวกับที่ปรากฏในประเทศที่มีใช้รัฐเดี่ยว ยิ่งกว่านั้น ในประเทศเดียวกันก็อาจมีการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในลักษณะแตกต่างกันไปด้วย ดังนั้น หน่วยการวิเคราะห์ที่เหมาะสมยิ่งกว่าก็คือ หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค โดยอาศัยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับทั้งการปกครองระดับภูมิภาคและระดับประเทศเป็นฐานในการวิเคราะห์

การอาศัยรัฐชาติเป็นหน่วยในการวิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคยังมีข้อจำกัดอันเนื่องมาจากการวิเคราะห์โดยวางอยู่บนกรอบมโนทัศน์เรื่องการกระจายอำนาจ (Decentralization) กล่าวคือ การชี้วัดระดับการกระจายอำนาจโดยอาศัยหน่วยวิเคราะห์ระดับรัฐชาติ มักนำไปสู่คำอธิบายที่มีลักษณะเป็นนามธรรม เพราะเมื่อกล่าวถึงการกระจายอำนาจภายในรัฐหนึ่ง ๆ โจทย์หลักที่ผู้ศึกษาต้องพิจารณาก็คือ การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการกระจายอำนาจจากรัฐบาลระดับชาติไปยังหน่วยการปกครองระดับใด การวิเคราะห์การกระจายอำนาจโดยรวมเพื่ออธิบายว่าประเทศหนึ่ง ๆ มีระดับการกระจายอำนาจมากหรือน้อยเพียงใด ไม่สามารถช่วยให้เข้าใจได้อย่างเพียงพอว่าหน่วยการปกครองในระดับชั้นหนึ่ง ๆ มีการจัดโครงสร้างอย่างไร มีบทบาทหน้าที่อย่างไร เพราะเหตุใดจึงมีการจัดโครงสร้างและบทบาทหน้าที่เช่นนั้น<sup>14</sup>

การนำกรอบมโนทัศน์เรื่องการกระจายอำนาจมาปรับใช้ในการวิเคราะห์หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคจึงต้องพิจารณาจำแนกรูปแบบการกระจายอำนาจออกเป็นมิติย่อย ได้แก่ การกระจายอำนาจในมิติด้านการกำหนดนโยบาย ด้านนโยบายการคลัง ด้านการแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจในหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค และด้านการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากการชี้วัดระดับการกระจายอำนาจคือ การวิเคราะห์รัฐส่วนกลาง

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid., pp. 3 - 4.

<sup>14</sup> Liesbet Hooghe and Gary Marks, *Community, Scale, and Regional Governance: A Poststructuralist Theory of Governance, Volume II* (Oxford: Oxford University Press, 2016), p. 31.

(Central state) เป็นหลัก ในขณะที่พิจารณาหน่วยการปกครองถัดลงมาจากระดับชาติทั้งหมด ในฐานะหน่วยการปกครองอื่นที่ไม่ใช่ส่วนกลาง และเป็นหน่วยรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางเหมือน ๆ กัน ดังนั้น การวิเคราะห์ระดับการกระจายอำนาจโดยอาศัยรัฐส่วนกลางเป็นหน่วยการวิเคราะห์จึงเป็นวิธีการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างประเทศ (Cross-national comparison) แต่ไม่สามารถนำมาวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคด้วยตนเอง ทั้งระหว่างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคของแต่ละประเทศและระหว่างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคภายในประเทศเดียวกัน

กรอบการวิเคราะห์ระดับการกระจายอำนาจมีข้อจำกัดอย่างเห็นได้ชัดในกรณีการศึกษาวิเคราะห์รัฐที่มีการจัดโครงสร้างการปกครองถัดลงมาจากระดับชาติแบบหลายชั้น โดยหน่วยการปกครองแต่ละชั้นต่างได้รับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินภารกิจภายใต้นโยบายด้านเดียวกันในสัดส่วนความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน หรือขอบเขตภารกิจที่ต่างกัน วิธีการวิเคราะห์ที่จะช่วยให้ผู้ศึกษาสามารถทำความเข้าใจการแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจนก็คือ การอาศัยกรอบการวิเคราะห์กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบหลายระดับร่วมกัน (Multilevel governance)<sup>15</sup>

ภายใต้กรอบการพิจารณาภาคในฐานะหน่วยการวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบ “ภูมิภาค” (Region) หมายถึง หน่วยพื้นที่หนึ่ง ๆ ซึ่งมีอาณาเขตของตัวเองไม่ทับซ้อนกับหน่วยพื้นที่อื่น ภูมิภาคมีฐานะเป็นหน่วยรองจากระดับชาติ (Subnational regions) คือ หน่วยบริหารที่อยู่กึ่งกลางระหว่างรัฐบาลระดับชาติและหน่วยการปกครองท้องถิ่น “หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค” (Regional government) คือ สถาบันต่าง ๆ ชุดหนึ่งซึ่งประกอบด้วยสถาบันบริหารและสถาบันนิติบัญญัติ มีหน้าที่รับผิดชอบการใช้อำนาจตัดสินใจในเขตพื้นที่ ตามนัยนี้ หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคหมายถึง หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบเหนือพื้นที่หนึ่ง ๆ ดำรงอยู่ระหว่างหน่วยการปกครองระดับชาติและหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น มีขีดความสามารถในการใช้อำนาจตัดสินใจภายในพื้นที่<sup>16</sup>

โดยทั่วไป หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค ได้แก่ หน่วยการปกครองพื้นที่ซึ่งอยู่ในระดับถัดลงมาจากหน่วยการปกครองระดับชาติและมีประชากรโดยเฉลี่ยเกินกว่า 150,000 คน ในประเทศหนึ่ง ๆ อาจมีหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (Level of regional government) มากกว่า 1 ระดับ โดยเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ (Formal authority) คือ เป็นอำนาจหน้าที่ที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคใช้ตามที่ถูกระเบียบได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้ง โดยทั่วไปมักเป็นอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอำนาจที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคใช้ในพื้นที่ อาจจะต่างไปจากอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการที่มีอยู่ การชี้วัดขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการสามารถพิจารณาได้จากรัฐธรรมนูญ กฎหมาย รวมไปถึงบรรทัดฐานที่ได้รับการยึดถือปฏิบัติ (Norms) อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการอาจไม่สามารถบ่งบอกได้ว่า หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค

---

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Liesbet Hooghe, Gary Marks, and Arjan H. Schakel, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, p. 5.

สามารถใช้อำนาจในพื้นที่ได้มากขึ้นเพียงใด เพราะต้องพิจารณาจากโครงสร้างพรรคการเมือง ฝ่ายฝาย (Partisanship) ผู้นำระดับภูมิภาคและระดับชาติ มติมหาชน และอื่น ๆ ซึ่งเป็นตัวแปรในมิติทางการเมือง<sup>17</sup>

มิติของอำนาจหน้าที่ระดับภูมิภาค (Dimensions of regional authority) แบ่งเป็น 2 มิติคือ อำนาจหน้าที่ที่มีต่อการบริหารภายในพื้นที่ (Self-rule) และอำนาจหน้าที่ที่มีต่อการบริหารภายนอกหรือเกี่ยวข้องกับ การบริหารระดับชาติ (Shared rule)<sup>18</sup> กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ที่มีต่อการบริหารภายในพื้นที่คือ อำนาจหน้าที่ ที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคใช้เหนือผู้คนที่อาศัยอยู่ในอาณาเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง อำนาจหน้าที่ ในมิติภายในของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคสะท้อนให้เห็นถึงระดับความเป็นเอกเทศจากการควบคุมปกครอง ของรัฐบาลส่วนกลาง และขอข้ายความกว้างขวางของอำนาจหน้าที่ในพื้นที่ ตลอดจนลักษณะของอำนาจหน้าที่ เหล่านั้น อาทิ อำนาจหน้าที่ในการกระทำกิจการในเรื่องหนึ่ง ๆ ในพื้นที่ได้ด้วยตนเองในทันที ชัดความสามารถ ในการดำเนินนโยบายในเรื่องต่าง ๆ ในพื้นที่ ชัดความสามารถในการบริหารภายในพื้นที่ การมีฝ่าย บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นอิสระในการปกครองพื้นที่

อำนาจหน้าที่ที่มีต่อการบริหารภายนอกหรือเกี่ยวข้องกับการบริหารระดับชาติ (Shared rule) คือ อำนาจหน้าที่ที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคหรือตัวแทนของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคใช้ในการบริหาร ราชการแผ่นดินหรือกิจการที่มีผลต่อคนทั้งประเทศ อำนาจหน้าที่ในมิติภายนอกของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค สะท้อนถึงระดับขีดความสามารถที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีต่อการวางกรอบทิศทาง การตัดสินใจ สาธารณะในระดับชาติ โดยเฉพาะการตัดสินใจระดับชาติในเรื่องเกี่ยวกับการออกกฎหมายทั่วไป การกำหนดนโยบาย ของฝ่ายบริหาร การจัดเก็บภาษี และการปฏิรูประบบราชการ

หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยการตัดสินใจร่วม (Co-determination decision making) ในระดับชาติได้ โดยจำแนกช่องทางการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ 4 ช่องทาง ดังนี้ 1) หน่วยภูมิภาคหนึ่ง ๆ สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการออกกฎหมายระดับชาติ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีตัวแทนภาคอยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติระดับชาติ โดยทั่วไปมักเป็นสมาชิกในสภาสูง (Upper chamber) 2) หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคแบ่งปันภารกิจหน้าที่ทางบริหาร (Executive responsibility) ร่วมกับรัฐบาลระดับชาติ โดยการนำนโยบายระดับชาติมาปฏิบัติในพื้นที่ภูมิกานั้น ๆ โดยเฉพาะ หรือในทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ 3) หน่วยภูมิภาคหนึ่งสามารถร่วมกำหนดกรอบการจัดแบ่งสัดส่วนรายได้ จากภาษี (Distribution of tax revenues) ในภาพรวมของประเทศได้ 4) หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค สามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดวางกลไกทางรัฐธรรมนูญในประเทศนั้นได้ (Constitutional set-up)<sup>19</sup>

หากพิจารณาโดยเปรียบเทียบ หน่วยการปกครองที่อยู่ถัดลงมาจากระดับชาติคือ หน่วยงานที่อยู่ใน โครงสร้างระดับภูมิภาคของการจัดระดับชั้นในการบริหารงานของรัฐบาล (Regional tier of government) บทบาทสำคัญของหน่วยการปกครองที่อยู่ถัดลงมาจากระดับชาติ คือ การทำหน้าที่ประสานการปกครองพื้นที่

<sup>17</sup> Ibid., pp. 5 - 6.

<sup>18</sup> Ibid., pp. 7 - 8.

<sup>19</sup> Ibid., p. 22.

ทั่วทั้งประเทศให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในฐานะหน่วยการปกครองระดับกึ่งกลางระหว่างรัฐบาลระดับชาติ กับหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นที่กระจายอยู่ในพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ

ในหลายประเทศ หน่วยการปกครองที่อยู่ถัดลงมาจากระดับชาติ ยังมีบทบาทในฐานะกลไกการสรรหาผู้แทน จากภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ร่วมกันในองค์กรนิติบัญญัติระดับชาติ บางประเทศหน่วย การปกครองในระดับกึ่งกลางมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคตามหลักการปกครองตนเองของประชาชน ในพื้นที่ แต่บางประเทศเป็นเพียงหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง (Deconcentrated regional government) หรือบางประเทศไม่มีการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครอง ระดับกึ่งกลางในรูปแบบใดเลย หน่วยงานที่ใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐในระดับภูมิภาค (Regional jurisdictions) ถือเป็น องค์ประกอบที่สำคัญยิ่งต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Territorial governance)<sup>20</sup>

การออกแบบหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (Jurisdictional design) ในประเทศต่าง ๆ นอกจาก เป็นผลจากปัจจัยเกี่ยวกับพัฒนาการรูปแบบของรัฐแล้ว ยังเกี่ยวข้องกับตัวแปรเกี่ยวกับลักษณะชุมชนในพื้นที่ (Communities) ซึ่งมีผลต่อการจัดวางกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองในพื้นที่นั้น ๆ อีกด้วย ตัวอย่างที่เด่นชัดคือ ชุมชนที่มีลักษณะเฉพาะตัวที่ต่างไปจากชุมชนในพื้นที่ภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศ มักก่อให้เกิดแรงกดดันต่อรัฐ อย่างเป็นระบบ อันนำมาสู่การจัดโครงสร้างกลไกการให้บริการใช้อำนาจปกครองตนเอง (Self-rule) ของชุมชน ในภูมิภาคนั้น ๆ นอกจากนี้ ตัวแปรด้านอำนาจหน้าที่ทางการเมือง (Political authority) ยังมีผลต่อสถานะ และบทบาทของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค ในแง่ขีดความสามารถในการตัดสินใจในกิจการต่าง ๆ ภายในพื้นที่ ได้อย่างชอบธรรมและมีผลผูกพันอย่างเป็นทางการสำหรับทุกฝ่ายโดยรวม เช่น หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค ในบางประเทศ นอกจากจะสามารถกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับบังคับใช้ในพื้นที่ตนเองได้แล้วยังมีบทบาทร่วม ในการใช้อำนาจในการออกกฎหมายในกระบวนการนิติบัญญัติระดับชาติด้วย<sup>21</sup>

## 2.2 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การศึกษานี้พิจารณาถึงกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการบริหาร ราชการแผ่นดิน หากพิจารณาในเชิงหลักการจะเห็นได้ว่า การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตั้งอยู่บนหลักการแบ่งอำนาจหน้าที่บางประการของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางให้แก่เจ้าหน้าที่ที่หน่วยงาน ของรัฐส่วนกลางส่งไปปฏิบัติหน้าที่ประจำในพื้นที่ส่วนภูมิภาค (Deconcentration)<sup>22</sup> กล่าวคือ การจัดโครงสร้าง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เกิดขึ้นในกรณีที่มีรัฐมีการแบ่งเขตพื้นที่ของประเทศออกเป็นเขตท้องที่การปกครอง เขตท้องที่แต่ละหน่วยเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารงานของรัฐบาล โดยรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ

---

<sup>20</sup> Liesbet Hooghe and Gary Marks, *Community, Scale, and Regional Governance: A Poststructuralist Theory of Governance, Volume II*, p. 25.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>22</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551), น. 30.

ในส่วนกลางส่งข้าราชการซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลางไปประจำในพื้นที่เพื่อดำเนินภารกิจในเรื่องที่หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางมอบหมาย เจ้าหน้าที่ที่ประจำในส่วนภูมิภาคจึงมีหน้าที่ตัดสินใจบริหารราชการหรือจัดการภารกิจในพื้นที่แทนหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้หลักการดังกล่าว ปรากฏให้เห็นในประเทศต่าง ๆ อาทิ ฝรั่งเศส อิตาลี สวีเดน รวมทั้งประเทศไทย โดยทั่วไปแล้ว ในประเทศซึ่งมีโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิกษานั้น โครงสร้างดังกล่าวเกิดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ *ประการแรก* เพื่อให้การบริหารภารกิจของรัฐเกิดความเป็นเอกภาพในทั่วทุกภูมิภาคสามารถบรรลุเป้าหมายตามนโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในระดับชาติและ *ประการที่สอง* เพื่อให้เกิดการลดสภาพของการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจและเพิ่มพูนความสามารถของรัฐบาลในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ซึ่งมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันออกไป<sup>23</sup>

หากพิจารณาบทบาทของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้บริบทความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางกับหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารราชการส่วนภูมิกษามีบทบาทและความสำคัญในฐานะที่เป็น “โครงสร้างรัฐส่วนตรงกลาง” (Intermediate Structure) ที่เชื่อมโยงกระบวนการบริหารราชการส่วนกลางเข้ากับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเข้าไว้ด้วยกัน อย่างไรก็ตาม สถานะและการดำรงอยู่ของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อาจพิจารณาได้ 2 มิติ คือ<sup>24</sup>

*มิติแรก* การพิจารณาการดำรงอยู่ของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในฐานะโครงสร้างการบริหารราชการที่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนตามกฎหมายหรือเป็นทางการดังเช่นโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยซึ่งถูกกำหนดเอาไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน อาจเรียกได้ว่าเป็นการบริหารราชการแผ่นดินในความหมายแคบ

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

จากกรอบการพิจารณาสถานะและการดำรงอยู่ของระบบการบริหารราชการส่วนภูมิกษดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับบทบาทและความสำคัญของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในฐานะโครงสร้างส่วนกึ่งกลางระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ไม่อาจพิจารณาแต่เพียงการจัดโครงสร้าง

---

<sup>23</sup> ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และคณะ, *การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค*, รายงานวิจัย สถาบันวิจัย และให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548, น. 4.

<sup>24</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “ความสัมพันธ์รัฐกับท้องถิ่น และโครงสร้างรัฐส่วนตรงกลาง: ศึกษาบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยและรัฐเดี่ยวบางประเทศ,” *รัฐศาสตร์สาร*, ปีที่ 24 ฉบับพิเศษ (2546), น. 144-182.



การบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ปรากฏในตัวบทกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น หากยังควรพิจารณาถึงลักษณะการกระจายตัวขององค์กรทางการเมืองและการแบ่งอำนาจระหว่างหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางกับหน่วยงานที่ตั้งปฏิบัติการในพื้นที่นอกศูนย์กลาง ซึ่งมีได้มีสถานะเป็นโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการควบคู่ไปด้วยดังเช่นประเทศส่วนใหญ่ในทวีปยุโรป ซึ่งมีการจัดโครงสร้างการบริหารออกเป็น 3 ชั้น (Three-tier System of Government) โดยมีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่มีความเป็นทางการในฐานะกลไกการบริหารที่แยกจากการบริหารราชการส่วนกลางอย่างเด่นชัด<sup>25</sup>

ในบริบทการศึกษาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะหมายถึงโครงสร้างการบริหารราชการในระดับชั้นตรงกลางระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Intermediate level administration) ซึ่งครอบคลุมทั้งการปกครองส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ เช่น จังหวัดและอำเภอ ดังที่รับรู้และเข้าใจกันในบริบทของการบริหารราชการไทย อีกทั้งยังหมายรวมถึงหน่วยงานรูปแบบอื่น ๆ ของรัฐที่ทำหน้าที่อยู่ในระดับพื้นที่โดยกระจายตัวอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งในหลายประเทศที่แม้มิได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ แต่ก็มีระบบการจัดตั้งหน่วยงานในระดับชั้นกึ่งกลางระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาคปรากฏให้เห็นด้วยเช่นกัน

หากพิจารณารูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในฐานะโครงสร้างการบริหารราชการระดับชั้นตรงกลางระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะสามารถจัดจำแนกรูปแบบระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไปได้ 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ (1) การมีหน่วยบริหารราชการนอกศูนย์กลางแต่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีฐานะเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ (Sub-national Governments in General) (2) การมีเครือข่ายการบริหารราชการในภูมิภาคซึ่งได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ตั้งปฏิบัติการในระดับพื้นที่ (Network of deconcentrated administrations) และ (3) การมีกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้การบังคับบัญชาของผู้แทนส่วนกลางประจำพื้นที่ (Prefect system)<sup>26</sup>

การมีหน่วยบริหารราชการนอกศูนย์กลางแต่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีฐานะเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ รูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในกรณีนี้ ปรากฏในลักษณะการมีหน่วยบริหารราชการนอกศูนย์กลาง โดยกระทรวงส่วนกลางได้จัดตั้งหน่วยงานระดับ “ภาคหรือเขต” (Regions) เพื่อทำหน้าที่เป็นสำนักงานตัวแทนปฏิบัติการภายในขอบเขตพื้นที่ภาคหรือเขตที่รับผิดชอบ หากพิจารณาในเชิงกฎหมายแล้วหน่วยงานในระดับภาคหรือเขตเหล่านี้ย่อมมีสถานะเป็นหน่วยงานภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง แต่

---

<sup>25</sup> 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).

<sup>26</sup> สารสำคัญเกี่ยวกับการจัดจำแนกรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในที่มีที่มาจาก นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต*, รายงานการวิจัย เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544, น. 96-122.

หากพิจารณาในเชิงบทบาทและอำนาจหน้าที่ หน่วยงานเหล่านี้จะปรากฏลักษณะของความเป็นโครงสร้างกึ่งกลางที่เชื่อมโยง (Intermediate structure) การบริหารราชการส่วนกลางกับท้องถิ่นในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ

หน่วยงานในสังกัดของราชการส่วนกลางที่ถูกจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ภูมิภาค จะมีความสำคัญในฐานะหน่วยงานที่คอยช่วยเหลือให้การทำงานของรัฐบาลโดยรวมเกิดความคล่องตัว อีกทั้งยังมีบทบาทช่วยเหลือสนับสนุนการทำงานของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอีกทางหนึ่ง โครงสร้างเช่นนี้มักปรากฏในบริบทของประเทศที่มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ดังนั้น การเข้าไปจัดตั้งสำนักงานในระดับภาคหรือเขตของส่วนกลางจึงมุ่งเน้นบทบาทในเชิงยุทธศาสตร์และนโยบายเป็นหลัก กลไกการบริหารราชการนอกศูนย์กลางในลักษณะนี้จึงมักไม่มีการจัดโครงสร้างโดยกำหนดเป็นกฎหมายชัดเจน ตัวอย่างที่ปรากฏรูปแบบเช่นนี้ ได้แก่ ญี่ปุ่น และสหราชอาณาจักร

การมีเครือข่ายหน่วยบริหารราชการในภูมิภาคซึ่งได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ตั้งปฏิบัติการในระดับพื้นที่ รูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในกรณีนี้ มีลักษณะเป็นเครือข่ายของหน่วยการบริหารราชการที่ได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลาง อาทิ กระทรวงหรือกรม ให้ตั้งสำนักงานในพื้นที่ภูมิภาค เช่น หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นในพื้นที่ภาค เขต หรือจังหวัด ซึ่งอยู่ภายใต้ระบบการมอบอำนาจจากส่วนกลางที่ชัดเจน กลุ่มหน่วยงานที่ได้รับการจัดตั้งในพื้นที่แต่ละภูมิภาค จะมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน หรือระหว่างองค์กรทางปกครองระดับอื่น ๆ ในลักษณะของเครือข่ายการประสานราชการ แต่ไม่มีโครงสร้างการบังคับบัญชาที่รวมศูนย์ชัดเจนในระดับพื้นที่ ดังเช่นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นทางการ อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่มีรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในลักษณะเครือข่ายการบริหารราชการในภูมิภาคซึ่งได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ตั้งปฏิบัติการในระดับพื้นที่นั้น ก็มีลักษณะการมอบอำนาจที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งสามารถแยกออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบที่หนึ่ง ระบบการมอบอำนาจโดยกระทรวงหรือกรม คือ ระบบการจัดตั้งหน่วยงานในสังกัดของส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาค โดยกระทรวงหรือกรมได้มีการขยายกลไกของตนเองออกไปยังพื้นที่นอกศูนย์กลางผ่านระบบการมอบอำนาจให้แก่สำนักงานตัวแทนในพื้นที่ต่าง ๆ ทั้งนี้ สำนักงานตัวแทนดังกล่าวอาจจะอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ หรือไม่เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามโครงสร้างที่กฎหมายกำหนด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หน่วยราชการที่ตั้งปฏิบัติการกิจในระดับภูมิภาคภายใต้ระบบการมอบอำนาจจากกระทรวงหรือกรมต้นสังกัดนี้ มีสถานะเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคแบบไม่เป็นทางการ แม้ว่าจะมีการตั้งสำนักงานกระจายไปในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ในภูมิภาค แต่ก็ยังเป็นหน่วยงานที่ขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของหน่วยงานต้นสังกัดส่วนกลางโดยตรง

รูปแบบการจัดตั้งหน่วยงานในสังกัดของส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาคภายใต้ระบบการมอบอำนาจจากกระทรวงหรือกรมปรากฏให้เห็นได้ในกรณีของสหราชอาณาจักร ซึ่งแม้จะไม่มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ แต่การบริหารราชการในพื้นที่ระดับภาคก็มีการจัดตั้งสำนักงาน

สาขาที่หน่วยราชการส่วนกลางในระดับกระทรวงได้มอบอำนาจลงไปกระจายอยู่ทั่วประเทศ<sup>27</sup> นอกจากนี้ สภาพการบริหารราชการนอกศูนย์กลางในรูปแบบดังกล่าวยังปรากฏให้เห็นในกรณีของของไทยด้วย นั่นคือ การจัดตั้งสำนักงานตัวแทนต่าง ๆ โดยหน่วยราชการระดับกรม ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานภาค สำนักงานเขตพื้นที่ และสำนักงานระดับจังหวัด ด้วยเหตุที่สำนักงานตัวแทนของส่วนกลางดังกล่าวมิได้อยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หากแต่บริหารงานโดยขึ้นตรงต่อหน่วยราชการระดับกรมต้นสังกัดโดยตรง ดังนั้น การบริหารงานในลักษณะนี้จึงอาจเรียกได้ว่าเป็น “การบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างไม่เป็นทางการ” ซึ่งปรากฏอยู่ซ้อนทับกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ

*รูปแบบที่สอง* ระบบมอบอำนาจโดยรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีคือ ระบบการจัดตั้งหน่วยงานตัวแทนของรัฐบาลในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ โดยที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมีบทบาทกำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยบริหารราชการในพื้นที่ภูมิภาคขึ้น ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการระดับกระทรวงหรือกรมในส่วนกลางที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี การจัดตั้งหน่วยงานในสังกัดของส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาคในกรณีนี้มีสถานะเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างไม่เป็นทางการ เนื่องจากเป็นระบบที่เกิดจากการมอบอำนาจโดยรัฐบาลโดยตรง

กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในรูปแบบนี้ รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีสามารถกำหนดและคัดเลือกบุคลากรของกรมต่าง ๆ ให้ลงไปปฏิบัติหน้าที่ในระดับภูมิภาคได้โดยตรง ผ่านการจัดตั้งองค์กรตัวแทนระดับภูมิภาคในรูปแบบ “คณะกรรมการบริหาร” (Administrative board) โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้เกิดระบบของการวางแผนการทำงานในระดับภูมิภาคหรือเป็นบทบาทในเชิงยุทธศาสตร์โดยเป็นกลไกการประสานงานกับภาคส่วนต่าง ๆ ในระดับพื้นที่เพื่อทำให้เกิดการพัฒนาภาคอย่างมีทิศทาง ตัวอย่างของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในรูปแบบนี้ปรากฏให้เห็นในประเทศสวีเดน

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

การจัดตั้งหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคในฐานะกลไกการบริหารราชการโดยผู้แทนส่วนกลางประจำพื้นที่ในลักษณะดังกล่าว เป็นระบบการจัดโครงสร้างการบริหารราชการที่มีความสืบเนื่องและได้รับอิทธิพลมาจากการปกครองในสมัยนโปเลียน ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

---

<sup>27</sup> Brian W. Hogwood and Michael Keating, *Regional Government in England* (Oxford: Clarendon Press, 1998), pp. 12 -15.

ที่ชัดเจนและมีเอกภาพสูง นั่นคือ ในด้านหนึ่งจะเป็นโครงสร้างที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลางลงไปยังพื้นที่ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็จะเป็นโครงสร้างที่มีการรวมศูนย์อำนาจภายในพื้นที่ให้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้แทนของรัฐบาลไปในเวลาเดียวกัน ตัวอย่างของประเทศที่ใช้ระบบนี้ทั้งที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันและที่เคยปรากฏในอดีต ได้แก่ ฝรั่งเศส สเปน เบลเยียม กรีซ และตุรกี เป็นต้น รวมถึงระบบมณฑลเทศาภิบาลของไทยในอดีตและระบบบริหารราชการจังหวัดในปัจจุบัน

หากพิจารณาในทางหลักการ หน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคในฐานะกลไกการบริหารราชการโดยผู้แทนส่วนกลางประจำพื้นที่ ก็คือ หน่วยบริหารเขตพื้นที่ระดับภูมิภาคซึ่งมีภารกิจหลายด้านในตัวเอง โดยทั่วไปมักได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยมีเป้าหมายเพื่อเป็นกลไกประสานเชื่อมโยงการนำนโยบายระดับชาติที่ถูกกำหนดขึ้นโดยกระทรวงต่าง ๆ ในส่วนกลางไปปฏิบัติในพื้นที่ให้บรรลุผลอย่างเป็นเอกภาพทั่วทั้งประเทศ หน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคในลักษณะนี้ มักปรากฏในประเทศที่กระทรวงต่าง ๆ มีการจัดตั้งหน่วยงานสาขาในระดับพื้นที่ตั้งประจำในพื้นที่ภูมิภาค เพื่อเป็นกลไกการนำนโยบายและแผนงานของกระทรวงต้นสังกัดในส่วนกลางไปปฏิบัติในพื้นที่ตามหลักการแบ่งอำนาจ (Sectoral field offices of deconcentrated state administration)<sup>28</sup>

หน่วยบริหารในพื้นที่ระดับกึ่งกลางหรือระดับภูมิภาค ทำหน้าที่เป็นกลไกประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานปฏิบัติการระดับพื้นที่ในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่นั้น ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการประสานนโยบาย อีกทั้งยังทำหน้าที่ในการประสานการนำนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองของประชาชน (Multi-function elected local government) แต่ละหน่วยที่อยู่ภายในเขตพื้นที่นั้น ๆ ให้เกิดการบูรณาการเชื่อมโยงการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาในพื้นที่ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย ตัวอย่างเช่น ในประเทศฝรั่งเศส การจัดตั้งหน่วยบริหารในพื้นที่ระดับกึ่งกลางหรือระดับภูมิภาคปรากฏให้เห็นในรูปของ “หน่วยบริหารราชการจังหวัด” (Department) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารราชการแบบรวมศูนย์ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ยุคคนโปเลียนในศตวรรษที่ 19

กรณีของการบริหารราชการไทย ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและภูมิภาคเป็นไปในลักษณะที่ราชการส่วนกลาง โดยกระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ ได้แบ่งอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่ในจังหวัดและอำเภอ เพื่อให้เป็นผู้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจแก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มนโยบายต่าง ๆ ภายใต้กรอบนโยบายและอำนาจที่ได้รับมอบไปจากส่วนกลาง ดังนั้น การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงมีลักษณะเป็นการบริหารงานที่ส่วนกลางแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของตนไปประจำอยู่ในพื้นที่ โดยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะอยู่ในระบบบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลาง ในขณะที่เดียวกัน หน่วยบริหารราชการส่วนกลางก็จะมีบทบาทในการควบคุมการจัดสรรงบประมาณสำหรับบริหารราชการส่วนภูมิภาคด้วย โดยราชการส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและอนุมัติงบประมาณให้เป็นไปตามวิธีการ

---

<sup>28</sup> Hellmut Wollmann, “Coordination in the Intergovernmental Setting,” p. 599.

งบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น อำนาจหน้าที่ บุคลากร งบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ ของราชการส่วนภูมิภาค จึงถือได้ว่าเป็นสิ่งที่ราชการส่วนกลางแบ่งไปให้ยังหน่วยงานในพื้นที่<sup>29</sup>

หากพิจารณาการจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐจากมิติความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง จะเห็นได้ว่าการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองที่ปรากฏโดยทั่วไปนั้น มีเป้าหมายสำคัญเพื่อสร้างกลไกการประสานการทำงาน (Coordination) ระหว่างองค์กรของรัฐในระดับต่าง ๆ และระหว่างองค์กรของรัฐต่างสังกัดกัน รวมไปถึงการประสานการทำงานระหว่างองค์กรของรัฐกับองค์กรในภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคม<sup>30</sup> หากพิจารณาในทางหลักการ จะสามารถจัดจำแนกรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองของรัฐโดยทั่วไปได้ 3 รูปแบบ คือ<sup>31</sup>

1) *ความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานแบบตัดข้ามประเด็นนโยบาย (Coordination across policies)* เป็นการจัดกลไกการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐในสังกัดต่าง ๆ ซึ่งมีขอบเขตการดำเนินการที่กระจายได้ประเด็นนโยบายที่แตกต่างกัน เพื่อให้หน่วยงานต่างสังกัดกันเหล่านั้นมีการประสานความร่วมมือเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาหรือขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายสาธารณะในบางเรื่องที่มีความซับซ้อนได้อย่างบูรณาการ รวมถึงการประสานการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องในการทำงานแบบแยกส่วนไม่สอดคล้องกันของหน่วยงานภาครัฐ

2) *ความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานระหว่างตัวแสดงหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ (Coordination across actors and stakeholders)* เป็นการจัดกลไกการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแสดงกลุ่มต่าง ๆ ในกระบวนการบริหารนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นการสร้างความสัมพันธ์แบบตัดข้ามระหว่างกลุ่มตัวแสดงที่อยู่คนละภาคส่วนกัน อาทิ ระหว่างเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐกับกลุ่มเป้าหมาย ผู้รับบริการสาธารณะ หรือกลุ่มประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการของภาครัฐ หรือระหว่างหน่วยราชการกับองค์กรวิชาชีพ สหภาพแรงงาน รวมไปถึงกลุ่มองค์กรในภาคประชาสังคม การประสานการทำงานแบบตัดข้ามภาคส่วนนี้ มีเป้าหมายเพื่อดึงให้กลุ่มคนทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนโยบายสาธารณะของรัฐเข้ามาร่วมกันจัดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว

3) *ความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานแบบตัดข้ามระดับ (Coordination across levels)* เป็นกลไกการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยการปกครอง หรือองค์กรของรัฐที่อยู่ต่างระดับกันในโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ มีลักษณะเป็นการสร้างความร่วมมือในแนวดิ่ง เพื่อให้หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่อยู่ต่างระดับกัน มีการประสานบทบาทและความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ

---

<sup>29</sup> สมคิด เลิศไพฑูริย์ และคณะ, *รายงานวิจัย เรื่อง สถานภาพและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต*, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544.

<sup>30</sup> B. Guy Peters, "Managing horizontal government: the politics of coordination," in *Public Administration*, 76 (1998), pp. 295-311.

<sup>31</sup> Hellmut Wollmann, "Coordination in the Intergovernmental Setting," p. 594.

ให้บรรลุผลในพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน รวมถึงแก้ไขปัญหาการทำงานแบบแยกส่วนกันระหว่างหน่วยงานต่างระดับ ซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหาความซ้ำซ้อนในบทบาทและภารกิจของภาครัฐ

จากหลักการดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า การจัดโครงสร้างองค์การภาครัฐในระดับต่าง ๆ นั้น ย่อมตั้งอยู่บนเป้าหมายในการสร้างกลไกการประสานการบริหารงานทั้งภายในภาครัฐด้วยกันเอง ไม่ว่าจะเป็นการประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างสังกัดหรือต่างระดับ รวมไปถึงการประสานบทบาทระหว่างหน่วยงานภาครัฐระดับต่าง ๆ กับองค์กรหรือตัวแสดงในภาคส่วนอื่น ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และประชาชน ในวันนี้ การจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง จึงส่งผลต่อการกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ รวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรหรือตัวแสดงในภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคมไปพร้อมกันด้วย

สำหรับกลไกการบริหารงานระดับจังหวัดของไทย ซึ่งสะท้อนหลักการจัดความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานแบบตัดข้ามประเด็นนโยบายระหว่างส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดส่วนราชการระดับกรมต่าง ๆ ได้แก่ “กรมการจังหวัด” ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ส่วนกลไกการจัดความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานระหว่างตัวแสดงหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ ในพื้นที่ ได้แก่ คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัด (กรอ. จังหวัด) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) ซึ่งเป็นกลไกการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแสดงกลุ่มต่าง ๆ ในกระบวนการบริหารนโยบายสาธารณะ และการกำกับตรวจสอบการบริหารงานของหน่วยภาครัฐในพื้นที่

สำหรับกลไกการจัดความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานแบบตัดข้ามระดับนั้น มักปรากฏในรูปคณะทำงานร่วมระหว่างหน่วยราชการระดับจังหวัด อำเภอ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประสานบทบาทและความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเฉพาะในพื้นที่ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น คณะกรรมการกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการมณฑลทหารบกหรือผู้บังคับการจังหวัดทหารบก นายกองบังคับการบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่ประจำอยู่ในพื้นที่จังหวัดผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนเทศบาลและผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้แทนองค์การสาธารณสุขในจังหวัด เป็นต้น

## 2.3 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบโครงสร้างองค์การตามสภาพแวดล้อม

การศึกษารูปแบบการกำหนดโครงสร้างและการทำงานของรัฐให้มีความเหมาะสมในขณะนี้ มีหน่วยการวิเคราะห์คือ “จังหวัด” ในฐานะองค์การที่มีหน้าที่บริหารงานภาครัฐในเชิงพื้นที่ หากพิจารณาในเชิงโครงสร้าง จะเห็นได้ว่า การแบ่งโครงสร้างภายในองค์การของจังหวัดประกอบด้วย สำนักงานจังหวัดและ

ส่วนราชการประจำจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุด โดยมีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) เป็นกลไกกำหนดทิศทางและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การบริหารเชิงพื้นที่

ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด รวมทั้งรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งสองตำแหน่งเป็นผู้ช่วยสั่งการและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทย<sup>32</sup>

ภายในโครงสร้างการบริหารราชการในจังหวัดหนึ่ง ๆ นอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ยังมีปลัดจังหวัดซึ่งสังกัดกรมการปกครอง และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้นในจังหวัดด้วย นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัด และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด<sup>33</sup>

สำหรับโครงสร้างการจัดส่วนราชการในจังหวัด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้แบ่งส่วนราชการภายในจังหวัด ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ (1) สำนักงานจังหวัด และ (2) ส่วนราชการประจำจังหวัด กล่าวคือ สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด สำนักงานจังหวัดมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัด อาทิ งานประชุม งานเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด งานบริหารงานบุคคล งานประชาสัมพันธ์ งานพิธีการและต้อนรับงานตรวจราชการและรายงาน งานเรื่องราวร้องทุกข์ งานตรวจสอบภายใน งานความมั่นคงและประสานงานการรักษาความสงบเรียบร้อย งานการข่าว งานราชการชายแดน งานรวบรวมและบริการข้อมูล และงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ไม่เป็นที่เฉพาะของหน่วยงานใดในจังหวัด

สำหรับส่วนราชการประจำจังหวัด ได้แก่ หน่วยงานต่าง ๆ ที่กระทรวงและกรมจัดตั้งขึ้นในจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับงานหรือราชการของกระทรวงหรือกรมที่สังกัด โดยมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้บังคับบัญชา เช่น สำนักงานสรรพากรจังหวัด สำนักงานพาณิชย์จังหวัด ที่ทำการปกครองจังหวัด เป็นต้น

---

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 54.

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 53 วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2546 คณะกรรมการจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคนตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าทำการอัยการจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจ ภูธรจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคน เป็นกรมการจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรมการจังหวัดและเลขานุการ

อย่างไรก็ดี จำนวนส่วนราชการในแต่ละจังหวัดอาจมีจำนวนไม่เท่ากัน เนื่องจากบางกรมอาจจัดตั้งส่วนราชการประจำจังหวัดไม่ครบทุกจังหวัด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพระราชกฤษฎีกาของกรมที่กำหนดให้กรมใดมีราชการส่วนภูมิภาคหรือไม่ส่วนราชการประจำจังหวัดในแต่ละจังหวัด จะปฏิบัติหน้าที่ใน 2 ลักษณะ คือ

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

2) การกิจในเชิงวิชาการ ประสาน กำกับ และติดตามประเมินผล เป็นภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดส่วนหนึ่ง ซึ่งมีฐานะเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการในระดับจังหวัดและอำเภอ หน่วยงานในลักษณะนี้จึงมีหน้าที่ด้านการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลของจังหวัด การวางแผนพัฒนาจังหวัด วางแผนการลงทุน และแผนปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ของจังหวัด รวมทั้งประสานงานการปฏิบัติ การกำกับดูแล และประเมินผล การปฏิบัติงานของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจในพื้นที่

นอกจากนี้ ในบางจังหวัดยังมีหน่วยราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดอีกจำนวนหนึ่งด้วย ได้แก่ สำนักงานภาค สำนักงานเขต หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งเป็นหน่วยราชการที่ส่วนกลางมอบหมายให้ออกไปปฏิบัติราชการของกระทรวงหรือกรมต้นสังกัดในพื้นที่ภูมิภาค สำหรับการตั้งสำนักงานภาค สำนักงานเขต หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออื่น ๆ ซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง แต่ปฏิบัติราชการประจำอยู่ในส่วนภูมิกษณนั้นจะเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้<sup>34</sup>

1) เป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่หน่วยปฏิบัติการภายในภาคหรือเขตที่รับผิดชอบ ในกรณีที่ส่วนราชการหรือกรมต้นสังกัดนั้น ๆ มีการตั้งหน่วยปฏิบัติการในระดับจังหวัดหรืออำเภออยู่ก่อนแล้ว เช่น ศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชนเขต (1-9) กรมพัฒนาชุมชน สำนักงานศึกษาธิการเขตสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น

2) เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการกิจด้านปฏิบัติการในกรณีที่ส่วนราชการหรือกรมต้นสังกัดนั้น ๆ ไม่มีหน่วยงานปฏิบัติการในระดับจังหวัดและอำเภอ เนื่องจากมีปริมาณงานไม่มากนัก จึงไม่จำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานปฏิบัติการในระดับจังหวัด หรือในกรณีที่ลักษณะและขอบเขตของงานปฏิบัติการครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัดหรือกว้างกว่าจังหวัด ทั้งนี้อาจเป็นการปฏิบัติงานด้านให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่หน่วยงานปฏิบัติการในระดับย่อยลงไปก็ได้ เช่น สำนักตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค (1-15) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานทางหลวง (1-18) กรมทางหลวง สำนักงานชลประทานที่ (1-17) กรมชลประทาน เป็นต้น

3) เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการกิจทั้งด้านความช่วยเหลือทางวิชาการและด้านปฏิบัติการ ในกรณีที่ส่วนราชการหรือกรมต้นสังกัดนั้น ๆ มีการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการระดับจังหวัดและอำเภออยู่แล้ว แต่มีงานปฏิบัติการบางอย่างที่มีขอบเขตครอบคลุมหลายจังหวัดภายในภาคหรือเขต เช่น สำนักงานสรรพากรภาค กรมสรรพากร เป็นต้น

<sup>34</sup> สมาน รังสีโยกฤษฎ์, *การจัดโครงสร้างส่วนราชการ* (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2535), น.73-74.



จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การจัดโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดดังปรากฏที่ผ่านมามีลักษณะเป็นการจัดโครงสร้างภายใต้รูปแบบหนึ่งเดียว แม้ว่าข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจสังคมและภูมิศาสตร์ ซึ่งเป็นบริบทแวดล้อมการบริหารงานจังหวัดแต่ละแห่งจะปรากฏในลักษณะแตกต่างกัน หากพิจารณาพื้นที่ภูมิภาคในระดับจังหวัดในฐานะระบบนิเวศวิทยาที่ประกอบด้วยองค์การชนิดต่าง ๆ (Organizational ecology)<sup>35</sup> อาทิ ส่วนราชการส่วนกลางในพื้นที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การภาคธุรกิจเอกชน องค์การภาคประชาสังคม จะเห็นได้ว่า จังหวัดในฐานะหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคในแต่ละพื้นที่ย่อมดำรงอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ฐานทรัพยากร ภูมิศาสตร์และประชากรในลักษณะผันแปรแตกต่างกันไป

สภาพการณ์ดังกล่าวของจังหวัดจึงสอดคล้องกับทฤษฎีการจัดโครงสร้างองค์การที่ตั้งอยู่บนการพิจารณาปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การในฐานะอินทรีย์ภาพกับสภาพแวดล้อม (Organization as organisms) กล่าวคือ ลักษณะองค์การชนิดหนึ่ง ๆ ย่อมมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับระบบนิเวศที่ดำรงอยู่เสมอ ทั้งความสัมพันธ์ระหว่างระบบย่อย ๆ ภายในองค์การ และระหว่างตัวองค์การกับสภาพแวดล้อมภายนอก การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมเป็นได้ทั้งโอกาสหรือสิ่งท้าทายการทำงานขององค์การ ด้วยเหตุนี้ องค์การต้องมียุทธศาสตร์ในการจัดการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงภายนอกอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการนำเครื่องมือการจัดการและเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ามาปรับใช้อย่างยืดหยุ่นตามสถานการณ์

ภายใต้คำอธิบายดังกล่าว กระบวนการปรับตัวขององค์การนับเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการพัฒนาความเข้มแข็งและความอยู่รอดขององค์การภายใต้สภาพแวดล้อมที่ผันแปรอย่างไม่หยุดนิ่ง กระบวนการปรับตัวขององค์การดำเนินไปทั้งในมิติการสร้างคุณค่าหลักและวัฒนธรรมองค์กรให้สอดคล้องกับลักษณะของบุคลากรที่เป็นอยู่ รวมทั้งกระบวนการสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ๆ ในการจัดการ เช่น การทำให้ระบบงานมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น การจัดระบบงานแบบทีม การจัดระบบงานแบบโครงการแมทริกซ์ (Project-oriented matrix) การจัดระบบประสานการทำงานร่วมกันระหว่างองค์การชนิดต่าง ๆ ที่ดำรงอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมเดียวกัน (Interorganizational relations)<sup>36</sup>

เนื่องจากองค์การเป็นระบบเปิด มีการแลกเปลี่ยนกับสภาพแวดล้อมอยู่ตลอดเวลา การจัดโครงสร้างองค์การจึงเป็นกระบวนการที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้องค์การมีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวเพื่อให้กระบวนการทำงานเดินหน้าไปได้ภายใต้สภาพแวดล้อมเฉพาะ กล่าวคือ องค์การต้องมีการจัดการในด้านต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อตอบสนองต่อความต้องการในการอยู่รอดขององค์การ และสามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายได้ เช่น มียุทธศาสตร์ (Corporate strategy) มีการปรับโครงสร้าง มีการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ มีการพัฒนาบุคลากร ฯลฯ ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ฉะนั้น การจัดโครงสร้างองค์การจึงตั้งอยู่บนหลักการที่แตกต่างกันได้ตามความเหมาะสม การจัดโครงสร้างองค์การมี

---

<sup>35</sup> คำอธิบายมนทัศน์นิเวศวิทยาองค์การโปรดดู Glenn R. Carroll, "Organizational Ecology," *Annual Review of Sociology*, Vol. 10 (1984), pp. 71-93.

<sup>36</sup> โปรดดู Gareth Morgan, *Images of Organization* (Thousand Oaks: Sage, 2006), Chapter 3.

ทางเลือกหลากหลายรูปแบบ ภายใต้หลักการที่ว่า องค์กรจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุดก็ต่อเมื่อมีรูปแบบที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่สุด

หากพิจารณาจากกรอบแนวคิดดังกล่าว การศึกษารูปแบบการกำหนดโครงสร้างและการบริหารงานของจังหวัดให้มีศักยภาพสูงในขณะนี้ จึงตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรนั้น ไม่ควรมองว่ามีรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งที่ดีที่สุดซึ่งสามารถนำไปใช้ได้อย่างได้ผลกับการจัดโครงสร้างองค์กรในทุกกรณี (“One best way” approach) หากแต่การจัดโครงสร้างองค์กรแต่ละกรณีควรมีรูปแบบแตกต่างกันไปขึ้นกับปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยรวม (“It all depends” approach)<sup>37</sup>

สาระสำคัญของหลักการจัดโครงสร้างองค์กรภายใต้สมมติฐานดังกล่าว ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า โครงสร้างขององค์กรแต่ละรูปแบบต่างสะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์แวดล้อมที่องค์กรนั้นดำรงอยู่ รูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรแต่ละกรณีจึงมีลักษณะแตกต่างกันไปตามระดับความซับซ้อนและพลวัตของบริบทและปัจจัยแวดล้อมของแต่ละองค์กร อย่างไรก็ตาม ในการออกแบบการจัดโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมนั้น นอกเหนือจากการให้ความสำคัญกับลักษณะเฉพาะของบริบทแวดล้อมการบริหารภารกิจของแต่ละองค์กรแล้ว การจัดรูปแบบโครงสร้างภายในองค์กรแต่ละกรณียังจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการพิจารณาความเหมาะสมและสอดคล้องกันขององค์ประกอบย่อยในแต่ละส่วนที่ประกอบกันขึ้นเป็นโครงสร้างภายในขององค์กรด้วย

ภายใต้คำอธิบายดังกล่าว การออกแบบโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสม จึงไม่สามารถพิจารณาเลือกองค์ประกอบแต่ละส่วนอย่างเป็นเอกเทศโดยไม่พิจารณาความเหมาะสมและสอดคล้องกันระหว่างองค์ประกอบแต่ละส่วนได้ แต่ควรพิจารณาออกแบบส่วนประกอบทั้งหมดอย่างเชื่อมโยงไปในเวลาเดียวกัน (“Getting it all together”) ไม่ว่าจะในรูปแบบการกำหนดช่วงการควบคุม (Span of control) ของแต่ละระดับชั้นของการบริหาร รูปแบบการสร้างความเป็นระเบียบแบบแผนเดียวกันในการปฏิบัติงาน (Types of formalization) รูปแบบการกระจายอำนาจการตัดสินใจ (Decentralization) ระบบการวางแผน (Planning system) รวมไปถึงรูปแบบการจัดโครงสร้างแบบเมทริกซ์ (Matrix structures) ฯลฯ

แนวทางการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรโดยพิจารณาความเหมาะสมและสอดคล้องกันระหว่างองค์ประกอบย่อยทุกส่วนอย่างเชื่อมโยงกันนั้น ตั้งอยู่บนหลัก “การจัดรูปแบบโครงสร้างองค์กรโดยจัดกลุ่มหน่วยงานย่อยอย่างสอดคล้องสัมพันธ์กัน” (“Configuration” approach)<sup>38</sup> ทั้งนี้ กรอบการวิเคราะห์การจัดโครงสร้างองค์กรภายใต้หลักการดังกล่าว จัดแบ่งองค์ประกอบพื้นฐานขององค์กรออกเป็น 6 ส่วนด้วยกัน โดยแต่ละส่วนต่างก็มีรูปแบบย่อยในลักษณะแตกต่างกันไป องค์กรโดยทั่วไปมักประกอบขึ้นจากการผสมองค์ประกอบย่อยแต่ละรูปแบบเข้าด้วยกันในลักษณะที่แตกต่างกันออกไปตามบริบทของภารกิจและปัจจัยแวดล้อมการบริหารงานขององค์กร

---

<sup>37</sup> Henry Mintzberg and James Brain Quinn, *The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases* (Third Edition) (New Jersey: Prentice Hall International, 1996), p. 331.

<sup>38</sup> Ibid., p. 331.

หลักการจัดโครงสร้างองค์การโดยจัดกลุ่มหน่วยงานย่อยอย่างสอดคล้องสัมพันธ์กันตั้งอยู่บนการพิจารณาว่า องค์การโดยทั่วไปมีองค์ประกอบพื้นฐาน 6 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนบริหารยุทธศาสตร์ระดับสูงสุด (Strategic apex) ส่วนปฏิบัติการหลัก (Operating core) ส่วนปฏิบัติการระดับกลาง (Middle line) ส่วนอำนาจการด้านเทคนิค (Technostructure) ส่วนอำนาจการด้านการสนับสนุน (Support staff) และคตินิยมขององค์การ (Ideology) กล่าวคือ<sup>39</sup>

1) ส่วนบริหารยุทธศาสตร์ระดับสูงสุด (Strategic apex) เป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่ปรากฏในโครงสร้างองค์การทั่วไป เป็นหน่วยที่มีบทบาทในการกำกับทิศทางการบริหารภารกิจในภาพรวมขององค์การ ซึ่งครอบคลุมการทำงานที่เกี่ยวกับการกำหนดกลยุทธ์ขององค์การ การตัดสินใจทางการบริหารในด้านต่าง ๆ อาทิ การบริหารงานบุคคล การบริหารทรัพยากร เป็นต้น การควบคุมบังคับบัญชาบุคลากรในหน่วยต่าง ๆ ภายในองค์การ การสื่อสารเจรจากับองค์การอื่น ๆ องค์ประกอบส่วนนี้ของโครงสร้างองค์การ ได้แก่ ผู้บริหารสูงสุดขององค์การ

2) ส่วนปฏิบัติการหลัก (Operating core) เป็นหน่วยที่มีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนภารกิจขององค์การให้บรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ที่ผู้บริหารสูงสุดขององค์การกำหนดไว้ องค์ประกอบในส่วนนี้ขององค์การ ได้แก่ หน่วยปฏิบัติการฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งรับผิดชอบงานในกระบวนการดำเนินภารกิจหลักขององค์การ ไม่ว่าจะเป็นการทำหน้าที่ด้านการผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ การให้บริการแก่ลูกค้าหรือผู้รับบริการขององค์การ หรือในกรณีหน่วยงานภาครัฐ ส่วนปฏิบัติการหลักก็คือหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการบริหารสาธารณะหรือการดำเนินกิจกรรมแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่

3) ส่วนบริหารระดับกลาง (Middle line) เป็นองค์ประกอบของโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์การที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการเติบโตขยายตัวขององค์การ โดยเฉพาะการขยายขนาดของหน่วยงานในส่วนปฏิบัติการหลักซึ่งส่งผลให้การควบคุมบังคับบัญชาและการสื่อสารระหว่างผู้บริหารระดับสูงสุดกับหน่วยปฏิบัติการฝ่ายต่าง ๆ ที่มีจำนวนมากเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง โครงสร้างการบริหารงานที่ประกอบด้วยผู้บริหารสูงสุดขององค์การกับผู้จัดการฝ่ายปฏิบัติการจึงไม่เพียงพอ โครงสร้างการบริหารงานภายในองค์การที่ขยายตัวตามปริมาณภารกิจของฝ่ายปฏิบัติการที่มากขึ้นจึงจำเป็นต้องมีองค์ประกอบอีกส่วนหนึ่งเพิ่มขึ้นมาก

ส่วนบริหารระดับกลาง ได้แก่ ผู้บริหารระดับกลางฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งเปรียบได้กับผู้จัดการที่มีหน้าที่ดูแลการทำงานของผู้จัดการฝ่ายปฏิบัติการฝ่ายต่าง ๆ อีกระดับหนึ่ง (Managers of managers) ผู้บริหารระดับกลางทำหน้าที่นำนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการสั่งการของผู้บริหารสูงสุดไปถ่ายทอดและบังคับบัญชาแก่ฝ่ายปฏิบัติการระดับล่างในฝ่ายต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ ในขณะที่เดียวกันก็ทำหน้าที่ประสานงานเพื่อรายงานผลการปฏิบัติงานของฝ่ายต่าง ๆ ขึ้นไปยังผู้บริหารสูงสุดด้วย

4) ส่วนอำนาจการด้านเทคนิค (Technostructure) เป็นองค์ประกอบของโครงสร้างองค์การที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทที่องค์การมีความซับซ้อนในการบริหารภารกิจเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเผชิญกับ

---

<sup>39</sup> Ibid., pp. 331-333.

สภาพปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการบริหารงานภายในที่สลับซับซ้อน ซึ่งการอาศัยบทบาทของผู้บริหารระดับกลางเพียงลำพังไม่อาจจัดการแก้ไขได้ ดังนั้น องค์กรจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานอีกส่วนหนึ่งเพิ่มขึ้นมาประกอบด้วยบุคลากรที่มีบทบาทในเชิงอำนาจการโดยเฉพาะ ทำหน้าที่ในด้านกรวิเคราะห์ระบบการบริหารงานในมิติต่าง ๆ ขององค์กร เพื่อนำเสนอแนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาและพัฒนาระบบการบริหารงานแต่ละด้านให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น ฝ่ายวิเคราะห์แผนและนโยบาย ฝ่ายวิเคราะห์ระบบงานและพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานของฝ่ายต่าง ๆ รวมไปถึงฝ่ายวิเคราะห์ระบบบริหารงานบุคคล เป็นต้น หน่วยงานในส่วนอำนาจการด้านเทคนิค ประกอบด้วยบุคลากรที่มีบทบาทในเชิงวิชาการ ดังนั้น หน่วยงานจึงไม่อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาในแนวตั้งของโครงสร้างการบริหารงานสายปฏิบัติการ

5) *หน่วยอำนาจการด้านการสนับสนุน (Support staff)* เป็นองค์ประกอบที่เพิ่มขึ้นในโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรที่มีขนาดเติบโตและมีความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้การทำงานของหน่วยงานในส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็หน่วยบริหารยุทธศาสตร์ระดับสูงสุด หน่วยบริหารระดับกลาง รวมทั้งหน่วยปฏิบัติการภารกิจหลักฝ่ายต่าง ๆ จำเป็นต้องมีหน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่ให้การช่วยเหลือสนับสนุนการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ เพื่อเอื้ออำนวยให้การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในทุกส่วนเป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ องค์กรโดยส่วนใหญ่จึงมีหน่วยงานอำนาจการอีกส่วนหนึ่ง นอกเหนือจากหน่วยอำนาจการด้านเทคนิค นั่นคือหน่วยอำนาจการด้านการสนับสนุนซึ่งรับผิดชอบการให้บริการแก่หน่วยงานอื่น ๆ ภายในองค์กร อาทิ การติดต่อประสานงาน การรับ-ส่งเอกสาร การให้บริการด้านสวัสดิการ การประชาสัมพันธ์ขององค์กร รวมถึงการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับข้อกฎหมาย เป็นต้น

6) *คตินิยมขององค์กร (Ideology)* เป็นองค์ประกอบพื้นฐานขององค์กรโดยทั่วไป ซึ่งมีใช้องค์ประกอบเชิงโครงสร้างที่เป็นรูปธรรม หากเป็นโครงสร้างแบบแผนทางความคิดที่กำหนดรูปแบบพฤติกรรมการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กร คตินิยมขององค์กรครอบคลุมค่านิยมในการปฏิบัติงานที่สะท้อนวัฒนธรรมหลักขององค์กร ธรรมเนียมแบบแผนการปฏิบัติ ชุดคุณค่า และความเชื่ออันเป็นที่ยึดถือร่วมกัน ซึ่งถือเป็นสิ่งร้อยรัดสมาชิกของหน่วยต่าง ๆ ภายในองค์กรเข้าด้วยกันภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ อีกทั้งยังเป็นองค์ประกอบที่ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างแต่ละองค์กรอีกด้วย

แนวทางการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรโดยพิจารณาความเหมาะสมและสอดคล้องกันระหว่างองค์ประกอบย่อยทุกส่วนอย่างเชื่อมโยงกันนั้น นอกจากให้ความสำคัญกับปัจจัยเกี่ยวกับการเลือกองค์ประกอบของโครงสร้างภายในที่เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะภารกิจของแต่ละองค์กรแล้วยังให้ความสำคัญกับปัจจัยเกี่ยวกับ “สภาพการณ์แวดล้อมที่แต่ละองค์กรดำรงอยู่” (Situational factor) อีกด้วย เนื่องจากปัจจัยด้านบริบทแวดล้อมภายนอกขององค์กรในลักษณะแตกต่างกัน ย่อมส่งผลให้การออกแบบองค์ประกอบย่อยส่วนต่าง ๆ ของแต่ละองค์กรมีการเลือกที่แตกต่างกันออกไปด้วย

สำหรับปัจจัยสำคัญเกี่ยวกับสถานการณ์ที่องค์กรดำรงอยู่ ซึ่งจำเป็นต้องนำมาพิจารณาในการวิเคราะห์การจัดโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสม ได้แก่ ปัจจัยด้านระยะเวลาการก่อตั้งและขนาดขององค์กร ปัจจัยด้าน

ระบบเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติภารกิจขององค์กร ปัจจัยด้านสภาวะแวดล้อมขององค์กร และปัจจัยเกี่ยวกับอำนาจที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการบริหารงานขององค์กร<sup>40</sup>

*ปัจจัยด้านระยะเวลาการก่อตั้งและขนาดขององค์กร (Age and size)* มีผลต่อการออกแบบโครงสร้างองค์กรในลักษณะต่าง ๆ กล่าวคือ องค์กรที่มีการจัดตั้งเป็นระยะเวลายาวนานเท่าใด การปฏิบัติงานของสมาชิกภายในองค์กรก็จะยิ่งมีความเป็นระบบและอยู่ภายใต้แบบแผนมาตรฐานที่เป็นทางการมากขึ้นเท่านั้น ในทำนองเดียวกัน องค์กรที่มีขนาดใหญ่เท่าใด พฤติกรรมการทำงานของสมาชิกในองค์กรก็จะมีความเป็นระเบียบแบบแผนเดียวกันมากขึ้นตามไปด้วย องค์กรที่มีขนาดใหญ่ก็มักจะมีโครงสร้างภายในที่ซับซ้อนตามไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นการจัดแบ่งกลุ่มภารกิจออกเป็นหน่วยย่อย ๆ ในลักษณะแยกย่อยและหลากหลายด้านยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันก็มีการพัฒนาองค์ประกอบในโครงสร้างระบบบริหารงานที่ก้าวหน้าและซับซ้อนยิ่งขึ้น องค์กรที่มีขนาดใหญ่ หน่วยงานย่อยในแต่ละฝ่ายก็มักจะมีขนาดใหญ่ขึ้นตามไปด้วย

*ปัจจัยด้านระบบเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติภารกิจขององค์กร (Technical system)* มีผลต่อการออกแบบโครงสร้างขององค์กรในลักษณะต่าง ๆ กล่าวคือ องค์กรที่มีการนำเครื่องมือเทคนิคทางการบริหารมาใช้กำกับการปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติการมากเท่าใด ก็จะทำให้การทำงานของบุคลากรมีความเป็นระเบียบแบบแผนภายใต้มาตรฐานเดียวกันมากขึ้นและส่งผลให้โครงสร้างของส่วนปฏิบัติการหลักมีลักษณะเป็นองค์กรแบบราชการมากขึ้นด้วย องค์กรที่มีการนำระบบการผลิตที่อาศัยเทคนิคที่ซับซ้อนเท่าใด ก็ยิ่งจำเป็นต้องมีหน่วยงานหรือบุคลากรในฝ่ายอำนาจการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะระดับสูงมากขึ้นเพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์และพัฒนาระบบงานที่ซับซ้อนเหล่านั้น

ส่วนองค์กรที่มีการพัฒนาระบบการทำงานของส่วนปฏิบัติการให้มีความเป็นกลไกที่สามารถขับเคลื่อนภายใต้ระเบียบแบบแผนที่เป็นมาตรฐานได้ด้วยตัวเองโดยไม่ต้องอาศัยการสั่งการควบคุมโดยฝ่ายบริหารอยู่ตลอดเวลา ก็จะมีโครงสร้างการบริหารงานที่พัฒนาจากรูปแบบขององค์กรแบบอินทรีภาพที่ส่วนประกอบย่อย ๆ ทำงานภายใต้การควบคุมสั่งการของบุคคลในหน่วยที่มีหน้าที่ควบคุมการตัดสินใจ มาสู่การมีรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานแบบองค์การราชการซึ่งการทำงานของหน่วยย่อยแต่ละฝ่ายต่างดำเนินไปด้วยการขับเคลื่อนของระบบระเบียบและมาตรฐานที่กำหนดขึ้นตอนวิธีการทำงานภายในแต่ละหน่วยงาน

*ปัจจัยด้านสภาวะแวดล้อมขององค์กร (Environment)* บริบทแวดล้อมภายนอกขององค์กร ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของตลาด สภาพการณ์ทางการเมือง สภาวะทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ล้วนเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการออกแบบโครงสร้างองค์กร กล่าวคือ สภาวะแวดล้อมที่มีความผันผวนเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา มักจะส่งผลให้องค์กรมีการจัดโครงสร้างในลักษณะองค์อินทรี นั่นคือ มีโครงสร้างการบริหารงานที่กำหนดให้หน่วยงานแต่ละฝ่ายมีหน้าที่ปฏิบัติการกิจของตนภายใต้การควบคุมสั่งการบังคับบัญชาของผู้บริหารเป็นหลัก เนื่องจากการทำงานที่ต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนทำให้การสร้างระบบการทำงานที่ตั้งอยู่บนระเบียบแบบแผนหรือมาตรฐานที่ชัดเจนเกิดขึ้นได้ยาก การรับมือจัดการกับสถานการณ์ใหม่ ๆ อยู่เสมอทำให้กระบวนการทำงานต้องขึ้นอยู่กับการ

---

<sup>40</sup> Ibid., pp. 340-343.

ตัดสินใจของผู้บริหารภายใต้สถานการณ์นั้น ๆ ด้วยเหตุนี้ สภาวะแวดล้อมที่มีความซับซ้อน จึงมักจะส่งผลให้องค์กรมีการจัดโครงสร้างในลักษณะกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น ในขณะที่สภาวะแวดล้อมที่องค์กรต้องเผชิญกับการคุกคามของคู่แข่ง ก็ส่งผลให้องค์กรมีการปรับโครงสร้างการบริหารงานภายใต้ช่วงเวลาดังกล่าวให้มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ผู้บริหารยุทธศาสตร์ระดับสูงสุดขององค์กรมากขึ้น

*ปัจจัยด้านอำนาจ (Power)* โดยเฉพาะอำนาจจากภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการบริหารงานภายในองค์กร ส่งผลต่อการออกแบบโครงสร้างองค์กรในลักษณะต่าง ๆ กล่าวคือ องค์กรที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของตัวแสดงภายนอกที่มีอำนาจเหนือการตัดสินใจภายในองค์กรมากเท่าใด ก็จะมีมีการออกแบบโครงสร้างให้มีการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนผู้บริหารยุทธศาสตร์ระดับสูงสุดมากขึ้น รวมถึงมีการสร้างระเบียบแบบแผนและมาตรฐานการปฏิบัติงานของฝ่ายต่าง ๆ อย่างเข้มข้นและเป็นระบบมากขึ้น เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถกำกับควบคุมทิศทาง การตัดสินใจและการทำงานของฝ่ายต่าง ๆ ภายในองค์กรให้เป็นไปตามเป้าหมาย โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้แรงผลักดันแทรกแซงจากอำนาจของตัวแสดงภายนอก ในขณะที่องค์กรที่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของอำนาจจากตัวแสดงภายนอกที่มีการแบ่งแยกข้อออกเป็นหลายฝ่ายก็มีแนวโน้มที่จะเกิดการแบ่งแยกข้อในหมู่บุคลากรหรือระหว่างหน่วยงานภายในองค์กรด้วยเช่นกัน

หากพิจารณาภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การวิเคราะห์โครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดเพื่อกำหนดโครงสร้างที่เหมาะสมกับบริบทและศักยภาพของจังหวัดจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวกับลักษณะของพื้นที่ในแต่ละจังหวัดเป็นอันดับแรก เนื่องจากลักษณะของพื้นที่ที่แตกต่างกันส่งผลให้พื้นที่นั้น ๆ มีความโดดเด่นด้านต่าง ๆ ที่เหนือกว่าพื้นที่อื่น ๆ อาทิ เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นแหล่งท่องเที่ยว พื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม พื้นที่ที่เป็นเมืองขนาดใหญ่ พื้นที่ชายแดน เชื่อมโยงเส้นทางการค้าระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น ในบางกรณี พื้นที่ที่มีลักษณะจำเพาะส่งผลให้การบริหารจัดการรูปแบบทั่วไปไม่อาจสามารถตอบสนองต่อสภาพการณ์ดังกล่าวได้อย่างเพียงพอ เนื่องจากไม่เกื้อหนุนต่อสภาพปัญหาและความต้องการเฉพาะของพื้นที่ยอมทำให้เสียโอกาสในการพัฒนาพื้นที่เหล่านั้นได้เต็มตามศักยภาพที่มีอยู่<sup>41</sup>

การออกแบบและจัดตั้งหน่วยการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลางในรูปแบบเฉพาะขึ้นในพื้นที่หนึ่ง ๆ เพื่อให้มีศักยภาพในการบริหารจัดการโดยสอดคล้องกับความจำเพาะของพื้นที่ซึ่งแตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นในแง่สภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคม-วัฒนธรรม และชาติพันธุ์ จึงต้องวางอยู่บนการวิเคราะห์ลักษณะการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนั้น ๆ กับสภาพแวดล้อมเชิงพื้นที่ที่สำคัญ ตัวอย่างที่ชัดเจนของการนำหลักความจำเพาะของพื้นที่มาใช้ในการออกแบบโครงสร้างหน่วยการปกครองนอกพื้นที่ศูนย์กลางได้แก่ การนำปัจจัยแวดล้อมด้านลักษณะเฉพาะของขนาดพื้นที่และความหนาแน่นของประชากร มาเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพิจารณาจัดรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่น

---

<sup>41</sup> วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, *โครงการวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดขอบข่ายและรูปแบบในการดำเนินการกิจหน้าที่ของนครแม่สอดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ*, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ จังหวัดตาก, 2554, หน้า 12-13.

ภายใต้หลักการดังกล่าว หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดพื้นที่ไม่มาก แต่มีจำนวนประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น การจัดการในเขตพื้นที่เมืองดังกล่าวย่อมเผชิญกับปัญหาท้าทายหลากหลายด้านซึ่งต้องอาศัยระบบการบริหารจัดการที่ซับซ้อนยิ่งกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีประชากรในพื้นที่ไม่หนาแน่น ฉะนั้น การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่เมืองที่มีความหนาแน่นสูงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับกฎเกณฑ์ที่กำหนดรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างชุมชนที่ใกล้ชิดติดกัน การส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่น รวมไปถึงการจัดการความขัดแย้ง<sup>42</sup>

ด้วยเหตุนี้ เมืองขนาดใหญ่จำนวนมากจึงมีการจัดระบบการจัดการปกครองพื้นที่ออกเป็นหน่วยปกครองระดับย่อย (Subdivision) เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจในโครงสร้างการบริหารของเมือง เมืองขนาดใหญ่อาจมีการจัดหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็นหน่วยย่อยรูปแบบต่าง ๆ (Sub-metropolitan units) อาทิ เขต (Districts, Boroughs) ย่านชุมชน (Neighbourhoods) รวมถึงองค์การความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ (Incorporate entities)

ในหลายประเทศได้นำลักษณะเฉพาะในด้านขนาดของพื้นที่และจำนวนประชากรในท้องถิ่นมาเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพิจารณาจัดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่นั้น ๆ เช่น อภิมหานคร (Mega-cities) ที่มีประชากรมากกว่า 10 ล้านคนขึ้นไป มหานคร (Big cities) ที่มีประชากรตั้งแต่ 1 ล้านคน ถึง 10 ล้านคน นคร (Cities) ที่มีประชากรตั้งแต่ 4 หมื่นคนถึง 1 ล้านคน เมือง (Towns) ที่มีประชากรตั้งแต่ 5 พันคนถึง 4 หมื่นคน และเมืองขนาดเล็กหรือหมู่บ้าน (Small towns and villages) ที่มีประชากรน้อยกว่า 5 พันคน เป็นต้น

นอกจากลักษณะเฉพาะด้านประชากรและขนาดของพื้นที่แล้ว แบบแผนการก่อกำเนิดของชุมชนท้องถิ่น (Settlement patterns) เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาประกอบการจัดรูปแบบหน่วยการปกครอง นอกศูนย์กลางในแต่ละพื้นที่ เนื่องจากแบบแผนการจัดตั้งชุมชนท้องถิ่นและลักษณะภูมิศาสตร์ประชากรแต่ละแห่งก่อให้เกิดอัตลักษณ์ทางสังคมและวัฒนธรรมที่มีลักษณะเฉพาะขึ้นในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นอัตลักษณ์ของย่านชุมชนหรือเขต โดยส่วนใหญ่การจัดตั้งชุมชนท้องถิ่นที่ประกอบด้วยประชากรที่มีอัตลักษณ์เฉพาะกลุ่มมักจะเกิดขึ้นเอง แต่ก็มีบางกรณีที่มีการก่อตั้งชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มเชื้อชาติและชุมชนของผู้นับถือศาสนาเดียวกัน เป็นผลจากการดำเนินนโยบายของรัฐ

เมืองจำนวนมากในปัจจุบันมักจะมีลักษณะทางสังคมที่เต็มไปด้วยความแตกต่างหลากหลาย โดยเฉพาะการมีประชากรหลากหลายชาติพันธุ์ (Multi-ethnicity) อาศัยอยู่ร่วมกันในพื้นที่ย่านชุมชนเดียวกัน การบริหารจัดการของเมืองที่ประกอบขึ้นจากการก่อตั้งชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มเชื้อชาติ และกลุ่มศาสนาที่แตกต่างหลากหลายจึงมักจะประสบกับประเด็นปัญหาสำคัญ ได้แก่ ประเด็นเกี่ยวกับความเป็นธรรมในการปกครอง และความเหมาะสมในการจัดสรรและการกระจายการบริการสาธารณะ ปัญหาที่ปรากฏ

---

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

ค่อนข้างมากก็คือ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ตำรวจท้องถิ่น เป็นต้น รวมถึงปัญหาการรู้สึกว่าจะไม่ได้รับบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกับชุมชนอื่น ทั้งที่เป็นประชาชนที่เสียภาษีให้ท้องถิ่นเท่ากัน ปัญหาดังกล่าวนับเป็นสาเหตุสำคัญของความขัดแย้งทางสังคมและการก่อเหตุจลาจลทำลายความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น

สำหรับลักษณะเฉพาะด้านอื่น ๆ ของพื้นที่ ซึ่งนับเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพิจารณาจัดรูปแบบหน่วยการปกครองนอกเขตศูนย์กลาง ได้แก่

- **ปัจจัยด้านฐานทางเศรษฐกิจของพื้นที่ (Economic base)** เป็นการพิจารณาลักษณะเฉพาะในมิติทางเศรษฐกิจของเมือง ตัวอย่างเช่น การเป็นเมืองที่มีรายได้หลักจากการเก็บภาษีเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในพื้นที่ หรือเป็นเมืองที่เป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ หรือเป็นเมืองที่มีเศรษฐกิจบนฐานการผลิตภาคเกษตรกรรม เป็นต้น
- **ปัจจัยด้านลักษณะแผนผังของพื้นที่ (Layout)** เป็นการพิจารณาลักษณะเฉพาะในมิติภูมิศาสตร์ของพื้นที่เมือง ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ที่มีความพิเศษแตกต่างจากพื้นที่เมืองทั่วไปย่อมมีผลต่อการกำหนดขอบเขตพื้นที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตนั้น
- **ปัจจัยด้านบทบาทหน้าที่ของเมือง (Function)** เป็นการพิจารณาลักษณะเฉพาะในมิติบทบาทของพื้นที่ที่เมืองตั้งอยู่ เมืองที่มีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญแตกต่างกันย่อมต้องมีการจัดรูปแบบและระบบการบริหารจัดการที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างกัน เช่น เมืองที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงเมืองอื่น ๆ ในพื้นที่เดียวกัน (Hub city) หรือเป็นเมืองในจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของภาค (Provincial capital) หรือเป็นเมืองที่เป็นเมืองหลวงของประเทศซึ่งมีลักษณะพิเศษกว่าเมืองอื่น ๆ ทั่วไป อาทิ เป็นพื้นที่ที่มีข้าราชการหรือบุคลากรภาครัฐทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก
- **ปัจจัยด้านสถานการณ์แวดล้อมของพื้นที่ (Situation)** เป็นการพิจารณาบริบทแวดล้อมในมิติสถานการณ์เฉพาะในแต่ละกรณีที่มีผลต่อการบริหารจัดการเมือง เช่น การเป็นเมืองที่ตั้งอยู่ติดกับแนวชายแดนของประเทศ หรือเมืองหลักที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง (City core) หรือเป็นเมืองที่มีลักษณะทางกายภาพและสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์แบบเมืองมหานคร (Geographic metropolitan environment)

## 2.4 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย

การศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานในภูมิภาคในขณะนี้ มุ่งพัฒนาหลักการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้บรรลุผลตามกรอบหลักการที่กำหนดไว้มากที่สุด โดยเฉพาะการมุ่งให้มีการบูรณาการทุกภาคส่วนในพื้นที่ ทั้งที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปี ให้เป็นไปด้วยความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ตลอดจนสภาพปัญหา



ในพื้นที่ โดยส่งเสริมและผลักดันให้เกิดความร่วมมือในการทำงาน การประสานกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรภาคประชาชนในลักษณะการบริหารงานในรูปแบบเครือข่าย<sup>43</sup> ดังนั้น กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย จึงนับเป็นมโนทัศน์ทางวิชาการที่สำคัญสำหรับการจัดรูปแบบกลไกการบริหารงานแบบบูรณาการในภูมิภาค

มโนทัศน์ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย (Network governance) มีหัวใจสำคัญอยู่ที่การวิเคราะห์บทบาทการทำงานของเครือข่ายซึ่งเกิดจากการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่มีการกลไกจัดการภายในตนเอง (Self-organizing inter-organizational network) ดังจะเห็นได้จากการแสดงบทบาทของเครือข่ายในกระบวนการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ทั้งในกรณีที่มีหน่วยงานภาครัฐร่วมอยู่ในเครือข่ายด้วย และในกรณีเครือข่ายองค์กรที่มีการจัดการตนเองเหล่านั้นแสดงบทบาทในการจัดบริการสาธารณะด้วยตนเองโดยไม่มีหน่วยงานภาครัฐเข้ามาร่วมในเครือข่ายของตัวแสดงในภาคส่วนต่าง ๆ

กรอบการวิเคราะห์การบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่ายแตกต่างจากกรอบการวิเคราะห์เครือข่ายในกระบวนการนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ ในกรณีนี้ให้ความสนใจเครือข่ายของตัวแสดงที่มีบทบาทร่วมกันในการนำนโยบายไปปฏิบัติและการจัดบริการสาธารณะเป็นการเฉพาะ ซึ่งต่างจากการศึกษาเครือข่ายนโยบาย (Policy network) ที่ให้ความสนใจในบทบาทของเครือข่ายของตัวแสดงที่มีบทบาทร่วมกันในการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะ<sup>44</sup>

กรอบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย พิจารณาบทบาทของรัฐในมิติที่แตกต่างออกไปจากแนวคิดการบริหารราชการแบบดั้งเดิม เนื่องจากตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองคือการจัดการเพื่อเอื้ออำนวยให้ตัวแสดงจากแต่ละภาคส่วนที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการแสดงบทบาทแตกต่างกันหลายหลาย นับตั้งแต่ตัวแสดงภาครัฐ องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ รวมไปถึงองค์กรระหว่างประเทศเกิดการประสานงานกันอย่างสอดคล้องและร่วมมือกัน<sup>45</sup>

บทบาทของรัฐภายใต้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองจึงต้องปรับเปลี่ยนไป เนื่องจากบทบาทซึ่งแต่เดิมเคยมองกันว่าเป็นบทบาทที่ต้องจำกัดให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของภาครัฐเท่านั้น เริ่มถูกมองว่าเป็นบทบาทหน้าที่ซึ่งตัวแสดงอื่น ๆ สามารถเข้ามาร่วมทำได้เช่นเดียวกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งแต่เดิมเคยมองกันว่าต้องจัดการแก้ไขโดยกลไกของภาครัฐเท่านั้น ก็เปลี่ยนมาสู่การมองว่าตัวแสดงอื่น ๆ ในสังคมก็สามารถร่วมแสดงบทบาทในการจัดการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้ด้วยเช่นกัน โดยภาครัฐมีหน้าที่ดึงบทบาทของ

---

<sup>43</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, *คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด* (พ.ศ. 2557 – 2560), น. 5.

<sup>44</sup> Stephen P. Osborne, “Introduction The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?,” in *The New Public Governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Edited by Stephen P. Osborne (London and New York: Routledge, 2010), p. 7.

<sup>45</sup> Jon Pierre, “Introduction: Understanding Governance,” in Jon Pierre (ed.), *Debating Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2000), p. 4.

ตัวแสดงต่าง ๆ ในสังคมให้เข้ามาร่วมกันขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาและการสร้างโอกาสในการพัฒนาสังคมร่วมกันผ่านกลไกการประสานบทบาทระหว่างกันในรูปแบบเครือข่าย

ในแง่นี้ การบริหารกิจการบ้านเมืองจึงเป็นกระบวนการที่ดำเนินการไปโดยผ่านการประสานความร่วมมือระหว่างตัวแสดงในภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม สำหรับรูปแบบการประสานงานระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในสังคมเพื่อร่วมกันดำเนินกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ นั้นปรากฏในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างเครือข่าย (Networks) ภาคิหุ้นส่วน (Partnerships) และการเปิดเวทีปรึกษาหารือกันเพื่อจัดการประเด็นสาธารณะด้านต่าง ๆ (Deliberative forums) การประสานความร่วมมือในรูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าวเริ่มปรากฏขึ้นนับแต่ช่วงทศวรรษที่ 1970 ภายหลังจากกระแสความเสื่อมถอยของรูปแบบการบริหารงานแบบรวมศูนย์ของภาครัฐโดยผ่านกลไกการสั่งการควบคุมตามลำดับชั้นในระบบราชการ และหันมาสู่ความนิยมในรูปแบบการบริหารงานภาครัฐบนฐานการมีส่วนร่วมของตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนภายใต้ความสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายอยู่ในระดับสถานะเท่าเทียมกัน<sup>46</sup>

จุดมุ่งหมายสำคัญของการประสานความร่วมมือในรูปแบบเครือข่ายก็คือ การมุ่งให้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมเจรจาต่อรองเพื่อหาจุดร่วมในการดำเนินกิจการสาธารณะด้านต่าง ๆ ในสังคม โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ร่วมกัน การร่วมมือกันดำเนินกิจการสาธารณะภายใต้กลไกความสัมพันธ์ในรูปแบบเครือข่ายอาจเกิดขึ้นทั้งในโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐระดับต่าง ๆ นับตั้งแต่ระดับท้องถิ่นหรือนครไปจนถึงระดับภาค นอกจากนี้ ยังรวมถึงเครือข่ายประสานความร่วมมือแบบตัดข้ามระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ อาทิ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ด้วยเหตุนี้ ตัวแสดงที่ปรากฏในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองในรูปแบบการประสานความร่วมมือผ่านเครือข่าย จึงมีที่มาจากหลากหลายภาคส่วนและหลายระดับด้วยกัน อาทิ สหภาพแรงงาน สมาคมการค้า บริษัท องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบการทางสังคม รวมถึงอดจณกลุ่มและองค์กรชุมชน<sup>47</sup>

ภายใต้หลักการดังกล่าว กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง เป็นกระบวนการประสานงานและการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนและภาคประชาสังคมซึ่งดำเนินไปภายใต้ผ่านเครือข่ายการประสานบทบาทระหว่างกันในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังนั้น การปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ดังปรากฏผ่านความร่วมมือรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การรวมตัวในรูปแบบเครือข่าย (Networks) หรือในรูปภาคิหุ้นส่วน (Partnerships) จึงสะท้อนรูปแบบการประสานงาน (Co-ordination) ระหว่างตัวแสดงในภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะหนึ่ง ๆ ร่วมกัน รวมถึงสะท้อนถึงรูปแบบการบริหารจัดการตนเองเพื่อจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะโดยตัวแสดงในแต่ละภาคส่วน (Self-governance) ไปพร้อมกันด้วย<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Paul Hirst, "Democracy and Governance," in Jon Pierre (ed.), *Debating Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2000), pp. 18-19.

<sup>47</sup> Anne Mette Kjær, *Governance* (Cambridge: Polity Press, 2004), pp. 48-49.

<sup>48</sup> Jon Pierre, "Introduction: Understanding Governance," p. 3.

การบริหารกิจการสาธารณะโดยอาศัยกลไกในรูปแบบเครือข่ายนับเป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองบนฐานการร่วมมือกันระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วน ('Co' governance)<sup>49</sup> กล่าวคือ เครือข่ายเป็นรูปแบบการสร้างความร่วมมือในลักษณะการแสดงบทบาทร่วมกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้บริบทความซับซ้อนของการพัฒนาและการจัดการประเด็นปัญหาต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากตัวแสดงจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงจะสามารถดำเนินงานให้บรรลุผลได้ในสภาวะการณ์ดังกล่าว การจัดการแก้ไขปัญหาในสังคมมีอาจกระทำได้โดยการรวมศูนย์การทำงานที่ภาครัฐฝ่ายเดียว หากแต่จำเป็นต้องอาศัยการขับเคลื่อนโดยการประสานงาน (Co-ordination) และการแสดงบทบาทอย่างสอดคล้องซึ่งกันและกันระหว่างทุกภาคส่วน (Synchronization) รวมไปถึงการจัดการปัญหาสาธารณะโดยอาศัยการสร้างเครือข่ายความร่วมมือโดยไม่แบ่งแยกอาณาเขตบทบาทหน้าที่ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน (Public-private networks)

เครือข่ายจึงถือเป็นการจัดโครงสร้างสถาบันรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภาครัฐและภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคม แต่กระนั้น เครือข่ายก็เป็นการจัดโครงสร้างสถาบันอย่างไม่เป็นทางการ เพราะเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมกันอย่างสมัครใจของภาคีสมาชิก มิใช่การจัดตั้งองค์กรตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบราชการกำหนด อย่างไรก็ตาม แม้เครือข่ายจะไม่ใช่องค์กรที่เป็นทางการ แต่ก็ไม่ใช่การรวมตัวกันแบบชั่วคราวชั่วคราว หากอาจเป็นองค์กรที่มีความมั่นคงถาวรภายในระยะเวลาหนึ่ง เช่น เครือข่ายอาจทำงานไปจนกระทั่งกิจกรรมหรือโครงการที่ภาคีสมาชิกร่วมกันดำเนินการนั้นสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของการก่อตั้งเครือข่าย เป็นต้น

การทำงานในรูปแบบเครือข่ายระหว่างองค์กรอาจปรากฏทั้งในรูปแบบของเครือข่ายระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานในภาครัฐด้วยกัน หรือเครือข่ายระหว่างตัวแสดงนอกภาครัฐด้วยตนเอง ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ทั้งนี้ กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมือง จะให้ความสำคัญกับการดำเนินกิจการสาธารณะผ่านเครือข่ายที่ตัดข้ามระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง เครือข่ายจะเป็นกลไกที่ทำให้เกิดการประสานงาน (Co-ordination) เพื่อให้เกิดการร่วมคิดร่วมตัดสินใจและเป็นกลไกจัดสรรทรัพยากรร่วมกันระหว่างภาคีสมาชิกเครือข่าย ในนัยนี้ จึงกล่าวได้ว่า เครือข่ายถือเป็นโครงสร้างการปกครองรูปแบบหนึ่ง (Governing structure) ซึ่งสมาชิกในเครือข่ายร่วมกันออกแบบและสร้างขึ้นบนกรอบข้อตกลงร่วมกัน<sup>50</sup>

เครือข่ายต่าง ๆ ในสังคมสามารถแสดงบทบาทได้ทั้งในเชิงต่อต้านและสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐ กล่าวคือ เครือข่ายจำนวนมากมีศักยภาพในการร่วมกันต่อต้านขัดขวางการผลักดันนโยบายสาธารณะของภาครัฐได้อย่างทรงพลัง ซึ่งส่งผลให้รัฐต้องเผชิญกับปัญหาด้านความสามารถในการปกครองดูแลสังคม

---

<sup>49</sup> Jan Kooiman, "Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Societal-Political Interaction," p. 150.

<sup>50</sup> R. A. W. Rhodes, "Governance and Public Administration," p. 61.

(Governability problems)<sup>51</sup> ในทางกลับกัน เครือข่ายเหล่านี้ก็สามารถสร้างพลังในการร่วมกันขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพได้เช่นกัน หากภาครัฐมีการประสานงาน ปกป้องหรือและเจรจาต่อรองกับเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะแต่ละด้าน ดังนั้น ภาครัฐจึงจำเป็นที่จะต้องปรับรูปแบบการทำงานจากการมุ่งเน้นการใช้อำนาจหน้าที่สั่งการและควบคุมบังคับฝ่ายเดียว มาสู่การทำหน้าที่ประสานการทำงานกับภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม ซึ่งต้องอาศัยทักษะในเชิงการเจรจาต่อรองเพื่อหาจุดร่วมระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

บทบาทของภาครัฐภายใต้การเผชิญกับสิ่งท้าทายทั้งภายในและภายนอก จึงอยู่ที่การกำกับทิศทางกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง ('Steering') ให้ดำเนินไปสู่การบรรลุเป้าหมายร่วมของสังคม<sup>52</sup> นั่นคือ ภาครัฐได้มีบทบาทหน้าที่เพียงการใช้อำนาจปกครองเหนือสังคมแต่เพียงด้านเดียว หากแต่มีหน้าที่ดึงบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ในสังคมให้เข้ามาร่วมกันขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหา และการสร้างโอกาสในการพัฒนาสังคมร่วมกัน เพราะกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินภารกิจของรัฐ มิใช่เพียงปัจเจกบุคคล หรือองค์กร แต่เป็นเครือข่ายหรือ "ระบบย่อย ๆ ของสังคม" (Societal sub-systems) นั่นคือ เครือข่ายของตัวแสดงกลุ่มต่าง ๆ ที่มีการจัดระบบจัดการดูแลตัวเอง มีการกำหนดทิศทางและเป้าหมายในการดำเนินกิจกรรมของตนเอง

อย่างไรก็ตาม การดำรงอยู่อย่างอิสระของเครือข่ายที่ประกอบขึ้นจากกลุ่มคนหรือองค์กรที่มีผลประโยชน์เฉพาะในด้านต่าง ๆ ร่วมกัน ก็ส่งผลให้การใช้อำนาจรัฐควบคุมจัดการเรื่องต่าง ๆ ในสังคมดำเนินไปด้วยความยากลำบากยิ่งขึ้น เนื่องจากเครือข่ายของตัวแสดงกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมนั้นเป็นระบบที่ดำรงอยู่ด้วยตัวเองและไม่ขึ้นต่อกลไกการควบคุมบังคับบัญชาของภาครัฐ (Auto-poetic) จึงทำให้การควบคุมแทรกแซงการทำงานของเครือข่ายเหล่านี้เป็นไปได้ยาก<sup>53</sup> ดังนั้น บทบาทของตัวแสดงภาครัฐในการบริหารกิจการบ้านเมือง ควรประกอบด้วยการทำหน้าที่ 2 ระดับ คือ ระดับแรก เป็นการทำหน้าที่จัดการเครือข่าย (Network management) ซึ่งเป็นบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ อีกระดับหนึ่งคือ การทำหน้าที่วางกรอบกฎเกณฑ์กติกาการประสานความร่วมมือระหว่างเครือข่ายในภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม เป็นการจัดการเครือข่ายที่ดำเนินการโดยรัฐบาล (Meta-governance) เนื่องจากเป็นการจัดการเครือข่ายในเชิงโครงสร้างสถาบันซึ่งเกี่ยวข้องกับกรอบกติกาการปกครองและการบริหารกิจการบ้านเมือง<sup>54</sup>

ในนัยนี้ บทบาทของภาครัฐในการบริหารกิจการบ้านเมืองก็คือ การจัดการเครือข่าย (Network management) การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรภาครัฐในการจัดการเครือข่าย มิใช่การใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมสั่งการในฐานะที่อยู่เหนือกว่าเครือข่ายต่าง ๆ ในสังคม แต่อยู่ในตำแหน่งที่เสมอกัน เจ้าหน้าที่ภาครัฐมีบทบาทเอื้ออำนวยให้ตัวแสดงกลุ่มต่าง ๆ มีการสร้างเครือข่ายเพื่อดำเนินงานด้านต่าง ๆ ภายใต้เป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐก็อาจเข้าไปร่วมเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายเหล่านี้ก็ได้

---

<sup>51</sup> Anne Mette Kjær, *Governance*, p.36.

<sup>52</sup> Jon Pierre, "Introduction: Understanding Governance," p. 4.

<sup>53</sup> Anne Mette Kjær, *Governance*, p. 36.

<sup>54</sup> *Ibid.*, pp. 48-49.

กลไกการทำงานแบบเครือข่ายของตัวแสดงในภาคสังคม และกลไกการทำงานแบบสั่งการตามลำดับชั้นของระบบราชการ จึงมิได้ดำรงอยู่หรือทำงานอย่างแยกจากกันอย่างเด็ดขาด แต่อาจมีบางส่วนหรือบางจุดของกระบวนการทำงานที่กลไกการทำงานของทั้งสองระบบเข้ามาเกี่ยวพันหรือทับซ้อนซึ่งกันและกัน เช่น การประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างเครือข่ายแต่ละกลุ่มอาจจำเป็นต้องอาศัยบทบาทการทำงานของหน่วยราชการในการสร้างจุดเชื่อมโยงให้เกิดขึ้น ผ่านการวางกฎกติกาที่เป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย การประสานให้ทุกฝ่ายร่วมลงนามสัญญากัน หรือการเอื้ออำนวยให้ทุกฝ่ายสามารถหาข้อตกลงร่วมกันได้ เป็นต้น การจัดการเครือข่ายจึงต้องอาศัยบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในฐานะผู้ประสานการทำงานร่วมกัน (Coordinator)<sup>55</sup>

“เครือข่าย” ภายใต้โมเดลทัศน์การบริหารกิจการบ้านเมืองดังกล่าวมานี้ แตกต่างจากเครือข่ายทางสังคมโดยทั่วไป กล่าวคือเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance network) เป็น “เครือข่าย” (Network) ที่มีลักษณะเฉพาะรูปแบบหนึ่ง ไม่ใช่เครือข่ายทั่ว ๆ ไปที่ปรากฏในสังคม อาทิ เครือข่ายการสื่อสาร เครือข่ายทางสังคม เครือข่ายวิชาชีพ เครือข่ายผู้ก่อการร้าย เครือข่ายข้ามชาติ และหมายถึงรูปแบบเฉพาะรูปแบบหนึ่งของ “การบริหารกิจการบ้านเมือง” (Governance) ทั้งนี้ อาจสรุปลักษณะสำคัญของ “เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง” ในประการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้<sup>56</sup>

*ประการแรก* เครือข่ายความสัมพันธ์แนวนราบที่มีรูปแบบชัดเจนแน่นอนระหว่างตัวแสดงที่มีความเกี่ยวโยงพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependent) แต่ในขณะเดียวกันก็มีความเป็นเอกเทศในการแสดงบทบาทของตนเอง (Autonomous) กล่าวคือ ตัวแสดงประกอบด้วย ภาครัฐ (Public) ภาคเอกชน (Private) ภาคประชาสังคม (Semi-public) ตัวแสดงแต่ละภาคส่วนต่างก็ต้องการพึ่งพาอาศัย (dependent) ศักยภาพ และทรัพยากรของตัวแสดงอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น ตัวแสดงทางการเมืองเห็นว่าประเด็นนโยบายสาธารณะที่ตนต้องการผลักดัน ต้องอาศัยบทบาทความร่วมมือของภาคส่วนอื่น ก็แสดงความจำนงในการจัดสรรทรัพยากร และศักยภาพของตนเองให้ตัวแสดงอื่น ๆ เข้ามาใช้ร่วมกัน ตัวแสดงแต่ละภาคส่วนต่างก็มีความเป็นเอกเทศในการแสดงบทบาทของตนเอง (Operationally autonomous) ไม่มีฝ่ายใดอยู่ภายใต้การควบคุมสั่งการโดยตัวแสดงอื่น ไม่มีฝ่ายใดอยู่เหนือกว่าที่สั่งให้ฝ่ายอื่นคิดหรือกระทำการใด ๆ ได้

การมีความสัมพันธ์ในเชิงการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependency) ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเป็นไปในแนวนราบที่ทุกฝ่ายอยู่ในฐานะเสมอภาคเท่าเทียมกัน แม้ว่าตัวแสดงแต่ละฝ่ายจะมีอำนาจหน้าที่ (Authority) และทรัพยากรไม่เท่ากันก็ตาม แต่เมื่อต้องพึ่งพาอาศัยอีกฝ่าย จึงทำให้ไม่มีฝ่ายใดสามารถใช้อำนาจควบคุมแนวตั้งเหนือฝ่ายใดได้โดยไม่เสี่ยงต่อการทำลายเครือข่ายให้พังลง ทั้งนี้ การจัดสรรแบ่งปันแลกเปลี่ยนทรัพยากรทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม อาจเป็นไปในลักษณะไม่สมมาตร (Asymmetrical allocations) ก็ได้ หากตัวแสดงทุกฝ่ายเข้ามาร่วมแลกเปลี่ยนแบ่งปันกันอย่างสมัครใจ (Voluntary) และแต่ละฝ่ายมีอิสระที่จะถอนตัวออกจากการเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายได้ทุกเวลา

<sup>55</sup> Ibid., pp. 43-45.

<sup>56</sup> Eva Sørensen and Jacob Torfing, “Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation,” pp. 8-11.

*ประการที่สอง* การปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงดำเนินไปโดยผ่านการเจรจาต่อรองข้อตกลงร่วมกัน (Negotiations) กล่าวคือ การเจรจาต่อรองข้อตกลงร่วมกันมีองค์ประกอบคือ “การต่อรอง” (Bargain) เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรร่วมกันของแต่ละฝ่ายเพื่อขับเคลื่อนเป้าหมายให้บรรลุผลสูงสุดและ “การปรึกษาหารือกัน” (Deliberation) เกี่ยวกับข้อดีและข้อเสียของแนวทางการประสานบทบาทซึ่งกันและกันในลักษณะต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การเรียนรู้ร่วมกันและสร้างความเข้าใจร่วมกันของทุกฝ่าย อย่างไรก็ตาม การเจรจาปรึกษาหารือระหว่างตัวแสดงในเครือข่ายหนึ่ง ๆ อาจไม่นำไปสู่ “ฉันทมติที่เป็นเอกฉันท์” (Unanimous consensus) เสมอไป หากการเจรจาอยู่ภายใต้บริบทที่ตัวแสดงแต่ละฝ่ายต่างต้องการใช้อำนาจแข่งขันต่อกันอย่างเข้มข้น (Power struggle) ซึ่งเสี่ยงต่อการเกิดความขัดแย้งและการเป็นปฏิปักษ์ในการทำงานร่วมกัน โดยส่วนใหญ่ “การปฏิบัติการร่วม” (Joint action) มักเกิดขึ้นบน “ความเห็นพ้องกันเท่าที่ทุกฝ่ายยอมรับได้” (Rough consensus) นั่นคือ ทุกฝ่ายยอมรับข้อเสนอในเรื่องหนึ่ง ๆ ร่วมกัน แม้ว่าแต่ละฝ่ายจะยังคงมีความคิดเห็นที่ขัดแย้งไม่ลงรอยกันอยู่

*ประการที่สาม* การเจรจาหาข้อตกลงร่วมกันดำเนินไปภายใต้กรอบแนวความคิด (Imaginary framework) ความตระหนักรู้ (Cognitive) กรอบบรรทัดฐาน (Normative) และกรอบระเบียบกฎเกณฑ์ (Regulative) ชุดหนึ่ง ๆ ที่ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกัน กล่าวคือ การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดจากการเข้ามาเจรจาต่อรองหาข้อตกลงร่วมกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในเครือข่ายหนึ่ง ๆ มิได้เกิดขึ้นใน “สุญญากาศเชิงสถาบัน” (Institutional vacuum) หรืออยู่นอกเหนือกรอบกฎเกณฑ์ใด ๆ เลย หากแต่การทำงานของเครือข่ายหนึ่ง ๆ ย่อมมี “กรอบการทำงานที่ชัดเจนแน่นอนชุดหนึ่ง” (Institutionalize framework) เสมอ ทั้งนี้ กรอบการทำงานร่วมกันของเครือข่ายมิใช่เพียงการนำเอาระเบียบกฎเกณฑ์ที่แต่ละฝ่ายยึดถือปฏิบัติมารวมกันให้เป็นกรอบกฎเกณฑ์ของเครือข่าย และก็มีใช้การหลอมรวมระเบียบกฎเกณฑ์ทั้งหมดให้เป็นชุดเดียวขึ้นมาใหม่ แต่เป็นการผสมผสานแนวความคิดต่าง ๆ (Ideas) มโนทัศน์ความเข้าใจ (Concepts) และข้อกำหนด (Rules) ที่แต่ละฝ่ายนำเสนอแลกเปลี่ยนกัน

กรอบการทำงานร่วมกันของเครือข่ายมีลักษณะสำคัญคือ เป็นกรอบการดูแลจัดระเบียบที่ยึดถือร่วมกัน (Regulative aspect) กล่าวคือ มีกฎเกณฑ์ข้อกำหนด (Rules) มีการระบุบทบาทหน้าที่ (Roles) และขั้นตอนวิธีการทำงาน (Procedures) กรอบการทำงานร่วมกันของเครือข่าย จึงมีลักษณะเชิงคุณค่า (Normative aspect) นั่นคือ มีบรรทัดฐานการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกัน (Norms) มีชุดคุณค่าหรือค่านิยมในการทำงานร่วมกัน (Values) และมีเกณฑ์มาตรฐานในการปฏิบัติเรื่องต่าง ๆ ร่วมกัน (Standards) นอกจากนี้ กรอบการทำงานร่วมกันของเครือข่ายยังมีองค์ประกอบของ “การตระหนักรู้ร่วมกัน” (Cognitive element) คือ มีระบบการให้ความหมายชุดต่าง ๆ ร่วมกัน (Codes) มีกรอบมโนทัศน์ในการอธิบายเรื่องต่าง ๆ ร่วมกัน (Concepts) และมีความรู้เฉพาะในเรื่องต่าง ๆ ร่วมกัน (Specialized knowledge) ดังนั้น กรอบการทำงานร่วมกันจึงมีลักษณะของ “จินตกรรมร่วม” (Imaginary aspect) คือ มีการสร้างอัตลักษณ์ร่วมที่ทุกฝ่ายอ้างอิงตนเองร่วมกัน (Identities) มีอุดมคติร่วม (Ideologies) มีความหวังร่วมกัน (Common hopes)

*ประการที่สี่* กระบวนการทำงานของเครือข่ายดำเนินไปโดยระบบการกำกับดูแลตนเอง (Self-regulating) มีความเป็นอิสระภายในขอบเขตที่จำกัดโดยหน่วยงานอื่น ๆ ภายนอก (External agencies) กล่าวคือ เครือข่ายมีความเป็นอิสระในการจัดระเบียบดูแลตนเองระดับหนึ่ง ไม่อยู่ภายใต้หรือเป็นส่วนหนึ่งของสายการควบคุมบังคับบัญชาใด ๆ ไม่ยอมเข้าไปอยู่ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ของบทกฎหมาย (Law) และไม่ยอมอยู่ในกลไกการจัดระเบียบควบคุมของระบบตลาด (Market) เครือข่ายขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ ภายใต้กรอบการกำกับดูแลตนเองที่ตั้งอยู่บนชุดความคิดของตนเอง (Ideas) ทรัพยากรของเครือข่าย (Resources) และการปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่ายที่มีพลวัต (Dynamic interactions)

ในขณะเดียวกัน ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นก็อยู่ภายใต้ “กรอบการทำงานร่วมกัน” ที่เป็นตัวกำหนดกฎเกณฑ์บรรทัดฐาน การตระหนักรู้ และจิตนากรรมร่วมซึ่งสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ตามการเจรจาต่อรองกันระหว่างสมาชิกในเครือข่าย ดังนั้น การทำงานของเครือข่ายหนึ่ง ๆ จึงอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมืองและบริบทเชิงสถาบัน (Political and institutional environment) ซึ่งอาจส่งผลเอื้ออำนวยให้การกำกับดูแลตนเองของเครือข่ายดำเนินไปได้อย่างราบรื่น หรืออาจส่งผลจำกัดขีดความสามารถในการจัดการดูแลตนเองของเครือข่าย (Capacity for self-regulation)

*ประการที่ห้า* เป้าหมายการทำงานของเครือข่ายเป็นไปเพื่อก่อให้เกิดผลต่อประโยชน์สาธารณะ (Production of public purpose) กล่าวคือ การทำงานของเครือข่ายสะท้อนให้เห็นถึงเป้าหมายที่เป็นประโยชน์ของสาธารณะในมิติต่าง ๆ อาทิ วิสัยทัศน์ (Visions) ค่านิยม (Values) แผน (Plans) นโยบาย (Policies) และระเบียบกฎเกณฑ์ (Regulations) ซึ่งต้องมุ่งสู่การก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวม (General public) ตัวแสดงต่าง ๆ ในเครือข่าย อาจเข้าไปมีบทบาทร่วมในกระบวนการเจรจาต่อรองทางการเมือง (Political negotiations) ได้ แต่มีใช้เพื่อผลักดันผลประโยชน์หรือเป้าหมายของตนเอง หากต้องเป็นไปเพื่อแสดงบทบาทร่วมชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาสาธารณะและหนทางในการแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้น หรือเข้าไปผลักดันโอกาสในการพัฒนานโยบายสาธารณะใหม่ ๆ ในแง่นี้ เครือข่ายใด ๆ ก็ตามที่มีได้มีเป้าหมายในการขับเคลื่อนกิจกรรมเพื่อก่อให้เกิด “ประโยชน์แก่สาธารณะโดยรวม” (Public purpose) ย่อมไม่อาจนับได้ว่าเป็น “เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง” (Governance networks)

หากพิจารณารูปแบบของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองจะพบว่า เครือข่ายอาจปรากฏรูปแบบแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมือง บริบทเชิงสถาบัน และบริบทเชิงวาทกรรม (Discursive context) ที่เครือข่ายนั้น ๆ เกิดขึ้น ดังตัวอย่างต่อไปนี้<sup>57</sup>

- เครือข่ายอาจเกิดจากการเข้ามาทำ “ข้อตกลงหลวม ๆ อย่างไม่เป็นทางการ” (Loose and informal contract) แต่บางเครือข่ายก็อาจทำข้อตกลงอย่างเคร่งครัดและเป็นทางการก็ได้ (Tight and formal)

---

<sup>57</sup> Eva Sørensen and Jacob Torfing, “Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation,” p. 11.

- เครือข่ายอาจเกิดจากการประสานบทบาทความร่วมมือกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ภายในโครงสร้างองค์การเดียวกัน (Intraorganizational) หรือการประสานบทบาทความร่วมมือระหว่างตัวแสดงข้ามองค์กร (Interorganizational)
- เครือข่ายการก่อเกิดขึ้นด้วยตัวเองลำพัง (self-grown) หรืออาจริเริ่มก่อตั้งโดยการส่งเสริมผลักดันโดยองค์กรอื่น (Initiate from above)
- เครือข่ายอาจมีลักษณะเปิดกว้างรับสมาชิกใหม่ ๆ (Open) หรืออาจเป็นเครือข่ายแบบปิดตัวเองต่อภายนอก (Closed)
- เครือข่ายอาจดำรงอยู่ในชั่วระยะเวลาที่ภารกิจบรรลุเป้าหมายแล้วสลายตัว (Short-lived) หรืออาจดำเนินงานต่อเนื่องยาวนานอย่างถาวร (Permanent)
- เครือข่ายอาจทำงานเฉพาะเจาะจงในบางเรื่อง (Sector-specific) หรืออาจทำงานในประเด็นต่าง ๆ ของสังคมอย่างกว้างขวาง (Society-wide scope)
- เครือข่ายอาจแสดงบทบาทเฉพาะในกระบวนการกำหนดนโยบาย (Formulation of policy) หรืออาจแสดงบทบาทเฉพาะในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation)

เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance network) อาจพิจารณาได้ว่าเป็น กลไกขับเคลื่อนการบริหารกิจการบ้านเมืองอีกลักษณะหนึ่งซึ่งเป็นทางเลือกที่นอกเหนือจาก “กลไกภาครัฐ” (State) และ “กลไกตลาด” (Market) ลักษณะเฉพาะที่ทำให้เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองแตกต่างไปจากการทำงานของกลไกการควบคุมสั่งการตามลำดับชั้นจากบนลงล่างของภาครัฐ และกลไกการควบคุมจัดระเบียบผ่านการแข่งขันของระบบตลาดซึ่งอาจสรุปได้ 3 ประการ คือ<sup>58</sup>

ประการแรก ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ (Relation between the actors) กล่าวคือ เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองมีลักษณะเป็น “ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่มีทุกภาคส่วนเป็นศูนย์กลาง” (Pluricentric governance system) ต่างจากระบบการบริหารงานภาครัฐที่มีศูนย์กลางหนึ่งเดียว (Unicentric system) คือ ตัวแสดงภาครัฐที่มีอำนาจกำกับควบคุมและจัดระเบียบต่าง ๆ ในสังคมและระบบเศรษฐกิจ การรวมศูนย์อำนาจรัฐเป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธหรือโต้แย้งได้ อำนาจรัฐทำให้ตัวแสดงต่าง ๆ กลายเป็น “ผู้อยู่ใต้ปกครอง” (Subject) ได้รับการกำหนดสิทธิและพันธะหน้าที่ต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน

เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองต่างจากระบบการจัดระเบียบและควบคุมกิจการสาธารณะต่าง ๆ ผ่านกลไกการแข่งขันของตลาดซึ่งมีลักษณะหลายศูนย์กลาง (Multicentric system) เพราะระบบตลาดเปิดให้ตัวแสดงต่าง ๆ ที่ต่างมุ่งแข่งขันผลักดันปกป้องผลประโยชน์ของตน (Self-interested actors) จำนวนมากมายไม่จำกัด เข้ามาแข่งขันกันได้อย่างเสรี แต่ละฝ่ายจึงไม่มีเป้าหมายใด ๆ ร่วมกัน หรือไม่มีพันธะผูกพันใด ๆ ต่อกันเลย

---

<sup>58</sup> Eva Sørensen and Jacob Torfing, “Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation,” pp. 11-12.



*ประการที่สอง* กระบวนการตัดสินใจระหว่างตัวแสดง (Decision making) การตัดสินใจในเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองแตกต่างจากการตัดสินใจในกลไกการบริหารงานภาครัฐ คือ ตัวแสดงในเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองตัดสินใจบนตรรกะความเป็นเหตุเป็นผลที่สะท้อนมุมมองความคิดของทุกฝ่าย (Reflexive rationality) ในขณะที่การตัดสินใจในการบริหารงานภาครัฐตั้งอยู่บนการตรรกะความเป็นเหตุเป็นผลภายใต้สาระสำคัญของระเบียบกฎหมายข้อบังคับในการปกครองของรัฐ (Substantial rationality) กล่าวคือ กลไกการตัดสินใจสิ่งใด ๆ ของภาครัฐ ย่อมมุ่งหมายที่จะแปรสาระสำคัญในค่านิยมทางการเมืองของรัฐบาลให้ปรากฏเป็นรูปธรรมอย่างละเอียดผ่านตัวบทกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้ข้าราชการนำไปบังคับใช้ต่อสาธารณชนเป็นการทั่วไป

การตัดสินใจในเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองแตกต่างจากการตัดสินใจในกลไกการแข่งขันในระบบตลาด คือ การตัดสินใจภายใต้กลไกการแข่งขันในระบบตลาดตั้งอยู่บนตรรกะความเป็นเหตุเป็นผลที่กำหนดโดยขั้นตอนกระบวนการที่ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกัน (pProcedural rationality) นั่นคือ การจัดระเบียบกฎหมาย ขั้นตอน กระบวนการการแข่งขันที่เปิดกว้างเสรี ซึ่งจะก่อให้เกิดพลังขับเคลื่อนกลไกตลาดในลักษณะ “มือที่มองไม่เห็น” (Invisible hand) อันจะนำไปสู่การจัดสรรสินค้าและบริการต่าง ๆ ในจุดที่เหมาะสมที่สุด

การตัดสินใจและการจัดระเบียบดูแลการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ดำเนินไปในลักษณะ “การปฏิสัมพันธ์ในเชิงการสะท้อนความคิดความต้องการระหว่างกัน” (Reflexive interaction) ซึ่งเกิดขึ้นโดยผ่านกระบวนการเจรจาหรือต่อรองระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนที่ดำเนินต่อไปเนื่องอยู่ตลอด ตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนเข้ามารวมเจรจาหรือกันด้วยเงื่อนไขที่ทุกฝ่ายต้องพึ่งพาอาศัยบทบาทของฝ่ายอื่น ๆ (Interdependencies) เป้าหมายก็เพื่อหาข้อยุติในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ร่วมกัน (Joint decisions) และหาทางออกในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่ทุกฝ่ายเข้ามามีบทบาทร่วมกัน (Collective solutions) แม้ว่าตัวแสดงจากหลากหลายภาคส่วนเหล่านั้นจะมีผลประโยชน์หรือความต้องการของตนเอง หรือมีแนวคิด และมุมมองในประเด็นต่าง ๆ ที่แตกต่างหรือขัดแย้งกันอยู่ก็ตาม

*ประการที่สาม* การนำผลการตัดสินใจที่เป็นผลจากการเจรจาต่อรองหาข้อตกลงร่วมกันไปปฏิบัติ กล่าวคือ ในระบบการบริหารงานภาครัฐ ตัวแสดงต่าง ๆ ผูกพันตนเองในการยอมปฏิบัติตามผลการตัดสินใจในเชิงการสั่งการบังคับควบคุมของรัฐ เนื่องจากอยู่ภายใต้กลไกการบังคับใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐ ส่วนในระบบการแข่งขันตามกลไกตลาด ตัวแสดงต่าง ๆ ยอมผูกพันตนเองในการยอมรับผลการตัดสินใจร่วมกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ที่แข่งขันกัน เพราะกลัวการพ่ายแพ้สูญเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะได้รับการอยู่ในตลาด

ในเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง ตัวแสดงต่าง ๆ ผูกพันตนเองในการยอมรับปฏิบัติตามผลการตัดสินใจร่วมกัน เนื่องจากเครือข่ายได้ก่อให้เกิด “ความไว้วางใจซึ่งกันและกันของทุกฝ่าย” (Generalized trust) และ “พันธะผูกพันทางการเมืองที่ทุกฝ่ายมีต่อกัน” (Political obligation) ซึ่งเมื่อเกิดขึ้นแล้วจะดำรงอยู่อย่างเหนียวแน่นมั่นคงยาวนานเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับระเบียบกฎหมายเกณฑ์การจัดการดูแลตนเองและบรรทัดฐานค่านิยมที่ทุกฝ่ายได้ร่วมกันกำหนดขึ้นและยึดถือปฏิบัติร่วมกัน (Self-constituted rules and norms)

เมื่อกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองปรากฏในหลายรูปแบบ คือ กลไกรัฐ (State) กลไกตลาด (Market) และกลไกเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance network) ดังนั้น การจัดการปกครองของสังคมก็ย่อมสามารถอาศัยทางเลือกต่าง ๆ ดังกล่าวได้ หรืออาจนำกลไกการประสานการทำงาน (Modes of coordination) แต่ละรูปแบบดังกล่าวมาผสมผสานเข้าด้วยกันอย่างลงตัวในทางปฏิบัติได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของประเด็นภารกิจสาธารณะหรือปัญหาเชิงนโยบายที่ผู้มีบทบาทตัดสินใจต้องเผชิญ เนื่องจากกลไกแต่ละรูปแบบต่างก็มีจุดแข็งและจุดอ่อนของตัวเองในลักษณะแตกต่างกันไป

เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองมีข้อดีในบริบทปัจจุบัน คือ เป็นกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองที่มีประสิทธิภาพ (Efficient governance) เพราะเหมาะสมสำหรับการจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะที่มีความสลับซับซ้อน ไม่แน่นอน และตั้งอยู่บนความขัดแย้งของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งภาครัฐหรือภาคเอกชนไม่อาจจัดการแก้ไขให้บรรลุได้โดยลำพังฝ่ายเดียว เช่น การเลือกแก้ปัญหาย่างหนึ่งกลับนำไปสู่ความขัดแย้งและปัญหาใหม่ ๆ ตามมา สุดท้ายก็ไม่อาจแก้ไขปัญหาเดิมได้และยิ่งเพิ่มปัญหาให้ยุ่งยากขึ้นอีก เป็นต้น

หากพิจารณาจุดแข็งของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง อาจสรุปได้ว่า ลักษณะสำคัญที่ทำให้เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองมีประสิทธิภาพมากกว่ากลไกรูปแบบอื่น ๆ สะท้อนให้เห็นจุดแข็ง 4 ประการ ดังนี้<sup>59</sup>

*ประการแรก* ความสามารถในการบริหารกิจการบ้านเมืองในเชิงรุก กล่าวคือ ตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ ภายในเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองสามารถร่วมกันระบุประเด็นปัญหาในมิติต่าง ๆ อย่างรอบด้าน และสามารถชี้ให้เห็นถึงช่องทางโอกาสในการป้องกันและทางออกในการจัดการรับมือปัญหาล่วงหน้าได้ตั้งแต่แรก ที่ประเด็นปัญหาเริ่มปรากฏ นอกจากนี้ ตัวแสดงในเครือข่ายยังสามารถร่วมกันวางแนวทางการดำเนินการเพื่อจัดการแก้ไขปัญหานั้น ๆ ด้วยวิธีการที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัว สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการให้สอดคล้องกับบริบทเงื่อนไขของปัญหามีลักษณะซับซ้อนและหลากหลายไปตามสถานการณ์

*ประการที่สอง* ความสามารถในการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างรอบคอบ กล่าวคือ เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองเป็นเครื่องมือสำคัญในการระดมรวบรวมข้อมูล องค์ความรู้ และการเฝ้าปัญหาในมุมมองต่าง ๆ จากตัวแสดงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะส่งผลให้การตัดสินใจร่วมกันมี

---

<sup>59</sup> สารสำคัญต่อไปนี้มีที่มาจาก Erik-Hans Klijn and Johannes Franciscus Maria Koppenjan, “Interactive Decision Making and Representative Democracy: Institutional Collisions and Solutions,” in Oscar van Heffen, Walter J. M. Kickert, and Jacques A. Thomassen (eds), *Governance in Modern Society: Effects, Change and Formation of Government Institutions* (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2000), pp. 114-124.; Jan Kooiman, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, p. 4. ; Jan Kooiman, “Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Societal-Political Interaction,” p. 155.; Fritz W. Scharpf, *Governing in Europe – Effective and Democratic?* (Oxford: Oxford University Press, 1999), p. 20.; James G. March and Johan P. Olsen, *Democratic Governance*, p. 27.

ความรอบคอบรัดกุมมากที่สุด เพราะตัวแสดงแต่ละภาคส่วนต่างก็มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเกี่ยวกับประเด็นปัญหาสาธารณะหรือการบริหารกิจการสาธารณะในมิติที่แตกต่างกันออกไป เมื่อตัวแสดงเหล่านั้นนำความรู้ที่ตนเองมีอยู่มาหลอมรวมกันเข้าก็ย่อมทำให้เกิดทางเลือกการตัดสินใจที่ชาญฉลาด ในแง่ที่เป็นการตัดสินใจที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติให้เกิดผลตรงตามเป้าหมายมากที่สุด

*ประการที่สาม* ความสามารถในการสร้างความเห็นพ้องต้องกันระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองเป็นกลไกการทำงานที่ดำเนินไปบนการสร้างความเห็นพ้องต้องกันหรือฉันทามติร่วมของทุกฝ่าย หรืออย่างน้อยที่สุดก็ทำให้ตัวแสดงจากหลากหลายภาคส่วนที่มีความขัดแย้งกันอยู่สามารถเข้ามาร่วมมือกันได้ อีกนัยหนึ่งคือ แปรเปลี่ยนความขัดแย้งเป็นความร่วมมือได้ เนื่องจากสมาชิกในเครือข่ายจะร่วมกันสร้าง “ตรรกะเกี่ยวกับความเหมาะสม” (Logic of appropriateness) ของตนเองขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อยึดถือร่วมกันในการควบคุมกำกับกระบวนการเจรจาหรือต่อรอง การสร้างข้อตกลงที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้แม้จะไม่เห็นด้วยทั้งหมด รวมไปถึงการจัดการแก้ไขความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการทำงานร่วมกัน

*ประการสุดท้าย* ความสามารถในการลดความเสี่ยงในการต่อต้านการนำผลการตัดสินใจในนโยบายหรือประเด็นสาธารณะไปปฏิบัติ กล่าวคือ หากตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือได้รับผลทางใดทางหนึ่งจากนโยบายหรือประเด็นปัญหาสาธารณะหนึ่ง ๆ ได้เข้ามามีบทบาทร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ แล้ว ตัวแสดงเหล่านั้นย่อมมีแนวโน้มจะเกิดความรู้สึกสำนึกรับผิดชอบร่วมต่อการตัดสินใจที่เกิด และมีความสำนึกในความเป็นเจ้าของร่วมในการผลักดันสนับสนุนกระบวนการการนำผลการตัดสินใจไปปฏิบัติแทนที่จะขัดขวาง

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การทำงานของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองมีเสถียรภาพก็คือ การมีระบบการบริหารจัดการเครือข่าย (Matagovernance) ที่เหมาะสม เพื่อช่วยป้องกันปัญหาอุปสรรคทั้งจากภายนอกและภายใน ซึ่งอาจรบกวนหรือส่งผลกระทบต่อความราบรื่นในการทำงานของเครือข่ายได้ อย่างไรก็ตาม เครือข่ายที่มีการทำงานอย่างราบรื่นและมีเสถียรภาพ มิได้หมายความว่า จะนำไปสู่ผลดีเสมอไป เพราะบางกรณีการทำงานของเครือข่ายอาจก่อให้เกิดปัญหาในกระบวนการนโยบายสาธารณะได้เช่นกัน เช่น การตัดสินใจหรือการขับเคลื่อนประเด็นนโยบายสาธารณะหรือการบริหารกิจการสาธารณะไปในทิศทางที่ต้องการ กลับกลายเป็นทางเลือกที่ปิดกั้นข้อเสนอหรือแนวคิดริเริ่มทางเลือกนโยบายใหม่ ๆ เสียเอง หรือในบางกรณีเครือข่ายอาจผลกระทบด้านต้นทุนในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่ตนตัดสินใจกำหนดขึ้นไปให้ตัวแสดงอื่น ๆ ที่มีได้อยู่ในเครือข่ายแบกรับแทน ด้วยเหตุผลว่าเป็นนโยบายสาธารณะ เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้รัฐบาลและองค์กรทางการเมืองอื่น ๆ อาจจำเป็นต้องมีบทบาทในการใช้อำนาจหน้าที่ผลักดันทิศทางการแสดงบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ในเครือข่ายให้เหมาะสมและเกิดผลดีต่อสาธารณะ เช่น

การส่งเสริมการสร้างองค์ประกอบของตัวแสดงภายในเครือข่ายที่เหมาะสม การผลักดันสนับสนุนแนวความคิด ความเข้าใจ การสร้างแรงจูงใจแก่ตัวแสดงต่าง ๆ เป็นต้น<sup>60</sup>

นอกเหนือจากปัจจัยด้านการมีระบบการบริหารจัดการเครือข่ายดังกล่าวข้างต้นแล้ว เครือข่าย การบริหารกิจการบ้านเมืองจะสามารถทำงานได้อย่างราบรื่นยังจำเป็นต้องมีความสามารถในการจัดการรับมือกับ ปัจจัยที่บั่นทอนการทำงานร่วมกันอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของตัวแสดงภายใน เครือข่าย การมีข้อขัดแย้งหรือปมปัญหาตึงเครียดภายในเครือข่าย ซึ่งถูกเพิกเฉยและปล่อยไว้โดยไม่ได้รับการจัดการแก้ไข การมีภาวะผู้นำที่อ่อนแอและทำงานอย่างไรประสิทธิภาพ ทำให้เครือข่ายไม่สามารถ ขับเคลื่อนไปได้ การมีความรู้สึกไม่พอใจหรือคับข้องใจในหมู่สมาชิกเครือข่ายเนื่องจากการทำงานร่วมกัน ไม่ปรากฏผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรมหรือเกิดผลที่ไม่ชัดเจนตามที่คาดไว้ ตลอดจนเหตุการณ์หรือสถานการณ์ ภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งเครือข่ายกำลังขับเคลื่อนร่วมกันอยู่ในขณะนั้น ผลก็คือ การทำงานของเครือข่ายไม่มีเสถียรภาพ ไม่สามารถทำงานอย่างได้ผล เครือข่ายกลายเป็นเพียงการมาชุมนุมพูดคุย แลกเปลี่ยนที่ไม่เกิดผลใด ๆ<sup>61</sup>

## 2.5 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่

กรอบแนวคิดว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (Territorial governance) ได้รับการพัฒนาขึ้น บนฐานของกรอบมโนทัศน์หลัก 2 เรื่อง คือ มโนทัศน์เรื่อง “อาณาเขตพื้นที่” (Territory) และมโนทัศน์เรื่อง “การบริหารกิจการบ้านเมือง” (Governance) กล่าวคือ แนวคิดเรื่องอาณาเขตพื้นที่เป็นกรอบทฤษฎีสำหรับ วิเคราะห์การทำงานของระบบบริหารกิจการบ้านเมืองจากมิติเชิงพื้นที่ (Spatial terms) ซึ่งครอบคลุมทั้งมิติ สถานที่ (Place) พื้นที่ (Space) และการกำหนดอาณาเขตพื้นที่ (Territoriality) ส่วนแนวคิดเรื่องการบริหาร กิจการบ้านเมืองเป็นกรอบทฤษฎีสำหรับวิเคราะห์การจรรูปแบบกลไกการปฏิสัมพันธ์ในกระบวนการนโยบาย สาธารณะและการจัดบริการสาธารณะ ในมิติที่กว้างขวางกว่ากลไกการปกครองอย่างเป็นทางการ โดยรวมไปถึง การใช้อำนาจหน้าที่รูปแบบต่าง ๆ โดยตัวแสดงที่หลากหลายนอกเหนือไปจากภาครัฐ ซึ่งดำเนินไปในขอบเขต ภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกันและขนาดพื้นที่ที่แตกต่างกัน<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Erik-Hans Klijn and Jurian Edelenbos, “Meta-governance as Network Management,” in *Theories of Democratic Network Governance*, edited by Eva Sørensen and Jacob Torfing (London: Palgrave Macmillan), pp. 199-214.

<sup>61</sup> Eva Sørensen and Jacob Torfing, “Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation,” p. 13.

<sup>62</sup> John A. Agnew, “Editorial: Territory, Politics, Governance,” *Territory, Politics, Governance*, Vol. 1, No. 1 (2013), pp. 1-4.

นอกจากนี้ แนวคิดที่ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งยังวางอยู่บนกรอบการวิเคราะห์ “การเมือง” ในมิติที่กว้างขวางกว่ามิติกลไกต่าง ๆ ในกระบวนการทางการเมืองระดับชาติ หรือการเลือกตั้ง หากแต่ครอบคลุมถึงมิติการทำงานของกระบวนการทางการเมืองระดับท้องถิ่น การจัดรูปแบบองค์กรทางการเมืองในโครงสร้างการปกครองถัดจากระดับชาติลงมาซึ่งปรากฏในหลากหลายรูปแบบ รวมไปถึงการเชื่อมโยงกันระหว่างอำนาจของตัวแสดงในภาคเอกชนกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ หากพิจารณาในมิติทางการเมือง การบริหารกิจการบ้านเมืองโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งจะเกี่ยวข้องกับมิติการวิเคราะห์ที่สำคัญได้แก่ การเมืองในมิติอาณาเขตพื้นที่ (Territorial politics) พื้นที่ของการบริหารกิจการบ้านเมือง (Spaces of governance) การจัดองค์กรทางการเมืองของพื้นที่ (Political organization of space)<sup>63</sup>

กรอบการวิเคราะห์การบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่อาศัยวิธีการวิเคราะห์แบบพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ (Developmental historicism) โดยมุ่งวิเคราะห์กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองและการทำงานของกลไกทางการเมืองในมิติที่สัมพันธ์กับตรรกะเชิงภูมิศาสตร์ที่รองรับการกำหนดอำนาจหน้าที่และกฎเกณฑ์ทางการปกครองซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามช่วงเวลา (Changing geographical logics of authority and rule) โดยพิจารณาตรรกะวิธีคิดบนฐานของบริบททางภูมิศาสตร์ในฐานะวาทกรรมหรือแบบแผนปฏิบัติที่รองรับการจัดกลไกและระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองในพื้นที่หนึ่ง ๆ อาศัยวิธีการวิเคราะห์จำแนกประเภทรูปแบบและกลไกที่ปรากฏอย่างเป็นทางการ (Formal classifications) การวิเคราะห์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร (Correlation analysis) และการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ (Comparative studies)

หน่วยการวิเคราะห์ของกรอบการวิเคราะห์การบริหารกิจการบ้านเมืองโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง คืออาณาเขตพื้นที่ (Territorial unit) ซึ่งครอบคลุมทั้งอาณาเขตเหนือรัฐชาติและภายในรัฐชาติ ดังจะเห็นได้ว่าในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา กรอบการวิเคราะห์ทางการเมืองได้เริ่มหันเหจากการอาศัย “รัฐชาติ” เป็นหน่วยในการวิเคราะห์ทางการเมืองมาสู่การวิเคราะห์หน่วยอาณาเขตพื้นที่ข้ามพรมแดนรัฐชาติ (Territorial ‘Nation-states’) ในกรณีการวิเคราะห์กระบวนการทางการเมืองในบริบทโลกาภิวัตน์ รวมทั้งการหันมาให้ความสำคัญกับหน่วยอาณาเขตพื้นที่ภายในรัฐชาติ (Sub-state governments) อาทิ หน่วยภูมิภาค ในฐานะหน่วยการวิเคราะห์กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองมากขึ้น<sup>64</sup>

การวิเคราะห์การบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่มุ่งให้ความสนใจวิเคราะห์การจัดวางกลไกเชิงพื้นที่ (Spatial arrangement) ผ่านการสร้างรูปแบบสถาบันในลักษณะเครือข่าย (Networks) กลไกการปกครองระดับเหนือรัฐชาติ (Supranational government arrangements) กลไกความร่วมมือระดับภูมิภาค (Regionalism) การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์รองรับการถ่ายโอนอำนาจจากศูนย์กลาง (Devolution) การจัดองค์กรทางการเมืองตามลักษณะเฉพาะของพื้นที่ (Spatial organization of politics) นอกจากนี้ยังรวมถึงการหันมาให้ความสำคัญต่อแบบวิถีการบริหารกิจการบ้านเมืองผ่านกลไกที่ไม่เป็นทางการ (Informal modes of governance) ที่ปรากฏแพร่หลายในเขตพื้นที่ระดับมหานครและระดับภาค ภูมิศาสตร์ของการระดม

<sup>63</sup> Ibid., p. 1.

<sup>64</sup> Ibid., p. 2.

พลังทางการเมืองและการต่อต้านคัดค้านรัฐบาลระดับชาติ (Geographies of political mobilization and resistance) บทบาทของภาคในการจัดรูปแบบโครงสร้างภายในรัฐชาติและการสลายรูปแบบหนึ่งเดียวของโครงสร้างหน่วยการปกครองพื้นที่ภายในรัฐชาติ (Disintegration)<sup>65</sup>

กรอบการวิเคราะห์การบริหารกิจการบ้านเมืองจากแง่มุมในเชิงพื้นที่สะท้อนให้เห็นว่า การทำความเข้าใจแบบวิถีการปกครองในปัจจุบันเริ่มเปลี่ยนจากการมุ่งให้ความสำคัญกับระดับของพื้นที่ (Spatial scales) มาสู่การให้ความสำคัญกับการจัดรูปแบบกลไกการปกครองบนฐานหน่วยพื้นที่ (Territorial form) ผ่านเครือข่ายการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจในรูปแบบต่าง ๆ (Relational networks of power) กล่าวคือ ในอดีตพื้นที่ (Space) เคยถูกเปรียบเทียบกับเป็นเสมือนกำแพงที่กำหนดให้ผู้คนต้องมีชีวิตจำกัดอยู่ภายในอาณาเขตพื้นที่ของตน ในมุมมองปัจจุบัน อาณาเขตพื้นที่ (Territories) เป็นสิ่งที่ผู้คนร่วมกันสร้างขึ้นผ่านการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นเหนือพื้นที่ (Spatial forms of political organization) โดยมีเป้าหมายเพื่อบริหารการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมาย

ในขณะเดียวกัน การจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นเหนือพื้นที่ก็มีเป้าหมายเพื่อทำให้พื้นที่มีสถานะเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของวิถีชีวิตทางวัฒนธรรมและรองรับแบบแผนวิถีปฏิบัติทางสังคมและอัตลักษณ์ทางการเมืองของผู้คนในพื้นที่ด้วย ดังนั้น ตรรกะในการจัดโครงสร้างองค์กรสำหรับรองรับการใช้อำนาจหน้าที่และสิทธิเหนืออาณาเขตพื้นที่จึงสะท้อนถึงการให้ความหมายและรูปแบบวิธีคิดเกี่ยวกับหน่วยพื้นที่ (Forms and meaning of territory) ในวันนี้ การทำให้สถานที่หรืออาณาเขตพื้นที่หนึ่ง ๆ มีสถานะเป็นหน่วยพื้นที่ในการบริหารกิจการบ้านเมือง (Territoriality) ก็คือ การใช้พื้นที่เพื่อบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic usage of space) ซึ่งเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของตัวผู้กระทำ (Agents) ที่หลากหลายซึ่งเข้ามาปฏิสัมพันธ์กันภายในอาณาเขตพื้นที่หนึ่ง ๆ<sup>66</sup>

หากพิจารณาในมิติการจัดกลไกเชิงสถาบัน การบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (Territorial governance) หมายถึง การเชื่อมโยงบทบาทของสถาบันต่าง ๆ ให้ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อเกื้อหนุนต่อการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแสดงในภาครัฐ ตัวแสดงในระบบตลาด และตัวแสดงในภาคประชาสังคม ในกระบวนการตัดสินใจและการปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งส่งผลต่อการยกระดับคุณภาพของการพัฒนาต่าง ๆ

---

<sup>65</sup> โปรดดู Saskia Sassen, “When territory deborders territoriality,” *Territory, Politics, Governance*, No. 1, Vol. 1 (2013), pp. 21 – 45.; Saskia Sassen, *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages* (Princeton: Princeton University Press, 2006).

<sup>66</sup> โปรดดู Kevin R. Cox, “Territory, Scales and Why Capitalism Matters,” *Territory, Politics, Governance*, No. 1, Vol. 1 (2013), pp. 46 – 61.

ภายในพื้นที่ การวิเคราะห์องค์ประกอบในทางปฏิบัติของการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ครอบคลุมมิติต่าง ๆ ดังนี้<sup>67</sup>

- มิติการประสานการปฏิบัติงานระหว่างตัวแสดงและสถาบันต่าง ๆ (Coordinating actions of actors and institutions) ครอบคลุมประเด็นการวิเคราะห์ที่สำคัญ อาทิ
  - การจัดสรรอำนาจระหว่างตัวแสดงและสถาบันในระดับต่าง ๆ
  - การจำแนกรูปแบบความเป็นผู้นำในลักษณะต่าง ๆ
  - การจัดโครงสร้างการประสานการทำงานร่วมกัน
  - การจัดการอุปสรรคข้อจำกัดต่อการประสานงานร่วมกัน
- มิติการบูรณาการภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันโยบาย (Integrating policy sectors) ครอบคลุมประเด็นการวิเคราะห์ที่สำคัญ อาทิ
  - บริบทเชิงโครงสร้างของการบูรณาการภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน
  - การทำให้ภาคส่วนต่าง ๆ สามารถประสานพลังซึ่งกันและกันได้สำเร็จ
  - การรับรู้ถึงความขัดแย้งระหว่างภาคส่วน
  - การจัดการกับความขัดแย้งระหว่างภาคส่วน
- มิติการระดมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Mobilising stakeholder participation) ครอบคลุมประเด็นการวิเคราะห์ที่สำคัญ อาทิ
  - การระบุตัวผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดในพื้นที่
  - การสร้างความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตยและความสามารถแสดงความรับผิดชอบที่แข็งแรงได้
  - การบูรณาการผลประโยชน์และมุมมองความคิดเห็นต่าง ๆ เข้าด้วยกัน
  - การมีความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่
- มิติการทำให้โครงการที่กำหนดขึ้นโดยยึดพื้นที่หรือสถานที่เป็นฐานบรรลุผลและก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง (Realising place-based/territorial specificities and impacts) ครอบคลุมประเด็นการวิเคราะห์ที่สำคัญ อาทิ
  - เกณฑ์หรือตรรกะในการพิจารณากำหนดพื้นที่สำหรับดำเนินโครงการ
  - การจัดการแก้ไขปัญหากการดำเนินโครงการในพื้นที่ที่ไม่ถูกกำหนดตามอาณาเขต ความรับผิดชอบของหน่วยงาน (Soft space) พื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบอย่างเป็นทางการของหน่วยงาน (Hard space) หรือพื้นที่ที่ภาครัฐกำหนดไว้สำหรับใช้ประโยชน์เฉพาะด้าน (Functional space)

---

<sup>67</sup> Vincent Nadin, Lukas Smas, Peter Schmitt and Giancarlo Cotlla, *COMPASS - Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*, Applied Research 2016 - 18, ESPON, European Union, 2016, pp. 7, 11 - 12.

- การใช้ประโยชน์จากองค์ความรู้ในเชิงพื้นที่หรือผู้เชี่ยวชาญในพื้นที่
- การบูรณาการการวิเคราะห์เชิงพื้นที่ (Territorial analysis)

ระบบการวางแผนโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Spatial planning system) เป็นกลไกเชิงสถาบันสำคัญที่ได้รับการพัฒนาขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ กล่าวคือ ระบบการวางแผนโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งประกอบด้วยสถาบันต่าง ๆ ชุตหนึ่ง ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกแสวงหาจุดร่วมระหว่างตัวแสดงฝ่ายต่าง ๆ ที่ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยมุ่งใช้ประโยชน์จากสถานที่ ทรัพยากร และสินทรัพย์ภายในพื้นที่เดียวกัน จัดสรรสิทธิต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมที่มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาพื้นที่ กำกับทิศทางการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ให้บรรลุถึงเป้าหมายของการเป็นเมืองที่พึงปรารถนาสำหรับทุกฝ่าย บทบาทหน้าที่หลักของการวางแผนโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง จำแนกได้ 3 มิติ คือ 1) การพัฒนา (Developing function) เช่น การวางแผนโครงการพัฒนาระบบขนส่งความเร็วสูง การกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร เช่น เข้มืองแร่ ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดิน เป็นต้น 2) การจัดบริการสาธารณะ (Provisioning function) เช่น การจัดการโครงข่ายอินเทอร์เน็ตในพื้นที่ชนบท การจัดการสุขภาพในระดับภูมิภาค เป็นต้น 3) การอนุรักษ์และป้องกัน (Preserving and precautionary function) การปกป้องมรดกทางภูมิปัญญา อุทยานแห่งชาติ การอนุรักษ์ระบบนิเวศ<sup>68</sup>

การวางแผนยุทธศาสตร์โดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Strategic spatial planning) เป็นผลจากการเปลี่ยนวิธีคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาพื้นที่จากเดิมที่มีลักษณะเป็นการวางแผนเชิงรับ (Passive planning approach) เริ่มปรากฏแพร่หลายในประเทศตะวันตกในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสรรการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ การจัดระเบียบควบคุมการพัฒนาภายในพื้นที่ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ และการพัฒนาพื้นที่ตามโซน วิธีคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาพื้นที่ในเชิงยุทธศาสตร์สะท้อนผ่านการจัดระบบการวางแผนแบบองค์รวม (System of comprehensive planning) โดยครอบคลุมแผนงานและโครงการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานในระดับที่ต่างกัน และครอบคลุมแผนงานและโครงสร้างภายใต้ปริมณฑลทางนโยบายในด้านต่าง ๆ (Policy fields) ไปในพร้อมกัน<sup>69</sup>

ในทศวรรษ 1980 แนวคิดการวางแผนพัฒนาพื้นที่ในเชิงยุทธศาสตร์ได้รับการนำมาปรับประยุกต์ใช้แพร่หลายภายใต้แนวคิดการพัฒนาเมืองและภูมิภาค ในลักษณะการวางแผนโดยอาศัยประสบการณ์จากระดับพื้นที่เป็นฐาน (Bottom-up experiences) ในการบูรณาการแผนงานและโครงการภายใต้ประเด็นนโยบายต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ลักษณะสำคัญของการวางแผนพัฒนาพื้นที่ในเชิงยุทธศาสตร์ในระดับเมืองและระดับภูมิภาค ได้แก่ การจัดทำแผนโดยมุ่งเน้นการปฏิบัติการร่วมกันในพื้นที่ (Action-oriented approach) มุ่งประสานบทบาท

<sup>68</sup> Ibid., p. 10.

<sup>69</sup> โปรดดู Louis Albrechts, "Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects," *European Planning Studies*, Vol. 14, Vol. 10 (2006), pp. 1487-1500.



ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งมุ่งวางแผนโดยสะท้อนถึงมิติด้านสังคม วัฒนธรรม การเมือง เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ รวมถึงการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่<sup>70</sup>

ในขณะที่การวางแผนพัฒนาพื้นที่แบบดั้งเดิม (Traditional spatial planning) มุ่งกำหนดแผนงาน และโครงการโดยให้ความสำคัญกับสถานที่ (Location) ความหนาแน่นของประชากร (Intensity) รูปแบบโครงการ (Form) จำนวนโครงการ (Amount) รวมถึงความสอดคล้องกันของการพัฒนาพื้นที่แต่ละส่วน ที่ถูกกำหนดให้มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน (Space-using functions) กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์โดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งมุ่งให้ความสำคัญกับการกำหนดแผนงานและโครงสร้างพื้นฐานการประสานบทบาทของตัวแสดง ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนโยบายที่แตกต่างกันจากต่างภาคส่วนและต่างระดับเข้าด้วยกันให้เกิดความเป็นเอกภาพ มุ่งเน้นการกำกับทิศทางการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ให้เป็นไปในทิศทางเป้าหมายเดียวกัน มุ่งเน้น การอนุรักษ์ทรัพยากร การสร้างความยั่งยืนในการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการให้ความสำคัญ กับกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายระดับและเปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ในพื้นที่ (Open multi-level type of governance)<sup>71</sup>

ในช่วงทศวรรษ 1990 การวางแผนพัฒนาที่มุ่งเน้นเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic approach) ได้รับการปฏิบัติอย่างแพร่หลายในการวางแผนพัฒนาพื้นที่เมืองมหานคร (Cities) ภูมิภาคเขตมหานคร (City-regions) และภูมิภาค (Regions) ในประเทศแถบยุโรปปัจจัยที่เอื้อให้แนวคิดการวางแผนพัฒนาพื้นที่เชิงยุทธศาสตร์ได้รับการพัฒนาและนำไปปฏิบัติแพร่หลาย ได้แก่ ลักษณะความสลับซับซ้อนของการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งเพิ่มขึ้นตามบริบทที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และระดับเหนือรัฐชาติ ปัญหาการแตกกระจายของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจภายใต้ประเด็นนโยบายแต่ละด้านในพื้นที่เป้าหมายเดียวกัน การทวีความรุนแรงของปัญหาสิ่งแวดล้อมและการเติบโตของขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ตลอดจนขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนในประเด็นสาธารณะด้านต่าง ๆ

การวางแผนยุทธศาสตร์โดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Strategic spatial planning) คือ กระบวนการ ปฏิสัมพันธ์ทางสังคมในพื้นที่ซึ่งนำโดยบทบาทของตัวแสดงภาครัฐ (Public sector led socio-spatial process) ซึ่งนำไปสู่การสร้างวิสัยทัศน์ที่เป็นหนึ่งเดียว (Vision) การปฏิบัติงานที่สอดคล้องรองรับซึ่งกันและกัน (Coherent actions) วิธีการสำหรับการนำแผนงานไปปฏิบัติในหลายรูปแบบ (Means for implementation) ทั้งหมดนี้เป็นตัวกำหนดกรอบวิธีคิดเกี่ยวกับสิ่งที่อยู่ในพื้นที่หนึ่ง ๆ และสิ่งที่พื้นที่นั้น ๆ ต้องการซึ่งจะเป็น การวางแผนยุทธศาสตร์โดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง มุ่งเน้นเฉพาะประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญของพื้นที่ (Strategic key issue areas) พิจารณาสภาพแวดล้อมในพื้นที่ในแง่ปัจจัยกำหนดจุดแข็งและจุดอ่อนภายใต้บริบท ของโอกาสและสิ่งท้าทาย<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Ibid., p. 1490.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Ibid., p. 1491.

แผนยุทธศาสตร์โดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง เป็นแผนที่วางอยู่บนมุมมองต่อพื้นที่และวิสัยทัศน์ระยะยาว (Long-term visions/perspective) กำหนดยุทธศาสตร์ที่อาศัยการขับเคลื่อนในหลากหลายระดับไปพร้อมกัน และให้ความสำคัญกับการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนการให้ความสำคัญกับคุณค่าชุดต่าง ๆ ที่แข่งขันกันในพื้นที่ มุ่งระบุถึงตัวแสดงหลักทุกภาคส่วนในพื้นที่ทั้งภาครัฐและเอกชน และรวมตัวแสดงเหล่านั้นเข้าด้วยกันภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์ มุ่งอาศัยกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบหลายระดับร่วมกัน (Multi-level governance) และกลไกการทำงานทั้งในระบบบริหารงานภาครัฐ ระบบเศรษฐกิจ และภาคประชาสังคม

กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์โดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งมีลักษณะสำคัญคือ มุ่งให้ความสำคัญกับการออกแบบโครงสร้างกลไกการจัดทำแผน (Designs plan making structures) การพัฒนาเนื้อหาของแผน การกำหนดภาพลักษณ์ของพื้นที่ ตลอดจนกรอบการตัดสินใจที่มีผลต่อการจัดการความเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ (Spatial change) มุ่งเน้นการสร้างแนวคิดใหม่ ๆ และกระบวนการใหม่ที่น่าไปสู่การมีความเข้าใจใหม่ การสร้างความเห็นพ้องต้องกัน การจัดองค์การและระดมทรัพยากรเพื่อดำเนินแผนงานด้านต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมาย กำหนดแผนงานทั้งในระยะสั้นและระยะยาว มุ่งเน้นการวางกรอบทิศทาง การตัดสินใจ การปฏิบัติ การกำหนดโครงการ การกำหนดผลลัพธ์ และแนวทางการนำไปปฏิบัติ ซึ่งครอบคลุมขั้นตอนการตรวจติดตาม การรับผลสะท้อนกลับ และการปรับปรุงแก้ไข

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์โดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง เป็นทั้งกระบวนการ (Process) การออกแบบกลไกเชิงสถาบัน (Institutional design) และการระดมทรัพยากร (Mobilization) ไปในเวลาเดียวกัน เนื้อหาของแผนที่เกิดขึ้นในกระบวนการดังกล่าว ไม่เพียงแต่เชื่อมโยงประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic issues) ที่ได้รับการพิจารณาคัดเลือกร่วมกันเท่านั้น หากยังแสดงถึงวิธีการสร้างอนาคตและวิธีการกำกับทิศทางการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ให้บรรลุถึงอนาคตที่ดีกว่า ซึ่งสะท้อนถึงคุณค่าที่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในพื้นที่ยึดถือร่วมกันอีกด้วย ทั้งนี้ ชีตความสามารถของระบบการวางแผนโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง นอกจากจะขึ้นกับตัวระบบและกลไกเชิงสถาบันที่สร้างขึ้นแล้ว ยังเป็นผลจากสภาพแวดล้อมด้านต่าง ๆ อีกด้วย ได้แก่ บริบททางการเมือง บริบททางวัฒนธรรม และทัศนคติที่สมาชิกในแวดวงวิชาชีพต่าง ๆ มีต่อการวางแผนที่ดำเนินไป เจตจำนงทางการเมืองของสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการวางแผนที่ดำเนินไป<sup>73</sup>

ในนัยนี้ การยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (“Spatial”) หมายถึง การมุ่งให้ความสำคัญกับสถานที่ที่สิ่งต่าง ๆ ดำรงอยู่หรือดำเนินไป (Where of things) ซึ่งอาจเป็นพื้นที่ที่ตายตัว (Static) หรือพื้นที่ที่เคลื่อนไหว (Dynamic) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ จึงเป็นการทำให้เกิดสถานที่เฉพาะ (Special places) หรือตำแหน่งที่ตั้งเฉพาะ (Sites) รวมทั้งการจัดการสถานที่หรือที่ตั้งเหล่านั้น โดยสร้างความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน (Interrelations) ระหว่างกิจกรรมที่แตกต่างกันที่ดำเนินไปในพื้นที่เดียวกัน มุ่งเน้นการสร้างจุดร่วมระหว่างกิจกรรมที่แตกต่างกันในส่วนที่มีนัยสำคัญต่อความสำเร็จของทุกฝ่าย (Significant intersections) รวมถึงการสร้างจุดเชื่อมต่อ

---

<sup>73</sup> Ibid., p. 1492.

(Nodes) ขึ้นภายในพื้นที่หนึ่ง ๆ เพื่อรองรับความสัมพันธ์ระหว่างประเด็นนโยบายที่แตกต่างกันภายใต้พื้นที่เป้าหมายเดียวกัน (Spatial relations of territories) ไม่ว่าจะเป็นโยบายด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม นโยบายด้านสังคม และนโยบายอื่น ๆ ที่มีผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงภายในพื้นที่<sup>74</sup>

หากพิจารณาในมิติทางทฤษฎี งานศึกษาเกี่ยวกับการสร้างกลไกการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐต่างระดับโดยมีเป้าหมายยุทธศาสตร์ในพื้นที่เป็นจุดร่วม มักปรากฏภายใต้กรอบมโนทัศน์ว่าด้วย “การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายระดับ” (Multi-level governance) ซึ่งเป็นกรอบการวิเคราะห์ปรากฏอย่างกว้างขวางในช่วงทศวรรษ 1990 งานศึกษาชิ้นแรก ๆ ในโลกวิชาการภาษาอังกฤษคำว่า ‘Multi-level governance’ พร้อมคำอธิบายอย่างเป็นทางการเป็นระบบเริ่มปรากฏอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1992 ในงานศึกษาวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการวางนโยบายการพัฒนาภูมิภาคของสหภาพยุโรป (EU Regional Policy) หลังจากนั้น แนวคิดดังกล่าวได้รับการนำมาต่อยอดการวิเคราะห์เพื่อหาคำอธิบายแบบแผนการเปลี่ยนแปลงของกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Territorial governance) และกลายเป็นกรอบการวิเคราะห์ที่ถูกนำไปปรับใช้ในงานศึกษาแทบทั้งหมดที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับภูมิภาค (Regional issues)<sup>75</sup>

มโนทัศน์การบริหารกิจการบ้านเมืองโดยอาศัยความร่วมมือหลากหลายระดับเพื่อบรรลุเป้าหมายในพื้นที่หนึ่ง ๆ (Concept of multilevel governance) เป็นกรอบแนวคิดที่สำคัญในการวิเคราะห์สภาพความซับซ้อนของความสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ ระหว่างกลไกการปกครองในระดับที่ต่างกัน ซึ่งดำเนินไปภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และการบริหารของแต่ละพื้นที่ ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้รับการอธิบายในฐานะ “สภาวะความซับซ้อนของการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง” (Complexity of territorial governance) มีลักษณะพื้นฐานที่สำคัญ ดังนี้<sup>76</sup>

*ประการแรก* การเปลี่ยนรูปของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Economic transformation) จากเดิมที่วางอยู่บนฐานการผลิตอุตสาหกรรมแบบเก่า มาสู่กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีฐานอยู่บนภาคบริการรูปแบบใหม่ ๆ (New service-based economic activities) ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดแบ่งประเภทของแรงงานในภาคเศรษฐกิจในลักษณะใหม่

---

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> โปรดดู Fritz Scharpf, “Introduction: the Problem-Solving Capacity of Multilevel Governance,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 4 (1997), pp. 520-538.; Arthur Benz and Eberlein Burkard, “The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 2 (1999), pp. 329-348.; Ian Bache and Matthew Flinders (eds), *Multilevel Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2005); Garry Marks and Liesbet Hooghe, *Multilevel Governance and European Integration* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2001).

<sup>76</sup> John Loughlin, “Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States,” *Regional and Federal Studies*, Vol. 17, No. 4 (2007), pp. 386 - 387.

*ประการที่สอง* การเปลี่ยนแปลงรูปแบบทางสังคม (Social transformation) ทั้งในมิติธรรมชาติของการทำงาน แบบแผนการเคลื่อนย้ายประชากร แบบแผนของที่พักอาศัย ธรรมชาติของการจัดชั้นทางสังคม รวมทั้งการก่อรูปองค์กรทางสังคมในลักษณะใหม่ อาทิ รูปแบบของครอบครัว ความสัมพันธ์ในระบบเศรษฐกิจ

*ประการที่สาม* การเปลี่ยนแปลงรูปแบบทางการเมืองและการบริหาร (Political and administrative transformations) ครอบคลุมตั้งแต่การรับเอาวิธีการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management approaches) มาปรับใช้ในการบริหารราชการ การปรับเปลี่ยนมุมมองความเข้าใจที่สังคมมีต่อธรรมชาติของรัฐบาลบทบาทและหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดรูปแบบองค์กรทางการเมืองที่เรียกว่า “รัฐชาติ” ภายใต้บริบทของการบูรณาการทางเศรษฐกิจและการเมืองภายใต้สหภาพยุโรป

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายระดับเป็นที่แพร่หลายไม่จำกัดเฉพาะในแวดวงวิชาการเท่านั้น แม้แต่ในเอกสารทางการของสหภาพยุโรปก็มีการนำกรอบแนวคิดดังกล่าวมาใช้เป็นฐานในการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายอีกด้วย<sup>77</sup> กล่าวคือ มโนทัศน์เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองหลายระดับโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Concept of multi-level territorial governance) ปรากฏอย่างเด่นชัดในบริบทสหภาพยุโรปนับแต่ปี 2000 เป็นต้นมา แม้คำว่า ‘Territory’ เป็นคำสำคัญที่ปรากฏแพร่หลายในแวดวงการวางแผนพัฒนาพื้นที่มาก่อนหน้านั้นเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งได้รับการทำให้เป็นกรอบแนวคิดที่เป็นทางการและเป็นสากล ผ่านนโยบายการสร้างความสอดคล้องเป็นหนึ่งเดียวกันในการพัฒนาภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป (Territorial cohesion)<sup>78</sup>

ในปี ค.ศ. 2001 องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ตีพิมพ์หนังสือ Territorial Outlook of 2001 ถือเป็นหนึ่งในเอกสารนโยบายทางการฉบับแรก ๆ ที่ให้คำจำกัดความมโนทัศน์ “การบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่” (Territorial governance) กล่าวคือ การบริหารกิจการบ้านเมืองในเชิงพื้นที่ หมายถึง วิธีการบริหารงานและการดำเนินนโยบายภายในหน่วยพื้นที่ของรัฐชาติหนึ่ง ๆ โดยการจัดสรรบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างหน่วยการปกครองในระดับต่าง ๆ (ทั้งระดับเหนือรัฐชาติ ระดับชาติ และต่ำกว่าระดับชาติ) รวมไปถึงกระบวนการต่าง ๆ ที่รองรับการเจรจาต่อรองและการสร้างฉันทานุมัติร่วมกัน<sup>79</sup>

คำจำกัดความดังกล่าวกลายเป็นฐานในการต่อยอดแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งของที่ประชุมสภายุโรป (Council of Europe Conference of Ministers responsible

---

<sup>77</sup> CEC, *European Governance: a White Paper* (Brussels: Commission of the European Communities, 2001), p. 4.

<sup>78</sup> Andreas Faludi, “Multi-level (Territorial) governance: Three criticism,” *Planning Theory & Practice*, Vol. 13, No. 2 (2012), pp. 197 - 211.

<sup>79</sup> OECD, *OECD Territorial Outlook* (Paris: OEDC, 2001), p. 142.

for Spatial/Regional Planning: CEMAT)<sup>80</sup> อีกทั้งยังปรากฏในรายงานที่จัดทำโดยคณะที่ปรึกษารัฐมนตรีแห่งสหภาพยุโรปด้านการวางแผนเชิงพื้นที่ (Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development) กล่าวคือ การบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (Territorial governance) มีมิติสำคัญ 2 ด้านด้วยกัน คือ 1) กระบวนการประสานการทำงานร่วมกันในพื้นที่ระหว่างหน่วยงานที่อยู่ในโครงสร้างการตัดสินใจในระดับที่แตกต่างกันในแนวดิ่ง (Processes of vertical coordination) และ 2) กระบวนการสร้างความเห็นพ้องต้องกันหรือสร้างฉันทามติร่วมกันระหว่างหน่วยงานในระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาในพื้นที่ (Processes of consensus-building)<sup>81</sup>

จากคำอธิบายขององค์การระหว่างประเทศดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในทางปฏิบัติแล้ว มโนทัศน์การบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ มีบางมิติที่ซ้อนทับกับแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายระดับ แต่ในขณะเดียวกันก็มีมิติที่ต่างไปจากการบริหารกิจการบ้านเมืองในความหมายธรรมดา กล่าวคือ การบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ที่มีมิติที่แตกต่างไปจากแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองตามความหมายทั่วไป (Ordinary governance) อย่างน้อย 2 ประการ คือ<sup>82</sup>

*ประการแรก* การให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลไกการใช้อำนาจรัฐในระดับถัดลงมาจากระดับชาติ โดยการเสริมสร้างอำนาจและขยายขอบเขตภารกิจในความรับผิดชอบให้มากขึ้น (Strengthening of sub-national powers) รวมทั้งการมุ่งจัดความสัมพันธ์เชิงสถาบันที่ในรูปแบบที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น (More flexible institutional relationships) โดยมีเป้าหมายเพื่อเปิดให้ตัวแสดงในภาครัฐและไม่ใช่ภาครัฐ ได้แก่ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและองค์กรอาสาสมัครต่าง ๆ ในพื้นที่เข้ามาร่วมกันสร้างเครือข่ายนโยบายที่มีรูปแบบเป็นทางการน้อยลง แต่เป็นกลไกสำคัญในการปรึกษาหารือและหาทางออกที่นำไปสู่การจัดการปัญหาภายใต้นโยบายต่าง ๆ

*ประการที่สอง* การจัดโครงสร้างการทำงานในเชิงพื้นที่โดยมีเป้าประสงค์เฉพาะรูปแบบใหม่ขึ้นในลักษณะต่าง ๆ (Formation of new special-purpose spatial structures) เพื่อรองรับการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Territorial governance) เช่น กรอบการดำเนินภารกิจด้านต่าง ๆ ร่วมกันระหว่างเทศบาล (Inter-communal frameworks) กลไกกำหนดนโยบายการพัฒนาภูมิภาค (Regional platforms) และการสร้างภาคีความร่วมมือเพื่อดำเนินกิจกรรมการพัฒนาในพื้นที่ (Territorial pacts) เป็นต้น กลไก

---

<sup>80</sup> Council of Europe Conference of Ministers responsible for Spatial/Regional Planning (CEMAT), “Resolution No. 2 on Territorial Governance: empowerment through enhanced co-ordination,” *Basic Texts 1970 – 2010* (Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2010), pp. 268 – 273.

<sup>81</sup> Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development, *The Territorial State and Perspectives of the European Union, Background document for the Territorial Agenda of the European Union 2020* (Strasbourg: Regional Planning and Technical Cooperation and Assistance Division, Council of Europe, 2011)

<sup>82</sup> OECD, *OECD Territorial Outlook*, p. 142.

ดังกล่าวมีเป้าหมายหลักเพื่อเอื้อให้การจัดทำแผนพัฒนาภายในพื้นที่เกิดจากการประสานบทบาทและความร่วมมือของตัวแสดงทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง (Coordinated spatial planning)

ในแวดวงวิชาการ มีการให้คำอธิบายมโนทัศน์การบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่จากมิติความสัมพันธ์ระหว่างมโนทัศน์การบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance) และมโนทัศน์อาณาเขตพื้นที่ (Territory) โดยอธิบายว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่เป็นการจัดกลไกเชิงสถาบันเพื่อรองรับการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบาย การเมือง และการบริหารภายในอาณาเขตพื้นที่ (Territory) ระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับสหภาพยุโรป เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดจำนวนของระดับหน่วยการปกครองเหนือเขตพื้นที่หนึ่ง ๆ การกำหนดอาณาเขตของหน่วยพื้นที่ การจัดสรรภารกิจหน้าที่ระหว่างหน่วยการปกครองแต่ละระดับ การกำหนดระดับความเป็นอิสระในการบริหารของแต่ละหน่วย รวมไปถึงการกำหนดแบบแผนการปฏิบัติการกิจกรรมร่วมกัน (Co-operation) การร่วมกันกำหนดเป้าหมายและขับเคลื่อนแผนงานในพื้นที่ร่วมกัน (Collaboration) ทั้งระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับตัวแสดงอื่น ๆ ที่อยู่นอกภาครัฐ<sup>83</sup>

หากพิจารณาในมิติแบบวิถีการปฏิบัติงาน การบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่มีนัยถึงวิถีทางการกระทำร่วมของตัวแสดงภายในพื้นที่ (Territorial collective action) ซึ่งดำเนินไปภายใต้กระบวนการประสานงาน (Coordination) การประสานภารกิจ (Cooperation) ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ อย่างเปิดกว้างและโปร่งใสโดยอาศัยกลไกความสัมพันธ์ในแนวระนาบและแนวตั้งภายใต้กรอบการจัดแบ่งหน้าที่ตามหลักการให้หน่วยที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหารับผิดชอบก่อน (C subsidiarity) การกระทำร่วมที่เกิดขึ้นในพื้นที่เกี่ยวกับประเด็นหลัก 4 เรื่อง คือ 1) การประสานงานในแนวตั้ง (Vertical coordination) 2) การประสานงานในแนวระนาบ (Horizontal coordination) 3) การมีส่วนร่วมและการมีบทบาทร่วมของภาคประชาสังคมและกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ (Participation and involvement) 4) ปฏิบัติการร่วมโดยยึดเป้าหมายในพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Territorialized actions) หากพิจารณาในแง่นี้ การบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่จึงมีนัยแตกต่างจากการบริหารกิจการบ้านเมืองตามความหมายทั่วไปตรงที่เป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ คือ “อาณาเขตพื้นที่” (Territory) ที่ต้องการกำกับควบคุมให้ดำเนินไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง และเป็นเป้าที่มีความสลับซับซ้อน และมีพลวัตในตัวเอง<sup>84</sup>

มโนทัศน์การบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ ปรากฏแพร่หลายในแวดวงการศึกษาวิธีการจัดกลไกเชิงสถาบัน (Institutional approach) เพื่อพัฒนาระบบการวางแผนแบบบูรณาการและขับเคลื่อนการกิจกรรมการพัฒนาในระดับภูมิภาคภายใต้เป้าหมายในการสร้างความสอดคล้องเป็นหนึ่งเดียวกันของภูมิภาคต่าง ๆ

---

<sup>83</sup> Anders Lidström, “Territorial Governance in Transition,” *Regional and Federal Studies*, Vol. 17, No. 4 (2007), pp. 499-508.

<sup>84</sup> Simin Davoudi, Neil Evans, Francesca Governa, and Marco Santangelo, “Territorial Governance in the Making: Approaches, Methodologies, Practices,” *Boletín de la A.G.E.*, Vol. 46 (2008), pp. 33 - 52.

ในสหภาพยุโรป<sup>85</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Place-based approach) นั่นคือ การกำหนดนโยบายการพัฒนาในระดับภูมิภาคโดยให้ความสำคัญกับบทบาทของหน่วยการปกครองในโครงสร้างถัดจากระดับชาติ (Sub-national government) และการจัดกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองในพื้นที่ระดับภูมิภาค (Regional governance)<sup>86</sup>

ในบริบทสหภาพยุโรป การบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ครอบคลุมกระบวนการที่ใช้สำหรับจัดการพลวัตภายในพื้นที่ (Territorial dynamics) เช่น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่มุ่งเน้นการจัดการประเด็นด้านการพัฒนาเชิงพื้นที่ (Territorial development) การติดตามและการประเมินผลกระทบด้านต่าง ๆ ภายในพื้นที่ (Territorial impacts) กระบวนการสายเส้นแบ่งแยกอาณาเขตบทบาทหน้าที่เพื่อจัดการกับโจทย์ปัญหาภายใต้นโยบายแตกต่างกันในพื้นที่เดียวกัน<sup>87</sup> มโนทัศน์การบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ มีแนวคิดร่วมกับมโนทัศน์เกี่ยวกับการพัฒนาเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (Concept of integrated spatial development) ในแง่ที่ว่า การพัฒนาในพื้นที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายตามแผนได้ จำเป็นต้องอาศัยการประสานการทำงานร่วมกันในรูปกลไกการประสานความร่วมมือทั้งในแนวดิ่งและแนวระนาบ (Horizontal and vertical cooperation and coordination)<sup>88</sup>

แม้การประสานงานข้ามภาคส่วนและตัดข้ามระดับจะถือเป็นลักษณะพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองตามความหมายปกติ แต่การบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่มีนัยสำคัญอยู่ที่การมุ่งพิจารณาถึงผลกระทบของการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงภายในพื้นที่ (Territorial impacts of policy decisions) ในฐานะองค์ประกอบสำคัญต่อระดับผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนาพื้นที่แบบบูรณาการ ดังนั้น การให้ความสำคัญกับผลกระทบที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ จึงสะท้อนถึงแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยให้ความสำคัญกับมิติเชิงพื้นที่ หรือวิธีคิดเกี่ยวกับการยึดบริบทพื้นที่เป็นฐานในการบริหารกิจการบ้านเมือง (Territorial/placed-based thinking about governance)<sup>89</sup>

ในทางปฏิบัติ การบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ปรากฏเห็นอย่างเป็นรูปธรรมผ่านกระบวนการจัดกลไกการจัดทำแผนโดยตัวแสดงหลักในพื้นที่มีบทบาทร่วมกันริเริ่มนโยบายที่มุ่งจัดการประเด็นการพัฒนาต่าง ๆ ภายใต้พลวัตทางสังคมภายในพื้นที่ (Socio-spatial dynamics) มิใช่แค่การประสานการทำงาน

---

<sup>85</sup> Axel Stein, "Territorial Cohesion in the Context of Interregional and Transnational Cooperation," *European Spatial Research and Policy*, Vol. 17, No. 1 (2010), pp. 5 - 22.

<sup>86</sup> European Commission, "Turning territorial diversity into an asset - The Green Paper on Territorial cohesion," *Inforegio Panorama*, December 28, 2008, pp. 4-7.

<sup>87</sup> Dominic Stead, "The Rise of Territorial Governance in European Policy," *European Planning Studies*, Vol. 22, No. 7 (2014), p. 1372.

<sup>88</sup> Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Spatial/Regional Planning (CEMAT), *Resolution n°2 on Territorial Governance: Empowerment Through Enhanced Coordination* (Strasbourg: Regional Planning and Technical Cooperation and Assistance Division, Council of Europe, 2006), p. 35.

<sup>89</sup> Ibid.

ร่วมกันในแนวคิดและแนวระนาบเท่านั้น หากเป็นการเข้ามามีบทบาทรับผิดชอบร่วมกันของตัวแสดงต่าง ๆ ในกระบวนการพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Co-responsible engagement of key-actors in spatial development) กล่าวอีกนัยหนึ่ง กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งคือ กระบวนการดึงตัวแสดงที่มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันจากภาคส่วนที่แตกต่างกันในระดับที่แตกต่างกันเข้ามาร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นนโยบายที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เป้าหมายร่วมกัน<sup>90</sup>

การตัดสินใจในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง แตกต่างจากกระบวนการตัดสินใจในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองปกติตรงที่การให้ความสำคัญกับ “ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับพื้นที่” (Spatial consequences) ซึ่งสามารถชี้วัดได้จากความเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ซึ่งเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมาจากการนำแผนไปปฏิบัติ (Territorial impact) ในขณะที่การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบปกติมุ่งเน้นผลลัพธ์ตามประเด็นเฉพาะของนโยบายหรือผลสัมฤทธิ์ในภารกิจของรัฐ แต่ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สร้างการเปลี่ยนแปลงให้แก่พื้นที่ (Spatial development strategies) เป็นผลจากกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง การเจรจาหรือต่อรองซึ่งกันและกันระหว่างตัวแสดงหลักในทุกภาคส่วน เป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้เกิดเป้าประสงค์ที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องกัน (Agreed objectives) รวมทั้งกรอบการทำงานร่วมกันโดยทุกฝ่ายมีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบร่วมกัน (Shared responsibility)<sup>91</sup>

คณะกรรมการยุโรป (European Commission) เน้นย้ำถึงการให้ความสำคัญกับ “มิติเชิงพื้นที่” (Territorial dimension) ในทุกขั้นตอนของการออกแบบนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติในทุกระดับ โดยมีทิศทางนโยบายสำคัญดังสรุปได้ 4 ประการ คือ *ประการแรก* นโยบายสาธารณะด้านต่าง ๆ ต้องวางอยู่บนการประสานบทบาทการทำงานร่วมกันระหว่างระดับที่แตกต่างกัน (Coordinated public policies at different levels) *ประการที่สอง* การมุ่งสร้างผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ (Better account of territorial impacts) *ประการที่สาม* มุ่งยกระดับกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายระดับ (Improved multi-level governance) *ประการที่สี่* การพัฒนาพื้นที่โดยให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ที่สัมพันธ์กันของพื้นที่ (Functional approaches) เช่น การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ลุ่มน้ำ พื้นที่เทือกเขา โครงข่ายระหว่างเมืองต่าง ๆ ในพื้นที่ เขตเมืองมหานคร เขตชุมชนห่างไกลตัดขาด เป็นต้น<sup>92</sup>

หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ มโนทัศน์การบริหารกิจการบ้านเมืองตามความหมายทั่วไป (Governance) มีนัยถึงการจัดรูปแบบวิธีการและเครื่องมือเพื่อแปรเปลี่ยนความต้องการที่แตกต่างกันของตัวแสดงต่าง ๆ ที่เป็นอิสระในตัวเองให้กลายเป็นทางเลือกนโยบายที่สามารถจัดสรรผลประโยชน์และคุณค่าแก่ทุกฝ่าย โดยการแปลงผลประโยชน์ที่แตกต่างหลากหลายของตัวแสดงเหล่านั้นให้ปรากฏออกมาในรูปของการกระทำที่ดำเนินไปโดยประสานกันในทิศทางเป้าหมายที่ตัวแสดงทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน

<sup>90</sup> Ibid., p. 7.

<sup>91</sup> Ibid., p. 8.

<sup>92</sup> European Commission, *Consultation: Green Paper on Territorial Cohesion - Turning Territorial Diversity into Strength* (Brussels: Directorate General for Regional Policy, European Commission, 2009).



ตามความหมายนี้ กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองจึงมีสาระสำคัญอยู่ที่การจัดวางโครงสร้างและกลไก การประสานบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ เพื่อการตัดสินใจที่มีผลผูกพันในปริมนทลสาธารณะ สามารถบรรลุถึงได้ ซึ่งประกอบด้วยกลไกที่เป็นทางการ ไม่เป็นทางการ ทั้งในรูปโครงสร้างแนวดิ่ง และโครงสร้างแนวระนาบ<sup>93</sup>

เป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ คือ การจัดวางกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาที่ก่อให้เกิด การเปลี่ยนแปลงในมิติต่าง ๆ ของพื้นที่ ซึ่งเป็นไปตามเป้าประสงค์ของนโยบายที่กำหนดขึ้นตามสภาพของพื้นที่ (Territorial policies objectives) หากพิจารณาในมิติกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง จะสามารถจำแนกทิศทางการจัดกลไกความสัมพันธ์ (Vector of action) ในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง เชิงพื้นที่ได้ 8 ลักษณะ ดังนี้<sup>94</sup>

(1) การริเริ่มและออกแบบยุทธศาสตร์ร่วมกัน (Jointly devised strategies) ดำเนินการโดยผ่านการพัฒนากระบวนการประชุมหารือ ประสานบทบาท และสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างตัวแสดงทุกฝ่ายที่มี บทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ (Territorial actors) และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งนำไปสู่การสร้างวิสัยทัศน์และ ยุทธศาสตร์ของพื้นที่ (Territorial visions and strategies)

(2) การจัดโครงสร้างรองรับการแบ่งสรรหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ (Forms of restructuring of spatial development responsibilities) ผ่านกลไกการประสานการทำงานในรูปแบบต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาค เช่น กลไกการวางแผนยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นนโยบายด้านต่าง ๆ ดำเนินไป ในทิศทางที่สร้างสอดคล้องรองรับซึ่งกันและกัน (Policy coherence) รวมถึงกลไกในระดับชุมชน เช่น การพัฒนา กลไกระดับปฏิบัติการเพื่อขับเคลื่อนโครงการพัฒนาในพื้นที่ เป็นต้น

(3) การประสานการปฏิบัติงานร่วมกันผ่านกลไกเชิงสถาบันในแนวดิ่ง (Vertical institutional co-operation (public-public)) บนหลักการจัดแบ่งบทบาทหน้าที่รับผิดชอบแก่หน่วยงานระดับล่างสุด เต็มตามศักยภาพ ในขณะที่หน่วยงานในระดับที่เหนือกว่ามีบทบาทรับผิดชอบงานที่เกินกว่าศักยภาพ ของหน่วยงานที่อยู่ต่ำกว่า (Principle of subsidiarity) รวมทั้งการทำงานโดยพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Principle of reciprocity) การจัดกลไกเชื่อมโยงภารกิจหน้าที่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ ที่อยู่โนโครงสร้างการบริหารระดับต่าง ๆ เข้าด้วยกันโดยยึดเป้าประสงค์ของแผนพัฒนาพื้นที่เป็นตัวตั้ง

(4) การประสานการปฏิบัติงานร่วมกันผ่านกลไกเชิงสถาบันในแนวราบ (Horizontal institutional co-operation (public-public)) ผ่านกระบวนการออกแบบโครงการที่มีขอบเขตขยายกว้างครอบคลุมบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ มีภารกิจภายใต้ประเด็นนโยบายที่แตกต่างกัน เพื่อให้การดำเนิน โครงการพัฒนาในพื้นที่ดำเนินการไปโดยการแบ่งปันความรับผิดชอบร่วมกัน (Co-responsible for different sectoral policies) ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาค

---

<sup>93</sup> โปรดดู Beate Kohler-Koch, "The Evolution and Transformation of European Governance," in Rainer Eising and B Kohler-Koch, eds., *The Transformation of Governance in the European Union* (London: Routledge, 1999), pp. 14-35.

<sup>94</sup> Dominic Stead, "The Rise of Territorial Governance in European Policy," p. 1375.

(5) การประสานการทำงานอย่างเป็นทางการร่วมกันข้ามพรมแดนประเทศและระดับเหนือรัฐชาติ (Trans-national and cross-border institutional co-operation) โดยกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อการวางแผนพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกที่มีพรมแดนติดกันและระหว่างประเทศที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป

(6) การประสานการทำงานร่วมกันในแนวราบระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน และการสร้างภาคีหุ้นส่วน (Horizontal public-private co-operation and partnership) โดยเฉพาะการพัฒนากลไกภาคีหุ้นส่วน ร่วมกับองค์กรธุรกิจเอกชนในพื้นที่บนฐานความสัมพันธ์ในระบบสัญญา (Contractualization of partnerships)

(7) การดึงองค์การพัฒนาเอกชนให้เข้ามามีบทบาทร่วมในกระบวนการพัฒนาพื้นที่ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของพลเมืองและชุมชน (Participative civic and NGO involvement) การสร้างช่องทางแสดงความต้องการและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงการและกระบวนการพัฒนาพื้นที่ในหลากหลายรูปแบบ เพื่อเพิ่มโอกาสและพื้นที่การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

(8) การปรึกษาหารือร่วมกันในภาคพลเมือง (Deliberative civic) และการมีส่วนร่วมขององค์การพัฒนาเอกชน (NGO involvement) รวมถึงการสร้างพื้นที่และเวทีเพื่อเปิดให้ภาคประชาสังคมมีบทบาทร่วมรับผิดชอบแผนพัฒนาของพื้นที่

ภายใต้กรอบการจัดโครงสร้างการบริหารงานระดับพื้นที่แบบดั้งเดิม กลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ถูกออกแบบขึ้นภายในขอบเขตพื้นที่ มักมีลักษณะเป็นการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจในลักษณะทั่วไปภายในขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบโดยไม่ทับซ้อนกับหน่วยพื้นที่อื่น (Non-intersecting general-purpose territorial jurisdictions) หน่วยต่าง ๆ ดำเนินงานเฉพาะในขอบเขตความรับผิดชอบของตนเองเป็นเอกเทศจากกัน (Territorial borders) แต่ละหน่วยที่ดำรงอยู่ในโครงสร้างแต่ละระดับดำเนินงานโดยเชื่อมโยงกับหน่วยอื่น ๆ ที่อยู่ในระดับเหนือกว่าขึ้นไปตามลำดับ พลเมืองทุกคนต่างก็อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานแต่ละระดับจากระดับล่างสุดขึ้นไปยังระดับบนสุดไปในเวลาเดียวกัน (Nested jurisdictions)

ในทางตรงกันข้าม กรอบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่มุ่งออกแบบกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ประกอบขึ้นจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบทับซ้อนกัน เป็นกลุ่มของหน่วยงานที่เข้ามาเกาะเกี่ยวกันโดยไม่มีโครงสร้างรูปแบบตายตัวและไม่จำกัดจำนวน แต่ละหน่วยงานมีหน้าที่จัดการประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวโยงกันภายในพื้นที่ซึ่งกำหนดขอบเขตโดยเกณฑ์ด้านความสัมพันธ์ในเชิงบทบาทหน้าที่ เช่น แบบแผนการเดินทาง หรือระบบสิ่งแวดล้อม อาติ ลุ่มน้ำ ปัจเจกบุคคลคนหนึ่ง ๆ หรือสถานที่หนึ่ง ๆ อยู่ภายใต้ขอบเขตพื้นที่ดำเนินงานของหลายหน่วยงานที่มีภารกิจทับซ้อนหรือเหลื่อมกัน<sup>95</sup>

การจัดวางกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในมิติต่าง ๆ ของพื้นที่ ซึ่งเป็นไปตามเป้าประสงค์ของนโยบายที่กำหนดขึ้นตามสภาพของพื้นที่ อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง” (Territorial development) เป็นการแปรเปลี่ยนนโยบายให้กลายเป็นแผนงานรองรับการลงทุน

---

<sup>95</sup> โปรดดู Liesbet Hooghe and Garry Marks, “Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance,” *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 2 (2003), pp. 233-243.

และการกำกับระเบียบการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายในพื้นที่ โดยการจัดแบ่งประเด็นวาระนโยบายด้านต่าง ๆ ออกเป็นระดับต่าง ๆ (Rescaling of issue agendas) จากระดับชาติ หรือระดับรัฐลงมา และจากระดับเทศบาลขึ้นไปโดยทั้งหมดให้ผลลัพธ์ที่มาบรรจบกันในพื้นที่ในขณะเดียวกันก็มุ่งขยายขอบข่ายของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบาย ผ่านการสร้างพันธมิตรทางยุทธศาสตร์รูปแบบต่าง ๆ ในพื้นที่ การสร้างภาคีหุ้นส่วน และกระบวนการปรึกษาหารือระหว่างกัน ระหว่างตัวแสดงภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม<sup>96</sup>

การวางแผนยุทธศาสตร์โดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Strategic spatial planning) ต่างจากการวางแผนพัฒนาพื้นที่แบบดั้งเดิม (Traditional planning) คือ ในกรณีการวางแผนแบบดั้งเดิม รูปแบบของแผนมีลักษณะเป็น “แผนแม่บท” (Master plans) มิใช่แผนยุทธศาสตร์ (Strategic plans) ในขณะที่ลักษณะของการวางแผน มุ่งเน้นการกำกับให้เป็นไปตามเทคนิควิชาการหรือกฎหมาย (Technical/legal regulation) ส่วนการวางแผนยุทธศาสตร์มุ่งเน้นการวางกรอบวิธีการทำงานในพื้นที่ร่วมกัน (Framework) การวางแผนแบบดั้งเดิมวางอยู่บนวิธีคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเน้นภาครัฐนำฝ่ายเดียว (Government-led) ต่างจากวิธีคิดในเชิงยุทธศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับบทบาทการนำของภาครัฐโดยอาศัยรูปแบบการทำงานที่เป็นผลจากการหารือที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้ (Government-led but negotiated form in governance) การกำหนดเป้าประสงค์ของแผนพัฒนาแบบดั้งเดิม มักพิจารณาแผนในฐานะเป้าหมาย (Plans as an end) ในขณะที่การจัดทำแผนยุทธศาสตร์พิจารณาแผนในฐานะวิธีการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง (Plans as a vehicle for change)<sup>97</sup>

ภายใต้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์โดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง “โครงการตามยุทธศาสตร์” (Strategic projects) คือ โครงการที่มุ่งผลลัพธ์ในพื้นที่ (Spatial projects) หากพิจารณาโดยภาพรวม ลักษณะสำคัญของโครงการตามยุทธศาสตร์สามารถสรุปได้ ดังนี้<sup>98</sup>

*ประการแรก* โครงการตามยุทธศาสตร์มีลักษณะเป็นโครงการที่ไม่จำกัดอยู่ภายใต้บทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งแต่เพียงลำพัง แต่เป็นโครงการที่ดำเนินการโดยตัวแสดงภาครัฐมีบทบาทในการประสานบทบาทและความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับตัวแสดงภาคเอกชน และตัวแสดงภาคประชาสังคม

*ประการที่สอง* โครงการตามยุทธศาสตร์มีลักษณะเป็นโครงการที่มีผลต่อการทำให้วิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้บรรลุถึงได้ ทำให้เป้าประสงค์ของนโยบายด้านต่าง ๆ ในพื้นที่บรรลุถึงได้ และทำให้เป้าหมายของนโยบายของหน่วยงานในระดับต่าง ๆ บรรลุถึงได้

*ประการที่สาม* โครงการตามยุทธศาสตร์มีลักษณะเป็นโครงการที่บูรณาการวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ และเป้าหมายของนโยบายด้านต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน (Different policy

---

<sup>96</sup> Louis Albrechts, “Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects,” p. 1492.

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> Ibid.

sectors) เข้าด้วยกัน และบูรณาการเป้าหมายเหล่านั้นเข้ากับความคาดหวังและจุดมุ่งหมายของภาคเอกชนในพื้นที่ ตลอดจนบูรณาการความต้องการของประชาชนผู้อาศัยและผู้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรภายในพื้นที่

*ประการที่สี่* โครงการตามยุทธศาสตร์มีลักษณะเป็นโครงการที่มุ่งจัดการประเด็นสำคัญสำหรับพื้นที่นั้น ๆ โดยเฉพาะ (Specific key issues in an area) ไม่ใช่โครงการตามภารกิจในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ภายใต้สังกัดกระทรวงต่าง ๆ หรือหน่วยงานระดับต่าง ๆ ในพื้นที่ ซึ่งต่างดำเนินโครงการภายใต้พันธกิจของหน่วยงานตนเอง เพียงแต่อาศัยงบประมาณที่มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาพื้นที่เดียวกัน

*ประการสุดท้าย* โครงการตามยุทธศาสตร์มีลักษณะเป็นโครงการที่กำหนดขึ้นภายใต้วิสัยทัศน์ของพื้นที่ ซึ่งสามารถในการปรับรูป (Transformative) ไปตามบริบทเฉพาะของพื้นที่ ทั้งในมิติเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และอำนาจ รวมทั้งบริบทช่วงเวลาที่แตกต่างกัน และองค์ประกอบของตัวแสดงที่แตกต่างกัน

การวางแผนโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Spatial planning) เป็นหนึ่งในกลไกสำหรับบริหารการพัฒนาเชิงพื้นที่ (Territorial development) ที่ปรากฏแพร่หลายในปัจจุบัน ต่างจากแนวคิดการวางแผนเชิงพื้นที่แบบดั้งเดิม ซึ่งวางอยู่บนการวางแผนจากมิติภายในอาณาเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ (Planning within borders) พิจารณาพื้นที่ในฐานะหน่วยทางภูมิศาสตร์ที่แบ่งขอบเขตจากกันอย่างเด็ดขาดตายตัว กล่าวคือ เป็นการวางแผนพัฒนาพื้นที่โดยยึดขอบเขตเส้นแบ่งพรมแดนรัฐชาติเป็นฐาน ภายในแบ่งออกเป็นหน่วยพื้นที่ย่อย ๆ ที่มีขนาดในระดับต่าง ๆ แต่ละหน่วยมีอาณาเขตของตัวเองชัดเจน (Territory) ภายในหน่วยพื้นที่แต่ละขนาดต่างก็มีระบบการวางแผนและเครื่องมือเฉพาะของตัวเอง เช่น แผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม การวางแผนเชิงพื้นที่แนวใหม่พิจารณาพื้นที่ในฐานะสถานที่ที่มีความเคลื่อนไหว (Fluidity) เป็นพื้นที่เปิด (Openness) และมีความสัมพันธ์ระหว่างสถานที่กับเวลาในหลากหลายลักษณะ (Multiple time-space relations)<sup>99</sup>

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา มโนทัศน์เรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่และการวางแผนยุทธศาสตร์โดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง กลายเป็นแนวคิดที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดและมีอิทธิพลต่อแบบแผนการจัดระบบและกลไกการบริหารงานในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปอย่างชัดเจน แบบแผนในการบริหารกิจการบ้านเมืองและการวางแผนพัฒนาพื้นที่ล้วนอยู่ภายใต้บริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ตลอดจนพลวัตของพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในตำแหน่งทางภูมิศาสตร์แตกต่างกัน ปัจจัยภายในพื้นที่จึงมีบทบาทสำคัญต่อการผลักดันการเปลี่ยนแปลงและมีส่วนสำคัญต่อทิศทางของผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาพื้นที่

ระบบการวางแผนพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งมีฐานะเป็นเทคโนโลยีเชิงสถาบัน (Institutional technology) ในการขับเคลื่อนกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วยโครงสร้างกลไกการทำงาน เครื่องมือการบริหาร แบบแผนและแนวปฏิบัติที่ยึดถือร่วมกัน ตลอดจนวาทกรรมที่รองรับการทำงานร่วมกันของตัวแสดงต่าง ๆ ในพื้นที่ ระบบการวางแผนพัฒนาพื้นที่ทำงานภายใต้กระบวนการ

---

<sup>99</sup> Patsy Healey, "Relational Complexity and the Imaginative Power of Strategic Spatial Planning," *European Planning Studies*, vol. 14, No. 4 (2006), pp. 525-546.

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันและตัวแสดงต่าง ๆ จากหลากหลายภาคส่วนซึ่งดำเนินไปภายใต้ความสัมพันธ์หลายระดับ (Multi-scalar) ในรูปเครือข่ายที่มีความเคลื่อนไหวไปตามทิศทางการแสดงบทบาทต่อกันระหว่างตัวแสดงจำนวนหนึ่งภายในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ ลักษณะสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่และระบบการวางแผนพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งก็คือ การมีพลวัตในตัวเอง (Dynamic nature) โดยมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและพัฒนากลไกในลักษณะใหม่ไปตามบริบทของพื้นที่เมื่อเวลาผ่านไป<sup>100</sup>

การวิเคราะห์โครงสร้างของสถาบันต่าง ๆ ที่รองรับกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่มีลักษณะเป็นการวิเคราะห์โครงสร้างและกลไกในปริณทลการปฏิสัมพันธ์หลากหลายระดับไปพร้อมกัน (Multi-scalar institutionalised structures and instruments) รวมถึงการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีผลกำหนดรูปแบบโครงสร้างและแบบแผนปฏิบัติในกระบวนการดังกล่าว ครอบคลุมประเด็นการวิเคราะห์ดังนี้<sup>101</sup>

- เงื่อนไขขั้นพื้นฐานของประสิทธิผลในการทำงานของระบบการวางแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ ประกอบด้วย การกำหนดสิทธิและพันธะหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการพัฒนาในพื้นที่ (Rights and obligations) การมีธรรมาภิบาล (Good governance) การมีคุณค่าที่ยึดถือร่วมกัน (Values) และความเชื่อไว้วางใจที่มีต่อภาครัฐ (Trust)
- สภาพแวดล้อมทางกายภาพ (Physical conditions) และประเด็นท้าทายการพัฒนาภายในพื้นที่ (Challenges) ซึ่งเกี่ยวข้องกับระดับการขยายตัวของความเป็นชุมชนเมือง การเปลี่ยนแปลงลักษณะทางประชากร ความเสี่ยงด้านภัยพิบัติและภัยที่เชื่อมโยงกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศ
- สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม (Socio-economic, political and cultural conditions) ซึ่งเกี่ยวข้องกับทิศทางการพัฒนาเพื่อตอบโจทย์ของพื้นที่ ประกอบด้วย ลักษณะทางสังคมที่เป็นลักษณะหลักของพื้นที่ ธรรมเนียมปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและการบริหารราชการในพื้นที่
- มโนทัศน์ทางนโยบายหลัก (Key policy concepts) และแนวนโยบาย (Themes) ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในพื้นที่ และมีอิทธิพลต่อการวางรูปแบบโครงสร้างกลไกเชิงสถาบันรองรับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงหลายภาคส่วนในหลากหลายระดับ หรือเรียกว่า “มโนทัศน์ที่มีอำนาจนำ” (Hegemonic concepts) ซึ่งนำไปสู่การสร้างวาทกรรมทางการเมืองและเทคโนโลยีในการบริหารขึ้นภายใต้บริบทเชิงสถาบันในแต่ละช่วงเวลา เช่น ความยั่งยืน (Sustainability) การกระจายอำนาจ (Decentralization) การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution)

---

<sup>100</sup> Vincent Nadin, Lukas Smas, Peter Schmitt and Giancarlo Cotilla, *COMPASS - Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*, pp. 7 - 8.

<sup>101</sup> Ibid., pp. 9 - 10.

- ธรรมเนียมปฏิบัติในเรื่องความรู้ทางเทคนิค (Traditions of technical knowledge) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดวางบทบาท ตำแหน่งหน้าที่ และการเสนอแนะของชุมชนทางวิชาการ เครือข่ายนโยบาย และชุมชนนักปฏิบัติ (Communities of practice) ภายในพื้นที่ อาทิ สถาบันวิชาการระดับชาติ มหาวิทยาลัย สมาคมต่าง ๆ
- การวิเคราะห์โครงสร้างของระบบการวางแผนโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Structure of spatial planning systems) และการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (Territorial governance) ประกอบด้วย
  - กรอบรัฐธรรมนูญและกรอบทางกฎหมาย (Constitutional and legal frameworks) ได้แก่ กฎหมายหลักและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โครงสร้างการบริหารราชการ การจัดกลไก ความสัมพันธ์ตามลำดับชั้น และขอบเขตการทำงานของระบบต่าง ๆ
  - ขอบข่ายความรับผิดชอบของระบบต่าง ๆ (Scope of the systems) ซึ่งปรากฏผ่านประเด็นนโยบายในด้านต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ หลักการที่เป็นรากฐานและกระบวนการ (Underlying principles and processes) ที่รองรับการจัดโครงสร้างของระบบต่าง ๆ
- การจัดองค์กรในระบบบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่และการวางแผนโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง ประกอบด้วย
  - การกำหนดกระทรวงและหน่วยงานหลัก
  - การกำหนดภารกิจและหน้าที่รับผิดชอบ
  - การจัดวางอำนาจ (Locus of power) การแบ่งอำนาจหน้าที่ภายใต้ภารกิจด้านต่าง ๆ และการจัดสรรความรับผิดชอบตามหลัก Subsidiarity
  - การกำหนดบทบาทภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม
- ความสมบูรณ์ของตัวระบบ (Maturity of the system) ซึ่งสะท้อนถึงระดับความมั่นคงของกลไกเชิงสถาบันที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น ทั้งในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารราชการ และกลไกความสัมพันธ์ที่เป็นส่วนหนึ่งของชีวิตสาธารณะในพื้นที่
- เครื่องมือและกระบวนการทำงานหลักของระบบการวางแผน (Instruments and procedures) ซึ่งทำงานในระดับที่แตกต่างกัน ประกอบด้วย
  - เครื่องมือทางยุทธศาสตร์
  - เครื่องมือกำหนดกรอบการทำงาน
  - การวางระเบียบกฎเกณฑ์
  - การนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในระดับชาติ ระดับถัดลงมาจากระดับชาติ และระดับท้องถิ่น
  - เครื่องมือที่ใช้ในการประสานนโยบายด้านต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และเครื่องมือการทำงานตามประเด็นเฉพาะ

- กระบวนวิธีการที่ใช้ในการเตรียมการ การอนุมัติ การทบทวน การติดตามผลการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ ตลอดจนกระบวนวิธีในการประกาศความเห็นพ้องกัน
- เครื่องมือที่ใช้สำหรับจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่
- กลไกการประสานงานที่เชื่อมโยงนโยบายเชิงพื้นที่และนโยบายตามประเด็นเข้าด้วยกันในแนวระนาบ และเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานต่างระดับในแนวดิ่ง และเชื่อมโยงตัดข้ามเขตพื้นที่หรือเขตภูมิศาสตร์ของหน่วยการปกครอง รวมถึงการเชื่อมโยงขึ้นไปยังองค์กรระดับเหนือรัฐชาติ
- กระบวนวิธีสำหรับรองรับการเข้ามามีบทบาทร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ประกอบด้วย การมีส่วนร่วม การปรึกษาหารือ การให้ข้อมูลข่าวสาร การรับรองสิทธิในการคัดค้านอย่างเป็นทางการ รวมทั้งการรับรองสิทธิของฝ่ายที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทโต้แย้งในพื้นที่
- การวิเคราะห์การริเริ่มและการออกแบบนโยบาย (Policy formulation and design) ครอบคลุมองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่
  - ผู้เสนอนโยบาย
  - ผู้ให้ความเห็นชอบนโยบาย
  - การมอบหมาย และระดับความเป็นทางการ
  - ความสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่น ๆ และนโยบายระดับอื่น ๆ
  - ความสอดคล้องตรงตามเป้าหมายการพัฒนาเชิงพื้นที่
  - ความสัมพันธ์กับขอบเขตนโยบายในด้านอื่น ๆ
- การวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Application of policies) ครอบคลุมองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่
  - ลักษณะและสถานะของเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์
  - ตัวแสดงและสถาบันต่าง ๆ
  - เครื่องมือ กลไก วิธีการ

## 2.6 บทสรุป

ในบทนี้ได้กล่าวถึงกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลาง (Subnational government) และกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (Regional government) ซึ่งคณะผู้วิจัยใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์การจัดโครงสร้างการบริหารงานพื้นที่ในระดับภูมิภาคในฐานะการจัดกลไกความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐระดับชาติในส่วนกลางกับกลไกการบริหารงานในพื้นที่นอกศูนย์กลาง ซึ่งประกอบด้วยกลไกการบริหารพื้นที่ระดับภูมิภาคและกลไกการบริหารพื้นที่ระดับท้องถิ่น

กรอบการวิเคราะห์ดังกล่าวช่วยให้สามารถอธิบายได้ว่า เพราะเหตุใดแม้แต่ในบรรดาประเทศที่มีรูปแบบรัฐเดี่ยวเหมือนกัน ก็อาจมีการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคลักษณะแตกต่างกัน หรือมีการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในลักษณะเดียวกับที่ปรากฏในประเทศที่มีใช้รัฐเดี่ยวได้ ยิ่งกว่านั้น ในประเทศเดียวกันก็อาจมีการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในลักษณะแตกต่างกัน ไปด้วย เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบในเชิงมิติห้วงเวลาซึ่งเป็นบริบทพัฒนาการของรัฐ ดังนั้น การศึกษาในที่นี้ จึงมีหน่วยการวิเคราะห์เปรียบเทียบคือ หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค โดยอาศัยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ ทั้งการปกครองระดับภูมิภาคและระดับประเทศเป็นฐานในการวิเคราะห์

สำหรับกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบโครงสร้างองค์การตามสภาพแวดล้อมเป็นกรอบการวิเคราะห์ ในมิติการพัฒนาองค์การ เมื่อนำมาปรับใช้ในการพิจารณาการศึกษาปรับปรุงการจัดโครงสร้างการบริหารงาน ของจังหวัดจะช่วยให้สังเกตเห็นว่า จังหวัดในฐานะหน่วยบริหารงานระดับพื้นที่แต่ละหน่วย ย่อมมีความสัมพันธ์ เชื่อมโยงกับระบบนิเวศวิทยาขององค์การที่ปรากฏในแต่ละพื้นที่เสมอ บริบทแวดล้อมที่จังหวัดเผชิญจึงมีผลต่อ ความสัมพันธ์ระหว่างระบบย่อย ๆ ภายในองค์การ และระหว่างตัวองค์การกับสภาพแวดล้อมภายนอก ในขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมในพื้นที่ภูมิภาคก็สามารถเป็นได้ทั้งโอกาสหรือสิ่งท้าทาย การทำงานของจังหวัดได้ ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาเชิงองค์การของจังหวัดจึงควรนำไปสู่การมียุทธศาสตร์ในการจัดการ รับมือกับความเปลี่ยนแปลงภายนอกที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ

สำหรับกรอบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย (Network governance) เป็นกรอบ ทฤษฎีสำคัญที่คณะผู้วิจัยนำมาใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์แบบแผนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานในพื้นที่จังหวัด เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนา กลไกการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์มากที่สุด โดยเฉพาะการมุ่งให้มีการบูรณาการ ทุกภาคส่วนในพื้นที่ ทั้งที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีให้เป็นไป ด้วยความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ตลอดจนสภาพปัญหาในพื้นที่ โดยส่งเสริม และผลักดันให้เกิดความร่วมมือในการทำงาน การประสานกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กร ภาคประชาชนในลักษณะการบริหารงานในรูปแบบเครือข่าย

ส่วนกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (Territorial governance) เป็นกรอบ ทฤษฎีที่คณะผู้วิจัยนำมาใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์แนวทางการสร้างเครื่องมือรองรับระบบการบริหารกิจการ บ้านเมืองเชิงพื้นที่ โดยเฉพาะการวางแผนยุทธศาสตร์โดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการประสาน การปฏิบัติงานระหว่างตัวแสดงและสถาบันต่าง ๆ การจัดสรรอำนาจระหว่างตัวแสดงและสถาบันในระดับต่าง ๆ การบูรณาการภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันนโยบาย การทำให้ภาคส่วนต่าง ๆ สามารถประสานพลังซึ่งกันและกัน ได้สำเร็จ การระดมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การสร้างความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตยและ ความสามารถแสดงความรับผิดชอบชี้แจงได้ รวมตลอดจนการทำให้โครงการที่กำหนดขึ้นโดยยึดพื้นที่ หรือสถาบันที่เป็นฐานบรรลุผลและก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง



## บทที่ 3

# แนวทางการพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงาน ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในต่างประเทศ

---

---

สาระสำคัญในส่วนนี้นำเสนอผลการศึกษาดังกล่าวอย่างแนวทางการจัดโครงสร้างและระบบการบริหารงานในภูมิภาคต่างปรากฏในต่างประเทศ ครอบคลุมประเด็นหลัก ได้แก่ กระแสการพัฒนาโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (Regionalization) ทิศทางการปฏิรูปหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (Regional reform) การพัฒนาโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคแบบอสมมาตร (Asymmetric region) การปรับเปลี่ยนกระบวนการตัดสินใจในนโยบายการพัฒนาภูมิภาค (Regional policy) และตัวอย่างการจัดโครงสร้างและระบบการบริหารงานในภูมิภาคในต่างประเทศ

### 3.1 กระแสการพัฒนาโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (Regionalization)

ผลการศึกษาพัฒนาการของโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคใน 42 ประเทศ ระหว่างปี ค.ศ. 1950 - 2006 พบว่า ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นยุคแห่งการขยายโครงสร้างระดับภูมิภาค (Era of regionalization) ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้จากแนวโน้มที่ประเทศต่าง ๆ พยายามปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคเพื่อขยายอำนาจหน้าที่ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น (Regional authority) กล่าวคือ ทิศทางการพัฒนาโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาค (Regionalization) ที่ปรากฏในประเทศกรณีศึกษา 42 ประเทศ ปรากฏว่า ประเทศกรณีศึกษา 29 ประเทศ มีการขยายขอบเขตอำนาจของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค มีกรณีศึกษา 11 ประเทศ ไม่มีการเปลี่ยนแปลง และมีเพียง 2 ประเทศ ลดบทบาทของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคลง แต่ก็ไม่ใช้การยุบเลิกโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาคไปโดยสิ้นเชิง<sup>1</sup>

หากพิจารณาจากประเทศที่มีการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค 31 ประเทศ พบว่า โดยส่วนใหญ่ คือ 29 ประเทศ มุ่งพัฒนาโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคให้มีบทบาทมากขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ร้อยละ 84 ของประเทศที่มีการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค ดำเนินการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ประเทศที่มี

---

<sup>1</sup>Hooghe Liesbet, Gary Marks, and Arjan H. Schakel, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies* (New York: Routledge, 2010), pp. 52 - 54.

การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาคมากที่สุด ได้แก่ ประเทศที่ไม่ใช่ระบบสหพันธรัฐ ซึ่งมีประชากรเกินกว่า 2.5 ล้านคน<sup>2</sup>

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบในกลุ่มดังกล่าว จะเห็นถึงความหลากหลายในระดับการพัฒนาโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค เนื่องจากภูมิภาคที่ได้รับการเพิ่มอำนาจหน้าที่ปรากฏภายใต้เงื่อนไขที่แตกต่างกัน เงื่อนไขที่สำคัญ ได้แก่ การเป็นประเทศขนาดเล็กและประเทศขนาดใหญ่ เมื่อพิจารณาจากจำนวนประชากรและขนาดพื้นที่ การเป็นประเทศที่มีสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลายทางชาติพันธุ์สูง และประเทศที่มีสังคมที่มีความเป็นหนึ่งเดียวทางชาติพันธุ์สูง การเป็นประเทศที่มีการรวมศูนย์อำนาจ (Centralized) และประเทศที่มีการจัดโครงสร้างรองรับการจัดสรรอำนาจหน้าที่ในระดับภูมิภาค (Regionalized) การเป็นประเทศประชาธิปไตยมั่นคง และประเทศประชาธิปไตยใหม่ การเป็นประเทศที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป และประเทศนอกสหภาพยุโรป

การทำความเข้าใจลักษณะการจัดโครงสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองในระดับภูมิภาค (Regional governance) จึงต้องพิจารณาถึงปัจจัยด้านขนาดของจำนวนประชากรในประเทศนั้น ๆ เป็นสำคัญ ผลการวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบข้อมูลดัชนีการประเมินหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (Regional authority index: RAI) ในปี ค.ศ. 2010 พบว่า ขนาดของจำนวนประชากรที่แตกต่างกันมีความสัมพันธ์กับแบบแผนการพัฒนาโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (Regionalization) ในประเทศต่าง ๆ การจัดวางรูปแบบโครงสร้างการบริหารกิจการบ้านเมือง (Structure of governance) ที่ปรากฏในประเทศหนึ่ง ๆ ย่อมได้รับผลจากเงื่อนไขแวดล้อมทางกายภาพของพื้นที่ที่ประเทศนั้น ๆ ตั้งอยู่เสมอ

ประเทศที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่มักจะมีการจัดแบ่งโครงสร้างการบริหารกิจการบ้านเมือง (Tiers of governance) ในระดับถัดจากระดับชาติและเหนือกว่าระดับท้องถิ่นออกเป็นหลายชั้นมากกว่าประเทศที่มีขนาดเล็ก หากพิจารณาเฉพาะประเทศที่ไม่ใช่ระบบสหพันธรัฐ จะเห็นได้ว่า ประเทศที่มีขนาดประชากรเกินกว่า 15 ล้านคนขึ้นไปจะมีการดำเนินมาตรการเพื่อพัฒนาโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับกึ่งกลางระหว่างระดับชาติและระดับท้องถิ่นในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งปรากฏให้เห็นด้วยกันทั้งสิ้น<sup>3</sup>

เหตุผลที่ประเทศต่าง ๆ มีการพัฒนาโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาคให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่กว้างขึ้น สามารถสรุปได้ 4 ประการ คือ<sup>4</sup>

*ประการแรก* การมีกลไกการปกครองระดับกึ่งกลางระหว่างระดับชาติกับระดับท้องถิ่น (Intermediate level of government) ช่วยให้การจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่รัฐบาลรับผิดชอบดำเนินการอยู่ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะบริการสาธารณะภายใต้นโยบายสวัสดิการสังคม การศึกษา สาธารณสุข

---

<sup>2</sup> Ibid., p. 55.

<sup>3</sup> Hooghe Liesbet and Gary Marks, *Community, Scale, and Regional Governance: A Poststructuralist Theory of Governance, Volume II* (Oxford: Oxford University Press, 2016), p. 44.

<sup>4</sup> Hooghe Liesbet, Gary Marks, and Arjan H. Schakel, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, p. 55.

การคมนาคมขนส่ง สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจจุลภาค กิจกรรมเหล่านี้มีผลภายนอก (Externalities) ในหลายลักษณะ และมีความประหยัดจากขนาด (Economy of scale) ดังนั้น แนวทางการจัดบริการสาธารณะเหล่านี้ให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุดจึงต้องอาศัยกลไกหน่วยการจั้ดบริการหลากหลายระดับควบคู่กัน (Jurisdictional scales) หนึ่งในนั้นคือหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคซึ่งอยู่ระหว่างระดับชาติและระดับท้องถิ่น

แนวโน้มที่ปรากฏเด่นชัดในช่วงทศวรรษ 1960 ก็คือ สัดส่วนงบประมาณหลักของหน่วยการปกครองระดับถัดจากระดับชาติ ได้แก่ งบประมาณด้านการศึกษา ความมั่นคงทางสังคม สาธารณสุข นอกจากนี้ ในหลายประเทศยังมีการขยายขอบข่ายนโยบายในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค ไปสู่นโยบายด้านเศรษฐกิจ นโยบายด้านการศึกษาและวัฒนธรรม รวมไปถึงนโยบายสวัสดิการสังคม ผลการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบชี้ว่า การจั้ดบริการสาธารณะภายใต้้นโยบายด้านเดียวกันมักปรากฏในขอบข่ายความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองที่มีขนาดใกล้เคียงกัน ได้แก่ ด้านวัฒนธรรมและนันทนาการ กิจกรรมทางศาสนา การเคหะ และภูมิทัศน์ชุมชน การศึกษา การคมนาคมขนส่ง การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

*ประการที่สอง* กระแสเรียกร้องของชุมชนในระดับภูมิภาค (Regional communities) ที่ต้องการมีส่วนร่วมวางกฎเกณฑ์การปกครองตนเอง (More self-rule) มากขึ้นกว่าเดิม เริ่มมีความเข้มแข็งมากขึ้นเรื่อย ๆ แนวโน้มดังกล่าวปรากฏเด่นชัดในประเทศที่มีบางพื้นที่หรือภูมิภาคประกอบด้วยชุมชนที่มีบรรทัดฐานทางวัฒนธรรมเฉพาะที่ต่างไปจากประชากรโดยส่วนใหญ่ การปฏิรูปโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาคมักเกิดจากความไม่สอดคล้องกันระหว่างกฎหมายระดับชาติและบรรทัดฐานที่คนส่วนน้อยในพื้นที่หนึ่ง ๆ ยึดถือ โดยส่วนใหญ่มักปรากฏในกรณีภูมิภาคที่มีชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ส่วนน้อย (Minority communities) ที่มีรากเหง้าทางภาษา ศาสนาและชาติพันธุ์ และชุมชนที่มีรากเหง้าทางประวัติศาสตร์ของตนเอง

แรงกดดันการกระจายอำนาจที่เกิดจากพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะต่างไปจากพื้นที่อื่นของประเทศ มักนำมาสู่การพัฒนาโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาคแบบอสมมาตร (Asymmetrical regionalization) ซึ่งเอื้อให้หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะมีเขตอำนาจหน้าที่ไม่เท่ากับหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในพื้นที่อื่น ๆ โดยทั่วไป การปฏิรูปในลักษณะดังกล่าวมักปรากฏเด่นชัดในประเทศที่หน่วยภูมิภาคเป็นฐานในการจัดตั้งพรรคการเมืองระดับชาติ อาทิ เบลเยียม สเปน อิตาลี สโลวาเกีย แคนาดา เดนมาร์ก ตุรกี ฟินแลนด์ เยอรมนี อิตาลี สวิตเซอร์แลนด์ และสหราชอาณาจักร พรรคการเมืองที่มีฐานเสียงจากประชากรกลุ่มชาติพันธุ์หรือชุมชนในภูมิภาค (Ethno-regionalist parties) มักมีบทบาทสำคัญในการผลักดันนโยบายการปฏิรูปภูมิภาค โดยการกระจายอำนาจหน้าที่และทรัพยากรจากรัฐบาลส่วนกลางไปยังหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมากขึ้น รวมไปถึงการเสนอแผนการจั้ดกลไกการอภิบาลภูมิภาคของตนเอง (Regional self-governance plan)<sup>5</sup>

*ประการที่สาม* กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย (Democratization) ส่งผลให้เรื่องที่เป็นอุปสรรคกั้ดกัน การปฏิรูปโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาคลดน้อยลง ระดับการพัฒนาประชาธิปไตยเพิ่มขึ้นเอื้อให้ข้อเรียกร้อง

---

<sup>5</sup> Ibid., pp. 57 - 58.

ให้มีการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคได้รับการเปิดรับและตอบสนองมากยิ่งขึ้น บริษัททางการเมืองในระบบประชาธิปไตยเปิดกว้างต่อการแสดงออกถึงความต้องการและข้อเรียกร้องจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในภูมิภาคต่าง ๆ ในขณะเดียวกัน ผู้สมัครแข่งขันรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองระดับชาติก็มีแนวโน้มอาศัยนโยบายการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคเป็นหนึ่งในนโยบายหาเสียง ปრაกฏการณ์การขยายอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (Regionalization) มักเกิดขึ้นตามมาจากระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในระลอกต่าง ๆ อาทิ ในช่วงทศวรรษ 1970 ในกรีซ สเปน และโปรตุเกส และในช่วงหลังปี ค.ศ.1989 ในประเทศที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบจะพบว่า กระแสการพัฒนาโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในปัจจุบันเป็นผลจากกระแสการพัฒนาประชาธิปไตยคลื่นลูกที่สาม (Third wave of democratization)

*ประการที่สี่* การรวมสหภาพยุโรปช่วยลดต้นทุนที่ประเทศต่าง ๆ ต้องแบกรับในการพัฒนาโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (Cost of regionalization) อีกทั้งยังช่วยเร่งความเร็วในการปฏิรูปภูมิภาคของประเทศต่าง ๆ การรวมสหภาพยุโรปส่งผลให้การพัฒนากระบวนตลาดของประเทศต่าง ๆ ไม่ถูกจำกัดอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลระดับชาติซึ่งมักอาศัยกลไกการปกครองระดับภูมิภาคในการขยายกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ต่อภาคธุรกิจในพื้นที่ ทั้งนี้ ก่อนการรวมประชาคมยุโรป นโยบายการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในหลายประเทศมักถูกต่อต้านด้วยเหตุผลที่ว่ากลไกภาครัฐในระดับภูมิภาคเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่

นอกจากนี้ การรวมประชาคมยุโรปยังส่งผลให้เกิดการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศสมาชิก รัฐบาลในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปจึงตกอยู่ภายใต้แรงกดดันจากระดับพื้นที่ให้มีการดำเนินมาตรการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของแต่ละภูมิภาคอย่างเข้มข้น ในขณะเดียวกัน คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ก็ได้ดำเนินนโยบายสร้างความสอดคล้องในระดับการพัฒนาพื้นที่ (Cohesion policy) โดยมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศสมาชิกซึ่งเป็นพื้นที่ด้อยศักยภาพผ่านการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนแผนงานพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาคจากกองทุนของสหภาพยุโรปไปยังหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคนั้น ๆ โดยตรง ดังนั้น ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปหลายประเทศจึงเริ่มพัฒนาโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่มากขึ้น เพื่อรองรับการจัดสรรงบประมาณพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อสร้างความสอดคล้องในระดับการพัฒนาภูมิภาคจากสหภาพยุโรป อาทิ กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ โปแลนด์ และสโลวาเกีย<sup>6</sup>

การทำความเข้าใจการจัดโครงสร้างการปกครอง โดยเฉพาะการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาคจำเป็นต้องพิจารณาทั้งมิติความขัดแย้งในแง่การจัดสรรอำนาจ ความขัดแย้งทางอัตลักษณ์ ควบคู่ไปกับมิติด้านประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ หากพิจารณาในเชิงหลักการ แนวโน้มปรากฏการณ์การพัฒนา

---

<sup>6</sup> Ibid., p. 59.

หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในฐานะกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายระดับ (Multi-level governance) สามารถอธิบายได้จากเหตุผลสำคัญ 3 ประการ คือ<sup>7</sup>

1) การยกระดับประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะ (Efficiency) หากพิจารณาการจัดกลไกการปกครองในฐานะวิธีการหนึ่งในการจำหน่ายจ่ายแจกสินค้าสาธารณะต่าง ๆ เช่น ความมั่นคง อากาศบริสุทธิ์ ฯลฯ ซึ่งเป็นสินค้าที่ไม่สามารถดำเนินการจัดสรรได้โดยอาศัยตลาดหรือโดยพลเมืองที่กระทำการอย่างเป็นเหตุเป็นผล บนฐานการคิดคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตน การจัดโครงสร้างการปกครองจึงสะท้อนถึงการผลิตสินค้าสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ทั้งในแง่ความประหยัดจากขนาด (Economies of scale) และผลภายนอก (Externalities) ดังนั้น แรงกดดันให้เกิดการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคจึงมักเกิดจากแรงตึงเครียดที่เกิดขึ้นระหว่างสภาพการจัดโครงสร้างการปกครองที่ดำรงอยู่จริงกับรูปแบบการจัดโครงสร้างการปกครองที่มีประสิทธิภาพ (Tension between actual and efficient government structure)

2) การจัดสรรอำนาจในสังคม (Distribution) หากพิจารณาการจัดกลไกการปกครองในฐานะวิธีการหนึ่งในการใช้อำนาจบังคับเพื่อให้การแบ่งสรรปันส่วนทรัพยากรต่าง ๆ บรรลุผลลัพธ์ได้ตามเป้าหมาย จะเห็นได้ว่า โครงสร้างการปกครองแต่ละรูปแบบต่างสะท้อนถึงการจัดสรรอำนาจให้กระจายไปยังส่วนต่าง ๆ ของสังคม (Distribution of power in society) ในแบบแผนที่แตกต่างกันไป แรงกดดันให้เกิดการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาคในหลายกรณีมักเป็นผลจากการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เกิดขึ้น (Change in power relations) หรือต่อการเปลี่ยนวิธีการเลือกบุคคลผู้ทำหน้าที่ปกครอง

3) อัตลักษณ์ (Identity) หากพิจารณาการจัดกลไกการปกครองในฐานะการแสดงออกถึงความเป็นชุมชน (Expression of community) รวมทั้งความต้องการกำหนดกฎเกณฑ์ปกครองตนเอง (Demand for self-rule) ในหมู่ประชากรในเขตพื้นที่หนึ่ง ๆ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความต่างจากคนในพื้นที่อื่น ๆ ทั่วไป จะเห็นได้ว่า การจัดโครงสร้างการปกครองในแต่ละรูปแบบ สะท้อนถึงแบบแผนของความเป็นชุมชน (Pattern of community) ในลักษณะที่แตกต่างกันไป

หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ มาตรการพัฒนาหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (Measure of regionalization) ปรากฏให้เห็นในหลากหลายลักษณะ กล่าวคือ<sup>8</sup> ในกรณีที่มีการจัดให้มีโครงสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองระดับภูมิภาคขึ้นใหม่ เช่น จัดตั้งหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค โดยมีฝ่ายบริหารที่มาจากการแต่งตั้งโดยส่วนกลาง และมีสภาภูมิภาคที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง การบริหารงานอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยส่วนกลางเฉพาะกรณีการยับยั้งภายหลังการกระทำ (Post hoc central veto) ฝ่ายบริหารหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่กำหนดอัตราภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บภายในพื้นที่ หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบภารกิจภายใต้นโยบายเพียงด้านเดียว เช่น การจัดการศึกษาระดับประถมและมัธยม

<sup>7</sup> Ibid., pp. 53 - 54.

<sup>8</sup> Hooghe Liesbet and Gary Marks, *Community, Scale, and Regional Governance: A Poststructuralist Theory of Governance, Volume II*, p. 45.

ส่วนกรณีที่เป็นกรปรับปรุงโครงสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองระดับภูมิภาคที่มีอยู่เดิม มาตรการพัฒนาที่สำคัญ อาทิ การกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อสภาภูมิภาคที่มาจากกาเลือกตั้ง การตัดสินใจของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจยับยั้งของส่วนกลาง ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคขยายครอบคลุมนโยบายหลากหลายด้าน อาทิ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ การกำหนดฐานภาษีและอัตราภาษีหลักอื่น ๆ นอกเหนือไปจากภาษีทรัพย์สิน เช่น ภาษีการขาย (Sale tax) เป็นต้น หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีการประชุมร่วมกับรัฐบาลส่วนกลางเพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับนโยบายการคลัง<sup>9</sup>

ในช่วง 6 ทศวรรษที่ผ่านมา การจัดกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองต่ำกว่าระดับชาติ (Subnational governance) มีแนวโน้มเป็นการจัดกลไกการบริหารหลายระดับเหนือพื้นที่เดียวกัน (Multilevel governance) มากขึ้นเรื่อย ๆ<sup>10</sup> กล่าวคือ กระแสการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในประเทศต่าง ๆ โดยภาพรวม มักเป็นผลจากการตอบสนองต่อลักษณะโครงสร้างรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางอย่างเข้มข้น อันเนื่องมาจากสถานการณ์แวดล้อมที่ประเทศนั้น ๆ เคยเผชิญมา ไม่ว่าจะเป็นลัทธิชาตินิยม (Nationalism) การอยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยม (Authoritarianism) รวมถึงบริบทของรัฐที่ประสบความเสียหายภายหลังสงครามระหว่างประเทศ<sup>11</sup>

สถานการณ์เหล่านี้มักนำไปสู่การจัดโครงสร้างระบอบการปกครองที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจในระดับสูง ด้วยเหตุผลในการสร้างความเป็นเอกภาพของชาติ การสลายขั้วความขัดแย้งทางการเมืองที่มีฐานสนับสนุนจากระดับพื้นที่ ตลอดจนการลดทอนกระแสการแข่งขันกันเขตชูลักษณะเฉพาะตัวของภูมิภาค (Regional particularism) ตัวอย่างประเทศที่เคยผ่านสถานการณ์แวดล้อมที่นำไปสู่การรวมศูนย์อำนาจในระดับสูง แต่สามารถดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาคได้อย่างต่อเนื่องและมีความยั่งยืน อาทิ สเปนในยุคหลังสิ้นสุดระบอบการปกครองของฟรังโก (Post-Franco era) อินโดนีเซียในยุคหลังสิ้นสุดระบอบการปกครองของซูฮาร์โต (Post-Suharto era) ฝรั่งเศสและอิตาลีในทศวรรษหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง สาธารณรัฐเชกและสโลวาเกียหลังยุคคอมมิวนิสต์ และประเทศที่เคยผ่านช่วงการปกครองโดยรัฐบาลทหาร เช่น อาร์เจนตินา บราซิล กรีซ เปรู เกาหลีใต้ เป็นต้น<sup>12</sup>

การปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในประเทศต่าง ๆ ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นจากการมีจำนวนหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในชั้นต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ รวมทั้งการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคให้มากขึ้นกว่าที่ผ่านมา ข้อมูลการสำรวจการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (Incidence of regionalization) ใน 81 ประเทศระหว่างปี ค.ศ. 1950 - 2010 พบว่า จำนวนกรณีการพัฒนาหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่ปรากฏโดยรวม

---

<sup>9</sup> Ibid., p. 46.

<sup>10</sup> Ibid., p. 48.

<sup>11</sup> Ibid., p. 51.

<sup>12</sup> Ibid.

มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีระดับสูงสุดในปี ค.ศ. 1990 และมีแนวโน้มลดลงระหว่างปี ค.ศ. 1950 - 1995 มีการปฏิรูปหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคเกิดขึ้นทั้งสิ้น 31 กรณี ในช่วงปี ค.ศ. 2005 - 2010 จำนวนการปฏิรูปลดลงเหลือ 13 กรณี<sup>13</sup>

ปรากฏการณ์ดังกล่าวอธิบายได้ว่า เนื่องจากหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคโดยส่วนใหญ่ได้รับการขยายอำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่ และมีการเพิ่มระดับของกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง (Level of governance) ดังนั้น ขอบข่ายของกระบวนการพัฒนาหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในประเทศต่าง ๆ โดยภาพรวมจึงมีแนวโน้มลดแคบลงกว่าเดิม ผลการสำรวจดังกล่าวชี้ว่า เมื่อเปรียบเทียบประเทศที่มีขนาดจำนวนประชากรในระดับเดียวกัน การบริหารกิจการบ้านเมืองระดับภูมิภาค (Regional governance) ในประเทศสหพันธรัฐมีแนวโน้มการขยายตัวน้อยกว่าในประเทศที่ไม่ใช่สหพันธรัฐ ซึ่งหมายความว่า การจัดกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองระดับภูมิภาคถือเป็นบรรทัดฐานของทุกประเทศที่ไม่ใช่ประเทศขนาดเล็ก

ผลการสำรวจประเทศกรณีศึกษา 48 ประเทศ พบว่า ระหว่างปี ค.ศ. 1950 - 2010 จำนวนหน่วยการปกครองที่อยู่ในโครงสร้างชั้นระหว่างระดับชาติกับระดับท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจากเดิมที่ปรากฏเพียง 55 หน่วย เป็น 62 หน่วย กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1950 ประเทศที่ไม่มีการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค ได้แก่ ไอซ์แลนด์ ไอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก นิวซีแลนด์ และเกาหลีใต้ ในปี ค.ศ. 1960 ประเทศที่ไม่มีหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค ได้แก่ คิวบา ไอซ์แลนด์ ไอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก และนิวซีแลนด์ ในปี ค.ศ. 1970 ประเทศที่ไม่มีหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค ได้แก่ ไอซ์แลนด์ ไอร์แลนด์ และลักเซมเบิร์ก ในปี ค.ศ. 1980 ประเทศที่ไม่มีหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค ได้แก่ เอลซัลวาดอร์ ไอซ์แลนด์ ไอร์แลนด์ และลักเซมเบิร์ก ในปี ค.ศ. 1990 ประเทศที่ไม่มีหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค ได้แก่ เอลซัลวาดอร์ ไอซ์แลนด์ และลักเซมเบิร์ก ในปี ค.ศ. 2000 และปี ค.ศ. 2010 ประเทศที่ไม่มีหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค ได้แก่ คอสตาริกา ไอซ์แลนด์ และลักเซมเบิร์ก<sup>14</sup>

ระหว่างปี ค.ศ. 1950 - 1980 ประเทศที่มีการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคแบบ 3 ชั้น มีเพียงประเทศเดียว คือ เยอรมนี กระทั่งในปี ค.ศ. 1990 การจัดโครงสร้างแบบ 3 ชั้น ปรากฏให้เห็นในประเทศเปรูอีกประเทศหนึ่ง แต่ได้ยุบเลิกไปในเวลาต่อมา ดังนั้น จนถึงปัจจุบันเยอรมนีจึงเป็นเพียงประเทศเดียวที่มีหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค 3 ชั้น ได้แก่ Länder, Regierungsbezirke และ Kreisfreie Städte ในปี ค.ศ. 2010 จำนวนประเทศที่มีการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับชั้นที่สองรองจากระดับชาติ (Second tier) เพิ่มขึ้นจาก 5 ประเทศ เป็น 15 ประเทศภายในปีเดียวในปีเดียวกันนี้ หากพิจารณาจากจำนวนประเทศที่อยู่ในการสำรวจทั้งหมด มีเพียงประเทศ 3 ประเทศที่ไม่มีโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค ได้แก่ คอสตาริกา ไอซ์แลนด์ และลักเซมเบิร์ก ซึ่งเป็นประเทศที่มีขนาดประชากรเล็ก

หากพิจารณาโดยภาพรวม มีจำนวนหน่วยการปกครองที่อยู่ถัดจากระดับชาติที่ถูกจัดตั้งขึ้นใหม่ทั้งสิ้น 34 หน่วย และมีหน่วยการปกครองที่ถูกยุบเลิกไปทั้งหมด 7 หน่วย หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคชั้นแรกที่ถูกจัดตั้งขึ้นในประเทศกรณีศึกษาแทบทั้งหมดมีประชากรในเขตพื้นที่รับผิดชอบต่ำกว่า 10 ล้านคน ยกเว้น

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid., pp. 48 - 49.

ประเทศเกาหลีใต้ซึ่งมีการยุบเลิกโครงสร้างหน่วยการปกครองที่อยู่ถัดจากระดับชาติไปในช่วงสงครามเกาหลี และจัดตั้งใหม่ในปี ค.ศ. 1952 โดยมีประชากรในเขตพื้นที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค 21 ล้านคน แทบทุกประเทศที่มีการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคแบบ 2 ชั้น มีประชากรในเขตพื้นที่ หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคชั้นที่สองเกินกว่า 10 ล้านคน ยกเว้น 4 ประเทศ ได้แก่ ฟินแลนด์ โปรตุเกส เซอร์เบีย และเบลเยียม<sup>15</sup>

ตาราง 3.1 จำนวนหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคระดับชั้นต่าง ๆ

ปี ค.ศ.	ไม่มีระดับภูมิภาค	ระดับภูมิภาคชั้นเดียว (one tier)	ระดับภูมิภาคสองชั้น (two tiers)	ระดับภูมิภาคสามชั้น (three tiers)	รวมจำนวนหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคทั้งหมด
1950	5	37	5	1	50
1960	5	37	5	1	50
1970	3	37	7	1	54
1980	4	33	10	1	56
1990	3	32	11	2	60
2000	3	30	14	1	61
2010	3	29	15	1	62

(ที่มา: ดัดแปลงจาก Liesbet Hooghe and Gary Marks, *Community, Scale, and Regional Governance: A Poststructuralist Theory of Governance*, Volume II (Oxford: Oxford University Press, 2016), p. 49.)

โดยส่วนใหญ่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคชั้นต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นใหม่มักมีอำนาจหน้าที่ภายใต้ขอบเขตภารกิจที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม กระบวนการพัฒนาโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค อาจปรากฏผ่านการจัดสรรขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่อยู่ต่างชั้นกันด้วย เช่น ในกรณีประเทศฝรั่งเศส *region* ได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1964 มีฐานะเป็นหน่วยบริหารพื้นที่ตามหลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง (Deconcentrated units) มีบทบาทหลักในการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติมาขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ ในเวลาต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนขอบเขต

<sup>15</sup> Ibid., p. 49.



บทบาทหน้าที่ของ *region* ให้กว้างขวางขึ้นในบางเรื่อง การปรับปรุงอำนาจหน้าที่ดังกล่าวดำเนินการโดยการตัดทอนขอบเขตภารกิจเหล่านั้นจาก *département* ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในชั้นถัดลงไป

ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2014 รัฐบาลฝรั่งเศสได้ประกาศแผนการปรับปรุงบทบาทของ *region* โดยการเพิ่มอำนาจหน้าที่ในด้านการจัดเก็บภาษีให้กว้างขวางมากขึ้นกว่าเดิม ในขณะที่เดียวกันก็ลดขอบเขตอำนาจในการจัดเก็บภาษีของ *department* ลง โดยให้มีบทบาทหน้าที่ด้านภาษีในฐานะเป็นเพียงหน่วยบริหารงานตามหลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง การเพิ่มอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคชั้นหนึ่ง โดยลดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคอีกชั้นหนึ่งในลักษณะเดียวกันนี้ยังปรากฏในประเทศอื่น ๆ ด้วย อาทิ ระหว่าง *provinces* กับ *regions* ในเบลเยียมด้วย ระหว่าง *megyék* กับ *regiók* ในฮังการี ระหว่าง *municipalities* กับ *regions* ในอิตาลี และระหว่าง *kabupaten-kabupaten* กับ *provinsi-provinsi* ในอินโดนีเซีย<sup>16</sup>

ผลการศึกษาสรุปได้ว่า การเพิ่มขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคชั้นหนึ่ง ๆ อาจจะได้ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization) เสมอไป โดยเฉพาะในกรณีที่มีการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคชั้นบน ซึ่งส่งผลให้เกิดการลดทอนขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่อยู่ชั้นต่ำกว่าลงไป ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า กรอบการวิเคราะห์การกระจายอำนาจอาจไม่สามารถใช้อธิบายความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโครงสร้างการบริหารงานระดับภูมิภาคซึ่งมีลักษณะเป็นชั้นบันไดในภายในโครงสร้างเดียวกันได้ เนื่องจากการพัฒนาไกลดังกล่าวมีลักษณะปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยการปกครองระดับเดียวกันแต่ต่างชั้นกัน

ในขณะที่กรอบการวิเคราะห์กระบวนการกระจายอำนาจมุ่งแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทิศทางเดียวคือการเปลี่ยนจากลักษณะการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง (Centralization) มาสู่การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังหน่วยการปกครองระดับอื่น ๆ (Decentralization) ซึ่งเป็นการการอธิบายว่ารัฐบาลส่วนกลางดำเนินการเรื่องใดบ้างและไม่มีบทบาทในเรื่องใดบ้าง แต่ไม่สามารถอธิบายได้ว่าหน่วยการปกครองที่อยู่ถัดจากระดับชาติลงไปทั้งหมดมีการจัดแบ่งภารกิจและบทบาทหน้าที่ระหว่างกันอย่างไร และสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองระดับอื่น ๆ อย่างไร

หากพิจารณาทิศทางการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคโดยภาพรวม จะเห็นได้ว่า โดยส่วนใหญ่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีแนวโน้มได้รับการยกระดับให้กลายเป็นหน่วยการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralize authority) แต่ก็มีบางประเทศที่การปฏิรูปดำเนินการไปในทิศทางที่มุ่งขยายอำนาจหน้าที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคชั้นบนโดยปรับลดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคชั้นล่างลงจากเดิมหรือยุบรวมหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในยุโรป เช่น ในประเทศเดนมาร์ก การปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคดำเนินการไป

---

<sup>16</sup> Ibid.

ในลักษณะการรวมศูนย์อำนาจจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อยกระดับขนาดหน่วยการปกครองให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่สอดคล้องกับการทำหน้าที่ดำเนินนโยบายต่าง ๆ ในพื้นที่<sup>17</sup>

ในปี ค.ศ. 1970 รัฐบาลเดนมาร์กมีการยุบรวมหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ เทศบาล (Municipalities) เคาน์ตีในเขตชนบท (Rural counties) เขตบริหารเมือง (Urban districts) และหน่วยบริหารพิเศษ (State-run specialized agencies) จำนวนทั้งสิ้นกว่า 1,000 หน่วย เพื่อจัดตั้งเทศบาลขึ้นใหม่ จำนวน 275 แห่งที่มีขนาดใหญ่ขึ้น สามารถรับผิดชอบภารกิจด้านการประถมศึกษา การจัดบริการศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และการส่งเสริมอาชีพและการจ้างงาน ในขณะเดียวกันก็มีการควบรวมหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในรูปเคาน์ตี (Counties) จำนวน 25 แห่ง และเขต (District) อีกเป็นจำนวนมาก เพื่อจัดตั้งเคาน์ตีขนาดใหญ่จำนวน 14 แห่ง คูแลร์รับผิดชอบภารกิจด้านการบริการสุขภาพ การจัดการศึกษาระดับมัธยม และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระดับภูมิภาค

ในปี ค.ศ. 2007 มีการปรับรูปแบบการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองแบบองค์รวม (Comprehensive redesign) ครั้งใหญ่ โดยการลดจำนวนเทศบาล (Municipalities) และเคาน์ตี (Counties) ลงในสัดส่วน 2 ใน 3 โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับประสิทธิภาพของภาครัฐโดยอาศัยประโยชน์จากการเพิ่มขนาดของหน่วยจัดบริการสาธารณะ และการจัดโครงสร้างพื้นฐานรองรับการเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น ในขณะเดียวกัน เดนมาร์กก็มีหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค 2 หน่วยที่มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองที่มีอิสระในการบริหารงานและมีอำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะอย่างเต็มที่ ได้แก่ Greenland และ Faroe Islands<sup>18</sup>

การรวมศูนย์อำนาจจากหน่วยการปกครองระดับล่างในลักษณะดังกล่าว ไม่ใช่เป้าหมายประสงค์ของการปฏิรูปหากเป็นเพียงผลพวงที่เกิดจากการปรับปรุงโครงสร้างเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคเช่นเดียวกับในหลายประเทศ การลดทอนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคชั้นล่าง หรือแม้แต่การควบรวมหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคชั้นล่าง เป็นมาตรการปฏิรูปที่มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นในการเพิ่มระดับประสิทธิผลของการจัดทำบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน อาทิ บริการสาธารณสุข รวมถึงประสิทธิผลในการขับเคลื่อนนโยบายระดับภูมิภาค<sup>19</sup>

ในปี ค.ศ. 2012 รัฐบาลอิตาลีประกาศมาตรการปรับโครงสร้างหน่วยการปกครองจังหวัด (Province) ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ระหว่างภาค (Regioni) และเทศบาล (Municipalities) รวมถึงมาตรการยุบเลิกจังหวัดบางหน่วยไป ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2015 หน่วยการปกครองระดับจังหวัดจำนวนหนึ่งถูกยุบเลิกเพื่อจัดตั้งหน่วยบริหารเมืองมหานคร (Metropolitan cities) ขึ้นแทน โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับขีดความสามารถในการประสานการดำเนินภารกิจเพื่อรับมือกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเขตชุมชนเมืองซึ่งส่งผลกระทบต่อโดยไม่จำกัดอยู่ในขอบเขตของหน่วยบริหารเมืองหน่วยใดหน่วยหนึ่ง ทั้งนี้ หน่วยบริหารเมืองมหานคร

---

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid., p. 50.

<sup>19</sup> Ibid., p. 51.

เป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่ต่างจากจังหวัดในแบบเดิม (Old-style province) คือ ในขณะที่จังหวัดมีสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง หน่วยบริหารเมืองมหานครจะมีสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม และมีประธานสภา (President) ซึ่งโดยทั่วไปมักเป็นนายกเทศมนตรีของนครหลักในพื้นที่<sup>20</sup>

### 3.2 ทิศทางการปฏิรูปหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (Regional reform)

ทิศทางความเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดเจนในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลระดับชาติกับหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นในประเทศยุโรปตะวันตก ก็คือ การเปลี่ยนจากรูปแบบความสัมพันธ์แบบลำดับชั้น การควบคุมตัดสินใจจากบนลงล่างในลักษณะที่รัฐบาลระดับชาติเป็นตัวการ และหน่วยการปกครองที่อยู่ในโครงสร้างชั้นถัดลงไปทั้งหมดเป็นผู้กระทำการแทน (Hierarchical, Top-down, 'Principal-agent' model of government) มาเป็นการจัดความสัมพันธ์โดยเพิ่มบทบาทของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นในการกำหนดทางเลือกในการดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ('Choice' and flexibility) ผสมผสานไปกับกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองตามกลไกลำดับชั้นของโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐที่ดำรงอยู่<sup>21</sup>

หากพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของรัฐจากมิติเชิงพื้นที่ (Territorial perspective) จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงภายในโครงสร้างการบริหารงานของรัฐในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ปรากฏในรูปการปฏิรูปกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองในระดับพื้นที่ (Territorial reforms) และการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งที่ตั้งของการใช้อำนาจของรัฐและการตัดสินใจสาธารณะ (Locus of power and decision) ที่ไม่จำกัดอยู่ภายในกลไกภาครัฐฝ่ายเดียว การปรับเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ภายในรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองเหล่านั้นกับหน่วยการปกครองระดับเหนือรัฐชาติ ส่งผลให้รูปแบบโครงสร้างการบริหารงานของรัฐต่าง ๆ ในยุโรปตะวันตก มีลักษณะเป็น "รัฐที่มีกลไกไฮบริด" ('Hybrid' state)<sup>22</sup> สำหรับลักษณะสำคัญของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างของรัฐในลักษณะดังกล่าวสามารถสรุปได้ ดังนี้

*ประการแรก* การขยายกลไกทางการเมือง (Political ramifications) เป็นทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่ปรากฏให้เห็นผ่านการพัฒนาารูปแบบของรัฐแบบไฮบริด (Hybrid state) คือ รัฐที่มีกลไกระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนและระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือประชาธิปไตยทางตรงดำรงอยู่และทำงานควบคู่ไปพร้อมกัน โดยกลไกดังกล่าวปรากฏอยู่ทั้งในโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับชาติ หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค และหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นภายในประเทศเดียวกัน

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> John Loughlin, "The 'Hybrid' State: Reconfiguring Territorial Governance in Western Europe," *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 10, No. 1 (2009), pp. 51-68.

<sup>22</sup> Ibid., p. 68.

ผลที่ตามมาจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็คือ ฐานความชอบธรรมทางการเมืองในการดำเนินนโยบายสาธารณะไม่จำกัดเฉพาะการอ้างสถานะตำแหน่งที่มาจาก การเลือกตั้งในระดับชาติแต่เพียงมิติเดียว ในขณะเดียวกัน กระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะก็ไม่จำกัดอยู่ภายใต้บทบาทของนักการเมืองฝ่ายเดียว หากแต่ดำเนินไปบนฐานการยอมรับการร่วมแสดงบทบาทของกลุ่มพลเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ทั้งในภาคเอกชนและภาคประชาสังคม โดยผลการตัดสินใจของตัวแสดงเหล่านี้มิใช่เพียงการมีผลเป็นการให้คำปรึกษาหารือแก่ภาครัฐ แต่เป็นการตัดสินใจที่มีผลผูกพัน หรือแม้แต่มิผลยับยั้งการตัดสินใจของนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งหรือหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางได้<sup>23</sup>

*ประการที่สอง* การจัดกลไกการบริหารงานเชิงพื้นที่รูปแบบใหม่ (Territorial reorganization) เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ปรากฏผ่านกระแสการปฏิรูปการจํอดงค์การบริหารงานเชิงพื้นที่ในประเทศต่าง ๆ นับแต่ปลายทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา มีลักษณะเป็นการปรับปรุงดัดแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (Central-regional-local relationships) ให้เกิดรูปแบบใหม่ ๆ ที่ไม่เคยปรากฏให้เห็นในช่วงทศวรรษ 1950 อาทิ<sup>24</sup>

- การปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยการปกครองภายใต้หลักการแบ่งอำนาจทางการเมือง (Administrative deconcentration) มาเป็นการจัดโครงสร้างตามหลักการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political decentralization)
- การเปลี่ยนให้หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคกลายเป็นตัวแสดงหลักในการบริหารกิจการบ้านเมือง ไม่ว่าจะเป็นการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคให้มีบทบาทหน้าที่ในกระบวนการทางการเมือง (Political regions) ดังปรากฏในประเทศอิตาลี ฝรั่งเศส สเปน เบลเยียม สวีเดน และการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคให้มีบทบาทหน้าที่ในกระบวนการบริหารเป็นหลัก (Administrative regions) อาทิ อังกฤษ กรีซ ฟินแลนด์ โปรตุเกส และไอร์แลนด์
- การเสริมสร้างอำนาจทางการเมืองของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคให้กว้างขวางยิ่งขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะในกรณีหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีบทบาทหน้าที่ในกระบวนการทางการเมือง อาทิ อำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย การกำหนดฐานภาษีและอัตราภาษีในพื้นที่ การมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ รวมถึงการปรับเปลี่ยนสถานะของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีบทบาททางการเมืองมา เป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีบทบาททางการเมือง เช่น การปฏิรูปกลไกการปกครองระดับภูมิภาคในฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1982 เป็นต้น
- การปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคให้มีลักษณะกึ่งสหพันธรัฐ (Quasi-federalization) มากขึ้น รวมทั้งการปรับความสัมพันธ์

<sup>23</sup> Ibid., pp. 56-59.

<sup>24</sup> Ibid., pp. 59-60.

ระหว่างรัฐบาลกลางกับมลรัฐในสหพันธรัฐที่รวมศูนย์อำนาจสูงให้มีการกระจายอำนาจ แก่มลรัฐมากขึ้น เช่น การปฏิรูปหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในเบลเยียมซึ่งเป็นรัฐเดี่ยว เพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นมีลักษณะเดียวกับสหพันธรัฐที่กระจายอำนาจสูง (Decentralized federal state) หรือการจัดตั้งหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีกลไกปกครองตนเอง (*estado de las autonomias*) ในสเปน การถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองแก่หน่วยการปกครองพื้นที่ภูมิภาค สกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ในสหราชอาณาจักร เป็นต้น

- การปรับโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Restructuring of local government) เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมเศรษฐกิจและการขยายตัวของความเป็นเมืองในพื้นที่ เช่น การยุบเลิกหน่วย Counties ในเขตเมืองมหานคร การจัดตั้งหน่วยการปกครอง Unitary authorities ขึ้นในบางภูมิภาคในสหราชอาณาจักร เป็นต้น และยังรวมถึงการพัฒนากลไกการกระจายอำนาจภายใน (Internal decentralization) หน่วยการปกครองระดับเทศบาล เช่น การจัดตั้งสภาชุมชน (Neighbourhood councils) ขึ้นภายในโครงสร้างเทศบาลในประเทศฝรั่งเศส อิตาลี และเนเธอร์แลนด์
- การสร้างกลไกเชิงสถาบันรูปแบบใหม่ ๆ (New institutional mechanisms) รองรับการแสดงบทบาทของพลเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะในพื้นที่ โดยเป็นกลไกการตัดสินใจที่มีผลผูกพัน แต่ในขณะเดียวกันก็ยังคงกลไกการตัดสินใจของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งไว้เช่นเดิมและทำงานควบคู่กันไป
- การผลักดันมาตรการปฏิรูปการจัดโครงสร้างทางการบริหารและทางการเมืองในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปผ่านการสนับสนุนนโยบายการพัฒนาพื้นที่เมือง (Urban policy) การพัฒนากลไกภาคีหุ้นส่วน (Partnership) เพื่อระดมทรัพยากรขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาพื้นที่ รวมถึงการส่งเสริมหลักการจัดความสัมพันธ์โดยเปิดให้หน่วยการปกครองระดับล่างสุด มีบทบาทในการตัดสินใจและดำเนินภารกิจตามศักยภาพโดยหน่วยการปกครองระดับที่เหนือกว่า ทำหน้าที่เกื้อหนุนและเติมเต็มส่วนที่ไม่เพียงพอ (Principles of subsidiarity)
- การเพิ่มศักยภาพของหน่วยการปกครองในโครงสร้างถัดจากระดับชาติลงมา (Subnational government) ในการแสดงบทบาทเกี่ยวกับกิจการระหว่างประเทศมากขึ้น เช่น การจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศที่มีตัวแทนของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นจากประเทศที่มีอาณาเขตติดกันหรือเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ อาทิ *United Cities and Local Governments* ในองค์การสหประชาชาติ ซึ่งประกอบด้วยทั้งผู้แทนที่มาจากหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค ระดับท้องถิ่น และรัฐบาลระดับชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงบทบาทขององค์การระหว่างประเทศที่มุ่งเน้นการพัฒนาเมืองมหานครที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาค และภูมิภาคที่เป็นจุดเชื่อมโยงสำคัญของโลกอีกด้วย

*ประการที่สาม* การปรับรูปแบบความสัมพันธ์ทางการคลัง (Fiscal relations) ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น ผ่านการพัฒนากลไกการจัดสรรรายได้ในรูปแบบผสมผสานทั้งเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ การแบ่งสัดส่วนรายได้จากภาษีระดับชาติ รวมถึงการขยายแหล่งรายได้ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นตามศักยภาพของระบบเศรษฐกิจในพื้นที่<sup>25</sup>

*ประการสุดท้าย* การยกระดับประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นและการกำกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Enhancing local democracy and accountability) การขยายระดับการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ปรากฏผ่านมาตรการปฏิรูปกลไกเชิงสถาบันในมิติต่าง ๆ ได้แก่ การขยายระดับรายได้ของท้องถิ่นผ่านการเพิ่มขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาการกำกับความโปร่งใสและการกำกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>26</sup>

ในบริบทของสหภาพยุโรป การเปลี่ยนรูปทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการบริหาร มิได้ส่งผลให้รัฐชาติในฐานะรูปแบบหนึ่งของการจัดองค์กรทางการเมืองสูญเสียบทบาทไป หรือทำให้กลไกรัฐสวัสดิการในแบบเดิมไม่สามารถทำงานได้อย่างเพียงพอ หรือต้องอาศัยกลไกในระบบตลาดเข้ามาทำงานแทน หากแต่การเปลี่ยนแปลงในบริบทแวดล้อมดังกล่าวนำไปสู่ปรากฏการณ์ที่นักวิชาการเรียกว่า “การจัดรูปโครงสร้างของรัฐใหม่” (Reconfiguration of the State)<sup>27</sup>

ปรากฏการณ์การจัดรูปโครงสร้างของรัฐใหม่สะท้อนให้เห็นผ่านการปฏิรูปกลไกเชิงสถาบันในลักษณะต่าง ๆ (Institutional reforms) โดยมีทิศทางที่สำคัญ ได้แก่ การจัดกลไกการกระจายอำนาจในหลากหลายรูปแบบ การจัดกลไกการบริหารงานในระดับพื้นที่แบบอสมมาตร การเปลี่ยนกลไกการจัดความสัมพันธ์จากการยึดตัวแบบตัวการและผู้กระทำการแทน มาสู่ตัวแบบการสร้างทางเลือกและให้สิทธิในการทดลองวิธีการทำงานแบบใหม่ ๆ การเปลี่ยนแปลงแบบแผนการจัดความสัมพันธ์ทางการคลัง และการเปลี่ยนวิธีการบริหารงานภาครัฐแบบยึดโครงสร้างลำดับชั้นมาสู่การให้ความสำคัญกับบทบาทที่เสมอภาคกันระหว่างหน่วยงานในชั้นที่แตกต่างกัน

*การจัดกลไกการกระจายอำนาจในหลากหลายรูปแบบ (Various forms of decentralization)* ปรากฏให้เห็นในผ่านกระแสนการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานของรัฐเพื่อรองรับการกระจายภารกิจหน้าที่ของรัฐในกลไกระบบรัฐสวัสดิการแบบเดิมไปยังหน่วยการปกครองที่อยู่ถัดจากระดับชาติลงไป (Sub-national levels of government) เพื่อให้การดำเนินภารกิจของรัฐมีลักษณะผันแปรสอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคมเศรษฐกิจ ประชากร และการเมืองที่แตกต่างกันไปในพื้นที่แต่ละระดับ การมีกลไกเชิงสถาบันและ

<sup>25</sup> Ibid., p. 63.

<sup>26</sup> Ibid., p. 65.

<sup>27</sup> โปรดดู John Loughlin, “Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States,” *Regional and Federal Studies*, Vol. 17, No. 4 (2007), pp. 385-403.

รูปแบบนโยบายที่แตกต่างหลากหลายกันไปตามบริบทของพื้นที่ เอื้อให้หน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ที่อยู่  
ในระดับชั้นต่ำกว่าระดับชาติสามารถกำหนดวิธีการจัดการประเด็นปัญหาและสร้างผลลัพธ์ในนโยบาย  
สาธารณะในลักษณะแปรผันแตกต่างกันได้แม้จะเป็นนโยบายด้านเดียวกัน<sup>28</sup>

ในขณะเดียวกัน การจัดกลไกการกระจายอำนาจในรูปแบบใหม่ ยังรวมถึงการขยายบทบาทของหน่วย  
การปกครองระดับต่าง ๆ ในการแข่งขันระดมทรัพยากรเพื่อดำเนินงานในพื้นที่อีกด้วย โดยส่วนใหญ่มักเกิดขึ้น  
ผ่านการกระจายอำนาจทางการเมืองให้แก่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและท้องถิ่น โดยเฉพาะในแง่  
การขยายขอบเขตอำนาจการตัดสินใจดำเนินนโยบายการพัฒนาและการจัดบริการสาธารณะให้กว้างขวาง  
ยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น ในประเทศฝรั่งเศส มีการยกเลิกระบบแผนพัฒนาระดับชาติ (National Plan) แทนที่ด้วย  
กลไกการวางแผนระดับภาคบนฐานการทำสัญญาร่วมกันระหว่างรัฐกับหน่วยการปกครองในภูมิภาค (State-  
Region Planning Contracts, *Contrats de Plan Etat-Région: CPER*)

นอกจากนี้ รัฐบาลฝรั่งเศสยังได้เปลี่ยนบทบาทของ DATAR (*Délégation à l'aménagement du  
territoire et à l'action régionale*) และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefect) ใหม่ จากเดิมที่ DATAR เป็น  
กลไกสำหรับรัฐบาลส่วนกลางในการจัดทำแผนพัฒนาภูมิภาคเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำไปปฏิบัติในพื้นที่  
รับผิดชอบของตน ปัจจุบัน DATAR ได้ถูกยกเลิกไป โดยมีการจัดตั้ง DIACT (*Délégation Interministérielle  
à l'aménagement et à la compétitivité des Territoires*) ขึ้นมาแทน ทำหน้าที่เป็นกลไกประสานการทำงาน  
ระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ระหว่างส่วนกลางกับผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ใน  
กระบวนการกำหนดทิศทางแผนพัฒนาภูมิภาคจากล่างขึ้นบน<sup>29</sup>

*การเปลี่ยนกลไกการจัดความสัมพันธ์จากการยึดตัวแบบตัวการและผู้กระทำการแทน มาสู่ตัวแบบการสร้าง  
ทางเลือกและให้สิทธิในการทดลองวิธีการทำงานแบบใหม่ ๆ (From the 'Principal-Agent' to the 'Choice'  
Model and the Right to Experiment)* เป็นการเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับ  
หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและท้องถิ่น จากเดิมที่อยู่ภายใต้ตัวแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวการและ  
ผู้กระทำการแทน มาสู่การเปิดให้หน่วยการปกครองในพื้นที่สามารถระดมทรัพยากรต่าง ๆ จากภายใน  
พื้นที่ ตลอดจนสร้างพันธมิตรกับองค์กรปกครองพื้นที่ข้างเคียงหรือองค์กรปกครองในระดับที่เหนือกว่า รวมทั้งการ  
สร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนกับองค์กรภาคเอกชนและประชาสังคม

ตัวอย่างกลไกการสร้างทางเลือกและให้สิทธิในการทดลองวิธีการทำงานแบบใหม่ ปรากฏให้เห็นได้จาก  
การดำเนินมาตรการ “ให้อิสระแก่เทศบาล” (*'Free communes'*) ในประเทศสวีเดน เดนมาร์ก นอร์เวย์ และ  
ฟินแลนด์ โดยรัฐบาลส่วนกลางเปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกดำเนินนโยบายเรื่องเดียวกัน  
ในหลากหลายรูปแบบได้ รวมทั้งสามารถจัดตั้งองค์กรที่มีกลไกเชิงสถาบันรูปแบบต่าง ๆ ได้โดยไม่จำกัด  
อยู่ภายใต้รูปแบบตายตัวเหมือนกันหรือวิธีการดำเนินงานที่ถูก ทำให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งหมด อาทิ  
ในประเทศสวีเดน มีการจัดโครงสร้างการบริหารภูมิภาคทดลอง (*Experimental regions*) ขึ้น 2 แห่ง คือ

<sup>28</sup> Ibid., p. 393.

<sup>29</sup> Ibid., pp. 393 – 394.

ภูมิภาค Skåne และ VästraGotaland ซึ่งแม้จะมีสถานะทางกฎหมายในระดับชั้นเดียวกับเคาน์ตี (Counties) อื่น ๆ แต่ก็เป็นการปกครองระดับภูมิภาคที่มีลักษณะเฉพาะในกลไกเชิงสถาบันแตกต่างไปจากเคาน์ตีธรรมดา ('Ordinary' counties) เป็นต้น<sup>30</sup>

การเปลี่ยนแปลงแบบแผนการจัดความสัมพันธ์ทางการคลัง (Changing patterns of fiscal relations) โดยให้ความสำคัญกับการเพิ่มระดับความเป็นอิสระและขอบเขตอำนาจการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการคลังของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น การเพิ่มขีดความสามารถของหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ในการแสวงหารายได้และกำหนดแหล่งรายได้ของตนเองได้เพิ่มขึ้น รวมทั้งการเพิ่มดุลยพินิจของหน่วยการปกครองเหล่านั้นในการตัดสินใจบริหารจัดการงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลส่วนกลาง เป็นการเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินนโยบายการคลัง จากเดิมที่อยู่ภายใต้การพิจารณาหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นในฐานะผู้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลส่วนกลางเพื่อดำเนินภารกิจภายใต้วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ ภายใต้ความสัมพันธ์การคลังรูปแบบใหม่ แม้หน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นจะยังคงได้รับการจัดสรรรายได้จากรัฐบาลส่วนกลาง แต่ก็มีความเป็นอิสระมากขึ้นในแง่การตัดสินใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินนโยบายสาธารณะในพื้นที่ ตัวอย่างเช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์ แม้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว่าร้อยละ 80 มาจากการจัดสรรของรัฐบาลส่วนกลางในรูปเงินอุดหนุน แต่ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป (Block grants) เป็นต้น<sup>31</sup>

การเปลี่ยนวิธีการบริหารงานภาครัฐแบบยึดโครงสร้างลำดับชั้นมาสู่การให้ความสำคัญกับบทบาทที่เสมอภาคกันระหว่างหน่วยงานในชั้นที่แตกต่างกัน (From hierarchy to 'equality of levels') เป็นทิศทางการเปลี่ยนแปลงสำคัญในการจัดการกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง ซึ่งส่งผลให้รูปแบบโครงสร้างแบบรัฐสวัสดิการ (Welfare State) เริ่มกลายมาเป็นรัฐที่มีกลไกหลายระดับทำงานร่วมกัน (Pluralistic state model) ในหลายประเทศเริ่มละทิ้งวิธีการบริหารงานโดยอาศัยกลไกความสัมพันธ์แบบลำดับชั้นระหว่างหน่วยการปกครองที่อยู่ในระดับแตกต่างกันเป็นหลัก โดยหันมาอาศัยกลไกความสัมพันธ์แนวราบแทน

กลไกรองรับความสัมพันธ์แบบเสมอภาคที่สำคัญ อาทิ การสร้างภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยการปกครอง รวมถึงการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิดระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ไม่ได้อาศัยกลไกความสัมพันธ์แบบลำดับชั้น (Non-hierarchical systems of governance) ตัวอย่างเช่น ประเทศสวีเดน หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (Regions) และหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาล (Municipalities) ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ภูมิภาค ได้รับการพิจารณาในฐานะหน่วยการปกครองที่มีความสัมพันธ์แบบเสมอภาคกัน เช่นเดียวกับในประเทศฝรั่งเศส หน่วยการปกครองต่ำกว่าระดับชาติทั้ง 3 ลำดับชั้น คือ ภาค (Region) จังหวัด (Department) และเทศบาล (Municipality) ต่างก็มีความสัมพันธ์ระหว่างกันในฐานะหน่วยการปกครองที่มีสถานะเสมอภาคกัน เป็นต้น<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Ibid., pp. 396 – 397.

<sup>31</sup> Ibid., pp. 397 – 398.

<sup>32</sup> Ibid., pp. 398 – 399.



การทำความเข้าใจแบบแผนการปรับปรุงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ดังปรากฏในหลายประเทศดังกล่าวข้างต้น สามารถพิจารณาได้จากงานการศึกษาเปรียบเทียบทิศทางการระดับการปฏิรูปหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในประเทศต่าง ๆ ซึ่งตั้งอยู่บนกรอบการพิจารณาหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในฐานะหน่วยงานตามกฎหมาย (Legal authority) กล่าวคือ หากพิจารณาโดยภาพรวม จะเห็นได้ว่า หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีฐานะเป็นหน่วยงานตามกฎหมายมีลักษณะพื้นฐานร่วมกันอย่างน้อย 4 ประการ คือ *ประการแรก* เป็นกลไกเชิงสถาบันที่ได้รับการกำหนดไว้ในกฎหมายและมีระเบียบการดำเนินงานที่ชัดเจน *ประการที่สอง* มีการกำหนดอำนาจหน้าที่สำหรับตำแหน่งต่าง ๆ ในเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบและความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจหน้าที่ระหว่างบุคคล *ประการที่สาม* มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรอย่างเป็นทางการ และ *ประการสุดท้าย* มีการกำหนดขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอย่างชัดเจน<sup>33</sup>

หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในฐานะหน่วยงานตามกฎหมายจึงต้องมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของการจัดโครงสร้างการปกครองของรัฐ และมีการบันทึกขั้นตอนและผลการดำเนินงานในรูปเอกสารราชการต่าง ๆ กล่าวคือ การกำหนดสถานะขององค์กร ขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านั้นปรากฏอยู่ในเอกสารที่เป็นทางการ อาทิ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ กฎ คำสั่งของฝ่ายบริหาร ฯลฯ การพิจารณาสถานะทางกฎหมาย ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และบทบาทของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคทั้งในแง่การจัดวางกฎเกณฑ์การปกครองตนเองภายในพื้นที่ และการร่วมกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายร่วมกับรัฐบาลระดับชาติช่วยให้สามารถอธิบายได้ว่า หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคหนึ่ง ๆ มีขีดความสามารถในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ควบคุมนโยบายการคลัง และการปฏิรูปกฎหมายและรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองพื้นที่ได้มากน้อยเพียงใด<sup>34</sup>

ส่วนการพิจารณาสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายภาครัฐ โดยเฉพาะสัดส่วนงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรผ่านหน่วยการปกครองต่าง ๆ ที่อยู่ถัดลงมาจากระดับชาติทั้งหมดนั้น อาจสะท้อนมิติการกระจายอำนาจทางการคลังได้เฉพาะในแง่สัดส่วนงบประมาณที่จัดสรรลงยังพื้นที่ภูมิภาคเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนงบประมาณทั้งหมดของรัฐบาล แต่ไม่สามารถอธิบายอย่างเพียงพอว่า หน่วยการปกครองแต่ละระดับมีขีดความสามารถในการกำหนดลำดับความสำคัญและตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณในพื้นที่ตนเองได้มากน้อยเพียงใดกล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้รัฐบาลจะมีการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในสัดส่วนที่มากขึ้น แต่ก็มีได้หมายความว่าหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นหรือมีขีดความสามารถในการตัดสินใจทางการคลังในพื้นที่มากขึ้นตามสัดส่วนงบประมาณที่ได้รับเพิ่มขึ้นด้วย

---

<sup>33</sup> Liesbet Hooghe and Gary Marks, *Community, Scale, and Regional Governance: A Poststructuralist Theory of Governance, Volume II*, p. 31.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 32.

เหตุผลที่การศึกษาเปรียบเทียบการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคควรอาศัยภูมิภาค แต่ละหน่วยที่อยู่ในโครงสร้างการปกครองเป็นหน่วยการวิเคราะห์ แทนการอาศัยประเทศเป็นหน่วยการวิเคราะห์ เนื่องจากการจัดรูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance) ที่ปรากฏในระดับภูมิภาคในประเทศต่าง ๆ มีลักษณะผันแปรแตกต่างกันอย่างมากทั้งระหว่างประเทศและภายในประเทศเดียวกัน หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบจะเห็นได้ว่า ในขณะที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคบางส่วนมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ครอบคลุมนโยบายสาธารณะด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง แต่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคบางส่วนกลับมีขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะไม่กี่เรื่อง

หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคบางส่วนมีบทบาทที่ท้าทายการปฏิรูปรัฐธรรมนูญได้ หรือหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคบางส่วนมีอำนาจค่อนข้างมากในการจัดระบบภาษีภายในพื้นที่ ในขณะที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคบางส่วนมีขอบเขตอำนาจหน้าที่จำกัดเฉพาะการกำหนดทิศทางการบริหารกิจการบ้านเมืองภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง แต่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคบางส่วนกลับมีบทบาทร่วมกำหนดทิศทางการบริหารกิจการบ้านเมืองของประเทศได้ด้วย หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคบางส่วนมีความสัมพันธ์แบบทวิภาคีกับรัฐบาลส่วนกลาง แต่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคบางส่วนต้องร่วมมือกับหน่วยการปกครองอื่น ๆ ในระดับชั้นเดียวกันเพื่อสร้างพลังต่อรองกับรัฐบาลระดับชาติ<sup>35</sup>

การศึกษาเปรียบเทียบทิศทางการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคแบบตัดข้ามประเทศ สามารถจำแนกมิติการวิเคราะห์เชิงสถาบันได้ 2 มิติ คือ การวิเคราะห์หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในมิติขีดความสามารถในการกำหนดกฎเกณฑ์การปกครองภายในพื้นที่ตนเอง (Self-rule) และการวิเคราะห์หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในมิติขีดความสามารถในการร่วมกำหนดกฎเกณฑ์การปกครองระดับชาติ (Shared rule) โดยการวิเคราะห์แต่ละมิติมีประเด็นการพิจารณาย่อย ๆ ซึ่งสะท้อนถึงระดับการปฏิรูปที่เกิดขึ้นในโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในลักษณะแตกต่างกันไป

การวิเคราะห์หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในมิติขีดความสามารถในการกำหนดกฎเกณฑ์การปกครองภายในพื้นที่ตนเอง (Self-rule) มีประเด็นการพิจารณา ดังนี้<sup>36</sup>

1) หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคหน่วยหนึ่ง ๆ มีความเป็นอิสระจากการอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลส่วนกลางในลักษณะใด เป็นการวิเคราะห์หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในมิติระดับความลึกเชิงสถาบัน (Institutional depth) โดยพิจารณาว่า หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคนั้น ๆ สามารถตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะในพื้นที่ได้อย่างเป็นอิสระมากน้อยเพียงใดในกรณีที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคนั้น มีสถานะเป็นกลไกบริหารงานระดับภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง (Decentralized regional administration) แม้หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคนั้นจะมีพื้นที่รับผิดชอบของตัวเอง มีระบบบริหารราชการภายในองค์กร มีงบประมาณ และมีฝ่ายบริหารในพื้นที่ แต่ทั้งหมดก็มีสถานะเป็นกลไกของรัฐบาล มีการบริหารงานภายใต้บังคับบัญชาของศูนย์กลาง

<sup>35</sup> Ibid., p. 43.

<sup>36</sup> Ibid., p. 36.

ในทางตรงกันข้าม หากหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคหนึ่ง ๆ มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง (Decentralized regional government) หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคนั้นก็จะสามารถตัดสินใจกำหนดนโยบายและดำเนินภารกิจภายใต้นโยบายเหล่านั้นในพื้นที่รับผิดชอบของตัวเองได้อย่างเป็นอิสระ ระดับความเป็นอิสระสูงสุดของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในกรณีนี้สะท้อนให้เห็นจากขีดความสามารถในการตัดสินใจเชิงนโยบายในพื้นที่โดยไม่อยู่ภายใต้การยับยั้งของรัฐบาลส่วนกลาง (Central government veto)

2) หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคหน่วยหนึ่ง ๆ มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ครอบคลุมการดำเนินนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบมากน้อยเพียงใด เป็นการวิเคราะห์หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในมิติขอบข่ายนโยบาย (Policy scope) โดยพิจารณาว่า หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคหนึ่ง ๆ สามารถกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับควบคุมการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ภายในพื้นที่รับผิดชอบของตนเองได้กว้างขวางเพียงใด สามารถกำหนดรูปแบบการจัดวางกลไกเชิงสถาบันเพื่อรองรับการดำเนินนโยบายในพื้นที่ของตนเองได้มากน้อยเพียงใด (Institutional set-up) สามารถกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับบังคับใช้ต่อหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นภายในเขตพื้นที่ของตนเองได้มากน้อยเพียงใด หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคหนึ่ง ๆ สามารถมีอำนาจหน้าที่ดำเนินภารกิจในเรื่องอื่น ๆ ที่กฎหมายมิได้ระบุไว้ด้วยหรือได้ (Residual powers) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคหนึ่ง ๆ ขยายไปครอบคลุมนโยบายด้านเศรษฐกิจ นโยบายการศึกษา และวัฒนธรรม นโยบายสวัสดิการสังคม การควบคุมผู้อพยพ และสถานะพลเมืองหรือไม่

3) หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตัวเองหรือไม่ เป็นการวิเคราะห์หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในมิติความเป็นอิสระทางการคลัง (Fiscal authority) โดยพิจารณาว่า หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคหนึ่ง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดฐานภาษีหรืออัตราภาษีรองหรือภาษีหลัก (Minor and major taxes) ที่มีการจัดเก็บภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตัวเองได้ในลักษณะใด มุ่งวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังจากมิติอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติในการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับระบบการจัดเก็บภาษี (Rule for taxation) แทนที่จะวิเคราะห์จากมิติระดับสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลจัดสรรให้หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค

4) หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่ในการกู้ยืมเงินจากตลาดเงิน (Financial markets) หรือไม่ เป็นการวิเคราะห์หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในมิติความเป็นอิสระในการกู้ยืมเงิน (Borrowing autonomy) โดยพิจารณาว่าหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคอยู่ภายใต้กรอบจำกัดที่รัฐบาลส่วนกลางกำหนดขึ้นเพื่อจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในการทำสัญญากู้ยืมเงินได้ด้วยตนเอง ทั้งจากตลาดเงินภายในประเทศและตลาดเงินระหว่างประเทศ<sup>37</sup>

5) หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีสถาบันตัวแทนหรือไม่ เป็นการวิเคราะห์หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในมิติความเป็นตัวแทน (Representation) โดยพิจารณาว่า หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคหนึ่ง ๆ มี

---

<sup>37</sup> Ibid., p. 37.

องค์กรนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ระดับภูมิภาคหรือไม่ (Regionally elected legislature) องค์กรนิติบัญญัติในระดับภูมิภาคมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือการเลือกตั้งโดยอ้อม ฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลส่วนกลาง ฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคเป็นระบบคู่ขนาน (Dual) คือมีฝ่ายบริหารที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลส่วนกลางควบคู่ไปกับฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกของสภาที่มาจากการเลือกตั้ง หรือฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งอย่างเป็นอิสระในพื้นที่ เช่น เลือกตั้งโดยพลเมือง หรือโดยสภาภูมิภาค

การวิเคราะห์หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในมิติขีดความสามารถในการร่วมกำหนดกฎเกณฑ์การปกครองระดับชาติ (Shared rule) มีประเด็นการพิจารณา ดังนี้<sup>38</sup>

1) หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคสามารถร่วมกำหนดทิศทางนโยบายระดับชาติได้มากน้อยเพียงใด เป็นการวิเคราะห์หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในมิติการออกกฎหมาย (Law making) โดยพิจารณาว่าหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีบทบาทในการจัดโครงสร้างองค์กรตัวแทนในระดับชาติหรือไม่ เช่น การมีตัวแทนในที่นั่งสภานขององค์กรนิติบัญญัติภูมิภาคมีตัวแทนอยู่ในฝ่ายเสียงข้างมากหรือเสียงเสียงน้อย ในองค์กรนิติบัญญัติระดับชาติสภานมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติมากน้อยเพียงใด

2) หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคสามารถร่วมกำหนดทิศทางนโยบายทางการบริหารในที่ประชุมร่วมระหว่างหน่วยการปกครองหรือไม่ เป็นการวิเคราะห์หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในมิติการควบคุมฝ่ายบริหาร (Executive control) โดยพิจารณาว่าหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีการประชุมร่วมกับรัฐบาลส่วนกลางเป็นประจำสม่ำเสมอหรือไม่ ที่ประชุมร่วมระหว่างหน่วยการปกครองดังกล่าวเป็นเพียงการประชุมปรึกษาหารือ หรือหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคสามารถยับยั้งการตัดสินใจของรัฐบาลส่วนกลางได้

3) หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคสามารถร่วมกำหนดวิธีการจัดสรรรายได้จากภาษีระดับชาติหรือไม่ เป็นการวิเคราะห์หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในมิติการควบคุมการคลัง (Fiscal control) โดยวิเคราะห์บทบาทของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในการต่อรองหรือยับยั้งแนวทางการจัดสรรสัดส่วนรายได้จากภาษีระดับชาติแก่หน่วยพื้นที่ทั่วประเทศ

4) หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคสามารถร่วมกำหนดเงื่อนไขกรอบจำกัดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินที่รัฐบาลระดับชาติกำหนดไว้ได้หรือเป็นการวิเคราะห์หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในมิติการควบคุมการกู้ยืมเงิน (Borrowing control) โดยพิจารณาว่า หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคไม่มีอำนาจยับยั้งการออกกฎหมายเงื่อนไขเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินเลย หรือมีบทบาทเพียงแค่ให้คำปรึกษาหารือแก่รัฐบาลส่วนกลาง หรือมีอำนาจในการยับยั้งกฎหมายการอนุญาตกู้ยืมเงินได้เต็มที่

5) หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคสามารถริเริ่มข้อเสนอเกี่ยวกับการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ หรือสร้างเงื่อนไขจำกัดขอบเขตการปฏิรูปรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เป็นการวิเคราะห์หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในมิติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ (Constitutional reform) โดยวิเคราะห์ว่า หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีอำนาจ

---

<sup>38</sup> Ibid.

หน้าที่ในการยื่นข้อเสนอการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ เสนอให้มีการเลื่อนการปฏิรูปรัฐธรรมนูญออกไป หรือปิดกั้นการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในกฎเกณฑ์กติกาของระบบการเมืองหรือไม่ การปฏิรูปรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้เงื่อนไขการได้รับความเห็นชอบจากหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคทั้งหมดหรือต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ หรือไม่ การปฏิรูปรัฐธรรมนูญต้องได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสภานิติบัญญัติภายใต้บทบาทการควบคุมการตัดสินใจของผู้แทนของภูมิภาคหรือไม่

หน่วยภูมิภาคหนึ่ง ๆ อาจจะมีบทบาทร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์กติการะดับชาติร่วมกับภูมิภาคอื่น ๆ จำนวนหนึ่ง หรืออาจจะมีบทบาทร่วมกับรัฐบาลระดับชาติเพียงสองฝ่ายเท่านั้นก็ได้ ทั้งนี้ การร่วมกันกำหนดกฎเกณฑ์กติการะดับชาติระหว่างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคหลาย ๆ แห่งกับรัฐบาลระดับชาติ (Multilateral shared rule) ปรากฏในกรณีที่หน่วยภูมิภาคต่าง ๆ มีการประสานการทำงานร่วมกันภายในโครงสร้างการปกครองระดับชั้นเดียวกัน ส่วนกรณีที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคหนึ่ง ๆ ร่วมกำหนดกฎเกณฑ์กติการะดับชาติร่วมกับรัฐบาลส่วนกลางเพียงสองฝ่าย ปรากฏในกรณีที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคนั้น ๆ แสดงบทบาทดังกล่าวเพียงภูมิภาคเดียว<sup>39</sup>

ภายใต้กรอบการวิเคราะห์หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในมิติขีดความสามารถในการกำหนดกฎเกณฑ์การปกครองภายในพื้นที่ตนเอง (Self-rule) และการวิเคราะห์หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในมิติขีดความสามารถในการร่วมกำหนดกฎเกณฑ์การปกครองระดับชาติ (Shared rule) การศึกษาเปรียบเทียบทิศทางและระดับพัฒนาการของการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในประเทศต่าง ๆ สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบได้จากลักษณะเชิงโครงสร้างในมิติต่าง ๆ ดังนี้

### 1) มิติระดับความลึกของสถาบัน (Institutional depth)

หากพิจารณาในมิติระดับความลึกของสถาบัน จะเห็นว่า หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในประเทศต่าง ๆ มีขอบเขตความเป็นอิสระในการตัดสินใจภายในพื้นที่ของหน่วยการปกครองพื้นที่ภูมิภาคในลักษณะแตกต่างกันไป ซึ่งปรากฏทั้งในระดับที่เป็นการตัดสินใจจำกัดเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคได้รับการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง และระดับที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจได้ด้วยตนเองโดยตรง หากพิจารณาโดยภาพรวม ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบมิติระดับความลึกของสถาบันสามารถจำแนกออกเป็นระดับต่าง ๆ ได้ดังนี้<sup>40</sup>

ระดับที่หนึ่ง ไม่มีหน่วยบริหารพื้นที่ระดับภูมิภาคปรากฏในกรณีประเทศนั้น ๆ ไม่มีการจัดโครงสร้างการบริหารระดับภูมิภาคในรูปหน่วยบริหารภารกิจทั่วไปในพื้นที่ (General-purpose administration) หรือมีเพียงการแบ่งหน่วยพื้นที่ภูมิภาคในทางสถิติ (Statistical regions) ไม่ใช่การจัดโครงสร้างกลไกการบริหารพื้นที่ โดยส่วนใหญ่ปรากฏในประเทศในสหภาพยุโรป ซึ่งบางประเทศมีการกำหนดเขตพื้นที่ภาคขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้

<sup>39</sup> Ibid., pp. 37 – 38.

<sup>40</sup> Liesbet Hooghe, Gary Marks and Arjan H. Schakel, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, p. 14.

เป็นหน่วยพื้นที่สำหรับคำนวณสัดส่วนการขอรับการจัดสรรงบประมาณกองทุนสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจากสหภาพยุโรป เช่น *riksområden* ในสวีเดน หรือ *tervezési-statisztikairégiók* ในฮังการี อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศหน่วยภูมิภาคในทางสถิตินี้ได้มีพัฒนาการจนกลายมาเป็นกลไกบริหารพื้นที่ภูมิภาคโดยได้รับการแบ่งอำนาจหน้าที่จากส่วนกลาง อาทิ ฮังการีหลังการปฏิรูปภูมิภาคในปี ค.ศ. 1999 ไอร์แลนด์ โรมานี<sup>41</sup>

*ระดับที่สอง* มีการจัดโครงสร้างการบริหารระดับภูมิภาคในรูปหน่วยบริหารภารกิจทั่วไปในพื้นที่ โดยได้รับการแบ่งอำนาจหน้าที่จากส่วนกลาง ปรากฏในกรณีที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในประเทศนั้น ๆ เป็นกลไกการบริหารส่วนภูมิภาค (Regional administration) ในฐานะหน่วยงานภายใต้โครงสร้างลำดับชั้น การบังคับบัญชาของรัฐบาลส่วนกลางหน่วยปกครองระดับภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง มีการตัดสินใจทางการบริหารกิจการภายในพื้นที่ด้วยตนเอง (Self-governance) อาทิ การบริหารอาคารสถานที่ บุคลากร งบประมาณ แต่ก็เป็นฐานะที่ทำการด้านหน้าแห่งหนึ่งของรัฐบาลส่วนกลาง ทั้งนี้ หน่วยภูมิภาคที่มีโครงสร้างการปกครองพื้นที่ต้องเป็นหน่วยที่ตั้งขึ้นโดยมีเป้าประสงค์เพื่อบริหารภารกิจทั่วไป มิใช่หน่วยบริหารภารกิจเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง (Special-purpose jurisdiction)<sup>42</sup>

ตามเกณฑ์การพิจารณาดังกล่าว หน่วยบริหารพื้นที่ภูมิภาค (Regional administrations) ที่มีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจภายใต้นโยบายด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น สิ่งแวดล้อม การศึกษา ฯลฯ ไม่จัดเป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคเช่น การจัดตั้ง “คณะกรรมการบริหารจัดการน้ำ” (*waterschappen*) ในประเทศเนเธอร์แลนด์ มีสถานะเป็นหน่วยงานที่มีเขตอำนาจบริหารภารกิจเฉพาะด้าน คือการจัดการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ภูมิภาคที่อยู่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเล เป็นต้น หรือในกรณีอังกฤษ ระหว่างปี ค.ศ. 1950 - 1993 มีการจัดหน่วยพื้นที่ออกเป็นภูมิภาคต่าง ๆ (Regions) ในลักษณะภูมิภาคทางสถิติ คือไม่มีการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองที่มีเป้าประสงค์ทั่วไป (General-purpose government)

อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1964 รัฐบาลอังกฤษได้เริ่มอาศัยหน่วยพื้นที่ภูมิภาคเป็นฐานในการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานนอกศูนย์กลางโดยการจัดตั้งกลไกการบริหารงานระดับภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจจากกระทรวงต่าง ๆ (Deconcentrated regions) แต่ก็ยังมีลักษณะเป็นหน่วยบริหารพื้นที่ระดับภูมิภาคที่มีเป้าประสงค์เฉพาะด้าน กระทั่งปลายทศวรรษ 1980 รัฐบาลอังกฤษจึงเริ่มรวมภารกิจในแต่ละด้านเหล่านั้นเข้าด้วยกันให้อยู่ภายใต้อาณาเขตของหน่วยภูมิภาคแต่ละหน่วยเหมือน ๆ กัน กระบวนการดังกล่าวบรรลุผลสมบูรณ์ในปี ค.ศ. 1994 เมื่อมีการจัดโครงสร้างหน่วยการบริหารพื้นที่ภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจโดยมีเป้าประสงค์ภารกิจเป็นการทั่วไป

ในขณะที่ภูมิภาคเวลส์ เริ่มได้รับการจัดโครงสร้างให้มีฐานะเป็นหน่วยบริหารภูมิภาคที่มีภารกิจทั่วไปในพื้นที่ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1964 เมื่อรัฐมนตรีกระทรวงกิจการเวลส์ (Secretary of state for Wales) ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดดูแลการบริหารนโยบายทุกด้านในภูมิภาคเวลส์ ตั้งแต่ก่อนจะมีการถ่ายโอนอำนาจทางการเมือง

<sup>41</sup> Ibid., pp. 14 – 15.

<sup>42</sup> Ibid., p.15.

จากรัฐบาลไปให้รัฐสภาแห่งเวลส์ นอกจากนี้ การเปลี่ยนโครงสร้างจากหน่วยบริหารภารกิจเฉพาะด้าน ในภูมิภาคมาเป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีภารกิจทั่วไป (General-purpose regional government) ยังปรากฏให้เห็นในอีกหลายประเทศ เช่น นิวซีแลนด์ การปฏิรูปในปี ค.ศ. 1974 มีการยกเลิกหน่วยภูมิภาค สำหรับการบริหารภารกิจเฉพาะด้าน และจัดตั้งหน่วยบริหารภูมิภาคที่มีเป้าประสงค์ในการดำเนินการกิจทั่วไป ในพื้นที่ขึ้นมาแทน ในลักษณะเดียวกับการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารภาคในอังกฤษในปี ค.ศ. 1994 เป็นต้น

*ระดับที่สาม* มีการจัดโครงสร้างการบริหารระดับภูมิภาคในรูปหน่วยบริหารภารกิจทั่วไป รับผิดชอบภารกิจในอำนาจหน้าที่ของตนเอง ไม่ใช่การแบ่งอำนาจหน้าที่จากส่วนกลาง แต่อยู่ภายใต้การกำกับยับยั้ง โดยรัฐบาลส่วนกลาง หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีอำนาจหน้าที่ปกครองตนเองในพื้นที่ มีความสัมพันธ์กับรัฐบาลส่วนกลางในลักษณะหน่วยการปกครองที่มีสถานภาพคู่ขนานกัน มิใช่ความสัมพันธ์ตามลำดับชั้น บังคับบัญชา ตัวอย่างเช่น การพัฒนาโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในไอร์แลนด์ เริ่มต้นจัดตั้งหน่วยบริหารภูมิภาคที่มีภารกิจทั่วไปในปี ค.ศ. 1987 เพื่อรองรับการจัดสรรงบประมาณกองทุนพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานจากสหภาพยุโรป มีหน้าที่เป็นหน่วยประสานการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเขตภูมิภาคในนามของรัฐบาลส่วนกลาง กระทั่งในปี ค.ศ. 1994 หน่วยบริหาร ภูมิภาคทั้งหมดได้ถูกยกเลิก โดยมีการจัดตั้งหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคตามหลักการปกครองตนเอง (Self-governing regional authorities) ขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าวแทน

การจัดตั้งหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคตามหลักการปกครองตนเอง ยังปรากฏให้เห็นแพร่หลาย ในประเทศหลังสิ้นสุดยุคคอมมิวนิสต์ เช่น สโลวาเกีย การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารพื้นที่ภูมิภาคเริ่มต้น จากการยุบเลิกโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคภายใต้ระบอบคอมมิวนิสต์ไปทั้งหมดในปี ค.ศ. 1993 เนื่องจากเป็นหน่วยการปกครองที่สูญเสียความชอบธรรมไปภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ในปี ค.ศ. 1996 มีการจัดตั้งหน่วยบริหารพื้นที่ภูมิภาคในฐานะกลไกรองรับการแบ่งอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางให้กระทำการ ในพื้นที่ (Deconcentrated central agents) กระทั่งในปี ค.ศ. 2002 จึงได้เปลี่ยนสถานะมาเป็นหน่วยการปกครอง ระดับภูมิภาคตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralized government)<sup>43</sup>

*ระดับที่สี่* มีการจัดโครงสร้างการบริหารระดับภูมิภาคในรูปหน่วยบริหารภารกิจทั่วไป รับผิดชอบภารกิจในอำนาจหน้าที่ของตนเอง ไม่ใช่การแบ่งอำนาจหน้าที่จากส่วนกลาง และไม่อยู่ภายใต้การกำกับยับยั้ง โดยรัฐบาลส่วนกลาง กล่าวคือ หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีอำนาจหน้าที่ปกครองตนเองในพื้นที่อย่างเต็มที่ และไม่อยู่ภายใต้อำนาจยับยั้งของรัฐบาลส่วนกลาง หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่ในการบริหาร ภารกิจที่ได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางอย่างเป็นอิสระ คือไม่อยู่ภายใต้การควบคุมยับยั้งของรัฐบาล ส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมก่อน (Ex ante control) หรือควบคุมหลัง (Ex post control) กระทำการ

ความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ปรากฏในกรณีที่กฎหมายที่ออกโดยหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีสถานะตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional

---

<sup>43</sup> Ibid., p.15.

status) เสมอกับกฎหมายที่ออกโดยส่วนกลาง รูปแบบที่ชัดเจนที่สุดคือ หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค ในระบบสหพันธรัฐ อย่างไรก็ตาม หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่เป็นอิสระจากการยับยั้งโดยรัฐบาล ส่วนกลาง ไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้โครงสร้างระบบสหพันธรัฐเสมอไป และก็ไม่จำเป็นที่หน่วยการปกครองระดับ ภูมิภาคในระบบสหพันธรัฐจะต้องมีสถานะเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาลส่วนกลางเสมอไป

ตัวอย่างเช่น ประเทศรัสเซีย จัดเป็นประเทศสหพันธรัฐ แต่นับจากปี ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ประธานาธิบดีมีอำนาจหน้าที่ในการยุบรัฐสภาของ *subwekty parlaments* ได้ อีกทั้งยังสามารถสั่งปลด รัฐบาลของมลรัฐได้ในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระดับสหพันธ์ ในกรณีสหราชอาณาจักร ไม่ใช่สหพันธรัฐ แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (Secretary of state) สามารถปฏิเสธการนำร่างกฎหมายที่เสนอ โดยรัฐสภาสกอตแลนด์ขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยได้ หากพิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างกฎหมายนั้น มีผลกระทบในทางลบต่อการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องอื่น ๆ หรือไม่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ หรือผลประโยชน์เรื่องการรักษาความมั่นคงและการป้องกันประเทศ<sup>44</sup>

## 2) มิติขอบข่ายนโยบาย (policy scope)

หากพิจารณาในมิติขอบข่ายนโยบายจะเห็นได้ว่า ขีดความสามารถของหน่วยงานระดับภูมิภาค ในการกำหนดนโยบายสาธารณะในพื้นที่ปรากฏในลักษณะแตกต่างกันไป ซึ่งจำแนกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ 1) นโยบายเศรษฐกิจ (Economic policy) ครอบคลุมด้านการพัฒนาระดับภูมิภาค โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ การคมนาคมขนส่ง ถนน สิ่งแวดล้อม พลังงาน 2) นโยบายด้านการศึกษาและวัฒนธรรม (Cultural-educational policy) ครอบคลุมการจัดการศึกษาระดับโรงเรียน มหาวิทยาลัย การฝึกทักษะ วิชาชีพ ห้องสมุด การกีฬา และศูนย์วัฒนธรรม และ 3) นโยบายด้านสวัสดิการ (Welfare policy) ครอบคลุม การบริการสุขภาพ โรงพยาบาล สวัสดิการสังคม อาชีพ บ้านพักคนชรา ศูนย์บรรเทาทุกข์ผู้ยากไร้ สถาน สงเคราะห์ เบี้ยยังชีพ บ้านเคหะสงเคราะห์<sup>45</sup>

หน้าที่รับผิดชอบในนโยบายด้านต่าง ๆ ดังกล่าว อาจปรากฏในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั่วไป เกณฑ์การพิจารณาระดับขอบข่ายความรับผิดชอบในการดำเนินนโยบายในพื้นที่ของหน่วยการปกครอง ระดับภูมิภาค แบ่งออกเป็นระดับต่าง ๆ ดังนี้ *ระดับที่หนึ่ง* ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารนโยบายเลย *ระดับที่สอง* มีอำนาจหน้าที่บริหารนโยบายด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น *ระดับที่สาม* มีอำนาจหน้าที่บริหารนโยบาย มากกว่าหนึ่งด้าน *ระดับที่สี่* มีอำนาจหน้าที่บริหารนโยบายมากกว่าหนึ่งด้าน และมีอำนาจหน้าที่ที่มีผล ทางกฎหมายหรือในเชิงบังคับ (Constitutive or coercive authority) คืออำนาจหน้าที่ที่เป็นแก่นของอำนาจ อธิปไตยของรัฐ (Core of state sovereignty)

อำนาจหน้าที่ที่เป็นแก่นของอำนาจอธิปไตยของรัฐ พิจารณาได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า หน่วยการปกครอง ระดับภูมิภาคสามารถควบคุมกิจการตำรวจได้หรือไม่ หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีหน้าที่รับผิดชอบ

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ibid.



การจัดองค์การของหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Organization of the local government) ในพื้นที่ได้หรือไม่ หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีอำนาจกระทำในเรื่องอื่น ๆ (Residual powers) ที่นอกเหนือจากกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะได้หรือไม่ เช่น การรับผิดชอบดำเนินนโยบายที่ไม่ใช่เรื่องที่รัฐบาลกลางได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญให้กระทำ หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคสามารถกำหนดรูปแบบโครงสร้างเชิงสถาบัน (Institutional set-up) ในพื้นที่ตนเองได้หรือไม่ เช่น การกำหนดวาระการเลือกตั้ง และกฎกติกาการเลือกตั้งในพื้นที่ เป็นต้น

ระดับที่ห้า หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีหน้าที่บริหารนโยบายมากกว่าหนึ่งด้าน และมีอำนาจควบคุมเหนือสมาชิกชุมชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจเหนือประชากรร่วมกับรัฐบาลกลาง เช่น นโยบายต่อผู้อพยพ (Immigration) และนโยบายเกี่ยวกับสถานะพลเมือง (Citizenship policies) อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจว่าใครบ้างที่สามารถมีสถานะเป็นสมาชิกของชุมชนที่มีการปกครองตนเอง (Self-governing community) ในทางมีนทัศน์แล้วเป็นอำนาจหน้าที่ที่มาก่อนอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะสำหรับชุมชนนั้น ๆ ในประเทศโดยส่วนมาก เขตอำนาจในเรื่องดังกล่าวเป็นลักษณะของอำนาจอธิปไตยขั้นมูลฐาน ดังนั้น ภูมิภาคใดที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจึงจัดอยู่ในระดับการมีขอบข่ายนโยบายกว้างที่สุด<sup>46</sup>

มิติต่าง ๆ ดังกล่าว ใช้สำหรับประเมินขนาดความกว้างของนโยบายต่าง ๆ ที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคสามารถตัดสินใจได้ตามอำนาจหน้าที่ (Authoritative decisions) ส่วนหน้าที่รับผิดชอบนโยบาย (Policy responsibilities) ใด ๆ ที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ได้โดยเป็นอิสระในตัวเอง จะถูกลดระดับลง หากพิจารณาโดยภาพรวมจะเห็นได้ว่า รัฐบาลส่วนกลางสามารถควบคุมเหนือการบริหารนโยบายของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคได้ใน 3 รูปแบบ ได้แก่<sup>47</sup>

1) การจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคแบบทวิลักษณ์ (Dual structure of regional government) ซึ่งมักปรากฏในรูปกลไกการบริหารแบบคู่ขนาน (Form of parallel administrations) เช่น *landsting* และ *länsstyrelse* ในประเทศสวีเดน *kraje* และ *samospravnekraje* ในประเทศสโลวาเกีย

2) การจัดโครงสร้างการบริหารพื้นที่โดยผสมผสานกลไกคนละประเภท (Mixed administration) เช่น การมีสภาระดับภูมิภาคที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง (Directly elected assembly) ควบคู่ไปกับการมีฝ่ายบริหารที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลาง (Government-appointed executive) ดังเช่น *departments* ในประเทศฝรั่งเศส

3) การมีโครงสร้างการบริหารซึ่งมีกลไกหนึ่งเดียว โดยรวมกลไกการปกครองตนเอง (Self-government) เข้ากับกลไกการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง (Deconcentration) เช่น *provincies* ในประเทศเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น ในประเทศสวีเดน ภาระหน้าที่รับผิดชอบในการปกครองเขต (Counties) ถูกแบ่งกันระหว่างสภาที่มาจากการเลือกตั้ง (Elected councils, *landsting*) และผู้ว่าการเขต (Governors) ที่มาจากการแต่งตั้งโดยส่วนกลาง ก่อนปี ค.ศ. 1970 *landsting* รับผิดชอบการจัดบริการสุขภาพ ประกอบด้วย โรงพยาบาล และศูนย์บริการ

<sup>46</sup>Ibid.

<sup>47</sup>Ibid., p. 16.

สาธารณสุข และมีหน้าที่รอง ได้แก่ การพัฒนาการเกษตร การพัฒนาด้านหัตถกรรม และการฝึกทักษะอุตสาหกรรม

ในช่วงเวลาดังกล่าว หน่วย *landstinge* จึงจัดอยู่ในหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินนโยบายเฉพาะด้านสวัสดิการเท่านั้น ยังไม่ถือว่ามีขอบข่ายครอบคลุมนโยบายด้านเศรษฐกิจ คือจัดอยู่ในระดับ 1 มีอำนาจหน้าที่บริหารนโยบายด้านเดียว ในปี ค.ศ. 1971 *landstinge* ได้รับการยกหน้าที่ให้รับผิดชอบการพัฒนาในระดับภูมิภาค (Regional development) และการคมนาคมขนส่งสาธารณะ (Public transport) ทำให้ขอบข่ายนโยบายขยายมาสู่ด้านเศรษฐกิจ นอกเหนือไปจากการรับผิดชอบนโยบายด้านสวัสดิการ คือเลื่อนขึ้นมาอยู่ในระดับที่สอง มีอำนาจหน้าที่บริหารนโยบายมากกว่าหนึ่งด้าน<sup>48</sup>

ผลการศึกษาเปรียบเทียบชี้ว่า สมดุลระหว่าง “การปกครองตนเอง” (Self-government) และ “การแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง” (Deconcentration) มักจะเปลี่ยนแปลงไปตามห้วงเวลา เช่น ในประเทศเนเธอร์แลนด์ นับแต่ทศวรรษ 1950 เป็นต้นมา *provincies* รับผิดชอบอำนาจร่วมกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในนโยบายการคมนาคมขนส่ง โครงสร้างพื้นฐาน การลงทุน และการวางแผนระดับภาค (Regional planning) ในช่วงเวลาดังกล่าว *provincies* จึงจัดอยู่ในฐานะหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีอำนาจหน้าที่บริหารนโยบายด้านเดียว คือ นโยบายด้านเศรษฐกิจ<sup>49</sup>

จนกระทั่งในปีทศวรรษ 1970 และ 1980 *provincies* ได้รับเขตอำนาจเพิ่มในเรื่องการพัฒนาเมือง (Urban development) การเคหะ วัฒนธรรมและการพักผ่อนหย่อนใจ รวมถึงการวางแผนสิ่งแวดล้อม (Environmental planning) แต่การดำเนินภารกิจภายใต้นโยบายเหล่านี้ยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยส่วนกลาง (Central supervision) จึงยังไม่นับว่ามีความเป็นอิสระในการบริหารนโยบายด้านต่าง ๆ เหล่านี้ จนในปี ค.ศ. 1994 การปฏิรูปภูมิภาคในเนเธอร์แลนด์ ส่งผลให้ *provincies* ไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลก่อนการกระทำ (Ex ante central oversight) อีกต่อไป จึงเลื่อนระดับขึ้นมาในระดับที่สูงขึ้น คือเป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีอำนาจหน้าที่บริหารนโยบายอย่างน้อย 2 ด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษาและวัฒนธรรม

ในประเทศอิตาลี หลังปี ค.ศ. 1948 *province* มีอำนาจร่วมกับผู้ว่าราชการที่มาจากการแต่งตั้ง (Government-appointed prefect) ในการควบคุมการดำเนินนโยบายด้านการวางผังเมือง สิ่งแวดล้อม ถนนทางหลวง การศึกษา การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และตลาดแรงงาน ดังนั้น Province จึงเป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีอำนาจหน้าที่บริหารนโยบายด้านเดียว คือนโยบายด้านเศรษฐกิจหลังการปฏิรูปปี ค.ศ. 2001 มีการยกเลิกเขตอำนาจของผู้ว่าราชการในการกำหนดนโยบายทุกด้าน ยกเว้นอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายและความสงบเรียบร้อย (Law and order) รวมทั้งอำนาจฉุกเฉิน (Emergency powers) โดยมีเพียงการกำกับดูแลตามกฎหมายภายหลังการกระทำ

หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคจำนวนมากดำเนินภารกิจเกี่ยวกับผู้อพยพหรือนโยบายด้านสถานะพลเมืองในนามของรัฐบาลส่วนกลางได้ แต่มีอยู่น้อยมากที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่

---

<sup>48</sup>Ibid., p. 17.

<sup>49</sup> Ibid.

ในทางนิติบัญญัติอย่างมีนัยสำคัญในเรื่องดังกล่าว ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบพบว่า มีหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค 6 กรณีศึกษาที่มีลักษณะเข้าเกณฑ์ดังกล่าว ได้แก่ มลรัฐในออสเตรเลีย (Australian states) จังหวัดในแคนาดา (Canadian provinces) Åland ในฟินแลนด์ หน่วยการปกครองในบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา (Bosnia-Herzegovina) สาธารณรัฐของสหภาพเซอร์เบีย-มอนเตเนโกร (Serbia-Montenegro) และมลรัฐของสวิสเซอร์แลนด์ (Swiss cantons)

ในสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาให้อำนาจแก่มลรัฐต่าง ๆ ในการใช้อำนาจหน้าที่บางส่วนในการกำกับกรกระทำของคนต่างด้าว ในขณะที่รัฐธรรมนูญแคนาดากำหนดให้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับผู้อพยพ เป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่าง *provinces* กับรัฐบาลสหพันธ์ ยกเว้นในแคว้น *Quebec* ที่มีอำนาจในพื้นที่โดยเฉพาะ กล่าวคือ โดยทั่วไป จังหวัดต่าง ๆ สามารถอาศัยเกณฑ์ด้านสถานะทางเศรษฐกิจเพื่อพิจารณาคัดกรองผู้อพยพเข้ามาอาศัยได้ ในขณะที่รัฐบาลสหพันธ์มีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายต่าง ๆ เช่น สาธารณสุข ความมั่นคง ความถูกต้องของเอกสารหลักฐาน ก่อนจะออกหนังสืออนุญาตให้เข้าเมือง (Visa) ให้แก่ผู้อพยพเข้าแคนาดา

ในประเทศฟินแลนด์ เกาะ *Åland* เป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่เต็มในการกำหนดสิทธิในการพักอาศัยในพื้นที่บนเกาะได้ (Right of domicile) สิทธิดังกล่าวมอบให้แก่พลเมืองชาวฟินแลนด์ที่อาศัยอยู่ใน *Åland* เป็นเวลา 5 ปี และมีความรู้เกี่ยวกับสวีเดนเพียงพอที่จะยื่นคำขอรับสิทธิผู้มีถิ่นอาศัยบนเกาะ ซึ่งประกอบด้วยสิทธิพลเมืองฟินแลนด์ในการออกเสียงเลือกตั้ง ลงสมัครรับเลือกตั้ง ซื้อขายทรัพย์สิน ให้เช่า หรือรับสืบทอด หรือเปิดกิจการธุรกิจบนเกาะ เป็นสิทธิที่รัฐบาลหน่วยการปกครอง *Åland* เป็นผู้มอบให้บุคคลชาวฟินแลนด์ที่ถือครอง Right of domicile และบุคคลอื่นเป็นรายกรณีไป<sup>50</sup>

### 3) มิติความเป็นอิสระทางการคลัง (Fiscal autonomy)

หากพิจารณาในมิติความเป็นอิสระทางการคลัง ผลการศึกษาเปรียบเทียบชี้ว่า ไม่มีเกณฑ์ชี้วัดที่สามารถใช้ประเมินระดับอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในเรื่องงบประมาณรายจ่ายสาธารณะ (Public spending) และการหารายได้จากการเก็บภาษี (Tax revenues) เหตุผลเนื่องจากข้อมูลเกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีข้อจำกัดคือ สัดส่วนจำนวนหรือส่วนแบ่งของรายจ่ายภาครัฐและรายได้จากภาษีไม่บ่งบอกระดับดุลยพินิจที่หน่วยการปกครองนอกศูนย์กลางสามารถใช้ได้โดยอิสระ อีกทั้งข้อมูลประเภทนี้ทั้งที่รวบรวมโดยองค์การระหว่างประเทศ เช่น IMF หรือ OECD ก็มักจะไม่สามารถแจกแจงตามระดับของหน่วยการปกครองได้<sup>51</sup>

ยิ่งกว่านั้น ในหลายประเทศ หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่ใช้จ่ายงบประมาณสาธารณะในสัดส่วนขนาดใหญ่ก็มักเป็นหน่วยการปกครองที่ไม่มีทางเลือกในการตัดสินใจจะใช้จ่ายงบประมาณที่ตนเองมีอยู่อย่างไร ดังนั้น การมีสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายมาก จึงไม่ได้หมายความว่าหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคนั้นมีระดับ

<sup>50</sup> Ibid., p. 18.

<sup>51</sup> Ibid.

ความเป็นอิสระในการตัดสินใจบริหารงบประมาณในพื้นที่ได้มากเสมอไป ตัวอย่างเช่น ในประเทศ สแกนดิเนเวีย การจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ถูกกำหนดโดยหน่วยงานระดับส่วนกลาง เพื่อให้การจัดสรรผลประโยชน์คำนึงถึงภาพรวมทั้งประเทศ แต่การจัดสรรงบประมาณถูกส่งผ่านต่อตรงไปยัง หน่วยการปกครองนอกศูนย์กลางทั้งหลาย ซึ่งเป็นหน่วยที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้บริบทของ ท้องถิ่นได้ดีที่สุด

นักเศรษฐศาสตร์การเมืองมักกล่าวถึงสังคมสแกนดิเนเวียเป็นต้นแบบของภาคีรัฐสังคมนิยมใหม่ (Neocorporatist) เพื่อเน้นให้เห็นถึงบทบาทของกลุ่มผู้ผลิตที่รวมศูนย์ระดับชาติในการเจรจาต่อรองนโยบาย สาธารณะระดับชาติ ในประเทศเหล่านี้ หน่วยการปกครองที่ลดจากระดับชาติลงมาเป็นหน่วยที่มีการใช้งบ งบประมาณสาธารณะในสัดส่วนจำนวนมาก ก็เพราะหน่วยการปกครองดังกล่าวทำหน้าที่นำระบบสวัสดิการ ที่ครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ อย่างกว้างขวางมาปฏิบัติในระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นระบบสวัสดิการที่ถูกกำหนดรูปแบบมาแล้ว ในระดับชาติทั้งสิ้น เมื่อพิจารณาจากข้อมูลเปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายสาธารณะของหน่วย การปกครองระดับภูมิภาค (Subnational public expenditure) จะพบว่า เดนมาร์กมีส่วนแบ่งของงบประมาณ รายจ่ายภาครัฐทั้งหมดในสัดส่วนที่มากที่สุด ตามมาด้วยสวีเดน นอร์เวย์ ฟินแลนด์ ซึ่งทั้งหมดเหนือกว่า เยอรมนี ออสเตรเลีย เบลเยียม อิตาลี สเปน

ด้วยเหตุผลทั้งในทางมโนทัศน์และในทางความถูกต้องเที่ยงตรงตามข้อเท็จจริงดังกล่าวมาข้างต้น การใช้สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค เป็นมาตรวัดระดับของหน่วย การปกครองระดับภูมิภาค จึงไม่มีน้ำหนักเพียงพอ นอกจากนี้ สัดส่วนรายได้จากภาษีของหน่วยการปกครอง ระดับภูมิภาค (Subnational tax revenues) ในฐานะส่วนแบ่งของรายได้ทั่วไปของรัฐบาล (Share of general government revenues) ก็ไม่สามารถนำมาใช้ได้เช่นกัน เนื่องจากจำนวนตัวเลขของส่วนแบ่งรายได้จากภาษี (Tax-sharing agreements) ซึ่งไม่นับรวมยอดหนุนที่ได้รับจากหน่วยการปกครองระดับอื่น ๆ นั้น ไม่สามารถ บอกได้ว่า รัฐบาลหรือหน่วยการปกครองระดับไหนเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดระดับและองค์ประกอบของรายได้ ที่ตกลงกัน แม้รัฐบาลส่วนกลางสามารถถูกโน้มน้าวให้ออภาระหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ให้แก่หน่วย การปกครองต่ำกว่าระดับชาติลงไปทั้งหลาย แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลกลางก็ยังคงจำกัดดุลยพินิจของ หน่วยการปกครองเหล่านั้นเป็นอย่างมากด้วย

ความต่างกันในระดับรากฐานระหว่างหน่วยการปกครองที่ได้รับการแบ่งอำนาจ (Deconcentrated government) กับหน่วยการปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจ (Decentralized government) ก็คือ การเป็นเพียง หน่วยที่ได้รับรายได้จากภาษี (Receive taxes) หรือการเป็นหน่วยที่สามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี (Decide about taxes) ดังนั้น เกณฑ์เรื่องจำนวนหรือสัดส่วนภาษีของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (Subnational taxes) จึงเป็นเกณฑ์ที่ไม่สัมพันธ์กับเกณฑ์เรื่องอำนาจในการจัดเก็บภาษี (Tax authority) และ ดุลยพินิจในการจัดเก็บภาษี (Tax discretion) เท่าใด นักแนวทางที่เหมาะสมก็คือ การประเมินอำนาจหน้าที่ ทางการคลัง (Fiscal authority) ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคโดยเป็นอิสระจากเกณฑ์เรื่องสัดส่วน

รายได้และรายจ่ายของหน่วยการปกครองนั้น ๆ ซึ่งเป็นการนำแบบประเมินระดับดุลยพินิจเรื่องรายได้ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคของ OECD มาปรับใช้<sup>52</sup>

กรอบการประเมินดังกล่าว จำแนกแนวคิดเรื่องอำนาจหน้าที่ 2 ด้านออกจากกัน ได้แก่ ความเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาลส่วนกลาง และกฎเกณฑ์ที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีส่วนร่วมกับรัฐบาลส่วนกลาง ในขณะเดียวกันก็จำแนกพื้นที่การควบคุมของรัฐบาลกลางออกเป็น 3 พื้นที่ ได้แก่ ฐานภาษี (Tax base) อัตราภาษี (Tax rate) การแบ่งรายได้ (Revenue split) เมื่อนำกรอบดังกล่าวมาปรับใช้ จะสามารถสร้างเกณฑ์การประเมินหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคอย่างง่ายขึ้นได้ 3 ด้าน คือ 1) เกณฑ์การประเมินในมิติรายปี 2) เกณฑ์การประเมินหน่วยการปกครองแต่ละระดับโดยเฉพาะไม่ใช่หน่วยการปกครองต่ำกว่าระดับชาติทั้งหมดทุกระดับ และ 3) เกณฑ์การประเมินที่เข้าใกล้สิ่งที่ต้องการวัดมากที่สุด เช่น อำนาจหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับการคลัง

เมื่อประเมินข้อมูลด้านภาษีของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคทั้งหมด โดยจำแนกระหว่างภาษีหลักและภาษีรอง (Major and minor taxes) ระหว่างขีดความสามารถในการควบคุมฐานภาษีและอัตราภาษี และขีดความสามารถในการควบคุมอัตราภาษีโดยเฉพาะก็จะสามารถประมาณการเกี่ยวกับขีดความสามารถของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในการกำหนดตัดสินใจเกี่ยวกับภาษีของตนเองฝ่ายเดียว (Self-rule) ได้ ในขณะเดียวกัน ก็สามารถประมาณการระดับขีดความสามารถของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในการส่งอิทธิพลต่อการกำหนดส่วนแบ่งรายได้ในระดับชาติเพื่อกระจายให้หน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ซึ่งเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ร่วมกัน (Shared rule) ได้ด้วย

ตามเกณฑ์การพิจารณาดังกล่าว ระดับความเป็นอิสระทางการคลัง (Fiscal autonomy) หมายถึง ความเป็นอิสระด้านภาษี (Tax autonomy) การร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับระบบภาษีระดับชาติ (Co-decision on national tax regimes) และเงินอุดหนุนระหว่างหน่วยการปกครอง (Intergovernmental grants) ทั้งนี้ ความเป็นอิสระทางการคลัง ไม่รวมถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยภูมิภาคหนึ่ง ๆ ในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม (Fees) หรือค่าบริการ (Charges) สำหรับเป็นค่าตอบแทนการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ เช่น ค่าธรรมเนียมสำหรับการออกเอกสารราชการ ค่าบริการรถโดยสารประจำทาง ค่าธรรมเนียมสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่เป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (Regional budget)<sup>53</sup>

หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ จะสามารถจำแนกระดับความเป็นอิสระทางการคลังของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในประเทศต่าง ๆ โดยแบ่งเป็นระดับต่าง ๆ ได้ดังนี้ *ระดับที่หนึ่ง* รัฐบาลส่วนกลางกำหนดฐานภาษีและอัตราภาษีที่จัดเก็บในระดับภูมิภาคทั้งหมด *ระดับที่สอง* หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคกำหนดอัตราภาษีรอง (Minor taxes) *ระดับที่สาม* หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคกำหนดฐานภาษีและอัตราภาษีรองได้ *ระดับที่สี่* หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคกำหนดอัตราภาษีหลัก (Major tax) อย่างน้อย

---

<sup>52</sup> Ibid., p. 19.

<sup>53</sup> Ibid.

หนึ่งรายการ ได้แก่ ภาษีเงินได้ส่วนบุคคล ภาษีนิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือภาษีการค้า (Sales tax) ระดับที่ห้า หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคกำหนดอัตราและฐานภาษีหลัก (Major tax) อย่างน้อยหนึ่งรายการ ได้แก่ ภาษีเงินได้ส่วนบุคคล ภาษีนิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือภาษีการค้า

ตัวอย่างเช่น ประเทศกรีซ ในปี ค.ศ. 1998 หน่วยการปกครอง *nomoi* ได้รับอำนาจหน้าที่ในการกำหนด อัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการสำหรับบริการขนส่งมวลชนและบริการสาธารณะอื่น ๆ จัดเป็นเพียงระดับ ที่หนึ่ง ในประเทศอังกฤษ Greater London Authority สามารถจัดเก็บภาษีอสังหาริมทรัพย์ (Property tax) โดยกำหนดอัตราภาษีในพื้นที่ได้เอง ดังนั้น จึงจัดอยู่ในระดับที่สองเท่านั้น เนื่องจากหน่วยการปกครอง ระดับภูมิภาคดังกล่าวยังไม่สามารถกำหนดฐานภาษีได้เอง เป็นต้น

สำหรับการมีระบบเงินอุดหนุนระหว่างหน่วยการปกครอง (Intergovernmental grant system) สะท้อนถึงลักษณะของการมีกฎเกณฑ์ร่วมกัน (Shared rule) ระหว่างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคต่าง ๆ และรัฐบาลส่วนกลาง เนื่องจากเงินอุดหนุนระหว่างหน่วยการปกครองมีที่มาจาก การเจรจาหรือตกลงกัน ตามแต่กรณี เช่น การเจรจาในขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปีของรัฐบาล หรือในบริบท ของการต่อรองในการวางกลไกทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional bargaining) ฉะนั้น ถ้าเงินอุดหนุนระหว่าง หน่วยการปกครองถูกกำหนดชี้ขาดโดยรัฐบาลส่วนกลาง แหล่งรายได้ดังกล่าวจะเป็นกรอบจำกัด (Constraint) ที่ส่วนกลางมีต่อหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค มากกว่าจะเป็นแหล่งที่มาของรายได้ของหน่วยการปกครอง ระดับภูมิภาค นั่นหมายความว่า หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่ได้รับเงินอุดหนุนซึ่งถูกกำหนดชี้ขาด โดยรัฐบาลส่วนกลางทั้งหมดความเป็นอิสระทางการคลังย่อมจัดอยู่ในระดับที่หนึ่งเท่านั้น<sup>54</sup>

#### 4) มิติความเป็นตัวแทน (Representation)

หากพิจารณาในมิติความเป็นตัวแทน จะเห็นได้ว่า มิติด้านความเป็นตัวแทนของหน่วยการปกครอง ระดับภูมิภาค สะท้อนถึงขีดความสามารถของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในฐานะตัวแสดงระดับภูมิภาค (Regional actors) ในการเลือกตัวผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (Regional office holders) กล่าวคือ การเลือกบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค อาจดำเนินการโดยการเลือกตั้งทางตรงโดยผู้ออกเสียงทั่วทั้งพื้นที่ภูมิภาค หรืออาศัยการเลือกตั้งทางอ้อม โดยผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ทั้งหมดในหน่วยการปกครองรองจากระดับชาติทั้งหมดในพื้นที่ภูมิภาคนั้น ๆ ในกรณีการเลือกบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค อาจดำเนินการ โดยสภาภูมิภาค (Regional assembly) เป็นผู้เลือกฝ่ายบริหาร หรือโดยอาศัยระบบผสมโดยมีทั้งผู้บริหาร ที่เลือกตั้งโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ภูมิภาคควบคู่ไปกับผู้บริหารที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลส่วนกลาง (Mixed system of a regional/ central dual executive)<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Ibid., p. 20.

<sup>55</sup> Ibid.

เมื่อพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ จะสามารถจำแนกระดับความเป็นตัวแทนของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในประเทศต่าง ๆ ได้ดังนี้ กรณีสภาภูมิภาค (Regional assembly) *ระดับที่หนึ่ง* พื้นที่ภูมิภาคไม่มีสภาภูมิภาค *ระดับที่สอง* พื้นที่ภูมิภาคมีสภาภูมิภาคที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม *ระดับที่สาม* พื้นที่ภูมิภาคมีสภาภูมิภาคที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่วนกรณีฝ่ายบริหารภูมิภาค (Regional executive) *ระดับที่หนึ่ง* ฝ่ายบริหารภูมิภาคได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลส่วนกลาง *ระดับที่สอง* มีฝ่ายบริหารคู่ขนาน (Dual executives) คือได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลส่วนกลางองค์กรหนึ่ง และได้รับการแต่งตั้งโดยสภาภูมิภาคอีกองค์กรหนึ่ง *ระดับที่สาม* ฝ่ายบริหารภูมิภาคได้รับการแต่งตั้งโดยสภาภูมิภาค หรือโดยการเลือกตั้งโดยตรง

ตามเกณฑ์ดังกล่าว สภาภูมิภาค (Assembly) หมายถึง สถาบันที่ไม่ขึ้นต่อองค์กรอื่นใด ๆ ประกอบด้วยสมาชิกสภาตามจำนวนที่กำหนดไว้ตายตัว มีกระบวนการตัดสินใจโดยอาศัยกระบวนการแบบรัฐสภา สภาภูมิภาคตามความหมายนี้ ครอบคลุมองค์กรนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคทุกรูปแบบไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร ทั้งนี้ สภาภูมิภาคในฐานะสถาบัน ไม่รวมถึง “คณะกรรมการ” (Committees) ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นภายใต้การควบคุมของสภาภูมิภาคอีกชั้นหนึ่ง ตัวอย่างเช่น การตั้งคณะกรรมการชุดใหญ่ (Grand committees) ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากสกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ประชุมร่วมกันในฐานะกลุ่มตัวแทนของภูมิภาคเพื่อร่วมกันพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่กระทบต่อภูมิภาคของตนเอง ไม่นับเป็นสภาภูมิภาค ดังนั้น ความเป็นตัวแทนของภูมิภาคเหล่านี้จึงอยู่ในระดับที่หนึ่งเท่านั้น เป็นต้น

โดยหลักการแล้วสภาภูมิภาคต้องมาจากการเลือกตั้ง กรณีที่มีสมาชิกสภาภูมิภาคบางส่วนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและบางส่วนมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม สภาภูมิภาคที่มีความเป็นตัวแทนต้องมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ ตัวอย่างเช่น สภาภูมิภาค (Regional councils) ในประเทศอังกฤษ มีสมาชิกสภาส่วนใหญ่เป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลส่วนกลาง จึงจัดอยู่ในระดับที่หนึ่ง คือยังไม่ถือว่าเป็นสภาภูมิภาคที่มีความเป็นตัวแทนของพื้นที่ สภาภูมิภาคในประเทศโรมาเนีย มีสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งโดยหน่วยการปกครองต่ำกว่าระดับชาติทั้งหมดในพื้นที่ (Subnational appointees) เป็นส่วนใหญ่ และสามารถออกเสียงลงมติการออกกฎหมายระดับภูมิภาคได้ ในขณะที่สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลส่วนกลาง (Central appointees) ไม่มีสิทธิออกเสียง สภาภูมิภาคโรมาเนียจึงมีระดับที่สอง เป็นต้น<sup>56</sup>

ในกรณีสภาภูมิภาคที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ผู้ทำหน้าที่เลือกตัวผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาภูมิภาคต้องเป็นองค์กรในระดับรองจากระดับชาติในพื้นที่ภูมิกานั้น ๆ (Subnational selectors) จึงจะถือว่าอยู่ในระดับที่สอง โดยส่วนใหญ่ผู้ทำหน้าที่เลือกผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาภูมิภาคมักเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ทั้งหมด (Local governments) หรือสภาท้องถิ่นทั้งหมด (Local government assemblies) เช่น ในประเทศเบลเยียม และฝรั่งเศส ผู้ทำหน้าที่เลือกผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาภูมิภาคเป็นตัวแทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ภูมิกานั้น ๆ แม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะเป็นผู้แทนระดับชาติก็ตาม ในเบลเยียมก่อนปี ค.ศ. 1995 สภาภูมิภาค (Regional councils) และสภาชุมชน (Community councils) ประกอบด้วยสมาชิก

---

<sup>56</sup> Ibid.

รัฐสภาระดับชาติ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งให้เป็นตัวแทนพื้นที่ภูมิภาคนั้น ๆ ได้แก่ *Flanders, Wallonia, Brussels* หรือตัวแทนชุมชน เช่น ชุมชนที่พูดภาษาฝรั่งเศสหรือภาษาดัตช์ ในฝรั่งเศส จากปี ค.ศ. 1972 - 1981 สภาภูมิภาค (Regional councils) ประกอบด้วยนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งระดับชาติทั้งหมดจากภูมิภาคนั้น ๆ และตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งทางอ้อมโดยหน่วยการปกครองรองลงมาจากระดับชาติทั้งหมดในพื้นที่ภูมิภาคนั้น (Indirectly elected representatives from subnational governments)<sup>57</sup>

ฝ่ายบริหารภูมิภาค (Regional executive) หมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจ มีหน้าที่นำกฎหมายต่าง ๆ ในระดับภูมิภาคไปปฏิบัติให้บรรลุผล หัวหน้าฝ่ายบริหารระดับภูมิภาค (Head of regional executive) อาจมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลส่วนกลาง หรือโดยหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค หรือโดยทั้งสองฝ่ายควบคู่กัน ฝ่ายบริหารแบบคู่ขนาน (Dual executive) ปรากฏให้เห็นในหลายประเทศ อาทิ *departments* และ *regions* ประเทศฝรั่งเศส *provincies* ในเบลเยียม *counties* ในสวีเดน *amter* ในเดนมาร์ก *kraje* ในสโลวาเกีย *judete* ในโรมาเนีย *fylke* ในนอร์เวย์ และ *provincies* ในเนเธอร์แลนด์

ในประเทศเหล่านี้ รัฐบาลส่วนกลางแต่งตั้ง “ผู้ว่าราชการ” (Prefect) หรือ “ผู้ว่าการ” (Governor) คู่ขนานไปกับหัวหน้าฝ่ายบริหารที่ได้รับการแต่งตั้งในพื้นที่ภูมิภาคนั้น ๆ เอง ทั้งนี้ แต่ละประเทศมีระดับดุลยภาพระหว่างผู้บริหารที่ได้รับการแต่งตั้งโดยส่วนกลางกับผู้บริหารที่ได้รับการแต่งตั้งในภูมิภาคผันแปรต่างกันไป (Regional/central balance) แต่ระบบฝ่ายบริหารคู่ขนานก็แตกต่างจากรูปแบบบริสุทธิ์ของฝ่ายบริหารที่คัดเลือกโดยศูนย์กลางฝ่ายเดียว หรือฝ่ายบริหารที่ได้รับการคัดเลือกโดยหน่วยการปกครองภูมิภาคเอง<sup>58</sup>

ตามเกณฑ์การพิจารณาดังกล่าว ฝ่ายบริหารภูมิภาคแบบคู่ขนาน หมายความว่าถึงเฉพาะกรณีที่ทั้งผู้บริหารที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลส่วนกลางและผู้บริหารที่ได้รับการแต่งตั้งในภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่ทางการบริหาร (Executive authority) ด้วยกันทั้งสองฝ่าย ตัวอย่างเช่น ในแคนาดา ผู้บริหารจังหวัด (Provincial heads) ซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติภูมิภาค (Regional legislatures) ถือครองอำนาจหน้าที่ร่วมกับรองผู้ว่าการ (Lieutenant-governors) แต่รองผู้ว่าการมีบทบาทหลักในเชิงพิธีการเท่านั้น และมีอำนาจน้อยจนไม่อาจส่งผลให้อำนาจบริหารของผู้บริหารจังหวัดอ่อนลงได้ ดังนั้น กรณีนี้จึงไม่ถือว่าเป็นฝ่ายบริหารแบบคู่ขนาน แต่จัดอยู่ในระดับที่ฝ่ายบริหารภูมิภาคมาจากการแต่งตั้งในพื้นที่ภูมิภาค

ระดับของเกณฑ์ความเป็นตัวแทนของสภาภูมิภาคและฝ่ายบริหารภูมิภาคอาจปรากฏในลักษณะห่างกันหรือสวนทางกันได้ ในกรณีที่กฎเกณฑ์อย่างเป็นทางการ (Formal rules) มีแนวโน้มเป็นเพียงรูปแบบปฏิบัติ เช่น ในประเทศรัสเซีย *subwektyfederacii* ระหว่างปี ค.ศ. 1993 - 1995 มีระดับความเป็นตัวแทนของสภาภูมิภาคระดับที่สาม แต่มีฝ่ายบริหารภูมิภาคระดับหนึ่งระหว่างปี ค.ศ. 1996 - 2004 มีระดับความเป็นตัวแทนของสภาภูมิภาคระดับที่สามและฝ่ายบริหารภูมิภาคระดับที่สามระหว่างปี ค.ศ. 2005 - 2006 มีระดับความเป็นตัวแทนของสภาภูมิภาคระดับที่สาม และฝ่ายบริหารภูมิภาคระดับที่สอง

<sup>57</sup> Ibid., p. 21.

<sup>58</sup> Ibid.



การเปลี่ยนแปลงสมดุลงกล่าว เป็นผลมาจากการปฏิรูปในปี ค.ศ. 1996 ประธานาธิบดีเยลซิน (Yeltsin) ตัดสินใจอนุญาตให้ผู้ว่าการภูมิภาคมาจากการเลือกตั้งโดยตรงแทนการแต่งตั้งโดยมอสโคว แต่ในปี ค.ศ. 2005 ประธานาธิบดีปูติน (Putin) แทนที่ระบบการเลือกตั้งผู้ว่าการภูมิภาคโดยตรง ด้วยระบบการให้ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อผู้สมควรได้รับการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการภูมิภาคต่อฝ่ายนิติบัญญัติภูมิภาคแต่ละแห่ง ระบบใหม่จัดเป็น “ฝ่ายบริหารคู่ขนาน” (Dual government) เนื่องจากอำนาจในการควบคุมเหนือฝ่ายบริหารระดับภูมิภาคเป็นอำนาจร่วมกันของรัฐบาลส่วนกลางและหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค ซึ่งต่างจากระบบในยุคคอมมิวนิสต์ซึ่งผู้ว่าการภูมิภาคมาจากการแต่งตั้งโดยศูนย์กลางฝ่ายเดียว

อย่างไรก็ตาม การประเมินอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารและสภาภูมิภาค พิจารณาเฉพาะอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการเท่านั้น (Formal authority) ในความเป็นจริง ศูนย์กลางอาจมีอิทธิพลกดดันต่อฝ่ายนิติบัญญัติภูมิภาคได้ในกรณีที่ต้องการให้สภาภูมิภาคเป็นตรายางรับรองทางเลือกการตัดสินใจที่ศูนย์กลางต้องการให้เกิดขึ้นในภูมิภาคนั้น ๆ ระดับความเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติภูมิภาคอาจเปลี่ยนไปในแต่ละช่วงเวลา เช่น ในประเทศเบลเยียม หน่วยการปกครองภูมิภาคในพื้นที่ที่ใช้ภาษาเฟลมมิช (Flemish) ภูมิภาคที่ใช้ภาษาวอลลูน (Walloon) และภูมิภาคที่ใช้ภาษาเยอรมัน (German) มีระดับความเป็นตัวแทนของสภาและฝ่ายบริหารระดับหนึ่ง ในปี ค.ศ. 1970

จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1995 ทั้งฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารมีระดับความเป็นตัวแทนสูงสุดทั้งคู่ ในปี ค.ศ. 1970 ภูมิภาคที่ใช้ภาษาเฟลมมิชและภูมิภาคที่ใช้ภาษาฝรั่งเศสมีสภาภูมิภาคที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม จึงมีระดับความเป็นตัวแทนของสภาภูมิภาคระดับที่สอง ในปี ค.ศ. 1980 มีฝ่ายบริหารที่ต้องรับผิดชอบต่อสภาภูมิภาค จึงมีระดับความเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารภูมิภาคระดับที่สาม จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1995 มีสภาภูมิภาคที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรง จึงมีระดับความเป็นตัวแทนของสภาภูมิภาคระดับสาม ในปี ค.ศ. 1974 ภูมิภาคที่ใช้ภาษาเยอรมัน มีสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงมีความเป็นตัวแทนระดับที่สาม และในปี ค.ศ. 1984 สภามีอำนาจควบคุมเหนือฝ่ายบริหาร ดังนั้น จึงมีความเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารระดับที่สาม<sup>59</sup>

## 5) มิติการออกกฎหมาย (Law making)

หากพิจารณาในมิติการออกกฎหมาย จะเห็นได้ว่า ระดับอำนาจหน้าที่ในการร่วมวางกฎเกณฑ์ระดับชาติของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค ปรากฏผ่านบทบาทของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค ในกระบวนการนิติบัญญัติระดับชาติในกรณีต่าง ๆ ได้แก่ กรณีที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีตัวแทนในสภาใดสภาหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติระดับชาติ กรณีที่ตัวแทนของภูมิภาคเป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกเสียงข้างมากในสภาดังกล่าว และกรณีที่สภาระดับชาติที่มีตัวแทนของภูมิภาคเป็นส่วนหนึ่งนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการยับยั้งกฎหมายทั่วไปได้ โดยทั่วไป หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคสามารถมีอิทธิพลโดยตรงต่อการออกกฎหมายระดับชาติได้ในสภานหรือสภาที่สองของฝ่ายนิติบัญญัติระดับชาติ<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Ibid., p. 22.

โดยส่วนใหญ่สถาบันมักทำหน้าที่เป็นกลไกต้านทานการตัดสินใจแบบหนึ่งคนหนึ่งเสียง โดยเป็นสภาที่ประกอบด้วยผู้แทนของกลุ่มคนกลุ่มต่าง ๆ ที่ถือครองอำนาจหน้าที่ตามขนบธรรมเนียมของสังคมนั้น ๆ เช่นขุนนาง ผู้นำทางจิตวิญญาณ หรือชุมชนของประชากรในเขตพื้นที่ดั้งเดิมที่ดำรงอยู่มาก่อนการสถาปนารัฐ เป็นต้น ในขณะที่สถาบันที่ดำรงอยู่ต่อเนื่องมากในระบบเสรีประชาธิปไตยหลายแห่ง เป็นสภาที่ประกอบด้วยตัวแทนของชุมชนในพื้นที่ดั้งเดิม (Territorial communities) ซึ่งเป็นลักษณะของภูมิภาคที่ปรากฏให้เห็นร่วมกันมากที่สุด สภากลางในประเทศเหล่านั้นแทบทั้งหมดมักจะตั้งอยู่บนหลักการว่าด้วยความเป็นตัวแทนของปัจเจกบุคคล (Principle of individual representation) กรณียกเว้นมีเพียงประเทศเดียว คือ รัฐสภาที่มีระบบสภาเดี่ยวของ *Serbia-Montenegro* ดำรงอยู่ช่วงสั้น ๆ ระหว่างปี ค.ศ. 2003 - 2006<sup>61</sup>

หน่วยภูมิภาคต่าง ๆ สามารถวางกรอบฝ่ายนิติบัญญัติระดับชาติได้ 2 ทาง คือ 1) หน่วยพื้นที่ภูมิภาค (Regions) สามารถวางกรอบหลักการเรื่องความเป็นตัวแทน 2) หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (Regional governments) สามารถมีตัวแทนของตัวเองเข้าไปนั่งในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยตรง กรณีตัวอย่างของแนวทางแรกปรากฏให้เห็นในวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา ซึ่งแต่ละมลรัฐต่างก็มีตัวแทนวุฒิสภา 2 คนเหมือน ๆ กัน แม้ว่ามลรัฐจะมีขนาดจำนวนประชากรแตกต่างกัน

ในกรณีส่วนมาก หลักการตัวแทนภูมิภาค (Regional principle) ก่อให้เกิดความไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนประชากรเมื่อพิจารณาจากหลักการว่าด้วยพลเมืองหนึ่งคนมีเสียงโหวตหนึ่งเสียง แต่ประเด็นดังกล่าวไม่จำเป็นต้องนำไปสู่ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของสภาสูงเสมอไป เช่น การจัดสรรที่นั่งในสภาประชาชน (House of people) ในบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา มีลักษณะเป็นการจัดสรรตามสัดส่วน (Proportional) แต่ในความเป็นจริงแล้วมีที่มาจากกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความเป็นตัวแทนของกลุ่มชาติพันธุ์ (Ethnic representation) กล่าวคือ บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา ซึ่งมีประชากรคิดเป็นร้อยละ 65 ของประชากรทั้งหมด มีที่นั่ง 10 ที่ในสภาประชาชน ในขณะที่ *Republika Srpska* มีประชากรร้อยละ 35 ของประชากรทั้งหมด มี 5 ที่นั่ง รัฐธรรมนูญระบุว่า คณะผู้แทนจากสหพันธ์ต้องประกอบด้วย ชาว Croats 5 คน ชาว Bosniacs 5 คน และผู้แทนชาว Serbs 5 คน มาจาก *Republika Srpska* เป็นต้น

หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ ระดับการมีบทบาทในการออกกฎหมายระดับชาติของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค สามารถชี้วัดได้จากการมีลักษณะตามเกณฑ์ในประการต่าง ๆ ต่อไปนี้มากน้อยแตกต่างกัน หน่วยการปกครองมีลักษณะครบทุกประการจึงนับได้ว่ามีระดับการมีบทบาทในการออกกฎหมายระดับชาติสูงสุด กล่าวคือ *ประการที่หนึ่ง* ภูมิภาคเป็นหน่วยของการจัดสรรจำนวนผู้แทนในองค์กรนิติบัญญัติ (Unit of representation) เช่น การจัดสรรจำนวนผู้แทนถูกกำหนดโดยพิจารณาจากค่าน้ำหนักในเรื่องต่าง ๆ ของแต่ละภูมิภาค (Regional weights) มิใช่การกำหนดจำนวนที่นั่งโดยอาศัยหลักพลเมืองหนึ่งคนมีหนึ่งเสียง (One citizen, one vote) โดยคิดจากฐานเสียงรวมทั้งประเทศ *ประการที่สอง* หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคแต่งตั้งผู้แทนเข้าไปนั่งในองค์กรนิติบัญญัติ *ประการที่สาม* หน่วยภูมิภาคระดับใดระดับหนึ่ง มีผู้แทนเป็นเสียง

---

<sup>61</sup> Ibid.

ข้างมากในองค์กรนิติบัญญัติ *ประการที่สี่* องค์กรนิติบัญญัติที่มีผู้แทนของภูมิภาคประกอบอยู่ด้วย มีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติอย่างกว้างขวาง เช่น สามารถยับยั้งกฎหมายทั่วไปได้ หรือการยับยั้งร่างกฎหมายสามารถล้มล้างได้โดยอาศัยเสียงข้างมากเป็นพิเศษ (Supermajority) ในอีกสภาหนึ่งเท่านั้น<sup>62</sup>

ในบางประเทศ ความเป็นตัวแทนในองค์กรนิติบัญญัติระดับชาติ คำนวณจากฐานของหน่วยพื้นที่ภูมิภาค โดยพิจารณาจากสัดส่วนจำนวนประชากรในพื้นที่ กรณีนี้ระดับบทบาทของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในการออกกฎหมายอยู่ในระดับต่ำสุด เนื่องจากหน่วยพื้นที่ภูมิภาคเป็นเพียงฐานการคำนวณสัดส่วนที่นั่งในสภาสูงเท่านั้น ตัวอย่างเช่น ในออสเตรีย *Land* เป็นหน่วยภูมิภาคสำหรับจัดสรรจำนวนที่นั่งในสภาสูง (Bundesrat) โดยพิจารณาสัมพันธ์กับขนาดจำนวนประชากรในแต่ละภูมิภาค จากนั้นจำนวนที่นั่งในสภาสูงจะถูกนำมาแบ่งสรรระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ตามสัดส่วนจำนวนผู้แทนของพรรคนั้น ๆ ที่มีที่นั่งในรัฐสภาภูมิภาค (Land parliament) หลังจากมีการทำสำมะโนประชากรใหม่ ก็จะต้องมีการปรับสัดส่วนการจัดสรรจำนวนที่นั่งในสภาสูงระดับชาติระหว่าง *Länder* ทั้งหมดใหม่ทุกครั้ง

ในประเทศเนเธอร์แลนด์ การจัดสรรจำนวนที่นั่งในสภาสูงอาศัยหลักความเป็นตัวแทนปัจเจกบุคคล (Individual representation) ในการกำหนดน้ำหนักสัดส่วนของภูมิภาคต่างๆ กล่าวคือ ผู้แทนของจังหวัด (Provincial delegates) ต่าง ๆ เป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่จำนวนที่นั่งของวุฒิสมาชิกจากภูมิภาคต่าง ๆ ถูกจัดสรรส่วนตามขนาดของประชากรในภูมิภาคในประเทศอิตาลี ความเป็นตัวแทนของภูมิภาคต่างๆ ในวุฒิสภาค่อนข้างคลุมเครือ เนื่องจากทุกภูมิภาคต่างได้รับการจัดสรรจำนวนที่นั่งในวุฒิสภาน้อย 7 ที่นั่ง แต่ในทางปฏิบัติหลักการดังกล่าวมักไม่บรรลุผลจริงเมื่อการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาอาศัยหลักพลเมืองหนึ่งคนมีหนึ่งเสียง วุฒิสภาอิตาลีมีจำนวนที่นั่งทั้งหมด 315 ที่นั่ง ปรากฏว่ามี 306 ที่นั่งที่ถูกจัดสรรระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ 20 ภูมิภาค เกือบทั้งหมดได้รับการจัดสรรจำนวนที่นั่งในวุฒิสภาโดยพิจารณาจากเกณฑ์จำนวนประชากรเพียงอย่างเดียว มีเพียง 7 ภูมิภาคที่ไม่อิงกับจำนวนประชากร

การมีผู้แทนที่ได้รับเลือกจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคเข้าไปนั่งในสภาสูงโดยตรง ปรากฏให้เห็นในหลายประเทศ อาทิในเยอรมนี *Bundesrat* มีตัวแทนที่ได้รับการเลือกจากหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคเข้าไปนั่งโดยตรง โดยฝ่ายบริหารของ *Land* สามารถกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำแหน่งใดก็ได้ในองค์กรของตนเข้าไปทำหน้าที่ออกเสียงในสัดส่วนที่นั่งของภูมิภาคได้ ในขณะที่ในออสเตรียผู้แทนของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่ได้รับการแต่งตั้งให้เข้าไปออกเสียงใน *Bundesrat* ไม่ใช่ฝ่ายบริหารภูมิภาค แต่เป็นรัฐสภาภูมิภาคในรัสเซีย *subvektfederacii* ทุกภูมิภาค ส่งผู้แทนจากฝ่ายนิติบัญญัติของตนหนึ่งคน และผู้แทนจากฝ่ายบริหารหนึ่งคน เข้าไปนั่งในสภาสูง (Sovet Federatsii)

ในประเทศสเปน หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีตัวแทนในวุฒิสภา (*Senado*) ตามหลักการเป็นตัวแทนของภูมิภาค (Principle of regional representation) 2 หลักการ คือ หลักความเสมอภาคในการมีตัวแทนภูมิภาค (Equality of regional representation) และหลักการมีตัวแทนของหน่วยการปกครอง

---

<sup>62</sup> Ibid., p. 23.

ระดับภูมิภาคโดยตรง (Direct government representation) นั่นคือ ความเป็นตัวแทนของภูมิภาคที่ต่างระดับกัน สามารถดำรงอยู่ในองค์กรเดียวกันได้ จังหวัดที่อยู่ในพื้นแผ่นดินใหญ่มีจำนวนที่นั่งในวุฒิสภา 4 ที่นั่ง ในขณะที่จังหวัดที่เป็นเกาะขนาดใหญ่มี 3 ที่นั่ง ส่วนจังหวัดที่เป็นเกาะขนาดเล็กมี 2 ที่นั่ง วุฒิสภาจังหวัด (Provincial senators) ทั้งหมดได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในแต่ละจังหวัด<sup>63</sup>

หลักการมีตัวแทนภูมิภาคในวุฒิสภาทำให้จังหวัดของสเปนมีตัวแทนของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคโดยตรง จำนวนที่นั่งที่เหลือในวุฒิสภานอกเหนือจากการจัดสรรรายจังหวัดดังกล่าว จะถูกนำมาจัดแบ่งกันระหว่างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคอีกระดับหนึ่งคือ *Comunidades autónomas* และคัดเลือกผู้แทนในที่นั่งดังกล่าวโดยสภา *Comunidad assembly* บนฐานของหลัก 1 ที่นั่งต่อจำนวนประชากร 1 ล้านคน โดยแต่ละแห่งต้องมีที่นั่งอย่างน้อย 1 ที่นั่ง เนื่องจากมี 17 *Comunidades* ที่มีประชากรในพื้นที่ต่ำกว่า 1 ล้านคน การจัดสรรที่นั่งใน *Senado* โดยรวมทั้งหมดมีลักษณะเป็นการจัดสรรตามสัดส่วนของจำนวนประชากร หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค *Comunidades* จึงมีตัวแทนของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคโดยตรง

ประเทศที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีองค์ประกอบของหลักความเสมอภาคในการมีตัวแทนภูมิภาค และหลักการมีตัวแทนของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคโดยตรง อีกทั้งยังมีผู้แทนของหน่วยภูมิภาคระดับใดระดับหนึ่งอยู่ในฝ่ายเสียงข้างมากของสภาด้วย ปรากฏให้เห็นในวุฒิสภา (Senate) ของสหรัฐอเมริกา *Bundesrat* ของเยอรมนี *Bundesrat* ของออสเตรีย *Eerste Kamer* ของเนเธอร์แลนด์ส่วนในเบลเยียม ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 *Province* ได้รับการกำหนดให้มีจำนวนที่นั่งในวุฒิสภา 1 ใน 3 ของจำนวนที่นั่งทั้งหมด เช่นเดียวกับ *Comunidades autónomas* ในสเปน

หากผู้แทนภูมิภาคในองค์กรนิติบัญญัติสามารถออกเสียงยับยั้งการตรากฎหมายทั่วไปได้ หรือถ้าหากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั่วไปสามารถถูกคว่ำได้โดยต้องอาศัยเสียงข้างมากพิเศษในอีกสภาหนึ่งเท่านั้น ระดับความสามารถของตัวแทนภูมิภาคในการออกกฎหมายก็จะเพิ่มขึ้น และอยู่ในระดับที่เหนือกว่าประเทศที่ผู้แทนหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในองค์กรนิติบัญญัติไม่มีอำนาจยับยั้งกฎหมาย เช่น *Bundesrat* ในออสเตรีย การยับยั้งกฎหมายของสภาสูงสามารถถูกล้มล้างได้โดยอาศัยเพียงเสียงข้างมากอย่างง่ายในสภาล่าง *Chamber of Counties* ในโครเอเชีย ก่อนจะถูกยุบเลิกในปี ค.ศ. 2001 เป็นสภาที่ทำหน้าที่ในเชิงปรึกษาหารือมากกว่าจะมีหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติ ในขณะที่วุฒิสภาในเบลเยียมสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติได้เสมอภาคกับสภาล่างในเรื่องเกี่ยวกับเสรีภาพในการนับถือศาสนา การใช้ภาษา ระบบตุลาการ สนธิสัญญา ระหว่างประเทศ และการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ เป็นต้น<sup>64</sup>

## 6) มติการควบคุมการบริหาร (Executive control)

หากพิจารณาในมติการควบคุมการบริหารจะเห็นได้ว่า หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคสามารถใช้อำนาจบริหารร่วมกับรัฐบาลส่วนกลางได้ภายใต้บริบทของการประชุมร่วมระหว่างหน่วยการปกครอง (Intergovernmental

<sup>63</sup> Ibid., p. 24.

<sup>64</sup> Ibid.

meetings) กล่าวคือ การประชุมร่วมดังกล่าวต้องจัดขึ้นเป็นทางการประจำสม่ำเสมอ ไม่ใช่การประชุมชั่วคราวที่ประชุมต้องมีอำนาจตัดสินใจโดยชอบธรรม ผลการตัดสินใจของที่ประชุมมีผลผูกพันผู้ร่วมประชุมทุกฝ่ายอย่างเป็นทางการ

หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ จะสามารถจำแนกระดับความสามารถของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในการควบคุมการบริหารระดับชาติ โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้ *ระดับที่หนึ่ง* ไม่มีการจัดประชุมเป็นประจำระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคต่าง ๆ ในการเจรจาต่อรองนโยบาย *ระดับที่สอง* มีการจัดประชุมเป็นประจำระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคต่าง ๆ แต่ที่ประชุมไม่มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจโดยมีผลผูกพันทางกฎหมาย *ระดับที่สาม* มีการจัดประชุมเป็นประจำระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคต่าง ๆ โดยที่ประชุมมีอำนาจหน้าที่ร่วมกันตัดสินใจเรื่องต่างๆ โดยมีผลผูกพันทางกฎหมาย<sup>65</sup>

ในประเทศเยอรมนี กลไกความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองมีพัฒนาการเรื่อยมาตั้งแต่สถาปนาสาธารณรัฐ การประชุมร่วมระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคเริ่มต้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1950 ที่ประชุมประกอบด้วย นายกแคว้น (Land premiers, Ministerpräsidenten) และนายกรัฐมนตรีสหพันธ์ (Federal chancellor) โดยเป็นเพียงการประชุมเฉพาะกิจในเชิงปรึกษาหารือ ในทศวรรษ 1950 การประชุมร่วมดังกล่าวจัดขึ้นเป็นประจำสม่ำเสมอ แต่ก็ยังเป็นเพียงการประชุมปรึกษาหารือระหว่าง *Länder* ทั้งหมดกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ของรัฐบาลสหพันธ์ (Federal ministers) หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในเยอรมันจึงเริ่มเป็นระดับที่สอง ในปี ค.ศ. 1964 รัฐบาลส่วนกลางและมลรัฐได้ตัดสินใจเห็นพ้องต้องกันในการดำเนินงานภายใต้นโยบายร่วม ซึ่งเป็นผลจากการเจรจาต่อรองกันเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง การตัดสินใจของที่ประชุมในกรณีนี้ส่งผลให้การประชุมร่วมระหว่างหน่วยการปกครองมีอำนาจหน้าที่โดยชอบ (Authoritative intergovernmental meetings) ดังนั้น จึงเป็นระดับที่สาม<sup>66</sup>

ในทางตรงกันข้าม ในประเทศสเปน *Comunidades autónomas* มีการประชุมเฉพาะกิจร่วมกับรัฐบาลสหพันธ์รัฐ (Federal government) เพื่อหารือสองฝ่ายเท่านั้น จึงเป็นระดับที่หนึ่งเท่านั้น ในสหรัฐอเมริกา หลักสหพันธรัฐนิยมในทางการบริหาร (Executive federalism) มักจะปรากฏกว้างขวาง แต่แทบจะไม่มีผลผูกมัดต่อรัฐบาลสหพันธ์ การแบ่งปันการใช้อำนาจบริหารร่วมกัน (Executive power sharing) ถูกวางกรอบไว้โดยมาตรการจูงใจทางการคลังจากงบประมาณระดับสหพันธ์ ซึ่งมลรัฐต่าง ๆ จะยอมรับหรือปฏิเสธก็ได้

มลรัฐหนึ่ง ๆ อาจจะเลือกหลีกเลี่ยงการอยู่ภายใต้แผนงานเชิงบังคับของรัฐบาลสหพันธ์ (Compulsory federal programmes) แต่มลรัฐนั้นก็ยังมีโอกาสน้อยมากในการส่งอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลสหพันธ์เกี่ยวกับแผนงานดังกล่าว และไม่มีโอกาสตัดสินใจร่วมโดยสิ้นเชิง มลรัฐต่างๆ จึงมีแนวโน้มในการตีกรอบนโยบายรอบต่อไปตามวงจร ผ่านการเจรจาต่อรองสองฝ่ายเกี่ยวกับการนำแผนงานไปปฏิบัติและการจัดสรรงบประมาณตามแผนงานนั้น ๆ ด้วยเหตุนี้ การประสานการทำงานร่วมกันในแนวระนาบ (Horizontal co-

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Ibid., p. 25.

operation) ระหว่างมลรัฐต่าง ๆ ซึ่งมีประเด็นปัญหาเหมือนกันหรือมีท่าทีต่อนโยบายบางอย่างร่วมกันจึงเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ในขณะที่การประสานการทำงานร่วมกันดังกล่าวอาจจะมีผลผูกมัดแต่ละฝ่าย แต่ก็ไม่มีผลต่อการตีกรอบนโยบายระดับชาติ มลรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาจึงมีระดับที่สอง

เกณฑ์สำคัญเรื่องการแบ่งปันการใช้อำนาจบริหารร่วมกันระหว่างหน่วยการปกครองก็คือ การประชุมร่วมกันเป็นประจำต้องเกิดขึ้นในความสัมพันธ์แนวดิ่ง โดยที่ประชุมต้องประกอบด้วยหน่วยการปกครองระดับชาติ (National government) และหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (Regional government) ส่วนการประสานงานระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ในแนวระนาบ (Horizontal interregional co-ordination) ไม่จัดเป็นองค์ประกอบของการมีกลไกการมีส่วนร่วมของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในการกำหนดกฎเกณฑ์ในกระบวนการกำหนดนโยบายระดับชาติ ตัวอย่างเช่น ในสวิตเซอร์แลนด์ การประสานการทำงานร่วมกันระหว่างมลรัฐ (Inter-cantonal co-operation) เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง และมักจะนำไปสู่การสร้างข้อตกลงที่มีผลผูกพัน แต่การประสานการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลสหพันธ์กับมลรัฐต่าง ๆ (Cantonal-federal co-operation) กลับไม่เกิดขึ้นสม่ำเสมอ และแทบทั้งหมดมักจะไม่นำไปสู่การตัดสินใจร่วมที่มีผลผูกพันในการตอบสนองต่อแรงกดดันให้ต้องมีการประสานงานระหว่างมลรัฐด้วยกันเอง มลรัฐต่าง ๆ ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ จึงชิงโอกาสในการตีกรอบนโยบายระดับสหพันธ์เสียก่อน ดังนั้น Swiss canton จึงมีระดับที่สอง

กรณีดังกล่าวเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า การมีขีดความสามารถของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในการกำหนดกฎเกณฑ์ด้วยตนเองอย่างกว้างขวาง (Eegional self-rule) ส่งผลต่อนแรงจูงใจให้หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคพยายามช่วงชิงการมีส่วนแบ่งในอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติ ตัวอย่างสหพันธรัฐที่กระจายอำนาจในระดับสูงสุด ได้แก่ Bosnia-Herzegovina และ Serbia-Montenegro เป็นประเทศที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคไม่มีบทบาทร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ระดับชาติโดยสิ้นเชิง<sup>67</sup>

## 7) มิติการควบคุมทางการคลัง (Fiscal control)

หากพิจารณาในมิติการควบคุมทางการคลัง จะเห็นได้ว่า การวางกฎเกณฑ์ร่วมเกี่ยวกับระบบการจัดเก็บภาษีของประเทศ สะท้อนถึงขีดความสามารถของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในการร่วมวางกฎเกณฑ์ทางนิติบัญญัติหรือทางบริหาร ผลการศึกษาเชิงเปรียบเทียบชี้ว่า ระดับความสามารถในการร่วมวางกฎเกณฑ์ทางการคลังของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค สามารถจำแนกออกเป็นระดับต่าง ๆ ดังนี้ *ระดับที่หนึ่ง* หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคหรือผู้แทนของภูมิภาคในองค์กรนิติบัญญัติ ไม่มีบทบาทในการให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการจัดสรรการกระจายรายได้จากภาษี *ระดับที่สอง* หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคหรือผู้แทนของภูมิภาคในองค์กรนิติบัญญัติเจรจาต่อรองเกี่ยวกับการจัดสรรการกระจายรายได้จากภาษี แต่ไม่มีอำนาจในการยับยั้งการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าว *ระดับที่สาม* หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคหรือผู้แทนในองค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจยับยั้งการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรการกระจายรายได้จากภาษี<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Ibid., p. 26.

หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคอาจจะมีอิทธิพลต่อการแบ่งสรรสัดส่วนรายได้จากภาษีระดับชาติ (Distribution of national tax revenues) ผ่านกลไกต่าง ๆ เช่น เงินอุดหนุนระหว่างหน่วยการปกครอง (Intergovernmental grants) การต่อรองโดยตรงในที่ประชุมร่วมระหว่างหน่วยการปกครอง (Intergovernmental meetings) การผลักดันโดยอ้อมผ่านผู้แทนในองค์กรนิติบัญญัติที่ประกอบด้วยสมาชิกผู้แทนภูมิภาค ในกรณีที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีบทบาทร่วมในการวางกฎเกณฑ์ทางภาษีผ่านองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรนิติบัญญัติดังกล่าวต้องมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการจัดสรรการกระจายรายได้จากภาษีอากร จึงจะ นับเป็นระดับที่สอง กรณีที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคเจรจาต่อรองการจัดสรรรายได้จากภาษีระดับชาติผ่าน ช่องทางใดช่องทางหนึ่งดังกล่าวข้างต้น จะมีระดับที่สอง แต่ถ้าหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีอำนาจใน การยับยั้งการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวได้ด้วย จะมีขีดความสามารถระดับที่สาม<sup>69</sup>

ในกรณีที่ผู้แทนของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคระดับใดระดับหนึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเสียงข้างมาก ในองค์กรนิติบัญญัติ และองค์กรนิติบัญญัตินั้นมีอำนาจยับยั้งการตัดสินใจเรื่องการจัดสรรการกระจายรายได้ จากภาษีระดับชาติด้วย จึงจะมีขีดความสามารถระดับที่สาม ตัวอย่างเช่น *Provinces* ในเนเธอร์แลนด์ และ *Län* ในสวีเดน ก่อนจะมีการยุบเลิกสภาสูงไปในปี ค.ศ. 1971 เข้าเกณฑ์กรณีที่ผู้แทนของภูมิภาคในองค์กรนิติบัญญัติ ประกอบเป็นส่วนหนึ่งของเสียงข้างมากในสภาสูง และมีอำนาจยับยั้งการแบ่งสรรปันส่วนรายได้จากภาษี ในสเปน *Comunidades* มีระดับที่สอง เพราะผู้แทนของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคเป็นเสียงส่วนน้อย ในสภาน แต่ข้อเสนอใด ๆ ของสภานสามารถถูกล้มล้างโดยเสียงข้างมากของสภาล่างได้ ในเบลเยียม ก่อนปี ค.ศ. 1995 *Provinces* มีตัวแทนอยู่ในสภานซึ่งมีอำนาจยับยั้งเรื่องภาษีได้ แต่ผู้แทนของภูมิภาคไม่เคยเป็นเสียง ข้างมาก จึงมีระดับที่สอง

หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคจะสามารถมีส่วนร่วมในการวางกฎเกณฑ์ทางการบริหารเรื่องภาษี (Executive shared rule on taxes) ได้ ก็ต่อเมื่อหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรองได้ โดยตรง จึงจะนับว่ามีความสามารถในการร่วมวางกฎเกณฑ์ทางการคลังในระดับที่สอง และถ้าหน่วยการปกครอง ระดับภูมิภาคมีอำนาจยับยั้งเรื่องภาษีได้ด้วย ก็จะอยู่ในระดับที่สาม การเจรจาต่อรองระหว่างองค์กรสมาคม ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและสมาคมหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับรัฐบาลส่วนกลางในเดนมาร์กและ สวีเดน ไม่จัดอยู่ในเงื่อนไขข้อแรก เนื่องจากสมาคมระดับชาติ (Peak associations) ไม่สามารถตัดสินใจใด ๆ ที่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อองค์กรสมาชิกได้ ในทั้งสองประเทศดังกล่าว องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิในการกระทำ การใด ๆ ในเรื่องภาษีแต่เพียงฝ่ายเดียวได้ และก็ได้กระทำเช่นนั้นมาโดยตลอด กระบวนการดังกล่าวทำให้ รัฐบาลส่วนกลางมีเครื่องมือจำกัดผูกมัดการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยการปกครองต่ำกว่าระดับชาติได้ (Subnational spending) แต่ก็ทำให้หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีอิทธิพลน้อยมากต่อนโยบายการคลัง ระดับชาติ

---

<sup>69</sup> Ibid.

การมีส่วนร่วมในการวางกฎเกณฑ์ทางการบริหารเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ มักจะขยายกว้างขวางไปกว่าเพียงแค่เรื่องการจัดสรรรายได้จากภาษี ตัวอย่างเช่น ในเยอรมนี การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1966 ให้อำนาจ *Länder* ร่วมวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับระบบภาษีระดับชาติได้ หลังจากนั้น 2 ปี การร่วมแบ่งปันการใช้อำนาจบริหารจึงเริ่มมีผลในทางปฏิบัติในออสเตรีย มลรัฐต่าง ๆ เข้าไปมีบทบาทร่วมแบ่งปันการใช้อำนาจบริหารกับรัฐบาลส่วนกลางตั้งแต่ปี ค.ศ. 1950 แต่การใช้อำนาจร่วมดังกล่าวเพิ่งจะขยายมาสู่เรื่องระบบภาษีเมื่อปี ค.ศ. 1999 ในทางตรงกันข้าม หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในรัสเซีย บอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา และเซอร์เบีย-มอนเตเนโกร มีบทบาทวางกฎเกณฑ์ร่วมในเรื่องภาษีได้ แต่การแบ่งปันอำนาจบริหารดังกล่าวไม่ขยายไปสู่ นโยบายสาธารณะเรื่องอื่น ๆ<sup>70</sup>

### 8) มติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ (Constitutional reform)

หากพิจารณาในมติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ จะพบว่า อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional authority) เป็นอำนาจหน้าที่พิเศษชนิดหนึ่ง เกี่ยวข้องกับการควบคุมกฎเกณฑ์กติกาของระบบการเมืองการปกครอง โดยทั่วไปมักมีการจำแนกความต่างระหว่าง “ตัวแสดงระดับภูมิภาค” (Regional actors) กับ “หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค” (Regional governments) ในกระบวนการทางการเมือง กล่าวคือ ตัวแสดงระดับภูมิภาค ได้แก่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ภูมิภาค ผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งบนฐานของภูมิภาค ตัวแสดงระดับภูมิภาคจึงมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในการมีส่วนร่วมปฏิรูปรัฐธรรมนูญ<sup>71</sup>

หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ จะพบว่า ความสามารถของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในการร่วมใช้อำนาจหน้าที่ทางรัฐธรรมนูญปรากฏในลักษณะแตกต่างกันไป ซึ่งสามารถจำแนกเป็นระดับต่าง ๆ ได้ดังนี้ *ระดับที่หนึ่ง* รัฐบาลส่วนกลางและ/หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งระดับชาติสามารถเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญฝ่ายเดียวได้ *ระดับที่สอง* องค์กฤษฎีที่อยู่นอกหลักความเป็นตัวแทนของภูมิภาคต้องอนุมัติการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ หรือการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้เงื่อนไขการได้รับเสียงประชามติซึ่งวางอยู่บนหลักความเป็นแทนภูมิภาคอย่างเสมอภาค (Equal regional representation) อาทิ การอนุมัติต้องได้รับเสียงข้างมากของหน่วยพื้นที่ภูมิภาค

*ระดับที่สาม* หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมีตัวแทนโดยตรงในฝ่ายเสียงข้างมากขององค์กฤษฎีที่อยู่นอกภูมิภาค ซึ่งสามารถดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือมากกว่าหนึ่ง ได้แก่ ถ่วงเวลาการปฏิรูปทางรัฐธรรมนูญออกไป ก่อนนำเสนอการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสร้างอุปสรรคกีดกันการตัดสินใจในอีกสภาหนึ่งได้เรียกร้องให้ต้องมีการออกเสียงลงมติยืนยันครั้งที่สองในอีกสภาหนึ่งเรียกร้องให้ต้องมีการจัดการออกเสียงประชามติ *ระดับที่สี่* เสียงข้างมากของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคสามารถยับยั้งการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้<sup>72</sup>

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Ibid., p. 27.

<sup>72</sup> Ibid.



ในกรณีที่การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในภูมิภาคต่าง ๆ หรือได้รับความเห็นชอบจากผู้แทนของหน่วยภูมิภาค จะมีระดับที่สอง ในกรณีที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคสามารถสร้างอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้ จะมีระดับที่สาม ในกรณีที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคสามารถยับยั้งการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้ จะมีระดับที่สี่ แต่ถ้าหากตัวแสดงระดับภูมิภาคหรือหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคไม่สามารถใช้สิทธิยับยั้งอย่างเป็นทางการหรือไม่สามารถสร้างอุปสรรคกีดกันการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้จะนับเป็นระดับที่หนึ่ง ตัวอย่างเช่น ในโครเอเชีย ก่อนปี ค.ศ. 2001 สภาน ประกอบด้วย *županija* ซึ่งเป็นผู้แทนที่ได้รับการแต่งตั้งตามภูมิภาค มีสิทธิในการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญ แต่สมาชิกสภานไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมหรือสร้างอุปสรรคกีดกันการปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญได้

ในสเปน วุฒิสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งจาก *Comunidad* มีสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนวุฒิสมาชิก (*Senado*) ทั้งหมด จึงเป็นเสียงข้างน้อยที่มีขนาดเล็กเกินกว่าจะสามารถต้านทานการปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญได้ในทางตรงกันข้าม ในสเปนวุฒิสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจาก *Province* สามารถใช้สิทธิยับยั้งร่างรัฐธรรมนูญได้ กรณีนี้หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในสเปนจึงมีระดับที่สอง สำหรับในเบลเยียม นับแต่การปรับโครงสร้างวุฒิสภาในปี ค.ศ. 1995 ตำแหน่งวุฒิสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากสภาประชาคมภูมิภาค (*Community parliaments*) จำนวน 21 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 30 ของจำนวนวุฒิสมาชิกทั้งหมด จึงไม่มีศักยภาพมากพอต่อการต้านทานการปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องอาศัยเสียงข้างมาก 2 ใน 3 ของสมาชิกในทั้งสองสภา แต่กระนั้น สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ มีจำนวน 40 คน ทำให้วุฒิสภามีเสียงข้างมากในการยับยั้งการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น ภูมิภาคของเบลเยียม (*Belgian communities*) จึงมีระดับสอง<sup>73</sup>

ในกรณีที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคไม่สามารถกีดกันการปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญได้ แต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ภูมิภาคหรือผู้แทนของหน่วยพื้นที่ภูมิภาคสามารถทำได้ จะมีระดับที่สอง ในกรณีที่ผู้แทนของหน่วยภูมิภาคทำหน้าที่กีดกันการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ จุดยืนดังกล่าวต้องมาจากการรวบรวมความต้องการของประชาชนในภูมิภาคนั้น ๆ ตามหลักการตัดสินใจบนฐานของความเป็นตัวแทนภูมิภาค มิใช่การตัดสินใจบนฐานของความเป็นตัวแทนปัจเจกบุคคล ตัวอย่างเช่น ในสวีตเซอร์แลนด์ และออสเตรเลีย การปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญต้องได้รับเสียงข้างมาก 2 ระดับ ในการออกเสียงประชามติ คือ เสียงข้างมากของผู้ออกเสียงประชามติในภูมิภาคต่าง ๆ ที่เป็นเสียงข้างมาก และเสียงข้างมากของผู้ออกเสียงประชามติทั้งประเทศ

ในไอร์แลนด์ และอิตาลี การปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญไม่ได้อยู่ภายใต้เงื่อนไขของหลักการหลอมรวมความต้องการจากระดับภูมิภาค (*Regional principle of preference aggregation*) จึงอยู่ในระดับที่สอง กล่าวคือ ในไอร์แลนด์ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีเพียงการจัดการออกเสียงประชามติระดับชาติ โดยไม่มีเงื่อนไขเกี่ยวกับเสียงข้างมากของจำนวนหน่วยพื้นที่ภูมิภาค ส่วนในอิตาลี การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องการ

---

<sup>73</sup> Ibid.

เพียงเสียงข้างมากในวุฒิสภา ซึ่งมีการแบ่งสัณป็นส่วนที่นั้งให้ภูมิภาคต่าง ๆ ตามสัดส่วนจำนวนประชากร ทั้งนี้ หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคจะจัดอยู่ในระดับที่สามหรือระดับที่สี่ได้ ก็ต่อเมื่อหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค นั้น สามารถการกระทำกรใด ๆ ที่เป็นการด้านทานการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้

เจ็อนไขดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่าง “ภูมิภาคในฐานะพื้นที่” (Regions as arenas) กับ “ภูมิภาคในฐานะหน่วยการปกครอง” (Regions as governments) ตัวอย่างเช่น ในสวิตเซอร์แลนด์ แม้ว่า *Cantons* จะมีอำนาจหน้าที่ค่อนข้างมาก แต่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคก็ไม่มีบทบาทโดยตรง ในการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ระบบประชาธิปไตยทางตรงในสวิตเซอร์แลนด์ได้รับการเสริมสร้างความเข้มแข็งมาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ทำให้ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค แทบไม่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูปรัฐธรรมนูญในแง่ *Länder* ในเยอรมนีและออสเตรีย จึงเป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีอำนาจหน้าที่มากกว่า เพราะหน่วย *Länder* ในเยอรมนีมีตัวแทนโดยตรงอยู่ในวุฒิสภา (*Bundesrat*) ซึ่งต้องอาศัยเสียงข้างมาก 2 ใน 3 เพื่ออนุมัติการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ<sup>74</sup>

ในออสเตรีย ก่อนปี ค.ศ. 1984 *Länder* มีตัวแทนอยู่ในวุฒิสภา (*Bundesrat*) และมีอำนาจในการถ่วงข้อเสนอกการปฏิรูปรัฐธรรมนูญได้ หรือเสนอให้มีการจัดการออกเสียงประชามติได้ ดังนั้น จึงมีระดับสาม แต่หลังปี ค.ศ. 1984 วุฒิสภาออสเตรียได้รับสิทธิในการยับยั้งกฎหมายใด ๆ ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการจัดสรรเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างสหพันธ์กับมลรัฐ (Federal-Land distribution of competencies) รวมถึงการจัดโครงสร้างองค์กรของวุฒิสภา ดังนั้นจึงมีระดับที่สี่

ในสหราชอาณาจักรและอดีตประเทศอาณานิคมอังกฤษ ความแตกต่างกันระหว่าง “กฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญที่เป็นทางการ” (Formal constitutional rules) กับ “บรรทัดฐานกึ่งทางการ” (Semi-formal norms) ไม่ปรากฏให้เห็นชัดเจนนัก ส่งผลให้การประเมินระดับความสามารถของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค ในการด้านทานการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญกระทำไดยาก ส่วนในแคนาดา ก่อนปี ค.ศ. 1982 อำนาจหน้าที่สูงสุดในการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแคนาดาอยู่กับรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร (British Parliament) การเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญต้องมาจากการเสนอโดยรัฐบาลแคนาดา แต่ในทางปฏิบัติมีการยึดถือแบบแผนที่เคยเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1940 ที่ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องได้รับความยินยอมจาก *Provinces* ทั้งหมดหรือจำนวนข้างมาก

ในปี ค.ศ. 1980 นาย Pierre Trudeau นายกรัฐมนตรีแคนาดา พยายามเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีการขอความเห็นชอบจากหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (Provincial consent) หลายภูมิภาคจึงต่อต้านข้อเสนอดังกล่าว สภาขุนนางที่ทำหน้าที่ศาลกฎหมาย (British Law Lords) จึงระงับข้อเสนอกการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแคนาดาโดยตัดสินว่า หลักการกระทำฝ่ายเดียวของสหพันธรัฐ (Federal unilateralism) ละเมิดต่อขนบจารีตทางรัฐธรรมนูญที่ได้วางไว้ก่อนแล้ว กรณีนี้ สามารถตีความได้ว่า *Provinces* มีอำนาจยับยั้ง

---

<sup>74</sup> Ibid., p. 28.

(Veto power) การเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญ ระหว่างปี ค.ศ. 1950 - 1981 กระทั่งในปี ค.ศ. 1982 รัฐธรรมนูญของแคนาดาจึงได้บัญญัติเงื่อนไขดังที่ปรากฏจากแบบแผนปฏิบัติในกรณีดังกล่าวไว้ใน Article 38 และ 41<sup>75</sup>

### 3.3 การพัฒนาโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคแบบอสมมาตร (Asymmetric region)

แบบแผนปฏิบัติที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งปรากฏให้เห็นในกระบวนการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคหลายประเทศในปัจจุบันก็คือ การบริหารกิจการบ้านเมืองโดยจัดกลไกให้มีความแตกต่างกัน (differentiated governance) ดังจะเห็นได้ว่าการปฏิรูปหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในหลาย ๆ กรณีเป็นมาตรการที่มุ่งดำเนินการกับหน่วยภูมิภาคหนึ่ง ๆ เป็นการเฉพาะ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานของภูมิภาคนั้นให้มีลักษณะแตกต่างไปจากภูมิภาคอื่น ๆ ในประเทศ<sup>76</sup>

หากพิจารณาในทางวิชาการ มโนทัศน์ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยจัดกลไกให้มีความแตกต่างกัน ได้รับการพัฒนาขึ้นโดย Rod Rhodes และคณะ เพื่อนำเสนอข้อโต้แย้งท้าทายข้อสรุปแบบเดิมที่ยึดถือกันมายาวนานเกี่ยวกับความเป็นรัฐเดี่ยวของสหราชอาณาจักร ซึ่งตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าสถาบันต่าง ๆ ในศูนย์กลางโครงสร้างของรัฐสามารถกำกับควบคุมกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองในทุกระดับให้สามารถดำเนินไปทิศทางเดียวกันได้ทั้งหมด ข้อโต้แย้งของ Rhodes คือ การดำเนินงานของรัฐบาลสหราชอาณาจักรมีลักษณะสำคัญอยู่ที่การทำให้ระบบราชการเกิดความแตกต่างกันในเชิงพื้นที่ (civil service differentiation) ทั้งนี้ กระบวนการจัดวางกลไกการบริหารราชการดังกล่าวมีศักยภาพเพียงพอที่จะนำไปสู่การลดทอนความเป็นเนื้อเดียวในโครงสร้างการปกครองของสหราชอาณาจักรลง (disUnited Kingdom)<sup>77</sup>

กรณีที่เด่นชัดที่สุดคือ การบริหารกิจการบ้านเมืองในพื้นที่สกอตแลนด์ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเฉพาะในสหราชอาณาจักร ยิ่งกว่านั้น แม้แต่ในอังกฤษ วิธีการบริหารงานภาครัฐในแบบ “one-size-fits-all” approach ก็เริ่มเสื่อมคลายลงเรื่อย ๆ ดังเห็นได้จากแบบแผนการพัฒนาโครงสร้างการบริหารของหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นในลักษณะแตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของพื้นที่ ในปี 2015 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมกันจัดตั้งองค์การความร่วมมือ (combined authority) ระหว่างกันอย่างเป็นทางการ โดยมีผู้บริหารที่มาจากกาเลือกตั้ง มีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมกันดำเนินภารกิจภายใต้นโยบายสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบและเพื่อเจรจาต่อรองกับรัฐบาลส่วนกลางเกี่ยวกับการขยายบทบาทในการควบคุมดูแลการจัดบริการสาธารณะบางประเภทในพื้นที่ร่วมกัน เช่น Manchester ได้รับการอนุมัติให้มีอำนาจหน้าที่

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Liesbet Hooghe and Gary Marks. *Community, Scale, and Regional Governance: A Poststructuralist Theory of Governance, Volume II*, p. 52.

<sup>77</sup> โปรดดู R. A. W. Rhodes, Paul Carmichael, Janice McMillan, and Andrew Massey, *Decentralizing the Civil Service: From Unitary State to Differentiated Polity in the United Kingdom* (Buckingham: Open University Press, 2003), pp. 8-9.

ด้านการจัดระบบคมนาคมขนส่ง การฝึกทักษะฝีมือแรงงาน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐดูแลภารกิจด้านบริการสุขภาพและสวัสดิการสังคม หรือ Cambridge ได้รับอำนาจหน้าที่ให้ควบคุมการจัดเก็บภาษีธุรกิจบางประเภทได้เป็นพิเศษ เป็นต้น

มโนทัศน์ว่าด้วยการทำให้เกิดความแตกต่าง (concept of differentiation) นอกจากจะปรากฏเด่นชัดในสหราชอาณาจักรแล้ว ยังเป็นกรอบวิธีคิดที่ได้รับการหยิบยืมไปปรับประยุกต์ใช้ในหลายประเทศ ดังปรากฏให้เห็นผ่านการจัดรูปแบบกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองในลักษณะแตกต่างกันภายในประเทศเดียวกัน ในกรณีประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป แนวคิดดังกล่าวได้รับการนำมาปรับใช้ผ่านแบบแผนปฏิบัติในการนำกฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรปมาปรับใช้ผ่านการจัดกลไกเชิงสถาบันที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ (institutional differentiation)<sup>78</sup>

ในบริบทของการศึกษาเปรียบเทียบการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค “ภูมิภาคที่มีลักษณะเชิงสถาบันแตกต่างจากภูมิภาคอื่น” (differentiated region) หมายถึง หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในลักษณะต่างไปจากที่ปรากฏในพื้นที่ภูมิภาคอื่น ๆ ในประเทศเดียวกัน ลักษณะแตกต่างดังกล่าวสามารถเห็นได้ชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคอื่น ๆ ที่อยู่ในชั้นเดียวกัน โดยทั่วไปมักเป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีอำนาจหน้าที่บางด้านมากกว่าปกติ<sup>79</sup> การจัดโครงสร้างแบบอสมมาตร (asymmetrical arrangement) หมายถึง กรณีที่หน่วยภูมิภาคหนึ่งซึ่งอยู่ภายใต้การจัดโครงสร้างการปกครองประเทศตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่เป็นภูมิภาคที่สามารถมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะแตกต่างจากภูมิภาคอื่น ๆ ทั้งหมด ซึ่งโดยปกติมักจะมีเขตอำนาจกว้างขวางกว่าปกติ<sup>80</sup>

ควรกล่าวด้วยว่า ลักษณะอสมมาตรในเชิงโครงสร้างมีนัยจำกัดในมิติกรอบทางรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เป็นคนละความหมายกับลักษณะอสมมาตรในทางการเมือง (political asymmetry) กล่าวคือ หน่วยการปกครองที่มีลักษณะสมมาตรทางการเมือง มีที่มาจากผลกระทบของเงื่อนไขเฉพาะในทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ซึ่งส่งผลต่ออำนาจในเชิงสัมพัทธ์ (relative power) ตลอดจนอิทธิพลและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยภูมิภาคที่มีเงื่อนไขแวดล้อมแตกต่างกันด้วยตนเอง และระหว่างหน่วยภูมิภาคเหล่านั้นกับรัฐบาลส่วนกลางหรือสหพันธ์<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> Katharina Holzinger and Frank Schimmelfennig, “Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, No. 2 (2012), pp. 292 - 305.

<sup>79</sup> Lesbet Hooghe and Gary Marks, *Community, Scale, and Regional Governance: A Poststructuralist Theory of Governance, Volume II*, p. 53.

<sup>80</sup> Lesbet Hooghe, Gary Marks and Arjan H. Schakel, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, p. 29.

<sup>81</sup> โปรดดู Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems, 2nd Edition* (Ontario: McGill-Queen's University Press, 1999), p. 63.

จากผลการสำรวจในช่วงปี ค.ศ. 1950 - 2010 พบว่า จากจำนวนประเทศกรณีศึกษา 48 ประเทศ มีจำนวน 19 ประเทศที่มีหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีลักษณะเชิงสถาบันแตกต่างจากภูมิภาคอื่น บางประเทศมีเพียงหน่วยเดียว ในขณะที่บางประเทศมีมากกว่าหนึ่งหน่วยในปี ค.ศ. 2010 จำนวนประเทศที่มีหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคซึ่งมีลักษณะเชิงสถาบันแตกต่างจากภูมิภาคอื่นเพิ่มขึ้นเป็น 30 ประเทศ ในประเทศที่มีการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในบางพื้นที่ให้มีความแตกต่างไปจากภูมิภาคอื่นโดยทั่วไป โดยส่วนใหญ่มักเป็นการผลจากการตอบสนองต่อกระแสเรียกร้องการมีส่วนร่วมกำหนดกฎเกณฑ์ในการปกครองในลักษณะเฉพาะของบางพื้นที่ซึ่งมีลักษณะภูมิศาสตร์ประชากรและสังคมวัฒนธรรมของตนเอง เช่น Flanders ที่ได้รับอำนาจหน้าที่พิเศษ (special authority) ในเบลเยียม Corsica ในฝรั่งเศส พื้นที่ชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ในโบลีเวีย comarcas ชนพื้นถิ่น 5 แห่ง ในปานามา Jeju ในเกาหลี Azores และ Madeira ในโปรตุเกส Yogyakarta และ Aceh และ Papua ในอินโดนีเซีย รวมถึง Mindanao ในฟิลิปปินส์<sup>82</sup>

การปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในหลายกรณี มีเป้าหมายอยู่ที่การพัฒนาโครงสร้างหน่วยการปกครองเฉพาะบางหน่วยให้มีลักษณะเชิงสถาบันต่างจากภูมิภาคอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม โดยส่วนใหญ่การปฏิรูปที่เกิดขึ้นมักเป็นการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคทั้งหมดในชั้นเดียวกัน ผลการสำรวจพบว่า ก่อนปี ค.ศ. 1980 การปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคทั้งหมดในชั้นเดียวกัน คิดเป็นร้อยละ 56 และเพิ่มสัดส่วนขึ้นเป็นร้อยละ 61 ในช่วงระหว่างปี 1980 - 2010<sup>83</sup> จากผลการสำรวจในปี ค.ศ. 2010 พบว่า จากจำนวนประเทศที่มีโครงสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองระดับภูมิภาค 59 ประเทศ มีจำนวนถึง 33 ประเทศซึ่งมีหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคอย่างน้อย 1 แห่ง ที่มีลักษณะเชิงสถาบันแตกต่างไปจากหน่วยการปกครองอื่น ๆ ในโครงสร้างชั้นเดียวกัน<sup>84</sup>

ลักษณะพื้นฐานของภูมิภาคที่ถูกทำให้แตกต่างจากภูมิภาคอื่น ๆ ก็คือ การมีขอบเขตอำนาจหน้าที่มากกว่าหรือน้อยกว่าหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคอื่น ๆ ทั้งหมดที่อยู่ในโครงสร้างชั้นเดียวกันการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีลักษณะต่างจากมาตรฐานทั่วไป มักเป็นผลจากปัจจัยด้านลักษณะเฉพาะของประชาคมในพื้นที่ภูมินาคนั้น ๆ ซึ่งส่งผลให้การจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคภายใต้หลักเกณฑ์ด้านขนาดที่สัมพันธ์กับระดับประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งกำหนดโดยส่วนกลาง ต้องเผชิญกับแรงกดดันที่มาจากความต้องการกำหนดทิศทางและกฎเกณฑ์กำกับกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองที่สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมที่มีลักษณะเฉพาะตัวของประชาคมในพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งไม่ปรากฏในพื้นที่อื่น ๆ

โดยทั่วไป ลักษณะเฉพาะของพื้นที่ภูมินาคนั้น ๆ อาจปรากฏทั้งในแง่ภูมิศาสตร์ชาติพันธุ์ (geoethnic) ภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ (geoeconomic) หรือภูมิศาสตร์การเมือง (geopolitical) บริบทเชิงยุทธศาสตร์

---

<sup>82</sup> Lesbet Hooghe and Gary Marks, *Community, Scale, and Regional Governance: A Poststructuralist Theory of Governance, Volume II*, p. 53.

<sup>83</sup> Ibid., p. 54.

<sup>84</sup> Ibid., p. 100.

ของการบริหารกิจการบ้านเมืองระดับภูมิภาค (strategic context of regional governance) เหล่านี้ เป็นปัจจัยสำคัญในการทำความเข้าใจถึงเหตุผลที่ประเทศต่าง ๆ มีการกำหนดให้หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคบางหน่วยมีสถานะที่แตกต่างจากภูมิภาคอื่น ๆ โดยทั่วไปที่อยู่ในระดับเดียวกัน หรือแม้แต่การยกหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคนั้น ๆ ออกมา มีสถานะแยกต่างหากจากโครงสร้างระดับชั้นภูมิภาคปกติ หรือการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยภูมิภาคที่มีลักษณะพิเศษกับรัฐบาลส่วนกลางและหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคหน่วยอื่น ๆ ในชั้นเดียวกัน<sup>85</sup>

กรณีตัวอย่างประเทศที่มีการกำหนดให้หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคบางหน่วยมีสถานะที่แตกต่างจากภูมิภาคอื่น ๆ โดยทั่วไป เช่น ภูมิภาค *Acheh* ในอินโดนีเซีย และ *Scotland* ในสหราชอาณาจักรสามารถประกาศระเบียบทางกฎหมายเฉพาะสำหรับบังคับใช้ภายในพื้นที่การปกครองของตนเองได้ ซึ่งเป็นระเบียบที่หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในพื้นที่อื่น ๆ ไม่มีอำนาจหน้าที่กระทำได้ ในโบลิเวีย ภูมิภาคเขตชุมชนพื้นถิ่นดั้งเดิม (indigenous communities) สามารถเลือกตั้งผู้แทนเพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมายในพื้นที่ด้วยตนเอง (convention) ในสเปน *Basque provinces* สามารถจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ในภูมิภาคตนเองได้ ในอินโดนีเซีย *Sabah* และ *Sarawak* สามารถนำภาษีที่จัดเก็บภายในพื้นที่ภูมิภาคของตนมาใช้เป็นงบประมาณรายจ่ายตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ได้ ส่วน *Yogyakarta* ได้รับสถานะพิเศษในการจัดระบบการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการที่มาจากกรสืบสายโลหิต (hereditary ruler) ในแคนาดา *Quebec* สามารถควบคุมการอพยพเข้าพื้นที่ province ของตนได้ ในฟินแลนด์ *Aland Islands* สามารถกำหนดการห้ามมิให้พลเมืองชาวฟินนิชที่ไม่ใช่ผู้มีภูมิลำเนาในพื้นที่ซื้อที่ดินบนเกาะได้ ในเดนมาร์ก *Greenland* เป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่ได้รับการยกเว้นการอยู่ภายใต้ผลผูกพันตามพันธกรณีของประเทศเดนมาร์กในฐานะสมาชิกสหภาพยุโรป<sup>86</sup>

ผลการวิเคราะห์ดัชนีประเมินหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (RAI) จากหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคทั้งหมด 3,465 หน่วย จากตัวอย่างทั้งหมด 81 ประเทศพบว่า ในประเทศที่มีหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่แตกต่างไปจากภูมิภาคอื่น ๆ ในประเทศเดียวกัน มีระดับคะแนนโดยรวมในการประเมินขอบเขตอำนาจหน้าที่ด้านการกำหนดนโยบาย การควบคุมทางการคลัง การออกกฎหมาย ความเป็นตัวแทน และการปฏิรูปรัฐธรรมนูญมากกว่าคะแนนรวมของภูมิภาคอื่นทั้งหมด การพิจารณาว่า ภูมิภาคหนึ่ง ๆ มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีลักษณะเชิงสถาบันแตกต่างจากภูมิภาคอื่นในประเทศเดียวกันหรือไม่นั้น สามารถวิเคราะห์ได้โดยอาศัยประเด็นคำถามดังนี้<sup>87</sup>

- ภูมิภาคนั้นมีการจัดความสัมพันธ์กับรัฐส่วนกลางอย่างไร ภูมิภาคนั้นมีกลไกรองรับความสัมพันธ์แบบทวิภาคีกับรัฐส่วนกลางหรือไม่ ภูมิภาคนั้นมีกลไกรองรับความสัมพันธ์แบบพหุภาคีกับภูมิภาคอื่น ๆ เพื่อร่วมกันเจรจาต่อรองกับรัฐส่วนกลางหรือไม่ ภูมิภาคนั้นอยู่ภายใต้โครงสร้างการบังคับบัญชาของศูนย์กลางฝ่ายเดียวหรือไม่

<sup>85</sup> Ibid., p. 101.

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Ibid., pp. 101 - 102.

- ภูมิภาคนั้นมีสถานะอย่างไรในความสัมพันธ์กับภูมิภาคอื่น ๆ ภูมิภาคนั้นอยู่ในสถานะหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคอีกประเภทหนึ่งซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับกลไกการปกครองระดับภูมิภาคในชั้นเดียวกันหรือไม่ ภูมิภาคนั้นเป็นหน่วยการปกครองหน่วยหนึ่งในโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาค แต่มีลักษณะบางประการแตกต่างไปจากหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคทั้งหมดในโครงสร้างชั้นเดียวกันหรือไม่ หรือเป็นภูมิภาคที่ไม่มีสถานะเดียวกับภูมิภาคมาตรฐานทั่วไป
- ภูมิภาคนั้นมีรูปแบบวิธีการปกครองในพื้นที่ลักษณะใด ภูมิภาคนั้นมีอำนาจหน้าที่เฉพาะเรื่องที่เป็นกิจการภายในพื้นที่รับผิดชอบของตนเองเท่านั้น ภูมิภาคนั้นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการทั้งเรื่องที่เป็นกิจการภายในและเรื่องที่เป็นกิจการที่มีผลต่อพื้นที่ประเทศโดยภาพรวมได้ด้วยหรือไม่ ภูมิภาคนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมปกครองของรัฐส่วนกลางโดยตรงหรือไม่

ภูมิภาคที่มีลักษณะเชิงสถาบันแตกต่างจากภูมิภาคอื่นในประเทศเดียวกัน เป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีการจัดโครงสร้างการปฏิสัมพันธ์ (structure of interaction) ทั้งระหว่างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคนั้น ๆ กับรัฐส่วนกลางโดยเฉพาะ ทั้งนี้หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ แบบแผนการจัดโครงสร้างการปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวสะท้อนถึงสถานะของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีลักษณะเชิงสถาบันแตกต่างจากภูมิภาคอื่นโดยทั่วไปซึ่งสามารถจำแนกได้ 3 ประเภท คือ ภูมิภาคแบบปกครองตนเอง (autonomy) ภูมิภาคแบบอสมมาตร (asymmetry) และภูมิภาคพึ่งพิง (dependency)<sup>88</sup>

1) *หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีกลไกการปกครองตนเอง (autonomous region)* เป็นหน่วยการปกครองที่ไม่อยู่ภายใต้กรอบการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมาตรฐานทั่วไปของประเทศ เป็นหน่วยการปกครองที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้การรับรองสถานะพิเศษเป็นการเฉพาะเพียงหน่วยเดียว (individual jurisdiction) มีความสัมพันธ์โดยตรงกับรัฐส่วนกลางในแบบทวิภาคี (bilateral relationship) แบบแผนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภูมิภาคดังกล่าวกับรัฐส่วนกลางมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์แบบสองทาง หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคแบบปกครองตนเองเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการปกครองของรัฐ แต่มีความแตกต่างไปจากหน่วยการปกครองอื่น ๆ ที่อยู่ในโครงสร้างของรัฐ เนื่องจากเป็นหน่วยการปกครองที่สามารถกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายขึ้นใช้บังคับภายในพื้นที่ของตนเองได้อย่างอิสระ ดังนั้น แม้จะเป็นหน่วยการปกครองหน่วยหนึ่งของประเทศ แต่ก็ยังเป็นภูมิภาคที่ดำรงอยู่แยกต่างหากจากหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคอื่น ๆ

2) *หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคแบบอสมมาตร (asymmetric region)* เป็นหน่วยการปกครองที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาคชั้นหนึ่ง ๆ แต่เป็นหน่วยการปกครองที่มีลักษณะบางประการแตกต่างไปจากหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคแห่งอื่น ๆ อันเนื่องมาจากการมีลักษณะเฉพาะใน

<sup>88</sup> Ibid., pp. 102 - 103.

พื้นที่ซึ่งโดดเด่นไปจากพื้นที่ภูมิภาคอื่น ๆ โดยทั่วไป โดยส่วนใหญ่มีเป็นลักษณะเฉพาะในทางวัฒนธรรม ภาษา หรือศาสนา ซึ่งเป็นเหตุผลของการจัดกลไกกำหนดทิศทางการบริหารกิจการบ้านเมืองด้วยตนเอง (self-governance) หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคแบบอสมมาตรได้รับการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในลักษณะแตกต่างไปจากหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคอื่น ๆ โดยทั่วไป แต่ก็ยังมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองหนึ่งในกรอบการจัดโครงสร้างการปกครองของประเทศเหมือนหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคทั้งหมด และมีความสัมพันธ์ทั้งกับหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคอื่น ๆ ภายในโครงสร้างชั้นเดียวกัน และกับรัฐส่วนกลาง อีกทั้งยังมีบทบาทอื่น ๆ เหมือนกับหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมาตรฐานทุกประการ เช่น การมีตัวแทนในสภานขององค์กรนิติบัญญัติระดับชาติ เป็นต้น

หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคแบบพึ่งพิง (dependency) เป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในพื้นที่อาณาติมหรืออยู่นอกอาณาเขตของรัฐ (frontier territory) อยู่ภายใต้การควบคุมปกครองของรัฐส่วนกลางโดยตรง แม้จะเป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคหน่วยหนึ่ง แต่ก็ไม่มีสถานะเป็นภูมิภาคมาตรฐานเนื่องจากอยู่ภายใต้กลไกความสัมพันธ์กับรัฐส่วนกลางแบบทิศทางเดียว ในขณะที่ภูมิภาคมาตรฐานมีความสัมพันธ์กับรัฐส่วนกลางแบบสองทาง

ในหลายประเทศ การจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคให้มีความแตกต่างไปจากภูมิภาคมาตรฐาน ปรากฏให้เห็นมากกว่าหนึ่งรูปแบบ เช่น แคนาดา มีหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคแบบอสมมาตร ได้แก่ *Quebec* และมีหน่วยการปกครองแบบพึ่งพิง ได้แก่ *Nunavut* ทั้งยังมีหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีกลไกปกครองตนเอง ได้แก่ *Inuit region* ในสหรัฐอเมริกา บราซิล มาเลเซีย มีทั้งภูมิภาคที่มีกลไกการปกครองปกครองตนเองและภูมิภาคพึ่งพิง ในสเปน มีภูมิภาคแบบอสมมาตรและภูมิภาคที่มีกลไกปกครองตนเอง ในโคลัมเบีย และโบลิเวีย มีหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคแบบอสมมาตร<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup>Ibid., p. 105.



ตาราง 3.2 การจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีความแตกต่างจากภูมิภาคมาตรฐาน

ประเภท	ความสัมพันธ์ กับรัฐส่วนกลาง	ความสัมพันธ์ กับภูมิภาคอื่น ๆ	การกำหนดกฎเกณฑ์ การปกครอง ในภูมิภาค	ตัวอย่าง
ปกครองตนเอง (autonomy)	Bilateral ภูมิภาคนั้น ๆ มีกลไกรองรับ ความสัมพันธ์กับ รัฐส่วนกลางโดยตรง เป็นการเฉพาะ	Anomaly without a standard ภูมิภาคนั้น ๆ ดำรงอยู่ เป็นเอกเทศจาก โครงสร้าง หน่วยการปกครอง ระดับภูมิภาคทั้งหมด	Self-rule ภูมิภาคนั้น ๆ มีอำนาจ หน้าที่ในการกำหนด กฎเกณฑ์ภายในพื้นที่ ของตนเองเป็นหลัก	Aceh, Greenland, Jeju, Mount Athos, Nanuvut, Scotland
อสมมาตร (asymmetry)	Multilateral ภูมิภาคนั้น ๆ มี ความสัมพันธ์กับ รัฐส่วนกลางในฐานะ ที่เป็นหน่วยหนึ่ง ในโครงสร้าง การปกครองระดับ ภูมิภาคชั้นหนึ่ง ๆ ของประเทศ	Deviation from a standard ภูมิภาคนั้น ๆ ถูกทำให้ มีลักษณะบางประการ แตกต่างไปจาก ภูมิภาคอื่น ๆ ที่อยู่ใน โครงสร้างชั้นเดียวกัน	Self-rule and shared rule ภูมิภาคนั้น ๆ มีอำนาจ หน้าที่ในการกำหนด กฎเกณฑ์ภายในพื้นที่ ตามขอบเขตที่กำหนด และมีบทบาทร่วมใช้ อำนาจหน้าที่กำหนด กฎเกณฑ์ที่มีผล ทั่วทั้งประเทศได้ด้วย	Catalonia, Flanders, Gran Chaco, Quebec, Tatarstan
พึ่งพิง (dependency)	Unilateral ภูมิภาคนั้น ๆ อยู่ภายใต้ การกำหนดทิศทาง โดยรัฐส่วนกลาง ฝ่ายเดียว	Excluded from the standard ภูมิภาคนั้น ๆ ไม่มี สถานะเป็นภูมิภาค มาตรฐาน	Central rule ภูมิภาคนั้น ๆ ถูกปกครองโดยรัฐบาล ส่วนกลางโดยตรง	Isla de la Juventud, Labuan, Yukon (ถึงปี 1979), Indian Act Bands, Svalbard

(ที่มา: ดัดแปลงจาก Liesbet Hooghe and Gary Marks, *Community, Scale, and Regional Governance: A Poststructuralist Theory of Governance, Volume II* (Oxford: Oxford University Press, 2016), p. 105)

การจัดกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองในระดับภูมิภาคให้มีลักษณะแตกต่างจากมาตรฐานทั่วไป ปรากฏให้เห็นในหลายทิศทาง ตัวอย่างเช่น ในเดนมาร์ก *Faroe Islands* เป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจเข้าร่วมหรือถอนตัวออกจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากรัฐบาลเดนมาร์กในประเทศฟิลิปปินส์ *Mindanao* เป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้ง *Sharia courts* ในพื้นที่ในอินโดนีเซีย *Papua* เป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่มิสืบทอดกรรมสิทธิ์เลือกตั้งภายในเขตพื้นที่ต้องเป็นชนพื้นเมืองชาว *Papuans* เท่านั้น

ในประเทศอิตาลี *Trentino-Alto Adige/Südtirol* เป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีกฎหมายรับรองให้ภาษาเยอรมันมีสถานะเป็นภาษาราชการเหมือนกับภาษาอิตาเลียน และกำหนดให้ข้าราชการทุกคนที่มีตำแหน่งในพื้นที่ภูมิภาคนี้ ต้องผ่านการทดสอบทักษะการใช้ภาษาเยอรมันเป็นภาษาที่สอง (*bilingual test*) ในประเทศนิการากัว ภูมิภาคปกครองตนเองในเขตแอตแลนติกเหนือและใต้ (*Autonomous Regions of the North and South Atlantic*) เป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีการจัดระบบยุติธรรมตามธรรมเนียมปฏิบัติของชาว *Miskitu* ในประเทศกรีซ *Mount Athos* เป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีระบบการปกครองโดยนักบวช (*theocratic government*)<sup>90</sup>

อย่างไรก็ตาม สถานะของการเป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีความแตกต่างไปจากภูมิภาคอื่น ๆ ภายในประเทศเดียวกัน สามารถเปลี่ยนแปลงได้เมื่อเวลาผ่านไปและบริบทแวดล้อมภายในพื้นที่เปลี่ยนแปลง เช่น หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมาตรฐานบางหน่วยอาจแปรเปลี่ยนสถานะเป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคแบบอสมมาตรได้เมื่อเวลาผ่านไป หรือหน่วยการปกครองแบบพึ่งพิงอาจกลายมามีสถานะเป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคมาตรฐานได้ หรือได้รับการเปลี่ยนสถานะเป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีกลไกปกครองตนเอง เป็นต้น โดยส่วนใหญ่ความเปลี่ยนแปลงในลักษณะดังกล่าวมักเกิดขึ้นในกรณีประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว ในขณะที่สหพันธรัฐที่มีลักษณะอสมมาตรมักจะมีคามตายตัวมากกว่า<sup>91</sup>

การจัดโครงสร้างแบบอสมมาตรอาจเป็นการจัดรูปแบบชั่วคราว ดำรงอยู่เฉพาะในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ (*temporary*) และสามารถเปลี่ยนกลับมาเป็นโครงสร้างแบบมาตรฐานได้ หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีการจัดโครงสร้างแบบอสมมาตร (*asymmetrical regions*) เช่นภูมิภาคพื้นที่ตั้งแหล่งประวัติศาสตร์ของสเปน (*historical regions*) หน่วย *republiki* ในรัสเซีย *Brussels region* และ *German community* ในเบลเยียม เป็นต้น<sup>92</sup>

ภูมิภาคที่จัดการปกครองตนเองเป็นกรณีพิเศษ (*special autonomous regions*) แตกต่างจากภูมิภาคที่มีการจัดโครงสร้างแบบอสมมาตร ตรงสถานะทางกฎหมาย คือเป็นหน่วยการปกครองที่มีอำนาจตามกฎหมายของตนเอง (*sui generis*) การจัดโครงสร้างของหน่วยภูมิภาคปกครองตนเองไม่อยู่ภายใต้กรอบทาง

<sup>90</sup> Ibid., p. 154.

<sup>91</sup> Ibid., p. 105.

<sup>92</sup> Lesbet Hooghe, Gary Marks and Arjan H. Schakel, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, p. 29.

รัฐธรรมนูญที่ใช้กับหน่วยภูมิภาคอื่น ๆ ทั้งหมดของประเทศ เป็นหน่วยการปกครองที่ได้รับการรับรองสถานะพิเศษในรัฐธรรมนูญ และในกฎหมายทั่วไปอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องการจัดโครงสร้างหน่วยภูมิภาคปกครองตนเองเป็นกรณีพิเศษ (special arrangement) ปรากฏในแบบแผนความสัมพันธ์ทางรัฐธรรมนูญ 3 รูปแบบ คือ<sup>93</sup>

1) ความสัมพันธ์แบบสหพันธ์ (associated state) การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคหนึ่ง ๆ ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยปกครองขนาดเล็ก (small polity) กับหน่วยการปกครองระดับชาติหรือรัฐบาลส่วนกลางในลักษณะความสัมพันธ์แบบสหพันธ์ โดยหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคดังกล่าวมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจเรื่องสำคัญ (substantial autonomy) ภายในพื้นที่ตนเอง ในระดับที่กว้างขวางหรือแตกต่างเป็นพิเศษกว่าหน่วยภูมิภาคอื่น ๆ แต่ในขณะเดียวกันก็มีบทบาทน้อยมากในกระบวนการกำหนดทิศทางของหน่วยการปกครองระดับชาติหรือรัฐบาลส่วนกลาง โครงสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวสามารถยกเลิกไปโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ เมื่อผ่านช่วงเวลาที่ได้ตกลงกันไว้ตั้งแต่ต้น ในลักษณะเดียวกับการเข้าร่วมเป็นสมาพันธ์รัฐ

2) ความสัมพันธ์แบบสมาพันธ์ (federacy) เป็นการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคหนึ่ง ๆ โดยให้มีความเป็นอิสระภายใน (internal autonomy) ในลักษณะแตกต่างไปจากหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคอื่น ๆ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองตนเองดังกล่าวกับหน่วยการปกครองระดับชาติมีลักษณะแบบสหพันธ์ คือ การยกเลิกโครงสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวต้องได้รับความเห็นพ้องต้องกันทั้งสองฝ่าย (mutual agreement) เท่านั้น

3) การเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (home-rule territory) คือ การจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคโดยมีอำนาจในการปกครองตนเองในระดับที่มีนัยสำคัญ (significant powers of self-government) มีความสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองระดับชาติแตกต่างไปจากทั้งกรณีสัมพันธ์แบบสมาพันธ์และสหพันธ์ ตรงที่รัฐบาลส่วนกลางยังคงมีบทบาทแข็งขันในการกำกับควบคุมกิจการภายในพื้นที่หน่วยการปกครองดังกล่าวในหลาย ๆ เรื่อง เช่น ความมั่นคงภายใน กิจการยุติธรรม กิจการทางเศรษฐกิจและระบบการเงิน เป็นต้น

ตัวอย่างภูมิภาคที่จัดการปกครองตนเองเป็นกรณีพิเศษ ได้แก่ Åland ในฟินแลนด์ Greenland และ Faroe Islands ในเดนมาร์ก Azores และ Madeira ในโปรตุเกส ภูมิภาคที่จัดการปกครองตนเองเป็นกรณีพิเศษ (special autonomous regions) จำนวนมากมีประชากรไม่ถึง 150,000 คน เช่น ในอิตาลี Aosta Valley 123,978 คน ในสเปน Ceuta 76,861 คน และ Melilla 66,871 คน ในเดนมาร์ก Greenland 57,100 คน Faroe Islands 48,500 คน ในแคนาดา Northwest Territories 42,425 คน Nunavut 31,127 คน Yukon 31,115 คน ในฟินแลนด์ Åland Islands 26,711 คน

ภูมิภาคที่จัดการปกครองตนเองเป็นกรณีพิเศษ ที่มีประชากรเกิน 150,000 คน เช่น Australian Capital Territory และ Northern Territory ในแคนาดา Corsica ในฝรั่งเศส Friuli-Venezia-Giulia,

---

<sup>93</sup> โปรดดู Daniel J. Elazar, *Two Peoples - One Land: Federal Solutions for Israel, the Palestinians, and Jordan* (Lanham : University Press of America, 1991), p. 398.

Sardinia, Sicily, Trentino-Alto Adige/Südtirol ในอิตาลี Vojvodina และ Kosovo ในเซอร์เบีย ก่อนปี ค.ศ. 1998 Northern Island, Scotland, Wales ในสหราชอาณาจักร Alaska ก่อนปี ค.ศ. 1958 Hawaii ก่อนปี ค.ศ. 1958 และ Washington, DC สหรัฐอเมริกา<sup>94</sup>

ภูมิภาคที่มีการจัดโครงสร้างแบบอสมมาตร เป็นหน่วยการปกครองภูมิภาคที่มีลักษณะบางอย่างมากกว่าหรือน้อยกว่าหน่วยการปกครองภูมิภาคทั่วไป (typical regions) ส่วนภูมิภาคที่มีการปกครองตนเองเป็นกรณีพิเศษ ไม่สามารถนำมานับรวมในการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหน่วยการปกครองภูมิภาคทั้งหมดของประเทศหนึ่ง ๆ ได้ ในขณะที่หน่วยภูมิภาคที่มีการจัดโครงสร้างแบบอสมมาตรมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาคชั้นหนึ่ง ๆ (regional tier) ภูมิภาคที่มีการปกครองตนเองเป็นกรณีพิเศษกลับไม่มีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการปกครองระดับภูมิภาคชั้นใดชั้นหนึ่ง แต่เป็นหน่วยการปกครองที่มีสถานะทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายเป็นการเฉพาะ (sui generis)<sup>95</sup>

ในการวิเคราะห์ระดับพัฒนาการของการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันในมิติต่าง ๆ ภูมิภาคที่มีการจัดโครงสร้างแบบอสมมาตร สามารถใช้เกณฑ์แบบเดียวกับหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคทั่วไปได้ทั้งหมด ส่วนหน่วยการปกครองภูมิภาคที่มีการปกครองตนเองเป็นกรณีพิเศษ ใช้ได้เฉพาะเกณฑ์ความลึกเชิงสถาบัน ขอบข่ายนโยบาย ความเป็นอิสระทางการคลัง และความเป็นตัวแทนเกณฑ์ด้านการร่วมวางกฎเกณฑ์ระดับชาติ ใช้ได้เฉพาะการประเมินอิทธิพลของหน่วยการปกครองตนเองแบบพิเศษที่มีต่อการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง ไม่ใช่การออกกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับทั่วประเทศ มักเกี่ยวข้องกับอำนาจของฝ่ายบริหารระดับชาติมากกว่าการร่วมใช้อำนาจนิติบัญญัติ เช่น การร่วมในการเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายบริหารระดับชาติกับฝ่ายบริหารภูมิภาค<sup>96</sup>

ตัวอย่างของภูมิภาคที่มีการจัดโครงสร้างแบบอสมมาตร เช่นในสเปน ภูมิภาคที่ตั้งแหล่งประวัติศาสตร์ (historical comunidades) จัดอยู่ในประเภทหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคแบบอสมมาตร โดยรัฐธรรมนูญสเปนบัญญัติให้หน่วยภูมิภาคดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของกรอบการจัดโครงสร้างการปกครองระดับชาติ ในฐานะที่เป็นหนึ่งในสองช่องทางในการสร้างความเป็นอิสระของภูมิภาค (regional autonomy) อย่างไรก็ตาม หน่วยการปกครองภูมิภาคแบบอสมมาตรดังกล่าวก็มีกลไกรูปแบบเฉพาะที่เหนือกว่าภูมิภาคอื่นไม่มากนัก เช่น เรื่องระบบภาษา ใน Basque Country และ Navarre

ในเบลเยียม ชุมชนประชากรที่ใช้ภาษาเยอรมัน เป็นภูมิภาคที่ได้รับการจัดโครงสร้างแบบอสมมาตร ไม่ใช่การปกครองตนเองแบบพิเศษ รัฐธรรมนูญเบลเยียม มาตรา 4 รับรองสถานของชุมชนที่ใช้ภาษาเยอรมัน ในฐานะหนึ่งในสามของชุมชนทางภาษาวัฒนธรรม (cultural-linguistic communities) แต่หน่วยพื้นที่ภูมิภาคเหล่านั้นก็ไม่มีความสัมพันธ์รูปแบบพิเศษกับรัฐเบลเยียมแต่อย่างใดชุมชนภาษาเยอรมัน ต่างจากชุมชน

---

<sup>94</sup> Lesbet Hooghe, Gary Marks, and Arjan H. Schakel, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, p. 190.

<sup>95</sup> Ibid., p. 29.

<sup>96</sup> Ibid.

ภาษาฝรั่งเศสและชุมชนภาษาเฟลมิช คือ ชุมชนภาษาเยอรมันไม่มีบทบาทร่วมในการวางกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญ และสถานะของหน่วยภูมิภาคดังกล่าวก็สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยเสียงข้างมากอย่างง่ายในทั้งสองสภา แต่กระนั้น ชุมชนภาษาเยอรมันก็เป็นส่วนหนึ่งของกรอบการจัดโครงสร้างการปกครองตามรัฐธรรมนูญของเบลเยียม<sup>97</sup>

ตัวอย่างภูมิภาคที่มีการปกครองตนเองแบบพิเศษ เช่น Scotland, Wales, Northern Ireland มีฐานะเป็นภูมิภาคที่มีการปกครองตนเองแบบพิเศษ เนื่องจากต่างได้รับสถานะเป็นการเฉพาะ (unique status) ไม่ใช่สถานะที่ได้รับการระบุไว้ในบรรทัดฐานทางรัฐธรรมนูญโดยรวมแต่ละภูมิภาคได้รับการพิจารณาในฐานะ "ประชาชาติ" ที่แยกต่างหากจากกัน (nation) และมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับศูนย์กลางทางการเมืองในลักษณะเฉพาะที่ต่างไปจากภูมิภาคอื่น ๆ<sup>98</sup>

ผลการศึกษาเชิงเปรียบเทียบแสดงให้เห็นว่า การจัดวางกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองระดับภูมิภาค (regional governance) มีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แนวโน้มสำคัญที่ปรากฏร่วมกันในหลายประเทศ ก็คือ การละทิ้งแนวทางการจัดกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองรูปแบบเดียวสำหรับใช้กับทุกภูมิภาคทั่วประเทศ (one-size-fits-all approach) โดยหันมายึดถือแนวทางการจัดกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองที่มีลักษณะแตกต่างกัน (differentiated approach) โดยการออกแบบให้มีความสอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมและความต้องการภายในพื้นที่ภูมิภาคที่มีความแตกต่างกันไปภายในประเทศเดียวกัน การจัดรูปแบบหน่วยการปกครองให้มีลักษณะแตกต่างกัน ครอบคลุมตั้งแต่การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองให้ครอบคลุมนโยบายด้านต่าง ๆ ในขอบเขตที่แตกต่างกัน ไปจนถึงการกำหนดให้หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคบางแห่งสามารถใช้อำนาจหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายสำหรับบังคับใช้เป็นการทั่วไปภายในพื้นที่ของตนเองได้<sup>99</sup>

ผลการศึกษาพัฒนาการการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคใน 48 ประเทศ ระหว่างปี ค.ศ. 1950 - 2010 แสดงให้เห็นว่า การจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคโดยออกแบบให้บางภูมิภาคมีลักษณะเชิงสถาบันแตกต่างไปจากภูมิภาคอื่น ๆ (differentiated regional governance) ปรากฏให้เห็นใน 24 ประเทศ หากพิจารณาจากจำนวนการปฏิรูปโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (jurisdictional reforms) ทั้งหมด พบว่า การปฏิรูปที่มีเป้าหมายอยู่ที่การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารภายในภูมิภาคหนึ่ง ๆ เป็นการเฉพาะ มีสัดส่วนถึงร้อยละ 59 ของกรณีการปฏิรูปที่เกิดขึ้นทั้งหมด

ในปี ค.ศ. 1950 รูปแบบการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีลักษณะแตกต่างไปจากภูมิภาคอื่นภายในประเทศเดียวกัน โดยส่วนใหญ่ปรากฏในรูปแบบหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่พึ่งพิงรัฐส่วนกลาง (dependency) เป็นหลัก ในปี ค.ศ. 2010 รูปแบบหลักในการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองที่มีลักษณะต่างจากภูมิภาคมาตรฐาน โดยส่วนใหญ่ปรากฏในรูปแบบหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีกลไก

---

<sup>97</sup> Ibid., p. 30.

<sup>98</sup> Ibid., pp. 30 - 31.

<sup>99</sup> Ibid., p. 154.

การปกครองตนเอง (autonomy) และรูปแบบหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคแบบอสมมาตร (asymmetry) ในขณะที่จำนวนหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคแบบพืงพืดลดลงจาก 34 หน่วยในปี ค.ศ. 1950 เหลือเพียง 4 หน่วยในปี ค.ศ. 2010 สวนทางกับจำนวนหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคแบบมีกลไกปกครองตนเองซึ่งเพิ่มขึ้นจาก 15 หน่วย เป็น 41 หน่วย และจำนวนหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคแบบอสมมาตรที่เพิ่มจาก 3 หน่วยขึ้นไปเป็น 18 หน่วย ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนถึงข้อเท็จจริงที่ว่า การจัดกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ (standardized governance) ได้เสื่อมคลายความนิยมลงโดยภาพรวม และเปิดทางไปสู่การจัดกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองให้มีความแตกต่างกันตามลักษณะเฉพาะของพื้นที่ (differentiated governance) แทน<sup>100</sup>

ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การออกแบบหน่วยการปกครอง (jurisdictional design) เป็นการวางแผนการจัดรูปแบบโครงสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองอย่างเป็นองค์รวม (comprehensive plan for the construction of a system of governance) กล่าวคือ เป็นการออกแบบหน่วยการปกครองที่พิจารณาในมิติองค์รวม ในแง่การพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองในชั้นหนึ่ง ๆ กับชั้นอื่น ๆ (tier of governance) มิใช่การพิจารณาเฉพาะหน่วยการปกครองชั้นหนึ่งเพียงด้านเดียว เป็นการพิจารณาในเชิงระบบ กล่าวคือ การพิจารณากลไกการทำงานของหน่วยการปกครองหนึ่ง ๆ ในฐานะส่วนหนึ่งของระบบโดยรวมที่ประกอบด้วยกลไกที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างกัน นอกจากนี้ การออกแบบหน่วยการปกครองในชั้นหนึ่ง ๆ ยังต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองอื่น ๆ ที่ประกอบกันขึ้นในระดับชั้นเดียวกันด้วย<sup>101</sup>

หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ จะสามารถจำแนกแบบแผนการออกแบบหน่วยการปกครองในมิติการจัดกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองได้อย่างน้อย 2 ลักษณะ คือ การออกแบบโดยยึดวัตถุประสงค์เชิงเครื่องมือเป็นตัวตั้ง (instrumentalist approach) และการออกแบบโดยยึดชุมชนในพื้นที่เป็นตัวตั้ง (bottom-up approach) กล่าวคือ<sup>102</sup>

1) *แนวทางการออกแบบในมิติเครื่องมือ* มุ่งออกแบบหน่วยการปกครองโดยพิจารณาจากขนาด (scale) ของเขตพื้นที่รับผิดชอบและขนาดของประชากรภายในพื้นที่ ขนาดที่เหมาะสมของหน่วยการปกครองพื้นที่ตัดสินจากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผลภายนอก (externalities) ของการจัดบริการสาธารณะ และความประหยัดจากขนาดของการจัดบริการสาธารณะ (economy of scale) เป็นการออกแบบหน่วยการปกครองที่วางอยู่บนวิธีคิดแบบบรรทัดประโยชน์นิยม ผู้วางแผนส่วนกลางมีหน้าที่วางกรอบการจัดแบ่งพื้นที่หน่วยการปกครองทั่วทั้งประเทศบนฐานการคำนวณอย่างเป็นเหตุผล มีเป้าหมายหลัก คือ การบรรลุความมีประสิทธิภาพในการบริหาร มุ่งออกแบบหน่วยการปกครองที่มีขนาดเหมาะสม คือ สามารถจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่

---

<sup>100</sup> Ibid.

<sup>101</sup> Ibid., p. 75.

<sup>102</sup> Ibid., p.65.

ทั่วทั้งประเทศได้ด้วยต้นทุนต่ำที่สุด แนวทางดังกล่าวนำไปสู่การออกแบบหน่วยการปกครองโดยจัดเป็นระดับชั้นบันไดจากระดับท้องถิ่นขึ้นไปยังระดับชาติหรือเหนือระดับชาติขึ้นไป

ตามแนวทางนี้ รัฐบาลส่วนกลางมีหน้าที่ตัดสินใจกำหนดขนาดที่เหมาะสมของหน่วยการปกครองแต่ละระดับ ตลอดจนกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองเหล่านั้น การออกแบบหน่วยการปกครองตามขนาดมุ่งจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองให้มีขนาดตายตัว ไม่สามารถปรับแต่งหรือปรับขนาดตามสถานการณ์ หน่วยการปกครองภายในชั้นเดียวกันจะถูกออกแบบให้มีขนาดประชากรและพื้นที่สัมพันธ์กัน โดยมีสัดส่วนโดยเฉลี่ยใกล้เคียงกันหรือมีจำนวนหน่วยการปกครองที่มีขนาดเบี่ยงเบนจากขนาดมาตรฐานน้อยที่สุด กล่าวคือ ในกรณีที่ลักษณะการกระจุกตัวของประชากรไม่สอดคล้องกับการขีดเส้นแบ่งอาณาเขต หน่วยการปกครองที่มีความสมดุลระหว่างขนาดพื้นที่กับจำนวนประชากร หน่วยการปกครองในพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่นสูงจะได้รับการออกแบบให้มีขนาดพื้นที่เล็ก ในขณะที่หน่วยการปกครองในพื้นที่ที่มีประชากรกระจายตัวสูงจะได้รับการออกแบบให้มีขนาดพื้นที่กว้างใหญ่

2) การออกแบบโดยยึดชุมชนในพื้นที่เป็นตัวตั้ง เป็นแนวทางการออกแบบหน่วยการปกครองที่ตอบสนองต่อสภาวะแวดล้อมที่มีลักษณะเฉพาะตัวของพื้นที่ มุ่งวางรูปแบบหน่วยการปกครองที่เอื้อให้ประชากรที่อยู่ในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันของประเทศสามารถแสดงออกถึงทิศทางความต้องการร่วมกันของประชาคมในพื้นที่ ตลอดจนร่วมกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองในพื้นที่ของตน การออกแบบหน่วยการปกครองจึงให้ความสำคัญกับมิติด้านลักษณะของประชาคมในเขตพื้นที่นั้น ๆ (territorial community) เหนือกว่ามิติด้านความมีประสิทธิภาพ การกำหนดขนาดของหน่วยการปกครองวางอยู่บนการพิจารณาสภาพแวดล้อมทางสังคมวัฒนธรรมที่แสดงออกอย่างต่อเนื่องตามลักษณะภูมิประวัติศาสตร์ (geo-history) ของพื้นที่มากกว่าจะพิจารณากำหนดสัดส่วนประชากรที่เหมาะสมกับขนาดของพื้นที่โดยอาศัยเกณฑ์การคำนวณที่เป็นนามธรรม

การออกแบบหน่วยการปกครองตามแนวทางนี้ มิได้ยึดถือแนวคิดที่ว่าหน่วยการปกครองที่จัดตั้งขึ้นในทุกพื้นที่ต้องเป็นไปตามกรอบมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งผู้ออกแบบในส่วนกลางได้คิดคำนวณขึ้นเพื่อปรับใช้ให้เหมือนกันทั่วประเทศ หากแต่วางอยู่วิธีคิดที่มองว่า บรรดาหน่วยการปกครองทั้งหมดของประเทศอาจมีความแตกต่างหลากหลายระหว่างกันได้ การจัดวางโครงสร้างและรูปแบบหน่วยการปกครองหนึ่ง ๆ จึงสามารถทำให้มีบางลักษณะที่แตกต่างไปจากหน่วยการปกครองอื่น ๆ ได้ เช่น หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคบางแห่งอาจมีขนาดประชากรและขนาดพื้นที่ใหญ่กว่าหน่วยการปกครองโดยทั่วไปเป็นอย่างมากได้ และมีขอบเขตอำนาจหน้าที่บางเรื่องมากกว่าหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคแห่งอื่น ๆ ในชั้นเดียวกัน หรือหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคบางพื้นที่อาจมีขนาดประชากรและขนาดพื้นที่เล็กเป็นพิเศษ เป็นต้น<sup>103</sup>

แนวทางการออกแบบในมิติเครื่องมือปรากฏแพร่หลายในกรณีการออกแบบหน่วยการปกครองที่มีเป้าประสงค์ทั่วไป (general-purpose jurisdictions) ลักษณะพื้นฐานประการหนึ่งของการจัดกลไกการปกครอง คือ

---

<sup>103</sup> Ibid., p.66.

การออกแบบหน่วยการปกครองโดยพิจารณาจากปัจจัยด้านขนาดของหน่วยพื้นที่และขนาดจำนวนประชากร ในขณะที่แนวทางการออกแบบโดยยึดชุมชนในพื้นที่เป็นตัวตั้ง ปรากฏในกรณีการออกแบบหน่วยการปกครอง ในฐานะส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง (governance) ในแง่ที่เป็นการจัดวางโครงสร้างเชิงสถาบันเพื่อเป็นเครื่องมือนำไปสู่การจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ นั่นคือ เป้าหมายในการตอบโจทยปัญหาของชุมชนภายในพื้นที่ ในแง่นี้การออกแบบหน่วยการปกครองจึงเกี่ยวข้องกับ ปัจจัยด้านลักษณะเฉพาะของประชาคมในพื้นที่ด้วย<sup>104</sup> ความแตกต่างระหว่างแต่ละแนวทางดังกล่าวสามารถ พิจารณาได้จากตารางต่อไปนี้

ตาราง 3.3 ประเภทของแนวทางการออกแบบหน่วยการปกครอง

ขนาด (scale)	ประชาคม (community)
Top-down ออกแบบโดยนำแผนที่กำหนดโดยส่วนกลางมาปฏิบัติ	Bottom-up ออกแบบโดยให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายในพื้นที่
Instrumental หน่วยการปกครองถูกออกแบบเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ภายในขอบเขตขนาดที่กำหนดไว้	Expressive หน่วยการปกครองถูกออกแบบเพื่อวัตถุประสงค์ในการแสดงออกถึงการกำหนดกฎเกณฑ์การปกครองในพื้นที่ด้วยตนเอง
Standardized หน่วยการปกครองทั้งหมดถูกทำให้มีมาตรฐานเดียวกัน ทั้งในแง่ขนาดและขอบเขตอำนาจหน้าที่	Differentiated หน่วยการปกครองบางแห่งถูกทำให้มีลักษณะแตกต่างไปจากมาตรฐานทั่วไป ทั้งในแง่ขนาดและขอบเขตอำนาจหน้าที่

(ที่มา: ดัดแปลงจาก Liesbet Hooghe and Gary Marks, *Community, Scale, and Regional Governance: A Poststructuralist Theory of Governance, Volume II* (Oxford: Oxford University Press, 2016), p. 66)

การนำปัจจัยด้านลักษณะเฉพาะของภูมิภาคที่ต่างไปจากพื้นที่อื่น ๆ มาพิจารณาในการออกแบบการจัดโครงสร้างและกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองในระดับภูมิภาค สะท้อนให้เห็นจากมาตรการการพัฒนาโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในหลายประเทศในช่วง 60 ปีที่ผ่านมา ในขณะที่บางประเทศ มีการออกแบบโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคให้มีความใกล้เคียงกับเกณฑ์การออกแบบตามขนาดที่เหมาะสมมาก

<sup>104</sup> Ibid., p.65.



ที่สุด เช่น *Département* ในฝรั่งเศส *voivodeships* ในโปแลนด์ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่ออกแบบให้มีขนาดพื้นที่และขนาดประชากรใกล้เคียงกันทั่วประเทศ ไม่ต่างจากการขีดเส้นแบ่งช่องสี่เหลี่ยมจัตุรัสในตารางหมากรุก

ในทางตรงกันข้าม ในบางประเทศ การออกแบบโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในบางพื้นที่มิได้วางอยู่บนหลักเกณฑ์การออกแบบโดยพิจารณาจากกรอบมาตรฐานที่สร้างขึ้นจากการมองภาพรวมของพื้นที่ทั้งประเทศ (top-down design) ดังปรากฏในกรณีของประเทศที่มีทั้งหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีขนาดพื้นที่ใหญ่เป็นพิเศษและมีขนาดประชากรในพื้นที่มากกว่าภูมิภาคมาตรฐานทั่วไปในประเทศนั้น ๆ ควบคู่ไปกับการมีหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่มีพื้นที่ขนาดเล็กเป็นพิเศษและมีขนาดประชากรน้อยกว่าพื้นที่ภูมิภาคมาตรฐานทั่วไป หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคใน 2 พื้นที่ภายในประเทศเดียวกันจึงมีความผันแปรต่างกันเป็นอย่างมาก เช่น ในประเทศสเปน *Andalusia* มีขนาดพื้นที่ใหญ่เป็น 17 เท่าของขนาดพื้นที่ของ *La Rioja* ซึ่งเป็นหน่วย *comunidades* ที่มีขนาดพื้นที่เล็กที่สุด และมีขนาดประชากรมากกว่าถึง 26 เท่า เป็นต้น<sup>105</sup>

### 3.4 การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในนโยบายการพัฒนาภูมิภาค (Regional policy)

ผลการศึกษาในประเทศกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ระหว่างปี ค.ศ. 1999-2006 พบว่า อัตราการเติบโตของ GDP ระดับชาติ (National GDP) ส่วนหนึ่งเป็นผลจากแรงผลักดันของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ โดยเฉพาะภูมิภาคที่มีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระดับสูงและมีการจ้างงานสูง (high-performance regions) ผลการศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า “ภูมิภาค” มีฐานะตัวแสดงที่มีบทบาทสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจระดับชาติ<sup>106</sup>

ผลการศึกษาดังกล่าวยืนยันข้อเท็จจริงที่ว่า ภูมิภาคมีฐานะเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ (actors of growth) พื้นที่ภูมิภาคหนึ่ง ๆ จะสามารถมีส่วนในการผลักดันการเติบโตทางเศรษฐกิจระดับชาติมากขึ้นเพียงใดขึ้นกับปัจจัยเชิงพื้นที่ในมิติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสัดส่วนประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ สัดส่วนอัตราการจ้างงานในพื้นที่ การผสมผสานระหว่างพื้นที่เมืองและพื้นที่เกษตรกรรม ตลอดจนจำนวนของภาคอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ภูมิกษณนั้น ๆ เนื่องจากพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศเป็นแหล่งทรัพยากรทางธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแต่ละภูมิภาคที่มีฐานทรัพยากรแตกต่างกันไป จึงมีขีดความสามารถในการพัฒนาในแต่ละมิติที่แตกต่างหลากหลายกันไปด้วย

กิจกรรมทางเศรษฐกิจนับเป็นตัวแปรสำคัญในการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของแต่ละภูมิภาค ในขณะที่เดียวกัน การเติบโตทางเศรษฐกิจระดับชาติก็ต้องอาศัยฐานการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ภูมิภาคที่มีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระดับสูง ทั้งนี้ การเติบโต

<sup>105</sup> Ibid.

<sup>106</sup> OECD, *OECD Regions at a Glance* (Paris: OECD Publishing, 2009), p. 53.

ทางเศรษฐกิจของภูมิภาค (regional growth) ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลากหลาย กล่าวคือ ภูมิภาคหนึ่งจะมีระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับทั้งตัวแปรระดับชาติและตัวแปรในระดับภูมิภาคนั้น ๆ เอง ตัวแปรระดับชาติ (national factors) อาทิ สภาวะทางเศรษฐกิจระดับชาติ วงจรการดำเนินธุรกิจต่าง ๆ โดยภาพรวม

ส่วนตัวแปรระดับภูมิภาค (regional factors) อาทิ นโยบายการพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคนั้น ๆ แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางประชากรในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายประชากรแรงงานเข้าสู่พื้นที่เมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ตัวแปรระดับภูมิภาคที่สำคัญต่อการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจครอบคลุมตั้งแต่ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ โอกาสในการลงทุนพัฒนาทางเศรษฐกิจของพื้นที่ (economic opportunities) การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในพื้นที่อย่างครอบคลุม การกระจุกตัวของประชากรแรงงานในพื้นที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเคลื่อนย้ายประชากรจากพื้นที่ชนบทเข้าสู่พื้นที่เมือง ส่วนปัจจัยด้านลบที่มีผลต่อการบั่นทอนการเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาค อาทิ ความแออัดของพื้นที่ คุณภาพสิ่งแวดล้อมและมลภาวะ ความไม่เพียงพอของโครงสร้างและบริการสาธารณะพื้นฐาน

ประเทศในกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เริ่มหันมาให้ความสำคัญต่อการจัดทำนโยบายการพัฒนาภูมิภาค (regional policies) ในช่วงทศวรรษที่ 1950 และ 1960 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประเทศต่าง ๆ มีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเข้มแข็ง มีการขยายตัววงเงินงบประมาณภาครัฐ และอัตราการว่างงานต่ำ เป้าหมายสำคัญของนโยบายการพัฒนาภูมิภาค ได้แก่ การมุ่งกระจายความเท่าเทียมและสร้างสมดุลในระดับการพัฒนาของพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ ภายหลังจากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในระดับการพัฒนาระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ<sup>107</sup>

นโยบายการพัฒนาภูมิภาคในประเทศต่าง ๆ ตั้งอยู่บนหลักการทางวิชาการที่ว่า การแสดงบทบาทเชิงรุกของภาครัฐในการขับเคลื่อนการพัฒนา (government intervention) สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขด้านอุปสงค์ (demand conditions) ในภูมิภาคที่มีระดับความเจริญเติบโตต่ำได้ ภายใต้อาคารดังกล่าว รัฐบาลสามารถอาศัยเครื่องมือทางนโยบายสำหรับสร้างการกระจายความมั่งคั่ง (wealth distribution) ในภูมิภาคได้ โดยผ่านการจัดเงินอุดหนุน (financial transfer) จากรัฐบาลกลาง รวมถึงการลงทุนในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐในพื้นที่ภูมิภาคที่ขาดศักยภาพ

การดำเนินนโยบายการพัฒนาภูมิภาคในประเทศกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เผชิญกับประเด็นท้าทายใหม่ ๆ ในช่วงทศวรรษ 1970 และ 1980 โดยเฉพาะวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ และความเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจโลก ซึ่งส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาการว่างงานกระจุกตัวในพื้นที่ต่าง ๆ ในประเทศสมาชิกกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลในประเทศเหล่านั้นจึงอาศัยนโยบายการพัฒนาภูมิภาคในการรับมือจัดการกับประเด็นปัญหาท้าทายใหม่ ๆ ทิศทางการดำเนินนโยบายการพัฒนาภูมิภาคในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นการเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่มุ่งลดระดับ

---

<sup>107</sup> OECD, *Regional Development Policies in OECD Countries* (Paris: OECD Publishing, 2010), p. 11.

ความไม่เสมอภาคในระดับรายได้ของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ รวมถึงการลดช่องว่างความแตกต่างในระดับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระหว่างภูมิภาค โดยขยายมาสู่การมุ่งเน้นการลดความแตกต่างในระดับอัตราการทำงานระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ อีกมิติหนึ่งด้วย<sup>108</sup>

สมมติฐานที่สำคัญคือ นโยบายสาธารณะสามารถเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขด้านอุปทาน (supply conditions) อาทิ การเปลี่ยนแปลงตัวแปรด้านต้นทุนการผลิต (production cost factors) ผ่านมาตรการอุดหนุนด้านการผลิต และแรงจูงใจต่าง ๆ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการเลือกตำแหน่งที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งต่อบริษัทที่มีอยู่เดิมในพื้นที่นั้น รวมถึงนักลงทุนรายใหม่ ๆ ที่จะเข้าสู่พื้นที่ภายใต้สมมติฐานดังกล่าว การออกแบบนโยบายการพัฒนาภูมิภาคจึงหันมามุ่งเน้นมาตรการส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ โดยตรง ทั้งโดยผ่านการส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ดำเนินการในพื้นที่อยู่แล้ว และการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการลงทุนใหม่ และการกระตุ้นการทำงานในพื้นที่ภูมิภาคที่ขาดศักยภาพหรือมีอัตราการจ้างงานต่ำกว่าภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศ

จากช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองถึงปลายทศวรรษที่ 1980 จะเห็นได้ว่า นโยบายการพัฒนาภูมิภาคในประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ส่วนใหญ่มุ่งเน้นมาตรการอุดหนุนส่งเสริมการลงทุนในภูมิภาค (regional investment aid) และการส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับการลงทุน นโยบายการพัฒนาภูมิภาคมุ่งเน้นบทบาทเชิงรุกของรัฐบาลในการมุ่งขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่เป้าหมายที่เป็นภูมิภาคเติบโตต่ำในขณะเดียวกัน ในทศวรรษ 1980 สหภาพยุโรป (EU) ก็มีการดำเนินนโยบายสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของการพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคของประเทศต่าง ๆ (Cohesion policy) โดยมุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก<sup>109</sup>

นโยบายการพัฒนาภูมิภาคในช่วงเวลาดังกล่าวตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า การประสานความร่วมมือในการพัฒนาภูมิภาค (convergence) ไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยอาศัยกลไกการขับเคลื่อนของตลาด (market mechanisms) แต่เพียงลำพัง อย่างไรก็ดี แม้วรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ จะมีการดำเนินนโยบายการพัฒนาภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง แต่ระดับความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ก็ยังไม่หมดไปเสียทีเดียว เนื่องจากผลกระทบของโลกาภิวัตน์ การกระจายอำนาจ ภาวะเศรษฐกิจถดถอย และการหดตัวของงบประมาณภาครัฐ ในช่วงหลังทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา นโยบายการพัฒนาภูมิภาคจึงขาดความต่อเนื่องและยั่งยืน ในขณะเดียวกันระดับอัตราการทำงานโดยรวมของประเทศต่าง ๆ ก็เพิ่มสูงขึ้น

สภาพการณ์ดังกล่าวนำมาสู่การปรับเปลี่ยนมุมมองต่อการดำเนินนโยบายการพัฒนาภูมิภาค โดยมองว่าการดำเนินมาตรการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาและการดำเนินมาตรการอุดหนุนช่วยเหลือแบบสั่งการจากบนลงล่าง (top-down subsidy-based group of interventions) ที่มีเป้าหมายเพื่อลดระดับความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ เป็นแนวทางที่อาจล้มเหลวได้และไม่ยั่งยืน ดังนั้น แนวคิด

---

<sup>108</sup> OECD, *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth* (Paris: OECD Publishing, 2009), pp. 49-52.

<sup>109</sup> OECD, *Regional Development Policies in OECD Countries*, p. 12.

ในการดำเนินนโยบายการพัฒนาภูมิภาคในประเทศเหล่านั้น จึงเปลี่ยนมาสู่การออกแบบนโยบายที่มีเป้าหมายไม่เฉพาะเจาะจงเพียงการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค แต่ขยายขอบเขตไปสู่การมุ่งยกระดับ “ความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาค” (regional competitiveness)<sup>110</sup>

เป้าหมายของนโยบายการพัฒนาภูมิภาคแนวใหม่ คือ การมุ่งเน้นการสร้างการเติบโตภายในภูมิภาค (regional growth) มากกว่าเพียงการกระจายงบประมาณเพื่อดำเนินมาตรการลดความเหลื่อมล้ำไม่เสมอภาคระหว่างภูมิภาค โดยมีสมมติฐานใหม่ที่ว่า การเติบโตของภูมิภาคต่าง ๆ จะนำไปสู่การยกระดับการแข่งขันของแต่ละภูมิภาคและการแข่งขันของประเทศโดยรวม ในขณะที่เดียวกันก็สร้างความสมดุลในการพัฒนาประเทศได้ด้วย ในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลในหลายประเทศในกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้นำเครื่องมือการพัฒนาเชิงพื้นที่ (territorial development instruments) หลากหลายรูปแบบมาใช้ ทั้งสำหรับการพัฒนาพื้นที่ในภูมิภาคที่ต้องได้รับการส่งเสริม โดยมีการปรับเครื่องมือดังกล่าวให้สอดคล้องกับบริบทเงื่อนไขเฉพาะของพื้นที่ในแต่ละภูมิภาค

การปรับเปลี่ยนแนวทางการออกแบบนโยบายการพัฒนาภูมิภาคในลักษณะดังกล่าว ปรากฏพร้อมกับกระแสการกระจายอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางไปยังหน่วยการปกครองในระดับภูมิภาค (regional levels) ดังนั้น หน่วยการปกครองในระดับภูมิภาคจึงเป็นฐานสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินแผนงานและโครงการต่าง ๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภูมิภาค การออกแบบนโยบายการพัฒนาภูมิภาคเปลี่ยนจุดเน้นมาสู่การมุ่งส่งเสริมการพัฒนาจากกลไกการขับเคลื่อนภายในพื้นที่ (endogenous development) โดยสอดคล้องกับบริบทแวดล้อมของภาคธุรกิจภายในภูมิกาศนั้น ๆ เป็นสำคัญ การออกแบบนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาคจึงตั้งอยู่บนการคำนึงถึงศักยภาพและขีดความสามารถของภูมิกาศนั้น ๆ และการส่งเสริมการริเริ่มนโยบายด้านการพัฒนานวัตกรรมเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้ประกอบการในพื้นที่ (innovation-oriented initiatives)<sup>111</sup>

กลไกเชิงสถาบันที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาภูมิภาคในทิศทางใหม่ ก็คือ “การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายระดับ” (multi-level governance approach) ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐในระดับชาติ หน่วยงานภาครัฐระดับภูมิภาค และหน่วยการปกครองท้องถิ่น รวมถึงภาคีที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรไม่แสวงผลกำไร (NPOs) ต่างจากเดิมที่การดำเนินนโยบายการพัฒนาภูมิภาคให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐบาลส่วนกลางเป็นหลัก ในขณะเดียวกันการบริหารนโยบายสาธารณะด้านต่าง ๆ ของภาครัฐเอง ก็เริ่มหันมาตระหนักถึงสภาพความจำเป็นในทางปฏิบัติที่หน่วยงานต่าง ๆ ต้องเกี่ยวข้อง พึ่งพาและประสานบทบาทซึ่งกันและกันมากขึ้น โดยเฉพาะในการขับเคลื่อนนโยบายของกระทรวงต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ทั่วทุกภูมิภาค ดังนั้น เงื่อนไขสำคัญของการดำเนินนโยบาย

---

<sup>110</sup> Ibid.

<sup>111</sup> Ibid.

ด้านต่าง ๆ ที่มีผลต่อภูมิภาคจึงจำเป็นต้องอาศัยกลไกการประสานความร่วมมือในการดำเนินนโยบายแบบตัดข้ามกระทรวง<sup>112</sup>

ในช่วงดังกล่าว นโยบายการพัฒนาภูมิภาคได้กลายมาเป็นวาระนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลในประเทศสมาชิกกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) บนหลักการสำคัญที่ว่า การดำเนินนโยบายการพัฒนาภูมิภาคอย่างบูรณาการ (comprehensive regional policies) มีส่วนสำคัญในการเติมเต็มผลลัพธ์ของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับชาติ ผ่านการสร้างการเติบโตในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ ไปพร้อม ๆ กัน กล่าวโดยสรุป การปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินนโยบายการพัฒนาภูมิภาคในช่วงดังกล่าว อาจเรียกได้ว่าเป็นการ "ปรับกระบวนทัศน์" (paradigm shift) ใหม่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากการมีเป้าประสงค์ใหม่ ๆ การพิจารณาขอบเขตพื้นที่การพัฒนาภูมิภาคในมุมมองใหม่ การมีกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบใหม่ รวมถึงการมีเครื่องมือทางนโยบายรูปแบบใหม่ ๆ

อย่างไรก็ดี การปรับกระบวนทัศน์ในการดำเนินนโยบายการพัฒนาภูมิภาคในลักษณะดังกล่าว ก็มิได้เกิดขึ้นพร้อมกันทุกประเทศในกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ในหลายประเทศปรากฏว่า รัฐบาลยังคงดำเนินนโยบายการพัฒนาภูมิภาคภายใต้กระบวนทัศน์เก่า ควบคู่ไปกับนโยบายภายใต้มนทัศน์ใหม่ บางประเทศกำหนดเป้าประสงค์ของนโยบายภายใต้กระบวนทัศน์ใหม่ แต่การนำนโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติกลับยังคงอาศัยเครื่องมือทางนโยบายแบบเก่า ส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงทิศทางการดำเนินนโยบายการพัฒนาภูมิภาคในหลายกรณีเป็นเพียงถ้อยคำที่ปรากฏในเอกสาร แต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติสำหรับลักษณะสำคัญของกระบวนทัศน์ใหม่ในการดำเนินนโยบายการพัฒนาภูมิภาคดังกล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 3.4 การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์เกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาภูมิภาค

องค์ประกอบ	กระบวนทัศน์เก่า	กระบวนทัศน์ใหม่
การมองปัญหา	ภูมิภาคต่าง ๆ มีความไม่เท่ากันในระดับรายได้ โครงสร้างพื้นฐาน สินค้า และการจ้างงาน	การขาดความสามารถในการแข่งขันในระดับภูมิภาค ขาดการนำศักยภาพของภูมิภาคมาใช้อย่างเต็มที่
เป้าประสงค์	สร้างความเท่าเทียมกันโดยผ่านการพัฒนาภูมิภาคต่าง ๆ ให้เกิดความสมดุล	ความสามารถในการแข่งขันและความเท่าเทียมกัน

<sup>112</sup> Douglas Yuill, Martin Ferry, and Heidi Virone, "New Policy Frameworks, New Policy Approaches: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway," EoRPA Paper 08/1, presentation at the 29th meeting of the EoRPA Regional Policy Consortium 5-7 October 2008, [Online]. 2008. Available from : [www.eprc.strath.ac.uk/eorpa/Documents/EoRPA\\_08\\_Papers/EoRPA\\_08-1.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/eorpa/Documents/EoRPA_08_Papers/EoRPA_08-1.pdf) [18 March 2017]

องค์ประกอบ	กระบวนทัศน์เก่า	กระบวนทัศน์ใหม่
กรอบนโยบายทั่วไป	มุ่งตอบสนองต่อปัญหา (Reactive to problems) โดยการชดเชยความเสียหายเปรียบในเชิงตำแหน่งที่ตั้งของภูมิภาคที่รั้งท้ายด้วยมาตรการเฉพาะหน้า และรับมือกับแรงกระแทก เช่น การเสื่อมคลายของภาคอุตสาหกรรม	มุ่งเสริมสร้างศักยภาพ (Proactive for potential) ดึงศักยภาพที่ยังไม่ถูกนำมาใช้ของภูมิภาค โดยอาศัยการวางแผนงานระดับภูมิภาค
- ความครอบคลุมประเด็น	กำหนดกลุ่มเป้าหมายตามภาคส่วน (sectoral approach) โดยจำกัดเป้าหมายเฉพาะบางกลุ่มในบางภาคส่วนเท่านั้น	ดำเนินโครงการพัฒนาแบบบูรณาการอย่างเป็นองค์รวม (integrated and comprehensive development projects) ภายใต้นโยบายที่กว้างขวางครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทุกภาคส่วน
- การมุ่งเน้นมิติเชิงพื้นที่	มุ่งเน้นเป้าหมายภูมิภาคต่าง ๆ ที่มีระดับการพัฒนารั้งท้าย	พุ่งเป้าไปยังทุกภูมิภาค
- หน่วยในการขับเคลื่อน	เขตพื้นที่ทางการปกครอง (administrative areas)	เขตพื้นที่ในเชิงหน้าที่ (functional areas)
- มิติทางเวลา	ระยะสั้น	ระยะยาว
- แนวทางดำเนินนโยบาย	แบบเดียวใช้กับทุกพื้นที่ (one-size-fits-all approach)	ออกแบบตามบริบทเฉพาะ (context-specific approach) หรือออกแบบตามพื้นที่ (place-based approach)
- จุดมุ่งเน้น	การลงทุนจากภายนอก และการยกย้ายถ่ายโอนจากภายนอก	สินทรัพย์และความรู้ในท้องถิ่นภายในภูมิภาค
เครื่องมือนโยบาย	เงินอุดหนุน (subsidies) เงินช่วยเหลือจากรัฐ (state aid) โดยมักเจาะจงรายบริษัท	การลงทุนแบบผสม (mixed investment) ทั้งทุนการเงินและไม่ใช้การเงิน (soft and hard capital) อาทิ สภาพแวดล้อมทางธุรกิจ ตลาดแรงงาน โครงสร้างพื้นฐาน
ตัวแสดง	หน่วยงานของรัฐบาลส่วนกลาง	หน่วยงานของรัฐบาลในระดับต่าง ๆ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลาย (ภาครัฐ เอกชน และเอ็นจีโอ)

ที่มา: ปรับปรุงจาก OECD, *Regional Development Policies in OECD Countries* (Paris: OECD Publishing, 2010), p. 13.

ผลการศึกษาเปรียบเทียบประเทศในกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) พบว่า ผลการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่มีระดับแตกต่างกันหลายครั้งก่อนข้างมากระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศสะท้อนให้เห็นว่า แต่ละภูมิภาคภายในประเทศเดียวกัน ล้วนมีความแตกต่างกันทั้งในระดับรายได้ อัตราการจ้างงาน การมีกิจกรรมที่มีผลิตภาพสูงและต่ำอยู่ด้วยกัน สินทรัพย์ต่าง ๆ ความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบ ระดับขั้นของการพัฒนา รวมถึงนโยบายสาธารณะด้านต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในภูมิภาคต่าง ๆ ภายในประเทศเดียวกันจะมีระดับการพัฒนาแตกต่างกันอย่างมาก แต่ที่ผ่านมา ผู้กำหนดนโยบาย นักเศรษฐศาสตร์ รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ ก็มักจะให้ความสนใจต่อนโยบายการสร้างเติบโตทางเศรษฐกิจระดับชาติ (national growth) มากกว่าจะให้ความสนใจกับการพัฒนาระดับภูมิภาค<sup>113</sup>

ประเด็นที่เป็นข้อถกเถียงหลักซึ่งปรากฏในแวดวงวิชาการและการกำหนดนโยบายตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมาก็คือ ข้อถกเถียงที่ว่า รัฐบาลควรดำเนินนโยบายการพัฒนาภูมิภาค (regional policy) โดยมุ่งเน้นนโยบายที่มุ่งสร้างความเสมอภาคระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ (pro-equity) หรือควรจะมุ่งเน้นนโยบายที่มุ่งสร้างประสิทธิภาพในการลงทุน (pro-efficiency) ซึ่งการเลือกมุ่งเน้นทางหนึ่งย่อมหมายถึงการละทิ้งอีกแนวทางหนึ่งอย่างเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันแวดวงวิชาการและแวดวงการพัฒนาในประเทศกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้ละทิ้งจุดยืนดังกล่าว โดยหันมามุ่งเน้นการแสวงหาโอกาสในการสร้างการเติบโตซึ่งแต่ละภูมิภาคทั้งหมดต่างก็มีสิ่งที่เป็นศักยภาพภายในตัวเอง

ข้อถกเถียงใหม่วางอยู่บนแนวคิดที่ว่า รัฐบาลระดับชาติควรจะส่งเสริมการเติบโตในทั่วทุกภูมิภาคไปพร้อมกัน ในขณะที่เดียวกันภูมิภาคต่าง ๆ ก็ควรจะสนับสนุนการเติบโตของตัวเองโดยการระดมสินทรัพย์และทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่ เพื่อสร้างทุนที่ก่อให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขันด้วยตัวเองมากกว่าจะพึ่งพาทุนและเงินอุดหนุนระดับชาติเพื่อช่วยสร้างความเติบโตในพื้นที่ กล่าวคือ นโยบายการพัฒนาภูมิภาคภายใต้ฐานวิธีคิดแบบเดิมมักเป็นนโยบายที่มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการจัดการศึกษาเป็นหลัก ดังนั้น แนวทางดังกล่าวจึงไม่เพียงพอต่อการพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคทั้งหมดไปพร้อมกันได้

สำหรับนโยบายการพัฒนาภูมิภาคภายใต้แนวคิดใหม่นั้น มีลักษณะเป็นนโยบายที่ครอบคลุมมิติการพัฒนาอย่างรอบด้าน (comprehensive policy) มากขึ้น นั่นคือ นโยบายการพัฒนาที่เชื่อมโยงมิติการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการศึกษาซึ่งเป็นประเด็นนโยบายเดิมเข้ากับประเด็นการพัฒนาด้านอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้บทบาทของหน่วยการปกครองทุกระดับในพื้นที่ ในขณะที่เดียวกันนโยบายการพัฒนาภูมิภาคก็ต้องสามารถกระตุ้นการพัฒนาธุรกิจและการพัฒนานวัตกรรมภายในภูมิภาคนั้น ๆ ได้ด้วย ผลการศึกษาการพัฒนาภูมิภาคในประเทศกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) พบว่า การพัฒนานวัตกรรมในภูมิภาคและปัจจัยที่มีผลต่อระดับการเติบโตของภูมิภาคมีลักษณะขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะในเชิงพื้นที่หรือปัจจัยทางภูมิศาสตร์ (geographic or spatial dimension) เป็นอย่างมาก<sup>114</sup>

<sup>113</sup> OECD, How Region Grow: Trends and Analysis (Paris: OECD Publishing, 2009), p. 13.

<sup>114</sup> Ibid.

ฉะนั้น สาเหตุที่ทำให้ภูมิภาคบางภูมิภาคมีระดับการเติบโตมากกว่าภูมิภาคอื่นจึงสามารถอธิบายได้จากปัจจัยที่ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะเชิงพื้นที่ หากพิจารณาทิศทางแนวโน้มโดยทั่วไปของการเติบโตของภูมิภาคในกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) จะพบว่า การเติบโตของภูมิภาค (regional growth) มีทิศทางแนวโน้มทั่วไป คือ ผลการพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคต่าง ๆ ภายในประเทศเดียวกันมีความแตกต่างกันมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบระหว่างประเทศ<sup>115</sup>

หากพิจารณาภายในกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) พบว่า ความแตกต่างในระดับมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) และระดับมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อหัวประชากร (GDP per capita) และผลิตภาพแรงงาน (labour productivity) ระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ภายในประเทศเดียวกัน มีช่วงห่างที่กว้างมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในกลุ่ม การมีช่องว่างความแตกต่างของการพัฒนาทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่าง ๆ เป็นอย่างมากสะท้อนให้เห็นความหลากหลายระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ในประเทศเดียวกัน ซึ่งเป็นผลมาจากการมีความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) ระดับขั้นของการพัฒนา (stages of development) และนโยบายสาธารณะในพื้นที่ที่แตกต่างกัน

ทิศทางแนวโน้มที่ปรากฏทั่วไปอีกประการหนึ่งคือ ภูมิภาคที่ตั้งอยู่ในเขตเมือง (urban regions) และภูมิภาคที่ตั้งอยู่ในเขตชนบท (rural regions) มีผลการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic performance and growth) ผันแปรแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ แม้ว่าภูมิภาคในเขตเมืองมีแนวโน้มจะมั่งคั่งกว่าภูมิภาคในเขตชนบท แต่ก็พบว่า ภูมิภาคที่มีผลการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดี เมื่อพิจารณาในแง่การเติบโตทางเศรษฐกิจ สามารถพบได้ทั้งในภูมิภาคที่เป็นเขตเมือง เขตกึ่งเมืองกึ่งชนบท และเขตชนบท แม้ภูมิภาคในเขตเมืองจะเติบโตรวดเร็วกว่าภูมิภาคในเขตชนบท แต่ก็มีภูมิภาคในเขตชนบทจำนวนหนึ่งที่มีผลการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงกว่าภูมิภาคในเขตเมืองปรากฏให้เห็นด้วยเช่นกัน ซึ่งสะท้อนวิถีทางในการสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนที่ไม่ได้มีแบบเดียว หากแต่ภูมิภาคในทุกลักษณะล้วนมีโอกาสในการสร้างการเติบโตภายในตัวเองได้

สำหรับภูมิภาคที่มีอัตราการเติบโตอย่างรวดเร็วก็มีองค์ประกอบ ดังนี้

*ประการแรก* อัตราการเติบโตของเศรษฐกิจระดับชาติมีความเชื่อมโยงกับอัตราการเติบโตของเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค โดยมีทิศทางความสัมพันธ์หลายลักษณะ กล่าวคือ การเติบโตทางเศรษฐกิจระดับชาติ (national growth) สามารถมีอิทธิพลต่อผลการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค (regional performance) ในขณะเดียวกัน การเติบโตในระดับภูมิภาคที่สูง (high regional growth) ก็ช่วยยกระดับผลการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับชาติ (national performance) ได้ด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจัยทางเศรษฐกิจระดับชาติจะเป็นปัจจัยที่จำเป็น แต่ก็ไม่ใช่เงื่อนไขที่เพียงพอสำหรับการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาค<sup>116</sup>

<sup>115</sup> Ibid., p.14.

<sup>116</sup> Ibid., p.15.



*ประการที่สอง* การเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคที่สูงมักจะเชื่อมโยงกับการยกระดับผลิตภาพ (productivity) ภายในภูมิภาค ซึ่งพิจารณาจากมูลค่าเพิ่มโดยเฉลี่ยต่อหัวบุคลากรแรงงาน ในภูมิภาคที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงจะมีระดับผลิตภาพแปรผันตามอัตราการจ้างงานด้วย

*ประการที่สาม* ภูมิภาคที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง จะมีอุปทานแรงงานและอุปสงค์แรงงานขยายตัวมากขึ้นในเวลาเดียวกัน ตลาดแรงงานจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของภูมิภาคที่มีการเติบโตสูง การเติบโตของเศรษฐกิจระดับภูมิภาคจะสูงขึ้น เมื่ออัตราการจ้างงาน (employment rate) อัตราการเข้าร่วมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (participation rate) และอัตราการเกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (activity rate) เพิ่มขึ้นพร้อมกัน

*ประการสุดท้าย* ภูมิภาคที่มีผลการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่น ๆ ทั้งหมดในประเทศเดียวกัน มักจะเป็นภูมิภาคที่มีอัตราการเติบโตของประชากรในพื้นที่สูง (high population growth)

องค์ประกอบที่ปรากฏในภูมิภาคที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจช้า ได้แก่<sup>117</sup>

*ประการแรก* ผลการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับต่ำ เป็นผลจากปัจจัยในพื้นที่ภูมินาณั้น ๆ มากกว่าจะเป็นผลจากปัจจัยในระดับชาติ ปัจจัยภายในภูมิภาค ได้แก่ ระดับผลิตภาพ อัตราการจ้างงาน อัตราการเข้าร่วมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อัตราการเกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และอัตราการเติบโตของประชากร

*ประการที่สอง* ในบรรดาปัจจัยภายในพื้นที่ภูมินาณั้น ผลการพัฒนาเศรษฐกิจระดับภูมินาณเป็นปัจจัยที่มีแนวโน้มจะถดถอยต่ำลงได้มากหากภูมินาณั้นมีอัตราการจ้างงานต่อประชากรลดลง ไม่ว่าจะการลดลงของอัตราการจ้างงานต่อประชากรจะเกิดขึ้นโดยลำพัง หรือเกิดขึ้นพร้อมกับการถดถอยของระดับผลิตภาพแรงงานในภูมินาณั้น ๆ ทั้งนี้ อัตราการเติบโตจะอยู่ในระดับต่ำมากที่สุด หากการถดถอยของทั้งสองปัจจัยดังกล่าวเกิดขึ้นพร้อมกัน

*ประการสุดท้าย* การเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาคจะถดถอยต่ำสุด เมื่ออุปทานแรงงานและอุปสงค์แรงงานภายในภูมินาณั้นมีระดับต่ำลงพร้อมกัน อาทิ การมีอัตราการเข้าร่วมกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่ำลงในขณะเดียวกันอัตราการจ้างงานในพื้นที่ก็ลดต่ำลงในเวลาเดียวกัน

แม้ว่าในทุกภูมิภาคจะมีเงื่อนไขของโอกาสในการสร้างการเติบโตอยู่ในพื้นที่ แต่รัฐบาลระดับชาติก็จำเป็นต้องมีนโยบายส่งเสริมการเติบโตของภูมิภาคควบคู่ไปด้วย สำหรับแนวนโยบายที่มีส่วนช่วยส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคในกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) พบว่า ภูมิภาคที่มีระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าภูมิภาคอื่น ๆ ภายในประเทศเดียวกัน มักจะเป็นภูมิภาคที่สามารถระดมสินทรัพย์และทรัพยากรภายในพื้นที่ตนเองได้ โดยไม่ต้องคอยพึ่งพาการสนับสนุนจากรัฐบาลระดับชาติแต่เพียงอย่างเดียว<sup>118</sup>

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลระดับชาติสามารถอาศัยการดำเนินนโยบายการพัฒนาภูมิภาค (regional policies) เพื่อช่วยกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่างๆ โดยเฉพาะภูมิภาคที่มีอัตราการเติบโต

<sup>117</sup> Ibid., pp.15-16.

<sup>118</sup> Ibid., p. 17.

ในระดับรัฐท้าย ซึ่งก็มีผลต่อการกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจภาพรวมในระดับชาติได้อีกทางหนึ่ง การดำเนินนโยบายการพัฒนาภูมิภาคโดยรัฐบาลระดับชาติ สามารถช่วยสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาครัฐท้าย ในขณะที่เดียวกันก็ช่วยเอื้อให้ภูมิภาคที่ประสบผลสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจภายในภูมิภาคมีระดับการเติบโตก้าวหน้ายิ่งขึ้นสำหรับบทบาทของรัฐบาลระดับชาติในการดำเนินนโยบายส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค ดังปรากฏในประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) สรุปได้ดังนี้<sup>119</sup>

*ประการแรก* การกำหนดให้แผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการพัฒนาภูมิภาคแบบบูรณาการ (integrated regional approach) ผลการศึกษาพบว่า นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพียงอย่างเดียว ไม่ใช่ปัจจัยที่สามารถสร้างผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาคได้ ถ้าหากภูมิภาคนั้น ๆ ไม่มีทุนมนุษย์และนวัตกรรมในระดับที่เพียงพออยู่ในพื้นที่นั้นคือ โครงสร้างพื้นฐานมีความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาค แต่ลำพังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพียงอย่างเดียวก็ไม่ใช่เงื่อนไขที่เพียงพอต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาค นอกจากนี้ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจะส่งอิทธิพลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจได้ก็จำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินแผนงานอย่างน้อย 3 ปี

*ประการที่สอง* การลงทุนในการพัฒนาทุนมนุษย์ (human capital) ผลการศึกษาเปรียบเทียบกับในกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) พบว่า ภูมิภาคที่มีทุนมนุษย์ไม่เพียงพอจะไม่สามารถสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจได้สำเร็จ ในขณะที่ภูมิภาคที่มีระดับทุนมนุษย์เพิ่มขึ้นมักจะสามาร้อาศัยประโยชน์จากองค์ประกอบต่าง ๆ ที่อยู่ภายในพื้นที่ในการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจจากภายในภูมิภาคเองได้ การลงทุนพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาโดยรัฐบาลระดับชาติมักจะส่งผลกระทบในทางบวกต่อการเติบโตของภูมิภาค ซึ่งต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินการไม่น้อยกว่า 3 ปี

ปัจจัยด้านทุนมนุษย์สามารถส่งผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคได้หากการพัฒนาทุนมนุษย์สามารถเพิ่มอัตราการจดสิทธิบัตรในนวัตกรรมที่สร้างขึ้นจากพื้นที่ได้ ดังนั้น นโยบายการพัฒนาภูมิภาคของรัฐบาลระดับชาติ ซึ่งมุ่งเน้นแผนงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจะไม่สามารถประสบผลสำเร็จในการยกระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาคนั้น ๆ ได้ หากในภูมิภาคนั้นไม่มีทุนมนุษย์และนวัตกรรมที่พัฒนาขึ้นจากภายในพื้นที่เอง

*ประการที่สาม* การมุ่งส่งเสริมการสร้างนวัตกรรม การวิจัยและพัฒนา รัฐบาลระดับชาติมีบทบาทสำคัญในการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนา ซึ่งจะส่งผลในทางบวกต่อกิจกรรมการผลิตภายใต้ระบบสิทธิบัตร รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาผ่านหน่วยงานภาครัฐ สถาบันการศึกษาระดับสูง รวมทั้งองค์กรภาคเอกชนไม่แสวงผลกำไรในพื้นที่ได้ ในลักษณะเดียวกับการลงทุนวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์ขององค์กรในภาคธุรกิจ การลงทุนเพื่อพัฒนานวัตกรรมเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการในระยะยาว ดังนั้น นโยบายดังกล่าวจะส่งอิทธิพลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคได้จึงต้องอาศัยระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี

---

<sup>119</sup> Ibid.

แม้ว่าการพัฒนานวัตกรรมหนึ่ง ๆ จะเกิดขึ้นจากภายในพื้นที่ แต่การสั่งสมทุนมนุษย์และทักษะองค์ความรู้ภายในพื้นที่หนึ่ง ๆ ก็สามารถส่งผลกระทบต่อทางบวกต่อการเติบโตของภูมิภาคที่อยู่ใกล้เคียงติดกันได้ด้วย

*ประการที่สี่* การมุ่งเน้นนโยบายการพัฒนาภูมิภาคแบบบูรณาการ การเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคส่วนหนึ่งเป็นผลจากข้อดีของการมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ ตั้งอยู่รวมกันภายในพื้นที่เดียวอย่างครบวงจร (agglomeration economies) สภาพดังกล่าวส่งผลให้การเติบโตทางเศรษฐกิจมีฐานมาจากปัจจัยภายในพื้นที่เอง ไม่ว่าจะเป็นทุนมนุษย์ นวัตกรรม สิทธิบัตรและทรัพยากร ปัจจัยภายในเหล่านี้จึงมีความสำคัญมากกว่าปัจจัยทางกายภาพของพื้นที่ เช่น ระยะห่างจากตลาด เป็นต้น

ผลการศึกษาในกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) พบว่า แม้ภูมิภาคหนึ่ง ๆ จะมีความสามารถในการเข้าถึงตลาดเป็นอย่างดี ซึ่งทำให้ภูมิภาคดังกล่าวมีความได้เปรียบกว่าภูมิภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะในแง่การช่วยให้เศรษฐกิจในภูมิภาคมีความรุ่งเรือง แต่ความได้เปรียบในการเข้าถึงตลาดจะส่งผลให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจได้มาน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการมีทุนมนุษย์ นวัตกรรม โครงสร้างพื้นฐาน และความประหยัดจากการมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจกระจุกตัวรวมกันในพื้นที่อย่างครบวงจรด้วย นอกจากนี้ การเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคหนึ่ง ๆ ยังขึ้นอยู่กับการมีตัวแสดงในระดับท้องถิ่นหลากหลายภาคส่วนเข้ามาปฏิสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดภายในระบบนวัตกรรมของภูมิภาค (regional innovation system) การมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับภูมิภาคในพื้นที่ข้างเคียง รวมถึงการเชื่อมโยงในการพัฒนาระหว่างภูมิภาคในเขตเดียวกัน (inter-regional linkage)

งานศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการสร้างนวัตกรรมจากระบบเศรษฐกิจภายในพื้นที่กับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาคชี้ว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ มักเกิดจากปัจจัยขับเคลื่อนที่มาจากภายในพื้นที่ภูมิภาคเอง หรือไม่เช่นนั้นก็มาจากปัจจัยในระดับท้องถิ่นที่เป็นผลมาจากกระบวนการกระจายอำนาจ อาทิ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับภาคอุตสาหกรรม การสร้างผู้ประกอบการในพื้นที่ ภาวะผู้นำ การสร้างนวัตกรรม การวิจัยและพัฒนา การมีตลาดรองรับ ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน มักเป็นประเทศที่รัฐบาลระดับชาติมีบทบาทในการสร้างปัจจัยภายในพื้นที่ดังกล่าวขึ้นในระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาค รวมถึงการสร้างตลาดสำหรับรองรับระบบเศรษฐกิจระดับชาติผ่านนโยบายการค้าระหว่างประเทศ ไปพร้อมกับการเสริมสร้างขีดความสามารถของตลาดในระดับภูมิภาค<sup>120</sup>

งานศึกษาดังกล่าวให้ข้อสรุปว่า ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศเป็นฐานการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากในแต่ละภูมิภาคเป็นพื้นที่ที่ประชากรและทรัพยากรต่าง ๆ ของประเทศกระจุกตัวอยู่ร่วมกัน นักวิชาการเรียกสภาพการณ์ดังกล่าวของภูมิภาคว่า “การมีทรัพยากรหลากหลายรวมกันอยู่ในพื้นที่เดียวกัน”

---

<sup>120</sup> Börje Johansson, Charlie Karlsson, and Roger R. Stough, "Introduction: the rise of regions: innovation, agglomeration and regional competition," *Innovation, Agglomeration and Regional Competition*, edited by Johansson, Börje. Karlsson, Charlie. and Stough, Roger R. (Northampton: Edward Elgar Publishing, Inc., 2009), p. 2.

(agglomeration) ไม่ว่าจะเป็นที่พยายากรทางกายภาพประเภทต่าง ๆ ทุนมนุษย์ ความรู้ นวัตกรรม รวมถึงสถาบันและองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ พื้นที่ที่มีพยายากรหลากหลายประเภทกระจุกตัวอยู่ซึ่งเอื้อต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจจากภายในพื้นที่นี้ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ภูมิภาคที่มีบทบาททางเศรษฐกิจ” (functional economic regions)<sup>121</sup>

ระบบเศรษฐกิจระดับภูมิภาคจะมีความเข้มแข็งและเติบโตได้อย่างยั่งยืนเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับกระบวนการเกื้อหนุนให้ภูมิภาคนั้น ๆ มีพยายากรหลากหลายประเภทอยู่ร่วมกันภายในพื้นที่อย่างเพียงพอต่อการสร้างนวัตกรรมและยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาค (regional competitiveness) นั่นคือ การเปลี่ยนพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ ให้กลายเป็นศูนย์กลางการกระจุกตัวของพยายากรประเภทต่าง ๆ อย่างหลากหลาย เนื่องจากการมีความหลากหลายในแง่องค์ความรู้ เทคนิควิธีการผลิต ขีดความสามารถในการเรียนรู้และพัฒนาวัตกรรม รวมถึงฐานพยายากรต่าง ๆ อยู่ภายในภูมิภาคเดียวกัน จะช่วยให้ภูมิภาคต่าง ๆ สามารถกลายเป็นศูนย์กลางการสร้างนวัตกรรม (centers of innovation) จากฐานเศรษฐกิจระดับภูมิภาคซึ่งกระจายอยู่ในทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ

ปัจจุบันภูมิภาคต่าง ๆ ในประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจก้าวหน้ามักมีฐานะเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญทั้งในการขับเคลื่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง กล่าวคือ ภูมิภาคต่าง ๆ กลายเป็นฐานในการแข่งขันกันดึงดูดการลงทุนจากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง แต่ในขณะเดียวกันภูมิภาคต่าง ๆ ก็มีการสร้างพันธมิตรทางยุทธศาสตร์และสร้างเครือข่ายระหว่างกันขึ้น ทั้งระหว่างภูมิภาคที่อยู่ใกล้ชิดติดกัน และการสร้างเครือข่ายกับภูมิภาคที่ตั้งอยู่ในอีกส่วนหนึ่งของประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจภายในพื้นที่ของตนเอง

งานศึกษาเปรียบเทียบการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศแคนาดา ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย บราซิล และมาเลเซีย ชี้ว่า พื้นที่ในทางภูมิศาสตร์ (geographic space) เป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งต่อการเติบโตของระบบเศรษฐกิจ<sup>122</sup> หากพิจารณาระบบเศรษฐกิจระดับชาติในฐานะองค์รวมของระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศจะเห็นได้ว่า ระบบเศรษฐกิจในภูมิภาคต่าง ๆ มีส่วนต่อการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับชาติมากขึ้นแตกต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ของแต่ละภูมิภาค

ลักษณะทั่วไปของนโยบายการพัฒนาภูมิภาค (regional policy) ที่ปรากฏในประเทศกรณีศึกษาข้างต้นก็คือ นโยบายที่มีเป้าหมายเพื่อให้ทุกส่วนของโลกของรัฐบาลมีการดำเนินงานที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันไปตามพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ อันเนื่องมาจากการมีสภาพประชากรระดับรายได้ ฐานภาษี การผลิตสินค้าและบริการ ระบบการคมนาคมขนส่ง และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในพื้นที่แตกต่างกัน ฉะนั้น นโยบายการพัฒนาภูมิภาคจึงครอบคลุมนโยบายด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านการคมนาคม

<sup>121</sup> Ibid., p. 3.

<sup>122</sup> Niles Hansen, Bengamin Higgins, and Donald J. Savoie, *Regional Policy in a Changing World* (New York: Springer Science+Business Media, 1990), p. 1.

นโยบายพลังงาน นโยบายการค้า นโยบายการเงิน นโยบายการคลัง นโยบายการสื่อสาร นโยบายวิทยาศาสตร์ ซึ่งมุ่งให้เกิดผลดีต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาคต่าง ๆ<sup>123</sup>

การขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาภูมิภาคในประเทศต่าง ๆ มีแบบแผนแตกต่างกันไปโดยขึ้นอยู่กับธรรมชาติของโครงสร้างกลไกการบริหารราชการ เช่น ในประเทศฝรั่งเศส การขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาภูมิภาคในด้านต่าง ๆ อยู่ภายใต้บทบาทของกระทรวงในส่วนกลางเป็นหลัก อันเนื่องมาจากการมีโครงสร้างการบริหารแบบรวมศูนย์ของรัฐเดี่ยว ในทำนองเดียวกับประเทศอังกฤษ ซึ่งกระทรวงต่าง ๆ ในลอนดอน มีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาภูมิภาคในด้านต่าง ๆ ผ่านหน่วยงานพัฒนาภูมิภาคซึ่งเป็นกลไกการดำเนินงานในพื้นที่ของกระทรวงต่าง ๆ

ดังนั้น การพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคแต่ละส่วนของประเทศจึงมักมีความแตกต่างกันไปตามทิศทางนโยบายของส่วนกลาง ในทางตรงกันข้าม ประเทศที่มีโครงสร้างแบบสหพันธรัฐ นโยบายการพัฒนาระดับภูมิภาคมักจะมีแนวโน้มเสมอภาคกันมากกว่า อันเนื่องมาจากการมีกลไกการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลระดับชาติกับรัฐบาลมลรัฐเพื่อรองรับการกระจายทรัพยากรอย่างสมดุล อาทิ การจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ภูมิภาคที่มีระดับการขยายตัวของประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ นโยบายการพัฒนาภูมิภาคจึงมักขึ้นอยู่กับบริบทของการเปลี่ยนแปลงภายในโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันเรื่องตำแหน่งที่ตั้งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ<sup>124</sup>

หากพิจารณาโดยภาพรวม นโยบายการพัฒนาภูมิภาคในประเทศต่าง ๆ มักมีเป้าประสงค์สำคัญ ดังนี้ *ประการแรก* การลดระดับช่องทางความแตกต่างกันระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ (regional disparities) ไม่ว่าจะนโยบายดังกล่าวจะตั้งอยู่บนเหตุผลในเรื่องประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางการเมือง ความยุติธรรมทางสังคม *ประการที่สอง* การจัดสรรกระจายทรัพยากรตัวของประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจใหม่ เพื่อให้แบบแผนทางประชากรและฐานเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่เกิดการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม *ประการที่สาม* การพัฒนาฐานทรัพยากรในพื้นที่ และ *ประการสุดท้าย* การลดระดับอัตราการว่างงานและการจ้างงานที่มีระดับผลิตภาพต่ำ โดยการส่งเสริมการเกิดผู้ประกอบการใหม่ ๆ และส่งเสริมภาคการผลิตที่มีระดับการเติบโตรวดเร็วภายในพื้นที่<sup>125</sup>

สำหรับแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาภูมิภาคปรากฏให้เห็นในหลายลักษณะ กล่าวคือ แบบแผน *ลักษณะแรก* คือ การกำหนดให้แต่ละกระทรวงรับผิดชอบนโยบายการพัฒนาในแต่ละด้าน (single line department approach) มีข้อดีในแง่ที่รัฐบาลสามารถมอบนโยบายให้กระทรวงหนึ่ง ๆ ดูแลรับผิดชอบภายใต้รัฐมนตรีแต่ละคนได้โดยตรง การระบุประเด็นปัญหาในเรื่องหนึ่ง ๆ ของภูมิภาคต่าง ๆ อยู่ภายใต้บทบาทของกระทรวงเดียว ซึ่งเป็นผู้กำหนดแผนงานเพื่อตอบสนองต่อประเด็นปัญหาเหล่านั้น กระทรวงหนึ่ง ๆ จึงทำหน้าที่รวบรวมแผนงานในระดับภูมิภาคทั้งหมดเข้าด้วยกันภายใต้ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลได้ชัดเจน การจัดสรรงบประมาณสำหรับดำเนินแผนงานในทุกภูมิภาคอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

<sup>123</sup> Ibid., p. 2.

<sup>124</sup> Ibid., p. 3.

<sup>125</sup> Ibid., pp. 3-4.

แต่ละกระทรวง ซึ่งสามารถระดมเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ดำเนินโครงการภายใต้แผนงานพัฒนาในภูมิภาค ให้อยู่ภายใต้หน่วยปฏิบัติการเดียวกัน (one roof)<sup>126</sup>

การมอบหมายให้รัฐมนตรีหนึ่งคนและกระทรวงหนึ่งกระทรวงรับผิดชอบนโยบายการพัฒนาภูมิภาค ในแต่ละด้านแยกต่างหากจากกัน เป็นแนวทางที่ได้ผลดีที่สุดในประเทศที่มีระบบสหพันธรัฐ เนื่องจากรัฐบาล มลรัฐต่าง ๆ สามารถประสานความร่วมมือกับกระทรวงเจ้าภาพที่รับผิดชอบนโยบายการพัฒนาภูมิภาคในด้านนั้น ๆ ได้โดยตรง ในขณะที่กระทรวงของรัฐบาลระดับชาติสามารถชี้แนะและกำกับทิศทางการริเริ่มนโยบาย ของรัฐบาลมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในภูมิภาคต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องรองรับ กับแผนงานที่รัฐบาลระดับชาติได้กำหนดขึ้นสำหรับการพัฒนาในด้านนั้น ๆ ได้อย่างเป็นเอกภาพ อย่างไรก็ตาม ข้อเสียของแนวทางดังกล่าวมักเกิดขึ้นเมื่อกระทรวงที่รับผิดชอบนโยบายการพัฒนาภูมิภาคในแต่ละด้าน มีการแข่งขันระหว่างกันเพื่อให้ได้รับงบประมาณสำหรับการพัฒนาในด้านที่ตนรับผิดชอบมากกว่า หรือมุ่งให้ รัฐบาลให้ความสำคัญกับแผนงานการพัฒนาภูมิภาคในความรับผิดชอบของกระทรวงตนเองเหนือกว่า ผลก็คือ ทิศทางการพัฒนาภูมิภาคโดยภาพรวมขาดการประสานระหว่างแผนงานภายใต้กระทรวงต่าง ๆ ให้เกิดเอกภาพ

แบบแผน *ลักษณะที่สอง* คือ การมอบหมายให้มีหน่วยงานกลาง (central agency) เพียงหน่วยเดียว เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาภูมิภาคต่าง ๆ โดยหน่วยงานกลางมีบทบาทโดยชอบธรรม ในการประสานความร่วมมือและการทำงานร่วมกันระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ที่รับผิดชอบประเด็นนโยบาย แต่ละด้าน โดยการพิจารณาประเด็นปัญหาในภูมิภาคต่าง ๆ ในมิติสหวิทยาการ (multidisciplinary approach) หน่วยงานกลางจึงมีบทบาทสำคัญในการระบุประเด็นสำคัญของแต่ละพื้นที่ภูมิภาค และกำหนดให้ กระทรวงที่มีหน้าที่ดูแลจัดการปัญหาดังกล่าวเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนนโยบายพัฒนา ในภูมิภาคนั้น ๆ นอกจากนี้ หน่วยงานกลางยังมีความยืดหยุ่นในการทำงานโดยอาศัยกลไกการทำงานแบบตัดข้าม กระทรวงและตัดข้ามเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนนโยบายในภูมิภาคด้วย ซึ่งก่อให้เกิดผลดีในแง่การทำให้กระทรวงต่าง ๆ สามารถปรับทิศทางยุทธศาสตร์และแผนงานในความรับผิดชอบ ของตนเองให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ของแต่ละภูมิภาคได้อย่างสอดคล้องในทิศทางเดียวกัน<sup>127</sup>

อย่างไรก็ตาม ข้อเสียของแนวทางนี้ก็คือ หน่วยงานกลางมีบทบาทเป็นเพียงผู้ประสานและกำกับ ทิศทางนโยบาย ในขณะที่งบประมาณและทรัพยากรสำหรับขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาภูมิภาคเป็นของกระทรวง ต่าง ๆ ดังนั้น ในท้ายที่สุดแล้ว รัฐบาลอาจประสบปัญหาในการกำกับความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินนโยบาย การพัฒนาภูมิภาค เนื่องจากไม่สามารถชี้วัดได้ว่าผลการดำเนินแผนงานที่เกิดขึ้นในพื้นที่เป็นความรับผิดชอบ โดยตรงของกระทรวงใดโดยเฉพาะ ในขณะที่หน่วยงานกลางก็อ้างได้ว่ามีบทบาทเป็นเพียง “ผู้เฝ้าประตู” (gatekeepers of the treasury) ควบคุมการจัดสรรงบประมาณจากกระทรวงการคลังผ่านแผนงานลงไปยัง

<sup>126</sup> Ibid., pp. 293-294.

<sup>127</sup> Ibid., p. 295.

พื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ เท่านั้น หน่วยงานกลางมิใช่หน่วยริเริ่มและรับผิดชอบการดำเนินแผนงานและโครงการในพื้นที่แต่อย่างใด<sup>128</sup>

ทางออกหนึ่งก็คือ การกำหนดให้หน่วยงานกลางที่รับผิดชอบการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาภูมิภาค มีงบประมาณหรือกองทุนการพัฒนาภูมิภาคโดยเฉพาะ (special regional development fund) แนวทางดังกล่าวตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า หากหน่วยงานกลางไม่มีงบประมาณของตัวเองสำหรับจัดสรรให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องใช้สำหรับดำเนินแผนงานต่าง ๆ ภายใต้นโยบายการพัฒนาภูมิภาคแล้ว หน่วยงานกลางย่อมไม่สามารถริเริ่มแผนงานใหม่ ๆ ขึ้นในพื้นที่ได้โดยตรง โดยเฉพาะแผนงานที่มุ่งแก้ปัญหาเฉพาะพื้นที่ซึ่งอยู่นอกเหนือจากแผนงานภายใต้นโยบายของกระทรวง ดังนั้น การมีงบประมาณของตัวเองจึงมีส่วนทำให้กระทรวงต่าง ๆ เล็งเห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการให้ความร่วมมือในการรับผิดชอบดำเนินแผนงานภายใต้นโยบายการพัฒนาภูมิภาคของหน่วยงานกลาง

สำหรับหน่วยงานกลางที่มีการจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาภูมิภาคนั้น ตามหลักการทั่วไปแล้ว หน่วยงานดังกล่าวไม่ควรอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีซึ่งดูแลรับผิดชอบกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งควบคู่ไปด้วย เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวควรมีบทบาทเป็นกลาง ไม่อยู่ในฐานะคู่แข่งชั้นในกระบวนการจัดสรรงบประมาณระหว่างกระทรวงต่าง ๆ นั่นคือ หน่วยงานกลางที่ดูแลรับผิดชอบการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาภูมิภาคควรมีบทบาทในฐานะ “คนกลางที่ซื่อตรงสำหรับทุกฝ่าย” (“honest broker”) ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณสำหรับขับเคลื่อนแผนงานภายใต้นโยบายการพัฒนาภูมิภาคต่าง ๆ ดำเนินไปโดยการยึดเจตจำนงของแต่ละภูมิภาคเป็นตัวตั้ง มิใช่การยึดภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงแต่ละกระทรวงเป็นหลัก<sup>129</sup>

กล่าวโดยสรุป หน่วยงานกลางในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาภูมิภาค ทำหน้าที่เกื้อหนุนให้กระทรวงต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทร่วมกันในการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจโดยบูรณาการทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และบูรณาการระหว่างภาคการผลิตด้านต่าง ๆ เข้าด้วยกันอย่างเป็นองค์รวม หน่วยงานกลางดังกล่าวมีบทบาทในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านต่าง ๆ สำหรับแต่ละภูมิภาคของประเทศ โดยทำหน้าที่ประสานเชื่อมโยงและต่อรองให้กระทรวงต่าง ๆ นำประเด็นยุทธศาสตร์เหล่านั้นผนวกเข้ากับยุทธศาสตร์ของกระทรวง ในขณะเดียวกัน หน่วยงานกลางก็ทำหน้าที่ประสานการกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่กับหน่วยการปกครองในระดับต่าง ๆ ทั้งรัฐบาลมลรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในภูมิภาค ในกรณีประเทศที่มีระบบสหพันธรัฐ ทั้งนี้ การทำหน้าที่ดังกล่าวของหน่วยงานกลางดำเนินไปโดยอาศัยกลไกการจัดสรรงบประมาณหรือกองทุนการพัฒนาภูมิภาค ซึ่งเป็นมาตรการสร้างแรงจูงใจสำหรับกระทรวงต่าง ๆ

---

<sup>128</sup> Ibid., p. 296.

<sup>129</sup> Ibid., p. 297.

### 3.5 ตัวอย่างการจัดโครงสร้างและระบบการบริหารงานในภูมิภาคในต่างประเทศ

แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารงานจังหวัดในส่วนภูมิภาคของต่างประเทศในการศึกษานี้ คณะผู้วิจัยได้หยิบยกกรณีศึกษา 4 ประเทศ คือ ประเทศฟินแลนด์ สวีเดน และฝรั่งเศส และอังกฤษ ทั้งนี้ สามประเทศแรกเป็นประเทศที่มีการจัดโครงสร้างการบริหารงานในระดับภูมิภาคอย่างเป็นทางการคล้ายคลึงกับประเทศไทย ส่วนประเทศอังกฤษเป็นกรณีตัวอย่างประเทศแม้ไม่มีโครงสร้างการบริหารงานในระดับภูมิภาคอย่างเป็นทางการ แต่ก็มีควมพยายามพัฒนากลไกการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาในระดับภูมิภาคโดยรัฐบาลมาอย่างต่อเนื่อง

#### 3.5.1 กรณีศึกษาประเทศฟินแลนด์

โครงสร้างการบริหารราชการในประเทศฟินแลนด์ ประกอบด้วยโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง (State central administration) ราชการส่วนภูมิภาค (regional administration) และราชการส่วนท้องถิ่น (State local administration) โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วยสำนักนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Office) และกระทรวงต่าง ๆ จำนวน 12 กระทรวง กระทรวงมีบทบาทหน้าที่หลัก คือ การจัดเตรียมข้อเสนอเชิงนโยบายและการบริหารราชการเพื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี รวมถึงการจัดทำข้อเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการเพื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยแต่ละกระทรวงมีหน้าที่นำนโยบาย กฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติผ่านกลไกการบริหารราชการของกระทรวงรวมถึงหน่วยงานและองค์การมหาชนในกำกับของกระทรวง หน่วยงานภายใต้การกำกับของกระทรวงเหล่านี้มีหน้าที่ในการขับเคลื่อนการนำนโยบายของกระทรวงไปสู่การปฏิบัติ โดยมีความเป็นอิสระในเชิงการบริหารจัดการค่อนข้างมาก แต่ยังคงอยู่ภายใต้กลไกการกำกับดูแลของกระทรวง<sup>130</sup>

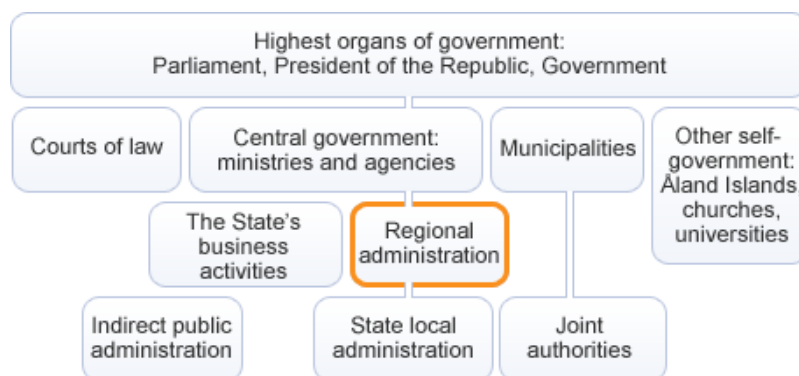
โครงสร้างการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคของประเทศฟินแลนด์ ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ ในส่วนกลางลงสู่การปฏิบัติในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น โดยส่วนใหญ่ภารกิจของกระทรวงที่มีการดำเนินการโดยหน่วยงานในส่วนภูมิภาคมักจะมีลักษณะเป็นภารกิจของหน่วยงานเชิงวิชาการซึ่งต้องอาศัยบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ (expert organizations) ก่อนหน้าปี ค.ศ. 2010 กลไกการบริหารงานในส่วนภูมิภาคของรัฐบาลฟินแลนด์ ประกอบด้วย สำนักงานจังหวัด(State Provincial Offices) 6 แห่ง และหน่วยงานที่ปฏิบัติภารกิจในระดับภูมิภาคอื่น ๆ อาทิ ศูนย์พัฒนาเศรษฐกิจและการจ้างงาน (Employment and Economic Development Centres- TE-Centres) 15 ศูนย์ และศูนย์สิ่งแวดล้อมภาค 13 ศูนย์ (Regional Environment Centres)

---

<sup>130</sup> Suomi.fi editorial team, state and municipalities [Online], 2017. available from: [http://www.suomi.fi/suomifi/english/state\\_and\\_municipalities/ministries/index.html](http://www.suomi.fi/suomifi/english/state_and_municipalities/ministries/index.html) [12 March 2017]



### แผนภาพ 3.1 โครงสร้างการบริหารราชการในประเทศฟินแลนด์



(ที่มา: Regional administration,

[http://www.suomi.fi/suomifi/english/state\\_and\\_municipalities/regional\\_administration/index.html](http://www.suomi.fi/suomifi/english/state_and_municipalities/regional_administration/index.html))

นอกจากนี้ การบริหารภารกิจในระดับภูมิภาคหลายภารกิจ ยังมีการดำเนินการผ่านกลไกการบริหารงานในระดับอำเภอ (district authorities) อาทิ ภารกิจเกี่ยวกับการศึกษาวิจัย การให้คำปรึกษาแนะนำ การกำกับดูแลการบังคับใช้กฎหมาย การบริหารข้อมูล รวมถึงการบริหารทางกฎหมาย สำหรับระบบบริหารงานในระดับภูมิภาคของฟินแลนด์นั้นมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเป็นผลจากการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อมุ่งพัฒนาระบบการทำงานของสำนักงานจังหวัดที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการพัฒนาระบบบริการแบบออนไลน์ (online services) และการพัฒนาระบบการทำงานที่มุ่งเน้นความพึงพอใจของผู้รับบริการ (customer-orientation)

สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของฟินแลนด์นั้น การจัดบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น โดยส่วนใหญ่ดำเนินการโดยเทศบาล (Municipalities) ซึ่งบุคลากรในสังกัดเทศบาลโดยรวมทั้งประเทศมีจำนวนทั้งสิ้น 430,000 คน การบริหารงานของเทศบาลดำเนินการโดยสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น โดยสภาเทศบาลมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารเพื่อทำหน้าที่ในการนำนโยบายและการตัดสินใจของสภาไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ นอกจากนี้ สภาเทศบาลยังมีการแต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ เพื่อดูแลรับผิดชอบการบริหารการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นด้วย อาทิ กรรมการด้านสวัสดิการสังคม ด้านสาธารณสุข และด้านการวางแผนการใช้ที่ดิน เป็นต้น ปัจจุบันการบริหารจัดการภารกิจด้านการบริการสาธารณะของเทศบาลอาศัยวิธีการจัดซื้อบริการโดยการจ้างเหมาผู้จัดทำบริการสาธารณะภาคเอกชนเป็นส่วนใหญ่

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยแบ่งหน่วยงานปกครองออกเป็น “จังหวัด” (province) ในประเทศฟินแลนด์ เริ่มปรากฏให้เห็นนับแต่สมัยที่ฟินแลนด์อยู่ภายใต้การปกครองของสมเด็จพระราชินีคริสตีนาแห่งสวีเดน (Swedish Queen Christina) ในปี ค.ศ. 1634 ได้มีประกาศให้มีการแบ่งหน่วยการปกครองของฟินแลนด์ออกเป็น 4 จังหวัด คือ 1) Turku 2) Uusimaa-Häme 3) Vyborg และ 4) Ostrobothnia โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด (provincial governors) ทำหน้าที่ปกครองในนามตัวแทนของรัฐบาล

หลังจากเปลี่ยนแปลงมาสู่การปกครองแบบสาธารณรัฐ การจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดในประเทศฟินแลนด์ ยังคงดำรงอยู่

อย่างไรก็ดี การพัฒนาโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดของฟินแลนด์ดำเนินไปอย่างมีพลวัต โดยมีการปรับเปลี่ยนขอบเขตพื้นที่ปกครองซึ่งส่งผลต่อการเพิ่มและลดจำนวนจังหวัดอยู่บ่อยครั้ง เช่น ในปี ค.ศ. 1997 มีการปรับลดจำนวนจังหวัดลงจาก 12 จังหวัด เหลือเพียง 6 จังหวัด การแบ่งหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็น 6 จังหวัด (Regional State Administrative Agencies)<sup>131</sup> ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1997 – 2010 ประกอบด้วยจังหวัดต่อไปนี้ 1) Southern Finland 2) Western Finland 3) Eastern Finland 4) Oulu 5) Lapland 6) Åland

แผนภาพ 3.2 การแบ่งหน่วยบริหารงานในภูมิภาคของฟินแลนด์



สำนักงานจังหวัด (State Provincial Office)<sup>132</sup> มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการนำภารกิจในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติในพื้นที่จังหวัด ตัวอย่างเช่น สำนักงานจังหวัดเวสเทิร์นฟินแลนด์ (State Provincial Office of Western Finland) มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินภารกิจด้านต่าง ๆ ของ 8 กระทรวง มีพื้นที่บริการครอบคลุม 5 เขตการปกครองท้องถิ่น สำนักงานจังหวัดตั้งอยู่ในเมือง Turku นอกจากนี้ยังมีสำนักงานที่เทียบเท่ากับอำเภอตั้งอยู่ในพื้นที่เมืองต่าง ๆ ในเขตจังหวัด ได้แก่ Jyväskylä, Tampere, Vaasa และ Pori การจัดโครงสร้างการบริหารสำนักงานแบ่งออกเป็น 8 สำนักงาน ดังต่อไปนี้

<sup>131</sup> Regional State Administrative Agencies, *Regional State Administrative Agencies* [Online], 2017. Available from: <http://www.avi.fi/en/web/avi-en/#.WMfcL5Xaucw> [15 March 2017]

<sup>132</sup> Ministry of The Interior Finland, *State Provincial Office Agencies* [Online], 2017. Available from: <http://www.intermin.fi/lh/lansi/hal/home.nsf/pages/31D17ACED535A7D2C2256BBA0046DA4C> [15 March 2017]

### 1) สำนักงานบริหารกลาง (Administrative Department) มีภารกิจ ดังนี้

- การอำนวยความสะดวก ประสานงาน การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารด้านบุคลากร งบประมาณ และการจัดการข้อมูลแก่สำนักงานจังหวัด (State Provincial Office) สำนักงานศาลอำเภอ (District Court offices) และศาลปกครองประจำเมือง (City Administrative Courts)
- การจัดการให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามผลการตัดสินพิพากษาของศาลอำเภอและศาลปกครองประจำเมือง
- การเป็นศูนย์ประสานงานเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างจังหวัดกับเครือข่ายการสื่อสารในระดับชาติของกระทรวงกิจการภายใน (Ministry of the Interior)
- การทำหน้าที่ฝ่ายอำนวยความสะดวก ดำเนินภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการบริหารงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในสำนักงานจังหวัด
- เป็นหน่วยงานกลางในการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างสำนักต่าง ๆ และหน่วยงานภายนอก

### 2) สำนักงานกำกับการแข่งขันและคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer and competition department) มีภารกิจดังนี้

- การให้คำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และการกู้ยืมเงินทุน
- การกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจและการแข่งขันให้ดำเนินไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและเป็นธรรม
- การตรวจสอบและกำกับดูแล ตลอดจนการรายงานอัตราการกำหนดราคาสินค้าในท้องตลาด
- การกำกับดูแลการขึ้นราคาสินค้าของผู้ขาย การดูแลการดำเนินกิจกรรมส่งเสริมการขายและการโฆษณาสินค้าและบัตรเครดิตแก่ผู้บริโภค รวมถึงกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจทัวร์
- การตรวจตราความแม่นยำเที่ยงตรงของเครื่องชั่งตวงวัดในตลาด
- การกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมของธุรกิจจอสังหาริมทรัพย์และธุรกิจเงินกู้
- การกำกับดูแลการจ่ายค่าธรรมเนียมของธุรกิจบันเทิง
- การอนุมัติอนุญาตเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจค้าปลีก
- การดูแลรับผิดชอบการวางแผนแจกจ่ายอาหารในกรณีมีเหตุฉุกเฉิน

### 3) สำนักงานการศึกษาและวัฒนธรรม (Department for Education and Culture) มีภารกิจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- การยกระดับคุณภาพการศึกษาและการส่งเสริมวัฒนธรรมในจังหวัด รวมถึงการพัฒนาระดับผลิตภาพของภูมิภาค

- การพัฒนาทักษะวิชาชีพ
- การประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาและการเรียนรู้ด้านวัฒนธรรม
- การส่งเสริมการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นสำหรับบุคลากรทางการศึกษา
- การบริหารงานห้องสมุดสาธารณะ
- การจัดการกิจกรรมกีฬาและสันทนาการสำหรับเยาวชน
- การจัดการกิจกรรมด้านศิลปะ

4) สำนักงานบริหารกิจการยุติธรรม (Department of Judicial Administration) มีภารกิจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- การจัดการบังคับคดีเกี่ยวกับหนี้สินในเขตอำนาจของศาลอำเภอ รวมถึงการกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง
- การดูแลรับผิดชอบการจัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะความรู้ของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย
- การบริหารงานด้านบุคลากรของสำนักงานศาลอำเภอ
- การจัดการข้ออุทธรณ์เกี่ยวกับการดำเนินการบังคับคดีหนี้สิน
- การปกป้องผลประโยชน์ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีในชั้นศาล
- การประสานงานรวบรวมและจัดส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดีแพ่งและพาณิชย์เข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาล
- การอำนวยความสะดวกประชุมพิจารณาและดำเนินกระบวนการตรวจสอบกรณีพิเศษ

5) สำนักงานสวัสดิการสังคมและบริการสาธารณสุข (The Department for Social Welfare and Health Services) มีภารกิจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- การให้คำแนะนำและติดตามดูแลการจัดบริการสังคมและการดูแลสุขภาพ
- การจัดบริการทางสังคมและบริการสาธารณสุขให้แก่เทศบาลและสหภาพเทศบาล (federations of municipalities) ในเขตพื้นที่จังหวัด
- การดูแลจัดการศูนย์บริการสุขภาพและการดำเนินกิจการของโรงพยาบาล
- การอนุมัติใบอนุญาตการจัดบริการทางสังคมและบริการสาธารณสุขให้แก่ผู้ประกอบการเอกชน ตลอดจนการกำกับดูแลการจัดบริการสาธารณะโดยผู้ประกอบการเอกชน
- การจัดการเรื่องร้องเรียนอุทธรณ์ของประชาชนผู้รับบริการทางสังคมและบริการสาธารณสุข รวมถึงการปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้รับบริการตามที่กฎหมายกำหนด
- การร่วมดำเนินการชันสูตรศพและวินิจฉัยสาเหตุของการเสียชีวิต
- การดูแลจัดการงบประมาณอุดหนุนของรัฐสำหรับการดำเนินโครงการพัฒนาและกิจกรรม

ที่เกี่ยวกับการจัดบริการทางสังคมและบริการสาธารณสุข

- การออกใบอนุญาตและกำกับดูแลการจำหน่ายสุราและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์
- การดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการรักษาสุขภาพและความปลอดภัยในการบริโภคอาหารและผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ
- การดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับบริการสัตวแพทย์และการรักษาสัตว์
- การติดตามและประเมินผลการจัดบริการสาธารณสุขพื้นฐานด้านสังคมและบริการสุขภาพ
- การวางแผนรับมือกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินสำหรับดำเนินการจัดหน่วยบริการสังคมและสาธารณสุขในจังหวัด

#### 6) หน่วยบัญชาการตำรวจจังหวัด (Provincial Police Command) มีภารกิจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- การวางยุทธศาสตร์การปฏิบัติการของกองกำลังตำรวจในจังหวัด
- การประสานงานกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติการร่วมกับตำรวจท้องถิ่น (local police) ในจังหวัด ตลอดจนการทำข้อตกลงในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันเพื่อขับเคลื่อนเป้าหมายที่วางไว้
- การตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิบัติการร่วมระหว่างตำรวจท้องถิ่นกับหน่วยงานตำรวจระดับชาติ ประกอบด้วย หน่วยตำรวจสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมส่วนกลาง ตำรวจทางหลวง และหน่วยงานตำรวจที่ดูแลด้านความมั่นคง
- การจัดสรรงบประมาณสำหรับหน่วยงานตำรวจในท้องถิ่น
- การรวบรวม วิเคราะห์ และส่งผ่านข้อมูลเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยไปยังหน่วยงานตำรวจในจังหวัด
- การกำกับดูแลการดำเนินงาน การจัดฝึกอบรม การพัฒนาทักษะและความสามารถของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งดำเนินการโดยหน่วยบริหารบุคลากรตำรวจในจังหวัด
- การติดตามดูแลการปฏิบัติการและการดำเนินกิจกรรมภายใต้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย
- การกำกับดูแลการสรรหาผู้บังคับการตำรวจจังหวัด
- การประสานเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายต่าง ๆ ในจังหวัด รวมถึงการประสานงานระหว่างประเทศ
- การจัดการข้อร้องเรียนอุทธรณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ
- การอนุมัติใบอนุญาตการประกอบกิจการธุรกิจรักษาความปลอดภัยเอกชน นักสืบเอกชน

#### 7) สำนักกู้ภัย (Rescue Department) มีภารกิจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- การส่งเสริมมาตรการดูแลรักษาความปลอดภัย

- การเตรียมความพร้อมให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยกู้ภัยของเทศบาลในระดับสูงสุด
- การพัฒนาและวางแผนปฏิบัติการกู้ภัย
- การเตรียมความพร้อมและการวางแผนมาตรการจัดการรับมือเหตุแผ่นดินไหวและสาธารณภัยอย่างเหมาะสม
- การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนรับมือเหตุฉุกเฉินในระดับภูมิภาค
- การดูแลและจัดการงบประมาณสำหรับดำเนินมาตรการป้องกันอัคคีภัย
- การจัดโครงการฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยและความมั่นคงฝ่ายพลเรือนในระดับภูมิภาคร่วมกับหน่วยทหารในพื้นที่
- การจัดการหน่วยปฏิบัติการสังเกตการณ์ทางอากาศเพื่อเฝ้าระวังไฟป่า

## 8) สำนักคมนาคมและการสื่อสาร (Department for Transport and Communications)

มีภารกิจดังนี้

- การวางแผนการจราจรและคมนาคมในจังหวัด การจัดซื้อบริการที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบจราจรที่เหมาะสม และการดำเนินนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตขับขี่อย่างเข้มงวด เพื่อรับประกันความปลอดภัยในการเดินทางของประชาชน ผู้โดยสารระบบขนส่งสาธารณะ ตลอดจนการขนส่งสินค้าในจังหวัด
- การส่งเสริมความปลอดภัยบนท้องถนน
- การส่งเสริมความเสมอภาคของประชาชนในการใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะ ตลอดจนความเป็นธรรมในการแข่งขันของผู้ประกอบการ
- การดูแลระบบสื่อสารข้อมูลและการจัดการข้อมูล

ในปี ค.ศ. 2010 มีการปฏิรูประบบการบริหารงานส่วนภูมิภาค โดยมีการยุบเลิกระบบบริหารงานจังหวัดแบบเดิม และถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่เคยอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่รับผิดชอบของจังหวัดไปอยู่ภายใต้หน่วยงานบริหารราชการระดับภาคที่จัดตั้งขึ้นใหม่แทนจังหวัด ประกอบด้วย หน่วยบริหารงานในส่วนภูมิภาคของรัฐ (Regional State Administrative Agencies - AVI) จำนวน 6 แห่ง และศูนย์พัฒนาเศรษฐกิจ การคมนาคม และสิ่งแวดล้อม (Centres for Economic Development, Transport and the Environment - ELY) จำนวน 15 แห่ง หน่วยงานภาครัฐทั้งสองรูปแบบดังกล่าวที่ตั้งอยู่ในแต่ละภูมิภาค ทำหน้าที่แทนหน่วยการบริหารงานจังหวัดแบบเดิม โดยการบริหารราชการในส่วนภูมิภาครูปแบบใหม่จะมุ่งเน้นความสำคัญของหน่วยบริหารงานระดับภาค (regions) ซึ่งเป็นหน่วยการบริหารและการปกครองที่แบ่งตามเขตพื้นที่จังหวัดในยุคดั้งเดิม (“historical provinces”) ของประเทศฟินแลนด์

การพัฒนากระบวนการของสำนักงานจังหวัดในประเทศฟินแลนด์ที่ปรากฏในปัจจุบัน ริเริ่มดำเนินการในปี ค.ศ. 2007 ภายใต้โครงการการปฏิรูประบบการบริหารงานส่วนภูมิภาคของรัฐ (The Reform Project for Regional State Administration- ALKU)<sup>133</sup> ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงขอบเขตภารกิจ บทบาทหน้าที่ ระบบการกำกับดูแลการบริหารนโยบาย ตลอดจนการจัดแบ่งโครงสร้างระบบการบริหารงานในส่วนภูมิภาคในทุกภารกิจให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โครงการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการปรับปรุงระบบบริหารงานภาครัฐภายใต้รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี Matti Vanhanen ที่มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาระบบบริหารงานส่วนภูมิภาคให้มุ่งเน้นการบริการเพื่อตอบสนองความพึงพอใจของพลเมืองและผู้รับบริการเป็นสำคัญ (citizen and customer orientation) ในขณะเดียวกันก็มุ่งยกระดับประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ในการบริหารภารกิจของรัฐควบคู่ไปด้วย

ในการดำเนินนโยบายปรับปรุงระบบบริหารงานในส่วนภูมิภาคดังกล่าว รัฐบาลฟินแลนด์ได้จัดทำร่างกฎหมายเพื่อการปฏิรูประบบบริหารงานในส่วนภูมิภาคนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 2009 และได้รับการเห็นชอบจากที่ประชุมรัฐสภาในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2009 หลังจากนั้นประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฟินแลนด์ลงนามประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูประบบการบริหารงานในส่วนภูมิภาคในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2010 อันนำมาสู่การประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหน่วยบริหารในส่วนภูมิภาคของรัฐ (Decree on the Regional State Administrative Agencies) และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยศูนย์พัฒนาเศรษฐกิจ การคมนาคม และสิ่งแวดล้อม (Decree on the Centres for Economic Development, Transport and the Environment) นอกจากนี้ การปฏิรูประบบบริหารงานของรัฐในส่วนภูมิภาคยังนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของกระทรวงต่าง ๆ กว่า 215 ฉบับ ซึ่งครอบคลุมการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติต่าง ๆ รวมกว่า 1,200 มาตรา

การประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูประบบบริหารงานในส่วนภูมิภาคดังกล่าว ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ มีการปรับเกลี้ยและจัดกลุ่มภารกิจและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในส่วนภูมิภาคที่มีอยู่เดิมทั้งหมด ประกอบด้วย สำนักงานจังหวัด (state provincial offices) ศูนย์พัฒนาเศรษฐกิจและการจ้างงาน (employment and economic centres) ศูนย์สิ่งแวดล้อมภาค (regional environmental centres) หน่วยงานอนุมัติใบอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อม (environmental permit agencies) หน่วยงานโยธาธิการระดับอำเภอ (road districts) และหน่วยงานสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานระดับอำเภอ (occupational health and safety districts)<sup>134</sup>

หลังจากมีการปรับเกลี้ยและจัดกลุ่มภารกิจของหน่วยงานดังกล่าวแล้ว ภารกิจทั้งหมดจะถูกถ่ายโอนให้อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานระดับภูมิภาครูปแบบใหม่ ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ นั่นคือหน่วยบริหารงานในส่วนภูมิภาคของรัฐ (Regional State Administrative Agencies - AVI) และศูนย์พัฒนา

---

<sup>133</sup> Ministry of Finance Finland, *The Reform Project for Regional State Administration- ALKU* [Online], 2017. Available from: [http://www.vm.fi/vm/en/05\\_projects/03\\_alku/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/en/05_projects/03_alku/index.jsp) [20 March 2017]

<sup>134</sup> Minister of Finance Finland, *Regional Administrative Reform 2010*, [Online], 2017. Available from: [www.vm.fi/alku](http://www.vm.fi/alku) [20 March 2017]

เศรษฐกิจ การคมนาคม และสิ่งแวดล้อม (Centres for Economic Development, Transport and the Environment - ELY) โดยบุคลากรและทรัพย์สินของหน่วยงานเดิมทั้งหมดจะถูกถ่ายโอนไปอยู่กับหน่วยงานใหม่ที่จัดตั้งขึ้นในแต่ละภูมิภาค โดยส่วนใหญ่บุคลากรส่วนภูมิภาคที่ถ่ายโอนมาจะยังคงดูแลรับผิดชอบภารกิจในด้านเดิมเช่นเดียวกันก่อนหน้าจะมีการปรับปรุงระบบบริหารงานส่วนภูมิภาค<sup>135</sup>

การปฏิรูประบบการบริหารงานในส่วนภูมิภาคตามแนวทางดังกล่าว ส่งผลให้ปัจจุบันโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐในระดับภูมิภาคของฟินแลนด์ ประกอบด้วย หน่วยบริหารงานในส่วนภูมิภาคของรัฐ (AVI) จำนวน 6 แห่ง ตั้งอยู่ในแต่ละภูมิภาคและศูนย์พัฒนาเศรษฐกิจ การคมนาคม และสิ่งแวดล้อม (ELY) จำนวน 15 ศูนย์ทั่วประเทศ การปรับเกลี่ยและยุบรวมภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในระดับภูมิภาคดังกล่าวเป็นแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารงานที่มุ่งส่งเสริมบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาการบริหารภูมิภาค (regional councils) ในการขับเคลื่อนทิศทางการพัฒนาความเจริญในแต่ละภูมิภาค โดยเฉพาะการกำหนดให้สภาการบริหารภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค ตลอดจนการประสานความร่วมมือระหว่างสภาการบริหารภูมิภาคแต่ละแห่งเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหลายภูมิภาค (inter-regional issues)

หน่วยบริหารงานในส่วนภูมิภาคของรัฐ (Regional State Administrative Agencies) มีจำนวน 6 แห่ง ตั้งอยู่ในแต่ละภูมิภาคมีบทบาทหน้าที่หลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาเพื่อสร้างความเสมอภาคในความเจริญระหว่างแต่ละภูมิภาค โดยผ่านการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การนำกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ไปบังคับใช้ให้เกิดประสิทธิผล ตลอดจนการกำกับควบคุมทิศทางการพัฒนา และกำกับดูแลการดำเนินภารกิจด้านต่าง ๆ ของภาครัฐในระดับภูมิภาค<sup>136</sup>

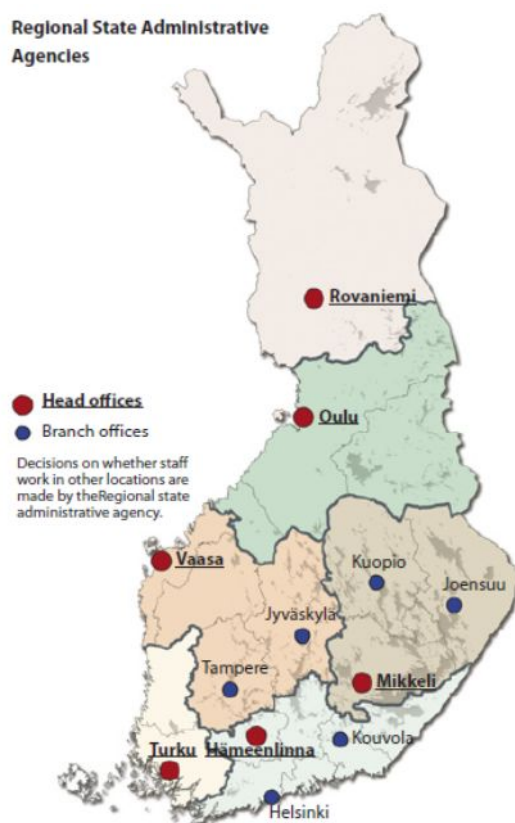
---

<sup>135</sup> Ministry of Finance Finland, *The Reform Project for Regional State Administration- ALKU* [Online], 2017. Available from: [http://www.vm.fi/vm/en/05\\_projects/03\\_alku/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/en/05_projects/03_alku/index.jsp) [20 March 2017]

<sup>136</sup> Minister of Finance, Finland, *Regional Administrative Reform 2010*, [Online], 2017. Available from: [www.vm.fi/alku](http://www.vm.fi/alku) [20 March 2017]



### แผนภาพ 3.3 หน่วยบริหารงานในส่วนภูมิภาคของรัฐในฟินแลนด์



ภารกิจหลักของหน่วยบริหารงานในส่วนภูมิภาคของรัฐครอบคลุมการปฏิบัติงานหลายด้าน ได้แก่ การปกป้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองในการเข้าถึงบริการสาธารณะ การได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย การพิทักษ์ปกป้องสิ่งแวดล้อม การพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน การดูแลรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ตลอดจนการควบคุมความปลอดภัยในการทำงาน การดูแลสุขภาพและสภาพแวดล้อมในการทำงานของประชาชนในพื้นที่ภูมิภาค โดยมุ่งเน้นการประสานความร่วมมือในการทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

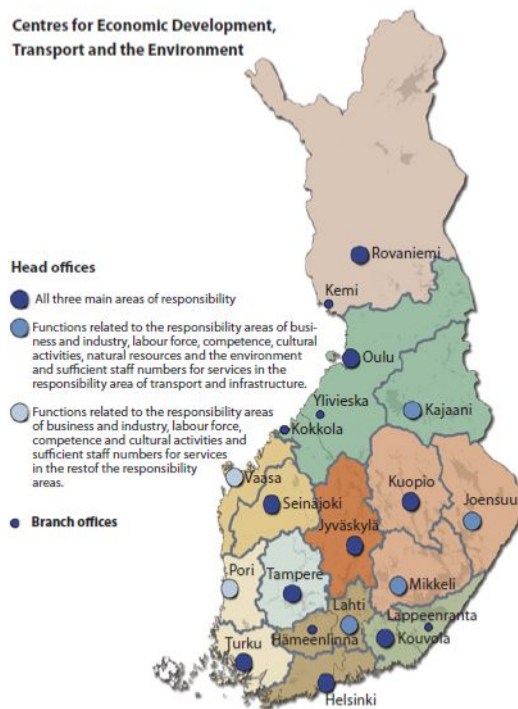
ภารกิจและบทบาทหน้าที่ในความรับผิดชอบของหน่วยบริหารงานในส่วนภูมิภาคของรัฐ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้<sup>137</sup>

- การจัดการบริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐ การพิทักษ์คุ้มครองสิทธิตามกฎหมายของประชาชน และการอนุมัติอนุญาตต่าง ๆ
- การดูแลสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน

<sup>137</sup> Regional State Administrative Agencies, *Frontpage* [Online], 2017. Available from: <http://www.avi.fi/en/Pages/default.aspx> [20 March 2017]

- การกำกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม และการอนุมัติอนุญาตการดำเนินกิจการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- การเตรียมความพร้อมในการรับมือและป้องกันสาธารณภัย และการบรรเทาและระงับอัคคีภัย
- การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและการบริหารกิจการตำรวจ

แผนภาพ 3.4 ศูนย์พัฒนาเศรษฐกิจ การคมนาคม และสิ่งแวดล้อมในฟินแลนด์



ศูนย์พัฒนาเศรษฐกิจ การคมนาคม และสิ่งแวดล้อม (Centres for Economic Development, Transport and the Environment) มีจำนวน 15 ศูนย์ ตั้งกระจายในพื้นที่แต่ละภูมิภาคมีบทบาทหน้าที่หลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาการพัฒนามิภาค โดยผ่านการนำนโยบายและโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ภูมิภาค ภารกิจที่สำคัญ ได้แก่ การส่งเสริมผู้ประกอบการเอกชนในการลงทุนและดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจ การกำกับดูแลและพัฒนาตลาดแรงงานในภูมิภาค การดำเนินภารกิจเกี่ยวกับการจัดการแรงงานอพยพ การส่งเสริมกิจกรรมเพื่อการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน การดูแลความปลอดภัยและความสะดวกในการคมนาคมขนส่งในภูมิภาค การพัฒนาสิ่งแวดล้อมและสุขภาวะ ตลอดจนการส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีในภูมิภาคอย่างยั่งยืน

การบริหารภารกิจของศูนย์พัฒนาเศรษฐกิจ การคมนาคม และสิ่งแวดล้อม มุ่งเน้นการทำงานแบบประสานความร่วมมือกับสภาการบริหารงานภาค (regional councils) องค์กรภาคธุรกิจ ตลอดจนภาคแรงงานและลูกจ้างในภูมิภาค ภารกิจของศูนย์พัฒนาเศรษฐกิจ การคมนาคม และสิ่งแวดล้อม สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้<sup>138</sup>

- การดูแลจัดการภารกิจด้านการประกอบธุรกิจ และอุตสาหกรรม แรงงาน การพัฒนาทักษะ ตลอดจนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมประเพณีในภูมิภาค
- การจัดระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการคมนาคม และดูแลจัดการระบบคมนาคมขนส่ง
- การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในภูมิภาค

### 3.5.2 กรณีศึกษาประเทศสวีเดน

โครงสร้างการบริหารราชการของประเทศสวีเดน แบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง (Central Government) การบริหารราชการระดับเขต (County) และการบริหารราชการในระดับเทศบาล (Municipality) การบริหารราชการนอกเขตเมืองหลวงของประเทศสวีเดน ประกอบไปด้วยเขต (County) ต่าง ๆ จำนวน 21 เขตทั่วทั้งประเทศ การบริหารราชการในระดับเขตของประเทศสวีเดนนั้นจะมีสถานะ 2 สถานะไปพร้อม ๆ กัน กล่าวคือ

ในสถานะแรก การบริหารราชการในระดับเขตของประเทศสวีเดนจะมีสถานะเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีผู้ว่าราชการเขต (County Governor) ที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลกลาง และคณะกรรมการบริหารเขต (County Administrative Board) โดยทั้งสองส่วนถือเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ทำหน้าที่บริหารกิจการของเขต รวมถึงทำหน้าที่เป็นกลไกกลางในการประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้เขตของประเทศสวีเดนจะมีสถานะเป็นราชการส่วนภูมิภาคแล้ว ในอีกด้านหนึ่ง เขตยังมีสถานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่บริหารงานภายใต้หลักการกระจายอำนาจอีกด้วย โดยเขตในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะบริหารงานโดยสภาเขต (County Council) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระในการดำรงตำแหน่งนาน 4 ปี<sup>139</sup>

สวีเดนมีการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับกึ่งกลางแบบ 1 ชั้น (one intermediate tier of government) คือ หน่วยการปกครองเคาน์ตี (counties) จำนวน 21 แห่ง เป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่รวมหน่วยการปกครองตนเอง (self-government) กับหน่วยการปกครองพื้นที่โดยรัฐตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (deconcentrated state authority) เข้าไว้ด้วยกันโครงสร้างการปกครอง counties ประกอบด้วย *landstinge* ซึ่งเป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการปกครองตนเอง (self-governing county

---

<sup>138</sup>Minister of Finance, Finland, *Regional Administrative Reform 2010*, [Online], 2017. Available from: [www.vm.fi/alku](http://www.vm.fi/alku) [20 March 2017]

<sup>139</sup>Government Office of Sweden, *The Swedish model of government administration* [Online], 2017. Available from: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2858/a/16193> [20 March 2017]

councils) และ *land* ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองภูมิภาคโดยรัฐ (regional state authority) ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารของ *landshövding*<sup>140</sup>

ภารกิจหน้าที่ของ *landstinge* และ *land* ไม่มีการแบ่งแยกเด็ดขาดจากกัน แม้ว่าในระยะหลัง *landstinge* จะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้นระหว่างปี ค.ศ. 1950 จนถึงการปฏิรูปเคาน์ตี (county reform) ในปี ค.ศ. 1971 *landstinge* ดูแลรับผิดชอบการบริหารโรงพยาบาลและศูนย์บริการสุขภาพของตนเอง ภายใต้อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการด้านสุขภาพ นอกจากนี้ ยังมีภารกิจรองอื่น ๆ ได้แก่ การพัฒนาเกษตรกรรม การพัฒนาหัตถกรรม และการฝึกทักษะอาชีพที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรม ส่วน *land* มีภารกิจหน้าที่หลักในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การนำกฎหมายของรัฐมาบังคับใช้ในพื้นที่ โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา แรงงาน การเคหะ การวางผังเมือง และด้านสังคม

นับแต่ปี ค.ศ. 1971 *landstinge* มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีฝ่ายบริหารทำหน้าที่รับผิดชอบต่อสภา มีภารกิจหลักในการนำแผนพัฒนาภูมิภาคมาปฏิบัติ ดำเนินกิจกรรมทางวัฒนธรรม การขนส่งสาธารณะ รวมทั้งได้รับการขยายบทบาทหน้าที่ด้านบริการสาธารณสุขให้กว้างขวางยิ่งขึ้นภายใต้การปฏิรูปดังกล่าว โครงสร้างการบริหารแบบคู่ขนาน (dual structure) ยังคงดำรงอยู่ต่อไป กล่าวคือ มีตำแหน่งผู้ว่าการที่มาจากแต่งตั้งโดยส่วนกลาง (centrally appointed governor) ในขณะเดียวกันก็มีตำแหน่งส่วนใหญ่ของฝ่ายบริหาร (*landstingstyrelse*) มาจากการสรรหาคัดเลือกโดย *landsting* โดย *land* มีหน้าที่หลักในการเป็นกลไกประสานการวางแผนทางพัฒนาสังคม (coordinating social planning)

ภายใต้นโยบาย EU cohesion policy รัฐบาลสวีเดนได้มีการจัดตั้งหน่วยภาคที่มีขนาดใหญ่ขึ้นใหม่ 8 ภาค (*riksområden*) มีฐานะเป็นภาคในทางสถิติ เพื่อรองรับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการยกระดับศักยภาพพื้นที่ภูมิภาคจากสหภาพยุโรป ทั้งนี้ ก่อนปี ค.ศ. 1971 *landstinge* เป็นหน่วยรองรับกลไกสถาบันตัวแทนในสภาสูง (upper chamber of the Swedish Riksdag) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการคัดเลือกโดย *landstinge* มีวาระ 6 ปี แต่ละ *landstinge* มีจำนวนที่นั่งในวุฒิสภาตามสัดส่วนจำนวนประชากรในภูมิภาค สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเท่ากันในกระบวนการตรากฎหมาย โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้การผ่านร่างกฎหมายต้องได้รับเสียงข้างมากธรรมดาจากทั้งสองสภากระทั่งในปี ค.ศ. 1971 สวีเดนได้เปลี่ยนมาเป็นระบบสภาเดียว (unicameral)<sup>141</sup>

ในประเทศสวีเดน หน่วยการปกครองในระดับ “จังหวัด” (*province, landskap*) ถือเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นการแบ่งเขตการปกครองนอกเขตเมืองหลวงโดยยึดตามลักษณะทางภูมิศาสตร์และวัฒนธรรมของแต่ละภูมิภาค จังหวัดในสวีเดนมีจำนวน 25 จังหวัด จังหวัดในประเทศสวีเดน ประกอบด้วย<sup>142</sup>

---

<sup>140</sup> Hooghe, Liesbet. Marks, Gary. and Schakel, Arjan H. *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies* (New York: Routledge, 2010), p. 97.

<sup>141</sup> Ibid., pp. 155 – 156.

<sup>142</sup> The Swedish Touring Club (Svenska Turist Föreningen), *Highpointing in Sweden* [Online], 2017. Available from: <http://sverigestak.org/province/province.shtml> [1 April 2017]

- 1) Blekinge 2) Bohuslän 3) Dalarna 4) Dalsland 5) Gotland 6) Gästrikland 7) Halland 8) Hälsingland
- 9) Härjedalen 10) Jämtland 11) Lappland 12) Medelpad 13) Norrbotten 14) Närke 15) Skåne 16) Småland 17) Södermanland 18) Uppland 19) Värmland 20) Västmanland 21) Västerbotten 22) Västergötland 23) Ångermanland 24) Öland 25) Östergötland

ปัจจุบันหน่วยการปกครองพื้นที่ภูมิภาคในระดับจังหวัดไม่มีบทบาทหน้าที่ในการบริหารราชการแต่อย่างใด หากเป็นเพียงหน่วยการปกครองดั้งเดิมที่ใช้สำหรับอ้างอิงเขตพื้นที่ในเชิงวัฒนธรรมของประชาชนในแต่ละภูมิภาค สำหรับโครงสร้างการบริหารงานส่วนภูมิภาคที่ถูกสร้างขึ้นมาแทนที่หน่วยการปกครองจังหวัด ก็คือ เขต (county, *län*) ซึ่งในแต่ละจังหวัดจะถูกแบ่งออกเป็นหลาย ๆ เขต แต่ละเขตทำหน้าที่เป็นกลไกการบริหารงานของรัฐบาลกลางในพื้นที่ภูมิภาค ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงระบบการบริหารงานส่วนภูมิภาคในประเทศสวีเดน จึงจำเป็นต้องพิจารณาหน่วยการปกครองระดับเขตแทนจังหวัด

แผนภาพ 3.5 หน่วยบริหารระดับภูมิภาคในสวีเดน



หน่วยการปกครองระดับเขต (County) ของประเทศสวีเดน มี 2 สถานภาพในเวลาเดียวกัน ในด้านหนึ่ง เขตถือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งยึดหลักการกระจายอำนาจ ในขณะที่อีกด้านหนึ่ง เขตของประเทศสวีเดนก็มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองของรัฐหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยมีการส่งตัวแทนของรัฐมาทำหน้าที่ในการบริหาร นั่นก็คือ ผู้ว่าราชการเขต (County Governor) เขตในฐานะของราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีภารกิจหน้าที่ที่สำคัญอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภารกิจที่มีลักษณะเป็นการควบคุมมาตรฐานในเรื่องต่าง ๆ และงานด้านความปลอดภัย และสวัสดิภาพของประชาชน การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของเขตอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการเขต ซึ่งรัฐบาลมักแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งอาจเคยดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี ข้าราชการระดับสูง หรือพลเมืองในท้องถิ่นที่มีชื่อเสียง โดยบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการเขตนั้นจะมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี<sup>143</sup>

อย่างไรก็ตาม ในการบริหารงานของเขตนั้น ยังมีคณะกรรมการบริหารเขต (The County Administrative Board) ซึ่งมีสมาชิกจำนวน 14 คน ร่วมทำหน้าที่เป็นผู้บริหารเขต โดยผู้ว่าราชการเขตจะดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการบริหาร สมาชิกของคณะกรรมการบริหารเขตจะเป็นตัวแทนจากพรรคการเมืองที่ผ่านการเลือกตั้งมาจากสภาท้องถิ่น และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี จากสภาพภารกิจที่กว้างขวางของเขต จึงทำให้บุคคลที่เป็นสมาชิกสภาเขตมักประกอบด้วยผู้มีความรู้ในหลากหลายด้าน เช่น นักกฎหมาย นักวิทยาศาสตร์ สถาปนิก วิศวกร ฯลฯ<sup>144</sup>

ผู้ว่าราชการและคณะกรรมการบริหารเขตถือเป็นโครงสร้างทางการบริหารที่สำคัญในส่วนภูมิภาค โดยผู้ว่าราชการและคณะกรรมการบริหารเขตจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลให้นโยบายและการตัดสินใจต่าง ๆ ของรัฐบาลได้รับการนำไปปฏิบัติโดยถูกต้องและเสมอภาคกันในทุกพื้นที่ทั่วภูมิภาค บทบาทและภารกิจหน้าที่ของผู้ว่าราชการเขตและคณะกรรมการบริหารเขตในระบบบริหารงานเขตของสวีเดน สรุปได้ดังนี้<sup>145</sup>

- การดูแลรับผิดชอบขับเคลื่อนเป้าหมายนโยบายการพัฒนาของชาติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในพื้นที่
- การเป็นตัวกลางในการประสานผลประโยชน์ต่าง ๆ และประสานการทำงานภายในเขต
- การส่งเสริมการพัฒนาในพื้นที่เขต
- การกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์การพัฒนาของเขต
- การกำกับดูแลให้การบริหารการปกครองเป็นไปภายใต้หลักนิติธรรม

---

<sup>143</sup> Norton, Alan. *International Handbook of Local and Regional Government* (Aldershot: Edward Elgar, 1994), p. 297.

<sup>144</sup> Ibid., p. 297.

<sup>145</sup> Länsstyrelsen, Sverige består av 21 län [Online], 2017. Available from: <http://www.lst.se/english/role.htm> [31 March 2017]

สำหรับภารกิจและบทบาทหน้าที่ของเขตในฐานะหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคนั้น เขตถือเป็นกลไกของรัฐบาลในการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนในพื้นที่ ขอบเขตการจัดบริการสาธารณะของเขต อาจสรุปได้ดังต่อไปนี้<sup>146</sup>

1) *ด้านความปลอดภัยในการจราจร* คณะกรรมการบริหารเขตมีอำนาจในการออกและริบใบอนุญาตในการขับรถยนต์ รวมถึงการออกใบอนุญาตให้กับครูผู้ฝึกสอนการขับรถยนต์ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการควบคุมและการอนุญาตให้มีการติดตั้งป้ายสัญญาณจราจรต่าง ๆ รวมถึงกำหนดเขตจำกัดความเร็วและอัตราความเร็วที่อนุญาตในเชิงพาณิชย์ คณะกรรมการบริหารเขตยังมีอำนาจในการออกใบอนุญาตการเดินทางและรถรับจ้างสาธารณะอีกด้วย

2) *ด้านเกษตรกรรม* คณะกรรมการบริหารเขตมีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมการทำเกษตรให้เป็นไปโดยเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงการอนุรักษ์พื้นที่สำหรับการเลี้ยงสัตว์และความหลากหลายทางชีวภาพ

3) *ด้านสวัสดิภาพของสัตว์* จากการที่ประเทศสวีเดน มีกฎหมายเกี่ยวกับด้านการดูแลและเลี้ยงสัตว์ที่เข้มงวด ดังนั้น กรรมการบริหารเขตจึงมีหน้าที่สำคัญในการสอดส่องดูแลให้ผู้ที่เลี้ยงและกักกันสัตว์ต้องให้ความสำคัญกับสภาพความเป็นอยู่ของสัตว์นั้น ๆ โดยสภาพความเป็นอยู่ของสัตว์ต้องเป็นไปตามธรรมชาติให้มากที่สุด คณะกรรมการบริหารเขตจึงมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่เกษตรกรและผู้ที่ทำหน้าที่ในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ต่าง ๆ

4) *การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ* คณะกรรมการบริหารเขตมีบทบาทอย่างสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการดำเนินการใด ๆ ก็ตาม หากมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องได้รับการอนุญาตจากคณะกรรมการบริหารเขต โดยในการอนุญาตอาจรวมถึงการกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติบางประการด้วย นอกจากนี้ คณะกรรมการยังมีหน้าที่ในการจัดทำและประสานแผนด้านสิ่งแวดล้อม การกำหนดเขตอนุรักษ์แหล่งน้ำ ในด้านความหลากหลายทางชีวภาพ คณะกรรมการยังมีหน้าที่ในการควบคุมมิให้การพัฒนาส่งผลต่อความหลากหลายทางชีวภาพด้วย

5) *ด้านความปลอดภัยสาธารณะและการบริหารจัดการภาวะวิกฤต* แม้ว่าปัญหาที่เกี่ยวข้องกับภัยธรรมชาติ รวมถึงสาธารณภัยต่าง ๆ จะเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้วก็ตาม แต่ทว่า คณะกรรมการบริหารเขตก็ยังคงมีบทบาทร่วมในการฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงอาจมีบทบาทในการตรวจสอบระบบการป้องกันและเตือนภัยของเทศบาล นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารเขตยังมีบทบาทในการตรวจสอบความปลอดภัยของโรงงานต่าง ๆ อีกด้วย

6) *ด้านการเคหะ* คณะกรรมการบริหารเขตมีบทบาทด้านการเคหะเช่นกัน แม้ว่าคณะกรรมการบริหารเขตจะมีได้มีบทบาทโดยตรงในการก่อสร้างแหล่งพักอาศัย แต่คณะกรรมการบริหารเขตก็มีหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์แหล่งเงินทุนต่าง ๆ เพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาเคหสถาน เช่น ในกรณีที่ประชาชนเป็นเจ้าของบ้านเก่าที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรมหรือสถาปัตยกรรม ประชาชนก็สามารถที่จะติดต่อขอแหล่งเงินทุน

---

<sup>146</sup> Länsstyrelserna, *The County Administrative Board: Its Work and Its Role* [Online] 2017. Available from: [http://www.lst.se/lst\\_e.pdf](http://www.lst.se/lst_e.pdf) [31 March 2017]

สนับสนุนสำหรับการปรับปรุงเคสสถานของตนได้ รวมถึงหากประชาชนต้องการแหล่งเงินทุนเพื่อปรับปรุงบ้านพักอาศัยให้ประหยัดการใช้พลังงานลงก็สามารถติดต่อหาแหล่งทุนจากคณะกรรมการบริหารเขตได้เช่นกัน

7) *ด้านการประมงและล่าสัตว์* การประมงและล่าสัตว์ เป็นอาชีพที่เก่าแก่ของชายชาวสวีเดน ในปัจจุบันกิจกรรมทั้งสองประเภทได้กลายเป็นกิจกรรมยามว่างที่ได้รับความนิยม แม้ว่าการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ และปลาจะเป็นหน้าที่โดยตรงขององค์การป้องกันสิ่งแวดล้อม แต่คณะกรรมการเขตก็มีบทบาทสำคัญในการออกใบอนุญาตและกำหนดเขตการล่าสัตว์ รวมถึงเขตการอนุรักษ์พันธุ์ปลา

8) *การส่งเสริมและการพัฒนาเศรษฐกิจ และการจ้างงาน* ภารกิจสำคัญประการหนึ่งของกรรมการบริหารเขต ก็คือ การส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจ การค้า และการจ้างงาน โดยคณะกรรมการบริหารจะมีหน้าที่ในการส่งเสริมภาคเอกชนในการพัฒนาผลผลิต การจัดหาตลาด และการสนับสนุนข้อมูลการค้าการลงทุนต่าง ๆ ที่จำเป็น รวมถึงการจัดสรรเงินทุนที่ได้รับการจัดสรรมาจากสหภาพยุโรป หากโครงการของภาคเอกชนมีความสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่สหภาพยุโรปได้กำหนดไว้

9) *การพัฒนาโครงข่ายการคมนาคมและการสื่อสาร* นอกจากกรรมการบริหารเขตจะมีบทบาทในการดูแลด้านความปลอดภัยในการจราจรแล้ว กรรมการบริหารเขตยังมีบทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการจัดทำแผนโครงข่ายด้านการคมนาคม รวมถึงระบบการขนส่งมวลชนสาธารณะ นอกจากนั้น ในด้านโครงข่ายการสื่อสาร กรรมการบริหารเขตยังมีบทบาทในการเป็นผู้ให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาลหากเทศบาลต้องการพัฒนาระบบการสื่อสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบสื่อสารใยแก้วความเร็วสูง อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 เป็นต้นมา ภารกิจในด้านนี้ของกรรมการบริหารเขตได้ลดจำนวนลงสืบเนื่องมาจากการที่เทศบาลได้ริเริ่มจัดตั้งสหการเพื่อทำหน้าที่นี้เป็นการเฉพาะ

10) *การอนุรักษ์โบราณสถาน* กรรมการบริหารเขตมีบทบาทในด้านการอนุรักษ์โบราณสถานเช่นกัน โดยหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการก็คือ การขึ้นทะเบียนโบราณสถานตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำแนวทางในการอนุรักษ์ และการให้เงินอุดหนุนสำหรับการอนุรักษ์

11) *การดูแลเด็ก คนชรา และผู้ด้อยโอกาส* แม้ว่าภารกิจในด้านการให้บริการทางด้านสวัสดิการแก่เด็ก คนชรา และผู้ด้อยโอกาสให้มีความเป็นอยู่ที่ดี จะมีบทบาทโดยตรงของเขตก็ตาม แต่ทว่า กรรมการบริหารเขตก็มีบทบาทในการกำกับดูแลให้บริการของเทศบาลมีความเหมาะสมและสอดคล้องต่อกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นหลักประกันสิทธิของบุคคลเหล่านั้น ดังนั้น บทบาทของกรรมการบริหารเขต จึงเป็นไปในลักษณะของการตรวจและควบคุมบ้านพักคนชรา สถานบำบัดผู้ติดยาเสพติด รวมถึงการออกใบอนุญาตให้แก่เอกชนในการเปิดดำเนินกิจการสถานพักคนชรา เป็นต้น

12) *ความเท่าเทียมกันทางเพศ* ในประเทศสวีเดน แนวคิดเรื่องความเท่าเทียมกันทางเพศถือเป็นประเด็นที่สำคัญอย่างยิ่ง ดังนั้น กรรมการบริหารเขตจึงได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้มีหน้าที่ในการส่งเสริมและกำกับให้เกิดการปฏิบัติต่อเพศอย่างเท่าเทียมกัน โดยบทบาทของกรรมการบริหารเขตจะเป็นไปในลักษณะควบคุมให้การกำหนดนโยบาย การปฏิบัติตามนโยบายของทุกภาคส่วนภายในเขตไม่ละเลยความเท่าเทียมกันทางเพศ



เช่น การจ้างงาน ระบบขนส่งมวลชน การศึกษา ฯลฯ จะต้องเปิดโอกาสให้ทั้งเพศชายและหญิงมีความเท่าเทียมกันให้มากที่สุด

13) การจัดการที่สูงและการเลี้ยงกวางเรนเดียร์ เนื่องจากพื้นที่จำนวนมากของหลายเขตเป็นเขตพื้นที่สูง ซึ่งต้องการการบริหารจัดการเป็นพิเศษ ภาระหน้าที่เหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่กรรมการบริหารเขตที่มีพื้นที่สูงต้องรับผิดชอบ การจัดการพื้นที่สูงรวมถึงการจัดสรรเงินเพื่อการพัฒนาสภาพพื้นที่ที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ การสร้างสะพาน และโรงเรียนสำหรับพักผ่อน ในกรณีพื้นที่เหล่านี้มีผู้ใช้เพื่อการจับปลาและล่าสัตว์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงกวางเรนเดียร์ กรรมการบริหารเขตต้องร่วมกับผู้เลี้ยงเพื่อให้มีการควบคุมการเลี้ยงในเชิงพาณิชย์ รวมถึงการขึ้นทะเบียนผู้เพาะเลี้ยงด้วย

14) การควบคุมการเลือกตั้ง ในด้านการเลือกตั้ง กรรมการบริหารเขตมีบทบาทในการควบคุมและกำกับ การจัดการเลือกตั้งในทุกระดับ โดยกรรมการบริหารเขตมีหน้าที่ในการควบคุมให้การเลือกตั้งดำเนินไปด้วยความถูกต้องและราบรื่น ควบคุมการกำหนดเขตเลือกตั้งให้เหมาะสม ควบคุมการนับคะแนนให้มีความถูกต้อง รวมถึงการควบคุมให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้งมีความรู้ที่เหมาะสมกับภาระงานของตน

นอกเหนือจากภารกิจหน้าที่ของผู้ว่าราชการเขตและคณะกรรมการบริหารเขตที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ กรรมการบริหารเขตในฐานะที่เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังมีภารกิจอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งภารกิจอื่น ๆ เหล่านี้ จะเกี่ยวข้องกับงานด้านการอนุมัติ อนุญาตต่าง ๆ เช่น การจดทะเบียนสมาคม การออกใบอนุญาตโรงรับจำนำ การออกใบอนุญาตการออกสลาก เป็นต้น<sup>147</sup> ซึ่งภารกิจต่างๆ เหล่านี้ หากเปรียบเทียบกับกรณีประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าภารกิจเหล่านี้มีความใกล้เคียงกับสิ่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยต้องรับผิดชอบอยู่มากเช่นกัน

เพราะฉะนั้น โดยภาพรวมแล้วจึงอาจกล่าวได้ว่าภารกิจหน้าที่ของผู้ว่าราชการเขตและคณะกรรมการบริหารเขตของประเทศสวีเดนเป็นลักษณะของงานในด้านของการส่งเสริม การกำกับมาตรฐาน การประสานงานมากกว่าที่จะมีลักษณะเป็นงานด้านการจัดทำและให้บริการโดยตรง อย่างไรก็ตาม ภารกิจจำนวนหนึ่งของผู้ว่าราชการและกรรมการบริหารเขตอาจมีลักษณะเป็นการให้บริการโดยตรงก็ตาม แต่ทว่างานเหล่านี้จะมีลักษณะเป็นการอนุมัติและการออกใบอนุญาตเสียเป็นส่วนมาก ซึ่งการอนุมัติอนุญาตเหล่านี้ ก็มักจะเป็นการอนุมัติอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยและสวัสดิภาพของประชาชนเป็นสำคัญ

การพัฒนาระบบบริหารงานเขตของประเทศสวีเดนที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน มีจุดริเริ่มจากข้อเสนอของ คณะกรรมาธิการการบริหารงานภูมิภาค (Commission on Regional Administration) ในปี ค.ศ. 1995 โดยได้เสนอให้มีการจัดโครงสร้างองค์กรบริหารงานภูมิภาครูปแบบใหม่ขึ้น หนึ่งในข้อเสนอแนะที่สำคัญก็คือ การเสนอให้มีการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ด้านการพัฒนาภูมิภาคจากคณะกรรมการบริหารเขต (county administrative boards) ในแต่ละเขตให้ไปเป็นอำนาจหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรการบริหารงานส่วนภูมิภาคที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน นั่นคือ สภาเขต (county councils) โดยคณะกรรมการบริหารเขต

---

<sup>147</sup> “The County Administrative Board: Its Work and Its Role,” p.29.

ควรมุ่งทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลางเป็นหลัก การเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ควรเป็นการริเริ่มที่มาจากท้องถิ่นและสภาเขตซึ่งเป็นกลไกการขับเคลื่อนการพัฒนาภาค<sup>148</sup>

ในปี ค.ศ. 2001 รัฐสภาสวีเดนได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานส่วนภูมิภาค โดยกำหนดให้หน่วยการปกครองระดับเขตในทุกพื้นที่ภูมิภาคดำเนินการจัดตั้งสภาพัฒนาภาค (regional development councils) ขึ้น ประกอบด้วยตัวแทนของเทศบาลทั้งหมดที่อยู่ในพื้นที่เขตนั้น และสมาชิกสภาเขต การจัดตั้งสภาพัฒนาภาคเริ่มต้นเป็นรูปธรรมในปี ค.ศ. 2003 โดยเริ่มจากเขต Kalmar, Gotland, Blekinge, Halland, Östergötland, Uppsala and Dalarna ในปี ค.ศ. 2004 มีการจัดตั้งสภาพัฒนาภาคเพิ่มขึ้นอีก ได้แก่ เขต Södermanland จนถึงปัจจุบันการผลักดันการประสานความร่วมมือระหว่างเทศบาลและสภาเขตในการร่วมกันจัดตั้งสภาพัฒนาภาคในเขตต่าง ๆ ทั่วประเทศสวีเดนยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง<sup>149</sup>

### 3.5.3 กรณีศึกษาประเทศฝรั่งเศส

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการจัดโครงสร้างบริหารราชการภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ โดยหน่วยราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจให้แก่ตัวแทนของรัฐไปทำหน้าที่ในการบริหารกิจการต่าง ๆ ในพื้นที่นอกเขตศูนย์กลาง โดยการทำหน้าที่ของตัวแทนของรัฐจะเป็นไปตามกรอบหรือนโยบายที่รัฐกำหนด

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศฝรั่งเศสในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 2 ระดับ อันได้แก่ จังหวัด (Department) และอำเภอ (Arrondissement) การบริหารงานของจังหวัดในฐานะที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีจำนวน 96 จังหวัด<sup>150</sup> (ไม่รวมเขตปกครองโพ้นทะเล) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefect) ซึ่งเป็นข้าราชการประจำที่มาจากแต่งตั้งจากรัฐบาลเป็นผู้บริหารงานสูงสุด ในขณะที่ระดับอำเภอจะมีนายอำเภอ (Sub-prefect) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด<sup>151</sup>

การจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในประเทศฝรั่งเศสเป็นแบบ 2 ชั้น (two tiers of regional government) ประกอบด้วย *regions* และ *départements* และในปี ค.ศ. 1982 มีการจัดโครงสร้าง

---

<sup>148</sup> Department for Regional Development and Growth, *Regional Development in Sweden* (Stockholm: Department for Regional Development and Growth, 2003), pp. 8-9.

<sup>149</sup> Department for Regional Development and Growth, *Regional Development in Sweden*, pp. 10-11.

<sup>150</sup> France-pub.com, *Departments Of France* [Online] 2017. Available from: [http://www.france-pub.com/list\\_france\\_departement.html](http://www.france-pub.com/list_france_departement.html) [31 March 2017]

<sup>151</sup> ส่วนภาค (Region) ในทางกฎหมายมิได้กำหนดให้มีสถานภาพเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น ภาคจึงมีสถานะเป็นเพียงหน่วยการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น ดู สมคิด เลิศไพฑูรย์, *การปกครองท้องถิ่นประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2543), น. 5.

หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคแบบปกครองตนเองเป็นพิเศษ (special autonomous region) ได้แก่ ภูมิภาค Corsica กล่าวคือ *départements* มีจำนวน 96 แห่ง มีอำนาจหน้าที่ในภารกิจด้านการศึกษา สิ่งแวดล้อม การวางผังเมือง สาธารณสุข และการวางแผนระดับภูมิภาค ก่อนปี ค.ศ. 1982 *départements* มีหัวหน้าหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคคือ "ผู้ว่าราชการจังหวัด" (prefect) มีที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล ส่วนกลาง<sup>152</sup>

หลังการปฏิรูปหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในปี ค.ศ. 1982 อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยส่วนใหญ่ถูกถ่ายโอนไปยังประธานสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง (presidents of elected département councils) ปัจจุบัน ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการพิจารณาอนุมัติความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำใด ๆ ของจังหวัด หากพิจารณาในมิติเชิงสถาบันจะพบว่า *départements* มีฐานะเป็นทั้งหน่วยการปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง (decentralized authorities) และเป็นหนึ่งในกลไกการปกครองของรัฐที่ได้รับการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง (deconcentrated divisions of the state) ควบคู่ไปด้วย

ส่วนหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคชั้นบน คือ *regions* มีพัฒนาการเริ่มต้นในปี ค.ศ. 1955 เมื่อมีการกำหนดหน่วยพื้นที่ภาคขึ้นจำนวน 22 ภาค เพื่อเป็นกลไกการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจจากบนลงล่าง (planning regions, *circonscriptions d'action régionale*) ภาคที่จัดตั้งขึ้นในระยะแรกจึงมีสถานะเป็นเพียงหน่วยพื้นที่ในทางการบริหารเท่านั้น นับจากปี ค.ศ. 1964 หน่วยบริหารภาคได้รับการจัดโครงสร้างให้มีผู้ว่าราชการภาค (regional prefect) เป็นหัวหน้า ทำหน้าที่ประสานการตัดสินใจเกี่ยวกับการลงทุนภาครัฐในพื้นที่ให้สอดคล้องกับทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ มีการจัดตั้งองค์กรให้คำปรึกษาเพื่อสนับสนุนผู้ว่าราชการภาคขึ้นจำนวน 2 องค์กร ได้แก่ 1) องค์กรที่ปรึกษาซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่เป็นผู้แทนของกระทรวงต่าง ๆ ในพื้นที่ 2) องค์กรที่ปรึกษาซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ นักการเมืองท้องถิ่น ชนชั้นนำทางเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่<sup>153</sup>

เมื่อมีการปฏิรูปในปี ค.ศ. 1972 มีการเปลี่ยนชื่อ *circonscriptions d'action régionale* มาเป็น *regions* โดยเป็นหน่วยการปกครองที่มีสถานะทางกฎหมาย มีงบประมาณจากการจัดเก็บภาษีตามศักยภาพภายในพื้นที่ (autonomous taxation) และมีอำนาจหน้าที่จำกัดเฉพาะด้านการพัฒนาภาค (regional development) มีการจัดตั้ง "สภาที่ปรึกษาภาค" (regional consultative council) ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาระดับชาติที่ได้รับการเลือกตั้งจากเขตพื้นที่ในภาค ผู้แทนของจังหวัดภายในภาค และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในภาค อย่างไรก็ตาม ในช่วงแรกบทบาทของภาคในฐานะหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคชั้นบนไม่มีความเด่นชัดนัก การขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาระดับภูมิภาคยังคงอยู่ภายใต้บทบาทของจังหวัดเป็นหลัก

---

<sup>152</sup> Liesbet Hooghe, Gary Marks, and Arjan H. Schakel, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, pp. 97 - 80.

<sup>153</sup> Ibid., p. 80.

กระบวนการพัฒนาโครงสร้างการปกครองระดับภาคปรากฏในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1982 - 1983 ภายใต้ชื่อ *Defferre reforms* มีการจัดตั้ง "สภาภาค" (regional assemblies) ที่มาจากการเลือกตั้ง และทำหน้าที่โดยรับผิดชอบต่อประธานภาค (regional presidents) มีการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของภาคให้ครอบคลุมภารกิจด้านการศึกษาระดับประถมและมัธยม การฝึกทักษะอาชีพ การวางแผนเศรษฐกิจและการพัฒนาเศรษฐกิจ การวางผังเมืองในเขตชุมชนเมือง สิ่งแวดล้อม และการคมนาคมขนส่งหน่วย หน่วยการปกครองภาคเริ่มทำงานอย่างเป็นทางการหลังการเลือกตั้งสภาภาคครั้งแรกในปี ค.ศ. 1986 แต่ในขณะเดียวกัน หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางที่ตั้งอยู่และดำเนินงานในพื้นที่ภาคตามหลักการแบ่งอำนาจ (central state deconcentration) ก็ยังคงดำรงอยู่เช่นเดิม โดยทำงานในพื้นที่คู่ขนานไปกับหน่วยการปกครองภาคที่ตั้งขึ้นใหม่ แม้ตำแหน่งผู้ว่าราชการภาคมิได้ถูกยุบเลิกไป แต่ก็ถูกลดบทบาทให้น้อยลง ดังนั้น หน่วยการปกครองภาคจึงมีผู้บริหารสองตำแหน่งควบคู่กัน (two-headed regional executive)

การปฏิรูปรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 2003 ได้วางหลักการถ่ายโอนอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองระดับรองลงมาจากระดับชาติ (principle of subnational devolution) นำมาสู่การออกกฎหมายกำหนดเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองภาค ครอบคลุมภารกิจด้านการฝึกทักษะอาชีพ การศึกษาระดับมัธยมและระบบขนส่งมวลชนโรงเรียน การวางผังเมืองและการผังภาค ระบบขนส่งทางราง สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม สภาจังหวัด (general councils of départements) มาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีวาระ 6 ปี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1982 ประธานสภาจังหวัดได้รับเลือกจากที่ประชุมสภาจังหวัด ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลส่วนกลาง (departmental prefect) นับจากปี ค.ศ. 1982 มีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมายของการทำงานของสภาจังหวัดในลักษณะการกำกับหลังการกระทำ (post hoc legal oversight)<sup>154</sup>

นับแต่ปี ค.ศ. 1964 régions มีผู้ว่าราชการภาคที่มาจากการแต่งตั้งโดยส่วนกลาง กระทั่งปี ค.ศ. 1972 มีการจัดตั้งสภาภาค (regional councils) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ประกอบด้วย นักการเมืองระดับชาติทั้งหมดที่ได้รับการเลือกตั้งจากเขตพื้นที่ภายในภาค และผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งโดยอ้อมจากหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในพื้นที่ภาค ฝ่ายบริหารภาค (regional executive) ได้แก่ ผู้ว่าราชการภาคที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลเป็นหัวหน้า กระทั่งปี ค.ศ. 1982 สภาภาคมีการเลือกตั้งประธานสภาภาคของตนเอง นับจากปี ค.ศ. 1986 สภาภาค (regional assemblies) มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระ 6 ปี ผู้ว่าราชการภาคยังคงมีหน้าที่กำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมายหลังการกระทำและรับผิดชอบงานด้านนโยบายบางส่วน

ภาคและจังหวัดไม่มีฐานะเป็นหน่วยสำหรับการเลือกตั้งผู้แทน (unit of representation) สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมโดยคณะผู้เลือกตั้ง 150,000 คน ซึ่งประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง (elected officials, *grands électeurs*) ทั่วประเทศ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภานคร

---

<sup>154</sup> Ibid., p. 122.

ผู้แทนราษฎร โดยจังหวัดเป็นผู้จัดการประชุมคณะผู้เลือกตั้ง จังหวัดได้รับการจัดสรรที่นั่งตามสัดส่วนประชากรในพื้นที่ ในปี ค.ศ. 2004 มีการลดวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาจาก 9 ปี เหลือ 6 ปี รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นขัดแย้งกันเกี่ยวกับการผ่านร่างกฎหมาย รัฐบาลจะทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาด โดยการจัดประชุม *commission mixteparitaire* และนำเสนอผลการตัดสินใจสุดท้ายต่อสภาผู้แทนราษฎร

ทั้งภาคและจังหวัดไม่มีบทบาทอย่างเป็นทางการในการควบคุมการบริหารของรัฐบาล (formal executive control) แม้ว่าในฝรั่งเศสจะมีแบบแผนปฏิบัติเรื่อง *cumul des mandats* หรือการรวมภารกิจหน้าที่ตามนโยบายที่ได้รับการเลือกตั้ง (elected mandate) และภารกิจหน้าที่ตามนโยบายระดับชาติ (national mandate) เข้าด้วยกันไว้ในหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นช่องทางที่เอื้อให้ภูมิภาคสามารถส่งอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายระดับชาติได้<sup>155</sup>

ระบบบริหารงานจังหวัดในประเทศฝรั่งเศสอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ “ผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet)” ซึ่งมีสถานะเป็นข้าราชการประจำระดับสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นตัวแทนของรัฐที่ปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัด<sup>156</sup> ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีที่ทำการประจำตำแหน่งของตนเอง การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี โดยปกติแล้ว การแต่งตั้งบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นจะกระทำโดยการคัดเลือกจากกลุ่มข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนจังหวัด (Prefectoral Corps) และส่วนมากจะเป็นผู้ที่เคยปฏิบัติงานในตำแหน่งนายอำเภอ (sub-prefect) มาก่อน อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด อาจกระทำโดยการแต่งตั้งบุคลากรจากหน่วยงานอื่น ๆ ได้เช่นกัน แต่การกระทำดังกล่าวจะเกิดขึ้นไม่มากนัก<sup>157</sup> นอกจากนั้น บุคคลที่ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดยังมักจะได้รับการศึกษาอบรมจากสถาบันแห่งชาติด้านการบริหาร (Ecole National d' Administration, E.N.A.) อีกด้วย

ในระบบการบริหารงานส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศสนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดนับว่ามีบทบาทและอำนาจอย่างกว้างขวางในทางการปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัดถือได้ว่าเป็นตัวแทนของรัฐที่ทำหน้าที่ในการควบคุมให้การบริหารงานในระดับจังหวัดและเทศบาลเป็นไปภายใต้แบบแผนเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางในฐานะที่เป็นผู้นำสูงสุดของฝ่ายบริหารของจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการกำกับดูแล (La Tutelle Administrative) เหนือการกระทำต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งในระดับเทศบาลและจังหวัด เช่น การควบคุมการกำหนดนโยบาย และแผนการใช้จ่ายงบประมาณ เป็นต้น

---

<sup>155</sup> Ibid., p. 144.

<sup>156</sup> Bloomfield, Jon. *Controlling, Cajoiling or Co-operating* (Brussels: Council of European Municipalities and Regions, 2006), p. 9.

<sup>157</sup> Stevens, Anne. *The Government and Politics of France* (London: Macmillan, 1992), p. 157.

ระบบบริหารงานจังหวัดของฝรั่งเศสมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ เมื่อมีการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินโดยการกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 ซึ่งส่งผลอย่างสำคัญต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด กระบวนการปฏิรูปดังกล่าวเป็นผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทลดลงอย่างมาก ดังเห็นได้จากในปัจจุบัน ผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้เป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งนายกเทศมนตรี อีกทั้งอำนาจในการกำกับดูแลการกระทำต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานทั่วไปยังได้ถ่ายโอนไปยังศาล และอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่เป็นการควบคุมทางด้านการศึกษา ก็ถูกถ่ายโอนไปอยู่ภายใต้ศาลบัญชีระดับภาค (*Les Chambres Regionales Descomptes*)<sup>158</sup>

แม้บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดจะลดน้อยถอยลงไปจากเดิม แต่กระนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงถือเป็นตัวแทนแห่งรัฐในจังหวัด การบริหารงานของจังหวัดจะดำเนินไปโดยราบรื่นหรือไม่เพียงใด ส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับกลไกการบริหารงานจังหวัดภายใต้บทบาทการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะในการประสานการทำงานกับนายกเทศมนตรีและผู้นำของท้องถิ่นอื่น ๆ ในจังหวัด รวมถึงการทำหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการเป็นคนกลางไกล่เกลี่ยความขัดแย้งในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เกิดความขัดแย้งไม่ลงรอยกัน<sup>159</sup>

ปัจจุบันขอบเขตอำนาจหน้าที่ของจังหวัดในประเทศฝรั่งเศส สามารถสรุปออกได้เป็นด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ<sup>160</sup>

ก. จังหวัดในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐในภูมิภาค จากการที่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงถือเป็นตัวแทนของรัฐในจังหวัดนั้น ๆ ด้วย โดยอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐมีดังนี้

- 1) อำนาจในการกำกับทางปกครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด โดยฟ้องต่อศาลปกครอง และศาลบัญชีภาค
- 2) อำนาจในการเป็นตัวแทนผู้ถืออำนาจรัฐ
- 3) อำนาจในการเป็นผู้แทนโดยตรงของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีแต่ละคน
- 4) อำนาจในการเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย การบังคับให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามกฎหมายลำดับรอง รวมถึงมติคณะรัฐมนตรี
- 5) อำนาจในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- 6) อำนาจในการจัดการเลือกตั้ง
- 7) อำนาจในการเป็นผู้ลงนามแทนรัฐในสัญญาที่ทำกับนิติบุคคลมหาชนอื่น ๆ
- 8) อำนาจในการเป็นผู้แทนของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริษัท วิสาหกิจ หรือองค์กรอื่น ๆ

<sup>158</sup> Jon Bloomfield, *Controlloing, Cajoiling or Co-operating*, p. 10.

<sup>159</sup> Anne Stevens, *The Government and Politics of France*, op.cit., p. 156.

<sup>160</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว, น. 24-25 และ Alan Norton, *International Handbook of Local and Regional Government* (Aldershot: Edward Elgar, 1994), pp. 153-154.

ที่รัฐให้เงินอุดหนุน

- 9) อำนาจในการเป็นผู้มีอำนาจแทนรัฐในการแสดงความคิดเห็นในสภาจังหวัด
- 10) ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการทางปกครองต่าง ๆ ในจังหวัดนั้น ๆ ยกเว้นองค์กรทางศาล และองค์กรที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย
- 11) ทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมข่าวสารและเป็นผู้ประสานงานต่างๆ ภายในจังหวัด

จากอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นตัวแทนแห่งรัฐที่ได้กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดนับได้ว่าเป็นบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่กว้างขวาง อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงมีบทบาทที่สำคัญอีกด้านหนึ่ง นั่นคือ การเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในจังหวัด

ข. จังหวัดในฐานะกลไกควบคุมการบริหารงานของตัวแทนกระทรวงต่าง ๆ ในพื้นที่ภูมิภาค นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะถือเป็นตัวแทนของรัฐในจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีสถานะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการจากกระทรวง ทบวง และกรมอื่น ๆ อีกด้วย ซึ่งหากพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องในอดีต จะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพียงเป็นผู้ประสานงานและดูแลการบริหารงานของข้าราชการต่าง ๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1982 เป็นต้นมา กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดให้อำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการอื่น ๆ ที่ย้ายมาประจำในจังหวัดนั้น ๆ โดยจะยกเว้นแต่เพียงข้าราชการทหาร ข้าราชการครู ข้าราชการจากกรมสื่อสาร และข้าราชการตุลาการเท่านั้น

แผนภาพ 3.6 การแบ่งเขตจังหวัดในประเทศฝรั่งเศส



การพัฒนากระบวนการราชการส่วนภูมิภาคในประเทศฝรั่งเศสปัจจุบัน เป็นผลจากนโยบายการกระจายอำนาจจากส่วนกลางที่ริเริ่มในปี ค.ศ. 2004 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกระแสการกระจายอำนาจระลอกที่สองนับจากครั้งแรกที่เริ่มในปี ค.ศ. 1982 หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางในครั้งนี้ ประกอบด้วย การมุ่งเสริมสร้างอำนาจและบทบาทหน้าที่ของกลไกการบริหารงานระดับภูมิภาคของรัฐ (regional level of the State) ให้มากขึ้นกว่าเดิม การขยายบทบาทของผู้ว่าการภาค (Prefect of Region) ให้มีบทบาทในการกำกับควบคุมทิศทางการบริหารงานภาค และขยายขอบเขตหน้าที่ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างการจัดองค์กรการบริหารราชการในระดับภูมิภาคใหม่ เพื่อให้เกิดการประสานพลังการทำงาน ทรัพยากรและบุคลากรในพื้นที่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เช่น การส่งเสริมการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงาน การถ่ายโอนบุคลากรข้าราชการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว่า 130,000 คน การถ่ายโอนทางหลวงความยาวกว่า 18,000 กิโลเมตร สนามบิน 140 แห่ง และท่าเรือ 23 แห่งจากส่วนกลางให้ไปอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่รับผิดชอบจัดการดูแลของจังหวัด (departments) เป็นต้น<sup>161</sup>

สำหรับการพัฒนาโครงสร้างการบริหารงานในระดับจังหวัด มีการจัดให้มีสภาจังหวัด (Department council) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี เป็นองค์กรทำหน้าที่ตัดสินใจกำหนดทิศทางการบริหารด้านต่าง ๆ เพื่อเสริมการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefect of Département) ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลส่วนกลาง บทบาทหน้าที่ของสภาจังหวัด ประกอบด้วย การดูแลความมั่นคงทางสังคมในจังหวัด เช่น การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นต้น การตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการถนน การบริหารจัดการอาคารสิ่งก่อสร้างมรดกทางวัฒนธรรมในจังหวัด การดูแลบริการสาธารณสุขและสังคมสงเคราะห์ การวางแผนการใช้พื้นที่ การพัฒนาในเขตเมืองและการเคหะ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับการระบบศึกษา เช่น การสนับสนุนงบประมาณสร้างอาคารเรียน การจัดระบบรถรับส่งนักเรียนในจังหวัด รวมไปถึงการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจในจังหวัด เช่น การให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาและการให้เงินอุดหนุนการดำเนินกิจกรรมของภาคเอกชนในจังหวัด เป็นต้น

### 3.5.4 กรณีศึกษาประเทศอังกฤษ

สหราชอาณาจักรมีโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับกึ่งกลางแบบ 2 ชั้น (two-tier system of intermediate government) ประกอบด้วย regions และ counties/districts/boroughs นอกจากนี้ยังมีการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคปกครองตนเองรูปแบบพิเศษ (special autonomous regions) ได้แก่ Scotland, Wales, Northern Island แต่ละภูมิภาคได้รับการถ่ายโอนอำนาจทางการเมือง (devolution) จากรัฐบาลระดับชาติในลักษณะแตกต่างกัน นับจากปี 1999 เป็นต้นมา Scotland และ Wales เริ่มมีขอบเขต

---

<sup>161</sup> Marc GUIGON, "Administrative Organization in France."



อำนาจหน้าที่ในการดำเนินนโยบายอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมมากขึ้น ในขณะที่ Northern Ireland มีความเป็นอิสระในการบริหารนโยบายภายในพื้นที่ภายใต้กรอบกฎการปกครองตนเอง (home rule) มาก่อน<sup>162</sup>

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของอังกฤษประกอบด้วยโครงสร้างการบริหารราชการ 2 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศอังกฤษได้มีการปรับตัวไปเป็นอย่างมาก ทิศทางการปรับตัวที่เห็นได้ชัดก็คือ การให้ความสำคัญกับแนวคิดในการพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินให้เอื้อต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาความเจริญทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะการจัดตั้งโครงสร้างการบริหารงานระดับภูมิภาคขึ้นมา เป็นกลไกการบริหารยุทธศาสตร์การพัฒนาแทรกแซงการบริหารราชการส่วนกลางและท้องถิ่น<sup>163</sup>

ในอังกฤษก่อนหน้าทศวรรษ 1990 หน่วยการปกครองระดับกึ่งกลาง มีเพียงหน่วยการปกครองในรูป counties, districts, boroughs เท่านั้น ทั้งหมดมีสภา (council) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หน่วยการปกครองเหล่านี้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่หลักครอบคลุมภารกิจด้านวัฒนธรรม การศึกษา บริการทางสังคม ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ สวนสาธารณะ การคมนาคมและถนน การป้องกันอัคคีภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย และการวางผังเมืองกระทั่งในปี ค.ศ. 1974 อังกฤษมีการกำหนดอาณาเขตหน่วยการปกครองระดับกึ่งกลางใหม่ทั้งหมด ในปี ค.ศ. 1986 มีการยุบเลิกสภาเขตในเมืองมหานคร (metropolitan counties) ทั้งหมด ในปี ค.ศ. 1996 counties กว่าครึ่งของทั้งหมดถูกยุบรวมเข้ากับหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อจัดตั้งเป็น unitary authorities ส่วนใน Northern Ireland มีการยุบเลิก counties ในปี ค.ศ. 1973 ส่วนใน Scotland และ Wales ยุบเลิกไปในปี ค.ศ. 1996 ทั้งนี้ ในปี ค.ศ. 1950 การจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคที่เหนือกว่า counties ยังไม่ปรากฏให้เห็นโดยทั่วไป ยกเว้นใน Northern Ireland และ Scotland เท่านั้น<sup>164</sup>

กระทั่งในปี ค.ศ. 1964 รัฐบาลอังกฤษเริ่มหันมาให้ความสนใจในกระบวนการวางแผนพัฒนาภูมิภาค (regional planning) มากขึ้น จึงนำมาสู่การจัดตั้งหน่วยการปกครอง regions ขึ้นเป็นครั้งแรกจำนวน 11 ภาค ประกอบด้วย ภาคในอังกฤษ 8 แห่ง และอีก 3 แห่ง คือ ภาคสกอตแลนด์ ภาคเวลส์ และภาคไอร์แลนด์เหนือ กลไกบริหารงานระดับภาค (regional administration) แต่ละแห่ง มีองค์กรที่ปรึกษา 2 องค์กร ได้แก่ องค์กรให้คำปรึกษาซึ่งประกอบด้วยข้าราชการจากกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ และองค์กรให้คำปรึกษาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่ได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ หน่วยการปกครองภาคในอังกฤษมักไม่ได้รับความสำคัญจากรัฐบาลส่วนกลางมากนัก เนื่องจากกระทรวงต่าง ๆ ยังคงอาศัยกลไกการบริหารงานพื้นที่ในเขตภาคที่กำหนดขึ้นตามภารกิจของกระทรวงตนเองเป็นหลักเช่นเดิม

---

<sup>162</sup> Liesbet Hooghe, Gary Marks, and Arjan H. Schakel, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, p. 99.

<sup>163</sup> House of Commons, *Regional Government in England*, research paper 98/9, January 1998.

<sup>164</sup> Liesbet Hooghe, Gary Marks, and Arjan H. Schakel, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, p. 99.

ในปี ค.ศ. 1979 ภาคในอังกฤษจึงถูกลดสถานะลงอย่างเป็นทางการกลายเป็นเพียงหน่วยพื้นที่ภาค ในทางสถิติ กระทั่งในทศวรรษ 1980 รัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมได้พยายามรื้อฟื้นกลไกการบริหารงานระดับภาคขึ้นมาใหม่ โดยการรวมภารกิจด้านต่าง ๆ ในความรับผิดชอบของหน่วยงานระดับภาคในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้อยู่ภายในเขตพื้นที่การปกครองภาคเดียวกันเพียงหน่วยพื้นที่เดียว กระบวนการดังกล่าวนำมาสู่การจัดตั้ง *Government Regional Offices* (GROs) ขึ้นในปี ค.ศ. 1994 หน่วยงานดังกล่าวถูกออกแบบขึ้นเพื่อเป็นกลไกประสานการทำงานระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ระดับภูมิภาค (central co-ordination at the regional level) ในช่วงดังกล่าว GROs เป็นกลไกสำคัญทั้งในการประสานการดำเนินงานระหว่างหน่วยการปกครองภาคกับสหภาพยุโรป และการเป็นหน่วยรองรับการจัดสรรงบประมาณพัฒนาภาคจากรัฐบาลระดับชาติ (regional funds)

ในปี ค.ศ. 1998 รัฐบาลพรรคแรงงานได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบหน่วยงาน *Government Regional Offices* ไปเป็น *Regional Development Agencies* (RDAs) และจัดโครงสร้างใหม่โดยจัดตั้ง "สภามณฑล" (regional assemblies) ขึ้นแทนองค์กรที่ปรึกษาเดิม RDAs มีหน้าที่หลัก คือ การดำเนินมาตรการดึงดูดการลงทุนในภูมิภาค พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ยกระดับทักษะอาชีพ และเป็นหน่วยประสานการดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและนโยบายฟื้นฟูความเข้มแข็งของภูมิภาค หัวหน้าฝ่ายบริหารของ RDAs มีที่มาจากแต่งตั้งโดยรัฐบาล ปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบรายงานต่อกระทรวงต่าง ๆ ในส่วนกลาง และรับผิดชอบต่อสภามณฑล<sup>165</sup>

สภามณฑล ประกอบด้วย ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคธุรกิจระดับภูมิภาค กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรชุมชน กฎหมายได้กำหนดให้ภาคสามารถจัดการออกเสียงประชามติเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ตัดสินใจกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภามณฑลโดยตรงได้ เพื่อให้สภามณฑลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำหน้าที่กำกับควบคุมทิศทางการดำเนินงานของ RDAs การจัดการออกเสียงประชามติดังกล่าวจัดขึ้นเป็นครั้งแรกในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2004 ในภูมิภาค North-East of England ผลปรากฏว่า ผู้ออกเสียงประชามติส่วนใหญ่ปฏิเสธข้อเสนอให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภามณฑลโดยตรง กรณีดังกล่าวส่งผลให้การออกเสียงประชามติในภูมิภาคอื่น ๆ ถูกยกเลิกไป

RDAs จัดตั้งขึ้น 9 ภูมิภาคในอังกฤษ ภายหลังจากประกาศใช้ “กฎหมายว่าด้วยสำนักงานพัฒนาภูมิภาค ค.ศ. 1988” เพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคภายใต้ยุทธศาสตร์ระดับภูมิภาค เป็นกลไกประสานการดำเนินงานหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจภายในพื้นที่ เกื้อหนุนให้แต่ละภูมิภาคสามารถยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันโดยอาศัยศักยภาพจากภายในพื้นที่ มุ่งลดช่องว่างความไม่สมดุลในระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันระหว่างภูมิภาค

รัฐบาลอังกฤษ ได้ดำเนินการจัดตั้ง “สำนักงานพัฒนาภูมิภาค” (Regional Development Agencies: RDAs) อย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี ค.ศ. 1999 ประกอบด้วยสำนักงานพัฒนาภูมิภาคจำนวน 8 แห่ง ได้แก่ สำนักงานพัฒนาภูมิภาคตะวันตกเฉียงเหนือ (North West) สำนักงานพัฒนาภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (North

<sup>165</sup> Ibid.

East) สำนักงานพัฒนาภูมิภาคยอร์กเชียร์และฮัมเบอร์ (Yorkshire and The Humber) สำนักงานพัฒนาภูมิภาคมิดแลนด์ตะวันออก (East Midlands) สำนักงานพัฒนาภูมิภาคมิดแลนด์ตะวันตก (West Midlands) สำนักงานพัฒนาภูมิภาคตะวันออกของอังกฤษ (East of England) สำนักงานพัฒนาภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ (South East) สำนักงานพัฒนาภูมิภาคตะวันตกเฉียงใต้ (South West) ในปี ค.ศ. 2000 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาภูมิภาคเพิ่มขึ้นอีก 1 แห่ง คือ สำนักงานพัฒนาภูมิภาคลอนดอน (London Development Agency) ส่งผลให้ในที่สุดประเทศอังกฤษมีสำนักงานพัฒนาภูมิภาคทั้งหมด 9 แห่ง<sup>166</sup>

แผนภาพ 3.7 การจัดเขตพื้นที่รับผิดชอบของสำนักพัฒนาภูมิภาคในประเทศอังกฤษ



สำนักงานพัฒนาภูมิภาคที่จัดตั้งขึ้น มีพันธกิจสำคัญคือ การยกระดับการพัฒนาและแพร่กระจายความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ ตลอดจนโอกาสในการพัฒนาต่าง ๆ แก่ประชาชนในพื้นที่ภูมิภาคทั้ง 9 เขตของอังกฤษ การบริหารงานเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าวของสำนักงานพัฒนาภูมิภาค ตั้งอยู่บนหลักการบริหารยุทธศาสตร์โดยอาศัยภาคธุรกิจเป็นตัวนำ (Business-led approach) โดยการดึงศักยภาพ จุดแข็ง ตลอดจนความเชี่ยวชาญทางการบริหารของภาคธุรกิจมาร่วมขับเคลื่อนภารกิจการพัฒนาเศรษฐกิจและยกระดับความเจริญในภูมิภาคต่าง ๆ<sup>167</sup>

สำนักงานพัฒนาภูมิภาคแต่ละแห่งจะดำเนินงานอย่างใกล้ชิดกับหลายภาคส่วนในภูมิภาค ได้แก่ องค์กรภาคธุรกิจในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัย รวมตลอดจนองค์กรภาคประชาสังคมอื่น ๆ

<sup>166</sup> England's Regional Development Agencies, *England's Regional Development Agencies* [Online] 2017. Available from <http://www.englishsrda.com> [2 April 2017]

<sup>167</sup> England's Regional Development Agencies, *Who we are* [Online] 2017. Available from <http://www.englishsrda.com/who-we-are> [2 April 2017]

ที่เห็นพ้องตรงกันในการเข้าร่วมผลักดันการพัฒนาเศรษฐกิจจากระดับพื้นที่ การทำงานบนฐานการประสานความร่วมมือหรือการบูรณาการบทบาทของหลายภาคส่วนนี้ มีส่วนสำคัญในการประสานจุดแข็งด้านความเชี่ยวชาญทางเทคนิคและศักยภาพทางการบริหารของสำนักงานพัฒนาภูมิภาค เข้ากับสภาพความต้องการและเป้าหมายการพัฒนาที่ชุมชนท้องถิ่นในแต่ละภูมิภาคต้องการบรรลุถึง อันส่งผลให้แต่ละภูมิภาคได้รับโอกาสสูงสุดในการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจไปในทิศทางที่ต้องการ

สำนักงานพัฒนาภูมิภาคมีหน้าที่ในการขับเคลื่อนแผนงานและโครงการหลากหลายรูปแบบ ซึ่งมุ่งตอบโจทย์ปัญหาและความต้องการเฉพาะของพื้นที่ รวมถึงสอดคล้องกับศักยภาพและจุดแข็งของภาคธุรกิจแต่ละภูมิภาค โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมให้ภาคธุรกิจทั้งหลายสามารถยกระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจในภูมิภาคได้อย่างต่อเนื่อง บทบาทสำคัญของสำนักงานพัฒนาภูมิภาค ก็คือ การดึงองค์กรในทุกภาคส่วนให้เข้ามาร่วมวางยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาค โดยผ่านแผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นบนหลักประสิทธิภาพความคุ้มค่าในการลงทุน (Cost effective) รวมถึงการตั้งอยู่บนหลักฐานและข้อมูลที่เป็นจริงของแต่ละพื้นที่ (Evidence-based programmes and projects) หลักการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาคดังกล่าว ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจจากระดับพื้นที่ รวมถึงการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันในระหว่างประเทศให้แก่ภาคเศรษฐกิจของแต่ละภูมิภาค

บทบาทหลักของสำนักงานพัฒนาภูมิภาคแต่ละแห่งก็คือ การขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคของตนเอง โดยสำนักงานพัฒนาภูมิภาคเป็นกลไกหลักในการประสานเชื่อมโยงกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและการสร้างความเจริญในระดับภูมิภาค อันจะช่วยให้แต่ละภูมิภาคสามารถยกระดับความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ (Competitiveness) และลดระดับความไม่สมดุลในการพัฒนาทางเศรษฐกิจทั้งในระหว่างเขตพื้นที่ต่าง ๆ ในภูมิภาคเดียวกัน และความแตกต่างระหว่างแต่ละภูมิภาค<sup>168</sup>

กฎหมายว่าด้วยสำนักงานพัฒนาภูมิภาค ค.ศ. 1998 กำหนดให้สำนักงานพัฒนาภูมิภาคที่จัดตั้งขึ้นทั้งหมด มีวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินงาน 5 ประการ ได้แก่

- 1) เพื่อผลักดันความก้าวหน้าในการพัฒนาเศรษฐกิจ และยกระดับความเจริญในภูมิภาค
- 2) เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพของภาคธุรกิจ การลงทุน และความสามารถในการแข่งขัน
- 3) เพื่อส่งเสริมการจ้างงานในแต่ละภูมิภาค
- 4) เพื่อยกระดับกระบวนการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานในด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับการจ้างงานของภาคธุรกิจในแต่ละพื้นที่
- 5) เพื่อสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การดำเนินงานของสำนักงานพัฒนาภูมิภาคเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ได้เริ่มต้นอย่างเป็นทางการตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2001 เมื่อสำนักงานพัฒนาภูมิภาคทุกแห่ง ได้ร่วมกันสร้างความเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือ (Partnership) กับคณะกรรมการสมาคมผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local

<sup>168</sup> England's Regional Development Agencies, *What we do* [Online] 2017. Available from: <http://www.englishrda.com/who-we-are/mission> [2 April 2017]

Authority Leader's Board) เพื่อร่วมกันดำเนินการกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในเขตภูมิภาคต่าง ๆ ผ่านการบูรณาการภารกิจด้านการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานด้านต่าง ๆ ภารกิจด้านการวางแผน การพัฒนาด้านที่อยู่อาศัย การคมนาคมขนส่ง ฯลฯ เพื่อจัดทำเป็น “ยุทธศาสตร์ของภูมิภาค” (Regional Strategy) ซึ่งมุ่งหมายให้แต่ละภูมิภาคสามารถสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวอย่างยั่งยืน

การจัดทำยุทธศาสตร์ของภูมิภาคแต่ละแห่งนั้น ดำเนินการภายใต้กระบวนการบูรณาการบทบาทและความร่วมมือระหว่างภาคีหลายภาคส่วน ประกอบด้วย องค์กรภาคธุรกิจขนาดเล็กในระดับท้องถิ่น หน่วยราชการ มหาวิทยาลัย ชุมชน องค์กรภาคประชาสังคม รวมไปถึงกลุ่มองค์กรที่มุ่งปกป้องผลประโยชน์และเคลื่อนไหวในประเด็นเฉพาะ เช่น กลุ่มเคลื่อนไหวในประเด็นสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

สำนักงานพัฒนาภูมิภาค ถูกออกแบบให้มีการจัดโครงสร้างองค์กรในแบบองค์กรธุรกิจ (Business-led organization)<sup>169</sup> กล่าวคือ มีกลไกการบริหารงานในรูปคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 15 คน ประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาภูมิภาค (RDA Chair) แต่งตั้งจากผู้บริหารภาคธุรกิจที่มีความอาวุโส มีประสบการณ์ด้านการบริหารระดับสูง และประสบความสำเร็จโดดเด่นในการสร้างความเติบโตในภาคธุรกิจในภูมิภาคนั้น ๆ ส่วนคณะกรรมการบริหาร (RDA Board) แต่งตั้งจากบุคคลจากหลากหลายภาคส่วน นับตั้งแต่ผู้นำที่มีประสบการณ์ทางการบริหารจากภาคธุรกิจต่าง ๆ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนองค์กรอาสาสมัครและภาคประชาสังคม ไปจนถึงตัวแทนสหภาพแรงงานในภูมิภาคนั้น

การจัดการภารกิจประจำวันของสำนักงานพัฒนาภูมิภาคแต่ละแห่งอยู่ภายใต้บทบาทความรับผิดชอบของหัวหน้าสำนักงาน (Chief Executive) ซึ่งได้รับสรรหาจากคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาภูมิภาค และประกาศแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี ส่วนกรณีของสำนักงานพัฒนาภูมิภาคลอนดอนนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจะได้รับการแต่งตั้งโดยอำนาจของนายกเทศมนตรีนครลอนดอน ประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาภูมิภาคทุกแห่งจะมีการประชุมร่วมกันเป็นประจำ และมีการประชุมร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ เพื่อร่วมให้ความเห็นชอบแก่แผนพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติของรัฐบาล รวมถึงการทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาระดับชาติในด้านต่าง ๆ

ประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาภูมิภาคเหล่านี้ มีบทบาทสำคัญในการนำเสนอมุมมองการพัฒนาภูมิภาคที่มาจากฐานข้อมูลและสภาพความเป็นจริงจากการปฏิบัติงานในพื้นที่ซึ่งประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาภูมิภาคแต่ละแห่ง ได้รับทราบจากการทำงานร่วมกับภาคีความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ในภูมิภาคของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาความต้องการและแนวทางการจัดการที่เหมาะสมซึ่งเป็นผลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการปรึกษาหารือร่วมกัน ด้วยเหตุนี้ สำนักงานพัฒนาภูมิภาคที่จัดตั้งขึ้น จึงมีส่วนช่วยให้รัฐบาลสามารถนำข้อมูลสภาพเงื่อนไขและความจำเป็นในแต่ละท้องถิ่นมาเป็นพื้นฐานในการวางกรอบนโยบายการพัฒนาในระดับชาติได้อย่างครบถ้วน

---

<sup>169</sup> England's Regional Development Agencies, *How are RDAs structured?* [Online] 2017. Available from: <http://www.englishrdas.com/who-we-are/chairs-and-chief-executives> [2 April 2017]

ประธานของที่ประชุมประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาภูมิภาค (The RDA Chair of Chairs) กำหนดให้มีการแต่งตั้งขึ้นในทุกหกเดือน กล่าวคือ นับตั้งแต่เดือนเมษายนถึงกันยายน ประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาภูมิภาคแห่งหนึ่งจะได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมประธานคณะกรรมการบริหารฯ และในระหว่างการดำรงตำแหน่งดังกล่าว สำนักงานพัฒนาภูมิภาคที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ประธานของเครือข่ายสำนักงานพัฒนาภูมิภาคจะต้องทำหน้าที่ในการประสานงานและเป็นตัวแทนของสำนักงานพัฒนาภูมิภาคทั้งหมดในการทำงานร่วมกับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง บทบาทหน้าที่ของประธานของที่ประชุมประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาภูมิภาคมีดังนี้

- เป็นตัวแทนของเครือข่ายสำนักงานพัฒนาภูมิภาคในการติดต่อประสานงานกับรัฐบาลและรัฐสภาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการจัดสรรงบประมาณสำหรับดำเนินภารกิจของสำนักงานพัฒนาภูมิภาค
- เป็นประธานในการประชุมร่วมกันของประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาภูมิภาคและหัวหน้าสำนักงานพัฒนาภูมิภาค
- เป็นประธานการประชุมกลุ่มผู้อำนวยการด้านการเงิน ยุทธศาสตร์และการสื่อสาร (Finance, Strategy and Communications Director) รวมทั้งประธานเครือข่ายผู้อำนวยการกลุ่มบริหารงานบุคคล (HR Network)
- เป็นแกนประสานด้านนโยบายระดับชาติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานพัฒนาภูมิภาค และเป็นตัวกลางในการจัดการประเด็นปัญหาและข้อขัดแย้งระหว่างสำนักงานพัฒนาภูมิภาคต่าง ๆ ภายในเครือข่าย
- เป็นผู้นำของเครือข่ายสำนักงานพัฒนาภูมิภาคในการสื่อสารกับสาธารณชนระดับชาติเพื่อเสริมสร้างภาพลักษณ์และรักษาชื่อเสียงของเครือข่าย

หน่วยงานเลขานุการระดับชาติของสำนักงานพัฒนาภูมิภาค (RDA National Secretariat)<sup>170</sup> ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและสนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงานพัฒนาภูมิภาคทั้ง 9 แห่ง เพื่อให้มีการทำงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพในระดับชาติ หน่วยงานเลขานุการระดับชาตินี้จะทำงานร่วมกับสำนักงานพัฒนาภูมิภาคที่ทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาภูมิภาคเป็นหลัก บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานเลขานุการระดับชาติของสำนักงานพัฒนาภูมิภาค ประกอบด้วย บทบาทหลัก 3 ด้าน ได้แก่

1) การประสานงานและสนับสนุนการทำหน้าที่ของประธานที่ประชุมประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาภูมิภาค ในกระบวนการจัดประชุมผู้บริหารและการประชุมเจ้าหน้าที่ระดับสูง โดยหน่วยงานเลขานุการมีหน้าที่หลัก ดังนี้

---

<sup>170</sup> England's Regional Development Agencies, *RDA Nation Secretariat* [Online] 2017. Available from: <http://www.englandsrdas.com/who-we-are/rda-national-secretariat> [5 April 2017]

- การให้ข้อเสนอแนะ จัดทำบรรยายสรุป และช่วยเหลือสนับสนุนการทำหน้าที่ของประธานที่ประชุมประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาภูมิภาค
- ดำเนินการจัดประชุมร่วมกันระหว่างสำนักงานพัฒนาภูมิภาค ทั้งการประชุมระดับประธานคณะกรรมการบริหาร และการประชุมระหว่างหัวหน้าสำนักงานพัฒนาภูมิภาค

2) การประสานนโยบายและวิเคราะห์วาระนโยบายระดับชาติในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการพัฒนาภูมิภาค โดยหน่วยงานเลขานุการจะมีบทบาทสำคัญ ดังนี้

- ติดตามประสานงานกับกระทรวงต่าง ๆ ประสานงานในกระบวนการติดตามและกำกับดูแลของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล รวมตลอดจนสื่อมวลชน
- จัดทำบทสรุปย่อ รายงาน และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ แก่ประธานคณะกรรมการบริหาร และหัวหน้าสำนักงานพัฒนาภูมิภาค รวมถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ เพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายของกระทรวงต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาภูมิภาคให้รับรู้อย่างทั่วถึง
- ให้การสนับสนุนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านต่าง ๆ แก่กลุ่มงานอำนวยการของสำนักพัฒนาภูมิภาคในการประชุมเพื่อจัดทำนโยบาย
- จัดทำรายงานผลการดำเนินงานในภาพรวมของสำนักงานพัฒนาภูมิภาคทั้งหมดเพื่อเสนอต่อรัฐสภา รวมถึงการจัดทำรายงานชี้แจงประเด็นที่มีการตั้งกระทู้ถามในที่ประชุมรัฐสภา
- เป็นตัวกลางระดับชาติประสานการนำผลการประเมินแผนงานและโครงการต่าง ๆ ของสำนักงานพัฒนาภูมิภาคมาทบทวนเพื่อปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น
- สนับสนุนการแสดงบทบาทของสำนักงานพัฒนาภูมิภาคที่ทำหน้าที่ประสานเครือข่าย เพื่อให้การประสานความร่วมมือระหว่างเครือข่ายสำนักพัฒนาภูมิภาคในกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาระดับชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3) การประสานงานด้านการสื่อสารระดับชาติ หน่วยงานเลขานุการในระดับชาติของสำนักงานพัฒนาภูมิภาค หน่วยงานเลขานุการจะมีบทบาทสำคัญ ดังนี้

- การติดต่อประสานงานกับสื่อมวลชนในระดับชาติ เพื่อเผยแพร่ข้อมูลและประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของสำนักงานพัฒนาภูมิภาคทั้งหมด โดยหน่วยงานเลขานุการจะทำหน้าที่อย่างใกล้ชิดกับประธานของเครือข่ายสำนักงานพัฒนาภูมิภาค (Chair of Chairs)
- การติดต่อประสานงานและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายสำนักงานพัฒนาภูมิภาคกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับชาติ

สำนักงานเลขานุการระดับชาติของสำนักงานพัฒนาภูมิภาค (RDA Secretariat) ตั้งอยู่ในมหานครลอนดอน บุคลากรในสำนักงาน ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการจำนวน 9 คน ได้แก่

- (1) ผู้อำนวยการ
- (2) เลขานุการผู้อำนวยการ
- (3) รองผู้อำนวยการ

- (4) เจ้าหน้าที่นโยบาย (คนที่ 1)
- (5) เจ้าหน้าที่นโยบาย (คนที่ 2)
- (6) ผู้จัดการฝ่ายสื่อสาร
- (7) เจ้าหน้าที่ฝ่ายสื่อสาร
- (8) เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารงานทั่วไปและประสานการประชุม
- (9) ผู้จัดการฝ่ายธุรการ

สำนักงานพัฒนาภูมิภาคมีบทบาทหลักในการส่งเสริมสนับสนุนและเอื้ออำนวยให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศอังกฤษ โดยเฉพาะการสร้างเงื่อนไขและปัจจัยที่เอื้อต่อการขยายตัวและเจริญเติบโตของภาคธุรกิจ ควบคู่ไปกับการส่งเสริมการสร้างงานใหม่ ๆ ที่มีค่าตอบแทนสูงและมีคุณภาพการทำงานที่ดีขึ้นในภูมิภาค<sup>171</sup> สำนักงานพัฒนาภูมิภาคจึงเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติการในระดับภูมิภาค การทำงานของสำนักงานจะมุ่งเน้นการประสานเชื่อมโยงกับบทบาทขององค์กรและหน่วยงานอื่น ๆ จำนวนมากในพื้นที่ โดยส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสียในการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่มีขอบเขตขนาดใหญ่ระดับภูมิภาค สำนักงานพัฒนาภูมิภาคทำหน้าที่เป็นกลไกวิเคราะห์สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจที่ภูมิภาคกำลังเผชิญอยู่ รวมถึงนำเสนอช่องทางโอกาสใหม่ ๆ ในการพัฒนาภูมิภาค บนฐานของทรัพยากรและศักยภาพของทุกภาคส่วนที่มีอยู่

ภายใต้ภารกิจดังกล่าวมานี้ สำนักงานพัฒนาภูมิภาคมีบทบาทหน้าที่หลักใน 3 เรื่อง คือ

1) การรวบรวมข้อมูลพื้นฐานด้านต่าง ๆ เพื่อวางยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาค โดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

- เก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญและวิเคราะห์ประมวลผลข้อมูลเหล่านั้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงจุดแข็งและจุดอ่อนของระบบเศรษฐกิจในภูมิภาค
- นำเสนอข้อเท็จจริงและหลักฐานอ้างอิงที่เชื่อถือได้แก่ทุกภาคส่วน เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันและความเห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับประเด็นท้าทายทางเศรษฐกิจ โอกาสในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ ตลอดจนมาตรการสำคัญที่ควรดำเนินการโดยเร่งด่วน
- จัดทำ “ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาค” (Regional Economic Strategies) ซึ่งตั้งอยู่บนผลการวิเคราะห์ประเด็นท้าทายการพัฒนา โอกาสในด้านต่าง ๆ รวมถึงมาตรการต่าง ๆ ที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องตรงกัน แผนยุทธศาสตร์นี้จะถูกใช้เป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาคีความร่วมมือหลากหลายภาคส่วน ซึ่งเข้ามาแสดงบทบาทในการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคร่วมกัน (collective, multi-partner, cross-sector actions)

---

<sup>171</sup> England's Regional Development Agencies, *What we do* [Online] 2017. Available from: <http://www.englishrda.com/who-we-are/mission> [2 April 2017]



2) การระดมและจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์อย่างมีประสิทธิภาพ แนวทางการดำเนินงานในด้านนี้ที่สำคัญ ได้แก่

- กำหนดเป้าหมายการจัดสรรงบประมาณ โดยมุ่งให้เกิดผลลัพธ์มากที่สุด อำนวยประโยชน์แก่ภาคธุรกิจในระดับท้องถิ่นและชุมชนในระดับสูงสุด และเชื่อมโยงกับกระบวนการผลักดันยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคให้บรรลุเป้าหมายไปในเวลาเดียวกัน
- เป็นแกนหลักในกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ (strategic planning) โดยอาศัยทักษะความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ของบุคลากรของสำนักงาน นับตั้งแต่ทักษะด้านการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การวางโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การวิเคราะห์และกำหนดทิศทางการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานที่สอดคล้องกับการพัฒนาภาคธุรกิจในพื้นที่ การวางมาตรการส่งเสริมภาคธุรกิจ การพัฒนานวัตกรรม การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ การพัฒนาอย่างยั่งยืนและมุ่งลดปริมาณคาร์บอน การบูรณาการความร่วมมือกับกองทุนส่งเสริมการพัฒนาต่าง ๆ ทั้งในสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป รวมไปถึงการเสนอโครงการและการติดตามและประเมินผลโครงการ
- วิเคราะห์ ประเมิน และวางมาตรการรับมือกับปัญหาความล้มเหลวของกลไกตลาด (market failure) ซึ่งอาจเกิดขึ้นในภาคธุรกิจของภูมิภาค รวมทั้งวิเคราะห์และคาดการณ์โอกาสใหม่ ๆ ที่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาค

3) การบูรณาการบทบาทความร่วมมือ และศักยภาพขององค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานกิจกรรมภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาค แนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่

- ประสานความร่วมมือและสร้างความเป็นหุ้นส่วนกับหน่วยงานและองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อบูรณาการศักยภาพ และยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินกิจกรรมขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาค
- สนับสนุนและเสริมสร้างศักยภาพ ทักษะความเชี่ยวชาญ และขีดสมรรถนะแก่ภาคธุรกิจ มหาวิทยาลัย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้หน่วยงานและองค์กรเหล่านั้นสามารถจัดการประเด็นปัญหาและอุปสรรคในระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด
- เป็นตัวกลางในการแสวงหาแนวทางจัดการแก้ไขปัญหาร่วมกันของทุกภาคส่วน (integrated solutions) เพื่อให้การดำเนินมาตรการต่าง ๆ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งต่อภาคธุรกิจ และประชาชนในท้องถิ่น

สำนักงานพัฒนาภูมิภาคมีบทบาทสำคัญต่อภาคธุรกิจ กล่าวคือ สำนักงานพัฒนาภูมิภาคมุ่งดำเนินแผนงานและโครงการด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาค โดยอาศัยการผลักดันบทบาทของภาคธุรกิจเป็นตัวนำการพัฒนา เหตุผลก็เนื่องจากการเติบโตและความเจริญทางเศรษฐกิจในระดับภูมินาณานั้น โดยหลักแล้วมักเกิดขึ้นจากความสำเร็จในระดับสูงและการสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ๆ ในภาคธุรกิจ อย่างไรก็ตาม แม้สำนักงานพัฒนาภูมิภาคจะยึดหลักการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจโดยอาศัยบทบาทของภาคธุรกิจเป็นตัวนำ แต่

สำนักงานแต่ละแห่งก็มีแผนการดำเนินงานภายใต้เป้าหมายการพัฒนาในมิติที่แตกต่างกันไปตามสภาพทางเศรษฐกิจของแต่ละภูมิภาค ซึ่งเป็นไปตามกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาค (Regional Economic Strategy)<sup>172</sup>

นอกเหนือจากการมุ่งผลักดันการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแล้ว สำนักงานพัฒนาภูมิภาคยังมีบทบาทสำคัญในการพัฒนา “ยุทธศาสตร์การยกระดับทักษะแรงงานในภูมิภาค” (Regional Skills Strategies) อีกด้วย<sup>173</sup> กล่าวคือ สำนักงานพัฒนาภูมิภาคจะทำหน้าที่วิเคราะห์และวางแผนการส่งเสริมการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานด้านต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นต่อภาคการผลิตที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาคอย่างยั่งยืน แผนยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานในภูมิกษณับเป็นปัจจัยสำคัญต่อการสร้างเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจ รวมถึงการยกระดับคุณภาพของแรงงานในภูมิภาค

ภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าว สำนักงานพัฒนาภูมิภาคทำหน้าที่ผลักดันการลงทุนเพื่อการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน ผ่านการดำเนินการแผนงานด้านการส่งเสริมศักยภาพบุคลากรในภาคธุรกิจและการพัฒนานวัตกรรมใหม่ ๆ โดยจะประสานการทำงานร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในภาคส่วนต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด นับตั้งแต่อองค์กรที่ปรึกษาด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ไปจนถึงสภาการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน (Sector Skills Councils) ซึ่งเป็นองค์กรระดับชาติที่มุ่งปกป้องสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างและแรงงาน

สำนักงานพัฒนาภูมิภาคยังมุ่งเน้นบทบาทในการขยายโอกาสและช่องทางสำหรับเปิดให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจได้อย่างเปิดกว้างมากที่สุดอีกด้วย เนื่องจากการปิดกั้นหรือกีดกันการเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจของผู้ประกอบการรายใหม่ ๆ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในภูมิภาคแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อสังคมในระดับท้องถิ่นอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการขยายตัวของอัตราว่างงานในภูมิภาค ซึ่งมีผลเชื่อมโยงโดยตรงกับปัญหาความยากจน การมีมาตรฐานการครองชีพและสุขภาวะในระดับต่ำ ไปจนถึงการเข้าถึงบริการการศึกษาของประชากรในท้องถิ่น การกระจุกตัวของภาคเศรษฐกิจ จึงเป็นต้นเหตุสำคัญของความเหลื่อมล้ำแตกต่างในการพัฒนาของระหว่างภูมิภาค บทบาทของสำนักงานพัฒนาภูมิภาคในการลดปัญหาดังกล่าวก็คือ การขยายโอกาสและช่องทางการทำงานในท้องถิ่น การส่งเสริมโอกาสในการเข้ารับการศึกษาทักษะอาชีพ การเสริมสร้างศักยภาพของผู้ประกอบการที่ขาดโอกาส เป็นต้น

สำหรับบทบาทของสำนักงานพัฒนาภูมิภาคที่มีต่อการกำหนดนโยบายระดับชาติสำนักงานพัฒนาภูมิภาคทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำเกี่ยวกับสภาพปัญหาและต้องการของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อให้รัฐบาลมีความเข้าใจในสภาพความเป็นจริงภายในพื้นที่ภูมิภาคทั่วประเทศ โดยในแต่ละปีสำนักงานพัฒนาภูมิภาคจะจัดทำรายงานข้อเสนอแนะจากผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ (expert advice) เพื่อนำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการ

---

<sup>172</sup> England's Regional Development Agencies, *What the RDAs do* [Online] 2017. Available from: <http://www.englishrdas.com/what-we-do/business> [2 April 2017]

<sup>173</sup> England's Regional Development Agencies, *What the RDAs do-Sustainable development* [Online] 2017. Available from: <http://www.englishrdas.com/what-we-do/people> [2 April 2017]

กระทรวงการคลัง สำหรับพิจารณาประกอบการจัดทำงบประมาณประจำปี ข้อเสนอที่สำคัญ ได้แก่ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาภูมิภาค การจัดสรรเงินลงทุนเพื่อดำเนินโครงการพัฒนาที่สำคัญ ตลอดจนคำแนะนำเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวมของรัฐบาล<sup>174</sup>

การจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นนโยบายระดับชาติของสำนักงานพัฒนาภูมิภาค ดำเนินการโดยอาศัยระบบการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างสำนักงานพัฒนาภูมิภาคทั้ง 9 แห่ง โดยสำนักงานพัฒนาภูมิภาคแต่ละแห่งจะได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เจ้าภาพหลักในการจัดทำข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญ ๆ แต่ละเรื่อง รายงานข้อเสนอแนะที่จัดทำโดยสำนักงานพัฒนาภูมิภาคแต่ละแห่งจะถูกนำเสนอต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องในนามของเครือข่ายสำนักงานพัฒนาภูมิภาคทั้งหมด สำหรับการจัดแบ่งความรับผิดชอบในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของสำนักงานพัฒนาภูมิภาค มีดังนี้

ตาราง 3.5 การจัดแบ่งความรับผิดชอบในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของสำนักงานพัฒนาภูมิภาค

กระทรวง	ประเด็นนโยบาย	สำนักงานพัฒนาภูมิภาคที่รับผิดชอบจัดทำข้อเสนอแนะ
กระทรวงการพัฒนาภาคธุรกิจ นวัตกรรม และทักษะฝีมือ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การส่งเสริมภาคธุรกิจ</li> <li>• การส่งเสริมผู้ประกอบการ</li> <li>• การส่งเสริมการผลิต</li> <li>• การส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ</li> <li>• การส่งเสริมตามแผนงานกองทุนช่วยเหลือของรัฐบาลและ EU</li> <li>• การส่งเสริมตามแนวทางขององค์การการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ</li> </ul>	สำนักงานพัฒนาภูมิภาคมิดแลนด์ตะวันออก (East Midlands Development Agency)
กระทรวงการพัฒนาภาคธุรกิจ นวัตกรรม และทักษะ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์</li> <li>• การพัฒนานวัตกรรม</li> <li>• การพัฒนาทักษะ</li> <li>• การส่งเสริมการศึกษาขั้นสูงและการศึกษาต่อระดับสูง</li> </ul>	สำนักงานพัฒนาภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ของอังกฤษ (South East England Development Agency)

<sup>174</sup> England's Regional Development Agencies, *What the RDAs do - National Policy Advice* [Online] 2017. Available from: <http://www.englandsrdas.com/national-policy-advice> [2 April 2017]

กระทรวง	ประเด็นนโยบาย	สำนักงานพัฒนาภูมิภาคที่รับผิดชอบจัดทำข้อเสนอแนะ
กระทรวงการประกอบอาชีพและบำนาญ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การสร้างโอกาสและช่องทางเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจ</li> <li>• การพัฒนาแรงงาน</li> </ul>	สำนักงานพัฒนาภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ของอังกฤษ (South East England Development Agency)
กระทรวงการพัฒนาชุมชนและการปกครองส่วนท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การปรับปรุงพื้นที่ชุมชน</li> <li>• การวางแผนพัฒนาชุมชน</li> <li>• การปกครองท้องถิ่น</li> </ul>	สำนักงานพัฒนาภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือหนึ่ง (One North East)
กระทรวงพลังงานและการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ</li> <li>• การพัฒนาพลังงาน</li> <li>• การลดภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศทั้งภายในและระหว่างประเทศ</li> </ul>	สำนักงานพัฒนาภูมิภาคตะวันตกเฉียงเหนือ (Northwest Regional Development Agency)
กระทรวงเยาวชน โรงเรียนและครอบครัว	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การพัฒนากำลังแรงงานในอนาคต</li> <li>• การฝึกงาน</li> <li>• การให้ข้อมูลและคำปรึกษา</li> <li>• การแนะแนวการศึกษาเรียนรู้</li> </ul>	สำนักงานพัฒนาภูมิภาคตะวันตกเฉียงเหนือ (Northwest Regional Development Agency)
กระทรวงการคลัง	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การจัดทำงบประมาณ</li> <li>• การจัดสรรงบประมาณพัฒนาภูมิภาค</li> <li>• ทบทวนการใช้จ่ายงบประมาณ</li> </ul>	สำนักงานพัฒนาภูมิภาคยอร์กเชียร์ (Yorkshire Forward)
กระทรวงคมนาคม	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งทุกรูปแบบ (ถนน, ทางรถไฟ, ท่าอากาศยาน, ท่าเรือ)</li> <li>• ระบบบอร์ดแบนด์ เทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบการสื่อสารดิจิทัล (BIS/DCMS)</li> </ul>	สำนักงานพัฒนาภูมิภาคมิดแลนด์ตะวันตก (Advantage West Midlands)
กระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหารและการพัฒนาชนบท	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การพัฒนาชนบท</li> <li>• แผนงานพัฒนาพื้นที่ชนบทในประเทศอังกฤษ</li> </ul>	สำนักงานพัฒนาภูมิภาคตะวันออกเฉียงของอังกฤษ (East of

กระทรวง	ประเด็นนโยบาย	สำนักงานพัฒนาภูมิภาคที่รับผิดชอบจัดทำข้อเสนอแนะ
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การพัฒนาอย่างยั่งยืน</li> <li>• การพัฒนาประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของภาคธุรกิจ</li> <li>• การจัดการของเสีย</li> <li>• การจัดซื้อพัสดุที่เน้นความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน</li> </ul>	England Development Agency)
กระทรวงวัฒนธรรม สื่อ และการกีฬา	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การส่งเสริมวัฒนธรรม</li> <li>• การพัฒนาสื่อ</li> <li>• การพัฒนาการกีฬา</li> <li>• การส่งเสริมการท่องเที่ยว</li> <li>• การจัดมหกรรมโอลิมปิก 2012</li> </ul>	สำนักงานพัฒนาภูมิภาคตะวันตกเฉียงใต้ของอังกฤษ (South West of England Regional Development Agency)
กระทรวงกิจการภายในประเทศ/มหาดไทย (Home Office) สำนักงานส่งเสริมความเป็นธรรมของรัฐบาล (Government Equalities office) กระทรวงสาธารณสุข	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การส่งเสริมภาคอาสาสมัครและชุมชน</li> <li>• การขยายโอกาสทางสังคม</li> <li>• การลดความไม่เป็นธรรมและความแตกต่างในการเข้าถึงสิทธิของกลุ่มคนในสังคม</li> </ul>	สำนักงานพัฒนาภูมิภาคลอนดอน (London Development Agency)

สำนักงานพัฒนาภูมิภาคทั้ง 9 แห่ง ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลในรูปแบบของงบประมาณกลางเพื่อการพัฒนาภูมิภาค (Single Budget) โดยกระทรวงต่าง ๆ ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการพัฒนาภูมิภาคจะจัดสรรงบประมาณของตนเองมารวมกันเข้าเป็นงบประมาณกลางก้อนเดียว เพื่อจัดสรรให้สำนักงานพัฒนาภูมิภาคแต่ละแห่งใช้ในการดำเนินแผนงานและโครงการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์ของตนเอง งบประมาณกลางเพื่อการพัฒนาภูมิภาคมีที่มาจากกระทรวงต่าง ๆ ดังนี้<sup>175</sup>

- กระทรวงการพัฒนภาคธุรกิจ นวัตกรรม และทักษะ (Department for Business, Innovation and Skills)

<sup>175</sup> England's Regional Development Agencies, *What the RDAs do* [Online] 2017. *Where does the money for the RDAs come from?* [Online] 2017. Available from: <http://www.englandsrdas.com/funding-and-accountability> [10 April 2017]

- กระทรวงการพัฒนาชุมชนและการปกครองส่วนท้องถิ่น (Department for Communities and Local Government)
- กระทรวงพลังงานและการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ (Department for Energy and Climate Change)
- กระทรวงวัฒนธรรม สื่อ และการกีฬา (Department for Culture, Media and Sport)
- กระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหาร และการพัฒนาชนบท (Department for Environment, Food and Rural Affairs)
- องค์การการค้าและการลงทุนแห่งสหราชอาณาจักร (UK Trade & Investment)

การบูรณาการงบประมาณเพื่อการพัฒนาภูมิภาคในมิติต่าง ๆ จากแต่ละกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยรวมงบประมาณทั้งหมดเข้าเป็นก้อนเดียว เพื่อจัดสรรให้สำนักงานพัฒนาภูมิภาคแต่ละแห่งใช้สำหรับขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาของตนเองนั้น ช่วยให้สำนักงานพัฒนาภูมิภาคแต่ละแห่งมีความคล่องตัวในการวางแนวทางการจัดการปัญหาได้อย่างสอดคล้องกับสภาพเงื่อนไขและความจำเป็นเฉพาะของภูมิภาค ในขณะเดียวกัน ก็ช่วยให้รัฐบาลสามารถผลักดันประเด็นนโยบายการพัฒนาระดับชาติในมิติต่าง ๆ ให้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับภูมิภาคอย่างเป็นเอกภาพและสอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่อีกด้วย

นอกเหนือจากงบประมาณกลางที่ได้รับจัดสรรจากกระทรวงต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว งบประมาณของสำนักงานพัฒนาภูมิภาคอีกส่วนหนึ่ง มีที่มาจากเงินสนับสนุนจากแหล่งทุนอื่น ๆ ได้แก่ กองทุนเพื่อการพัฒนาภูมิภาคของสหภาพยุโรป (European Regional Development Fund: ERDF) และงบประมาณจากแผนงานเพื่อการพัฒนาชนบทในประเทศอังกฤษ (Rural Development Programme for England: RDPE) ทั้งสองแผนงานดังกล่าวมีระยะเวลาดำเนินการระหว่างปี ค.ศ. 2007 - 2013 รวมแล้วคิดเป็นเงินประมาณ 9 พันล้านยูโร

การดำเนินงานของสำนักงานพัฒนาภูมิภาคแต่ละแห่ง อยู่ภายใต้หน้าที่รับผิดชอบของประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาภูมิภาค (RDA Chair) ซึ่งมีพันธะรับผิดชอบชี้แจงรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนากิจการ นวัตกรรม และทักษะฝีมือแรงงาน (Department for Business, Innovation and Skills) ในฐานะกระทรวงต้นสังกัดที่กำกับดูแลนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาค ในขณะที่ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาภูมิภาค (RDA Chief Executive) มีหน้าที่รับผิดชอบการชี้แจงรายงานต่อรัฐสภาในประเด็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการงบประมาณเพื่อดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาค โดยเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อรัฐสภาโดยผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนากิจการ นวัตกรรม และทักษะฝีมือแรงงาน

สำนักงานพัฒนาภูมิภาคยังมีระบบการกำกับควบคุมรับผิดชอบต่อสาธารณะภายใต้กลไกการตรวจสอบอื่น ๆ ได้แก่ คณะกรรมาธิการด้านการพัฒนาภูมิภาค (Regional Select and Grand Committees) การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Independent Performance Assessment) และการทบทวนเพื่อปรับปรุงผลการดำเนินงาน (Independent Supplementary Review) ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (National

Audit Office) การตีพิมพ์เผยแพร่แผนการปฏิบัติงานในแต่ละปีงบประมาณ (Corporate Plans) และรายงานผลการดำเนินงานและรายงานการเงินประจำปี (Annual Reports and Accounts) ในกรณีสำนักงานพัฒนาภูมิภาคลอนดอน จะมีการแสดงความรับผิดชอบรายงานชี้แจงผลการดำเนินงานต่อนายกเทศมนตรีนครลอนดอน รวมทั้งสภานครลอนดอน (London Assembly) อีกด้วย

เมื่อสิ้นสุตปีงบประมาณในแต่ละปี สำนักงานพัฒนาภูมิภาคทุกแห่งจะจัดทำรายงานผลการดำเนินงานและรายงานการเงินประจำปี โดยมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชี จากนั้นจะมีการนำเสนอรายงานดังกล่าวต่อรัฐสภาในชั้นตอนสุดท้าย วัตถุประสงค์ของจัดทำรายงานผลการดำเนินงานและรายงานการเงินประจำปีก็เพื่อตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานพัฒนาภูมิภาค โดยการชี้วัดระดับผลสัมฤทธิ์ในการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาค ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศในภาพรวมของรัฐบาล การประเมินผลจะมุ่งชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินโครงการและกิจกรรมตามที่ได้รับระบุไว้ในแผนปฏิบัติงานประจำปี (Corporate Plan) นอกจากนี้ สำนักงานพัฒนาภูมิภาคยังมีการจัดทำรายงานสรุปภาพรวมการดำเนินงานประจำปีเผยแพร่แก่สาธารณชนทั่วไปอีกด้วย

การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Independent Performance Assessment) ของสำนักงานพัฒนาภูมิภาคแต่ละแห่ง ดำเนินการโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (National Audit Office) มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการบริหารของหน่วยงาน (organizational performance) ทั้งในฐานะที่เป็นกลไกขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาค และในฐานะกลไกหลักในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาของกระทรวงต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ภูมิภาค รายงานผลการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจัดทำโดยหน่วยตรวจสอบอิสระนี้ จึงเป็นเครื่องมือสะท้อนให้เห็นถึงผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานของสำนักงานพัฒนาภูมิภาคแต่ละแห่งได้อย่างชัดเจน

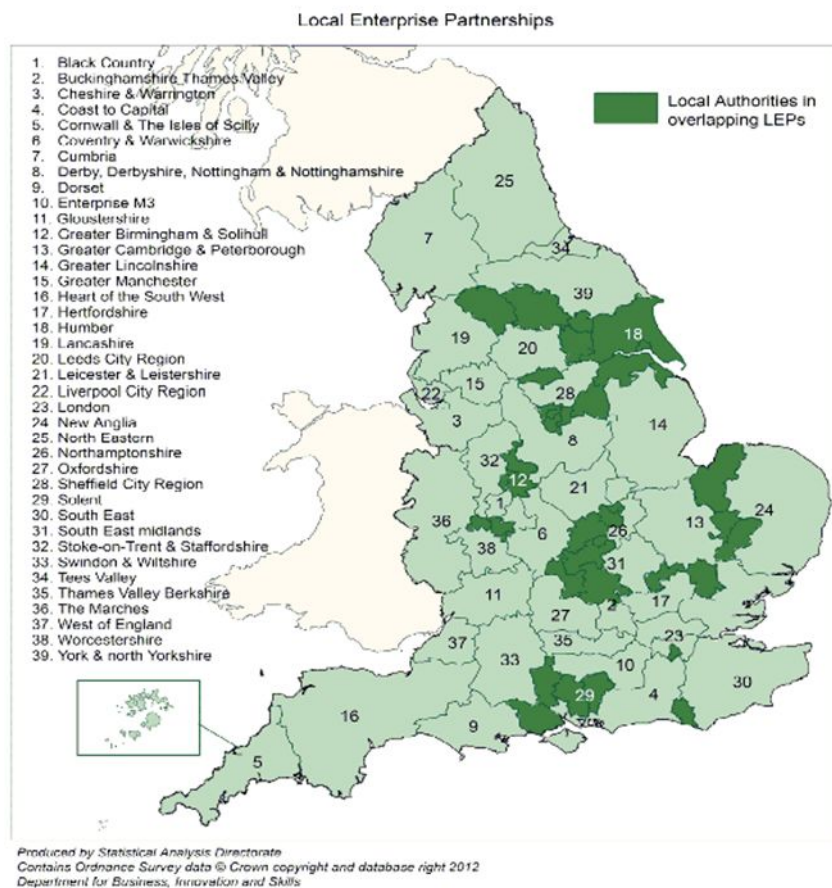
การทบทวนเพื่อปรับปรุงผลการดำเนินงาน (Independent Supplementary Review) เป็นกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อวิเคราะห์ทบทวนผลการดำเนินงานในมิติต่าง ๆ เป็นการเฉพาะและมีขอบเขตการพิจารณาจำกัดในแต่ละเรื่อง ทั้งด้านที่เป็นจุดแข็งและจุดอ่อนในการดำเนินงานของสำนักงานพัฒนาภูมิภาคแต่ละแห่ง ซึ่งสมควรได้รับการพิจารณาหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่งขึ้น กระบวนการทบทวนเพื่อปรับปรุงผลการดำเนินงานนี้ อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง (HM Treasury) และกระทรวงการพัฒนาภาคธุรกิจ นวัตกรรม และทักษะฝีมือแรงงาน (Department for Business, Innovation and Skills) ซึ่งได้มอบหมายให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ดำเนินการ

ในปี ค.ศ. 2008 สภาผู้แทนราษฎรอังกฤษได้มีมติให้แต่งตั้ง “คณะกรรมการธิการด้านการพัฒนาภูมิภาค” (Regional Select and Grand Committees) ขึ้นจำนวน 8 ชุด เพื่อรับผิดชอบดำเนินการกำกับดูแลและติดตามการบริหารนโยบายพัฒนาภูมิภาคทั้ง 8 เขตพื้นที่นอกรวมลอนดอน บทบาทหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการธิการ ได้แก่ การรวบรวมข้อมูลและจัดทำรายงานเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาภูมิภาค ติดตามการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ การประสานงานและหารือกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ในแต่ละ

ภูมิภาค นอกจากนี้ คณะกรรมการดังกล่าวยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาคที่ถูกกำหนดขึ้น รวมทั้งตรวจสอบการทำงานของสำนักงานพัฒนาภูมิภาคอีกด้วย เป้าหมายหลักของการทำหน้าที่ตรวจสอบของคณะกรรมการแต่ละชุด ก็เพื่อกำกับทิศทางการกำหนดนโยบายการพัฒนาภูมิภาคให้สอดคล้องกับกรอบนโยบายการพัฒนาระดับชาติของรัฐบาล

กฎหมาย *Public Bodies Act 2011* ได้มีผลยกเลิก RDAs จำนวน 8 แห่ง นอกภูมิภาคลอนดอน โดยกฎหมาย *Localism Act 2013* มีผลยกเลิก London Development Agency โดยจัดตั้ง London Greater Authority ขึ้นมาแทน ในปี 2011 รัฐบาลอังกฤษมีการจัดตั้ง Local Enterprise Partnership (LEPs) ขึ้นมาแทน RDAs ที่ถูกยกเลิกไปในภูมิภาคทั้ง 8 แห่ง โดย LEPs ดำเนินงานตามภารกิจภายใต้บทบาทหน้าที่ของ RDAs เดิมแทบทั้งหมด<sup>176</sup> ในปี 2017 LEPs มีจำนวน 39 แห่ง

แผนภาพ 3.8 Local Enterprise Partnerships (LEPs)



<sup>176</sup> The Government Digital Service, *2010 to 2015 government policy: Local Enterprise Partnerships (LEPs) and enterprise zones* [Online] 2017. Available from: <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-local-enterprise-partnerships-leps-and-enterprise-zones/2010-to-2015-government-policy-local-enterprise-partnerships-leps-and-enterprise-zones> [15 April 2017]



LEPs ประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ภูมิภาคและผู้แทนองค์กรภาคธุรกิจภายในภูมิภาค ทำหน้าที่เป็นกลไกส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบ โดยในแต่ละภูมิภาคถูกกำหนดเขตพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจขึ้นใหม่เรียกว่า Enterprise Zones (EZs) มีจำนวนทั้งสิ้น 48 โซน แต่ละโซนถูกกำหนดขึ้นตามตำแหน่งที่ตั้งของภาคการผลิตและกิจกรรมทางเศรษฐกิจหลักของพื้นที่ภูมิกาคนั้น ๆ

เขต EZs เป็นหน่วยพื้นที่เป้าหมายการดำเนินมาตรการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยอาศัยกลไกการสร้างแรงจูงใจในการลงทุน กรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่มีความยืดหยุ่นตามศักยภาพของพื้นที่ รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาวของรัฐบาล โดยรัฐบาลได้จัดตั้งกองทุน Regional Growth Fund ขึ้นเพื่อจัดสรรงบประมาณอุดหนุนโครงการพัฒนาที่ส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนและกระตุ้นการจ้างงานภายในพื้นที่ งบประมาณดังกล่าวได้รับการจัดสรรผ่านหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่ออุดหนุนการดำเนินโครงการที่ริเริ่มโดยภาคเอกชนภายในพื้นที่ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์และแผนงานพัฒนาเศรษฐกิจของโซนนั้น ๆ โดยมีเงื่อนไขสำคัญคือ เป็นโครงการที่มุ่งสร้างการเติบโตและความเข้มแข็งให้แก่ภาคธุรกิจในพื้นที่ มุ่งส่งเสริมการจ้างงานหรือรักษาอัตราการจ้างงานในพื้นที่ ช่วยกระตุ้นการลงทุนของภาคเอกชน เป็นโครงการที่ไม่สามารถขอรับการสนับสนุนจากแหล่งอื่นใด

LEPs มีการจัดโครงสร้างคณะกรรมการบริหาร (Board Directors) ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Authority Representatives) ผู้แทนภาควิชาการ (Education Representatives) ผู้แทนเยาวชน (Young Person's Representative) กรรมการแทน (Alternate Board Members) กล่าวคือ กรรมการบริหารของ LEP ประกอบด้วย ผู้แทนจากภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัยและวิทยาลัย มีจำนวน 18 คน ได้แก่ ผู้แทนที่คัดเลือกจากประชาคมภาคธุรกิจ 8 คน ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7 คน และผู้แทนสถาบันการศึกษาระดับสูง 2 คน และผู้แทนเยาวชน 1 คน นอกจากนี้ยังมีกรรมการแทน 5 คน ซึ่งเป็นกรรมการผู้ได้รับมอบหมายจากกรรมการแต่งตั้งให้เข้าร่วมประชุมแทนในกรณีพิเศษ ซึ่งต้องไม่ขัดต่อกฎข้อบังคับของบริษัทและเป็นที่ยอมรับจากกรรมการผู้ร่วมประชุมท่านอื่น<sup>177</sup>

คณะกรรมการกำกับดูแล (Supervisory Board) เป็นคณะกรรมการร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ประกอบด้วย ผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 9 แห่ง ในเขตพื้นที่ของ LEPs (หรือผู้ได้รับแต่งตั้งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในเขต LEPs มีหน้าที่อนุมัติการมอบหมายภารกิจหน้าที่ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจให้แก่คณะกรรมการร่วม (Joint Local Authority Committee) ดังกล่าว เฉพาะเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ทั่วไปใน Section 1 of the Localism Act 2013 คณะกรรมการกำกับดูแลมีหน้าที่สนับสนุนการทำงานของ LEP Board โดยเฉพาะการเป็นกลไกสร้างฐานความรับผิดชอบตามหลักประชาธิปไตย (democratic accountability) แก่การตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการลงทุนใช้จ่ายงบประมาณสาธารณะ

---

<sup>177</sup> Greater Birmingham and Solihull, *About us* [Online] 2017. Available from: <http://centreofenterprise.com/gbslep-board-directors-2/> [15 April 2017]

คณะกรรมการกำกับดูแล มีหน้าที่ที่ถ่วงดุลและให้ความเห็นชอบแก่การตัดสินใจของคณะกรรมการบริหาร เพื่อให้การบริหารจัดการเงินกองทุน Local Growth Fund และงบประมาณสาธารณะอื่น ๆ ในพื้นที่เกิดความรับผิดชอบทางการเมืองเป็นกลไกรับประกันว่า การตัดสินใจทางการเงินของคณะกรรมการบริหารจะเป็นการตัดสินใจได้บนฐานการได้รับอาณัติตามหลักประชาธิปไตย และให้ความมั่นใจแก่รัฐบาลในการมอบหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจในเรื่องต่าง ๆ ให้แก่คณะกรรมการบริหาร โดยผลการตัดสินใจที่สำคัญของคณะกรรมการกำกับจะได้รับการติดตามตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจติดตาม (Joint Scrutiny Committee)

คณะกรรมการตรวจติดตาม เป็นคณะกรรมการร่วมอีกชุดหนึ่งซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ (review) และติดตาม (scrutinise) กระบวนการดำเนินงานภายใต้การตัดสินใจของ Supervisory Board ซึ่งทำหน้าที่ในทางบริหาร (executive functions) รวมถึงการดำเนินการใด ๆ ที่เกิดขึ้นโดยเกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของ Supervisory Board จัดทำรายงานและข้อเสนอแนะคณะกรรมการตรวจติดตาม มีจำนวน 9 คน มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่อยู่ในเขตพื้นที่ แบ่งออกเป็นคณะกรรมการตรวจติดตาม 5 คณะ คือ 1) ด้านการบริหาร (Corporate Resources and Governance Overview and Scrutiny Committee) 2) ด้านเศรษฐกิจ (Economy, Skills and Transport Overview and Scrutiny Committee) 3) ด้านสุขภาพ (Health, Wellbeing and the Environment Overview and Scrutiny Committee) 4) ด้านชุมชน (Housing and Homes Overview and Scrutiny Committee) และ 5) ด้านสังคม (Schools, Children and Families Overview and Scrutiny Committee)<sup>178</sup>

### 3.6 บทสรุป

ในบทนี้คณะผู้วิจัยได้นำเสนอผลการศึกษาแนวทางการพัฒนาโครงสร้างการบริหารงานในพื้นที่ระดับภูมิภาคของต่างประเทศภายใต้กรอบการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ รวมทั้งกรณีตัวอย่างการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในต่างประเทศจำนวนหนึ่ง ผลการศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงทิศทางแนวโน้มการให้ความสำคัญต่อบทบาทของกลไกการบริหารงานเชิงพื้นที่ในระดับภูมิภาค ซึ่งเป็นกลไกทางการปกครองในระดับกึ่งกลางถัดจากระดับชาติและเหนือกว่าระดับท้องถิ่น แม้ว่าในแต่ละประเทศจะมีขั้นตอนและจุดเน้นในการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างการบริหารงานในภูมิภาคในมิติที่แตกต่างกันไป แต่ก็อาจสรุปทิศทางภาพรวมที่ปรากฏชัดเจนร่วมกันได้ คือ การมุ่งปรับปรุงกลไกการบริหารงานในภูมิภาคโดยยึดลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่เป็นตัวตั้ง อันนำมาสู่แบบแผนการปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในแบบอสมมาตร รวมทั้งการให้ความสำคัญกับบทบาทของภูมิภาคในฐานะเครื่องยนต์ขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

---

<sup>178</sup> Greater Birmingham and Solihull, *Supervisory Board* [Online] 2017. Available from: <http://centreofenterprise.com/supervisory-board/> [20 April 2017]

การศึกษารูปแบบการจัดโครงสร้างและระบบการบริหารงานในพื้นที่ระดับภูมิภาคของต่างประเทศ ในที่นี้แสดงให้เห็นว่า แต่ละประเทศมีลักษณะเฉพาะเชิงโครงสร้างที่แตกต่างกันอันเป็นผลจากพัฒนา เศรษฐกิจประวัติศาสตร์ของภูมิลักษณ์นั้น ๆ การศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาต่างประเทศในที่นี้ จึงมิใช่การศึกษาเพื่อแสวงหา ตัวแบบหรือรูปแบบการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันที่ดี เพื่อนำมายึดถือเป็นแบบอย่างสำหรับการกำหนดรูปแบบ โครงสร้างการบริหารงานจังหวัดในประเทศไทย เนื่องจากการศึกษาโครงสร้างการบริหารงานในพื้นที่ระดับ ภูมิภาคนั้น เป็นการศึกษาวิเคราะห์กลไกการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ภายใต้ โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของแต่ละประเทศ ซึ่งมีความแตกต่างกันในหลายมิติ กรณีตัวอย่างการดำเนินการ หรือรูปแบบการจัดโครงสร้างกลไกการบริหารงานภูมิภาคของหนึ่ง ๆ จึงไม่อาจนำมาเป็นแบบอย่างสำหรับ ประเทศอื่นได้โดยตรง ต่างจากการศึกษาเทคนิคการจัดการเฉพาะเรื่องซึ่งเป็นการวิเคราะห์การสร้างเครื่องมือ ทางการบริหารที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อใช้สำหรับตอบวัตถุประสงค์ในเรื่องเดียวกัน เช่น เทคนิคการจัดทำแผน เครื่องมือทางการคลัง เครื่องมือการบริหารงานบุคคล เป็นต้น

ผลศึกษากรณีต่างประเทศในที่นี้ สรุปได้ว่า การพิจารณาเปรียบเทียบโครงสร้างหน่วยการปกครอง ระดับภูมิภาคของประเทศต่าง ๆ ไม่ควรวางอยู่บนมุมมองแบบแน็งตายตัว คือมุ่งพิจารณาเฉพาะช่วงเวลา ที่โครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในรูปแบบหนึ่ง ๆ ปรากฏอย่างต่อเนื่องเป็นหลัก ซึ่งส่งผลทำให้ มุ่งมองข้ามการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน (institutional change) ที่เกิดขึ้นที่ละเล็กละน้อยในแต่ละส่วน มุมมอง เช่นนี้จึงนำไปสู่ความเข้าใจที่ขาดมิติความซับซ้อนและขาดพลวัต นอกจากก่อให้เกิดความผิดพลาดในการนำ รูปแบบโครงสร้างการบริหารงานในภูมิภาคของรัฐต่าง ๆ ที่มีระดับและทิศทางการพัฒนาต่างกันแม้ปรากฏ ในช่วงเวลาเดียวกันมาเปรียบเทียบกันแล้ว ยังเป็นความเข้าใจที่มีข้อจำกัดคือ ไม่สามารถอธิบายจุดก่อเกิด และผลที่ตามมาของการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีได้

การศึกษานโยบายที่ยึดถือความต่อเนื่องคงที่ของกลไกเชิงสถาบัน ทำให้การวิเคราะห์เปรียบเทียบ ความแตกต่างของรูปแบบโครงสร้างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคกระทำเฉพาะการเปรียบเทียบ ความแตกต่างระหว่างประเทศ แต่ไม่สามารถเปรียบเทียบความผันแปรแตกต่างระหว่างรูปแบบโครงสร้าง หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในภาคต่าง ๆ ของประเทศเดียวกัน หรือรูปแบบโครงสร้างที่ปรากฏในห้วงเวลา ที่ต่างกันได้นั้น เพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดดังกล่าว คณะผู้วิจัยเสนอว่า การศึกษาในที่นี้ควรอธิบายความผันแปร แตกต่างของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคในมิติความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับหน่วยการปกครอง นอกศูนย์กลาง (subnational government) เป็นสำคัญ มิใช่การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างหน่วย การปกครองระดับภูมิภาคโดยอาศัยรัฐชาติเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ และควรเป็นการศึกษาที่มุ่งพิจารณา มิติ การจัดการความสัมพันธ์และการปรับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น มากกว่าการมุ่ง นำรูปแบบโครงสร้างของกลไกการบริหารงานในภูมิภาคของประเทศอื่นมาเป็นแบบอย่างเพื่อดำเนินการตาม กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การศึกษาในที่นี้ควรตระหนักถึงบริบทพัฒนาการเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐเป็นสำคัญ เพราะจะทำให้เห็นได้ว่าการจัดรูปแบบโครงสร้างกลไกของรัฐที่ได้ผลดีในประเทศหนึ่ง ไม่จำเป็นว่าจะ ได้ผลดีแบบเดียวกันเมื่อนำมาดำเนินการในอีกประเทศหนึ่งเสมอไป



## บทที่ 4

# พัฒนาการของโครงสร้างและระบบบริหารงานในภูมิภาคของไทย

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างและระบบบริหารงานในภูมิภาคในที่นี่ มุ่งเน้นงานศึกษาในมิติพัฒนาการเชิงสถาบันของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นสำคัญ โดยแบ่งเนื้อหาการนำเสนอออกเป็น 4 ช่วงพัฒนาการ คือ หนึ่ง ยุคก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2435-2475) สอง ช่วงก่อนการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2475 – 2540) สาม ช่วงการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ (พ.ศ. 2540 – 2549) และสี่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน (พ.ศ. 2550 – 2560) สำหรับหัวข้อสุดท้ายจะนำเสนอผลการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับทิศทางการปรับตัวของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต

### 4.1 ยุคก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2435 - 2475)

พัฒนาการของการจัดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารราชการในพื้นที่นอกศูนย์กลางของไทยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเริ่มต้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2435 การปฏิรูปดังกล่าวมีผลสำคัญยิ่งต่อกระบวนการสร้างรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ของรัฐสยามผ่านความพยายามสถาปนาอำนาจในทางการเมืองการปกครองของรัฐบาลที่ศูนย์กลางเหนืออาณาบริเวณและผู้คนภายในดินแดนของตนเองโดยแท้จริง

การปฏิรูปการปกครองในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นการปรับกลไกการบริหารรัฐในลักษณะการขยายขอบวงอำนาจของศูนย์กลางไปยังภูมิภาค เพื่อให้กลไกรัฐอยู่ภายใต้อำนาจทางการเมืองการปกครองขององค์พระมหากษัตริย์ในการควบคุมบังคับบัญชาให้คุณให้โทษแก่บรรดาข้าราชการทุกระดับในการบริหารราชการแผ่นดิน<sup>1</sup> ทั้งนี้ ในช่วงก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 การจัดแบ่งเขตพื้นที่การปกครองของสยามเป็นการปกครองพื้นที่ในระบบหัวเมือง โดยใช้วิธีการส่งคนจากราชธานี หรือแต่งตั้งชนชั้นนำในหัวเมืองนั้นเป็นผู้ปกครองหรือเจ้าเมือง

ระบบหัวเมืองประกอบด้วยหัวเมือง 2 ประเภท คือ 1) เมืองพระยามหานคร ปกครองโดยเจ้าเมืองซึ่งดำรงตำแหน่งโดยการสืบตระกูลหรือที่เรียกว่า “กินเมือง” และ 2) “เมืองประเทศราช” ที่ขึ้นต่อราชธานีสยามโดยมีกษัตริย์หรือผู้ปกครองเดิมมีอำนาจในการปกครองอย่างอิสระ โดยต้องส่งราชบรรณาการมาถวายตามกำหนด

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่งานวิจัย ฝ่ายวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), น. 49-52.

เพื่อแสดงการสวามิภักดิ์ต่อราชธานีเท่านั้น แต่เมื่อใดที่ส่วนกลางอ่อนแอในยามที่ศัตรูเข้ามารุกราน เมืองพระยามหานครและเมืองประเทศราชก็พร้อมที่จะแยกออกไปตั้งตัวเป็นอิสระจากราชธานี<sup>2</sup>

ลักษณะการปกครองในแบบจารีตดั้งเดิมดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงสภาพการปกครองที่ยังหาขอบเขต การปกครองประเทศที่ชัดเจนแน่นอนไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ การจัดระเบียบการบริหารปกครองหัวเมืองจึงเป็น เป้าประสงค์หลักสำคัญประการหนึ่งในการปฏิรูปการปกครองในปี พ.ศ. 2435 ดังแสดงให้เห็นในพระบรมราโชบาย ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมอบแก่กระทรวงมหาดไทย อันเป็นพระราชประสงค์ ในการปรับปรุงระบบการปกครองแผ่นดินด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งสรุปได้ดังนี้<sup>3</sup>

*ประการแรก* การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองแบบประเทศราชอิทธิราช (Empire) มาเป็น การปกครองประเทศแบบราชอาณาจักร (Kingdom) โดยการยุบหัวเมืองประเทศราชให้มารวมเป็นหัวเมือง ในราชอาณาจักร เพื่อเสริมสร้างความเป็นเอกภาพและความมั่นคง และขจัดปัญหาความแตกแยกของชนชาติ ต่าง ๆ ภายในราชอาณาจักรให้หมดสิ้นไป

*ประการที่สอง* การรวมศูนย์อำนาจบังคับบัญชาปกครองหัวเมือง (Centralization) ให้มาอยู่ที่ กระทรวงมหาดไทยแต่เพียงกระทรวงเดียว เพื่อจัดระเบียบการปกครองพื้นที่นอกเขตเมืองหลวงอย่างเบ็ดเสร็จ และมีเอกภาพ รวมถึงสร้างระเบียบแบบแผนและมาตรฐานเดียวกันในการบริหารราชการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างระบบบริหารราชการที่มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command)

*ประการที่สาม* การใช้ระบบการปกครองส่วนภูมิภาคแบบมัธยนาณภาค (Administrative Deconcentration) หรือการปกครองที่ส่วนกลางส่งผู้แทนไปประจำยังเขตภูมิภาค (Field Offices) เพื่อรวม อำนาจการบริหารราชการ โดยอำนาจการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคขึ้นตรงต่ออำนาจการตัดสินใจของส่วนกลาง ตามลำดับชั้น สำหรับการจัดตั้งส่วนราชการในภูมิภาคนี้ ทรงเลือกใช้ระบบ “มณฑลเทศาภิบาล” ในการปกครอง พื้นที่ภูมิภาคของประเทศ ตามแบบแผนการปกครองที่อังกฤษใช้ในประเทศพม่าและมลายูในขณะนั้น ดังนั้น ระบบมณฑลเทศาภิบาลจึงนับเป็นกลไกสำคัญในการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลางในยุคแรก

หากพิจารณาโดยภาพรวม จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้นำไปสู่การปฏิรูป ระบบบริหารราชการแผ่นดินของสยามในสาระสำคัญ 2 ด้าน ได้แก่<sup>4</sup>

*ด้านที่หนึ่ง* การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนกลาง โดยการยกเลิกระบบบริหารราชการในระบบ จตุสดมภ์และการปกครองในระบบกรมแบบเดิม แล้วจัดระบบบริหารราชการกระทรวงแบบใหม่ที่มีความทันสมัย

---

<sup>2</sup> โปรดตุ เตช บุญนา และภรณ์ กาญจนันธุ์จิติ, แปล, *การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศสยาม พ.ศ.2435-2458 กระทรวงมหาดไทยสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), น. 51-55.

<sup>3</sup> จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, *สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527), น. 81-83.

<sup>4</sup> ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และคณะ, *การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค*, รายงานการศึกษาวิจัย เสนอ ต่อ สำนักงานพัฒนาระบบราชการ, 2548), น. 84-94.

อย่างตะวันตก<sup>5</sup> เนื่องจากระบบกรมแบบเดิม เป็นหน่วยการบริหารราชการที่ไม่มีการแบ่งขอบเขตหน้าที่กัน อย่างชัดเจน แต่ละกรมทำหน้าที่หลักคล้ายกัน นั่นคือ การควบคุมแรงงาน การเก็บภาษี การฝึกช่าง การฝึก กำลังทหาร และการพิพากษาคดีความ สภาพดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพในระบบบริหาร ราชการ ไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บรายได้ การขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ความสิ้นเปลืองเจ้าหน้าที่และค่าใช้จ่าย และการทำงานซ้ำซ้อนกัน ซึ่งทำให้การบริหารราชการไม่สามารถ อำนวยประโยชน์อย่างสอดคล้องกับสภาพบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปได้<sup>6</sup>

ในปี พ.ศ. 2435 จึงมีการประกาศตั้งกระทรวงขึ้นใหม่ 12 กระทรวงตามแบบตะวันตก แต่ละกระทรวง เป็นหน่วยบริหารราชการที่มีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชา โดยเสนาบดีแต่ละกระทรวงได้รับการจัดสรรอำนาจ และภารกิจหน้าที่เฉพาะเป็นของตนเอง ดังต่อไปนี้<sup>7</sup>

- 1) กระทรวงมหาดไทยบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองลาว
- 2) กระทรวงกลาโหมบังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ ฝ่ายตะวันตก ตะวันออก เมืองมลายู
- 3) กระทรวงการต่างประเทศว่าการกิจการต่างประเทศ
- 4) กระทรวงวังว่าการในพระราชวังและกรมเกี่ยวกับราชการในพระองค์
- 5) กระทรวงเมืองหรือกระทรวงนครบาล รักษาความสงบเรียบร้อยและการบัญชาคน
- 6) กระทรวงเกษตรธิการว่าการด้านการเกษตร การป่าไม้และเหมืองแร่
- 7) กระทรวงพระคลังมหาสมบัติว่าการด้านภาษีอากร และเงินแผ่นดิน
- 8) กระทรวงยุติธรรมบังคับบัญชาศาลแพ่ง อาญา นครบาล อุดรณ์ทั้งหมด
- 9) กระทรวงยุทธนาธิการตรวจตราจัดการกรมทหารบก ทหารเรือ
- 10) กระทรวงธรรมการว่าการในเรื่องเกี่ยวกับพระสงฆ์และบังคับบัญชาโรงเรียนและโรงพยาบาลทั่วราชอาณาจักร
- 11) กระทรวงโยธาธิการตรวจการก่อสร้างถนน ขุดคลอง และการช่างทั่วไป
- 12) กระทรวงมุรธาธิการรักษาพระราชลัญจกร รักษาพระราชกำหนดกฎหมายและหนังสือราชการ

การปฏิรูปการปกครองที่เกิดขึ้น ยังนำไปสู่การสร้างระบบบริหารบุคลากรในระบบราชการแบบใหม่ อีกด้วย กล่าวคือ การจัดระบบบริหารราชการกระทรวงแบบใหม่และการประกายยกเลิกระบบไพร่ซึ่งส่งผลให้ แรงงานไม่ต้องสังกัดมูลนายประจำกรมต่าง ๆ เช่นที่เคยเป็นมา ทั้งนี้ การมีระบบราชการและกองทัพแห่งชาติ สมัยใหม่ ได้เปลี่ยนสถานะของแรงงานไพร่ให้กลายมาเป็นประชากรของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ผ่านระบบ

<sup>5</sup> จักรกฤษณ์ นรินดีผดุงการ, *สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย*, อ่างแล้ว, น. 75.

<sup>6</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต, *เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ.2417-2477)* (กรุงเทพฯ: สถาบัน สยามศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532), น. 72-99.

<sup>7</sup> จักรกฤษณ์ นรินดีผดุงการ, *สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย*, อ่างแล้ว, น. 76-77.

การเกณฑ์ทหารแบบใหม่ ในขณะที่การจัดตั้งกระทรวงแบบใหม่ ส่งผลให้บรรดาเสนาบดีและขุนนางที่มีฐานะ เป็นข้าราชการระดับสูงกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการภายใต้บังคับบัญชาขององค์ พระมหากษัตริย์โดยตรงผ่านระบบที่ประชุมเสนาบดีหรือ “เสนาบดีสภา” ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นประธานที่ประชุม

*ด้านที่สอง* การปฏิรูปการบริหารราชการนอกศูนย์กลางการปฏิรูปการบริหารราชการนอกเขตเมืองหลวง ดำเนินการโดยยกเลิกระบบการปกครองหัวเมืองเจ้าพระยามหานครและเมืองประเทศราชจนหมดสิ้น โดยเปลี่ยนมาเป็นการส่งข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถ ทำหน้าที่ผู้แทนพระองค์ออกไปบริหารราชการ ปกครองหัวเมือง สำหรับการปกครองส่วนภูมิภาคที่จัดขึ้นใหม่ เป็นการจัดเขตการปกครองแบบ “มณฑลเทศาภิบาล” มีข้าหลวงเทศาภิบาลหรือสมุหเทศาภิบาล ซึ่งเป็นข้าหลวงที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนพระองค์ ดำรงตำแหน่งผู้ปกครองมณฑล ข้าหลวงเทศาภิบาลจะบริหารราชการปกครองพื้นที่ภายใต้การบังคับบัญชา ของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

หากพิจารณาในเชิงหลักการ ระบบเทศาภิบาล คือ ระบบบริหารราชการแผ่นดินที่รัฐบาลจัดข้าราชการ ของส่วนกลางออกไปบริหารราชการในพื้นที่ต่าง ๆ โดยตรง ในรูปของการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration)<sup>8</sup> ให้มณฑลเทศาภิบาลมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในการปฏิบัติราชการในพื้นที่ได้เอง ยกเว้น เรื่องสำคัญที่ต้องขอความเห็นมายังกระทรวง ในแง่นี้การสถาปนามณฑลเทศาภิบาลขึ้น จึงเป็นการลดอำนาจ เจ้าเมืองในหัวเมืองต่าง ๆ แบบเดิม ให้มาขึ้นกับข้าหลวงเทศาภิบาล ซึ่งเป็นหน่วยราชการขึ้นตรงต่อส่วนกลาง รูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคได้ก่อร่างชัดเจนขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งสมบูรณ์เมื่อกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจ บริหารราชการและปกครองมณฑลเทศาภิบาลอย่างเบ็ดเสร็จสมบูรณ์<sup>9</sup>

การปกครองพื้นที่ภูมิภาคในระบบเทศาภิบาลเป็นการจัดรูปแบบการปกครองตามระดับ (Level) โดยมีการแบ่งส่วนราชการปกครองออกเป็นลำดับชั้นลดหลั่นกันไป กล่าวคือ มณฑลเป็นหน่วยปกครอง ที่ประกอบด้วยหลายเมืองหรือจังหวัดรวมกัน โดยในแต่ละเมืองหรือจังหวัดก็ประกอบด้วยหลายอำเภอ ในแต่ละ อำเภอประกอบด้วยตำบลและหมู่บ้านซึ่งเป็นหน่วยการปกครองระดับย่อยที่สุด<sup>10</sup> มณฑลเทศาภิบาลจะมี

---

<sup>8</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร, “บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการระดับจังหวัด” *วารสารบัณฑิตพัฒนบริหาร ศาสตร์*, 31: 1(2534), น. 91.

<sup>9</sup> อมร รักษาสัตย์, *สภาพการบริหารราชการ: ศึกษาวิเคราะห์ถึงการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2511), น. 6-7.

<sup>10</sup> มณฑลเทศาภิบาลที่จัดตั้งขึ้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2437 ถึงปี พ.ศ. 2455 ได้แก่ มณฑลพายัพ, มณฑลพิษณุโลก, มณฑลนครสวรรค์, มณฑลเพชรบูรณ์, มณฑลอุดร, มณฑลร้อยเอ็ด, มณฑลอุบล, มณฑลเขมร, มณฑลนครราชสีมา, มณฑล ปราจีน, มณฑลจันทบุรี, มณฑลกรุงเก่า (อยุธยา), มณฑลนครไชยศรี, มณฑลราชบุรี, มณฑลสุราษฎร์, มณฑลภูเก็ต, มณฑล นครศรีธรรมราช, มณฑลชุมพร, มณฑลปัตตานี และมณฑลไทรบุรี โปรดดู จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, *สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย*, อ่างแล้ว, น. 172-173. และ วรเดช จันทรรค, *การปรับปรุง และ ปฏิรูประบบราชการแผ่นดินของไทย* (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2536), น. 61-83.



ข้าราชการประจำมณฑลเทศาภิบาลซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่บริหารราชการมณฑล  
มณฑลละ 1 กอง ประกอบด้วย<sup>11</sup>

- 1) ข้าหลวงเทศาภิบาล (ภายหลังเปลี่ยนเป็น สมุหเทศาภิบาล)
- 2) ข้าหลวงมหาดไทย
- 3) ข้าหลวงยุติธรรม
- 4) ข้าหลวงคลัง
- 5) เลขาธิการมณฑล
- 6) แพทย์ประจำมณฑล
- 7) เสมียนตรามณฑล และคนใช้

การจัดระบบบริหารราชการมณฑลเทศาภิบาล โดยกำหนดให้ข้าราชการประจำมณฑลสังกัด  
กระทรวงมหาดไทยแต่เพียงกระทรวงเดียว ทำให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและปกครอง  
พื้นที่นอกเมืองหลวงอย่างเบ็ดเสร็จและมีเอกภาพ (Unified Centralization)<sup>12</sup> แต่ในขณะเดียวกัน ก็ส่งผลให้  
การบริหารราชการมณฑลเทศาภิบาลในช่วงแรก ไม่มีข้าราชการจากกระทรวงอื่น ๆ มาปฏิบัติหน้าที่นอกเขต  
เมืองหลวงเลย แม้ว่าบางตำแหน่งจะเป็นภารกิจหน้าที่ของข้าราชการกระทรวงอื่น ๆ เช่น งานพิพาทภาคีความ  
งานสรรพากร เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อข้าราชการเหล่านั้นออกไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่มณฑล ก็ต้องถูกโอนไปสังกัด  
กระทรวงมหาดไทย

การจัดรูปมณฑลอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่มีการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้แสดงให้เห็น  
บทบาทอันสำคัญยิ่งของกระทรวงมหาดไทย ในกระบวนการสร้างรัฐเดี่ยว (Unitary State) ภายใต้สภาวะการณ์  
ที่มีแหล่งอำนาจหัวเมืองกระจายอยู่ทั่วราชอาณาจักร<sup>13</sup> ผลจากกระบวนการ “สร้างรัฐ” (State-building)  
โดยกลไกอำนาจการควบคุมปกครองท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทยในลักษณะดังกล่าว จึงก่อให้เกิดการขยายตัว  
ของศูนย์อำนาจด้านการปกครองควบคุมบังคับบัญชาของระบบราชการอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม ในภายหลัง  
กระทรวงมหาดไทยได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการทางยุติธรรมและการคลังสำหรับหัวเมือง โดยเปิดโอกาสให้  
กระทรวงอื่น ๆ สามารถขยายการบริหารราชการในด้านนั้น ๆ ออกไปยังท้องถิ่นได้ด้วยตัวเอง ส่งผลให้มีการตั้ง  
ศาลยุติธรรมประจำมณฑลขึ้น ดำเนินการพิพาทภาคีโดยขึ้นตรงต่อกระทรวงยุติธรรม

เมื่ออำนาจหน้าที่ทางตุลาการเป็นอิสระจากกระทรวงมหาดไทยแล้ว ตำแหน่งข้าหลวงยุติธรรม  
ในมณฑลเทศาภิบาล จึงมีการปรับเปลี่ยนกลายมาเป็นตำแหน่ง “ยกกระบัตรมณฑล” มีฐานะเป็นหน่วยงาน  
ประจำท้องที่ (Field Office) ของกระทรวงมหาดไทยประจำมณฑล รับผิดชอบการรักษาความสงบเรียบร้อย

<sup>11</sup> จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย, น. 175-177.

<sup>12</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต, อ้างแล้ว, น. 72.

<sup>13</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง  
(กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่งานวิจัย ฝ่ายวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), น. 55.

ในทางอรรถคดีเช่นเดียวกับการบริหารราชการด้านการคลัง ก็ได้มีการจัดตั้ง “คลังมณฑล” ขึ้น ทำหน้าที่รับจ่ายเงินแผ่นดิน บริหารราชการขึ้นตรงต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ส่วนการจัดเก็บรายได้ภาษีอากรแผ่นดินยังคงให้เป็นภารกิจหน้าที่ของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยประจำมณฑลเช่นเดิม โดยมีตำแหน่ง “สรรพากรมณฑล” ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้บังคับบัญชาของข้าหลวงเทศาภิบาล และต่อมาได้มีการตั้ง “ผู้ช่วยสรรพากรมณฑล” ขึ้นอีกหนึ่งตำแหน่ง เมื่องานราชการด้านสรรพากรในมณฑลมีการขยายตัวขึ้น อันเนื่องมาจากการจัดระบบการจัดเก็บเงินภาษีแบบใหม่

นอกจากการตั้งตำแหน่งข้าราชการประจำมณฑลขึ้นใหม่โดยกระทรวงต้นสังกัดอื่น ๆ แล้ว กระทรวงมหาดไทยเองก็ได้มีการตั้งตำแหน่งราชการประจำมณฑลเพิ่มเติมอีก<sup>14</sup> นั่นคือ ตำแหน่ง “ปลัดมณฑล” เป็นตำแหน่งที่ตั้งขึ้นเฉพาะแต่ในเมืองที่เป็นสถานที่ตั้งของมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งเมืองเหล่านี้จะไม่มีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการเมือง แต่แต่งตั้งปลัดมณฑลขึ้นแทน ให้มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการเมืองเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการเมือง ในการบริหารราชการมณฑลนั้น ปลัดมณฑลมีอำนาจรองจากข้าหลวงเทศาภิบาล ทำหน้าที่ผู้ช่วยข้าหลวงเทศาภิบาลในงานบริหารราชการมณฑล อีกทั้งยังมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการขึ้นรองได้ตามอนุมัติของข้าหลวงเทศาภิบาล

สำหรับตำแหน่งข้าราชการกระทรวงมหาดไทยประจำมณฑลที่มีการตั้งเพิ่มขึ้นอีกตำแหน่งหนึ่งก็คือ “มหาดเล็กgrayงาน” เป็นตำแหน่งข้าราชการชั้นผู้น้อยในกระทรวงมหาดไทยที่มีอำนาจหน้าที่ต่ำกว่านายอำเภอ ตำแหน่งมหาดเล็กgrayงานตั้งขึ้นสำหรับให้ข้าราชการได้เข้ารับการศึกษาฝึกฝนกับข้าหลวงเทศาภิบาลในการบริหารปกครองท้องที่ มหาดเล็กgrayงานมีหน้าที่ออกตรวจราชการตามเมืองและอำเภอต่าง ๆ ในมณฑลเพื่อนำมารายงานต่อข้าหลวงเทศาภิบาล ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น มหาดเล็กgrayงานมีสิทธิขอตรวจหนังสือราชการหรือบัญชีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการบริหารราชการเมืองหรืออำเภอได้ รวมถึงมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่กำนันผู้ใหญ่บ้านในการปกครองท้องที่ได้อีกด้วย

กล่าวโดยสรุปคือ ภายหลังจากการปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมตำแหน่งข้าราชการประจำมณฑลเทศาภิบาลเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ปรากฏว่าโครงสร้างการจัดส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในแต่ละมณฑลเปลี่ยนรูปไปจากเมื่อแรกก่อตั้ง โดยแบ่งการจัดส่วนราชการออกเป็น 3 แผนก ขึ้นตรงต่อการบังคับบัญชาของข้าหลวงเทศาภิบาล คือ<sup>15</sup>

- 1) แผนกมหาดไทย มีหน้าที่ด้านการปกครองท้องที่ การพยาบาล และธรรมการ บริหารราชการโดยปลัดมณฑล เลขานุการมณฑล และเสมียนตรามณฑล ตามลำดับชั้น
- 2) แผนกอัยการ มีหน้าที่ด้านอรรถคดี บริหารราชการโดยยกกระบัตรมณฑล
- 3) แผนกสรรพากร มีหน้าที่ด้านการจัดเก็บรายได้ของแผ่นดิน บริหารราชการโดยสรรพากรมณฑล และผู้ช่วยสรรพากรมณฑล

---

<sup>14</sup> จักรกฤษณ์ นรินดิพตุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย, อ้างแล้ว, น. 179-182.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 187-189.

นอกจากนี้ การสร้างกลไกการปกครองพื้นที่นอกศูนย์กลาง ยังปรากฏในระดับท้องถิ่นผ่านการตั้ง “ตำบล” ขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ภายใต้กฎหมายดังกล่าว ตำบลมีฐานะเป็นหน่วยการบริหารท้องที่ภายใต้กลไกการบริหารราชการแผ่นดิน และมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐเป็นหลัก โดยมีเป้าหมายเพื่อพิทักษ์รักษากฎหมายของบ้านเมือง ตลอดจนควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยแก่ราษฎรในแต่ละท้องที่<sup>16</sup>

หากพิจารณาในเชิงหลักการ จะเห็นได้ว่า ตำบลหนึ่ง ๆ เกิดขึ้นจากการกำหนดเขตท้องที่ทางการปกครอง โดยคำนึงถึงความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยภายในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึงเป็นสำคัญ การกำหนดอาณาเขตพื้นที่ของตำบลหนึ่ง ๆ จึงอาจมิได้สะท้อนถึงลักษณะการกระจายตัวของชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนลักษณะภูมิหลังทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่น รวมถึงการติดต่อเคลื่อนย้ายของประชากรระหว่างชุมชนต่าง ๆ ซึ่งส่งผลให้เกิดการขยายตัวของชุมชนเดิมหรือการก่อเกิดชุมชนใหม่ ทั้งนี้ เนื่องจากการกำหนดเขตหน่วยการปกครองท้องที่นั้น เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ผู้ว่าราชการเมือง มีอำนาจในการกำหนดเขตหมู่บ้านและตำบล โดยได้รับอนุมัติจากข้าหลวงเทศาภิบาล ส่วนการกำหนดเขตอำเภอ เป็นอำนาจของข้าหลวงเทศาภิบาล โดยได้รับอนุมัติจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย<sup>17</sup>

สำหรับหลักเกณฑ์การจัดตั้ง “ตำบล” กฎหมายกำหนดไว้ว่า การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องที่ตำบลให้ดำเนินการโดยรวมเขตหมู่บ้านหลาย ๆ แห่งเข้าด้วยกันราว 10 หมู่บ้าน เพื่อจัดตั้งเป็นตำบลหนึ่งโดยให้ผู้ว่าราชการเมืองปักหมุดเขตตำบลนั้นให้ทราบได้โดยชัดเจน จากนั้นให้ผู้ใหญ่บ้านจากหมู่บ้านต่าง ๆ ในเขตตำบลนั้นร่วมกันเลือกกันเองเพื่อเป็นกำนัน โดยมีนายอำเภอเป็นประธานในการเลือก ผู้ได้รับเลือกให้เป็นกำนันจะต้องได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการเมือง กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการปกครองตำบล โดยอยู่ภายใต้การปกครองระดับอำเภอและเมือง

ส่วนหน่วยการปกครอง “อำเภอ” และ “เมือง” นั้น กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้จัดตั้งขึ้นโดยรวมท้องที่หลาย ๆ ตำบลเข้าด้วยกัน ท้องที่ใดที่มีประชากรหนาแน่น การจัดตั้งท้องที่อำเภอหนึ่ง ๆ ให้มีประชากร

---

<sup>16</sup> เจตนารมณ์ในการจัดตั้งตำบลขึ้นในท้องที่ทั่วประเทศเพื่อเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินสมัยใหม่ของรัฐบาลสยามนั้น ปรากฏให้เห็นในบทบัญญัติส่วนหนึ่งของ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ดังนี้ “การปกครองท้องที่คือแบบแผนการที่จะจัดอำเภอ กำนันรักษาการตามท้องที่ทั้งปวงนั้น เปนกำลังสำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองบ้านเมือง เพราะเปนต้นเค้าของการที่จะรักษาความปรกติเรียบร้อยในพื้นที่บ้านพื้นเมือง ตลอดจนการที่จะตรวจตรากิจสุทุกข์ของอาณาประชาราษฎร์ และที่จะรักษาอำนาจพระราชกำหนดกฎหมาย อนึ่งลักษณะปกครองท้องที่นี้ ก็ได้มีแบบแผนในพระราชกำหนดกฎหมาย และเป็นประเพณีสืบมาแต่โบราณ แต่อาไศรย์เหตุที่ราชการบ้านเมืองทุกวันนี้ได้เปลี่ยนแปลงมาในทางเจริญโดยลำดับ จำต้องแก้ไขลักษณะปกครองท้องที่ให้ทันกับความเจริญของบ้านเมือง จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราไว้เปนพระราชบัญญัติสืบไป” โปรดดู “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่,” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 14 แผ่นที่ 9 วันที่ 30 พฤษภาคม รัตนโกสินทร์ ศก 116, หน้า 106. (การสะกดคำเป็นไปตามต้นฉบับ)

<sup>17</sup> โปรดดู จักรกฤษณ์ นรินดิสมุติการ, *สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับ กระทรวงมหาดไทย*, อ่างแล้ว, บทที่ 5.

ราว 1,000 คน ส่วนในท้องที่ซึ่งมีประชากรอาศัยเบาบาง ถ้าเป็นท้องที่อยู่ระหว่างป่าหรือภูเขาอันมีพลเมืองน้อยหรือตั้งบ้านเรือนแยกย้ายกันไปเป็นแห่ง ๆ การจัดตั้งอำเภอหนึ่ง ๆ ให้กำหนดโดยระยะทางที่จะพึงเดินไปมาได้ตลอดท้องที่ราว 12 ชั่วโมงสำหรับท้องที่ว่างซึ่งเป็นป่าเขาที่ไม่มีทำเลบ้านเรือนราษฎร ถ้าอยู่ใกล้ชิดติดต่อกับท้องที่อำเภอใด ให้จัดเป็นท้องที่ฝากขึ้นอยู่ในอำเภอซึ่งติดกันกับที่ว่างนั้น

ภายใต้หลักการดังกล่าว ชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศจึงได้รับการกำหนดอาณาเขตท้องที่และจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยการปกครองระดับตำบล มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล อาทิ คอยว่ากล่าวลูกบ้านให้ประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมาย การป้องกันภัยอันตราย และรักษาความเป็นปกติสุขของลูกบ้าน การรับเรื่องทุกข์ร้อนของลูกบ้านขึ้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการเมือง การรับข้อราชการมาประกาศแก่ลูกบ้าน ตลอดจนจัดการตามพระราชกำหนดกฎหมาย เช่น การทำบัญชีสิ่งของต้องภาษีการตรวจและนำเก็บภาษีอากรในตำบลนั้น การรักษายอดสำมะโนครัว ฯลฯ ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าโดยเจตนารมณ์ดั้งเดิมนั้น ตำบลมิใช่หน่วยการปกครองที่จัดตั้งขึ้นบนฐานของหลักการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น (local government) หากตั้งอยู่บนหลักการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องที่ (administrative area) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารราชการระดับภูมิภาคของรัฐบาล<sup>18</sup>

ในช่วงก่อนหน้าจะมีการจัดตั้งเทศบาล การบริหารกิจการสาธารณะด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ล้วนแต่ถือเป็นภารกิจในอำนาจหน้าที่ของรัฐ หน่วยการปกครองท้องที่ระดับตำบลถือเป็นส่วนหนึ่งของกลไกในการจัดบริการสาธารณะทางปกครอง (administrative public services) ซึ่งภารกิจขั้นพื้นฐานที่รัฐสมัยใหม่พึงจัดให้แก่ประชาชนทั่วทุกพื้นที่ในขอบเขตอธิปไตยของตน ส่วนการจัดบริการสาธารณะด้านอื่น ๆ ของรัฐสมบูรณ์ญาสิทธิสยาม ไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม และบริการสาธารณะทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมนั้น<sup>19</sup> รัฐบาลได้ดำเนินการผ่านกลไกการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวงต่าง ๆ รวมไปถึงกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่ มณฑลเทศาภิบาล<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup>คำอธิบายหลักการจัดตั้งสรรอำนาจในการบริหารงานภาครัฐโดยผ่านกลไกการจัดแบ่งหน่วยงานตามภารกิจและกลไกการจัดหน่วยบริหารพื้นที่ (functional and areal channels) โปรดดู Samuel Hume IV, *Local Government and National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government* (London: Harvester Wheatsheaf, 1991) คำอธิบายเกี่ยวกับหลักการจัดโครงสร้างการบริหารในระดับพื้นที่ของรัฐ โปรดดู James W. Fesler, *Area and Administration* (Alabama: University of Alabama Press, 1949)

<sup>19</sup>คำอธิบายเกี่ยวกับหลักการจำแนกประเภทบริการสาธารณะของรัฐในมติกฎหมายปกครอง โปรดดู นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 35-37. และ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554), บทที่ 2.

<sup>20</sup>งานศึกษาทางประวัติศาสตร์ที่อธิบายการจัดโครงสร้างและระบบการปกครองมณฑลเทศาภิบาล โปรดดู วุฒิชัย มูลศิลป์ และสมโชติ อ่องสกุล (บรรณาธิการ), *มณฑลเทศาภิบาล: วิเคราะห์ เปรียบเทียบ* (เอกสารทางวิชาการของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย) (กรุงเทพฯ: แสงรุ่งการพิมพ์, 2524)

ส่วนการจัดบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานในระดับท้องถิ่น รัฐบาลสยามได้จัดตั้ง “สุขาภิบาลเมือง” และ “สุขาภิบาลท้องที่” มีฐานะเป็นองค์กรบริหารกิจการสาธารณสุขของรัฐในระดับท้องถิ่น (local authorities) การจัดตั้งสุขาภิบาลในพื้นที่หนึ่ง ๆ เป็นอำนาจหน้าที่ของสมุหเทศาภิบาลในการพิจารณาถึงความเหมาะสมของพื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตสุขาภิบาล โดยเฉพาะจำนวนบ้านเรือนและจำนวนภาษีโรงเรือนที่รัฐบาลจัดเก็บจากพื้นที่นั้น ๆ ในแต่ละปี หากพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 จะเห็นได้ว่าสุขาภิบาลเป็นหน่วยบริหารกิจการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานในระดับท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่จำกัดเฉพาะในด้านการดูแลรักษาความสะอาดในท้องที่ การป้องกันและรักษาโรคภัยไข้เจ็บ และการดูแลบำรุงรักษาถนนและทางสัญจรในท้องที่ งบประมาณในการดำเนินกิจการสาธารณสุขดังกล่าวมีที่มาจากภาษีโรงเรือนที่สุขาภิบาลจัดเก็บในท้องที่ การบริหารกิจการสุขาภิบาลดำเนินการโดยคณะกรรมการสุขาภิบาล ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการเมือง ปลัดเมือง นายอำเภอท้องที่นั้น นายแพทย์สุขาภิบาล นายช่างสุขาภิบาล และกำนันตำบลที่อยู่ในเขตสุขาภิบาล<sup>21</sup>

การจัดตั้งสุขาภิบาลมีเจตนารมณ์แรกเริ่มอยู่ที่การจัดตั้งองค์กรบริหารกิจการสาธารณสุขของรัฐขึ้นในระดับท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ดูแลจัดการแก้ไขปัญหาสาธารณสุขที่ส่งผลโดยตรงต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตชุมชนที่เริ่มมีสภาพเป็นสังคมเมือง โดยเฉพาะปัญหาความสกปรกของบ้านเรือนและชุมชนในขณะนั้น ซึ่งเกิดจากขยะมูลฝอย น้ำคร่ำ สิ่งปฏิกูลใต้พื้นเรือน และที่เลี้ยงสัตว์ที่หมักหมมโสโครกรวมถึงการสร้างบ้านเรือนแออัดหรือชำรุดทรุดโทรม สภาพดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลสยามถึงขั้นต้องออกประกาศให้เจ้าของบ้านเรือน “รื้อถอนเขตล้างสิ่งโสโครกอันมีอยู่ ณ บ้านเรือนของตน ๆ ให้สิ้นเชิงแล้วจัดให้เป็นความสะอาด ส่วนขยะเยื่อมูลฝอยมูลของที่ไม่ควรสะสมไว้ให้เป็นเครื่องโสโครกรุงรังนั้น ถ้าที่บ้านกว้างขวางพอจะฝังจะเผาเสียก็ได้ ถ้าที่ทางคับแคบจะนำไปทิ้งเสีย ณ ที่ ๆ กรมสุขาภิบาลจะได้บอกไว้ให้ทราบ ณ ตำบลที่อนุญาตให้ทิ้ง”<sup>22</sup> (สะกดตามต้นฉบับ)

ปัญหาด้านสุขอนามัยและการสาธารณสุขดังกล่าว นับเป็นปัญหาสำคัญระดับชาติที่รัฐบาลสยามในขณะนั้นต้องเผชิญและพยายามจัดการแก้ไข เนื่องจากเป็นสาเหตุการเพิ่มขึ้นของอัตราการตายของประชากรในหัวเมืองสำคัญ ๆ ดังเห็นได้จากข้อมูลการระบาดของโรคหิวตະกะโรคในปี ร.ศ. 119 ซึ่งระบาดหนักในหัวเมืองนครนายก ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา และชลบุรี หัวเมืองปราจีนบุรีมีผู้ป่วยมากที่สุด รวมทั้งสิ้น 419 คน เสียชีวิต 280 คน<sup>23</sup> นอกจากนี้ ยังเห็นได้จากข้อมูลการแพร่ระบาดของไข้กาฬโรคในปี ร.ศ. 125 ซึ่งระบุว่าในเขตกรุงเทพฯ มีผู้ป่วยกาฬโรคเสียชีวิตร้อยละ 92 หัวเมืองพระปฐม และเพชรบุรี มีผู้ป่วยเสียชีวิตร้อยละ 100 หัวเมืองลพบุรี มีผู้ป่วยเสียชีวิตร้อยละ 79 และหัวเมืองนครราชสีมา มีผู้ป่วยเสียชีวิตร้อยละ 67 เป็นต้น<sup>24</sup>

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127

<sup>22</sup> “ประกาศกรมสุขาภิบาล เรื่องจัดการบ้านเรือนให้สะอาด” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 21 วันที่ 12 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 123, หน้า 837.

<sup>23</sup> “ใบบอกหัวเมือง” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 17 วันที่ 29 กรกฎาคม ร.ศ. 119, หน้า 212.

<sup>24</sup> “รายงานคนป่วยไข้กาฬโรค รัตนโกสินทร ศก 125” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 25 วันที่ 26 พฤษภาคม ร.ศ. 126, หน้า 169.

หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงดังกล่าว การจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในเขตท้องที่ชุมชนซึ่งมีความเป็นเมือง จึงนับเป็นหนทางหนึ่งในการสร้างกลไกของรัฐสมัยใหม่ในขณะนั้น เพื่อดูแลจัดการแก้ไขและป้องกันปัญหาด้าน สาธารณสุขของชุมชนเมืองที่กำลังเติบโตขึ้นในทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ซึ่งถือเป็นปัญหาสาธารณสุขระดับชาติ แต่จำเป็นต้องอาศัยกลไกการจัดการป้องกันและแก้ไขในระดับท้องถิ่น นั่นคือ ตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครอง ท้องที่หน่วยย่อยที่สุดของรัฐ จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์แรกเริ่มในการจัดตั้ง “ตำบล” ก็คือ การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องที่ขึ้นครอบคลุมชุมชนหมู่บ้านในพื้นที่ต่าง ๆ ภายใต้อำนาจปกครองเดียวกันทั่วประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ตำบลทำหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ อันเป็นการแสดงออกถึง อำนาจอธิปไตยของรัฐสมัยใหม่เหนือท้องที่ภายในอาณาเขตของประเทศ

ในขณะที่การจัดตั้ง “สุขาภิบาล” มีเจตนารมณ์แรกเริ่มคือ การสร้างกลไกของรัฐในการจัดระเบียบ ควบคุมวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรผ่านการจัดระบบบริการด้านการสาธารณสุข โดยรัฐบาลดำเนินการ จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเฉพาะในเขตท้องที่ที่มีสภาพเป็นเมือง อันหมายถึงชุมชนย่านตลาดและมีบ้านเรือน หนาแน่น ในแง่นี้ การจัดตั้งสุขาภิบาลอาจพิจารณาได้ว่าเป็น “ความจำเป็น” ในการจัดหน่วยการบริหารกิจการ สาธารณะในพื้นที่เมืองของรัฐสมัยใหม่มากกว่าจะเป็นความริเริ่มของรัฐบาลในการจัดตั้ง “หน่วยการปกครอง ท้องถิ่น” ตามหลักการปกครองตนเองภายใต้เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น<sup>25</sup> ฉะนั้น แม้ทั้งสองกรณี จะเป็นหน่วยบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่น นั่นคือ บริการสาธารณะทางปกครองในกรณีตำบล และบริการสาธารณะทางสังคมในกรณีสุขาภิบาล แต่โดยหลักการแล้ว ย่อมไม่อาจถือได้ว่าองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ ในการบริหารกิจการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นทั้งสองกรณีดังกล่าว มีสถานะเป็น “องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น” ตามหลักการปกครองตนเองของประชาชน (local self-government)<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> ตัวอย่างเช่นคำอธิบายที่ว่า “เมื่อปี พ.ศ. 2440 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำริให้ ทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองแบบใหม่ในระดับท้องถิ่น เรียกว่าสุขาภิบาลกรุงเทพฯ...จัดได้ว่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ การเมืองการปกครองไทยที่มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นในประเทศนี้” โปรตดู ธเนศวร์ เจริญเมือง, *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540*(กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2540), หน้า 88. งานศึกษาดังกล่าวพยายาม ตีความ “สุขาภิบาล” ในฐานะ “การปกครองท้องถิ่น” แต่เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ โดยผู้เขียนเรียกว่า เป็น “การปกครองท้องถิ่นแบบเมืองขึ้น” อย่างไรก็ตามผู้เขียนก็ได้ให้คำอธิบายหรือวิเคราะห์ให้เห็นว่า “สุขาภิบาล” ซึ่งงานดังกล่าวเรียกว่า “การปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ” นั้น แตกต่างจากการจัดหน่วยบริหารภารกิจเชิงพื้นที่ ของรัฐบาล (limited-purpose governmental area) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของการจัดโครงสร้างหน่วยบริหารงาน ของรัฐบาลในประเทศอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม โปรตดูเปรียบเทียบกับ William Anderson, *The Units of Government in the United States* (Chicago: Public Administration Service, 1945)

<sup>26</sup> คำอธิบายเกี่ยวกับกระบวนการประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่น สมัยใหม่ โปรตดู Timothy D. Sisk, *Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance* (Halmstad: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2001)

ในสมัยรัชกาลที่ 6 โครงสร้างการบริหารราชการนอกเขตเมืองหลวงได้มีการปรับปรุงอีกครั้ง โดยมีการจัดตั้ง “ภาค” ขึ้นในปี พ.ศ. 2458 ให้เป็นหน่วยการปกครองเหนือระดับมณฑล มีตำแหน่ง “อุปราชภาค” เป็นข้าราชการปกครองบังคับบัญชาภาค หน่วยการปกครองระดับภาคที่มีการจัดตั้งขึ้นเหนือมณฑลเทศาภิบาลที่มีอยู่เดิม มีดังต่อไปนี้<sup>27</sup>

- 1) ภาคพายัพ ประกอบด้วย มณฑลพายัพ และมณฑลมหาสารภูธร
- 2) ภาคปักษ์ใต้ ประกอบด้วย มณฑลนครศรีธรรมราช และมณฑลปัตตานี
- 3) ภาคอีสาน ประกอบด้วย มณฑลอุดร มณฑลอุบล และมณฑลร้อยเอ็ด
- 4) ภาคตะวันตก ประกอบด้วย มณฑลนครไชยศรี และมณฑลราชบุรี
- 5) มณฑลอยุธยา มีอุปราชปกครองแทนสมุหเทศาภิบาล แต่ไม่ได้ตั้งเป็นภาค

เมืองหรือจังหวัด ยังคงเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่สำคัญ ภายใต้ข้อบังคับลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ.117 (พ.ศ. 2441) เมืองมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องที่ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับรองลงมาจากมณฑล ข้าราชการเมืองปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้บังคับบัญชาของรัฐบาลโดยตรง ทั้งในเรื่องการสั่งการ แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนขั้น ถอดถอน และให้คุณให้โทษ นอกจากนี้ การบริหารราชการเมืองยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมอย่างใกล้ชิดของกระทรวงมหาดไทย และมณฑลเทศาภิบาลอีกด้วย

การบริหารราชการเมืองอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของ “ผู้ว่าราชการเมือง” ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ตั้งขึ้นแทนตำแหน่ง “เจ้าเมือง” แต่เดิม ผู้ว่าราชการเมืองจะเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือก และแต่งตั้งจากข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถ ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรชั้นพระยาหรือพระ<sup>28</sup> ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจบังคับบัญชาให้คุณให้โทษข้าราชการในท้องที่ต่าง ๆ ภายในเมือง หน่วยบริหารราชการระดับเมืองจึงมีฐานะเป็นหน่วยราชการระดับรองและอยู่ใต้บังคับบัญชาของมณฑลเทศาภิบาล อีกทั้งยังเป็นหน่วยกำกับควบคุมเหนือการบริหารราชการของอำเภออีกทอดหนึ่งเพื่อให้กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความเป็นเอกภาพ ภายใต้อำนาจของส่วนกลางอย่างสมบูรณ์

โครงสร้างการบริหารราชการเมืองภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการเมือง ประกอบด้วยคณะ “กรมการเมือง” 2 คณะ คือ กรมการเมืองในทำเนียบและกรมการเมืองนอกทำเนียบ กรมการเมืองในทำเนียบประกอบด้วย กรมการเมืองชั้นผู้ใหญ่ ได้แก่ ปลัดเมือง ยกกระบัตร ผู้ช่วยราชการ และกรมการเมืองชั้นผู้น้อยประกอบด้วย จำเมือง สัสดี แพ่งสุภามาตรา สารเลข โยธานุการ พะทำมระง และเสมียนตราเมือง สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรมการเมืองนั้น กรมการเมืองในทำเนียบ ทำหน้าที่บริหารราชการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนกรมการเมืองนอกทำเนียบมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการในข้อราชการต่าง ๆ

---

<sup>27</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร, “บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการระดับจังหวัด” *วารสารบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*, อ่างแล้ว, น. 92.

<sup>28</sup> จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, *สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย*, อ่างแล้ว, น. 196.

อย่างไรก็ดี โครงสร้างการบริหารราชการนอกเขตเมืองหลวงดังกล่าวได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเมื่อมีการประกาศยกเลิกข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.117 (พ.ศ. 2441) และประกาศใช้ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราว พุทธศักราช 2465 โดยได้กำหนดระเบียบในการบริหารราชการจังหวัดไว้ดังนี้

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่ประธานและรับผิดชอบการบริหารราชการของจังหวัดให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาพนักงาน เจ้าหน้าที่ทั้งหลายของจังหวัด
- 2) ปลัดจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบในหน้าที่แผนกปกครอง หรืองานในแผนกมหาดไทย
- 3) ผู้บังคับกองตำรวจจังหวัด รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- 4) อัยการจังหวัด รับผิดชอบเกี่ยวกับบรรณคดี การไต่สวนฟ้องร้องตามกฎหมาย
- 5) เจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ ซึ่งกระทรวงเจ้าสังกัดได้แต่งตั้งมาประจำอยู่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในแผนกนั้น ๆ ได้แก่ ตำแหน่งคลังจังหวัด สรรพากรจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด และตำแหน่งอื่น ๆ ที่กระทรวงแต่งตั้งไปประจำจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการในแผนกของตน และอยู่ในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด

ในปี พ.ศ. 2458 มีการปรับปรุงระบบบริหารราชการในภูมิภาคเกิดขึ้นอีกครั้ง เมื่อมีการประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง “ที่ทำการอุปราชา” ขึ้นในส่วนภูมิภาค เพื่อเป็นการปกครองเหนือมณฑลเทศาภิบาล สำนักงานอุปราชาทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับข้าหลวงเทศาภิบาลของมณฑล ตำแหน่งอุปราชมีอำนาจในการควบคุมดูแล ปกครอง สอบสวน และบังคับบัญชาราชการต่าง ๆ ภายในภาค ให้เป็นไปตามกฎหมายและการสั่งการจากรัฐบาลกลาง รวมถึงให้คำปรึกษาราชการแก่ข้าหลวงเทศาภิบาล อย่างไรก็ตาม ตำแหน่งอุปราชและสำนักงานอุปราช ได้ถูกยกเลิกไปในสมัยรัชกาลที่ 7 เมื่อปี พ.ศ. 2468 เนื่องจากเห็นว่าเป็นการปกครองภูมิภาคที่ซ้ำซ้อนกันสองชั้น ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการบริหารราชการของรัฐ<sup>29</sup>

กล่าวโดยสรุป นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 จนถึงช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โครงสร้างการบริหารราชการของไทย ประกอบด้วยหน่วยต่าง ๆ ลดหลั่นตามลำดับ ดังต่อไปนี้

- 1) กระทรวง และกรมต่าง ๆ ในพระนคร
- 2) มณฑลเทศาภิบาล
- 3) จังหวัด หรือเมือง
- 4) อำเภอ
- 5) ตำบล
- 6) หมู่บ้าน

---

<sup>29</sup> ประสิทธิ์ การกลาง, *การบริหารราชการส่วนภูมิภาค: ศึกษากรณีการมอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ให้จังหวัด*, รายงานการศึกษาวิจัย (กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2543), น. 15.



## 4.2 ช่วงก่อนการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2475 – 2540)

การสำรวจพัฒนาการของการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในช่วงนี้ มุ่งพิจารณาการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาจนกระทั่งช่วงก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยพิจารณาการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคผ่านกฎหมายที่สำคัญ คือพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วนอย่างชัดเจน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น การประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวส่งผลให้ระบบมณฑลเทศาภิบาลถูกยกเลิกไปในที่สุด และส่งผลให้จังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองที่ใหญ่ที่สุดในราชการบริหารส่วนภูมิภาค โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมีเพียง 2 ระดับ คือ (1) จังหวัดและ (2) อำเภอ

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยยกเลิกระบบมณฑล และแบ่งเขตการปกครองนอกเขตเมืองหลวงออกเป็นจังหวัดและอำเภอนั้น มีสาเหตุที่พอสรุปได้ดังนี้<sup>30</sup> *ประการแรก* ในช่วงเวลาดังกล่าว การคมนาคมและการสื่อสารของประเทศมีความเจริญก้าวหน้าสะดวกและรวดเร็วกว่าเดิมมาก ส่งผลให้การบริหารราชการนอกส่วนกลางสามารถสั่งการ ตรวจสอบและสอดส่องได้อย่างสะดวกทั่วถึง

*ประการที่สอง* การยุบเลิกระบบมณฑล คงเหลือเพียงจังหวัดและอำเภอ ส่วนหนึ่งก็เพื่อลดค่าใช้จ่ายงบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดินให้น้อยลง *ประการที่สาม* การบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยมีหน่วยมณฑลซ้อนกับหน่วยจังหวัดนั้น ทำให้การบริหารราชการมีความล่าช้า เนื่องจากจังหวัดต้องรายงานการบริหารราชการต่อมณฑล จากนั้นมณฑลจึงรายงานต่อกระทรวงอีกชั้นหนึ่ง การยกเลิกมณฑลจะทำให้จังหวัดและกระทรวงสามารถติดต่อกันได้โดยตรง *ประการสุดท้าย* รัฐบาลคณะราษฎรมีนโยบายที่จะให้อำนาจแก่ส่วนภูมิภาคยิ่งขึ้น การยุบมณฑลก็เพื่อให้จังหวัดมีอำนาจเช่นเดียวกับมณฑล อันส่งผลให้การบริหารราชการจังหวัดมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น

สำหรับโครงสร้างการบริหารราชการในระดับจังหวัด ได้จัดให้มี “คณะกรรมการจังหวัด” ขึ้นโดยข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธาน และหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ เป็นกรรมการจังหวัด สมาชิกคณะกรรมการ

---

<sup>30</sup> ชำนาญ ยุวบูรณ์, “ลักษณะกฎหมายปกครองไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง” ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (บรรณาธิการ), *รัฐศาสตร์-การเมือง รวมบทความวิชาการทางรัฐศาสตร์ พ.ศ.2492-2515* (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), น. 120 -121.

จังหวัดแต่ละคนรับผิดชอบหน้าที่ของตนขึ้นตรงต่อกระทรวง ทบวง กรมที่ตนสังกัด และรับผิดชอบงานราชการทั่วไปของรัฐบาล ส่วนข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่สูงสุดในการบริหารราชการในจังหวัด เช่นเดียวกับอำนาจของสมุหเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมืองเดิม

หากพิจารณาในเชิงหลักการ จะเห็นได้ว่า “คณะกรรมการจังหวัด” ตามนัยกฎหมายระเบียบราชการบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 นั้น แม้จะใช้คำว่า “กรมการ” แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้ว จะเห็นได้ว่ามีลักษณะใกล้เคียงกับ “คณะกรรมการ” ตามความหมายของการปกครองโดยรูปแบบคณะกรรมการ (Committee Method of Government) ของประเทศอังกฤษ จะต่างก็แต่คณะกรรมการ County Council ของอังกฤษนั้นล้วนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในขณะที่คณะกรรมการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งของราชการส่วนกลาง<sup>31</sup>

การบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการจังหวัดในลักษณะดังกล่าว ในบางกรณีอาจนำไปสู่การขาดประสิทธิภาพในการบริหารราชการ เมื่อกรมการจังหวัดส่วนนามากมีความเห็นขัดแย้งกับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่ของคณะกรรมการจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม โดยตรง ทั้งนี้ แม้ว่าตามหลักการปกครองในระบบคณะกรรมการ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติตามมติของกรมการส่วนมาก แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดกลับมีอำนาจตัดสินใจเหนือที่ประชุม เมื่ออำนาจการบริหารราชการไม่มีความชัดเจน ก็ส่งผลให้ขาดผู้รับผิดชอบการบริหารราชการที่แน่นอน

นอกจากการจัดให้มีระบบคณะกรรมการจังหวัดแล้ว พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 ยังจัดให้มี “ข้าหลวงตรวจการกรม” ซึ่งแต่งตั้งจากราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อออกไปทำหน้าที่ตรวจตรา ควบคุม และให้คำแนะนำในการบริหารราชการแก่กรมการจังหวัด และกรมการอำเภอ เพื่อแก้ปัญหาการขาดการสอดส่องและตรวจตราการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายหลังการยุบมณฑล อย่างไรก็ตาม ตำแหน่งข้าหลวงตรวจการดังกล่าวก็มิได้มีอำนาจสั่งการในการบริหารราชการจังหวัด หรือแม้แต่การให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการในจังหวัดแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากข้าหลวงตรวจการเป็นตำแหน่งราชการที่มีระดับชั้นต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การปฏิบัติงานของข้าหลวงตรวจการไม่สามารถก่อให้เกิดผลในการตรวจตราควบคุมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้อย่างแท้จริง

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

---

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 124 -125.

สาเหตุที่ทำให้การปฏิบัติราชการของข้าหลวงตรวจการภาคไม่สามารถบรรลุผลดังเช่นการบริหารราชการมณฑลแต่เดิมนั้น ก็เนื่องมาจากการมีเจ้าหน้าที่ประจำที่ทำการภาคมีจำนวนน้อย คือ มีเพียงเลขานุการ 1 คน และเสมียน 1 คน ในขณะที่ภาคหนึ่งต้องรับผิดชอบจังหวัดจำนวนมาก ส่งผลให้ข้าหลวงตรวจการไม่สามารถออกไปตรวจตราการปฏิบัติงานของข้าราชการได้อย่างทั่วถึง<sup>32</sup>นอกจากนี้ ข้าหลวงตรวจการก็ไม่มีอำนาจสั่งการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการบังคับบัญชาหรือการให้คุณให้โทษข้าราชการส่วนภูมิภาค คงมีเพียงหน้าที่ให้คำแนะนำในฐานะข้าราชการส่วนกลาง ซึ่งไม่มีความรับผิดชอบโดยตรงต่องานใด ๆ เพราะความรับผิดชอบในภารกิจของกรมย่อมขึ้นอยู่กับอธิบดีหรือหัวหน้ากรมในส่วนกลางเป็นหลัก

นอกจากนี้ การปฏิบัติราชการของข้าหลวงตรวจการภาคยังต้องประสบปัญหาการขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา เนื่องจากบรรดาข้าหลวงตรวจการภาคหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำภาคของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ต่างก็เป็นอิสระไม่ขึ้นแก่กัน ทำให้การทำงานของข้าหลวงตรวจการภาคขาดหัวหน้าผู้ปกครองบังคับบัญชาที่จะมารับผิดชอบ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปในทางเดียวกัน โดยเฉพาะการประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคด้วยเหตุดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 โดยออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ขึ้นใช้แทน ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิลักษณ์นั้น กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งภาคขึ้นเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคอีกครั้ง ส่งผลให้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วย (1) ภาค (2) จังหวัด (3) อำเภอ

เนื่องจากก่อนหน้าประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 นั้น “ภาค” มิได้มีฐานะเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ แต่เป็นเพียงเขตพื้นที่ซึ่งกำหนดขึ้นโดยรวมท้องที่หลาย ๆ จังหวัดเข้าด้วยกัน เพื่อให้ข้าหลวงตรวจการภาคในฐานะตัวแทนข้าราชการส่วนกลางมาประจำการ เพื่อทำหน้าที่ตรวจตราควบคุมการบริหารราชการของจังหวัดอีกชั้นหนึ่ง ฉะนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 จึงเป็นการจัดตั้งภาคขึ้นในฐานะหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ

ในฐานะหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค การบริหารราชการภาคอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ “ผู้ว่าราชการภาค” ซึ่งมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคและรับผิดชอบการงานภายในเขตภาคได้ทุกกระทรวง ทบวง กรม ยกเว้นข้าราชการตุลาการและทหาร สำหรับหัวหน้าส่วนราชการประจำภาคมีอำนาจหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบราชการในเขตภาคตามสายงาน นอกจากนี้ยังบัญญัติให้เปลี่ยนตำแหน่งข้าหลวงประจำจังหวัดมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบการบริหารราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ภายในเขตจังหวัดโดยตรง โดยมีคณะกรรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษา

---

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 126 -127.

อย่างไรก็ดี แม้ว่ากฎหมายจะได้กำหนดให้ภาคมีฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่ทว่าก็มีได้มีบทบัญญัติให้ภาคมีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นจังหวัด ทั้งนี้ เนื่องจากตามนัยของบทบัญญัติดังกล่าว มิได้มุ่งหมายที่จะให้ภาคเป็นหน่วยการปกครองสำหรับดำเนินการบริการสาธารณะ หากแต่ต้องการให้เป็นหน่วยงานที่แยกจากส่วนกลาง เพื่อออกไปทำหน้าที่ตรวจตรางานของราชการส่วนภูมิภาคในเขตนั้น<sup>33</sup> ภายใต้เอกภาพการควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการภาคแต่ผู้เดียว โดยมีเป้าหมายหลักคือ เป็นการแบ่งเบาภาระในการส่งผู้แทนออกไปตรวจสอบการปฏิบัติงานตามที่ส่วนกลางได้สั่งการลงไป

กระนั้นก็ตาม เมื่อมีการจัดตั้งภาคเป็นหน่วยบริหารราชการในระดับภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 แล้ว กลับนำไปสู่ปัญหาความยุ่งยากในการบริหารราชการหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ<sup>34</sup> *ประการแรก* การให้อำนาจบริหารราชการในภูมิภาคบางส่วนแก่ผู้ว่าราชการภาค ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องอยู่ใต้การบังคับบัญชาถึง 2 ชั้น นั่นคือ ภาคและกระทรวง สภาพเช่นนี้จึงส่งผลให้เกิดความล้าช้าขึ้นในการบริหารราชการจังหวัด เพราะต้องคำนึงถึงผู้บังคับบัญชาถึง 2 ระดับ

*ประการที่สอง* เกิดความล่าช้าในการสั่งการและรายงานการปฏิบัติราชการ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรายงานผ่านภาคเสมอ เช่นเดียวกับการสั่งการของกระทรวงไปยังจังหวัดก็ต้องทำสำเนารายงานไปยังภาคเสียก่อน จึงเป็นการเพิ่มขึ้นตอน สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่าย *ประการที่สาม* การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการภายในจังหวัด ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการภาคมักเกิดความขัดแย้งขึ้นเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย เป็นเหตุให้กระทรวงต้องเข้ามาเป็นผู้วินิจฉัยไกล่เกลี่ย และ*ประการสุดท้าย* เกิดความซ้ำซ้อนในการบริหารและสั่งการอื่น ๆ

ด้วยเหตุดังกล่าว พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2499 (ฉบับที่ 3) จึงได้แก้ไขให้ผู้ว่าราชการภาคไม่มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัดอีกต่อไป คงมีแต่อำนาจในการตรวจตราเท่านั้น ดังนั้น ภาคจึงหมดความสำคัญในฐานะหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค อันนำไปสู่การแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอีกครั้ง โดยกำหนดให้ยกเลิกภาคในฐานะหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค และให้คงไว้แต่ “เขต” ซึ่งหัวหน้าเขตเป็นข้าราชการส่วนกลางที่ออกไปตั้งสำนักงานอยู่ในพื้นที่ส่วนภูมิภาค หัวหน้าเขตมีหน้าที่เพียงให้คำปรึกษาแนะนำทางวิชาการแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่อยู่ในพื้นที่เขตนั้น

กล่าวโดยสรุป ภายหลังจากใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2499 ทั้งแก้ไขเพิ่มเติมฉบับ 3 และ 4 แล้ว ปรากฏว่าโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ กล่าวคือ ประการแรก หน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคคงเหลือเพียงจังหวัดและอำเภอ เนื่องจากยกเลิกภาคไป แต่อาจมี “เขต” ซึ่งเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ไปตั้งสำนักงานประจำอยู่ในจังหวัด เพื่อปฏิบัติงานด้านวิชาการอย่างเดียว โดยไม่มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการ ผลก็คือ ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่บริหารราชการโดยรับนโยบายจากราชการ

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 131.

<sup>34</sup> สุพจน์ เลาว์ณย์ศิริ, “ความเป็นมาของการจัดตั้งและยกเลิกการปกครองแบบภาค” ใน *กฐินมหาดไทย*. ที่ระลึกเนื่องในงานถวายผ้าพระกฐินพระราชทานของกระทรวงมหาดไทย ประจำปี 2533, น. 127 – 128.

ส่วนกลางนับตั้งแต่รัฐบาล กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มาปฏิบัติ แต่ทว่าผู้ว่าราชการจังหวัดกลับไม่มีความสัมพันธ์กับหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตในฐานะราชการบริหารส่วนกลางที่มาตั้งในจังหวัด สามารถปฏิบัติงานด้านวิชาการกับส่วนราชการของตนในจังหวัดได้โดยตรง<sup>35</sup>

ความเปลี่ยนแปลงประการที่สองคือ การคงให้มีตำแหน่งผู้ตรวจการกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนกลาง ออกไปตรวจตราการปฏิบัติงานของข้าราชการในส่วนภูมิภาคเป็นครั้งคราว ไม่มีการประจำในเขตท้องที่ และประการสุดท้าย อำนาจของผู้ว่าราชการภาคแต่เดิมถูกโอนไปเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด เช่นเดียวกับอำนาจบริหารราชการในจังหวัด ซึ่งเดิมอยู่ที่คณะกรรมการจังหวัด ได้เปลี่ยนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว ส่วนคณะกรรมการจังหวัดซึ่งเดิมเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการในจังหวัด ก็กลายเป็นเพียงที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับกระทรวง ทบวง กรมที่ตนสังกัด

หลังจากนั้น มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 กำหนดให้มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยยังคงรูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ (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 ไปในเวลาเดียวกันด้วยเนื่องจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 63 ได้กล่าวถึง “การปกครองอำเภอ” โดยระบุให้การจัดการปกครองอำเภอในส่วนที่นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ นั่นคือ บทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดที่ตั้งและเขตอำเภอ การตั้งกิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน รวมถึงอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล<sup>36</sup>

ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งตั้งขึ้นโดยรวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอเข้าด้วยกัน นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด จึงต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติเท่านั้นกล่าวอีกนัยหนึ่งการจัดตั้ง ยุบเลิก หรือเปลี่ยนแปลงใด ๆ เกี่ยวกับเขตจังหวัดต้องตราเป็นกฎหมายผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาตนเอง

<sup>35</sup> อมร รัชกาลสัตย์, *สภาพการบริหารราชการ : ศึกษาวิเคราะห์ถึงการบริหารราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น* (พระนคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2511), น. 23.

<sup>36</sup> อุษา ไบหยก และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์, *การปกครองส่วนภูมิภาค* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527), น. 97.

ส่วนการบริหารราชการจังหวัด กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการ สังกัดสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย มีตำแหน่งนักปกครองระดับ 10 เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารราชการ จังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด บริหารราชการโดยขึ้นตรงต่อราชการบริหารส่วนกลางและรัฐบาล โดยเฉพาะการรับนโยบายและคำสั่ง การบริหารราชการส่วนกลางและรัฐบาลมาปฏิบัติในท้องที่ของตน

สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการในจังหวัด ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 นั้น ประกอบด้วยตำแหน่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้<sup>37</sup>

1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในจังหวัด มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ ส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบการบริหารราชการในจังหวัด

2) รองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นข้าราชการระดับ 9 สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ ช่วยเหลือในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบงานในจังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัด มอบหมาย

3) ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัด นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีรองผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการแล้ว กฎหมายยังให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมีผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด อีกหนึ่งตำแหน่งได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังไม่มีแต่งตั้งตำแหน่งดังกล่าว

4) ปลัดจังหวัดเป็นข้าราชการกรมการปกครองระดับ 8 มีหน้าที่ในการบริหารงานของจังหวัด และเป็นผู้รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดยังเป็นหัวหน้าส่วนราชการ ของที่ทำการปกครองจังหวัด และเป็นหนึ่งในกรรมการจังหวัดด้วย

5) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ทำหน้าที่เป็นผู้แทน ราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งมาประจำส่วนราชการในจังหวัด ทั้งนี้ การส่งผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรมจาก ส่วนกลางมาประจำจังหวัดนั้น ขึ้นอยู่กับความจำเป็นในการบริหารราชการของแต่ละจังหวัด ดังนั้น ในแต่ละ จังหวัดจึงอาจมีหัวหน้าส่วนราชการแตกต่างกันไป อาทิ ปลัดจังหวัดอัยการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด โยธาธิการจังหวัด พัฒนาการจังหวัด ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัด ผู้กำกับการ ตำรวจภูธรจังหวัดเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ประชาสงเคราะห์จังหวัด สรรพากรจังหวัด สรรพสามิตจังหวัด เกษตร จังหวัด คลังจังหวัด สหกรณ์จังหวัด ป่าไม้จังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ประมงจังหวัด ราชพัสดุจังหวัด สัสดีจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด

นอกจากส่วนราชการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีส่วนราชการในจังหวัดอีกจำนวนหนึ่งซึ่งเป็นผู้แทนจาก ราชการบริหารส่วนกลาง ปฏิบัติภารกิจโดยมิได้ขึ้นตรงต่อการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง แต่มีการฝากภารกิจบางอย่างให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดูแล เช่น การจัดซื้อ จัดจ้าง ตามระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุหรือการบริหารงานงบประมาณตามระเบียบวิธีการงบประมาณ ตัวอย่างส่วนราชการ

---

<sup>37</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร, “บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการระดับจังหวัด” วารสาร บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, อ้างแล้ว, หน้า 93 – 98.

เหล่านี้ เช่น แขวงการทาง นิคมสร้างตนเอง สถานีประมง สำนักงานป่าไม้เขต สถานีบำรุงพันธุ์สัตว์ สำนักงานพัฒนาชุมชนเขต สำนักงานสถิติจังหวัด เป็นต้น

อย่างไรก็ดี หน่วยงานที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัด แต่มิได้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น นอกจากส่วนราชการที่ตั้งได้กล่าวมาแล้ว ยังมีหน่วยรัฐวิสาหกิจอีกด้วย เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ท่าอากาศยาน ที่ทำการไปรษณีย์ โทรเลข ที่ทำการเชื่อมของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต สถานีรถไฟ การประปาส่วนภูมิภาค องค์การโทรศัพท์ เป็นต้น

6) คณะกรรมการจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานโดยตำแหน่ง รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เป็นคณะกรรมการ

7) ข้าราชการและลูกจ้างซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำการที่ตั้งจังหวัด ข้าราชการและลูกจ้างในที่นี่ ได้แก่ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในสำนักงานจังหวัดภายใต้บังคับบัญชาของหัวหน้าสำนักงานจังหวัด และข้าราชการลูกจ้างในส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งส่วนกลางส่งไปปฏิบัติหน้าที่ประจำในจังหวัด

สำหรับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น นอกจากอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และรับนโยบายคำสั่งจากราชการส่วนกลางมาปฏิบัติในจังหวัดแล้ว ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ข้อ 53 ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้เป็นการเฉพาะ ดังต่อไปนี้

- 1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- 2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- 3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งชี้แจงของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- 4) ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการที่ประจำอยู่ในจังหวัดนั้น และอยู่ในบังคับบัญชาและความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น มีอำนาจตรวจตราแนะนำชี้แจงหรือสั่งให้ข้าราชการในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติหรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว และรายงานกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง
- 5) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย
- 6) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจให้มีอำนาจจัดทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการขององค์การดังกล่าวต่อรัฐมนตรีต้นสังกัด องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

7) บรรจุแต่งตั้งให้ความดีความชอบหรือบำเหน็จและลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีมอบหมาย

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะถือปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น จะมอบ

อำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดคนใดทำการแทน  
ในนามผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดได้

หากพิจารณาในทางปฏิบัติ การใช้อำนาจการควบคุมสั่งการและบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด  
มักประสบปัญหาค่อนข้างมากในการบริหารราชการ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจสั่งการหรือปกครอง  
บังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัดได้อย่างแท้จริงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของหน่วยราชการต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ใน  
จังหวัด แต่มิได้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หากแต่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง ตัวอย่างเช่น สำนักงานการประถม ศึกษา  
จังหวัด เขตหรือแขวงการทาง สำนักงานชลประทานเขต ศูนย์พัฒนาที่ดิน เป็นต้น<sup>38</sup>

นอกจากที่ได้กล่าวไปแล้ว หน่วยราชการจากส่วนกลางที่ไปตั้งทำการในจังหวัดต่าง ๆ แต่บริหาร  
ราชการเป็นเอกเทศจากอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ยังรวมถึงหน่วยงานราชการอื่น ๆ ที่เรียกชื่อเป็น  
“เขต” อีกด้วย เช่น ศึกษาธิการเขต ป่าไม้เขต สรรพากรเขต เป็นต้น ข้อสังเกตที่สำคัญก็คือ หน่วยราชการที่ตั้ง  
ทำการอยู่ในจังหวัดเหล่านี้ นอกจากจะเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการ  
ต่าง ๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว หน่วยงานเหล่านี้ยังอาจก่อให้เกิดสภาวะการทำงานซ้ำซ้อนกันของกระทรวง  
ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาค

ปัญหาในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดในลักษณะดังกล่าว ยังเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นกับ  
การประสานงานในการบริหารราชการจังหวัดกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งตั้งอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ  
เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงต้นสังกัด แม้ว่า  
ในทางหลักการแล้ว ภารกิจหน้าที่เหล่านี้จะมีส่วนที่เป็นการมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลในพื้นที่  
แต่ในทางปฏิบัติ กลับปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะไม่สามารถสั่งการรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ได้โดยตรง  
การสั่งการใด ๆ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องร้องขอเข้ามายังส่วนกลางเสียก่อน ส่งผลให้เกิดความล่าช้า  
ในการบริหารราชการในพื้นที่ สภาพดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงปัญหาการขาดเอกภาพในการควบคุมบังคับ  
และขาดเอกภาพในการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด

นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายประการ  
ได้แก่ อำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 อำนาจตามพระราชบัญญัติ  
ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนและบัตร อำนาจหน้าที่ตามประมวล  
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อำนาจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติระเบียบพนักงานฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503  
อำนาจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการค้าอันเป็นคอมมิวนิสต์ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัย  
ฝ่ายพลเรือน กฎหมายแรงงาน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ เป็นต้น<sup>39</sup>

สำหรับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นอำนาจ  
ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 และอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 107.

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 108.



ราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กล่าวคือ 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

ข้อสังเกตที่สำคัญก็คือ การบริหารราชการแผ่นดินภายใต้กฎหมายดังกล่าวนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งใน “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแล้ว ยังมีอำนาจบริหารราชการบางส่วนเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปในเวลาเดียวกัน

อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ยังปรากฏอย่างเด่นชัดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 อีกด้วย กล่าวคือ กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดควบคู่ไปด้วย ทั้งที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีสมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งในเขตอำเภอต่าง ๆ สถานะดังกล่าวจึงส่งผลให้อำนาจบริหารราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทยมีลักษณะแผ่ครอบเหนือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปในเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าว ได้เปลี่ยนแปลงไปภายหลังโดยสิ้นเชิงภายหลังการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 51 การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ (1) จังหวัด (2) อำเภอ โดยมีได้กล่าวถึงกิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านด้วย แต่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 68 ว่า การปกครองอำเภอ นอกจากที่ได้บัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ ด้วยเหตุนี้ หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แล้ว

กล่าวได้ว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย แบ่งออก 4 ส่วน ดังต่อไปนี้ (1) จังหวัด (2) อำเภอ (3) ตำบล และ (4) หมู่บ้าน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 53 ระบุให้จังหวัดเป็นการรวมท้องที่หลายๆ อำเภอเข้าด้วยกันตั้งขึ้นเป็นจังหวัด โดยจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ การบัญญัติให้จังหวัดในฐานะหน่วยราชการส่วนภูมิภาคมีสถานะเป็นนิติบุคคลก็เพื่อความสะดวกในการทำนิติกรรม การมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และการดำเนินคดีในศาลในนามของจังหวัดเองเท่านั้นสำหรับการบริหารราชการในจังหวัดนั้น มาตรา 54 กำหนดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด

การปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะกำหนดให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งสองตำแหน่งเป็นผู้ช่วยสั่งการและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทย

แม้กฎหมายจะกำหนดให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ในทางพฤตินัยแล้ว อาจกล่าวได้ว่า จังหวัดมิได้มีลักษณะการบริหารงานที่แยกเป็นอิสระต่างหากจากการบริหารราชการส่วนกลาง เนื่องจากการบริหารราชการจังหวัด ในฐานะหน่วยราชการส่วนภูมิกาคนั้น ยังคงเป็นลักษณะของการบริหารราชการที่ส่วนกลางส่งเจ้าหน้าที่ของตนออกไปประจำในเขตจังหวัดต่าง ๆ ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัดด้วยเหตุนี้ การบริหารราชการของจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นด้านบุคลากรและงบประมาณค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในจังหวัด จึงถือได้ว่าเป็นการบริหารราชการโดยอาศัยบุคลากรและงบประมาณแผ่นดินของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทั้งสิ้น<sup>40</sup>

นอกจากนี้ แม้กฎหมายจะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรมที่ส่งมาประจำปฏิบัติงานในจังหวัดในฐานะข้าราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม แต่ในทางปฏิบัติหน่วยราชการต่าง ๆ ก็ยังมีการจัดตั้งสำนักงานระดับเขต ศูนย์ หรือภาคในพื้นที่บางจังหวัดเพื่อปฏิบัติงานตามภารกิจของหน่วยงาน โดยสำนักงานเหล่านี้มีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลาง ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่มีอำนาจในการบริหารราชการหรือสั่งการบังคับบัญชาข้าราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานเขต ศูนย์ หรือภาคที่กระทรวง ทบวง กรม จัดตั้งขึ้นในจังหวัด เนื่องจากข้าราชการที่ปฏิบัติงานในสำนักงานซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ นั้น มิได้มีฐานะเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค หากแต่เป็นข้าราชการที่ขึ้นต่อส่วนกลางโดยตรง

ในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 55 ได้กำหนดการจัดระเบียบราชการปกครองจังหวัด ประกอบด้วย (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด (2) รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด (3) ปลัดจังหวัด (4) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด

<sup>40</sup> ไชยา ยิมวิไล, *โครงสร้างและระบบราชการไทย* (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), น. 64.

(5) คณะกรรมการจังหวัด กล่าวคือ ในจังหวัดหนึ่งนอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ให้มีปลัดจังหวัดซึ่งสังกัดกรมการปกครอง และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้นในจังหวัด นอกจากนี้ ยังให้มีคณะกรรมการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัด และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

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

สำหรับอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการจังหวัด มาตรา 57 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ 9 ประการ ดังต่อไปนี้

- 1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- 2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการ  
ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- 3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- 4) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคของข้าราชการ ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครูให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย 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 ข้าราชการในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าราชการในระดับเขตหรือภาคในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ
- 6) เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัดและรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ
- 7) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงาน หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

9) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง มอบหมาย

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีขอบเขตอำนาจจำกัดเฉพาะในพื้นที่ของจังหวัดและอำเภอที่อยู่ในเขตการปกครองเท่านั้น กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการสั่งการ การจัดทำแผนงานโครงการ รวมถึงการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการแต่งตั้งให้บำเหน็จ และลงโทษเฉพาะข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด ตัวอย่างเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ มีอำนาจแต่งตั้งเกษตรอำเภอเมืองเชียงใหม่ให้ย้ายไปดำรงตำแหน่งเกษตรอำเภอแมริมจังหวัดเดียวกันได้ แต่จะย้ายข้าราชการข้ามจังหวัดมิได้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น จำกัดเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดหรือเท่าที่ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีมอบหมาย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการระดับ 7 ลงไป ที่มีชื่อหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เป็นต้น<sup>41</sup>

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ยังมีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ อีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ ไว้อย่างกว้างขวางครอบคลุมหลายเรื่อง นับตั้งแต่การรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การคุ้มครองผู้บริโภค การที่ดินของรัฐ การพาณิชย์ การพัฒนาอุตสาหกรรม การประกันสังคม การสาธารณสุข ตลอดจนการพัฒนาเด็กและเยาวชน และการระงับข้อพิพาทแรงงาน เป็นต้น<sup>42</sup> แต่ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่สามารถดำเนินงานในบทบาทหน้าที่

---

<sup>41</sup> ศุภชัย ยาวะประภาส และวนิดา นวลบุญเรือง, *การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : กลยุทธ์บริหารภาครัฐ* (กรุงเทพฯ : สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ., 2545), น. 31.

<sup>42</sup> อาทิ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติต่อนักศึกษาพม่าในศูนย์นักศึกษาพม่า พ.ศ. 2535 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาชนบทและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค พ.ศ. 2535 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนเพื่อกระจายการผลิตและการจ้างงานไปสู่ภูมิภาค พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 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 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 ฯลฯ

ดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดบุคลากร ทรัพยากร และงบประมาณที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งในหลายกรณีเป็นเรื่องที่เกินกว่าขีดความสามารถของจังหวัดที่จะปฏิบัติได้<sup>43</sup>

ปัญหาในด้านอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดอีกประการหนึ่ง ก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถแสดงบทบาทการจัดการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากต้องอาศัยความร่วมมือประสานงานจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในการปฏิบัติหน้าที่ที่คาบเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน เช่น การสั่งปิดโรงงานที่ส่งกลิ่นรบกวนหรือไม่ปลอดภัยต่อสุขภาพของคนในชุมชน ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องขอความร่วมมือประสานงานไปยังสาธารณสุขจังหวัดในการดำเนินการ หรือในกรณีการอนุมัติก่อสร้างโรงงาน ต้องขอความร่วมมือไปยังสำนักงานโยธาธิการจังหวัดให้ช่วยตรวจสอบความถูกต้องของแบบก่อสร้าง รวมทั้งต้องอาศัยผังเมืองจังหวัด หรือคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม เป็นต้น<sup>44</sup>

กล่าวโดยสรุป อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องต่าง ๆ นอกจากจะขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ แล้ว บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดยังขึ้นกับระเบียบของทางราชการตามที่คณะรัฐมนตรีกระทรวง ทบวง กรม ได้มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีและมติคณะรัฐมนตรีมีคำสั่งอีกด้วย นั่นคือ กรอบอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในทางปฏิบัติแล้วจะมีมากน้อยเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับกรมมอบหมายอำนาจจากส่วนกลางเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติภารกิจตามนโยบายของรัฐบาล

สำหรับโครงสร้างการจัดส่วนราชการในจังหวัด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้แบ่งส่วนราชการภายในจังหวัด ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ (1) สำนักงานจังหวัด และ (2) ส่วนราชการประจำจังหวัด กล่าวคือ สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด สำนักงานจังหวัดมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัด อาทิ งานประชุม งานเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด งานบริหารงานบุคคล งานประชาสัมพันธ์ งานพิธีการและต้อนรับ งานตรวจราชการและรายงานงานเรื่องราวร้องทุกข์ งานตรวจสอบภายใน งานความมั่นคงและประสานงานการรักษาความสงบเรียบร้อย งานการข่าว งานราชการชายแดน งานรวบรวมและบริการข้อมูล และงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ไม่เป็นหน้าที่เฉพาะของหน่วยงานใดในจังหวัด

สำหรับส่วนราชการประจำจังหวัด ได้แก่ หน่วยงานต่าง ๆ ที่กระทรวงและกรมจัดตั้งขึ้นในจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับงานหรือราชการของกระทรวงหรือกรมที่สังกัด โดยมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้บังคับบัญชา เช่น สำนักงานสรรพากรจังหวัด สำนักงานพาณิชย์จังหวัด ที่ทำการปกครองจังหวัด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จำนวนส่วนราชการในแต่ละจังหวัดอาจมีจำนวนไม่เท่ากัน เนื่องจากบางกรมอาจจัดตั้งส่วนราชการประจำจังหวัดไม่ครบทุกจังหวัดซึ่งขึ้นอยู่กับพระราชกฤษฎีกาของกรมว่าให้กรมใดมีราชการส่วนภูมิภาคหรือไม่

---

<sup>43</sup> ประสิทธิ์ การกลาง, *การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : ศึกษากรณีการมอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ให้จังหวัด*, อ่างแล้ว, น. 27-48.

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 48.

ส่วนราชการประจำจังหวัดในแต่ละจังหวัด จะปฏิบัติหน้าที่ใน 2 ลักษณะ คือ <sup>45</sup>

1) การกิจเชิงปฏิบัติการ เป็นการดำเนินการกิจการในการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดตามภารกิจของกรมต้นสังกัด เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โรงพยาบาลประจำจังหวัด/อำเภอ สถานีอนามัยตำบล จัดบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุข สำนักงานเกษตรจังหวัด/อำเภอ ให้บริการด้านส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรในจังหวัด เป็นต้น

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

ส่วนราชการประจำจังหวัด ในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่รับผิดชอบบริหารราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัดนั้น โดยหลักการแล้วมักจะเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะสำคัญคือ 1) เป็นงานปฏิบัติการหรืองานให้บริการแก่ประชาชนที่ต้องกระจายไปทั่วประเทศ 2) เป็นงานปฏิบัติการหรืองานให้บริการที่จำเป็นต้องตัดสินใจดำเนินการโดยรวดเร็วและเบ็ดเสร็จในท้องที่ และมีปริมาณงานต่อเนื่องตลอดทั้งปี 3) เป็นงานที่ประชาชนในท้องที่ได้รับประโยชน์โดยตรง และ 4) คุ่มค่าที่จะลงทุนในการจัดตั้งหน่วยงานปฏิบัติการในระดับจังหวัดและอำเภอ<sup>46</sup>

นอกจากแต่ละจังหวัดจะมีส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคแล้ว ในจังหวัดยังมีหน่วยราชการบริหารส่วนกลางจำนวนมากที่ตั้งทำการอยู่ในพื้นที่ หน่วยราชการส่วนกลางเหล่านี้ มีตั้งแต่หน่วยที่เป็นกรมหรือเทียบเท่า ไปจนถึงหน่วยงานระดับรองลงไปที่มีฐานะเป็นสำนักงาน ซึ่งรับผิดชอบการปฏิบัติงานดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เฉพาะในจังหวัดหนึ่ง หรือในพื้นที่ของกลุ่มจังหวัดหรือเขต เช่น สำนักงานป่าไม้เขต สำนักงานการศึกษาเขต ศูนย์วิชาการพัฒนาชุมชนเขต ศูนย์เร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นต้น หากพิจารณาโครงสร้างของส่วนราชการในพื้นที่จังหวัดจังหวัดโดยภาพรวม จะพบว่าในบางจังหวัดมีหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่มากกว่าหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือส่วนราชการประจำจังหวัด<sup>47</sup>

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งสำนักงานภาค สำนักงานเขต หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เป็นหน่วยราชการที่ส่วนกลางมอบหมายให้ออกไปปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัดในพื้นที่ส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ดี แม้ว่าหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งทำการอยู่ในพื้นที่จังหวัด จะมีได้มีฐานะเป็นองค์กรการบริหารราชการนอกศูนย์กลางตามบทบัญญัติ

<sup>45</sup> ศุภชัย ยาวะประภาส และวนิดา นวลบุญเรือง, *การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : กลยุทธ์บริหารภาครัฐ*, อ่างแล้ว, น. 35.

<sup>46</sup> สมาน รังสิโยภักดิ์, *การจัดโครงสร้างส่วนราชการ* (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2535), น. 75 - 76.

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 37. และ จรัส สุวรรณมาลา, *รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ* (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542), น. 17.

ของกฎหมาย แต่หากพิจารณาในเชิงการแบ่งอำนาจหน้าที่การบริหารราชการและการบริการสาธารณะแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งทำการนอกเขตเมืองหลวงเหล่านี้ก็คือ หน่วยบริหารราชการนอกศูนย์กลางอีกประเภทหนึ่ง

สำหรับการตั้งสำนักงานภาค สำนักงานเขต หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออื่น ๆ ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง แต่ปฏิบัติราชการประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคนั้น จะเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้<sup>48</sup>

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

2) เป็นหน่วยงานที่ดำเนินภารกิจด้านปฏิบัติการ ในกรณีที่ส่วนราชการหรือกรม นั้น ๆ ไม่มีหน่วยงานปฏิบัติการในระดับจังหวัดและอำเภอ เนื่องจากมีปริมาณงานไม่มากนัก จึงไม่จำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานปฏิบัติการในระดับจังหวัด หรือในกรณีที่มีลักษณะและขอบเขตของงานปฏิบัติการครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัดหรือกว้างกว่าจังหวัด ทั้งนี้ อาจเป็นการปฏิบัติงานด้านให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่หน่วยงานปฏิบัติการในระดับย่อยลงไปก็ได้ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค (1-12) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสำนักงานทางหลวง (1-15) กรมทางหลวง สำนักงานชลประทานที่ (1-12) กรมชลประทาน เป็นต้น

3) เป็นหน่วยงานที่ดำเนินภารกิจทั้งด้านความช่วยเหลือทางวิชาการ และด้านปฏิบัติการ ในกรณีที่ส่วนราชการหรือกรม นั้น ๆ 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<sup>49</sup> ทั้งนี้ โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังคงเป็นระบบบริหารราชการที่ฝ่ายปกครองดำเนินการในเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ไปประจำจังหวัด ปฏิบัติราชการภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารราชการจังหวัดยังคงเป็นระบบที่ต้องขึ้นกับการบริหารงานบุคคลและงบประมาณจากกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางแทบทั้งสิ้น

<sup>48</sup> สมาน รังสียกฤษฎ์, *การจัดโครงสร้างส่วนราชการ*, อ้างแล้ว, น. 73 – 74.

<sup>49</sup> โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายมหาชนกับการปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์* (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2541), น. 17-18.

#### 4.3 ช่วงการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ (พ.ศ. 2540 – 2549)

กระบวนการปฏิรูปที่สำคัญซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อกลไกการบริหารงานภาครัฐ รวมถึงการบริหารจัดการนอกศูนย์กลางอย่างมีนัยสำคัญ ปรากฏให้เห็น 2 ระลอก ได้แก่<sup>50</sup> 1) ความเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลมาจากการปฏิรูปการเมือง (พ.ศ. 2535-2543) และ 2) ความเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลมาจากการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ (พ.ศ. 2544-2549)

ความเปลี่ยนแปลงภายใต้การปฏิรูปการเมือง (พ.ศ. 2535 -2543) เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม พ.ศ. 2535 กล่าวคือ การปฏิรูปทางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าว มีผลกระทบอย่างสำคัญต่อกลไกรัฐและสถาบันทางการเมืองอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน เนื่องจากการขับเคลื่อนของขบวนการ “ปฏิรูปการเมือง” ในเวลานั้นเป็นปรากฏการณ์ของกระบวนการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย (democratization) โดยอาศัยการปฏิรูปในเชิงสถาบัน นั่นคือ การปฏิรูปรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ให้สนองตอบต่อคุณค่าในแบบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ความเปลี่ยนแปลงที่กระทบต่อกลไกการบริหารงานภาครัฐและต่อการบริหารปกครองในพื้นที่นอกศูนย์กลางนี้ สามารถพิจารณาได้จากสาระสำคัญที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ดังนี้

*การส่งเสริมหลักนิติรัฐ* (มาตรา 75) ซึ่งได้วางหลักเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของรัฐที่จะต้องเป็นไปตามกฎหมาย เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพ และรับผิดชอบต่อประชาชน อาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวนี้สะท้อนอิทธิพลของกลุ่มนักกฎหมายมหาชนไทยค่อนข้างชัดเจน และเปรียบได้กับข้อสรุปของแนวทางที่ได้ดำเนินการไปแล้ว (มาตรการทางกฎหมาย 3 ฉบับ)<sup>51</sup> ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นความพยายามที่จะทำให้กระบวนการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามหลักกฎหมายและรับผิดชอบต่อประชาชน โดยอาศัยกลไกการตรวจสอบทางกฎหมายและสถาบันใหม่ ๆ ที่จัดตั้ง ในแง่หนึ่งจึงเป็นการทำให้การใช้อำนาจรัฐไทยนั้น “ถูกกำกับดูแลโดยกระบวนการยุติธรรม”

*การส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล* (มาตรา 77) ซึ่งได้วางหลักเกี่ยวกับมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น เพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ ขณะเดียวกันการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจดังกล่าวก็ต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวก็เปรียบได้กับหลักการที่รองรับมาตรการทางกฎหมายและสถาบันใหม่ ๆ ที่ได้เกิดขึ้นในเวลาต่อมาซึ่งมุ่งเน้นตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจรัฐต่าง ๆ ให้ปลอดจากการทุจริตและใช้ทรัพยากรทางการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมสำคัญ ได้แก่ การจัดตั้งองค์กรตรวจสอบใหม่ ๆ

---

<sup>50</sup> โปรตดู วสันต์ เหลืองประภัสร์, “สองคลื่นแห่งการปฏิรูประบบราชการไทย: 15 ปีของความเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบันทางการเมือง-การบริหารไทย, 2535-2549,” น. 175-249.

<sup>51</sup> ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540



อาทิ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น

การส่งเสริมการกระจายอำนาจ (มาตรา 78) ซึ่งมุ่งหมายแก้ไขโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยที่มีการรวมศูนย์อำนาจเป็นอย่างมาก โดยการให้ความสำคัญต่อสิทธิในการพึ่งพาและดูแลตนเองของท้องถิ่นต่าง ๆ ผ่านการกระจายอำนาจและขยายบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ (หมวดที่ 9) ซึ่งได้วางหลักและข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อรับประกันว่ารัฐจะต้องมีการดำเนินการกระจายอำนาจให้เกิดผล หลักการข้อนี้ได้สร้างผลกระทบต่อโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินอย่างชัดเจน แม้ว่าในกระบวนการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในเวลาต่อมาจะประสบกับปัญหาอุปสรรคบ้าง แต่ในภาพรวมก็นับเป็นครั้งแรกที่มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และทรัพยากรทางการบริหารต่าง ๆ ที่เคยกระจุกตัวในกลไกของรัฐส่วนกลางทั้งการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับความเปลี่ยนแปลงภายใต้การปฏิรูปการจัดการภาครัฐ (พ.ศ. 2544 - 2549) นั้น เป็นความเปลี่ยนแปลงในระลอกถัดมา ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้กระบวนการปฏิรูปการจัดการภาครัฐภายใต้รัฐบาลนายโดยพรรคไทยรักไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำชุดแนวคิดที่เรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) มาปรับใช้อย่างกว้างขวางในระบบบริหารงานภาครัฐไทยผ่านบทบาทของ “คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ” (ก.พ.ร.) ทั้งนี้ เนื้อหาหลักของการปฏิรูปสามารถพิจารณาได้จากมาตรการสำคัญใน 2 ด้าน ได้แก่

หนึ่ง มาตรการทางกฎหมาย ประกอบไปด้วยกฎหมายสำคัญ 3 ฉบับ ซึ่งนอกเหนือจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่ได้กล่าวถึงไปแล้วนั้น ก็ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กล่าวได้ว่า กฎหมายสองฉบับแรกนั้นเป็นการวางกรอบทางกฎหมายและสถาบันสำหรับกิจกรรมการปฏิรูป ขณะที่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นั้นได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อผลักดันการปฏิรูปโดยตรงในระบบราชการ มีการปรับเปลี่ยนในหลากหลายมิติภายใต้แนวคิด “การบริหารจัดการที่ดี” ซึ่งโดยมากก็สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ที่จะได้กล่าวต่อไป

สอง แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาาระบบราชการ พ.ศ. 2546 - 2549 ซึ่งได้วางยุทธศาสตร์สำคัญสำหรับการปฏิรูปใน 6 ด้าน ได้แก่ (1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน (2) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน (3) การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ (4) การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ (5) การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม (6) การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย และ (7) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

การปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเริ่มปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติตามแนวทาง

ปฏิรูปการเมือง ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก โดยมีบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ถึง 14 มาตรา นั่นคือมาตรา 43, 52, 58, 59, 78 และมาตรา 282 – 289 ซึ่งมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมา

การบัญญัติหลักการเกี่ยวกับวิธีการและขั้นตอนในการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 284 นำไปสู่การตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในเวลาต่อมา โดยกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญในการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองอย่างชัดเจน รวมถึงการกำหนดให้ภาครัฐต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจของรัฐสู่ท้องถิ่นมากขึ้น

นอกจากทิศทางการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจภาครัฐตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้ว แนวคิดในการปฏิรูปการบริหารราชการของรัฐบาลในขณะนั้น ยังมีส่วนสำคัญต่อการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดในการผลักดันให้ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ดำเนินการกิจในฐานะผู้ปฏิบัติตรง (Implementator) มาเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนและจัดอำนวยความสะดวกให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น (Facilitator)<sup>52</sup>

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตลอดจนยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อบทบาทการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยตรง ทำให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในฐานะตัวแทนอำนาจรัฐในพื้นที่ จำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่ที่เสี่ยงในการเตรียมความพร้อมให้แก่ท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการจัดการบริการสาธารณะแก่ประชาชน ในขณะเดียวกันราชการบริหารส่วนภูมิภาคก็ยังคงต้องมีอำนาจในการบริหารราชการแทนส่วนกลางในพื้นที่ในภารกิจที่จำเป็นอย่างเพียงพอด้วย

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติในกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับ ซึ่งส่งผลกระทบต่อบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคทั้งในเชิงโครงสร้างและการบริหารราชการในพื้นที่ อาทิพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะข้าราชการส่วนภูมิภาคต้องพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีฐานะเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 มีผลให้นายอำเภอ ในฐานะข้าราชการส่วนภูมิภาค ต้องพ้นจากตำแหน่งในสุขาภิบาลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากกฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลให้สุขาภิบาลต้องถูกยุบไป ส่งผลให้บทบาทของนายอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มีการปรับเปลี่ยนไปจากเดิมเป็นต้น

---

<sup>52</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *แนวทางพัฒนากฎหมายในบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอให้เอื้อต่อประสิทธิภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาค*. รายงานวิจัยเสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544.

หากพิจารณาโดยภาพรวมจะเห็นได้ว่า การปรับบทบาทและโครงสร้างการบริหารราชการของประเทศไทย ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้นำไปสู่การปรับทิศทางการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยเคลื่อนไปสู่แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจมากขึ้นจากที่เคยเป็นมา กล่าวคือ ในอดีตแม้ว่ากฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินจะได้มีการกำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินของไทยมีการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ อันเป็นการบริหารราชการภายใต้หลักการกระจายอำนาจ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว หากพิจารณาในระดับความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมากลับถูกครอบงำและบริหารงานโดยข้าราชการราชการบริหารส่วนภูมิภาค ดังจะเห็นได้ในกรณีการบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสุขาภิบาลที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองรูปแบบ<sup>53</sup>

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในสาระสำคัญหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่น ในทิศทางการกระจายอำนาจมากขึ้น อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อปรับเปลี่ยนโครงสร้าง ภารกิจ และบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค ทั้งในด้านการบริหารงาน บุคลากร และงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอำนาจหน้าที่ที่มีการทับซ้อนกันระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น หรือแม้แต่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ทั้งนี้ โดยบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องมีการถ่ายโอนภารกิจบางส่วนให้แก่ท้องถิ่นในที่สุด อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากขึ้น เมื่อเทียบกับความสัมพันธ์กับราชการส่วนท้องถิ่น

กระบวนการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินที่เกิดขึ้นในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมานั้น เป็นการปฏิรูปที่ดำเนินควบคู่กันไประหว่างการปฏิรูปทางการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ กล่าวคือ การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ส่งผลให้กระแสผลักดันการปฏิรูปการเมืองที่มีมาก่อนหน้านี้ปรากฏผลชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองท้องถิ่น ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนเป็นสำคัญ รวมถึงบทบัญญัติอื่น ๆ ที่มุ่งให้อำนาจและรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ในส่วนของการปฏิรูประบบราชการนั้น ผลกระทบจากการกระจายอำนาจด้านต่าง ๆ สู่ท้องถิ่น ส่งผลให้รัฐบาลจำเป็นต้องมีการเร่งปรับปรุงระบบราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้มีบทบาท ภารกิจ และขอบเขตการดำเนินงานที่สอดคล้องกับราชการส่วนท้องถิ่น จึงกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติที่สอดคล้องและส่งเสริมการปฏิรูประบบราชการที่ดำเนินการอยู่ กระบวนการปฏิรูประบบราชการที่ดำเนินการในขณะนั้นมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาหลักของระบบราชการไทย โดยเฉพาะปัญหา

---

<sup>53</sup> ในอดีตที่ผ่านมาการบริหารงานท้องถิ่นโดยมีข้าราชการของส่วนภูมิภาคเข้าไปร่วมบริหารงานนั้น นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอดังที่กล่าวไปแล้ว ยังมีตำแหน่งอื่น ๆ อีก เช่น ปลัดจังหวัดทำหน้าที่เป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรวมไปถึงกรรมการสุขาภิบาล เป็นต้น.

ที่เกิดจากการยึดติดในปรัชญาการบริหารราชการยุคเก่า ซึ่งเป็นแนวทางการบริหารราชการที่มีมาตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 นั่นคือ การเน้นบทบาทของรัฐในฐานะเป็นผู้ควบคุมและดำเนินกิจการทุกอย่าง ส่งผลให้การบริหารราชการมีลักษณะผูกขาด (Monopoly) ไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน ทำให้ระบบราชการไทยมีขนาดใหญ่โต และขยายตัวเพื่อรับผิดชอบภารกิจต่าง ๆ ของหน่วยงานมากขึ้น ประกอบกับการเน้นรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างเป็นระบบ จึงส่งผลให้การบริหารราชการเป็นการควบคุมบังคับบัญชาเป็นลำดับขั้นโดยรวมศูนย์การตัดสินใจที่ส่วนกลาง<sup>54</sup>

สำหรับปัญหาในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น มีสาเหตุอันเนื่องมาจากลักษณะของโครงสร้างความสัมพันธ์ภายในระบบราชการไทย ซึ่งมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่การบริหารราชการส่วนกลางค่อนข้างสูง ในขณะที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีการกิจอำนาจหน้าที่ที่จำกัดเป็นอย่างยิ่ง ด้วยเหตุดังกล่าว กระบวนการกำหนดแผนและการจัดทำงบประมาณในระดับจังหวัด จึงมักผูกขาดโดยกรมต่าง ๆ ในส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่<sup>55</sup> การบริหารงานภาครัฐโดยอาศัยฐานของกรมในส่วนกลางได้ส่งผลทำให้แผนและโครงการต่าง ๆ ที่รวบรวมและเสนอขึ้นไปจากระดับจังหวัดมักจะถูกปรับเปลี่ยนและแก้ไขอยู่เสมอ โดยกรม เพราะฉะนั้น โครงการพัฒนาต่าง ๆ ของจังหวัด จึงอาจมิได้เป็นไปได้เพื่อสนองต่อความต้องการและปัญหาของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม<sup>56</sup>

อย่างไรก็ดี สภาพปัญหาดังกล่าวเริ่มได้รับความสนใจจากรัฐบาลและมีการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นรูปธรรม นับตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2546 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้นโยบายการพัฒนาระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการหรือระบบ “ผู้ว่าซีอีโอ” รวมถึงการสร้างระบบบริหารงานแบบกลุ่มจังหวัดขึ้นเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับภูมิภาคของรัฐบาล

การจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ คือ การปรับระบบบริหารราชการของจังหวัดจากเดิมที่เป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นการปฏิบัติตามคำสั่งของราชการส่วนกลางไปสู่การเป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ (Strategic Government Unit) ในระดับพื้นที่ กล่าวคือ การปรับเปลี่ยนจังหวัดให้เป็นองค์กรที่มีสมรรถภาพการปฏิบัติขั้นสูง (High Performance Organization) ที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างระบบบริหารงานภาครัฐในภาพรวมที่มีศักยภาพและสมรรถภาพสูง ขณะเดียวกันให้จังหวัดเป็นองค์กรที่ใช้ระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ (Holistic Administration) ที่สามารถประสานและกำกับดูแลการทำงาน

---

<sup>54</sup> สมาน รังสีโยกฤษฎ์, *การบริหารราชการไทย อดีต ปัจจุบัน และอนาคต* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2543), น. 49 – 53.

<sup>55</sup> ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และคณะ, *การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค*, รายงานวิจัย สถาบันวิจัยยุทธศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548, น. 26-27.

<sup>56</sup> โปรตดู เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ* (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, 2543), บทที่ 2. ในงานศึกษาชิ้นนี้เอนกได้อธิบายว่าการบริหารงานของระบบราชการไทยมีลักษณะที่เขาเรียกว่า “กรมอาชีพไทย”.

ของทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่<sup>57</sup>

ระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา มีลักษณะสำคัญ คือ *ประการแรก* เป็นระบบบริหารจัดการในแนวนอน (Horizontal Management) ที่ใช้การบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วนในพื้นที่ ในลักษณะ “พื้นที่ – พันธกิจ – การมีส่วนร่วม” (Area – Functional – Participation) ในทุกขั้นตอนของการทำงาน เพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนาในระดับจังหวัด ตลอดจนเพื่อสร้างการทำงานในลักษณะเครือข่าย (Networking) *ประการที่สอง* เป็นระบบบริหารจัดการที่มีเป้าหมายเพื่อต้องการตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ (Customer Driven) ด้วยระบบที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน (Result-Based) ด้วยมาตรฐานผลงานขั้นสูง (High Performance Output) และ *ประการสุดท้าย* เป็นระบบบริหารจัดการที่อยู่ภายใต้กรอบของบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และโครงสร้างการจัตระียบบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบัน รวมทั้งหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) แต่ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรทางการบริหารที่จำเป็นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

ภายใต้ระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทใน 3 ด้านด้วยกัน คือ<sup>58</sup>

1) ผู้ชี้นำยุทธศาสตร์ (Strategic Leadership) ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการนำยุทธศาสตร์ของชาติตามวาระแห่งชาติ (National Agenda) ไปกำหนดเป็นวาระของพื้นที่ (Area Agenda) ตลอดจนนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่ที่กำหนดเป็นแนวทางริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ เพื่อใช้เป็นเป้าหมายการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนในพื้นที่ รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่สะท้อนเป้าหมายและวิสัยผลการทำงาน

2) ผู้ประสานเชิงกลยุทธ์และผู้สนับสนุน (Strategic Coordinator and Facilitator) ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่อำนวยความสะดวกประสานการทำงานของทุกภาคส่วนให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดขึ้น ทำหน้าที่ในการให้การสนับสนุนการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการทำงาน ตลอดจนสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้งาน รวมถึงการทำหน้าที่ในการสร้างระบบสนับสนุนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนและพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3) ผู้ปฏิบัติ (Implementator) ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน รวมทั้งกำกับดูแลการดำเนินงานของระบบบริหารจัดการดังกล่าว รวมถึงทำหน้าที่ในการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นให้กับผู้ปฏิบัติของระบบบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ

---

<sup>57</sup> ส่วนส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, *คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ* (กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2546), น. 31-34.

<sup>58</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 32.

สำหรับปัจจัยและเงื่อนไขความสำเร็จของระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ สรุปได้ดังต่อไปนี้<sup>59</sup> *ประการแรก* มีการมอบอำนาจด้านการพิจารณาสั่งการ อนุมัติ อนุญาต ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถวินิจฉัยสั่งการการทำงานได้ในลักษณะที่ครอบคลุมครบวงจรทันต่อเหตุการณ์ และสามารถใช้อุบายพิโนจตัดสินใจในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารเชิงกลยุทธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด

*ประการที่สอง* มีการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถกำกับดูแลบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

*ประการที่สาม* มีการมอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถแก้ไขปัญหาบริหารการพัฒนา และบูรณาการการพัฒนาระหว่างหน่วยงานของจังหวัดได้อย่างแท้จริง

*ประการที่สี่* มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลของจังหวัดให้มีข้อมูลปัญหาและศักยภาพทางการพัฒนาของจังหวัดที่สามารถแสดงให้เห็นสภาพข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นทางการบริหารที่เป็นทั้งจุดอ่อน จุดแข็ง ข้อจำกัด และโอกาสทางการพัฒนา ตลอดจนมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่เข้ามาใช้ประกอบการดำเนินการ และ*ประการสุดท้าย* มีการเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานจังหวัดให้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกในการจัดระบบฐานข้อมูล ระบบการวางแผนเพื่อการแก้ไขปัญหา และการบริหารการพัฒนาของจังหวัด ตลอดจนระบบการติดตามประเมินผล

การนำนโยบายการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้หลักการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เริ่มต้นเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ให้ความเห็นชอบการปรับปรุงการบริหารงานของจังหวัดตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี โดยปรับให้จังหวัดมีฐานะเสมือน “หน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์” (Strategic Business Unit: SBU) ที่สามารถวินิจฉัยข้อมูล ปัญหาอุปสรรค กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาและดำเนินการให้เป็นไปตามที่ตัดสินใจได้อย่างครบวงจรภายในจังหวัด อีกทั้งยังให้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็น “ผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด” (Chief Executive Officer: CEO) สามารถบังคับบัญชา สั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง เพื่อให้การดำเนินงานภายในจังหวัดเป็นไปด้วยความรวดเร็วตรงตามนโยบายของผู้บริหารสูงสุด และสามารถตอบสนองต่อความต้องการและข้อเท็จจริงของแต่ละจังหวัดได้โดยตรง

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 คณะรัฐมนตรีมีมติว่า การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ซีอีโอ (CEO) นั้น ต้องมีความชัดเจนในกระบวนการและควรดำเนินการในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยในขั้นต้นจะยังไม่มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมดแบบเบ็ดเสร็จ แต่ให้แต่ละกระทรวงไปพิจารณามอบอำนาจของปลัดกระทรวงให้หัวหน้าส่วนราชการของตนในจังหวัดเพื่อบูรณาการ เฉพาะ 5 จังหวัดนำร่องก่อน สำหรับระบบการบริหารงานแบบซีอีโอ นั้น ให้คณะผู้บริหารจังหวัดกำหนดทิศทางการพัฒนาของจังหวัดเหมือนคณะรัฐมนตรีที่กำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหารทำหน้าที่เหมือนนายกรัฐมนตรี โดยคณะผู้บริหารจังหวัดต้องจัดทำยุทธศาสตร์

---

<sup>59</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 33-34.

ในการพัฒนาจังหวัดร่วมกันโดยมองปัญหาเป็นองค์รวม กระจายอำนาจหน้าที่แต่ละหน่วยงานอย่างเหมาะสม ไม่มุ่งเน้นเฉพาะเรื่อง เป็นการรวมพลังผู้ขับเคลื่อนงานให้เดินไปข้างหน้า

ในการนำระบบผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอมาทดลองใช้นี้ มีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อเป็นการปรับระบบการบริหาร ดังนั้น ในการทดสอบว่าการบริหารงานในจังหวัดซีอีโอจะมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่าการบริหารงานจังหวัดอื่น ๆ ในรูปแบบเดิมเพียงใดหรือไม่ จึงต้องใช้ทรัพยากรบุคคลและงบประมาณที่ได้รับจัดสรรไว้แล้วตามปกติ โดยไม่มีการขอสิทธิพิเศษใด ๆ แต่เป็นการแข่งขันในระบบมิใช่ตัวผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อดำเนินการไประยะหนึ่งอาจต้องพิจารณากำหนดคุณลักษณะของผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอเพื่อกำหนดเป็นบรรทัดฐาน เช่น ความเป็นผู้นำ มีความเป็นกลาง เข้าถึงประชาชน มีความโปร่งใส เป็นต้น

มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ยังระบุอีกด้วยว่า การปฏิบัติงานของจังหวัดซีอีโอ เมื่อดำเนินการไประยะหนึ่งจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงให้กระทรวงมหาดไทยรับไปพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อควบคุม ติดตาม ประเมินผล และเสนอแนะทั้งระบบ โดยให้รองปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานและให้ทุกกระทรวง ทบวง ที่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในจังหวัด แต่งตั้งผู้แทนซึ่งเป็นข้าราชการระดับ 10 ร่วมเป็นกรรมการด้วย ทั้งนี้ ให้รายงานผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีเจ้าสังกัดทราบ โดยโครงการนำร่องนี้กำหนดดำเนินโครงการในพื้นที่ 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดศรีสะเกษ ชัยนาท ลำปาง ภูเก็ต และนราธิวาส และกำหนดจังหวัดเปรียบเทียบกับจังหวัดทดลองไว้ในพื้นที่ 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสุรินทร์ อ่างทอง พิษณุโลก พังงา และปัตตานี

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2544 มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการโครงการนำร่องคัดเลือกจังหวัดที่เหมาะสม ซึ่งมีที่ตั้ง สภาพเศรษฐกิจ และระดับความเจริญแตกต่างกัน 5 จังหวัด และคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ เหมาะสม มีความริเริ่มสร้างสรรค์ และมุ่งมั่นทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาให้สำเร็จ (Can do attitude) ไปดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีสถาบันการศึกษาของรัฐและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องติดตามประเมินผล การปรับตัวสู่การเป็นจังหวัดแบบบูรณาการอย่างเป็นทางการเกิดขึ้นเมื่อมีการประกาศ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546” ซึ่งส่งผลให้จังหวัดมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ การปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เปลี่ยนไปสู่การเป็น “ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ”

สำหรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมีดังต่อไปนี้<sup>60</sup>

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้นำกลยุทธ์ โดยทำหน้าที่นำยุทธศาสตร์ของชาติไปกำหนดเป็นระเบียบวาระของพื้นที่ รวมทั้งนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่มากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มแก้ปัญหาและพัฒนาพื้นที่
- 2) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าทีมประสานการทำงานของทุกภาคส่วนในสังคมให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้น โดยสนับสนุนให้มีการสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานเป็นทีม เสริมสร้างการให้

<sup>60</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546, ข้อ 8.

กำลังใจและกระตุ้นเพื่อไปสู่เป้าหมาย และสนับสนุนการแก้ไขปัญหา รวมทั้งให้การสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน

3) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการสร้างระบบสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการทำหน้าที่ให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนและพัฒนาท้องถิ่น

4) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่จัดให้มีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลในการทำงาน และมีการกำกับดูแลที่เหมาะสม

5) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นให้แก่ผู้ปฏิบัติงานและการทำตนเป็นตัวอย่างแก่ผู้ปฏิบัติงาน

นอกเหนือจากการปรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในประการต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว การมอบอำนาจการตัดสินใจบริหารงานในด้านต่าง ๆ ของราชการบริหารส่วนกลางให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด นับเป็นอีกหนึ่งขั้นตอนสำคัญในการขยายผลระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการวิจัยและประเมินเกี่ยวกับโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาแล้วพบว่า ในช่วงแรกของการเริ่มนำระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการมาทดลองปฏิบัติในจังหวัดน่านองนั้น การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการยังประสบปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญหลายประการ กล่าวคือ การมอบอำนาจสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่น ๆ ของส่วนราชการให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ราชการบริหารส่วนกลางยังไม่มอบอำนาจในเรื่องที่ตรงกับสภาพปัญหาและความต้องการของจังหวัด ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ<sup>61</sup>

นอกจากนี้ การมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล ยังไม่ครอบคลุมถึงหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดและข้าราชการส่วนกลางที่มาประจำในจังหวัด ประกอบกับภายในจังหวัดมีหน่วยราชการบริหารส่วนกลางตั้งปฏิบัติการอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้การบังคับบัญชาและสั่งการหน่วยราชการในจังหวัดขาดความเป็นเอกภาพและไม่สามารถบูรณาการแผนงาน หรือผลักดันการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่วนการมอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณ แม้ส่วนราชการจะได้มอบอำนาจการใช้จ่ายงบประมาณเหลือจ่ายแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่า การใช้งบประมาณเหลือจ่ายนั้น จะใช้ได้ก็ต่อเมื่อหลังจากโครงการนั้นเสร็จสิ้นไปแล้ว ซึ่งกว่าโครงการจะสิ้นสุดก็มักจะใกล้สิ้นปีงบประมาณ ดังนั้น จังหวัดจึงไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ทันปีงบประมาณ ยิ่งกว่านั้น อำนาจการใช้จ่ายงบประมาณเหลือจ่ายที่หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ก็มีเงื่อนไขกำหนดให้ไม่สามารถนำไปดำเนินโครงการที่จำเป็นของจังหวัดที่มีลักษณะแตกต่างจากโครงการเดิมที่กำหนดไว้ในแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้<sup>62</sup>

<sup>61</sup> บันทึกสรุปเรื่องสำหรับคณะรัฐมนตรี เรื่อง การขยายผลระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ, หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1203/226 วันที่ 8 กรกฎาคม 2546.

<sup>62</sup> เรื่องเดียวกัน.



จากสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจของส่วนราชการให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวมา คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จึงได้กำหนดแนวทางการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อเอื้ออำนวยให้การขยายผลระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการสามารถบรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาล แนวทางการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่กำหนดขึ้นนี้ ประกอบด้วยแนวทางการมอบอำนาจใน 3 ด้าน ได้แก่ 1) การมอบอำนาจด้านการสั่งการ อนุญาต อนุมัติ และการปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ๆ 2) การมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลและ 3) การมอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณ

การมอบอำนาจด้านการสั่งการ อนุญาต อนุมัติ และการปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ๆ มีแนวทางคือ

(1) ให้ทุกส่วนราชการดำเนินการมอบอำนาจในการสั่งการ อนุญาต อนุมัติ และการปฏิบัติราชการตามกฎหมายเฉพาะของแต่ละส่วนราชการ ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามแนวทางเดิมที่กรมเคยมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา โดยให้ดำเนินการมอบอำนาจให้ครอบคลุมทั้ง 75 จังหวัด และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดรับทราบ (2) ให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม มอบอำนาจในการสั่งการ อนุญาต อนุมัติ ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้เป็นไปตามระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยยึดถือหลักการสำคัญ ได้แก่ การมุ่งอำนวยความสะดวก และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน การมุ่งให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เน้นการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลให้สัมฤทธิ์ผล เน้นการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนในพื้นที่ และมุ่งขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด และ (3) ให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนดให้มีกลไกในการกำกับ ตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

การมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล มีแนวทางคือ (1) ให้ทุกส่วนราชการดำเนินการมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามแนวทางเดิมที่กรมเคยมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการ โดยให้ดำเนินการมอบอำนาจให้ครอบคลุมทั้ง 75 จังหวัด และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดรับทราบ (2) ให้ส่วนราชการมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลข้าราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลางที่มีหน่วยงานไปตั้งอยู่ในจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัดได้ โดยให้มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลข้าราชการดังกล่าวเช่นเดียวกับข้าราชการสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค

(3) ให้สำนักงาน ก.พ. เสนอ ก.พ. พิจารณามอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสรรหาและบรรจุบุคคลในพื้นที่ในจังหวัดนั้น เข้ารับราชการเป็นกรณีพิเศษ เฉพาะในจังหวัดที่มีลักษณะปัญหาพิเศษ เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมสำหรับพื้นที่นั้น (4) ให้ ก.พ.ร. วางระเบียบเพื่อจัดระบบในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคของข้าราชการ ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด

รวมทั้งพนักงานขององค์กรของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ<sup>63</sup> เช่น กรณีที่ส่วนราชการสังกัดราชการบริหารส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัด ปฏิบัติการหรือดำเนินการใด ๆ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือประโยชน์ของประชาชนอย่างร้ายแรง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นงดเว้นการปฏิบัติงานใด ๆ และให้หัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวรายงานให้หัวหน้าส่วนราชการต้นสังกัดรับทราบเพื่อพิจารณาโดยด่วน เป็นต้น

การมอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณ มีแนวทางการดำเนินการ คือ (1) ให้ทุกส่วนราชการดำเนินการมอบอำนาจการบริหารงบประมาณให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามแนวทางเดิมที่กรมเคยมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการ โดยให้ดำเนินการมอบอำนาจให้ครอบคลุมทั้ง 75 จังหวัด และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดรับทราบ (2) ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มอบอำนาจและดำเนินการด้านการบริหารงบประมาณเพิ่มเติม โดยกระทรวง กรม จะต้องนำกรอบวงเงินงบประมาณที่จังหวัดเสนอขอ งบประมาณตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด มาเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำงบประมาณประจำปีของกระทรวง กรมด้วย (3) สำนักงบประมาณและทุกส่วนราชการแจ้งยอดรวมงบประมาณที่จัดสรรให้แก่จังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายใน 30 วัน นับจากวันที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณาของรัฐสภา

(4) ให้สำนักงบประมาณพิจารณามอบอำนาจในการใช้งบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการในระดับจังหวัดให้มีความคล่องตัว โดยให้แต่ละจังหวัดสามารถบูรณาการงบประมาณในส่วนที่เหลือจ่ายนั้นมาดำเนินการบริหารและเบิกจ่ายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดหรือแก้ไขปัญหาเร่งด่วน (5) ให้สำนักงบประมาณวางระบบและกำกับดูแลจังหวัด ให้สามารถนำงบประมาณที่แต่ละกรมจัดสรรให้จังหวัดบูรณาการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยจังหวัดจะต้องจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการของจังหวัดภายใน 60 วัน นับจากวันที่ได้รับทราบยอดรวมงบประมาณที่จังหวัดได้รับการจัดสรรแล้ว โดยการดำเนินการดังกล่าวจะต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเปลี่ยนกิจกรรมให้แตกต่างจากโครงการเดิมที่กำหนดไว้ได้

การกำหนดแนวทางการมอบอำนาจการบริหารงานในด้านต่าง ๆ แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดดังที่กล่าวมา มีวัตถุประสงค์เพื่อเอื้ออำนวยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้อำนาจหน้าที่บริหารราชการภายในจังหวัดได้อย่างเป็นเอกภาพ ทั้งในด้านการสั่งการ การอนุญาต อนุมัติ การบังคับบัญชาบุคลากรของส่วนราชการภายในจังหวัด รวมไปถึงการบริหารงบประมาณเพื่อการพัฒนาจังหวัด ในกรณีการบริหารงานบุคคลข้าราชการภายในจังหวัดนั้น การมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัด ทั้งข้าราชการที่สังกัดราชการบริหาร

---

<sup>63</sup> ในเวลาต่อมาได้มีการประกาศ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการ ในภูมิภาค พ.ศ. 2547 และ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 ตามมา.

ส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนกลางตามแนวทางดังกล่าว ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล ดังนี้<sup>64</sup>

1) การแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการ กล่าวคือ ในกรณีข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีแนวทางคือ หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 8 ภายในจังหวัด ซึ่งไม่ใช่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการให้ความร่วมมือกับผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการให้ย้ายหรือไม่ย้ายหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ส่วนในกรณีข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนกลาง มีแนวปฏิบัติคือ หัวหน้าส่วนราชการให้ความร่วมมือกับผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการในการแต่งตั้ง (ย้าย) หรือไม่ย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญในราชการบริหารส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานในจังหวัด

2) การเลื่อนขั้นเงินเดือน มีแนวปฏิบัติคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญในราชการบริหารส่วนภูมิภาคตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา และให้ส่วนราชการต้นสังกัดตัดยอดจำนวนคนและจำนวนเงินของข้าราชการกลุ่มดังกล่าวออกจากฐานการคำนวณโควตาการเลื่อนขั้นเงินเดือนของส่วนราชการ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 7 ลงมา และส่วนราชการต้นสังกัดออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และข้าราชการพลเรือนสามัญ ระดับ 8 ตามผลการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำหนังสือชี้แจงเหตุผลอย่างเป็นทางการด้วย

สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับ 9 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงาน แล้วส่งผลการประชุมให้ส่วนราชการต้นสังกัดเพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ ส่วนกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญในราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งปฏิบัติงานในภูมิภาคนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของส่วนราชการต้นสังกัดได้

3) การดำเนินการทางวินัย มีแนวปฏิบัติคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสริมสร้างและพัฒนาให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่ในจังหวัดนั้น มีวินัย ป้องกันมิให้กระทำผิดวินัยและดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ในการดำเนินการทางวินัยกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนกลาง หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการ ดังนี้กรณีข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 7 ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 8 ขึ้นไป โดยสามารถสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน หรือสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญตามมติของ อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง แล้วแต่กรณี

---

<sup>64</sup> คำสั่งสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1009.5/986 - 1195 เรื่องการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด.

ส่วนกรณีข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนกลาง ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญทุกระดับ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญทุกระดับสามารถดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญทุกระดับ หรือสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญ

4) การสรรหาและเลือกสรรบุคลากรเข้ารับราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการดำเนินการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการใช้ภาษาท้องถิ่นเพื่อการปฏิบัติงาน มีความรู้เกี่ยวกับขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น และมีคุณลักษณะกลมกลืนกับประชากรในพื้นที่เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่ง โดยใช้วิธีการคัดเลือกบรรจุบุคคลเข้ารับราชการโดยมีกลไกและแนวทางปฏิบัติดังนี้

(1) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัดขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารกำลังคนของจังหวัด เช่น การประเมินสถานภาพกำลังคนของจังหวัด เพื่อบริหารจัดการกำลังคน พัฒนากำลังคน และรักษาระบบคุณธรรม เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนการบริหารงานแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมติของคณะรัฐมนตรีต่อไป

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

(3) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงาน (4) ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดประสงค์จะให้มีการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลเรื่องอื่นๆ เพื่อให้เหมาะสมกับพื้นที่และลักษณะงานที่ปฏิบัติ ให้หารือไปยังสำนักงาน ก.พ. เพื่อประกอบการดำเนินการต่อไป

นอกจากนี้ยังให้มีการตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัด” ซึ่งมีบทบาทเป็นที่ปรึกษาด้านการบริหารงานบุคคลให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการประกอบด้วย (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน (2) รองผู้ว่าราชการจังหวัด (ด้านกำลังคน) เป็นรองประธาน (3) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ให้คัดเลือกภายในจังหวัดจำนวนไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ (4) หัวหน้าส่วนราชการส่วนกลางที่ไปปฏิบัติราชการในจังหวัด ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรจำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ (5) ผู้แทนภาคเอกชน เป็นกรรมการ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร จำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ (6) ผู้ทรงคุณวุฒิภาครัฐและเอกชน ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร จำนวนไม่เกิน 5 คน เป็นกรรมการ (7) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นเลขานุการและกรรมการ

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัดได้แก่ (1) กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารกำลังคนตามผลการประเมินผลสถานภาพจังหวัด (2) จัดทำฐานข้อมูลกำลังคนของจังหวัด (3) การวางแผนกำลังคนและการบริหารกำลังคนของจังหวัด (4) การพัฒนาข้าราชการของจังหวัด (5) การส่งเสริมระบบคุณธรรมและจริยธรรม (6) การส่งเสริมการทำงานเป็นทีม การสร้างเครือข่ายการทำงาน

(7) การเสนอความต้องการของจังหวัดด้านการบริหารงานบุคคลเพิ่มเติม (8) เป็นศูนย์กลางการบริหารงานบุคคลของจังหวัด รวมถึงเรื่องที่ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบหมายด้านการบริหารงานบุคคลจากส่วนกลาง โดยศึกษา กลั่นกรอง เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ การสรรหาและเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการการแต่งตั้ง (ย้าย) การเลื่อนขั้นเงินเดือนการดำเนินการทางวินัยการพัฒนาข้าราชการการส่งเสริมระบบคุณธรรม (9) สร้างเครือข่ายการทำงานภายในจังหวัด เพื่อการประสานงานและเชื่อมโยงการทำงานร่วมกับส่วนราชการในจังหวัด ระหว่างจังหวัด และส่วนกลาง (10) ประสานงานกับสำนักงาน ก.พ. เพื่อขอรับคำปรึกษาการแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ

สำหรับการบริหารงบประมาณในระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการนั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 กำหนดรูปแบบการบริหารงบประมาณของจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่สำคัญ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณจากหัวหน้าส่วนราชการของหน่วยงานในสังกัดส่วนราชการที่ต้องการดำเนินการในส่วนภูมิภาค ทั้งรายการและจำนวนเงินที่ได้รับจัดสรรตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2525 เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยสอดคล้องกับผลผลิตตามกลยุทธ์ของหน่วยงานและเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง ทั้งนี้ ไม่รวมรายการที่หน่วยราชการบริหารส่วนกลางดำเนินการในส่วนภูมิภาค และรายการที่มีพื้นที่ดำเนินการต่อเนื่องหลายจังหวัด<sup>65</sup>

นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจในการบริหารเงินเหลือจ่ายของส่วนราชการที่ได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายแล้ว เพื่อดำเนินกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการภายในจังหวัดนั้นได้ โดยมีกรอบในการใช้จ่ายงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการ 3 ประการ คือ (1) การจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาบุคลากรในจังหวัดเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน (2) การจัดสรรงบประมาณเพื่อสมทบจ่ายรายการค่าครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างที่ส่วนราชการนั้นเป็นผู้ดำเนินการ (3) การนำวงเงินเหลือจ่ายไปกำหนดปริมาณงานเพิ่มขึ้น หรือกำหนดรายการ หรือกิจกรรมใหม่ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น และอยู่ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

ในกรณีรายจ่ายงบกลางที่มีได้กำหนดจัดสรรให้จังหวัดเพื่อการบริหารแบบบูรณาการโดยผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยนั้น ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ระบุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถนำไปใช้จ่าย โดยถ่วงจ่ายได้ภายใต้วัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ (1) ดำเนินกิจกรรมเพื่อการพัฒนาตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดหรือแก้ไขปัญหาเร่งด่วนและ (2) ใช้จ่ายเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของจังหวัดภายหลังจากการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการบริหารงานจังหวัด

---

<sup>65</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 (ต่อมาถูกยกเลิก โดย “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2549 พ.ศ. 2551” เนื่องจากได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ซึ่งมีบทบัญญัติครอบคลุมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการแล้ว.

แบบบูรณาการแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรายงานสรุปผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งแสดงถึงผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด เสนอต่อนายกรัฐมนตรี แล้วจัดส่งสำเนาให้สำนักงานงบประมาณทราบ เพื่อใช้ประกอบการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณต่อไป

การจัดระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในช่วงแรกนั้น ดำเนินการภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของจังหวัดแบบบูรณาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้<sup>66</sup>

(1) จังหวัดแบบบูรณาการต้องดำเนินการจัดให้มีระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของจังหวัด ซึ่งมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข้อมูลการบริหารงานบุคคล แผนงาน โครงการพัฒนาจังหวัด ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด การใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพย์สิน ดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนความเดือดร้อนของประชาชนและฐานข้อมูลอื่น โดยจัดให้มีการวางระบบเชื่อมโยงเครือข่ายสารสนเทศ และการสื่อสารระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาคเอกชน โดยมีศูนย์สารสนเทศกลางของจังหวัดทำหน้าที่เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายทั้งแนวตั้งและแนวนราบ

(2) จังหวัดควรมีการพัฒนา ระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของจังหวัดให้ไปถึงขั้น e-Province และมีเว็บไซต์ของจังหวัด เพื่อให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารและความเคลื่อนไหว และสามารถที่จะให้บริการประชาชนโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Service) ต่อไปได้ (3) ให้จังหวัดปฏิบัติตามมาตรฐานการพัฒนา ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และวางระบบรักษาความปลอดภัยของข้อมูลที่สามารถกำหนดระดับหรือชั้นในการเข้าถึงและการเรียกใช้ข้อมูล (4) ให้จังหวัดจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศให้ประชาชนสามารถรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและความเคลื่อนไหวของจังหวัดได้อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ระเบียบดังกล่าวยังกำหนดให้จังหวัดจะต้องมีคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการกำหนด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และบุคคลซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศอีกด้วย

การติดตามและประเมินผลงาน การดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี มีแนวทางการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้<sup>67</sup>

1) คณะทำงานติดตามและประเมินผลคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) พิจารณาแต่งตั้งบุคคลจากผู้แทนของส่วนราชการ หน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน และองค์กรชุมชนที่เกี่ยวข้อง

<sup>66</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546, ข้อ 25 และข้อ 26.

<sup>67</sup> ส่วนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ชุดที่ 3 แนวทางพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด อรุณการพิมพ์, 2546), น. 56-60.

เป็นคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปีภายใต้คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด โดยจำนวนคณะกรรมการขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละจังหวัด สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลที่สำคัญ ได้แก่ (1) เสนอการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key Performance Indicators: KPI) ของการพัฒนาจังหวัดต่อคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (2) ดำเนินการติดตามและประเมินผลการพัฒนาจังหวัดตามความเหมาะสม (3) รายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดตามระยะเวลาที่กำหนด

2) ตัวชี้วัดความสำเร็จการประเมินผลการดำเนินงานของจังหวัดแบบบูรณาการ ดำเนินการโดยอาศัยตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานหลัก (KPI) ที่มักใช้ระบบการวัดผลสัมฤทธิ์ของโครงการภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัด 5 ประเภท ได้แก่ (1) ตัวชี้วัดปัจจัยนำเข้า (Input indicator) ได้แก่ ทรัพยากรที่ใช้ในโครงการ เช่น จำนวนเงิน จำนวนบุคลากร จำนวนอุปกรณ์การผลิต ฯลฯ (2) ตัวชี้วัดผลผลิต (Output indicator) ตัวชี้วัดนี้จะแสดงจำนวนสิ่งของที่ผลิตได้หรือจำนวนหน่วยที่ได้ให้บริการแก่ผู้รับบริการ ตัวชี้วัดจะรวมตัวชี้วัดภาระงาน (Workload) ซึ่งเป็นตัวสะท้อนความพยายามที่ใช้เพื่อผลิตสิ่งของหรือให้บริการ ตัวอย่างของตัวชี้วัดผลผลิต เช่น จำนวนผู้เข้าฝึกอบรม จำนวนนักเรียน จำนวนนักเรียนที่เลื่อนชั้น จำนวนหลุมบนถนนที่ได้รับการแก้ไข ฯลฯ

(3) ตัวชี้วัดผลลัพธ์ (Outcome indicator) ตัวชี้วัดนี้จะแสดงผลสัมฤทธิ์ของโครงการ ตัวอย่างได้แก่ ร้อยละของผู้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นที่มีงานทำ หรือร้อยละผู้ที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่มีงานทำ ฯลฯ หรือตัวชี้วัดผลลัพธ์อื่นที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของการบริหาร เช่น เวลาเฉลี่ยในการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนเรื่องถนนชำรุด เป็นต้น (4) ตัวชี้วัดประสิทธิภาพและความคุ้มค่า (Efficiency and cost-effectiveness indicator) ตัวชี้วัดนี้จะแสดงค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของผลผลิตและผลลัพธ์ตามลำดับ ตัวอย่างเช่น ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียนที่เลื่อนชั้นและสำเร็จการศึกษา หรือเวลาทำงาน (ชั่วโมง) ในการปรับสภาพพื้นผิวถนน 1 กิโลเมตร เป็นต้น (5) ข้อสนเทศเชิงอธิบาย (Explanatory information) ข้อมูลนี้จะเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานขององค์กร องค์ประกอบเหล่านี้อาจจะอยู่ในหรืออยู่นอกเหนือการควบคุมขององค์กรก็ได้ เช่น อัตราส่วนนักเรียนต่อครู อัตราอายุการใช้งานของอุปกรณ์ที่ใช้ในการซ่อมถนน ส่วนองค์ประกอบที่อยู่นอกการควบคุมขององค์กร เช่น ร้อยละของนักเรียนที่นับถือศาสนาพุทธ เป็นต้น

3) กระบวนการติดตามผลการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ระบบการติดตามผลการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ (1) การติดตามผลในระดับจังหวัด มีขั้นตอนดำเนินการและรายงานผลเริ่มต้นจากส่วนราชการ ผู้แทนกระทรวงระดับจังหวัด รายงานผลต่อคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี ในส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นประจำทุกเดือน จากนั้นคณะกรรมการติดตามและประเมินผลจึงรายงานต่อคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) เป็นประจำทุกเดือนและ (2) การติดตามผลจากส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทยในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อผจ.) ดำเนินการจัดทำโครงการติดตามและนิเทศการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปีโดยตรงในพื้นที่จังหวัด แล้วสรุปรายงานต่อ อผจ.และคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ตามลำดับ

4) กระบวนการประเมินผลการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ระบบการประเมินผลการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ แบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ (1) ระดับจังหวัด โดยดำเนินการและรายงานตามลำดับ เริ่มจากคณะทำงานติดตามและประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปี ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนาของจังหวัดแบบบูรณาการประจำปีเมื่อสิ้นปีงบประมาณ แล้วรายงาน กพจ. ทราบภายในเดือนพฤศจิกายน จากนั้น กพจ.สรุปและรายงานผลต่อคณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อพจ.) ทราบภายในเดือนธันวาคมของปีงบประมาณถัดไป และ (2) ระดับส่วนกลาง โดยกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการในฐานะฝ่ายเลขานุการ อพจ. ประกอบด้วย การจัดทำโครงการประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปีการประมวลผลและสรุปผลโครงการประเมินผลฯ ระดับส่วนกลางและรายงานการประเมินผลการพัฒนาแบบบูรณาการของทุกจังหวัด นำเสนอคณะอนุกรรมการประสานการวางแผนพัฒนาจังหวัด (อพจ.) และคณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) ตามลำดับเพื่อรับทราบการประเมินผลการพัฒนาจังหวัดประจำปี จากนั้นจึงแจ้งจังหวัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่ได้จากการประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการประจำปีเพื่อการปรับปรุงการดำเนินงานต่อไป

5) เทคนิคและวิธีการประเมินผลในการประเมินผลการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ จังหวัดสามารถดำเนินการประเมินผลได้หลายรูปแบบ เช่น การประเมินผลแผน การประเมินผลโครงการ ฯลฯ

นอกเหนือจากที่กล่าวมาทั้งหมดแล้ว การจัดระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในช่วงเริ่มต้นยังมีการจัดตั้งองค์กรกำกับและดำเนินการการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ขึ้นมาอีก 3 ระดับ ได้แก่<sup>68</sup>

1) คณะกรรมการสนับสนุนระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กสจ.) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีทุกคน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น โดยคณะกรรมการมีหน้าที่ที่สำคัญ คือ (1) กำหนดกรอบนโยบาย วางระบบแนวทาง มาตรการในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และกำหนดแนวทางในการแปลงนโยบายรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด (2) อำนวยการและประสานการดำเนินงาน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชนให้การสนับสนุน (3) เสนอแนะและแก้ไขปัญหาเพื่อให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการสัมฤทธิ์ผล (4) เสนอต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าของรัฐบาลหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้ส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐปรับปรุงระบบการทำงาน ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ ระบบการเงินการคลัง หรือระบบการบริหารราชการแผ่นดินในด้านอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (5) กำหนดกรอบแนวทางการติดตามและประเมินผลการดำเนินการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (6) ดำเนินการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจกับสื่อมวลชน ประชาชน และผู้เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงาน

---

<sup>68</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546, ข้อ 9 - ข้อ 17.



จังหวัดแบบบูรณาการ (7) แต่งตั้งคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร โดยมีปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นประธานคณะกรรมการ

2) คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (ก.ก.จ.) ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี (ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย) รัฐมนตรี (ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย) ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัด ผู้แทนส่วนราชการของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนกลางในระดับภาคหรือเขตผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน เป็นต้น มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (1) บูรณาการการจัดทำยุทธศาสตร์จังหวัด การพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ภาค โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคีการพัฒนา (2) ส่งเสริม ประสานความร่วมมือการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ รวมทั้งป้องกันและแก้ไขปัญหาภายในกลุ่มจังหวัดและระหว่างกลุ่มจังหวัด (3) กำกับ ให้คำแนะนำ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานภายในกลุ่มจังหวัดที่รับผิดชอบ แล้วรายงานคณะกรรมการสนับสนุนระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (4) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นสมควรมอบหมาย (5) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการสนับสนุนระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมอบหมาย

3) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยมีจำนวนตามความเหมาะสมของภารกิจจังหวัด และมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่ง ก.บ.จ. มีหน้าที่ ดังนี้ (1) จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนงานหรือโครงการ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคการพัฒนาให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค และยุทธศาสตร์ชาติ

(2) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อให้เกิดการพัฒนาให้ เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (3) บูรณาการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนา โดยประสานงานกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภาคเอกชน (4) กำกับ ให้คำแนะนำ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานภายในจังหวัด (5) เชิญส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของภาครัฐ ภาคเอกชน และบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมชี้แจง ให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น หรือส่งเอกสารตามที่เห็นสมควร (6) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานระดับพื้นที่ เพื่อดำเนินการด้านต่าง ๆ (7) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมอบหมาย

นอกเหนือจากการพัฒนาระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการดังกล่าวมาแล้ว การจัดระบบ การบริหารงานแบบบูรณาการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ก็เป็นส่วนหนึ่งของการจัดระบบบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคแนวใหม่ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบบริหารราชการในส่วนภูมิภาคให้สามารถตอบสนองต่อ การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบการบริหารงานแบบบูรณาการยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัด ตั้งอยู่บนหลักการที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการเชิงบูรณาการ การใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่าง ส่วนราชการในพื้นที่ภูมิภาค มีการกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายการดำเนินงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ

และชัดเจน การบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้หลักการดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยการพัฒนารูปแบบการประสานงานและบูรณาการระบบบริหารงานจังหวัดร่วมกันในรูปของ “กลุ่มจังหวัด”

หลักการดังกล่าวได้รับการผลักดันสู่การปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 ให้ความเห็นชอบกับแนวทางการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในรูปของการรวมกลุ่มจังหวัดที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงเข้าด้วยกัน และปรับปรุงระบบและวิธีการบริหารงานในลักษณะการเชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างกันซึ่งสามารถทำงานแบบตัดผ่านทั้งแนวราบและแนวดิ่ง จากนั้น ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 ให้ความเห็นชอบกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ทั้ง 19 กลุ่มจังหวัด

ระบบการบริหารราชการในลักษณะกลุ่มจังหวัด เป็นการบริหารงานที่ประสานเชื่อมโยงบทบาทการทำงานของจังหวัดที่มีลักษณะเฉพาะของพื้นที่หรือมีปัญหาเฉพาะที่เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน จำเป็นต้องอาศัยการบริหารจัดการรูปแบบพิเศษเพื่อให้จังหวัดในพื้นที่นั้นสามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาและขับเคลื่อนการพัฒนาภูมิภาค ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ระบบบริหารงานกลุ่มจังหวัดเป็นกลไกสำคัญในการบูรณาการศักยภาพของจังหวัดต่าง ๆ ในแต่ละภูมิภาค เข้ามามีส่วนในการดำเนินยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาเร่งด่วนร่วมกัน โดยเฉพาะประเด็นปัญหาที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างจังหวัดจึงจะสามารถจัดการแก้ไขให้บรรลุผลสัมฤทธิ์

การบริหารงานกลุ่มจังหวัดดำเนินการโดยอาศัยระบบการประสานความร่วมมือ บูรณาการทรัพยากร กำลังบุคลากร และงบประมาณร่วมกันระหว่างจังหวัดที่อยู่ภายในกลุ่ม การบูรณาการบทบาทและศักยภาพการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของจังหวัดต่าง ๆ ภายในกลุ่มนั้น มีเป้าหมายเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดที่ได้กำหนดขึ้นร่วมกันเป็นสำคัญ สำหรับการจัดระบบบริหารงานกลุ่มจังหวัด มีเป้าหมายเพื่อให้มีเจ้าภาพรับผิดชอบยุทธศาสตร์การพัฒนาและเป็นผู้บริหารการเปลี่ยนแปลงในกลุ่มจังหวัดที่ชัดเจน

แนวทางการจัดกลุ่มจังหวัดมุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างพื้นที่จังหวัดภายในกลุ่มเป็นสำคัญ โดยมีเป้าหมายเพื่อบูรณาการศักยภาพของจังหวัดภายในกลุ่มในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งนี้ การจัดกลุ่มจังหวัดแต่ละพื้นที่ในภูมิภาคต้องคำนึงถึงความเกี่ยวเนื่องทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้า และการลงทุนเพื่อมูลค่าเพิ่ม รวมถึงการสร้างรายได้เปรียบเทียบในการแข่งขันร่วมกันระหว่างจังหวัดภายในกลุ่ม

สำหรับแนวทางการจัดกลุ่มจังหวัดนั้น มีจุดเริ่มต้นจากคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดหลักการบริหารงานแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยได้วางแนวทางการจัดกลุ่มจังหวัดเป็น 20 อนุภูมิภาค ในลักษณะตัวแบบสำหรับศึกษาความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และภูมิศาสตร์ เพื่อให้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของชาติ โดยจะมีการนำรูปแบบการจัดกลุ่มจังหวัดตามแนวทางดังกล่าวมาดำเนินการในลักษณะโครงการนำร่อง 2-3 กลุ่มจังหวัด เพื่อให้มีการติดตามประเมินผลและปรับปรุงการจัดกลุ่มจังหวัดให้เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วนทั้งส่วนราชการและภาคเอกชน

เมื่อมีการนำเสนอแนวทางการจัดกลุ่มจังหวัดโดยแบ่งออกเป็น 20 อนุภูมิภาคแก่คณะรัฐมนตรี และ คณะรัฐมนตรีได้เปิดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ปรากฏว่า แนวทางการจัด กลุ่มจังหวัดของ ก.พ.ร. ดังกล่าว ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากมีความสอดคล้อง ใกล้เคียงกับการแบ่งกลุ่มคณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชน (กรอ.จังหวัด) ซึ่งจังหวัดต่าง ๆ ได้รวมตัว เพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของจังหวัด โดยมีการรวมกลุ่มกันจำนวน 19 กลุ่มจังหวัดมาก่อนแล้ว สำหรับความแตกต่างระหว่างการจัดกลุ่มจังหวัดของ ก.พ.ร. กับแนวทางการจัดกลุ่ม กรอ.จังหวัด ก็คือ ก.พ.ร. ได้แยกกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ 5 จังหวัด ออกเป็น 2 กลุ่มจังหวัด คือ กลุ่มจังหวัดยะลา ปัตตานี และ นราธิวาส กับกลุ่มจังหวัดสงขลาและสตูล

ตาราง 4.1 การจัดกลุ่มจังหวัดโดยจำแนกเป็นอนุภูมิภาค จำนวน 20 กลุ่มจังหวัด ตามข้อเสนอของ ก.พ.ร.

อนุภูมิภาค	กลุ่มจังหวัด
1) กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน	(1) เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แม่ฮ่องสอน
	(2) เชียงราย พะเยา แพร่ น่าน
2) กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง	(1) พิษณุโลก ตาก เพชรบูรณ์ สุโขทัย อุตรดิตถ์
	(2) นครสวรรค์ อุทัยธานี กำแพงเพชร พิจิตร
3) กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน	(1) นนทบุรี พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี อ่างทอง
	(2) สระบุรี ลพบุรี สิงห์บุรี ชัยนาท
4) กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง	(1) ราชบุรี สุพรรณบุรี นครปฐม กาญจนบุรี
	(2) เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สมุทรสงคราม สมุทรสาคร
	(3) ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ นครนายก สระแก้ว ปราจีนบุรี
5) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก	(1) ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด
6) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน	(1) อุตรธานี หนองบัวลำภู หนองคาย เลย
	(2) มุกดาหาร สกลนคร นครพนม กาฬสินธุ์
	(3) ขอนแก่น มหาสารคาม ร้อยเอ็ด
7) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง	(1) นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ สุรินทร์
	(2) อุบลราชธานี อำนาจเจริญ ศรีสะเกษ ยโสธร
8) กลุ่มจังหวัดภาคใต้	(1) สุราษฎร์ธานี ชุมพร ระนอง
	(2) นครศรีธรรมราช ตรัง พัทลุง
	(3) ภูเก็ต พังงา กระบี่
9) กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน	(1) ปัตตานี ยะลา นราธิวาส
	(2) สงขลา สตูล

คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแนวทางการจัดกลุ่มจังหวัดในรูปของอนุภูมิภาคตั้งข้อเสนอของ ก.พ.ร. โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีการแบ่งกลุ่มจังหวัดออกเป็น 9 กลุ่มจังหวัด 19 กลุ่มย่อย ซึ่งเป็นการปรับปรุงข้อเสนอของ ก.พ.ร. โดยรวมกลุ่มจังหวัดในภาคเหนือตอนบน ให้เป็นกลุ่มจังหวัดเดียว ส่งผลให้การจัดกลุ่มจังหวัดในท้ายที่สุด ประกอบด้วย 19 กลุ่มจังหวัด ดังนี้

- 1) กลุ่มภาคเหนือตอนบน ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ จังหวัดน่าน จังหวัดลำพูน จังหวัดลำปาง จังหวัดแม่ฮ่องสอน
- 2) กลุ่มภาคเหนือตอนล่าง (กลุ่ม 1) ได้แก่ จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดตาก จังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดสุโขทัย จังหวัดอุตรดิตถ์
- 3) กลุ่มภาคเหนือตอนล่าง (กลุ่ม 2) ได้แก่ จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดอุทัยธานี จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดพิจิตร
- 4) กลุ่มภาคกลางตอนบน (กลุ่ม 1) ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดปทุมธานี จังหวัดอ่างทอง
- 5) กลุ่มภาคกลางตอนบน (กลุ่ม 2) ได้แก่ จังหวัดสระบุรี จังหวัดลพบุรี จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดชัยนาท
- 6) กลุ่มภาคกลางตอนล่าง (กลุ่ม 1) ได้แก่ จังหวัดราชบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดนครปฐม จังหวัดกาญจนบุรี
- 7) กลุ่มภาคกลางตอนล่าง (กลุ่ม 2) ได้แก่ จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สมุทรสงคราม สมุทรสาคร
- 8) กลุ่มภาคกลางตอนล่าง (กลุ่ม 3) ได้แก่ จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดนครนายก จังหวัดสระแก้ว จังหวัดปราจีนบุรี
- 9) กลุ่มภาคตะวันออก ได้แก่ จังหวัดชลบุรี จังหวัดระยอง จังหวัดจันทบุรี จังหวัดตราด
- 10) กลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน (กลุ่ม 1) ได้แก่ จังหวัดอุดรธานี จังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดหนองคาย จังหวัดเลย
- 11) กลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน (กลุ่ม 2) ได้แก่ จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดสกลนคร จังหวัดนครพนม จังหวัดกาฬสินธุ์
- 12) กลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน (กลุ่ม 3) ได้แก่ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดร้อยเอ็ด
- 13) กลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง (กลุ่ม 1) ได้แก่ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดสุรินทร์
- 14) กลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง (กลุ่ม 2) ได้แก่ จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดอำนาจเจริญ จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดยโสธร
- 15) กลุ่มภาคใต้ (กลุ่ม 1) ได้แก่ จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดชุมพร จังหวัดระนอง

- 16) กลุ่มภาคใต้ (กลุ่ม 2) ได้แก่ จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดตรัง จังหวัดพัทลุง
- 17) กลุ่มภาคใต้ (กลุ่ม 3) ได้แก่ จังหวัดภูเก็ต จังหวัดพังงา จังหวัดกระบี่
- 18) กลุ่มภาคใต้ชายแดน (กลุ่ม 1) ได้แก่ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส
- 19) กลุ่มภาคใต้ชายแดน (กลุ่ม 2) ได้แก่ จังหวัดสงขลา จังหวัดสตูล

อย่างไรก็ดี การจัดกลุ่มจังหวัดในลักษณะดังกล่าว ได้รับการตั้งข้อสังเกตจากผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารราชการใน 3 ประเด็น<sup>69</sup> คือ *ประการแรก* การจัดกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนมีขนาดใหญ่เกินไป เพราะมีจังหวัดรวมกันอยู่ 8 จังหวัด หากกลุ่มจังหวัดใหญ่เกินไป อาจมีปัญหาด้านการดูแลเชื่อมความสัมพันธ์ต่าง ๆ ส่งผลให้ยุทธศาสตร์แต่ละจังหวัดอาจขาดความสัมพันธ์กัน เพราะการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์จังหวัดกับกลุ่มจังหวัดไม่มีความสัมพันธ์กัน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ กรณีกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงตอนล่าง 1 อันประกอบด้วย จังหวัดราชบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดนครปฐม และจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งมีประเด็นยุทธศาสตร์หลักประการหนึ่งคือ เรื่องการค้าชายแดน ทั้งที่มีเพียงจังหวัดกาญจนบุรีซึ่งเป็นจังหวัดที่มีบทบาทนำ (Active leading) เท่านั้นที่มีจุดแข็งในเรื่องดังกล่าว ในขณะที่จังหวัดอื่น ๆ แทบไม่ได้รับประโยชน์จากประเด็นยุทธศาสตร์ดังกล่าว

*ประการที่สอง* ในกรณีของกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน มีข้อถกเถียงกันถึงความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสม ในการแยกออกเป็น 2 กลุ่มจังหวัด คือ กลุ่ม 1 ประกอบด้วย จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และกลุ่ม 2 ประกอบด้วย จังหวัดสงขลา จังหวัดสตูล ซึ่งต้องพิจารณาเหตุผลเกี่ยวกับสถานการณ์ ในขณะที่มีการจัดกลุ่มจังหวัดนั้นประกอบด้วย กล่าวคือ ขณะนั้นปัญหาใน 5 จังหวัดชายแดนเริ่มมีความรุนแรงขึ้น และอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงเชื่อมโยงกัน ดังนั้น จึงต้องใช้แนวการพัฒนาเป็นตัวหยุดยั้ง โดยแบ่งจังหวัดสงขลาและจังหวัดสตูลออกมาจากพื้นที่ที่มีความรุนแรงคือ จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส เพื่อจะหยุดปัญหาให้อยู่เฉพาะสามจังหวัดนั้นไม่ให้ขยายออกมา และการที่นำสงขลากับสตูลไปรวมเป็นกลุ่มเดียวกัน มาจากแนวคิดเรื่องการขนส่งระหว่างมหาสมุทรโดยผ่านภาคพื้นดิน การสร้างสะพานเชื่อมโยงระหว่างอันดามันกับอ่าวไทย แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้วยังไม่สามารถยับยั้งการขยายตัวของความรุนแรงเรื่องการก่อการร้ายที่มีผลต่อเศรษฐกิจและการลงทุนได้

*ประการสุดท้าย* ปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างการจัดกลุ่มจังหวัดกับเขตการตรวจราชการของกระทรวง ทบวง กรม กล่าวคือ แนวคิดกระทรวง ทบวง กรม ควรจะมีการปรับเขตการตรวจราชการให้สอดคล้องกับการแบ่งกลุ่มจังหวัด ซึ่งหลายกระทรวงส่วนใหญ่ได้ปรับแล้ว ในขณะที่กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นฝ่ายคิดเรื่อง กรอ. เดิม ยังไม่ได้มีการปรับเขตการตรวจราชการให้สอดคล้องกับกลุ่มจังหวัด ในขณะที่ภาคเอกชนอย่างหอการค้าไทย ได้มีการปรับปรุงเขตของหอการค้าให้สอดคล้องกับการจัดเป็นกลุ่มจังหวัดเหมือนกับทางราชการ ในการบริหาร

---

<sup>69</sup> สรุปรายการจากการบรรยายของ นายมนุญญ์ วัฒนโกเมร กรรมการ ก.พ.ร. และประธาน อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมและการพัฒนาระบบการบริหารราชการ ในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ใน การประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการบริหารราชการแบบกลุ่มจังหวัด เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 ณ โรงแรมปรีณซ์พาเลซ กรุงเทพฯ.

กลุ่มจังหวัดที่มีประสิทธิภาพ กลุ่มจังหวัดควรจะมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับเขตการตรวจราชการ อย่างไรก็ตามการแบ่งเขตการตรวจราชการอาจจะไม่ตรงกันหรืออาจจะมีพื้นที่ที่แตกต่างกันได้ แต่เมื่อมารวมกันแล้วควรอยู่ในกลุ่มเดียวกัน ไม่ควรคาบเกี่ยวระหว่างกลุ่ม เช่น ในเขตภาคเหนือตอนบน บางกระทรวงอาจเป็น 3 เขตการตรวจราชการ บางกระทรวงอาจเป็น 2 เขตการตรวจราชการ สิ่งนี้ไม่ใช่เรื่องแปลก เพราะเวลานี้กำลังผู้ว่าราชการจังหวัดก็อยู่ในกลุ่มจังหวัด อาจจะมี 2-3 คน หรือคนเดียวก็ได้

แนวทางการบริหารจัดการกลุ่มจังหวัดในระยะเริ่มต้นนั้น ก.พ.ร. ได้กำหนดให้จังหวัดในกลุ่มยุทธศาสตร์ อันประกอบด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดปรึกษาหารือ เพื่อแบ่งความรับผิดชอบในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์แต่ละด้าน จากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับผิดชอบยุทธศาสตร์แต่ละด้านจะทำหน้าที่กำหนดแผนปฏิบัติการของยุทธศาสตร์ในด้านนั้น ๆ และให้จังหวัดนำแผนปฏิบัติการไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับผิดชอบยุทธศาสตร์แต่ละด้านจะทำหน้าที่กำกับ ติดตาม ดูแล และเสนอแนะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดไปดำเนินการและปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม

การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดจำนวน 19 กลุ่มจังหวัดดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างระบบการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ในภูมิภาคในรูปแบบของการรวมกลุ่มจังหวัดที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงเข้าด้วยกัน และปรับปรุงระบบและวิธีการบริหารงานในลักษณะการเชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างกันซึ่งสามารถทำงานแบบตัดผ่านทั้งแนวราบและแนวดิ่ง การบริหารงานของกลุ่มจังหวัดในระยะเริ่มต้นจึงมุ่งเน้นการร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดเป็นสำคัญ เมื่อกลุ่มจังหวัดทั้งหมดได้จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดแล้วได้นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด 19 กลุ่มจังหวัด ได้ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 และยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดทั้ง 75 จังหวัด ได้รับความเห็นชอบจากรองนายกรัฐมนตรี โดยได้กำหนดไว้ในคำรับรองการปฏิบัติราชการของจังหวัด ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นได้กำหนดให้มีรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับมอบหมายในการกำกับกำกับการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค โดยแบ่งความรับผิดชอบตามกลุ่มจังหวัด<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> รองนายกรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รับผิดชอบ 5 กลุ่มจังหวัด คือ กลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน (กลุ่ม 2) กลุ่มภาคใต้ (กลุ่ม 1) กลุ่มภาคใต้ (กลุ่ม 2) กลุ่มภาคใต้ชายแดน (กลุ่ม 1) และกลุ่มภาคใต้ชายแดน (กลุ่ม 2) รองนายกรัฐมนตรี นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รับผิดชอบ 1 กลุ่มจังหวัด คือกลุ่มภาคเหนือตอนบน รองนายกรัฐมนตรี นายสุวิทย์ คุณกิตติ รับผิดชอบ 3 กลุ่มจังหวัด คือ กลุ่มภาคเหนือตอนล่าง (กลุ่ม 1) กลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน (กลุ่ม 1) กลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน (กลุ่ม 3) รองนายกรัฐมนตรี นายจาตุรนต์ ฉายแสง รับผิดชอบ 3 กลุ่มจังหวัด คือ กลุ่มภาคกลางตอนล่าง (กลุ่ม 3) กลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง (กลุ่ม 2) รองนายกรัฐมนตรี ศ.ดร. ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ รับผิดชอบ 2 กลุ่มจังหวัด คือ กลุ่มภาคเหนือตอนล่าง (กลุ่ม 2) กลุ่มภาคกลางตอนบน (กลุ่ม 1) รองนายกรัฐมนตรี นายวิษณุ เครืองาม รับผิดชอบ 2 กลุ่มจังหวัด คือ กลุ่มภาคกลางตอนล่าง (กลุ่ม 1) กลุ่มภาคกลางตอนล่าง (กลุ่ม 2) และรองนายกรัฐมนตรี นายโกศล พลกุล รับผิดชอบ 3 กลุ่มจังหวัด คือ กลุ่มภาคกลางตอนบน (กลุ่ม 2) กลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง (กลุ่ม 1) กลุ่มภาคใต้ (กลุ่ม 3).

หลังจากกลุ่มจังหวัดได้เริ่มต้นดำเนินงานไปได้ระยะหนึ่ง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสภาพความเหมาะสมของการจัดกลุ่มจังหวัด ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานกลุ่มจังหวัดในช่วงแรก เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานกลุ่มจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น งานศึกษาที่สำคัญ อาทิ การศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับพื้นที่”<sup>71</sup> ของสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทยพบว่า อุปสรรคและปัญหาที่พบในการดำเนินงานของกลุ่มจังหวัดในช่วงแรกนั้น มีสาเหตุมาจากการไม่มีองค์กรในระดับปฏิบัติการรองรับการดำเนินการของกลุ่มจังหวัดไม่มีระบบการทำงานในรูปของกลุ่มจังหวัดการจัดแบ่งกลุ่มจังหวัดไม่เหมาะสมหรือไม่สอดคล้องในแง่ของพื้นที่หรือสภาพทางภูมิศาสตร์ การได้รับงบประมาณในการดำเนินการน้อย การขาดการบูรณาการการงบประมาณของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเข้าด้วยกัน และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดไม่มีลักษณะเป็นองค์กรวม

ผลการวิจัยนำมาสู่การนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายที่สำคัญ คือ การเสนอให้จัดตั้งสำนักงานยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดขึ้นเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กจ.) โดยมีเจ้าหน้าที่ดูแลรับผิดชอบกลุ่มจังหวัดเป็นการเฉพาะ การเสนอให้ทบทุนปรับกลุ่มจังหวัดบางกลุ่มใหม่ และเสนอให้มีการจัดสรรงบกลาง เพื่อสนับสนุนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัดโดยจัดแบ่งตามแผนงาน โครงการที่กลุ่มจังหวัด/จังหวัดจัดลำดับไว้แล้วสำหรับข้อเสนอเชิงปฏิบัติ ได้แก่ การเสนอจัดให้มีคณะกรรมการร่วมกลุ่มจังหวัด เพื่อบูรณาการยุทธศาสตร์แผนงาน โครงการ งบประมาณ ของกลุ่มจังหวัดและจังหวัด และการบูรณาการระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ การเสนอให้กระทรวง กรม ควรปรับยุทธศาสตร์ของหน่วยงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของพื้นที่และการเสนอให้จังหวัดมีส่วนในการกำหนดตัวชี้วัดแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด/จังหวัดได้มากขึ้น

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานกลุ่มจังหวัดจากผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้น สอดคล้องกับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างและระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ปรากฏในเอกสารทางวิชาการเรื่อง “แนวทางการปรับปรุง โครงสร้าง บทบาทและภารกิจ ของกระทรวงมหาดไทย” ของสมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย<sup>72</sup> ซึ่งมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดกลุ่มจังหวัดที่สำคัญ ได้แก่ การเสนอให้มีการทบทุนจำนวนของกลุ่มจังหวัดใหม่ โดยในการจัดกลุ่มจังหวัดควรเลือกจังหวัดที่มีศักยภาพเหมือนกัน เพื่อให้การพัฒนาไปในทิศทางเดียวกัน ส่วนการบริหารงานในกลุ่มจังหวัดนั้นมีข้อเสนอให้จังหวัดจัดตั้งหน่วยประสานงานร่วมกันระหว่างจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัด ควรปรับปรุงรูปแบบของคณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด การบริหารงบประมาณของกลุ่มจังหวัดควรมีการกำหนดให้ชัดเจน การกำหนดตัวชี้วัดของกรมและกลุ่มจังหวัด/จังหวัด ควรสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน โดยให้กลุ่มจังหวัด/

---

<sup>71</sup> สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับพื้นที่, (กุมภาพันธ์ 2548).

<sup>72</sup> สมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย, แนวทางการปรับปรุง โครงสร้าง บทบาทและภารกิจของกระทรวงมหาดไทย, (ธันวาคม 2549).

จังหวัด ร่วมกันกำหนดตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับสภาพของแต่ละพื้นที่ และควรยกเลิกการจัดทำคำรับรอง การปฏิบัติราชการของกลุ่มจังหวัด

สำหรับแนวทางการพัฒนารูปแบบการจัดโครงสร้างและระบบบริหารงานของกลุ่มจังหวัดนั้น ปรากฏ ในผลการศึกษาเรื่อง “การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค”<sup>73</sup> ผลการศึกษาชี้ว่า การจัด โครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานกลุ่มจังหวัด สามารถดำเนินการได้ 2 แนวทางควบคู่กัน คือ รูปแบบแรก การจัดโครงสร้างกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่ซึ่งเป็นการจัดกลุ่มจังหวัดในลักษณะอนุภูมิภาคดังเช่นที่ดำเนินการอยู่ แต่ควรมีการทบทวนการกำหนดเขตพื้นที่ของกลุ่มจังหวัดให้มีความเหมาะสม ยกเว้นหน่วยงานบริหารงานกลุ่ม จังหวัดให้มีโครงสร้างที่เป็นทางการตามกฎหมาย กำหนดอำนาจหน้าที่ของกลุ่มจังหวัดอย่างชัดเจน โดยเฉพาะ หน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัด ร่วมประเมินผลการปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ และ การจัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่บางประเภทซึ่งเกินศักยภาพของจังหวัด

อีกรูปแบบหนึ่งคือ การจัดโครงสร้างกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ เป็นการจัดกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ ในลักษณะคู่ขนาน (Dual track) ไปกับการจัดกลุ่มจังหวัดตามพื้นที่ในปัจจุบัน มุ่งเน้นความร่วมมือกันระหว่าง จังหวัดที่มีลักษณะทางยุทธศาสตร์หรือภารกิจใกล้เคียงกัน จังหวัดหนึ่งเป็นสมาชิกของกลุ่มจังหวัดตาม ยุทธศาสตร์ด้านใดด้านหนึ่งเพียงกลุ่มเดียว สมาชิกของกลุ่มจังหวัดอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ หลักเกณฑ์ เบื้องต้นของการจัดกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์ คือ (1) พิจารณาจากยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด และ (2) พิจารณา จากสภาพพื้นฐานและทรัพยากรของจังหวัด โดยให้กระทรวงต่าง ๆ เป็นผู้ช่วยสำคัญด้านความชำนาญเฉพาะ ด้านตามประเด็นยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด

สำหรับการประเมินภาพรวมของการจัดโครงสร้างและระบบการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดนั้น จากผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบการบริหารราชการกลุ่มจังหวัด จัดโดยสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ<sup>74</sup> มีข้อสรุปว่า แนวทางการจัดกลุ่มจังหวัดมีความเหมาะสม แต่ควรมีการนำ องค์ประกอบบางประการมาพิจารณาเพิ่มเติม เช่น การพิจารณาสภาพข้อเท็จจริงในทางภูมิศาสตร์ ข้อแตกต่าง ของลุ่มน้ำ หรือควรพิจารณาการจัดกลุ่มจังหวัดเชิงยุทธศาสตร์ควบคู่ไปกับการจัดกลุ่มเชิงพื้นที่ด้วย นอกจากนี้ การจัดกลุ่มจังหวัดในขณะนั้น มีข้อควรปรับปรุงในบางกลุ่ม ตัวอย่างเช่น กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนมีขนาด ของกลุ่มจังหวัดใหญ่และมีความแตกต่างของสภาพและศักยภาพของจังหวัด ซึ่งอาจมีการแบ่งเป็น 2 กลุ่มโดย ใช้ยุทธศาสตร์เป็นตัวแบ่ง เช่นกลุ่มหนึ่งเน้นในด้านของอุตสาหกรรม ส่วนอีกกลุ่มเน้นการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

ในประเด็นเกี่ยวกับระบบและกลไกการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดมีข้อสรุปว่า การจัดกลไกการบริหารงาน กลุ่มจังหวัด อาจมีความหลากหลายตามพื้นที่ตามวาระเร่งด่วน และควรนำภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารงาน ตัวอย่างเช่น การระดมทุนเพื่อการบริหารงานกลุ่มจังหวัดอาจจัดตั้งเป็นกองทุนพัฒนากลุ่ม

<sup>73</sup> ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และคณะ, *การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค*, (รายงานวิจัย สถาบันวิจัย และให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548).

<sup>74</sup> สรุปประเด็นจากการประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบการบริหารราชการกลุ่มจังหวัด. (จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, มีนาคม 2550).



จังหวัด การใช้รูปแบบหน่วยงานเอกชนเป็นองค์กรขับเคลื่อนการบริหารจัดการกลุ่มจังหวัด การพัฒนาฐานข้อมูลของจังหวัดให้มีความต่อเนื่อง เชื่อมโยงและเป็นระบบ การนำสถาบันการศึกษาในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มจังหวัด รวมถึงการพัฒนาระบบการประชาสัมพันธ์และการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดให้ทราบโดยทั่วถึงกัน

สำหรับแนวทางการจัดกลุ่มจังหวัดมีข้อสรุปว่า แนวทางการจัดกลุ่มจังหวัดในภาพรวมมีความเหมาะสมแล้ว ส่วนการแบ่งกลุ่มจังหวัด ควรมีการแบ่งโดยการยึดลักษณะของพื้นที่และยุทธศาสตร์ประกอบกัน เนื่องจากการจัดกลุ่มจังหวัดโดยยึดพื้นที่บางครั้งอาจเกิดข้อจำกัดในการบริหารและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ สำหรับจำนวนของกลุ่มจังหวัดไม่ควรมีการเพิ่มอีก แต่อาจมีการจัดกลุ่มใหม่หรือยุบรวมกลุ่มได้ตามความเหมาะสม อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงการจัดกลุ่มจังหวัดอาจมีผลกระทบกับแผนการดำเนินงานหรือข้อปฏิบัติต่าง ๆ ของส่วนราชการที่ได้กำหนดให้สอดคล้องกับจำนวนกลุ่มจังหวัดในขณะนั้นที่มีจำนวน 19 กลุ่มจังหวัด

ในประเด็นเกี่ยวกับระบบและกลไกการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดมีข้อสรุปว่า ควรมีการจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด เพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนของกลุ่มจังหวัด การบริหารกลุ่มจังหวัดในเชิงยุทธศาสตร์ต้องมีการประสานความร่วมมือกับส่วนราชการที่รับผิดชอบ การบริหารยุทธศาสตร์ที่ได้ผลต้องมาจากความร่วมมือของส่วนราชการและจังหวัดในการจัดทำแผนและบริหารโครงการ ควรมีการเตรียมความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานของระบบบริหารงานกลุ่มจังหวัด อาจทำเป็นลักษณะ “ท่อกกลางสาธารณะ” ที่หน่วยใดจะเข้าไปดำเนินการหรืองบประมาณจากส่วนไหนมากก็สามารถเข้าสู่ท่อกกลางนี้ได้ทันที

นอกจากนี้ ยังควรมีการสร้างช่องทางเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดต่อจังหวัดที่อยู่คนละกลุ่มจังหวัดให้สามารถประสานงานกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น การสร้าง MOU ร่วมกันระหว่างจังหวัดควรมีการปรับปรุงระเบียบการประสานแผนการพัฒนาจังหวัดกับกลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับเงื่อนไขเวลาปฏิบัติของงบประมาณ ควรมีการสร้างกลไกการบริหารงานกลุ่มจังหวัดโดยให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานมากขึ้น และควรมีการศึกษาระบบการบริหารงานร่วมกันในลักษณะกลุ่มจังหวัดให้เห็นผล โดยอาจใช้กลุ่มตัวอย่าง 3-4 กลุ่มก่อน แล้วจึงทยอยขยายผลในภาพรวมต่อไป

#### 4.4 สถานภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน (พ.ศ. 2550 – 2560)

ทิศทางการพัฒนาระบบการบริหารราชการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบัน ปรากฏชัดเจนเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 โดยมาตรา 7 ได้บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำของบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ” นอกจากนั้น ในมาตรา 52/1 ยังได้ระบุให้จังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

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

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 มาตรา 53/1 กำหนดให้จังหวัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด และต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ในมาตรา 14 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติงานดังนี้

- (1) บริหารงานจังหวัดโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงตลอดทั้งนโยบายของรัฐบาล และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด
- (2) ประสานและเชื่อมโยงหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจเอกชน เพื่อร่วมกันวางยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้เหมาะสมกับโอกาสและศักยภาพของจังหวัด โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย
- (3) บูรณาการการบริหารงบประมาณ และแสวงหาความร่วมมือและการสนับสนุนจากทุกฝ่ายเพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด
- (4) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการพัฒนาท้องถิ่นและให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน
- (5) ส่งเสริมและสนับสนุนภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเองอย่างยั่งยืน
- (6) เสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการบริหารการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้จังหวัดมีขีดสมรรถนะรองรับกระแสโลกาภิวัตน์
- (7) กระทำตนเป็นแบบอย่างแก่ผู้ปฏิบัติงานและส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ ตลอดจนการพัฒนาผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ในมาตรา 6 ยังระบุเกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการว่าให้คำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้

(1) การบริหารงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แล้วแต่กรณี

(2) การสร้างโอกาสและส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัด เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันและการแก้ไขปัญหาาร่วมกันเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(3) การกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ระดับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ

(4) การส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) การบริการกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความโปร่งใส และมีการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการ

(6) การบริหารงบประมาณจังหวัดให้เป็นไปตามวิธีการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการตามหลักและวิธีปฏิบัติตามที่ ก.น.จ. กำหนดตามข้อเสนอแนะของสำนักงบประมาณ

ทิศทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้บริบทดังกล่าว มุ่งให้ความสำคัญกับการจัดระบบการบริหารงานแบบบูรณาการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเพื่อพัฒนาระบบบริหารราชการในส่วนภูมิภาคให้สามารถตอบสนองต่อการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ระบบการบริหารงานแบบบูรณาการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ตั้งอยู่บนหลักการที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการเชิงบูรณาการ การใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างส่วนราชการในพื้นที่ภูมิภาค มีการกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายการดำเนินงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพและชัดเจน

หลักการดังกล่าวได้รับการผลักดันสู่การปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 ให้ความเห็นชอบกับแนวทางการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในรูปของการรวมกลุ่มจังหวัดที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงเข้าด้วยกัน และปรับปรุงระบบและวิธีการบริหารงานในลักษณะการเชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างกันซึ่งสามารถทำงานแบบตัดผ่านทั้งแนวราบและแนวตั้ง จากนั้น ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 ให้ความเห็นชอบกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดทั้ง 19 กลุ่มจังหวัด ดังได้กล่าวไปข้างต้น

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2551 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการปรับปรุงการจัดกลุ่มจังหวัดและการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัดตามมติคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ครั้งที่ 13/2550 วันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ นั่นคือ การปรับปรุงรูปแบบการจัดกลุ่มจังหวัด จากเดิม 19 กลุ่มจังหวัด มาเป็น 18 กลุ่มจังหวัด พร้อมทั้งกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัดเพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด และเป็นผู้ใช้กลไกการบูรณาการการจัดทำแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัด โดยจังหวัดที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัดจะเป็นแกนกลางในการประสานงานและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด

หลังจากนั้น สำนักงาน ก.พ.ร. ได้นำเสนอ “ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ....” เข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2551 โดยคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามหลักการของร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวตามที่สำนักงาน ก.พ.ร.เสนอ ซึ่งมีสาระสำคัญคือ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภูมิภาค งบประมาณจังหวัดและงบประมาณกลุ่มจังหวัด โดยคณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อดำเนินการตรวจพิจารณาเป็นการด่วน โดยให้แก่ไครร่างมาตรา 7 เพื่อให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นเลขานุการร่วมในคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.)

ทั้งนี้ ก่อนจะนำเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเข้าสู่การตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้สำนักงาน ก.พ.ร. รับความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อเสนอของคณะรัฐมนตรีที่เห็นว่า นโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่ ก.น.จ. กำหนดควรสอดคล้องเชื่อมโยงกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน และแผนบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะนำไปสู่การจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องรองรับกันต่อไปไปพิจารณาแล้วดำเนินการต่อไปได้ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีมติเห็นชอบให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายกร่างระเบียบเพื่อยกเลิกระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวต่อไปด้วย

การจัดทำ “ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ....” นับเป็นพัฒนาการก้าวสำคัญของการจัดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เนื่องจากการประกาศใช้ร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวจะส่งผลให้กลุ่มจังหวัดเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีสถานะทางกฎหมาย แม้จะมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ก็สามารถทำหน้าที่เป็นหน่วยจัดตั้งงบประมาณได้เช่นเดียวกับส่วนราชการ หลักการดังกล่าวได้รับการรับรองโดยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เรื่อง การตั้งงบประมาณให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ซึ่งเสนอเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2551

คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นที่ มาตรา 52 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อให้มีการจัดตั้งงบประมาณเป็นกรณีพิเศษเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ โดยให้ถือว่า จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาชี้ว่า หากยังไม่มีตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดก็ยังไม่อาจยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณเป็นกรณีพิเศษได้ และแม้จังหวัดจะเป็น

ส่วนราชการและสามารถยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณต่อสำนักงบประมาณได้ แต่คณะรัฐมนตรีก็สามารถกำหนดให้จังหวัดดำเนินการผ่านกระทรวงมหาดไทย ในฐานะเป็นส่วนราชการที่ดูแลการพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 จึงได้มีการพิจารณา “ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ....” และ “ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546” และ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2549 พ.ศ. ....” โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. .... ซึ่งมีสาระสำคัญคือ กำหนดหลักการการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ โดยให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดงบประมาณจังหวัดและงบประมาณกลุ่มจังหวัด

ในขณะเดียวกัน คณะรัฐมนตรียังมีมติเห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2549 พ.ศ. .... มีสาระสำคัญคือ ให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2549 อีกด้วย เนื่องจากได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. .... ซึ่งมีบทบัญญัติครอบคลุมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการแล้ว โดยร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับ และร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้รับการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2551

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.)” องค์กรกลางในรูปแบบคณะกรรมการระดับชาติทำหน้าที่กำกับกรอบนโยบายการพัฒนาระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ โดยเป็นกลไกที่มุ่งเปิดให้ตัวแทนของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนร่วมขับเคลื่อนการบริหารจัดการกลุ่มจังหวัดให้เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ประกอบด้วย<sup>75</sup> (1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน (2) รองนายกรัฐมนตรีทุกคน รัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้กำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

---

<sup>75</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 7.

ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ

(3) นายกสภามองคการบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย นายกสภามอนันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และนายกสภามองคการบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ (4) ประธานกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ (5) ผู้ทรงคุณวุฒิจากคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการซึ่งประธานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนดไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ (6) ผู้แทนภาคประชาสังคมที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสองคน เป็นกรรมการ (7) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นกรรมการและเลขานุการ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการที่เลขาธิการ ก.พ.ร. กำหนด และข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง ปลัดกระทรวงมหาดไทยกำหนดเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มีอำนาจหน้าที่หลัก 6 ประการ ได้แก่<sup>76</sup> (1) กำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด (2) กำหนดนโยบายหลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด การจัดทำและบริหารงบประมาณจังหวัดและงบประมาณกลุ่มจังหวัด

(3) พิจารณา กลั่นกรอง และให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และคำขอของงบประมาณของจังหวัด และกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี (4) กำกับดูแลการดำเนินการตาม (1) และ (2) ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ (5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตามที่มอบหมายซึ่งอย่างน้อยต้องมีคณะอนุกรรมการด้านแผนและด้านงบประมาณ และ (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สำหรับกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับกลุ่มจังหวัดนั้น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ในแต่ละกลุ่มจังหวัดมี “คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.)” ประกอบด้วย<sup>77</sup> (1) หัวหน้ากลุ่มจังหวัด ซึ่งก็คือผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดเป็นประธาน (2) ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดทุกจังหวัด เป็นรองประธานกรรมการ (3) ผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดในกลุ่มจังหวัดจังหวัดละไม่เกินสองคนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง เป็นกรรมการ

<sup>76</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 8.

<sup>77</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 12.

(4) นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดในกลุ่มจังหวัดทุกจังหวัดเป็นกรรมการ (5) นายกเทศมนตรีในกลุ่มจังหวัดจังหวัดละหนึ่งคน เป็นกรรมการ (6) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน เป็นกรรมการ (7) ผู้แทนภาคประชาสังคม เป็นกรรมการ (8) ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน เป็นกรรมการ (9) ข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง เป็นกรรมการและเลขานุการ (10) หัวหน้าสำนักงานจังหวัดของทุกจังหวัดในกลุ่มจังหวัด เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ไว้ 7 ประการ ดังนี้<sup>78</sup> (1) วางแนวทางปฏิบัติและอำนวยการให้การบริหารงานแบบบูรณาการในกลุ่มจังหวัดเป็นไปตามหลักการ นโยบาย และระบบตามที่ ก.น.จ. กำหนด (2) จัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดเสนอต่อที่ประชุม เพื่อรับฟังความคิดเห็น (3) ส่งเสริมประสานงานความร่วมมือการพัฒนาระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน และแก้ไขปัญหาภายในกลุ่มจังหวัดและระหว่างกลุ่มจังหวัดเพื่อให้การพัฒนาเป็นไปตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดอย่างยั่งยืน

(4) วิเคราะห์ บูรณาการ และให้ความเห็นชอบรายละเอียดการปฏิบัติการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และค่าของงบประมาณกลุ่มจังหวัดก่อนนำเสนอ ก.น.จ. (5) กำกับ ให้คำแนะนำติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดและรายงาน ก.น.จ. (6) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตามที่มอบหมายและ (7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ ก.น.จ. หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สำหรับกลไกขับเคลื่อนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.)” ในทุกจังหวัดโดยเป็นองค์กรที่มีบทบาทหลักในการบูรณาการบทบาทของทุกภาคส่วนในกระบวนการพัฒนาจังหวัด องค์ประกอบของ ก.บ.จ. ประกอบด้วย<sup>79</sup> (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน (2) รองผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคน เป็นกรรมการ (3) ผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัดไม่ว่าจะมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนกลาง เป็นกรรมการ (4) ผู้แทนรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการอยู่ในจังหวัด เป็นกรรมการ (5) ผู้แทนหัวหน้าหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัด เป็นกรรมการ (6) ผู้แทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการ (7) ผู้แทนภาคประชาสังคม เป็นกรรมการ (8) ประธานกรรมการหอการค้าจังหวัด และประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด เป็นกรรมการ (9) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ประกอบด้วย (1) วางแนวทางปฏิบัติและอำนวยการให้การบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดเป็นไปตามหลักการ นโยบาย และระบบตามที่ ก.น.จ. กำหนด (2) จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเสนอต่อที่ประชุมตามมาตรา 19 เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัด (3) ส่งเสริม ประสานงานความร่วมมือการพัฒนาระหว่างภาครัฐ ภาค

<sup>78</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 13.

<sup>79</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 10.

ประชาสังคมและภาคธุรกิจเอกชน เพื่อสร้างบรรยากาศให้เอื้ออำนวยต่อการลงทุนและชักชวนภาคธุรกิจเอกชนมาลงทุนในจังหวัด และให้มีการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดอย่างยั่งยืน

(4) จัดทำบันทึกความเข้าใจกับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด (5) วิเคราะห์ บูรณาการ และจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและค่าของงบประมาณจังหวัด ก่อนนำเสนอต่อ ก.น.จ. (6) กำกับดูแล ให้คำแนะนำ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด และรายงาน ก.น.จ. (7) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่มอบหมายและ (8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ ก.น.จ. หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย<sup>80</sup>

ต่อมา คณะกรรมการนโยบายบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) กำหนดแนวทางการจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (Office of Strategy Management: OSM) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเจ้าภาพในฐานะหน่วยอำนวยการและเป็นกลไกในการบริหารงานของกลุ่มจังหวัด ในการประสานงาน เชื่อมโยง และขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผล ตลอดจนติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน จัดทำงบประมาณ เป็นหน่วยงานที่มีขีดสมรรถนะและประสิทธิภาพสูงในการบริหารงานของกลุ่มจังหวัด รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการให้กับ ก.บ.ก. โดยเป็นหน่วยงานที่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และเป็นหน่วยงานขนาดเล็กที่จะทำให้การบริหารงานเกิดความคล่องตัว ปรับเปลี่ยนได้ง่าย และรวดเร็วเพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนตามศักยภาพของพื้นที่<sup>81</sup>

คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้ดำเนินการวางแนวทางการบริหารงานกลุ่มจังหวัดตามความในมาตรา 26 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ซึ่งบัญญัติแนวทางการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด โดยกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) พิจารณาจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ จากนั้นจึงประกาศในราชกิจจานุเบกษา และกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เว้นแต่ ก.น.จ. จะกำหนดเป็นอย่างอื่น

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้ร่วมกันพิจารณาแนวทางการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด การกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดและการกำหนดหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ในการประชุมครั้งที่ 1/2552 วันที่ 2

<sup>80</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 11.

<sup>81</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัยการประเมินผลความคุ้มค่าตามภารกิจของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ประจำปี 2552 (สถาบันวิจัยแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2552), น. 103.



กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 โดยที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยในการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดจำนวน 18 กลุ่มจังหวัด และการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2551

สำหรับแนวทางการจัดกลุ่มจังหวัดนั้น คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) เห็นควรให้ใช้แนวทางเดิมตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 ที่กำหนดหลักการสำคัญในการจัดกลุ่มจังหวัดไว้ 3 ประการ คือ (1) การจัดกลุ่มจังหวัดโดยมุ่งสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (2) การจัดกลุ่มจังหวัดให้คำนึงถึงความเกี่ยวเนื่องทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้า และการลงทุนเพื่อมูลค่าเพิ่มและการได้เปรียบในการแข่งขันร่วมกัน (3) การจัดกลุ่มจังหวัดมีเป้าหมายเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาเร่งด่วนร่วมกันของประเทศซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างจังหวัด

คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เสนอให้ยึดความสำคัญของมิติลักษณะเขตพื้นที่ที่ติดต่อกันหรือเป็นการรวมกลุ่มจังหวัดที่อยู่ในเขตพื้นที่ติดต่อกันหรือต่อเนื่องกันเป็นข้อพิจารณาเบื้องต้นของการจัดกลุ่มจังหวัด จากนั้นจึงนำมาพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นยุทธศาสตร์ หรือทิศทางการพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกัน หรือเกื้อหนุนต่อกันเป็นแนวทางการพิจารณาขั้นที่สอง และประการสุดท้ายจึงพิจารณาความเหมาะสมในการจัดกลุ่มจังหวัดโดยพิจารณาจากความเกี่ยวเนื่องทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้าและการลงทุนเพื่อมูลค่าเพิ่ม และการได้เปรียบในการแข่งขันร่วมกัน รวมทั้งเป็นการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือร่วมกันระหว่างจังหวัด

สำหรับหลักการสำคัญของการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัดนั้น คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้ชี้ให้เห็นว่า การกำหนดให้มีจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัดจะทำให้มีโครงสร้างองค์กรที่รับผิดชอบการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดอย่างชัดเจนและเป็นผู้ใช้กลไกการบูรณาการการจัดทำแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของชาติโดยจะเป็นแกนกลางในการประสานงานและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด รวมทั้งเป็นที่ตั้งของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานในการรองรับการเบิกจ่ายงบประมาณหรือการทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดด้วย

แนวทางในการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด ต้องเป็นจังหวัดที่มีลักษณะสอดคล้องกับลักษณะข้อใดข้อหนึ่งหรือมากกว่า ดังนี้ (1) เป็นจังหวัดที่มีการคมนาคม ติดต่อสื่อสารและเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดในกลุ่มได้สะดวก (2) เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ และสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ (3) เป็นศูนย์กลางทางสังคมและวัฒนธรรม หรือเป็นศูนย์กลางทางการศึกษาที่สามารถสนับสนุนความรู้ทางวิชาการให้กับจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดได้ (4) เป็นศูนย์กลางของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และธุรกิจต่าง ๆ และ (5) เป็นจังหวัดที่มีศักยภาพและความพร้อมที่จะให้การสนับสนุนการดำเนินการในเรื่องแผนงาน งบประมาณ และทรัพยากรทางการบริหารให้กับจังหวัดอื่นในกลุ่มได้

คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) เสนอร่างประกาศจัดตั้งกลุ่มจังหวัดจำนวน 18 กลุ่มจังหวัด และการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

เพื่อรับผิดชอบการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดและเป็นผู้ใช้กลไกการบูรณาการการจัดทำแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัดเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแนวทางการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด จำนวน 18 กลุ่มจังหวัด ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2551 และการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ในการประชุมครั้งที่ 1/2552 เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 ซึ่งเห็นชอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ยกเว้นกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน (สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส) ซึ่งกำหนดให้ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด<sup>82</sup>

นอกจากคณะรัฐมนตรีจะมีมติเห็นชอบตามที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) เสนอดังกล่าวแล้วยังมีมติให้รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีที่เห็นว่า การจัดสรรทรัพยากรในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านงบประมาณให้แก่กลุ่มจังหวัด ควรพิจารณาจัดสรรให้เหมาะสมและเป็นธรรม และควรมีการบูรณาการทั้งด้านทรัพยากรและการบริหารจัดการเพื่อให้มีประสิทธิภาพและไม่เกิดความซ้ำซ้อน ไปประกอบการพิจารณาดำเนินการด้วยสำหรับรูปแบบการจัดกลุ่มจังหวัด 18 กลุ่มจังหวัด และการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้<sup>83</sup>

- 1) กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 1 (Upper Central Provincial Cluster 1) ประกอบด้วย จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี โดยให้จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
- 2) กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 2 (Upper Central Provincial Cluster 2) ประกอบด้วย จังหวัดชัยนาท จังหวัดลพบุรี จังหวัดสิงห์บุรี และจังหวัดอ่างทอง โดยให้จังหวัดลพบุรีเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
- 3) กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนกลาง (Mid Central Provincial Cluster) ประกอบด้วย จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดนครนายก จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดสระแก้ว โดยให้จังหวัดฉะเชิงเทราเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

---

<sup>82</sup> ตามที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร. (ก.น.จ.) 1203/ว 5 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2552 ถึง กระทรวง กรม จังหวัด เรื่องการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด กำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดและกำหนดหัวหน้ากลุ่มจังหวัด.

<sup>83</sup> ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ประกาศ ณ วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2552., ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนพิเศษ 28 ง วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2552, น. 33.

- 4) กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1 (Lower Central Provincial Cluster 1) ประกอบด้วย จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดนครปฐม จังหวัดราชบุรี และจังหวัดสุพรรณบุรี โดยให้จังหวัดนครปฐมเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
- 5) กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 2 (Lower Central Provincial Cluster 2) ประกอบด้วย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสมุทรสาคร โดยให้จังหวัดเพชรบุรีเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
- 6) กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 1 (Upper Northern Provincial Cluster 1) ประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง และจังหวัดลำพูน โดยให้จังหวัดเชียงใหม่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
- 7) กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 (Upper Northern Provincial Cluster 2) ประกอบด้วย จังหวัดเชียงราย จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา และจังหวัดแพร่ โดยให้จังหวัดเชียงรายเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
- 8) กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 1 (Lower Northern Provincial Cluster 1) ประกอบด้วย จังหวัดตาก จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดสุโขทัย และจังหวัดอุตรดิตถ์ โดยให้จังหวัดพิษณุโลกเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
- 9) กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 2 (Lower Northern Provincial Cluster 2) ประกอบด้วย จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดพิจิตร และจังหวัดอุทัยธานี โดยให้จังหวัดนครสวรรค์เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
- 10) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1 (Upper North - Eastern Provincial Cluster 1) ประกอบด้วย จังหวัดเลย จังหวัดหนองคาย จังหวัดหนองบัวลำภู และจังหวัดอุดรธานี โดยให้จังหวัดอุดรธานีเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
- 11) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 (Upper North - Eastern Provincial Cluster 2) ประกอบด้วย จังหวัดนครพนม จังหวัดมุกดาหาร และจังหวัดสกลนคร โดยให้จังหวัดสกลนครเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
- 12) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง (Mid North - Eastern Provincial Cluster) ประกอบด้วย จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดมหาสารคาม และจังหวัดร้อยเอ็ด โดยให้จังหวัดขอนแก่นเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
- 13) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 1 (Lower North - Eastern Provincial Cluster 1) ประกอบด้วย จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดสุรินทร์ โดยให้จังหวัดนครราชสีมาเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

- 14) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2 (Lower North - Eastern Provincial Cluster 2) ประกอบด้วย จังหวัดยโสธร จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดอำนาจเจริญ และจังหวัดอุบลราชธานี โดยให้จังหวัดอุบลราชธานีเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
- 15) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก (Eastern Provincial Cluster) ประกอบด้วย จังหวัดจันทบุรี จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด และจังหวัดระยอง โดยให้จังหวัดชลบุรีเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
- 16) กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย (Southern Gulf of Thailand Provincial Cluster) ประกอบด้วย จังหวัดชุมพร จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดพัทลุง และจังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยให้จังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
- 17) กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน (Southern Andaman Provincial cluster) ประกอบด้วย จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดระนอง โดยให้จังหวัดภูเก็ตเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
- 18) กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน (Southern Border Provincial Cluster) ประกอบด้วย จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดสงขลา และจังหวัดสตูล โดยให้จังหวัดสงขลาเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้กำหนดนโยบายและระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ภายใต้หลักการที่ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้<sup>84</sup> โดยวางกรอบนโยบายการพัฒนาระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งมีสาระสำคัญในประการต่าง ๆ ดังนี้<sup>85</sup>

เป้าหมายของระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นการบริหารงานโดยมุ่งอาศัยกลไก กฎ ระเบียบที่มีอยู่แต่เดิมให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดและกลุ่มจังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้ประโยชน์สูงสุด อาทิ การพัฒนาระบบและการประสานงานที่เชื่อมโยงกันของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มุ่งเน้นการบูรณาการงานต่างๆ ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนหรือส่วนต่าง ๆ กับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในการผลักดันยุทธศาสตร์ระดับชาติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม รวมถึงขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดให้เป็นไปอย่างมี

---

<sup>84</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550, มาตรา 52 วรรคสาม.

<sup>85</sup> ข้อมูลตามที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร (กนจ.) 1203/ว 1 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2552, เรื่อง นโยบายและระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ.

ประสิทธิภาพ โดยมีการเชื่อมต่อกันในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพ รวมถึงการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในพื้นที่

การบูรณาการบทบาทของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ สามารถดำเนินการได้โดยการสนับสนุนให้กระทรวง ทบวง กรม ภาครัฐกิจเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และการจัดทำงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อหวังที่จะให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดวางยุทธศาสตร์การพัฒนาและทิศทางการพัฒนาพื้นที่ที่มีความสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล และมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนแผนดังกล่าว เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ศักยภาพของพื้นที่ และความต้องการของประชาชน

ในขณะเดียวกัน ก็มุ่งเสริมสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง พร้อมทั้งเข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ โดยผ่านกระบวนการของแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด พร้อมทั้งมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน นับตั้งแต่การสนับสนุนและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาจังหวัดการสนับสนุนและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน ในการร่วมลงทุนเพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและสนับสนุนและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการประชุมหารือร่วมกับกระทรวง ทบวง กรม ในการจัดทำโครงการซึ่งเป็นการต่อยอดโครงการ

ระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มุ่งสนับสนุน ส่งเสริมให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมถึงการบริหารงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม โดยการจัดทำคำของบประมาณประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัด

นอกจากนี้ ยังต้องมีการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานกลาง ซึ่งประกอบไปด้วย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมบัญชีกลาง และสำนักงาน ก.พ.ร. ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันโดยให้แต่ละหน่วยงานออกให้คำปรึกษา แนะนำ และให้ความรู้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีกลุ่มจังหวัด การจัดทำและการบริหารงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

*หลักการการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ* คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้กำหนดหลักการสำหรับเป็นแนวทางให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องถือปฏิบัติ ดังนี้ (1) การบริหารงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนพัฒนาจังหวัด (2) มุ่งสร้างโอกาสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัด (3) มุ่งเน้นการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ระดับปฏิบัติ เพื่อให้เกิด

ประสิทธิภาพและรวดเร็ว (4) ส่งเสริม สนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (5) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความโปร่งใส และมีการตรวจสอบได้ (6) การบริหารงบประมาณจังหวัดให้เป็นไปตามวิธีการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการตามหลักเกณฑ์ที่ ก.น.จ. กำหนดตามข้อเสนอแนะของสำนักงบประมาณ<sup>86</sup>

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ การบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มีเป้าหมายอยู่ที่การผลักดันให้กลุ่มจังหวัดสามารถดำเนินการริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ โดยนำปัญหาและความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นแนวทาง เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพของกลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคได้อย่างสัมฤทธิ์ผล ในการบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัดให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัดจะต้องมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญ คือ

- (1) ประสาน เร่งรัด ติดตามการดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด โดยผ่านช่องทางการดำเนินงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด
- (2) บูรณาการการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในกลุ่มจังหวัด โดยประสานเชื่อมโยงการดำเนินการกับผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนราชการต่าง ๆ ตลอดจนภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ที่มีอยู่ในกลุ่มจังหวัดนั้น ๆ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่
- (3) รายงานสภาพปัญหาที่มีอยู่ในกลุ่มจังหวัด ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่กลุ่มจังหวัดไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง เพื่อขอรับข้อวินิจฉัยสั่งการ และแก้ไขปัญหาจากรองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ได้รับมอบหมายให้กำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคในเขตพื้นที่ตรวจราชการนั้น ๆ<sup>87</sup>

ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานของกลุ่มจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบังเกิดผลสัมฤทธิ์ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้ชี้ให้เห็นว่า กระทรวงมหาดไทยควรดำเนินการจัดตั้ง “สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด” (Office of Strategy Management: OSM) ขึ้นเป็นหน่วยงานขนาดเล็กที่มีความคล่องตัวสูง และมีระบบการบริหารที่แยกออกจากสำนักงานจังหวัด สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดอาจจะใช้วิธีการ “จัดจ้างที่ปรึกษา” จากมหาวิทยาลัย หรือบริษัทที่ปรึกษาที่มีองค์ความรู้ แนวคิด เทคนิคใหม่ ๆ มาดำเนินการให้เกิดผลลัพธ์ตามความต้องการของกลุ่มจังหวัดได้ และให้ส่วนราชการในพื้นที่กลุ่มจังหวัดสนับสนุนบุคลากรมาช่วยปฏิบัติงานในสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัดร้องขอ

<sup>86</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 6.

<sup>87</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548.

ระบบการประสานและรายงานของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ในการรายงานผลความคืบหน้าของแผนงานโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภูมิภาคจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ตลอดจนสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่ ให้จังหวัดดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) เพื่อให้เกิดการบริหารที่มีประสิทธิภาพให้จังหวัดนำเรียนรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับกำกับการปฏิบัติราชการในพื้นที่นั้น ๆ เพื่อพิจารณาให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ และแก้ไขปัญหา (2) กรณีมีปัญหาอุปสรรคทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาในพื้นที่ได้โดยลำพัง ให้จังหวัดรายงานต่อผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เพื่อบูรณาการในการแก้ไขปัญหา พร้อมทั้งนำเสนอให้ ก.น.จ. ทราบเพื่อร่วมแก้ไขต่อไป

(3) กรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคที่ไปคาบเกี่ยวในพื้นที่อื่นหรือระหว่างกระทรวงในความรับผิดชอบให้ผู้ตรวจสำนักนายกรัฐมนตรีนำเรื่องเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค (ก.ก.ภ.) พิจารณาก่อนนำเสนอ ก.น.จ. เพื่อทราบต่อไป (4) การรายงานผลความก้าวหน้าในการดำเนินการตามแผนงาน โครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภูมิภาคจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดรายงานต่อ ก.น.จ. ทราบทุก 6 เดือน และ (5) รายงานสรุปผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณตามแผน รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด ให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดรายงานต่อ ก.น.จ. ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อสำนักงบประมาณทราบ<sup>88</sup> ตามหลักเกณฑ์ต่อไป

ระบบการติดตามและประเมินผลของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) วางรูปแบบการจัดระบบการติดตามและประเมินผลของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ โดยอาศัยกลไกการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยในการใช้อำนาจหน้าที่ติดตาม เฝ้าระวัง และประเมินผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภูมิภาคจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด รวมทั้งการบริหารงบประมาณจังหวัดและงบประมาณกลุ่มจังหวัด<sup>89</sup> โดยผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยต้องรายงานผลการติดตามและประเมินผลต่อ ก.น.จ. อย่างน้อยปีละสองครั้ง<sup>90</sup> ในขณะเดียวกันก็ใช้กลไกของ ก.พ.ร. ในการติดตามประเมินผลตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดรวมทั้งใช้กลไกของคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการควบคู่กันไปด้วย

<sup>88</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 31.

<sup>89</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 34 วรรคหนึ่ง.

<sup>90</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 34วรรคสอง.

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เป็นไปตามกรอบนโยบายที่ทางคณะกรรมการนโยบายบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้วางไว้<sup>91</sup> โดยให้นำเอานโยบายของรัฐบาลมาเป็นหลักในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมถึงการนำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาคในด้านต่าง ๆ อาทิ ยุทธศาสตร์ในด้านการท่องเที่ยว ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรม แนวทางการพัฒนาการเกษตร เป็นต้น เพื่อมาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยต้องคำนึงถึงศักยภาพและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อันจะเป็นการช่วยกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิตมากขึ้นไปด้วย

การทำแผนพัฒนาดังกล่าว ยังต้องคำนึงถึงภาคีเครือข่ายที่จะเข้ามาทำงานร่วมกันแบบทุกภาคส่วน ซึ่งต้องพิจารณาความพร้อมของส่วนราชการ ความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินโครงการพัฒนาร่วมระหว่างจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ตลอดจนความพร้อมของภาคเอกชนของแต่ละพื้นที่ ในการสนับสนุนหรือร่วมลงทุนกับภาครัฐในการจัดทำโครงการ/กิจกรรม เพื่อสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญในกระบวนการจัดทำแผนในทุกๆระดับ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัดและกลุ่มจังหวัดผ่านกระบวนการประชาคมชุมชน เพื่อพิจารณาปัญหาและความต้องการของประชาชน รวมทั้งนำข้อมูลตามแผนชุมชนมาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งยังเป็นการร่วมกำหนดแนวทางในประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ของตนในกลุ่มจังหวัดอีกด้วย ทั้งนี้ ก.น.จ. จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมไว้ อาทิ วิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด

ภายใต้แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดดังกล่าว การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นแต่ละจังหวัด ถือเป็นขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญในกระบวนการดำเนินภารกิจของกลุ่มจังหวัด คณะกรรมการนโยบายบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนไว้ โดยกำหนดให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) อาจดำเนินการด้วยวิธีการใดหรือหลายวิธีเพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ ดังต่อไปนี้<sup>92</sup> (1) มอบให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษา หรือบุคคลอื่นใดทำการศึกษา

---

<sup>91</sup> ข้อมูลตามที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร (กนจ.) 1203/ว 2 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2552, เรื่อง นโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด.

<sup>92</sup> ข้อมูลจากประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ, เรื่องวิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด ประกาศ ณ วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2552, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนพิเศษ 33 ง วันที่ 2 มีนาคม 2552, น. 56.



สำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด (2) มอบให้ฝ่ายเลขานุการ ก.บ.จ. ดำเนินการหรือร่วมกับหน่วยงานอื่นทำการศึกษาสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด

(3) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการของ ก.บ.จ. ขึ้นมาคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ในการประสานงาน เพื่อให้ได้ข้อมูลและความคิดเห็นต่าง ๆ ของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด (4) ดำเนินการอื่นใดตามที่ ก.บ.จ. เห็นสมควร (5) ก.บ.จ. อาจจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการระดับอำเภอ (อ.ก.อ.) ในแต่ละอำเภอ เพื่อดำเนินการ (6) รวบรวมข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในตำบล หมู่บ้านก็ได้ โดยคณะอนุกรรมการระดับอำเภอ (อ.ก.อ.) ประกอบไปด้วย นายอำเภอ ปลัดอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอ และผู้แทนภาคประชาสังคมที่นายอำเภอแต่งตั้งตามเห็นสมควร

ทั้งนี้ กำหนดให้คณะอนุกรรมการระดับอำเภอ (อ.ก.อ.) มีอำนาจหน้าที่ ประกอบด้วย การประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ทุกภาคส่วนในพื้นที่ของอำเภอ เพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการ ศักยภาพ และความคิดเห็นของประชาชนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ จัดให้มีการสำรวจและประมวลความต้องการของประชาชนโดยใช้ข้อมูลจากแผนชุมชน หรือกระบวนการประชาคมของแต่ละชุมชนและศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ชำรงต้น และจัดทำข้อเสนอความต้องการและศักยภาพของประชาชน รวมทั้งโครงการหรือแนวทางแก้ปัญหาส่ง ก.บ.จ. ต่อไป

สำหรับเป้าหมายของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดนั้นมุ่งให้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแผนที่เน้นการพัฒนาแบบองค์รวมที่ครอบคลุมมิติการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง อันเป็นการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตและตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยตรงในจังหวัด ซึ่งในกระบวนการจัดทำแผน ก.บ.จ. จำเป็นที่จะต้องสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัดด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง เพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ เสร็จแล้วนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์เพื่อประกอบในการจัดทำแผนต่อไป ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ก.น.จ.) ได้กำหนดขั้นตอน วิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดไว้โดยสังเขป ดังนี้<sup>93</sup>

- (1) การศึกษารอบนโยบาย แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติ และสำรวจความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่
- (2) การวิเคราะห์และจัดทำแผน ซึ่งนำข้อมูลจากการสำรวจความต้องการของประชาชนมาจัดทำเป็นข้อมูล พร้อมส่งข้อมูลดังกล่าวให้ ก.บ.ก. เพื่อประกอบการจัดทำแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัดต่อไป ทั้งนี้ ก.บ.จ. ต้องนำนโยบายของรัฐบาล แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติ และข้อมูลในพื้นที่ และแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัดมาวิเคราะห์และจัดทำร่างแผนพัฒนาจังหวัด

---

<sup>93</sup> คุรุรายละเอียดเพิ่มเติม ตามที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร (กนจ.) 1203/ว 2 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2552 เรื่อง นโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด.

- (3) การประชุมปรึกษาหารือกับบุคคลจากทุกภาคส่วนในจังหวัด เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดที่ ก.บ.จ. จัดทำมา<sup>94</sup>
- (4) การเสนอ ก.น.จ. และคณะรัฐมนตรี ก.บ.จ.ต้องนำแผนพัฒนาจังหวัดที่ปรับปรุงตามที่ประชุมปรึกษาหารือแล้ว ส่งให้ ก.น.จ. เพื่อพิจารณา ทั้งนี้ส่งสำเนาให้ ก.บ.ก. ทราบด้วย จากนั้น ก.น.จ. จะกลั่นกรองแล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ หลังจากนั้น นำแผนมาสังเคราะห์จัดทำเป็นแผนปฏิบัติราชการประจำปีจังหวัดและเมื่อเสร็จให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดส่งให้ ก.น.จ. พิจารณาถ่วงน้ำหนักก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี และส่งสำเนาให้ ก.บ.ก. เพื่อประกอบการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของกลุ่มจังหวัดต่อไป
- (5) การจัดทำคำของบประมาณจังหวัด หลังจากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่ ก.น.จ. เสนอแล้วให้ ก.น.จ. ส่งให้สำนักงบประมาณเพื่อดำเนินการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งสำนักงบประมาณต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เพียงพอต่อการดำเนินการตามแผนดังกล่าว
- (6) การปรับปรุงแผนเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ นโยบายหรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้

ส่วนแผนพัฒนาจังหวัดนั้นเป็นแผนที่มุ่งเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม เพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถ ศักยภาพในการแข่งขันของกลุ่มจังหวัดเอง และยังนำไปสู่การส่งเสริม พร้อมทั้งกระตุ้นให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชน และการขับเคลื่อนกลไกการพัฒนาในด้านยุทธศาสตร์กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อันจะเป็นการสร้างรายได้และการพัฒนาคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนในกลุ่มจังหวัด ฉะนั้นเพื่อการดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามเป้าประสงค์ ก.น.จ. จึงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำแผนพัฒนาจังหวัดไว้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

- (1) การสำรวจความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ โดย ก.บ.ก. ต้องนำผลสำรวจตามที่ได้รับจาก ก.บ.จ. มาจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
- (2) การวิเคราะห์และการจัดทำแผน ต้องคำนึงถึงผลสำรวจความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ โดยนำผลจากที่ ก.บ.จ. ส่งมา พร้อมทั้งนำนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะนโยบายเร่งด่วนตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจของรัฐบาล แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติ มารวบรวมและวิเคราะห์ให้ออกมาเป็นร่างแผนพัฒนาจังหวัดตามความต้องการและศักยภาพของกลุ่มจังหวัด จากนั้นให้ ก.บ.ก. นำแผนดังกล่าวส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดในกลุ่มจังหวัดนำไปประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดต่อไป

---

<sup>94</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 19.

- (3) การประชุมปรึกษาหารือให้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด<sup>95</sup>โดยหลังจากที่ได้แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะจัดประชุมปรึกษาหารือกับภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด รวมไปถึงแผนพัฒนาจังหวัดในคราวเดียวกัน และสรุปผลให้ ก.บ.ก. นำข้อเสนอแนะความคิดเห็นต่าง ๆ จากที่ประชุมปรึกษาหารือไปปรับปรุงแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สมบูรณ์
- (4) การเสนอ ก.น.จ. และคณะรัฐมนตรีนั้น ก.บ.ก. จะนำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดที่ปรับปรุงตามข้อเสนอของที่ประชุมปรึกษาหารือแล้ว ส่งให้ ก.น.จ. พิจารณาก่อนกรอก่อน นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ และเมื่อเห็นชอบแล้ว ก.บ.ก. ก็จะนำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดมาสังเคราะห์จัดทำเป็นแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ทั้งนี้ หัวหน้ากลุ่มจังหวัดจะจัดส่งแผนดังกล่าวมาให้ ก.น.จ. พิจารณาก่อนกรอก่อน เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป
- (5) การจัดทำคำของบประมาณกลุ่มจังหวัด จะทำเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัดตามที่ ก.น.จ. เสนอ แล้วให้ ก.น.จ. ส่งให้สำนักงานงบประมาณเพื่อดำเนินการจัดสรรงบประมาณต่อไป
- (6) การปรับปรุงแผน โดยการที่ ก.บ.ก. นำข้อเสนอแนะ ความคิดเห็นต่าง ๆ ที่ได้รับจากที่ประชุมปรึกษาหารือมาปรับปรุงแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับสถานการณ์ นโยบายหรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่ตามความจำเป็น

กระบวนการบริหารงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีขั้นตอนสำคัญ คือ เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดตามที่ ก.น.จ. เสนอแล้ว ให้ ก.น.จ. ส่งสำนักงานงบประมาณเพื่อจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการดำเนินงานตามแผนดังกล่าว ทั้งนี้ ส่วนราชการใดมีความจำเป็นต้องโอนงบประมาณที่ปรากฏอยู่ในแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดใดกลับส่วนราชการนั้นหรือโอนไปจังหวัดอื่น ให้กระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นก่อน ทั้งนี้ ให้จังหวัดจัดทำรายงานสรุปผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดเสนอ ก.น.จ. เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีในคราวต่อไป

สำหรับการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการในปีแรกคือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 นั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2552 เห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ครั้งที่ 3/2552 วันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2552 ซึ่งเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด 75 จังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด 18 กลุ่มจังหวัด และเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปี

---

<sup>95</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 19, มาตรา 21, มาตรา 22, มาตรา 23 และมาตรา 24.

ของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และคำของบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ตามที่เลขาธิการ ก.พ.ร. กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเสนอ สำหรับงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 เห็นชอบเฉพาะโครงการที่สมควรได้รับการสนับสนุนงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดลำดับที่ 1 ซึ่งเป็นโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์จังหวัดและหลักเกณฑ์ที่กำหนด รวมทั้งเป็นโครงการที่ต้องเร่งดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่จำนวน 4,546 โครงการ วงเงินรวม 18,012.64 ล้านบาท

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการบริหารงบประมาณจังหวัดและงบประมาณกลุ่มจังหวัด ตามมติคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ในการประชุม ครั้งที่ 4/2552 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 ซึ่งเลขาธิการ ก.พ.ร. กรรมการและเลขานุการ ก.น.จ. เสนอเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2552 กำหนดให้การบริหารงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

การเบิกจ่ายเงินงบประมาณของกลุ่มจังหวัดให้ดำเนินการ ดังนี้ (1) โครงการที่ดำเนินการในเขตพื้นที่จังหวัดใด ให้กลุ่มจังหวัดเจ้าของงบประมาณมอบหมายให้จังหวัดนั้นในฐานะที่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเป็นผู้เบิกเงินในนามกลุ่มจังหวัดซึ่งเป็นส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ (2) โครงการที่ดำเนินการในเขตพื้นที่คาบเกี่ยวกันตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป ให้กลุ่มจังหวัดเจ้าของงบประมาณมอบหมายให้จังหวัดซึ่งเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดในฐานะที่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเป็นผู้เบิกเงินในนามกลุ่มจังหวัดซึ่งเป็นส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ

สำหรับการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในภูมิภาคในปัจจุบัน ปรากฏให้เห็นได้จากมติคณะรัฐมนตรีสำคัญ คือ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2559 เรื่อง การกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 และการลงนามในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จำนวน 6 คณะ ตามที่สำนักงบประมาณเสนอ โดยให้ดำเนินการเพิ่มเติม 2 เรื่อง ดังนี้<sup>96</sup>

หนึ่ง ให้คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ทั้ง 6 คณะ นำแผนงานในภารกิจหลักของหน่วยงานระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ส่วนราชการจัดทำแผนงานดังกล่าวเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2559 (เรื่อง

---

<sup>96</sup> มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 25 ตุลาคม 2559 เรื่อง การกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561.

แผนงานในภารกิจหลักของหน่วยงานระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๙) มาประกอบการพิจารณาจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ด้วย

สอง เมื่อสำนักงานงบประมาณพิจารณาข้อเสนอการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 และสรุปภาพรวมข้อเสนอเบื้องต้นการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 เรียบร้อยแล้ว ให้สำนักงานงบประมานนำเสนอรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเพื่อพิจารณาให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ทั้งนี้ ให้สำนักงานงบประมาณได้รับการยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 (เรื่อง การเสนอเรื่องเร่งด่วนต่อคณะรัฐมนตรี) ในการเสนอเรื่องดังกล่าว

สำหรับนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างการบริหารงานในภูมิภาค คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2560 เรื่อง การปรับปรุงแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค โดยเห็นชอบการปรับปรุงแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ตาม (ร่าง) แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค (ฉบับปรับปรุง) รวมทั้งเงื่อนไขที่จะไม่กระทบกับการจัดส่วนราชการในภูมิภาคที่กำหนดไว้เดิม และการจัดตั้งหน่วยงานตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อรับผิดชอบงานตามนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล โดยมีประเด็นสำคัญในการปรับปรุง ได้แก่ (1) หน่วยงานของราชการบริหารส่วนภาคกลางในภูมิภาคต้องไม่มีหน่วยงานของกรมที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนกลางในภูมิภาค และ (2) หน่วยงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม ให้มีส่วนราชการประจำจังหวัดที่ผู้แทนกระทรวงเพียงส่วนราชการเดียว (One Roof) และในการกำหนดให้มีส่วนราชการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องจัดตั้งให้ครบทุกจังหวัดหรืออำเภอก็ได้ ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ<sup>97</sup>

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีมติให้สำนักงาน ก.พ.ร. ได้รับความเห็นและข้อสังเกตเพิ่มเติมของกระทรวง การคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีข้อสังเกตประการสำคัญคือ กรณีการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งกำหนดให้มีส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นผู้แทนกระทรวงเพียงส่วนราชการเดียวนั้น อาจไม่เหมาะสมกับกระทรวงขนาดใหญ่

ข้อเสนอแนะอีกประการหนึ่งคือ เห็นควรทบทวนประเด็นการพิจารณา “ต้องไม่มีหน่วยงานของกรมที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค” รวมทั้งควรพิจารณาถึงการมองมิติภาพรวมของประเทศเป็นอันดับแรก เพื่อให้ได้โครงสร้างที่มุ่งตอบสนองประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติแท้จริง ตลอดจนควรพิจารณาความจำเป็นและความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

---

<sup>97</sup> มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 เมษายน 2560 เรื่อง การปรับปรุงแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค.

ภาครัฐ สร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนโดยรวม รวมทั้งควรพิจารณาให้มีการประเมินผลการจัดโครงสร้าง และระบบบริหารราชการในส่วนภูมิภาคที่จะปรับปรุงใหม่ ไปพิจารณาประกอบการดำเนินการต่อไปด้วย

#### 4.5 ทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต

จากที่กล่าวมา อาจสรุปได้ว่า หากพิจารณาเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการขับเคลื่อน นโยบายทั้งในระดับส่วนกลางและในพื้นที่นอกศูนย์กลาง จะเห็นได้ว่า การจัดโครงสร้างและระบบบริหาร ราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันนั้น เป็นผลจากการปรับเปลี่ยนที่เกิดขึ้นในช่วงการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ ที่ผ่านมา ซึ่งได้มีปรับเปลี่ยนที่สำคัญใน 2 ด้าน คือ การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง และ การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

*การบริหารราชการส่วนกลาง* การปรับโครงสร้างในส่วนกลางนั้นถือเป็นมาตรการแรก ๆ ที่ได้ ดำเนินการภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ผ่านการจัดกลุ่ม ใหม่ (regrouping) ของส่วนราชการระดับกระทรวงและกรม โดยการเปลี่ยนงานใหม่เพื่อลดความซ้ำซ้อน ซึ่งนำไปสู่การเพิ่มจำนวนขึ้นของกระทรวงและกรม ขณะเดียวกันข้อเสนอในการยุบส่วนราชการที่ไม่จำเป็นนั้น กลับปรากฏผลในลักษณะของการประนีประนอมเพื่อมิให้เกิดการต่อต้านจากฝ่ายราชการตั้งแต่เบื้องต้น อย่างไรก็ตาม ได้ปรากฏมาตรการเพิ่มเติมอื่น ๆ อีกหลายด้าน เพื่อลดทอนสภาพการแข่งตัวและปราศจาก การประสานงานในเชิงนโยบายของส่วนราชการต่าง ๆ อันเกิดจากสภาพการณ์ “กรมอิทธิพล” ผ่านแนวทาง ที่เรียกว่า “การบริหารงานแบบบูรณาการ” ในหน่วยงานระดับกระทรวง หรือ “Ministerial Clusters”<sup>98</sup>

*การบริหารราชการส่วนภูมิภาค* แนวทางสำคัญ ได้แก่ “การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ” หรือ “ผู้ว่าซีไอโอ” ซึ่งมุ่งให้ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีประสิทธิภาพและความเข้มแข็งมากขึ้นผ่าน ระบบการมอบอำนาจและเงินงบประมาณเพื่อการดำเนินนโยบาย ภายใต้ระบบการวางแผนและมีตัวชี้วัดที่ชัดเจน โครงการดังกล่าวจึงเป็นสถานที่ “ทดลอง” แนวคิดทางการบริหารใหม่ ๆ ทั้งในด้านระบบการจัดการ ระบบงบประมาณ และระบบการมอบหมายงาน และต่อมาก็ได้ขยายไปสู่แนวคิดการบริหารงานในระดับกลุ่มจังหวัด

ในด้านหนึ่ง แม้ว่าโครงการนี้จะสร้างความเปลี่ยนแปลงพอสมควร แต่ก็ประสบปัญหาอยู่มาก เนื่องจากการขยายบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคนี้ได้ดำเนินไปอย่างทับซ้อนกับกระบวนการกระจาย อำนาจ ขณะเดียวกัน โครงการดังกล่าวก็ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในการใช้จ่าย งบประมาณ เนื่องจาก “งบบุทธศาสตร์” สำหรับจัดสรรให้จังหวัดนี้มีที่มาจาก “งบกลาง” ซึ่งคณะรัฐมนตรี สามารถใช้ดุลยพินิจตัดสินใจใช้จ่ายได้เต็มที่ แต่ที่สำคัญโครงการนี้ได้นำไปสู่สภาพการรวมศูนย์อำนาจในเชิง โครงสร้างไปที่ตัวนายกรัฐมนตรี

---

<sup>98</sup> แนวทางดังกล่าวก็อาจสามารถแก้ปัญหาได้บ้าง ซึ่งอุปสรรคสำคัญจากสถานะความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง และกรม ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2549 ก็ได้ปรากฏร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับใหม่โดย ก.พ.ร. ซึ่งมีสาระสำคัญในการยกเลิกสถานะความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง อย่างไรก็ตาม ร่างดังกล่าวมิได้ถูกนำไปบังคับใช้.

ความเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลมาจากการปฏิรูปในทั้งสองระลอก อาจกล่าวได้ว่าเป็นความพยายามที่สะท้อนถึงความมุ่งหวังที่จะแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้างของกระบวนการทางนโยบายสาธารณะไทยที่ระบบราชการไทยนั้นมีการขยายตัวทั้งในเชิงอำนาจและบทบาท หลุดลอยออกจากการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจากสถาบันทางการเมืองที่มีความเป็นตัวแทน ขณะเดียวกันก็มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจ แต่ขาดความเป็นเอกภาพในเชิงของการขับเคลื่อนนโยบายความเปลี่ยนแปลงจากการปฏิรูปทั้งสองระยะที่กล่าวมา จึงเป็นความเปลี่ยนแปลงเชิงซ้อนที่ดำเนินคู่ขนานกันไปซึ่งมีผลต่อการปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารจัดการ และการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐในพื้นที่นอกศูนย์กลางอย่างมีนัยสำคัญ

ในด้านหนึ่ง ผลจากการปฏิรูปทางการเมืองที่มุ่งส่งเสริมหลักการและคุณค่าในแบบประชาธิปไตยก็ทำให้มีการมุ่งเน้นและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายของรัฐมากขึ้น ที่สำคัญที่สุดคงได้แก่กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงกลไกการสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาสังคมและชุมชน ผลกระทบที่เกิดขึ้นก็คือ ทำให้พื้นที่นอกศูนย์กลางของไทยนั้นยิ่งทวีความซับซ้อนและสับสนมากยิ่งขึ้น อันเป็นผลมาจากการเกิดขึ้นและขยายบทบาทของตัวแสดงใหม่ ๆ ในการขับเคลื่อนกิจกรรมสาธารณะในพื้นที่นอกศูนย์กลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรชุมชน

ในอีกด้านหนึ่ง การริเริ่มแนวคิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ก็สะท้อนความพยายามของรัฐบาลในอันที่จะทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคสามารถเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของส่วนกลางในระดับพื้นที่ พิจารณาในแง่นี้ แนวคิดผู้ว่าซีอีโออาจสามารถตีความได้ว่า เป็นความพยายามที่จะทำให้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิกษณนั้น กลับมามีเอกภาพและเข้มแข็งอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่าความพยายามดังกล่าว เป็นการปรับเปลี่ยนในเชิงกระบวนการบริหารจัดการมากกว่าการปรับโครงสร้างอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ การขับเคลื่อนของระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการนั้น มีลักษณะมุ่งเน้นการส่งเสริมให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีความสามารถในการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์มากขึ้น โดยอาศัยกลไกคือ เงินงบประมาณ ในรูปของ “งบยุทธศาสตร์” เป็นทรัพยากรสำคัญในการดำเนินงาน มากกว่าการปรับหรือโครงสร้างและความสัมพันธ์ที่มีการทับซ้อนกันของส่วนภูมิกษณกับหน่วยราชการส่วนกลางที่ดำรงอยู่ในพื้นที่ภูมิกษณ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจึงอาจกล่าวได้ว่า ความพยายามของการปฏิรูปในยุคที่สามเพื่อแก้ไขปัญหาที่สั่งสมจากยุคที่สองนั้นประสบความสำเร็จพอสมควร การส่งเสริมการมีส่วนร่วมผ่านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และตามด้วยการจัดระบบการบริหารงานส่วนภูมิกษณใหม่ให้สามารถขับเคลื่อนงานยุทธศาสตร์ได้นั้น มิได้ลดทอนบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางที่ลงมาปักหลักสร้างฐานที่มั่นในพื้นที่นอกศูนย์กลางอย่างช้านานแต่อย่างใด เนื่องจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมิได้นำไปสู่การลดขนาด บทบาท และอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางระดับกรมอย่างสัมพันธ์กัน ขณะเดียวกันแนวคิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการก็มิได้มีการโยกย้ายถ่ายโอนหรือเพิ่มพูนอำนาจแก่กลไกระดับจังหวัดและอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาส่วนราชการที่ลงมาให้บริการในพื้นที่ ผลที่ปรากฏจึงเป็นแต่เพียงทำให้สภาพการแตกกระจายในเชิงนโยบาย ทวีความเข้มข้นและซับซ้อนมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา กระแสแนวคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด โดยเฉพาะกระแสทำทลายที่มาจากภาคสังคม ซึ่งดำเนินไปภายใต้บริบทการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจในสังคม กรณีที่ชัดเจนก็คือ ข้อเสนอให้มีการ “ยุบเลิกการบริหารส่วนภูมิภาค” ซึ่งเป็นกระแสแนวคิดที่เริ่มได้รับการผลักดันจากภาคประชาชนในท้องถิ่นภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเด่นชัดมากขึ้นในช่วงเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา กระแสแนวคิดดังกล่าวได้รับการขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นผ่านการผลักดันแนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ที่การปรับโครงสร้างการบริหารจัดการภายในจังหวัดเสียใหม่ โดยยุบเลิกโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบเดิม เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่หลักในการบริหารจัดการภายในจังหวัด

กระแสแนวคิดเกี่ยวกับการยุบเลิกโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ริเริ่มขับเคลื่อนจากภาคประชาชน ได้รับการยกระดับให้เป็นประเด็นสาธารณะระดับชาติ ผ่านการแสดงบทบาทของ “คณะกรรมการปฏิรูป” หรือ คปร. ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี เพื่อศึกษารวบรวมแนวทางปฏิรูปประเทศ หลังการประชุมทางเมืองในปี พ.ศ. 2553 การแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูป เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2553 เห็นชอบในหลักการตามที่สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติเสนอให้ตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ โดยมอบหมายให้คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ จัดตั้งสำนักงานปฏิรูปประเทศขึ้นเป็นฝ่ายเลขานุการ โดยมีงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานเพื่อการปฏิรูปสำหรับใช้ร่วมกันสำหรับคณะกรรมการทั้งสองคณะ โดยให้เบิกจ่ายผ่านสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ เป็นเวลา 3 ปี

การดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูป เป็นการทำงานร่วมกับ “คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปประเทศ” ซึ่งมีนายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน มีภารกิจหลักในการเก็บข้อมูลข้อคิดเห็นและสังเคราะห์ประเด็นปัญหาต่าง ๆ เพื่อนำเสนอข้อมูลข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการปฏิรูปเพื่อยกร่างเป็นข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาความยุติธรรมและความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมไทย อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากคณะกรรมการปฏิรูปได้ดำเนินงานเป็นระยะเวลา 10 เดือน คณะกรรมการก็ได้ประกาศลาหยุดบทบาทโดยการออกทั้งคณะ โดยมีผลในวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2554

สาระสำคัญประการหนึ่งของข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ก็คือ การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ โดยมีเป้าหมายเพื่อลดอำนาจรัฐและเพิ่มความเข้มแข็งให้กับประชาชน ข้อเสนอดังกล่าวตั้งอยู่บนฐานแนวคิดที่มองว่า ความเหลื่อมล้ำในความสัมพันธ์ทางอำนาจเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดอย่างหนึ่งของประเทศไทย และเป็นต้นตอของปัญหาสำคัญอื่น ๆ อีกหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม ดังนั้น การปรับสมดุลหรือการลดความเหลื่อมล้ำในความสัมพันธ์ทางอำนาจ จึงจำเป็นต้องอาศัยการปฏิรูป



โครงสร้างอำนาจของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยกลไกการปกครองต่าง ๆ โดยการจัดระเบียบกลไกดังกล่าวเสียใหม่ เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงอำนาจได้อย่างเท่าเทียมกัน<sup>99</sup>

ข้อเสนอที่สำคัญประการหนึ่งของคณะกรรมการปฏิรูปก็คือ ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจโดยการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น บนหลักการที่ว่า การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นจะต้องไม่ใช่เป็นแค่การถ่ายโอนอำนาจจากองค์กรปกครองใหญ่สู่องค์กรปกครองเล็ก หรือเป็นเพียงการสร้างระบบรวมศูนย์อำนาจขึ้นมาในท้องถิ่นต่าง ๆ แทนการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง หากจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการลดอำนาจรัฐ และเพิ่มอำนาจประชาชนโดยรวมด้วย

หลักการเบื้องต้นของการกระจายอำนาจตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถจัดการชีวิตและชุมชนของตนเองได้มากขึ้น โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและการพัฒนาคุณภาพชีวิต การตัดสินใจ และการอนุมัติ/อนุญาตให้มีการดำเนินการใด ๆ ในท้องถิ่นที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ขณะเดียวกัน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องไปกับการส่งเสริมให้ใช้ประชาธิปไตยทางตรงในการตัดสินใจและการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ในสังคม นอกเหนือจากการอาศัยระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

นอกจากนี้ ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปเกี่ยวกับการกระจายอำนาจเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ยังรวมถึงการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจจากความสัมพันธ์แนวดิ่งเป็นแนวนราบมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม ซึ่งถือเป็นการปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมไทยอย่างลึกซึ้งถึงรากอีกด้วย

ข้อเสนอการยุบเลิกโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ซึ่งนำเสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) การจัดทำข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปประเทศไทยดังกล่าว ตั้งอยู่บนสมมติฐานหลักที่ว่า ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน เป็นผลมาจากปัญหาเชิงโครงสร้างการจัดสรรทรัพยากรด้านต่าง ๆ ซึ่งเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน อันเป็นต้นตอของสภาพความเหลื่อมล้ำอย่างรุนแรงในสังคมไทย ดังนั้น ในทหระณะของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) การปฏิรูปประเทศจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างการจัดสรรทรัพยากรที่มีลักษณะกีดกันมิให้คนจำนวนมากสามารถเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างเท่าเทียมกัน ได้แก่ ทรัพยากรทางธรรมชาติ ทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรทางสังคม และทรัพยากรทางการเมือง

แนวทางการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปโครงสร้างการจัดสรรทรัพยากรทางการเมือง ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานที่ว่า “การจัดโครงสร้างอำนาจของรัฐไทยตลอดช่วงที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีลักษณะรวมศูนย์สูง ส่งผลให้รัฐบาลมีอำนาจในการบริหาร

---

<sup>99</sup> คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.), *แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง* (นนทบุรี : สำนักงานปฏิรูป (สปร.), 2554).

จัดการสังคมในทุกขอบเขตและปริมาตร”<sup>100</sup> คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เห็นว่า ภายใต้บริบทความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกยุคปัจจุบัน โครงสร้างรัฐแบบรวมศูนย์นั้นหมดความจำเป็นลง ดังนั้น จึงควรปรับโครงสร้างทางอำนาจของรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเองมากขึ้น โดยการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจต้องยึดหลักการพื้นฐาน 2 ประการ คือ 1) การกระจายอำนาจบริหารจัดการจากรัฐบาลไปสู่ท้องถิ่น และ 2) กระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคม เพื่อป้องกันมิให้อำนาจกระจุกอยู่กับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

ภายใต้ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ โดยมุ่งกระจายอำนาจจากรัฐบาลไปสู่ท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคมนั้น คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เสนอว่า รัฐบาลควรมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต่อการกิจพื้นฐานของรัฐ ได้แก่ กิจการต่างประเทศ การป้องกันประเทศ การดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม การบริหารเศรษฐกิจมหภาค การดำเนินกระบวนการยุติธรรม และการจัดให้มีระบบสวัสดิการพื้นฐานสำหรับประชาชนทั้งประเทศ การจัดเก็บภาษี การป้องกัน บรรเทา และวางแผนเผชิญภัยพิบัติขนาดใหญ่ การวางแผนและกำกับควบคุมมาตรฐานกลางที่จำเป็นในด้านต่าง ๆ

สำหรับ “ท้องถิ่น” ในทฤษฎีของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ประกอบด้วย ประชาชน องค์กร ชุมชน องค์กรภาคประชาสังคม คณะกรรมการประชาสังคมประจำท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในระดับจังหวัดและต่ำกว่าจังหวัด โดยท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ทั้งในด้านการรักษาความสงบ การคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สิน การให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน ทั้งด้านการศึกษา การแพทย์และสาธารณสุข ศาสนธรรม ศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาทางหลวงชนบท การดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากร การส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์ การพัฒนาแหล่งน้ำชลประทาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน ตลอดจนงานบริการอื่น ๆ ในจังหวัดและท้องถิ่น<sup>101</sup>

ในขณะที่การกำกับดูแลการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลควรมีอำนาจเท่าที่จำเป็น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและประโยชน์ของประเทศชาติเท่านั้น ภายใต้ข้อเสนอดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เสนอว่า “รัฐบาลย่อมไม่มีอำนาจเข้าไปแทรกแซงหรือยับยั้งการบริหารจัดการท้องถิ่น หรือถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ด้วยเหตุดังกล่าว จึงควรยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาค เพราะหมดความจำเป็นแล้ว”<sup>102</sup> แนวทางการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจภายใต้ข้อเสนอดังกล่าวก็คือ การดำเนินการ “ถอดสายอำนาจบังคับบัญชาของรัฐบาลที่เข้าไปแทรกแซงการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็อำนาจในการพิจารณาอนุมัติ/อนุญาต อำนาจในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น อำนาจในการยับยั้งข้อบัญญัติของท้องถิ่น หรืออำนาจในการถอดถอนผู้บริหารและสภาท้องถิ่น”<sup>103</sup>

<sup>100</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 95.

<sup>101</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 163.

<sup>102</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 95.

<sup>103</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 164.

ด้วยเหตุที่คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) มองว่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นสายอำนาจการบังคับบัญชาที่สำคัญของรัฐบาล ซึ่งสามารถเข้าไปแทรกแซงหรือทับซ้อนกับอำนาจในการจัดการตนเองของท้องถิ่น ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) จึงเสนอให้ยุบเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยปรับบทบาทของหน่วยราชการในระดับจังหวัดให้เหลือเพียง 3 รูปแบบ คือ 1) สำนักงานประสานนโยบายหรือสำนักงานบริการทางวิชาการ เช่น ศูนย์วิจัยข้าว สถานีประมง ศูนย์วิจัยมลพิษสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เพื่อสนับสนุนการทำงานของส่วนกลางหรือท้องถิ่น 2) สำนักงานสาขาของราชการบริหารส่วนกลาง เฉพาะในภารกิจที่รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเอง เช่น การจัดเก็บภาษีรายได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม การจัดทำหนังสือเดินทาง เป็นต้น 3) สำนักงานตรวจสอบและเสนอแนะการบริหารจัดการท้องถิ่น ส่วนภารกิจอื่น ๆ ในการให้บริการของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) เสนอให้ถ่ายโอนภารกิจเหล่านั้นให้เป็นอำนาจในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดและระดับต่ำกว่าจังหวัด<sup>104</sup>

อาจสรุปได้ว่า ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจโดยการกระจายอำนาจจากรัฐบาลให้แก่ท้องถิ่น ภายใต้เงื่อนไขการยุบเลิกโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันนี้ มีสาระสำคัญคือการปรับรูปแบบโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จากปัจจุบันซึ่งประกอบด้วยโครงสร้างการบริหารราชการ 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มาสู่การจัดโครงสร้างการบริหารราชการที่มีเพียง 2 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยราชการในระดับจังหวัดที่เคยเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแต่เดิม ซึ่งรับผิดชอบภารกิจที่ไม่สามารถถ่ายโอนให้ท้องถิ่นได้ จะถูกเปลี่ยนให้มีสถานะเป็น “ราชการส่วนกลางในภูมิภาค” ซึ่งประกอบด้วยหน่วยราชการ 3 รูปแบบ ได้แก่ สำนักงานประสานนโยบาย หรือสำนักงานบริการทางวิชาการ สำนักงานสาขาของราชการส่วนกลาง และสำนักงานตรวจสอบและเสนอแนะการบริหารจัดการท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจโดยการยุบเลิกราชการบริหารส่วนภูมิดังกล่าวข้างต้น ไม่ได้ได้รับการนำมาบรรจุเป็นนโยบายของพรรคการเมืองใด ๆ หลังจากนั้น กระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้ง “สภาปฏิรูปแห่งชาติ” (สปช.) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) ซึ่งบัญญัติให้มี “สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ” (สปท.) เพื่อดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปด้านต่าง ๆ สืบต่อจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศมีอำนาจหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปด้านต่าง ๆ เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และหากเห็นว่ากรณีใดจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้นใช้บังคับ ให้สภา

<sup>104</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 164.

ขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศจัดทำร่างพระราชบัญญัติขึ้นเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่เดิมเหมือนกับอำนาจหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ<sup>105</sup>

ข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ปรากฏเด่นชัดใน “แผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ข้อเสนอดังกล่าวปรากฏอยู่ในเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรภาครัฐ กล่าวคือ ภายใต้แผนการปฏิรูปเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ได้ระบุถึงเป้าหมายของการดำเนินการ 3 ประการ ได้แก่ (1) ลด/เพิ่มจำนวนหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ให้เหมาะสมต่อภารกิจที่สำคัญของประเทศและสนองต่อความต้องการของประชาชน (2) จัดทำระบบอำนวยการบริหารส่วนกลาง (Office of Strategy Management: OSM) ในกลุ่มจังหวัด (3) แก้ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยมีวิธีการปฏิรูป คือ ทบทวนความจำเป็นในการกำหนดหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ และถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นที่มีความพร้อมเป็นผู้ดำเนินการ โดยจะต้องมีการเกลี้ยหรือโอนบุคลากรและงบประมาณให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนไป<sup>106</sup>

แผนการปฏิรูปอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในภูมิภาค คือ การปฏิรูปด้านการพัฒนากลไกหรือเครื่องมือในการสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อวางระบบการปฏิบัติงานของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่การบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ แนวทางการปฏิรูปประกอบด้วย (1) การบูรณาการความร่วมมือระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ผ่านการแก้ไขปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ให้มีการบูรณาการความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการบริหารราชการแผ่นดิน (2) แก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจทุกด้านให้ชัดเจน (3) พัฒนาศูนย์ข้อมูลของการบริหารงาน โดยให้มีศูนย์ข้อมูลเพื่อการบริหารงานของจังหวัด การพัฒนาประสิทธิภาพศูนย์ข้อมูลของจังหวัด บูรณาการข้อมูลในระดับต่าง ๆ (4) ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และ (5) เพิ่มขีดความสามารถของศูนย์ดำรงธรรมเพื่อเป็นกลไกให้กับจังหวัด<sup>107</sup>

นอกเหนือจากแผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวแล้ว ทิศทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่ภูมิภาคในปัจจุบัน ยังเป็นผลมาจากนโยบายด้านการเสริมความเข้มแข็งของเศรษฐกิจภายในประเทศผ่านกลไกของ 18 กลุ่มจังหวัด และ 77 จังหวัด ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวาระสำคัญ

---

<sup>105</sup> สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, *สรุปผลการดำเนินงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ 6 เดือน* (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559)

<sup>106</sup> คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน, “แผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน,” น. 10.

<sup>107</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 12-13.

ภายใต้โมเดลขับเคลื่อนประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน หรือ “Thailand 4.0” อีกด้วย กล่าวคือ การเสริมความเข้มแข็งของเศรษฐกิจภายในประเทศผ่านกลไกของ 18 กลุ่มจังหวัด และ 77 จังหวัด ดำเนินการผ่านแนวทางการขับเคลื่อนคลัสเตอร์จังหวัด โดยอาศัยแนวคิด Area-Based Collaboration ระหว่างจังหวัดในคลัสเตอร์ รวมทั้งใช้กลไกประชารัฐในการขับเคลื่อนการบูรณาการเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดภายในคลัสเตอร์ระหว่างคลัสเตอร์จังหวัด และคลัสเตอร์จังหวัดกับภูมิภาคอื่น ๆ ของโลก รวมทั้งอาศัยกลไกการจัดสรรงบประมาณตามคลัสเตอร์จังหวัดและการจัดสรรงบประมาณตามจังหวัด โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การสร้างกลไกการเติบโตในระดับจังหวัดและมุ่งพัฒนาจังหวัดทั้ง 77 จังหวัด ให้เป็นจักรกลขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ (77 New Growth Engines)<sup>108</sup>

สำหรับการทำให้คลัสเตอร์จังหวัดเป็นต้นแบบของการพัฒนาที่ยั่งยืน มีเป้าหมายเพื่อปลดล็อกวงจรอุบาทว์ในพื้นที่ นั่นคือ สภาพโครงสร้างพื้นฐานไม่ดี ระดับการลงทุนต่ำ ความน่าสนใจของพื้นที่ต่ำ ลำดับความสำคัญต่ำ ได้รับความสนใจน้อย ระดับค่าจ้างต่ำ ระดับการบริโภคต่ำ ระดับผลิตภาพต่ำ แรงจูงใจต่ำ การจ้างงานต่ำ ระดับการลงทุนต่ำ อันนำไปสู่การมีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่ำ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัย 18 คลัสเตอร์จังหวัดในการสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ความอยู่ดีมีสุข การยกระดับคุณภาพมนุษย์ และการรักษาสีเขียวเพื่อสร้างพื้นที่ที่มีศักยภาพ ทั้งในด้านการเป็นเมืองที่น่าอยู่ เมืองที่น่าท่องเที่ยว เมืองที่ดึงดูดการใช้จ่ายใช้สอย เมืองที่น่าทำงาน เมืองแห่งการศึกษา และเมืองที่น่าลงทุน ซึ่งล้วนแต่นำไปสู่การมีผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดสูง<sup>109</sup>

แผนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด 4.0 มีสาระสำคัญคือ การสร้างสัญญาประชาคมของประชารัฐในระดับพื้นที่ มุ่งวางยุทธศาสตร์ทั้งระยะสั้น กลาง ยาว เชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และโมเดล Thailand 4.0 เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความเป็นเจ้าของ และเน้นการปลูกฝังระบอบประชาธิปไตย เน้นการตอบโจทก์ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (Demand Side Approach) ลดโอกาสการสูญเสียจากการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากการดำเนินงานโดยภาครัฐการเป็นศูนย์กลาง (Supply Side Approach) พยายามปิดกั้นโอกาสการแทรกแซงหรือดำเนินมาตรการประชานิยมที่มาจากนักการเมืองอย่างในอดีต และเน้นกระตุ้นให้เกิดการทำให้จังหวัดเป็นพื้นที่ที่น่าสนใจ เพื่อดึงดูดการลงทุนจากภายนอก การสร้างคนในพื้นที่ให้มีผลิตภาพสูง รวมทั้งสร้างสินค้าและบริการมูลค่าสูงของจังหวัดที่สามารถแข่งขันได้<sup>110</sup>

แผนขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด 4.0 ดำเนินการผ่านกลไกประชารัฐในเชิงพื้นที่ ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด พาณิชย์จังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด หอการค้า สภาอุตสาหกรรม ท้องถิ่น ผู้นำชุมชน องค์กรภาคประชาสังคม ฯลฯ รวมทั้งการขับเคลื่อนผ่านวิสาหกิจเชิงสังคม อาทิ บริษัทประชารัฐรักสามัคคี กลไกความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและเอกชน (PPP) กลุ่มเป้าหมายของการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ ได้แก่ การเกษตร OTOP

<sup>108</sup> “พิมพ์เขียว Thailand 4.0 โมเดลขับเคลื่อนสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน,” (เอกสารนำเสนอ) น. 129.

<sup>109</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 128-130.

<sup>110</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 131.

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ธุรกิจบริการ การท่องเที่ยว ฯลฯ แผนการดำเนินงานในระยะ 1-3 ปี มุ่งเน้นการพัฒนาวิสาหกิจ 2.0 สู่ 3.0 โดยการยกระดับมาตรฐานและผลิตภาพ การเข้าถึงแหล่งเงินทุน การสร้างเครือข่ายธุรกิจ และการเข้าถึงตลาด ส่วนแผนระยะ 3-5 ปี มุ่งพัฒนาวิสาหกิจ 3.0 สู่ 4.0 โดยการสร้างนวัตกรรม การพัฒนาโมเดลธุรกิจ การทำธุรกิจบนดิจิทัลแพลตฟอร์ม การสร้างเครือข่าย และการลงทุนในต่างประเทศ<sup>111</sup>

สำหรับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจภายใต้ทิศทางนโยบายดังกล่าว คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ได้กำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด 4 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2561 – 2564 โดยให้ความสำคัญกับกลุ่มจังหวัดเพิ่มมากขึ้น เน้นประชาธิปไตย บูรณาการส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น เน้นบทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีได้มีนโยบายให้มีการปรับทิศทางการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดทั้ง 18 กลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับนโยบายไทยแลนด์ 4.0 โดยมุ่งให้แต่ละกลุ่มจังหวัดค้นหาจุดเด่นที่เป็นศักยภาพในภูมิภาคของตนเองและเพิ่มนวัตกรรมจากการริเริ่มในพื้นที่ ในขณะเดียวกัน กระทรวงมหาดไทยได้เสนอนโยบายให้มีกระบวนการจัดทำแผนระดับหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ โดยมุ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

#### 4.6 บทสรุป

ผลการศึกษาศถานภาพของราชการส่วนภูมิภาคในบทนี้ ชี้ให้เห็นว่า แม้กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะมีสถานะและการดำรงอยู่เป็นเวลายาวนานในบริบทการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย แต่หากพิจารณาถึงสถานะภาพและพัฒนาการของราชการบริหารส่วนภูมิภาคตลอดช่วงเวลากว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มิได้เป็นโครงสร้างที่มีสถานะและการดำรงอยู่อย่างหยุดนิ่งตายตัว หากมีการปรับตัวไปตามพลวัตของบริบทและปัจจัยแวดล้อมในมิติต่าง ๆ ที่แปรเปลี่ยนไปในแต่ละช่วงเวลา

การปรับบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นผลจากปัจจัยสำคัญคือ การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ อันเป็นผลจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการออกกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นตามมา ตลอดจนการดำเนินนโยบายการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ ตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งส่งผลให้เกิดการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงอย่างเด่นชัดในระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการริเริ่มระบบบริหารราชการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งเป็นผลให้โครงสร้างและระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยมีสถานะและการดำรงอยู่เช่นในปัจจุบัน

---

<sup>111</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 132-133.

การปรับตัวทั้งในเชิงโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ปรากฏในช่วงเวลาที่ผ่านมา แสดงให้เห็นถึงทิศทางการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค จากเดิมที่มีบทบาทหลักในด้านการปกครองและควบคุมการบริหารราชการ เพื่อตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล เป็นสำคัญ มาสู่การเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ในเชิงยุทธศาสตร์มากขึ้น ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมประการหนึ่งของการปรับตัวในเชิงโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคดังกล่าว ก็คือ การมีโครงสร้างประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยการปกครอง (intergovernmental relation structure) เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ ได้แก่ กลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) กลไกคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) และกลไกคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.)

กลไกในระดับต่าง ๆ ดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในฐานะโครงสร้างการประสานเชื่อมโยงบทบาทและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐในระดับต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการบูรณาการจัดสรรทรัพยากรของรัฐสำหรับขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาในพื้นที่ระดับภูมิภาค นโยบายของการจัดตั้งกลไกคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ ดังกล่าวก็คือ การจัดโครงสร้างเชิงสถาบันเพื่อรองรับกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะในรูปแบบการประสานความร่วมมือ (co-operative governance) ขึ้นโดยเฉพาะทั้งการร่วมมือกันในแนวตั้งระหว่างองค์กรของรัฐในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการร่วมมือกันในแนวนราบระหว่างองค์กรในระดับเดียวกัน เช่น ระหว่างจังหวัดในภาคเดียวกัน รวมไปถึงการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชน รวมถึงองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน

พัฒนาการเชิงโครงสร้างดังกล่าว นับว่าเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับทิศทางแนวโน้มการปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในการปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาสังคมและชุมชนในบริบทสากล จากเดิมที่มีลักษณะเป็น “การปกครอง” (government) โดยภาครัฐมุ่งแสดงบทบาทโดยใช้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจและดำเนินนโยบายสาธารณะฝ่ายเดียว มาเป็น “การบริหารกิจการบ้านเมือง” (governance) โดยภาครัฐหันมาแสดงบทบาทในการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อเกื้อหนุนให้ตัวแสดงต่าง ๆ ในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจ องค์กรอาสาสมัคร และองค์กรชุมชน เข้ามามีบทบาทร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายและทิศทางการบริหารกิจการสาธารณะในพื้นที่ เพื่อให้การบริหารกิจการสาธารณะเหล่านั้นสอดคล้องกับสภาพปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชนต่าง ๆ ตลอดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายให้ได้มากที่สุด

แม้ว่าในปัจจุบัน กลไกการประสานบทบาทและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐระดับต่าง ๆ รวมถึงการประสานบทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในระดับต่าง ๆ ดังกล่าว จะยังมีข้อติดขัดในการแสดงบทบาทร่วมกันที่นำไปสู่ผลลัพธ์ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ที่เด่นชัดอย่างเต็มที่ แต่ก็มีความพยายามปรับปรุงและพัฒนาปัจจัยเกื้อหนุนที่ส่งผลต่อการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่อง แต่ในขณะเดียวกันก็มีกระแสแนวคิดและความเคลื่อนไหวจากภาคสังคมในทิศทางตั้งคำถามต่อการดำรงอยู่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคปรากฏให้เห็นเป็นระลอกด้วย

อย่างไรก็ตาม ภายใต้แนวนโยบายของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการขับเคลื่อนนโยบายประชารัฐของรัฐบาลปัจจุบัน จังหวัดในฐานะหน่วยบริหารงานเชิงพื้นที่ในระดับภูมิภาค ยังคงถูกกำหนดให้มีบทบาทสำคัญในการประสานการขับเคลื่อนการพัฒนาและยกระดับการเติบโตของเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคมบนฐานการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในพื้นที่ รวมทั้งการให้ความสำคัญกับจังหวัดที่มีศักยภาพในฐานะฐานการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมด้วย



## บทที่ 5

# การจัดโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหาร ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

การศึกษาข้อมูลเกี่ยวข้องกับโครงสร้างและระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในที่นี้ คณะผู้วิจัยดำเนินการโดยอาศัยกรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง (Intergovernmental Relations) เป็นฐานในการอธิบาย<sup>1</sup> ด้วยเหตุผลที่ว่าการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานของจังหวัดนั้นไม่อาจวิเคราะห์ “จังหวัด” โดยแยกเป็นเอกเทศจากโครงสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองในระดับอื่น ๆ ได้ เพราะการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดก็คือ การศึกษาถึงแนวทางที่เหมาะสมในการปรับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางกับองค์กรในพื้นที่นอกศูนย์กลาง ไม่ว่าจะเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ภูมิภาค รวมทั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นไปในเวลาเดียวกัน

มุมมองที่สำคัญประการหนึ่งภายใต้กรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองก็คือ การชี้ให้เห็นว่า การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเหมาะสมระหว่างหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางกับหน่วยงานในระดับรองลงไปอย่างหน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐบาลในประเทศหนึ่ง ๆ และในขณะเดียวกัน การบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถบรรลุประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการมีโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ และหน่วยการปกครองระดับเหนือขึ้นไปอย่างเหมาะสมด้วย

กล่าวโดยสรุปคือ การบริหารงานภาครัฐในประเทศหนึ่ง ๆ จะสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ต่อเมื่อหน่วยงานภาครัฐหรือหน่วยการปกครองในระดับต่าง ๆ มีการประสานบทบาทระหว่างกัน

---

<sup>1</sup> สำคัญสำคัญของกรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง โปรดดู วสันต์ เหลืองประภัสร์, “การบริหารปกครองกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ,” ใน อัมพร อารังลักษณ์ (บก.), *การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21* (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น. 62-84. และ B. C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State* (London: George Allen & Unwin 1985), Chapter 5. ตัวอย่างการนำกรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองมาใช้ในการศึกษาการปรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่น่าสนใจ อาทิ Michio Muramatsu, *Intergovernmental Relation in Japan: Model and Perspectives* (Washington, D.C.: World Bank, 2001)

อย่างสอดคล้องประสานกลมกลืน (inter-institutional harmony)<sup>2</sup> หากนำหลักการดังกล่าวมาพิจารณาการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองของไทย อาจตั้งสมมติฐานเบื้องต้นได้ว่า สภาพปัญหาข้อจำกัดในการบริหารงานภาครัฐนอกศูนย์กลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารนโยบายสาธารณะและการดำเนินการกิจในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในภูมิภาค รวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังปรากฏในที่ผ่านมานั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองที่ไม่เหมาะสมกับบริบทและปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน

## 5.1 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของไทยดังปรากฏในปัจจุบัน เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดให้โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ หน่วยงานภายใต้การจ้ดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย (1) สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง (2) กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง (3) ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

หน่วยงานภาครัฐที่มีฐานะเป็นกลไกการบริหารราชการบริหารส่วนกลาง มีบทบาทหลักในการบริหารนโยบายสาธารณะระดับชาติในด้านต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนด รวมถึงการบริหารกิจการสาธารณะระดับชาติเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในทุกพื้นที่ทั่วประเทศอย่างเสมอภาคและเป็นเอกภาพ หน่วยราชการบริหารส่วนกลางมีลักษณะสำคัญ คือ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจหลักเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative Public Service) ซึ่งเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การออกกฎระเบียบ อนุมัติ อนุญาตตามกฎหมาย รวมทั้งงานนโยบายต่าง ๆ

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางมีความสัมพันธ์กับรัฐภายใต้เงื่อนไขสำคัญ คือ หน่วยงานถูกจัดตั้งและอยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาโดยรัฐ ใช้งบประมาณแผ่นดินในการดำเนินการกิจ การบริหารงานมีลักษณะ

---

<sup>2</sup> Abie J. Geldenhuys, "The Crux of Intergovernmental Relations," in *Improving Local Government: Outcomes of Comparative Research*, edited by Michiel S. de Vries, P. S. Reddy, and M. Shamsul Haque (Basingstoke: Palgrave macmillan, 2009), pp. 88-91.

การใช้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐเป็นหลักในการดำเนินกิจกรรม บุคลากรมีสถานะเป็นข้าราชการ และรัฐต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวในการกระทำของหน่วยงาน<sup>3</sup>

หากพิจารณาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางจะพบว่า หน่วยราชการบริหารส่วนกลางไม่ได้มีเพียงส่วนราชการที่ตั้งทำการอยู่ในพื้นที่ศูนย์กลางหรือในเขตเมืองหลวงแต่เพียงเท่านั้น หากยังรวมถึงหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ถูกจัดตั้งขึ้นปฏิบัติงานประจำในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ อีกด้วย ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่ว่า แม้กระทรวง ทบวง กรม จะเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารราชการส่วนกลาง แต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 34 ได้บัญญัติให้หน่วยราชการบริหารส่วนกลางสามารถจัดตั้งส่วนราชการประจำเขตพื้นที่ได้หากมีเหตุผลพิเศษ

บทบัญญัติดังกล่าวระบุไว้ว่า หากกระทรวง ทบวง กรมใดมีเหตุผลพิเศษ จะตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่ออกเป็นเขตเพื่อให้มีหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตแล้วแต่จะเรียกชื่อเพื่อปฏิบัติงานทางวิชาการก็ได้ ทั้งนี้ หัวหน้าส่วนราชการประจำเขตมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติงานทางวิชาการ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำสำนักงานเขตซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น บทบัญญัติดังกล่าวนำมาสู่การจัดตั้งหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคขึ้น ดังปรากฏในชื่อต่าง ๆ อาทิ สำนักงานภาค สำนักงานเขต สำนัก ศูนย์ ฯลฯ ด้วยเหตุนี้ นอกเหนือจากการจัดตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคภายใต้สังกัดของกระทรวงและกรมต่าง ๆ ในแต่ละจังหวัดแล้ว หน่วยราชการบริหารส่วนกลางจำนวนหนึ่งยังมีการจัดตั้งหน่วยราชการในสังกัดของตนเองกระจายอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วทุกภาคของประเทศอีกด้วย

การจัดตั้งหน่วยงานในสังกัดของหน่วยราชการส่วนกลางที่มีพื้นที่ปฏิบัติการในเขตจังหวัดตั้งอยู่บนเงื่อนไขที่สำคัญ คือ ส่วนราชการที่จะจัดตั้งเป็นหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคต้องมีลักษณะภารกิจสอดคล้องกับลักษณะงานข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้ (1) เป็นงานวิชาการวิจัยพัฒนาและการบริการวิชาการที่มุ่งบริการและให้ประโยชน์ต่อส่วนราชการหรือส่วนรวมของประเทศ (2) เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศและความมั่นคงแห่งรัฐ (3) เป็นงานที่มีการดำเนินการครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัดที่ไม่ยึดโยงกับเขตการปกครองเช่นพื้นที่ในลักษณะลุ่มน้ำเขตป่าเขตอุทยาน เป็นต้น (4) กฎหมายบัญญัติให้จัดตั้งส่วนราชการในลักษณะดังกล่าว<sup>4</sup>

หากพิจารณาในทางหลักการ จะเห็นได้ว่า หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค เป็นการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่ตามหลักการแบ่งหน่วยการปกครองตามเขตท้องที่การบริหารงาน (principle of territoriality) โดยมีรูปแบบเป็น “หน่วยงานระดับพื้นที่เพื่อบริหารภารกิจเฉพาะด้านเดียว” (single-

---

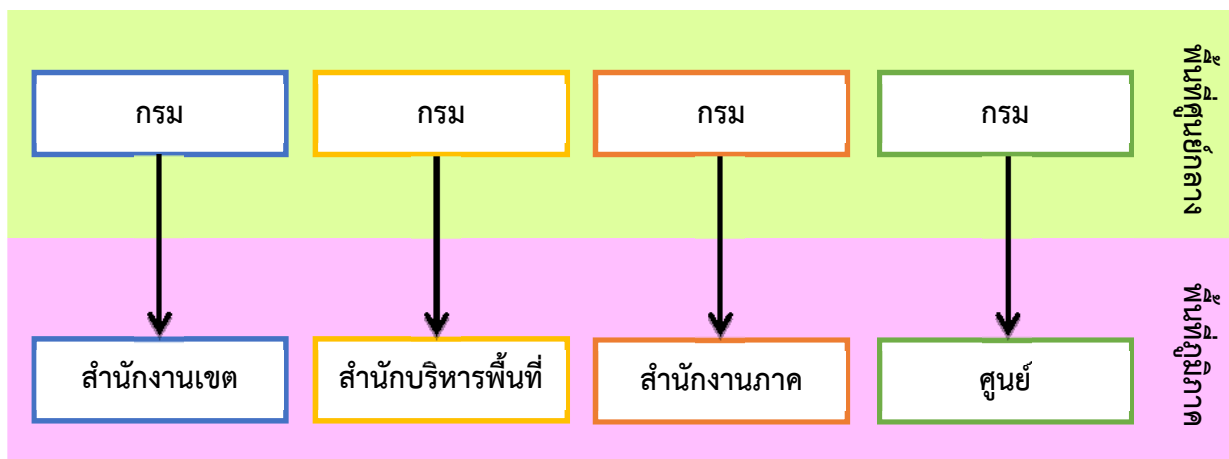
<sup>3</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, *การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551), น. 9-26.

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, *แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551), น.6-7.

function model)<sup>5</sup> มีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารราชการ หรือเป็นหน่วยงานภายใต้โครงสร้างการบังคับบัญชาตามแนวตั้งของกระทรวงต่าง ๆ ในส่วนกลาง หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคจึงมีอำนาจหน้าที่และภารกิจด้านใดด้านหนึ่งภายใต้ขอบเขตที่ได้รับการมอบหมายจากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางที่เป็นต้นสังกัด

หากพิจารณาในทางหลักการหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคเป็นการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองบนหลักการแบ่งอำนาจจากหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง โดยหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคแต่ละหน่วยงาน ต่างก็ได้รับการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกิจเฉพาะด้านจากหน่วยราชการบริหารส่วนกลางต้นสังกัดของตนเอง (Functional Deconcentration) ดังนั้นแต่ละหน่วยงานจึงมีโครงสร้างการบริหารงานและการทำงานแยกเป็นเอกเทศในตัวเองโดยขึ้นตรงต่อหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่เป็นผู้แบ่งอำนาจให้หน่วยงานดังกล่าวไปปฏิบัติภารกิจในระดับพื้นที่ กล่าวคือ แม้ว่าหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคจะตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ แต่ก็มีระบบการบริหารงานภายใต้การควบคุมสั่งการโดยตรงจากหน่วยราชการบริหารส่วนกลางต้นสังกัดของตนเองโดยไม่อยู่ภายใต้กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในฐานะหน่วยบริหารงานระดับพื้นที่ของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม สภาพดังกล่าวส่งผลให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลางในพื้นที่แบบกระจุกกระจาย

แผนภาพ 5.1 การจัดตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาค



<sup>5</sup> Hellmut Wollmann, "Coordination in the Intergovernmental Setting," in *Handbook of Public Administration*, edited by B. Guy Peters and Jon Pierre (London: SAGE Publications, 2003), p. 596.

สำหรับหลักเกณฑ์การจัดตั้งหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค (จังหวัด) ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ<sup>6</sup> มีหลักการสำคัญคือ การจัดตั้งหน่วยงานที่มีพื้นที่ปฏิบัติการในเขตจังหวัดให้กำหนดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค มิให้จัดตั้งเป็นหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคเว้นแต่อยู่ในเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (1) เป็นภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชน/ครัวเรือน/ชุมชน (2) เป็นภารกิจที่ต้องปฏิบัติครอบคลุมคาบเกี่ยวหลายจังหวัดเพื่อตอบสนองความต้องการต่อส่วนรวมหรือเป็นภารกิจที่ตอบสนองต่อบทบาทหลักของหน่วยงานต้นสังกัด (3) มีความจำเป็นต้องจัดตั้งตามที่กฎหมายกำหนด (4) เป็นภารกิจของรัฐบาลซึ่งไม่อาจมอบให้ภูมิภาคดำเนินการแทนได้ตามแนวทางสากลในอารยประเทศ (5) ภารกิจดังกล่าว จะต้องเป็นที่มีใช้อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น

ภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าว การจัดตั้งหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค สามารถดำเนินการได้ 2 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบที่ 1 การกำหนดเป็นหน่วยงานระดับกองหรือสำนัก ซึ่งปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ เช่น สำนักงานภาค /เขต หรือสำนักและรูปแบบที่ 2 การกำหนดเป็นหน่วยงานต่ำกว่าระดับกองหรือสำนักอยู่ในสังกัดกองหรือสำนัก โดยไม่ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ การดำเนินการจัดส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค มีแนวทางการพิจารณาคือ ส่วนราชการที่จะจัดตั้งเป็นหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคต้องมีภารกิจ หรือลักษณะ สอดคล้องกับลักษณะงานข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้

(1) เป็นงานวิชาการ วิจัย พัฒนา และการบริการวิชาการ ที่มุ่งบริการและให้ประโยชน์ต่อส่วนราชการหรือส่วนรวมของประเทศ

(2) เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศ และความมั่นคงแห่งรัฐ

(3) เป็นงานที่มีการดำเนินการครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัดที่ไม่ยึดโยงกับเขตการปกครอง ได้แก่ พื้นที่ในลักษณะลุ่มน้ำ เขตป่า เขตอุทยาน เป็นต้น

(4) กฎหมายบัญญัติให้จัดตั้งส่วนราชการในลักษณะดังกล่าว

(5) หากไม่เป็นไปตามข้อ (1) - (4) ให้กำหนดส่วนราชการเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค<sup>7</sup>

ทั้งนี้ การกำหนดหน่วยงานดังกล่าว จะต้องแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ โดยการกำหนดหน่วยงานดังกล่าวจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการตามภารกิจ ซึ่งผลสุดท้ายจะก่อให้เกิดประโยชน์โดยส่วนรวมของชาติหรือต่อประชาชนอย่างแท้จริงและมีความคุ้มค่าในการจัดตั้งและการใช้ทรัพยากรการบริหารโดยมีการเกลี่ยอัตราข้าราชการที่เหมาะสม

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค ซึ่งส่วนราชการระดับกระทรวงหรือส่วนราชการระดับกรมต่าง ๆ จัดตั้งขึ้นให้มีฐานะเป็นหน่วยราชการระดับเขตหรือภาค มีแบบแผนการแบ่งเขตพื้นที่ระดับภาคแตกต่างกัน

<sup>6</sup> หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร1200/ว18 เรื่อง แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2550

<sup>7</sup> กรณีตัวอย่างการจัดส่วนราชการส่วนกลางในภูมิภาคในระดับจังหวัดทุกจังหวัด เสมือนหนึ่งเป็น “ราชการบริหารส่วนภูมิภาค” แต่ไม่ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ อาทิ สำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัด สำนักงานการค้าภายในจังหวัด สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัด สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด

กันไป ดังจะเห็นได้ว่า การจัดตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคในสังกัดส่วนราชการระดับกรมต่าง ๆ มีจำนวนแตกต่างกันหลาย ตั้งแต่ 3 หน่วยงาน ไปจนถึง 18 หน่วยงาน และมีทั้งการจัดส่วนราชการบริหารส่วนกลางดูแลภารกิจในระดับภาคหรือเขตพื้นที่ ซึ่งครอบคลุมหลายจังหวัด และการจัดส่วนราชการบริหารส่วนกลางในระดับจังหวัดทุกจังหวัด ดังพิจารณาได้จากตาราง<sup>8</sup>

ตาราง 5.1 หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
<b>สำนักนายกรัฐมนตรี</b>		
<b>1. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี</b>		
<b>2. กรมประชาสัมพันธ์</b>		
2.1 สำนักประชาสัมพันธ์เขตที่ 1-8 (เขต 1 ขอนแก่น, เขต 2 อุบลราชธานี, เขต 3 เชียงใหม่, เขต 4 พิษณุโลก, เขต 5 สุราษฎร์ธานี, เขต 6 สงขลา, เขต 7 จันทบุรี, เขต 8 กาญจนบุรี)	✓	
2.2 สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด (76 จังหวัด)		✓
2.3 สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย 13 แห่ง (ส่วนกลาง, เชียงใหม่, พิษณุโลก, ขอนแก่น, อุบลราชธานี, กาญจนบุรี, จันทบุรี, สุราษฎร์ธานี, ภูเก็ต, สงขลา, นครศรีธรรมราช, ตรัง, ยะลา)	✓	
2.4 สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย (ภายใต้การดูแลของสำนักประชาสัมพันธ์ เขต 1-8) ประกอบด้วย - สำนักประชาสัมพันธ์เขต 1 ภาคอีสานตอนบน ได้แก่ กาศสินธุ์, มหาสารคาม, หนองคาย, ขอนแก่น, ขอนแก่น FM 98.50, ชุมแพ, นครราชสีมา, บึงกาฬ, เลย ด่านซ้าย, หนองบัวลำภู, อุดรธานี, ชัยภูมิ, สกลนคร	✓	

<sup>8</sup> ดัดแปลงจาก สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, โครงการวิจัยการแบ่งหน้าที่ ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาล, เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), 2549, น. 4-70 - 4-78. และได้แก้ไขข้อมูลให้มีความเป็นปัจจุบัน

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
<p>- สำนักประชาสัมพันธ์เขต 2 ภาคอีสานตอนล่าง ได้แก่ นครพนม, ศรีสะเกษ, บุรีรัมย์, สุรินทร์, มุกดาหาร, อำนาจเจริญ, ยโสธร, อุบลราชธานี, ร้อยเอ็ด</p> <p>- สำนักประชาสัมพันธ์เขต 3 ภาคเหนือตอนบน ได้แก่ เชียงราย, แพร่, เชียงใหม่, แม่ฮ่องสอน, ฝาง, แม่สะเรียง, น่าน, ลำปาง, พะเยา, ลำพูน</p> <p>- สำนักประชาสัมพันธ์เขต 4 ภาคเหนือตอนล่าง ได้แก่ กำแพงเพชร, เพชรบูรณ์, ตาก, แม่สอด, สุโขทัย, อุตรดิตถ์, นครสวรรค์, พิษณุโลก</p> <p>- สำนักประชาสัมพันธ์เขต 5 ภาคใต้ตอนบน ได้แก่ กระบี่, ชุมพร, นครศรีธรรมราช, ทุ่งสง, ภูเก็ต, สมุย, พังงา, ตะกั่วป่า, ระนอง, สุราษฎร์ธานี</p> <p>- สำนักประชาสัมพันธ์เขต 6 ภาคใต้ตอนล่าง ได้แก่ ตรัง, นราธิวาส, สุโขทัย, ปัตตานี, พัทลุง, ยะลา, เบตง, สตูล, สงขลา</p> <p>- สำนักประชาสัมพันธ์เขต 7 ภาคตะวันออก ได้แก่ จันทบุรี, ตราด, สระแก้ว, ชลบุรี, ระยอง</p> <p>- สำนักประชาสัมพันธ์เขต 8 ภาคตะวันตก ได้แก่ กาญจนบุรี, ชัยนาท, เพชรบุรี, สิงห์บุรี, ประจวบคีรีขันธ์, ราชบุรี, สุพรรณบุรี</p>		
2.5 สถานีวิทยุกระจายเสียงเพื่อการศึกษา (ส่วนกลาง, แม่ฮ่องสอน, ลำปาง, นครสวรรค์, ขอนแก่น, จันทบุรี, ปทุมธานี, ระนอง, กระบี่, สุราษฎร์ธานี, สงขลา)	✓	
<b>3. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค</b>		
3.1 สำนักงานและส่งเสริมการคุ้มครองผู้บริโภคจังหวัด	✓	
<b>4. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี</b>		
<b>5. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี</b>		
<b>6. สำนักข่าวกรองแห่งชาติ</b>		

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
6.1 กอง 1-2 (กอง 1 ปฏิบัติการพิเศษ/ท่าอากาศยานนานาชาติ, กอง 2 ปฏิบัติการทางเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายคอมพิวเตอร์)	✓	
6.2 สำนัก 1-11 (สำนัก 1 ข้าราชการส่วนกลางภาคกลางบางส่วน และภาคตะวันออก, สำนัก 2 ข้าราชการภาคเหนือ, สำนัก 3 ข้าราชการภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 3, สำนัก 4 ข้าราชการภาคกลางบางส่วน ภาคตะวันตก ภาคใต้ (ยกเว้นสงขลา ปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล), สำนัก 5 ข้าราชการเฉพาะจังหวัดสงขลา ปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล, สำนัก 6 ข้าราชการต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ, สำนัก 7 ข้าราชการความมั่นคงของโลกและองค์การระหว่างประเทศ, สำนัก 8 ข้าราชการเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชีย-แปซิฟิก เอเชียกลาง เอเชียใต้ อเมริกา ยุโรป ตะวันออกกลาง และแอฟริกา, สำนัก 9 ข้าราชการและกิจการต่างประเทศ, สำนัก 10 รปภ.ฝ่ายพลเรือน, สำนัก 11 ปฏิบัติการทางเทคนิค)	✓	
<b>7. สำนักงบประมาณ</b>		
<p>7.1 สำนักจัดทำงานงบประมาณเพื่อการบูรณาการงบประมาณเขตพื้นที่ แบ่งออกเป็น 18 เขตพื้นที่ ได้แก่</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. สำนักจัดทำงานงบประมาณเขตพื้นที่ 1 (ภาคกลางตอนบน 1) นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สระบุรี</li> <li>2. สำนักจัดทำงานงบประมาณเขตพื้นที่ 2 (ภาคกลางตอนบน 2) ชัยนาท ลพบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง</li> <li>3. สำนักจัดทำงานงบประมาณเขตพื้นที่ 3 (ภาคกลางตอนกลาง) ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว นครนายก สมุทรปราการ</li> <li>4. สำนักจัดทำงานงบประมาณเขตพื้นที่ 4 (ภาคกลางตอนล่าง 1) กาญจนบุรี นครปฐม ราชบุรี สุพรรณบุรี</li> <li>5. สำนักจัดทำงานงบประมาณเขตพื้นที่ 5 (ภาคกลางตอนล่าง 2) ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม</li> <li>6. สำนักจัดทำงานงบประมาณเขตพื้นที่ 6 (ภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย) ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พัทลุง</li> </ol>	✓	



หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
<p>7. สำนักงานจัดหางบประมาณเขตพื้นที่ 7 (ภาคใต้ฝั่งอันดามัน) ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง</p> <p>8. สำนักงานจัดหางบประมาณเขตพื้นที่ 8 (ภาคใต้ชายแดน) สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส</p> <p>9. สำนักงานจัดหางบประมาณเขตพื้นที่ 9 (ภาคตะวันออก) จันทบุรี ชลบุรี ระยอง ตราด</p> <p>10. สำนักงานจัดหางบประมาณเขตพื้นที่ 10 (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1) หนองคาย เลย อุดรธานี หนองบัวลำภู บึงกาฬ</p> <p>11. สำนักงานจัดหางบประมาณเขตพื้นที่ 11 (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2) นครพนม มุกดาหาร สกลนคร</p> <p>12. สำนักงานจัดหางบประมาณเขตพื้นที่ 12 (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง) ร้อยเอ็ด ขอนแก่น มหาสารคาม กาฬสินธุ์</p> <p>13. สำนักงานจัดหางบประมาณเขตพื้นที่ 13 (ภาค ตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 1) สุรินทร์ นครราชสีมา บุรีรัมย์ ชัยภูมิ</p> <p>14. สำนักงานจัดหางบประมาณเขตพื้นที่ 14 (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 2) อำนาจเจริญ ศรีสะเกษ ยโสธร อุบลราชธานี</p> <p>15. สำนักงานจัดหางบประมาณเขตพื้นที่ 15 (ภาคเหนือตอนบน 1) เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน</p> <p>16. สำนักงานจัดหางบประมาณเขตพื้นที่ 16 (ภาคเหนือตอนบน 2) น่าน พะเยา เชียงราย แพร่</p> <p>17. สำนักงานจัดหางบประมาณเขตพื้นที่ 17 (ภาคเหนือตอนล่าง 1) ตาก พิษณุโลก สุโขทัย เพชรบูรณ์ อุตรดิตถ์</p> <p>18. สำนักงานจัดหางบประมาณเขตพื้นที่ 18 (ภาคเหนือตอนล่าง 2) กำแพงเพชร พิจิตร นครสวรรค์ อุทัยธานี</p>		
8. สำนักงานสภาพัฒนาการคลังแห่งชาติ		
9. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา		

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
10. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน		
11. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ		
11.1 สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาค (4 ภาค) (ภาคเหนือ-เชียงใหม่), ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-ขอนแก่น), ภาคกลาง-นนทบุรี), ภาคใต้-สงขลา)	✓	
12. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ		
13. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน(รับโอนจากกระทรวงอุตสาหกรรม)		
13.1 ศูนย์เศรษฐกิจการลงทุนภาคที่ 1-7 (เชียงใหม่-พิษณุโลก, นครราชสีมา, ขอนแก่น, ชลบุรี, สงขลา, สุราษฎร์ธานี)	✓	
<b>กระทรวงการคลัง</b>		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		
2. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง		
<u>กลุ่มภารกิจด้านทรัพย์สิน</u>		
3. กรมธนารักษ์		
3.1 สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ (76 พื้นที่)	✓	
4. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ		
<u>กลุ่มภารกิจด้านรายได้</u>		
5. กรมสรรพสามิต		
5.1 สำนักงานสรรพสามิตภาคที่ 1- 10 (ภาค 1 กรุงเทพฯ, ภาค 2 ชลบุรี, ภาค 3 นครราชสีมา, ภาค 4 อุตรดิตถ์, ภาค 5 เชียงใหม่, ภาค 6 พิษณุโลก, ภาค 7 นครปฐม, ภาค 8 สุราษฎร์ธานี, ภาค 9 สงขลา, ภาค 10 กรุงเทพมหานคร)	✓	
5.2 สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ (87 แห่ง) /พื้นที่สาขา (177 แห่ง)	✓	
6. กรมสรรพากร		
6.1 สำนักงานสรรพากรภาค 1-12 (ภาค 1-3 กรุงเทพมหานคร, ภาค 4 นนทบุรี, ภาค 5 ชลบุรี, ภาค 6 นครปฐม,	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
ภาค 7 พิษณุโลก, ภาค 8 เชียงใหม่, ภาค 9 นครราชสีมา, ภาค 10 อุตรธานี, ภาค 11 สุราษฎร์ธานี, ภาค 12 สงขลา)		
6.2 สำนักงานสรรพากรพื้นที่ (119พื้นที่ / 850 สาขา)	✓	
<b>7. กรมศุลกากร</b>		
<p>7.1 สำนักงานศุลกากรภาคที่ 1-4 (ด้านศุลกากร 48ด่าน)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานศุลกากรภาคที่ 1 กรุงเทพฯ (ประกอบด้วย ด้านศุลกากรมาบตาพุด, อรัญประเทศ, ระนอง, คลองใหญ่ จ.ตราด, ประจวบคีรีขันธ์, สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี, แม่กลอง จ.สมุทรสงคราม, จันทบุรี, ชุมพร, บ้านดอน จ.สุราษฎร์ธานี, เกาะสมุย) 11 ด้าน</li> <li>- สำนักงานศุลกากรภาคที่ 2 หนองคาย (ประกอบด้วย ด้านศุลกากรหนองคาย, มุกดาหาร, ช่องเม็ก จ.อุบลราชธานี, ท่าลี่ จ.เลย, บึงกาฬ, นครพนม, ช่องจอม จ.สุรินทร์, เขมราฐ จ.อุบลราชธานี, เชียงคาน จ.เลย, ช่องสะง่า จ.ศรีสะเกษ) 10 ด้าน</li> <li>- สำนักงานศุลกากรภาคที่ 3 เชียงใหม่ (ประกอบด้วย ด้านศุลกากรท่าอากาศยานเชียงใหม่, แม่สาย จ.เชียงราย, แม่สอด จ.ตาก, เชียงของ จ.เชียงราย, แม่ฮ่องสอน, แม่สะเรียง จ.แม่ฮ่องสอน, เชียงแสน จ.เชียงราย, เชียงดาว จ.เชียงใหม่, พังซาง จ.น่าน) 9 ด้าน</li> <li>- สำนักงานศุลกากรภาคที่ 4 น่าน (ประกอบด้วย ด้านศุลกากรปางเบชะรี จ.สงขลา, สะเดา จ.สงขลา, สุโหงโกลก จ.นราธิวาส, สงขลา, ท่าอากาศยานหาดใหญ่, ท่าอากาศยานภูเก็ต, ภูเก็ต, เบตง จ.ยะลา, ตากใบ จ.นราธิวาส, สตูล, กันตัง จ.ตรัง, กระบี่, นครศรีธรรมราช, ปัตตานี, สิชล จ.นครศรีธรรมราช, วังประจัน จ.สตูล, บ้านประกอบ จ.สงขลา, บูเก๊ะตา จ.นราธิวาส) 18 ด้าน</li> </ul>	✓	
7.2 สำนักงานศุลกากรท่าเรือแหลมฉบัง	✓	
7.3 สำนักงานศุลกากรกรุงเทพมหานคร	✓	
7.4 สำนักงานศุลกากรท่าเรือกรุงเทพมหานคร	✓	
7.5 สำนักงานตรวจศุลกากรตรวจสินค้าลาดกระบ้ง	✓	
7.6 สำนักงานตรวจศุลกากรสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
7.7 สำนักงานตรวจสุขภาพของผู้โดยสารท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ	✓	
<u>กลุ่มภารกิจด้านรายจ่ายและหนี้สิน</u>		
<b>8. กรมบัญชีกลาง</b>		
8.1 สำนักงานคลังจังหวัด (76 จังหวัด)		✓
8.2 สำนักงานคลังเขต 1-9 (เขต 1 พระนครศรีอยุธยา, เขต 2 ฉะเชิงเทรา, เขต 3 นครราชสีมา, เขต 4 อุตรธานี, เขต 5 เชียงใหม่, เขต 6 พิษณุโลก, เขต 7 นครปฐม, เขต 8 สุราษฎร์ธานี, เขต 9 สงขลา)	✓	
<b>9. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ</b>		
<b>กระทรวงการต่างประเทศ</b>		
<b>1. สำนักงานปลัดกระทรวง</b>		
<u>กลุ่มภารกิจความสัมพันธ์ทวิภาคี</u>		
<b>2. กรมยุโรป</b>		
<b>3. กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้</b>		
<b>4. กรมเอเชียตะวันออก</b>		
<b>5. กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และแอฟริกา</b>		
<u>กลุ่มภารกิจความร่วมมือระหว่างประเทศ</u>		
<b>6. กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ</b>		
<b>7. กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ</b>		
<b>8. กรมองค์การระหว่างประเทศ</b>		
<b>9. กรมอาเซียน</b>		
<u>กลุ่มภารกิจส่งเสริมกิจการระหว่างประเทศ</u>		
<b>10. กรมการกงสุล</b>		
10.1 สำนักงานหนังสือเดินทาง ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ	✓	
10.2 สำนักงานหนังสือเดินทางชั่วคราว (19 แห่ง) (บางนา-ศรีนครินทร์, ปิ่นเกล้า, มีนบุรี, สถานีรถไฟฟ้ามหานคร (MRT) คลองเตย, ศูนย์บริการการไปทำงานต่างประเทศ, เชียงใหม่,	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
เชียงราย, พิษณุโลก, นครสวรรค์, อุตรธานี, ขอนแก่น, อุบลราชธานี, นครราชสีมา, จันทบุรี, สุราษฎร์ธานี, ภูเก็ต, สงขลา, ยะลา, พัทยา)		
11. กรมพิธีการทูต		
12. กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย		
13. กรมสารนิเทศ		
<b>กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา</b>		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		
1.1 สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด (76 จังหวัด)		✓
2. กรมการท่องเที่ยว		
3. กรมพลศึกษา		
3.1 ศูนย์การเรียนรู้พลศึกษา กีฬา นันทนาการและวิทยาศาสตร์การกีฬา (76 จังหวัด 878 อำเภอ)	✓	
4. สถาบันการพลศึกษา (สถาบันอุดมศึกษาในกำกับ)		
4.1 โรงเรียนกีฬาจังหวัด (12แห่ง) (ขอนแก่น, ชลบุรี, ตรัง, นครศรีธรรมราช, นครสวรรค์, ยะลา, ลำปาง, ศรีสะเกษ, สุพรรณบุรี, อ่างทอง, อุบลราชธานี, ปทุมธานี)	✓	
4.2 สถาบันการพลศึกษา (17 วิทยาเขต) (กระบี่, กรุงเทพฯ, ชลบุรี, ชัยภูมิ, ชุมพร, เชียงใหม่, ตรัง, เพชรบูรณ์, มหาสารคาม, ยะลา, ลำปาง, ศรีสะเกษ, สมุทรสาคร, สุโขทัย, สุพรรณบุรี, อ่างทอง, อุตรธานี)	✓	
<b>กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์</b>		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		
1.1 สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (76 จังหวัด)		✓
1.2 สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 1-12	✓	
1.3 สถานคุ้มครองสวัสดิภาพ ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ 4 แห่ง	✓	
2. กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ		
2.1 สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง 11 แห่ง	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
2.2 ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง 37 แห่ง	✓	
2.3 นิคมสร้างตนเอง 43 แห่ง	✓	
2.4 ศูนย์พัฒนาชาวเขา 16 แห่ง	✓	
<b>3. กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว</b>		
3.1 ศูนย์เรียนรู้การพัฒนาสตรีและครอบครัว 8 แห่ง (ขอนแก่น, ชลบุรี, เชียงราย, นนทบุรี, ลำปาง, ลำพูน, ศรีสะเกษ และ สงขลา)	✓	
3.2 สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ 4 แห่ง (พิษณุโลก, นครราชสีมา, นนทบุรี และ สุราษฎร์ธานี)	✓	
<b>4. กรมกิจการเด็ก และเยาวชน (จัดตั้งใหม่)</b>		
4.1 บ้านพักเด็กและครอบครัว 77 แห่ง	✓	
4.2 สถานแรกรับ/สถานสงเคราะห์/สถานคุ้มครองสวัสดิภาพ/สถานพัฒนาและฟื้นฟู/สถาบันเพาะกล้าคุณธรรม รวม 30 แห่ง	✓	
<b>5. กรมกิจการผู้สูงอายุ (จัดตั้งใหม่)</b>		
5.1 ศูนย์เรียนรู้และฝึกอบรมด้านผู้สูงอายุ 1 แห่ง (ชลบุรี)	✓	
5.2 ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ 12 แห่ง (บ้านบางแค กรุงเทพฯ, บ้านบางละมุง ชลบุรี, บ้านธรรมปกรณ์ เชียงใหม่, บ้านทักษิณ ยะลา, วาสนะเวศม์ อัยุทยา, ภูเก็ต, ขอนแก่น, บุรีรัมย์, นครพนม, ลำปาง, สงขลา, ปทุมธานี)	✓	
<b>6. กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (จัดตั้งใหม่)</b>		
6.1 สถานคุ้มครองและพัฒนาคนพิการ 11 แห่ง (บ้านอุบลรักษ์แก่ง จ.อุบลราชธานี, บ้านราชาวดี (ชาย) จ.นนทบุรี, บ้านราชาวดี(หญิง) จ.นนทบุรี, การรุณยเวศม์ จ.ชลบุรี, บ้านกิ่งวิถิ (หญิง) จ.ปทุมธานี, บ้านเฟื่องฟ้า จ.นนทบุรี, จ.ราชบุรี, บ้านนนทภูมิ จ.นนทบุรี, บางปะกง จ.ฉะเชิงเทรา, พระประแดง จ.สมุทรปราการ, บ้านกิ่งวิถิ(ชาย) จ.ปทุมธานี)	✓	
6.2 ศูนย์พัฒนาศักยภาพบุคคลออทิสติก 2 แห่ง (ขอนแก่น, นนทบุรี)	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
6.3 ศูนย์พัฒนาศักยภาพและอาชีพคนพิการ 8 แห่ง (พระประแดงจ.สมุทรปราการ), นครศรีธรรมราช, ขอนแก่น, หนองคาย, บ้านโมกุล จ.ลพบุรี, หยาดฝน จ.เชียงใหม่, บ้านทองพูนเผ่าพันธ์ จ.อุบลราชธานี, บ้านศรีวนาไลจ.อุบลราชธานี)	✓	
6.4 ศูนย์ส่งเสริมอาชีพคนพิการ (โรงงานปีสากล) จ.นนทบุรี	✓	
6.5 ศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด 77 แห่ง	✓	
<b>กระทรวงเกษตรและสหกรณ์</b>		
<b>1. สำนักงานปลัดกระทรวง</b>		
1.1สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด (76 จังหวัด)		✓
<b>2. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร</b>		
2.1 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรที่ 1-9	✓	
<b>3. สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ</b>		
<u>กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการผลิต</u>		
<b>4. กรมวิชาการเกษตร</b>		
4.1 สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตรเขตที่ 1-8 (เขตที่ 1 เชียงใหม่, เขตที่ 2 พิษณุโลก, เขตที่ 3 ขอนแก่น, เขตที่ 4 อุบลราชธานี, เขตที่ 5 ชัยนาท, เขตที่ 6 จันทบุรี, เขตที่ 7 สุราษฎร์ธานี, เขตที่ 8สงขลา) - ศูนย์วิจัยและพัฒนาการเกษตร(57 แห่ง) - ศูนย์พัฒนาการเกษตรภูสิงห์ อันเนื่องมาจากพระราชดำริ	✓	
4.2 ศูนย์วิจัยและพัฒนาปัจจัยการผลิตทางการเกษตร 1 แห่ง (ขอนแก่น)	✓	
4.3 ศูนย์วิจัย/ปฏิบัติการเกษตรวิศวกรรม 3 แห่ง (เชียงใหม่, ขอนแก่น, จันทบุรี)	✓	
4.4 ศูนย์วิจัยพืชสวน 8 แห่ง (สุโขทัย, เชียงใหม่, เชียงราย, จันทบุรี, ศรีสะเกษ, ชุมพร, ตรัง, เลย)	✓	
4.5 ศูนย์วิจัยพืชไร่และพืชพลังงานทดแทน 8 แห่ง (ศูนย์วิจัยพืชไร่ 6 แห่ง:เชียงใหม่, ขอนแก่น, ชัยนาท, นครสวรรค์, ระยอง, อุบลราชธานี /ศูนย์วิจัยปาล์มน้ำมัน: กระบี่, สุราษฎร์ธานี)	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
4.6 ศูนย์วิจัยและพัฒนาเมล็ดพันธุ์พืช 4 แห่ง (พิษณุโลก, ขอนแก่น, เชียงใหม่, พัทลุง)	✓	
4.7 ศูนย์วิจัยการยาง 6 แห่ง (สงขลา, สุราษฎร์ธานี, ฉะเชิงเทรา, บุรีรัมย์, หนองคาย, เชียงราย)	✓	
4.8 ด้านตรวจพืช (34 ด้าน)	✓	
4.9 ส่วนควบคุมพืช (4 ภาค) (ภาคเหนือ, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, ภาคตะวันออก, ภาคใต้)	✓	
4.10 ศูนย์วิจัยเกษตรหลวงเชียงใหม่	✓	
4.11 ศูนย์วิจัยเกษตรพื้นที่สูงเพชรบูรณ์	✓	
<b>5. กรมปศุสัตว์</b>		
5.1 สำนักเทคโนโลยีชีวภัณฑ์สัตว์ จังหวัดนครราชสีมา	✓	
5.2 สำนักเทคโนโลยีชีวภาพการผลิตปศุสัตว์ (จังหวัดปทุมธานี) - ศูนย์วิจัยการผสมพันธุ์เทียมและเทคโนโลยีชีวภาพ (10 ศูนย์) - ศูนย์ผลิตน้ำเชื้อ (4 ศูนย์) - ศูนย์วิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการย้ายฝากตัวอ่อน (1 ศูนย์) - ศูนย์พัฒนาบุคลากรด้านเทคโนโลยีการปศุสัตว์ (1 ศูนย์)	✓	
	✓	
	✓	
	✓	
	✓	
5.3 ด้านกักกันสัตว์ (35 ด้าน)	✓	
5.4 ศูนย์วิจัยและบำรุงพันธุ์สัตว์ (28 ศูนย์)	✓	
5.5 ศูนย์วิจัยและพัฒนากระบือ จ.สุรินทร์ (1 ศูนย์)	✓	
5.6 ศูนย์วิจัยและพัฒนาโคนม จ.นครราชสีมา (1 ศูนย์)	✓	
5.7 ศูนย์วิจัยและพัฒนาโคเนื้อจ.ลพบุรี (1 ศูนย์)	✓	
5.8 ศูนย์วิจัยและพัฒนาแพะแกะจ.ยะลา (1 ศูนย์)	✓	
5.9 ศูนย์วิจัยและพัฒนาสัตว์ปีก จ.ปราจีนบุรี (1 ศูนย์)	✓	
5.10 ศูนย์วิจัยและพัฒนาสุกร จ.นครราชสีมา (1 ศูนย์)	✓	
5.11 ศูนย์วิจัยและพันธุ์สัตว์สุพรรณบุรี (1 ศูนย์)	✓	
5.12 ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาหารสัตว์ (28 ศูนย์)	✓	
5.13 ศูนย์วิจัยและพัฒนาการสัตว์แพทย์ 7 ภาค (ภาคตะวันตก, ภาคตะวันออก, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน,	✓	



หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง, ภาคใต้, ภาคเหนือตอนบน, ภาคเหนือตอนล่าง)		
5.14 ศูนย์อ้างอิงโรคปากและเท้าเปื่อยภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จังหวัดนครราชสีมา	✓	
5.16 สำนักงานปศุสัตว์เขต 1-9 (เขต 1 ปทุมธานี, เขต 2 ฉะเชิงเทรา, เขต 3 นครราชสีมา, เขต 4 ขอนแก่น, เขต 5 เชียงใหม่, เขต 6 พิษณุโลก, เขต 7 นครปฐม, เขต 8 สุราษฎร์ธานี, เขต 9 สงขลา)	✓	
5.17 สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด (76 จังหวัด) / สำนักงานปศุสัตว์อำเภอ		✓
<b>6. กรมประมง</b>		
6.1 ศูนย์วิจัยและพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืดเขต 12 เขต (เชียงใหม่, เชียงราย, พิจิตร อุตรดิตถ์, ยโสธร, ขอนแก่น, ชลบุรี, พระนครศรีอยุธยา, ชัยนาท, กาญจนบุรี, ตรัง, สงขลา) - ศูนย์วิจัยและพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืด (30 ศูนย์)	✓	
6.2 ศูนย์ป้องกันและปราบปรามประมงน้ำจืดภาค 5 ภาค (ภาคเหนือ-พิษณุโลก, ภาคกลาง-พระนครศรีอยุธยา, ภาคตะวันตก-กาญจนบุรี, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-นครราชสีมา, ภาคใต้-สุราษฎร์ธานี) - หน่วยป้องกันและปราบปรามประมงน้ำจืด 11 แห่ง และหน่วยบริหารจัดการประมงน้ำจืด 1 แห่ง - ศูนย์ป้องกันและปราบปรามประมงทะเลเขต 3 เขต (ระยอง, สงขลา, กระบี่)	✓	
6.3 ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดเขต 5 เขต (พะเยา, นครสวรรค์, สกลนคร, อุบลราชธานี, สุราษฎร์ธานี) - ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืด (12 ศูนย์)	✓	
6.4 หน่วยบูรณะแหล่งน้ำเพื่อการประมงเขต 6 เขต (พิจิตร, ตาก, ชัยภูมิ, อุบลราชธานี, นครศรีธรรมราช)	✓	
6.5 ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอ่าวคุ้งกระเบนอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
6.6 ศูนย์วิจัยและพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งเขต 6 เขต (ฉะเชิงเทรา, สมุทรสาคร, สุราษฎร์ธานี, กระบี่, ภูเก็ต, สงขลา) - ศูนย์วิจัยและพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง(10 ศูนย์)	✓	
6.7 ศูนย์บริการจัดการด้านตรวจสัตว์น้ำเขต 3 เขต (เชียงใหม่, กรุงเทพฯ, สงขลา) - ด้านตรวจสัตว์น้ำ 24 แห่ง	✓	
6.8 ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออกเขต 3 เขต (สมุทรสาคร, สงขลา, ภูเก็ต)	✓	
6.9 ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก 32 แห่ง	✓	
6.10 ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมง 6 เขต (อ่าวไทยตอนบน-สมุทรปราการ, อ่าวไทยฝั่งตะวันออก-ระยอง, อ่าวไทยตอนกลาง-ชุมพร, อ่าวไทยตอนล่าง-สงขลา, อันดามันตอนบน-ภูเก็ต, อันดามันตอนล่าง-สตูล)	✓	
6.11 ศูนย์วิจัยและพัฒนาการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเลจังหวัดสมุทรสงคราม	✓	
6.12 ศูนย์วิจัยและพัฒนาพันธุ์กรรมสัตว์น้ำ 6 แห่ง (ปทุมธานี, อุตรดิตถ์, บุรีรัมย์, ชุมพร, เพชรบุรี, นครศรีธรรมราช)	✓	
6.13 ศูนย์วิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีอาหารสัตว์น้ำชลบุรี	✓	
6.14 ศูนย์วิจัยและพัฒนาการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเลจังหวัดสมุทรสงคราม		
6.15 ศูนย์วิจัยสุขภาพสัตว์น้ำสงขลา	✓	
6.16 ศูนย์วิจัยและตรวจสอบคุณภาพสินค้าประมง 3 แห่ง (สมุทรสาคร, สุราษฎร์ธานี, สงขลา)		
6.17 สำนักงานประมงจังหวัด 76 จังหวัด/ สำนักงานประมงอำเภอ 527 แห่ง		✓
<b>7. กรมการข้าว</b>		
7.1 ศูนย์วิจัยข้าว (28แห่ง)	✓	
7.2 ศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว (23 แห่ง)	✓	
<b>8. กรมหม่อนไหม</b>		

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
8.1 สำนักงานหม่อนไหม เขต 1-5 (เขต 1 แพร่, เขต 2 อุดรธานี, เขต 3 ขอนแก่น, เขต 4 นครราชสีมา, เขต 5 ชุมพร) - ศูนย์หม่อนไหมเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ (21 ศูนย์)	✓	
กลุ่มภารกิจด้านบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการผลิต		
<b>9. กรมพัฒนาที่ดิน</b>		
9.1 สำนักงานพัฒนาที่ดินเขต1-12	✓	
9.2 สถานีพัฒนาที่ดิน (77จังหวัด)	✓	
9.3 ศูนย์ศึกษาพัฒนาเขาหินซ้อนอันเนื่องมาจากพระราชดำริจังหวัดฉะเชิงเทรา	✓	
9.4 ศูนย์ปฏิบัติการพัฒนาที่ดินโครงการหลวงภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่	✓	
9.5 ศูนย์ศึกษาวิธีการฟื้นฟูที่ดินเสื่อมโทรมเขาชะงุ้ม จังหวัดราชบุรี	✓	
9.6 ศูนย์ปฏิบัติการโครงการจัดการพัฒนาที่ดินตามพระราชประสงค์ หนองพลับ-กัลดีหลวง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์	✓	
9.7 ศูนย์ศึกษาการพัฒนาพิภพทออันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดนราธิวาส	✓	
9.8 โครงการมูลนิธิชัยพัฒนา-แม่ฟ้าหลวง		
<b>10. กรมชลประทาน</b>		
10.1 สำนักงานชลประทานที่ 1-17	✓	
10.2 โครงการชลประทานจังหวัด (76แห่ง)	✓	
10.3 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา (81 แห่ง)	✓	
10.4 สำนักงานก่อสร้าง (14 แห่ง)	✓	
10.5 ระบบโทรมาตร (2 แห่ง โครงการระบายน้ำบริเวณสนามบินสุวรรณภูมิและลุ่มน้ำท่าจีน)	✓	
10.6 ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยฮ่องไคร้ อันเนื่องมาจากพระราชดำริจังหวัดเชียงใหม่	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
10.7 ศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพานอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดสกลนคร	✓	
10.8 สำนักเครื่องจักรกล จังหวัดนนทบุรี - ศูนย์ปฏิบัติการเครื่องจักรที่ 1-7	✓	
10.9 ศูนย์อุทกวิทยาและบริหารน้ำ (8 ภาค)	✓	
10.11 สถานีทดลองการใช้น้ำชลประทาน 1-9	✓	
10.12 ศูนย์สาธิตการใช้น้ำชลประทานแม่กลอง	✓	
10.13 สำนักงานก่อสร้างชลประทานขนาดใหญ่ที่ 1-13	✓	
10.14 สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด (27 จังหวัด)	✓	
10.15 โครงการปฏิบัติการคันคูน้ำ 1-17	✓	
10.16 สำนักงานก่อสร้างชลประทานขนาดกลางที่ 1-16	✓	
<b>11. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม</b>		
11.1 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด 72 จังหวัด		✓
<u>กลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรและระบบสหกรณ์</u>		
<b>12. กรมส่งเสริมการเกษตร</b>		
12.1 สำนักส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรเขตที่ 1-6	✓	
12.2 ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพการเกษตร (42 แห่ง) - พืชสวน 12 ศูนย์ - พันธุ์พืชเพาะเลี้ยง 10 ศูนย์ - ผึ้ง 5 ศูนย์ - จักรกลเกษตร 4 ศูนย์ - ยางพารา 1 ศูนย์	✓	
12.3 ศูนย์ส่งเสริมเยาวชนการเกษตร (จังหวัดกาญจนบุรี)	✓	
12.4 ศูนย์ส่งเสริมเกษตรกรที่สูง (6 ศูนย์)	✓	
12.5 ศูนย์บริหารศัตรูพืช (9 ศูนย์)	✓	
12.6 สำนักงานเกษตรจังหวัด (77 จังหวัด) / สำนักงานเกษตรอำเภอ (882 แห่ง)		✓
<b>13. กรมส่งเสริมสหกรณ์</b>		
13.1 ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการสหกรณ์ที่ 1-20	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
13.2 สำนักงานสหกรณ์จังหวัด (77 จังหวัด)		✓
13.3 สำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1-2	✓	
13.4 ศูนย์สาธิตสหกรณ์โครงการหุบกะพง (จังหวัดเพชรบุรี)	✓	
13.5 นิคมสหกรณ์ (49 แห่ง)	✓	
<b>14. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์</b>		
14.1 สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ที่ 1-10	✓	
14.2 สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ (77จังหวัด รวมกรุงเทพฯ)	✓	
<b>15. กรมฝนหลวงและการบินเกษตร</b>		
15.1 ศูนย์ปฏิบัติการฝนหลวง 5 ภาค (ภาคเหนือ, ภาคกลาง, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, ภาคตะวันออก, ภาคใต้)	✓	
15.2 สนามบินคลองหลวง	✓	
15.3 สนามบินนครสวรรค์	✓	
15.4 ศูนย์ฝนหลวงหัวหิน	✓	
15.4 สถานีเรดาร์ (3 สถานี) (อมก๋อย, พิมาย, ตาคลี,พนม, สัตหีบ)	✓	
<b>กระทรวงคมนาคม</b>		
<b>1. สำนักงานปลัดกระทรวง</b>		
<b>2. สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร</b>		
<b>กลุ่มภารกิจการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง</b>		
<b>3. กรมทางหลวง</b>		
3.1 สำนักงานทางหลวงที่ 1-18 (เชียงใหม่, แพร่, ตาก, พิษณุโลก, เพชรบูรณ์, สกลนคร, ขอนแก่น, มหาสารคาม, อุบลราชธานี, นครราชสีมา, ลพบุรี, สุพรรณบุรี, กรุงเทพฯ, ชลบุรี, ประจวบฯ, นครศรีธรรมราช, กระบี่, สงขลา)	✓	
- แขวงทางหลวง - หมวดทางหลวง - สำนักงานบำรุงทาง		

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
3.2 ศูนย์สร้างและบูรณะสะพาน 1-4 (พิจิตร, ขอนแก่น, ปทุมธานี, นครศรีธรรมราช)	✓	
3.4 ศูนย์สร้างทาง (5 ศูนย์) (ลำปาง, หล่มสัก, ขอนแก่น, กาญจนบุรี, สงขลา)	✓	
<b>4. กรมทางหลวงชนบท</b>		
4.1 สำนักงานทางหลวงชนบทที่ 1-18 (ปทุมธานี, สระบุรี, ชลบุรี, เพชรบุรี, นครราชสีมา, ขอนแก่น, อุบลราชธานี, นครสวรรค์, อุดรดิตถ์, เชียงใหม่, สุราษฎร์ธานี, สงขลา, ฉะเชิงเทรา, กระบี่, อุดรธานี, กาฬสินธุ์, เชียงราย, สุพรรณบุรี)	✓	
4.2 แขวงทางหลวงชนบท (76 จังหวัด)	✓	
<u>กลุ่มภารกิจด้านการขนส่ง</u>		
<b>5. กรมเจ้าท่า</b>		
5.1 สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 1-7 - สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา 41 แห่ง	✓	
5.2 ศูนย์พัฒนาและบำรุงรักษาทางน้ำที่ 1-8 (อยุธยา, นครสวรรค์, ตรัง, สงขลา, จันทบุรี, สุราษฎร์ธานี, เชียงใหม่, ขอนแก่น)	✓	
5.3 ศูนย์ฝึกพาณิชย์นาวี จ.สมุทรปราการ	✓	
5.4 สำนักงานนำร่อง 5 แห่ง (สมุทรปราการ, ศรีราชา, มาบตาพุด, ภูเก็ต, สงขลา)	✓	
<b>6. กรมการขนส่งทางบก</b>		
6.1 สำนักงานขนส่งจังหวัด (76 จังหวัด)		✓
<b>7. กรมการขนส่งทางเรือ</b>		
7.1 ท่าอากาศยาน (28แห่ง)	✓	
<b>กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</b>		
<b>1. สำนักงานปลัดกระทรวง</b>		
1.1 สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1-16	✓	
1.2 สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด (76 จังหวัด)		✓
<b>2. สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</b>		

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
<u>กลุ่มภารกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติ</u> <b>3. กรมทรัพยากรธรณี</b>		
3.1 สำนักงานทรัพยากรธรณี เขต 1-4 (เขต 1 ลำปาง, เขต 2 ขอนแก่น, เขต 3 ปทุมธานี, เขต 4 สุราษฎร์ธานี)	✓	
3.2 พิพิธภัณฑ์สิรินธร กาฬสินธุ์	✓	
3.3 พิพิธภัณฑ์ซากดึกดำบรรพ์ ธรณีวิทยาและธรรมชาติวิทยาจังหวัดลำปาง	✓	
3.4 ศูนย์ศึกษาและวิจัยพิพิธภัณฑ์ไดโนเสาร์ จังหวัดขอนแก่น	✓	
3.5 พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติธรณีวิทยาเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดปทุมธานี	✓	
3.6 ศูนย์วิจัยทรัพยากรแร่และหิน จังหวัดระยอง	✓	
3.7 พิพิธภัณฑ์ซากดึกดำบรรพ์ธรณีวิทยาและธรรมชาติวิทยาจังหวัดสุราษฎร์ธานี	✓	
<b>4. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง</b>		
4.1 สำนักงานบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ 1-7 (ระยอง, ชลบุรี, เพชรบุรี, สุราษฎร์ธานี, สงขลา, ภูเก็ต, ตรัง) - สถานีพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนที่ 44 แห่ง - หน่วยอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง 5 แห่ง (ตราด, เพชรบุรี, สุราษฎร์ธานี, ปัตตานี, พังงา, กระบี่) - ศูนย์การเรียนรู้และพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนที่ 1-5 (ตราด, สมุทรสาคร, นครศรีธรรมราช, พังงา, สตูล)	✓	
4.2 ศูนย์วิจัยและพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง 5 ศูนย์ (อ่าวไทยตอนบน, อ่าวไทยฝั่งตะวันออก, อ่าวไทยตอนกลาง, ทะเลอันดามัน)	✓	
4.3 สถานแสดงพันธุ์สัตว์น้ำภูเก็ต (Phuket Aquarium)	✓	
4.4 กลุ่มสัตว์ทะเลหายาก (ศูนย์ฯ อันดามันภูเก็ต)	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
4.5 ศูนย์ฝึกอบรมและประสานงานเครือข่ายที่ 1-3 (ตราด, นครศรีธรรมราช, กระบี่)	✓	
4.5 ศูนย์วิจัยและพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนและป่าชายฝั่ง 3 ศูนย์ (ตราด, ระนอง, นครศรีธรรมราช)	✓	
<b>5. กรมป่าไม้</b>		
5.1 สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 1-13 (เชียงใหม่, เชียงราย, ลำปาง, ตาก, สระบุรี, อุตรธานี, ขอนแก่น, นครราชสีมา, ชลบุรี, ราชบุรี, สุราษฎร์ธานี, นครศรีธรรมราช, สงขลา) - สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้สาขา 10 สาขา (แม่ฮ่องสอน, แพร่, นครสวรรค์, พิษณุโลก, นครพนม, อุบลราชธานี, ปราจีนบุรี, เพชรบุรี, กระบี่, นราธิวาส) - ศูนย์ป่าไม้ประจำจังหวัด 58 แห่ง	✓	
5.2 หน่วยป้องกันรักษาป่า 531 แห่ง	✓	
5.3 หน่วยส่งเสริมการควบคุมไฟป่า 70 แห่ง	✓	
5.4 ศูนย์วนวัฒนวิจัย 3 แห่ง	✓	
5.5 ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีวิจัยป่าไม้ 3 แห่ง	✓	
5.6 ศูนย์วิจัยกสิกรรมป่าไม้ 1 แห่ง	✓	
5.7 ศูนย์วิจัยผลิตผลป่าไม้ 6 แห่ง	✓	
5.8 ศูนย์วิจัยพลังงานจากไม้ 1 แห่ง	✓	
5.9 ศูนย์วิจัยวัสดุทดแทนไม้ 4 แห่ง	✓	
5.10 ศูนย์ส่งเสริมพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีใช้ประโยชน์ไม้ขนาดเล็กและของป่า 3 แห่ง	✓	
5.11 ศูนย์เมล็ดพันธุ์ไม้ 5 แห่ง	✓	
5.12 สถานีวนวัฒนวิจัย 44 แห่ง	✓	
5.13 โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริและกิจการพิเศษ 228 แห่ง	✓	
5.14 ศูนย์ส่งเสริมวนศาสตร์ชุมชน 12 แห่ง	✓	
5.15 ศูนย์ศึกษาและพัฒนานวนศาสตร์ชุมชน 2 แห่ง	✓	
5.16 ศูนย์เพาะชำกล้าไม้ 14 แห่ง	✓	



หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
5.17 สถานีเพาะชำกล้าไม้	✓	
5.18 ด่านป่าไม้ 44 แห่ง	✓	
5.19 สำนักงานป่าสงวนแห่งชาติ 156 แห่ง	✓	
<b>6. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช</b>		
6.1 สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 1-16 (ปราจีนบุรี, ศรีราชา, บ้านโป่ง, สุราษฎร์ธานี, นครศรีธรรมราช, สงขลา, นครราชสีมา, ขอนแก่น, อุบลราชธานี, อุตรธานี, พิษณุโลก, นครสวรรค์, แพร่, ตาก, เชียงราย, เชียงใหม่) - สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์สาขา 5 สาขา (สระบุรี, เพชรบุรี, ปัตตานี, ลำปาง, แม่ฮ่องสอน) - ศูนย์ปฏิบัติการโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติ - ศูนย์ข้อมูลและเตือนภัยพิบัติในพื้นที่อนุรักษ์ - สำนักนวัตกรรมพื้นที่คุ้มครอง	✓	
6.2 ศูนย์ศึกษาการพัฒนาการจัดการเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า - สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่าทะเลน้อย	✓	
6.3 ศูนย์ศึกษาการพัฒนาการอนุรักษ์ต้นน้ำลุ่มน้ำยม	✓	
6.4 สถานีวิจัยพืชสมุนไพรและเครื่องเทศ จังหวัดแม่ฮ่องสอน	✓	
6.5 โครงการศูนย์ศึกษาการพัฒนาอ่าวคุ้งกระเบน	✓	
- อุทยานแห่งชาติ - วนอุทยาน - สวนป่า - สวนรุกขชาติ - เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า - เขตห้ามล่าสัตว์ป่า - สวนพฤกษศาสตร์ - สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่า - โครงการพัฒนาป่า - โครงการพัฒนาป่าอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
<ul style="list-style-type: none"> <li>- โครงการหมู่บ้านพิทักษ์ป่ารักษาสิ่งแวดล้อม</li> <li>- โครงการเฉพาะกิจ</li> <li>- โครงการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า</li> <li>- ฐานปฏิบัติการป้องกันรักษาป่า</li> <li>- โครงการปลูกป่าประชารัฐ</li> <li>- โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ</li> <li>- โครงการฟื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำลำธาร</li> <li>- ศูนย์วิจัยและสาธิตวิชาการด้านป่าไม้</li> <li>- ศูนย์ฝึกอบรมและพัฒนาการควบคุมไฟป่า</li> <li>- ศูนย์สาธิตการควบคุมไฟป่า</li> <li>- สถานีควบคุมไฟป่า/ศูนย์ปฏิบัติการไฟป่า</li> <li>- โครงการควบคุมไฟป่าอันเนื่องมาจากพระราชดำริ</li> <li>- โครงการปลูกป่าเป็นแนวกันชนป่าธรรมชาติ</li> <li>- หน่วยจัดการต้นน้ำ/หน่วยอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำ</li> <li>- ด้านตรวจสัตว์ป่า</li> <li>- สำนักงานสนับสนุนการป้องกันและปราบปราม</li> <li>- สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่า</li> <li>- สถานีเพาะเลี้ยงสัตว์ป่า</li> <li>- โครงการศึกษาทดลองการแก้ไขปัญหาดินเปรี้ยว</li> <li>- ศูนย์ศึกษาการพัฒนาการจัดการอุทยานแห่งชาติทางบก ฝึกอบรม</li> <li>- ศูนย์วิจัยกีฏวิทยาและป่าไม้ ฯลฯ</li> </ul>		
<p>กลุ่มภารกิจด้านทรัพยากรน้ำในแผ่นดิน</p> <p><b>7. กรมทรัพยากรน้ำ</b></p>		
<p>7.1 สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 1-11 (ที่ตั้ง: ลำปาง, สระบุรี, อุตรดิตถ์, ขอนแก่น, นครราชสีมา, ปราจีนบุรี, ราชบุรี, สงขลา, พิษณุโลก, สุราษฎร์ธานี, อุบลราชธานี)</p>	✓	
<p>7.2 ส่วนปฏิบัติการในพื้นที่ (76 จังหวัด)</p>	✓	
<p><b>8. กรมทรัพยากรน้ำบาดาล</b></p>		

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
8.1 ศูนย์ทรัพยากรน้ำบาดาลเขต 1-12 (ลำปาง, สุพรรณบุรี, สระบุรี, ขอนแก่น, นครราชสีมา, ตรัง, กำแพงเพชร, ราชบุรี, ระยอง, อุตรธานี, อุบลราชธานี, สงขลา)	✓	
<u>กลุ่มภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม</u>		
<b>9. กรมควบคุมมลพิษ</b>		
<b>10. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม</b> (มีสำนักส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน, กองอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)		
<b>กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม</b>		
<b>1. สำนักงานปลัดกระทรวง</b>		
<b>2. กรมอุตุนิยมวิทยา</b>		
2.1 ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาค 5 ภาค (ภาคเหนือ-จ.เชียงใหม่, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง - จ.อุบลราชธานี, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน - จ.ขอนแก่น, ภาคใต้ฝั่งตะวันออกเฉียง-จ.สงขลา, ภาคใต้ฝั่งตะวันตก - จ.ภูเก็ต)	✓	
2.2 สถานีวิทยุกระจายเสียง กรมอุตุนิยมวิทยา 6 แห่ง (รวมกรุงเทพฯ)	✓	
2.3 สถานีอุตุนิยมวิทยา/สถานีอากาศ 120 แห่ง	✓	
<b>3. สำนักงานสถิติแห่งชาติ</b>		
3.1 สำนักงานสถิติจังหวัด (76 จังหวัด)		✓
<b>กระทรวงพลังงาน</b>		
<b>1. สำนักงานปลัดกระทรวง</b>		
1.1 สำนักงานพลังงานจังหวัด 76 แห่ง		✓
<b>2. กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ</b>		
<b>3. กรมธุรกิจพลังงาน</b>		
<b>4. กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน</b>		
<b>5. สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน</b>		
<b>กระทรวงพาณิชย์</b>		
<b>1. สำนักงานปลัดกระทรวง</b>		

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
1.1 สำนักงานพาณิชย์จังหวัด (76 จังหวัด)		✓
<u>กลุ่มภารกิจด้านการค้าภายในประเทศ</u>		
<b>2. กรมการค้าภายใน</b>		
2.1 ศูนย์ชั่ง ตวง วัด ภาค 4 ศูนย์ (ภาคตะวันออก-ชลบุรี, ภาคเหนือ-เชียงใหม่, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-ขอนแก่น, ภาคใต้-สุราษฎร์ธานี )	✓	
2.2 สำนักงานสาขาชั่ง ตวง วัด (28 แห่ง)	✓	
2.3 สำนักงานการค้าภายในจังหวัด (76 จังหวัด)	✓	
<b>3. กรมทรัพย์สินทางปัญญา</b>		
<b>4. กรมพัฒนาธุรกิจการค้า</b>		
4.1 สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัด (76 จังหวัด)/ สาขา (4 แห่ง ได้แก่ สาขาหัวหิน สาขาแม่สอด สาขาเกาะสมุย และสาขาพัทยา)	✓	
<u>กลุ่มภารกิจด้านการค้าต่างประเทศ</u>		
<b>5. กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ</b>		
<b>6. กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ</b>		
6.1 สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศภาค 5 ภาค (ภาคเหนือ-เชียงใหม่, ภาคตะวันออก-จันทบุรี, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-ขอนแก่น, ภาคใต้ตอนบน-สุราษฎร์ธานี, ภาคใต้ตอนล่าง-สงขลา)	✓	
<b>7. กรมการค้าต่างประเทศ</b>		
7.1 สำนักงานการค้าต่างประเทศในภูมิภาค 8 แห่ง	✓	
<b>8. สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า</b>		
<b>กระทรวงมหาดไทย</b>		
<b>1. สำนักงานปลัดกระทรวง</b>		
1.1 สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (18 จังหวัด)	✓	
1.2 ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เขต 1-12	✓	
1.3 สำนักงานจังหวัด (76 จังหวัด)		✓
<u>กลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน</u>		

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
<b>2. กรมการปกครอง</b>		
2.1 ศูนย์ฝึกอบรมภาคเหนือ (ลำพูน)	✓	
2.2 ศูนย์บริหารการทะเบียนภาค 1-9	✓	
2.3 ฝ่ายฝึกอบรมมวลชน (ศูนย์ฝึกเสมานมิตร จังหวัดประจวบคีรีขันธ์)	✓	
2.4 ที่ทำการปกครองจังหวัด (76 จังหวัด) / ที่ทำการปกครองอำเภอ/ที่ทำการปกครองกิ่งอำเภอ		✓
<b>3. กรมที่ดิน</b>		
3.1 สำนักงานที่ดินจังหวัดและสาขา		✓
3.2 สำนักงานที่ดินอำเภอ		✓
3.3 สำนักงานที่ดินส่วนแยก		✓
<u>กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น</u>		
<b>4. กรมการพัฒนาชุมชน</b>		
4.1 สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด (76 จังหวัด) / สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ (878 อำเภอ)		✓
<b>5. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น</b>		
5.1 สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด (76 จังหวัด)		✓
<u>กลุ่มภารกิจด้านสาธารณสุขและพัฒนาเมือง</u>		
<b>6. กรมโยธาธิการและผังเมือง</b>		
6.1 สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด (76 จังหวัด)		✓
<b>7. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</b>		
7.1 ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต1-18 (13-18 จัดตั้งภายใน) - ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขา 30 สาขา	✓	
7.2 วิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (7 วิทยาเขต) (เชียงใหม่, พิษณุโลก, ขอนแก่น, ปราจีนบุรี, ภูเก็ต, สงขลา, ปทุมธานี)	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
7.3 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (76 จังหวัด)		✓
<b>กระทรวงยุติธรรม</b>		
<b>1. สำนักงานปลัดกระทรวง</b>		
1.1 สำนักงานยุติธรรมจังหวัด (76 จังหวัด)	✓	
<b>2. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีฯ)</b>		
2.1 สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภาค 1-9	✓	
<b>3. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี)</b>		
3.1 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเขตพื้นที่ 1-9	✓	
<b>4. สำนักงานกิจการยุติธรรม</b>		
<u>กลุ่มภารกิจด้านอำนวยความสะดวกยุติธรรม</u>		
<b>5. กรมสอบสวนคดีพิเศษ</b>		
<b>6. สถาบันนิติวิทยาศาสตร์</b>		
<u>กลุ่มภารกิจด้านบริหารความยุติธรรม</u>		
<b>7. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ</b>		
7.1 สำนักงานคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพภาค 1-4	✓	
<b>8. กรมบังคับคดี</b>		
8.1 สำนักงานบังคับคดีจังหวัด (76 จังหวัด) /สาขา		✓
<u>กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาพุดินิสัย</u>		
<b>9. กรมราชทัณฑ์</b>		
9.1 ทัณฑสถาน (25 แห่ง)	✓	
9.2 เรือนจำกลาง (34 แห่ง)	✓	
9.3 เรือนจำพิเศษ (30 แห่ง)	✓	
9.4 สถานกักกัน 1 แห่ง	✓	
9.5 สถานกักขัง 5 แห่ง	✓	
9.6 เรือนจำจังหวัด (50 แห่ง) /เรือนจำอำเภอ (26 แห่ง)		✓

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
<b>10. กรมคุมประพฤติ</b>		
10.1 สำนักงานคุมประพฤติกรุงเทพฯ 1-15 (ตั้งภายใน 10 แห่ง)	✓	
10.2 สำนักงานคุมประพฤติจังหวัด (76 จังหวัด) / สาขา 28 แห่ง (ตั้งภายใน)		✓
<b>11. กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน</b>		
11.1 ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน เขต 1-11	✓	
11.2 ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน บ้านกรูณา, บ้านมูทิตา, บ้านอุเบกขา, บ้านปราณี, บ้านกาญจนาภิเษก, สิริธร, บ้านบึง, พระนครศรีอยุธยา)	✓	
11.3 สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด - ที่มีสถานแรกรับ (33 แห่ง) - ที่ไม่มีสถานแรกรับ (44 แห่ง)	✓	
<b>กระทรวงแรงงาน</b>		
<b>1. สำนักงานปลัดกระทรวง</b>		
1.1 สำนักงานแรงงานจังหวัด (76 จังหวัด)		✓
<u>กลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ</u>		
<b>2. กรมการจัดหางาน</b>		
2.1 สำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานคร เขต 1-9	✓	
2.2 ศูนย์บริหารข้อมูลตลาดแรงงาน (4 ภาค: ภาค ตะวันตก, ภาคตะวันออก, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, ภาคใต้)	✓	
2.3 ศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จด้านแรงงานฯ - นครพนม	✓	
2.4 สำนักงานจัดหางานจังหวัด (76 จังหวัด)		✓
<b>3. กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน</b>		
3.1 สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน 1-25 ภาค	✓	
3.2 สำนักงานพัฒนาฝีมือแรงงานในจังหวัด (77 แห่ง)	✓	
3.3 สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานนานาชาติเชียงใหม่	✓	
3.4 สถาบันพัฒนาบุคลากรในอุตสาหกรรมยานยนต์ และชิ้นส่วนอะไหล่ยานยนต์	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
3.5 สถาบันพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สำหรับอุตสาหกรรมบริการสุขภาพ	✓	
กลุ่มภารกิจด้านประกันความมั่นคงในการทำงาน		
<b>4. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน</b>		
4.1 ศูนย์ความปลอดภัยในการทำงานเขต1-12	✓	
4.2 สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกรุงเทพมหานคร (10 พื้นที่)	✓	
4.3 สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด (76 จังหวัด)		✓
4.4 ศูนย์เด็กเล็กกีฬาเขตสิริธรราชวิทยาลัยฯ จังหวัดนครปฐม	✓	
4.5 ศูนย์เด็กเล็กกีฬาเขตสิริธรราชวิทยาลัยฯ จังหวัดสมุทรปราการ	✓	
<b>5. สำนักงานประกันสังคม</b>		
5.1 ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนงานประจำภาคที่ 1-5	✓	
5.2 สำนักงานประกันสังคมจังหวัด (76 จังหวัด) / สำนักงานประกันสังคมจังหวัดสาขา (49 สาขา)		✓
<b>กระทรวงวัฒนธรรม</b>		
<b>1. สำนักงานปลัดกระทรวง</b>		
1.1 สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด (76 จังหวัด)		✓
<b>2. กรมการศาสนา</b>		
<b>3. กรมศิลปากร</b>		
3.1 สำนักศิลปากรที่ 1-12	✓	
3.2 พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ	✓	
3.3 หอสมุดแห่งชาติ	✓	
3.4 หอจดหมายเหตุ/หอภาพยนตร์	✓	
3.5 อุทยานประวัติศาสตร์	✓	
<b>4. สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย</b>		
4.1 ศูนย์หอศิลป์	✓	



หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
<b>5. สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ (สถาบันการศึกษาในกำกับ)</b>		
5.1 วิทยาลัยช่างศิลป์ (3 แห่ง)	✓	
5.2 วิทยาลัยนาฏศิลป์ (12 แห่ง)	✓	
<b>6. กรมส่งเสริมวัฒนธรรม</b>		
<b>กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี</b>		
<b>1. สำนักงานปลัดกระทรวง</b>		
<b>2. กรมวิทยาศาสตร์บริการ</b>		
<b>3. สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ</b>		
<b>กระทรวงศึกษาธิการ</b>		
<b>1. สำนักงานปลัดกระทรวง</b>		
1.1 สำนักงานศึกษาธิการภาค 1-13	✓	
1.2 สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด (77 จังหวัด)	✓	
1.3 สถาบันพัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยภาค 5 ภาค	✓	
1.4 สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (77 จังหวัด) / ศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอ/เขต และศูนย์การเรียนรู้ชุมชน	✓	
1.5 ศูนย์ฝึกวิชาชีพ - ศูนย์ฝึกวิชาชีพจังหวัดกาญจนบุรี “สามสงฆ์ทรงพระคุณ” - ศูนย์ฝึกและพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม วัดญาณสังวรารามวรมหาวิหาร อันเนื่องมาจากพระราชดำริ - ศูนย์ฝึกและพัฒนาอาชีพราษฎรไทยบริเวณชายแดน 7 แห่ง	✓	
1.6 ศูนย์วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม - ศูนย์เทคโนโลยีทางการศึกษา (พญาไท, รังสิต) - ศูนย์วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษา (ท้องฟ้าจำลอง กรุงเทพฯ) - ศูนย์วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษา (รังสิต ปทุมธานี) - ศูนย์วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษา (ภูมิภาค 12 แห่ง) - ศูนย์วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมเพื่อการศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด - อุทยานวิทยาศาสตร์พระจอมเกล้า ณ หว้ากอ	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
จังหวัดประจวบคีรีขันธ์		
1.7 สถาบันการศึกษาและพัฒนาต่อเนื่องสิรินธรจังหวัดนครราชสีมา	✓	
1.8 ศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย กลุ่มเป้าหมายพิเศษ	✓	
<b>2. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา</b>		
<b>3. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน</b>		
3.1 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา 183 เขต	✓	
3.2 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา 42 เขต	✓	
3.3 โรงเรียนในสังกัด (30,616 แห่ง)	✓	
3.4 ศูนย์การศึกษาพิเศษเขตการศึกษา (13 ศูนย์)	✓	
3.5 ศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด (61 ศูนย์)	✓	
3.6 โรงเรียนเฉพาะความพิการ (46 แห่ง)	✓	
3.7 โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ (51 แห่ง)	✓	
<b>4. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา</b>		
4.1 สถาบันอุดมศึกษาในสังกัด/ในกำกับของรัฐ (81 แห่ง)	✓	
4.2 สถาบันอุดมศึกษาเอกชนในกำกับ (75 แห่ง)	✓	
<b>5. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา</b>		
5.1 วิทยาลัยเทคนิค (128 แห่ง)	✓	
5.2 วิทยาลัยอาชีวศึกษา (37 แห่ง)	✓	
5.3 วิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยี (43 แห่ง)	✓	
5.4 วิทยาลัยสารพัดช่าง (52 แห่ง)	✓	
5.5 วิทยาลัยการอาชีพ (137 แห่ง)	✓	
5.6 วิทยาลัยพณิชยการ (5 แห่ง)	✓	
5.7 วิทยาลัยเทคโนโลยีอุตสาหกรรมต่อเรือ (3 แห่ง)	✓	
5.8 วิทยาลัยศิลปหัตถกรรม (2 แห่ง)	✓	
5.9 วิทยาลัยบริหารธุรกิจและการท่องเที่ยว (4 แห่ง)	✓	
5.10 วิทยาลัยประมง (3 แห่ง)	✓	
5.11 กาญจนานิเทศวิทยาลัยช่างทองหลวง (1 แห่ง)	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
5.12 วิทยาลัยเทคโนโลยีและการจัดการ (9 แห่ง)	✓	
5.13 วิทยาลัยอาชีวศึกษาเทคโนโลยีฐานวิทยาศาสตร์ (1 แห่ง)	✓	
5.14 วิทยาลัยการอาชีวศึกษา (1 แห่ง)	✓	
5.15 วิทยาลัยเทคโนโลยีการเกษตรและประมง (1 แห่ง)	✓	
5.16 วิทยาลัยเสริมทักษะพระภิกษุ สามเณร (1 แห่ง)	✓	
<b>กระทรวงสาธารณสุข</b>		
<b>1. สำนักงานปลัดกระทรวง</b>		
1.1 วิทยาลัยพยาบาล (29 แห่ง)	✓	
1.2 วิทยาลัยการสาธารณสุขสิรินธร (7 แห่ง)	✓	
1.3 วิทยาลัยนักระบาดวิทยาสาธารณสุข จังหวัดนครปฐม	✓	
1.4 สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด/ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ		✓
1.5 โรงพยาบาล /สถานอนามัย /โรงพยาบาลชุมชน	✓	
<u>กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการแพทย์</u>		
<b>2. กรมการแพทย์</b>		
2.1 โรงพยาบาลเมตตาประชารักษ์ (วัดไร่ขิง) จังหวัดนครปฐม	✓	
2.2 โรงพยาบาลธัญญารักษ์ (6 แห่ง)	✓	
2.3 สถาบันโรคทรวงอก จังหวัดนนทบุรี	✓	
2.4 โรงพยาบาลมะเร็ง 6 แห่ง	✓	
2.5 โรงพยาบาลมหาวชิราลงกรณ ธัญบุรี	✓	
2.6 ศูนย์สมเด็จพระสังฆราชญาณสังวรเพื่อผู้สูงอายุ จังหวัดชลบุรี	✓	
2.7 ศูนย์บำบัดรักษาเยาเสพติด (5 แห่ง)	✓	
2.8 โรคผิวหนังเขตร้อนภาคใต้ จังหวัดตรัง	✓	
2.9 โรงพยาบาลประสาทเชียงใหม่	✓	
2.10 สถาบันสิรินธรเพื่อการฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์แห่งชาติ	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
2.11 โรงพยาบาลราชวิถี	✓	
2.12 โรงพยาบาลเลิดสิน	✓	
2.13 โรงพยาบาลสงฆ์	✓	
<b>3. กรมสุขภาพจิต</b>		
3.1 ศูนย์สุขภาพจิตที่ 1-13	✓	
3.2 สถาบันสุขภาพจิตเด็กและวัยรุ่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	✓	
3.3 สถาบันสุขภาพจิตเด็กและวัยรุ่นภาคใต้	✓	
3.4 โรงพยาบาลยุวประสาทไวทโยปถัมภ์จังหวัด สมุทรปราการ	✓	
3.5 สถาบันพัฒนาการเด็กราชนครินทร์จังหวัดเชียงใหม่	✓	
3.6 โรงพยาบาลจิตเวช (7 แห่ง) (สงขลา, นครพนม, เลย, สระแก้ว, ขอนแก่น, นครราชสีมา, นครสวรรค์)	✓	
3.7 โรงพยาบาลสวนปรุง	✓	
3.8 โรงพยาบาลศรีธัญญา จังหวัดนนทบุรี	✓	
3.9 โรงพยาบาลพระศรีมหาโพธิ์ จังหวัดอุบลราชธานี	✓	
3.10 โรงพยาบาลสวนสราญรมย์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี	✓	
<b>4. กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก</b>		
<u>กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการสาธารณสุข</u>		
<b>5. กรมอนามัย</b>		
5.1 ศูนย์ทันตสาธารณสุขระหว่างประเทศ จังหวัดเชียงใหม่	✓	
5.2 ศูนย์พัฒนาอนามัยพื้นที่สูง จังหวัดลำปาง	✓	
5.3 ศูนย์อนามัยที่ 1-12	✓	
<b>6. กรมควบคุมโรค</b>		
6.1 สำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 1-12	✓	
<u>กลุ่มภารกิจด้านสนับสนุนงานบริการสุขภาพ</u>		
<b>7. กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ</b>		
7.1 ศูนย์วิศวกรรมกรรมการแพทย์ที่ 1-9	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
7.2 ศูนย์ฝึกอบรมและพัฒนาสุขภาพภาคประชาชน (5ภาค) (ภาคเหนือ, ภาคกลาง, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, ภาคใต้, ชายแดนภาคใต้)	✓	
<b>8. สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา</b>		
8.1 ด้านอาหารและยา (35 ด้าน)	✓	
8.2 เขตบริการสุขภาพ 13 เขต (รวมเขตกรุงเทพฯ)	✓	
<b>9. กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์</b>		
9.1 ศูนย์วิทยาศาสตร์การแพทย์ (14 แห่ง)	✓	
<b>กระทรวงอุตสาหกรรม</b>		
<b>1. สำนักงานปลัดกระทรวง</b>		
1.1 สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด (76 จังหวัด)		✓
<u>กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรม</u>		
<b>3. สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม</b>		
<b>4. สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย</b>		
4.1 ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่ 1-4	✓	
4.2 สถานีทดลองและขยายพันธุ์อ้อยที่ 1-4 (อ่างทอง, พิจิตร, นครราชสีมา, ชัยภูมิ)	✓	
<u>กลุ่มภารกิจด้านกำกับตรวจสอบกระบวนการผลิต</u>		
<b>5. กรมโรงงานอุตสาหกรรม</b>		
5.1 ศูนย์เฝ้าระวังสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (จังหวัดชลบุรี)	✓	
5.2 ศูนย์วิจัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อมโรงงาน (6 แห่ง)	✓	
<b>6. กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่</b>		
6.1 สำนักงานอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ เขต 1-7 (สงขลา, อุตรดิตถ์, เชียงใหม่, ภูเก็ต, พิษณุโลก, นครราชสีมา, ราชบุรี)	✓	
<u>กลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ</u>		
<b>7. กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม</b>		
7.1 ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคที่ 1-11	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
7.2 ศูนย์พัฒนาอุตสาหกรรมเซรามิกจังหวัดลำปาง	✓	
8. สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม		

## 5.2 หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค

สำหรับหน่วยงานภาครัฐภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย (1) จังหวัด (2) อำเภอ กล่าวคือ จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งโดยการรวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอเข้าด้วยกัน นอกจากนี้ ยังอาจมีการรวมจังหวัดหลาย ๆ แห่งเพื่อจัดตั้งเป็นกลุ่มจังหวัดได้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ในฐานะส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

จังหวัดในฐานะหน่วยงานภาครัฐภายใต้กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีบทบาทหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้<sup>9</sup>

- การบริหารนโยบายสาธารณะ โดยนำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์
- การกำกับการบังคับใช้กฎหมาย โดยดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม
- การสร้างความเป็นธรรมทางสังคม โดยการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาส เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง
- การจัดการบริการสาธารณะ โดยจัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็วและมีคุณภาพ
- การส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม
- การเป็นตัวแทนของรัฐในพื้นที่ โดยการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด

ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด กฎหมายกำหนดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมมาปฏิบัติภารกิจให้

<sup>9</sup> มาตรา 52/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชนและเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ นอกจากนี้ ยังมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>10</sup>

ในจังหวัดหนึ่ง ๆ นอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดดังกล่าวมาแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ ในจังหวัดนั้นอีกด้วย หากพิจารณาในทางหลักการจะเห็นได้ว่า จังหวัดในฐานะหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นไปตามหลักการจัดตั้งหน่วยงานระดับพื้นที่เพื่อบริหารภารกิจหลายด้าน (multi-function model)<sup>11</sup> โดยมีลักษณะเป็นการจัดตั้งองค์กรทางการปกครองในระดับพื้นที่ขึ้น โดยมุ่งให้ทำหน้าที่ในการดำเนินภารกิจและประสานการบริหารงานด้านต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบตามที่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลกำหนด

การจัดตั้งจังหวัดในฐานะหน่วยราชการส่วนภูมิภาค เป็นการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองบนหลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง (deconcentration) กล่าวคือ จังหวัดในฐานะหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีสถานะทางการปกครองในฐานะผู้กระทำการแทนของรัฐบาลมีหน้าที่นำภารกิจและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบ และเป็นผู้แทนของกระทรวงทบวงกรมในการปฏิบัติราชการตามอำนาจและหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชนภายในเขตจังหวัด

นอกจากนี้ จังหวัดในฐานะหน่วยราชการส่วนภูมิภาคยังมีบทบาทหน้าที่ในฐานะกลไกประสานเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางปกครองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในจังหวัดนั้นอีกด้วย ฉะนั้น โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด จึงมีลักษณะเป็นกลไกการประสานเชื่อมโยงการดำเนินภารกิจของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในสังกัดกระทรวงหรือกรมต่าง ๆ ที่มีการจัดตั้งสำนักงานระดับพื้นที่ประจำในเขตพื้นที่แต่ละจังหวัด โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการบูรณาการกันในระดับพื้นที่ภายใต้บทบาทการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาล (Prefectoral system of field administration)<sup>12</sup>

ภายใต้หลักการดังกล่าว จังหวัดในฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค ถือเป็นหน่วยงานในระดับกึ่งกลาง (meso level) ทำหน้าที่เป็นกลไกการประสานงานระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลทำหน้าที่บังคับบัญชา

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2534 มาตรา 54

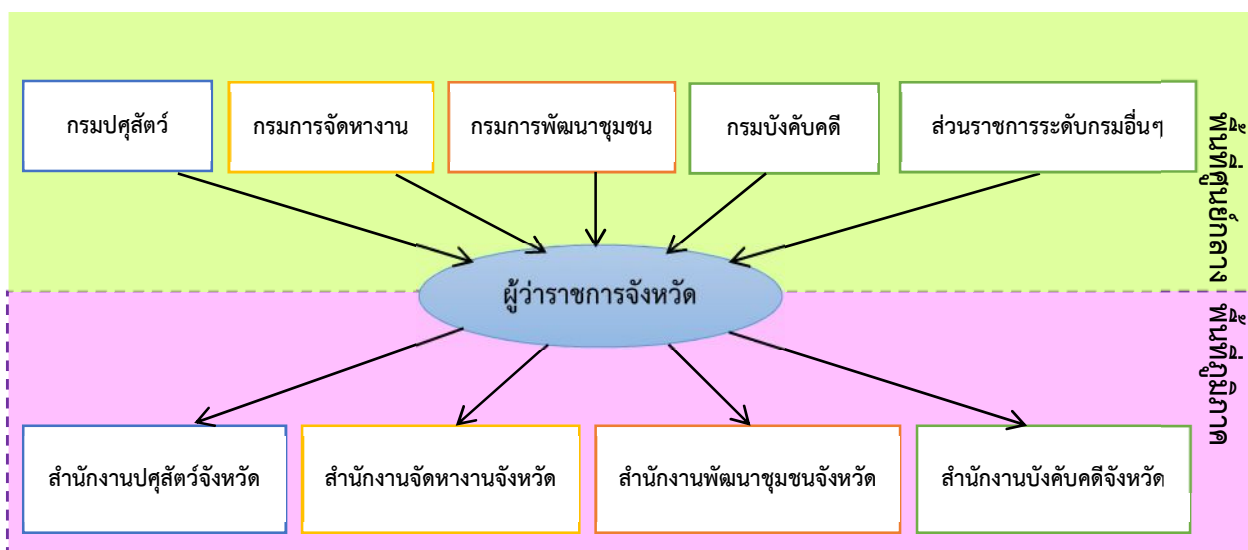
<sup>11</sup> Hellmut Wollmann, "Coordination in the Intergovernmental Setting," op.cit., p. 596.

<sup>12</sup> B. C. Smith, Decentralization: The Territorial Dimension of the State, op.cit., pp. 153-155.

บริหารภารกิจด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลในเขตพื้นที่จังหวัด รวมถึงการทำหน้าที่ตัวแทนของรัฐบาลในการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรและหน่วยงานภาครัฐในระดับย่อยในพื้นที่ภูมิภาคนั้น ๆ

หากพิจารณาในแง่นี้ จังหวัดในฐานะหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค จึงจัดเป็นหน่วยการปกครองในโครงสร้างระดับเหนือขึ้นไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (senior levels of government)<sup>13</sup> ทำหน้าที่กำกับดูแลและประสานบทบาทการจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ภูมิภาคเดียวกัน เช่น การประสานการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระดับภูมิภาค หรือการเอื้ออำนวยให้เกิดการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลหลาย ๆ แห่ง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่ร่วมกัน รวมถึงการวางมาตรฐานในการจัดทำบริการสาธารณะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

แผนภาพ 5.2 การจัดตั้งจังหวัดในฐานะหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค



หากพิจารณาการจัดโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัด จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันมีการจัดตั้งส่วนราชการประจำจังหวัดสังกัดส่วนราชการระดับกรมต่าง ๆ ซึ่งมีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค จำนวน 33 หน่วยงาน โดยส่วนใหญ่มีการจัดตั้งขึ้นครบทั้ง 76 จังหวัด ยกเว้นบางหน่วยงานที่ไม่มีในบางจังหวัด อาทิ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (71 แห่ง) นอกจากนี้ ที่ผ่านมายังมีส่วนราชการประจำจังหวัดบางส่วนที่มีการจัดตั้งส่วนราชการระดับอำเภอขึ้นอีกด้วย ได้แก่ สำนักงานประมงอำเภอ สำนักงานปศุสัตว์อำเภอ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ที่ทำการปกครองอำเภอ สำนักงานที่ดินอำเภอ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ เรือนจำอำเภอ สำนักงานเกษตรอำเภอ

<sup>13</sup> Enid Slack, “Models of Government Structure at the Local Level,” Working paper 2004(4), IIGR, Queen’s University, 2004, p. 15.



ส่วนราชการประจำจังหวัดจะปฏิบัติหน้าที่ใน 2 ลักษณะ คือ 1) ภารกิจเชิงปฏิบัติการ เป็นการดำเนินภารกิจในการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดตามภารกิจของกรมต้นสังกัด เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โรงพยาบาลประจำจังหวัด/อำเภอ สถานีอนามัยตำบล จัดบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุข สำนักงานเกษตรจังหวัด/อำเภอ ให้บริการด้านส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรในจังหวัด เป็นต้น และ 2) ภารกิจในเชิงวิชาการ ประสาน กำกับ และติดตามประเมินผล เป็นภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดส่วนหนึ่ง ซึ่งมีฐานะเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการในระดับจังหวัดและอำเภอ หน่วยงานในลักษณะนี้จึงมีหน้าที่ด้านการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลของจังหวัด การวางแผนพัฒนาจังหวัด วางแผนการลงทุน และแผนปฏิบัติการด้านต่าง ๆ ของจังหวัด รวมทั้งประสานงานการปฏิบัติ การกำกับดูแล และประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ เช่น สำนักงานสถิติจังหวัด สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด สำนักงานแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด เป็นต้น<sup>14</sup>

สำหรับรายชื่อส่วนราชการประจำจังหวัด มีดังต่อไปนี้

- 1) สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด
- 2) สำนักงานคลังจังหวัด
- 3) สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด
- 4) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด
- 5) สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด
- 6) สำนักงานเกษตรจังหวัด
- 7) สำนักงานสหกรณ์จังหวัด
- 8) สำนักงานประมงจังหวัด
- 9) สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด
- 10) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
- 11) สำนักงานขนส่งจังหวัด
- 12) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด
- 13) สำนักงานสถิติจังหวัด
- 14) สำนักงานพลังงานจังหวัด
- 15) สำนักงานพาณิชย์จังหวัด
- 16) สำนักงานจังหวัด
- 17) ที่ทำการปกครองจังหวัด
- 18) สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด
- 19) สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด

---

<sup>14</sup> ศุภชัย ยาวะประภาช และวนิดา นวลบุญเรือง, การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : กลยุทธ์บริหารภาครัฐ, หน้า 35.

- 20) สำนักงานที่ดินจังหวัด
- 21) สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด
- 22) สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด
- 23) เรือนจำจังหวัด
- 24) สำนักงานบังคับคดีจังหวัด
- 25) สำนักงานคุมประพฤติจังหวัด
- 26) สำนักงานแรงงานจังหวัด
- 27) สำนักงานจัดหางานจังหวัด
- 28) สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด
- 29) สำนักงานประกันสังคมจังหวัด
- 30) สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด
- 31) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด
- 32) สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด
- 33) สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด

การจัดตั้งส่วนราชการประจำจังหวัดดังปรากฏในปัจจุบัน เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2550 ซึ่งเห็นชอบแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ตามมติคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ครั้งที่ 8/2550 วันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ<sup>15</sup> กล่าวคือ แนวทางการจัดตั้งส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม ตั้งอยู่บนหลักเกณฑ์การปฏิบัติ 3 ประการ คือ

*ประการแรก* หากกระทรวง ทบวง กรมใดมีความจำเป็นจะต้องดำเนินการบริการประชาชน การพัฒนาพื้นที่หรือการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ และภารกิจดังกล่าวต้องมีใช้ภารกิจที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ ให้จัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

*ประการที่สอง* การกำหนดให้มีส่วนราชการดังกล่าวนั้น ไม่จำเป็นต้องจัดตั้งให้ครบทุกจังหวัด/อำเภอ ก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่ พันธกิจ สภาพปัญหา ความจำเป็นและปริมาณงานของพื้นที่ที่ต่อเนื่องตลอดปี ความคุ้มค่าและความสามารถในการตอบสนองความต้องการของชุมชนและประชาชนของจังหวัด/อำเภอ เป็นตัวกำหนด

*ประการที่สาม* ในกรณีของกระทรวง ทบวง กรม ที่ยังไม่ได้มีการแบ่งส่วนราชการเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้กระทรวงมีส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นผู้แทนกระทรวงแต่เพียงส่วนราชการเดียวเพื่อเป็นศูนย์รวมภารกิจหรือกิจกรรมที่หลากหลายของกรมต่าง ๆ ในกระทรวงเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้มีเอกภาพและศักยภาพในการนำเอานโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

---

<sup>15</sup> หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร1200/ว18 เรื่อง แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2550.

และหากมีความจำเป็นจะต้องมีส่วนราชการประจำจังหวัดเกินหนึ่งส่วนราชการ ให้มีส่วนราชการประจำจังหวัดตามจำนวนของกลุ่มภารกิจของกระทรวงนั้น

สำหรับรูปแบบของส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีแนวทางการจัดรูปแบบที่เน้นการบริการประชาชน โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าในการจัดตั้งรูปแบบของการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด สามารถพิจารณาจัดตั้งได้ 4 รูปแบบประกอบด้วย

1) การจัดแบบ “มีส่วนราชการประจำจังหวัดบางจังหวัด” คือการกำหนดให้มีส่วนราชการประจำจังหวัดในบางจังหวัดเท่านั้น ไม่ครอบคลุมทั้ง 76 จังหวัด

2) การจัดแบบ “มีส่วนราชการประจำจังหวัดแบบกลุ่มจังหวัด” คือการกำหนดให้มีส่วนราชการประจำจังหวัด โดยให้รับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดที่ตั้งอยู่และในพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงในรูปของกลุ่มจังหวัด

3) การจัดแบบ “มีส่วนราชการประจำจังหวัดรายจังหวัด” โดยการกำหนดให้มีส่วนราชการประจำจังหวัดครอบคลุมทั้ง 76 จังหวัด

4) การจัดแบบ “มีส่วนราชการประจำจังหวัดบางจังหวัดผสมกับแบบกลุ่มจังหวัด” เป็นรูปแบบผสมคือการมีส่วนราชการประจำจังหวัดที่รับผิดชอบเฉพาะจังหวัดที่ส่วนราชการนั้นตั้งอยู่ และกรณีที่นอกจากรับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดที่ตั้งแล้วต้องรับผิดชอบในพื้นที่ของจังหวัดใกล้เคียงในรูปของกลุ่มจังหวัด โดยการจัดลักษณะนี้นั้นอาจครอบคลุมทั้ง 76 จังหวัด หรือไม่ก็ได้

หลักเกณฑ์การพิจารณาจัดรูปแบบส่วนราชการประจำจังหวัด มีเงื่อนไขที่ต้องพิจารณา 3 ประการ คือ *ประการแรก* การจะใช้รูปแบบใดนั้น จะขึ้นอยู่กับปริมาณของภารกิจในการบริการประชาชน การพัฒนาพื้นที่หรือการปฏิบัติการ/บังคับใช้กฎหมายในเขตจังหวัด ปริมาณของประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มที่มีความต้องการในการรับบริการจากส่วนราชการนั้น รวมถึงความคุ้มค่าของการที่จะจัดตั้งส่วนราชการนั้น นอกจากนั้นแล้วต้องพิจารณาถึงการมอบหมายให้ส่วนราชการอื่นดำเนินการแทนด้วย *ประการที่สอง* รูปแบบที่กำหนดจะต้องไม่กระทบต่อการจัดส่วนราชการประจำจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรม ที่ได้กำหนดไว้เดิมแล้ว และ *ประการที่สาม* สำหรับการจัดส่วนราชการในรูปแบบกลุ่มจังหวัดตามรูปแบบ “มีส่วนราชการประจำจังหวัดแบบกลุ่มจังหวัด” และรูปแบบ “มีส่วนราชการประจำจังหวัดบางจังหวัดผสมกับแบบกลุ่มจังหวัด” นั้น ต้องกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดขึ้นตรงต่อการปกครอง บังคับบัญชาและรับผิดชอบภารกิจต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นที่ตั้งของส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นและรับผิดชอบภารกิจต่อผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นพื้นที่การปฏิบัติการ

ส่วนการจัดส่วนราชการในระดับอำเภอมีหลักเกณฑ์การพิจารณา คือ ในกรณีที่ภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดตามการจัดในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งข้างต้น เป็นภารกิจในระดับจังหวัด หรือไม่เกิดความคุ้มค่าที่จะจัดแบ่งส่วนราชการในระดับอำเภอ จะไม่มีการจัดแบ่งส่วนราชการเป็นส่วนราชการประจำอำเภอ แต่การปฏิบัติการของส่วนราชการประจำจังหวัดในพื้นที่อำเภอ ให้จัดเป็นทีมปฏิบัติงานหรือหน่วยปฏิบัติงานเคลื่อนที่ลงไปให้บริการตามภารกิจของส่วนราชการให้ครอบคลุมพื้นที่ทุกอำเภอภายในจังหวัดนั้น แต่หากในกรณีที่ภารกิจนั้นจำเป็นต้องมีการปฏิบัติงานในอำเภอและเมื่อพิจารณาปริมาณงานและความคุ้มค่าแล้ว

สมควรที่จะจัดตั้งส่วนราชการประจำอำเภอได้ ก็ให้ดำเนินการตามแนวทางการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค ระดับอำเภอได้

แนวทางการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับอำเภอสามารถพิจารณาจัดตั้งได้ 4 รูปแบบ คือ

1) การจัดแบบ “มีส่วนราชการประจำอำเภอบางอำเภอ” คือการกำหนดให้มีส่วนราชการประจำอำเภอ ในบางอำเภอ ไม่ครอบคลุมทุกอำเภอในจังหวัดนั้น

2) การจัดแบบ “มีส่วนราชการประจำอำเภอแบบกลุ่มอำเภอ” คือการกำหนดให้มีส่วนราชการประจำอำเภอ โดยให้รับผิดชอบในพื้นที่อำเภอที่ตั้งอยู่และรับผิดชอบในพื้นที่อำเภอใกล้เคียงในรูปของกลุ่มอำเภอ

3) การจัดแบบ “มีส่วนราชการประจำอำเภอรายอำเภอ” คือการกำหนดให้มีส่วนราชการประจำอำเภอทุกอำเภอครอบคลุมทั้งจังหวัด

4) การจัดแบบ “มีส่วนราชการประจำอำเภอบางอำเภอผสมกับแบบกลุ่มอำเภอ” เป็นรูปแบบผสมคือ อาจมีส่วนราชการประจำอำเภอที่รับผิดชอบเฉพาะอำเภอที่ส่วนราชการนั้นตั้งอยู่ และในกรณีที่นอกจาก รับผิดชอบในพื้นที่อำเภอที่ตั้งแล้วยังรับผิดชอบในพื้นที่ของอำเภอใกล้เคียงในรูปของกลุ่มอำเภอด้วย โดยการจัด ลักษณะนี้อาจครอบคลุมทั้งจังหวัด หรือไม่ก็ได้

หลักเกณฑ์การพิจารณาจัดรูปแบบส่วนราชการประจำอำเภอ มีเงื่อนไขที่ต้องพิจารณา 4 ประการ คือ *ประการแรก* การจะใช้รูปแบบใดในการจัดนั้น จะขึ้นอยู่กับปริมาณของภารกิจในการบริการประชาชน การพัฒนา พื้นที่หรือการปฏิบัติการ/บังคับใช้กฎหมายในเขตอำเภอ ปริมาณของประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายหรือ กลุ่มที่มีความต้องการในการรับบริการจากส่วนราชการนั้น รวมถึงความคุ้มค่าของการที่จะจัดตั้งส่วนราชการนั้น นอกจากนั้นยังต้องพิจารณาถึงการมอบหมายให้มีผู้อื่นดำเนินการด้วย *ประการที่สอง* รูปแบบที่กำหนด จะต้องไม่กระทบต่อการจัดส่วนราชการประจำอำเภอของกระทรวง ทบวง กรม ที่ได้กำหนดไว้เดิมแล้ว และไม่ เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

*ประการที่สาม* สำหรับการจัดส่วนราชการในรูปแบบกลุ่มอำเภอตามรูปแบบ “มีส่วนราชการประจำ อำเภอแบบกลุ่มอำเภอ” และรูปแบบ “มีส่วนราชการประจำอำเภอบางอำเภอผสมกับแบบกลุ่มอำเภอ” นั้น ให้หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้นขึ้นตรงต่อการบังคับบัญชาและรับผิดชอบภารกิจต่อนายอำเภอซึ่งเป็นที่ตั้งของส่วนราชการประจำอำเภอนั้น และรับผิดชอบภารกิจต่อนายอำเภอที่เป็นพื้นที่การปฏิบัติการกิจและ *ประการที่สี่* ส่วนราชการประจำอำเภอในจังหวัดหนึ่ง อาจได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติการกิจให้บริการแก่ ประชาชนในอำเภอข้างเคียง ซึ่งอยู่ในอีกจังหวัดหนึ่งได้ในกรณีที่อำเภอของจังหวัดนั้นไม่มีส่วนราชการประจำอำเภอ ของส่วนราชการนั้นตั้งอยู่

การพิจารณาความจำเป็นและความเหมาะสมในการจัดตั้งหน่วยงานให้มีสถานะเป็นส่วนราชการ บริหารส่วนภูมิภาค มีเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะการดำเนินการในอำนาจหน้าที่ คือ ลักษณะการดำเนินการ กิจของส่วนราชการนั้น ๆ ภายในพื้นที่เขตจังหวัด ต้องสอดคล้องกับลักษณะภารกิจด้านใดด้านหนึ่ง ได้แก่

1) การนำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ 2) การรักษาและบังคับใช้กฎหมาย ให้เกิดความเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม 3) การคุ้มครอง ป้องกัน และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อย

โอกาสให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง 4) การจัดบริการภาครัฐให้ประชาชนเข้าถึงอย่างเสมอหน้า รวดเร็วและมีคุณภาพ 5) การส่งเสริมอุดหนุนและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม ทั้งนี้ ลักษณะของภารกิจดังกล่าวไม่สามารถให้ส่วนราชการประจำจังหวัดอื่นดำเนินการแทนได้ เนื่องจากต้องใช้เทคนิคหรือหลักวิชาการเฉพาะทาง หรือเป็นด้วยข้อบังคับของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้น

จากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคดังกล่าว ส่งผลให้ในสภาพการณ์ปัจจุบัน หน่วยราชการแต่ละกรมประสบกับสภาพปัญหาเชิงโครงสร้างของการบริหารงานในภูมิภาคที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ บางหน่วยอาจรับผิดชอบหลายจังหวัด แต่บางส่วนอาจจะมีครบทุกจังหวัด และในบางหน่วยราชการก็อาจหมายรวมถึงระดับอำเภอด้วย แต่ในขณะเดียวกัน ก็พบว่าหลายหน่วยงานไม่มีระดับอำเภอ ดังนั้น การวิเคราะห์สภาพปัญหาและข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค จึงควรพิจารณาลักษณะความแตกต่างหลากหลายของส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาคที่ต้องรับผิดชอบพื้นที่มากกว่าหนึ่งจังหวัด ส่วนราชการที่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาคครบทุกจังหวัดแต่ไม่มีหน่วยงานระดับอำเภอ และส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดและมีระดับอำเภอด้วย เนื่องจากรูปแบบการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดและอำเภอที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ส่วนราชการแต่ละหน่วยมีลักษณะการปฏิบัติงานในพื้นที่แตกต่างกัน รวมถึงประสบปัญหาข้อจำกัดในลักษณะแตกต่างกันไปด้วย

สำหรับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างการบริหารงานของส่วนราชการในภูมิภาคปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2560 เรื่อง การปรับปรุงแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค โดยมีมติเห็นชอบการปรับปรุงแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ตาม (ร่าง) แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค (ฉบับปรับปรุง) รวมทั้งเงื่อนไขที่จะไม่กระทบกับการจัดส่วนราชการในภูมิภาคที่กำหนดไว้เดิม และการจัดตั้งหน่วยงานตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อรับผิดชอบงานตามนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล มีประเด็นสำคัญในการปรับปรุง ได้แก่ (1) หน่วยราชการบริหารส่วนภาคกลางในภูมิภาคต้องไม่มีหน่วยงานของกรมที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค และ (2) หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม ให้มีส่วนราชการประจำจังหวัดที่แทนกระทรวงเพียงส่วนราชการเดียว (One Roof) และในการกำหนดให้มีส่วนราชการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องจัดตั้งให้ครบทุกจังหวัดหรืออำเภอก็ได้ ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีมติให้สำนักงาน ก.พ.ร. รับฟังความเห็นและข้อสังเกตเพิ่มเติมของกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี อาทิ กรณีการจัดตั้ง

ส่วนราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม กำหนดให้มีส่วนราชการประจำจังหวัด เป็นผู้แทนกระทรวงเพียงส่วนราชการเดียว อาจไม่เหมาะสมกับกระทรวงขนาดใหญ่ และเห็นควรทบทวน ประเด็นการพิจารณา “ต้องไม่มีหน่วยงานของกรมที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหาร ส่วนกลางในภูมิภาค”

รวมทั้งควรพิจารณาถึงการมองมิติภาพรวมของประเทศเป็นอันดับแรกเพื่อให้ได้โครงสร้างที่มุ่ง ตอบสนองประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติแท้จริง ตลอดจนควรพิจารณาความจำเป็นและความสำคัญ ต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานภาครัฐ สร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนโดยรวม รวมทั้งควรพิจารณาให้มีการประเมินผลการจัดโครงสร้างและระบบบริหารราชการในส่วนภูมิภาคที่จะปรับปรุงใหม่ ไปพิจารณา ประกอบการดำเนินการต่อไปด้วย<sup>16</sup>

สำหรับ “อำเภอ” เป็นการปกครองส่วนภูมิภาคระดับรองจากจังหวัดมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้การจัดตั้งอำเภอต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาอำเภอเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด จึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอำนาจหน้าที่ของอำเภอสอดคล้อง กับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอำเภอมีอำนาจหน้าที่ดังนี้<sup>17</sup> (1) นำภารกิจของรัฐและนโยบาย ของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ (2) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม (3) จัดให้มีการคุ้มครองป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือ ประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาสเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่าง พอเพียง (4) จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้ารวดเร็วและมีคุณภาพ

(5) จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุนและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการ ตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการ ตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมหรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมายหรือที่มีกฎหมายกำหนด (7) ส่งเสริมสนับสนุนและจัดให้มีการบริการ ร่วมกันของหน่วยงานของรัฐในลักษณะศูนย์บริการร่วม (8) ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชนเพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม (9) โกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม

โครงสร้างการบริหารงานอำเภอ ประกอบด้วย นายอำเภอ ปลัดอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ และข้าราชการอื่นในอำเภอ การแบ่งส่วนราชการในอำเภอ สามารถแบ่งส่วนราชการในอำเภอออกเป็น 2 ส่วน คือ สำนักงานอำเภอ และส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้นอำเภอหนึ่ง ๆ แบ่งเขตพื้นที่ การบริหารออกเป็นตำบล ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น

<sup>16</sup> มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 เมษายน 2560 เรื่อง การปรับปรุงแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค.

<sup>17</sup> มาตรา 61/1 ประกอบกับมาตรา 52/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไข เพิ่มเติม ครั้งที่ 7 พ.ศ. 2550.

พุทธศักราช 2457 โดยได้ระบุหลักเกณฑ์การจัดตั้งตำบลไว้ว่า ให้รวมหมู่บ้านประมาณ 20 หมู่บ้านเข้าด้วยกัน เพื่อจัดตั้งเป็นตำบล ซึ่งการจัดตั้งตำบลต้องทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย พร้อมทั้งระบุเขตตำบล ให้ชัดเจนทุกด้านโดยมีการจัดระเบียบราชการปกครองตำบลซึ่งประกอบไปด้วย กำนัน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน<sup>18</sup>

หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด โดยการจัดตั้งหมู่บ้านสามารถจัดตั้งได้จาก บ้านหลายบ้านซึ่งอยู่ในท้องที่ที่ควรอยู่ในความปกครองเดียวกันได้ให้จัดตั้งเป็นหมู่บ้าน โดยมีหลักเกณฑ์ 2 ประการ คือ (1) ถ้าท้องที่ได้มีราษฎรอยู่รวมกันมากแต่มีจำนวนบ้านน้อยก็ให้ถือเอาจำนวนราษฎรเป็นหลัก โดยราษฎรประมาณ 200 คน ก็จัดตั้งเป็นหมู่บ้านหนึ่งได้ (2) ถ้าท้องที่ได้มีราษฎรตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกัน แม้ว่าจำนวนราษฎรจะน้อยแต่จำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้าน ก็สามารถจัดตั้งเป็นหมู่บ้านหนึ่งได้ สำหรับการจัดตั้งหมู่บ้านผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำหนดเขตและออกประกาศจัดตั้งโดยต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยก่อน นอกจากนี้ยังมีการจัดระเบียบราชการปกครองหมู่บ้านซึ่งประกอบไปด้วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และ คณะกรรมการหมู่บ้าน<sup>19</sup>

### 5.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน ประกอบด้วย องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นหน่วย การปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นครอบคลุมในทุกพื้นที่ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การ บริหารส่วนตำบล ในขณะที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งขึ้น เฉพาะพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ โดยมีกฎหมายจัดตั้งซึ่งกำหนดโครงสร้างและขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กร เป็นการเฉพาะ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ทั้งนี้ หากพิจารณาโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น แบบทั่วไปของไทยในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า มีลักษณะการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระบบสองชั้น (two-tier system) ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (upper tier) และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ชั้นล่าง (lower tier)<sup>20</sup>

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีฐานะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน เนื่องจากมีอำนาจ หน้าที่หลักเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานแผนพัฒนาจังหวัด รวมถึงการทำหน้าที่สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการจัดบริการ

<sup>18</sup> มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.

<sup>19</sup> บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457.

<sup>20</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ : ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน* (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 56-57.

สาธารณะ<sup>21</sup> ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง ได้แก่ เทศบาล<sup>22</sup> และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)<sup>23</sup> ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นพื้นฐานที่จัดตั้งขึ้นครอบคลุมชุมชนในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ และมีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนในชุมชนต่าง ๆ โดยตรง

จากกรอบการวิเคราะห์การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองดังกล่าวไปข้างต้น จะเห็นได้ว่า การจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างเหมาะสมนับเป็นปัจจัยที่เอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารกิจการสาธารณะด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบรรลุประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นของประเทศนั้น ๆ เป็นสำคัญ

สำหรับเหตุผลเชิงหลักการในอธิบายการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างในรูปแบบเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น สามารถสรุปได้ดังนี้

**องค์การบริหารส่วนจังหวัด** มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (upper-tier) มีบทบาทหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่มีขอบเขตการให้บริการระดับภูมิภาค กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ละแห่งมีขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของจังหวัดนั้น ๆ ภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นภารกิจหน้าที่ที่ไม่เน้นการให้บริการสาธารณะเฉพาะพื้นที่หรือชุมชนหนึ่งๆ หากแต่ขอขยายการบริการที่กว้างขวาง

ตัวอย่างภารกิจที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อาทิ การตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด การสนับสนุนสภาตำบลและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่นการประสานงานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นการสมควรให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ เป็นต้น

หากพิจารณาในทางหลักการ จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน สามารถอธิบายได้จากหลักการเชิงทฤษฎีอย่างน้อย 3 ประการ คือ หลักการประหยัดจากขนาดหรือขอบเขตการจัดทำบริการที่กว้างขวางมากขึ้น (economies of scale) หลักการผล

---

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45.

<sup>22</sup> ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง โปรดดู พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50-56

<sup>23</sup> ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง โปรดดู พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67-68



ภายนอกจากการจัดบริการสาธารณะ (externalities) และหลักการเกี่ยวกับความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันระหว่างประชาชนต่างพื้นที่ (equity)<sup>24</sup>

หลักการประหยัดจากขนาดหรือขอบเขตการจัดทำบริการที่กว้างขวางมากขึ้น (economies of scale) มีสาระสำคัญคือ การอธิบายว่า การจัดทำบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ จะมีต้นทุนต่อหน่วยในการจัดทำบริการต่ำลง เมื่อการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีขอบเขตการจัดบริการกว้างขวางขึ้น กล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะใดก็ตาม ยิ่งมีพื้นที่การให้บริการขนาดใหญ่และมีจำนวนประชาชนผู้รับบริการมากขึ้นเท่าใด หน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะนั้นก็จะสามารถลดต้นทุนการผลิตหรือจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้มากยิ่งขึ้นเท่านั้น

ฉะนั้น การจัดทำบริการสาธารณะบางด้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีต้นทุนการดำเนินการหรือใช้งบประมาณน้อยลง หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีขอบเขตการให้บริการที่กว้างขึ้นหรือมีจำนวนประชาชนผู้รับบริการในพื้นที่มากขึ้น ดังนั้น กิจกรรมสาธารณะที่มีลักษณะดังกล่าว จึงเป็นบริการสาธารณะที่ควรจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนซึ่งมีศักยภาพในการลงทุนขนาดใหญ่และมีขอบเขตการให้บริการครอบคลุมประชาชนในพื้นที่กว้างขวาง

บริการสาธารณะที่สามารถลดต้นทุนการจัดบริการจากการขยายขอบเขตและขนาดของการให้บริการมักเป็นกิจการสาธารณะที่ต้องอาศัยเงินลงทุนสูง และมีระยะเวลาในการคุ้มทุนยาวนาน รวมถึงเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะการบริการเป็นแบบแผนเดียวกัน หรือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานซึ่งประชาชนไม่ว่าในพื้นที่ใดก็ต้องการบริการในรูปแบบเหมือนกัน โดยส่วนใหญ่มักเป็นกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ อาทิ ระบบบำบัดน้ำเสียรวม การสร้างระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่ การสร้างมหาวิทยาลัย การสร้างโรงพยาบาล ฯลฯ กิจกรรมสาธารณะเหล่านี้ต้องใช้งบประมาณลงทุนสูง การลงทุนดังกล่าวจะคุ้มค่าก็ต่อเมื่อกิจการนั้นต้องมีขอบเขตการให้บริการแก่ผู้รับบริการจำนวนมาก

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนตั้งอยู่บนเหตุผลในเชิงหลักการที่ว่า หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีขนาดแตกต่างกันไปได้ตามขอบเขตของการจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภท บริการสาธารณะใดเป็นกิจการที่ต้องมีผู้รับบริการจำนวนมาก หรือมีขอบเขตผู้รับบริการกว้างขวางจึงจะคุ้มค่าต่อการลงทุน หรือส่งผลให้ต้นทุนต่อหน่วยในการจัดทำบริการนั้นอยู่ในระดับต่ำ กิจกรรมสาธารณะดังกล่าวสมควรดำเนินการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนเพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวเป็นผู้ลงทุนและดำเนินการจัดบริการให้แก่ประชาชนทั่วทุกพื้นที่ เช่น กิจการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ เป็นต้น ในขณะที่บริการสาธารณะใดที่มีต้นทุนไม่สูงมาก สามารถลงทุนจัดบริการในระดับชุมชนหรือให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ขนาดเล็กได้โดยมีต้นทุนต่อหน่วยต่ำ ก็ควรกำหนดให้เป็นกิจการสาธารณะที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง เช่น ศูนย์รับเลี้ยงเด็กในชุมชน การสร้างถนนในหมู่บ้าน เป็นต้น

---

<sup>24</sup> คำอธิบายหลักการดังกล่าวมีที่มาจาก Enid Slack, "Models of Government Structure at the Local Level," op.cit., pp. 2-5.

สำหรับหลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่สามารถอธิบายเหตุผลของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน และเป็นหลักการที่สามารถนำมาวิเคราะห์ความเหมาะสม ในการจัดแบ่งภารกิจและบทบาทหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง อันได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ก็คือ *หลักการพิจารณาถึงผลภายนอกจากจัดบริการ สาธารณะ (externalities)*

หลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ การอธิบายว่า การจัดบริการสาธารณะบางประเภทขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ๆ จะก่อให้เกิดผลลัพธ์หรือผลประโยชน์แก่ประชาชนไม่จำกัดเฉพาะแต่ผู้ที่อาศัย อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ หากแต่ประชาชนในเขตองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น ๆ ที่อยู่ข้างเคียงก็สามารถรับผลของการจัดบริการหรือได้รับประโยชน์จากการดำเนิน กิจการสาธารณะดังกล่าวได้ด้วย แม้จะไม่ใช่ประชากรในเขตพื้นที่ซึ่งต้องเสียภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดบริการเหล่านั้นก็ตาม<sup>25</sup>

ตัวอย่างกิจการสาธารณะก่อให้เกิดผลภายนอกด้านบวกต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งอื่น เช่น การสร้างถนนเพื่อขยายเส้นทางคมนาคมในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ๆ ซึ่งเมื่อมีการตัดถนนสายใหม่ ๆ เชื่อมโยงเส้นทางการคมนาคมในพื้นที่แล้ว ประชาชนในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นข้างเคียงก็สามารถขับรถเข้ามาใช้เส้นทางที่มีการตัดใหม่นั้นได้เมื่อเห็นว่าเส้นทางดังกล่าวนอกจาก มีผิวจราจรที่มีคุณภาพแล้ว ก็ยังเป็นเส้นทางที่ช่วยให้เดินทางผ่านพื้นที่ดังกล่าวไปยังจุดหมายได้ในระยะทาง ที่สั้นลงกว่าเดิมอีกด้วย

สภาพดังกล่าวส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ ต้องแบกรับต้นทุนทั้งในการก่อสร้าง และบำรุงรักษาถนนสายดังกล่าว แต่เนื่องจากไม่สามารถล่วงรู้ได้ว่านอกเหนือจากประชาชนในพื้นที่แล้ว ยังมี

---

<sup>25</sup> ผลภายนอกทางบวกที่สำคัญ ได้แก่ การจัดสวัสดิการทางสังคม เช่น การจัดสถานสงเคราะห์แก่คนไร้บ้าน การจัด ณาการอาหารเพื่อแจกจ่ายอาหารแก่ผู้ยากไร้ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่ตั้งจุดให้ผู้คนจากนอกพื้นที่โยกย้ายอพยพเข้ามาอาศัย ในพื้นที่ที่มีการจัดบริการดังกล่าว เพื่อรับบริการทางสังคมเหล่านั้น แม้จะมีประชากรในพื้นที่ก็ตาม นอกจากนี้ ผลภายนอก จากการจัดบริการสาธารณะยังรวมถึงผลกระทบด้านลบจากการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ๆ ที่ส่งผลเสียข้ามขอบเขตไปยังพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงอีกด้วย เช่น มลพิษทางกลิ่นและการปนเปื้อน ในแหล่งน้ำใต้ดินหรือแม่น้ำลำคลองที่เกิดจากการจัดการบ่อฝังกลบขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งซึ่งส่งผลไปยัง พื้นที่ข้างเคียง หรือผลกระทบจากฝุ่นละอองและควันจากโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าชีวมวลที่ได้รับอนุญาตจัดตั้งในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งซึ่งส่งผลต่อประชาชนในพื้นที่ข้างเคียง เป็นต้น สำหรับคำอธิบายในทางเศรษฐศาสตร์ เกี่ยวกับผลภายนอกและสินค้าสาธารณะ โปรดดูเพิ่มเติมใน ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์, “ทฤษฎีความล้มเหลวของภาครัฐ,” ใน ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์ (บรรณาธิการ), *รวมบทความเศรษฐศาสตร์ภาครัฐ* (กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2533), น. 2-5. สำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบของการจัดบริการสาธารณะที่ก่อให้เกิดผลภายนอกในเชิงสถิติ ประโยชน์ (external benefit) แก่ประชาชนนอกเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาจากการจัดบริการ สาธารณะทางสังคม โปรดดู Paul E. Peterson and Mark Rom, “‘American Federalism’, Welfare Policy and Residential Choices,” in *American Political Science Review*, 83:3 (1989), pp. 711-728.

ประชาชนต่างพื้นที่เข้ามาใช้ถนนเส้นดังกล่าวสัญจรอีกจำนวนเท่าใดในแต่ละวัน ก็ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นไม่สามารถตัดสินใจประเมินได้ว่าจะต้องใช้งบประมาณเท่าใดสำหรับการพัฒนาและซ่อมบำรุงถนนสายนั้น ๆ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ บริการสาธารณะที่เกิดขึ้นอาจไม่เพียงพอหรือสอดคล้องกับปริมาณผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการนั้น ๆ ในความเป็นจริง และนำไปสู่การลงทุนเพื่อจัดบริการสาธารณะสูงเกินกว่าศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ในระยะยาว (under-supply of the service)

ดังนั้น หากพิจารณาจากหลักการเกี่ยวกับผลภายนอกจากการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถบริหารกิจการสาธารณะบางประเภทที่ก่อให้เกิดผลภายนอกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในแง่ของการจัดสรรงบประมาณและการตอบสนองต่อประชาชนผู้รับบริการ ก็ต่อเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นมีขนาดใหญ่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะได้อย่างครอบคลุมผู้รับบริการหรือผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้น ๆ ซึ่งเป็นการจัดบริการสาธารณะภายในขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบที่สามารถระบุได้ชัดเจน

ในกรณีดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำบริการสาธารณะซึ่งก่อให้เกิดผลภายนอกต่อประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง อาจมีการปรับขยายขอบเขตการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวให้มีขอบเขตพื้นที่การให้บริการครอบคลุมไปยังเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง เพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างสอดคล้องกับจำนวนผู้รับบริการจริง และสามารถเก็บค่าธรรมเนียมจากประชาชนผู้รับบริการที่มีภูมิลำเนาในเขตพื้นที่อื่นได้อย่างทั่วถึงด้วย

แนวทางอื่น ๆ ที่สามารถแก้ไขปัญหาลักษณะดังกล่าวจากการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กได้ อาทิ การทำข้อตกลงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงต้องจัดสรรเงินค่าบริการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้จัดบริการตามสัดส่วนจำนวนประชาชนในพื้นที่ข้างเคียงที่เข้าไปรับบริการ (intergovernmental transfer) การร่วมมือกันจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นหรือสหการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้ครอบคลุมประชาชนในทุกพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตพื้นที่ติดกัน (voluntary cooperation)<sup>26</sup> หรือการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน รวมไปถึงการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนขึ้นครอบคลุมเหนือพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างหลาย ๆ แห่ง ในขณะนี้ การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน จึงเป็นแนวทางหนึ่งในการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่น

---

<sup>26</sup> โปรตดู ปธาน สุวรรณมงคล และคณะ, *การสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นร่วมกับองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น, 2545) และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *ต้นแบบบันทึกข้อตกลงเพื่อการจัดกลุ่มพื้นที่การให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. รายงานการวิจัย เสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2549. กรณีศึกษาในต่างประเทศ โปรตดู L. J. Lundqvist, "Local to Local Partnership among Swedish Municipalities: Why and How Neighbours Join to Alleviate Resource Constraints" in Jon Pierre (ed.), *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience* (London: Macmillan, 1998).

สำหรับรองรับการจัดบริการสาธารณสุขที่มีลักษณะก่อให้เกิดผลภายนอกขึ้นหากดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กอย่างเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

สำหรับหลักการทางทฤษฎีอีกประการหนึ่งที่สามารถอธิบายเหตุผลการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน ก็คือ หลักการเกี่ยวกับความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขระหว่างประชาชนต่างพื้นที่ (equity) ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ที่การพิจารณาว่า แม้ว่าจะมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างขึ้นในแต่ละพื้นที่ เพื่อดูแลรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณสุขด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนในพื้นที่ของตนเอง แต่ด้วยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพความแตกต่างของภูมิศาสตร์และประชากรในพื้นที่ ก็อาจส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีศักยภาพทางการคลังในระดับสูง ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งซึ่งตั้งอยู่ในเขตห่างไกลและมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำก็อาจมีศักยภาพทางการคลังจำกัดหรือไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณสุขในพื้นที่

สภาพดังกล่าว ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แม้จะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เหมือนกันก็อาจมีความแตกต่างเหลื่อมล้ำกันในแง่ศักยภาพทางการคลังได้ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะทางการคลังดีย่อมมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นอย่างเพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณสุขด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ในขณะที่เดียวกัน การมีพื้นที่ที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจและมีการพัฒนาในระดับสูง ก็ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นไม่ต้องเผชิญกับสภาพปัญหาและข้อเรียกร้องต้องการบริการสาธารณสุขหรือสวัสดิการทางสังคมด้านต่าง ๆ จากประชาชนในพื้นที่ ดังเช่นในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะยากจน ซึ่งนอกจากจะไม่สามารถมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอต่อการดำเนินภารกิจขั้นพื้นฐานแล้ว สภาพข้อจำกัดในการพัฒนาเศรษฐกิจและความเจริญของพื้นที่ก็ยังส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่มีข้อเรียกร้องต้องการ ตลอดจนปัญหาความเดือดร้อนในด้านต่าง ๆ ที่ต้องการให้ตอบสนองและจัดการแก้ไขปริมาณมากด้วย

ผลที่ตามมาจากสภาพการมีฐานะทางการคลังแตกต่างกัน อันเนื่องมาจากปัจจัยด้านลักษณะเฉพาะของพื้นที่ ก็คือ การเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่อยู่ข้างเคียงหรือมีพื้นที่ใกล้เคียงติดกัน แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นจะมีรูปแบบเดียวกันและเป็นหน่วยการปกครองระดับเดียวกันก็ตาม ดังนั้นแนวทางในการแก้ไขสภาพความไม่เสมอภาคเท่าเทียมในลักษณะดังกล่าว จึงอาจจำเป็นต้องมีการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดกันเหล่านั้นเข้าด้วยกันให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นหน่วยเดียว (amalgamation) เพื่อให้สามารถนำรายได้ส่วนเกินจากการจัดเก็บภาษีในพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูงมาจัดสรรสำหรับจัดบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอสำหรับประชาชนในพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจในระดับต่ำอย่างทั่วถึง

นอกจากนี้ อีกแนวทางหนึ่งที่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ก็คือ การให้หน่วยการปกครองในระดับที่เหนือขึ้นไป (senior level of government) อย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน ทำหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนของรัฐบาล เพื่อเสริมศักยภาพทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างที่มี

ฐานะยากจนหรือมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณสุขในอำนาจหน้าที่ หรือมีขีดความสามารถทางการเงิน ไม่เพียงพอต่อการจัดการสภาพปัญหาและความต้องการในพื้นที่โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเสมอภาคและเท่าเทียมแก่ประชาชนในการรับบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า หลักการดังกล่าวสามารถอธิบายถึงเหตุผลของการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน มีภารกิจหลักในการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในพื้นที่ อันได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณสุขได้อย่างครบถ้วนและบรรลุผลตามขอบเขตภารกิจในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นได้เป็นอย่างดี

**เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)** จัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (lower-tier) มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และมีบทบาทหน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตเมืองที่มีสัดส่วนประชากรในพื้นที่ค่อนข้างหนาแน่น โดยแบ่งตามขนาดเป็น 3 ประเภท คือ 1) เทศบาลตำบล มีประชากรในพื้นที่ตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร 2) เทศบาลเมือง มีประชากรในพื้นที่ตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ความหนาแน่นของประชากร ตั้งแต่ 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร และ 3) เทศบาลนคร มีประชากรในพื้นที่ 50,000 คนขึ้นไป ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตพื้นที่นอกเขตชุมชนเมืองหรือพื้นที่ที่มีความเป็นชนบทหรือกึ่งเมืองกึ่งชนบท มีประชากรในพื้นที่ตั้งแต่ 2,000 คนขึ้นไป แต่ไม่ถึงเกณฑ์การจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล หากพิจารณาในเชิงโครงสร้าง จะเห็นได้ว่า เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชั้นเดียวกัน หากแต่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเองเป็นเอกเทศจากกัน ดังนั้น ทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งกระจายครอบคลุมชุมชนท้องถิ่นทั่วทุกพื้นที่ของประเทศ หากแต่ขอบเขตภารกิจในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแต่ละประเภท และองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีลักษณะลดหลั่นกันไปตามศักยภาพ

**ตาราง 5.2 ตัวอย่างภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างแต่ละรูปแบบ**

เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	องค์การบริหารส่วนตำบล
(1) กิจการตามที่กฎหมายระบุให้เทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองต้องกระทำ	(1) กิจการตามที่กฎหมายระบุให้เทศบาลตำบลต้องกระทำ	(1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	องค์การบริหารส่วนตำบล
(2) ให้มีและบำรุง สงเคราะห์มารดา และเด็ก (3) กิจกรรมอย่างอื่น ซึ่งจำเป็นเพื่อ การสาธารณสุข (4) การควบคุม สุขลักษณะและอนามัย ในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรมสหและสถาน บริการอื่น (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่ อาศัยและการปรับปรุง แหล่งเสื่อมโทรม (6) จัดให้มีการควบคุม ตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ (7) การวางผังเมืองและ การควบคุมการก่อสร้าง (8) การส่งเสริมกิจการ ท่องเที่ยว	(2) ให้มีน้ำสะอาดหรือ การประปา (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ (4) ให้มีและบำรุง สถานที่ทำการพิทักษ์ และรักษาคนเจ็บ (5) ให้มีและบำรุงทาง ระบายน้ำ (6) ให้มีและบำรุงส่วน สาธารณะ (7) ให้มีและบำรุง การไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น (8) ให้มีการดำเนิน กิจการโรงรับจำนำหรือ สถานสินเชื่อท้องถิ่น	(3) รักษาความสะอาด ของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมถึง การกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล (4) ป้องกันและระงับ โรคติดต่อ (5) ให้มีเครื่องใช้ ในการดับเพลิง (6) ส่งเสริมการพัฒนา สตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ (7) ให้ราษฎรได้รับ การศึกษาอบรม (8) บำรุงศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญา ท้องถิ่น และวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่น	(2) รักษาความสะอาด ของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและ สิ่งปฏิกูล (3) ป้องกันโรคและระงับ โรคติดต่อ (4) ป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (6) ส่งเสริมการพัฒนา สตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ (7) คุ้มครอง ดูแล และ บำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม (8) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่ทางราชการ มอบหมาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นกลางแต่ละแห่งต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง โดยกฎหมายกำหนดขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่ไว้แตกต่างกันขึ้นอยู่กับรูปแบบขององค์กร อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในเชิงหลักการ สามารถอธิบายได้ว่าการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นกลางนั้น ตั้งอยู่บนหลักการสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ หลักการกำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดมีอำนาจตัดสินใจดำเนินภารกิจตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการในท้องถิ่นเป็นอันดับแรก (subsidiarity principle and local responsiveness) และหลักการจัดตั้งหน่วย

การปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและการกำกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะได้อย่างใกล้ชิด (access and accountability)<sup>27</sup>

หลักการกำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดมีอำนาจตัดสินใจดำเนินการกิจตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการในท้องถิ่นเป็นอันดับแรก (subsidiarity principle and local responsiveness) มีสาระสำคัญคือ การอธิบายว่า การจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนจะมีประสิทธิภาพสูงสุดก็ต่อเมื่อการตัดสินใจใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการสาธารณะนั้น ๆ ดำเนินการโดยองค์กรภาครัฐในระดับล่าง ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนผู้รับบริการในพื้นที่มากที่สุด เนื่องจากการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยการปกครองระดับล่างสุดในโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ เป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจบริหารกิจการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนนั้น จะทำให้การจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณสาธารณะสำหรับการดำเนินกิจการสาธารณะด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด รวมทั้งทำให้การบริหารภารกิจภายใต้นโยบายสาธารณะด้านต่าง ๆ สามารถบรรลุเป้าหมายในพื้นที่ได้มากที่สุด เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนโดยตรง ต้องแสดงความรับผิดชอบต่อการดำเนินภารกิจด้านต่าง ๆ โดยมุ่งตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ให้มากที่สุด

นอกจากนี้ เมื่อแต่ละท้องถิ่นต่างก็มีสภาพปัญหาและความต้องการในด้านต่าง ๆ มากน้อยแตกต่างกันไป การจัดบริการสาธารณะแต่ละด้านในแต่ละท้องถิ่นก็จะต้องมีขอบเขตปริมาณงาน ตลอดจนต้นทุนการจัดบริการด้านต่าง ๆ มากน้อยแตกต่างกันไปด้วย ดังนั้น การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุด เป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นเป็นอันดับแรก จึงเป็นวิธีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการให้หน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางหรือหน่วยงานภาครัฐระดับภูมิภาค ซึ่งอยู่ในโครงสร้างระดับชั้นที่สูงขึ้นไปเป็นผู้ดำเนินการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในแต่ละพื้นที่ เพราะหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ไม่อาจจัดบริการสาธารณะได้อย่างสอดคล้องและตรงกับความต้องการที่แตกต่างกันของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้ ด้วยข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างขององค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบการดำเนินภารกิจในขอบเขตระดับภูมิภาคหรือระดับชาติ จึงทำได้เพียงการจัดบริการสาธารณะที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปหรือมีรูปแบบการให้บริการภายใต้แบบแผนเดียวกันในทุกพื้นที่

อย่างไรก็ดี หลักการดังกล่าวยังมีสาระสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การกำหนดว่า การดำเนินภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในกรณีใดก็ตามที่สามารถชี้วัดได้ว่า หน่วยการปกครองหรือหน่วยงานภาครัฐในระดับที่เหนือขึ้นไป สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างสุด ทั้งในแง่ของความคุ้มค่าในการจัดสรรงบประมาณสาธารณะและผลสัมฤทธิ์ในการตอบสนองความต้องการและปัญหาของประชาชนในพื้นที่ ภารกิจดังกล่าวก็ควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับบน หรือหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ในระดับที่สูงขึ้นแทน

---

<sup>27</sup> Enid Slack, "Models of Government Structure at the Local Level," op.cit.,pp. 3-5.

หลักการกำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดมีอำนาจตัดสินใจดำเนินภารกิจตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการในท้องถิ่นเป็นอันดับแรก ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า การจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนแทบทั้งหมด เป็นภารกิจที่รัฐควรเปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทในฐานะผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะที่รัฐต้องจัดทำให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น นับตั้งแต่การตัดสินใจว่าในท้องถิ่นนั้น ๆ ควรจะจัดทำบริการสาธารณะด้านใดบ้าง การจัดบริการสาธารณะแต่ละด้านเหล่านั้นควรมีวิธีการบริหารจัดการอย่างไร และควรจัดบริการขอบเขตปริมาณมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ หลักการดังกล่าว มีข้อยกเว้นสำหรับภารกิจบางประเภทที่รัฐบาลต้องสงวนไว้เพราะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงและเสถียรภาพของประเทศ อาทิ การป้องกันประเทศ การรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย การต่างประเทศ รวมถึงการรักษาความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ

หลักการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนเข้าถึงและการกำกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะได้อย่างใกล้ชิด (*access and accountability*) มีสาระสำคัญคือ การอธิบายว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมจะต้องมีขนาดที่เหมาะสมต่อการสร้างกลไกในการเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวก เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถรับรู้ข้อมูลการดำเนินการ ตลอดจนการติดตามและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และร่วมผลักดันความต้องการของตนเองเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นได้โดยตรง

สำหรับช่องทางหรือกลไกในการเปิดให้ประชาชนเข้าถึงและสามารถกำกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การจัดประชุมเมืองหรือประชาคมท้องถิ่น (*public meetings*) การจัดเวทีประชาพิจารณ์ (*hearings*) การเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในสภาท้องถิ่น (*elections*) รวมไปถึงการเข้าไปติดต่อหรือพบปะกับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ภายใต้หลักการดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยิ่งมีขนาดเล็กก็จะเป็นหน่วยการปกครองที่เอื้อให้ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่สามารถเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มาก

ในทางตรงกันข้าม หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน หรือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดจากการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน ก็จะทำให้ประชาชนเข้าถึงการตัดสินใจเชิงนโยบายในระดับท้องถิ่นได้ยากขึ้น ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลในพื้นที่จะเข้ามาบีบบังคับหรือบงการของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายในแต่ละชุมชน เมื่อประชาชนไม่สามารถเข้าถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรง หรือเข้าถึงได้ยากขึ้น ก็ส่งผลให้นักการเมืองท้องถิ่นที่มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายของท้องถิ่น ไม่อยู่ภายใต้กลไกการกำกับควบคุมให้ต้องแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่นักการเมืองท้องถิ่นต้องแสดงความรับผิดชอบต่อการนำข้อเรียกร้องของประชาชนไปกำหนดนโยบาย รวมถึงชี้แจงถึงผลการดำเนินงานประมาณจากจัดเก็บภาษีของประชาชนในพื้นที่มาพัฒนาท้องถิ่นอีกด้วย



**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ: กรุงเทพมหานคร** เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและเป็นหน่วยการปกครองขนาดใหญ่ในเขตนครหลวงซึ่งมีประชากรจำนวนมากอีกทั้งยังเป็นศูนย์กลางในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ลักษณะเฉพาะของพื้นที่เมืองหลวงจึงส่งผลให้การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมีความแตกต่างเป็นพิเศษจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป รวมถึงมีการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่แบบชั้นเดียว

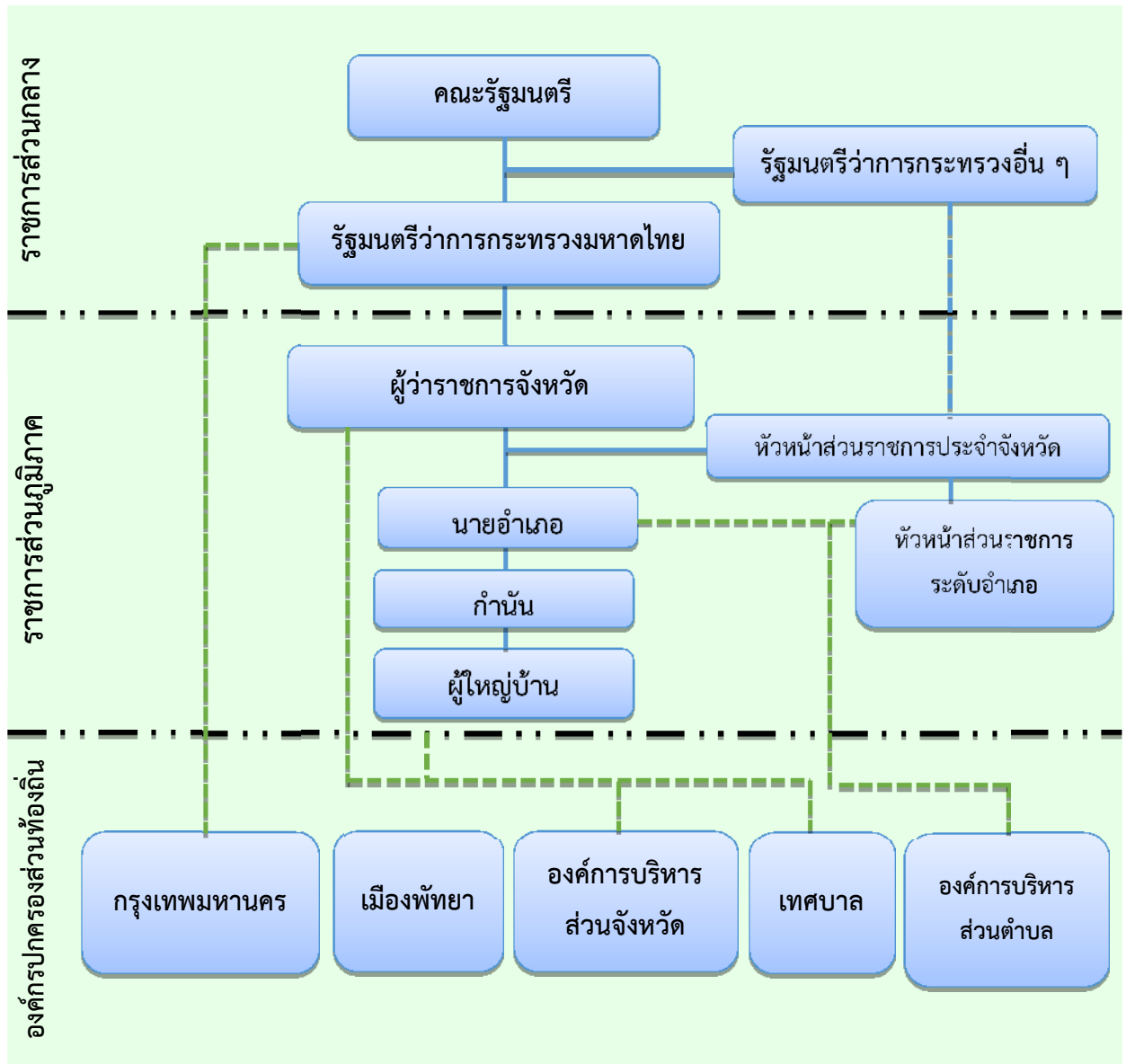
กรุงเทพมหานคร นอกจากจะดูแลรับผิดชอบภารกิจจัดการบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ในลักษณะเดียวกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป ซึ่งเทียบเท่ากับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับเทศบาลแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายหรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเป็นการเฉพาะอีกด้วย

**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ: เมืองพัทยา** เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีขนาดเทียบได้กับเทศบาลนคร จัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารจัดการพื้นที่เมืองพัทยาซึ่งมีลักษณะพิเศษในฐานะแหล่งเศรษฐกิจการท่องเที่ยวสำคัญของประเทศ ภารกิจหน้าที่ของเมืองพัทยาก็มีลักษณะที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปแม้จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แต่เมืองพัทยามีข้อแตกต่างที่สำคัญคือ ในขณะที่กรุงเทพมหานครเป็นการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีระดับเดียวโดยไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างภายในพื้นที่กรุงเทพมหานครอีก แต่เมืองพัทยามีฐานะเป็นการปกครองท้องถิ่นระดับล่างที่อยู่ภายใต้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน ดังนั้น เมืองพัทยาก็เป็นการผนวกเอาลักษณะของความเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับความเป็นท้องถิ่นชั้นล่างเข้าไว้ด้วยกัน โดยกฎหมายกำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

หากพิจารณาหลักการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สามารถอธิบายได้ว่าการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบบางประการแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป เป็นผลสืบเนื่องจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจระดับสูง เป็นท้องถิ่นที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นหรือเป็นท้องถิ่นที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง มีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก เป็นต้น ลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้นส่งผลให้การใช้รูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปไม่เหมาะสม และไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแบบทั่วไป (General Functions) และอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแบบพิเศษ (Special Function) เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>28</sup>

<sup>28</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย* (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547), น. 3.

แผนภาพ 5.3 โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น



#### 5.4 กลไกการประสานงานระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ

หากพิจารณาจากกรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง จะเห็นได้ว่า การบริหารราชการบริหารส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน อยู่ภายใต้โครงสร้างการประสานงานระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 กล่าวคือ บทบัญญัติของกฎหมายฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ การกำหนดกรอบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางหรือระดับชาติกับหน่วยงานระดับภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มี

การประสานบทบาทและการทำงานร่วมกันอย่างมีเอกภาพ ภายใต้การจัดโครงสร้างและระบบบริหารงาน จังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

ระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มีเป้าหมายสำคัญเพื่อสร้างกระบวนการประสานบทบาทขององค์กรทุกระดับและทุกภาคส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับพื้นที่ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันและการแก้ไขปัญหาาร่วมกันเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ผ่านกลไกการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด โดยมีหลักการสำคัญคือ การมุ่งสร้างโอกาสและส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัด การกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ระดับปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริการกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความโปร่งใส และมีการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการ

สำหรับการจัดโครงสร้างเพื่อประสานการทำงานระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ภายใต้ระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ประกอบด้วย กลไกการบริหารงานใน 3 ระดับ คือ

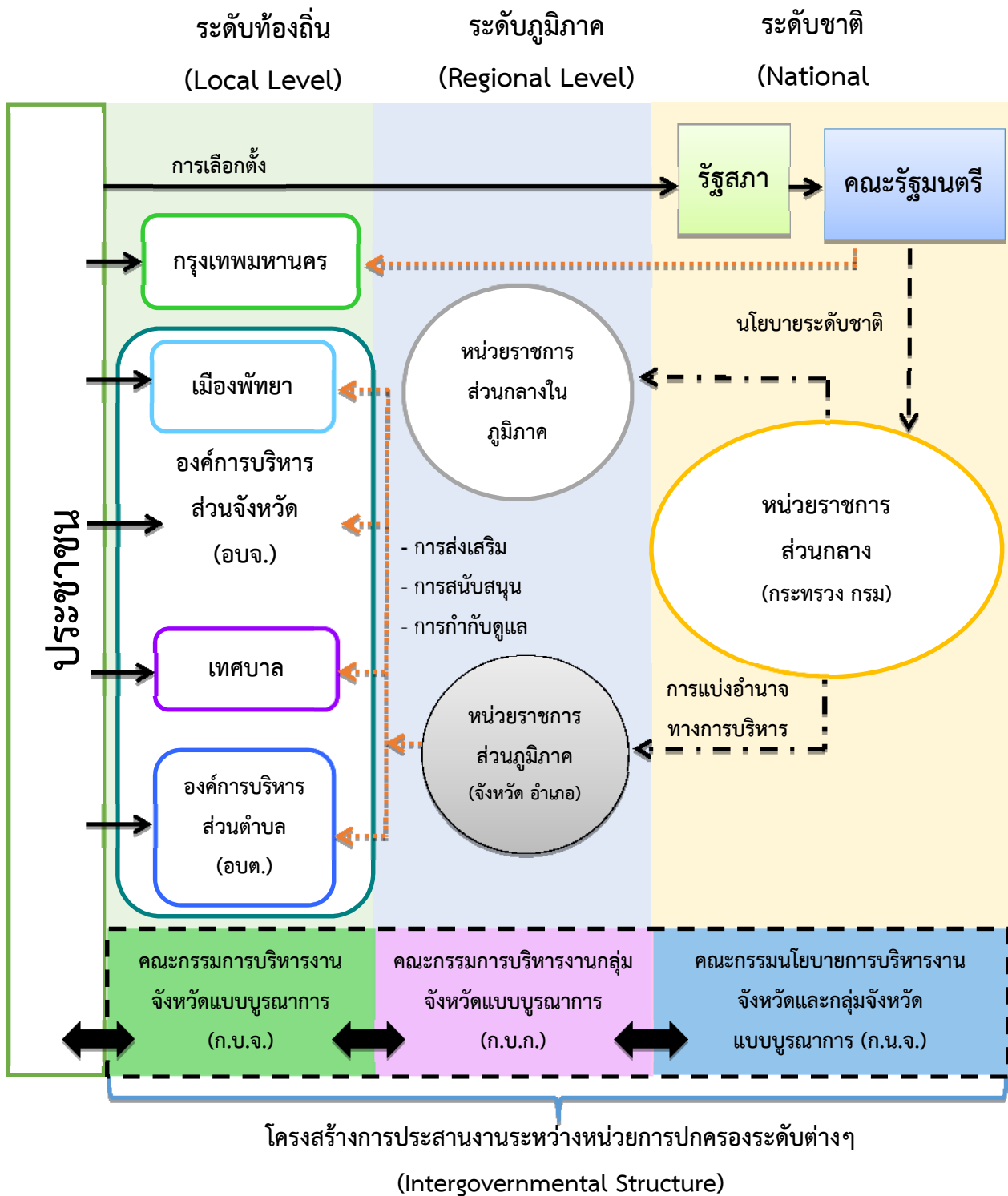
#### **1) คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.)**

เป็นกลไกประสานบทบาทและการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐในระดับชาติ องค์กรตัวแทนระดับชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรตัวแทนภาคธุรกิจเอกชนในระดับชาติ ผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนหน่วยราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจหน้าที่หลัก ได้แก่ การกำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถบริหารงานแก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 8.

แผนภาพ 5.4 กรอบการวิเคราะห์การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์  
ระหว่างหน่วยงานภาครัฐระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นในปัจจุบัน



**การบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.)** เป็นกลไกประสานบทบาทและการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรทุกภาคส่วนในฐานะองค์กรตัวแทนระดับจังหวัด ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ในแนวราบระหว่างจังหวัดต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตพื้นที่ภูมิภาคเดียวกัน ซึ่งมีการกำหนดให้มีฐานะเป็น “กลุ่มจังหวัด” องค์กรประกอบของคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดทุกจังหวัดผู้แทนหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัด อาทิ ผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดในกลุ่มจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัดของทุกจังหวัดในกลุ่มจังหวัด ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับในแต่ละจังหวัด ตลอดจนผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการมีอำนาจหน้าที่หลัก คือ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การส่งเสริมประสานงานความร่วมมือการพัฒนาระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน และแก้ไขปัญหาภายในกลุ่มจังหวัดและระหว่างกลุ่มจังหวัด<sup>30</sup>

**3) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.)** เป็นกลไกประสานบทบาทและการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับภาคส่วนอื่น ๆ ได้แก่ องค์กรภาคธุรกิจเอกชน ประกอบด้วย หอการค้าจังหวัดและสภาอุตสาหกรรมจังหวัด และภาคประชาสังคมในพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มีบทบาทหลักในการบูรณาการบทบาทของทุกภาคส่วนในกระบวนการพัฒนาจังหวัด โดยเฉพาะการวางแนวทางปฏิบัติและอำนวยความสะดวกให้การบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดเป็นไปตามหลักการ นโยบาย และระบบตามที่ ก.บ.จ. กำหนด การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดการส่งเสริม ประสานความร่วมมือการพัฒนาระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน เพื่อสร้างบรรยากาศให้เอื้ออำนวยต่อการลงทุนและชักชวนภาคธุรกิจเอกชนมาลงทุนในจังหวัด และให้มีการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดอย่างยั่งยืน<sup>31</sup>

หากพิจารณาในเชิงหลักการ จะเห็นได้ว่า การจัดโครงสร้างการประสานบทบาทและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานและองค์กรในระดับชาติในรูปกลไกคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) นั้น ตั้งอยู่บนหลักการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานแบบตัดข้ามประเด็นนโยบาย (coordination across policy) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐในสังกัดต่าง ๆ ซึ่งมีขอบเขตการดำเนินภารกิจภายใต้ประเด็นนโยบายที่แตกต่างกัน กลไกดังกล่าวจึงมีบทบาทในเชิงการประสานงานระดับนโยบายเป็นสำคัญ

ในขณะที่กลไกคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ตั้งอยู่บนหลักการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานระหว่างตัวแสดงหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ (coordination across stakeholders) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อประสานการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแสดงกลุ่มต่าง ๆ

<sup>30</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 13.

<sup>31</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 11.

ในกระบวนการบริหารนโยบายสาธารณะระดับภูมิภาคบนฐานความสัมพันธ์ในแนวราบระหว่างจังหวัดที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกัน

ส่วนกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการตั้งอยู่บนหลักการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ในเชิงการประสานการทำงานแบบตัดข้ามระดับ (coordination across levels) ซึ่งเป็นการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยการปกครอง หรือองค์กรของรัฐที่อยู่ต่างระดับกันในโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ ได้แก่ หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ กลไกดังกล่าวจึงเป็นการสร้างความร่วมมือในแนวตั้งเพื่อให้หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่อยู่ต่างระดับกัน มีการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างกัน และประสานบทบาทขององค์กรภาคส่วนอื่น ได้แก่ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะให้บรรลุผลในระดับพื้นที่

## บทที่ 6

# ผลการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับโครงสร้าง และระบบบริหารงานในภูมิภาค

ผลการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบบริหารงานของส่วนราชการในภูมิภาคในทศวรรษที่ 1990s ประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ 1) ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค 2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค 3) อำนาจหน้าที่และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด 4) ระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ 5) ชีตสมรรถนะของสำนักงานจังหวัด และ 6) สถานภาพของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

### 6.1 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

งานศึกษาของสมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ<sup>1</sup> อธิบายว่า ในกรณีของการบริหารราชการไทย ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและภูมิภาค เป็นไปในลักษณะที่ราชการบริหารส่วนกลางโดยกระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ ได้แบ่งอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่ในจังหวัดและอำเภอ เพื่อให้เป็นผู้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจแก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มนโยบายต่าง ๆ ภายใต้กรอบนโยบายและอำนาจที่ได้รับมอบไปจากส่วนกลาง

ด้วยเหตุนี้ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงมีลักษณะเป็นการบริหารงานที่ส่วนกลางแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของตนไปประจำอยู่ในพื้นที่ โดยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะอยู่ในระบบบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลาง ในขณะที่เดียวกันหน่วยราชการบริหารส่วนกลางก็จะมีบทบาทในการควบคุมการจัดสรรงบประมาณสำหรับบริหารราชการส่วนภูมิภาคด้วย โดยราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและอนุมัติงบประมาณให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น อำนาจหน้าที่ บุคลากร งบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคจึงถือได้ว่าเป็นสิ่งที่ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งไปให้ยังหน่วยงานในพื้นที่

หากพิจารณาบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคของไทยนับแต่อดีตจนถึงช่วงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะชี้ว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา อำนาจในการบริหาร

<sup>1</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, รายงานวิจัย เรื่อง สถานภาพและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544.

ประเทศและการจัดบริการสาธารณะที่สำคัญนั้น ถูกรวมศูนย์ไว้ที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นหลัก ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตภารกิจจำกัดเฉพาะการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน เช่น งานด้านการดูแลรักษาความสะอาด งานซ่อมและบำรุงทางบางประเทศ งานดูแลสุขอนามัยขั้นมูลฐาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญรองลงไปจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพราะข้าราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทเป็นผู้บังคับบัญชาท้องถิ่นได้โดยตรง สภาพดังกล่าวส่งผลให้ลักษณะการปกครองท้องถิ่นของไทยก่อนปี พ.ศ. 2540 นั้นถือเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local-state government) มากกว่าจะมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยบทบาทของประชาชนในท้องถิ่นเอง (Local-self government)<sup>2</sup>

สภาพปัญหาเชิงโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์สภาพการรวมศูนย์ของส่วนราชการระดับกรมในงานศึกษาของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์<sup>3</sup> ซึ่งชี้ว่า การบริหารงานภาครัฐในประเทศไทยตลอดช่วงที่ผ่านมา เป็นการบริหารงานโดยอาศัยฐานของกรมในส่วนกลาง ลักษณะเช่นนี้ส่งผลทำให้แผนและโครงการต่าง ๆ ที่รวบรวมและเสนอขึ้นไปจากระดับจังหวัด มักจะถูกปรับเปลี่ยนและแก้ไขอยู่เสมอโดยกรม ดังนั้น โครงการพัฒนาต่าง ๆ ของจังหวัด จึงอาจมิได้เป็นไปได้เพื่อสนองต่อความต้องการและปัญหาของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม การรวมศูนย์อำนาจของส่วนราชการระดับกรมเหนือการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น จึงเป็นประเด็นปัญหาสำคัญในกระบวนการบริหารงานจังหวัดมาโดยตลอด โดยเฉพาะปัญหาข้อจำกัดของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เกิดความเป็นเอกภาพ

การวิเคราะห์สภาพปัญหาการรวมศูนย์อำนาจโดยราชการบริหารส่วนกลางเหนือราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในลักษณะเดียวกันนั้น ยังปรากฏให้เห็นในงานศึกษาของ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และคณะ<sup>4</sup> ซึ่งอธิบายว่า สาเหตุของปัญหาในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย เป็นผลมาจากลักษณะของโครงสร้างความสัมพันธ์ภายในระบบราชการ ซึ่งมีรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่การบริหารราชการส่วนกลาง โดยที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นจะมีภารกิจอำนาจหน้าที่ที่จำกัดเป็นอย่างยิ่ง ด้วยเหตุดังกล่าวกระบวนการกำหนดแผน และการจัดทำงบประมาณในระดับจังหวัด จึงมักผูกขาดโดยกรมต่าง ๆ ในส่วนกลางเป็นหลัก

---

<sup>2</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, รายงานวิจัย เรื่อง สถานภาพและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต, น. 151-152.

<sup>3</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, 2543), บทที่ 2. ในงานศึกษาชิ้นนี้เอนกได้อธิบายว่าการบริหารงานของระบบราชการไทยมีลักษณะที่เขาเรียกว่า “กรมธิปไตย”

<sup>4</sup> ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และคณะ, การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค, รายงานวิจัย สถาบันวิจัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548, น. 26-27.



เมื่อพิจารณาบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในช่วงที่ผ่านมา จะพบได้ว่า สภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ซึ่งมีผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานภาครัฐในระดับจังหวัด ได้แก่ ปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชาส่วนราชการในจังหวัด เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องต่าง ๆ นอกจากจะขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ แล้ว ยังขึ้นกับระเบียบของทางราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ได้มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีและมติคณะรัฐมนตรีมีคำสั่งอีกด้วย นั่นคือ กรอบอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในทางปฏิบัติแล้วจะมีมากน้อยเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับกรมมอบหมายอำนาจจากส่วนกลางเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติภารกิจตามนโยบายของรัฐบาล<sup>5</sup>

สภาพการรวมศูนย์อำนาจการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยราชการบริหารส่วนกลาง ยังสะท้อนให้เห็นได้จากงานของ ศุภชัย ยาวะประภาส และวนิดา นวลบุญเรือง<sup>6</sup> ซึ่งชี้ว่า สภาพการจัดโครงสร้างการบริหารราชการของส่วนราชการระดับกรมในพื้นที่นอกศูนย์กลาง นอกจากการมี “ส่วนราชการประจำจังหวัด” ที่กระทรวงและกรมจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินภารกิจของหน่วยงานในพื้นที่แต่ละจังหวัด โดยเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการบริหารราชการบริหารส่วนภูมิภาคแล้ว ในจังหวัดยังมีหน่วยราชการบริหารส่วนกลางจำนวนมากที่ตั้งทำการอยู่ในพื้นที่ แต่ไม่อยู่ในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอีกด้วย

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางเหล่านี้ มีตั้งแต่หน่วยที่เป็นกรมหรือเทียบเท่า ไปจนถึงหน่วยงานระดับรองลงไปที่มีฐานะเป็นสำนักงาน ซึ่งรับผิดชอบการปฏิบัติงานดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เฉพาะในจังหวัดหนึ่งหรือในพื้นที่ของกลุ่มจังหวัดหรือเขต เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค สำนักงานป่าไม้เขต สำนักงานการศึกษาเขต ศูนย์วิชาการพัฒนาชุมชนเขต ศูนย์เร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นต้น หากพิจารณาโครงสร้างของส่วนราชการในพื้นที่จังหวัดแต่ละจังหวัด จะพบว่าในบางจังหวัดมีหน่วยงานส่วนกลางในพื้นที่มากกว่าหน่วยงานส่วนภูมิภาคหรือส่วนราชการประจำจังหวัดเสียอีก<sup>7</sup>

สำหรับหน่วยบริหารราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด หรือเรียกได้ว่า “ราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค” ปรากฏในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ สำนักงานภาค สำนักงานเขต สำนักงานพื้นที่ หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น อาทิ ศูนย์ สำนักบริหาร ฯลฯ เป็นหน่วยราชการที่ส่วนกลางมอบหมายให้ออกไปปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัดในพื้นที่ส่วนภูมิภาค สมาน รังสียกฤษฎ์ อธิบายว่าการตั้งสำนักงาน

---

<sup>5</sup> สมาน รังสียกฤษฎ์, *การบริหารราชการไทย อดีต ปัจจุบัน และอนาคต* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2543), น. 49 – 53.

<sup>6</sup> ศุภชัย ยาวะประภาส และวนิดา นวลบุญเรือง, *การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : กลยุทธ์บริหารภาครัฐ* (กรุงเทพฯ: สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ., 2545), น. 35.

<sup>7</sup> โปรดตุ ศุภชัย ยาวะประภาส และวนิดา นวลบุญเรือง, *เพ็ญอ้าง*, น. 37. และ จรัส สุวรรณมาลา, *รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ* (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542), น. 17.

ภาค สำนักงานเขต หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออื่น ๆ ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง แต่ปฏิบัติราชการประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคนั้น โดยหลักการแล้วมักจะเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะสำคัญ ดังต่อไปนี้<sup>8</sup>

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

2) เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการกิจด้านปฏิบัติการ ในกรณีที่ส่วนราชการหรือกรม นั้น ๆ ไม่มีหน่วยงานปฏิบัติการในระดับจังหวัดและอำเภอ เนื่องจากมีปริมาณงานไม่มากนัก จึงไม่จำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานปฏิบัติการในระดับจังหวัด หรือในกรณีที่ลักษณะและขอบเขตของงานปฏิบัติการครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัดหรือกว้างกว่าจังหวัด ทั้งนี้ อาจเป็นการปฏิบัติงานด้านให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่หน่วยงานปฏิบัติการในระดับย่อยลงไปก็ได้ เช่น สำนักตรวจสอบพิเศษภาค (1-15) สังกัดสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานทางหลวง (1-18) สังกัดกรมทางหลวง สำนักงานชลประทานที่ (1-12) กรมชลประทาน เป็นต้น

3) เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการกิจทั้งด้านความช่วยเหลือทางวิชาการและด้านปฏิบัติการ ในกรณีที่ส่วนราชการหรือกรม นั้น ๆ มีการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการระดับจังหวัดและอำเภออยู่แล้ว แต่มีงานปฏิบัติการบางอย่างที่มีขอบเขตครอบคลุมหลายจังหวัดภายในภาคหรือเขต เช่น สำนักงานสรรพากร กรมสรรพากร ศูนย์ปฏิบัติการเร่งรัดพัฒนาชนบท สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (ซึ่งปัจจุบันคือ สำนักงานทางหลวงชนบท) เป็นต้น

ผลการศึกษาของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ<sup>9</sup> แสดงให้เห็นว่า ส่วนราชการระดับกรมซึ่งเป็นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินของไทยนั้น มีการแบ่งส่วนราชการในระดับพื้นที่นอกศูนย์กลางค่อนข้างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานระดับเขตพื้นที่ภาค หรือจังหวัด ซึ่งสามารถแสดงสัดส่วนของจำนวนส่วนราชการระดับกรม ตามลักษณะการจัดเขตพื้นที่ความรับผิดชอบในระดับต่าง ๆ ได้ 4 กลุ่ม คือ 1) ส่วนราชการระดับกรมที่ไม่มีพื้นที่รับผิดชอบนอกเขตกรุงเทพมหานคร มีจำนวนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 32 ของจำนวนส่วนราชการระดับกรมทั้งหมด 2) ส่วนราชการระดับกรมที่มีพื้นที่ตามกลุ่มยุทธศาสตร์หรือตามเขต/ภาค/เฉพาะพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ มีจำนวนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 36 ของจำนวนส่วนราชการระดับกรมทั้งหมด 3) ส่วนราชการระดับกรมที่มีส่วนราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่จังหวัด มีจำนวนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 15 ของจำนวนส่วนราชการระดับกรมทั้งหมด และ 4) ส่วนราชการระดับกรมที่มีส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีจำนวนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 17 ของจำนวนส่วนราชการระดับกรมทั้งหมด

จากข้อมูลดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า ส่วนราชการระดับกรมที่มีส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือการมีส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น มีสัดส่วนที่น้อยกว่าจำนวนของส่วนราชการระดับกรมที่มีหน่วยราชการ

<sup>8</sup> สมาน รัชสิโยภฤกษ์, *การจัดโครงสร้างส่วนราชการ* (กรุงเทพฯ : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2540), น. 73 – 74.

<sup>9</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *รูปแบบการบริหารงานส่วนราชการระดับกรม*, รายงานการวิจัยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), 2551, น. 391.

บริหารส่วนกลางในภูมิภาคอย่างเห็นได้ชัด การขยายโครงสร้างส่วนราชการของกรมโดยการจัดตั้งหน่วยงานในสังกัดส่วนกลางในภูมิกานั้น ครอบคลุมทั้งในรูปของการจัดตั้งหน่วยงานตามกลุ่มยุทธศาสตร์หรือตามเขต ภาค หรือเฉพาะพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจ และในรูปของการจัดตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนกลางขึ้นในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ ยิ่งกว่านั้น หากพิจารณาจากข้อมูลจำนวนส่วนราชการในสังกัดของกรมต่าง ๆ ในทุกกระทรวงทั้งหมดที่มีการจัดตั้งขึ้นในภูมิภาค ซึ่งมีการรวมรวบไว้ในปี 2550 จะพบว่า จำนวนส่วนราชการระดับจังหวัด มีทั้งสิ้น 2,337 หน่วยงาน ในขณะที่จำนวนส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคมีอยู่ทั้งสิ้น 5,764 หน่วยงาน (ข้อมูล ณ วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2550 รวบรวมโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ)<sup>10</sup>

สภาพปัญหาการรวมศูนย์อำนาจโดยราชการบริหารส่วนกลางเหนือราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ได้รับการยืนยันในงานศึกษาของ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และคณะ<sup>11</sup> ซึ่งอธิบายสาเหตุของปัญหาในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยชี้ว่า เนื่องจากลักษณะของโครงสร้างความสัมพันธ์ภายในระบบราชการไทย มีรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่การบริหารราชการส่วนกลาง โดยที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะมีภารกิจอำนาจหน้าที่ที่จำกัดเป็นอย่างยิ่ง ด้วยเหตุดังกล่าว กระบวนการกำหนดแผนและการจัดทำงบประมาณในระดับจังหวัด จึงมักผูกขาดโดยกรมต่าง ๆ ในส่วนกลางเป็นหลัก

ข้อสรุปดังกล่าวสอดคล้องกับการวิเคราะห์ของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์<sup>12</sup> ที่ชี้ว่า การบริหารงานภาครัฐในประเทศไทย เป็นการบริหารงานโดยอาศัยฐานของกรมในส่วนกลาง ซึ่งลักษณะเช่นนี้ ได้ส่งผลทำให้แผนและโครงการต่าง ๆ ที่รวบรวมและเสนอขึ้นไปจากระดับจังหวัด มักจะถูกปรับเปลี่ยนและแก้ไขอยู่เสมอโดยกรม เพราะฉะนั้น โครงการพัฒนาต่าง ๆ ของจังหวัดจึงอาจมิได้เป็นไปได้เพื่อสนองต่อความต้องการและปัญหาของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมจากที่กล่าวมา อาจสรุปได้ว่า การรวมศูนย์อำนาจเหนือการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เป็นประเด็นปัญหาสำคัญในกระบวนการบริหารงานจังหวัดมาโดยตลอด สภาพดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในช่วงที่ผ่านมา

สภาพการรวมศูนย์อำนาจการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยราชการบริหารส่วนกลางผ่านกลไกการบังคับบัญชาส่วนราชการประจำจังหวัด และการขยายการจัดตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคเป็นจำนวนมาก จึงเป็นสาเหตุประการสำคัญที่ส่งผลให้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดขาดประสิทธิภาพ

---

<sup>10</sup> คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการพัฒนาราชการบริหารส่วนภูมิภาคเพื่อการบริการประชาชน, *เอกสารสมุดปกขาว แนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค*, น. 55.

<sup>11</sup> ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และคณะ, *การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค*, อ้างแล้ว, น. 26-27.

<sup>12</sup> โปรตดู เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ* (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, 2543), บทที่ 2. ในงานศึกษาชิ้นนี้ เอนกได้อธิบายว่าการบริหารงานของระบบราชการไทยมีลักษณะที่เขาเรียกว่า “กรมาธิปไตย”

งานศึกษาของ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ<sup>13</sup> อธิบายสภาพปัญหาการบริหารราชการจังหวัด ที่ปรากฏมาโดยตลอด ในช่วงก่อนมีการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการจังหวัดมาเป็นการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ โดยสรุปปัญหา 7 ประการ ดังต่อไปนี้

*ประการแรก ปัญหาด้านความเป็นเอกภาพในการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัด* ราชการส่วนกลางลงไปจัดตั้งสำนักงานและปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด อาทิ เขต ศูนย์ สำนักงานภูมิภาค เป็นต้น หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้จะมีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่ขึ้นต่อกรม ไม่ขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางนั้น มักจะมีโครงการและการดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ของตนเอง ซึ่งการดำเนินการตามโครงการเหล่านั้น ไม่จำเป็นต้องแจ้งหรือประสานงานให้ทางจังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้ร่วมรับทราบ ผลที่ตามมาคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีสถานะเป็นหัวหน้าและผู้บังคับบัญชาสูงสุดของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในแต่ละจังหวัด ไม่ทราบว่ามีการโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานใดบ้างที่ลงมาดำเนินการในพื้นที่ และไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มที่ เพราะกิจกรรมเหล่านั้นมิได้อยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

*ประการที่สอง ปัญหาความซับซ้อนของการดำเนินการให้บริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ* ความซับซ้อนเกิดขึ้นเนื่องมาจากกรอบกฎหมายซึ่งกำหนดภารกิจของส่วนราชการ ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นไว้อย่างกว้างขวาง อันก่อให้เกิดความซับซ้อนกันในเรื่องหน้าที่ นอกจากนี้ เงื่อนไขและข้อจำกัดด้านงบประมาณก็ส่งผลให้การพัฒนาไม่สามารถทำได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยจังหวัดไม่สามารถทราบได้ว่าในแต่ละปีงบประมาณ จังหวัดจะได้รับอนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณในวงเงินเท่าใด จึงไม่สามารถมีการประสานงานบูรณาการระดับหน่วยงานภายในจังหวัดได้ ทั้งนี้ จึงก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินการ

*ประการที่สาม ปัญหาความซับซ้อนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัด* ความหลากหลายของกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัด เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดจะพบว่า มีอยู่เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่ง การรวบรวมให้ครบถ้วนมีความยากลำบาก แม้แต่กระทรวง ทบวง กรม ก็มิได้รวบรวมไว้อย่างครบถ้วน อีกทั้งมีการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา จึงเป็นการยากสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะทราบถึงอำนาจหน้าที่ของตนเองอย่างครบถ้วน

*ประการที่สี่ ปัญหาด้านระบบการบริหารและการจัดทำงบประมาณ* เป็นปัญหาที่สำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาคคือ การที่หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคอันได้แก่ จังหวัด ไม่สามารถเป็นหน่วยงานที่สามารถตั้งและของบประมาณได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้ เป็นไปตาม

---

<sup>13</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. รายงานวิจัย เรื่องสถานภาพและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต. (รายงานวิจัยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544), น. 155-198.

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่ได้กำหนดให้การจัดทำงบประมาณเป็นหน้าที่ของส่วนราชการ อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ดังนั้น โดยหลักการแล้ว เงินงบประมาณที่จะลงมาสู่จังหวัดต้องผ่านทางช่องทางของกรมต่าง ๆ ซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยราชการ ระบบงบประมาณดังกล่าวส่งผลทำให้ในทางปฏิบัติ จังหวัดในสถานะที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคแทบจะไม่มียกงบประมาณที่เป็นของตนเอง จะมีก็แต่เพียงงบประมาณในการบริหารงานประจำวัน และงบประมาณที่เป็นงบสำรองไว้ในคราวฉุกเฉินเท่านั้น

*ประการที่ห้า ปัญหาด้านระบบการบริหารงานบุคคล* แม้ว่าหัวหน้าส่วนราชการในระดับกรมต่าง ๆ จะได้อำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาแต่งตั้ง โยกย้าย และพิจารณาความดีความชอบข้าราชการตั้งแต่ระดับ 7 ลงมาได้ก็ตาม แต่ทว่าในความเป็นจริงจะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถโยกย้ายและสับเปลี่ยนข้าราชการได้เพียงในเขตจังหวัดเท่านั้น การขอส่งตัวคืนหรือการขอสับเปลี่ยนข้าราชการระหว่างจังหวัด ไม่ได้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ยังคงเป็นอำนาจของเจ้ากรมในส่วนกลาง เช่นเดียวกันกับในกรณีของการพิจารณาเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการที่แม้จะมีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณา แต่ทว่าในท้ายที่สุดแล้ว อำนาจในการพิจารณาขั้นสุดท้ายก็ยังคงอยู่ที่กรมเจ้าสังกัดในส่วนกลางอยู่ดี เพราะในการเลื่อนขั้นเงินเดือนนั้น ต้องอาศัยงบประมาณของกรมต้นสังกัดของข้าราชการเหล่านั้น แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้เสนอบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้ได้รับการเลื่อนเงินเดือน 2 ขั้นไปก็ตาม ใ้ว่าบุคคลนั้นจะได้รับการเลื่อน 2 ขั้น ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอไป เพราะกรมต้นสังกัดอาจปฏิเสธ โดยให้เหตุผลว่าทางกรมไม่มีงบประมาณเพียงพอ

*ประการที่หก ปัญหาด้านการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด* เป็นปัญหาหลักประการหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานในส่วนของภูมิภาคไม่มีความเป็นเอกภาพ และไม่สามารถประสานให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันได้นั้นก็คือ ปัญหาในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับจังหวัด ยังขาดแผนในระดับที่เป็นแผนยุทธศาสตร์รวมของทั้งจังหวัด เพราะเมื่อพิจารณาถึงกระบวนการจัดทำแผนในแต่ละจังหวัดแล้ว จะเห็นได้ว่าในจังหวัดหนึ่ง ๆ จะมีแผนพัฒนาจำนวนหลายแผน ไม่ว่าจะเป็นแผนของกระทรวง ทบวง กรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะที่ต่างคนต่างทำเช่นนี้ ส่งผลทำให้การทำงานไม่มีเอกภาพ

*ประการสุดท้าย ปัญหาด้านระบบการมอบอำนาจ* เป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งในการบริหารงานของราชการส่วนภูมิภาค ในทางหลักการ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดจะต้องมีอำนาจในการจัดการกิจการทั้งปวงที่ส่วนกลางกำหนดให้เป็นหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่ทว่าในสภาพความเป็นจริงของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้ระบบการมอบอำนาจที่เป็นอยู่ อำนาจที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบมาจากส่วนกลางยังคงมีลักษณะที่ไม่ได้สมดุลกับหน้าที่และความรับผิดชอบของตัวผู้ว่าราชการจังหวัดหรือในบางกรณีที่มีการมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดค่อนข้างมาก ผู้ว่าราชการจังหวัดก็อาจดำเนินการตามอำนาจของตนได้อย่างเต็มที่ เนื่องด้วยข้อจำกัดในเรื่องของทรัพยากรในด้านต่าง ๆ ที่อาจจะมีไม่เพียงพอ

ปัญหาเชิงโครงสร้างนับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ปรากฏในการบริหารราชการของไทย ทั้งการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาของ ดิน ปรัชญพฤทธิ์<sup>14</sup> ปรัชญา เวสารัชช์ และ อภิชัย พันธเสน<sup>15</sup> กระมล ทองธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว<sup>16</sup> ให้ข้อสรุปในทิศทางเดียวกันว่า ปัญหาและอุปสรรคของระบบราชการไทยคือ ปัญหาเชิงโครงสร้างที่มีลักษณะของการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง การขยายตัวของหน่วยงานในพื้นที่ภูมิภาคและการทำงานที่มีลักษณะซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน เป็นการทำให้โครงสร้างระบบราชการมีลักษณะการทำงานที่ไม่คล่องตัว โดยเฉพาะในงานของประมวล รุจนเสรี<sup>17</sup> ได้กล่าวถึงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้ว่า การบริหารราชการส่วนกลางได้ก้าวก่ายแทรกซ้อนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคผ่านการจัดตั้งหน่วยงานในพื้นที่ภูมิภาค ซึ่งซ้อนทับกับกิจการในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งยังมีผลในแง่ของการบริหาร การให้คุณให้โทษ รวมถึงการโยกย้ายตำแหน่งฝ่ายบริหารในจังหวัด เหล่านี้ล้วนส่งผลให้ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นขาดความเข้มแข็ง และโครงสร้างในลักษณะนี้ไม่สอดคล้องกับบริบทปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุป สภาพการรวมศูนย์อำนาจการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยส่วนราชการระดับกรมผ่านกลไกการบังคับบัญชาส่วนราชการประจำจังหวัด และการขยายการจัดตั้งหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในจังหวัด นับเป็นสาเหตุประการสำคัญที่ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินของไทยเป็นกระบวนการที่มีลักษณะรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลางอย่างสูง สภาพดังกล่าวยังส่งผลให้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคขาดประสิทธิภาพในการบูรณาการการบริหารนโยบายระดับพื้นที่ รวมทั้งขาดประสิทธิผลในการตอบสนองปัญหาและการพัฒนาภูมิภาค อาจกล่าวได้ว่า สภาพดังกล่าวเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้บทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในปฏิสัมพันธ์กับท้องถิ่นและประชาชน ยังคงจำกัดเฉพาะในมิติด้านการปกครองท้องที่หรือการใช้อำนาจทางปกครองเป็นหลัก และนำไปสู่การรับรู้ถึงการดำรงอยู่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในฐานะกลไกสำคัญในการควบคุมบังคับบัญชาของรัฐบาลแต่เพียงมิติเดียว

---

<sup>14</sup> ดิน ปรัชญพฤทธิ์, *การบริหารการพัฒนา ความหมาย เนื้อหา แนวทาง และปัญหา*, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548)

<sup>15</sup> ปรัชญา เวสารัชช์ และอภิชัย พันธเสน, *ปฏิรูประบบราชการเพื่ออนาคต* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540)

<sup>16</sup> กระมล ทองธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, *ข้าราชการไทย ความสำนึกและอุดมการณ์* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539)

<sup>17</sup> ประมวล รุจนเสรี, *การบริหาร-การจัดการที่ดี (Good Governance)* (ม.ป.ท., 2542)

## 6.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

สมาน รัชชโยภน<sup>18</sup> ชี้ว่า ปัญหาของการบริหารราชการส่วนภูมิกาค้นเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาที่เกิดจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในฐานะที่เป็นกฎหมายหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการไทย ทั้งการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีปัญหาอยู่หลายประการ คือ

1) การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ การจัดระเบียบบริหารราชการโดยแบ่งออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ยังคงยึดหลักการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจซึ่งมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งมีเป้าหมายเพื่ออาศัยกลไกระบบราชการในการสร้างรัฐเดี่ยว การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวจึงมิได้มีการปรับปรุงให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

2) การจัดโครงสร้างส่วนราชการมีความแข็งตัว มีความยุ่งยากในการจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลง ดังจะเห็นได้ว่าการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกี่ยวกับหน่วยราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ โดยผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งการดำเนินการต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ มากมาย

3) การรวมอำนาจและการใช้อำนาจในการบริหาร การจัดทรัพยากรต่าง ๆ ไว้กับหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมทำให้การบริหารงานไม่มีความคล่องตัว ดังจะเห็นได้ว่า แม้กฎหมายจะเปิดให้มีการมอบอำนาจในการสั่งการ อนุญาต การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการในบางเรื่องให้กับหัวหน้าส่วนราชการ แต่ในทางปฏิบัติกลับยังคงรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กรม

4) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ไม่มีเอกภาพ กล่าวคือ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ไปจัดตั้งหน่วยงานในเขตพื้นที่ของจังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยบริหารราชการขึ้นตรงต่อกระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัดในส่วนกลาง และมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอไม่มีความเป็นเอกภาพ และเกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานของหน่วยราชการที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค

5) ปัญหาการไม่มีการมอบอำนาจหรือเพิ่มอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานในภูมิภาคอย่างเพียงพอ กล่าวคือ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะจังหวัดและอำเภอไม่มีอำนาจในการจัดตั้งงบประมาณของตนเอง ทั้งนี้ ต้องบริหารราชการโดยขึ้นอยู่กับงบประมาณที่กระทรวง ทบวง กรมจัดสรรมาให้ ส่งผลให้ขาดบทบาทในการกำหนดนโยบายและวางแผนในการบริหารงานล่วงหน้าของตนเองได้ เช่นเดียวกับการตัดสินใจในการปฏิบัติงานก็จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากส่วนกลางเสียก่อน ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจ และไม่ตอบสนองต่อสถานการณ์

---

<sup>18</sup> สมาน รัชชโยภน, *การบริหารราชการไทย อดีต ปัจจุบัน และอนาคต* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2543), น. 49 – 53.

งานศึกษาเกี่ยวกับสถานภาพและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์<sup>19</sup> ชี้ให้เห็นว่า รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีลักษณะของการที่ข้าราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทเป็นผู้บังคับบัญชาท้องถิ่นโดยตรง ในขณะที่ประชาชนในท้องถิ่นเองมิได้มีบทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นมากนัก สภาพดังกล่าวส่งผลให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมามีลักษณะเป็น “การปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ” (Local State Government) ยังมีใช้ลักษณะการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนเอง (Local Self Government) ตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ดังเช่นที่ปรากฏในบทบัญญัติที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ในขณะที่งานศึกษาของ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ<sup>20</sup> อธิบายสภาพปัญหาการบริหารราชการราชการจังหวัด ที่ปรากฏมาโดยตลอดในช่วงก่อนมีการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการจังหวัดมาเป็นการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2546 ซึ่งชี้ว่า ความซับซ้อนของการดำเนินการให้บริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ เกิดขึ้นเนื่องมาจากกรอบกฎหมายซึ่งกำหนดภารกิจของส่วนราชการ ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นไว้อย่างกว้างขวาง อันก่อให้เกิดความซับซ้อนกันในเชิงหน้าที่นอกจากนี้ เงื่อนไขและข้อจำกัดด้านการงบประมาณ ก็ส่งผลให้การพัฒนาไม่สามารถทำได้เต็มที่ประสิทธิภาพ โดยจังหวัดไม่สามารถทราบได้ว่าในแต่ละปีงบประมาณ จังหวัดจะได้รับอนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณในวงเงินเท่าใด จึงไม่สามารถมีการประสานงาน บูรณาการระดับหน่วยงานภายในจังหวัดได้ ทั้งนี้ จึงก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินการ

นอกจากนี้ ระบบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดยังเป็นปัญหาหลักประการหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานในส่วนของภูมิภาคไม่มีความเป็นเอกภาพ และไม่สามารถประสานให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันได้ ดังจะเห็นได้ว่า ปัญหาที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคก็คือ การขาดแผนในระดับยุทธศาสตร์รวมของทั้งจังหวัด เพราะเมื่อพิจารณาถึงกระบวนการจัดทำแผนในแต่ละจังหวัดแล้ว จะเห็นได้ว่าในจังหวัดหนึ่ง ๆ จะมีแผนพัฒนาจำนวนหลายแผน ไม่ว่าจะเป็นแผนของกระทรวง ทบวง กรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะที่ต่างคนต่างทำเช่นนี้ ส่งผลทำให้การทำงานไม่มีเอกภาพ

จรัส สุวรรณมาลา<sup>21</sup> ได้ข้อสรุปที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคประการหนึ่งคือการจัดบริการสาธารณะซ้ำซ้อน อันเนื่องมาจากการขยายขอบเขตของกิจกรรมเชิงปฏิบัติการและการจัดบริการ

---

<sup>19</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *สภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต*, รายงานวิจัยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เสนอต่อ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544, น. 182.

<sup>20</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, *รายงานวิจัย เรื่องสถานภาพและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต*, รายงานวิจัยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544, น. 155-198.

<sup>21</sup> จรัส สุวรรณมาลา, *รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542), น. 40.



สาธารณะของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างกว้างขวาง ทั้งจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่เพิ่มขึ้นจำนวนมาก รวมทั้งมีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดการจذبบริการสาธารณะซ้ำซ้อนกันอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ งานของ ศุภชัย ยาวะประภาส และวนิดา นวลบุญเรือง<sup>22</sup> ยังชี้ให้เห็นว่า ปัญหาการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่นั้น เป็นเพราะทั้งหน่วยราชการบริหารส่วนกลางและหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคต่างก็ปฏิบัติภารกิจในเชิงปฏิบัติการ ภารกิจบางภารกิจจึงมีการจัดบริการจำนวนมากและเป็นอิสระจากกันและกันภายใต้โครงสร้างการจัดการแบบแยกส่วน ส่งผลต่อประสิทธิภาพประสิทธิผล และความคุ้มค่าของการบริหารกิจการสาธารณะ

งานวิจัยของ วุฒิสาร ตันไชย<sup>23</sup> เรื่อง “บทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ” พบว่าปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนในการบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ มีความซ้ำซ้อนในการจัดบริการสาธารณะใน 2 รูปแบบ คือ

*ประการที่หนึ่ง* ภารกิจซ้ำซ้อนระหว่างส่วนราชการซึ่งเป็นความซ้ำซ้อนทั้งจากส่วนราชการสังกัดบริหารราชการส่วนภูมิภาคด้วยตนเองในจังหวัด เช่น งานด้านการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ พบว่ามีบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานดังกล่าวหลายหน่วยงาน รวมถึงความซ้ำซ้อนในการจัดบริการสาธารณะระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในท้องถิ่น เช่น การส่งเสริมอาชีพของศูนย์ศึกษาชานนอกโรงเรียน กรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ และการส่งเสริมอาชีพของสำนักงานพัฒนาชุมชน กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

*ประการที่สอง* รัฐ (ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค) จัดบริการสาธารณะซ้ำซ้อนกับการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ในกิจกรรมประเภทเดียวกัน) พบว่า มีความซ้ำซ้อนกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ได้ดำเนินการจัดบริการด้านดังกล่าวในเขตพื้นที่รับผิดชอบอยู่แล้ว

งานของ อมร รักษาสัตย์<sup>24</sup> ได้อธิบายว่า สภาพปัญหาการบริหารงานในพื้นที่ภูมิภาคเป็นผลจากความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะแนวตั้ง (Vertical Relations) ส่งผลให้เกิดการควบคุมแนวตั้งในหลายระดับ ทั้งการควบคุมโดยส่วนกลางเหนือส่วนภูมิภาค และส่วนภูมิภาคควบคุมส่วนท้องถิ่นอีกทอดหนึ่ง ซึ่งมีผลต่อการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ดังนั้น การปฏิบัติราชการในจังหวัดจึงขาดการประสานงาน การอาศัยความสัมพันธ์ ความร่วมมือ และความเข้าใจที่ดีต่อกัน

---

<sup>22</sup> ศุภชัย ยาวะประภาส และวนิดา นวลบุญเรือง, *การบริหารราชการส่วนภูมิภาค: กลยุทธ์บริหารภาครัฐ* (กรุงเทพฯ: สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ., 2545), น. 54.

<sup>23</sup> วุฒิสาร ตันไชย, *บทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ* (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544)

<sup>24</sup> อมร รักษาสัตย์, *สภาพการบริหารราชการ: ศึกษาวิเคราะห์ถึงการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น* (ม.ป.ท., 2511), น. 16.

ประกอบกับการมีหน่วยราชการต่าง ๆ ในพื้นที่ภูมิภาคมากมายทำให้จังหวัดหมดฐานะองค์การบริหารที่มีประสิทธิภาพ เพราะขาดการประสานงาน การอำนวยความสะดวก ราชการกลายเป็นต่างฝ่ายต่างทำไม่เกี่ยวข้องกัน

ข้อสรุปดังกล่าว สอดคล้องกับงานของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์<sup>25</sup> ที่เห็นว่าปัญหาในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค มาจากการที่ราชการบริหารส่วนกลางลงไปจัดตั้งสำนักงาน และปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด โดยหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้จะมีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่ขึ้นตรงต่อกรม ไม่ขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งส่งผลกระทบต่อเรื่องความเป็นเอกภาพในการบริหารงานของจังหวัดไม่สามารถประสานให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันได้จึงส่งผลต่อการจัดทำแผน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับจังหวัดยังขาดแผนที่เป็นยุทธศาสตร์รวมของทั้งจังหวัด

จรัส สุวรรณมาลา<sup>26</sup> ศึกษาปัญหาด้านความสัมพันธ์ระหว่างส่วนภูมิภาค (จังหวัด-อำเภอ) กับส่วนราชการประจำจังหวัดและส่วนราชการประจำอำเภอ พบว่า ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์แบบหลวม ๆ และขาดแบบแผนที่ชัดเจน แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจะมีฐานะเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดและอำเภอตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นเพียงผู้ดูแลข้าราชการประจำจังหวัดและอำเภอเท่าที่ได้รับความนิยมจากส่วนราชการบริหารส่วนกลาง (กรม) เท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้นจะพบว่า กรมต่าง ๆ มิได้มอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและอำเภอในการบริหารงานบุคคลในสังกัดของกรมแต่อย่างใด จึงเห็นว่าการปฏิบัติงานจะเป็นลักษณะของต่างคนต่างทำมากกว่าร่วมกันทำงาน

หากพิจารณาถึงปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ปรีชญา เวสารัชช์ และอภิชัย พันธเสน<sup>27</sup> (2540) กล่าวถึงปัญหาระบบราชการไทยในภาพรวมว่า ปัญหาหนึ่งคือ ตัวข้าราชการ ได้แก่ ข้าราชการขาดจริยธรรมและจรรยาบรรณ ขาดความรู้ความสามารถ และความรู้สึกต่ำต้อยในเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของการเป็นข้าราชการ ด้วยลักษณะดังกล่าวจึงส่งผลให้ระบบราชการไทยเกิดความเสื่อมโทรมและเห็นว่าควรมีการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง ในทำนองเดียวกัน กระมล ทองธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว<sup>28</sup> กล่าวว่า ปัญหาการบริหารงานบุคคล เกิดความไม่เป็นธรรมในการพิจารณาให้คุณให้โทษ การสรรหาบุคคลก็มักจะไม่ได้คนเก่งและดีในคนเดียวกัน ในขณะที่การพัฒนาจะเน้นพัฒนาที่ภาคปฏิบัติมากกว่าสำนึกของข้าราชการ รวมไปถึงการได้ผลการปฏิบัติงานที่ไม่คุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการบริหารงานบุคคล

---

<sup>25</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, รายงานวิจัยเรื่อง สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต, อ้างแล้ว, 2544.

<sup>26</sup> จรัส สุวรรณมาลา, รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ, อ้างแล้ว, น. 41.

<sup>27</sup> ปรีชญา เวสารัชช์ และอภิชัย พันธเสน, ปฏิรูประบบราชการเพื่ออนาคต (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540)

<sup>28</sup> กระมล ทองธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ข้าราชการไทย ความสำนึกและอุดมการณ์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539)

สำหรับปัญหาด้านงบประมาณและทรัพยากร จรัส สุวรรณมาลา<sup>29</sup> ชี้ว่า ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ มีสาเหตุมาจากการมีหน่วยจัดบริการในระดับจังหวัดที่มากเกินไป ส่งผลให้การจัดการสาธารณะขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายของรัฐส่วนใหญ่หมดไปกับการบริหารจัดการสำนักงานของหน่วยงานต่าง ๆ และคงเหลือเงินสำหรับการจัดบริการโดยตรงไม่มาก นอกจากนี้ ผลการศึกษาของสถาบันดำรงราชานุภาพ และสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย<sup>30</sup> ยังพบว่าปัญหาด้านงบประมาณเป็นอุปสรรคสำคัญในการปฏิบัติงานของกลุ่มจังหวัด กล่าวคือ กลุ่มจังหวัด/จังหวัดได้รับงบประมาณเพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์น้อย ซึ่งไม่เพียงพอต่อการที่จะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ได้ อีกทั้งยังขาดการบูรณาการงบประมาณของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในจังหวัด และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเข้าด้วยกัน เพื่อมาสนับสนุนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดด้วย

สำหรับปัญหาด้านกฎหมาย กระทบ ทงธรรมาชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว<sup>31</sup> ชี้ว่า ปัญหาของระบบราชการไทยส่วนหนึ่งเป็นปัญหาด้านกฎระเบียบ ซึ่งถูกกำหนดขึ้นโดยส่วนกลาง มีลักษณะสอดคล้องกับหลักการรวมอำนาจ เน้นความเป็นขั้นตอน ความถูกต้องตามบรรทัดฐานกลาง จึงไม่สอดคล้องกับการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ รวมถึงปัญหาการไกล่เกลี่ยในการวางแผน การงบประมาณ การคลัง และการตรวจสอบ จะเน้นความถูกต้องตามระเบียบการปฏิบัติงานมากกว่าการคำนึงถึงผลลัพธ์

ทศพร ศิริสัมพันธ์<sup>32</sup> ชี้ในทำนองเดียวกันว่า การบริหารราชการแผ่นดินแบบประเพณีนิยมจะใช้การตั้งกฎเกณฑ์ระเบียบวิธีปฏิบัติเพื่อสร้างมาตรฐานกลางในการกำกับควบคุมและป้องกันความผิดพลาดทางการบริหารงานไว้ รวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานกลางต่าง ๆ ขึ้น เป็นต้น ซึ่งผลปรากฏว่า กฎระเบียบและแบบแผนมาตรฐานกลางกลายเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน อาทิ ความล่าช้าซ้ำซ้อน การรวมอำนาจการตัดสินใจ ไม่ยืดหยุ่นคล่องตัว ขาดการตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการ เน้นการจับผิดและลงโทษ

ผลการศึกษาดังกล่าวให้ข้อสรุปว่า การถ่ายโอนอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลางคืนให้แก่หน่วยงานปฏิบัติ หรือการผ่อนคลายการควบคุมทางด้านการบริหารงาน เป็นวิธีที่จะช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารทรัพยากรและอำนาจการตัดสินใจได้อย่างเบ็ดเสร็จเต็มที่แก่ผู้บริหารสูงสุดของแต่ละหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม อิสระความคล่องตัวและอำนาจการบริหารงานดังกล่าวจะต้องถูกแลกเปลี่ยนกับพันธะเงื่อนไขบางประการด้วย นอกจากนี้ เมื่อมีการถ่ายโอนอำนาจของหน่วยงานกลางแล้ว หน่วยงานกลางแต่ละแห่งจะต้องปรับบทบาทและภารกิจหน้าที่ของตนเองให้มีความเหมาะสมอย่างต่อเนื่องด้วย

---

<sup>29</sup> จรัส สุวรรณมาลา, *รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ*, อ้างแล้ว.

<sup>30</sup> สถาบันดำรงราชานุภาพ และสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, *การบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับพื้นที่* (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2548)

<sup>31</sup> กระทบ ทงธรรมาชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, *ข้าราชการไทย ความสำนึกและอุดมการณ์*, อ้างแล้ว.

<sup>32</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์, *ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน* (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), น. 23-25.

สำหรับปัญหาด้านการวางแผนพัฒนาพื้นที่ กระทบ ท้องธรรมชาติ และคณะอนุกรรมการพิจารณา ปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (2527) ซึ่งว่า สภาพปัญหาของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ระดับจังหวัดเกี่ยวข้องกับเรื่องปัญหาด้านการวางแผนที่ไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด เพราะแผนพัฒนา จังหวัด ถูกวางแนวทางไว้อย่างกว้าง ๆ อีกทั้งไม่มีข้อมูลสนับสนุนเพียงพอสำหรับจัดทำแผน แผนดังกล่าวจึง ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เช่นเดียวกับรายงานการศึกษาวิจัยของสถาบันดำรงราชานุภาพ และสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2552) พบว่า ปัญหา/ข้อจำกัดในการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัดส่วนหนึ่งมาจากการขาดข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน และการขาดการจัดลำดับความสำคัญของข้อมูลที่ทำให้เห็นว่าปัญหา ใดที่จำเป็นต้องแก้ไขก่อนหรือหลัง

### 6.3 อำนาจหน้าที่และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด

งานวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในช่วงแรก ปรากฏในงานของ ชำนาญ ยุวบูรณ์<sup>33</sup> ซึ่งศึกษาผลกระทบต่อบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ภายหลังจากประกาศใช้ พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งบัญญัติให้มีการจัดตั้ง “ภาค” ขึ้นในฐานะ หน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ กล่าวคือ ในฐานะหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค การบริหาร ราชการภาคอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ “ผู้ว่าราชการภาค” ซึ่งมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาค และรับผิดชอบการงานภายในเขตภาคได้ทุกกระทรวง ทบวง กรม ยกเว้นข้าราชการตุลาการและทหาร

สำหรับหัวหน้าส่วนราชการประจำภาค ให้มีอำนาจหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและ รับผิดชอบราชการในเขตภาคตามสายงาน นอกจากนี้ ยังบัญญัติให้เปลี่ยนตำแหน่งข้าหลวงประจำจังหวัด มาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบการบริหารราชการ ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ภายในเขตจังหวัดโดยตรง โดยมีคณะกรรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษา อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะได้กำหนดให้ภาคมีฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่ทว่าก็มีได้มีบทบัญญัติ ให้ภาคมีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นจังหวัด

ทั้งนี้เนื่องจากตามนัยของบทบัญญัติดังกล่าว มิได้มุ่งหมายที่จะให้ภาคเป็นหน่วยการปกครองสำหรับ ดำเนินการบริการสาธารณะ หากแต่ต้องการให้เป็นหน่วยงานที่แยกจากส่วนกลาง เพื่อออกไปทำหน้าที่ตรวจตรา งานของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตนั้นภายใต้เอกภาพการควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการภาคแต่ผู้เดียว โดยมีเป้าหมายหลักคือ เป็นการแบ่งเบาภาระในการส่งผู้แทนออกไปตรวจสอบการปฏิบัติงานตามในส่วนกลาง ได้สั่งการไป

---

<sup>33</sup> ชำนาญ ยุวบูรณ์, “ลักษณะกฎหมายปกครองไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง,” ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (บรรณาธิการ), *รัฐศาสตร์-การเมือง รวมบทความวิชาการทางรัฐศาสตร์ พ.ศ. 2492-2515* (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), น. 131.

สุพจน์ เลาว์ณย์ศิริ<sup>34</sup> ชี้ว่า เมื่อมีการจัดตั้งภาคเป็นหน่วยบริหารราชการในระดับภูมิภาคแล้ว กลับนำไปสู่ปัญหาความยุ่งยากในการบริหารราชการหลายประการ กล่าวคือ *ประการแรก* การให้อำนาจบริหารราชการในภูมิภาคบางส่วนแก่ผู้ว่าราชการภาค ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องอยู่ใต้การบังคับบัญชาถึง 2 ชั้น นั่นคือ ภาค และกระทรวง สภาพเช่นนี้จึงส่งผลให้เกิดความล้มล่าช้าในการบริหารราชการจังหวัด เพราะต้องคำนึงถึงผู้บังคับบัญชาถึง 2 ระดับ *ประการที่สอง* เกิดความล่าช้าในการสั่งการและรายงานการปฏิบัติราชการ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรายงานผ่านภาคเสมอ เช่นเดียวกับการสั่งการของกระทรวงไปยังจังหวัด ก็ต้องทำสำเนารายงานไปยังภาคเสียก่อน จึงเป็นการเพิ่มขึ้นตอน สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่าย *ประการที่สาม* การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการภายในจังหวัดซึ่งอยู่ในเขตอำนาจบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการภาค มักเกิดความขัดแย้งขึ้นเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย เป็นเหตุให้กระทรวงต้องเข้ามาเป็นผู้วินิจฉัยไกล่เกลี่ย *ประการสุดท้าย* เกิดความซ้ำซ้อนในการบริหารและสั่งการอื่น ๆ

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

อมร รักษาสัตย์<sup>35</sup> สรุปว่า ภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2499 ทั้งแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 และ 4 แล้ว ปรากฏว่าโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ กล่าวคือ *ประการแรก* หน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคคงเหลือเพียงจังหวัดและอำเภอ เนื่องจากยกเลิกภาคไป แต่อาจมี “เขต” ซึ่งเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ไปตั้งสำนักงานประจำอยู่ในจังหวัด เพื่อปฏิบัติงานด้านวิชาการอย่างเดียว โดยไม่มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการ ผลก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยต้องบริหารราชการโดยรับนโยบายจากราชการบริหารส่วนกลางนับตั้งแต่รัฐบาล กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มาปฏิบัติ แต่ทว่าผู้ว่าราชการจังหวัดกลับไม่มีความสัมพันธ์กับหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตในฐานะราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งในจังหวัดสามารถปฏิบัติงานด้านวิชาการกับส่วนราชการของตนในจังหวัดได้โดยตรง

*ประการที่สอง* ยังคงให้มีตำแหน่งผู้ตรวจการกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนกลาง ออกไปตรวจตราการปฏิบัติงานของข้าราชการในส่วนภูมิภาคเป็นครั้งคราว ไม่มีการประจำในเขตท้องที่ และ *ประการสุดท้าย*

---

<sup>34</sup> สุพจน์ เลาว์ณย์ศิริ, “ความเป็นมาของการจัดตั้งและยกเลิกการปกครองแบบภาค” ใน *กฎมมต.ไทย*, ที่ระลึกเนื่องในงานถวายผ้าพระกฐินพระราชทานของกระทรวงมหาดไทย ประจำปี 2533, น. 127 – 128.

<sup>35</sup> อมร รักษาสัตย์, *สภาพการบริหารราชการ: ศึกษาวิเคราะห์ถึงการบริหารราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น* (พระนคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2511), น. 23.

อำนาจของผู้ว่าราชการภาคแต่เดิมถูกโอนไปเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นเดียวกับอำนาจบริหารราชการในจังหวัด ซึ่งเดิมอยู่ที่คณะกรรมการจังหวัด ได้เปลี่ยนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว ส่วนคณะกรรมการจังหวัดซึ่งเดิมเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการในจังหวัดก็กลายเป็นเพียงที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับกระทรวง ทบวง กรมที่ต้นสังกัด

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น นอกจากอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และรับนโยบายคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางมาปฏิบัติในจังหวัดแล้ว ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 53 ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้เป็นการเฉพาะ ดังนี้ (1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ (2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล (3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจการแผ่นดินในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(4) ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการที่ประจำอยู่ในจังหวัดนั้น และอยู่ในบังคับบัญชา และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น มีอำนาจตรวจตรา แนะนำชี้แจง หรือสั่งให้ข้าราชการในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติหรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว และรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง (5) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย (6) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจให้มีอำนาจจัดทำรายงาน หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการขององค์การดังกล่าวต่อรัฐมนตรีต้นสังกัด องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ (7) บรรจุแต่งตั้งให้ความดีความชอบหรือบำเหน็จและลงโทษข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมายและตามที่ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีมอบหมาย

ประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าวกำหนดไว้ว่า อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะถือปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น จะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดคนใดทำการแทนในนามผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดได้

จากลักษณะของอำนาจการควบคุมสั่งการและบังคับบัญชาดังกล่าว ประทาน คงฤทธิศึกษากร<sup>36</sup> ชี้ว่า หากพิจารณาในทางปฏิบัติ จะสังเกตได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องประสบปัญหาค่อนข้างมากในการบริหารราชการ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจสั่งการหรือปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัดได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของหน่วยราชการต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในจังหวัด แต่มิได้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

<sup>36</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร, “บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการระดับจังหวัด,” *วารสารบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*, 31:1 (2534), น. 107.

หากแต่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง ตัวอย่างเช่น สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เขตหรือแขวงการทาง สำนักงานชลประทานเขต ศูนย์พัฒนาที่ดิน เป็นต้นหน่วยราชการจากส่วนกลางที่ไปตั้งทำการในจังหวัดต่าง ๆ แต่บริหารราชการเป็นเอกเทศจากอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้จะเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการต่างๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว หน่วยงานเหล่านี้ ยังอาจก่อให้เกิดสภาวะการทำงานซ้ำซ้อนกันของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาคอีกด้วย

นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่นๆ อีกหลายประการ ได้แก่ อำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนและบัตร อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อำนาจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติระเบียบพนักงานฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 อำนาจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กฎหมายแรงงาน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ เป็นต้น<sup>37</sup>

จากการศึกษาบทบาทและสถานภาพของราชการบริหารส่วนภูมิภาคของ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ<sup>38</sup> พบว่า ก่อนการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการจังหวัดมาเป็นการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการทั่วประเทศ ในปี พ.ศ. 2546 การบริหารราชการภายใต้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคในประการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

*ประการแรก ปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชาหน่วยราชการในพื้นที่* เนื่องจากการมีราชการบริหารส่วนกลางลงไปจัดตั้งสำนักงานและปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดเป็นจำนวนมาก ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้จะรู้จักกันในนามของเขต ศูนย์ สำนักงานภูมิภาค เป็นต้น หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้จะมีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่ขึ้นต่อกรม ไม่ขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือ ส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางนั้นมักจะมีโครงการและการดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ของตนเอง ซึ่งการดำเนินการตามโครงการเหล่านั้น ไม่จำเป็นต้องแจ้ง หรือประสานงานให้ทางจังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้ร่วมรับทราบผลที่ตามมาคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีสถานะเป็นหัวหน้าและผู้บังคับบัญชาสูงสุดของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในแต่ละจังหวัด ไม่ทราบว่า มีโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานใดบ้างที่ลงมาดำเนินการในพื้นที่ และไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มที่ เพราะกิจกรรมเหล่านั้นมิได้อยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

*ประการที่สอง ปัญหาความหลากหลายของกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัด* เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด จะพบว่า มีอยู่เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่ง ซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการระดับกระทรวงและกรมจำนวนมาก ในขณะที่การรวบรวม

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 108.

<sup>38</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, รายงานวิจัย เรื่องสถานภาพและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต, อ้างแล้ว, น. 155-198.

กฎหมายและระเบียบเหล่านั้นให้ครบถ้วนมีความยากลำบาก เพราะแม้แต่กระทรวง ทบวง กรม ก็มีได้รวบรวมไว้ อย่างครบถ้วน อีกทั้งมีการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา จึงเป็นการยากสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด ที่จะทราบถึงอำนาจหน้าที่ของตนเองอย่างครบถ้วน

*ประการที่สาม การบริหารงานบุคคลที่ยังรวมศูนย์ที่กรม* แม้ว่าหัวหน้าส่วนราชการในระดับกรมต่าง ๆ จะได้อำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณา แต่งตั้ง โยกย้าย และพิจารณาความดี ความชอบข้าราชการตั้งแต่ระดับ 7 ลงมาได้ก็ตาม แต่ทว่าในความเป็นจริงจะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถโยกย้ายและสับเปลี่ยนข้าราชการได้เพียงในเขตจังหวัดเท่านั้น การขอส่งตัวคืนหรือการขอสับเปลี่ยน ข้าราชการระหว่างจังหวัด ไม่ได้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ยังคงเป็นอำนาจของเจ้ากรมในส่วนกลาง เช่นเดียวกันกับในกรณีของการพิจารณาเรื่องการเงินเดือนของข้าราชการ ที่แม้จะมีการมอบอำนาจให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณา แต่ทว่าในท้ายที่สุดแล้ว อำนาจในการพิจารณาขั้นสุดท้าย ก็ยังคงอยู่ที่กรมเจ้าสังกัดในส่วนกลาง เพราะในการเลื่อนขั้นเงินเดือนนั้น ต้องอาศัยงบประมาณของกรม ต้นสังกัดของข้าราชการเหล่านั้น แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้เสนอบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้ได้รับการเลื่อน เงินเดือน 2 ขั้นไปก็ตาม ใ้ว่าบุคคลนั้นจะได้รับการเลื่อน 2 ขั้น ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอไป เพราะกรม ต้นสังกัดอาจปฏิเสธ โดยให้เหตุผลว่าทางกรมไม่มีงบประมาณเพียงพอ

*ประการที่สี่ การขาดความเป็นเอกภาพของส่วนราชการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด* เป็นปัญหา หลักประการหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานในส่วนของภูมิภาคไม่มีความเป็นเอกภาพ และไม่สามารถประสานให้ หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันได้นั้นก็คือ ปัญหาที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับจังหวัด ยังขาดแผนในระดับที่เป็นแผนยุทธศาสตร์รวมของทั้งจังหวัด เพราะเมื่อ พิจารณาถึงกระบวนการจัดทำแผนในแต่ละจังหวัดแล้ว จะเห็นได้ว่าในจังหวัดหนึ่ง ๆ จะมีแผนพัฒนาจำนวน หลายแผน ไม่ว่าจะเป็นแผนของกระทรวง ทบวง กรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะที่ต่างคนต่างทำ เช่นนี้ ส่งผลทำให้การทำงานไม่มีเอกภาพ

*ประการสุดท้าย ข้อจำกัดในระบบการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ผู้ว่าราชการจังหวัด* เป็นปัญหา สำคัญอีกประการหนึ่งในการบริหารงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในทางหลักการ ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะที่เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดจะต้องมีอำนาจในการจัดการกิจการทั้งปวงที่ส่วนกลางกำหนดให้เป็น หน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่ทว่าในสภาพความเป็นจริงของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ภายใต้อำนาจการมอบอำนาจที่เป็นอยู่ อำนาจที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบมาจากส่วนกลางยังคงมีลักษณะ ที่ไม่ได้สมดุลกับหน้าที่และความรับผิดชอบของตัวผู้ว่าราชการจังหวัด หรือในบางกรณีที่มีการมอบอำนาจ ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดค่อนข้างมาก ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีอาจดำเนินการตามอำนาจของตนได้อย่างเต็มที่ เนื่องด้วยข้อจำกัดในเรื่องของทรัพยากรในด้านต่าง ๆ ที่อาจจะไม่มีเพียงพอ



สมคิด เลิศไพฑูรย์<sup>39</sup> ได้ศึกษาวิจัยในเชิงประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอพบว่า ปัญหาทางกฎหมายโดยทั่วไปที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ คือ ปัญหาความไม่ชัดเจนและความไม่สอดคล้องกันของบทบัญญัติของกฎหมาย รวมถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจ ในทางปฏิบัติพบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอหลายประการด้วยกัน ได้แก่ การจัดตั้งส่วนราชการระดับเขตและหน่วยปฏิบัติการในจังหวัดที่ขึ้นต่อส่วนกลาง ไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ กระทรวง ทบวง กรมไม่มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแต่กลับมอบอำนาจให้กับหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดนั้น กระทรวง ทบวง กรมมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดน้อยเกินไป และกระทรวง ทบวง กรมมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เป็นเอกภาพ รวมถึงปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้มากแต่ไม่มีบุคลากรและงบประมาณที่เพียงพอกับอำนาจหน้าที่ กล่าวคือ ปัญหาของผู้ว่าราชการจังหวัดคือ มีอำนาจหน้าที่มากมายและกว้างขวางตามกฎหมาย แต่ไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการปฏิบัติ

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และคณะ<sup>40</sup> ชี้ว่า ปัญหาการขาดการประสานงานเป็นไปในลักษณะของการดูแลภาพรวมของงานในจังหวัด หรือการขาดเจ้าภาพในการบริหารจัดการจังหวัดโดยรวม และปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมจากตัวแสดงที่มีใช้รัฐ นอกจากนี้ จากการศึกษาของสถาบันดำรงราชานุภาพและสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย<sup>41</sup> พบว่า ปัญหาที่ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนของโครงการมาจากการขาดการประสานงานและการบูรณาการโครงการระหว่างหน่วยงาน ส่วนราชการต่างคนต่างทำ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน อีกทั้งส่วนราชการที่สังกัดส่วนกลางให้ความสำคัญกับจังหวัดน้อย การปฏิบัติงานมุ่งเน้นกับส่วนกลางต้นสังกัดขาดการประสานงานและความร่วมมือกัน ในขณะที่งานของวิรัช วิรัชนิภาวรรณ<sup>42</sup> พบว่า นักการเมืองเป็นปัจจัยหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดเนื่องจากบทบาทอำนาจหน้าที่ของนักการเมืองในการบริหารประเทศมีสูงขึ้น การถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ส่งผลให้เกิดความเกรงใจนักการเมืองและพรรคการเมือง นอกจากนี้ยังพบว่า ในปีหนึ่ง ๆ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมีใช้หน้าที่ราชการโดยตรงและไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม

---

<sup>39</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *แนวทางการพัฒนากฎหมายในบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอให้เอื้อต่อประสิทธิภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาค* (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544)

<sup>40</sup> เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และคณะ, *องค์การที่เป็นทางการ: กรณีผู้ว่าฯ CEO* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551)

<sup>41</sup> สถาบันดำรงราชานุภาพ และสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, *การพัฒนาขีดสมรรถนะจังหวัดในการจัดทำแผนและงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด* (กรุงเทพฯ: บริษัท เอส. พี. เอ็น. การพิมพ์จำกัด, 2552)

<sup>42</sup> วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด: ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: Forepace Pub. House, 2547) และวิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดของ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541)

## 6.4 ระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

งานศึกษาของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ สรุปว่า นอกจากปัญหาพื้นฐานในการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคที่มีมาตั้งแต่อดีตแล้ว ยังมีปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการในหลายประการด้วย กล่าวคือ<sup>43</sup> *ประการที่หนึ่ง* แม้จะมีระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ แต่ปัญหาการขาดการเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัดก็ยังคงปรากฏให้เห็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเชื่อมโยงกันระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับราชการบริหารส่วนกลางที่มีส่วนราชการในพื้นที่จังหวัด *ประการที่สอง* วัฒนธรรมการทำงานของข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังไม่สอดคล้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการที่เน้นการบริหารงานแบบยุทธศาสตร์เป็นหลัก สืบเนื่องมาจากการบริหารแบบบูรณาการเน้นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเป็นหลักของราชการส่วนภูมิภาคเพิ่งเข้ามาสู่สังคมไทย ในระยะเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา แต่วัฒนธรรมในการปฏิบัติราชการแบบเดิมที่มีมาอย่างยาวนานหลายสิบปี จึงทำให้มีวัฒนธรรมบางอย่างไม่เหมาะสมกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการ ซึ่งจำเป็นต้องให้ระยะเวลาในการปรับตัวของข้าราชการในการทำความเข้าใจถึงวิธีการทำงาน และวัฒนธรรมการทำงานแบบใหม่ที่ควรจะเป็น

*ประการที่สาม* ปัญหาการใช้ทรัพยากรร่วมกันภายในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เนื่องจากการใช้งบประมาณของกระทรวง กรม และจังหวัดถูกกำหนดกรอบไว้โดยกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณซึ่งยึดโยงอยู่กับสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ดังนั้น งบประมาณของกระทรวง กรมใดก็ถือว่าเป็นของกระทรวง กรมนั้น ๆ ไม่อาจนำมาใช้ร่วมกันเพื่อผลักดันงานบางเรื่องที่สุดคล่องและสามารถดำเนินการร่วมกันได้อย่างคล่องตัว การทำงานเชิงบูรณาการภายในจังหวัดจึงยังไม่เกิดขึ้นจริง เพราะไม่อาจโยกย้ายงบประมาณหรือใช้ทรัพยากรร่วมกันได้ ส่งผลให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังขาดประสิทธิภาพ ขาดเจ้าภาพ และเกิดความซ้ำซ้อนอยู่ แม้ปีที่ผ่านมาจะมีการจัดตั้งงบประมาณแบบบูรณาการให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการแล้วก็ตาม

*ประการที่สี่* ปัญหาขาดเจ้าภาพหลักในขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด กล่าวคือ แม้จะมีความพยายามทำให้จังหวัดรวมกลุ่มกันเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการกลุ่มจังหวัดร่วมกัน หรือการกำหนดงบประมาณในการบริหารกลุ่มจังหวัดร่วมกันแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า กลุ่มจังหวัดต่างไม่ได้ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และใช้งบประมาณไปตามยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดไว้อย่างแท้จริง การใช้งบประมาณของกลุ่มยุทธศาสตร์กลับกลายเป็นการดึงงบประมาณกลับมายังพื้นที่ในจังหวัดของตนให้ได้มากที่สุด หรืออย่างน้อยก็ต้องไม่น้อยไปกว่าที่จังหวัดตัวเองต้องเสียงบประมาณไปให้กับกลุ่มจังหวัด การบริหารงานของกลุ่มจังหวัดจึงขาดทิศทางที่เป็นภาพรวมของกลุ่มจังหวัดอย่างแท้จริง ส่งผลให้ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดไม่ขับเคลื่อน

---

<sup>43</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย การประเมินผลความคุ้มค่า ตามภารกิจของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ประจำปี 2552, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2552, น. 88-89.

ปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการ ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยอย่างน้อยใน 5 ประการ ดังนี้ *ประการแรก* การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการส่งผลให้สิ้นเปลืองงบประมาณเนื่องจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในรูปแบบเดิมไม่ได้มีทิศทางในการพัฒนาจังหวัดและอำเภอที่แน่นอนชัดเจน แต่เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยยึดภารกิจของกรมที่ส่วนกลางเป็นหลัก ทำให้ภารกิจของกรมจากส่วนกลางบางอย่างไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาภายในพื้นที่ ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในภูมิภาค และภารกิจบางอย่างในแต่ละกรมยังซ้ำซ้อนกันอีกด้วย

ถึงแม้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในรูปแบบเดิมจะมีแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนพัฒนาในระดับอำเภอก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า แผนพัฒนาดังกล่าวไม่ได้มีการวิเคราะห์หรือกำหนดทิศทางในการพัฒนาอย่างจริงจัง หากแต่เป็นแผนพัฒนาจังหวัด/อำเภอเพื่อประกอบการของบประมาณในระบบเก่าเท่านั้น แผนพัฒนาจังหวัด/อำเภอเป็นเพียงแต่การ “รวมเล่ม” ของแผนจากหน่วยราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัดเข้ามาเป็นเล่มเดียวกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในรูปแบบเดิมเป็นการบริหารแบบ “แบ่งแยก” ตามงานของแต่ละ “กรม” ที่หัวหน้าส่วนราชการของตนสังกัดอยู่เท่านั้น แต่ละส่วนราชการไม่ได้ร่วมกันจัดทำแผนในการพัฒนาจังหวัดแต่อย่างใด

*ประการที่สอง* เกิดความสับสนของข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานกล่าวคือเมื่อรัฐบาลมีนโยบายเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจากแบบเดิมมาสู่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการหรือ การบริหารจังหวัดแบบผู้ว่าซีอีโอ (CEO) แต่นโยบายการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทำให้ข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่สามารถปรับตัวตามนโยบายดังกล่าวได้ทันในระยะแรก อีกทั้งหน่วยราชการระดับกรมในส่วนกลางก็ไม่ได้ให้ความร่วมมือในปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามนโยบายของรัฐบาลเท่าที่ควร

ดังจะเห็นได้จากประเด็นเรื่องการมอบอำนาจที่กรมต่าง ๆ ยังไม่ได้ทำการมอบอำนาจในส่วนของตนให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเท่าที่ควร ซึ่งรัฐบาลเองก็ได้แต่ขอความร่วมมือในการมอบอำนาจจากกรมต่าง ๆ เท่านั้นและไม่มีสภาพบังคับแต่อย่างใด สถานภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่ใช่ “หัวหน้าเจ้าหน้าที่สูงสุด” (Chief Executive Officer) ภายในจังหวัด เพราะงานส่วนใหญ่ในจังหวัดเป็นงานของส่วนกลาง อีกทั้งยังไม่มีระบบงบประมาณและการบริหารงานบุคคลที่รองรับการบริหารงานแบบบูรณาการได้จริงอีกด้วย การมอบอำนาจของกรมจากส่วนกลางมาให้จังหวัดในส่วนภูมิภาค จึงเป็นการมอบอำนาจในบางประการที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจที่กรมมีอยู่ในส่วนกลาง

สำหรับปัญหาความสับสนของข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานนั้น ปรากฏในหลายลักษณะ กล่าวคือ ข้าราชการต้องปรับตัวเพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการ แต่ในทางปฏิบัติข้าราชการในพื้นที่กลับสับสนและไม่ทราบแน่ชัดว่าใครเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการภายในจังหวัดที่แน่นอนชัดเจนระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด กับหัวหน้าส่วนราชการของส่วนกลางภายในจังหวัด เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่สามารถสั่งการหัวหน้าส่วนราชการเหล่านั้นได้นอกจากนี้ การประเมินผลการปฏิบัติ

ราชการของข้าราชการก็ซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนกลางโดยกรมกับการประเมินผลของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่งผลให้ข้าราชการเกิดความสับสน และก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานว่าข้าราชการจำเป็นต้องยึดแนวทางในการปฏิบัติงานของยุทธศาสตร์จังหวัด หรือยุทธศาสตร์ของกรม

*ประการที่สาม* การเร่งรัดในการปรับระบบการทำงานของส่วนราชการมากเกินไป อันส่งผลให้ข้าราชการต้องทำงานหนัก กล่าวคือ การกำหนดให้ข้าราชการเป็นตัวจักรสำคัญในการปรับระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบเดิม มาสู่ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการ ในขณะที่ข้าราชการบางส่วนยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจ และความชำนาญในการทำงานตามยุทธศาสตร์มากนัก เช่น ข้าราชการส่วนใหญ่ยังไม่ทราบว่าการบริหารงานตามแผนยุทธศาสตร์คืออะไร ข้าราชการจำนวนมากยังไม่มีความรู้เรื่องการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ เป็นต้น แต่ด้วยความเป็นระบบราชการจึงทำให้ข้าราชการตกอยู่ในสภาพบังคับที่จะต้องทำในสิ่งที่ตนเองนั้นยังไม่มีรู้ อันเป็นเหตุให้ข้าราชการต้องเร่งรัดทำงานหนัก เพื่อตอบสนองนโยบายการปรับเปลี่ยนดังกล่าว อันเป็นเหตุให้แผนยุทธศาสตร์ในแต่ละจังหวัดถูกจัดทำขึ้นมาด้วยความรีบร้อน ขาดความรอบคอบ และต้องมีการปรับแผนยุทธศาสตร์กันบ่อยครั้ง ซึ่งงานต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนตกเป็นภาระแก่ข้าราชการโดยเฉพาะข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ แม้จะมีการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการประสานแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดต่าง ๆ ภายในกลุ่มให้บูรณาการเป็นแผนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด แต่การบริหารงานของกลุ่มจังหวัดดังกล่าวในระยะแรกกลับยังไม่มีโครงสร้างที่แน่นอนชัดเจน ไม่มีเจ้าภาพในการบริหารงานกลุ่มจังหวัด และไม่มีเจ้าหน้าที่ของกลุ่มจังหวัดโดยตรง ส่งผลให้ข้าราชการในจังหวัดต่าง ๆ ต้องรับภาระงานของกลุ่มจังหวัดเพิ่มเติมขึ้นมาอีกทั้งงานภายในจังหวัดของตนก็ยังไม่มีความเข้าใจที่ชัดเจนเพียงพอและกลายเป็นภาระเพิ่มเติมของข้าราชการในจังหวัด

*ประการที่สี่* การบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เท่าที่ควร กล่าวอีกนัยหนึ่ง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการตอบสนองต่อหน่วยงานมากกว่าตอบสนองต่อประชาชน แม้รัฐบาลจะมีความพยายามปรับเปลี่ยนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เป็นการบริหารงานแบบบูรณาการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 แต่ในระยะแรกประชาชนยังไม่รู้สึกถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเท่าที่ควร แม้จะเป็นประชาชนในโครงการจังหวัดนำร่องเองก็ตาม สาเหตุมีหลายประการ ทั้งในเรื่องของระยะเวลาที่สั้นเกินไปในการพิสูจน์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการ หรือการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระยะต้นเป็นการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการภายในเสียมากกว่าจะเป็นการปรับเปลี่ยนการให้บริการประชาชนในพื้นที่

ในระยะเวลา 3 ปีแรกของการปรับเปลี่ยนมาสู่ระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ การปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากนัก ในขณะที่ประชาชนก็ยังไม่รู้สึกถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เป็นการสนองต่อความต้องการของหน่วยราชการเสียมากกว่าเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน ด้วยเหตุนี้ งานศึกษาดังกล่าวจึงเสนอให้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคใหม่อีกครั้งโดยเป็นการปรับโครงสร้างการบริหาร

ราชการส่วนภูมิภาคแบบเต็มรูปแบบ โดยนำเสนอเป็นตัวแบบโครงสร้างจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์ โดยคำนึงถึงความต้องการด้าน Demand Side เป็นหลัก และยังพิจารณาถึงสิ่งจำเป็นด้านอื่น ๆ ที่จะต้องพิจารณาควบคู่กันไปด้วย เช่น ระบบการมอบอำนาจ ระบบการบริหารงานบุคคล และระบบงบประมาณ เป็นต้น

เมื่อวิเคราะห์ถึงนโยบายการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการหรือผู้ว่าฯ CEO ผ่านกรอบทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ งานศึกษาของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ<sup>44</sup> และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และคณะ<sup>45</sup> ได้ให้ข้อสรุปที่สอดคล้องกัน คือ สาเหตุที่ทำให้การกำหนดนโยบายของจังหวัดยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการนั้น มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาของการบริหารส่วนราชการภูมิภาคประการหนึ่ง นั่นคือ ปัญหาการขาดการจัดเก็บข้อมูลที่ดี และการขาดความพร้อมด้านข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อการบริหารกิจการสาธารณะในทุกระดับ

ผลการศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา ข้อจำกัดและอุปสรรคของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค รวมถึงระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ในงานศึกษาล่าสุดของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ<sup>46</sup> สรุปประเด็นปัญหาสำคัญไว้ดังต่อไปนี้

*ประการแรก* การขาดความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชาหน่วยราชการในพื้นที่ กล่าวคือ หากพิจารณาโดยรวม โครงสร้าง บทบาท และภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน ยังคงปรากฏให้เห็นสภาพความซ้ำซ้อนของภารกิจในการบริหารงานภาครัฐที่ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะสภาพความซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้นอันเนื่องจากการมีราชการบริหารส่วนกลางลงไปจัดตั้งสำนักงานและปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดเป็นจำนวนมาก เช่น เขต ศูนย์ สำนักงานภาค เป็นต้น ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค นั่นคือ มีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่ขึ้นต่อกรม ไม่ขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางนั้น มักจะมีโครงการและการดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ของตนเอง ซึ่งการดำเนินการตามโครงการเหล่านั้น ไม่จำเป็นต้องแจ้ง หรือประสานงานให้ทางจังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้ร่วมรับทราบ ผลที่ตามมาคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีสถานะเป็นหัวหน้าและผู้บังคับบัญชาสูงสุดของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในแต่ละจังหวัด ไม่ทราบว่ามีโครงการ หรือกิจกรรมของหน่วยงานใดบ้างที่ลงมาดำเนินการในพื้นที่ และไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มที่ เพราะกิจกรรมเหล่านั้นมิได้อยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด

---

<sup>44</sup> วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐ* (กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2550).

<sup>45</sup> เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และคณะ, *องค์การที่เป็นทางการ: กรณีผู้ว่าฯ CEO* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551).

<sup>46</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาคและพัฒนาปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น*, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2557., น. 246 – 252.

*ประการที่สอง* สภาพความหลากหลายของกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัด กล่าวคือ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน มีความสลับซับซ้อนในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด รวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการประจำจังหวัดในสังกัดกระทรวงและกรมต่าง ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากเมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดจะพบว่า มีอำนาจหน้าที่อยู่เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่ง ซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการระดับกระทรวงและกรมจำนวนมาก ในขณะที่การรวบรวมกฎหมายและระเบียบเหล่านั้นให้ครบถ้วนมีความยากลำบาก เพราะแม้แต่กระทรวง ทบวง กรม ก็ได้รวบรวมไว้อย่างครบถ้วน อีกทั้งมีการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา จึงเป็นการยากสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะทราบถึงอำนาจหน้าที่ของตนเองในเรื่องที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ไว้ได้อย่างครบถ้วน

*ประการที่สาม* สภาพการบริหารงานบุคคลที่ยังรวมศูนย์ที่กรม กล่าวคือ สภาพการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ยังคงรวมศูนย์ที่ส่วนราชการระดับกรมค่อนข้างมาก ส่งผลต่อการพัฒนาให้กลไกการบริหารราชการจังหวัดมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเป็นเอกภาพในการบริหารงานภาครัฐระดับพื้นที่ เนื่องจากแม้ว่าหัวหน้าส่วนราชการในระดับกรมต่าง ๆ จะได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาแต่งตั้ง โยกย้าย และพิจารณาความดีความชอบข้าราชการตั้งแต่ระดับ 7 ลงมาได้ก็ตาม แต่ทว่าในความเป็นจริงจะเห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถโยกย้ายและสับเปลี่ยนข้าราชการได้เพียงในเขตจังหวัดเท่านั้น นอกจากนี้ การขอส่งตัวคืนหรือการขอสับเปลี่ยนข้าราชการระหว่างจังหวัดก็มิได้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ยังคงเป็นอำนาจของกรมในส่วนกลาง เช่นเดียวกันกับในกรณีของการพิจารณาเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการ ที่แม้จะมีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณา แต่ทว่าในท้ายที่สุดแล้ว อำนาจในการพิจารณาขั้นสุดท้าย ก็ยังคงอยู่ที่กรมเจ้าสังกัดในส่วนกลางเช่นเดิม เพราะในการเลื่อนขั้นเงินเดือนนั้น ต้องอาศัยงบประมาณของกรมต้นสังกัดของข้าราชการเหล่านั้น

*ประการที่สี่* การขาดความเป็นเอกภาพของส่วนราชการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กล่าวคือ สภาพการขาดความเป็นเอกภาพของส่วนราชการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เป็นปัญหาหลักประการหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานในส่วนของภูมิภาคไม่มีความเป็นเอกภาพและไม่สามารถประสานให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันได้

แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้จังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ โดยให้ถือว่าจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ รวมทั้งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีการจัดระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการอันนำมาสู่การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ

แต่ในทางปฏิบัติยังพบว่า กลไกการบูรณาการภายในระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังกล่าว ยังประสบกับข้อจำกัดในการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากระบบการบริหารงานจังหวัดและ

กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการยังมีปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การ พัฒนาพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งในหลายกรณี พบว่า ยังไม่มีลักษณะเป็นแผนที่เกิดจากการบูรณาการแผนระดับท้องถิ่นเพื่อเชื่อมโยงขึ้นมาสู่การกำหนด ยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามหลักการที่ได้วางไว้จริง

*ประการที่ห้า* สภาพข้อจำกัดในระบบการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือ ผู้ว่า ราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดควรมีอำนาจในการจัดการกิจการทั้งปวงที่ส่วนกลาง กำหนดให้เป็นหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่ทว่าในสภาพความเป็นจริงของการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคภายใต้ระบบการมอบอำนาจที่เป็นอยู่ อำนาจที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบมาจากส่วนกลาง ยังคงมีลักษณะที่ไม่ได้สมดุลกับหน้าที่และความรับผิดชอบของตัวผู้ว่าราชการจังหวัด ในบางกรณีเป็นปัญหา การไม่มอบอำนาจหรือเพิ่มอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานในภูมิภาคอย่างเพียงพอหรือในบางกรณีที่มีการมอบอำนาจ ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดค่อนข้างมาก ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีอาจดำเนินการตามอำนาจของตนได้ อย่างเต็มที่ เนื่องด้วยข้อจำกัดในเรื่องของทรัพยากรในด้านต่าง ๆ ที่อาจจะมีไม่เพียงพอ

*ประการที่หก* สภาพข้อจำกัดในการทำงานของกลไกการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเป็นสภาพ ปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการ ดังเห็นได้จาก การบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ไม่มีทิศทางที่สะท้อนถึงประเด็นการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์ของพื้นที่อย่าง ชัดเจน ขาดการเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัดกันเองอย่างเพียงพอ ขาดเจ้าภาพหลักในขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดให้เกิดการบูรณาการอย่างเป็นเอกภาพ ปัญหาการใช้ทรัพยากรร่วมกันในการบริหาร ราชการส่วนภูมิภาค และขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ รวมทั้งปัญหาวัฒนธรรมในการทำงานของข้าราชการ ที่ไปปฏิบัติงานในพื้นที่ภูมิภาคยังไม่สอดคล้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการ และเป็นการบริหาร ราชการที่ตอบสนองต่อหน่วยงานมากกว่าประชาชน รวมไปถึงการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในกระบวนการ บริหารงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

สำหรับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับระบบบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักงานปลัดกระทรวง มหาดไทย<sup>47</sup> สรุปว่า สภาพปัญหาของการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดในระยะเวลาที่ผ่านมาพบว่า มีปัญหาสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก การจัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM) ยังไม่มีระเบียบกฎหมายรองรับ โครงสร้างการบริหารงาน และประการที่สอง การขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำสำนักบริหาร ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดโดยตรง บุคลากรที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ประจำสำนักบริหารยุทธศาสตร์ กลุ่มจังหวัดใน 10 กลุ่มทดลอง บางกลุ่มจังหวัดต้องปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานจังหวัดควบคู่ไปด้วย ส่งผลให้ การทำงานขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ บุคลากรยังขาดความมั่นใจในความก้าวหน้าในราชการที่ปฏิบัติ

---

<sup>47</sup> “เอกสารคำชี้แจงประกอบการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ข้อเสนอการจัดตั้งสำนัก บริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด,” 2551, น. 17-18.

## 6.5 ชีตสมรรถนะของสำนักงานจังหวัด

งานศึกษาของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ<sup>48</sup> ชี้ว่า ชีตสมรรถนะของสำนักงานจังหวัดมีส่วนสำคัญต่อระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งนี้ ที่ผ่านมาสำนักงานจังหวัดยังมีข้อจำกัดในด้านศักยภาพปรากฏให้เห็น เนื่องจากนับแต่การปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2545 มีระเบียบกฎหมายใหม่ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ทำให้สำนักงานจังหวัดมีบทบาทภารกิจใหม่ ๆ ที่เพิ่มขึ้นไม่ว่าจะเป็นการบริหารด้านยุทธศาสตร์ แผนการพัฒนาจังหวัด การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ การบริหารราชการตามวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะทางในการปฏิบัติตามหลักการบริหารราชการแนวใหม่

นอกจากนี้ สำนักงานจังหวัดยังมีภารกิจใหม่ ๆ เกินกว่าขอบเขตและบทบาทหน้าที่รับผิดชอบด้วย เนื่องจากสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทเป็นศูนย์กลางการบริหารงานสนับสนุนของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่งผลให้สำนักงานจังหวัดต้องทำงานทุกอย่างที่ส่งผลให้การดำเนินการของจังหวัดสามารถขับเคลื่อนต่อเนื่องไปได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ สำนักงานจังหวัดต้องทำหน้าที่เป็นตัวประสานงานให้กับหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่จังหวัด ตลอดจนอาจต้องรับภาระงานฝากจากบางหน่วยงาน หรืองานที่ไม่มีเจ้าภาพรับผิดชอบที่ชัดเจนในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นทั้งหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคด้วยตนเอง หรือหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัด เป็นต้น ตลอดจนงานราชพิธี งานรัฐพิธี อีกด้วย

สำหรับงานบางด้านได้มีการถ่ายโอนไปให้กับส่วนราชการอื่นแล้ว แต่สำนักงานจังหวัดยังต้องรับผิดชอบ ได้แก่ งานด้านความมั่นคงชายแดน งานกิจการผู้อพยพและชนกลุ่มน้อย งานสัญชาติ งานปฏิบัติการด้านการข่าว งานตามกฎหมายด้านสถานบริการและโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยการพิจารณาอนุญาตให้ดูตทราย งานคุ้มครองผู้บริโภค งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานด้านการกีฬาและงานด้านการท่องเที่ยว นอกจากนี้ หน่วยงานต่าง ๆ ในส่วนกลางยังมีการสั่งการในบางเรื่องไปยังจังหวัดโดยตรง ซึ่งถือเป็นการเพิ่มภารกิจให้กับจังหวัดนอกเหนือจากภารกิจในความรับผิดชอบ ในขณะเดียวกัน สำนักงานจังหวัดยังถูกคาดหวังให้ต้องตอบสนองการสั่งการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นอันดับแรก ดังนั้น ในทางปฏิบัติสำนักงานจังหวัดจึงมีข้อจำกัดในการทำงานให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหน่วยสนับสนุนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ในพื้นที่

ผลการศึกษาทบทวนและวิเคราะห์โครงสร้าง บทบาท ภารกิจ และระบบการบริหารจัดการของสำนักงานจังหวัด สรุปว่า สำนักงานจังหวัดมีปัญหาข้อจำกัดในการทำหน้าที่ในฐานะหน่วยสนับสนุนการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในประการต่าง ๆ ดังนี้<sup>49</sup> *ประการแรก* ด้านบทบาท

---

<sup>48</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ *โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาพัฒนาระบบการบริหารงานของสำนักงานจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554*, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2554., น. 158-162.

<sup>49</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 408-410.



และภารกิจของสำนักงานจังหวัด ผลการศึกษาพบว่า สำนักงานจังหวัดส่วนใหญ่มีขอบเขตภารกิจในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบกว้างขวางกว่าส่วนราชการประจำจังหวัดหน่วยงานอื่น ๆ ค่อนข้างมากอย่างเห็นได้ชัด ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการมีปริมาณงานฝากจำนวนมาก รวมไปถึงงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งไม่สอดคล้องกับจำนวนอัตรากำลังที่มี ทำให้บุคลากรของสำนักงานจังหวัดหนึ่งคนต่อปริมาณงานที่มากเกินไปกว่าจะสามารถรับผิดชอบงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ

*ประการที่สอง* ด้านโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานจังหวัด ผลการศึกษาพบว่า การจัดโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานจังหวัดในปัจจุบันไม่มีการปรับตัวให้สอดคล้องกับลักษณะภารกิจและบทบาทหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดที่มีการเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะบทบาทในฐานะศูนย์กลางในการขับเคลื่อนการบริหารยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โครงสร้างในปัจจุบันจึงยังไม่เหมาะสมเพียงพอต่อการยกระดับขีดความสามารถในการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์จังหวัด โดยเฉพาะการจัดกลุ่มงานให้เอื้อต่อการประสานการทำงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างบูรณาการ รวมถึงการจัดโครงสร้างเพื่อรองรับการดำเนินงานที่เป็นภารกิจรองหรือภารกิจที่มีลักษณะพิเศษของจังหวัด เช่น ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการประสานราชการระหว่างประเทศ และการค้าชายแดน เป็นต้น

*ประการที่สาม* ด้านการบริหารงานบุคคลของสำนักงานจังหวัด ผลการศึกษาพบว่า สำนักงานจังหวัดส่วนใหญ่ ขาดบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะด้าน อาทิ ความสามารถที่ทำเรื่องงบประมาณ และกระบวนการทำคำของบประมาณ สำนักงานจังหวัดมีอัตรากำลังไม่สอดคล้องกับภารกิจงานที่ได้รับมอบหมายหรือรับผิดชอบ บางกลุ่มมีปริมาณงานมากแต่มีอัตรากำลังน้อย สำนักงานจังหวัดขาดแผนพัฒนาทรัพยากรบุคคล ทำให้ไม่มีแนวทางในการพัฒนาบุคลากรภายใน อีกทั้งไม่มีการวิเคราะห์ศักยภาพและความเหมาะสมระหว่างภารกิจกับบุคลากรที่รับผิดชอบอย่างเพียงพอ บุคลากรของสำนักงานจังหวัดมีความรู้สึกลดขวัญกำลังใจ เนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุน ส่งเสริมในเรื่องของความก้าวหน้าในสายงานอย่างเหมาะสม

*ประการที่สี่* ด้านการบริหารงบประมาณของสำนักงานจังหวัด ผลการศึกษาพบว่า งบประมาณที่จะนำมาใช้ในการบริหารจัดการมีอยู่จำกัด ไม่เพียงพอต่อภารกิจและความรับผิดชอบของสำนักงานจังหวัดในปัจจุบัน ซึ่งมีภาระจากรายได้ประจำและอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก การเบิกจ่ายงบประมาณโดยใช้ระบบ GFMS เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชียังขาดความคล่องตัวในการใช้ระบบดังกล่าว จึงควรที่จะได้พัฒนาข้าราชการให้มีความรู้ความเข้าใจอย่างถูกต้อง สำนักงานจังหวัดต้องมีการพัฒนาระบบบริหารงบประมาณที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ตลอดเวลา สามารถเป็นตัวอย่างให้กับส่วนราชการอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดี ควรมีการแสดงผลการจัดสรรงบประมาณให้สำนักงานจังหวัดผ่านทางเว็บไซต์ และมีการแสดงผลการเบิกจ่ายงบประมาณของแต่ละหน่วยงานจังหวัด เพื่อเปรียบเทียบประสิทธิภาพการเบิกจ่าย

*ประการที่ห้า* ด้านระบบสารสนเทศของจังหวัด ผลการศึกษาพบว่า ระบบฐานข้อมูลที่ผ่านมาหน่วยงานในจังหวัดยังมีการนำข้อมูลสารสนเทศจังหวัดไปใช้ประโยชน์ค่อนข้างน้อย เนื่องจากขาดการบูรณาการข้อมูลจากส่วนราชการอื่น ๆ ภายในจังหวัด ขาดการปรับปรุงฐานข้อมูลให้มีความทันสมัยอยู่เสมอ ขาดการจัดทำฐานข้อมูลสำหรับการวางแผนพัฒนาจังหวัด และเป็นระบบฐานข้อมูลเพื่อใช้ในการติดตาม

และประเมินผลโครงการ สำนักงานจังหวัดชาตบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ มีความรู้เฉพาะด้านเกี่ยวกับระบบ ข้อมูลสารสนเทศ

*ประการที่หก* ด้านระบบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ผลการศึกษาพบว่า สำนักงานจังหวัดส่วนใหญ่มีระบบการขับเคลื่อนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามกรอบที่คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) วางไว้ ในฐานะที่หัวหน้าสำนักงานจังหวัดทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการ กบจ. ซึ่งกลุ่มงาน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดของสำนักงานจังหวัดจะเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งเป็นหน่วยสนับสนุนการประชุม กบจ. ได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามกลุ่มเป้าหมายเห็นว่า กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดยังมีปัญหาและอุปสรรคบางประการ ได้แก่ โครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดขาดความเชื่อมโยงกับประเด็นยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัดอย่างเพียงพอ ในบางจังหวัดยังขาดการระดมความคิดเห็นในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่มาจาก การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเท่าที่ควร และกรอบเวลาในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกระชั้นชิดเกินไป

*ประการที่เจ็ด* ด้านระบบการติดตามและประเมินผล ผลการศึกษาพบว่า สำนักงานจังหวัดดำเนินการ ติดตามประเมินผลตามโครงการของแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีอยู่เป็นประจำ และสำนักงานจังหวัดบางแห่งยังมีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามเร่งรัดการดำเนินการและการเบิกจ่าย งบประมาณโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดเป็นการภายในของแต่ละจังหวัดเอง และในบางจังหวัดให้หน่วยงาน ที่รับผิดชอบโครงการรายงานความก้าวหน้าการดำเนินการโครงการและการเบิกจ่ายงบประมาณให้จังหวัด ทราบอีกด้วย

*ประการที่แปด* ด้านวัฒนธรรมการทำงานของบุคลากรสำนักงานจังหวัด ผลการศึกษาพบว่า บุคลากร ส่วนราชการต่าง ๆ ที่มาติดต่อหรือรับบริการจากสำนักงานจังหวัดสะท้อนว่า การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร ในสำนักงานจังหวัดบางส่วนยังมีศักยภาพและความชำนาญในการทำงานในหน้าที่ไม่เพียงพอ บุคลากร บางส่วนของสำนักงานจังหวัดขาดความรู้ความเข้าใจในแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ การปฏิบัติงานของบุคลากรในสำนักงานจังหวัดในกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนั้น เจ้าหน้าที่ที่มีความอาวุโสกว่ามักจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์น้อยหรือเพิ่งเข้าทำงานได้ไม่นาน รวมทั้งบุคลากรในตำแหน่งลูกจ้างเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่

บุคลากรของสำนักงานจังหวัดบางส่วน มีทัศนคติต่อการปฏิบัติหน้าที่ในเชิงลบอันเนื่องมาจากการรู้สึก ขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน บุคลากรหลายฝ่ายในสำนักงานจังหวัดไม่สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ รับผิดชอบหลักของตนเองได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากในแต่ละวันมักจะมึนงานเฉพาะกิจอื่น ๆ ที่มีได้อยู่ในความรับผิดชอบ ของตนเองโดยตรง ปัจจัยด้านความเป็นผู้นำและทักษะในการบริหารงานของหัวหน้าสำนักงานจังหวัดมีผลต่อ ความสำเร็จในการบริหารงานภายในสำนักงานจังหวัดค่อนข้างมาก ขวัญและกำลังใจในการทำงานของตคนนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากการได้รับความเอาใจใส่จากหัวหน้าสำนักงานจังหวัด การทำงานของบุคลากรในสำนักงาน จังหวัดบางส่วนยังขาดความรู้สึกรับผิดชอบต่อผู้รับบริการ

## 6.6 สถานภาพของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ประเด็นเกี่ยวกับบทบาทและความสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเริ่มปรากฏชัดเจนและกว้างขวาง นับตั้งแต่ในช่วงก่อนเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 หลังจากนั้นกระแสของการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งหมายถึงการเรียกร้องให้มีการยุบเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไปด้วยเริ่มปรากฏให้เห็นชัดเจนมากขึ้นทั้งในแวดวงวิชาการและนักการเมือง กล่าวคือ ธเนศวร์ เจริญเมือง<sup>50</sup> พร้อมทั้งกลุ่มนักวิชาการ และนักการเมืองอีกจำนวนหนึ่ง ต่างมีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า ประเทศไทยควรเริ่มต้นให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชน

ธเนศวร์ มองว่าสำหรับจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นจังหวัดใหญ่และมีความเจริญสูงนั้น ไม่สามารถมีอะไรมากำหนดทิศทางการพัฒนาของเมืองเชียงใหม่ได้ดีเท่ากับการขยายบทบาทของประชาชนให้เข้ามาเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง เพื่อให้ผู้บริหารที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชนสามารถมุ่งมั่นทำงานได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องกังวลว่าในช่วง 2-3 ปีข้างหน้า กระทบวงมหาดไทยจะแต่งตั้งให้เขาไปดำรงตำแหน่งในที่อื่นอีก ธเนศวร์ ยังเสนออีกด้วยว่าสำหรับเมืองเชียงใหม่ นั้น ในเขตเมืองและอำเภอรอบ ๆ ควรให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากกาเลือกตั้ง ส่วนเขตพื้นที่รอบนอกของจังหวัดเชียงใหม่ที่อยู่ห่างไกลออกไปก็อาจให้มีการรวมอำเภอเหล่านี้เข้ากับจังหวัดข้างเคียงและคงรูปแบบการบริหารแบบเดิมเอาไว้

นอกจากธเนศวร์แล้ว ยังมีนักวิชาการและนักการเมืองอีกหลายท่านที่มีความคิดเห็นไปในทางสนับสนุนให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ นักวิชาการและนักการเมืองในกลุ่มนี้ต่างมีความเชื่อมั่นว่าหากให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ย่อมเป็นแนวทางหรือวิถีทางในการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง และกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดของตนเองมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม นักวิชาการและนักการเมืองในกลุ่มนี้อาจมีความเห็นที่แตกต่างกันไปบ้างในแง่ของการดำเนินการ กล่าวคือ กลุ่มหนึ่งเห็นว่าควรผลักดันให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น กลุ่มหนึ่งเห็นว่าอาจไม่จำเป็นต้องกระทำพร้อมกันในทุก ๆ จังหวัด แต่ควรเริ่มทำในจังหวัดที่มีความพร้อมก่อนแล้วจึงขยายออกไปยังจังหวัดอื่น ๆ เพิ่มเติม<sup>51</sup> ในขณะที่บางคนอาจเสนอให้มีการดำเนินการพร้อมกันทั่วทั้งประเทศ<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง, “ผู้ว่าฯ เชียงใหม่ควรมาจากการเลือกตั้ง” ใน ธเนศวร์ เจริญเมือง (บก.), *เลือกตั้งผู้ว่าฯ* (เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536), น. 15.

<sup>51</sup> อัจฉกานต์ ปาณิกบุตร, “การกระจายอำนาจการปกครองของไทย: กรณีกาเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด” ใน ธเนศวร์ เจริญเมือง (บก.), *เลือกตั้งผู้ว่าฯ* (เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536) ; ถวิล ไพรสมณธ์ 2536, “ทำไมต้องเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด” ใน ธเนศวร์ เจริญเมือง (บก.), *เลือกตั้งผู้ว่าฯ* (เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536)

<sup>52</sup> มานะ มหาสุวีระชัย, “แนวความคิดในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด” ใน ธเนศวร์ เจริญเมือง (บก.), *เลือกตั้งผู้ว่าฯ* (เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536), น. 123.

นิติ เอียวศรีวงศ์<sup>53</sup> เป็นนักวิชาการอีกคนหนึ่งที่มีความคิดเห็นสนับสนุนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างชัดเจน กล่าวคือ แม้นิติจะเห็นด้วยกับหลักการกระจายอำนาจ แต่นิติก็เห็นว่า ในการกระจายอำนาจนั้น อำนาจที่ได้รับการกระจายออกไปจะต้องถึงมือประชาชนหรือองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยประชาชนจำเป็นต้องมีอำนาจในการตัดสินใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่น ทั้งนี้นิติได้ให้ข้อคิดว่าการกระจายอำนาจโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งแต่เพียงลำพัง โดยที่ไม่ได้มีการให้ความสำคัญกับการทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ อย่างแท้จริงแล้ว การกระจายอำนาจโดยการให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้พ่อค่านายทุน ซึ่งสามารถควบคุมกลไกการเลือกตั้งได้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วก็ใช้อำนาจนั้นไปตักตวงทรัพยากรของชาวบ้านมาเป็นประโยชน์ของตัวเองมากขึ้น จากมุมมองของนิติดังที่ได้กล่าวมานี้ อาจทำให้เห็นว่าแนวคิดในสกุลความคิดแบบวัฒนธรรมชุมชนน่าจะมีส่วนต่อทรศนะของนิติในเรื่องดังกล่าวบ้างไม่มากนัก

กระแสแนวความคิดดังกล่าวสะท้อนจุดยืนเดียวกัน คือ กลไกของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นกลไกที่อาจจำเป็นต้องยุบเลิก โดยให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งแทน ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลสำคัญที่ว่าโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอาจมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมไปถึงหลักการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม นักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งและยังอาจรวมไปถึงกลุ่มข้าราชการประจำจากกระทรวงมหาดไทยกลับมีแนวคิดว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอาจยังเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับประเทศไทย ในอีกนัยหนึ่งนักวิชาการและข้าราชการประจำในกลุ่มนี้มองว่าผู้ว่าราชการจังหวัดรวมไปถึงกลไกการบริหารในระดับจังหวัดและอำเภอยังคงเป็นสิ่งจำเป็น

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ<sup>54</sup> มองว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาคหรือการแต่งตั้งข้าราชการประจำลงไปทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นยังเป็นสิ่งที่จำเป็น โดยสมคิดและคณะมองว่าแนวคิดของการมีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่ใช่แนวคิดที่ผิดแปลกไปจากหลายประเทศไม่ว่าจะเป็นฝรั่งเศส อิตาลี หรือแม้แต่สวีเดน นอกจากนี้ เหตุผลสำคัญที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความจำเป็นก็เพราะว่ามีภารกิจหลายประการที่ต้องสงวนไว้ให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง ไม่สามารถที่จะให้มีการถ่ายโอนภารกิจเหล่านี้ไปให้แก่องค์กรภาคสังคมและองค์กรในระบบตลาดเป็นผู้ดำเนินการแทนได้ อย่างเช่น ภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน ภารกิจด้านความสัมพันธ์กับต่างประเทศ การบริหารการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือในระดับภูมิภาค ภารกิจในด้านเศรษฐกิจและการเงิน การบริหารการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ การพัฒนาที่ต้องปรับใช้เทคโนโลยีและความชำนาญอย่างสูง เป็นต้น

สมคิดและคณะย้ำว่า ภารกิจเหล่านั้นยังจำเป็นต้องให้รัฐดำเนินการเอง หรือมิเช่นนั้นก็ต้องแบ่งอำนาจให้หน่วยงานของรัฐในระดับพื้นที่เป็นผู้ดำเนินการ<sup>55</sup> ไม่เพียงแต่เฉพาะเงื่อนไขด้านภารกิจหน้าที่เท่านั้น การที่

---

<sup>53</sup> นิติ เอียวศรีวงศ์, “เลือกตั้งผู้ว่าฯ” ใน ธเนศวร์ เจริญเมือง (บก.), *เลือกตั้งผู้ว่าฯ* (เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536), น. 32-33.

<sup>54</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, *สถานภาพและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต*, อ้างแล้ว, น. 297-299.

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน.

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังจำเป็นต้องดำรงอยู่ต่อไปยังเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังจำเป็นต้องมีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ในการกำกับดูแลด้วย เพราะภูมิหลังของการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยมีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจมาเป็นเวลานาน เมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระยะแรกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอาจไม่มีความพร้อมในหลาย ๆ ประการ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่คอยให้การดูแลและแนะนำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านระเบียบและกฎหมาย เทคนิควิธีการในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ จากการศึกษาที่ลักษณะของระบบราชการไทยมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจมาเป็นเวลานาน จึงทำให้ในความคุ้นเคยของประชาชนหรืออาจที่เรียกได้ว่าเป็นวัฒนธรรมของคนไทย ก็ยังคงมีความเคยชินกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นตัวแทนของรัฐอยู่<sup>56</sup>

อย่างไรก็ตาม ในงานศึกษาของสมคิดและคณะได้เสนอว่า ท่ามกลางกระแสของการกระจายอำนาจบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคย่อมต้องได้รับการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงไป โดยได้เสนอว่าในระยะ 1-10 ปีแรก (หลังจากงานศึกษาวิจัยชิ้นนี้) อาจจำเป็นต้องมุ่งทำให้การบริหารงานของส่วนภูมิภาคมีความเป็นเอกภพ นั่นคือ ส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมากขึ้น รวมถึงโครงสร้างของจังหวัดควรมีความยืดหยุ่นแตกต่างกันออกไปตามสภาพแวดล้อมของแต่ละจังหวัด ทั้งนี้ อาจพิจารณาให้มีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นระบบเปิดที่อนุญาตให้บุคลากรจากกระทรวง ทบวง กรมอื่นสามารถเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดได้ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นที่ยอมรับของข้าราชการจากหน่วยงานอื่น ๆ

ส่วนในระยะหลังจาก 10 ปีไปแล้ว เมื่อกระบวนการกระจายอำนาจสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น บทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคและผู้ว่าราชการจังหวัดก็ควรต้องเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะน้อยลง เพราะภารกิจจำนวนมากกลายเป็นของท้องถิ่น งานของผู้ว่าราชการจังหวัดควรเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินเท่านั้น และที่สำคัญผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีบทบาทเพียงในลักษณะของการกำกับดูแล และการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเท่านั้น<sup>57</sup>

ผลการศึกษาเกี่ยวกับการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาลของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ<sup>58</sup> ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการมีระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีความทันสมัยว่า ในกลุ่มประเทศที่มีโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังเช่นประเทศฝรั่งเศสและไทยนั้น โครงสร้างดังกล่าวเกิดขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ใน 2 ประการ คือ ประการแรก เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในเชิงเป้าหมายตามนโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในระดับชาติ และประการที่สอง เพื่อให้เกิดการลดสภาพการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจและเพิ่มพูนความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ซึ่งมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันไป ด้วยเหตุนี้ การบริหารราชการ

<sup>56</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 299-300.

<sup>57</sup> เรื่องเดียวกัน, น. 300-312.

<sup>58</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาล*, (รายงานวิจัย สถาบันวิจัย แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548)

ส่วนภูมิภาคจึงมีบทบาทและความสำคัญในฐานะที่เป็นโครงสร้างกึ่งกลางเชื่อมโยงการบริหารราชการส่วนกลางเข้ากับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และเชื่อมโยงประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเข้ากับรัฐในอีกทางหนึ่งด้วย งานศึกษาดังกล่าวเสนอให้มีการจัดแบ่งภารกิจและโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคใหม่ เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนในบทบาทหน้าที่และกระบวนการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมุ่งเน้นให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีบทบาทหน้าที่สำคัญใน 2 ด้าน คือ ด้านแรก การเป็นโครงสร้างในการเชื่อมประสานให้เกิดความเป็นเอกภาพในเชิงนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในระดับชาติ และด้านที่สอง การเป็นหน่วยให้บริการสาธารณะบางลักษณะที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ ภารกิจที่จัดทำโดยส่วนราชการทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง การพัฒนา และยุทธศาสตร์ของรัฐ (2) กลุ่มภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการสร้างแบบแผนและมาตรฐานของการจัดบริการสาธารณะที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (3) กลุ่มภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน

งานศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอของ วุฒิสาร ตันไชย<sup>59</sup> ชี้ให้เห็นถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต กล่าวคือ ภารกิจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด การดูแลความสงบเรียบร้อยภายในจังหวัด การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงภารกิจด้านการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้ด้านวิชาการ เนื่องจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยงานระดับกลางที่เชื่อมระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจึงควรทำหน้าที่ในการประยุกต์ ปรับปรุงความรู้ต่าง ๆ ทางวิชาการให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพื้นที่อันจะก่อให้เกิดความหลากหลาย โดยมุ่งเน้นให้จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการเอง มีระบบการตัดสินใจของส่วนราชการในระดับจังหวัด และมีงบประมาณแบบเป็นก้อน (Block Grant)

งานศึกษาดังกล่าวชี้ว่า แม้ว่าภายหลังจากการกระจายอำนาจในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว บทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในเชิงปฏิบัติจะลดน้อยลง แต่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคก็ยังคงมีความจำเป็นในการทำหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานกลาง ตลอดจนเงื่อนไขและข้อกำหนดต่าง ๆ ซึ่งราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้กำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังมีบทบาทในการสร้างระบบสนับสนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการฝึกปฏิบัติ ฝึกอบรม ให้ความรู้ทางเทคนิคและวิธีการปฏิบัติงานแก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

---

<sup>59</sup> วุฒิสาร ตันไชย, *บทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ*, (รายงานวิจัย สถาบันวิจัยแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544)

สำหรับข้อเสนอเกี่ยวกับทิศทางของราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะในแง่สถานภาพและความสำคัญของการดำรงอยู่ในอนาคตนั้น นครินทร์ เมฆไตรรัตน์<sup>60</sup> เสนอว่า ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างจริงจัง เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่กำลังเผชิญอยู่ และเป็นการปรับเปลี่ยนบทบาทเพื่อให้สอดคล้องต่อการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ผลการศึกษามีข้อสรุป ดังนี้ *ประการแรก* การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นระบบสากลที่ใช้กันทุกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีการจัดรูปแบบรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว อาทิ ฝรั่งเศส อิตาลี สวีเดน และญี่ปุ่นซึ่งแม้จะไม่มีโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบเป็นทางการ แต่ก็มีผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลจำนวนหนึ่งออกไปปฏิบัติหน้าที่ของตนตามภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศเป็นการทั่วไปและมีฐานะอย่างเป็นทางการ

*ประการที่สอง* ภารกิจสมัยใหม่ของรัฐบาลบางประการ เป็นภารกิจที่ต้องสงวนไว้ให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง มีอาจถ่ายโอนให้องค์กรในระบบตลาด หรือองค์กรอื่นใดในภาคสังคมดำเนินการแทนได้ กล่าวคือ แม้ว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะส่งผลให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเล็กลงหรือลดบทบาทลง กระทั่งเกิดข้อเสนอจากบางกลุ่มให้ยุบเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาคไป แต่ในสภาพความเป็นจริงในการปกครองประเทศสมัยใหม่ ยังคงมีภารกิจทั้งเป็นมาแต่เดิม และภารกิจที่จะมีเพิ่มเติมขึ้นใหม่อีกในหลายประการที่สมควรให้รัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดูแล เพราะเป็นภารกิจที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเอกภาพแห่งรัฐ รวมทั้งเกี่ยวพันและกระทบต่อความเสมอภาคของบุคคลและเขตการปกครองหน่วยย่อยต่าง ๆ อาทิ ภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในบริบทที่การก่อการร้ายระหว่างประเทศขยายตัวมากขึ้น ภารกิจด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การบริหารการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือในระดับภูมิภาค ภารกิจด้านการเศรษฐกิจและการเงิน การบริหารและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ภารกิจการพัฒนาที่ต้องปรับใช้เทคโนโลยีและความชำนาญขั้นสูง เป็นต้น ซึ่งภารกิจเหล่านั้นสมควรเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล โดยแบ่งอำนาจให้หน่วยงานที่ประจำอยู่ในพื้นที่หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการ

*ประการที่สาม* องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องการโครงสร้างหรือสถาบันที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและให้คำแนะนำในระหว่างกระบวนการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินไป การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจำเป็นต้องมีบทบาทในการทำหน้าที่กำกับดูแลและสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการให้คำแนะนำในการทำงานด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในเชิงระเบียบกฎหมายหรือเทคนิควิธีการในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากราชการ ทั้งนี้ เพราะบุคลากรที่มีอยู่ในส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่เป็นกลุ่มข้าราชการที่มีประสบการณ์สูง เมื่อเปรียบเทียบกับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำซึ่งอาจยังมีข้อจำกัดในเรื่ององค์ความรู้และประสบการณ์การบริหารภารกิจที่มีขนาดใหญ่และมีความซับซ้อน

---

<sup>60</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต*, อ้างแล้ว.

ประการที่สุดท้าย ความคิด ความคาดหวังและวัฒนธรรมของประชาชนที่มีต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ยังคงมีแนวโน้มมองบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้แทนของรัฐบาลกลางในทางสร้างสรรค์ โดยเฉพาะการได้รับความเคารพนับถือในตัวผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ในฐานะผู้ที่ประชาชนสามารถพึ่งพาให้เป็นผู้แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในเรื่องต่าง ๆ ได้ ดังนั้น ในระยะแรกของกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงดำรงอยู่ โดยมีบทบาทเป็นตัวกลางในการประสานระหว่างรัฐและท้องถิ่น และทำหน้าที่ในการประสานระหว่างประชาชนในพื้นที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการประสานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด

อย่างไรก็ตาม กระแสแนวคิดในการยุบเลิกโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก็ปรากฏขึ้นในสังคมอีกครั้งในข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.)<sup>61</sup> ในประเด็นเกี่ยวกับบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ แนวคิดของคณะกรรมการปฏิรูปตั้งอยู่บนการมองราชการบริหารส่วนภูมิภาคในฐานะสายอำนาจบัญชาการที่สำคัญของรัฐบาล ซึ่งสามารถเข้าไปแทรกแซงหรือทับซ้อนกับอำนาจในการจัดการตนเองของท้องถิ่น ดังนั้น จึงเสนอให้ยุบเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยปรับบทบาทของหน่วยราชการในระดับจังหวัดให้เหลือเพียง 3 รูปแบบ คือ (1) สำนักงานประสานนโยบายหรือสำนักงานบริการทางวิชาการ เช่น ศูนย์วิจัยข้าว สถานีประมง ศูนย์วิจัยมลพิษสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เพื่อสนับสนุนการทำงานของส่วนกลางหรือท้องถิ่น (2) สำนักงานสาขาของราชการบริหารส่วนกลาง เฉพาะในภารกิจที่รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการเอง เช่น การจัดเก็บภาษีรายได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม การจัดทำหนังสือเดินทาง เป็นต้น (3) สำนักงานตรวจสอบและเสนอแนะการบริหารจัดการท้องถิ่น ส่วนภารกิจอื่น ๆ ในการให้บริการของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด ให้ยกเป็นอำนาจในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดและระดับต่ำกว่าจังหวัด

สำหรับเป้าหมายของการเสนอให้มีการยุบเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาค ก็คือ การปรับลดบทบาทของรัฐบาลในการกำกับดูแลการบริหารจัดการท้องถิ่นให้เหลือเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศชาติเท่านั้น และเพื่อให้รัฐบาลสามารถใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซงหรือยับยั้งการบริหารจัดการท้องถิ่นหรือถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นผ่านกลไกราชการบริหารส่วนภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็อำนาจในการพิจารณาอนุมัติ/อนุญาต อำนาจในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น อำนาจในการยับยั้งข้อบัญญัติของท้องถิ่น หรืออำนาจในการถอดถอนผู้บริหารและสภาท้องถิ่น

กระแสการผลักดันให้มีการปรับหรือโครงสร้างการบริหารงานในภูมิภาคดังกล่าว ยังปรากฏผ่านแนวคิดเกี่ยวกับ “การกระจายอำนาจในแนวราบ” อีกทางหนึ่งด้วย แนวคิดดังกล่าวปรากฏผ่านข้อเสนอให้มีการกระจายอำนาจออกจากภาครัฐส่วนกลางในมิติที่กว้างขวางกว่าการกระจายอำนาจจากรัฐบาลสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เป็นการกระจายอำนาจจากรัฐไปยังชุมชนและภาคประชาสังคม แนวคิดดังกล่าวปรากฏชัดเจน

---

<sup>61</sup> คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.), *แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง* (นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป (สปร.), 2554)



ในข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปซึ่งชี้ว่า “หลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการป้องกันการกระจุกตัวของอำนาจคือ การกระจายอำนาจแนวราบหรือการกระจายอำนาจจากระบบราชการ (ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่น) ไปสู่ชุมชนหรือภาคประชาสังคม โดยยอมรับในการดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสมดุลของอำนาจตามกฎหมายที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนกลาง กับอำนาจที่มีอยู่เดิมของชุมชน”

อย่างไรก็ดี เนื่องจากแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในแนวราบไม่ปรากฏชัดเจนในงานศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่ตั้งอยู่บนกรอบการอธิบายการกระจายอำนาจในมิติการกระจายอำนาจหน้าที่และภารกิจจากรัฐบาลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก หากแต่แนวคิดที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจแนวราบนั้น ปรากฏให้เห็นผ่านรูปธรรมของแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองแทนแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง (self-governing province) ซึ่งได้รับการผลักดันผ่านภาควิชาการและภาคประชาสังคมโดยมีการนำเสนอโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดภายใต้ตัวแบบจังหวัดจัดการตนเอง กรณีตัวอย่าง เชียงใหม่ มหานคร และมหานครปัตตานี

แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับ “การกระจายอำนาจแนวราบ” สามารถพิจารณาได้จากงานศึกษาของ จรัส สุวรรณมาลา<sup>62</sup> เกี่ยวกับการเสนอแนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” กล่าวคือ จรัส สุวรรณมาลา ชี้ว่า เมื่อร้อยกว่าปีที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบผลสำเร็จในการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครอง สามารถสร้างรัฐชาติและพลเมืองให้เป็นปึกแผ่น เข้มแข็ง และรอดพ้นจากการถูกยึดครองโดยประเทศเจ้าลัทธิล่าอาณานิคมมาได้ แต่เมื่อเวลาผ่านไป ระบบราชการและการเมืองไทยได้ยกระดับการรวมศูนย์ของประเทศไทยให้เข้มข้นมากยิ่งขึ้น จนกลายเป็นต้นเหตุแห่งปัญหาทางสังคมการเมืองในยุคปัจจุบัน ดังเห็นได้จากความล้มเหลวในการแก้ปัญหาความแตกต่างหรือช่องว่างทางเศรษฐกิจสังคมระหว่างจังหวัด

จรัส สุวรรณมาลา อธิบายว่า การกระจายอำนาจคืนกลับไปสู่ท้องถิ่นและชุมชนในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา ได้ก้าวรุดหน้าเร็วกว่ายุคหกสิบปีก่อนหน้านั้น แต่ยั้งนั้นว่าล่าช้ามากเมื่อเปรียบเทียบกับความรุนแรงของปัญหาทางสังคมการเมืองที่เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจรัฐ นอกจากล่าช้าไม่ทันการณ์แล้ว เขายังเห็นว่ารูปแบบการกระจายอำนาจที่เป็นอยู่ก็ใกล้ถึงทางตันเข้าทุกขณะ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบและโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถกระจายอำนาจได้มากขึ้น

ข้อเสนอแนวคิดในการปรับปรุงรูปแบบการกระจายอำนาจดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า รัฐรวมศูนย์ล้มเหลวในการแก้ปัญหาช่องว่างหรือความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคมแนวตั้งระหว่างพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ และปฏิเสธความเชื่อที่ว่า รัฐรวมศูนย์จะสามารถทำหน้าที่ลดช่องว่างทางเศรษฐกิจสังคมระหว่างพื้นที่ที่เจริญหรือร่ำรวยกับพื้นที่ยากจนหรือด้อยพัฒนาได้ดี เพราะสามารถใช้อำนาจรัฐส่วนกลางดึงทรัพยากรจากพื้นที่ที่ร่ำรวย ไปเฉลี่ยให้กับพื้นที่ที่ยากจนได้ ดังเห็นได้จากเมื่อประมาณ 20 ปีที่แล้ว รัฐบาลในในยุคของนายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ริเริ่มนโยบายแก้ปัญหาความยากจนในเชิงพื้นที่อย่างจริงจังเป็นครั้งแรก มีการกำหนด

---

<sup>62</sup> จรัส สุวรรณมาลา, “ก้าวข้ามกับดักของการกระจายอำนาจ: สู่จังหวัดจัดการตนเอง,” ใน จรัส สุวรรณมาลา และ วีระศักดิ์ เครือเทพ (บก.), *ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย* (กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น และภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), น. 1-23.

พื้นจังหวัดและอำเภอยากจน และมีมาตรการแก้ปัญหาความยากจนในเชิงพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด เป็นครั้งแรก แต่จนถึงขณะนี้ผู้คนในแต่ละจังหวัดก็ควรจะมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวไม่แตกต่างกันมากนัก

จรัส สุวรรณมาลา ชี้ว่า การปรับรูปแบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นโดยมุ่งเน้นให้เกิดการจัดกาตนเองภายในพื้นที่นั้นมีความจำเป็น เนื่องจากแต่ละจังหวัดมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน นอกจากรายได้เฉลี่ยต่อหัวแตกต่างกันอย่างมากแล้ว แต่ละจังหวัดยังมีโครงสร้างของปัญหา เศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกันอย่างมากอีกด้วย ตั้งแต่เรื่องการศึกษา สุขภาวะ การมีงานทำ ความยากจน ไปจนถึงปัญหาสังคม การล่มสลายของสถาบันครอบครัว ชุมชน วัฒนธรรม สวัสดิการสังคม และความมั่นคงในชีวิตของประชาชน แต่ละจังหวัดมีปัญหาแต่ละด้านแตกต่างกันไป บ้างก็มีความรุนแรงทุกด้าน บ้างก็มีบางด้าน และบ้างก็ไม่รุนแรง

งานศึกษาดังกล่าวได้ยกตัวอย่างเพื่อชี้ให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของปัญหาในแต่ละจังหวัด อาทิ จังหวัด สุรินทร์ มีปัญหารุนแรงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ ทั้งประเทศ ทั้งปัญหาด้านสวัสดิการสังคมขั้นสูงสุด และปัญหาด้านการศึกษา สุขภาวะ เศรษฐกิจ และสังคม ที่ค่อนข้างรุนแรง ในขณะที่จังหวัดเชียงราย ก็เริ่มเข้าด้วยปัญหาที่ค่อนข้างรุนแรงทุกด้าน แม้ว่าจะไม่มีปัญหาที่ใดที่ทะลุขั้นรุนแรงสูงสุดก็ตาม ส่วนจังหวัด เพชรบูรณ์เผชิญกับปัญหาสวัสดิการสังคมขั้นรุนแรงสูงสุด แคมด้วยปัญหาที่ค่อนข้างรุนแรงอีก 3 ด้าน คือ ปัญหาด้านการศึกษา สุขภาวะ และเศรษฐกิจ ในขณะที่จังหวัดศรีสะเกษและจังหวัดหนองคาย มีปัญหาด้านสวัสดิการสังคมขั้นรุนแรงสูงสุดกับทั้งปัญหาที่ค่อนข้างไปทางรุนแรงอีก 3 ด้าน คือ ปัญหาด้านการศึกษา สุขภาวะ และสังคม

จรัส สุวรรณมาลา ชี้ว่าสภาพปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง เพราะการเมืองและรัฐบาลระดับชาติเข้าไม่ถึงปัญหาของพื้นที่การเมืองและพรรคการเมืองระดับชาติไม่รับรู้ หรือไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาเฉพาะพื้นที่ของจังหวัดต่าง ๆ บรรดาพรรคการเมืองต่าง ๆ จึงเสนอนโยบายของพรรคเพียงชุดเดียวให้ประชาชนทุกจังหวัดลงคะแนนเลือกพรรคและ ส.ส. เสมือนหนึ่งว่าทุกจังหวัดมีปัญหาเหมือน ๆ กัน ต้องการนโยบายแบบเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง พรรคการเมืองระดับชาติเชื่อว่านโยบายของพรรคการเมืองชุดเดียวสามารถแก้ปัญหาของประชาชนได้ทุกพื้นที่ ทุกจังหวัด ทั่วประเทศได้ทั้งหมด

จากการวิเคราะห์สาระสำคัญของนโยบายของพรรคการเมืองหลัก ๆ ที่การหาเสียงเลือกตั้ง จรัส สุวรรณมาลา พบว่า ไม่มีนโยบายของพรรคการเมืองใดที่มีความชัดเจนและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ อย่างน่าพอใจ ตัวอย่างเช่น จังหวัดระยอง ไม่มีปัญหาด้านสวัสดิการสังคม และไม่ปัญหาใด ๆ รุนแรงเด่นชัด เมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยทั้งประเทศ แต่จากนโยบายของผู้สมัครจากพรรคการเมืองหลัก ๆ จะเห็นว่าทุกพรรคมีนโยบายแบบทั่วไป มีบางพรรคที่เน้นปัญหาเศรษฐกิจชัดเจน แต่ก็เน้นนโยบายด้านอื่น ๆ ซึ่งไม่ตรงกับปัญหาและความต้องการของระยอง เป็นต้น

จรัส สุวรรณมาลา วิเคราะห์ว่า นโยบายของพรรคการเมืองแบบ “ชุดเดียว แก้ปัญหาได้ทุกพื้นที่ทั่วประเทศ” ยังมีผลผูกพันไปถึงนโยบายของรัฐบาลที่เกิดขึ้นหลังการเลือกตั้ง กล่าวคือ ไม่ว่าพรรคใดได้เสียงส่วนใหญ่ และจัดตั้งรัฐบาลก็จะกำหนด “นโยบายชุดเดียว” และบริหารประเทศโดยนโยบายชุดเดียวเป็นแบบแผน

เดียวกันทั้งประเทศเสมอ เพราะถือว่ารัฐบาลที่กรุงเทพฯ ถือเป็นรัฐบาลของคนทั้งประเทศก็ต้องดำเนินนโยบายเพื่อประชาชนทั้งประเทศ ไม่ใช่รัฐบาลของจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง ผลที่ตามมาก็คือ ปัญหาเฉพาะของแต่ละจังหวัดไม่ได้รับการแก้ไขจากการเมืองและรัฐบาลระดับชาติ

ผลการศึกษาดังกล่าวชี้ว่า สภาพดังกล่าวส่งผลให้เกิดปัญหาการด้อยพัฒนาของฐานภาษีในจังหวัดต่าง ๆ ในปัจจุบัน กล่าวคือ ประชาชนในแต่ละจังหวัดแบกรับภาระภาษีแตกต่างกันมาก เช่น จังหวัดนนทบุรี มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร (GPP per capita) ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยทั้งประเทศ แต่เสียภาษีสูงถึงร้อยละ 18 ของรายได้เฉลี่ยต่อหัว สูงกว่าค่าเฉลี่ยทั้งประเทศถึง 6 เท่าตัว เช่นเดียวกับจังหวัดกาญจนบุรี นครปฐม สงขลา เชียงใหม่ สมุทรสงคราม ลำปาง นครราชสีมา และมุกดาหาร ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร (GPP Per Capita) ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย แต่จ่ายภาษีให้แก่รัฐบาลสูงกว่าค่าเฉลี่ยหลายเท่าตัว ในทางตรงกันข้าม บางจังหวัดมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงกว่าค่าเฉลี่ย แต่กลับเสียภาษีต่ำกว่าค่าเฉลี่ย เช่น ลำพูน เป็นต้น สภาพดังกล่าวแสดงถึงความไม่เท่าเทียมไม่เสมอภาคของระบบภาษีระหว่างพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ

จรัส สุวรรณมาลา วิเคราะห์ว่า การด้อยพัฒนาของฐานภาษี และความไม่เสมอภาคของระบบภาษีในจังหวัดต่าง ๆ ดังกล่าว มีสาเหตุมาจากระบบรัฐรวมศูนย์ในทางการคลังที่เข้มข้นและต่อเนื่องมานานเกินไป ทั้งนี้เพราะในระบบการคลังจังหวัดแบบรวมศูนย์นั้น บรรดาข้าราชการส่วนกลางที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดรวมทั้งหน่วยจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรในพื้นที่ต่าง ๆ รับเงินเดือนและเงินงบประมาณจากรัฐบาลที่กรุงเทพฯ สำหรับใช้จ่ายในการบริหารจังหวัด เงินเดือนและงบประมาณที่จะได้รับแต่ละปีไม่ได้ขึ้นอยู่กับเงินภาษีที่จัดเก็บได้ในจังหวัดนั้น ๆ แต่ขึ้นอยู่กับการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลและการเมืองระดับชาติเป็นหลัก

ดังนั้น ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สรรพากรในจังหวัดต่าง ๆ จึงไม่จำเป็นต้องกระตือรือร้นที่จะพัฒนาฐานเศรษฐกิจในจังหวัดที่รับผิดชอบ และไม่จำเป็นต้องใช้ความพยายามในการพัฒนาฐานภาษี หรือพยายามจัดเก็บภาษีจากฐานเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ ในจังหวัด แต่จะใช้ความพยายามดึงงบประมาณจากรัฐบาลระดับชาติไปลงจังหวัดของตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ การวิ่งเต้นแย่งชิงงบประมาณจากรัฐบาลระดับชาติกลายเป็นเรื่องปกติของบรรดานักการเมืองและข้าราชการในจังหวัดต่าง ๆ ในปัจจุบัน ปรากฏการณ์ลักษณะนี้ นักการคลังเรียกกันว่า “Hamilton paradox”

งานศึกษาของ จรัส สุวรรณมาลา ชี้ให้เห็นว่าแต่ละจังหวัดมีขีดความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลังแตกต่างกันมาก เนื่องจากสาเหตุ 2 ประการ คือ (1) แต่ละจังหวัดมีฐานเศรษฐกิจ ฐานภาษีที่แตกต่างกัน ทั้งในเชิงโครงสร้างและระดับการพัฒนา และ (2) แต่ละจังหวัดใช้ความพยายามในการจัดเก็บภาษีแตกต่างกันอย่างมาก ปรากฏการณ์ “Hamilton paradox” เป็นอันตรายต่อระบบการคลังและระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง หากปล่อยทิ้งไว้ปรากฏการณ์นี้จะบ่อนทำลายฐานเศรษฐกิจและฐานภาษีในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ให้อ่อนแอและลดน้อยถอยลงไป และลากจูงให้จังหวัดต้องพึ่งพาหรือขึ้นต่อการคลังของรัฐบาลในระดับชาติมากขึ้นเป็นลำดับ โอกาสที่จังหวัดและองค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่จะเข้มแข็ง พึ่งตนเองได้ในทางการคลังก็จะค่อย ๆ หดไปและนาน ๆ ไป รัฐบาลระดับชาติก็อ่อนแอลงเช่นกัน เพราะเมื่อฐานภาษีในจังหวัดต่าง ๆ หดตัว หรือไม่สามาร

ขยายตัวได้ รัฐบาลระดับชาติก็มีรายได้จากพื้นที่น้อยลง ในขณะที่ต้องจัดสรรงบประมาณไปเลี้ยงดูจังหวัดต่าง ๆ มากขึ้นเป็นลำดับ

ข้อสรุปประการหนึ่งจากการศึกษาดังกล่าวชี้ว่า การแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องกระจายอำนาจให้จังหวัดจัดการตัวเองโดยขยายบริบทของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและชุมชนให้กว้างขวางมากขึ้น พร้อมทั้งลดระดับความเข้มข้นของการรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลระดับชาติลง ซึ่งมีใช้การกระจายอำนาจภายใต้โครงสร้างเดิมในปัจจุบันที่มีข้อจำกัด กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก ส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก มีฐานเศรษฐกิจขนาดเล็ก ไม่สามารถสร้างรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพียงพอ อีกทั้งมีข้อจำกัดในด้านการบริหารจัดการ ทั้งในด้านบุคลากรและงบประมาณ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สามารถรับการถ่ายโอนภารกิจขนาดใหญ่ ๆ ที่เกินเขตพื้นที่การปกครองได้ หรือแม้จะเป็นภารกิจขนาดเล็ก ๆ ก็อาจรับการถ่ายโอนได้ในปริมาณจำกัด

จรัส สุวรรณมาลา เสนอว่า รัฐบาลควรปรับเปลี่ยนนโยบายการกระจายอำนาจ เพื่อให้จังหวัดจัดการตนเอง และต้องพึ่งตัวเองทางการคลัง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้มีรายได้หลักจากภาษีสรรพากรในจังหวัด อันจะส่งผลให้จังหวัดต่าง ๆ มีความจำเป็นต้องเริ่มต้นพัฒนาฐานเศรษฐกิจและฐานรายได้ของตนเอง แทนที่จะพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้ว่า ปัจจุบันจังหวัดส่วนใหญ่มีรายได้จากภาษีสรรพากรไม่มากและไม่เพียงพอจ่ายภาครัฐในจังหวัด เพราะจังหวัดต่าง ๆ ยังไม่ได้พัฒนาฐานภาษีและไม่ได้มีความพยายามในการจัดเก็บภาษีอย่างจริงจัง แต่ถ้าจังหวัดพัฒนาฐานรายได้และเพิ่มความพยายามในการจัดเก็บภาษีขึ้นอย่างจริงจัง ก็สามารถพึ่งตัวเองในทางการคลังได้ มีรายได้เพียงพอสำหรับจัดการตัวเองได้

กล่าวโดยสรุป งานศึกษาดังกล่าวมีข้อเสนอแนวทางการกระจายอำนาจแนวราบเพื่อให้เกิดระบบจังหวัดจัดการตนเอง โดยสรุป 3 ประการ คือ

*ประการแรก* รัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้จังหวัดจัดการตัวเองได้ โดยมุ่งให้จังหวัดต่าง ๆ สามารถทำหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจสังคมในพื้นที่ของตนเองได้แบบครบวงจรและเต็มความสามารถ โดยไม่ต้องพึ่งพาหรือขึ้นต่อนโยบายการวางแผนของรัฐรวมศูนย์ในกรุงเทพฯ ฐานเศรษฐกิจและฐานภาษีในจังหวัดจะเติบโตและพึ่งตนเองได้ดียิ่งขึ้น ห่วงโซ่การผลิต-รายได้-ตลาดภายในจังหวัดและในกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ จะขยายตัวเติบโต หลากหลาย ระบบเศรษฐกิจโดยรวมก็จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถลดต้นทุนการขนส่งข้ามภูมิภาค ลดการสิ้นเปลืองทรัพยากรซึ่งเคยมีในระบบเศรษฐกิจรวมศูนย์ได้เป็นจำนวนมาก

*ประการที่สอง* รัฐบาลต้องมีนโยบายที่ชัดเจนว่า แต่ละจังหวัดจะต้องพึ่งตัวเองในทางการคลัง ต้องทำหน้าที่พัฒนาฐานเศรษฐกิจ สร้างฐานภาษีและฐานรายได้ของตนเอง ใช้เงินงบประมาณของตนเองในการพัฒนาพื้นที่เป็นหลัก จะหวังพึ่งพารัฐบาลไม่ได้ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องส่งเสริมให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างจังหวัดและท้องถิ่นต่าง ๆ รัฐบาลและจังหวัด รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างในการทำหน้าที่ในขอบเขตของตนเอง พร้อมกับร่วมมือกันอย่างเท่าเทียมเสมอภาคและกำกับซึ่งกันและกันในเวทีการเมืองระดับชาติ

*ประการสุดท้าย* พรรคการเมืองและรัฐบาลระดับชาติต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายแบบ “นโยบายชุดเดียวใช้กับทุกจังหวัด” พรรคการเมืองและรัฐบาลระดับชาติต้องล้มเลิกความคิดที่จะทำเอง แก้ปัญหาเองทุกอย่าง ต้องล้มเลิกความพยายามที่จะสร้าง “ความเสมอภาค” ระหว่างพื้นที่ด้วยการมองข้ามปัญหาและความต้องการเฉพาะพื้นที่ในแต่ละจังหวัดดังที่เคยเป็นมา รัฐบาลควรปรับเปลี่ยนนโยบายไปสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่เฉพาะให้ชัดเจนมากขึ้น ช่วยเหลือพื้นที่ที่ล้าหลัง ด้อยพัฒนา ให้ก้าวทันพื้นที่อื่น ๆ และสามารถจัดการตัวเองได้ในระยะยาว สำหรับพื้นที่หรือจังหวัดที่สามารถพึ่งตัวเองได้ การเมืองและรัฐบาลระดับชาติควรปลดปล่อยให้โอกาสจังหวัดในการจัดการตัวเองช่วยตัวเองให้เต็มความสามารถ ไม่ไปครอบงำ ควบคุม หรือแสวงหาประโยชน์ในทางเศรษฐกิจการเมือง

การนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับจังหวัดจัดการตนเองอย่างเป็นระบบโดยนักวิชาการยังปรากฏค่อนข้างจำกัด นอกจากงานของจรัส สุวรรณมาลา ดังกล่าวข้างต้นแล้ว อีกกรณีหนึ่งอาจพิจารณาได้จากข้อเขียนของ สัมพันธ์ เตชะอิก<sup>63</sup> ซึ่งอธิบาย “จังหวัดจัดการตนเอง” ว่าหมายถึง การที่ประชาชนในจังหวัดมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางการพัฒนา การบริหารจัดการจังหวัดของตนเองในทุกด้าน ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สุขภาวะทางร่างกาย จิตใจ สังคมปัญญาที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและสังคมก็สามารถจัดการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้ด้วยตนเองและเท่าทันกับสถานการณ์ปัญหา

สัมพันธ์ เตชะอิก ชี้ว่า การที่จะทำให้จังหวัดจัดการตนเองจำเป็นที่จะต้องให้คณะรัฐมนตรีมีมติจัดตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานดังต่อไปนี้ สำนักงานกฤษฎามนตรี กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการคลัง กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ องค์การอิสระ เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน องค์กรมหาชน (พอช.) สำนักงานสนับสนุนกองทุนการวิจัย (สกว.) สภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า และผู้แทนชุมชนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 โดยมอบให้ พอช. เป็นเลขานุการ คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ในการจัดกลไกการทำงานร่วมกันทุกระดับ สนับสนุนทรัพยากรบุคคล องค์กรความรู้ และงบประมาณในการจัดทำแผนการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญให้ชุมชนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับกลุ่มองค์กร เครือข่าย หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด จัดทำแผนการจัดการตนเองได้อย่างอิสระและเชื่อมโยงแผนไปสู่การปฏิบัติทุกระดับ ดังนี้

*องค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคม* วิเคราะห์ปัญหา สาเหตุ และจัดทำแผนแก้ไขปัญหาและพัฒนาสร้างสรรค์ท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยมีสถาบันวิชาการองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาชนสนับสนุนทางวิชาการ และกระบวนการจัดทำแผนแบบมีส่วนร่วม ทั้งนี้ รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่สนับสนุนงบประมาณ กำลังคน การประสานงานและเอื้ออำนวย ตลอดจนกลุ่มองค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคมสามารถเชื่อมโยงแผนและงบประมาณ

---

<sup>63</sup> สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), สัมพันธ์ เตชะอิก, *จังหวัดจัดการตนเอง* [ออนไลน์] 2555. แหล่งที่มาของข้อมูล: [http://pr.trf.or.th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=84:2010-08-22-02-33-35&catid=38:2010-06-10-02-36-38&Itemid=56](http://pr.trf.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=84:2010-08-22-02-33-35&catid=38:2010-06-10-02-36-38&Itemid=56) (เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 13 เมษายน 2555)

หมู่บ้าน คณะกรรมการชุมชน/หมู่บ้าน เชื่อมโยงแผนขององค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคม มาเป็นแผนจัดการตนเองของหมู่บ้าน โดยมีประชาคมและสภาองค์กรชุมชนช่วยตรวจสอบและให้คำปรึกษา

ตำบล เชื่อมโยงและประมวลแผนระดับหมู่บ้านมาเป็นแผนระดับตำบล โดยมีประชาคมตำบล สภาพัฒนาองค์กรชุมชน องค์กรการบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล ช่วยพิจารณา ให้คำปรึกษา ปรับปรุงแก้ไขและสนับสนุนการนำแผนและงบประมาณสู่ข้อบัญญัติของ อบต.หรือเทศบาลตำบล

จังหวัด ประมวลแผนของทุกตำบล รวบรวมเป็นแผนจังหวัด นำเสนอในเวทีสมัชชาสภาองค์กรชุมชน และเวทีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัด เพื่อพิจารณาและให้แก้ไขปรับปรุง เพื่อรับรองเป็นแผนการจัดการตนเองของจังหวัด

รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสนับสนุนแผนและงบประมาณการจัดการตนเองในแต่ละระดับได้ 2 แบบ คือ สนับสนุนแต่ละระดับตั้งแต่องค์กรชุมชนและเครือข่ายทางสังคม ระดับหมู่บ้านระดับตำบล อย่างอิสระและสนับสนุนให้เชื่อมโยงกันจนถึงระดับจังหวัด

ข้อเสนอดังกล่าวสรุปว่า การกระจายอำนาจสู่จังหวัด โดยให้กลุ่มองค์กรทุกระดับในพื้นที่ระดับล่างสุดจนถึงบนสุดในจังหวัดได้ประสานงานเชื่อมโยงกัน โดยมีแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง ซึ่งการใช้แผนและการจัดสรรงบประมาณเพื่อพื้นที่อย่างแท้จริงจะทำให้บ้านเมืองเจริญรุ่งเรืองและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

ในขณะที่คำอธิบายแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองของนักเคลื่อนไหวณรงค์ในภาคประชาสังคมมักปรากฏในการอภิปรายและการประชุมเชิงปฏิบัติการมากกว่าการนำเสนออย่างเป็นทางการเป็นระบบผ่านงานเขียนหรือหนังสือ ตัวอย่างเช่น คำอธิบายแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง ของ สวิง ต้นอูด<sup>64</sup> ผู้อำนวยการสถาบันการจัดการทางสังคมภาคเหนือ ในเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้จังหวัดจัดการตนเอง โดยการสนับสนุนของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และสถาบันการจัดการทางสังคม เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 ณ ห้องประชุมมูลนิธิปิดทองหลังพระ สืบสานแนวพระราชดำริ อำเภอเมือง จังหวัดน่าน ซึ่งว่า แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองไม่ใช่เรื่องใหม่เนื่องจากหลายพื้นที่มีการดำเนินการอยู่แล้ว แต่สิ่งที่สำคัญคือ การกำหนดเป้าหมายของการจัดการตนเอง

ในทหระณะของ สวิง ต้นอูด แนวคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเองสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในมิติการปฏิรูปประเทศไทย เพราะสภาพปัญหาทางการเมืองในปัจจุบันเป็นผลมาจากการรวมศูนย์อำนาจ ที่ทำให้เกิดการจัดการทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม หากการปฏิรูปการเมืองไม่มีการปฏิรูปเชิงอำนาจ หรือกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจัดการอำนาจจัดการทรัพยากรได้ วิกฤักรความขัดแย้งจะไม่สิ้นสุด ดังนั้น จังหวัดจัดการตนเองจะทำให้เกิดรูปธรรมของการปฏิรูปประเทศไทย

สวิง ต้นอูด อธิบายว่า แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองมีอยู่สองนัยยะ หนึ่ง คือ การทำให้ประชาชนเข้มแข็ง และสอง คือ การผลักดันนโยบายให้รองรับ ที่ผ่านมานโยบายเรื่องนี้มีการดำเนินการเชิงนโยบายรองรับ

---

<sup>64</sup> สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, “น่านระดมสมองปฏิรูปประเทศไทยผ่านจังหวัดจัดการตนเอง” [ออนไลน์] 2555. แหล่งที่มาของข้อมูล: [http://www.codi.or.th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=532&lang=en](http://www.codi.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=532&lang=en) (เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 13 เมษายน 2555)

ภายใต้ชื่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ในทางปฏิบัติหลายจังหวัดพบว่ายังมีปัญหา เช่น มีการนำแผนของภาคประชาชนเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของแผนจังหวัดและมิ่งบประมาณสนับสนุน แต่เมื่อมีการโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัด กระบวนการนี้ก็ต้องเริ่มต้นใหม่ ระบบดังกล่าวจึงไม่เกิดความยั่งยืนอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องผลักดันแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองให้ก้าวหน้า เช่น การขับเคลื่อนงานจังหวัดจัดการตนเอง ในจังหวัดเชียงใหม่ ได้มีการตั้งคณะทำงานร่วมกับภาคประชาสังคม หอการค้า อุตสาหกรรม เรียกว่าภาคีเชียงใหม่บ้านจ๋มเมืองเย็น โดยเน้นในสี่ด้าน เริ่มจากการสำรวจต้นทุนภายใน งานศึกษาข้อมูลงานวิชาการ งานด้านสื่อ และงานด้านกฎหมายและนโยบาย เป็นต้น

แนวเรื่องจังหวัดจัดการตนเองที่ริเริ่มโดยนักวิชาการได้รับการผลักดันโดยองค์กรและเครือข่ายภาคประชาชนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดเวทีประชุมเชิงปฏิบัติในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อนำเสนอแนวคิดและระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการขับเคลื่อนการสร้างต้นแบบจังหวัดจัดการตนเอง องค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการผลักดันแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง อาทิ สำนักงานปฏิรูป (สปร.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สภาพัฒนาการเมือง (สพม.) สถาบันการจัดการทางสังคม (สจส.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) และคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ (กป.อพช.ภาคเหนือ) เป็นต้น ซึ่งให้งบประมาณและความร่วมมือในการจัดเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ต่าง ๆ

สำหรับองค์กรเคลื่อนไหวผลักดันในระดับท้องถิ่น เช่น สถาบันส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน สภาองค์กรชุมชนจังหวัด เครือข่ายบ้านจ๋มเมืองเย็น ภาคีคนฮักเจียงใหม่และสถาบันส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นต้น ซึ่งให้ความร่วมมือในเวทีขับเคลื่อนและให้การสนับสนุนงบประมาณในบางกิจกรรม สื่อมวลชน เช่น วิทยุชุมชนเชียงใหม่ หนังสือ และแผ่นพับให้ความรู้เรื่อง “จังหวัดจัดการตนเอง” รวมถึงการจัดทำเว็บไซต์ [www.p-power.org](http://www.p-power.org) เป็นต้น

การจัดเวทีประชุมครั้งสำคัญเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 19-20 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 โดยคณะกรรมการภาคประชาสังคม สำนักงานปฏิรูป (สปร.) ร่วมกับสภาพัฒนาการเมือง (สพม.) ได้จัดเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการพัฒนาโมเดลจังหวัดจัดการตนเอง ณ โรงแรมศิรินาถ การ์เด้น อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ มีตัวแทนเครือข่ายภาคประชาชน 13 จังหวัดในภาคเหนือตอนบน และภาคเหนือตอนล่างเข้าร่วม<sup>65</sup> ในการประชุมเชิงปฏิบัติการดังกล่าว มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ของคณะทำงาน “จังหวัดจัดการตนเอง” ซึ่งประกอบด้วยเชียงใหม่ อำนาจเจริญ ขอนแก่น ปราจีนบุรี ภูเก็ต และ 3 จังหวัดภาคใต้ (ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส)

การประชุมเชิงปฏิบัติการดังกล่าวได้หารือแนวทางดำเนินการร่วมกันในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ กระบวนการขับเคลื่อนจนไปสู่นโยบายสาธารณะเทคนิคการประสานเครือข่าย การสร้าง และพัฒนาภาคีความร่วมมือ โดยเฉพาะกลุ่ม/เครือข่ายทางสังคมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลไกทางกฎหมายที่ใช้ในการขับเคลื่อนจังหวัดจัดการตนเอง ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเอง การพัฒนาระบบและการขับเคลื่อนงาน

---

<sup>65</sup> ชาวปฏิรูป, “จังหวัดจัดการตนเอง” คืบหน้าอีกระดับ [ออนไลน์] 2555. แหล่งที่มาของข้อมูล: <http://reform.or.th/media/agency-article/detail/2480> (เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 29 มีนาคม 2555)

วิชาการ งานข้อมูลและงานวิจัยการพัฒนาการขับเคลื่อนประเด็นหลักเพื่อนำไปสู่การจัดการตนเอง เช่น ด้าน การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า ด้านการศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้นยุทธศาสตร์ กระบวนการ เทคนิคการสื่อสารภายในจังหวัดเพื่อให้ถึงชุมชน ท้องถิ่น ธุรกิจ เป็นต้น กระบวนการพัฒนาดน การเพิ่มคน เพื่อเป็นวิทยากร นักสื่อสาร นักเคลื่อนไหวทางสังคม

ในการประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็นเพื่อผลักดันแนวคิด "จังหวัดจัดการตนเอง" ไปสู่การสร้าง "ต้นแบบ" เพื่อใช้เป็นแนวทางการขับเคลื่อนให้เกิดผลเป็นรูปธรรมนั้น ที่ประชุมมีข้อสรุปในประการต่าง ๆ ดังนี้<sup>66</sup> *ประการแรก* มีข้อเสนอให้ “ลดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน” โดยให้ “จังหวัดจัดการตนเอง” *ประการที่สอง* ให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ แผนงาน เพื่อขับเคลื่อนขยายแนวคิดและค้นหา ออกแบบการจัดการตนเองในระดับจังหวัด และเชื่อมประสานการจัดทำร่างพระราชบัญญัติร่วมกันในระดับภาค และผลักดันให้เกิดผลในเชิงนโยบายต่อไป *ประการที่สาม* ให้มีเชื่อมโยงการทำงานในระดับภูมิภาคให้มีคณะทำงานระดับภาค *ประการที่สี่* ให้มีการเสริมศักยภาพคนทำงาน โดยมีการฝึกอบรมนักเคลื่อนไหวทางสังคม เพื่อเป็นคณะทำงานขับเคลื่อนแนวคิดและพัฒนารูปแบบจังหวัดจัดการตนเองต่อไป *ประการที่ห้า* ให้มีการจัดทำเครื่องมือและสื่อ การเรียนรู้เพื่อสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนในจังหวัด *ประการสุดท้าย* ให้มีการดำเนินการสื่อสารแนวคิด รูปแบบจังหวัดจัดการตนเองกับสังคมอย่างเป็นระบบ

ในการประชุมดังกล่าว นักวิชาการได้เสนอแนะให้มีกลไกขับเคลื่อนร่วมกับภาคประชาสังคมในการสนับสนุน แนวคิดยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจให้จังหวัดจัดการตนเองโดย ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา อดีตคณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ชี้ให้เห็นว่า การผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจจาก ส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคในรูปของจังหวัดจัดการตนเองนั้นก้าวมาได้ไกลพอสมควร แต่หากจะก้าวไปให้ไกล กว่าที่เป็นอยู่นั้น จำเป็นจะต้องยกระดับในการทำงานที่จะทำให้เห็นว่า จังหวัดจัดการตนเองนั้นมีใช้แต่จะทำ เฉพาะงานจัดเก็บขยะหรือเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษา สาธารณสุข สิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่เรื่อง ความปลอดภัย และสงบเรียบร้อยของสังคมที่เป็นบทบาทของตำรวจนั้น จังหวัดจัดการตนเองน่าจะมียุทธศาสตร์ ในส่วนนี้ด้วยโดยจังหวัดจัดการตนเองต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานการปกครองตนเอง มุ่งแก้ปัญหาความซ้ำซ้อน ความสิ้นเปลือง และสามารถเป็นกลไกขับเคลื่อนทำงานร่วมกับภาคประชาสังคมได้

พงศ์ไพยม วาสุถิติ อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้ความเห็นว่า ในการผลักดันแนวคิดจังหวัดจัดการ ตนเองโดยผ่านกลไกการกระจายอำนาจนั้น ควรหาแนวทางทำให้การกระจายอำนาจสามารถก้าวข้ามข้อจำกัด เชิงโครงสร้างที่เป็นอยู่ เช่น ถ้ามีการตั้งมหานครเชียงใหม่ขึ้นมาแล้ว แต่อำนาจยังอยู่ที่กระทรวง ทบวง กรม เหมือนเดิมก็ไม่เกิดประโยชน์อย่างใด ทั้งนี้ ท้องถิ่นต้องออกกฎหมายด้วยตนเอง โดยแต่ละจังหวัดไม่จำเป็นต้อง เหมือนกัน ควรที่จะมีคณะบุคคลในจังหวัดที่บังคับกฎหมายในส่วนที่แบ่งอำนาจมาจากส่วนกลางได้ ส่วนรูปแบบจัดการของท้องถิ่น อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทยเสนอให้แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัด

<sup>66</sup> สภาพัฒนาการเมือง, “เวทีประชุมเชิงปฏิบัติการ พัฒนาโมเดลจังหวัดจัดการตนเอง,” [ออนไลน์] 2555.

แหล่งที่มาของข้อมูล: [http://www.pdc.go.th/th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=882:2011-06-10-09-53-00&catid=48:tw-default](http://www.pdc.go.th/th/index.php?option=com_content&view=article&id=882:2011-06-10-09-53-00&catid=48:tw-default) (เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 29 มีนาคม 2555)



โดยยังคงใช้องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ อบจ. เป็นหน่วยงานหลัก และมี อบต. หรือองค์การบริหารส่วนตำบล เช่นเดิม โดยอาจจะต้องปรับเปลี่ยนไปอยู่ในรูปของเทศบาลต่อไป

นอกจากนี้ แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองยังได้รับการผลักดันโดยนักวิชาการบางส่วนอีกด้วย อาทิ ไพสิฐ พาณิชยกุล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ให้ความเห็นว่า เรื่องการดูแลตัวเองหรือจัดการตัวเองเป็นเรื่องสากล โดยมีหลักคิด คือ 1) คนที่เป็นเจ้าของสิทธิ อำนาจ อนาคต จะต้องลุกขึ้นมากำหนดว่าตัวเองอยากได้อะไร 2) ความคิดที่เป็นความคิดร่วมสมัย คือ ปัจจุบันหลายประเทศไม่ได้พูดเรื่องกระจายอำนาจแต่ข้ามไปสู่เรื่องการจัดการตนเองที่แตกแยกย่อยลงไปในระดับต่าง ๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเศรษฐกิจ การเมืองการปกครองและจิตวิญญาณซึ่งปัญหาดังกล่าวในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว ในขณะที่โครงสร้างที่จะจัดการมาดูแลชีวิตของผู้คนที่เป็นอย่างแต่เดิมรองรับไม่ทัน<sup>67</sup>

ขณะที่ บุษยา คุณากรสวัสดิ์ นักวิชาการผู้ดำเนินโครงการเชียงใหม่จัดการตนเอง ชี้ว่า ระเบียบราชการในปัจจุบันประชาชนเข้าไม่ถึงการปฏิบัติการได้จริง เพราะมีข้อบัญญัติมากมายที่ทำให้ชาวบ้านไม่สามารถเข้าไปทำงานร่วมกันในแง่ของโครงการหรือการดำเนินงาน ทั้ง ๆ ที่ชาวบ้านมีความสามารถในการจัดการตนเองในหลาย ๆ เรื่อง เช่น การจัดการเรื่องป่าชุมชน เหมืองฝาย ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ. .... ที่กำลังผลักดันอยู่นั้น จะระบุถึงกลไกการเปิดให้กลุ่มประชาชนในท้องถิ่นหรือชาวบ้านที่มีการรวมกลุ่มกันจัดการตนเองสามารถเข้าไปมีโอกาสในการจัดการในเชิงรูปธรรมและเป็นทางการมากขึ้น

แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองได้รับการนำเสนอและผลักดันโดยนักวิชาการครั้งล่าสุดในการประชุมวิชาการ “ความเป็นพลเมืองกับอนาคตประชาธิปไตยไทย” ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2555 โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริญญา เทวานฤมิตรกุล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวว่า ประชาธิปไตยไทยประสบความล้มเหลวจากการใช้อำนาจของชนชั้นปกครองที่มุ่งเน้นแต่ประโยชน์ส่วนตนจนนำไปสู่ความแตกแยก รวมทั้งการใช้สิทธิเสรีภาพของคนไทยในปัจจุบันที่ขาดความรับผิดชอบต่อส่วนรวม อ่างแต่สิทธิส่วนบุคคล ดังนั้น หากต้องการขับเคลื่อนทิศทางประเทศภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องแก้รัฐธรรมนูญ แต่จำเป็นต้องสร้างสำนึกความเป็นพลเมืองไทยที่มีความรับผิดชอบต่อตนเอง ท้องถิ่น สังคม และประเทศ<sup>68</sup>

ในการประชุมดังกล่าว นายแพทย์ อัมพล จินดาวัฒนะ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ชี้ว่า ประเทศไทยในอดีตปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรวมศูนย์ แต่ปัจจุบันสังคมมี

---

<sup>67</sup> หนังสือพิมพ์เดลินิวส์, ร่าง พ.ร.บ.บริหารราชการเชียงใหม่มหานคร เส้นทางสู่ เชียงใหม่จัดการตนเอง [ออนไลน์]. วันที่ 27 มีนาคม 2555. แหล่งที่มาของข้อมูล: <http://www.dailynews.co.th/article/348/19012> (เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 29 มีนาคม 2555)

<sup>68</sup> ศูนย์ข่าวเพื่อชุมชน สำนักข่าวอิศรา, นักวิชาการชี้ “ประชาธิปไตยไทยวิกฤตเพราะนักปกครอง” เน้นทางรอดกระจายอำนาจท้องถิ่น [ออนไลน์]. 2555. แหล่งที่มาของข้อมูล: <http://www.isranews.org> (เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 29 มีนาคม 2555)

ความสลับซับซ้อนมากขึ้น การปกครองแบบเดิมจึงขับเคลื่อนไม่ได้ ต้องสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ต้องรู้จักหน้าที่และกล้าทำทนายอำนาจการปกครองที่ไม่ชอบธรรม โดยอาศัยยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของพลเมือง 3 ข้อ ได้แก่ ประการแรก การเปิดพื้นที่ทางสังคมให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้และจิตสำนึกรับผิดชอบส่วนรวม ประการที่สอง การกระจายอำนาจการปกครองเพื่อสร้างกระบวนการขับเคลื่อนชุมชนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมโดยต้องอาศัยความร่วมมือทุกภาคส่วน ทั้งรัฐ เอกชน และท้องถิ่น และประการที่สาม ภาครัฐต้องสร้างนโยบายสนับสนุนการบริหารจัดการชุมชนและเสริมสร้างความแข็งแกร่งของกระบวนการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในขณะที่ นายสน รุปสูง รองประธานสภาพัฒนาการเมือง (สพม.) เรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปโครงสร้างทางสังคมการเมืองโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเอง โดยชี้ให้เห็นว่า ปัจจุบันมีการผลักดัน “อำนาจเจริญโมเดล” เป็นต้นแบบธรรมาภิบาลการปกครองท้องถิ่น มีการประกาศธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ มีการตั้งสภาประชาชนจังหวัด มีการแก้ไขปัญหาระดับพื้นที่โดยความร่วมมือของชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ซึ่งถือเป็นต้นแบบการขับเคลื่อนรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองอย่างเป็นรูปธรรมในขณะนี้

นอกจากนั้น ในวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2554 คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้จัด “โครงการรับฟังความคิดเห็นการปฏิรูปกฎหมาย ด้านการเมืองการปกครอง และการกระจายอำนาจ” เพื่อให้ภาคประชาสังคมได้เสนอแนะเกี่ยวกับการเสนอกฎหมายหรือผลักดันกฎหมายในความรับผิดชอบเกี่ยวกับด้านการเมืองการปกครองและการกระจายอำนาจ ณ โรงแรมทีเค พาเลซ โดยมีการนำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ พ.ศ. .... ซึ่งภาคประชาชนเป็นผู้จัดทำขึ้นเองมานำเสนอและเปิดรับฟังความคิดเห็น โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชี้ว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อให้จังหวัดมีการจัดการตนเองโดยให้พื้นที่เป็นตัวตั้ง มีการบริหารจัดการเบ็ดเสร็จในพื้นที่นั้น ๆ โดยให้การตัดสินใจอยู่ในส่วนของท้องถิ่นโดยมีส่วนร่วมเป็นผู้สนับสนุน ประสาน ช่วยเหลือ

ในการประชุมดังกล่าว นางลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ รองประธานสภาพัฒนาการเมือง กล่าวถึงการดำเนินการจังหวัดจัดการตนเองว่า สภาพัฒนาการเมืองได้มีการดำเนินการสนับสนุนจังหวัดจัดการตนเองซึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ และปัตตานี เป็นจังหวัดนำร่อง และเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ซึ่งทั้งนี้การดำเนินการขับเคลื่อนไปพร้อมกับสำนักงานปฏิรูป (สปร.) โดยคาดว่าจะมีอย่างน้อย 30 จังหวัดที่จะมีการดำเนินการจังหวัดจัดการตนเอง และในปี พ.ศ. 2555 จะมีการนำเสนอ “ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการอำนาจเจริญ พ.ศ. ....” และ “ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการภูเก็ต พ.ศ. ....”<sup>69</sup>

กระแสแนวคิดเกี่ยวกับการผลักดันโมเดลจังหวัดจัดการตนเอง แม้จะได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการและภาคประชาสังคมและชุมชนบางส่วน แต่แนวคิดดังกล่าวกลับไม่ได้รับการตอบสนองจากพรรค

---

<sup>69</sup> สำนักงานปฏิรูป, *คปก. หนุนจังหวัดจัดการตนเอง หวังใช้ کم. เปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจ* [ออนไลน์] 2555. แหล่งที่มาของข้อมูล: <http://www.thaireform.in.th/reform-the-news/item/6421-2011-09-15-12-10-25.html> (เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 13 เมษายน 2555)

การเมืองที่เป็นรัฐบาลแต่อย่างใด แต่กระนั้น กระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบราชการก็ตระหนักถึงแรงกดดันดังกล่าว และมุ่งแสวงหาแนวทางการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานในภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง ผลการศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา ข้อจำกัด และอุปสรรคของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค รวมถึงระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ในงานศึกษาล่าสุดของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ<sup>70</sup> เสนอว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคควรได้รับการปรับปรุงพัฒนาในมิติต่าง ๆ ดังนี้

*ประการแรก* การพิจารณาปรับปรุงการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัด การปรับโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด โดยยึดเกณฑ์การจัดแบ่งภารกิจตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นสำคัญ เพื่อให้การจัดส่วนราชการในจังหวัดมีความยืดหยุ่นสอดคล้องตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในแต่ละพื้นที่ของภูมิภาค โดยการปรับโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดให้เป็นองค์กรแบบมีองค์ประกอบและความแตกต่างภายใน กล่าวคือ การจัดโครงสร้างจังหวัดนั้นจะเป็นการจัดระบบบริหารงานจังหวัดตามกลุ่มภารกิจแตกต่างกันไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งจะเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดจากที่เคยเป็น มีโครงสร้างเหมือนกันทุกจังหวัด มีระบบบริหารงานแนวตั้ง ซึ่งแต่ละหน่วยงานปฏิบัติภารกิจแยกกันเป็นเอกเทศ มาเป็นการบริหารงานที่มีทั้งความสัมพันธ์ทางขวางและทางตั้ง อันจะเอื้ออำนวยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบูรณาการความร่วมมือ และทรัพยากรจากทุกภาคส่วนที่อยู่ในจังหวัด เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในแต่ละด้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังสามารถกำหนดและประเมินผลตัวชี้วัดความสำเร็จในการดำเนินภารกิจของจังหวัดได้อย่างชัดเจน โดยมุ่งมาสู่การปฏิบัติภารกิจในความรับผิดชอบของหน่วยงานเพื่อผลักดันยุทธศาสตร์จังหวัดให้บรรลุผลสัมฤทธิ์และมุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนในจังหวัดเป็นหลัก

ลักษณะของความแตกต่างภายในของจังหวัด แต่ละจังหวัดจะมีโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดที่แตกต่างกันไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งพิจารณาได้จากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่ทุกจังหวัดได้จัดทำขึ้นเป็นวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ ประเด็นยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ของจังหวัด กล่าวคือ การที่ส่วนราชการต่าง ๆ จะเข้าไปตั้งสำนักงานในแต่ละจังหวัดจะมีได้เป็นการตั้งขึ้นตามภารกิจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานเท่านั้น หากแต่จะต้องคำนึงถึงความต้องการและแนวทางการพัฒนาจังหวัดนั้น ๆ ประกอบกันไปด้วย ยกตัวอย่างเช่น จังหวัดที่มียุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่เน้นการเป็นเมืองท่องเที่ยวระดับภูมิภาค หรือประตูสู่ประเทศเพื่อนบ้าน อาจจะจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานด้านวิเทศสัมพันธ์ขึ้นเป็นการเฉพาะ ต่างไปจากจังหวัดที่มียุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดที่เน้นด้านการพัฒนาเกษตรกรรมซึ่งไม่จำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานลักษณะเช่นนี้ในจังหวัด เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน ส่วนราชการที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต การจัดสวัสดิการ และบริการสาธารณสุขทางสังคม ถือเป็นส่วนราชการที่ควรเป็นหน่วยงานพื้นฐานในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด นั่นคือ เป็นส่วนราชการประจำจังหวัดที่ควรจัดตั้งขึ้นในทุกจังหวัด ในขณะที่ส่วนราชการประจำ

---

<sup>70</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ *โครงการเสริมสร้างขีดสมรรถนะการบริหารราชการในภูมิภาค และพัฒนาปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น*, อ่างแล้ว, น. 246 – 252.

จังหวัดอีกจำนวนหนึ่งซึ่งมีภารกิจด้านอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ โดยตรง อาจพิจารณาให้มีการจัดส่วนราชการในจังหวัดได้ยืดหยุ่นตามสภาพความจำเป็นในการดำเนินการกิจ ในแต่ละพื้นที่

*ประการที่สอง* การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานในภูมิภาคใหม่โดยพิจารณาปัจจัยด้านลักษณะ พิเศษของพื้นที่ งานศึกษาดังกล่าวเสนอว่า ควรนำปัจจัยด้าน “พื้นที่” มาพิจารณาถึงมาตรการสนับสนุนการบริหาร ราชการจังหวัดแบบบูรณาการ อาทิ มาตรการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่พิเศษ รวมไปถึงระบบ การมอบอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินการกิจในพื้นที่พิเศษ เป็นต้น หากพิจารณาจังหวัดในมิติเชิงพื้นที่ จังหวัดในแต่ละพื้นที่ของภูมิภาคต่าง ๆ ย่อมมีลักษณะเฉพาะของตนเอง ไม่ว่าจะ เป็นลักษณะเฉพาะของสภาพภูมิศาสตร์ ภูมิประเทศ ขนาดพื้นที่ ฐานทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ ปัจจัย ในเชิงพื้นที่เหล่านี้ยังส่งผลต่อลักษณะเฉพาะในมิติสังคมเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัดอีกด้วย ดังนั้น การพิจารณา “จังหวัด” ในฐานะหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค นอกเหนือจากการพิจารณามิติโครงสร้างทางการบริหารแล้ว จึงควรคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายในมิติเชิงพื้นที่ควบคู่ไปด้วย นั่นคือ การพิจารณาทบทวนปรับปรุง โครงสร้างและระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยเชิงพื้นที่ซึ่งส่งผลให้บริบท การบริหารงานภาครัฐในพื้นที่แต่ละจังหวัดมีสภาพแตกต่างกัน

ลักษณะพิเศษของจังหวัดที่ได้รับการหยิบยกมากล่าวถึงในการศึกษานี้ ได้แก่ จังหวัดที่เป็นศูนย์กลาง ของภูมิภาคและมีฐานทรัพยากรทางเศรษฐกิจ เช่น จังหวัดเชียงใหม่ ภูเก็ต และจังหวัดที่มีลักษณะเฉพาะทาง สังคมวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ เช่น จังหวัดชายแดนภาคใต้ กล่าวคือ ในกรณีจังหวัดที่เป็นพื้นที่ ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาค การขยายตัวทางเศรษฐกิจและการลงทุน ตลอดจนการเติบโตของชุมชน เมืองอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐในพื้นที่ต้องเผชิญกับสภาพปัญหาและความต้องการที่ซับซ้อนกว่า จังหวัดอื่น ๆ โดยทั่วไป ในกรณีเช่นนี้ ผู้ราชการจังหวัดเห็นว่า ควรพิจารณากำหนดให้มีสถานะเป็น “จังหวัด พิเศษ” เพื่อให้สามารถปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานและรูปแบบการบริหารงานได้อย่างสอดคล้องกับ บริบทในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้มีงบประมาณพิเศษเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมถึงการมอบอำนาจ หน้าที่พิเศษ เช่น งานระหว่างประเทศ การพัฒนาเขตพื้นที่พิเศษในการลงทุน รวมถึงการมีมาตรการมอบอำนาจ ของราชการบริหารส่วนกลางหรืออำนาจตามกฎหมายได้เฉพาะกรณี เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถ ทำหน้าที่ขับเคลื่อนความร่วมมือจากหน่วยงานทุกระดับและทุกภาคส่วนในการพัฒนาพื้นที่

*ประการที่สาม* การปรับปรุงบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นแนวทางการดำเนินการ ที่ตั้งอยู่บนเงื่อนไขสำคัญ คือ การดำเนินการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะดำเนินการได้ เมื่อกระบวนการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุผลแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้ สามารถวิเคราะห์จำแนกขอบเขตภารกิจและบทบาทหน้าที่ที่เหลืออยู่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้อย่าง ชัดเจน จากนั้นจึงพิจารณาแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เหมาะสมและ สอดคล้องกับลักษณะภารกิจที่เหลืออยู่ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยหน่วยราชการในแต่ละพื้นที่จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ

งานศึกษาดังกล่าวมีข้อเสนอว่า แนวการปรับปรุงบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เหมาะสม ก็คือ การกำหนดให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีขอบเขตภารกิจเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนสวัสดิภาพและความมั่นคงปลอดภัยของสังคมเป็นสำคัญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคมิใช่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะทั่วไปแก่ประชาชนในพื้นที่ หากมีบทบาทจำกัดเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะทางปกครองที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่เท่านั้น ในขณะที่เดียวกัน ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงมีความจำเป็นในฐานะกลไกการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การจัดโครงสร้างหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงควรมีรูปแบบที่สอดคล้องกับภารกิจที่เหลืออยู่ดังกล่าว

ภายใต้กรอบแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิดังกล่าว โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดจึงควรมีขนาดเล็กลง โดยคงมีส่วนราชการประจำจังหวัดเฉพาะหน่วยราชการที่ยังคงต้องดำเนินการด้านการบริการสาธารณะทางปกครอง อาทิ การบังคับใช้กฎหมาย การบริหารงานยุติธรรม การอนุมัติอนุญาต การจัดการข้อพิพาทร้องเรียน การรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัด ตลอดจนการบริหารราชการในฐานะตัวแทนของรัฐบาล สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอนั้น ควรมีการปรับโครงสร้างโดยให้แต่ละจังหวัดมีสำนักงานอำเภอกระจายในพื้นที่ตามความจำเป็น โดยยึดขนาดพื้นที่ของจังหวัดเป็นหลัก สำนักงานอำเภอมิฐานะเป็นสำนักงานสาขาของจังหวัดและไม่จำเป็นต้องมีอยู่ในทุกเขตอำเภอเช่นปัจจุบัน

เนื่องจากกระบวนการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา 2 ฉบับ และที่กำลังดำเนินการร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 ซึ่งก็ยังไม่แล้วเสร็จ ส่งผลให้กระบวนการถ่ายโอนภารกิจยังไม่เรียบร้อย ดังนั้น การจัดทำข้อเสนอแนวทางการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในที่นี่จึงตั้งอยู่บนเงื่อนไขที่ว่า เมื่อกระบวนการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่นดำเนินการเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ควรมีการดำเนินการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเสียใหม่ เพื่อให้มีขอบเขตภารกิจและบทบาทหน้าที่สอดคล้องกับบทบาทและภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น

งานศึกษาดังกล่าวชี้ว่า การปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จะต้องนำไปสู่การปรับปรุงโครงสร้าง ตลอดจนขอบเขตภารกิจและบทบาทหน้าที่ของหน่วยราชการระดับจังหวัดให้เหมาะสมกับสภาพการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการเฉพาะในแต่ละพื้นที่เป็นสำคัญ สำหรับแนวทางในการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระยะยาว สามารถดำเนินการได้โดยการวิเคราะห์ภารกิจเพื่อปรับลดภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัด โดยถ่ายโอนภารกิจบางส่วนที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการโดยหน่วยราชการไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน ภายใต้เงื่อนไขที่มีการถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจควบคู่กันไปด้วย

*ประการที่สี่* การพัฒนาขีดความสามารถของสำนักงานจังหวัด งานศึกษาดังกล่าวเสนอว่า ควรมีการปรับปรุงบทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด เพื่อให้สำนักงานจังหวัดสามารถดำเนินงานในด้านการขับเคลื่อนกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ของจังหวัดได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ แนวทางที่สำคัญคือการจัดโครงสร้างกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์และงบประมาณจังหวัดโดยแบ่งออกเป็นกลุ่มภารกิจตามประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัด เป็นการจัดโครงสร้างภายในโดยการจัดระบบการทำงานภายใต้กลุ่มภารกิจด้านต่าง ๆ ซึ่งกำหนดขึ้นตามประเด็นยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัด การจัดกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์แต่ละด้านนั้นไม่จำเป็นต้องเหมือนกันในทุกจังหวัด โดยแต่ละจังหวัดอาจมีการแบ่งกลุ่มภารกิจจำนวนมากขึ้นน้อยแตกต่างกันไปตามกรอบยุทธศาสตร์ของจังหวัด อาทิ กลุ่มภารกิจด้านการท่องเที่ยว กลุ่มภารกิจด้านเกษตรกรรม กลุ่มภารกิจด้านอุตสาหกรรม กลุ่มภารกิจด้านการค้าการลงทุน กลุ่มภารกิจด้านสังคม และกลุ่มภารกิจด้านความมั่นคง เป็นต้น ทั้งนี้ หากมีการปรับเปลี่ยนประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัด การจัดแบ่งกลุ่มภารกิจก็อาจมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้อย่างยืดหยุ่น

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์และงบประมาณจังหวัดในลักษณะดังกล่าวมีข้อดีคือ เป็นการจัดโครงสร้างที่มีความยืดหยุ่น ทำให้การจัดโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานจังหวัดไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบเดียวกันอย่างตายตัว หากพิจารณาในแง่การพัฒนาสมรรถนะขององค์กร การจัดโครงสร้างแบบนี้ยังเอื้อให้บุคลากรในสายงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเกิดการเรียนรู้และพัฒนาสมรรถนะในการปฏิบัติงานให้มีความรอบรู้ในทุกขั้นตอน เนื่องจากในแต่ละกลุ่มภารกิจต้องดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติงานในขั้นตอนต่าง ๆ อย่างครบวงจรในตัวเอง

บุคลากรในแต่ละกลุ่มภารกิจจึงจำเป็นต้องมีทักษะการทำงานทั้งในมิติด้านการวิเคราะห์และจัดการข้อมูลสารสนเทศ การวิเคราะห์นโยบายและแผน การวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ การวิเคราะห์งบประมาณ การติดตามและประเมินผลโครงการ เจือปนในการปฏิบัติงานในลักษณะนี้จึงเอื้อให้บุคลากรของสำนักงานจังหวัดมีการพัฒนาและยกระดับสมรรถนะให้สูงขึ้นกว่าการทำงานจำกัดในหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งโดยไม่มีภาระหมุนเวียนสับเปลี่ยนและเรียนรู้งานในหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้กระบวนการทำงานเดียวกัน นอกจากนี้ การจัดโครงสร้างในรูปแบบนี้ยังเป็นการส่งเสริมบทบาทของสำนักงานจังหวัดในฐานะหน่วยงานคลังสมองในด้านการบริหารยุทธศาสตร์ของจังหวัดอีกด้วย

สำหรับแนวทางการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรมีแนวทางการปรับปรุงที่สำคัญคือ การพัฒนาคุณสมบัติและสมรรถนะที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนงานเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีทักษะความเชี่ยวชาญในด้านการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ โดยสำนักงานจังหวัดควรได้รับการกำหนดให้มีตำแหน่งผู้อำนวยการเฉพาะด้านขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นหัวหน้าทีมศูนย์รวมความคิด (Think Tank) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำด้านยุทธศาสตร์และข้อเสนอแนะการปฏิบัติงานแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและส่วนราชการต่าง ๆ ตามความจำเป็นของแต่ละจังหวัด เช่น นิติกรระดับชำนาญการ/ชำนาญการพิเศษ ในจังหวัดชายแดน หรือควรเพิ่มเจ้าหน้าที่การเงิน นักวิเคราะห์นโยบายและแผน นักทรัพยากรบุคคล ทั้งนี้ โดยอาจนำอัตรากำลังที่มีอยู่เดิมมาปรับใช้ นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการกำหนดกรอบสมรรถนะสำหรับบุคลากรของสำนักงานจังหวัด โดย

ครอบคลุมคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในด้านต่าง ๆ ประกอบด้วย สมรรถนะหลัก สมรรถนะด้านภาวะผู้นำ สมรรถนะทางการบริหาร สมรรถนะด้านการอำนวยการ สมรรถนะด้านการบริหารยุทธศาสตร์จังหวัด

*ประการที่ห้า* การปรับปรุงระบบการขับเคลื่อนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด งานศึกษาดังกล่าวเสนอให้สำนักงานจังหวัดมีการจัดตั้งคณะทำงานในรูปแบบทีมงานขึ้นเพื่อรับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่ชัดเจนและครอบคลุมประเด็นในยุทธศาสตร์ของจังหวัด ๆ นั้นในทุกมิติภารกิจ และทีมงานของสำนักงานจังหวัดจะต้องทำงานควบคู่ไปกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับมิติภารกิจในแต่ละมิติภารกิจนั้น ๆ เพื่อร่วมกันวางแผนการพัฒนาจังหวัดในลักษณะแบบบูรณาการร่วมกัน โดยที่การจัดตั้งกลุ่มภารกิจของแต่ละจังหวัดจะต้องจัดตั้งตามประเด็นยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัดนั้น ๆ เช่น กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ กลุ่มภารกิจด้านสังคม กลุ่มภารกิจด้านความมั่นคง กลุ่มภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ กลุ่มภารกิจด้านการเกษตร เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องมีการยกระดับสมรรถนะบุคลากรของกลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ให้มีความเชี่ยวชาญในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ มีความคิดเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Thinking) มีความสามารถในการวิเคราะห์งบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ในแต่ละโครงการภายใต้แผนพัฒนาจังหวัด มีความสามารถในการรายงานผลโครงการ การติดตามและประเมินผลโครงการที่จัดทำไป และสามารถวิเคราะห์ผลดีหรือผลเสียของโครงการเพื่อนำมาปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดในปีต่อไปได้ รวมทั้งยังต้องมีความสามารถในการปรับตัวในการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ สำนักงานจังหวัดควรมีการจัดระบบการทำงานร่วมกับส่วนราชการและหน่วยงานระดับต่าง ๆ ในพื้นที่ นับตั้งแต่การกำหนดกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด การจัดทำรายละเอียดโครงการ/กิจกรรมสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด การเชื่อมโยงแผนพัฒนาพื้นที่สู่แผนพัฒนาจังหวัด และการติดตามและประเมินผล

*ประการที่หก* การปรับปรุงระบบฐานข้อมูลสารสนเทศจังหวัด กล่าวคือ ควรมีการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของสำนักงานจังหวัดในประการต่าง ๆ ได้แก่ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลของจังหวัดให้มีความทันสมัยและเป็นปัจจุบัน การพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศกลางของกระทรวงมหาดไทย การพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศทางด้านแผนพัฒนาจังหวัด/งบประมาณ และการติดตามประเมินผลแผนงาน/โครงการ การพัฒนาทักษะบุคลากรด้านการวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศให้มีความเชี่ยวชาญและเป็นมืออาชีพ การพัฒนาระบบการประชุมทางไกลระหว่างจังหวัดและอำเภอ การจัดระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของจังหวัดตามวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ การจัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของสำนักงานจังหวัด ควรมีการออกแบบฐานข้อมูลโดยแบ่งออกเป็น 3 ฐานข้อมูล คือ (1) ฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อการรายงานผู้บริหารและส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (2) ฐานข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด/งบประมาณ และการติดตามประเมินผลโครงการตามยุทธศาสตร์ และ (3) ฐานข้อมูลเพื่อเผยแพร่แก่ประชาชนทั่วไปที่จะค้นได้ด้วยระบบเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ต

*ประการที่เจ็ด* การปรับปรุงระบบการขับเคลื่อนการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด งานศึกษาดังกล่าวเสนอว่า ควรมีการปรับปรุงข้อจำกัดเรื่องกรอบระยะเวลาการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด เนื่องจากปฏิทิน

การจัดทำแผนซึ่งกำหนดโดยส่วนกลางนั้น กำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจัดทำแผนไปพร้อม ๆ กันโดยที่ไม่ได้มีการแบ่งแยกช่วงระยะเวลาระหว่างการทำแผนจังหวัดและแผนกลุ่มจังหวัด นอกจากนี้ ตารางเวลาที่กำหนดขึ้นจากส่วนกลางแต่ไม่สอดคล้องกับลักษณะขั้นตอนการทำงานในพื้นที่ เช่น ฤดูกาลและวงจรการผลิตทางเศรษฐกิจในแต่ละภูมิภาค เป็นต้น ผลที่ตามมาจากการขีดเส้นตารางเวลาโดยไม่คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพการปฏิบัติจริง ก็คือ แม้กลุ่มจังหวัดจะจัดทำให้แผนออกมาได้ แต่ก็ได้แผนที่ไม่ได้สะท้อนสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง หากเป็นแผนที่กำหนดขึ้นโดยหน่วยราชการเป็นหลักโดยไม่เชื่อมโยงกับสภาพข้อมูลระดับพื้นที่

สำหรับแนวทางการปรับปรุงระบบการจัดประชุมกลุ่มจังหวัด ควรแก้ไขจุดอ่อนเรื่องการประชุมงาน การประชุมระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัด การประสานงานกับส่วนราชการประจำจังหวัดในกลุ่มยังไม่ทั่วถึง ไม่มีการประสานงานข้อมูลระหว่างจังหวัดอย่างเป็นระบบ ขาดกระบวนการร่วมกันคิดหาทางแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในกระบวนการบริหารทุกขั้นตอน ส่วนใหญ่มีเพียงการเรียกประชุมเฉพาะตอนที่จะต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์ประจำปีตามกำหนดเวลาเท่านั้น การทำแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมีจุดอ่อนเรื่องการบูรณาการแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เนื่องจากเป็นเพียงการประสานแผนการดำเนินโครงการของแต่ละจังหวัดเข้าด้วยกัน แต่ไม่ได้มีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ร่วมกันแต่อย่างใด กลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเป็นเพียงระเบียบขั้นตอนการปฏิบัติที่กำหนดไว้ มิได้มีบทบาทสำคัญต่อการตัดสินใจกำหนดวาระนโยบายการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ยังควรมีการปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เพื่อให้การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมีความเชื่อมโยงกับฐานใช้ข้อมูลด้านต่าง ๆ ที่เก็บจากระดับพื้นที่ เนื่องจากที่ผ่านมาการจัดทำแผนของกลุ่มจังหวัดยังขาดกระบวนการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลปัญหาอุปสรรคอย่างรอบด้าน ไม่มีการนำข้อมูลระดับล่างมาใช้กำหนดยุทธศาสตร์อย่างแท้จริง ผลที่ตามมาก็คือ การกำหนดวิสัยทัศน์ของกลุ่มจังหวัด ไม่สะท้อนสภาพปัญหาาร่วมกันของพื้นที่ จึงกลายเป็นแผนพัฒนาระดับภูมิภาคที่ไม่ก่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

*ประการที่แปด* ข้อเสนอเกี่ยวกับการพัฒนาขีดความสามารถของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด งานศึกษาดังกล่าวเสนอว่า ควรมีการปรับเพิ่มอัตรากำลังข้าราชการในสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดให้ครบตามโครงสร้างการบริหารงาน เพื่อให้มีอัตรากำลังเหมาะสมและสอดคล้องกับขอบเขตและปริมาณภารกิจ ทั้งนี้ ควรมีการวางหลักเกณฑ์การสรรหาบุคลากรอัตราจ้างให้มีความชัดเจน เป็นระบบ และเอื้อต่อการดึงศักยภาพและทักษะความเชี่ยวชาญของบุคลากรจากนอกภาครัฐเข้ามาหนุนเสริมการทำงานของภาครัฐ อีกทั้งยังควรมีการวางระบบพัฒนาทักษะและขีดความสามารถของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการวางระบบการจ้างที่ปรึกษาฝ่ายวิชาการ รวมทั้งการจัดอบรมด้านยุทธศาสตร์แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

สำหรับการส่งเสริมศักยภาพของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ควรมีการพัฒนาระบบการสนับสนุนจากหน่วยราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องควบคู่ไปด้วย ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้คำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางในการบริหารงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด



อย่างใกล้ชิด โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่ให้คำแนะนำและสนับสนุนเกี่ยวกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด สำนักงานประมาณให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการเบิกจ่าย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดทำแผนและการบริหารจัดการองค์กร สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยให้คำแนะนำเกี่ยวกับระเบียบกฎหมายและแนวทางปฏิบัติราชการ แนวทางนี้รวมถึงการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดด้วย

นอกจากนี้ งานศึกษาดังกล่าวยังชี้ว่า การพัฒนาระบบบริหารงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ยังควรมีการสร้างกลไกการจัดการความรู้ขององค์กร โดยจัดให้มีระบบการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกลุ่มจังหวัดทั้ง 18 กลุ่ม เพื่อเป็นกลไกการประสานงานที่เป็นระบบและเป็นทางการระหว่างเจ้าหน้าที่สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเพื่อปรึกษาหารือแนวทางปฏิบัติ รวมถึงการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างปฏิบัติงาน และ *ประการสุดท้าย* สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดควรมีการจัดทำฐานข้อมูลของกลุ่มจังหวัด ประกอบด้วย ข้อมูลพื้นฐานและข้อมูลด้านต่าง ๆ ที่สำคัญในทุกมิติเพื่อใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์สภาพการณ์ ประเด็นความต้องการร่วมกันในพื้นที่และทิศทางยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด

## 6.7 บทสรุป

ผลการศึกษาทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดในบทนี้ แสดงให้เห็นว่า แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตลอดช่วงที่ผ่านมา มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งแก้ไขสภาพปัญหาในประการต่าง ๆ ที่ปรากฏมายาวนาน ไม่ว่าจะเป็นสภาพการขาดความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชาหน่วยราชการในพื้นที่ โดยเฉพาะสภาพความซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้นอันเนื่องจากการมีราชการส่วนกลางลงไปจัดตั้งสำนักงานและปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดเป็นจำนวนมาก ดังนั้น หากกลไกการบริหารราชการจังหวัดไม่สามารถปรับตัวให้มุ่งสู่การทำหน้าที่ในการประสานบทบาทและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยกลไกการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการแล้ว การขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ก็อาจยังคงดำรงอยู่ต่อไป

นอกจากนี้ แรงแกตตันและกระแสท้าทายการดำรงอยู่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในช่วงที่ผ่านมา ยังสะท้อนถึงความจำเป็นในการพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานของจังหวัดให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันอีกด้วย การปรับปรุงกลไกและระบบการบริหารงานในพื้นที่จังหวัด ควรนำไปสู่การขจัดปัญหาอุปสรรคที่ดำรงอยู่ในหลายเรื่อง นับตั้งแต่สภาพปัญหาที่มีสาเหตุในเชิงโครงสร้างอันเนื่องมาจากการบริหารราชการที่ตั้งอยู่บนฐานของส่วนราชการระดับกรม สภาพการขาดความเป็นเอกภาพของส่วนราชการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด สภาพข้อจำกัดในการทำงานของกลไกการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งยังคงไม่มีทิศทางที่สะท้อนถึงประเด็นการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์

ของพื้นที่ระดับภาคอย่างชัดเจน ขาดการเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัดกันเองอย่างเพียงพอ และขาดกลไกขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดให้เกิดการบูรณาการอย่างเป็นเอกภาพ

ผลการศึกษาทบทวนวรรณกรรมในที่นี่เป็นฐานที่นำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงโครงสร้างและการทำงาน แต่การปรับปรุงเปลี่ยนเชิงโครงสร้างนั้น มิใช่การยุบเลิกกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยสิ้นเชิง หากควรดำเนินการโดยการปรับปรุงบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มีความเหมาะสมต่อการนำไปสู่การปรับตัวในเชิงโครงสร้างและความสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ในรูปเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองที่มีความยืดหยุ่นตามบริบทศักยภาพของจังหวัด รวมถึงการปรับความสัมพันธ์ระหว่างภูมิภาคกับท้องถิ่น โดยลดขอบเขตภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคบางส่วน โดยการถ่ายโอนภารกิจที่หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคไม่จำเป็นต้องดำเนินการเองไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนให้มากขึ้น

## บทที่ 7

# ผลการศึกษาโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่กรณีศึกษา

สาระสำคัญในบทนี้นำเสนอผลการศึกษาโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่กรณีศึกษา โดยอาศัยข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่ เนื้อหาการนำเสนอครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ 1) กรอบแนวคิดในการพิจารณา กำหนดพื้นที่กรณีศึกษา 2) ข้อมูลด้านภูมิศาสตร์ของจังหวัดพื้นที่กรณีศึกษา 3) ข้อมูลด้านประชากรของจังหวัด พื้นที่กรณีศึกษา 4) ข้อมูลด้านเศรษฐกิจของจังหวัดพื้นที่กรณีศึกษา 5) ข้อมูลด้านนโยบายการพัฒนาศักยภาพของพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษา 6) ผลการศึกษาสภาพปัจจุบันเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบบริหารงานของจังหวัดในพื้นที่กรณีศึกษาซึ่งได้แก่ จังหวัดตาก จังหวัดขอนแก่น จังหวัดระยอง และจังหวัดภูเก็ต

### 7.1 กรอบแนวคิดในการพิจารณากำหนดพื้นที่กรณีศึกษา

การศึกษาภายใต้โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0) มีหน่วยการวิเคราะห์คือ “จังหวัด” ในฐานะกลไกบริหารราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยอาศัยกรอบการวิเคราะห์ที่ตั้งอยู่บนหลักการสำคัญที่ว่า “ภูมิภาค” ในฐานะหน่วยบริหารพื้นที่นอกศูนย์กลาง ถือเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทในการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจระดับชาติ (actors of growth)<sup>1</sup> ทั้งนี้ ภูมิภาคแต่ละหน่วยหรือแต่ละพื้นที่ของประเทศ อาจมีศักยภาพในการผลักดันการเติบโตทางเศรษฐกิจระดับชาติในระดับมากน้อยแตกต่างกันไปและในมิติที่แตกต่างกันไป สาเหตุที่หน่วยพื้นที่ระดับภูมิภาคสามารถแสดงบทบาทสร้างการเติบโตในทางเศรษฐกิจของประเทศได้นั้น เนื่องจากพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศต่างก็มีแหล่งทรัพยากรทางธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอยู่ในพื้นที่ของตนเอง

หากพิจารณาในเชิงหลักการ พื้นที่ภูมิภาคหนึ่ง ๆ จะมีศักยภาพในการผลักดันการเติบโตทางเศรษฐกิจระดับชาติมากน้อยเพียงใด ขึ้นกับปัจจัยเชิงพื้นที่ในมิติต่าง ๆ ของภูมินาณนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นสัดส่วนประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ สัดส่วนอัตราการจ้างงานในพื้นที่ การผสมผสานระหว่างพื้นที่เมืองและพื้นที่เกษตรกรรม ตลอดจนจำนวนของภาคอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ภูมินาณนั้น ๆ ฉะนั้น ในแต่ละภูมิภาคที่มีฐานทรัพยากรในแต่ละด้านแตกต่างกัน จึงมีขีดความสามารถในการพัฒนาในแต่ละมิติที่แตกต่างหลากหลายกันไป สาเหตุที่ภูมิภาคแต่ละพื้นที่มีระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจแตกต่างกันนั้น เป็นผลจากเงื่อนไขต่าง ๆ นับตั้งแต่ความแตกต่างในฐานทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ฐานะทางการคลังและสินทรัพย์ในภูมิภาค ระดับความสามารถ

<sup>1</sup> OECD, *OECD Regions at a Glance* (Paris: OECD, 2009), p. 1.

ในการระดมทรัพยากรต่าง ๆ ในพื้นที่มาใช้ประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ รวมถึงการดึงดูดทุนจากภายนอกเข้ามาในพื้นที่

ผลการศึกษาประเทศในกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ระหว่างปี ค.ศ. 1999-2006 สะท้อนว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจนับเป็นตัวแปรสำคัญในการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของแต่ละภูมิภาค กล่าวคือ อัตราการเติบโตของจีดีพีระดับชาติ (National GDP) ส่วนหนึ่งเป็นผลจากแรงผลักดันของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ โดยเฉพาะภูมิภาคที่มีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระดับสูงและมีการจ้างงานสูง (high-performance regions)<sup>2</sup> ทั้งนี้ ภูมิภาคหนึ่ง ๆ จะมีระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่ที่มากน้อยเพียงใด (regional growth) นั้น ขึ้นอยู่กับทั้งตัวแปรระดับชาติและตัวแปรในระดับภูมิกษณณณณ

ตัวแปรระดับชาติ (national factors) ที่เป็นปัจจัยผลักดันการเติบโตของภูมิภาค ประกอบด้วยสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจระดับชาติ และวงจรการดำเนินธุรกิจต่าง ๆ โดยภาพรวมทั้งประเทศ ส่วนตัวแปรระดับภูมิภาค (regional factors) ได้แก่ นโยบายการพัฒนาพื้นที่ภูมิกษณณณณ และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางประชากรในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายประชากรแรงงานเข้าสู่พื้นที่เมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ผลของตัวแปรระดับภูมิกษณณณณมักปรากฏให้เห็นเด่นชัดในกรณีที่มีระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าภูมิภาคอื่น ๆ ในประเทศเดียวกัน

ตัวแปรระดับภูมิภาคที่มีส่วนสำคัญต่อการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจ ครอบคลุมตั้งแต่ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ โอกาสในการลงทุนพัฒนาทางเศรษฐกิจของพื้นที่ การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในพื้นที่อย่างครอบคลุม การกระจุกตัวของประชากรแรงงานในพื้นที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเคลื่อนย้ายประชากรจากพื้นที่ชนบทเข้าสู่พื้นที่เมือง ในขณะที่เดียวกันก็มีปัจจัยด้านลบที่มีผลต่อการบั่นทอนการเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาคด้วย อาทิ ความแออัดของพื้นที่ คุณภาพสิ่งแวดล้อมและมลภาวะ ความไม่เพียงพอของโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและบริการสาธารณะพื้นฐาน

หากพิจารณาในทางหลักการ ความเปลี่ยนแปลงหรือพลวัตในภูมิภาคต่าง ๆ มักเป็นผลจากตัวแปรภายในพื้นที่ (endogenous factors) ในมิติต่าง ๆ โดยสามารถสรุปองค์ประกอบสำคัญของภูมิภาคที่มีศักยภาพในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่ได้ดังต่อไปนี้<sup>3</sup>

- 1) ปัจจัยด้านทุนมนุษย์ (Human capital) ทุนมนุษย์เป็นตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับลักษณะทางประชากรของพื้นที่ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อศักยภาพในการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว กล่าวคือภูมิภาคที่มีทุนทรัพยากรมนุษย์ไม่เพียงพอต่อการขยายการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ มักจะเป็นภูมิภาคที่มีอัตราการเติบโตต่ำ ในขณะที่ภูมิภาคที่มีทุนทรัพยากรมนุษย์ในระดับสูง จะสามารถอาศัยทุนทรัพยากรและปัจจัยพื้นฐานในพื้นที่ในการขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ต่อเนื่อง

---

<sup>2</sup> OECD, *OECD Regions at a Glance*, op.cit., chapter 2.

<sup>3</sup> OECD, *How Regions Grow: Trends and Analysis* (Paris: OECD, 2009), pp. 69-70.

ความแตกต่างในปัจจุบันด้านทุนทรัพยากรมนุษย์จะปรากฏผลในระยะยาวอย่างชัดเจน กล่าวคือ ภูมิภาคที่มีประชากรที่มีการศึกษาในระดับต่าง ๆ ในสัดส่วนค่อนข้างสูงจะมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่า ภูมิภาคที่สัดส่วนประชากรที่มีการศึกษาน้อยกว่า ทั้งนี้ ทุนมนุษย์ในฐานะที่เป็นกำลังแรงงานในการขับเคลื่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นฐานการเติบโตของภูมิภาคหนึ่ง ๆ จะมีคุณสมบัติด้านขีดความสามารถเฉพาะในระดับใด ขึ้นอยู่กับลักษณะของภาคการผลิตและระดับการเทคโนโลยีการผลิตในแต่ละประเภทซึ่งเป็นตัวกำหนดลักษณะฝีมือแรงงานหลักของพื้นที่

2) ปัจจัยด้านนวัตกรรม การวิจัยและพัฒนา (Innovation, research and development) การวิจัยและพัฒนา รวมถึงการสร้างนวัตกรรมเพื่อตอบโจทย์ในการพัฒนาศักยภาพของพื้นที่ นับเป็นตัวแปรที่มีผลในทางอ้อมต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาค โดยเฉพาะผลที่มีต่อกิจกรรมทางการผลิตที่เป็นฐานเศรษฐกิจของพื้นที่ ทั้งนี้ การลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนา ครอบคลุมทั้งสัดส่วนการลงทุนวิจัยและพัฒนาขององค์กรธุรกิจเอกชน การวิจัยและพัฒนาของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมกิจกรรมการผลิตในพื้นที่ รวมถึงการวิจัยและพัฒนาในสถาบันการศึกษาระดับสูงในภูมิภาค ตลอดจนการศึกษาวิจัยขององค์กรเอกชนไม่แสวงผลกำไร

กระบวนการวิจัยและพัฒนาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ส่งผลให้เกิดการสร้างนวัตกรรมในระยะยาว เนื่องจากนวัตกรรมการผลิตที่เกิดขึ้นในพื้นที่นอกจากจะเป็นการสร้างทรัพย์สินทางปัญญาเพื่อตอบโจทย์เฉพาะของพื้นที่ขึ้นมาแล้ว ยังส่งผลในการยกระดับผลิตภาพและคุณภาพของการผลิตและการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจในภูมิภาคนั้น ๆ รวมทั้งการถ่ายทอดแลกเปลี่ยนกับภูมิภาคข้างเคียงได้อีกด้วย

3) ความสามารถในการเข้าถึงตลาด (accessibility) การเข้าถึงตลาดเป็นตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับลักษณะกายภาพทางภูมิศาสตร์ของแต่ละพื้นที่ ซึ่งส่งผลให้แต่ละภูมิภาคมีความได้เปรียบหรือโอกาสทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน กล่าวคือ ตำแหน่งที่ตั้งและระยะทางระหว่างภูมิภาคหนึ่ง ๆ กับตลาดในพื้นที่ต่าง ๆ ที่ซึ่งเป็นแหล่งรองรับผลผลิตจากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ นับว่าเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้ภูมิภาคแต่ละส่วนของประเทศ มีระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน

ภูมิภาคที่มีระดับความสามารถในการเข้าถึงตลาดเป็นอย่างดี จึงมักจะมีรายได้เปรียบทางการแข่งขันเหนือกว่าภูมิภาคอื่น ๆ และมักจะมีระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจรวดเร็วกว่า อย่างไรก็ตาม การมีตำแหน่งที่ใกล้หรือมีช่องทางเข้าถึงตลาดต่าง ๆ ได้ดีกว่าภูมิภาคอื่น ๆ ก็มีข้อได้เปรียบหลักที่เพียงพอในตัวเอง หากแต่ยังขึ้นอยู่กับตัวแปรอื่น ๆ ในพื้นที่ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการมีทุนทรัพยากรมนุษย์ การมีระดับการพัฒนานวัตกรรม การมีโครงสร้างพื้นฐาน และการมีระดับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่อย่างเข้มข้นเนื่องจากตัวแปรบางอย่างไม่ขึ้นกับระยะทางห่างไกลจากตลาด เช่น ระดับการสร้างนวัตกรรม และการพัฒนาทุนทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้น

4) โครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ภูมิภาค (Infrastructure) โครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ของแต่ละภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ระบบคมนาคม ตลอดจนการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ นับเป็นปัจจัยที่จำเป็นสำหรับการเติบโตของภูมิภาค แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องอาศัยปัจจัยอื่น ๆ ร่วมด้วย กล่าวคือ โครงสร้าง

พื้นฐานและบริการสาธารณะต่าง ๆ นับเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อระดับความเพียงพอของทุนทรัพยากรมนุษย์ในพื้นที่ รวมถึงระดับการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมในภูมิภาคนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจะสามารถปรากฏผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจได้เด่นชัดอาจต้องอาศัยระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 3 ปี เป็นอย่างน้อย เนื่องจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยส่วนใหญ่ต้องอาศัยระยะเวลาในการลงทุนด้วยงบประมาณเป็นจำนวนมาก และมีระยะเวลาดำเนินการค่อนข้างยาวนาน

5) ผลกระทบในเชิงพื้นที่ (Spatial effects) ผลกระทบในเชิงพื้นที่ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาคหนึ่ง ๆ มักจะปรากฏให้เห็นในกรณีผลกระทบจากภูมิภาคในพื้นที่ใกล้เคียงหรือมีพื้นที่ติดกัน (neighbouring regions) และการกระจุกตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งทั้งสองกรณีนับเป็นตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับลักษณะภูมิศาสตร์ของพื้นที่ (geographic space) กล่าวคือ การมีภูมิภาคใกล้เคียงที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันจะช่วยให้เกิดการประสานเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างพื้นที่ภูมิภาค (agglomeration economies) ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคโดยตรง

ระดับการเติบโตของภูมิภาคหนึ่ง ๆ มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผลการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ของภูมิภาครายรอบด้วย หากภูมิภาคที่อยู่รายรอบมีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกันได้ หรือเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อุปทานเดียวกัน การค้าขายระหว่างภูมิภาค (inter-regional trade) หรือมีการเชื่อมโยงกันในมิติต่าง ๆ ระหว่างภูมิภาค (inter-regional linkages) ก็จะทำให้สามารถขยายฐานระบบเศรษฐกิจในภูมิภาคให้กว้างขวางยิ่งขึ้นได้

หากพิจารณาโดยภาพรวม ผลการศึกษาการเติบโตและการถดถอยทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคส่วนใหญ่มักให้ข้อสรุปที่ชี้ให้เห็นความสำคัญของตัวแปรในระดับภูมิภาคเป็นหลัก ตัวอย่างเช่น การศึกษาพื้นที่ภูมิภาค 201 พื้นที่ จากประเทศในกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ทั้งหมด พบว่า การลดระดับของจีดีพีในระดับชาติระหว่างปี ค.ศ. 1995-2005 กว่าร้อยละ 25 ของอัตราการถดถอยดังกล่าวเป็นผลจากตัวแปรระดับภูมิภาค เป็นต้น

ผลการศึกษาวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบภูมิภาคต่าง ๆ ในประเทศกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาสรุปว่า ความสามารถในการแข่งขันและการเติบโตของภูมิภาคเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นตัวชี้วัดในการประเมินระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของภูมิภาค (regional economic performance) ประกอบด้วย ตัวแปรระดับชาติ ระดับผลิตภาพแรงงานในพื้นที่ ระดับอัตราการจ้างงาน ระดับอัตราการเข้าสู่กิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชากรแต่ละช่วงวัย และความเปลี่ยนแปลงทางประชากร<sup>4</sup>

ผลการศึกษาดังกล่าวชี้ว่า การเปลี่ยนแปลงทางประชากรในพื้นที่ภูมิภาค (population change) โดยเฉพาะการขยายตัวของประชากร โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายประชากรแรงงานเข้าสู่พื้นที่อันเป็นผลตามมาจาก การขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภูมิภาคนั้น ๆ นับเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้เกิด “ภูมิภาคที่เติบโตอย่างรวดเร็ว” (fast-growing regions) ในขณะที่ผลิตภาพของแรงงาน (labour productivity)

<sup>4</sup> Ibid., p. 121.

นับเป็นองค์ประกอบสำคัญอีกประการหนึ่งในการสร้างการเติบโตของภูมิภาค เนื่องจากระดับผลิตภาพของแรงงาน มีผลโดยตรงต่อการยกระดับผลผลิตทางเศรษฐกิจในแต่ละภูมิภาค

นอกจากนี้ คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของประชากรในภูมิภาค (regional well-being) เป็นอีกหนึ่ง ตัวแปรที่สำคัญต่อการสร้างขีดความสามารถของภูมิภาคต่าง ๆ ในการดึงดูดการลงทุนภาคอุตสาหกรรมและการสร้างศักยภาพการแข่งขันด้านกำลังบุคลากร ตัวแปรด้านคุณภาพชีวิต อาทิ สวัสดิภาพ ความมั่นคงในชีวิต สาธารณสุข การศึกษา สิ่งแวดล้อม ฯลฯ แม้จะไม่ใช่วัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ แต่ก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้แต่ละภูมิภาค มีระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน

หากพิจารณาโดยรวม ภูมิภาคที่มีศักยภาพในการเติบโตทางเศรษฐกิจมักเป็นพื้นที่ที่เป็นส่วนหนึ่งของการบูรณาการระบบเศรษฐกิจบนฐานภูมิศาสตร์ (geoeconomic integration) กล่าวคือ เมื่อพิจารณาพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ โดยมองข้ามเส้นแบ่งอาณาเขตอย่างเป็นทางการของรัฐ (deterritorialization) จะเห็นได้ว่า ภูมิภาคที่มีศักยภาพมักจะเป็นจุดที่อยู่ในเส้นทางเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ ทั้งที่ตั้งอยู่ในอาณาเขตของรัฐหนึ่ง ๆ ความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศและความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคที่มีศักยภาพปรากฏให้เห็นผ่านกระบวนการไหลเวียนของทุน เงินตรา สินค้า แรงงาน และข้อมูลข่าวสารข้ามไปมาระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในอาณาเขตของแต่ละรัฐที่เชื่อมโยงกัน<sup>5</sup>

การมีความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจตัดข้ามเส้นแบ่งพรมแดนของรัฐส่งผลให้ทำให้การเปลี่ยนแปลงภายในบางพื้นที่ของรัฐหนึ่ง ๆ ดำเนินไปอย่างรวดเร็วและมีทิศทางที่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่น ๆ ดังเห็นได้จากกรณีภูมิภาคชายแดนที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม กระบวนการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจตัดข้ามเส้นแบ่งพรมแดนของรัฐมิได้ส่งผลบั่นทอนหรือทำให้รัฐเหล่านั้นอ่อนแอลง เนื่องจากสถาบันต่าง ๆ ของรัฐยังคงมีบทบาทศูนย์กลางในกระบวนการกำกับกฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองในพื้นที่เหล่านั้นไม่ต่างจากพื้นที่อื่น ๆ โดยทั่วไป หากแต่ผลที่เกิดขึ้นในพื้นที่เหล่านั้นเป็นการเฉพาะก็คือ กระบวนการจัดรูปแบบองค์กรของรัฐในเชิงพื้นที่ ทั้งในมิติบทบาทหน้าที่ กลไกเชิงสถาบัน และเขตทางภูมิศาสตร์ (functional, institutional, and geographical reorganization of statehood)<sup>6</sup>

ในประเทศยุโรปตะวันตก ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นผ่านกระบวนการปรับระดับของหน่วยขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาของรัฐในเชิงพื้นที่ในระดับต่าง ๆ (state rescaling) โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันบนฐานศักยภาพของพื้นที่นอกศูนย์กลาง โดยอาศัยการพัฒนาการบริการจัดการเชิงพื้นที่รูปแบบต่าง ๆ อย่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นกลไกการบริหารกิจการสาธารณะในเขตเมืองรูปแบบใหม่ การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน กลไกการบริหารกิจการสาธารณะแบบกึ่งอิสระ กลไก

---

<sup>5</sup> Neil Brenner, *New State Space: Urban Governance and the Rescaling of Statehood* (Oxford: Oxford University Press, 2004), p. 60.

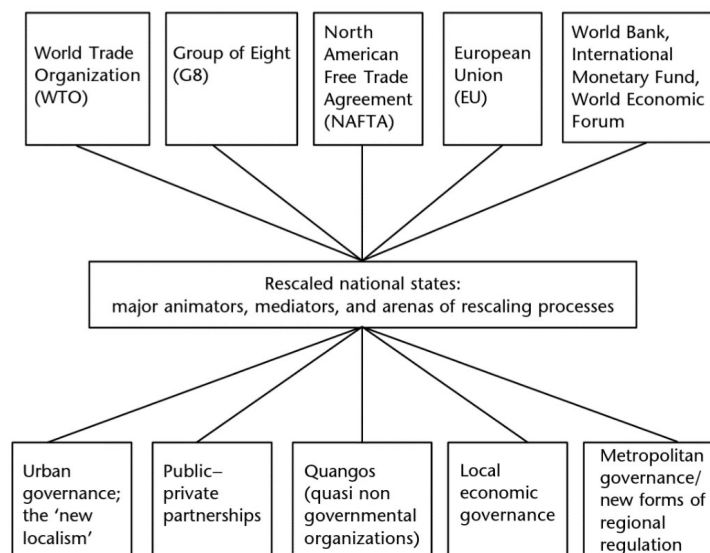
<sup>6</sup> Ibid.

การจัดระบบเศรษฐกิจระดับท้องถิ่น กลไกการบริหารกิจการสาธารณะในเขตมหานครหรือการสร้างกฎเกณฑ์การบริหารพื้นที่ระดับภูมิภาครูปแบบใหม่

กระบวนการโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจในยุโรป ส่งผลให้เมืองในภูมิภาคสำคัญของประเทศต่าง ๆ กลายมา มีฐานะเป็น “นครของโลก” (global cities) ประเทศที่มีหน่วยบริหารเชิงพื้นที่ในระดับภาคหรือมหานครเป็น ศูนย์กลางขับเคลื่อนศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระดับโลกนี้ เรียกว่า “รัฐที่มีเมืองระดับโลก” (glocal state) นครของโลกที่ตั้งอยู่ในประเทศต่าง ๆ มีสถานะเป็นกลไกเชิงสถาบันในระดับภาคหรือท้องถิ่นซึ่งดำรงอยู่ในฐานะจุดเชื่อมต่อของการระดมทุนและทรัพยากรทางเศรษฐกิจ (nodes of accumulation) โดยเชื่อมโยงกับ โครงสร้างทางเศรษฐกิจทั้งในระดับพื้นที่ ระดับชาติ และระดับเหนือรัฐชาติไปในเวลาเดียวกัน ปรากฏการณ์ ดังกล่าวเป็นลักษณะสำคัญของการเปลี่ยนแปลงภูมิศาสตร์การเมืองของระบบทุนนิยมในช่วงปลายศตวรรษที่ 20<sup>7</sup>

ผลการศึกษาชี้ว่า การปรับปรุงและพัฒนาโลกาภิวัตน์ของขบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ในประเทศยุโรป ตะวันตกในลักษณะดังกล่าว เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นเป็นระลอกอย่างต่อเนื่อง โดยเป็นผลจากการเชื่อมโยง ทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐต่าง ๆ ภายใต้กรอบความร่วมมือภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) กลุ่มประเทศ อุตสาหกรรมชั้นนำของโลก (G8) ความตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ สหภาพยุโรป (EU) ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) รวมถึงสภาเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum)

แผนภาพ 7.1 การปรับรูปแบบกลไกเชิงสถาบันของรัฐและการจัดองค์กรเชิงพื้นที่ในประเทศยุโรปตะวันตก



ที่มา: Neil Brenner, *New State Space: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*

(Oxford: Oxford University Press, 2004. p. 62)

<sup>7</sup> โปรดดู Neil Brenner, *Global Cities, Glocal States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe*, *Review of International Political Economy*, Vol. 5, No. 1 (Spring 1998), pp. 1-37.



หากอธิบายในทางทฤษฎี การปรับรูปแบบกลไกเชิงสถาบันของรัฐและการจัดองค์กรเชิงพื้นที่ก็คือ การกำหนดเขตพื้นที่ภูมิศาสตร์การเมืองในภูมิภาคต่าง ๆ ภายในประเทศขึ้นมาใหม่ (reterritorialized political geographies) โดยทำให้เขตพื้นที่ในแต่ละจุดของประเทศถูกทำให้มีสถานะแตกต่างกันผ่านการสร้าง กลไกเชิงสถาบันในระดับต่าง ๆ ขึ้นมาเหนือพื้นที่เหล่านั้น และส่งผลให้พื้นที่เหล่านั้นมีฐานะเป็นศูนย์กลาง การขับเคลื่อนเศรษฐกิจในตัวเอง มิใช่เพียงพื้นที่ภูมิภาครอบนอกภายใต้เมืองหลวงซึ่งเป็นศูนย์กลางเดียว ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศดังเช่นในอดีต<sup>8</sup>

การปรับรูปแบบกลไกเชิงสถาบันของรัฐและการจัดองค์กรเชิงพื้นที่ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็น ได้จากทิศทางการศึกษาด้านบริหารรัฐกิจในบริบทสากล ซึ่งหันมาให้ความสนใจศึกษาวิเคราะห์ตัวแบบการบริหาร กิจการบ้านเมืองโดยกลไกหลายระดับร่วมกัน (multilevel governance) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาวិเคราะห์ หน่วยงานบริหารพื้นที่ระดับภูมิภาค (regional authorities) ในฐานะกลไกระดับกึ่งกลางของรัฐ โดยมุ่งวิเคราะห์ หน่วยงานบริหารพื้นที่ระดับภูมิภาคในมิติการจตุรภาคเชิงสถาบันรองรับการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยบทบาท ของตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนในพื้นที่ (multilateral governance) การออกแบบเครื่องมือกำกับกับการบริหาร พื้นที่ในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีความยืดหยุ่น รวมไปถึงการอาศัยกลไกการทำงานที่มีลักษณะไม่ใช่รูปแบบทางราชการ และมีบทบาทของภาคเอกชนมากขึ้น ตลอดจนกลไกเชิงสถาบันในรูปเครือข่ายซึ่งตัดข้ามเส้นแบ่งอาณาเขต ของหน่วยการปกครองอย่างเป็นทางการ

จากที่กล่าวมาทั้งหมด อาจสรุปได้ว่าภูมิภาคที่มีศักยภาพในการเติบโตทางเศรษฐกิจภายในพื้นที่ และ เป็นฐานรองรับการยกระดับการเติบโตของเศรษฐกิจระดับชาติมีลักษณะสำคัญ คือ 1) มีภูมิศาสตร์ของพื้นที่ ซึ่งเอื้อต่อโอกาสในการลงทุนพัฒนาทางเศรษฐกิจ 2) เป็นพื้นที่ภูมิภาคที่เติบโตอย่างรวดเร็ว หรือมีระดับการเติบโต ทางเศรษฐกิจสูงกว่าพื้นที่อื่น ๆ 3) มีการขยายตัวของประชากรโดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายประชากรแรงงาน เข้าสู่พื้นที่อันเป็นผลตามมาจากาการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ 4) มีการพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานทางเศรษฐกิจและบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการลงทุนในพื้นที่ 5) เป็นพื้นที่เป้าหมายของนโยบาย พัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคของรัฐบาล

ภายใต้กรอบการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อศักยภาพในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่ ภูมิภาคดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้กำหนดจังหวัดพื้นที่กรณีศึกษา โดยพิจารณาจังหวัดซึ่งมีลักษณะเฉพาะซึ่งสะท้อนถึง ปัจจัยที่มีผลต่อศักยภาพในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคในมิติใดมิติหนึ่งหรือหลายมิติ โดยอาศัย ข้อมูลภูมิศาสตร์ ประชากรและแรงงาน เศรษฐกิจ และนโยบายการพัฒนาพื้นที่อันนำมาสู่การพิจารณากำหนด พื้นที่กรณีศึกษา จำนวน 4 จังหวัด ได้แก่

- 1) จังหวัดตาก: จังหวัดที่มีเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและการค้าชายแดน
- 2) จังหวัดภูเก็ต: จังหวัดที่เป็นเมืองท่องเที่ยวนานาชาติและมีสภาพภูมิศาสตร์เฉพาะ

<sup>8</sup> Neil Brenner, *New State Space: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, pp. 62-63.

- 3) จังหวัดระยอง: จังหวัดที่เป็นฐานอุตสาหกรรมของประเทศ และมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและสิ่งแวดล้อม
- 4) จังหวัดขอนแก่น: จังหวัดที่เป็นเมืองศูนย์กลางโลจิสติกส์ การค้า การลงทุน การบริการ สุขภาพ และศูนย์กลางการศึกษา และมีการเติบโตของพื้นที่เมืองอย่างรวดเร็ว

## 7.2 ข้อมูลด้านภูมิศาสตร์ของจังหวัดพื้นที่กรณีศึกษา

ประเทศไทยตั้งอยู่ในทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บนคาบสมุทรอินโดจีน มีพรมแดนทางทิศเหนือติดกับประเทศพม่าและประเทศลาว ทิศตะวันออกติดกับประเทศลาวและประเทศกัมพูชา ทิศตะวันตกติดทะเลอันดามันและประเทศพม่า ส่วนทิศใต้ติดอ่าวไทยและประเทศมาเลเซีย ประเทศไทยมี 77 จังหวัด สามารถแบ่งตามภูมิศาสตร์ได้เป็น 4 ภาค ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้

ภาคเหนือ เป็นภูมิภาคหนึ่งของไทย อยู่ทางตอนเหนือของประเทศ มีเขตแดนทางตอนเหนือติดกับชายแดนประเทศพม่าและประเทศลาว ทางตะวันออกจรดชายแดนประเทศลาวทิศตะวันตกติดกับประเทศพม่าและทางใต้ติดกับภาคกลาง ประกอบด้วย 17 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ น่านพะเยา แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน อุตรดิตถ์ ตากพิษณุโลก สุโขทัย เพชรบูรณ์ พิจิตร กำแพงเพชร นครสวรรค์ และอุทัยธานี

ภาคกลาง อยู่ทางตอนกลางของประเทศไทยครอบคลุมพื้นที่ราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา อยู่กึ่งกลางระหว่างภาคเหนือภาคอีสาน และภาคใต้ ประกอบด้วย 26 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ชัยนาท นครนายก นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี ลพบุรี พระนครศรีอยุธยา สมุทรปราการ สมุทรสงคราม สมุทรสาคร สระบุรี สิงห์บุรี สุพรรณบุรี อ่างทอง จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ตรวด ปราจีนบุรี ระยอง สระแก้ว กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี และราชบุรี

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือภาคอีสาน ตั้งอยู่บนที่ราบสูงโคราชมีแม่น้ำโขงกั้นเขตทางทิศเหนือและทิศตะวันออก ทางทิศใต้จรดชายแดนประเทศกัมพูชาทางทิศตะวันตกมีเทือกเขาเพชรบูรณ์และเทือกเขาตองพญาเย็นเป็นแนวกั้นแยกจากภาคเหนือและภาคกลาง ประกอบด้วย 19 จังหวัด ได้แก่ กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา บุรีรัมย์ มหาสารคาม มุกดาหาร ยโสธร ร้อยเอ็ด เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ หนองคาย อุตรธานี หนองบัวลำพู อุบลราชธานี และอำนาจเจริญ

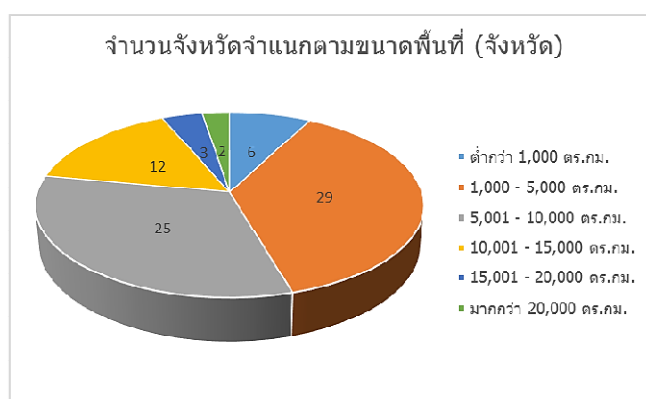
ภาคใต้ เป็นภูมิภาคหนึ่งของประเทศไทย ตั้งอยู่บนคาบสมุทรมลายูทางใต้ของประเทศขนานด้วยอ่าวไทยทางฝั่งตะวันออก และทะเลอันดามันทางฝั่งตะวันตก ประกอบด้วย 14 จังหวัด ได้แก่ กระบี่ ชุมพร ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ปัตตานี พังงา พัทลุง ภูเก็ต ระนอง สตูล สงขลา สุราษฎร์ธานี และยะลา

หากพิจารณาจากลักษณะทางกายภาพโดยเฉพาะขนาดพื้นที่จะเห็นว่า จังหวัดในฐานะหน่วยบริหารพื้นที่ภูมิภาคมีลักษณะค่อนข้างแตกต่างกันหลากหลาย ขนาดพื้นที่ที่แตกต่างกันส่งผลให้แต่ละจังหวัดมีจำนวนอำเภอมากน้อยต่างกัน ระยะทางระหว่างอำเภอกับตัวศูนย์กลางจังหวัดต่างกัน การกระจายตัวของกลุ่ม

ประชาชนผู้รับบริการภาครัฐมีลักษณะต่างกัน ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์และลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ ส่งผลให้บริบทการปฏิบัติงานของหน่วยงานในภูมิภาคอยู่ภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดที่ต่างกัน

ความแตกต่างหลากหลายของจังหวัดสะท้อนให้เห็นชัดเจนจากความต่างด้านขนาดพื้นที่ ซึ่งมีตั้งแต่ขนาดเล็กเป็นพิเศษ มีพื้นที่ต่ำกว่า 1,000 พันตารางกิโลเมตร มีจำนวน 6 จังหวัด จังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดเล็ก ระหว่าง 1,000 – 5,000 ตารางกิโลเมตร 29 จังหวัด จังหวัดที่มีขนาดกลาง มีพื้นที่ระหว่าง 5,001 – 10,000 ตารางกิโลเมตร มีจำนวน 25 จังหวัด จังหวัดขนาดค่อนข้างใหญ่ มีพื้นที่ระหว่าง 10,001 – 15,000 ตารางกิโลเมตร มีจำนวน 12 จังหวัด จังหวัดขนาดใหญ่เป็นพิเศษมีพื้นที่ระหว่าง 15,001 – 20,000 ตารางกิโลเมตร มีจำนวน 3 จังหวัด และจังหวัดขนาดใหญ่เป็นพิเศษ มีพื้นที่เกินกว่า 20,000 ตารางกิโลเมตร มีจำนวน 2 จังหวัด

**แผนภูมิ 7.1 จำนวนจังหวัดจำแนกตามสัดส่วนขนาดพื้นที่ของจังหวัด**

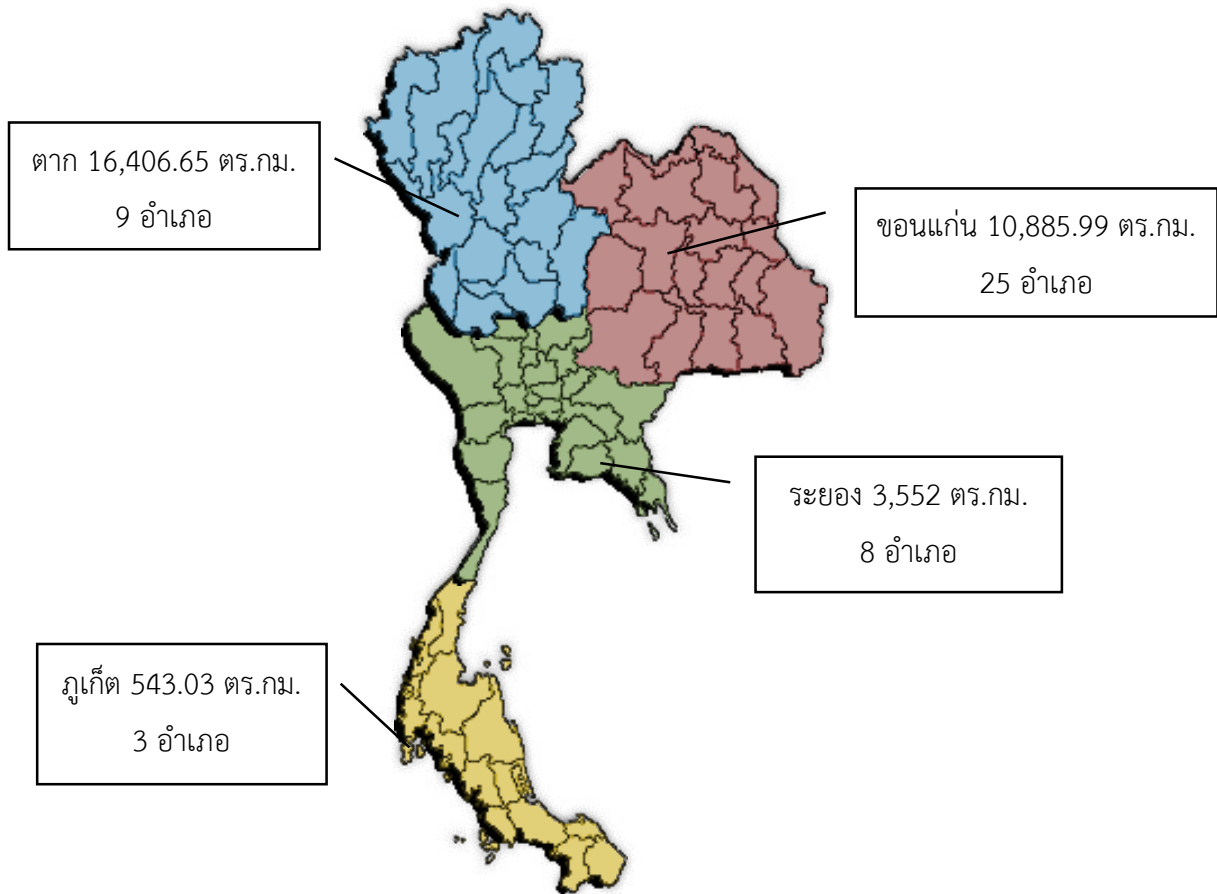


(ที่มา: กรมการปกครอง)

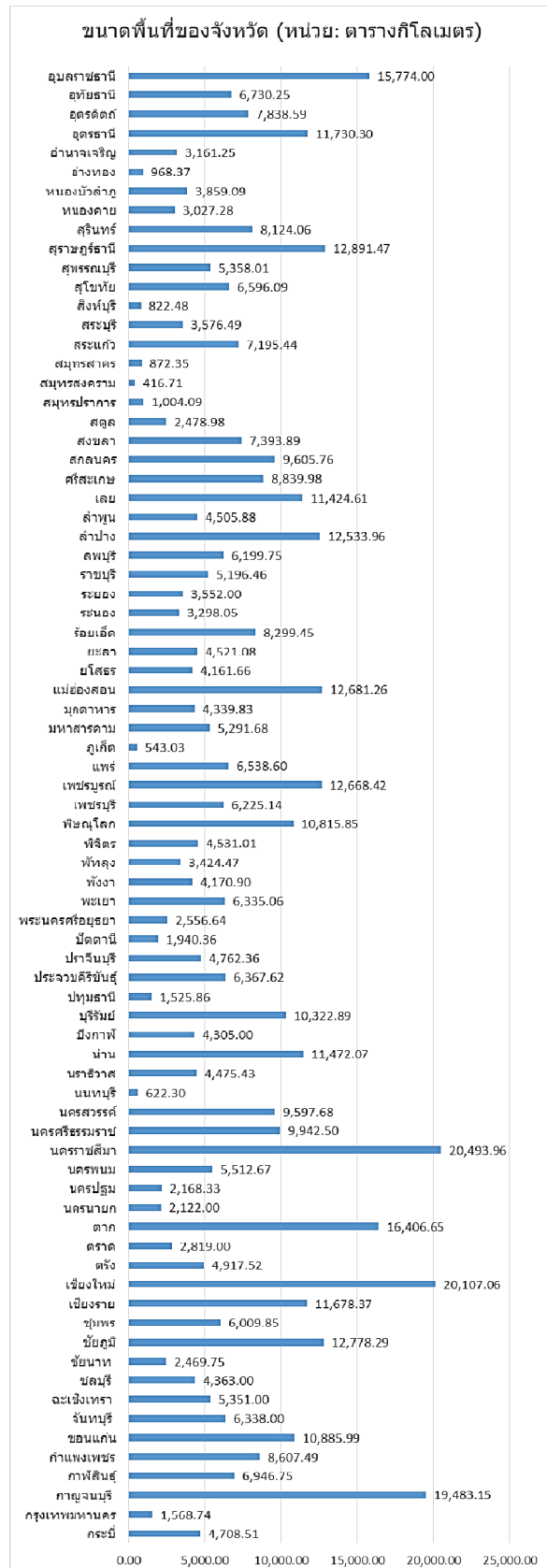
เมื่อพิจารณาจากมิติความแตกต่างหลากหลายในทางภูมิศาสตร์ งานวิจัยนี้กำหนดจังหวัดกรณีศึกษาจำนวน 4 จังหวัด ซึ่งมีตำแหน่งที่ตั้งอยู่ในแต่ละภูมิภาคของประเทศ ประกอบด้วย 1) ภาคกลาง จังหวัดระยอง 2) ภาคเหนือจังหวัดตาก 3) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดขอนแก่น และ 4) ภาคใต้จังหวัดภูเก็ต หากพิจารณาถึงความแตกต่างหลากหลายในแง่ขนาดพื้นที่ของจังหวัด จะเห็นได้ว่า จังหวัดภูเก็ตมีพื้นที่ 543.03 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนอำเภอเพียง 3 อำเภอ จัดอยู่ในกลุ่มของจังหวัดที่มีขนาดพื้นที่เล็กเป็นพิเศษ จังหวัดระยองมีพื้นที่ 3,552 ตารางกิโลเมตร มีจำนวน 8 อำเภอ จัดอยู่ในกลุ่มของจังหวัดที่มีขนาดพื้นที่เล็ก จังหวัดขอนแก่นมีพื้นที่ 10,885.99 ตารางกิโลเมตร มีจำนวน 25 อำเภอ จัดอยู่ในกลุ่มของจังหวัดที่มีขนาดพื้นที่ค่อนข้างใหญ่ และจังหวัดตาก มีพื้นที่ 16,406.65 ตารางกิโลเมตร มีจำนวน 9 อำเภอ จัดอยู่ในกลุ่มของจังหวัดที่มีขนาดพื้นที่ใหญ่<sup>9</sup>

<sup>9</sup> ศูนย์สารสนเทศเพื่อการบริหารและงานปกครอง กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย.

แผนภาพ 7.2 ตำแหน่งที่ตั้งของจังหวัดครุฑศึกษาใน 4 ภาคของประเทศ



## แผนภูมิ 7.2 ขนาดพื้นที่ของจังหวัด



(ที่มา: ศูนย์สารสนเทศเพื่อการบริหารและงานปกครอง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)

หากพิจารณาในมิติภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ (economic geography)<sup>10</sup> จะเห็นได้ว่า ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ของพื้นที่เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้พื้นที่จังหวัดนครราชสีมาโดดเด่นกว่าจังหวัดอื่นโดยทั่วไป กล่าวคือ ตำแหน่งที่ตั้งในภูมิภาคและลักษณะกายภาพทางภูมิศาสตร์ของจังหวัด ส่งผลให้แต่พื้นที่จังหวัดนั้น ๆ มีความได้เปรียบในเชิงศักยภาพหรือมีโอกาสทางเศรษฐกิจโดดเด่นเหนือกว่าจังหวัดอื่น ๆ ทั้งนี้ หากพิจารณาในมิติการบูรณาการระบบเศรษฐกิจบนฐานภูมิศาสตร์ (geoeconomic integration) ดังกล่าวไปข้างต้น จะพบว่า จังหวัดนครราชสีมาทั้ง 4 จังหวัด ต่างก็ตั้งอยู่ในตำแหน่งที่มีความเชื่อมโยงกับพื้นที่ภูมิภาคอื่นทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งเอื้อต่อศักยภาพในการเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ ค่อนข้างเด่นชัด

**จังหวัดตาก** มีลักษณะโดดเด่นในฐานะจังหวัดชายแดน มีด้านการค้าชายแดนบริเวณพื้นที่อำเภอแม่สอด มีตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ตามแนวเชื่อมต่อเส้นทางการค้าการลงทุนกับกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง เจ้าพระยาสาละวิน คงคา ตามปฏิญญาพุกาม อีกทั้งยังเป็นพื้นที่การค้าผ่านแดนซึ่งเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ฝั่งตะวันออกในประเทศเวียดนามกับพื้นที่ฝั่งตะวันตกของพม่า - อินเดีย ตามแนวทางการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) ภายใต้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion Cooperation: GMS)<sup>11</sup>

แนวพื้นที่เศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก เชื่อมระหว่างทะเลจีนใต้ในมหาสมุทรแปซิฟิกทางตะวันออก และทะเลอันดามันในมหาสมุทรอินเดียทางตะวันตก การเชื่อมโยงพื้นที่ด้านตะวันออก เริ่มจากเมืองดานังซึ่งเป็นเมืองท่าสำคัญของเวียดนามผ่านประเทศลาวและเข้ามายังไทย บริเวณจุดข้ามแดนสะพานมิตรภาพไทย-ลาวแห่งที่สองที่จังหวัดมุกดาหาร และผ่านที่ด่านอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เข้าไปยังเมืองเมียวดี และผ่านไปยังเมืองมะละแหม่งในเมียนมาร์จังหวัดที่มีเส้นทางดังกล่าวผ่าน ได้แก่ จังหวัดตาก จังหวัดสุโขทัย จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดขอนแก่น จังหวัดกาฬสินธุ์ และจังหวัดมุกดาหาร

การมีภูมิศาสตร์ที่ตั้งบริเวณชายแดนและเป็นจุดข้ามแดนสำคัญของเส้นทางคมนาคมเชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก ส่งผลให้จังหวัดตากมีลักษณะเฉพาะที่ต่างจากจังหวัดอื่น ๆ โดยทั่วไป คือ การมีพื้นที่บางอำเภอเป็นที่ตั้งของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่าสูง และได้รับการกำหนดให้เป็น

---

<sup>10</sup> ภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ (economic geography) เป็นการวิเคราะห์หัยสำคัญของลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่มีผลต่อสภาพเศรษฐกิจของพื้นที่หนึ่ง ๆ โดยมุ่งอธิบายถึงผลของลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่มีต่อการกำหนดแบบแผนตำแหน่งที่ตั้งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่ การขยายตัวของเขตอุตสาหกรรม การเพิ่มจำนวนสิทธิบัตรและนวัตกรรม การขยายตัวของพื้นที่เมือง ลักษณะย่านชุมชน การเติบโตและการพัฒนาเศรษฐกิจระดับภาค พาณิชยกรรม การคมนาคมขนส่ง การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ พฤติกรรมขององค์กรธุรกิจและห่วงโซ่อุปทาน รวมถึงศักยภาพของตลาดโปรตุเกส Eric Sheppard, Trevor J. Barnes, and Jamie Peck, "The Long Decade: Economic Geography, Unbound," *The Wiley-Blackwell Companion to Economic Geography*, edited by Trevor J. Barnes, Jamie Peck, and Eric Sheppard (Oxford: John Wiley & Son, Ltd, 2012), p. 3.

<sup>11</sup> รายละเอียดทิศทางการพัฒนาพื้นที่เชื่อมโยงทางเศรษฐกิจตามแนวตะวันออก-ตะวันตก โปรตุเกส สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภูมิภาค ฉบับสมบูรณ์*, 2551, หน้า 2-3.

พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศ<sup>12</sup> อย่างไรก็ตาม การมีลักษณะพิเศษด้านศักยภาพของพื้นที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน ก็ส่งผลให้จังหวัดตากมีบริบทของการจัดบริการสาธารณะและการให้บริการของภาครัฐที่ต่างไปจากจังหวัดโดยทั่วไป โดยเฉพาะในแง่การบริหารงานภาครัฐในพื้นที่อำเภอซึ่งมีบางตำบลอยู่ในเขตพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้น จังหวัดตากจึงถือเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมเป็นกรณีศึกษาแนวทางการพัฒนารูปแบบการบริหารงานในภูมิภาคที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพของพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน

แผนภาพ 7.3 เส้นทางเศรษฐกิจและแนวพื้นที่เศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

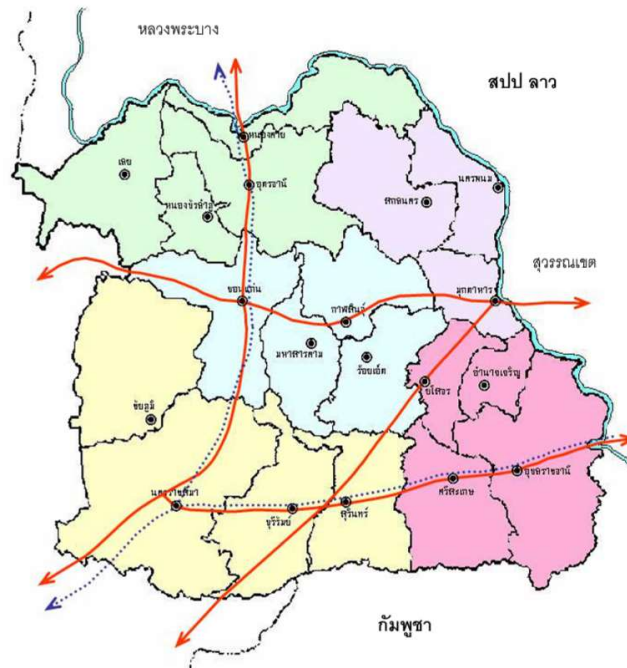


(ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

<sup>12</sup> จังหวัดตากเป็นหนึ่งในจังหวัดที่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 1 ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ที่ 1/2558 ลงวันที่ 19 มกราคม 2558 เรื่องกำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 1 ในพื้นที่จังหวัดตาก สระแก้ว มุกดาหาร ตราด และสงขลา

จังหวัดขอนแก่น มีลักษณะโดดเด่นในฐานะจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งในด้านการศึกษา การแพทย์และสาธารณสุข การค้า เศรษฐกิจ การลงทุน และการขนส่ง หากพิจารณาความเชื่อมโยงในระดับอนุภูมิภาค จะเห็นได้ว่า ขอนแก่นเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีภูมิศาสตร์ที่ตั้งบนเส้นทางคมนาคมเชื่อมต่อระหว่างประเทศและหัวเมืองสำคัญ ๆ ในกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขง โดยมีอำเภอชุมแพเป็นจุดตัดระหว่างเส้นทางคมนาคมเชื่อมพื้นที่เศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก (EWEC) กับเส้นทางคมนาคมพื้นที่เศรษฐกิจสายกลาง (Central Corridor) ขอนแก่นจึงเป็นเมืองศูนย์กลางของระบบโลจิสติกส์เชื่อมโยงระหว่างจังหวัดภายในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ระหว่างภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับภาคกลางและภาคเหนือ และเชื่อมโยงกับประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

แผนภาพ 7.4 ตำแหน่งที่ตั้งของจังหวัดขอนแก่นบนเส้นทางเชื่อมโยงโลจิสติกส์



(ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

การมีทำเลที่ตั้งเป็นศูนย์กลางคมนาคมขนส่งทั้งทางบก ทางอากาศ การขนส่งผ่านระบบราง และการขนถ่ายสินค้าในภูมิภาคอาเซียน เอื้อให้จังหวัดขอนแก่นมีศักยภาพสูงในการพัฒนาให้เป็นจุดเชื่อมโยงโครงข่ายโลจิสติกส์ (Logistic Hub) ในประชาคมอาเซียน ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค จังหวัดขอนแก่นได้รับการระบุให้เป็นพื้นที่เป้าหมายของแผนพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการเชื่อมโยงโครงข่ายการคมนาคมบริเวณจุดตัด



ในแนวตะวันออก-ตะวันตก และแนวเหนือ-ใต้ โดยเน้นการพัฒนาศูนย์กลางขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Regional Multimodal Center) และศูนย์โลจิสติกส์ (Logistic Center)<sup>13</sup>

นอกเหนือจากการมีที่ตั้งอยู่ใจกลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือแล้ว ความพร้อมและศักยภาพด้านการขนส่งของจังหวัดขอนแก่น ยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเป็นศูนย์กลางด้านการขนส่งในระดับภาค โดยเฉพาะการเชื่อมโยงการคมนาคมทั้งทางรถไฟและทางหลวง ปัจจุบันดังกล่าวส่งผลให้พื้นที่จังหวัดขอนแก่น มีการค้าการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมภาคการเกษตร ประเภทข้าว น้ำตาล แป้งมันสำปะหลัง กระดาษ เครื่องดื่ม และเครื่องนุ่งห่ม อีกทั้งยังเป็นศูนย์กลางการกระจายสินค้าอุปโภคและบริโภค รวมไปถึงกลุ่มธุรกิจค้าปลีกและค้าส่งที่สำคัญของภาคอีสาน ในขณะที่เดียวกันจังหวัดขอนแก่นก็ได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาเมืองศูนย์กลาง การค้าการลงทุน การบริการสุขภาพ และศูนย์กลางการศึกษา ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบสองอีกด้วย<sup>14</sup>

**จังหวัดระยอง** มีลักษณะโดดเด่นในฐานะจังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นที่ตั้งของเขตพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลตะวันออก และเขตส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) โดยมีโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่อย่างครบถ้วน ทั้งระบบถนน ระบบราง ท่าอากาศยาน และท่าเรือน้ำลึก จังหวัดระยองเป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมมูลค่าสูงที่สำคัญของประเทศ ได้แก่ โรงแยกก๊าซธรรมชาติ กลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมี และอุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์การเกษตร นอกจากนี้ จังหวัดระยองยังได้รับการกำหนดให้เป็นที่ตั้งของศูนย์บริการมาตรฐานการศึกษาและวิจัยด้านเทคโนโลยี และเป็นประตูทางออกให้กับภาคตะวันออกเฉียงเหนือในการส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศโดยไม่ต้องผ่านกรุงเทพฯ อีกด้วย

แผนภาพ 7.5 ตำแหน่งที่ตั้งของจังหวัดระยองบนเส้นทางเชื่อมโยงระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก



(ที่มา: กระทรวงอุตสาหกรรม)

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

<sup>14</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560 - 2564, หน้า 180.

ภายใต้บริบทของการยกระดับศักยภาพของประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จังหวัดระยองได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor Development: EEC) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2559 ซึ่งเห็นชอบให้จัดทำแผนการดำเนินโครงการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา เพื่อดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2561 โดยมีเป้าหมายเพื่อต่อยอดการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเพื่อให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจชั้นนำของเอเชีย รองรับอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศ เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ<sup>15</sup>

การมีที่ตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ของภูมิภาคอาเซียน และเป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ โดยเฉพาะปิโตรเคมี ยานยนต์และชิ้นส่วน ส่งผลให้พื้นที่จังหวัดระยองเป็นเป้าหมายในการดำเนินนโยบายการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ด้านการขนส่งที่เชื่อมโยงทั้งระบบ อาทิ โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองพัทยา-มาบตาพุด โครงการรถไฟรางคู่ทางมาตรฐานช่วงหนองคาย – มาบตาพุด โครงการรถไฟความเร็วสูง กรุงเทพ พัทยา ระยอง โครงการพัฒนาท่าอากาศยานอู่ตะเภา ระยอง พัทยา โครงการพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 3 โครงการศูนย์ซ่อมอากาศยานอู่ตะเภา นอกจากนี้ ยังรวมถึงการลงทุนพัฒนาด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่เกี่ยวข้อง ด้านพลังงาน รวมทั้งด้านการวิจัยและพัฒนา ตลอดจนการพัฒนาจังหวัดระยองให้เป็นเมืองจุดหมายของการจัดประชุมนานาชาติและการจัดนิทรรศการ (MICE CITY) อีกแห่งหนึ่งของประเทศ

การเป็นจังหวัดพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศและเป็นเศรษฐกิจชั้นนำของอาเซียน ส่งผลให้จังหวัดระยองเป็นพื้นที่ภูมิภาคที่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างรวดเร็ว การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่จังหวัดระยองจึงมีบริบทความซับซ้อนที่ต่างไปจากจังหวัดอื่นโดยทั่วไป โดยเฉพาะการมุ่งพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกให้เป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมหลักของประเทศอย่างสมดุล ควบคู่ไปกับการพัฒนาภาคการผลิตอื่น ๆ และการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพและทั่วถึง สามารถสนับสนุนการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชนได้อย่างเกื้อกูลและยั่งยืน ตามกรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ในประเด็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ได้มาตรฐาน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต และรองรับการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก<sup>16</sup>

**จังหวัดภูเก็ต** มีลักษณะโดดเด่นอันเนื่องมาจากการมีภูมิศาสตร์เป็นเกาะที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทย ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของภาคใต้ในทะเลอันดามัน มหาสมุทรอินเดีย ภูเก็ตมีลักษณะเป็นหมู่เกาะ มีเกาะบริวาร 32 เกาะ วางตัวในแนวจากทิศเหนือไปทิศใต้ พื้นที่ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 70 เป็นภูเขา มียอดเขาที่สูงที่สุด คือ

<sup>15</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนงานพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (พ.ศ. 2560– 2564)*, 2559, หน้า 2.

<sup>16</sup> *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560 - 2564*, หน้า 181.

ยอดเขาไม้เท้าสิบสอง สูงจากระดับน้ำทะเลปานกลาง 529 เมตร และประมาณร้อยละ 30 เป็นพื้นที่ราบอยู่ตอนกลางและตะวันออกของเกาะ พื้นที่ชายฝั่งด้านตะวันออกเป็นดินเลนและป่าชายเลน ส่วนชายฝั่งทะเลด้านตะวันตกเป็นภูเขาและหาดทรายที่สวยงาม สภาพภูมิประเทศดังกล่าวส่งผลให้ภูเก็ตเป็นหนึ่งในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่มีชื่อเสียงระดับโลก โดยมีนักท่องเที่ยวเข้ามาเที่ยวในจังหวัดภูเก็ตเฉลี่ยเดือนละประมาณ 1.3 ล้านคน<sup>17</sup>

จังหวัดภูเก็ตเป็นจุดหมายปลายทางหลักของนักท่องเที่ยวนานาชาติ นอกเหนือไปจากแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลในพังงา กระบี่ และเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี หากพิจารณาโดยเปรียบเทียบ จังหวัดภูเก็ตและจังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวกระจุกตัวมากที่สุด เนื่องจากมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยวอย่างเพียงพอ รวมทั้งมีการจัดระบบเชื่อมโยงระหว่างแหล่งท่องเที่ยวหลักกับแหล่งท่องเที่ยวรองเป็นอย่างดี<sup>18</sup> หากพิจารณาสถิตินักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับในกลุ่มประเทศอาเซียน พบว่าประเทศไทยมีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติสูงเป็นอันดับ 2 รองจากมาเลเซีย และภาพรวมขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการเดินทางท่องเที่ยวของประเทศไทยจัดอยู่ในอันดับที่ 3 ของภูมิภาคอาเซียน รองจากสิงคโปร์และมาเลเซีย<sup>19</sup>

ศักยภาพของจังหวัดภูเก็ตในการเป็นเมืองท่องเที่ยวนานาชาติ นอกจากจะมาจากการมีลักษณะภูมิประเทศเป็นหมู่เกาะที่มีความสวยงามแล้ว ยังมาจากการเป็นเมืองที่มีวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมที่มีความโดดเด่นเป็นของตนเอง โดยเฉพาะสถาปัตยกรรมชิโน-โปรตุกีส ซึ่งส่งผลให้ภูเก็ตมีทั้งลักษณะของความทันสมัยและเป็นเมืองนานาชาติควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ศิลปะและวัฒนธรรมแบบผสมผสาน จังหวัดภูเก็ตจึงเป็นหนึ่งในจังหวัดที่ทำรายได้เข้าสู่ประเทศเป็นจำนวนมาก โดยรายได้หลักมาจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ในปี พ.ศ. 2558 จังหวัดภูเก็ตมีนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวทั้งสิ้นจำนวน 13,369,634 คน เพิ่มขึ้นจากปี 2557 คิดเป็น 11.80 เปอร์เซ็นต์ เป็นคนไทย จำนวน 3,826,229 คน และเป็นชาวต่างประเทศ จำนวน 9,543,405 คน สร้างรายได้เข้าประเทศทั้งหมดจำนวน 326,103.91 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 25.77 เปอร์เซ็นต์ นักท่องเที่ยวต่างประเทศที่เข้ามาท่องเที่ยวในภูเก็ต ได้แก่ จีน 2.250 ล้านคน รัสเซีย 0.645 ล้านคน ออสเตรเลีย 0.590 ล้านคน เยอรมนี 0.471 ล้านคน สหราชอาณาจักร 0.309 ล้านคน นอกจากนี้ยังมีประเทศในอาเซียน ตะวันออกกลาง และอื่น ๆ<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดภูเก็ต, *บรรยายสรุปข้อมูลจังหวัดภูเก็ต*, 2559, หน้า 1.

<sup>18</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *ทิศทางการพัฒนาภาคในระยะแผนพัฒนาฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 – 2559*, 2554, หน้า 4-11.

<sup>19</sup> กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานจังหวัดภูเก็ต, *ข้อมูลด้านการท่องเที่ยวในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน*, หน้า 71.

<sup>20</sup> กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดภูเก็ต, *บรรยายสรุปข้อมูลจังหวัดภูเก็ต*, 2559, หน้า 2.



นอกเหนือจากปัจจัยด้านภูมิศาสตร์เศรษฐกิจและภูมิรัฐศาสตร์ที่ส่งผลต่อลักษณะทางประชากรของจังหวัดแล้ว ความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมและเส้นทางเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ กับภูมิภาคอื่นของประเทศและต่างประเทศ นับเป็นปัจจัยอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อลักษณะการเคลื่อนย้ายของประชากรในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคลื่อนย้ายประชากรผู้ประกอบการและแรงงานในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ เข้าสู่พื้นที่มากขึ้น การมีระบบคมนาคมหลากหลายประเภทและมีเส้นทางเชื่อมโยงการคมนาคมขนส่งหลากหลายทิศทาง ถือเป็นลักษณะร่วมที่เอื้อให้จังหวัดกรณีศึกษามีความโดดเด่นเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ โดยส่วนใหญ่ ปัจจัยด้านระดับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมในพื้นที่กรณีศึกษามีความเชื่อมโยงกับปัจจัยด้านภูมิศาสตร์เศรษฐกิจของแต่ละจังหวัดซึ่งมีความโดดเด่นแตกต่างกันไปดังกล่าวไปข้างต้น

จังหวัดขอนแก่นมีเส้นทางคมนาคมทางบกเชื่อมโยงไปยังจังหวัดทั้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ โดยมีทางหลวงแผ่นดินผ่านพื้นที่จำนวน 7 สาย ได้แก่ 1) ทางหลวงหมายเลข 2 สระบุรี-นครราชสีมา-ขอนแก่น-อุดรธานี-หนองคาย 2) ทางหลวงหมายเลข 12 ขอนแก่น-เพชรบูรณ์ 3) ทางหลวงหมายเลข 23 แยกจากทางหลวงหมายเลข 2 ผ่านอำเภอบ้านไผ่ (ขอนแก่น) – มหาสารคาม 4) ทางหลวงหมายเลข 201 ขอนแก่น-ชัยภูมิ-เลย 5) ทางหลวงหมายเลข 207 ขอนแก่น-บุรีรัมย์ 6) ทางหลวงหมายเลข 208 ขอนแก่น-มหาสารคาม 7) ทางหลวงหมายเลข 209 ขอนแก่น-กาฬสินธุ์นอกจากนี้ จังหวัดขอนแก่นยังมีเส้นทางคมนาคมทางรถไฟสายภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เส้นทางจากกรุงเทพฯ-หนองคาย ขนานกับทางหลวงหมายเลข 2 หรือถนนมิตรภาพ ผ่าน 6 อำเภอในเขตพื้นที่ ได้แก่ อำเภอพล บ้านไผ่ บ้านแฮด เมืองขอนแก่น น้ำพอง และเขาสวนกวาง เส้นทางคมนาคมทางอากาศ มีท่าอากาศยานพาณิชย์ 1 แห่ง ห่างจากตัวเมือง 8 กิโลเมตร เส้นทางบินกรุงเทพฯ –ขอนแก่น- กรุงเทพฯ ฯ ใช้เวลาเดินทางประมาณ 55 นาที วันละ 8 เที่ยวบิน<sup>23</sup>

จังหวัดระยองมีระบบการคมนาคมทางบกเป็นระบบหลักของจังหวัด ทั้งการเชื่อมโยงพื้นที่อุตสาหกรรมกับระบบคมนาคมทางเรือและทางรถไฟ และการสัญจรระหว่างจังหวัด เส้นทางคมนาคมทางบกเชื่อมโยงจังหวัดระยองกับจังหวัดอื่น ๆ ประกอบด้วยถนนหลัก 5 สาย ได้แก่ 1) ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 (สุขุมวิท) กรุงเทพฯ-สมุทรปราการ-ชลบุรี-ระยอง รวมระยะทาง 220 กิโลเมตร เป็นเส้นทางหลักในการขนส่งสินค้าและวัตถุดิบจากภาคต่าง ๆ มายังจังหวัดระยอง 2) ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 (ถนนบางนา-ตราด) เริ่มต้นที่จุดทางพิเศษด่านเฉลิมนคร เขตบางนา กรุงเทพฯ ผ่านอำเภอบางพลี อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ และเชื่อมทางหลวงหมายเลข 3 ที่อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ผ่านอำเภอสรีราชา จังหวัดชลบุรี และเข้าสู่อำเภอสัตหีบ และอำเภอเมือง จังหวัดระยอง รวมระยะทาง 220 กิโลเมตร 3) ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 36 เริ่มต้นที่อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เชื่อมต่อมายังจังหวัดระยอง ระยะทางรวม 210 กิโลเมตร 4) ทางหลวงจังหวัดระยองหมายเลข 344 เริ่มต้นที่จังหวัดชลบุรีผ่านอำเภอบ้างบึง-หนองใหญ่-

---

<sup>23</sup> สำนักงานจังหวัดขอนแก่น, ข้อมูลสรุปจังหวัดขอนแก่น, เว็บไซต์สำนักงานจังหวัดขอนแก่น, [www.khonkaen.go.th](http://www.khonkaen.go.th)

วังจันทร์-แก่ง ระยะทาง 100 กิโลเมตร เป็นเส้นทางหลักเชื่อมต่อไปยังจังหวัดจันทบุรีและจังหวัดตราด 5) ทางหลวงหมายเลข 7 (มอเตอร์เวย์) กรุงเทพฯ-ชลบุรี ระยะทาง 75 กิโลเมตร เชื่อมสู่ทางหลวงหมายเลข 36 มายังอำเภอเมือง จังหวัดระยอง ระยะทาง 100 กิโลเมตร

ระบบคมนาคมทางบกซึ่งสะท้อนถึงการเคลื่อนประชากรเข้าสู่พื้นที่จังหวัดระยองจากทั่วทุกภูมิภาค ก็คือระบบบริการรถโดยสารปรับอากาศประจำทางระหว่างจังหวัดจุดหมายในหลายเส้นทาง ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร จังหวัดเชียงใหม่ อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดหนองคาย จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดเพชรบูรณ์ และเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี สำหรับระบบคมนาคมทางบกที่รองรับการขนส่งวัตถุดิบผลิตภัณฑ์และสินค้าอุตสาหกรรม ได้แก่ เส้นทางรถไฟสาย กรุงเทพมหานคร-ฉะเชิงเทรา-นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง-นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด สำหรับระบบขนส่งทางอากาศยานในพื้นที่จังหวัดระยอง มีสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา ตั้งอยู่อำเภอบ้านฉาง ห่างจากอำเภอเมืองระยอง 30 กิโลเมตร ห่างจากกรุงเทพฯ 190 กิโลเมตร เป็นสนามบินที่อยู่ระหว่างการพัฒนาเป็นท่าอากาศยานพาณิชย์

จังหวัดระยองมีท่าเรือน้ำลึกตั้งอยู่บริเวณนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด เป็นท่าเรือสำคัญรองรับการขนส่งสินค้าจากนิคมอุตสาหกรรมอื่น ๆ โดยรอบ ท่าเรือน้ำลึกในจังหวัดระยองประกอบด้วยท่าเทียบเรือสาธารณะซึ่งแบ่งเป็นท่าเทียบเรือทั่วไปและท่าเทียบเรือสินค้าเหลว นอกจากนี้ ยังมีท่าเทียบเรือเฉพาะกิจซึ่งเป็นการลงทุนโดยเอกชนจำนวน 10 ราย และท่าเรือไออาร์พีซี ซึ่งเป็นท่าเรือพาณิชย์ให้บริการเทียบเรือเพื่อขนถ่ายสินค้าพร้อมสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น เรือลากจูง บริการนำร่อง เรือบริการ เครื่องซั่ง ลานตู้สินค้าคอนเทนเนอร์ โกดังเก็บสินค้า เครื่องจักรและอุปกรณ์การขนถ่ายสินค้า ฯลฯ ประกอบด้วยท่าเทียบเรือขนาดใหญ่ 6 ท่า ส่วนท่าเรือเพื่อการท่องเที่ยวในจังหวัดระยอง ส่วนใหญ่เป็นท่าเรือขนาดเล็กในเขตเทศบาลตำบลเพ<sup>24</sup>

จังหวัดตากมีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดในภาคเหนือและภาคกลางรวม 9 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง สุโขทัย กำแพงเพชร นครสวรรค์ อุทัยธานี กาญจนบุรี และมีพรมแดนติดต่อกับประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ 542 กิโลเมตร โดยมีอำเภอแม่สอดเป็นประตูเชื่อมโยงการคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์ระหว่างไทย-เมียนมาร์บนแนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (EWEC) ซึ่งสามารถเชื่อมโยงไปยังเมืองสำคัญของรัฐกะเหรี่ยงและรัฐมอญ อาทิ พะออัน และเมาะละหม่าง รวมทั้งเชื่อมโยงไปถึงกรุงย่างกุ้ง โครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญในพื้นที่จังหวัดตาก ได้แก่ สะพานมิตรภาพไทย-เมียนมาร์ แห่งที่ 1 เส้นทางคมนาคมขนส่งที่สำคัญ ได้แก่ เส้นทางเชื่อมโยงอำเภอแม่สอด-อำเภอเมืองตาก และอำเภอแม่สอด-อำเภออุ้มผาง สำหรับระบบการคมนาคมทางอากาศ จังหวัดตากมีสนามบิน 2 แห่ง ได้แก่ ท่าอากาศยานตาก ปัจจุบัน

<sup>24</sup> สำนักงานจังหวัดระยอง, ข้อมูลจังหวัด, เว็บไซต์สำนักงานจังหวัดระยอง,

ไม่มีการให้บริการขนส่งผู้โดยสาร และท่าอากาศยานแม่สอด ซึ่งเป็นท่าอากาศยานพาณิชย์ที่ให้บริการเครื่องบินโดยสารทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ และขนส่งสินค้าทางอากาศ<sup>25</sup>

จังหวัดภูเก็ตมีลักษณะเป็นเกาะ มีระบบการคมนาคมทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ การคมนาคมทางบกมีทางหลวงหมายเลข 402 เป็นเส้นทางหลัก และมีทางหลวงจังหวัดรอบเกาะ รวมทั้งเส้นทางอื่น ๆ ที่เชื่อมโยงไปยังชุมชนและสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ การคมนาคมทางน้ำ ประกอบด้วยท่าเรือน้ำลึก 1 แห่ง ได้แก่ ท่าเรือน้ำลึกบริเวณอ่าวมะขาม ตำบลวิชิต อำเภอเมือง เป็นท่าเรือขนส่งสินค้าและบริการเรือท่องเที่ยว นอกจากนี้ภูเก็ตยังมีท่าเทียบเรือทั่วไปกระจายอยู่จำนวนทั้งสิ้น 38 แห่ง รวมทั้งท่าจอดเรือของเอกชน (MARINA) จำนวน 4 แห่ง ตั้งอยู่ทางฝั่งตะวันออกเฉียงเหนือของเกาะ ซึ่งเป็นจุดเชื่อมต่อเส้นทางเดินเรือไปยังแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลและเกาะต่าง ๆ ในอ่าวพังงา และหมู่เกาะในจังหวัดกระบี่ การคมนาคมทางอากาศ มีท่าอากาศยานภูเก็ต เชื่อมโยงระบบการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ<sup>26</sup>

### 7.3 ข้อมูลด้านประชากรของจังหวัดพื้นที่การศึกษา

ภูมิภาคที่มีลักษณะภูมิศาสตร์เศรษฐกิจโดดเด่นมักจะมีแบบแผนการเคลื่อนย้ายของประชากรในพื้นที่แตกต่างไปจากพื้นที่อื่น ๆ โดยทั่วไป หากพิจารณาในทางหลักการ ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์การเมืองที่แตกต่างกัน มีผลต่อแบบแผนการเคลื่อนย้าย (mobility) ของผู้คนภายในสถานที่ต่าง ๆ ภายในช่วงเวลาหนึ่งในลักษณะที่แตกต่างกันด้วย การเคลื่อนย้ายของประชากรเข้าออกภายในพื้นที่หนึ่งในช่วงเวลาหนึ่งเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบสำคัญในประการต่าง ๆ ดังนี้<sup>27</sup>

*ประการแรก* พื้นที่ภูมิภาคที่มีลักษณะภูมิรัฐศาสตร์ที่แตกต่างกันส่งผลให้เกิดแรงผลักดัน (motive force) ที่ทำให้การเคลื่อนย้ายผู้คนหรือวัตถุเกิดขึ้นในพื้นที่นั้น ๆ ในลักษณะที่แตกต่างกันไป ซึ่งอาจเป็นเหตุผลของการเคลื่อนย้ายโดยความจำเป็นหรือโดยสมัครใจ เช่น การย้ายถิ่นที่อยู่ การอพยพ การเข้ามาทำงาน การท่องเที่ยว เป็นต้น

*ประการที่สอง* ตำแหน่งที่ตั้งและลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ภูมิภาคในลักษณะที่แตกต่างกันมีผลต่อความเร็ว (velocity) ในการเคลื่อนย้ายผู้คนภายในแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกันด้วยปัจจัยหลักที่ส่งผลให้แต่ละพื้นที่

---

<sup>25</sup> สำนักงานจังหวัดตาก, *บรรยายสรุปจังหวัดภูเก็ต* [ออนไลน์] 2555. แหล่งที่มาของข้อมูล: [www.tak.go.th](http://www.tak.go.th) (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 12 มิถุนายน 2560)

<sup>26</sup> สำนักงานจังหวัดภูเก็ต, *บรรยายสรุปจังหวัดภูเก็ต* [ออนไลน์] 2555. แหล่งที่มาของข้อมูล: [www.tak.go.th](http://www.tak.go.th) (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 12 มิถุนายน 2560)

<sup>27</sup> Johanna L. Waters, "Mobilities," *The Sage Handbook of Human Geography*, Volume 1, edited by Roger Lee, Noel Castree, Rob Kitchin, Victoria Lawson, Anssi Paasi, Chris Philo, Sarah Radcliffe, Susan M. Roberts, Charles W.J. Withers (London: Sage, 2014), p. 31.

มีความสามารถในการเดินทางด้วยความเร็วในระดับที่แตกต่างกัน มาจากการมีระบบคมนาคมขนส่งภายในพื้นที่ในรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น อากาศยาน การคมนาคมทางบก การคมนาคมทางเรือ เป็นต้น

*ประการที่สาม* ภูมิศาสตร์เศรษฐกิจที่ต่างกันส่งผลให้แต่ละพื้นที่ภูมิภาคมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันและก่อให้เกิดจังหวะ (rhythm) ของการเคลื่อนตัวเข้าออกของประชากรในสถานที่หนึ่ง ๆ ซึ่งปรากฏซ้ำ ๆ ในแต่ละพื้นที่ในลักษณะแตกต่างกันไปด้วย และส่งผลให้การเคลื่อนย้ายประชากรที่เกิดขึ้นในพื้นที่นั้นแตกต่างไปจากพื้นที่อื่น จังหวะของการเคลื่อนไหวในพื้นที่มักเกี่ยวข้องกับกิจกรรมในพื้นที่และระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำกับกิจกรรมในพื้นที่นั้น

*ประการที่สี่* เส้นทาง (route) หรือช่องทางรองรับการเคลื่อนย้ายผู้คนภายในพื้นที่หนึ่ง ๆ เกี่ยวข้องกับระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำกับเหนือภูมิศาสตร์และประชากร เพื่อให้การเคลื่อนย้ายผู้คนและวัตถุเข้าออกภายในพื้นที่ดำเนินไปโดยผ่านเส้นทางซึ่งถูกออกแบบและกำหนดขึ้นตามระเบียบกฎหมาย เช่น ทางเดินเท้า ถนนทางหลวง ทางด่วน ถนนชนบท ทางยกระดับ อุโมงค์ เส้นทางการบิน ท่าเรือ เป็นต้น การมีระบบขนส่งสาธารณะรูปแบบต่าง ๆ ส่งผลให้พื้นที่หนึ่ง ๆ สามารถเข้าถึงได้มากกว่าพื้นที่อื่น ๆ ที่ไม่อยู่ในเส้นทางคมนาคมขนส่ง

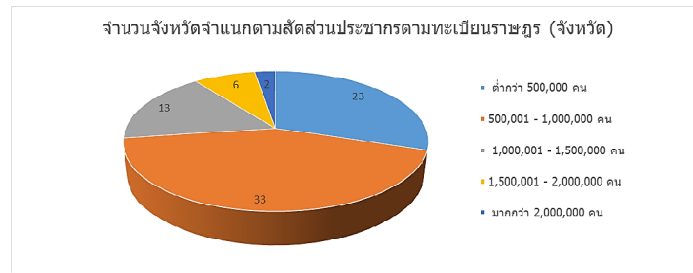
*ประการที่ห้า* พื้นที่ภูมิภาคที่มีลักษณะทางภูมิศาสตร์ต่างกัน มีเส้นทางและระบบคมนาคมขนส่งที่แตกต่างกันส่งผลให้ผู้คนมีประสบการณ์ (experience) การรับรู้และความรู้สึกต่อกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางเคลื่อนย้ายเข้าไปในแต่ละพื้นที่ในลักษณะแตกต่างกันไปด้วย ซึ่งอาจเป็นความเบื่อหน่ายหรือความพึงพอใจ ประสบการณ์ที่มีต่อพื้นที่จึงเป็นปัจจัยที่มีผลต่ออัตราเร็วในการเคลื่อนย้ายประชากรเข้าสู่พื้นที่ภูมิภาคแต่ละแห่งด้วย

*ประการสุดท้าย* แรงต้านทานการเคลื่อนตัวของผู้คนเข้าสู่พื้นที่ (friction) ปัจจัยที่ทำให้กระบวนการเคลื่อนย้ายผู้คนและวัตถุในพื้นที่หนึ่ง ๆ สะดุดหรือหยุดลงในเวลาใดเวลาหนึ่ง หรือส่งผลให้อัตราเร็วในการเคลื่อนย้ายประชากรภายในพื้นที่หนึ่ง ๆ ลดลง อาทิ การเปลี่ยนรูปแบบวิธีการขนส่ง การย้ายฐานการผลิตและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ระเบียบกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับในพื้นที่ ความเสี่ยงต่อภัยพิบัติในพื้นที่ สถานการณ์ความไม่สงบ โรคระบาด เป็นต้น

หากพิจารณาในภาพรวม ลักษณะทางประชากรของจังหวัดในประเทศไทยค่อนข้างมีความแตกต่างหลากหลาย โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากมิติด้านจำนวนและความหนาแน่น ความแตกต่างทางประชากรของจังหวัดเกี่ยวข้องกับปัจจัยทางภูมิศาสตร์เป็นพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นขนาดพื้นที่จังหวัด ตำแหน่งที่ตั้งของจังหวัด และสภาพภูมิประเทศ นอกจากนี้ อัตราการขยายตัวของจำนวนประชากรอันเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายเข้าสู่พื้นที่แต่ละจังหวัด ยังเกี่ยวข้องกับปัจจัยด้านภูมิศาสตร์เศรษฐกิจและภูมิรัฐศาสตร์อีกด้วย ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากกรณีจังหวัดที่เป็นหัวเมืองขนาดใหญ่ หรือจังหวัดที่มีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างเข้มข้นในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งมีแนวโน้มการเคลื่อนย้ายของประชากรในพื้นที่รวดเร็วและมีจังหวัดโดยทั่วไป



### แผนภูมิ 7.3 จำนวนจังหวัดจำแนกตามจำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎรปี พ.ศ. 2559

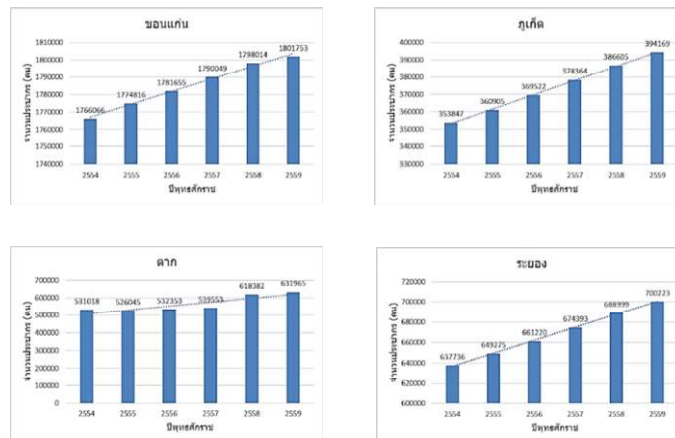


(ที่มา: กรมการปกครอง)

ความแตกต่างหลากหลายของจังหวัดในแง่ประชากร สะท้อนให้เห็นชัดเจนจากสัดส่วนจำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎรในแต่ละจังหวัด ความแตกต่างดังกล่าวนอกจากจะปรากฏในกรณีช่วงห่างจังหวัดที่มีจำนวนประชากรมากที่สุดกับจังหวัดที่มีประชากรน้อยที่สุดแล้ว ยังเห็นได้จากสัดส่วนประชากรของจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งจัดได้หลายขนาด หากพิจารณาจากข้อมูลจำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎรปี 2559 จะเห็นได้ว่าจังหวัดที่มีสัดส่วนประชากรขนาดเล็กเป็นพิเศษ คือ มีจำนวนน้อยกว่า 5 แสนคน มีจำนวน 23 จังหวัด จังหวัดที่มีสัดส่วนประชากรตั้งแต่ 5 แสนคน แต่ไม่ถึง 1 ล้านคน ซึ่งจัดเป็นขนาดเล็ก มีจำนวน 33 จังหวัด จังหวัดที่มีสัดส่วนประชากรระหว่าง 1 ล้านคน แต่ไม่ถึง 1 ล้าน 5 แสนคน ซึ่งจัดเป็นขนาดกลาง มีจำนวน 13 จังหวัด จังหวัดที่มีสัดส่วนประชากรตั้งแต่ 1 ล้าน 5 แสนคน แต่ไม่ถึง 2 ล้านคน ซึ่งจัดเป็นขนาดใหญ่ มีจำนวน 6 จังหวัด และจังหวัดที่มีขนาดใหญ่เป็นพิเศษ มีสัดส่วนประชากรมากกว่า 2 ล้านคนขึ้นไป มีเพียง 2 จังหวัด

ข้อมูลประชากรรายจังหวัดข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างด้านขนาดประชากรของจังหวัดกรณีศึกษาได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ จังหวัดภูเก็ตมีจำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎร 394,169 คน จัดอยู่ในจังหวัดที่มีสัดส่วนประชากรขนาดเล็กเป็นพิเศษ จังหวัดระยองมีจำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎร 700,223 คน จัดอยู่ในจังหวัดที่มีสัดส่วนประชากรขนาดเล็ก เช่นเดียวกับจังหวัดตากซึ่งมีประชากรตามทะเบียนราษฎร 631,965 คน ส่วนจังหวัดขอนแก่น มีจำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎร 1,801,753 คน จัดอยู่ในจังหวัดที่มีสัดส่วนประชากรขนาดใหญ่

### แผนภูมิ 7.4 การเพิ่มจำนวนประชากรในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2554 - 2559

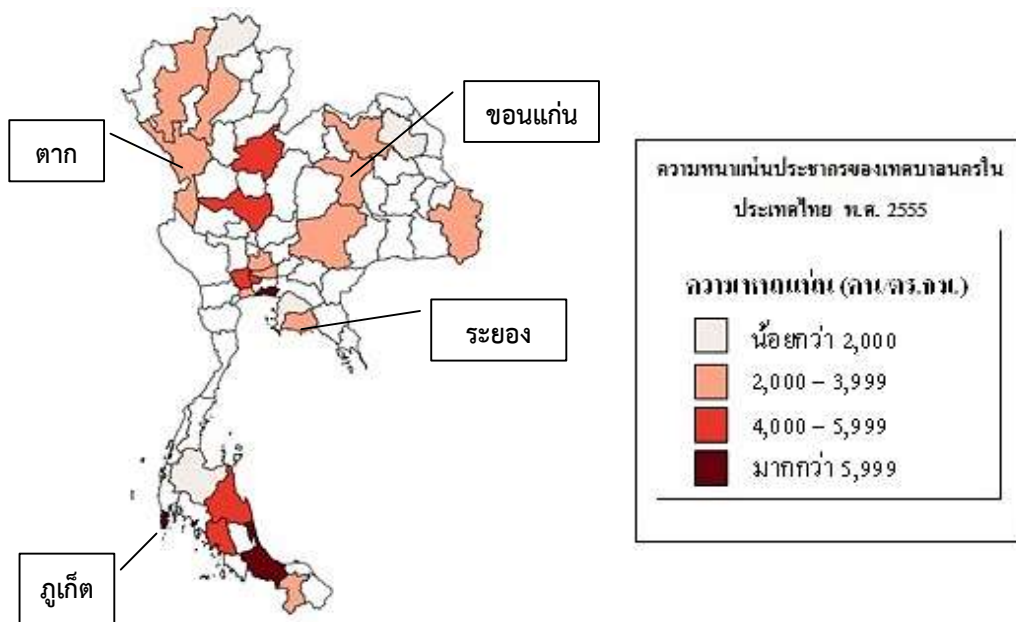


(ที่มา: กรมการปกครอง)

ข้อมูลจำนวนประชากรตามหลักฐานทะเบียนราษฎรระหว่างปี พ.ศ. 2554 - 2559 แสดงให้เห็นว่า จังหวัดครุฑศึกษามีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในพื้นที่ค่อนข้างสม่ำเสมอ หากพิจารณาสัดส่วนการเพิ่มจำนวนประชากรปีล่าสุดจะพบว่า เมื่อเปรียบเทียบอัตราส่วนเพิ่มโดยคิดเป็นร้อยละรายจังหวัดทั่วประเทศ จังหวัดครุฑศึกษาส่วนใหญ่จัดอยู่ในจังหวัดที่มีประชากรเพิ่มขึ้นมากที่สุด 5 อันดับแรก ซึ่งประกอบด้วย อันดับที่หนึ่ง จังหวัดตาก 2.1965 เปอร์เซ็นต์ อันดับที่สอง จังหวัดสมุทรสาคร 2.0653 เปอร์เซ็นต์ อันดับที่สาม จังหวัดภูเก็ต 1.9565 เปอร์เซ็นต์ อันดับทีสี่ จังหวัดชลบุรี 1.9250 เปอร์เซ็นต์ จังหวัดที่ห้า จังหวัดระยอง 1.6290 เปอร์เซ็นต์ ส่วนจังหวัดขอนแก่นมีอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรปีล่าสุดคิดเป็นร้อยละ 0.2079 เปอร์เซ็นต์<sup>28</sup>

นอกเหนือจากแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในพื้นที่ดังกล่าวมาแล้ว หากพิจารณาโดยภาพรวมจะพบว่า จังหวัดครุฑศึกษาทั้ง 4 พื้นที่ มีลักษณะโดดเด่นร่วมกันอีกประการหนึ่งซึ่งบ่งชี้ถึงนัยสำคัญของปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์ของพื้นที่ นั่นคือ การเป็นจังหวัดที่มีเทศบาลนครตั้งอยู่ในพื้นที่ ได้แก่ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลนครภูเก็ต เทศบาลนครแม่สอด และเทศบาลนครระยอง และมีอัตราความหนาแน่นของประชากรในเขตเทศบาลนครในระดับค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับจังหวัดโดยส่วนใหญ่ หากพิจารณาเฉพาะจังหวัดพื้นที่ครุฑศึกษา จะพบว่า จังหวัดภูเก็ตมีอัตราความหนาแน่นของประชากรของเทศบาลนครสูงที่สุด คือ มากกว่า 5,999 คนต่อตารางกิโลเมตร ส่วนจังหวัดตาก ขอนแก่น และระยอง มีระดับอัตราความหนาแน่นของประชากรของเทศบาลนครในช่วงเดียวกัน คือระหว่าง 2,000 - 3,999 คนต่อตารางกิโลเมตร

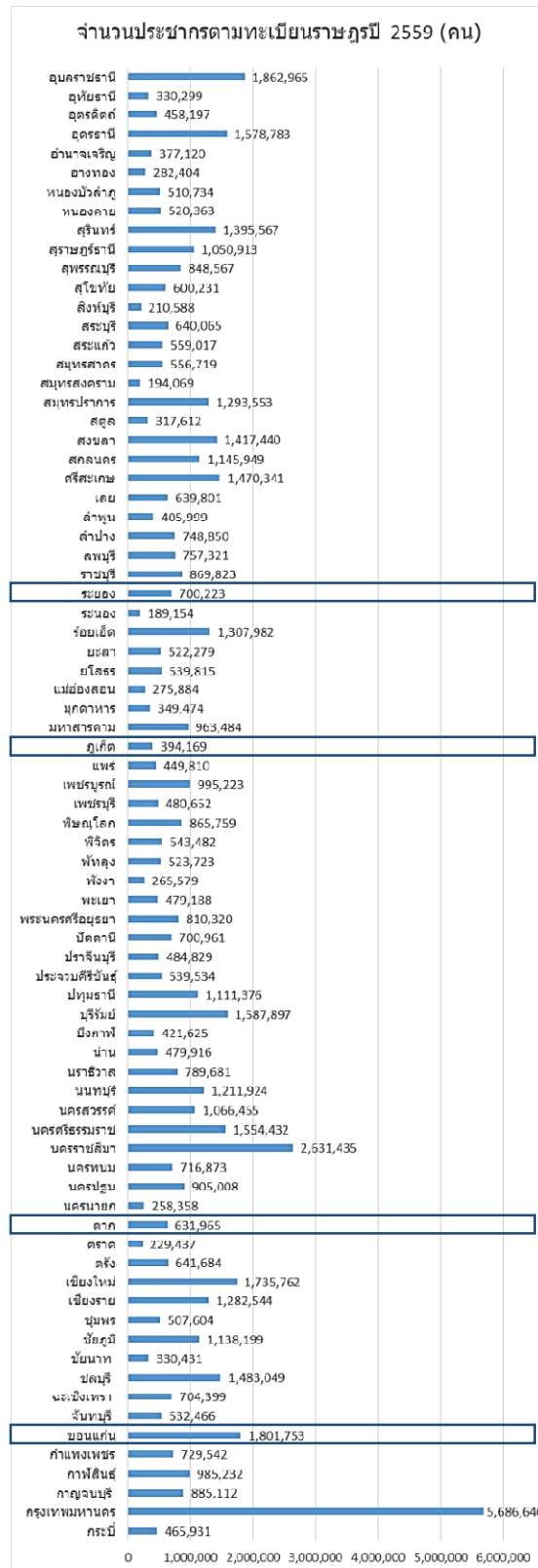
แผนภาพ 7.7 ความหนาแน่นของประชากรของเทศบาลนครในประเทศไทย พ.ศ. 2555



(ที่มา: ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง วิทยาลัยรัฐกิจ มหาวิทยาลัยรังสิต)

<sup>28</sup> ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, จำนวนประชากรจากการทะเบียน ชาย หญิง เนื้อที่ ความหนาแน่น และบ้าน จำแนกตามจังหวัด ปี พ.ศ. 2550 - 2559 [ออนไลน์] 2560. แหล่งที่มาของข้อมูล: <http://service.nso.go.th> (เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2560)

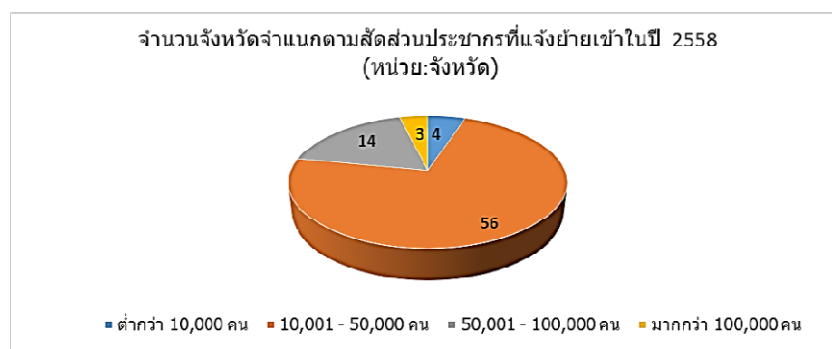
แผนภูมิ 7.5 จำนวนประชากรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2559



(ที่มา: สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)

ลักษณะเฉพาะทางประชากรอีกประการหนึ่งที่สะท้อนถึงความโดดเด่นของพื้นที่จังหวัดการศึกษา ได้แก่ สัดส่วนของประชากรตามหลักฐานทะเบียนราษฎรซึ่งเป็นผู้ที่ไม่ได้มีสัญชาติไทย ซึ่งปรากฏเด่นชัดเฉพาะในพื้นที่การศึกษาจังหวัดตาก เมื่อพิจารณาจากข้อมูลสัดส่วนร้อยละของประชากรผู้ที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยต่อจำนวนประชากรทั้งหมดในจังหวัดโดยเปรียบเทียบ จะพบว่า จังหวัดตากเป็นจังหวัดที่มีสัดส่วนผู้ที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยในพื้นที่มากที่สุด ใน 5 อันดับแรก ได้แก่ อันดับหนึ่ง จังหวัดตาก 16.2023 เปอร์เซ็นต์ อันดับสอง จังหวัดแม่ฮ่องสอน 15.9190 เปอร์เซ็นต์ อันดับสาม จังหวัดเชียงราย 9.2322 เปอร์เซ็นต์ อันดับสี่ จังหวัดกาญจนบุรี 8.5232 เปอร์เซ็นต์ และอันดับห้า จังหวัดเชียงใหม่ 7.4920 เปอร์เซ็นต์ ส่วนจังหวัดการศึกษาอื่น ๆ แม้จะมีประชากรผู้ที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยอยู่ในพื้นที่ แต่ก็คิดเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับจังหวัดตากซึ่งเป็นจังหวัดที่มีด้านการค้าชายแดน กล่าวคือ จังหวัดภูเก็ต 2.3900 เปอร์เซ็นต์ จังหวัดขอนแก่น 0.1480 เปอร์เซ็นต์ และจังหวัดระยอง 0.7540 เปอร์เซ็นต์<sup>29</sup> ข้อมูลทางประชากรดังกล่าวสะท้อนถึงนัยสำคัญของปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์ของจังหวัดชายแดนซึ่งมีผลต่อแบบแผนการเคลื่อนย้ายประชากรเข้าสู่พื้นที่ในลักษณะที่ต่างจากพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ โดยทั่วไป

#### แผนภูมิ 7.6 จำนวนจังหวัดจำแนกตามสัดส่วนประชากรที่แจ้งย้ายเข้าในปี พ.ศ. 2558



(ที่มา: สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)

การย้ายเข้าของประชากรในพื้นที่เป็นลักษณะทางประชากรอีกมิติหนึ่งที่สำคัญของภูมิศาสตร์เศรษฐกิจและภูมิรัฐศาสตร์ของจังหวัด จากข้อมูลการแจ้งย้ายเข้าของประชากรตามหลักฐานทะเบียนราษฎรปี พ.ศ. 2558 พบว่า จังหวัดโดยส่วนใหญ่มีสัดส่วนประชากรย้ายเข้าอยู่ระหว่าง 1 หมื่นคนถึง 5 หมื่นคน ซึ่งมีจำนวน 56 จังหวัด รองลงคือจังหวัดที่มีสัดส่วนประชากรย้ายเข้าอยู่ระหว่าง 5 หมื่นคนถึง 1 แสนคน ซึ่งมีจำนวน 14 จังหวัด ส่วนจังหวัดที่มีสัดส่วนประชากรย้ายเข้ามากกว่า 1 แสนคน มีจำนวน 3 จังหวัด และจังหวัดที่มีสัดส่วนประชากรย้ายเข้าน้อยกว่า 1 หมื่นคน มีจำนวน 4 จังหวัด

<sup>29</sup> สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, *ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2559.*

หากพิจารณาเฉพาะจังหวัดกรณีศึกษา จะเห็นได้ว่า จังหวัดขอนแก่นมีจำนวนประชากรย้ายเข้า 79,049 คน จัดอยู่ในกลุ่มที่มีสัดส่วนประชากรย้ายเข้าค่อนข้างมาก เช่นเดียวกับจังหวัดระยองซึ่งมีจำนวนประชากรย้ายเข้า 54,845 คน ในขณะที่จังหวัดตากมีจำนวนประชากรย้ายเข้าในสัดส่วนที่น้อยกว่าคือ 24,525 คน ใกล้เคียงกับจังหวัดภูเก็ตซึ่งมีจำนวนประชากรย้ายเข้า 38,098 คน<sup>30</sup> หากพิจารณาในเชิงหลักการ ความแตกต่างในระดับการเคลื่อนตัวของประชากรเข้าสู่พื้นที่ภูมิภาคแต่ละแห่งมีความสัมพันธ์กับปัจจัยเชิงพื้นที่หลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นฐานกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การขยายตัวของพื้นที่เมือง ความเป็นศูนย์กลางของภาคและตำแหน่งภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ ตลอดจนความสามารถในการเข้าถึงและการเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่

แม้จังหวัดตากและจังหวัดภูเก็ตจะมีสัดส่วนประชากรที่แจ้งย้ายเข้าพื้นที่ค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดกรณีศึกษาด้วยกัน แต่ข้อมูลทางประชากรอีกมิติหนึ่งก็สะท้อนถึงลักษณะเฉพาะของพื้นที่ดังกล่าวอย่างชัดเจน กล่าวคือ เมื่อเปรียบเทียบจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายในพื้นที่กรณีศึกษาทั้งหมด จะเห็นได้ว่า จังหวัดตากมีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมายในพื้นที่จำนวนมากที่สุดคือ 30,844 คน รองลงมาคือจังหวัดระยอง จำนวน 28,904 คน ซึ่งใกล้เคียงกับจังหวัดภูเก็ต จำนวน 20,163 คน ส่วนจังหวัดขอนแก่นมีจำนวนน้อยที่สุดเพียง 3,609 คน อาจสรุปได้ว่า ลักษณะทางภูมิศาสตร์เศรษฐกิจของจังหวัดตากซึ่งเป็นเมืองการค้าชายแดน จังหวัดระยองซึ่งเป็นเมืองชายฝั่งทะเลที่มีท่าเรือน้ำลึกและเป็นฐานการลงทุนภาคอุตสาหกรรมมูลค่าสูง จังหวัดขอนแก่นซึ่งเป็นเมืองศูนย์กลางโลจิสติกส์ การศึกษาและแพทย์ และสาธารณสุขของภาค จังหวัดภูเก็ตซึ่งเป็นเมืองท่องเที่ยวนานาชาติ ส่งผลให้ลักษณะทางประชากรของจังหวัดกรณีศึกษาเหล่านี้มีลักษณะแตกต่างจากจังหวัดอื่นโดยทั่วไป

#### 7.4 ข้อมูลด้านเศรษฐกิจของจังหวัดพื้นที่กรณีศึกษา

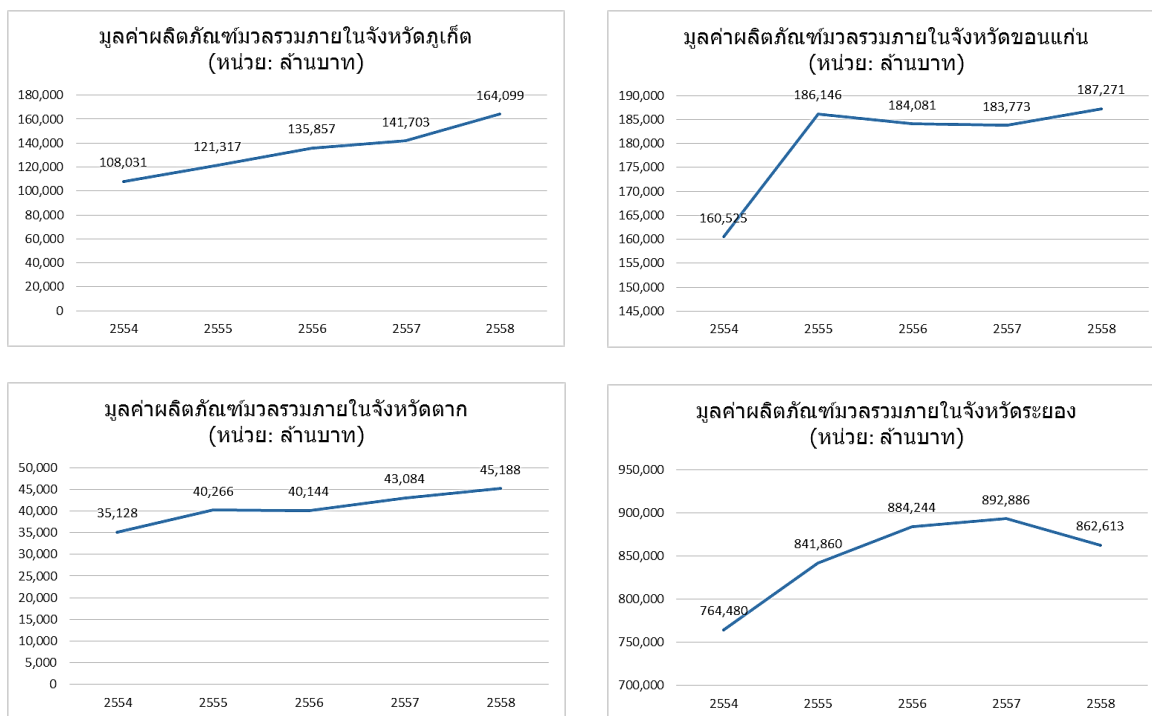
มูลค่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการภาคการผลิตและบริการในพื้นที่เป็นข้อมูลที่สามารถบ่งชี้ถึงการมีศักยภาพโดดเด่นของจังหวัดกรณีศึกษาได้ค่อนข้างชัดเจน หากพิจารณาจากข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัด (Gross Provincial Product : GPP) ระหว่างปี พ.ศ. 2554 – 2558 โดยภาพรวม จะเห็นได้ว่า มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นส่วนใหญ่ เมื่อเปรียบเทียบอัตราการเติบโตของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดเฉพาะในจังหวัดกรณีศึกษา พบว่า จังหวัดภูเก็ตมีอัตราการเติบโตมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 11.10 รองลงมาคือ จังหวัดขอนแก่นร้อยละ 4.15 จังหวัดตาก ร้อยละ 6.63 และจังหวัดระยอง ร้อยละ 3.19 แม้จังหวัดระยองจะมีอัตราการเติบโตของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดค่อนข้างน้อย

---

<sup>30</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สถิติประชากรศาสตร์ ประชากรและเคหะ [ออนไลน์] 2560. แหล่งที่มาของข้อมูล : <http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/01.aspx> (เข้าถึงวันที่ 20 มิถุนายน 2560)

แต่เมื่อเปรียบเทียบโดยภาพรวมพื้นที่ภูมิภาคทั้ง 76 จังหวัดแล้ว จังหวัดระยองยังคงมีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดมากเป็นอันดับหนึ่ง<sup>31</sup>

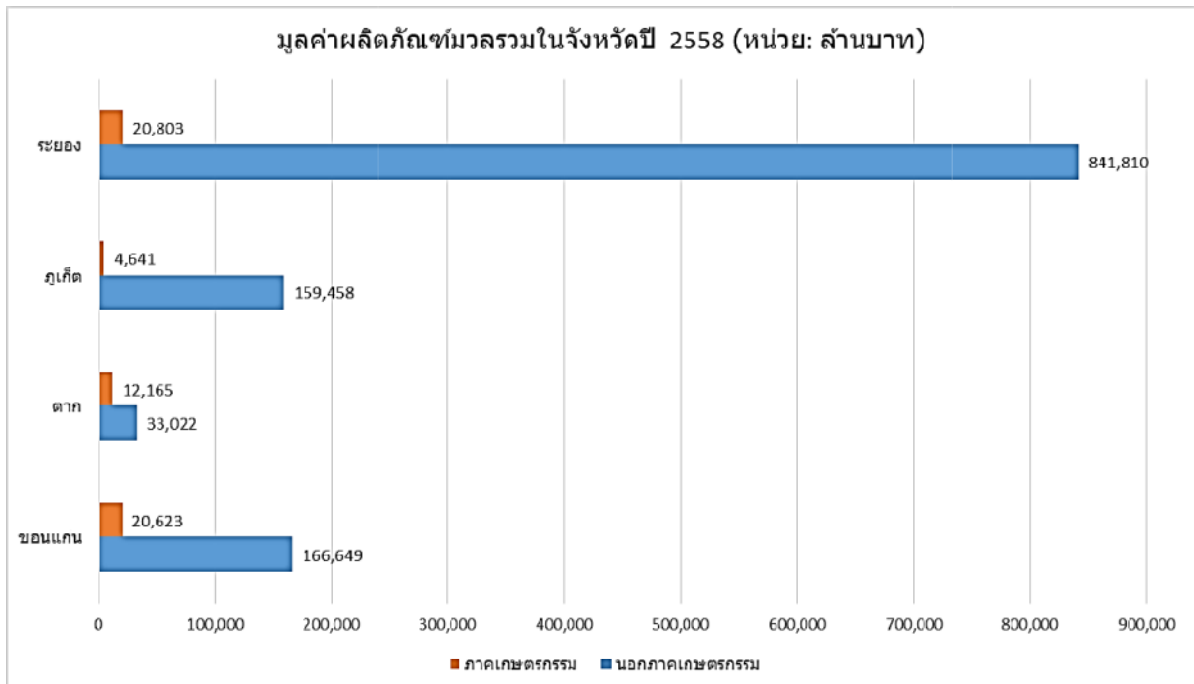
### แผนภูมิ 7.7 แนวโน้มมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดกรณีศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2554 – 2558



(ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

<sup>31</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, ตารางสถิติผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด (2547-2558) (Table of Gross Regional and Provincial Product (2004-2015) (Excel), [ออนไลน์] 2560. แหล่งที่มาของข้อมูล: [www.nesdb.go.th/main.php?filename=gross\\_regional](http://www.nesdb.go.th/main.php?filename=gross_regional) (เข้าถึงวันที่ 25 มิถุนายน 2560)

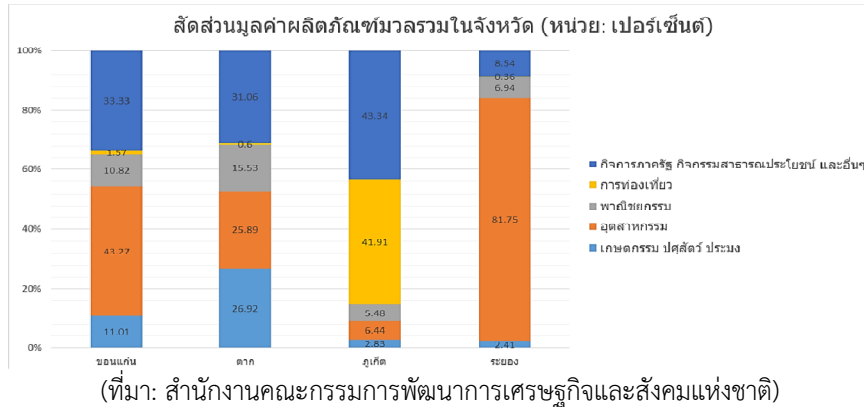
แผนภูมิ 7.8 มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดจำแนกตามภาคเศรษฐกิจ



(ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

จังหวัดครุศึกษามีสัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดที่มาจากภาคเกษตรกรรมและนอกภาคเกษตรกรรมในลักษณะแตกต่างกัน เมื่อเปรียบเทียบระหว่างจังหวัดครุศึกษาจะเห็นได้ว่า จังหวัดที่มีสัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดจากภาคเกษตรกรรมน้อยที่สุด ได้แก่ จังหวัดระยองซึ่งมีฐานเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก และจังหวัดภูเก็ตซึ่งมีฐานเศรษฐกิจในภาคการท่องเที่ยวเป็นหลัก ส่วนจังหวัดที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดจากภาคเกษตรกรรมมากที่สุด ได้แก่ จังหวัดตาก และจังหวัดขอนแก่น กล่าวคือ จังหวัดขอนแก่น มีสัดส่วนมูลค่านอกภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 89 ภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 11 จังหวัดตาก นอกภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 73 ภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 27 จังหวัดภูเก็ต นอกภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 97 ภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 3 จังหวัดระยอง นอกภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 98 ภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 2

## แผนภูมิ 7.9 สัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดของพื้นที่การศึกษา



หากพิจารณาในรายละเอียด จะเห็นได้ว่า มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดของแต่ละพื้นที่การศึกษาในปี พ.ศ. 2558 มีสัดส่วนโดยส่วนใหญ่มาจากภาคเศรษฐกิจในแต่ละด้านที่แตกต่างกัน กล่าวคือ มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดของจังหวัดขอนแก่น โดยส่วนใหญ่มาจากภาคอุตสาหกรรม คิดเป็นร้อยละ 43.27 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดทั้งหมด รองลงมาคือ กิจการภาครัฐ กิจกรรมสาธารณประโยชน์และอื่น ๆ ร้อยละ 33.33 ภาคเกษตรกรรม ปศุสัตว์ ประมงและป่าไม้ ร้อยละ 11.01 ภาคพาณิชย์กรรม ร้อยละ 10.82 และภาคการท่องเที่ยว ร้อยละ 1.57 ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น มูลค่าทางเศรษฐกิจโดยส่วนใหญ่มาจากกิจกรรมการผลิตในภาคอุตสาหกรรม ประกอบกับกิจการภาครัฐ กิจกรรมสาธารณประโยชน์และอื่น ๆ อีกส่วนหนึ่งมาจากภาคเกษตรกรรม และพาณิชย์กรรมซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน และมูลค่าทางเศรษฐกิจจากการท่องเที่ยวมีสัดส่วนน้อยที่สุด

ศักยภาพทางเศรษฐกิจของจังหวัดขอนแก่นสะท้อนให้เห็นจากมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดต่อหัวประชากรในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งสูงเป็นอันดับหนึ่งของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คิดเป็น 107,607 บาท/คน/ปี จังหวัดขอนแก่นมีโรงงานอุตสาหกรรมได้รับอนุญาตให้ประกอบการ (สะสม) จำนวนทั้งสิ้น 1,353 โรงงาน เงินทุน 73,810,755,116 บาท คนงาน 60,738 คน สาขาอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนมากที่สุด 5 อันดับแรกของจังหวัดขอนแก่น ได้แก่ อุตสาหกรรมโลหะ อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์โลหะ อุตสาหกรรมขนส่ง อุตสาหกรรมอาหาร และอุตสาหกรรมกระดาษ จังหวัดขอนแก่นมีพื้นที่การเกษตร 4,369,043 ไร่ (ร้อยละ 64.19 ของพื้นที่จังหวัด) โดยอยู่ในเขตชลประทาน 614,680 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 9.19 ของพื้นที่จังหวัดจำนวนคนทำงานในภาคเกษตร 312,487 คน

จากข้อมูลภาคการค้าและบริการในปี พ.ศ. 2555 พบว่า จังหวัดขอนแก่น มีนิติบุคคลจดทะเบียน 608 ราย ทุนจดทะเบียน 2,215.38 ล้านบาท โดยมีนิติบุคคลจดทะเบียนที่ยังคงอยู่ทั้งสิ้น 41,474 แห่ง มีโรงแรม 188 แห่ง ห้างพัก 6,476 แห่ง มีศูนย์การค้าขนาดใหญ่ 6 แห่ง และขนาดกลาง 23 แห่งโรงพยาบาล 20 โรงสถานบริการ 65 แห่ง นอกจากนี้ จังหวัดขอนแก่นยังเป็นที่ตั้งของธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และสถาบันการเงินพิเศษของรัฐ ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน



ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย รวมทั้งธนาคารพาณิชย์สาขาหลัก และสาขาย่อย รวมทั้งสิ้น 103 แห่ง

ศักยภาพทางเศรษฐกิจที่มีฐานมาจากภาคพาณิชย์กรรมและกิจการภาครัฐในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น เป็นผลจากปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์ของจังหวัดซึ่งตั้งอยู่ในตำแหน่งศูนย์กลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังสะท้อนให้เห็นได้จากการเป็นพื้นที่ที่มีสถานศึกษาตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก โดยมีโรงเรียนทุกสังกัดที่เปิดทำการสอน ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 1,138 แห่ง สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา 6 แห่ง เป็นของรัฐ 3 แห่ง เอกชน 3 แห่ง ในขณะเดียวกัน จังหวัดขอนแก่นยังเป็นศูนย์กลางทางการแพทย์และบริการสาธารณสุข ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือด้วย โดยมีสถานบริการสาธารณสุข ประกอบด้วย โรงพยาบาล 32 แห่ง เป็นโรงพยาบาลสังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด 23 แห่ง มหาวิทยาลัยขอนแก่น 2 แห่ง กระทรวงกลาโหม 1 แห่ง กรมอนามัย 1 แห่ง กรมสุขภาพจิต 1 แห่ง กรมการแพทย์ 1 แห่ง เอกชน 3 แห่ง และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล 248 แห่ง<sup>32</sup>

ในกรณีจังหวัดตาก ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัด ประกอบด้วย มูลค่าทางเศรษฐกิจจากกิจการ ภาครัฐ กิจกรรมสาธารณสุขประโยชน์และอื่น ๆ ร้อยละ 31.06 ภาคเกษตรกรรม ปศุสัตว์ ประมงและป่าไม้ ร้อยละ 26.92 ภาคอุตสาหกรรม ร้อยละ 25.89 ภาคพาณิชย์กรรม ร้อยละ 15.53 และภาคการท่องเที่ยว ร้อยละ 0.60 ข้อมูลนี้สะท้อนถึงศักยภาพทางเศรษฐกิจของพื้นที่จังหวัดตาก ซึ่งแม้จะเป็นจังหวัดตามแนวชายแดนมีภูมิ ประเทศตามแนวเทือกเขาและมีพื้นที่ป่าไม้เป็นจำนวนมาก แต่ก็มีสัดส่วนของมูลค่าทางเศรษฐกิจที่มาจาก ภาคอุตสาหกรรมในระดับใกล้เคียงกับมูลค่าทางเศรษฐกิจที่มาจากภาคเกษตรกรรม นอกจากนี้ หากพิจารณา โดยเปรียบเทียบแล้วจะเห็นได้ว่า สัดส่วนมูลค่าทางเศรษฐกิจจากภาคพาณิชย์กรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม ภายในจังหวัดในกรณีจังหวัดตาก อยู่ในระดับมากกว่าสัดส่วนมูลค่าทางเศรษฐกิจจากภาคพาณิชย์กรรมต่อผลิตภัณฑ์ มวลรวมภายในจังหวัดของจังหวัดขอนแก่น ทั้งนี้ ภูมิศาสตร์เศรษฐกิจของจังหวัดตากซึ่งมีอำเภอแม่สอดเป็นเมือง การค้าชายแดนและการค้าผ่านแดน เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อศักยภาพทางเศรษฐกิจของพื้นที่

สภาพทางเศรษฐกิจของจังหวัดตาก โดยภาพรวมมีอัตราการขยายตัวด้านอุปทานโดยขึ้นอยู่กับการขยายตัว ของภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ และมีการขยายตัวด้านอุปสงค์โดยขึ้นอยู่กับภาค การค้าชายแดน การลงทุนภาคเอกชน และการใช้จ่ายภาครัฐเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ศักยภาพทางเศรษฐกิจที่ ทำให้จังหวัดตากมีความโดดเด่นแตกต่างจากภูมิภาคห่างไกลโดยทั่วไป คือ การมีพื้นที่ซึ่งเป็นฐานการประกอบ อุตสาหกรรมที่มีศักยภาพ ในปี พ.ศ. 2559 จังหวัดตากมีโรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ (สะสม) จำนวนทั้งสิ้น 665 โรงงาน เงินลงทุนรวม 18,362.41 ล้านบาท และมีจำนวนคนงานรวมทั้งสิ้น 51,990 คน การประกอบอุตสาหกรรมที่สำคัญ 5 อันดับแรกของจังหวัดตาก ประกอบด้วย อุตสาหกรรมเกษตร อุตสาหกรรมเครื่องแต่งกาย อุตสาหกรรมโลหะ อุตสาหกรรมสิ่งทอ และอุตสาหกรรมขนส่ง นอกจากนี้ พื้นที่

<sup>32</sup> สำนักงานจังหวัดขอนแก่น, ข้อมูลสรุปจังหวัดขอนแก่น, หน้า 4-11.

จังหวัดตากยังมีแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว กัมพูชา ที่ได้รายงานตัวตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2558 จำนวน 65,730 คน ทำงานในสถานประกอบการ 1,792 แห่ง<sup>33</sup>

ในกรณีจังหวัดภูเก็ต ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัด มีสัดส่วนมูลค่าทางเศรษฐกิจโดยส่วนใหญ่มาจากกิจการภาครัฐ กิจกรรมสาธารณสุขประโยชน์และอื่น ๆ คิดเป็นร้อยละ 43.34 รองลงมา คือ ภาคการท่องเที่ยว ร้อยละ 41.91 ภาคอุตสาหกรรม ร้อยละ 6.44 ภาคพาณิชย์กรรม ร้อยละ 5.48 และภาคเกษตรกรรม ปศุสัตว์ ประมง และป่าไม้ ร้อยละ 2.83 จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า สัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดภูเก็ต เกือบครึ่งมาจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภาคการท่องเที่ยว ซึ่งสะท้อนถึงศักยภาพอันโดดเด่นของจังหวัดภูเก็ต ในฐานะเมืองท่องเที่ยวนานาชาติที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศ นอกจากนี้ หากพิจารณาโดยเปรียบเทียบทั้งประเทศจะพบว่า จังหวัดภูเก็ตเป็นพื้นที่ที่มีสัดส่วนมูลค่าทางเศรษฐกิจในภาคการท่องเที่ยวต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดในระดับสูงที่สุด ถัดลงมา คือ จังหวัดพังงา (ร้อยละ 27.63) สุราษฎร์ธานี (ร้อยละ 18.13) และกระบี่ (ร้อยละ 13.91) ซึ่งทั้งหมดมีลักษณะร่วมกันตรงที่เป็นจังหวัดที่มีแหล่งท่องเที่ยวนานาชาติ

ศักยภาพทางเศรษฐกิจในภาคการท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ตมาจากปัจจัยด้านลักษณะภูมิประเทศ ซึ่งเป็นหมู่เกาะในฝั่งทะเลอันดามัน มีลักษณะภูมิอากาศแบบเขตร้อนชื้น มีหาดทรายและทรัพยากรทางทะเลที่อุดมสมบูรณ์ ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ จังหวัดภูเก็ตมีป่าสงวนแห่งชาติประเภทป่าบก จำนวน 9 ป่า รวมเนื้อที่ทั้งสิ้น 88,235 ไร่ ป่าสงวนแห่งชาติประเภทป่าชายเลน จำนวน 7 ป่า รวมเนื้อที่ทั้งสิ้น 19,343 ไร่ กลุ่มเกาะภูเก็ตมีสภาพพื้นที่ชายฝั่งทะเลหลากหลายรูปแบบ เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันไป ส่งผลให้แนวปะการังในแต่ละพื้นที่มีลักษณะโดดเด่นแตกต่างกัน โดยจำแนกลักษณะแนวปะการังได้เป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ แนวปะการังฝั่งตะวันออกเฉียงใต้ของเกาะภูเก็ตและเกาะต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้เคียง แนวปะการังทางฝั่งตะวันตกตอนกลางของเกาะภูเก็ตและเกาะที่อยู่ใกล้เคียงทางตอนใต้ แนวปะการังทางฝั่งตะวันตกตอนบนของเกาะภูเก็ต แนวปะการังใกล้เขตทะเลลึกเกาะราชา และกลุ่มปะการังที่ขึ้นอยู่ตามบริเวณที่รับแรงปะทะจากคลื่นลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ นอกจากนี้ ชายฝั่งทะเลหมู่เกาะภูเก็ตยังมีแหล่งหล้าทะเลกระจายตัวรวมพื้นที่ทั้งสิ้น 5,823 ไร่<sup>34</sup>

สำหรับจังหวัดระยองซึ่งเป็นพื้นที่ภูมิภาคที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดเป็นอันดับหนึ่งของประเทศ มีสัดส่วนมูลค่าทางเศรษฐกิจโดยส่วนใหญ่มาจากภาคอุตสาหกรรม คิดเป็นร้อยละ 81.75 ภาคพาณิชย์กรรม ร้อยละ 6.94 กิจการภาครัฐ กิจกรรมสาธารณสุขประโยชน์และอื่น ๆ ร้อยละ 8.54 ภาคเกษตรกรรม ปศุสัตว์ ประมงและป่าไม้ ร้อยละ 2.41 และภาคการท่องเที่ยว ร้อยละ 0.36 ข้อมูลนี้สะท้อนถึงศักยภาพอันโดดเด่นของพื้นที่จังหวัดระยองซึ่งเป็นฐานการลงทุนของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่สำคัญของแห่งหนึ่งประเทศ นอกจากนี้ ศักยภาพดังกล่าวของพื้นที่จังหวัดระยองยังสะท้อนให้เห็นจากข้อเท็จจริงที่ว่า จังหวัดระยองเป็นพื้นที่ที่มีสัดส่วนมูลค่าทางเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดในระดับสูง

<sup>33</sup> สำนักงานจังหวัดตาก, *บรรยายสรุปจังหวัดตาก*, หน้า 9-13.

<sup>34</sup> สำนักงานจังหวัดภูเก็ต, *บรรยายสรุปข้อมูลจังหวัดภูเก็ต*, หน้า 15-19.

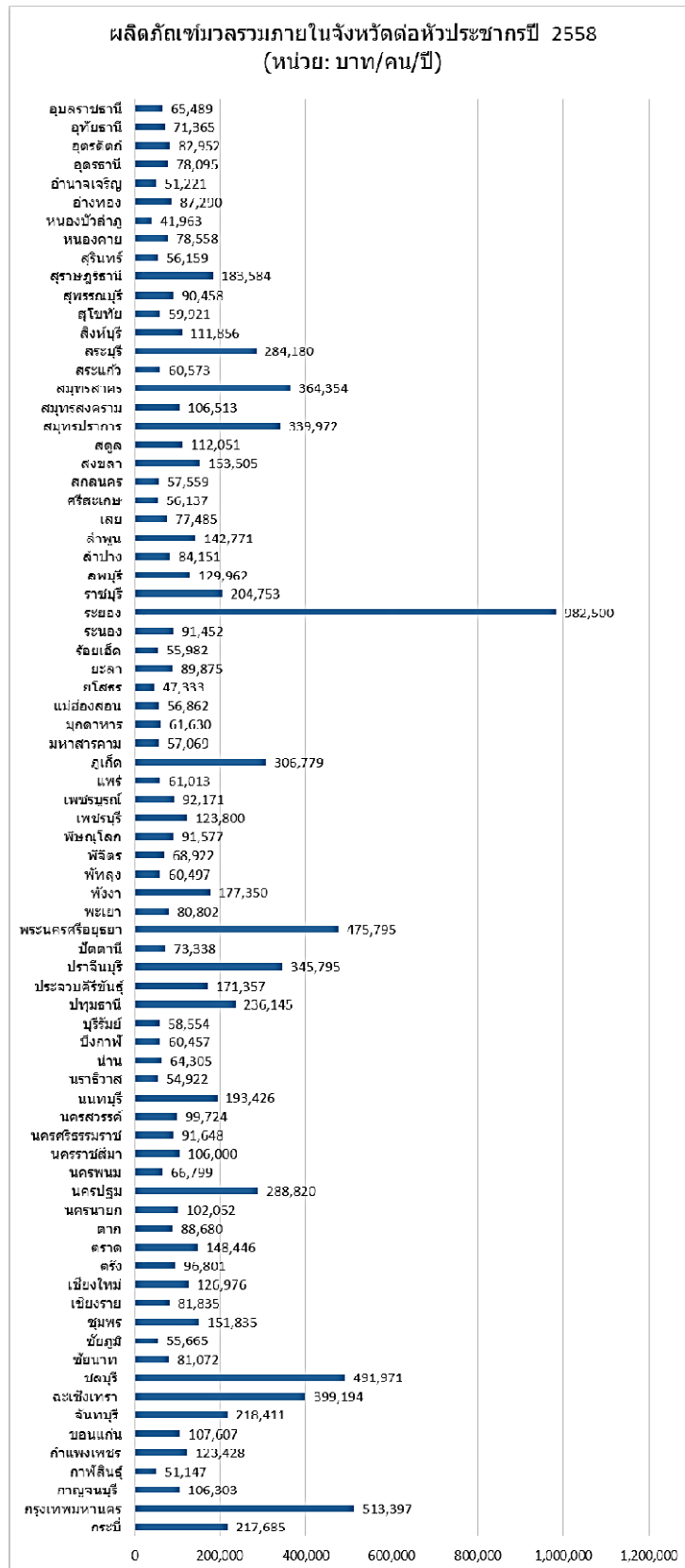
ที่สุดของประเทศ รองลงมาคือ ปราจีนบุรี (ร้อยละ 77.14) พระนครศรีอยุธยา (ร้อยละ 73.86) ฉะเชิงเทรา (ร้อยละ 72.79) และสมุทรสาคร (ร้อยละ 72.78)

ศักยภาพทางเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมของจังหวัดระยอง มาจากการเป็นพื้นที่ที่มีนิคมอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรมที่ร่วมดำเนินการกับเอกชน รวมทั้งสิ้น 25 แห่ง เนื้อที่รวมทั้งหมดประมาณ 1 แสนไร่ ประกอบด้วย นิคมอุตสาหกรรม 15 แห่ง เขตประกอบการอุตสาหกรรม 5 แห่ง ชุมชนอุตสาหกรรม 4 แห่ง สวนอุตสาหกรรม 1 แห่ง มีโรงงานอุตสาหกรรมทั้งสิ้น 3,082 แห่ง ครอบคลุมอุตสาหกรรมการผลิตหลากหลายประเภท อาทิ การผลิตรถยนต์ ชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ แปรรูปสินค้าเกษตร การผลิตไฟฟ้า การผลิตสารเคมี<sup>35</sup> นอกจากนี้ การเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่เป้าหมายโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด รวมถึงการพัฒนาท่าเรือน้ำลึก ยังเอื้อให้จังหวัดระยองเป็นพื้นที่ภูมิภาคที่มีศักยภาพสูงในการลงทุนด้านอุตสาหกรรมอีกด้วย

---

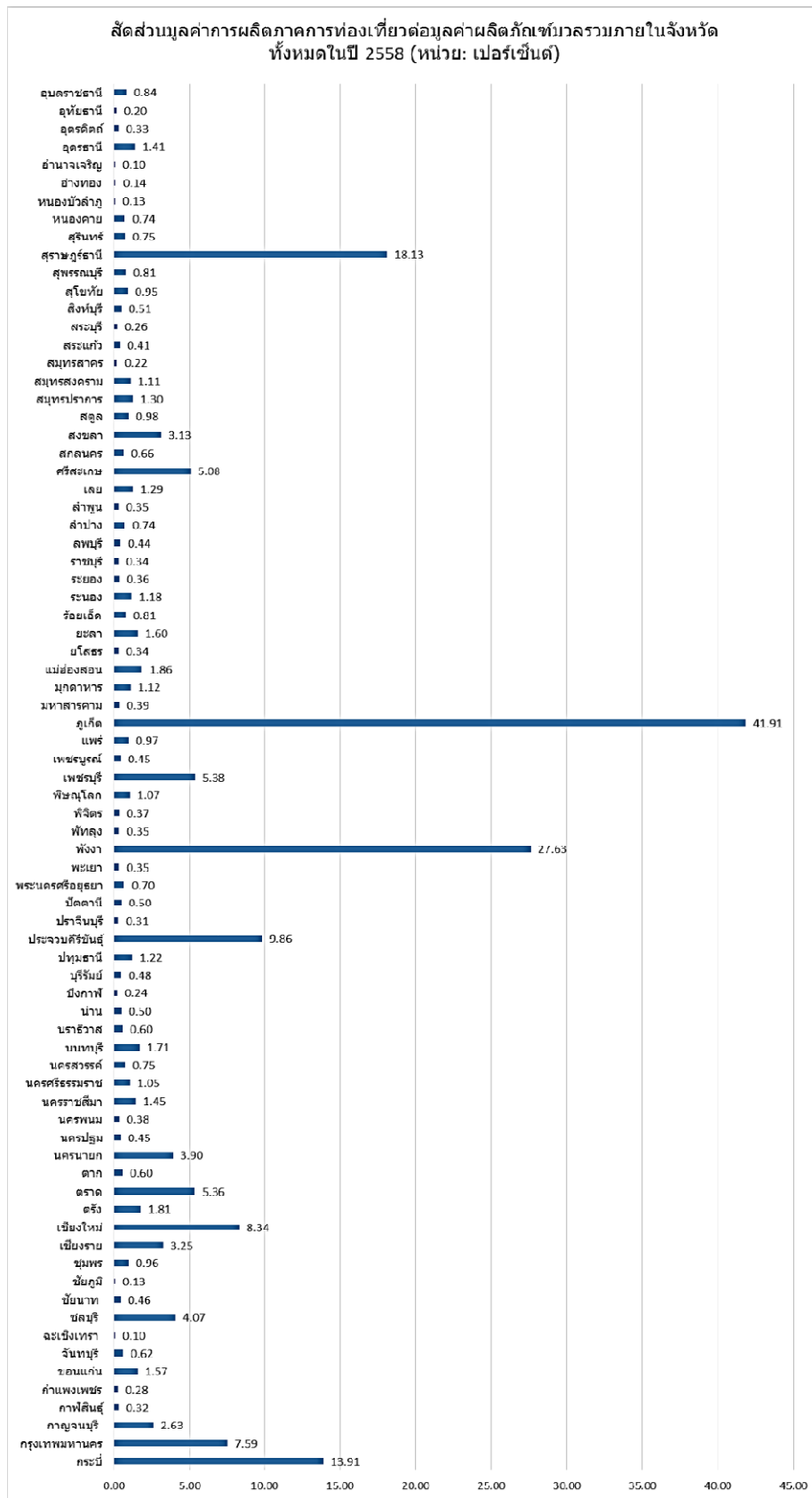
<sup>35</sup> สำนักงานจังหวัดระยอง, *ข้อมูลจังหวัด*, หน้า 7-8.

แผนภูมิ 7.10 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดต่อหัวประชากรในปี พ.ศ. 2558



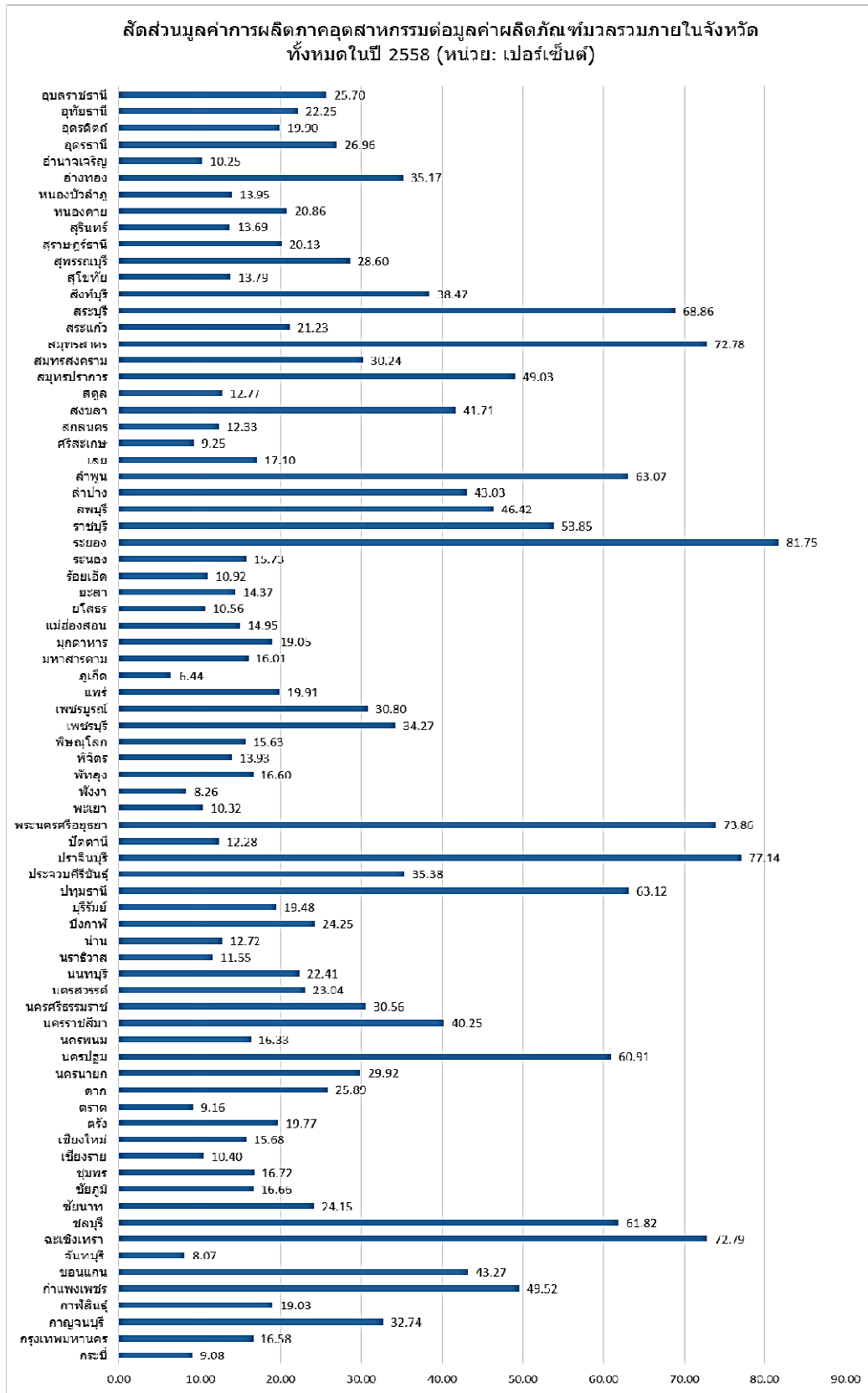
(ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

แผนภูมิ 7.11 สัดส่วนมูลค่าการผลิตภาคการท่องเที่ยวต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดปี 2558



(ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

แผนภูมิ 7.12 สัดส่วนมูลค่าการผลิตภาคอุตสาหกรรมต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดปี 2558



(ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

## 7.5 ข้อมูลด้านนโยบายการพัฒนาศักยภาพของจังหวัดพื้นที่การศึกษา

**จังหวัดตาก** ศักยภาพของพื้นที่จังหวัดตากเป็นผลจากปัจจัยทางภูมิศาสตร์ที่ตั้งอยู่บนเส้นทางเชื่อมโยงระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก - ตะวันตก และระเบียงเศรษฐกิจเหนือ - ใต้ ด้านชายแดนอำเภอแม่สอดสามารถเชื่อมโยงกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์และต่อไปยังภูมิภาคเอเชียใต้ ปัจจุบันรัฐบาลเมียนมาร์ได้ดำเนินการพัฒนาเส้นทางคมนาคมถนนสายเมียวดี - กอกะเร็กซึ่งเป็นเส้นทางช่วงเทือกเขาตะนาวศรี ส่งผลให้การค้าผ่านแดนระหว่างไทย - เมียนมาร์บริเวณด่านอำเภอแม่สอดมีปริมาณเพิ่มขึ้น อีกทั้งยังช่วยให้การขนส่งระหว่างแหลมฉบังและกรุงเทพฯ เข้าไปยังกรุงย่างกุ้งมีความสะดวกมากขึ้น สำหรับการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งและเส้นทางคมนาคมระหว่างอำเภอเมืองตาก - อำเภอแม่สอด ซึ่งมีความลาดชันและคดเคี้ยวนั้นปัจจุบันได้ดำเนินการก่อสร้างปรับปรุงขยายถนนจาก 2 ช่องจราจรเป็น 4 ช่องจราจร เป็นระยะทาง 30 กิโลเมตร<sup>36</sup>

การค้าชายแดนในพื้นที่อำเภอแม่สอดมีช่องทางการค้าชายแดน 2 ช่องทางหลัก ได้แก่ 1) สะพานมิตรภาพไทย-เมียนมาร์ แห่งที่ 1 และ 2) ท่าข้ามชั่วคราวสำหรับขนส่งสินค้าจำนวน 22 แห่งตามแนวแม่น้ำเมย ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เปิดได้ตามกฎหมายศุลกากร เพื่ออำนวยความสะดวกการค้าระหว่างไทย-เมียนมาร์ โดยมีปริมาณการค้าชายแดนผ่านช่องทางดังกล่าวช่องทางละประมาณร้อยละ 50 ในปี 2557 การส่งออกและนำเข้าสินค้าผ่านด่านศุลกากรแม่สอด มีมูลค่าการค้ารวม 32,932.946 ล้านบาท สินค้าส่งออก 5 อันดับแรก ได้แก่ เบียร์ น้ำมันเบนซิน ไทศัพท์มือถือและอุปกรณ์ น้ำมันดีเซล และผ้าฝ้าย ส่วนสินค้านำเข้า 5 อันดับแรก ได้แก่ โคและกระบือมีชีวิต ถั่วลิสง ถั่วเขียว เพอร์นิเจอร์และผลิตภัณฑ์ไม้ และแรพลวง<sup>37</sup> จากข้อมูลมูลค่าการค้าชายแดนในปี พ.ศ. 2558 พบว่า จุดผ่านแดนด่านศุลกากรแม่สอด มีมูลค่าการค้า 69,061 ล้านบาท คิดเป็นมูลค่าการค้ารวมสูงสุดอันดับ 5 ของประเทศ และมีมูลค่าการค้าชายแดนไทย-เมียนมาร์สูงเป็นอันดับ 2 รองจากด่านศุลกากรสังขละบุรี ในปี 2557-2558 ด้านศุลกากรแม่สอดมีมูลค่าการค้าเพิ่มขึ้นร้อยละ 10.5<sup>38</sup>

จากศักยภาพเชิงพื้นที่ดังกล่าว รัฐบาลได้กำหนดให้จังหวัดตากเป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายสำหรับดำเนินนโยบายการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค โดยใช้ประโยชน์จากโอกาสการเชื่อมโยงภูมิภาคในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ชายแดน และแก้ปัญหาความมั่นคงบริเวณชายแดน โดยได้กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 1 และ 2 รวม 10 พื้นที่ ประกอบด้วย ระยะที่ 1 ได้แก่ พื้นที่จังหวัดตาก จังหวัด

<sup>36</sup> สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการสำรวจศักยภาพพื้นที่ชายแดนและเขตเศรษฐกิจพิเศษไทย - เมียนมาร์ ณ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก - เมืองเมียวดี - เมืองผะดั้น และกรุงย่างกุ้ง 15-18 พฤษภาคม 2557, หน้า 2.

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

<sup>38</sup> สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การค้าชายแดนและการค้าผ่านแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน ปี 2558, หน้า 6.

สระแก้ว จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดตราด และจังหวัดสงขลา<sup>39</sup> ระยะที่ 2 ได้แก่ พื้นที่จังหวัดหนองคาย นครราชสีมา เชียงราย นครพนม และกาญจนบุรี<sup>40</sup> ภายใต้นโยบายดังกล่าว รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการส่งเสริมการลงทุนโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (สทท.) ได้เปิดให้เอกชนขอรับการสนับสนุนการลงทุนในพื้นที่ และกำหนดสิทธิประโยชน์สำหรับกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ การส่งเสริมการลงทุนในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสำหรับ SMEs การจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน (OSS) ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 1 และ 2 รวม 10 พื้นที่<sup>41</sup>

นอกจากการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวมาแล้ว หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องยังได้ดำเนินการดำเนินมาตรการและนโยบายเพื่อรองรับการพัฒนาในพื้นที่ในด้านต่าง ๆ อาทิ การจัดระบบแรงงานต่างด้าวแบบไป – กลับอย่างถูกกฎหมาย ซึ่งดำเนินการโดยกระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ประกอบด้วย การปรับปรุงท่าอากาศยานแม่สอด การปรับปรุงทางหลวงหมายเลข 12 ตาก – แม่สอด การก่อสร้างทางเลี่ยงเมืองแม่สอดพร้อมสะพานข้ามแม่น้ำเมยแห่งที่ 2 ระยะทาง 21.40 กิโลเมตร (ฝั่งไทย 17.25 กิโลเมตร) และโครงการก่อสร้างด่านศุลกากรแม่สอด แห่งที่ 2 ใกล้สะพานข้ามแม่น้ำเมยแห่งที่ 2 และพื้นที่พัฒนาในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก<sup>42</sup>

ทิศทางการพัฒนาพื้นที่จังหวัดตากดังกล่าวข้างต้นเป็นไปตามกรอบการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษชายแดนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่บริเวณชายแดนเป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืนและเกิดผลที่เป็นรูปธรรม โดยมีแนวทางการพัฒนาประกอบด้วยส่งเสริมและอำนวยความสะดวกการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การสนับสนุนและยกระดับการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วม การบริหารจัดการด้านสาธารณสุข แรงงานและความมั่นคง โดยพัฒนาระบบสาธารณสุขชายแดนเพื่อให้ประชากรมีสุขภาพดีถ้วนหน้า ตลอดจนจัดให้มีมาตรการและระบบสื่อสารเพื่อดูแลความมั่นคงและรักษาความปลอดภัยของพื้นที่<sup>43</sup>

<sup>39</sup> ประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ที่ 1/2558 ลงวันที่ 19 มกราคม 2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 1 ในพื้นที่จังหวัดตาก สระแก้ว มุกดาหาร ตราด และสงขลา

<sup>40</sup> ประกาศคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) ที่ 2/2558 ลงวันที่ 24 เมษายน 2558 เรื่อง กำหนดพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ระยะที่ 2 ในพื้นที่จังหวัดหนองคาย นครราชสีมา เชียงราย นครพนม และกาญจนบุรี

<sup>41</sup> ฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานความก้าวหน้าการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (มิถุนายน 2560), หน้า 2-3.

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

<sup>43</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560 – 2565, หน้า 182 – 183.



**จังหวัดระยอง** ศักยภาพของพื้นที่จังหวัดระยองเป็นผลจากปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ที่ตั้งอยู่ในชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์ของภูมิภาคอาเซียน และสามารถเชื่อมโยงไปยังประเทศจีนและอินเดียผ่านเส้นทางคมนาคมขนส่งทางทะเล จังหวัดระยองเป็นหนึ่งในพื้นที่ฐานการผลิตอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ ได้แก่ อุตสาหกรรมปิโตรเคมี และอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน อีกทั้งยังมีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ประกอบด้วย ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง ท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (มอเตอร์เวย์) รถไฟทางคู่ และสนามบินอู่ตะเภา ปัจจุบันจังหวัดระยองได้รับการกำหนดให้เป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายในการดำเนินนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) เพื่อให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจชั้นนำของเอเชียและสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศควบคู่ไปกับการยกระดับคุณภาพชีวิตและรายได้ของประชาชน

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2559 เห็นชอบหลักการโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก อันนำมาสู่การจัดทำแผนงานพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (พ.ศ. 2560 – 2564) มีพื้นที่เป้าหมายครอบคลุมจังหวัดชลบุรี จังหวัดระยอง และจังหวัดฉะเชิงเทรา มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาซูเปอร์คลัสเตอร์และ 10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย เพื่อให้เป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่ออนาคต (New Engine of Growth) เช่น คลัสเตอร์ยานยนต์และชิ้นส่วน คลัสเตอร์เครื่องใช้ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ คลัสเตอร์ปิโตรเคมีและเคมีภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม อุตสาหกรรมท่องเที่ยว อุตสาหกรรมการบินและโลจิสติกส์ เป็นต้น<sup>44</sup>

สำหรับแนวทางการพัฒนาเพื่อยกระดับการพัฒนาพื้นที่ต่อยอดสู่การเป็นพื้นที่เศรษฐกิจชั้นนำของเอเชีย ประกอบด้วยแนวทางหลัก ได้แก่ การพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ พร้อมเร่งรัดการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยส่งเสริมให้อุตสาหกรรมใช้เทคโนโลยีระดับสูงร่วมกับการวิจัยและพัฒนา การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งเชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจที่มีศักยภาพรองรับกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายและเชื่อมโยงสู่ตลาดโลก การพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ โครงสร้างพื้นฐานและบริการทางสังคม และสิ่งแวดล้อมที่ได้มาตรฐาน การให้สิทธิประโยชน์และการอำนวยความสะดวกเพื่อดึงดูดอุตสาหกรรมเป้าหมาย และการพัฒนาสภาพแวดล้อมเมืองสำคัญของจังหวัดให้เป็นเมืองน่าอยู่ เอื้อต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีสมดุล โดยจังหวัดระยองได้รับการกำหนดให้เป็นเมืองสำคัญในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกในฐานะเมืองแห่งการศึกษาและวิทยาศาสตร์ เมืองนานาชาติที่มีธุรกิจทันสมัย

แผนงานพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก กำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินงานโดยแบ่งเป็น 3 ระยะ ในช่วง 15 ปี กล่าวคือ ระยะสั้น (พ.ศ. 2559 – 2560) เร่งรัดโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานคมนาคม

---

<sup>44</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนงานพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก* (พ.ศ. 2560 – 2564), หน้า 1.

ที่อยู่ระหว่างดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมาย อาทิ ก่อสร้างถนนมอเตอร์เวย์ (พญา - มาบตาพุด) ก่อสร้างรถไฟทางคู่ฉะเชิงเทรา - คลองสิบเก้า - แก่งคอย พัฒนาท่าเทียบเรือชายฝั่ง (ท่าเทียบเรือ A) และศูนย์การขนส่งผู้สินค้าทางรถไฟที่ท่าเรือแหลมฉบัง ขยายช่องทางจราจรทางเข้าแหลมฉบังและปรับปรุงขยายถนนสายหลัก ปรับปรุงระบบส่งและสถานีไฟฟ้า เพิ่มความจุอ่างเก็บน้ำ ก่อสร้างระบบผันน้ำ ปรับปรุงขยายประปา ระบบระบายน้ำ การจัดการขยะ เพิ่มศักยภาพการให้บริการสาธารณสุข รวมทั้งเร่งรัดศึกษาความเหมาะสมและจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการลงทุนที่สำคัญ เช่น สนามบินอู่ตะเภา ท่าเรือแหลมฉบังระยะที่ 3 ท่าเรือมาบตาพุดระยะที่ 3 และท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ เป็นต้น

ระยะกลาง (พ.ศ. 2561 - 2563) ครอบคลุมการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบังระยะที่ 3 ท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดระยะที่ 3 รถไฟความเร็วสูง (กรุงเทพฯ - ระยอง) รถไฟรางเบาพญา ท่าเรือเฟอร์รี่เชื่อมชายฝั่งทะเลอ่าวไทย โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินอู่ตะเภา ศูนย์ซ่อมอากาศยาน (MRO) ก่อสร้างขยายถนนเชื่อมโยง/ทางเลี่ยงเมือง ระบบท่อส่งน้ำ/ผันน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย และวางผังเมืองรวมชุมชน โดยมีรูปแบบการลงทุนทั้งภาครัฐและให้เอกชนร่วมลงทุนระยะยาว (พ.ศ. 2564 เป็นต้นไป) ครอบคลุมการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภา ท่าเรือแหลมฉบังระยะที่ 3 และท่าเรือมาบตาพุดระยะที่ 3 ระบบราง และระบบน้ำ เป็นเครือข่ายเชื่อมโยงทั้งระบบไปยังภูมิภาคต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ<sup>45</sup>

ทิศทางการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกดังกล่าว เป็นไปตามกรอบการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบสอง ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกให้เป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมหลักของประเทศที่ขยายตัวอย่างมีสมดุล มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ บนฐานของการมีส่วนร่วมและได้รับการยอมรับจากชุมชน มีโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย สาธารณูปการ บริการสังคม และการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพและทั่วถึง สามารถสนับสนุนการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน ควบคู่กับการพัฒนาภาคการผลิตต่าง ๆ ได้อย่างเกื้อกูลและยั่งยืน

หนึ่งในแนวทางการพัฒนาหลัก คือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ได้มาตรฐานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และรองรับการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก ขยายขีดความสามารถของโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทุกรูปแบบ ให้บูรณาการและเชื่อมโยงกันทั้งระบบ ได้แก่ ท่าอากาศยานทั้ง 3 แห่ง คือ สุวรรณภูมิ ดอนเมือง และอู่ตะเภา เชื่อมโยงการคมนาคมขนส่งทั้งทางบก ทางราง ทางเรือ และทางอากาศ เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ที่เพิ่มขึ้น และเชื่อมโยงสู่พื้นที่โดยรอบและตลาดโลก พัฒนาระบบสาธารณสุข ปลอดภัย สาธารณูปการ โครงข่ายน้ำ (น้ำดิบ น้ำประปา) ระบบไฟฟ้า เทคโนโลยีสารสนเทศ การจัดการสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะขยะ น้ำเสีย และปรับปรุงคุณภาพการศึกษาด้าน

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

อาชีวศึกษา วิศวกรรมและเทคโนโลยี เพื่อผลิตบุคลากรเฉพาะทางให้สอดคล้องกับความต้องการของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่อย่างเหมาะสม และยกระดับบริการสาธารณสุขทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ<sup>46</sup>

**จังหวัดขอนแก่น** รัฐบาลมีแนวคิดที่จะผลักดันให้ขอนแก่นเป็นเมืองศูนย์กลางของระบบโลจิสติกส์เพื่อรองรับการก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) โดยสนับสนุนให้ขอนแก่นเป็นศูนย์กลางทั้งด้านการคมนาคมและทางเครื่องบินซึ่งพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางการบินในภูมิภาค โดยมีสนามบินนานาชาติขอนแก่นรองรับจำนวนผู้ใช้งานได้มากถึง 32 เที่ยวบินต่อวัน นอกจากนี้ยังเร่งพัฒนาการขนส่งทั้งทางรถยนต์และรถไฟซึ่งจะมีการพัฒนาเป็นโครงการรถไฟความเร็วสูงระบบรางคู่ โดยมีจังหวัดขอนแก่นเป็นสถานีสำคัญของโครงการ ซึ่งจะเชื่อมโยงกับประเทศจีนและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ตลอดจนการยกระดับให้เมืองขอนแก่นเป็นศูนย์กลางการกระจายสินค้าของกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขง รวมทั้งการมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่ทันสมัยในการจัดประชุมและสัมมนาทั้งในระดับชาติและนานาชาติ ปัจจุบันต่างๆ เหล่านี้ทำให้จังหวัดขอนแก่นได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ ของทางภาครัฐและเอกชนเป็นอย่างดี

การมีตำแหน่งที่ตั้งอยู่แนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) ตัดกับแนวเชื่อมโยงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ สู่พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (Eastern Sea Board: ESB) เอื้อให้จังหวัดขอนแก่นได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่รัฐบาลส่งเสริมให้เป็น 1 ใน 3 จังหวัดนำร่องในการพัฒนาให้เป็นนครแห่งเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร นอกเหนือจากจังหวัดภูเก็ต และจังหวัดเชียงใหม่ นอกจากนี้ การเป็นเมืองศูนย์กลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีโครงสร้างพื้นฐานด้านต่างๆ พร้อมรองรับการพัฒนา ยังส่งผลให้จังหวัดขอนแก่นได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพเอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมการค้าการลงทุนโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน<sup>47</sup>

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้จัดให้จังหวัดขอนแก่นอยู่ในเขตส่งเสริมการลงทุนเขต 3 ซึ่งมีสิทธิและประโยชน์ในประการสำคัญ คือ ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลรวมกันไม่เกินร้อยละ 100 ของเงินลงทุน โดยไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียนเป็นระยะเวลา 8 ปี ทั้งนี้ผู้ได้รับการส่งเสริมในโครงการที่มีขนาดการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะต้องดำเนินการให้ได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่าภายในระยะเวลา 2 ปีนับตั้งแต่วันเปิดดำเนินการ หากไม่สามารถดำเนินการได้จะถูกเพิกถอนสิทธิและประโยชน์การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 1 ปี และให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นสำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นระยะเวลา 5 ปี

สำหรับโครงการที่ตั้งสถานประกอบการในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมให้ได้รับสิทธิประโยชน์ คือ ให้ได้รับลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการลงทุนในอัตรา ร้อยละ 50 ของอัตรากำหนด เป็นระยะเวลา 5 ปี นับจากวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล

<sup>46</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560 – 2565, หน้า 181.

<sup>47</sup> สำนักงานจังหวัดขอนแก่น, ข้อมูลสรุปจังหวัดขอนแก่น, หน้า 15-16.

อนุญาตให้หักค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้าและค่าประปา 2 เท่า เป็นระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันเริ่มมีรายได้จากกิจการที่ได้รับการส่งเสริม สำหรับโครงการที่ตั้งสถานประกอบการนอกนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม อนุญาตให้หักค่าติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกจากกำไรสุทธิร้อยละ 25 ของเงินที่ลงทุนในกิจการที่ได้รับการส่งเสริม โดยผู้ได้รับการส่งเสริมจะเลือกหักจากกำไรสุทธิของปีใดปีหนึ่งก็ได้ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่มีรายได้จากกิจการที่ได้รับการส่งเสริม ทั้งนี้ นอกเหนือไปจากการหักค่าเสื่อมราคาตามปกติ

การมีภูมิศาสตร์ที่ตั้งบริเวณศูนย์กลางภาคตะวันออกเฉียงเหนือเอื้อให้จังหวัดขอนแก่นเป็นศูนย์กลางการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การลงทุน และการบริการของภูมิภาค ปัจจุบันสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) ได้กำหนดให้จังหวัดขอนแก่นเป็น 1 ใน 5 เมืองจุดหมายปลายทางสำหรับจัดงานกิจกรรมทางธุรกิจหรือ MICE City ของประเทศไทย ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ ภูเก็ต และพัทยา โดยมีนโยบายขับเคลื่อนตามแผนแม่บทขอนแก่นไมซ์ซิตี้ (พ.ศ.2557-2561) เพื่อผลักดันให้จังหวัดขอนแก่นเป็นศูนย์กลางการจัดประชุมและการแสดงสินค้าที่สร้างโอกาสทางธุรกิจในระดับอนุภูมิภาค ลุ่มน้ำโขง

แผนแม่บทขอนแก่นไมซ์ซิตี้ (พ.ศ.2557-2561) ประกอบด้วยยุทธศาสตร์หลัก 5 ด้าน คือ 1) การผลักดันให้มีการจัดงานไมซ์ในจังหวัดอย่างต่อเนื่อง 2) การยกระดับมาตรฐานบริการสู่ระดับสากล 3) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในประเทศและอนุภูมิภาค ลุ่มน้ำโขง 4) การส่งเสริมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวก และ 5) การสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขัน เพื่อนำไปสู่การเป็นผู้นำด้านธุรกิจไมซ์ในอนุภูมิภาค ลุ่มน้ำโขงผ่านการสร้างแบรนด์ แผนแม่บทดังกล่าว ประกอบด้วย แผนการดำเนินงาน 3 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2557-2558) สร้างความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาผู้ประกอบการ และบุคลากร สร้างเครือข่ายความร่วมมือระดับท้องถิ่น และกระตุ้นการจัดงาน ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2559 – 2560) เพิ่มความมั่นใจในการเป็นศูนย์กลางไมซ์ ส่งเสริมการจัดการระดับเมกะโปรเจกต์ สร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ และระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560) สร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศ ผลักดันการจัดงานไมซ์ฟระระดับชาติและนานาชาติ สร้างชื่อเสียงการบริการ และสร้างการรับรู้เรื่องภาพลักษณ์<sup>48</sup>

ศักยภาพด้านโครงสร้างพื้นฐานของเมืองและการเชื่อมโยงในเชิงพื้นที่ ทำให้ขอนแก่นเป็นหนึ่งในเป้าหมาย MICE City ของประเทศ กล่าวคือ จังหวัดขอนแก่นมีท่าอากาศยานขอนแก่นเป็นท่าอากาศยานนานาชาติ มีศูนย์ประชุมทั้งหมด 5 แห่ง ความจุสูงสุดของห้องประชุม 3,000 ตารางเมตร ศูนย์นิทรรศการ 1 แห่ง สถานที่จัดงานรูปแบบเฉพาะ 2 แห่ง ความจุของที่พัก 44 โรงแรม 2,946 ห้อง<sup>49</sup> ปัจจุบันมีการลงทุนสร้างศูนย์ประชุมแสดงสินค้าและนิทรรศการขนาดใหญ่จากทุนอสังหาริมทรัพย์จากนักลงทุนภายนอก การเป็นชุมทางการคมนาคมสำคัญเชื่อมโยงจังหวัดในภาคอีสานเหนือ-อีสานใต้ เชื่อมโยงภาคอีสานกับภาคเหนือและภาคกลาง นอกจากนี้

<sup>48</sup> ศูนย์วิจัยธุรกิจและเศรษฐกิจอีสาน (ECBER), แผนแม่บทขอนแก่นไมซ์ซิตี้ พ.ศ. 2557 – 2561.

<sup>49</sup> สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ, หน้าหลัก [ออนไลน์] 2017. แหล่งที่มาของข้อมูล: [www.businesseventsthailand.com](http://www.businesseventsthailand.com) (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 20 มิถุนายน 2560)

จะเอื้อให้จังหวัดขอนแก่นได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายของนโยบายการพัฒนาศักยภาพของเมือง จุดหมายการจัดประชุมและนิทรรศการโดยหน่วยราชการบริหารส่วนกลางดังกล่าวมาแล้ว จังหวัดขอนแก่น ยังได้รับการกำหนดให้เป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายของโครงการก่อสร้างรถไฟรางคู่ นครราชสีมา-หนองคายอีกด้วย

ในขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตเมืองหลักของจังหวัดขอนแก่นยังได้ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนในพื้นที่ ริเริ่มผลักดันนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่งสาธารณะ ในเขตเมือง โดยประสบความสำเร็จในการจัดระบบบริการรถโดยสารด่วนพิเศษภายใต้ชื่อ “ขอนแก่นซีทีบีเอส” (Khonkaen City Bus) โดยเริ่มให้บริการเชื่อมต่อท่าอากาศยานขอนแก่นกับตัวเมือง และระหว่างมหาวิทยาลัยขอนแก่นกับตัวเมือง<sup>50</sup> ในปี พ.ศ. 2558 ภาคเอกชนโดยการร่วมมือกันของสมาคมธุรกิจในจังหวัดขอนแก่นได้ร่วมกัน ก่อตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด เพื่อร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นและเทศบาลเมืองขอนแก่นในการขับเคลื่อนนโยบายการลงทุนพัฒนาระบบรถไฟฟ้ารางเบา (LRT) และได้ร่วมกับสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและการจราจร กระทรวงคมนาคม และมหาวิทยาลัยขอนแก่น ดำเนินโครงการศึกษาออกแบบรายละเอียดระบบขนส่งสาธารณะในเขตจังหวัดขอนแก่นและผลกระทบสิ่งแวดล้อม<sup>51</sup>

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตเมืองหลักของจังหวัดขอนแก่นดังกล่าว สอดคล้องกับทิศทางยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในเขตเมืองโดยพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในเขตเมืองที่มีความเหมาะสมกับขนาดเศรษฐกิจและสังคมของเมืองที่มีประสิทธิภาพการใช้พลังงานสูงและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และเริ่มพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในพื้นที่เมืองหลักในเขตภูมิภาคที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของเมือง อาทิ ระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนขนาดรอง (Light Rail) รถโดยสารด่วนพิเศษ (Bus Rapid Transit: BRT) และรถราง โดยการพัฒนาในเมืองหลักที่สำคัญเป็นอันดับแรกก่อน อาทิ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดเชียงใหม่ อำเภอหาดใหญ่ในจังหวัดสงขลา และจังหวัดภูเก็ต<sup>52</sup>

นอกจากนี้ ทิศทางการพัฒนาพื้นที่จังหวัดขอนแก่นดังกล่าว ยังสอดคล้องกับกรอบแนวทางการพัฒนาเมือง ซึ่งมุ่งพัฒนาเมืองศูนย์กลางของจังหวัดให้เป็นเมืองน่าอยู่สำหรับคนทุกกลุ่มในสังคม โดยมีความปลอดภัย สิ่งแวดล้อมดี เศรษฐกิจ ระบบขนส่งสาธารณะ ระบบสาธารณสุข โภค สาธารณูปการมีคุณภาพและทั่วถึง และเน้นความสอดคล้องกับอัตลักษณ์ ความหลากหลาย และศักยภาพของเมือง บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม โดยมีแนวทางการพัฒนาหลัก ได้แก่ การพัฒนาสภาพแวดล้อมเมืองศูนย์กลางของจังหวัดให้เป็นเมืองน่าอยู่ เพื่อการใช้งานของคนทุกกลุ่มในสังคมอย่างเท่าเทียม เอื้อต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีสมดุล การส่งเสริมจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองอย่างมีบูรณาการภายใต้การมีส่วนร่วมของส่วนกลาง

---

<sup>50</sup> ขอนแก่นซีทีบีเอส, *หน้าหลัก* [ออนไลน์] 2016. แหล่งที่มาของข้อมูล [www.khonkaencybus.com](http://www.khonkaencybus.com) (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 30 มิถุนายน 2560)

<sup>51</sup> สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและการจราจร กระทรวงคมนาคม และศูนย์วิจัยและพัฒนาโครงสร้างมูลฐานอย่างยั่งยืน คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, จากภาพร่างสู่ภาพราง: รถไฟฟ้ารางเบาเมืองขอนแก่น (รายงานการวิจัย)

<sup>52</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560 – 2565, หน้า 183.

ส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในเขตเมือง การรักษาอัตลักษณ์ของเมืองและสร้างคุณค่าของทรัพยากรเพื่อกระจายรายได้ให้คนในท้องถิ่น และการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเมือง ทั้งนี้ จังหวัดขอนแก่นได้รับการกำหนดให้เป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาเมืองศูนย์กลาง การค้า การลงทุน การบริการสุขภาพ และศูนย์กลางการศึกษา โดยพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงกับระบบโครงสร้างพื้นฐานหลักที่เชื่อมโยงระหว่างภาค ส่งเสริมระบบขนส่งสาธารณะในเมืองให้เชื่อมโยงระหว่างเมืองและระบบขนส่งอื่น ๆ และรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ<sup>53</sup>

**จังหวัดภูเก็ต** เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวบริเวณสามเหลี่ยมอันดามัน ศักยภาพของจังหวัดภูเก็ตมาจากการมีแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลและกิจกรรมการท่องเที่ยวระดับนานาชาติ โดยเฉพาะกิจกรรมบันเทิง และกีฬาทางน้ำ สถานที่ท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ตประกอบด้วยแหล่งท่องเที่ยวหลายลักษณะ ทั้งแหล่งท่องเที่ยวชายหาด เช่น หาดป่าตอง หาดกะตะ หาดสุรินทร์ หาดกมลา หาดราไวย์ และชายหาดอ่าวบางเทา แหล่งท่องเที่ยวเกาะ เช่น เกาะราชาใหญ่ เกาะราชาน้อย เกาะไม้ท่อน เกาะตะเกายใหญ่ เกาะไข่นอก เกาะนาคาน้อย แหล่งท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม เช่น พิพิธภัณฑสถานภูเก็ตไทยหัว ศูนย์ศิลปวัฒนธรรมภูเก็ต พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติถลาง วัดม่วงโกมารภัจจ์ วัดสี่ลสุภาราม แหล่งท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น ภูเก็ตแฟนตาซี สวนผีเสื้อและอควาเรียมภูเก็ต พิพิธภัณฑสถานเปลือกหอย หมู่บ้านไทยและสวนกล้วยไม้ภูเก็ตทั้งนี้ จังหวัดภูเก็ตมีที่พักแรมประเภทต่าง ๆ รวมจำนวนห้องพักทั้งสิ้น 48,241 ห้อง<sup>54</sup>

ในปี พ.ศ. 2558 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้ประกาศกฎกระทรวงกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันตก เขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออก เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา และเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมอีสานใต้ พ.ศ. 2558 โดยกำหนดให้จังหวัดภูเก็ตเป็นศูนย์ปฏิบัติการของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน ซึ่งประกอบด้วยเขตท่องเที่ยวที่จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดสตูล<sup>55</sup> ภายใต้แผนปฏิบัติการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามันปี พ.ศ. 2559 จังหวัดภูเก็ตได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายโครงการภายใต้กลยุทธ์การพัฒนาสินค้าและบริการ ได้แก่ โครงการพัฒนาท่าเรือเพื่อการท่องเที่ยว โครงการปรับปรุงท่าเรือ Cruise และมารีน่า โครงการพัฒนาเมืองเก่าภูเก็ต โครงการภายใต้กลยุทธ์การส่งเสริมการตลาดและการสื่อสาร ได้แก่ โครงการสนับสนุน MICE และร่วมกิจกรรมระดับนานาชาติ Travel Trade Fair และโครงการภายใต้กลยุทธ์ด้านการบริหาร

<sup>53</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560 – 2565, หน้า 180.

<sup>54</sup> สำนักงานจังหวัดภูเก็ต, ข้อมูลจังหวัดภูเก็ตเพื่อสนับสนุนการตรวจราชการของนายกรัฐมนตรีและผู้บริหารกระทรวงมหาดไทย, หน้า 12.

<sup>55</sup> กฎกระทรวง กำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันตก เขตพัฒนาการท่องเที่ยวฝั่งทะเลตะวันออก เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน เขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา และเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอารยธรรมอีสานใต้ พ.ศ. 2558

จัดการการท่องเที่ยว ได้แก่ โครงการพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยวรองรับกลุ่มยุโรปและกลุ่มฮาลาล และโครงการสร้างเครือข่ายท่องเที่ยวชุมชนวิถีชีวิตอันดามัน<sup>56</sup>

นอกจากนี้ สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) ยังได้ดำเนินโครงการศึกษาและจัดทำข้อมูลยุทธศาสตร์ของโมซัมบิกและเมืองที่มีศักยภาพ โดยกำหนดให้จังหวัดภูเก็ตจัดอยู่ในจังหวัดที่มีการพัฒนาในระดับสูง โดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยวที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว และมีศักยภาพทั้งในด้านการท่องเที่ยว เกษตรกรรม ศิลปวัฒนธรรม และโครงสร้างพื้นฐานจุดเด่นของภูเก็ตในการเป็นโมซัมบิก แบ่งออกเป็น 5 ด้าน คือ 1) จุดหมายปลายทางการท่องเที่ยวระดับโลก เนื่องจากการมีแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นเกาะและชายหาดที่สวยงาม มีแหล่งปะการังที่สมบูรณ์ มีสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงระดับโลก 2) การเดินทางเชื่อมโยงกับประเทศต่าง ๆ ท่าอากาศยานภูเก็ตมีศักยภาพในการรองรับผู้โดยสาร 12.5 ล้านคนต่อปี และมีโครงการขยายสนามบินเพิ่ม อีกทั้งยังมีเที่ยวบินตรงไปยังประเทศต่าง ๆ หลายประเทศ ปัจจุบันจังหวัดภูเก็ตอยู่ระหว่างการพัฒนาโครงการรถไฟรางเบาเชื่อมต่อจากสนามบินเข้าสู่ตัวเมือง

3) กิจกรรมการท่องเที่ยวและพักผ่อนที่หลากหลาย จังหวัดภูเก็ตมีกิจกรรมและกีฬาทางน้ำหลายประเภท อาทิ ล่องเรือยอร์ช แล่นเรือใบ พายเรือแคนูคายัค ดำน้ำ โด่คลื่น เจ็ทสกี เคเบิล และกิจกรรมอื่น ๆ เช่น ชมการแสดงภูเก็ตแฟนตาซี สยามนิรมิต บริการสปา เล่นกอล์ฟ หรือกิจกรรมผจญภัย เช่น การโหนสลิง ดิงพสุธา เป็นต้น 4) แหล่งเรียนรู้ชุมชนและวัฒนธรรมที่หลากหลาย ภูเก็ตมีแหล่งเรียนรู้วิถีชีวิตชุมชนและวัฒนธรรมของชาวบาบ๋า ย่าหยา หรือชาวเพอรานากันซึ่งเป็นลูกครึ่งชาวจีน มลายู เช่น พิพิธภัณฑ์เพอรานากันในย่านเมืองเก่าภูเก็ต แหล่งเรียนรู้ชุมชนมุสลิม เช่น ชุมชนบ้านกมลา เป็นต้น 5) สิ่งอำนวยความสะดวกและบุคลากรที่มีศักยภาพ ภูเก็ตมีโรงแรมจำนวนมากทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็ก มีร้านอาหารหลากหลายประเภท รวมทั้งรถรับส่งชนิดต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมีบุคลากรที่มีความชำนาญในด้านการบริการท่องเที่ยวซึ่งสามารถต่อยอดให้รองรับอุตสาหกรรมโมซัมบิกได้<sup>57</sup>

สำหรับนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต กระทรวงคมนาคมได้ดำเนินการศึกษาความเหมาะสมของโครงการรถไฟฟ้าวางเบา (Light Rail Transit) ในจังหวัดภูเก็ต โดยเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานและโครงการเสริมสร้างศักยภาพระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง เพื่อสนับสนุนและรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคใต้ ทั้งฝั่งอ่าวไทย (สุราษฎร์ธานี) และฝั่งอันดามัน (จังหวัดภูเก็ต) ซึ่งรวมถึงโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าวางเบารอบเกาะภูเก็ตและเส้นทางสนามบิน โดยสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรได้ดำเนินโครงการศึกษาความเหมาะสม ออกแบบ และ

<sup>56</sup> กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, *การบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2558 – 2560*, หน้า 21.

<sup>57</sup> สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน), *ข้อมูลศักยภาพจังหวัด โครงการศึกษาและจัดทำข้อมูลยุทธศาสตร์ของโมซัมบิก และเมืองที่มีศักยภาพ จังหวัดภูเก็ต*, 2560, หน้า 22.

วิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของระบบขนส่งมวลชนจังหวัดภูเก็ตในปี พ.ศ. 2556 และกำลังอยู่ในระหว่าง การนำโครงการรถไฟฟ้ารางเบาภูเก็ตบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการเร่งด่วนปี พ.ศ. 2560 ของกระทรวงคมนาคม<sup>58</sup>

ทิศทางนโยบายการพัฒนาพื้นที่จังหวัดภูเก็ตโดยหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าว สอดคล้องกับกรอบ การพัฒนาเมืองภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ซึ่งมุ่งพัฒนาจังหวัดภูเก็ตให้เป็นเมือง นำอยู่และเอื้อต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยการสนับสนุน ให้มีการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะ โครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ทันสมัย รวมทั้งการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ตลอดจนมีระบบบริหารจัดการขยะที่เหมาะสม<sup>59</sup> และสอดคล้องกับ กรอบการพัฒนาภาคใต้ให้เป็นฐานการสร้างรายได้ที่หลากหลาย โดยการยกระดับรายได้จากการท่องเที่ยว ให้เติบโตอย่างต่อเนื่อง และกระจายรายได้จากการท่องเที่ยวสู่พื้นที่เชื่อมโยง รวมทั้งชุมชนและท้องถิ่นอย่างทั่วถึง จังหวัดภูเก็ตได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายการสนับสนุนให้เป็นแหล่งสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว โดยเน้นคุณภาพและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการส่งเสริมและพัฒนาการเชื่อมโยงการท่องเที่ยวระหว่าง แหล่งท่องเที่ยวนานาชาติในพื้นที่ภาคใต้ฝั่งอันดามันและอ่าวไทย<sup>60</sup>

## 7.6 ผลการศึกษาสภาพปัจจุบันเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบบริหารงานของจังหวัดในพื้นที่กรณีศึกษา

ในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวถึงผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่กรณีศึกษาทั้ง 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัด ขอนแก่น จังหวัดระยอง จังหวัดตาก และจังหวัดขอนแก่น ซึ่งประมวลผลมาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและ การจัดประชุมกลุ่มย่อยในจังหวัดเหล่านี้ โดยมีผู้ให้ข้อมูล เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการและข้าราชการของส่วนราชการในจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ นายกองกำกับการบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนหอการค้าจังหวัด ผู้แทน สภาอุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัด เป็นต้น

ผลการศึกษาครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันของการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัด และอำเภอ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักงานจังหวัด ส่วนราชการประจำจังหวัด สำนักงานอำเภอ ส่วนราชการประจำอำเภอ บทบาทขององค์กรภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่าง หน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ในพื้นที่ โดยมีรายละเอียดผลการศึกษาของพื้นที่กรณีศึกษาทั้ง 4 จังหวัด ดังต่อไปนี้

<sup>58</sup> สำนักงานจังหวัดภูเก็ต, *บรรยายสรุปข้อมูลจังหวัดภูเก็ต*, หน้า 26.

<sup>59</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560 – 2565, หน้า 180.

<sup>60</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560 – 2565, หน้า 178.



ตาราง 7.1 เปรียบเทียบผลการศึกษาย่อยเชิงลึกในพื้นที่กรณีศึกษา 4 จังหวัด

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
1) ประเด็นเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัด				
1.1) บทบาท อำนาจหน้าที่	<p><u>สภาพปัจจุบัน</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- อำนาจในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ในระดับพื้นที่มีได้อยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เป็นอำนาจของกรม ส่วนกลางที่ถือครองอำนาจ ตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ</li> <li><u>ข้อเสนอแนะ</u></li> <li>- ควรมีอำนาจให้คุณให้โทษ แก่ข้าราชการในจังหวัดได้</li> <li>- ควรมีเครื่องมือพิเศษหรือกลไก พิเศษบางประการที่ช่วยสนับสนุน งานในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ เช่น ตำแหน่งกลุ่มหรือฝ่ายพิเศษสัมพันธ์</li> </ul>	<p><u>สภาพปัจจุบัน</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- โครงสร้างและการบังคับบัญชา มีความชัดเจน และ บทบาทหน้าที่เป็นอยู่นั้นไม่เป็น ปัญหาต่อการปฏิบัติงาน</li> <li>- ผู้ว่าราชการจังหวัดมีส่วนสำคัญอย่างมากในการ ชื่นนำทิศทางการพัฒนาจังหวัด</li> <li><u>ข้อเสนอแนะ</u></li> <li>- ควรเข้าใจความต้องการ ของคนในพื้นที่</li> <li>- ควรเข้าใจบริบทการทำงาน ของส่วนราชการในจังหวัด</li> </ul>	<p><u>สภาพปัจจุบัน</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นกลไก การขับเคลื่อนนโยบายและ ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลในระดับพื้นที่</li> <li>- อำนาจในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ในระดับพื้นที่มีได้อยู่ที่ผู้ว่าราชการ จังหวัด แต่เป็นอำนาจของกรม ส่วนกลางที่ถือครองอำนาจ ตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ</li> <li>- ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถ สั่งการหรือบังคับบัญชาส่วนราชการ ในจังหวัดได้</li> <li>- ผู้ว่าราชการจังหวัดมีภารกิจ มากเกินไป เช่น งานพิธีการ และเป็นประธานคณะกรรมการ ระดับจังหวัด</li> </ul>	<p><u>สภาพปัจจุบัน</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถ สั่งการหรือบังคับบัญชาส่วนราชการ ในจังหวัดได้</li> <li>- ภารกิจบางประการไม่ได้ อยู่ในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของผูว่า ราชการจังหวัด แต่เกี่ยวข้องกับโดยตรง กับผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น การลงนามกับต่างประเทศ ที่มีผลผูกพันกับต่างประเทศ ในระยะยาว</li> <li><u>ข้อเสนอแนะ</u></li> <li>- ควรมีอำนาจให้คุณให้โทษ แก่ข้าราชการในจังหวัดได้</li> <li>- ควรมีอำนาจสั่งการหรือบังคับ ชญาส่วนราชการในจังหวัดได้</li> </ul>

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
			ข้อเสนอแนะ - ควรพิจารณาทบทวนภารกิจและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด - ควรพิจารณาจำนวนรองผู้ว่าราชการจังหวัดให้สอดคล้องกับปริมาณงานของจังหวัด	- ควรมีงบประมาณของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ - ควรพิจารณาทบทวนภารกิจและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด
1.2) คุณสมบัติ สมรรถนะ	สภาพปัจจุบัน - มีการโยกย้ายตำแหน่งบ่อยครั้ง หรือมีระยะเวลาในการปฏิบัติงานในจังหวัดไม่นาน ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน ข้อเสนอแนะ - ควรมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง - ควรมีความสามารถที่ทำให้หัวหน้าส่วนราชการยอมรับในตัวผู้ว่าราชการจังหวัดให้ได้ - ควรวางหลักเกณฑ์การพิจารณาผู้ที่เหมาะสมเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด	สภาพปัจจุบัน - มีการโยกย้ายตำแหน่งบ่อยครั้ง หรือมีระยะเวลาในการปฏิบัติงานในจังหวัดไม่นาน ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน ข้อเสนอแนะ - ควรมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง - ที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษ ควรมาจากทางเลือกต่าง	สภาพปัจจุบัน - มีการโยกย้ายตำแหน่งบ่อยครั้ง หรือมีระยะเวลาในการปฏิบัติงานในจังหวัดไม่นาน ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน - การโยกย้ายตำแหน่งไม่ได้คำนึงถึงประสบการณ์และความชำนาญของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคน ที่ควรมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาของจังหวัดนั้น ๆ ข้อเสนอแนะ - ควรมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง	สภาพปัจจุบัน - ผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่เติบโตในหน้าที่การงานมาจากสำนักงานจังหวัดและส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทย และอาจมีบางส่วนที่ข้ามสายมาจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ข้อเสนอแนะ - ควรมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง - ที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษ

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
	สำหรับจังหวัดหนึ่ง ๆ	<p>ไม่จำเป็นต้องมาจากสังกัดกระทรวงมหาดไทย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรผ่านการฝึกอบรมบางหลักสูตรเพื่อพัฒนาสมรรถนะบางประการ</li> <li>- ควรมีคุณสมบัติ เช่น การเป็นนักประสานงานที่ดี การทำงานเชิงรุก มีคุณธรรมจริยธรรม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรวางหลักเกณฑ์การพิจารณาผู้ที่เหมาะสมเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดหนึ่ง ๆ</li> <li>- ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่จำเป็นต้องมาจากสังกัดกระทรวงมหาดไทย</li> <li>- ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นตรงกับสำนักนายกรัฐมนตรี</li> </ul>	<p>ควรมาจากการเลือกตั้ง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรเพื่อพัฒนาสมรรถนะบางประการ</li> <li>- ควรวางหลักเกณฑ์การพิจารณาผู้ที่เหมาะสมเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดหนึ่ง ๆ</li> </ul>
<p>1.3) <b>วิธีการทำงาน</b></p>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ลักษณะการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดมีความสำเร็จของการขับเคลื่อนงานอย่างมาก</li> <li>หากผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งเป้าหมายไว้แล้วชัดเจนและไม่รับฟังความคิดเห็นจากผู้อื่น ทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ ไม่อาจติดตามหรือโต้แย้งได้</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ก่อนที่จะยกยอมาปฏิบัติราชการในจังหวัดขอนแก่น</li> <li>ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ศึกษาข้อมูลจังหวัดขอนแก่นมาก่อน</li> <li>- มอบหมายงานให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนรับผิดชอบดูแลในแต่ละด้าน</li> <li>เพื่อเปิดโอกาสให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดได้ศึกษาเรียนรู้งาน ซึ่งจะเป็นอย่างต่อเนื่อง</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การรับฟังปัญหาในพื้นที่เกิดจากการเดินทางพบปะกับส่วนราชการต่าง ๆ และการรายงานหรือเวทีการประชุมกรมการจังหวัด</li> <li>- ทำงานร่วมกับส่วนราชการ</li> <li>ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาททั้งการปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชา และประธานคณะกรรมการชุดต่าง ๆ</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ที่ผ่านมา ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตในฐานะประธานกลุ่มจังหวัด การจัดสรรงบประมาณบูรณาการของกลุ่มจังหวัดให้แต่ละจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตจะแสดงน้ำใจเสียสละ ให้กับจังหวัดอื่น ๆ</li> <li>ในฐานะที่ใหญ่ และรับงบประมาณส่วนที่เหลือ</li> </ul>

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
<p><u>ข้อเสนอแนะ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรประสานงานการทำงานร่วมกับส่วนราชการต่าง ๆ ในพื้นที่</li> <li>- ควรตอบสนองหรือขอรับต่อข้อเสนอหรือข้อเรียกร้องจากคนในพื้นที่</li> </ul>	<p>การทำงานในอนาคค</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ใช้แอปพลิเคชันไลน์ (Line) เพื่อส่งการและรับเรื่องราวจากส่วนราชการและภาคส่วนต่าง ๆ ในจังหวัดทั้งในเวลาราชการและนอกเวลาราชการ</li> <li>เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็ว</li> </ul>		<p><u>ข้อเสนอแนะ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรจัดตั้งทีมงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด</li> <li>- กระทรวงมหาดไทยควรปลูกฝังให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชน</li> </ul>	
<p><b>1.4) การมอบอำนาจ</b></p> <p><u>ข้อเสนอแนะ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในจังหวัด</li> <li>- ควรมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดตัดสินใจประเด็นในพื้นที่ได้ เช่น เรื่องเกี่ยวกับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในกรณีจังหวัดตาก</li> </ul>	<p><u>สภาพปัจจุบัน</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางมาค่อนข้างมากแล้ว ทำให้เกิดความคล่องตัวและสามารถใช้อำนาจที่มีส่งการให้มีการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในพื้นที่ได้</li> </ul>	<p><u>สภาพปัจจุบัน</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ภารกิจบางประการ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบอำนาจให้กับรองผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการบางคนที่แทน</li> </ul>	<p><u>สภาพปัจจุบัน</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การมอบอำนาจให้ผู้ใต้ปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นอยู่กับการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคน</li> </ul>	

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
<p>1.5) ความสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่นในพื้นที่</p>	<p>-</p>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสำคัญกับกิจกรรมเราร์กขอนแก่น ซึ่งเป็นเวทีที่ทำให้ส่วนราชการประจำจังหวัดและภาคส่วนอื่น ๆ ได้มาพบปะกันอย่างไม่เป็นทางการ</li> <li>- การที่ข้าราชการจะให้การยอมรับนับถือในตัวผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการปฏิบัติตามการบังคับบัญชา และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากอุปนิสัยของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนที่จะต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับข้าราชการให้ได้</li> <li>- ในบางกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีความเกรงใจในการสั่งการหัวหน้าส่วน</li> </ul>	<p>-</p>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ข้าราชการให้ความเคารพและรับฟังผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอย่างดี</li> <li>- ผู้ว่าราชการจังหวัดมีการแต่งตั้งที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากภาคส่วนอื่น ๆ</li> <li>- การโยกย้ายตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดบ่อยครั้งทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างภาคเอกชนกับผู้ว่าราชการจังหวัดขาดความต่อเนื่องด้วย</li> </ul>

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
		ราชการในพื้นที่ เนื่องจาก อำนาจในการบริหารจัดการ ในพื้นที่ถูกดึงกลับไป ที่ส่วนกลางมากขึ้น		
<b>2) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.)</b>				
<b>2.1)</b>	<b>สภาพปัจจุบัน</b> - การพิจารณาเลือกคณะกรรมการ ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ว่าราชการ จังหวัด - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัด - มีเพียงตัวแทนจากส่วนราชการ ส่วนภูมิภาคเท่านั้น ขาดการมี ส่วนรวมจากส่วนราชการส่วนกลาง ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่	<b>สภาพปัจจุบัน</b> - การพิจารณาเลือก คณะกรรมการขึ้นอยู่กับ ดุลยพินิจของผู้ว่าราชการ จังหวัด - บทบาทที่สำคัญใน กบจ. คือ ประธาน กบจ. หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และ สำนักงานจังหวัดในฐานะ เลขานุการ - แม้ว่าบางหน่วยงานไม่ได้เป็น หนึ่งใน กบจ. แต่ต้องทำงาน สนับสนุน กบจ. ในบางกรณี เช่น สำนักงานสถิติจังหวัด	<b>สภาพปัจจุบัน</b> - มีเพียงตัวแทนจากส่วนราชการ ส่วนภูมิภาคเท่านั้น ขาดการมีส่วนร่วมจากส่วนราชการ บริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่	-
<b>องค์ประกอบ</b>				

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
		<p>- บางหน่วยงานเป็นส่วนหนึ่งของ กบจ. แต่หัวหน้าส่วนราชการอาจไม่ให้ความสำคัญหรือไม่คิดว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับสิ่งเข้าร่วมประชุมหรือส่งบุคลากรที่ไม่เข้าใจการทำงาน มาเข้าร่วมประชุมแทนข้อเสนอแนะ</p> <p>- ควรพิจารณาหาทบทวนปรับปรุงโครงสร้างของ กบจ. ให้มีความครอบคลุม โดยไม่จำกัดเฉพาะส่วนภูมิภาคเท่านั้น แต่ยังคงรวมถึงส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ด้วย</p> <p>- ควรมีโครงสร้างที่ชัดเจนว่าใครได้บ้างที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาจังหวัด</p>		

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
<p>2.2) บทบาทหน้าที่</p>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่าง ๆ ในการพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนา ภาค และยุทธศาสตร์ชาติ ทำให้การพัฒนาจังหวัดตากไม่มีปัญหาในการดำเนินการใด ๆ</li> </ul> <p><u>ข้อเสนอแนะ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรนำแผนพัฒนาของ อบท. มารวมกับแผนพัฒนาจังหวัดของ กบจ.</li> <li>- ควรให้สำนักงานงบประมาณประจำภาคมีบทบาทเป็นพี่เลี้ยงของ กบจ. ดำเนินงบประมาณ</li> <li>- ควรให้อำนาจการตัดสินใจอยู่ในระดับพื้นที่หรือ กบจ. ไม่ได้อยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ตัดสินใจแก้ปัญหาได้ภายในจังหวัด</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กบจ. ไม่ได้เป็นกลไกการใช้งบประมาณที่มีประสิทธิภาพมากนัก</li> </ul> <p><u>ข้อเสนอแนะ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การปฏิบัติงานขึ้นอยู่กับจิตสำนึกของแต่ละบุคคล หากได้ กบจ. ที่มีความซื่อสัตย์ และคุณธรรมก็จะสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัดไปได้ด้วยดี</li> </ul>	<p><u>ข้อเสนอแนะ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- จำเป็นต้องอาศัยกลไกความร่วมมือ การประสานงาน แลกเปลี่ยนและพึ่งพาอาศัย ทรัพยากร ข้อมูลข่าวสาร การสื่อสารระหว่างกันอย่างมีประสิทธิภาพ และครอบคลุมทุกองคาพยพ</li> </ul>	<p>-</p>



ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
2.3) <b>วิธีการประชุม</b>	-	<p><b>สภาพปัจจุบัน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การประชุมแทบจะไม่มีการพูดคุยเพื่อแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมา อาจมีการแสดงความคิดเห็นเพียงเล็กน้อย กบจ. จึงเป็นเพียง “ตัวประกอบ” หรือ “ตรายาง” เพื่อรับรองแผนงานโครงการที่ถูกกำหนดไว้แล้ว</li> </ul>	<p><b>สภาพปัจจุบัน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การประชุมโดยภาพรวมจะเป็นทางการ มีการเจรจา แลกเปลี่ยนข้อมูล รับทราบสภาพปัญหา ความต้องการของแต่ละฝ่ายร่วมกัน เพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไข ตามความเหมาะสม ซึ่งกลไก กบจ. ช่วยเอื้อต่อการบูรณาการกับผู้ที่เกี่ยวข้องร่วมกันในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ดีในระดับหนึ่ง</li> </ul>	-
2.4) <b>กระบวนการ/วิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด</b>	<p><b>สภาพปัจจุบัน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาขนาดใหญ่จังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค และยุทธศาสตร์ชาติ</li> </ul>	<p><b>สภาพปัจจุบัน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กบจ. เป็นกลไกที่ได้รับการยอมรับในเชิงกฎหมายและกระบวนการงบประมาณ กบจ. จึงเปรียบเสมือน “ตราประทับ” ของการจัดสรรงบประมาณ</li> <li>- วิธีการทำงานของ กบจ. ขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด</li> </ul>	<p><b>สภาพปัจจุบัน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการพูดคุยถึงการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและให้แต่ละฝ่ายนำเสนอข้อมูลสภาพปัญหา ความต้องการ และโครงการสำหรับของงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัด หรือตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจอนุมัติ</li> </ul>	-

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
<p>ข้อเสนอแนะ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรเพิ่มแผนอำเภอในแผนพัฒนาของจังหวัดด้วย เนื่องจากในปัจจุบันไม่ได้มีการอนุมัติมาตามแผนที่อำเภอได้เสนอไป ทำให้แผนพัฒนาอำเภอถูกละเลย</li> </ul>	<p>แต่ละคน หากมีการเปลี่ยนแปลงผู้ว่าราชการจังหวัดอาจทำให้แนวทางการปฏิบัติงานเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กรอบระยะเวลาการจัดทำแผนมีความกระชั้นชิดสำหรับ การสนองตอบนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ทำให้กระบวนการงบประมาณไม่ได้เป็นไปตามครื่องอย่างที่เราจะพิจารณา</li> <li>- ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญโครงการที่สนองตอบความต้องการของพื้นที่</li> <li>- ไม่มีการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณว่าการดำเนินโครงการเกิดความคุ้มค่าหรือไม่</li> <li>- บางหน่วยงานใช้งบประมาณ</li> </ul>	<p>แต่ละคน หากมีการเปลี่ยนแปลงผู้ว่าราชการจังหวัดอาจทำให้แนวทางการปฏิบัติงานเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กรอบระยะเวลาการจัดทำแผนมีความกระชั้นชิดสำหรับ การสนองตอบนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ทำให้กระบวนการงบประมาณไม่ได้เป็นไปตามครื่องอย่างที่เราจะพิจารณา</li> <li>- ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญโครงการที่สนองตอบความต้องการของพื้นที่</li> <li>- ไม่มีการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณว่าการดำเนินโครงการเกิดความคุ้มค่าหรือไม่</li> <li>- บางหน่วยงานใช้งบประมาณ</li> </ul>		

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
<p>2.5) การมีส่วนร่วมของส่วนราชการในการเสนอโครงการ</p>	-	<p>ตามภารกิจของหน่วยงานเพื่อดำเนินงานของจังหวัด แต่ก็ไม่อาจทราบได้ว่าหน่วยงานดังกล่าวได้ดำเนินการตามที่ ก.บ.จ. ร้องขอหรือไม่</p> <p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดเล็กขึ้นมา เช่น คณะทำงานด้านเศรษฐกิจ คณะทำงานด้านสังคม คณะทำงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้คณะกรรมการเหล่านี้ได้ศึกษา ทบทวนและเสนอความเห็นไปยังที่ประชุม กบจ. แต่คณะทำงานบางชุดมักถูกเพิกเฉยหรือถูกมองข้าม โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการด้านสังคม</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- หน่วยงานสามารถเสนอแผนงานโครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณได้</li> <li>- อปท. รู้สึกว่าไม่ได้รับความสำคัญในการเข้าร่วมจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด</li> </ul>	-

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
		ข้อเสนอแนะ - ครรภ์ช่องทางให้ส่วนราชการสามารถมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการให้ กบจ. พิจารณาได้		
2.6) การจัดสรรงบประมาณจังหวัด	สภาพปัจจุบัน - จังหวัดจะแจ้งรายละเอียดข้อมูลแผนงาน โครงการและงบประมาณเพื่อให้จังหวัดสามารถบูรณาการและประสานงานการใช้งบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด - การพิจารณาอนุมัติงบประมาณจังหวัดขึ้นอยู่กับวิธีคิดของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคน ข้อเสนอแนะ - การจัดซื้อจัดจ้างของจังหวัดแบบบูรณาการควรให้ส่วนราชการมอบอำนาจการจัดซื้อจัดจ้างให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้า	สภาพปัจจุบัน - จังหวัดสามารถเสนอของบประมาณได้ แต่เมื่อได้รับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณแล้วมักจะไม่เป็นไปตามเป้าหมายของจังหวัดที่เสนอเรื่องไป - จังหวัดได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างจำกัดไม่เพียงพอกับความต้องการเพื่อการพัฒนาในพื้นที่ - ผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดสรรงบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลโดยจังหวัดขอนแก่นใช้ไปเพื่อ	สภาพปัจจุบัน - บางหน่วยงานอาจไม่เคยได้รับการจัดสรรงบประมาณจังหวัดเลย แม้ว่าได้เข้าร่วมประชุมกับ กบจ. การมอบหมายให้ อบท. รับผิดชอบดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการของ กบจ. เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง แต่หัวหน้าส่วนราชการที่ดูแลรับผิดชอบไม่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบ ทำได้เพียงให้คำปรึกษาหรือให้ข้อเสนอแนะเท่านั้น - งบประมาณจังหวัดอาจมีไม่เพียงพอจึงต้องพึ่งพางบประมาณของ อบจ.	สภาพปัจจุบัน - ผู้ว่าราชการจังหวัดเน้นย้ำเรื่อง การของงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดว่าจะต้องได้ประโยชน์ทั้งจังหวัด - แม้ว่าจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มมากขึ้น แต่ด้วยอัตราค่าจ้างคนที่มีอยู่อย่างจำกัด ก็ไม่สามารถขับเคลื่อนงานไปได้ - การที่จังหวัดภูเก็ตมุ่งเน้นด้าน การท่องเที่ยว ทำให้มักจะได้รับการจัดสรรสำหรับการส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นหลัก แม้ว่าจะเสนอโครงการเรื่องอื่น ๆ ไปด้วย

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
<p>ส่วนราชการประจำจังหวัด</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- งบประมาณตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดไม่ได้มีมิติไปในระดับอำเภอ เพราะจังหวัดเน้นดำเนินการโครงการขนาดใหญ่</li> </ul>	<p>พัฒนาที่ภาคการเกษตรเป็นหลัก รองลงมาคือ ด้านท่องเที่ยว การส่งเสริมนวัตกรรมท้องถิ่น และการบำรุงถนน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ส่วนราชการที่มักจะได้การจัดสรรงบประมาณจังหวัดส่วนใหญ่คือ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในขณะที่บางหน่วยงานอาจจะมีรับการจัดสรรงบประมาณเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่มีภารกิจด้านสังคม</li> <li>- งบประมาณจังหวัดอาจไม่มีความจำเป็นหากหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดสามารถปฏิบัติตามภารกิจของหน่วยงานได้ดีแล้ว</li> </ul>		<p>ก็ตาม และหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบอยู่เสมอคือ สำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ต ให้ความสำคัญมีส่วนร่วมจากหน่วยงานอื่น ๆ ในจังหวัด</p>	

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
		<p>- เนื่องจากยังมีช่องว่างของงบประมาณตามภารกิจที่กรมต้นสังกัดไม่ได้จัดสรรมาให้หรือจัดสรรให้ไม่ได้</p> <p><b>ข้อเสนอแนะ</b></p> <p>- ควรกระจายงบประมาณจังหวัดให้หน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัด ซึ่งครอบคลุมภารกิจหลากหลายด้าน</p> <p>ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และด้านการเมือง</p>		
<b>3) สำนักงานจังหวัด</b>				
<b>3.1) การจัดทำโครงสร้างภายใน</b>	<p><b>ข้อเสนอแนะ</b></p> <p>- ควรปรับปรุงกลุ่มงานยุทธศาสตร์ของสำนักงานจังหวัด ทั้งในแง่สมรรถนะและขนาดการจัดโครงสร้าง อาจจะมีการแบ่งเป็นกลุ่มงานย่อย เช่น งานจังหวัด งานกลุ่มจังหวัด งานพื้นที่ งานภารกิจ</p>	<p><b>สภาพปัจจุบัน</b></p> <p>- โครงสร้างและภารกิจหน้าที่ของกลุ่มงานต่าง ๆ ล้วนมีความชัดเจนอยู่แล้ว ไม่มีปัญหาในเรื่องนี้</p>	<p><b>สภาพปัจจุบัน</b></p> <p>- โครงสร้างประกอบด้วย 4 กลุ่มและอีก 1 หน่วย ประกอบด้วยกลุ่มงานศูนย์ดำรงธรรม กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด กลุ่มงานอำนวยความสะดวก และ</p>	<p><b>สภาพปัจจุบัน</b></p> <p>- ตำแหน่งพิเศษมีเพียง 1 ตำแหน่ง แต่มีภารกิจจำนวนมาก อีกทั้งต้องช่วยเหลือภารกิจด้านวิเทศสัมพันธ์ให้กับส่วนอื่นหรือบุคคลอื่นด้วย และเป็นโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ ตั้งขึ้นเอง</p>

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
	<p>- ต้องมีโครงสร้างพิเศษสำหรับ การบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษ</p>		<p>หน่วยตรวจสอบภายใน</p>	<p>โดยอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต</p>
3.2) บทบาทหน้าที่ การทำงาน	<p><u>ข้อเสนอแนะ</u></p> <p>- ควรให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ตากดำรงตำแหน่งเลขานุการ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อให้ สามารถทราบข้อมูลความเป็นไป และทิศทางการพัฒนาพื้นที่พิเศษ</p>	<p><u>สภาพปัจจุบัน</u></p> <p>- ทำหน้าที่เป็นหน่วยกลั่นกรอง ข้อมูลต่าง ๆ ก่อนที่จะนำเสนอ ผู้ว่าราชการจังหวัด เปรียบเสมือนหน่วยเสนาธิการ ของผู้ว่าราชการจังหวัด - มักจะส่งการส่วนราชการ อื่นๆ โดยอ้างถึงผู้ว่าราชการ จังหวัด</p> <p><u>ข้อเสนอแนะ</u></p> <p>- ต้องสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับ บริบทในจังหวัดให้กับผู้ ว่าราชการจังหวัดที่ย้ายมาใหม่ - แม้ว่าต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ของผู้บังคับบัญชา แต่ก็ไม่ควร ทำตามใจผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกเรื่อง</p>	<p><u>สภาพปัจจุบัน</u></p> <p>- ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประสาน และบูรณาการการทำงาน ของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งเป็นกลไก การประชุมกรมการจังหวัด กบจ. การรับแผนงานโครงการและ กิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ส่วนราชการ เสนอของบประมาณ การประสานงานการทำงาน ในบางภารกิจ</p> <p>- ยังขาดการบูรณาการหน่วยงาน บางส่วนเข้ามาทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะส่วนกลางที่ตั้งอยู่ ในพื้นที่</p> <p><u>ข้อเสนอแนะ</u></p> <p>- ส่วนกลางควรถ่ายโอนอำนาจ การตัดสินใจและงบประมาณมา</p>	-

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
		<p>- ควรทำหน้าที่เป็นหน่วยขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด</p>	<p>จังหวัด และทำการพิจารณาร่วมกันในเวทีระดับจังหวัด ซึ่งสำนักงานจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประสานและเลขานุการไปพร้อมกัน</p>	
3.3) บุคลากร สมรรถนะ	<p><u>ข้อเสนอแนะ</u></p> <p>- ควรมีบุคลากรที่มีสมรรถนะสูงเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางด้านการประสานความร่วมมือ</p>	-	<p><u>สภาพปัจจุบัน</u></p> <p>- เป็นหน่วยงานที่ทำงานได้ผลสัมฤทธิ์อยู่ในระดับดีหรือพึงพอใจมาก</p> <p><u>ข้อเสนอแนะ</u></p> <p>- ต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ และมีแนวคิดการทำงานที่ดี</p> <p>- ต้องมีทั้งวิสัยทัศน์ มีเป้าหมายที่ชัดเจน และสามารถสื่อสารหรือถ่ายทอดออกมาได้</p>	<p><u>สภาพปัจจุบัน</u></p> <p>- สมรรถนะของบุคลากรสำนักงานจังหวัดบางส่วนยังไม่สอดคล้องกับบริบทของจังหวัดภูเก็ต อาจเป็นผลมาจากบุคลากรจบการศึกษาด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ ทำให้มีความรู้เรื่องการตลาด จึงไม่สามารถวางยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับจังหวัดภูเก็ตได้เท่าที่ควร</p>
3.4) ระบบสนับสนุน	-	<p><u>ข้อเสนอแนะ</u></p> <p>- สำนักงานจังหวัดในฐานะหน่วยเลขานุการของ กบจ. ควรใช้ข้อมูลเป็นเครื่องมือใน</p>	<p><u>สภาพปัจจุบัน</u></p> <p>- สำนักงานจังหวัดยังขาดการบูรณาการฐานข้อมูลร่วมกันจากส่วนราชการต่าง ๆ</p>	<p><u>สภาพปัจจุบัน</u></p> <p>- สำนักงานจังหวัดขาดการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ของจังหวัด เพราะแต่ละหน่วยงานต่าง</p>



ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
		การดำเนินงาน	ข้อเสนอแนะ - สำนักงานจังหวัดอาจจำเป็นต้องจัดจ้างที่ปรึกษาให้ดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลของจังหวัด	ทำงานเฉพาะในส่วนของตนเอง
<b>4) ส่วนราชการประจำจังหวัด</b>				
<b>4.1) การจัดโครงสร้างภายใน</b>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ส่วนราชการในอำเภอแม่สอดยังคงสังกัดหน่วยงานในอำเภอเมือง ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นเอกเทศในการปฏิบัติงาน</li> </ul> <p>ข้อเสนอแนะ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มเติมในพื้นที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในอำเภอแม่สอดมากขึ้น เช่น สำนักงานหนังสือเดินทางชั่วคราว หน่วยงานด้านการค้าต่างประเทศและการส่งออก</li> <li>- ควรแบ่งส่วนราชการในอำเภอแม่สอดออกจากส่วนราชการ</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การปรับปรุงโครงสร้างส่วนภูมิภาคของกระทรวงพาณิชย์ โดยให้ส่วนราชการต่าง ๆ ในพื้นที่บูรรวมกัน</li> <li>- เป็นสำนักงานพาณิชย์จังหวัด</li> <li>- ทำให้การบังคับบัญชาเป็นเอกภาพในการขับเคลื่อนนโยบาย</li> <li>- การบูรรวมสำนักงานสหกรณ์อำเภอทั้งหมด แล้วแบ่งโครงสร้างภายในของสำนักงาน</li> <li>- สหกรณ์จังหวัดเป็นกลุ่มรับผิดชอบพื้นที่อำเภอ แต่</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดต้องทำหน้าที่ประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่</li> <li>- แต่หัวหน้าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดไม่สามารถสั่งการหรือบังคับบัญชาหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ได้ จึงต้องเป็นการประสานงาน ขอความร่วมมือ และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน</li> </ul>	-

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
	<p>ในอำเภอเมืองตากเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน</p>	<p>ข้าราชการยังคงปฏิบัติงานเหมือนเดิมและมีภาระงานเพิ่มมากขึ้น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- จังหวัดขอนแก่นเป็นจังหวัดนำร่องการจัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัด แต่กลไกนี้ไม่ค่อยดีนัก การดำเนินงานในรูปแบบเดิมเกิดผลดีมากกว่า</li> <li>- สำนักงานสถิติจังหวัดเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานสถิติแห่งชาติ แต่ต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมในระดับพื้นที่</li> <li>- เดิมทีงบประมาณของกระทรวงจะถูกจัดสรรไปยังสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ</li> </ul>		

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
		<p>แต่ในปัจจุบันแต่ละกรมพยายามจะดำเนินงานในพื้นที่เอง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้ภารกิจด้านป่าไม้กระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน</li> <li>ข้อเสนอแนะ</li> <li>- โครงสร้างของส่วนภูมิภาคควรมีความยืดหยุ่น ไม่ควรกำหนดอัตรากำลังสำหรับหน่วยงานภายใน เพื่อให้เกิดการแข่งขันหมุนเวียนอัตรากำลังในราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้</li> </ul>		

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
<p>4.2) <b>ภารกิจ อำนาจหน้าที่ กิจกรรม</b></p>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สภาพภูมิประเทศของจังหวัดตาก ทำให้การให้บริการและการขอเข้ารับบริการของประชาชนมีความยากลำบาก</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- จังหวัดขอนแก่นซึ่งมีปริมาณงานค่อนข้างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ และทำให้บุคลากรไม่สามารถปฏิบัติงานในเชิงรุกได้</li> <li>- มี อปท. และภาคเอกชนที่มีความเข้มแข็ง ทำให้หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถอยู่เฉยๆ ได้</li> <li>- ควรมีการจัดทำฐานข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐร่วมกันทั้งประเทศ เพื่อประโยชน์ในการติดตามและประเมินผลการทำงานโครงการ</li> <li>- การทำงานร่วมกันแบบบูรณาการ คณะทำงานชุดต่างๆ ยังคงทำงานในลักษณะต่างคนต่างดำเนินงาน</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การเข้ามาทำงานในพื้นที่ของส่วนกลาง ทำให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคมีภาระงานที่อยู่นอกเหนือจากภารกิจหลักเพิ่มขึ้น</li> <li>- ภาครัฐให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมเป็นหลักในจังหวัดระยอง ทำให้ข้าราชการและประชาชนที่เกี่ยวข้องกับงานด้านเกษตรกรรมบทบาทและความสำคัญลด</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การปฏิบัติงานประสบปัญหาด้านการขาดความเป็นเจ้าภาพ ทั้งที่มีส่วนราชการในพื้นที่มาจากหลายกระทรวง</li> <li>- ส่วนราชการที่เป็นตัวแทนของสำนักงานปลัดกระทรวงต้องรับภาระงานที่เป็นงานฝากจากหน่วยงานอื่น ๆ ในกระทรวงเดียวกันด้วย</li> </ul> <p><u>ข้อเสนอแนะ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรมอบอำนาจการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ให้กับส่วนราชการในระดับพื้นที่ด้วย ในปัจจุบันรัฐบาลอนุมัติงบประมาณลงไปยังส่วนภูมิภาคมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีความคืบหน้าไปกับการตัดสินใจ</li> </ul>

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
<p>4.3) การจัดทำแผนงานและโครงการ</p>	<p>-</p>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กรมต้นสังกัดได้มอบหมายแผนงานและโครงการให้ส่วนราชการในระดับพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบ แต่ภารกิจบางอย่างกรมส่วนกลางจะดำเนินงานเองในพื้นที่</li> <li>- การดำเนินการกิจของส่วนภูมิภาคบางกรณีจะอาศัยงบประมาณของจังหวัดเพื่อขับเคลื่อนภารกิจของกรม</li> <li>- แต่ละหน่วยงานต่างก็ดำเนินโครงการไปตามแต่ละหน่วยงานแม้แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็ไม่สามารถรับรู้ข้อมูลได้เลย หากส่วนราชการไม่รายงานให้ทราบ</li> </ul>	<p>-</p>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ขาดความเป็นเอกภาพระหว่างแผนพัฒนาจังหวัดและโครงการของส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่</li> <li>- ขาดความสอดคล้องระหว่างงบประมาณตามภารกิจงบประมาณของ อปท. และงบประมาณที่ส่วนราชการส่วนกลางสนับสนุนในพื้นที่</li> </ul> <p><u>ข้อเสนอแนะ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดทำแผนงานและโครงการควรจะต้องมีการประสานสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ</li> <li>ทุกภาคส่วนในพื้นที่ ทั้งรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน</li> </ul>

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
<p>4.4) อัตราค่าจ้าง</p>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- จำนวนอัตราค่าจ้างไม่สอดคล้องกับปริมาณงานของหน่วยงาน</li> <li>- จะต้องเดินทางเป็นระยะทางไกลงบประมาณสำหรับการเดินทางที่ได้รับอนุมัติไม่เพียงพอและไม่ได้คำนึงถึงระยะทางการเดินทางจริง</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- จำนวนอัตราค่าจ้างไม่สอดคล้องกับปริมาณงานของหน่วยงาน</li> <li>- มีอัตราค่าจ้างเท่ากันหรือใกล้เคียงกับส่วนราชการในจังหวัดอื่น ๆ ทั้งที่เป็นจังหวัดขนาดใหญ่ที่มีปริมาณงานและปัญหามากกว่า</li> <li>- การจ้างงานในลักษณะลูกจ้างชั่วคราว เป็นรูปแบบการจ้างงานที่ขาดความมั่นคง จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบุคลากรอยู่เสมอ ซึ่งบุคลากรที่เข้ามาใหม่ต้องใช้เวลานานในการเรียนรู้งานใหม่ การทำงานจึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งที่จังหวัดระยองมีปริมาณงานที่ต้องอาศัยทักษะความเชี่ยวชาญ และการทำงานที่ต่อเนื่อง</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- จำนวนอัตราค่าจ้างไม่สอดคล้องกับปริมาณงานของหน่วยงาน</li> <li>- มีอัตราค่าจ้างเท่ากันหรือใกล้เคียงกับส่วนราชการในจังหวัดอื่น ๆ ทั้งที่เป็นจังหวัดขนาดใหญ่ที่มีปริมาณงานและปัญหามากกว่า</li> <li>- การจ้างงานในลักษณะลูกจ้างชั่วคราว เป็นรูปแบบการจ้างงานที่ขาดความมั่นคง จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบุคลากรอยู่เสมอ ซึ่งบุคลากรที่เข้ามาใหม่ต้องใช้เวลานานในการเรียนรู้งานใหม่ การทำงานจึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งที่จังหวัดระยองมีปริมาณงานที่ต้องอาศัยทักษะความเชี่ยวชาญ และการทำงานที่ต่อเนื่อง</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- จำนวนอัตราค่าจ้างไม่สอดคล้องกับปริมาณงานของหน่วยงาน</li> <li>- การขาดแคลนอัตราค่าจ้าง ทำให้บุคลากรบางส่วนต้องปฏิบัติงานที่ไม่สอดคล้องกับตำแหน่งหน้าที่ <u>ข้อเสนอแนะ</u></li> <li>- ต้องปรับปรุงสมรรถนะบุคลากร และเพิ่มอัตราค่าจ้างเป็นการเฉพาะ เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ของจังหวัดภูเก็ตที่มุ่งเน้นการเป็นเมืองท่องเที่ยวนานาชาติ</li> </ul>

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
<p>4.5) หัวหน้าส่วนราชการ</p>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การโยกย้ายหัวหน้าส่วนราชการบ่อยครั้งทำให้การทำงานไม่ต่อเนื่องและอาจมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายรวมทั้งความไม่พร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการที่ย้ายมารับตำแหน่งใหม่</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- หัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดขอนแก่นมีโอกาสได้พบปะกันอย่างไม่เป็นทางการผ่านการประชุมกิจกรรมเรารักขอนแก่นกิจกรรมส่วนราชการคนหนึ่ง ๆ จะได้รับเชิญหรือถูกกำหนดให้เข้าร่วมเป็นกรรมการ</li> <li>- หัวหน้าส่วนราชการคนต่าง ๆ ในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ จำนวนมาก</li> </ul>	<p>-</p>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- หัวหน้าส่วนราชการมักจะพึ่งคำสั่งของหน่วยงานต้นสังกัดหรืออธิบดีกรมมากกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะมีผลต่อการเลื่อนตำแหน่ง</li> <li>- หัวหน้าส่วนราชการบางคนโยกย้ายตำแหน่งมาปฏิบัติงานในพื้นที่เพียงเพื่อรอโยกย้ายไปรับตำแหน่งที่สูงกว่าในจังหวัดอื่น</li> <li>- สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดมีการกำหนดวาระการปฏิบัติราชการประมาณ 4 ปี จึงไม่มีปัญหาเรื่องการโยกย้ายของหัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดบ่อยครั้ง</li> </ul> <p>ข้อเสนอแนะ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- จังหวัดที่เป็น “จังหวัดเกรงใจ” ผู้ว่าราชการจังหวัดควรสามารถออกคำสั่งกับหัวหน้าส่วนราชการภายในจังหวัดได้ทั้งหมด</li> </ul>

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
				<p>- ควรให้ระดับตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เท่ากันทุกจังหวัด เพื่อไม่ให้เกิดการโยกย้ายของหัวหน้าส่วนราชการบ่อยครั้ง</p>
<p>4.6) ระบบบริหารงานบุคคลใน ส่วนภูมิภาค</p>	<p>-</p>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงาน ก.พ. ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถกันเงินส่วนหนึ่งเพื่อเป็นเงินโบนัสพิเศษสำหรับข้าราชการที่ปฏิบัติงานสนองตอบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนา แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนกันเงินไว้มากเกินไป ทั้งที่ควรจัดสรรสำหรับการดำเนินโครงการในขณะเดียวกันข้าราชการบางคนที่ได้รับเงินตอบแทนพิเศษในส่วนนี้เพียงเล็กน้อยแต่ข้าราชการของสำนักงาน</li> </ul>	<p>-</p>	<p>-</p>



ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
<p>4.7) <b>ข้อจำกัดหรืออุปสรรคที่มาจากปัจจัยเชิงพื้นที่</b></p>	<p><b>สภาพปัจจุบัน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สภาพภูมิประเทศที่มีเทือกเขากันกลางจังหวัดทำให้การเดินทางในการให้บริการของส่วนราชการและการขอเข้ารับบริการของประชาชนมีความยากลำบาก</li> <li>- การเบิกค่าเดินทางสำหรับ การเดินทางไปปฏิบัติราชการของบุคลากรไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายในความเป็นจริง</li> </ul>	<p>จังหวัดมักจะได้รับเงินโอนมากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ</p> <p><b>ข้อเสนอแนะ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรซื้อกำหนดจัดเจเนหรือจำกัดการใช้เงินส่วนในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด</li> </ul>	<p><b>สภาพปัจจุบัน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- จังหวัดระยองมีต้นทุนค่าครองชีพที่สูงมากกว่าจังหวัดอื่น ๆ</li> <li>สร้างความยากลำบากให้แก่ข้าราชการที่มีรายได้ไม่มากนัก</li> <li>- การขับเคลื่อนนโยบายของส่วนกลางดำเนินการให้สำเร็จได้ยากเนื่องจากมีอุปสรรคในเชิงบริบทของพื้นที่ เช่น การส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ แต่จังหวัดระยองเป็นเมืองอุตสาหกรรม ทำให้มีมลพิษและสารเคมีปนเปื้อนตามสภาพแวดล้อม</li> </ul>	<p><b>สภาพปัจจุบัน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- จังหวัดภูเก็ตมีต้นทุนค่าครองชีพที่สูงมากกว่าจังหวัดอื่น ๆ</li> <li>สร้างความยากลำบากให้แก่ข้าราชการที่มีรายได้ไม่มากนัก แต่บางหน่วยงานได้จัดสรรบ้านพักเป็นสวัสดิการให้ เพื่อสร้างแรงจูงใจและลดภาระค่าใช้จ่ายของบุคลากร</li> <li>- การเบิกค่าเดินทางสำหรับการเดินทางไปปฏิบัติราชการของบุคลากรไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายในความเป็นจริง</li> </ul>

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
5) นายอำเภอ				
5.1) การกิจ อำนาจหน้าที่ บทบาทของนายอำเภอ	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- แม้ว่านายอำเภอจะเป็นเจ้าของพื้นที่ แต่กลับไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน</li> <li>ข้อเสนอแนะ</li> <li>- อำเภอที่มีความพิเศษควรมี นายอำเภอและโครงสร้างหน่วยงานที่มีรูปแบบพิเศษด้วย</li> <li>- นายอำเภอสำหรับอำเภอที่มี ความพิเศษจะต้องมีคุณสมบัติพิเศษ และมีประสบการณ์การทำงาน</li> <li>- นายอำเภอควรมีอำนาจในการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการที่สนับสนุนการทำงานของนายอำเภอ</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ส่วนราชการที่นายอำเภอสามารถจัดการได้โดยตรง เช่น สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงานเกษตรอำเภอ สำนักงานปลัดอำเภอ สำนักงานสถิติอำเภอ</li> <li>- แม้ว่านายอำเภอจะเป็นเจ้าของพื้นที่ แต่กลับไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- แม้ว่านายอำเภอจะเป็นเจ้าของพื้นที่ แต่กลับไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน</li> <li>- กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของนายอำเภอมีอยู่เป็นจำนวนมาก</li> <li>- นายอำเภอต้องมีบทบาทในเชิงพิธีการ กิจกรรม หรือเทศกาลต่าง ๆ จำนวนมาก</li> <li>- นายอำเภอต้องเผชิญกับความขัดแย้งระหว่าง อบต. กับ กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีส่วนทำให้การทำงานของอำเภอเป็นไปด้วยความยากลำบากมากยิ่งขึ้น</li> <li>- นายอำเภอไม่มีอำนาจในเชิงกำกับดูแลเทศบาลนครและเทศบาลเมืองในเขตท้องที่ ทำให้การพัฒนา</li> </ul>	-

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
	<p>สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งานรักษาความสงบเรียบร้อย โดยมีกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ทำงานสนับสนุน</p> <p><u>ข้อเสนอแนะ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรให้ส่วนราชการที่ขึ้นตรงกับนายอำเภอเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประชาชนโดยตรง เช่น กศน. และโรงเรียนต่าง ๆ</li> </ul>	<p>สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งานรักษาความสงบเรียบร้อย โดยมีกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ทำงานสนับสนุน</p> <p><u>ข้อเสนอแนะ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรให้ส่วนราชการที่ขึ้นตรงกับนายอำเภอเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประชาชนโดยตรง เช่น กศน. และโรงเรียนต่าง ๆ</li> </ul>	<p>ขาดเอกภาพและกลไกการประสานแผนงานขาดความสอดคล้องกัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ปัญหาส่วนหนึ่งในการทำงานที่ส่งผลกระทบต่อเมืองมาจิงจังหวัด ส่งผลให้จังหวัดไม่ได้รับข้อเท็จจริงคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่ให้ความสำคัญต่อนายอำเภอ</li> </ul> <p><u>ข้อเสนอแนะ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรให้อำนาจแก่นายอำเภอเพิ่มขึ้นในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภท</li> </ul>	
<p>5.2) <b>สำนักงานอำเภอ</b></p>	<p><u>ข้อเสนอแนะ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรมีการจัดตั้งสำนักงานอำเภอในลักษณะเดียวกับสำนักงานจังหวัด</li> <li>- ควรจัดสรรงบประมาณมาเป็นสัดส่วนร้อยละให้กับอำเภอ</li> </ul> <p>ในลักษณะเดียวกับ อบท.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- บุคลากรที่ปฏิบัติงานในสำนักงาน</li> </ul>	<p><u>สภาพปัจจุบัน</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- หากใช้โครงสร้างระดับอำเภอที่เหมือนกันในทุกอำเภอ อำเภอขนาดใหญ่จะเกิดข้อเสียเปรียบเมื่อเทียบกับอำเภอขนาดเล็ก เนื่องจากอำเภอขนาดใหญ่มีปริมาณงานและปัญหามากกว่า</li> </ul>	<p><u>สภาพปัจจุบัน</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- จำนวนบุคลากรของสำนักงานอำเภอไม่เพียงพอกับปริมาณงาน</li> <li>- สำนักงานอำเภอไม่มีโอกาสจัดทำแผนพัฒนาอำเภอเพื่อของบประมาณจากกรมการปกครองเพื่อใช้พัฒนาพื้นที่ได้</li> </ul>	-

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
	<p>อำเภอต้องเป็นผู้มีความสามารถ</p> <p>เรื่องแผนงานและการปฏิบัติภารกิจ</p>	<p>อีกทั้งมีจำนวนประชากร</p> <p>จำนวนมากและภาคเอกชน</p> <p>ที่หลากหลาย จึงมีปัญหาด้าน</p> <p>สังคมและข้อร้องเรียนจำนวน</p> <p>มาก</p> <p>- จำนวนบุคลากรของ</p> <p>สำนักงานอำเภอไม่เพียงพอ</p> <p>กับปริมาณงาน</p> <p><u>ข้อเสนอแนะ</u></p> <p>- ควรมีการจัดตั้งสำนักงาน</p> <p>อำเภอในลักษณะเดียวกับ</p> <p>สำนักงานจังหวัด</p> <p>- โดยหลักการถือว่าจังหวัด</p> <p>มีสถานะเป็นกรมหนึ่ง</p> <p>เมื่อจัดสรรงบประมาณมา</p> <p>ที่จังหวัดแล้ว จังหวัดควร</p> <p>จัดสรรงบประมาณไปยังระดับ</p> <p>พื้นที่ในอำเภอต่าง ๆ เลย</p>	<p>- สำนักงานอำเภอไม่มีบุคลากร</p> <p>ประเภทช่าง/โยธา จึงต้อง</p> <p>ประสานขอความร่วมมือด้าน</p> <p>เครื่องมือ เครื่องจักร และบุคลากร</p> <p>จาก อปท. เสมอ</p> <p><u>ข้อเสนอแนะ</u></p> <p>- ควรมีการจัดตั้งสำนักงานอำเภอ</p> <p>ในลักษณะเดียวกับสำนักงานจังหวัด</p>	

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
5.3) ปลัดอำเภอ	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยหลักของนายอำเภอ โดยมอบหมายงานที่เหมาะสมให้ปลัดอำเภอรับผิดชอบ</li> <li>- ปลัดอำเภอจะแบ่งความรับผิดชอบในการดูแลพื้นที่ตำบล โดยมีชุดปฏิบัติการตำบลเป็นกลไกในการขับเคลื่อนงานนโยบายของรัฐบาล</li> </ul>	-	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ปลัดอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในเชิงกฎหมาย ด้านการรักษากฎหมายสงบเรียบร้อย การดูแลความมั่นคง รวมทั้งมีอำนาจในการสอบสวนและจับกุมผู้กระทำความผิด</li> </ul>	-
5.4) คณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ (กบอ.)	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- นายอำเภอทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกับหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอผ่านการประชุมประจำเดือนร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการและ กบอ.</li> <li>- อำเภอจะเสนอแผนพัฒนาอำเภอให้จังหวัดเป็นผู้พิจารณาต่อไป</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดทำแผนของอำเภออาจมีอุปสรรคในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างหมู่บ้าน ทำให้ไม่มีมีการประสานแผน</li> </ul>	-	-

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
<p>5.5) การประสานงาน ส่วนราชการ ในพื้นที่อำเภอ</p>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- อำเภอไม่มีงบประมาณมากนัก จึงต้องขอรับการสนับสนุนเงินอุดหนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ</li> <li>- นายอำเภอทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงการเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> <li>- นายอำเภอเป็นประธานในการประชุมคณะกรรมการประสานงานปราบปรามยาเสพติดชายแดน (Border Liaison Offices: BLO)</li> <li>- นายอำเภอแสดงตนเป็นกรรมการคนหนึ่งในคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นไทย - เมียนมา</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ส่วนราชการต่าง ๆ ในพื้นที่อำเภอโดยปกติได้รับเชิญให้เข้าร่วมประชุมประจำเดือนร่วมกับนายอำเภอ</li> <li>- หน่วยงานที่อยู่ในการบังคับบัญชาของนายอำเภอและหน่วยงานที่ไม่ได้อยู่ในการบังคับบัญชาของนายอำเภอแต่ตั้งอยู่ในพื้นที่และมีส่วนเกี่ยวข้องกับกับการพัฒนาอำเภอ</li> <li>- อำเภอได้รับงบประมาณสนับสนุนจาก อบจ. เป็นประจำทุกปี</li> <li>- คณะกรรมการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยระดับอำเภอตามนโยบายของรัฐบาล</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- งานด้านการดูแลด้านความมั่นคงไม่มีการรายงานข้อมูลจากสถานีตำรวจภูธรในพื้นที่ ทั้งที่นายอำเภอและปลัดอำเภอมีอำนาจในการสอบสวน จับกุมผู้กระทำความผิดและรักษาความสงบเรียบร้อย</li> </ul>	<p>-</p>

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
		มีหลายหน่วยงาน ในอำเภอเข้ามาเป็น คณะกรรมการ		
<b>6) ส่วนราชการประจำอำเภอ</b>				
<b>6.1) การจัดทำโครงสร้างภายใน</b>	<b>สภาพปัจจุบัน</b> - ส่วนราชการในอำเภอแม่สอดยังคง สังกัดหน่วยงานในอำเภอเมือง ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นเอกเทศ ในการปฏิบัติงาน - มีส่วนราชการที่ให้บริการร่วมกับ อำเภอแม่สอด ประกอบด้วย พัฒนา ชุมชนอำเภอ ท้องถิ่นอำเภอ สัสดี อำเภอ ปศุสัตว์อำเภอ สรรพการ อำเภอ เกษตรอำเภอ ศูนย์เทคโนโลยีและสารสนเทศ ชุมชน สำนักงานป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยสาขแม่สอด <u>ข้อเสนอแนะ</u> - ควรแบ่งส่วนราชการในอำเภอ	<b>สภาพปัจจุบัน</b> - ส่วนราชการประจำอำเภอ ที่นายอำเภอสามารถส่งการได้ มีเพียงไม่กี่หน่วยงาน เช่น สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงานเกษตรอำเภอ สำนักงานปศุสัตว์อำเภอ สำนักงานสัสดีอำเภอ ภารกิจ หลายอย่างถูกดึงกลับไป ที่หน่วยงานระดับจังหวัด เช่น งานด้านป่าไม้ และงานด้าน วัฒนธรรม รวมไปถึงงานด้าน สรรพสามิตและงานด้าน สรรพากร ซึ่งแต่เดิมขึ้นตรงกับ	<u>ข้อเสนอแนะ</u> - อำเภอที่มีลักษณะพิเศษควรมี การจัดตั้งส่วนราชการประจำอำเภอ เพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับปริมาณงาน ในพื้นที่ เช่น สำนักงานอุตสาหกรรม อำเภอเมืองระยอง สำนักงาน พาณิชย์อำเภอเมืองระยอง สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬา จังหวัดระยอง	-

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
	<p>แม่สอดออกจากส่วนราชการ ในอำเภอเมืองตากเพื่อให้เกิด ความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน</p>	<p>นายอำเภอ - การยุบส่วนราชการประจำ อำเภอ ทำให้ประชาชนไม่ได้ รับความสะดวกสบาย ในการรับบริการ เช่น สำนักงานปลัดอำเภอ สำนักงานสหกรณ์อำเภอ ข้อเสนอแนะ - การจัดตั้งส่วนราชการประจำ อำเภอต้องพิจารณาภารกิจ ของงานเป็นหลักที่จะเป็น ประโยชน์กับประชาชน เช่น ภารกิจด้านการเกษตร ภารกิจ ด้านปลัดอำเภอ ต้องมีควา กับประชาชน จึงควรมี หน่วยงานในระดับอำเภอ</p>		



ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
6.2) การกิจ อำนาจหน้าที่ กิจกรรม	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ส่วนราชการประจำอำเภอ บางหน่วยงานไม่ได้มีครอบคลุมทุกอำเภอ แต่เป็นจุดบริการในบางอำเภอ ให้รับผิดชอบบริการประชาชนในอำเภอต่าง ๆ ตามการจัดแบ่งของส่วนกลาง</li> </ul>	-	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ภาครัฐให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมเป็นหลักในจังหวัดระยอง ทำให้ข้าราชการและประชาชนที่เกี่ยวข้องกับงานด้านเกษตรกรรมถูกกลดบทบาทและความสำคัญลง</li> </ul>	-
6.3) อัตรากำลัง	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- จำนวนบุคลากรไม่เพียงพอกับปริมาณงาน</li> <li><u>ข้อเสนอแนะ</u></li> <li>- ส่วนกลางควรคัดเลือกข้าราชการที่มีคุณสมบัติพิเศษเพื่อมาประจำในอำเภอแม่สอด เนื่องจากพื้นที่อำเภอแม่สอดต้องใช้บุคลากรที่มีความสามารถพิเศษ</li> </ul>	-	-	-

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
6.4) ข้อจำกัดหรืออุปสรรคที่มาจากปัจจัยเชิงพื้นที่	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สภาพภูมิประเทศที่มีเทือกเขากั้นกลางทำให้การเดินทางเพื่อให้บริการของส่วนราชการและบริการของประชาชนมีความยากลำบาก</li> <li>- การเบิกค่าเดินทางสำหรับ การเดินทางไปปฏิบัติราชการของบุคลากรไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายในความเป็นจริง</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- อำเภอกว้างใหญ่จะประสบปัญหามากกว่าอำเภอขนาดเล็ก เช่น ปัญหาประชากรแฝง ปัญหาด้านสังคมต่าง ๆ แต่ไม่มีส่วนราชการที่รับผิดชอบ จัดการปัญหาโดยตรง</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การขับเคลื่อนนโยบายของส่วนกลางดำเนินการให้สำเร็จได้ยาก เนื่องจากมีอุปสรรคในเชิงบริบทของพื้นที่ เช่น การส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ แต่จังหวัดระยองเป็นเมืองอุตสาหกรรม ทำให้มีมลพิษและสารเคมีปนเปื้อนตามสภาพแวดล้อม</li> </ul>	-
<b>7) สำนักงานสาขา/หน่วยบริการระดับอำเภอ</b>				
7.1) วิธีการจัดตั้งสำนักงาน/หน่วยบริการระดับอำเภอ	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- หลายหน่วยงานได้จัดตั้งสำนักงานสาขาในพื้นที่ เช่น สำนักงานจัดหา งานจังหวัดตาก สาขาแม่สอด สำนักงานประสานสังคมจังหวัดตาก สาขาแม่สอด ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานสาขาแม่สอด สำนักงานพัฒนาจังหวัดตาก สาขาแม่สอด</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- หลายหน่วยงานต่างก็มีสำนักงานสาขาหรือหน่วยบริการระดับอำเภอ เช่น สำนักงานบังคับคดีจังหวัดขอนแก่นสาขาพล สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดขอนแก่นสาขาชุมแพ สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดขอนแก่นสาขา</li> </ul>	-	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เดิมที่จังหวัดภูเก็ตมีสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเข้าเที่ยวและมีคู่แข่ง 2 เมื่อมีการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ได้มอบหมายให้ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ตดำรงตำแหน่ง นายทะเบียนธุรกิจนำเข้าเที่ยวและ</li> </ul>

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
		พล สำนักรงานประกันสังคม จังหวัดขอนแก่นสถาบัน สำนักรงานประกันสังคมจังหวัด ขอนแก่นสาขาชุมแพ		มีคู่แข่งที่ควบคู่กันไปด้วย
7.2) บุคลากร ของสำนักงาน สาขา/หน่วย บริการระดับ อำเภอ	สภาพปัจจุบัน - จำนวนบุคลากรไม่เพียงพอ กับปริมาณงาน	-	-	-
7.3) ลักษณะ การให้บริการ สำนักงาน สาขา/หน่วย บริการระดับ อำเภอ	สภาพปัจจุบัน - แม้จะมีการจัดตั้งสำนักงานสาขา ในพื้นที่อำเภอ เพื่ออำนวยความสะดวก แก่ประชาชน แต่อำเภอในพื้นที่ห่างไกลก็ยังต้องใช้ เวลาทั้งวันสำหรับการติดต่อขอรับ บริการจากหน่วยงานภาครัฐ - แม้ว่าบางหน่วยงานได้จัดตั้ง สำนักงานสาขาในพื้นที่อำเภอ	สภาพปัจจุบัน - การมีหน่วยงานสาขาทำให้ เกิดความสะดวกสบายรวดเร็ว แก่ประชาชน ทำให้ให้อำนาจ ในการตัดสินใจเกิดขึ้น ที่หน่วยงานสาขา ไม่ต้องนำ เรื่องมาที่หน่วยงานหลัก - บางหน่วยงานไม่มีการจัดตั้ง หน่วยงานสาขา แต่มอบหมาย	-	-

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
	แต่บางภารกิจประชาชนก็ยังต้องไปติดต่อมาที่ส่วนราชการประจำจังหวัด	ให้เป็นงานฝากของ อปท. หรือมอบหมายให้บุคลากรรับผิดชอบพื้นที่อำเภอ ซึ่งเป็นโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ		
<b>8) กลุ่มจังหวัด</b>				
<b>8.1) หัวหน้ากลุ่มจังหวัด</b>	<b>ข้อเสนอแนะ</b> - ควรปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ตำแหน่งประธานกลุ่มจังหวัด โดยยึดตามลำดับความอาวุโส เพื่อให้เกิดการยอมรับ	-	-	<b>สภาพปัจจุบัน</b> - ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต เป็นประธานของกลุ่มจังหวัด จึงมีฐานะเป็น “พี่ใหญ่” วิธีการทำงานที่ผ่านมา ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต จะแสดงน้ำใจ เสียสละให้จังหวัดอื่น ๆ และรับงบประมาณส่วนที่เหลือ - ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่และไม่เคยประสานงานกับจังหวัดอื่นในกลุ่มจังหวัดมาก่อน อาจจะมีอุปสรรคในการประสานงานที่จะทำให้เกิดประโยชน์ที่เชื่อมโยงกันได้

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
8.2) คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัด	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การบริหารงานกลุ่มจังหวัดมีการทำงานล่าช้าและไม่มีความมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร รวมไปถึงความไม่พร้อมของพื้นที่</li> </ul>	-	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่ได้กำหนดให้ส่วนกลางที่ตั้งในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดด้วย</li> </ul>	-
8.3) สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด	<p>ข้อเสนอแนะ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรให้ขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัด</li> <li>- เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค</li> <li>- ไม่ควรขึ้นตรงกับกระทรวงมหาดไทย</li> <li>- ไม่ควรมีกำหนดให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดของจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด</li> <li>- ถ้าให้ความสำคัญกับกลุ่มจังหวัดต้องให้สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมีความเข้มแข็งด้วย</li> </ul>	-	-	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามันสามารถทำงานสนับสนุนการทำงานของกลุ่มจังหวัดได้อย่างมาก</li> </ul>

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
<p>8.4) การจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด</p>	<p>-</p>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กลุ่มจังหวัดที่มีศักยภาพใกล้เคียงกันจะมองเห็นทิศทางการพัฒนาและสามารถร่วมมือกันได้ง่าย</li> <li>ในขณะเดียวกัน หากมีศักยภาพเรื่องเดียวกัน เช่น การผลิตข้าว การทอผ้าไหม ก็จะเกิดการแข่งขันกันเอง</li> <li>- การปรึกษาหารือกันภายในจังหวัดเดียวกันจะสามารถพูดคุยกันได้ง่ายกว่า แต่เมื่อต้องปรึกษาหารือร่วมกันหลายจังหวัดและผนวกกับความไม่เป็นระบบราชการ จึงดำเนินการได้อย่างลำบากมาก</li> </ul>	<p>ข้อเสนอแนะ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดกลุ่มจังหวัด จะต้องมีความสอดคล้องประสานซึ่งกันและกัน โดยมุ่งเน้นการตอบสนองการพัฒนาที่มาจากสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน อย่างแท้จริง</li> <li>- ต้องสร้างการบูรณาการฐานข้อมูลต่าง ๆ เข้าด้วยกันของทุกฝ่ายในพื้นที่ เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาทุกระดับเกิดขึ้นตรงกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ให้มากที่สุด</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- จังหวัดภูเก็ตมีความพยายามในการจัดทำแผนร่วมกันทุกภาคส่วนโดยเริ่มจากการทำแผนขนาดเล็กไปสู่แผนขนาดใหญ่ ผ่านการสำรวจความต้องการของประชาชน หากเกินศักยภาพของ อบท. จะนำเข้าสู่แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด</li> </ul>

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
8.5) การจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กระบวนการทางงบประมาณใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน เช่น การกำหนดคุณลักษณะผู้เสนอราคา รวมถึงปัญหาด้านการเบิกจ่ายของกรมบัญชีกลาง ทำให้หลายโครงการเกิดความล่าช้าและบางโครงการอาจถูกยกเลิกไป</li> <li>- ส่วนราชการขาดความพร้อมในการเสนอแผนงานและโครงการ</li> </ul> <p><u>ข้อเสนอแนะ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่ควรจัดสรรงบประมาณโดยการแบ่งสัดส่วนงบประมาณเท่ากันในทุก ๆ จังหวัด บางเรื่องต้องมุ่งเน้นในบางจังหวัด</li> <li>- ควรมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดขนาดใหญ่เป็นผู้รับผิดชอบการใช้งบประมาณของกลุ่มจังหวัด</li> </ul>	-	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- งบประมาณที่จัดสรรตามแผนพัฒนาจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนมีความต้องการพื้นที่ได้ดีและตรงตามความต้องการของประชาชนและชุมชน เช่น การเสริมสร้างศักยภาพกลุ่มผู้ผลิตสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP)</li> <li>- หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณทั้งยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดในรูปแบบรวม หรือพิจารณาตามหลักเกณฑ์จำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎรนั้นไม่เหมาะสมและไม่ยุติธรรมสำหรับจังหวัดขนาดใหญ่</li> <li>- ส่วนราชการหลายแห่งไม่มีประสิทธิภาพในการจัดทำแผนงาน</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ขาดเจ้าภาพในการดำเนินโครงการ</li> <li>- การใช้จ่ายงบประมาณบางครั้งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์</li> <li>- การเร่งรัดการเบิกจ่ายทำให้เกิดการอุทธรณ์งบประมาณกลุ่มจังหวัดในเขตพื้นที่ภาคใต้ตอนบน ซึ่งมีจังหวัดภูเก็ตเป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด จึงส่งผลกระทบต่อการทำงานร่วมกัน</li> <li>- ควรเพิ่มงบประมาณกลุ่มจังหวัดเนื่องจากงบประมาณกลุ่มจังหวัดเป็นงบประมาณที่ไม่เข้าช้อนกับหน่วยงานอื่น และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้จริง และยังได้รับประโยชน์ร่วมกันภายในกลุ่มจังหวัดด้วย</li> </ul>

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
			หรือโครงการที่ต้องใช้งบประมาณค่อนข้างสูง จังหวัดนเกรงการทำให้ติดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างข้อเสนอแนะ - ควรให้สำนักงานจังหวัดระยองเป็นหน่วยจัดซื้อจัดจ้างแทนส่วนราชการที่ไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้ด้วยตนเอง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ	
<b>9) ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัด/อำเภอ กับภาคส่วนอื่น</b>				
<b>9.1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น</b>	สภาพปัจจุบัน - อบท. มีบทบาทสำคัญ ในการสนับสนุนงบประมาณ บุคลากร และทรัพยากรอื่น ๆ ที่ส่วนราชการมีความขาดแคลน - การเข้าไปดำเนินโครงการร่วมกับส่วนภูมิภาค ทำให้ อบท.	สภาพปัจจุบัน - อบท. มีบทบาทสำคัญ ในการสนับสนุนงบประมาณ บุคลากร และทรัพยากรอื่น ๆ ที่ส่วนราชการมีความขาดแคลน - มีความทับซ้อนหรือ	สภาพปัจจุบัน - อบท. มีบทบาทสำคัญ ในการสนับสนุนงบประมาณ บุคลากร และทรัพยากรอื่น ๆ ที่ส่วนราชการมีความขาดแคลน - การเข้าไปดำเนินโครงการร่วมกับส่วนภูมิภาค ทำให้ อบท.	สภาพปัจจุบัน - อบท. มีบทบาทสำคัญ ในการสนับสนุนงบประมาณ บุคลากร และทรัพยากรอื่น ๆ ที่ส่วนราชการมีความขาดแคลน - การเข้าไปดำเนินโครงการร่วมกับส่วนภูมิภาค ทำให้ อบท.



ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
	<p>ดูตรวจสอบจาก สดง. ในเรื่อง บทบาทอำนาจหน้าที่ของ อบท. จึงทำให้ อบท. ไม่ค่อยอยากจะทำมาดำเนินกิจกรรมร่วมกับส่วนราชการ</p>	<p>ความไม่ชัดเจนของขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่าง อบท. กับส่วนราชการ เช่น พื้นที่สาธารณะ นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลพื้นที่สาธารณะ แต่การอนุญาต การก่อสร้างเป็นอำนาจหน้าที่ของ อบท.</p> <p><u>ข้อเสนอแนะ</u></p> <p>- หากไม่แก้ไขกฎหมาย เกี่ยวกับการกำกับดูแล อบท. ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมอบอำนาจให้ นายอำเภอทำหน้าที่ กำกับดูแลเทศบาลเมือง เพราะ นายอำเภอมีความใกล้ชิดกับ อบท. มากกว่า และจะช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด ในการกำกับดูแล อบท. ได้ดียิ่งขึ้น</p>	<p>จะเป็นการประสานงาน ผ่านความสัมพันธ์ส่วนตัว ของนายอำเภอกับผู้บริหารของ อบท. เป็นหลัก</p> <p><u>ข้อเสนอแนะ</u></p> <p>- ควรให้นายอำเภอมีอำนาจ ในการกำกับดูแล อบท. ทุกประเภทในพื้นที่อำเภอ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในการบูรณาการแผนงาน ให้เป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น</p>	<p>ดูตรวจสอบจาก สดง. ในเรื่อง บทบาทอำนาจหน้าที่ของ อบท. จึงทำให้ อบท. ไม่ค่อยอยากจะทำมาดำเนินกิจกรรมร่วมกับส่วนราชการ</p> <p><u>ข้อเสนอแนะ</u></p> <p>- ควรกำหนดขอบเขตอำนาจที่และภารกิจระหว่างส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ไม่ให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อน</p>

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรเปิดโอกาสให้ อบจ. ได้เข้าไปมีส่วนร่วม ในการกำหนดนโยบาย ของส่วนภูมิภาคด้วย</li> <li>- ควรกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ และภารกิจระหว่างส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ไม่ให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อน</li> </ul>		
<b>9.2) การปกครอง ท้องที่</b>	<u>สภาพปัจจุบัน</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ทุกเดือนจะมีการประชุมกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เพื่อที่นายอำเภอ จะนำข้อราชการจากจังหวัดไปชี้แจง</li> </ul>	<u>สภาพปัจจุบัน</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ทุกเดือนจะมีการประชุม กำนันและผู้ใหญ่บ้าน เพื่อที่ นายอำเภอจะนำข้อราชการ จากจังหวัดไปชี้แจง</li> <li>- ภารกิจด้านการรักษาความ สงบเรียบร้อยในพื้นที่อำเภอ กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีบทบาท เป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงาน ของนายอำเภอ</li> <li>- การจัดทำแผนอำเภอ</li> </ul>	<u>สภาพปัจจุบัน</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ทุกเดือนจะมีการประชุมกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เพื่อที่นายอำเภอจะ นำข้อราชการจากจังหวัดไปชี้แจง</li> <li>- การจัดทำแผนอำเภอเริ่มต้น มาจากแผนหมู่บ้านแล้วรวบรวมเป็น แผนตำบล แล้วรวบรวมเป็น แผนอำเภอ</li> <li>- เมื่อเกิดความขัดแย้งในระดับพื้นที่ กำนันผู้ใหญ่บ้านจะนำเรื่องมา รายงานให้นายอำเภอช่วยแก้ไข</li> </ul>	-

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
9.3) ภาคเอกชน	<p><u>สภาพปัจจุบัน</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- องค์กรภาครัฐก็มีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วม การดำเนินงานของภาคเอกชนอยู่แล้ว เช่น สภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก</li> <li>- ภาคเอกชนในจังหวัดตาก มีบทบาทใน กรอ. ไม่มากนัก ยังขาดการบูรณาการทำงาน ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน</li> <li>- แม้ว่าภาคเอกชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมร่วมในการจัดทำ แผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด แต่ก็ยังเป็นเพียง “ตราบาย” ไม่มีอำนาจในการสร้างผลกระทบใด ๆ ต่อแผนยุทธศาสตร์จังหวัด</li> </ul>	<p>จะเริ่มหันมาจากแผนหมู่บ้าน แล้วรวบรวมเป็นแผนตำบล แล้วรวบรวมเป็นแผนอำเภอ</p> <p><u>สภาพปัจจุบัน</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เมื่อภาคเอกชนต้องตกลงกันได้แล้วเกี่ยวกับข้อเสนอ ในการแก้ไขปัญหาหรือ การพัฒนาจังหวัด จะไปทำ ความเข้าใจกับ อบท. และ ส่วนราชการในจังหวัด แต่ส่วนใหญ่ก็จะเกิดข้อติดขัด ที่ส่วนภูมิภาค การขับเคลื่อน การพัฒนาจังหวัดจึงเกิด ความล่าช้า</li> <li>- ภาคเอกชนได้มีส่วนร่วม ในการจัดทำแผนงบประมาณ ประจำปี พ.ศ. 2560 ด้วย รวมไปถึงบทบาท ในการตรวจสอบการใช้จ่าย</li> </ul>	<p>ปัญหา</p> <p><u>สภาพปัจจุบัน</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการ จังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ส่งผลให้ภาคเอกชนเกิดความไม่ไว้วางใจ หรือเกิดความหวาดเกรงในเรื่องความจริงใจ ในการทำงานร่วมกัน</li> <li>- ภาครัฐมักได้ความร่วมมือ จากผู้ประกอบการขนาดใหญ่ แต่ยังขาดความร่วมมือ ของผู้ประกอบการขนาดรองและ ขนาดเล็ก โดยเฉพาะการทำ กิจกรรมเพื่อสังคม</li> </ul>	<p><u>สภาพปัจจุบัน</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ภาคเอกชนจะเร่งรัดส่วนราชการ ด้วยการข่มขู่ว่าจะนำเรื่องเข้า ที่ประชุม กรอ. เพื่อเร่งรัดให้ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหา ให้แล้วเสร็จ ซึ่งที่ผ่านมาสามารถ แก้ไขปัญหาได้ในหลาย ๆ เรื่อง</li> <li>- ในบางกรณีส่วนราชการก็ไม่นำ ข้อสรุปที่ได้จากการประชุม กรอ. ไปดำเนินการ</li> </ul>

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
		<p>งบประมาณของส่วนราชการ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- หัวหน้าส่วนราชการ</li> </ul> <p>บางหน่วยงานได้รับเชิญให้เป็น ที่ปรึกษาองค์การภาคธุรกิจ เช่น สภาอุตสาหกรรมจังหวัด</p>		
<p><b>9.4) ภาควิชาการ</b></p>	<p><b>สภาพปัจจุบัน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ภาควิชาการมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนข้อมูลและองค์ความรู้ในเชิงวิชาการ เพื่อต่อยอดการดำเนินงานนโยบายเพื่อพัฒนาพื้นที่</li> </ul>	<p><b>สภาพปัจจุบัน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดได้รับการสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยขอนแก่นและมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ในจังหวัดขอนแก่น</li> <li>- หลายหน่วยงานได้นำงานวิจัยของภาควิชาการมาต่อยอดเป็นโครงการเพื่อให้โครงการมีหลักการชัดเจนยิ่งขึ้น</li> <li>- ภาควิชาการก็มีส่วนร่วมราชการได้ปฏิสัมพันธ์ผ่านกิจกรรม เช่น ขอนแก่นมาราธอน</li> </ul>	-	<p><b>สภาพปัจจุบัน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ภาควิชาการเป็นฝ่ายสนับสนุนระบบข้อมูลที่สำคัญของส่วนราชการ เช่น การดูแลระบบเส้นทางคมนาคมและการจราจรในจังหวัดภูเก็ต</li> </ul> <p><b>ข้อเสนอแนะ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ภาควิชาการควรสนับสนุนองค์ความรู้ทางวิชาการและการวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด</li> </ul>

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
9.5) ภาคประชาสังคมและชุมชน	-	-	-	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- บางหน่วยงานได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมการดำเนินงานของภาครัฐ เช่น การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ การตั้งคณะกรรมการทำงาน ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ</li> <li>- แม้ว่าบางหน่วยงานเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วม แต่ยังคงขาดความร่วมมือเนื่องจากไม่มีงบประมาณสนับสนุนการจัดกิจกรรม</li> </ul>
<b>10) องค์การภาคธุรกิจเอกชน</b>				
10.1) บทบาทขององค์กรภาคธุรกิจในจังหวัด	-	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- จังหวัดขอนแก่นไม่มีนักการเมืองที่มีความสามารถในการดึงงบประมาณจากส่วนกลางมาในพื้นที่เพื่อพัฒนาจังหวัด การเจริญเติบโต</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ภาคเอกชนในจังหวัดมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยและจังหวัดระยอง</li> <li>- การประชุมร่วมกับส่วนราชการเพื่อชี้แนะและให้ข้อเสนอแนะ</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การประชุมร่วมกับส่วนราชการเพื่อชี้แนะและให้ข้อเสนอแนะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทใน กรอ.</li> <li>- ภาคเอกชนในจังหวัดภูเก็ตในปัจจุบันมีความเข้มแข็ง</li> </ul>

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
	<p>ของจังหวัดขอนแก่นในขณะนี้เกิดขึ้นด้วยความสามารถของภาคเอกชนในพื้นที่เอง ทำให้ภาคเอกชนมีการร่วมมือกันอย่างเหนียวแน่น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การรวมตัวกันของภาคเอกชนในจังหวัดที่มาจากหอการค้าจังหวัดขอนแก่น สภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดขอนแก่น ชมรมธนาคาร และกลุ่ม 24 ตระกูลเจ้าของจังหวัดขอนแก่น รวมทั้งหมด 8 องค์กรหลัก ได้ร่วมกันผลักดันการพัฒนาเมือง โดยรวมตัวกัน 20 คน ก่อตั้งบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง (KKT) จำกัด เพื่อพัฒนาเมืองขอนแก่น</li> </ul>	<p>โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทใน กรอ. และ กบจ.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ความร่วมมือในการขับเคลื่อนงาน และให้ความช่วยเหลือภาครัฐ มักเป็นบทบาทของภาคเอกชน ขนาดใหญ่มากกว่าขนาดกลางและขนาดเล็ก</li> </ul>	<p>จังหวัดภูเก็ตเป็นที่ยึดอยู่ได้เพราะภาคธุรกิจ และมีภาครัฐเป็นผู้สนับสนุน ควบคุมดูแลให้ไป ตามกฎหมาย ความยุติธรรมและความเสมอภาค</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- หากเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นที่ประชาชนมักพึ่งพาระบบราชการ แต่สำหรับจังหวัดภูเก็ตระบบราชการจะต้องเป็นฝ่ายพึ่งพาประชาชนหรือภาคเอกชน</li> </ul>	

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
		<p>- ภาคเอกชนได้มีโอกาสชี้แจงและอธิบายทิศทางการพัฒนาเมืองให้แก่ผู้บริหารระดับสูงของรัฐบาลและได้เข้าพบปรึกษาหารือกับผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อขอความร่วมมือให้ผู้ว่าราชการจังหวัดช่วยผลักดันโครงการพัฒนาระบบขนส่งมวลชน</p>		
<p>10.2) ศึกษภาพของพื้นที่</p>	<p>-</p>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สภาพภูมิศาสตร์ของจังหวัดขอนแก่นที่ตั้งอยู่ตรงกลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จึงทำให้จังหวัดขอนแก่นเป็นศูนย์กลางด้านการคมนาคม ศูนย์กลางด้านการศึกษา ศูนย์กลางด้านการแพทย์ ศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจ และศูนย์กลางของส่วนราชการ</li> </ul>	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- จังหวัดระยองเป็นพื้นที่ที่มีปัจจัยทางเศรษฐกิจเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น แหล่งรับปิโตรเลียมจากอ่าวไทยที่ใกล้ที่สุด</li> <li>- มีแหล่งท่องเที่ยวที่หลากหลาย ทั้งทะเล ภูเขา น้ำตก อุทยานแห่งชาติ และแหล่งท่องเที่ยวที่สร้างขึ้นใหม่</li> <li>- มีโครงการภาครัฐที่เข้ามาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางทะเล</li> </ul>	<p>-</p>

ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
<p>10.3) <b>ทิศทาง การพัฒนา ในพื้นที่</b></p>	<p>-</p>	<p><b>สภาพปัจจุบัน</b> - จังหวัดขอนแก่นในปัจจุบันกำลังมีความตื่นตัวอย่างมากเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองขอนแก่น ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาาระบบขนส่งสาธารณะ การพัฒนาให้เป็นเมือง MICE City และ Smart City การพัฒนาธุรกิจ Startup</p>	<p>ทางถนน ระบบบราง และท่าอากาศยาน</p> <p><b>สภาพปัจจุบัน</b> - ในอดีตที่ผ่านมาบางจังหวัดระยองเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ในปี พ.ศ. 2524 - ปัจจุบันรัฐบาลได้กำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก จึงเกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก เช่น การยกระดับท่าอากาศยานอุตะเภ่า เป็นศูนย์ซ่อมเครื่องบินขนาดใหญ่ การขยายถนน การก่อสร้างระบบรถไฟความเร็วสูงเส้นทางตอนเมือง-สุวรรณภูมิ-อุตะเภ่า-ระยอง - การพัฒนาให้เป็นเมือง MICE City</p>	<p>-</p>



ประเด็น	จังหวัดตาก	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดระยอง	จังหวัดภูเก็ต
<p>10.4) บริการและ การตอบสนอง จากภาครัฐ</p>	-	<p>สภาพปัจจุบัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การให้บริการของ ส่วนราชการในชั้นตอน การอนุมัติหรือการอนุญาต เป็นไปตามขั้นตอนปกติ แต่ในบางครั้งก็เกิดความล่าช้า</li> <li>- เมื่อทางจังหวัดขอนแก่นได้ เสนอโครงการไปยังส่วนกลาง เพื่อขอรับการสนับสนุน การพัฒนาในพื้นที่ แต่มีก็จะ ได้รับเพียงงบประมาณ สนับสนุนการศึกษา</li> <li>ความเป็นไปได้และหนังสือ รับรองเท่านั้น และไม่มี ความก้าวหน้าในการดำเนินงาน อย่างเป็นรูปธรรมเกิดขึ้น</li> </ul>	-	-

## 7.7 บทสรุป

ผลการศึกษาในบทนี้ได้แสดงให้เห็นถึงกรอบแนวคิดที่คณะผู้วิจัยใช้สำหรับออกแบบการวิเคราะห์จังหวัดกรณีศึกษา โดยพิจารณาจังหวัดกรณีศึกษาในฐานะพื้นที่ระดับภูมิภาคที่มีศักยภาพในการเติบโตทางเศรษฐกิจภายในพื้นที่ และเป็นฐานรองรับการยกระดับการเติบโตของเศรษฐกิจระดับชาติ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ มีภูมิศาสตร์ของพื้นที่ซึ่งเอื้อต่อโอกาสในการลงทุนพัฒนาทางเศรษฐกิจ เป็นพื้นที่ภูมิภาคที่เติบโตอย่างรวดเร็ว หรือมีระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าพื้นที่อื่น ๆ มีการขยายตัวของประชากรโดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายประชากรแรงงานเข้าสู่พื้นที่อื่นเป็นผลตามมาจากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการลงทุนในพื้นที่ และเป็นพื้นที่เป้าหมายของนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคของรัฐบาล

ในการวิเคราะห์ศักยภาพของพื้นที่กรณีศึกษาทั้ง 4 จังหวัดนั้น คณะผู้วิจัยได้อาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลสำคัญหลายด้านประกอบกัน ได้แก่ ข้อมูลด้านภูมิศาสตร์ของพื้นที่ ข้อมูลด้านประชากรของจังหวัด ข้อมูลด้านเศรษฐกิจของจังหวัด ข้อมูลด้านนโยบายการพัฒนาศักยภาพของพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษา สำหรับผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษา คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์ถึงสภาพปัจจุบันเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบบริหารงานของจังหวัดในพื้นที่กรณีศึกษา ครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันของการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดและอำเภอ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักงานจังหวัด ส่วนราชการประจำจังหวัด สำนักงานอำเภอ ส่วนราชการประจำอำเภอ บทบาทขององค์กรภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ในพื้นที่

## บทที่ 8

# ผลการรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุง โครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม

คณะผู้วิจัยได้จัดประชุมรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม ในวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 09.00-12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร เพื่อร่วมนำเสนอข้อมูล ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน 188 คน สาระสำคัญของผลการจัดประชุมครอบคลุมเนื้อหาดังต่อไปนี้ 1) การนำเสนอผลการศึกษาและข้อเสนอแนะการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม 2) ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม และ 3) ความเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม

### 8.1 การนำเสนอผลการศึกษาและข้อเสนอแนะการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม

#### 8.1.1 ความเป็นมาของการประชุมรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้รับมอบหมายจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ให้ดำเนินการศึกษาวิจัยโครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0) โดยการประชุมรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการดำเนินโครงการวิจัย เพื่อนำเสนอการศึกษาขั้นต้นสำหรับร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ (Final draft)

โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0) มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง เพื่อศึกษาและปรับปรุงการกำหนดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานของหน่วยงานของกระทรวง กรม ที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาคให้เหมาะสมกับบริบทแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงซึ่งแตกต่างจากจังหวัดทั่วไป และ

ประการที่สอง เพื่อศึกษาและปรับปรุงการกำหนดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานของสำนักงานจังหวัด และสำนักงานอำเภอให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและมีขีดสมรรถนะในการจัดทำภารกิจตามอำนาจหน้าที่

ฐานคิดที่สำคัญของการศึกษาวิจัยคือ กลไกการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาคในแต่ละจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาและมีอำนาจสูงสุดในแต่ละจังหวัด และมีโครงสร้างย่อยเป็นส่วนราชการในระดับอำเภอนั้น มีโครงสร้างที่เหมือนกันหมดทุกจังหวัดของประเทศไทย แต่ในสภาพความเป็นจริงพื้นที่ของแต่ละจังหวัดมีลักษณะทางภูมิศาสตร์ ภูมิสังคม และศักยภาพในการพัฒนาแตกต่างกันออกไป จึงเป็นที่มาของคำถามวิจัย ประการแรก ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการระดับพื้นที่อย่างไรให้เหมาะสมกับศักยภาพหรือพื้นที่ที่แตกต่างกัน ประการที่สอง การบริหารงานราชการส่วนภูมิภาคในแต่ละจังหวัดมีการเสริมสร้างขีดความสามารถมุ่งเน้นสมรรถนะในด้านใด คณะผู้วิจัยและสำนักงาน ก.พ.ร. จะมุ่งเน้นการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ การพัฒนาพื้นที่เป็นหลัก เพื่อเสริมศักยภาพให้เกิดประโยชน์สูงสุด

กระบวนการดำเนินศึกษาวิจัยในครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้พิจารณาเลือกพื้นที่กรณีศึกษา 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดตาก จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดระยอง เนื่องจากจังหวัดเหล่านี้มีลักษณะโดดเด่นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

**จังหวัดขอนแก่น** มีความเป็นศูนย์กลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งในด้านศูนย์กลางของการคมนาคมขนส่งและการกระจายสินค้า ศูนย์กลางของส่วนราชการ ศูนย์กลางของการศึกษา ศูนย์กลางของการบริการทางการแพทย์ อีกทั้งมีลักษณะการเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีจังหวัดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับจังหวัดขอนแก่นอีกจำนวนมาก

**จังหวัดตาก** เป็นจังหวัดชายแดนที่มีศักยภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าชายแดน กิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งโดยสภาพภูมิศาสตร์ของจังหวัดสามารถแบ่งออกเป็น 2 ฝั่ง กล่าวคือ กิจกรรมการค้าชายแดนอยู่ในฝั่งตะวันตก โดยเฉพาะพื้นที่อำเภอแม่สอด ในขณะที่ศูนย์ราชการและที่ตั้งของส่วนราชการอยู่ในฝั่งตะวันออกในพื้นที่อำเภอเมืองตาก จึงต้องมีการออกแบบโครงสร้างการบริหารราชการให้มีความเหมาะสมกับสภาพภูมิศาสตร์ของจังหวัด

**จังหวัดภูเก็ต** เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวนานาชาติและศูนย์กลางการท่องเที่ยวของประเทศไทย ทำให้นักท่องเที่ยวทั่วโลกเดินทางเข้ามาในจังหวัดจำนวนมาก มีความหนาแน่นของการตั้งที่อยู่อาศัยและมีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่มีลักษณะเฉพาะ

**จังหวัดระยอง** เป็นหนึ่งในพื้นที่การดำเนินโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) และมีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดเป็นอันดับที่สองของประเทศ รองจากกรุงเทพมหานคร จังหวัดระยองจึงเป็นพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ ในขณะที่เดียวกันจังหวัดระยองก็มีมิติอื่น ๆ ของการพัฒนาที่ซ้อนทับกับความเป็นเมืองอุตสาหกรรมอีกด้วย

นอกจากนี้ พื้นที่กรณีศึกษาทั้ง 4 จังหวัด ยังสอดคล้องกับข้อมูลจากกรมโยธาธิการและผังเมืองซึ่งได้แสดงให้เห็นว่า จังหวัดเหล่านี้เป็นหัวเมืองสำคัญเพราะมีศักยภาพสูง โดยจังหวัดขอนแก่นเป็นทั้งจุดเชื่อมโยงสำคัญ

ของภูมิภาค ศูนย์กลางการค้า การท่องเที่ยว อุตสาหกรรม และศูนย์กลางของส่วนราชการสำคัญ ในขณะที่จังหวัดตากเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่รัฐบาลเร่งรัดการพัฒนา และอยู่ภายใต้กรอบการขนส่งและโลจิสติกส์ที่เชื่อมโยงการค้าระดับอนุภูมิภาคกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งที่มีอยู่ปัจจุบันและกำลังเตรียมจัดทำในอนาคต อีกทั้งเป็นพื้นที่ที่อยู่ในนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone: SEZ) จังหวัดระยองเป็นหนึ่งในสามจังหวัดของโครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) เชื่อมต่อกับกรุงเทพมหานคร มุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ สำหรับจังหวัดภูเก็ตเป็นเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยวของไทยและของโลก รวมทั้งเป็นเมืองสำคัญในยุทธศาสตร์ของกรมการท่องเที่ยวอีกด้วย ดังนั้น จากข้อมูลนี้แสดงให้เห็นว่าพื้นที่ 4 จังหวัด เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพเฉพาะที่แตกต่างตามปัจจัยบริบทเชิงพื้นที่ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นพื้นที่เป้าหมายตามกรอบยุทธศาสตร์สำคัญด้านการพัฒนาของรัฐและส่วนราชการต่าง ๆ ไปพร้อมกันด้วย

กรอบการศึกษาวิจัยในที่นี้ตั้งอยู่บนการพิจารณาว่า โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันอยู่ภายใต้บริบทนโยบาย ยุทธศาสตร์ และการเปลี่ยนแปลงแวดล้อมใหม่ เช่น กรอบการพัฒนาระดับอนุภูมิภาคกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น จีน ลาว กัมพูชา เมียนมาร์ที่มีการผลัดกันมากกว่า 10 ปี ในขณะเดียวกันยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศเกิดขึ้นใหม่จำนวนมากและมุ่งเน้นการขับเคลื่อนเชิงพื้นที่มากขึ้น ทั้งการท่องเที่ยว อุตสาหกรรม แรงงาน และอื่น ๆ ตลอดจนมีนโยบายใหม่ ๆ ที่เข้ามากระทบพื้นที่แต่ละจังหวัด ในขณะที่ภาคเอกชนมีการเติบโตทางธุรกิจอย่างต่อเนื่อง และเรียกร้องการพัฒนาจากฝ่ายรัฐ/ราชการให้มีการพัฒนาพื้นที่แต่ละจังหวัดตามศักยภาพที่มีอยู่มากยิ่งขึ้น ในทำนองเดียวกันภาคประชาสังคมและชุมชนมีการเติบโตอย่างเข้มแข็ง แต่มองว่าภาครัฐไม่สามารถตอบสนองความต้องการและปัญหาเท่าที่ควร อีกทั้งในระยะหลังชุมชนและภาคประชาสังคมถูกภาครัฐนำมาใช้เป็นกลุ่มเป้าหมายการจัดทำแผนงานและขับเคลื่อนงานมากขึ้น ในอนาคตหน่วยระดับชุมชนและหมู่บ้านจะถูกกำหนดให้เป็น “หน่วย” (Unit) เพื่อการจัดทำแผนงานรองรับการพัฒนาจังหวัดหรือภาค และการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับแผนที่มาจากชุมชนเป็นฐาน

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่สำคัญคือ จังหวัดพิเศษเหล่านี้ แม้ว่าโครงสร้างของระบบราชการไม่ได้เป็นปัญหา แต่โครงสร้างของระบบราชการก็ไม่เกื้อกูลต่อการพัฒนาและไม่ได้ใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่เท่าที่ควร เราพบว่าปัจจุบันไม่สามารถใช้ “หน่วยประเทศ” เป็นหน่วยในการคิด วิเคราะห์ ออกแบบยุทธศาสตร์การพัฒนาไปพร้อมกันทั้ง 76 จังหวัดได้ ซึ่งการคิดแบบเดิมนี้อาจจะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในเชิงบริบทของแต่ละพื้นที่ และทรัพยากรที่จะใช้ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ แนวโน้มในปัจจุบันของกระแสโลกคือ การใช้ “หน่วยพื้นที่” เฉพาะบางพื้นที่เป็นหน่วยในการพัฒนารูปแบบพิเศษเฉพาะตามศักยภาพที่แตกต่างกัน เนื่องจากจังหวัดเหล่านี้สามารถเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวมภายใต้การแข่งขันและระบบเศรษฐกิจในศตวรรษที่ 21 ไม่ใช่ของจังหวัดหนึ่งจังหวัดใดโดยเฉพาะ

ประการต่อมา หัวใจสำคัญของการศึกษาคือ เราสามารถใช้ศักยภาพของจังหวัดที่มีศักยภาพเหล่านี้เพื่อให้เป็นพื้นที่กลไกสำคัญของการเติบโต (Growth engine) ในการพัฒนาประเทศได้ เช่น จังหวัดระยองเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงและมีโครงสร้างพื้นฐานสำคัญ ๆ จึงมิใช่เป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเฉพาะจังหวัดระยอง

แต่เป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยในเชิงอุตสาหกรรม จังหวัดภูเก็ตเป็นกลไกสำคัญในเชิงอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศ ในขณะที่จังหวัดตากเป็นกลไกสำคัญเรื่องการเชื่อมต่อการค้าชายแดน และระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) และจังหวัดขอนแก่นเป็นกลไกสำคัญของการบริหารในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การแพทย์ การจัดประชุมและนิทรรศการ เป็นต้น นอกเหนือจากการเป็นกลไกพัฒนาระดับประเทศ ยังรวมถึงระดับภูมิภาคด้วย ด้วยการที่การพัฒนาพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ จะสามารถส่งผลกระทบต่อพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงหรือรายรอบทั้งหมดได้

ประการสุดท้าย การพัฒนาใช้พื้นที่เป็นฐาน (Area-based development) เดิมรัฐบาลมีแนวโน้มพัฒนาโดยใช้หน่วยประเทศเป็นตัวตั้ง เช่น ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งหลายกรณีไม่สมเหตุสมผล รัฐบาลจึงมีการปรับเปลี่ยนหลายอย่างที่อาศัยพื้นที่เป็นฐานมากขึ้น เช่น การจัดสรรงบประมาณโดยอาศัยพื้นที่เป็นฐาน ซึ่งเป็นการคิดโดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง โดยแบ่งประเทศไทยออกเป็น ส่วน ๆ และพิจารณาศักยภาพและลักษณะเด่นของพื้นที่เหล่านั้น แล้วจึงคิดแผนและงบประมาณภายหลัง วิธีคิดจึงมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง

ในปัจจุบันกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักงานจังหวัดเป็นเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด และมีส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค 33 หน่วยงาน ซึ่งเป็นตัวแทนจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ คำถามคือ ภายใต้อำนาจเช่นนี้สามารถเกื้อกูลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่มากเพียงใด ทั้งการแข่งขัน การเป็นกลไกความเจริญเติบโตของประเทศ และการพัฒนาในเชิงพื้นที่ จากผลการศึกษาพบว่า ในความเป็นจริงแต่ละจังหวัดทั้ง 76 จังหวัด มีบริบทพื้นที่ไม่เหมือนกันเลย แต่กลับมีโครงสร้างเหล่านี้เหมือนกัน อีกทั้งพบว่าบางจังหวัดมีภารกิจและปริมาณงานที่แตกต่างไปจากจังหวัดอื่น ๆ และต้องการงบประมาณในการขับเคลื่อนงานสูงกว่าจังหวัดอื่น ๆ ด้วย

แต่ด้วยข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่เน้นความเหมือนกัน (Uniformity) ส่งผลให้เกิดความลักลั่นในการทำงาน เช่น จังหวัดระยองมีปริมาณงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านอุตสาหกรรมสูงมาก แต่โครงสร้างไม่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญจากจังหวัดอื่น ๆ ที่ไม่มีการจัดการด้านอุตสาหกรรมในพื้นที่มากนัก กรณีของจังหวัดภูเก็ตซึ่งเป็นศูนย์กลางของการท่องเที่ยว ส่วนราชการหรือโครงสร้างต่าง ๆ มิได้มีจุดเด่นที่แตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ ดังนั้น บริบทแวดล้อม กิจกรรมทางเศรษฐกิจ สภาพภูมิศาสตร์ ขนาดพื้นที่ ฐานทรัพยากร บริบทเฉพาะ และนโยบาย/ยุทธศาสตร์จากส่วนกลางจึงมีความหลากหลายมาก แต่กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกลับเหมือนกัน

โครงสร้างอีกประการหนึ่งที่สำนักงาน ก.พ.ร. เคยมีการออกแบบไว้ให้การบริหารราชการสอดคล้องกับบริบทเชิงพื้นที่คือ การบริหารงานภายใต้จังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยอาศัยกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) เพื่อระดมส่วนราชการในพื้นที่มาจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเพื่อขับเคลื่อนงานสำคัญในระดับพื้นที่ แม้วิธีคิดเป็นเรื่องที่ดี แต่ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาเป็นจำนวนมาก จนทำให้กลไกเหล่านี้ไม่สามารถขับเคลื่อนงานให้เกิดประสิทธิผลหรือเป็นรูปธรรมได้อย่างแท้จริง สาเหตุสำคัญมีหลายประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง ข้อจำกัดด้านงบประมาณ เพราะงบประมาณได้รับการจัดสรรน้อย ประกอบกับงบประมาณจำนวนมากในการทำงานเชิงพื้นที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานต้นสังกัด

หรือที่เรียกว่า งบประมาณเชิงภารกิจ (Functional budgeting) และมักจะมีที่มาจากส่วนกลางว่าในการพัฒนาหรือขับเคลื่อนงานของหน่วยงานทั้งประเทศจะทำอะไร เพราะฉะนั้นกระบวนการวินิจฉัยปัญหา การคิดโครงการต่าง ๆ เชิงพื้นที่จากหน่วยงานในระดับพื้นที่จึงไม่ได้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติมากนัก สิ่งที่ตามมาคือ ส่วนราชการประจำจังหวัดต้องของงบประมาณพัฒนาจังหวัดไปใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้แทน ส่งผลให้การนำงบประมาณมาใช้ในรูปแบบเชิงยุทธศาสตร์เพื่อขับเคลื่อนงานไปข้างหน้าผ่านการจัดทำโครงการขนาดใหญ่เกิดขึ้นได้ยาก

ประการถัดมาคือ ปัญหาของระบบและวิธีการทำงาน โดยทั่วไปแล้ว การขับเคลื่อนงานยุทธศาสตร์ไม่สามารถอาศัยกลไกหรือโครงสร้างที่ประณีตได้เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ แม้โครงสร้างของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) จะดูเหมือนไม่มีปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้น แต่ประเด็นปัญหากลับมีได้อยู่ที่โครงสร้างการทำงานของหน่วยงานภาครัฐหรือในทางวิชาการใช้คำว่า “Government” แต่ปัญหาที่แท้จริงกลับอยู่ที่กลไกในรูปแบบการจัดการปกครองหรือ “Governance” ซึ่งกระบวนการในการขับเคลื่อนงานยังไม่สามารถทำให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ได้ดีเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้ว่า ที่ผ่านมามีหลายฝ่ายวิจารณ์ว่ากลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ไม่ประสบความสำเร็จ

แต่ในขณะเดียวกัน บางจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความเข้าใจและเห็นว่า กลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) กลับขับเคลื่อนงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น จังหวัดขอนแก่นที่มีการจัดตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด และอื่น ๆ จึงปฏิเสธไม่ได้ว่า บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดมีส่วนสำคัญในการทำงานร่วมกับภาคเอกชน เช่น หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด รวมไปถึงการไปเยี่ยมเยียนหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อมาทำงานร่วมกัน เพราะฉะนั้น หากผู้ว่าราชการจังหวัดมีความรู้ความเข้าใจก็สามารถขับเคลื่อนงานยุทธศาสตร์ได้พอสมควร ดังนั้น จะทำอย่างไรให้มีปัจจัยเกื้อกูลอื่น ๆ ที่ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดสามารถระดมเอาตัวแสดงต่าง ๆ มาขับเคลื่อนงานเชิงยุทธศาสตร์ร่วมกันได้

### 8.1.2 ผลการศึกษาเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ผลการศึกษาหลายประการ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

**ประการที่หนึ่ง** จังหวัดแต่ละจังหวัดต่างมีปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลให้ลักษณะเด่นและศักยภาพของแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกัน ซึ่งได้ชี้แจงรายละเอียดไปแล้วในตอนต้น กล่าวคือ

จังหวัดขอนแก่น เป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

จังหวัดตาก เป็นจังหวัดชายแดนและเป็นจุดข้ามแดนสำคัญ

จังหวัดระยอง เป็นจังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก ไม่ไกลจากเมืองหลวง มีท่าเรือน้ำลึก

จังหวัดภูเก็ต เป็นจังหวัดที่มีสภาพเป็นเกาะที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทยในฝั่งทะเลอันดามัน

**ประการที่สอง** จากลักษณะเฉพาะเชิงพื้นที่ที่มีศักยภาพ ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ส่วนภูมิภาคและบุคลากรภาครัฐในพื้นที่ประสบปัญหาและข้อจำกัดที่แตกต่างจากจังหวัดทั่วไป เช่น จังหวัดขอนแก่นมีการเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็ว นำไปสู่ปัญหาการจราจรติดขัด ความสามารถในการบรรเทาสาธารณภัยลดลงเพราะมีพื้นที่ตึกสูงเพิ่มขึ้นจำนวนมาก รวมถึงสภาพปัญหาสังคมเมืองอื่น ๆ ในกรณีจังหวัดตาก แม้ว่าเป็นพื้นที่การค้าชายแดนที่มีความคึกคักแต่พื้นที่ส่วนใหญ่มีสภาพเป็นเขตพื้นที่ป่า มีจุดข้ามแดนจำนวนมากส่งผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามแดนและสิ่งผิดกฎหมายและความมั่นคงชายแดน สำหรับจังหวัดระยอง แม้ว่าเป็นเมืองอุตสาหกรรม แต่มิได้เป็นเขตนิคมอุตสาหกรรมทั้งจังหวัด เพราะยังมีพื้นที่เกษตรกรรมและชุมชนต่าง ๆ เช่น บ้านจัดสรรเกิดขึ้นจำนวนมาก ในขณะที่จังหวัดภูเก็ตมีคนระดับโลก ระดับชาติ และระดับท้องถิ่นมาพัฒนาการท่องเที่ยวเต็มพื้นที่ส่งผลให้ค่าครองชีพสูงขึ้นตามไปด้วย บ้านพักไม่เพียงพอเพราะที่ดินมีจำกัดและมีปัญหาขยะที่ซ่อนอยู่ รวมถึงปัญหาแรงงาน การจราจร และเกิดความเสียหายใหม่ ๆ จากการเข้ามาของคนหลากหลายเชื้อชาติ

**ประการที่สาม** กลไกการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการยังมีข้อจำกัดในการขับเคลื่อนนโยบาย เพื่อตอบสนองต่อสภาพปัญหาและทิศทางการพัฒนาภายในพื้นที่หลายประการ เช่น กระบวนการจัดทำงบประมาณและกรอบการทำงานหลักของส่วนราชการประจำจังหวัด ถูกกำหนดภายใต้ต้นนโยบายและแผนงานของส่วนราชการต้นสังกัดเป็นหลัก ซึ่งอยู่ภายใต้รูปแบบการทำงานที่ตอบสนองการทำงานตามภารกิจ (Function) มากกว่าสภาพปัญหาและความต้องการเชิงพื้นที่ เพราะโครงสร้างการบริหารงาน สายการบังคับบัญชา และการจัดทำแผนงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่งผลให้การคิดและตัดสินใจโดยเอาปัญหาพื้นที่เป็นตัวตั้ง แล้วจึงกำหนดแผนและงบประมาณทำได้อย่างจำกัดหรือเพียงเล็กน้อยเท่านั้น รวมทั้งกลไกการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีข้อจำกัดในการทำหน้าที่ส่งเสริมและผลักดันให้เกิดการบริหารงานในรูปแบบเครือข่ายอย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงกระบวนการบูรณาการแผนพัฒนาระดับท้องถิ่นขึ้นมาสู่การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและการบูรณาการแผนพัฒนาจังหวัดสู่การจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดยังไม่บรรลุผลตามหลักการ

**ประการที่สี่** การบริหารงานของส่วนราชการประจำจังหวัดในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ มีความไม่สมดุลระหว่างปริมาณภารกิจ ความถี่ และหน้าที่รับผิดชอบในพื้นที่ กับงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากส่วนกลาง นอกเหนือจากโครงสร้างเป็นแบบเดียวกันทั้งหมด (Uniformity) ระบบการจัดสรรงบประมาณในระบบการบริหารราชการมีลักษณะการเกลี่ยให้เท่ากัน อาจพิจารณาเพียงขนาดจังหวัดและจำนวนประชากร แต่มิได้พิจารณาปริมาณงานและความถี่ที่เป็นจริงในการจัดสรร เช่น จังหวัดภูเก็ตจำเป็นต้องมีงบประมาณเพื่อบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวจำนวนมาก แต่หากพิจารณาจากจำนวนประชากร ส่วนราชการจึงได้รับการจัดสรรงบประมาณในจำนวนน้อยมาก ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน ขณะเดียวกัน งบประมาณที่ส่วนราชการประจำจังหวัดได้รับการจัดสรรดำเนินงานในพื้นที่โดยส่วนใหญ่ มุ่งตอบเป้าประสงค์ของภารกิจตามแผนงานที่ส่วนกลางได้กำหนดขึ้นเป็นหลัก งบประมาณของจังหวัดถูกมองว่าเป็นส่วนแบ่งที่ส่วนราชการประจำจังหวัดพึงได้รับ การเสนอโครงการเข้าสู่แผนพัฒนาจังหวัดเป็นช่องทางหนึ่งในการได้มาซึ่งงบประมาณเพิ่มเติมการดำเนินการของหน่วยงาน การแบ่งสรรงบประมาณแยกย่อยตามจำนวนโครงการที่ส่วนราชการเสนอ ทำให้แต่ละ



โครงการมีสัดส่วนงบประมาณน้อยเกินกว่าจะดำเนินกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ในการสร้างความเปลี่ยนแปลงภายในพื้นที่

**ประการที่ห้า** ระบบบริหารงานงบประมาณของจังหวัดยังมีข้อจำกัดต่อการเอื้อให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะบรรลุเป้าหมาย ซึ่งเชื่อมโยงกับสาเหตุก่อนหน้าคือ การพิจารณาจากพื้นที่มากกว่าบริบทหรือประเด็นปัญหาเฉพาะและความซับซ้อนแต่ละพื้นที่ โดยอาศัยเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจังหวัดที่คล้ายสัดส่วนตามขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรอย่างเป็นทางการเป็นหลัก และขาดการให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านบริบทเฉพาะของพื้นที่และสภาพความซับซ้อนของปัญหาและปริมาณภารกิจที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะ ขณะเดียวกัน ไม่มีกลไกงบประมาณพิเศษเพื่อรองรับภารกิจพิเศษของจังหวัดซึ่งต่างจากจังหวัดโดยทั่วไปได้ แต่สิ่งที่เกิดขึ้นจริงพบว่า การขับเคลื่อนงานของระบบราชการไทยเมื่อรัฐบาลเห็นจังหวัดใดมีศักยภาพ มักจะจัดทำโครงการโดยตรงลงไปในพื้นที่ทันที โดยขาดการปฏิสัมพันธ์กับกลไกการบริหารราชการจังหวัดในพื้นที่ที่ดำรงอยู่แล้ว ซึ่งการทำเช่นนี้แม้การบรรลุเป้าหมายมีประสิทธิภาพสูง แต่สร้างปัญหาตามมาในระยะยาว เพราะรูปแบบการทำงานที่ข้ามกลไกที่มีอยู่ในจังหวัดจะทำให้ขาดความเข้าใจของผู้ที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งนำไปสู่การต่อต้านของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการต่าง ๆ เช่น การจัดเส้นทางคมนาคมใหม่เพื่อเป็นเส้นทางเศรษฐกิจ ผ่านชุมชนดั้งเดิมทำให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนที่อยู่อาศัยอย่างมาก และโครงการที่สะท้อนยุทธศาสตร์จังหวัดต้องอาศัยการบูรณาการหลายหน่วยงาน แต่ไม่สามารถหาหน่วยงานที่ร่วมกันเป็นเจ้าภาพรับผิดชอบได้

### 8.1.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม

เมื่อคณะผู้วิจัยได้ทราบถึงผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้นจึงได้นำข้อมูลมาจัดทำเป็นร่างข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 1) การปรับรูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองในพื้นที่ระดับภูมิภาค โดยมีรูปแบบโครงสร้างและกลไกทางการบริหารในลักษณะที่แตกต่างไปจากจังหวัดอื่นโดยทั่วไป (Differentiated governance)

เนื่องจากพื้นที่จังหวัดมีความแตกต่างกัน โครงสร้างการทำงานจึงควรเอื้อจากการนำปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ภูมิสังคม และเศรษฐกิจของพื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โครงสร้างการบริหารงานที่สามารถระดมทรัพยากรอำนาจหน้าที่ และบทบาทความร่วมมือจากตัวแสดงทุกภาคส่วนและทุกระดับในพื้นที่ ทั้งหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมาขับเคลื่อนร่วมกัน ซึ่งในต่างประเทศก็มีลักษณะแบบนี้ เราจึงออกแบบโดยอาศัยการเชื่อมประสาน (Connectivity) มาใช้ให้เกิดประโยชน์ เพื่อระดมทรัพยากรและอำนาจหน้าที่จากทุกภาคส่วนให้ได้มากที่สุด และทั้งนี้ หุ้นส่วน (Partner) สำคัญที่ไม่สามารถปฏิเสธบทบาทได้คือ ภาคเอกชน เช่น หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สมาคมธุรกิจท่องเที่ยวในจังหวัด จะต้องเข้ามา

เป็นหุ้นส่วนสำคัญในการร่วมกันขับเคลื่อนงานในทางปฏิบัติหรือให้มีกลไก “ภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์” (Strategic partnership) ขณะเดียวกัน โครงสร้างเดิมก็ดำรงอยู่ต่อไป แต่ภารกิจหรืองานใหม่จะต้องมาช่วยกันคิดเพื่อให้ภูมิภาคขับเคลื่อนงานเชิงยุทธศาสตร์ โดยไม่ปรับหรือโครงสร้างเดิม (Restructure) โดยใช้กลไกการทำงานที่มีอยู่มาปรับใช้ให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุด ภายใต้กรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย (Network governance)

จะเห็นว่า จังหวัดมีหลายแบบ ทั้งจังหวัดในรูปแบบทั่วไป (Standard region) แต่จังหวัดที่คณะผู้วิจัยพยายามสร้างข้อเสนอขึ้นใหม่คือ “จังหวัดที่มีศักยภาพสูง” (High potential provinces) โดยจะไม่เรียกว่า จังหวัดพิเศษหรือซูเปอร์จังหวัด ดังนั้น จังหวัดที่มีศักยภาพสูงจะต้องเพิ่มเติมอะไรเป็นพิเศษมากกว่าจังหวัดทั่วไป จังหวัดในลักษณะนี้เรียกว่า การจัดกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ไม่สมมาตรกัน (Asymmetric region) ดังนั้น การจัดกลไกหรือจัดสรรงบประมาณบางอย่างต้องแตกต่างไปจากจังหวัดทั่วไป แต่มีได้หมายความว่า จังหวัดเหล่านี้มีได้เป็นเขตปกครองตนเอง (Autonomous region) ที่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีหรือการบริหารเป็นของพื้นที่โดยเฉพาะ แต่ในที่นี้เป็นเพียงการเปลี่ยนรูปแบบเป็นจังหวัดทั่วไปที่มีศักยภาพตนเองมากยิ่งขึ้น โดยการเพิ่มเติมปัจจัยบางประการเข้าไป

ทั้งนี้ คำว่า “ภูมิภาค” (Region) อาจแปลความหมายได้ทั้งเป็นจังหวัด กลุ่มจังหวัด หรือภูมิภาค แต่ในที่นี้ ฐานคิดของคณะผู้วิจัยมองว่า การแบ่งพื้นที่เป็นภูมิภาคยังไม่มีชัดเจน และโจทย์วิจัยที่ได้รับจากสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นการใช้ภูมิภาคในความหมายของ “จังหวัด” (Province) แต่คณะผู้วิจัยพยายามคิดให้การพัฒนาจังหวัดเชื่อมต่อกันไปพร้อมกัน

## 2) การจัดวางโครงสร้างรองรับการปฏิสัมพันธ์ (Structure of interactions) ระหว่างตัวแสดงทุกระดับและจากทุกภาคส่วนที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนนโยบายในพื้นที่จังหวัด

เนื่องจากการจัดวางโครงสร้างเดิมที่ดำรงอยู่ในพื้นที่นั้นมีตัวแสดงทุกระดับและทุกภาคส่วน เช่น ภาคเอกชนได้เข้ามาอยู่ในคณะกรรมการหลายชุด ดังนั้น ส่วนราชการกับภาคเอกชนในพื้นที่จึงไม่ใช่คนแปลกหน้ากัน แต่ปัญหาคือ ภายใต้สัมพันธภาพที่มีอยู่เดิมไม่อาจเกื้อกูลต่อการขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่ร่วมกันได้เต็มศักยภาพ หากย้อนกลับไปพิจารณาในประการแรก เป็นการเน้นความเชื่อมโยงในแนวระนาบ (Horizontal connect) แต่ในประการที่สองนี้ เป็นการเชื่อมโยงระนาบแนวตั้ง (Vertical connect) ทำให้เกิดการเชื่อมโยงในระนาบที่ตัดกัน กระบวนการในการพัฒนาจึงไม่ได้ตัดบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค ภาคหรือกลุ่มจังหวัด แต่ยังเชื่อมโยงไปถึงระดับชุมชนในพื้นที่ซึ่งยังคงต้องมีบทบาทสำคัญ แต่จะอย่างไรให้เกิดการร้อยรัดให้เกิดรูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยอาศัยการบูรณาการภารกิจ อำนาจหน้าที่ และทรัพยากร ร่วมกันระหว่างหน่วยงานและองค์กรหลากหลายระดับ (Multi-level governance) โดยมีเป้าหมายในพื้นที่ร่วมกันให้เกิดขึ้นได้ โดยมุ่งให้เกิดการประสานบทบาทและการทำงานระหว่างตัวแสดงทุกระดับในพื้นที่ ผ่านการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ทำให้ให้เกิดการแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรในรูปงบประมาณ อำนาจหน้าที่ บุคลากร ข้อมูล สถานที่ อุปกรณ์ เทคโนโลยี องค์ความรู้ ภูมิปัญญา

ตลอดจนทุนทางสังคม และมีกลไกการประสานความร่วมมือแนวตั้งระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค (Vertical co-operation system)

### 3) การพัฒนาระบบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยยึดลักษณะเฉพาะของพื้นที่จังหวัดเป็นตัวตั้ง (Territorial strategic plan)

กิจกรรมหลักของกลไกบริหารราชการส่วนภูมิภาครูปแบบใหม่นั้นคือ การทำให้กลไกเชิงภูมิภาค มีศักยภาพผ่านการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาในเชิงพื้นที่ หมายความว่า ภูมิภาคที่เกิดขึ้นใหม่นั้นต้องสามารถเชื่อมโยงเป้าประสงค์ของการพัฒนาในทุกระนาบได้ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น พร้อมกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจะต้องเป็นเครื่องมือหลัก หรือ “แว่นตา” สำหรับพิจารณาว่าพื้นที่จังหวัดมีเป้าหมายทิศทางการพัฒนาอย่างไร เพื่อให้เกิดความสอดคล้องของทิศทางการพัฒนา (Direction) ซึ่งกลไกราชการส่วนภูมิภาคจะต้องสามารถสร้างกรอบการมองแบบเดียวกันนี้ให้ส่วนราชการระดับต่าง ๆ สามารถยึดถือร่วมกันได้ทั้งหมด

ทั้งนี้ ปัญหาสำคัญของการที่หน่วยงานต่าง ๆ ไม่สามารถร้อยรัดการพัฒนาเชิงพื้นที่ร่วมกันได้ เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ทั้งในระดับพื้นที่และส่วนกลาง มักจัดทำยุทธศาสตร์ตามมิติ (Sectors) หรือประเด็นเชิงนโยบาย (Issue) เช่น การกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ที่ผ่านมา แม้จะเป็นงานเชิงพื้นที่แต่ก็มักกำหนดกรอบยุทธศาสตร์โดยแบ่งเป็นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การจัดการสิ่งแวดล้อม แรงงานและการจัดการแรงงาน สาธารณสุข การจัดการภัยพิบัติ เป็นต้น ทำให้การบูรณาการของส่วนราชการระดับพื้นที่เป็นไปด้วยความยากลำบาก ดังนั้นจึงควรต้องทำให้เกิดเครื่องมือประสานความร่วมมือระหว่างตัวแสดงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่ (Territorial policy) โดยประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในราชการบริหารส่วนกลาง ในการนำนโยบายการพัฒนาระดับชาติและระดับภาคไปขับเคลื่อนให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่

คณะผู้วิจัยจึงได้ทบทวนปัญหาและบทเรียนจากต่างประเทศพบว่า ควรดำเนินการโดยคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามประเด็นยุทธศาสตร์ (Theme groups) เป็น 4 กลุ่มงานใหญ่ ๆ ได้แก่ 1) กลุ่มเชิงพื้นที่ (Place) 2) กลุ่มด้านคน/ประชาชน (People) 3) กลุ่มเชิงธุรกิจ (Business) และ 4) กลุ่มเชิงกฎหมายและคำสั่งต่าง ๆ (Law and order) สามารถอธิบายได้ดังนี้

*กลุ่มเชิงพื้นที่ (Place) หรือสถานที่* ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ เช่น ถนน เขื่อน โครงสร้างพื้นฐานหรืออื่น ๆ การวางแผนในลักษณะนี้จึงก่อให้เกิดการทำงานในรูปแบบ “ตัดขวาง” อำนาจหน้าที่และบทบาทของส่วนราชการให้มาอยู่กลุ่มเดียวกัน เช่น กรมทางหลวง กรมชลประทาน เป็นต้น โดยอาศัยกายภาพพื้นที่เป็นตัวตั้ง ทำให้การจัดสรรยุทธศาสตร์เมื่อต้องนำเสนอแผนงานประมาณตามภารกิจ (Function) เกิดการจัดหมวดหมู่ชัดเจนและสอดคล้องกันมากยิ่งขึ้น

*กลุ่มด้านคน/ประชาชน (People)* หน่วยงานด้านที่เกี่ยวข้องกับคนหรือการพัฒนาคน เช่น การศึกษา แรงงาน สุขภาวะ และอื่น ๆ ส่วนราชการที่อยู่ในกลุ่มนี้จะมารวมกลุ่มกันทั้งหมด

กลุ่มเชิงธุรกิจ (Business) เป็นกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมภาคเอกชน/ธุรกิจ เช่น สำนักงานพาณิชย์จังหวัด สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด เป็นต้น

กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการรักษาภาวะเบียบและความสงบเรียบร้อย (Law and order) หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติและการอนุญาต เช่น เรือนจำ ตำรวจ และฝ่ายปกครอง เป็นต้น

การจำแนกกลุ่มยุทธศาสตร์เป็นตัวตั้งทั้ง 4 กลุ่มดังกล่าวนี้ จะทำให้สามารถจัดเรียงหน่วยงานที่แตกต่างหลากหลายมาทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ลดความแตกกระจายของภารกิจ และสามารถขับเคลื่อนภารกิจของภาครัฐที่มีลักษณะเหมือน “คอขวด” มาร้อยตัวแสดงเป็นกลุ่มเป็นก้อนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งใช้กรอบการพัฒนาของราชการบริหารส่วนกลางที่นำไปปฏิบัติในระดับพื้นที่สามารถระบุผู้ที่เกี่ยวข้องได้ง่ายมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงมุ่งเน้นตั้งแต่จุดเริ่มต้นของการจัดทำยุทธศาสตร์ว่าจะทำอย่างไรให้กระบวนการเชื่อมโยงการทำงานที่ข้าม (Cross) ทั้งแนวระนาบและแนวขวาง และเกิด “Multi-scala” กระบวนการขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่ทั้งภารกิจหรืองานของราชการบริหารส่วนกลางร่วมมือกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยกัน เพื่อมุ่งสู่การตอบสนองการพัฒนาเชิงพื้นที่ร่วมกัน

#### 4) การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ มุ่งสร้างการมีส่วนร่วมของตัวแสดงหลักในการพัฒนาภูมิภาค ผ่านกลไกคณะกรรมการประสานงานข้ามระดับ (Co-ordinating committees) และคณะทำงานในรูปภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ (Strategic partnership groups)

การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพใหม่ โดยมุ่งสร้างการมีส่วนร่วมของตัวแสดงหลักในการพัฒนาภูมิภาค เพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนงานผ่านกลไกคณะกรรมการประสานงานข้ามระดับ (Co-ordinating committees) และใช้รูปแบบคณะทำงานในรูปภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ (Strategic partnership groups) มาเป็นกลไกขับเคลื่อน ซึ่งกลไกที่มีอยู่ในปัจจุบันมีการออกแบบเชิงโครงสร้างและกรรมการ แต่ยังขาดการออกแบบกลไกเชิงการบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance) ที่มีอยู่ให้ตีพอ ทำให้เกิดปัญหากลไก ก.บ.จ. ทำงานไม่มีประสิทธิภาพมากนัก ทั้งนี้ กลไกการทำงานที่เกิดขึ้นเป็นการปรับรูปแบบกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองในพื้นที่ใหม่ จากกลไกแบบลำดับชั้น การควบคุมตัดสินใจจากบนลงล่าง (Hierarchical, Top-down, 'Principal-agent' model of government) โดยเพิ่มบทบาทของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นในการวางกลไกและกำหนดทางเลือกวิธีการดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ('Choice' and Flexibility) และเปลี่ยนแปลงตำแหน่งที่ตั้งของการใช้อำนาจของรัฐและการตัดสินใจสาธารณะในระดับพื้นที่ (Locus of power and decision) โดยไม่จำกัดอยู่ภายในกลไกภาครัฐฝ่ายเดียว

สำหรับข้อเสนอของคณะผู้วิจัยคือ การปรับกลไกการทำงานเชิงแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดรูปแบบใหม่ ซึ่งมีโครงสร้างสำคัญ ดังนี้ 1) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ (Board of directors) มาจากการปรับปรุงและพัฒนากลไก ก.บ.จ. ที่มีอยู่เดิม 2) คณะกรรมการอำนวยการ (Steering committee)

เชื่อมโยงกับคณะกรรมการบริหารงานที่มีศักยภาพ 3) คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ (Strategic partnership groups) เป็นกลไกขับเคลื่อนงานที่มาจากการจัดกลุ่มโดยแบ่งออกเป็นคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามประเด็นยุทธศาสตร์ (Theme Groups) เป็น 4 กลุ่มงานใหญ่ ๆ ได้แก่ กลุ่มเชิงพื้นที่ (Place) กลุ่มด้านคน/ประชาชน (People) กลุ่มเชิงธุรกิจ (Business) และกลุ่มเชิงกฎหมายและคำสั่งต่าง ๆ (Law and order) โดยมี 4) คณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด (Intergovernmental Management team) และ 5) คณะกรรมการตรวจติดตาม (Joint Scrutiny Committee) เป็นกลไกสนับสนุนคณะกรรมการชุดต่าง ๆ สามารถอธิบายบทบาทหน้าที่และองค์ประกอบได้ ดังนี้

(1) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ (Board of directors) เป็นกลไกการตัดสินใจที่กำหนดกรอบพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพนั้นหรือ Governing board โดยเสนอให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านยุทธศาสตร์ หรือ/และเศรษฐกิจมาเป็นรองประธานคนหนึ่ง และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาเข้าร่วมในกรรมการ เพราะเป็นหน่วยงานที่ดูแลพื้นที่ทั้งจังหวัด ส่วนที่เหลือในคณะกรรมการจะมาจากหัวหน้าส่วนราชการสำคัญภายในจังหวัด ผู้แทนหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ซึ่งมีภารกิจและอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาเศรษฐกิจหลักของพื้นที่ ตลอดจนผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสถาบันการศึกษาระดับสูง ผู้แทนของเทศบาล และผู้แทนจากประชาคมภาคเอกชนในจังหวัดมาเข้าร่วม และในบางจังหวัดซึ่งมีพื้นที่ตามกรอบพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือนโยบายการพัฒนาจากรัฐ เช่น ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดกลุ่มอันดามัน จะต้องส่งผู้แทนคณะทำงานนั้นเข้ามาร่วมเป็นกรรมการนี้ด้วย

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ข้อเสนอของคณะผู้วิจัยกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ โดยดึงตัวแสดงทั้งในระดับชาติ ระดับภาค ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ เพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์จังหวัดว่าจะร่วมมือกันพัฒนาอย่างไร ทั้งนี้ ในส่วนที่จำเป็นต้องร่วมมือกับสถาบันการศึกษา เพราะหัวใจสำคัญของตัวอย่างการขับเคลื่อนงานในประเทศกลุ่มสมาชิกประเทศองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) คือ การใช้ความรู้และนวัตกรรมเพื่อการพัฒนาพื้นที่เชิงภูมิภาค (Regional innovation) ดังนั้น ความเกี่ยวข้องกับสถาบันการศึกษาจึงต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างกัน

สำหรับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ (Board of Directors) คือ การนำกรอบนโยบายภายใต้ยุทธศาสตร์ระดับประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาภาค และยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ (Regional spatial strategies) พร้อมกับการแสวงหาตำแหน่ง (Position) หรือจุดยืนของจังหวัดว่าจะขับเคลื่อนไปในทิศทางใด เพื่อกำหนดเป็นกรอบการพัฒนา รวมถึงมีอำนาจตัดสินใจการกำหนดแผนพัฒนาและประเด็นยุทธศาสตร์ต่าง ๆ มาพิจารณาอนุมัติ พร้อมกับการจัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาเชิงพื้นที่ (Territorial vision) ตลอดจนร่วมกันพิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ กำกับทิศทางการบริหารแผนงานและโครงการตามแผนพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่

(2) คณะกรรมการอำนวยการ (Steering committee) มีบทบาทหน้าที่สำคัญในฐานะตัวเชื่อมโยง (Like gate) ระหว่างคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพกับรัฐบาลระดับชาติ อีกทั้งเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดและภาค (ซึ่งกำลังจะเข้ามาแทนที่กลุ่มจังหวัด) ดังนั้น องค์ประกอบคือ ตัวแสดงที่สร้างความร่วมมือหรือเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดกับภาค รวมทั้งเป็นที่ปรึกษาให้กับคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพว่ารัฐบาลมีกรอบหรือทิศทางหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นอย่างไร และจะสามารถเกื้อกูลหรือช่วยเหลือได้อย่างไร

คณะกรรมการอำนวยการ ประกอบด้วย ผู้แทนสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาค ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนหน่วยงานระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์พื้นที่ เช่น ผู้แทนสำนักงานเพื่อการพัฒนา ระยะเปียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก ผู้แทนคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ผู้อำนวยการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษหรือ EEC ประธานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ภาค (หอการค้า) ประธานสภาอุตสาหกรรมภาค หัวหน้าสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เป็นต้น

(3) คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ (Strategic partnership groups) คณะผู้วิจัยพบว่า ที่ผ่านมา การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดส่วนใหญ่พิจารณาจากฐานของภารกิจประจำของหน่วยงานเป็นหลัก และละเลย การพิจารณาสภาพปัญหา ความต้องการ และบริบทเชิงพื้นที่ ทั้งการประชุมและขับเคลื่อนงานยังขาดการวาง กระบวนการและขั้นตอนที่ชัดเจน คณะผู้วิจัยจึงเสนอว่า ควรมี “ผู้ขับเคลื่อนงาน” ซึ่งต้องทำหน้าที่ในการระดม ความคิดเห็นเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์และบูรณาการแผนงานตามภารกิจ (Function) ต้องเป็นบทบาท ของคณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ พื้นที่ คน ธุรกิจ และกฎหมาย/ความสงบ เรียบร้อย

คณะกรรมการภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ซึ่งได้มีการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย (Network) มีองค์ประกอบ ที่สำคัญคือ ผู้แทนส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ในมิตินั้น ๆ เป็นองค์ประกอบหลัก ผู้แทนหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ ผู้แทนรัฐวิสาหกิจด้าน ที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานความมั่นคงและตำรวจ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมายการพัฒนา ตามยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ ผู้แทนภาควิชาการ ผู้แทนองค์กรภาคธุรกิจ องค์กรภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับ ประเด็นการพัฒนา แต่ละฝ่ายมีกระบวนการกลุ่มเลือกเป็นประธานขึ้นมาเองร่วมกัน

บทบาทที่สำคัญของคณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ ได้แก่ การทำหน้าที่สนับสนุนประสานข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำแผนงาน ออกแบบโครงการพัฒนาภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์ ประสานบทบาท อำนาจ หน้าที่ ทรัพยากรและบุคลากรระหว่างหน่วยราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และชุมชน โดยกำหนดโครงการและกิจกรรมที่มีเป้าประสงค์สอดคล้องหรือเกี่ยวเนื่องกัน มีกลุ่มเป้าหมาย เดียวกัน หรือมีพื้นที่เป้าหมายในเขตเดียวกันหรือเชื่อมโยงกัน และร่วมรับผิดชอบในการบริหารแผนงานและ โครงการ และนำผลการตรวจติดตามและประเมินผลโครงการมาวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงการออกแบบโครงการ รอบถัดไป

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอซึ่งแตกต่างจากการจัดตั้งคณะกรรมการในรูปแบบเดิมที่มีมาจากการแต่งตั้ง คือ คณะกรรมการภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์นั้นจะมีตำแหน่ง “หัวหน้าคณะทำงาน” ของคณะกรรมการภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์แต่ละชุด มาจากการเลือกกันเองของหัวหน้าส่วนราชการในคณะกรรมการแต่ละชุด เพื่อป้องกันข้อขัดแย้งและให้ทุกฝ่ายสามารถร่วมมือกันได้ ผ่านกระบวนการกลุ่มและร้อยรัดผู้แทนที่มาจากหลายภาคส่วน มาร่วมพูดคุยและทำงานร่วมกันได้ในทางปฏิบัติ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องมาจากหัวหน้าส่วนราชการเท่านั้น

(4) คณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด (Intergovernmental management team) เดิมเป็นบทบาทของสำนักงานจังหวัด แต่ต้องรับหลายบทบาทหน้าที่และมีข้อจำกัดด้านจำนวนเจ้าหน้าที่ ขณะเดียวกันก็มิได้ทำงานด้านยุทธศาสตร์โดยเฉพาะ เช่น ต้องเป็นเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด งานพิธีการ งานนโยบาย และอื่น ๆ ทำให้งานเชิงยุทธศาสตร์ทำได้ไม่เต็มศักยภาพมากนัก คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการจัดตั้งคณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุน (Support) ให้กับคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพและคณะกรรมการภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ทั้ง 4 กลุ่ม บทบาทสำคัญในการสนับสนุนคือการสร้างระบบฐานข้อมูลกลาง (Data warehouse) เพื่อการสนับสนุนข้อมูล

ดังนั้น องค์ประกอบที่สำคัญจะประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการที่ต้องให้ข้อมูลที่จำเป็นต่อการจัดทำหรือขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ได้แก่ ปลัดจังหวัด สำนักงานจังหวัด สำนักงานสถิติจังหวัด สำนักงานคลังจังหวัด สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด ผู้แทนสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด นายอำเภอเมือง ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และปลัดเทศบาลนคร เป็นต้น คณะกรรมการชุดนี้จะเป็นหน่วยสนับสนุนข้อมูลการจัดทำและพัฒนายุทธศาสตร์ มิใช่การจัดประชุม

(5) คณะกรรมการตรวจติดตาม (Joint scrutiny committee) เดิมเป็นบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ (ค.ต.ป.) ของแต่ละกรม ส่วนในระดับพื้นที่ยังมีคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (อ.ค.ต.ป.จังหวัดและกลุ่มจังหวัด) ดังนั้น คณะกรรมการตรวจติดตามจะทำหน้าที่เชื่อมโยงข้อมูลกับกลไกเหล่านี้ พร้อมกับการทำหน้าที่ตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานภายใต้การตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ ติดตามผลการดำเนินงานและโครงการตามแผนการพัฒนาตามเชิงยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ตามรอบปีงบประมาณ จัดทำรายงานและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการบริหาร จัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปี ดำเนินการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ ดำเนินโครงการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ของจังหวัด และปฏิบัติงานเชื่อมโยงกับกระบวนการดำเนินกิจกรรมของ อ.ค.ต.ป. กลุ่มจังหวัด คณะกรรมการตรวจติดตามจึงเป็นหน่วยงานที่สร้างความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability) ให้กับกลไกทั้งหมด

คณะกรรมการตรวจติดตามมีองค์ประกอบสำคัญที่มาจากผู้แทนสำนักงานจังหวัด ผู้แทนสำนักงานคลังจังหวัด ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) ผู้แทนสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอที่เป็นพื้นที่เป้าหมายของโครงการ ผู้แทนประชาคมเทศบาลนคร ผู้แทนประชาคมตำบลในพื้นที่เป้าหมายของโครงการ ผู้แทนสถาบันวิชาการ โดยกรรมการเหล่านี้จะมุ่งเน้นการทำงานเชิงยุทธศาสตร์มากยิ่งขึ้น

ดังนั้น หน่วยที่ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนงานที่สำคัญที่สุดคือ คณะกรรมการภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ 4 กลุ่ม โดยจะทำหน้าที่ดึงข้อมูลเชิงพื้นที่มาใช้กำหนดตำแหน่ง (Position) และคิดยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ ขณะเดียวกัน การจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของหน่วยงาน (Function) จะไม่มีการเปลี่ยนแปลง แต่คณะกรรมการภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ 4 กลุ่ม จะทำให้เห็นว่าการทำงานตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ได้ส่งผลให้เกิด การเกื้อกูลและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดหรือไม่ อย่างไร มากน้อยเพียงใด สำหรับการติดตาม ตรวจสอบหรือประเมินว่าแต่ละหน่วยงานมีการจัดทำแผนงบประมาณตามภารกิจอย่างไรเป็นบทบาทของ คณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยสนับสนุนด้านข้อมูล

#### **5) การเสริมสร้างขีดสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดในการเป็นผู้ขับเคลื่อนกระบวนการบริหาร กิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (Territorial governance)**

การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพควรมีที่มาแตกต่างจากจังหวัดทั่วไป กล่าวคือ จังหวัดนี้เป็นจังหวัดของรัฐบาล ตัวแทนของรัฐบาลจะต้องมีคุณสมบัติพิเศษที่สอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ เช่น จังหวัดระยอง แต่ไม่ได้หมายถึงไม่ให้มีที่มาจากกระทรวงมหาดไทย หากแต่กระบวนการแต่งตั้งผู้ว่าราชการ จังหวัดที่มีศักยภาพนั้นจะต้องมิใช่กระบวนการปกติ แต่ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีคัดเลือกและแต่งตั้ง ส่วนคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพ ต้องสามารถทำหน้าที่ประสานงานเครือข่ายได้ มีความต่อเนื่อง อยู่ประจำอย่างน้อย 3 ปี และมีการประเมินขีดสมรรถนะ มีกระบวนการสรรหาและประเมินผล รวมถึงระบบจูงใจ พิเศษแตกต่างจากผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดอื่น ๆ

#### **6) การเพิ่มขีดสมรรถนะของสำนักงานจังหวัดในจังหวัดที่มีศักยภาพในการเป็นหน่วยสนับสนุน กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ และทำหน้าที่ผู้จัดการเครือข่าย (Network manager)**

เดิมบทบาทสำคัญอยู่ที่สำนักงานจังหวัด แต่ข้อจำกัดต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่งผลให้สำนักงานจังหวัด ทำงานได้ไม่เต็มศักยภาพเท่าที่ควร คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้สำนักงานจังหวัดทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนหลัก ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ โดยมุ่งพัฒนาไกลและยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามคณะกรรมการภาคี หุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์แต่ละกลุ่ม/ประเด็น พร้อมทั้งสามารถใช้ประโยชน์ทรัพยากรบุคคลร่วมกันได้ รวมทั้ง จัดตั้ง “กลุ่มงาน” ภายใน กำหนดให้มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ สอดคล้องกับศักยภาพของแต่ละจังหวัด เช่น กลุ่มงานด้านนิเทศสัมพันธ์ เช่น อำเภอมะขาม จังหวัดตาก ต้องการฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ รวมทั้งการพัฒนา และสนับสนุนระบบคลังข้อมูลสารสนเทศกลางของจังหวัด (Data warehouse)

#### **7) การปรับรูปแบบกลไกการบริหารงานในระดับอำเภอ (Sub-regional arrangement) ให้เอื้อ ต่อการดำเนินงานของส่วนราชการประจำจังหวัด และสอดคล้องกับลักษณะพิเศษของพื้นที่**

คณะผู้วิจัยพบว่า ลักษณะอำเภอในหลายจังหวัดมีความแตกต่างกัน โดยโครงสร้างอำเภอปัจจุบัน ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง แต่สิ่งที่น่าสนใจพบว่า ส่วนราชการจำนวนหนึ่งได้ตอบสนองเชิงพื้นที่โดยไม่



เกี่ยวข้องกับกลไกการแบ่งส่วนราชการประจำอำเภอเลย ทั้งในรูปแบบหน่วยบริการเฉพาะจุด (Mobile) เนื่องจากบางอำเภอมีประชากรหรือผู้รับบริการเป็นจำนวนมาก บางหน่วยงานมีการจัดตั้งรูปแบบของสาขาที่ไม่ขึ้นกับสำนักงานอำเภอ ซึ่งให้บริการระดับอำเภอหรือกลุ่มอำเภอ

คณะผู้วิจัยจึงเสนอว่า ในพื้นที่อำเภอขนาดใหญ่ที่เป็นจุดศูนย์กลางเชื่อมโยงการคมนาคมและโลจิสติกส์ระหว่างจังหวัด ระหว่างภาค หรือระหว่างประเทศ เขตพัฒนาอุตสาหกรรม เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ศูนย์กลางของเขตพัฒนาการท่องเที่ยว อำเภอศูนย์กลางเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และบริการภาครัฐระหว่างอำเภอรอบซึ่งแม้จะอยู่คนละจังหวัดกัน (Growth hub) ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานระดับอำเภอในรูปแบบ “สำนักงานสาขา” อย่างเป็นทางการ โดยอาศัยเกณฑ์ปริมาณงานและกลุ่มผู้รับบริการในพื้นที่และจากพื้นที่ข้างเคียง รวมทั้งพัฒนาสำนักงานอำเภอให้เป็นสถานที่ให้บริการภาครัฐจุดเดียว (Single point of contact) สำหรับภาครัฐกิจและกลุ่มผู้รับบริการของหน่วยงานภายใต้กระทรวงต่าง ๆ เหตุผลของการออกแบบคือ คณะผู้วิจัยไม่ต้องการให้การจัดหน่วยบริการต้องไปอิงกับที่ว่าการอำเภอ เนื่องจากไม่สัมพันธ์กับพลวัตของสภาพชุมชนไทย แต่มองอำเภอในฐานะจุดให้บริการประชาชน โดยใช้หน่วยอำเภอในกรณีของอำเภอขนาดใหญ่ เช่น อำเภอชุมแพและอำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า การจัดโครงสร้างส่วนราชการประจำอำเภอในฐานะจุดให้บริการควรพิจารณาจากความถี่ จำนวนประชากร หรือความต้องการการบริการบางอย่างมากเป็นพิเศษ คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีสำนักงานสาขาโดยให้ความเชื่อมโยงกับนายอำเภอในพื้นที่ด้วย

#### **8) การมีปัจจัยเกื้อหนุนและมาตรการทางการคลังเป็นกรณีพิเศษสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ**

ปัจจัยต่าง ๆ ประกอบด้วย ปัจจัยเกื้อหนุนในทางการคลัง โดยกำหนดเงื่อนไขสำหรับการจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาจังหวัดที่มีศักยภาพ เพื่อเป็นแรงจูงใจกระตุ้นให้หน่วยราชการในระดับภูมิภาคเกิดการประสานความร่วมมือกัน (Fiscal incentives) เพื่อสร้างแรงจูงใจและแรงกระตุ้นให้หน่วยราชการเกิดการประสานงานและร่วมมือกัน โดยมีการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณที่ชัดเจนว่างบประมาณใดที่มีการเสนอขอเข้ามาและสัมพันธ์กับศักยภาพเชิงพื้นที่ จะต้องได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ นอกจากนี้ ควรมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการสร้างเติบโตของภูมิภาค (Regional growth fund) เพื่อให้รัฐบาลสามารถอุดหนุนโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์จังหวัดที่มีศักยภาพได้อย่างต่อเนื่อง ตลอดจนเปิดให้หน่วยราชการในส่วนภูมิภาคสามารถร่วมกันจัดทำโครงการพัฒนาเชิงพื้นที่เพื่อเสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวจากรัฐบาลได้ โดยโครงการใดที่มีความสัมพันธ์กับหลากหลายหน่วยงาน เช่น การพัฒนาการคมนาคมเชิงพื้นที่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดพื้นที่หนึ่ง จังหวัดมีพื้นที่การพัฒนาอีกพื้นที่หนึ่ง และแขวงทางหลวงในพื้นที่เห็นพ้องกันว่าควรมีการเสนองบประมาณร่วมกันจากทั้งสามหน่วยงาน เพื่อพัฒนาโครงการดังกล่าวนี้ร่วมกัน เป็นต้น อีกทั้งหน่วยราชการที่เป็นภาคีความร่วมมือภายใต้โครงการภายใต้ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ที่ต้องร่วมสมทบงบประมาณของหน่วยงานตนเองบางส่วน (Co-financed project)

## 9) การพัฒนากลไกและระบบการติดตามและประเมินผลการบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่มี ศักยภาพขึ้นโดยเฉพาะ

ตามที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้แล้วว่า หากจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผล ต้องพัฒนาระบบติดตามและประเมินผลของจังหวัดที่มีศักยภาพ โดยอาศัยฐานของกลไกคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการกลุ่มจังหวัด (อ.ค.ต.ป. กลุ่มจังหวัด) ที่มีอยู่ในปัจจุบันอย่างเชื่อมโยงเป็นระบบ และการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการประจำจังหวัด (ค.ต.ป. ประจำจังหวัด) เพื่อเป็นกลไกบูรณาการระบบการตรวจสอบและประเมินผลภายใต้อำนาจหน้าที่และเครื่องมือของหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกัน มุ่งเน้นการตรวจสอบกรณีพิเศษ ครอบคลุมทั้งมิติกระบวนการ ผลิต และผลลัพธ์ของโครงการตามแผนงาน ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ อีกทั้งมุ่งเน้นการตรวจสอบติดตามนโยบายของรัฐบาลหรือโครงการสำคัญในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

### 8.1.4 ข้อพึงพิจารณา

สำหรับข้อพึงพิจารณาเกี่ยวกับผลการศึกษาในที่นี้ คณะผู้วิจัยมิได้ละเลยข้อเสนอของภาครัฐที่มีอยู่หลายประการของสำนักงาน ก.พ.ร. และรัฐบาล เรื่องเกณฑ์การจัดตั้งหน่วยงานในเชิงพื้นที่ แต่อยากชี้แจงว่า คณะผู้วิจัยมิได้เสนอให้มีการปรับหรือโครงสร้างขนาดใหญ่ แต่จะใช้โครงสร้างเดิมที่มีอยู่ทำงานร่วมกันในทิศทางใหม่ ๆ เช่น การจัดวางหลักเกณฑ์การจัดตั้งส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค การทบทวนและปรับเปลี่ยนการจัดแบ่งภาค/เขตของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคนั้น ๆ ให้มีความสอดคล้องกัน หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม ให้มีส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นผู้แทนกระทรวงเพียงส่วนราชการเดียว (One roof) รวมทั้งการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ระดับภาครวม 6 ภาค โดยรวม เป็นการออกแบบกลไกโดยอิงกับโครงสร้างเดิมให้มากที่สุด

## 8.2 ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม

การประชุมรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม มีผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมให้ความเห็นต่อผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจำนวน 2 คน ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร. ตระกูล มีชัย อาจารย์ประจำภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และรองศาสตราจารย์ ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์และอาจารย์ประจำสาขาวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สรุปประเด็นได้ดังนี้

## 1) ความเห็นต่อการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดโดยภาพรวม สามารถสรุปประเด็นได้ดังต่อไปนี้

- การศึกษาเกี่ยวกับการปรับปรุงและพัฒนากลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น มิใช่เรื่องใหม่ หากแต่ในแวดวงราชการและวิชาการต่างก็มีการศึกษาวิจัยและมีข้อเสนอต่าง ๆ ออกมาอย่างต่อเนื่อง ตลอดหลายสิบปีที่ผ่านมา แต่มิได้ถูกผลักดันสู่การปฏิบัติเชิงรูปธรรม ยกเว้นในบางประเด็นที่มีสภาพปัญหาเกิดขึ้นแต่เป็นเพียงประเด็นเล็กน้อยเท่านั้น สำหรับปัจจัยที่ทำให้เกิดข้อจำกัดในการนำผลการศึกษาไปใช้นั้นมีหลายประการที่ทำให้ท้ายที่สุดแล้ว ข้อเสนอที่ได้จากการศึกษาไม่อาจเกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ
- การปฏิรูปหรือปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาคมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องและสลับซับซ้อนเกี่ยวพันกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงานหลายฉบับ ทั้งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเฉพาะของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดวางโครงสร้าง ระบบการบริหารงาน กลไกการตัดสินใจ และระบบการมอบอำนาจของหน่วยงานระดับกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งบ่อยครั้งที่ร่างกฎหมายหรือข้อเสนอต่าง ๆ เหล่านี้มีหน่วยงานทางกฎหมาย อาทิ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโต้แย้งหรือเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญเป็นต้น
- ข้อจำกัดอันเกิดขึ้นจากผู้มีอำนาจตัดสินใจที่อาจไม่เห็นด้วยหรือเห็นด้วย แต่ไม่เปลี่ยนแปลงตามสาระสำคัญทั้งหมด รวมทั้งไม่ผลักดันเข้าสู่เวทีนโยบายทางการเมืองอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่ผ่านมามีจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยทางการเมืองและบริบทแวดล้อมเชิงสถาบัน (Institutional context) ที่เอื้ออำนวยจึงจะประสบความสำเร็จ
- วัฒนธรรมของระบบราชการไทยที่มีความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการของบุคคลซ้อนทับกับระบบราชการและกลไกการบริหารงานที่เป็นทางการฝังรากลึกมาอย่างยาวนาน กล่าวคือ การเสนอเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในรูปแบบใหม่ ๆ ที่มีการผลักดันโดยบุคลากรในระบบราชการ ต้องเผชิญกับแรงเสียดทานของเครือข่ายเชิงอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มกันต่อต้านการเปลี่ยนที่อาจนำไปสู่การสูญเสียประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง ทำให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐ ไม่สามารถนำระบบคุณธรรม (Merit system) และการจัดวางตำแหน่งเชิงบริหารตามสมรรถนะหรือความรู้ความสามารถเกิดขึ้นได้จริงอย่างเป็นรูปธรรม
- ในอดีตเคยมีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการพัฒนาจังหวัด แต่มีการนำงบประมาณไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ เช่น การก่อสร้างสนามเทนนิส การดำเนินโครงการพัฒนาในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเป็นปัญหาที่ขึ้นอยู่กับกลไกการบริหารราชการในจังหวัดและยังไม่เคยได้รับการแก้ไข เพราะฉะนั้นแม้คณะผู้วิจัยจะมีข้อเสนอที่ดีเพียงใด แต่หากไม่มีการปรับปรุงในเชิงโครงสร้างเลยก็ว่าจะไม่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ เช่น ระบบการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยมติคณะรัฐมนตรี

แม้จะมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 แต่มิได้มีผลในเชิงปฏิบัติมากนัก แม้ว่าสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ทบทวนข้อจำกัดต่าง ๆ แล้วก็ตาม แต่การมอบอำนาจก็ยังไม่เกิดขึ้นอย่างเต็มที่

- คณะกรรมการหลักที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนเชิงยุทธศาสตร์หรือแผนพัฒนาจังหวัดคือ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) คณะกรรมการทั้งสองชุดไม่สามารถยกเลิกได้หรือยกเลิกได้ยาก แต่ปัญหาที่ผ่านมามีพบว่า องค์ประกอบภายในของคณะกรรมการทั้งสองชุดมีจำนวนมากเกินไป โดยเฉพาะ ก.บ.จ. บางจังหวัดมีองค์ประกอบมากกว่า 100 คน มาจากหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ จึงควรตัดผู้แทนของหน่วยงานที่ไม่เกี่ยวข้องออกไป เพื่อให้การประชุมและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดเกิดประสิทธิผลในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น
- ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายปรับเปลี่ยนทิศทางการจัดกลุ่มจังหวัดใหม่ให้เป็นการรวมกลุ่มในรูปแบบภาค หากมีการกำหนดให้การแบ่งเขตภาคชัดเจนแล้ว อาจจะกำหนดให้มีตำแหน่ง “รัฐมนตรีประจำภาค” ที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดภายในภาคนั้น ๆ พร้อมทั้งร่วมจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แผนงานและงบประมาณของภาคนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอรับการอนุมัติโดยตรง และมีการรายงานผลการปฏิบัติราชการและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้กับคณะรัฐมนตรีรับทราบตามช่วงเวลาที่กำหนด การทำเช่นนี้จะส่งผลให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในแง่การกำกับดูแลของรัฐบาลต่อภาคและจังหวัดเกิดขึ้นโดยตรง รวมทั้งเกิดประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณมากยิ่งขึ้น เนื่องจากงบประมาณที่เสนอโดยรัฐมนตรีประจำภาคจะนำเข้าสู่การพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีโดยตรงและถือเป็นขั้นสุดท้าย กระบวนการงบประมาณจะรวดเร็วและกระชับยิ่งขึ้น

2) ความเห็นต่อข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัด สามารถสรุปประเด็นได้ดังนี้

#### การพิจารณาเลือกจังหวัดที่มีศักยภาพ

- การพิจารณาว่าจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งเป็นจังหวัดที่มีศักยภาพที่โดดเด่นเพียงด้านเดียว อาจนำไปสู่การจัดวางโครงสร้างและระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ไม่ตอบสนองการพัฒนาพื้นที่โดยรวมทั้งหมด เนื่องจากแต่ละจังหวัดอาจมีความชอบทับของสภาพภูมิสังคมและมิติการพัฒนาอื่น ๆ ที่แตกต่างกัน เช่น จังหวัดตาก แม้ว่าพื้นที่อุตสาหกรรมและการค้าชายแดนอยู่ที่อำเภอแม่สอด แต่ในอำเภออื่น ๆ ของจังหวัดตากยังมีภาคเกษตรกรรมที่ล้ำหลังและรอการพัฒนา จังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดขอนแก่น ในฐานะเมืองศูนย์กลางของภูมิภาค แต่ก็ยังเป็นศูนย์กลางทางวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวไปพร้อมกันด้วย เป็นต้น

### คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ

- องค์ประกอบของคณะกรรมการที่เหมาะสมไม่ควรจะมีจำนวนมากกว่า 15 คน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการประชุมและตัดสินใจ โดยมีองค์ประกอบที่มาจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับยุทธศาสตร์การพัฒนามากที่สุด และอีกส่วนหนึ่งมาจากบุคคลภายนอก 3-4 คน หรือกึ่งหนึ่งแล้วแต่กรณี ได้แก่ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ และผู้แทนจากส่วนกลางที่เกี่ยวข้องหรือมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาโดยตรงเท่านั้น เช่น ผู้แทนของกรมอุตุนิยมวิทยาแห่งประเทศไทย คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น ที่สำคัญจะต้องมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในคณะกรรมการด้วย เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดและมีศักยภาพด้านงบประมาณมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป รวมถึงภาคธุรกิจหลัก (Core business) หรือผู้ประกอบการผลิตชั้นนำของจังหวัด (Product champion)
- บุคลากรที่มาจากส่วนราชการที่จะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในคณะกรรมการ อาจมาตามสายงานปกติ แต่เปิดโอกาสให้หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้อำนวยการสำนักงานในราชการบริหารส่วนกลางที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลา 4 ปี โดยให้ถือว่าตำแหน่งนี้ได้เกี่ยวข้องกับเส้นทางความก้าวหน้าในเส้นทางอาชีพ (Career path) แต่ให้มีลักษณะคล้ายผู้บริหารองค์การมหาชน กล่าวคือ มีค่าตอบแทนพิเศษให้และการรับรองประวัติการทำงานหรือราชการทวีคูณเพิ่มเติม และมีการรองรับสำหรับการขึ้นสู่ตำแหน่งอื่น ๆ ได้
- หากมีการถ่ายโอนอำนาจไปยังระดับอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะส่งผลให้โครงสร้างของจังหวัดเป็นทีมยุทธศาสตร์ได้อย่างแท้จริง แต่คณะกรรมการต่าง ๆ จำเป็นต้องมีฐานอำนาจทางกฎหมายรองรับ เพราะกิจกรรมที่เกิดขึ้นหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ทำให้เกิดรูปแบบองค์กรการตัดสินใจเชิงการบริหารจะต้องเกิดผลในทางปฏิบัติ หรือเป็นการกระทำทางปกครองที่มีผลผูกพันการปฏิบัติของทั้ง ผู้ออกคำสั่งและผู้ปฏิบัติตามทั้งสิ้น
- โครงสร้างของคณะกรรมการจังหวัดที่มีศักยภาพไม่จำเป็นต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นประธาน แต่อาจเป็นบุคคลอื่นที่มีความเหมาะสม เช่น ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดหรือประธานหอการค้าจังหวัดก็ได้ แต่อาจมีข้อพึงระวังเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนซึ่งจำเป็นจะต้องพิจารณาเงื่อนไขอีกชั้นหนึ่ง
- คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ด้านพื้นที่ (Place) และคณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ด้านคน (People) ควรให้เป็นกลไกคณะทำงานระดับอำเภอ ในขณะที่คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ด้านธุรกิจควรเป็นกลไกคณะทำงานระดับจังหวัด มุ่งเน้นการทำงานระดับกว้างและมุ่งเน้นการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ สำหรับคณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ด้านกฎหมายและการรักษาความสงบเรียบร้อยนั้น ยังคงเป็นบทบาทของจังหวัดเป็นแกนหลัก

- หลักเกณฑ์ที่สำคัญสำหรับผู้ที่จะมาเข้าร่วมในคณะทำงานแต่ละชุด ควรใช้รูปแบบการสร้างเครือข่าย อาศัยความร่วมมือสมัครใจ (Voluntary corporation) และมีความหลากหลาย (Diversity) เพื่อให้ได้ องค์ประกอบคณะทำงานที่มาเข้าร่วม มาจากผู้ที่มีความตั้งใจและมุ่งมั่นอย่างแท้จริง ซึ่งจะส่งผลให้ การประชุมและทำงานร่วมกันเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

#### การจัดสรรงบประมาณสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ

- จังหวัดที่มีลักษณะเฉพาะหรือจังหวัดที่มีศักยภาพจำเป็นต้องมีการออกแบบจัดสรรงบประมาณ ในลักษณะที่แยกต่างหากออกมาจากจังหวัดทั่วไป เพราะต้องสอดคล้องกับระบบการประเมินผล การปฏิบัติงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และควรมีจำนวนเม็ดเงินมากเป็นพิเศษ เช่น ระดับพื้นถิ่นหรือ หมื่นล้าน เพราะต้องนำเงินไปพัฒนาพื้นที่ในฐานะกลไกขับเคลื่อนการเติบโตของประเทศโดยรวม (Growth engine) มิใช่เป็นเพียงการพัฒนาจังหวัดหนึ่ง ๆ เท่านั้น ซึ่งสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่าง จำนวนเงินงบประมาณกับผลลัพธ์จากการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์ในพื้นที่พิเศษอย่างมีนัยสำคัญ
- หากผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถขับเคลื่อนงานตามแผนยุทธศาสตร์ครบ 2 ปี ผลปรากฏว่าไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ให้มีการกำหนดเงื่อนไขว่าจะต้องตั้งงบประมาณส่วนหนึ่ง แต่หากประสบความสำเร็จ รัฐบาลอาจจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาพื้นที่และสร้างแรงจูงใจ แก่ผู้ปฏิบัติงาน แต่ทั้งนี้ต้องพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นสำคัญ

#### ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ

- การจัดวางระบบการสรรหา (Recruitment system) ในรูปแบบที่เป็นทางการ เพื่อให้บุคคลที่จะเข้ามา ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ ซึ่งจะต้องมีการกำหนดคุณสมบัติ เชิงสมรรถนะและศักยภาพที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการพัฒนาจังหวัดที่มีศักยภาพเฉพาะด้านเหล่านี้ โดยระบบการสรรหาดังกล่าวต้องมีความโปร่งใส มีการเปิดให้แสดงวิสัยทัศน์ และมีกลไกการพิจารณา ภายใต้อาณัติที่ชัดเจนบนพื้นฐานของระบบคุณธรรม (Merit system)
- การเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ โดยให้มีการทบทวนอำนาจหน้าที่ การบังคับบัญชาส่วนราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค ให้ถ่ายโอนอำนาจการอนุมัติและ การอนุญาต รวมทั้งอำนาจเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์ของจังหวัดที่มีศักยภาพ จากอธิบดีกรมหรือผู้มีอำนาจในราชการบริหารส่วนกลางมาให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มี ศักยภาพ เพื่อให้มีอำนาจการบังคับบัญชาหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค ควบคู่กับ อำนาจการบังคับบัญชาหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีอยู่เดิม ซึ่งจะทำให้การสั่งการให้ส่วนราชการ ทุกหน่วยงานในจังหวัดสามารถตอบสนองการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่

- การเพิ่มวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ โดยกำหนดระยะเวลาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผ่านระบบการสรรหาและแต่งตั้งแล้วมาปฏิบัติหน้าที่ขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดวาระ 4 ปี โดยกำหนดเงื่อนไขห้ามมิให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาเปลี่ยนแปลงในระหว่างการดำรงตำแหน่ง เพื่อให้การขับเคลื่อนงานยุทธศาสตร์เกิดความต่อเนื่อง
- การเพิ่มอำนาจพิเศษให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ โดยสามารถพิจารณาเลือกบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดตามจำนวนที่กำหนด เพื่อมาร่วมปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบการทำงาน 4 ปี แต่ให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถขอลาออกได้ในระหว่างดำรงตำแหน่ง รวมทั้งให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งนี้ ก่อนการปฏิบัติหน้าที่ของรองผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีการจัดทำข้อตกลงตามยุทธศาสตร์ของจังหวัด
- ระบบจูงใจและการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพจะต้องมีระบบค่าตอบแทนที่จูงใจเป็นพิเศษ (Special incentive system) ที่แตกต่างไปจากจังหวัดทั่วไป เนื่องจากถือว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีภาระรับผิดชอบสูงกว่าจังหวัดทั่วไป อีกทั้งเพื่อเป็นขวัญกำลังใจในการทำงาน ในขณะเดียวกัน ควรกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาตามที่ได้ตกลงกันไว้แบ่งออกเป็น 2 รอบ รอบละ 2 ปี เมื่อถึงกำหนดการประเมินจะต้องรายงานและตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติงานให้กับรัฐมนตรีประจำภาคและคณะรัฐมนตรีรับทราบ เพื่อกระตุ้นการทำงานและสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ หากผลการประเมินพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพสูงสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ได้ตามเป้าหมายที่กำหนด ให้ดำรงตำแหน่งจนครบวาระ 4 ปี แต่หากไม่ได้ตามเป้าหมายหรือมีข้อทักท้วงจำนวนมาก ให้มีเงื่อนไขอื่น ๆ เช่น การตัดลดงบประมาณ เป็นต้น
- ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพจะมีความแตกต่างจากผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) เนื่องจากรูปแบบใหม่นี้จะช่วยปิดช่องว่างการบังคับบัญชาหรือการขับเคลื่อนงานในรูปแบบเดิมที่ทำได้ไม่ครอบคลุม หรือไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น บนฐานของความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบเดิม แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพจะปรับเปลี่ยนบทบาทการทำงานเป็นผู้บริหารยุทธศาสตร์ มีอำนาจพิเศษเพิ่มเติมในการบังคับบัญชาหรือขอความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งมีการทำงานภายใต้พื้นฐานความเป็นหุ้นส่วน (Partner) กับภาคส่วนอื่น ๆ มากยิ่งขึ้น

### สำนักงานจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ

- ในปัจจุบันระบบฐานข้อมูล (Data warehouse) ยังคงมีลักษณะเป็นชุดข้อมูลที่เป็นลักษณะเดียวกันทั้งประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลจากสำนักงานสถิติจังหวัดที่มีการออกแบบชุดข้อมูลและการเก็บข้อมูลที่ถูกระบุขึ้นโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ แม้ว่าจะเป็นประโยชน์ในการวางแผนข้อมูลระดับชาติ แต่ในการบริหารและกำหนดแผนยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่จำเป็นต้องมีชุดข้อมูลที่มีลักษณะเฉพาะ

สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ทั้งประเด็นปัญหา ปัจจัยด้านฐานทรัพยากร และข้อมูลเชิงยุทธศาสตร์ การพัฒนาระบบคลังข้อมูลสารสนเทศกลางของจังหวัด (Data warehouse) สำหรับใช้ในการออกแบบ และบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ของพื้นที่ที่ควรมีลักษณะเฉพาะ (Specific data base) มากกว่าชุดข้อมูลที่มีลักษณะทั่วไป (General data base) เหมือนจังหวัดอื่น ๆ แต่ในที่นี้ มิได้หมายถึงให้มีการยกเลิก การเก็บรวบรวมข้อมูลทั่วไป แต่ในการทำงานจะต้องใช้ฐานข้อมูลที่มีลักษณะเฉพาะเป็นหลัก

### ส่วนราชการประจำจังหวัด

- หากต้องการพัฒนาจังหวัดที่มีศักยภาพสูงด้วยการบริหารราชการภายในจังหวัดให้สัมฤทธิ์ผลเชิงยุทธศาสตร์หรือแผนพัฒนาจังหวัดได้นั้น ต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทของจังหวัดและส่วนราชการประจำจังหวัดให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักเฉพาะงานยุทธศาสตร์เท่านั้น โดยให้ฝ่ายการเมืองหรือรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบการติดตามตรวจสอบการทำงานของจังหวัดเหล่านี้โดยตรง
- ควรมีการทบทวนว่าส่วนราชการประจำจังหวัดหน่วยงานใดบ้างที่มีความจำเป็นหรือไม่มีความจำเป็น หากมีความจำเป็นให้คงอยู่ต่อไป และยุบหน่วยงานที่ไม่มีความจำเป็นออก เพื่อมิให้การบริหารงานจังหวัดเกิดการดำเนินงานในลักษณะที่ซับซ้อนจนเกินไป ซึ่งผลที่เกิดขึ้นอาจแตกต่างกันออกไปในแต่ละจังหวัด ก่อให้เกิดรูปแบบโครงสร้างแบบอสมมาตร

### นายอำเภอและส่วนราชการประจำอำเภอ

- การเพิ่มอำนาจให้นายอำเภอสามารถกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทได้ เพื่อสร้างเอกภาพการพัฒนาเชิงพื้นที่ และประสานแผนงานอำเภอกับแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและประเด็นยุทธศาสตร์ได้
- ควรทบทวนว่าปัจจุบันอำเภอมีและไม่มีภารกิจใดบ้าง และต้องแบ่งบทบาทหน้าที่แยกกับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยอำเภอต้องได้รับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และบุคลากรจากส่วนราชการในระดับจังหวัดที่ผันตัวไปเป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ แต่ทั้งนี้จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เพื่อกำหนดแนวทางให้อำเภอเปลี่ยนแปลงบทบาทสู่การบริหารราชการอำเภอแนวใหม่ และอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการระดับจังหวัดมอบให้อำเภอทั้งหมด
- การจัดตั้งสำนักงานสาขา/อำเภอ โดยการถ่ายโอนบทบาทและบุคลากรจากส่วนราชการในจังหวัดมาปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยบริการระดับอำเภอหรือสำนักงานสาขา โดยส่วนราชการประจำอำเภอที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้ไม่จำเป็นจะต้องมีครบทุกหน่วยงานในทุกอำเภอ แต่ให้พิจารณาจากขนาดของปริมาณงานให้สอดคล้องและสัมพันธ์กับความต้องการของพื้นที่เป็นหลัก ตลอดจนส่งเสริมให้บุคลากรของส่วนราชการประจำอำเภอ สามารถออกไปให้บริการหรือปฏิบัติหน้าที่ในอำเภออื่น ๆ ภายในจังหวัดได้ เพื่อไม่ให้มีอัตรากำลังปฏิบัติหน้าที่ระดับอำเภอที่มากจนเกินไป เช่น ปศุสัตว์อำเภอ สามารถออกไปให้บริการ



ในพื้นที่หลายอำเภอได้ ทั้งนี้ แนวทางการจัดโครงสร้างส่วนราชการระดับอำเภอและการบริหารงานราชการระดับอำเภอไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบเดียวกันทั้งหมดก็ได้

- เมื่อตัดภารกิจหรืองานหลักของส่วนราชการระดับจังหวัดและให้ส่วนราชการระดับอำเภอเป็นผู้จัดดำเนินการ นายอำเภอและสำนักงานอำเภอจะต้องเป็นหน่วยงานในการประสานงานและจัดทำแผนงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอด้วย
- ผู้แทนส่วนราชการประจำอำเภอจะต้องเข้ามาร่วมขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัดในฐานะคณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ด้านพื้นที่ (Place) และคณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ด้านคน (People) เนื่องจากมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและรับรู้รับทราบปัญหาของประชาชนมากกว่าระดับจังหวัด แต่ให้ทำงานภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ ผลที่เกิดขึ้นจากแนวทางดังกล่าวนี้ ทำให้หัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนภารกิจทั้งในเชิงบทบาทหน้าที่ (Function) และการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ของจังหวัดมาอยู่ที่ส่วนราชการระดับอำเภอแทน และทำให้เกิดการทำงานที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของจังหวัดไปพร้อมกันได้

#### **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

- การกำหนดบทบาทของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน ซึ่งมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดและมีงบประมาณมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ให้ร่วมเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ ควบคู่กับจังหวัด เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเข้าใจเชิงพื้นที่และสามารถจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ได้ ขณะเดียวกันเพื่อให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างทุกประเภทควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอในท้องที่นั้น ๆ เพื่อให้ นายอำเภอสามารถประสานแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาท้องถิ่น ให้มีความสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ลดความซ้ำซ้อนและความสับสนในการจัดทำและเสนอโครงการ และเพิ่มเอกภาพการพัฒนาในพื้นที่อำเภอยิ่งขึ้น
- การจัดทำระบบกองทุนร่วมลงทุน (Matching fund) โดยเพิ่มอำนาจให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพสามารถกำกับดูแลให้ผู้บริหารท้องถิ่นทุกแห่งร่วมจัดสรรงบประมาณ สนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดได้ และมีการออกกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องจัดทำโครงการและกิจกรรมตามยุทธศาสตร์จังหวัดเป็นสัดส่วนร้อยละ ผ่านการตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ในหมวดสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยการขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่จังหวัดตามทิศทางยุทธศาสตร์จังหวัดร่วมกัน

### 8.3 ความเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม

การประชุมรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม มีผู้เข้าร่วมประชุมจากหลากหลายหน่วยงาน ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งหลายคนได้ให้ความเห็นต่อผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม สามารถสรุปประเด็นได้ดังนี้

#### 1) ความเห็นต่อการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดโดยภาพรวม

- การทำให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถดำเนินโครงการที่มุ่งตอบโจทย์สภาพปัญหาของพื้นที่ (Project base) ให้มีความสำเร็จในเชิงยุทธศาสตร์ได้ จะต้องเป็นการพัฒนาจากพื้นที่สู่ยุทธศาสตร์ของประเทศ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่สำคัญคือ ความพร้อมของโครงการที่จะดำเนินการด้วยโครงสร้างและการบริหารจัดการที่เอื้ออำนวยให้แก่กลุ่มจังหวัดและจังหวัดสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด
- ในปัจจุบันส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความซ้ำซ้อนกัน มีขนาดใหญ่ทำให้ปฏิบัติงานได้ไม่คล่องตัว ควรให้ราชการในจังหวัดขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ควรขึ้นตรงกับส่วนกลาง
- กลไกการบริหารงานระดับอำเภอมีอุปสรรคหรือตัวแปรที่สำคัญคือ การบริหารงานบุคคล ยกตัวอย่างเช่น นายอำเภอมีภารกิจหน้าที่หลากหลายแต่ไม่สามารถบังคับบัญชาสั่งการส่วนราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ได้ อีกทั้งด้วยเหตุที่นายอำเภอสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในขณะที่ส่วนราชการประจำอำเภออื่น ๆ ทำหน้าที่ตามที่ส่วนกลางสั่งการ จึงไม่มีความผูกพันกับการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด ในขณะที่ความแตกต่างของยุทธศาสตร์ของแต่ละอำเภอในจังหวัดไม่เหมือนกัน ดังนั้น การบริหารงานบุคคลของแต่ละหน่วยงานที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่อำเภอต้องจัดเจ้าหน้าที่เฉพาะเพื่อทำงานร่วมกับนายอำเภอในด้านของประเด็นยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ในระดับอำเภอให้สอดคล้องกับระดับจังหวัด
- การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการในระดับอำเภอ สำนักงาน ก.พ.ร. ไม่สนับสนุนให้มีการตั้งหน่วยงานในระดับอำเภอ ในขณะที่สำนักงาน ก.พ. ก็ไม่สนับสนุนด้านบุคลากรเช่นกัน ถึงแม้ว่าหลายหน่วยงานพยายามผลักดันให้มีการตั้งส่วนราชการประจำอำเภอแล้วก็ตาม ดังนั้น การมีหน่วยงานและโครงสร้างส่วนราชการในระดับอำเภอจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทั้งในด้านโครงสร้างและบุคลากร
- ควรมีสำนักงานอำเภอเช่นเดียวกับสำนักงานจังหวัด โดยกฎกระทรวงไม่จำเป็นต้องมีส่วนราชการเพียงหน่วยเดียว และในอำเภออาจมีทั้งที่ทำการอำเภอและสำนักงานอำเภอด้วยก็ได้ เพื่อช่วยเหลือการจัดทำแผนพัฒนาระดับอำเภอ คล้ายคลึงกับแผนพัฒนาจังหวัด ส่วนหนึ่งคือ เพิ่มโอกาสในการขอ

งบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัด พร้อมกับเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกำกับของนายอำเภอ มีการพัฒนาอย่างไรบ้าง

## 2) ความเห็นต่อข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัด

### ข้อเสนอแนะต่อการศึกษาวิจัยโดยภาพรวม

- ควรนำใช้ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะจากงานวิจัยนำเสนอผ่านช่องทางคณะกรรมการปฏิรูปด้านการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม
- การปรับปรุงโครงสร้าง ระบบบริหารงาน และการจัดสรรทรัพยากรต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน ซึ่งไม่อาจกระทำได้ง่าย เพราะส่วนราชการต่าง ๆ ถูกขับเคลื่อนด้วยกฎหมายและระเบียบจำนวนมาก จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายทั้งส่วนราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปพร้อมกัน เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน
- ไม่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนในเชิงโครงสร้าง แต่การปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานประมาณเป็นเรื่องที่สำคัญกว่า เพื่อตอบโจทย์การพัฒนาจังหวัดอย่างยั่งยืน การตั้งกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพอาจจะไม่มีความเปลี่ยนแปลงไปจากปัจจุบันมากนัก ในความเป็นจริงต้องมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับความต้องการของจังหวัด ไม่ใช่การจัดสรรงบประมาณตามความต้องการของกระทรวงต่าง ๆ และควรกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัด
- การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพที่มุ่งสร้างการมีส่วนร่วมของตัวแสดงหลักในการพัฒนาภูมิภาคจะดำเนินการให้เป็นจริงได้ ต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างใหม่และออกเป็นกฎหมาย เพราะระบบราชการไทยหากไม่มีกรอบกฎหมายก็ยากที่จะดำเนินการได้ อย่างไรก็ตาม หากต้องออกกฎหมายก็จะต้องใช้ระยะเวลาในการปฏิรูป

### การพิจารณาเลือกจังหวัดที่มีศักยภาพ

- ควรจัดให้มีจังหวัดนำร่องที่เป็นจังหวัดที่มีศักยภาพ อาจจะเป็นจังหวัดที่สามารถหารายได้ช่วยเหลือตนเองได้และได้รับการจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งเท่าที่เป็นสาธารณประโยชน์
- การกำหนดให้มีจังหวัดที่มีศักยภาพสูงควรระบุว่ามีจำนวนกี่จังหวัด แต่ละจังหวัดมีวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายเรื่องใด
- จังหวัดที่มีศักยภาพที่เป็นจังหวัดนำร่องควรมีคณะทำงานด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับสภาพของแต่ละพื้นที่เพื่อสนับสนุนการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด
- จังหวัดที่มีศักยภาพควรมีรูปแบบการปกครองแบบพิเศษ

### คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ

- การออกแบบโครงสร้างคณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ด้านพื้นที่ (Place) คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ด้านคน (People) คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ด้านธุรกิจ (Business) และ คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ด้านกฎหมายและการรักษาความสงบเรียบร้อย (Law and order) สามารถยืดหยุ่นได้ตามจุดเด่นและบริบทของจังหวัดใช่หรือไม่ ยกตัวอย่าง สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดซึ่งโดยทั่วไปมักถูกมองว่าเป็นการขับเคลื่อนด้านธุรกิจ อย่างไรก็ตาม สำหรับบางจังหวัดที่ไม่มีความโดดเด่นด้านการท่องเที่ยวมากนัก แต่มีความโดดเด่นด้านกีฬามากกว่า จังหวัดนั้นสามารถจัดให้สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดอยู่ในคณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ด้านคน (People) ได้หรือไม่ ดังนั้น การจัดองค์ประกอบของคณะทำงานจึงต้องมีความยืดหยุ่น
- การจัดรูปแบบโครงสร้างและระบบการบริหารงานตามที่คณะผู้วิจัยนำเสนออาจจะมีขนาดใหญ่เกินไป ในบางคณะ ซึ่งจะทำให้เกิดความล่าช้าหรือความขัดแย้งได้ เช่น คณะกรรมการอำนวยการจะทำหน้าที่เป็นเพียงที่ปรึกษา
- คณะกรรมการตรวจติดตาม (Joint scrutiny committee) ควรแยกออกมาเฉพาะ เพื่อไม่ให้เกิดการขัดกันของผลประโยชน์และควรให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้นด้วย
- คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีกฎระเบียบบทบาทหน้าที่ และวัฒนธรรมองค์กรที่มีความแตกต่างกัน จะทำอย่างไรที่จะเชื่อมต่อร้อยเรียงกันให้ได้มากกว่าในระบบโครงสร้าง
- ข้อเสนอจากผู้แทนกระทรวงยุติธรรม หน่วยงานของกระทรวงยุติธรรมควรอยู่ในคณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ด้านกฎหมายและการรักษาความสงบเรียบร้อย (Law and order) โดยหน่วยงานของกระทรวงยุติธรรมจะต้องอยู่ในกลุ่มเดียวกัน ไม่ใช่เฉพาะหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง
- ข้อเสนอจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีความเห็นว่า หน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ระดับจังหวัดสามารถร่วมเป็นองค์ประกอบของคณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ได้ ดังนั้น คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ด้านพื้นที่ (Place) ได้แก่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด และ คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ด้านธุรกิจ (Business) ได้แก่ สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด สำนักงานเกษตรจังหวัด สำนักงานสหกรณ์จังหวัด สำนักงานประมงจังหวัด และสำนักงานปศุสัตว์จังหวัด
- การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ในจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษ เป็นการกำหนดตามคุณลักษณะเฉพาะของศักยภาพพื้นที่ของจังหวัด ดังนั้น การกำหนดองค์ประกอบหน่วยงานหลักในคณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ด้านธุรกิจ (Business) ควรที่จะกำหนดหน่วยงานที่มีภารกิจเฉพาะด้านนั้น ๆ เป็นหน่วยงานหลัก เช่น จังหวัดที่มีลักษณะพิเศษด้านการเกษตร ควรมอบหมายให้เกษตรและสหกรณ์จังหวัดเป็นประธานคณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ด้านธุรกิจ (Business) เป็นต้น

- กลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพสามารถดำเนินการผ่านการวางแผนบริหารพัฒนา กำลังคน โดยมีกระบวนการดำเนินงาน ได้แก่ (1) การประชุมคณะทำงานเพื่อทบทวนแผนพัฒนากำลังคน ของจังหวัด (2) การทำความเข้าใจวัตถุประสงค์ เป้าหมายและวิธีการขับเคลื่อนแผนให้ตรงกัน (3) การกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จและวิธีติดตามประเมินผลสำเร็จ (4) การจัดลำดับความสำคัญ จัดสรร ภารกิจ เป้าหมาย และกำหนดผู้รับผิดชอบ (5) การวางแผนโครงการรองรับภารกิจ แผนขับเคลื่อน และแผนปฏิบัติการประจำปี (6) การกำหนดช่องทางและสรรหางบประมาณ และ (7) การกำหนด รูปแบบรายงานและการประสานงาน นอกจากนี้ ต้องมีการกระตุ้นและสร้างความร่วมมือผ่านกระบวนการ ได้แก่ (1) การฝึกอบรมและทำความเข้าใจกับผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย (2) รวบรวมผลการปฏิบัติ ประมวลผลและสรุปผลในทุกเดือน และ (3) ให้ความรู้ กระตุ้น และอำนวยความสะดวกสถาน ประกอบการเพื่อช่วยในการพัฒนาและดำเนินการประเมินผลสำเร็จ ทั้งนี้ การประเมินผลสามารถ ดำเนินการผ่านกระบวนการ ได้แก่ (1) แจ้งผลผ่านระบบสารสนเทศเพื่อสะท้อนผลสำเร็จ (2) จัด ประชุมคณะทำงานประจำเดือนเพื่อติดตามและประเมินผล และ (3) วางแผนการปฏิบัติงานในปีถัดไป
- คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์มุ่งเน้นในมิติเรื่องพื้นที่ คน การพัฒนาธุรกิจ และกฎหมาย การกำหนดภารกิจของคณะทำงานอาจจะต้องจำแนกให้มีความเฉพาะเจาะจง เช่น กลุ่มพัฒนาธุรกิจ การค้าชายแดนสำหรับจังหวัดตาก และกลุ่มพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยวสำหรับจังหวัดภูเก็ต เป็นต้น
- หากส่วนราชการหน่วยงานใดต้องการดำเนินโครงการในจังหวัด ควรต้องนำเรื่องเข้าที่ประชุม คณะกรรมการบริหารจังหวัดที่มีศักยภาพ จึงจะสามารถดำเนินโครงการตามหน่วยงานหรือพันธกิจ ของหน่วยงานตนเองได้

#### **ผู้ว่าราชการจังหวัด/ผู้บริหารสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ**

- ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บริหารจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพควรมาจากการสรรหา อาจมาจากการสรรหาโดยบุคคลภายนอก ไม่จำเป็นต้องมาจากกระทรวงมหาดไทยเพียงก็ได้
- ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพควรมีวาระการดำรงตำแหน่งประมาณ 4-5 ปี
- ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพต้องผ่านการพัฒนาศักยภาพ ควรมีประสบการณ์ ในการตัดสินใจ เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานและแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### **การพัฒนาคลังข้อมูลสารสนเทศกลางของจังหวัด (Data warehouse)**

- ควรให้มีอาชีพเป็นผู้ดำเนินการแทนหน่วยงานภาครัฐ ข้อมูลของส่วนราชการมีจำนวนมากมาย แต่มี รูปแบบการจัดเก็บข้อมูลที่แตกต่างกัน มีลักษณะต่างหน่วยงานต่างเก็บ ไม่มีการใช้ข้อมูลร่วมกัน ไม่มีความถูกต้อง ไม่มีการทำให้ข้อมูลเป็นปัจจุบัน และการประมวลผลข้อมูลช้า จึงไม่สามารถนำข้อมูลมาใช้ได้
- ต้องให้ส่วนราชการแต่ละหน่วยปรับเปลี่ยนการจัดเก็บข้อมูลในกระดาษเป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ มีระบบดัชนีสามารถค้นหาข้อมูลได้โดยง่าย สามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์ต่อยอดได้ โดยให้หน่วยงาน

ที่มีความสามารถมาเป็นพี่เลี้ยง เช่น กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมสนับสนุนการจัดเก็บและ  
ออกแบบวางแผนการจัดเก็บข้อมูล และนำไปใช้ประโยชน์อย่างเป็นระบบ

### องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ควรให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากกว่านี้และควรเพิ่มความชัดเจนของหน่วยปฏิบัติ  
ในการเข้าไปสนับสนุนการดำเนินงานว่าต้องดำเนินงานอย่างไร เนื่องจากในปัจจุบันมักจะดำเนินงาน  
โดยไม่คำนึงถึงความต้องการของประชาชนเท่าที่ควร
- ควรออกกฎหมายให้ชัดเจนเกี่ยวกับการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรสนับสนุนงบประมาณ  
ส่วนหนึ่งเพื่อดำเนินยุทธศาสตร์ของจังหวัด โดยกำหนดให้ชัดเจนว่าควรมีสัดส่วนเท่าไร

## 8.4 บทสรุป

ในบทนี้ได้นำเสนอผลการจัดประชุมรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้าง  
และระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม โดยมีประเด็นข้อคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิหลากหลายเรื่องที่สำคัญ  
ได้แก่ การเสนอให้ระมัดระวังโดยไม่ควรพิจารณาว่า จังหวัดใดจังหวัดหนึ่งเป็นจังหวัดที่มีศักยภาพที่โดดเด่น  
เพียงด้านเดียว เพราะอาจนำไปสู่การจัดวางโครงสร้างและระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ราชการบริหาร  
ส่วนภูมิภาคไม่ตอบสนองการพัฒนาพื้นที่โดยรวมทั้งหมด เนื่องจากแต่ละจังหวัดอาจมีความอ่อนไหวของสภาพ  
ภูมิสังคมและมิติการพัฒนาอื่น ๆ ที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในจังหวัดหนึ่ง ๆ อาจมีศักยภาพหลากหลายด้านภายในพื้นที่  
เดียวกันได้

สำหรับข้อเสนอเกี่ยวกับกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพนั้น ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ  
ชี้ว่า ควรมีองค์ประกอบที่มาจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับยุทธศาสตร์การพัฒนามากที่สุด และอีกส่วนหนึ่ง  
มาจากบุคคลภายนอก ได้แก่ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ และผู้แทนจากส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง  
หรือมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาโดยตรงเท่านั้น ที่สำคัญจะต้องมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ามาเป็นส่วนหนึ่ง  
ในคณะกรรมการด้วย เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดและมีศักยภาพ  
ด้านงบประมาณมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป รวมถึงภาคธุรกิจหลักหรือผู้ประกอบการผลิตชั้น  
นำของจังหวัด สำหรับหลักเกณฑ์สำคัญสำหรับผู้ที่จะมาเข้าร่วมในคณะทำงานแต่ละชุด ควรใช้รูปแบบการสร้าง  
เครือข่ายที่อาศัยความร่วมมือสมัครใจและมีความหลากหลาย เพื่อให้ได้องค์ประกอบคณะทำงานที่มาร่วม  
มาจากผู้ที่มีความตั้งใจและมุ่งมั่นอย่างแท้จริง ซึ่งจะส่งผลให้การประชุมและทำงานร่วมกันเกิดประสิทธิภาพ  
และประสิทธิผลสูงสุด

ในประเด็นเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่มีศักยภาพ มีข้อเสนอสำคัญคือ การจัดวางระบบ  
การสรรหาแนวทางใหม่ในรูปแบบที่เป็นทางการ การเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ โดย  
ให้มีการทบทวนอำนาจหน้าที่การบังคับบัญชาส่วนราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค ให้ถ่ายโอนอำนาจ

การอนุมัติและการอนุญาต รวมทั้งอำนาจเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์ของจังหวัดที่มี ศักยภาพจากอธิบดีกรมหรือผู้มีอำนาจในส่วนกลางมาให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ การเพิ่มวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ การมีระบบจูงใจและ การประเมินผลการปฏิบัติงานผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ ซึ่งจะต้องมีระบบค่าตอบแทนที่จูงใจ เป็นพิเศษ

สำหรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการสนับสนุนอื่น ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ การพัฒนาระบบคลังข้อมูล สารสนเทศกลางของจังหวัด ต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทของจังหวัดและส่วนราชการประจำจังหวัดให้ทำหน้าที่ เป็นหน่วยงานหลักเฉพาะงานยุทธศาสตร์เท่านั้น การขยายกลไกการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ของจังหวัดมาอยู่ที่ ส่วนราชการระดับอำเภอให้มากขึ้น เพื่อทำให้เกิดการทำงานที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของจังหวัดไป พร้อมกันได้ การจัดทำระบบกองทุนร่วมลงทุน และการเพิ่มอำนาจให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัด ที่มีศักยภาพสามารถกำกับดูแลให้ผู้บริหารท้องถิ่นทุกแห่งร่วมจัดสรรงบประมาณสนับสนุนยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัดได้ เป็นต้น





## บทที่ 9

# สรุปผลการวิเคราะห์ผลการดำเนินการและรูปแบบ การกำหนดโครงสร้างและการบริหารงานของจังหวัดที่เหมาะสม

สาระสำคัญในบทนี้ นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากการศึกษาเชิงลึกในพื้นที่กรณีศึกษา ดังได้นำเสนอในบทที่ผ่านมา รวมถึงข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานในจังหวัดที่มีศักยภาพ โดยมีเนื้อหาครอบคลุมผลการวิเคราะห์ในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ 1) แนวทางการนำกรอบทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างบริหารงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางมาปรับใช้ในการพัฒนาโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดที่มีศักยภาพ 2) สรุปผลการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานจังหวัดจากผลการทบทวนวรรณกรรม 3) สรุปผลการวิเคราะห์ผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษา 4) ข้อเสนอแนะรูปแบบกำหนดโครงสร้างและระบบบริหารงานที่เหมาะสมสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ 5) การพัฒนาระบบการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพ 6) การพัฒนาขีดสมรรถนะของสำนักงานจังหวัด 7) การจัดสรรงบประมาณเป็นพิเศษสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ 8) การทำข้อตกลงภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดที่มีศักยภาพ 9) การพัฒนากลไกการติดตามและประเมินผลการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ และ 10) การพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานในอำเภอที่เป็นศูนย์กลางกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

### 9.1 แนวทางการนำกรอบทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างบริหารงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางมาปรับใช้ในการพัฒนาโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดที่มีศักยภาพ

การศึกษาแนวทางการกำหนดโครงสร้างและระบบบริหารงานของจังหวัดที่เหมาะสมในที่นี้ ตั้งอยู่บนการพิจารณาจังหวัดในฐานะหน่วยการบริหารพื้นที่ระดับภูมิภาค (regional government) ระดับชั้นหนึ่งในโครงสร้างการบริหารงานนอกศูนย์กลางซึ่งประกอบด้วยกลุ่มจังหวัดและจังหวัด เมื่อนำกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาค (regional development) ดังปรากฏในงานวิชาการสากล มาปรับใช้ในการศึกษาวิเคราะห์จังหวัดกรณีศึกษา จะเห็นได้ว่า จังหวัดที่มีศักยภาพสามารถเป็นฐานขับเคลื่อนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของภาค ในขณะที่เดียวกัน การพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคในเขตจังหวัดเหล่านั้นก็เป็นเงื่อนไขสำคัญในสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในภาพรวมด้วย<sup>1</sup>

<sup>1</sup> โปรดดู Antonio Vazquez-Barquero, *Endogenous Development: Networking, Innovation, Institutions and Cities* (London: Routledge, 2002).

ในการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคเพื่อให้สามารถสร้างการแข่งขันของประเทศได้นั้น หน่วยงานภาครัฐมิใช่ตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ฝ่ายเดียว หากแต่การทำงานของภาครัฐควรนำไปสู่เป้าหมายในการสร้างพื้นที่ที่เอื้อต่อการเติบโตของภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาสังคมและชุมชน รวมถึงภาคธุรกิจที่เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่นั้น ๆ<sup>2</sup> ทั้งนี้ การกำหนดทิศทางการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ ควรมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาและศักยภาพในการจัดการและการพัฒนาของตัวแสดงทุกภาคส่วนในพื้นที่ โดยมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง และงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการเป็นเครื่องมือนโยบาย และมีกลไกเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วยภาคีทุกภาคส่วนและทุกระดับในพื้นที่ร่วมกันขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น

หลักการสำคัญในการพัฒนาการบูรณาการในพื้นที่ภูมิภาคระดับจังหวัดในงานศึกษานี้ ตั้งอยู่บนฐานแนวคิดที่ว่า การจัดโครงสร้างสถาบัน (institutions) มีสัมพันธ์กับนวัตกรรมเชิงนโยบายที่เกิดขึ้น (policy innovation) กลไกเชิงสถาบันหนึ่ง ๆ จะทำงานได้ดี ต้องมีนวัตกรรมเชิงนโยบายที่เอื้อให้กลไกดังกล่าวสามารถพัฒนาและปรับปรุงตัวเองจากภายในไปพร้อมกันด้วย กล่าวคือ แม้จะมีการจัดโครงสร้างสถาบันรูปแบบใหม่ขึ้นมา แต่หากปราศจากการริเริ่มนวัตกรรมเชิงนโยบายสำหรับขับเคลื่อนการทำงานของกลไกเชิงสถาบันดังกล่าว การดำรงอยู่ของสถาบันนั้นก็ไม่มีนัยสำคัญต่อสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่ง การพัฒนาการบูรณาการภาครัฐภายใต้ความต้องการทางสังคมและบริบทท้าทายใหม่ ๆ ต้องเป็นกระบวนการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน (institutional change) และการริเริ่มนวัตกรรมนโยบายใหม่ (policy change) ควบคู่กันเสมอ<sup>3</sup>

ภายใต้หลักการดังกล่าว อาจวิเคราะห์ได้ว่า ระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเป็นกลไกเชิงสถาบันที่พัฒนาขึ้นมาใหม่ภายใต้ระบบบริหารงานภาครัฐของไทย แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่าการกำหนดนโยบายการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีแนวโน้มดำเนินไปในลักษณะแบ่งแยกโครงการกันรับผิดชอบระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้กลไกการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการโดยภาพรวมในระยะเวลาที่ผ่านมา ยังคงมีนวัตกรรมเชิงนโยบายปรากฏให้เห็นค่อนข้างน้อย ด้วยเหตุนี้ นโยบายการพัฒนาภูมิภาคโดยส่วนใหญ่ จึงไม่ปรากฏลักษณะที่ต่างจากการบริหารงานจังหวัดในโครงสร้างแบบเดิมอย่างมีนัยสำคัญ ข้อเท็จจริงดังกล่าวได้รับการยืนยันจากผลการศึกษาที่ผ่านมา กล่าวคือ การจัดสรรงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการมีลักษณะเป็นการแบ่งสรรโครงการกันระหว่างส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประเด็นตามยุทธศาสตร์ของจังหวัด ในขณะที่การจัดสรรงบประมาณดำเนินโครงการพัฒนากลุ่มจังหวัด ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าในหลายกรณีเป็นเพียงการแบ่งสรรโครงการกันระหว่างจังหวัดต่าง ๆ เท่านั้น

---

<sup>2</sup> โปรดดู Bjorn Asheim, Philip Cooke, and Ron Martin (eds.), *Cluster and Regional Development: Critical reflections and explorations* (London: Routledge, 2006).

<sup>3</sup> โปรดดู Takashi Nishio, "Understanding Regional Administration in Japan: Dynamism in Stability and Continuity in Change," in Jong S. Jun and Deil S. Wright (Eds.), *Globalization and Decentralization: Institutional Contexts, Policy Issues, and Intergovernmental Relations in Japan and the United States* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1996), pp. 134-145.

ด้วยเหตุนี้ การจัดทำข้อเสนอแนะในงานศึกษานี้ จึงวางอยู่บนกรอบแนวคิดที่ว่า การพัฒนาโลก การบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับภูมิภาค ควรอาศัยการนำนวัตกรรมเชิงนโยบาย มาปฏิบัติ เพื่อให้โลกเชิงสถาบันที่มีอยู่เดิมเกิดการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงตัวเองในลักษณะการพัฒนา จากภายใน สำหรับนวัตกรรมเชิงนโยบายที่เหมาะสมสำหรับนำมาปรับปรุงการทำงานของกลไกการบริหารงาน จังหวัดแบบบูรณาการก็คือ การวางแผนพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Spatial Planning) ซึ่งเป็นเครื่องมือเชิง นโยบายแนวใหม่สำหรับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายในพื้นที่ระดับภูมิภาคดังปรากฏในหลาย ประเทศ<sup>4</sup> กระบวนการวางแผนพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งนั้นวางอยู่บนฐานแนวคิดที่ว่า การบริหารเชิงพื้นที่ ต้องอาศัยการแสดงความบอบาที่พึ่งพาหนุนเสริมกัน (interdependence) ระหว่างหน่วยงานภาครัฐระดับต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ รวมถึงองค์กรภาคส่วนอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐกิจเอกชนและภาคประชาสังคม โดยมี เป้าหมายอยู่ที่การร่วมกันขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งสำหรับบูรณาการ มิติการพัฒนาต่าง ๆ ให้สอดคล้องในทิศทางเดียวกัน (Regional Spatial Strategy)<sup>5</sup>

ผลการศึกษาแนวปฏิบัติที่ปรากฏในต่างประเทศ พบว่า การวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่ เป็นตัวตั้ง เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาทั้งในด้านการบริหารพื้นที่ ตลอดจน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว บทบาทสำคัญของเครื่องมือดังกล่าวก็คือ การยกระดับการบูรณาการ การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐต่างสังกัดในพื้นที่ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบภารกิจในด้านต่าง ๆ อย่างเป็นเอกเทศจากกัน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานด้านโยธาธิการ ด้านการคมนาคมขนส่ง ด้านพลังงาน ด้านอุตสาหกรรม ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านบริการทางสังคม ฯลฯ รวมถึงการยกระดับการบูรณาการการพัฒนา พื้นที่ท้องถิ่นในเขตเมืองและพื้นที่ชนบทร่วมกันระหว่างรัฐบาลหรือหน่วยงานระดับชาติกับหน่วยการปกครอง ระดับภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ตลอดจนการส่งเสริมบทบาทของชุมชนและภาคประชาสังคม ในพื้นที่เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดทิศทางและขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ (territorial development)<sup>6</sup>

การวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่จังหวัดเป็นตัวตั้ง เป็นกระบวนการที่ดำเนินไปโดยอาศัย กลไกการทำงานใน 2 ด้านควบคู่กัน ด้านหนึ่งคือ กลไกการบังคับใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ (regulation mechanism) ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงต่าง ๆ ในรัฐบาลส่วนกลาง หน่วย การปกครองระดับภูมิภาค และหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการอนุมัติ หรือตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ภายใต้อำนาจหน้าที่ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาในพื้นที่ และอีกด้านหนึ่งคือ กลไกการพัฒนา (development mechanism) เป็นการแสดงความบอบาของหน่วยงาน

---

<sup>4</sup> โปรดดู Graham Haughton, Phil Allmendinger, David Counsell and Geoff Vigar, *The New Spatial Planning: Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries* (London: Routledge, 2010).

<sup>5</sup> Mark Tewdwr-Jones and Philip Allmendinger, *Territory, Identity and Spatial Planning Spatial governance in a fragmented nation* (London: Routledge, 2006).

<sup>6</sup> โปรดดู Economic Commission for Europe, *Spatial Planning: Key Instrument for Development and Effective Governance* (New York and Geneva: United Nations, 2008).

ภาครัฐทุกระดับในการขับเคลื่อนกิจกรรมการพัฒนาพื้นที่ในด้านต่าง ๆ ภายใต้เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นการจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาชุมชน การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การส่งเสริมอาชีพและเศรษฐกิจชุมชน ฯลฯ

แนวทางการพัฒนากลไกการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในลักษณะดังกล่าว เป็นแนวปฏิบัติที่ปรากฏให้เห็นในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป กล่าวคือ หลายประเทศในสหภาพยุโรปมีการพัฒนากลไกการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (spatial planning) โดยมีเป้าหมายครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ อาทิ การส่งเสริมการทำงานอย่างประสานสอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานทุกระดับและทุกภาคส่วนในพื้นที่ (territorial cohesion) ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งยกระดับศักยภาพในการแข่งขันของภูมิภาค การผลักดันการพัฒนาพื้นที่เมืองศูนย์กลางของภูมิภาคควบคู่ไปกับการสร้างความเชื่อมโยงกันระหว่างการเติบโตของชุมชนเมืองและพื้นที่รอบนอก การส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณะและการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างสมดุลระหว่างประชาชนในพื้นที่ การพัฒนาช่องทางการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและความรู้ของแรงงานและผู้ประกอบการในพื้นที่ การจำกัดและลดระดับความสูญเสียและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อันเนื่องมาจากการพัฒนา การปกป้องและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและมรดกทางธรรมชาติในพื้นที่ การฟื้นฟูและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมในฐานะปัจจัยสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ การพัฒนาแหล่งพลังงานอย่างปลอดภัยและยั่งยืน การยกระดับการท่องเที่ยวให้มีคุณภาพสูงและมีความยั่งยืน การป้องกันและจำกัดผลกระทบและความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติให้น้อยที่สุด

หากพิจารณาในมิติการปรับปรุงกระบวนการบริหารงานภาครัฐ การวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (spatial planning) เป็นมาตรการสำคัญในการหลีกเลี่ยงสภาพการทำงานซ้ำซ้อนและแยกส่วนกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ในระดับต่าง ๆ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ภาคธุรกิจ รวมถึงชุมชนและกลุ่มประชาชน เนื่องจากกระบวนการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งนั้น มีแก่นสำคัญอยู่ที่การประสานบทบาทของทุกภาคส่วนและทุกระดับ (cross-sectoral nature) กระบวนการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งจึงเป็นกิจกรรมที่หน่วยงานภาครัฐทุกระดับต้องเข้ามามีบทบาทร่วมกันอย่างเลี่ยงไม่ได้ โดยหน่วยงานภาครัฐแต่ละระดับจะมีการแบ่งบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในลักษณะแตกต่างกันไป ภายใต้แผนงานที่มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองต่อโจทย์การพัฒนาภายในพื้นที่

ในกระบวนการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง หน่วยงานภาครัฐระดับชาติ หรือรัฐบาลส่วนกลาง มีบทบาทสำคัญในการพัฒนากกรอบนโยบาย (framework policies) สำหรับเป็นแนวทางปฏิบัติในกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์และการตัดสินใจร่วมกันระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับเอื้ออำนวยให้กระบวนการขับเคลื่อนแผนพัฒนาพื้นที่ทั้งในระดับภาคและระดับท้องถิ่นเกิดประสิทธิผล ภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดระเบียบและมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็น การเป็นตัวกลางในการประสานเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ การประสานระหว่างตัวแสดงต่างภาคส่วน และการประสานระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ

การกำกับติดตามการนำกรอบหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไปปฏิบัติทั้งในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น การจัดการ แก้ไขปัญหาอุปสรรคในการวางแผนพัฒนาในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ รวมถึงปัญหาอุปสรรคในการขับเคลื่อน แผนพัฒนาภูมิภาคสู่การปฏิบัติ นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐระดับชาติยังมีหน้าที่ส่งเสริมขีดความสามารถ (capacity-building) ของหน่วยงานระดับภูมิภาค และหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ทุกฝ่ายมีระดับ ศักยภาพในด้านเทคนิคเฉพาะที่จำเป็นเพียงพอต่อการดำเนินงานภายใต้แผนพัฒนาภูมิภาคร่วมกัน อาทิ การจัดสรร งบประมาณอุดหนุนหรือสมทบโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ การสนับสนุนทางวิชาการ

หน่วยงานภาครัฐระดับภูมิภาค โดยเฉพาะหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค (regional government) มีบทบาทสำคัญในการจัดเตรียมข้อมูลและประสานหน่วยงานทุกภาคส่วนในพื้นที่ในการร่วมกันกำหนด ยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (regional spatial strategy) ซึ่งครอบคลุมมิติการพัฒนา ในทุกด้านอย่างสอดคล้องกัน กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาคจะประสบความสำเร็จได้ จำเป็นต้องอาศัยการประสานการทำงานร่วมกัน (collaboration) ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ หน่วยการปกครองระดับภูมิภาคยังมีหน้าที่รับผิดชอบ การส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ โดยการสื่อสารและนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการ จัดลำดับความสำคัญของแผนงานภาครัฐระดับชาติและระดับภูมิภาค รวมถึงการทำหน้าที่ในการกำหนด เขตพื้นที่เป้าหมายของยุทธศาสตร์ การวางแผนและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ และการประเมินผล กระทบสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการภายใต้แผนและโครงการพัฒนาภูมิภาค ตลอดจนให้ คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นที่สอดคล้อง กับยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับภูมิภาค

ในการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมีหน้าที่ ในการนำกรอบนโยบายการพัฒนาในระดับชาติและระดับภูมิภาคมาเป็นฐานในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา ระดับท้องถิ่นในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง โดยอาศัยแผนพัฒนาพื้นที่ของท้องถิ่น (local spatial plan) ซึ่ง เป็นแผนที่ปรากฏผลลัพธ์ต่อประชาชนในพื้นที่โดยตรง เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ระดับท้องถิ่น โดยเชื่อมโยงผลลัพธ์เข้ากับแผนพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาค ในกระบวนการดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญ ได้แก่ การจัดทำข้อบัญญัติเพื่อรองรับการขับเคลื่อนแผนพัฒนาท้องถิ่น การประสาน บทบาทกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ข้างเคียงเพื่อร่วมกันวางแผนพัฒนาพื้นที่ระดับท้องถิ่นให้สอดรับ ซึ่งกันและกัน โดยอาศัยเครื่องมือการสร้างข้อตกลงความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของชุมชนในการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ท้องถิ่นให้สอดรับกับทิศทางการพัฒนาภูมิภาค ตลอดจนการออก มาตรการส่งเสริมการพัฒนาในพื้นที่โดยบทบาทของภาคเอกชนและชุมชน

สำหรับปัจจัยเกื้อหนุนในการพัฒนาระบบการวางแผนพัฒนาในระดับภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (spatial planning) ก็คือ การมีกลไกทางกฎหมายที่รองรับการวางแผนพัฒนาพื้นที่ (planning statutes) ซึ่งเอื้อต่อ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงภายในระบบการวางแผนพัฒนาพื้นที่ได้ง่าย ดังนั้น รัฐบาลจึงอาจจำเป็นต้องมีการพัฒนา กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับภูมิภาค เพื่อเอื้อต่อการนำระบบ

การวางแผนพัฒนาภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งมาปรับใช้ สำหรับเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ บทบัญญัติที่กำหนดให้หน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนทุกระดับ (planning authorities) ต้องมีการประสานการทำงานร่วมกันในการระบุเป้าหมายและทิศทางการพัฒนานโยบายสาธารณะในแต่ละด้าน เพื่อให้กระบวนการตัดสินใจกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาคร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่มีทิศทางที่สอดคล้องกัน นอกจากนี้ การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาพื้นที่ ยังมักส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนบทบัญญัติกฎหมายผังเมืองจากเดิมที่มุ่งเน้นมิติการพัฒนาทางกายภาพของพื้นที่เพียงด้านเดียว มาสู่การให้ความสำคัญกับการวางแผนพัฒนาพื้นที่อย่างเป็นองค์รวม (integrative spatial planning) เป็นหลักด้วย

นอกเหนือจากปัจจัยด้านกฎหมายแล้ว ปัจจัยเกื้อหนุนในประการอื่น ๆ ที่มีส่วนสำคัญต่อการนำระบบการวางแผนพัฒนาภูมิภาคแบบยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งมาปฏิบัติได้อย่างเกิดประสิทธิผลก็คือ การมี*กรอบหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน (procedures)* และ*กลไกสร้างแรงจูงใจ (incentives)* กล่าวคือ การนำแผนพัฒนาพื้นที่ไปปฏิบัติจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาถึงเงื่อนไขข้อจำกัดและอุปสรรคที่ปรากฏในระยะสั้น เพื่อแสวงหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขและป้องกันปัญหาในระยะยาวต่อไป การนำแผนพัฒนาภูมิภาคไปปฏิบัติยังจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทั้งในแง่การมีระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจน การมีมาตรการอุดหนุนงบประมาณ และการจัดโครงสร้างองค์การที่เหมาะสม ปัจจัยเกื้อหนุนดังกล่าวมีความสำคัญยิ่งต่อการเอื้ออำนวยการขับเคลื่อนแผนพัฒนาภูมิภาคในระดับท้องถิ่น

นอกจากนี้ *การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย*ในการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาค เป็นอีกหนึ่งเงื่อนไขสำคัญของกระบวนการวางแผนพัฒนาภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง กล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรมีความสามารถในการระดมกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มและทุกระดับได้อย่างครบถ้วน และสามารถดึงกลุ่มคนเหล่านั้นให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่เกิดขึ้นทุกระดับ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการวางแผนพัฒนาภูมิภาค ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐระดับต่าง ๆ ภายในพื้นที่ กลุ่มคนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองท้องถิ่นและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคอุตสาหกรรม ตัวแทนชุมชน รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรคำนึงถึงความสมดุลและการเปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคม

ในกระบวนการนำแผนพัฒนาภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งไปปฏิบัติ ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อระดับประสิทธิผลหรือความล้มเหลวในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ก็คือ *คุณภาพของการจัดการ* ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการในทุกมิติ นับตั้งแต่การจัดองค์กร การประสานงาน การวางแผนและนโยบาย การกำกับติดตามการดำเนินโครงการ การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันในระหว่างกระบวนการประชุมหารือและตัดสินใจ การวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนการสื่อสารแนวคิดร่วม ทั้งนี้ บุคลากรที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ จำเป็นต้องมีขีดความสามารถในการจัดการ (management capacities) เป็นอย่างดี เนื่องจากผู้แทนหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ อาจมีช่องว่างในด้านความรู้ความเข้าใจและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับกรอบนโยบายและ

ยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ไม่เท่ากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่น ความเข้าใจผิดหรือ การสื่อสารที่ผิดพลาดย่อมส่งผลให้การดำเนินโครงการในพื้นที่เกิดปัญหาได้ง่าย

เงื่อนไขสำคัญในการพัฒนากลไกการพัฒนาเชิงพื้นที่ ก็คือ บุคลากรภาครัฐในทุกระดับจำเป็นต้องมี พื้นฐาน *ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของกลไกการประสานการทำงานระหว่างทุกภาคส่วนในรูป เครือข่าย* กล่าวคือ เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ซึ่งประกอบด้วยภาคีทุกภาคส่วนและทุกระดับ มีสถานะเป็น “สถาบัน” รูปแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นตัวแปรที่ทำหน้าที่จำกัดขีดความสามารถในการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง เครือข่ายในฐานะที่เป็นสถาบันเป็นผลจากการประกอบสร้างของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการสร้างข้อมูล แรงจูงใจ และการกระทำหรือไม่กระทำ ดังนั้น ภายใต้สถานการณ์หนึ่ง ๆ เครือข่าย ในฐานะสถาบันจึงเป็นตัวกำหนดขอบเขตการกระทำที่เป็นไปได้ และความเป็นไปได้ในการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารพื้นที่ เครือข่ายในฐานะสถาบันยังส่งผลต่อการสร้างแรงจูงใจให้ผู้คนมี การแสดงพฤติกรรมทางสังคมในลักษณะแตกต่างกันไป พฤติกรรมทางสังคมที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์ อย่างมีแบบแผนของภาคีสมาชิกในเครือข่ายภายใต้บริบทหนึ่ง ๆ ส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ทางนโยบาย (policy outcomes) อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนั้น การพัฒนาเชิงพื้นที่บนฐานการบูรณาการบทบาทของทุกภาคส่วนจะ ประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับขีดความสามารถในการทำความเข้าใจและวิเคราะห์การจัด โครงสร้างเชิงสถาบันในรูปเครือข่ายของบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐทุกระดับในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการประสานภาคีทุกภาคส่วนภายในพื้นที่ สำหรับแนวทางในการนำกรอบแนวคิดดังกล่าวไปปฏิบัติ สามารถพิจารณาได้ในบทถัดไป

## 9.2 สรุปผลการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานจังหวัด จากผลการทบทวนวรรณกรรม

ในบริบทโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของไทย กลไกการบริหารงานนอกศูนย์กลาง (subnational government) มีราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นแกนกลางของโครงสร้างในทางปกครอง ซึ่งแวดล้อมไปด้วย กลไกรัฐอื่น ๆ ในระดับพื้นที่ ได้แก่ หน่วยงานในสังกัดราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับประเด็นปัญหาในเชิงโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินไทย พบว่า ปมปัญหาเชิงโครงสร้างของการบริหารราชการโดยรวม สะท้อนให้เห็นจากลักษณะการรวมศูนย์อำนาจ แบบแตกกระจาย (Fragmented Centralism) การบริหารที่รวมศูนย์อำนาจทั้งหมดทุกด้านที่ส่วนราชการ ระดับกรมหรือ “กรมธิปไตย” (Departmentalism) การอาศัยกิจกรรมเฉพาะกิจ (ad hoc activity) ในการขับเคลื่อน นโยบายของรัฐบาลสู่ระดับพื้นที่ และการขาดความเป็นสถาบันของกลไกการขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่

อาจกล่าวได้ว่า สภาวะการแตกกระจายภายในโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยนั้น เป็นสภาพที่ปรากฏอยู่ภายในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่ก่อนแล้ว และเมื่อเกิดกระบวนการ กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในระยะปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ก็ยิ่งทำให้ความรุนแรงของปัญหาเด่นชัดขึ้น

ในโครงสร้างการบริหารงานในพื้นที่นอกศูนย์กลาง กล่าวคือ เมื่อราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีการเพิ่มจำนวน และเติบโตในบทบาทหน้าที่ แต่ราชการบริหารส่วนกลางกลับไม่มีการหดตัวลง จึงเป็นผลให้ราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคที่เคยเป็นกลไกการบริหารงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางมายาวนาน ต้องเผชิญกับแรงกดดันท้าทาย การดำรงอยู่ซึ่งมาจากหลายทิศทาง ไม่ว่าจะจากแวดวงวิชาการ ภาคประชาสังคมและชุมชน รวมถึงองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ในช่วงที่ผ่านมา ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังประสบกับความท้าทายจาก ปัญหาความเป็นเอกภาพในการกำกับทิศทางการพัฒนาพื้นที่ อันเนื่องมาจากการเติบโตขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทหน้าที่ขยายขอบเขตกว้างขวางยิ่งขึ้น ในขณะที่ราชการบริหารส่วนกลางก็ยังคงมี การขยายขอบเขตการให้บริการในระดับพื้นที่อยู่อย่างต่อเนื่อง

ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการในพื้นที่นอกศูนย์กลางของไทยที่มีสภาพแตกกระจายมายาวนาน รัฐบาลในช่วงที่ผ่านมาได้พยายามผลักดันการปฏิรูประบบบริหารงานเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แนวทางสำคัญ ได้แก่ การสร้างกลไกการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ โดยพยายามปรับเปลี่ยน กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัดโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง จากเดิมที่เป็นการจัดทำแผนพัฒนา โดยยึดการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามโครงสร้างส่วนราชการเป็นตัวตั้ง เป้าประสงค์สำคัญของระบบ บริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ก็คือ การสร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นในยุทธศาสตร์ แผนงาน กิจกรรม ของส่วนราชการต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ โดยเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์และนโยบายในระดับชาติ รวมทั้งเพื่อสร้าง การบูรณาการอำนาจหน้าที่และทรัพยากรของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนแผนงานในพื้นที่ร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาที่ผ่านมาชี้ว่า ความพยายามดังกล่าวยังคงประสบปัญหา อุปสรรค และ ข้อจำกัดในหลายมิติ โดยสรุปได้ 6 ประการ คือ *ประการแรก* กระบวนการทางยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่นั้น โดยภาพรวมยังคงมีลักษณะจากบนลงล่างและยึดเอาภาครัฐเป็นศูนย์กลางในการกำหนดทิศทางการพัฒนา พื้นที่ นับตั้งแต่กระบวนการกำหนดและจัดทำยุทธศาสตร์ ไปจนถึงกระบวนการขับเคลื่อนกิจกรรมภายใต้ ยุทธศาสตร์ต่าง ๆ *ประการที่สอง* ส่วนราชการในระดับพื้นที่ยังคงมีข้อจำกัดและประสบกับปัญหาในการจัดเก็บ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลจากพื้นที่ในมิติต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาและกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อ การพัฒนาพื้นที่

*ประการที่สาม* กระบวนการในระดับพื้นที่เพื่อได้มาซึ่งข้อมูลสภาพปัญหาและความต้องการของกลุ่ม คนต่าง ๆ ยังคงมีลักษณะการจัดทำในแบบพิธีการ และเพื่อรับฟังมากกว่าการสร้างกระบวนการร่วมคิด ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น ๆ ภายในพื้นที่เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ร่วมกัน *ประการที่สี่* ในทางปฏิบัติแล้ว กระบวนการสร้างความเป็นเอกภาพในเชิงยุทธศาสตร์นั้น เป็นแต่เพียงการสร้างกลไกใหม่เพื่อให้เกิดการประสาน แผนระหว่างส่วนราชการที่มีบทบาทในพื้นที่ แต่หากพิจารณาในเชิงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการจัดสรร ทรัพยากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่า ยังคงอยู่บนฐานของส่วนราชการระดับกรมในส่วนกลางที่มี ลักษณะแตกกระจายเป็นเอกเทศจากกัน จึงทำให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์มีข้อจำกัดโดยปริยาย

*ประการที่ห้า* ส่วนราชการในระดับพื้นที่มีข้อจำกัดในการกำหนดแผนงานและกิจกรรมเพื่อให้เข้า กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด เนื่องจากกระบวนการจัดสรรเงินงบประมาณและการกำหนดกิจกรรมหลัก



ที่ส่วนราชการเหล่านี้จะต้องดำเนินการนั้นจะมาจากกรมต้นสังกัดที่ส่วนกลาง ขณะที่การกำหนดกิจกรรมที่สัมพันธ์กับยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่นั้น มีความสำคัญเป็นลำดับรองและมักจะได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณอย่างจำกัด *ประการสุดท้าย* ยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับพื้นที่ที่มีการขับเคลื่อนงานอย่างเห็นผลเป็นรูปธรรม จึงมักจะจำกัดเฉพาะในส่วนของการดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมา ๑ มา กิจกรรมที่ดำเนินการจริงภายใต้กรอบนี้ ก็มีแนวโน้มที่จะถูกแทรกแซงหรือเข้ามามีส่วนกำหนดโครงการโดยฝ่ายการเมือง จนกระทั่งนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์ว่าคือ การแปลงรูปของ “งบ ส.ส.” ที่ขอขยายและพื้นที่เป้าหมายของโครงการมักจะสัมพันธ์กับฐานการสนับสนุนทางการเมืองในพื้นที่ มากกว่าการพิจารณาถึงความเร่งด่วนและจำเป็นในเชิงยุทธศาสตร์ที่สัมพันธ์กับปัญหา ความต้องการ และศักยภาพในการพัฒนาพื้นที่โดยรวมตามความเป็นจริง

ด้วยเหตุนี้ แนวทางการยกระดับกระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งสะท้อนจากภาคประชาสังคมและภาควิชาการในช่วงที่ผ่านมา จึงปรากฏในรูปข้อเสนอแนะให้มีการเชื่อมต่อกระบวนการจัดทำแผนในระดับชุมชน เข้ากับกระบวนการพัฒนายุทธศาสตร์ของภาครัฐ เพื่อทำให้ระบบโดยรวมของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ มีลักษณะจากล่างขึ้นบน (bottom-up approach) มากขึ้นและเป็นไปโดยธรรมชาติ ซึ่งจะทำให้หน่วยงานของภาครัฐเข้าถึงข้อมูลที่สัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการในระดับพื้นที่มากยิ่งขึ้น และสามารถกำหนดแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมการพัฒนาที่สัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการของพื้นที่มากที่สุด

ภายใต้กระแสแนวคิดดังกล่าว การพัฒนาและกำหนดยุทธศาสตร์ที่เชื่อมต่อกับกระบวนการชุมชนจะส่งผลให้ยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการและกิจกรรมของภาครัฐที่เกิดขึ้นในพื้นที่ มีระดับความชอบธรรมสูงมากขึ้น ซึ่งทำให้ระดับการยอมรับและการให้ความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่มีสูงขึ้นไปด้วย นอกจากนี้ กระบวนการพัฒนายุทธศาสตร์จากฐานชุมชนและกลุ่มองค์กรในภาคประชาสังคม ยังมีส่วนเกื้อหนุนต่อการสร้างความรับผิดชอบร่วมกันในกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและชุมชน เพื่อร่วมกันผลักดันให้กิจกรรมและแผนงานภายใต้ยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ได้รับการยอมรับและนำไปสู่การตัดสินใจเพื่อขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่าที่ผ่านมา เพราะการพัฒนายุทธศาสตร์ที่เน้นการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลชุมชน ตลอดจนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการจากฐานล่าง จะช่วยเพิ่มพูนอำนาจต่อรองทางการเมืองของชุมชนและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ในการผลักดันให้ฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจตัดสินใจทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติยอมรับและสนับสนุนการขับเคลื่อนงานในพื้นที่

หากพิจารณาถึงบริบททางการเมืองที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนกรอบแนวคิดและแบบแผนปฏิบัติในการบริหารราชการ จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่หลังเหตุการณ์ “พฤษภา 2535” เป็นต้นมา ได้ปรากฏขบวนการขับเคลื่อนเพื่อปฏิรูประบบการเมืองการปกครองของไทยมาอย่างต่อเนื่อง และมาบรรลุลดสูงสุดภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กระแสความคิดหลักภายใต้ขบวนการปฏิรูปนี้ยังคงสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน แก่นความคิดสำคัญประการหนึ่งก็คือ ความพยายามที่จะนำเอาคุณค่าในแบบประชาธิปไตย (democratic values) มาแปลงรูปและกำหนดเป็นกฎเกณฑ์กติกาเพื่อให้เกิดการบังคับใช้จริง

กับการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ หลักการสำคัญจำนวนมากซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงสัมพันธ์โดยตรงกับการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับคุณค่าในแบบประชาธิปไตย (democratic governance) ไปพร้อมกันด้วย

กระแสแนวคิดดังกล่าวปรากฏรูปธรรมผ่านการวางหลักการทางกฎหมายและแนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่มุ่งให้การใช้อำนาจและการบริหารราชการของกลไกรัฐเป็นไปตามหลักนิติธรรม มีความรับผิดชอบ เปิดเผยโปร่งใส และมุ่งเน้นการเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในระดับการกำหนดนโยบาย ระดับการบริหารนโยบาย และการควบคุม ตรวจสอบและประเมินผล ดังจะเห็นได้จากทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งเน้นการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (participatory governance) ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550<sup>7</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545<sup>8</sup> และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546<sup>9</sup>

หลักการทางกฎหมายดังกล่าวได้รับการนำมาปฏิบัติผ่านความพยายามกำหนดแนวทางและสร้างเครื่องมือที่เป็นแนวปฏิบัติภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ โดยปรากฏอย่างชัดเจนทั้งในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551 – 2555)<sup>10</sup> และฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2556 – 2561)<sup>11</sup> ซึ่งสะท้อนถึง

---

<sup>7</sup> ทั้งในหมวดที่ 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย และในหมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ต่างก็มีบทบัญญัติที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน

<sup>8</sup> ในมาตรา 3/1 วรรคสาม ก็มุ่งเน้นการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานของส่วนราชการ

<sup>9</sup> มีบทบัญญัติในหลายหมวดและหลายมาตราที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการบริหารราชการที่ต้องยึดประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งจะต้องมีการสอบถามความเห็นและเปิดโอกาสการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานภาครัฐอย่างกว้างขวาง

<sup>10</sup> แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. 2551 - 2555) ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 จะมุ่งเน้นการปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่างๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ได้กำหนดมาตรการเพื่อผลักดันให้เกิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยการจัดระบบบริหารราชการให้เอื้อต่อการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่ายกับภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน และภาคส่วนต่าง ๆ ในลักษณะเป็นภาคี/พันธมิตร/หุ้นส่วนในการจัดบริการสาธารณะ และสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ

<sup>11</sup> แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. 2556 – 2561) ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 ได้มุ่งเน้น “การวางระบบการบริหารราชการแบบบูรณาการ” เพื่อส่งเสริมการทำงานร่วมกันภายในระบบราชการด้วยตนเองเพื่อแก้ปัญหาการแยกส่วนในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน รวมถึงการวางระบบความสัมพันธ์และประสานความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการประสานความร่วมมือที่หลากหลายภายใต้วัตถุประสงค์เดียวกัน คือนำศักยภาพเฉพาะของแต่ละหน่วยงานมาสร้างคุณค่าให้กับงานตามเป้าหมายที่กำหนด เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของประเทศและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และที่สำคัญในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 ว่าด้วย “การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม” ก็มุ่งเน้นการส่งเสริมให้หน่วยราชการ ทบพวนบพาทและภารกิจของตนให้มีความเหมาะสม โดยให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มุ่งเน้นการพัฒนา รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับ ภาคส่วนอื่น การถ่ายโอนภารกิจบางอย่างที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินงานเองให้ภาคส่วนอื่น รวมทั้งการสร้างความร่วมมือหรือความเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น

การพัฒนาแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปสู่เครื่องมือในทางปฏิบัติภายใต้แนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบเครือข่าย (network governance) และแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน (collaborative governance) อย่างชัดเจน ทั้งนี้ก็เพื่อแก้ปัญหาสถานะการแตกกระจายในบทบาทการทำงานของส่วนราชการระดับต่าง ๆ พร้อมกับส่งเสริมการเข้าร่วมของภาคส่วนอื่นในการดำเนินงานของรัฐ ด้วยเหตุนี้ การบริหารราชการนอกศูนย์กลางของไทยโดยมีราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นแกนกลาง จึงมีฐานทางกฎหมาย แนวทาง และเครื่องมือรองรับอย่างชัดเจนในอันที่จะปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารราชการไปสู่รูปแบบใหม่ภายใต้โมดัลในแบบการบริหารกิจการบ้านเมือง

กระแสแนวคิดที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งปรากฏควบคู่ไปกับแนวคิดการบริหารราชการที่สอดคล้องกับคุณค่าแบบประชาธิปไตย ก็คือ กระแสการผลักดันการกระจายอำนาจ (decentralization) จากกลไกรัฐส่วนกลางไปสู่องค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ ให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น<sup>12</sup> โดยทั่วไปกระแสแนวคิดดังกล่าวมักนำไปสู่ประเด็นท้าทายเกี่ยวกับการสร้างความสมดุลระหว่างการกระจายอำนาจกับการรวมศูนย์อำนาจ เนื่องจากยิ่งมีการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบมากเท่าใด ก็ยิ่งเกิดความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มการควบคุมมากขึ้นตามไปด้วย (the paradoxical combination of both growing discretion and increasing controls)<sup>13</sup> ความพยายามพัฒนาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นผ่านแนวคิดที่ว่า สถานะการแตกกระจายอันเป็นผลจากการกระจายอำนาจนั้นเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงมิได้ จึงจำเป็นต้องแสวงหาแนวทางพัฒนากลไกและวิธีการสร้างความเป็นเอกภาพในเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์ ผ่านเครื่องมือการจัดวางความสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ (IGR) การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบเครือข่าย (Network Governance) การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือหลายภาคส่วน (Collaborative Governance) เป็นต้น

การบริหารราชการภายใต้แนวคิดแบบเครือข่ายและความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ในการดำเนินงานของภาครัฐไทยนั้นอันที่จริงแล้วมิใช่เรื่องใหม่ ในรอบหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา แนวคิดดังกล่าวได้ปรากฏอย่างชัดเจนทั้งในกรอบทางกฎหมาย หลักการทั่วไป และแนวปฏิบัติต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขับเคลื่อนผ่านบทบาทของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งได้พยายามผลักดันแนวคิดดังกล่าวผ่านแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยอันเป็นผลให้ส่วนราชการหลาย ๆ หน่วยเริ่มมีการปรับตัวและรับเอากรอบแนวคิดดังกล่าวมาเป็นแนวทางสำคัญในการขับเคลื่อนงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่

---

<sup>12</sup> แนวคิดการกระจายอำนาจในความหมายอย่างกว้างนี้ ครอบคลุมตั้งแต่รูปแบบการโอนอำนาจ (devolution) ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแตกหน่วยงานเพื่อสร้างหน่วยงานภาครัฐที่มีอิสระทางการจัดการ (agencification) การเพิ่มพูนบทบาทภาคเอกชนในกิจการภาครัฐ (privatization) การสร้างกลไกภาคีหุ้นส่วนกับภาคประชาสังคมในกระบวนการทางนโยบายและการจัดบริการสาธารณะ (collaborations/compact)

<sup>13</sup> โปรดดู George W. Jones (ed.), *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships* (Farnborough: Gower, 1980).

กล่าวสำหรับการบริหารราชการในพื้นที่นอกศูนย์กลางเป็นการเฉพาะ แนวคิดในเรื่องเครือข่ายและการสร้างความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่นั้นก็ปรากฏอยู่แล้วอย่างชัดเจนภายใต้แนวคิดการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ กล่าวคือ หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 พัฒนาการภายในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบัญญัติในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่<sup>14</sup>

บทบัญญัติดังกล่าวนำมาสู่การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในบทบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประการสำคัญ กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด<sup>15</sup> การกำหนดให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในด้านต่าง ๆ อย่างชัดเจน ประกอบด้วย การบริหารนโยบายสาธารณะ การกำกับการบังคับใช้กฎหมาย การสร้างความเป็นธรรมทางสังคม การจัดการบริการสาธารณะ การส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเป็นตัวแทนของรัฐในพื้นที่<sup>16</sup>

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับชาติและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัดโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างหัวหน้าส่วนราชการที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนกลาง และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด รวมทั้งผู้แทนภาคประชาสังคมและผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน<sup>17</sup> รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) ทำหน้าที่สอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี<sup>18</sup>

ภายใต้พัฒนาการดังกล่าว คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) เป็นกลไกสำคัญในการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ในภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมเพื่อร่วมกันกำหนดทิศทางและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด กลไกทางการบริหารดังกล่าวเป็นการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐรูปแบบใหม่ขึ้นบนฐานโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐในภูมิภาคที่ดำรงอยู่เดิม ซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคในสังกัดกระทรวงและกรมต่าง ๆ ซึ่งมีฐานะเป็นส่วนราชการประจำจังหวัด และอยู่ภายใต้การประสานและควบคุม

<sup>14</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 78 (2)

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 7

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 8

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 10

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 11

บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด และส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคที่กระทรวงและกรมต่าง ๆ จัดตั้งขึ้นในฐานะหน่วยปฏิบัติการระดับพื้นที่ โดยบริหารภารกิจขึ้นตรงต่อหน่วยราชการบริหารส่วนกลางต้นสังกัด<sup>19</sup>

แม้ว่าที่ผ่านมาจะมีความพยายามปฏิรูปหรือพัฒนาระบบบริหารราชการในระดับพื้นที่อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะแนวทางการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและการพัฒนากลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์แบบกลุ่มจังหวัด แต่แนวทางดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ ดังสะท้อนให้เห็นผ่านการยึดถือวิถีคิดและแนวปฏิบัติที่อยู่บนฐานของการให้ความสำคัญกับอำนาจหน้าที่และภารกิจของส่วนราชการแต่ละหน่วยงานเป็นหลักหรือการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่มีลักษณะเป็นการรวบรวมโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ เข้าด้วยกัน แม้ว่ากลไกและระบบบริหารงานจังหวัดจะได้ปรับเปลี่ยนมาเป็นระบบบริหารงานแบบบูรณาการแล้วก็ตาม

จากงานวิจัยที่ผ่านมา อาจสรุปได้ว่า เหตุผลที่กลไกการทำงานในรูปคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ยังมีข้อติดขัดและอุปสรรคในการดำเนินงานให้บรรลุผลตามหลักการและเจตนารมณ์นั้น สามารถพิจารณาได้จากปัจจัย 2 ประการเป็นอย่างน้อย คือ ประการแรก การที่ระเบียบวิธีปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ รวมถึงกระบวนการดำเนินงานในการปฏิบัติงานของข้าราชการในจังหวัด มิได้ถูกปรับเปลี่ยนหรือปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกับแนวทางการขับเคลื่อนงานแบบบูรณาการระหว่างส่วนราชการ และการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนอื่นอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้หน่วยงานระดับปฏิบัติประสบการสภาวะการขัดกันระหว่างหลักการใหม่กับกฎเกณฑ์เดิม รวมทั้งสภาวะการทำงานด้วยแบบแผนวิถีคิดและแนวปฏิบัติแบบเดิมภายใต้กลไกและระบบบริหารงานรูปแบบใหม่

ส่วนปัจจัยอีกประการหนึ่งคือ แนวทางการขับเคลื่อนงานในแบบเครือข่ายและการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ นั้น ยังปรากฏอยู่แต่เฉพาะหลักการและถ้อยคำในตัวบทกฎหมาย แต่ขาดระบบการเตรียมความพร้อมและกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่แนวทางการดำเนินงานแบบใหม่ ซึ่งต้องอาศัยการจัดทำคู่มือและแนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ควบคู่ไปกับการถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจ การเรียนรู้จากการถอดบทเรียนและประสบการณ์ในภาคปฏิบัติจริง รวมถึงกิจกรรมส่งเสริมทักษะการดำเนินงานแบบใหม่ในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การฝึกอบรม และกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้อื่น ๆ

ข้อสรุปจากงานศึกษาที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า การจัดทำข้อเสนอเพื่อปฏิรูปหรือพัฒนาระบบบริหารราชการนอกศูนย์กลางนั้น สามารถกระทำผ่านเครื่องมือได้ในหลากหลายรูปแบบ อีกทั้งยังมีการนำเสนอแนวทางการปรับหรือโครงสร้างเดิมปรากฏให้เห็น อาทิ การยุบเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือการสร้างการบริหารงานภายใต้ตัวแบบจังหวัดจัดการตนเอง แต่กระนั้น การปฏิรูปโดยอาศัยการปรับโครงสร้างเชิงสถาบันก็กระทำได้ยาก เนื่องจากต้องมีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ในขณะเดียวกันก็เป็นมาตรการที่เผชิญกับแรงต่อต้านสูง และที่สำคัญต้องอาศัยปัจจัยเกื้อหนุนจากฝ่ายการเมืองเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ ความพยายามที่จะปรับหรือในเชิงโครงสร้างเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพในการบริหารงานนอกศูนย์กลางของไทย จึงมีแนวโน้มจะประสบกับอุปสรรคและข้อจำกัดในทางปฏิบัติ

---

<sup>19</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 มาตรา 6 และ 11.

จากข้อสรุปดังกล่าว งานศึกษาในที่นี้จึงมุ่งจัดทำข้อเสนอแนะขึ้นบนฐานของโครงสร้างที่มีอยู่เดิม เป็นสำคัญ กล่าวคือ การศึกษาแนวทางการพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดที่เหมาะสมในที่นี้ วางอยู่บนฐานคิดที่ยอมรับถึงการดำรงอยู่ของโครงสร้างการบริหารราชการนอกศูนย์กลาง ที่มีการทับซ้อนและดำรงอยู่ร่วมกันของราชการบริหารส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค-ส่วนท้องถิ่น โดยพยายามพัฒนาข้อเสนอที่มุ่งเน้น การปรับเปลี่ยนในเชิงกระบวนการในการขับเคลื่อนงานในระดับพื้นที่เพื่อให้เกิดการจัดวางบทบาทและความสัมพันธ์ที่เหมาะสมและเกื้อหนุนต่อความสำเร็จของงานเป็นสำคัญ โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับเปลี่ยนบทบาทของจังหวัดในฐานะหน่วยบริหารงานในภูมิภาคให้มุ่งเน้นการทำหน้าที่กลไกกึ่งกลางเชื่อมโยง ยุทธศาสตร์และนโยบายในระดับชาติกับระดับพื้นที่

การศึกษาในที่นี้มุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนกระบวนการดำเนินงานของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับจังหวัด ผ่านบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและกลไกที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เนื่องจาก ราชการบริหารส่วนภูมิกษัตริย์นับเป็นกลไกรัฐที่เก่าแก่ที่สุดสถาบันหนึ่ง จึงมีทุนหรือทรัพยากรที่สำคัญซึ่งกลไกรัฐอื่นและองค์กรในภาคส่วนอื่นไม่มี นั่นคือ อำนาจในเชิงสัญลักษณ์ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐในพื้นที่นอกศูนย์กลาง<sup>20</sup> นอกจากนี้ หากพิจารณาในเชิงบทบาทและอำนาจหน้าที่ ราชการบริหารส่วนภูมิกษัตริย์นับว่าเป็น กลไกการบริหารงานระดับกึ่งกลางที่มีบทบาทเชื่อมโยง (intermediate level) นโยบายและยุทธศาสตร์ ในระดับชาติเข้ากับยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นบทบาทที่หน่วยงานในสังกัดราชการบริหาร ส่วนกลางหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจทดแทนได้ เนื่องจากราชการบริหารส่วนกลางจะมุ่งเน้นเฉพาะ ภารกิจในอำนาจหน้าที่ของตนเอง ในขณะที่ท้องถิ่นมีบทบาทหลักในด้านการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ฉะนั้น บทบาทในเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงกับปัญหาและความต้องการของพื้นที่จึงมีราชการ บริหารส่วนภูมิกษัตริย์เป็นกลไกสำคัญ

แม้ว่าที่ผ่านมา บทบาทและความสำคัญของราชการบริหารส่วนภูมิกษัตริย์จะถูกบดบังจากการขยายตัว ลงมาให้บริการโดยตรงของหน่วยงานสังกัดราชการบริหารส่วนกลาง พร้อม ๆ กับการขยายบทบาทหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนกระทั่งนำไปสู่การตั้งคำถามถึงความจำเป็นในการดำรงอยู่ของกลไก ราชการบริหารส่วนภูมิกษัตริย์มาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยกลับเห็นว่า คำถามใหญ่ที่ทำนายการดำรงอยู่ ของราชการบริหารส่วนภูมิกษัตริย์นั้น มิใช่เรื่องของ “การยุบเลิก/หรือไม่ยุบเลิก” หากแต่เป็นเรื่องการแสวงหา แนวทาง การปรับเปลี่ยนบทบาทของจังหวัดให้เหมาะสมภายใต้บริบทในเชิงโครงสร้างของการบริหารราชการ แผ่นดินตามที่เป็นอยู่ เมื่อการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น มีรูปแบบที่ลงตัวและมีเสถียรภาพ การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่เหมาะสมย่อมเกิดขึ้นตามมาโดยเป็นผลจากการปรับตัวอย่างค่อยเป็น ค่อยไปภายในกลไกเชิงสถาบัน

---

<sup>20</sup> ดู Supasawad Chadchawan, “The Role of Provincial Governor: Contemporary Politics in Thai Provinces,” Kobe University, Graduate School of International Cooperation Studies, Department of International Cooperation Policy Studies, 2004.

แนวทางการปรับเปลี่ยนบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ การมุ่งให้จังหวัดมีบทบาทในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายในระดับภูมิภาค โดยเชื่อมโยงยุทธศาสตร์และนโยบายระดับชาติเข้ากับโจทย์ปัญหา ความต้องการ และศักยภาพการพัฒนาของพื้นที่ แต่การจะเสริมสร้างบทบาทดังกล่าวให้เกิดความเด่นชัด จำเป็นอย่างยิ่งที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการขับเคลื่อนงานไปสู่รูปแบบใหม่ ผ่านการปรับกระบวนการทัศน์ภายใต้กรอบแนวคิด “การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบเครือข่าย” (Network Governance) และอาศัยเครื่องมือ “การขับเคลื่อนงานแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน” (Collaborative Governance) ซึ่งเกื้อหนุนต่อการพัฒนาระบบการบริหารราชการโดยไม่จำเป็นต้องปรับหรือโครงสร้างสถาบันขนานใหญ่ หากแต่อาศัยเครื่องมือในเชิงการจัดการเครือข่ายเพื่อจัดวางสัมพันธ์ภาพใหม่ในระหว่างตัวแสดงหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิม ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในพื้นที่และครอบครองทรัพยากรต่าง ๆ ในเชิงอำนาจหน้าที่งบประมาณ บุคลากร ความรู้ความเชี่ยวชาญ ข้อมูล ฯลฯ เพื่อให้เกิดการหนุนเสริมการขับเคลื่อนงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ อันสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการบริหารราชการแบบบูรณาการ

แนวทางการปรับเปลี่ยนบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในลักษณะดังกล่าว วางอยู่บนฐานแนวคิดที่ปรากฏให้เห็นในกระแสทางวิชาการในแวดวงการบริหารงานภาครัฐในคริสต์ศตวรรษที่ 21 ในหลายประเทศทั่วโลก ดังจะเห็นได้ว่า แนวคิดและแนวปฏิบัติด้านการบริหารภาครัฐได้เกิดความเปลี่ยนแปลงเชิงกระบวนการทัศน์จากเดิมที่วางอยู่บนฐานของกรอบมโนทัศน์ “การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม” (Traditional Public Administration)<sup>21</sup> มาสู่แนวการพัฒนาแนวคิดและแนวปฏิบัติบนฐานของกระบวนการทัศน์ใหม่ซึ่งเรียกโดยรวมว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่” (New Public Governance) ซึ่งมีหัวใจสำคัญที่มุ่งเน้นการจัดวางสัมพันธ์ภาพและปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะหนึ่ง ๆ ให้เกิดการขับเคลื่อนงานที่วางอยู่บนฐานของการใช้ดุลยพินิจและการรับผิดชอบร่วมกัน

ตัวแบบแนวทางปฏิบัติภายใต้กระบวนการทัศน์การบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่ที่สำคัญและคณะผู้วิจัยนำมาปรับใช้ในการจัดทำข้อเสนอแนะในที่นี้ ได้แก่ ตัวแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย (Network Governance) ซึ่งเป็นกระแสความคิดที่แพร่หลายและนำไปสู่การพัฒนาโลกและเครื่องมือเพื่อนำไปปรับใช้ในหลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยเองก็มีกรณีตัวอย่างการปรับประยุกต์ใช้

---

<sup>21</sup> กระบวนทัศน์ในแบบ “การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม” (Traditional Public Administration) มุ่งเน้นการจัดโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานโดยเอารัฐเป็นศูนย์กลาง (state-centric) และเน้นการควบคุมกำกับในเชิงกระบวนการ (process-oriented) เป็นสำคัญ และก็มีความแตกต่างจากกระบวนทัศน์ที่มีอิทธิพลสำคัญต่อกระบวนการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในช่วง 2 ทศวรรษสุดท้ายของคริสต์ศตวรรษที่ 20 อย่าง “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) ที่มุ่งเน้นการลดทอนบทบาทภาครัฐโดยการเพิ่มพูนบทบาทและรับเอาแนวคิดการจัดการในแบบเอกชนมาปรับใช้ และการบริหารงานก็มุ่งเน้นการควบคุมกำกับในเชิงผลลัพธ์ (outputs/outcomes-oriented) เป็นสำคัญ

ตัวแบบดังกล่าวปรากฏให้เห็นในช่วงที่ผ่านมา<sup>22</sup> ด้วยเหตุนี้ ข้อเสนอการปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารราชการในพื้นที่นอกศูนย์กลางของไทยไปสู่แนวทางใหม่ จึงมีไข่แนวคิดที่เริ่มต้นจากความว่างเปล่า หากแต่มีฐานคิด ตัวแบบ และเครื่องมือรองรับอยู่พอสมควร

การจัดทำข้อเสนอแนะภายใต้กรอบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่ายในที่นี้ วางอยู่บนแนวคิดที่ตระหนักถึงสภาพการแตกกระจายในเชิงบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงในพื้นที่ภูมิภาค และการลดทอนอำนาจและบทบาทลงอย่างมากของตัวแสดงภาครัฐ รวมถึงการทวีบทบาทขององค์กรในภาคส่วนอื่น ๆ แต่กระนั้น แก่นกลางสำคัญของข้อเสนอแนะในที่นี้ ก็มีใช้การปรับหรือโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคดังเช่นข้อเสนอหลายชุดที่ปรากฏให้เห็นในช่วงที่ผ่านมา หากแต่เป็นการพยายามแสวงหาระบบกฎเกณฑ์หรือกติกาที่มีผลต่อการจัดวางสัมพันธ์ภาพของตัวแสดงต่าง ๆ ภายในพื้นที่ในลักษณะใหม่ (rules of the game) เพื่อนำไปสู่การประสานบทบาทในการขับเคลื่อนงานไปในทิศทางที่เหมาะสมกับบริบทเชิงพื้นที่มากที่สุด

การจัดทำข้อเสนอแนะในที่นี้ยังคงยืนอยู่บนฐานคิดที่ว่า ตัวแสดงที่จะต้องมียุทธศาสตร์สำคัญในการแสวงหาและจัดวางกติกาดังกล่าว ก็คือ ตัวแสดงภาครัฐ เนื่องจากรัฐยังคงเป็นตัวแสดงเพียงหนึ่งเดียวที่สามารถกระทำการในนามของผลประโยชน์สาธารณะได้โดยชอบธรรม และหากพิจารณาถึงการบริหารราชการในพื้นที่นอกศูนย์กลางของไทย ตัวแสดงที่มีความชอบธรรมในการดำเนินการดังกล่าวก็คือ จังหวัดในฐานะหน่วยบริหารงานในภูมิภาค ซึ่งเป็นตัวแสดงเพียงหนึ่งเดียวที่สามารถกระทำการในนามของรัฐในพื้นที่นอกศูนย์กลาง กล่าวโดยสรุปคือ งานศึกษานี้พยายามชี้ให้เห็นว่า แก่นกลางสำคัญที่จะต้องเป็นจุดตั้งต้นของการปรับเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้แก่ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารราชการในพื้นที่นอกศูนย์กลางของไทย ซึ่งจะต้องทำหน้าที่ในการเชื่อมต่อกับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และองค์กรในภาคส่วนอื่นภายในพื้นที่ภายใต้การจัดสัมพันธ์ภาพใหม่

### 9.3 สรุปผลการวิเคราะห์ผลการศึกษาคู่กรณีเชิงลึกในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษา

จากผลการศึกษาคู่กรณีเชิงลึกในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษา คณะผู้วิจัยมีข้อสรุปเกี่ยวกับการบริหารงานในพื้นที่จังหวัดในประเด็นต่าง ๆ ประกอบด้วย ผลของบริบทเชิงพื้นที่ต่อการบริหารงานในจังหวัด ผลของยุทธศาสตร์และนโยบายระดับชาติต่อทิศทางการพัฒนาในพื้นที่จังหวัด เงื่อนไขข้อจำกัดในการบริหารงานที่เกิดจากลักษณะเฉพาะของพื้นที่ และการบูรณาการงบประมาณระหว่างส่วนราชการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด

---

<sup>22</sup> อาทิ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง “การศึกษาและปรับปรุงการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศ” เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552; และวสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง “การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน” เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2554.



### 9.3.1 ผลของบริบทเชิงพื้นที่ต่อการบริหารงานในจังหวัด

ผลการศึกษาข้อมูลลักษณะเฉพาะของพื้นที่กรณีศึกษาในที่นี้นำมาสู่ข้อสรุปที่ว่า จังหวัดที่มีศักยภาพในการยกระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาค มักมีปัจจัยเกื้อหนุนภายใน (Endogenous factor) เกี่ยวข้องกับลักษณะเฉพาะเชิงพื้นที่ โดยเฉพาะลักษณะภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ ภูมิรัฐศาสตร์ ภูมิศาสตร์ประชากร รวมทั้งภูมิศาสตร์สิ่งแวดล้อม ปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้การบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษาอยู่ภายใต้สภาพเงื่อนไขแวดล้อมที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากในพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ โดยทั่วไป

จังหวัดที่มีศักยภาพในการยกระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาค และเป็นฐานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หมายถึง จังหวัดที่มีลักษณะเฉพาะในเชิงพื้นที่ ซึ่งสะท้อนถึงปัจจัยที่มีผลต่อศักยภาพในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคในมิติใดมิติหนึ่งหรือหลายมิติ เมื่อพิจารณาจากข้อมูลภูมิศาสตร์ ประชากรและแรงงาน กิจกรรมทางเศรษฐกิจ และนโยบายภาครัฐที่มีต่อการพัฒนาภายในพื้นที่ งานวิจัยนี้ได้กำหนดพื้นที่กรณีศึกษา 4 จังหวัด โดยกระจายทุกภูมิภาค ได้แก่

- 1) จังหวัดตาก : จังหวัดที่มีเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและการค้าชายแดน
- 2) จังหวัดภูเก็ต : จังหวัดที่เป็นเมืองท่องเที่ยวนานาชาติและมีสภาพภูมิศาสตร์เฉพาะ
- 3) จังหวัดระยอง : จังหวัดที่เป็นฐานอุตสาหกรรมของประเทศ และมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและสิ่งแวดล้อม
- 4) จังหวัดขอนแก่น : จังหวัดที่เป็นเมืองศูนย์กลางโลจิสติกส์ การค้า การลงทุน การบริการ สุขภาพ และศูนย์กลางการศึกษา และมีการเติบโตของพื้นที่เมืองอย่างรวดเร็ว

หากพิจารณาในมิติภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ (economic geography) จะเห็นได้ว่า ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ของพื้นที่เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้พื้นที่จังหวัดกรณีศึกษามีลักษณะโดดเด่นกว่าจังหวัดอื่นโดยทั่วไป กล่าวคือ ตำแหน่งที่ตั้งในภูมิภาคและลักษณะกายภาพทางภูมิศาสตร์ของจังหวัด ส่งผลให้แต่พื้นที่จังหวัดนั้น ๆ มีความได้เปรียบในเชิงศักยภาพหรือมีโอกาสทางเศรษฐกิจโดดเด่นเหนือกว่าจังหวัดอื่น ๆ จังหวัดกรณีศึกษาทั้ง 4 จังหวัด ต่างก็ตั้งอยู่ในตำแหน่งที่มีความเชื่อมโยงกับพื้นที่ภูมิภาคอื่นทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งเอื้อต่อศักยภาพในการเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ ค่อนข้างเด่นชัด

จังหวัดตาก มีลักษณะโดดเด่นในฐานะจังหวัดชายแดน มีด่านการค้าชายแดนบริเวณพื้นที่อำเภอแม่สอด มีตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ตามแนวเชื่อมต่อเส้นทางการค้าการลงทุนกับกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขง ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ลุ่มแม่น้ำสาละวิน ลุ่มแม่น้ำคงคาตามปฏิญญาพุกาม อีกทั้งยังเป็นพื้นที่การค้าผ่านแดนซึ่งเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ฝั่งตะวันออกในประเทศเวียดนามกับพื้นที่ฝั่งตะวันตกของพม่า - อินเดีย ตามแนวทางการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) ภายใต้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion Cooperation: GMS)

แนวพื้นที่เศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก เชื่อมระหว่างทะเลจีนใต้ในมหาสมุทรแปซิฟิกทางตะวันออก และทะเลอันดามันในมหาสมุทรอินเดียทางตะวันตก การเชื่อมโยงพื้นที่ด้านตะวันออก เริ่มจากเมืองดานัง ซึ่งเป็นเมืองท่าสำคัญของเวียดนามผ่านประเทศลาวและเข้ามายังไทย บริเวณจุดข้ามแดนสะพานมิตรภาพไทย-

ลาวแห่งที่สองที่จังหวัดมุกดาหาร และผ่านที่ด่านอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เข้าไปยังเมืองเมียวดีและผ่านไปยังเมืองมะละแหม่งในเมียนมาร์ จังหวัดที่มีเส้นทางดังกล่าวผ่าน ได้แก่ จังหวัดตาก จังหวัดสุโขทัย จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดขอนแก่น จังหวัดกาฬสินธุ์ และจังหวัดมุกดาหาร

การมีภูมิศาสตร์ที่ตั้งบริเวณชายแดนและเป็นจุดข้ามแดนสำคัญของเส้นทางคมนาคมเชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก ส่งผลให้จังหวัดตากมีลักษณะเฉพาะที่ต่างจากจังหวัดอื่น ๆ โดยทั่วไป คือ การมีพื้นที่บางอำเภอเป็นที่ตั้งของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่าสูง และได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศ อย่างไรก็ตาม การมีลักษณะพิเศษด้านศักยภาพของพื้นที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน ก็ส่งผลให้จังหวัดตากมีบริบทของการจัดบริการสาธารณะและการให้บริการของภาครัฐที่ต่างไปจากจังหวัดโดยทั่วไป โดยเฉพาะในแง่การบริหารงานภาครัฐในพื้นที่อำเภอ ซึ่งมีบางตำบลอยู่ในเขตพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้น จังหวัดตากจึงถือเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับเป็นกรณีศึกษาแนวทางการพัฒนารูปแบบการบริหารงานในภูมิภาคที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพของพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน

จังหวัดขอนแก่น มีลักษณะโดดเด่นในฐานะจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งในด้านการศึกษา การแพทย์และสาธารณสุข การค้า เศรษฐกิจ การลงทุน และการขนส่ง หากพิจารณาความเชื่อมโยงในระดับอนุภูมิภาค จะเห็นได้ว่า ขอนแก่นเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีภูมิศาสตร์ที่ตั้งบนเส้นทางคมนาคมเชื่อมต่อระหว่างประเทศและหัวเมืองสำคัญ ๆ ในกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขง โดยมีอำเภอชุมแพเป็นจุดตัดระหว่างเส้นทางคมนาคมเชื่อมพื้นที่เศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก (EWEC) กับเส้นทางคมนาคมพื้นที่เศรษฐกิจสายกลาง (Central Corridor) ขอนแก่นจึงเป็นเมืองศูนย์กลางของระบบโลจิสติกส์เชื่อมโยงระหว่างจังหวัดภายในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ระหว่างภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับภาคกลางและภาคเหนือ และเชื่อมโยงกับประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

การมีทำเลที่ตั้งเป็นศูนย์กลางคมนาคมขนส่งทั้งทางบก ทางอากาศ การขนส่งผ่านระบบราง และการขนถ่ายสินค้าในภูมิภาคอาเซียน เอื้อให้จังหวัดขอนแก่นมีศักยภาพสูงในการพัฒนาให้เป็นจุดเชื่อมโยงโครงข่ายโลจิสติกส์ (Logistic Hub) ในประชาคมอาเซียน ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค จังหวัดขอนแก่นได้รับการระบุให้เป็นพื้นที่เป้าหมายของแผนพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการเชื่อมโยงโครงข่ายการคมนาคมบริเวณจุดตัดในแนวตะวันออก-ตะวันตก และแนวเหนือ-ใต้ โดยเน้นการพัฒนาศูนย์กลางขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Regional Multimodal Center) และศูนย์โลจิสติกส์ (Logistic Center)

นอกเหนือจากการมีที่ตั้งอยู่ใจกลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือแล้ว ความพร้อมและศักยภาพด้านการขนส่งของจังหวัดขอนแก่น ยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเป็นศูนย์กลางด้านการขนส่งในระดับภาค โดยเฉพาะการเชื่อมโยงการคมนาคมทั้งทางรถไฟและทางหลวง ปัจจุบันดังกล่าวส่งผลให้พื้นที่จังหวัดขอนแก่นมีการค้าการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมภาคการเกษตรประเภทข้าว น้ำตาล แป้งมันสำปะหลัง กระดาษ เครื่องดื่ม และเครื่องนุ่งห่ม อีกทั้งยังเป็นศูนย์กลางการกระจายสินค้าอุปโภคและบริโภค รวมไปถึงกลุ่มธุรกิจค้าปลีกและค้าส่งที่สำคัญของภาคอีสาน ในขณะที่เดียวกันจังหวัด

ขอนแก่นก็ได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาเมืองศูนย์กลาง การค้าการลงทุน การบริการ สุขภาพ และศูนย์กลางการศึกษา ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 อีกด้วย

จังหวัดระยอง มีลักษณะโดดเด่นในฐานะจังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นที่ตั้งของเขตพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลตะวันออก และเขตส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) โดยมีโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่อย่างครบถ้วน ทั้งระบบถนน ระบบราง ท่าอากาศยาน และท่าเรือน้ำลึก จังหวัดระยองเป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมมูลค่าสูงที่สำคัญของประเทศ ได้แก่ โรงแยกก๊าซธรรมชาติ กลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมี และอุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์การเกษตร นอกจากนี้ จังหวัดระยองยังได้รับการกำหนดให้เป็นที่ตั้งของศูนย์บริการมาตรฐานการศึกษาและวิจัยด้านเทคโนโลยี และเป็นประตูทางออกให้กับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในการส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศโดยไม่ต้องผ่านกรุงเทพมหานครอีกด้วย

ภายใต้บริบทของการยกระดับศักยภาพของประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จังหวัดระยองได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor Development: EEC) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2559 ซึ่งเห็นชอบให้จัดทำแผนการดำเนินโครงการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา เพื่อดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2561 โดยมีเป้าหมายเพื่อต่อยอดการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เพื่อให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจชั้นนำของเอเชีย รองรับอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศ เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

การมีที่ตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ของภูมิภาคอาเซียน และเป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ โดยเฉพาะปิโตรเคมี ยานยนต์และชิ้นส่วน ส่งผลให้พื้นที่จังหวัดระยองเป็นเป้าหมายในการดำเนินนโยบายการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ด้านการขนส่งที่เชื่อมโยงทั้งระบบ อาทิ โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองพัทยา-มาบตาพุด โครงการรถไฟรางคู่ทางมาตรฐานช่วงหนองคาย – มาบตาพุด โครงการรถไฟความเร็วสูง กรุงเทพ พัทยา ระยอง โครงการพัฒนาท่าอากาศยานอู่ตะเภา ระยอง พัทยา โครงการพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 3 โครงการศูนย์ซ่อมอากาศยานอู่ตะเภา นอกจากนี้ ยังรวมถึงการลงทุนพัฒนาด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่เกี่ยวข้อง ด้านพลังงาน รวมทั้งด้านการวิจัยและพัฒนา ตลอดจนการพัฒนาจังหวัดระยองให้เป็นเมืองจุดหมายของการจัดประชุมนานาชาติและการจัดนิทรรศการ (MICE CITY) อีกแห่งหนึ่งของประเทศ

การเป็นจังหวัดพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศและเป็นเศรษฐกิจชั้นนำของอาเซียน ส่งผลให้จังหวัดระยองเป็นพื้นที่ภูมิภาคที่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างรวดเร็ว การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่จังหวัดระยองจึงมีบริบทความซับซ้อนที่ต่างไปจากจังหวัดอื่น โดยทั่วไป โดยเฉพาะการมุ่งพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกให้เป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมหลักของประเทศอย่างสมดุล ควบคู่ไปกับการพัฒนาภาคการผลิตอื่น ๆ และการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ และทั่วถึง สามารถสนับสนุนการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชนได้อย่างเกื้อกูลและยั่งยืน ตามกรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ในประเด็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ได้มาตรฐาน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต และรองรับการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก

จังหวัดภูเก็ต มีลักษณะโดดเด่นอันเนื่องมาจากการมีภูมิศาสตร์เป็นเกาะที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทย ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของภาคใต้ในทะเลอันดามัน มหาสมุทรอินเดีย ภูเก็ตมีลักษณะเป็นหมู่เกาะ มีเกาะบริวาร 32 เกาะ วางตัวในแนวจากทิศเหนือไปทิศใต้ พื้นที่ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 70 เป็นภูเขา มียอดเขาที่สูงที่สุดคือ ยอดเขาไม้เท้าสิบสอง สูงจากระดับน้ำทะเลปานกลาง 529 เมตร และประมาณร้อยละ 30 เป็นพื้นที่ราบอยู่ตอนกลางและตะวันออกของเกาะ พื้นที่ชายฝั่งด้านตะวันออกเป็นดินเลนและป่าชายเลน ส่วนชายฝั่งทะเลด้านตะวันตกเป็นภูเขาและหาดทรายที่สวยงาม สภาพภูมิประเทศดังกล่าวส่งผลให้ภูเก็ตเป็นหนึ่งในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่มีชื่อเสียงระดับโลก โดยมีนักท่องเที่ยวเข้ามาเที่ยวในจังหวัดภูเก็ตเฉลี่ยเดือนละประมาณ 1.3 ล้านคน

จังหวัดภูเก็ตเป็นจุดหมายปลายทางหลักของนักท่องเที่ยวนานาชาติ นอกเหนือไปจากแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลในพังงา กระบี่ และเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี หากพิจารณาโดยเปรียบเทียบ จังหวัดภูเก็ตและจังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวกระจุกตัวมากที่สุด เนื่องจากมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยวอย่างเพียงพอ รวมทั้งมีการจัดระบบเชื่อมโยงระหว่างแหล่งท่องเที่ยวหลักกับแหล่งท่องเที่ยวรองเป็นอย่างดี

ศักยภาพของจังหวัดภูเก็ตในการเป็นเมืองท่องเที่ยวนานาชาติ นอกจากจะมาจากการมีลักษณะภูมิประเทศเป็นหมู่เกาะที่มีความสวยงามแล้ว ยังมาจากการเป็นเมืองที่มีวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมที่มีความโดดเด่นเป็นของตนเอง โดยเฉพาะสถาปัตยกรรมชิโน-โปรตุกีส ซึ่งส่งผลให้ภูเก็ตมีทั้งลักษณะของความทันสมัยและเป็นเมืองนานาชาติควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ศิลปะและวัฒนธรรมแบบผสมผสาน จังหวัดภูเก็ตจึงเป็นหนึ่งในจังหวัดที่ทำรายได้เข้าสู่ประเทศเป็นจำนวนมาก โดยรายได้หลักมาจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

หากพิจารณาในมิติภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่าศักยภาพของจังหวัดภูเก็ตในการเป็นเมืองท่องเที่ยวนานาชาติ เป็นผลจากปัจจัยด้านลักษณะภูมิศาสตร์เป็นหลัก โดยเฉพาะการเป็นหมู่เกาะชายฝั่งทะเลอันดามันเชื่อมโยงสู่มหาสมุทรอินเดีย ซึ่งเอื้อต่อการเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงเส้นทางเดินทะเลของเรือยอร์ชและเรือสำราญ (Marina Hub) ปัจจุบันภูเก็ตมีท่าเทียบเรือทั้งหมด 38 แห่ง มีมารีน่า จำนวน 5 แห่ง และมีท่าเรือน้ำลึก 1 แห่ง ด้วยความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการดังกล่าว ส่งผลให้ในแต่ละปีมีเรือยอร์ชและเรือสำราญเดินทางเข้ามาเทียบท่าที่ภูเก็ตประมาณ 1,500 ลำ นอกจากนี้ จังหวัดภูเก็ตยังมีโครงการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกอ่าวมะขามให้มีศักยภาพรองรับการเทียบท่าของเรือสำราญ และเปิดเส้นทางท่องเที่ยวทางทะเลใหม่ ๆ อีกด้วย ด้วยศักยภาพอันโดดเด่นดังกล่าว จังหวัดภูเก็ตได้รับการกำหนดให้เป็นศูนย์ปฏิบัติการของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดภูเก็ต กระบี่ พังงา ตรัง และสตูล

### 9.3.2 ผลของยุทธศาสตร์และนโยบายระดับชาติต่อทิศทางการพัฒนาในพื้นที่จังหวัด

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยเกื้อหนุนภายนอกของจังหวัดที่มีศักยภาพ มักมีที่มาจากความเป็นพื้นที่เป้าหมายของการขับเคลื่อนแผนงานและโครงการตามยุทธศาสตร์ประเทศและนโยบายระดับชาติ หรือเป็นส่วนหนึ่งของเส้นทางเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ การเป็นพื้นที่เป้าหมายการดำเนินแผนงานและโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์ของส่วนกลางโดยตรง ส่งผลให้การบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษามีความเกี่ยวข้องกับบทบาทของหน่วยงานและองค์กรหลายระดับและหลายภาคส่วน และบริบทการพัฒนาพื้นที่ที่ยุ่ยากซับซ้อนกว่าจังหวัดอื่น ๆ โดยทั่วไป แต่ในขณะเดียวกัน บริบทดังกล่าวก็เอื้อให้จังหวัดกรณีศึกษามีโอกาสในการพัฒนาโดยอาศัยศักยภาพจากภายในพื้นที่ได้มากกว่าด้วย

จังหวัดตาก ศักยภาพของพื้นที่จังหวัดตากเป็นผลจากปัจจัยทางภูมิศาสตร์ซึ่งตั้งอยู่บนเส้นทางเชื่อมโยงระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก และระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ ด้านชายแดนอำเภอแม่สอดสามารถเชื่อมโยงกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ และต่อไปยังภูมิภาคเอเชียใต้ ปัจจุบันรัฐบาลเมียนมาร์ได้ดำเนินการพัฒนาเส้นทางคมนาคมถนนสายเมียวดี-กอกะเร็กซึ่งเป็นเส้นทางช่วงเทือกเขาตะนาวศรี ส่งผลให้การค้าผ่านแดนระหว่างไทย-เมียนมาร์บริเวณด่านอำเภอแม่สอดมีปริมาณเพิ่มขึ้น อีกทั้งยังช่วยให้การขนส่งระหว่างแหลมฉบังและกรุงเทพฯ เข้าไปยังกรุงย่างกุ้งมีความสะดวกมากขึ้น สำหรับการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งและเส้นทางคมนาคมระหว่างอำเภอเมืองตาก-อำเภอแม่สอด ซึ่งมีความลาดชันและคดเคี้ยวขึ้น ปัจจุบันได้ดำเนินการก่อสร้างปรับปรุงขยายถนนจาก 2 ช่องจราจรเป็น 4 ช่องจราจรเป็นระยะทาง 30 กิโลเมตร

การค้าชายแดนในพื้นที่อำเภอแม่สอดมีช่องทางการค้าชายแดน 2 ช่องทางหลัก ได้แก่ 1) สะพานมิตรภาพไทย-เมียนมาร์ แห่งที่ 1 และ 2) ท่าข้ามชั่วคราวสำหรับขนส่งสินค้าจำนวน 22 แห่ง ตามแนวแม่น้ำเมย ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เปิดได้ตามกฎหมายศุลกากร เพื่ออำนวยความสะดวกการค้าระหว่างไทย-เมียนมาร์ จากศักยภาพเชิงพื้นที่ดังกล่าว รัฐบาลได้กำหนดให้จังหวัดตากเป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายสำหรับดำเนินนโยบายการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค โดยใช้ประโยชน์จากโอกาสการเชื่อมโยงภูมิภาคในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ชายแดน และแก้ปัญหาความมั่นคงบริเวณชายแดน

ภายใต้นโยบายดังกล่าว รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการส่งเสริมการลงทุนโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (ส.ก.ท.) ได้เปิดให้เอกชนขอรับการสนับสนุนการลงทุนในพื้นที่ และกำหนดสิทธิประโยชน์สำหรับกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ การส่งเสริมการลงทุนในการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสำหรับ SMEs การจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน (OSS) ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 1 และ 2 รวม 10 พื้นที่

นอกจากการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวแล้ว หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องยังได้ดำเนินการมาตรการและนโยบายเพื่อรองรับการพัฒนาในพื้นที่ในด้านต่าง ๆ อาทิ การจัดระบบแรงงานต่างด้าวแบบไป-กลับอย่างถูกกฎหมาย ซึ่งดำเนินการโดยกระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ประกอบด้วย การปรับปรุงท่าอากาศยานแม่สอด การปรับปรุงทางหลวงหมายเลข 12 ตาก – แม่สอด การก่อสร้างทางเลี่ยงเมืองแม่สอด พร้อมสะพานข้ามแม่น้ำเมย แห่งที่ 2 ระยะทาง 21.40 กิโลเมตร (ฝั่งไทย 17.25 กิโลเมตร) และโครงการก่อสร้างด่านศุลกากรแม่สอด แห่งที่ 2 ใกล้สะพานข้ามแม่น้ำเมยแห่งที่ 2 และพื้นที่พัฒนาในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก

ทิศทางการพัฒนาพื้นที่จังหวัดตากดังกล่าวข้างต้นเป็นไปตามกรอบการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษชายแดนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่บริเวณชายแดน เป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืนและเกิดผลที่เป็นรูปธรรม โดยมีแนวทางการพัฒนาประกอบด้วย การส่งเสริมและอำนวยความสะดวกการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การสนับสนุนและยกระดับการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วม การบริหารจัดการด้านสาธารณสุข แรงงานและความมั่นคง โดยพัฒนาระบบสาธารณสุขชายแดนเพื่อให้ประชากรมีสุขภาพดีถ้วนหน้า ตลอดจนจัดมาตรการและระบบสื่อสารเพื่อดูแลความมั่นคงและรักษาความปลอดภัยของพื้นที่

จังหวัดระยอง ศักยภาพของพื้นที่จังหวัดระยองเป็นผลจากปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ที่ตั้งอยู่ในชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์ของภูมิภาคอาเซียน และสามารถเชื่อมโยงไปยังประเทศจีนและอินเดียผ่านเส้นทางคมนาคมขนส่งทางทะเล จังหวัดระยองเป็นหนึ่งในพื้นที่ฐานการผลิตอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ ได้แก่ อุตสาหกรรมปิโตรเคมี และอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน อีกทั้งยังมีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ประกอบด้วย ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง ท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (มอเตอร์เวย์) รถไฟทางคู่ และสนามบินอู่ตะเภา

ปัจจุบันจังหวัดระยองได้รับการกำหนดให้เป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายในการดำเนินนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) เพื่อให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจชั้นนำของเอเชีย และสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ควบคู่ไปกับการยกระดับคุณภาพชีวิตและรายได้ของประชาชน คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2559 เห็นชอบหลักการโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก อันนำมาสู่การจัดทำแผนงานพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (พ.ศ. 2560–2564) มีพื้นที่เป้าหมายครอบคลุมจังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาซูเปอร์คลัสเตอร์และ 10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย เพื่อให้เป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่ออนาคต (New Engine of Growth) เช่น คลัสเตอร์ยานยนต์และชิ้นส่วน คลัสเตอร์เครื่องใช้ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ คลัสเตอร์ปิโตรเคมีและเคมีภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม อุตสาหกรรมท่องเที่ยว อุตสาหกรรมการบิน และโลจิสติกส์ เป็นต้น

สำหรับแนวทางการพัฒนาเพื่อยกระดับการพัฒนาพื้นที่ต่อยอดสู่การเป็นพื้นที่เศรษฐกิจชั้นนำของเอเชีย ประกอบด้วยแนวทางหลัก ได้แก่ การพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง เป็นมิตรกับ

สิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ พร้อมเร่งรัดการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ให้เกิดผล ในทางปฏิบัติ โดยส่งเสริมให้อุตสาหกรรมใช้เทคโนโลยีระดับสูงร่วมกับการวิจัยและพัฒนา การพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานการขนส่งเชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจที่มีศักยภาพรองรับกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายและ เชื่อมโยงสู่ตลาดโลก การพัฒนาระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการ โครงสร้างพื้นฐานและบริการทางสังคม และสิ่งแวดล้อมที่ได้มาตรฐาน การให้สิทธิประโยชน์และการอำนวยความสะดวกเพื่อดึงดูดอุตสาหกรรม เป้าหมาย และการพัฒนาสภาพแวดล้อมเมืองสำคัญของจังหวัดให้เป็นเมืองน่าอยู่ เอื้อต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และสังคมอย่างมีสมดุล โดยจังหวัดระยองได้รับการกำหนดให้เป็นเมืองสำคัญในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจภาค ตะวันออกในฐานะเมืองแห่งการศึกษาและวิทยาศาสตร์ เมืองนานาชาติที่มีธุรกิจทันสมัย

ทิศทางการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกดังกล่าว เป็นไปตามกรอบการพัฒนาพื้นที่ เศรษฐกิจบริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ซึ่งมุ่งเน้น การพัฒนาพื้นที่พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกให้เป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมหลักของประเทศ ที่ขยายตัวอย่างมีสมดุล มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่บนฐานการมีส่วนร่วมและได้รับการ ยอมรับจากชุมชน มีโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ระบบสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการ บริการสังคม และการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพและทั่วถึง สามารถสนับสนุนการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ ของประชาชน ควบคู่กับการพัฒนาภาคการผลิตต่าง ๆ ได้อย่างเกื้อกูลและยั่งยืน

หนึ่งในแนวทางการพัฒนาหลักคือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่ได้มาตรฐานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และรองรับการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก ขยายขีดความสามารถของโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทุกรูปแบบ ให้บูรณาการและเชื่อมโยงกันทั้งระบบ ได้แก่ ท่าอากาศยานทั้ง 3 แห่ง คือ สุวรรณภูมิ ดอนเมือง และอู่ตะเภา เชื่อมโยงการคมนาคมขนส่งทั้งทางบก ทางราง ทางเรือ และทางอากาศ เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ที่เพิ่มขึ้น และเชื่อมโยงสู่พื้นที่ โดยรอบและตลาดโลก พัฒนาระบบสาธารณสุขปโภค สาธารณูปการ โครงข่ายน้ำ (น้ำดิบ น้ำประปา) ระบบไฟฟ้า เทคโนโลยีสารสนเทศ การจัดการสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะขยะ น้ำเสีย และปรับปรุงคุณภาพการศึกษาด้านอาชีวศึกษา วิศวกรรมและเทคโนโลยี เพื่อผลิตบุคลากรเฉพาะทางให้สอดคล้องกับความต้องการของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในพื้นที่อย่างเหมาะสม และยกระดับบริการสาธารณสุขทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

จังหวัดขอนแก่น รัฐบาลมีนโยบายผลักดันให้ขอนแก่นเป็นเมืองศูนย์กลางของระบบโลจิสติกส์ เพื่อรองรับ การก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) โดยสนับสนุนให้ขอนแก่นเป็นศูนย์กลางทางการคมนาคม โดยเฉพาะทางเครื่องบิน ซึ่งจะพัฒนาสนามบินนานาชาติขอนแก่นให้เป็นศูนย์กลางการบินในภูมิภาค นอกจากนี้ ยังเร่งพัฒนาการขนส่งทั้งทางรถยนต์และรถไฟ โดยมีแผนดำเนินโครงการรถไฟความเร็วสูงระบบ รางคู่ โดยมีจังหวัดขอนแก่นเป็นสถานีสำคัญของโครงการ ซึ่งจะเชื่อมโยงกับประเทศจีนและสาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาว ตลอดจนการยกระดับให้เมืองขอนแก่นเป็นศูนย์กลางการกระจายสินค้าของกลุ่ม ประเทศลุ่มแม่น้ำโขง รวมทั้งการมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่ทันสมัยในการจัดประชุมและสัมมนาทั้งในระดับชาติ

และนานาชาติ ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้จังหวัดขอนแก่นได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ ของทางภาครัฐ และเอกชนเป็นอย่างดี

การมีตำแหน่งที่ตั้งอยู่แนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor : EWEC) ตัดกับแนวเชื่อมโยงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ สู่พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (Eastern Sea Board : ESB) เอื้อให้จังหวัดขอนแก่นได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่รัฐบาลส่งเสริมให้เป็น 1 ใน 3 จังหวัดนำร่องในการพัฒนาให้เป็นนครแห่งเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร นอกเหนือจากจังหวัดภูเก็ต และจังหวัดเชียงใหม่ นอกจากนี้ การเป็นเมืองศูนย์กลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีโครงสร้างพื้นฐานด้านต่าง ๆ พร้อมรองรับการพัฒนา ยังส่งผลให้จังหวัดขอนแก่นได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพเอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมการค้าการลงทุนโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ได้จัดให้จังหวัดขอนแก่นอยู่ในเขตส่งเสริมการลงทุนเขต 3 ซึ่งมีสิทธิและประโยชน์ในประการสำคัญ คือ ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลรวมกันไม่เกินร้อยละ 100 ของเงินลงทุน โดยไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียนเป็นระยะเวลา 8 ปี ทั้งนี้ ผู้ได้รับการส่งเสริมในโครงการที่มีขนาดการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะต้องดำเนินการให้ได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่า ภายในระยะเวลา 2 ปีนับตั้งแต่วันเปิดดำเนินการ หากไม่สามารถดำเนินการได้จะถูกเพิกถอนสิทธิและประโยชน์การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 1 ปี และให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นสำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นระยะเวลา 5 ปี

การมีภูมิศาสตร์ที่ตั้งบริเวณศูนย์กลางภาคตะวันออกเฉียงเหนือเอื้อให้จังหวัดขอนแก่นเป็นศูนย์กลางการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การลงทุน และการบริการของภูมิภาค ศักยภาพด้านโครงสร้างพื้นฐานของเมือง และการเชื่อมโยงในเชิงพื้นที่ ทำให้ขอนแก่นเป็นหนึ่งในเป้าหมาย MICE City ของประเทศ กล่าวคือ จังหวัดขอนแก่นมีท่าอากาศยานขอนแก่นเป็นท่าอากาศยานนานาชาติ มีศูนย์ประชุมทั้งหมด 5 แห่ง ความจุสูงสุดของห้องประชุม 3,000 ตารางเมตร ศูนย์นิทรรศการ 1 แห่ง สถานที่จัดงานรูปแบบเฉพาะ 2 แห่ง ความจุของที่พักรวม 44 โรงแรม 2,946 ห้อง ปัจจุบันมีการลงทุนสร้างศูนย์ประชุมแสดงสินค้าและนิทรรศการขนาดใหญ่จากทุนอสังหาริมทรัพย์จากนักลงทุนภายนอก

สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) ได้กำหนดให้จังหวัดขอนแก่นเป็น 1 ใน 5 เมืองจุดหมายปลายทางสำหรับจัดงานกิจกรรมทางธุรกิจหรือ “ไมซ์ซิตี” (MICE City) ของประเทศไทย ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ ภูเก็ต และพัทยา โดยมีนโยบายขับเคลื่อนตามแผนแม่บทขอนแก่นไมซ์ซิตี (พ.ศ.2557-2561) เพื่อผลักดันให้ขอนแก่นเป็นศูนย์กลางการจัดประชุมและการแสดงสินค้าที่สร้างโอกาสทางธุรกิจในระดับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

แผนแม่บทขอนแก่นไมซ์ซิตี (พ.ศ.2557-2561) ประกอบด้วยยุทธศาสตร์หลัก 5 ด้าน คือ 1) การผลักดันให้มีการจัดงานไมซ์ในจังหวัดอย่างต่อเนื่อง 2) การยกระดับมาตรฐานบริการสู่ระดับสากล 3) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในประเทศและอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 4) การส่งเสริมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตลอดจน



สิ่งอำนวยความสะดวก และ 5) การสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขัน เพื่อนำไปสู่การเป็นผู้นำด้านธุรกิจไมซ์ ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงผ่านการสร้างแบรนด์

การเป็นชุมทางการคมนาคมสำคัญเชื่อมโยงจังหวัดในภาคอีสานเหนือ-อีสานใต้ เชื่อมโยงภาคอีสานกับภาคเหนือและภาคกลาง นอกจากนี้จะเอื้อให้จังหวัดขอนแก่นได้รับการกำหนดให้เป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายของโครงการก่อสร้างรถไฟรางคู่ นครราชสีมา-หนองคายแล้ว ในขณะที่เดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมืองหลักของจังหวัดขอนแก่นยังได้ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนในพื้นที่ ริเริ่มผลักดันนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่งสาธารณะในเขตเมือง โดยประสบความสำเร็จในการจัดระบบบริการรถโดยสารด่วนพิเศษภายใต้ชื่อ “ขอนแก่นซีทีบีเอส” (Khonkaen City Bus) โดยเริ่มให้บริการเชื่อมต่อท่าอากาศยานขอนแก่นกับตัวเมือง และระหว่างมหาวิทยาลัยขอนแก่นกับตัวเมือง

ในปี พ.ศ. 2558 ภาคเอกชนโดยการร่วมมือกันของสมาคมธุรกิจในจังหวัดขอนแก่นได้ร่วมกันก่อตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด เพื่อร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นและเทศบาลเมืองขอนแก่นในการขับเคลื่อนนโยบายการลงทุนพัฒนาระบบรถไฟฟ้ารางเบา (LRT) และได้ร่วมกับสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและการจราจร กระทรวงคมนาคม และมหาวิทยาลัยขอนแก่น ดำเนินโครงการศึกษาออกแบบรายละเอียดระบบขนส่งสาธารณะในเขตจังหวัดขอนแก่นและผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตเมืองหลักของจังหวัดขอนแก่นดังกล่าว สอดคล้องกับทิศทางยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในเขตเมืองโดยพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในเขตเมืองที่มีความเหมาะสมกับขนาดเศรษฐกิจและสังคมของเมืองที่มีประสิทธิภาพการใช้พลังงานสูงและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และเริ่มพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในพื้นที่เมืองหลักในเขตภูมิภาคที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของเมือง อาทิ ระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนขนาดรอง (Light Rail) รถโดยสารด่วนพิเศษ (Bus Rapid Transit: BRT) และรถราง โดยเน้นพัฒนาในเมืองหลักที่สำคัญเป็นอันดับแรกก่อน อาทิ ขอนแก่น เชียงใหม่ หาดใหญ่ และภูเก็ต

นอกจากนี้ ทิศทางการพัฒนาพื้นที่จังหวัดขอนแก่นดังกล่าว ยังสอดคล้องกับกรอบแนวทางการพัฒนาเมือง ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ซึ่งมุ่งพัฒนาเมืองศูนย์กลางของจังหวัดให้เป็นเมืองนำอยู่สำหรับคนทุกกลุ่มในสังคม โดยมีความปลอดภัย สิ่งแวดล้อมดี เศรษฐกิจดี เดินทางสะดวก ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการมีคุณภาพและทั่วถึง และเน้นความสอดคล้องกับอัตลักษณ์ ความหลากหลาย และศักยภาพของเมือง บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ทั้งนี้ จังหวัดขอนแก่นได้รับการกำหนดให้เป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาเมืองศูนย์กลางทางการค้า การลงทุน การบริการสุขภาพ และศูนย์กลางการศึกษา โดยพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงกับระบบโครงสร้างพื้นฐานหลักที่เชื่อมโยงระหว่างภาค ส่งเสริมระบบขนส่งสาธารณะในเมืองให้เชื่อมโยงระหว่างเมืองและระบบขนส่งอื่น ๆ และรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ

**จังหวัดภูเก็ต** เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวบริเวณสามเหลี่ยมอันดามัน ศักยภาพของจังหวัดภูเก็ตมาจากการมีแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลและกิจกรรมการท่องเที่ยวระดับนานาชาติ โดยเฉพาะกิจกรรมบันเทิง และกีฬา

ทางน้ำ สถานที่ท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ตประกอบด้วยแหล่งท่องเที่ยวหลายประเภท ทั้งแหล่งท่องเที่ยวชายหาด แหล่งท่องเที่ยวเกาะ แหล่งท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม รวมถึงแหล่งท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้น ในปี พ.ศ. 2558 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้ประกาศกฎกระทรวงกำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว โดยกำหนดให้จังหวัดภูเก็ตเป็นศูนย์ปฏิบัติการของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน ซึ่งประกอบด้วยเขตท่องเที่ยวจังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดสตูล

ภายใต้แผนปฏิบัติการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามันปี พ.ศ. 2559 จังหวัดภูเก็ตได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายโครงการภายใต้กลยุทธ์การพัฒนาสินค้าและบริการ ได้แก่ โครงการพัฒนาท่าเรือเพื่อการท่องเที่ยว โครงการปรับปรุงท่าเรือสำราญ (Cruise) และมาริน่า โครงการพัฒนาเมืองเก่าภูเก็ต โครงการภายใต้กลยุทธ์การส่งเสริมการตลาดและการสื่อสาร ได้แก่ โครงการสนับสนุน MICE และร่วมกิจกรรมระดับนานาชาติ Travel Trade Fair และโครงการภายใต้กลยุทธ์ด้านการบริหารจัดการการท่องเที่ยว ได้แก่ โครงการพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยวรองรับกลุ่มยุโรปและกลุ่มฮาลาล และโครงการสร้างเครือข่ายท่องเที่ยวชุมชนวิถีชีวิตอันดามัน

นอกจากนี้ สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) ยังได้ดำเนินโครงการศึกษาและจัดทำข้อมูลยุทธศาสตร์ของไมซ์ซิตี้และเมืองที่มีศักยภาพ โดยกำหนดให้จังหวัดภูเก็ตจัดอยู่ในจังหวัดที่มีการพัฒนาในระดับสูง โดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยวที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว และมีศักยภาพทั้งในด้านการท่องเที่ยว เกษตรกรรม ศิลปวัฒนธรรม และโครงสร้างพื้นฐาน จุดเด่นของภูเก็ตในการเป็นไมซ์ซิตี้ แบ่งออกเป็น 5 ด้าน คือ 1) จุดหมายปลายทางการท่องเที่ยวระดับโลก 2) การเดินทางเชื่อมโยงกับประเทศต่าง ๆ 3) กิจกรรมการท่องเที่ยวและพักผ่อนที่หลากหลาย 4) แหล่งเรียนรู้ชุมชนและวัฒนธรรมที่หลากหลาย 5) สิ่งอำนวยความสะดวกและบุคลากรที่มีศักยภาพซึ่งสามารถต่อยอดให้รองรับอุตสาหกรรมไมซ์ได้

สำหรับนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต กระทรวงคมนาคมได้ดำเนินการศึกษาความเหมาะสมของโครงการรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Transit) ในจังหวัดภูเก็ต โดยเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานและโครงการเสริมสร้างศักยภาพระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง เพื่อสนับสนุนและรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคใต้ ทั้งฝั่งอ่าวไทย (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) และฝั่งอันดามัน (จังหวัดภูเก็ต) ซึ่งรวมถึงโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าขนาดเบารอบเกาะภูเก็ตและเส้นทางสนามบิน และกำลังอยู่ในระหว่างการนำโครงการรถไฟฟ้ารางเบาจังหวัดภูเก็ตบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการเร่งด่วนปี พ.ศ. 2560 ของกระทรวงคมนาคม

ทิศทางนโยบายการพัฒนาพื้นที่จังหวัดภูเก็ตโดยหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าว สอดคล้องกับกรอบการพัฒนาเมืองภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ซึ่งมุ่งพัฒนาจังหวัดภูเก็ตให้เป็นเมืองนำอยู่และเอื้อต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยการสนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะ โครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ทันสมัย รวมทั้งการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ตลอดจนมีระบบบริหารจัดการขยะที่เหมาะสม และสอดคล้องกับกรอบการพัฒนาภาคใต้ให้เป็นฐานการสร้างรายได้ที่หลากหลาย โดยการยกระดับรายได้จากการท่องเที่ยวให้เติบโตอย่างต่อเนื่อง และกระจายรายได้จากการท่องเที่ยวสู่พื้นที่เชื่อมโยง รวมทั้งชุมชนและท้องถิ่นอย่างทั่วถึง

จังหวัดภูเก็ตได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายการสนับสนุนให้เป็นแหล่งสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว โดยเน้นคุณภาพและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการส่งเสริมและพัฒนาการเชื่อมโยงการท่องเที่ยวระหว่าง แหล่งท่องเที่ยวนานาชาติในพื้นที่ภาคใต้ฝั่งอันดามันและอ่าวไทย

### 9.3.3 เงื่อนไขข้อจำกัดในการบริหารงานที่เกิดจากลักษณะเฉพาะของพื้นที่

ลักษณะเฉพาะในเชิงพื้นที่ของจังหวัดที่มีศักยภาพ นอกจากจะเป็นบริบทที่เอื้ออำนวยต่อการเติบโตของกิจกรรมทางเศรษฐกิจแล้ว ยังเป็นเงื่อนไขแวดล้อมของการบริหารงานในภูมิภาค ซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ และการจัดบริการสาธารณะภายในพื้นที่ ดำเนินไปภายใต้สภาพข้อจำกัดและปัญหาท้าทายที่ต่างไปจากพื้นที่จังหวัดมาตรฐานโดยทั่วไป ผลการศึกษาสภาพการณ์ปัจจุบันของการปฏิบัติราชการในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษา พบว่า ลักษณะเฉพาะในพื้นที่ของจังหวัดที่มีศักยภาพ ส่งผลให้การดำเนินภารกิจของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค และการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในพื้นที่ประสบข้อจำกัดในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นขอบเขตปริมาณงานที่มากกว่าจังหวัดอื่นโดยทั่วไปที่มีขนาดพื้นที่และประชากรใกล้เคียงกัน เนื่องจากเป็นภารกิจที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นตามสภาพกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเคลื่อนย้ายกำลังแรงงาน ตลอดจนผลกระทบทางสังคมที่ตามมาจากสภาพเศรษฐกิจสังคมของพื้นที่ที่เป็นศูนย์กลางกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภูมิภาค รวมไปถึงสภาพความซับซ้อนของประเด็นปัญหาและความต้องการภายในพื้นที่

กรณีตัวอย่างของสภาพข้อจำกัดในการบริหารงานในจังหวัดที่มีสภาพภูมิประเทศที่มีลักษณะเฉพาะปรากฏให้เห็นชัดเจนในกรณีศึกษาจังหวัดตาก โดยเฉพาะการดำเนินภารกิจด้านการพัฒนาการเกษตร ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่อาศัยทำกินในเขตพื้นที่ป่าต้นน้ำและเขตพื้นที่ป่าสงวน ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องป่าไม้ ป่าอนุรักษ์ เขตอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ส่งผลให้การดำเนินดำเนินโครงการพัฒนาอาชีพและคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เหล่านั้นโดยส่วนราชการประจำจังหวัด อาทิ การพัฒนาแหล่งน้ำ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ประสบข้อติดขัดและไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการในพื้นที่ได้

นอกจากนี้ การเป็นจังหวัดที่มีภูมิประเทศที่เอียงเอียงและมีตำแหน่งที่ตั้งของของอำเภอกระจายตัวในแนวยาว มีระยะทางห่างไกลจากตัวอำเภอเมืองของจังหวัดค่อนข้างมาก ก็ส่งผลให้การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการที่มีพื้นที่เป้าหมายและกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการในอำเภอที่ห่างไกลต้องประสบความยากลำบากและมีต้นทุนที่เพิ่มขึ้นกว่าการดำเนินภารกิจเดียวกันในจังหวัดอื่นที่มีลักษณะภูมิประเทศปกติทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่หน่วยงานต้องแบ่งบุคลากรที่มีอยู่เพื่อเดินทางไปปฏิบัติงานในพื้นที่เป้าหมายที่มีระยะทางไกล ในขณะที่งบประมาณสำหรับการเดินทางที่กระทรวงอนุมัติให้มานั้นไม่เพียงพอ เพราะเป็นการเหมาจ่ายตามจำนวนประชากรหรือกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ ไม่ได้คำนึงถึงระยะทางและสภาพภูมิประเทศของเส้นทาง เช่น การเดินทางจากอำเภอเมืองไปปฏิบัติหน้าที่ในอำเภออุ้มผาง ได้รับค่าน้ำมัน 200 บาท ซึ่งไม่เพียงพอที่จะใช้ในการเดินทาง เป็นต้น

การมีสภาพภูมิประเทศที่มีแนวเขากั้นกลางระหว่างพื้นที่ฝั่งอำเภอเมืองและฝั่งอำเภอแม่สอด ในขณะที่การเติบโตของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่อำเภอแม่สอดมีความหนาแน่นสูง ส่งผลให้กลุ่มเป้าหมาย

ผู้รับบริการของหน่วยราชการจำนวนมากกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่อำเภอแม่สอด ส่วนราชการประจำจังหวัดจำเป็นต้องส่งเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ดังกล่าวเป็นหลัก เช่น

- สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดตาก ฝ่ายอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่มีข้าราชการทั้งหมด 7 คน และปริมาณงานส่วนมากอยู่ที่อำเภอแม่สอด ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมต้องเดินทางไปพื้นที่อำเภอแม่สอดทุกวัน (ไป-กลับ) หรือเมื่อเกิดปัญหาในโรงงานอุตสาหกรรมที่อำเภอแม่สอด เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องเดินทางไปกลับ ซึ่งค่าใช้จ่ายเดินทางในการเดินทางค่อนข้างสูง
- กรณีสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดตาก มีพนักงานตรวจแรงงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรงเพียงแค่ 3 คน แต่ต้องดูแลรับผิดชอบทั้งพื้นที่อำเภอแม่สอดและพื้นที่อื่น ๆ สำหรับพื้นที่อำเภอแม่สอดที่มีปริมาณงานเป็นจำนวนมากนั้น สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดตากจะมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ไปคนละ 1 สัปดาห์
- สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดตากมีการแบ่งบุคลากรเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่เป็น 2 ส่วนคือ ฝั่งอำเภอเมืองและฝั่งอำเภอแม่สอด ปริมาณงานของสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดตาก สาขาแม่สอดมีปริมาณงานมากกว่าสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดตาก ส่วนใหญ่เป็นภาระงานด้านแรงงานต่างด้าวและยาเสพติด
- สำนักงานที่ดินจังหวัดตาก มีการจัดตั้งสำนักงานที่ดินสาขาแม่สอด ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ 5 อำเภอเพื่อลดภาระการเดินทางของประชาชนจากในพื้นที่ที่รับผิดชอบในการไปติดต่อทำธุรกรรมที่สำนักงานที่ดินจังหวัดตาก เนื่องจากประชาชนในพื้นที่อำเภอห่างไกลมีอุปสรรคเรื่องระยะทาง เช่น ประชาชนจากอำเภอบ้านตากต้องเดินทางประมาณ 30 กิโลเมตร เพื่อมาติดต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดตากในอำเภอเมือง ประชาชนจากอำเภอท่าสองยางเดินทางมายังอำเภอแม่สอด มีระยะทางประมาณ 80 กิโลเมตร ทำให้ต้องใช้เวลาในการทำธุรกรรมทั้งวันหรืออาจต้องเข้าโรงแรมเพื่อติดต่อทำธุรกรรมในวันต่อไป เป็นต้น

การมีลักษณะเฉพาะของจังหวัดครุฑศึกษาซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติงานในภูมิภาคประสบกับสภาพข้อจำกัดมากกว่าจังหวัดอื่นโดยทั่วไป ปรากฏเด่นชัดมากที่สุดในมิติขอบเขตปริมาณงานในพื้นที่ ซึ่งมักมีปริมาณงานมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นหรือจังหวัดใกล้เคียง โดยเฉพาะภารกิจที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบทางสังคมที่ตามมาจากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น เมื่อเปรียบเทียบปริมาณงานของสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดภูเก็ตกับภาระงานในพื้นที่จังหวัดพังงา พบว่า จังหวัดพังงามีปริมาณงานน้อยกว่าค่อนข้างมาก ภาระงานในจังหวัดภูเก็ตคิดเป็น 3 เท่าของภาระงานของจังหวัดพังงาและจังหวัดระนองในขณะเดียวกัน ปริมาณงานของเรือนจำจังหวัดภูเก็ตมากกว่าจังหวัดใกล้เคียง ซึ่งมีความถี่ของการรับผู้ต้องโทษเข้าเรือนจำค่อนข้างน้อย เป็นต้น

ความไม่สมดุลระหว่างปริมาณงานกับจำนวนบุคลากรในพื้นที่ในลักษณะเดียวกันนี้ ยังปรากฏในกรณีศึกษาจังหวัดระยองอีกด้วย กล่าวคือ จากบริบทการพัฒนาเชิงพื้นที่ ส่งผลให้มีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัดระยองที่มีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมนอกเขตนิคมอุตสาหกรรมมากกว่า 2,000 แห่ง กระจายอยู่ในทุกอำเภอ ส่วนหนึ่งเป็นผลกระทบที่เกิดจากการย้ายฐานการผลิตจากพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ อาทิ อำเภอปลวกแดง มีโรงงานอุตสาหกรรมที่ย้ายมาจากจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จากผลกระทบอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554

สภาพการณ์ดังกล่าวส่งผลให้การปฏิบัติการในพื้นที่ของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยองต้องประสบข้อจำกัดที่มากกว่าจังหวัดอื่นโดยทั่วไป หากพิจารณาจากสัดส่วนจำนวนบุคลากรและขอบเขตภารกิจ จะเห็นได้ว่า ภายใต้อัตราบุคลากรที่มีอยู่ในปัจจุบัน สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยองสามารถดำเนินการตรวจโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งดำเนินการหลักได้เพียง 3 แห่งต่อวันเท่านั้น นอกจากนี้ ยังต้องแบกรับภาระงานที่เกิดจากการทำงานร่วมกับหน่วยราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในพื้นที่อีกด้วย เช่น การตรวจสอบมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เป็นต้น ยิ่งกว่านั้น โรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดระยองส่วนมากเป็นโรงงานที่มีขนาดใหญ่ ส่งผลให้การกำกับดูแลและการรับมือปัญหาในพื้นที่ที่มีความซับซ้อนและยากลำบากกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นที่มีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางและเล็ก และเป็นอุตสาหกรรมที่ไม่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง

ความซับซ้อนในการปฏิบัติงานพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษต่างจากจังหวัดอื่นโดยมาตรฐานทั่วไป ยังส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ต้องรับผิดชอบภารกิจหน้าที่เฉพาะอันเนื่องมาจากสภาพปัญหาของพื้นที่ด้วย ดังเห็นได้ชัดเจนในกรณีการปฏิบัติงานในพื้นที่อำเภอแม่สอดเป็นเมืองชายแดนที่มีความพิเศษ ซึ่งนายอำเภอต้องทำหน้าที่นอกเหนือจากระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ระบุไว้ นั่นคือ หน้าที่ในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างเมืองชายแดนด้วยกัน นายอำเภอต้องประชุมชี้แจงทำความเข้าใจร่วมกับส่วนราชการต่าง ๆ และเป็นผู้ประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องชายแดน อาทิ การประสานงานปราบปรามยาเสพติดชายแดน (Border Liaison Offices: BLO) โดยนายอำเภอเป็นประธานฝ่ายอำเภอแม่สอดและหัวหน้าตำรวจเมืองเมียวดีเป็นประธานฝ่ายเมืองเมียวดี ดังนั้น นายอำเภอต้องศึกษากฎหมายระหว่างประเทศและพิธีทางการทูตด้วย

การบริหารราชการในอำเภอพื้นที่เศรษฐกิจข้ามแดนและการค้าชายแดน จำเป็นต้องมีการจัดกลไกการปฏิบัติงานในพื้นที่ในลักษณะแตกต่างไปจากอำเภออื่น ๆ โดยทั่วไป เช่น แบ่งหน้าที่รับผิดชอบระหว่างปลัดอำเภอรายตำบล โดยทำหน้าที่เป็นปลัดอำเภอผู้ประสานงานประจำตำบล มีการจัดชุดปฏิบัติการตำบลเป็นกลไกในการขับเคลื่อนงานนโยบายของรัฐบาล รวมถึงเรื่องอื่น ๆ ที่เป็นปัญหาชายแดน อาทิ การป้องกันสินค้าหนีภาษีที่ไม่ผ่านระบบศุลกากร การขนยาเสพติด อาวุธสงคราม และแรงงาน รวมทั้งประเด็นด้านความมั่นคง โดยชุดปฏิบัติการตำบลมีการลงพื้นที่อยู่เสมอในช่วงหลังเลิกงาน เป็นต้น

ผลกระทบต่อการบริหารงานในภูมิภาคอีกประการหนึ่งซึ่งเกิดจากบริบทของพื้นที่จังหวัดที่มีลักษณะเฉพาะ ได้แก่ การมีอัตราการโยกย้ายของบุคลากรในส่วนราชการประจำจังหวัดออกจากพื้นที่ค่อนข้างสูง อันเนื่องมาจากปัจจัยด้านค่าครองชีพดังปรากฏในกรณีศึกษาจังหวัดภูเก็ต กล่าวคือ การหมุนเวียนเปลี่ยนถ่ายบุคลากรของจังหวัดภูเก็ตมีอัตราสูง เนื่องจากการเป็นเมืองท่องเที่ยวนานาชาติมีค่าครองชีพประจำวันสูง

ในระดับเดียวกับเมืองหลวง ในขณะที่เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งได้รับเท่ากัน แต่ภาระค่าใช้จ่ายประจำวันมากกว่าจังหวัดอื่นเป็นสองเท่า ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาระบบบริหารงานในภูมิภาคในจังหวัดที่มีศักยภาพจึงจำเป็นต้องนำปัจจัยด้านลักษณะเฉพาะเชิงพื้นที่ซึ่งส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรในพื้นที่มาพิจารณาประกอบด้วย โดยเฉพาะด้านขอบเขตปริมาณงานในความเป็นจริง ความซับซ้อนของบริบทปัญหา รวมถึงแรงจูงใจในการปฏิบัติงานในพื้นที่

#### 9.3.4 การบูรณาการระหว่างหน่วยงานในพื้นที่จังหวัดเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่

จากผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษา พบว่า โดยภาพรวมการบริหารงานภายใต้โครงสร้างและระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในช่วงที่ผ่านมา ในทางปฏิบัติยังมีข้อจำกัดต่อการดึงศักยภาพภายในพื้นที่จังหวัด ให้สามารถรองรับกับทิศทางนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งยกระดับการพัฒนาในพื้นที่เป้าหมาย ตอบสนองต่อความคาดหวังและทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของภาคเอกชนและภาคประชาชนในพื้นที่ และมีความพร้อมรองรับการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในอนาคต

ผลการศึกษาพบว่า ส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีภารกิจเกี่ยวเนื่องหรือเชื่อมต่อกันในพื้นที่ ยังมีการเชื่อมโยงในกระบวนการดำเนินงานระหว่างกันไม่เพียงพอ แม้ส่วนราชการประจำจังหวัดจะมีกลไกประสานการบริหารราชการในพื้นที่อย่างเป็นทางการในรูป “คณะกรรมการจังหวัด” และมีกลไกจัดทำยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาจังหวัดร่วมกันในรูป “คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ” (ก.บ.จ.) แต่ในทางปฏิบัติพบว่า การบริหารงานในพื้นที่จังหวัดของส่วนราชการต่าง ๆ มีแนวโน้มให้น้ำหนักกับกรอบการทำงานภายใต้นโยบายและแผนงานของส่วนราชการต้นสังกัดของตนเองเป็นหลัก ส่งผลให้แผนงาน/โครงการของส่วนราชการที่จัดทำขึ้นตามแผนพัฒนาจังหวัด มีกิจกรรมการดำเนินงานและผลลัพธ์ยังไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนพัฒนาจังหวัดอย่างเด่นชัดนัก

การประสานการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการประจำจังหวัดที่ไม่เพียงพอ ยังส่งผลให้การขับเคลื่อนนโยบายเพื่อตอบสนองต่อสภาพปัญหาและทิศทางการพัฒนาพื้นที่ยากจะบรรลุประสิทธิภาพได้อย่างทันสถานการณ์ภายใต้โครงสร้างการบริหารงานจังหวัด แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการกำกับดูแลหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค 33 หน่วยได้โดยตรง และถึงแม้หน่วยงานเหล่านั้นจะมีการปฏิบัติงานตามนโยบายภายใต้ต้นนโยบายของจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานในจังหวัดอยู่ในฐานะต้องรับผิดชอบดำเนินงานตามนโยบายส่วนราชการระดับกรมต้นสังกัดเป็นหลักก่อน จึงจะดำเนินงานตามนโยบายจังหวัดได้

สภาพดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นผลจากการที่หน่วยงานต้นสังกัดกำหนดนโยบายให้หน่วยงานในจังหวัดดำเนินการภายใต้แผนงานเดียวกันทั่วประเทศ โดยมีได้พิจารณาถึงบริบทเฉพาะของพื้นที่หรือให้ความสำคัญกับทิศทางนโยบายในระดับพื้นที่ของแต่ละจังหวัด สภาพการณ์ดังกล่าวจะปรากฏผลกระทบที่เด่นชัด ในกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัด เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะของส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ในกรณีเช่นนี้จังหวัดย่อมไม่สามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้รับความร่วมมืออย่างจริงจังจากส่วนราชการประจำจังหวัด และส่วนราชการบริหารส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) เป็นกลไกหลักในการบูรณาการส่วนราชการในระดับภูมิภาคในปัจจุบัน ในทางหลักการ กลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ได้รับการออกแบบขึ้นเพื่อทำหน้าที่บูรณาการทุกภาคส่วนในพื้นที่ ทั้งราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนกลาง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด ให้เป็นไปด้วยความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการและสภาพปัญหาในพื้นที่ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า กลไกดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในการทำหน้าที่ส่งเสริมและผลักดันให้เกิดความร่วมมือในการทำงานในลักษณะการบริหารงานในรูปแบบเครือข่ายอย่างเป็นทางการ

สาเหตุประการสำคัญที่ทำให้กลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ยังมีข้อจำกัดในการทำงานที่บูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ได้ตามหลักการและเป้าหมายโดยสมบูรณ์ เนื่องจากในทางปฏิบัติ การทำงานของกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มีแนวโน้มเป็นการประชุมประจำเดือนเวทีหนึ่งของจังหวัด และมีลักษณะเป็นการทำงานแบบรวมศูนย์โดยเน้นที่ตัวผู้บริหาร รวมทั้งอาศัยการปฏิสัมพันธ์ภายใต้กลไกการสั่งการและบังคับบัญชาเป็นหลัก การทำงานของกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในสภาพความเป็นจริง จึงยังไม่ปรากฏในรูปเวทีการทำงานร่วมกันในฐานะคณะกรรมการบริหารอย่างแท้จริง เนื่องจากตัวแทนส่วนราชการที่เป็นกรรมการยังไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ การกำหนดรูปแบบกลไกและระบบการทำงานในรูปคณะกรรมการ หรือแม้แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายที่มีผลผูกพันการทำงานของทุกฝ่ายในพื้นที่

การบริหารงานในภูมิภาคในทางปฏิบัติบางกรณียังไม่มีทิศทางที่สะท้อนถึงประเด็นการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์ของพื้นที่อย่างชัดเจน ขาดการเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัดกันเองอย่างเพียงพอ ขาดเจ้าภาพหลักในขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดให้เกิดการบูรณาการอย่างเป็นเอกภาพ ขาดการใช้ทรัพยากรร่วมกันภายในระหว่างหน่วยงาน รวมทั้งปัญหาวัฒนธรรมในการทำงานของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ภูมิภาค ยังไม่สอดคล้องกับการบริหารราชการแบบบูรณาการโดยยึดเป้าหมายยุทธศาสตร์ของพื้นที่เป็นตัวตั้ง และเป็นการบริหารราชการที่ตอบสนองต่อหน่วยงานมากกว่าประชาชน รวมไปถึงการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในกระบวนการบริหารงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

สภาพการขาดความเป็นเอกภาพของส่วนราชการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เป็นสาเหตุหลักประการหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานในภูมิภาคภายใต้ระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการยังมีข้อจำกัด โดยเฉพาะในแง่การประสานให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกัน ในทางปฏิบัติพบว่า กลไกการบูรณาการภายในระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคผ่านการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดยังประสบกับข้อจำกัดในการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างเป็นรูปธรรม ในหลายกรณีพบว่ายังไม่มีลักษณะเป็นแผนที่เกิดจากการบูรณาการแผนระดับท้องถิ่นเพื่อเชื่อมโยงขึ้นสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามหลักการที่ได้วางไว้จริง นอกจากนี้ สาเหตุสำคัญยังมาจากการขาดฐานข้อมูลเชิงพื้นที่หรือการนำข้อมูลสารสนเทศมาใช้เป็นฐานในการจัดทำยุทธศาสตร์จังหวัดยังไม่เพียงพอ

กระบวนการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อรองรับการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัด เป็นขั้นตอนสำคัญที่ผู้ปฏิบัติงานในทุกระดับและทุกส่วนราชการในจังหวัดสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเปิดกว้าง แต่ในทางปฏิบัติ การกำหนดนโยบายพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์จังหวัดยังมีได้ให้ความสำคัญกับข้อมูลเชิงประจักษ์เท่าที่ควร การกำหนดยุทธศาสตร์โดยมิได้ตั้งอยู่บนฐานข้อมูลพื้นที่ สะท้อนให้เห็นจากข้อเท็จจริงที่ว่า แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดส่วนใหญ่มีแนวโน้มตั้งอยู่บนการจัดสรรโครงการระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์จังหวัด อย่างไรก็ตาม แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอาจแตกต่างกันไปตามบุคลิกการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติอย่างเคร่งครัด และมุ่งเน้นกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์แบบมีส่วนร่วมของทุกส่วนราชการ แม้จะเป็นหน่วยงานที่ไม่มีภารกิจเกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

### 9.3.5 การบูรณาการงบประมาณระหว่างส่วนราชการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด

ผลการศึกษาพบว่า การจัดสรรงบประมาณโครงการของส่วนราชการระดับกรมต่าง ๆ เพื่อดำเนินการในพื้นที่จังหวัด มักมีลักษณะเป็นโครงการที่มุ่งตอบเป้าประสงค์ของภารกิจตามแผนงานที่ส่วนกลางได้กำหนดขึ้นเป็นหลัก ส่งผลให้การบริหารงานของส่วนราชการประจำจังหวัดในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ เกิดความไม่สมดุลระหว่างปริมาณภารกิจและหน้าที่รับผิดชอบในพื้นที่ กับงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากส่วนกลาง สภาพข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้รับจัดสรรเพื่อดำเนินงานในพื้นที่ มีสาเหตุหลักมาจากการมุ่งจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการตามภารกิจเฉพาะของส่วนราชการต้นสังกัด ในขณะที่มองข้ามความสำคัญของการจัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการประจำจังหวัดดำเนินภารกิจเพื่อตอบโจทย์เฉพาะของพื้นที่ตามกรอบยุทธศาสตร์จังหวัด

การจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัด ยังมีลักษณะไม่สอดคล้องต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สัดส่วนงบประมาณตามภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัด ส่วนใหญ่เป็นงบลงทุนก่อสร้างและงบบุคลากร ส่วนน้อยเป็นงบสำหรับดำเนินโครงการเพื่อตอบสนองสภาพปัญหาและความต้องการที่มีลักษณะเฉพาะในพื้นที่ ผลที่ตามมาคือ ส่วนราชการประจำจังหวัดมีแนวโน้มมองว่างบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดเป็นส่วนแบ่งที่ส่วนราชการประจำจังหวัดพึงได้รับการจัดสรร หรือมองว่างบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดเป็นช่องทางในการได้มาซึ่งงบประมาณเสริมสำหรับการดำเนินภารกิจที่มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของกรม ในขณะเดียวกัน ส่วนราชการบริหารส่วนกลางก็มีแนวโน้มจะมองว่า หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคสามารถขอรับงบประมาณจากจังหวัดสำหรับดำเนินโครงการเพื่อตอบโจทย์สภาพปัญหาและความต้องการเฉพาะของพื้นที่ได้

สภาพการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้จากลักษณะของการจัดทำแผนงบประมาณตามยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งมีแนวโน้มเป็นเพียงการเสนอโครงการของส่วนราชการประจำจังหวัดเข้าไปรวมกัน การจัดทำแผนงบประมาณในลักษณะการแบ่งสรรงบประมาณแยกย่อยตามจำนวนโครงการที่ส่วนราชการเสนอขอมา จึงทำให้หลายโครงการไม่บรรลุเป้าหมายตามเป้าประสงค์ของประเด็นยุทธศาสตร์ แม้การบริหารงานภายใต้แผนปฏิบัติ



ราชการประจำปีจะเป็นการดำเนินโครงการด้านต่าง ๆ ตามยุทธศาสตร์ของจังหวัด แต่การผลจากการจัดสรรงบประมาณแบบเกลี่ยรายโครงการก็ทำให้แต่ละโครงการมีสัดส่วนงบประมาณน้อยเกินกว่าจะดำเนินกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรม หรือไม่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในพื้นที่อย่างชัดเจน

แม้ว่าเงินงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ จะเป็นช่องทางการจัดสรรงบประมาณเพื่อตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่โดยตรง แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาเรื่องเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจังหวัดซึ่งมีลักษณะเป็นการเกลี่ยงบประมาณตามขนาดของจังหวัด มากกว่าจะให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านบริบทเฉพาะของพื้นที่และสภาพความซับซ้อนของปัญหาในแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีจังหวัดที่มีประเด็นปัญหาพิเศษของพื้นที่ ดังจะเห็นได้ว่า ที่ผ่านมามีจังหวัดที่มีขนาดใหญ่และมีลักษณะพิเศษทางเศรษฐกิจและภูมิศาสตร์ ยังไม่มีกลไกงบประมาณพิเศษเพื่อรองรับภารกิจพิเศษของจังหวัดซึ่งต่างจากจังหวัดโดยทั่วไป เช่น การพัฒนาเมืองศูนย์กลางในภูมิภาค การประสานการลงทุน และการค้าข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ เป็นต้น

ในบางกรณีที่มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อโครงการที่สะท้อนยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งเป็นงานที่ต้องอาศัยการบูรณาการหลายหน่วยงาน ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่า โครงการบูรณาการเป็นงานที่ไม่สามารถหาเจ้าภาพรับผิดชอบได้ เพราะเป็นยุทธศาสตร์ที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องมีการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของตนเองมาดำเนินการร่วมกันในพื้นที่อีกทางหนึ่งด้วย ในทางปฏิบัติ การบูรณาการไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างได้รับการจัดสรรงบประมาณดำเนินโครงการในอำนาจหน้าที่ของตนเองตามนโยบายและแผนงานที่กรมกำหนดไว้แล้ว สภาพการณ์ดังกล่าวปรากฏให้เห็นในกรณีโครงการที่จังหวัดรวบรวมประเด็นปัญหาสำคัญของพื้นที่ซึ่งเป็นงานที่ต้องบูรณาการทำงานร่วมกัน โดยแต่ละหน่วยงานจำเป็นต้องนำงบประมาณภารกิจมาใช้ร่วมด้วย แต่กลับไม่มีส่วนราชการใดมีงบประมาณตามภารกิจรองรับ

ข้อจำกัดเกี่ยวกับเงื่อนไขการจัดสรรงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถตอบสนองความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่ได้ ข้อจำกัดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงที่ว่า การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดไม่อาจประสบความสำเร็จหรือบรรลุเป้าหมายได้ภายใต้งบประมาณที่จังหวัดได้รับการจัดสรรมา การทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเพื่อบรรลุผลภายใต้ข้อจำกัด จึงต้องอาศัยการแสดงบทบาทในการประสานขอความร่วมมือหรือขอรับการสนับสนุนจากภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ เพื่อระดมทรัพยากรความร่วมมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พื้นที่

#### 9.4 ข้อเสนอแนะรูปแบบกำหนดโครงสร้างและระบบบริหารงานที่เหมาะสมสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ

จากข้อสรุปเกี่ยวกับสภาพการบริหารงานในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษาภายใต้โครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในช่วงที่ผ่านมา นำมาสู่การจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานในจังหวัดที่มีศักยภาพ ซึ่งวางอยู่บนการนำกรอบหลักการทางทฤษฎีและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างการบริหารงานในพื้นที่ระดับภูมิภาคในบริบทสากล โดยเฉพาะกรอบแนวคิด

การบริหารกิจการบ้านเมืองโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (territorial governance) และการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย (network governance) มาปรับประยุกต์ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และเป้าหมายของระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยประกอบด้วยข้อเสนอแนะในประการต่าง ๆ ดังนี้

#### 9.4.1 จังหวัดที่มีศักยภาพควรมีรูปแบบโครงสร้างและกลไกทางการบริหารในลักษณะที่แตกต่างไปจากจังหวัดมาตรฐานทั่วไป

หัวใจสำคัญของการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพอยู่ที่การปรับรูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองในพื้นที่ระดับภูมิภาค (regional governance) โดยมีรูปแบบโครงสร้างและกลไกทางการบริหารในลักษณะที่แตกต่างไปจากจังหวัดอื่นโดยทั่วไป เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ได้อย่างมีเอกภาพ และบรรลุประสิทธิภาพในการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะของจังหวัด ให้กลายเป็นฐานสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคและของประเทศ

การปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพ มีเป้าหมายเพื่อยกระดับขีดความสามารถของจังหวัดให้มีความเป็นเครื่องยนต์ขับเคลื่อนการเติบโต (growth engine) ในทางเศรษฐกิจของประเทศ การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดที่มีศักยภาพวางอยู่บนแนวคิดพื้นฐานที่ว่า ศักยภาพของจังหวัดเกิดจากปัจจัยด้านลักษณะเฉพาะของพื้นที่ภูมิภาคซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรทางธรรมชาติ และทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ รวมทั้งลักษณะภูมิศาสตร์เศรษฐกิจที่ตั้งอยู่ในจุดเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างเมืองภายในภูมิภาค ระหว่างภูมิภาค และระหว่างประเทศ

พื้นที่ภูมิภาคที่มีฐานทรัพยากรแตกต่างกันไป มีขีดความสามารถในการพัฒนาในแต่ละมิติที่แตกต่างหลากหลายกันไปด้วย การเติบโตทางเศรษฐกิจระดับชาติต้องอาศัยฐานการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ภูมิภาคที่มีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระดับสูง ดังนั้น จังหวัดที่มีศักยภาพจึงจำเป็นต้องมีการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานที่เอื้อต่อการใช้ประโยชน์จากปัจจัยทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ โอกาสในการลงทุนพัฒนาทางเศรษฐกิจของพื้นที่ และโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปการในพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

ในขณะเดียวกัน จังหวัดที่มีศักยภาพยังจำเป็นต้องได้รับการออกแบบให้มีโครงสร้างการบริหารงานที่สามารถระดมทรัพยากร อำนาจหน้าที่ และบทบาทความร่วมมือจากตัวแสดงทุกภาคส่วนและทุกระดับในพื้นที่ เพื่อจัดการกับผลกระทบจากการกระจุกตัวของประชากรแรงงานในพื้นที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเคลื่อนย้ายประชากรจากพื้นที่ชนบทเข้าสู่พื้นที่เมือง รวมถึงปัจจัยด้านลบที่มีผลต่อการบั่นทอนการเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาค อาทิ ความแออัดของสถานประกอบการ คุณภาพสิ่งแวดล้อมและมลภาวะ ความไม่เพียงพอของโครงสร้างและบริการสาธารณะพื้นฐาน รวมทั้งปัญหาสังคมต่าง ๆ ที่ตามมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจในพื้นที่

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดด้านงบประมาณ จำเป็นต้องอาศัยการขับเคลื่อนด้วยกลไก “ภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์” (strategic partnership) เพื่อระดมงบประมาณพัฒนาในพื้นที่

ร่วมกันระหว่างงบประมาณจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมายการพัฒนา และส่วนราชการบริหารส่วนกลางที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัด นั่นคือ จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ริเริ่มยุทธศาสตร์ระดับภูมิภาคร่วมกันและระดมการจัดสรรงบประมาณในพื้นที่ ในขณะเดียวกัน ส่วนราชการระดับกรมที่เกี่ยวข้องก็จัดสรรงบประมาณสมทบ โดยภาคีทุกฝ่ายเป็นเจ้าของร่วมกัน กลไกการทำงานแบบภาคีหุ้นส่วนดังกล่าว ควรเป็นมาตรการส่งเสริมการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดที่เป็นจุดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เช่น การจัดสรรงบประมาณพิเศษสำหรับยุทธศาสตร์จังหวัด ที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ประเทศ เป็นต้น

การจัดกลไกการบริหารงานจังหวัดในแบบภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ดำเนินการได้โดยการจัดตั้งคณะทำงานในรูปแบบทีมงานขึ้น เพื่อรับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่ชัดเจนและครอบคลุมประเด็นในยุทธศาสตร์ของจังหวัด ๆ นั้น เพื่อร่วมกันวางแผนการพัฒนาจังหวัดในลักษณะแบบบูรณาการร่วมกัน คณะทำงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัด ทำหน้าที่บูรณาการประเด็นการพัฒนาแต่ละด้านของจังหวัดเข้าด้วยกันภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ ประกอบด้วยประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาสถานที่ (Place) ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาคน (People) ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาธุรกิจ (Business) และประเด็นยุทธศาสตร์ด้านกฎหมายและความสงบเรียบร้อย (Law and Order) คณะทำงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ทำหน้าที่การวิเคราะห์งบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ในแต่ละโครงการภายใต้แผนพัฒนาจังหวัด รายงานผลการดำเนินโครงการ การติดตามและประเมินผลโครงการที่จัดทำไป และวิเคราะห์ผลดีหรือผลเสียของโครงการเพื่อนำมาปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดในปีต่อไปดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

#### **9.4.2 กระบวนการบริหารงานของจังหวัดที่มีศักยภาพควรมีลักษณะเป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย**

การบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพ มุ่งเน้นการดึงศักยภาพและทรัพยากรจากทุกภาคส่วนภายในพื้นที่ และนำกลไกการทำงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน มาปรับใช้ให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุด ภายใต้กรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย (network governance) ซึ่งประกอบด้วย ส่วนราชการประจำจังหวัด ส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน ภาควิชาการ รวมถึงภาคประชาสังคมและชุมชน

กระบวนการบริหารงานของจังหวัดที่มีศักยภาพ เป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย ซึ่งเกิดจากการเข้าร่วมของตัวแสดงในภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ผ่านกลไกคณะทำงานระดับต่าง ๆ ที่ประกอบกันเป็นเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงสร้างการบริหารงานจังหวัด ทั้งนี้ การทำงานแบบเครือข่าย มิใช่เพียงการรวมตัวกันของผู้แทนหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องในรูปแบบคณะทำงานเฉพาะกิจ หากแต่เป็นเครือข่ายมีสถานะเป็น "ผู้กระทำการที่มีบทบาทเชิงชั้น" (active agent) ร่วมกันดำเนินการตัดสินใจกระทำสิ่งต่าง ๆ ภายใต้เป้าประสงค์ที่ภาคีภายในเครือข่ายนั้น ๆ ได้ร่วมกันกำหนดขึ้น

เครือข่ายการบริหารยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ เกิดขึ้นจากการเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างภาคีสมาชิกจำนวนหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างภาคีส่วนต่าง ๆ ที่ยึดโยงกัน ก่อให้เกิดเครือข่ายซึ่งมีคุณลักษณะและองค์ประกอบใหม่ที่ต่างไปจากคุณลักษณะเดิมของภาคีสมาชิกแต่ส่วนประกอบกัน และการแสดงบทบาทของภาคีฝ่ายต่าง ๆ ในเครือข่ายดำเนินไปภายใต้เป้าหมายที่ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกัน การกระทำหรือปฏิบัติการใด ๆ ของเครือข่ายการบริหารยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ มิใช่เพียงผลรวมการกระทำของภาคีสมาชิกที่ประกอบกันขึ้นเป็นเครือข่าย

ภายใต้กรอบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบเครือข่าย การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้กระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด มิใช่เพียงการดึงองค์กรและหน่วยงานภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่เข้ามามีบทบาทร่วมกันเพียงแค่การประชุมหารือหรือร่วมเป็นคณะทำงาน โดยภาคีแต่ละฝ่ายกลับไปดำเนินกิจกรรมภายใต้บทบาทหน้าที่และทรัพยากรของตนเองให้สอดคล้องกับผลการประชุมหารือกันนั้น ๆ ในทางตรงกันข้าม การเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกเครือข่ายการบริหารยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ ก่อให้เกิดการกระทำหรือปฏิบัติการในวิถีทางใหม่ ซึ่งหากปราศจากความสัมพันธ์ยึดโยงภาคีเหล่านั้นเข้าด้วยกันแล้ว การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการย่อมไม่อาจบรรลุประสิทธิผลได้

การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ มุ่งเน้นการจัดความสัมพันธ์แนวราบในระดับภูมิภาค ในรูปกลไกการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ระดับภูมิภาค (regional level coordinating mechanism) เพื่อดึงหน่วยงานต่าง ๆ ให้เข้ามาแสดงบทบาทร่วมกันในการวางเป้าหมายการพัฒนาจากภายในพื้นที่นั้น ๆ เอง รวมถึงการร่วมกันริเริ่มแผนพัฒนาในเชิงพื้นที่ และการระดมแบ่งปันทรัพยากรสำหรับดำเนินแผนงานในพื้นที่ร่วมกัน โดยอาศัยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในระดับภูมิภาคเป็นเครื่องมือประสานบทบาทความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่ ทั้งตัวแสดงในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น

นอกจากนี้ การจัดกลไกประสานความร่วมมือในแนวราบภายใต้โครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดที่มีศักยภาพ ยังมุ่งเน้นการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ภูมิภาคเดียวกัน (intra-regional governance) ผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาในด้านที่มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกันระหว่างพื้นที่ เพื่อเอื้อต่อเงื่อนไขในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะเคลื่อนย้ายข้ามพื้นที่และมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงซึ่งกันและกันระหว่างกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งส่งผลให้การดำเนินแผนงานและโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่หนึ่ง ๆ มีขอบเขตหรือศักยภาพจำกัดหรือไม่เพียงพอต่อการตอบสนองต่อสถานะเงื่อนไขของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงตัดข้ามพื้นที่เขตการปกครอง

#### **9.4.3 การขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดที่มีศักยภาพควรรักษากระบวนการภารกิจ อำนาจหน้าที่ และทรัพยากรร่วมกันระหว่างหน่วยงานหลากหลายระดับโดยมีเป้าหมายการพัฒนาในพื้นที่เป็นตัวตั้ง**

การออกแบบโครงสร้างและระบบการบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพ ตั้งอยู่บนแนวคิดในการจัดวางโครงสร้างรองรับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทุกภาคส่วน ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาระดับภูมิภาค ในรูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยอาศัยการบูรณาการภารกิจ อำนาจหน้าที่

และทรัพยากรร่วมกันระหว่างหน่วยงานและองค์กรหลากหลายระดับ (multi-level governance) โดยมีเป้าหมายในพื้นที่ร่วมกัน

กลไกการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพขับเคลื่อนโดยการประสานบทบาทของตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนในพื้นที่ (regional actors) ตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินนโยบายการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาค ประกอบด้วย ตัวแสดงภาครัฐ ได้แก่ หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดและอำเภอ หน่วยงานการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแสดงภาคประชาสังคม ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายภาคประชาชน องค์กรชุมชน ผู้นำชุมชน ฯลฯ ตัวแสดงภาควิชาการ ได้แก่ มหาวิทยาลัยในพื้นที่ นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ และองค์กรสนับสนุนทางวิชาการจากส่วนกลาง รวมถึงตัวแสดงภาคธุรกิจ สมาคมผู้ประกอบการ องค์กรวิชาชีพ และองค์กรภาคประชาสังคมที่เข้ามาร่วมส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่

การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ มุ่งให้เกิดการประสานบทบาทและการทำงานระหว่างตัวแสดงทุกภาคส่วนในพื้นที่ ผ่านการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่การเริ่มต้นสร้างเครือข่ายในรูปคณะทำงานระดับต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกัน การจัดเวทีประชุมหารือและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลในพื้นที่ การบูรณาการแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ รวมไปถึงการขับเคลื่อนกิจกรรมเพื่อจัดการปัญหาและการพัฒนาในพื้นที่ร่วมกัน

นอกจากนี้ การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ ยังควรมุ่งให้เกิดการแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรต่าง ๆ ระหว่างตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ ที่เป็นภาคีสมาชิกเครือข่ายอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรในรูปงบประมาณ อำนาจหน้าที่ บุคลากร สถานที่ อุปกรณ์ เทคโนโลยี องค์กรความรู้ ภูมิปัญญา ตลอดจนทุนทางสังคม ทั้งนี้ การแลกเปลี่ยนและการไหลเวียนของทรัพยากรต่าง ๆ ภายในเครือข่ายการบริหารยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ เกิดขึ้นจากกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคีสมาชิกในเครือข่ายที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องภายใต้เป้าหมายที่ทุกฝ่ายกำหนดและยึดถือร่วมกัน

โครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพจำเป็นต้องมีกลไกการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทุกระดับที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ในภูมิภาค ในรูปกลไกการประสานความร่วมมือแนวตั้งระหว่างหน่วยงานการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (vertical co-operation system) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติและระดับภาค หรือยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับพื้นที่ภายใต้นโยบายเฉพาะด้าน

กลไกดังกล่าวมีลักษณะเป็นคณะทำงานประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐทั้งในส่วนกลางและในภูมิภาค (joint central-regional programme teams) เป็นการประสานการทำงานบนฐานของพื้นที่ มิใช่การยึดประเด็นนโยบายเป็นตัวตั้ง คณะทำงานดังกล่าวมีหน้าที่ร่วมกันบริหารแผนงานที่กำหนดขึ้นร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางและในพื้นที่ภูมิภาค รวมทั้งมีบทบาทในการนำเสนอกรอบแนวทางการประสานบทบาทระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในส่วนกลาง เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่แต่ละภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

#### 9.4.4 การบริหารงานระดับภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพควรดำเนินไปภายใต้แผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาระดับภูมิภาคโดยยึดลักษณะเฉพาะของพื้นที่เป็นตัวตั้ง

การบริหารงานระดับภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพ ดำเนินไปภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา  
ระดับภูมิภาคโดยยึดลักษณะเฉพาะของพื้นที่เป็นตัวตั้ง (territorial strategic plan) เป็นกรอบยุทธศาสตร์  
ที่มุ่งบูรณาการเป้าประสงค์การพัฒนาภายใต้นโยบายเฉพาะด้านของส่วนราชการเข้าด้วยกัน ภายใต้วิสัยทัศน์  
ที่กำหนดขึ้นตามทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่ทุกภาคส่วนในพื้นที่ที่ต้องการให้จังหวัดบรรลุถึง ในขณะที่เดียวกันก็อยู่  
ภายใต้กรอบนโยบายการพัฒนาในระดับภาค และยุทธศาสตร์ระดับชาติในภาพกว้างไปพร้อมกันด้วย

ภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าว จังหวัดในฐานะหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเป็นกลไกการประสานความร่วมมือ  
ระหว่างตัวแสดงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่ (territorial governance)  
เนื่องจากหน่วยงานในระดับภูมิภาคถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารภารกิจของหน่วยราชการ  
บริหารส่วนกลางให้บรรลุผลในพื้นที่ ดังนั้น กลไกการบริหารงานในจังหวัดจึงมีบทบาทสำคัญในการเป็น  
ตัวกลางประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในการนำนโยบายการพัฒนาในระดับชาติไปขับเคลื่อนให้  
สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางในภูมิภาค ส่วนราชการประจำจังหวัด  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยอาศัยกลไกคณะทำงาน  
ขับเคลื่อนแผนงานภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่

การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ มุ่งสร้างการมีส่วนร่วมของตัวแสดงหลัก  
ในการพัฒนาภูมิภาคผ่านกลไกคณะกรรมการประสานงาน (co-ordinating committees) และคณะทำงาน  
ในรูปภาคีหุ้นส่วน (strategic partnership groups) เป็นกลไกการประสานบทบาทของตัวแสดงทุกระดับ  
และทุกภาคส่วนในภูมิภาค โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมนำเสนอข้อมูล สภาพปัญหาและ  
ความต้องการ กำหนดทิศทางการพัฒนาในพื้นที่ร่วมกัน รวมถึงผลักดันผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้าสู่กระบวนการ  
ออกแบบนโยบาย ผ่านกลไกในรูปคณะกรรมการประสานงานร่วมซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานและ  
ภาคีต่าง ๆ ในระดับจังหวัด

ระบบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ (strategic spatial planning system) เป็น  
เครื่องมือสำหรับขับเคลื่อนการยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ภูมิภาค โดยมุ่งสร้างความสอดคล้อง  
รองรับซึ่งกันและกันระหว่างแผนพัฒนาของหน่วยราชการในพื้นที่จังหวัด และแผนพัฒนาขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ โดยยึดพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาตามศักยภาพภายในจังหวัดนั้น ๆ เป็นตัวตั้ง ทั้งนี้ การจัดทำ  
แผนพัฒนาจังหวัดโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งวางอยู่บนหลักการที่ว่า การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อยกระดับ  
ศักยภาพการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดเป็นภาระหน้าที่ที่หน่วยงานภาครัฐทุกระดับ และตัวแสดงระดับ  
ภูมิภาคในทุกภาคส่วนต้องร่วมมือกันคิดและปฏิบัติการภายใต้เป้าหมายเดียวกัน (Duty to Co-operate)  
สำหรับตัวแสดงในพื้นที่ ประกอบด้วย

- ภาครัฐ (public sector) ได้แก่ หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ รัฐวิสาหกิจ หน่วยราชการ  
บริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ภาคธุรกิจ (business partner) ได้แก่ หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สมาคมธุรกิจ สมาคมอาชีพ
- ภาคประชาสังคมสังคมและชุมชน (third sector) ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรไม่แสวงผลกำไร องค์กรภาคประชาชน สถาบันวิชาการ องค์กรชุมชน
- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ได้แก่ กลุ่มผู้ประกอบการ กลุ่มแรงงาน กลุ่มผู้รับบริการ กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาในพื้นที่

กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ ดำเนินการโดยคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามประเด็นยุทธศาสตร์ (Theme Groups) ซึ่งประกอบด้วยตัวแสดงหลายระดับและหลายภาคส่วน มีขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

- จัดวางตำแหน่งของแผนพัฒนาตามนโยบายของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วลงบนกรอบทิศทางการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ (Mapping sectoral policies)
- สำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลสภาพการณ์ปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์แต่ละด้าน และกำหนดวิสัยทัศน์ต่อสถานะใหม่ที่ทุกฝ่ายมุ่งหมายให้เกิดขึ้นในพื้นที่ (Strategic Vision)
- ออกแบบชุดโครงการภายใต้เป้าประสงค์ของประเด็นยุทธศาสตร์แต่ละกลุ่ม โดยมุ่งให้เกิดผลลัพธ์ที่สอดคล้องและเชื่อมโยงกัน (Strategic Objectives and Strategic Policies)
- สังเคราะห์แผนงานภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์กลุ่มต่างๆ เข้าด้วยกัน เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด (Theme Group Meeting)
- ประชุมพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ เพื่อปรึกษาหารือและหาข้อตกลงร่วมกัน ในการบรรจุโครงการตามประเด็นยุทธศาสตร์เข้าสู่แผนปฏิบัติราชการประจำปี (Planning Summit)
- ตรวจสอบติดตามและทบทวนปรับปรุงแผนงานสำหรับปีถัดไป

**ยุทธศาสตร์เพื่อยกระดับการเติบโตของภูมิภาค (Strategy for Growth)** คือ ยุทธศาสตร์ที่มีเป้าหมายเพื่อดึงศักยภาพด้านต่าง ๆ ภายในพื้นที่ออกมาใช้สร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัด โดยอาศัยแผนพัฒนาเชิงพื้นที่เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนโครงการตามเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (delivery plan) ยุทธศาสตร์เพื่อยกระดับการเติบโตของภูมิภาคประกอบด้วยประเด็นยุทธศาสตร์หลัก 4 มิติ คือ

- 1) **มิติด้านธุรกิจ (Business)** ครอบคลุมประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างระบบนิเวศใหม่ที่เอื้อต่อการเติบโตของภาคธุรกิจ (new eco-system) โดยมุ่งสนับสนุนศักยภาพของภาคธุรกิจต่าง ๆ ที่เป็นตัวนำการเติบโตของพื้นที่ (key growth sectors) เป็นหลัก
- 2) **มิติด้านการพัฒนาคน (People)** ครอบคลุมประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการลดข้อจำกัดและจุดอ่อนด้านองค์ความรู้และทักษะฝีมือที่เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจหลักของพื้นที่

(skills deficit) โดยมุ่งเน้นการจัดบริการสาธารณะที่เอื้อต่อการพัฒนาทุนมนุษย์ในพื้นที่ (human capital) การพัฒนาทักษะความรู้และฝีมือแรงงานในด้านที่จำเป็นต่อการสนับสนุนภาคธุรกิจที่นำการเติบโตของพื้นที่ และการพัฒนาตลาดแรงงาน

- 3) **มิติด้านการพัฒนาสถานที่ (Place)** ครอบคลุมประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับสถานที่รองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญ การพัฒนาพื้นที่ประกอบการ โครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ แหล่งทรัพยากร การเคหะและชุมชน ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างการเชื่อมต่อ (connectivity) ทั้งในทางกายภาพ อาทิ ระบบคมนาคมขนส่ง และระบบการเชื่อมต่อดิจิทัล
- 4) **มิติด้านกฎหมายและความสงบเรียบร้อย (Law and Order)** ครอบคลุมประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบและกลไกการบังคับใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การรักษาความปลอดภัยสาธารณะ การป้องกันภัยพิบัติ การรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกความเป็นธรรม รวมถึงความมั่นคงภายในและความมั่นคงแห่งรัฐ

การพัฒนาการกลไกการจัดระเบียบและมาตรการทางกฎหมาย ภายในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพ เป็นเงื่อนไขความสำเร็จของการดำเนินโครงการพัฒนาภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์ทุกด้านดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากการพัฒนาพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพจำเป็นต้องวางอยู่บนเงื่อนไขร่วมกัน คือ มีระบบการกำกับทิศทางการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้ดำเนินไปด้วยความชอบด้วยกฎหมาย เกิดความเป็นธรรม มีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ยังรวมถึงการพัฒนาการกลไกการจัดบริการด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ และสามารถรองรับสถานการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วนและความเสี่ยงต่อสาธารณภัยขนาดใหญ่ในพื้นที่ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพด้วย

#### 9.4.5 การจัดความสัมพันธ์โดยเพิ่มบทบาทของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ในการกำหนดทางเลือกในการดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น

การปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานของจังหวัดที่มีศักยภาพ ควรมุ่งเน้นออกแบบโครงสร้างรองรับการปฏิสัมพันธ์ (structure of interaction) ในแนวนอนระหว่างหน่วยงานในสังกัดราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคมและชุมชน โดยอาศัยการจัดกลไกคณะกรรมการระดับต่าง ๆ และคณะทำงานร่วมในรูปภาคีหุ้นส่วนอย่างเป็นทางการ โดยมีการแบ่งบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในแต่ละส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารงานจังหวัดอย่างชัดเจน



แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานของจังหวัดที่มีศักยภาพ วางอยู่บนกรอบแนวคิดที่มุ่งปรับรูปแบบกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองจากจากรูปแบบความสัมพันธ์แบบลำดับชั้น การควบคุมตัดสินใจจากบนลงล่าง ในลักษณะที่รัฐบาลระดับชาติเป็นตัวการและหน่วยการปกครองที่อยู่ในโครงสร้างชั้นถัดลงไปทั้งหมดเป็นผู้กระทำการแทน (hierarchical, top-down, 'principal-agent' model of government) มาเป็นการจัดความสัมพันธ์โดยเพิ่มบทบาทของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นในการกำหนดทางเลือกในการดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ('choice' and flexibility) ผสมผสานไปกับกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองตามกลไกลำดับชั้นของโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐที่ดำรงอยู่ ซึ่งปรากฏให้เห็นในแบบแผนการปฏิรูปกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองในระดับพื้นที่ (territorial reforms) และการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งที่ตั้งของการใช้อำนาจของรัฐและการตัดสินใจสาธารณะที่ไม่จำกัดอยู่ภายในภูมิภาครัฐฝ่ายเดียว

การจัดรูปแบบโครงสร้างและระบบการบริหารงานของจังหวัดที่มีศักยภาพภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าว มีองค์ประกอบหลัก ดังนี้

#### ❖ คณะกรรมการบริหาร (Board of Directors)

คณะกรรมการบริหารจังหวัดที่มีศักยภาพ มีจำนวนไม่เกิน 15 คน มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายงานด้านยุทธศาสตร์และการพัฒนา เป็นรองประธานคนที่หนึ่ง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรองประธานคนที่สอง กรรมการประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มบริหารยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร ผู้แทนที่คัดเลือกจากประชาคมภาคธุรกิจในจังหวัด ผู้แทนหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ซึ่งมีภารกิจและอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาเศรษฐกิจหลักของพื้นที่ ผู้แทนจากสถาบันการศึกษาระดับสูงในพื้นที่ และหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นเลขานุการ

คณะกรรมการบริหาร มีหน้าที่นำกรอบนโยบายภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาภาค และยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ของหน่วยงานระดับชาติ มาพิจารณาจัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาเชิงพื้นที่ (territorial vision) และกำหนดกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ (regional spatial strategies) ร่วมกันพิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ กำกับทิศทางการบริหารแผนงานและโครงการตามแผนพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่รวมทั้งร่วมกันตัดสินใจทางการบริหารในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในพื้นที่จังหวัด

#### ❖ คณะกรรมการอำนวยการ (Steering committee)

คณะกรรมการอำนวยการเป็นคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนในพื้นที่ระดับภาคและระดับจังหวัด ประกอบด้วย ผู้แทนสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมภาค ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีประจำเขตตรวจราชการ ผู้แทนหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพของพื้นที่จังหวัด อาทิ ผู้แทนสำนักงานเพื่อการพัฒนาระเบียง

เศรษฐกิจภาคตะวันออก ผู้แทนคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยว ผู้อำนวยการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และผู้แทนองค์กรเอกชนระดับภาค ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ภาค ประธานสภาอุตสาหกรรมภาค มีหัวหน้าสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเป็นเลขานุการ

คณะกรรมการอำนาจการ มีหน้าที่สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการบริหารจังหวัดที่มีศักยภาพ โดยเฉพาะการเป็นกลไกประสานความร่วมมือด้านข้อมูลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของคณะกรรมการบริหาร รวมทั้งเป็นกลไกช่วยกลั่นกรองให้คำปรึกษา ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะประกอบการตัดสินใจของคณะกรรมการบริหาร เพื่อให้การบริหารจัดการงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์ในพื้นที่เป็นไปโดยสอดคล้องกับกรอบนโยบายระดับภาค และยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ ตลอดจนให้ความมั่นใจแก่รัฐบาลในการมอบหน้าที่ความรับผิดชอบและมอบอำนาจในเรื่องต่างๆ ให้แก่คณะกรรมการบริหารเป็นกรณีเฉพาะซึ่งต่างจากจังหวัดทั่วไป

#### ❖ คณะกรรมการตรวจติดตาม (Joint Scrutiny Committee)

คณะกรรมการตรวจติดตาม เป็นคณะกรรมการร่วมระหว่างผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ทำหน้าที่ตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานภายใต้การตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ รวมทั้งติดตามผลการดำเนินแผนงานและโครงการตามแผนการพัฒนาตามเชิงยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ตามรอบปีงบประมาณ จัดทำรายงานและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการบริหาร จัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเผยแพร่แก่สาธารณชนในจังหวัด รวมทั้งดำเนินการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ ดำเนินโครงการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ของจังหวัด โดยปฏิบัติงานเชื่อมโยงกับกระบวนการดำเนินกิจกรรมของคณะอนุกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการกลุ่มจังหวัด

#### ❖ คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ (Strategic Partnership Groups)

คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์แบ่งเป็น 4 คณะ ได้แก่ คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติการพัฒนาสถานที่ (Place) คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติการพัฒนาคน (People) คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติการพัฒนาธุรกิจ (Business) และคณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติกฎหมายและความสงบเรียบร้อย (Law and Order) มีหน้าที่ประสานข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำแผนงานและออกแบบโครงการพัฒนาภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์ โดยมุ่งบูรณาการบทบาท อำนาจหน้าที่ทรัพยากรและบุคลากรระหว่างหน่วยราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และชุมชน ผ่านการกำหนดโครงการและกิจกรรมที่มีเป้าประสงค์สอดคล้องหรือเกี่ยวเนื่องกัน มีกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน หรือมีพื้นที่เป้าหมายในเขตเดียวกันหรือเชื่อมโยงกัน

คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ มีผู้แทนส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ในมิตินั้น ๆ เป็นองค์ประกอบหลัก และผู้แทนหน่วยงานและองค์กรภาคส่วนอื่น ๆ ตามลักษณะบทบาทที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการพัฒนา ได้แก่ ผู้แทนหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ ผู้แทนรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานความมั่นคงและตำรวจ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาตามยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ ผู้แทนองค์กรภาคธุรกิจ และองค์กรภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการพัฒนา

สำหรับองค์ประกอบในส่วนผู้แทนส่วนราชการประจำจังหวัด สามารถจำแนกได้ดังนี้

**1) คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติการพัฒนาสถานที่ (Place) ประกอบด้วย**

- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
- สำนักงานขนส่งจังหวัด
- สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด
- สำนักงานที่ดินจังหวัด
- สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด

**2) คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติการพัฒนาคน (People) ประกอบด้วย**

- สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด
- สำนักงานแรงงานจังหวัด
- สำนักงานจัดหางานจังหวัด
- สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด
- สำนักงานประกันสังคมจังหวัด
- สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด
- สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด
- สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด
- สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด

**3) คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติการพัฒนาธุรกิจ (Business) ประกอบด้วย**

- สำนักงานพาณิชย์จังหวัด
- สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด
- สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด
- สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด
- สำนักงานเกษตรจังหวัด
- สำนักงานสหกรณ์จังหวัด

- สำนักงานประมงจังหวัด
- สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด
- สำนักงานพลังงานจังหวัด

**4) คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติกฎหมาย ความเป็นธรรม ความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยสาธารณะ (Law and Order) ประกอบด้วย**

- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด
- เรือนจำจังหวัด
- สำนักงานบังคับคดีจังหวัด
- สำนักงานคุมประพฤติจังหวัด
- ที่ทำการปกครองจังหวัด

คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์แต่ละชุด มีหัวหน้าทีมงาน (Sector Champions) เป็นตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้แทนส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีความรู้ความชำนาญในภารกิจ มีทักษะในการจัดการเครือข่าย และมีทักษะความเป็นผู้นำ และทำหน้าที่เป็นตัวแทนคณะทำงานไปดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ และมีบุคลากรจากกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด ภายใต้สำนักงานจังหวัด เป็นเลขานุการในคณะทำงานแต่ละชุด

**❖ คณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด (Intergovernmental Management Team)**

คณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน รวบรวมและพัฒนาฐานข้อมูล อำนวยการและสนับสนุนเทคนิคในกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการและคณะทำงานชุดต่าง ๆ กลั่นกรองการปฏิบัติและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับระเบียบและแนวปฏิบัติที่ราชการบริหารส่วนกลางได้กำหนดไว้ คณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด ประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการประจำจังหวัด ดังนี้

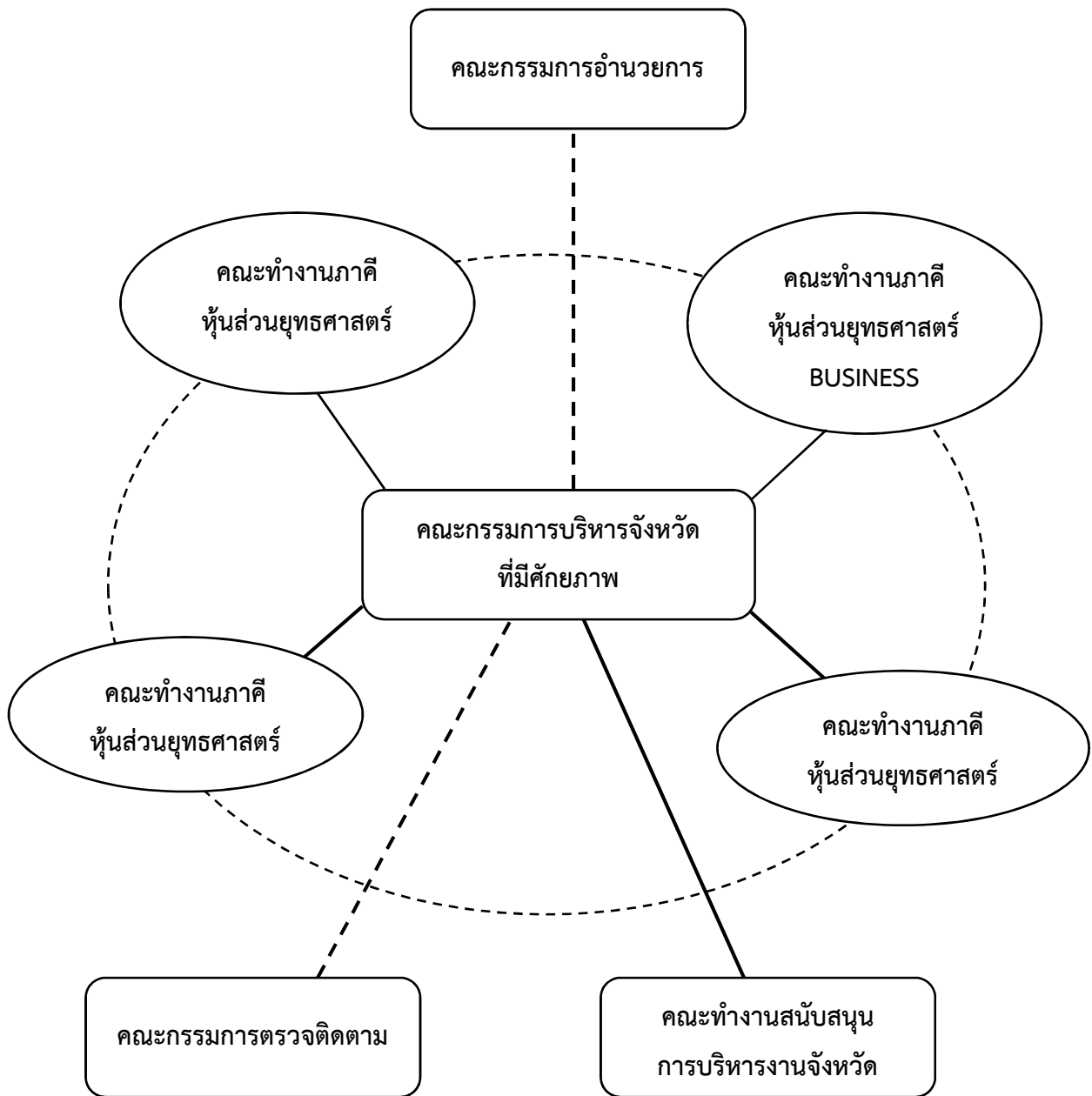
- สำนักงานจังหวัด
- สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด
- สำนักงานคลังจังหวัด
- สำนักงานสถิติจังหวัด
- สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด

หลักเกณฑ์ที่สำคัญสำหรับการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ที่จะมาเข้าร่วมในคณะทำงานแต่ละชุดดังกล่าวข้างต้น ควรใช้รูปแบบการสร้างเครือข่ายอาศัยความร่วมมือสมัครใจ (Voluntary corporation) และมี

ความหลากหลาย เพื่อให้ได้องค์ประกอบคณะทำงานที่มาร่วมมาจากผู้ที่มีความตั้งใจและมุ่งมั่นอย่างแท้จริง ซึ่งจะส่งผลให้การประชุมและทำงานร่วมกันเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

สำหรับกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ และคณะกรรมการอำนวยการดำเนินการโดยอาศัยบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) โดยมีการรายงานผลการดำเนินการบริหารงานของจังหวัดที่มีศักยภาพต่อคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการยังอาจมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างกระทรวง เพื่อเป็นกลไกบูรณาการแผนงานของส่วนราชการบริหารส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพ (Interministerial Committee for Territorial Planning and Competitiveness) กำหนดกรอบการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพ ปฏิบัติภารกิจแทนในพื้นที่เป็นการเฉพาะ รวมถึงการจัดทำเกณฑ์การกำหนดสมรรถนะและการประเมินผลการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพ

แผนภาพ 9.1 การจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ



## 9.5 การพัฒนาระบบการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพ

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อกระบวนการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดที่มีศักยภาพ จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมักคาดหวังว่าการทำหน้าที่บริหารงานจังหวัดของตนนั้นสามารถเทียบเคียงได้กับการบริหาร “กรม” กล่าวคือ โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดเปรียบได้กับโครงสร้างการบริหารส่วนราชการระดับกรม โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เทียบเท่า “อธิบดี” เป็นผู้บริหารสูงสุด มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับควบคุมและบังคับบัญชาส่วนราชการประจำจังหวัด โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการพัฒนาในพื้นที่จังหวัด อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริง กลับปรากฏว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัด มักจะไม่สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างที่คาดหวัง

ผลการศึกษาพบว่าในหลายกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาเบ็ดเสร็จในพื้นที่ได้จริง เนื่องจากมีอุปสรรคเชิงโครงสร้างอันเนื่องมาจากการดำเนินการกิจเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ในหลายด้านอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการบริหารส่วนกลางซึ่งตั้งปฏิบัติงานในพื้นที่ภูมิภาค ในขณะที่การดำเนินงานของส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคเหล่านั้น แม้จะตั้งปฏิบัติการในเขตพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ แต่ก็ได้มีความเชื่อมโยงกับกระบวนการบริหารราชการจังหวัด และขาดกลไกการประสานข้อมูลเกี่ยวกับแผนงานและโครงการ รวมทั้งการประสานการทำงานเพื่อตอบโจทย์เฉพาะภายในพื้นที่อย่างเป็นทางการ โดยส่วนใหญ่การประสานขอความร่วมมือมักเกิดจากบทบาทการประสานอย่างไม่เป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละราย

สภาพดังกล่าวสะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชาหน่วยราชการในพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือ ส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางนั้น มักจะมีโครงการและการดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ของตนเอง ซึ่งการดำเนินการตามโครงการเหล่านั้น ไม่จำเป็นต้องแจ้งหรือประสานงานให้ทางจังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้ร่วมรับทราบ ผลที่ตามมาคือ แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสถานะเป็นหัวหน้าและผู้บังคับบัญชาสูงสุดของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในพื้นที่แต่ละจังหวัด แต่กลับไม่ทราบข้อมูลโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ลงมาดำเนินการในพื้นที่ และไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มที่เมื่อเกิดเหตุที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านั้น

ในบางกรณี การบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ประสบปัญหาในการทำหน้าที่ตัวแทนของรัฐบาลในการประสานราชการและบังคับบัญชาส่วนราชการประจำจังหวัดอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดมีการติดต่อประสานราชการไปยังส่วนราชการระดับกรมต้นสังกัดโดยตรงส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถชี้แจงแก่ประชาชนหรือผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่ได้ เมื่อเกิดข้อผิดพลาดบกพร่องขึ้นในการบริหารงานของส่วนราชการในจังหวัด

นอกเหนือจากข้อจำกัดและอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่ส่งผลต่อการทำหน้าที่บริหารราชการจังหวัดแล้ว ประสิทธิภาพในการแสดงบทบาทในเชิงการพัฒนาจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด ยังถูกบั่นทอนอันเนื่องมาจาก

สภาพความจำเป็นในการทำหน้าที่เชิงสัญลักษณ์ในฐานะพ่อเมือง ซึ่งเป็นเกียรติที่ผูกติดกับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดมาช้านานอีกด้วย การแสดงบทบาททางสังคมและการลงพื้นที่พบปะประชาชน แม้จะมีใช้บทบาทหน้าที่หลัก แต่ก็นับเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความสำคัญต่อการสร้างความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องรับผิดชอบดำเนินงานด้านอื่น ๆ ควบคู่ไปด้วย

ภายใต้ระบบการมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทนในเขตพื้นที่จังหวัดในปัจจุบัน ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจภายในจังหวัดได้ ทั้งในกรณีอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ซึ่งมีได้มีการกำหนดห้ามไว้ ในกรณีที่อำนาจนั้นเกี่ยวกับราชการของส่วนราชการส่วนใด และส่วนราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการนั้น นอกจากกรณีดังกล่าวแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้

ในสภาพความเป็นจริง พบว่า การปฏิบัติในเรื่องการมอบอำนาจภายในพื้นที่จังหวัด ยังมีประเด็นข้อติดขัดในทางปฏิบัติในหลายลักษณะ กล่าวคือ บางกรณีอำนาจที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบมาจากส่วนกลางมีลักษณะที่ไม่ได้สมดุลกับหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานในเรื่องที่ได้รับมอบอำนาจมานั้นไม่บรรลุประสิทธิผลตามเป้าประสงค์ของภารกิจ ในบางกรณีส่วนราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงบางส่วน เมื่อเกิดปัญหาในพื้นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเสนอเรื่องดังกล่าวกลับไปยังส่วนกลาง ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการจัดการปัญหาที่มีความเร่งด่วนในพื้นที่

การปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพ จำเป็นต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขเฉพาะเกี่ยวกับคุณสมบัติและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดเงื่อนไขให้ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเฉพาะในจังหวัดที่มีศักยภาพ เป็นตำแหน่งที่ผู้มีความสามารถต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 2 ปี และผ่านการประเมินขีดสมรรถนะการบริหารยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ภายใต้หลักสูตรที่ออกแบบขึ้นโดยเฉพาะ

การคัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพ มีหลักเกณฑ์และกระบวนการเฉพาะ แยกจากกระบวนการคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดโดยทั่วไป ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพได้รับการกำหนดขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบจากรัฐบาลในลักษณะที่กว้างขวางมากกว่าในพื้นที่จังหวัดอื่นโดยมาตรฐานทั่วไป และได้รับการมอบอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ในขอบเขตและปริมาณที่มากกว่าจังหวัดอื่นโดยมาตรฐานทั่วไป และการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพมุ่งเน้นการทำงานโดยอาศัยกลไกเครือข่ายในรูป “คณะกรรมการบริหารจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษ” และตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพ มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่และระบบแรงจูงใจในลักษณะที่ต่างจากจังหวัดอื่นโดยทั่วไป



จังหวัดที่มีศักยภาพควรมีการจัดวางระบบการสรรหา (Recruitment system) ในรูปแบบที่เป็นทางการ และมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน เพื่อให้บุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ ได้รับการกำหนดคุณสมบัติเชิงสมรรถนะและศักยภาพที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการพัฒนาจังหวัดที่มี ศักยภาพเฉพาะในด้านต่าง ๆ โดยระบบการสรรหาดังกล่าวต้องมีความโปร่งใส มีการเปิดให้แสดงวิสัยทัศน์ และมีกลไกการพิจารณาภายใต้หลักเกณฑ์ที่ชัดเจนบนพื้นฐานของระบบคุณธรรม (Merit system)

นอกจากนี้ ยังควรมีการเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพในบางเรื่อง เป็นการเฉพาะ โดยให้มีการทบทวนอำนาจหน้าที่การบังคับบัญชาราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค การถ่ายโอนอำนาจการอนุมัติและการอนุญาต รวมทั้งอำนาจเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์ ของจังหวัดที่มีศักยภาพจากอธิบดีหรือหน่วยงานที่มีอำนาจในส่วนกลางมาให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับ จังหวัดที่มีศักยภาพ เพื่ออำนาจการบังคับบัญชาราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค ควบคู่กับอำนาจ การบังคับบัญชาส่วนภูมิภาคที่มีอยู่เดิม ซึ่งจะทำให้การสั่งการให้ส่วนราชการทุกหน่วยงานในจังหวัดสามารถ ตอบสนองการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์ การพัฒนาพื้นที่

การเพิ่มวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ โดยกำหนดระยะเวลา ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผ่านระบบการสรรหาและแต่งตั้งแล้วมาปฏิบัติหน้าที่ขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัดมีวาระ 4 ปี โดยกำหนดเงื่อนไขห้ามมิให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาเปลี่ยนแปลงในระหว่าง การดำรงตำแหน่ง เพื่อให้การขับเคลื่อนงานยุทธศาสตร์เกิดความต่อเนื่อง นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มีศักยภาพ ต้องสามารถพิจารณาเลือกบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดตามจำนวนที่กำหนด เพื่อมาร่วมปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบการทำงาน 4 ปี แต่ให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถขอลาออกได้ในระหว่าง ดำรงตำแหน่ง รวมทั้งให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งนี้ ก่อนการปฏิบัติหน้าที่ ของรองผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีการจัดทำข้อตกลงตามยุทธศาสตร์ของจังหวัด

ในขณะเดียวกันควรกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ การพัฒนาตามที่ได้ตกลงกันไว้แบ่งออกเป็น 2 รอบ รอบละ 2 ปี เมื่อถึงกำหนดการประเมินจะต้องรายงาน และตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติงานให้กับรัฐมนตรีประจำภาคและคณะรัฐมนตรีรับทราบ เพื่อกระตุ้น การทำงานและสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ หากผลการประเมินพบว่า ผู้ว่าราชการ จังหวัดที่มีศักยภาพสูงสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ได้ตามเป้าหมายที่กำหนด ให้ดำรงตำแหน่งจนครบวาระ 4 ปี แต่หากไม่ได้ตามเป้าหมายหรือมีข้อทักท้วงจำนวนมาก ให้มีเงื่อนไขอื่น ๆ เช่น การตัดลดงบประมาณ เป็นต้น ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว ระบบบจุงใจและการประเมินผลการปฏิบัติงานผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มี ศักยภาพจะต้องมีระบบค่าตอบแทนที่จูงใจเป็นพิเศษ (Special incentive system) ที่แตกต่างไปจากจังหวัดทั่วไป เนื่องจากถือว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีภาระรับผิดชอบสูงกว่าจังหวัดทั่วไป อีกทั้งเพื่อเป็นขวัญกำลังใจ ในการทำงาน

ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพจะมีความแตกต่างจากผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) เนื่องจากรูปแบบใหม่นี้จะช่วยปิดช่องว่างการบังคับบัญชาหรือการขับเคลื่อนงานในรูปแบบเดิมที่ทำได้ไม่ครอบคลุม หรือไม่สามารสร่วมสร้างการมีส่วนร่วมทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น บนฐานของความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบเดิม แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพจะปรับเปลี่ยนบทบาทการทำงานเป็นผู้บริหารยุทธศาสตร์ มีอำนาจพิเศษเพิ่มเติมในการบังคับบัญชาหรือขอความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งมีการทำงานภายใต้พื้นฐานความเป็นหุ้นส่วน (Partner) กับภาคส่วนอื่น ๆ มากยิ่งขึ้น

## 9.6 การพัฒนาขีดสมรรถนะของสำนักงานจังหวัด

สำนักงานจังหวัดในจังหวัดที่มีศักยภาพ จำเป็นต้องได้รับการเพิ่มขีดสมรรถนะเป็นพิเศษ ในการเป็นหน่วยสนับสนุนกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ และทำหน้าที่ผู้จัดการเครือข่าย (Network manager) ในพื้นที่กล่าวคือ การเพิ่มขีดสมรรถนะของสำนักงานจังหวัดในการทำหน้าที่ด้านการขับเคลื่อนกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ของจังหวัดได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ มุ่งเน้นพัฒนากลไกการทำงานของกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์และงบประมาณจังหวัด โดยการจัดระบบการทำงานภายใต้กลุ่มภารกิจด้านต่าง ๆ ตามประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัด บุคลากรในแต่ละกลุ่มทำหน้าที่เป็นผู้จัดการเครือข่ายประสานการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ทุกระดับและทุกภาคส่วนในพื้นที่

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในในกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์และงบประมาณจังหวัดในลักษณะดังกล่าวเป็นการจัดโครงสร้างที่มีความยืดหยุ่น หากมีการปรับเปลี่ยนประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัด การจัดแบ่งกลุ่มภารกิจก็อาจมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ หากพิจารณาในแง่การพัฒนาสมรรถนะขององค์กร การจัดโครงสร้างรูปแบบนี้เอื้อให้บุคลากรในสายงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเกิดกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาสมรรถนะในการปฏิบัติงานให้มีความรอบรู้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการแผนโดยเฉพาะ

บุคลากรในแต่ละกลุ่มภารกิจจึงจำเป็นต้องมีทักษะการทำงานทั้งในมิติด้านการวิเคราะห์และจัดการข้อมูลสารสนเทศ การวิเคราะห์นโยบายและแผน การวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ การวิเคราะห์งบประมาณ การติดตามและประเมินผลโครงการ และการจัดการเครือข่าย เงื่อนไขในการปฏิบัติงานในลักษณะนี้จึงเอื้อให้บุคลากรของสำนักงานจังหวัดมีการพัฒนาและยกระดับสมรรถนะให้สูงขึ้นกว่าการทำงานจำกัดในหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งโดยไม่มีการหมุนเวียนสับเปลี่ยนและเรียนรู้งานในหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้กระบวนการทำงานเดียวกัน นอกจากนี้ การจัดโครงสร้างในรูปแบบนี้ยังเป็นการส่งเสริมบทบาทของสำนักงานจังหวัดในฐานะหน่วยงานคลังสมองในด้านการบริหารยุทธศาสตร์ของจังหวัดอีกด้วย

สำหรับแนวทางการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรมีแนวทางการปรับปรุงที่สำคัญคือ การพัฒนาคุณสมบัตินักบริหารที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนงานเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากร

ที่มีทักษะความเชี่ยวชาญในด้านการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ โดยสำนักงานจังหวัดควรได้รับการกำหนดให้มีตำแหน่งผู้อำนวยการเฉพาะด้านขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นหัวหน้าทีมศูนย์รวมความคิด (Think tank) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำด้านยุทธศาสตร์และข้อเสนอแนะการปฏิบัติงานแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและส่วนราชการต่าง ๆ ตามความจำเป็นของจังหวัดที่มีศักยภาพ เช่น นิติกระดัดชำนาญการ/ชำนาญการพิเศษ เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ ล่ามในจังหวัดชายแดน นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดกรอบสมรรถนะสำหรับบุคลากรของสำนักงานจังหวัดในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ โดยครอบคลุมคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ รวมทั้งการมีระบบประเมินผลและเส้นทางความก้าวหน้าที่สุดคล้องกับสมรรถนะเฉพาะ

จังหวัดที่มีศักยภาพยังจำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของสำนักงานจังหวัด ในประการต่าง ๆ ได้แก่ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลของจังหวัดให้มีความทันสมัยและเป็นปัจจุบัน การพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศกลางของกระทรวงมหาดไทย การพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศทางด้านแผนพัฒนาจังหวัด/งบประมาณ และการติดตามประเมินผลแผนงาน/โครงการ การพัฒนาทักษะบุคลากรด้านการวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศให้มีความเชี่ยวชาญและเป็นมืออาชีพ การจัดระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของจังหวัดตามวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ในรูปคลังข้อมูลสารสนเทศกลางของจังหวัด (Data warehouse)

ในปัจจุบันระบบฐานข้อมูลภาครัฐในจังหวัด ยังคงมีลักษณะเป็นชุดข้อมูลที่เป็นลักษณะเดียวกันทั้งประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลจากสำนักงานสถิติจังหวัดที่มีการออกแบบชุดข้อมูลและการเก็บข้อมูลที่ถูกกำหนดขึ้นโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ แม้ว่าจะจะเป็นประโยชน์ในการวางแผนข้อมูลระดับชาติ แต่ในการบริหารและกำหนดแผนยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่จำเป็นต้องมีชุดข้อมูลที่ลักษณะเฉพาะสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ทั้งประเด็นปัญหาปัจจัยด้านฐานทรัพยากร และข้อมูลเชิงยุทธศาสตร์

การพัฒนาระบบคลังข้อมูลสารสนเทศกลางของจังหวัดหรือระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของสำนักงานจังหวัด สำหรับใช้ในการออกแบบและบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ของพื้นที่ควรมีลักษณะเฉพาะ (Specific data base) มากกว่าชุดข้อมูลที่มีลักษณะทั่วไป (General data base) เหมือนจังหวัดอื่น ๆ แต่ในที่นี้ มิได้หมายถึงให้มีการยกเลิกการเก็บรวบรวมข้อมูลทั่วไป แต่ในการทำงานจะต้องใช้ฐานข้อมูลเฉพาะเป็นหลัก การจัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของสำนักงานจังหวัด ควรมีการออกแบบฐานข้อมูลโดยแบ่งออกเป็น 3 ฐานข้อมูล คือ (1) ฐานข้อมูลสารสนเทศเพื่อการรายงานผู้บริหารและส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (2) ฐานข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด/งบประมาณ และการติดตามประเมินผลโครงการตามยุทธศาสตร์ และ (3) ฐานข้อมูลบริการภาครัฐในพื้นที่เพื่อเผยแพร่แก่ประชาชนทั่วไปที่จะค้นได้ด้วยระบบเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ต

## 9.7 การจัดสรรงบประมาณเป็นพิเศษสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ

การพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานในภูมิภาคของจังหวัดที่มีศักยภาพ ต้องอาศัยปัจจัยเกื้อหนุนและมาตรการทางการคลังเป็นกรณีพิเศษ การพิจารณาทบทวนปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหาร

ราชการส่วนภูมิภาค จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยเชิงพื้นที่ซึ่งส่งผลให้บริบทการบริหารงานภาครัฐในพื้นที่แต่ละจังหวัดมีสภาพแตกต่างกัน ลักษณะพิเศษของพื้นที่จังหวัดที่เห็นได้ชัดเจน ได้แก่ จังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาค จังหวัดที่มีฐานทรัพยากรทางเศรษฐกิจ จังหวัดที่มีตำแหน่งทางภูมิศาสตร์เศรษฐกิจเชื่อมโยงข้ามพรมแดนประเทศ รวมถึงจังหวัดที่มีลักษณะเฉพาะทางสังคมวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์

ในกรณีจังหวัดที่เป็นพื้นที่ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาค การขยายตัวทางเศรษฐกิจและการลงทุนตลอดจนการเติบโตของชุมชนเมืองอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐในพื้นที่ต้องเผชิญกับสภาพปัญหาและความต้องการที่ซับซ้อนกว่าจังหวัดอื่น ๆ โดยทั่วไป จังหวัดที่มีเงื่อนไขในพื้นที่เช่นนี้ ควรได้รับการพิจารณา กำหนดให้มีสถานะเป็น “จังหวัดพิเศษ” เพื่อให้สามารถปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานและรูปแบบการบริหารงานได้อย่างสอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้มีงบประมาณพิเศษเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมถึงการมอบอำนาจหน้าที่พิเศษ เช่น งานระหว่างประเทศ การพัฒนาเขตพิเศษในการลงทุน รวมถึงการมีมาตรการมอบอำนาจของราชการบริหารส่วนกลาง หรืออำนาจตามกฎหมายได้เฉพาะกรณี เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถทำหน้าที่ขับเคลื่อนความร่วมมือจากหน่วยงานทุกระดับและทุกภาคส่วนในการพัฒนาพื้นที่

การขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาจังหวัดโดยอาศัยเครื่องมือทางการคลัง (Fiscal incentives) เป็นกลไกสำคัญในการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐระดับต่าง ๆ ในจังหวัด รัฐบาลสามารถกำหนดเงื่อนไขสำหรับการจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาจังหวัดที่มีศักยภาพ เพื่อเป็นแรงจูงใจกระตุ้นให้หน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาคเกิดการประสานความร่วมมือกัน เช่น การเปิดให้หน่วยงานภาครัฐในภูมิภาคสามารถร่วมกันจัดทำโครงการพัฒนาเชิงพื้นที่เพื่อเสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวจากรัฐบาลได้ เป็นต้น

การจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาจังหวัดที่มีศักยภาพมีเงื่อนไขสำคัญคือ หน่วยงานภาครัฐที่เป็นภาคีความร่วมมือภายใต้โครงการดังกล่าว ต้องร่วมสมทบงบประมาณของหน่วยงานตนเองบางส่วน (Co-financed project) และหน่วยงานภาคีเหล่านั้นต้องมีบทบาทในการบริหารโครงการ ติดตาม และประเมินผลโครงการร่วมกันในทุกขั้นตอน โดยรัฐบาลกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ภายใต้งบประมาณที่จัดสรรลงพื้นที่ กลไกการสร้างแรงจูงใจดังกล่าว ยังสามารถนำมาใช้สำหรับกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดการประสานความร่วมมือกันในการพัฒนาพื้นที่หรือการยกระดับศักยภาพการจัดการบริการสาธารณะร่วมกัน โดยผ่านการจัดทำแผนงานร่วมกันภายใต้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานระดับภูมิภาคได้อีกด้วย

การสร้างเครื่องมือทางการคลังสามารถดำเนินการได้โดยการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการสร้าง ความเติบโตของภูมิภาค (Regional growth fund) เพื่อให้รัฐบาลสามารถอุดหนุนโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์ จังหวัดที่มีศักยภาพ โดยเฉพาะโครงการพัฒนาที่ส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนและกระตุ้นการจ้างงาน ภายในพื้นที่ งบประมาณดังกล่าวอาจจัดสรรผ่านหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่ออุดหนุนการดำเนินโครงการที่ริเริ่มโดยภาคเอกชนภายในพื้นที่ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์และแผนงานพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดนั้น ๆ โดยมีเงื่อนไขสำคัญคือ เป็นโครงการที่มุ่งสร้างการเติบโตและความเข้มแข็งให้แก่ภาคธุรกิจในพื้นที่ มุ่งส่งเสริมการจ้างงานหรือรักษาอัตราการจ้างงานในพื้นที่ ช่วยกระตุ้นการลงทุนของภาคเอกชน เป็นโครงการที่ไม่สามารถขอรับการสนับสนุนจากแหล่งอื่นใด

จังหวัดที่มีลักษณะเฉพาะหรือจังหวัดที่มีศักยภาพจำเป็นต้องมีการออกแบบจัดสรรงบประมาณในลักษณะที่แตกต่างหากออกมาจากจังหวัดทั่วไป เพราะต้องสอดคล้องกับระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และควรมีจำนวนเม็ดเงินมากเป็นพิเศษ เพราะต้องนำเงินไปพัฒนาพื้นที่ในฐานะกลไกขับเคลื่อนการเติบโตของประเทศโดยรวม (Growth engine) มิใช่เป็นเพียงการพัฒนาจังหวัดหนึ่ง ๆ เท่านั้น ซึ่งสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนเงินงบประมาณกับผลลัพธ์จากการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์ในพื้นที่พิเศษอย่างมีนัยสำคัญ หากผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถขับเคลื่อนงานตามแผนยุทธศาสตร์ครบ 2 ปี และประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย รัฐบาลอาจจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาพื้นที่และสร้างแรงจูงใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน แต่ทั้งนี้ต้องพิจารณาตามความเหมาะสมของศักยภาพทางการคลังของรัฐบาลเป็นสำคัญ

## 9.8 การทำข้อตกลงภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดที่มีศักยภาพ

สำหรับเครื่องมือทางการบริหารที่สำคัญต่อการพัฒนาการพัฒนากลไกการพัฒนาเชิงพื้นที่ในรูปแบบเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด ก็คือ สัญญาหรือข้อตกลงอย่างเป็นทางการระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Public action contract) ว่าด้วยการเป็นหุ้นส่วนเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนแผนงานภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพ หากพิจารณาในเชิงหลักการ การจัดทำข้อตกลงความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ (Contractual arrangements between levels of government) มีข้อดีในประการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้<sup>23</sup>

**ประการแรก** กลไกการจัดความสัมพันธ์ในเชิงพันธะสัญญา ช่วยสร้างความเชื่อมโยงกันระหว่างกรอบนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาล กับทิศทางนโยบายการพัฒนาพื้นที่ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค และนโยบายการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลไกการจัดทำข้อตกลงด้านการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ช่วยเอื้อให้กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินไปอย่างราบรื่นและมีความก้าวหน้า ในขณะเดียวกันก็ช่วยสร้างความสอดคล้องและมีเอกภาพในการประสานทิศทางการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่

**ประการที่สอง** การจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับเทศบาล เป็นกลไกที่ส่งผลให้เกิดการเสริมสร้างขีดสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเป็นฐานขับเคลื่อนการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ เนื่องจากภายใต้ความสัมพันธ์ในฐานะภาคีความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีบทบาทเป็นเพียงหน่วยรับการมอบหมายภารกิจและบริหารจัดการเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือหน่วยราชการบริหารส่วนกลางฝ่ายเดียว หากแต่ความสัมพันธ์ในเชิงพันธะสัญญา ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและความรับผิดชอบร่วมในกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการเรียนรู้ร่วมกับ

<sup>23</sup> โปรตดู OECD, *Building Competitive Regions* (OECD, 2005), pp. 83-84.

หน่วยงานภาคีอื่น ๆ อย่างเสมอภาค เนื่องจากกระบวนการทำงานร่วมกันในการพัฒนาพื้นที่จำเป็นต้องอาศัย บทบาทการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ในฐานะภาคีที่มีข้อมูลความรู้และความเข้าใจ ในพื้นที่ มีภารกิจในอำนาจหน้าที่โดยตรงในการพัฒนาพื้นที่และเป็นกลไกประสานการมีส่วนร่วมของกลุ่ม องค์กร ชุมชน และเครือข่ายภาคประชาชนในพื้นที่

**ประการที่สาม** การประสานบทบาทและแบ่งปันความรับผิดชอบร่วมกันภายใต้กลไกการทำข้อตกลง ในเชิงพันธสัญญา ช่วยให้การดำเนินภารกิจด้านการพัฒนาพื้นที่ของภาครัฐได้รับความชอบธรรมในระดับสูง จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับ การดำเนินโครงการภายใต้โครงสร้างการบังคับบัญชาและ สิ่งการของรัฐบาลหรือหน่วยราชการบริหารส่วนกลางฝ่ายเดียว ภายใต้ความสัมพันธ์ในเชิงพันธสัญญา องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ สามารถมีโอกาสในการนำเสนอวิสัยทัศน์ ตลอดจนประเด็นยุทธศาสตร์ การพัฒนาในพื้นที่ของตน เพื่อสร้างความเห็นพ้องและตกลงร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวข้องได้ โดยผ่านกระบวนการเจรจาต่อรองหาข้อสรุปที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน กระบวนการหารือและ ตัดสินใจร่วมกันระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ ส่งผลให้ การดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาคเกิดความชอบธรรม

**ประการที่สี่** การจัดทำข้อตกลงความร่วมมือที่มีผลผูกพันให้องค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา พื้นที่ร่วมแบ่งปันภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบภายใต้เป้าหมายเดียวกัน เป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้าง การประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างกระทรวง และหน่วยการปกครองต่างระดับกัน ซึ่งช่วยลดปัญหา ความแตกกระจายในเชิงโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ (Institutional fragmentation) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแยกส่วนกันดำเนินภารกิจของหน่วยราชการในภูมิภาคสังกัดกระทรวงต่าง ๆ อย่างกระจัดกระจายในพื้นที่ ในประเทศฝรั่งเศส อิตาลี และสเปน ซึ่งมีลักษณะการจัดโครงสร้างการบริหารงานในภูมิภาคที่แตกกระจาย กลไกการจัดความสัมพันธ์เชิงพันธสัญญา ช่วยยกระดับการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ในพื้นที่ได้อย่างชัดเจน

**ประการที่ห้า** การทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ช่วยเสริมสร้าง เสถียรภาพในการจัดความสัมพันธ์ภายในหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากกลไกสัญญาส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีพันธะผูกพันต่อกันในระยะยาวภายใต้ข้อตกลงที่เป็นทางการ เนื่องจากการทำสัญญาต่อกัน ทำให้หน่วยงาน ภาคีแต่ละฝ่ายสามารถเล็งเห็นถึงกรอบทิศทางงานและการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ของหน่วยงาน ภาคีฝ่ายอื่น ๆ ล่วงหน้าได้ชัดเจนแน่นอน การทำสัญญาที่เป็นทางการช่วยป้องกันพฤติกรรมแสวงหาโอกาส ในการสร้างรายได้เปรียบของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง รวมถึงลดทอนความเสี่ยงอันเนื่องมาจากความไม่ต่อเนื่อง ในวาระทางการเมืองของสภาและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการทำสัญญาระหว่างองค์กรส่งผลให้ เกิดข้อผูกพันในการจัดสรรงบประมาณภายใต้โครงการที่มีระยะเวลาการดำเนินการหลายปี ซึ่งช่วยลดข้อจำกัด ของการดำเนินโครงการที่ดำเนินการภายใต้ระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี

**ประการที่หก** การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ระดับภาคโดยอาศัยกลไกการทำข้อตกลง ในรูปแบบสัญญาระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ช่วยให้การดำเนินโครงการลงทุนขนาดใหญ่และ

มีความสลับซับซ้อนในพื้นที่ตั้งอยู่บนการแบ่งปันภาระหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันตามขอบเขตภารกิจ อำนาจหน้าที่ และศักยภาพของหน่วยงานภาคีแต่ละฝ่าย การทำข้อตกลงในการดำเนินภารกิจร่วมกันจึงเป็นเงื่อนไขที่เอื้อให้การดำเนินโครงการบางประเภทที่ไม่สามารถดำเนินการได้ภายใต้บทบาทของหน่วยการปกครอง ระดับใดระดับหนึ่งเพียงฝ่ายเดียวสามารถมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

**ประการสุดท้าย** การมีกลไกการจัดความสัมพันธ์ในเชิงพันธสัญญาระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ช่วยเอื้อต่อการดึงภาคีที่เกี่ยวข้องให้เข้ามาร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ได้ง่ายขึ้น ผลดีของการมีภาคีฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาร่วมขับเคลื่อนการดำเนินโครงการพัฒนาของภาครัฐก็คือ การแบ่งปันบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ และแบ่งปันความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ อาทิ การแบ่งปันความรับผิดชอบด้านงบประมาณ การแบ่งปันความเสี่ยง ในกรณีการดำเนินโครงการที่มีความเสี่ยงทางการเมือง โดยเฉพาะการลดอุปสรรคจากปัญหาการต่อต้านคัดค้านหรือ การโจมตีของฝ่ายต่าง ๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยการสร้างพื้นที่ในการร่วมเจรจาต่อรองอย่างเป็นทางการ กลไก การจัดความสัมพันธ์ในเชิงพันธสัญญาช่วยรับประกันการมีช่องทางสำหรับการเจรจาหรือและการสร้างความเข้าใจระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ในพื้นที่ แม้ว่า การดำเนินโครงการพัฒนาระดับภูมิภาคจะอยู่ภายใต้การตัดสินใจ ของส่วนกลาง

สัญญาดังกล่าวจัดทำขึ้นโดยกระบวนการเจรจาข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ในพื้นที่ ทั้งหน่วยราชการระดับจังหวัดและหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น ระดับต่าง ๆ ซึ่งเป็นพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาศักยภาพของจังหวัด สารสำคัญของสัญญาดังกล่าวครอบคลุม รายละเอียดแผนงานและมาตรการทั้งหมดที่หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการในพื้นที่ภายใน กรอบระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งการกำหนดกรอบระยะเวลาผูกพันการจัดสรรงบประมาณและการดำเนินโครงการ ในเชิงบูรณาการร่วมกันอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ยังควรมีการกำหนดโครงการความร่วมมือที่หน่วยงานภาครัฐ ในส่วนกลาง หรือส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจในด้านที่เกี่ยวข้องกับแผนงานตามยุทธศาสตร์ของพื้นที่ กับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกันจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการ (Co-finance projects) อีกด้วย<sup>24</sup>

การบูรณาการโครงการภายใต้สัญญาดังกล่าว ควรมีเงื่อนไขสำคัญคือ การกำหนดให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมายโครงการต้องมีบทบาทในการสนับสนุนการขับเคลื่อนโครงการ รวมถึงการกำหนดให้ จังหวัดมีการจัดสรรเงินอุดหนุนโครงการความร่วมมือในพื้นที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะเดียวกัน ส่วนราชการบริหารส่วนกลางที่มีภารกิจเกี่ยวข้องก็ร่วมจัดสรรงบประมาณสมทบอีกส่วนหนึ่งด้วย อย่างไรก็ตาม ก็ดี การจัดสรรเงินของภาคีภาคีราชการที่เกี่ยวข้องดังกล่าว มิใช่การถ่ายโอนงบประมาณจากส่วนกลาง ให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น หากแต่มีลักษณะเป็นการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบและพันธะ ผูกพันด้านงบประมาณของภาคีแต่ละฝ่าย โดยมีการระบุรายละเอียดงบประมาณและวัตถุประสงค์การใช้จ่าย งบประมาณแต่ละส่วนอย่างชัดเจน ทั้งนี้ โครงการที่อาศัยสัญญาดังกล่าวเพื่อเป็นเครื่องมือบูรณาการงบประมาณ

<sup>24</sup> โปรดดู OECD, *OECD Territorial Review: France* (Paris: OECD, 2006), pp. 150-163.

ภาครัฐ ยังควรเป็นโครงการที่มีเป้าหมายเชื่อมโยงหรือรองรับกับยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพของกลุ่มจังหวัด รวมถึงยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาภาคในทางใดทางหนึ่งด้วย

**ตาราง 9.1 ตัวอย่างการกำหนดโครงการเพื่อบูรณาการงบประมาณระหว่างหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ภายใต้สัญญาภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อพัฒนาจังหวัดที่มีศักยภาพ**

แผนงานภายใต้ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่	ตัวอย่างโครงการ (จำแนกตามแหล่งงบประมาณ)		
	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ส่วนท้องถิ่น
<b>การสร้าง ความเข้มแข็งและ เติบโตของเศรษฐกิจ ในพื้นที่ (BUSINESS)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โครงการถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตและนวัตกรรม</li> <li>- การถ่ายทอดทักษะการตลาดเพื่อการส่งออกแก่ผู้ประกอบการ</li> <li>- โครงการสร้างความได้เปรียบเชิงพื้นที่ในการผลิตอุตสาหกรรม</li> <li>- โครงการสร้างแรงดึงดูดด้านการค้าบริการของกลุ่มประเทศ GMS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โครงการพัฒนาธุรกิจแกวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม</li> <li>- โครงการขยายช่องทางการตลาดสู่ประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาค</li> <li>- โครงการพัฒนาธุรกิจผู้ให้บริการโลจิสติกส์ (Logistics service providers)</li> <li>- โครงการเพิ่มขีดความสามารถในการเป็นแหล่งเพาะปลูกพืช ผัก ผลไม้</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โครงการส่งเสริมศักยภาพของแหล่งผลิตวัตถุดิบ</li> <li>- โครงการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนเชื่อมโยงการท่องเที่ยว</li> <li>- โครงการเสริมสร้างองค์ความรู้ด้านการท่องเที่ยววิถีเกษตร</li> <li>- โครงการส่งเสริมการรวมกลุ่มการผลิตและจำหน่ายผลผลิตท้องถิ่นในระดับตำบล</li> </ul>
<b>การพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน รองรับกิจกรรม ทางเศรษฐกิจใน พื้นที่ (PLACE)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โครงการพัฒนาโครงสร้างระบบคมนาคมขนส่งขนาดใหญ่เชื่อมโยงจังหวัดภายในภาค</li> <li>- โครงการพัฒนาด้านการค้าชายแดน</li> <li>- โครงการจัดตั้งศูนย์กลางอุตสาหกรรมอาหารและ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โครงการศูนย์รวบรวมและกระจายสินค้าผ่านแดนในแผ่นดิน</li> <li>- โครงการปรับปรุงระบบระบายน้ำ รวบรวมและบำบัดน้ำเสีย</li> <li>- โครงการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนอัจฉริยะ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โครงการปรับปรุงถนนในชุมชนพื้นที่เป้าหมายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ</li> <li>- โครงการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกในพื้นที่เศรษฐกิจ</li> <li>- โครงการจัดเตรียมพื้นที่พิเศษเพื่อรองรับขยะและของเสียที่เกิดขึ้นในพื้นที่</li> </ul>



แผนงานภายใต้ ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่	ตัวอย่างโครงการ (จำแนกตามแหล่งงบประมาณ)		
	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ส่วนท้องถิ่น
	แปรรูปสินค้าเกษตรระดับ ภาค	- โครงการพัฒนาพื้นที่ เฉพาะเพื่อการท่องเที่ยว	- โครงการวางผังเมือง เพื่อรองรับเขตเศรษฐกิจ พิเศษ
<b>การยกระดับ ศักยภาพ ของทุนมนุษย์และ สุขภาวะของ ประชากร (PEOPLE)</b>	- โครงการสร้างความเป็น ศูนย์กลางการแพทย์ระดับ นานาชาติและระดับภาค - โครงการจัดตั้งศูนย์วิจัย โรคเฉพาะทางที่เกิดจาก มลภาวะทางอุตสาหกรรม - โครงการจัดตั้งสถาบัน ฝึกอบรมเทคโนโลยีขั้นสูง ในภาคอุตสาหกรรม - โครงการจัดตั้ง สถาบันการศึกษาเพื่อเป็น ศูนย์กลางการค้าและ วิจัยสำหรับการผลิต ในอนุภาค - โครงการขยาย ศูนย์บริการจัดหางาน เพื่อคนไทย (Smart Job Center)	- โครงการจัดตั้ง ศูนย์บริการสาธารณสุข นานาชาติ - โครงการจัดตั้งศูนย์ พัฒนาการแพทย์แผนไทย ประยุกต์ - โครงการความร่วมมือ กับภาคเอกชนเพื่อจัดทำ แผนงานเฉพาะกลุ่มพื้นที่ การพัฒนา โดยเน้น การผลิตบัณฑิตให้มี ความพร้อม ในการประกอบอาชีพ สอดคล้องกับความต้องการ ของตลาดแรงงาน และ บทบาทของพื้นที่ เป้าหมาย - โครงการสร้างภูมิคุ้มกัน แก่กลุ่มเสี่ยงเพื่อป้องกัน การถูกล่อลวง - โครงการพัฒนา ศักยภาพแรงงาน เพื่อรองรับการจ่ายค่าจ้าง ตามระดับมาตรฐานฝีมือ แรงงาน	- โครงการปรับปรุงสถานี อนามัยและพัฒนาการ บริการสาธารณสุข - โครงการจัดตั้งสถานพัก พื้นและบำบัดสุขภาพ ผู้สูงอายุ (Long Stay Area) - โครงการพัฒนา บุคลากรด้านการศึกษา และระบบการเรียน การสอนโดยใช้เครือข่าย เทคโนโลยี - โครงการส่งเสริมพัฒนา องค์การสวัสดิการสังคม และอาสาสมัครคุ้มครอง สิทธิและสวัสดิการผู้ ประสบปัญหา ความเดือนร้อนทางสังคม - โครงการสร้างและ พัฒนาเครือข่าย การคุ้มครองแรงงาน นอกระบบในระดับตำบล

การขับเคลื่อนแผนงานและโครงการที่ระบุไว้ในสัญญาดังกล่าว ต้องอยู่บนการมีส่วนร่วมของภาคีหลัก ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง จังหวัดในฐานะหน่วยการปกครองระดับภูมิภาค หน่วยการปกครองท้องถิ่น ระดับจังหวัดและเทศบาล ผู้แทนของสภาท้องถิ่น และองค์กรตัวกลางประสานความร่วมมือ (Intermediation bodies) อาทิ ภาควิชาการในพื้นที่ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเป็นฐานการกำหนด แผนพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาค โดยเฉพาะบุคลากรผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในด้านที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา ด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านการพัฒนาแหล่งน้ำ ด้านการเกษตร ด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม และผู้เชี่ยวชาญ ด้านการพัฒนาพื้นที่เฉพาะหรือพื้นที่ที่มีปัญหาลักษณะพิเศษ อาทิ ปัญหามลพิษ

กล่าวโดยสรุป การวางแผนพัฒนาภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง เป็นแผนพัฒนาพื้นที่ที่สะท้อน เจตจำนงร่วมของภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนและทุกระดับ ซึ่งปรากฏในรูปกรอบการปฏิบัติงานร่วมกัน ระหว่างหน่วยงานภาครัฐระดับชาติ หน่วยการปกครองระดับภูมิภาค หน่วยการปกครองท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมและชุมชน การดำเนินโครงการในแต่ละระดับภายใต้แผนพัฒนาภูมิภาคในลักษณะดังกล่าว (Multi-level spatial planning) จึงมีผลลัพธ์ที่สอดคล้องกัน ข้อดีของกระบวนการดังกล่าวก็คือ การยกระดับ ความโปร่งใส (Transparency) และความเป็นภววิสัย (Objectivity) ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ เนื่องจากเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายและทุกระดับ รวมถึงการยกระดับประสิทธิภาพ (Efficiency) ในการบริหารพื้นที่ เนื่องจากการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในพื้นที่โดยอาศัยการบูรณาการงบประมาณ จากภาคีหลายภาคส่วนและหลายระดับ (Integrated financial strategies) นอกจากนี้ การบูรณาการ การปฏิบัติงานร่วมกันยังช่วยลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินภารกิจในพื้นที่อีกด้วย

## 9.9 การพัฒนากลไกการติดตามและประเมินผลการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ

ระบบตัวชี้วัดเป็นอีกหนึ่งกลไกควบคุมการบริหารงานภาครัฐให้เกิดประสิทธิภาพ แต่ในทางปฏิบัติ พบว่า ส่วนราชการมีแนวโน้มมุ่งเน้นการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าตัวชี้วัดตามพันธกิจของหน่วยงานเป็นหลัก มากกว่าจะมุ่งเน้นการร่วมกันขับเคลื่อนเป้าประสงค์ตามยุทธศาสตร์จังหวัดให้บรรลุผลให้การทำงานที่มี ลักษณะบูรณาการร่วมกันระหว่างส่วนราชการในพื้นที่ประสบความสำเร็จได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงาน ที่ทุกฝ่ายในพื้นที่จังหวัดต้องบูรณาการบทบาทร่วมกัน ดังนั้น จังหวัดที่มีลักษณะพิเศษในฐานะจังหวัดที่มี ศักยภาพในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจของภาคและประเทศ จึงจำเป็นต้องได้รับการกำหนดตัวชี้วัดร่วม ระหว่างส่วนราชการ สำหรับประเมินการทำงานร่วมกันภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ของพื้นที่โดยเฉพาะ

จังหวัดที่มีศักยภาพควรมีการพัฒนากลไกและระบบการติดตามและประเมินผลการบริหารงานในพื้นที่ โดยเฉพาะ ซึ่งเชื่อมโยงกับระบบการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐระดับกลุ่มจังหวัดและจังหวัดในปัจจุบัน กล่าวคือ การพัฒนาระบบติดตามและประเมินผลของจังหวัดที่มีศักยภาพ สามารถดำเนินการโดยอาศัยฐานของกลไก คณะอนุกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐระดับกลุ่มจังหวัด (อ.ค.ต.ป. กลุ่มจังหวัด) ซึ่งทำหน้าที่

เป็นคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการของจังหวัด ในฐานะที่เป็นหน่วยบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคแต่ละหน่วย (กรมจังหวัด)

ปัจจุบันบทบาทหน้าที่ของ อ.ค.ต.ป. กลุ่มจังหวัด จำกัดเฉพาะการสอบทานการบริหารงานที่อยู่ภายใต้ แผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในขณะที่ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดหนึ่ง ๆ นอกจากจะประกอบด้วยส่วนราชการประจำจังหวัด 33 หน่วยแล้ว ยังมีส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัด โดยมีจำนวน ตั้งแต่ 150 – 300 กว่าหน่วยงาน หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคเหล่านี้มีบทบาทในการดำเนิน แผนงานและโครงการในพื้นที่จังหวัดในสัดส่วนงบประมาณค่อนข้างมาก และมีผลต่อการสร้างผลลัพธ์การพัฒนา เชิงพื้นที่ในระดับภูมิภาค แต่กลับไม่อยู่ในขอบเขตการสอบทานของ อ.ค.ต.ป. กลุ่มจังหวัด

ด้วยเหตุที่การตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการของ อ.ค.ต.ป. กลุ่มจังหวัดในปัจจุบัน มีขอบเขต การตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการจังหวัดเฉพาะในส่วนของงบประมาณพัฒนาจังหวัดและกลุ่ม จังหวัดแบบบูรณาการ (Area) เท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงการบริหารแผนงานและโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัด ซึ่งอาศัยงบประมาณของกรม (Function) รวมไปถึงโครงการพัฒนาในพื้นที่ซึ่งดำเนินการ โดยงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบาทการสอบทานการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ ของ อ.ค.ต.ป. กลุ่มจังหวัด จึงเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการที่เกี่ยวข้องกับผลลัพธ์ในการพัฒนาพื้นที่จังหวัด เพียงบางส่วนเท่านั้น ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการพัฒนากลไกและระบบการตรวจสอบและ ประเมินผลการบริหารราชการในระดับจังหวัดขึ้นสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพ

การพัฒนากลไกและระบบการตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการในจังหวัดที่มีศักยภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อขยายขอบเขตการทำงานของกลไกตรวจสอบและประเมินภาคราชการระดับจังหวัด ให้ครอบคลุม ถึงการสอบทานแผนงานและโครงการที่ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดโดยอาศัยงบประมาณ ที่ได้รับจัดสรรตามภารกิจที่ส่วนกลางกำหนด รวมถึงการสอบทานการบริหารแผนงานและโครงการสำคัญที่เกี่ยวข้อง กับประเด็นยุทธศาสตร์หรือตบโจทย์การพัฒนาศักยภาพของจังหวัด ซึ่งดำเนินการโดยงบประมาณขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นพื้นที่เป้าหมาย ของแผนงานภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพของจังหวัด

จังหวัดที่มีศักยภาพควรมีการจัดกลไกการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการประจำจังหวัด โดยอาศัยกลไกคณะกรรมการตรวจติดตาม (Joint scrutiny committee) ทำหน้าที่บูรณาการระบบการตรวจสอบ และประเมินผลภายใต้อำนาจหน้าที่และเครื่องมือของหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยมีโครงการที่ดำเนินการ ในพื้นที่จังหวัดเป็นเป้าหมายในการตรวจสอบร่วมกัน คณะกรรมการตรวจติดตามการบริหารจังหวัดที่มีศักยภาพ จึงทำหน้าที่คล้ายกับเป็นคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการประจำจังหวัด มีบทบาทสำคัญ ในการเป็นกลไกประสานการทำงานของหน่วยงานกลางต่าง ๆ ที่มีภารกิจติดตามและประเมินผลการบริหารราชการ ในมิติต่าง ๆ ของจังหวัด เพื่อลดทอนความถี่และความซ้ำซ้อนในการลงพื้นที่ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน ในจังหวัด ทั้งในแง่การลงพื้นที่ตรวจเยี่ยมและการรายงาน โดยควรให้ความสำคัญกับการสอบทานกรณีพิเศษ

ครอบคลุมทั้งมิติกระบวนการผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และมุ่งเน้นการตรวจสอบติดตามนโยบายของรัฐบาลหรือโครงการสำคัญในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

การตรวจสอบและประเมินผลจังหวัดที่มีศักยภาพภายใต้กลไกดังกล่าว จึงครอบคลุมทั้งการบริหารแผนงานและโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และงบประมาณพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ รวมถึงการบริหารแผนงานและโครงการในพื้นที่จังหวัดซึ่งอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ของส่วนราชการระดับกรม และงบประมาณส่วนกลางที่จัดสรรให้ส่วนราชการประจำจังหวัดดำเนินโครงการตามเป้าหมายภารกิจของส่วนราชการต้นสังกัด รวมไปถึงโครงการพัฒนาในพื้นที่ซึ่งดำเนินการโดยงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ของจังหวัดและมีผลลัพธ์ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนแผนงานภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาคและยุทธศาสตร์ประเทศ

คณะกรรมการตรวจติดตามการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ ควรทำหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบและประเมินผลราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยพิจารณาจากผลลัพธ์ของการบริหารงานที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ทั้งในมิติการตอบสนองต่อปัญหาความต้องการของผู้รับบริการสาธารณะ และในมิติการยกระดับขีดความสามารถในการพัฒนาพื้นที่ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยลดทอนปริมาณและขอบเขตการสอบทานการตรวจสอบและประเมินผลจากเอกสารรายงานลง และเพิ่มความเข้มข้นในการตรวจสอบกระบวนการบริหารนโยบายและการดำเนินแผนงาน/โครงการที่มีนัยสำคัญ หรือเป็นประเด็นที่ชี้วัดถึงผลสัมฤทธิ์ในการบริหารภารกิจหลักของส่วนราชการในจังหวัดได้มากที่สุด หรือเกี่ยวข้องกับโจทย์การพัฒนาเชิงพื้นที่ของจังหวัดนั้น ๆ มากที่สุด หรือเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ภูมิภาค หรือมีผลต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยมุ่งเน้นตรวจสอบการปฏิบัติงานจริง หรือสภาพความเป็นจริงในพื้นที่เป้าหมาย มีการเรียกข้อมูล/ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากหน่วยงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง ซึ่งบางกรณีอาจเป็นข้อมูลที่นอกเหนือหรือเกินกว่าขั้นตอนการตรวจสอบและประเมินผลของกลไกพื้นฐานดำเนินการอยู่แล้ว

การมีกลไกระดับจังหวัดทำหน้าที่ตรวจสอบกระบวนการบริหารนโยบายและการดำเนินแผนงาน/โครงการที่มีนัยสำคัญหรือเป็นประเด็นที่ชี้วัดถึงผลสัมฤทธิ์ในการยกระดับการพัฒนาศักยภาพของจังหวัด จะช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพการทำงานของ อ.ค.ต.ป. กลุ่มจังหวัด ให้มีบทบาทเด่นชัดในฐานะกลไกการบูรณาการระบบการตรวจสอบและประเมินผลในระดับภาค โดยเฉพาะการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการลงพื้นที่ตรวจเยี่ยมจังหวัด รวมถึงการบูรณาการการตรวจสอบโครงการในพื้นที่ ซึ่งจะช่วยลดทอนความถี่และความซ้ำซ้อนในการลงพื้นที่ตรวจเยี่ยม และการรายงานชี้แจงของจังหวัดได้ไม่มากนักน้อย อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขเกื้อหนุนของข้อเสนอแนะดังกล่าวก็คือ จำเป็นต้องมีการพิจารณาแนวทางจัดสรรบุคลากรปฏิบัติหน้าที่ประจำในจังหวัดรับผิดชอบการปฏิบัติงานทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินภารกิจของ อ.ค.ต.ป. กลุ่มจังหวัด แทนการมอบหมายให้บุคลากรหน่วยตรวจสอบภายในของจังหวัด และบุคลากรของสำนักงานจังหวัดดำเนินการในลักษณะงานฝากดังที่ผ่านมา

## 9.10 การพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานในอำเภอที่เป็นศูนย์กลางกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพในการเป็นฐานขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคและเป็นฐานการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจของประเทศ ยังจำเป็นต้องพิจารณาถึงการปรับรูปแบบกลไกการบริหารงานในระดับอำเภอ (Sub-regional arrangement) ประกอบด้วย ผลการศึกษาพบว่า การขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคดำเนินการโดยผ่านกลไกการปฏิบัติงานทั้งในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ แม้ว่าส่วนราชการประจำจังหวัดส่วนใหญ่จะไม่มี การจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับอำเภออย่างเป็นทางการ แต่ในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่า การดำเนินการของส่วนราชการประจำจังหวัดแทบทั้งหมดเกิดขึ้นในพื้นที่ปฏิบัติการระดับอำเภอและตำบล

ส่วนราชการประจำจังหวัดหลายหน่วยงาน มีการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในรองรับการดำเนินการกิจในระดับอำเภอในรูปแบบที่แตกต่างกันไป นับตั้งแต่การจัดให้มีสำนักงานสาขาในพื้นที่ทุกอำเภอ การจัดให้มีสำนักงานสาขาในพื้นที่แบบกลุ่มอำเภอ และการจัดให้มีหน่วยปฏิบัติการเคลื่อนที่ในลักษณะการส่งบุคลากรออกไปดำเนินการกิจในพื้นที่เป้าหมายตามความจำเป็น เนื่องจากพื้นที่ระดับอำเภอนับเป็นจุดปฏิบัติการที่สำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

หากพิจารณาในมิติเชิงพื้นที่ การดำเนินงานในอำนาจหน้าที่หรือการจัดบริการสาธารณะของส่วนราชการประจำจังหวัดล้วนแต่เกิดขึ้นในพื้นที่ระดับอำเภอและตำบล การจัดโครงสร้างการบริหารงานในระดับอำเภออย่างเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของภารกิจและลักษณะความจำเป็นในพื้นที่ จึงมีส่วนสำคัญยิ่งต่อระดับความสำเร็จในการบริหารงานภาครัฐโดยรวม แต่การขาดกลไกการขับเคลื่อนภารกิจของส่วนราชการในระดับอำเภออย่างเหมาะสม ก็อาจส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐในการตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการบริการสาธารณะที่ทวีความซับซ้อนยิ่งขึ้นได้เช่นกัน

ศูนย์กลางการดำเนินการกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นรายได้หลักของจังหวัดที่มีศักยภาพบางกรณี ตั้งอยู่ในพื้นที่บางอำเภอของจังหวัด โดยเฉพาะอำเภอขนาดใหญ่ที่เป็นจุดศูนย์กลางเชื่อมโยงการคมนาคมระหว่างจังหวัดระหว่างภาค หรือระหว่างประเทศ ซึ่งมักมีสภาพการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูง และมีการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจและสังคมไปสู่ความเป็นพื้นที่เมืองอย่างรวดเร็ว เมื่อเทียบกับอำเภออื่น ๆ ที่มีความเป็นกึ่งเมืองกึ่งชนบทหรือชนบทเป็นส่วนใหญ่ พื้นที่ระดับอำเภอที่มีลักษณะดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นตำแหน่งพื้นที่ทางยุทธศาสตร์ ดังจะเห็นได้จากการมีหน่วยงานภาครัฐตั้งกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่เป็นจำนวนมาก และเป็นพื้นที่ที่มีการขยายตัวของเมืองสูงกว่าหรือเทียบเท่ากับอำเภอเมืองของบางจังหวัด

การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารในพื้นที่อำเภอที่มีลักษณะพิเศษ เช่น อำเภอในพื้นที่ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาอุตสาหกรรม เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ หรืออำเภอศูนย์กลางเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจและบริการภาครัฐระหว่างอำเภอรายรอบซึ่งแม้จะอยู่คนละจังหวัด เป็นต้น มุ่งเน้นการยกระดับบทบาทเชิงพื้นที่ของอำเภอที่เป็นศูนย์เชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างโซนต่าง ๆ ภายในจังหวัด และระหว่างจังหวัด (Growth hub) เพื่อให้เป็นสถานที่ให้บริการภาครัฐจุดเดียว (Single point of contact) สำหรับภาครัฐกิจและกลุ่มผู้รับบริการ

ของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งเป็นศูนย์บริการข้อมูลและคำแนะนำต่าง ๆ อย่างบูรณาการ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของผู้ประกอบการและผู้รับบริการภาครัฐในพื้นที่โดยรอบ

อำเภอที่มีลักษณะพิเศษจึงควรได้รับการพิจารณาให้มีโครงสร้างรองรับการจัดตั้งหน่วยงานระดับอำเภอ ในรูปสำนักงานสาขาอย่างเป็นทางการ โดยอาศัยกลไกคณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ (กบอ.) เป็นกลไกการประสานงานให้เกิดความเป็นเอกภาพ มีนายอำเภอเป็นผู้นำในการบริหารพื้นที่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาพื้นที่ และเสนอแผนงานพัฒนาประสิทธิภาพการบริการแบบบูรณาการในพื้นที่อำเภอที่มีลักษณะพิเศษเข้าสู่แผนพัฒนาจังหวัดได้โดยตรง ทั้งนี้ แนวทางการจัดตั้งสำนักงานสาขาของส่วนราชการประจำจังหวัดในพื้นที่อำเภอที่มีลักษณะพิเศษ พิจารณาจากเกณฑ์เกี่ยวกับขอบเขตปริมาณภารกิจและกลุ่มผู้รับบริการในพื้นที่เป็นหลักซึ่งสะท้อนให้เห็นจากความหนาแน่นของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นศักยภาพของพื้นที่ งานที่สามารถจัดสรรบุคลากรและงบประมาณเพื่อปฏิบัติงานในฐานะสำนักงานสาขา ต้องเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ฐานของการพัฒนาศักยภาพของจังหวัดเท่านั้น

การจัดตั้งสำนักงานสาขา/อำเภอ เป็นการส่งถ่ายบทบาทและบุคลากรจากส่วนราชการในจังหวัดมาปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยบริการระดับอำเภอหรือสำนักงานสาขา โดยการตั้งหน่วยบริการสาขาประจำอำเภอจำกัดเฉพาะพื้นที่อำเภอที่มีภูมิศาสตร์เป็นจุดศูนย์กลางการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือการบริการภาครัฐ โดยพิจารณาจากขนาดของปริมาณงานให้สอดคล้องและสัมพันธ์กับความต้องการของพื้นที่เป็นหลัก หน่วยงานสาขาระดับอำเภอต้องมีศักยภาพเพียงพอต่อการออกให้บริการหรือปฏิบัติหน้าที่ในอำเภออื่น ๆ ได้ และสามารถรองรับปริมาณงานที่เกิดจากการเดินทางมาขอรับบริการจากประชาชนของอำเภอใกล้เคียงที่อยู่จังหวัดข้างเคียงได้ โดยแนวทางการจัดโครงสร้างหน่วยงานสาขาอำเภอและการบริหารงานราชการระดับอำเภอไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบเดียวกันทั้งหมด

การบริหารงานของอำเภอที่มีลักษณะพิเศษ เป็นระบบการบูรณาการภารกิจของส่วนราชการในรูปแบบการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (Government outlet) โดยการจัดโครงสร้างการบูรณาการภายในระดับอำเภอในรูปกลุ่มภารกิจตามมิติยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ ได้แก่ มิติด้านคน (People) มิติด้านสถานที่ (Place) และมิติด้านธุรกิจ (Business) การจัดบริการของสำนักงานสาขาภายใต้โครงสร้างการบริหารงานอำเภอที่มีลักษณะพิเศษ เป็นระบบบูรณาการภายใต้รูปแบบบริการ ซึ่งแบ่งออกเป็นงานบริการด้านทะเบียน งานอนุมัติอนุญาต งานบริการรับเรื่องส่งต่อ งานกำกับระเบียบและบังคับใช้กฎหมาย

นายอำเภอและสำนักงานอำเภอจะต้องเป็นหน่วยงานในการประสานงานและแผนงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอด้วย โดยผู้แทนส่วนราชการประจำอำเภอจะต้องเข้ามาร่วมขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัดในฐานะคณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ด้านพื้นที่ (Place) และคณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ด้านคน (People) เนื่องจากมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและรับรู้รับทราบปัญหาของประชาชนมากกว่าระดับจังหวัด แต่ให้ทำงานภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ ผลที่เกิดขึ้นจากแนวทางดังกล่าวนี้ จะทำให้หัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนภารกิจตามอำนาจหน้าที่ และการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ของจังหวัด เคลื่อนมาอยู่ที่ส่วนราชการระดับอำเภอแทน และทำให้เกิดการทำงานที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของจังหวัดไปพร้อมกันได้

## บทที่ 10

# ข้อเสนอแนะสำหรับการนำรูปแบบการกำหนดโครงสร้าง และการบริหารงานของจังหวัดที่เหมาะสมไปสู่การปฏิบัติ

สาระสำคัญในบทนี้ นำเสนอข้อเสนอแนะสำหรับการนำรูปแบบการกำหนดโครงสร้างและการบริหารงานของจังหวัดที่เหมาะสมไปสู่การปฏิบัติ ครอบคลุมข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ 1) ขั้นตอนการนำรูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารงานในรูปแบบเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดไปปฏิบัติ 2) การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลของการจัดโครงสร้างการทำงานในรูปแบบเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองในระดับจังหวัด 3) ขั้นตอนการสร้างเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด 4) ปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งและยั่งยืนของเครือข่าย 5) แนวปฏิบัติในการปรับโครงสร้างส่วนราชการในภูมิภาคให้อยู่ภายใต้ตัวแทนกระทรวงเพียงหน่วยงานเดียว (One Roof) ตามตัวแบบของกระทรวงพาณิชย์ 6) แนวปฏิบัติในการกำหนดความเหมาะสมของจำนวนส่วนราชการในจังหวัด 7) แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดแบ่งภารกิจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงต่อเนื่องกัน

### 10.1 ขั้นตอนการนำรูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารงานในรูปแบบเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดไปปฏิบัติ

การนำรูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารงานในรูปแบบเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติ มีขั้นตอนสำคัญ ดังต่อไปนี้

**ขั้นตอนที่ 1 การจัดทำคู่มือและเอกสารสำหรับเผยแพร่และถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวปฏิบัติในการจัดโครงสร้างการบริหารงานในรูปแบบเครือข่ายสำหรับนำร่องในจังหวัดที่มีศักยภาพ** โดยมีสาระสำคัญครอบคลุมหลักการและเหตุผลของการสร้างเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด รูปแบบกลไกและระบบการทำงานของเครือข่าย ขั้นตอนการสร้างเครือข่าย และปัจจัยความสำเร็จและยั่งยืนของเครือข่าย สำหรับสาระสำคัญของหลักการและเหตุผลของการจัดโครงสร้างการบริหารในรูปแบบเครือข่ายดังกล่าวซึ่งจะนำมาพัฒนาเป็นเนื้อหาของคู่มือดังกล่าว สามารถพิจารณาได้ในหัวข้อถัดไป

**ขั้นตอนที่ 2 การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับส่วนราชการระดับกรมในพื้นที่กรุงเทพมหานคร** เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลของการจัดโครงสร้างการทำงานในรูปแบบเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองในระดับจังหวัด กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง แนวทาง

การบูรณาการแผนและงบประมาณจากระดับพื้นที่ ตลอดจนบทบาทการเกื้อหนุนของส่วนกลาง ทั้งส่วนราชการ ระดับกรมต้นสังกัดของส่วนราชการในภูมิภาค และหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง

**ขั้นตอนที่ 3 การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับส่วนราชการในภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดที่มี ศักยภาพนำร่อง** เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลของการจัดโครงสร้างการทำงานในรูป เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองในระดับจังหวัด และกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยยึด พื้นที่เป็นตัวตั้ง รวมทั้งเตรียมความพร้อมในการประสานองค์การภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่

**ขั้นตอนที่ 4 การจัดองค์ประกอบของภาคีเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด โดย ประสานองค์กรและหน่วยงานในพื้นที่** เพื่อร่วมกันกำหนดตัวบุคคลสำหรับเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการและ คณะทำงานชุดต่าง ๆ ภายใต้โครงสร้างเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด ประกอบด้วย คณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) คณะกรรมการอำนวยการ (Steering committee) คณะกรรมการ ตรวจสอบติดตาม (Joint Scrutiny Committee) คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ (Strategic Partnership Groups) และคณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด (Intergovernmental Management Team)

**ขั้นตอนที่ 5 การแต่งตั้งคณะทำงานภายใต้เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด อย่างเป็นทางการ** โดยอาศัยอำนาจของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ในปัจจุบัน และผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพนำร่องรายงานผลการแต่งตั้งคณะทำงานดังกล่าวต่อคณะกรรมการนโยบาย การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.)

**ขั้นตอนที่ 6 การติดตามดูแลและสนับสนุนกระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมือง ระดับจังหวัดในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพนำร่อง** โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ส่งบุคลากรเข้าร่วมสังเกตการณ์การจัด ประชุมหารือและการดำเนินกิจกรรมอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง นับตั้งแต่กิจกรรมการรวบรวมและจัดทำ ฐานข้อมูลเชิงพื้นที่ในด้านต่าง ๆ การวิเคราะห์และจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง การออกแบบ แผนงานและโครงสร้างสำหรับบูรณาการงบประมาณร่วมกัน ตลอดจนการตรวจติดตามการดำเนินโครงการในพื้นที่

**ขั้นตอนที่ 7 การรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลสำเร็จรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค** ที่ปรากฏ ในผลการสังเกตการณ์และติดตามกระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด ในพื้นที่นำร่องพื้นที่ มาสังเคราะห์แนวปฏิบัติที่มีประสิทธิผล และจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงแก้ไข เพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการในพื้นที่ภูมิภาค ส่วนราชการบริหารส่วนกลาง และหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ดำเนินการปรับปรุงคู่มือแนวปฏิบัติสำหรับการสร้าง เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดสำหรับเผยแพร่ขยายผลไปสู่จังหวัดที่มีศักยภาพในพื้นที่อื่น ๆ เป็นการทั่วไป

**ขั้นตอนที่ 8 การพัฒนากลไกทางกฎหมายและเครื่องมือทางการบริหาร** เพื่อรองรับแนวปฏิบัติดังกล่าว โดยเฉพาะการปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 โดย เพิ่มเติมหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเป็นกรณีพิเศษสำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารงานในรูปเครือข่ายสำหรับ จังหวัดที่มีศักยภาพ รวมถึงการปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัด และกำหนด



มาตรการทางการคลังเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนงานภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ของจังหวัดที่มี ศักยภาพ

## 10.2 การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลของการจัดโครงสร้างการทำงานในรูปแบบเครือข่าย บริหารกิจการบ้านเมืองในระดับจังหวัด

### ❖ หลักการและเหตุผลของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด

ข้อเสนอแนวทางการจัดโครงสร้างการทำงานในรูปแบบเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองในระดับจังหวัดในที่นี้ วางอยู่บนฐานแนวคิดที่ว่า การยกระดับขีดความสามารถของจังหวัดในการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจ ภายในพื้นที่ ควบคู่ไปกับการยกระดับความเป็นประชาธิปไตยในการบริหารราชการในภูมิภาคนั้น เป็นสิ่งที่ สามารถเกิดขึ้นโดยไม่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคขนาดใหญ่ หากแต่สิ่งที่ จำเป็นก็คือ การพัฒนากลไกการบริหารในรูปแบบใหม่ที่รองรับการประสานบทบาทและความร่วมมือในการกำหนด ทิศทางการพัฒนาพื้นที่ โดยตั้งอยู่บนฐานการมีส่วนร่วมในการจัดการของชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมาย ของโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนการบูรณาการภารกิจ อำนาจหน้าที่ และทรัพยากรระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค และหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง ในพื้นที่

ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน การพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงาน จังหวัด เพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ที่มีศักยภาพได้อย่างเป็นรูปธรรม สามารถ กระทำได้โดยการสร้างกลไกเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วยภาคีทุกภาคส่วนในทุกระดับร่วมกัน กำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่บนฐานของข้อมูลเชิงพื้นที่ การจัดวางกลไกในลักษณะดังกล่าว ในทางวิชาการ เรียกว่า “เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมือง” (Governance Network) สำหรับระบบการทำงานที่จะต้องมี การพัฒนาขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองก็คือ ระบบการบริหารงาน จังหวัดโดยอาศัย “แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาคโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง” (Regional Territorial Strategy)

การสร้างกลไกขับเคลื่อนการสร้างการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ โดยบทบาทของภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ที่อยู่ ในพื้นที่นั้น ๆ ในรูปแบบเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองในระดับจังหวัด มีนัยสำคัญทางทฤษฎีคือ เป็นการปรับเปลี่ยน รูปแบบการบริหารนโยบายสาธารณะในพื้นที่จังหวัด จากเดิมที่อยู่ภายใต้บทบาทการกำหนดวาระและการตัดสินใจ ของหน่วยงานภาครัฐฝ่ายเดียวเป็นส่วนใหญ่ และอาศัยกลไกการควบคุมสั่งการในระบบราชการเป็นหลัก มาเป็นการอาศัยการจัดโครงสร้างการบริหารงานแบบเครือข่ายระหว่างองค์กรภาครัฐต่างสังกัดและต่างระดับ รวมถึงองค์กรภาคส่วนอื่น ๆ ในพื้นที่ อีกทั้งยังเป็นการปรับเปลี่ยนวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดจากเดิมที่วางอยู่ บนฐานการยึดประเด็นนโยบายในแต่ละด้านตามขอบเขตภารกิจของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ เป็นตัวตั้ง (public policy sectors) มาสู่การยึดโจทย์การพัฒนาศักยภาพของพื้นที่ภูมิภาคระดับจังหวัดเป็นตัวตั้ง

(regional territorial policies) อันจะนำไปสู่การบูรณาการแผนงานและโครงการในระดับต่าง ๆ ให้ดำเนินไปในทิศทางเป้าหมายเดียวกันอย่างแท้จริง

การแสดงบทบาทร่วมกันของภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในการกำหนดทิศทางและเป้าหมายในการพัฒนาพื้นที่ภายในจังหวัดตามศักยภาพที่มีความโดดเด่น ผ่านเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรต่างระดับและต่างภาคส่วน ซึ่งมีบทบาทในกระบวนการบริหารนโยบายสาธารณะ ทั้งในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงการกำกับดูแลการดำเนินนโยบายให้บรรลุเป้าหมายนั้น เป็นแนวทางการสร้างกลไกการประสานบทบาทการทำงานร่วมกันของภาคีการพัฒนาในพื้นที่จังหวัด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการทางทฤษฎีว่าด้วย “การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบเครือข่าย” (Network Governance) อีกทั้งยังสอดคล้องกับแนวปฏิบัติภายใต้นโยบาย “ประชารัฐ” ของรัฐบาลปัจจุบันด้วย

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบเครือข่ายดำเนินไปโดยผ่านกระบวนการประสานบทบาทระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในการร่วมกันดำเนินกิจกรรมภายใต้กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง นับตั้งแต่การรวบรวมข้อมูลสภาพปัญหาและโจทย์การพัฒนา การบูรณาการฐานข้อมูลกลางระดับจังหวัด การวิเคราะห์ศักยภาพภายในพื้นที่ การออกแบบแผนงานและโครงการ ไปจนถึงการบูรณาการแผนระดับต่าง ๆ เข้าสู่แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและแผนพัฒนาภาค กลไกคณะทำงานระดับต่าง ๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดนั้น มิใช่เพียงการเข้ามารวมตัวกันของภาคีสมาชิกเพียงครั้งคราว หากแต่เป็นเครือข่ายมีสถานะเป็น “ผู้กระทำการ” (active agent) ที่มีบทบาทตัดสินใจกระทำสิ่งต่าง ๆ ภายใต้เป้าประสงค์ของเครือข่ายนั้น ๆ เอง

กล่าวอีกนัยหนึ่ง เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด คือ “องค์รวม” (holism) ที่เป็นผลจากการเข้ามาปฏิสัมพันธ์กันอย่างมีแบบแผนระหว่างภาคีสมาชิกจำนวนหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ที่ยึดโยงกัน ก่อให้เกิดเครือข่ายซึ่งมีคุณลักษณะและองค์ประกอบใหม่ ที่ต่างไปจากคุณลักษณะเดิมของภาคีสมาชิกแต่ละฝ่ายประกอบกัน และการแสดงบทบาทของภาคีฝ่ายต่าง ๆ ในเครือข่าย ก็ดำเนินไปภายใต้เป้าหมายที่ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกัน มิใช่การมุ่งดำเนินภารกิจเฉพาะภายใต้พันธกิจและเป้าประสงค์ของหน่วยงานตนเองเป็นหลัก

การกระทำหรือปฏิบัติการใด ๆ ของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด มิใช่เพียงผลรวมการกระทำของภาคีสมาชิกที่ประกอบกันขึ้นเป็นเครือข่าย เพราะการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ของจังหวัด มิได้เป็นเพียงการดึงองค์กรและหน่วยงานภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ เพื่อให้เข้ามา มีบทบาทร่วมกันแต่เพียงการประชุมหรือเกี่ยวกับการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ของจังหวัด จากนั้นภาคีแต่ละฝ่ายก็กลับไปดำเนินกิจกรรมภายใต้บทบาทหน้าที่และทรัพยากรของตนเองให้สอดคล้องกับผลการประชุมหารืออื่น ๆ

ในทางตรงกันข้าม การเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด จะก่อให้เกิดการกระทำหรือวิธีการปฏิบัติการณ์ใหม่ ๆ ซึ่งหากปราศจากความสัมพันธ์ยึดโยงภาคีเหล่านั้นเข้าด้วยกันแล้ว การกระทำในลักษณะดังกล่าวย่อมไม่อาจปรากฏให้เห็นหรือเกิดขึ้นได้ยาก เช่น การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชนและชุมชน ตลอดจนสมาคมธุรกิจ ในการระดมงบประมาณ ทรัพยากร และบุคลากรในการขับเคลื่อนกิจกรรมการจัดเก็บข้อมูลในพื้นที่ ตลอดจนวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำ

แผนพัฒนาในระดับตำบลหรือเทศบาล การประสานความร่วมมือระหว่างส่วนราชการประจำจังหวัด กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนและชุมชน ในการบูรณาการโครงการพัฒนาที่ตั้งอยู่บนฐานของข้อมูล และแผนพัฒนาท้องถิ่นเข้าสู่แผนพัฒนาจังหวัด การจัดสรรงบประมาณพัฒนาจังหวัดเพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ดำเนินโครงการในพื้นที่ร่วมกับภาคประชาชนและองค์กรชุมชน รวมไปถึง การประสานความร่วมมือระหว่าง ภาควิชาการทั้งในและนอกพื้นที่กับภาคประชาชนและชุมชนในการสร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการยกระดับศักยภาพการพัฒนาภายในพื้นที่ เป็นต้น

หากพิจารณาในทางหลักการ สามารถอธิบายได้ว่า การจัดโครงสร้างการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กร และหน่วยงานภาคส่วนต่าง ๆ ในรูปเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด ถือเป็น “สถาบัน” รูปแบบหนึ่ง ที่มีผลต่อพฤติกรรมและการกระทำของตัวแสดงที่เป็นสมาชิกของเครือข่ายนั้น ๆ กล่าวคือ ถ้าไม่เป็นส่วนหนึ่งของเครือข่าย ตัวแสดงเหล่านั้นจะแสดงพฤติกรรมหรือมีการกระทำในลักษณะแตกต่างออกไป หรือไม่เช่นนั้น ตัวแสดงแต่ละฝ่ายก็จะไม่สามารถกระทำการบางอย่างได้ดังเช่นที่อยู่ในเครือข่าย

คำอธิบายดังกล่าวสามารถพิจารณาได้จากตัวอย่างรูปแบบในทางปฏิบัติ เช่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด แม้ว่าภาคประชาชน และเครือข่ายองค์กรชุมชนจะมีการจัดทำแผนชุมชนขึ้นมา แต่ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ๆ ก็อาจเพิกเฉยต่อการนำข้อเสนอโครงการและแนวทางการดำเนินกิจกรรมที่ปรากฏในแผนชุมชนมาเป็น ฐานในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น เพราะบุคคลเหล่านั้นไม่ได้มีบทบาทเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อน กิจกรรมการจัดเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลสภาพปัญหาพร้อมกับสมาชิกในชุมชนตั้งแต่แรก

ในกรณีดังกล่าว การตระหนักในความเป็นเจ้าของแผนชุมชนร่วมกันไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้รับผิดชอบพื้นที่เป้าหมายของแผนงานพัฒนาศักยภาพของจังหวัด ไม่ได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดตั้งแต่แรก ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ผู้บริหารและสมาชิก สภาท้องถิ่นย่อมไม่รู้สึกว่าตนเองมีพันธะผูกพันให้ต้องร่วมรับผิดชอบในการผลักดันแผนชุมชนไปสู่การปฏิบัติ ในพื้นที่โดยสอดคล้องกับทิศทางยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัด และมีแนวโน้มจะตัดสินใจกำหนด แผนพัฒนาท้องถิ่นบนฐานของการคำนึงถึงบทบาทในตำแหน่งและอำนาจหน้าที่เป็นหลัก เช่น การมุ่งกำหนด โครงการพัฒนาที่เห็นผลเฉพาะหน้าเป็นรูปธรรมรวดเร็ว และมุ่งดำเนินโครงการเพื่อรักษาฐานเสียงหรือ สร้างแรงสนับสนุนทางการเมืองในพื้นที่เป็นหลัก เป็นต้น

ในทำนองเดียวกัน หากหน่วยราชการระดับจังหวัดบางส่วน มิได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดตั้งแต่แรก การยอมรับแผนพัฒนาระดับตำบลในพื้นที่เป้าหมายของแผนงานพัฒนาศักยภาพของจังหวัด มาเป็นฐานในการกำหนดประเด็นการพัฒนาภายใต้ภารกิจของส่วนราชการประจำ จังหวัดย่อมไม่อาจเกิดได้ การกำหนดแผนพัฒนาจังหวัดจึงมีแนวโน้มแยกส่วนจากแผนพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่ เป้าหมายของแผนงานหรือโครงการของจังหวัด ในขณะเดียวกัน กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ก็ยังคงมี แนวโน้มดำเนินไปในลักษณะการตกลงแบ่งสรรโครงการและจัดสรรงบประมาณระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ตาม แผนงานและโครงการที่ส่วนราชการเหล่านั้นให้ความสำคัญเป็นหลัก

ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ แม้ว่าภาคประชาชนและชุมชน ตลอดจนสมาคมธุรกิจต่าง ๆ ในพื้นที่จะมีการขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่บนฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างแข็งขัน แต่แผนพัฒนาระดับชุมชนเหล่านั้น ก็อาจไม่ได้รับการยอมรับและการตระหนักถึงความสำคัญจากหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัด ส่งผลให้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดขาดความสอดคล้องหรือยึดโยงกับทิศทางหรือประเด็นการพัฒนาและการจัดการปัญหาในพื้นที่ ซึ่งปรากฏอยู่ในแผนชุมชนและแผนพัฒนาท้องถิ่น สภาพการณ์เช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงสาเหตุของการเกิดกระแสกดดันท้าทายการแสดงบทบาทและการดำรงอยู่ของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มาจากภาคประชาชนในจังหวัดต่าง ๆ ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาได้ค่อนข้างชัดเจน

#### ❖ **ลักษณะสำคัญของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด**

จากกรอบแนวคิดข้างต้น สามารถสรุปลักษณะสำคัญของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดได้ดังต่อไปนี้

**1) เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดเกิดจากการรวมตัวของภาคีสมาชิกหลากหลายภาคส่วน** เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดเกิดจากการรวมตัวของภาคีสมาชิกหลากหลายภาคส่วน ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาควิชาการ กล่าวคือ ภาคีภาครัฐ ได้แก่ หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดและอำเภอ หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม ได้แก่ สมาคมธุรกิจในพื้นที่ องค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายภาคประชาชน องค์กรชุมชน ผู้นำชุมชน ฯลฯ ภาควิชาการ ได้แก่ มหาวิทยาลัยในพื้นที่ นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ และองค์กรสนับสนุนทางวิชาการจากภายนอก

กระบวนการขับเคลื่อนกิจกรรมภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งโดยเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด สะท้อนให้เห็นถึงรูปธรรมของสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการบริหารงานภาครัฐภายใต้เครือข่ายการประสานบทบาทระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วน (collaborative governance)<sup>1</sup> โดยอาศัยเครื่องมือต่าง ๆ ในการสร้างพื้นที่การทำงานร่วมกัน อาทิ การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์ในพื้นที่เป้าหมายการพัฒนา การวิเคราะห์ข้อมูลและจัดทำฐานข้อมูลกลางของจังหวัดร่วมกัน การจัดเวทีบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับตำบลหรือเทศบาล การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และการประชุมหารือวางแผนแนวทางการทำงานร่วมกันของคณะทำงานระดับต่าง ๆ

หากพิจารณาในทางหลักการ การสร้างพื้นที่สำหรับการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ ในฐานะภาคีหุ้นส่วนในการเป็นเจ้าของปัญหาในพื้นที่ร่วมกัน นับเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่สอดคล้อง

---

<sup>1</sup> คำอธิบายทางทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน สามารถพิจารณาได้จาก C. Ansell and A. Gash, "Collaborative Governance in Theory and Practice," in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18:4 (2008), pp. 543-571.

กับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองแนวใหม่ (new governance) ในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นในมิติการสร้างกลไกการประสานความร่วมมือระหว่างภาคีที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ในการปรึกษาหารือและแสวงหาแนวทางจัดการประเด็นปัญหาสาธารณะร่วมกันระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนในพื้นที่ (deliberative governance) หรือมิติการสร้างช่องทางสำหรับเปิดให้พลเมืองในเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะอย่างกว้างขวางภายใต้กลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองในรูปแบบเครือข่าย เพื่อเอื้อให้พลเมืองหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ สามารถมีบทบาทร่วมกำหนดทิศทางการบริหารกิจการสาธารณะได้ตามหลักการประชาธิปไตย (participatory governance)<sup>2</sup>

**2) เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดประกอบขึ้นจากสายสัมพันธ์เชื่อมโยงตัวแสดงที่เป็นภาคีในหลายระดับ ทั้งตัวแสดงระดับบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์กร** เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด มิได้เป็นเพียงการเข้ามารวมตัวกันของกลุ่มบุคคลเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน ดังเช่นการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงานราชการต่าง ๆ ดังที่ปรากฏโดยทั่วไป หากแต่เป็นเครือข่ายที่ประกอบด้วยตัวแสดงที่มีความเป็นอิสระในตัวเองซึ่งเข้ามารวมกันดำเนินกิจกรรมภายใต้เครือข่ายบนพื้นฐานความสมัครใจเป็นสำคัญ ภาคีสมาชิกในเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่จึงประกอบด้วยทั้งตัวแสดงระดับต่าง ๆ กล่าวคือ ตัวแสดงระดับปัจเจกบุคคล อาทิ อดีตข้าราชการ นักวิชาการ นักพัฒนาเอกชน ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำชุมชน ฯลฯ ระดับกลุ่มบุคคล เช่น กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจ กลุ่มอาสาสมัคร กลุ่มกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากร กลุ่มอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม พื้นบ้าน กลุ่มเกษตรอินทรีย์ ฯลฯ ระดับองค์กร ได้แก่ หน่วยงานราชการระดับจังหวัด หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ หน่วยงานราชการระดับอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัย ฯลฯ

ดังนั้น ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ จึงสามารถแสดงบทบาทในลักษณะต่าง ๆ ได้อย่างหลากหลาย ทั้งการเป็นผู้นำ ผู้ตาม ผู้สนับสนุน ผู้เอื้ออำนวย ผู้ประสาน มิใช่เพียงสั่งการชี้แนะแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ การแสดงบทบาทของภาคีภาครัฐจะปรากฏในลักษณะใดนั้นขึ้นอยู่กับตำแหน่งแห่งที่ในความสัมพันธ์กับภาคีอื่น ๆ ในแต่ละกิจกรรมที่ดำเนินไปภายใต้บทบาทของเครือข่ายการเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่จึงทำให้ภาคีภาครัฐสามารถแสดงบทบาทและประสานการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ ได้อย่างยืดหยุ่นมากกว่าการทำงานภายใต้กลไกการบริหารราชการเป็นหลัก

**3) เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด เอื้ออำนวยให้เกิดการประสานบทบาทและการทำงานระหว่างภาคีสมาชิกจากทุกภาคส่วนในพื้นที่ ผ่านการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง** เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด เอื้ออำนวยให้เกิดการประสานบทบาทและการทำงานระหว่างภาคีสมาชิกจากทุกภาคส่วนในพื้นที่ผ่านการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่การเริ่มต้นสร้าง

---

<sup>2</sup> การวิเคราะห์มิติความเป็นประชาธิปไตยในการบริหารงานภาครัฐ โปรตพิจารณา A. Fung, “Varieties of Participation in Complex Governance,” in *Public Administration Review*, 66 (2006), pp. 66-75.; D. Yankelovich, *Coming to Public Judgment: Making Democracy Work in a Complex World* (Syracuse: Syracuse University Press, 1991)

เครือข่ายในรูปแบบการทำงานระดับต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกัน การจัดเวทีประชุมหารือและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลในพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ การบูรณาการแผนพัฒนาทุกระดับในพื้นที่ รวมไปถึงการขับเคลื่อนกิจกรรมเพื่อจัดการปัญหาและการพัฒนาในพื้นที่ร่วมกัน

นอกจากนี้ เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด ยังเอื้อให้เกิดการแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรต่าง ๆ ระหว่างตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ ที่เป็นภาคีสมาชิกเครือข่ายอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรในรูปแบบประมาณ อำนาจหน้าที่ บุคลากร สถานที่ อุปกรณ์ เทคโนโลยี องค์กรความรู้ ภูมิปัญญา ทูตทางสังคม ตลอดจนทุนทางการเมือง ทั้งนี้ การแลกเปลี่ยนและการไหลเวียนของทรัพยากรต่าง ๆ ภายในเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด เกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคีสมาชิกในเครือข่ายมีการดำเนินไปอย่างต่อเนื่องภายใต้เป้าหมายที่ทุกฝ่ายกำหนดและยึดถือร่วมกัน

**4) เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดแสดงบทบาทหน้าที่ในกระบวนการนโยบายสาธารณะในหลายขั้นตอน** เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด แสดงบทบาทหน้าที่ในกระบวนการนโยบายสาธารณะในหลายขั้นตอน เริ่มต้นจากขั้นตอนการระบุประเด็นปัญหาสาธารณะในพื้นที่ โดยผ่านการดำเนินกิจกรรมการจัดเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์ในมิติที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาและศักยภาพของพื้นที่ และการวิเคราะห์ข้อมูลสภาพปัญหาและปัจจัยต่าง ๆ การกำหนดเป้าหมายและวิธีการในการจัดการและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ซึ่งปรากฏผ่านกระบวนการบูรณาการแผนพัฒนาในระดับต่าง ๆ เข้าสู่แผนพัฒนาจังหวัด โดยอาศัยเครื่องมือการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (public action contract) ซึ่งระบุถึงโครงการที่ภาคประชาสังคมและชุมชนมีศักยภาพในการดำเนินการเอง โครงการที่ดำเนินการโดยงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโครงการที่ดำเนินการโดยงบประมาณของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ไปจนถึงขั้นตอนการประเมินผลโครงการ ซึ่งปรากฏผ่านกิจกรรมการกำหนดตัวชี้วัดและวิเคราะห์ข้อมูลความเปลี่ยนแปลงที่สะท้อนถึงผลลัพธ์ในการดำเนินกิจกรรมตามตัวชี้วัดด้านต่าง ๆ ที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้น โดยอาศัยกลไกการตรวจสอบและประเมินผลภาคีการระดับจังหวัด

**5) กระบวนการทำงานของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด สะท้อนถึงการปรับเปลี่ยนบทบาทของตัวแสดงภาครัฐในพื้นที่จากการอาศัยกลไก “การปกครอง” (government) เป็นหลัก มาสู่การแสดงบทบาทโดยอาศัยกลไก “การบริหารกิจการบ้านเมือง” (governance) มากขึ้น** กล่าวคือ หากพิจารณาจากมิติการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภาครัฐกับตัวแสดงภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะการแสดงบทบาทของตัวแสดงภาครัฐที่ตั้งอยู่บนกรอบแนวคิด “การบริหารกิจการบ้านเมือง” (governance) ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ที่การปรับเปลี่ยนแบบแผนปฏิบัติในการขับเคลื่อนกิจการสาธารณะ จากการอาศัยกลไกการใช้อำนาจหน้าที่สั่งการบังคับบัญชา เป็นหลัก มาเป็นการอาศัยกลไกการทำงานในแนวระนาบผ่านการสร้างข้อตกลงร่วมกันกับภาคีการพัฒนาในพื้นที่แทน ดังเช่น การจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ระหว่างส่วนราชการระดับจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีภาคประชาชนในการร่วมกันขับเคลื่อนแผนงานและโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง

หากพิจารณาในทางหลักการ ข้อตกลงในการดำเนินภารกิจร่วมกันระหว่างหน่วยงานและองค์กรภาครัฐระดับต่าง ๆ และภาคีภาคส่วนต่าง ๆ (interjurisdictional agreements)<sup>3</sup> เป็นกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดำเนินไปบนความสัมพันธ์แบบพึ่งพาหนุนเสริมบทบาทซึ่งกันและกันระหว่างตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกของเครือข่าย การบริหารโครงการสาธารณะต่าง ๆ ในพื้นที่ ดำเนินไปโดยอาศัยทรัพยากรต่าง ๆ ที่สมาชิกในเครือข่าย แลกเปลี่ยนแบ่งปันซึ่งกันและกัน ภายใต้เป้าหมาย กรอบกติกา และบรรทัดฐานที่สมาชิกทุกฝ่ายหารือตกลงร่วมกัน การเกิดขึ้นของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด จะส่งผลให้กระบวนการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพ ดำเนินไปบนการผสมผสานระหว่างระบบการประสานความร่วมมือและการเจรจาหารือเพื่อสร้างข้อตกลงร่วมบนฐานความสัมพันธ์ในแนวระนาบ กับระบบการควบคุมสั่งการแนวตั้งภายในระบบบริหารงานภาครัฐตามปกติ

**6) เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดก่อให้เกิดระบบจัดการตนเองร่วมกันของภาคีทุกภาคส่วนในพื้นที่ (self-governance) ขึ้นในระบบบริหารราชการจังหวัด** กลไกการทำงานในรูปแบบเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดเป็นการผูกโยงบทบาทของภาครัฐเข้ากับการแสดงบทบาทของตัวแสดงในภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม โดยตัวแสดงภาครัฐมีบทบาทเป็นภาคีแกนกลางประสานการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างภาคีทุกภาคส่วนในเครือข่าย หากพิจารณาในทางหลักการ กระบวนการประสานบทบาทและความร่วมมือของภาคีทุกภาคส่วนในจังหวัดก็คือ ปรากฏการณ์ของการจัดการตนเองของภาคีทุกภาคส่วนในพื้นที่ (self-organizing phenomena)<sup>4</sup> ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

*ประการแรก การประสานบทบาทขององค์กรภาคีต่าง ๆ ดำเนินไปบนกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างต่อเนื่อง* การดำเนินงานของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด ดำเนินไปโดยผ่านการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วน ซึ่งเข้ามาแสดงบทบาทร่วมกันบนฐานความสัมพันธ์แนวราบ ภาคีแต่ละฝ่ายสามารถมีอิสระในการคิดและตัดสินใจภายใต้เป้าหมายร่วมกัน รวมทั้งสามารถนำเสนอข้อแนะนำ ข้อหารือ ข้อต่อรอง และข้อตกลงระหว่างกัน โดยอาศัยเวทีการประชุมคณะทำงานระดับต่าง ๆ

การจัดการตนเองของภาคีทุกส่วนในพื้นที่ที่จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อกระบวนการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ในทุกขั้นตอนดำเนินไปโดยการเข้ามาแสดงบทบาทร่วมกันของภาคีสมาชิก มิใช่ภาคีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีบทบาทหลักในการกำกับควบคุมการดำเนินกิจกรรมหนึ่ง ๆ เพียงฝ่ายเดียว หรือการแบ่งบทบาทหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เต็ดขาดจากกัน ฉะนั้น ในทุกขั้นตอนของการดำเนินกิจกรรม ตัวแสดงต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันอย่างต่อเนื่อง ทั้งในแง่

---

<sup>3</sup> หลักการสำคัญของการนำกลไกการสร้างข้อตกลงในการดำเนินภารกิจร่วมกันระหว่างหน่วยงานและองค์กรภาครัฐระดับต่าง ๆ และภาคีภาคส่วนต่าง ๆ มาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ สามารถพิจารณาได้จาก P. Cooper, *Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers* (Washington, DC: CQ Press, 2003).

<sup>4</sup> โปรดดู Eva Sorensen and Peter Triantafillou (Eds.), *The Politics of Self-Governance* (Surrey: Ashgate, 2009); J. Pierre and B. G. Peters, *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios* (New York: Palgrave Macmillan, 2005).

การแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่แต่ละฝ่ายต้องพึ่งพาหรือแบ่งปันซึ่งกันและกัน การเจรจาหรือในคณะทำงานระดับต่าง ๆ รวมถึงการดำเนินกิจกรรมตามโครงการในพื้นที่เป้าหมายการพัฒนา

*ประการที่สอง การแสดงบทบาทร่วมกันของภาคีเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดดำเนินไปภายใต้กฎเกณฑ์กติกาที่ทุกฝ่ายเคารพและยึดถือร่วมกัน การมีกฎเกณฑ์กติกาการทำงานร่วมกันที่ทุกฝ่ายให้การยอมรับและผูกพันตนเองภายใต้กฎเกณฑ์กติกานั้น ๆ นับเป็นเงื่อนไขสำคัญของกระบวนการจัดการตนเองของภาคีทุกภาคส่วน ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน เนื่องจากการสร้างเครือข่ายการพัฒนาจังหวัดโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งนั้น เกิดขึ้นบนฐานความสมัครใจของภาคีทุกฝ่ายเป็นสำคัญ การปฏิสัมพันธ์ใด ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างภาคีทุกส่วนส่วนในเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด จึงต้องดำเนินไปบนรากฐานความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (mutual trust) ซึ่งมีที่มาจากการเคารพและยึดมั่นในกฎกติกาที่ทุกฝ่ายมีบทบาทในการกำหนดขึ้นมา และให้ความเห็นชอบร่วมกัน นับตั้งแต่หลักเกณฑ์ในการจัดโครงสร้างคณะทำงานระดับต่าง ๆ กรอบแนวทางการประสานงานระหว่างกัน แนวทางการประชุมหารือร่วมกัน กรอบขั้นตอนการดำเนินกิจกรรม เงื่อนไขการระดมทรัพยากรต่าง ๆ ร่วมกัน การจัดแบ่งบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ ตลอดจนการจัดทำข้อตกลงร่วมมืออย่างเป็นทางการ*

*ประการที่สาม การปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคีฝ่ายต่าง ๆ นำไปสู่การระดมแลกเปลี่ยนทรัพยากรภายในเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด การแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน และการประสานความร่วมมือเพื่อดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ร่วมกันระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ จะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อมีการสร้างสายสัมพันธ์ผูกโยงระหว่างตัวแสดงฝ่ายต่าง ๆ เข้าด้วยกันเป็นเครือข่าย กล่าวคือ หากไม่มีสายสัมพันธ์ดังกล่าว การแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรตัดข้ามภาคส่วนก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ ด้วยเหตุที่ตัวแสดงแต่ละฝ่ายในเครือข่ายต่างครอบครองทรัพยากรแต่ละประเภทมากน้อยแตกต่างกันไป ฐานทรัพยากรที่ตัวแสดงแต่ละฝ่ายมีอยู่ จึงเป็นปัจจัยกำหนดศักยภาพในการเข้าร่วมแสดงบทบาทในเครือข่ายของตัวแสดงนั้น ๆ ดังนั้น ลักษณะการแสดงบทบาทของตัวแสดงแต่ละฝ่ายในเครือข่าย จึงสะท้อนให้เห็นได้จากประเภทของทรัพยากรที่ตัวแสดงนั้นนำเข้ามาแลกเปลี่ยนแบ่งปันในฐานสมาชิกของเครือข่าย*

หากพิจารณาในเชิงหลักการ ทรัพยากรที่ตัวแสดงภาคีแต่ละภาคส่วนนำเข้ามาใช้ร่วมกันสามารถพิจารณาได้ในฐานะที่เป็น "ทุน" (capital) ของเครือข่ายซึ่งประกอบด้วยทรัพยากรที่เป็นทุนหลากหลายประเภท อาจจำแนกได้เป็นทุนทางการเงิน (financial capital) ทุนทางกายภาพ (physical capital) ทุนมนุษย์ (human capital) ทุนทางสังคม (social capital) ทุนข้อมูลและความรู้ (informational/knowledge capital) ทุนทางธรรมชาติ (natural capital) ทุนทางการเมือง (political capital) และทุนทางวัฒนธรรม (cultural capital)<sup>5</sup>

1) *ทุนทางการเงิน* ได้แก่ ทรัพยากรทางการเงินที่มีการจัดสรรเข้าสู่ระบบการทำงานของเครือข่ายการพัฒนาจังหวัดโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง ครอบคลุมตั้งแต่งบประมาณของจังหวัด งบประมาณที่ภาคีสมาชิกในเครือข่าย

---

<sup>5</sup> กรอบการวิเคราะห์จำแนกประเภทของทุนที่ไหลเวียนแลกเปลี่ยนในเครือข่ายในทางการบริหารกิจการบ้านเมืองสามารถพิจารณาได้จาก Christopher Koliba, Jack W. Meek, and Asim Zia, *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*, p. 85-92.



จัดสรรสมทบการดำเนินกิจกรรมภายในเครือข่าย รวมถึงเงินงบประมาณที่เครือข่ายได้รับการจัดสรรจากแหล่ง  
ทุนภายนอกเครือข่าย หรือเงินสนับสนุนหรือร่วมลงทุนจากภาคเอกชน

2) *ทุนทางกายภาพ* คือ ทรัพยากรที่เป็นทรัพย์สินต่าง ๆ ที่ภาคีสมาชิกนำมาแบ่งปันแลกเปลี่ยนหรือ  
ใช้ประโยชน์ร่วมกันในการดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายการพัฒนาจังหวัดโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง อาทิ อาคาร  
สถานที่ ยานพาหนะ เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยี ฯลฯ ทรัพยากรที่เป็นทุนทางกายภาพนี้อาจเป็น  
ทรัพย์สินที่สมาชิกในเครือข่ายถือครอง และนำมาใช้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมของเครือข่าย หรือ  
อาจเป็นทรัพย์สินที่เครือข่ายจัดหาหรือได้มาเพื่อประโยชน์ร่วมกัน

3) *ทุนมนุษย์* คือ ทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นกำลังในการดำเนิน  
กิจกรรมของเครือข่ายการพัฒนาจังหวัดโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง นับตั้งแต่ปัจเจกบุคคล เช่น ข้าราชการในพื้นที่  
ผู้นำสมาคมธุรกิจ ผู้นำชุมชน นักพัฒนาเอกชน ประชาชนชาวบ้าน นักวิชาการ ฯลฯ ทรัพยากรบุคคลในเครือข่าย  
ยังรวมถึงตัวแสดงระดับกลุ่มคนที่มีความรู้ความสามารถหรือความสนใจเฉพาะด้านร่วมกัน เช่น กลุ่ม  
ผู้ประกอบการธุรกิจ กลุ่มอาชีพ กลุ่มวิสาหกิจ กลุ่มอนุรักษ์ เป็นต้น รวมไปถึงบุคคลที่เป็นตัวแสดงระดับองค์กร  
เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ นายอำเภอ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น เมื่อมาอยู่  
ในเครือข่ายแล้ว บุคลากรเหล่านั้นจะมีบทบาทหน้าที่ในการขับเคลื่อนกิจกรรมของเครือข่าย โดยนำวิทยาการ  
ความรู้ (technical know-how) ทักษะความชำนาญ (skills) รวมถึงพลังกำลังและเวลาที่แต่ละคนมีอยู่มาใช้  
ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน

4) *ทุนทางสังคม* คือ สายใยที่ร้อยรัดผู้คนกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่ไว้ด้วยกัน บนฐานความไว้วางใจซึ่งกันและกัน  
ซึ่งเกิดขึ้นผ่านสายสัมพันธ์ในรูปสมาคม ชมรม กลุ่ม เครือข่าย ฯลฯ ทุนทางสังคมของเครือข่ายการพัฒนา  
จังหวัดโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง อาจปรากฏให้เห็นผ่านภูมิหลังการรวมตัวของภาคประชาชนในพื้นที่ ซึ่งมีลักษณะ  
แตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัด ทั้งนี้ ทุนทางสังคมเป็นรากฐานรองรับการสร้างความสัมพันธ์บนความเชื่อถือ  
ไว้วางใจระหว่างภาคีฝ่ายต่าง ๆ ในพื้นที่ และประสานร้อยรัดสมาชิกฝ่ายต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

5) *ทุนข้อมูลและความรู้* คือ ข้อมูล องค์ความรู้ และทักษะความเชี่ยวชาญในเรื่องต่าง ๆ ที่แฝงอยู่  
ในตัวสมาชิกจากภาคส่วนต่าง ๆ ในเครือข่าย และถูกนำมาแลกเปลี่ยนแบ่งปันเพื่อใช้ในกระบวนการทำงาน  
ร่วมกัน การมีข้อมูลและความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประเด็นปัญหาในพื้นที่เป็นทุนเดิม เป็นทรัพยากร  
ที่ช่วยให้เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่สามารถสร้างข้อมูลความรู้ชุดใหม่ขึ้นมาได้อย่างต่อเนื่อง

ทุนข้อมูลและความรู้ เรียกอีกอย่างว่า "ทุนทางปัญญา" (intellectual capital) ซึ่งถือเป็นทรัพยากร  
ทางยุทธศาสตร์ (strategic resource) หากเครือข่ายไม่สามารถระดมทุนทางปัญญาได้ แม้จะมีทุนทางการเงิน  
และทุนทรัพย์สินทางกายภาพอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก เครือข่ายก็อาจไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินภารกิจ  
ให้บรรลุเป้าหมาย เพราะความรู้และประสบการณ์จากการเรียนรู้ในเรื่องต่าง ๆ เป็นปัจจัยสำคัญในการเปลี่ยนแปลง  
ความเชื่อและความยึดติดในวิธีการใดวิธีการหนึ่ง รวมถึงการสร้างความรู้ความเข้าใจและมุมมองต่อสภาพ  
ปัญหาที่ตรงกัน

6) *ทุนทางธรรมชาติ* ได้แก่ ทรัพยากรทางธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาพื้นที่ การดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายการพัฒนาจังหวัดโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งในหลายกรณี จำเป็นต้องอาศัยการมีทุนทางธรรมชาติในพื้นที่ในลักษณะต่าง ๆ เช่น การมีแหล่งทรัพยากรทางธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์และสวยงาม ตลอดจนการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี เป็นปัจจัยสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาศักยภาพการเป็นเมืองท่องเที่ยวนานาชาติ การมีแหล่งน้ำสำหรับพัฒนาระบบชลประทานเพื่อการเกษตร เป็นปัจจัยเอื้อให้การสร้างรายได้จากกิจกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนของกลุ่มผลิตผักปลอดสารพิษประสบความสำเร็จได้ เป็นต้น

7) *ทุนทางการเมือง* ได้แก่ อิทธิพล และอำนาจ ที่ภาคีสมาชิกในเครือข่ายครอบครองและนำมาใช้ร่วมกันในการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ของเครือข่าย ภาคีสมาชิกในแต่ละภาคส่วนของเครือข่ายการพัฒนาจังหวัดโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง ต่างครอบครองทุนทางการเมืองในลักษณะแตกต่างกันไป เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีทุนทางการเมืองที่เกิดจากสถานะและอำนาจหน้าที่ (administrative authority) ในฐานะผู้บริหารสูงสุดในโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือนายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทุนทางการเมืองในฐานะตัวแทนของประชาชนกลุ่มเป้าหมายผู้ได้รับประโยชน์จากการผลักดันโครงการสาธารณะในพื้นที่ แกนนำเครือข่ายภาคประชาชนมีทุนทางการเมืองที่เกิดจากประวัติการทำงานและการมีชื่อเสียงเกียรติยศเป็นที่ยอมรับหรือแกนนำองค์กรชุมชนซึ่งมีทุนทางการเมืองที่เกิดจากการแสดงบทบาทความเป็นผู้นำ เป็นต้น ทรัพยากรในเชิงอำนาจและอิทธิพล เป็นปัจจัยที่ทำให้เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่สามารถกระทำการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเมืองได้

8) *ทุนทางวัฒนธรรม* คือ ชุดบรรทัดฐาน คุณค่า ธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นที่ยึดถือกันในกลุ่มของสมาชิกภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในเครือข่าย ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลทางบวกต่อการประสานบทบาทและการทำงานร่วมกันของภาคีเหล่านั้น ทั้งนี้ สมาชิกในเครือข่ายอาจแลกเปลี่ยนเรียนรู้และซึมซับทุนทางวัฒนธรรมของสมาชิกที่มาจากองค์กรหรือกลุ่มอื่น ๆ ได้ หากคุณค่าและบรรทัดฐานการปฏิบัติดังกล่าวสามารถเอื้อให้การทำงานร่วมกันสามารถบรรลุเป้าหมายของเครือข่ายได้ เช่น การมีค่านิยมร่วมกันในการเสียสละและอุทิศตนทำงานโดยมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน การยึดมั่นในคุณค่าของการมุ่งสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและการพึ่งตนเองของประชาชนในพื้นที่ การร่วมกันขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่เมืองโดยมองข้ามฝักฝ่ายทางการเมืองในพื้นที่ เป็นต้น

7) *กระบวนการทำงานของเครือข่ายบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดนำไปสู่การสร้างชุมชนนักปฏิบัติในพื้นที่* การขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดดำเนินไปโดยผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่องระหว่างกลุ่มบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกในเครือข่าย กลุ่มคนที่มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันในทุกขั้นตอนการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่นี้ เรียกอีกอย่างว่า "ชุมชนนักปฏิบัติ" (communities of practice) หมายถึง กลุ่มคนที่มีประเด็นความสนใจในเรื่องต่าง ๆ ร่วมกันเผชิญกับโจทย์หรือประเด็นปัญหาาร่วมกัน หรือมีความมุ่งมั่นตั้งใจในเรื่องเดียวกัน การรวมตัวกันเป็นกลุ่มมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายองค์ความรู้และทักษะความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ ของแต่ละคนให้กว้างขวางและลึกซึ้งยิ่งขึ้น โดยผ่านกระบวนการปฏิสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่องในกลุ่ม เช่น การรวมกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจ

เพื่อร่วมกันผลักดันโครงการพัฒนาเมือง หรือกลุ่มผู้ประกอบการอนุรักษ์ย่านเมืองเก่า ซึ่งประสานการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

หากพิจารณาในทางหลักการ กลุ่มแกนนำที่ร่วมกันขับเคลื่อนกิจกรรมด้านต่าง ๆ ที่มีเป้าหมายเพื่อขับเคลื่อนการจัดการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ เปรียบได้กับระบบการเรียนรู้ทางสังคม (social learning systems) ซึ่งเอื้อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาหนึ่ง ๆ สามารถเข้ามารวมกลุ่มการเรียนรู้ เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาาร่วมกันผ่านการแลกเปลี่ยนและระดมความคิด การกำหนดมาตรฐานแนวปฏิบัติร่วมกัน รวมถึงการสร้างเครื่องมือในการทำงานร่วมกัน ภายใต้วามสัมพันธ์ในฐานะเพื่อนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันในเรื่องต่าง ๆ บทบาทของกลุ่มสมาชิกในเครือข่ายในฐานะชุมชนนักปฏิบัติ ได้แก่ การขยายขอบเขตการแสดงผลของสมาชิกให้กว้างไปกว่าเส้นแบ่งภารกิจหน้าที่อย่างเป็นทางการขององค์กร การเอื้ออำนวยให้สมาชิกในเครือข่ายมีแนวทางปฏิบัติร่วมกัน และการประสานเชื่อมโยงปฏิบัติการของทุกส่วนให้มุ่งสู่เป้าประสงค์ร่วมกันของเครือข่าย<sup>6</sup>

### 10.3 ขั้นตอนการสร้างเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด

กระบวนการสร้างเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด ตามตัวแบบการจัดโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ ดังกล่าวไปในบทที่ผ่านมานั้น มีขั้นตอนที่สำคัญดังต่อไปนี้

**ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดองค์ประกอบของตัวแสดงที่เข้ามารวมตัวกันขึ้นเป็นภาคีในเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด** เป็นขั้นตอนที่สำคัญอันดับแรกสุดในการสร้างเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด เนื่องจากองค์ประกอบของภาคีสมาชิกที่เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกลไกคณะทำงานแต่ละระดับนับเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในการขับเคลื่อนกระบวนการจัดการประเด็นปัญหาหรือนโยบายสาธารณะแต่ละด้าน ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการประสานบทบาทการทำงานร่วมกันของตัวแสดงจากภาคส่วนต่าง ๆ ในลักษณะองค์ประกอบที่แตกต่างกัน

ตัวแสดงแต่ละภาคส่วนที่เป็นภาคีสมาชิกในเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด อาจปรากฏในลักษณะที่แตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัด ขึ้นอยู่กับลักษณะประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัดนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาโดยทั่วไป องค์ประกอบของคณะทำงานแต่ละชุด ควรประกอบด้วยภาคีภาคราชการ ภาคีรัฐวิสาหกิจ ภาคีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคีภาคเอกชน ภาคีภาควิชาการ และภาคีภาคประชาสังคม ดังนี้

---

<sup>6</sup> คำอธิบายเกี่ยวกับการสร้างชุมชนนักปฏิบัติในกระบวนการจัดการความรู้ของภาครัฐ โปรดพิจารณา

W. M. Snyder, E. Wenger, and X. de Sousa Briggs, "Communities of Practice in Government: Leveraging Knowledge for Performance," in *The Public Manager*, 34:4 (2003), pp. 17-22.; C. Koliba and R. Gajda, "Communities of Practice as an Empirical Construct: Implications for theory and Practice," in *International Journal of Public Administration*, 32(2009), pp. 97-135.; E. Lesser and L. Prusak, *Communities of Practice, Social Capital and Organizational Knowledge* (Boston: Butterworth Heinemann, 2000).

- ภาครัฐ (public sector) ได้แก่ หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ รัฐวิสาหกิจ หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ภาคธุรกิจ (business partner) ได้แก่ หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สมาคมธุรกิจ สมาคมอาชีพ
- ภาคประชาสังคมสังคมและชุมชน (third sector) ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรไม่แสวงผลกำไร องค์กรภาคประชาชน สถาบันวิชาการ องค์กรชุมชน
- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ได้แก่ กลุ่มผู้ประกอบการ กลุ่มแรงงาน กลุ่มผู้รับบริการ กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาในพื้นที่

**ขั้นตอนที่ 2 การระบุตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่เชื่อมต่อเชื่อมประสานระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ภายในเครือข่าย** แม้การกำหนดองค์ประกอบภาคีสมาชิกในเครือข่ายได้อย่างครอบคลุมและสอดคล้องกับลักษณะประเด็นการพัฒนาที่เครือข่ายนั้น ๆ มุ่งขับเคลื่อนจะเป็นขั้นตอนที่สำคัญอันดับแรกสุด แต่ก็มีค่าใช้จ่ายที่เพียงพอต่อความสำเร็จในการทำงานของเครือข่าย เพราะภาคีสมาชิกที่รวมตัวกันขึ้นเป็นเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองจะสามารถเกาะเกี่ยวเข้าด้วยกันแนบแน่นหรือไม่ขึ้น ขึ้นอยู่กับว่ามีบุคคลที่สามารถทำหน้าที่เป็นแกนประสานความร่วมมือระหว่างภาคีสมาชิกที่รวมตัวกันเป็นคณะทำงานแต่ละชุด รวมทั้งทำหน้าที่ประสานระหว่างคณะทำงานชุดนั้น ๆ กับคณะทำงานชุดอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดีด้วย บุคคลดังกล่าวเรียกอีกอย่างว่า "ตัวเชื่อมประสาน" (nodes) ของเครือข่าย ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการชักนำให้ภาคีสมาชิกแต่ละฝ่ายที่ต่างมีเป้าหมายของภารกิจที่ต้องการบรรลุถึงแตกต่างกัน สามารถประสานบทบาทการทำงานภายใต้ทิศทางเป้าหมายร่วมกันเพียงหนึ่งเดียวได้

ด้วยเหตุที่ภาคีสมาชิกแต่ละฝ่ายในเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด อาจมีเป้าหมายภายใต้ภารกิจในอำนาจหน้าที่ในลักษณะแตกต่างกันไปหรือมีเป้าหมายในระดับที่ต่างกัน เป้าหมายขององค์กร เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบลมุ่งส่งเสริมกลุ่มอาชีพในชุมชน หน่วยราชการระดับจังหวัดมุ่งดำเนินกิจกรรมที่สามารถตอบสนองตัวชี้วัดการปฏิบัติราชการของหน่วยงาน เป็นต้น เป้าหมายของกลุ่ม เช่น กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจมุ่งส่งเสริมกิจกรรมการสร้างตลาด กลุ่มเกษตรกรมุ่งเน้นกิจกรรมการตลาดต้นทุนการผลิต กลุ่มเกษตรกรอินทรีย์มุ่งยกระดับคุณภาพผลผลิตและขยายช่องทางการจำหน่าย เป็นต้น และเป้าหมายของปัจเจกบุคคล เช่น นักพัฒนาเอกชนมุ่งขยายเครือข่ายอนุรักษ์เมืองเก่าให้กว้างขึ้น เป็นต้น ดังนั้น การสร้างเครือข่ายในทางการบริหารกิจการบ้านเมือง จึงจำเป็นต้องมีการระบุตัวบุคคลที่สามารถแสดงบทบาทในฐานะแกนประสานเชื่อมโยงสมาชิกจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกันให้ได้

การดึงภาคีแต่ละภาคส่วนเข้ามาร่วมสร้างเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด จำเป็นต้องมีการระบุตัวบุคคลที่เป็นผู้มีบทบาทหลัก หรือสามารถแสดงบทบาทในฐานะตัวแทนของภาคส่วนนั้น ๆ ในการสร้างความสัมพันธ์ในฐานะภาคีหุ้นส่วนร่วมกับฝ่ายอื่น ๆ ได้ เนื่องจากเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่เป็นสมาชิกภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งเข้ามาแสดงบทบาทร่วมกันในฐานะภาคีการพัฒนา

ภายในแต่ละกลุ่มของภาคีสมาชิกที่มาจากแต่ละภาคส่วน ซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ จำเป็นต้องมีบุคคลหนึ่งที่ทำหน้าที่เป็น "แกนกลุ่ม" ที่เป็นตัวเชื่อมโยงสมาชิกทั้งกลุ่มเข้ากับกลุ่มอื่น ๆ ที่มาจากต่างภาคส่วนกัน

บุคคลผู้มีบทบาทหลัก หรือเป็นตัวแทนของภาคีภาคแต่ละส่วน มักเป็นบุคคลที่สามารถทำหน้าที่เป็น "แกน" ในการประสานสมาชิกแต่ละคนในภาคส่วนที่ตนสังกัดให้ร้อยรัดเข้าด้วยกัน ซึ่งอาจเป็นบุคคลที่เป็นแกนในการประสานการรวมตัวของสมาชิกในภาคส่วนนั้น ๆ มาตั้งแต่แรก หรืออาจเป็นบุคคลที่ได้รับยอมรับให้ทำหน้าที่แกนประสานการทำงานระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ภายใต้อำนวยการโดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นแกนในการประสานหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในจังหวัดให้เข้ามารวมเป็นภาคีของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ข้าราชการในสังกัดส่วนราชการประจำจังหวัดที่ทำหน้าที่เป็นแกนประสานระหว่างกลุ่มสมาชิกในภาครัฐเข้ากับกลุ่มบุคคลที่เป็นภาคีในภาคเอกชน ข้าราชการในสังกัดส่วนราชการประจำจังหวัดที่ทำหน้าที่เป็นแกนประสานระหว่างจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

**ขั้นตอนที่ 3 การระบุตัวบุคคลที่สามารถแสดงบทบาทในฐานะผู้จัดการเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด** การสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัด เพื่อร่วมกันขับเคลื่อนแผนพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์จังหวัด เป็นการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์แนวราบระหว่างภาคีหุ้นส่วนการพัฒนาในพื้นที่ เน้นการเรียนรู้ร่วมกัน การร่วมคิดร่วมตัดสินใจ และการลงมือปฏิบัติร่วมกัน โดยมีภาคีหุ้นส่วนหลัก ได้แก่ ภาคีภาครัฐในจังหวัด ประกอบด้วย หน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาค และหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค ซึ่งเป็นภาคีที่มีอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการแผน โครงการ ทรัพยากรงบประมาณ และบุคลากรในพื้นที่จังหวัด ภาคีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาในระดับชุมชนและตำบลให้สอดคล้องกับทิศทางการยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด และภาคีภาคประชาชนและชุมชนในฐานะผู้รับรู้สภาพปัญหาและความต้องการอันนำไปสู่การริเริ่มในการแก้ปัญหาในพื้นที่

การขับเคลื่อนกระบวนการทำงานของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด จะจำเป็นต้องมีบุคคลที่มีความสามารถในการเป็นแกนประสานความร่วมมือในทุกระดับได้เป็นอย่างดี ซึ่งเรียกว่า "ผู้จัดการเครือข่าย" (network manager) ทำหน้าที่เป็นแกนประสานเชื่อมโยงกลุ่มองค์กรภาคีภาคส่วนที่ตนสังกัดเข้ากับองค์กรอื่น ๆ ในภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อให้สามารถทำงานประสานกันได้อย่างราบรื่น ดังนั้น การประสานภาคีฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันสร้างเครือข่ายหนึ่ง ๆ จึงจำเป็นต้องเริ่มต้นจากการระบุตัวบุคคลที่สามารถแสดงบทบาทในฐานะแกนประสานเชื่อมโยงสมาชิกจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกันให้ได้ ทั้งนี้ ผู้จัดการเครือข่ายควรเป็นบุคคลที่มีทุนทางสังคมค่อนข้างสูง ในแง่การได้รับการยอมรับและเชื่อถือไว้วางใจจากภาคีในกลุ่มหรือภาคส่วนของตนเองเป็นพื้นฐาน หรือเป็นผู้ได้รับการยอมรับและเชื่อถือไว้วางใจจากภาคีภาคส่วนอื่น

การระบุตัวบุคคลที่สามารถแสดงบทบาทในฐานะแกนประสานเชื่อมโยงสมาชิกจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยเฉพาะบุคคลที่สามารถประสานภาคีภาครัฐเข้ากับภาคีในภาคประชาชนได้เป็นอย่างดีนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการสำรวจทุนทางสังคมในพื้นที่ซึ่งเชื่อมโยงสภาพภูมิหลังของการรวมตัวเป็นกลุ่มก่อน

ของภาคประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ และแบบแผนปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่ในช่วงที่ผ่านมา บุคคลผู้ทำหน้าที่ผู้จัดการเครือข่ายไม่จำเป็นต้องผูกติดกับตำแหน่งหน้าที่อย่างเป็นทางการเสมอไป เช่น หัวหน้าส่วนราชการ นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการที่รับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ในระดับชุมชน เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้จัดการเครือข่ายอาจมาจากภาคีภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมได้เช่นกัน หากบุคคลดังกล่าวมีความสามารถเป็นที่ประจักษ์ในการประสานการรวมกลุ่มของสมาชิกในพื้นที่ และมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงการทำงานในภาคส่วนของตนกับภาครัฐอย่างต่อเนื่อง เช่น อดีตข้าราชการ นักพัฒนาเอกชน ผู้นำองค์กรชุมชน ผู้นำกลุ่มธุรกิจ ฯลฯ

**ขั้นตอนที่ 4 การสร้างสายสัมพันธ์ผูกโยงภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ภายใต้เครือข่าย** เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดเกิดขึ้นจากการสร้างสายสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างตัวแสดงทางสังคมหลากหลายระดับและหลากหลายภาคส่วนเข้าด้วยกัน<sup>7</sup> การสร้างสายสัมพันธ์ผูกโยงภาคีภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกันภายใต้เครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ปรากฏผ่านการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ในรูปกลไกคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามประเด็นยุทธศาสตร์ (Theme Groups) ประกอบด้วย คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติการพัฒนาสถานที่ (Place) คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติการพัฒนาคน (People) คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติการพัฒนาธุรกิจ (Business) และคณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติกฎหมายและความสงบเรียบร้อย (Law and Order)

ทั้งนี้ การสร้างสายสัมพันธ์ดังกล่าวเกิดขึ้นโดยผ่านกระบวนการรับรองสถานะความเป็นภาคีสมาชิกของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่อย่างเป็นทางการ โดยการมีหนังสือแต่งตั้งคณะทำงานโดยผู้ว่าราชการจังหวัด กระบวนการดังกล่าวมีความสำคัญเป็นอย่างมากสำหรับภาคีที่เป็นหน่วยราชการ ซึ่งมีการดำเนินงานภายใต้กรอบระเบียบปฏิบัติทางราชการ การมีหนังสือราชการแต่งตั้งคณะทำงานแต่ละชุดที่ออกโดยผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเป็นเงื่อนไขรองรับการแสดงบทบาทของบุคลากรจากหน่วยราชการต่าง ๆ ในการเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมภายใต้เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นการประชุมหารือร่วมกับภาคีภาคประชาชน ภาคีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคีภาควิชาการ การเข้าร่วมขับเคลื่อนกิจกรรมในพื้นที่เป้าหมาย การระดมบุคลากรและแบ่งปันทรัพยากรในการทำงานร่วมกัน แม้ว่าการดำเนินการดังกล่าวจะมีใช้กิจกรรมตามภารกิจหลักของหน่วยงานก็ตาม

หากไม่มีการออกหนังสือราชการโดยผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อรับรองสถานะความเป็นภาคีความร่วมมือดังกล่าวแล้ว การประสานความร่วมมือของส่วนราชการต่าง ๆ ในการดำเนินกิจกรรมภายใต้เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดก็อาจเกิดขึ้นได้ยากหรือไม่ได้รับความร่วมมือ เช่น หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ อาจไม่ให้ความสำคัญต่อการเข้าร่วมประชุมคณะทำงาน หรือไม่ส่งบุคลากรของหน่วยงานเข้ามาร่วมกิจกรรมต่าง ๆ หรือไม่ให้การสนับสนุนทรัพยากรเพื่อร่วมขับเคลื่อนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เนื่องจากมองว่ากิจกรรม

---

<sup>7</sup> รายละเอียดคำอธิบายเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับ “สายสัมพันธ์” (ties) เชื่อมโยงภาคีภายในเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมือง โปรดดู Christopher Koliba, Jack W. Meek, and Asim Zia, *Governance Networks in Public Administration and Public Policy* (New York: CRP Press, 2011).

เหล่านั้นมิใช่ภารกิจหน้าที่หลักของหน่วยงาน หรือไม่ยอมรับสถานะของภาคประชาชนในฐานะภาคีที่มีบทบาทเสมอภาคกับหน่วยราชการ เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ การสร้างสายสัมพันธ์ผูกโยงตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกันภายใต้เครือข่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแสดงระดับองค์กร จึงควรตั้งอยู่บนรูปแบบความสัมพันธ์ที่มีแบบแผนชัดเจนแน่นอน ซึ่งครอบคลุมทั้งรูปแบบการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นรูปธรรม เนื่องจากการเข้ามาเชื่อมโยงสัมพันธ์กันระหว่างองค์กรต่าง ๆ ภายใต้เครือข่ายหนึ่ง ๆ โดยมีโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันที่ชัดเจนแน่นอนจะส่งผลให้ภาคีเหล่านั้นมีการแสดงบทบาทหน้าที่ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง โดยแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านั้นจะก่อให้เกิดความเป็นสถาบันขึ้นในเครือข่าย นอกจากนี้ การสร้างสายสัมพันธ์ยึดเกี่ยวภาคีสมาชิกภายในเครือข่ายยังจำเป็นต้องอาศัยการมีบรรทัดฐาน คุณค่า และแบบแผนปฏิบัติที่เป็นกรอบกำหนดรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกอีกทางหนึ่งด้วย

ทั้งนี้ ปัจจัยเชิงสถาบันทั้งที่เป็นทางการ เช่น การแต่งตั้งคณะทำงานโดยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น และไม่เป็นทางการ เช่น การมีความเชื่อมั่นไว้วางใจกันระหว่างหน่วยราชการกับภาคประชาชนในพื้นที่ หรือการเคยทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่องมาก่อน หรือยึดถือค่านิยมร่วมกัน เป็นต้น จะส่งผลให้เกิดการแสดงบทบาทและการกระทำขององค์กรภาคีสมาชิกในลักษณะใหม่ ๆ ที่ไม่ปรากฏให้เห็นในกรณีที่ไม่อยู่ในเครือข่าย เช่น ก่อนจะมีการตั้งคณะทำงานหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ แกนนำภาคประชาชนไม่เคยได้รับการเชิญให้ประชุมร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดในฐานะภาคีการพัฒนา ซึ่งมีบทบาทเสมอภาคกันในการร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การตัดสินใจ และการริเริ่มใด ๆ ในการกำหนดนโยบายการพัฒนาจังหวัด แต่หลังจากมีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ในรูปคณะทำงานอย่างเป็นทางการแล้ว ปฏิสัมพันธ์เหล่านั้นสามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นปกติ เป็นต้น

นอกจากนี้ สายสัมพันธ์ของเครือข่าย ยังมีส่วนเอื้ออำนวยให้เกิดการไหลเวียนทรัพยากรต่าง ๆ ระหว่างองค์กรที่เป็นสมาชิกของเครือข่ายอีกด้วย เช่น การจัดตั้งคณะทำงานระดับจังหวัดอย่างเป็นทางการ ส่งผลให้ส่วนราชการต่าง ๆ สามารถส่งบุคลากรในหน่วยงานของตนเองเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมในชุมชนหรือพื้นที่เป้าหมายได้อย่างเต็มที่ หรือการมีบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างองค์กรและหน่วยงานภาคี ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพันธะผูกพันในการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ของตนเองอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

**ขั้นตอนที่ 5 การจัดโครงสร้างกลไกขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่าย** เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด มีกลไกขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายในรูปโครงสร้างคณะทำงานที่ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นข้อต่อเชื่อมโยงระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกันภายในเครือข่าย โครงสร้างดังกล่าวเกิดจากการจัดตั้ง "กลุ่มคน" จำนวนหนึ่งที่เชื่อมโยงร้อยรัดกันผ่านสายสัมพันธ์ในฐานะภาคีสมาชิกของเครือข่าย ดังปรากฏในกรณีการจัดกลุ่มบุคคลในรูปแบบต่าง ๆ ประกอบกันขึ้นเป็นโครงสร้างการบริหารระดับต่าง ๆ ได้แก่ คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ (Strategic Partnership Groups) คณะกรรมการบริหาร (Board of Directors)

คณะกรรมการอำนวยการ (Steering committee) คณะกรรมการตรวจติดตาม (Joint Scrutiny Committee) คณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด (Intergovernmental Management Team)

หากพิจารณาในทางหลักการ กลุ่มคนหรือคณะทำงานระดับต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นในโครงสร้างการทำงาน ของเครือข่าย เป็นกลไกที่มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบแตกต่างกันไปในเครือข่าย เช่น การทำหน้าที่เป็นกลไก ประสานงานกลาง มีบทบาทในการกำกับทิศทางการทำงานของตัวแสดงต่าง ๆ ให้สอดคล้องประสานกลมกลืนกัน การทำหน้าที่กลไกขับเคลื่อนงานร่วมกันระหว่างภาคีทุกฝ่าย การทำหน้าที่กำกับทิศทางการทำงานร่วมกัน เป็นต้น<sup>8</sup> นอกจากนี้ เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด ยังมีกลไกขับเคลื่อนการทำงานในรูปกลุ่มบุคคล ซึ่งมีฐานะเป็น “องค์กรบริหารเครือข่าย” (network administrative organizations: NAOs)<sup>9</sup> ปรากฏให้เห็น ในรูปคณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด

การจัดโครงสร้างกลุ่มบุคคลเพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมือง ระดับจังหวัดควรเกิดขึ้นจากการประชุมหารือตกลงกัน โดยมีการกำหนดให้คณะกรรมการ คณะทำงาน หรือ คณะบุคคลต่าง ๆ ร่วมกันรับผิดชอบภารกิจและบทบาทหน้าที่ภายในเครือข่ายอย่างชัดเจน และได้รับจัดสรร ทรัพยากรด้านต่าง ๆ สำหรับการทำงานของเครือข่ายในภาพรวม ดังนั้น กลุ่มก้อนบุคคลในเครือข่ายจึงมี บทบาทสำคัญยิ่งต่อผลลัพธ์ในการทำงานของเครือข่ายในภาพรวม เนื่องจากกลุ่มบุคคล ไม่ว่าจะ เป็น คณะกรรมการ คณะทำงาน หรือทีมงานต่าง ๆ จะทำหน้าที่เป็นตัวประสานการขับเคลื่อนกิจกรรมของสมาชิก ทั้งหมดในทุกส่วนของเครือข่ายเข้าด้วยกัน ในขณะเดียวกัน โครงสร้างการทำงานของเครือข่ายยังเป็นเงื่อนไข ที่กำหนดขอบเขตการกระทำของตัวแสดงแต่ละตัวในเครือข่ายอีกด้วย กล่าวคือ ตัวแสดงต่าง ๆ สามารถ กระทำการบางอย่างได้ก็ต่อเมื่ออยู่ในโครงสร้างของเครือข่ายซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่อาจกระทำได้เมื่ออยู่ตามลำพัง<sup>10</sup>

**ขั้นตอนที่ 6 การจัดบทบาทหน้าที่ระหว่างภาคีสมาชิกภายในเครือข่าย** เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมือง ระดับจังหวัดประกอบด้วยตัวแสดงภาคีการพัฒนาจากหลากหลายภาคส่วน การประสานการทำงานร่วมกัน ของภาคีเหล่านั้นจะดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับ การจัดบทบาทหน้าที่ระหว่างภาคีสมาชิกในเครือข่ายให้เกิดความเหมาะสม กลมกลืน และสอดคล้องรองรับซึ่ง กันและกัน ปัจจัยที่ทำให้ภาคีสมาชิกในเครือข่ายแสดงบทบาทในลักษณะแตกต่างกันไป ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับว่า ตัวแสดงเหล่านั้นมาจากภาคส่วนใดของสังคม เช่น ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ

---

<sup>8</sup> คำอธิบายการจัดโครงสร้างการทำงานระหว่างภาคีหุ้นส่วนหลายภาคส่วนในรูปกลไกคณะทำงานรูปแบบต่าง ๆ สามารถพิจารณาได้จาก Helen Sullivan and Chris Skelcher, *Working Across Boundaries : Collaboration in Public Services* (New York: Palgrave Macmillan, 2002)

<sup>9</sup> สำระสำคัญเกี่ยวกับองค์กรบริหารเครือข่าย โปรดพิจารณา K. G. Provan and P. Kenis, “Modes of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness,” in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (2007), pp. 229-252.

<sup>10</sup> คำอธิบายผลของโครงสร้างการทำงานของเครือข่ายที่มีต่อตัวแสดงที่เป็นภาคีสมาชิกในเครือข่าย สามารถ พิจารณาได้จาก A. Degenne and M. Forse, *Introducing Social Networks* (London: Sage, 1999)



และอีกส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับว่าตัวแสดงเหล่านั้นมีขอบเขตการแสดงบทบาทในระดับใด เช่น ระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับชาติ

การจัดบทบาทหน้าที่ของภาคีสมาชิกแต่ละภาคส่วน ควรตั้งอยู่บนการพิจารณาศักยภาพ ทรัพยากร และขอบเขตการทำงานของภาคีแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน เพื่อให้บทบาทหน้าที่ที่กำหนดขึ้นมีความสอดคล้องกับ ศักยภาพของภาคีแต่ละฝ่าย<sup>11</sup> เช่น ภาคีภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีบทบาทหลักในการสนับสนุน การดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ผ่านการระดมและแบ่งปันทรัพยากรของท้องถิ่น และมีบทบาทในการประสานความร่วมมือในการนำแผนชุมชนไปขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติผ่านการบรรจุโครงการต่าง ๆ ในแผนพัฒนาท้องถิ่น ในขณะที่ภาคีภาควิชาการซึ่งมีทรัพยากรสำคัญ คือ ผู้เชี่ยวชาญและองค์ความรู้ จึงควรมีบทบาทหลักในการรวบรวม ข้อมูลและวิเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการในพื้นที่ ส่วนภาคีภาคราชการมีบทบาทหลักในการประสาน การทำงานในพื้นที่ โดยเฉพาะการส่งบุคลากรของหน่วยงานเข้าร่วมขับเคลื่อนกิจกรรม รวมถึงการบูรณาการ แผนงานและโครงการของหน่วยงานให้สอดคล้องรองรับกับการดำเนินกิจกรรมการจัดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาที่มาจากแผนชุมชน เป็นต้น

ในการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยอาศัยเครือข่าย การแสดงบทบาทของสมาชิกเครือข่ายที่เป็น ตัวแทนขององค์กรภาครัฐ ไม่จำเป็นต้องเป็นการแสดงบทบาทตามตำแหน่งหน้าที่ที่เป็นทางการในองค์กร (official position) เสมอไป หากแต่ควรอาศัยการแสดงบทบาทหน้าที่แบบไม่เป็นทางการ (operational position) เป็นหลัก<sup>12</sup> กล่าวคือ สมาชิกเครือข่ายที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐควรอาศัยรูปแบบการทำงาน และบทบาทหน้าที่อย่างไม่เป็นทางการ เพราะส่วนใหญ่การเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมในนามองค์กรโดยอาศัย ตำแหน่งที่เป็นทางการ มักมีข้อติดขัดหรือข้อจำกัดในระเบียบปฏิบัติและกฎระเบียบที่เคร่งครัดตายตัว ซึ่งไม่เอื้อ ให้เกิดการทำงานแบบเครือข่าย ดังจะเห็นได้จากกรณีการทำงานของคณะกรรมการเฉพาะกิจซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพียง การส่งตัวแทนมาประชุมร่วมกัน จากนั้นแต่ละหน่วยงานกลับไปทำงานแบบต่างคนต่างทำเช่นเดิม เป็นต้น

---

<sup>11</sup> การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรที่ภาคีแต่ละฝ่ายครอบครองกับการจัดบทบาทหน้าที่ในเครือข่าย สามารถพิจารณาได้จาก Christopher Koliba, Jack W. Meek, and Asim Zia, *Governance Networks in Public Administration and Public Policy* (New York: CRP Press, 2011)

<sup>12</sup> ข้อสังเกตในประเด็นนี้ปรากฏให้เห็นในกรณีศึกษาการบริหารงานภาครัฐแบบร่วมมือกับภาคีภาคส่วนอื่น ๆ ในบริบทอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน โปรดพิจารณา T. Koontz, T. Steelman, J. Carmin, K. Korfmarcher, and C. Moseley, and C. Thomas, *Collaborative Environmental Management: What Roles for Government?* (Washington, DC: Resource for the Future, 2004); C. Rodriguez, A. Langley, F. Beland, and J. L. Denis, "Governance, Power, and Mandated Collaboration in an Interorganizational Network," in *Administration & Society*, 39:2 (2007), pp. 150-193.

#### 10.4 ปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งและยั่งยืนของเครือข่าย

การสร้างเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนของเครือข่าย โดยมีปัจจัยสำคัญดังนี้

**1) การมีผู้นำที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย** การมีบุคคลที่เป็นผู้นำซึ่งได้รับการยอมรับจากภาคีทุกฝ่าย นับเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความเข้มแข็งและยั่งยืนของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด ทั้งนี้ สถานะความเป็นผู้นำในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน แตกต่างจากสถานะผู้นำในกระบวนการบริหารองค์การโดยทั่วไป ซึ่งมักมองบทบาทของผู้นำจากตำแหน่งหน้าที่อย่างเป็นทางการ อาทิ การดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงาน ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ แต่สำหรับกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันแล้ว สถานะความเป็นผู้นำแสดงออกผ่านการได้รับการยอมรับจากองค์กรภาคีสมาชิกทุกฝ่าย ซึ่งภาวะผู้นำในกรณีนี้จะปรากฏให้เห็นได้อย่างเด่นชัดก็ต่อเมื่อบุคคลมีการปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น

หากพิจารณาตามนัยนี้ ผู้นำจึงอาจหมายถึงบุคคลใดก็ตามที่สามารถใช้ทักษะความรู้ความสามารถของตนในการขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันให้ดำเนินไปอย่างราบรื่น ไม่ว่าจะเป็นทักษะการเจรจาหรือสร้างความเข้าใจและชี้ชวนให้ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันในเรื่องต่าง ๆ ตลอดจนทักษะการจัดการ การวางแผน การสร้างกระบวนการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่เอื้อให้การปฏิบัติงานร่วมกันบรรลุประสิทธิผล รวมถึงความสามารถในการระดมทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยอำนาจหน้าที่และบทบาทที่ตนมีอยู่ในการประสานความร่วมมือ ทั้งระหว่างภาคีฝ่ายต่าง ๆ ด้วยกันเอง และองค์กรภายนอกเครือข่าย เพื่อสร้างช่องทางและโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนกิจกรรมของเครือข่ายให้บรรลุเป้าหมาย

นอกจากนี้ ความเป็นผู้นำยังสะท้อนให้เห็นได้จากความสามารถในการทำหน้าที่สร้างแรงจูงใจและจุดประกายให้บุคคลอื่น ๆ หันมาร่วมมือกันทำงานภายใต้เป้าหมายร่วมกัน หรือแม้แต่การทำหน้าที่คนกลางในการสร้างจุดร่วม เพื่อดึงองค์กรภาคีบางฝ่ายที่มีภูมิหลังในฐานะคู่ขัดแย้งหรือเคยมีจุดยืนตรงข้ามกันในบางเรื่องมาก่อน ให้สามารถเข้ามาทำงานร่วมกันได้ในฐานะภาคีการพัฒนาที่เสมอภาคกัน ด้วยเหตุนี้ บุคคลผู้ที่สามารถแสดงบทบาทดังกล่าวได้ จึงมักเป็นผู้ที่ได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากทุกฝ่ายเป็นพื้นฐาน

บุคคลที่ได้รับความไว้วางใจจากภาคีสมาชิกให้เป็นผู้นำในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ไม่จำเป็นต้องเป็นตัวแทนขององค์กรภาคีที่มีอำนาจหรือทรัพยากรเหนือกว่าองค์กรภาคีอื่น ๆ แต่อย่างไร หากเป็นตัวแทนขององค์กรภาคีจากภาคส่วนใดก็ได้ ที่สำคัญบุคคลนั้นต้องมีทักษะความสามารถในการแสดงบทบาทผลักดันการสร้างความร่วมมืออย่างเด่นชัด กล่าวคือ บุคคลที่เป็นผู้นำการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ภายในเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด อาจเป็นได้ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด บุคลากรของส่วนราชการ นายอำเภอ แกนนำเครือข่ายภาคประชาชน ผู้นำหรือผู้แทนองค์กรภาคีธุรกิจในพื้นที่ เป็นต้น

2) **บุคคลผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย** การทำหน้าที่ของผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย (boundary spanner) นับเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในการสร้างเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด กล่าวคือ ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในทุกช่วงของกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน นับตั้งแต่บทบาทในการริเริ่มก่อตั้งความร่วมมือ การเอื้ออำนวยให้กระบวนการสร้างความร่วมมือดำเนินไปอย่างราบรื่น การเชื่อมประสานการทำงานร่วมกันตลอดกระบวนการร่วมมือกันดำเนินภารกิจ กล่าวคือ ในช่วงเริ่มต้นก่อตั้งความร่วมมือ ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย จะมีบทบาทในฐานะ “ตัวเชื่อม” ระหว่างองค์กรภาคีฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยทักษะในการเจรจาสื่อสารและทักษะในการประสานเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาคี<sup>13</sup>

ในระหว่างที่การดำเนินภารกิจภายใต้เป้าหมายร่วมกำลังดำเนินไป ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายจะมีบทบาทในฐานะผู้จัดการระบบการบริหารภารกิจร่วมกันขององค์กรภาคี โดยอาศัยทักษะการบริหารจัดการองค์กร และทักษะการเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยหาทางออกที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน นอกจากนี้ในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานร่วมกัน ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายจะมีบทบาทในฐานะ “ผู้นำ” ของภาคีความร่วมมือ โดยอาศัยทักษะการจัดการปัญหา การจัดการความเสี่ยง และการมีวิสัยทัศน์เล็งเห็นถึงโอกาสของการพัฒนาความร่วมมือในบริบทที่กว้างขวางยิ่งขึ้น การแสดงภาวะผู้นำที่เด่นชัดที่สุดมักจะปรากฏในกรณีที่มีการริเริ่มต่อยอดการประสานความร่วมมือ โดยขยายไปสู่การร่วมกันดำเนินภารกิจใหม่ ๆ หรือริเริ่มโครงการความร่วมมือด้านอื่น ๆ หลังจากภารกิจภายใต้ความร่วมมือเดิมบรรลุผลตามเป้าหมาย หรือสิ้นสุดขอบเขตระยะเวลาของข้อตกลงความร่วมมือเดิมแล้ว

การแสดงบทบาทผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก การได้รับความไว้วางใจ (trust) และประการที่สอง การมีภาวะผู้นำ (leadership) ที่ได้รับการยอมรับจากองค์กรภาคีทุกฝ่าย ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายจึงเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากภาคีทุกฝ่าย ซึ่งล้วนแล้วแต่มีจุดยืนและมุมมองในการดำเนินภารกิจในลักษณะแตกต่างหลากหลายกันไป ความไว้วางใจที่ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายได้รับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงก่อให้เกิดเครือข่ายความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างตัวบุคคลขึ้นเป็นอันดับแรก ซึ่งจะเป็นรากฐานของการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างองค์กรอย่างเป็นทางการต่อไป

บุคคลผู้มีบทบาทในฐานะผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย อาจเป็นได้ทั้งบุคคลในองค์กรภาครัฐ องค์กรภาคธุรกิจ องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน หรือภาควิชาการในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการ

---

<sup>13</sup> การวิเคราะห์บทบาทของผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายที่มีผลต่อความสำเร็จในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน สามารถพิจารณาได้จาก Chris Ansell and Alison Gash, “Collaborative Governance in Theory and Practice,” in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18:4 (2008), pp. 543-571.; Helen Sullivan and Chris Skelcher, *Working Across Boundaries : Collaboration in Public Services* (New York: Palgrave Macmillan, 2002)

สร้างความร่วมมือเพื่อดำเนินกิจกรรมหนึ่ง ๆ อาจมีเพียงตัวแทนขององค์กรใดองค์กรหนึ่งมีบทบาทโดดเด่น ในฐานะผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายเพียงคนเดียว หรืออาจมีผู้มีบทบาทในการประสานเชื่อมโยง และสร้างเครือข่ายปรากฏให้เห็นหลายคนพร้อมกัน ซึ่งมักจะเป็นตัวแทนขององค์กรภาคีที่มีส่วนสำคัญ ในการขับเคลื่อนกระบวนการสร้างความร่วมมือตั้งแต่แรกเริ่มก็ได้ เช่น บุคคลที่มีบทบาทผู้ประสานเชื่อมโยง ภาคีและสร้างเครือข่ายอาจเป็นหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประเด็นการพัฒนาภายใต้ ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ของจังหวัด เป็นต้น

**3) ผู้จัดการเครือข่าย** ด้วยเหตุที่เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด เกิดจากการรวมตัวกัน ของบุคคลจำนวนหนึ่งภายใต้การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงบทบาทหน้าที่ระหว่างสมาชิกเหล่านั้น ตัวแสดงระดับบุคคลบางคนจึงเป็นองค์ประกอบที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของเครือข่ายที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะ เป็นในแง่ทักษะความรู้ที่จำเป็นสำหรับขับเคลื่อนกิจกรรมหลักของเครือข่าย หรือในแง่สถานภาพของบุคคลที่เป็น สมาชิกเครือข่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่มีความเข้าใจกระบวนการดำเนินงานของเครือข่ายในภาพรวม และเข้าใจกลไกการกำกับดูแลการทำงานของเครือข่าย หากพิจารณาในเชิงหลักการ ตัวแสดงระดับบุคคลที่มี บทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนการทำงานของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองก็คือ บุคคลที่ทำหน้าที่ "ผู้จัดการเครือข่าย" (network manager)<sup>14</sup>

คุณสมบัติสำคัญของบุคคลที่ทำหน้าที่ผู้จัดการเครือข่าย คือ การมีความเข้าใจในหลักการและแนวทางการจัดการกิจกรรมของเครือข่าย โดยไม่ติดอยู่ภายใต้กรอบความคิดความเข้าใจและมุมมองในแบบเดียวกับการบริหารงานตามโครงสร้างการทำงานตามลำดับขั้น หรือการทำงานตามกลไกการสั่งการจากบนลงล่าง ในระบบราชการ หากแต่สามารถมองเห็นภาพการประสานเชื่อมโยงบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ภายใต้รูปแบบความสัมพันธ์แนวนราบได้อย่างชัดเจน อีกทั้งยังมีความตระหนักรู้เสมอว่า การจัดการภารกิจ แต่ละขั้นตอน จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยการระดมและแบ่งปันทรัพยากรชนิดใดจากภาคีฝ่ายใดบ้าง

บุคคลผู้มีความเหมาะสมต่อการทำหน้าที่ผู้จัดการเครือข่ายจึงมักจะต้องเป็นผู้มีทักษะ ความสามารถในการเป็นตัวกลางประสานภาคีหลากหลายภาคส่วนให้เข้ามาร่วมกันตัดสินใจและร่วมกัน ดำเนินงานต่าง ๆ ในรูปเครือข่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถแสดงให้เห็นได้ชัดเจนตรงกันว่า ไม่มีองค์กรใดหรือหน่วยงานใดมีบทบาทหลักในการผลักดันเป้าหมายให้บรรลุได้เพียงฝ่ายเดียว ในขณะเดียวกัน ผู้จัดการเครือข่ายยังต้องเป็นผู้ที่สามารถมองเห็นถึงเงื่อนไขความสำเร็จและล้มเหลวในการประสานการทำงานร่วมกัน และตระหนักในความรับผิดชอบต่อการประสานการทำงานระหว่างทุกฝ่ายในประสบผลสำเร็จในทุกขั้นตอนด้วย

---

<sup>14</sup> หลักการสำคัญของการจัดการเครือข่ายในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน โปรดพิจารณา R. Agranoff and M. McGuire, *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2003); R. Agranoff, *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2007); T. Koontz, T. Steelman, J. Carmin, K. Korfmarcher, and C. Moseley, and C. Thomas, *Collaborative Environmental Management: What Roles for Government?* (Washington, DC: Resource for the Future, 2004)

นอกจากนี้ ผู้จัดการเครือข่ายต้องไม่ใช่ตำแหน่งที่ปฏิบัติหน้าที่โดยผูกติดกับอำนาจสั่งการในระบบราชการ ภายใต้โครงสร้างลำดับชั้นการบังคับบัญชา (hierarchy) หากแต่ควรเป็นตำแหน่งที่ทำงานบนฐานของสัญญา (contractual basis) ซึ่งจะทำให้เกิดความรับผิดชอบในงานและมีความอิสระในเชิงการบริหารจัดการ

บทบาทสำคัญของผู้จัดการเครือข่าย ได้แก่ การทำหน้าที่ระบุมาศีสมาชิกในภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อประสานให้เข้ามาร่วมสร้างเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ผู้ที่ทำหน้าที่ดังกล่าวต้องมีความสามารถในการเล็งเห็นถึงทักษะ ความรู้ และทรัพยากรประเภทต่าง ๆ ที่ภาคีแต่ละฝ่ายมีอยู่และจำเป็นสำหรับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดให้บรรลุเป้าหมาย นอกจากนี้ ผู้จัดการเครือข่ายยังมีบทบาทสำคัญในการประสานการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการกำหนดกรอบ หลักเกณฑ์ กติกาและข้อตกลงสำหรับยึดถือปฏิบัติในการทำงานร่วมกัน ตลอดจนการสร้างบรรทัดฐานและคุณค่าสำหรับยึดถือร่วมกัน หรือปรับเปลี่ยนมุมมองและทัศนคติของภาคีทุกฝ่ายให้สอดคล้องตรงกันมากที่สุด ในการดำเนินกิจกรรมของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ผู้จัดการเครือข่ายจะมีบทบาทสำคัญในการประสานบทบาทการทำงานและระดมทรัพยากรจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกิจกรรมหนึ่ง ๆ ให้เกิดการสอดรับและหนุนเสริมซึ่งกันและกัน รวมถึงการทำหน้าที่สร้างพื้นที่เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน

**4) รูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ** การจัดโครงสร้างเครือข่ายที่มีรูปแบบสายสัมพันธ์ที่ชัดเจนเป็นทางการ (formality) เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง เนื่องจากความเป็นทางการของสายสัมพันธ์ระหว่างภาคีสมาชิกภาคส่วนต่าง ๆ จะมีผลต่อระดับความมีเสถียรภาพของเครือข่าย ซึ่งส่งผลให้การประสานการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันเป็นไปอย่างราบรื่น สายสัมพันธ์ที่ชัดเจนเป็นทางการสามารถสร้างได้โดยผ่านการกำหนดรูปแบบคณะกรรมการระดับต่าง ๆ โดยมีการกำหนดองค์ประกอบ ขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ และการจัดสรรทรัพยากรระหว่างกันอย่างชัดเจนเป็นทางการ รวมถึงการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ระหว่างภาคีทุกฝ่าย เพื่อเป็นกรอบการปฏิบัติงานและระดมทรัพยากรเพื่อดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ร่วมกัน

ระดับความเป็นทางการของสายสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในเครือข่าย (formality) จะปรากฏมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับการมีกฎเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน การวางกรอบหลักเกณฑ์และกติกากำกับกระบวนการแลกเปลี่ยนทรัพยากรต่าง ๆ ระหว่างตัวแสดงในเครือข่ายอย่างเป็นระบบและแน่นอน ทั้งนี้ การจัดโครงสร้างที่มีความเป็นทางการ (formal structures) ของเครือข่ายหนึ่ง ๆ จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกในเครือข่ายนั้น ๆ มีความตระหนักและยอมรับร่วมกันในการผูกพันตนเองภายใต้สายสัมพันธ์ที่ยึดโยงแต่ละฝ่ายเข้าด้วยกัน สายสัมพันธ์ที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ มักจะปรากฏเป็นส่วนหนึ่งของกฎกติกาที่มีการกำหนดอย่างชัดเจนสำหรับเป็นกรอบแนวทางในการกำกับกระบวนการปฏิสัมพันธ์ทั้งหมดที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงในเครือข่าย

เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองที่มีสายสัมพันธ์เป็นทางการ มักจะมีการกำหนดเป้าหมายในการประสานการทำงานร่วมกันไว้อย่างชัดเจน (official goals) และในขณะเดียวกัน สมาชิกในเครือข่ายก็อาจมีการร่วมกันวางเป้าหมายในระดับปฏิบัติการ (operational goals) เพื่อวางกรอบทิศทางการดำเนินกิจกรรมในแต่ละวันร่วมกันด้วย เช่น การมีแบบแผนการปฏิบัติร่วมกัน การกำหนดกรอบการทำงาน หรือการจัดทำบันทึกข้อตกลง

การทำงานร่วมกัน เป็นต้น<sup>15</sup> ทั้งนี้ การจัดความสัมพันธ์ระดับต่าง ๆ อย่างเป็นระบบดังกล่าว ส่งผลให้การแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างตัวแสดงในเครือข่าย ดำเนินไปภายใต้กรอบกฎเกณฑ์กติการ่วมกันของสมาชิก เครือข่ายซึ่งครอบคลุมข้อตกลงที่เป็นทางการและแบบแผนบรรทัดฐานปฏิบัติที่ยึดถือร่วมกัน อาทิ วิธีการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ขอบเขตปริมาณ และการจัดการทรัพยากรที่ทุกฝ่ายนำมาสมทบร่วมกัน และป้องกัน ปัญหาความขัดแย้งและการยุติความสัมพันธ์ในหมู่ภาคีสมาชิก ซึ่งอาจเป็นสาเหตุที่นำไปสู่ความล้มเหลวของ เครือข่ายในที่สุด

**5) ความแนบแน่นให้สายสัมพันธ์ระหว่างภาคี** เมื่อมีการสร้างเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับ จังหวัดขึ้นมาแล้ว ระดับความแนบแน่นของสายสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในเครือข่าย (depth of coordination) จะ ปรากฏมากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับระดับความถี่ในการประสานงานกัน กล่าวคือ ระดับความถี่ในการประสาน การทำงานระหว่างภาคีฝ่ายต่าง ๆ ส่งผลให้เครือข่ายมีระดับความแนบแน่นในสายสัมพันธ์ในระดับที่แตกต่างกัน ไปด้วย<sup>16</sup> ระดับความแนบแน่นของสายสัมพันธ์จะอยู่ในเกณฑ์ต่ำ หากภาคีเครือข่ายมีเพียงการประสานงาน แบบชั่วคราวชั่วคราว เช่น การเข้ามาทำงานร่วมกันเฉพาะกิจกรรมในระยะเวลาที่จำกัด เมื่อภารกิจบรรลุ วัตถุประสงค์ร่วมกันแล้วก็แยกย้ายกัน หรือการเรียกประชุมตามความจำเป็น เป็นต้น

ในทางตรงกันข้าม ระดับความแนบแน่นของสายสัมพันธ์ที่อยู่ในเกณฑ์ต่ำจะมีระดับสูงขึ้น หาก การประสานงานระหว่างองค์กรภาคีสมาชิกเครือข่ายปรากฏในลักษณะการประสานงานกันเป็นระยะ ๆ เช่น การมาประชุมร่วมกันตามวาระที่นัดหมายกันไว้อย่างต่อเนื่อง หรือประสานงานแบบเป็นประจำสม่ำเสมอ โดยภาคีสมาชิกของเครือข่ายร่วมกันกำหนดเป้าหมายในระดับปฏิบัติการร่วมกันในทุกขั้นตอน และมีการประสาน การดำเนินกิจกรรมระหว่างกันเป็นประจำ ระดับความถี่ในการประสานการทำงานร่วมกันจะเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้ สายสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดมีความแนบแน่นมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับสายสัมพันธ์ในรูปคณะกรรมการเฉพาะกิจของภาครัฐซึ่งได้รับการแต่งตั้งขึ้น เพื่อเข้ามาทำงานร่วมกันเฉพาะกิจกรรมในระยะเวลาที่จำกัด เมื่อภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันแล้วก็แยกย้ายกัน เป็นต้น

การสร้างความแนบแน่นในสายสัมพันธ์ของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด สามารถทำได้ โดยสร้างระบบการประสานงานระหว่างกันทั้งภายในคณะทำงานแต่ละชุดและระหว่างคณะทำงานระดับต่าง ๆ

---

<sup>15</sup> การวิเคราะห์ระดับความเป็นทางการของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคีสมาชิกที่มีผลต่อความเข้มแข็งของ เครือข่าย สามารถพิจารณาได้จาก C. Argyris and D. A. Schon, *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice* (M.A.:Addison-Wesley Publishing, 1995); A. Degenne and M. Forse, *Introducing Social Networks* (London: Sage, 1999); H. Milward and K. Provan, "Principles for controlling agents: The political economy of network structure," in *Journal of Public Administration Research and Economy*, 82:2 (1998), pp. 203-222.

<sup>16</sup> การวิเคราะห์ระดับความแนบแน่นในสายสัมพันธ์ของเครือข่ายที่มีผลต่อความสำเร็จในการประสานการทำงาน ร่วมกัน สามารถพิจารณาได้จาก M. Mandell and T. Steelman, "Understanding what can be accomplished through interorganizational innovations," in *Public Management Review*, 5:2 (2003), pp. 197-224.

เป็นประจำสม่ำเสมอ โดยเปิดโอกาสให้สมาชิกของเครือข่ายสามารถกำหนดเป้าหมายในระดับปฏิบัติการที่ชัดเจนร่วมกัน และมีการประสานการดำเนินงานกิจกรรมในแต่ละขั้นตอนระหว่างกันอยู่เสมอ การมีช่วงเวลาหรือความต่อเนื่องยาวนานของการติดต่อสัมพันธ์จะเป็นรากฐานของการก่อเกิดความรู้สึกเป็นหนึ่งเดียวกันหรือความรู้สึกติดใจระหว่างภาคีฝ่ายต่าง ๆ

นอกจากนี้ การแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรระหว่างกันอย่างต่อเนื่องและลงตัวก็จะส่งผลให้สายสัมพันธ์มีความแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ต่างจากเครือข่ายที่ตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ทางการบริหารแนวตั้ง ซึ่งมักก่อให้เกิดสายสัมพันธ์แบบหลวม ๆ เช่น คณะกรรมการเฉพาะกิจของภาครัฐ ซึ่งมักมีปฏิสัมพันธ์ในรูปแบบการประชุมร่วมกันเป็นหลัก สายสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจึงเป็นเพียงสายสัมพันธ์ที่ทำหน้าที่เชื่อมประสาน (bridging) ภาคีต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และเป็นความสัมพันธ์ตามหน้าที่ ในขณะที่ความสัมพันธ์ในรูปแบบคณะทำงานระดับต่าง ๆ ภายใต้เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด เป็นสายสัมพันธ์ที่ทำหน้าที่ผูกพันร้อยรัด (bonding) ตัวแสดงต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ภายใต้พันธะผูกพันที่ดำรงอยู่และพัฒนาไปอย่างต่อเนื่อง

**6) ความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างภาคีเครือข่าย** ด้วยเหตุที่การขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ร่วมกันระหว่างองค์กรภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ภายใต้เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดนั้น ต้องอาศัยการบูรณาการทรัพยากรประเภทต่าง ๆ จากทุกฝ่าย เพื่อเป็นทุนสำหรับดำเนินกิจกรรมภายใต้เป้าหมายร่วมในพื้นที่ ความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรภาคีสมาชิกจึงเป็นรากฐานสำคัญในการระดมและแบ่งปันทรัพยากรภายในเครือข่าย อีกทั้งยังเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการทำงานร่วมกันด้วย ความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างภาคีในเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดสามารถสร้างขึ้นได้โดยผ่านกลไกกำกับดูแลให้ภาคีทุกฝ่ายยึดมั่นในหลักเกณฑ์และข้อตกลงร่วมในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด

นอกจากนี้ ยังรวมถึงการสร้างปฏิสัมพันธ์ในฐานะภาคีการพัฒนาที่มีสถานะเท่าเทียมกัน การทำให้ทุกฝ่ายรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการขับเคลื่อนโครงการ การมีกลไกแสดงความรับผิดชอบร่วมกันของภาคีสมาชิก การมีกระบวนการปฏิบัติงานร่วมที่เป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย อาทิ การเปิดให้ภาคีทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงข้อมูลกลางได้อย่างเท่าเทียมกัน มีกระบวนการที่เปิดให้ทุกฝ่ายสามารถมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางการตัดสินใจร่วมกัน มีการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างองค์กรอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม เช่น การทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือในการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมภายใต้แผนงานและโครงการที่กำหนดขึ้นร่วมกัน เป็นต้น

บุคคลผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย มีส่วนสำคัญในการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างบุคคลผู้เข้าร่วมเป็นภาคีในเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ ทั้งนี้ ความไว้วางใจระหว่างตัวบุคคลจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อตัวแทนองค์กรภาคีทุกฝ่ายมีความเชื่อมั่นในทักษะ ความรู้ความสามารถ และความเชี่ยวชาญเฉพาะของผู้ประสานเชื่อมโยงและสร้างเครือข่ายเป็นอันดับแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรภาคีที่ต่างฝ่ายต่างมีพื้นฐานความรู้และทักษะที่จำเป็นในภารกิจที่ต้องการร่วมกันดำเนินการอย่างจำกัด

อย่างไรก็ตาม การได้รับความเชื่อมั่นไว้วางใจในความรู้ความสามารถเฉพาะตัวแต่เพียงอย่างเดียว ไม่อาจทำให้การประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายประสบความสำเร็จได้ หากบุคคลผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายไม่ได้รับความเชื่อถือในฐานะผู้มีใจอุทิศตนเพื่อส่วนรวม เนื่องจากคุณลักษณะของความเป็นผู้มีใจอุทิศตนเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นสิ่งที่ทำให้ผู้เข้ามาาร่วมกันเป็นภาคีหุ้นส่วนสามารถมั่นใจได้ว่า การสร้างภาคีหุ้นส่วนที่เกิดขึ้นนั้น มีเจตนารมณ์เพื่ออำนวยประโยชน์แก่ส่วนรวมอย่างแท้จริง มิใช่การอาศัยความร่วมมือขององค์กรภาคีเพื่อเป็นหนทางผลักดันหรือปกป้องผลประโยชน์เฉพาะตัวหรือองค์กรของตนเอง

ในระหว่างกระบวนการดำเนินภารกิจร่วมกันดำเนินไป บุคคลผู้เป็นตัวแทนขององค์กรภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งเข้ามามีบทบาทร่วมกันในฐานะคณะทำงานชุดต่าง ๆ ภายใต้โครงสร้างเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัดก็จำเป็นต้องได้รับการยอมรับนับถือในคุณธรรมความซื่อสัตย์ โดยเฉพาะการทำหน้าที่ภายใต้หลักเกณฑ์ข้อตกลงการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเคร่งครัด โปร่งใส และพร้อมรับผิดชอบต่อภาคีสมาชิก เนื่องจากความซื่อตรงต่อกันระหว่างตัวแทนองค์กรภาคีหุ้นส่วน เป็นปัจจัยที่ทำให้ทุกฝ่ายสามารถมั่นใจได้ว่าทุกองค์กรต่างยึดถือแบบแผนการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเสมอภาค ในทางตรงกันข้าม หากภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเห็นว่าองค์กรภาคีฝ่ายอื่น ๆ แสดงบทบาทในลักษณะเอาเปรียบฝ่ายอื่นโดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดร่วมกันแล้ว ก็อาจส่งผลทำลายความเชื่อมั่นไว้วางใจที่มีมา และอาจทำให้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นนั้น ประสบความล้มเหลวในที่สุด

**7) วัฒนธรรมการทำงานที่เอื้อต่อการทำงานแบบบูรณาการเชิงพื้นที่** การมีวัฒนธรรมการทำงานที่เอื้อต่อการทำงานแบบบูรณาการเชิงพื้นที่ มีความจำเป็นอย่างมากในกรณีที่องค์กรภาครัฐเป็นภาคีที่มีบทบาทเป็นแกนในการประสานความร่วมมือของเครือข่าย คุณลักษณะของวัฒนธรรมการทำงานที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือ ประกอบด้วย การมีความสามารถในการปรับตัวและการตอบสนองต่อการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ โดยผ่านกลไกการกระจายอำนาจการตัดสินใจจากผู้บริหารลงไปยังบุคลากรระดับปฏิบัติการ ตลอดจนความสามารถสร้างช่องทางในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำเนินภารกิจขององค์กร และการดำเนินภารกิจบนฐานการเปิดรับผลสะท้อนกลับจากองค์กรภายนอกและกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง การมีแบบแผนการทำงานที่ก่อให้เกิดการพัฒนาารูปแบบการทำงานและการแสดงบทบาทในลักษณะใหม่ ๆ รวมถึงการสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อแสวงหาแนวทางการขับเคลื่อนภารกิจขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายสูงสุด

คุณลักษณะของการมีวัฒนธรรมการทำงานที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือ มักจะสะท้อนให้เห็นได้จากการมีกระบวนการบริหารงานโดยให้ความสนใจกับชุมชน กลุ่มผู้รับบริการ หรือกลุ่มเป้าหมายเป็นสำคัญ มีผู้บริหารระดับสูงที่สามารถประสานเชื่อมโยงองค์กรหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดี มีกลไกสร้างการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้รับบริการหรือกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนร่วมกับองค์กรภาคีส่วนอื่นเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ภายใต้เป้าหมายร่วมกันอย่างเข้มแข็ง มีกลไกการเชื่อมต่อกับชุมชนต่าง ๆ ที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันหลากหลาย มีเจ้าหน้าที่ในทุกระดับสามารถทำงาน



แบบตัดข้ามหน่วยงานได้ มีระบบจัดบริการที่เอื้อให้เกิดการกระจายอำนาจให้แก่บุคลากรระดับปฏิบัติ และบางกรณีอาจมีการเชื่อมโยงกับองค์กรภายนอกพื้นที่ เช่น องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชน แหล่งทุนต่าง ๆ ในส่วนกลาง เป็นต้น

**8) การใช้เครื่องมือทางการบริหารในรูปสัญญา** สำนักงานจังหวัดควรได้รับการพัฒนาบทบาทในลักษณะใหม่ที่เอื้อต่อการขับเคลื่อนงานของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมือง โดยทำหน้าที่ในฐานะผู้จัดการโครงการ (project manager) ภายใต้กรอบการดำเนินงานบนฐานของสัญญา (contractual basis) เนื่องจากสำนักงานจังหวัดเป็นตัวแสดงสำคัญในกระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดภายใต้เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด โดยทำหน้าที่เป็นข้อต่อสำคัญในการผนวกกลไกและรูปแบบการดำเนินงานของเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ เข้ากับกระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด บทบาทหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดในมิติด้านยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ ได้แก่ การจัดเก็บ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลในระดับพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การจัดทำและกำหนดแผนยุทธศาสตร์ ตลอดจนแผนงานและกิจกรรมรองรับต่าง ๆ ภายใต้การประสานงานร่วมกับส่วนราชการต่าง ๆ และภาคส่วนอื่น ๆ ทั้งภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่ผ่านมาพบว่า สำนักงานจังหวัดต้องประสบกับข้อจำกัดในการดำเนินงานค่อนข้างมาก ทั้งในด้านทรัพยากรทางการบริหารจัดการ การเข้าถึงข้อมูล การขอความร่วมมือจากส่วนราชการอื่น การพัฒนาระบบบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่ายขึ้นในจังหวัดที่มีศักยภาพ จึงจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการยกระดับขีดสมรรถนะในการดำเนินงานด้านยุทธศาสตร์ของสำนักงานจังหวัด เนื่องจากการดำเนินงานภายใต้แนวคิดแบบเครือข่ายและการเข้าร่วมของภาคีภาคส่วนต่าง ๆ มีแนวโน้มจะเกิดได้ยากและมีโอกาสประสบความสำเร็จต่ำ หากกระบวนการบริหารงานยังคงดำเนินไปภายใต้แบบแผนปฏิบัติราชการแบบเดิม และยึดติดกับระบบการขับเคลื่อนงานภายใต้สายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ดังนั้น การปรับเปลี่ยนข้อจำกัดดังกล่าว จึงจำเป็นต้องกำหนดกลไกและระบบการดำเนินงานใหม่ใน 3 ประการ ดังนี้

*ประการแรก การกำหนดให้สำนักงานจังหวัดรับผิดชอบบทบาทผู้จัดการโครงการ* ปัจจุบันสำนักงานจังหวัดเป็นกลไกสำคัญยิ่งต่อการพัฒนายุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในฐานะที่เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) เมื่อมีการนำรูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่ายมาปฏิบัติ บทบาทของหัวหน้าสำนักงานจังหวัดควรได้รับการปรับเปลี่ยนให้มีลักษณะเป็น “ผู้จัดการโครงการ” (project manager) ในฐานะผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อการขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์และขับเคลื่อนแผนงานและโครงการตามยุทธศาสตร์จังหวัด โดยควรมีการกำหนดให้ภาระงานในฐานะผู้จัดการโครงการและการเข้าร่วมปฏิบัติงานของเครือข่าย เป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของบุคลากรสำนักงานจังหวัดด้วย นอกจากนี้ การปฏิบัติภารกิจในฐานะผู้จัดการโครงการควรได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณในรูปของโครงการแบบเป็นก้อน (block grant) เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน และไม่ซ้ำซ้อนกับการดำเนินโครงการที่เป็นภารกิจประจำของสำนักงานจังหวัด

*ประการที่สอง การดำเนินงานบนฐานของสัญญา (contractual basis) ในกระบวนการทำงานของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด สำนักงานจังหวัดในฐานะผู้จัดการโครงการ จะปฏิบัติหน้าที่โดยประสานงานอย่างใกล้ชิดกับ “ผู้จัดการเครือข่าย” (network manager) ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ปฏิบัติงานภายใต้สัญญาว่าจ้าง เนื่องจากการดำเนินงานบนฐานของสัญญาจะทำให้เกิดความรับผิดชอบทั้งในระหว่างผู้ว่าจ้างและผู้รับดำเนินการภายใต้การกำหนดผลลัพธ์ของงานที่ชัดเจน ขณะเดียวกันก็จะทำให้เกิดความเป็นอิสระในเชิงการบริหารจัดการมากกว่าการดำเนินงานภายใต้ระบบราชการปกติ*

กรอบสัญญาว่าจ้างระหว่างสำนักงานจังหวัดกับผู้จัดการเครือข่าย จะต้องคำนึงถึงความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการดำเนินงานของผู้จัดการเครือข่าย ขณะเดียวกันในฝ่ายของสำนักงานจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้จัดการโครงการก็จะต้องมีบทบาทสำคัญในการกำหนดผลผลิตและกรอบระยะเวลาการดำเนินงานตามสัญญาออกเป็นช่วง ๆ (phasing) ทั้งนี้ กระบวนการสรรหาผู้จัดการเครือข่าย การกำหนดเนื้อหาสัญญา และการกำหนดผลผลิตตามช่วงสัญญา อาจดำเนินการโดยคณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด (Intergovernmental Management Team)

*ประการที่สาม การทำหน้าที่กำกับสัญญาโดยคณะกรรมการ แม้ว่าสัญญาว่าจ้างจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินงานของผู้จัดการเครือข่าย แต่หัวใจสำคัญของตัวแบบเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด มุ่งเน้นความเป็นภาคีหุ้นส่วน (partnership) ที่สามารถเกื้อกูลและมีการปรึกษาหารือในแบบร่วมคิดร่วมทำ มากกว่าสัมพันธ์ภาพในแบบผู้ว่าจ้าง-ตัวแทน (principal-agent relationship) ด้วยเหตุนี้ จึงควรกำหนดให้คณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด ซึ่งมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นหัวหน้าคณะทำงานเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางของเครือข่ายในการแสวงหาผู้จัดการเครือข่าย การกำหนดกรอบการดำเนินงานและผลผลิต การเป็นกลไกในการให้คำปรึกษาหารือแก่ผู้จัดการเครือข่าย*

นอกจากนี้ การขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ซึ่งจัดทำขึ้นโดยการประสานบทบาทระหว่างภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ภายใต้เครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด ยังจำเป็นต้องมีการนำเครื่องมือในรูปสัญญามาใช้ เพื่อสร้างพันธะผูกพันให้หน่วยงานและองค์กรภาคีทุกฝ่ายมีการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมในความรับผิดชอบของตนร่วมกันอีกด้วย “สัญญาขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดโดยเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด” (territorial contract) ควรมีสาระสำคัญครอบคลุมหัวข้อต่อไปนี้

*ส่วนที่หนึ่ง* ครอบคลุมหลักการและวัตถุประสงค์ของการสร้างความร่วมมือของภาคีหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาจังหวัด บทกำหนดนิยามของคำต่าง ๆ และระบุรายชื่อองค์กรภาคีฝ่ายต่าง ๆ กรอบระยะเวลาของสัญญา

*ส่วนที่สอง* เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับรูปแบบขั้นตอนการบริหารกิจการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรภาคีสถาบันราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม รวมทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของภาคีแต่ละฝ่ายในการดำเนินโครงการและกิจกรรมที่ได้รับการระบุไว้ในสัญญา

*ส่วนที่สาม* เป็นการระบุนโยบายงานแผนงาน โครงการ และกิจกรรมตามกรอบยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งภาคีทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันในการประสานบทบาท บุคลากร ทรัพยากร และงบประมาณ เพื่อขับเคลื่อนให้บรรลุผลภายในกรอบระยะเวลาที่ตั้งไว้ รวมทั้งการกำหนดสัดส่วนงบประมาณที่องค์กรภาคีแต่ละฝ่ายรับผิดชอบจัดสรรเพื่อดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ระบุไว้

*ส่วนที่สี่* เป็นการกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินงานตามสัญญา หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการดำเนินการหรือกิจการสาธารณะร่วมกันระหว่างของภาคีหุ้นส่วน ข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์กรที่มีหน้าที่ในการประเมินผลการปฏิบัติงานตามสัญญา ผู้มีอำนาจกำกับดูแล และวิธีการยุติข้อโต้แย้งระหว่างภาคีหุ้นส่วนที่อาจมีขึ้น

ทั้งนี้ กระบวนการกำหนดรายละเอียดของสัญญาดังกล่าว ดำเนินการโดยผ่านการประชุมหารือระหว่างองค์กรภาคีที่เกี่ยวข้อง โดยมีคณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการสำหรับสัญญาที่ได้รับการเห็นชอบจากภาคีทุกฝ่ายเรียบร้อยแล้ว จะต้องผ่านการรับรองอย่างเป็นทางการ โดยคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ และผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานผลการอนุมัติสัญญาดังกล่าวต่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดบูรณาการ (ก.น.จ.)

#### 10.5 แนวปฏิบัติในการปรับโครงสร้างส่วนราชการในภูมิภาคให้อยู่ภายใต้ตัวแทนกระทรวงเพียงหน่วยงานเดียว (One Roof) ตามตัวแบบของกระทรวงพาณิชย์

จากการศึกษาข้อมูลกระบวนการปรับโครงสร้างส่วนราชการในภูมิภาคให้อยู่ภายใต้ตัวแทนกระทรวงเพียงหน่วยงานเดียว (One Roof) ในกรณีศึกษาการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงพาณิชย์ คณะผู้วิจัยพบว่า กรณีศึกษาดังกล่าวสามารถนำมาเป็นแนวทางพิจารณาพัฒนาระบบบริหารงานแบบบูรณาการในภูมิภาคสำหรับส่วนราชการกระทรวงอื่น ๆ ได้ในแง่กรอบแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติ ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาถึงรายละเอียดลักษณะเฉพาะของภารกิจและความเชื่อมโยงระหว่างอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการที่อยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกันด้วย สำหรับกรณีตัวอย่างแนวปฏิบัติของกระทรวงพาณิชย์ มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้<sup>17</sup>

##### ❖ สภาพปัญหาและข้อจำกัดของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเดิมของกระทรวงพาณิชย์

โครงสร้างเดิมของกระทรวงพาณิชย์ หน่วยงานที่เป็นตัวแทนของกระทรวงพาณิชย์ในระดับพื้นที่คือสำนักงานพาณิชย์จังหวัดซึ่งอยู่ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ปรากฏอยู่ในกฎกระทรวงเพียงหน่วยงานเดียว ในขณะที่ส่วนราชการอื่น ๆ ในสังกัดกระทรวงพาณิชย์ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่

---

<sup>17</sup> ผลการศึกษาในส่วนนี้สรุปจากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก นางสาวพทยา เจริญสะอาด (ที่ปรึกษาการพาณิชย์) นายสมทรง ศรีสว่าง (นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ กองการเจ้าหน้าที่) และนายระพี ศิวาลัย (นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการพิเศษ กองบริหารการพาณิชย์ภูมิภาค)

จังหวัด มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคซึ่งไม่ปรากฏอยู่ในกฎกระทรวง แต่จัดตั้งขึ้นโดยกรมเจ้าสังกัด ได้แก่ สำนักงานการค้าภายในจังหวัด และสำนักงานสาขาจังหวัด สังกัดกรมการค้าภายใน สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัด สังกัดกรมพัฒนาธุรกิจการค้า และสำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ สังกัดกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ทั้งนี้ สำนักงานพาณิชย์จังหวัดนอกจากเป็นผู้แทนของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์แล้ว ยังทำหน้าที่รับงานฝากของกรมที่ไม่มีสำนักงานในพื้นที่อีกด้วย อาทิ การกิจด้านทรัพย์สินทางปัญญา การกิจด้านดัชนีเศรษฐกิจการค้า

การที่หน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ต่างก็รับผิดชอบภารกิจของแต่ละหน่วยงานมีข้อดีในแง่ความคล่องตัว การเข้าถึงการให้บริการประชาชน การแก้ไขปัญหา และความถนัดในการบังคับใช้กฎหมาย อย่างไรก็ตาม อัตรากำลังของแต่ละหน่วยงานที่มีอยู่อย่างจำกัดไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ เช่น สำนักงานการค้าภายในจังหวัดอาจมีอัตรากำลังประมาณ 3-5 คน แต่ต้องรับผิดชอบให้บริการประชาชนทั้งจังหวัด เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อในระดับพื้นที่มีทั้งราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค หน่วยงานที่จะเป็นผู้แทนของกระทรวงได้จะต้องเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ในบางกรณีจึงเกิดลักษณะการทับซ้อนกันของภารกิจ ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 กำหนดให้ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ คือ พาณิชย์จังหวัด ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานกลับเป็นการค้าภายในจังหวัด หากพาณิชย์จังหวัดและการค้าภายในจังหวัดไม่ได้ทำงานร่วมกันหรือไม่สามารถทำงานร่วมกันได้ อาจทำให้เกิดความไม่กลมกลืนและความสับสนในการปฏิบัติงาน

ในขณะเดียวกัน ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการก็นับเป็นประเด็นสำคัญ เนื่องจากการเป็นหัวหน้าส่วนราชการมีความยึดโยงกับอำนาจหน้าที่และการมีสถานะในระดับจังหวัดอย่างเช่น พาณิชย์จังหวัดมีตำแหน่งเป็นระดับอำนาจการต้น (ระดับ 8 บริหาร) ซึ่งไม่สามารถเพิ่มระดับตำแหน่งขึ้นสูงอีกได้ เพราะภาระงานของพาณิชย์จังหวัดมีน้อย ในขณะที่หัวหน้าส่วนราชการของสำนักงานการค้าภายในและสำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัดมีตำแหน่งเป็นระดับชำนาญการพิเศษ (ระดับ 8) เป็นเพียงหัวหน้าฝ่าย ไม่สามารถมีเส้นทางความก้าวหน้าได้มากกว่านี้เพราะเป็นหน่วยงานที่ไม่ปรากฏอยู่ในกฎกระทรวง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2550 สมัยนายศิริพล ยอดเมืองเจริญ เป็นปลัดกระทรวงพาณิชย์ (วาระการดำรงตำแหน่งคือ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2550 ถึง 30 กันยายน พ.ศ. 2552) จึงให้มีการประเมินค่างานเส้นทางความก้าวหน้าของพาณิชย์จังหวัดให้เป็นระดับอำนาจการสูง โดยมีค่างานใหม่ ๆ เกิดขึ้น ตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ซึ่งมีจังหวัดที่ผ่านเกณฑ์ในขณะนั้นทั้งหมด 16 จังหวัด ในครั้งนั้นสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีมติเห็นชอบในหลักการที่จะให้ปรับตำแหน่งพาณิชย์จังหวัดจากระดับอำนาจการต้นเป็นระดับอำนาจการสูง ทั้งนี้ พาณิชย์จังหวัดจะต้องเป็นผู้แทนกระทรวงที่ปฏิบัติภารกิจหลากหลาย บริหารงบประมาณและบุคลากรแบบเบ็ดเสร็จ และให้มี One Stop Service ในพื้นที่ มติดังกล่าวออกมาเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2551 ทำให้พาณิชย์จังหวัดทั้ง 16 จังหวัด ปรับตำแหน่งเป็นระดับอำนาจการสูง

#### ❖ การผลักดันให้เกิดการรวมส่วนราชการในภูมิภาคให้เป็นเอกภาพ

การปรับตำแหน่งพาณิชย์จังหวัดอาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงพาณิชย์ ในขณะเดียวกัน แนวคิดเรื่องการรวมส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ส่วนภูมิภาคให้เป็นหนึ่งเดียวก็มีความพยายามดำเนินการเรื่อยมา แนวคิดดังกล่าวเริ่มเกิดขึ้นโดยนายกรุณกิตติสถาพร ปลัดกระทรวงพาณิชย์ในสมัยนั้น (วาระการดำรงตำแหน่งคือ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 ถึง 30 กันยายน พ.ศ. 2550) เป็นผู้ดำริขึ้น โดยการจัดสัมมนาผู้บริหารระดับอธิบดีและรองอธิบดีของทุกส่วนราชการในสังกัดกระทรวงพาณิชย์ แต่ยังไม่มิมติที่เป็นเอกฉันท์ แนวคิดนี้จึงถูกพักไปและไม่ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาอีกเลย ต่อมานางศรีรัตน์ รัษฐปานะ อธิบดีปลัดกระทรวงพาณิชย์ ขณะนั้น (วาระการดำรงตำแหน่งคือ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2556 ถึง 26 มิถุนายน พ.ศ. 2557) ก็มีความพยายามโยนหินถามทางอีกครั้ง แต่ด้วยธรรมชาติของส่วนราชการหน่วยงานใดที่จัดตั้งขึ้นแล้วย่อมยุบได้ยากยิ่งจึงปรากฏการต่อต้านความเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด

ในเวลาต่อมากระทรวงพาณิชย์มีบทบาทอย่างมากในการพัฒนาเศรษฐกิจและการค้าของจังหวัด (Local economy) หลายนโยบายจึงถูกขับเคลื่อนในระดับพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ผู้บริหารพบในขณะนั้นคือ ความหลากหลายของตำแหน่งงานและอำนาจหน้าที่ ไม่รู้ว่าควรสั่งการใคร หรือเมื่อสั่งการแล้วจะตามงานนั้นกับใคร พลเอก ฉัตรชัย สาริกัลยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้น (วาระการดำรงตำแหน่งคือ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2557 ถึง 19 สิงหาคม พ.ศ. 2558) มีความเห็นว่าการทำงานในลักษณะการใช้คำสั่งการโดยตรงแบบทหารมีความจำเป็นและสามารถติดตามงานได้ ณ จุดเดียว จึงได้มีการเสนอเรื่องนี้เข้าสู่คณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยทบทวนปัญหาทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นความหลากหลายของการจัดโครงสร้าง ความไม่เป็นเอกภาพ ความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน การไม่ส่งต่องาน รวมไปถึงบางกรณีกรมส่วนกลางลงไปทำงานในพื้นที่ด้วยตนเองโดยไม่ผ่านพาณิชย์จังหวัดซึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง

จะเห็นได้ว่า ความต้องการผลักดันการดำเนินนโยบายในพื้นที่ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมนำมาซึ่งการดำเนินนโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการ (One Roof) ในขณะเดียวกันก็มีความสอดคล้องกับทิศทางแนวนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ซึ่งมีแนวทางการจัดส่วนราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามจำนวนกลุ่มภารกิจ การปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการในภูมิภาคของกระทรวงพาณิชย์ได้ถูกเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2557 และเห็นชอบในเดือนกันยายน พ.ศ. 2557 ซึ่งใช้ระยะเวลานับ 10 ปีกว่าจะดำเนินการเรื่องนี้ให้เกิดความสำเร็จได้

#### ❖ กระบวนการปรับโครงสร้างส่วนราชการในภูมิภาคให้อยู่ภายใต้ตัวแทนกระทรวงเพียงหน่วยงานเดียว (One Roof)

แนวทางการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมี 2 วิธีการ กล่าวคือ วิธีการแรก เสนอเป็นพระราชบัญญัติ แต่คณะทำงานพิจารณาแล้วเห็นว่าอาจเกิดความล่าช้า จึงใช้อีกวิธีการหนึ่งตามช่องทางของพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 47 ซึ่งกำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวงมีอำนาจในการกำหนดตำแหน่งในกระทรวงโดยไม่ต้องเพิ่มอัตรากำลัง แต่เป็นการเกลี้ยอัตรากำลังของกรมต่าง ๆ ภายในกระทรวง

ฉะนั้น กรณีการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงพาณิชย์จึงควรเกลี้ยอัตรากำลังจากกรมที่มีส่วนราชการไปตั้งอยู่ในภูมิภาคให้มาสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เช่น ให้บุคลากรของสำนักงานการค้าภายในจังหวัด “ยกมาวาง” ไว้ในสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น

กระบวนการปรับโครงสร้างส่วนราชการในภูมิภาคให้อยู่ภายใต้ตัวแทนกระทรวงเพียงหน่วยงานเดียว (One Roof) ของกระทรวงพาณิชย์ มีการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้

### (1) การจัดตั้งคณะทำงาน

การจัดกลไกในการเตรียมคณะทำงานแบ่งเป็นคณะต่าง ๆ จำนวน 4 ชุด ได้แก่

1) คณะทำงานด้านการจัดโครงสร้าง ประกอบด้วย รองปลัดกระทรวง ผู้แทนกรม ผู้แทนสำนักงาน ก.พ.ร. ผู้แทนสำนักงบประมาณ ซึ่งการจัดโครงสร้างและคำบรรยายลักษณะงานต้องถามความเห็นและการให้คำแนะนำของสำนักงาน ก.พ.ร. อีกทั้งการจัดกำลังคนต้องมีความสอดคล้องกับการจัดสรรงบประมาณอีกด้วย

2) คณะทำงานด้านกฎหมาย ประกอบด้วย ที่ปรึกษาทางกฎหมายและกองนิติการของกรมที่บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นคณะทำงานที่จะต้องพิจารณากฎหมายหลายฉบับ การมอบอำนาจและบางส่วนมีความเกี่ยวข้องกับผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

3) คณะทำงานด้านการโอนทรัพย์สินและพัสดุ ครุภัณฑ์และงบประมาณ ประกอบด้วย เลขาธิการกรมของกรมต่าง ๆ เพื่อดำเนินการเรื่องการโอนทรัพย์สิน เพราะการดำเนินการปรับโครงสร้างครั้งนี้ไม่ได้ออกเป็นพระราชบัญญัติ

4) คณะทำงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ประกอบด้วย ผู้ตรวจราชการกระทรวงพาณิชย์ (นายสมศักดิ์ ผนังชุกกุล) บุคลากรด้านทรัพยากรบุคคลของกรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นคณะทำงานที่ต้องวางแผนเส้นทางความก้าวหน้าของตำแหน่งพาณิชย์จังหวัด รวมไปถึงการกำหนดคุณสมบัติและหลักสูตรรองรับ

### (2) การสร้างความเชื่อมั่นและโน้มน้าวให้เห็นข้อดีของการเปลี่ยนแปลง

สิ่งหนึ่งที่จะทำให้เกิดการยอมรับได้ก็คือ การสื่อสารให้เห็นว่าโครงสร้างใหม่มีข้อดีอย่างไรหรือเกิดประโยชน์อย่างไร การชี้แจงทำความเข้าใจเริ่มต้นจากการโน้มน้าวระดับผู้บริหารให้เห็นชอบกับการดำเนินนโยบายนี้ เนื่องจากอธิบดีกรมกำลังจะต้องสูญเสียงบประมาณ อัตรากำลัง และสำนักงานสาขาในพื้นที่ไป หากระดับผู้บริหารไม่เห็นด้วย จะทำให้การดำเนินการยุ่งยากขึ้นไปอีกและบุคลากรในสังกัดกรมต่าง ๆ อาจโน้มน้าวได้ยากยิ่งขึ้น ในทางตรงกันข้าม หากระดับผู้บริหารเห็นด้วย ผู้บริหารจะได้ช่วยทำความเข้าใจกับบุคลากรในสังกัดอีกทอดหนึ่ง ซึ่งความสำเร็จประการหนึ่งที่เกิดขึ้นคือ ปลัดกระทรวงพาณิชย์สามารถสร้างความเข้าใจและโน้มน้าวอธิบดีกรมให้ยอมรับและมีแนวคิดร่วมกันได้

ในขณะเดียวกัน ปลัดกระทรวงและรองปลัดกระทรวงยังได้นำคณะทำงานเดินทางไปยังระดับพื้นที่ด้วยตนเอง เพื่อชี้แจงให้บุคลากรทุกระดับของกระทรวงเข้าใจและเห็นข้อดีของการเปลี่ยนแปลง รวมไปถึงการเปิดรับฟังความคิดเห็นว่าบุคลากรในพื้นที่มีความกังวลเรื่องอะไรบ้าง เพื่อคณะทำงานจะได้นำมาวางแผนทางแก้ไขปัญหา เนื่องจากภายใต้โครงสร้างเดิม คนจำนวนหนึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการ แต่เมื่อเกิด

การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง คนเหล่านี้จะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของพาณิชย์จังหวัด ฉะนั้น ต้องทำให้เห็นเส้นทางความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่และต้องสร้างความเชื่อมั่นให้ได้ว่า การแต่งตั้งคนเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งได้กำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติอย่างชัดเจนและสร้างความเป็นธรรมให้กับบุคลากรของทุกกรม รวมถึงข้าราชการในส่วนภูมิภาคด้วย

ด้วยเหตุนี้ การแต่งตั้งพาณิชย์จังหวัดในช่วงเริ่มต้น จึงต้องแต่งตั้งบุคคลที่เป็น “มือหนึ่ง” หรือมีความสามารถเป็นที่ยอมรับกันในการทำงานซึ่งไม่เพียงแต่เป็นบุคลากรจากสำนักปลัดกระทรวงพาณิชย์ แต่ยังรวมถึงบุคลากรที่เดิมเคยสังกัดกรมการค้าภายใน กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ และกรมพัฒนาธุรกิจการค้า อีกทั้งวิธีการสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การแต่งตั้งคนที่มีบทบาทนำในการต่อต้านความเปลี่ยนแปลงให้ได้ดำรงตำแหน่งพาณิชย์จังหวัด เพื่อให้คนเหล่านั้นได้ประจักษ์ถึงข้อดีของการปรับโครงสร้างใหม่ และยังทำให้คนอื่น ๆ เริ่มเห็นโอกาสในเส้นทางความก้าวหน้าของตนเช่นกัน

แม้ว่าในระยะแรกจะมีกระแสการต่อต้านอย่างรุนแรง หลายคนคิดว่าไม่สามารถดำเนินการได้ และมีความคาดหวังจะย้ายกลับไปกรมต้นสังกัดเดิม มีการร้องเรียนไปยังสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งทราบในภายหลังว่าผู้ที่ร้องส่วนใหญ่คือ พาณิชย์จังหวัด อย่างไรก็ตาม เมื่อผ่านวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2559 ไปแล้ว กระแสการต่อต้านเริ่มลดน้อยลง เพราะคนเริ่มเห็นประโยชน์ที่ตนจะได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งพาณิชย์จังหวัด ตามโครงสร้างเดิมเป็นได้เพียงตำแหน่งระดับอำนาจการต้น แต่พาณิชย์จังหวัดตามโครงสร้างใหม่มีตำแหน่งเป็นระดับอำนาจการสูง

### (3) การปรับโครงสร้างใหม่

การปรับโครงสร้างของกระทรวงพาณิชย์เริ่มกระบวนการโดย “การจัดกระบวนการทบทวน” ให้เรียบร้อย โดยการจัดโครงสร้างสำนักงานพาณิชย์จังหวัดให้ชัดเจนและเป็นมาตรฐาน มีการแบ่งภารกิจและขั้นตอนการปฏิบัติงานให้ชัดเจน จากเดิมที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดไม่มีกลุ่มงาน การปรับโครงสร้างใหม่ได้แบ่งกลุ่มงานเป็นกลุ่มงานยุทธศาสตร์และแผนงาน กลุ่มงานกำกับดูแลและพัฒนาเศรษฐกิจการค้า กลุ่มงานส่งเสริมสนับสนุนการประกอบธุรกิจการค้าและการตลาด และกลุ่มงานบริการทะเบียนธุรกิจและอำนวยความสะดวกทางการค้า ในขณะเดียวกัน จำนวนบุคลากรในโครงสร้างใหม่มีอัตรากำลังเพิ่มขึ้นจากเดิม 5-8 คน เพิ่มเป็น 11-29 คน และจัดแบ่งสำนักงานพาณิชย์จังหวัดเป็นขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่

กระทรวงพาณิชย์ได้ปรับโครงสร้างหน่วยงานในส่วนภูมิภาคให้เป็นหน่วยงานเดียวกันภายใต้สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ทำหน้าที่เป็นผู้แทนกระทรวงพาณิชย์และเป็นศูนย์รวมการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ของกระทรวงพาณิชย์ ได้เริ่มดำเนินการนำร่องใน 16 จังหวัด ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 ได้แก่ กาญจนบุรี ขอนแก่น จันทบุรี ชลบุรี เชียงราย เชียงใหม่ ตาก นครปฐม นครราชสีมา นครสวรรค์ ระยอง ราชบุรี สงขลา สุราษฎร์ธานี สุรินทร์ และอุบลราชธานี

สำหรับการดำเนินการจัดตั้งศูนย์รวมการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) นั้น เป็นการนำเอา งานบริการต่าง ๆ มารวมอยู่ ณ จุดเดียว เช่น ภารกิจของกรมการค้าภายใน ภารกิจของกรมทรัพย์สินทางปัญญา

ภารกิจของกรมการค้าต่างประเทศ ในการนี้ การจัดตั้งศูนย์รวมการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) เป็นประเด็นหนึ่งที่จะถูกนำไปประเมินผลการดำเนินงานนโยบายการบริหารงานแบบบูรณาการ (One Roof) ว่า เมื่อมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างแล้ว ประชาชนได้รับการบริการที่รวดเร็วมากขึ้นหรือไม่ และยังถูกนำไปประเมินค่างานการปรับตำแหน่งระดับอำนาจการสูงของพาณิชย์จังหวัดอีกด้วย

ในกรณีการบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นการ “ตัดตอนไปเป็นแห่ง” เพื่อมิให้เกิดปัญหาความสับสน อัตรากำลังของกรมต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ต้องเปลี่ยนสถานะเป็นบุคลากรของสำนักงานพาณิชย์จังหวัด สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยเริ่มดำเนินการในเดือนเมษายน พ.ศ. 2558 และเสร็จสิ้นสมบูรณ์เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2559 ทำให้สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์มีจำนวนอัตรากำลังที่เพิ่มขึ้นเป็น 528 คน และพนักงานราชการ 294 คน ทั้งนี้ การโอนย้ายสังกัดให้เป็นไปตามสมัครใจของบุคลากร หากบุคลากรไม่โอนย้ายสังกัด กรมต้นสังกัดเดิมต้องมีตำแหน่งให้คนเหล่านั้น

สำหรับจังหวัดนาร่องทั้ง 16 จังหวัด ให้พาณิชย์จังหวัดเป็นตำแหน่งระดับอำนาจการสูง เพื่อให้สั่งการบุคลากรอื่น ๆ ในหน่วยงานได้ตามครรลองของระบบราชการ และต่อมาตำแหน่งพาณิชย์จังหวัดสามารถผ่านการประเมินค่างานปรับเป็นระดับอำนาจการสูงได้อีก 69 จังหวัด เหลือเพียง 7 จังหวัด โดยการแต่งตั้งตำแหน่งพาณิชย์จังหวัดรุ่นแรกยังจำเป็นต้องให้ตำแหน่งพาณิชย์จังหวัดเดิมดำรงตำแหน่งต่อไป เมื่อมีตำแหน่งว่างจากการเกษียณอายุราชการจึงใช้กระบวนการพิจารณาคัดคนตามคุณสมบัติที่ได้ประกาศไว้

ในระยะเปลี่ยนผ่านนั้น บุคลากรอาจจะยังไม่มีทัศนคติในภาระงานใหม่ต้องเรียนรู้จากบุคลากรภายในสำนักงานเดียวกัน เช่น การดำเนินการศูนย์รวมการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) มักเป็นบุคลากรที่มาจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า เพราะเดิมเคยปฏิบัติงานด้านการจดทะเบียนมาก่อน ดังนั้น ในระยะแรกต้องให้บุคลากรที่เคยปฏิบัติงานด้านนี้มารับผิดชอบงานเหล่านี้ไปพลางก่อนเพื่อเป็นที่เลี้ยงและถ่ายทอดงานแก่บุคลากรอื่น ๆ ในสำนักงานเดียวกันและพัฒนาระบบงานต่อไป ทั้งนี้ เพื่อลดปัญหาในการปฏิบัติงาน คณะทำงานได้จัดทำคู่มือและแนวทางปฏิบัติงานสำหรับการปฏิบัติงานภายใต้โครงสร้างใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ เมื่อผ่านไประยะหนึ่งบุคลากรภายในสำนักงานพาณิชย์จังหวัดอาจจะหมุนเวียนกลุ่มงานได้ตามความเหมาะสม ซึ่งเป็นโอกาสที่จะเกิดการโยกย้ายสลับเปลี่ยนงานเพื่อฝึกฝนบุคลากรต่อไป

ในช่วงการเปลี่ยนผ่านมีความกังวลอย่างมากเกี่ยวกับงบประมาณ หากวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2559 เกิดการโอนย้ายบุคลากรตามโครงสร้างใหม่แล้ว แต่ไม่มีงบประมาณสำหรับปฏิบัติงาน เนื่องจากสำนักงบประมาณเห็นว่า ในเวลานั้นยังไม่มีบุคลากรรองรับโครงสร้างใหม่จึงไม่ให้ตั้งงบประมาณ ในขณะเดียวกัน ในเวลานั้นต้องรอความเห็นชอบของคณะกรรมการเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) เรื่องการจ้างงานพนักงานราชการ จึงไม่มีความแน่นอนสำหรับการจ้างงานพนักงานราชการ ทำให้ในเวลานั้นเกิดกระแสการต่อต้านการปรับโครงสร้างกระทรวงพาณิชย์

ด้วยเหตุนี้ นายวิชัย โภชนกิจ รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ จึงต้องไปเจรจาทำความเข้าใจกับรองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เพื่อขอให้ตั้งงบประมาณล่วงหน้าสำหรับโครงสร้างใหม่ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์



โดยสำนักงบประมาณให้ไปเจรจากับกรมบัญชีกลางอีกทอดหนึ่ง ในท้ายที่สุดก็ได้ข้อสรุปว่าให้ใช้วิธีการเบิกจ่าย แทนกันโดยในเดือนตุลาคมต้องใช้เงิน 7,000,000 บาท ของสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์เบิกจ่ายไปพลางก่อน

นอกจากเรื่องการจัดสรรงบประมาณรองรับโครงสร้างใหม่ของสำนักงานพาณิชย์จังหวัด การมอบอำนาจระหว่างกรมส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็เป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากโดยหลักการ สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์จะต้องเป็นหน่วยงานสนับสนุน ไม่ใช่เจ้าของภารกิจหลัก และกรมก็ไม่มีสำนักงานสาขาในพื้นที่แล้ว เมื่อสำนักงานพาณิชย์จังหวัดเป็นกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ในฐานะผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ จึงทำให้สำนักงานพาณิชย์จังหวัดมีบทบาทอย่างมาก การปรับโครงสร้างใหม่มีการจัดระบบการมอบอำนาจให้อธิบดีกรมสามารถสั่งการพาณิชย์จังหวัดได้โดยตรงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ตามภารกิจของกรม นั้น ๆ และให้เสมือนว่าพาณิชย์จังหวัดปฏิบัติงานอยู่ภายใต้กรม นั้น ๆ ทั้งนี้ ต้องแจ้งให้ปลัดกระทรวงผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ทราบด้วย ในขณะเดียวกัน สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ได้จัดตั้งกองบริหารการพาณิชย์ส่วนภูมิภาคขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงการทำงานระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากรมไม่มีสำนักงานสาขาในพื้นที่แล้ว แต่กรมยังคงมีบุคลากรของกรมเป็นตัวแทนอยู่ที่กลุ่มงานต่าง ๆ ของสำนักงานพาณิชย์จังหวัด เพื่อรองรับภารกิจต่าง ๆ ของกรม

อย่างไรก็ตาม การปรับโครงสร้างส่วนภูมิภาคของกระทรวงพาณิชย์ทำให้บุคลากรจากกรมต่าง ๆ ที่มีวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกันมาอยู่ร่วมกัน เช่น บางกรมเคยชินกับการบังคับใช้กฎหมาย บางกรมเคยชินกับการปฏิบัติงานด้านการส่งเสริม อีกทั้งแต่ละกรมยังมีกฎหมายเป็นของตนเองและเคยมีอำนาจในการบริหารงานอย่างเต็มที่ เมื่อต้องมาทำงานร่วมภายใต้หน่วยงานเดียวกันหรือเดิมเคยเป็นหัวหน้าส่วนราชการแต่ต้องกลายเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาจึงเป็นเรื่องยากลำบาก บุคลากรจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาเพื่อปรับตัวและเรียนรู้กันและกัน อย่างค่อยเป็นค่อยไปเพื่อให้เกิดความกลมกลืนกันมากที่สุด

## 10.6 แนวปฏิบัติในการกำหนดความเหมาะสมของจำนวนส่วนราชการในจังหวัด

การกำหนดจำนวนที่เหมาะสมของส่วนราชการประจำจังหวัด เป็นโจทย์การวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างการบริหารงานในระดับพื้นที่ของราชการบริหารส่วนกลางโดยตรง แม้ว่าส่วนราชการประจำจังหวัดจะมีสถานะเป็นหน่วยงานย่อยภายใต้โครงสร้างการบริหารงานจังหวัด แต่หากพิจารณาในมิติทางกฎหมายแล้ว ส่วนราชการประจำจังหวัดแต่ละหน่วย ต่างมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการบริหารงานของส่วนราชการระดับกรม อีกทั้งการจัดตั้งและการยุบเลิกส่วนราชการประจำจังหวัด ก็เป็นไปตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของส่วนราชการระดับกรม นั้น ๆ โดยเฉพาะ

หากพิจารณาตามข้อเท็จจริงนี้ การแสวงหาคำตอบในประเด็นเรื่องความเหมาะสมของจำนวนส่วนราชการในภูมิภาคในพื้นที่ ย่อมมีนัยเท่ากับการหาคำตอบต่อโจทย์ที่ว่า ส่วนราชการประจำจังหวัดในฐานะหน่วยงานที่มีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคในสังกัดของส่วนราชการระดับกรมหนึ่ง ๆ ควรมีจำนวนที่เหมาะสมเท่าใด กล่าวคือ การมีส่วนราชการประจำจังหวัดในสังกัดของส่วนราชการระดับกรม นั้น ๆ ตั้งกระจายอยู่ทุกพื้นที่

จังหวัดครบทั้ง 76 จังหวัดทั่วประเทศนั้นยังมีความเหมาะสมอยู่หรือไม่ การตัดสินใจประเมินความเหมาะสมดังกล่าว ต้องอาศัยการพิจารณาจากเกณฑ์อย่างน้อย 2 มิติควบคู่กัน คือ เกณฑ์เรื่องประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายตามพันธกิจของกรมและกระทรวงด้านหนึ่ง และเกณฑ์เรื่องผลสัมฤทธิ์ของภารกิจในการตอบสนองต่อประชาชนกลุ่มเป้าหมายหรือผู้รับบริการอีกด้านหนึ่ง

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การวิเคราะห์ความเหมาะสมของจำนวนส่วนราชการในภูมิภาคในพื้นที่ที่ไม่สามารถหาคำตอบได้จากคำถามที่ว่า การมีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดจำนวน 33 หน่วย<sup>18</sup> ยังมีความเหมาะสมอยู่หรือไม่ ซึ่งเป็นคำถามที่มีแนวโน้มจะวางอยู่บนสมมติฐานที่ว่า จำนวนส่วนราชการประจำจังหวัดที่เหมาะสมนั้น อาจไม่จำเป็นต้องมีจำนวนเท่ากันทุกจังหวัด หากแต่จำนวนส่วนราชการประจำจังหวัดควรจะผันแปรแตกต่างกันไปตามความเหมาะสม การหาคำตอบภายใต้โจทย์ที่วางอยู่บนสมมติฐานดังกล่าว ย่อมนำไปสู่คำถามวิจัยในประเด็นที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้นอย่างเลี่ยงไม่ได้ นั่นคือคำถามที่ว่า การมีส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวน 33 หน่วยเหมือนกันทุกจังหวัด เป็นสาเหตุหรือปัจจัยที่ส่งผลให้การบริหารงานจังหวัดในภาพรวมของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา ประสบปัญหาหรือข้อจำกัดอย่างไร

ข้อค้นพบในประเด็นดังกล่าวเท่านั้นที่จะใช้เป็นข้อพิสูจน์เพื่อยืนยันสมมติฐานข้างต้นได้ เพราะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลักษณะความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลลัพธ์ (causal relation) ระหว่างจำนวนหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดกับผลสัมฤทธิ์ในการบริหารงานจังหวัดซึ่งไม่บรรลุตามเจตนารมณ์ของการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะเป็นตัวบ่งชี้ถึงความไม่เหมาะสมของการมีส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวน 33 หน่วยในปัจจุบัน และความจำเป็นที่ต้องมีการปรับปรุงจำนวนส่วนราชการประจำจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการปรับลดจำนวนส่วนราชการประจำจังหวัดลงในบางจังหวัดหรือทุกจังหวัด หรือปรับเพิ่มจำนวนส่วนราชการประจำจังหวัดขึ้นสำหรับบางส่วนราชการในจังหวัด

อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยเห็นว่า การตั้งคำถามเกี่ยวกับความเหมาะสมของการมีหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดจำนวน 33 หน่วยในลักษณะดังกล่าวมานั้น ค่อนข้างมีปัญหาในเชิงหลักการ เนื่องจากเป็นการพิจารณาโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่ดำรงอยู่ในฐานะหน่วยการวิเคราะห์ในตัวเอง

---

<sup>18</sup> รายชื่อหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดจำนวน 33 หน่วย ประกอบด้วย 1) สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด 2) สำนักงานคลังจังหวัด 3) สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด 4) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด 5) สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด 6) สำนักงานเกษตรจังหวัด 7) สำนักงานสหกรณ์จังหวัด 8) สำนักงานประมงจังหวัด 9) สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด 10) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด 11) สำนักงานขนส่งจังหวัด 12) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด 13) สำนักงานสถิติจังหวัด 14) สำนักงานพลังงานจังหวัด 15) สำนักงานพาณิชย์จังหวัด 16) สำนักงานจังหวัด 17) ที่ทำการปกครองจังหวัด 18) สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด 19) สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด 20) สำนักงานที่ดินจังหวัด 21) สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด 22) สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด 23) เรือนจำจังหวัด 24) สำนักงานบังคับคดีจังหวัด 25) สำนักงานคุมประพฤติจังหวัด 26) สำนักงานแรงงานจังหวัด 27) สำนักงานจัดหางานจังหวัด 28) สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด 29) สำนักงานประกันสังคมจังหวัด 30) สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด 31) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด 32) สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด 33) สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด.

กล่าวอีกอย่างคือ การพิจารณาจังหวัดในฐานะส่วนราชการหน่วยหนึ่ง ๆ ซึ่งสามารถวิเคราะห์บทบาทและปรับรูปแบบโครงสร้างการแบ่งส่วนงานภายในได้ในตัวเองโดยตรง ไม่ต่างจากการวิเคราะห์และออกแบบโครงสร้างองค์การที่มีความเป็นเอกเทศจากองค์การอื่น ๆ ทั้งที่โดยหลักการแล้ว โครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดนั้น เป็นเพียงการจัดโครงสร้างประสานการทำงานของส่วนราชการในภูมิภาคในสังกัดของกรมและกระทรวงที่ตั้งปฏิบัติการในพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ ภายใต้บทบาทการบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัด (prefectoral system of field administration) เท่านั้น การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัด จึงไม่เหมือนกับการปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในกรม เพราะเป็นการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับราชการบริหารส่วนกลางที่เป็นต้นสังกัดของส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ

หากพิจารณาจากกรอบการวิเคราะห์การจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐในระดับต่าง ๆ ในกระบวนการบริหารราชการแผ่นดิน (intergovernmental relations) จะเห็นได้ว่า ความจำเป็นหรือความเหมาะสมในการดำรงอยู่ของส่วนราชการในภูมิภาคแต่ละหน่วยนั้น เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาจากมิติความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นเป็นสำคัญ เนื่องจากส่วนราชการในภูมิภาคแต่ละหน่วยนั้น มีฐานะเป็นกลไกการบริหารงานในระดับพื้นที่ (field administration) ของส่วนราชการระดับกรมหนึ่ง ๆ ความจำเป็นหรือความเหมาะสมในการดำรงอยู่ของส่วนราชการในภูมิภาคหน่วยนั้นย่อมถูกกำหนดโดยความจำเป็นของการปฏิบัติภารกิจในอำนาจหน้าที่ของกรมภายในพื้นที่จังหวัด หากการดำเนินการกิจในพื้นที่ภูมิภาคของส่วนราชการระดับกรมดังกล่าวหมดความจำเป็นลง เช่น มีการถ่ายโอนภารกิจนั้นไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการแทน เป็นต้น ส่วนราชการในภูมิภาคที่เคยรับผิดชอบการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวในพื้นที่จังหวัดก็ย่อมหมดความจำเป็นลงโดยปริยาย

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การวิเคราะห์ความเหมาะสมของการมีอยู่หรือการไม่จำเป็นต้องมีอยู่ของส่วนราชการประจำจังหวัดหน่วยใดหน่วยหนึ่งนั้น ไม่อาจกระทำได้โดยอาศัยเพียงแค่การศึกษาข้อมูลภายในพื้นที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง เพราะนอกจากจะไม่สอดคล้องกับหลักการทางทฤษฎีดังกล่าวไปแล้ว ในทางปฏิบัติ การหาคำตอบอย่างเป็นภววิสัยยังเป็นไปได้ยากอีกด้วย แนวโน้มของข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาข้อมูลในพื้นที่จังหวัดย่อมไม่พ้นไปจากข้อยืนยันว่า ส่วนราชการในภูมิภาคแต่ละหน่วยต่างมีความจำเป็นที่ต้องดำรงอยู่ในพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ ด้วยเหตุที่กรมหรือกระทรวงต้นสังกัดยังต้องรับผิดชอบดำเนินการกิจตามที่กฎหมายกำหนดให้บรรลุผลในพื้นที่ทั่วประเทศอยู่ อีกทั้งการส่วนราชการในภูมิภาคของกรมหรือกระทรวงตั้งอยู่ในทุกจังหวัด ก็จำเป็นต้องประสิทธิภาพในการเข้าถึงและตอบสนองต่อประชาชนผู้รับบริการในแต่ละพื้นที่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การมีส่วนราชการประจำจังหวัดครบทุกจังหวัดมีแนวโน้มจะได้รับการยืนยันจากข้อมูลในพื้นที่ว่า เป็นผลดีทั้งต่อการบรรลุผลสัมฤทธิ์ในภารกิจของกรมและกระทรวง และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้รับบริการที่มีอยู่ทั่วประเทศ

การวิเคราะห์ความเหมาะสมของการมีอยู่หรือการไม่จำเป็นต้องมีอยู่ของส่วนราชการประจำจังหวัดหน่วยใดหน่วยหนึ่ง โดยอาศัยเพียงการศึกษาข้อมูลภายในพื้นที่จังหวัดเพียงด้านเดียว จึงมีความเสี่ยงที่จะถูกโต้แย้งและปฏิเสธได้อย่างง่ายดาย หากมีการนำข้อสรุปจากข้อมูลพื้นที่ที่กรณีศึกษามาเป็นฐานในการสร้าง

ตัวแบบทั่วไปสำหรับนำไปปรับใช้พิจารณากำหนดจำนวนที่เหมาะสมของส่วนราชการในส่วนภูมิภาคของจังหวัด ทั้งหมดแบบดีขุม ด้วยเหตุนี้ ในการศึกษาและปรับปรุงการกำหนดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงาน ของหน่วยงานของกระทรวง กรม ที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาคให้เหมาะสมกับบริบทแต่ละพื้นที่ เช่น จังหวัดที่เป็น ศูนย์กลางการพัฒนาและมีศักยภาพในด้านการท่องเที่ยว การค้าชายแดน อุตสาหกรรม ฯลฯ รวมทั้งพื้นที่ ที่รัฐบาลกำหนดนโยบายหรือให้ความสำคัญในการพัฒนาอย่างเร่งด่วน เช่น พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เป็นต้น คณะผู้วิจัยจึงมุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์โครงสร้างและระบบการบูรณาการการทำงาน ของหน่วยงาน ของกระทรวงและกรมที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาคเป็นสำคัญ

การศึกษาในที่นี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า ผลสัมฤทธิ์ในการบริหารงานในภูมิภาคในพื้นที่ระดับจังหวัด จะปรากฏในระดับมากน้อยเพียงใดนั้น เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาเรื่องการประสานการทำงานร่วมกันระหว่าง ส่วนราชการในพื้นที่เพื่อตอบโจทย์การพัฒนาของจังหวัด กล่าวอีกนัยหนึ่ง จำนวนของส่วนราชการประจำ จังหวัด หรือความจำเป็นหรือไม่จำเป็นของการมีส่วนราชการหน่วยใดหน่วยหนึ่งในจังหวัดกรณีศึกษา ไม่ใช่ ปัจจัยที่เป็นสาเหตุโดยตรงของปัญหาการบริหารงานในภูมิภาคภายใต้กรอบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ในปัจจุบัน อีกทั้งการดำรงอยู่ของส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคก็มีใช้ปัญหาในตัวเอง หากแต่ปัญหา ที่แท้จริงคือ การดำรงอยู่โดยขาดการประสานความร่วมมือกับจังหวัดอย่างเพียงพอ ซึ่งเป็นสาเหตุของความไม่ เป็นเอกภาพในการบริหารงานของส่วนราชการในพื้นที่ ซึ่งเป็นปัญหาที่ได้รับการยืนยันจากผลการศึกษาที่ผ่านมา อย่างชัดเจน

หากพิจารณาในแง่ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่ของส่วนราชการในภูมิภาคของกรมและ กระทรวงต่าง ๆ ก็คือ ปัญหาการประสานความร่วมมือและบูรณาการระหว่างกันเพื่อขับเคลื่อนการบริหารงานจังหวัด โจทย์ที่มีความสำคัญเป็นอันดับแรกจึงอยู่ที่ว่า จะมีแนวทางการจัดโครงสร้างและระบบบริหารงานในจังหวัดอย่างไร ที่จะนำไปสู่การยกระดับมีขีดสมรรถนะและผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของจังหวัด โดยเฉพาะ การแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติไปเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ตลอดจนการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด ที่สามารถดึงศักยภาพของพื้นที่มาใช้เป็นฐานขับเคลื่อน การพัฒนาภาคและผลักดันการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างเป็นรูปธรรม นั้นหมายความว่า ถึงแม้ แต่ละจังหวัดมีการปรับลดหรือเพิ่มจำนวนส่วนราชการประจำจังหวัดให้มีความผันแปรต่างกันไปตามความเหมาะสม แต่หากส่วนราชการเหล่านั้นยังคงขาดการประสานการทำงานหรือขาดเอกภาพในการบริหารงานเพื่อตอบ โจทย์ภายในพื้นที่ร่วมกันแล้ว การกำหนดจำนวนที่เหมาะสมของส่วนราชการในภูมิภาค ก็ไม่สามารถยกระดับ ขีดสมรรถนะและผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของจังหวัดได้ตามเจตนารมณ์ของการจัด ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

จากผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่กรณีศึกษาในที่นี้ คณะผู้วิจัยไม่พบข้อมูลที่สามารถยืนยันได้ อย่างเพียงพอว่า การมีองค์ประกอบและจำนวนส่วนราชการประจำจังหวัดดังเช่นที่ปรากฏในปัจจุบัน เป็นสาเหตุ ของประเด็นปัญหาในเรื่องใดที่มีผลโดยตรงต่อระบบบริหารงานจังหวัด หรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา ศักยภาพในการแข่งขันของจังหวัดที่มีศักยภาพ ส่วนการดำรงอยู่ของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคนั้น

อาจมีผลกระทบต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยเฉพาะในแง่การขาดกลไกการประสานงานร่วมกับจังหวัด ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพในการบริหารงานและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่การดำรงอยู่ของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคซึ่งมีสำนักงานตั้งอยู่ในจังหวัด ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นสาเหตุโดยตรงของปัญหาการบริหารงานในจังหวัดภายใต้โครงสร้างการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

เนื่องจากการศึกษาในที่นี้อาศัยจังหวัดในฐานะหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยการวิเคราะห์ ผลการศึกษาที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่จังหวัด จึงมีข้อจำกัดต่อการหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการประเมินความจำเป็นของส่วนราชการประจำจังหวัดดังที่ปรากฏในปัจจุบัน หรือการประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการยกเลิกการมีส่วนราชการประจำจังหวัดหน่วยงานใดไป ด้วยเหตุผลเรื่องความไม่จำเป็นในเชิงภารกิจ เมื่อพิจารณาจากลักษณะเฉพาะหรือประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัดหรือส่วนราชการประจำจังหวัดบางหน่วยงานควรมีอยู่ในทุกจังหวัด หรือสามารถมีอยู่ในบางจังหวัดได้ หรือส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคหน่วยใดบ้างที่สามารถจัดตั้งเป็นส่วนราชการประจำจังหวัดเพิ่มขึ้นได้

ผลการศึกษาในที่นี้ยืนยันได้เพียงว่า ลักษณะเฉพาะของพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพ เป็นปัจจัยสำคัญที่พึงได้รับการนำมาพิจารณาประกอบการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในภูมิภาค แต่ไม่พบหลักฐานที่เพียงพอต่อการชี้ชัดได้ว่า การปรับโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดโดยมุ่งให้แต่ละจังหวัดมีองค์ประกอบและความแตกต่างภายใน หรือการจัดโครงสร้างส่วนราชการประจำจังหวัดให้แตกต่างกัน เป็นแนวทางที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดของการบริหารงานจังหวัดในช่วงที่ผ่านมาได้อย่างมีนัยสำคัญ ด้วยเหตุนี้ ข้อเสนอเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดที่มีศักยภาพในที่นี้ จึงมุ่งเน้นการออกแบบโครงสร้างการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการในภูมิภาคภายใต้กลไกและระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการปัจจุบัน ให้มีความยืดหยุ่นสอดคล้องตามยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพในแต่ละพื้นที่ได้มากที่สุด ในรูปของเครือข่ายบริหารกิจการบ้านเมืองระดับจังหวัด (provincial governance network)

สำหรับแนวทางการกำหนดจำนวนส่วนราชการในภูมิภาคที่เหมาะสมนั้น คณะผู้วิจัยยืนยันว่า การวิเคราะห์ในประเด็นดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยการพิจารณาภาพรวมของการจัดแบ่งภารกิจในภาพรวมของส่วนราชการระดับกรมแต่ละหน่วย ซึ่งเป็นต้นสังกัดของส่วนราชการประจำจังหวัดหรือส่วนราชการส่วนกลางในภูมิภาคแล้วแต่กรณี เนื่องจากโดยข้อเท็จจริงแล้ว การจัดตั้งหน่วยงานของส่วนราชการส่วนกลางในภูมิภาค และการจัดตั้งส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคในรูปส่วนราชการประจำจังหวัด ต่างก็มีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการบริหารงานในพื้นที่ (field administration) ของส่วนราชการระดับกรมในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ดังนั้น การวิเคราะห์ความเหมาะสมของการมีส่วนราชการในภูมิภาคอยู่ในจังหวัดทุกจังหวัดหรือในบางจังหวัดเท่านั้น จึงต้องอาศัยการศึกษาโดยมีส่วนราชการระดับกรมเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ มิใช่การพิจารณาจังหวัดเป็นหน่วยในการวิเคราะห์

หากพิจารณาตามหลักการทั่วไป บุคลากรของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคหรือส่วนราชการประจำจังหวัด ต่างก็ปฏิบัติหน้าที่โดยได้รับการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในเชิงการบริหารราชการจากต้นสังกัด เจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานในพื้นที่ทั้งสองกรณีเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างองค์กรและลำดับชั้นการบังคับบัญชาของกรมและกระทรวง ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของบุคลากรในสำนักงานที่ตั้งปฏิบัติการในพื้นที่ ถูกกำหนด

และมอบหมายอย่างเป็นทางการโดยผู้บังคับบัญชาในระดับที่เหนือกว่า ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานต้นสังกัด ในส่วนกลาง การปฏิบัติงานในพื้นที่ภูมิภาคจึงเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการกิจของหน่วยงานต้นสังกัด ในส่วนกลางอย่างแยกไม่ได้ การดำรงตำแหน่งประจำสำนักงานระดับพื้นที่หนึ่ง ๆ มักจำกัดเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่ง ก่อนจะโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งในพื้นที่อื่น ๆ หรือโยกย้ายกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งในสำนักงานต้นสังกัด ในส่วนกลาง โดยการปฏิบัติหน้าที่ประจำสำนักงานในพื้นที่อาจนับเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญสำหรับการพิจารณาเลื่อนขั้นไปสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น

ในกรณีส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานในพื้นที่ มักถูกกำหนดขอบเขตโดยพิจารณาจากเงื่อนไขทางการบริหารสำหรับภารกิจนั้น ๆ กล่าวคือ การกำหนดอาณาเขต พื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานในพื้นที่ของกระทรวงต่าง ๆ มิได้ถูกกำหนดจากลักษณะการแบ่งอาณาเขตพื้นที่ของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่นเป็นหลัก ยกเว้นในกรณีที่อาณาเขตของหน่วยพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับลักษณะการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ประจำพื้นที่ ในกรณีนี้ การกำหนดขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบสำหรับการดำเนินงานของสำนักงานในพื้นที่ภายใต้สังกัดของกระทรวงต่าง ๆ จึงวางอยู่บนลักษณะการบริหารภารกิจที่แตกต่างกัน และมักนำมาสู่การขีดเส้นแบ่งเขตพื้นที่ปฏิบัติการกิจ (area boundaries) ในลักษณะต่างที่แตกต่างหลากหลาย เช่น เขต แขวง ศูนย์ ภาค พื้นที่ ฯลฯ

ตรรกะของการจัดระบบบริหารงานในพื้นที่ (logic of field administration) ซึ่งมีความหลากหลายไปตามลักษณะภารกิจของแต่ละกระทรวง มักนำไปสู่สภาพการจัดหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเหนือพื้นที่ (territorial jurisdictions) โดยสะท้อนถึงลักษณะเฉพาะของภารกิจที่แตกต่างกันของหน่วยงานต้นสังกัด ในส่วนกลางเป็นหลัก เช่น ลักษณะการกระจุกตัวของพื้นที่เกษตรกรรม แบบแผนการกระจายตัวของสถานประกอบการอุตสาหกรรมเกษตรเป็นปัจจัยที่ใช้กำหนดการขีดเส้นขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานในพื้นที่ภูมิภาคของกระทรวงเกษตร เป็นต้น

โดยทั่วไป เมื่อส่วนราชการภายใต้กระทรวงหนึ่ง ๆ มีการกำหนดเขตพื้นที่ในภูมิภาคสำหรับส่งเจ้าหน้าที่ออกไปตั้งสำนักงานปฏิบัติการในพื้นที่ โดยมีลักษณะการขีดเส้นวงเขตพื้นที่บริการแตกต่างกันไปตามลักษณะการกระจายตัวของกลุ่มเป้าหมายของภารกิจ และมีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ จนก่อให้เกิดการทับซ้อนกันของเขตพื้นที่ปฏิบัติงานของหน่วยงานที่มีภารกิจเฉพาะในด้านที่แตกต่างกันแต่อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงเดียวกัน และส่งผลกระทบต่อให้เกิดการขยายตัวของระบบราชการอย่างต่อเนื่อง แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของส่วนราชการในภูมิภาคในสถานการณ์เช่นนี้ก็คือ การทบทวนและปรับเปลี่ยนการจัดแบ่งภาค/เขตของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคนั้น ๆ ให้มีความสอดคล้องกัน (rezone) มากที่สุด

แนวทางปฏิบัติที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การพยายามสร้างหน่วยพื้นที่ภูมิภาคขนาด “มาตรฐาน” ('standard' areas) ขึ้นมาชุดหนึ่ง และกำหนดให้การปฏิบัติการกิจหรือการจัดบริการในระดับพื้นที่ (field services) ของกระทรวงต่าง ๆ ทั้งหมดที่มีสำนักงานตั้งในพื้นที่นอกศูนย์กลาง ต้องปรับที่ตั้งและขอบเขตรับผิดชอบของตนให้อยู่ภายในเขตพื้นที่เดียวกัน ซึ่งเป็นหน่วยพื้นที่ภูมิภาคมาตรฐานที่กำหนดขึ้นใหม่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่างสังกัดแต่อยู่ในพื้นที่เดียวกันเหล่านั้นมีการประสานงานระหว่างกันภายในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี

(co-ordination) ทั้งนี้ เหตุผลสำคัญที่ทำให้กระทรวงต่าง ๆ ต้องปรับหน่วยพื้นที่ภาคตามภารกิจของตนที่เคยกำหนดไว้เดิม ให้มีความสอดคล้องกับเส้นแบ่งเขตหน่วยพื้นที่ภูมิภาคตามมาตรฐานของรัฐบาล (standard regions) ก็เพื่อให้หน่วยงานในภูมิภาคทั้งหลายเกิดการประสานงานภายในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หากพิจารณาจากกรอบหลักการที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การพิจารณาว่าส่วนราชการประจำจังหวัด หน่วยงานใดมีความจำเป็นต้องดำรงอยู่ในทุกจังหวัด หรือหน่วยงานใดมีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในการไม่มีอยู่ในบางจังหวัด หรือส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคหน่วยงานใด ควรได้รับการจัดตั้งให้มีสถานะเป็นส่วนราชการประจำจังหวัดและควรจะมีอยู่เฉพาะในจังหวัดใดนั้น จำเป็นต้องอาศัยการศึกษาโดยพิจารณาส่วนราชการระดับกรมเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ (unit of analysis) โดยอาศัยข้อมูลภาพรวมของการกระจายตัวและความหนาแน่นของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการของแต่ละภารกิจในพื้นที่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ และข้อมูลอัตรากำลังโดยภาพรวมของส่วนราชการระดับกรมนั้น ๆ เป็นฐานในการวิเคราะห์การจัดแบ่งโครงสร้างส่วนราชการในภูมิภาค ผลการวิเคราะห์ในลักษณะดังกล่าวจึงจะมีความถูกต้องตามหลักการ และมีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่มีความหนักแน่นรองรับข้อเสนอในการปรับลดหรือเพิ่มส่วนราชการในภูมิภาคในพื้นที่จังหวัด

สำหรับการพิจารณาว่า หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคหน่วยใดที่มีภารกิจหลักเป็นงานบริการสาธารณะแก่ประชาชน และสมควรต้องปรับโครงสร้างให้เป็นราชการบริหารส่วนภูมิกษัตริย์นั้น ควรมีการจัดทำกรอบการวิเคราะห์ลักษณะภารกิจที่มีรายละเอียดสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง มากกว่าเพียงแค่อาศัยเกณฑ์การจำแนกอย่างหลวม ๆ ระหว่างลักษณะ “งานเชิงวิชาการ” กับ “งานบริการหรือปฏิบัติการ” กล่าวคือ หากพิจารณาในเชิงหลักการ อาจสรุปได้ว่า เหตุผลที่รัฐหนึ่ง ๆ ต้องกำหนดให้หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางจัดตั้งระบบบริหารงานในพื้นที่ (system of field administration) มักเกี่ยวข้องกับเหตุผลหลัก ได้แก่ การมีหน่วยบริการที่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย (access) การมีหน่วยงานกำกับดูแลกลไกการบริหารงานของรัฐบาล (supervision the machinery of government) การมีกลไกสื่อสารสั่งการและรายงาน (communications) และการจัดการภายในกระทรวง (departmental management)<sup>19</sup>

การจัดตั้งหน่วยงานในพื้นที่ของราชการบริหารส่วนกลาง บางกรณีวางอยู่บนความจำเป็นที่ต้องมีหน่วยบริการที่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึงทั้งประเทศ บางกรณีการดำเนินการหลักของกระทรวงต่าง ๆ จำเป็นต้องมีหน่วยให้บริการตั้งกระจายอยู่ในท้องถิ่นเพื่อเป็นจุดติดต่อกับสาธารณชนและกลุ่มผู้รับบริการโดยตรง (point of contact) ด้วยเหตุนี้ บางกระทรวงที่มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ (service delivery) จึงจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ที่สามารถปฏิบัติงานโดยเข้าถึงพื้นที่ระดับ

---

<sup>19</sup> หลักการทั่วไปและแบบแผนปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดระบบบริหารงานในพื้นที่ (field administration) ในบริษัท สากล โปรตุเกส James W. Fesler, *Area and Administration* (Alabama: University of Alabama Press, 1949); B. C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State* (Boston: George Allen & Unwin, 1985); James W. Fesler, "Field Organization," *Elements of Public Administration*, edited by Fritz Morstein Marx (New York: Prentice-Hall, Inc., 1964), pp. 264-293.; M. George Goodrick, "Integration vs. Decentralization in the Federal Field Service," *Public Administration Review*, Vol. 9, No. 4 (Autumn, 1949), pp. 272-277.

ท้องถิ่นได้ เพื่อจัดการปัญหาหรือข้อเรียกร้องต้องการของผู้คนในพื้นที่ในเรื่องเกี่ยวกับบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน เช่น สำนักงานในภูมิภาคของกระทรวงอุตสาหกรรมทำหน้าที่ “จุดติดต่อ” (access point) สำหรับการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในพื้นที่ เป็นต้น

ในบางกรณี หน่วยบริหารงานในพื้นที่ (field administration) ถูกตั้งขึ้นเพื่อเป็นการสร้างหลักประกันว่าการทำงานของกลไกในระดับต่าง ๆ ของรัฐบาลจะได้รับการกำกับดูแลและควบคุมให้ดำเนินไปในทิศทางเป้าหมายและมาตรฐานที่หน่วยงานต่าง ๆ ในส่วนกลางได้กำหนดไว้โดยเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานในพื้นที่ได้รับอำนาจให้ทำหน้าที่ตรวจติดตามการทำงาน (inspection) ของสถาบันต่าง ๆ ของรัฐที่ตั้งอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบให้เป็นตามระเบียบและมาตรฐาน โดยทำหน้าที่ให้คำชี้แนะในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพ ผู้ทำหน้าที่ตรวจติดตามการทำงานของหน่วยงานของรัฐบาลในพื้นที่มักได้รับแต่งตั้งจากกระทรวงต้นสังกัดบนฐานของความชำนาญและประสบการณ์ในการบริหารงานที่ต้องอาศัยทักษะความเชี่ยวชาญในงานเทคนิคเฉพาะ เช่น การบริหารสถานศึกษา การจัดการบริการสาธารณสุข การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น

การทำหน้าที่ให้กำกับมาตรฐานและให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการบริหารงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ปฏิบัติการเฉพาะด้านในพื้นที่ มักส่งผลให้บทบาทของเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานในพื้นที่ มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรง โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำกับการนำกรอบนโยบายของรัฐบาลและมาตรฐานการปฏิบัติที่กฎหมายกำหนดไว้ไปปฏิบัติในพื้นที่ เช่น การจัดทำผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในระดับท้องถิ่น ซึ่งต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค เป็นต้น นอกจากนี้ การกำกับดูแลการดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนราชการในภูมิภาค (supervision) ยังรวมถึงการทำหน้าที่คนกลางในการหาข้อยุติกรณีความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่อีกด้วย

การทำหน้าที่ควบคุมทิศทางและมาตรฐานการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ อาจเป็นบทบาทที่ดำเนินการควบคู่ไปกับการส่งเสริมสนับสนุน (sponsorship) การดำเนินภารกิจของหน่วยงานปฏิบัติการเหล่านั้นด้วย โดยเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานในพื้นที่ของหน่วยงานส่วนกลาง จะทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ แก่หน่วยงานในพื้นที่ ซึ่งดำเนินภารกิจภายใต้การควบคุมดูแลของตน โดยมีเป้าหมายเพื่อเอื้อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานเหล่านั้นเกิดประสิทธิผลมากที่สุด เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จำเป็นต้องอาศัยความช่วยเหลือด้านเทคนิควิชาการด้านการออกแบบสิ่งก่อสร้างขนาดใหญ่จากส่วนราชการด้านโยธาธิการในภูมิภาค หรือในกรณีที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขอรับการอุดหนุนงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการพัฒนาจากหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง เจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานในพื้นที่ของหน่วยงานดังกล่าวจะมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคสำหรับการบริหารโครงการในพื้นที่ เป็นต้น

การจัดตั้งหน่วยงานในพื้นที่ของกระทรวงต่าง ๆ บางกรณี มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกลไกการสื่อสาร (communications) โดยหน่วยบริหารงานในพื้นที่ทำหน้าที่เปรียบเสมือน "หูและตา" ของหน่วยงานต้นสังกัด



ในส่วนกลาง ('eyes and ears' of headquarters) โดยการเป็นหน่วยประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารและรับข้อมูลสะท้อนกลับของสาธารณชนในพื้นที่ที่มีต่อนโยบายต่าง ๆ ของกระทรวง รวมทั้งประเมินผลกระทบจากการดำเนินนโยบายเหล่านั้นที่เกิดขึ้นต่อภาคส่วนที่เป็นเป้าหมายในพื้นที่ ในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานในพื้นที่จะมีบทบาทในขั้นตอนการรับผลสะท้อนกลับ ('feed-back') ของหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลาง โดยทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลผลกระทบจากนโยบายและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายของนโยบายนั้น ๆ ในแต่ละพื้นที่เพื่อรายงานกลับไปยังส่วนกลาง

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานในพื้นที่ ยังทำหน้าที่เป็นปากเป็นเสียงของหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลาง โดยการชี้แจงและเสนอข้อมูลข่าวสารแก่ทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนในพื้นที่เกี่ยวกับสิทธิและภาระหน้าที่ของหน่วยงานและองค์กรเหล่านั้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายใหม่ ๆ ที่กระทรวงได้ประกาศดำเนินการ เช่น การชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่มีความซับซ้อนของกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของภาคอุตสาหกรรม เป็นต้น บทบาทดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานในพื้นที่ภูมิภาค สามารถทำหน้าที่ทั้งในด้านการส่งเสริม สนับสนุน และแทรกแซงเพื่อกำกับควบคุมให้หน่วยงานและองค์กรในพื้นที่ปฏิบัติตามนโยบายของต้นสังกัดของตน

บางกรณีการจัดตั้งหน่วยงานในพื้นที่ระดับต่าง ๆ ของกระทรวง อาจวางอยู่บนเหตุผลเรื่องการบริหารจัดการภายในกระทรวง (departmental management) กล่าวคือ การบริหารงานในพื้นที่ของกระทรวงต่าง ๆ ในบางกรณีจำเป็นต้องมีการจัดโครงสร้างกลไกการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นสำหรับสำนักงานในพื้นที่ระดับต่าง ๆ (hierarchy of field offices outside headquarters) ขึ้นภายนอกโครงสร้างของสำนักงานต้นสังกัดในส่วนกลาง ดังจะเห็นได้จากกรณีที่กระทรวงหนึ่ง ๆ มีการแบ่งหน่วยพื้นที่ออกเป็น "ภาค" (regions) จำนวนหนึ่ง โดยในแต่ละภาคมีการแบ่งย่อยออกเป็นหน่วยพื้นที่ระดับ "พื้นที่" (areas) หรือ "เขต" (districts) จำนวนหนึ่ง ลดหลั่นกันลงไป

เจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานในพื้นที่ระดับภาค จึงมักจะมียุทธศาสตร์หน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเครือข่ายของสำนักงานในพื้นที่ระดับรองลงไปภายในเขตภาคนั้น ๆ (managing a network of subordinates) เป็นหลัก มากกว่าจะมีหน้าที่จัดบริการที่เป็นภารกิจหลักของหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางแก่กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ รวมทั้งมีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารภารกิจขององค์กรของรัฐอื่น ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางของตน เช่น การกำกับดูแลมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎระเบียบของกระทรวง เป็นต้น ในกรณีนี้ ระบบบริหารงานในพื้นที่จึงเป็นเสมือนการย่อยส่วนระบบบริหารราชการของต้นสังกัดมาไว้ในพื้นที่ระดับภาค โดยมีการจัดโครงสร้างบังคับบัญชาตามลำดับชั้นขึ้นในแต่ละภาค มีเส้นทางการควบคุมสั่งการภายใน และกำหนดขอบข่ายการควบคุมเป็นระดับ ๆ รวมถึงมีระบบการประสานการทำงานระหว่างฝ่ายปฏิบัติเฉพาะด้านที่มีภารกิจแตกต่างกัน ไม่ต่างจากโครงสร้างการประสานงานภายในกระทรวง

ในกรณีนี้ การทำหน้าที่ด้านการจัดการของเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานในพื้นที่ระดับภาค มักขยายไปครอบคลุมการทำหน้าที่เป็นกลไกประสานงาน (co-ordinating mechanisms) และการเป็นกลไกเจรจาข้อยุติร่วมกันกับผู้แทนของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางอื่น ๆ ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่เดียวกัน และมีภารกิจในอำนาจ

หน้าที่เกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกัน ตัวอย่างเช่น ในบางประเทศ หัวหน้าสำนักงานคลังภาค (regional controllers) ทำหน้าที่ประสานที่ประชุมคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจภาค (meeting of regional economic planning boards) และคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงในพื้นที่ภูมิภาคเดียวกัน (interdepartmental committees of senior regional civil servants) เป็นต้น

การมีกลไกคณะกรรมการร่วมระหว่างผู้แทนของหน่วยงานต่าง ๆ ในภูมิภาค ช่วยให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในสำนักงานระดับภาค (regional officials) สามารถประสานการดำเนินงานภายใต้นโยบายที่แตกต่างกันของกระทรวงต่าง ๆ และหน่วยงานอื่น ๆ ภายในพื้นที่ อาทิ หน่วยงานด้านสาธารณสุข และคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ ให้มีความเชื่อมโยงกันภายใต้การวางแผนระดับภาค (regional planning) เจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานในพื้นที่บางส่วน จึงมีบทบาทหลักในการทำงานประสานงานและเจรจาหรือร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งที่อยู่ภายใต้โครงสร้างลำดับชั้นการบังคับบัญชาของกระทรวง และกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงอื่น ๆ ที่อยู่ในพื้นที่ภาคเดียวกัน มากกว่าจะปฏิบัติงานโดยติดต่อกับประชาชนกลุ่มเป้าหมายโดยตรง

จากหลักการที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การจำแนกส่วนราชการประจำจังหวัดและส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค โดยอาศัยเกณฑ์ด้านลักษณะภารกิจใน “เชิงปฏิบัติการ” และภารกิจใน “เชิงวิชาการ” อาจไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของการบริหารงานในพื้นที่เสียทั้งหมด โดยเฉพาะในกรณีที่หน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค มิได้มีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่หน่วยปฏิบัติการภายในภาคหรือเขตที่รับผิดชอบแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่มีการปฏิบัติการหรืองานให้บริการแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่กระจายอยู่ในพื้นที่ทั่วประเทศอีกด้วย ดังจะเห็นได้ว่า ในหลายกรณี การปฏิบัติงานของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคก็มีลักษณะเป็นการออกปฏิบัติการในพื้นที่หรือดำเนินกิจกรรมให้บริการแก่กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ ในลักษณะเดียวกับการทำงานของส่วนราชการประจำจังหวัด

ดังนั้น ประเด็นพื้นฐานที่พึงพิจารณาในการปรับปรุงการจัดโครงสร้างการบริหารในพื้นที่ของส่วนราชการระดับกรมต่าง ๆ จึงน่าจะอยู่ที่การทบทวนความเหมาะสมและสมดุลระหว่างขอบเขตพื้นที่การปฏิบัติงานในภูมิภาค (field service areas) กับปริมาณภารกิจที่ผันแปรไปตามลักษณะความเปลี่ยนแปลงทางประชากรและแบบแผนการกระจายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในแต่ละภูมิภาค รวมถึงการกระจุกตัวของกลุ่มผู้รับบริการภาครัฐในบางพื้นที่ ซึ่งเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดภายในภาคหรือระหว่างภาค ซึ่งในหลายกรณีส่งผลให้การกำหนดเขตพื้นที่การดำเนินงานของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคที่กำหนดไว้เดิมเริ่มไม่สอดคล้องกับความจำเป็นในการมีจุดให้บริการในพื้นที่ทุกจังหวัด และควรได้รับการทบทวนปรับการแบ่งเขตพื้นที่ใหม่ให้มีประสิทธิภาพในแง่การบริหารและเกิดความคุ้มค่าในการจัดสรรทรัพยากรและบุคลากรภาครัฐมากยิ่งขึ้น รวมไปถึงการจัดระบบการบูรณาการส่วนราชการขึ้นในระดับภาค เพื่อระดมบทบาทและความร่วมมือจากราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาภาคและเกี่ยวเนื่องต่อการพัฒนาพื้นที่ระดับจังหวัด

ในที่นี้คณะผู้วิจัยสามารถให้ข้อเสนอแนะในเบื้องต้นได้เพียงว่า การกำหนดความเหมาะสมของจำนวนส่วนราชการในภูมิภาคของกรมต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัด สามารถพิจารณาได้จากการจัดความสัมพันธ์ใน 2 ระดับ คือ 1) การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค และ 2) การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในกรณีแรกนั้นสามารถดำเนินการได้โดยการวิเคราะห์การแบ่งส่วนอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนราชการในศูนย์กลางกับส่วนราชการในภูมิภาค (vertical distribution of authority) ของส่วนราชการระดับกรมแต่ละกรม เพื่อวิเคราะห์สถานภาพปัจจุบันของการแบ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค ซึ่งปฏิบัติงานโดยอยู่ภายใต้การควบคุมสั่งการของราชการบริหารส่วนกลางต้นสังกัดโดยตรง (functional system) กับส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ภายในเขตพื้นที่จังหวัดภายใต้การกำกับควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัด (integrated system)

การวิเคราะห์ดังกล่าววางอยู่บนการพิจารณาราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคและส่วนราชการประจำจังหวัด ในฐานะที่เป็นกลไกการบริหารงานในระดับพื้นที่ (field administration) ของส่วนราชการระดับกรมเช่นเดียวกัน ความแตกต่างระหว่างหน่วยงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางทั้งสองประเภทดังกล่าว เป็นเพียงความแตกต่างในสถานะทางกฎหมายภายใต้ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ส่วนราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของกลไกราชการบริหารส่วนกลาง ในขณะที่ส่วนราชการประจำจังหวัดมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของกลไกราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่กระนั้น หน่วยงานทั้งสองประเภทต่างก็มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงต้นสังกัดให้บรรลุผลในพื้นที่ภูมิภาคเช่นเดียวกัน

ดังนั้น หน่วยงานทั้งสองประเภทดังกล่าว จึงควรได้รับการกำหนดให้มีระบบการประสานการดำเนินการกิจระหว่างกันภายในเขตพื้นที่เดียวกัน (areal coordination of function) โดยควรมีการปรับปรุงการกำหนดเขตพื้นที่ปฏิบัติงานในภูมิภาคของกระทรวงหนึ่ง ๆ ให้เอื้อต่อการจัดสรรบุคลากรและทรัพยากรเพื่อดำเนินการกิจในพื้นที่ภูมิภาคได้อย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพมากที่สุด และพิจารณากำหนดเมืองที่ตั้งสำนักงานประสานกลางในพื้นที่ภูมิภาคของกรมหรือกระทรวง (regional and district headquarters cities) ตามเขตพื้นที่ปฏิบัติการกิจในภูมิภาคของกรมหรือกระทรวงที่กำหนดขึ้นใหม่

แนวทางดังกล่าวจะนำไปสู่การปรับลดจำนวนส่วนราชการประจำจังหวัดในบางจังหวัดลง ทั้งนี้ การกำหนดเขตพื้นที่ปฏิบัติการกิจในภูมิภาคของกรมหรือกระทรวงขึ้นใหม่ เพื่อให้เอื้อต่อการบูรณาการภารกิจและทรัพยากรของส่วนราชการในภูมิภาคนั้น ควรพิจารณาจากหลักการว่าด้วยความสมดุลระหว่างขนาดพื้นที่และสัดส่วนกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ (principle of scale on the population and area jurisdictions)<sup>20</sup> นอกจากนี้แนวทางที่กล่าวมาแล้ว การปรับจำนวนของส่วนราชการประจำจังหวัดยังสามารถดำเนินการได้โดยอาศัยกระบวนการถ่ายโอนภารกิจบางส่วนของราชการบริหารส่วนภูมิภาคไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่งด้วย ดังพิจารณาได้จากหัวข้อถัดไป

---

<sup>20</sup> โปรดดู Liesbet Hooghe and Gary Marks, *Community, Scale, and Regional Governance: A Postfunctionalist Theory of Governance, Volume II* (Oxford: Oxford University Press, 2016), pp. 75-81.

## 10.7 แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดแบ่งภารกิจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงต่อเนื่องกัน

แนวทางการปรับปรุงบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มีความเหมาะสมในงานศึกษานี้ ตั้งอยู่บนหลักการสำคัญที่ว่า การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยระยะเวลาในการเตรียมความพร้อมสำหรับการเปลี่ยนผ่าน ทั้งนี้ เนื่องจากการดำรงอยู่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ซึ่งเกี่ยวข้องกับพัฒนาการการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินสมัยใหม่ของไทยนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อีกทั้งยังเป็นกลไกที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับกระบวนการบริหารงานภาครัฐโดยรวมอย่างซับซ้อน ดังนั้น การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงค่านิยมของคนทุกกลุ่มในสังคม ตลอดจนการสร้าง ความเชื่อมั่นให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งข้าราชการ บุคลากรของรัฐ ตลอดจนประชาชน รวมถึงการสร้าง ความพร้อมในเชิงโครงสร้างและระบบการบริหารราชการที่จะทำหน้าที่แทนหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคเดิม เป็นสำคัญ

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า แนวทางการดำเนินการที่เหมาะสมในระยะเวลาอันใกล้นี้ มิใช่พิจารณาความเป็นไปได้ในการยุบเลิกโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไปโดยสิ้นเชิง ดังเช่นกระแสแนวคิด ที่ได้รับการนำเสนอในสังคมในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา หากแต่ควรเป็นการพิจารณาดำเนินการปรับปรุงโครงสร้าง บทบาท และภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบททางการบริหารและการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคภายใต้บริบท ที่กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง แต่ในขณะเดียวกัน การพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคให้เป็นฐานการแข่งขันและการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศก็เป็นวาระ การปฏิรูปประเทศที่ทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นด้วย สำหรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดแบ่งภารกิจระหว่าง ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงต่อเนื่องกันนั้น มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

### ❖ หลักการพื้นฐานของการปรับปรุงบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

การปรับปรุงบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นแนวทางการดำเนินการที่ตั้งอยู่บนเงื่อนไขสำคัญ คือ การดำเนินการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะดำเนินการได้เมื่อ กระบวนการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุผลแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถ วิเคราะห์จำแนกขอบเขตภารกิจและบทบาทหน้าที่ที่เหลืออยู่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้อย่างชัดเจน จากนั้นจึงพิจารณาแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เหมาะสมและ สอดคล้องกับลักษณะภารกิจที่เหลืออยู่ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยหน่วยราชการในแต่ละพื้นที่จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอว่า แนวการปรับปรุงบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เหมาะสมในระยะยาว ก็คือ การกำหนดให้ราชการส่วนภูมิภาคมีขอบเขตภารกิจเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนสวัสดิภาพและความมั่นคงปลอดภัยของสังคมเป็นสำคัญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะทั่วไปแก่ประชาชนในพื้นที่ หากมีบทบาทจำกัดเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะทางปกครองที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมถึงการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่เท่านั้น ในขณะเดียวกัน ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงมีความจำเป็นในฐานะกลไกการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การจัดโครงสร้างหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงควรมีรูปแบบที่สอดคล้องกับภารกิจที่เหลืออยู่ดังกล่าว

ภายใต้กรอบแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคดังกล่าว โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดจึงควรมีแนวโน้มลดขนาดลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยคงมีส่วนราชการประจำจังหวัดเฉพาะหน่วยราชการที่ยังคงต้องดำเนินการกิจด้านการบริการสาธารณะทางปกครอง อาทิ การบังคับใช้กฎหมาย การบริหารงานยุติธรรม การอนุมัติอนุญาต การจัดการข้อพิพาทร้องเรียน การรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่จังหวัด การรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงภายใน ตลอดจนการบริหารราชการในฐานะตัวแทนของรัฐบาล สำหรับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอนั้น ควรมีการปรับโครงสร้างโดยให้แต่ละจังหวัดมีสำนักงานอำเภอกระจายในพื้นที่ตามความจำเป็น โดยยึดขนาดพื้นที่ของจังหวัดเป็นหลัก สำนักงานอำเภอมิฐานะเป็นสำนักงานสาขาของจังหวัด และไม่จำเป็นต้องมีอยู่ในทุกเขตอำเภอเช่นปัจจุบัน หากแต่มีลักษณะเป็นศูนย์บริการที่ตั้งอยู่ในอำเภอขนาดใหญ่หรือมีตำแหน่งศูนย์กลางเชื่อมโยงระหว่างอำเภอใกล้เคียง

เนื่องจากกระบวนการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา 2 ฉบับ และกำลังจะมีการประกาศใช้ร่างแผนดังกล่าว ฉบับที่ 3 ส่งผลให้กระบวนการถ่ายโอนภารกิจยังไม่เรียบร้อย ดังนั้น การจัดทำข้อเสนอแนวทางการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในที่นี่จึงตั้งอยู่บนเงื่อนไขที่ว่า เมื่อกระบวนการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่นดำเนินการเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ควรมีการดำเนินการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเสียใหม่ เพื่อให้มีขอบเขตภารกิจและบทบาทหน้าที่สอดคล้องกับบทบาทและภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอว่า การปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคตจะต้องนำไปสู่การลดขนาดโครงสร้าง ตลอดจนลดขอบเขตภารกิจและบทบาทหน้าที่ของหน่วยราชการระดับจังหวัดให้น้อยลงกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันด้วย สำหรับแนวทางในการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว สามารถดำเนินการได้โดยการวิเคราะห์ภารกิจเพื่อปรับลดภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัด โดยถ่ายโอนภารกิจบางส่วนที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการโดยหน่วยราชการไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดำเนินการแทน ภายใต้เงื่อนไขที่มีการถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรจากส่วนราชการเจ้าของภารกิจควบคู่กันไปด้วย

#### ❖ แนวทางการปรับขอบเขตภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

แนวทางการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ควรอาศัยการวิเคราะห์ภารกิจในปัจจุบันของส่วนราชการประจำจังหวัดทั้งหมด เพื่อแสดงให้เห็นถึงทิศทางการปรับลดขอบเขตภารกิจและบทบาทหน้าที่ของส่วนราชการประจำจังหวัดที่เพิ่งเกิดขึ้นในอนาคต กล่าวคือ การวิเคราะห์ภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดที่ปรากฏในปัจจุบัน จะช่วยให้สามารถเห็นถึงขอบเขตภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ควรยังคงอยู่ภายใต้บทบาทของส่วนราชการประจำจังหวัด และขอบเขตภารกิจที่ส่วนราชการประจำจังหวัดควรถ่ายโอนให้อยู่ภายใต้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตได้อย่างชัดเจน และจะสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางการปรับโครงสร้างและขอบเขตภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้อย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

การวิเคราะห์ภารกิจในอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน จะนำไปสู่การจัดแบ่งขอบเขตภารกิจที่ยังควรอยู่ภายใต้บทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคต่อไป กับขอบเขตภารกิจที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคควรมีการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน โดยอาศัยกรอบการจำแนกขอบเขตภารกิจหรือกิจการสาธารณะระดับชาติและระดับท้องถิ่นบนฐานการพิจารณาถึงลักษณะของประโยชน์สาธารณะ (public interest) ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการเป็นสำคัญ<sup>21</sup> กล่าวคือ ภารกิจใดของส่วนราชการประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของประชาชนโดยรวมซึ่งทุกพื้นที่พึงได้รับเหมือนกันทั่วทั้งประเทศ หรือเป็นผลประโยชน์ของสาธารณะในสังคมวงกว้าง ภารกิจดังกล่าวจึงจำเป็นต้องดำเนินการโดยราชการบริหารส่วนภูมิภาค เนื่องจากมีลักษณะเป็นกิจการสาธารณะระดับชาติ อาทิ ภารกิจด้านความมั่นคงภายใน การรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ภารกิจด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กิจการยุติธรรม และสวัสดิการแห่งรัฐ

ภารกิจใดของส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีเป้าหมายเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายเฉพาะในพื้นที่ หรือกลุ่มผู้รับบริการในชุมชนระดับท้องถิ่น หรือเป็นประโยชน์สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับพลเมืองที่อาศัยอยู่ในเขตท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง ซึ่งผันแปรไปตามลักษณะภูมิศาสตร์ประชากรของแต่ละพื้นที่ ภารกิจดังกล่าวควรถ่ายโอนให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีลักษณะเป็นกิจการสาธารณะระดับท้องถิ่น ซึ่งสามารถมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งรับผิดชอบดำเนินการแทนได้ ผลประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าวในแต่ละท้องถิ่น แม้จะเป็นภารกิจด้านเดียวกันแต่ก็อาจมีลักษณะแตกต่างกันออกไปตามสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น

---

<sup>21</sup> กรอบการวิเคราะห์การแบ่งภารกิจระหว่างหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและท้องถิ่น โปรดดู Anwar Shah, "A Comprehensive Institutional Framework for Responsive, Responsible, and Accountable Local Governance," in *Local Governance in Industrial Countries*, Edited by Anwar Shah (Washington, D.C.: The World Bank, 2006), pp. 5-9.

ซึ่งเป็นคนละส่วนกับผลประโยชน์สาธารณะในระดับชาติ อาทิ การกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน การวางผังชุมชน สาธารณสุขชุมชน การจัดสวัสดิการสังคมแก่กลุ่มเป้าหมาย เช่น ผู้สูงอายุ คนพิการ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาลักษณะภารกิจในอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน คณะผู้วิจัย เสนอให้มีการจำแนกกลุ่มภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในปัจจุบันตามลักษณะการทำงานออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

**1) กลุ่มภารกิจด้านการบริหารนโยบาย** หมายถึง การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารนโยบายซึ่งครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ การศึกษา วิเคราะห์ จัดทำข้อมูลและรายงานเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของกระทรวง เสนอแนะนโยบาย การพัฒนายุทธศาสตร์ การแปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติงาน แผนงาน โครงการ และโครงการพิเศษ รวมถึงการประสานงาน การกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสามารถจำแนกกลุ่มภารกิจย่อยได้ 2 กลุ่มคือ

1.1) ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารนโยบาย/แผนงาน/โครงการ/งานของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางหรือรัฐบาล ได้แก่ การดำเนินภารกิจที่เป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย แผนงาน โครงการ หรืองานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งได้มอบหมายให้ส่วนราชการประจำจังหวัดในสังกัดรับผิดชอบ ดำเนินภารกิจดังกล่าวให้บรรลุผลในระดับพื้นที่ การดำเนินภารกิจในกลุ่มนี้จึงมีลักษณะการปฏิบัติเหมือนกันในทุกจังหวัด หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดจึงเป็นกลไกในการบริหารภารกิจดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ที่ส่วนกลางมอบหมายให้ ผลการปฏิบัติภารกิจที่เกิดขึ้นในจังหวัดจึงมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในภารกิจของส่วนกลาง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนานโยบายหรือแผนงานด้านต่าง ๆ ของรัฐในภาพรวม ตัวอย่างภารกิจในกลุ่มนี้ เช่น งานพัฒนามาตรฐาน งานศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเพื่อพัฒนาระบบบริหารงานในภารกิจของส่วนกลาง รวมไปถึงงานโครงการพิเศษ หรือโครงการตามวาระนโยบายของรัฐบาล เป็นต้น

1.2) ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารนโยบาย/แผนงาน/โครงการภายใต้ระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ได้แก่ ภารกิจที่มีลักษณะการปฏิบัติงานเชิงพื้นที่ หรือมุ่งปฏิบัติงานในเขตพื้นที่จังหวัด เพื่อให้ภารกิจของรัฐเกิดผลสัมฤทธิ์ในพื้นที่แต่ละจังหวัด ซึ่งอาจมีลักษณะปัญหาและความต้องการแตกต่างกันไป การดำเนินภารกิจจึงเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของแต่ละจังหวัด มุ่งตอบโจทย์หรือแก้ปัญหาในพื้นที่จังหวัด ขอบเขตลักษณะภารกิจอาจแปรผันไปตามพื้นที่ ภารกิจในกลุ่มนี้ครอบคลุมงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บ จัดทำฐานข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อจัดทำแผน งานที่เกี่ยวข้องกับการประสาน ส่งเสริม สนับสนุน เชื่อมโยงความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรชุมชน และประชาชนในพื้นที่จังหวัด

**2) กลุ่มภารกิจด้านการบังคับใช้กฎหมาย** หมายถึง ภารกิจที่มีลักษณะเป็นการกำกับกับการบังคับใช้กฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการระดับกรมต้นสังกัด รวมถึงการกำกับกับการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ คำสั่ง หรือข้อบังคับของทางราชการ การปฏิบัติภารกิจในกลุ่มนี้จึงไม่ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ หากแต่เป็นภารกิจที่ส่วนราชการประจำจังหวัดในทุกจังหวัดมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติภายใต้แบบแผนและระเบียบ

ขั้นตอนแบบเดียวกัน การดำเนินการกิจกรรมนี้มีเป้าหมายเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการบรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างทั่วถึงในทุกพื้นที่ทั่วประเทศซึ่งสามารถจำแนกกลุ่มภารกิจย่อยได้ 3 กลุ่ม คือ

2.1) ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมาตรฐาน/การคุ้มครองสิทธิ/การรักษาความเป็นธรรม ครอบคลุมการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับควบคุมด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การกำกับควบคุมการกระทำอันนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมทางการแข่งขันการค้า การกำกับการปฏิบัติอันเป็นการละเมิดสิทธิหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลอื่น การกำกับควบคุมมาตรฐานคุณภาพด้านต่าง ๆ ของผู้ประกอบการกิจการ เพื่อป้องกันการเอาเปรียบหรือละเมิดสิทธิของประชาชนตามที่กฎหมายคุ้มครอง

2.2) ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคง/ความสงบเรียบร้อย/สวัสดิภาพ/ความปลอดภัย/ศีลธรรม ครอบคลุมการดำเนินการที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง การกำกับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบของหน่วยราชการต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบชุมชน การรักษาความสงบเรียบร้อย การกำกับควบคุมความปลอดภัยด้านต่าง ๆ การคุ้มครองสวัสดิภาพในการดำเนินชีวิตของประชาชน รวมถึงการกำกับควบคุมการดำเนินการใด ๆ อันมีผลต่อการบั่นทอนศีลธรรมของสังคม

2.3) ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการข้อพิพาท/ข้อร้องทุกข์/ร้องเรียน/การเจรจาไกล่เกลี่ย/การอำนวยความสะดวกยุติธรรม หมายถึง ภารกิจของส่วนราชการที่มีลักษณะเป็นการทำหน้าที่กึ่งกระบวนการยุติธรรม (Quasi-judicial functions) เพื่อพิจารณาข้อร้องเรียนอันเนื่องมาจากการละเมิดระเบียบกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการ หน่วยราชการจึงมีบทบาทในฐานะตัวกลางในกระบวนการจัดการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท ข้อร้องเรียน เพื่อแสวงหาข้อยุติโดยการเจรจาไกล่เกลี่ยและการเยียวยา เช่น การพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการได้รับความไม่เป็นธรรมของลูกจ้าง การพิจารณาข้อร้องเรียนในกรณีที่นายจ้างละเมิดกฎหมายแรงงาน การพิจารณาข้อร้องเรียนของผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายหรือความไม่เป็นธรรมจากผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการทางธุรกิจ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการยุติธรรมของรัฐอีกด้วย

3) **กลุ่มภารกิจด้านการอนุมัติ/การอนุญาต/การออกหนังสือหรือเอกสารสำคัญของทางราชการ** หมายถึง ภารกิจที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่พิจารณาอนุมัติเอกสารหรือหนังสือสำคัญของราชการ รวมถึงการออกใบอนุญาตต่าง ๆ ในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รวมถึงการอนุมัติการจดทะเบียนต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

4) **กลุ่มภารกิจด้านการให้บริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย/ประชาชน/ชุมชน/องค์กร** หมายถึง ภารกิจที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะพื้นฐานของรัฐในด้านต่าง ๆ แก่สาธารณชนหรือกลุ่มเป้าหมาย ผู้รับบริการซึ่งอาจเป็นบุคคล กลุ่ม ชุมชน หรือองค์กรต่าง ๆ เช่น การจัดบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน การจัดบริการสาธารณสุข การจัดสวัสดิการสังคม การให้บริการทางวิชาการ เผยแพร่ผลการศึกษาวิจัย และพัฒนาต่าง ๆ แก่กลุ่มเป้าหมาย เช่น การวิจัยและพัฒนาพันธุ์พืชเศรษฐกิจ การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพการผลิตของผู้ประกอบการอุตสาหกรรม เป็นต้น



ผลการวิเคราะห์ภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดดังกล่าวข้างต้น นำมาสู่การกำหนดขอบเขตภารกิจที่เหมาะสมของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต ซึ่งจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ ภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ยังควรอยู่ภายใต้บทบาทของส่วนราชการประจำจังหวัดต่อไป และภารกิจที่ส่วนราชการประจำจังหวัดสามารถถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน ดังพิจารณาได้ต่อไปนี้

**กลุ่มที่ 1 : ภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ควรยังคงอยู่ภายใต้บทบาทของส่วนราชการประจำจังหวัด**

เมื่อวิเคราะห์ภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดในปัจจุบันแล้วจะพบว่า ภารกิจส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นภารกิจของรัฐซึ่งสมควรดำเนินการโดยหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภารกิจด้านการบริหารนโยบายระดับชาติและนโยบายการพัฒนาในระดับภูมิภาคและกลุ่มจังหวัด ภารกิจด้านการกำกับการบังคับใช้กฎหมาย ภารกิจด้านการอนุมัติ/อนุญาตในบางเรื่องซึ่งเกี่ยวข้องกับการที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญและเทคโนโลยีระดับสูง ดังนั้น ภารกิจที่ดำรงอยู่ดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทและความสำคัญของกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันได้อย่างเป็นรูปธรรม สำหรับตัวอย่างภารกิจที่ยังคงจำเป็นต้องดำเนินการโดยอาศัยกลไกการบริหารราชการจังหวัดต่อไป สามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

**ตาราง 10.1 ตัวอย่างกลุ่มภารกิจด้านการบริหารนโยบาย  
ที่ควรยังคงอยู่ภายใต้บทบาทของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค**

(1) กลุ่มภารกิจด้านการบริหารนโยบาย	
ภารกิจ	ตัวอย่างภารกิจ
(1.1) ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารนโยบาย/แผนงาน/โครงการ/งานของหน่วยราชการส่วนกลางหรือรัฐบาล	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เสนอแนะนโยบายและจัดทำแผน มาตรการ ติดตาม และประเมินผลด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน (ที่ทำการปกครองจังหวัด)</li> <li>- การจัดแผนงานงบประมาณประจำปี รายงานแผน/ผลความก้าวหน้าการปฏิรูปที่ดิน (PARA) รายงานผลการสำรวจตรวจสอบพื้นที่และติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดิน (X-Ray) งานระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการบริหาร (Management Information System) ควบคุมจัดเก็บสารบบที่ดิน (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด)</li> <li>- กำกับดูแลการนำเข้าและติดตามข้อมูลในระบบฐานข้อมูลการคลังและเศรษฐกิจ (Data base CFO) (สำนักงานคลังจังหวัด)</li> <li>- ศึกษา วิเคราะห์ และวางแผนแจ้งเตือนภัย เพื่อลดผลกระทบที่จะเกิดจากภัยพิบัติ และหาแนวทางบรรเทาช่วยเหลือชาวประมงและเกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำหลังเกิดภัยพิบัติ (สำนักงานประมงจังหวัด)</li> </ul>

<b>(1) กลุ่มภารกิจด้านการบริหารนโยบาย</b>	
<b>ภารกิจ</b>	<b>ตัวอย่างภารกิจ</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ศึกษาวิเคราะห์ วิจัยและประยุกต์เทคโนโลยีการผลิต แนวทางการแก้ไขปัญหาการผลิตสัตว์ วิเคราะห์ศักยภาพพื้นที่ ระบบการตลาดปศุสัตว์ (สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด)</li> <li>- ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยข้อมูลสถิติระดับพื้นที่ (สำนักงานสถิติจังหวัด)</li> <li>- พัฒนาระบบการเฝ้าระวังและควบคุมโรคให้มีประสิทธิภาพ (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด)</li> <li>- ฯลฯ</li> </ul>
<p><b>(1.2) ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารนโยบาย/แผนงาน/โครงการภายใต้ระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ศึกษาวิเคราะห์และร่วมจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ส.ป.ก.และจังหวัด (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด)</li> <li>- ศึกษา วิเคราะห์และดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการเกษตรด้านการผลิตพืช การพัฒนาอาชีพของเกษตรกรและส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนเพื่อผนวกเป็นแผนพัฒนาจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด และประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบูรณาการงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการเกษตรในจังหวัด (สำนักงานเกษตรจังหวัด)</li> <li>- วิเคราะห์ เสนอแนะ และให้คำปรึกษาด้านเศรษฐกิจการคลังให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัด (สำนักงานคลังจังหวัด)</li> <li>- จัดทำแผนจัดการสิ่งแวดล้อมของจังหวัด แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดรวมทั้งติดตามประเมินผลและตรวจสอบสถานการณ์สิ่งแวดล้อมของจังหวัด (สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด)</li> <li>- จัดทำอุปสงค์สินค้าและบริการเป้าหมาย (Demand side) และขนาดของตลาด (Market side) เพื่อประเมินสถานการณ์ วางแผนกลยุทธ์ และเสนอแนวทางในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจการค้าระดับจังหวัด (สำนักงานพาณิชย์จังหวัด)</li> <li>- สร้างระบบเทคโนโลยีสารสนเทศภูมิศาสตร์ขั้นพื้นฐานเพื่อการวางผังเมือง และระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมืองและชนบท (สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด)</li> <li>- รวบรวมศึกษาวิเคราะห์ เสนอแนะ และประสานการจัดทำแผนพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมในระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของกระทรวง กรม และจังหวัด (สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด)</li> </ul>

(1) กลุ่มภารกิจด้านการบริหารนโยบาย	
ภารกิจ	ตัวอย่างภารกิจ
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดทำแผนงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด แผนการเผชิญเหตุ แผนฝึกซ้อมป้องกันภัยและอพยพประชาชนจากพื้นที่เสี่ยงภัยให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายกำหนด (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด)</li> <li>- ฯลฯ</li> </ul>

**ตาราง 10.2 ตัวอย่างกลุ่มภารกิจด้านการกำกับควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย  
ที่ควรยังคงอยู่ภายใต้บทบาทของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค**

(2) กลุ่มภารกิจด้านการกำกับควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย	
ภารกิจ	ตัวอย่างภารกิจ
<p><b>(2.1) ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมาตรฐาน/ การคุ้มครองสิทธิ/ การรักษาความเป็นธรรม</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ติดตามภาวะราคาสินค้าอุปโภคบริโภคและบริการ และกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ รวมทั้งรับเรื่องร้องเรียน และดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ประกอบการธุรกิจที่ฝ่าฝืน (สำนักงานการค้าภายในจังหวัด)</li> <li>- งานคุ้มครองสิทธิในที่ดิน (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด)</li> <li>- ตรวจสอบและติดตามการเคลื่อนไหวและพฤติการณ์เกี่ยวกับการดำเนินการจัดงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการหลอกลวงคนหางาน (สำนักงานจัดหางานจังหวัด)</li> <li>- การบริการรับงบการเงินประจำปี บัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นและรายงานประจำปีของนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 รวมทั้งออกหนังสือเตือนและติดตามให้ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว (สำนักงานพาณิชย์จังหวัด)</li> <li>- ดำเนินงานด้านสิทธิประโยชน์ของแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ (สำนักงานแรงงานจังหวัด)</li> <li>- ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจแรงงานทั่วไป แรงงานนอกระบบ แรงงานหญิงและแรงงานเด็ก เพื่อให้ผู้ใช้แรงงานได้รับสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด)</li> <li>- กำกับ ควบคุม ดูแล และดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนเครื่องจักร ระเบียบสำนัก</li> </ul>

<b>(2) กลุ่มภารกิจด้านการกำกับควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย</b>	
<b>ภารกิจ</b>	<b>ตัวอย่างภารกิจ</b>
	<p>นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดตั้งศูนย์บริการเพื่อการลงทุน กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องภายในเขตจังหวัดที่รับผิดชอบ (สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กำกับดูแลการค้าและการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง (สำนักงานพลังงานจังหวัด)</li> <li>- ให้ความคุ้มครองลูกจ้าง/ผู้ประกอบการในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป (สำนักงานประกันสังคมจังหวัด)</li> <li>- ฯลฯ</li> </ul>
<p><b>(2.2) ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคง/ความสงบเรียบร้อย/สวัสดิภาพ/ความปลอดภัย/ศีลธรรม</b></p>	<p>ตัวอย่างภารกิจที่ควรยังคงอยู่ภายใต้บทบาทของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค อาทิ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย สืบสวนสอบสวนคดีอาญาในหน้าที่พนักงานฝ่ายปกครอง และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน (ที่ทำการปกครองจังหวัด)</li> <li>- ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายใน งานการข่าว งานกิจการชายแดน งานควบคุมดูแลชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ผู้อพยพและผู้หลบหนีเข้าเมือง งานสัญชาติ และงานกิจการมวลชน (ที่ทำการปกครองจังหวัด)</li> <li>- การตรวจตราปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก (สำนักงานขนส่งจังหวัด)</li> <li>- ควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวและแรงงานต่างชาติด (สำนักงานจัดหางานจังหวัด)</li> <li>- ตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแลแหล่งกำเนิดมลพิษ (สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด)</li> <li>- ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ กฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลสัตว์ กฎหมายว่าด้วยโรคพิษสุนัขบ้า การชันสูตรโรค การจำหน่าย วัคซีน (สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด)</li> <li>- ส่งเสริม/พัฒนาความปลอดภัยในการทำงาน กำกับดูแลให้ นายจ้าง/ลูกจ้าง ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยในการทำงาน (สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด)</li> <li>- เสริมสร้างและเร่งรัดในการควบคุมสารเสพติด บำบัดรักษา พิ้นฟูและพัฒนาผู้ป่วย และผู้เสพยาเสพติด (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด)</li> <li>- กำกับดูแลและส่งเสริมการดำเนินงานด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมของกิจการน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซ (สำนักงานพลังงานจังหวัด)</li> </ul>

(2) กลุ่มภารกิจด้านการกำกับควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย	
ภารกิจ	ตัวอย่างภารกิจ
	- ฯลฯ
<b>(2.3) กลุ่มภารกิจด้านการจัดการข้อพิพาท/ข้อร้องทุกข์/ร้องเรียน/การเจรจาไกล่เกลี่ย/การอำนวยความสะดวกยุติธรรม</b>	<p>ตัวอย่างภารกิจที่ควรยังคงอยู่ภายใต้บทบาทของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค อาทิ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- รับเรื่องร้องเรียน และดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ประกอบธุรกิจที่ฝ่าฝืนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (สำนักงานพาณิชย์จังหวัด)</li> <li>- รับเรื่องราวร้องทุกข์เจรจาไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทสอบสวนสิทธิและเจรจากระจายสิทธิ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด)</li> <li>- รับเรื่องและวินิจฉัยคำร้องทุกข์เกี่ยวกับการจัดหางานและการทำงานของคนต่างด้าว (สำนักงานจัดหางานจังหวัด)</li> <li>- ดำเนินงานติดตามตรวจสอบและแก้ไขปัญหาการร้องเรียนด้านสิ่งแวดล้อม (สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด)</li> <li>- ดำเนินงานในอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด (สำนักงานแรงงานจังหวัด)</li> <li>- พิจารณาวินิจฉัยและยุติข้อร้องทุกข์ รับและวินิจฉัยคำร้อง ให้คำปรึกษา แนะนำข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แก่ผู้รับบริการ (สำนักงานแรงงานจังหวัด)</li> <li>- ดำเนินการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท และให้คำปรึกษา แนะนำ ตอบข้อหารือเกี่ยวกับการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินสหกรณ์(สำนักงานสหกรณ์จังหวัด)</li> <li>- ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง (สำนักงานบังคับคดีจังหวัด)</li> <li>- ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลายตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย (สำนักงานบังคับคดีจังหวัด)</li> <li>- ดำเนินการเกี่ยวกับการวางทรัพย์ (สำนักงานบังคับคดีจังหวัด)</li> <li>- ดำเนินการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือนิติบุคคลในฐานะผู้ชำระบัญชีตามคำสั่งศาล (สำนักงานบังคับคดีจังหวัด)</li> <li>- ดำเนินการตามมาตรการคุ้มครองประพฤตินักกระทำความผิดในชั้นก่อนและหลังการพิจารณาคดี (สำนักงานคุมประพฤติจังหวัด)</li> <li>- ปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดตามคำพิพากษาของศาล และคำสั่งของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย (เรือนจำจังหวัด)</li> <li>- ดำเนินการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ตามกฎหมายเงินทดแทน (สำนักงานประกันสังคมจังหวัด)</li> </ul> <p>- ฯลฯ</p>

ตาราง 10.3 ตัวอย่างกลุ่มภารกิจด้านการอนุมัติ/การอนุญาต/การออกหนังสือหรือเอกสารสำคัญของทางราชการที่ควรยังคงอยู่ภายใต้บทบาทของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค

(3) กลุ่มภารกิจด้านการอนุมัติ/ การอนุญาต/ การออกหนังสือหรือเอกสารสำคัญของทางราชการ	
ภารกิจ	ตัวอย่างภารกิจ
กลุ่มภารกิจด้านการอนุมัติ/การอนุญาต/การออกหนังสือหรือเอกสารสำคัญของทางราชการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดทำสารบบแผนที่แปลงที่ดินและทะเบียนที่ดิน (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด)</li> <li>- งานอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินด้านสาธารณูปโภคด้านกิจการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ด้านทรัพยากรธรรมชาติและติดตามตรวจสอบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด)</li> <li>- ดำเนินการด้านใบอนุญาตประกอบการขนส่งทุกประเภท (สำนักงานขนส่งจังหวัด)</li> <li>- ดำเนินการด้านทะเบียนและภาษีรถให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกและกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ (สำนักงานขนส่งจังหวัด)</li> <li>- การอนุญาตพาลูกจ้างไปทำงานหรือฝึกงานในต่างประเทศ (สำนักงานจัดหางานจังหวัด)</li> <li>- ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การรังวัด การรังวัดพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ขอบเขตตรวจสอบเนื้อที่ การแบ่งแยกที่ดินออกเป็นหลายแปลง การรวมที่ดินหลายแปลงเข้าเป็นแปลงเดียวกัน การทำแผนที่สำหรับที่ดิน (สำนักงานที่ดินจังหวัด)</li> <li>- รับคำขอ สอบสวน ทำสัญญา แก่สารบัญญัติจดทะเบียน ดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ขาย ขายฝาก ให้เช่า แลกเปลี่ยน จำนอง การได้มาโดยการครอบครอง ภาระจำยอม สิทธิเก็บกินบรรยายส่วน เวณคืน ฯลฯ (สำนักงานที่ดินจังหวัด)</li> <li>- ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวน กฎหมายว่าด้วยสวนป่า กฎหมายว่าด้วยเลื่อยโซ่ยนต์ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด)</li> <li>- การอนุญาต ควบคุม กำกับ ดูแล โรงงานแปรรูปไม้ โรงค้าไม้แปรรูป โรงค้าสิ่งประดิษฐ์การอนุญาต ควบคุม กำกับ ดูแล การมีและใช้เลื่อยโซ่ยนต์ การอนุญาต การขึ้นทะเบียนและการตัดฟันไม้สวนป่าเอกชน การอนุญาตการนำไม้และของป่าเคลื่อนที่ (สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด)</li> <li>- การออกหนังสือกำกับการจำหน่ายลูกพันธุ์สัตว์น้ำและพันธุ์สัตว์น้ำ (สำนักงานประมงจังหวัด)</li> <li>- ตรวจสอบพิจารณาและรับจดทะเบียนหนังสือบริคณห์สนธิคำขอจดทะเบียน</li> </ul>

(3) กลุ่มภารกิจด้านการอนุมัติ/ การอนุญาต/ การออกหนังสือหรือเอกสารสำคัญของทางราชการ	
ภารกิจ	ตัวอย่างภารกิจ
	จัดตั้งแก้ไข เปลี่ยนแปลง เลิก และเสร็จการชำระบัญชี ของห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล และบริษัทจำกัดที่มีสำนักงานแห่งใหญ่ตั้งอยู่ในจังหวัดตามเขตอำนาจ (สำนักงานพาณิชย์จังหวัด) ฯลฯ - ฯลฯ

ตาราง 10.4 ตัวอย่างกลุ่มภารกิจด้านการให้บริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย/ประชาชน/ชุมชน/องค์กร ที่ควรยังคงอยู่ภายใต้บทบาทของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค

(4) กลุ่มภารกิจด้านการให้บริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย/ประชาชน/ชุมชน /องค์กร	
ภารกิจ	ตัวอย่างภารกิจ
ภารกิจด้านการให้บริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย/ประชาชน/ชุมชน/องค์กร	กลุ่มภารกิจด้านการให้บริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย/ประชาชน/ชุมชน / องค์กรเป็นภารกิจเชิงปฏิบัติการ มีเป้าหมายเพื่อจัดบริการให้แก่ประชาชนในพื้นที่ จึงสามารถถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการได้ทั้งหมด ทั้งนี้ตามศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มที่ 2: ภารกิจที่ส่วนราชการประจำจังหวัดสามารถถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนหรือร่วมกันดำเนินการ

จากการวิเคราะห์ภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดในปัจจุบัน พบว่า มีภารกิจของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคบางส่วนที่สามารถมอบหมายหรือถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้ ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการปรับโครงสร้างและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับทิศทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจส่วนใหญ่ที่สามารถมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน หรือร่วมกันดำเนินการกับหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค มักเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล ภารกิจด้านการอนุมัติอนุญาตบางส่วน และภารกิจด้านการจัดบริการแก่กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ แต่ในขณะเดียวกันก็พบว่า มีภารกิจที่ไม่เหมาะสำหรับการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภารกิจด้านการจัดการข้อพิพาท/ข้อร้องทุกข์/ร้องเรียน/การเจรจาไกล่เกลี่ย/การอำนวยความสะดวกยุติธรรม ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมาตรฐาน/การคุ้มครองสิทธิ/การรักษาความเป็นธรรมและภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคง/ความสงบเรียบร้อย/สวัสดิภาพ/ความปลอดภัย/ศีลธรรม

**ตาราง 10.5 ตัวอย่างกลุ่มภารกิจด้านการบริหารนโยบาย  
ที่สามารถถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนหรือร่วมกันดำเนินการ**

<b>(1) กลุ่มภารกิจด้านการบริหารนโยบาย</b>	
<b>ภารกิจ</b>	<b>ตัวอย่างภารกิจ</b>
<p><b>(1.1) ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารนโยบาย/แผนงาน/โครงการ/งานของหน่วยราชการส่วนกลางหรือรัฐบาล</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สนับสนุน ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการเลือกตั้งทุกระดับ (ที่ทำการปกครองจังหวัด)</li> <li>- ดำเนินโครงการพิเศษต่าง ๆ ที่ส่งเสริมการจ้างงาน (สำนักงานจัดหางานจังหวัด)</li> <li>- ดำเนินงานโครงการตามนโยบายของรัฐบาล อาทิ งานธนาคารโค-กระบือ (สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด)</li> <li>- ดำเนินการป้องกัน และแก้ไขการเบียดเบียนทางวัฒนธรรม โดยประสานหรือร่วมมือกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน (สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด)</li> <li>- ฯลฯ</li> </ul>
<p><b>(1.2) ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารนโยบาย/แผนงาน/โครงการภายใต้ระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดทำยุทธศาสตร์และกำหนดกรอบแนวทางการพัฒนาชุมชนระดับจังหวัดให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาของจังหวัดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน (สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด)</li> <li>- งานประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนและองค์กรส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพเกษตรกรกรรม (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด)</li> <li>- จัดทำผังจังหวัด และจัดทำผังเมืองประเภทอื่น ๆ ทุกระดับตามลำดับความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อเป็นกรอบชี้้นำ กำกับการพัฒนาการอนุรักษ์ และเร่งรัดพัฒนาพื้นที่ที่เหมาะสมของหน่วยงานภาครัฐ และเอกชนทั่วไป (สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด)</li> <li>- สนับสนุนการดำเนินงานของกิจการอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) และภาคีเครือข่ายรวมทั้งประสานงาน สนับสนุนการจัดหาจัดสรรทรัพยากรเพื่อการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด)</li> <li>- ส่งเสริมการพัฒนาองค์ความรู้ และแหล่งเรียนรู้ด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมในเขตพื้นที่จังหวัด (สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด)</li> <li>- ส่งเสริมและสนับสนุนให้วัดเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้และแหล่งภูมิปัญญาของชุมชน รวมทั้งส่งเสริมให้มีศูนย์กลางในการจัดกิจกรรมทางพระพุทธศาสนาของจังหวัด (สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด)</li> <li>- ฯลฯ</li> </ul>



ตาราง 10.6 ตัวอย่างกลุ่มภารกิจด้านการกำกับควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย  
ที่สามารถถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนหรือร่วมกันดำเนินการ

(2) กลุ่มภารกิจด้านการกำกับควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย	
ภารกิจ	ตัวอย่างภารกิจ
ภารกิจด้านการกำกับควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย	หากพิจารณาจากลักษณะภารกิจในกลุ่มนี้ จะเห็นได้ว่าทั้งภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมาตรฐาน/การคุ้มครองสิทธิ/การรักษาความเป็นธรรมภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคง/ความสงบเรียบร้อย/สวัสดิภาพ/ความปลอดภัย/ศีลธรรม รวมทั้งภารกิจด้านการจัดการข้อพิพาท/ข้อร้องทุกข์/ร้องเรียน/การเจรจาไกล่เกลี่ย/การอำนวยความสะดวกธรรมชาติธรรมสมควรดำเนินการโดยหน่วยราชการส่วนภูมิภาค ในฐานะกลไกการบริหารราชการ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น ภารกิจในกลุ่มนี้จึงอาจไม่เหมาะสมสำหรับการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

ตาราง 10.7 ตัวอย่างกลุ่มภารกิจด้านการอนุมัติ/การอนุญาต/การออกหนังสือหรือเอกสารสำคัญของทางราชการที่สามารถถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนหรือร่วมกันดำเนินการ

(3) กลุ่มภารกิจด้านการอนุมัติ/การอนุญาต/การออกหนังสือหรือเอกสารสำคัญของทางราชการ	
ภารกิจ	ตัวอย่างภารกิจ
ภารกิจด้านการอนุมัติ/การอนุญาต/การออกหนังสือหรือเอกสารสำคัญของทางราชการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- งานทะเบียนราษฎร งานบัตรประจำตัวประชาชน งานทะเบียนชื่อบุคคล และงานทะเบียนครอบครัว รวมทั้งการบริหารจัดการฐานข้อมูลกลาง</li> <li>- เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันทั้งภาครัฐและภาคเอกชน (ที่ทำการปกครองจังหวัด)</li> <li>- การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ การอนุญาตให้จัดตั้งโรงแรม การอนุญาตขายทอดตลาดและค้าของเก่า การอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน</li> <li>- การอนุญาตให้ควบคุมหอพักเอกชน (ที่ทำการปกครองจังหวัด)</li> <li>- อนุญาต ควบคุม กำกับ ดูแล การประกอบกิจการน้ำบาดาล (สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด)</li> <li>ฯลฯ</li> </ul>

ตาราง 10.8 ตัวอย่างกลุ่มภารกิจด้านการให้บริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย/ประชาชน/ชุมชน/องค์กร  
ที่สามารถถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนหรือร่วมกันดำเนินการ

(4) กลุ่มภารกิจด้านการให้บริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย/ประชาชน/ชุมชน / องค์กร	
ภารกิจ	ตัวอย่างภารกิจที่ควรยังคงอยู่ภายใต้บทบาท ของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
ภารกิจด้าน การให้บริการ สาธารณะแก่ กลุ่มเป้าหมาย/ ประชาชน/ ชุมชน/ องค์กร	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การส่งเสริมและพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น วิสาหกิจชุมชน เศรษฐกิจชุมชนและอาชีพ (สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด)</li> <li>- การส่งเสริมและพัฒนาทุนชุมชน องค์กรการเงินชุมชน กองทุนชุมชน ตลอดจนการบริหารจัดการทุนชุมชน (สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด)</li> <li>- จัดทำข้อมูลเพื่อการพัฒนาชุมชนในรูปแบบสารสนเทศชุมชนและส่งเสริมสนับสนุนการจัดทำข้อมูลสารสนเทศการพัฒนาระดับหมู่บ้าน (Village Development Report: VDR) (สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด)</li> <li>- งานพัฒนาเกษตรกร สถาบันเกษตรกรและธุรกิจชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดิน (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด)</li> <li>- งานอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมในเขตปฏิรูปที่ดิน (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด)</li> <li>- ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนชุมชน องค์กร และวิสาหกิจชุมชน (สำนักงานเกษตรจังหวัด)</li> <li>- ส่งเสริม สนับสนุนและประสานการผลิตและพัฒนาผลิตภัณฑ์ขององค์กรเกษตรกรและวิสาหกิจชุมชน (สำนักงานเกษตรจังหวัด)</li> <li>- ส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระแก่ผู้ว่างงานที่ต้องการประกอบอาชีพส่วนตัว หรืออาชีพอิสระ หรือผู้ที่ไม่สามารถเข้าสู่งานจ้างงานในระบบเกษตรกร หรือผู้ที่ไม่สามารถทำงานเต็มเวลาตลอดทั้งปี ผู้มีรายได้น้อย รวมถึงนักโทษที่ได้รับการปลดปล่อย (สำนักงานจัดหางานจังหวัด)</li> <li>- ส่งเสริม เผยแพร่ และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสงวน อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด (สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด)</li> <li>- ส่งเสริมการประกอบธุรกิจชุมชนและผลิตภัณฑ์ชุมชนเพื่อเสริมสร้างเศรษฐกิจชุมชนให้เข้มแข็ง (สำนักงานพาณิชย์จังหวัด)</li> <li>- ส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาสินค้า การบรรจุภัณฑ์และรูปแบบการบริการเพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้า</li> </ul>

(4) กลุ่มภารกิจด้านการให้บริการสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมาย/ประชาชน/ชุมชน / องค์กร	
ภารกิจ	ตัวอย่างภารกิจที่ควรยังคงอยู่ภายใต้บทบาท ของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค
	<p>(สำนักงานสภรจังหวัด)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ฝึกซ้อมแผนสาธารณภัย แผนฝึกซ้อมป้องกันภัย แผนเผชิญเหตุ แผนการอพยพประชาชนจากพื้นที่เสี่ยงภัยให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่กำหนด</li> </ul> <p>(สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สงเคราะห์ผู้ประสบภัย ช่วยเหลือ บรรเทาเหตุเบื้องต้นและอพยพผู้ประสบภัย</li> </ul> <p>(สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้คำปรึกษาด้านอาชีพและแนะแนวอาชีพแก่ประชาชน ให้คำแนะนำด้านการประกอบอาชีพอิสระ ให้บริการศูนย์ข้อมูลอาชีพ (Careers Information Centre: CIC) บริการข้อมูลทะเบียนผู้ว่างงานให้แก่นายจ้างเจ้าของสถานประกอบการ (สำนักงานจัดหางานจังหวัด)</li> <li>- ส่งเสริม ประสานงาน และดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคม รวมทั้งส่งต่อให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมาย</li> </ul> <p>(สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ส่งเสริม ช่วยเหลือ สนับสนุน แนะนำการจัดตั้งสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร แก่บุคคลผู้สนใจ (สำนักงานสภรจังหวัด)</li> <li>- เผื่อระวัง รับแจ้งเหตุ รายงาน และติดตามสถานการณ์ภัยตลอด 24 ชั่วโมง ประเมินและรายงานระดับความรุนแรงขั้นต้นของสาธารณภัย รวมทั้งจัดทำประกาศภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด)</li> <li>- บริหารจัดการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน ฟื้นฟูผู้ประสบภัย กู้ชีพกู้ภัยและสภาพพื้นที่ในสภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) โดยการบูรณาการจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง</li> </ul> <p>(สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ฯลฯ</li> </ul>

❖ **แนวทางการจัดทำแผนกำหนดขั้นตอนการปรับปรุงโครงสร้างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น**

ในการปรับปรุงบทบาทและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ควรมีการจัดทำแผนกำหนดขั้นตอนการปรับปรุงโครงสร้างราชการบริหารส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น เพื่อเป็นกรอบแนวทางปฏิบัติสำหรับยึดถือร่วมกัน โดยในแผนดังกล่าวต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับประเด็นต่อไปนี้

(1) **การจัดจำแนกประเภทของภารกิจที่เป็นของรัฐ และภารกิจที่เป็นของท้องถิ่น** เพื่อกำหนดขอบเขตภารกิจใหม่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปภายหลังการยุบเลิกโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเกลี้ยภารกิจที่เคยอยู่ภายใต้บทบาทของส่วนราชการประจำจังหวัดให้กลับไปอยู่ภายใต้การดำเนินการของราชการบริหารส่วนกลาง และการถ่ายโอนภารกิจบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ทั้งนี้ แผนดังกล่าวอาจมีการจัดจำแนกประเภทภารกิจออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้<sup>22</sup>

**กลุ่มที่หนึ่ง** ภารกิจของรัฐซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ ภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งไม่สามารถถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้ รวมถึงภารกิจที่เป็นของราชการบริหารส่วนภูมิภาคแต่เดิม และเมื่อมีการยุบเลิกโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแล้ว ภารกิจเหล่านั้นยังจำเป็นต้องดำเนินการโดยส่วนราชการต่อไป เนื่องจากไม่สามารถมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้ ภารกิจเหล่านั้นจึงเป็นภารกิจที่ต้องโอนกลับไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง

**กลุ่มที่สอง** ภารกิจของรัฐที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ได้แก่ ภารกิจของรัฐบาลกลางซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ แต่รัฐบาลได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเหล่านั้นแทน อาทิ ภารกิจด้านการอนุมัติ อนุญาต การดูแลถนนหรือทางหลวงแผ่นดิน ฯลฯ โดยในการจัดการภารกิจประเภทนี้ รัฐบาลกลางจะต้องจัดสรรงบประมาณสนับสนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับดำเนินการที่ได้รับมอบหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่นำภารกิจเหล่านั้นไปปฏิบัติโดยให้เป็นไปตามแนวทางหรือนโยบายที่รัฐบาลหรือราชการบริหารส่วนกลางได้วางกรอบไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตัดสินใจบริหารภารกิจเหล่านั้นอย่างเป็นอิสระ ด้วยเหตุที่ภารกิจเหล่านี้ยังถือเป็นภารกิจของส่วนกลาง รัฐบาลยังคงสามารถควบคุมสั่งการในการดำเนินการเหล่านั้นได้

อย่างไรก็ตาม ภารกิจประเภทนี้ ในอนาคตอาจมีการพิจารณาทบทวนเพื่อถ่ายโอนภารกิจประเภทนี้ให้เป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ต่อไปในอนาคต หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมและสภาพแวดล้อมทางการคลังและการบริหารมีความเหมาะสม

---

<sup>22</sup> หลักการจัดจำแนกประเภทภารกิจระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว มีที่มาจาก ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, “การกระจายอำนาจและการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นกับบทเรียนบางประการสำหรับการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจในประเทศไทย,” *รัฐศาสตร์สาร*, ปีที่ 30 ฉบับพิเศษ เล่มที่ 1 (2552), น. 341-402.

**กลุ่มที่สาม** ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภารกิจในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บัญญัติไว้ รวมถึงภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากรัฐบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการประกาศใช้ร่างแผนปฏิบัติการฉบับที่ 3 ในปัจจุบัน ภารกิจดังกล่าวจึงเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจและบริหารจัดการอย่างเป็นอิสระ ในขณะที่รัฐบาลมีบทบาทในการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น

**กลุ่มที่สี่** ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ริเริ่มในการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้มีความสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดจำแนกภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จึงควรเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถคิดริเริ่มจัดทำบริการสาธารณะประเภทใหม่ ๆ ได้ด้วย หากว่าไม่ขัดต่อกฎหมายอื่นหรือมีกฎหมายห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม ในการริเริ่มดำเนินการจัดทำภารกิจหรือบริการสาธารณะประเภทใหม่ ๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งขอความเห็นชอบจากหน่วยงานกลาง ซึ่งอาจได้แก่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้

การเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มจัดทำภารกิจการให้บริการสาธารณะได้เองเช่นนี้ จะมีส่วนช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะประเภทใหม่ ๆ ที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยไม่จำเป็นต้องมีอำนาจหน้าที่ที่เหมือนกันทั้งหมดในทุกพื้นที่

**(2) การกำหนดกรอบระยะเวลาในการถ่ายโอนภารกิจของรัฐที่ต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ทั้งนี้ เมื่อมีการพิจารณาจัดจำแนกได้อย่างชัดเจนแล้วว่าภารกิจใดจะต้องมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ควรมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการถ่ายโอนภารกิจเหล่านั้นให้ชัดเจน โดยคณะผู้วิจัยเห็นว่า อาจแบ่งกรอบระยะเวลาการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 3 ระยะ อันได้แก่

- **ระยะสั้น** เป็นการถ่ายโอนภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน่าจะสามารถดำเนินการได้ทันที ภายใน 1-3 ปี

- **ระยะปานกลาง** เป็นภารกิจที่มีระดับความยากหรือความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำภารกิจเหล่านี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจต้องมีเวลาอย่างน้อย 4-7 ปี ในการเตรียมความพร้อมขององค์กร และรับการถ่ายโอนภารกิจ

- **ระยะยาว** เป็นการถ่ายโอนภารกิจที่มีระดับความยากมากในการถ่ายโอน เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีความจำเป็นต้องมีการฝึกและพัฒนาบุคลากร ถ่ายทอดองค์ความรู้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการกิจการเหล่านี้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ดังนั้น ในการถ่ายโอนภารกิจเหล่านี้ อาจจำเป็นต้องใช้เวลาเกินกว่า 7 ปีขึ้นไป

อย่างไรก็ตาม การจัดทำกรอบระยะเวลาการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นนี้ จะต้องคำนึงถึงการดำรงอยู่ของแผนและแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย กล่าวคือ ในการจัดทำแผนการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ต้องพิจารณาปรับปรุงแผนและแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจประกอบด้วยเพื่อให้แผนทั้งหมดมีความสอดคล้องต้องกัน

**(3) การกำหนดแนวทางการถ่ายโอนหรือการจัดสรรทรัพยากรใหม่ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** โดยแผนกำหนดขั้นตอนการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น จำเป็นต้องวางแนวทางการจัดสรรทรัพยากรเพื่อบริหารจัดการภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายหลังจากยุบเลิกโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้ด้วย กรอบการจัดสรรทรัพยากรระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรครอบคลุมการถ่ายโอนบุคลากรของราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้ลงไปปฏิบัติงานในท้องถิ่น เพื่อรองรับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น ทั้งจากกระบวนการถ่ายโอนภารกิจที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และภารกิจที่ส่วนราชการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องมีการกำหนดสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นอีกด้วย

**(4) ขั้นตอนหรือแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการยุบเลิกกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค** กล่าวคือ แผนกำหนดขั้นตอนการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ควรกำหนดแนวทางการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเตรียมความพร้อมด้านศักยภาพและขีดความสามารถในการบริหารภารกิจที่มีขอบเขตและปริมาณเพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากกระบวนการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นควรประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ชั้น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล โดยมีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กเข้าด้วยกันเพื่อยกระดับเป็นเทศบาลบนหลักการมุ่งสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นล่างที่มีขนาดและศักยภาพเหมาะสมกับขอบเขตภารกิจที่เพิ่มขึ้น

นอกจากการปรับปรุงโครงสร้างภายนอกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ควรต้องมีการกำหนดแผนหรือแนวทางรองรับ เช่น อาจมีการกำหนดกรอบโครงสร้างสำนักหรือหน่วยงานภายในที่มีความเหมาะสม ตลอดจนแนวทางที่เหมาะสมเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

**❖ แนวทางการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

สำหรับข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระยะยาวนั้น นอกเหนือจากการปรับขอบเขตภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวไปแล้ว คณะผู้วิจัยเสนอว่า ราชการส่วนภูมิภาคควรมีการปรับบทบาทในด้านการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นควบคู่ไปด้วย โดยมีแนวทางที่สำคัญคือ การลดระดับของการกำกับดูแล โดยยกเลิกบรรดามาตรการของการกำกับดูแลที่ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยกำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้ว่าราชการจังหวัดควรกระทำเท่าที่มีความจำเป็นเท่านั้น

นอกจากนี้ ในอนาคตอาจจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรฐานกลางขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงเน้นกระบวนการกำกับดูแลภายหลังการกระทำ (ex-post supervision) โดยอาศัยกลไกของศาลปกครองในการเพิกถอนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย และที่สำคัญที่สุด ควรจะต้องเน้นบทบาทของภาคประชาชนในกระบวนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นด้วย

ในขณะเดียวกัน ควรมีการดำเนินมาตรการเตรียมความพร้อมสำหรับหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่จะมีบทบาทปรับเปลี่ยนไปจากเดิม โดยมุ่งเน้นให้หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีบุคลากรหลักทำหน้าที่ด้านการกำกับดูแลการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะทางปกครอง ซึ่งถือเป็นบทบาทหน้าที่ที่สำคัญของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในขณะเดียวกัน เมื่อมีการลดบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงให้เหลือเพียงการกำกับดูแลภายหลังการกระทำแล้ว ก็ควรมีการพัฒนากลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรอื่นของรัฐในระดับพื้นที่ควบคู่ไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นกลไกสาขาของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เพื่อทำหน้าที่ด้านการกำกับดูแล ตรวจสอบ และวินิจฉัยการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทดแทนบทบาทการกำกับดูแลของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีขนาดเล็กลง

#### ❖ **แนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

หากพิจารณาแนวทางการปรับปรุงบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มีความเหมาะสม จะเห็นได้ว่า แนวทางการดำเนินการดังกล่าวมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้านการบริหารราชการแผ่นดินที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 78 (2) และ (3) ดังนี้

**มาตรา 78** รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณ เพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น

ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้น จะเห็นเจตนารมณ์ที่ชัดเจนของการคงอยู่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามมาตรา 78 (2) โดยรัฐธรรมนูญมุ่งหวังให้มีการจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินแต่ละส่วน ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ขณะเดียวกัน ในมาตรา 78 (3) ก็เป็นการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดแนวนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินไว้ในหลายประการ ยกตัวอย่างเช่น มาตรา 76 รัฐต้องพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และมาตรา 78 ระบุให้รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เป็นต้น

ฉะนั้น หากพิจารณาตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐราชการบริหารส่วนภูมิภาคไทย คณะผู้วิจัยเสนอว่า จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่

1) การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศและสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ในกรณีนี้จะเป็นการกำหนดขอบเขตภารกิจหน้าที่ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน ซึ่งการดำเนินงานเรื่องนี้จะมีความสัมพันธ์กับการกำหนดภารกิจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นและปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจหน้าที่ของจังหวัดใหม่ให้เหมาะสม

2) การพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ซึ่งหมายความว่าในอนาคตหากจังหวัดใดมีความพร้อมก็จะสามารถเปลี่ยนสถานะจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในลักษณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแบบกรุงเทพมหานคร ที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัดเพิ่มมากขึ้นกว่าปัจจุบัน ซึ่งจะส่งผลให้มีราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เป็นจังหวัดในประเทศไทยน้อยลง

การปรับบทบาทอำนาจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคใหม่ ผู้วิจัยเห็นว่าต้องพิจารณาในสองส่วน กล่าวคือส่วนที่หนึ่ง เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในฐานะตัวองค์กรที่เป็นจังหวัด และอำเภอ



และอีกส่วนหนึ่งคือ การปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นหัวหน้าของหน่วยราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งสองส่วนนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ทั้งนี้ การปรับปรุงราชการบริหารส่วนภูมิภาคครั้งล่าสุดได้เกิดขึ้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของจังหวัด อำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ดังสรุปได้ตามตารางต่อไปนี้

**ตาราง 10.9 อำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เป็นจังหวัดและอำเภอของไทยปัจจุบัน**

อำนาจของจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด	อำนาจของอำเภอและนายอำเภอ
<p><b>มาตรา 52/1</b> ให้จังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์</p> <p>(2) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม</p> <p>(3) จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาส เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง</p> <p>(4) จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ</p> <p>(5) จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม</p> <p>(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด</p> <p><b>มาตรา 57</b> ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้</p>	<p><b>มาตรา 61/1</b> ให้อำเภอมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตอำเภอ ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) อำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดในมาตรา 52/1 (1) (2) (3) (4) (5) และ (6) โดยให้นำความในมาตรา 52/1 ววรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>(2) ส่งเสริม สนับสนุน และจัดให้มีการบริการร่วมกันของหน่วยงานของรัฐในลักษณะศูนย์บริการร่วม</p> <p>(3) ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชน เพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม</p> <p>(4) โกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม ตามมาตรา 61/2 และมาตรา 61/3</p> <p><b>มาตรา 65</b> นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้</p> <p>(1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใด โดยเฉพาะให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย</p> <p>(2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรี</p>

อำนาจของจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด	อำนาจของอำเภอและนายอำเภอ
<p>(1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของราชการและตามแผนพัฒนาจังหวัด</p> <p>(2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล</p> <p>(3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี</p> <p>(4) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม</p> <p>(5) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ตุลาการ อัยการ สตง. ครู ผู้ตรวจราชการ ฯลฯ ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ</p> <p>(6) เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ</p> <p>(7) กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย</p> <p>(8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับ</p>	<p>สั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล</p> <p>(3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี</p>

อำนาจของจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด	อำนาจของอำเภอและนายอำเภอ
<p>การดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ</p> <p>(9) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมายและตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย</p>	

นอกจากอำนาจหน้าที่หลักของจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แล้ว ภายใต้ระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการหรือ ก.บ.จ. ตามมาตรา 10 และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการหรือ ก.บ.ก. ตามมาตรา 12 เป็นองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเพิ่มเติมขึ้นด้วย

ขณะเดียวกัน ตามมาตรา 14 ของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ก็ได้กำหนดการปฏิบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานจังหวัด เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามหลักการตามที่กำหนดในมาตรา 6<sup>23</sup> ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(1) บริหารงานจังหวัดโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งนโยบายของรัฐบาล และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด

(2) ประสานและเชื่อมโยงหน่วยงานของรัฐซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจเอกชน เพื่อร่วมกันวางยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้เหมาะสมกับโอกาสและศักยภาพของจังหวัด โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย

<sup>23</sup> **มาตรา 6** การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการให้คำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้

- (1) การบริหารงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แล้วแต่กรณี
- (2) การสร้างโอกาสและส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัด เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันและการแก้ไขปัญหาความร่วมมือกันเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- (3) การกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ระดับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ
- (4) การส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (5) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความโปร่งใส และมีการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการ
- (6) การบริหารงบประมาณจังหวัดให้เป็นไปตามวิธีการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติตามที่ ก.บ.จ. กำหนดตามข้อเสนอแนะของสำนักงบประมาณ

(3) บูรณาการการบริหารงบประมาณ และแสวงหาความร่วมมือและการสนับสนุนจากทุกฝ่ายเพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งในการพัฒนาท้องถิ่นและให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเองอย่างยั่งยืน

(6) เสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการบริหารการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้จังหวัดมีขีดสมรรถนะรองรับกระแสโลกาภิวัตน์

(7) กระทำตนเป็นแบบอย่างแก่ผู้ปฏิบัติงานและส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ ตลอดจนการพัฒนาผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้ ความสามารถ ทักษะ และทัศนคติที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน

ในบรรดาอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า การปรับปรุงแก้ไขการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยกลไกทางกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 58 ซึ่งบัญญัติว่า “การยกเว้นจำกัด หรือตัดทอน อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการในจังหวัด หรือให้ข้าราชการของส่วนราชการใดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ”

จากบทบัญญัติข้างต้นจึงเป็นช่องทางที่จะสามารถปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยการตราพระราชบัญญัติขึ้นมาอีกฉบับ ให้มีสาระสำคัญในการยกเว้น จำกัด หรือตัดทอน อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการในจังหวัด หรือให้ข้าราชการของส่วนราชการใดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งอำนาจเดิมที่เป็นของจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด ตามกฎหมายเฉพาะบางภารกิจ เช่น ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น

ดังนั้น จึงเห็นว่า มีความเป็นไปได้ที่จะถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ถือว่าเป็นองค์กรที่มีความเหมาะสมในการทำหน้าที่บางภารกิจที่ถ่ายโอนมาจากจังหวัด เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่มีความพร้อมด้านงบประมาณและบุคลากรที่จะสามารถรองรับ อีกทั้งภารกิจเหล่านี้ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจภาพรวมของพื้นที่ในระดับจังหวัด ตลอดจนการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งองค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรที่มีประสบการณ์การทำงานในระดับจังหวัดอยู่แล้วจึงเหมาะสมที่จะรับผิดชอบการดำเนินภารกิจดังกล่าว

สำหรับการตราพระราชบัญญัติตามมาตรา 58 เพื่อปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจากการศึกษาวิเคราะห์ของผู้วิจัยเห็นว่า มีแนวทางที่อาจดำเนินการได้ 2 รูปแบบ กล่าวคือ

**รูปแบบแรก** เป็นการตราพระราชบัญญัติใหม่ขึ้นมาเฉพาะ ซึ่งอาจใช้ชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติการโอนอำนาจหน้าที่ของจังหวัดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....” โดยสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติจะกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกลางขึ้นมาคณะหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการโอนภารกิจ

ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ได้มีการสำรวจศึกษาถึงความเหมาะสมว่าสมควรโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์ประกอบคณะกรรมการอาจประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน มีกรรมการอื่นประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการ ก.พ. ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน และด้านการบริหารราชการแผ่นดินอย่างละหนึ่งคน และเลขาธิการ ก.พ.ร. เป็นกรรมการเลขานุการ และมีหน่วยงานธุรการคือ สำนักงาน ก.พ.ร.

เนื้อหาอื่น ๆ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ควรเป็นการกำหนดขั้นตอนวิธีการถ่ายโอนภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยกำหนดให้ชัดเจนว่า เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นความจำเป็นในการถ่ายโอนภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคเรื่องใดแล้ว ให้เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโอนอำนาจดังกล่าวให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดได้ทันที ซึ่งมาตรการนี้จะเป็นการแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งหลายกรณีมีปัญหาในการขับเคลื่อนการถ่ายโอนภารกิจเนื่องจากติดขัดในการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประเด็นปัญหาดังกล่าวก็คือ การตีความว่าการถ่ายโอนภารกิจแม้จะถูกกำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว หากยังไม่แก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางไว้ ก็ยังไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งปัจจุบันความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น คือ การไม่สามารถแก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหลายฉบับที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเอาไว้ การให้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นตามร่างพระราชบัญญัตินี้ และให้มีผลไปถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เป็นเทคนิควิธีการที่ทำให้เกิดความรวดเร็วมากยิ่งขึ้นในการดำเนินงาน ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้ในการตราพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 26 และมาตรา 28<sup>24</sup> ที่ใช้ใน

---

<sup>24</sup> **มาตรา 26** ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใด ๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคล หรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับต่อไป โดยบริษัทมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว แต่อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่ว่านั้นอาจจำกัดหรืองดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและอาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดตามที่จะกำหนด หรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และให้นำมาตรา ๙ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาให้บริษัทคงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่

การปรับปรุงการทำงานของรัฐวิสาหกิจที่ผู้วิจัยเห็นว่าสามารถนำมาใช้กับการถ่ายโอนภารกิจเพื่อปรับปรุงราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้เช่นกัน ซึ่งเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาถ่ายโอนภารกิจตามร่างพระราชบัญญัติแล้วให้คณะรัฐมนตรีรายงานต่อรัฐสภาให้ได้รับทราบต่อไป

สำหรับเนื้อหาอื่นในร่างพระราชบัญญัตินี้ควรกำหนดกระบวนการการติดตามตรวจสอบประเมินผล การปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งให้คณะกรรมการมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางขึ้นมาใช้เป็นการชี้วัดผลการปฏิบัติได้

**รูปแบบที่สอง** เป็นการปรับปรุงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายใหม่ตามมาตรา 58 ขึ้นมา เนื่องจากถ้าพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 12 ซึ่งมีอยู่หลายข้อ<sup>25</sup> ใน (4) ก็ระบุอย่างชัดเจนถึงการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการบริหาร

---

การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย โดยจะกำหนดเงื่อนไขเวลาหรือเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติหรือให้กรณีใดจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งก่อนก็ได้ และคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต้องเสนอแนะให้ทบวงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจประเภทนั้นอยู่เสมอ

ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทได้ทำสัญญาที่มีข้อกำหนดให้บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาได้มีสิทธิในการดำเนินกิจการใด ให้ถือว่าคู่สัญญาดังกล่าวมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินกิจการตามสัญญานั้นต่อไป จนกว่าสัญญาจะสิ้นสุด แม้ต่อมาจะมีกฎหมายกำหนดให้กิจการนั้นต้องจัดให้มีการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม

อำนาจของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง อำนาจของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง และวรรคสามเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินกิจการที่บริษัทตามวรรคหนึ่งหรือคู่สัญญาตามวรรคสามดำเนินการอยู่ โดยกิจการของบริษัทหรือของคู่สัญญาดังกล่าว แล้วแต่กรณี ต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้นตามหลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจและในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กิจการนั้นต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทาน หรือต้องดำเนินการใด ๆ ถ้าบริษัทหรือคู่สัญญาดังกล่าวมีค่าของก็ให้อนุญาตหรือให้สัมปทาน หรือให้ดำเนินการดังกล่าวได้ สำหรับกรณีของคู่สัญญาให้มีสิทธิดังกล่าวได้เท่าระยะเวลาที่เหลืออยู่ตามสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมสละสิทธิดังกล่าว หรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้สิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงโดยชัดแจ้งโดยเสียค่าเสียหายให้ตามความเป็นธรรม

อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้สิ้นสุดลงเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

**มาตรา 28** ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

ในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 26 ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกลบเลิกคงใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26

<sup>25</sup> **มาตรา 12** ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา

ส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสมควรปรับปรุงอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 12 ให้เพิ่มขึ้น รวมถึงการปรับปรุงราชการบริหารส่วนภูมิภาคด้วย ขณะเดียวกันเพื่อให้การถ่ายโอน ภารกิจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ก็สมควรเอาหลักการในการให้

---

(2) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(3) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(4) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการ พนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอน ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจตาม (2) (3) และ (4)

(6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติหรือการอนุญาตตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขอ อนุมัติหรือขออนุญาตไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็วในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญ

(7) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณและการรักษาวินัยทางการเงิน การคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(8) เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่ง ที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี

(9) เร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(10) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

(11) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น

(12) เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

(13) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(14) เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(15) ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(16) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

ประกาศของคณะกรรมการตาม (15) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

อำนาจเสนอคณะรัฐมนตรีสามารถตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อถ่ายโอนภารกิจราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่คณะผู้วิจัยเสนอไว้ในรูปแบบที่กำหนดไว้ด้วย

การปรับปรุงราชการบริหารส่วนภูมิภาค นอกเหนือจากภารกิจอำนาจหน้าที่ซึ่งควรพิจารณาถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ คือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ในระยะยาวผู้วิจัยเห็นควรที่จะต้องปรับปรุงเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะหัวหน้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคด้วย ด้วยเหตุที่บทบาทผู้บริหารงานจังหวัดนั้นมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ซึ่งที่ผ่านมาการปรับปรุงราชการบริหารส่วนภูมิภาคไม่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัดมากนัก ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยกำหนดกระบวนการได้มาซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดรูปแบบใหม่สำหรับจังหวัดที่มีลักษณะตามเงื่อนไขที่กำหนด กล่าวคือ ในกรณีจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษหรือจังหวัดที่มีศักยภาพ ควรเปิดช่องให้มีกระบวนการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดที่ต่างไปจากแบบเดิมซึ่งถูกจำกัดเฉพาะข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ให้เป็นการพิจารณาสรรหาจากระบบเปิด เช่นเดียวกับการคัดเลือกผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเปิดโอกาสให้ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถจากหน่วยงานอื่นเสนอตัวเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคัดเลือก หรือให้สามารถกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การพิจารณาสรรหาที่ต่างไปจากกรณีจังหวัดมาตรฐานทั่วไปได้

กระบวนการพิจารณาสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดจากระบบเปิด ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาในส่วนกลาง มีองค์ประกอบคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน กรรมการประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. ตัวแทนอดีตผู้ว่าราชการจังหวัด และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ทำหน้าที่กำหนดเกณฑ์และคุณสมบัติและลักษณะต่าง ๆ ที่เหมาะสมของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ได้บุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นผู้นำของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เต็มไปด้วยประสบการณ์และความรู้ความสามารถ แทนที่จะถูกจำกัดในตัวเลือกลงเพียงวงแคบ ๆ ของกระทรวงมหาดไทย ข้อดีของระบบดังกล่าวก็คือ การยกระดับขีดความสามารถในการบริหารงานของจังหวัดที่มีศักยภาพในการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศให้สอดคล้องกับสภาพการแข่งขันระหว่างประเทศในปัจจุบัน



## บรรณานุกรม

### เอกสารภาษาไทย

กรมชลประทาน และคณะกรรมการพิจารณาปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น.

รายงานข้อเสนอในการปรับปรุงราชการบริหารส่วนภูมิภาค. (ม.ป.ท.), 2527.

กรมชลประทาน และพรรคกิจ ผ่องแผ้ว. *ข้าราชการไทย ความสำนึกและอุดมการณ์*. กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.). *แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง*.

นนทบุรี : สำนักงานปฏิรูป (สปร.), 2554.

จรรยา พรหมประยูร. *บทบาทของแรงงานจังหวัดในการส่งเสริมการมีงานทำของแรงงานในส่วนภูมิภาค*.

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2527.

จรัส สุวรรณมาลา. *รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณสุข*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุน

งานวิจัย, 2542.

จรัส สุวรรณมาลา. “ก้าวข้ามกับดักของการกระจายอำนาจ: สู้จังหวัดจัดการตนเอง,” ใน จรัส สุวรรณมาลา

และวีระศักดิ์ เครือเทพ (บก.), *ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย*.

กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น และภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. *สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย*.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527.

จิตรา พรหมชุติมา. *บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัด: ศึกษาจากวัฒนธรรมความคิด*. โครงการศึกษาวิจัยของสถาบัน

ดำรงราชานุภาพ ประจำปี 2537, (ม.ป.ท., ม.ป.ป.)

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. *วัฒนธรรมไทยกับขบวนการเปลี่ยนแปลงสังคม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย, 2534.

ชลัษฏ์พร อมรวัฒนา และคณะ. *การวิจัยว่าด้วยการปรับบทบาทภารกิจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น*

และแนวทางการจัดสรรทรัพยากร. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ

สังคมแห่งชาติ, 2551.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. *100 ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง*.

กรุงเทพฯ : โครงการเผยแพร่งานวิจัย ฝ่ายวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต. *เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417 – 2477)*.

กรุงเทพฯ : สถาบันสยามศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. *กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2544.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549.

ชำนาญ ยูวบูรณ์. *การกระจายอำนาจในทางปกครองของประเทศไทย*, พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ นายณรงค์ ยศยังมี. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, 2497.

ชำนาญ ยูวบูรณ์. “ลักษณะกฎหมายปกครองไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง” ใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (บรรณาธิการ). *รัฐศาสตร์-การเมือง รวมบทความวิชาการทางรัฐศาสตร์ พ.ศ. 2492-2515*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. “ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น” ใน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2508.

ไชยา ยี่มิโว. *โครงสร้างและระบบราชการไทย*. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2540.

ดิน ปรัชญพฤทธิ. *การบริหารการพัฒนา ความหมาย เนื้อหา แนวทาง และปัญหา*. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

เดช บุญนาค, *การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435 – 2458: กระทรวงมหาดไทย สมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ* แปลโดย ภรณ์ กาญจนัชชิตติ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532.

ถวิล ไพรสมนต์. “ทำไมต้องเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด” ใน ธเนศวร์ เจริญเมือง (บก.), *เลือกตั้งผู้ว่าฯ*.

เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. *ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า. 2544.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. “การพัฒนาบบราชการไทย: การประยุกต์ใช้รัฐประศาสนศาสตร์ในโลกปฏิบัติ”, ใน วีระศักดิ์ เครือเทพ (บก.). *รัฐประศาสนศาสตร์ช่วยและการประยุกต์ใช้องค์ความรู้*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. “ข้อเสนอการปรับปรุงระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและการพัฒนาต้นแบบการบริหารกลุ่มจังหวัดที่มีศักยภาพสู่เวทีโลก” ใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. *การประชุมเชิงปฏิบัติการ “การพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง (CEO Retreat II),” INNOVATIVE FORUM 2005*. กรุงเทพฯ : วิชั่นพรีนซ์แอนด์ มีเดีย, 2549.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), 2549.

ทินพันธ์ นาคะตะ. *คอร์รัปชันในระบบราชการไทย ใครได้อะไร อย่างไร และเหตุใด ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, (ม.ป.ป.).

- ทินพันธุ์ นาคะตะ. *ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.
- ทินพันธุ์ นาคะตะ. *ศาสตร์และศิลป์การเมืองการบริหารไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา  
สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2545.
- ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และคณะ, *การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค*, รายงานวิจัย  
สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการ  
พัฒนาระบบราชการ, 2548
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. “ผู้ว่าฯ เชียงใหม่ควรมาจากการเลือกตั้ง” ใน ธเนศวร์ เจริญเมือง (บก.), *เลือกตั้งผู้ว่าฯ*.  
เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. *100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ,  
2540.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. *การศึกษาระบบการบริหารจัดการของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด  
(OSM) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553*. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่ง  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2553.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. *โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาพัฒนาระบบการบริหารงานของสำนักงาน  
จังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2554*. สถาบันวิจัยแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ  
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2554.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. *รายงานการศึกษาวิจัยการประเมินผลความคุ้มค่าตามภารกิจของสำนัก  
บริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ประจำปี 2552*. สถาบันวิจัยแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ  
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2552.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. *รายงานการวิจัย เรื่องสถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต*.  
สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สถาบันดำรงราชานุภาพ  
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. “ความสัมพันธ์รัฐกับท้องถิ่น และโครงสร้างรัฐส่วนตรงกลาง : ศึกษาวิชาการ  
ส่วนภูมิภาคของประเทศไทยและรัฐเดี่ยวบางประเทศ,” *รัฐศาสตร์สาร*, ปีที่ 24 ฉบับพิเศษ. 2546.
- นภัสกรณ์ รัศมี. *สภาพและปัญหาการปฏิบัติงานของสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดอุดรดิตถ์ ในทัศนะของบุคลากร  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรดิตถ์*. ภาคนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สาขา  
การบริหารและพัฒนาประชาคมเมืองและชนบท มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์. 2550.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. 2551.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. “เลือกตั้งผู้ว่าฯ” ใน ธเนศวร์ เจริญเมือง (บก.). *เลือกตั้งผู้ว่าฯ*. เชียงใหม่: โครงการศึกษาการ  
ปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536.
- นิยม รัฐอมฤต และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์. *การปกครองส่วนภูมิภาค*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,  
2520.

- ประจักษ์จิตต์ อภิวัต. สำนักงานจังหวัด : ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดองค์การและหน้าที่ความรับผิดชอบ.  
วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร  
ศาสตร์. 2524.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. “บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการระดับจังหวัด” วารสาร  
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 31 (มกราคม-มีนาคม 2534): 86-124.
- ประมวล รุจนเสรี. การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย. กรุงเทพฯ: สหประชาพานิชย์. 2512.
- ประมวล รุจนเสรี. การบริหาร-การจัดการที่ดี (Good Governance). (ม.ป.ท.), 2542.
- ประมวล รุจนเสรี. งานของแผ่นดิน. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.).
- ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.
- ประสิทธิ์ การกลาง, การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : ศึกษากรณีการมอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม  
ให้จังหวัด, รายงานการศึกษาวิจัย สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย. (ม.ป.ป.).
- ประสิทธิ์ การกลาง. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : ศึกษากรณีการมอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม  
ให้จังหวัด, รายงานการศึกษาวิจัย สถาบันดำรงราชานุภาพสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.  
2543.
- ประสิทธิ์ สารธรรม. การวางแผนและการปฏิบัติตามแผนของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท จังหวัดเพชรบูรณ์  
ศึกษากรณีแผนงานถนนชนบท. วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2517.
- ปรัชญา เวสารัชช์ และอภิชัย พันธเสน. ปฏิรูประบบราชการเพื่ออนาคต. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุน  
สนับสนุนการวิจัย, 2540.
- ปรัชญา เวสารัชช์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อพัฒนาชนบท. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ:  
สถาบันไทยคดีศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.
- ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์. แผนพัฒนาระดับจังหวัด การศึกษาวิเคราะห์เชิงรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับกระบวนการ  
วางแผน การปฏิบัติตามแผน และปัญหาต่างๆ. วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต  
คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2517.
- ภัทรารุช อุดมมนกุล. ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2546.
- โกศิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายมหาชนกับการปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์ กรุงเทพฯ:  
นิติธรรม, 2541.
- มานะ มหาสุวีระชัย. “แนวความคิดในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด” ใน ธเนศวร์ เจริญเมือง (บก.), เลือกลง  
ผู้ว่าฯ. เชียงใหม่: โครงการศึกษากองการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,  
2546.

- มานิตย์ จุ่มปลา. คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- ยุทธนา สุขผลสาร. การกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลลานสกา อำเภอลานสกา จังหวัดนครศรีธรรมราช. ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2553.
- รุ่งทิพย์ เหล็กดี. การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและงบประมาณจังหวัดของสำนักงานจังหวัดเชียงใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. 2551.
- วรเดช จันทรศร. 100 ปี ของการปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.
- วรเดช จันทรศร. การปรับปรุง และปฏิรูประบบราชการแผ่นดินของไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2536.
- วรเดช จันทรศร. การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม. กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2543.
- วรเดช จันทรศร. แผนปฏิรูประบบราชการ: การสร้างการยอมรับและความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์, 2544.
- วรเดช จันทรศร. การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2544.
- วรเดช จันทรศร. แผนปฏิรูประบบราชการ: การสร้างการยอมรับ และความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2544.
- วัฒนา อัครพานิช. ปัญหาการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลของไทย. สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2537.
- วันสุรีย์ พรหมภัทร. ปัญหาการบริหารภายในกระทรวงสาธารณสุข ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาการประสานงานระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุขกับโรงพยาบาลในส่วนภูมิภาค. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2524.
- วาสนา กรมเกลี้ยง. บทบาทหน้าที่และระบบบริหารงานสำนักงานจังหวัดในบริบทของการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2551.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดของ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด: ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: Forepace Pub. House, 2547.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐ. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2550.
- วุฒิสาร ตันไชย. บทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ. รายงานวิจัย สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544.
- วุฒิสาร ตันไชย. บทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ และวนิดา นวลบุญเรือง. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค: กลยุทธ์บริหารภาครัฐ. กรุงเทพฯ: สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ., 2545.
- สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับพื้นที่. (ม.ป.ท.), 2548.
- สถาบันดำรงราชานุภาพ และสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. การบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับพื้นที่. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2548.
- สถาบันดำรงราชานุภาพ และสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. การพัฒนาขีดสมรรถนะจังหวัดในการจัดทำแผนและงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด. กรุงเทพฯ: บริษัท เอส. พี. เอ็น. การพิมพ์ จำกัด, 2552.
- สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. การกระจายอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ลงสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2543.
- สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. การศึกษาวิจัยเพื่อ “พัฒนาระบบงานของสำนักงานจังหวัด” (ม.ป.ท.), 2550.
- สถาบันดำรงราชานุภาพ. รายงานการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลและความเห็นของเจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัดเกี่ยวกับปัญหาและการปรับปรุงสำนักงานจังหวัด. (ม.ป.ท.), 2551.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. แนวทางการพัฒนากฎหมายในบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอให้อี้อต่อประสิทธิภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.
- สมาน รังสีโยกฤษฎ์. การบริหารราชการไทย อดีต ปัจจุบัน และอนาคต. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2543.

- ส่วนส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. *คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2546.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. *การจัดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. *แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.ร., 2551.
- สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. *โครงสร้างกรอบอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่งของสำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย ภายหลังการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย, (ม.ป.ท.).
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. *การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี โดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2543.
- หฤทฤษฎา ยังประดิษฐ์. *ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเกษตรกรและสหกรณ์จังหวัด*. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาส่งเสริมการเกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 2548.
- อนุชา เหล่าอุดม. *ขั้นตอนและปัญหาต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด : ศึกษากรณีการ แผนพัฒนาจังหวัดตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5-8 (พ.ศ. 2525-2544)*. สารนิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2539.
- อมร รักษาสัตย์. *สภาพการบริหารราชการ: ศึกษาวิเคราะห์ถึงการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น*. (ม.ป.ท.), 2511.
- อาคม โสมอินทร์. *ทัศนคติกับบริหารระดับกลางของการประปาส่วนภูมิภาคที่มีต่อนโยบายการรับโอนกิจการ ประปาจากหน่วยงานส่วนท้องถิ่น*. สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2534.
- อุบลรัตน์ ไชยบุรณย์. *สภาพปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานของสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด ศึกษา เฉพาะกรณี สำนักงานประชาสัมพันธ์ในพื้นที่สำนักประชาสัมพันธ์เขต 1*. สารนิพนธ์สังคม สงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2544.
- เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และคณะ. *องค์การที่เป็นทางการ: กรณีผู้ว่าฯ CEO*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. *“เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น” : ปัญหาการเมืองการปกครองท้องถิ่นระดับชาติอันสืบเนื่องจากการ ปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ*. กรุงเทพฯ: บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, 2543.

วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ. *โครงการวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดขอบข่ายและรูปแบบในการดำเนินการกิจการหน้าที่ของนครแม่สอดในฐานะองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ*. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ จังหวัดตาก. 2554.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. *รายงานวิจัย เรื่อง สถานภาพและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต*. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. 2544.

สมาน รังสิโยภักดิ์. *การจัดโครงสร้างส่วนราชการ*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2535.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนากภาค ฉบับสมบูรณ์*. 2551.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *แผนงานพัฒนาระเบียบเศรษฐกิจภาคตะวันออก (พ.ศ. 2560-2564)*. (ม.ป.ท.), 2559.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *ทิศทางการพัฒนากภาคในระยะแผนพัฒนาฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 - 2559*. (ม.ป.ท.), 2554.

สำนักงานส่งเสริมการจัดการประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน). *ข้อมูลศักยภาพจังหวัด โครงการศึกษาและจัดทำข้อมูลยุทธศาสตร์ของโมซ์ซิติ และเมืองที่มีศักยภาพ จังหวัดอุฎกเกิด*. (ม.ป.ท.), 2560.

สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *รายงานการสำรวจศักยภาพพื้นที่ชายแดนและเขตเศรษฐกิจพิเศษไทย - เมียนมาร์ ณ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก - เมืองเมียวดี - เมืองผะด้น และกรุงย่างกุ้ง 15-18 พฤษภาคม 2557*. (ม.ป.ท.), 2557.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *การค้าชายแดนและการค้าผ่านแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน ปี 2558*. (ม.ป.ท.), 2558.

## เอกสารภาษาอังกฤษ

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.

Alan Norton. *International Handbook of Local and Regional Government*. Aldershot: Edward Elgar, 1994.

Anders Lidström. "Sweden: The End of the 'Swedish Model'?", in John Loughlin, *Subnational Democracy in the European Union : Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press, 2001.



- Anne Mette Kjær. *Governance*. Cambridge: Polity Press, 2004.
- Anne Stevens. *The Government and Politics of France*. London: Macmillan, 1992.
- Anwar Shah and Sana Shah. "The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments," in *Local Governance in Developing Countries*, edited by Anwar Shah. Washington, D.C.: The World Bank, 2006.
- B. Guy Peters. "Managing horizontal government: the politics of coordination," in *Public Administration*, 76, 1998.
- Börje Johansson, Charlie Karlsson and Roger R. Stough. "Introduction: the rise of regions: innovation, agglomeration and regional competition," *Innovation, Agglomeration and Regional Competition*, edited by Börje Johansson, Charlie Karlsson and Roger R. Stough. Northampton: Edward Elgar Publishing, Inc., 2009.
- Brian W. Hogwood and Michael Keating. *Regional Government in England* (Oxford: Clarendon Press, 1998).
- Christopher Hood. "A Public Management for All Seasons?" in *Public Administration* 69, 1991.
- Christopher Pollitt and Geert Bouckaert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Council of Europe. *The Relationship between central and local authorities*. Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), (n.p.), 2007.
- Department for Regional Development and Growth. *Regional Development in Sweden*. Stockholm: Department for Regional Development and Growth, 2003.
- Department of Provincial and Local Government. *Practitioner's Guide to Intergovernmental Relations in South Africa*. Pretoria : Department of Provincial and Local Government, 2007.
- Enid Slack. "Models of Government Structure at the Local Level," Working paper 2004(4), IIGR, Queen's University, 2004.
- Government Offices of Sweden. *The Swedish Government Officers Yearbook 2008*. Vasteras: EditaVastraArros, 2009.
- Hellmut Wollmann. "Coordination in the Intergovernmental Setting," in *Handbook of Public Administration*, edited by B. Guy Peters and Jon Pierre. London: SAGE Publications, 2003.

- Hellmut Wollmann. "Local Government modernization in Germany: between incrementalism and reform waves," in *Public Administration*, 78:4, 2000.
- Hillel Schmid. *Neighborhood Self-Management: Experiments in Civil Society*. New York, Boston, Dordrecht, London, Moscow: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2001.
- House of Commons. *Regional Government in England*, research paper 98/9, January 1998.
- House of Commons. *Regional Government in England*, research paper 98/9, January 1998.
- John Loughlin. *Subnational Government : The French Experience*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007.
- Jon Bloomfield. *Controlling, Cajoiling or Co-operating*. Brussels: Council of European Municipalities and Regions, 2006.
- Jon Pierre and B. Guy Peters. *Governance, Politics and the State*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London: Macmillan Press Ltd., 2000.
- Katrin Auel, Multilevel governance. "regional policy and democratic legitimacy in Germany," in Arthur Benz and Yannis Papadopoulos (eds.), *Governance and Democracy: Comparing national, European and international experiences*. London and New York: Routledge, 2006.
- Laurence J. Sharpe, "Regionalism in the United Kingdom: the role of social federalism," in Hellmut Wollmann and Eckhard Schröter (eds), *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany* (Aldershot: Ashgate, 2000)
- Martin Painter. "Intergovernmental Relations and Public Administration," in *Handbook of Public Administration*. edited by B. Guy Peters and Jon Pierre (London: SAGE Publications, 2003).
- Niles Hansen, Benjamin Higgins, and Donald J. Savoie. *Regional Policy in a Changing World* New York: Springer Science+Business Media, 1990.
- OECD, *Regional Development Policies in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing, 2010.
- OECD. *How Regions Grow: Trends and Analysis*. Paris: OECD Publishing, 2009.
- OECD. *OECD Regions at a Glance*. Paris: OECD Publishing, 2009.
- OECD. *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*. Paris: OECD Publishing, 2009.
- R. A. W. Rhodes. "'Power Dependence' Theories of Central-Local Relations: A Critical Reassessment", in Michael Goldsmith (ed.), *New Research in Central-Local Relations*. Aldershot: Gower, 1986.

- R. A. W. Rhodes. "Governance and Public Administration," in Jon Piore (ed.), *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Rune Premfors. "Reshaping the democratic state: Swedish experiences in a comparative perspective," in *Public Administration*. 76, 1998.
- Samuel Hume IV. *Local Governance and National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government*. London: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- Sue Goss. *Making Local Government Work: Network, Relationships and the Management of Change*. New York: Palgrave, 2001.
- Timothy D. Sisk. *Democracy at the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance*. Halmstad: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2001.
- Wilfried Swenden. *Federalism and Regionalism in Western Europe: A Comparative and Thematic Analysis*, Basingstoke: Palgrave, 2006.

## เว็บไซต์

- Douglas Yuill, Martin Ferry, and Heidi Virone, "New Policy Frameworks, New Policy Approaches: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway," EoRPA Paper 08/1, presentation at the 29th meeting of the EoRPA Regional Policy Consortium 5-7 October 2008, [Online]. 2008. Available from : [www.eprc.strath.ac.uk/eorpa/Documents/EoRPA\\_08\\_Papers/EoRPA\\_08-1.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/eorpa/Documents/EoRPA_08_Papers/EoRPA_08-1.pdf) [18 March 2017]
- England's Regional Development Agencies, *England's Regional Development Agencies* [Online] 2017. Available from <http://www.englandsrdas.com> [2 April 2017]
- England's Regional Development Agencies, *How are RDAs structured?* [Online] 2017. Available from: <http://www.englandsrdas.com/who-we-are/chairs-and-chief-executives> [2 April 2017]
- England's Regional Development Agencies, RDA Nation Secretariat [Online] 2017. Available from: <http://www.englandsrdas.com/who-we-are/rda-national-secretariat> [5 April 2017]

England's Regional Development Agencies, *What the RDAs do - National Policy Advice* [Online] 2017. Available from: <http://www.englandsrdas.com/national-policy-advice> [2 April 2017]

England's Regional Development Agencies, *What the RDAs do* [Online] 2017. Available from: <http://www.englandsrdas.com/what-we-do/business> [2 April 2017]

England's Regional Development Agencies, *What the RDAs do* [Online] 2017. *Where does the money for the RDAs come from?* [Online] 2017. Available from: <http://www.englandsrdas.com/funding-and-accountability> [10 April 2017]

England's Regional Development Agencies, *What the RDAs do-Sustainable development* [Online] 2017. Available from: <http://www.englandsrdas.com/what-we-do/people> [2 April 2017]

England's Regional Development Agencies, *What the RDAs do-Sustainable development* [Online] 2017. Available from: <http://www.englandsrdas.com/what-we-do/people> [2 April 2017]

England's Regional Development Agencies, *What we do* [Online] 2017. Available from: <http://www.englandsrdas.com/who-we-are/mission> [2 April 2017]

England's Regional Development Agencies, *What we do* [Online] 2017. Available from: <http://www.englandsrdas.com/who-we-are/mission> [2 April 2017]

England's Regional Development Agencies, *Who we are* [Online] 2017. Available from: <http://www.englandsrdas.com/who-we-are> [2 April 2017]

France-pub.com, *Departments Of France* [Online] 2017. Available from: [http://www.france-pub.com/list\\_france\\_departement.html](http://www.france-pub.com/list_france_departement.html) [31 March 2017]

Government Office of Sweden, *The Swedish model of government administration* [Online], 2017. Available from: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2858/a/16193> [20 March 2017]

Länsstyrelsen, *Sverige består av 21 län* [Online], 2017. Available from: <http://www.lst.se/english/role.htm> [31 March 2017]

Länsstyrelserna, *The County Administrative Board: Its Work and Its Role* [Online] 2017. Available from: [http://www.lst.se/lst\\_e.pdf](http://www.lst.se/lst_e.pdf) [31 March 2017]

Minister of Finance Finland, *Regional Administrative Reform 2010*, [Online], 2017. Available from: [www.vm.fi/alku](http://www.vm.fi/alku) [20 March 2017]

Minister of Finance, Finland, *Regional Administrative Reform 2010*, [Online], 2017. Available from: [www.vm.fi/alku](http://www.vm.fi/alku) [20 March 2017]

Minister of Finance, Finland, *Regional Administrative Reform 2010*, [Online], 2017. Available from: [www.vm.fi/alku](http://www.vm.fi/alku) [20 March 2017]

Ministry of Finance Finland, *The Reform Project for Regional State Administration- ALKU* [Online], 2017. Available from: [http://www.vm.fi/vm/en/05\\_projects/03\\_alku/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/en/05_projects/03_alku/index.jsp) [20 March 2017]

Ministry of Finance Finland, *The Reform Project for Regional State Administration- ALKU* [Online], 2017. Available from: [http://www.vm.fi/vm/en/05\\_projects/03\\_alku/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/en/05_projects/03_alku/index.jsp) [20 March 2017]

Ministry of The Interior Finland, *State Provincial Office Agencies* [Online], 2017. Available from: <http://www.intermin.fi/lh/lansi/ha/home.nsf/pages/31D17ACED535A7D2C2256BBA0046DA4C> [15 March 2017]

Regional State Administrative Agencies, *Frontpage* [Online], 2017. Available from: <http://www.avi.fi/en/Pages/default.aspx> [20 March 2017]

Regional State Administrative Agencies, *Regional State Administrative Agencies* [Online], 2017. Available from: <http://www.avi.fi/en/web/avi-en/#.WMfcl5Xaucw> [15 March 2017]

Suomi.fi editorial team, *state and municipalities* [Online], 2017. available from: [http://www.suomi.fi/suomifi/english/state\\_and\\_municipalities/ministries/index.html](http://www.suomi.fi/suomifi/english/state_and_municipalities/ministries/index.html) [12 March 2017]

The Government Digital Service, *2010 to 2015 government policy: Local Enterprise Partnerships (LEPs) and enterprise zones* [Online] 2017. Available from: <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-local-enterprise-partnerships-leps-and-enterprise-zones/2010-to-2015-government-policy-local-enterprise-partnerships-leps-and-enterprise-zones> [15 April 2017]

โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูง  
เพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0)

รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณ์  
(ภาคผนวก)

โดย

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เสนอต่อ

กองพัฒนาระเบียบราชการส่วนภูมิภาคและความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ตุลาคม 2560

## คณะผู้วิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์	หัวหน้าโครงการวิจัย
อาจารย์ ดร. เกรียงชัย ปิงประวัติ	นักวิจัย
นายชาย ไชยจิต	นักวิจัย
นางสาวอินทอร แสงอรุณ	ผู้ช่วยวิจัย
นายชัชวินธ์ ตันติเวชวานิชย์	ผู้ช่วยวิจัย
นายวิรงค์ หนูแก้ว	ผู้ช่วยวิจัย
นางสาวญาณิศา พลายชุม	ผู้ช่วยวิจัย

# สารบัญ

	หน้า
ภาคผนวก ก ผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึกกรณีศึกษาจังหวัดตาก	1
ภาคผนวก ข ผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึกกรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น	25
ภาคผนวก ค ผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึกกรณีศึกษาจังหวัดระยอง	61
ภาคผนวก ง ผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึกกรณีศึกษาจังหวัดภูเก็ต	93
ภาคผนวก จ การประชุมรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม	117
บันทึกการประชุม	119
เอกสารประกอบการประชุม	147
ภาพประกอบการประชุม	183
หนังสือเชิญเข้าร่วมประชุม	185
ใบลงทะเบียนผู้เข้าร่วมประชุม	187





ภาคผนวก ก

---



# ผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึก

## กรณีศึกษาจังหวัดตาก

ในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวถึงผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่จังหวัดตาก ซึ่งประมวลผลมาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้สัมภาษณ์ที่หลากหลาย ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก หัวหน้าสำนักงานจังหวัดตาก นายอำเภอแม่สอด ปลัดอำเภอเมืองตาก ผู้อำนวยการสำนักงานการช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดตาก และประธานอาวุโสสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก รวมไปถึงการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดตาก เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 ซึ่งมีผู้เข้าร่วมประชุมเป็นผู้แทนหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตาก

ผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึกกรณีศึกษาจังหวัดตากจะครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัด คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) สำนักงานจังหวัด ส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ส่วนราชการประจำอำเภอ สำนักงานสาขา/หน่วยบริการระดับอำเภอ กลุ่มจังหวัด ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดอำเภอกับภาคส่วนอื่น โดยมีรายละเอียดผลการศึกษาดังต่อไปนี้

### 1.1 ผู้ว่าราชการจังหวัด

#### 1.1.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ด้วยการที่จังหวัดตากเป็นจังหวัดพื้นที่ชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตากมีความแตกต่างไปจากผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น ๆ ในบางประการ กล่าวคือ ภาระงานบางส่วนทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตากต้องติดต่oprะสานงานกับเจ้าหน้าที่ของประเทศเมียนมา ซึ่งการติดต่oprะสานงานดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ล่ามแปลภาษา บางครั้งอาจจะใช้คนของเขา แต่บางครั้งทางจังหวัดต้องขอยืมเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ซึ่งการยืมตัวบุคลากรเพื่อทำหน้าที่เฉพาะกิจเช่นนี้ อาจจะทำให้เกิดปัญหาความไม่ต่อเนื่องในการติดต่oprะสานงาน<sup>1</sup> ในขณะเดียวกันด้วยนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดให้เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษอยู่ในพื้นที่อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ และอำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตากต้องดำรงตำแหน่งในฐานะรักษาการผู้อำนวยการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตากด้วย<sup>2</sup>

บทบาทและอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของผู้ว่าราชการจังหวัดตากมีลักษณะปัญหาคล้ายคลึงกับจังหวัดอื่น ๆ ปัญหาที่สำคัญคือ การถือครองอำนาจตามกฎหมายของราชการส่วนกลางที่เป็นการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในระดับพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น จังหวัดตากต้องการดำเนินโครงการพัฒนาด้านการเกษตร

<sup>1</sup> สัมภาษณ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก, วันที่ 28 มิถุนายน 2560.

<sup>2</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอแม่สอด, วันที่ 27 มิถุนายน 2560.

ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่จำเป็นต้องพึ่งพิงพื้นที่ป่าและเขตพื้นที่ป่าสงวนในการประกอบอาชีพ แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องป่าไม้ ป่าอนุรักษ์ เขตอุทยานและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเป็นกฎหมายที่ราชการส่วนกลางเป็นผู้ถือครองอำนาจในการให้ความคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในทำนองเดียวกัน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนนจากอำเภอเมืองตากไปถึงเขตชายแดน จังหวัดตากไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากต้องสร้างถนนผ่านเข้าไปในเขตพื้นที่ป่าสงวนที่เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1A ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่ชี้แจงว่าไม่สามารถดำเนินการได้<sup>3</sup> ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในจังหวัดในเรื่องเหล่านี้ได้

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้งานในพื้นที่มีประสิทธิภาพสูง ได้แก่ ประการแรก เพื่อให้ทิศทางการดำเนินงานสอดคล้องกับการสั่งการและการบังคับบัญชาในพื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีอำนาจให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการในจังหวัดได้ เนื่องจากในปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจให้คุณให้โทษ จึงไม่สามารถสั่งการส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดได้มากนัก<sup>4</sup> อีกทั้งหน่วยราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดตาก ซึ่งมีได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง แต่การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัดบางเรื่องจำเป็นต้องใช้กลไกในเชิงพื้นที่ หน่วยราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัดควรมีบทบาทส่งเสริมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัดด้วยเช่นกัน<sup>5</sup>

ประการที่สอง แท้จริงแล้วอำนาจในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ มิได้อยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่อยู่ที่หน่วยราชการส่วนกลางโดยกฎหมายต่าง ๆ ที่บังคับใช้ทั่วประเทศนั้นผู้ที่กุมอำนาจตามกฎหมายคือ หน่วยราชการส่วนกลางไม่ได้อยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หน่วยราชการส่วนกลางควรแบ่งอำนาจมาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะเสนอโครงการให้การพัฒนาพื้นที่จังหวัดได้ โดยให้ทุกภาคส่วนมาพูดคุยกันเกี่ยวกับแนวทางในการพัฒนาจังหวัดที่ควรจะเป็น<sup>6</sup>

ประการที่สาม ควรมีเครื่องมือพิเศษหรือกลไกบางประการสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดที่ช่วยสนับสนุนงานในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ ยกตัวอย่างเช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ต้องติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านควรมีตำแหน่งล่ามหรือฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ที่มีล่ามภาษาประเทศที่เป็นเขตติดต่อกัน โดยให้เป็นเจ้าหน้าที่ประจำอย่างน้อย 1 คน เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการติดต่อประสานงาน<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> สัมภาษณ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก, วันที่ 28 มิถุนายน 2560.

<sup>4</sup> สัมภาษณ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก, วันที่ 28 มิถุนายน 2560.

<sup>5</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560.

<sup>6</sup> สัมภาษณ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก, วันที่ 28 มิถุนายน 2560.

<sup>7</sup> สัมภาษณ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก, วันที่ 28 มิถุนายน 2560.

### 1.1.2 คุณสมบัติและสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัด

คุณสมบัติและสมรรถนะที่สำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดมีผู้ให้ความเห็นว่า ต้องเป็นผู้มีความสามารถที่จะทำให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดยอมรับในตัวผู้ว่าราชการจังหวัดให้ได้ เพื่อให้การทำงานร่วมกันเป็นไปโดยราบรื่น<sup>8</sup> อีกทั้งควรเป็นผู้มีประสบการณ์ มีการเรียนรู้ “รู้คน รู้งาน รู้พื้นที่” และสามารถจับประเด็นของพื้นที่ได้ดี<sup>9</sup> ในกรณีการโยกย้ายตำแหน่งบ่อยครั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องในการบริหารงาน เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดที่โยกย้ายมาใหม่จะต้องใช้ระยะเวลาในการศึกษาข้อมูลของจังหวัดอย่างน้อย 1-2 เดือน จึงจะสามารถปรับตัวและทำงานได้ ดังนั้น ควรกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างน้อย 3 ปี<sup>10</sup>

ประเด็นเกี่ยวกับที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมาจากการเลือกตั้ง<sup>11</sup> หากเป็นการสรรหาตามกระบวนการในปัจจุบัน ควรมีการวางหลักเกณฑ์การพิจารณาผู้ที่เหมาะสมเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดหนึ่ง ๆ เช่น กรณีจังหวัดตาก ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับที่ 3 ผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะต้องเติบโตในหน้าที่สายงานตามขนาดของจังหวัด อีกทั้งด้วยการที่จังหวัดตากเป็นจังหวัดที่มีเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นภาคเอกชนให้ความเห็นว่า ผู้บริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดตาก แต่ควรเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเรื่องธุรกิจและกิจการต่างประเทศ ซึ่งอาจจะมาจากการสรรหาสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้ง<sup>12</sup>

### 1.1.3 วิธีการปฏิบัติงานของของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า ลักษณะการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดมีผลต่อความสำเร็จของการขับเคลื่อนงานในเชิงพื้นที่เป็นอย่างมาก เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดต้องทำงานร่วมกับหน่วยราชการต่าง ๆ ในจังหวัด<sup>13</sup> หากผู้ว่าราชการจังหวัด “ตั้งธง” อย่างชัดเจนและไม่รับฟังความคิดเห็นของคนอื่น หน่วยราชการก็ไม่สามารถทัดทานหรือโต้แย้งใด ๆ ได้เพราะเป็นผู้ได้บังคับบัญชา<sup>14</sup> การบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องประสานงานหน่วยราชการทุกหน่วยงานในพื้นที่ เช่น การประสานงานระหว่างหน่วยงานด้านความมั่นคงเพื่อออกตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อย

<sup>8</sup> สัมภาษณ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก, วันที่ 28 มิถุนายน 2560.

<sup>9</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560.

<sup>10</sup> สัมภาษณ์, ประธานอาวุโสสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560.

<sup>11</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>12</sup> สัมภาษณ์, ประธานอาวุโสสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560.

<sup>13</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอแม่สอด, วันที่ 27 มิถุนายน 2560.

<sup>14</sup> สัมภาษณ์, ประธานอาวุโสสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560.

ในพื้นที่<sup>15</sup> สำหรับข้อเสนอแนะ ผู้ให้สัมภาษณ์จากภาคเอกชนเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ดั้นนั้นจะต้องสามารถตอบสนองต่อสิ่งที่ภาคเอกชนผลักดันได้ หรือสามารถตอบสนองต่อข้อเรียกร้องในการพัฒนาพื้นที่จังหวัดได้<sup>16</sup>

#### 1.1.4 การมอบอำนาจของของผู้ว่าราชการจังหวัด

การมอบอำนาจการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดตากจะเห็นได้จากกรณีการแก้ไขข้อพิพาทพื้นที่ป่าระหว่างหน่วยงานภาครัฐและประชาชนในพื้นที่ โดยกระทรวงมหาดไทยได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตากและผู้ว่าราชการจังหวัดตากได้แต่งตั้งให้นายอำเภอแม่สอดเป็นหัวหน้าคณะทำงาน โดยมีตัวแทนของสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ตากเป็นเลขานุการคณะทำงาน และทำงานร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดตาก ซึ่งเป็นการเจรจาต่อรองกับประชาชนในพื้นที่เมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาทขึ้นในพื้นที่<sup>17</sup>

กรณีการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ควรมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่เองได้ ซึ่งจะเป็นการใช้อำนาจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในจังหวัด<sup>18</sup> และควรมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ซึ่งในปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการคัดเลือกหรือเลื่อนตำแหน่งข้าราชการในพื้นที่จังหวัดได้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) และสำนักงานข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ควรมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ซึ่งจะถือเป็นผลดีกับการทำงานในพื้นที่<sup>19</sup> อีกทั้งต้องมีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตากเกี่ยวกับเรื่องความสามารถตัดสินใจในประเด็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดตากต้องสามารถทำการตัดสินใจในการบริหารงานในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษได้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคล่องตัว สามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ให้ทันการ<sup>20</sup>

### 1.2 คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.)

#### 1.2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.)

ข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) เป็นไปตามประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัด แม้ว่าข้อกำหนดขององค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ รองผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งรองประธานกรรมการ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการจากผู้แทนหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ

<sup>15</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอแม่สอด, วันที่ 27 มิถุนายน 2560.

<sup>16</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560.

<sup>17</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอแม่สอด, วันที่ 27 มิถุนายน 2560.

<sup>18</sup> สัมภาษณ์, ปลัดอำเภอเมืองตาก, วันที่ 28 มิถุนายน 2560.

<sup>19</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดตาก, วันที่ 27 มิถุนายน 2560.

<sup>20</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอแม่สอด, วันที่ 27 มิถุนายน 2560.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยมีจำนวนคณะกรรมการตามความเหมาะสมของภารกิจจังหวัด แต่ในทางปฏิบัตินั้น องค์ประกอบของคณะกรรมการได้มีความครบถ้วนครอบคลุมทุกภาคส่วน แต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ ยังพบว่ามีข้อจำกัดเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการ กล่าวคือ คณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการมีเพียงข้าราชการของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ขาดการมีส่วนร่วมจากหน่วยราชการส่วนกลางที่มีหน่วยงานตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด ทำให้ข้อเสนอบางประการไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ให้เกิดผลได้เพราะต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยราชการส่วนกลางด้วย

### 1.2.2 บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.)

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมีกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งต้องจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค และยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งที่ผ่านมาการทำงาน ofคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดตากไม่มีปัญหาใด ๆ<sup>21</sup>

สำหรับข้อเสนอแนะในเรื่องนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่าควรเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้มีส่วนร่วมในการอนุมัติโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ไม่ควรให้สภาท้องถิ่นเป็นผู้อนุมัติเพียงฝ่ายเดียว<sup>22</sup> อีกทั้งควรให้สำนักงบประมาณประจำภาคเข้ามามีบทบาทเป็นที่ปรึกษาจังหวัดด้านงบประมาณตามยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้มากขึ้น<sup>23</sup> นอกจากนี้ บางส่วนมีข้อเสนอในด้านรูปแบบโครงสร้างการดำเนินงาน วิธีการดำเนินงานอาจจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแต่ยังคงกำหนดให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการไว้คงเดิม โดยให้การตัดสินใจอยู่ที่ในระดับพื้นที่ อาจจะไม่ได้อยู่ที่ตัวผู้ว่าราชการจังหวัด แต่อยู่ในคณะกรรมการคณะหนึ่ง เมื่อถึงเวลาประชุมร่วมกันและตัดสินใจแก้ปัญหาได้ภายในจังหวัดทุกเรื่อง<sup>24</sup>

### 1.2.3 กระบวนการและวิธีจัดทำแผนพัฒนาของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.)

ในส่วนของกระบวนการและวิธีจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) มีการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนงานหรือโครงการผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนา เพื่อให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค และยุทธศาสตร์ชาติ โดยคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจะส่งเสริม สนับสนุน และประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้มีการพัฒนาให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และเพื่อให้เกิดการบูรณาการการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนา โดยการประสานงานกับ

<sup>21</sup> สัมภาษณ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก, วันที่ 28 มิถุนายน 2560.

<sup>22</sup> สัมภาษณ์, ประธานอาวุโสสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560.

<sup>23</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอแม่สอด, วันที่ 27 มิถุนายน 2560.

<sup>24</sup> สัมภาษณ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก, วันที่ 28 มิถุนายน 2560.



หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ได้มีข้อเสนอแนะให้มีการเพิ่มแผนพัฒนาของอำเภอบรรจุไว้ในแผนพัฒนาของจังหวัดด้วย เนื่องจากถึงแม้ว่าจะมีแผนพัฒนาของอำเภออยู่แล้ว แต่จะไม่ได้อนุมัติมาตามแผนพัฒนาที่อำเภอได้เสนอไป ทำให้แผนพัฒนาของอำเภอถูกละเลย ซึ่งบางจังหวัดไม่ได้นำแผนพัฒนาของอำเภอไปพิจารณา แต่มุ่งเน้นที่จะดำเนินการเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ ทำให้อำเภอไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ อำเภอจึงไม่มีบทบาทด้านการพัฒนาในพื้นที่<sup>25</sup>

#### 1.2.4 การจัดสรรงบประมาณจังหวัดของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.)

การจัดสรรงบประมาณจังหวัดของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้จังหวัดต้องแจ้งรายละเอียดข้อมูลแผนงานโครงการและงบประมาณ เพื่อให้จังหวัดสามารถบูรณาการและประสานการใช้งบประมาณกับหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งนี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุม กำกับ ดูแลการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการจากผู้แทนหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคคลซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านการบริหารงบประมาณ เป็นผู้ควบคุมดูแลการใช้จ่ายงบประมาณของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดสรรงบประมาณจังหวัดของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการว่า งบประมาณนั้นไม่ได้อนุมัติไปจนถึงในระดับอำเภอ เพราะจังหวัดมุ่งเน้นการดำเนินการโครงการขนาดใหญ่ อีกทั้งการอนุมัติงบประมาณจะขึ้นอยู่กับวิธีคิดของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคน<sup>26</sup>

### 1.3. สำนักงานจังหวัด

#### 1.3.1 การจัดโครงสร้างภายในของสำนักงานจังหวัด

ในปัจจุบันจังหวัดตากมีความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างเมืองพี่เมืองน้อง (Sister cities) กับ 2 เมือง คือ เมืองเตอหง มณฑลยูนนาน สาธารณรัฐประชาชนจีน และเมืองเมียวดี ประเทศเมียนมา ทำให้สำนักงานจังหวัดตากมีความจำเป็นจะต้องจัดโครงสร้างภายในเพื่อรับผิดชอบกิจกรรมดังกล่าว ผู้ให้สัมภาษณ์มีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานจังหวัดให้สอดคล้องกับสมรรถนะและขนาดของจังหวัด ซึ่งอาจจะมีการแบ่งเป็นกลุ่มงานย่อย เช่น งานของจังหวัด งานของกลุ่มจังหวัด งานในเชิงพื้นที่ เป็นต้น หากต้องการให้สำนักงานจังหวัดมีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น จะต้องเพิ่มบุคลากรด้านยุทธศาสตร์ เพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์ศักยภาพของจังหวัด (Positioning) ซึ่งแต่ละจังหวัดมีจุดเด่นที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิด

<sup>25</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอแม่สอด, วันที่ 27 มิถุนายน 2560.

<sup>26</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอแม่สอด, วันที่ 27 มิถุนายน 2560.

การผลักดันจุดเด่นของจังหวัดให้มีความชัดเจนมากขึ้น<sup>27</sup> เนื่องจากในอนาคตจังหวัดที่เป็นจังหวัดชายแดนมีโอกาสที่พื้นที่เหล่านั้นจะได้รับการพัฒนาสูงขึ้น และจำเป็นต้องติดต่อกับต่างประเทศหรือรับรองนักธุรกิจต่างชาติ อาจจะดำเนินการในลักษณะเดียวกับจังหวัดเชียงใหม่ที่มีโครงสร้างของกลุ่มงานด้านต่างประเทศภายในสำนักงานจังหวัด<sup>28</sup>

เนื่องจากปัจจุบันต้องพึ่งพากลุ่มแปลภาษาจากหน่วยงานอื่นอยู่<sup>29</sup>

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ด้านการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษพบว่า ควรมีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่จังหวัดตากให้เป็นเมืองพิเศษที่จะต้องใช้บุคคลเฉพาะและมีโครงสร้างการบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษเหมือนในต่างประเทศ เพราะไม่เหมือนจังหวัดหรือพื้นที่อื่น ๆ เจ้าหน้าที่ต้องมีความรู้ทักษะเฉพาะ และมีทักษะทางภาษาต่างประเทศ และอาจแตกต่างจากอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย<sup>30</sup> และจัดการพื้นที่ของเขตเศรษฐกิจพิเศษควรมาจากความต้องการของคนในพื้นที่อาจมีการเลือกตั้งหรืออะไรก็ตาม โดยอาจจะกำหนดคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดพิเศษ โดยมีนโยบายว่าในเขตเศรษฐกิจพิเศษนั้นว่าเรื่องการจัดการรายได้ทำอย่างไร<sup>31</sup>

### 1.3.2 บทบาทหน้าที่ การทำงานของสำนักงานจังหวัด

บทบาทหน้าที่ การทำงานของสำนักงานจังหวัดจะเป็นหน่วยงานสนับสนุนผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีของจังหวัดตาก ควรเพิ่มเติมบทบาทหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดตากโดยให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดตากดำรงตำแหน่งเลขานุการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเพื่อให้สามารถทราบข้อมูลความเป็นไปและทิศทางการพัฒนาพื้นที่พิเศษ<sup>32</sup> ในส่วนของประเด็นปัญหาในการปฏิบัติงานของสำนักงานจังหวัดตาก ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าปัญหาเกิดจากการปฏิบัติงานของสำนักงานจังหวัดในบางประการ อย่างเช่น ไม่มีการสนับสนุนข้อมูลให้ผู้เข้าร่วมในกิจกรรมของจังหวัด<sup>33</sup> และการใช้ประโยชน์จากกลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศในการปฏิบัติงานไม่เต็มที่<sup>34</sup>

### 1.3.3 บุคลากร สมรรถนะของสำนักงานจังหวัด

เนื่องจากสำนักงานจังหวัดต้องเป็นหน่วยงานศูนย์กลางด้านการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนภายในจังหวัดเพื่อการร่วมกันในการพัฒนาจังหวัด รวมถึงให้คำปรึกษาส่วนราชการของจังหวัด สนับสนุนข้อมูลข่าวสารระเบียบปฏิบัติราชการภายใต้การจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และต้องให้บริการแก่ภาครัฐและภาคเอกชนประชาชน

<sup>27</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560

<sup>28</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560

<sup>29</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560

<sup>30</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>31</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>32</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอแม่สอด, วันที่ 27 มิถุนายน 2560.

<sup>33</sup> สัมภาษณ์, ประธานอาวุโสสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560.

<sup>34</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560.

สนับสนุนให้การบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดและของส่วนราชการต่าง ๆ ในฐานะสำนักงานเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงจำเป็นที่จะต้องเป็นส่วนราชการที่มีบุคลากรที่มีสมรรถนะสูงและมีจำนวนที่เพียงพอ<sup>35</sup>

#### 1.4. ส่วนราชการประจำจังหวัด

##### 1.4.1 การจัดโครงสร้างภายในของส่วนราชการประจำจังหวัด

การจัดโครงสร้างภายในของส่วนราชการประจำจังหวัดจะเป็นไปตามภารกิจของหน่วยงานส่วนภูมิภาคทั้ง 33 หน่วยงานซึ่งจะมีโครงสร้างที่แตกต่างกัน<sup>36</sup> ทั้งนี้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า ในปัจจุบันได้มีปัญหาด้านโครงสร้างของส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในอำเภอแม่สอดซึ่งเป็นพื้นที่พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกล่าวคือ การปฏิบัติราชการที่อำเภอแม่สอดยังคงสังกัดสำนักงานในอำเภอเมืองจังหวัดตาก ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นเอกเทศในการปฏิบัติงาน ผู้ให้สัมภาษณ์เสนอให้มีการแบ่งส่วนราชการออกจากกันในลักษณะเช่นเดียวกับพื้นที่กรุงเทพมหานครซึ่งแบ่งตามพื้นที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน<sup>37</sup> และเสนอให้มีการรวมหน่วยงานภายใต้กระทรวงเดียวกันในพื้นที่จังหวัดไว้ด้วยกัน<sup>38</sup> เนื่องจากจังหวัดตากเป็นจังหวัดชายแดนเห็นควรให้มีการจัดตั้งสำนักงานการเจ้าหน้าที่สื่อเดินทางและหน่วยงานด้านการค้าต่างประเทศเพื่ออำนวยความสะดวกกับผู้ทำการค้าและการลงทุน และเพื่อให้คำแนะนำด้านกฎหมายการค้าการลงทุนกับประเทศข้างเคียงการนำสินค้าส่งออก<sup>39</sup>

##### 1.4.2 ภารกิจ อำนาจหน้าที่ กิจกรรมของส่วนราชการประจำจังหวัด

ด้านภารกิจ อำนาจหน้าที่ กิจกรรมของส่วนราชการประจำจังหวัด จากการสัมภาษณ์จะเป็นการกล่าวถึงสภาพปัญหาที่พบในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ประจำจังหวัดตากซึ่งมีลักษณะต่างกันไปตามภารกิจหน้าที่ที่ส่วนราชการต้องปฏิบัติซึ่งส่วนมากจะเป็นปัญหาที่เกิดจากสภาพภูมิประเทศของจังหวัดตากที่ทำให้การให้บริการและการขอเข้ารับบริการของประชาชนมีความยากลำบาก ผู้ให้สัมภาษณ์จากสำนักงานที่ดินจังหวัดตาก กล่าวว่า ในปัจจุบันนี้มีปัญหาเกี่ยวกับการทำธุรกรรมเกี่ยวกับที่ดินซึ่งจะต้องใช้เอกสารจำนวนมากในกรณีที่ประชาชนมีปัญหาเรื่องเอกสารไม่ครบถ้วนจึงต้องใช้เวลาในการเดินทาง ในขณะที่เดียวกันก็ต้องติดต่อประสานงานกับสำนักงานที่ดินอำเภอเพราะสำนักงานที่ดินจังหวัดไม่มีระบบประสานข้อมูลต่าง ๆ กับส่วนราชการอื่น<sup>40</sup> ในส่วนของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดตากประสบ

<sup>35</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560

<sup>36</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560.

<sup>37</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>38</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>39</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560

<sup>40</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

ปัญหาด้านการตีความการใช้งบประมาณ การใช้งบประมาณจากระเบียบกระทรวงการคลังตีความว่าการเกิด  
อัคริภยไม่เป็นไปตามนิยามสาธารณะภยไม่สามารถช่วยเหลือได้<sup>41</sup> ทั้งนี้ ส่วนราชการประจำจังหวัดการมี  
การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งจากข้อมูลการสัมภาษณ์จะเป็นประเด็นด้านการแก้ไข  
ปัญหาหาเสพติด<sup>42</sup>

#### 1.4.3 อัตรากำลังของส่วนราชการประจำจังหวัด

ในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวถึงข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเกี่ยวข้องกับอัตรากำลังของส่วนราชการประจำ  
จังหวัดตากซึ่งมีประเด็นปัญหาต่าง ๆ ประกอบไปด้วย ปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอ เนื่องจากความจำเป็นที่  
จะต้องเดินทางเป็นระยะทางไกล งบประมาณสำหรับการเดินทางที่ได้รับอนุมัติไม่เพียงพอและไม่ได้คำถึงระยะ  
ทางการเดินทางจริง<sup>43</sup> ซึ่งต้องดูแลทั้งพื้นที่อำเภอที่มีระยะทางระหว่างอำเภอค่อนข้างห่างไกลโดยเฉพาะใน  
พื้นที่อำเภอแม่สอดที่มีปริมาณงานเป็นจำนวนมากจึงได้มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนบุคลากรไปปฏิบัติหน้าที่ 1 คน  
ต่อสัปดาห์<sup>44</sup> ประเด็นปัญหาต่อมาคือ การเลื่อนขั้นเงินเดือนในระบบแบบแบ่งที่มีการใช้ค่ากลาง (Mid-Point)  
ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นในภาพรวมว่าการเลื่อนขั้นเงินเดือนในลักษณะดังกล่าวถือเป็นการทำลายโครงสร้าง  
ของระบบข้าราชการ การเลื่อนขั้นแบบขั้นบันไดตามรูปแบบเดิมเป็นเรื่องที่ได้อยู่แล้ว ไม่ควรปรับเปลี่ยนทำให้  
ข้าราชการกลายเป็นพนักงานบริษัทที่ต้องมีการแบ่งสัดส่วนร้อยละว่าควรได้เท่าไรที่ต้องเอาใจผู้บังคับบัญชา<sup>45</sup>

#### 1.4.4 หัวหน้าส่วนราชการของส่วนราชการประจำจังหวัด

ประเด็นด้านผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการของส่วนราชการประจำจังหวัดในปัจจุบันมีปัญหาใน  
หลายประเด็นเช่นกัน ในประเด็นปัญหาแรกคือ การโยกย้ายหัวหน้าหน่วยงานบ่อยครั้งทำให้การทำงานไม่  
ต่อเนื่องและอาจมีการเปลี่ยนนโยบายและไม่สามารถต่อยอดการทำงานได้อย่างต่อเนื่องจากนโยบายจะถูก  
เปลี่ยนไปเรื่อย ๆ ตามผู้ที่ย้ายมารับตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ<sup>46</sup> รวมถึงความไม่พร้อมในการปฏิบัติหน้าที่  
ของหัวหน้าส่วนราชการที่ย้ายมารับตำแหน่งใหม่ซึ่งต้องใช้เวลาในการศึกษาบริบทเชิงพื้นที่ของจังหวัดตาก<sup>47</sup>

ข้อเสนอแนะมีการเสนอให้มีการมอบอำนาจการตัดสินใจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด  
มากกว่านี้ โดยทำให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นเสมือนตัวแทนของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ  
ภายในเขตจังหวัด<sup>48</sup> และพื้นที่อำเภอแม่สอดซึ่งมีความพิเศษคุณสมบัติของหัวหน้าส่วนราชการต้องมีความ

<sup>41</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภยจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>42</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560

<sup>43</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสภกรรมจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>44</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>45</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>46</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>47</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานประมงจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560

<sup>48</sup> สัมภาษณ์, ประธานอาวุโสสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560.

พิเศษ กล่าวคือ จะต้องเป็นบุคคลซึ่งได้รับการคัดเลือกจากกรมต้นสังกัดของหน่วยงานมาเป็นพิเศษเพื่อมาประจำในอำเภอแม่สอดซึ่งเป็นพื้นที่ต้องใช้ความสามารถพิเศษ<sup>49</sup>

#### 1.4.5 ข้อจำกัดอุปสรรคที่มาจากปัจจัยเชิงพื้นที่ส่วนราชการประจำจังหวัด

ข้อจำกัดอุปสรรคจากปัจจัยเชิงพื้นที่ของส่วนราชการประจำจังหวัดตากนั้นสามารถเห็นได้ชัดจากการให้ข้อมูลโดยผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่าน เนื่องจากจังหวัดตากเป็นจังหวัดที่มีภูมิประเทศพิเศษคือ เป็นจังหวัดที่มีเทือกเขากั้นกลางจังหวัดทำให้การเดินทางในการให้บริการของส่วนราชการและการขอเข้ารับบริการของประชาชนมีความลำบาก กล่าวคือ การเดินทางไปอำเภออุ้มผางมีงบประมาณในการเดินทาง 200 บาท ซึ่งไม่เพียงพอที่จะใช้ในการเดินทาง ด้วยภูมิประเทศซึ่งมีเทือกเขากั้นกลางจังหวัดทำให้เกิดปัญหาในการบริหารบุคลากรที่ปฏิบัติราชการที่อำเภอแม่สอดซึ่งยังคงสังกัดสำนักงานในอำเภอเมืองตาก ทำให้เกิดความไม่เป็นเอกเทศในการปฏิบัติงาน ในบางกรณีข้าราชการจำเป็นจะต้องเดินทางไปปฏิบัติงานพื้นที่อำเภอแม่สอดและกลับอำเภอเมืองตากในทุกวันเนื่องจากมีครอบครัวอยู่ในพื้นที่อำเภอเมืองตากทำให้เกิดความไม่สะดวกในการปฏิบัติงาน<sup>50</sup> รวมไปถึงปัญหาด้านการขาดบุคลากรซึ่งต้องใช้ความสามารถพิเศษเฉพาะ<sup>51</sup> ตลอดจนการที่ส่วนราชการส่วนกลางที่ตั้งในอำเภอแม่สอดยังขาดความเข้าใจในพื้นที่มากพออนในบางครั้งอาจจะทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน<sup>52</sup>

ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะที่ได้มีการกล่าวถึงคือ ให้มีการแบ่งส่วนราชการที่ปฏิบัติราชการในอำเภอแม่สอดออกจากส่วนราชการที่ปฏิบัติราชการที่อำเภอเมืองตากเพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติราชการและมีการรวมส่วนราชการของกระทรวงเดียวกันไว้ด้วยกัน เนื่องจากภารกิจหลักและภาระงานเหมือนหรือคล้ายกัน<sup>53</sup>

### 1.5 นายอำเภอ

#### 1.5.1 ภารกิจ อำนาจหน้าที่ บทบาทของนายอำเภอ

ในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวถึง ภารกิจ อำนาจหน้าที่ บทบาทของนายอำเภอจากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่า บทบาทหลักของนายอำเภอคือ ภารกิจด้านความมั่นคงและยุทธศาสตร์ชายแดนมีหน้าที่ในการบริหารงานภายในให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ กระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายและดูแลพื้นที่ในระดับหมู่บ้านตำบล และอำเภอ<sup>54</sup> อีกทั้งยังต้องกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยปัจจุบันนายอำเภอยังมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบว่าด้วยเรื่องซึ่งเกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่น เช่น เรื่องที่ดินในส่วนของการ

<sup>49</sup> สัมภาษณ์, ประธานอาวุโสสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560.

<sup>50</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>51</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>52</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>53</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>54</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอแม่สอด, วันที่ 27 มิถุนายน 2560.

ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) หรือครุฑเขียว<sup>55</sup> โดยสำนักงานที่ดินอำเภอยังให้อำนาจกับ นายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบในการทำธุรกรรมบางประเภท เช่น การอนุมัตินิติกรรมหรือหนังสือทะเบียน<sup>56</sup> ในกรณีการปศุสัตว์ โดยตามโครงสร้างปศุสัตว์อำเภอและตำบลยังขึ้นกับนายอำเภอ<sup>57</sup> ในขณะที่การสาธารณสุข การบริหารจัดการของสาธารณสุขอำเภอจะถูกควบคุมโดยนายอำเภออีกชั้นหนึ่ง ซึ่งจะไม่เกี่ยวข้องกับ โรงพยาบาลศูนย์และโรงพยาบาลชุมชนที่ประจำในแต่ละอำเภอซึ่งมีนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล<sup>58</sup>

โดยสภาพปัญหาที่สำคัญที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้คือ การที่นายอำเภอขาดอำนาจในการตัดสินใจโดย นายอำเภอไม่มีอำนาจตัดสินใจในฐานะซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ แต่ทว่าเมื่อประชาชนเดือดร้อนจะมาขอความช่วยเหลือจากนายอำเภอแต่ในความเป็นจริงแล้วนายอำเภอไม่มีอำนาจหน้าที่และสามารถแก้ไขปัญหาได้ทุกอย่างเพราะเกินอำนาจหน้าที่ที่พึงกระทำได้<sup>59</sup>

ข้อเสนอในประเด็นซึ่งเกี่ยวข้องกับภารกิจ อำนาจหน้าที่ บทบาทของของนายอำเภอ ประเด็นแรก การคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งนายอำเภอต้องมีการกำหนดมาตรฐานกลางต้องมีความรู้ความสามารถ โดยเฉพาะนายอำเภอที่จะมาปฏิบัติงานที่อำเภอแม่สอดจะต้องมีประสบการณ์การทำงานเพราะอำเภอแม่สอด เป็นอำเภอชั้นพิเศษ ข้าราชการที่จะมาปฏิบัติงานที่อำเภอแม่สอดจะต้องทำงานได้ทันที<sup>60</sup> ต้องเรียนรู้เรื่อง ประชาชนในพื้นที่ต้องสามารถเชื่อมต่อกับผู้คนในพื้นที่ได้<sup>61</sup> และนายอำเภอควรมีอำนาจในการพิจารณาความ ดีความชอบของข้าราชการที่สนับสนุนการทำงานของนายอำเภอ<sup>62</sup>

ประการที่สอง โครงสร้างการบริหารงานรูปแบบพิเศษ อำเภอแม่สอดควรมีนายอำเภอและโครงสร้าง หน่วยงานรูปแบบพิเศษในการบริหารงานพื้นที่ ในด้านแผน แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบล จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังจากจังหวัด อีกทั้งแผนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับแผนอำเภอและแผน จังหวัดก่อให้เกิดการบูรณาการแผนระหว่างหน่วยงานจะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้การทำงานในระดับพื้นที่ได้<sup>63</sup>

### 1.5.2 ที่ว่าการอำเภอ

อำเภอแม่สอดเป็นเมืองที่มีเขตการปกครองขนาดใหญ่ กล่าวคือ อำเภอแม่สอดมีส่วนราชการจำนวนมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ได้แก่ เทศบาลนครแม่สอด เทศบาลตำบล 3 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 8 แห่ง รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 12 แห่ง และอำเภอแม่สอดประกอบด้วย

<sup>55</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>56</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>57</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>58</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>59</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอแม่สอด, วันที่ 27 มิถุนายน 2560.

<sup>60</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอแม่สอด, วันที่ 27 มิถุนายน 2560.

<sup>61</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอแม่สอด, วันที่ 27 มิถุนายน 2560.

<sup>62</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560.

<sup>63</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560.

ตำบล 10 แห่ง และหมู่บ้าน 90 แห่ง ส่วนราชการที่ตั้งอยู่ที่พื้นที่ประกอบด้วยสำนักงานอัยการจังหวัดแม่สอด กองตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดตาก ด้านบุคลากรแม่สอดหน่วยเฉพาะกิจกรรมทหารราบที่ 14 รวมไปถึงสำนักงานของผู้ช่วยทูตแรงงานของเมืองเมียวดี ในปัจจุบันอำเภอมีงบประมาณเพียงแค่ 1 ล้านบาท อำเภอจึงต้องขอเงินอุดหนุนจากหน่วยงานอื่นทำให้เป็นลักษณะของการต้องพึ่งพากัน<sup>64</sup> ในส่วนของเครือข่ายการปฏิบัติราชการ อำเภอมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านเช่นกันเพียงแต่อำเภอรอบนอกอาจมีข้อจำกัดเรื่องระยะทาง ทำให้ไม่สะดวกในการประสานงานการประสานงานโดยส่วนใหญ่จึงกระทำการติดต่อทางโทรศัพท์<sup>65</sup>

สำหรับข้อเสนอแนะของผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า ด้านบริหารงาน ควรกำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานอำเภอเป็นเหมือนกับสำนักงานจังหวัด เนื่องจากภาระงานของสำนักงานอำเภอมีจำนวนมาก รวมทั้งต้องมีอัตรากำลังที่เพียงพอมีความสามารถในการปฏิบัติงาน เพราะสำนักงานอำเภอก็เหมือนกับสำนักงานจังหวัด และควรมีการกระจายอำนาจการบริหารราชการสำหรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ โดยส่วนราชการส่วนกลาง ในมาบางเรื่องมายังนายอำเภอ ซึ่งอาจจะแต่งตั้งนายอำเภอให้เป็นประธานคณะกรรมการหรือส่วนหนึ่งของคณะกรรมการระดับอำเภอและมีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการในคณะกรรมการ เพื่อนำเสนอความเห็นไปในระดับจังหวัดต่อไป ด้านงบประมาณ ควรจัดสรรงบประมาณมาเป็นสัดส่วนร้อยละให้กับอำเภอ ในลักษณะเดียวกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยระบุให้ชัดเจนว่าจะจัดสรรงบประมาณให้อำเภอในสัดส่วนร้อยละเท่าไรของงบประมาณและงบประมาณที่ได้รับควรขึ้นอยู่กับรายได้หรือภาษีที่พื้นที่นั้น ๆ สามารถจัดเก็บได้ในกรณีอำเภอแม่สอดสามารถจัดเก็บภาษีได้ปีละหลายหมื่นล้านบาท ในด้านบุคลากร บุคลากรที่ปฏิบัติงานในสำนักงานอำเภอต้องเป็นผู้มีความสามารถเรื่องแผนงานและการปฏิบัติภารกิจ ตลอดจนมีความเชี่ยวชาญเช่นเดียวกับจังหวัดที่มีกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดและบุคลากรที่เป็นหัวหน้าสำนักงาน อำเภอต้องมีตำแหน่งอย่างน้อยระดับชำนาญการพิเศษ<sup>66</sup>

### 1.5.3 ปลัดอำเภอ

บทบาทหน้าที่ของปลัดอำเภอโดยปัจจุบันอำเภอแม่สอดมีปลัดอำเภอ 9 คน<sup>67</sup> โดยปลัดอำเภอจะแบ่งความรับผิดชอบในการดูแลพื้นที่ตำบลผู้ประสานงานประจำตำบล โดยมีชุดปฏิบัติการตำบลเป็นกลไกในการขับเคลื่อนงานนโยบายของรัฐบาล รวมถึงเรื่องอื่น ๆ ที่ดำเนินการผ่านกลไกนี้<sup>68</sup> ในส่วนของภาระงานพิเศษซึ่งในพื้นที่ชายแดนของประเทศ เช่น ศูนย์อพยพที่อำเภอท่าสองยาง อำเภออุ้มผางและอำเภอพบพระ อำเภออุ้มผางมีโครงสร้างศูนย์คือปลัดอำเภอ 1 คน และเจ้าหน้าที่อาสาสมัครไม่กี่คนเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ<sup>69</sup> และเนื่องจาก

<sup>64</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอแม่สอด, วันที่ 27 มิถุนายน 2560.

<sup>65</sup> สัมภาษณ์, ปลัดอำเภอเมืองตาก, วันที่ 28 มิถุนายน 2560.

<sup>66</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอแม่สอด, วันที่ 27 มิถุนายน 2560.

<sup>67</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอแม่สอด, วันที่ 27 มิถุนายน 2560.

<sup>68</sup> สัมภาษณ์, ปลัดอำเภอเมืองตาก, วันที่ 28 มิถุนายน 2560.

<sup>69</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560.

บุคลากรของอำเภอมีจำนวนไม่มากปลัดอำเภอจึงเป็นผู้ช่วยหลักของนายอำเภอที่จะช่วยงานตามโครงสร้างที่มีการแบ่งงานกันนายอำเภอจะมอบหมายให้ปลัดอำเภอรับผิดชอบโดยพิจารณาว่างานดังกล่าวเหมาะสมกับปลัดอำเภอคนใด<sup>70</sup>

#### 1.5.4 คณะกรรมการบริหารอำเภอบูรณาการ (กบอ.)

คณะกรรมการบริหารอำเภอบูรณาการ (กบอ.) เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นการให้นายอำเภอกำหนดแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานอำเภอ ผ่านการพัฒนาประสิทธิภาพกระบวนการงานและการพัฒนาประสิทธิภาพโครงสร้าง โดยกำหนดกลุ่มโครงสร้าง (Cluster) โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ (กบอ.) ประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการระดับท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคเอกชน โดยแยกออกเป็นกลุ่มภารกิจ 4 ด้าน คือ กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ กลุ่มภารกิจด้านสังคม กลุ่มภารกิจด้านความมั่นคง และกลุ่มภารกิจด้านการบริหารจัดการ โดยการดำเนินงานต่าง ๆ ของคณะกรรมการบริหารอำเภอบูรณาการ (กบอ.) ยึดเอาประชาชนเป็นศูนย์กลาง เน้นการร่วมกันเสนอและพิจารณาจัดความสำคัญ และเสนอต่อไปยังระดับจังหวัด โครงการส่วนใหญ่ที่เสนอมาจากอำเภอซึ่งทางจังหวัดจะพิจารณาต่อไป<sup>71</sup> โดยอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในฐานะประธานกรรมการคณะกรรมการบริหารอำเภอบูรณาการ (กบอ.) จะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกับหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอผ่านการประชุมประจำเดือนร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการและคณะกรรมการบริหารงานอำเภอ (กบอ.) โดยการประชุมหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอ นายอำเภอจะให้แต่ละหน่วยงานชี้แจงก่อนตามด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอำเภอเป็นลำดับการชี้แจงลำดับ<sup>72</sup>

#### 1.5.5 การประสานงานส่วนราชการพื้นที่อำเภอของนายอำเภอ

การประสานงานส่วนราชการพื้นที่อำเภอของนายอำเภอผ่านบทบาทของนายอำเภอแม่สอดในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับเรื่องชายแดนโดยสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ปปส.) มอบให้นายอำเภอเป็นประธานในการประชุมคณะกรรมการประสานงานปราบปรามยาเสพติดชายแดน (Border Liaison Offices: BLO) โดยนายอำเภอเป็นประธานฝ่ายอำเภอแม่สอดและหัวหน้าตำรวจเมืองเมียวดีเป็นประธานฝ่ายเมืองเมียวดีคณะกรรมการยังประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ<sup>73</sup> นอกจากนี้การปฏิบัติงานในเขตชายแดนยังมีคณะกรรมการที่ถูกต้องตามกฎหมายอีกคณะหนึ่งคือ นายอำเภอเป็นกรรมการคนหนึ่งในคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่น ไทย - เมียนมา และผู้แทนของหน่วยเฉพาะกิจกรมทหารราบที่ 14 เป็น

<sup>70</sup> สัมภาษณ์, ปลัดอำเภอเมืองตาก, วันที่ 28 มิถุนายน 2560.

<sup>71</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอแม่สอด, วันที่ 27 มิถุนายน 2560.

<sup>72</sup> สัมภาษณ์, ปลัดอำเภอเมืองตาก, วันที่ 28 มิถุนายน 2560.

<sup>73</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอแม่สอด, วันที่ 27 มิถุนายน 2560.



กรรมการคนหนึ่งในคณะกรรมการประสานงานปราบปรามยาเสพติดชายแดน (BLO) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นของนายอำเภอในฐานะนักประสานงาน (Coordinator) เพราะหน่วยงานภาครัฐเหล่านี้ไม่ได้ขึ้นโดยตรงกับนายอำเภอการประสานงานคือการพึ่งพาอาศัยกัน นายอำเภอจึงต้องทำหน้าที่ช่วยประสานการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงการเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>74</sup>

## 1.6. ส่วนราชการประจำอำเภอ

### 1.6.1 การจัดการโครงสร้างภายในส่วนราชการประจำอำเภอ

สภาพการณ์ของส่วนราชการระดับอำเภอในปัจจุบันคือ ส่วนราชการส่วนกลางในพื้นที่ชายแดนขาดความเข้าใจบริบทของพื้นที่อำเภอแม่สอด ทำให้เมื่อมีการปฏิบัติงานในพื้นที่ทำให้เกิดปัญหา โดยในปัจจุบันมีส่วนราชการที่ให้บริการร่วมกับอำเภอแม่สอด ประกอบไปด้วย พัฒนาชุมชนอำเภอ ท้องถิ่นอำเภอ สัสดีอำเภอ ปศุสัตว์อำเภอ สรรพากรอำเภอ เกษตรอำเภอ ศูนย์เทคโนโลยีและสารสนเทศชุมชน สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขาแม่สอด<sup>75</sup>

ในกรณีของสำนักงานปศุสัตว์อำเภอ ซึ่งเป็นให้บริการโดยมีการเพิ่มอัตรากำลังจากสำนักงานจังหวัดไปประจำอยู่ที่อำเภอแม่สอดเพื่อรองรับการบริการ แต่ทว่าในกรณีของการขอใบอนุญาตหรือเอกสารทางราชการบางอย่างผู้ลงนามยังต้องเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งจะปฏิบัติราชการที่อำเภอเมืองตาก<sup>76</sup> เช่นเดียวกับสำนักงานสหกรณ์จังหวัดตากซึ่งทำให้เกิดความไม่เป็นเอกเทศในการปฏิบัติงาน ผู้ให้สัมภาษณ์จึงเห็นว่าควรมีการแบ่งส่วนราชการออกจากกันในลักษณะเช่นเดียวกับในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งแบ่งตามพื้นที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน<sup>77</sup>

### 1.6.2 ภารกิจ อำนาจหน้าที่ กิจกรรมของส่วนราชการประจำอำเภอ

ภารกิจ อำนาจหน้าที่ กิจกรรมของส่วนราชการประจำอำเภอจะเป็นไปในลักษณะที่แตกต่างในแต่ละส่วนราชการ ในกรณีสำนักงานที่ดินจังหวัดตาก มีหน่วยงานรับผิดชอบพื้นที่ฝั่งอำเภอเมืองตากและฝั่งอำเภอแม่สอด โดยฝั่งอำเภอเมืองตาก ประกอบด้วย สำนักงานที่ดินจังหวัดตาก และสำนักงานที่ดินจังหวัดตาก สาขาสามเงา รับผิดชอบงานด้านเอกสารสิทธิ์ โฉนดที่ดิน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.1) สำหรับสำนักงานที่ดินจังหวัดตาก สาขาสามเงา จะดูแลรับผิดชอบพื้นที่อำเภอสามเงา ในขณะที่สำนักงานที่ดินจังหวัดตาก

<sup>74</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอแม่สอด, วันที่ 27 มิถุนายน 2560.

<sup>75</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>76</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>77</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

จะดูแลรับผิดชอบพื้นที่อำเภอบ้านตากและอำเภอวังเจ้า โดยสำนักงานที่ดินจังหวัดตากสาขาแม่สอด ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ 5 อำเภอ ได้แก่ อำเภออุ้มผาง อำเภอพบพระ อำเภอแม่ระมาด อำเภอแม่สอด และอำเภอท่าสองยาง<sup>78</sup>

ด้านงานที่กรมราชทัณฑ์มอบหมายให้เรือนจำแม่สอดรับผิดชอบเหมือนกับเรือนจำกลางตาก โดยเรือนจำกลางตากรับผิดชอบทั้งสิ้น 4 อำเภอ และเรือนจำแม่สอดรับผิดชอบทั้งสิ้น 5 อำเภอ<sup>79</sup> การปฏิบัติงานของสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดตากนั้นไม่ประสบกับปัญหามากนัก เนื่องจากพื้นที่จังหวัดตากมีสำนักงานคุมประพฤติ 2 แห่ง กล่าวคือ ฝั่งอำเภอเมือง สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดตาก และฝั่งอำเภอแม่สอด สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดตาก สาขาแม่สอด โดยส่วนใหญ่ภาระงานจะมีมากในพื้นที่การปฏิบัติงานของสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดตาก สาขาแม่สอด<sup>80</sup> ทว่ามีข้อมูลที่เป็นไปในลักษณะเดียวกับคือภาระงานของส่วนราชการในพื้นที่อำเภอแม่สอดจะมากกว่าอำเภอเมืองตาก เนื่องจากฝั่งอำเภอแม่สอดต้องดูแลพื้นที่ 5 อำเภอ ในขณะที่ฝั่งอำเภอเมืองตากดูแลพื้นที่ 4 อำเภอ<sup>81</sup>

### 1.6.3 อัตรากำลังส่วนราชการประจำอำเภอ

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ด้านอัตรากำลังส่วนราชการประจำพบว่า ส่วนราชการต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดตากประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากร เนื่องจากการต้องรับผิดชอบพื้นที่อำเภอเมืองตากและอำเภอแม่สอด ซึ่งมีระยะที่ห่างไกลและการคมนาคมไม่สะดวก ซึ่งในแต่ละหน่วยงานก็จะมีรายละเอียดของปัญหาซึ่งแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีของสำนักงานแรงงานจังหวัดตากมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจำนวนน้อย มีพนักงานตรวจแรงงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรงมีเพียง 3 คน แต่จะต้องดูแลทั้งพื้นที่อำเภอแม่สอดและพื้นที่อื่น ๆ สำหรับพื้นที่อำเภอแม่สอดที่มีปริมาณงานเป็นจำนวนมากนั้น สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดตากจะมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ไปคนละ 1 สัปดาห์<sup>82</sup>

ในขณะที่สำนักงานประมงอำเภอมีบุคลากรเพียง 4 คน แม้ว่าจังหวัดตากมี 9 อำเภอ เช่น ประมงอำเภอแม่สอด จะต้องดูแลหลายอำเภอ<sup>83</sup> ในขณะเดียวกันสำนักงานปศุสัตว์จังหวัดตากต้องแบ่งข้าราชการไปทำงานประจำอำเภอ 2 คน เพื่อทำหน้าที่คล้าย ๆ สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดตาก นั่นคือ แบ่งภารกิจให้ครอบคลุมยกเว้นฝ่ายบริหาร ปศุสัตว์จังหวัดไม่ต้องไปนั่งประจำ แต่การทำงานบุคลากรต้องเดินทางไป-กลับ เช่นเดียวกันหน่วยงานอื่น ๆ<sup>84</sup> สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดตากไม่สามารถจัดสรรบุคลากรไปประจำใน

<sup>78</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>79</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่เรือนจำแม่สอด, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>80</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>81</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560

<sup>82</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>83</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานประมงจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>84</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

พื้นที่อำเภอแม่สอดได้ เพราะภาระงานในพื้นที่อำเภอเมืองตากก็มีปริมาณมากอยู่แล้ว เนื่องจากจังหวัดตากเป็นจังหวัดขนาดเล็ก จึงมีอัตรากำลังเพียง 7 คน<sup>85</sup>

ข้อเสนอสำหรับการคัดเลือกบุคลากรมาประจำในพื้นที่อำเภอแม่สอด กรมต้นสังกัดของหน่วยงานจะมีการคัดเลือกข้าราชการมาเป็นพิเศษเพื่อมาประจำในอำเภอแม่สอด เนื่องจากพื้นที่แม่สอดเป็นพื้นที่ที่ต้องใช้บุคลากรที่มีความสามารถพิเศษ<sup>86</sup>

#### 1.6.4 ข้อจำกัดและอุปสรรคจากปัจจัยเชิงพื้นที่ส่วนราชการประจำอำเภอ

จากการสัมภาษณ์พบว่าส่วนใหญ่จะเป็นประเด็นปัญหาด้านการให้บริการที่จำเป็นจะต้องอาศัยความรวดเร็วในการดำเนินการ เช่น การจัดทำหนังสือเดินทางการพาแรงงานต่างด้าวไปขึ้นทะเบียนแรงงาน<sup>87</sup> ในกรณีงานยุติธรรม ซึ่งคณะกรรมการยุติธรรมจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานโดยมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือด้านกระบวนการยุติธรรมนั้นมีเพียงคณะเดียวที่อำเภอเมืองตาก แต่ทางอำเภอแม่สอดไม่มีคณะกรรมการดังกล่าว จึงต้องประสานงานมาที่จังหวัดตากเพื่อนำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่จะต้องเดินทางมาอธิบายรายละเอียดด้วยตนเองที่อำเภอเมือง<sup>88</sup> และเนื่องจากอำเภอแม่สอดจำเป็นต้องเดินทางไปกลับ ค่าใช้จ่ายเดินทางค่อนข้างสูง<sup>89</sup>

### 1.7 สำนักงานสาขา/หน่วยบริการระดับอำเภอ

#### 1.7.1 วิธีการจัดตั้งสำนักงานสาขา/หน่วยบริการระดับอำเภอ

ในปัจจุบันมีความพยายามที่จะจัดตั้งสำนักงานสาขาและหน่วยบริการระดับอำเภอในหลายหน่วยงาน โดยมีการผลักดันให้จัดตั้งสำนักงานสาขาของหน่วยราชการที่เข้ามาประจำในพื้นที่ เช่น สำนักงานจัดหางานจังหวัดตาก สาขาแม่สอด สำนักงานประกันสังคมจังหวัดตาก สาขาแม่สอด ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานสาขาแม่สอด สำนักงานพาณิชย์จังหวัดตาก สาขาแม่สอด เป็นต้น ขณะนี้อยู่ในระหว่างผลักดันการจัดตั้งสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดตาก สาขาแม่สอด ซึ่งได้มีการผลักดันมาประมาณ 4-5 ปี<sup>90</sup> ในขณะที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดตาก จะพิจารณาความเหมาะสมในการจัดโครงสร้างระดับกรม พิจารณาจากพื้นที่เสี่ยง เช่น ดินโคลนถล่ม น้ำป่า ระยะเวลาที่ห่างจากตัวอำเภอ ให้จัดตั้งเป็นสาขาแต่แตกต่างกันไป<sup>91</sup> สำหรับ

<sup>85</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>86</sup> สัมภาษณ์, ประธานอาวุโสสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560.

<sup>87</sup> สัมภาษณ์, ประธานอาวุโสสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560.

<sup>88</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>89</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>90</sup> สัมภาษณ์, ประธานอาวุโสสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560.

<sup>91</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

สำนักงานปศุสัตว์อำเภอได้รับการจัดตั้งขึ้นมาใหม่อีกครั้งด้วยเหตุผลว่าคนเดินมาส่วนราชการได้ แต่วัวเดินไปไม่ได้ จึงต้องจัดตั้งส่วนราชการในระดับอำเภอเพื่อรองรับการทำงาน<sup>92</sup>

ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ได้เสนอให้มีการจัดตั้งงบประมาณสำหรับการจัดตั้งสาขาในพื้นที่อำเภอแม่สอด และจัดสรรงบประมาณโดยตรงให้กับสาขา จะทำให้การจัดการสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการมากยิ่งขึ้นได้ซึ่งปัจจุบันหลายหน่วยงานอยู่ระหว่างการผลักดันการจัดตั้งสาขา<sup>93</sup>

### 1.7.2 บุคลากรของสำนักงานสาขา/หน่วยบริการระดับอำเภอ

ประเด็นเรื่องบุคลากรของสำนักงานสาขาและหน่วยบริการระดับอำเภอมีความแตกต่างกันในรายละเอียดของแต่ละหน่วยงาน กล่าวคือ สำนักงานขนส่งจังหวัดตากมีเจ้าหน้าที่สังกัดสำนักงานขนส่งจังหวัดตากประมาณ 20 คน และมีเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งไปประจำการอยู่ที่สำนักงานสาขาแม่สอด จำนวน 6-7 คน โดยสำนักงานขนส่งจังหวัดและสำนักงานสาขามิ่งงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน เช่น งานจับกุม ตรวจสอบ<sup>94</sup> สำนักงานพาณิชย์จังหวัดตาก มีการจัดตั้งสำนักงานพาณิชย์จังหวัดตากสาขาแม่สอด เพื่อให้บริการประชาชนทั้งในเนื้องานของกรมพัฒนาธุรกิจและกรมการค้าต่างประเทศ มีข้าราชการประจำ 2 คน และขึ้นตรงกับพาณิชย์จังหวัดตาก แต่ภาระงานด้านการจดทะเบียนพาณิชย์ในพื้นที่อำเภอแม่สอดคิดเป็นร้อยละ 70 ของการจดทะเบียนพาณิชย์ในพื้นที่จังหวัดตากทั้งหมด โดยสำนักงานพาณิชย์จังหวัดตากรับผิดชอบงานด้านการส่งเสริมผู้ประกอบการทั้งหมด<sup>95</sup>

### 1.7.3 ลักษณะการให้บริการสำนักงานสาขา/หน่วยบริการระดับอำเภอ

สำหรับลักษณะการให้บริการสำนักงานสาขาและหน่วยบริการระดับอำเภอในพื้นที่จังหวัดตากในปัจจุบันมีความแตกต่างกันในแต่ละส่วนราชการ เช่น กรณีของสำนักงานคุมประพฤติที่มีทั้งหมด 2 แห่ง คือสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดตากซึ่งอยู่ในพื้นที่ฝั่งอำเภอเมืองและสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดตาก สาขาแม่สอด ซึ่งอยู่ในพื้นที่ฝั่งอำเภอแม่สอด โดยปริมาณงานของสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดตาก สาขาแม่สอด มีปริมาณงานมากกว่าสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดตาก โดยเฉพาะภาระงานด้านแรงงานข้ามชาติและยาเสพติด<sup>96</sup> ส่วนกรณีของสำนักงานที่ดินจังหวัดตาก สาขาแม่สอด ซึ่งดูแลรับผิดชอบพื้นที่ 5 อำเภอ ทำให้ประชาชนจากในพื้นที่รับผิดชอบต้องเดินทางไปทำธุรกรรมได้เพียงที่สำนักงานที่ดินจังหวัดตาก สาขาแม่สอดเท่านั้น ประชาชนจากอำเภอท่าสองยางเดินทางมายังอำเภอแม่สอด มีระยะทางประมาณ 80 กิโลเมตร ทำให้ต้องใช้

<sup>92</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>93</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>94</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานขนส่งจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>95</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>96</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

เวลาในการทำธุรกรรมทั้งวันหรืออาจต้องหาที่พักอาศัยค้างคืนเพื่อติดต่อทำธุรกรรมในวันถัดไป ทำให้ประชาชนในพื้นที่อำเภอท่าเสาเมืองอุตรดิตถ์<sup>97</sup>

กรณีของสำนักงานขนส่งจังหวัดตาก มีการจัดตั้งสำนักงานขนส่งสาขาอยู่ที่อำเภอแม่สอดแต่มีปริมาณงานมากกว่าฝั่งอำเภอเมืองตากเช่น การสอบใบขับขี่แรงงานต่างด้าวและมีผู้จดทะเบียนรถ ทั้งผู้ประกอบการที่จดทะเบียนรถบรรทุก แต่สำนักงานขนส่งสาขาอำเภอแม่สอดสามารถดำเนินการแทนสำนักงานขนส่งจังหวัดได้ในบางภารกิจเท่านั้น เนื่องจากกรมการขนส่งทางบกไม่อนุญาตให้สำนักงานสาขาแม่สอดทำหน้าที่แทนสำนักงานขนส่งจังหวัดตากได้ทั้งหมด แตกต่างจากสำนักงานสาขาเบตง ในบางภารกิจผู้ใช้บริการต้องติดต่อมาที่สำนักงานขนส่งจังหวัดตากโดยตรง เช่น การจดทะเบียนต้องมาที่สำนักงานขนส่งจังหวัดตาก ในขณะที่สำนักงานสาขาแม่สอด สามารถดำเนินการด้านการต่ออายุทะเบียน หรือการแจ้งแก้ไขข้อมูล<sup>98</sup>

## 1.8 กลุ่มจังหวัด

### 1.8.1 หัวหน้ากลุ่มจังหวัด

สำหรับประเด็นด้านหัวหน้ากลุ่มจังหวัดในปัจจุบัน ตามที่ประเทศไทยมีการแบ่งพื้นที่ในการพัฒนาตามกลุ่มจังหวัดออกเป็น 18 กลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดตากอยู่ในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 1 ประกอบด้วย จังหวัดตาก จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดสุโขทัย และจังหวัดอุตรดิตถ์ โดยให้จังหวัดพิษณุโลกเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ตามข้อมูลจากการลงพื้นที่สัมภาษณ์พบว่า มีการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในประเด็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดว่าควรมีการพิจารณาการดำรงตำแหน่งของจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด โดยปรับตามลำดับความอาวุโสเพื่อให้เกิดการยอมรับ และควรกำหนดเกณฑ์การพิจารณาถึงความเหมาะสมของการดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เช่น ความอาวุโสและความเป็นที่ยอมรับ เป็นต้น<sup>99</sup>

### 1.8.2 คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัด

สำหรับประเด็นปัญหาด้านคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดพบว่า การของบประมาณกลุ่มจังหวัดส่วนราชการยังขาดความพร้อม ซึ่งการบริหารงานกลุ่มจังหวัดของจังหวัดตากมีการทำงานล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพดีเท่าที่ควร สำหรับจังหวัดตากปัญหาที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือความไม่พร้อมของพื้นที่<sup>100</sup>

<sup>97</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>98</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานขนส่งจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>99</sup> สัมภาษณ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก, วันที่ 28 มิถุนายน 2560.

<sup>100</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

สำหรับข้อเสนอแนะในประเด็นด้านคณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัดในปัจจุบัน ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อเสนอว่าควรมีการมอบอำนาจในการใช้งบประมาณของกลุ่มจังหวัดให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีขนาดใหญ่เป็นผู้รับผิดชอบ

### 1.8.3 สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในปัจจุบันมีบทบาทหลักคือ 1) การเป็นผู้ประสานงานหลักในการเชื่อมโยงและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัด 2) การถ่ายทอดเป้าหมายระดับกลุ่มจังหวัดไปสู่เป้าหมายระดับจังหวัด 3) บูรณาการแผนงาน โครงการ และงบประมาณของกลุ่มจังหวัด 4) บริหารการวัดผลการดำเนินงานส่งเสริมการสื่อสาร การแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ เกี่ยวกับการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ และ 5) พัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนภายในกลุ่มจังหวัด

สำหรับข้อเสนอแนะในประเด็นสำนักงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด มีข้อเสนอแนะในเชิงโครงสร้างการบริหารหลายประการ ได้แก่ สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดควรขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงเป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาค ไม่ควรขึ้นตรงกับกระทรวงมหาดไทย และไม่ขึ้นตรงกับสำนักบริหารงานจังหวัด (สจ.)<sup>101</sup> นอกจากนี้ การกำหนดตำแหน่งหัวหน้าสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดไม่ควรกำหนดให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดของจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ขณะนี้สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดไม่ได้แยกออกมา แต่หัวหน้าสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดคือหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เพราะเป็นลูกน้องของผู้ว่าราชการจังหวัดและเป็นที่ตั้งของจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่ม เนื่องจากสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเป็นกลไกที่มีความสำคัญอย่างมาก ถ้าให้ความสำคัญกับกลุ่มจังหวัดต้องให้สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมีความเข้มแข็งด้วย<sup>102</sup>

### 1.8.4 การจัดงบประมาณตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

สำหรับในด้านการจัดงบประมาณตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในปัจจุบันพบว่าการจัดสรรงบประมาณเพิ่มให้กับกลุ่มจังหวัดเพิ่มขึ้นโดยงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมารวมทั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560 (เพิ่มเติม) ที่ได้รับการจัดสรรมามีจำนวนกว่า 50 ล้านบาท<sup>103</sup>

สำหรับปัญหาในด้านการจัดงบประมาณตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดในปัจจุบันพบว่า มีปัญหาด้านกระบวนการทางงบประมาณเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากงบประมาณกลุ่มจังหวัดที่มีงบประมาณจำนวนมาก แต่มีระยะเวลาในการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะและคุณสมบัติผู้เสนอราคาที่ยาวนานเกินไป ขณะเดียวกันมีการกำหนดระยะเวลาสำหรับคณะกรรมการกำหนดคุณสมบัติค่อนข้างนาน ทำให้หลายโครงการล่าช้าและมีการยกเลิกโดย

<sup>101</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560.

<sup>102</sup> สัมภาษณ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก, วันที่ 28 มิถุนายน 2560.

<sup>103</sup> สัมภาษณ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก, วันที่ 28 มิถุนายน 2560.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.)<sup>104</sup> นอกจากนี้ งบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ในหลายส่วนราชการขาดความพร้อมในการเสนอแผนงานและโครงการ รวมถึงปัญหาด้านการเบิกจ่ายของกรมบัญชีกลาง สำนักงานงบประมาณ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้มีการจัดสรรงบประมาณลงมาช้า เช่น งบประมาณกลุ่มจังหวัดทั้งหมด 71,000 ล้านบาท จังหวัดตากได้รับการจัดสรรงบประมาณ 800 ล้านบาท แต่ส่วนราชการมีระยะเวลาในการหาตัวผู้รับจ้างค่อนข้างสั้น ทำให้มีผู้ลงนามในสัญญาเพียง 100 ล้านบาทเท่านั้น ประกอบกับปัญหาด้านการเบิกจ่ายอันเป็นผลมาจากการจัดสรรงบประมาณลงมาช้าทั้งที่ระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (e-GP) ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ของจังหวัดตากมีความพร้อมทุกอย่าง<sup>105</sup>

สำหรับข้อเสนอแนะในประเด็นการจัดงบประมาณตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ตัวแทนส่วนราชการบางคนมีความคิดเห็นว่าการใช้งบประมาณของกลุ่มจังหวัดจำเป็นต้องดูความเชื่อมโยงของพื้นที่ จังหวัดที่อยู่ในกลุ่มจังหวัดบางเรื่องต้องเน้นหนักในบางพื้นที่ ดังนั้น จึงไม่ควรแบ่งสัดส่วนงบประมาณเท่ากันในทุกพื้นที่<sup>106</sup>

## 1.9 ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดอำเภอกับภาคส่วนอื่น

### 1.9.1 ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดอำเภอกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดตากในปัจจุบันมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนงบประมาณและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรวมไปจนถึงการสนับสนุนบุคลากร ทั้งฝ่ายพัสดุและฝ่ายช่าง และทรัพยากรอื่น ๆ ที่ส่วนราชการส่วนภูมิภาคทั้งในระดับจังหวัดและในระดับอำเภอมีความขาดแคลน โดยส่วนราชการส่วนภูมิภาคต้องขอความร่วมมือไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นปัญหาด้านความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัด อำเภอ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการสะท้อนจากตัวแทนส่วนราชการในหลายประการ ได้แก่ ประเด็นด้านความรับผิดชอบและการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากองค์กรตรวจสอบในพื้นที่ กล่าวคือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินโครงการและกิจกรรมร่วมกับส่วนราชการส่วนภูมิภาคในบางครั้งต้องรับผิดชอบต่อความผิดพลาดจากการดำเนินโครงการร่วมกับส่วนราชการส่วนภูมิภาค การเข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการใดโครงการหนึ่งเมื่อมีปัญหาทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจเสี่ยงต่อการโดนตรวจสอบถึงความเกี่ยวข้องของบทบาทอำนาจหน้าที่จากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ได้ทำให้หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ต้องการที่จะเข้ามาดำเนินกิจกรรมร่วมกับส่วนราชการส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องการจะให้ส่วนราชการระดับอำเภอยึดตัวบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากจะทำให้บุคลากรขององค์กรปกครอง

<sup>104</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอแม่สอด, วันที่ 27 มิถุนายน 2560.

<sup>105</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานคลังจังหวัดตาก, วันที่ 9 พฤษภาคม 2560.

<sup>106</sup> สัมภาษณ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก, วันที่ 28 มิถุนายน 2560.

ส่วนท้องถิ่นไม่พัฒนาสมรรถนะด้านการพัฒนา เนื่องจากในปัจจุบันงานด้านการพัฒนาของอำเภอลดน้อยลง ทำให้บุคลากรไม่เกิดความเชี่ยวชาญด้านการพัฒนา<sup>107</sup>

### 1.9.2 ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดอำเภอกับการปกครองท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดอำเภอกับภาคการปกครองท้องถิ่นที่จากการสัมภาษณ์พบว่า ในระดับอำเภอ ส่วนราชการในระดับอำเภอมีการบูรณาการการทำงานตั้งแต่ในระดับแผนงานโครงการจนไปสู่ระดับการปฏิบัติ เช่น ในกระบวนการจัดทำแผนงานโครงการในระดับอำเภอ จะมีการปฏิบัติการในพื้นที่ โดยสำนักงานอำเภอ ผ่านการนำของนายอำเภอจะลงพื้นที่หมู่บ้านโดยมีชุดปฏิบัติการประจำตำบลที่มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอเป็นหัวหน้าชุดปฏิบัติการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยการลงพื้นที่แต่ละครั้ง จะมีการสำรวจความต้องการของประชาชนประชาชนจะแจ้งความต้องการของพื้นที่ต่าง ๆ ในว่าแผนในปีนี้ประชาชนมีความต้องการอย่างไร และจะกำหนดเป็นแผนงานโครงการลงในแผนของหมู่บ้าน เมื่อรวมเป็นแผนของตำบลแล้วจะถูกส่งไปที่อำเภอ และอำเภอจะรวบรวมประมวลผลเป็นแผนพัฒนาอำเภอระยะ 4 ปี และแผนปฏิบัติราชการในแต่ละปี<sup>108</sup>

### 1.9.3 ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัด/อำเภอกับภาคเอกชน

สำหรับประเด็นด้านความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดอำเภอกับภาคเอกชน ในปัจจุบันภาคเอกชนในจังหวัดตากมีการประสานงานและทำงานร่วมกันกับส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนและส่งเสริมภาคเอกชนเป็นส่วนใหญ่ โดยที่ผ่านมามีองค์กรธุรกิจจะมีการเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมภาคเอกชนด้านต่าง ๆ อาทิ สภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก หอการค้าจังหวัดตาก โดยองค์กรเอกชนเหล่านี้ทำงานผ่านการประสานและสนับสนุนงานโดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เช่น สำนักงานพาณิชย์จังหวัด สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สำนักงานจัดหางานจังหวัด เป็นต้น<sup>109</sup>

สำหรับประเด็นปัญหาด้านความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัด อำเภอ กับภาคเอกชน ในความคิดเห็นของภาคเอกชนบางคนมองว่าในปัจจุบันภาคเอกชนในจังหวัดตากมีส่วนร่วมในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) และคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ไม่มากนัก และขาดการบูรณาการการทำงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยมีการสะท้อนปัญหาจากกรณีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดตาก โดยที่ผ่านมาสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตากได้เข้าร่วมพิจารณาการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดตากแต่ไม่สามารถสร้างผลกระทบต่อแผนยุทธศาสตร์จังหวัดตากได้ ทำให้สภาอุตสาหกรรมจังหวัดตากเป็นเพียง “ตรายาง” ไม่มีอำนาจในการสร้างผลกระทบใด ๆ ต่อแผนยุทธศาสตร์จังหวัดได้อย่างแท้จริง<sup>110</sup>

<sup>107</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560.

<sup>108</sup> สัมภาษณ์, ปลัดอำเภอเมืองตาก, วันที่ 28 มิถุนายน 2560.

<sup>109</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอแม่สอด, วันที่ 27 มิถุนายน 2560.

<sup>110</sup> สัมภาษณ์, ประธานอาวุโสสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก, วันที่ 3 เมษายน 2560.



#### 1.9.4 ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัด อำเภอกับภาควิชาการ

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัด อำเภอกับภาควิชาการในพื้นที่จังหวัดตากในปัจจุบัน ภาควิชาการเข้ามามีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนข้อมูลและองค์ความรู้ในเชิงวิชาการที่สำคัญให้กับส่วนราชการ จากการสัมภาษณ์พบว่า ภาควิชาการมีบทบาทในการสนับสนุนข้อมูลวิจัยที่ใช้ในการต่อยอดในเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาพื้นที่ เช่น ในกรณีของการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษได้มีการศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างต่อเนื่องโดยทางเทศบาลนครแม่สอดมีการร่วมมือกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

# ภาคผนวก ข

---



# ผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึก

## กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น

ในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวถึงผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น ซึ่งประมวลผลมาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้สัมภาษณ์ที่หลากหลาย ได้แก่ รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น นายอำเภอชุมแพ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก และเลขาธิการหอการค้าขอนแก่น รวมไปถึงการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัด เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 ซึ่งมีผู้เข้าร่วมประชุมเป็นผู้แทนหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดขอนแก่น

ผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นจะครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัด คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) สำนักงานจังหวัด ส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ส่วนราชการประจำอำเภอ สำนักงานสาขา/หน่วยบริการระดับอำเภอ กลุ่มจังหวัด ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดอำเภอกับภาคส่วนอื่น โดยมีรายละเอียดผลการศึกษาดังต่อไปนี้

### 2.1 ผู้ว่าราชการจังหวัด

#### 2.1.1 บทบาท อำนาจหน้าที่

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกในพื้นที่ พบว่า บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น ไม่มีความแตกต่างไปจากบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น ๆ โครงสร้างและการบังคับบัญชาในปัจจุบันมีความชัดเจน และบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ไม่เป็นปัญหาต่อการปฏิบัติงาน<sup>1</sup> อีกทั้งผู้ให้สัมภาษณ์บางคนแสดงทัศนะว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีส่วนสำคัญอย่างมากในการชี้นำทิศทางการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด<sup>2</sup>

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นคนปัจจุบัน ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนโดยเฉพาะภาคเอกชน เห็นพ้องกันว่า บทบาทที่สำคัญประการหนึ่งของผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นคนปัจจุบันคือ การให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัด จังหวัดขอนแก่นในปัจจุบันกำลังเกิดการพัฒนาเมืองในหลาย ๆ ด้าน เช่น การปรับปรุงท่าอากาศยานขอนแก่น การก่อสร้างศูนย์ประชุมขนาดใหญ่ การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นรถไฟฟ้ารางเบา รถประจำทางเชื่อมต่อเส้นทางท่าอากาศยานขอนแก่นและศูนย์กลางเมือง เป็นต้น

<sup>1</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>2</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นคนปัจจุบันได้มีส่วนผลักดันให้มีตราสัญลักษณ์ประจำจังหวัดเรียกว่า ไดโน (Dino) เพื่อใช้ประโยชน์ในทางธุรกิจ โดยมอบให้ภาคเอกชนของจังหวัดขอนแก่นเป็นผู้ดำเนินการเรื่องนี้ต่อไป เพื่อให้เกิดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องแม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นคนดังกล่าวจะเกษียณอายุราชการไปแล้ว<sup>3</sup> การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นคนปัจจุบันให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดขอนแก่นนั้น ส่งผลให้หน่วยราชการในจังหวัดเกิดความตื่นตัวตามไปด้วย และทำให้ขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดขอนแก่นให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน<sup>4</sup>

สำหรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องเข้าใจบริบทการทำงานของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคที่ต้องปฏิบัติงานตามคำสั่งของกรมต้นสังกัด ในขณะที่เดียวกันก็อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย<sup>5</sup> รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องเข้าใจความต้องการของคนในพื้นที่ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดเป็นไปได้อย่างราบรื่นและสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่<sup>6</sup> ในขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นว่า การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดควรคำนึงถึงความสอดคล้องกับแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย<sup>7</sup>

### 2.1.2 คุณสมบัติ สมรรถนะ

ที่ผ่านมาผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นส่วนใหญ่เป็นข้าราชการใกล้เกษียณอายุราชการ มีระยะเวลาการปฏิบัติงานประมาณ 1-2 ปี ทำให้จังหวัดขอนแก่นมีการเปลี่ยนแปลงผู้ว่าราชการจังหวัดบ่อยครั้ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องในการบริหารงานและการพัฒนาจังหวัด<sup>8</sup> รวมไปถึงแนวทางการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ที่เปลี่ยนไปตามวิธีการทำงานของประธานคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการหรือผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างไรก็ตาม สำหรับบางจังหวัดที่มีภาคเอกชนที่เข้มแข็ง แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเปลี่ยนไป แต่แนวทางการพัฒนาจังหวัดจะไม่เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย<sup>9</sup> ดังนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนจึงเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีวาระการดำรงระยะเวลาหนึ่ง

---

<sup>3</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>4</sup> สัมภาษณ์, เลขานุการหอการค้าจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

<sup>5</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานขนส่งจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>6</sup> สัมภาษณ์, เลขานุการหอการค้าจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

<sup>7</sup> สัมภาษณ์, ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 1 พฤษภาคม 2560.

<sup>8</sup> สัมภาษณ์, เลขานุการหอการค้าจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

<sup>9</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสถิติจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

เพื่อให้การขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดเกิดความต่อเนื่อง<sup>10</sup> โดยเฉพาะจังหวัดขนาดใหญ่ อย่างเช่น จังหวัดขอนแก่น ผู้ว่าราชการจังหวัดควรดำรงตำแหน่งในจังหวัดอย่างน้อย 3 ปี<sup>11</sup>

สำหรับข้อเสนอแนะอื่น ๆ เกี่ยวกับคุณสมบัติและสมรรถนะของผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด มีหลายประการ ได้แก่ ประเด็นที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนต้องการให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้การดำเนินงานสามารถตอบโจทย์ของพื้นที่ได้<sup>12</sup> ในขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนมีความเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะผ่านการฝึกอบรมบางหลักสูตรเพื่อพัฒนาสมรรถนะบางประการ และผู้ว่าราชการจังหวัดไม่จำเป็นต้องมาจากสังกัดกระทรวงมหาดไทย อาจจะมีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบกำกับดูแลผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.)<sup>13</sup> อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีคุณสมบัติเป็นนักประสานงาน เพื่อประสานประโยชน์และเชื่อมโยงกับหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดได้ ในขณะเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีคุณสมบัติเป็นพนักงานเชิงรุกด้วย<sup>14</sup> นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดควรเป็นผู้มีคุณธรรมจริยธรรม เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินงานที่ใช้งบประมาณจำนวนมาก<sup>15</sup>

### 2.1.3 วิธีการทำงาน

ตามที่คุณให้สัมภาษณ์หลายคนได้กล่าวถึงบทบาทในการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นคนปัจจุบัน อาจจะได้เห็นได้จากวิธีการทำงาน ซึ่งก่อนที่จะย้ายมาปฏิบัติราชการในจังหวัดขอนแก่น ผู้ว่าราชการจังหวัดท่านนี้ได้ “ทำการบ้าน” เกี่ยวกับจังหวัดขอนแก่นมาก่อน อีกทั้งมีแนวทางการพัฒนาจังหวัดขอนแก่นที่สอดคล้องกับความต้องการของภาคเอกชนในพื้นที่<sup>16</sup> ในขณะเดียวกันเพื่อให้การพัฒนาเมืองเป็นไปแนวทางที่ได้กำหนดไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นคนปัจจุบันได้พยายามดึงทุกภาคส่วนให้ร่วมกันขับเคลื่อนการดำเนินงานพัฒนาจังหวัดขอนแก่นให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดท่านนี้มีแนวคิดที่ต้อง “สร้างเมืองให้มีชีวิต” โดยส่งเสริมการจัดกิจกรรมและประเพณีต่าง ๆ เพื่อดึงความสนใจจากคนภายนอก เช่น เทศกาลดอกคูณเสียงแคนในช่วงวันสงกรานต์ ซึ่งเป็นการส่งเสริมภาคการท่องเที่ยวและการบริการของจังหวัดด้วย<sup>17</sup>

---

<sup>10</sup> สัมภาษณ์, เลขาธิการหอการค้าจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

<sup>11</sup> สัมภาษณ์, ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 1 พฤษภาคม 2560.

<sup>12</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>13</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>14</sup> สัมภาษณ์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 1 พฤษภาคม 2560.

<sup>15</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>16</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>17</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

วิธีการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นยังได้มีการมอบหมายงานให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนรับผิดชอบดูแลในแต่ละด้าน ได้แก่ ด้านความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจและยุทธศาสตร์ และด้านสังคม อีกทั้งได้มอบหมายหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในแต่ละด้านทำงานสนับสนุนรองผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ในขณะเดียวกันได้เปิดโอกาสให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดได้ศึกษาเรียนรู้งานบางอย่างที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานในอนาคตอย่างไรก็ตาม งานด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมาก ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบด้วยตนเอง เช่น การเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ด้วยตนเอง โดยไม่ได้มอบหมายรองผู้ว่าราชการจังหวัดคนใด<sup>18</sup> นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้แอปพลิเคชันไลน์ (Line) เพื่อสั่งการและรับเรื่องราวจากหน่วยราชการและภาคส่วนต่าง ๆ ในจังหวัด ทั้งในเวลาราชการและนอกเวลาราชการ ซึ่งทำให้เกิดความใกล้ชิดและสามารถตอบคำถามทุกข้อซักถามได้<sup>19</sup>

#### 2.1.4 การมอบอำนาจ

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า ในปัจจุบันนี้หน่วยราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจมาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดค่อนข้างมาก ทำให้เกิดความคล่องตัวและสามารถใช้อำนาจสั่งการให้มีการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้ทันที เช่น กรณีเกิดอุทกภัยในพื้นที่จังหวัด ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการขุดลอกคลองและท่อระบายน้ำในอดีตการดำเนินการเรื่องนี้จะต้องทำเรื่องขออนุมัติไปยังหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องก่อน แต่ในปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในเรื่องนี้ ทำให้สามารถดำเนินการได้เลย<sup>20</sup>

#### 2.1.5 ความสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่นในพื้นที่

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นคนปัจจุบันและภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ ปรากฏชัดเจนในการดำเนินกิจกรรม “เรารักขอนแก่น” ซึ่งเป็นเวทีที่ทำให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดได้มาพบปะกันอย่างไม่เป็นทางการ รวมไปถึงภาคส่วนอื่น ๆ ทั้งภาคเอกชนและสถาบันการศึกษา กิจกรรมนี้ดำเนินการสืบต่อมาจากอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดคนก่อน เดิมทีอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดจัดกิจกรรมเรารักขอนแก่นประมาณ 2-3 เดือนต่อหนึ่งครั้ง แต่ในสมัยผู้ว่าราชการจังหวัดคนปัจจุบันจัดกิจกรรมนี้เดือนละหนึ่งครั้ง<sup>21</sup> การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสำคัญกับกิจกรรมนี้ จึงเป็นเสมือน “แม่เหล็ก” ที่ดึงดูดให้ภาคส่วนต่าง ๆ ให้ความสนใจเข้าร่วมกิจกรรมเรารักขอนแก่น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการขับเคลื่อนความร่วมมือของทุกภาคส่วน<sup>22</sup>

<sup>18</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>19</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>20</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>21</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสถิติจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>22</sup> สัมภาษณ์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 1 พฤษภาคม 2560.

โดยปกติแล้วหน่วยราชการในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ล้วนมีความเกรงใจและให้การยอมรับนับถือผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม การยอมรับนับถือในตัวผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการปฏิบัติตามการบังคับบัญชา และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากอุปนิสัยและบุคลิกภาพของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนที่จะต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับข้าราชการได้<sup>23</sup> ในขณะที่เดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็มีความเกรงใจในการสั่งการหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เนื่องจากอำนาจในการบริหารจัดการในพื้นที่ถูกดึงกลับไปให้หน่วยราชการส่วนกลางมากขึ้น<sup>24</sup>

## 2.2 คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.)

### 2.2.1 องค์ประกอบ

บทบาทที่สำคัญในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) คือ ประธานคณะกรรมการ นั่นคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และสำนักงานจังหวัดในฐานะเลขานุการคณะกรรมการ ในการพิจารณาเลือกองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด แม้ว่าบางหน่วยงานไม่ได้เป็นหนึ่งในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ แต่จะมีหนังสือส่งมาให้จัดเตรียมข้อมูลเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เช่น สำนักงานสถิติจังหวัดขอนแก่น<sup>25</sup> อย่างไรก็ตาม บางหน่วยงานที่ได้รับเชิญให้เข้าไปมีส่วนร่วมเป็นหนึ่งในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แต่หัวหน้าส่วนราชการกลับไม่ให้ความสำคัญ หรือไม่คิดว่าหน่วยงานของตนมีส่วนเกี่ยวข้อง จึงไม่เข้าร่วมประชุมหรือส่งบุคลากรที่ไม่เข้าใจกระบวนการทำงานมาเข้าร่วมประชุมแทน<sup>26</sup>

ในขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์อีกรายหนึ่งชี้ให้เห็นว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบันไม่มีความเหมาะสม<sup>27</sup> จึงมีข้อเสนอแนะว่า ควรพิจารณาทบทวนปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้มีความครอบคลุม โดยไม่จำกัดเฉพาะหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น แต่ควรครอบคลุมไปถึงหน่วยราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ด้วย และองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการควรมีโครงสร้างที่ชัดเจนว่าหน่วยงานใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาจังหวัด<sup>28</sup>

---

<sup>23</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>24</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสถิติจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>25</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสถิติจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>26</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>27</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานคลังจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>28</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานขนส่งจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.



## 2.2.2 บทบาทหน้าที่

คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยใช้ศักยภาพที่มีของจังหวัดเป็นประเด็นพิจารณา คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจึงต้องเจรจาปรึกษาหารือกันและบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยราชการต่าง ๆ ในพื้นที่<sup>29</sup> อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาในปัจจุบันคือ แม้ว่างบประมาณในเชิงพื้นที่เพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีแนวโน้มจะได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการกลับไม่ใช้กลไกการใช้งบประมาณในส่วนนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก<sup>30</sup> ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนกล่าวว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการขึ้นอยู่กับจิตสำนึกของแต่ละบุคคล หากมีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีความซื่อสัตย์และคุณธรรม ก็จะสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดไปได้ด้วยดี<sup>31</sup>

## 2.2.3 วิธีการประชุม

วิธีการประชุมของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีประเด็นปัญหาที่ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนเห็นพ้องไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ในการประชุมแทบจะไม่มีการพูดคุยเพื่อแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมา<sup>32</sup> อาจจะมีการแสดงความคิดเห็นเพียงเล็กน้อย บทบาทของหัวหน้าส่วนราชการซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจึงเป็นเพียง “ตัวประกอบ” หรือ “ตรายาง” เพื่อรับรองแผนงานโครงการที่ถูกกำหนดไว้แล้ว<sup>33</sup> การดำเนินงานในลักษณะนี้จึงไม่เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง<sup>34</sup>

## 2.2.4 กระบวนการ/วิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

ด้วยการที่คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเป็นกลไกที่ได้รับการยอมรับในเชิงกฎหมายและกระบวนการงบประมาณ กลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจึงเปรียบเสมือน “ตราประทับ” ของการจัดสรรงบประมาณ โดยวิธีการทำงานของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการนั้นขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคน หากมีการเปลี่ยนแปลงผู้ว่าราชการจังหวัดอาจทำให้แนวทางการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย<sup>35</sup>

<sup>29</sup> สัมภาษณ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>30</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>31</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>32</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานคลังจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>33</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>34</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานขนส่งจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>35</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสถิติจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

ผู้ให้สัมภาษณ์รายหนึ่งให้ความเห็นว่า การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบันสามารถดำเนินการได้ตรงตามเป้าหมายของจังหวัดมากขึ้น แต่ยังคงประสบปัญหาเรื่องการขาดแคลนงบประมาณอยู่บ้าง<sup>36</sup> นอกจากงบประมาณไม่เพียงพอแล้ว ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอีกประการหนึ่งคือ กรอบระยะเวลาการจัดทำแผนและการมีส่วนร่วมในการพิจารณาจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณเชิงพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือ “งบตกใจ” ซึ่งมักจะมีระยะเวลากระชั้นชิดในการจัดทำแผนดำเนินงานเพื่อเสนอโครงการ ทำให้กระบวนการงบประมาณไม่ได้เป็นไปตามครรลองอย่างที่ควรจะเป็น อีกทั้งหน่วยราชการไม่มีเวลาทบทวนว่าภายในจังหวัดมีทุนอะไรอยู่บ้าง<sup>37</sup> เราจึงพบ “อนุสารีย์” จำนวนมากที่เป็นการประจานการใช้งบประมาณจังหวัด ยิ่งไปกว่านั้นกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดไม่มีการจัดลำดับความสำคัญโครงการที่สนองตอบความต้องการของพื้นที่ ตลอดจนไม่มีการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณว่าการดำเนินโครงการว่าเมื่อดำเนินการไปแล้วเกิดความคุ้มค่าหรือไม่<sup>38</sup>

ในบางกรณีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการอาจมีความเห็นว่า ขอให้บางหน่วยงานใช้งบประมาณตามภารกิจของหน่วยงานเพื่อดำเนินงานของจังหวัด แต่ก็ไม่อาจทราบได้ว่าหน่วยราชการดังกล่าวได้ดำเนินการตามที่คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการร้องขอหรือไม่<sup>39</sup> ในบางกรณีผู้บริหารของจังหวัดขอนแก่นได้เสนอโครงการขอรับงบประมาณสนับสนุนการพัฒนาจังหวัดโดยขอในนามจังหวัด แต่รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการดังกล่าวให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดในรูปของงบอุดหนุนเฉพาะกิจ<sup>40</sup> เช่น โครงการก่อสร้างพุทธมณฑลอีสาน

สำหรับข้อเสนอแนะ ผู้ให้สัมภาษณ์รายหนึ่งเห็นว่า สำนักงานจังหวัดน่าจะมียุทธศาสตร์เป็นผู้นำขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัดได้ดีที่สุด<sup>41</sup> แต่ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนได้ให้ความเห็นว่า การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดควรเกิดจากการความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ รวมไปถึงภาคเอกชนที่เป็นคนรุ่นใหม่ ซึ่งต้องเชื่อมโยงแผนพัฒนาเมืองของภาคเอกชนและแผนพัฒนาจังหวัดของภาครัฐเข้าไว้ด้วยกัน<sup>42</sup> อีกทั้งการดำเนินโครงการต้องเกิดการเชื่อมต่อกัน ไม่ว่าจะเป็นโครงการในระยะต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ<sup>43</sup> รวมไปถึงโครงการขนาดใหญ่

---

<sup>36</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>37</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสถิติจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>38</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานคลังจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>39</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสถิติจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>40</sup> สัมภาษณ์, ปลัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 1 พฤษภาคม 2560.

<sup>41</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>42</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสถิติจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>43</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

ซึ่งควรดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป และจัดทำแผนพัฒนาตามเรื่องจำเป็นเร่งด่วน<sup>44</sup> นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการควรมีแนวทางการทำงานที่ใช้ข้อมูลเป็นเครื่องมือที่สำคัญ<sup>45</sup>

### 2.2.5 การมีส่วนร่วมของหน่วยราชการในการเสนอโครงการ

ประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ผู้ว่าราชการจังหวัดบางคน จะแต่งตั้งคณะทำงานชุดเล็กขึ้นมา เช่น คณะทำงานด้านเศรษฐกิจ คณะทำงานด้านสังคม คณะทำงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้คณะทำงานเหล่านี้ได้ศึกษาทบทวนและเสนอความเห็นไปยังที่ประชุม คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ แล้วจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการด้านต่าง ๆ ในสัดส่วนที่เหมาะสมตามความเห็นของที่ประชุม ซึ่งการทำงานในลักษณะนี้ทำให้หน่วยราชการต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วม และทำให้การดำเนินโครงการสอดคล้องกับสภาพปัญหาของพื้นที่อย่างแท้จริงด้วย<sup>46</sup> อย่างไรก็ตาม บางกรณี แม้จะมีการแต่งตั้งคณะทำงานชุดเล็กรับผิดชอบด้านต่าง ๆ แล้วก็ตาม แต่คณะทำงานชุดเล็กบางคณะมักถูกเพิกเฉย หรือถูกมองข้าม โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะทำงานด้านสังคม เพราะหลายคนอาจคิดว่าการพัฒนาด้านสังคม ไม่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจโดยตรง<sup>47</sup> ข้อเสนอแนะคือ ควรมีช่องทางให้หน่วยราชการสามารถมีส่วนร่วมในการเสนอโครงการให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการพิจารณาได้<sup>48</sup> นอกจากนี้ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็รู้สึกว่าจะไม่ได้รับความสำคัญในการเข้าร่วมจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด<sup>49</sup>

### 2.2.6 การจัดสรรงบประมาณจังหวัด

ในปัจจุบันรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณสำหรับกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้นโดยการแก้กฎหมาย งบประมาณเพิ่มเติมปีงบประมาณ 2560 เนื่องจากงบประมาณมีการเบิกจ่ายล่าช้าจึงจัดสรรงบประมาณ สนับสนุนเพิ่มเติม แต่สภาพการเบิกจ่ายงบประมาณก็ยังไม่ดีขึ้น รัฐบาลจึงได้จัดสรรงบประมาณสำหรับงบประมาณ ของภาค เป็น “งบตกใจ” เดิมทีมีเพียงงบประมาณของจังหวัด งบประมาณของกลุ่มจังหวัด และงบประมาณ ตามภารกิจ ที่ผ่านมางบประมาณของกลุ่มจังหวัดสามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจระดับพื้นที่ได้ค่อนข้างยาก ในขณะที่เดียวกันงบประมาณตามภารกิจก็ดำเนินการไปตามแต่ละหน่วยงาน ฉะนั้น จึงไม่มีใครรู้ภาพรวมการพัฒนา ที่เกิดขึ้นทั้งหมดในจังหวัด เพราะไม่มีการสรุปอย่างเป็นทางการ<sup>50</sup>

<sup>44</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>45</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสถิติจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>46</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>47</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>48</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>49</sup> สัมภาษณ์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 1 พฤษภาคม 2560.

<sup>50</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสถิติจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

ที่ผ่านมาจังหวัดขอนแก่นได้รับการจัดสรรงบประมาณมาอย่างจำกัด ซึ่งไม่เพียงพอกับความต้องการเพื่อการพัฒนาในพื้นที่ เนื่องจากจังหวัดขอนแก่นเป็นจังหวัดขนาดใหญ่ มีจำนวนอำเภอ 26 แห่ง และมีจำนวนประชากรประมาณ 1.8 ล้านคน อีกทั้งพื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดขอนแก่นเป็นพื้นที่การเกษตร ความต้องการหลักของเกษตรกรผู้ประกอบอาชีพทำนาคือ การมีปริมาณน้ำเพียงพอและสามารถคมนาคมได้โดยสะดวก แต่หน่วยราชการที่อยู่กรุงเทพฯหรือหน่วยราชการส่วนกลางไม่เคยทราบความต้องการจริง ๆ ของประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดเองก็ไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาบางเรื่องในพื้นที่ได้ เช่น การบริหารจัดการน้ำ ซึ่งจังหวัดขอนแก่นเกิดปัญหาน้ำท่วมและน้ำแล้งซ้ำซาก แม้ว่าทางจังหวัดสามารถเสนอของบประมาณได้ แต่เมื่อได้รับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณแล้วมักจะไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่จังหวัดได้เสนอเรื่องไป ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเสมอ<sup>51</sup>

งบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลที่ได้จัดสรรไปยังระดับพื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้และกระจายไปยังหน่วยราชการต่าง ๆ ลักษณะเช่นนี้มีความคล้ายคลึงกับการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ CEO อีกครั้ง โดยงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมาจากรัฐบาลในส่วนนี้ จังหวัดขอนแก่นใช้ไปเพื่อพัฒนาที่ภาคการเกษตรเป็นหลัก รองลงมาคือด้านท่องเที่ยว การส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่น และการบำรุงถนน ตามลำดับ<sup>52</sup>

โดยปกติการกระจายงบประมาณจังหวัด หน่วยราชการในจังหวัดที่มักจะได้รับการจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่คือ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์<sup>53</sup> เช่น สำนักงานเกษตรจังหวัด รวมไปถึงสำนักงานพาณิชย์จังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มักจะได้รับการจัดสรรงบประมาณของจังหวัดเป็นประจำทุกปี อย่างไรก็ตาม บางหน่วยงานอาจจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่มีภารกิจด้านสังคม การที่บางหน่วยงานได้รับงบประมาณจำนวนมากเป็นประจำอาจจะไม่ใช่เรื่องที่ดีนัก เพราะการใช้จ่ายงบประมาณมีความเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบจากหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ด้านการตรวจสอบด้วย<sup>54</sup>

ผู้ให้สัมภาษณ์รายหนึ่งให้ความเห็นแย้งว่า ในความเป็นจริงงบประมาณจังหวัดอาจไม่มีความจำเป็นหากหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดสามารถปฏิบัติตามภารกิจของหน่วยงานได้ดีแล้ว เนื่องจากงบประมาณตามภารกิจและงบประมาณของจังหวัดมีความคาบเกี่ยวกัน เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ดำเนินการตรวจสอบ จะยึดตามภารกิจหลักของหน่วยงาน และอาจถูกตั้งคำถามได้ว่า ในเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจอยู่แล้ว เหตุใดต้องใช้งบประมาณของจังหวัดเพิ่มเติมอีก<sup>55</sup> แต่ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคน

---

<sup>51</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>52</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>53</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>54</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>55</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

ยังคงเห็นว่า งบประมาณจังหวัดยังมีความจำเป็นอยู่ เนื่องจากยังมีช่องว่างของงบประมาณตามภารกิจที่ กรมต้นสังกัดไม่ได้จัดสรรมาให้หรือจัดสรรให้ไม่ได้<sup>56</sup>

สำหรับข้อเสนอแนะในการจัดสรรงบประมาณจังหวัดคือ ควรกระจายงบประมาณจังหวัดให้หน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัด ซึ่งครอบคลุมภารกิจที่หลากหลายด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และด้านการเมือง<sup>57</sup> รวมไปถึงควรมี การจัดลำดับความสำคัญของโครงการเพื่อนำงบประมาณไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับจังหวัดด้วย<sup>58</sup>

## 2.3 สำนักงานจังหวัด

### 2.3.1 การจัดโครงสร้างภายใน

สำนักงานจังหวัดประกอบด้วยกลุ่มงานต่าง ๆ ได้แก่ กลุ่มงานอำนวยการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัด กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร และกลุ่มงานบริหารทรัพยากรบุคคล โดยกลุ่มงาน ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมีภารกิจเกี่ยวกับแผน ในขณะที่กลุ่มงานอำนวยการทำหน้าที่เกี่ยวกับระเบียบ กฎหมาย ขั้นตอน และวิธีการต่าง ๆ สำหรับกลุ่มงานบริหารทรัพยากรบุคคลรับผิดชอบการบริหารงานบุคคล ของหน่วยราชการในจังหวัดว่าได้ดำเนินการตามระเบียบถูกต้องหรือไม่ ทั้งการเลื่อนขั้นเงินเดือน และวินัยต่าง ๆ ภารกิจหน้าที่ของกลุ่มงานต่าง ๆ ล้วนมีความชัดเจนอยู่แล้ว สำนักงานจังหวัดไม่มีปัญหาเรื่องโครงสร้าง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับผู้บริหารแต่ละคนว่าจะสามารถกำกับดูแลและสร้างความใกล้ชิดในการบริหารราชการได้มากน้อย เพียงใด เพื่อให้บุคลากรมีความเชื่อถือ และทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความราบรื่น<sup>59</sup>

### 2.3.2 บทบาทหน้าที่ การทำงาน

สำนักงานจังหวัดมีแนวทางในการปฏิบัติงานค่อนข้างชัดเจน ทำหน้าที่เป็นหน่วยกลั่นกรองข้อมูลต่าง ๆ ก่อนที่จะนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>60</sup> สำนักงานจังหวัดเปรียบเสมือนหน่วยเสนาธิการของผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักงานจังหวัดจึงต้องเป็นแกนหลักที่ชัดเจนให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด การมีผู้ว่าราชการจังหวัดโยกย้ายมาใหม่ ในจังหวัด สำนักงานจังหวัดต้องสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับบริบทในจังหวัดให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย แม้ว่า สำนักงานจังหวัดต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา แต่ก็ไม่ควรทำตามใจผู้ว่าราชการจังหวัดทุกเรื่อง<sup>61</sup> นอกจากนี้ ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์รายหนึ่งเห็นว่า สำนักงานจังหวัด

---

<sup>56</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานขนส่งจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>57</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>58</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>59</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>60</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>61</sup> สัมภาษณ์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 1 พฤษภาคม 2560.

สามารถทำหน้าที่เป็นหน่วยขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดได้ดีที่สุด<sup>62</sup> อย่างไรก็ตาม สำนักงานจังหวัดมักจะสั่งการหน่วยราชการอื่น ๆ โดยอ้างถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง ทั้งที่สำนักงานจังหวัดจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานแทนผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>63</sup> อีกทั้งในบางกรณีสำนักงานจังหวัดต้องการข้อมูลสนับสนุนจากส่วนราชการอื่น ๆ ในลักษณะด่วนที่สุด ซึ่งบางหน่วยงานไม่สามารถดำเนินการให้สำนักงานจังหวัดได้ทันที<sup>64</sup>

### 2.3.3 ระบบสนับสนุน

สำนักงานจังหวัดในฐานะหน่วยเลขานุการของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่า แนวทางการทำงานของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการควรอิงอยู่กับการใช้ข้อมูลเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินงาน<sup>65</sup> เนื่องจากการวางแผนยุทธศาสตร์จำเป็นต้องใช้ข้อมูล แต่ในปัจจุบันประเทศไทยมีฐานข้อมูลไม่ตรงกันและกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวง ควรมีวิธีการที่ทำให้ข้อมูลทั้งประเทศเป็นฐานข้อมูลชุดเดียวกัน<sup>66</sup>

## 2.4 ส่วนราชการประจำจังหวัด

### 2.4.1 การจัดโครงสร้างภายใน

ประเด็นเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างภายในของส่วนราชการประจำจังหวัดแบ่งได้เป็น 3 ส่วน กล่าวคือ ประเด็นเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้าง การพิจารณาการจัดโครงสร้างภายใน และข้อเสนอแนะ สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างนั้น หน่วยราชการส่วนภูมิภาคหลายหน่วยงานได้มีการปรับปรุงโครงสร้างภายใน กล่าวคือ กระทรวงพาณิชย์ได้ปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวง โดยให้หน่วยราชการต่าง ๆ ในพื้นที่ยุบรวมกันเป็นเพียงหน่วยงานเดียวภายใต้สำนักงานพาณิชย์จังหวัด ทำให้การบังคับบัญชาเป็นเอกภาพในการขับเคลื่อนนโยบายของกระทรวงและผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>67</sup>

ในทำนองเดียวกันการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานสหกรณ์จังหวัด ได้ยุบรวมสำนักงานสหกรณ์อำเภอทั้งหมด แล้วแบ่งโครงสร้างภายในของสำนักงานสหกรณ์จังหวัดเป็นกลุ่มรับผิดชอบพื้นที่อำเภอ ซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวนสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกร หรือสภาพภูมิศาสตร์ โดยมีการแต่งตั้งผู้ประสานงานอำเภออย่างเป็นทางการเพื่อทำหน้าที่ประสานงานในระดับพื้นที่ แม้ว่าไม่มีสำนักงานสหกรณ์อำเภอแล้ว แต่บุคลากรของสำนักงาน

---

<sup>62</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>63</sup> สัมภาษณ์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 1 พฤษภาคม 2560.

<sup>64</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>65</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสถิติจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>66</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>67</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

สหกรณ์จังหวัดยังคงปฏิบัติงานเหมือนเดิมและมีภาระงานความรับผิดชอบพื้นที่อำเภอเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งได้รับเสียงสะท้อนจากสมาชิกสหกรณ์ว่า การปฏิบัติงานไม่ได้มีความใกล้ชิดกับสมาชิกสหกรณ์ดังเดิม ในขณะนี้ทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีการนำร่องรื้อฟื้นสำนักงานสหกรณ์อำเภอประมาณ 500 แห่ง แต่ปัจจุบันยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องนี้<sup>68</sup>

สำหรับกรณีการปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวงยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมได้แต่งตั้งตัวแทนของกระทรวงในระดับพื้นที่เรียกว่า สำนักงานยุติธรรมจังหวัด โดยจังหวัดขอนแก่นเป็นหนึ่งในจังหวัดนำร่อง 19 จังหวัด อย่างไรก็ตาม สำนักงานยุติธรรมจังหวัดมีบทบาทเป็นเพียงตัวแทนของกระทรวง นิตหมายการประชุมเพื่อถ่ายทอดนโยบายของกระทรวงเท่านั้น โดยที่หน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรมในจังหวัดยังคงขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัดและอธิบดีกรม ไม่ได้ขึ้นตรงกับหัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ซึ่งหัวหน้าสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นเพียงข้าราชการระดับปฏิบัติการ ในขณะที่หัวหน้าส่วนราชการอื่น ๆ ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมเป็นข้าราชการระดับอำนวยการ ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า จากสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ของจังหวัดขอนแก่น กลไกในลักษณะนี้ไม่ค่อยดีนัก การดำเนินงานในลักษณะเดิมที่ต่างหน่วยต่างเป็นอิสระและทำงานร่วมกันแบบบูรณาการกันจะเกิดผลดีมากกว่า<sup>69</sup>

สำหรับการปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมไม่มีหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ร่างกฎกระทรวงที่กำลังจะประกาศใช้ได้กำหนดให้สำนักงานสถิติจังหวัดเป็นตัวแทนของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเพื่อขับเคลื่อนแผนงานดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมในระดับพื้นที่ ทั้งที่สำนักงานสถิติจังหวัดเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานสถิติแห่งชาติ ฉะนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นคือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ ทำให้สำนักงานสถิติจังหวัดไม่สามารถใช้งบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมได้ ด้วยเหตุนี้จะทำงานได้อย่างไร ในขณะที่อัตรากำลังก็มีอยู่อย่างจำกัด และภาระงานที่มีอยู่เดิมก็มีมากอยู่แล้ว<sup>70</sup>

การปรับปรุงโครงสร้างใหม่ของการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้แบ่งแยกกรมเป็นเรื่องเด็ก สตรีและครอบครัว ผู้สูงอายุ คนพิการ แม้ว่าแบ่งแยกกรมแล้วแต่ก็ยังทำงานประสานงานกันตามนโยบายของผู้บริหารของกระทรวงปัญหาที่เกิดขึ้นคือ เดิมทีงบประมาณของกระทรวงจะถูกจัดสรรไปยังสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ แต่ในปัจจุบันแต่ละกรมพยายามจะดำเนินงานในพื้นที่เองเพื่อสร้างผลงาน เช่น กรมกิจการเด็กและเยาวชนรับรายงานของสภาเด็กและเยาวชนไปดำเนินการเอง ซึ่งสภาเด็กและเยาวชนมีกลไกทั้งในระดับตำบล อำเภอ และจังหวัด ที่จะต้องขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งกรมกิจการเด็กและเยาวชนไม่ดำเนินงานตามระบบงานที่มีอยู่แล้ว แต่เริ่มต้นการดำเนินงานใหม่ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดจะยังเหลือภารกิจใดบ้างที่ต้อง

<sup>68</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>69</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>70</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสถิติจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

ดำเนินการ แต่มีภารกิจบางประการที่กรมส่วนกลางไม่อาจรับไปดำเนินการเองได้เพราะกฎหมายกำหนดให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ<sup>71</sup>

สำหรับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงทำให้ภารกิจด้านป่าไม้กระจายอยู่ในกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และสำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พื้นที่อนุรักษ์อยู่ในความดูแลของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในขณะที่พื้นที่ป่าสงวนอยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดจึงทำหน้าที่เพียงการประสานงานเท่านั้น นอกจากนี้ ภารกิจด้านป่าไม้ในปัจจุบันไม่มีตำแหน่งป่าไม้อำเภอ ดังเช่นในอดีตแล้ว แต่มีผู้ประสานงานอำเภอทำหน้าที่ประสานงานในระดับพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ยังไม่ได้ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุญาตให้สอดคลองกับโครงสร้างใหม่ เช่น การขึ้นทะเบียนสวนป่า การตัดไม้ การตั้งโรงงานอุตสาหกรรมไม้ ประชาชนต้องเดินทางมาติดต่อกับสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดขอนแก่น ในขณะที่เดียวกันกระบวนการต้องผ่านนายอำเภอด้วย ทำให้ประชาชนต้องเดินทางไปมาหลายครั้ง<sup>72</sup>

สำหรับประเด็นการพิจารณาการจัดโครงสร้างภายในนั้น กรณีของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดขนาดของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดขึ้นอยู่กับจำนวนนายจ้างและจำนวนลูกจ้างในจังหวัด สำนักงานประกันสังคมจังหวัดขอนแก่นมีสำนักงานสาขาทั้งหมด 3 แห่ง ได้แก่ สำนักงานประกันสังคมจังหวัดขอนแก่น สาขาบ้านไผ่ รับผิดชอบอำเภอจำนวน 10 อำเภอ สำนักงานประกันสังคมจังหวัดขอนแก่นสาขาชุมแพ รับผิดชอบอำเภอจำนวน 7 อำเภอ และอำเภอที่เหลือเป็นความรับผิดชอบของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดขอนแก่น<sup>73</sup>

สำนักงานคุ้มครองประพฤติจังหวัดขอนแก่นเดิมที่มีเพียงสำนักงานคุ้มครองประพฤติจังหวัดขอนแก่นเพียงแห่งเดียว ในจังหวัด ต่อมาสำนักงานคุ้มครองประพฤติจังหวัดขอนแก่นไม่สามารถรับผิดชอบโดยลำพังได้ ทางกระทรวงยุติธรรมจึงมีนโยบายจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชนในระดับอำเภอและตำบล ในภายหลังได้แยกหน่วยงานเป็นหน่วยงานสาขาตามขอบเขตอำนาจศาล ได้แก่ สำนักงานคุ้มครองประพฤติจังหวัดขอนแก่นสาขาชุมแพ รับผิดชอบอำนาจศาลชุมแพ สำนักงานคุ้มครองประพฤติจังหวัดขอนแก่นสาขาพล รับผิดชอบอำนาจศาลพล ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน<sup>74</sup>

การจัดโครงสร้างภายในของสำนักงานคลังจังหวัดในสังกัดกรมบัญชีกลางจะพิจารณาตามปริมาณการเบิกจ่ายงบประมาณ โดยแบ่งเป็นสัดส่วน เศรษฐกิจมีขนาดใหญ่ จังหวัดก็มีขนาดใหญ่ และปริมาณการเบิกจ่าย

---

<sup>71</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>72</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>73</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>74</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานคุ้มครองประพฤติจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.



งบประมาณก็มีมากด้วยเช่นกัน เช่น จังหวัดขอนแก่นมีภาคบริการและการท่องเที่ยวขนาดใหญ่ จังหวัดอยุธยา และจังหวัดระยองมีภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เป็นต้น<sup>75</sup>

อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนเห็นว่า โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน ไม่มีปัญหาแต่อย่างใด มีความชัดเจนที่แบ่งเป็นส่วนราชการประจำจังหวัดและส่วนราชการประจำอำเภอ<sup>76</sup> ที่ผ่านมาก็สามารถขับเคลื่อนงานมาได้ แต่สิ่งที่เป็นปัญหาในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เช่น ความไม่ชัดเจนของนโยบายจากส่วนกลาง กฎระเบียบไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน แรงจูงใจไม่ยุติธรรมสำหรับข้าราชการ นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนให้ข้อเสนอแนะว่า โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคควรมีความยืดหยุ่น ไม่ควรกำหนดอัตรากำลังสำหรับหน่วยงานภายใน เพื่อให้เกิดการสับเปลี่ยนหมุนเวียนอัตรากำลังในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้<sup>77</sup>

#### 2.4.2 ภารกิจ อำนาจหน้าที่ กิจกรรม

จังหวัดขอนแก่นซึ่งเป็นจังหวัดขนาดใหญ่จึงมีปริมาณงานค่อนข้างมากเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ ดังจะเห็นได้จากการให้ข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์จากหน่วยราชการต่าง ๆ ในจังหวัดขอนแก่น กล่าวคือ ภารกิจหลักของสำนักงานสหกรณ์จังหวัดขอนแก่นคือ การดูแล แนะนำ ส่งเสริมให้กับสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลให้ดำเนินธุรกิจเป็นไปตามวัตถุประสงค์และข้อบังคับของสหกรณ์ รวมทั้งการพัฒนาสินค้าเกษตร โดยทำงานบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า สำนักงานสหกรณ์จังหวัดขอนแก่นต้องรับผิดชอบดูแลสหกรณ์ประมาณ 200 กว่าแห่ง กลุ่มเกษตรกรประมาณ 100 กว่ากลุ่ม ซึ่งเป็นปริมาณงานสองเท่าของปริมาณงานที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดสกลนครต้องรับผิดชอบ ซึ่งสำนักงานสหกรณ์จังหวัดสกลนครดูแลสหกรณ์ประมาณ 70 แห่ง และกลุ่มเกษตรกรประมาณ 70 กลุ่ม<sup>78</sup>

ในขณะที่ภารกิจของสำนักงานบังคับคดีจังหวัดขอนแก่น ซึ่งทำหน้าที่ยึดทรัพย์ตามคำพิพากษาของศาลในแต่ละเดือนมีหมายคดีส่งมาถึงสำนักงานบังคับคดีจังหวัดขอนแก่นจำนวนมาก ประมาณ 250 ราย ส่วนใหญ่เป็นกรณีของธนาคาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจำนองบ้านและที่ดิน รวมถึงกรณีของผู้ค้าประกัน การอายัดบัตรเครดิตต่าง ๆ จังหวัดขอนแก่นเป็นเมืองใหญ่ สภาพการเป็นหนี้จึงมีจำนวนมากเช่นกัน<sup>79</sup>

ภารกิจของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดขอนแก่นส่วนใหญ่เป็นการสนองงานเกี่ยวกับคณะสงฆ์ งบประมาณได้รับการจัดสรรมาเป็นเงินนิตยภัตของพระสังฆาธิการ และงบประมาณอื่น ๆ ที่จัดสรรมาเพื่อโรงเรียนพระปริยัติธรรมในจังหวัดขอนแก่นจำนวน 26 แห่ง การสนับสนุนผ้าไตร ทุนการศึกษาสำหรับสามเณร การจัดกิจกรรมในวันสำคัญทางพระพุทธศาสนา จังหวัดขอนแก่นมีวัดที่ขออนุญาตอย่างถูกต้องจำนวน 1,449 แห่ง

<sup>75</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานคลังจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>76</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>77</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานขนส่งจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>78</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>79</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานบังคับคดีจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

เป็นที่พักสงฆ์ที่ไม่ได้ขออนุญาตอย่างถูกต้องประมาณ 800 แห่ง เช่น เป็นพื้นที่สาธารณะประโยชน์ เป็นพื้นที่ในความดูแลของกรมป่าไม้ และมีสำนักปฏิบัติธรรม 72 แห่ง<sup>80</sup>

สำหรับภารกิจของสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดขอนแก่นมีคดีในความรับผิดชอบประมาณ 20,000 คดี เรื่องที่คนขอนแก่นกระทำผิดกฎหมายมากที่สุด ได้แก่ คดีค้ายาเสพติด คดีเสพยาเสพติด คดีลักทรัพย์ คดีทำร้ายร่างกาย คดีเมาแล้วขับ อีกทั้งมีการกระทำความผิดซ้ำประมาณ 10-11 เปอร์เซ็นต์ต่อปี คนที่ถูกคุมประพฤติมีทุกประเภททุกวัย เช่น คนแก่ เด็ก เยาวชน คนพิการ คนป่วย<sup>81</sup>

ในขณะที่ภารกิจของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด บุคลากรของกระทรวงสาธารณสุขที่ปฏิบัติงานในจังหวัดขอนแก่นมีประมาณ 3,000 คน ซึ่งต้องดูแลประชากรประมาณ 1,700,000 คน โครงสร้างของกระทรวงสาธารณสุขมีหน่วยงานในระดับพื้นที่ หน่วยย่อยระดับตำบลคือ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ซึ่งมีจำนวน 248 แห่ง แม้ว่ามีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลจำนวนมาก แต่ในความเป็นจริง ประชาชนมักจะไปใช้บริการที่โรงพยาบาลมากกว่า<sup>82</sup>

สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดขอนแก่นมีภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม ภารกิจที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำบนดินและน้ำบาดาล เช่น การอนุญาตขุดเจาะน้ำบาดาล รวมไปถึงงานอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติเลื่อยโซ่ยนต์ พ.ศ. 2545 ด้วยการที่จังหวัดขอนแก่นเป็นจังหวัดขนาดใหญ่ จึงมีภาระงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมค่อนข้างมาก<sup>83</sup>

ด้วยการที่จังหวัดขอนแก่นเป็นจังหวัดขนาดใหญ่ หน่วยราชการในจังหวัดจึงมีปริมาณงานค่อนข้างมาก ประกอบกับงบประมาณและอัตรากำลังที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงทำให้บุคลากรไม่สามารถปฏิบัติงานเชิงรุกได้ ยกตัวอย่างเช่น ภารกิจของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดขอนแก่น หากเทียบสัดส่วนบุคลากรกับจำนวนแรงงานในจังหวัด ซึ่งมีประมาณ 120,000 คน จึงไม่สามารถตอบโจทย์การทำงานในเชิงรุกได้ แม้ว่าจะใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการทำงานแบบเครือข่ายก็ตาม ภารกิจด้านการดำเนินคดีของจังหวัดขอนแก่นมีจำนวนคดีมากเป็นอันดับที่ 5 ของประเทศ และเป็นอันดับที่ 1 ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ<sup>84</sup> ในทำนองเดียวกัน ภารกิจของสำนักงานจัดหางานจังหวัดขอนแก่นมีภารกิจหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นภารกิจการจัดหางานในประเทศ ภารกิจการจัดหางานในต่างประเทศ ภารกิจการแนะแนวอาชีพ ภารกิจการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว แต่ด้วยอัตรากำลังที่มีอยู่อย่างจำกัดของสำนักงานจัดหางานจังหวัดขอนแก่น จึงไม่สามารถทำงานในเชิงรุกได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การออกตรวจการทำงานของคนต่างด้าว<sup>85</sup>

<sup>80</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>81</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>82</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>83</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>84</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>85</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

ภารกิจของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคโดยส่วนใหญ่คือ การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยตรง ทำให้ภารกิจบางประเภทต้องคำนึงถึงความพึงพอใจของประชาชนเป็นสำคัญ ยกตัวอย่างเช่น ภารกิจของสำนักงานขนส่งจังหวัดขอนแก่นซึ่งมีภารกิจที่หลากหลาย เช่น การวางนโยบายด้านการขนส่ง การจราจร การกำกับดูแล การตรวจจับ การบริการการต่อใบอนุญาตขับขี่ การจดทะเบียนรถ เป็นต้น การติดต่อรับบริการจากสำนักงานขนส่งจังหวัดขอนแก่นเดิมที่อาจใช้ระยะเวลาดำเนินการประมาณ 7 วัน ต่อมาลดลงเหลือ 3 วัน และในปัจจุบันลดลงเหลือ 3 นาที แต่ประชาชนยังคงบ่นว่าได้รับบริการล่าช้า อีกทั้งประชาชนบางคนไว้วางใจเรื่องกระบวนการที่ยุ่งยากของการรับบริการของสำนักงานขนส่งจังหวัดขอนแก่น<sup>86</sup>

สำหรับข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการประจำจังหวัด นอกเหนือจากที่ได้กล่าวไปในข้างต้น มีดังนี้

ประการที่หนึ่ง จังหวัดขอนแก่นมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนที่มีความเข้มแข็งอย่างมาก ทำให้หน่วยราชการไม่สามารถอยู่หนึ่งเฉยได้ ไม่เช่นนั้นจะกลายเป็น “เป้านิ่ง” ดังนั้น หน่วยราชการในจังหวัดจะต้องทำหน้าที่ 2 ประการให้ดีที่สุด กล่าวคือ หน้าที่ตามภารกิจปกติ และหน้าที่ในการพัฒนาจังหวัด<sup>87</sup>

ประการที่สอง ควรมีการจัดทำฐานข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐรวมกันทั้งประเทศ เพื่อประโยชน์ในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานโครงการ รวมถึงการใช้ประโยชน์ในเรื่องอื่น ๆ เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยมีฐานข้อมูลที่กระจัดกระจายอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ ในอนาคตการจัดเก็บข้อมูลสำมะโนครัวตามที่สำนักงานสถิติแห่งชาติทำไว้ อาจจะทำด้วยวิธีการเดิมไม่ได้แล้ว เพราะมีอุปสรรคเรื่องการขอความร่วมมือและมีต้นทุนการดำเนินงานค่อนข้างสูง รวมไปถึงภารกิจบางอย่างไม่อาจดำเนินการได้เพียงหน่วยงานเดียวลำพังจำเป็นต้องร่วมมือกับหลายหน่วยงาน เช่น ภารกิจเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นภารกิจของกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ คำถามคือ ในปัจจุบันนี้ภารกิจเกี่ยวกับผู้สูงอายุไม่ใช่ภารกิจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เพียงหน่วยงานเดียวใช่หรือไม่ การทำให้ผู้สูงอายุมีคุณค่ากับสังคมมากกว่าการเป็นภาระ ทุกหน่วยงานต้องช่วยกัน<sup>88</sup>

ประการที่สาม การทำงานร่วมกันแบบบูรณาการ บางหน่วยงานมีลักษณะ “หัวไม่ส่ายหางไม่กระดิก” กล่าวคือ ผู้บริหารระดับบนไม่สามารถบูรณาการการทำงานร่วมกันได้ ในขณะที่เดียวกันปัญหาที่ประสบอยู่ไม่ว่าจะเป็นแผนงานโครงการ งบประมาณ บุคลากร ยังคงเป็นเรื่องของแต่ละหน่วยงาน ไม่สามารถเชื่อมโยงและตอบโจทย์ของพื้นที่ได้ แม้ว่าจะมีคณะทำงานคณะต่าง ๆ ของจังหวัด แต่ก็ยังทำงานในลักษณะต่างคนต่างทำ

<sup>86</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานขนส่งจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>87</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>88</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสถิติจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

### 2.4.3 การจัดทำแผนงานและโครงการ

การจัดทำแผนงานและโครงการของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคโดยปกติเป็นการที่กรมต้นสังกัดได้มอบหมายแผนงานและโครงการให้ส่วนราชการในระดับพื้นที่เป็นผู้รับไปดำเนินการ<sup>89</sup> อย่างกรณีของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดขอนแก่นซึ่งได้รับมอบหมายโครงการจำนวนมากจากกรมต้นสังกัด เช่น การจัดประชุมเพื่อให้ความรู้เรื่องประกันสังคมแก่นายจ้างปีละ 10 รุ่น การสนับสนุนงบประมาณโครงการสำหรับนายจ้างเพื่ออบรมให้ความรู้แก่ลูกจ้าง โครงการส่งเสริมสุขภาพ การตรวจเยี่ยมเยียนผู้ประกอบการที่ทุพพลภาพ รวมโครงการที่ต้องดำเนินการในแต่ละปีประมาณ 10 โครงการ<sup>90</sup> อย่างไรก็ตาม ภารกิจบางประเภทของกรมส่วนกลางไม่ได้มอบหมายหน่วยราชการที่เป็นตัวแทนกรมในพื้นที่ แต่กรมจะดำเนินการเอง<sup>91</sup> อีกทั้งการดำเนินโครงการบางประเภทของหน่วยราชการส่วนกลาง ทั้งที่เป็นภารกิจของหน่วยงานและควรใช้งบประมาณตามภารกิจ แต่บางกรณีจะอาศัยงบประมาณของจังหวัดเพื่อขับเคลื่อนภารกิจของกรม<sup>92</sup> นอกจากนี้ งบประมาณที่หน่วยราชการแต่ละหน่วยงานในจังหวัดขอนแก่นได้รับการจัดสรรมาจากกรมส่วนกลาง ไม่มีใครรู้ว่าแต่ละหน่วยงานกำลังดำเนินการอะไรบ้าง มีลักษณะต่างคนต่างดำเนินการไปตามแต่ละหน่วยงาน แม้แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็ไม่สามารถรับรู้ข้อมูลได้เลย หากส่วนราชการไม่รายงานให้ทราบ<sup>93</sup>

### 2.4.4 อัตรากำลัง

ประเด็นปัญหาส่วนใหญ่เกี่ยวกับอัตรากำลังของหน่วยราชการในจังหวัดขอนแก่นคือ จำนวนอัตรากำลังไม่สอดคล้องกับปริมาณงานของหน่วยงาน โดยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการจำกัดอัตรากำลังตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ในขณะเดียวกันหน่วยราชการส่วนภูมิภาคบางหน่วยงานในจังหวัดขอนแก่นมีอัตรากำลังเท่ากันหรือใกล้เคียงกันกับหน่วยงานในจังหวัดอื่น ๆ ทั้งที่จังหวัดขอนแก่นเป็นจังหวัดขนาดใหญ่ซึ่งมีปริมาณงานและปัญหามากกว่า อีกทั้งมักจะได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ดำเนินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง<sup>94</sup> ด้วยอัตรากำลังที่มีอยู่อย่างจำกัดเช่นนี้ทำให้บางหน่วยงานไม่สามารถทำงานเชิงรุกได้ และเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน<sup>95</sup>

การแก้ไขปัญหารื่องานอัตรากำลังไม่เพียงพอ บางหน่วยงานใช้การจ้างงานในลักษณะพนักงานราชการหรือลูกจ้างชั่วคราว แต่การจ้างงานในลักษณะนี้ทำให้บุคลากรรู้สึกไม่มั่นคงในเส้นทางอาชีพ จึงทำงานได้ไม่นาน

<sup>89</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>90</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>91</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>92</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานคลังจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>93</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>94</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสถิติจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>95</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

ก็จะลาออก ซึ่งส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องในการดำเนินงาน<sup>96</sup> ฉะนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคน จึงให้ข้อเสนอแนะว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอัตราค่าจ้างของหน่วยงานภาครัฐควรพิจารณา เรื่องภาระงานและความรับผิดชอบในหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน เกณฑ์บางประการที่ล้ำสมัยและไม่สอดคล้องกับช่วงเวลาควรล้มน้อย<sup>97</sup>

#### 2.4.5 หัวหน้าส่วนราชการ

หัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดขอนแก่นมีโอกาสได้พบปะกันอย่างไม่เป็นทางการผ่านการเข้าร่วม กิจกรรมเรารักขอนแก่น ซึ่งเป็นกิจกรรมที่หน่วยงานภาครัฐในจังหวัดขอนแก่นต้องหมุนเวียนสลับเปลี่ยนกัน เป็นเจ้าภาพหรืออาจรวมหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเดียวกันเป็นเจ้าภาพ การพูดคุยกันในลักษณะไม่เป็นทางการ ในเวทีนี้ ทำให้การดำเนินงานบางอย่าง “จบ” ได้เลย อีกทั้งทำให้ขั้นตอนการประสานงานลดลง ส่งหนังสือราชการ น้อยลง จึงเป็นการลดระยะเวลาการทำงาน ไม่เพียงแต่หัวหน้าส่วนราชการเท่านั้นที่เข้าร่วมกิจกรรมนี้ ยังมีบุคลากรของหน่วยงานซึ่งได้ติดตามผู้บังคับบัญชาไปร่วมด้วย รวมไปถึงหน่วยงานอื่น ๆ ที่ไม่ใช่หน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา<sup>98</sup>

นอกจากนี้ การที่กระทรวงต่าง ๆ ได้มอบหมายภารกิจให้มีการดำเนินในระดับพื้นที่ ประกอบนโยบาย ของรัฐบาลที่ต้องการให้มีการทำงานร่วมกันแบบบูรณาการในพื้นที่ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน หน่วยราชการต่าง ๆ จึงต้องสร้างกลไกคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อสร้างการมีส่วนร่วม ฉะนั้น หัวหน้าส่วนราชการคนหนึ่ง ๆ จะได้รับเชิญ หรือถูกกำหนดให้เข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ จำนวนมาก บางวันอาจต้องเข้าร่วมประชุม หรือได้รับมอบหมายภารกิจชนกันหลายงาน<sup>99</sup>

#### 2.4.6 ระบบบริหารงานบุคคลส่วนภูมิภาค

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการ บริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) นั้น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถกันเงินส่วนหนึ่งเพื่อเป็นเงินโบนัสพิเศษสำหรับข้าราชการที่ปฏิบัติงาน สนองตอบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนา อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนกันเงินส่วนนี้ไว้มากเกินไป ทั้งที่ควรจัดสรรให้บางหน่วยงานนำไปดำเนินโครงการ ในขณะที่เดียวกันข้าราชการบางคนที่ได้รับเงินตอบแทนพิเศษ ในส่วนนี้กลับได้รับเพียงเล็กน้อย ในขณะที่บุคลากรของสำนักงานจังหวัดที่ทำงานด้านแผนงานยุทธศาสตร์

<sup>96</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>97</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>98</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสถิติจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>99</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

มักจะได้รับเงินโบนัสมากกว่าคนอื่น ๆ<sup>100</sup> ฉะนั้น จึงมีผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่า ควรมีข้อกำหนดชัดเจน หรือจำกัดการใช้เงินส่วนในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>101</sup>

การบริหารงานบุคคลของราชการส่วนภูมิภาคประสบปัญหาสำคัญคือ จำนวนอัตรากำลังไม่เพียงพอ กับปริมาณงานของหน่วยงาน บางหน่วยงานจึงจำเป็นต้องใช้รูปแบบการจ้างงานแบบพนักงานราชการ หรือการจ้างเหมาแรงงาน<sup>102</sup> ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ แรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นผลมาจากความไม่ยุติธรรมในการเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือน ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ขึ้นอยู่กับระบบอุปถัมภ์ รวมไปถึงปัจจัยเรื่องความมั่นคงในอาชีพ ข้าราชการ บุคลากรจึงขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน<sup>103</sup>

## 2.5 นายอำเภอ

### 2.5.1 ภารกิจ อำนาจหน้าที่ บทบาทของนายอำเภอ

ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นผู้ให้ข้อมูลหลักเกี่ยวกับภารกิจ อำนาจหน้าที่ บทบาทของนายอำเภอคือ นายอำเภอชุมแพ โดยให้ความเห็นว่า ปัจจุบันนายอำเภอมีตำแหน่งอำนวยการระดับต้นและอำนวยการระดับสูง นายอำเภอที่มีตำแหน่งอำนวยการระดับต้น และนายอำเภอที่มีตำแหน่งอำนวยการระดับสูง หากเป็น นายอำเภอที่อายุน้อยจะไปเป็นนายอำเภอในอำเภอขนาดใหญ่ ส่วนนายอำเภอที่เหลืออายุราชการประมาณ 1-2 ปี หรือกำลังจะเกษียณอายุราชการมักจะไปเป็นนายอำเภอในอำเภอขนาดเล็ก เนื่องจากการเป็นนายอำเภอ ในอำเภอขนาดใหญ่หรืออำเภอขนาดเล็กไม่มีความแตกต่างกันเรื่องเงินเดือน การทำงานที่พื้นที่ของนายอำเภอ เพื่อให้เข้าใจงานในพื้นที่ควรอยู่ในพื้นที่ขึ้นต่อน้อยประมาณ 2 ปี

ในปัจจุบันหน่วยราชการยังให้เกียรตินายอำเภอ ซึ่งนายอำเภออยู่ในสถานะ “กินบุญเก่า” ที่ผู้บริหารรุ่นก่อน ๆ ของกระทรวงมหาดไทยเคยทำไว้ เนื่องจากในอดีตนายอำเภอมีอำนาจบังคับบัญชาหลายเรื่อง ในปัจจุบันนายอำเภอยังมีบทบาทสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานรักษาความสงบเรียบร้อย แม้ว่าเทศบาลนคร มีฝ่ายงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แต่เทศบาลนครไม่มีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยตรง ในขณะที่เทศบาลเมืองก็ไม่มีกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น เมื่อเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบเรียบร้อย ประชาชนต้องโทรศัพท์แจ้งเรื่องไปยังตำรวจ สำหรับการปฏิบัติงานของนายอำเภอจะมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านคอยช่วยเหลืองานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยอยู่ด้วย

อย่างไรก็ตาม ทุกวันนี้ นายอำเภอไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชามากนัก เนื่องจากหน่วยราชการส่วนภูมิภาค หรือส่วนราชการประจำจังหวัดตั้งอำนาจของนายอำเภอกลับไป ทำให้เกิดการสร้าง “อาณาจักร” ของหน่วยงานขึ้น

<sup>100</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานขนส่งจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>101</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานคลังจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>102</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>103</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

นายอำเภอทำได้เพียงการประสานงาน การขอความร่วมมือการขอความอนุเคราะห์และการทำงานร่วมกัน แบบบูรณาการกับหน่วยงานอื่น ๆ หน่วยงานราชการที่นายอำเภอสามารถสั่งการได้โดยตรง เช่น สำนักงาน พัฒนาชุมชนอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงานเกษตรอำเภอ สำนักงานปศุสัตว์อำเภอ สำนักงาน สัสดีอำเภอ ซึ่งนายอำเภอสามารถพิจารณาความดีความชอบได้ หน่วยงานเหล่านี้จึงให้ความสำคัญกับนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง เช่น นายอำเภอสามารถเสนอความเห็นได้ว่าสาธารณสุขอำเภอคนใดทำงานได้ดี ควรได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน หรือบางคนมีความประพฤติไม่ดีสามารถเสนอความเห็นให้มีการโยกย้ายได้

หน่วยงานที่ไม่ได้อยู่ในการบังคับบัญชาโดยตรงของนายอำเภอแม้ว่านายอำเภอสามารถเสนอความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานเหล่านั้นได้ แต่การตัดสินใจอยู่ที่ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานนั้น ๆ เช่น โรงพยาบาลบางแห่งมีคนไข้ร้องเรียนมาที่อำเภอจำนวนมาก นายอำเภออาจเสนอความเห็นเรื่องนี้ ไปยังผู้บังคับบัญชาของโรงพยาบาลแห่งนั้นได้เพราะประชาชนในอำเภอไม่ได้รับความสะดวกในการรับบริการ จากโรงพยาบาล สำหรับอำเภอที่ใกล้เคียงกันและมีภารกิจที่ต้องทำงานแบบบูรณาการร่วมกัน นายอำเภอ แต่ละอำเภอจะมีการประสานงานกันในแนวราบ งานที่คาบเกี่ยวกันระหว่างอำเภอ เช่น การพัฒนาพื้นที่แหล่งน้ำ ที่ต้องดำเนินร่วมกันทั้งหมด 3 อำเภอ เป็นต้น<sup>104</sup>

สำหรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับภารกิจ อำนาจหน้าที่ บทบาทของนายอำเภอ คือ ควรให้มีหน่วยราชการ ที่ขึ้นตรงกับนายอำเภอเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นส่วนราชการที่สัมผัสกับประชาชนโดยตรง เช่น สำนักงานส่งเสริม การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) และโรงเรียนต่าง ๆ นายอำเภอมีบทบาทต้องดูแล ประชาชนในพื้นที่อำเภอทั้งหมด แต่เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นในสถานศึกษา นายอำเภอไม่สามารถเข้าไปกำกับดูแลได้ เช่น ปัญหาเสพติดในสถานศึกษา ถ้านายอำเภอสามารถบังคับบัญชาได้โดยตรงและสั่งการผ่านผู้อำนวยการ โรงเรียนได้ จะจัดการปัญหาเรื่องนี้ได้ง่ายขึ้น แต่ในทางปฏิบัติเมื่อนายอำเภอจะสามารถแจ้งผ่านทางผู้อำนวยการ สถานศึกษาได้ในระนาบของการบูรณาการ แต่ด้วยการที่นายอำเภอไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาโดยตรง ความกระตือรือร้นในการดำเนินการย่อมน้อยกว่าการกำกับดูแลโดยตรง

## 2.5.2 สำนักงานอำเภอ

การจัดแบ่งขนาดอำเภอกรมการปกครองใช้เกณฑ์พิจารณาจากจำนวนประชากร ขนาดของภาคธุรกิจ จำนวนโรงงานอุตสาหกรรม และองค์ประกอบในพื้นที่อื่น ๆ การกำหนดระดับชั้นอำเภอแบ่งเป็นอำเภอชั้นพิเศษ เช่น อำเภอเมือง และอำเภอที่มีความพิเศษอื่น ๆ อำเภอชั้นหนึ่ง อำเภอชั้นสอง อำเภอชั้นสาม และอำเภอชั้นสี่ อำเภอชุมแพถือว่าเป็นอำเภอชั้นหนึ่ง

สำหรับสำนักงานอำเภอเป็นส่วนราชการภายในของที่ทำกรปกครองอำเภอ ไม่ได้มีโครงสร้างแยกออกมา อย่างชัดเจนเช่นเดียวกับสำนักงานจังหวัด โครงสร้างระดับอำเภอในปัจจุบัน ประกอบด้วย นายอำเภอ ปลัดอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอ โดยคนที่ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในปัจจุบันคือ ปลัดอำเภออาวุโส

---

<sup>104</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอชุมแพ, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

การดำเนินงานของสำนักงานอำเภอมีการดำเนินงานด้านการบริหารงานทั่วไป ด้านแผนพัฒนาอำเภอ ซึ่งสัมพันธ์กับการบริหารงานบุคคลของที่ทำกรปกครองอำเภอ อย่างไรก็ตาม หากใช้โครงสร้างระดับอำเภอ ที่เหมือนกันในทุกอำเภอ อำเภอชุมแพซึ่งเป็นอำเภอขนาดใหญ่จะเกิดข้อเสียเปรียบเมื่อเทียบกับอำเภอขนาดเล็ก เนื่องจากอำเภอขนาดใหญ่มีปริมาณงานและปัญหามากกว่าอำเภอขนาดเล็ก อำเภอขนาดใหญ่มีจำนวนประชากร จำนวนมากและภาคเอกชนที่หลากหลาย จึงมีปัญหาด้านสังคมและข้อร้องเรียนจำนวนมาก ในขณะเดียวกัน สำหรับอำเภอที่มีความพิเศษ เช่น เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เกาะสมุยมีฐานะ เป็นอำเภอหนึ่งของจังหวัดสุราษฎร์ธานีและยังเป็นเขตเทศบาลนครทั้งเกาะด้วย ทำให้อำเภอเกาะสมุย ไม่มีกำนันและผู้ใหญ่บ้าน มีเพียงนายอำเภอและปลัดอำเภอที่เป็นโครงสร้างระดับอำเภอ

ประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้างระดับอำเภอนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อเสนอแนะว่าควรแยกสำนักงานอำเภอ ออกมาเป็นโครงสร้างเฉพาะเช่นเดียวกับสำนักงานจังหวัดและมีในทุกอำเภอ อาจจะทำให้สำนักงานอำเภอขึ้นตรงกับสำนักงานจังหวัดก็ได้ เพื่อเชื่อมโยงการทำงานของจังหวัดทั้งเรื่องงบประมาณและแผนงาน และเสนอให้มี ตำแหน่งรองนายอำเภอเป็นผู้ช่วยกลั่นกรองงานและแบ่งเบาภาระงานของนายอำเภอ

สำหรับงบประมาณของอำเภอ งบประมาณส่วนหนึ่งเป็นงบประจำสำหรับการดำเนินภารกิจ เช่น ค่าน้ำมัน ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าอุปกรณ์สำนักงานและมีงบประมาณส่วนหนึ่งนำไปใช้ดำเนินงานอื่น ๆ ได้ นั่นคือ งบประมาณ สำหรับโครงการสนับสนุนการบูรณาการและการขับเคลื่อนนโยบายในระดับอำเภอและระดับท้องถิ่น อำเภอขนาดใหญ่ ได้รับการจัดสรรงบประมาณปีละ 950,000 บาท ซึ่งกรมการปกครองขอสนับสนุนงบประมาณส่วนนี้จากรัฐบาล เป็นงบประมาณที่ได้รับเมื่อประมาณ 2-3 ปีที่ผ่านมา

นอกจากนี้ อำเภอยังได้รับการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับจังหวัดว่าจะจัดสรรงบประมาณให้แก่อำเภอใดบ้างตามลำดับความสำคัญ งบประมาณส่วนใหญ่ ที่ได้รับการจัดสรรจะมาในรูปแบบของโครงการ ยกเว้นงบประมาณในลักษณะบูรณาการที่ได้รับจัดสรรมา เป็นเงินก้อน แต่มีข้อกำหนดว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรบ้างตามกรอบที่กำหนดไว้ ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อเสนอแนะ ในประเด็นเกี่ยวกับงบประมาณที่จัดสรรมายังอำเภอว่า โดยหลักการถือว่าจังหวัดมีสถานะเป็นกรมหนึ่ง เมื่อรัฐบาลจัดสรรงบประมาณมาที่จังหวัดแล้ว จังหวัดควรจัดสรรงบประมาณไปยังระดับพื้นที่ในอำเภอต่าง ๆ เลย นอกจากนี้ ยังมีความเห็นอื่น ๆ เพิ่มเติมอีกว่าในปัจจุบันจำนวนหน่วยราชการในอำเภอมีจำนวนไม่เหมาะสม รวมไปถึงจำนวนบุคลากรของสำนักงานอำเภอไม่เพียงพอกับปริมาณงาน<sup>105</sup>

### 2.5.3 ปลัดอำเภอ

โครงสร้างระดับอำเภอในปัจจุบัน ประกอบด้วย นายอำเภอ ปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการ ประจำอำเภอ โดยคนที่ทำหน้าที่เป็นรองนายอำเภอเพื่อช่วยกลั่นกรองงานและแบ่งเบาภาระนายอำเภอคือ ปลัดอำเภออาวุโส สำหรับสัดส่วนปลัดอำเภอในแต่ละอำเภอมีความแตกต่างกัน อำเภอขนาดเล็กมีปลัดอำเภอ

<sup>105</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอชุมแพ, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.



จำนวน 5 คน ในขณะที่อำเภอขนาดใหญ่มีปลัดอำเภอจำนวน 7 คน และอำเภอชั้นพิเศษ เช่น อำเภอเมือง และอำเภอที่มีความพิเศษอื่น ๆ มีปลัดอำเภอจำนวน 13 คน<sup>106</sup>

#### 2.5.4 คณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ (กบอ.)

คณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ (กบอ.) ประกอบด้วย นายอำเภอเป็นประธาน และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานที่อยู่ในการบังคับบัญชาของนายอำเภอและหน่วยงานที่ไม่ได้อยู่ในการบังคับบัญชาของนายอำเภอ แต่ตั้งอยู่ในพื้นที่และมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาอำเภอ เช่น คณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการของอำเภอชุมแพได้เชิญโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาพรม-เชิญ ในสังกัดของกรมชลประทานเข้าร่วมด้วย เพื่อการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในอำเภอ

ในแต่ละเดือนนายอำเภอจะมีการประชุมร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอเดือนละ 1 ครั้ง โดยทุก ๆ สิ้นเดือนนายอำเภอจะเข้าไปประชุมที่จังหวัดเพื่อรับข้อราชการจากทางจังหวัด และทุกวันที่ 1 ของเดือนจะมีการจัดประชุมกับส่วนราชการระดับอำเภอ และวันที่ 2 ของทุกเดือนจะมีการประชุมร่วมกับกำนันและผู้ใหญ่บ้านในอำเภอเพื่อนำข้อราชการจากจังหวัดไปชี้แจง

การจัดทำแผนพัฒนาอำเภอเริ่มต้นมาจากแผนของหมู่บ้านเจ้าภาพหลักของการจัดทำแผนของหมู่บ้าน คือ คณะกรรมการหมู่บ้าน โดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน การจัดทำแผนจะมีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการตามแผนของหมู่บ้านเพื่อบรรจุในแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแผนของหมู่บ้านจะผ่านการประสานกับแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วถูกรวบรวมส่งไปยังอำเภอ เพื่อจัดทำเป็นแผนของอำเภอ ในขณะที่เดียวกันแผนของอำเภอจะต้องสอดคล้องกับแผนของจังหวัดด้วยอย่างไรก็ตาม การจัดทำแผนของอำเภออาจมีอุปสรรคในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างหมู่บ้านทำให้ไม่มีการประสานแผน กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจไม่นำแผนของหมู่บ้านนั้นบรรจุในแผนขององค์การบริหารส่วนตำบล และบางพื้นที่ จะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

เมื่อจำเป็นต้องมีการทบทวนแผนเพื่อเปลี่ยนแปลงลำดับความสำคัญของโครงการ เช่น เดิมทีความสำคัญของโครงการเกี่ยวกับภัยธรรมชาติอยู่ในลำดับท้าย ๆ หากปีนี้เกิดภัยธรรมชาติ จึงต้องมีการทบทวนแผนใหม่ เป็นต้น การทบทวนแผนขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการประสานกันระหว่างอำเภอกับองค์การบริหารส่วนตำบลการทบทวนแผน ทางอำเภอจะแจ้งเรื่องไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วทางองค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการทบทวนแผนโดยเข้าหารือกับคณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ และเมื่อประชุมหารือแล้วเสร็จจะจัดส่งแผนดังกล่าวไปยังจังหวัด<sup>107</sup>

<sup>106</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอชุมแพ, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

<sup>107</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอชุมแพ, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

## 2.5.5 การประสานงานส่วนราชการในพื้นที่อำเภอ

หน่วยราชการต่าง ๆ ในพื้นที่อำเภอโดยปกติได้รับเชิญให้เข้าร่วมประชุมประจำเดือนร่วมกับนายอำเภอ ทั้งหน่วยงานที่อยู่ในการบังคับบัญชาของนายอำเภอ และหน่วยงานที่ไม่ได้อยู่ในการบังคับบัญชาของนายอำเภอ แต่ตั้งอยู่ในพื้นที่และมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาอำเภอ นายอำเภอชุมแพกล่าวว่า ต้องดึงทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมจัดการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่อำเภอ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในทุกอำเภอ

รัฐบาลโดยคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปัจจุบันให้ความสำคัญกับการรักษาความสงบและความมั่นคงจึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายปกครอง ฝ่ายตำรวจและฝ่ายทหาร เพื่อดูแลความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ ทางอำเภอจะมีคณะกรรมการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยระดับอำเภอ เป็นคณะกรรมการถาวรซึ่งมีการประชุมเดือนละ 1 ครั้ง มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานป่าไม้อำเภอชุมแพ เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติภูผาน้ำทิพย์อำเภอชุมแพ และสำนักงานประมงอำเภอชุมแพ อีกทั้งยังมีคณะกรรมการชุดอื่น ๆ ที่ปฏิบัติภารกิจบางประการในระดับอำเภอ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอำเภอ

ภาคส่วนอื่น ๆ อย่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีตัวแทนการทำงานในพื้นที่คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หลายโครงการดำเนินการผ่านองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงและมีการประสานงานผ่านสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำเภอได้รับงบประมาณสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประจำทุกปี เช่น การจัดงานประจำปี การสนับสนุนเงินช่วยเหลือผู้ป่วยโรคเอดส์และผู้ติดเชื้อ HIV ในพื้นที่อำเภอชุมแพ ในขณะที่ฝ่ายตำรวจก็ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีกับทางอำเภอเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้นำของหน่วยงาน ในบางอำเภอผู้บังคับการตำรวจและนายอำเภอมักมีปัญหากัน ทำให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางที่แตกต่างกัน<sup>108</sup>

## 2.6 ส่วนราชการประจำอำเภอ

### 2.6.1 การจัดโครงสร้างภายใน

ส่วนราชการประจำอำเภอที่นายอำเภอสามารถสั่งการได้มีเพียงไม่กี่หน่วยงาน เช่น สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ สำนักงานเกษตรอำเภอ สำนักงานปศุสัตว์อำเภอ สำนักงานสัสดีอำเภอ ภารกิจหลายประการถูกดึงกลับไปหน่วยงานระดับจังหวัด เช่น งานด้านป่าไม้ และงานด้านวัฒนธรรม รวมไปถึงงานด้านสรรพสามิตและงานด้านสรรพากร ซึ่งแต่เดิมขึ้นตรงกับนายอำเภอ ในปัจจุบันนี้ถูกดึงกลับไปเป็นอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางคือ สำนักงานสรรพากรพื้นที่และสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่<sup>109</sup>

กรมการพัฒนาชุมชนซึ่งมีหน่วยงานครอบคลุมในระดับพื้นที่ นั่นคือ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ แต่เป็นการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบให้บุคลากร 1 คน รับผิดชอบพื้นที่ประมาณ 2.5-3 ตำบล<sup>110</sup> อย่างไรก็ตาม

<sup>108</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอชุมแพ, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

<sup>109</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอชุมแพ, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

<sup>110</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

มีหน่วยงานที่ถูกยุบส่วนราชการประจำอำเภอ อย่างเช่นกรณีของกรมปศุสัตว์ ผู้ให้สัมภาษณ์รายหนึ่งกล่าวว่า เป็นความผิดพลาดครั้งหนึ่งของกรมปศุสัตว์ ในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการยุบสำนักงานปศุสัตว์อำเภอทั่วประเทศ โดยให้ประชาชนติดต่อรับบริการได้ที่สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด ทำให้เกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ต้องนำสัตว์ที่เลี้ยงมาที่ตัวเมืองจังหวัด ซึ่งเกิดปัญหาอย่างมากโดยเฉพาะสัตว์ขนาดใหญ่ เช่น วัว ควาย จังหวัดขอนแก่นมีอำเภอที่ไกลที่สุดจากอำเภอเมืองคือ อำเภอสีชมพู มีระยะทาง 137 กิโลเมตร กรมปศุสัตว์จึงพยายามผลักดันให้คืนสำนักงานปศุสัตว์อำเภอให้แก่เกษตรกร และในที่สุดก็ได้สำนักงานปศุสัตว์อำเภอกลับคืนมา ในช่วงเวลานั้น จึงเป็นช่วงเวลาที่บุคลากรของกรมปศุสัตว์ทำงานได้อย่างยากลำบากมากเช่นกัน<sup>111</sup>

กรณีของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เดิมที่จังหวัดขอนแก่นเคยมีสำนักงานสหกรณ์อำเภอ ในภายหลังได้ยุบรวมกับสำนักงานสหกรณ์จังหวัดขอนแก่น เมื่อไม่มีสำนักงานสหกรณ์อำเภอ จึงได้แต่งตั้งผู้ประสานงานอำเภอ ซึ่งได้รับเสียงสะท้อนมาจากสมาชิกสหกรณ์ว่า การปฏิบัติงานไม่ได้ใกล้ชิดกับสมาชิกสหกรณ์ดังเดิม ในขณะนี้ ได้มีการนำร่องสำนักงานสหกรณ์อำเภอประมาณ 500 แห่ง แต่ยังไม่มีความชัดเจนมากนักเกี่ยวกับการรื้อฟื้นสำนักงานสหกรณ์อำเภอ<sup>112</sup>

สำหรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างภายในของส่วนราชการประจำอำเภอ การจัดตั้งส่วนราชการประจำอำเภอต้องพิจารณาภารกิจของงานเป็นหลักที่จะเป็นประโยชน์กับประชาชน เช่น อุตสาหกรรมอำเภอ ไม่จำเป็นต้องมีทุกอำเภอเพราะบางพื้นที่ไม่มีภาคอุตสาหกรรม<sup>113</sup> ในขณะที่ภารกิจบางอย่าง เช่น ภารกิจด้านการเกษตร ภารกิจด้านปศุสัตว์ ต้องมีความใกล้ชิดกับประชาชน จึงควรมีหน่วยงานในระดับอำเภอ<sup>114</sup>

## 2.6.2 ข้อจำกัดหรืออุปสรรคที่มาจากปัจจัยเชิงพื้นที่

อำเภอชุมแพประสบปัญหาเรื่องประชากรแฝงเช่นเดียวกับอำเภอขนาดใหญ่อื่น ๆ ในปัจจุบันอำเภอชุมแพมีประชากรตามทะเบียนราษฎรประมาณ 130,000 คน หากรวมประชากรแฝงด้วย อำเภอชุมแพมีประชากรอาศัยอยู่ในพื้นที่ประมาณ 200,000 คน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มาทำงานในโรงงานน้ำตาลมิตรผล สาขาภูเขียว อำเภอภูเขียว จังหวัดชัยภูมิ ซึ่งอยู่ห่างจากอำเภอชุมแพประมาณ 5 กิโลเมตร แรงงานของโรงงานดังกล่าวจะเข้ามาซื้อสินค้าที่ตลาดชุมแพและพักอาศัยอยู่ในอำเภอชุมแพ อีกทั้งอำเภอชุมแพซึ่งเป็นอำเภอขนาดใหญ่จะมีปัญหาด้านสังคมมากกว่าอำเภอขนาดเล็ก อำเภอขนาดเล็กหลายอำเภอไม่มีโรงแรมสถานบริการสถานที่ที่เป็นพื้นที่เสี่ยง แต่อำเภอชุมแพมีทั้งโรงแรม สถานบริการและสถานที่ที่เป็นพื้นที่เสี่ยง อีกทั้งมีสถานศึกษาขนาดใหญ่ เช่น วิทยาลัยเทคนิคชุมแพมีนักศึกษาประมาณ 3,000 คน ดังนั้น อำเภอชุมแพควรมี

<sup>111</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>112</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดขอนแก่น, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

<sup>113</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>114</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานคลังจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

สำนักงานวัฒนธรรมอำเภอเพื่อรับผิดชอบดูแลปัญหาเกี่ยวกับร้านเกมส์และร้านอินเทอร์เน็ตในพื้นที่ และต้องการให้ตำรวจเข้ามาปราบปรามอาชญากรรมและรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น<sup>115</sup>

## 2.7 สำนักงานสาขา/หน่วยบริการระดับอำเภอ

### ลักษณะการให้บริการ

หน่วยราชการในจังหวัดขอนแก่นหลายหน่วยงานต่างก็มีสำนักงานสาขาหรือหน่วยบริการระดับอำเภอ สำหรับสำนักงานบังคับคดีจังหวัดขอนแก่นมีหน่วยงานสาขา ได้แก่ สำนักงานบังคับคดีจังหวัดขอนแก่นสาขาพล และกำลังจะจัดตั้งสำนักงานบังคับคดีจังหวัดขอนแก่นสาขาชุมแพ การมีหน่วยงานสาขาทำให้เกิดความสะดวกสบาย รวดเร็วแก่ประชาชน ทำให้อำนาจในการตัดสินใจเกิดขึ้นที่หน่วยงานสาขา ไม่ต้องนำเรื่องมาที่สำนักงานบังคับคดี จังหวัดขอนแก่น<sup>116</sup>

สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดขอนแก่นเดิมที่มีหน่วยงานเพียงแห่งเดียวในจังหวัดขอนแก่น แต่ปฏิบัติงานไม่ทั่วถึง จึงได้ขยายการดำเนินงานให้มีอาสาสมัครคุมประพฤติในทุกตำบลของจังหวัดขอนแก่น เมื่อปี พ.ศ. 2548 ปริมาณงานของสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดขอนแก่นมีจำนวนมากขึ้น สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดขอนแก่น ไม่สามารถรับผิดชอบโดยลำพังได้ ทางกระทรวงยุติธรรมจึงมีนโยบายจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชนในระดับอำเภอ และขยายในระดับตำบล ในภายหลังปี พ.ศ. 2559 จึงได้แยกหน่วยงานเพิ่มเติมเป็นสำนักงานคุมประพฤติ จังหวัดขอนแก่นสาขาชุมแพรับผิดชอบขอบเขตอำนาจศาลชุมแพ สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดขอนแก่นสาขาพล รับผิดชอบขอบเขตอำนาจศาลพล การขยายหน่วยงานสาขาตามขอบเขตอำนาจศาลก็เพื่ออำนวยความสะดวก ของประชาชน ในขณะเดียวกันทุกเดือนบุคลากรของสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดขอนแก่นจะไปออกพื้นที่ทุกอำเภอ อำเภอละอย่างน้อย 2 ครั้ง เพื่อเป็นศูนย์รับรายงานตัว<sup>117</sup>

ในขณะที่สำนักงานประกันสังคมจังหวัดขอนแก่น มีหน่วยงานสาขาทั้งหมด 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานประกันสังคมจังหวัดขอนแก่นสาขาบ้านไผ่ รับผิดชอบอำเภอจำนวน 10 อำเภอ สำนักงานประกันสังคมจังหวัดขอนแก่นสาขาชุมแพ รับผิดชอบอำเภอจำนวน 7 อำเภอ และสำนักงานประกันสังคม จังหวัดขอนแก่นรับผิดชอบอำเภออื่น ๆ<sup>118</sup>

นอกจากการตั้งสำนักงานสาขาในพื้นที่แล้ว บางหน่วยงานใช้วิธีขอให้หน่วยงานอื่นดำเนินงานแทน ในลักษณะงานฝาก เช่น ภารกิจของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดขอนแก่นได้ฝากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพัฒนาชุมชนดำเนินการแทน เช่น การจ่ายเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด งานสงเคราะห์ ผู้พิการ การสำรวจข้อมูลสถานการณ์ทางสังคมเกี่ยวกับคนพิการและผู้สูงอายุ ในทำนองเดียวกับสำนักงาน

<sup>115</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอชุมแพ, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

<sup>116</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

<sup>117</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานบังคับคดีจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

<sup>118</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น ภารกิจของหน่วยงานเป็นงานฝากของปลัดอำเภอฝ่ายป้องกัน อย่างไรก็ตาม หากจัดลำดับความสำคัญภาระงานของฝ่ายปกครองอาจมีความสำคัญมากกว่างานฝากของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น การให้บริการประชาชนจึงเกิดความล่าช้า<sup>119</sup>

ในกรณีของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดขอนแก่นซึ่งไม่มีโครงสร้างในระดับอำเภอ และไม่มีหน่วยบริการในระดับอำเภออย่างเป็นทางการ ได้มอบหมายให้บุคลากรรับผิดชอบพื้นที่อำเภอเป็นท้องถิ่นอำเภอ แต่ยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายจึงมีลักษณะเป็น “ท้องถิ่นอำเภอเถื่อน” ในแต่ละอำเภอมีผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นท้องถิ่นอำเภอ 1 คน ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานอำเภอ<sup>120</sup> นอกจากนี้ สำหรับหน่วยงานที่ไม่หน่วยบริการหรือกลไกในระดับอำเภออย่างสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดขอนแก่น ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ การประสานงานกับอำเภอที่อยู่ห่างไกลเป็นเรื่องยากลำบาก เช่น การตรวจสอบข้อร้องเรียนเกี่ยวพระสงฆ์ในพื้นที่<sup>121</sup>

## 2.8 กลุ่มจังหวัด

### การจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

สำหรับกลุ่มจังหวัดที่จังหวัดขอนแก่นอยู่ในกลุ่มคือ กลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ ประกอบด้วยจังหวัดขอนแก่น จังหวัดมหาสารคาม จังหวัดร้อยเอ็ด และจังหวัดกาฬสินธุ์ กลุ่มจังหวัดที่เหล่านี้มีเรื่องใดบ้างที่สามารถเชื่อมต่อกันได้บ้าง อาจเป็นไปได้ว่าการผลิตข้าวหอมมะลิ สามารถผลิตได้ในปริมาณมากในจังหวัดมหาสารคาม จังหวัดร้อยเอ็ด และจังหวัดกาฬสินธุ์ แต่จังหวัดขอนแก่นไม่ได้มีข้าวหอมมะลิในปริมาณมากนัก จังหวัดขอนแก่นควรเป็นผู้ส่งออก<sup>122</sup>

โดยกลุ่มจังหวัดที่มีศักยภาพใกล้เคียงกันจะมองเห็นทิศทางการพัฒนาและสามารถร่วมมือกันได้ง่ายสำหรับบางกลุ่มจังหวัดที่มีศักยภาพเรื่องเดียวกัน เช่น การผลิตข้าว การทอผ้าไหม จะเกิดการแข่งขันกันเองว่าผลผลิตของจังหวัดตนเองดีที่สุดใน การปรึกษาหารือกันภายในจังหวัดเดียวกันจะสามารถพูดคุยกันได้ง่ายกว่า แต่เมื่อต้องปรึกษาหารือร่วมกันหลายจังหวัดและผนวกกับความเป็นระบบราชการ จึงดำเนินการได้อย่างลำบาก<sup>123</sup> การขับเคลื่อนการพัฒนาในลักษณะกลุ่มจังหวัดยังเป็นเรื่องที่ยังดำเนินการร่วมกันได้ยาก เพราะแต่ละจังหวัด

---

<sup>119</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

<sup>120</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

<sup>121</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

<sup>122</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>123</sup> สัมภาษณ์, เลขาธิการหอการค้าจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 21 มิถุนายน 2560

ต่างมีอำนาจและต้องการได้งบประมาณเข้าสู่จังหวัดของตนเอง<sup>124</sup> อีกทั้งมีลักษณะต่างคนต่างเสนอแล้ว ต้องมารวมมือกัน ยกเว้นกรณีที่มีการสั่งการมาให้ทำงานร่วมกันซึ่งจะทำให้การประสานงานกันได้ง่ายขึ้น<sup>125</sup>

กรณีงบประมาณเพิ่มเติมประจำปี พ.ศ. 2560 รัฐบาลกำหนดให้แต่ละจังหวัดของงบประมาณเป็นกลุ่มจังหวัด เพราะฉะนั้นแต่ละกลุ่มจังหวัดทั่วประเทศทั้ง 18 กลุ่มจะต้องหารือกัน หากกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์ดำเนินโครงการด้านการเกษตร อาจจะไม่ได้รับประโยชน์ร่วมกันทั้ง 4 จังหวัด แม้ว่าจังหวัดมหาสารคามและจังหวัดร้อยเอ็ดมีความโดดเด่นเรื่องการเกษตร แต่จังหวัดกาฬสินธุ์และจังหวัดขอนแก่นไม่ได้มีความโดดเด่นเรื่องการเกษตรเหมือนกับทั้ง 2 จังหวัดดังกล่าว หากกลุ่มจังหวัดร้อยแก่นสารสินธุ์เน้นเรื่องการท่องเที่ยวจะสามารถดำเนินการได้ดีกว่า เพราะทั้ง 4 จังหวัดต่างก็มีแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติในเชิงศิลปวัฒนธรรม ประเพณี ในความเป็นจริงรัฐบาลไม่ควรให้ดำเนินโครงการในนามกลุ่มจังหวัด ควรให้แต่ละจังหวัดดำเนินการตามแนวทางการพัฒนาของแต่ละจังหวัดเอง เมื่อจังหวัดมีความเข้มแข็งแล้ว กลุ่มจังหวัดก็จะมีคามเข้มแข็งตามไปด้วย<sup>126</sup>

## 2.9 ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัด/อำเภอกับภาคส่วนอื่น

### 2.9.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ปรากฏชัดเจนในลักษณะการกำกับดูแล โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการกำกับดูแลเทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ในขณะที่นายอำเภอมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง และนายอำเภอยังมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลเทศบาลตำบลในพื้นที่ นอกจากการกำกับดูแลแล้ว ทางจังหวัดยังให้การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาในการดำเนินงาน<sup>127</sup>

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังมีความทับซ้อนหรือความไม่ชัดเจนของขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการ ยกตัวอย่างกรณีที่เกิดขึ้นในอำเภอชุมแพซึ่งประสบปัญหาความเป็นเมือง ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้าง ผังเมือง การขยายเมือง และการจัดตั้งห้างสรรพสินค้า เช่น การพิจารณาว่าห้างสรรพสินค้าทับซ้อนกับพื้นที่สาธารณะหรือพื้นที่ร่อนน้ำหรือไม่ เป็นการบุกรุกพื้นที่สาธารณะหรือไม่ นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลพื้นที่สาธารณะ แต่การอนุญาตการก่อสร้างเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>124</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>125</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>126</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>127</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอชุมแพ, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

ในทำนองเดียวกับกรณีเทศบาลเมือง มีอำนาจหน้าที่หลายส่วนที่นายอำเภอต้องดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินกำหนดให้นายอำเภอและเทศบาลดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์ร่วมกัน แต่ไม่ได้กำหนดระดับของเทศบาล อีกทั้งตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 นายอำเภอต้องทำงานร่วมกับเทศบาล แต่ไม่ได้กำหนดระดับของเทศบาลไว้ การดำเนินการจึงขึ้นอยู่กับกฎหมายแต่ละเรื่อง ด้วยเหตุนี้ นายอำเภอชุมแพจึงมีความเห็นว่า หากไม่ทำการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมอบอำนาจให้นายอำเภอในการกำกับดูแลเทศบาลเมือง เนื่องจากนายอำเภอมีความใกล้ชิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า อีกทั้งจะทำให้สามารถช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น

สำหรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับหน่วยราชการส่วนภูมิภาค นายกองคการบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นและนายกเทศมนตรีเทศบาลนครขอนแก่นได้เข้าร่วมประชุมประจำเดือนร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการอื่น ๆ ในจังหวัดขอนแก่นด้วย รวมไปถึงการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยจังหวัดขอนแก่น โดยมีนายกองคการบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นเป็นประธานคณะกรรมการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย<sup>128</sup> อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความเชื่อมโยงกับอำเภอและจังหวัดในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยแผนขององค์การบริหารส่วนตำบลจะนำมาบูรณาการกับแผนของอำเภอและถูกต้องไปยังระดับจังหวัด เพื่อจัดทำเป็นแผนพัฒนาจังหวัดต่อไป<sup>129</sup>

ในขณะที่เดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทอย่างมากในการสนับสนุนงบประมาณสำหรับการดำเนินของส่วนภูมิภาคในจังหวัด ทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ และหน่วยราชการต่าง ๆ หากหน่วยราชการไม่มีงบประมาณเพียงพอในการขับเคลื่อนงาน ซึ่งทุกหน่วยงานล้วนมองว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นมีงบประมาณจำนวนมาก แต่ไม่ได้คำนึงว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นก็ต้องดำเนินงานตามแผนงบประมาณของหน่วยงานเช่นกัน บางครั้งเมื่อเห็นว่าจำเป็นก็จะยุติโครงการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น แล้วถ่ายโอนงบประมาณส่วนนั้นให้ส่วนราชการแทน หรือสนับสนุนงบประมาณตามที่ส่วนราชการต้องการ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่ออกมาใหม่ หากจะปรับเปลี่ยนแผนงานโครงการจะต้องได้รับความเห็นชอบจากการจัดเวทีประชาคม ทำให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขั้นตอนที่ยุงยากมากขึ้น ไม่สามารถปรับเปลี่ยนแผนงานโครงการได้โดยสะดวกดังเดิม และอาจจะไม่สามารถช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานของส่วนราชการได้<sup>130</sup>

ข้อเสนอแนะจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นคือ การมุ่งเน้นเรื่องประชารัฐเป็นเรื่องที่ดี ในความเป็นจริงอาจเป็นเพียง “เสือกระดาษ” ควรเปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคด้วย ไม่ควรเป็นเพียงการดำรงตำแหน่งเท่านั้น<sup>131</sup>

<sup>128</sup> สัมภาษณ์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 1 พฤษภาคม 2560.

<sup>129</sup> สัมภาษณ์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 1 พฤษภาคม 2560.

<sup>130</sup> สัมภาษณ์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 1 พฤษภาคม 2560.

<sup>131</sup> สัมภาษณ์, ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 1 พฤษภาคม 2560.

อีกทั้งผู้ให้สัมภาษณ์รายหนึ่งให้ข้อเสนอแนะว่า ควรจัดความซ้ำซ้อนระหว่างภารกิจของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ได้ รวมไปถึงความซ้ำซ้อนเรื่องการบริหารงบประมาณด้วย<sup>132</sup>

### 2.9.2 การปกครองท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนภูมิภาคกับการปกครองท้องถิ่นที่จะเห็นได้จากการประชุมประจำเดือน ในระดับอำเภอ ทุกวันที่ 2 ของทุกเดือนจะมีการประชุมกำนันและผู้ใหญ่บ้าน เพื่อที่นายอำเภอจะนำข้อราชการ จากจังหวัดไปชี้แจง รวมไปถึงภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่อำเภอ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทเป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของนายอำเภอ นอกจากนี้ การปกครองท้องถิ่นยังมีความเชื่อมโยงกับ อำเภอและจังหวัดในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยแผนของหมู่บ้านจะถูกรวมมาบูรณาการเป็นแผน ขององค์การบริหารส่วนตำบล และแผนขององค์การบริหารส่วนตำบลจะถูกต่อไปยังอำเภอและจังหวัดตามลำดับ<sup>133</sup>

### 2.9.3 ภาคเอกชน

จังหวัดขอนแก่นมีการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) บ่อยครั้ง เมื่อมีประเด็นปัญหาเกิดขึ้นในจังหวัดขอนแก่น ทางภาคเอกชนจะต้องหารือกับคณะกรรมการ ร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) ซึ่งประกอบด้วยสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น หอการค้าจังหวัดขอนแก่น และชมรมธนาคารจังหวัดขอนแก่น ก่อนจะนำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดขอนแก่น ซึ่งเป็นนโยบายของประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและ ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่กำหนดให้ทุกจังหวัดต้องมีคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน เพื่อเป็นหน่วยจัดการข้อมูลก่อนจะนำเสนอคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ

เรื่องที่ผ่านมาเห็นชอบจากการประชุมคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน และเสนอเรื่อง ต่อไปที่คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ เช่น กรณีปัญหาการจราจร ในจังหวัดขอนแก่น คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน ได้เสนอให้มีการก่อสร้างถนนวงแหวนรอบที่ 3 รวมไปถึงเรื่องน้ำท่วมขัง และประเด็นปัญหาเศรษฐกิจต่าง ๆ ด้วยบางโอกาสก็มีการนำเสนอประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่ยังไม่ผ่านการประชุมคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน ต่อที่ประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเลย หากหน่วยงานใดเป็นผู้นำเสนอเรื่องใด หน่วยงานดังกล่าวก็จะเป็นเจ้าภาพ หากเสนอในนามคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน จะมีการมอบหมายให้สถาบันใดสถาบันหนึ่ง เป็นผู้ติดตามทุกเรื่องที่คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน เสนอต่อคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและได้รับความเห็นชอบจะมีการขับเคลื่อนต่อและจะมีการติดตามผลเป็นระยะ

<sup>132</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานคลังจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>133</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอชุมแพ, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.



ทั้งนี้ สภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่นและหอการค้าจังหวัดขอนแก่นจะต้องรายงานการประชุมและความคืบหน้า  
ในประเด็นต่าง ๆ ไปยังสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยด้วย<sup>134</sup>

ภาคเอกชนจะต้องตกลงกันให้ได้ก่อนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่นและหอการค้าจังหวัดขอนแก่น  
ไม่ควรมีทิศทางที่แตกต่างกัน เมื่อภาคเอกชนเข้าใจกันได้แล้วจึงจะทำความเข้าใจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
และส่วนภูมิภาคตามลำดับ โดยส่วนใหญ่จะเกิดข้อติดขัดที่ส่วนภูมิภาค การขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัด  
จะเกิดความล่าช้า หากไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ดีที่สนับสนุนการดำเนินงาน อีกทั้งยังต้องมีกระบวนการ  
ทำความเข้าใจกับส่วนราชการเพื่อให้ส่วนราชการเข้าใจและเห็นความสำคัญของเรื่องที่จะคณะกรรมการร่วมภาครัฐ  
และเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเสนอ มิเช่นนั้นการขับเคลื่อนงานก็จะเกิดความล่าช้าได้เช่นกัน  
โดยเฉพาะโครงการที่มีส่วนราชการหลายหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมก็จะใช้เวลามากขึ้นในการดำเนินการ  
หากต้องการให้จังหวัดขอนแก่นมีความเจริญเติบโตกว่าที่เป็นอยู่ภาคเอกชนจำเป็นต้องร่วมมือกับภาครัฐ  
ซึ่งโดยปกติภาคเอกชนจะเสนอเรื่องในที่ประชุม หากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสนใจจะมีการพูดคุยหลังการประชุม  
บางครั้งภาคเอกชนอาจได้พูดคุยกับตัวแทนของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่ออธิบายรายละเอียดต่าง ๆ<sup>135</sup>

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการส่วนภูมิภาคกับภาคเอกชนยังปรากฏให้เห็นว่า ในปัจจุบัน  
รัฐบาลให้ความสำคัญกับภาคเอกชนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะสภาอุตสาหกรรมและหอการค้าทั่วประเทศ  
ในปีนี้ภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2560 ด้วย รวมไปถึงบทบาท  
ในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการด้วย เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง ในขณะเดียวกันหัวหน้า  
ส่วนราชการบางหน่วยงานยังได้รับเชิญจากสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่นให้เป็นที่ปรึกษา เช่น ด้านการศึกษา  
ด้านประกันสังคม การจัดหางาน และการพัฒนาฝีมือแรงงาน<sup>136</sup>

#### 2.9.4 ภาควิชาการ

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดที่ผ่านมาได้รับการสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยขอนแก่นและ  
สถาบันการศึกษาอื่น ๆ ในจังหวัดขอนแก่น มหาวิทยาลัยมีองค์ความรู้ที่จังหวัดสามารถนำไปใช้ได้ แต่เมื่อ  
มหาวิทยาลัยขอนแก่นกลายเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทำให้วิธีการใช้งบประมาณเปลี่ยนแปลงไป จึงทำให้  
การว่าจ้างนักวิชาการของมหาวิทยาลัยขอนแก่นเกิดความยุ่งยากมากขึ้น สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด  
เคยว่าจ้างมหาวิทยาลัยขอนแก่นศึกษา เช่น เรื่องข้าว เรื่องการท่องเที่ยว หลายหน่วยงานได้นำงานวิจัย  
ของภาควิชาการมาต่อยอดเป็นโครงการ เพื่อให้โครงการมีหลักการชัดเจนยิ่งขึ้น เนื่องจากงานวิจัยได้ผ่าน  
กระบวนการศึกษามาแล้ว<sup>137</sup> ยกตัวอย่างกรณีของสำนักงานสหกรณ์จังหวัดขอนแก่น ได้มีการประสานงานกับ  
นักวิชาการมหาวิทยาลัยขอนแก่นเพื่อขอให้มาช่วยเรื่องการพัฒนาสินค้าเกษตรให้กับสมาชิกสหกรณ์

<sup>134</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>135</sup> สัมภาษณ์, เลขาธิการหอการค้าจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

<sup>136</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>137</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสถิติจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

เช่น สหกรณ์โคนมจังหวัดขอนแก่นได้เชิญอาจารย์จากมหาวิทยาลัยขอนแก่นมาให้ความรู้เรื่องการเลี้ยงโคนม การผลิตน้ำนมดิบ การพัฒนาคุณภาพน้ำนมดิบ การเพิ่มผลผลิต เป็นต้น<sup>138</sup>

นอกจากการสนับสนุนเรื่ององค์ความรู้ทางวิชาการแล้ว ส่วนภูมิภาคยังมีความสัมพันธ์กับภาควิชาการ ผ่านการดำเนินกิจกรรมระดับจังหวัดร่วมกัน มหาวิทยาลัยขอนแก่นจัดงาน “ขอนแก่นมาราธอนนานาชาติ” ซึ่งจัดมาแล้ว 13 ครั้ง และที่ผ่านมาจากมหาวิทยาลัยเป็นผู้จัดงานเองทั้งหมด ให้ความร่วมมือจากภาคส่วนอื่น เกิดขึ้นน้อย ในปีนี้จัดขึ้นเป็นปีที่ 14 ได้มีการปรับเปลี่ยนให้เป็นการจัดงานโดยจังหวัดขอนแก่น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะสั่งการทหารและตำรวจ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล เพราะฉะนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดคนเดียว จะทำให้ได้รับความร่วมมือทุกภาคส่วน เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดเคยช่วยสนับสนุนงบประมาณ 5 แสนบาท หากได้รับการขอความร่วมมือจากผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะมีการปรับงบประมาณขึ้นเป็น 3 ล้านบาท เป็นต้น<sup>139</sup>

## 2.10 องค์กรภาคธุรกิจเอกชน

### 2.10.1 บทบาทขององค์กรภาคธุรกิจในจังหวัด

จังหวัดขอนแก่นไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความสามารถในการดึงงบประมาณจากส่วนกลาง มาในพื้นที่เพื่อพัฒนาจังหวัดการเจริญเติบโตของจังหวัดขอนแก่นในขณะนี้เกิดขึ้นด้วยความสามารถของภาคเอกชนในพื้นที่เอง ทำให้ภาคเอกชนมีการร่วมมือกันอย่างเหนียวแน่น ภาคเอกชนสามารถปรึกษาหารือและหาทางออกในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ร่วมกันได้<sup>140</sup> ผู้ให้สัมภาษณ์รายหนึ่งกล่าวว่า ภาคเอกชนของจังหวัดขอนแก่นมีความเข้มแข็งมากที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยจะเห็นได้จากในปัจจุบันได้มีการรวมตัวกันของภาคเอกชนในจังหวัดที่มาจากหอการค้าจังหวัดขอนแก่น สภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น สมาคมธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดขอนแก่น ชมรมธนาคาร และกลุ่ม 24 ตระกูลแซ่ของจังหวัดขอนแก่น รวมทั้งหมด 8 องค์กรหลัก เพื่อร่วมกันผลักดันการพัฒนาเมือง โดยรวมตัวกัน 20 คน ก่อตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด (Khon Kaen Think Tank: KKTT) แต่ละคน “ลงขัน” ให้ทุนจดทะเบียนคนละ 10 ล้านบาท รวมเป็นเงินทุนจดทะเบียนประมาณ 200 ล้านบาท<sup>141</sup>

บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด เป็นโครงการที่เกิดขึ้นจากแนวคิดของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) เนื่องจากที่ผ่านมามีการเสนอโครงการเพื่อที่จะดำเนินการพัฒนาใด ๆ ก็มักจะได้รับเพียงงบประมาณสนับสนุนการศึกษาความเป็นไปได้และหนังสือรับรองเท่านั้น และไม่มีความก้าวหน้าใด ๆ เกิดขึ้นต่อไป ภาคเอกชนจึงมีแนวคิดจัดตั้งบริษัทนี้ขึ้นมาเพื่อผลักดันการขับเคลื่อนโครงการพัฒนาจังหวัดขอนแก่นในระยะยาวด้วยคนขอนแก่นเอง โดยเริ่มจากการพัฒนา

<sup>138</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดขอนแก่น, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

<sup>139</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>140</sup> สัมภาษณ์, เลขาธิการหอการค้าจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

<sup>141</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

ระบบคมนาคมในจังหวัดก่อน ซึ่งเชื่อว่าถ้าจังหวัดขอนแก่นมีระบบคมนาคมที่ดีก็จะก่อให้เกิดประโยชน์ในหลาย ๆ มิติกับจังหวัดขอนแก่นในอนาคต<sup>142</sup> การริเริ่มการพัฒนาจังหวัดขอนแก่นโดยภาคเอกชนในจังหวัดนั้นทางภาคเอกชนได้มีโอกาสชี้แจงและอธิบายทิศทางการพัฒนาเมืองให้กับผู้บริหารระดับสูงของรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันภาคเอกชนก็ได้เข้าพบปรึกษาหารือกับผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อขอความร่วมมือให้ผู้ว่าราชการจังหวัดช่วยผลักดันโครงการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้าระบบรางเบา<sup>143</sup>

### 2.10.2 ศักยภาพของพื้นที่

ความได้เปรียบของจังหวัดขอนแก่นคือ มีสภาพภูมิศาสตร์ตั้งอยู่ตรงกลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จึงทำให้จังหวัดขอนแก่นเป็นศูนย์กลางด้านการคมนาคมหรือมีเส้นทางคมนาคมที่เป็นทางหลักของการสัญจรในภูมิภาคนี้ การเดินทางจากจังหวัดขอนแก่นไปจังหวัดต่าง ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือจังหวัดแถบชายแดนจะใช้เวลาไม่เกิน 2-3 ชั่วโมง รวมไปถึงหากจะเดินทางไปทางทิศตะวันออกหรือประเทศลาวสามารถสัญจรผ่านไปทางจังหวัดนครพนมและจังหวัดบึงกาฬ ซึ่งมีระยะทางประมาณ 200 กิโลเมตร และหากจะเดินทางไปภาคเหนือจะสามารถใช้เส้นทางผ่านจังหวัดพิษณุโลกหรือจังหวัดเลย<sup>144</sup> อีกทั้งจังหวัดขอนแก่นยังเป็นพื้นที่จุดตัดเส้นทางรถไฟในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งประกอบไปด้วยเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจภาคเหนือ-ภาคใต้ (North-South Economic Corridor) ซึ่งเดินทางไปยังภาคกลางและภาคตะวันออก และเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก-ภาคตะวันตก (East-West Economic Corridor) จากประเทศเมียนมาออกทะเลทางตะวันออก<sup>145</sup>

ด้วยการเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคและการคมนาคมจึงทำให้จังหวัดขอนแก่นกลายเป็นศูนย์กลางด้านต่าง ๆ จังหวัดขอนแก่นมีมหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นศูนย์กลางด้านการศึกษา โรงพยาบาลศรีนครินทร์เป็นศูนย์กลางด้านการศึกษาและศูนย์กลางด้านการแพทย์ อีกทั้งยังศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจและศูนย์กลางของหน่วยราชการในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเช่น ธนาคารแห่งประเทศไทยสาขาตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนราชการระดับเขตหรือพื้นที่ภาค สถานกงสุลประเทศต่าง ๆ การเป็นศูนย์กลางที่หลากหลายเหล่านี้ส่งผลให้จังหวัดขอนแก่นมีความเป็นเมืองเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว เช่น การขยายตัวของคอนโดมิเนียมและห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่<sup>146</sup>

### 2.10.3 ทิศทางการพัฒนาในพื้นที่

จังหวัดขอนแก่นในปัจจุบันกำลังมีความตื่นตัวอย่างมากเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองขอนแก่น มีการแสดงบทบาทที่หลากหลายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

<sup>142</sup> สัมภาษณ์, เลขานุการหอการค้าจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

<sup>143</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>144</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 เมษายน 2560.

<sup>145</sup> สัมภาษณ์, เลขานุการหอการค้าจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

<sup>146</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสถิติจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

การรวมตัวของภาคเอกชนก่อตั้ง บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด (Khon Kaen Think Tank: KKTT) เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดขอนแก่นในระยะยาว ตามที่ได้กล่าวไปในข้างต้น

จากผลการศึกษาในปี พ.ศ. 2550 เคยเสนอผลการศึกษาว่าจังหวัดขอนแก่นควรมีรถโดยสารด่วนพิเศษ (Bus Rapid Transit: BRT) ต่อมาในปี พ.ศ. 2560 กำลังจะเสนอเรื่องเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของระบบรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Transit: LRT) ซึ่งจะส่งผลในแง่บวกต่อธุรกิจและเศรษฐกิจในพื้นที่มากกว่า โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นเป็นผู้ริเริ่มโครงการสร้างรถไฟฟ้ารางเบาโดยบริษัท 5 เทคบาล จำกัด ได้จัดทะเบียนจัดตั้งเป็นแห่งแรกของประเทศไทยใช้ชื่อว่าบริษัทขอนแก่น ทรานซิทซิสเต็ม จำกัด (KhonKaen Transit System: KKTS) การก่อสร้างระบบรถไฟฟ้ารางเบา มีระยะทางเริ่มก่อสร้างจากอำเภอท่าพระผ่านมหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นระยะทางประมาณ 23 กิโลเมตร ซึ่งรัฐบาลตั้งคำถามว่าจะสามารถบริหารจัดการได้หรือไม่ เนื่องจากเกรงว่าการดำเนินการอาจจะประสบภาวะขาดทุนได้แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นได้จัดให้มีการพัฒนาพื้นที่ตามเส้นทางรถไฟฟ้ารางเบาเพื่อนำรายได้จากการพัฒนาพื้นที่มาสนับสนุนระบบรถไฟฟ้ารางเบาด้วย

ทั้งนี้ ไม่ได้มีแนวคิดเรื่องการก่อสร้างระบบรถไฟฟ้ารางเบาเท่านั้น แต่ยังมองไปถึงความสามารถประกอบรถไฟใช้เองของประเทศไทย ซึ่งในช่วงแรกเราอาจจะต้องนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศก่อน แต่ในอนาคตอาจจะสามารถสร้างรถไฟเองได้ถ้าจังหวัดขอนแก่นสามารถทำได้จังหวัดอื่น ๆ ในประเทศอาจจะใช้จังหวัดขอนแก่นเป็นตัวแบบ และในระยะยาวบริษัทอาจจะมีการจัดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เพื่อระดมทุนในการสร้างรถไฟฟ้าสายอื่นต่อไป

อีกทั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด ไม่ได้วางแผนเพียงการพัฒนาระบบคมนาคมเท่านั้น แต่ยังวางแผนการพัฒนาจังหวัดขอนแก่นแบบองค์รวมเนื่องจากจังหวัดขอนแก่นเป็น 1 ใน 5 ของจังหวัดที่รัฐบาลสนับสนุนให้เป็น MICE City (Meetings, Incentive Travel, Conventions, Exhibitions: MICE) แต่จังหวัดขอนแก่นไม่มีทรัพยากรพื้นฐานรองรับการเป็น MICE City บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัดจึงมีแนวคิดจะพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อรองรับเมืองในอนาคต เช่น การก่อสร้างศูนย์ประชุมนานาชาติ

จังหวัดขอนแก่นยังต้องการจะผลักดันให้จังหวัดขอนแก่นเป็น Smart City โดยผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นได้ตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษามิติการพัฒนาและความเป็นไปได้ ซึ่งมีโอกาสเป็นไปได้มากหากมีการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมแล้วเสร็จ แม้ว่าในขณะนี้จังหวัดขอนแก่นยังไม่มีโครงการก่อสร้างระบบรถไฟฟ้า ในปัจจุบันจังหวัดขอนแก่นมี Smart Bus ที่เชื่อมต่อเส้นทางการคมนาคมจากท่าอากาศยานขอนแก่นมายังตัวเมืองขอนแก่นในอนาคตหากจังหวัดขอนแก่นใช้การเชื่อมต่อนระบบคมนาคมเป็นฐานในการพัฒนาเมืองต่อไป

ทิศทางการพัฒนาจังหวัดที่ภาคเอกชนต้องการคือ การพัฒนาจังหวัดขอนแก่นไปสู่การเป็นเมืองอัจฉริยะ (Khonkaen Smart City) ภายในปี พ.ศ. 2573 จังหวัดขอนแก่นจะต้องมีศักยภาพและมีความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต ลงทุนน้อยแต่ได้กำไรมาก เช่น การทำงานในจังหวัดขอนแก่นได้รับเงินเดือนเท่ากับการทำงานในกรุงเทพมหานคร แต่จังหวัดขอนแก่นมีค่าครองชีพถูกกว่ากรุงเทพมหานคร ในภาคการลงทุน ภาคเอกชนมีแนวคิดพัฒนาระบบฐานข้อมูลของจังหวัดขอนแก่นโดยการดำเนินโครงการ Smart City Operation Center (SCPOC) เช่น ข้อมูลรถยนต์ที่เข้าออกจากจังหวัดขอนแก่น ข้อมูลอุทกภัย เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันต้องการให้

จังหวัดขอนแก่นเกิดบรรยากาศการลงทุนของกลุ่มทุนประเภท Startup ซึ่งจังหวัดขอนแก่นได้รับงบประมาณสนับสนุนการพัฒนาธุรกิจ Startup ด้วย รวมไปถึงสาขาของธุรกิจขนาดใหญ่ด้านการวิจัยและพัฒนา เช่น โรงงานมิตรผล ซึ่งตั้งโรงงานวิจัยเกี่ยวกับน้ำตาลร่วมกับมหาวิทยาลัยขอนแก่น<sup>147</sup>

#### 2.10.4 บริการและการตอบสนองจากภาครัฐ

ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่นให้ความเห็นว่า บริการสาธารณะที่ภาคเอกชนได้รับจากหน่วยงานภาครัฐสำหรับกรณีของภาคอุตสาหกรรมนั้น ขั้นตอนการอนุมัติ การอนุญาต และการปฏิบัติตามข้อกำหนดในทางอุตสาหกรรมต่าง ๆ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่นดำเนินการตามปกติขั้นตอนการปฏิบัติงานของกระทรวงอุตสาหกรรม ในขณะที่เดียวกันกระทรวงอุตสาหกรรมได้จัดสรรงบประมาณให้แก่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่นและศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ สำหรับสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่นทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างผู้ประกอบการและสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่นในบางกรณีที่เกิดปัญหา เช่น ความล่าช้าในการจดทะเบียน อีกทั้งสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่นยังเป็นที่ปรึกษาโดยตำแหน่งของสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น ซึ่งตัวแทนของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่นมาเข้าร่วมประชุมเป็นประจำทุกเดือน<sup>148</sup>

ในขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์จากหอการค้าจังหวัดขอนแก่นให้ความเห็นว่า ที่ผ่านมามีเม็ดเงินจากจังหวัดขอนแก่นได้เสนอโครงการไปยังส่วนกลางเพื่อขอรับการสนับสนุนการพัฒนาในพื้นที่ แต่มักจะได้รับเพียงงบประมาณสนับสนุนการศึกษาความเป็นไปได้และหนังสือรับรองเท่านั้น และไม่มีความก้าวหน้าในการดำเนินงานอย่างเป็นทางการเกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ภาคเอกชนในจังหวัดจึงต้องรวมกันเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดขอนแก่นด้วยตนเอง<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> สัมภาษณ์, เลขธิการหอการค้าจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

<sup>148</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 2 พฤษภาคม 2560.

<sup>149</sup> สัมภาษณ์, เลขธิการหอการค้าจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 21 มิถุนายน 2560.

ภาคผนวก ค

---



# ผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึก

## กรณีศึกษาจังหวัดระยอง

ในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวถึงผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่จังหวัดระยอง ซึ่งประมวลผลมาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกรองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง นายอำเภอเมืองระยอง นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดระยอง และประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง รวมไปถึงการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัด เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. (ภาคเช้า) และเวลา 13.00 – 16.00 น. (ภาคบ่าย) โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมเป็นผู้แทนส่วนราชการในจังหวัด ภาคเช้าจำนวน 10 คน และภาคบ่ายจำนวน 6 คน

ผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่จังหวัดระยอง ครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันของการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดและอำเภอ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักงานจังหวัด ส่วนราชการประจำจังหวัด สำนักงานอำเภอ ส่วนราชการประจำอำเภอ บทบาทขององค์กรภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ในพื้นที่ โดยมีรายละเอียดผลการศึกษาดังต่อไปนี้

### 3.1 ผู้ว่าราชการจังหวัด

#### 3.1.1 บทบาท อำนาจหน้าที่

ผลการศึกษาพบว่า บทบาทสำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการพัฒนาปกครอง และเป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด ตลอดจนกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นบทบาทหลักตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และกฎหมายอื่นๆ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องข้องทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดระยองและนายอำเภอเมืองระยอง ต่างเห็นสอดคล้องกันว่า ในสภาพความเป็นจริงผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้มีอำนาจเต็มในการบริหารราชการแผ่นดินภายในเขตจังหวัดดังที่เข้าใจกัน กล่าวคือ

ประการแรก ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงเป็นกลไกหนึ่งของรัฐส่วนกลางในการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลที่อาจเข้ามาในตามวาระหรือแนวทางการพัฒนาที่รัฐบาลกำหนดไว้ อาทิ ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 3 แห่ง (ระยอง ชลบุรี และฉะเชิงเทรา) เป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของคณะกรรมการระดับขับเคลื่อนงาน ส่วนอำนาจในการ



ตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงอยู่ที่คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง และมีองค์ประกอบจากหน่วยงานของรัฐส่วนกลางเป็นกรรมการ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานคณะกรรมการเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น<sup>1</sup>

ประการต่อมา แม้จะมีอำนาจในการบังคับบัญชาหน่วยงานราชการภายในจังหวัด แต่เป็นเฉพาะกรณีที่เป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคเพียง 33 แห่ง เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า หลายกรณีที่ปัญหาเชิงพื้นที่มีความสลับซับซ้อน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถสั่งการหรือบังคับบัญชาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานราชการที่มาตั้งอยู่ในภูมิภาคทำงานตามอำนาจหน้าที่ (Function-Based) และไม่ให้ความสำคัญกับการทำงานที่ตอบสนองต่อความต้องการหรือสภาพปัญหาในเชิงพื้นที่เท่าที่ควร กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ส่วนราชการเหล่านี้บางส่วนไม่ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารเชิงพื้นที่ (Area-Based) เท่าที่ควร ทำให้เกิดปัญหาทิศทางการพัฒนาขาดความเป็นเอกภาพ (Unity) บางกรณีหน่วยงานบางแห่งมิได้ให้ความร่วมมือด้วยสาเหตุต่างๆ อาทิ เกรงความผิดทางกฎหมาย เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้ให้คุณให้โทษได้ (อาทิ การขึ้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง การโอนย้าย ฯลฯ) จึงยึดถือแนวทางหรือนโยบายของผู้บังคับบัญชาหน่วยงานต้นสังกัดเป็นสำคัญ เป็นต้น<sup>2</sup> ความคิดเห็นของนายอำเภอในฐานะกลไกหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค สอดคล้องกับความเห็นของผู้แทนภาคเอกชนที่กล่าวว่าบางกรณีหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่มิได้ให้ความร่วมมือกับการแก้ปัญหาในเชิงพื้นที่ และรับนโยบายจากส่วนกลางที่ออกแบบหรือกำหนดมาให้เหมือนหรือคล้ายคลึงกันในทุกจังหวัด ทำให้หลายกิจกรรม/โครงการเกิดความซ้ำซ้อน ขาดการลำดับความสำคัญที่สอดคล้องกันกับนโยบายของราชการส่วนภูมิภาคภายในจังหวัด และไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่แท้จริง<sup>3</sup> ส่งผลให้การใช้งบประมาณแผ่นดินไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร

ประการสุดท้าย ปัญหาด้านภารกิจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดมากเกินไป และเกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ทั้งในฐานะ “ประธานคณะกรรมการ” ให้กับส่วนราชการส่วนภูมิภาคบางแห่ง ดังเช่นกรณีสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรประจำจังหวัดระยอง ผู้ว่าราชการจังหวัดระยองต้องรับผิดชอบในฐานะประธานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดระยอง การทำสัญญา การประกาศให้เกษตรกรยื่นคำขอ ขณะที่ยังดำรงตำแหน่งปฏิรูปที่ดินจังหวัด ผู้บังคับบัญชาหน่วยงานทำหน้าที่เป็นเลขานุการเท่านั้น<sup>4</sup> สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลจากสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดระยอง ระบุว่าภารกิจสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดถูกมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น อำนาจในการต่อเอกสารหนังสือเดินทางของพระสงฆ์ อำนาจในการอนุมัติให้มีการสร้างวัด เป็นต้น<sup>5</sup> นอกจากนี้ ข้อสังเกตจากผู้แทนภาคเอกชนพบว่า หน่วยงานราชการส่วน

<sup>1</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

<sup>2</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอเมืองระยอง, วันที่ 22 พฤษภาคม 2560.

<sup>3</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

<sup>4</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>5</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

ภูมิภาคมักมีงานในลักษณะพิธีการปรากฏอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้โอกาสในการทำงานตั้งแต่การรับทราบ ข้อมูลสภาพปัญหา การพิจารณาวินิจฉัย และการสั่งการไม่มีประสิทธิภาพ ความเห็นดังกล่าวมีความสอดคล้อง ทั้งผู้ให้ข้อมูลที่เป็นผู้แทนภาคเอกชน<sup>6</sup> ซึ่งพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดระยองอาจต้องทำหน้าที่เป็นประธานเปิด งานสำคัญต่าง ๆ มากถึง 18 แห่ง ต่อวัน

สำหรับข้อเสนอแนะในการปรับปรุงประสิทธิภาพด้านบทบาท อำนาจ และหน้าที่ของผู้ว่าราชการ จังหวัดนั้น มุมมองจากผู้แทนประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยองให้ข้อเสนอว่า การแก้ปัญหาอำนาจหน้าที่ ของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันต้องรับผิดชอบมากเกินไป จึงควรทบทวนบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ว่า อะไรเป็นสิ่งสำคัญและเหมาะสมกับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างแท้จริง รวมทั้งควรพิจารณาหลักเกณฑ์ เรื่องจำนวนรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ต้องสอดคล้องกับปริมาณงาน และเนื้อหาของงาน อาทิ กรณีจังหวัด ระยองมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเพียง 2 คน แต่มีปริมาณงานทั้งสภาพปัญหา ความต้องการ และการพัฒนา เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วจากการเติบโตทางเศรษฐกิจ การลงทุน และนโยบายของรัฐ จังหวัดที่มีลักษณะพิเศษเช่นนี้ จึงควรมีผู้ว่าราชการจังหวัด 3-4 คน เป็นต้น

### 3.1.2 คุณสมบัติ สมรรถนะ

ผู้ว่าราชการจังหวัดระยองคนปัจจุบัน คือ นายสุรศักดิ์ เจริญศิริโชติ ผ่านการโยกย้ายในพื้นที่ที่มีสภาพ บริบทที่แตกต่างหลากหลาย ก่อนเข้ามารับผิดชอบบริหารราชการในจังหวัดระยองซึ่งเป็นจังหวัดที่มีสภาพ อุตสาหกรรมและความเป็นเมืองค่อนข้างสูง อีกประการหนึ่งคือ การทำงานในแต่ละจังหวัดไม่มีความต่อเนื่อง มากกว่า 2 ปี แสดงให้เห็นถึงการขาดกลไกการจัดวางผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาคที่จะไปประจำในแต่ละ จังหวัดที่มีบริบท สภาพปัญหา ความต้องการที่สอดคล้องกัน ขณะเดียวกันภายใต้บริบทของการพัฒนาพื้นที่ จังหวัดระยองที่เป็นเมืองอุตสาหกรรมชั้นนำของประเทศ

ข้อสังเกตในข้างต้นนี้ สอดคล้องกับผลการศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดจาก มุมมองของประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง ซึ่งเห็นว่าทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการที่มาประจำ อยู่ในพื้นที่ มักมีการโยกย้ายที่มีได้คำนึงถึงประสบการณ์ของบุคคลากรที่ควรต้องสอดคล้องกับพื้นที่นั้น<sup>7</sup> รวมทั้งสอดคล้องกับความคิดเห็นของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองซึ่งดำรงตำแหน่งนายกองค์การ บริหารส่วนจังหวัดระยองมากกว่า 10 ปี พบว่ามีการโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดระยองเกือบทุกปี ส่งผลให้ ระยะเวลาการทำงานค่อนข้างสั้น ตั้งแต่การเรียนรู้สภาพปัญหาของจังหวัดระยอง แนวทางการทำงานร่วมกับ ส่วนราชการและภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีความเฉพาะแตกต่างออกไปในแต่ละจังหวัด<sup>8</sup> จึงกล่าวได้ว่าสมรรถนะของ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เหมาะสมมาจากปัจจัยสำคัญเรื่องประสบการณ์และระยะเวลาที่มาดำรงตำแหน่ง เป็นสำคัญ

<sup>6</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง, วันศุกร์ที่ 31 มีนาคม 2560.

<sup>7</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง, วันศุกร์ที่ 31 มีนาคม 2560.

<sup>8</sup> สัมภาษณ์, นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง, วันที่ 22 พฤษภาคม 2560.

สำหรับข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาด้านสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดที่พื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษควรมีหลักเกณฑ์การพิจารณาผู้สมควรดำรงตำแหน่ง 3 ประการสำคัญ ได้แก่ 1) กำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดให้มากกว่าปกติ 2) พิจารณามูลค่าที่ประสบความสำเร็จบริหารพื้นที่ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน 3) ผู้ว่าราชการจังหวัด อาจไม่จำเป็นต้องเติบโตมาจากกระทรวงมหาดไทยโดยตรง แต่อาจพิจารณามูลค่าที่มีความเหมาะสมจากกระทรวงและกรมอื่น ๆ<sup>9</sup> ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น หมายความว่าผู้ว่าราชการจังหวัดระยองอาจมาจากกระทรวงอุตสาหกรรมหรือกระทรวงพาณิชย์ หรือกรณีจังหวัดภูเก็ตในฐานะเมืองท่องเที่ยวชั้นนำระดับโลก ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมาจากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จะมีความเหมาะสมมากกว่ากระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

ขณะเดียวกันในเชิงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินไปพร้อมกัน โดยปรับเปลี่ยนสังกัดผู้ว่าราชการจังหวัดที่เดิมขึ้นตรงกับสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เปลี่ยนมาเป็นขึ้นตรงกับสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเหมาะสมในเชิงโครงสร้างและการแต่งตั้งโยกย้ายรวมทั้งปรับเปลี่ยนแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรภาครัฐในจังหวัดที่มีนโยบายหรือพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษในเชิงบูรณาการหรือเป็นองค์กรรวมทั้งจังหวัด กล่าวคือ การกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน ต้องสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนายุทธศาสตร์ของพื้นที่ ครอบคลุมทั้งส่วนภูมิภาค ส่วนกลางที่มาตั้งอยู่ในภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ มีข้อเสนอจากประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยองเห็นว่า สมรรถนะการบริหารงานภายในจังหวัด อาจมิได้ขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงอย่างเดียว หากแต่รองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งคอยทำหน้าที่ช่วยเหลือและสนับสนุนการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีความสำคัญและเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้จังหวัดที่มีลักษณะพิเศษ ดังเช่นจังหวัดระยอง เกิดการพัฒนาได้อย่างเต็มศักยภาพ โดยเฉพาะหากมีระบบความคิดเชิงยุทธศาสตร์<sup>10</sup>

### 3.1.3 วิธีการทำงาน

ลักษณะการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ที่คณะวิจัยได้รับทราบจากผลการศึกษาเชิงลึก จากรองผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่า ส่วนหนึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดระยองที่มาดำรงตำแหน่งจะรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับบริบทพื้นที่ สภาพปัญหา และความต้องการต่าง ๆ จากภาคส่วนต่าง ๆ ภายในจังหวัด โดยเฉพาะภาครัฐและภาคเอกชน ในส่วนของภาครัฐพบว่า รูปแบบการรับทราบข้อมูลมีทั้งกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดรับทราบสภาพปัญหาทั้งในเชิงรุกและเชิงรับ กล่าวคือ กรณีของเข้าไปรับทราบปัญหาในเชิงรุก คือ การเดินทางพบปะกับหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่มาประจำอยู่ในพื้นที่ทำให้ทราบปัญหาสำคัญ คือ อัตราค่าจ้างที่ไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในจังหวัดระยอง งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไม่สอดคล้องกับปัญหาที่เผชิญและจะแจ้งให้ส่วนกลางทราบถึงปัญหาดังกล่าวในเวทีต่าง ๆ ส่วนในเชิงรับผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้รับจากรายงานหรือเวทีการประชุมกรมการจังหวัด ซึ่งรูปแบบอย่างหลังนี้ มักเกิดขึ้นกับการรับฟังจากภาคเอกชน

<sup>9</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอเมืองระยอง, วันที่ 22 พฤษภาคม 2560.

<sup>10</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

เช่นกัน<sup>11</sup> โดยเฉพาะคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) และคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.)

ส่วนการทำงานร่วมกับหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดระยองนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาททั้งการปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชา ประธานคณะกรรมการชุดต่าง ๆ บทบาทสำคัญประการหนึ่ง คือ การพิจารณาโครงการ/กิจกรรมที่ส่วนราชการได้เสนอหรือหยิบยกขึ้น อาทิ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง<sup>12</sup> แจ้งว่าจะต้องรีบดำเนินโครงการเกี่ยวกับการจัดการขยะอุตสาหกรรมโดยเร็ว ซึ่งสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดได้เสนอของบประมาณไปที่สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดระยองเห็นว่า งบประมาณที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยองเสนอขอไปที่สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์ฯ เป็นจำนวนเงินไม่มากนัก แต่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพควรให้งบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดระยอง จะเกิดความรวดเร็วและตอบสนองต่อปัญหาได้ทัน่วงที่มีประสิทธิผลมากกว่า เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าวิธีการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดระยองโดยส่วนใหญ่ ยังคงมีรูปแบบการทำงานตามกลไกที่รับกำหนด เช่น การทำงานผ่านเวทีกรมการจังหวัด คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ และคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ บางกรณีเท่านั้นที่พบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีการทำงานเชิงรุก

### 3.1.4 การมอบอำนาจ

ผลการศึกษาพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดได้เคยมีการมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการบางแห่งทำหน้าที่แทน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการมอบอำนาจที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในภารกิจที่มีความสัมพันธ์กับบริบทแวดล้อมเชิงพื้นที่ กล่าวคือ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยองให้ข้อมูลสำคัญว่า เดิมทีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ต้องรับผิดชอบภารกิจเป็นจำนวนมากและหลากหลาย ทำให้การพิจารณาจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมเกิดความล่าช้ามากกว่าที่ระเบียบของทางราชการกำหนด ส่งผลภาคเอกชนร้องเรียน ดังนั้นรัฐบาลจึงกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมอบอำนาจให้อุตสาหกรรมจังหวัดระยองทำหน้าที่อนุมัติ อนุญาตการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมเฉพาะในกรณีที่กำลังการผลิตไม่เกิด 500 แรงม้าเท่านั้น หากเกินกว่านี้ให้การอนุมัติจัดตั้งกรมโรงงานอุตสาหกรรม ขณะเดียวกันปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดระยองยังคงมีการมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการส่วนภูมิภาคบางแห่งทำหน้าที่แทนในบางกรณีเช่นเดิม อาทิ อำนาจในการต่อหนังสือเดินทางของพระสงฆ์ อำนาจในการอนุมัติการสร้างวัด ซึ่งอำนาจบางประการของผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบให้กับรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ

<sup>11</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

<sup>12</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

การมอบอำนาจอีกกรณีหนึ่งคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจเชิงบริหารให้กับรองผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่แทน แต่ปัจจุบันจังหวัดระยองมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดได้เพียง 2 คน เท่านั้น ทำหน้าที่ลงนามแทนผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ถือว่ายังไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก<sup>13</sup> แม้จังหวัดระยองจะมีจำนวนอำเภอน้อยกว่าหลายจังหวัด เช่น จังหวัดขอนแก่นมี 26 อำเภอ จังหวัดสุรินทร์มี 22 อำเภอ เป็นต้น แต่ปัจจัยเหล่านั้นไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับจังหวัดระยอง เนื่องจากแม้จังหวัดระยองจะมีอยู่เพียง 8 อำเภอ แต่มีความหนาแน่นและหลากหลายของงานมากกว่าหลายจังหวัด ซึ่งเป็นมุมมองทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดระยองและนายอำเภอเมืองระยอง ในฐานะผู้ได้บังคับบัญชาและอยู่ในกลไกราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัดระยอง<sup>14</sup> ซึ่งสอดคล้องกับประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยองที่ให้ข้อเสนอแนะว่า สภาพการทำงานในจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษและที่มีปริมาณงานหนาแน่นเช่นนี้สมควรมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดมากกว่า 2 คน และยกตัวอย่างของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่จังหวัดหนึ่ง ๆ จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่วางนโยบายพัฒนาจังหวัดในแต่ละเรื่อง โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด 6 คน รับผิดชอบในขอบเขตหน้าที่ตามความรู้ความสามารถ ข้อเสนอของทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอเมืองระยอง และประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยองคือ ควรทบทวนหลักเกณฑ์การกำหนดจำนวนรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษเสียใหม่ ไม่ยึดตามจำนวนอำเภอและประชากรเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องคำนึงถึงปริมาณงานและความรู้ความสามารถของรองผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้ขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาจังหวัดเป็นสำคัญ

### 3.1.5 ความสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่นในพื้นที่

ผลการศึกษาข้อมูลที่ได้จากภาคเอกชนพบว่า จังหวัดระยองมีกลไกการทำงานเชิงบูรณาการระหว่างภาครัฐ-เอกชน-ชุมชน เป็นทุนเดิม<sup>15</sup> ทำให้ความขัดแย้งระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ไม่รุนแรงเหมือนในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งรวมไปถึงภาคประชาชนที่เป็นประชากรเฉพาะกลุ่มที่มีความสำคัญคือ แรงงานที่เป็นพี่น้องในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของจังหวัดระยองควบคู่กับผู้ประกอบการ แม้อดีตจะเกิดความขัดแย้งเกิดขึ้นบ่อยครั้ง แต่จังหวัดระยองมีกลไกการบริหารจัดการที่ดีผ่านกลไกไตรภาคี (รัฐ-นายจ้าง-ลูกจ้าง) ส่งผลให้ปัจจุบันปัญหาดังกล่าวไม่รุนแรง ด้านชุมชนพบว่า รัฐและเอกชนได้ร่วมกันเปิดเวทีและพื้นที่ให้ภาคประชาสังคมและประชาชนในพื้นที่มีการทำงานร่วมกันเชิงตรวจสอบ ติดตาม และรับประโยชน์ร่วมกันมากยิ่งขึ้น ทำให้ปัญหาความขัดแย้งไม่รุนแรงมากนักเมื่อพิจารณาความสัมพันธ์เฉพาะระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน พบว่า จังหวัดระยองได้เปิดพื้นที่ให้กับภาคเอกชนผ่านกลไกสำคัญในระดับที่เป็นทางการจำนวนมาก อาทิ การให้ภาคเอกชนเป็นคณะกรรมการสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง เพื่อให้ภาครัฐรับรู้รับทราบสภาพปัญหา สถานการณ์ความเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม และผลกระทบต่างๆ ขณะเดียวกันมีกลไกคณะกรรมการร่วมภาครัฐ

<sup>13</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

<sup>14</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอเมืองระยอง, วันที่ 22 พฤษภาคม 2560.

<sup>15</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

และเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) เป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เสริมสร้างแนวคิด และตัดสินใจเชิงนโยบายร่วมกัน ความสัมพันธ์ของราชการส่วนภูมิภาคจังหวัดระยองกับภาคเอกชนจึงมีความแน่นแฟ้นมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม แม้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนในจังหวัดระยองจะมีความสัมพันธ์ที่ดีและมีความเห็นที่สอดคล้องเกี่ยวกับแนวนโยบายการพัฒนาร่วมกันอยู่เสมอ แต่ในบางกรณีพบว่า เมื่อถึงขั้นตอนการขับเคลื่อนหรือปฏิบัติกลับไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากนโยบายบางอย่างมาจากตัวแทนของภาคเอกชนในจังหวัดระยองร่วมกับส่วนราชการ แต่ยังขาดการสื่อสารหรือการมีส่วนร่วมที่ครอบคลุมภาคเอกชนทุกแห่งให้เห็นสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันได้ อาทิ ในปี พ.ศ. 2559 สภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง จังหวัดระยอง และสถาบันอาชีวศึกษา เห็นพ้องร่วมกันว่า ควรใช้ทุนเดิมของจังหวัดระยอง คือ ห้องปฏิบัติการตามโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ สามารถเปิดหลักสูตรนานาชาติให้นักศึกษาต่างชาติเข้ามาเรียน จบการศึกษาและทำงานในสถานประกอบการได้ แต่ภาคเอกชนบางแห่งกลับไม่ให้ความร่วมมือแต่อย่างใด<sup>16</sup>

### 3.2 คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.)

#### 3.2.1 องค์ประกอบ

ด้วยการที่องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดระยอง (กบจ.) มีเพียงตัวแทนจากส่วนราชการส่วนภูมิภาค ไม่มีตัวแทนของส่วนราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัด ทำให้ไม่อาจรับทราบข้อมูลหรือสภาพปัญหาของหน่วยงานเหล่านั้นได้<sup>17</sup>

#### 3.2.2 บทบาทหน้าที่

ข้อเสนอเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดระยอง (กบจ.) ในฐานะผู้บริหารจังหวัดและมีความสัมพันธ์กับคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการโดยตรง กล่าวคือ การอาศัยรูปแบบการทำงานแบบเครือข่าย (Network)<sup>18</sup> ร่วมกัน ซึ่งต้องอาศัยกลไกความร่วมมือ การประสานงาน แลกเปลี่ยนและพึ่งพาอาศัยด้านทรัพยากร ข้อมูลข่าวสาร การสื่อสารระหว่างกันอย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมทุกองคาพยพ และร่วมเดินหน้าทำงานตามเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งจังหวัด จึงจะสามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาได้เต็มสมรรถนะ และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาจังหวัดระยองโดยรวมได้อย่างแท้จริง

<sup>16</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

<sup>17</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

<sup>18</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

### 3.2.3 วิธีประชุม

รูปแบบการประชุมโดยรวมจะเป็นทางการ มีการเจรจา แลกเปลี่ยนข้อมูล รับทราบสภาพปัญหาความต้องการของแต่ละฝ่ายร่วมกัน เพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขตามความเหมาะสม การกำหนดแนวทางการบูรณาการการทำงานร่วมกันของแต่ละฝ่าย เช่น สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดระยองจำเป็นต้องประสานงานกับส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาที่มีความซับซ้อนร่วมกันกับสำนักงานจังหวัดคุมประพฤติจังหวัดระยองและตำรวจภูธรจังหวัดระยอง เนื่องจากจังหวัดระยองมีพระภิกษุต่างชาติเข้ามาอุปสมบทและอาจมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม เป็นต้น<sup>19</sup> โดยภาพรวมการดำเนินการผ่านกลไกการปรึกษาหารือร่วมกันของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดระยอง ช่วยเอื้อต่อการบูรณาการกับผู้ที่เกี่ยวข้องร่วมกันในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ดีระดับหนึ่ง

### 3.2.4 กระบวนการ/วิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการมีส่วนร่วมการเสนอโครงการ

เวทีการประชุมคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดระยองจะมีการพูดคุยถึงการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดระยองและให้แต่ละฝ่ายได้นำเสนอข้อมูลสภาพปัญหา ความต้องการ และโครงการสำหรับของงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดหรือตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และร่วมกันพิจารณาตามความเหมาะสมทั้งในแง่จำนวนงบประมาณ ความสำคัญ และความจำเป็นเร่งด่วน อาทิ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่ตั้งอยู่ในจังหวัดระยอง ได้เสนอขอใช้งบประมาณในการสร้างเขื่อนและได้รับการจัดสรรเป็นประจำทุกปี (ยกเว้นปี พ.ศ. 2560)<sup>20</sup> รูปแบบกลไกการจัดสรรงบประมาณของจังหวัด จึงอาศัยการประชุมหารือร่วมกันของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดระยองการเป็นเครื่องมือสำคัญ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดระยองเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจอนุมัติอนุญาตคนสุดท้าย

### 3.2.5 การจัดสรรงบประมาณ

หน่วยงานนำเสนอแผนงานโครงการ/กิจกรรมต่างๆ ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดระยองสามารถเสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณได้ หากมีโครงการหรือกิจกรรมที่สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ทั้งนี้ พิจารณาถึงการจัดสรรงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจากการประชุมของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดระยอง สามารถจำแนกลักษณะความสัมพันธ์ด้านงบประมาณ ดังนี้

หน่วยงานที่ได้เคยรับการจัดสรรงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดอย่างเพียงพอเพื่อดำเนินงานภารกิจที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานเกษตรจังหวัดระยองได้รับงบประมาณ 1 ล้านบาทในการจัดงานเทศกาลผลไม้จังหวัดระยอง<sup>21</sup> สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดระยองได้รับการจัดสรรงบประมาณ

<sup>19</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>20</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>21</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดเพื่อสร้างอ่างเก็บน้ำและปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณอ่างเก็บน้ำ<sup>22</sup> สำนักงานพาณิชย์จังหวัดระยองได้รับการอนุมัติโครงการ 2 โครงการ ซึ่งมาจากการพูดคุยร่วมกับสภาหอการค้าจังหวัดระยองและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง<sup>23</sup> เป็นต้น

หน่วยงานที่ไม่เคยได้รับการจัดสรรงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แม้จะเคยเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดระยองก็ตาม เนื่องจากไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวโดยตรง อาทิ สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดระยอง<sup>24</sup>

หน่วยงานที่ไม่เคยได้รับการจัดสรรงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แต่มีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรปีงบประมาณต่อไป (ปี พ.ศ. 2561) อาทิ สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดระยอง มีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัด เนื่องจากมีนโยบายการตรวจสอบสารตกค้างเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค<sup>25</sup> ซึ่งสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดระยอง

สำหรับสภาพปัญหาที่พบเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดนั้นพบว่า ในบางกรณีสำนักงานจังหวัดหรือกรมการจังหวัดมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการตามนโยบายหรือจัดซื้อจัดจ้าง พร้อมทั้งให้หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ติดตาม ควบคุม และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติพบว่าหัวหน้าส่วนราชการที่ดูแลรับผิดชอบไม่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบ ทำได้เพียงให้คำปรึกษาหรือให้ข้อเสนอแนะเท่านั้น<sup>26</sup> ส่งผลให้การติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ บางกรณีพบว่างบประมาณของจังหวัดระยองมีไม่เพียงพอต่อการทำงานของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค แนวทางการแก้ไขเป็นปกติของส่วนราชการเหล่านั้น ส่วนหนึ่งคือการพึ่งพิงงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง (อบจ. ระยอง) โดยผู้ว่าราชการจังหวัดระยองร้องขอเป็นครั้งคราว<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>23</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>24</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>25</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>26</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>27</sup> สัมภาษณ์, นายกองัดการบริหารส่วนจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.



### 3.3 สำนักงานจังหวัด

#### 3.3.1 การจัดโครงสร้างภายใน

โครงสร้างการบริหารงานภายในสำนักงานจังหวัดระยอง ประกอบด้วยส่วนงานระดับบริหาร และส่วนงานระดับขับเคลื่อนงาน สำหรับส่วนงานระดับบริหารประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด 2 คน ปลัดจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดสำหรับส่วนงานระดับขับเคลื่อนงาน อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าสำนักงานจังหวัด แบ่งงานออกเป็น 4 กลุ่ม และอีก 1 หน่วย ประกอบด้วย กลุ่มงานศูนย์ดำรงธรรมกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัดกลุ่มงานอำนวยการกลุ่มทรัพยากรบุคคลและหน่วยตรวจสอบภายใน

#### 3.3.2 บทบาทหน้าที่ การทำงาน

ผลการศึกษาเชิงลึกจากความคิดเห็นของรองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง<sup>28</sup> ในฐานะผู้บริหารสำนักงานจังหวัดระยองและมีส่วนร่วมในการทำงานร่วมกับสำนักงานจังหวัดระยองโดยตรงให้ความเห็นว่า ปัจจุบันสำนักงานจังหวัดระยองทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประสานและบูรณาการการทำงานของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดระยอง ทั้งในกลไกการประชุมกรมการจังหวัด การประชุมคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดระยอง (กบจ.) ซึ่งมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการ และการรับแผนงานโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ส่วนราชการเสนอของบประมาณ ประสานงานการทำงานในบางภารกิจเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงานมากยิ่งขึ้น เช่น การทำงานร่วมกับสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดระยอง สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดระยอง และสถานีตำรวจภูธรจังหวัดระยอง ในการตรวจสอบพระภิกษุสงฆ์ชาวต่างชาติที่เข้ามาบวชหรือเดินทางเข้ามาอยู่ในประเทศไทย<sup>29</sup> สำนักงานจังหวัดเป็นผู้ดูแลและจัดสรรงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดให้กับทุกหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่เสนอขอและได้รับการพิจารณาจากที่ประชุมคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดระยองและผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง<sup>30</sup>

มุมมองของรองผู้ว่าราชการจังหวัดว่า สำนักงานจังหวัดระยองขาดการบูรณาการหน่วยงานบางส่วนเข้ามาทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะหน่วยงานราชการส่วนกลางที่มาตั้งอยู่ในภูมิภาค เช่น หน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ แม้บางแห่งจะให้ความร่วมมือกับสำนักงานจังหวัดระยอง ทำให้การดำเนินนโยบายของแต่ละฝ่ายไม่สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันบนฐานการพัฒนาเชิงพื้นที่ทั้งหมดได้อย่างแท้จริง สภาพปัญหาด้านเอกภาพในการทำงาน<sup>31</sup>

<sup>28</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

<sup>29</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>30</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>31</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

ข้อเสนอเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ของสำนักงานจังหวัดนั้น นายอำเภอเมืองระยองได้เสนอแนะว่า หน่วยงานราชการส่วนกลางควรถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจและงบประมาณมายังตัวจังหวัด และทำการพิจารณาร่วมกันในระดับจังหวัด ซึ่งสำนักงานจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประสานและเลขานุการไปพร้อมกัน ตลอดจนถึงต้องเพิ่มบทบาทและอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ให้สามารถบังคับบัญชาบุคลากรของรับภายในจังหวัดได้ทั้งหมด<sup>32</sup> ซึ่งจะส่งผลให้สำนักงานจังหวัดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นตามมา

### 3.3.3 บุคลากร สมรรถนะ

คณะวิจัยได้ทราบข้อมูลจากประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งอดีตอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง ได้ประเมินสมรรถนะของบุคลากรภายในสำนักงานจังหวัดระยองว่า เป็นหน่วยงานที่ทำงานได้ผลสัมฤทธิ์อยู่ในระดับดีหรือรู้สึกพึงพอใจมาก พร้อมทั้งให้ข้อสังเกตที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานของสำนักงานจังหวัด อันเป็นปัจจัยภายใน ประกอบด้วย ประการแรก คุณลักษณะของรองผู้ว่าราชการจังหวัด และบุคลากรในสำนักงานจังหวัด ต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการทำงานเชิงยุทธศาสตร์และมีแนวคิดการทำงานที่ดี ซึ่งการสร้างบุคลากรหรือผู้บริหารงานจังหวัดให้มีสมรรถนะสูงนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีความสามารถในการทำงานในระดับสูง<sup>33</sup> ประการที่สอง ผู้บริหารและบุคลากรภายในสำนักงานจังหวัดจะต้องมีทั้งวิสัยทัศน์ มีเป้าหมายที่ชัดเจน และสามารถสื่อสารหรือถ่ายทอดออกมาได้ เช่น ในรูปแบบของเอกสารแผนยุทธศาสตร์

### 3.3.4 ระบบฐานข้อมูล

สภาพปัญหาสำคัญของที่สำนักงานจังหวัดระยองเผชิญอยู่ คือ สำนักงานจังหวัดยังขาดการบูรณาการฐานข้อมูลร่วมกันจากส่วนราชการต่างๆ ทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัด หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่การทำงานร่วมกันผ่านกลไกบูรณาการเพื่อการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ จำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกฝ่ายต้องแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงและทันสมัยอยู่เสมอ เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อให้การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงมากที่สุด<sup>34</sup>

สำหรับข้อเสนอการแก้ไขปัญหาระบบการบูรณาการระบบฐานข้อมูลนั้น ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยองเคยเสนอให้มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลของจังหวัดระยองทั้งหมด<sup>35</sup> เช่น ข้อมูลด้านโรงงานอุตสาหกรรม สารเคมี กากอุตสาหกรรม แต่ปัจจุบันยังไม่มีความคืบหน้ามากนัก เนื่องจากการรวบรวมข้อมูล

<sup>32</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอเมืองระยอง, วันที่ 22 พฤษภาคม 2560.

<sup>33</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

<sup>34</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

<sup>35</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

ถือเป็นภาระงานที่จะเพิ่มขึ้น ดังนั้น สำนักงานจังหวัดระยองอาจจำเป็นต้องจัดจ้างที่ปรึกษาให้ดำเนินการแทน สามารถเป็นแนวทางแก้ปัญหาได้ระดับหนึ่ง ประเด็นการบูรณาการฐานข้อมูลภาครัฐร่วมกันนั้น สอดคล้องกับ ข้อเสนอของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดระยอง<sup>36</sup> ในฐานะหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่ต้องทำงานอยู่กับ ฐานข้อมูลผู้ประกอบการและบุคคล ได้สะท้อนถึงความจำเป็นในการนำเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์และสอดคล้อง กับกรอบแนวคิด Thailand 4.0 มากยิ่งขึ้น กล่าวคือ สำนักงานประกันสังคมจังหวัดระยองมีแนวคิด ปรับเปลี่ยนกระบวนการ โดยการเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลระหว่าง กรมพัฒนาธุรกิจการค้า สำนักงาน ประกันสังคม กรมสรรพากรได้ทันทีหลังผู้ประกอบการแจ้งจดทะเบียนธุรกิจ โดยไม่ต้องมีการจัดส่งเอกสาร ยุ่งยากซับซ้อนทำให้ฐานข้อมูลมีการเชื่อมโยงกันและนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างมาก

### 3.4 ส่วนราชการประจำจังหวัด

สำนักงานพาณิชย์จังหวัดระยอง สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ มาจากการยุบรวม หน่วยงาน ราชการส่วนภูมิภาคในสังกัดกระทรวงพาณิชย์เดิม มีบทบาทในการให้บริการที่หลากหลายและขอบเขตที่ กว้างขวาง อาทิ การอำนวยความสะดวกด้านงานทะเบียนให้กับผู้ประกอบการที่เป็นนิติบุคคลทั้งหมด รวมทั้ง จัดการข้อร้องเรียนต่าง ๆ ซึ่งมีปริมาณมากตามจำนวนสถานประกอบการ<sup>37</sup> มีอัตรากำลังเพียง 13 คน ไม่ เพียงพอต่อความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่บนพื้นที่ของจังหวัดระยอง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญทาง เศรษฐกิจและอุตสาหกรรม<sup>38</sup> และที่ผ่านมามีการตัดอัตรากำลังลงจากนโยบายลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน ของกระทรวงพาณิชย์ โดยเฉพาะในส่วนของลูกจ้าง ส่งผลให้การปริมาณงานไม่สอดคล้องกับจำนวนบุคลากรที่มี อยู่จำนวนน้อยเกินไป ขณะที่บุคลากรต้องแบกรับภาระต้นทุนค่าครองชีพที่มากกว่าจังหวัดอื่น ๆ สะท้อนให้ เห็นถึงบริบทเชิงพื้นที่ที่เข้ามากระทบกับการทำงานของสำนักงานพาณิชย์จังหวัดโดยตรง<sup>39</sup>

สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง นอกเหนือจากบทบาทตามภารกิจของหน่วยงานแล้ว สำนักงาน อุตสาหกรรมจังหวัดระยองจะต้องคอยตรวจสอบและต้องตรวจสอบร่วมกับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดระยอง สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดระยอง การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่ต้องทำประชาพิจารณ์ โดยสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยองต้องจัดส่ง เจ้าหน้าที่ร่วมสังเกตการณ์และรับฟังความคิดเห็น นอกจากนี้ เมื่อหน่วยงานส่วนกลางบางแห่งเข้ามาตรวจสอบ โรงงานหรือผู้ประกอบการในพื้นที่จังหวัดระยอง อาทิ การตรวจสอบมาตรฐานอุตสาหกรรม (ม.อ.ก.) ศูนย์ อุตสาหกรรมภาค 9 (ชลบุรี) กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง ต้องเข้าไปมีส่วนร่วม ในการตรวจสอบทุกครั้ง ทำให้ความรับผิดชอบในงานที่อยู่นอกเหนือจากภารกิจหลักมีอยู่เป็นจำนวนมาก

<sup>36</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคมจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>37</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>38</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>39</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

ตามปริมาณโรงงานอุตสาหกรรม<sup>40</sup> ด้านงบประมาณ พบว่า ที่ผ่านมาสํานักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยองมีทั้ง การขอขบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องในกระทรวงอุตสาหกรรม และตามแผนพัฒนา จังหวัดระยอง โดยพิจารณาความเหมาะสมตามจํานวนงบประมาณ อาทิ การจัดทำโครงการที่เกี่ยวข้องกับการ ฝึงบกลบกากอุตสาหกรรมที่ต้องใช้งบประมาณสูงถึง 15 ล้านบาท จะดำเนินการเสนอขอขบประมาณไปที่ กระทรวงอุตสาหกรรม หากเป็นโครงการที่มีขนาดกลางหรือขนาดเล็ก จะขอขบประมาณตามแผนพัฒนา กลุ่ม จังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัด ตามลำดับ<sup>41</sup> ในขณะที่ด้านอัตรากำลัง ข้อเปรียบเทียบกับปริมาณงานที่เกิดขึ้น จริงในพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงพบว่า สํานักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยองมีบุคลากรฝ่ายนโยบายและแผนงาน 4 คน ส่วนฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมมี 5 คน ฝ่ายอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ 5 คน ต้องไปทำงานที่ จันทบุรีและตราดด้วย ฝ่ายส่งเสริมอุตสาหกรรมมี 1 คน แต่บุคลากรของสํานักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง จะต้องไปงานราชการจังหวัดจันทบุรีและตราดเป็นระยะ ๆ

ทั้งนี้ ปัญหาด้านอัตรากำลังไม่เพียงพอจากข้อมูลสํานักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยองในข้างต้น สอดคล้องกับข้อสังเกตของประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง ในฐานะผู้แทนของภาคเอกชนและมี ประสบการณ์การเป็นข้าราชการในสํานักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง โดยได้ยกตัวอย่างเปรียบเทียบความ ไม่สมดุลระหว่างประมาณงานกับปริมาณคนในพื้นที่จังหวัดระยองและสมุทรปราการ ในพื้นที่จังหวัด สมุทรปราการ มีจํานวนโรงงานอุตสาหกรรมเพียง 6,000 แห่ง แต่ส่วนใหญ่เป็นโรงงานขนาดเล็ก ทำให้ภาครัฐ กํากับดูแลไม่ยากมากนัก ส่วนในจังหวัดระยองส่วนมากเป็นโรงงานที่มีขนาดใหญ่ การกํากับดูแลมีความ ซับซ้อนและยากลำบากกว่า<sup>42</sup>

สํานักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดระยอง ต้องปฏิบัติงานตามที่นโยบายของหน่วยงานในสังกัด กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ทั้งสํานักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กรมการท่องเที่ยว และ กรมพลศึกษา หรืองานฝาก ในด้านงบประมาณ มีการเสนอขอขบประมาณสนับสนุนการดำเนินโครงการและ กิจกรรมต่าง ๆ จากทั้งแผนพัฒนาจังหวัดระยองซึ่งจะมุ่งเน้นที่กิจกรรมการประชาสัมพันธ์ด้านการท่องเที่ยว เป็นหลัก เช่น การจัดทำหนังสือคู่มือการท่องเที่ยว การจัดคอนเสิร์ตช่วงนอกเทศกาล เป็นต้น และอีกส่วนหนึ่ง เสนอขอขบประมาณจากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (Function) ซึ่งจะไม่นํางบประมาณในโครงการ เดียวกันมาบูรณาการแหล่งงบประมาณเข้าด้วยกัน เพราะปริมาณงานและงบประมาณแตกต่างกันอย่างมาก<sup>43</sup> ด้านงบประมาณ พบว่า สํานักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดระยองมีการเสนอขอขบประมาณสนับสนุนการ ดำเนินโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ จากทั้งแผนพัฒนาจังหวัดระยองซึ่งจะมุ่งเน้นที่กิจกรรมการประชาสัมพันธ์ ด้านการท่องเที่ยวเป็นหลัก เช่น การจัดทำหนังสือคู่มือการท่องเที่ยว การจัดคอนเสิร์ตช่วงนอกเทศกาล เป็น ต้น และอีกส่วนหนึ่งเสนอขอขบประมาณจากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (Function) ซึ่งจะไม่นํ

<sup>40</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สํานักงานพาณิชย์จังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>41</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สํานักงานพาณิชย์จังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>42</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

<sup>43</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สํานักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

งบประมาณในโครงการเดียวกันมาบูรณาการแหล่งงบประมาณเข้าด้วยกัน เพราะปริมาณงานและงบประมาณแตกต่างกันอย่างมาก<sup>44</sup>

สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดระยอง ต้องทำหน้าที่ทั้งที่เป็นภารกิจของตนเอง และการประสานงานระหว่างหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่มาตั้งสำนักงานในพื้นที่จังหวัดระยองกับจังหวัดระยอง เช่น การประสานงานเสนอของบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดให้หน่วยงานเหล่านั้น แต่หัวหน้าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดไม่สามารถสั่งการหรือบังคับบัญชาหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ได้ การทำงานส่วนใหญ่ จึงอยู่ในรูปแบบการประสานงาน ขอความร่วมมือ และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เช่น ขอให้โครงการชลประทานจังหวัดระยองดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้ เนื่องจากสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดไม่มีผู้เชี่ยวชาญด้านพัสดุ เป็นต้น<sup>45</sup> แม้ว่าปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมเป็นหลัก ทั้งที่พื้นฐานของคนจังหวัดระยองเดิมนั้นเป็นสังคมเกษตรกรรม ส่งผลให้ข้าราชการและประชาชนที่เกี่ยวข้องกับงานด้านเกษตรกรรมถูกลดบทบาทและความสำคัญลง อาทิ กรณีที่ประชาชนมีการทำประมงในพื้นที่น่านน้ำแห่งหนึ่งในเขตจังหวัดระยอง แต่ตรวจพบว่าคุณภาพน้ำไม่ได้มาตรฐานหรือปนเปื้อนสารเคมีจากอุตสาหกรรม แนวทางแก้ไขปัญหาประการหนึ่ง คือ ให้เกษตรกรโยกย้ายไปทำประมงในพื้นที่อื่นแทน ซึ่งผู้ปฏิบัติงานมองว่าเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม<sup>46</sup>

สำนักงานแรงงานจังหวัดระยอง ด้านภารกิจ และบทบาทหน้าที่ สำนักงานแรงงานจังหวัดระยองต้องดำเนินภารกิจและกิจกรรม ทั้งตามภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน และยังมีบทบาทในการประสานและเชื่อมโยงงานของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดระยอง ได้แก่ สำนักงานจัดการงานจังหวัดระยอง ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพแรงงานภาค 2 ศูนย์ข่าวสารตลาดแรงงานภาคตะวันออก สำนักงานประกันสังคมจังหวัดและสาขาปลวกแดง สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค 17 สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดระยอง เป็นต้น<sup>47</sup> อีกทั้งปัจจุบันบุคลากรในสำนักงานแรงงานจังหวัดระยองมีไม่เพียงพอต่อปริมาณงาน เนื่องจากเป็นพื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรมหลักของประเทศ และมีสัดส่วนบุคลากรน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ

สำนักงานสถิติจังหวัดระยอง มีนักวิชาการสถิติเป็นบุคลากรหลักในการทำงาน ปัจจุบันสำนักงานสถิติจังหวัดระยองมีข้าราชการ 6 คน ภารกิจโดยทั่วไป ได้แก่ การกำหนดนโยบาย การสำรวจสำมะโน และข้อมูลต่าง ๆ การรวบรวมและวิเคราะห์สถิติระดับพื้นที่การเผยแพร่และให้บริการข้อมูลสถิติ เป็นต้น<sup>48</sup>

สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง มีภารกิจหลักจำแนกได้เป็น 2 ด้าน คือ งานด้านช่างและด้านผังเมือง อย่างไรก็ตาม ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่มักได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการแยกหน่วยงานสำนักงานโยธาธิการจังหวัดและสำนักงานผังเมืองจังหวัดอยู่เป็นระยะ โดยมีการสำรวจข้อมูลความต้องการของ

<sup>44</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>45</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>46</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>47</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>48</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสถิติจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

บุคลากรภายในบ่อยครั้ง<sup>49</sup> นอกจากนี้ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ได้ถ่ายโอนภารกิจด้านงานช่าง คือ การอนุมัติ อนุญาตให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ ส่วนบทบาทด้านการช่างของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยองจึงเป็นเพียงผู้ให้คำปรึกษาแนะนำด้านงานช่าง เช่น ประสานการออกแบบของหน่วยงานด้านช่างที่เข้ามาขอความช่วยเหลือ การควบคุมงานตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอำนาจหน้าที่ เช่น โรงมหรสพ ป้ายขนาดใหญ่ เครื่องเล่น รวมทั้งงานเกี่ยวกับตรวจการจ้างและกำหนดราคากลาง ส่วนงานด้านผังเมืองลักษณะการทำงานในปัจจุบัน คือ การออกแบบและวางแผนการพัฒนาเมืองและแบ่งการทำงานจัดวางผังเมืองเป็นเขตอำเภอ ส่วนการตัดสินใจนั้น ในระดับจังหวัดจะมีคณะกรรมการจากหลายฝ่ายร่วมกันทำหน้าที่ตรวจสอบ แสดงความคิดเห็น วิจัย และให้ข้อเสนอแนะ เมื่อได้ข้อสรุปผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ตัดสินใจ ส่วนสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดจะต้องจัดส่งให้กรมโยธาธิการและผังเมืองอนุมัติต่อไป<sup>50</sup>

สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดระยอง ภารกิจของสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดระยอง ดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดภาระงานตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 เพื่อคัดกรองให้ศูนย์วิวัฒน์พลเมืองหรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดระยอง<sup>51</sup> การใช้อำนาจตามกฎหมายโดยมีพนักงานคุมประพฤติคอยควบคุมมิให้ผู้ถูกคุมความประพฤติละเมิดเงื่อนไขของศาลหรือกระทำผิดขึ้นใหม่ การแก้ไขบำบัดผู้กระทำผิดที่มีโช้อาชญากรโดยนิสัย ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรม งานกิจกรรมชุมชนและเครือข่ายยุติธรรมชุมชน เป็นต้นด้านอัตรากำลัง ปัจจุบันสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดระยองมีบุคลากรของ ทั้งจำนวนข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างชั่วคราว ทั้งหมด 26 คน

สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจังหวัดระยอง การบริหารงานภายในสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจังหวัดระยองอยู่ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ถูกกำหนดให้กลไกการบริหารงานมีรูปแบบเป็นคณะกรรมการ มีชื่อเรียกว่า คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง ส่วนกรรมอื่นๆ มาจากหัวหน้าส่วนราชการภายในจังหวัดที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดระยอง สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดระยอง สำนักงานประมงจังหวัดระยอง สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดระยอง สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์จังหวัดระยอง ทั้งนี้ สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดระยอง มีภารกิจในการบริหารจัดการด้านสิทธิที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรภายในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยจังหวัดระยองมีเขตปฏิรูปที่ดินประมาณ 100,000 ไร่ บนท้องที่ 6 อำเภอ ที่ดินที่ถูกจัดสรรให้กับเกษตรกร เรียกว่า ส.ป.ก. 4-01<sup>52</sup>

ที่ทำการปกครองจังหวัดระยอง สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ดำเนินการตามภารกิจของกรมการปกครองและนโยบายของกระทรวงมหาดไทย<sup>53</sup> หรือเปรียบเสมือนอำเภอหนึ่งแต่เป็นอำเภอ

<sup>49</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>50</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>51</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>52</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>53</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่ที่ทำการปกครองจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

ในระดับจังหวัด ภารกิจหน้าที่สำคัญของสำนักงานจังหวัดระยอง เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวก และการให้บริการอื่น ๆ และมีภาระงานตามบริบทของพื้นที่จังหวัดระยอง อาทิ การจัดการประชากรแฝง แรงงานต่างด้าว โดยการประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทั้งหมดภายใน จังหวัดระยอง<sup>54</sup> การทำงานในเชิงพื้นที่ของจังหวัดระยอง ที่ทำการจังหวัดระยองจึงอยู่ภายใต้ภารกิจที่เหมือน และแตกต่างจากจังหวัดทั่วไปพร้อมกัน

สำนักงานเกษตรจังหวัดระยอง สภาพปัญหาที่พบในการดำเนินงานของสำนักงานเกษตรจังหวัดระยอง พบว่า เป็นปัญหาด้านการขับเคลื่อนนโยบายของราชการส่วนกลาง ในเรื่องการส่งเสริมเกษตรอินทรีย์ (Organic) ซึ่งไม่สามารถทำได้ดีมากนักในพื้นที่จังหวัดระยอง เนื่องจากจังหวัดระยองเป็นเมืองอุตสาหกรรม ทำให้มีมลพิษและสารเคมีปนเปื้อนตามสภาพแวดล้อม การทำเกษตรอินทรีย์ผ่านเกษตรมาตรฐานจึงเกิดขึ้นได้ ยาก รวมทั้งการแก้ไขปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำที่เกษตรกรไม่สามารถกำหนดราคาได้ด้วยตนเอง แต่อยู่ใน อำนาจของพ่อค้าคนกลางเป็นหลัก ทำให้สำนักงานเกษตรจังหวัดระยองต้องประสานขอความร่วมมือจาก สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเข้ามาช่วยเหลือเกษตรกร<sup>55</sup>

สำนักงานประกันสังคมจังหวัดระยอง ภารกิจของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดระยอง ได้แก่ การ ดูแลนายจ้าง สถานประกอบการ และลูกจ้าง แลผู้ประกันตนนอกระบบการจ้างงาน ทั้งนี้ ปริมาณงานของ สำนักงานประกันสังคมจะเพิ่มตั้งแต่ที่นายจ้างมีลูกจ้าง 1 คนขึ้นไป นายจ้างจะต้องนำลูกจ้างเข้าสู่ระบบ ประกันสังคมภายในระยะเวลาที่กำหนด ขณะเดียวกัน ภายใต้กระแสการจัดการภาครัฐรูปแบบใหม่ ที่ต้องการ ลดอัตราข้าราชการลง ทำให้ลูกจ้างของรัฐต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคมเช่นเดียวกับภาคเอกชน

ด้านอัตรากำลังและบริหารงานบุคคล ข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานประกันสังคมจังหวัดระยอง ระบุว่า สำนักงานประกันสังคมมีบุคลากรทุกประเภทประมาณ 100 คน โดยเป็นข้าราชการ 20 คน นอกจากนั้นเป็นพนักงานราชการและลูกจ้าง ซึ่งเป็นการจ้างงานที่ขาดความมั่นคง จึงมีการเปลี่ยนแปลงบุคลากร อยู่เสมอ ส่งผลให้การทำงานของบุคลากรเข้าใหม่ต้องใช้เวลาในการเรียนรู้งานใหม่ การทำงานจึงไม่มี ประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งที่จังหวัดระยองมีปริมาณงานที่ต้องอาศัยทักษะความเชี่ยวชาญและการทำงานที่ ต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานประกันสังคมจังหวัดระยองโดยตรง กล่าวคือ รูปแบบ การจ้างงาน ปัญหาสำคัญประการหนึ่ง สำนักงานประกันสังคมไม่สามารถเรียกเก็บเงินรายได้หรือเรียกเก็บเงิน จากลูกหนี้ได้ตามเป้าหมาย ซึ่งโดยปกติสำนักงานประกันสังคมจังหวัดระยองและสำนักงานสรรพากรพื้นที่ ระยอง (1-2) จะทำงานเชิงบูรณาการร่วมกัน ทั้งการแลกเปลี่ยนฐานข้อมูล การออกตรวจสถานประกอบการ การติดตามหนี้สิน และการยึดทรัพย์<sup>56</sup>

<sup>54</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่ที่ทำการปกครองจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>55</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>56</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคมจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

## 3.5 นายอำเภอ

### 3.5.1 ภารกิจ อำนาจหน้าที่ บทบาทของนายอำเภอ

บทบาทหน้าที่ของนายอำเภอจากผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอเมืองระยอง พบว่ามีอยู่ด้วยกันหลายประการ และเคยมีการตรวจสอบอำนาจตามกฎหมายของนายอำเภอ พบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องมากกว่า 100 ฉบับ<sup>57</sup> ตัวอย่างที่พบในทางปฏิบัติ ได้แก่ 1) บทบาทในฐานะผู้บังคับบัญชากำนันผู้ใหญ่บ้านในท้องที่เขตอำเภอ 2) บทบาทในการกำหนดดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) และการประสานการทำงานในเชิงปฏิบัติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างทุกประเภทในเขตพื้นที่อำเภอ 3) การสอบสวนและจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย เช่น การตรวจสถานบริการ การตรวจสารเสพติด และปราบปรามยาเสพติด (ลักษณะเดียวกับตำรวจ) 4) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่มีได้กำหนดให้เป็นอำนาจของส่วนราชการใดในพื้นที่อำเภอเช่น งานทะเบียน เป็นต้น นอกจากนี้ เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ ที่ทำการปกครองจังหวัดระยอง ได้ให้ข้อมูลว่าในทางปฏิบัตินายอำเภอยังต้องมีบทบาทเชิงพิธีการต่างๆ เกิดขึ้นในบางกรณีเมื่อสำนักงานอำเภอหรือส่วนราชการในพื้นที่เชิญให้ร่วมเป็นประธานในการจัดงานพิธีการ กิจกรรมหรือเทศกาลต่าง ๆ<sup>58</sup> ทำให้ต้องรับผิดชอบภารกิจต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก

สำหรับสภาพปัญหาการทำงานของนายอำเภอนอกเหนือจากการรับผิดชอบภารกิจเป็นจำนวนมาก นายอำเภอต้องเผชิญกับทั้งปัญหาเชิงโครงสร้าง การเมือง และอื่นๆ ได้แก่<sup>59</sup> ประการแรก นายอำเภอต้องเผชิญกับความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีส่วนทำให้การทำงานของอำเภอเป็นไปได้ด้วยความยากลำบากมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง นายอำเภอขาดอำนาจในการบริหารงานและสั่งการหน่วยงานราชการระดับอำเภอจำนวนมาก ถูกถ่ายโอนกลับไปส่วนกลาง ปัจจุบันจึงมีเหลืออยู่เพียง 4 หน่วยงานเท่านั้นที่นายอำเภอสามารถกำกับดูแลได้โดยตรง ได้แก่ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงานเกษตรอำเภอ และสัสดีอำเภอ ส่วนหน่วยงานอื่นๆ ที่มาจัดตั้งระดับอำเภอหลายแห่ง ไม่สนใจปัญหาในเชิงพื้นที่ ทำให้การทำงานของส่วนราชการในอำเภอขาดเอกภาพ เช่น กิจกรรมด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของตำรวจ ซึ่งไม่จำเป็นต้องรายงานข้อมูลให้นายอำเภอรับทราบอีกต่อไป

ประการที่สาม คุณภาพการให้บริการประชาชนลดลง อันเนื่องมาจากนโยบายการจำกัดอัตรากำลังของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ส่งผลให้สำนักงานอำเภอต้องจ้างลูกจ้างชั่วคราวเพื่อให้เพียงพอต่อปริมาณงานที่เกิดขึ้นจริง แต่บุคลากรเหล่านี้ได้ค่าตอบแทนต่ำและใช้อำเภอต้องใช้งบประมาณการจ้างเป็นรายชั่วโมง เพื่อหลีกเลี่ยงภาระที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายแรงงาน ทำให้คุณภาพการบริการของประชาชนลดลงตามไปด้วย

<sup>57</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอเมืองระยอง, วันที่ 22 พฤษภาคม 2560.

<sup>58</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่ที่ทำการปกครองจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>59</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอเมืองระยอง, วันที่ 22 พฤษภาคม 2560.



ประการที่สาม นายอำเภอไม่มีอำนาจในเชิงกำกับดูแลเทศบาลนครและเทศบาลเมืองในเขตท้องที่ ทำให้การพัฒนาขาดเอกภาพและกลไกการประสานแผนงานขาดความสอดคล้องกัน ประการสุดท้าย เป็นมุมมองของรองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ซึ่งช่วยงานในการบังคับบัญชา นายอำเภอและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง (เทศบาลนครและเทศบาลเมือง) ให้ข้อคิดเห็นว่า ปัญหาส่วนหนึ่งในการทำงานที่ส่งผลกระทบต่อเมืองมาจังหวัด ส่งผลให้จังหวัดไม่ได้รับข้อเท็จจริง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่ให้ความสำคัญต่อนายอำเภอ<sup>60</sup> แสดงให้เห็นว่าการปฏิบัติงานของนายอำเภอนั้น จะต้องเข้าไปปฏิสัมพันธ์และทำงานบนพื้นที่ซ้อนทับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง ซึ่งนายอำเภอไม่มีอำนาจในการกำกับดูแลได้โดยตรง ส่งผลให้การทำงานตามเป้าประสงค์ของนายอำเภอต้องพบเจอปัญหาและอุปสรรคบางประการ จนนำไปสู่ความขัดแย้งในที่สุด

สำหรับข้อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ นายอำเภอเมืองระยองเห็นว่า ควรให้อำนาจแก่นายอำเภอเพิ่มขึ้นในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตท้องที่ทุกประเภท ทั้งเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้เกิดภาพในการทำงานมากยิ่งขึ้น

### 3.5.2 สำนักงานอำเภอ

บทบาทของสำนักงานอำเภอ ถูกระบุไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอและนายอเภอยังอยู่ในฐานะหัวหน้าของส่วนราชการระดับอำเภอในพื้นที่รวมทั้งงานอื่น ๆ ที่ไม่มีส่วนราชการในพื้นที่รับผิดชอบให้ถือเป็นหน้าที่ของที่ว่าการอำเภอดำเนินการแทน เช่น งานทะเบียน งานบัตรประจำตัว เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนมากไม่มีศักยภาพในการให้บริการ บทบาทด้านงานทะเบียนจึงยังอยู่ที่สำนักงานอำเภอ นอกจากนี้ จากประสบการณ์ของผู้ปฏิบัติงานที่ทำการจังหวัดระยองและเคยดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอ<sup>61</sup> ระบุว่าสำนักงานอำเภอมิบทบาทในการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอกับส่วนราชการประจำจังหวัด ในด้านข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เช่น สำนักงานพระพุทธศาสนาจัดงานกิจกรรมในวันสำคัญทางศาสนา

อย่างไรก็ตาม ในการทำงานเชิงพื้นที่นั้น คณะวิจัยได้รับทราบถึงสภาพปัญหาที่สำนักงานอำเภอต้องเผชิญจากนายอำเภอ<sup>62</sup> ในฐานะผู้นำนโยบายของรัฐขับเคลื่อน ผู้ปกครองท้องที่ และผู้บังคับบัญชาส่วนราชการระดับอำเภอและในสำนักงานอำเภอได้สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก คุณภาพการให้บริการประชาชนลดลง อันเนื่องมาจากนโยบายการจำกัดอัตรากำลังของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ส่งผลให้สำนักงานอำเภอต้องจ้างลูกจ้างชั่วคราวเพื่อให้เพียงพอต่อปริมาณงานที่เกิดขึ้นจริง แต่บุคลากรเหล่านี้ได้ค่าตอบแทนต่ำและใช้อำเภอต้องใช้งบประมาณ

<sup>60</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

<sup>61</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่ที่ทำการปกครองจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>62</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอเมืองระยอง, วันที่ 22 พฤษภาคม 2560.

เป็นรายชั่วโมง เพื่อหลีกเลี่ยงภาระที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายแรงงาน ทำให้คุณภาพการบริการของประชาชนลดลงตามไปด้วย

ประการที่สอง สำนักงานอำเภอไม่มีโอกาสจัดทำแผนพัฒนาอำเภอเพื่อของบประมาณจากกรมการปกครองใช้พัฒนาพื้นที่ แตกต่างจากสำนักงานจังหวัด ส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่เป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนและทราบถึงความต้องการและสภาพปัญหาในเชิงพื้นที่มากกว่าราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด ส่งผลให้การทำงานขาดเอกภาพในการควบคุมกำกับดูแล โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง ขณะเดียวกันในบางพื้นที่ แม้กลไกคณะกรรมการหมู่บ้านจะเขียนแผนพัฒนาชุมชนเรียบร้อยแล้ว แต่ไม่สามารถนำไปขับเคลื่อนหรือปฏิบัติได้ เนื่องจากกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านมีความขัดแย้งกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ จะส่งมาให้ทางสำนักงานอำเภอพิจารณาช่วยเหลือ แต่สำนักงานอำเภอไม่สามารถจัดทำแผนพัฒนาอำเภอที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด ทำให้ปัญหาบางประการสำนักงานอำเภอและนายอำเภอไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ประชาชนในบางพื้นที่ได้

นอกจากนี้ มีสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการและกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงที่ผ่านมา ส่งผลให้สำนักงานอำเภอไม่มีบุคลากรประเภทงานช่าง/โยธา ในบางกรณีสำนักงานอำเภอได้เขียนของบประมาณมายังที่ทำการปกครองจังหวัดระยอง ในการปรับปรุงและซ่อมแซมถนนหนทาง ทำให้ที่ทำการปกครองจังหวัดระยองต้องคอยประสานขอความร่วมมือด้านเครื่องมือ เครื่องจักร และบุคลากรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งในการจัดซื้อจัดจ้างต้องอาศัยช่างจากสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยองเป็นระยะๆ สภาพปัญหาดังกล่าวในข้างต้นนี้เป็นภาพสะท้อนจากผู้ปฏิบัติงานในที่ทำกรจังหวัดระยอง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับข้อเสนอโครงการและจัดสรรงบประมาณให้กับสำนักงานอำเภอต่างๆ ในพื้นที่จังหวัดระยอง เพื่อดำเนินโครงการบางอย่าง<sup>63</sup> สำหรับข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา นายอำเภอเมืองระยองได้เสนอว่า<sup>64</sup> ควรกำหนดให้สำนักงานอำเภอเขียนแผนพัฒนาอำเภอได้โดยตรง

สภาพปัญหาในส่วนที่เกิดขึ้นในกรณีของจังหวัดระยอง จากการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่กลไกโครงสร้างส่วนราชการระดับอำเภอไม่สอดคล้องกับพื้นที่กล่าวคือ กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอนั้น นายอำเภอสามารถบังคับบัญชาได้เพียง 4 หน่วยงาน (สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ สำนักงานเกษตรอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ และสำนักงานสัสดีอำเภอ) ทั้งที่ในทางปฏิบัติทิศทางการพัฒนาพื้นที่บางแห่งมุ่งเน้นด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยวเป็นหลัก ดังเช่นกรณี อำเภอเมืองระยองปัญหาที่เกิดขึ้นจึงมีความหลากหลาย และสลับซับซ้อนขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่ได้อยู่ในกำกับดูแลของนายอำเภอทำให้การพัฒนาขาดเอกภาพ

ข้อเสนอจากนายอำเภอเมืองระยอง จึงเห็นว่า การพิจารณาจัดวางโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ จะต้องสอดคล้องกับบริบทในเชิงพื้นที่ เพื่อให้การทำงานของสำนักงานอำเภอสามารถเชื่อมโยงและบูรณาการการทำงานตอบสนองปัญหาและศักยภาพในเชิงพื้นที่อย่างแท้จริง เช่น จัดตั้งสำนักงาน

<sup>63</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่ที่ทำการปกครองจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>64</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอเมืองระยอง, วันที่ 22 พฤษภาคม 2560.

อุตสาหกรรมอำเภอ สำนักงานพาณิชย์อำเภอ และสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาอำเภอ ซึ่งจะถือเป็นการสร้างกลไกเชิงสถาบันที่เหมาะสมกับบริบท ทั้งสภาพภูมิสังคม เศรษฐกิจ และทิศทางการพัฒนาแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกัน พร้อมทั้งเพิ่มอำนาจนายอำเภอในฐานะผู้บังคับบัญชาสำนักงานอำเภอ ให้สามารถกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทุกประเภท จะทำให้กลไกการทำงานระดับอำเภอเกิดความเป็นเอกภาพมากที่สุด โดยกลไกของสำนักงานอำเภอจะมีหน้าที่เป็นผู้อำนวยการและประสาน

### 3.5.3 ปลัดอำเภอ

ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า บทบาทของปลัดอำเภอในปัจจุบันมีทั้งด้านการปกครองและพัฒนาไปพร้อมกัน กล่าวคือ ในทางกฎหมายปลัดอำเภอ ยังคงมีอำนาจหน้าที่ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การดูแลความมั่นคง รวมทั้งมีอำนาจในการสอบสวนและจับกุมผู้กระทำความผิด ซึ่งข้อมูลดังกล่าวในช่วงต้นคณะวิจัยได้มาจากมุมมองของนายอำเภอในฐานะผู้บังคับบัญชาปลัดอำเภอโดยตรง<sup>65</sup> ส่วนงานด้านการพัฒนาเป็นข้อมูลที่ได้จากผู้ที่เคยปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานอำเภอ และปัจจุบันย้ายมาประจำที่ว่าการปกครองจังหวัดระยอง กล่าวว่า โดยปกติสำนักงานอำเภอจะรับทราบสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนและจะเขียนโครงการต่าง ๆ เสนอมายังส่วนราชการต่าง ๆ เช่น ที่ทำการปกครองจังหวัดระยอง เป็นต้น

### 3.5.4 ความสัมพันธ์ระหว่างนายอำเภอ/สำนักงานอำเภอ กับส่วนราชการในอำเภอ

ผลการศึกษาข้อมูลที่ได้จากนายอำเภอรอบๆ<sup>66</sup> ปัจจุบันนายอำเภอถือเป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอโดยตำแหน่ง 4 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ สำนักงานเกษตรอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ และสำนักงานสัสดีอำเภอ ส่วนกรณีของการดูแลด้านความมั่นคงกับส่วนกลางดึงอำนาจกลับไป ทำให้นายอำเภอและปลัดอำเภอประสบปัญหาสำคัญ คือ ไม่มีการรายงานข้อมูลด้านอาชญากรรมและความมั่นคง จากสถานีตำรวจภูธรในพื้นที่ ทั้งที่นายอำเภอและปลัดอำเภอยังคงมีอำนาจในการสอบสวน จับกุมผู้กระทำความผิด และรักษาความสงบเรียบร้อยอยู่เช่นเดิม

## 3.6 ส่วนราชการประจำอำเภอ

คณะผู้วิจัยได้รับข้อมูลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการฯ จากหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่มีส่วนราชการระดับอำเภอเพียง 3 หน่วยงานเท่านั้น ประกอบด้วย ผู้แทนจากสำนักงานเกษตรจังหวัดระยอง และผู้แทนจากสำนักงานปศุสัตว์จังหวัดระยอง ทั้งนี้ สามารถสรุปสาระสำคัญจากผลการศึกษาได้ดังนี้

สำนักงานเกษตรอำเภอ มีการจัดวางโครงสร้างภายในสำนักงานเกษตรอำเภอ โดยมีเกษตรอำเภอเป็นหัวหน้าหน่วยงาน อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของเกษตรจังหวัดและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ

<sup>65</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอเมืองระยอง, วันที่ 22 พฤษภาคม 2560.

<sup>66</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอเมืองระยอง, วันที่ 22 พฤษภาคม 2560.

นายอำเภอในพื้นที่นั้น ๆ<sup>67</sup> นอกจากนี้ ภายในสำนักงานเกษตรอำเภอจะมีเกษตรตำบลร่วมขับเคลื่อนภารกิจของพื้นที่ร่วมกับเกษตรอำเภอ<sup>68</sup> ภารกิจ อำนาจหน้าที่ กิจกรรมโดยทั่วไป คือ การส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรและองค์กรเกษตรกร ฝึกอบรมเกษตรกรและให้บริการทางการเกษตร ส่งเสริมประสานการถ่ายทอดความรู้ด้านการผลิตและการจัดการผลิต พืชแก่เกษตรกร และปฏิบัติการอื่นใด ตามนโยบายของสำนักงานเกษตรจังหวัด กรมส่งเสริมการเกษตร และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งโดยปกติเกษตรอำเภอและเกษตรตำบลจะพบปะพูดคุยและคลุกคลีกับประชาชนในพื้นที่ ใกล้ชิดมากกว่าสำนักงานเกษตรจังหวัดระยอง<sup>69</sup> สำหรับปัญหาโดยทั่วไปของสำนักงานเกษตรอำเภอแต่ละแห่งในจังหวัดระยอง ในฐานะผู้ปฏิบัติงานและขับเคลื่อนนโยบาย จะสอดคล้องกับความเห็นของผู้แทนสำนักงานเกษตรจังหวัดระยอง ในประเด็นเรื่องบริบทในเชิงพื้นที่อุตสาหกรรม ทำให้บางภารกิจไม่สามารถขับเคลื่อนได้ โดยเฉพาะนโยบายการส่งเสริมการปลูกพืชอินทรีย์ของรัฐ<sup>70</sup>

สำนักงานปศุสัตว์อำเภอ มีปศุสัตว์อำเภอ เป็นหัวหน้าหน่วยงาน ซึ่งปศุสัตว์อำเภอจะขึ้นตรงกับ ปศุสัตว์จังหวัดอีกชั้นหนึ่ง รวมทั้งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอในท้องถิ่นนั้น ๆ<sup>71</sup> ภายในสำนักงานปศุสัตว์อำเภอมีพนักงานราชการประจำแต่ละอำเภอ 2-3 คน แต่โดยทั่วไปมีจำนวน 2 คนต่อหนึ่งอำเภอ<sup>72</sup> ส่วนภารกิจของบุคลากรสำนักงานปศุสัตว์อำเภอ คือการขับเคลื่อนงานด้านการส่งเสริมและตรวจสอบงานด้านปศุสัตว์ ตามอำนาจหน้าที่กรมปศุสัตว์ และนโยบายที่ได้รับมอบหมายสำนักงานปศุสัตว์จังหวัดระยอง

ข้อเสนอเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการประจำอำเภอ มีความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ จากมุมมองของนายอำเภอเมืองระยอง<sup>73</sup> ซึ่งเคยมีประสบการณ์ปกครองอำเภอในพื้นที่จังหวัดระยองเกือบทุกแห่ง ทำให้มีโอกาสสัมผัสการทำงานทั้งในพื้นที่เขตอุตสาหกรรม เขตเกษตรกรรม เขตกึ่งอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม เห็นว่ากรณีของอำเภอเมืองนั้น ถือเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมสำคัญมากที่สุดของจังหวัดระยอง ทั้งเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว และมีบริบทที่แตกต่างหลากหลาย โดยให้ข้อเสนอว่าอำเภอที่มีลักษณะพิเศษเช่นนี้ สมควรพิจารณาให้มีโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาจัดตั้งหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ เช่น สำนักงานอุตสาหกรรมอำเภอเมืองระยอง สำนักงานพาณิชย์อำเภอเมืองระยอง สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดระยอง เป็นต้น

ทั้งนี้ หากส่วนราชการระดับอำเภอต้องการงบประมาณขับเคลื่อนงานจากอำเภอเพื่อให้ทิศทางการพัฒนาในพื้นที่ระดับอำเภอเป็นไปในทางเดียวกัน ควบคู่กับอำนาจในการกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างได้ทุกประเภท ทั้งเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในอำเภอ พร้อม

<sup>67</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอเมืองระยอง, วันที่ 22 พฤษภาคม 2560.

<sup>68</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>69</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>70</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>71</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอเมืองระยอง, วันที่ 22 พฤษภาคม 2560.

<sup>72</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>73</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอเมืองระยอง, วันที่ 22 พฤษภาคม 2560.

กับให้อำนาจนายอำเภอ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน พร้อมกับเอกภาพในการบริหารจัดการ (Unity) เพราะบริหารงานภาครัฐจำเป็นต้องบูรณาการร่วมกัน ส่วนหน่วยงานส่วนกลางจะต้องคอยเป็นผู้สนับสนุน และช่วยเหลือทางวิชาการแก่อำเภอ กล่าวอีกนัยหนึ่ง โครงสร้างการบริหารราชการควรกำหนดมาจากการใช้พื้นที่มากกว่าภารกิจหน้าที่จากส่วนกลางกำหนดและจัดตั้งมา

### 3.7 กลุ่มจังหวัด

#### 3.7.1 การจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

สภาพทั่วไปวางแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ส่วนภูมิภาคมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอของบประมาณดังกล่าว ผ่านเวทีต่าง ๆ อาทิ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) หรือ คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัด (ก.บ.ก.) แล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม ในขั้นของการพิจารณาจัดสรรงบประมาณนั้น มีข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งคือ มีทั้งหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรร และมิได้รับการจัดสรร โดยมีเหตุผลที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ในกรณีที่ได้รับการจัดสรรนั้น โครงการหรือกิจกรรมที่ส่วนราชการเสนอขอจะต้องสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดด้วย เช่น สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดระยองได้รับการจัดสรรเพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำและการปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณโดยรอบอ่างเก็บน้ำ<sup>74</sup> ส่วนหน่วยงานที่ไม่ได้รับการจัดสรรบางแห่ง เนื่องจากภารกิจหน้าที่มิได้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด เช่น สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดระยอง<sup>75</sup>

ในบางกรณีพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงแหล่งงบประมาณที่หน่วยงานราชการในจังหวัดเป็นผู้เสนอขอ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาความเหมาะสมตามความจำเป็นเร่งด่วน และจำนวนงบประมาณ เช่น สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง ได้เสนอขอของบประมาณกลุ่มจังหวัดเพื่อแก้ไขปัญหาภาคอุตสาหกรรมด้วยงบประมาณเพียง 500,000 บาทเท่านั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าจำนวนงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดระยอง น่าจะเพียงพอต่อการจัดสรร จึงเปลี่ยนมาให้โครงการดังกล่าวมาอยู่ในแผนพัฒนาจังหวัดระยอง แทนแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก เป็นต้น<sup>76</sup>

นอกจากนี้ รองผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ความเห็นว่าปัญหาประการหนึ่งที่มีส่วนสำคัญและเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนงานทั้งกรณีแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด คือ การทำงานของส่วนราชการภายในพื้นที่แต่ละจังหวัดที่ยังไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง แม้จะมีกลไกคณะกรรมการบริหารงานแบบบูรณาการจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เนื่องจากมิได้มีการกำหนดให้หน่วยงานราชการส่วนกลางที่มาตั้งอยู่ในภูมิภาคเข้ามามีส่วนร่วมตลอดจนราชการส่วนกลางยังคงมีแนวทางการจัดสรรงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนภารกิจ (Function)

<sup>74</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>75</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>76</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

โดยอาศัยฐานข้อมูลที่เป็นทางการเพียงอย่างเดียว เช่น กระทรวงศึกษาธิการจัดสรรงบประมาณโดยนับจำนวนผู้เรียนรายหัวเหมือนกันทุกจังหวัด

ข้อเสนอจากรองผู้ว่าราชการจังหวัด สิ่งที่ควรเกิดขึ้นระดับพื้นที่ต้องเริ่มต้นจากยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาค จะต้องมีความสอดคล้องประสานซึ่งกันและกัน โดยมุ่งเน้นการตอบสนองการพัฒนาที่มาจากสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ส่วนภาครัฐต้องทราบถึงศักยภาพของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด มีการทำงานเชิงบูรณาการร่วมกันเป็นเครือข่ายพันธมิตร และไม่แข่งขันกันเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ต้องก่อนให้เกิดการทำงานในรูปแบบทีมที่มีประสิทธิภาพ (Teamwork) ให้เกิดขึ้น<sup>77</sup> ทั้งนี้พื้นฐานสำคัญที่จะต้องเร่งสร้างคือการบูรณาการฐานข้อมูลต่าง ๆ เข้าด้วยกันของทุกฝ่ายในพื้นที่ บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและโปร่งใส เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาทุกระดับเกิดขึ้นตรงกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ให้มากที่สุด และเป็นการป้องกันปัญหาล่วงหน้าจากการวิเคราะห์คาดการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อคิดเห็นจากนายอำเภอเมืองระยอง กล่าวถึงประเด็นเกี่ยวกับการบูรณาการกลไกระดับอำเภอ เข้ากับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดว่า ปัจจุบันนายอำเภอไม่มีอำนาจในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของอำเภอเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณและขับเคลื่อนการพัฒนา ทำให้กลไกการพัฒนาของอำเภอที่คลุกคลีและรับรู้รับทราบถึงสภาพปัญหามากกว่าจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ไม่สามารถเสนองบประมาณหรือแผนพัฒนาอำเภอให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้ ปัจจุบันจริงทำได้เพียงการประสานแผนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อำเภอมีอำนาจในการกำกับดูแลเท่านั้น อีกทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการประสานแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้วโดยมีองค์กรปกครองส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว อำเภอจึงไม่มีโอกาสทั้งในเชิงการสะท้อนปัญหา วางแผนพัฒนา และมีส่วนร่วมต่อการทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเท่าที่ควร

สำหรับข้อเสนอในการทำงานร่วมกัน ระหว่างจังหวัดและส่วนราชการในจังหวัดนั้น รองผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวถึงข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและพัฒนากลไกวางแผนและขับเคลื่อนการใช้งบประมาณเชิงพื้นที่ (Area-based) ซึ่งรัฐบาลมีแนวโน้มให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นเป็นลำดับว่า จัดตั้งการปรับเปลี่ยนกลไกเชิงการบริหารงานของระบบราชการ รูปแบบการจัดสรรงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดไปพร้อมกัน กล่าวคือ กลไกสำคัญหลักในการทำงานเชิงพื้นที่อยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและบุคลากรของภาครัฐ จะต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน บุคลิกและคุณลักษณะของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ดีจะต้องมีการทำงานเชิงรุก รับรู้รับฟังสภาพปัญหาที่บุคลากรหรือข้าราชการภาครัฐในจังหวัดเผชิญอยู่ พร้อมทั้งแสดงบทบาทการแก้ไขร่วมกัน

ขณะเดียวกัน บุคลากรภาครัฐที่จะเข้ามาประจำอยู่ในพื้นที่ที่มีสภาพปัญหาหลากหลาย ปริมาณมาก และมีความสลับซับซ้อนอย่างมาก ดังกรณีของจังหวัดระยองนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ราชการส่วนกลางต้องพิจารณาผู้ที่มีความรู้ความสามารถอย่างเหมาะสม ตลอดจนให้สวัสดิการและค่าตอบแทนที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ เพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงานในระยะยาว เพื่อประสิทธิภาพการทำงานให้กับรัฐและบริการประชาชน<sup>78</sup>

<sup>77</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

<sup>78</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

### 3.7.2 การจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

ผลการศึกษา คณะวิจัยได้ข้อมูลจากทั้งผู้บริหารงานในจังหวัด ส่วนราชการประจำจังหวัด และผู้แทนภาคเอกชน สามารถสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดมายังพื้นที่จังหวัดระยองผ่านข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะ ดังนี้

รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยองในฐานะผู้บริหารราชการร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัดระยองระบุว่าในปี พ.ศ. 2560 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้กับการขับเคลื่อนงานตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดทั้ง 18 กลุ่ม โดยอาศัยหลักเกณฑ์เดียวกับทั้งหมด คือ กลุ่มละประมาณ 5,000 ล้านบาท แต่หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่าจังหวัดระยองและกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเป็นพื้นที่ที่สร้างรายได้หรือผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดให้กับประเทศในระดับสูง จึงสมควรที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพราะพื้นที่ที่มีความเจริญสูงย่อมส่งผลให้ปัญหาที่เกิดขึ้นสลับซับซ้อนและจำนวนมากตามไปด้วย จึงเป็นภาระด้านงบประมาณ เช่น ปัญหาประชากรแฝง แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดหลายยุคสมัยเข้ามาดำรงตำแหน่งในจังหวัดระยอง จะมีนโยบายให้ประชากรแฝงเหล่านั้น ย้ายทะเบียนบ้านเข้ามาในจังหวัดระยองตามที่อาศัยอยู่จริง แต่ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ทำให้จังหวัดระยองต้องแบกรับต้นทุนการบริการและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

ดังนั้น หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณทั้งยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดในรูปแบบเหมารวมหรือพิจารณาตามหลักเกณฑ์จำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎรนั้น เป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมและไม่ยุติธรรมสำหรับจังหวัดระยอง<sup>79</sup> ดังนั้น จึงเสนอให้มีการทบทวนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องและเหมาะสมกับปัญหาและความต้องการในเชิงพื้นที่มากยิ่งขึ้น

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ เมื่อมีการจัดสรรงบประมาณแผนพัฒนาจังหวัดซึ่งมีมูลค่าจำนวนมาก ส่วนราชการหลายแห่งไม่มีประสิทธิภาพในการจัดทำแผนงานหรือโครงการที่ต้องใช้งบประมาณค่อนข้างสูง จึงหวั่นเกรงการทำผิดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เพราะหลายหน่วยงานไม่มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ ทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร<sup>80</sup> สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้รับจากผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการในพื้นที่จังหวัดระยองหลายแห่ง ที่ร่วมให้ข้อมูลต่อคณะวิจัยว่า ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของส่วนราชการในจังหวัดระยองคือ ไม่มีบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่พัสดุที่มีความเชี่ยวชาญ การแก้ปัญหาส่วนใหญ่จึงเกิดขึ้นเฉพาะหน้า เช่น ส่วนกลางจัดซื้อให้หรือขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นเป็นครั้งคราว<sup>81</sup>

ข้อเสนอของส่วนราชการหลายฝั่ง จึงเสนอให้สำนักงานจังหวัดระยองเป็นหน่วยจัดซื้อจัดจ้างแทนหน่วยงานราชการที่ไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้ด้วยตนเอง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณที่รัฐจัดสรร รวมทั้งบุคลากรของส่วนราชการเหล่านั้น ไม่ต้องหวั่นเกรงต่อความผิดทางกฎหมายและมีเวลาจัดบริการตามภารกิจหน้าที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

<sup>79</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

<sup>80</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

<sup>81</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

อย่างไรก็ตาม ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง ในฐานะผู้แทนภาคเอกชนในจังหวัดระยอง ได้สะท้อนความพึงพอใจต่อการจัดสรรงบประมาณตามแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดว่า งบประมาณที่จัดสรรตามแผนพัฒนาจังหวัดภาคตะวันออกในปัจจุบัน สามารถตอบสนองความต้องการของพื้นที่ได้ดี และตรงตามความต้องการของประชาชนและชุมชน เช่น การเสริมสร้างศักยภาพกลุ่มผู้ผลิตสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) รวมทั้งกล่าวถึงประสบการณ์การใช้งบประมาณกลุ่มจังหวัดในพื้นที่อื่น ๆ เช่น งบประมาณกลุ่มจังหวัดกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1 ถูกนำไปใช้ในการเพิ่มช่องทางการตลาดสินค้า OTOP ไปขายยังห้างสรรพสินค้าในเมียนมาร์ ซึ่งสร้างความพึงพอใจให้กับชุมชนเป็นอย่างมาก

### 3.8 ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัด/อำเภอกับภาคส่วนอื่น

#### 3.8.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานอำเภอ มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการประสานงานส่วนราชการในเขตท้องที่อำเภอ ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในกำกับดูแล และในส่วนนี้ สำนักงานอำเภอมักเป็นกลไกในการแจ้งข้อมูลข่าวสารของจังหวัดและส่วนราชการในจังหวัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ได้รับรู้และรับทราบอีกด้วย<sup>82</sup> ข้อมูลจากนายอำเภอเมืองระยองระบุว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่นอกเหนืออำนาจในการกำกับดูแลของนายอำเภอ จะเป็นการทำงานร่วมกันในรูปแบบการประสานงานผ่านความสัมพันธ์ส่วนตัวของนายอำเภอ กับผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ในบางครั้งที่อำเภอไม่มีเครื่องจักร หรือบุคลากรด้านช่าง จะต้องอาศัยขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำงานและจัดซื้อจัดจ้างเป็นครั้งคราวอีกด้วย<sup>83</sup> นอกจากนี้ ในกรณีพื้นที่เทศบาลซึ่งไม่มีกลไกกำนันผู้ใหญ่บ้าน ส่งผลให้ภารกิจด้านความมั่นคงและการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของอำเภอไม่สามารถทำได้<sup>84</sup>

สำหรับข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จากการศึกษาในครั้งนี้มีเพียงข้อเสนอจากนายอำเภอ กล่าวคือ ให้นายอำเภอมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบูรณาการแผนงานให้เป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดระยองกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง พบว่า มีแนวโน้มที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองจะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ส่วนราชการในจังหวัดระยอง ทั้งหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค โดยหน่วยงานส่วนภูมิภาคและจังหวัดระยองจะขอความช่วยเหลือด้านงบประมาณเมื่อไม่เพียงพอผ่านเวทีการประชุมระดับจังหวัด เช่น การจัดงานเทศกาลผลไม้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองร่วมสนับสนุนงบประมาณสูงถึง 5 ล้านบาท<sup>85</sup> แม้ข้อมูล

<sup>82</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่ที่ทำการปกครองจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>83</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่ที่ทำการปกครองจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>84</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอเมืองระยอง, วันที่ 22 พฤษภาคม 2560.

<sup>85</sup> สัมภาษณ์, นายกองการบริหารส่วนจังหวัดระยอง, วันที่ 22 พฤษภาคม 2560.



จากผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่รับผิดชอบคือ สำนักงานเกษตรจังหวัดระยองจะได้รับจากแผนพัฒนาจังหวัดส่วนหนึ่งเป็นเงินจำนวน 1 ล้านบาทแล้วก็ตาม<sup>86</sup> ซึ่งเห็นว่าในบางกิจกรรมที่เกิดขึ้นในจังหวัดระยอง อาจมีการผสมผสานงบประมาณที่ได้รับการอุดหนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองและแผนพัฒนาจังหวัดระยองไปพร้อมกัน ส่วนกรณีหน่วยงานราชการส่วนกลางที่มาตั้งอยู่ในภูมิภาคโดยส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองใกล้เคียงกัน กล่าวคือ การขอรับการอุดหนุนงบประมาณ โดยเฉพาะด้านการศึกษาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองต้องอุดหนุนให้ปีละประมาณ 2,000 ล้านบาท

ทั้งนี้ เนื่องด้วยศักยภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีทรัพยากรที่สามารถช่วยเหลือราชการส่วนภูมิภาคได้ ตัวอย่างปัญหาที่น่าสนใจประการหนึ่ง คือ สำนักงานขนส่งจังหวัดระยอง มีความจำเป็นต้องขยายพื้นที่แก่ประชาชน เพื่อนำมาพัฒนาการให้บริการแก่ประชาชนและใช้สอยอื่น ๆ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ได้จัดซื้อที่ดินบริเวณข้างเคียงสำนักงานขนส่งจังหวัดระยอง แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เข้ามาตรวจสอบและตั้งคำถามว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดซื้อดังกล่าว ส่งผลให้การพัฒนาการให้บริการแก่ประชาชนไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งข้อเสนอจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เห็นว่ารัฐบาลควรกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น<sup>87</sup>

### 3.8.2 การปกครองท้องถิ่น

โดยปกตินายอำเภอจะเรียกประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อรับทราบข้อราชการและข้อมูลข่าวสาร จากส่วนกลางและจังหวัดเป็นประจำทุกเดือนอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง<sup>88</sup> ส่วนสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ข้อมูลจากนายอำเภอเมืองระยองระบุว่า การพัฒนาเพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนระดับพื้นที่ตำบลและหมู่บ้านมักเกิดปัญหาขึ้นเมื่อมีความขัดแย้งระหว่างกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยปกติแล้วคณะกรรมการหมู่บ้านจะรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชน หากมีการประสานข้อมูลระหว่างกันจะไม่มีปัญหาเกิดขึ้นมากนัก<sup>89</sup> แต่หากมีปัญหาเกิดขึ้นกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านจะนำโครงการและกิจกรรมมาเสนอให้กับนายอำเภอช่วยแก้ไข อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสำนักงานอำเภอไม่สามารถจัดทำแผนพัฒนาอำเภอได้ เนื่องจากไม่มีงบประมาณด้านการพัฒนาจัดสรรให้อำเภอเป็นการเฉพาะ รวมทั้งไม่มีแผนงานที่เชื่อมโยงไปยังแผนพัฒนาจังหวัดข้อเสนอของนายอำเภอเมืองระยองจึงเห็นว่า ควรให้สำนักงานอำเภอสามารถจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ เพื่อของบประมาณสนับสนุนการพัฒนาได้

<sup>86</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>87</sup> สัมภาษณ์, นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง, วันที่ 22 พฤษภาคม 2560.

<sup>88</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่ที่ทำการปกครองจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>89</sup> สัมภาษณ์, นายอำเภอเมืองระยอง, วันที่ 22 พฤษภาคม 2560.

### 3.8.3 ภาคเอกชน

ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยองระบุว่า กลไกสำคัญที่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางคือ คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ซึ่งในส่วนของภาคเอกชนมาจาก 3 ส่วน ได้แก่ หอการค้าจังหวัดระยอง สภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง และชมรมธนาคารจังหวัดระยอง ทำหน้าที่สะท้อนและตอบสนองความต้องการของภาคเอกชนและภาคประชาชนว่าภาครัฐควรดำเนินการอย่างไร<sup>90</sup> ซึ่งในมุมมองของรองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ให้ความเห็นเชิงบวกต่อกลไกรูปแบบไตรภาคี ได้แก่ ภาคเอกชน ชุมชน และภาครัฐ ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาร่วมกันหลายอย่าง เช่น การควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือกรณีการจัดการความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบการและแรงงาน เช่น ค่าแรงขั้นต่ำมีคณะกรรมการไตรภาคีประชุมประมาณทุกไตรมาส และส่งเรื่องไปที่ส่วนกลางเพื่อพิจารณาขึ้นค่าแรงขั้นต่ำหรือไม่ เป็นต้น<sup>91</sup>

อย่างไรก็ตาม ภาคเอกชนมองว่า ปัญหาสำคัญอยู่ที่การเข้ามาดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เข้ามาในระยะสั้น ๆ ส่งผลให้ภาคเอกชนมีความไม่ไว้วางใจเกิดความหวั่นเกรงในเรื่องการขาดความจริงใจในการทำงานร่วมกัน<sup>92</sup> ในทางกลับกันรองผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้ให้เห็นจุดอ่อนที่สำคัญของภาคเอกชน โดยพบว่าการทำงานร่วมกันนั้น ภาครัฐมักได้ความร่วมมือจากผู้ประกอบการขนาดใหญ่ แต่ผู้ประกอบการขนาดรองและขนาดเล็กโดยเฉพาะการทำกิจกรรมเพื่อสังคมเพื่อคนในพื้นที่จังหวัดระยอง<sup>93</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นถึงปัญหาในการสื่อสาร โอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมเชิงนโยบายแตกต่างกันตลอดจนกลุ่มภาคเอกชนยังขาดเอกภาพพอสมควร

## 3.9 องค์กรภาคธุรกิจเอกชน

### 3.9.1 บทบาทขององค์กรภาคธุรกิจในจังหวัด

ปัจจุบันองค์กรภาคธุรกิจในจังหวัดมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของทั้งประเทศไทยและจังหวัดระยองดังเช่นข้อคิดเห็นจากรองผู้ว่าราชการจังหวัดระยองที่กล่าวถึงผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศปัจจุบันประมาณปีละ 14 ล้านล้านบาท แต่มีสัดส่วนการใช้จ่ายของภาครัฐอยู่ที่ 2.8 ล้านล้านบาทเท่านั้น อันสะท้อนถึงบทบาทของภาคธุรกิจในการขับเคลื่อนประเทศ ส่วนในจังหวัดระยองพบว่าสัดส่วนภาคเกษตรกรรมมีมูลค่าไม่ถึงร้อยละ 3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งจังหวัด ดังนั้น การขับเคลื่อนเศรษฐกิจในจังหวัดระยองมาจากภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมอย่างชัดเจน<sup>94</sup> ส่วนเชิงนโยบายปัจจุบันภาคเอกชนมีกลไกรวมกลุ่มเพื่อเข้ามามีส่วนร่วม

<sup>90</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

<sup>91</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

<sup>92</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

<sup>93</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

<sup>94</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

ทำงานกับภาครัฐหลากหลายรูปแบบ แต่กลไกที่มีนัยสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่จังหวัดระยอง ร่วมกัน มาจากการเข้าไปมีส่วนร่วมผ่านคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ซึ่งมีทั้งผู้แทนภาครัฐ ประชาชน และภาคเอกชน และมีโอกาสได้เข้าไปมีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งในกลไก คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดระยอง เวทีเหล่านี้เป็นกลไกสำคัญที่ภาคเอกชนมี โอกาสสะท้อนปัญหา ความต้องการได้ค่อนข้างดี

อย่างไรก็ตาม บางครั้งแม้ที่ประชุมร่วมจะมีมติดำเนินนโยบายต่างๆ ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ร่วมกันอย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า ภาคเอกชนบางส่วนไม่ให้ความสำคัญมากนัก แม้การทำงาน ร่วมกับภาครัฐเป็นการทำงานเพื่อกิจกรรมทางสังคมรูปแบบหนึ่งก็ตาม ความร่วมมือในการขับเคลื่อนงานและ ให้ความช่วยเหลือภาครัฐมักเป็นบทบาทของภาคเอกชนขนาดใหญ่มากกว่าขนาดกลางและขนาดเล็ก<sup>95</sup> นอกจากนี้ การพัฒนาเมืองและโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่จังหวัดระยองยังขาดการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน บางส่วนเข้ามาวางแผนและพัฒนาเมืองร่วมกัน เช่น แม้ผังเมืองรวมจังหวัดระยองจะมีการประกาศใช้เมื่อต้นปี พ.ศ. 2560 แต่ยังไม่ความไม่แน่ใจว่าจะสามารถบังคับใช้อย่างจริงจังและเข้มข้นในทางปฏิบัติได้มากนักย ึ่งใด ภาคเอกชนบางส่วนดำเนินการพัฒนาที่ดินในรูปแบบหมู่บ้านจัดสรรทำให้การขยายตัวของเมืองเป็นไป อย่างรวดเร็ว และส่งผลกระทบต่ออื่น ๆ ตามมา ทำให้เห็นถึงการขาดการบูรณาการเชิงพื้นที่ในบางมิติ

### 3.9.2 ศักยภาพของพื้นที่

จังหวัดระยองเป็นพื้นที่ที่มีปัจจัยทางเศรษฐกิจเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมต่าง ๆ เป็น จำนวนมาก ทั้งบริบทเชิงภูมิศาสตร์ที่เป็นแหล่งรับพลังงานปิโตรเลียมจากอ่าวไทยที่ใกล้ที่สุด จึงมีอุตสาหกรรม ปิโตรเลียม ปิโตรเคมี และอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องเป็นจำนวนมาก ขณะเดียวกันที่ผ่านมามีการจัดตั้งโรงงาน อุตสาหกรรมที่มีได้ใช้ทรัพยากรจากพื้นที่โดยตรง แต่อาศัยพื้นที่จังหวัดระยองเป็นฐานการผลิตเพิ่มขึ้นอย่าง ต่อเนื่อง และส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากภัยธรรมชาติในพื้นที่อื่น ๆ ด้านการท่องเที่ยวมีมูลค่าทางเศรษฐกิจ ประมาณร้อยละ 15 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งจังหวัด เนื่องจากจังหวัดระยองเป็นพื้นที่ที่มีแหล่งท่องเที่ยวที่ หลากหลาย ทั้งทะเล ภูเขา น้ำตก อุทยานแห่งชาติ และแหล่งท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้นใหม่ รวมทั้งมีโครงการ ภาครัฐที่เข้ามาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางทะเล ทางถนน ระบบราง และท่าอากาศยานในอนาคต<sup>96</sup>

### 3.9.3 ทิศทางการพัฒนาในพื้นที่

ในอดีตที่ผ่านมาพื้นที่จังหวัดระยองเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (Eastern Sea Board) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 และปัจจุบันรัฐบาลได้กำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการเขต เศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) จึงเกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก อาทิ การยกระดับท่าอากาศยานอู่ตะเภาเป็นศูนย์ซ่อมเครื่องบินขนาดใหญ่ของ

<sup>95</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

<sup>96</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

ภูมิภาค การขยายถนน การก่อสร้างระบบรถไฟความเร็วสูง เส้นทางดอนเมือง-สุวรรณภูมิ-อุตะเภา-ระยอง เป็นต้น<sup>97</sup> รวมทั้งการพยายามพัฒนาเป็นเมือง MICE City รองรับการจัดการประชุมขนาดใหญ่ทั้งระดับพื้นที่ ประเทศ และนานาชาติ เพื่อหวังผลด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว โดยอาศัยความได้เปรียบด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทรัพยากรการท่องเที่ยวจากจังหวัดระยองและจังหวัดข้างเคียง<sup>98</sup>

ถึงกระนั้นก็ตาม พบว่าปัจจุบันจังหวัดระยองยังคงประสบปัญหาต่าง ๆ ที่อาจทำให้การพัฒนาพื้นที่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยมีทั้งปัจจัยที่เกิดจากสภาพความพร้อมของทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ กล่าวคือ กรณีของภาคเอกชนยังขาดกลไกความร่วมมือระหว่างกันเพื่อทำงานกับภาครัฐอย่างเข้มแข็ง มีเอกภาพ และบางส่วนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าสาธารณะ โดยละเลยการภารกิจที่ตอบแทนสังคม<sup>99</sup> และชุมชน เช่น ถักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรม ปล่องมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งยังเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นแม้พื้นที่จังหวัดระยองจะมีการพัฒนาเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมมาอย่างยาวนานแล้วก็ตาม<sup>100</sup> ส่วนภาครัฐยังขาดกลไกบูรณาการเชิงพื้นที่ตั้งแต่ระดับบนจนถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังข้อมูลที่ได้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พบว่า รัฐบาลไม่เคยเชิญผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนจังหวัดระยองเข้ามีส่วนร่วมในการวางแผนและกำหนดทิศทางการดำเนินโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก<sup>101</sup> สอดคล้องกับความเห็นของรองผู้ว่าราชการจังหวัดระยองที่ระบุว่า แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดระยองจะเป็นผู้ขับเคลื่อนงานและรับรู้ถึงสภาพปัญหาในจังหวัดระยอง แต่ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ในร่างพระราชบัญญัติพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก<sup>102</sup>

---

<sup>97</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

<sup>98</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>99</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.

<sup>100</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง, วันที่ 23 พฤษภาคม 2560.

<sup>101</sup> สัมภาษณ์, นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง, วันที่ 22 พฤษภาคม 2560.

<sup>102</sup> สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง, วันที่ 31 มีนาคม 2560.



# ภาคผนวก ง

---



# ผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึก กรณีศึกษาจังหวัดภูเก็ต

ในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวถึงผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต ซึ่งประมวลผลมาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกหัวหน้าสำนักงานจังหวัดภูเก็ต รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต และประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต รวมไปถึงการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัด เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. (ภาคเช้า) และเวลา 13.00 – 16.00 น. (ภาคบ่าย) โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมเป็นผู้แทนส่วนราชการในจังหวัด ภาคเช้าจำนวน 12 คน และภาคบ่ายจำนวน 13 คน

ผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต ครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันของการจัดโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดและอำเภอ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ สำนักงานจังหวัด ส่วนราชการประจำจังหวัด สำนักงานอำเภอ ส่วนราชการประจำอำเภอ บทบาทขององค์กรภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ในพื้นที่ โดยมีรายละเอียดผลการศึกษาดังต่อไปนี้

## 4.1 ผู้ว่าราชการจังหวัด

### 4.1.1 บทบาท อำนาจหน้าที่

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตพบว่า ประเด็นปัญหาด้านบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตในปัจจุบัน มี 2 ประการ ประการแรกคือ อำนาจในการสั่งการหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดในปัจจุบัน ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถสั่งการหัวหน้าส่วนราชการเหล่านั้นทั้ง 33 หน่วยงานได้มากนัก เพราะส่วนราชการฟังคำสั่งของหน่วยงานต้นสังกัดหรืออธิบดีกรมมากกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>1</sup> ประเด็นปัญหาอีกประการคือ อำนาจในการลงนามในเรื่องที่ต้องผูกพันกับต่างประเทศ ซึ่งในปัจจุบันเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมเท่านั้น ทั้งที่จังหวัดภูเก็ตมีความจำเป็นต้องติดต่อกับต่างประเทศและมีผลผูกพันกับต่างประเทศในระยะยาว จึงควรมีการพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการลงนามในเรื่องที่ต้องผูกพันกับต่างประเทศ<sup>2</sup>

<sup>1</sup> สัมภาษณ์, ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

<sup>2</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.



สำหรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ให้สัมภาษณ์ โดยเฉพาะจากภาคเอกชนให้ความสำคัญกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดควรสามารถออกคำสั่งกับหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดได้ทั้งหมด อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีงบประมาณของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถตัดสินใจใช้งบประมาณในพื้นที่ได้<sup>3</sup>

#### 4.1.2 คุณสมบัติ สมรรถนะ

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตพบว่า ในภาพรวมที่ผ่านมาคุณสมบัติและสมรรถนะของผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและฝ่ายบริหารของจังหวัดล้วนมาจากสายงานปกครอง กล่าวคือ เต็มโตในหน้าที่การงานจากสำนักงานจังหวัดและส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทย และอาจมีบางส่วนที่ข้ามสายมาจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ<sup>4</sup>

จังหวัดภูเก็ตมีการเปลี่ยนแปลงผู้ว่าราชการจังหวัดบ่อยครั้ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อเนื่องในการขับเคลื่อนงานของจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่กำลังเตรียมการโยกย้าย บางคนอาจจะทำงานน้อยลงในห้วงระยะเวลา 2-3 เดือน ก่อนถูกโยกย้ายอย่างเป็นทางการ เนื่องจากต้องเตรียมพร้อมสำหรับพื้นที่ใหม่ เช่น ไม่ได้มีการติดตามการทำงานมากนัก เข้าร่วมประชุมน้อยลง การทำงานต่าง ๆ จึงหยุดชะงักลงตามไปด้วย เช่นเดียวกับบางกรณีที่รองผู้ว่าราชการจังหวัดจะโยกย้ายตามผู้ว่าราชการจังหวัดไปด้วย<sup>5</sup>

สำหรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับคุณสมบัติและสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดมีหลายประการ โดยส่วนใหญ่มาจากผู้ให้สัมภาษณ์จากภาคเอกชน กล่าวคือ กระบวนการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนมองว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษควรมาจากการเลือกตั้ง หรือมีรูปแบบการบริหารจัดการพิเศษที่แตกต่างไปจากรูปแบบเดิม ยกตัวอย่าง การบริหารจัดการเขตแบบกรุงเทพมหานครที่มีผู้อำนวยการสำนักงานเขตมาจากการเลือกตั้ง<sup>6</sup> ในขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนมีความเห็นว่า ควรมีการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำของวาระการดำรงตำแหน่ง เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลาที่นานพอสมควร และไม่ควรมีการโยกย้ายบ่อยครั้งเพื่อความต่อเนื่องในการขับเคลื่อนงานในพื้นที่<sup>7</sup>

ข้อเสนอแนะที่สำคัญอีกประการคือ ควรจัดให้มีการฝึกอบรมผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเข้ามาดำรงตำแหน่ง โดยเฉพาะจังหวัดขนาดใหญ่<sup>8</sup> นอกจากนี้ คุณสมบัติที่จำเป็นสำหรับผู้ว่า

<sup>3</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

<sup>4</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560

<sup>5</sup> สัมภาษณ์, ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

<sup>6</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

<sup>7</sup> สัมภาษณ์, ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

<sup>8</sup> สัมภาษณ์, ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

ราชการจังหวัดคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีความชำนาญเฉพาะด้านหรือมาจากหน่วยงานเฉพาะด้าน<sup>9</sup> ดังนั้นควรมีการคัดสรรผู้ที่มีศักยภาพ โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีประสบการณ์จากจังหวัดที่มีศักยภาพหรือสภาพที่คล้ายคลึงกัน เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตควรรายมาจากจังหวัดที่มีสภาพที่คล้ายคลึงกับจังหวัดภูเก็ต

#### 4.1.3 วิธีการทำงาน

วิธีการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นอยู่กับปัจจัยส่วนบุคคล ซึ่งวิธีการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดมีผลต่อการทำงานในพื้นที่ในหลาย ๆ ด้าน เช่น การเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่น ๆ มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาจังหวัด จากการสัมภาษณ์ข้อมูลจากภาคเอกชนมีความคิดเห็นว่าคุณว่าการจังหวัดภูเก็ตคนปัจจุบันมีวิธีการทำงานที่มุ่งเน้นการคิดและวางแผนพัฒนาจังหวัดภูเก็ตด้วยตนเอง<sup>10</sup> นอกจากนี้ในการทำงานร่วมกับจังหวัดอื่น ๆ ในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตเป็นประธานกลุ่มจังหวัด ซึ่งวิธีการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตที่ผ่านมาในการจัดสรรงบประมาณบูรณาการของกลุ่มจังหวัดให้แก่ละจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตจะแสดงน้ำใจ เสียสละ ให้กับจังหวัดอื่น ๆ ในฐานะพี่ใหญ่ และรับงบประมาณส่วนที่เหลือ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตคนปัจจุบันไม่ได้ใช้วิธีการทำงานที่เป็นมาแต่เดิมนั้นแล้ว<sup>11</sup> สำหรับข้อเสนอแนะภาคเอกชนมีความคิดเห็นว่าการที่กระทรวงมหาดไทยปลูกฝังให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัดรับฟังความเห็นของภาคเอกชนนับว่าเป็นข้อดี เพราะภาคเอกชนมีการบริหารจัดการที่รวดเร็ว<sup>12</sup>

นอกจากนี้ ตัวแทนจากภาคเอกชนบางคนมีความคิดเห็นว่าคุณว่าการจังหวัดที่สำคัญที่จะช่วยส่งเสริมสถานะของผู้ว่าราชการจังหวัดคือ การจัดตั้งทีมงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากในปัจจุบัน ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีความรู้ด้านการตลาด จึงไม่มีความคิดสร้างสรรค์ในการพัฒนาจังหวัด จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีคนที่มีความคิดสร้างสรรค์เป็นทีมงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตจะต้องมีทีมงานที่มีความเฉพาะมากกว่าจังหวัดอื่น ๆ อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเปลี่ยนบทบาทการทำงานให้คล้ายกับการบริหารงานของประธานบริษัท เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลได้<sup>13</sup>

#### 4.1.4 การมอบอำนาจ

ในปัจจุบันของการมอบอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินของผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นอยู่กับตัวบุคคลว่าผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนจะมอบอำนาจในระดับใด จากความเห็นของผู้แทนส่วนราชการในพื้นที่บางคนมีความคิดเห็นว่าคุณว่าการโครงสร้างการบริหารงานเหมือนกัน แต่ในทางปฏิบัติ การมอบอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างเช่น อำนาจในการอนุญาตและการอนุมัติ ซึ่งในแต่ละจังหวัดไม่เหมือนกัน บางกรณี

<sup>9</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>10</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

<sup>11</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

<sup>12</sup> สัมภาษณ์, ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

<sup>13</sup> สัมภาษณ์, ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

ปลัดกระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้มอบอำนาจต่อให้ใคร หากไม่ได้มีการมอบอำนาจต่อ การดำเนินการต่าง ๆ จะต้องมีการทำหนังสือเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>14</sup>

#### 4.1.5 ความสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่นในพื้นที่

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับภาคส่วนอื่น ๆ ในพื้นที่ สำหรับจังหวัดภูเก็ต ส่วนราชการในพื้นที่ส่วนใหญ่ให้ความเคารพและรับฟังผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอย่างดี ในส่วนของความสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่น อาทิ ภาควิชาการหรือภาคเอกชน ผู้ว่าราชการจังหวัดมีการแต่งตั้งที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากภาคส่วนอื่น ๆ ด้วย เช่น การแต่งตั้งนักวิชาการเพื่อให้ความรู้ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ระบบการจัดการน้ำ ระบบเศรษฐกิจ และทรัพยากร นอกจากนี้ ในปัจจุบันแทบทุกคำสั่งที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานจะมีภาคเอกชนเข้าร่วมด้วยทั้งสิ้น ยกเว้นกรณีเรื่องการพิจารณาระเบียบกฎหมายของราชการ

สำหรับประเด็นปัญหาด้านความสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่นในพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต การโยกย้ายของผู้ว่าราชการจังหวัดที่บ่อยครั้งนอกจากจะทำให้งานขาดความต่อเนื่องแล้ว ยังทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างภาคเอกชนกับผู้ว่าราชการจังหวัดขาดความต่อเนื่องด้วยเช่นกัน ซึ่งภาคเอกชนบางส่วนมีความรู้สึก “เบื่อหน่าย” ในการประชุมกับส่วนราชการ ภาคเอกชนมีความพยายามในการประสานงานหลายส่วน แม้จะติดต่อกับทางผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง แต่ทว่าทั้งในระดับผู้ว่าราชการจังหวัดและระดับส่วนราชการมีการโยกย้ายบ่อยครั้งทำให้ไม่มีใครดำเนินการต่อ ทำให้ภาคเอกชนต้องดำเนินการติดตามเอง<sup>15</sup>

## 4.2 คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.)

### การจัดสรรงบประมาณจังหวัด

สภาพการณ์จัดสรรงบประมาณจังหวัดของจังหวัดภูเก็ตในปัจจุบัน ส่วนราชการในระดับพื้นที่สะท้อนให้เห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดคนปัจจุบันเน้นย้ำเรื่องการของบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดว่า จะต้องได้ประโยชน์ทั้งจังหวัด ไม่ได้เป็นเพียงการของบประมาณเพื่อจัดฝึกอบรม และได้มีการนำแผนแม่บททั้งเรื่องทรัพยากรน้ำ การจัดการถนน การจัดการขยะ รวมถึงแผนด้านต่าง ๆ มาจัดลำดับความสำคัญของแผน

ในขณะที่สภาพปัญหาในการจัดสรรงบประมาณของจังหวัดเมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างการบริหารราชการในระดับจังหวัด ผู้แทนส่วนราชการในพื้นที่บางคนให้ความเห็นว่า แม้ว่าจะเพิ่มงบประมาณยุทธศาสตร์จังหวัดขึ้นเป็นหลักพันล้านบาทโดยที่โครงสร้างยังเหมือนเดิม จะไม่สามารถทำให้ขับเคลื่อนงานได้ เนื่องจากอัตรากำลังในปัจจุบันมีจำนวนน้อย นอกจากนี้ การที่จังหวัดภูเก็ตมุ่งเน้นด้านการท่องเที่ยว ไม่ว่าจะผู้ว่าราชการจังหวัดจะเสนอของบประมาณอย่างไร งบประมาณก็จะได้รับการจัดสรรสำหรับการส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นหลัก

<sup>14</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 28 เมษายน 2560

<sup>15</sup> สัมภาษณ์, ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

ดังนั้น ส่วนราชการที่ต้องรับเรื่องคือ สำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ต ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานอื่น ๆ ในจังหวัด<sup>16</sup>

#### 4.3 สำนักงานจังหวัด

##### 4.3.1 การจัดโครงสร้างภายใน

สำนักงานจังหวัดภูเก็ตได้รับอัตรากำลังตำแหน่งวิเทศน์สัมพันธ์ซึ่งเป็นตำแหน่งที่โดยปกติแล้วมีเฉพาะในจังหวัดที่มีชายแดนติดต่อกับประเทศอื่น จังหวัดภูเก็ตได้รับการยกเว้นเป็นกรณีพิเศษ แม้ว่าสภาพภูมิศาสตร์ที่ตั้งของจังหวัดภูเก็ตไม่มีชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน การได้รับอัตรากำลังตำแหน่งตำแหน่งวิเทศน์สัมพันธ์ทำให้มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาสนับสนุนการทำงานของสำนักงานจังหวัดภูเก็ตได้ อย่างไรก็ตาม ตำแหน่งวิเทศน์สัมพันธ์มีเพียง 1 ตำแหน่ง แต่มีภารกิจจำนวนมาก อีกทั้งต้องช่วยเหลือภารกิจด้านวิเทศสัมพันธ์ให้กับส่วนอื่นหรือบุคคลอื่นด้วย โครงสร้างดังกล่าวไม่ได้เป็นโครงสร้างที่เป็นทางการ เป็นการตั้งขึ้นเองโดยอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต ซึ่งมองเห็นว่าเป็นความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์<sup>17</sup>

##### 4.3.2 บุคลากร สมรรถนะ

สมรรถนะของบุคลากรในสำนักงานจังหวัดภูเก็ตในปัจจุบันในความคิดเห็นของภาคเอกชนมองว่า ภาพรวมข้าราชการระดับกลางในสำนักงานจังหวัดภูเก็ตถือว่าทำงานได้ดี โดยทั่วไปแล้ว คนที่ทำงานไม่เต็มงานที่จังหวัดภูเก็ตได้ไม่นาน เนื่องจากอาจถูกร้องเรียนหรือถูกโจมตีจากคนในท้องถิ่นได้ แต่ถ้าเป็นข้าราชการที่สามารถตอบคำถามและชี้แจงได้ จะไม่มีปัญหากับคนในท้องถิ่น<sup>18</sup>

อย่างไรก็ตาม สมรรถนะของบุคลากรสำนักงานจังหวัดภูเก็ตยังคงเป็นปัญหาบางประการ ตัวแทนจากภาคเอกชนบางคนมองว่า สมรรถนะของบุคลากรสำนักงานจังหวัดบางส่วนยังไม่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่จังหวัดภูเก็ต อาจเป็นผลมาจากบุคลากรจบการศึกษาด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ ทำให้ไม่มีความรู้เรื่องการตลาด จึงไม่สามารถวางยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับจังหวัดภูเก็ตได้เท่าที่ควร<sup>19</sup> ประเด็นปัญหาอีกประการที่มักถูกกล่าวถึงโดยส่วนราชการคือ ข้อยกเว้นด้านกรอบอัตรากำลัง อันเป็นผลมาจากระเบียบของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ที่กำหนดให้เพิ่มกรอบอัตรากำลังได้ไม่เกิน 2 เปอร์เซ็นต์ต่อปี ทำให้ขาดบุคลากรในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ในกรณีของสำนักงานจังหวัดภูเก็ต ตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มทั้งหมดดำรงตำแหน่งชำนาญการพิเศษหรือระดับ C8 และลูกน้องระดับรองลงมาคือระดับ C7 และระดับ C6 ซึ่งไม่สามารถเติบโตในตำแหน่งหน้าที่ได้ทัน หากทุก 2 ปี ไม่ได้มีการสรรหาบุคลากร

<sup>16</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานคลังจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>17</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 27 เมษายน 2560.

<sup>18</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

<sup>19</sup> สัมภาษณ์, ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

เพื่อทดแทน ดังนั้น ประสบการณ์หรือศิลปะด้านนี้จะไม่ได้ถูกถ่ายทอด อีกทั้งยังนำไปสู่ปัญหาในการสื่อสารทำความเข้าใจระหว่างหัวหน้างานที่มีความชำนาญในงานมากกับลูกน้องที่มีประสบการณ์การทำงานน้อย ทำให้เกิดความเข้าใจที่ไม่ตรงกันระหว่างหัวหน้างานกับผู้ใต้บังคับบัญชา<sup>20</sup>

#### 4.3.3 ระบบสนับสนุน

การสนับสนุนระบบข้อมูลของสำนักงานจังหวัดภูเก็ตมีปัญหาเรื่องการขาดการวิเคราะห์ข้อมูล โดยในภาพรวมข้อมูลของระบบราชการถือเป็นจุดบอดเพราะไม่เคยมีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ อาจเป็นผลมาจากการที่ผู้ที่เข้ามาปฏิบัติงานไม่ได้มีการศึกษามาอย่างจริงจัง รวมไปถึงปัญหาาระบบการรวบรวมจัดเก็บข้อมูลตามบทบาทและภารกิจของสำนักงานจังหวัดในการเป็นศูนย์ข้อมูลในการใช้กำหนดยุทธศาสตร์ของจังหวัด การรวบรวมจัดเก็บข้อมูลเป็นจุดอ่อนเพราะแต่ละหน่วยงานต่างทำงานเฉพาะในส่วนของตนเอง เช่น ข้อมูลแหล่งน้ำดิบ น้ำผิวดิน น้ำใต้ดิน น้ำจากเอกชน น้ำจากชุมชน และน้ำจากเขื่อน ข้อมูลปริมาณน้ำที่แท้จริงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับด้านน้ำ เช่น การประปาของเทศบาลจะชี้แจงข้อมูลประปาในส่วนองเทศบาล ส่วนสำนักชลประทานจะอธิบายข้อมูลน้ำเฉพาะในส่วนที่หน่วยงานรับผิดชอบอยู่<sup>21</sup> ทำให้ขาดการรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกภาพและชัดเจน ในขณะเดียวกันสำนักงานสถิติจังหวัดภูเก็ตก็ได้มีบทบาทที่เด่นชัดมากนักในการช่วยสนับสนุนข้อมูล เนื่องจากเป็นเพียงข้อมูลทั่วไปหรือข้อมูลติดตามและประเมินผลตามที่ได้รับมอบหมาย หากต้องการให้มีการวิเคราะห์ที่ในเชิงลึก ต้องใช้นักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ น่าจะประสบความสำเร็จและสามารถตอบโจทย์ได้ดีกว่า<sup>22</sup>

### 4.4 ส่วนราชการประจำจังหวัด

#### 4.4.1 ภารกิจ อำนาจหน้าที่ กิจกรรม

ผู้ให้ข้อมูลจากภาคเอกชนให้ความคิดเห็นต่อการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการประจำจังหวัดกับภาคเอกชนว่า การมีส่วนราชการในพื้นที่ที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบกิจกรรมต่าง ๆ อย่างชัดเจนเป็นเรื่องสำคัญภาคเอกชนเองได้ใช้วิธีการท้วงติงการทำงานของส่วนราชการในบางครั้งเพื่อให้งานเกิดความต่อเนื่องในการบริหารงาน หากพิจารณาด้านภารกิจ อำนาจหน้าที่และกิจกรรมของส่วนราชการประจำจังหวัดในเชิงการบูรณาการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบูรณาการกับส่วนราชการประจำจังหวัดเป็นส่วน ๆ ไป โดยพิจารณาจากความต้องการของหน่วยงานหรือบูรณาการกับหน่วยงานที่มีภารกิจสอดคล้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต เนื่องจากองค์การบริหารส่วน

<sup>20</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 27 เมษายน 2560.

<sup>21</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 27 เมษายน 2560.

<sup>22</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 27 เมษายน 2560.

จังหวัดภูเก็ตมีการดำเนินงานด้านโรงพยาบาล ทำให้มีการประสานงานกับทางสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต เช่น การดำเนินการโครงการ To Be Number One และโครงการพัฒนาอาสาสมัคร เป็นต้น<sup>23</sup>

สำหรับประเด็นปัญหาด้านภารกิจ อำนาจหน้าที่ และกิจกรรมของส่วนราชการประจำจังหวัดมีการสะท้อนจากหลายภาคส่วน ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคิดเห็นว่าเป็นการสั่งให้ดำเนินการใด ๆ หากทางส่วนราชการประจำจังหวัดไม่มีงบประมาณ เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการจะไม่ปฏิบัติงานซึ่งไม่ถือว่าเป็นความผิด<sup>24</sup> ซึ่งแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกตรวจสอบอำนาจหน้าที่อยู่เสมอ ในขณะที่ผู้แทนของภาคเอกชนให้ความเห็นว่า การปฏิบัติงานของส่วนราชการประจำจังหวัดประสบปัญหาด้านการขาดความเป็นเจ้าภาพ ทั้งที่มีส่วนราชการในพื้นที่มาจากหลายกระทรวง แต่บางครั้งการดำเนินงานกลับไม่มีผู้รับผิดชอบ เนื่องจากไม่มีผลประโยชน์จึงไม่ยอมรับผิดชอบดำเนินการ<sup>25</sup> นอกจากนี้ ความเห็นของผู้แทนส่วนราชการประจำจังหวัดบางเห็นว่าการทอ้งเที่ยวและกีฬาซึ่งมีหน่วยงานที่เป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาคเพียงหน่วยงานเดียวที่ขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัดคือ สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ต แต่ต้องรับภาระงานที่เป็นงานฝักจากหน่วยงานอื่น ๆ ในกระทรวง ทั้งกรมพลศึกษาและกรมการท่องเที่ยว<sup>26</sup> ทำให้บุคลากรมีภาระงานจำนวนมากและมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่

การปรับปรุงด้านภารกิจ อำนาจหน้าที่ และกิจกรรมของส่วนราชการประจำจังหวัด มีผู้ให้ข้อเสนอแนะว่าควรมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจมายังส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งการปรับปรุงโครงสร้างที่แท้จริงควรเป็นการให้อำนาจตัดสินใจต่าง ๆ ลงมาสู่ส่วนราชการในระดับภูมิภาค ในปัจจุบันการที่รัฐบาลอนุมัติงบประมาณลงพื้นที่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีควบคู่ไปกับอำนาจในการตัดสินใจด้วย<sup>27</sup>

#### 4.4.2 การจัดทำแผนงานโครงการ

งบประมาณที่ถูกจัดสรรมาในพื้นที่มีทั้งหมด 3 ส่วน ได้แก่ งบประมาณตามมติงานยุทธศาสตร์ของกระทรวงและหน่วยงาน (Function) ของแต่ละกรมแต่ละส่วนราชการนั้น ๆ งบประมาณจังหวัดซึ่งทางส่วนราชการจะต้องเสนอโครงการไป และงบประมาณกลุ่มจังหวัด<sup>28</sup> โดยปกติการจัดสรรงบประมาณจากกรมส่วนกลางให้กับส่วนราชการประจำจังหวัดมาในรูปแบบของโครงการ เช่น กรมพลศึกษาได้จัดสรรงบประมาณให้กับสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ต ผ่านการมอบหมายภารกิจให้ดำเนินโครงการ ส่วนใหญ่เป็นงบประมาณอุดหนุนที่สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ตได้รับมา สำหรับงบประมาณบางส่วนของกรมการท่องเที่ยว อาทิ เรื่องการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวซึ่งจังหวัดได้เสนอขอไป เจ้าของแหล่งท่องเที่ยว เช่น

<sup>23</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

<sup>24</sup> สัมภาษณ์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 27 เมษายน 2560.

<sup>25</sup> สัมภาษณ์, ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

<sup>26</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>27</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>28</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานคลังจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล สามารถเสนอโครงการไปยังกรมการ  
ท่องเที่ยว โดยดำเนินการผ่านสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ต โดยงบประมาณจะถูกจัดสรรไปใน  
ระดับหน่วยเบิกจ่าย ได้แก่สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ต สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น  
จังหวัดภูเก็ต เป็นต้น<sup>29</sup>

อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาในการจัดทำแผนงานโครงการของส่วนราชการประจำจังหวัดในปัจจุบัน  
คือ ปัญหาด้านความเป็นเอกภาพระหว่างแผนพัฒนาจังหวัดและโครงการของส่วนราชการระดับกรมที่ตั้งอยู่ใน  
พื้นที่ ในทางปฏิบัติยังมองว่ามีปัญหาอยู่ อาจไม่ใช่เรื่องความขัดแย้ง แต่เป็นเรื่องการขาดการประสานงานที่ดี  
ระหว่างส่วนราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดและส่วนราชการส่วนกลาง รวมถึงความสอดคล้องระหว่าง  
งบประมาณตามภารกิจหรืองบประมาณพิเศษของหน่วยงาน งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
งบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและงบประมาณที่ส่วนราชการส่วนกลางสนับสนุนมา<sup>30</sup>

สำหรับข้อเสนอแนะในการพัฒนาการจัดทำแผนงานโครงการของส่วนราชการประจำจังหวัด  
สำนักงานจังหวัดมีความคิดเห็นว่าการจัดทำแผนงานและโครงการควรจะต้องมีการประสานสัมพันธ์ระหว่าง  
หน่วยงาน รวมถึงแผนของภาคเอกชนที่จะมาดำเนินธุรกิจในพื้นที่และความต้องการให้โครงการขนาดใหญ่ใน  
พื้นที่ซึ่งควรจะต้องมีการนำเสนอให้ทางจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทราบ นอกจากนี้  
คุณสมบัติของผู้ควบคุมแผนที่สำคัญคือ การเข้าใจถึงระบบการวางแผนอย่างถ่องแท้ เนื่องจากนอกจากจะเป็น  
การรวมแผนส่วนราชการประจำจังหวัดที่นำงบประมาณมารวมกับงบประมาณตามภารกิจ (Function) หรือ  
งบประมาณจังหวัดแล้ว ยังหมายรวมถึงแผนรัฐวิสาหกิจ แผนสำหรับสายส่งสัญญาณ แผนการตัดถนนต่าง ๆ  
รวมถึงระบบสาธารณูปโภคอื่น ๆ เช่น การวางระบบท่อ ระบบระบายน้ำ การเดินสายไฟฟ้า จะดำเนินการใน  
ส่วนใด ระยะเวลาและมีกระบวนการเป็นอย่างไร ควรจะต้องมีการผนวกรวมกันทั้งหมด<sup>31</sup>

#### 4.4.3 อัตรากำลัง

ผลจากการสัมภาษณ์ส่วนราชการในพื้นที่ในปัจจุบันให้ข้อมูลและสะท้อนความคิดเห็นในประเด็นด้าน  
อัตรากำลังที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันคือ การขาดแคลนอัตรากำลังเมื่อเปรียบเทียบกับภาระงานที่เกิดขึ้นจริง  
ในบริบทของพื้นที่จังหวัดภูเก็ต โดยยกตัวอย่างการสะท้อนประเด็นปัญหาด้านอัตรากำลังจากส่วนราชการ  
ประจำจังหวัดบางส่วน ได้แก่ อัตรากำลังด้านการผังเมืองของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดภูเก็ต ใน  
ปัจจุบันมีจำนวนบุคลากรค่อนข้างน้อย โดยกลุ่มงานวิชาการผังเมืองมีจำนวนทั้งหมด 8 คน ที่มีหน้าที่ในการ  
วางผังเมืองของจังหวัดภูเก็ต โดยทางกรมโยธาธิการและผังเมืองมีความคิดเห็นเห็นว่า จังหวัดภูเก็ตแม้จะมีพื้นที่

<sup>29</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>30</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 27 เมษายน 2560.

<sup>31</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 27 เมษายน 2560.

ขนาดเล็กแต่มีความเข้มข้นของเมืองสูงและเมืองมีการปรับเปลี่ยนกิจการอยู่ตลอดเวลา จึงมีการจ้างบริษัทที่ปรึกษาเข้ามาช่วยเหลือและจัดทำเป็นการวางผังเมืองรวมจังหวัดภูเก็ตในปัจจุบัน<sup>32</sup>

ในขณะที่อัตรากำลังของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดภูเก็ตมีกรอบอัตรากำลัง 14 อัตรา กระทรวงวัฒนธรรมมีหน่วยงานที่เป็นกรมคือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการศาสนา กรมศิลปากร และกรมส่งเสริมวัฒนธรรม แต่มีหน่วยงานในส่วนราชการภูมิภาคเพียงแห่งเดียวคือ สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดภูเก็ต จึงมีภารกิจจากทั้ง 5 กรมโดยมีบุคลากรในการสนับสนุนการทำงานตามภารกิจ 5 กรมเพียง 14 คนเท่านั้น<sup>33</sup> สำหรับอัตรากำลังข้าราชการของส่วนราชการประจำจังหวัดของสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจำนวน 290 คน เท่ากับเมื่อหารทั้งหมด 76 จังหวัดเฉลี่ยจังหวัดละ 4 คน โดยในส่วนของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ตมีข้าราชการทั้งหมด 5 คน แต่ต้องรับผิดชอบภาระงานให้กับสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (สังกัดกรมการท่องเที่ยว) และภารกิจของกรมพลศึกษา<sup>34</sup>

กรณีของสำนักงานพระพุทธจังหวัดภูเก็ตในปัจจุบัน บุคลากรตามกรอบอัตรากำลังมีทั้งหมด 7 คน แต่ขณะนี้สำนักงานพระพุทธจังหวัดภูเก็ตมีบุคลากร 5 คน เพราะมีการโอนย้ายไปที่อื่น และต้องทำงานในวันหยุด<sup>35</sup> เช่น วันสำคัญทางพระพุทธศาสนาและวันสำคัญทางศาสนาของศาสนาอื่น ซึ่งจังหวัดภูเก็ตแม้จะมีประชากรน้อย แต่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติและศาสนาว่าจังหวัดอื่น สำหรับอัตรากำลังของเรือนจำภูเก็ตไม่สอดคล้องกับผู้ต้องขังในเรือนจำภูเก็ตเช่นเดียวกัน ปัจจุบันอัตรากำลังมีจำนวนน้อยกว่ามาตรฐานที่องค์การสหประชาชาติกำหนดไว้ คือ เจ้าหน้าที่ 1 คน ต่อผู้ต้องขัง 5 คน และมาตรฐานที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) กำหนดไว้ คือ เจ้าหน้าที่ 1 คน ต่อผู้ต้องขัง 10 คน แต่สภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคือ เจ้าหน้าที่ 1 คน ต่อผู้ต้องขัง 100 คน<sup>36</sup>

นอกจากการสะท้อนปัญหาด้านการขาดแคลนอัตรากำลัง ส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวนมากพบปัญหาภารกิจบางประการไม่สอดคล้องกับตำแหน่งหน้าที่ เช่น กรณีที่ส่วนราชการไม่มีเจ้าหน้าที่การเงินและเจ้าหน้าที่พัสดุที่เป็นตำแหน่งเฉพาะ ข้าราชการทุกคนจึงต้องมี “หมวกสองใบ” กล่าวคือ ต้องเป็นทั้งหัวหน้าฝ่ายพัสดุ หัวหน้าฝ่ายการเงิน เจ้าหน้าที่พัสดุ และเจ้าหน้าที่การเงิน แม้จะสามารถเรียนรู้ได้เพราะเป็นเรื่องของระเบียบ แต่ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงในการปฏิบัติงานเช่นเดียวกัน<sup>37</sup> แม้ว่าที่ผ่านมามีการพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 แต่ไม่มีเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าว ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการต้องไปทำหน้าที่แทนฝ่ายพัสดุ ตำแหน่งลูกจ้างต้องทำหน้าที่แทนฝ่ายการเงิน ทำให้ดำเนินการได้ไม่ถูกต้องตามระเบียบ จึงต้องสอบถามข้อมูลความถูกต้องจากฝ่ายตรวจสอบภายในอยู่บ่อยครั้ง ด้านระเบียบของ

<sup>32</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>33</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>34</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>35</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>36</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่เรือนจำจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>37</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.



ราชการจึงเป็นปัญหามาก เพราะต้องรอให้มีการเกษียณอายุราชการก่อน และต้องรออีกหนึ่งปีงบประมาณถึงจะมีการบรรจุใหม่ได้<sup>38</sup>

ข้อเสนอแนะในการพัฒนาประเด็นด้านอัตรากำลัง ส่วนราชการในพื้นที่บางคนมีความคิดเห็น ว่า ต้องการมีการปรับปรุงสมรรถนะ การเพิ่มอัตรากำลังของบุคลากรเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ของจังหวัดภูเก็ตที่มุ่งเน้นการเป็นเมืองท่องเที่ยวนานาชาติและมุ่งสู่การเป็น “จังหวัดที่พัฒนาแล้ว” เนื่องจาก กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น อุตสาหกรรมด้านการจัดประชุมและการจัดนิทรรศการ (Meetings, Incentive travel, Conventions, Exhibitions: MICE) จำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่ที่มีทักษะสูงเพื่อรองรับกิจกรรมดังกล่าว ถ้ามีการเพิ่มอัตรากำลังให้ส่วนราชการในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตจะเป็นการดี ทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถสูงของกรมมีความต้องการมาปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตมากขึ้น<sup>39</sup>

#### 4.4.4 หัวหน้าส่วนราชการ

ผลจากการสัมภาษณ์ส่วนราชการและภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ในประเด็นด้านหัวหน้าส่วนราชการ ส่วนใหญ่มองว่าปัญหาที่สำคัญคือ อำนาจในการบังคับบัญชาหัวหน้าส่วนราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะภาคเอกชนบางคนให้ความคิดเห็น ว่า ในปัจจุบันไม่สามารถสั่งการหัวหน้าส่วนราชการส่วนภูมิภาค ทั้ง 33 หน่วยงานได้ เพราะหน่วยงานเหล่านั้นมักฟังคำสั่งของหน่วยงานต้นสังกัดหรืออธิบดีกรมมากกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>40</sup> นอกจากนี้ ในประเด็นปัญหาการโยกย้ายหัวหน้าส่วนราชการพบว่าแต่ละกระทรวงและกรม มีนโยบายเกี่ยวกับระยะเวลาในการปฏิบัติราชการในพื้นที่ของข้าราชการที่แตกต่างกัน และในหลายส่วนราชการประจำจังหวัดภูเก็ตให้ความเห็นที่สอดคล้องกันว่า ระดับตำแหน่งของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดมีผลต่อการตัดสินใจโยกย้ายราชการของหัวหน้าส่วนราชการ อาทิ ในกรณีของส่วนราชการประจำจังหวัดของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในจังหวัดภูเก็ต

จากผลการสัมภาษณ์พบว่า ไม่มีตำแหน่งผู้อำนวยการระดับสูงเลย ดังนั้น เมื่อหัวหน้าส่วนราชการมาปฏิบัติงานในพื้นที่ก็จะมุ่งย้ายออกไปรับตำแหน่งที่สูงกว่า และทำงานเฉพาะส่วนที่ส่วนกลางมอบหมาย ทำให้หัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่บางคนแทบไม่อยู่ในจังหวัดแต่เดินทางไปที่กรมส่วนกลางมากกว่า<sup>41</sup> เนื่องจากการปฏิบัติงานต้องคำนึงถึงส่วนกลางมากกว่าเพราะมีผลต่อการเลื่อนตำแหน่งและการโยกย้ายข้าราชการ<sup>42</sup> เช่น ในกรณีของสำนักงานสหกรณ์จังหวัดภูเก็ตสหกรณ์จังหวัดภูเก็ตจะอยู่ที่ตำแหน่งระดับซี 8 แต่ต่อมาก็โยกย้ายไปรับตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น เพราะฉะนั้น บางคนจึงมาอยู่ปฏิบัติงานเพียง 6 เดือนหรือ 1 ปีเท่านั้นแล้ว

<sup>38</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>39</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>40</sup> สัมภาษณ์, ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

<sup>41</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>42</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

โยกย้ายไปที่อื่น ทำให้การทำงานในพื้นที่ไม่ต่อเนื่อง<sup>43</sup> แต่ในบางส่วนราชการที่มีการกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานในพื้นที่ เช่น สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดภูเก็ต แตกต่างจากหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดของกระทรวงและกรมอื่น เนื่องจากในระดับหัวหน้าส่วนราชการของสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดนั้น มีการกำหนดวาระการย้ายไปปฏิบัติราชการในพื้นที่อื่นประมาณ 4 ปี จึงไม่มีปัญหาเรื่องการโยกย้ายของหัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติบ่อยครั้ง<sup>44</sup>

ข้อเสนอแนะในการพัฒนาประเด็นด้านหัวหน้าส่วนราชการมีข้อเสนอแนะที่สำคัญ 2 ประการคือ อำนาจในการบังคับบัญชาหัวหน้าส่วนราชการ ภาคเอกชนให้ความเห็นว่า กรณีของจังหวัดที่เป็น “จังหวัดเกรดเอ” ผู้ว่าราชการจังหวัดควรสามารถออกคำสั่งกับหัวหน้าส่วนราชการภายในจังหวัดได้ทั้งหมด<sup>45</sup> และข้อเสนอแนะอีกประการคือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ควรให้ระดับตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เท่ากันทุกจังหวัด ไม่ควรให้มีหัวหน้าส่วนราชการระดับ 8 และระดับ 9 เพื่อไม่ให้เกิดการโยกย้ายของหัวหน้าส่วนราชการบ่อยครั้ง<sup>46</sup>

#### 4.4.5 ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนภูมิภาค

สำหรับสภาพปัจจุบันของระบบการบริหารงานบุคคลส่วนภูมิภาคจากการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกพบว่า ในด้านสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ โดยเฉพาะการมีบ้านพักจะสามารถช่วยลดค่าใช้จ่ายและจูงใจข้าราชการให้ทำงานในจังหวัดภูเก็ต เนื่องจากจังหวัดภูเก็ตเป็นจังหวัดที่มีค่าครองชีพสูง เช่น ในปัจจุบันสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดภูเก็ตได้มีการจัดสรรบ้านพักให้สำหรับข้าราชการ ทำให้สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดภูเก็ตมีอัตราค่าจ้างครบถ้วนในทุกตำแหน่งงาน การจัดสรรบ้านพักให้ข้าราชการจึงสามารถจูงใจให้ข้าราชการมาปฏิบัติราชการในพื้นที่ได้เพิ่มขึ้นมาก แม้ว่าค่าครองชีพจะสูงแต่ก็มีสวัสดิการเรื่องที่พักให้ข้าราชการที่ไม่ใช่คนที่มิถุนารีในพื้นที่จะมีคนที่มิถุนารีในพื้นที่จะมีค่าน้อย เพราะคนจังหวัดภูเก็ตที่นิยมรับราชการมีน้อย สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดภูเก็ตมีบุคลากรระดับผู้บริหารและหัวหน้ากลุ่มเป็นคนที่มีภูมิลำเนาต่างจังหวัดทั้งหมด และในปัจจุบันยังไม่มีข้าราชการคนใดขอย้ายออกจากพื้นที่<sup>47</sup>

ประเด็นปัญหาด้านระบบการบริหารงานบุคคลส่วนภูมิภาคที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันคือค่าตอบแทนและสวัสดิการไม่เพียงพอเนื่องจากค่าครองชีพของจังหวัดภูเก็ตที่สูงกว่าจังหวัดอื่น เช่น ในกรณีของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดภูเก็ตมีอัตราจ้างพนักงานขับรถในอัตราเงินเดือน เดือนละ 8,500 บาท ทำให้หากคนมาทำงานตำแหน่งนี้ได้ลำบาก<sup>48</sup> นอกจากนี้ ข้าราชการบรรจุใหม่ไม่สามารถเบิกจ่ายค่าโดยสารเครื่องบินได้ เบิก

<sup>43</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560

<sup>44</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>45</sup> สัมภาษณ์, ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

<sup>46</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>47</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>48</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

ได้เฉพาะค่าโดยสารรถไฟเท่านั้นซึ่งในจังหวัดภูเก็ตไม่มีเส้นทางรถไฟ ทำให้ข้าราชการต้องเดินทางไปขึ้นรถไฟที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี<sup>49</sup>

ในขณะที่มุมมองของภาคส่วนอื่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน มองว่าระบบการบริหารงานบุคคลส่วนภูมิภาคทำให้ขาดความต่อเนื่องในการทำงาน โดยมักจะมีการโยกย้ายทีมบริหารพร้อมกันทั้งคณะ อีกทั้งความสอดคล้องของส่วนราชการในการทำงานร่วมกัน ส่วนราชการมีสายการบังคับบัญชาหลายชั้น ขณะเดียวกันแต่ละหน่วยงานต่างก็มีการโยกย้ายข้าราชการบ่อยครั้งเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น เมื่อเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการในหน่วยงานต่าง ๆ จึงทำให้ท้ายที่สุดไม่มีใครดำเนินการต่อหรือทราบเรื่อง โดยปกติส่วนราชการจะมีการโยกย้ายทุก ๆ 2 ปี ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี เป็นส่วนหนึ่งของการพยายามแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ดังนั้น ความต่อเนื่องจึงเป็นเรื่องสำคัญ<sup>50</sup> นอกจากนี้ข้าราชการส่วนภูมิภาคยังขาดสมรรถนะที่จำเป็นอยู่ เนื่องจากมีความเป็นเจ้าขุนมูลนายเหมือนระบบราชการดั้งเดิมที่ยังไม่พัฒนาให้เท่าทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมในจังหวัดภูเก็ต ส่วนราชการส่วนภูมิภาคบางหน่วยยังไม่ได้ทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และเน้นการทำงานไปตามที่รับคำสั่งมา ทำให้ไม่สามารถแก้ไขประเด็นปัญหาในพื้นที่ที่มีความซับซ้อนมากกว่านั้น<sup>51</sup>

ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนภูมิภาคมีข้อเสนอแนะที่สำคัญและเป็นไปในทิศทางเดียวกันคือ การเพิ่มงบประมาณสำหรับพื้นที่พิเศษ โดยมีการยกพื้นที่กรณีศึกษาในจังหวัดเขตชายแดนซึ่งมีงบประมาณสำหรับพื้นที่พิเศษที่เรียกว่า เงินเพิ่มพิเศษสำหรับการสู้รบ (พ.ส.ร.) เช่น ถ้าอยู่ปฏิบัติราชการเป็นเวลา 1 ปี จะได้รับเงิน 800 บาท และคิดตามระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่ไปตลอดชีวิต<sup>52</sup> หรือควรเสนองบประมาณเพิ่มได้ในกรณีที่อยู่ในจังหวัดที่มีค่าครองชีพสูง หรือควรมีการปรับให้ข้าราชการบรรจุใหม่ทุกคนมีการเพิ่มเงินค่าเช่าบ้านเข้าไปในเงินเดือนคนละ 4,000 บาท เพื่อให้ข้าราชการมีสวัสดิการและแรงจูงใจ<sup>53</sup>

#### 4.4.6 ข้อจำกัดหรืออุปสรรคที่มาจากปัจจัยเชิงพื้นที่

สำหรับสภาพปัจจุบันของข้อจำกัดหรืออุปสรรคที่มาจากปัจจัยเชิงพื้นที่จากการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกจากส่วนราชการในพื้นที่ภูเก็ตให้ข้อมูลที่ตรงกันหลายประการ ได้แก่ ปัญหาด้านปริมาณงานที่มากกว่าจังหวัดอื่น ปัญหาด้านค่าครองชีพที่สูง และปัญหาด้านการจัดสรรงบประมาณลงมายังพื้นที่จังหวัดภูเก็ตถือว่าน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ของจังหวัดภูเก็ตที่น่าส่งให้ภาครัฐ ปัญหาด้านปริมาณงานที่มากกว่าจังหวัดอื่นในเชิงปริมาณงานในพื้นที่ของจังหวัดภูเก็ตมีปริมาณงานมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นหรือจังหวัดใกล้เคียง

<sup>49</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>50</sup> สัมภาษณ์, ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

<sup>51</sup> สัมภาษณ์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 27 เมษายน 2560.

<sup>52</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560; สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>53</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

ยกตัวอย่างเช่น ปริมาณงานของเรือนจำจังหวัดภูเก็ตมากกว่าจังหวัดใกล้เคียงเพราะในพื้นที่เรือนจำจังหวัดภาคใต้ของจังหวัดกระบี่ จังหวัดระนอง จังหวัดตรัง บางวันอาจจะไม่มีผู้ต้องโทษเข้าเรือนจำ แต่ในส่วนของเรือนจำจังหวัดภูเก็ตมีผู้ต้องโทษเข้าเรือนจำทุกวัน<sup>54</sup> ในขณะที่ปริมาณงานของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดภูเก็ตจังหวัดภูเก็ตมีครบทุกศาสนา ทั้งศาสนาพุทธ ศาสนาคริสต์ ศาสนาอิสลาม ศาสนาพราหมณ์ฮินดู และศาสนาซิกข์ ทางสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดภูเก็ตจะต้องไปร่วมกิจกรรมทางศาสนาทั้งหมด บางจังหวัดที่เป็นจังหวัดใหญ่ได้กรออบอัตรากำลัง 21 อัตรา แต่งบประมาณได้เท่ากันในแต่ละกิจกรรม บุคลากรจึงต้องการย้ายไปทำงานในจังหวัดใหญ่ เพราะทำงานสบายกว่าจังหวัดภูเก็ต<sup>55</sup>

ประเด็นปัญหาด้านค่าครองชีพที่สูงเป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งส่งผลต่อการหมุนเวียนเปลี่ยนถ่ายบุคลากรของจังหวัดภูเก็ต ตั้งแต่ระดับผู้บริหาร ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และผู้ปฏิบัติงานในฐานะผู้บรรจุใหม่ เนื่องจากเมื่อเปรียบเทียบกับการทำงานในจังหวัดอื่นภาระค่าใช้จ่ายประจำวันมากกว่าจังหวัดอื่นเป็นสองเท่า ขณะที่เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งได้รับเท่ากัน หรือในกรณีที่มีตำแหน่งว่าง และมีข้าราชการที่มาบรรจุใหม่ ข้าราชการใหม่ได้เงินเดือนเดือนละ 15,000 บาท จะต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่าย หากจ่ายค่าเช่าที่พักราคา 5,000 บาท ทำให้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ข้าราชการในระดับปฏิบัติจึงไม่ต้องการจะมาบรรจุในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต โดยให้เหตุผลว่าค่าครองชีพสูง<sup>56</sup>

ประเด็นปัญหาด้านการจัดสรรงบประมาณลงมายังพื้นที่จังหวัดภูเก็ตถือว่ามี การจัดสรรงบประมาณลงมาน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ของจังหวัดภูเก็ตที่นำส่งให้ภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดภูเก็ตให้ความเห็นว่า โครงการขนาดใหญ่ที่ทางส่วนราชการส่วนกลางและส่วนราชการส่วนภูมิภาคตอบสนองต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การแก้ปัญหาจราจรในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต แต่หากมองในแง่ของประโยชน์ใช้สอยหรือจากการเก็บภาษีอากรจากจังหวัดภูเก็ต ถือว่างบประมาณย้อนกลับมาที่จังหวัดภูเก็ตค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น<sup>57</sup>

การพัฒนาประเด็นด้านข้อจำกัดหรืออุปสรรคที่มาจากปัจจัยเชิงพื้นที่ของจังหวัดภูเก็ต มีการให้ความคิดเห็นเพื่อลดข้อจำกัดหรืออุปสรรคที่มาจากปัจจัยเชิงพื้นที่ในหลายทิศทาง ได้แก่ การมีงบประมาณสำหรับการรับรองแขกสำหรับจังหวัดภูเก็ต เนื่องจากจังหวัดภูเก็ตมีผู้มาศึกษาดูงานจำนวนมาก จึงควรมีการเพิ่มงบประมาณรับรองให้กับสำนักงานที่เกี่ยวข้องกับทางพาณิชย์<sup>58</sup> นอกจากนี้ ควรมีการเพิ่มเปอร์เซ็นต์ของรายได้ที่จัดเก็บลงมาในพื้นที่ให้มากยิ่งขึ้น จะได้เกิดการพัฒนามากกว่าที่มีอยู่ในปัจจุบัน<sup>59</sup> และควรพิจารณาด้านการเกลี่ยอัตรากำลังตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจของพื้นที่ควรใช้การเกลี่ยอัตรากำลังเป็นเครื่องมือสะท้อนความ

<sup>54</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่เรือนจำจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>55</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>56</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>57</sup> สัมภาษณ์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 27 เมษายน 2560.

<sup>58</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>59</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

ศึกษาค้นทางเศรษฐกิจในการจัดอัตรากำลังเข้าไปในพื้นที่ ไม่ใช่การจัดอัตรากำลังจากขนาดของจังหวัด เพราะจังหวัดขนาดเล็กอาจจะมีปริมาณงานมากกว่าจังหวัดใหญ่ ซึ่งเรื่องปริมาณงานกับขนาดพื้นที่จังหวัดมีความแปรปรวน<sup>60</sup>

#### 4.5 สำนักงานสาขา หน่วยบริการระดับอำเภอ

##### วิธีการจัดตั้ง

วิธีการจัดตั้งและโครงสร้างหน่วยงานสำนักงานสาขา และหน่วยบริการระดับอำเภอตัวแทนจากส่วนราชการในพื้นที่สะท้อนภาพในปัจจุบันผ่านกรณีตัวอย่างของกรมการท่องเที่ยว ซึ่งไม่มีส่วนราชการประจำจังหวัดตั้งในพื้นที่ แต่มีส่วนราชการส่วนกลางที่ตั้งในพื้นที่คือ สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ สาขาภาคใต้ เขต 2 สำหรับสภาพปัญหาในปัจจุบันอันเป็นผลมาจากวิธีการจัดตั้งสำนักงานสาขา การกิจของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ตดำเนินโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ แทนกรมการท่องเที่ยว ซึ่งกรมการท่องเที่ยวมีสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ สาขาภาคใต้ เขต 2 ซึ่งเป็นส่วนราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ซึ่งเดิมที่มีนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ที่เป็นข้าราชการในตำแหน่งนิติกรจากส่วนราชการส่วนกลางมาประจำอยู่ แต่หลังจากมีการปรับโครงสร้างกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเกิดขึ้น มีการแต่งตั้งตำแหน่งท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ตซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคขึ้นมาดำรงเพิ่มขึ้นอีกตำแหน่งคือ ตำแหน่งนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ทำให้ตำแหน่งท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ตต้องดำรงตำแหน่งทั้งสองหน่วยงานควบคู่กันไป<sup>61</sup>

#### 4.6 กลุ่มจังหวัด

##### 4.6.1 หัวหน้ากลุ่มจังหวัด

ในมุมมองของภาคเอกชน การทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดส่งผลต่อการกลุ่มจังหวัด โดยวิธีการทำงานของกลุ่มจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตเป็นประธานของกลุ่มจังหวัด จึงมีฐานะเป็น “พี่ใหญ่” โดยวิธีการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผ่านมา การจัดสรรงบประมาณบูรณาการของกลุ่มจังหวัดให้แต่ละจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตจะแสดงน้ำใจ เสียสละ ให้จังหวัดอื่น ๆ ในฐานะพี่ใหญ่ และรับงบประมาณส่วนที่เหลือ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดคนปัจจุบันไม่ได้ใช้วิธีการทำงานแบบเดิม<sup>62</sup>

<sup>60</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพาณิชย์จังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>61</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>62</sup> สัมภาษณ์, ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

#### 4.6.2 สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

สำหรับสภาพปัจจุบันของการบริหารงานกลุ่มจังหวัดหากเปรียบเทียบกับการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดอื่น สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามันมีส่วนช่วยได้มากหากเปรียบเทียบกับหลักการและเหตุผลในการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดขึ้นมา โดยความคิดเห็นจากตัวแทนส่วนราชการบางคนมองว่า หากมีการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังจะช่วยให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการบริหารงานกลุ่มจังหวัดมีการเสนอความต้องการจากทุกภาคส่วน โดยเริ่มมาตั้งแต่ในระดับท้องถิ่น เช่น การเสนอความต้องการจากผู้ทรงคุณวุฒิ ประชาชนชาวบ้าน และภาคเอกชนจากทุกจังหวัดที่มีการเสนอความคิดเห็น<sup>63</sup>

#### 4.6.3 การจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

ภาพรวมในปัจจุบันของการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด จังหวัดภูเก็ตมีความพยายามในการจัดทำแผนร่วมกันทุกภาคส่วนโดยเริ่มจากการทำแผนขนาดเล็กไปสู่แผนขนาดใหญ่ ผ่านการสำรวจความต้องการของประชาชน มีการเสนอปัญหาของประชาชนเข้ามาและจัดทำเป็นโครงการ หากเกินศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล หน่วยงานที่ต้องรับช่วงต่อคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด หากทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่จะนำเข้าสู่แผน หากเกินศักยภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องมีการนำเรื่องเข้าสู่คณะกรรมการประสานแผน ในการพิจารณาเพื่อให้คัดกรองและนำเรื่องที่เกินศักยภาพส่งต่อไปให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัด<sup>64</sup>

#### 4.6.4 การจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

ในปัจจุบันการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด พบปัญหาหลักคือ การขาดเจ้าภาพในการดำเนินการและการใช้จ่ายงบประมาณบางครั้งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ในขณะที่งบประมาณของกลุ่มจังหวัด รัฐบาลจัดสรรให้กลุ่มจังหวัดละ 5,000 ล้านบาท แม้ที่ผ่านมารัฐบาลจะกุดันให้ทางจังหวัดสร้างโครงการ แต่เมื่อมีโครงการก็มีปัญหาเรื่องความเป็นเจ้าภาพเช่นเดิม<sup>65</sup> ปัญหาอีกประการที่สำคัญคือ การเร่งรัดการเบิกจ่ายทำให้เกิดการขาดงบประมาณกลุ่มจังหวัด ในเขตพื้นที่ภาคใต้ตอนบนมีจังหวัดภูเก็ตเป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด จึงส่งผลกระทบต่อ การเร่งรัดเบิกจ่ายงบประมาณกลุ่มจังหวัดด้วยเช่นกัน เพราะยอดเบิกจ่ายอยู่ที่จังหวัดภูเก็ต แม้จะมีการก่อสร้างที่จังหวัดกระบี่ แต่งบประมาณยังปรากฏอยู่ที่จังหวัดภูเก็ต ตัวแทนจากส่วนราชการในพื้นที่บางคนจึงมีความคิดเห็นว่า ควรแยกเม็ดเงินงบประมาณไปในแต่ละจังหวัด เพราะเบิกจ่ายงบประมาณเป็นยอดเงินของแต่ละจังหวัดอยู่แล้ว<sup>66</sup>

<sup>63</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 27 เมษายน 2560.

<sup>64</sup> สัมภาษณ์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 27 เมษายน 2560.

<sup>65</sup> สัมภาษณ์, ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

<sup>66</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานคลังจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

การจัดสรรงบประมาณบูรณาการของกลุ่มจังหวัดให้แต่ละจังหวัดหากดำเนินการเฉพาะจังหวัดภูเก็ต อาจจะทำให้จังหวัดอื่นไม่พอใจ โดยเฉพาะหากผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่และไม่เคยประสานงานกับจังหวัดอื่นในกลุ่มจังหวัดมาก่อน อาจจะเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่ง เพราะจังหวัดภูเก็ตเป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด มีการประสานงานเพื่อให้ผลประโยชน์สามารถเชื่อมโยงกันได้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะต้องได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน บางครั้งการใช้งบประมาณจังหวัดภายในจังหวัดยังมีการกระจายกันไม่ลงตัว ดังนั้น อาจจะได้ประโยชน์จากการนำงบประมาณกลุ่มจังหวัดมาใช้บ้าง<sup>67</sup>

ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดโดยรวมเป็นการเสนอแนะจากทางภาคเอกชน ได้แก่ การเพิ่มงบประมาณกลุ่มจังหวัด เนื่องจากงบประมาณของกลุ่มจังหวัดเป็นงบประมาณที่ไม่ซ้ำกับหน่วยงานอื่น ไม่ได้เป็นงบประมาณตามภารกิจของจังหวัดหรือขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่เป็นสิ่งที่ประชาชนในพื้นที่ต้องการงบประมาณส่วนนี้ควรจะได้รับเพิ่มเติม เพราะสามารถตอบสนองความต้องการได้จริงมากกว่า และยังได้รับประโยชน์ร่วมกันภายในกลุ่มจังหวัด<sup>68</sup> นอกจากนี้ หน่วยงานของภาครัฐควรอำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือด้านการจัดทำโครงการแก่ประชาชนจากการที่ภาคเอกชนเข้าร่วมประชุมกลุ่มจังหวัด งบประมาณที่ลงมายังจังหวัด 5,000 ล้านบาท เนื่องจากที่ผ่านมามีการเตรียมจัดสรรงบประมาณให้กับชุมชน บรรยากาศศึกษาคึกมากเพราะได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวนมาก วิสาหกิจชุมชนหลายแห่งได้นำเสนอโครงการจำนวนมาก เช่น การผลิตกุ้งล็อบสเตอร์ การแปรรูปสับปะรด การผลิตนมแพะ แต่ปัญหาคือ ที่ผ่านมามีประชาชนเขียนเสนอโครงการไม่เป็น หน่วยงานของภาครัฐกลับไม่ได้เป็นผู้อำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือ ดังนั้น จึงต้องแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้เช่นเดียวกัน<sup>69</sup> และข้อเสนอแนะอีกประการคือ การลดขั้นตอนและกระบวนการด้านงบประมาณ เนื่องจากในปัจจุบันกระบวนการมีจำนวนมากเกินไปและผ่านสภาพการบังคับบัญชาหลายขั้นตอน<sup>70</sup>

#### 4.7 ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัด อำเภอกับภาคส่วนอื่น

##### 4.7.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัด อำเภอกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน จากการสัมภาษณ์ข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกับส่วนราชการในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตนเองเป็นส่วนใหญ่ เช่น ด้านการศึกษาและด้านการสาธารณสุข โดยด้านการศึกษา องค์กรบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตกับเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดภูเก็ตทำงานร่วมกันผ่านการพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะด้านการสนับสนุนงบประมาณ เขตพื้นที่การศึกษาจะทำการสำรวจความขาดแคลนและองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตจะสนับสนุนงบประมาณในการจัดจ้างครูอัตราจ้างสำหรับ

<sup>67</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 27 เมษายน 2560.

<sup>68</sup> สัมภาษณ์, ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

<sup>69</sup> สัมภาษณ์, ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

<sup>70</sup> สัมภาษณ์, ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

โรงเรียนที่มีความขาดแคลน ซึ่งได้รับเงินเดือนเท่ากับข้าราชการครู โดยมีการพิจารณาสนับสนุนงบประมาณให้ทุกปี และหากปีใดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดภูเก็ตมีการรับบรรจุข้าราชการครูเพิ่มขึ้น ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตจะพยายามตัดทอนการสนับสนุนงบประมาณให้น้อยลง และนำงบประมาณไปสนับสนุนการศึกษาในสวนอื่น เช่น การจัดนิทรรศการ การแข่งขันทางวิชาการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นต้น<sup>71</sup>

ด้านสาธารณสุข ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้ร่วมดำเนินงานกับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต โดยใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต และอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านเพื่อช่วยดูแลผู้ป่วย และจัดให้มีแพทย์และพยาบาลจากโรงพยาบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เข้าไปดูแลเป็นครั้งคราว เหตุผลที่สามารถจัดให้มีการดำเนินการโครงการดังกล่าวได้เป็นเพราะพื้นที่จังหวัดภูเก็ตมีขนาดเล็ก และสามารถเข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็นได้ง่าย<sup>72</sup> นอกจากนี้ ความร่วมมือระหว่างส่วนราชการในพื้นที่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำโครงการสำหรับของงบประมาณบางส่วนของกรม เช่น จากกรมการท่องเที่ยว ในด้านการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล ในฐานะเจ้าของแหล่งท่องเที่ยวจะเสนอโครงการไปยังกรมการท่องเที่ยว โดยดำเนินการผ่านสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ต ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยของงบประมาณ<sup>73</sup>

ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัด อำเภอกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังเกี่ยวข้องกันด้วยประเด็นการถ่ายโอนภารกิจ เช่น งานของฝ่ายโยธาธิการมีภารกิจดูแลด้านอาคารและความปลอดภัยในอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้มีการถ่ายโอนภารกิจบางส่วนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การขออนุญาตก่อสร้าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย อีกทั้งยังมีการถ่ายโอนภารกิจบางส่วนของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่จะต้องมีความเชื่อมโยงกับประกาศของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรื่องกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) ดังนั้น อำนาจหน้าที่ที่ถูกถ่ายโอนมาจะเป็นของนายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หากมีปัญหาเรื่องเรียนที่เกี่ยวข้องกับด้านสิ่งแวดล้อม ทางสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดภูเก็ตจะประสานงานและขอความร่วมมือไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ดำเนินการตามภารกิจและดำเนินการไปตามขั้นตอนของกฎหมาย

มุมมองของผู้ให้สัมภาษณ์จากภาคเอกชนมีความเห็นว่า แผนยุทธศาสตร์จังหวัดและแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดภูเก็ตขาดความสอดคล้อง มีความซ้ำซ้อน และบางโครงการไม่ก่อให้เกิดประโยชน์กับพื้นที่เช่น การจัดกิจกรรมที่ซ้ำซ้อนและการใช้งบประมาณจำนวนมากขององค์กร

<sup>71</sup> สัมภาษณ์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 27 เมษายน 2560.

<sup>72</sup> สัมภาษณ์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 27 เมษายน 2560.

<sup>73</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.



ปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>74</sup> อีกทั้งประเด็นปัญหาด้านการตีความบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์กรตรวจสอบในระดับพื้นที่ซึ่งผลกระทบต่อการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการในพื้นที่ เช่น หลายงานและกิจกรรมของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดภูเก็ตที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดภูเก็ตแจ้งว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนงบประมาณ เช่น การบรรพชาสามเณร และกิจกรรมทางศาสนาอื่น ๆ หลายโครงการเป็นปัญหาที่ทำให้หน่วยงานไม่สามารถจัดกิจกรรมเล็ก ๆ ได้ ทั้งที่ไม่ได้ต้องการใช้งบประมาณเหมือนโครงการขนาดใหญ่<sup>75</sup>

ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคิดเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนเองว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ทำหน้าที่ปกครอง แต่ทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ยกตัวอย่างเช่น หากมีการชี้แจงจากส่วนราชการบางแห่งว่าภารกิจนั้น ๆ เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อพิจารณาขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางกรณีไม่ใช่อำนาจหน้าที่หลัก เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปดำเนินการในส่วนนั้นจริงกลับถูกตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดภูเก็ต (สตง.) ว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่หลัก<sup>76</sup> นอกจากนี้ สำหรับประเด็นปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัด อำเภอกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันที่มีการสะท้อนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการขาดการตอบสนองจากส่วนราชการส่วนกลางและส่วนราชการส่วนภูมิภาค โดยภาพรวมด้านการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพยายามอย่างเต็มที่ แต่ในบางครั้งเมื่อมีภารกิจที่เกินศักยภาพ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการประสานและเสนอไปยังส่วนราชการส่วนภูมิภาคและส่วนราชการส่วนกลางให้เข้ามาช่วยเหลือ จะมักไม่ได้รับความสนใจ เนื่องจากภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกมองว่าเป็นเพียงภารกิจเล็ก ๆ ส่วนราชการส่วนกลางและส่วนราชการส่วนภูมิภาคมักมองในส่วนที่เป็นโครงการระดับประเทศหรือโครงการขนาดใหญ่<sup>77</sup>

ข้อเสนอแนะในด้านความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัด อำเภอกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งหมด 2 ประการ ได้แก่ ประการแรกคือ การยกเลิกกิจกรรมที่มีความทับซ้อนและควรงบประมาณที่ทับซ้อนไปใช้เพื่อการพัฒนาด้านอื่น ๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาชุมชน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ห้องน้ำสาธารณะ อาคารอเนกประสงค์<sup>78</sup> ข้อเสนออีกประการคือ การกำหนดความชัดเจนในบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่ต้องการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการ ควรมีการระบุไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนว่า “ให้ทำ” หรือ “ห้ามทำ” เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปราศจากข้อตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินควรมี

---

<sup>74</sup> สัมภาษณ์, ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

<sup>75</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>76</sup> สัมภาษณ์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 27 เมษายน 2560.

<sup>77</sup> สัมภาษณ์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 27 เมษายน 2560.

<sup>78</sup> สัมภาษณ์, ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

หน้าที่ตรวจสอบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำผิดหรือทำถูกกฎหมาย ไม่ใช่การตรวจสอบว่าเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่<sup>79</sup>

นอกจากนี้ ส่วนราชการในพื้นที่มีความคิดเห็นว่า หากจะปรับโครงสร้างหน่วยงานในส่วนภูมิภาคต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ในประเด็นบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีภารกิจแต่มีอาคารสำนักงานที่ทรูหรา ดังนั้น การปรับโครงสร้างจึงต้องทำในลักษณะ “ร้อยพวง” เข้าด้วยกัน ทั้งในเรื่องงบประมาณและบุคลากร<sup>80</sup>

#### 4.7.2 ภาคเอกชน

หลังจากมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ของจังหวัดภูเก็ต ทำให้มีการนำนโยบายประชารัฐมาใช้มากขึ้นและเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น<sup>81</sup> บทบาทของภาคเอกชนในคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) มีลักษณะเป็นฝ่ายเสนอแนะด้านนโยบาย เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐนำข้อเสนอไปสู่การกำหนดนโยบาย เช่น การที่หอการค้าจังหวัดภูเก็ตได้นำเสนอเรื่องเศรษฐกิจในที่ประชุมของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ภาครัฐจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย เช่น การสร้างถนนการป้องกันน้ำท่วม ภาคเอกชนจะสะท้อนปัญหาเป็นจุด ๆ หน่วยงานเหล่านั้นจะนำข้อเสนอของภาคเอกชนไปตั้งโครงการเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วม แต่โดยส่วนใหญ่ภาคเอกชนจะเป็นผู้ตามมากกว่า<sup>82</sup>

นอกจากนี้ ภาคเอกชนยังมีบทบาทในคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ในฐานะผู้ผลักดันโครงการด้วยเช่นกัน เช่น การผลักดันให้มีการก่อสร้างศูนย์ประชุมนานาชาติในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตเป็นต้นนอกจากนี้ จากความคิดเห็นของภาคเอกชนได้สะท้อนให้เห็นว่า การประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) เป็นที่สะท้อนปัญหาในการดำเนินการของส่วนราชการในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี โดยวิธีการของภาคเอกชนในการเร่งรัดส่วนราชการคือ การ “ข่มขู่”ว่าจะนำเรื่องไปกล่าวในเวทีการประชุมของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) เพื่อเร่งรัดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเหล่านั้นเร่งรัดเพื่อแก้ไขปัญหาก็แล้วเสร็จในหลายประเด็น เช่น กรณีปัญหาการจราจรติดขัดจากการจอดยนต์ขวางทางจำนวนมากบริเวณร้านสะดวกซื้อหรือกรณีความหนาแน่นของประชาชนในบริเวณท่าอากาศยานภูเก็ต เนื่องจากไม่มีเครื่องสแกนบัตรระยะเปิด (CTX) เพียงพอ เป็นต้น ทั้งนี้ภาคเอกชนได้ดำเนินหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผ่านในที่ประชุมของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ<sup>83</sup>

<sup>79</sup> สัมภาษณ์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 27 เมษายน 2560.

<sup>80</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>81</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>82</sup> สัมภาษณ์, ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

<sup>83</sup> สัมภาษณ์, ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

ในขณะที่เดียวกันปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัด อำเภอกับภาคเอกชน มีการสะท้อนปัญหาจากภาคเอกชนบางส่วนว่าปัญหาสำคัญคือ หน่วยงานมักจะไม่นำข้อสรุปที่ได้จากการประชุมของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ไปปฏิบัติ เนื่องจากไม่มีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้ส่วนราชการไม่สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเต็มที่ แต่ส่วนราชการมักทำงานเมื่อหน่วยงานรู้สึกว่ “เสียหน้า”<sup>84</sup>

#### 4.7.3 ภาควิชาการ

ภาควิชาการถือเป็นฝ่ายสนับสนุนระบบข้อมูลที่สำคัญของส่วนราชการ เช่น การดูแลระบบเส้นทางคมนาคมและการจราจรในจังหวัดภูเก็ตอันเป็นภารกิจของสำนักนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรจังหวัดภูเก็ต (สนข.) ที่ผ่านมามีได้รับการสนับสนุนด้านระบบเส้นทางคมนาคมและการจราจรจากภาควิชาการผ่านการว่าจ้างมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีธนบุรีในการเข้ามาศึกษาระบบคมนาคมตั้งแต่ พ.ศ. 2535<sup>85</sup>

สำหรับข้อเสนอแนะในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัด อำเภอกับภาควิชาการทั้งส่วนราชการในพื้นที่และภาคเอกชนมีความเห็นที่สอดคล้องกันว่า ภาควิชาการควรเข้ามาช่วยในการสนับสนุนทางวิชาการสำหรับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยที่ควรให้การสนับสนุนเพราะเป็นหน่วยงานของรัฐและตั้งอยู่ในพื้นที่อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ภาคเอกชนมองว่ามหาวิทยาลัยมีความเป็นวิชาการสูงจึงจำเป็นต้องดึงภาคเอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยเช่นเดียวกัน<sup>86</sup> ผู้แทนส่วนราชการมีความคิดเห็นว่ ข้อมูลของระบบราชการถือเป็นจุดบอดเพราะไม่เคยมีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ผู้ที่เข้ามาปฏิบัติงานในส่วนนี้ไม่ได้มีการศึกษามาอย่างจริงจัง จึงควรมีนักวิชาการหรืออาจารย์ที่มีความรู้ความเข้าใจเฉพาะด้านเข้ามาช่วยเหลือ<sup>87</sup>

#### 4.7.4 ภาคประชาสังคม

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัด อำเภอกับภาคประชาสังคม ในปัจจุบัน ส่วนราชการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมเพิ่มมากขึ้นผ่านการเปิดให้มีส่วนร่วมในคณะกรรมการต่าง ๆ เช่น ที่ผ่านมามีการสั่งการจากกระทรวงมหาดไทยและจากกรมต่าง ๆ ที่มีมายังหน่วยงานในพื้นที่ โดยเฉพาะการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ใช้ในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ อาทิ การตรวจรับงานตามระเบียบพัสดุ การตั้งคณะทำงานในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ หรืองานสนับสนุนในระดับอำเภอ ตำบล ต้องมีผู้แทนจากภาคเอกชน และมีการเพิ่มผู้ทรงคุณวุฒิจากเครือข่ายภาคประชาสังคม ทั้งปราชญ์ชาวบ้าน ด้านวัฒนธรรมและด้านศาสนา เพื่อร่วมแสดงความคิดเห็น<sup>88</sup>

<sup>84</sup> สัมภาษณ์, ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

<sup>85</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 27 เมษายน 2560.

<sup>86</sup> สัมภาษณ์, ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.

<sup>87</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 27 เมษายน 2560.

<sup>88</sup> สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 27 เมษายน 2560.

ส่วนราชการบางแห่งในพื้นที่ที่มีการเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่ยังคงขาดความร่วมมือ เนื่องจากไม่มีงบประมาณสนับสนุนการจัดกิจกรรม เช่น สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดภูเก็ตเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในสภาวัฒนธรรมจังหวัดและอำเภอ โดยทางหน่วยงานมีความพยายามที่จะลงไปให้ถึงในระดับตำบล แต่ไม่ค่อยได้รับความร่วมมือ เนื่องจากไม่มีงบประมาณในการจัดกิจกรรมให้ ทำให้เพียงการขอความร่วมมือให้ชุมชนตั้งศูนย์ขึ้นมาเพื่อช่วยเหลืองานด้านวัฒนธรรม<sup>89</sup>

## 4.8 องค์กรภาคธุรกิจเอกชน

### 4.8.1 บทบาทขององค์กรภาคธุรกิจในจังหวัด

สำหรับบทบาทขององค์กรภาคธุรกิจในจังหวัดภูเก็ตในปัจจุบันคือ การประชุมร่วมกับส่วนราชการเพื่อชี้แนะและให้ข้อแนะนำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ซึ่งเป็นเวทีที่ภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญโดยในความคิดเห็นของส่วนราชการในพื้นที่ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคิดเห็นที่ตรงกันว่า บทบาทขององค์กรภาคธุรกิจในจังหวัดภูเก็ตในปัจจุบันมีความเข้มแข็ง จังหวัดภูเก็ตยืนหยัดอยู่ได้เพราะภาคธุรกิจ ข้าราชการเป็นผู้สนับสนุน ควบคุมดูแล เรื่องกฎหมาย ความยุติธรรมและความเสมอภาค แต่การขับเคลื่อนภาคธุรกิจ ภาคเอกชนของจังหวัดภูเก็ตมีความเข้มแข็งอยู่แล้ว เช่น ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ตเข้าร่วมประชุมและเป็นกรรมการในกรมการจังหวัด<sup>90</sup> จังหวัดภูเก็ตเป็นจังหวัดที่ภาคเอกชนมีความเข้มแข็งมากกว่าภาครัฐ หากเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นที่ประชาชนมักพึ่งพาระบอบราชการ แต่สำหรับจังหวัดภูเก็ตระบอบราชการจะต้องเป็นฝ่ายพึ่งพาประชาชนหรือภาคเอกชน<sup>91</sup>

ข้อเสนอแนะในด้านบทบาทขององค์กรภาคธุรกิจในจังหวัดภูเก็ต ภาคเอกชนบางคนมีข้อเสนอแนะว่าการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดของกระทรวงมหาดไทยจะต้องกำหนดอย่างชัดเจนว่า ควรมีใครเข้ามามีส่วนร่วมบ้าง และทีมงานยุทธศาสตร์จะต้องประกอบด้วยภาคส่วนใดบ้าง เช่น ภาคประชาชนและภาควิชาการในการเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด<sup>92</sup>

<sup>89</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>90</sup> สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานปฏิรูปที่ดินชาวนาถาวร, วันที่ 28 เมษายน 2560.

<sup>91</sup> สัมภาษณ์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 27 เมษายน 2560.

<sup>92</sup> สัมภาษณ์, ประธานหอการค้าจังหวัดภูเก็ต, วันที่ 21 มีนาคม 2560.



ภาคผนวก จ

---



# การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษา แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงาน ในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม

## บันทึกการประชุม

### การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษา

#### แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม

วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 09.00 - 12.00 น.

ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร

คณะผู้วิจัยได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม ในวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 09.00 - 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร เพื่อร่วมนำเสนอข้อมูล ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม โดยมีผู้เข้าประชุมจำนวน 188 คน สำหรับรายละเอียดการประชุมมีดังต่อไปนี้

### ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์

#### หัวหน้าโครงการวิจัย

สวัสดีผู้เข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นทุกท่านที่เข้าร่วมการประชุมการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูง เพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0) จากสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งได้รับมอบหมายจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ขออนุญาตแนะนำตัวผู้บรรยาย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเป็นหัวหน้าโครงการวิจัยนี้ และนักวิจัยร่วมอีกสองท่าน คือ อาจารย์ ดร.เกรียงชัย ปิงประวัติ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และอาจารย์ชาย ไชยชิต

สำหรับกำหนดการจัดประชุมในครั้งนี้ เป็นการนำเสนอผลการศึกษาค้นคว้า เพื่อนำเสนอร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ (Final draft) และคณะผู้วิจัยได้มีการจัดทำข้อเสนอออกมาในรายงานเป็นที่เรียบร้อยแล้วเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากทุกท่าน หลังจากนั้นคณะผู้วิจัยจะเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิสองท่าน ประกอบด้วย รองศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย อาจารย์ประจำภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์



มหาวิทยาลัย และรองศาสตราจารย์ ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ และอาจารย์ประจำสาขาวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อนำข้อเสนอแนะจากท่านวิทยากรไปปรับปรุงพัฒนาเพิ่มเติมให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และช่วงท้ายของการจัดประชุมจะเปิดเวทีให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้ซักถามหรือนำเสนอแนะต่อไป หรือหากมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมทุกท่านสามารถแสดงความคิดเห็นในแบบสอบถามที่คณะผู้วิจัยได้แจกให้ เพื่อให้ผลการศึกษามีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูง เพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0) มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 1) เพื่อศึกษาและปรับปรุงการกำหนดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานของหน่วยงานของกระทรวง กรม ที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาคให้เหมาะสมกับบริบทแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีศักยภาพสูง ซึ่งแตกต่างจากจังหวัดทั่วไป 2) เพื่อศึกษาและปรับปรุงการกำหนดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานของสำนักงานจังหวัดและสำนักงานอำเภอให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและมีขีดสมรรถนะในการจัดทำภารกิจตามอำนาจหน้าที่

สำหรับฐานคิดที่สำคัญคือ กลไกการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาคในแต่ละจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาและมีอำนาจสูงสุดในแต่ละจังหวัด และมีโครงสร้างย่อยเป็นส่วนราชการในระดับอำเภอนั้น มีโครงสร้างที่เหมือนกันหมดทุกจังหวัดของประเทศไทย แต่ในสภาพความเป็นจริงพื้นที่ของแต่ละจังหวัดมีลักษณะทางภูมิศาสตร์ ภูมิสังคม และศักยภาพในการพัฒนาแตกต่างกันออกไป จึงเป็นที่มาของคำถามวิจัยว่า ประการแรก ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการระดับพื้นที่อย่างไรให้เหมาะสมกับศักยภาพหรือพื้นที่ที่แตกต่างกัน ประการต่อมา การบริหารงานราชการส่วนภูมิภาคในแต่ละจังหวัดมีการเสริมสร้างขีดความสามารถมุ่งเน้นสมรรถนะในด้านใด คณะผู้วิจัยและสำนักงาน ก.พ.ร. จะมุ่งเน้นการทำงานเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่เป็นหลัก เพื่อเสริมศักยภาพให้เกิดประโยชน์สูงสุด การดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ลงพื้นที่เก็บข้อมูล 4 จังหวัด เพื่อเป็นกรณีศึกษา ได้แก่จังหวัดขอนแก่น ตาก ภูเก็ต และระยอง เนื่องจากจังหวัดเหล่านี้มีลักษณะเด่นที่แตกต่างกัน ดังนี้

จังหวัดขอนแก่น มีความเป็นศูนย์กลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง ทั้งในด้านการคมนาคมขนส่ง โลจิสติกส์ การกระจายสินค้า มีส่วนราชการตั้งอยู่จำนวนมาก ศูนย์กลางของการศึกษา บริการทางการแพทย์ และมีลักษณะการเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็ว และมีจังหวัดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับจังหวัดขอนแก่นอีกจำนวนมาก

จังหวัดตาก เป็นจังหวัดชายแดนที่มีศักยภาพ โดยเฉพาะการค้าชายแดน กิจกรรมทางเศรษฐกิจสังคม และโดยสภาพทางภูมิศาสตร์สามารถแบ่งออกเป็นสองฝั่ง กิจกรรมการค้าชายแดนอยู่ในฝั่งตะวันตก โดยเฉพาะพื้นที่อำเภอแม่สอด ขณะที่ศูนย์ราชการและที่ตั้งของส่วนราชการอยู่ในฝั่งตะวันออก ในพื้นที่อำเภอเมืองตาก จึงต้องมีการออกแบบโครงสร้างราชการให้มีความเหมาะสม

จังหวัดภูเก็ต เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวของประเทศและของโลก มีนักท่องเที่ยวทั่วโลกเข้ามา มีความหนาแน่นของการตั้งที่อยู่อาศัย และมีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่มีลักษณะเฉพาะ

จังหวัดระยอง เป็นหนึ่งในพื้นที่โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) และมีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัดอันดับหนึ่งของประเทศ (ไม่รวมกรุงเทพฯ) และเป็นพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ แต่ระยองมีมิติอื่นๆ ในการพัฒนาซ้อนทับกับความเป็นเมืองอุตสาหกรรมอีกด้วย

นอกจากนี้ พื้นที่ 4 จังหวัดที่คณะผู้วิจัยพิจารณาเลือกศึกษา สอดคล้องกับข้อมูลจากกรมโยธาธิการและผังเมือง ได้แสดงให้เห็นว่า จังหวัดเหล่านี้เป็นหัวเมืองสำคัญ เพราะมีศักยภาพสูง โดยจังหวัดขอนแก่นเป็นทั้งจุดเชื่อมโยงสำคัญของภูมิภาค ศูนย์กลางการค้า การท่องเที่ยว อุตสาหกรรม และศูนย์กลางของหน่วยราชการจังหวัดตาก เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่รัฐบาลเร่งรัดการพัฒนา และอยู่ภายใต้กรอบการขนส่งและโลจิสติกส์ที่เชื่อมโยงการค้าระดับอนุภูมิภาคกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งที่มีอยู่ปัจจุบันและเตรียมจัดทำในอนาคต และเป็นพื้นที่ที่อยู่ในนโยบายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone: SEZ) จังหวัดระยองเป็นหนึ่งในสามจังหวัดของโครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) เชื่อมต่อกับกรุงเทพมหานคร มุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้กับประเทศโดยภาพรวม และจังหวัดภูเก็ตเป็นเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยวของไทยและของโลก รวมทั้งเป็นเมืองสำคัญในยุทธศาสตร์ของกรมการท่องเที่ยวอีกด้วย ดังนั้น จากข้อมูลนี้แสดงให้เห็นว่าพื้นที่ 4 จังหวัด เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพเฉพาะแตกต่างกันตามปัจจัยบริบทเชิงพื้นที่ ขณะเดียวกันเป็นพื้นที่เป้าหมายตามกรอบยุทธศาสตร์สำคัญด้านการพัฒนาของรัฐและหน่วยราชการต่าง ๆ ไปพร้อมกันด้วย

กรอบการวิจัยคือ โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันนั้น อยู่ภายใต้บริบท นโยบาย ยุทธศาสตร์ และการเปลี่ยนแปลงแวดล้อมใหม่ เช่น กรอบการพัฒนาระดับอนุภูมิภาคกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น จีน ลาว กัมพูชา เมียนมา ที่มีการผลักดันมากกว่าสิบปี ในขณะเดียวกันยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศเกิดขึ้นใหม่จำนวนมากและมุ่งเน้นการขับเคลื่อนเชิงพื้นที่มากขึ้น ทั้งการท่องเที่ยว อุตสาหกรรม แรงงาน และอื่น ๆ ตลอดจนมีนโยบายใหม่ ๆ ที่เข้ามากระทบพื้นที่แต่ละจังหวัด ในขณะที่ภาคเอกชนมีการเติบโตทางธุรกิจอย่างต่อเนื่อง และเรียกร้องการพัฒนาจากฝ่ายรัฐ/ราชการ ให้มีการพัฒนาพื้นที่แต่ละจังหวัดตามศักยภาพที่มีอยู่มากยิ่งขึ้น ส่วนภาคประชาสังคมและชุมชนมีการเติบโตอย่างเข้มแข็ง แต่มองว่าภาครัฐไม่ตอบสนองความต้องการและปัญหาเท่าที่ควร และระยะหลังชุมชนและภาคประชาสังคมถูกภาครัฐนำมาใช้เป็นกลุ่มเป้าหมายการจัดทำแผนงานและขับเคลื่อนงานมากขึ้น ในอนาคตหน่วยระดับชุมชนและหมู่บ้านจะถูกกำหนดให้เป็นหน่วย (Unit) เพื่อการจัดทำแผนงานรองรับการพัฒนาจังหวัดหรือภาค และการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับแผนที่มาจากชุมชนเป็นฐาน

ปัญหาสำคัญคือ จังหวัดที่มีศักยภาพเหล่านี้ โครงสร้างของระบบราชการไม่เกื้อกูลต่อการพัฒนาและใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่เท่าที่ควร เราพบว่าปัจจุบันไม่สามารถใช้ “หน่วยประเทศ” เป็นหน่วยในการคิด วิเคราะห์ ออกแบบยุทธศาสตร์การพัฒนาไปพร้อมกันทั้ง 76 จังหวัด ได้ ซึ่งการคิดแบบเดิมนี้อาจจะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงเชิงบริบทของแต่ละพื้นที่ และทรัพยากรที่จะใช้ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ แนวโน้มปัจจุบันของโลกคือการใช้หน่วยพื้นที่เฉพาะบางพื้นที่ เป็นหน่วยในการพัฒนารูปแบบพิเศษเฉพาะตามศักยภาพที่แตกต่างกัน

เพราะจังหวัดเหล่านี้จะสามารถเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวมภายใต้การแข่งขัน และระบบเศรษฐกิจในศตวรรษที่ 21 ไม่ใช่ของจังหวัดหนึ่งจังหวัดใดโดยเฉพาะ

ประการต่อมา หัวใจสำคัญของการศึกษาคือ เราสามารถใช้ศักยภาพของจังหวัดพิเศษเหล่านี้ เพื่อให้เป็นพื้นที่กลไกสำคัญของการเติบโต (Growth engine) ในการพัฒนาประเทศได้ เช่น จังหวัดระยองเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพสูง และมีโครงสร้างพื้นฐานสำคัญๆ จึงมิใช่เป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเฉพาะจังหวัดระยอง แต่เป็นของประเทศไทยในเชิงอุตสาหกรรม จังหวัดภูเก็ตเป็นกลไกสำคัญในเชิงอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศ ส่วนอำเภอแม่สอดจังหวัดตาก เป็นกลไกสำคัญในเรื่องการเชื่อมต่อการค้าชายแดนและระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) และจังหวัดขอนแก่น เป็นกลไกสำคัญของการบริหารในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การแพทย์ การจัดประชุมและนิทรรศการ และอื่น ๆ ของประเทศ เป็นต้น ซึ่งนอกเหนือจากเป็นกลไกพัฒนาระดับประเทศยังรวมถึงระดับภูมิภาคด้วย เพราะการพัฒนาพื้นที่จังหวัดหนึ่งจะสามารถส่งผลกระทบต่อพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงหรือรายรอบทั้งหมดได้

ประการสุดท้าย การพัฒนาใช้พื้นที่เป็นฐาน (Area-Based Development) เดิมรัฐบาลมีแนวโน้มพัฒนาโดยใช้หน่วยประเทศเป็นตัวตั้ง เช่น ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งหลายกรณีไม่สมเหตุสมผล รัฐบาลจึงมีการปรับเปลี่ยนหลายอย่างที่อาศัยพื้นที่เป็นฐานมากขึ้น เช่น การจัดสรรงบประมาณโดยอาศัยพื้นที่เป็นฐาน ซึ่งเป็นการคิดโดยใช้พื้นที่เป็นตัวตั้ง โดยแบ่งประเทศไทยออกเป็นส่วน ๆ และพิจารณาศักยภาพและลักษณะเด่น แล้วจึงคิดแผนและงบประมาณภายหลัง วิธีคิดจึงมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง

ปัจจุบันกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดช่วยเหลืองานราชการ สำนักงานจังหวัดเป็นเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด และมีส่วนราชการส่วนภูมิภาค 33 หน่วยงานจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ คำถามคือ ภายใต้โครงสร้างเช่นนี้เกื้อกูลแค่ไหนต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ ทั้งการแข่งขัน การเป็นกลไกความเจริญเติบโตของประเทศ และการพัฒนาเชิงพื้นที่ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ในความเป็นจริงแต่ละจังหวัด 76 จังหวัด บริบทพื้นที่ไม่เหมือนกันเลย แต่กลับมีโครงสร้างเหล่านี้เหมือนกัน และพบว่าบางจังหวัดมีภารกิจและปริมาณงานที่แตกต่างไปจากจังหวัดอื่น ๆ และต้องการงบประมาณในการขับเคลื่อนงานสูงกว่าจังหวัดอื่น ๆ แต่ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่เน้นความเหมือนกัน (Uniformity) ส่งผลให้เกิดความล้าช้าในการทำงาน เช่น จังหวัดระยองมีปริมาณงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านอุตสาหกรรมสูงมาก แต่โครงสร้างไม่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญจากจังหวัดอื่น ๆ ที่ไม่มีอุตสาหกรรมในพื้นที่เลย กรณีของจังหวัดภูเก็ต ซึ่งเป็นศูนย์กลางของการท่องเที่ยว หน่วยราชการหรือโครงสร้างต่าง ๆ มิได้มีจุดเด่นที่แตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ ดังนั้น บริบทแวดล้อม กิจกรรมทางเศรษฐกิจ สภาพภูมิศาสตร์ ขนาดพื้นที่ ฐานทรัพยากร บริบทเฉพาะ และนโยบาย/ยุทธศาสตร์จากส่วนกลางมีความหลากหลายมาก แต่กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกลับเหมือนกัน

โครงสร้างอีกประการหนึ่งที่สำนักงาน ก.พ.ร. เคยมีการออกแบบไว้ให้การบริหารราชการสอดคล้องกับบริบทเชิงพื้นที่ คือ การบริหารงานภายใต้จังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยอาศัยกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) เพื่อระดมส่วนราชการในพื้นที่มาจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อขับเคลื่อนงานสำคัญ แม้วิธีคิดดี แต่ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาเป็นจำนวนมาก จนทำให้

กลไกเหล่านี้ไม่สามารถขับเคลื่อนงานให้เกิดประสิทธิผลหรือรูปธรรมได้อย่างแท้จริง สาเหตุเนื่องจากหนึ่ง ข้อจำกัดด้านงบประมาณ เพราะงบประมาณได้รับการจัดสรรน้อยและงบประมาณจำนวนมากในการทำงานเชิงพื้นที่ ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานต้นสังกัดหรือที่เรียกว่า งบประมาณเชิงภารกิจ (Functional Budgeting) และมักจะคิดจากส่วนกลางว่าในการพัฒนาหรือขับเคลื่อนงานของหน่วยงานทั้งประเทศจะทำอะไร เพราะฉะนั้นกระบวนการวินิจฉัยปัญหา คิดโครงการต่าง ๆ เชิงพื้นที่ จากหน่วยงานในระดับพื้นที่ไม่ได้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติมากนัก สิ่งที่ตามมาคือ ส่วนราชการประจำจังหวัดต้องของงบประมาณพัฒนาจังหวัดไปใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้แทน ส่งผลให้การนำงบประมาณมาใช้ในรูปแบบเชิงยุทธศาสตร์เพื่อขับเคลื่อนงานไปข้างหน้า ผ่านการจัดทำโครงการขนาดใหญ่เกิดขึ้นได้ยาก

ประการถัดมาคือ ปัญหาของระบบและวิธีการทำงาน โดยทั่วไปแล้วการขับเคลื่อนงานยุทธศาสตร์ไม่สามารถอาศัยกลไกหรือโครงสร้างที่ประณีตได้เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้แม้โครงสร้างของ กบจ. จะดูเหมือนไม่มีปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้น แต่ประเด็นปัญหาก็ยังมีได้อยู่ที่โครงสร้างการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ หรือในทางวิชาการใช้คำว่า “Government” แต่ปัญหาที่แท้จริงกลับอยู่ที่กลไกในรูปแบบการจัดการปกครอง หรือ “Governance” หรือกระบวนการในการขับเคลื่อนงานยังไม่สามารถทำให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ได้ดีเท่าที่ควร หลายฝ่ายวิจารณ์ว่ากลไก กบจ. ไม่ประสบความสำเร็จ แต่บางจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเข้าใจ กลไก กบจ. กลับขับเคลื่อนงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น จังหวัดขอนแก่น มีการจัดตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด และอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก จึงปฏิเสธไม่ได้ว่า บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดมีส่วนสำคัญในการทำงานร่วมกับภาคเอกชน เช่น หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด หรือลงไปเยี่ยมหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อมาทำงานร่วมกัน เพราะฉะนั้น หากผู้ว่าราชการจังหวัดมีความรู้ความเข้าใจก็สามารถขับเคลื่อนงานยุทธศาสตร์ได้พอสมควร ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงนำข้อมูลกลับมาคิดต่อว่า จะทำอย่างไรให้มีปัจจัยเกื้อกูลอื่น ๆ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด สามารถระดมเอาตัวแสดงต่าง ๆ มาขับเคลื่อนงานเชิงยุทธศาสตร์ร่วมกันได้

ผลการศึกษามีหลายประการ ประการแรก จังหวัดแต่ละจังหวัดต่างมีปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลให้ลักษณะเด่นและศักยภาพของแต่ละจังหวัดแตกต่างกัน ซึ่งไม่ขออธิบายรายละเอียด เนื่องจากได้ชี้แจงแล้วในตอนต้น

ประการที่สอง จากลักษณะเฉพาะเชิงพื้นที่ที่มีศักยภาพ ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคและบุคลากรภาครัฐในพื้นที่ประสบปัญหาและข้อจำกัดที่แตกต่างจากจังหวัดทั่วไป เช่น จังหวัดขอนแก่น มีการเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็ว นำไปสู่ปัญหา การจราจรติดขัด ความสามารถในการบรรเทาสาธารณภัยลดลง เพราะมีพื้นที่อาคารตึกสูงเพิ่มขึ้นจำนวนมาก รวมถึงสภาพปัญหาสังคมเมืองอื่น ๆ จังหวัดตาก แม้จะเป็นพื้นที่การค้าชายแดนที่คึกคัก แต่พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นสภาพป่าเขาเขตพื้นที่ป่า มีจุดข้ามแดนจำนวนมากส่งผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามแดนและสิ่งผิดกฎหมาย ความมั่นคงชายแดน จังหวัดระยอง แม้จะเป็นเมืองอุตสาหกรรม แต่มีได้เป็นเขตนิคมอุตสาหกรรมทั้งจังหวัดแต่มีพื้นที่เกษตรกรรมและชุมชนต่าง ๆ เช่น บ้านจัดสรรเกิดขึ้นจำนวนมาก จังหวัดภูเก็ต มีคนระดับโลก ระดับชาติ และระดับท้องถิ่นมาพัฒนาการท่องเที่ยว

เต็มพื้นที่ ส่งผลให้ค่าครองชีพสูงขึ้นตามมา บ้านพักไม่เพียงพอเพราะที่ดินมีจำกัด และมีปัญหาขยะที่ซ่อนอยู่ รวมถึงแรงงาน การจราจร และเกิดความเสียหายใหม่ ๆ จากการเข้ามาของคนหลากหลายเชื้อชาติ

ประการต่อมา กลไกการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ยังมีข้อจำกัดในการขับเคลื่อนนโยบาย เพื่อตอบสนองต่อสภาพปัญหาและทิศทางการพัฒนาภายในพื้นที่ หลายประการ อาทิ กระบวนการจัดทำงบประมาณ และกรอบการทำงานหลักของหน่วยราชการประจำจังหวัด ถูกกำหนดภายใต้นโยบายและแผนงานของหน่วยราชการต้นสังกัดเป็นหลัก อยู่ภายใต้รูปแบบการทำงานที่ตอบการทำงานตามภารกิจ (Function) มากกว่าสภาพปัญหาและความต้องการเชิงพื้นที่ เพราะโครงสร้างการบริหารงาน สายการบังคับบัญชา และการจัดทำแผนงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่งผลให้การคิดและตัดสินใจโดยเอาปัญหาพื้นที่เป็นตัวตั้ง แล้วจึงกำหนดแผนและงบประมาณทำได้จำกัดหรือเพียงเล็กน้อยเท่านั้น รวมทั้งกลไกการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มีข้อจำกัดในการทำหน้าที่ส่งเสริมและผลักดันให้เกิดการบริหารงานในรูปแบบเครือข่าย อย่างเป็นทางการและกระบวนการบูรณาการแผนพัฒนาระดับท้องถิ่นขึ้นมาสู่การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการบูรณาการแผนพัฒนาจังหวัดสู่การจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดยังไม่บรรลุผลตามหลักการ

ประการที่สี่ การบริหารงานของส่วนราชการประจำจังหวัดในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ มีความไม่สมดุลระหว่างปริมาณภารกิจ ความถี่ และหน้าที่รับผิดชอบในพื้นที่ กับงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากส่วนกลาง นอกเหนือจากโครงสร้างเป็นแบบเดียวกันทั้งหมด (Uniformity) ระบบการจัดสรรงบประมาณในระบบการบริหารราชการมีลักษณะการเกลี่ยให้เท่ากัน อาจดูแค่ขนาดจังหวัดและจำนวนประชากร แต่มิได้อาศัยปริมาณงานและความถี่ที่เป็นจริงในการจัดสรร เช่น จังหวัดภูเก็ตจำเป็นต้องมีงบประมาณเพื่อบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวจำนวนมาก แต่หากพิจารณาจากจำนวนประชากร งบประมาณจะได้รับการจัดสรรน้อยมาก ให้กับหน่วยราชการ ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน ขณะเดียวกันงบประมาณที่ส่วนราชการประจำจังหวัดได้รับการจัดสรรดำเนินงานในพื้นที่โดยส่วนใหญ่ มุ่งตอบเป้าประสงค์ของภารกิจตามแผนงานที่ส่วนกลางได้กำหนดขึ้นเป็นหลัก งบประมาณของจังหวัดถูกมองว่าเป็นส่วนแบ่งที่ส่วนราชการประจำจังหวัดพึงได้รับ การเสนอโครงการเข้าสู่แผนพัฒนาจังหวัดเป็นช่องทางหนึ่งในการได้มาซึ่งงบประมาณเพิ่มเติม การดำเนินภารกิจของหน่วยงาน การแบ่งสรรงบประมาณแยกย่อยตามจำนวนโครงการที่หน่วยราชการเสนอ ทำให้แต่ละโครงการมีสัดส่วนงบประมาณน้อยเกินกว่าจะดำเนินกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ในการสร้างความเปลี่ยนแปลงภายในพื้นที่

ประการที่ห้า ระบบบริหารงานงบประมาณของจังหวัดยังมีข้อจำกัดต่อการเอื้อให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะบรรลุเป้าหมาย ซึ่งเชื่อมโยงกับสาเหตุก่อนหน้าคือ การพิจารณาจากพื้นที่ มากกว่าบริบทหรือประเด็นปัญหาเฉพาะ และความซับซ้อนแต่ละพื้นที่ โดยอาศัยเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจังหวัด โดยเกลี่ยสัดส่วนตามขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรอย่างเป็นทางการเป็นหลัก และขาดการให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านบริบทเฉพาะของพื้นที่และสภาพความซับซ้อนของปัญหาและปริมาณภารกิจที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะ ขณะเดียวกันไม่มีกลไกงบประมาณพิเศษเพื่อรองรับภารกิจพิเศษของจังหวัดซึ่งต่างจากจังหวัดโดยทั่วไปได้ แต่สิ่งที่เกิดขึ้นจริงพบว่า การขับเคลื่อนงานของระบบราชการไทย

เมื่อรัฐบาลเห็นจังหวัดใดมีศักยภาพ มักจะจัดทำโครงการโดยตรงลงไปในพื้นที่ทันที โดยขาดการปฏิสัมพันธ์กับกลไกการบริหารราชการจังหวัดในพื้นที่ที่ดำรงอยู่แล้ว ซึ่งการทำเช่นนี้แม้มีประสิทธิภาพสูง แต่สร้างปัญหาตามมาในระยะยาว เพราะรูปแบบการทำงานที่ข้ามกลไกที่มีอยู่ในจังหวัดจะทำให้ขาดความเข้าใจของผู้ที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งนำไปสู่การต่อต้านของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการต่าง ๆ เช่น การจัดเส้นทางคมนาคมใหม่เพื่อเป็นเส้นทางเศรษฐกิจ ผ่านชุมชนดั้งเดิมทำให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนที่อยู่อาศัยอย่างมาก และโครงการที่สะท้อนยุทธศาสตร์จังหวัดต้องอาศัยการบูรณาการหลายหน่วยงาน แต่ไม่สามารถหาหน่วยงานที่ร่วมกันเป็นเจ้าภาพรับผิดชอบได้

เมื่อคณะผู้วิจัยได้ทราบถึงผลการศึกษาดังกล่าวแล้ว จึงพยายามจัดทำข้อเสนอแนะ และในเวทีการประชุมครั้งนี้ คณะผู้วิจัยต้องขอความเห็นจากทุกท่านด้วย สำหรับข้อเสนอจากผลการศึกษา มีดังนี้

ประการแรก การปรับรูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองในพื้นที่ระดับภูมิภาค โดยมีรูปแบบโครงสร้างและกลไกทางการบริหารในลักษณะที่แตกต่างไปจากจังหวัดอื่นโดยทั่วไป (Differentiated governance) เนื่องจากพื้นที่จังหวัดต่างกัน โครงสร้างการทำงานจึงควรเอื้อจากการนำปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ภูมิสังคม และเศรษฐกิจของพื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โครงสร้างการบริหารงานที่สามารถระดมทรัพยากร อำนาจหน้าที่ และบทบาทความร่วมมือจากตัวแสดงทุกภาคส่วนและทุกระดับในพื้นที่ ทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมาขับเคลื่อนร่วมกัน ซึ่งในต่างประเทศก็มีลักษณะเช่นนี้ เราจึงออกแบบโดยอาศัยการเชื่อมประสาน (Connectivity) มาใช้ให้เกิดประโยชน์ เพื่อระดมทรัพยากรและอำนาจหน้าที่จากทุกภาคส่วนให้ได้มากที่สุด ทั้งนี้ หุ้นส่วน (Partner) สำคัญที่ไม่สามารถปฏิเสธบทบาทได้ คือ ภาคเอกชน เช่น หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัด จะต้องเข้ามาเป็นหุ้นส่วนสำคัญในการร่วมกันขับเคลื่อนงานในทางปฏิบัติ หรือให้มีกลไก “ภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์” (Strategic partnership) โครงสร้างเดิมก็อยู่ต่อไป แต่ภารกิจหรืองานใหม่จะต้องมาช่วยกันคิด เพื่อให้ภูมิภาคขับเคลื่อนงานเชิงยุทธศาสตร์ โดยไม่รี้อโครงสร้างเดิม (Restructure) แต่ให้กลไกการทำงานที่มีอยู่มาปรับใช้ให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุด ภายใต้กรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย (Network Governance)

จะเห็นว่าจังหวัดมีหลายแบบ ทั้งจังหวัดในรูปแบบทั่วไป (Standard region) แต่จังหวัดที่คณะผู้วิจัยพยายามสร้างข้อเสนอขึ้นใหม่ คือ “จังหวัดที่มีศักยภาพสูง” (High potential provinces) เราจะไม่เรียก “จังหวัดพิเศษ” หรือ “ซูเปอร์จังหวัด” และจังหวัดที่มีศักยภาพสูงจะต้องเพิ่มเติมสิ่งที่พิเศษมากกว่าจังหวัดทั่วไป จังหวัดลักษณะนี้เรียกว่าเป็น การจัดกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ไม่สมมาตรกัน (Asymmetric region) ดังนั้น การจัดกลไกหรือจัดสรรงบประมาณบางอย่างต้องแตกต่างจากจังหวัดทั่วไป แต่มิได้หมายความว่าจังหวัดเหล่านี้ มิได้เป็นเขตปกครองตนเอง (Autonomous region) ที่มีอำนาจการจัดเก็บภาษีหรือการบริหารเป็นของพื้นที่โดยเฉพาะ แต่ในที่นี้เป็นเพียงการเปลี่ยนรูปแบบจังหวัดทั่วไปที่มีศักยภาพตนเองมากยิ่งขึ้น โดยการเพิ่มเติมปัจจัยบางอย่างเข้าไป

ทั้งนี้ คำว่า “ภูมิภาค” (Region) อาจแปลความหมายได้ทั้งเป็น จังหวัด กลุ่มจังหวัด หรือภูมิภาค แต่ในที่นี้ฐานคิดของคณะผู้วิจัยการแบ่งพื้นที่เป็นภูมิภาคยังไม่ชัดเจน และโจทย์วิจัยที่ได้จากสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นการใชภูมิภาคในความหมายของ “จังหวัด” (Province) แต่พยายามคิดให้การพัฒนาจังหวัดเชื่อมต่อการพัฒนาภาคไปพร้อมกัน

ประการที่สอง การจัดวางโครงสร้างรองรับการปฏิสัมพันธ์ (Structure of interactions) ระหว่างตัวแสดงทุกระดับและจากทุกภาคส่วน ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนนโยบายในพื้นที่จังหวัด เนื่องจากการจัดวางโครงสร้างเดิมที่ดำรงอยู่ในพื้นที่นั้น มีตัวแสดงทุกระดับและทุกภาคส่วน เช่น ภาคเอกชน เข้ามาอยู่ในคณะกรรมการหลายชุด ดังนั้น เราไม่ใช่คนแปลกหน้าระหว่างกัน แต่ปัญหาคือ ภายใต้อุปกรณ์ที่มีอยู่เดิม ไม่เกื้อกูลต่อการขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่ร่วมกันได้เต็มศักยภาพ หากย้อนกลับไปพิจารณาในประการแรก ซึ่งเป็นการเน้นความเชื่อมโยงในแนวนอน (Horizontal connect) แต่ในประการที่สองนี้ เป็นการเชื่อมโยงระนาบแนวตั้ง (Vertical connect) ทำให้เกิดการเชื่อมโยงในระนาบที่ตัดกัน กระบวนการในการพัฒนาจึงไม่ได้ตัดบทบาทของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค ภาคหรือกลุ่มจังหวัด เชื่อมโยงไปถึงระดับชุมชนในพื้นที่ ยังคงต้องมามีบทบาทสำคัญ แต่จะอย่างไรให้เกิดการร้อยรัดให้เกิดรูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมือง โดยอาศัยการบูรณาการภารกิจ อำนาจหน้าที่ และทรัพยากร ร่วมกันระหว่างหน่วยงานและองค์กรหลากหลายระดับ (Multi-level governance) โดยมีเป้าหมายในพื้นที่ร่วมกันให้เกิดขึ้นได้ โดยมุ่งให้เกิดการประสานบทบาทและการทำงานระหว่างตัวแสดงทุกระดับในพื้นที่ ผ่านการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ทำให้ให้เกิดการแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรในรูปงบประมาณ อำนาจหน้าที่ บุคลากร ข้อมูล สถานที่ อุปกรณ์ เทคโนโลยี องค์ความรู้ ภูมิปัญญา ตลอดจนทุนทางสังคม และมีกลไกการประสานความร่วมมือแนวตั้งระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (Vertical co-operation system)

ประการที่สาม การพัฒนาระบบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยยึดลักษณะเฉพาะของพื้นที่จังหวัดเป็นตัวตั้ง (Territorial strategic plan) คือ กิจกรรมหลักของกลไกบริหารราชการส่วนภูมิภาครูปแบบใหม่นั้น คือ การทำให้กลไกเชิงภูมิภาคมีศักยภาพ ผ่านการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาในเชิงพื้นที่ หมายความว่า ภูมิภาคที่เกิดขึ้นใหม่นั้น ต้องสามารถเชื่อมโยงเป้าประสงค์ของการพัฒนาในทุกระดับได้ ทั้งหน่วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น พร้อมกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจะต้องเป็นเครื่องมือหลัก หรือ “แว่นตา” ว่าพื้นที่จังหวัดเป้าหมายมีทิศทางการพัฒนาจังหวัดอย่างไร เพื่อให้เกิดความสอดคล้องของทิศทางการพัฒนา (Direction) ซึ่งกลไกราชการส่วนภูมิภาคจะต้องสามารถสร้างกรอบการมองแบบเดียวกันนี้ให้หน่วยราชการระดับต่าง ๆ สามารถยึดถือร่วมกันได้ทั้งหมด ทั้งนี้ ปัญหาสำคัญของการที่หน่วยงานต่าง ๆ ไม่สามารถร้อยรัดการพัฒนาเชิงพื้นที่ร่วมกันได้ เนื่องจากแผนยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ทั้งในระดับพื้นที่และส่วนกลางมักจัดทำยุทธศาสตร์ตามมิติ (Sectors) หรือ ประเด็น (Issue) เชิงนโยบาย เช่น การกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ที่ผ่านมามีทั้งงานเชิงพื้นที่ แต่มักกำหนดกรอบแบ่งเป็นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดการแรงงาน การจัดการสาธารณสุข การจัดการภัยพิบัติ เป็นต้น ทำให้การบูรณาการของหน่วยราชการระดับพื้นที่เป็นไปด้วยความยากลำบาก หรือต้องการทำให้เกิดเครื่องมือประสานความร่วมมือระหว่างตัวแสดง

ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่ (Territorial policy) โดยประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในหน่วยราชการบริหารส่วนกลาง ในการนำนโยบายการพัฒนาระดับชาติและระดับภาค ไปขับเคลื่อนให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ ดังนั้น คณะผู้วิจัยได้ทบทวนปัญหาและบทเรียนจากต่างประเทศ แล้วพบว่า ควรดำเนินการโดยคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามประเด็นยุทธศาสตร์ (Theme groups) เป็น 4 กลุ่มงานใหญ่ ๆ ได้แก่ 1) กลุ่มเชิงพื้นที่ (Place) 2) กลุ่มด้านคน/ประชาชน (People) 3) กลุ่มเชิงธุรกิจ (Business) และ 4) กลุ่มเชิงกฎหมายและคำสั่งต่าง ๆ (Law & Order) สามารถอธิบายได้ดังนี้

หนึ่ง กลุ่มเชิงพื้นที่ (Place) หรือสถานที่ ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ เช่น ถนน เขื่อน โครงสร้างพื้นฐานหรืออื่น ๆ การวางแผนในลักษณะนี้ จึงก่อให้เกิดการทำงานในรูปแบบ “ตัดขวาง” อำนาจหน้าที่ และบทบาทของส่วนราชการให้มาอยู่กลุ่มเดียวกัน เช่น กรมทางหลวง กรมชลประทาน เป็นต้น โดยอาศัย กายภาพพื้นที่เป็นตัวตั้ง ทำให้การจัดสรรยุทธศาสตร์เมื่อต้องนำเสนอแผนงานประมาณตามภารกิจ (Function) เกิดการจัดหมวดหมู่ชัดเจนและสอดคล้องกันมากยิ่งขึ้น

สอง กลุ่มด้านคน/ประชาชน (People) หน่วยงานด้านที่เกี่ยวข้องกับคนหรือการพัฒนาคน เช่น การศึกษา แรงงาน สุขภาวะ และอื่น ๆ หน่วยราชการที่อยู่ในกลุ่มนี้จะมารวมกลุ่มกันทั้งหมด

สาม กลุ่มเชิงธุรกิจ (Business) เป็นกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมภาคเอกชน/ธุรกิจ เช่น สำนักงานพาณิชย์จังหวัด สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด เป็นต้น

สี่ กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการรักษากฎระเบียบและความสงบเรียบร้อย (Law & Order) หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ อนุมัติ อนุญาต เช่น เรือนจำ ตำรวจ และปกครอง เป็นต้น

การจำแนกกลุ่มยุทธศาสตร์เป็นตัวตั้ง 4 ประเด็นดังกล่าวนี้ จะทำให้สามารถจัดเรียงหน่วยงานที่แตกต่าง หลากหลายมาทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น และลดความแตกกระจายของภารกิจ และสามารถขับเคลื่อนภารกิจของภาครัฐ ที่มีลักษณะเหมือน “คอขวด” มาร้อยตัวแสดงมาเป็นกลุ่มเป็นก้อนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งสามารถใช้กรอบการพัฒนา (แวนดา) ของส่วนกลางที่ลงมาสามารถระบุผู้ที่เกี่ยวข้องได้ง่ายมากยิ่งขึ้น ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงมุ่งเน้นตั้งแต่จุดเริ่มต้นของการจัดทำยุทธศาสตร์ว่าจะทำอย่างไรให้กระบวนการเชื่อมโยงการทำงานที่ข้าม (Cross) ทั้งแนวนราบ และแนวขวาง และเกิด “Multi-Scala” กระบวนการขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่ทั้งภารกิจหรืองานของหน่วยราชการส่วนกลางร่วมมือกับหน่วยราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อมุ่งสู่การตอบสนองการพัฒนาเชิงพื้นที่ร่วมกัน

ประการที่สี่ การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพใหม่ โดยมุ่งสร้างการมีส่วนร่วมของตัวแสดงหลักในการพัฒนาภูมิภาค เพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนงานผ่านกลไกคณะกรรมการประสานงานข้ามระดับ (Co-ordinating committees) และใช้รูปแบบคณะทำงานในรูปภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ (Strategic partnership groups) มาเป็นกลไกขับเคลื่อน ซึ่งกลไกที่มีอยู่ในปัจจุบันมีการออกแบบเชิงโครงสร้างและกรรมการ แต่ยังขาดการออกแบบกลไกเชิง Governance ที่มีอยู่ให้ตีพอ ทำให้เกิดปัญหา กบจ. ทำงานไม่มีประสิทธิภาพมากนัก ทั้งนี้ กลไกการทำงานที่เกิดขึ้นเป็นการปรับรูปแบบกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองในพื้นที่ใหม่ จากกลไกแบบลำดับชั้น การควบคุมตัดสินใจจากบนลงล่าง (Hierarchical, Top-down, 'Principal-agent' Model of



Government) เพิ่มบทบาทของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ในการวางกลไกและกำหนดทางเลือกวิธีการดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ('Choice' and flexibility) และเปลี่ยนแปลงตำแหน่งที่ตั้งของการใช้อำนาจของรัฐและการตัดสินใจสาธารณะในระดับพื้นที่ (Locus of power and decision) โดยไม่จำกัดอยู่ภายในกลไกภาครัฐฝ่ายเดียว

สำหรับข้อเสนอของคณะผู้วิจัย คือ การปรับกลไกการทำงานเชิงแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดรูปแบบใหม่ ซึ่งมีโครงสร้างสำคัญ ดังนี้ 1) คณะกรรมการบริหารจังหวัดที่มีศักยภาพ (Board of directors) มาจากการปรับปรุงและพัฒนา กลไก กบจ. ที่มีอยู่เดิม 2) คณะกรรมการอำนวยการ (Steering committee) เชื่อมโยงกับคณะกรรมการบริหารงานที่มีศักยภาพ 3) คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ (Strategic partnership groups) เป็นกลไกขับเคลื่อนงานที่มาจากการจัดกลุ่มโดยแบ่งออกเป็นคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามประเด็นยุทธศาสตร์ (Theme groups) เป็น 4 กลุ่มงานใหญ่ ๆ ได้แก่ กลุ่มเชิงพื้นที่ (Place) กลุ่มด้านคน/ประชาชน (People) กลุ่มเชิงธุรกิจ (Business) และกลุ่มเชิงกฎหมายและคำสั่งต่าง ๆ (Law & Order) 4) คณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด (Intergovernmental management team) และ 5) คณะกรรมการตรวจติดตาม (Joint scrutiny committee) เป็นกลไกสนับสนุน คณะกรรมการชุดต่าง ๆ สามารถอธิบายบทบาทหน้าที่และองค์ประกอบได้ดังนี้

หนึ่ง คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ (Board of directors) เป็นกลไกการตัดสินใจที่กำหนดกรอบพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพนั้น หรือ Governing board โดยเสนอให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านยุทธศาสตร์ หรือ/และเศรษฐกิจมาเป็นรองประธานคนที่ 1 และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาเข้าร่วมในกรรมการ เพราะเป็นหน่วยงานที่ดูแลพื้นที่ของทั้งจังหวัด ส่วนที่เหลือในคณะกรรมการจะมาจากหัวหน้าส่วนราชการสำคัญภายในจังหวัด ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางในพื้นที่ซึ่งมีภารกิจและอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาเศรษฐกิจหลักของพื้นที่ ตลอดจนผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสถาบันการศึกษาระดับสูง ผู้แทนของเทศบาล และผู้แทนจากประชาคมภาคเอกชนในจังหวัดมาเข้าร่วม และในบางจังหวัดที่มีพื้นที่ตามกรอบพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษหรือนโยบายการพัฒนาจากรัฐ เช่น EEC หรือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน จะต้องส่งตัวแทนเข้าร่วมเป็นกรรมการนี้ด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ข้อเสนอของคณะผู้วิจัยกำหนดให้ให้มีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ โดยตั้งตัวแสดงทั้งในระดับชาติ ระดับภาค ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ เพื่อทำหน้าที่มองจังหวัดว่าจะร่วมมือกันพัฒนาอย่างไร ทั้งนี้ ในส่วนที่จำเป็นต้องร่วมมือกับสถาบันการศึกษา เพราะหัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนงานในประเทศ กลุ่มสมาชิกประเทศองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) คือ การใช้ความรู้และนวัตกรรมเพื่อการพัฒนาพื้นที่เชิงภูมิภาค (Regional innovation) จึงต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างกัน

สำหรับบทบาทหน้าที่คือ การนำกรอบนโยบายภายใต้ยุทธศาสตร์ระดับประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาภาค และยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ (Regional spatial strategies) พร้อมกับการแสวงหาตำแหน่ง (Position) หรือจุดยืนของจังหวัดว่าจะขับเคลื่อนไปในทิศทางใด เพื่อกำหนดเป็น

กรอบการพัฒนา รวมถึงมีอำนาจตัดสินใจการกำหนดแผนพัฒนาและประเด็นยุทธศาสตร์ต่าง ๆ มาพิจารณาอนุมัติ พร้อมกันจัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาเชิงพื้นที่ (Territorial vision) ร่วมกันพิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนา ภายใต้ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ กำกับทิศทางการบริหารแผนงานและโครงการตามแผนพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่

สอง คณะกรรมการอำนวยการ (Steering committee) มีบทบาทหน้าที่สำคัญในฐานะตัวเชื่อมโยง (Like gate) หรือตัวเชื่อมโยงระหว่างคณะกรรมการบริหารจังหวัดที่มีศักยภาพสูงกับรัฐบาลระดับชาติ และเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดและภาค ดังนั้น องค์ประกอบคือ คนที่สร้างความร่วมมือหรือเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดกับภาค รวมทั้งเป็นที่ปรึกษาให้กับคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ ว่ารัฐบาลมีกรอบหรือทิศทางหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นอย่างไร และจะเกื้อกูลหรือช่วยเหลือได้อย่างไร

คณะกรรมการอำนวยการ ประกอบด้วย ผู้แทนสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมภาค ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนหน่วยงานระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์พื้นที่ อาทิ ผู้แทนสำนักงานเพื่อการพัฒนา ระยะเปียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก/ ผู้แทนคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยวประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยว/ ผู้อำนวยการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ หรือ EEC ประธานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ภาค ประธานสภาอุตสาหกรรมภาค หัวหน้าสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

สาม คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ (Strategic partnership groups) คณะผู้วิจัยพบว่า ที่ผ่านมา การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดส่วนมากคิดจากฐานของภารกิจประจำของหน่วยงานเป็นหลัก และละเลยการพิจารณา สภาพปัญหา ความต้องการ และบริบทเชิงพื้นที่ ทั้งการประชุมและขับเคลื่อนงานเชิงขาดการวางกระบวนการ และขั้นตอนที่ชัดเจน เราจึงเสนอว่า ผู้ขับเคลื่อนงาน ซึ่งต้องทำหน้าที่ในการระดมความคิดเห็นเพื่อกำหนด ยุทธศาสตร์และบูรณาการแผนงานตามภารกิจ (Function) ต้องเป็นบทบาทของคณะทำงานภาคีหุ้นส่วน ยุทธศาสตร์ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ พื้นที่ คน ธุรกิจ และกฎหมาย/ความสงบเรียบร้อย คณะผู้วิจัยเสนอว่า ให้คณะกรรมการภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ ซึ่งได้มีการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย (Network) โดยคณะกรรมการ แต่ละชุด มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ ผู้แทนส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ในมิตินั้น ๆ เป็นองค์ประกอบหลัก ผู้แทนหน่วยราชการส่วนกลางในพื้นที่ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ ผู้แทนรัฐวิสาหกิจด้านที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานความมั่นคงและตำรวจผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เป้าหมายการพัฒนาตามยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ ผู้แทนภาควิชาการ ผู้แทนองค์กรภาคธุรกิจ องค์กรภาคประชาสังคม ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการพัฒนา แต่ละฝ่ายมีกระบวนการกลุ่มเลือก เป็นประธานขึ้นมาเองร่วมกัน

บทบาทที่สำคัญของคณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ ได้แก่ สนับสนุนมีหน้าที่ประสานข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำแผนงาน ออกแบบโครงการพัฒนาภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์ ประสานบทบาท อำนาจหน้าที่ ทรัพยากรและบุคลากรระหว่างหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมและชุมชน กำหนดโครงการและกิจกรรมที่มีเป้าประสงค์สอดคล้องหรือเกี่ยวเนื่องกัน มีกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน หรือมีพื้นที่เป้าหมายในเขตเดียวกันหรือเชื่อมโยงกัน และร่วมรับผิดชอบในการบริหาร แผนงานและโครงการ และนำผลการตรวจติดตามและประเมินผลโครงการมาวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงในการออกแบบ โครงการรอบถัดไป

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอ ซึ่งแตกต่างจากการจัดตั้งคณะกรรมการในรูปแบบเดิมที่มีมาจากการแต่งตั้ง กล่าวคือ คณะกรรมการภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์นั้น จะมีตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานของคณะกรรมการภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์แต่ละชุด มาจากการเลือกกันเองของหัวหน้าส่วนราชการในคณะกรรมการแต่ละชุด เพื่อป้องกันข้อขัดแย้งและให้ทุกฝ่ายสามารถร่วมมือกันได้ ผ่านกระบวนการกลุ่ม และร้อยรัดผู้แทนที่มาจากหลายภาคส่วนมาร่วมพูดคุยและทำงานร่วมกันได้ในทางปฏิบัติ โดยมีเงื่อนไขว่าเป็นหัวหน้าส่วนราชการเท่านั้น

สี่ คณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด (Intergovernmental management team) เดิมเป็นบทบาทของสำนักงานจังหวัด แต่ต้องรับหลายบทบาทหน้าที่ และมีข้อจำกัดด้านจำนวนเจ้าหน้าที่ และมีได้ทำงานด้านยุทธศาสตร์โดยเฉพาะ เช่น ต้องเป็นเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด งานพิธีการ งานนโยบาย และอื่น ๆ ทำให้งานเชิงยุทธศาสตร์ทำได้ไม่เต็มศักยภาพมากนัก คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการจัดตั้งคณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุน (Support) ให้กับคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพสูงและคณะกรรมการภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ทั้ง 4 กลุ่ม บทบาทสำคัญในการสนับสนุนคือ การสร้างระบบฐานข้อมูลกลาง (Data warehouse) การสนับสนุนข้อมูล

ดังนั้น องค์ประกอบที่สำคัญจะประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการที่ต้องให้ข้อมูลที่จำเป็นต่อการจัดทำหรือขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ได้แก่ ปลัดจังหวัดสำนักงานจังหวัด สำนักงานสถิติ สำนักงานคลังจังหวัด สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด ผู้แทนสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด นายอำเภอเมือง ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และปลัดเทศบาลนคร เป็นต้น คณะกรรมการชุดนี้ จะเป็นหน่วยสนับสนุนข้อมูลการจัดทำและพัฒนายุทธศาสตร์ มิใช่การจัดประชุม

ห้า คณะกรรมการตรวจติดตาม (Joint scrutiny committee) เดิมเป็นบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ (ค.ต.ป.) ของแต่ละกรม ส่วนในระดับพื้นที่ยังมีคณะอนุกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการกลุ่มจังหวัด (อ.ค.ต.ป. กลุ่มจังหวัด) ดังนั้น คณะกรรมการตรวจติดตามจะทำหน้าที่เชื่อมโยงข้อมูลกับกลไกเหล่านี้ พร้อมกับการทำหน้าที่ตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานภายใต้การตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพสูง ติดตามผลการดำเนินแผนงานและโครงการตามแผนการพัฒนาตามเชิงยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ตามรอบปีงบประมาณ จัดทำรายงานและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการบริหารจัดการรายงานผลการดำเนินงานประจำปี ดำเนินการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ดำเนินโครงการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ของจังหวัด และปฏิบัติงานเชื่อมโยงกับกระบวนการดำเนินงานกิจกรรมของ อ.ค.ต.ป. กลุ่มจังหวัด คณะกรรมการตรวจติดตามจึงเป็นหน่วยงานที่สร้างความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability) ให้กับกลไกทั้งหมด

คณะกรรมการตรวจติดตามมีองค์ประกอบสำคัญที่มาจากผู้แทนสำนักงานจังหวัด ผู้แทนคลังจังหวัด ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด ผู้แทนสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอที่เป็นพื้นที่เป้าหมายของโครงการ ผู้แทนประชาคมเทศบาลนคร ผู้แทนประชาคมตำบลในพื้นที่เป้าหมายของโครงการ ผู้แทนสถาบันวิชาการ โดยกรรมการเหล่านี้จะมุ่งเน้น (Focus) การทำงานเชิงยุทธศาสตร์มากยิ่งขึ้น

ดังนั้น หน่วยที่ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนงานที่สำคัญที่สุด คือ คณะกรรมการภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ 4 กลุ่ม โดยจะทำหน้าที่ดึงข้อมูลเชิงพื้นที่มาใช้กำหนดตำแหน่ง (Position) และคิद्यุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ ขณะเดียวกันการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของหน่วยงาน (Function) จะไม่มีการเปลี่ยนแปลง แต่คณะกรรมการภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ 4 กลุ่ม จะทำให้เห็นว่าการทำงานตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ได้ส่งผลให้เกิดการเกื้อกูลและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดหรือไม่ อย่างไร มากน้อยเพียงใด ส่วนการติดตามตรวจสอบหรือประเมินว่าแต่ละหน่วยงานมีการจัดทำแผนงบประมาณตามภารกิจอย่างไรนั้น จะเป็นบทบาทของคณะทำงานสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยสนับสนุนด้านข้อมูล

ประการที่ห้า การเสริมสร้างขีดสมรรถนะของผู้ว่าราชการจังหวัดในการเป็นผู้ขับเคลื่อนกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (Territorial governance) โดยเสนอว่า การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพสูง จะมีที่มาแตกต่างจากจังหวัดทั่วไป คือ จังหวัดนี้เป็นจังหวัดของรัฐบาล ตัวแทนของรัฐบาลจะต้องมีคุณสมบัติพิเศษที่สอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ แต่ไม่ได้หมายถึงไม่ให้นำมาจากกระทรวงมหาดไทย หากแต่กระบวนการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพสูงนั้น จะต้องมิใช่ระบบปกติ แต่ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีคัดเลือกและแต่งตั้ง ส่วนคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพสูง ต้องสามารถทำหน้าที่ประสานงานเครือข่ายได้ มีความต่อเนื่องอยู่ประจำอย่างน้อย 3 ปี และมีการประเมินขีดสมรรถนะ มีกระบวนการสรรหาและประเมินผล รวมถึงระบบจูงใจพิเศษแตกต่างจากผู้ว่าราชการจังหวัดอื่น ๆ

ประการที่หก การเพิ่มขีดสมรรถนะของสำนักงานจังหวัดในจังหวัดที่มีศักยภาพสูง ในการเป็นหน่วยสนับสนุนกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ และทำหน้าที่ผู้จัดการเครือข่าย (Network manager) ซึ่งเดิมบทบาทสำคัญอยู่ที่สำนักงานจังหวัด แต่ข้อจำกัดต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่งผลให้สำนักงานจังหวัดทำงานได้ไม่เต็มศักยภาพเท่าที่ควร คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้สำนักงานจังหวัดทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ โดยมุ่งพัฒนาภาคและยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามคณะกรรมการภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์แต่ละกลุ่ม/ประเด็น พร้อมทั้งสามารถใช้ประโยชน์ทรัพยากรบุคคลร่วมกันได้ รวมทั้งจัดตั้งกลุ่มงานภายในกำหนดให้มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ สอดคล้องกับศักยภาพของแต่ละจังหวัด เช่น กลุ่มงานด้านวิเทศสัมพันธ์ เช่น อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก รวมทั้งการพัฒนาและสนับสนุนระบบคลังข้อมูลสารสนเทศกลางของจังหวัด (Data warehouse)

ประการที่เจ็ด การปรับรูปแบบกลไกการบริหารงานในระดับอำเภอ (Sub-regional arrangement) ให้เอื้อต่อการดำเนินงานของส่วนราชการประจำจังหวัด และสอดคล้องกับลักษณะพิเศษของพื้นที่ คณะผู้วิจัยพบว่า ในหลายจังหวัดลักษณะอำเภอมีความแตกต่างกัน โดยโครงสร้างอำเภอปัจจุบันไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง แต่สิ่งที่น่าสนใจพบว่า หน่วยราชการจำนวนหนึ่งได้ตอบสนองเชิงพื้นที่โดยไม่เกี่ยวข้องกับกลไกการแบ่งส่วนราชการประจำอำเภอเลย ทั้งในรูปแบบหน่วยบริการเฉพาะจุด (Mobile) เนื่องจากบางอำเภอมีประชากรหรือผู้รับบริการเป็นจำนวนมาก บางหน่วยงานมีการจัดตั้งรูปแบบของสาขาที่ไม่ขึ้นกับสำนักงานอำเภอ ให้บริการระดับอำเภอหรือกลุ่มอำเภอ

คณะผู้วิจัยจึงเสนอว่า ในพื้นที่อำเภอขนาดใหญ่ที่เป็นจุดศูนย์กลางเชื่อมโยงการคมนาคมและโลจิสติกส์ ระหว่างจังหวัด ระหว่างภาค หรือระหว่างประเทศ เขตพัฒนาอุตสาหกรรม เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ศูนย์กลางของเขตพัฒนาการท่องเที่ยว อำเภอศูนย์กลางเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และบริการภาครัฐ ระหว่างอำเภอรายรอบ ซึ่งแม้จะอยู่คนละจังหวัดกัน (Growth hub) ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานระดับอำเภอ ในรูปแบบสำนักงานสาขาอย่างเป็นทางการ โดยอาศัยเกณฑ์ปริมาณงานและกลุ่มผู้รับบริการในพื้นที่ และจากพื้นที่ข้างเคียง รวมทั้งพัฒนาสำนักงานอำเภอให้เป็นสถานที่ให้บริการภาครัฐจุดเดียว (Single point of contact) สำหรับภาคธุรกิจและกลุ่มผู้รับบริการของหน่วยงานภายใต้กระทรวงต่าง ๆ เหตุผลของการออกแบบ คือ คณะผู้วิจัยไม่ต้องการให้การจัดหน่วยบริการต้องไปอิงกับที่ว่าการอำเภอ เพราะจะไม่สัมพันธ์กับพลวัตของสภาพชุมชนไทย แต่เรามองในอำเภอในฐานะจุดให้บริการประชาชน โดยใช้หน่วยอำเภอ (Unit) ในกรณีของอำเภอขนาดใหญ่ เช่น อำเภอชุมแพและอำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า การจัดโครงสร้างส่วนราชการประจำอำเภอในฐานะจุดให้บริการควร พิจารณาจากความถี่ของการใช้บริการของประชากร หรือความต้องการการบริการบางอย่างมากเป็นพิเศษ เสนอให้มีสำนักงานสาขา โดยให้มีความเชื่อมโยงกับนายอำเภอในพื้นที่ด้วย

ประการที่แปด การมีปัจจัยเกื้อหนุน และมาตรการทางการคลังเป็นกรณีพิเศษสำหรับจังหวัดที่มีศักยภาพสูง ประกอบด้วย ปัจจัยเกื้อหนุนในทางการคลัง โดยกำหนดเงื่อนไขสำหรับการจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนา จังหวัดที่มีศักยภาพสูง เพื่อเป็นแรงจูงใจกระตุ้นให้หน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาคเกิดการประสานความร่วมมือกัน (Fiscal incentives) เพื่อสร้างแรงจูงใจและแรงกระตุ้นให้หน่วยงานภาครัฐเกิดการประสานงานและร่วมมือกัน โดยมีการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณที่ชัดเจน ว่างบประมาณใดที่มีการเสนอขอเข้ามาและสัมพันธ์กับ ศักยภาพเชิงพื้นที่ จะต้องได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ นอกจากนี้ ควรมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุน การสร้างความเติบโตของภูมิภาค (Regional growth fund) เพื่อให้รัฐบาลสามารถอุดหนุนโครงการภายใต้ ยุทธศาสตร์จังหวัดที่มีศักยภาพได้อย่างต่อเนื่อง ตลอดจนเปิดให้หน่วยงานภาครัฐในภูมิภาคสามารถร่วมกัน จัดทำโครงการพัฒนาเชิงพื้นที่เพื่อเสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวจากรัฐบาลได้ โดยโครงการใดที่มีความสัมพันธ์กับหลากหลายหน่วยงาน เช่น การพัฒนาคมนาคมเชิงพื้นที่ มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดพื้นที่หนึ่ง จังหวัดมีพื้นที่การพัฒนาอีกพื้นที่หนึ่ง และแขวงทางหลวงในพื้นที่เห็นว่าควรมีการเสนองบประมาณร่วมกัน จากทั้งสามหน่วยงาน เพื่อพัฒนาโครงการดังกล่าวนี้ร่วมกัน เป็นต้น และสุดท้าย หน่วยงานภาครัฐที่เป็นภาคี ความร่วมมือภายใต้โครงการภายใต้ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ ต้องร่วมสมทบงบประมาณของหน่วยงานตนเอง บางส่วน (Co-financed project)

ประการที่เก้า การพัฒนากลไกและระบบการติดตามและประเมินผลการบริหารงานในพื้นที่จังหวัด ที่มีศักยภาพสูงขึ้นโดยเฉพาะ ซึ่งได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้แล้วว่าจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผล ต้องพัฒนาระบบติดตามและประเมินผลของจังหวัดที่ศักยภาพ โดยอาศัยฐานของกลไกคณะอนุกรรมการตรวจสอบ และประเมินผลภาคราชการกลุ่มจังหวัด (อ.ค.ต.ป. กลุ่มจังหวัด) ที่มีอยู่ในปัจจุบันอย่างเชื่อมโยงเป็นระบบ และการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการประจำจังหวัด เพื่อเป็นกลไกการบูรณาการ

ระบบการตรวจสอบและประเมินผลภายใต้อำนาจหน้าที่และเครื่องมือของหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกัน มุ่งเน้นการตรวจสอบกรณีพิเศษ ครอบคลุมทั้งมิติกระบวนการ ผลผลิต และผลลัพธ์ของโครงการตามตามแผนงาน ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ และมุ่งเน้นการตรวจสอบติดตามนโยบายของรัฐบาลหรือโครงการสำคัญ ในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพสูงซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

สำหรับข้อพิจารณา คณะผู้วิจัยมีได้ตัดข้อเสนอของภาครัฐที่มีอยู่หลายประการของสำนักงาน ก.พ.ร. และรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องเกณฑ์การจัดตั้งหน่วยงานในเชิงพื้นที่ แต่คณะผู้วิจัยได้เสนอให้มีการปรับหรือโครงสร้างขนาดใหญ่ แต่จะใช้โครงสร้างเดิมที่มีอยู่ทำงานร่วมกันในทิศทางใหม่ ๆ เช่น การจัดวางหลักเกณฑ์การจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาค การทบทวนและปรับเปลี่ยนการจัดแบ่งภาคหรือเขตของการบริหารราชการส่วนกลางในภูมิภาคนั้น ๆ ให้มีความสอดคล้องกัน หน่วยราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม ให้มีส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นผู้แทนกระทรวงเพียงหน่วยงานเดียว (One Roof) รวมทั้งการการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ระดับภาค รวม 6 ภาค โดยรวมคือการออกแบบกลไกโดยอิงกับโครงสร้างเดิมให้มากที่สุด

ลำดับถัดไปขอเรียนเชิญผู้ทรงคุณวุฒิสองท่าน ท่านแรก รองศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย อาจารย์ประจำภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเคยรับราชการกระทรวงมหาดไทย มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับราชการส่วนภูมิภาคจำนวนมาก อีกท่านหนึ่ง รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ และอาจารย์ประจำสาขาวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งมีประสบการณ์การวิจัยเรื่องการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเช่นกัน ขอให้ท่านช่วยให้คำแนะนำ วิพากษ์ และชี้แนะงานวิจัยนี้

### **รองศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย**

#### **อาจารย์ประจำภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**

สวัสดิ์ทุกท่าน อยากเรียนให้ทุกท่านทราบว่า งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาคมีมายาวนานอย่างน้อยกว่า 30 ปี ซึ่งงานวิจัยหนึ่งของตนเป็นที่มาของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) และคณะกรรมการบริหารงาน (กบอ.) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

สำหรับงานวิจัยโครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0) ซึ่งมีการจัดประชุมรายงานผลการศึกษาและรับฟังความคิดเห็นในครั้งนี้ โดยความเห็นส่วนตัวคิดว่า งานวิจัยนี้ยังคงมีการศึกษาภายใต้โจทย์หรือกรอบปัญหาเดิม หากนับตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ท่านอาจารย์มีชัย ฤชุพันธุ์ พยายามผลักดันแนวคิดการปฏิรูประบบราชการ หรือที่เรียกว่า “ฟ้าผ่าที่พญา” เมื่อปี พ.ศ. 2525 เมื่อเวลาผ่านไป 30-35 ปี โจทย์การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินมิได้มีการนำมาทบทวนเพื่อปรับปรุงและแก้ไข ดังนั้น หากผลการศึกษาในครั้งนี้ ทางสำนักงาน ก.พ.ร. ไม่ได้ผลักดันให้มีการปรับปรุงหรือยุบโครงสร้างใหม่ก็คงเป็นเรื่องลำบาก แต่ก็ยังปรับไม่ได้ หากอาจารย์มีชัย ฤชุพันธุ์ ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่

เพราะท่านเป็นคนเขียนร่างเมื่อปี พ.ศ. 2518 โดยยึดพื้นฐานโครงสร้างไว้แบบเดิม และประเด็นปัญหาตามที่ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์ ได้นำเสนอไปนั้น แม้จะชี้ให้เห็นปัญหาเดิม แต่ก็มีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้น เพราะมีความพยายามจัดสรรงบประมาณยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเพิ่มขึ้น

ประสบการณ์ที่ผ่านมา เคยทำวิจัยเรื่องงบประมาณของรัฐบาล 6,000 ล้านบาท สมัยนายโมฆิต ปันเปี่ยมรัฐ ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ปรากฏว่าใช้รูปแบบดังกล่าวได้ 3-4 ปี ก็ประสบปัญหา เนื่องจากระบบบริหารราชการจังหวัดนำเงินงบประมาณไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ เช่น ก่อสร้างสนามเทนนิส ทำโครงการพัฒนาในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งเป็นปัญหาที่ขึ้นอยู่กับกลไกการบริหารราชการในจังหวัดและยังไม่เคยได้รับการแก้ไข เพราะฉะนั้น แม้ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์ จะมีข้อเสนอดีเพียงใด แต่หากไม่มีการปรับปรุงในเชิงโครงสร้างเลยจะไม่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ อาทิ เรื่องระบบการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ตั้งแต่มติคณะรัฐมนตรี แม้จะมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 แต่มิได้มีผลในเชิงปฏิบัติมากนัก แม้จะให้สำนักงาน ก.พ.ร. ทบทวนข้อจำกัดต่าง ๆ แล้วก็ตาม ทำให้การมอบอำนาจยังไม่เกิดขึ้นอย่างเต็มที่

ก่อนหน้านี้ได้มีโอกาสพูดคุยกับรองผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีในประเด็นการพัฒนาพื้นที่ มีโจทย์ที่น่าสนใจว่า จังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นพื้นที่ที่ก้าวกระโดดอย่างรวดเร็วในแง่การพัฒนา ดูได้จากจำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้ามาทางสนามบิน 70-80 เปอร์เซนต์ เป็นชาวต่างชาติ มีสนามบิน 2 แห่ง และกำลังจะมีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งแห่ง จำนวนผู้เดินทางผ่านสนามบินประมาณ 1.5-1.6 ล้านคน และคาดว่า 5-6 ปีข้างหน้าจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติจะแซงหน้าจังหวัดกระบี่ ขณะที่จังหวัดภูเก็ตมีความแออัดของจำนวนนักท่องเที่ยวอย่างมาก และมีแนวโน้มว่าจังหวัดกระบี่กำลังจะแออัดตามมา และขยายไปทางจังหวัดตรัง

นโยบาย Thailand 4.0 ก็ได้เขียนเรื่องนี้ไว้ และการแบ่งกลุ่มจังหวัดอาจมีความแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีกล่าวว่า ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีไม่ได้เสนอเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างในแบบที่คณะผู้วิจัยเสนอ เพียงแต่กล่าวว่าจังหวัดจะต้องจัดทำยุทธศาสตร์จังหวัดให้แล้วเสร็จภายในสิ้นเดือนกันยายน พ.ศ. 2560 ปัญหาที่พบคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดรับรู้ปัญหาและความต้องการการพัฒนาเชิงพื้นที่ แต่คิดวางแผนอะไรหรือขับเคลื่อนงานยังทำไม่ได้ เช่น เมื่อโยนโจทย์คำถามว่า การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยจะมองไปข้างหน้าของจังหวัดสุราษฎร์ธานีใน 20 ปีข้างหน้าอย่างไร เป็นข้อมูลสำคัญที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีต้องการคำตอบว่า การคมนาคมขนส่งและการเชื่อมโยงเส้นทางการบินในอนาคตข้างหน้าจะเป็นอย่างไร รวมไปถึงจากกรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม แต่จังหวัดสุราษฎร์ธานีไม่ได้คำตอบจากหน่วยงานเหล่านี้ และทำอะไรไม่ได้

สำหรับพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ได้มีโอกาสประชุมเมื่อประมาณ 2-3 สัปดาห์ก่อนหน้านี้ เมื่อเครื่องบินไปลงที่สนามบินแม่สอด ได้พูดคุยกับภาคเอกชนและนายอำเภอแม่สอด แต่นายอำเภอแม่สอดไม่ได้ร่วมเดินทางไปร่วมประชุมด้วย เลยนึกในใจว่าระบบบริหารแบบอำเภอจะอย่างไร เพราะพื้นที่อำเภอแม่สอดอยู่ใกล้กับตัวอำเภอเมืองจังหวัดตากค่อนข้างมาก เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมก็มาไม่ได้ ขณะที่ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก กระทรวงคมนาคมมีโครงการจัดทำทางหลวงพิเศษผ่านกลางหมู่บ้าน

และชุมชน แต่ประชาชนไม่ทราบแนวทางการพัฒนาดังกล่าวมาก่อน เพราะรัฐบาลมุ่งเป้าการพัฒนาเพื่อเป็น ศูนย์กลาง (Hub) โดยจัดสรรงบประมาณสนับสนุนเส้นทางรถไฟพัฒนาพื้นที่ แต่ทางจังหวัดไม่รับรู้แนวทางการพัฒนา ดังกล่าวมาก่อนเลย

ปัญหาทั้งหมดนี้เกี่ยวข้องกับข้อเสนอของคณะผู้วิจัย แต่คณะผู้วิจัยตั้งประเด็นที่อยู่ “นอกกรอบ” ให้กับ สำนักงาน ก.พ.ร. ช่วยมองโครงสร้างทั้งระบบว่า จังหวัดแต่ละแห่งซึ่งจำแนกเป็นพื้นที่ที่มีความโดดเด่น เช่น พื้นที่พัฒนาอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การค้าชายแดน และอื่น ๆ นั้น ในสภาพความเป็นจริงมิได้มี ลักษณะเด่นลักษณะใดลักษณะหนึ่งเพียงอย่างเดียว เช่น อำเภอพบพระ จังหวัดตาก มีการพัฒนาเกษตรที่ล้ำหลัง อย่างมาก หรือกล่าวได้ว่าทุกจังหวัดมีความสลับซับซ้อน กล่าวอีกนัยหนึ่ง มีหลายจังหวัดที่มีลักษณะเด่น ที่ผสมผสานของลักษณะเด่นที่สำคัญในแต่ละจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแปรตัวหนึ่งที่สำคัญ เช่น จังหวัดเชียงใหม่ เป็นศูนย์กลางภูมิภาค แต่ความเจริญกระจุกที่ตัวเมืองเชียงใหม่ตามทฤษฎีแรงดึงดูด และศูนย์กลางทาง วัฒนธรรม แต่อำเภอพื้นที่ห่างไกลยังคงเป็นพื้นที่ชนบท แตกต่างจากบางพื้นที่ในจังหวัดภูเก็ตหรือจังหวัดกระบี่ มีการพัฒนาในลักษณะเดียวกันทั้งหมดเพราะเป็นเมืองขนาดเล็ก ดังนั้น จึงต้องคิดถึงพื้นที่แต่ละจังหวัด โดยละเอียดถี่ถ้วนด้วย

อีกกรณีหนึ่งคือ จังหวัดนครราชสีมา มีการพัฒนารถไฟความเร็วสูงและมีการสร้างช่องทางด่วนพิเศษ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้แทนของภาคเอกชนพยายามพัฒนาจังหวัดให้เป็นศูนย์กลาง ความเจริญและเหนือกว่าจังหวัดขอนแก่นให้ได้ โดยการดัดศักยภาพต่าง ๆ ภายในจังหวัด เช่น ซากดึกดำบรรพ์ ของไดโนเสาร์ การพัฒนาสนามบินของจังหวัดนครราชสีมา และกำลังผลักดันเที่ยวบินพาณิชย์มาที่จังหวัด นครราชสีมา ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2535 สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีโอกาสจัดทำแผนการลงทุนจังหวัด พบว่า ทั้งจังหวัดนครราชสีมา จังหวัดร้อยเอ็ด และจังหวัดบุรีรัมย์ ต่างพยายามของงบประมาณก่อสร้าง สนามบินทั้งหมด เลยโต้แย้งกลับไปว่าจะทำเช่นนั้นไม่ได้ เพราะมีพื้นที่ติดกัน แต่ท้ายที่สุดก็ได้รับการอนุมัติ อย่างไรก็ตาม สนามบินของจังหวัดร้อยเอ็ดและจังหวัดบุรีรัมย์ไม่มีผู้ใช้บริการมากนัก ขณะที่จังหวัด นครราชสีมา ทั้งข้าราชการและภาคเอกชนต่างต้องการใช้บริการสนามบิน แต่มิใช่เพื่อต้องการบินจาก นครราชสีมาไปกรุงเทพมหานคร แต่ต้องการเชื่อมเส้นทางการบินระหว่างจังหวัด เช่น นครราชสีมา-เชียงใหม่ นครราชสีมา-สุราษฎร์ธานี เพื่อเชื่อมโยงจังหวัดท่องเที่ยวและดึงนักท่องเที่ยวเข้ามาในพื้นที่

นอกจากนี้ ขณะที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยวางแผนการท่องเที่ยวกำหนดให้พื้นที่ 4 เกาะ เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ เช่น เกาะสมุย และเกาะพะงัน เป็นต้น เมื่อแผนการท่องเที่ยวถูกจัดขึ้นโดยส่วนกลาง ท้ายที่สุดจังหวัดของแหล่งท่องเที่ยวเหล่านี้ต้องจัดทำโครงการต่าง ๆ ให้สอดคล้องตามไปด้วย แต่การท่องเที่ยว แห่งประเทศไทยไม่ได้พิจารณาครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด เช่น จังหวัดสุราษฎร์ธานี แม้จะมีเกาะสมุย แต่ก็ยังมี เชื้อนเขียวหวาน และแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมอีกจำนวนมาก แต่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยกลับไม่ได้ ประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวเหล่านั้นให้ด้วย

สำหรับข้อเสนออื่น ประการแรก การกำหนดรูปแบบการบริหารราชการจังหวัด สำนักงาน ก.พ.ร. ต้องคุยกับสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากที่มาของ



คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (อ.ก.น.จ.) ในสังกัดสำนักงาน ก.พ.ร. นั้น มีที่มาจากกรณีก่อตั้งขึ้นของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ต้องคุยกันว่างานบริหารสาธารณะทั่วไป ควรถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด หากจังหวัดต้องการทำหน้าที่ ในเชิงยุทธศาสตร์ เพราะอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายในบางเรื่องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่าง ๆ จำนวนมาก จากประสบการณ์ที่ผ่านมาพบว่า “ศูนย์ดำรงธรรม” เป็นตัวอย่างของหน่วยงานที่ต้องเข้ามาคอยแก้ไขปัญหา ข້อร้องเรียนต่าง ๆ จากประชาชนในทุกเรื่อง เพราะฉะนั้น การแก้ไขปัญหาประชาชนก็จะให้หน่วยงานราชการ ส่วนภูมิภาคในพื้นที่ดำเนินการแก้ไขต่อไป แต่หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคเหล่านี้กลับประสบปัญหา เพราะบางประเด็นปัญหา แม้จะอยู่ในอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงแต่คาบเกี่ยวกับหลายหน่วยงาน และอำนาจเชิงภารกิจ (Function) ก็เป็นอำนาจในทางกฎหมาย ฐานของกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติว่าอำนาจตามกฎหมายเป็นของหน่วยงานราชการ ส่วนภูมิภาค ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เรื่องการจัดการน้ำ เพราะส่วนกลาง ยังไม่ได้มอบอำนาจในเรื่องนี้ ทั้งนี้ การมอบอำนาจดังกล่าวมิได้เป็นการมอบอำนาจตามปกติ แต่เป็นอำนาจในเชิง กฎหมายเฉพาะ

ประการที่สอง หากเราพิจารณาบนพื้นฐานของปัญหาของกลุ่มจังหวัดทั้ง 18 กลุ่ม ซึ่งปัจจุบันเป็นส่วนหนึ่ง ของ Thailand 4.0 โดยกำหนดว่าแต่ละจังหวัดต้องเป็นอย่างไรชัดเจน แต่ไม่มีการกล่าวถึงการปรับปรุงและ พัฒนากลไกการบริหารงานกลุ่มจังหวัดใหม่ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับทิศทางหรือบริบทพื้นที่ไม่มากนัก เมื่อ 30 ปี ก่อน ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้เสนอกับรัฐบาลว่าจะให้มี “รัฐมนตรีประจำภาค” หรือ “รองนายกรัฐมนตรีประจำภาค” เพราะรัฐมนตรีไม่มีภารกิจเฉพาะด้านแต่ทำได้เมื่อรองนายกรัฐมนตรี มอบหมาย รองนายกรัฐมนตรีจะไม่สามารถก้าวท้าวายของรัฐมนตรีประจำกระทรวงได้ แต่ไม่สามารถผลักดัน ได้สำเร็จ แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจต้องใช้เวลาพอสมควร หรืออีกประมาณ 20 ปีข้างหน้า จึงปรับปรุง แก้ไขระบบบริหารราชการแผ่นดินทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นระบบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของการบริหาร ราชการส่วนกลาง หรืออาจจะปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดทั้งระบบก็ได้ นอกจากนี้ ในอดีต สำนักงาน ก.พ.ร. เคยมีแนวคิดให้ส่วนภูมิภาคแปรสถานภาพเป็นข้าราชการประจำจังหวัด แต่ไม่มีการ ดำเนินการต่อ เพราะรัฐบาลในสมัย ดร.ทักษิณ ชินวัตร ไม่สนับสนุน

เครื่องมือในเชิงยุทธศาสตร์เริ่มต้นขึ้นในยุคเร่งรัดพัฒนาชนบท มีความพยายามแก้ไขสร้างระบบ การประสานงานของจังหวัด กลุ่มจังหวัด และส่วนราชการทั้งหมด การประสานงานเหล่านั้นก็ยังคงเป็นเพียง การประสานงานเท่านั้น ในยุคต่อมามีความพยายามแก้ไขโจทย์เดิม จนกระทั่งออกมาแก้ไขเป็นยุทธศาสตร์ จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ปัญหาต่อมาได้มีการจัดสรรงบประมาณให้ยุทธศาสตร์แต่ละจังหวัด รวม 6,000 ล้านบาท จนกระทั่งสำนักงบประมาณยินยอมให้มีงบประมาณจังหวัด ซึ่งในระยะแรกงบประมาณรวมกันประมาณกว่า 10,000 ล้านบาท จนกระทั่งปัจจุบันงบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ประมาณ 5,000 ล้านบาท รวมทั้งประเทศ 18 กลุ่มจังหวัด รวมทั้งหมดประมาณ 100,000 ล้านบาท แต่กลับพบปัญหาว่า ส่วนภูมิภาค และอำเภอยังคงทำงานเหมือนเดิม กล่าวคือ ไม่รู้ว่าวัตถุประสงค์หรือความเหมาะสมของงบประมาณตามแผน

ยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดคืออะไร หรือลักษณะการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ในพื้นที่กลับทำงาน ออกแบบและขับเคลื่อนได้ไม่มีประสิทธิภาพ เคยตั้งคำถามกับสำนักงาน ก.พ.ร. ว่าทางสำนักงาน ก.พ.ร. เคยมีการประเมินแผนยุทธศาสตร์เหล่านั้นหรือไม่ มากน้อยเพียงใด และมียุทธศาสตร์อะไรบ้างที่มีความโดดเด่น หรือเป็นเรื่องที่กลุ่มจังหวัดหรือจังหวัดเหล่านั้นจะสามารถบริหารจัดการได้

ประการที่สาม ผู้ว่าราชการจังหวัด เดิมมีความพยายามเปลี่ยนแปลงหลายครั้งแต่ทำไม่ได้ เนื่องจากวัฒนธรรมเชิงโครงสร้างที่ฝังรากลึกอย่างเหนียวแน่นของกลุ่มนักปกครอง แม้แต่ฝ่ายการเมืองพยายามเข้ามาเปลี่ยนแปลงหลายครั้งก็ไม่สามารถทำได้ แม้แต่คนของกระทรวงมหาดไทยที่พยายามผลักดันเรื่องนี้ก็ไม่สามารถ และเข้าไปชมรมข้าราชการบำนาญของกระทรวงมหาดไทยไม่ได้ กล่าวคือ ทำให้คนผลักดันอยู่ไม่ได้ เพราะฉะนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดบนพื้นฐานที่มีอยู่ในปัจจุบันจึงมีการพยายามปรับปรุงมากยิ่งขึ้น แต่เราควรให้ความสำคัญกับเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงคนเดียวหรือไม่ และข้อเสนออีกประการหนึ่ง คณะผู้วิจัยระบุว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดควรเป็นผู้ที่มีความอาวุโส แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เข้ามาในจังหวัดพื้นที่แบบนี้ รัฐบาลจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ โดยอาจจัดให้มีการแก้กฎหมายราชการแผ่นดินให้มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง โดยกำหนดให้มีรัฐมนตรีประจำภาคและมีอำนาจตามกฎหมาย แต่ไม่เอารูปแบบรองนายกรัฐมนตรี เพราะเคยทดสอบมาแล้วและไม่บรรลุประสิทธิผลเท่าที่ควรเพราะไม่มีอำนาจ หากต้องการให้จังหวัดเป็นส่วนราชการที่สามารถของงบประมาณได้โดยตรงเหมือนส่วนราชการและขึ้นตรงกับรัฐมนตรีประจำภาค และเอาแผนงานและงบประมาณเข้าสู่มติคณะรัฐมนตรี หากเป็นเช่นนี้จะเท่ากับว่ารัฐบาลอยู่ในฐานะผู้สนับสนุนการพัฒนาพื้นที่จังหวัดโดยทันที

ประการที่สี่ การปรับปรุงส่วนราชการอำเภอ ต้องทบทวนว่าปัจจุบันอำเภอมีภารกิจและและไม่มีภารกิจอะไรบ้าง ทั้งนี้ ผลการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานอำเภอในสมัยรัฐบาล ดร.ทักษิณ ชินวัตร ปี พ.ศ. 2545 อำเภอได้ถูกตัดแขนตัดขา ส่วนราชการประจำอำเภอไม่เหลืออำนาจ บทบาท และภารกิจ คงเหลืออยู่เลย เคยเดินทางไปอำเภอแห่งหนึ่งในจังหวัดตาก นายอำเภอกล่าวว่า ไม่มีอะไรทำงาน จึงเป็นที่มาของหน่วยบริการเฉพาะจุด เช่น การยุบสำนักงานปศุสัตว์ประจำอำเภอ ส่งผลให้เกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ต้องนำสัตว์ไปขึ้นทะเบียนที่จังหวัด ทำให้เกิดความวุ่นวายอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดตั้งจุดบริการประจำสาขา และนำระบบเคลื่อนที่มาใช้ อย่างไรก็ตาม งานวิจัยครั้งนี้ต้องให้ความสำคัญว่า หากตัดภารกิจหลักของส่วนราชการจังหวัดและให้อำเภอจัดทำ จะให้อำเภอเป็นองค์กรในการประสานงานและแผนงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอด้วยหรือไม่ ทำให้อำเภอสามารถแก้ปัญหาทุกเรื่องของประชาชน หากทำเช่นนั้นต้องแก้กฎหมายระเบียบบริหารราชการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โดยดึงอำนาจหน้าที่ของอำเภอที่อยู่ในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ที่ไม่สามารถใช้ได้และไม่ทันสมัยแล้ว แต่มาเขียนเป็น “การบริหารราชการอำเภอแนวใหม่” และดึงภารกิจที่จังหวัดทำทั้งหมดมารวมกันไว้ที่อำเภอ และจังหวัดก็ทำหน้าที่อำนาจหน้าที่เชิงยุทธศาสตร์แทน

สำหรับคณะกรรมการภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ ที่มีพื้นที่ (Place) กับ คน (People) เป็นที่มาอยู่กับอำเภอ ส่วนคณะกรรมการภาคีหุ้นส่วนเชิงธุรกิจ (Business) ต้องเป็นกลไกที่ทำในระดับจังหวัด มองในโครงการขนาดใหญ่

แต่การขับเคลื่อนงานในทางปฏิบัติให้เป็นของกลไกเชิงพื้นที่ ถ้าเป็นเช่นนั้นหมายความว่า ส่วนราชการในระดับจังหวัดจะมี แต่บุคลากรจะมีจำนวนไม่มาก เพราะบุคลากรต้องถูกส่งมาในระดับอำเภอ แต่มีได้หมายความว่า บริการให้กับเฉพาะคนในอำเภอนั้น แต่หมายความว่าบุคลากรที่ประจำอยู่ในอำเภอหนึ่งสามารถให้บริการวิ่งรอบด้านในพื้นที่อำเภอข้างเคียงกันได้ เหมือนสำนักงานปศุสัตว์อำเภอ หากมีทุกอำเภอจะทำให้อัตรากำลังมีจำนวนมากเกินไป นั่นคือการจัดโครงสร้างระดับอำเภอ ซึ่งจะต้องดำเนินการควบคู่กับการแบ่งอำนาจหน้าที่ชัดเจน พร้อมทั้งให้อำนาจในการกำกับดูแลให้อยู่ที่อำเภอกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะนายอำเภอสามารถกำกับดูแลได้

ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ต้องทำงานเชิงยุทธศาสตร์ควบคู่กับจังหวัด โดยจังหวัดยังมีบทบาทในเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย เพราะจังหวัดยังคงต้องมียุทธศาสตร์หลักในการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับ เช่น นิคมอุตสาหกรรม แต่ปัญหาที่ผ่านมา คือ จังหวัดไม่สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้ เพราะกฎหมายเหล่านั้นระบุเฉพาะอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมไว้ ซึ่งต้องมอบอำนาจให้จังหวัดในการดำเนินการ

ส่วนคณะกรรมการระดับจังหวัด ที่ผ่านมามี กบจ. และ กบก. มีขนาดใหญ่เกินไปในการขับเคลื่อนเชิงยุทธศาสตร์ หากมีการส่งงานมาที่ส่วนราชการประจำอำเภอแล้ว จะทำให้จังหวัดเป็นหน่วยงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์หลักที่ชัดเจนมากขึ้น เราไม่ควรสร้างผู้ตรวจราชการสำนักนายกให้มีคุณค่ามากกว่าผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้น จังหวัดจึงควรมีบทบาทหลักเพียงการขับเคลื่อนงานเชิงยุทธศาสตร์เท่านั้น และให้ฝ่ายการเมืองหรือรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบการติดตามตรวจสอบ และให้แต่ละกลุ่มจังหวัดรายงานผลการปฏิบัติราชการต่อคณะรัฐมนตรี หากทำไม่ได้ให้นายกรัฐมนตรีปลดออก หรือหากมีปัญหาอย่างหนึ่งอย่างใด สามารถให้รัฐมนตรีประจำภาคเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหาในพื้นที่เหล่านั้นได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจะทำให้หัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนมาอยู่ที่ส่วนราชการระดับอำเภอแทน คิดว่าโครงการนี้ยังศึกษาการบริหารราชการแผ่นดินระดับอำเภอไม่ได้ดีมากนัก เพราะอำเภอไม่มีภารกิจอะไรที่ชัดเจน ซึ่งอาจจะต้องมีการศึกษาเกี่ยวกับการสร้างตัวแบบอำเภอที่มีลักษณะแตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ หรือให้อำเภอทำอะไร แต่การพัฒนาตัวแบบอำเภอไม่ได้ให้เพิ่มอำนาจให้อำนาจนายอำเภอหรือปลัดอำเภอมากขึ้น เพราะขณะนี้หน่วยงานเหล่านั้นออกพื้นที่เพื่อบริการประชาชนไม่ดีเท่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและเข้าใจพื้นที่มากกว่า ดังนั้น ควรต้องมีการศึกษาเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารส่วนราชการระดับอำเภออีกครั้ง

ประการสุดท้าย สำนักงานจังหวัด 40-50 ปี ที่ผ่านมา พบว่า บุคลากรที่เคยทำงานในสำนักงานจังหวัดได้เติบโตในตำแหน่งหน้าที่การงาน จนเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดจำนวนมาก แต่คนเหล่านั้นส่วนใหญ่มาจากฝ่ายอำนวยการหรืองานธุรการมากกว่า ส่วนฝ่ายยุทธศาสตร์ยังมีอยู่จำนวนน้อย ส่วนโครงสร้างสำนักงานจังหวัดที่คณะผู้วิจัยเสนอมา โดยส่วนใหญ่มีแนวโน้มล้มเหลว เพราะโดยส่วนใหญ่หวังข้อมูลจากสำนักงานสถิติจังหวัดซึ่งข้อมูลไม่ทันสมัย หรือการพยายามขับเคลื่อนงานหลายอย่างก็ล้มเหลวเช่นกัน หากต้องการให้สำนักงานจังหวัดมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์แล้ว ต้องรู้ทั้งระบบข้อมูล อย่าให้สำนักงานสถิติจังหวัดใช้ชุดข้อมูลที่ออกแบบโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ จังหวัดไม่ควรใช้ข้อมูลส่วนนั้นมาเป็นประเด็นปัญหาในการวางแผนหรือวิเคราะห์สถานการณ์ เพราะขาดความทันสมัย และเป็นปัญหาที่พบในส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อต้องการข้อมูลสำคัญมักขอข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ เช่น จำนวนผู้โดยสารที่เดินทางมาท่องเที่ยว ในจังหวัดมีจำนวนเท่าใด และส่วนใหญ่พักที่ใด ซึ่งข้อมูลเชิงลึกลักษณะนี้ สำนักงานสถิติแห่งชาติไม่ได้เก็บรวบรวมไว้ ดังนั้น สำนักงานจังหวัดควรแยกหน่วยยุทธศาสตร์ออกจากหน่วยธุรการ และคนที่เข้ามาเป็นหัวหน้าและบุคลากรของหน่วยยุทธศาสตร์ในสำนักงานจังหวัด จะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเลือกคนเข้ามาร่วมในการจัดและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ร่วมกับหน่วยยุทธศาสตร์ของสำนักงานจังหวัดได้หรือไม่ หากทำเช่นนี้ได้จะทำให้การขับเคลื่อนงานเชิงยุทธศาสตร์สามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## **รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล**

### **คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**

ระหว่างที่ได้รับฟังผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์ และรองศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย มีประเด็นข้อสังเกตสำคัญ 3 ข้อ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง โจทย์วิจัยโครงการนี้ยังไม่เปลี่ยนแปลงหรือแตกต่างออกไปจากโจทย์ของงานศึกษาเกี่ยวกับปรับปรุงและพัฒนากลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีมาอย่างต่อเนื่อง และยาวนานมากนัก และในยุคปฏิรูประบบราชการ ปี พ.ศ. 2545 โจทย์การศึกษาวิจัยก็มีลักษณะที่คล้ายกัน ซึ่งมีใจหายการศึกษาวิจัยเป็นปัญหาของคณะผู้วิจัยชุดนี้ แต่เป็นปัญหาของประเทศไทยทั้งประเทศ สิ่งที่เราพยายามเปลี่ยนสิ่งเป็นมาช้านานได้ไม่ถนัดมากนัก ซึ่งต่อให้งานศึกษาที่ออกมาดีอย่างไร แต่หากผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่เห็นด้วยก็ไม่สามารถผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ เพราะขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล สำหรับข้อเสนอคณะผู้วิจัยมีความน่าสนใจและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบราชการโดยรวม แต่เรื่องการนำไปใช้เป็นเรื่องของระดับนโยบาย

ประการที่สอง ชื่อโครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูง เพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0) อ่านแล้วความคาดหวังของผู้อ่านกับวัตถุประสงค์ และเนื้อหาไม่เข้ากันเลย กล่าวคือ ชื่อเป็นลักษณะของการใช้นวัตกรรมเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งไม่ตรงกับเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์ของสาระของงานโดยตรง ซึ่งต้องสร้างความชัดเจนมากขึ้นและขอให้สำนักงาน ก.พ.ร. ทบทวนใหม่ โดยให้เอาเรื่อง “Thailand 4.0” ออกไป แต่หากไม่เผยแพร่ก็ไม่เป็นไร แต่ควรสร้างความชัดเจนมากขึ้นเพื่อป้องกันความสับสน

ประการที่สาม ไม่มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องการเก็บข้อมูล เพราะมีข้อมูลที่ค่อนข้างดี มีข้อเสนอแนะที่มาจากฐานของการเก็บข้อมูลที่ดี เป็นประโยชน์ต่อทั้งจังหวัดที่ลงไปศึกษา หรือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ต้องมีข้อมูลอ้างอิง และบางจุดข้อมูลอาจจะคลาดเคลื่อนไปบ้าง

สำหรับข้อเสนอแนะจากการศึกษาในครั้งนี้ รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ จะร่วมแลกเปลี่ยนกับรองศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์ และทุกท่านที่เข้าร่วมประชุม ในครั้งนี้ ข้อเสนอเหล่านี้เป็นไปได้อย่างไร ซึ่งต้องถามทั้งผู้ให้ทุนและผู้เข้าร่วมประชุมในครั้งนี้น่า มีความคาดหวังต่อการเปลี่ยนแปลงจากผลการศึกษาในครั้งนี้มาน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม หากให้ข้อเสนอโดยไม่ดูปัจจัยที่เป็นข้อจำกัดในสภาพความเป็นจริง ต้องตั้งคำถามว่า คิดจะแก้กฎหมายบ้างหรือไม่ แต่หากบอกว่า มีความฝันและ

มีความเป็นไปได้ แต่มีเงื่อนไขอะไรกำกับอยู่หรือไม่ อย่างไร ซึ่งในที่นี้ข้อพูดแบบฟันไปไกล ๆ เพราะอะไรก็ตามที่เกิดขึ้นในประเทศไทย จะมีการต่อรองเสมอ เพราะในสภาพความเป็นจริงหากมองในทางกลยุทธ์ จะต้องพูดไปให้เกินความต้องการไว้ก่อน เพื่อการต่อรองที่เกิดขึ้นตามมา เพราะประเทศไทยเราสามารถต่อรองได้เสมอ ในที่นี้ข้อเสนอ ดังนี้

ประการแรก หากกล่าวถึงโครงสร้างและระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประเด็นแรก การบริหารงานบุคคลอยากเห็นการเปลี่ยนแปลงเริ่มจากผู้ที่จะมีมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพสูง โดยให้มีที่มา ระบบการสรรหา มีระบบการแต่งตั้งแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หากคิดว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะทำทั้ง 76 จังหวัด ก็ควรเริ่มจากจังหวัดนำร่อง 4 จังหวัดก่อน ทั้งนี้ ระบบสรรหาในที่นี้อาจมาจากบุคลากรของกระทรวงมหาดไทย ก็ได้ แต่คนที่จะมีมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพ หมายความว่าผู้ว่าราชการจังหวัดก็ควรที่จะเป็นคนที่มีความสมรรถนะ (Competency) และศักยภาพเพียงพอและเหมาะสมกับศักยภาพของจังหวัดนั้นด้วย เพราะฉะนั้น 4 จังหวัดที่เป็นต้นแบบจะต้องกำหนดสมรรถนะให้สอดคล้องกับศักยภาพของแต่ละจังหวัดก่อน แล้วจึงมีกระบวนการสรรหา เมื่อดำรงตำแหน่งแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องอยู่อย่างน้อย 4 ปี ห้ามมิให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาเปลี่ยนแปลง เพราะคนเหล่านี้มาจากกระบวนการสรรหาแบบพิเศษ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถนำทีมรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจาก การเปิดโอกาสให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถพิจารณาเลือกสรรเองได้ โดยให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด 2-3 คน ตามกรอบมาทำงานด้วยกันในพื้นที่ 4 ปี แต่สามารถขอลาออกได้ ในระหว่างดำรงตำแหน่ง และผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเปลี่ยนแปลงได้ โดยก่อนการทำงานต้องมีการจัดทำข้อตกลงตามยุทธศาสตร์ของจังหวัด พร้อมกับมีระบบค่าตอบแทนที่จูงใจ (Incentive) ให้เวลาประเมิน 2 รอบ 2 ปี/ครั้ง เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้น หากประเมินแล้วสามารถทำให้ยุทธศาสตร์สามารถขับเคลื่อนได้ตามเป้าหมาย ให้อยู่ครบวาระ 4 ปี แต่หากไม่ได้ตามเป้าหมายหรือมีข้อทักท้วงจำนวนมาก ก็ต้องสร้างเงื่อนไขไว้ด้วย ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพสูงใช้ระบบสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดบางจังหวัดเท่านั้น อาจมาจากกระทรวงมหาดไทย มิใช่คนนอกกระทรวง แต่ที่สำคัญคือการกำหนดสมรรถนะที่ดีและมีระบบการสรรหาภายใต้ระบบคุณธรรม และสมรรถนะอย่างแท้จริง

ประการที่สอง ระบบการมอบอำนาจของส่วนราชการให้กับจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษ มีความจำเป็นต่อการพัฒนาพื้นที่ศักยภาพพื้นที่ แม้ผู้บริหารหน่วยงานระดับกรมจะรู้สึกหวงอำนาจ แต่หากต้องการพัฒนาพื้นที่อย่างแท้จริง จำเป็นที่จะต้องมีการปล่อยถ่ายอำนาจมายังพื้นที่ โดยกรมที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการหรือศักยภาพของจังหวัดนั้น ๆ จำเป็นต้องมีการทบทวนเรื่องการมอบอำนาจพิเศษบางประการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเหล่านี้ด้วย เพราะแม้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากระบบสรรหาบนฐานสมรรถนะแล้วก็ตาม แต่การขับเคลื่อนงานในพื้นที่ ยังจำเป็นต้องมีอำนาจเพิ่มเติมที่แตกต่างจากจังหวัดทั่วไปด้วย มิใช่ลงไปดำรงตำแหน่งแล้ว ทำอะไรไม่ได้ หรือสั่งใครก็ไม่ทำ พร้อมทั้งให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถร้องขอให้ส่วนราชการในพื้นที่ แม้จะเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ไปตั้งในจังหวัดก็ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด แม้ในทางปฏิบัติจริงจะยาก เนื่องจากทุกคนคิดว่าอยู่คนละสังกัดกัน แต่ก็เป็นเรื่องจำเป็น ดังนั้น อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด 4 จังหวัดเหล่านี้ ต้องมีความพิเศษมากกว่าจังหวัดอื่น ๆ อาจฟังดูคล้ายผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) เพราะ

ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเขียนอำนาจหน้าที่ “พรุณ” ไปทั้งหมด แต่ในกรณีนี้ต้องมีความชัดเจนว่า จะพัฒนาเชิงพื้นที่ด้านใดและมอบอำนาจในด้านนั้น ๆ

ประการที่สาม โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีประเด็นสำคัญที่จะกล่าวดังนี้

หนึ่ง ปัจจุบันพบว่าโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดเหมือนกันทั้งหมด 76 จังหวัด ซึ่งจะต้องกลับไป ทบทวนว่า หน่วยงานเหล่านี้จำเป็นต้องมีเหมือนกันหมดในทุกจังหวัดหรือไม่ หรือควรจะพิจารณาถึงความจำเป็นว่า จะต้องมีหน่วยงานราชการบางอย่างไปทำงานร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัด หรือบางหน่วยงานอาจไม่จำเป็นแล้ว กล่าวคือ ต้องพิจารณาความแตกต่างในเชิงพื้นที่ด้วย

สอง เห็นด้วยกับการปรับปรุงระบบคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) โดยเห็นว่า กบจ. ที่มีส่วนราชการเข้ามานั่งเป็นคณะกรรมการจำนวนมาก บางแห่งมากกว่า 100 คน ทำให้การประชุมไม่มี ประสิทธิภาพ คณะที่คน/หน่วยงานที่ทำงานจริงไม่มีกี่คน ยกเว้นผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานเชิงรุก โดยกลไก กบจ. อาจไม่จำเป็นต้องยุบเอาไว้ประชุมเพื่อเป็นเกียรติตามหลักเกณฑ์ของทางราชการ แต่ในเชิงบริหาร จำเป็นต้องมีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพที่ทำงานจริง และในจังหวัดเหล่านี้ มิได้หมายความว่า ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและองค์ประกอบต่าง ๆ มีเหมือนกันในทุกจังหวัด แต่ต้องออกแบบโครงสร้างและ องค์ประกอบภายในใหม่ หากส่วนราชการบางหน่วยเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ควรดึงเข้ามาร่วมในโครงสร้างของ คณะกรรมการดังกล่าว หากไม่หน่วยงานใดไม่เกี่ยวข้องก็ไม่จำเป็นต้องดึงเข้ามาอยู่ภายในโครงสร้างแต่อย่างใด

สาม ควรมีบุคคลภายนอกช่วยทำงานในเชิงการบริหารงานยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะภาคีหุ้นส่วนใน จังหวัด เช่น ภาคเอกชน วิชาการ ประชาสังคม และคนที่มีความรู้ความสามารถจากส่วนกลางมาเข้าร่วมเป็น องค์ประกอบด้วย โดยมีระบบจูงใจว่าการประชุมต้องมีงบประมาณค่าตอบแทนเป็นค่าเบี้ยประชุมแก่ บุคคลภายนอกสูงกว่าเบี้ยประชุมทั่วไป เช่น เบี้ยประชุมขั้นต่ำ 10,000 บาท หรือคล้ายกับคณะกรรมการ ระดับชาติที่มีเบี้ยประชุม 6,000 บาท เพราะค่าตอบแทนจะทำให้เกิดความรู้สึกเชิงบวก อยากทำงาน และ ได้รับเกียรติ ทั้งนี้ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพมีบทบาทหน้าที่สำคัญคือ การแนะนำการบริหารงาน จังหวัด จัดวางวิสัยทัศน์และนโยบาย วิเคราะห์ว่าอะไรคือศักยภาพของจังหวัด และดูทิศทางการบริหารงาน ของผู้ว่าราชการจังหวัด และองค์ประกอบไม่ควรเกิน 15 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่เหมาะสม อาจมีบุคคลภายนอก ที่สำคัญประมาณ 3-4 คน ซึ่งประเด็นที่กล่าวนี้ ถือเป็นมุมมองเชิงโครงสร้าง

ประการที่สี่ ระบบงบประมาณ จังหวัดที่มีศักยภาพสูงจะต้องมีระบบการจัดสรรงบประมาณรูปแบบใหม่ แยกจากจังหวัดทั่วไป โดยคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ต้องให้งบประมาณที่แตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ เพราะปัจจุบันจำนวนเงินงบประมาณที่จัดสรรจะมีลักษณะที่อยู่ใน ระดับใกล้เคียงกัน แตกต่างกันเล็กน้อยตามขนาดจังหวัด/ประชากร เช่น ภายในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน จังหวัดหนึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณ 200 ล้านบาท จังหวัดใกล้เคียงได้รับงบประมาณ 300 ล้านบาท เป็นต้น แต่จังหวัดที่มีศักยภาพสูงเหล่านี้เป็นระดับพันล้านบาท เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าจากการเปลี่ยนแปลง กระบวนการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและอื่น ๆ ดังนั้น จังหวัดพิเศษเหล่านี้จะต้องมีการจัดสรรงบประมาณ แยกต่างหาก โดยต้องมาพร้อมระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่เป็นรูปธรรม

ประการที่ห้า การดึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม โดยการใช้งบกองทุนร่วมลงทุน (Matching fund) โดยให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดพิเศษ เพื่อให้สามารถกำกับให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในพื้นที่จัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์จังหวัดได้ ซึ่งเป็นรูปแบบการดึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาทำงานร่วมกับจังหวัด ขอหยิบยกตัวอย่างกรณีบางจังหวัดที่มีขนาดใหญ่พบว่า องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดมีงบประมาณรายจ่ายประจำปีสูงถึง 2,000 ล้านบาท เทศบาลบางแห่งมีงบประมาณรายจ่ายประจำปี 1,000 ล้านบาท มิได้หมายความว่าให้นำเงินทั้งหมดมาช่วยจังหวัด แต่ให้กำหนดสัดส่วนของงบประมาณสำหรับพัฒนาตามยุทธศาสตร์จังหวัดเป็นสัดส่วนร้อยละอย่างชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องมีหมวดงบประมาณรายจ่ายอย่างเป็นทางการเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และต้องอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างชัดเจน เพื่อพัฒนาจังหวัดตามแผนยุทธศาสตร์ร่วมกัน และหลีกเลี่ยงแนวทางการบังคับ/ร้องขอแบบไม่เป็นทางการที่ปรากฏอยู่เดิม อีกทั้งจังหวัดที่มีศักยภาพสูง หากผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานไม่เข้าเป้า จะต้องลดงบประมาณที่จัดสรรให้ลง นอกจากนี้ จังหวัดที่มีศักยภาพสูง หากผู้ว่าราชการจังหวัดขับเคลื่อนงานตามแผนยุทธศาสตร์ครบ 2 ปี แล้วไม่เป็นไปตามเป้าหมาย จะต้องมีการตั้งงบประมาณส่วนหนึ่ง แต่หากประสบความสำเร็จอาจมีการเติมงบประมาณเพิ่มเติมให้ ซึ่งจะต้องพิจารณาตามความเหมาะสม

ประการสุดท้าย จังหวัดที่มีศักยภาพสูงจำเป็นต้องดึงภาคส่วนภายนอกที่มีความหลากหลายให้เข้ามาร่วม โดยสมัครใจ เพื่อให้การประชุมและทำงานร่วมกันเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้ คณะกรรมการภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์กลุ่มธุรกิจ (Business) ต้องสอดคล้องตามหลักยุทธศาสตร์ เป็นภาคธุรกิจหลัก (Core business) หรือมาจากผลิตภัณฑ์ชั้นนำของจังหวัด (Product champion) เข้ามาเป็นบุคคลสำคัญ (Key man) เข้าร่วมในโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ

ขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์ และรองศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย และผู้เข้าร่วมประชุมทุกท่าน สิ่งที่ได้กล่าวไปแล้วคือข้อเสนอแนะที่มาจากความคิดบนฐานที่มีได้ยึดติดกับข้อจำกัดทางกฎหมาย และรัฐบาลก็มีอำนาจที่สามารถทำได้เลยตามมาตรา 44 ซึ่งอาจทดลองก่อนใน 4 จังหวัด อีกประการหนึ่ง ปัจจัยสำคัญที่สามารถทำให้ข้อเสนอเหล่านี้ถูกผลักดันได้ คือ 1) นโยบายของรัฐที่ตอบสนอง 2) การเมือง ที่เดิมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละจังหวัดจะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรโครงการต่าง ๆ แต่ข้อเสนอนี้มีได้อยู่บนฐานคิดที่เอาปัจจัยทางการเมืองเข้ามามีส่วนในการเสนอแนะเลย

## **รองศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย**

### **อาจารย์ประจำภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**

ขอเพิ่มเติมจากรองศาสตราจารย์ ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ ที่ได้กล่าวถึงโครงสร้างส่วนราชการประจำจังหวัด ควรปรับโครงสร้างภารกิจหน้าที่ผ่องถ่ายอำนาจลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอำเภอแล้ว โครงสร้างของจังหวัดจะเป็นทีมยุทธศาสตร์อย่างแท้จริง และสอดคล้องกับศักยภาพของจังหวัด เช่น เกษตรกรรม อุตสาหกรรม ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องมีเพียง 1 ชุด และไม่จำเป็นต้องเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด แต่อาจเป็นคนอื่นที่มีความเหมาะสม เช่น ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด

หรือประธานสภาหอการค้าจังหวัด แต่ทั้งหมดนี้อย่างน้อยจะต้องมีฐานอำนาจทางกฎหมายรองรับ โดยเฉพาะ คณะกรรมการบริหาร หมายความว่า มิใช่ให้มาเป็นที่ปรึกษา แต่ต้องให้เป็นองค์กรการตัดสินใจเชิงการบริหาร ซึ่งเป็นการกระทำเชิงปกครองด้วย การสมัครใจก็มีความสำคัญ ขณะที่กฎหมายระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน จะมีผลแก้ไขทันที และมีข้อพึงระวังเรื่องมิติทางกฎหมายที่ซ้อนกันหลายเรื่อง โดยเฉพาะเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ดังนั้น ข้อเสนอเหล่านี้จึงขึ้นอยู่กับ สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้มีอำนาจตัดสินใจ

ทั้งนี้ ได้เคยมีความพยายามปรับปรุงโครงสร้างในรูปแบบที่คล้ายกันนี้หลายครั้ง แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ยกเว้นสามารถตกลงกันได้บางเรื่อง เช่น ภารกิจหน้าที่ ที่มอบอำนาจให้จังหวัด เพราะจังหวัด จะต้องไม่เสียเวลากับเรื่องเล็กน้อย ทั้งนี้ มีข้อพึงระวังอีกประการหนึ่งคือ การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งถึง 4 ปี อาจทำได้ยาก เพราะบางคนต้องการเติบโตขึ้นเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ดังนั้น คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพอาจมาตามสายงานปกติ แต่เปิดโอกาสให้หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้อำนวยการสำนักงานในราชการส่วนกลางที่มีความเชี่ยวชาญมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ระยะเวลา 4 ปี แต่ตำแหน่งดังกล่าวมิใช่หมายถึงความก้าวหน้าในเส้นทางอาชีพ (Career Path) แต่ให้ มีลักษณะคล้ายกับผู้บริหารองค์การมหาชน กล่าวคือ มีอำนาจ มีค่าตอบแทนพิเศษให้ และอาจมีการจัดทำ ประวัติเพิ่มเติมและมีการรองรับในการขึ้นสู่ตำแหน่ง เพราะต้องไม่ลืมว่าปัจจุบันมีตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดมีช่องว่างของช่วงวัยสูงเช่นกัน เช่น รองผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีปัจจุบัน อายุเพียง 54 ปี ทำให้เกิดช่องว่างของผู้ที่จะเกษียณอายุเกิดขึ้นจำนวนมาก ดังนั้น การให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีที่มาจากกระทรวงมหาดไทยอาจไม่เพียงพอ ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่มีศักยภาพต้องเปิดกว้างสำหรับ องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารจังหวัด เช่น พื้นที่อุตสาหกรรม อาจมีตัวแทนจากการนิคมอุตสาหกรรม เข้าร่วมร่วมทีม หรือบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น

**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์**

**หัวหน้าโครงการวิจัย**

ขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสองท่าน ขอเรียนอีกครั้งหนึ่งว่างานวิจัยครั้งนี้ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ จะต้องมีการทบทวนและปรับปรุงข้อเสนอต่าง ๆ อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งได้จากผู้ทรงคุณวุฒิและแบบสอบถามที่แจกให้ ท่านผู้เข้าร่วมประชุม ขอเรียนเชิญท่านที่ต้องการแสดงความคิดเห็น

**นายมนัส สุวรรณรินทร์**

**ผู้อำนวยการส่วนการรักษาสภาพความสงบเรียบร้อย 1 สำนักสอบสวนและนิติการ**

**กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย**

ขอชื่นชมคณะผู้วิจัยที่ออกแบบเสนอทีมงานช่วยพัฒนาจังหวัด แต่ในมุมมองส่วนตัว ประเด็นแรก เห็นว่า ข้อเสนอยังมีข้อบกพร่องซึ่งยังไม่ตอบโจทย์ในบางจังหวัด เช่น จังหวัดตาก เป็นพื้นที่การค้าชายแดน แต่โครงสร้างที่ คณะผู้วิจัยได้เสนอมานั้น คณะกรรมการภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ มุ่งเน้นที่สถานที่ คน การพัฒนาธุรกิจ



และกฎหมาย/คำสั่ง อาจจะต้องเป็นกลุ่มพัฒนาธุรกิจการค้าชายแดน กรณีของจังหวัดภูเก็ตก็คือกลุ่มพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยว

ประเด็นที่สอง ข้อเสนอของคณะผู้วิจัย ไม่ได้ปรับเปลี่ยนกลไกหรือโครงสร้างเดิม มีความเห็นว่าแม้ว่าคณะผู้วิจัยจะมีข้อเสนอออกมา แต่งานวิจัยชิ้นนี้ก็ยังคงเป็นการจัดวางโครงสร้างซ้อนทับกับโครงสร้างเดิมที่กฎหมายกำหนดและรองรับไว้ ท้ายที่สุดไม่สามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในที่นี้จึงขอเสนอให้คณะผู้วิจัยแก้ไขปรับปรุงเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพราะโครงการวิจัยพยายามตอบโจทย์การพัฒนาพื้นที่จังหวัด ส่วนกลางกับจังหวัดคิดและทำกันไปไม่สอดคล้องกัน ดังนั้น โจทย์แรกต้องแก้ไขคำว่า แผนพัฒนาจังหวัด เพราะปัจจุบันรัฐบาลได้กำหนดให้การวางแผนบริหารราชการแผ่นดินผูกพันกับส่วนราชการ แต่มีได้กำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานต่าง ๆ ทำงานในเชิงพื้นที่ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงต้องกลับไปคิดทบทวนว่า เมื่อมีแผนพัฒนาจังหวัดประกาศใช้แล้ว ราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือรัฐวิสาหกิจในพื้นที่จังหวัด มีหน้าที่สนับสนุนช่วยเหลือจังหวัดให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัด เพราะจะทำให้เกิดข้อผูกพันและขอให้หน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาช่วยเหลือได้ นอกจากนี้ ปัจจุบันแผนพัฒนาจังหวัดเป็นเพียงแผนสำหรับของบประมาณเท่านั้น ดังนั้นเสนอให้ส่วนราชการในพื้นที่ต้องเสนอแผนจากส่วนกลางที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดด้วย เช่น การสร้างสนามบิน หากมีได้อยู่ในแผนพัฒนาจังหวัดไม่สามารถเสนอได้ หรือต้องสนับสนุนให้จังหวัดเสนอแผนนี้ลงไปเป็นต้น มิเช่นนั้นส่วนกลางและจังหวัดจะคิดคนละแบบกัน หรืออาจเป็นการจะร้องขอโดยจังหวัดก็ได้

ประเด็นที่สาม ในพื้นที่มีทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ซึ่งความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับจังหวัดจะแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีของหน่วยงานราชการส่วนกลางกฎหมายใช้คำว่า “กำกับดูแล” ซึ่งเป็นเพียงการพิจารณาว่าหน่วยงานเหล่านั้นได้ทำตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือไม่ ส่วนรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐในรูปแบบอื่น กฎหมายใช้คำว่ากำกับกับการปฏิบัติหน้าที่ โดยกฎหมายป้องกันมิให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าไปแทรกแซงการทำงานของหน่วยงานเหล่านี้ ซึ่งเป็นหลักคิดที่ถูกต้อง แต่ยังคงขาดมิติความสัมพันธ์ที่ยึดโดยโยงการทำงานร่วมกันกับจังหวัด ดังนั้น ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้นำในการขับเคลื่อนภารกิจ โดยให้ทุกหน่วยงานเข้ามาช่วยเหลือการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ได้มีโอกาสทบทวนพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 บัญญัติไว้ค่อนข้างดี โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่งเจ้าหน้าที่ในจังหวัดนั้นต้องปฏิบัติซึ่งหากนำมาปรับใช้กับกรณีนี้ อาจเขียนว่า “...ควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัด อันเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล และบังคับให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด” ซึ่งจะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเชิงบูรณาการอย่างแท้จริง เพราะสามารถควบคุมหน่วยงานได้ในทุกด้าน แต่มีใช้หมายถึงการแทรกแซงการทำงานภายใน แต่ทำให้เกิดการขับเคลื่อนงานร่วมกันได้ ซึ่งประเด็นนี้จะทำให้สามารถขับเคลื่อนได้ด้วยกฎหมายเป็นสำคัญ

ประเด็นที่สี่ ทุกพื้นที่อยากให้มีการจัดตั้งสำนักงานอำเภอ ซึ่งกฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ไม่ได้ระบุให้มีสำนักงานอำเภอ จึงขอเสนอให้สำนักงาน ก.พ.ร. ผลักดันให้มีกฎหมายรองรับสำนักงานอำเภอเช่นเดียวกับสำนักงานจังหวัด โดยกฎกระทรวงไม่จำเป็นต้องมีส่วนราชการ

เพียงหน่วยเดียว และในอำเภออาจมีทั้งที่ทำการอำเภอและสำนักงานอำเภอพร้อมกัน เพื่อช่วยเหลือการจัดทำแผนพัฒนาระดับอำเภอ คล้ายกับแผนพัฒนาจังหวัด ส่วนหนึ่งคือ เพิ่มโอกาสในการของบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัด พร้อมกับเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองพัฒนาอย่างไรบ้าง เป็นต้น

ประเด็นที่ห้า เห็นด้วยกับการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ควรมีประสบการณ์ในการตัดสินใจเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน และแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เคยมีประสบการณ์แก้ปัญหาขยะหรือประชาชนบุกรุกป่า เป็นต้น

ประเด็นสุดท้าย สำนักงาน ก.พ.ร. ต้องสร้างระบบประเมินผลการปฏิบัติราชการที่มีความแตกต่างไปจากจังหวัดทั่วไป โดยเน้นไปที่ประเด็นพัฒนาระดับพื้นที่ เช่น จังหวัดตากเน้นการค้าชายแดนจะนำไปสู่ความรู้เรื่องอย่างไร

**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์**

**หัวหน้าโครงการวิจัย**

ข้อเสนอของคณะผู้วิจัยในครั้งนี้เป็นเพียงร่างตัวแบบเท่านั้น และเห็นด้วยกับสิ่งที่ท่านกล่าวว่าจะต้องปรับปรุงให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพและประเด็นการพัฒนาเชิงพื้นที่ เพราะฉะนั้นกลุ่ม Business อาจมีได้หมายถึงกลุ่มพัฒนาธุรกิจ แต่อาจจะต้องเน้นตามจุดมุ่งหมายการพัฒนาของแต่ละพื้นที่เป็นหลัก วันนี้ต้องขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ และผู้เข้าร่วมประชุมทุกท่าน



**เอกสารประกอบการประชุม**  
**การประชุมรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษา**  
**แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม**  
**วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 09.00 - 12.00 น.**  
**ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค ไฮเทล กรุงเทพมหานคร**

---

**สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ**

---

จังหวัดที่มีศักยภาพในการยกระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจ  
ในภูมิภาค มีปัจจัยเกื้อหนุนภายในเกี่ยวข้องกับ  
ลักษณะเฉพาะเชิงพื้นที่ โดยเฉพาะลักษณะภูมิศาสตร์  
เศรษฐกิจ ภูมิรัฐศาสตร์ ภูมิศาสตร์ประชากร รวมทั้ง  
ภูมิศาสตร์สิ่งแวดล้อม...

---

จังหวัดที่มีศักยภาพในการยกระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาค และเป็นฐานขับเคลื่อน  
ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หมายถึงจังหวัดที่มีลักษณะเฉพาะในเชิงพื้นที่ ซึ่งสะท้อนถึงปัจจัย  
ที่มีผลต่อศักยภาพในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคในมิติใดมิติหนึ่งหรือหลายมิติ เมื่อพิจารณา  
จากข้อมูลภูมิศาสตร์ ประชากรและแรงงาน กิจกรรมทางเศรษฐกิจ และนโยบายภาครัฐที่มีต่อการพัฒนา  
ภายในพื้นที่ งานวิจัยนี้ได้กำหนดพื้นที่กรณีศึกษา 4 จังหวัด โดยกระจายทุกภูมิภาค ได้แก่

- 1) จังหวัดตาก: จังหวัดที่มีเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและการค้าชายแดน
- 2) จังหวัดภูเก็ต: จังหวัดที่เป็นเมืองท่องเที่ยวนานาชาติและมีสภาพภูมิศาสตร์เฉพาะ
- 3) จังหวัดระยอง: จังหวัดที่เป็นฐานอุตสาหกรรมของประเทศ และมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ  
ควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและสิ่งแวดล้อม
- 4) จังหวัดขอนแก่น: จังหวัดที่เป็นเมืองศูนย์กลางโลจิสติกส์ การค้า การลงทุน การบริการ  
สุขภาพ และศูนย์กลางการศึกษา และมีการเติบโตของพื้นที่เมืองอย่างรวดเร็ว

หากพิจารณาในมิติภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ (Economic geography) จะเห็นได้ว่า ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์  
ของพื้นที่เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้พื้นที่จังหวัดกรณีศึกษามีลักษณะโดดเด่นกว่าจังหวัดอื่นโดยทั่วไป  
กล่าวคือ ตำแหน่งที่ตั้งในภูมิภาคและลักษณะกายภาพทางภูมิศาสตร์ของจังหวัด ส่งผลให้แต่พื้นที่จังหวัดนั้น ๆ  
มีความได้เปรียบในเชิงศักยภาพหรือมีโอกาสทางเศรษฐกิจโดดเด่นเหนือกว่าจังหวัดอื่น ๆ จังหวัดกรณีศึกษา

ทั้ง 4 จังหวัด ต่างก็ตั้งอยู่ในตำแหน่งที่มีความเชื่อมโยงกับพื้นที่ภูมิภาคอื่นทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งเอื้อต่อศักยภาพในการเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ ค่อนข้างเด่นชัด

จังหวัดตาก มีลักษณะโดดเด่นในฐานะจังหวัดชายแดน มีด่านการค้าชายแดนบริเวณพื้นที่อำเภอแม่สอด มีตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ตามแนวเชื่อมต่อเส้นทางทางการค้าการลงทุนกับกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง เจ้าพระยา สาละวิน คงคา ตามปฏิญญาพุกาม อีกทั้งยังเป็นพื้นที่การค้าผ่านแดนซึ่งเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ฝั่งตะวันออกในประเทศ เวียดนามกับพื้นที่ฝั่งตะวันตกของพม่า - อินเดีย ตามแนวทางการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) ภายใต้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion Cooperation: GMS)

แนวพื้นที่เศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก เชื่อมระหว่างทะเลจีนใต้ในมหาสมุทรแปซิฟิกทางตะวันออก และทะเลอันดามันในมหาสมุทรอินเดียทางตะวันตก การเชื่อมโยงพื้นที่ด้านตะวันออก เริ่มจากเมืองดานัง ซึ่งเป็นเมืองท่าสำคัญของเวียดนามผ่านประเทศลาวและเข้ามายังไทย บริเวณจุดข้ามแดนสะพานมิตรภาพ ไทย-ลาวแห่งที่สองที่จังหวัดมุกดาหาร และผ่านที่ด่านอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เข้าไปยังเมืองเมียวดี และผ่านไปยังเมืองเมะละแหม่งในเมียนมาร์จังหวัดที่มีเส้นทางดังกล่าวผ่าน ได้แก่ จังหวัดตาก จังหวัดสุโขทัย จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดขอนแก่น จังหวัดกาฬสินธุ์ และจังหวัดมุกดาหาร

การมีภูมิศาสตร์ที่ตั้งบริเวณชายแดนและเป็นจุดข้ามแดนสำคัญของเส้นทางคมนาคมเชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก ส่งผลให้จังหวัดตากมีลักษณะเฉพาะที่ต่างจากจังหวัดอื่น ๆ โดยทั่วไป คือ การมีพื้นที่บางอำเภอเป็นที่ตั้งของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่าสูง และได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษที่สำคัญแห่งหนึ่งของประเทศ อย่างไรก็ตาม การมีลักษณะพิเศษด้านศักยภาพของพื้นที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน ก็ส่งผลให้จังหวัดตากมีบริบทของการจัดบริการสาธารณะ และการให้บริการของภาครัฐที่ต่างไปจากจังหวัดโดยทั่วไป โดยเฉพาะในแง่การบริหารงานภาครัฐในพื้นที่อำเภอ ซึ่งมีบางตำบลอยู่ในเขตพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้น จังหวัดตากจึงถือเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับเป็นกรณีศึกษาแนวทางการพัฒนารูปแบบการบริหารงานในภูมิภาคที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพของพื้นที่เศรษฐกิจชายแดน

จังหวัดขอนแก่น มีลักษณะโดดเด่นในฐานะจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งในด้านการศึกษา การแพทย์และสาธารณสุข การค้า เศรษฐกิจ การลงทุน และการขนส่ง หากพิจารณาความเชื่อมโยงในระดับอนุภูมิภาค จะเห็นได้ว่า ขอนแก่นจังหวัดหนึ่งที่มีภูมิศาสตร์ที่ตั้งบนเส้นทางคมนาคมเชื่อมต่อระหว่างประเทศและหัวเมืองสำคัญๆ ในกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง โดยมีอำเภอชุมแพเป็นจุดตัดระหว่างเส้นทางคมนาคมเชื่อมพื้นที่เศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก (EWEC) กับเส้นทางคมนาคมพื้นที่เศรษฐกิจสายกลาง (Central Corridor) ขอนแก่นจึงเป็นเมืองศูนย์กลางของระบบโลจิสติกส์เชื่อมโยงระหว่างจังหวัดภายในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ระหว่างภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับภาคกลางและภาคเหนือ และเชื่อมโยงกับประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

การมีทำเลที่ตั้งเป็นศูนย์กลางคมนาคมขนส่งทั้งทางบก ทางอากาศ การขนส่งผ่านระบบราง และการขนถ่ายสินค้าในภูมิภาคอาเซียน เอื้อให้จังหวัดขอนแก่นมีศักยภาพสูงในการพัฒนาให้เป็นจุดเชื่อมโยงโครงข่ายโลจิสติกส์ (Logistic Hub) ในประชาคมอาเซียน ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค จังหวัดขอนแก่นได้รับการระบุให้เป็นพื้นที่เป้าหมายของแผนพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการเชื่อมโยงโครงข่ายการคมนาคมบริเวณจุดตัดในแนวตะวันออก-ตะวันตก และแนวเหนือ-ใต้ โดยเน้นการพัฒนาศูนย์กลางขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Regional Multimodal Center) และศูนย์โลจิสติกส์ (Logistic Center)

นอกเหนือจากการมีที่ตั้งอยู่ใจกลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือแล้ว ความพร้อมและศักยภาพด้านการขนส่งของจังหวัดขอนแก่น ยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเป็นศูนย์กลางด้านการขนส่งในระดับภาค โดยเฉพาะการเชื่อมโยงการคมนาคมทั้งทางรถไฟและทางหลวง ปัจจุบันดังกล่าวส่งผลให้พื้นที่จังหวัดขอนแก่นมีการค้าการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมภาคการเกษตรประเภทข้าว น้ำตาล แป้งมันสำปะหลัง กระดาษ เครื่องดื่ม และเครื่องนุ่งห่ม อีกทั้งยังเป็นศูนย์กลางการกระจายสินค้าอุปโภคและบริโภค รวมไปถึงกลุ่มธุรกิจค้าปลีกและค้าส่งที่สำคัญของภาคอีสาน ในขณะที่เดียวกันจังหวัดขอนแก่นก็ได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาเมืองศูนย์กลาง การค้าการลงทุน การบริการสุขภาพ และศูนย์กลางการศึกษา ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบสองอีกด้วย

จังหวัดระยอง มีลักษณะโดดเด่นในฐานะจังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นที่ตั้งของเขตพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลตะวันออก และเขตส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) โดยมีโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ครบถ้วน ทั้งระบบถนน ระบบราง ท่าอากาศยาน และท่าเรือน้ำลึก จังหวัดระยองเป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมมูลค่าสูงที่สำคัญของประเทศ ได้แก่ โรงแยกก๊าซธรรมชาติ กลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมี และอุตสาหกรรมเคมีภัณฑ์การเกษตร นอกจากนี้ จังหวัดระยองยังได้รับการกำหนดให้เป็นที่ตั้งของศูนย์บริการมาตรฐานการศึกษาและวิจัยด้านเทคโนโลยี และเป็นประตูทางออกให้กับภาคตะวันออกเฉียงเหนือในการส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศโดยไม่ต้องผ่านกรุงเทพฯ อีกด้วย

ภายใต้บริบทของการยกระดับศักยภาพของประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จังหวัดระยองได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor Development: EEC) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2559 ซึ่งเห็นชอบให้จัดทำแผนการดำเนินโครงการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา เพื่อดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2561 โดยมีเป้าหมายเพื่อต่อยอดการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เพื่อให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจชั้นนำของเอเชีย รองรับอุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศ เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

การมีที่ตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ของภูมิภาคอาเซียน และเป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ โดยเฉพาะปิโตรเคมี ยานยนต์และชิ้นส่วน ส่งผลให้พื้นที่จังหวัดระยองเป็นเป้าหมายในการดำเนินนโยบายการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ด้านการขนส่งที่เชื่อมโยงทั้งระบบ อาทิ โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองพัทยา-มาบตาพุด โครงการรถไฟรางคู่ทางมาตรฐานช่วงหนองคาย – มาบตาพุด โครงการรถไฟ

ความเร็วสูง กรุงเทพฯ พัทยา ระยอง โครงการพัฒนาท่าอากาศยานอู่ตะเภา ระยอง พัทยา โครงการพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 3 โครงการศูนย์ซ่อมอากาศยานอู่ตะเภา นอกจากนี้ ยังรวมถึงการลงทุนพัฒนาด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่เกี่ยวข้อง ด้านพลังงาน รวมทั้งด้านการวิจัยและพัฒนา ตลอดจนการพัฒนาจังหวัดระยองให้เป็นเมืองจุดหมายของการจัดประชุมนานาชาติและการจัดนิทรรศการ (MICE CITY) อีกแห่งหนึ่งของประเทศ

การเป็นจังหวัดพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศและเป็นเศรษฐกิจชั้นนำของอาเซียน ส่งผลให้จังหวัดระยองเป็นพื้นที่ภูมิภาคที่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างรวดเร็ว การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่จังหวัดระยองจึงมีบริบทความซับซ้อนที่ต่างไปจากจังหวัดอื่น โดยทั่วไป โดยเฉพาะการมุ่งพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกให้เป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมหลักของประเทศอย่างสมดุล ควบคู่ไปกับการพัฒนาภาคการผลิตอื่น ๆ และการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ และทั่วถึง สามารถสนับสนุนการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชนได้อย่างเกื้อกูลและยั่งยืน ตามกรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ในประเด็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ได้มาตรฐาน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต และรองรับการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก

จังหวัดภูเก็ต มีลักษณะโดดเด่นอันเนื่องมาจากการมีภูมิศาสตร์เป็นเกาะที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทย ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของภาคใต้ในทะเลอันดามัน มหาสมุทรอินเดีย ภูเก็ตมีลักษณะเป็นหมู่เกาะมีเกาะบริวาร 32 เกาะ วางตัวในแนวจากทิศเหนือไปทิศใต้ พื้นที่ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 70 เป็นภูเขา มียอดเขาที่สูงที่สุด คือ ยอดเขาไม้เท้าสิบสอง สูงจากระดับน้ำทะเลปานกลาง 529 เมตร และประมาณร้อยละ 30 เป็นพื้นที่ราบอยู่ตอนกลางและตะวันออกของเกาะ พื้นที่ชายฝั่งด้านตะวันออกเป็นดินเลนและป่าชายเลน ส่วนชายฝั่งทะเลด้านตะวันตกเป็นภูเขาและหาดทรายที่สวยงาม สภาพภูมิประเทศดังกล่าวส่งผลให้ภูเก็ตเป็นหนึ่งในแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่มีชื่อเสียงระดับโลก โดยมีนักท่องเที่ยวเข้ามาเที่ยวในจังหวัดภูเก็ตเฉลี่ยเดือนละประมาณ 1.3 ล้านคน

จังหวัดภูเก็ตเป็นจุดหมายปลายทางหลักของนักท่องเที่ยวนานาชาติ นอกเหนือไปจากแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลในพังงา กระบี่ และเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี หากพิจารณาโดยเปรียบเทียบ จังหวัดภูเก็ตและจังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวกระจุกตัวมากที่สุด เนื่องจากมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยวอย่างเพียงพอ รวมทั้งมีการจัดระบบเชื่อมโยงระหว่างแหล่งท่องเที่ยวหลักกับแหล่งท่องเที่ยวรองเป็นอย่างดี

ศักยภาพของจังหวัดภูเก็ตในการเป็นเมืองท่องเที่ยวนานาชาติ นอกจากจะมาจากการมีลักษณะภูมิประเทศเป็นหมู่เกาะที่มีความสวยงามแล้ว ยังมาจากการเป็นเมืองที่มีวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมที่มีความโดดเด่นเป็นของตนเอง โดยเฉพาะสถาปัตยกรรมชิโน-โปรตุกีส ซึ่งส่งผลให้ภูเก็ตมีทั้งลักษณะของความทันสมัยและเป็นเมืองนานาชาติควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ศิลปะและวัฒนธรรมแบบผสมผสาน จังหวัดภูเก็ตจึงเป็นหนึ่งในจังหวัดที่ทำรายได้เข้าสู่ประเทศเป็นจำนวนมาก โดยรายได้หลักมาจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

หากพิจารณาในมิติภูมิศาสตร์เศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่าศักยภาพของจังหวัดภูเก็ตในการเป็นเมืองท่องเที่ยวนานาชาติ เป็นผลจากปัจจัยด้านลักษณะภูมิศาสตร์เป็นหลัก โดยเฉพาะการเป็นหมู่เกาะชายฝั่งทะเลอันดามัน เชื่อมโยงสู่มหาสมุทรอินเดีย ซึ่งเอื้อต่อการเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงเส้นทางเดินทะเลของเรือยอร์ชและเรือสำราญ (Marina Hub) ปัจจุบันภูเก็ตมีท่าเทียบเรือทั้งหมด 38 แห่ง มีมารีน่า จำนวน 5 แห่ง และมีท่าเรือน้ำลึก 1 แห่ง ด้วยความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการดังกล่าว ส่งผลให้ในแต่ละปีมีเรือยอร์ชและเรือครูซเดินทางเข้ามาเทียบท่าที่ภูเก็ตประมาณ 1,500 ลำ นอกจากนี้ จังหวัดภูเก็ตยังมีโครงการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกอ่าวมะขาคด ให้มีศักยภาพรองรับการเทียบท่าของเรือสำราญ และเปิดเส้นทางท่องเที่ยวทางทะเลใหม่ ๆ อีกด้วย ด้วยศักยภาพอันโดดเด่นดังกล่าว จังหวัดภูเก็ตได้รับการกำหนดให้เป็นศูนย์ปฏิบัติการของเขตพัฒนาการท่องเที่ยว อันดามัน ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดภูเก็ต กระบี่ พังงา ตรัง และสตูล

---

**ปัจจัยเกื้อหนุนภายนอกของจังหวัดที่มีศักยภาพ มาจากการเป็นพื้นที่เป้าหมายของการขับเคลื่อนแผนงานและโครงการตามยุทธศาสตร์ประเทศและนโยบายระดับชาติ หรือเป็นส่วนหนึ่งของเส้นทางเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ...**

---

จังหวัดตาก ศักยภาพของพื้นที่จังหวัดตากเป็นผลจากปัจจัยทางภูมิศาสตร์ที่ตั้งอยู่บนเส้นทางเชื่อมโยงระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก - ตะวันตก และระเบียงเศรษฐกิจเหนือ - ใต้ ด่านชายแดนอำเภอแม่สอดสามารถเชื่อมโยงกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ และต่อไปยังภูมิภาคเอเชียใต้ ปัจจุบันรัฐบาลเมียนมาร์ได้ดำเนินการพัฒนาเส้นทางคมนาคมถนนสายเมียวดี - กอกะเร็กซึ่งเป็นเส้นทางช่วงเทือกเขาตะนาวศรี ส่งผลให้การค้าผ่านแดนระหว่างไทย - เมียนมาร์บริเวณด่านอำเภอแม่สอดมีปริมาณเพิ่มขึ้น อีกทั้งยังช่วยให้การขนส่งระหว่างแหลมฉบังและกรุงเทพฯ เข้าไปยังกรุงย่างกุ้งมีความสะดวกมากขึ้น สำหรับการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งและเส้นทางคมนาคมระหว่างอำเภอเมืองตาก - อำเภอแม่สอด ซึ่งมีความลาดชันและคดเคี้ยวนั้น ปัจจุบันได้ดำเนินการก่อสร้างปรับปรุงขยายถนนจาก 2 ช่องจราจรเป็น 4 ช่องจราจรเป็นระยะทาง 30 กิโลเมตร

การค้าชายแดนในพื้นที่อำเภอแม่สอดมีช่องทางการค้าชายแดน 2 ช่องทางหลัก ได้แก่ 1) สะพานมิตรภาพไทย-เมียนมาร์ แห่งที่ 1 และ 2) ท่าข้ามชั่วคราวสำหรับขนส่งสินค้าจำนวน 22 แห่ง ตามแนวแม่น้ำเมย ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เปิดได้ตามกฎหมายศุลกากร เพื่ออำนวยความสะดวกการค้าระหว่างไทย-เมียนมาร์ จากศักยภาพเชิงพื้นที่ดังกล่าว รัฐบาลได้กำหนดให้จังหวัดตากเป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายสำหรับดำเนินนโยบายการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค โดยใช้ประโยชน์จากโอกาสการเชื่อมโยงภูมิภาคในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ชายแดน และแก้ปัญหาความมั่นคงบริเวณชายแดน



ภายใต้นโยบายดังกล่าว รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการส่งเสริมการลงทุนโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (สกท.) ได้เปิดให้เอกชนขอรับการสนับสนุนการลงทุนในพื้นที่ และกำหนดสิทธิประโยชน์สำหรับกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ การส่งเสริมการลงทุนในการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสำหรับ SMEs การจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านการลงทุน (OSS) ในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 1 และ 2 รวม 10 พื้นที่

นอกจากการส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวแล้ว หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องยังได้ดำเนินการตามมาตรการและนโยบายเพื่อรองรับการพัฒนาในพื้นที่ในด้านต่าง ๆ อาทิ การจัดระบบแรงงานต่างด้าวแบบไป-กลับอย่างถูกกฎหมาย ซึ่งดำเนินการโดยกระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก ประกอบด้วย การปรับปรุงท่าอากาศยานแม่สอด การปรับปรุงทางหลวงหมายเลข 12 ตาก - แม่สอด การก่อสร้างทางเลี่ยงเมืองแม่สอด พร้อมสะพานข้ามแม่น้ำเมย แห่งที่ 2 ระยะทาง 21.40 กิโลเมตร (ฝั่งไทย 17.25 กิโลเมตร) และโครงการก่อสร้างด่านศุลกากรแม่สอด แห่งที่ 2 ใกล้สะพานข้ามแม่น้ำเมยแห่งที่ 2 และพื้นที่พัฒนาในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก

ทิศทางการพัฒนาพื้นที่จังหวัดตากดังกล่าวข้างต้นเป็นไปตามกรอบการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษชายแดนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่บริเวณชายแดนเป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืนและเกิดผลที่เป็นรูปธรรม โดยมีแนวทางการพัฒนาประกอบด้วยส่งเสริมและอำนวยความสะดวกการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การสนับสนุนและยกระดับการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วม การบริหารจัดการด้านสาธารณสุข แรงงานและความมั่นคง โดยพัฒนาระบบสาธารณสุขชายแดนเพื่อให้ประชากรมีสุขภาพดีถ้วนหน้า ตลอดจนจัดมาตรการและระบบสื่อสารเพื่อดูแลความมั่นคงและรักษาความปลอดภัยของพื้นที่

จังหวัดระยอง ศักยภาพของพื้นที่จังหวัดระยองเป็นผลจากปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ที่ตั้งอยู่ในชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์ของภูมิภาคอาเซียน และสามารถเชื่อมโยงไปยังประเทศจีนและอินเดียผ่านเส้นทางคมนาคมขนส่งทางทะเล จังหวัดระยองเป็นหนึ่งในพื้นที่ฐานการผลิตอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ ได้แก่ อุตสาหกรรมปิโตรเคมี และอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วน อีกทั้งยังมีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ประกอบด้วย ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง ท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (มอเตอร์เวย์) รถไฟทางคู่ และสนามบินอู่ตะเภา

ปัจจุบันจังหวัดระยองได้รับการกำหนดให้เป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายในการดำเนินนโยบายการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) เพื่อให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจชั้นนำของเอเชีย และสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ควบคู่ไปกับการยกระดับคุณภาพชีวิตและรายได้ของประชาชนคนละรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2559

เห็นชอบหลักการโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก อันนำมาสู่การจัดทำแผนงานพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (พ.ศ. 2560 – 2564) มีพื้นที่เป้าหมายครอบคลุมจังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาซูเปอร์คลัสเตอร์และ 10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย เพื่อให้เป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่ออนาคต (New engine of growth) เช่น คลัสเตอร์ยานยนต์และชิ้นส่วน คลัสเตอร์เครื่องใช้ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ คลัสเตอร์ปิโตรเคมีและเคมีภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม อุตสาหกรรมท่องเที่ยว อุตสาหกรรมการบิน และโลจิสติกส์ เป็นต้น

สำหรับแนวทางการพัฒนาเพื่อยกระดับการพัฒนาพื้นที่ต่อยอดสู่การเป็นพื้นที่เศรษฐกิจชั้นนำของเอเชีย ประกอบด้วยแนวทางหลัก ได้แก่ การพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ พร้อมเร่งรัดการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยส่งเสริมให้อุตสาหกรรมใช้เทคโนโลยีระดับสูงร่วมกับการวิจัยและพัฒนา การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่ง เชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจที่มีศักยภาพรองรับกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายและเชื่อมโยงสู่ตลาดโลก การพัฒนาระบบสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการ โครงสร้างพื้นฐานและบริการทางสังคม และสิ่งแวดล้อมที่ได้มาตรฐาน การให้สิทธิประโยชน์และการอำนวยความสะดวกเพื่อดึงดูดอุตสาหกรรมเป้าหมาย และการพัฒนาสภาพแวดล้อมเมืองสำคัญของจังหวัดให้เป็นเมืองน่าอยู่ เอื้อต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีสมดุล โดยจังหวัดระยองได้รับการกำหนดให้เป็นเมืองสำคัญในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกในฐานะเมืองแห่งการศึกษาและวิทยาศาสตร์ เมืองนานาชาติที่มีธุรกิจทันสมัย

ทิศทางการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกดังกล่าว เป็นไปตามกรอบการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบสอง ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกให้เป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมหลักของประเทศที่ขยายตัวอย่างมีสมดุล มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ บนฐานการมีส่วนร่วมและได้รับการยอมรับจากชุมชน มีโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง ระบบสาธารณสุขโรคสาธารณสุขการ บริการสังคม และการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพและทั่วถึง สามารถสนับสนุนการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน ควบคู่กับการพัฒนาภาคการผลิตต่าง ๆ ได้อย่างเกื้อกูลและยั่งยืน

หนึ่งในแนวทางการพัฒนาหลักคือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ได้มาตรฐานเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และรองรับการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก ขยายขีดความสามารถของโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทุกรูปแบบ ให้บูรณาการและเชื่อมโยงกันทั้งระบบ ได้แก่ ท่าอากาศยานทั้ง 3 แห่ง คือ สุวรรณภูมิ ดอนเมือง และอู่ตะเภา เชื่อมโยงการคมนาคมขนส่งทั้งทางบก ทางราง ทางเรือ และทางอากาศ เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ที่เพิ่มขึ้น และเชื่อมโยงสู่พื้นที่โดยรอบและตลาดโลก พัฒนาระบบสาธารณสุขโรค สาธารณูปการ โครงข่ายน้ำ (น้ำดิบ น้ำประปา) ระบบไฟฟ้า เทคโนโลยีสารสนเทศ การจัดการสิ่งแวดล้อมโดยเฉพะขยะ น้ำเสีย และปรับปรุงคุณภาพการศึกษา ด้านอาชีวศึกษา วิศวกรรมและเทคโนโลยี เพื่อผลิตบุคลากรเฉพาะทางให้สอดคล้องกับความต้องการของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่อย่างเหมาะสม และยกระดับบริการสาธารณสุขทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

จังหวัดขอนแก่น รัฐบาลมีนโยบายผลักดันให้ขอนแก่นเป็นเมืองศูนย์กลางของระบบโลจิสติกส์ เพื่อรองรับ การก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) โดยสนับสนุนให้ขอนแก่นเป็นศูนย์กลางทางการคมนาคม ทั้งทางเครื่องบิน ซึ่งจะพัฒนาสนามบินนานาชาติขอนแก่นให้เป็นศูนย์กลางการบินในภูมิภาค นอกจากนี้ ยังเร่ง พัฒนาการขนส่งทั้งทางรถยนต์และรถไฟ โดยมีแผนดำเนินโครงการรถไฟความเร็วสูงระบบรางคู่ โดยมีจังหวัด ขอนแก่นเป็นสถานีสำคัญของโครงการ ซึ่งจะเชื่อมโยงกับประเทศจีนและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ตลอดจนการยกระดับให้เมืองขอนแก่นเป็นศูนย์กลางการกระจายสินค้าของกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขง รวมทั้ง การมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่ทันสมัยในการจัดประชุมและสัมมนาทั้งในระดับชาติและนานาชาติ ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้จังหวัดขอนแก่นได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต่างๆ ของทางภาครัฐและเอกชนเป็นอย่างดี

การมีตำแหน่งที่ตั้งอยู่แนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) ตัดกับแนวเชื่อมโยงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ สู่พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (Eastern Sea Board: ESB) เอื้อให้ จังหวัดขอนแก่นได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่รัฐบาลส่งเสริมให้เป็น 1 ใน 3 จังหวัดนำร่องในการพัฒนาให้เป็น นครแห่งเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร นอกเหนือจากจังหวัดภูเก็ต และจังหวัดเชียงใหม่ นอกจากนี้ การเป็นเมืองศูนย์กลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีโครงสร้างพื้นฐานด้านต่าง ๆ พร้อมรองรับการพัฒนา ยังส่งผลให้จังหวัดขอนแก่นได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพเอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมการค้าการลงทุน โดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้จัดจังหวัดขอนแก่นอยู่ในเขตส่งเสริมการลงทุนเขต 3 ซึ่งมีสิทธิและประโยชน์ในประการสำคัญ คือ ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรได้รับยกเว้นภาษี เงินได้นิติบุคคลรวมกันไม่เกินร้อยละ 100 ของเงินลงทุน โดยไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียนเป็นระยะเวลา 8 ปี ทั้งนี้ผู้ได้รับการส่งเสริมในโครงการที่มีขนาดการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุน หมุนเวียน) จะต้องดำเนินการให้ได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่น ที่เทียบเท่าภายในระยะเวลา 2 ปีนับตั้งแต่วันเปิดดำเนินการ หากไม่สามารถดำเนินการได้จะถูกเพิกถอนสิทธิ และประโยชน์การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 1 ปี และให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุ จำเป็นสำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นระยะเวลา 5 ปี

การมีภูมิศาสตร์ที่ตั้งบริเวณศูนย์กลางภาคตะวันออกเฉียงเหนือเอื้อให้จังหวัดขอนแก่นเป็นศูนย์กลาง การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การลงทุน และการบริการของภูมิภาค ศักยภาพด้านโครงสร้างพื้นฐานของเมือง และการเชื่อมโยงในเชิงพื้นที่ ทำให้ขอนแก่นเป็นหนึ่งในเป้าหมาย MICE City ของประเทศ กล่าวคือ จังหวัด ขอนแก่นมีท่าอากาศยานขอนแก่นเป็นท่าอากาศยานนานาชาติ มีศูนย์ประชุมทั้งหมด 5 แห่ง ความจุสูงสุดของ ห้องประชุม 3,000 ตารางเมตร ศูนย์นิทรรศการ 1 แห่ง สถานที่จัดงานรูปแบบเฉพาะ 2 แห่ง ความจุของที่พักร 44 โรงแรม 2,946 ห้อง ปัจจุบันมีการลงทุนสร้างศูนย์ประชุมแสดงสินค้าและนิทรรศการขนาดใหญ่จาก ทุนอสังหาริมทรัพย์จากนักลงทุนภายนอก

สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) ได้กำหนดให้จังหวัดขอนแก่น เป็น 1 ใน 5 เมืองจุดหมายปลายทางสำหรับจัดงานกิจกรรมทางธุรกิจหรือ “ไมซ์ซิตี” (MICE City) ของ

ประเทศไทย ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ ภูเก็ต และพัทยา โดยมีนโยบายขับเคลื่อนตามแผนแม่บทขอนแก่นโมเดิร์นซิตี้ (พ.ศ. 2557-2561) เพื่อผลักดันให้ขอนแก่นเป็นศูนย์กลางการจัดประชุมและการแสดงสินค้าที่สร้างโอกาสทางธุรกิจในระดับอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

แผนแม่บทขอนแก่นโมเดิร์นซิตี้ (พ.ศ. 2557-2561) ประกอบด้วยยุทธศาสตร์หลัก 5 ด้าน กล่าวคือ 1) การผลักดันให้มีการจัดงานโมเดิร์นในจังหวัดอย่างต่อเนื่อง 2) การยกระดับมาตรฐานบริการสู่ระดับสากล 3) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในประเทศและอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง 4) การส่งเสริมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวก และ 5) การสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขัน เพื่อนำไปสู่การเป็นผู้นำด้านธุรกิจโมเดิร์นในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงผ่านการสร้างแบรนด์

การเป็นชุมทางการคมนาคมสำคัญเชื่อมโยงจังหวัดในภาคอีสานเหนือ-อีสานใต้ เชื่อมโยงภาคอีสานกับภาคเหนือและภาคกลาง นอกจากนี้จะเอื้อให้จังหวัดขอนแก่นได้รับการกำหนดให้เป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายของโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้ารางคู่นครราชสีมา-หนองคายแล้ว ในขณะที่เดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเขตเมืองหลักของจังหวัดขอนแก่นยังได้ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนในพื้นที่ ริเริ่มผลักดันนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านขนส่งสาธารณะในเขตเมือง โดยประสบความสำเร็จในการจัดระบบบริการรถโดยสารด่วนพิเศษภายใต้ชื่อ “ขอนแก่นซิตี้บัส” (Khonkaen City Bus) โดยเริ่มให้บริการเชื่อมต่อท่าอากาศยานขอนแก่นกับตัวเมือง และระหว่างมหาวิทยาลัยขอนแก่นกับตัวเมือง

ในปี พ.ศ. 2558 ภาคเอกชนโดยการร่วมมือกันของสมาคมธุรกิจในจังหวัดขอนแก่นได้ร่วมกันก่อตั้งบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) เพื่อร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นและเทศบาลเมืองขอนแก่นในการขับเคลื่อนนโยบายการลงทุนพัฒนาระบบรถไฟฟ้ารางเบา (LRT) และได้ร่วมกับ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและการจราจร กระทรวงคมนาคม และมหาวิทยาลัยขอนแก่น ดำเนินโครงการศึกษาออกแบบรายละเอียดระบบขนส่งสาธารณะในเขตจังหวัดขอนแก่นและผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตเมืองหลักของจังหวัดขอนแก่นดังกล่าว สอดคล้องกับทิศทางยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในเขตเมืองโดยพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในเขตเมืองที่มีความเหมาะสมกับขนาดเศรษฐกิจและสังคมของเมืองที่มีประสิทธิภาพการใช้พลังงานสูงและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และเริ่มพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในพื้นที่เมืองหลักในเขตภูมิภาคที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของเมือง อาทิ ระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนขนาดรอง (Light Rail) รถโดยสารด่วนพิเศษ (Bus Rapid Transit: BRT) และรถราง โดยการพัฒนาในเมืองหลักที่สำคัญเป็นอันดับแรกก่อน อาทิ ขอนแก่น เชียงใหม่ หาดใหญ่ และภูเก็ต

นอกจากนี้ ทิศทางการพัฒนาพื้นที่จังหวัดขอนแก่นดังกล่าว ยังสอดคล้องกับกรอบแนวทางการพัฒนาเมืองภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง ซึ่งมุ่งพัฒนาเมืองศูนย์กลางของจังหวัดให้เป็นเมืองนำอยู่สำหรับคนทุกกลุ่มในสังคม โดยมีความปลอดภัย สิ่งแวดล้อมดี เศรษฐกิจ เดินทางสะดวก ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการมีคุณภาพและทั่วถึง และเน้นความสอดคล้องกับอัตลักษณ์ ความหลากหลาย และศักยภาพของเมือง บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ทั้งนี้ จังหวัดขอนแก่นได้รับการกำหนดให้

เป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาเมืองศูนย์กลาง การค้า การลงทุน การบริการสุขภาพ และศูนย์กลาง การศึกษา โดยพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงกับระบบโครงสร้างพื้นฐานหลักที่เชื่อมโยง ระหว่างภาค ส่งเสริมระบบขนส่งสาธารณะในเมืองให้เชื่อมโยงระหว่างเมืองและระบบขนส่งอื่น ๆ และรักษา ความสมดุลของระบบนิเวศ

จังหวัดภูเก็ต เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวบริเวณสามเหลี่ยมอันดามัน ศักยภาพของจังหวัดภูเก็ต มาจากการมีแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลและกิจกรรมการท่องเที่ยวระดับนานาชาติ โดยเฉพาะกิจกรรมบันเทิง และกีฬาทางน้ำ สถานที่ท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ตประกอบด้วยแหล่งท่องเที่ยวหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็น แหล่งท่องเที่ยวชายหาด แหล่งท่องเที่ยวเกาะ แหล่งท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม รวมไปถึง แหล่งท่องเที่ยวที่มนุษย์สร้างขึ้น ในปี พ.ศ. 2558 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้ประกาศกฎกระทรวง กำหนดเขตพัฒนาการท่องเที่ยว โดยกำหนดให้จังหวัดภูเก็ตเป็นศูนย์กลางปฏิบัติการของเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามัน ซึ่งประกอบด้วยเขตท่องเที่ยวที่จังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดสตูล

ภายใต้แผนปฏิบัติการเขตพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามันปี 2559 จังหวัดภูเก็ตได้รับการกำหนดให้เป็น พื้นที่เป้าหมายโครงการภายใต้กลยุทธ์การพัฒนาสินค้าและบริการ ได้แก่ โครงการพัฒนาท่าเรือเพื่อการท่องเที่ยว โครงการปรับปรุงท่าเรือ Cruise และมารีน่า โครงการพัฒนาเมืองเก่าภูเก็ต โครงการภายใต้กลยุทธ์การส่งเสริม การตลาดและการสื่อสาร ได้แก่ โครงการสนับสนุน MICE และร่วมกิจกรรมระดับนานาชาติ Travel Trade Fair และโครงการภายใต้กลยุทธ์ด้านการบริหารจัดการการท่องเที่ยว ได้แก่ โครงการพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยว รองรับกลุ่มยุโรปและกลุ่มฮาลาล และโครงการสร้างเครือข่ายท่องเที่ยวชุมชนวิถีชีวิตอันดามัน

นอกจากนี้ สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) ยังได้ดำเนินโครงการศึกษา และจัดทำข้อมูลยุทธศาสตร์ของไมซ์ซิตี้และเมืองที่มีศักยภาพ โดยกำหนดให้จังหวัดภูเก็ตจัดอยู่ในจังหวัดที่มี การพัฒนาในระดับสูง โดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยวที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว และมีศักยภาพทั้งในด้าน การท่องเที่ยว เกษตรกรรม ศิลปวัฒนธรรม และโครงสร้างพื้นฐานจุดเด่นของภูเก็ตในการเป็นไมซ์ซิตี้ แบ่งออกเป็น 5 ด้าน คือ 1) จุดหมายปลายทางการท่องเที่ยวระดับโลก 2) การเดินทางเชื่อมโยงกับประเทศต่าง ๆ 3) กิจกรรม การท่องเที่ยวและพักผ่อนที่หลากหลาย 4) แหล่งเรียนรู้ชุมชนและวัฒนธรรมที่หลากหลาย 5) สิ่งอำนวยความสะดวก และบุคลากรที่มีศักยภาพซึ่งสามารถต่อยอดให้รองรับอุตสาหกรรมไมซ์ได้

สำหรับนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต กระทรวงคมนาคม ได้ดำเนินการศึกษาความเหมาะสมของโครงการรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Transit) ในจังหวัดภูเก็ต โดยเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานและโครงการเสริมสร้างศักยภาพระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง เพื่อสนับสนุน และรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของกลุ่มจังหวัดภาคใต้ ทั้งฝั่งอ่าวไทย (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) และฝั่งอันดามัน (จังหวัดภูเก็ต) ซึ่งรวมถึงโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าขนาดเบารอบเกาะภูเก็ตและเส้นทาง สนามบิน และกำลังอยู่ในระหว่างการนำโครงการรถไฟฟ้ารางเบาภูเก็ตบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการเร่งด่วนปี พ.ศ. 2560 ของกระทรวงคมนาคม

ทิศทางนโยบายการพัฒนาพื้นที่จังหวัดภูเก็ตโดยหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าว สอดคล้องกับกรอบการพัฒนาเมืองภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบสอง ซึ่งมุ่งพัฒนาจังหวัดภูเก็ตให้เป็นเมืองนำอยู่และเอื้อต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยการสนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะ โครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ทันสมัย รวมทั้งการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ตลอดจนมีระบบบริหารจัดการขยะที่เหมาะสม และสอดคล้องกับกรอบการพัฒนาภาคใต้ให้เป็นฐานการสร้างรายได้ที่หลากหลาย โดยการยกระดับรายได้จากการท่องเที่ยวให้เติบโตอย่างต่อเนื่อง และกระจายรายได้จากการท่องเที่ยวสู่พื้นที่เชื่อมโยงรวมทั้งชุมชนและท้องถิ่นอย่างทั่วถึง จังหวัดภูเก็ตได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายการสนับสนุนให้เป็นแหล่งสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวโดยเน้นคุณภาพและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการส่งเสริมและพัฒนากิจกรรมเชื่อมโยงการท่องเที่ยวระหว่างแหล่งท่องเที่ยวนานาชาติในพื้นที่ภาคใต้ฝั่งอันดามันและอ่าวไทย

---

**ลักษณะเฉพาะในเชิงพื้นที่ของจังหวัดที่มีศักยภาพ นอกจากนี้จะเป็นบริบทที่เอื้ออำนวยต่อการเติบโตของกิจกรรมทางเศรษฐกิจแล้ว ยังเป็นเงื่อนไขแวดล้อมของการบริหารงานในภูมิภาค ซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ และการจัดบริการสาธารณะภายในพื้นที่ ดำเนินไปภายใต้สภาพข้อจำกัดและปัญหาท้าทายที่ต่างไปจากพื้นที่จังหวัดมาตรฐานโดยทั่วไป...**

---

ผลการศึกษาสภาพการณ์ปัจจุบันของการปฏิบัติราชการในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษา พบว่าลักษณะเฉพาะในพื้นที่ของจังหวัดที่มีศักยภาพ ส่งผลให้การดำเนินภารกิจของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในพื้นที่ประสบข้อจำกัดในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นขอบเขตปริมาณงานที่มากกว่าจังหวัดอื่นโดยทั่วไปที่มีขนาดพื้นที่และประชากรใกล้เคียงกัน เนื่องจากเป็นภารกิจที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นตามสภาพกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเคลื่อนย้ายกำลังแรงงาน ตลอดจนผลกระทบทางสังคมที่ตามมาจากสภาพเศรษฐกิจสังคมของพื้นที่ที่เป็นศูนย์กลางกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภูมิภาค รวมไปถึงสภาพความซับซ้อนของประเด็นปัญหาและความต้องการภายในพื้นที่

กรณีตัวอย่างของสภาพข้อจำกัดในการบริหารงานในจังหวัดที่มีสภาพภูมิประเทศที่มีลักษณะเฉพาะปรากฏให้เห็นชัดเจนในกรณีศึกษาจังหวัดตาก โดยเฉพาะการดำเนินภารกิจด้านการพัฒนาการเกษตร ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่อาศัยทำกินในเขตพื้นที่ป่าต้นน้ำและเขตพื้นที่ป่าสงวน ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องป่าไม้ ป่าอนุรักษ์ เขตอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ส่งผลให้การดำเนินดำเนินโครงการพัฒนาอาชีพ และคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เหล่านั้นโดยส่วนราชการประจำจังหวัด อาทิ การพัฒนาแหล่งน้ำ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ประสบข้อติดขัดและไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการในพื้นที่ได้

นอกจากนี้ การเป็นจังหวัดที่มีภูมิประเทศเทือกเขาและมีตำแหน่งที่ตั้งของอำเภอนี้ในแนวยาวมีระยะทางห่างไกลจากตัวอำเภอเมืองค่อนข้างมาก ก็ส่งผลให้การปฏิบัติการกิจของส่วนราชการที่มีพื้นที่เป้าหมายและกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการในอำเภอที่ห่างไกลต้องประสบความยากลำบากและมีต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้นกว่าการดำเนินการกิจเดียวกันในจังหวัดอื่นโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีหน่วยงานต้องแบ่งบุคลากรที่มีอยู่เดินทางเป็นระยะทางไกลเพื่อปฏิบัติงานในพื้นที่เป้าหมายในขณะที่งบประมาณสำหรับการเดินทางที่กระทรวงอนุมัติให้มานั้นไม่เพียงพอเพราะเป็นการเหมาจ่ายตามจำนวนประชากรหรือกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ไม่ได้คำนึงถึงระยะทางและสภาพภูมิประเทศของเส้นทาง เช่น การเดินทางจากอำเภอเมืองไปปฏิบัติหน้าที่ในอำเภออุ้มผาง ได้รับค่าน้ำมัน 200 บาทซึ่งไม่เพียงพอที่จะใช้ในการเดินทาง เป็นต้น

การมีสภาพภูมิประเทศที่มีแนวเขากั้นกลางระหว่างพื้นที่ฝั่งอำเภอเมืองและฝั่งอำเภอแม่สอด ในขณะที่การเติบโตของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่อำเภอแม่สอดมีความหนาแน่นสูง ส่งผลให้กลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการของหน่วยงานราชการจำนวนมากกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่อำเภอแม่สอด ส่วนราชการประจำจังหวัดจำเป็นต้องส่งเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ดังกล่าวเป็นหลัก เช่น

- สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดตากฝ่ายอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่มีข้าราชการทั้งหมด 7 คน และปริมาณงานส่วนมากอยู่ที่อำเภอแม่สอด ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมต้องเดินทางไปพื้นที่อำเภอแม่สอดทุกวัน (ไป-กลับ) หรือเมื่อเกิดปัญหาในโรงงานอุตสาหกรรมที่อำเภอแม่สอด เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องเดินทางไปกลับ ซึ่งค่าใช้จ่ายเดินทางค่อนข้างสูง
- กรณีสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดตาก มีพนักงานตรวจแรงงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรงมีเพียงแค่ 3 คน แต่ต้องดูทั้งพื้นที่อำเภอแม่สอดและพื้นที่อื่น ๆ สำหรับพื้นที่อำเภอแม่สอดที่มีปริมาณงานเป็นจำนวนมากนั้น สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดตากจะมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ไปคนละ 1 สัปดาห์
- สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดตากมีการแบ่งบุคลากรเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่เป็น 2 ส่วนคือ ฝั่งอำเภอเมือง และฝั่งอำเภอแม่สอด ปริมาณงานของสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดตากสาขาแม่สอด มีปริมาณงานมากกว่าสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดตาก ส่วนใหญ่เป็นภาระงานด้านคนงานต่างด้าวและยาเสพติด
- สำนักงานที่ดินจังหวัดตาก มีการจัดตั้งสำนักงานที่ดินสาขาแม่สอด ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ 5 อำเภอ เพื่อลดภาระที่ประชาชนจากในพื้นที่รับผิดชอบต้องเดินทางไปทำธุรกรรมที่สำนักงานที่ดินจังหวัดตาก เนื่องจากประชาชนในพื้นที่อำเภอห่างไกลมีอุปสรรคเรื่องระยะทาง เช่น ประชาชนจากอำเภอบ้านตากต้องเดินทางประมาณ 30 กิโลเมตร เพื่อมาติดต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดตากในอำเภอเมือง ประชาชนจากอำเภอท่าสองยางเดินทางมายังอำเภอแม่สอดมีระยะทางประมาณ 80 กิโลเมตร ทำให้ต้องใช้เวลาในการทำธุรกรรมทั้งวันหรืออาจต้องเข้าโรงแรมเพื่อติดต่อทำธุรกรรมในวันต่อไป เป็นต้น

การมีลักษณะเฉพาะของจังหวัดกรณีศึกษาซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติงานในภูมิภาคประสบกับสภาพข้อจำกัดมากกว่าจังหวัดอื่นโดยทั่วไป ปรากฏเด่นชัดมากที่สุดในมิติขอบเขตปริมาณงานในพื้นที่ ซึ่งมักมีปริมาณงานมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นหรือจังหวัดใกล้เคียงโดยเฉพาะภารกิจที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบทางสังคมที่ตามมาจากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น เมื่อเปรียบเทียบปริมาณงานของสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดภูเก็ตกับภาระงานในพื้นที่จังหวัดพังงา พบว่า จังหวัดพังงามีปริมาณงานน้อยกว่าค่อนข้างมาก ภาระงานในจังหวัดภูเก็ตคิดเป็น 3 เท่าของภาระงานของจังหวัดพังงาและจังหวัดระนองในขณะเดียวกัน ปริมาณงานของเรือนจำจังหวัดภูเก็ตมากกว่าจังหวัดใกล้เคียงซึ่งมีความถี่ของการรับผู้ต้องโทษเข้าเรือนจำค่อนข้างน้อย เป็นต้น

ความไม่สมดุลระหว่างปริมาณงานกับจำนวนบุคลากรในพื้นที่ในลักษณะเดียวกันนี้ ยังปรากฏในกรณีศึกษาจังหวัดระยองอีกด้วย กล่าวคือ จากบริบทการพัฒนาเชิงพื้นที่ ส่งผลให้มีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัดระยองที่มีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมนอกเขตนิคมอุตสาหกรรมมากกว่า 2,000 แห่ง กระจายอยู่ในทุกอำเภอ ส่วนหนึ่งเป็นผลกระทบที่เกิดจากการย้ายฐานการผลิตจากพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ อาทิ อำเภอปลวกแดง มีโรงงานอุตสาหกรรมที่ย้ายมาจากจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จากผลกระทบอุทกภัยปี พ.ศ. 2554

สภาพการณ์ดังกล่าวส่งผลให้การปฏิบัติการในพื้นที่ของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยองต้องประสบข้อจำกัดที่มากกว่าจังหวัดอื่นโดยทั่วไป หากพิจารณาจากสัดส่วนจำนวนบุคลากรและขอบเขตภารกิจ จะเห็นได้ว่า ภายใต้อัตราบุคลากรที่มีอยู่ในปัจจุบัน สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดระยองสามารถดำเนินการตรวจโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นดำเนินการหลักได้เพียง 3 แห่ง ต่อวันเท่านั้น นอกจากนี้ ยังต้องแบกรับภาระงานที่เกิดจากการทำงานร่วมกับหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในพื้นที่อีกด้วย เช่น การตรวจสอบมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เป็นต้น ยิ่งกว่านั้น โรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดระยองส่วนมากเป็นโรงงานที่มีขนาดใหญ่ ส่งผลให้การกำกับดูแลและการรับมือปัญหาในพื้นที่ที่มีความซับซ้อนและยากลำบากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นที่มีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางและเล็ก และเป็นอุตสาหกรรมที่ไม่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง

ความซับซ้อนในการปฏิบัติงานพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษต่างจากจังหวัดอื่นโดยมาตรฐานทั่วไป ยังส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ต้องรับผิดชอบภารกิจหน้าที่เฉพาะอันเนื่องมาจากสภาพปัญหาของพื้นที่ด้วย ดังเห็นได้ชัดเจนในกรณีการปฏิบัติงานในพื้นที่อำเภอแม่สอดเป็นเมืองชายแดนที่มีความพิเศษ ซึ่งนายอำเภอต้องทำหน้าที่นอกเหนือจากระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ระบุไว้ นั่นคือ หน้าที่ในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างเมืองชายแดนด้วยกัน นายอำเภอต้องประชุมชี้แจงทำความเข้าใจร่วมกับส่วนราชการต่าง ๆ และเป็นผู้ประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องชายแดน อาทิ การประสานงานปราบปรามยาเสพติดชายแดน (Border Liaison Offices: BLO) โดยนายอำเภอเป็นประธานฝ่ายอำเภอแม่สอดและหัวหน้าตำรวจเมืองเมียวดีเป็นประธานฝ่ายเมืองเมียวดี ดังนั้น นายอำเภอต้องศึกษากฎหมายระหว่างประเทศและพิธีทางการทูตด้วย



การบริหารราชการในอำเภอพื้นที่เศรษฐกิจข้ามแดนและการค้าชายแดน จำเป็นต้องมีการจัดกลไก การปฏิบัติงานในพื้นที่ในลักษณะแตกต่างไปจากอำเภออื่น ๆ โดยทั่วไป เช่น แบ่งหน้าที่รับผิดชอบระหว่าง ปลัดอำเภอรายตำบล โดยทำหน้าที่เป็นปลัดอำเภอผู้ประสานงานประจำตำบล มีการจัดชุดปฏิบัติการตำบล เป็นกลไกในการขับเคลื่อนงานนโยบายของรัฐบาล รวมถึงเรื่องอื่น ๆ ที่เป็นปัญหาชายแดน อาทิ การป้องกัน สินค้าหนีภาษีที่ไม่ผ่านระบบศุลกากร การขนยาเสพติด อาวุธสงคราม และแรงงาน รวมทั้งประเด็นด้าน ความมั่นคง โดยชุดปฏิบัติการตำบลมีการลงพื้นที่อยู่เสมอในช่วงหลังเลิกงาน เป็นต้น

ผลกระทบต่อการบริหารงานในภูมิภาคอีกประการหนึ่งซึ่งเกิดจากบริบทของพื้นที่จังหวัดที่มี ลักษณะเฉพาะ ได้แก่ การมีอัตราการโยกย้ายของบุคลากรในส่วนราชการประจำจังหวัดออกจากพื้นที่ค่อนข้างสูง อันเนื่องมาจากปัจจัยด้านค่าครองชีพ ดังปรากฏในกรณีศึกษาจังหวัดภูเก็ต กล่าวคือ การหมุนเวียนเปลี่ยนถ่าย บุคลากรของจังหวัดภูเก็ตมีอัตราสูง เนื่องจากการเป็นเมืองท่องเที่ยวนานาชาติมีค่าครองชีพประจำวันสูง ในระดับเดียวกับเมืองหลวง ในขณะที่เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งได้รับเท่ากัน แต่ภาระค่าใช้จ่าย ประจำวันมากกว่าจังหวัดอื่นเป็นสองเท่าด้วยเหตุนี้ การพัฒนาระบบบริหารงานในภูมิภาคในจังหวัดที่มี ศักยภาพจึงจำเป็นต้องนำปัจจัยด้านลักษณะเฉพาะเชิงพื้นที่ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของบุคลากรในพื้นที่มา พิจารณาประกอบด้วย โดยเฉพาะด้านขอบเขตปริมาณงานในความเป็นจริง ความซับซ้อนของบริบทปัญหา รวมถึงแรงจูงใจในการปฏิบัติงานในพื้นที่

---

**การบริหารงานภายใต้โครงสร้างและระบบการบริหารงาน จังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบันในทางปฏิบัติยังมีข้อจำกัด ต่อการดึงศักยภาพภายในพื้นที่จังหวัดให้สามารถรองรับกับ ทิศทางนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งยกระดับการพัฒนาในพื้นที่ เป้าหมาย ตอบสนองต่อความคาดหวังและทิศทางการพัฒนา เศรษฐกิจของภาคเอกชนและภาคประชาชนในพื้นที่ และมีความพร้อมรองรับการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่าง ประเทศในอนาคต...**

---

ผลการศึกษาพบว่า ส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีภารกิจเกี่ยวเนื่องหรือเชื่อมต่อกันในพื้นที่ ยังมีการ เชื่อมโยงในกระบวนการดำเนินงานระหว่างกันไม่เพียงพอ แม้ส่วนราชการประจำจังหวัดจะมีกลไกประสานงาน กันอย่างเป็นทางการในรูปคณะกรรมการจังหวัด และคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) แต่ในทางปฏิบัติพบว่า การบริหารงานในพื้นที่จังหวัดมีแนวโน้มให้น้ำหนักกับกรอบการทำงานภายใต้นโยบาย และแผนงานของส่วนราชการต้นสังกัดของตนเองเป็นหลัก ส่งผลให้แผนงาน/โครงการของส่วนราชการที่จัดทำ ขึ้นตามแผนพัฒนาจังหวัด มีกิจกรรมการดำเนินงานและผลลัพธ์ยังไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนพัฒนา จังหวัดอย่างเด่นชัด

การประสานการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการประจำจังหวัดที่ไม่เพียงพอส่งผลให้การขับเคลื่อนนโยบายเพื่อตอบสนองต่อสภาพปัญหาและทิศทางการพัฒนาพื้นที่ยากจะบรรลุประสิทธิผลได้อย่างทันสถานการณ์ ภายใต้โครงสร้างการบริหารงานจังหวัด แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการกำกับดูแลหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาค 33 หน่วย ได้โดยตรง และถึงแม้หน่วยงานเหล่านั้นจะมีภารกิจที่ต้องดำเนินการภายใต้นโยบายของจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานในจังหวัดอยู่ในฐานะต้องรับผิดชอบดำเนินงานตามนโยบายส่วนราชการระดับกรมต้นสังกัดเป็นหลักก่อน จึงจะดำเนินงานตามนโยบายจังหวัดได้

สภาพดังกล่าวส่วนหนึ่งเป็นผลจากการที่หน่วยงานต้นสังกัดกำหนดนโยบายให้หน่วยงานในจังหวัดดำเนินการภายใต้แผนงานเดียวกันทั่วประเทศ โดยมีได้พิจารณาถึงบริบทเฉพาะของพื้นที่หรือให้ความสำคัญกับทิศทางนโยบายในระดับพื้นที่ของแต่ละจังหวัด สภาพการณ์ดังกล่าวจะปรากฏผลกระทบที่เด่นชัด ในกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัด เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะของส่วนราชการส่วนกลางในกรณีเช่นนี้จังหวัดย่อมไม่สามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้รับความร่วมมืออย่างจริงจังจากส่วนราชการประจำจังหวัด และส่วนราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) เป็นกลไกหลักในการบูรณาการส่วนราชการในระดับภูมิภาคในปัจจุบัน ในทางหลักการ กลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ได้รับการออกแบบขึ้นเพื่อทำหน้าที่บูรณาการทุกภาคส่วนในพื้นที่ ทั้งราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด ให้เป็นไปด้วยความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการและสภาพปัญหาในพื้นที่ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า กลไกดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในการทำหน้าที่ส่งเสริมและผลักดันให้เกิดความร่วมมือในการทำงานในลักษณะการบริหารงานในรูปแบบเครือข่ายอย่างเป็นทางการ

สาเหตุประการสำคัญที่ทำให้กลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ยังมีข้อจำกัดในการทำหน้าที่บูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ได้ตามหลักการและเป้าหมายโดยสมบูรณ์ เนื่องจากในทางปฏิบัติ การทำงานของกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มีแนวโน้มเป็นเพียงการประชุมประจำเดือนเวทีหนึ่งของจังหวัด และมีลักษณะเป็นการทำงานแบบรวมศูนย์โดยเน้นที่ตัวผู้บริหารรวมทั้งอาศัยการปฏิสัมพันธ์ภายใต้กลไกการสั่งการและบังคับบัญชาเป็นหลัก การทำงานของกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในสภาพความเป็นจริง จึงยังไม่ปรากฏในรูปเวทีการทำงานร่วมกันในฐานะคณะกรรมการบริหารอย่างแท้จริง เนื่องจากตัวแทนส่วนราชการที่เป็นกรรมการยังไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ การกำหนดรูปแบบกลไกและระบบการทำงานในรูปคณะอนุกรรมการหรือแม้แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายที่มีผลผูกพันการทำงานของทุกฝ่ายในพื้นที่

การบริหารงานในภูมิภาคในทางปฏิบัติบางกรณียังไม่มีทิศทางที่สะท้อนถึงประเด็นการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์ของพื้นที่อย่างชัดเจนขาดการเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัดกันเองอย่างเพียงพอ ขาดเจ้าภาพหลักในขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดให้เกิดการบูรณาการอย่างเป็นเอกภาพ ขาดการใช้ทรัพยากรร่วมกันภายในระหว่างหน่วยงาน รวมทั้งปัญหาวัฒนธรรมในการทำงานของข้าราชการที่ปฏิบัติงาน

ในพื้นที่ภูมิภาคยังไม่สอดคล้องกับการบริหารราชการแบบบูรณาการโดยยึดเป้าหมายยุทธศาสตร์ของพื้นที่เป็นตัวตั้ง และเป็นการบริหารราชการที่ตอบสนองต่อหน่วยงานมากกว่าประชาชน รวมไปถึงการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง ในกระบวนการบริหารงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

สภาพการขาดความเป็นเอกภาพของส่วนราชการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เป็นปัญหาหลักประการหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานในส่วนของภูมิภาคไม่มีความเป็นเอกภาพ และไม่สามารถประสานให้หน่วยงานต่างๆ ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันได้ ในทางปฏิบัติพบว่า กลไกการบูรณาการภายในระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคผ่านการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ยังประสบกับข้อจำกัดในการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างเป็นรูปธรรม ในหลายกรณีพบว่ายังไม่มีลักษณะเป็นแผนที่เกิดจากการบูรณาการแผนระดับท้องถิ่นเพื่อเชื่อมโยงขึ้นมาสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามหลักการที่ได้วางไว้จริง นอกจากนี้ สาเหตุสำคัญยังมาจากการขาดฐานข้อมูลเชิงพื้นที่ หรือการนำข้อมูลสารสนเทศมาใช้เป็นฐานในการจัดทำยุทธศาสตร์จังหวัดยังไม่เพียงพอ

กระบวนการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อรองรับการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัดเป็นขั้นตอนสำคัญที่ผู้ปฏิบัติงานในทุกระดับและทุกส่วนราชการในจังหวัดสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเปิดกว้าง แต่ในทางปฏิบัติการกำหนดนโยบายพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์จังหวัด ยังมีได้ให้ความสำคัญกับข้อมูลเชิงประจักษ์เท่าที่ควร การกำหนดยุทธศาสตร์โดยมิได้ตั้งอยู่บนฐานข้อมูลพื้นที่ สะท้อนให้เห็นจากข้อเท็จจริงที่ว่า แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดส่วนใหญ่มีแนวโน้มตั้งอยู่บนการจัดสรรโครงการระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์จังหวัด อย่างไรก็ตาม แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดอาจแตกต่างกันไปตามบุคลิกการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติอย่างเคร่งครัด และมุ่งเน้นกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์แบบมีส่วนร่วมของทุกส่วนราชการ แม้จะเป็นหน่วยงานที่ไม่มีภารกิจเกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

---

**การจัดสรรงบประมาณโครงการของส่วนราชการระดับกรมต่าง ๆ เพื่อดำเนินการในพื้นที่จังหวัด โดยมุ่งตอบเป้าประสงค์ของภารกิจตามแผนงานที่ส่วนกลางได้กำหนดขึ้นเป็นหลัก ส่งผลให้การบริหารงานของส่วนราชการประจำจังหวัดในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ เกิดความไม่สมดุลระหว่างปริมาณภารกิจและหน้าที่รับผิดชอบในพื้นที่กับงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากส่วนกลาง...**

---

สภาพข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ส่วนราชการส่วนภูมิภาคได้รับจัดสรรเพื่อดำเนินงานในพื้นที่ที่มีสาเหตุหลักมาจากการมุ่งจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการตามภารกิจเฉพาะของส่วนราชการต้นสังกัด ในขณะที่มองข้ามความสำคัญของการจัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการประจำจังหวัดดำเนินการกิจเพื่อตอบโจทย์

เฉพาะของพื้นที่ตามกรอบยุทธศาสตร์จังหวัดผลการศึกษาพบว่า การจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัด ยังมีลักษณะไม่สอดคล้องต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

สัดส่วนงบประมาณตามภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัดส่วนใหญ่เป็นงบลงทุนก่อสร้างและงบบุคลากร ส่วนน้อยเป็นงบสำหรับดำเนินโครงการเพื่อตอบสนองสภาพปัญหาและความต้องการที่มีลักษณะเฉพาะในพื้นที่ ผลที่ตามมาคือ ส่วนราชการประจำจังหวัดมีแนวโน้มมองว่างบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดเป็นส่วนแบ่งที่ส่วนราชการประจำจังหวัดพึงได้รับ หรือมองว่างบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดเป็นช่องทางในการได้มาซึ่งงบประมาณเสริมสำหรับการดำเนินภารกิจที่มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของกรม ในขณะที่ส่วนราชการส่วนกลางก็มีแนวโน้มจะมองว่า หน่วยราชการส่วนภูมิภาคสามารถขอรับงบประมาณจากจังหวัดสำหรับดำเนินโครงการเพื่อตอบสนองสภาพปัญหาและความต้องการเฉพาะของพื้นที่ได้

สภาพการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้จากลักษณะของการจัดทำแผนงบประมาณตามยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งเป็นเพียงการเสนอโครงการของส่วนราชการประจำจังหวัดเข้าไปรวมกัน การจัดทำแผนงบประมาณในลักษณะการแบ่งสรรงบประมาณแยกย่อยตามจำนวนโครงการที่ส่วนราชการเสนอขอมา จึงทำให้หลายโครงการไม่บรรลุเป้าหมายตามเป้าประสงค์ของประเด็นยุทธศาสตร์แม้การบริหารงานภายใต้แผนปฏิบัติราชการประจำปีจะเป็นการดำเนินโครงการด้านต่าง ๆ ตามยุทธศาสตร์ของจังหวัด แต่การผลจากการจัดสรรงบประมาณแบบเกลี้ยรายโครงการ ก็ทำให้แต่ละโครงการมีสัดส่วนงบประมาณน้อยเกินกว่าจะดำเนินกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรม หรือไม่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในพื้นที่อย่างชัดเจน

แม้ว่างบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ จะเป็นช่องทางการจัดสรรงบประมาณเพื่อตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่โดยตรง แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาเรื่องเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจังหวัด ซึ่งมีลักษณะเป็นการเกลี้ยงบประมาณตามขนาดของจังหวัด มากกว่าจะให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านบริบทเฉพาะของพื้นที่และสภาพความซับซ้อนของปัญหาในแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีจังหวัดที่มีประเด็นปัญหาพิเศษของพื้นที่ดังจะเห็นได้ว่า ที่ผ่านมามีจังหวัดที่มีขนาดใหญ่และมีลักษณะพิเศษทางเศรษฐกิจและภูมิศาสตร์ ยังไม่มีกลไกงบประมาณพิเศษเพื่อรองรับภารกิจพิเศษของจังหวัดซึ่งต่างจากจังหวัดโดยทั่วไป เช่น การพัฒนาเมืองศูนย์กลางในภูมิภาค การประสานการลงทุนและการค้าข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ เป็นต้น

ในบางกรณีที่มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อโครงการที่สะท้อนยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งเป็นงานที่ต้องอาศัยการบูรณาการหลายหน่วยงาน ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่า โครงการบูรณาการเป็นงานที่ไม่สามารถหาเจ้าภาพรับผิดชอบได้ เพราะเป็นยุทธศาสตร์ที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องมีการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของตนเองมาดำเนินการร่วมกันในพื้นที่อีกทางหนึ่งด้วย ในทางปฏิบัติ การบูรณาการไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างได้รับจัดสรรงบประมาณดำเนินโครงการในอำนาจหน้าที่ของตนเองตามนโยบายและแผนงานที่กรมกำหนดไว้แล้ว สภาพการณ์ดังกล่าวปรากฏให้เห็นในกรณีโครงการที่จังหวัดรวบรวมประเด็นปัญหาสำคัญของพื้นที่ซึ่งเป็นงานที่ต้องบูรณาการทำงานร่วมกัน แต่กลับไม่สามารถหาเจ้าภาพรับผิดชอบโครงการดังกล่าวได้ เพราะการบูรณาการงานร่วมกันจำเป็นต้องนำงบประมาณมาใช้ร่วมด้วย แต่ไม่มีส่วนราชการใดมีงบประมาณตามภารกิจรองรับ

ข้อจำกัดเกี่ยวกับเงื่อนไขการจัดสรรงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถตอบสนองความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่ได้ ข้อจำกัดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงที่ว่า การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดไม่อาจประสบความสำเร็จหรือบรรลุเป้าหมายได้ ภายใต้งบประมาณที่จังหวัดได้รับการจัดสรรมาการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในบรรลุผลภายใต้ข้อจำกัด จึงต้องอาศัยการแสดงบทบาทในการประสานขอความร่วมมือหรือขอรับการสนับสนุนจากภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ เพื่อระดมทรัพยากรความร่วมมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พื้นที่

---

**หัวใจสำคัญของการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพ อยู่ที่การปรับรูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองในพื้นที่ระดับภูมิภาค (Regional governance) โดยมีรูปแบบโครงสร้างและกลไกทางการบริหารในลักษณะที่แตกต่างไปจากจังหวัดอื่นโดยทั่วไป เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ได้อย่างมีเอกภาพ และบรรลุประสิทธิผลในการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะของจังหวัดให้กลายเป็นฐานสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคและของประเทศ...**

---

การปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพ มีเป้าหมายเพื่อยกระดับขีดความสามารถของจังหวัดให้มีความเป็นเครื่องยนต์ขับเคลื่อนการเติบโต (Growth engine) ในทางเศรษฐกิจของประเทศ การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดที่มีศักยภาพ วางอยู่บนแนวคิดพื้นฐานที่ว่า ศักยภาพของจังหวัดเกิดจากปัจจัยด้านลักษณะเฉพาะของพื้นที่ภูมิภาคซึ่งเป็นแหล่งทรัพยากรทางธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ รวมทั้งลักษณะภูมิศาสตร์เศรษฐกิจที่ตั้งอยู่ในจุดเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างเมืองภายในภูมิภาค ระหว่างภูมิภาค และระหว่างประเทศ

พื้นที่ภูมิภาคที่มีฐานทรัพยากรแตกต่างกันไป มีขีดความสามารถในการพัฒนาในแต่ละมิติที่แตกต่างหลากหลายกันไปด้วย การเติบโตทางเศรษฐกิจระดับชาติต้องอาศัยฐานการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ภูมิภาคที่มีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระดับสูง ดังนั้น จังหวัดที่มีศักยภาพจึงจำเป็นต้องมีการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานที่เอื้อต่อการใช้ประโยชน์จากปัจจัยทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ โอกาสในการลงทุนพัฒนาทางเศรษฐกิจของพื้นที่ และโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปการในพื้นที่ ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

ในขณะที่เดียวกัน จังหวัดที่มีศักยภาพยังจำเป็นต้องได้รับการออกแบบให้มีโครงสร้างการบริหารงานที่สามารถระดมทรัพยากร อำนาจหน้าที่ และบทบาทความร่วมมือจากตัวแสดงทุกภาคส่วนและทุกระดับในพื้นที่เพื่อจัดการกับผลกระทบจากการกระจุกตัวของประชากรแรงงานในพื้นที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเคลื่อนย้ายประชากรจากพื้นที่ชนบทเข้าสู่พื้นที่เมือง รวมถึงปัจจัยด้านลบที่มีผลต่อการบั่นทอนการเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาค อาทิ ความแออัดสถานประกอบการ คุณภาพสิ่งแวดล้อมและมลภาวะ ความไม่เพียงพอของโครงสร้างและบริการสาธารณะพื้นฐาน รวมทั้งปัญหาสังคมต่าง ๆ ที่ตามมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจในพื้นที่

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดด้านงบประมาณ จำเป็นต้องอาศัยการขับเคลื่อนด้วยกลไก “ภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์” (Strategic partnership) เพื่อระดมงบประมาณพัฒนาในพื้นที่ร่วมกัน ระหว่างงบประมาณจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมายการพัฒนา และส่วนราชการส่วนกลางที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัด นั่นคือ จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ริเริ่มยุทธศาสตร์ระดับภูมิภาคร่วมกัน และระดมการจัดสรรงบประมาณในพื้นที่ ในขณะที่เดียวกัน ส่วนราชการระดับกรมที่เกี่ยวข้องก็จัดสรรงบประมาณสมทบ โดยภาคีทุกฝ่ายเป็นเจ้าของร่วมกัน กลไกการทำงานแบบภาคีหุ้นส่วนดังกล่าว ควรเป็นมาตรการส่งเสริมการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดที่เป็นจุดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เช่น การจัดสรรงบประมาณพิเศษ สำหรับยุทธศาสตร์จังหวัด ที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ประเทศ เป็นต้น

การจัดกลไกการบริหารงานจังหวัดในแบบภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ ดำเนินการได้โดยการจัดตั้งคณะทำงานในรูปแบบทีมงานขึ้นเพื่อรับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่ชัดเจนและครอบคลุมประเด็นในยุทธศาสตร์ของจังหวัด ๆ นั้น เพื่อร่วมกันวางแผนการพัฒนาจังหวัดในลักษณะแบบบูรณาการร่วมกัน คณะทำงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัด ทำหน้าที่บูรณาการประเด็นการพัฒนาแต่ละด้านของจังหวัดเข้าด้วยกันภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ประกอบด้วยประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาสถานที่ (Place) ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาคน (People) ประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาธุรกิจ (Business) คณะทำงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ทำหน้าที่การวิเคราะห์งบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ในแต่ละโครงการภายใต้แผนพัฒนาจังหวัด รายงานผลการดำเนินโครงการ การติดตามและประเมินผลโครงการที่จัดทำไป และวิเคราะห์ผลดีหรือผลเสียของโครงการเพื่อนำมาปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดในปีต่อไป

---

การบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพ มุ่งเน้นการดึงศักยภาพและทรัพยากรจากทุกภาคส่วนภายในพื้นที่ และนำกลไกการทำงานที่มีอยู่ มาปรับใช้ให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุด ภายใต้กรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยเครือข่าย (Network governance) ซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการประจำจังหวัด ส่วนราชการส่วนกลางในภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน ภาควิชาการ รวมถึงภาคประชาสังคมและชุมชน

---

กระบวนการบริหารงานของจังหวัดที่มีศักยภาพเป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบเครือข่าย (Network governance) ที่มุ่งเน้นการเข้าร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ผ่านกลไกคณะทำงานระดับต่าง ๆ ที่ประกอบกันเป็นเครือข่ายการพัฒนาเชิงพื้นที่ภายใต้โครงสร้างการบริหารงานจังหวัด ทั้งนี้ การทำงานแบบเครือข่าย มิใช่เพียงการรวมตัวกันของผู้แทนหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องในรูปคณะทำงานเฉพาะกิจ หากแต่เป็นเครือข่ายมีสถานะเป็น “ผู้กระทำการ” (Active agent) ที่ดำเนินตัดสินใจกระทำสิ่งต่าง ๆ ภายใต้เป้าประสงค์ที่ภาคภายในเครือข่ายนั้น ๆ ได้ร่วมกันกำหนดขึ้น

เครือข่ายการบริหารยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ที่เกิดขึ้นจากการเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างภาคีสมาชิกจำนวนหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างภาคีส่วนต่าง ๆ ที่ยึดโยงกัน ก่อให้เกิดเครือข่ายซึ่งมีคุณลักษณะและองค์ประกอบใหม่ ที่ต่างไปจากคุณลักษณะเดิมของภาคีสมาชิกแต่ส่วนประกอบกัน และการแสดงบทบาทของภาคีฝ่ายต่าง ๆ ในเครือข่ายดำเนินไปภายใต้เป้าหมายที่ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกันการกระทำหรือปฏิบัติการใด ๆ ของเครือข่ายการบริหารยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ มิใช่เพียงผลรวมการกระทำของภาคีสมาชิกที่ประกอบกันขึ้นเป็นเครือข่าย

ภายใต้กรอบแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบเครือข่าย การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้กระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด มิใช่เพียงการดึงองค์กรและหน่วยงานภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่เข้ามามีบทบาทร่วมกันเพียงแค่การประชุมหารือหรือร่วมเป็นคณะทำงาน โดยภาคีแต่ละฝ่ายกลับไปดำเนินกิจกรรมภายใต้บทบาทหน้าที่และทรัพยากรของตนเองให้สอดคล้องกับผลการประชุมหารือกันนั้น ๆ ในทางตรงกันข้าม การเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกเครือข่ายการบริหารยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ ก่อให้เกิดการกระทำหรือปฏิบัติการในวิถีทางใหม่ ซึ่งหากปราศจากความสัมพันธ์ยึดโยงภาคีเหล่านั้นเข้าด้วยกันแล้ว การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการย่อมไม่อาจบรรลุประสิทธิผลได้

การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ มุ่งเน้นการจัดความสัมพันธ์แนวราบในระดับภูมิภาค ในรูปกลไกการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ระดับภูมิภาค (Regional level co-ordinating mechanism) เพื่อดึงหน่วยงานต่าง ๆ ให้เข้ามาแสดงบทบาทร่วมกันในการวางแผนพัฒนาจากภายในพื้นที่นั้น ๆ เอง รวมถึงการร่วมกันริเริ่มแผนพัฒนาในเชิงพื้นที่ และการระดมแบ่งปันทรัพยากร

สำหรับดำเนินแผนงานในพื้นที่ร่วมกัน โดยอาศัยการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในระดับภูมิภาคเป็นเครื่องมือประสานบทบาทความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่ ทั้งตัวแสดงในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ การจัดกลไกประสานความร่วมมือในแนวราบภายใต้โครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดที่มีศักยภาพ ยังมุ่งเน้นการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ภูมิภาคเดียวกัน (Intra-regional governance) ผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาในด้านที่มีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกันระหว่างพื้นที่ เพื่อเชื่อมต่อเงื่อนไขในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะเคลื่อนย้ายข้ามพื้นที่และมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงซึ่งกันและกันระหว่างกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งส่งผลให้การดำเนินแผนงานและโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่หนึ่ง ๆ มีขอบเขตหรือศักยภาพจำกัดหรือไม่เพียงพอต่อการตอบสนองต่อสถานะเงื่อนไขของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงตัดข้ามพื้นที่เขตการปกครอง

---

**การออกแบบโครงสร้างและระบบการบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพ ตั้งอยู่บนแนวคิดในการจัดวางโครงสร้างรองรับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทุกภาคส่วนที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาระดับภูมิภาค ในรูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยอาศัยการบูรณาการภารกิจ อำนาจหน้าที่ และทรัพยากร ร่วมกันระหว่างหน่วยงานและองค์กรหลากหลายระดับ (Multi-level governance) โดยมีเป้าหมายในพื้นที่ร่วมกัน**

---

กลไกการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพขับเคลื่อนโดยการประสานบทบาทของตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนในพื้นที่ (Regional actors) ตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินนโยบายการพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาค ประกอบด้วย ภาครัฐ ได้แก่ หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดและอำเภอ หน่วยงานราชการส่วนกลางในพื้นที่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน เครือข่ายภาคประชาชน องค์กรชุมชน ผู้นำชุมชน ฯลฯ ภาควิชาการ ได้แก่ มหาวิทยาลัยในพื้นที่ นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ และองค์กรสนับสนุนทางวิชาการจากส่วนกลาง รวมถึงภาคธุรกิจ และองค์กรภาคประชาสังคมที่เข้ามาร่วมส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่

การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ มุ่งให้เกิดการประสานบทบาทและการทำงานระหว่างตัวแสดงทุกภาคส่วนในพื้นที่ ผ่านการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่การเริ่มต้นสร้างเครือข่ายในรูปคณะทำงานระดับต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกัน การจัดเวทีประชุมหารือและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลในพื้นที่ การบูรณาการแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ รวมไปถึงการขับเคลื่อนกิจกรรมเพื่อจัดการปัญหาและการพัฒนาในพื้นที่ร่วมกัน



นอกจากนี้ การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ ยังมุ่งให้เกิดการแลกเปลี่ยน  
แบ่งปันทรัพยากรต่าง ๆ ระหว่างตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ ที่เป็นภาคีสมาชิกเครือข่ายอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็น  
ทรัพยากรในรูปงบประมาณ อำนาจหน้าที่ บุคลากร สถานที่ อุปกรณ์ เทคโนโลยี องค์ความรู้ ภูมิปัญญา  
ตลอดจนทุนทางสังคม ทั้งนี้ การแลกเปลี่ยนและการไหลเวียนของทรัพยากรต่าง ๆ ภายในเครือข่ายการ  
บริหารยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ เกิดขึ้นจากกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคีสมาชิกในเครือข่ายที่ดำเนินไป  
อย่างต่อเนื่องภายใต้เป้าหมายที่ทุกฝ่ายกำหนดและยึดถือร่วมกัน

โครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพจำเป็นต้องมีกลไกการประสานความร่วมมือระหว่าง  
หน่วยงานต่าง ๆ ทุกระดับที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ในภูมิภาค ในรูปกลไกการประสานความ  
ร่วมมือแนวตั้งระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (Vertical co-operation system) โดยเฉพาะ  
อย่างยิ่งการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติ  
และระดับภาค หรือยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับพื้นที่ภายใต้นโยบายเฉพาะด้าน

กลไกดังกล่าวมีลักษณะเป็นคณะทำงานประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐทั้งในส่วนกลางและ  
ในภูมิภาค (Joint central-regional programme teams) เป็นการประสานการทำงานบนฐานของพื้นที่ มิใช่  
การยึดประเด็นนโยบายเป็นตัวตั้ง คณะทำงานดังกล่าวมีหน้าที่ร่วมกันบริหารแผนงานที่กำหนดขึ้นร่วมกัน  
ระหว่างหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางและในพื้นที่ภูมิภาค รวมทั้งมีบทบาทในการนำเสนอกรอบแนวทางการ  
ประสานบทบาทระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในส่วนกลาง เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติใน  
พื้นที่แต่ละภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

---

**การบริหารงานระดับภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพ**  
ดำเนินไปภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภูมิภาคโดย  
ยึดลักษณะเฉพาะของพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Territorial strategic  
plan) เป็นกรอบยุทธศาสตร์ที่มุ่งบูรณาการเป้าประสงค์การ  
พัฒนาภายใต้นโยบายเฉพาะด้านของส่วนราชการเข้า  
ด้วยกันภายใต้วิสัยทัศน์ที่กำหนดขึ้นจากทิศทางการ  
เปลี่ยนแปลงที่ทุกภาคส่วนในพื้นที่ต้องการให้จังหวัดบรรลุถึง  
ในขณะเดียวกันก็อยู่ภายใต้กรอบนโยบายและยุทธศาสตร์  
ระดับชาติในภาพกว้างด้วย...

---

จังหวัดในฐานะหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคเป็นกลไกการประสานความร่วมมือระหว่างตัวแสดงทุก  
ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่ (Territorial governance) หน่วยงานใน  
ระดับภูมิภาคถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารภารกิจของหน่วยงานในส่วนกลางให้บรรลุผลใน  
พื้นที่ กลไกการบริหารงานในจังหวัดจึงมีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวกลางประสานความร่วมมือระหว่าง

หน่วยงานต่าง ๆ ในการนำนโยบายการพัฒนาระดับชาติไปขับเคลื่อนให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางในภูมิภาค ส่วนราชการประจำจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยอาศัยกลไกคณะทำงานขับเคลื่อนแผนงานภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่

การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพ มุ่งสร้างการมีส่วนร่วมของตัวแสดงหลักในการพัฒนาภูมิภาคผ่านกลไกคณะกรรมการประสานงาน (Co-ordinating committees) และคณะทำงานในรูปภาคีหุ้นส่วน (Strategic partnership groups) เป็นกลไกการประสานบทบาทของตัวแสดงทุกระดับและทุกภาคส่วนในภูมิภาค โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมนำเสนอข้อมูล สภาพปัญหาและความต้องการ กำหนดทิศทางการพัฒนาในพื้นที่ร่วมกัน รวมถึงผลักดันผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้าสู่กระบวนการออกแบบนโยบาย ผ่านกลไกในรูปคณะกรรมการประสานงานร่วมซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานและภาคีต่าง ๆ ในระดับจังหวัด

ระบบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ (Strategic spatial planning system) เป็นเครื่องมือสำหรับขับเคลื่อนการยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ภูมิภาค โดยมุ่งสร้างความสอดคล้องรองรับซึ่งกันและกันระหว่างแผนพัฒนาของหน่วยงานราชการในพื้นที่จังหวัด และแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ทั้งนี้ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งวางอยู่บนหลักการที่ว่า การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อยกระดับศักยภาพการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดเป็นภาระหน้าที่ที่หน่วยงานภาครัฐทุกระดับ และตัวแสดงระดับภูมิภาคในทุกภาคส่วน ต้องร่วมมือกันคิดและปฏิบัติการภายใต้เป้าหมายเดียวกัน (Duty to co-operate) ตัวแสดงในพื้นที่ ประกอบด้วย

- ภาครัฐ (Public sector) ได้แก่ หน่วยงานราชการส่วนกลางในพื้นที่ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ภาคธุรกิจ (Business partner) ได้แก่ หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สมาคมธุรกิจ สมาคมอาชีพ
- ภาคประชาสังคมสังคมและชุมชน (third sector) ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรไม่แสวงผลกำไร องค์กรภาคประชาชน สถาบันวิชาการ องค์กรชุมชน
- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ได้แก่ กลุ่มผู้ประกอบการ กลุ่มแรงงาน กลุ่มผู้รับบริการ กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาในพื้นที่

กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ ดำเนินการโดยคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามประเด็นยุทธศาสตร์ (Theme groups) ซึ่งประกอบด้วยตัวแสดงหลายระดับและหลายภาคส่วน มีขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

- จัดวางตำแหน่งของแผนพัฒนาตามนโยบายของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วลงบนกรอบทิศทางการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่

- สํารวจและวิเคราะห์ข้อมูลสภาพการณ์ปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์แต่ละด้าน และกำหนดวิสัยทัศน์ต่อสภาวะใหม่ที่ทุกฝ่ายมุ่งหมายให้เกิดขึ้นในพื้นที่ (Strategic vision)
- ออกแบบชุดโครงการภายใต้เป้าประสงค์ของประเด็นยุทธศาสตร์แต่ละกลุ่ม โดยมุ่งให้เกิดผลลัพธ์ที่สอดคล้องและเชื่อมโยงกัน (Strategic objectives and strategic policies)
- สังเคราะห์แผนงานภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์กลุ่มต่างๆ เข้าด้วยกัน เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐ (Theme group meeting)
- ประชุมพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ เพื่อปรึกษาหารือและหาข้อตกลงร่วมกันในการบรรจุโครงการตามประเด็นยุทธศาสตร์เข้าสู่แผนปฏิบัติการประจำปี (Planning summit)
- ตรวจสอบติดตามและทบทวนปรับปรุงแผนงานสำหรับปีถัดไป

ยุทธศาสตร์เพื่อยกระดับการเติบโตของภูมิภาค (Strategy for growth) คือ ยุทธศาสตร์ที่มีเป้าหมายเพื่อตั้งศักยภาพด้านต่างๆ ภายในพื้นที่ออกมาใช้สร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัด โดยอาศัยแผนพัฒนาเชิงพื้นที่เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนโครงการตามเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Delivery plan) ยุทธศาสตร์เพื่อยกระดับการเติบโตของภูมิภาคประกอบด้วยประเด็นยุทธศาสตร์หลัก 3 มิติ คือ

- 1) มิติด้านธุรกิจ (Business) ครอบคลุมประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างระบบนิเวศใหม่ที่เอื้อต่อการเติบโตของภาคธุรกิจ (New eco-system) โดยมุ่งสนับสนุนศักยภาพของภาคธุรกิจต่างๆ ที่เป็นตัวนำการเติบโตของพื้นที่ (Key growth sectors) เป็นหลัก
- 2) มิติด้านการพัฒนาคน (People) ครอบคลุมประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการลดข้อจำกัดและจุดอ่อนด้านองค์ความรู้และทักษะฝีมือที่เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจหลักของพื้นที่ (Skills deficit) โดยมุ่งเน้นการจัดบริการสาธารณะที่เอื้อต่อการพัฒนาทุนมนุษย์ในพื้นที่ (Human capital) การพัฒนาทักษะความรู้และฝีมือแรงงานในด้านที่จำเป็นต่อการสนับสนุนภาคธุรกิจที่นำการเติบโตของพื้นที่ และการพัฒนาตลาดแรงงาน
- 3) มิติด้านการพัฒนาสถานที่ (Place) ครอบคลุมประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับสถานที่รองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญ การพัฒนาพื้นที่ประกอบการ โครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ แหล่งทรัพยากร การเคหะและชุมชน ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างการเชื่อมต่อ (Connectivity) ทั้งในทางกายภาพ อาทิ ระบบคมนาคมขนส่ง และระบบการเชื่อมต่อดิจิทัล

เงื่อนไขความสำเร็จของการดำเนินโครงการพัฒนาภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์ข้างต้น วางอยู่บนเงื่อนไขร่วมกัน คือ การพัฒนาหลักการจัดระเบียบและมาตรการทางกฎหมาย (Law and order) ภายในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพ เพื่อกำกับทิศทางการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้ดำเนินไปด้วยความชอบด้วยกฎหมาย เกิดความเป็นธรรม มีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และเป็นการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ยังรวมถึงการพัฒนาหลักการจัดบริการด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะที่มี

ประสิทธิภาพ และสามารถรองรับสถานการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วนและความเสี่ยงต่อสาธารณภัยขนาดใหญ่ในพื้นที่  
ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพด้วย

---

**การปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานของจังหวัด  
ที่มีศักยภาพ มุ่งเน้นออกแบบโครงสร้างรองรับการ  
ปฏิสัมพันธ์ (Structure of interaction) ในแนวนอน  
ระหว่างหน่วยงานในสังกัดราชการบริหารส่วนกลาง ราชการ  
บริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาค  
ประชาสังคมและชุมชน...**

---

แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานของจังหวัดที่มีศักยภาพ วางอยู่บนกรอบ  
แนวคิดที่มุ่งปรับรูปแบบกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองจากจากรูปแบบความสัมพันธ์แบบลำดับชั้น การ  
ควบคุมตัดสินใจจากบนลงล่าง ในลักษณะที่รัฐบาลระดับชาติเป็นตัวการและหน่วยการปกครองที่อยู่ใน  
โครงสร้างชั้นถัดลงไปทั้งหมดเป็นผู้กระทำการแทน (Hierarchical, Top-down, 'Principal-agent' model  
of government) มาเป็นการจัดความสัมพันธ์โดยเพิ่มบทบาทของหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและระดับ  
ท้องถิ่นในการกำหนดทางเลือกในการดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ('Choice' and flexibility)  
ผสมผสานกับกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองตามกลไกลำดับชั้นของโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐที่ดำรงอยู่  
ซึ่งปรากฏให้เห็นในแบบแผนการปฏิรูปกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองในระดับพื้นที่ (Territorial reforms)  
และการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งที่ตั้งของการใช้อำนาจของรัฐและการตัดสินใจสาธารณะที่ไม่จำกัดอยู่ภายใน  
กลไกภาครัฐฝ่ายเดียว

การจัดรูปแบบโครงสร้างและระบบการบริหารงานของจังหวัดที่มีศักยภาพภายใต้กรอบแนวคิด  
ดังกล่าว มีองค์ประกอบหลัก ดังนี้

*คณะกรรมการบริหาร (Board of directors)* มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัด  
ที่ได้รับมอบหมายงานด้านยุทธศาสตร์และการพัฒนา เป็นรองประธานคนที่หนึ่ง นายกองดีการบริหารส่วนจังหวัด  
เป็นรองประธานคนที่สอง กรรมการประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้า  
กลุ่มบริหารยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร ผู้แทนที่คัดเลือกจาก  
ประชาคมภาคธุรกิจในพื้นที่ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางในพื้นที่ซึ่งมีภารกิจและอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง  
โดยตรงกับการพัฒนาเศรษฐกิจหลักของพื้นที่ ผู้แทนจากสถาบันการศึกษาระดับสูงในพื้นที่ และหัวหน้า  
สำนักงานจังหวัด เป็นเลขานุการ

คณะกรรมการบริหาร มีหน้าที่นำกรอบนโยบายภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ แผนพัฒนา  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาภาค และยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ของหน่วยงานระดับชาติ  
มาพิจารณาจัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาเชิงพื้นที่ (Territorial vision) และกำหนดกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนา

เชิงพื้นที่ (Regional spatial strategies) ร่วมกันพิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ กำกับทิศทางการบริหารแผนงานและโครงการตามแผนพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่รวมทั้ง ร่วมกันการตัดสินใจทางการบริหารในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในพื้นที่จังหวัด

*คณะกรรมการอำนวยการ (Steering committee)* เป็นคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรภาคเอกชนในพื้นที่ระดับภาค และระดับจังหวัด ประกอบด้วย ผู้แทนสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมภาค ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีประจำเขตตรวจราชการ ผู้แทนหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพของพื้นที่จังหวัด อาทิ ผู้แทนสำนักงานเพื่อการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก ผู้แทนคณะกรรมการพัฒนาการท่องเที่ยว ประจำเขตพัฒนาการท่องเที่ยวผู้อำนวยการเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และผู้แทนองค์กรเอกชนระดับภาค ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ภาค ประธานสภาอุตสาหกรรมภาค มีหัวหน้าสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดเป็นเลขานุการ

คณะกรรมการอำนวยการ มีหน้าที่สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการบริหารจังหวัดที่มีศักยภาพ โดยเฉพาะการเป็นกลไกประสานความร่วมมือด้านข้อมูลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของคณะกรรมการบริหาร รวมทั้งเป็นกลไกช่วยยกเว้นการและให้ความเห็นและข้อเสนอแนะประกอบการตัดสินใจของคณะกรรมการบริหาร เพื่อให้การบริหารจัดการงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์ในพื้นที่เป็นไปโดยสอดคล้องกับกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ และให้ความมั่นใจแก่รัฐบาลในการมอบหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจในเรื่องต่างๆ ให้แก่คณะกรรมการบริหารเป็นกรณีเฉพาะซึ่งต่างจากจังหวัดทั่วไป

*คณะกรรมการตรวจติดตาม (Joint scrutiny committee)* เป็นคณะกรรมการร่วมระหว่างผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ทำหน้าที่ตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานภายใต้การตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพรวมทั้งติดตามผลการดำเนินแผนงานและโครงการตามแผนการพัฒนาตามเชิงยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ตามรอบปีงบประมาณ จัดทำรายงานและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการบริหาร จัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเผยแพร่แก่สาธารณชนในจังหวัด รวมทั้งดำเนินการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ดำเนินโครงการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ของจังหวัด โดยปฏิบัติงานเชื่อมโยงกับกระบวนการดำเนินกิจกรรมของคณะอนุกรรมการตรวจสอบและประเมินภาคราชการกลุ่มจังหวัดและจังหวัด

*คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์* แบ่งเป็น 4 คณะ ได้แก่ คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติการพัฒนาสถานที่ (Place) คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติการพัฒนาคน (People) คณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติการพัฒนาธุรกิจ (Business) และคณะทำงานภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติกฎหมายและความสงบเรียบร้อย (Law and order) มีหน้าที่ประสานข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำแผนงานและออกแบบโครงการพัฒนาภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์ โดยมุ่งบูรณาการบทบาท อำนาจหน้าที่ ทรัพยากรและบุคลากรระหว่างหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

และชุมชน ผ่านการกำหนดโครงการและกิจกรรมที่มีเป้าประสงค์สอดคล้องหรือเกี่ยวเนื่องกัน มีกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน หรือมีพื้นที่เป้าหมายในเขตเดียวกันหรือเชื่อมโยงกัน

คณะกรรมการภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ มีผู้แทนส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ในมิตินั้น ๆ เป็นองค์ประกอบหลัก และผู้แทนหน่วยงานและองค์กรภาคส่วนอื่น ๆ ตามลักษณะบทบาทที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการพัฒนา ได้แก่ ผู้แทนหน่วยราชการส่วนกลางในพื้นที่ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ ผู้แทนรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานความมั่นคงและตำรวจ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาตามยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ ผู้แทนองค์กรภาคธุรกิจ และองค์กรภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการพัฒนา

สำหรับองค์ประกอบในส่วนผู้แทนส่วนราชการประจำจังหวัด สามารถจำแนกได้ดังนี้

คณะกรรมการภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติการพัฒนาสถานที่ (Place) ประกอบด้วย

- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
- สำนักงานขนส่งจังหวัด
- สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด
- สำนักงานที่ดินจังหวัด
- สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด

คณะกรรมการภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติการพัฒนาคน (People) ประกอบด้วย

- สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด
- สำนักงานแรงงานจังหวัด
- สำนักงานจัดหางานจังหวัด
- สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด
- สำนักงานประกันสังคมจังหวัด
- สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด
- สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด
- สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด
- สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด

คณะกรรมการภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติการพัฒนาธุรกิจ (Business) ประกอบด้วย

- สำนักงานพาณิชย์จังหวัด
- สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด
- สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด
- สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด
- สำนักงานเกษตรจังหวัด
- สำนักงานสหกรณ์จังหวัด

- สำนักงานประมงจังหวัด
- สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด
- สำนักงานพลังงานจังหวัด

คณะกรรมการภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ในมิติกฎหมาย ความเป็นธรรม ความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยสาธารณะ (Law and order) ประกอบด้วย

- สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด
- เรือนจำจังหวัด
- สำนักงานบังคับคดีจังหวัด
- สำนักงานคุมประพฤติจังหวัด
- ที่ทำการปกครองจังหวัด

คณะกรรมการภาคีหุ้นส่วนยุทธศาสตร์แต่ละชุด มีหัวหน้าทีมงาน (Sector champions) เป็นตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้แทนส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีความรู้ความชำนาญในภารกิจ มีทักษะในการจัดการเครือข่าย และมีทักษะความเป็นผู้นำ และทำหน้าที่เป็นตัวแทนคณะกรรมการดำเนินงานจังหวัดที่มีศักยภาพ และมีบุคลากรจากกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัด เป็นเลขานุการในคณะกรรมการแต่ละชุด

คณะกรรมการสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน รวบรวมและพัฒนาฐานข้อมูล อำนวยการและสนับสนุนเทคนิคในกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการและคณะกรรมการชุดต่าง ๆ กลั่นกรองการปฏิบัติและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับระเบียบและแนวปฏิบัติที่ราชการส่วนกลางได้กำหนดไว้ คณะกรรมการสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด ประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการประจำจังหวัด ดังนี้

- สำนักงานจังหวัด
- สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด
- สำนักงานคลังจังหวัด
- สำนักงานสถิติจังหวัด
- สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด

---

**บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อกระบวนการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดที่มีศักยภาพ...**

---

ผู้ว่าราชการจังหวัดคาดหวังว่าการทำหน้าที่บริหารงานจังหวัดของตนนั้น สามารถเทียบเคียงได้กับการบริหาร “กรม” กล่าวคือ โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดเปรียบได้กับโครงสร้างการบริหารส่วนราชการระดับกรม โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เทียบเท่า “อธิบดี” เป็นผู้บริหารสูงสุด มีอำนาจหน้าที่ในการ

กำกับควบคุมและบังคับบัญชาส่วนราชการประจำจังหวัด โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการพัฒนาในพื้นที่จังหวัด อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริง กลับปรากฏว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างที่คาดหวัง

ผลการศึกษาพบว่าในหลายกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาเบ็ดเสร็จในพื้นที่ได้จริง เนื่องจากมีอุปสรรคเชิงโครงสร้างอันเนื่องมาจากการดำเนินการกิจเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ในหลายด้านอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการส่วนกลางซึ่งตั้งปฏิบัติงานในพื้นที่ภูมิภาค ในขณะที่การดำเนินงานของส่วนราชการส่วนกลางในภูมิภาคเหล่านั้น แม้จะตั้งปฏิบัติการในเขตพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ แต่ก็มิได้มีความเชื่อมโยงกับกระบวนการบริหารราชการจังหวัด และขาดกลไกการประสานข้อมูลเกี่ยวกับแผนงานและโครงการ รวมทั้งการประสานการทำงานเพื่อตอบโต้เฉพาะภายในพื้นที่อย่างเป็นทางการ โดยส่วนใหญ่การประสานขอความร่วมมือมักเกิดจากบทบาทการประสานอย่างไม่เป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละราย

สภาพดังกล่าวสะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชาหน่วยราชการในพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือ ส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางนั้น มักจะมีโครงการและการดำเนินการตามโครงการต่างๆ ของตนเอง ซึ่งการดำเนินการตามโครงการเหล่านั้น ไม่จำเป็นต้องแจ้งหรือประสานงานให้ทางจังหวัด ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคได้ร่วมรับทราบ ผลที่ตามมาคือ แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสถานะเป็นหัวหน้าและผู้บังคับบัญชาสูงสุดของราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่แต่ละจังหวัด แต่กลับไม่ทราบข้อมูลโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานส่วนกลางที่ลงมาดำเนินการในพื้นที่ และไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มที่เมื่อเกิดเหตุที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านั้น

ในบางกรณี การบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ประสบปัญหาในการทำหน้าที่ตัวแทนของรัฐบาลในการประสานราชการและบังคับบัญชาส่วนราชการประจำจังหวัดอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดมีการติดต่อประสานราชการไปยังส่วนราชการระดับกรมต้นสังกัดโดยตรงส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถชี้แจงแก่ประชาชนหรือผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่ได้ เมื่อเกิดข้อผิดพลาดบกพร่องขึ้นในการบริหารงานของส่วนราชการในจังหวัด

นอกเหนือจากข้อจำกัดและอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่ส่งผลต่อการทำหน้าที่บริหารราชการจังหวัดแล้ว ประสิทธิภาพในการแสดงบทบาทในเชิงการพัฒนาจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด ยังถูกบั่นทอนอันเนื่องมาจากสภาพความจำเป็นในการทำหน้าที่เชิงสัญลักษณ์ในฐานะพ่อเมือง ซึ่งเป็นเกียรติที่ผูกติดกับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดมายาวนานอีกด้วย การแสดงบทบาททางสังคม และการลงพื้นที่พบปะประชาชน แม้จะมีใช้บทบาทหน้าที่หลัก แต่ก็นับเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความสำคัญต่อการสร้างความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ ในขณะที่เดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องรับผิดชอบดำเนินงานด้านอื่น ๆ ควบคู่ไปด้วย

ภายใต้ระบบการมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทนในเขตพื้นที่จังหวัดในปัจจุบัน ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจภายในจังหวัดได้ ทั้งในกรณีอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ



หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ซึ่งมีได้มีการกำหนดห้ามไว้ ในกรณีที่มีอำนาจนั้นเกี่ยวกับราชการของส่วน ราชการส่วนใด และส่วนราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบ อำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการนั้น นอกจากกรณีดังกล่าวแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่า ราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติ ราชการแทนก็ได้

ในสภาพความเป็นจริง พบว่า การปฏิบัติในเรื่องการมอบอำนาจภายในพื้นที่จังหวัด ยังมีประเด็นข้อ ติดขัดในทางปฏิบัติในหลายลักษณะ กล่าวคือ บางกรณีอำนาจที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบมาจากส่วนกลาง มีลักษณะที่ไม่ได้สอดคล้องกับหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานในเรื่อง ที่ได้รับมอบอำนาจมานั้นไม่บรรลุประสิทธิผลตามเป้าประสงค์ของภารกิจ ในบางกรณีส่วนราชการส่วนกลาง มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงบางส่วนเมื่อเกิดปัญหาในพื้นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเสนอเรื่อง ดังกล่าวกลับไปยังส่วนกลาง ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการจัดการปัญหาที่มีความเร่งด่วนในพื้นที่

การปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพ จำเป็นต้องพิจารณาถึง เงื่อนไขเฉพาะเกี่ยวกับคุณสมบัติและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดประกอบด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ กำหนดเงื่อนไขให้ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเฉพาะในจังหวัดที่มีศักยภาพ เป็นตำแหน่งที่ผู้มีความสามารถต้อง ปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 3 ปี โดยสามารถนับจากระยะเวลาการดำรงตำแหน่งรอง ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ และผ่านการประเมินขีดสมรรถนะการบริหารยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ภายใต้หลักสูตรที่ ออกแบบขึ้นโดยเฉพาะ

การคัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพ มีหลักเกณฑ์และกระบวนการเฉพาะแยก จากกระบวนการคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดโดยทั่วไปผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพได้รับการกำหนด ขอบเขตหน้าที่รับผิดชอบจากรัฐบาลในลักษณะที่กว้างขวางมากกว่าในพื้นที่จังหวัดอื่นโดยมาตรฐานทั่วไป และ ได้รับการมอบอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์ เชิงพื้นที่ในขอบเขตและปริมาณที่มากกว่าจังหวัดอื่นโดยมาตรฐานทั่วไป และการทำงานของผู้ว่าราชการ จังหวัดที่มีศักยภาพมุ่งเน้นการทำงานโดยอาศัยกลไกเครือข่ายในรูปแบบ “คณะกรรมการบริหารจังหวัดที่มีลักษณะ พิเศษ” และตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีศักยภาพ มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่และระบบ แรงจูงใจในลักษณะที่ต่างจากจังหวัดอื่นโดยทั่วไป

.....  
**สำนักงานจังหวัดในจังหวัดที่มีศักยภาพ จำเป็นต้องได้รับการ  
เพิ่มขีดสมรรถนะเป็นพิเศษ ในการเป็นหน่วยสนับสนุน  
กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ และทำหน้าที่  
ผู้จัดการเครือข่าย (Network manager) ในพื้นที่...**  
.....

การเพิ่มขีดสมรรถนะของสำนักงานจังหวัดในการทำหน้าที่ด้านการขับเคลื่อนกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ของจังหวัดได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ มุ่งเน้นพัฒนากลไกการทำงานของกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์และงบประมาณจังหวัด โดยการจัดระบบการทำงานภายใต้กลุ่มภารกิจด้านต่าง ๆ ตามประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัด การจัดกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์แต่ละด้านนั้นไม่จำเป็นต้องเหมือนกันในทุกจังหวัด โดยแต่ละจังหวัดอาจมีการแบ่งกลุ่มภารกิจมากน้อยแตกต่างกันไปตามประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัด อาทิ ด้านการท่องเที่ยว ด้านเกษตรกรรม ด้านอุตสาหกรรม ด้านการค้าการลงทุน ด้านสังคม และด้านความมั่นคง เป็นต้น บุคลากรในแต่ละกลุ่มทำหน้าที่เป็นผู้จัดการเครือข่ายประสานการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ทุกระดับและทุกภาคส่วนในพื้นที่

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในกลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์และงบประมาณจังหวัดในลักษณะดังกล่าวเป็นการจัดโครงสร้างที่มีความยืดหยุ่น หากมีการปรับเปลี่ยนประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัด การจัดแบ่งกลุ่มภารกิจก็อาจมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้หากพิจารณาในแง่การพัฒนาสมรรถนะขององค์กร การจัดโครงสร้างรูปแบบนี้เอื้อให้บุคลากรในสายงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเกิดกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาสมรรถนะในการปฏิบัติงานให้มีความรอบรู้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการแผน

บุคลากรในแต่ละกลุ่มภารกิจจึงจำเป็นต้องมีทักษะการทำงานทั้งในมิติด้านการวิเคราะห์และจัดการข้อมูลสารสนเทศ การวิเคราะห์นโยบายและแผน การวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ การวิเคราะห์งบประมาณ การติดตามและประเมินผลโครงการ และการจัดการเครือข่าย เจือปนในการปฏิบัติงานในลักษณะนี้จึงเอื้อให้บุคลากรของสำนักงานจังหวัดมีการพัฒนาและยกระดับสมรรถนะให้สูงขึ้นกว่าการทำงานจำกัดในหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งโดยไม่มีการหมุนเวียนสับเปลี่ยนและเรียนรู้งานในหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้กระบวนการทำงานเดียวกัน นอกจากนี้ การจัดโครงสร้างในรูปแบบนี้ยังเป็นการส่งเสริมบทบาทของสำนักงานจังหวัดในฐานะหน่วยงานคลังสมองในด้านการบริหารยุทธศาสตร์ของจังหวัดอีกด้วย

สำหรับแนวทางการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร มีแนวทางการปรับปรุงที่สำคัญคือ การพัฒนาคุณสมบัติและสมรรถนะที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนงานเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีทักษะความเชี่ยวชาญในด้านการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ โดยสำนักงานจังหวัดควรได้รับการกำหนดให้มีตำแหน่งผู้ชำนาญการเฉพาะด้านขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นหัวหน้าทีมศูนย์รวมความคิด (Think tank) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำด้านยุทธศาสตร์ และข้อเสนอแนะการปฏิบัติงานแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและส่วนราชการต่าง ๆ ตามความจำเป็นของจังหวัดที่มีศักยภาพ เช่น นิติกรระดับชำนาญการ / ชำนาญการพิเศษ เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์

ลุ่มในจังหวัดชายแดน นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดกรอบสมรรถนะสำหรับบุคลากรของสำนักงานจังหวัดในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ โดยครอบคลุมคุณสมบัติเชิงสมรรถนะในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร ยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่รวมทั้งการมีระบบประเมินผลและเส้นทางความก้าวหน้าที่สุดคล้องกับสมรรถนะเฉพาะ

จังหวัดที่มีศักยภาพยังจำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของสำนักงานจังหวัดใน ประการต่าง ๆ ได้แก่ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลของจังหวัดให้มีความทันสมัยและเป็นปัจจุบัน การพัฒนา ระบบฐานข้อมูลสารสนเทศกลางของกระทรวงมหาดไทย การพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศทางด้าน แผนพัฒนาจังหวัด/งบประมาณ และการติดตามประเมินผลแผนงาน/โครงการ การพัฒนาทักษะบุคลากรด้าน การวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศให้มีความเชี่ยวชาญและเป็นมืออาชีพ การจัดระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของ จังหวัดตามวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ (Data warehouse) การจัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของ สำนักงานจังหวัด ควรมีการออกแบบฐานข้อมูลโดยแบ่งออกเป็น 3 ฐานข้อมูล คือ (1) ฐานข้อมูลสารสนเทศ เพื่อการรายงานผู้บริหารและส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (2) ฐานข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์แผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัด/งบประมาณ และการติดตามประเมินผลโครงการตามยุทธศาสตร์ และ (3) ฐานข้อมูล บริการภาครัฐในพื้นที่เพื่อเผยแพร่แก่ประชาชนทั่วไปที่จะค้นได้ด้วยระบบเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ต

---

**การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่มี ศักยภาพในการเป็นฐานขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจ ระดับภูมิภาคและเป็นฐานการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจของ ประเทศ ยังจำเป็นต้องพิจารณาถึงการปรับรูปแบบกลไกการ บริหารงานในระดับอำเภอ (Sub-regional arrangement) ประกอบด้วย...**

---

ผลการศึกษาพบว่า การขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคดำเนินการโดยผ่าน กลไกการปฏิบัติงานทั้งในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ แม้ว่าส่วนราชการประจำจังหวัดส่วนใหญ่จะไม่มี การจัดส่วนราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภออย่างเป็นทางการ แต่ในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่า การดำเนินการของ ส่วนราชการประจำจังหวัดแทบทั้งหมดเกิดขึ้นในพื้นที่ปฏิบัติการระดับอำเภอและตำบล โดยส่วนราชการ ประจำจังหวัดมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในรองรับการดำเนินการในระดับอำเภอในรูปแบบที่ แตกต่างกันไป นับตั้งแต่การจัดให้มีสำนักงานสาขาในพื้นที่ทุกอำเภอ การจัดให้มีสำนักงานสาขาในพื้นที่แบบ กลุ่มอำเภอ และการจัดให้มีหน่วยปฏิบัติการเคลื่อนที่ในลักษณะการส่งบุคลากรออกไปดำเนินการในพื้น ที่เป้าหมายตามความจำเป็น

พื้นที่ระดับอำเภอนับเป็นจุดปฏิบัติการที่สำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการของส่วนราชการ ส่วนภูมิภาค หากพิจารณาในมิติเชิงพื้นที่ การดำเนินงานในอำนาจหน้าที่หรือการจัดบริการสาธารณะของส่วน ราชการประจำจังหวัดล้วนแต่เกิดขึ้นในพื้นที่ระดับอำเภอและตำบล การจัดโครงสร้างการบริหารงานในระดับ

อำเภออย่างเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของภารกิจและลักษณะความจำเป็นในพื้นที่ จึงมีส่วนสำคัญยิ่งต่อระดับความสำเร็จในการบริหารงานภาครัฐโดยรวม ในทางตรงกันข้าม การขาดกลไกการขับเคลื่อนภารกิจของส่วนราชการในระดับอำเภออย่างเหมาะสม ก็อาจส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐในการตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการบริหารสาธารณะที่ทวีความซับซ้อนยิ่งขึ้นได้เช่นกัน

ศูนย์กลางการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นรายได้หลักของจังหวัดที่มีศักยภาพบางกรณี ตั้งอยู่ในพื้นที่บางอำเภอของจังหวัด โดยเฉพาะอำเภอขนาดใหญ่ที่เป็นจุดศูนย์กลางเชื่อมโยงการคมนาคมระหว่างจังหวัด ระหว่างภาค หรือระหว่างประเทศ ซึ่งมักมีสภาพการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูง และมีการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจและสังคมไปสู่ความเป็นพื้นที่เมืองอย่างรวดเร็ว เมื่อเทียบกับอำเภออื่น ๆ ที่มีความเป็นกึ่งเมืองกึ่งชนบทหรือชนบทเป็นส่วนใหญ่ พื้นที่ระดับอำเภอที่มีลักษณะดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นตำแหน่งพื้นที่ทางยุทธศาสตร์ ดังจะเห็นได้จากกรณีหน่วยงานภาครัฐตั้งกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่เป็นจำนวนมาก และเป็นพื้นที่ที่มีการขยายตัวของเมืองสูงกว่าหรือเทียบเท่ากับอำเภอเมืองของบางจังหวัด

การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารในพื้นที่อำเภอที่มีลักษณะพิเศษ เช่น อำเภอในพื้นที่ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาอุตสาหกรรม เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ หรืออำเภอศูนย์กลางเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจและบริการภาครัฐระหว่างอำเภอรายรอบซึ่งแม้จะอยู่คนละจังหวัด เป็นต้นมุ่งเน้นการยกระดับบทบาทเชิงพื้นที่ของอำเภอที่เป็นศูนย์กลางกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างโซนต่าง ๆ ภายในจังหวัด และระหว่างจังหวัด (Growth hub) เพื่อให้เป็นสถานที่ให้บริการภาครัฐจุดเดียว (Single point of contact) สำหรับภาครัฐกิจและกลุ่มผู้รับบริการของหน่วยงานภายใต้กระทรวงต่าง ๆ รวมทั้งเป็นศูนย์บริการข้อมูลและคำแนะนำต่าง ๆ อย่างบูรณาการ (Holistic approach) เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของผู้ประกอบการในระดับพื้นที่

ดังนั้น อำเภอที่มีลักษณะพิเศษจึงควรได้รับการพิจารณาให้มีโครงสร้างรองรับการจัดตั้งหน่วยงานระดับอำเภอในรูปแบบสำนักงานสาขาอย่างเป็นทางการ โดยอาศัยกลไกคณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ (กบอ.) เป็นกลไกการประสานงานให้เกิดความเป็นเอกภาพ มีนายอำเภอเป็นผู้นำในการบริหารพื้นที่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาพื้นที่ และเสนอแผนงานพัฒนาประสิทธิภาพการบริการแบบบูรณาการในพื้นที่อำเภอที่มีลักษณะพิเศษเข้าสู่แผนพัฒนาจังหวัดได้โดยตรง

แนวทางการจัดตั้งสำนักงานสาขาของส่วนราชการประจำจังหวัดในพื้นที่อำเภอที่มีลักษณะพิเศษพิจารณาจากเกณฑ์เกี่ยวกับขอบเขตปริมาณภารกิจและกลุ่มผู้รับบริการในพื้นที่เป็นหลัก ส่วนงานที่สามารถจัดสรรบุคลากรและงบประมาณเพื่อปฏิบัติงานในฐานะสำนักงานสาขา ต้องเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ฐานของการพัฒนาศักยภาพของจังหวัดเท่านั้น

การบริหารงานของอำเภอที่มีลักษณะพิเศษ เป็นระบบการบูรณาการภารกิจของส่วนราชการในรูปแบบการบริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ (Government outlet) โดยการจัดโครงสร้างการบูรณาการภายในระดับอำเภอในรูปแบบภารกิจตามมิติยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ ได้แก่ มิติด้านคน (People) มิติด้านสถานที่ (Place) และมิติด้านธุรกิจ (Business) การจัดการบริการของสำนักงานสาขาภายใต้โครงสร้างการบริหารงานอำเภอที่มีลักษณะพิเศษ

เป็นระบบบูรณาการภายใต้รูปแบบบริการ ซึ่งแบ่งออกเป็นงานบริการด้านทะเบียน งานอนุมัติอนุญาต งานบริการ  
รับเรื่องส่งต่อ งานกำกับระเบียบและบังคับใช้กฎหมาย

---

**การพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานในภูมิภาคของ  
จังหวัดที่มีศักยภาพ ต้องอาศัยปัจจัยเกื้อหนุน และมาตรการ  
ทางการคลังเป็นกรณีพิเศษ...**

---

การพิจารณาทบทวนปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จำเป็นต้อง  
พิจารณาปัจจัยเชิงพื้นที่ซึ่งส่งผลให้บริบทการบริหารงานภาครัฐในพื้นที่แต่ละจังหวัดมีสภาพแตกต่างกัน  
ลักษณะพิเศษของพื้นที่จังหวัดที่เห็นได้ชัดเจน ได้แก่ จังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาค จังหวัดที่มีฐาน  
ทรัพยากรทางเศรษฐกิจ จังหวัดที่มีตำแหน่งทางภูมิศาสตร์เศรษฐกิจเชื่อมโยงข้ามพรมแดนประเทศรวมถึง  
จังหวัดที่มีลักษณะเฉพาะทางสังคมวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์

ในกรณีจังหวัดที่เป็นพื้นที่ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาค การขยายตัวทางเศรษฐกิจและการลงทุน  
ตลอดจนการเติบโตของชุมชนเมืองอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐในพื้นที่ต้องเผชิญกับสภาพปัญหา  
และความต้องการที่ซับซ้อนกว่าจังหวัดอื่น ๆ โดยทั่วไป จังหวัดที่มีเงื่อนไขในพื้นที่เช่นนี้ ควรได้รับการพิจารณา  
กำหนดให้มีสถานะเป็น “จังหวัดพิเศษ” เพื่อให้สามารถปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานและรูปแบบ  
การบริหารงานได้อย่างสอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้มีมีงบประมาณพิเศษเพื่อการพัฒนา  
เศรษฐกิจ รวมถึงการมอบอำนาจหน้าที่พิเศษ เช่น งานระหว่างประเทศ การพัฒนาเขตพิเศษในการลงทุน  
รวมถึงการมีมาตรการมอบอำนาจของราชการส่วนกลาง หรืออำนาจตามกฎหมายได้เฉพาะกรณี เพื่อให้ผู้ว่าราชการ  
จังหวัดสามารถทำหน้าที่ขับเคลื่อนความร่วมมือจากหน่วยงานทุกระดับและทุกภาคส่วนในการพัฒนาพื้นที่

การขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาจังหวัดโดยอาศัยเครื่องมือทางการคลัง (Fiscal incentives)  
เป็นกลไกสำคัญในการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐระดับต่าง ๆ ในจังหวัด  
รัฐบาลสามารถกำหนดเงื่อนไขสำหรับการจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาจังหวัดที่มีศักยภาพ เพื่อเป็น  
แรงจูงใจกระตุ้นให้หน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาคเกิดการประสานความร่วมมือกัน เช่น การเปิดให้  
หน่วยงานภาครัฐในภูมิภาค สามารถร่วมกันจัดทำโครงการพัฒนาเชิงพื้นที่เพื่อเสนอขอรับการจัดสรร  
งบประมาณดังกล่าวจากรัฐบาลได้ เป็นต้น

การจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาจังหวัดที่มีศักยภาพมีเงื่อนไขสำคัญคือ หน่วยงานภาครัฐที่เป็น  
ภาคีความร่วมมือภายใต้โครงการดังกล่าว ต้องร่วมสมทบงบประมาณของหน่วยงานตนเองบางส่วน (Co-financed  
project) และหน่วยงานภาคีเหล่านั้นต้องมีบทบาทในการบริหารโครงการ ติดตาม และประเมินผลโครงการร่วมกัน  
ในทุกขั้นตอน โดยรัฐบาลกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ภายใต้งบประมาณที่จัดสรรลงพื้นที่ กลไกการสร้างแรงจูงใจ  
ดังกล่าว ยังสามารถนำมาใช้สำหรับกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดการประสานความร่วมมือกัน

ในการพัฒนาพื้นที่หรือการยกระดับศักยภาพการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน โดยผ่านการจัดทำแผนงานร่วมกันภายใต้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานระดับภูมิภาคได้อีกด้วย

การสร้างเครื่องมือทางการคลังสามารถดำเนินการได้โดยการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการสร้างเสริมความเติบโตของภูมิภาค (Regional growth fund) เพื่อให้รัฐบาลสามารถอุดหนุนโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์จังหวัดที่มีศักยภาพ โดยเฉพาะโครงการพัฒนาที่ส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนและกระตุ้นการจ้างงานภายในพื้นที่ งบประมาณดังกล่าวอาจจัดสรรผ่านหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่ออุดหนุนการดำเนินโครงการที่ริเริ่มโดยภาคเอกชนภายในพื้นที่ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์และแผนงานพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดนั้น ๆ โดยมีเงื่อนไขสำคัญคือ เป็นโครงการที่มุ่งสร้างการเติบโตและความเข้มแข็งให้แก่ภาคธุรกิจในพื้นที่ มุ่งส่งเสริมการจ้างงานหรือรักษาอัตราการจ้างงานในพื้นที่ ช่วยกระตุ้นการลงทุนของภาคเอกชน เป็นโครงการที่ไม่สามารถขอรับการสนับสนุนจากแหล่งอื่นใด

---

**จังหวัดที่มีศักยภาพควรมีการพัฒนากลไกและระบบการติดตามและประเมินผลการบริหารงานในพื้นที่โดยเฉพาะ ซึ่งเชื่อมโยงกับระบบการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐการระดับกลุ่มจังหวัดและจังหวัดในปัจจุบัน...**

---

ระบบตัวชี้วัดเป็นอีกหนึ่งกลไกควบคุมการบริหารงานภาครัฐให้เกิดประสิทธิภาพ แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ส่วนราชการมีแนวโน้มมุ่งเน้นการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าตัวชี้วัดตามพันธกิจของหน่วยงานเป็นหลักมากกว่าจะมุ่งเน้นการร่วมกันขับเคลื่อนเป้าประสงค์ตามยุทธศาสตร์จังหวัดให้บรรลุผลส่งผลให้การทำงานที่มีลักษณะบูรณาการร่วมกันระหว่างส่วนราชการในพื้นที่ประสบความสำเร็จได้ยากโดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานที่ทุกฝ่ายในพื้นที่จังหวัดต้องบูรณาการบทบาทร่วมกันดังนั้น จังหวัดที่มีลักษณะพิเศษจึงจำเป็นต้องได้รับการกำหนดตัวชี้วัดร่วมระหว่างส่วนราชการ สำหรับประเมินการทำงานร่วมกันภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ของพื้นที่โดยเฉพาะ

การพัฒนาระบบติดตามและประเมินผลของจังหวัดที่ศักยภาพ สามารถดำเนินการโดยอาศัยฐานของกลไกคณะอนุกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐการระดับกลุ่มจังหวัดและจังหวัด (อ.ค.ต.ป. กลุ่มจังหวัด) ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐการของจังหวัด ในฐานะที่เป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคแต่ละหน่วย (กรมจังหวัด) กล่าวคือ จังหวัดที่มีศักยภาพควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐการประจำจังหวัด (ค.ต.ป. ประจำจังหวัด) ขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อเป็นกลไกบูรณาการระบบการตรวจสอบและประเมินผลภายใต้อำนาจหน้าที่และเครื่องมือของหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยมีโครงการที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดเป็นเป้าหมายในการตรวจสอบร่วมกัน

คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐการประจำจังหวัดที่มีศักยภาพ มีบทบาทสำคัญในการเป็นกลไกประสานการทำงานของหน่วยงานกลางต่าง ๆ ที่มีภารกิจติดตามและประเมินผลการบริหาร

ราชการในมิติต่าง ๆ ของจังหวัด เพื่อลดทอนความถี่และความซ้ำซ้อนในการลงพื้นที่ตรวจสอบและประเมินผล การดำเนินงานในจังหวัด ทั้งในแง่การลงพื้นที่ตรวจเยี่ยมและการรายงาน โดยควรให้ความสำคัญกับการสอบ ทานกรณีพิเศษ ครอบคลุมทั้งมิติกระบวนการผลิต และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และมุ่งเน้นการตรวจสอบ ติดตามนโยบายของรัฐบาลหรือโครงการสำคัญในพื้นที่จังหวัดที่มีศักยภาพซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศ

การตรวจสอบและประเมินผลจังหวัดที่มีศักยภาพภายใต้กลไกดังกล่าว จึงครอบคลุมทั้งการบริหาร แผนงานและโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และงบประมาณพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ รวมถึงการบริหารแผนงานและโครงการในพื้นที่จังหวัดซึ่งอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ของส่วนราชการระดับกรม และงบประมาณส่วนกลางที่จัดสรรให้ส่วนราชการประจำจังหวัดดำเนินโครงการตามเป้าหมายภารกิจของส่วน ราชการต้นสังกัดรวมไปถึงโครงการพัฒนาในพื้นที่ซึ่งดำเนินการโดยงบประมาณขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ซึ่งเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ของจังหวัดและมีผลลัพธ์ที่ เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนแผนงานภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคและยุทธศาสตร์ประเทศ

ภาพประกอบการประชุม  
การประชุมรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษา  
แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสม  
วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 09.00 - 12.00 น.  
ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี่ พาร์ค ไฮเทล กรุงเทพมหานคร







ที่ ค 010/2560



โครงการการปรับปรุงโครงสร้าง  
และระบบบริหารงานจังหวัดฯ  
สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา  
แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร  
กรุงเทพมหานคร 10200

20 กรกฎาคม 2560

เรื่อง ขอเชิญเข้าร่วมการประชุมรับฟังความเห็น

เรียน

สิ่งที่ส่งมาด้วย 1) สารสังเขปโครงการวิจัย 2) กำหนดการ 3) แบบตอบรับ

เนื่องด้วยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ดำเนิน “โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0)” โดยมีผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์ เป็นหัวหน้าโครงการ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและปรับปรุงการกำหนดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานของหน่วยงานของกรม ที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาคให้เหมาะสมกับบริบทแต่ละพื้นที่ อีกทั้งเพื่อศึกษาและปรับปรุงการกำหนดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานของสำนักงานจังหวัดและสำนักงานอำเภอให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และมีขีดสมรรถนะในการจัดทำภารกิจตามอำนาจหน้าที่ รายละเอียดตามเอกสารที่ส่งมาด้วย

ในการนี้ เพื่อให้การศึกษาวิจัยบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว คณะผู้วิจัยใคร่ขอเรียนเชิญผู้แทนหน่วยงานของท่าน จำนวน 1 คน เข้าร่วม “การประชุมรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค” อันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการศึกษา เพื่อร่วมนำเสนอข้อมูล ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เหมาะสม ในวันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค โฮเทล

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาอนุเคราะห์

ขอแสดงความนับถือ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์)

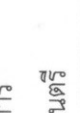
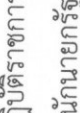
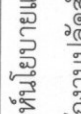
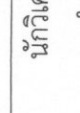
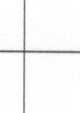
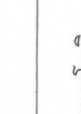
หัวหน้าโครงการ



ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษานโยบายการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค  
โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต (Thailand 4.0)






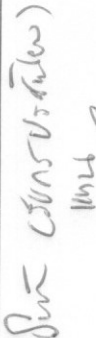

วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี่ พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
หน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีและหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี				
1	นางพรเพ็ญ กิตติธรรางกูร	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ	09-2895-5597	
2	นางสุมิตรา อติศัพท์	ผู้อำนวยการสำนักตรวจราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	0 2283 4049	
3	นางสาวพรพรรณ เลิศไกร	ผู้เชี่ยวชาญด้านติดตามการปฏิบัติการในพื้นที่ภาคกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	0 2283 4155	
4	นางสุพัตรา ดวงภุมเมศ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	0 2283 4943	
5	นายสุกิจ ประภาศสุขการ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	0 2283 4138	
6	นางภัทรภมล ตั้งธนาร	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	0 2283 4141	
7	นางปัทมาวดี พิทชาโชติ	นักวิชาการเชี่ยวชาญ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ	0-2628-5305	

ใบลงทะเบียน






การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค  
โครงการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดใหม่ศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0)

วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 - 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
8	นางสาวสิริพันธุ์ เศรษฐวนิชย์	นักสืบสวนสอบสวนปฏิบัติการ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค	0-2141-2271	
9	นางสาวเยาวลักษณ์ กุลพานิช	ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	08-18280-059	
10	นายปรีชา นวลเป็นโย	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	08-9884-2436	
<b>กระทรวงการคลัง</b>				
11	นางสดศรี พงศ์อุทัย	รองอธิบดี กรมสรรพสามิต	0-2241-4773	
12	นายยุคล กำเหนิดแขก	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมสรรพสามิต		
13	นายพงศ์เทพ บัวทรัพย์	ผู้อำนวยการสำนักงานศุลกากรภาคที่ 1 กรมศุลกากร	09-9642-6536	
14	นายณัฐวัฒน์ หงษ์กาญจนพงษ์	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ กองบริหารทรัพยากรบุคคล กรมสรรพากร	02-272-8524	

ใบลงทะเบียน







การประชุมรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค  
โครงการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต (Thailand 4.0)  
วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 - 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค ไฮเทล กรุงเทพมหานคร

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
15	นางสาวนฤกร มุขแจ้ง	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมธนารักษ์	0-2698-6449	
<b>กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา</b>				
16	นางดุจลย์รัตน์ นิธิฤทธานุสรณ์	ผู้อำนวยการกองพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	02-219-3733	
17	นางสาวปวีณา ชูดำ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ กรมพลศึกษา	0-2216-5674	
<b>กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์</b>				
18	นางสาวบุษยา ใจสว่าง	ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์		
19	นายสิทธิธา มาลัยทาน	นักพัฒนาสังคมชำนาญการพิเศษ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์		
20	นายธงชัย มูลพันธ์	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมกิจการเด็กและเยาวชน	08-1174-4912	

ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษานโยบายการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค  
โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0)

วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
21	นางสาวสิริวรรณ เย็นตั้ง	นักพัฒนาสังคมชำนาญการพิเศษ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว	0-2306-8775	
22	นางสาวเอมอร ตรีพิชพันธ์	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	0-2659-6244	
23	นางพญทัย ศิริสินอุดมกิจ	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบบริหาร กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ	0-2354-3388	
<b>กระทรวงเกษตรและสหกรณ์</b>				
24	นายวุฒิพงศ์ เนียมหอม	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	0-2280-5113	
25	นางสาวรัตนา เสาวนียากร	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
26	นายณัฐพล วุฒิจันทร์	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมชลประทาน	08-4874-6246	
27	นายมนัส กำเนิดมณี	ผู้อำนวยการสำนักบริหารทรัพยากรบุคคล กรมชลประทาน	0-2241-0062	

ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต (Thailand 4.0)

วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี่ พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
28	นางสาวจุฑารัตน์ เงาแก้ว	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กรมชลประทาน	08-9815-8441	จุฑารัตน์ เงาแก้ว
29	นางสาวกัญญรัตน์ ชัยพัฒน์	นักวิชาการสหกรณ์ชำนาญการพิเศษ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์	08-1688-1629	กัญญรัตน์
30	นางอัญชลี ต้นดีกุล	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมประมง	09-5441-0029	อัญชลี
31	นางสาวศุภกษญาชญ์ พระเพชร	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมวิชาการเกษตร	0-2579-8396	ศุภกษญา
32	นางวนิดา รุ่มโรย	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมส่งเสริมสหกรณ์	02-281-7002	วนิดา
33	นายณัฐวัฒน์ พงษ์กาญจนพงษ์	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ กรมส่งเสริมสหกรณ์	0-2272-8524	ณัฐวัฒน์
34	นายวีระพงษ์ อารีออบ	นักวิชาการสหกรณ์ชำนาญการ กรมส่งเสริมสหกรณ์	085-608-9612	วีระพงษ์



ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค  
โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทย (Thailand 4.0)

วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี่ พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
35	นายวัลลภ โพธิ์สังข์	นักวิชาการส่งเสริมการเกษตรชำนาญการ กรมส่งเสริมการเกษตร	0-2940-6074	
36	นางสาวเฉลิมศรี ตุ่มมะ	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมหม่อนไหม	08-9106-6536	
37	นางสาวธิดินันท์ วงษ์วาต น.ส. กรรณิษา นามวงษา	รักษาการในตำแหน่งนักวิชาการปฏิบัติการ ที่ต้นตำบอง สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	0-2282-0373	
38	นายศรีไพร บุญยะเดช	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร	0-2579-9005	
<b>กระทรวงคมนาคม</b>				
39	นายกิตติพงษ์ เวียงทัญย นายณัฐพล น้อย (11กค)	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ กรมการขนส่งทางบก	0-2271-8819	
40	นางรัชฎาภรณ์ ม่วงทอง	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ กรมเจ้าท่า	0-2234-3263	
41	นางสาวเพ็ญเพ็ญ ขิตตระกูล	เศรษฐกิจชำนาญการพิเศษ กรมทางหลวง	09-257-7884	

ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค  
โครงการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0)

วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี่ พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร







ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
42	นางสาวฐานันท์ เลาสินณรงค์	เศรษฐกิจปฏิบัติการ กรมทางหลวง	09-4549-9225	จกานจกาน
43	นายพฤษภา ศรีบุรี	ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาระบบบริหาร กรมทางหลวงชนบท	0-2551-5925	พฤษภา ศรีบุรี Mr. Prasanna Sriwong
<b>กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม</b>				
44	นางสาววันเพ็ญ พูลวงษ์	ผู้ตรวจราชการกรม สำนักงานสถิติแห่งชาติ	0-2141-9279	วันเพ็ญ
45	นางสาวสุสติ คงสมบูรณ์โชค	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมอุตุนิยมวิทยา	081-373-4092	สุสติ
<b>กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</b>				
46	ประไพศรี สายสืบ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	0-2265-6271	ประไพศรี
47	นายปรกโมท ท่านวิไล	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมป่าไม้	08-1902-0673	ปรกโมท

ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

โครงการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มิตักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต (Thailand 4.0)

วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร






ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
48	นายรักชาติ สุขสำราญ	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมทรัพย์สินทางทะเลและชายฝั่ง	0-2141-1313	
49	นายเมธา ยิ่งสนอง	นักธรณีวิทยาชำนาญการ กรมทรัพยากรธรณี	0-2621-9563	
50	นางกานดา อิมโสภา	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กรมทรัพยากรน้ำ	086-520-4875	
51	นางสาวชรินทร์ทิพย์ กองศิลา	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล	0-2299-3972	
52	นายสมโภชน์ มณีรัตน์	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	0-2579-9701	
<b>กระทรวงพาณิชย์</b>				
53	นางขวัญนภา ฝิวนิด	ผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์การค้าระหว่างประเทศ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ	0-2507-7810	
54	นางภาวินี รวยริน	ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาระบบบริหาร กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ	0-2507-7891	

นางอโนมล ธีระเกษม

ปลัดกระทรวงพาณิชย์

ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค  
โครงการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทย (Thailand 4.0)  
โครงการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทย (Thailand 4.0)  
วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
กระทรวงพลังงาน				
55	นางสาวอโนทัย วีระสกุล	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน	0-2140-6392	
กระทรวงมหาดไทย				
56	นายชัย แสงอินทร์	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ รักษาการในตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย		
57	นางสาวจิรวดี บรรพบุตร	ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาโครงสร้าง ระบบงาน และระบบ บริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย	02622-09160	
58	นางสาวกรรทีมา สาสิงห์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย	09-2249-2895	
59	นางสาวจารุณันท์ ยงภูมิพุทธ	นักวิชาการที่ดินชำนาญการพิเศษ กรมที่ดิน	08-9001-5716	
	นายสมศักดิ์ ศรีวิชัย	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน / ส.บ.บ.บ.	0898113982	




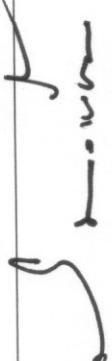
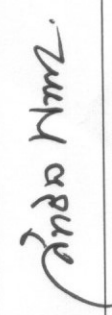

นางสาวจารุณันท์ ยงภูมิพุทธ

ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

โครงการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต (Thailand 4.0)

วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี่ พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร







ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
60	นายประภัสสร นิลโชติ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	08-3139-6446	
61	นายมนัส สุวรรณรินทร์	ผู้อำนวยการส่วนการรักษาคำถามสงเบียบร้อย 1 สำนักทดสอบและนิติการ กรมการปกครอง	087-92333434	
62	นายทศพล ศรีบัวเอี่ยม	กรมการปกครอง	063-901-2726	
63	นายรองกัญ พลเยี่ยม	กรมพัฒนาชุมชน	0911710544	
64	นางสาวโรชา นันทมนตรี	ผู้อำนวยการกองเจ้าหน้าที่ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น	0-2241-9000	
65	นายรัฐกร ก้อนแก้ว <b>ทช.รัฐกร ก้อนแก้ว</b>	(แทน) ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น <b>สำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น</b>	0-2241-9013	
66	นายณิธิโชติ บำรุงผล	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ กรมโยธาธิการและผังเมือง	0-2299-4252	

ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

โครงการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0)

วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
กระทรวงยุติธรรม				
67	นายอดิศักดิ์ พลพวก	นักวิชาการยุติธรรมชำนาญการ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม	0-2141-5397	
68	นางธิรชวัฒน์ ศรีวิฑูรย์	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมคุมประพฤติ	08-1909-0072	
69	นางสาวปรมยุดา ตันติกันพร	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ	08-9922-1769	
70	นางสาวสุวิมล นาครอด	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กรมบังคับคดี	0-2887-5124	
71	นางสาวกฤติดา ยงเพ็ชร	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน	0-2141-3586	
72	นายกุลธร ถัดทะพงษ์	นักพัฒนาวิทยาชำนาญการพิเศษ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมราชทัณฑ์	0-2525-2628	
73	นางสาวอ้อมใจ ไกรสังข์	นักพัฒนาวิทยาชำนาญการ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมราชทัณฑ์	0-2525-2628	

ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค  
โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต (Thailand 4.0)







วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี่ พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
กระทรวงแรงงาน				
74	นางนงนุช ทิพย์เกษร	นักวิชาการแรงงานชำนาญการ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	0-2246-0147	
75	นางวรรณรณ ภาปราษฎ์	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	0-2247-0303	
76	นางสาวสุปรียา รอดเรือง	นักวิชาการแรงงานชำนาญการ สำนักงานประกันสังคม	02-956-2211	
77	นางสมร จันทจิตร	นักวิชาการแรงงานชำนาญการ สำนักงานประกันสังคม	02-956-2172	
78	นางสาวพัชรรัตน์ เก่งกว่าสิงห์	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ สำนักงานประกันสังคม	02-956-2212	
79	นางสาวรุ่งสุรีย์ เรืองธาทรี	นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ สำนักงานประกันสังคม	02-956-2131	

ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษานโยบายและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค  
โครงการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0)

วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค ไฮเทล กรุงเทพมหานคร

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
<b>กระทรวงวัฒนธรรม</b>				
80	นางสาวเมธาพร คงคาน้อย	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม	0-2422-8927	
81	นายอุษณะ อำนาจสกุลฤทธิ์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กรมศิลปากร	08-6008-3301	
<b>กระทรวงศึกษาธิการ</b>				
82	นางสาวนิภาพร แก้วลูก	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา	02-281-5555 ต่อ 1030	
83	นายจักรพงษ์ กิจประมถาวร	นักวิชาการศึกษานโยบาย สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	02-610-5459	
<b>กระทรวงสาธารณสุข</b>				
84	นางสิริพร สมชื่อ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	02-590-1017	
85	นางสาวสุนันทา กุลแก้ว	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	02-590-1017	



ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค  
โครงการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทย (Thailand 4.0)

วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี่ พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร



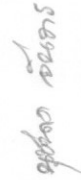


ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
86	นางเบญจมาภรณ์ ภิญโญพรพาณิชย์	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมควบคุมโรค	081-640-9393	นายดาวดี ภิญโญพรพาณิชย์
87	นางสมมาลี ยุทธวรวิทย์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ กรมควบคุมโรค	099-569-6293	สมมาลี
88	นางอนงค์ เชื้อนแก้ว	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์	08-9202-2503	อนงค์
89	นางสาวอลิสรา อุดมวีระเกษม	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ กรมสุขภาพจิต	0-2590-8151	อลิสรา อุดมวีระเกษม
90	นางอธิฐาน ภัทรสุข	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน กรมสุขภาพจิต	0-2590-8141	อธิฐาน
91	นางศรีวิภา เลียงพันธุ์สกุล	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมอนามัย	0-2590-4234 025904229	นางดารมณ พันธ์สิน (114460.) นางวิไลโรจน์ บุญเยี่ยม 114460. ใช้นามสกุล นพ.
92	นายสงกรานต์ วชิรศักดิ์โสภานะ	นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ กรมอนามัย	02-590-4084	สงกรานต์

ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค


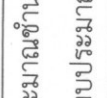


โครงการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีความทันสมัย (Thailand 4.0)

วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
93	นายธเนศศักดิ์ ประเสริฐสาร	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	0-2590-7285	
94	นางสาวนันทภักดิ์ บุรณ์พยุง	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	0-2590-7336	
<b>กระทรวงอุตสาหกรรม</b>				
95	ว่าที่ร้อยตรี สรวิศ สังขมะ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม	0-2202-3234	
96	นางนุชชานาค จันทร	ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักบริหารยุทธศาสตร์ กรมโรงงานอุตสาหกรรม	0-2202-4125	
97	นางสาวพรพรรณ สอดศรี	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักบริหารยุทธศาสตร์ กรมโรงงานอุตสาหกรรม	0-2202-4074	
98	นางสาวดวงใจ ขุนฉนมเจ้า	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย	0-2202-3076	

ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค  
โครงการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต (Thailand 4.0)  
วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร



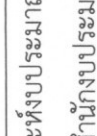
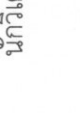


ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
สำนักงานประมาณ				
99	นางกริยา ภัทรบริดา	รักษการนักวิเคราะห์งบประมาณเชี่ยวชาญ สำนักงานประมาณ	08-5488-9551	
100	นางสาวชญาพร นัยชิต	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ สำนักงานประมาณ	06-3905-6238	
101	นางสนธิ์ณีย์ จันทร์ขาว	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ สำนักงานประมาณ	08-1699-2285	
102	นางสาววิมลวีร์ รุ่งอรุณภรณ์	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ สำนักงานประมาณ	051-452 5410 09-2265-2872	
103	นายสำอาง ศิริรัตน์	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ สำนักงานประมาณ	-	
104	นายฉัตรบูล ตันเรือง	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ สำนักงานประมาณ	02-2265-1214	
105	นายคงศักดิ์ บุรณะกุล	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ สำนักงานประมาณ	-	

ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

โครงการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีความเหมาะสมกับประเทศไทย (Thailand 4.0)








วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี่ พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
106	นายวิญญู โสมณวัฒน์	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ สำนักงานงบประมาณ	06-3095-6239	
107	นางสาวอรุณี อุ่นเจริญ	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ สำนักงานงบประมาณ	09-4324-9955	
108	นางสาวกรรณิรมย์ สุคนธ์สิงห์	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ สำนักงานงบประมาณ	08-1371-3275	
109	นายกฤษณพ นันทมงคล	นักวิเคราะห์งบประมาณปฏิบัติการ สำนักงานงบประมาณ	08-9822-8769	
110	นายธนากร สีเทศ	นักวิเคราะห์งบประมาณปฏิบัติการ สำนักงานงบประมาณ	08-0905-5039	
111	นางสาวทศย์ โปปานนท์	นักวิเคราะห์งบประมาณ สำนักงานงบประมาณ	08-1620-5651	
112	นางสาวอรุณทัย์ สร้อยสนธิ์	นักวิเคราะห์งบประมาณ สำนักงานงบประมาณ	08-9086-9162	

ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค  
โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0)

วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี่ พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร






ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
113	นางสาวปฤษฎี ไชยสิงหาร	เจ้าพนักงานธุรการ สำนักงานงบประมาณ	09-7117-6815	
114	นางศรอรุณทรัพย์ จิรัชัยศรี	ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 1 สำนักงานจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 1	08-5488-9539	
115	นายฐิติพร คล่องแคล่ว	ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 4 สำนักงานจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 4	-	
116	นายสาลี สุขเกิด	ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 5 สำนักงานจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 5	08-5488-9544	
117	นางศรียา ปานกุล	ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 12 สำนักงานจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 12	08-4438-4833	
118	นางวิลาวัลย์ เขียวสุคนธ์	ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 14 สำนักงานจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 14	-	
	นางพิมพ์วิมล วิมล	นางพิมพ์วิมล วิมล	090-520 -0574	

ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต (Thailand 4.0)

วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
รัฐวิสาหกิจ				
119	นางสาววรมาลย์ บุญยโยธิน	หัวหน้างานโครงการสร้างองค์กรและแผนอัตรากำลัง กองแผนกลยุทธ์ทรัพยากรบุคคล การประสานส่วนภูมิภาค	08-6569-4171	
120	นายชินรัตน์ อัครอนันต์	ผู้จัดการองค์การตลาดเพื่อการพัฒนา องค์กรตลาดเพื่อการพัฒนา นักวิเคราะห์นโยบายและแผน การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	08-9636-6029	
121	นางภัทรจันทร์ เตียสุวรรณ	ผู้อำนวยการฝ่ายวางแผนและพัฒนาคุณภาพ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	02-590-5686	
122	นายณรงค์ ไตรกิจวัฒน์กุล (ณรงค์ ณ ไท)	รองผู้อำนวยการฝ่ายอำนาจการท่าอากาศยานภูเก็ต บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	02-436-7700 7246	
123	นายสมศักดิ์ ภัคศิริรักษ์	ผู้อำนวยการกองบริหารทรัพยากรบุคคล การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	076-351-164	
124	นางสาวพิทยา แดงมณี		08-9453-4686	

ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค  
โครงการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดใหม่ศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต (Thailand 4.0)  
วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
125	นางสาวสุภาภรณ์ การะเกตุ	นักทรัพยากรบุคคล การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	-	
126	นางวริน เพิ่มพงศาเจริญ	ผู้อำนวยการกองบริหารงานบุคคล การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	0-2250-5500	น.ส. เสาวนีย์ รุ่งโรจน์ ผอ.กองบริหารงานบุคคล ท.ท.ท. (11/ก)
<b>ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม</b>				
127	นายประเสริฐ วัชรเชื้อนขันธุ์	นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย	02-448-5645	
128	นายธนารักษ์ พงษ์เมตตา	รองประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	02-345-1029	
129	นายอภิสิทธิ์ ธีระชัย	ร.น.ล.ช.ว. สอ.ค.ม.อ.อ. ๗	081-342321	

ใบลงทะเบียน







การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค  
โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทยขนาด (Thailand 4.0)  
วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
1	น.ส. อังคนิชา ชัยภักดิ์	รองอธิบดีกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ / สป. กศ	02-2885113	อังกณิชา
2	น.ส. สว่างมา อัญญา	รองอธิบดีกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ / สป. กศ	02-642-4478 ext. 786	สว่างมา อัญญา
3	น.ส. มธุรส วัฒนสุข	เจ้าหน้าที่พัฒนาศูนย์ข้อมูลการค้าระหว่างประเทศ / นคกท. กสท	061-824-6524	มธุรส
4	นายสมชาย วัฒนศิริ	เจ้าหน้าที่พัฒนาศูนย์ข้อมูลการค้าระหว่างประเทศ / นคกท. กสท	08-6024594	สมชาย
5	นายสมชาย วัฒนศิริ	เจ้าหน้าที่พัฒนาศูนย์ข้อมูลการค้าระหว่างประเทศ / นคกท. กสท	0957918019	สมชาย
6	น.ส. ช่างทอง ไชยมัทม์	นักพัฒนาเว็บไซต์ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ	13-6182923	ช่างทอง
7	น.ส. ทัดดาว ไชยมัทม์	นักพัฒนาเว็บไซต์ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ		ทัดดาว
8	น.ส. อรุณรัตน์ วัฒนศิริ	นักพัฒนาเว็บไซต์ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ		อรุณรัตน์



ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค  
โครงการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีความคล่องตัวเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต (Thailand 4.0)  
วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 - 12.00 น. ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
	ทองศิริ ขุนภักดี	หัวหน้ากลุ่มบริหารเว็บไซต์	085609712	
	ณัฐวิทย์ นพวงษ์	รท. ๕๐-๓๗๖ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ		
	นายศุภานนท์ นิลศิริ	ผู้อำนวยการอาวุโสโครงสร้าง นพ.ร. ๐๖-	๐86-709-29๐๕	
	น.ส.วิไลลักษณ์ นพวงษ์	ที่ปรึกษากลุ่มบริหารเว็บไซต์		
	น.ส.เบญจมาภรณ์ นพวงษ์	รท. ๖๓ นส.		
	นายประจักษ์ นพวงษ์	หัวหน้ากลุ่มบริหารเว็บไซต์	025614271	นายประจักษ์ นพวงษ์
	นายสุภากร นพวงษ์	วิ.ก.บริหารเว็บไซต์	0969915294	




นางสาวสุภากร นพวงษ์  
นส. ๐๖๖๖๖๖

ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษานโยบายทางวิชาการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

โครงการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทย (Thailand 4.0)

วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 - 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค ไฮเทล กรุงเทพมหานคร

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
	ศุภิน แสงสุวรรณิช	กรมทวงถามหนี้	025515927	
	สุพันธ์ นริวัณณ	กระทรวงพาณิชย์	02-594482	
	ธีรพันธ์ ทัศนราษฎร์	กรมการค้าต่างประเทศ		

ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค  
โครงการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทย (Thailand 4.0)  
วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค ไฮเทล กรุงเทพมหานคร


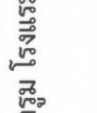
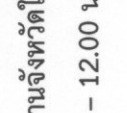
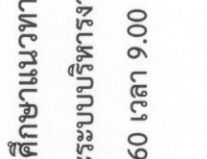
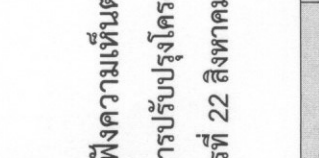
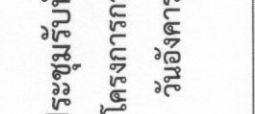
ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
จังหวัดขอนแก่น			
นายจิรวิทย์ นิยมธรรม	ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดขอนแก่น สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดขอนแก่น	043-238-356	
นางณัฐกานต์ เหมษ์ลิขิต	ผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดขอนแก่น สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดขอนแก่น	081-909-0309	
นายสุคนธ์ วิจิตรกุลสวัสดิ์	นักวิชาการคลังชำนาญการพิเศษ สำนักงานคลังจังหวัดขอนแก่น	089-863-6774	
นางสุขสม เกิดมงคล	นักวิชาการปฏิรูปที่ดินชำนาญการพิเศษ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดขอนแก่น	081-838-7690	
นางสาวสุวรรณี เพี้ยเอียด	ผู้อำนวยการกลุ่มงานบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงานจังหวัดขอนแก่น	089-203-0035	
นางสาวராไพพรรณ เจริญแสน	หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดขอนแก่น	081-769-5911	
นางสาวพัชรา วงศ์สุวรรณ	หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดขอนแก่น	081-819-7149	

ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค






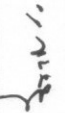

โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มิตยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0)

วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี่ พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร

ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
นางสาวสันธาดา การุณยวณิช	นักสังคมสงเคราะห์ชำนาญการ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดขอนแก่น	080-594-4257	
นางนัฐชา เลหาวนิช	นักวิชาการสหกรณ์ชำนาญการ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดขอนแก่น	043-246-682	
นายศุภวิทย์ วงศ์แสน	วิศวกรชำนาญการ สำนักงานพลังงานจังหวัดขอนแก่น	043-238-707	
นางสุภาวรัตน์ พู่ฟัง	นักวิเคราะห์ผังเมืองชำนาญการ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดขอนแก่น	088-258-2208	
นายสุวณัย ภูมาศ	ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น	081-965-2333	
<b>จังหวัดตาก</b>			
นายสมพงษ์ หมดไธสง	ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดตาก สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดตาก	081-533-9988	
นายนิพนธ์ เกตุแก้ว	สถิติจังหวัดตาก สำนักงานสถิติจังหวัดตาก	090-980-4240	







ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค  
โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทย (Thailand 4.0)  
วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร

ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
นายยงยุทธ ธรรมนิตยงกูร	ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาจังหวัดตาก สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดตาก	081-909-0148	
นายประยงค์ อินชูรัตน์	ผู้อำนวยการกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลการพัฒนาจังหวัดตาก สำนักงานจังหวัดตาก	089-2034161	
นายบุญเหลี่ยม ตาค่า	เจ้าจังหวัดตาก ที่ทำการปกครองจังหวัดตาก	081-801-6604	
นายเกษม ไพโรจน์กุล	นักวิทยาศาสตร์ชำนาญการพิเศษ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดตาก	055-515-975, 081-921-8249	
นางสาวสมจิตร์ พุทธิพงษ์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดตาก	089-622-4492	
นายธีระชัย ธรรมวานิช	เจ้าพนักงานที่ดินอาวุโส สำนักงานที่ดินจังหวัดตาก	082-329-4040	
นายพิศิษฐ์ แผ้ววัฒนากุล	นักวิชาการคลังชำนาญการ สำนักงานคลังจังหวัดตาก	055-511-010	

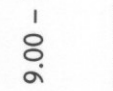

ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค  
โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดเพิ่มศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทย (Thailand 4.0)  
วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี่ พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร

ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
นางสาวเพ็ญจันทร์ จันทร์ธา	นักวิชาการขนส่งชำนาญการ สำนักงานขนส่งจังหวัดตาก	089-191-3507	
นางกรนิภา เขจร	นักวิชาการแรงงานชำนาญการ สำนักงานแรงงานจังหวัดตาก	055-513-773	
นางสาวพิชญา จีปน	นักวิชาการพาณิชย์ สำนักงานพาณิชย์จังหวัดตาก	089-994-9580	
นางสาวละอองดาว ต้อนรับ	นักวิชาการวัฒนธรรม สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดตาก	098-750-6058	
นายภูมิ ปวีสินถาวร	นักส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นปฏิบัติการ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดตาก	091-404-2211	
นายสง่า เก่งทอง	รองประธานหอการค้าจังหวัดตาก หอการค้าจังหวัดตาก	081-674-3855	

ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค  
โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทย (Thailand 4.0)  
วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี่ พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร


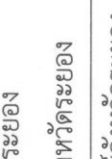
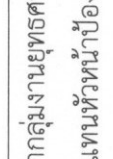
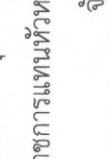
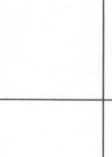
ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
จังหวัดภูเก็ต			
นายประพจน์ โภคา	สหกรณ์จังหวัดภูเก็ต สำนักงานสหกรณ์จังหวัดภูเก็ต	083-225-0782	
นายวิโรจน์ คำคง	พลังงานจังหวัดภูเก็ต สำนักงานพลังงานจังหวัดภูเก็ต	076-210-178 081-963-0383	
นายถาวรวัฒน์ คงแก้ว	ปลัดจังหวัดภูเก็ต ที่ทำการปกครองจังหวัดภูเก็ต	089-973-9820	
นายแพทย์จิรพันธ์ เต็มพันธ์	นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดภูเก็ต	081-970-2481	
นายวัชรินทร์ ไซยานุพงศ์	อุตสาหกรรมจังหวัดภูเก็ต สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดภูเก็ต	076-222-754	
นายอำนาจ พิณสุวรรณ	เจ้าพนักงานที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต	092-246-2525	
นายอำนาจ พิณสุวรรณ	thammasat.ac.th	0944196506	

ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทย (Thailand 4.0)

วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร

ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
จังหวัดระยอง			
นายวรพจน์ ทัศนดร	พลังงานจังหวัดระยอง สำนักงานพลังงานจังหวัดระยอง	081-1747-855	
ว่าที่ ร.อ. อธิพงศ์ คุรุติติกานันท์	โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดระยอง	038-694-0401	
นายวิวัฒน์ชัย หนูทอง	รักษาการแทนเกษตรและสหกรณ์จังหวัดระยอง สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดระยอง	089-748-2339	
 นายธีรรัช จิรมิติ	หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์และการจัดการ รักษาการแทนหัวหน้าป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดระยอง	051-921-8665	
นายเจนวิทย์ ปัญญาภู	นักวิชาการขนส่งชำนาญการพิเศษ สำนักงานขนส่งจังหวัดระยอง	081-877-4241	
นางสุวิทย์ โพธิ์คำ	ผู้อำนวยการกลุ่มส่งเสริมและพัฒนาการบริหารจัดการ สหกรณ์ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดระยอง	038-694-106	



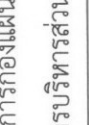
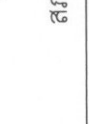
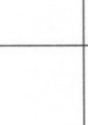
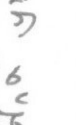


ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

โครงการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มิตยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต (Thailand 4.0)

วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร



ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
นายสมิท ท่วมสกุล	หัวหน้ากลุ่มยุทธศาสตร์และสารสนเทศการปกครอง สำนักงานปลัดจังหวัดระยอง	089-939-6920	
นางจิตต์ลาวัลย์ สินธุมาวา	นักจัดการงานทั่วไปชำนาญการ สำนักงานที่ดินจังหวัดระยอง	095-365-3358	
นายสุชุม หวังพระธรรม	นักวิชาการปฏิบัติที่ดินปฏิบัติการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดระยอง	038-694-112, 087-131-6311	
นางลัดดาวัลย์ ไขไธสง	ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง	038-617-430 ต่อ 720	
นายสุรพล สุทธิจินดา	ประธานสภาอุตสาหกรรม สภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง	081-723-4981	
นายประโยชน์ พิณเดช	รองประธานหอการค้าจังหวัดระยอง หอการค้าจังหวัดระยอง	081-934-4284	
ศาสตราจารย์ ดร. ยงยศ	CIHCHV.V.S.S.SA	๐๘๕๖๖๖๖๖๖	

ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดที่มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต (Thailand 4.0)

วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 - 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
	รองศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย	อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย		
	รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์	คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์		

ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค  
โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต (Thailand 4.0)  
วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี่ พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
	นายวิจิตร แสงทองล้วน	ผู้อำนวยการกองพัฒนาระบบราชการส่วนภูมิภาคและ ความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ		
	นายสุเมธี เกศพิทักษ์	นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	089 - 199 7393	
	นางสาวดวงรัตน์ สุระกุล	นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	089-8168900	
	นางสาวพรรณธิดา ฉากทองคำ	นักพัฒนาระบบราชการปฏิบัติการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ		
	นายณัฐพงษ์ นิลชัย		0800552614	

ใบลงทะเบียน

การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อผลการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

โครงการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต (Thailand 4.0)

วันอังคารที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เวลา 9.00 - 12.00 น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค โฮเทล กรุงเทพมหานคร

ที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/สังกัด	เบอร์โทรศัพท์	ลายมือชื่อ
	ผศ. ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์	หัวหน้าโครงการวิจัย	086-317-3903	
	อาจารย์ ดร. เกียรติชัย ปิงประวัตติ	นักวิจัย	087-827-5880	<i>in</i>
	นายชาย ไชยจิต	นักวิจัย	081-315-3916	<i>in</i>
	นางสาวอินทอร แสงอรัญญา	ผู้ช่วยวิจัย	081-471-5867	<i>in</i>
	นายชัชวินธ์ ดันติเวทวานิชย์	ผู้ช่วยวิจัย	091-738-3014	
	นายวิรงค์ หนูแก้ว	ผู้ช่วยวิจัย	098-016-7224	<i>วิรงค์ หนูแก้ว</i>
	นางสาวญาณิศา พลายชุม	ผู้ช่วยวิจัย	095-704-5406	<i>ญาณิศา</i>

