

แนวทางการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
ในส่วนหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย

โดย

นายชัชวาลย์ ฉายะบุตร
รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 62
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2562 - 2563

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “แนวทางการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในส่วนของกระทรวงมหาดไทย” ลักษณะวิชา การเมือง ของ นาย ชัชวาลย์ ฉายะบุตร เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 62 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2562 – 2563

พลโท

(พิสิทธิ์ ปฐมอม)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในส่วนของ
กระทรวงมหาดไทย

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นายชัชวาลย์ ฉายะบุตร **หลักสูตร** วปอ. รุ่นที่ 62

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทยแล้วนำมาประเมินผลการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทยที่ใช้ในปัจจุบันโดยทำการศึกษาด้านเนื้อหาข้อมูล ทฤษฎี แนวคิด ตลอดจนปัญหาที่เกิดจากการบริหารราชการเพื่อนำเสนอการบริหารราชการที่เหมาะสม พร้อมทั้งสัมภาษณ์เชิงลึกต่อกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่ปฏิบัติงานและเคยปฏิบัติงานในกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ทราบเป็นกลไกหลักของรัฐบาลในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในพื้นที่ เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยถือว่าเป็นกระทรวงเดียวในประเทศไทยที่มีกลไกครบทั้งราชการบริการส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ให้ราชการส่วนกลาง มีอำนาจสั่งการบังคับบัญชาการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างเต็มรูป และให้ราชการส่วนกลางใช้อำนาจกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การทำงานในพื้นที่/ท้องที่ เกิดประสิทธิภาพตอบสนองความต้องการของประชาชนและเกิดประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน และสามารถตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง สามารถพัฒนาประเทศ พัฒนาการบริการ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนไปสู่เป้าหมายประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี อย่างชัดเจน และมีขอบเขตการใช้อำนาจอย่างเหมาะสม ดังนั้น การศึกษาการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงเป็นเป้าหมายสำคัญในการปรับเปลี่ยนการบริหารงาน บริหารงบประมาณ บริหารระบบโครงสร้างและบริหารบุคลากร เพื่อพัฒนาการประเทศให้ก้าวสู่โมเดล Thailand 4.0 จึงต้องใช้ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด) ที่มีความเข้าใจพื้นที่ เข้าถึงปัญหา ใกล้ชิดประชาชน สามารถตอบโจทย์ปัญหา ความต้องการเชิงพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมและทั่วถึง ซึ่งจากศึกษารวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (จังหวัด) ส่งผลให้ผู้วิจัยสามารถนำเสนอแนวทางการบริหารราชการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในส่วนกระทรวงมหาดไทย โดยการทดลองให้ส่วนกลางมอบอำนาจในส่วนภูมิภาค เปรียบเทียบการมอบอำนาจการบริหารราชการที่ใช้ในปัจจุบันและการมอบอำนาจอย่างเต็มรูปแบบเบ็ดเสร็จให้กับส่วนภูมิภาคทั้งการอนุมัติ อนุญาต สั่งการ แผนงาน โครงการ งบประมาณและบุคลากรพื้นที่ทั้งหมด พร้อมทั้งจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการในระดับต่างๆ การพัฒนาแก้ไขปัญหาภายในกลุ่มจังหวัด/จังหวัด โดยให้สามารถคิด วิเคราะห์แผนงาน/โครงการเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จ ก็จะทำให้เกิดความชัดเจนในแผนงานโครงการและการบริหารราชการ ในแต่ละจังหวัดได้อย่างเป็นรูปธรรม เกิดประสิทธิภาพในการบริหารราชการก่อเกิดประสิทธิผลที่ดีต่อผลประโยชน์ของประชาชน พร้อมการยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่และการเสริมสร้างศักยภาพในการพัฒนาจังหวัดตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และวิถีชีวิตใหม่แบบ New Normal เพื่อการขับเคลื่อนแผนงานโครงการไปด้วยกันอย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนต่อไป

Abstract

Title : Guideline for the central and regional administration of The Ministry of Interior
Field : Politic
Name : Mr. Chatchawan Chayabutra **Course** NDC Class 62

This study aim to study aim to study guideline for the central and regional administration of the Ministry of Interior. This study use to evaluate the performance of the government service by studying content information, theories, concepts, as well as problems arising from public administration in order to propose appropriate public administration. Together with depth interview with a group of experts who have worked and previously worked here. According to know the main mechanism of the government for implementing the policy to be effective in the area. In order to the Ministry of the Interior is considered the only ministry in Thailand that has complete mechanisms for central administration, provincial administration, and local administration used in the central government. Also has the power to command full command of the regional administration and allow central government to use the power to supervise local government in order to work in area to be efficient and meet the need of people. Moreover, able to develop the administration of country and its people towards stability, prosperity, and sustainability concern to 20-year national strategy and use power appropriately. This is a key goal for change of administration budget, structure, and personnel to develop country to Thailand 4.0. Therefore provincial government agency (province) must be used, resulting in researcher able to propose guideline by experimenting with central authority in the region, comparative delegation of power to the current government administration. And full scale delegation of authority to the region including approving, authorizing, directing, plan, project, budget and all area personnel. Adding to set up operation center at different levels editing with the provincial group (province) by being able to think analyze, plan/project to solve problems in the area completely. It causes clarity in the plan projects and government services in each province to be concrete and beneficial to people. Along with improving the quality of life and livelihoods and strengthening provincial development capacity according to the Sufficiency Economy Philosophy and New Normal Way of Life to drive project plans together in a stable, prosperous, and sustainable manner

คำนำ

การบริหารราชการแผ่นดิน ถือเป็นการกำหนดทิศทางที่สำคัญในการบริหารประเทศ เพื่อขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ ในกิจการต่างๆ ภายในประเทศให้เกิดผลสัมฤทธิ์ สามารถตอบสนองความต้องการและประโยชน์สุขของประชาชน ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การต่างประเทศ ให้ไปในแนวทางใดและใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่งหรือหลายวิธีในการขับเคลื่อนในการจัดหา อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ บุคลากร งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ โครงสร้างการดำเนินงานและระบบที่เหมาะสมกับประเทศ สำหรับประเทศไทย ได้กำหนดการบริหารราชการไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 76 ว่ารัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งราชการส่วนกลางภูมิภาคและท้องถิ่นและงานของรัฐอื่น โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 บัญญัติให้การบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วนได้แก่ การบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ผ่านส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรมซึ่งกระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงเดียวที่มีส่วนราชการทั้ง 3 ส่วน ที่สามารถขับเคลื่อนนโยบายจากราชการส่วนกลาง มาปฏิบัติงานในพื้นที่/ท้องถิ่น (ส่วนภูมิภาค/ส่วนท้องถิ่น) ให้มีประสิทธิภาพตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึง

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษารวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทย ในการบริหารงาน การบริหารงบประมาณ การบริหารระบบ และการบริหารบุคลากรที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ที่จะทำให้เกิดการพัฒนาที่เป็นประโยชน์ต่อระบบราชการไทยและสามารถนำข้อมูลที่ได้มาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา และอุปสรรคของการดำเนินนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างยั่งยืนต่อไป

(นายชัชวาลย์ ฉายะบุตร)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาจาก พลโท นักรบ บุญบัวทอง, พันเอก ถนอม ขำวิเศษ ที่ปรึกษาหลักในจัดทำงานวิจัย และ พันโทเฉลิมพล สาริบุตร ที่ได้ให้ความรู้ คำแนะนำ ตรวจสอบแก้ไข จนทำให้การศึกษาวิจัยเสร็จสมบูรณ์ ผู้วิจัยขอขอบคุณไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณ นายธนาคม จงจิระ อธิบดีกรมการปกครอง ในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ได้ให้ข้อคิด คำแนะนำโดยเฉพาะในวันแถลงผลงานวิจัย ซึ่งทำให้ผลงานวิจัยมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณ นายวิบูลย์ สงวนพงศ์ อธิบดีปลัดกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ได้ข้อมูลประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก และรองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้าผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนผู้อำนวยการกองต่างๆ ในกระทรวงมหาดไทยและหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด นายอำเภอ และบุคลากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการให้ข้อเสนอแนะ ตอบแบบสอบถาม รวบรวมข้อมูล รวมทั้งการพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็น มุมมองในการดำเนินการวิจัยในเรื่องนี้

ขอขอบคุณพี่ วปอ.62 ทุกท่าน โดยเฉพาะหมู่สิงโต ที่คอยเป็นกำลังใจ รับฟัง การถกแถลง และให้การสนับสนุนในโอกาสต่างๆ

ขอขอบผลงานวิจัยฉบับนี้ เพื่อใช้เป็นประโยชน์และศึกษาค้นคว้ากับผู้ที่มีความสนใจ ในเรื่องการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนผู้ที่ได้พบได้ศึกษาผลงานวิจัยนี้ มีแนวทาง ในการบริหารราชการเพื่อสร้างความเข้มแข็งมั่นคงให้กับชุมชน เพื่อประโยชน์ในการบริการและ เสริมสร้างคุณภาพชีวิตให้กับประชาชน ให้เขาเหล่านั้นได้มีชีวิตที่ดี ชุมชนที่ดี และสังคมที่ดี ต่อไป

(นายชัชวาลย์ ฉายะบุตร)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
ขอบเขตการวิจัย	4
วิธีดำเนินการวิจัย	4
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	4
คำจำกัดความ	5
บทที่ 2 การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยและต่างประเทศ	7
ประเทศไทย	7
ประเทศฝรั่งเศส	11
ประเทศอังกฤษ	17
กรอบแนวคิดของการวิจัย	24
สรุป	26
บทที่ 3 การบริหารราชการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทย ในปัจจุบัน	28
งาน	29
งบประมาณ	39
ระบบ	52
บุคลากร	57
สรุป	71

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 แนวทางการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค	
ของกระทรวงมหาดไทย ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	75
การบริหารราชการส่วนกลาง ในเรื่อง งาน งบประมาณ ระบบ บุคลากร	
ตามแผนพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ	76
การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในเรื่อง งาน งบประมาณ ระบบ บุคลากร	
ตามแผนพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ	79
สรุป	82
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	90
สรุป	90
ข้อเสนอแนะ	96
บรรณานุกรม	102
ภาคผนวก	105
ประวัติย่อผู้วิจัย	110

สารบัญแผนภาพ

ตารางที่		หน้า
2 – 1	โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย	10
2 – 2	โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย	16
2 – 3	การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย	16
2 – 4	โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย	23
2 – 5	กรอบการบริหารราชการแผ่นดิน	23
2 – 6	กรอบแนวคิดของการวิจัย	25
3 – 1	ตารางแสดงรายการงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2563	40
3 – 2	การจัดสรรงบประมาณจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564	46
3 – 3	การจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564	48
4 – 1	กรอบความสัมพันธ์ในการบริหารงาน งบประมาณ ระบบราชการ และบุคลากรภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ	86
5 – 1	การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย	93
5 – 2	การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย	94
5 – 3	แผนภูมิโครงสร้างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค	99

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
3-1	จำนวนราชการส่วนภูมิภาค	37
3-2	จำนวนงบประมาณจังหวัดที่ได้รับการจัดสรร ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564	47
3-3	งบประมาณกลุ่มจังหวัดที่ได้รับการจัดสรร ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564	49
3-4	ข้อมูลกำลังบุคลากรของส่วนราชการ (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2562)	61
3-5	ข้อมูลข้าราชการของส่วนราชการ	62
3-6	ข้าราชการในจังหวัด	69
3-7	ข้าราชการในสำนักงานจังหวัดนครสวรรค์	70
4-1	ตารางสรุปแบบสอบถามการแสดงความคิดเห็นในการบริหารงาน งบประมาณ ระบบราชการและบุคลากรภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ จำนวน 26 ราย	87

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง การกำหนดนโยบายของรัฐบาลและทิศทางที่จะจัดการปกครองประเทศในเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การต่างประเทศ ไปในแนวทางใดและใช้วิธีการใด จึงจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ คุ่มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยการจัดหาอัตรา กำลังเจ้าหน้าที่งบประมาณเครื่องมือเครื่องใช้ และออกกฎระเบียบต่างๆ มารองรับ ตลอดจนการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายตามใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือ รัฐสภาให้ความเห็นชอบการขึ้นใช้บังคับ

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของแต่ละประเทศ จะแบ่งออกเป็น 2 หรือ 3 ส่วนนั้น ขึ้นอยู่กับรูปแบบการใช้อำนาจของรัฐเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งในรูปแบบที่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย แบบมีเครือข่ายหน่วยงานที่มีกฎหมายกำหนดไว้ และแบบมีผู้แทนของรัฐประจำพื้นที่ ประกอบกับนโยบายรัฐบาล สภาพของประเทศ ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม ด้านการเมืองการปกครองและการบริหารของประเทศนั้นๆ

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่างๆมีปรากฏให้เห็นทางที่แบ่งออกเป็นสองส่วนคือส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น เช่น ญี่ปุ่น เยอรมนี ส่วนสหรัฐอเมริกา แบ่งออกเป็นบริหารส่วนกลาง คือ รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นหรือรัฐบาลมลรัฐ สำหรับประเทศที่แบ่งออกเป็นสามส่วนคือส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่เห็นชัดมีสองประเทศได้แก่ไทยและฝรั่งเศส

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 76 ได้บัญญัติไว้ว่ารัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งราชการส่วนกลางภูมิภาคและท้องถิ่น และงานของรัฐอื่น โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้การบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วนได้แก่ การบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งทั้ง 3 ส่วนนี้อยู่ในการควบคุมดูแลของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินอันครอบคลุมไปถึงการกำหนดนโยบายเพื่อให้ข้าราชการนำไปปฏิบัติ การอำนวยความสะดวกและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามกฎหมาย นโยบาย และคำสั่งของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ดังนี้

1. การบริหารราชการส่วนกลาง ใช้หลักการรวมอำนาจโดยให้อำนาจการบังคับบัญชา และการวินิจฉัยสั่งการสูงสุดอยู่ในส่วนกลาง คือ กรุงเทพมหานครอันเป็นเมืองหลวงและศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ แบ่งส่วนราชการออกเป็น 1. สำนักนายกรัฐมนตรี 2. กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง 3. ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง 4. กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงหรือสำนักนายกรัฐมนตรีส่วนราชการดังกล่าวนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ใช้หลักการแบ่งอำนาจโดยราชการส่วนกลางเป็นเจ้าของอำนาจแล้วแบ่งอำนาจการบังคับบัญชาและวินิจฉัยสั่งการให้แก่ภูมิภาคนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และการปฏิบัติของภูมิภาคนั้นจะต้องให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้จะต้องไม่ขัดต่อนโยบายของส่วนกลางหรือของคณะรัฐมนตรีหรือตัวบทกฎหมายของประเทศ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค มี 2 ระบบ คือจังหวัดและอำเภอ

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ใช้หลักการกระจายอำนาจที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจระดับหนึ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเองอย่างอิสระ โดยที่ต่อไม่ขัดต่อกฎหมายของประเทศความสงบเรียบร้อยของประชาชน กิจกรรมที่ทำได้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการพัฒนา มีอิสระในการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาหรือสนับสนุนกิจกรรมของท้องถิ่น ออกข้อบังคับระเบียบต่างๆ มาบังคับในเขตการปกครองของตนได้ โดยไม่ขัดกับกฎหมายการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันได้แก่ 1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2. เทศบาล 3. สุขาภิบาล¹ และ 4. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

กระทรวงมหาดไทยเป็นกลไกหลักของรัฐบาล ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในพื้นที่ โดยกระทรวงมหาดไทยถือว่าเป็นกระทรวงเดียวในประเทศไทยที่มีกลไกครบทั้งราชการบริการส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หากจะกล่าวถึงเฉพาะส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแล้ว การใช้อำนาจจะเป็นไปในลักษณะที่ว่าส่วนกลางมีอำนาจสั่งการ**บังคับบัญชา**ราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างเต็มรูป ซึ่งแตกต่างจากส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นที่ใช้**อำนาจกำกับดูแล**ส่วนท้องถิ่น โดยในอดีตที่ผ่านมาการบริหารราชการของประเทศไทย ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนมาถึงปัจจุบัน มีการรองรับการมีอยู่ของราชการส่วนภูมิภาคไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเป็นไปในลักษณะที่ส่วนกลาง เป็นเจ้าของอำนาจการบริหาร ได้แบ่งอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการไปให้ส่วนภูมิภาค เพื่อนำนโยบายของส่วนกลางหรือของคณะรัฐมนตรี หรือตัวบทกฎหมายของประเทศไปบริหารราชการในพื้นที่ ตามสภาพแวดล้อม และขนบธรรมเนียมของแต่ละพื้นที่ ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ในการบริหารจัดการ ยังขาดความชัดเจน ขาดความเหมาะสมในแง่ที่ว่าส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จะมีขอบเขตการใช้**อำนาจการบริหาร**ที่มีนั้นแค่ไหน อย่างไร

¹ สุขาภิบาล ยกเลิกโดยเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมดเมื่อ พ.ศ.2542

เพื่อให้การทำงานในพื้นที่/ท้องที่ เกิดประสิทธิภาพตอบสนองความต้องการของประชาชนและเกิดประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน สามารถตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง ดังนั้นการบริหารราชการจึงต้องเข้าใจพื้นที่เข้าถึงประชาชน ชุมชน เพื่อเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาประเทศ พัฒนาการบริการ และพัฒนา คุณภาพชีวิตของประชาชน ไปสู่เป้าประสงค์ให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

การศึกษาการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงเป็นเป้าหมายสำคัญในการปรับเปลี่ยนการบริหารงาน บริหารงบประมาณ บริหารระบบโครงสร้าง และบริหารบุคลากร เพื่อพัฒนาการประเทศให้ก้าวสู่โมเดล Thailand 4.0 โดยเริ่มจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ถือว่าเป็นกลไกการบริหารงานของราชการส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางอยู่กึ่งกลางระหว่างรัฐบาลระดับชาติและหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Subnational Government) ในฐานะการปกครองเชิงพื้นที่ (Territorial Government) ในฐานะการปกครองเชิงพื้นที่ (Territorial Government) ที่มีมิติการวิเคราะห์เกี่ยวกับการปกครองเชิงพื้นที่ มี 4 มิติ ได้แก่

1. มิติการประสานการปฏิบัติงานระหว่างตัวแสดงและสถาบันต่างๆ (Coordinating actions of actors and institutions)
 2. มิติการบูรณาการภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันนโยบาย (Integrating Policy Sectors)
 3. มิติการระดมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Mobilising Stakeholder Participation)
 4. มิติการทำให้โครงการที่กำหนดขึ้นโดยยึดพื้นที่หรือสถานที่เป็นฐานบรรลุผลและก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง (Realising Place-Based / Territorial Specificities and Impacts)
- ด้วยเหตุดังกล่าว ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการแผ่นดิน พื้นที่/ท้องที่และประชาชน จึงมีความสำคัญในการพัฒนาระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการนำนโยบายไปปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ การใช้งบประมาณให้เข้าถึงประชาชนและตรงต่อความต้องการ การพัฒนาระบบโครงสร้างการบริหารให้เหมาะสม และบุคลากรภาครัฐที่เพียงพอ ดังนั้น หากมีการศึกษา ในเรื่องดังกล่าวเพื่อนำไปพัฒนาย่อมเป็นประโยชน์ต่อระบบราชการไทย และสามารถนำข้อมูล ที่ได้มาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา และอุปสรรคของการดำเนินนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษา สภาพปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทย ในห้วงที่ผ่านมา
2. เพื่อศึกษาแนวคิดและรูปแบบการจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของประเทศไทยและของต่างประเทศ
3. เพื่อเสนอแนวทางการบริหารราชการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในส่วนกระทรวงมหาดไทย

ขอบเขตของการวิจัย

กำหนดขอบเขตการวิจัยเฉพาะการปฏิรูประบบราชการ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในส่วนของของกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะในเรื่อง งาน งบประมาณ ระบบ คน เพื่อให้สอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติ กระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก กฎหมายและนโยบายระดับชาติ และปัญหาความต้องการของพื้นที่และประชาชน

วิธีการดำเนินการวิจัย

ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ร่วมกับการใช้การวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูล

1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการโดยการศึกษากฎหมาย ระเบียบ เอกสารงานวิจัย ตำราหรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่กล่าวถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Source) ดำเนินการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อสำรวจความคิดเห็นจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง งาน งบประมาณ ระบบ คน จากผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (Key Informants) ได้แก่

1.2.1 ราชการส่วนกลาง ได้แก่ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้อำนวยการสำนัก/กอง

1.2.2 ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ดำเนินการโดยการใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Context Analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบและสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี หลักการต่างๆ

3. การนำเสนอข้อมูล

นำเสนอข้อมูลแบบรายงานวิจัยเชิงพรรณนาและวิเคราะห์ นำเสนอแนวคิดใหม่ๆ จากการศึกษาวิจัย

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ได้ทราบปัญหา อุปสรรค/ ข้อขัดข้อง ของการจัดความสัมพันธ์ระหว่าง การบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ของประเทศไทย

2. ทำให้เกิดข้อเสนอแนวทางการบริหารราชการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในส่วนของกระทรวงมหาดไทย

คำจำกัดความ

การบริหารราชการแผ่นดิน	<p>หมายถึง การกำหนดนโยบายและทิศทางว่าจะจัดการปกครองประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองการต่างประเทศไปในแนวทางใดและใช้วิธีการใด จึงจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐมีประสิทธิภาพ คุ่มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยการจัดหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ เครื่องมือ เครื่องใช้ และออกกฎระเบียบต่าง ๆ มารองรับ ตลอดจนการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายตามที่อำนาจนิติบัญญัติคือรัฐสภาให้ความเห็นชอบตราขึ้นใช้บังคับ</p>
ราชการส่วนกลาง	<p>หมายถึง การปกครอง ดูแล และการปฏิบัติภารกิจของรัฐในฐานะเป็นศูนย์กลางของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยจัดแบ่งองค์กรในการปฏิบัติหน้าที่เป็นสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม เช่น ราชบัณฑิตยสถาน สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ</p>
ราชการส่วนท้องถิ่น	<p>หมายถึง การปกครอง ดูแล จัดการ และการให้บริการของรัฐ ที่รัฐกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนในการดำเนินการ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นโดยจัดเป็นองค์กรในรูปแบบต่าง ๆ คือ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล และรูปแบบอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา</p>
ราชการส่วนภูมิภาค	<p>หมายถึง การบริหารราชการที่มีหน้าที่เช่นเดียวกับส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งได้แบ่งแยกออกไปดำเนินการจัดทำตามเขตการปกครอง โดยมีเจ้าหน้าที่ของทางราชการส่วนกลาง ซึ่งได้รับแต่งตั้งออกไปประจำตามเขตการปกครองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคเพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางโดยมีการติดต่อกันอย่างใกล้ชิด เพราะถือเป็นเพียงการแบ่งอำนาจการปกครองออกมาจากการบริหารส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค</p>

เป็นการบริหารราชการตามหลักการแบ่งอำนาจโดย
ส่วนกลาง แบ่งอำนาจในการบริหารราชการให้แก่ ภูมิภาค
อันได้แก่ จังหวัด มีอำนาจในการดำเนินกิจการในท้องที่แทน
การบริหารราชการส่วนกลาง

บทที่ 2

การจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและ ราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยและต่างประเทศ

แนวคิดในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคของต่างประเทศ ในบทนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาและค้นคว้าเอกสาร ตำราทางวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องรวมทั้งแนวความคิดและทฤษฎีต่าง ๆ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ประเทศไทย
2. ประเทศฝรั่งเศส
3. ประเทศอังกฤษ
4. สรุป

ประเทศไทย

การจัดรูปแบบการปกครองของประเทศไทย เป็นแบบผสมผสานแนวความคิด ทั้งการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจเข้าด้วยกัน ทั้งนี้เป็นตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยแบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1. การบริหารราชการส่วนกลาง (การรวมศูนย์อำนาจ) 2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (หลักการแบ่งอำนาจ) และ 3. การปกครองส่วนท้องถิ่น (หลักการกระจายอำนาจ)¹ ซึ่งรายละเอียดในการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ผู้วิจัยจะกล่าวโดยละเอียดในบทที่ 3 การบริหารราชการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบันตั้งนั้นในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจึงขอกล่าวเป็นภาพโดยรวมของการบริหารราชการของประเทศไทย ดังนี้

1. การบริหารราชการของประเทศไทย

1.1 การบริหารราชการส่วนกลาง ใช้ระบบการบริหารราชการส่วนกลางเป็นการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization) ที่รวมอำนาจการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย การวางแผนการจัดสรรงบประมาณ การควบคุมตรวจสอบ และการบริหารราชการในกิจการสำคัญไว้ให้เป็นภาระรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลาง การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จำแนกออกเป็น 4 ส่วน คือ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งรายละเอียดการบริหารราชการส่วนกลางนี้ ผู้วิจัยจะกล่าวโดยละเอียดในบทที่ 3 การบริหารราชการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน หัวข้อภารกิจอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง

¹ ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการบริหารงานระดับอำเภอเพื่อสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www2.gspa.buu.ac.th/>, 2563.

ในการบริหารราชการตามหลักการรวมอำนาจของราชการส่วนกลางนี้ จะมีการกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางซึ่งมีระดับชั้นของสายการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ ซึ่งเท่ากับว่าการใช้อำนาจในการปกครองจะกระทำโดยหน่วยบริหารราชการส่วนกลางทั้งสิ้น การบริหารงานภายใต้หลักการรวมอำนาจจะมีคุณลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ² ได้แก่

ประการแรก การรวมกำลังทหารและตำรวจให้ขึ้นต่อราชการส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อให้ส่วนกลางสามารถบังคับใช้กองกำลังเหล่านั้นได้อย่างเด็ดขาดและทันทั่วทั้งที่ ตลอดจนเป็นหลักประกันด้านความมั่นคงของประเทศ

ประการที่สอง การรวมอำนาจการวินิจฉัยสั่งการไว้ในราชการส่วนกลาง โดยถือว่าอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะรวมอยู่ที่ส่วนกลาง ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติจะมีการมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่ หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางต่างๆ ใช้อำนาจในการอนุมัติ ระวังหรือแก้ไข เพิกถอนการกระทำต่าง ๆ ในกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่

ประการที่สาม การบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานลดหลั่นกันลงไปตามสายการบังคับบัญชา โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูง มีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งรอง ๆ ลงมา และเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งรองลงมานั้นต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตาม ทั้งนี้ จะมีระเบียบวินัยเป็นเครื่องบังคับ

1.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ใช้ระบบการแบ่งอำนาจการบริหารราชการจากราชการส่วนกลาง มาให้ส่วนภูมิภาคโดยมอบหมาย/แต่งตั้งให้ตัวแทน/ผู้แทนของรัฐบาลมาประจำในพื้นที่/ท้องที่ เพื่อกำกับดูแลและบริหารกิจการในพื้นที่/ท้องที่ และแบ่งการปกครองออกเป็น 2 ระดับ คือ จังหวัด และอำเภอ ซึ่งมีตัวแทน/ผู้แทนที่ส่วนกลางแต่งตั้งเป็นข้าราชการประจำ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในเขตพื้นที่จังหวัด เป็นผู้แทนในการรับนโยบาย และคำสั่งจากส่วนกลางในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับพื้นที่ และความต้องการของประชาชน³ ซึ่งรายละเอียดการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แทนของรัฐบาล/ราชการส่วนกลาง ผู้วิจัยจะกล่าวโดยละเอียดในบทที่ 3 การบริหารราชการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน หัวข้อภารกิจ อำนาจหน้าที่ของส่วนภูมิภาค (จังหวัด)

ในการบริหารงานของราชการส่วนภูมิภาคภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ จะมีลักษณะที่สำคัญ⁴ ดังนี้

² ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการบริหารงานระดับอำเภอเพื่อสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www2.gspa.buu.ac.th/>, 2563. หน้า 2.

³ บทที่ 3 การจัดโครงสร้างและการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะกลุ่ม พื้นที่ ในต่างประเทศ และประเทศไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.dsdw2016.dsdw.go.th>, 2563.

⁴ ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการบริหารงานระดับอำเภอเพื่อสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www2.gspa.buu.ac.th/>, 2563. หน้า 3.

ประการแรก ราชการส่วนกลาง ยังคงเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองครอบคลุมทั้งประเทศ เพราะถือว่าการแบ่งอำนาจให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคนั้น เป็นกระบวนการหนึ่งของการรวมอำนาจการปกครอง

ประการที่สอง เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนที่ราชการส่วนกลางส่งออกไปปฏิบัติหน้าที่โดยให้ไปประจำในท้องที่ซึ่งอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไป เช่น ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ เป็นต้น ทั้งนี้ ราชการส่วนกลางยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอนและบังคับบัญชา

ประการที่สาม การที่ส่วนกลางแบ่งและมอบอำนาจในการบริหารงานบางส่วน บางเรื่องให้กับตัวแทนที่ไปปฏิบัติงานของราชการส่วนภูมิภาค โดยที่มิได้เป็นการตัดอำนาจความรับผิดชอบของส่วนกลางโดยเด็ดขาด

1.2 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ใช้ระบบการกระจายอำนาจการบริหารราชการคือการที่ส่วนกลางได้โอนหรือยกอำนาจในบางเรื่องให้กับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่างๆ ที่เป็นสาระสำคัญของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้หลักการกระจายอำนาจ⁵ จะมีลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลขึ้นโดยหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นนี้จะมีหน้าที่บริหารงบประมาณและทรัพย์สินต่างๆ รวมไปถึงบุคลากรที่เป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางมีหน้าที่เพียงควบคุม ดูแลหน่วยงานเหล่านี้ให้ปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น

ประการที่สอง การเลือกตั้งสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารของท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อให้ประชาชนได้เข้าไปมีโอกาสในการปกครองตนเอง หากไม่มีการเลือกตั้งเลยจะไม่ถือว่าเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่แท้จริง

ประการที่สาม การกระจายอำนาจนั้น จะต้องเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระตามสมควร โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการบริหารงานที่ได้รับมอบหมายสามารถวินิจฉัยและตัดสินใจดำเนินการได้ด้วยงบประมาณของตนเอง

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มี 2 ระบบ คือ 1. ระบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วไป ในปัจจุบันมี 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่เป็นผู้บริหารและขับเคลื่อนนโยบายที่ไว้แถลงไว้ต่อสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2. ระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่งในปัจจุบันมี 2 รูปแบบ คือกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเทศมนตรีเมืองพัทยา ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่เป็นผู้บริหารและขับเคลื่อนนโยบายที่ไว้แถลงไว้ต่อสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกัน

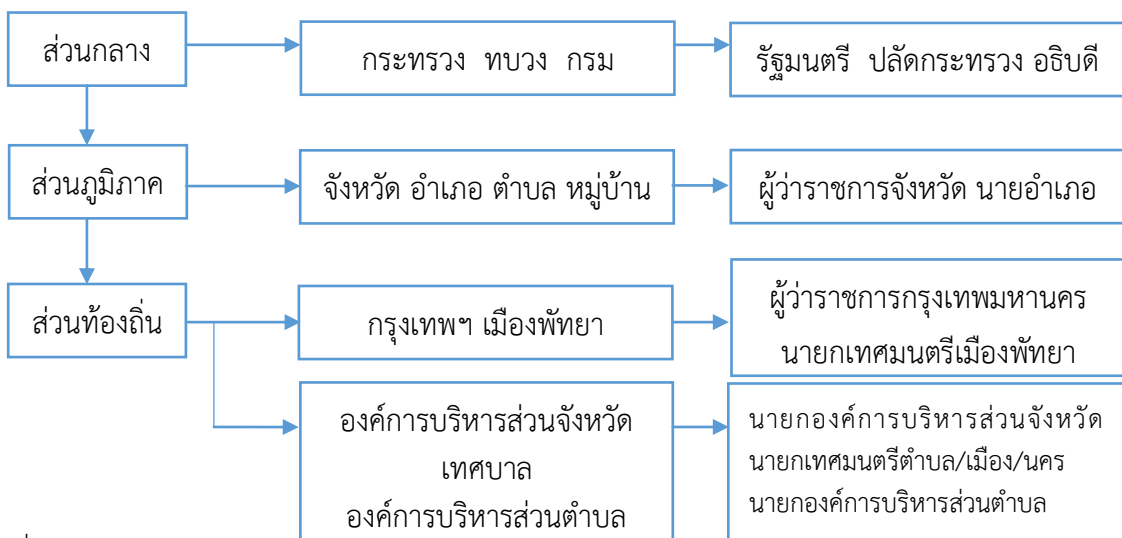
⁵ ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการบริหารงานระดับอำเภอเพื่อสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www2.gspa.buu.ac.th/>, 2563. หน้า 10.

2. ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (provincial administration) นั้น เป็นไปภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (documentation of power) ซึ่งหมายถึงการที่ราชการส่วนกลางโดยกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ได้แบ่งอำนาจบางส่วนมาใช้ในการบริหารงาน แต่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ของราชการส่วนกลาง ยังคงมีอำนาจและอิสระในการบริหารราชการ แม้ว่ากระทรวงและกรมต่าง ๆ เหล่านั้นจะได้มีการมอบอำนาจในการบริหารงานและการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค สวงอนอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญเอาไว้ ทำให้หน่วยราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถเป็นหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่⁶ ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจะเห็นได้จากการจัดส่งหน่วยราชการของกรมของราชการส่วนกลางไปตั้งสำนักงานและปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ของจังหวัดเป็นจำนวนมาก

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น นั้น เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งหมายถึงการที่ราชการส่วนกลางให้ราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจกรรม/กิจการ/ภารกิจในการจัดทำและให้บริการสาธารณะที่อยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบางกิจกรรมบางประเภทที่เป็นกิจกรรมง่ายๆ และไม่มีความสลับซับซ้อนมากนัก เช่น งานด้านสุขอนามัยขั้นมูลฐาน งานด้านการรักษาความสะอาด งานซ่อมและบำรุงทางบางประเภท การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจนถึงระดับมหาวิทยาลัย เป็นต้น⁷

แผนภาพที่ 2 – 1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย⁸



ที่มา : (ออนไลน์), 2563

⁶ ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการบริหารงานระดับอำเภอเพื่อสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www2.gspa.buu.ac.th/>, 2563. หน้า 19.

⁷ เรื่องเดียวกัน. หน้า 20.

⁸ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.kruyos.blogspot.com/>, 2563.

ประเทศฝรั่งเศส

การจัดรูปแบบการปกครองของรัฐบาลฝรั่งเศส เป็นแบบ “รัฐเดี่ยว” (Unitary state) โดยมีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น⁹ ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับประเทศไทยอย่างมาก ดังนั้น ในบทนี้ จึงอธิบายถึงแนวความคิดการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ของประเทศฝรั่งเศส ได้ดังนี้

1. การบริหารราชการแผ่นดินของส่วนกลาง ในประเทศฝรั่งเศสการบริหารราชการส่วนกลาง มีโครงสร้างการจัดระเบียบการบริหารราชการ "ส่วนกลาง" ประกอบไปด้วย องค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน¹⁰ ดังต่อไปนี้

1.1 ประธานาธิบดี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีฐานะเป็นประมุขสูงสุด และเป็นผู้นำในฝ่ายบริหารของประเทศจะใช้อำนาจทางการบริหารร่วมกับนายกรัฐมนตรี¹¹ และเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

1.2 นายกรัฐมนตรี มาจากหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร มีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีในการบริหารกิจการต่างๆ ของประเทศ¹² และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรีและเสนอให้ประธานาธิบดีทำการแต่งตั้ง

1.3 รัฐมนตรี มีฐานะเป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรีเพื่อร่วมบริหารกิจการของประเทศกับนายกรัฐมนตรี ขณะเดียวกันยังเป็นรัฐมนตรีประจำกระทรวงและกรมต่างๆ เพื่อดูแลงานเฉพาะด้านตามที่ได้รับมอบหมาย¹³ โดยรัฐมนตรีต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาตำแหน่งวิชาชีพระดับชาติตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าตำแหน่งใด และไม่อาจประกอบวิชาชีพใด ในขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ แต่สามารถดำรงตำแหน่งระดับท้องถิ่นในเวลาเดียวกันได้ ได้แก่ ตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาภาคได้

2. การบริหารราชการแผ่นดินของส่วนภูมิภาค การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในประเทศฝรั่งเศสนั้น ปรับใช้หลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางที่มอบให้ส่วนภูมิภาคในการบริหารกิจการและการจัดระเบียบการบริหารงานทางพื้นที่โดยรัฐ โดยมอบหมายให้ตัวแทนของรัฐไปประจำในพื้นที่เพื่อดูแลและบริหารกิจการในพื้นที่โดยแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 3 ระดับ คือ ภาค (Région) จังหวัด (Département) และอำเภอ (Arrondissement) โดยส่วนกลางจะแต่งตั้งข้าราชการประจำ ได้แก่

⁹ บทที่ 3 การจัดโครงสร้างและการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะกลุ่ม พื้นที่ในต่างประเทศ และประเทศไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.dsdw2016.dsdw.go.th>, 2563.

¹⁰ บทที่ 3 ประเทศฝรั่งเศส”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.web.krisdika.go.th/>, 2563.

¹¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 69.

¹² เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

¹³ เรื่องเดียวกัน. หน้า 71.

2.1 ผู้ว่าการจังหวัด (Prefet de departement) เป็นตัวแทนของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกคน จากรัฐส่วนกลางที่ถูกแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่ปกป้องประโยชน์ของรัฐและทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการดูแลพื้นที่นอกศูนย์กลาง ในปัจจุบันอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการจังหวัดแบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ 1. การเป็นตัวแทนของรัฐบาลในจังหวัด (Representant l' Etat) และ 2. การเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำในจังหวัด (Chef des services de l' Etat dans le departement)¹⁴

2.2 ผู้ว่าการภาค (Prefet de region) เนื่องจากรัฐบาลในประเทศฝรั่งเศสเห็นว่าพื้นที่ของจังหวัดมีขนาดเล็กเกินไป เป็นอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ จึงจัดตั้งภาคขึ้น โดยมีผู้ว่าการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของที่ทำกรภาค (ตั้งอยู่ที่เมืองหลักของภาคนั้นๆ) เป็นผู้ว่าการภาคมีอำนาจและหน้าที่หลายประการตามที่กำหนดไว้ในรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 เมษายน ค.ศ. 2004 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2010) คือ เป็นตัวแทนจากรัฐส่วนกลาง เป็นผู้ประสานงานของหน่วยงานของรัฐทั้งหมดที่ตั้งอยู่ในภาค จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของภาค ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของงบประมาณขององค์การมหาชน (Etablissements publics)¹⁵ ที่ตั้งอยู่ในภาคนั้น

2.3 หน่วยงานของกระทรวงประจำจังหวัด จากกฎหมายเมื่อปี ค.ศ. 1992 ให้อำนาจของหน่วยงานของกระทรวงต่างๆ ในโครงสร้างบริหารส่วนกลาง อาจจะเข้าไปจัดตั้งสำนักงานในท้องที่ต่างๆ เพื่อลงไปให้บริการหรือปฏิบัติหน้าที่นอกศูนย์กลาง โดยต้องกำหนดเป็นเขตภาค (Circonscriptions regionales) เขตจังหวัด (Circonscriptions) และเขตอำเภอ (Circonscriptions d'arrondissements) ทั้งนี้ ไม่จำเป็นที่ทุกกระทรวงจะต้องออกไปจัดตั้งหน่วยงานของตนในแต่ละเขต หากแต่ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของกระทรวงนั้นๆ

3. การบริหารราชการแผ่นดินของส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น

3.1 เทศบาล (Commune) ปัจจุบันมีเทศบาลจำนวนทั้งสิ้น 36,580 แห่ง¹⁶ (และอีก 183 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล)¹⁷ โดยแบ่งเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ (1.1) เทศบาลขนาดเล็กและขนาดกลาง (ประชากรน้อยกว่า 20,000 คน)¹⁸ มีลักษณะทางชุมชนเป็นเมืองขนาดเล็กหรือเป็นหมู่บ้านตามชนบท และ (1.2) เทศบาลขนาดใหญ่¹⁹ นี้ จะอยู่ในชุมชนที่มีสภาพของความ เป็นเมืองสูง

¹⁴ บทที่ 3 ประเทศฝรั่งเศส”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://web.krisdika.go.th/>, 2563. หน้า 72.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 77.

¹⁶ เทศบาลในประเทศฝรั่งเศส”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://th.wikipedia.org/>, 2563.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน. หน้า 1.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

เทศบาลทุกแห่งจะมีการจัดโครงสร้างภายในแยกออกเป็นสองส่วน ได้แก่ สภาเทศบาล (Conseil municipal) มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี²⁰ ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และนายกเทศมนตรี (Maire) มาจากการเลือกตั้งกันเองของสมาชิกสภาเทศบาล ทำหน้าที่ด้านการบริหาร และมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ในงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน, การทะเบียนและการสำมะโนประชากร, ดูแลการเลือกตั้งและจัดทำบัญชีรายชื่อการผู้มีสิทธิเลือกตั้ง, การเกณฑ์ทหาร, การออกใบอนุญาตล่าสัตว์ เป็นต้น²¹

3.2 จังหวัด (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) (Departement) ปัจจุบันฝรั่งเศสมี 101 จังหวัด (96 จังหวัดและ 5 จังหวัดที่อยู่ในดินแดนโพ้นทะเล (Outre-mer))²² มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลจัดทำบริการสาธารณะที่เกินขีดความสามารถของเทศบาลหรือกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่²³

จังหวัด มีลักษณะเช่นเดียวกับเทศบาล กล่าวคือ แยกออกเป็น 2 ฝ่าย²⁴ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติคือ สภาจังหวัด ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งภายในเขตจังหวัดนั้นและฝ่ายบริหารคือประธานสภาจังหวัด มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาจังหวัด

3.3 ภาค (Region) ปัจจุบันภาคมีจำนวนทั้งสิ้น 22 แห่ง(และอีก4แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล)²⁵ มีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนบน (upper tier) เพื่อทำหน้าที่ด้านยุทธศาสตร์ และการวางแผนในระดับท้องถิ่น และถูกจัดวางบทบาทในฐานะองค์กรพี่เลี้ยงเพื่อทำหน้าที่วางกรอบสนับสนุน และจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่างๆ ให้กับจังหวัดและเทศบาล ซึ่งถูกจัดวางให้เป็นองค์กรในระดับปฏิบัติการ

ภาค ประกอบไปด้วย 3 ส่วน ได้แก่สภาภาค ทำหน้าที่ฝ่ายสภา, ประธานสภาภาค ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร, และคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (Comité économique et social - ECOSOCs) ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา²⁶

3.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อทำหน้าที่ในเขตเมืองใหญ่²⁷ ที่มีจำนวนประชากรหนาแน่นและมีสภาพความเป็นเมืองสูง ได้แก่ 1. จังหวัดโพ้นทะเลและดินแดนโพ้นทะเลที่ไม่ได้ตั้งอยู่ในฝรั่งเศสภาคพื้น มีการจัด

²⁰ เทศบาลในประเทศฝรั่งเศส”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://th.wikipedia.org/>, 2563. หน้า 1.

²¹ จังหวัดของประเทศฝรั่งเศส”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://th.wikipedia.org/>, 2563.

²² เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

²³ บทที่ 3 ประเทศฝรั่งเศส”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http:// web.krisdika.go.th/](http://web.krisdika.go.th/), 2563.

²⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 83.

²⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 84.

²⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 85.

²⁷ บทที่ 3 ประเทศฝรั่งเศส”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http:// web.krisdika.go.th/](http://web.krisdika.go.th/), 2563. หน้า 85.

โครงสร้างและการดำเนินการรวมทั้งอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับภาคและจังหวัด ที่มีระบบการปกครอง และบริหารจัดการเป็นการเฉพาะของแต่ละแห่ง 2. เมืองขนาดใหญ่ (Les Grandes villes) ได้แก่ 1. เมืองปารีส (Paris) เป็นเมืองหลวงของประเทศ มีลักษณะการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด 2 รูปแบบ ซ้อนทับกันอยู่ภายในคือเทศบาลและจังหวัด โดยแบ่งออกเป็น 20 เขต แต่ละเขตจะมีสภาเขต และนายกเทศมนตรีเขตเป็นของตนเอง 2. เมืองลียง (Lyon) มี 9 เขต 3. เมืองมาร์แซย์ มี 16 เขต ทั้ง 2 เมือง มีรูปแบบการบริหารงานโดยมีสภาเขตและนายกเทศมนตรีเขตเช่นเดียวกันกับการบริหาร ของเมืองปารีส และ 4. เกาะคอร์ซิก (Corse) หรือเกาะคอร์ซิกา (Corsica) เป็นเกาะที่อยู่ทางตอนใต้ ของประเทศฝรั่งเศส เดิมประกอบด้วยจังหวัด 2 จังหวัด

3.5 องค์การความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น (La cooperation intercommunale)

เกิดขึ้นเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือดำเนินโครงการ ของท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ มีความหลากหลายและซับซ้อนยิ่งขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการ ของคนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการจัดองค์การความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นนี้ ทำให้ประเทศฝรั่งเศสยังคงรักษาสถานะของเทศบาลเดิมและเมืองครที่ถูกตั้งขึ้นใหม่ที่เป็น ความร่วมมือระหว่างเทศบาลเพื่อทำหน้าที่รวมกลุ่มกันในการบริหารจัดการจัดทำบริการสาธารณะ ตามภารกิจหน้าที่ของเทศบาล หรือเป็นการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์จากเครื่องมืออุปกรณ์ ที่จำเป็นร่วมกันในการจัดทำบริการสาธารณะ การรวมตัวกันแบบนี้ เป็นไปในลักษณะหลวมๆ อาทิ เช่น ในการบริหารจัดการขยะ ของเสียหรือมลพิษ เป็นต้น และเพื่อเป็นการรวมกลุ่มกันเพื่อจัดทำ หรือพัฒนาโครงการบริการสาธารณะขนาดใหญ่ร่วมกัน ซึ่งศักยภาพด้านพื้นที่และงบประมาณเพียง แห่งเดียวไม่สามารถจัดทำได้โดยลำพัง

4. การจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

(Intergovernmental Relations : IGR) หลังจากมีกระบวนการกระจายอำนาจเกิดขึ้นใน ประเทศฝรั่งเศส ใน ค.ศ.1982 ที่ทำให้รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางสามารถเข้าแทรกแซงและควบคุม การใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีข้อจำกัดมากขึ้น เนื่องด้วยองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระการใช้จ่ายเงินงบประมาณ²⁸ การวางแผนงบประมาณรายรับ – รายจ่าย เป็นประจำทุกปี และสามารถกำหนดกรอบอัตราภาษี (อาทิ ภาษีเพื่อการพักอาศัย ภาษีโรงเรือนที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีวิชาชีพธุรกิจ) อากาศ (อาทิ ค่าระวางขนส่ง) และค่าธรรมเนียม (อาทิ – ค่าธรรมเนียมการลงทุน, อาคารสูง, ทะเบียนรถยนต์, ใบขับขี่)²⁹ ในท้องถิ่นของตนเองได้ และรัฐบาลกลาง จะต้องสนับสนุนงบประมาณทางการเงินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ 1. เงินอุดหนุน เพื่อการดำเนินงาน ที่มีเป้าหมายเพื่อชดเชยรายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในบัญชีงบประมาณ เพื่อการดำเนินงาน ซึ่งในแต่ละปีรัฐจะเป็นผู้กำหนดสัดส่วนเงินอุดหนุนนี้ตามฐานการคำนวณต่างๆ เช่น อัตราการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม, จำนวนผู้อยู่อาศัยและสภาพของชุมชน เป็นต้น 2. เงินอุดหนุน เพื่อการลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3. เงินอุดหนุนเพื่อการกระจายอำนาจ³⁰ โดยส่วน

²⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้า 91.

²⁹ บทที่ 3 ประเทศฝรั่งเศส”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://web.krisdika.go.th/>, 2563. หน้า 91.

³⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 92.

ใหญ่จะเป็นเงินอุดหนุนด้านการใช้จ่ายในภารกิจกิจกรรมใหม่ๆ การฝึกอบรมของบุคลากรและการลงทุนในด้านโรงเรียน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการควบคุมการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้จัดตั้งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค³¹ เพื่อควบคุมการจัดทำบัญชีตรวจสอบรายรับ-รายจ่าย การควบคุมงบประมาณ และการบริหารงบประมาณให้ดำเนินการได้อย่างถูกต้อง พร้อมกับให้เป็นองค์กรที่ปรึกษาทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

นอกจากการบริหารงบประมาณที่มีอิสระแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถบริหารงานบุคคลภายในท้องถิ่นแต่ละแห่งได้ด้วยตนเอง (อาทิ การสรรหา ว่าจ้าง, การเลื่อนระดับ เลื่อนตำแหน่ง) เนื่องจากรัฐบาลกลางต้องการที่จะสร้างระบบอัตราค่าจ้างพลภาคีรัฐรวม โดยแยกออกเป็น 2 สาย ได้แก่ สายข้าราชการส่วนกลางและข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การโยกย้ายถ่ายโอนอัตราค่าจ้างบุคลากรเป็นไปโดยสะดวก มีการจัดกลุ่มบุคลากรเพื่อกำหนดระดับขั้น (Grading) ของข้าราชการตามลักษณะงานและเข้ารับการฝึกอบรมโดยสถาบันระดับชาติที่รัฐจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการควบคุมการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน รัฐบาลกลางหรือส่วนกลาง ได้กำหนดแนวทางเพื่อควบคุมองค์กร บุคคล ได้แก่ 1. สภาท้องถิ่น³² โดยให้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแก่คณะรัฐมนตรีในการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อ “ยุบสภาท้องถิ่น” ได้ในกรณีที่สภาท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติ เพื่อบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2. สมาชิกสภาท้องถิ่น³³ โดยการกำหนดคุณสมบัติ ของสมาชิกสภาท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย 3. ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³⁴ โดยการให้อำนาจรัฐบาลกลางในการพักงานและสั่งปลดออกจากตำแหน่งได้ กล่าวคือนายกรัฐมนตรีรวมถึงเทศมนตรีอาจถูกสั่งพักงานได้ในระยะเวลาไม่เกิน 1 เดือนโดยคำสั่งของรัฐมนตรี 4. การตรวจสอบข้อสั่งการ³⁵ เป็นการตรวจสอบ “ภายหลัง” จากที่ได้มีการตัดสินใจไปแล้วโดยภายหลังจากที่ท้องถิ่นมีมติการตัดสินใจ หรือคำสั่งใดๆ แล้วก็ต้องส่งให้ตัวแทนของรัฐที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาแต่ทั้งนี้ตัวแทนของรัฐไม่มีอำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการตัดสินใจดังกล่าว โดยหากพิจารณาแล้วเห็นว่าการตัดสินใจของท้องถิ่นไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่, กระทำการโดยผิดวิธีหรือขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ก็สามารถนำเรื่องส่งฟ้องร้องศาลปกครองต่อไป

³¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 93.

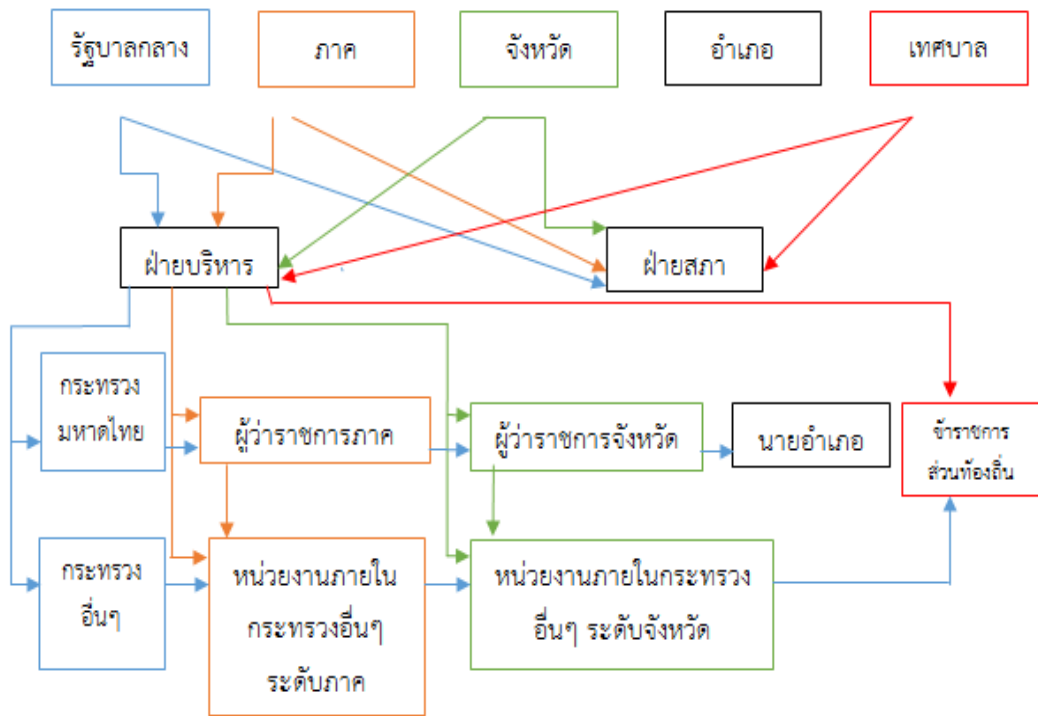
³² เรื่องเดียวกัน. หน้า 94.

³³ เรื่องเดียวกัน. หน้า 95.

³⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 94.

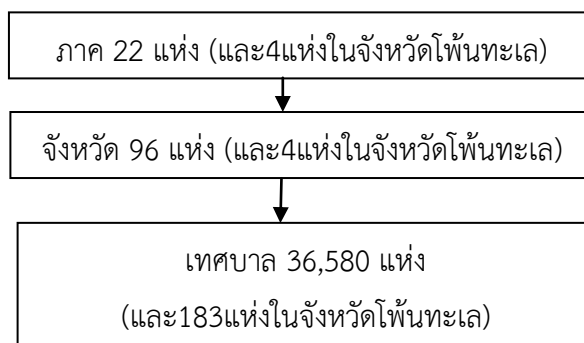
³⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 95.

แผนภาพที่ 2 – 2 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย³⁶



ที่มา : (ออนไลน์), 2563

แผนภาพที่ 2 – 3 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย³⁷



ที่มา : (ออนไลน์), 2563

³⁶ บทที่ 3 ประเทศไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://web.krisdika.go.th/>, 2563. หน้า 70.

³⁷ เรื่องเดียวกัน. หน้า 74.

ประเทศอังกฤษ

สี่แคว้นของประเทศอังกฤษเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร (United Kingdom) ซึ่งประกอบด้วย เขตปกครอง 4 เขต คือ อังกฤษ สกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ โดยถือว่าประเทศทั้ง 4 ประเทศเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร ที่เป็นรัฐเดี่ยว มีพื้นที่รวมกันทั้งหมด 43,610 ตารางกิโลเมตร (94,060 ตารางไมล์)³⁸ มีจำนวนประชากรประมาณ 65.1 ล้านคน³⁹ ซึ่งใกล้เคียงกับประเทศไทย ที่มีประชากรประมาณ 66.5 ล้านคน⁴⁰

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของสหราชอาณาจักร เป็นแบบรัฐสภา และมีรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) ซึ่งส่วนใหญ่แบ่งระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสหราชอาณาจักร เป็นออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยในประเทศอังกฤษ มีการปกครองโดยใช้ระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy)⁴¹ และอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา (Parliamentary Sovereignty)⁴² ซึ่งมีระบบการบริหารราชการแผ่นดิน 2 ส่วน ได้แก่การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

1. การบริหารราชการแผ่นดินของส่วนกลาง ในประเทศอังกฤษ การบริหารราชการส่วนกลาง มีโครงสร้างการจัดระเบียบการบริหารราชการ "ส่วนกลาง" ประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน ดังต่อไปนี้

1.1 กระทรวง เป็นหน่วยงานราชการภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของ รัฐมนตรีประจำกระทรวง⁴³

1.2 หน่วยงานบริหารอิสระ (Executive agencies) คือหน่วยงานที่สังกัดกระทรวง และขึ้นตรงกับรัฐมนตรี มีอิสระและเป็นเอกเทศในการบริหารจัดการ⁴⁴

³⁸ สหราชอาณาจักร”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.th.wikipedia.org>, 2563.

³⁹ ประเทศในสหราชอาณาจักร”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.th.wikipedia.org>, 2563.

⁴⁰ ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2562”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 137 ตอนพิเศษ 24 (ง), 30 มกราคม 2563, หน้า 17.

⁴¹ ปวีตร เลิศธรรมเทวี.(2561).ระบอบการปกครอง ระบบกฎหมายและรัฐธรรมนูญของอังกฤษ: บ่อเกิดแห่งประเพณีทางรัฐธรรมนูญ. รัฐสภาสาร, 66 (5), 9-61.

⁴² เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

⁴³ บทที่ 3 การจัดโครงสร้างและการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะกลุ่ม พื้นที่ในต่างประเทศ และประเทศไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.dsdw2016.dsdw.go.th>, 2563

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 23.

1.3 **องค์กรอิสระกึ่งราชการ (Quangos)** เป็นองค์กรภาครัฐที่ดำเนินการ ของราชการส่วนกลาง หรือภูมิภาค ที่มีอิสระและไม่สังกัดกระทรวงแต่รายงานต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง⁴⁵

2. **การบริหารราชการแผ่นดินของส่วนท้องถิ่น** ประเทศอังกฤษแบ่งออกเป็น 9 ภูมิภาค (Region) และ 48 เทศมณฑล (Ceremonial county) โดยจะมีบทบาทและนโยบายสาธารณะที่จำกัด แต่เพื่อให้เป็นไปตามจุดประสงค์ของรัฐบาลท้องถิ่น⁴⁶ ในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษมีลักษณะของการผสมผสาน (Hybridity) ได้แก่

2.1 **ในเขตเมืองใหญ่**ที่มีความเจริญและความหนาแน่นของประชากรสูง (Metropolitan Areas) จะใช้โครงสร้างที่มีลักษณะแบบชั้นเดียวในรูปแบบที่เรียกว่า **สภามหานคร** (Metropolitan District Councils) ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น 36 แห่ง⁴⁷

2.2 **ในเขตพื้นที่มีความเจริญน้อยกว่า** (Shire Areas) จะมีลักษณะผสมผสานระหว่างแบบสองชั้นและแบบชั้นเดียว กล่าวคือ มีการแบ่งพื้นที่บางส่วนที่ประชาชนและหน่วยการปกครองท้องถิ่นยอมรับการปรับโครงสร้างจะใช้โครงสร้างแบบชั้นเดียว โดยอาจมีการยุบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมมาใช้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่⁴⁸ ที่เรียกว่า **สภาเอกรูป** (Unitary Authority) ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น 46 แห่ง⁴⁹ และพื้นที่อีกส่วนหนึ่งที่พึงพอใจที่จะใช้โครงสร้างระบบสองชั้นที่มีสภาเขต (County Councils) และสภาแขวง (District Councils) ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อต่อไปข้อ (3)

2.3 **ในเขตมหานครลอนดอน (London Area) และนอกเขตมหานคร** โดยการจัดโครงสร้างนี้เป็นแบบสอง ชั้นได้แก่ ในเขตมหานครลอนดอนจะมีสภาชั้นล่างเรียกว่า **สภาเขตแห่งลอนดอน** (London Borough Councils) จำนวน 32 แห่ง ร่วมกับสหการนครลอนดอน (Corporation of the City of London) รวมทั้งสิ้น 33 แห่ง ขณะที่โครงสร้างชั้นบนในเขตมหานครลอนดอนเรียกว่า **สำนักบริหารมหานครลอนดอน** (Greater London Authority - GLA) นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานวิสาหกิจรวม (Joint Authorities) ที่ปฏิบัติการกิจเฉพาะด้านอีก 4 หน่วยงาน ซึ่งมีสถานะคล้ายคลึงกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น และทำงานครอบคลุมพื้นที่มหานคร ลอนดอนทั้งหมด⁵⁰ กรณีนอกเขตมหานคร จะมีสภาชั้นล่างเรียกว่า **สภาแขวง** (District Councils) ในปัจจุบันมีจำนวน 238 หน่วย ขณะที่โครงสร้างชั้นบนของนอกเขตมหานคร เรียกว่า **สภาเขต** (County Councils) อย่างไรก็ตามโครงสร้างชั้นบนจะทำหน้าที่จัดการและให้บริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัย

⁴⁵ เขตการปกครองของประเทศอังกฤษ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http:// www.th.wikipedia.org](http://www.th.wikipedia.org), 2563.

⁴⁶ หน่วยที่ 5 การปกครองท้องถิ่น”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://law.stou.ac.th>, 2563.

⁴⁷ บทที่ 4 ประเทศสหราชอาณาจักร”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.local.moi.go.th>, 2563.

⁴⁸ หน่วยที่ 5 การปกครองท้องถิ่น”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://law.stou.ac.th>, 2563.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

ทรัพยากร และศักยภาพค่อนข้างสูงและครอบคลุมพื้นที่ให้บริการหลากหลายชุมชนใหญ่ที่ต้องอาศัยทรัพยากร และศักยภาพค่อนข้างสูงและครอบคลุมพื้นที่ให้บริการหลากหลายชุมชนส่วนโครงสร้างชั้นล่างจะมีความใกล้ชิดกับประชาชน ทำหน้าที่ให้บริการในกิจการขนาดเล็กและจำกัดพื้นที่เฉพาะชุมชนของตน และยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนและสะท้อนความต้องการของชุมชนอีกด้วย⁵¹ ในปัจจุบันเทศบาลสามารถแยกโครงสร้างภายในออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ฝ่ายบริหาร โดยมีนายกเทศมนตรี , คณะเทศมนตรี ทำหน้าที่ร่วมกัน และฝ่ายสภา ที่ถือว่าเป็นองค์กรหลักในการตัดสินใจโดยเฉพาะเรื่องงบประมาณและแผนงานหรือการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ต่างๆ ของท้องถิ่น โดยมีประธานสภาท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละคนมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และสมาชิกสภาท้องถิ่นส่วนใหญ่ จะแสดงความคิดเห็นเป็นมติในรูปแบบของความเห็นของพรรคการเมืองมากกว่าการแสดงความคิดเห็นเชิงส่วนตัวหรือเชิงเดี่ยว อาทิ สมาชิกสภาท้องถิ่นเสียงข้างมากในสภาจะลงมติร่วมกันในระบบพรรคก่อน จะมีการลงมติในระดับการประชุมสภาท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นการออกเสียงอย่างเป็นทางการ ดังนั้น พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาท้องถิ่นจึงสามารถควบคุมการดำเนินนโยบายในระดับสภาท้องถิ่นได้ รวมถึงการตัดสินใจในเรื่องสำคัญของสภาท้องถิ่นนั้นด้วย ดังนั้น ผู้นำท้องถิ่น ซึ่งได้รับเลือกเป็นประธานสภาท้องถิ่นหรือผู้นำฝ่ายบริหารของท้องถิ่น อันได้แก่หัวหน้าพรรคการเมืองในสภาท้องถิ่น จึงต้องสนใจความคิดเห็นของสมาชิกพรรคฝ่ายข้างเสียงข้างมาก เพื่อให้ตนเองเป็นที่ยอมรับนับถือ และสามารถดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมือง/ประธานสภาท้องถิ่นได้อย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งสามารถควบคุมทิศทางگردำเนินงานของสภาท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ได้อย่างแท้จริงอีกด้วย⁵²

การบริหารงานส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป จะเป็นระบบการแบ่งงานในรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งใน 5 ระดับ ดังนี้ ระดับที่ 1 การกำหนดนโยบายหลัก โดยให้ผู้นำในระดับท้องถิ่น ได้แก่ ประธานสภาท้องถิ่น และผู้นำในฝ่ายบริหาร ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายบริหารที่ประจำส่วนท้องถิ่น ร่วมกันกำหนดนโยบายหลัก ระดับที่ 2 การกำหนดนโยบายในรายละเอียด โดยให้คณะกรรมการฝ่ายต่างๆ ในสภาท้องถิ่น หัวหน้าหน่วยงานแต่ละหน่วยและผู้รับผิดชอบในแต่ละด้านนั้น อาทิ ผู้อำนวยการสำนักงาน ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ร่วมกันกำหนดรายละเอียดของนโยบาย ระดับที่ 3 การดำเนินนโยบายหรือการนำนโยบายมาปฏิบัติ โดยให้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านต่างๆ หรือผู้มีความเชี่ยวชาญการในสายงานอาชีพเฉพาะในสภาท้องถิ่น อาทิ วิศวกร สถาปนิก นักกฎหมายนักวางแผนพัฒนา นักสังคมสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่ทางการแพทย์ นายแพทย์ครู เป็นผู้ดำเนินงาน/ปฏิบัติงาน และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลในการปฏิบัติงานของแต่ละด้านโดยตรง ในฐานะอนุกรรมการของสภาท้องถิ่น ระดับที่ 4 การให้บริการโดยตรงของ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น โดยมีการปฏิบัติงานนับตั้งแต่การทำงานในพื้นที่ โดยให้เจ้าหน้าที่ในสำนักงาน เป็นผู้ดำเนินงานและ

⁵¹ หน่วยที่ 5 การปกครองท้องถิ่น”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.law.stou.ac.th>, 2563.

⁵² เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

ปฏิบัติงาน และระดับที่ 5 เจ้าหน้าที่ระดับแรงงาน ที่ไม่ใช่สายงานวิชาชีพเฉพาะ อาทิ เจ้าหน้าที่รักษาเวรยาม พนักงานขับรถยนต์ พนักงานทำความสะอาด เป็นต้น⁵³

ทั้งนี้ หัวหน้าฝ่ายบริหารที่ประจำส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นผู้บริหารสูงสุดงานของท้องถิ่น และในแต่ละส่วน จะมีหัวหน้าหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบโดยเฉพาะในแต่ละด้าน เป็นหัวหน้าในลำดับรองลงมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบด้านการคลังของท้องถิ่น จะต้องมีส่วนการคลังที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบรายรับ-รายจ่าย/ค่าใช้จ่ายของท้องถิ่น โดยจะต้องเป็นผู้ชี้แจงถึงสถานการณ์การคลังของท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นรับทราบ นอกจากนี้หัวหน้าฝ่ายบริหารที่ประจำส่วนท้องถิ่นและหัวหน้าหน่วยงานในแต่ละด้านแล้ว ยังกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่เพื่อรับผิดชอบงานอื่นๆ ในสภาท้องถิ่น ได้แก่ เจ้าหน้าที่ประจำสำนักงาน เจ้าหน้าที่ประจำพื้นที่ส่วนงานท้องถิ่นในงานส่วนนี้จะกำหนดเป็นงานประจำที่มีค่าตอบแทน ผลประโยชน์และมาตรฐานอาชีพที่ทัดเทียมกับงานอาชีพระดับชาติ รวมถึงตลอดถึงการคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง อบรมให้ก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับองค์กรในงานของรัฐ⁵⁴

3. การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (Intergovernmental Relations : IGR) เมื่อพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.2000 มีผลใช้บังคับแล้ว ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินของส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษเกิดการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการใดๆ ก็ตาม ที่เป็นการส่งเสริมและยกระดับคุณภาพชีวิตภายในชุมชนของคนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมได้ เพื่อสร้างความยืดหยุ่นและความเป็นอิสระในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นรวมถึงการบริการกิจการสาธารณะที่จะต้องอาศัยความร่วมมือกับองค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือหลายๆ องค์กรในการร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งในรูปแบบของการร่วมกันจัดทำ, ร่วมกันบริหาร หรือการร่วมกันในเชิงงบประมาณ (Pool Budgeting) ทั้งนี้ การดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จะต้องได้รับการรับรองโดยกฎหมายถึงจะมีผลใช้บังคับได้ ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยรัฐบาลกลางได้ให้อำนาจตามกฎหมายแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นตามความจำเป็น ตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งถือว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นอังกฤษไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระต่างคนต่างอยู่ เนื่องจากหน่วยงานขององค์กรส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้กฎหมายในทางปฏิบัติ โดยที่รัฐบาลกลางสามารถปรับเปลี่ยน แก้ไข ยกเลิก โอนอำนาจของท้องถิ่นได้ตามที่เห็นสมควรหากพิจารณาแล้วการใช้อำนาจของท้องถิ่นไม่เหมาะสม ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย⁵⁵ (เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับบริการอย่างเหมาะสมและทั่วถึงเพื่อให้การปฏิบัติภารกิจของท้องถิ่นเป็นไปอย่างถูกต้อง และไม่ล่วงละเมิดกฎหมาย เพื่อเป็นการชี้แนะและปรับปรุงการทำงานของท้องถิ่นให้ดีขึ้น (Best Value)) ทำให้สถานการณ์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับกฎหมายต่างๆ ที่ออกโดย

⁵³ อุษา ไบหยก. การปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบรายวิชาPS305. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

⁵⁵ บทที่ 4 ประเทศสหราชอาณาจักร”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.local.moi.go.th>, 2563.

รัฐบาลกลาง⁵⁶ อันจะเห็นได้ว่าเป็นการเข้าไปแทรกแซงการดำเนินกิจการบางอย่างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในปฏิบัติการกิจ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการควบคุมงบประมาณส่วนท้องถิ่นไม่ให้สิ้นเปลือง

ในด้านรายได้และงบประมาณของการปกครองท้องถิ่น แยกระบบบัญชีออกเป็น 2 หมวด⁵⁷ ได้แก่ 1. ระบบการคลังเพื่อการลงทุน (Capital Finance System) ที่เป็นการลงทุนในโครงการที่เกิดขึ้นแบบระยะยาว อาทิ การลงทุนด้านสาธารณูปโภค, ถนนหนทาง, การลงทุนในรูปบริษัท เป็นต้น ซึ่งเงินงบประมาณจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ โดยรัฐบาลกลางจะสนับสนุนงบประมาณมาใน 4 รูปแบบ ได้แก่ 1. การกู้ยืม (Credit Approval) โดยรัฐบาลกลางจะกำหนดเพดานจำนวนเงินที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถกู้ยืมได้ โดยกำหนดเป็นวงเงินสูงสุด ซึ่งจะทำให้แต่ละแห่งได้รับเงินที่ไม่เท่ากัน 2. รายได้จากการขายสินทรัพย์ในโครงการลงทุนต่างๆ (Capital Receipts) แต่รัฐบาลกลางได้จำกัดวงเงินที่ท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ได้ กล่าวคือ ร้อยละ 25 ของรายได้จากการขายทรัพย์สินประเภทที่พักอาศัยและร้อยละ 50 ของรายได้ จากการขายทรัพย์สินอื่นๆ 3. เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน (Capital Grants) เพื่อยกระดับและพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจ อาทิ โครงการพัฒนาเขตเมืองชั้นในของรัฐบาล, กองทุนเพื่อการพัฒนาภูมิภาคของสหภาพยุโรป ทั้งนี้ รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางก็ยังมีข้อจำกัดที่สำคัญ คือ จำนวนเงินที่ท้องถิ่นได้รับจากเงินอุดหนุนนี้จะถูกนำไปหักออกจากสัดส่วนที่ท้องถิ่นสามารถกู้ยืมได้ 4. การใช้เงินจากบัญชีรายรับทั่วไป (Current/Revenue Income) โดยสามารถใช้จ่ายได้อย่างมีอิสระในเงินบางประเภท เช่น ภาษีท้องถิ่น, ค่าธรรมเนียม⁵⁸ แต่หากจะนำเงินดังกล่าวมาใช้เพื่อการลงทุนจะถูกจำกัดวงเงินงบประมาณโดยรัฐบาล และ 2. ระบบการคลังทั่วไป (Current or Revenue Finance System) ซึ่งเป็นอำนาจของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งจะมีแหล่งที่มา 4 ด้านใหญ่ๆ เช่นเดียวกับบัญชีงบประมาณเพื่อการลงทุน ได้แก่ 1. ค่าใช้บริการและค่าธรรมเนียม (Charges and Fees) เช่นการขนส่งมวลชน, ที่จอดรถ, ค่าอาหารของนักเรียน 2. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (Government Grants) แยกออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป (General Grants) และเงินอุดหนุนเฉพาะ (Specific Grants) 3. ภาษีธุรกิจมาตรฐาน (National Non-Domestic Rate/Uniform Business Rate) เป็นการเรียกเก็บจากผู้ประกอบธุรกิจอยู่ในท้องถิ่น (4) ภาษีท้องถิ่น (Local Taxation/Council Tax)⁵⁹ ดังนั้น รายได้และงบประมาณ จะเห็นได้ว่ารายได้และงบประมาณของการปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษนั้น แม้ท้องถิ่นจะสามารถจัดเก็บภาษีในแต่ละท้องถิ่นที่แต่ละแห่งได้เอง แต่ยังคงต้องพึ่งพางบประมาณการลงทุนจากรัฐบาลกลางหรือส่วนกลางเพื่อบริการจัดการกิจการของท้องถิ่น ประกอบกับการใช้งบประมาณก็ถูกจำกัดด้วยเพดานค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นจากรัฐบาลกลางที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมท้องถิ่น

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 125.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน. หน้า 126.

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้า 127.

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 130.

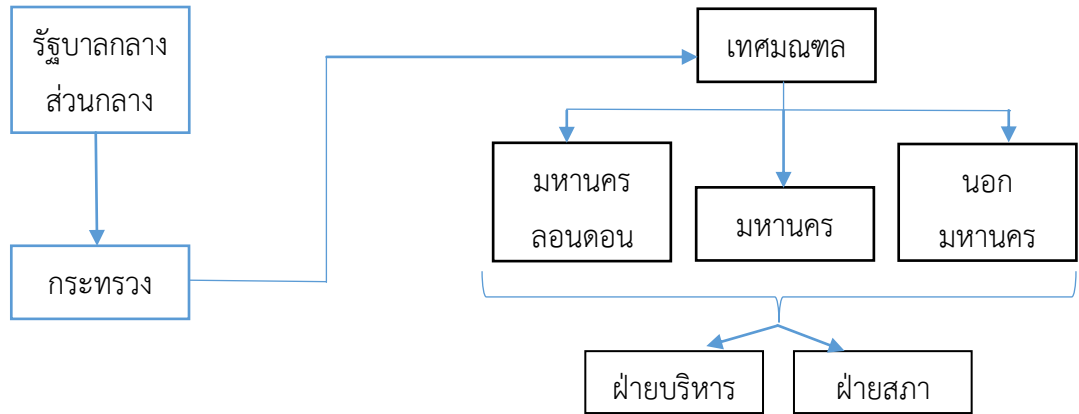
แม้การบริหารรายได้และงบประมาณของการปกครองท้องถิ่นจะถูกจำกัดและต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลกลางหรือส่วนกลาง แต่การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นผู้ว่าจ้างงานรายใหญ่ของประเทศอังกฤษ รัฐบาลให้เป็นเรื่องภายในท้องถิ่นให้มีอิสระในการจัดการ กล่าวคือ สภาท้องถิ่นจะบริหารงานด้านนี้ ผ่านคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของสภาท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมา เพื่อดูแลการบริหารงานบุคคลเป็นการเฉพาะ (Personnel Committee) ดังนั้น การกำหนดอัตราตำแหน่ง การสรรหา และการว่าจ้าง สภาท้องถิ่นแต่ละแห่งในแต่ละท้องถิ่นที่มีอิสระอย่างเต็มที่ ในการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ รวมถึงการกำหนดนโยบายและเลื่อนขั้นหรือแต่งตั้งพนักงานในระดับสูงจะกระทำโดยสภาท้องถิ่นผ่านคณะกรรมการดังกล่าว ขณะที่พนักงานระดับล่างจะอยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้างานซึ่งเป็นพนักงานท้องถิ่นระดับสูง นอกจากนี้สภาท้องถิ่นแต่ละแห่งยังมีอิสระในการกำหนดอัตราค่าจ้าง (อาทิ ปริมาณงานตามผลงาน อัตราค่าจ้างรายครั้ง รายเดือน) เงื่อนไขในระยะเวลาการทำงาน (อาทิ ชั่วโมงการทำงาน วันทำงาน วันหยุดงาน วันพักผ่อน) ขอบเขตงาน (อาทิ การโยกย้าย ถ่ายโอน พนักงานระหว่างแผนกต่างๆ) ทั้งนี้ในทางปฏิบัติท้องถิ่นจะยึดถือตามข้อตกลงจากการเจรจา ระหว่างท้องถิ่นกับสหภาพแรงงานและองค์กรทางวิชาชีพต่างๆ⁶⁰

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการควบคุมการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน รัฐบาลหรือส่วนกลาง ได้กำหนดแนวทางเพื่อควบคุมองค์กร บุคคล โดยการตั้งองค์กรจำนวนหนึ่งที่มีบทบาทในการเข้ามาดูแลและตรวจสอบการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง อันประกอบไปด้วย 1. สำนักงานนายกรัฐมนตรี (Office of Deputy Prime Minister - ODPM) เพื่อให้คำแนะนำและชี้แจงผ่านหนังสือเวียน (Circulars) ว่าท้องถิ่นควรมีแนวปฏิบัติอย่างไร ตลอดจนการเสนอกฎระเบียบ เพื่อกำหนดแนวปฏิบัติต่างๆ แก่ท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นช่องทางในการติดต่อสื่อสาร (inter-communication) ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง 2. ศาล (Court) เพื่อการพิจารณาข้อขัดแย้งทางกฎหมายในการบริหารงานระหว่างรัฐบาลกลางกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น (judicial reviews) และยังเป็นช่องทางสำหรับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการประพฤติปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมและล่วงละเมิดสิทธิในการส่งเรื่องฟ้องร้องได้ 3. คณะกรรมการตรวจสอบบัญชีกลาง (Audit Commission) โดยการแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้าไปเป็นผู้สอบบัญชีประจำหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง 4. ผู้ตรวจการรัฐสภา (Local Government Ombudsman) เป็นองค์กรกึ่งอิสระ (Quango) มีหน้าที่ในการตรวจสอบหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามที่ประชาชนได้มีการร้องเรียนมา และ 5. คณะกรรมการวินัยกลางแห่งอังกฤษ (The Standards-Board for England) นี้มีหน้าที่ควบคุมการประพฤติปฏิบัติของสมาชิกสภาท้องถิ่นให้เป็นไปตามกรอบวินัยกลางที่ได้กำหนดไว้ (code of conduct)⁶¹

⁶⁰ บทที่ 4 ประเทศสหราชอาณาจักร”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.local.moi.go.th>, 2563.

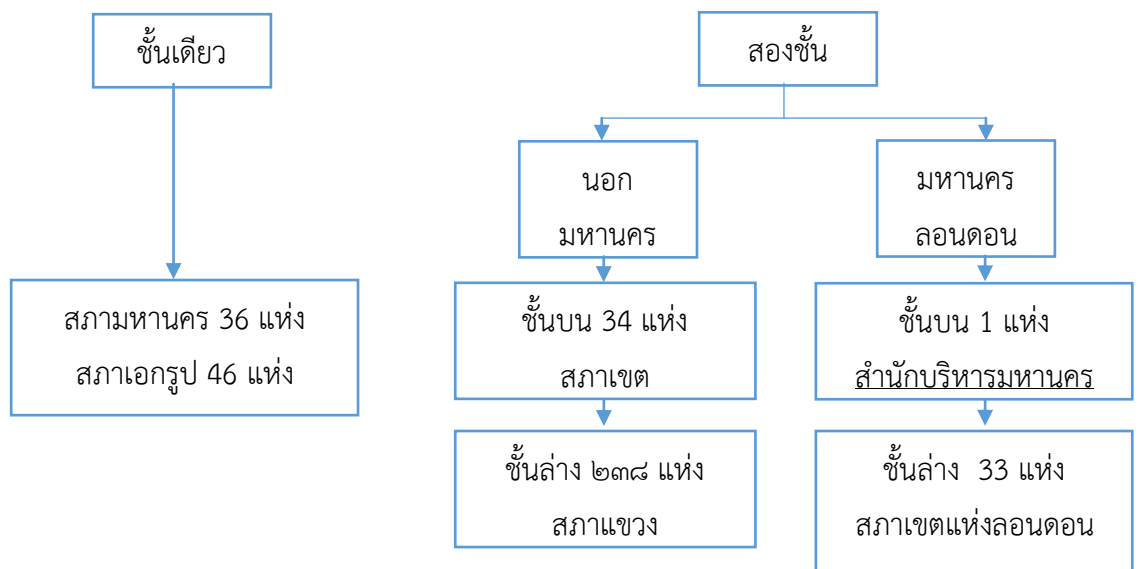
⁶¹ บทที่ 4 ประเทศสหราชอาณาจักร”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.local.moi.go.th>, 2563. หน้า 134.

แผนภาพที่ 2 – 4 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย⁶²



ที่มา : (ออนไลน์), 2563

แผนภาพที่ 2 – 5 กรอบการบริหารราชการแผ่นดิน⁶³



ที่มา : (ออนไลน์), 2563

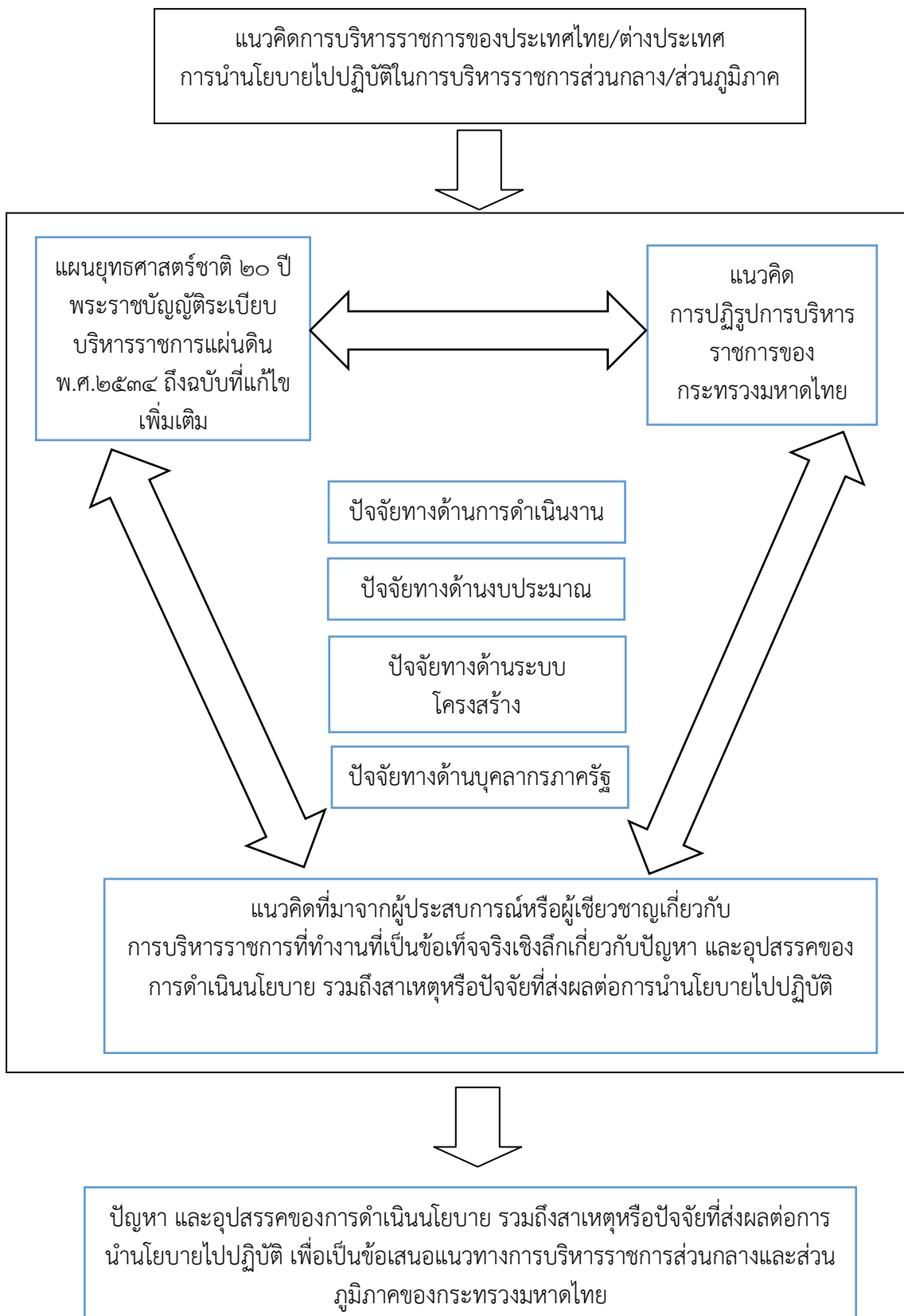
⁶² เรื่องเดียวกัน. หน้า 109.

⁶³ เรื่องเดียวกัน. หน้า 112.

กรอบแนวคิดของการวิจัย

อย่างไรก็ดี ในการศึกษาวิจัยในบทนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาถึงแนวทางการบริหารราชการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค และเทียบเคียงการบริหารราชการของประเทศไทยและต่างประเทศ ว่าใช้การบริหารราชการคล้ายหรือเหมือนอย่างไร ไม่ว่าจะเป็นสภาพของรัฐ การบริหารจัดการปกครอง การจัดบริการสาธารณะ รูปแบบระบบราชการ อันนำมาสู่การศึกษาการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบัน เพื่อปรับปรุงการบริหารราชการของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพสามารถบริการและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น ผู้วิจัย จึงจะให้ความสำคัญกับบริบทด้านงาน งบประมาณ ระบบ คน ในการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทย และการสัมภาษณ์ผู้ที่มีประสบการณ์หรือผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารราชการที่ทำงานเกี่ยวกับด้านงาน งบประมาณ ระบบ คน โดยยึดความคิดเห็นและมุมมองเป็นหลักไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารระดับกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้อำนวยการกอง/สำนัก เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเชิงลึกเกี่ยวกับ ปัญหา และอุปสรรคของการดำเนินนโยบาย รวมถึงสาเหตุหรือปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อแก้ไขการบริหารด้านงาน งบประมาณ ระบบ คน อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม ต่อไป โดยมีกรอบแนวคิดในการวิจัย ตามแผนภาพที่ 2 – 6 กรอบแนวคิดของการวิจัย

แผนภาพที่ 2 – 6 กรอบแนวคิดของการวิจัย



สรุป

จากการศึกษาแนวความคิดการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้ผู้วิจัยทราบถึงการบริหารราชการในประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ ว่ามีการแบ่งส่วนราชการที่เหมือนกัน ได้แก่ ราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น แต่สำหรับประเทศไทย มีการแบ่งส่วนราชการเพิ่มขึ้นจากส่วนราชการทั้งสองประเทศ คือส่วนภูมิภาค และมีส่วนที่เหมือนกันอีกประการหนึ่งคือราชการส่วนกลางของทั้งสามประเทศ เป็นผู้บริหารงบประมาณและดำเนินนโยบายในการบริหารประเทศ และราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานตามนโยบายและปฏิบัติและนำงบประมาณที่มาใช้ตามแผนดำเนินงานเพื่อบริการและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น โดยที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนในประเทศมากที่สุด ทั้งนี้ ประเทศไทยมีการเพิ่มให้ราชการส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่กำกับดูแลงบประมาณและนำนโยบายมาปฏิบัติภายในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการควบคุมการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน รัฐบาลหรือส่วนกลางของทั้งสามประเทศได้กำหนดแนวทางเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมองค์กรบุคคลส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ อาทิ ประเทศฝรั่งเศส กำหนดได้จัดตั้งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคเพื่อใช้ควบคุมตรวจสอบบัญชีรายรับจ่ายของราชการส่วนท้องถิ่น ขณะที่ในประเทศอังกฤษ ใช้การตั้งองค์กรจำนวนหนึ่งที่มีบทบาทในการเข้ามาดูแลและตรวจสอบการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ส่วนประเทศไทยมีการกำหนดจัดตั้งหน่วยงานราชการตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหน่วยงานตามกฎหมายพิเศษที่ไว้สำหรับตรวจสอบการดำเนินงานของส่วนราชการ อาทิ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น โดยทั้งสามประเทศมีจุดหมายเดียวกัน คือไม่ให้ราชการส่วนท้องถิ่นละเมิดสิทธิของประชาชนในพื้นที่

สำหรับข้อแตกต่างของในประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ และประเทศไทย ในเรื่องการงบประมาณและการบริหารงานบุคคลของทั้งสามประเทศมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ ประเทศฝรั่งเศสให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงบประมาณและบริหารงานบุคคลภายในท้องถิ่นได้อย่างเป็นอิสระ ไม่ว่าจะเป็นการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม การเลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง แต่งตั้ง โยกย้าย ภายในท้องถิ่นของตนเองได้ ขณะที่ประเทศอังกฤษ รัฐบาลกลางจะกำหนดเพดานจำนวนเงินที่ท้องถิ่นจะดำเนินการในเรื่องนั้นๆ และรัฐบาลสามารถเข้าแทรกแซง ปรับเปลี่ยน แก้ไข ยกเลิก โอนอำนาจของท้องถิ่นได้ตามที่เห็นสมควรหรือเมื่อพิจารณาแล้วการใช้อำนาจของท้องถิ่นไม่เหมาะสม ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ในด้านงบประมาณของประเทศไทย ราชการส่วนกลางผู้กำหนดภาพรวมของงบประมาณอยู่ภายใต้การดำเนินงานของสำนักงานงบประมาณผ่านการเสนอโครงการจากกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง เช่นเดียวกับการบริหารงานบุคคลของราชการส่วนกลาง ที่ไปประจำ ณ จังหวัดท้องถิ่น ยังคงเป็นอำนาจของราชการส่วนกลางในการการเลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง แต่งตั้ง โยกย้าย ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการบริหารบุคคลของราชการส่วนภูมิภาค ที่ให้อิสระในการเลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง บุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในอำนาจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะประเทศไทย จะใช้หลักการบริหารราชการแบบรวมอำนาจ แบ่งอำนาจ และกระจายอำนาจ หรือการผสมผสานการบริหารราชการของประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษเข้าด้วยกันเพื่อดำเนินการขับเคลื่อนการบริการสาธารณะ บำบัดทุกข์บำรุงสุข

การรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมของสังคมแก่ประชาชนในประเทศ รัฐบาลหรือราชการส่วนกลางได้กำหนดให้มีหน่วยงานราชการ ทำหน้าที่นำนโยบายของรัฐบาลหรือราชการส่วนกลางมาปฏิบัติในพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรมผ่าน 20 กระทรวง 161 กรม โดยมีกระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวต่อไปในบทที่ 3 การบริหารราชการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน

บทที่ 3

การบริหารราชการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ของกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน

การบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบไปด้วยการบริหารราชการ 3 ส่วนได้แก่

1. ราชการส่วนกลาง เป็นการใช้หลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็นสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่นและมีฐานะเป็นกรมหรือสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง สำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนราชการดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคล

2. ราชการส่วนภูมิภาค เป็นการใช้หลักการแบ่งอำนาจ โดยราชการส่วนกลางเป็นเจ้าของอำนาจแล้วแบ่งอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ภูมิภาคนำไปปฏิบัติให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และการปฏิบัติของภูมิภาคนั้นจะต้องให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ จะต้องไม่ขัดต่อนโยบายของส่วนกลาง หรือของคณะรัฐมนตรีหรือตัวบทกฎหมายของประเทศ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค มี 2 ระดับ คือ จังหวัด และอำเภอ

3. ราชการส่วนท้องถิ่น ใช้หลักการกระจายอำนาจที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจ ระดับหนึ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการบริหารจัดการอย่างอิสระ โดยต้องไม่ขัดต่อกฎหมายของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน กิจกรรมที่ทำได้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการพัฒนา มีอิสระ ในการตัดสินใจในการแก้ปัญหาหรือการสนับสนุนกิจกรรมของท้องถิ่น ออกข้อบังคับหรือระเบียบต่าง ๆ มาบังคับในเขตการปกครองของตนได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ทั้งนี้ รูปแบบของการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร โดยมีการจัดตั้งองค์กรหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินงานภายใน ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีองค์กรหน่วยงานของรัฐที่เป็นดำเนินงานด้านๆของรัฐบาล ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ในปัจจุบันมีทั้งสิ้น 20 กระทรวง 161 กรม กอง/สำนักหรือเทียบเท่ากอง 1,431 หน่วยงาน โดยเป็นส่วนราชการที่ไปตั้งอยู่ในภูมิภาค (ศูนย์/เขต/ภาค) 5,764 หน่วยงาน, ราชการบริหารส่วนภูมิภาค 2,337 หน่วยงาน และหน่วยงานอื่นของรัฐ ได้แก่รัฐวิสาหกิจ 58 หน่วยงาน องค์การมหาชน 53 หน่วยงาน¹ ทั้งนี้

¹ รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://library2.parliament.go.th/>, 2563.

เพื่อขับเคลื่อนและพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพเป็นไปตามนโยบายการบริหารประเทศ ให้เกิดความโปร่งใส และมีหน่วยงานในการรับผิดชอบงานที่ชัดเจน สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเท่าเทียมและทั่วถึง พร้อมยกระดับความสามารถของหน่วยงานราชการให้ก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเวทีโลกและประเทศเพื่อนบ้าน อันส่งผลให้ประเทศชาติมีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

ดังนั้น ในบทนี้ ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาและค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการปฏิรูปการบริหารราชการของส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคในกรณีของกระทรวงมหาดไทย เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์เป็นแนวทางการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในส่วน of กระทรวงมหาดไทยอย่างแท้จริง ซึ่งในบทนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาโดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. งาน
2. งบประมาณ
3. ระบบ
4. บุคลากร
5. สรุป

งาน

1. ภารกิจอำนาจหน้าที่ของส่วนกลาง

การกำหนดระบบราชการไทยตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่ได้กำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ตามที่ผู้วิจัยได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การบริหารราชการทั้ง 3 ส่วน ยังกำหนดให้มีบุคคลหรือคณะบุคคล เป็นฝ่ายบริหารเพื่อขับเคลื่อนดำเนินการสนองความต้องการของประชาชน โดยในราชการส่วนกลางจะมีลักษณะการปกครองแบบรวมอำนาจ หมายความว่า เป็นการรวมอำนาจในการสั่งการ การกำหนดนโยบายการวางแผน การควบคุม ตรวจสอบ และการบริหารราชการสำคัญๆ ไว้ที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีและกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตามหลักการรวมอำนาจ² โดยการรวมบุคคลหรือคณะบุคคลดังกล่าวนี้ในชื่อว่า รัฐบาล ที่จะต้องบริหารประเทศตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ของประเทศ อีกทั้งยังเป็นผู้กำหนดกลไกและโครงการการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย

ราชการบริหารส่วนกลาง มีหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายการพัฒนาให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ³ การกำกับประเมินผล ผู้ควบคุมกำกับ (Regulator) กฎ ระเบียบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 65 บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผน

² ราชการส่วนกลาง”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http:// web.krisdika.go.th/](http://web.krisdika.go.th/), 2563.

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 65 บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ซึ่งปัจจุบันใช้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561 - 2580)

ต่างๆ ซึ่งปัจจุบันใช้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561 - 2580) และมาตรฐานต่างๆ ปฏิบัติภารกิจ เพื่อประโยชน์สาธารณะระดับชาติ การป้องกันประเทศ ความมั่นคงภายใน การต่างประเทศ การยุติธรรม การเงินการคลัง การคมนาคมของประเทศ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ที่สาธารณะ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม งานวิชาการและสนับสนุนความรู้ วิทยาการใหม่และพัฒนาบุคลากร ที่ขาดแคลน กำกับ ดูแล ให้เป็นไปตามกฎหมาย ผ่านหน่วยงานราชการ ได้แก่

1.1 สำนักนายกรัฐมนตรี (12 สำนักงาน 1 กรม)⁴ มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการและกำหนดนโยบายของสำนักนายกรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรี กำหนดและอนุมัติและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี และจะมีรอง นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีหรือทั้งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยและปฏิบัติก็ได้⁵

1.2 กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง (20 กระทรวง)⁶ มีรัฐมนตรีว่าการ กระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการทั้งปวงและเป็นผู้กำหนดนโยบายของกระทรวง ให้สอดคล้องกับนโยบายที่รัฐบาลกำหนดหรืออนุมัติ และรับผิดชอบในการบริหารราชการของ กระทรวงมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งการและปฏิบัติราชการได้ในกระทรวงหนึ่ง จะมีปลัดกระทรวงซึ่งเป็นข้าราชการประจำที่มีตำแหน่งสูงสุดทำหน้าที่ผู้รับผิดชอบควบคุมการปฏิบัติ ราชการของข้าราชการประจำในกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำในกระทรวง รองจากรัฐมนตรี โดยมีรองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยรองปลัดกระทรวงเป็นผู้สั่งการและปฏิบัติราชการ แทน⁷

⁴ ประกอบด้วย สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงาน คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงบประมาณ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงาน คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

⁵ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคหลักการและแนวทางการจัดราชการของไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.polsci-law.buu.ac.th/>, 2563.

⁶ ประกอบด้วย กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวง การอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์วิจัยและนวัตกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กระทรวง พลังงานกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวง วัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพลังงาน

⁷ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคหลักการและแนวทางการจัดราชการของไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.polsci-law.buu.ac.th/>, 2563.

1.3 ทบวง เป็นหน่วยงานที่เล็กกว่ากระทรวงแต่ใหญ่กว่ากรม โดยตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 25 กำหนดว่าราชการส่วนใดโดยสภาพและปริมาณงานไม่เหมาะสมที่จะเป็นกระทรวง หรือทบวง ซึ่งเทียบเท่ากระทรวง อาจตั้งเป็นทบวงสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงเพื่อให้มีรัฐมนตรีว่าการทบวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและมีรัฐมนตรีช่วยว่าการทบวงและมีปลัดทบวง เป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของทบวงก็ได้ อย่างไรก็ตามในอดีตเคยมีการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัย แต่ในปัจจุบันรัฐบาลยังไม่มีได้ยกเลิกการจัดตั้งทบวง⁸ ดังกล่าวแล้วกลายเป็นกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ในปัจจุบัน

1.4 กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัด (161 กรม) เป็นส่วนราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงหรืออาจเป็นส่วนราชการอิสระที่ไม่สังกัดกระทรวง หรือทบวงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนใดคนหนึ่ง โดยกรม จะมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในของกรมให้เป็นไปตามนโยบายแนวทางการปฏิบัติงานของกระทรวงและคณะรัฐมนตรี⁹

กระทรวง ทบวง กรม นี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในปัจจุบันมีทั้งสิ้น 20 กระทรวงและมีหน่วยงานที่เป็นส่วนกลางไปตั้งในภูมิภาคทั้งหมด 6,020 หน่วยงาน เป็นราชการที่อยู่ในกฎกระทรวง โดยแต่ละกระทรวงจะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545¹⁰

กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงหนึ่งใน 20 กระทรวง ที่มีโครงสร้างองค์กรที่ชัดเจน โดยมีกลไกและเครือข่ายการบริหารงานครอบคลุมทั่วประเทศ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (จังหวัด) โดยมีภารกิจหลักในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลในด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านการเมือง การปกครอง การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การอำนวยความสะดวกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองทุกระดับ ส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นการปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน ตลอดจนความมั่นคงภายในการรักษาความมั่นคงของชาติ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รวมถึงการทะเบียนราษฎร กิจการสาธารณภัย และการพัฒนาเมืองและราชการอื่น ตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย ด้านการส่งเสริมอาชีพและความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งจะต้องประสานกับส่วนราชการต่างๆ ของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ด้านการอำนวยความสะดวกความเป็นธรรมของสังคม การบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับราษฎร การพัฒนาเยาวชน เป็นต้น การพัฒนาทางกายภาพ ในการจัดชุมชนการจัดที่ดิน การให้บริการขั้นพื้นฐานในชนบท การจัดผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ และการให้บริการสาธารณสุขปโภคในเขตเมือง เป็นต้น

⁸ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคหลักการและแนวทางการจัดราชการของไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.polsci-law.buu.ac.th/>, 2563.

⁹ เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

การบริหารงานภายในกระทรวงมหาดไทย นั้น มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บริหารกระทรวง โดยมีส่วนราชการส่วนกลางภายในที่ขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่เป็นหัวหน้าข้าราชการของกระทรวง ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และราชการส่วนภูมิภาคที่ยึดขอบเขตจังหวัด ซึ่งในเรื่องราชการส่วนภูมิภาคนี้ ผู้วิจัยจะกล่าวในหัวข้อภารกิจ อำนาจหน้าที่ของส่วนภูมิภาค (จังหวัด)

ระบบในการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย จะดำเนินงานผ่าน 3 กลุ่มภารกิจ 6 กรม 2 สำนักงานที่ไม่ได้สังกัดกลุ่มภารกิจ (สำนักงานรัฐมนตรี, สำนักงานปลัดกระทรวง) และ 6 รัฐวิสาหกิจ ((1) องค์การตลาต (2) การไฟฟ้านครหลวง (3) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (4) การประปา นครหลวง (5) การประปาส่วนภูมิภาค (6) องค์การจัดการน้ำเสีย ได้แก่

1. กลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน ได้แก่ กรมการปกครอง กรมที่ดิน
2. กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ กรมการ พัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
3. กลุ่มภารกิจด้านสาธารณสุขและพัฒนาเมือง ได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

อย่างไรก็ดี ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กรมเป็นส่วนราชการลำดับรองจากกระทรวง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแห่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรม โดยในกรมหนึ่งฝ่ายบริหาร ได้แก่ อธิบดี เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติ ราชการของกรมให้เกิดผลตามเป้าหมาย แนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และ อาจมีรองอธิบดีเพื่อช่วยเหลืองานในด้านต่างๆ ของอธิบดีในการปฏิบัติราชการในเรื่องนั้นๆ

โครงการกรมส่วนใหญ่จะแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1. สำนักงานเลขาธิการกรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรม และราชการที่มีได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะ และมีเลขาธิการกรม เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ
2. กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากอง มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนด ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นๆ โดยให้มีผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากองหรือหัวหน้าส่วนราชการอื่น นอกจากนั้น เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ
3. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นหน่วยราชการส่วนหนึ่งของกรมและกระทรวง ที่จัดส่งไปเพื่อปฏิบัติงานประจำในภูมิภาค เขต จังหวัดนั้นๆ ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

2. ภารกิจ อำนาจหน้าที่ของส่วนภูมิภาค (จังหวัด)

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคถูกกำหนดมาเพื่อให้สามารถจัดการปกครองประเทศ ได้ทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีแนวทางในการจัดตั้งราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพื่อวัตถุประสงค์ ดังนี้

- 2.1 การนำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ทำหน้าที่เป็นผู้สืบทอดหรือผู้แทนของรัฐบาล หรือราชการส่วนกลางในการนำนโยบายของรัฐบาล ไปสู่ภูมิภาคต่างๆ โดยตรง ซึ่งวิธีการแบ่งอำนาจนั้นเป็นการขยายงานของรัฐบาล หรือการแบ่งสาขา

ของรัฐบาลออกไปในระดับต่างๆ มีผลทำให้นโยบายของรัฐบาลได้ถูกนำไปปฏิบัติ โดยตัวแทนของรัฐบาลโดยตรงตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ภายในพื้นที่โดยให้มีอำนาจตัดสินใจในขอบเขตที่จำกัดบางเรื่อง ตามที่ราชการบริหารส่วนกลาง จะได้มอบไว้ให้หน่วยงานที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค เพื่อใช้เป็นกลไกสำคัญทางการเมืองในการแปลงนโยบายการเมืองสู่การปฏิบัติ และเป็นผู้แทนของกระทรวง กรม ที่ได้รับการอนุมัติ แต่งตั้ง ยินยอม หรือตัดสินใจจากส่วนกลาง เพื่อปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสม

2.2 การรักษาและบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม ทำหน้าที่ในการประสานและเชื่อมโยงกับองค์กร ทุกภาคส่วนในพื้นที่กับท้องถิ่นและประชาชนภายในพื้นที่ ดูแลเรื่องความมั่นคงภายใน ความเป็นธรรม ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน รวมทั้งบริหารราชการตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน

2.3 การคุ้มครอง ป้องกัน และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาส ให้ได้รับความเป็นธรรม ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง

2.4 การจัดบริการภาครัฐให้ประชาชนเข้าถึงอย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ ทำหน้าที่ดูแลที่สาธารณะ และกำกับการคุ้มครอง บำรุงรักษา ดูแล ที่สาธารณะ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่

2.5 การส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง กรม ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา สนับสนุน ช่วยเหลือ ทางวิชาการ/เทคนิคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพัฒนาบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำกับ ดูแลและประเมินผลการ ดำเนินการของท้องถิ่น เป็นหน่วยปฏิบัติการกิจบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการ

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ที่ให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีบทบาทเป็นตัวกลางหรือตัวแทนในการเชื่อมโยงนโยบายจากส่วนกลางโดยผ่านกระทรวง กรมกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องประสานกันที่จะต้องอาศัยการปฏิบัติงานในพื้นที่ระดับจังหวัดและอำเภอ ทั้งนี้จะเห็นได้จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (มาตรา 51)¹¹ ได้บัญญัติให้การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคมี สองรูปแบบ ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ ซึ่ง 2 รูปแบบนี้ จะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงทางการปกครองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในจังหวัด โดยการเป็นผู้ให้คำปรึกษา สนับสนุน ช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 51 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้ (1) จังหวัด (2) อำเภอ

จังหวัดเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด เกิดจากการรวมของหลายท้องที่ของอำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยการตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ (มาตรา 52)¹² ในปัจจุบันมีจังหวัดทั้งสิ้น 76 จังหวัด ไม่รวมกรุงเทพมหานครที่มีฐานะเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยในจังหวัด (มาตรา 54)¹³ มีผู้บริหาร ได้แก่

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อช่วยเหลืองานในด้านต่างๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติราชการในจังหวัด ซึ่งในรายละเอียดที่มาและการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดนี้ ผู้วิจัยจะกล่าวต่อไปหัวข้อผู้ว่าราชการจังหวัด: ที่มา และการบริหารงานในพื้นที่

2. ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น ในจังหวัดนั้น (มาตรา 55)¹⁴

¹² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 52 ให้รวมท้องที่ที่หลายๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล

การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัด หรือ กลุ่มจังหวัดให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็น ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

¹³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 54 ในจังหวัดหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทย

¹⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 55 ให้ในจังหวัดหนึ่ง นอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดดังกล่าวในมาตรา 54 ให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วน

3. นายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา ลำดับรองลงมาจากลำดับที่ 1) – 2) มีอำนาจบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ (มาตรา 61)¹⁵

เนื่องด้วยจังหวัดเป็นราชการส่วนภูมิภาค ที่จะต้องนำนโยบายจากส่วนกลาง ทุกกระทรวง มาปฏิบัติในพื้นที่เขตจังหวัด ตามภารกิจของแต่ละกระทรวงที่จะส่งมาให้จังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ผ่านหน่วยงานประจำจังหวัดของแต่ละกระทรวง (มาตรา 52/1)¹⁶ ซึ่งมีผู้ดำเนินงานตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น โดยให้จังหวัดมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. การบริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
2. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

ราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวงทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชา ข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้นในจังหวัดนั้น

¹⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 61 ในจังหวัดหนึ่งให้มีหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัดเรียกว่าอำเภอ

การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนเขตอำเภอ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 52 ให้จังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

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

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัดที่จะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องและเป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดตามมาตรา 53/1

3. บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือ การสั่งการของนายกรัฐมนตรี

4. กำกับดูแลการปฏิบัติราชการ อันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการ ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือ มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือยับยั้งการกระทำใดๆ ของข้าราชการ ในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของ คณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราว แล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

5. ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการ ฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการ และหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาคในการพัฒนาจังหวัด หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

6. เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

7. ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

8. กำกับการปฏิบัติหน้าที่ ของพนักงานองค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

9. บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตาม กฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวงหรืออธิบดีมอบหมาย¹⁷

นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ขับเคลื่อนและนำนโยบายมาปรับใช้ในพื้นที่ โดยมีผู้ช่วยปฏิบัติงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ และนายอำเภอ ตลอดจนข้าราชการในสังกัดแล้ว ราชการส่วนกลางยังกำหนดให้มีคณะกรรมการ/ คณะทำงาน เพื่อดำเนินงานในด้านต่างๆร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัด อาทิ คณะกรรมการจังหวัด เป็นต้น ในส่วนนี้มีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานจังหวัดและอำนาจหน้าที่ ของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้วิจัยจะกล่าวต่อไปในหัวข้อโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานจังหวัด และหัวข้อ ผู้ว่าราชการจังหวัด : ที่มา และการบริหารงานในพื้นที่

¹⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 57

อย่างไรก็ดี กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดแนวทางการปฏิรูปการบริหารราชการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้มีการนำร่องรูปแบบจังหวัดพันธุ์ใหม่ 6 จังหวัดประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ บุรีรัมย์ ระยอง สมุทรสงคราม โดยมีระบบงานในการพัฒนาเชิงพื้นที่ (Area Based) พบกรณี ดังนี้

1. ระบบราชการในส่วนภูมิภาค (จังหวัด) มีบทบาทเป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงนโยบายจากราชการส่วนกลางมาปฏิบัติในพื้นที่เขตจังหวัด โดยอำนาจในการตัดสินใจยังเป็นของราชการส่วนกลาง

2. ระบบราชการในส่วนภูมิภาค (จังหวัด) เป็นการกำหนดให้จังหวัดดำเนินงานตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ในแต่ละเรื่องแล้ว ยังให้จังหวัดดำเนินงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงทุกกระทรวง อันอาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อน เหลื่อมล้ำ เกิดความรับผิดชอบงานที่ไม่ชัดเจนขึ้นได้ ทั้งนี้ เนื่องจากได้รับการสั่งการจากหลายกระทรวง จึงทำให้จังหวัดมีปริมาณงานที่หลากหลายและมีปริมาณมาก ในขณะที่ราชการส่วนกลางสามารถกระจายงานให้แต่ละกระทรวงไปดำเนินงานได้ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดต้องขับเคลื่อนงานนโยบายสำคัญ (Agenda) งานของส่วนราชการ (Function) และงานพื้นที่ (Area) ในปริมาณงานที่มาก เฉลี่ยใช้เวลาในการปฏิบัติงานทุกวัน 7 -14 ชั่วโมงต่อวัน ไม่เว้นวันหยุดราชการ

ตารางที่ 3-1 จำนวนราชการส่วนภูมิภาค¹⁸

ลำดับ	กระทรวง	จำนวนส่วนกลาง ในภูมิภาค (ปรากฏในกฎกระทรวง)	จำนวนส่วนกลาง ในภูมิภาค (ไม่ปรากฏในกฎกระทรวง)	จำนวนส่วนราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค		รวม
				ส่วนราชการ ระดับจังหวัด	ส่วนราชการ ระดับอำเภอ	
๑	สำนักนายกรัฐมนตรี	๑๒	๑๑๓	๗๔	-	๒๐๐
๒	กระทรวงกลาโหม	๑,๐๐๓	-	-	-	๑,๐๐๓
๓	กระทรวงการคลัง	๑,๓๐๙	-	๗๔	๑๒	๑,๓๙๖
๔	กระทรวงการต่างประเทศ	-	-	-	-	-
๕	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	๒๘	-	๓๑	-	๕๙
๖	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	๑๒	๑๕๕	๗๔	-	๒๔๑
๗	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	๗๑	-	๔๔๖	๒,๑๙๑	๒,๗๐๘
๘	กระทรวงคมนาคม	๖๐	๒๒๙	๒๔	-	๓๑๔
๙	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	๖๑	๗๐	๗๔	-	๒๐๖
๑๐	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	-	๒๘	๗๔	-	๑๐๓
๑๑	กระทรวงพลังงาน	-	-	๓๖	-	๓๖
๑๒	กระทรวงพาณิชย์	-	๑๘๓	๗๔	-	๒๕๗
๑๓	กระทรวงมหาดไทย	๒๑	๗๘	๔๕๐	๒,๔๕๙	๓,๑๐๘
๑๔	กระทรวงยุติธรรม	๑๖๕	-	๑๙๙	๒๗	๓๙๑
๑๕	กระทรวงแรงงาน	๑๒	๗๖	๓๐๐	-	๓๘๘
๑๖	กระทรวงวัฒนธรรม	๑๕	๗๑	๗๔	-	๑๖๑
๑๗	กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	-	-	-	-	-
๑๘	กระทรวงศึกษาธิการ	-	๑,๖๖๓	-	-	๑,๖๖๓
๑๙	กระทรวงสาธารณสุข	๕๐	๘๐	๗๔	๘๘๐	๑,๐๘๔
๒๐	กระทรวงอุตสาหกรรม	๑๔	๑๗	๗๔	-	๑๐๖
๒๑	ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง	๑๘	๑๕๐	๑๗๔	-	๓๔๓
	รวม	๒,๘๕๑	๒,๙๑๓	๒,๓๓๗	๕,๖๖๙	๑๓,๗๗๐

ข้อมูล ณ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๑

ที่มา : (ออนไลน์), 2563

¹⁸ รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://library2.parliament.go.th/>, 2563.

3. เมื่อเทียบปริมาณงานกับบุคลากรข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด) แล้ว จะเห็นว่ามีขนาดและบทบาทไม่เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากราชการส่วนกลาง เนื่องด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติงานและเป็นผู้กำหนดบริหารราชการตามกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบ/อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด/จังหวัด ในส่วนของกระทรวงมหาดไทย มีกฎหมายหลัก (พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประมวล ประกาศคณะปฏิวัติ) จำนวน 131 ฉบับ มีกฎหมายรอง (พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ) จำนวน 1,904 ฉบับ และมีกฎหมายของกระทรวงอื่นๆ จำนวนประมาณ 118 ฉบับ

4. หลายส่วนราชการ (Function) ไม่มีหน่วยงาน/บุคลากรในพื้นที่ ในระดับจังหวัด และอำเภอ (ส่วนภูมิภาค 30-33 หน่วย/ ส่วนกลางในภูมิภาค 30-72 หน่วย) ทำให้ไม่ครอบคลุมสภาพปัญหาในพื้นที่การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนล่าช้า

5. โครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคยังขาดกลไกในการบูรณาการแผนตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน/ชุมชน ตำบล ท้องถิ่นและอำเภอ ขึ้นไปถึงระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาค เนื่องจากขาดกฎหมายที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอบูรณาการความร่วมมือจากส่วนราชการและภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดแนวทางการปฏิรูปการบริหารราชการในการแนวทางการประสานแผนตามร่างระเบียบการประสานแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ โดยแบ่งออกเป็น

1. ระดับหมู่บ้าน/ชุมชน โดยมีผู้ขับเคลื่อนแผนได้แก่ คณะกรรมการหมู่บ้าน/กรรมการชุมชน และเพิ่มบทบาทให้คณะกรรมการหมู่บ้านในเรื่องแหล่งรองรับงบประมาณได้ (ลักษณะ ศบ.กต.) และใช้ Model หมู่บ้านละ 200,000 บาท ให้มีการทำประชาคมครั้งเดียวทั้งแผนท้องถิ่นและแผนท้องถิ่น

2. แผนชุมชน ระดับตำบล/แผนพัฒนาท้องถิ่น โดยมีผู้ขับเคลื่อนแผนได้แก่ ศูนย์ประสานงานองค์การชุมชน/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดกรอบการพัฒนาอำเภอ

3. แผนความต้องการ ระดับอำเภอ/แผนพัฒนาอำเภอ/บัญชีประสานโครงการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้ขับเคลื่อนแผนได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานอำเภอ/คณะกรรมการประสานแผนฯ ระดับอำเภอ, เทศบาล, องค์การบริหารส่วนตำบล, เมืองพัทยา เพื่อกำหนดกรอบพัฒนาจังหวัด

4. แผนพัฒนาจังหวัด/แผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด/แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด โดยมีผู้ขับเคลื่อนแผนได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด และแผนพัฒนาภาค ภายใต้นโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 กรอบการพัฒนากลุ่มจังหวัด

งบประมาณ

1. งบประมาณ การจัดสรรงบประมาณในส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น

ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น จะได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อส่วนราชการได้รับการอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณ ซึ่งจะจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนการปฏิบัติงานของแต่ละที่และแผนการใช้จ่ายงบประมาณเต็มตามจำนวนวงเงินงบประมาณรายจ่าย โดยส่วนราชการสามารถดำเนินการใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผู้กักพันได้ภายหลังจากวันประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และส่วนราชการจะใช้แผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณแล้ว เป็นเครื่องมือในการใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผู้กักพัน โดยมีขั้นตอนในการจัดสรรงบประมาณ¹⁹ ดังนี้

1.1 หน่วยงานตรวจสอบแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ที่ดำเนินการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค พร้อมจัดทำทะเบียนการจัดสรรงบประมาณ สำหรับกิจกรรมที่ดำเนินการในระดับจังหวัด อำเภอ และศูนย์ศึกษาและพัฒนาชุมชน ส่งให้กองแผนงาน

1.2 กองแผนงานดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของทะเบียนการจัดสรร ให้สอดคล้องกับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และจัดทำงบบัญชีทะเบียนการจัดสรรกิจกรรมที่ดำเนินการในส่วนภูมิภาค

1.3 กองแผนงานจัดทำบันทึกเสนอขออนุมัติโอนจัดสรรงบประมาณต่อหัวหน้าส่วนราชการไปยังหน่วยงานส่วนภูมิภาค และหน่วยงานส่วนกลาง เพื่อให้สามารถโอนจัดสรรงบประมาณได้ภายในระยะเวลาที่สำนักงบประมาณกำหนด

1.4 แจ้งกองคลังดำเนินการโอนจัดสรรงบประมาณตามที่ได้รับขออนุมัติไปยังหน่วยงานดำเนินการ

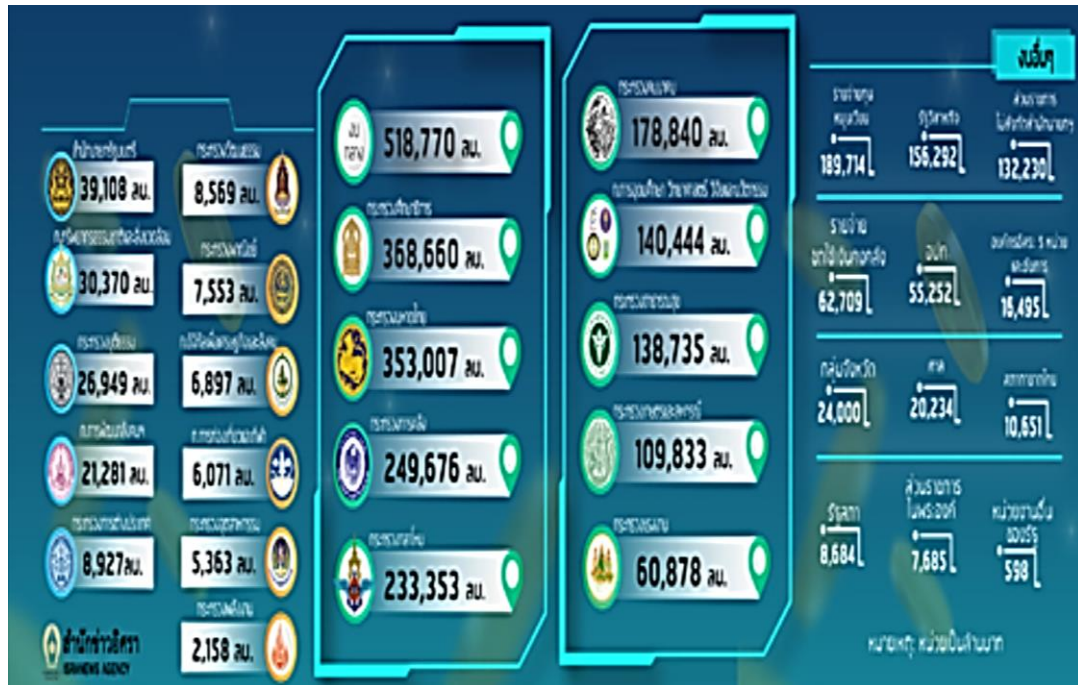
1.5 แจ้งหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานส่วนภูมิภาคดำเนินกิจกรรมตามยุทธศาสตร์ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ

1.6 แจ้งหน่วยงานเพื่อทราบ กรณีโอนจัดสรรงบประมาณจากกรมฯ ไปยังหน่วยงานดำเนินการแล้วหน่วยงานส่วนกลางจะดำเนินการจัดสรรงบประมาณไปยังส่วนภูมิภาคทันทีที่ได้รับการอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณ ดังนั้น หน่วยงานส่วนภูมิภาคสามารถขับเคลื่อนกิจกรรมตามยุทธศาสตร์ได้ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณโดยไม่เกินสามวันทำการ

ในปัจจุบัน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 รวมวงเงินงบประมาณ 3.2 ล้านล้านบาท จำแนกออกได้ 20 กระทรวง 33 รายการ (หน่วยเป็นล้านบาท)

¹⁹ การจัดสรรงบประมาณกิจกรรมตามยุทธศาสตร์กรมการพัฒนาชุมชน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.Plan.cdd.go.th>, 2563.

แผนภาพที่ 3-1 ตารางแสดงรายการงบประมาณประจำปี พ.ศ.2563²⁰



ที่มา : จำแนกรายละเอียดร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี 63 รวม 3.2 ล้านล้านบาท 33 รายการ 21 กระทรวง หน่วยใดได้เท่าไร? (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.isranews.org/2563>

2. แผนพัฒนาจังหวัด/ กลุ่มจังหวัด ภาค

2.1 การจัดสรรงบประมาณในพื้นที่จังหวัด/ กลุ่มจังหวัด ภาค

ในการจัดสรรการจัดสรรงบประมาณในพื้นที่จังหวัด/ กลุ่มจังหวัด ภาคนั้น ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด) จะต้องดำเนินการดังนี้

2.1.1 การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/แผนปฏิบัติการราชการ/แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด โดยการจัดทำ “แผนพัฒนาจังหวัด” คือ รายการเกี่ยวกับโครงการและแผนงานต่าง ๆ ของจังหวัดที่จำเป็นต้องจัดทำเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาของจังหวัดในอนาคต โดยต้องคำนึงถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนใน ท้องถิ่นในจังหวัด รวมถึงถึงความพร้อมของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน และยุทธศาสตร์ระดับชาติที่มีกระบวนการรับฟังหรือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการในการพัฒนาพื้นที่ของจังหวัด

²⁰ จำแนกรายละเอียดร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี 63 รวม 3.2 ล้านล้านบาท 33 รายการ 21 กระทรวง หน่วยใดได้เท่าไร? (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.isranews.org/2563>.

มาพิจารณาให้เกิดความผสมผสานไม่ขัดแย้งในด้านใดด้านหนึ่ง โดยมีระยะเวลาของแผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี²¹

“แผนปฏิบัติราชการ” คือ แผนสี่ปีที่จัดทำโดยส่วนราชการซึ่งสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ในแต่ละปีงบประมาณส่วนราชการจะจัดทำแผนปฏิบัติราชการประกอบด้วยนโยบายการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน งบประมาณการรายได้และรายจ่ายและทรัพยากรอื่นที่จะต้องใช้จ่าย โดยแผนปฏิบัติราชการจะต้องเสนอต่อรัฐมนตรี²²

ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลหรือราชการส่วนกลางจัดส่งมาให้ราชการส่วนภูมิภาคนั้น ราชการส่วนภูมิภาคจะต้องจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการทำคำของบประมาณแล้ว ราชการส่วนกลางยังจัดสรรงบประมาณรายจ่ายมายังราชการส่วนภูมิภาคโดยการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด ตามมาตรา 26 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 ซึ่งบัญญัติให้มีคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) พิจารณาจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ที่จะต้องจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด เพื่อขอใช้งบประมาณในการพัฒนากลุ่มจังหวัด ในการจัดการปัญหาในระดับพื้นที่ที่เชื่อมโยงกันระหว่างจังหวัด ปัญหาด้านสังคม ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาเรื่องยาเสพติด ปัญหาเรื่องอาชญากรรม หรือปัญหาเกี่ยวกับเรื่องราคาพืชผลต่างๆ ที่เป็นปัญหาร่วมกันในพื้นที่ อาทิ เรื่องราคาข้าวในพื้นที่ต้องร่วมกันแก้ไขปัญหาปริมาณข้าวระหว่างจังหวัดนครสวรรค์กับจังหวัดพิจิตร เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้กลุ่มจังหวัดมีความร่วมมือในเรื่องของการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เกื้อกูลกัน โดยแบ่งออกเป็น 18 กลุ่ม²³ และให้ทุกกลุ่มจังหวัดจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

²¹ แผนพัฒนาจังหวัด”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://wiki.kpi.ac.th/>, 2563.

²² แผนปฏิบัติราชการ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://wiki.kpi.ac.th/>, 2563.

ของการใช้ทรัพยากรร่วมกัน เกื้อกูลกัน โดยแบ่งออกเป็น 18 กลุ่ม⁹⁷ และให้ทุกกลุ่มจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

²³ โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 และวันที่ 17 พฤศจิกายน 2546 ได้ให้ความเห็นชอบ โดยแบ่งจังหวัดออกเป็น 18 กลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ได้แก่ กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 1,2 กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนกลาง กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 1,2 กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1,2 กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง 1,2 กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 1,2 กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 1,2

“แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด” หมายความว่า รายการเกี่ยวกับโครงการและแผนงานต่าง ๆ ของกลุ่มจังหวัดที่จำเป็นต้องจัดทำเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดในอนาคต

ในการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างหัวหน้าส่วนราชการที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัดไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือราชการบริหารส่วนกลาง และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด รวมทั้งผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน

อย่างไรก็ดี การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติการราชการ จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. ยึดยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 12 นโยบายรัฐบาล รวมทั้งแผนรายสาขา/เฉพาะด้านต่างๆ ที่ผ่านความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรีแล้ว และข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี

2. ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาภาค เพื่อเป็นแผนชี้นำการพัฒนาในภาพรวมของพื้นที่ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่สอดคล้องเชื่อมโยงกันในทุกพื้นที่ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนได้อย่างทั่วถึง

3. การจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด ให้ใช้กระบวนการประชาคมแบบมีส่วนร่วม ของทุกภาคส่วนหรือการจัดเวทีระดมความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ได้มาซึ่งปัญหา และความต้องการ จากประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งให้มีการประสานแผนในระดับพื้นที่ โดยการรวบรวมและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ผ่านกลไกการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนชุมชน แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนพัฒนาอำเภอ เพื่อให้แผนมีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันในทุก ระดับเป็นแผนเดียวกัน (One Plan) ภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสาน แผนพัฒนาพื้นที่ ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. 2562

4. การขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนา มุ่งเน้นการทำงานแบบเครือข่าย ร่วมกันทุกภาคส่วน ทั้งส่วนราชการ (ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น) ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมหรือประชารัฐ และ ชุมชน เพื่อร่วมกันวางยุทธศาสตร์การพัฒนาให้เหมาะสมกับโอกาสและศักยภาพของภาค กลุ่มจังหวัด และ จังหวัด รวมทั้งร่วมมือกันในการสนับสนุนการขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาที่สำคัญของภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัด สู่การปฏิบัติอย่างสัมฤทธิ์ผล โดยจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน

5. การเสนอแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัด ให้เสนอในช่วง ปีแรกของแผน สำหรับการทบทวนหรือปรับปรุงแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนา จังหวัด ให้ดำเนินการเฉพาะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์อย่าง มีนัยสำคัญที่มีผลต่อการบรรลุเป้าหมาย ของการพัฒนาภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัด เพื่อให้แผนทันสถานการณ์ และยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง มากขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องปรับปรุงแผนทุกปี

2.1.2 การจัดสรรงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด มีแนวทางในการกำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณ โดยผู้วิจัยได้นำข้อมูลรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มาประกอบการอธิบายเรื่องการจัดสรรงบประมาณ²⁴ ดังนี้

2.1.2.1 กรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สำหรับงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจำนวน 28,000 ล้านบาท

2.1.2.2 สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด กำหนดเป็น 70 : 30 จากกรอบงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จำนวน 28,000 ล้านบาท แบ่งเป็น 1. งบประมาณจังหวัด จำนวน ประมาณ 19,600 ล้านบาท (งบพัฒนาจังหวัด 18,905 และ งบบริหารจัดการของจังหวัด 695 ล้านบาท) และ 2. งบประมาณกลุ่มจังหวัด จำนวนประมาณ 8,400 ล้านบาท (งบพัฒนากลุ่มจังหวัด 8,312 ล้านบาท และงบบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัด 88 ล้านบาท)

2.1.2.3 งบประมาณของจังหวัด

1. ให้จังหวัดเสนอโครงการไม่น้อยกว่า 1.5 เท่า แต่ไม่เกิน 2 เท่า ของกรอบการจัดสรรงบประมาณ หากเสนอเกินกรอบดังกล่าว จะพิจารณาตามลำดับความสำคัญของโครงการเฉพาะที่อยู่ในกรอบ วงเงินงบประมาณ 2 เท่า เท่านั้น

2. องค์ประกอบในการจัดสรรงบประมาณจังหวัด ประกอบด้วย

2.1 จัดสรรตามจำนวนประชากรของแต่ละจังหวัด (ร้อยละ 25) (ข้อมูลจำนวนประชากรของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ปี 2561)

2.2 จัดสรรเฉลี่ยเท่ากันทุกจังหวัด (ร้อยละ 20)

2.3 จัดสรรตามสัดส่วนคนจนในแต่ละจังหวัด (ร้อยละ 10) (ข้อมูลของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี ๒๕61)

2.4 จัดสรรผูกพันตามรายได้ต่อครัวเรือน (ร้อยละ 25) (ข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2560)

2.5 จัดสรรตามผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) (ร้อยละ 10) (ข้อมูลของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี 2560)

2.6 ประสิทธิภาพการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (ร้อยละ 5) (ข้อมูลจากกระทรวงมหาดไทย)

2.7 จัดสรรตามประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณของจังหวัดปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (ร้อยละ 5) (ข้อมูลจากสำนักงบประมาณ) โดยมีเกณฑ์ย่อยในการพิจารณา ดังนี้ 1. ผลการเบิกจ่าย ณ สิ้นปีงบประมาณ 35 คะแนน 2. ผลการก่องหนผู้กพันของงบลงทุน 30 คะแนน 3. การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ 30 คะแนน 4. ร้อยละการกักเงินไว้เบิกจ่ายเหลือปี 5 คะแนนรวม 100 คะแนน

²⁴ คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค การประชุม ก.บ.ภ.ครั้งที่ 2/2562 (2 ธันวาคม 2562)". (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.nesdc.go.th/>, 2563.

2.1.2.4 งบประมาณของกลุ่มจังหวัด

1. กำหนดสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัด ประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2564 งบพัฒนากลุ่มจังหวัด แบ่งออกเป็น 2 ส่วน กำหนดสัดส่วนร้อยละ 50 : 50 ได้แก่ 1. งบประมาณเพื่อขับเคลื่อนแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดที่เป็นการเพิ่มศักยภาพที่เป็นความต้องการรายพื้นที่ หรือแก้ไขปัญหาที่เป็นประเด็นร่วมของกลุ่มจังหวัด 2. งบประมาณเพื่อขับเคลื่อนแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดที่เป็นการพัฒนาในลักษณะ Cluster หรือตอบสนองนโยบายสำคัญของรัฐบาลเชิงพื้นที่ ระดับกลุ่มจังหวัด

2. งบประมาณเพื่อขับเคลื่อนแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดที่เป็นการเพิ่มศักยภาพที่เป็นความต้องการรายพื้นที่ หรือแก้ไขปัญหาที่เป็นประเด็นร่วมของกลุ่มจังหวัด วงเงินงบประมาณ 4,156 ล้านบาท มีองค์ประกอบในการจัดสรรงบประมาณ ดังนี้ 1. จัดสรรตามขนาดกลุ่มจังหวัด (ร้อยละ 50) 2. จัดสรรตามผลิตภัณฑ์มวลรวมของกลุ่มจังหวัด (ร้อยละ 25) 3. จัดสรรผูกพันกับผลิตภัณฑ์ต่อหัวของกลุ่มจังหวัด (ร้อยละ 25) ทั้งนี้ กำหนดให้กลุ่มจังหวัดเสนอโครงการได้ไม่น้อยกว่า 1.5 เท่า แต่ไม่เกิน 2 เท่า ของ กรอบการจัดสรรงบประมาณ หากเสนอเกินกรอบดังกล่าว จะพิจารณาตามลำดับความสำคัญของโครงการ เฉพาะที่อยู่ในกรอบวงเงินงบประมาณ 2 เท่า เท่านั้น

3. งบประมาณเพื่อขับเคลื่อนแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดที่เป็นการพัฒนาในลักษณะ cluster หรือตอบสนองนโยบายสำคัญของรัฐบาลเชิงพื้นที่ ระดับกลุ่มจังหวัด วงเงินงบประมาณรวม 4,156 ล้านบาท โดยไม่มีการกำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณรายกลุ่มจังหวัด แต่จะพิจารณาเป็นรายโครงการ ทั้งนี้ โครงการที่เสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณ ต้องเป็นโครงการที่อยู่ในแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด พ.ศ. 2561 – 2565 ที่มีลักษณะ ดังนี้ 1. โครงการที่สนับสนุนการขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาภายใต้แผนพัฒนาภาคให้บรรลุ เป้าหมายการพัฒนาของแต่ละภาค โดยเป็นโครงการที่มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันเพื่อก่อให้เกิดการสร้าง มูลค่าเพิ่มตลอดห่วงโซ่มูลค่า ทั้งต้นทาง กลางทาง และปลายทาง โดยคำนึงถึงศักยภาพและโอกาสของพื้นที่ หรือ 2. โครงการที่อยู่ในมิติการประชุมคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการนอกสถานที่ หรือ โครงการที่ดำเนินการตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในการตรวจราชการในพื้นที่ หรือโครงการที่สนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาตามนโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่ของรัฐบาล เช่น โครงการตามแนวทางการพัฒนา ระเบียงเศรษฐกิจภาคใต้อย่างยั่งยืน (Southern Economic Corridor : SEC) โครงการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ และโครงการท่องเที่ยววิถีชีวิตลุ่มน้ำโขง เป็นต้น ทั้งนี้ โครงการจะต้องมีความพร้อมในการดำเนินงาน โดยมีเอกสารยืนยันความพร้อม ทั้งใน เรื่องที่ดิน รูปแบบรายละเอียดบุคลากร และข้อตกลงกับหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินงานและ การบำรุงรักษา และการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งโครงการต้องเป็นไปตาม หลักเกณฑ์การจัดทำโครงการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ที่ ก.บ.ภ. ได้ให้ความเห็นชอบ และสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี หากเป็นโครงการที่มีระยะเวลาดำเนินการเกิน 1 ปี ให้แบ่งการดำเนินการ เป็นระยะๆ ละ 1 ปี (Phasing)

2.1.2.5 การจัดสรรงบประมาณจัดการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
ให้รวมอยู่ภายใต้กรอบงบประมาณ ที่แต่ละจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้รับการจัดสรร แยกเป็น

1. กรณีของจังหวัด จัดสรรตามขนาดจังหวัด ซึ่งมี 3 องค์ประกอบ
ดังนี้ 1. จำนวนอำเภอในจังหวัด (ร้อยละ 40) 2. จำนวนประชากรในจังหวัด (ร้อยละ 30) 3. ขนาด
พื้นที่ของจังหวัด (ร้อยละ 30) ซึ่งจากเกณฑ์ดังกล่าวสามารถแบ่งขนาดของจังหวัดได้เป็น 3 ขนาด
ดังนี้ 1. จังหวัดขนาดใหญ่ ให้ได้รับงบประมาณจัดการ 10 ล้านบาท มีจำนวน 24 จังหวัด 2. จังหวัด
ขนาดกลาง ให้ได้รับงบประมาณจัดการ 9 ล้านบาท มีจำนวน 39 จังหวัด 3. จังหวัดขนาดเล็ก
ให้ได้รับงบประมาณจัดการ 8 ล้านบาท มีจำนวน 13 จังหวัด รวมใช้งบประมาณจัดการของจังหวัด
จำนวน 695 ล้านบาท

2. กรณีของกลุ่มจังหวัด ให้จัดสรรตามหลักเกณฑ์ ดังนี้
1. กลุ่มจังหวัดที่มีจำนวนจังหวัด 3 จังหวัด ให้ได้รับงบประมาณจัดการ 4 ล้านบาท 2. กลุ่มจังหวัด
ที่มีจำนวนจังหวัด 4-5 จังหวัด ให้ได้รับงบประมาณจัดการ 5 ล้านบาท 3. กลุ่มจังหวัดที่มีจำนวน
จังหวัด 6 จังหวัด ให้ได้รับงบประมาณจัดการ 6 ล้านบาท รวมใช้งบประมาณจัดการของกลุ่มจังหวัด
จำนวน 88 ล้านบาท

3. แนวทางในการใช้จ่ายงบประมาณจัดการของจังหวัดและ
กลุ่มจังหวัด เพื่อเป็นค่าใช้จ่าย เกี่ยวกับ 1. การจัดประชุมหารือเพื่อจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและ
กลุ่มจังหวัดกับภาคส่วนต่างๆ ตามมาตรา 53/1 และมาตรา 53/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 2. การจัดประชุม
คณะกรรมการบริหารงานจังหวัด (ก.บ.จ.) หรือคณะกรรมการ บริหารงานกลุ่มจังหวัด (ก.บ.ก.)
3. การศึกษาเพื่อพัฒนาจังหวัด ตามประเด็นการพัฒนาของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด 4. การสำรวจ
ความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดและกลุ่มจังหวัดซึ่งเป็นการ ดำเนินการตามมาตรา 18 วรรคสี่
ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551
(เป็นการสำรวจความคิดเห็นเพื่อทราบถึงปัญหาความต้องการ และศักยภาพของ ประชาชน
ในท้องถิ่นในจังหวัด รวมตลอดถึงความพร้อมของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน และยุทธศาสตร์
ระดับชาติ) 5. การพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เช่น การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ
เรื่องการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแก่ ก.บ.จ. หรือ ก.บ.ก. บุคลากรในจังหวัดและ
กลุ่มจังหวัด การจัดทำระบบฐานข้อมูลในการจัดทำยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด การส่งเสริม
คุณภาพการบริหาร จัดการภาครัฐ การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดทำแผนฯ เป็นต้น
6. การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจแก่ภาคส่วนต่างๆ เพื่อเข้า มามีส่วนร่วม
ในการจัดทำแผน รวมทั้งเพื่อสนับสนุนในการขับเคลื่อนการดำเนิน 7. การติดตามประเมินผล

แผนภาพที่ 3 – 2 การจัดสรรงบประมาณจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2564²⁵



ที่มา : (ออนไลน์), 2563

²⁵ คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค การประชุม ก.บ.ภ.ครั้งที่ 2/2562 (2 ธันวาคม 2562)". (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.nesdc.go.th/>, 2563.

ตารางที่ 3-2 จำนวนงบประมาณจังหวัดที่ได้รับการจัดสรร ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2564²⁶

หน่วย: ล้านบาท

ที่	จังหวัด	กรอบการจัดสรรงบประมาณจังหวัด	งบบริหารจัดการของจังหวัด	กรอบการจัดสรรงบประมาณพัฒนาจังหวัดรวมงบบริหารจัดการ
ภาคเหนือ				
๑	จังหวัดเชียงใหม่	๓๓๕.๑๒๘๖	๑๐.๐๐๐๐	๓๔๕.๑๒๘๖
๒	จังหวัดลำปาง	๒๔๗.๗๐๘๕	๑๐.๐๐๐๐	๒๕๗.๗๐๘๕
๓	จังหวัดอุตรดิตถ์	๒๑๑.๐๔๔๗	๙.๐๐๐๐	๒๒๐.๐๔๔๗
๔	จังหวัดแม่ฮ่องสอน	๒๗๕.๘๗๓๖	๙.๐๐๐๐	๒๘๔.๘๗๓๖
๕	จังหวัดเชียงราย	๓๒๘.๒๐๗๔	๑๐.๐๐๐๐	๓๓๘.๒๐๗๔
๖	จังหวัดแพร่	๒๑๑.๘๙๓๕	๙.๐๐๐๐	๒๒๐.๘๙๓๕
๗	จังหวัดลำพูน	๑๘๓.๕๕๖๐	๙.๐๐๐๐	๑๙๒.๕๕๖๐
๘	จังหวัดน่าน	๒๑๘.๐๗๔๖	๑๐.๐๐๐๐	๒๒๘.๐๗๔๖
๙	จังหวัดพะเยา	๒๓๔.๘๘๖๕	๙.๐๐๐๐	๒๔๓.๘๘๖๕
๑๐	จังหวัดนครสวรรค์	๒๖๘.๐๘๔๕	๑๐.๐๐๐๐	๒๗๘.๐๘๔๕
๑๑	จังหวัดพิษณุโลก	๒๔๙.๐๓๕๙	๙.๐๐๐๐	๒๕๘.๐๓๕๙
๑๒	จังหวัดกำแพงเพชร	๒๓๔.๘๓๒๑	๙.๐๐๐๐	๒๔๓.๘๓๒๑
๑๓	จังหวัดอุทัยธานี	๑๙๓.๗๕๑๖	๙.๐๐๐๐	๒๐๒.๗๕๑๖
๑๔	จังหวัดสุโขทัย	๒๒๗.๑๕๖๖	๙.๐๐๐๐	๒๓๖.๑๕๖๖
๑๕	จังหวัดตาก	๒๗๒.๓๗๕๙	๑๐.๐๐๐๐	๒๘๒.๓๗๕๙
๑๖	จังหวัดพิจิตร	๒๐๔.๐๘๓๙	๙.๐๐๐๐	๒๑๓.๐๘๓๙
๑๗	จังหวัดเพชรบูรณ์	๒๔๕.๔๖๙๓	๑๐.๐๐๐๐	๒๕๕.๔๖๙๓

ที่มา : (ออนไลน์), 2563

²⁶ คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค การประชุม ก.บ.ภ.ครั้งที่ 2/2562 (2 ธันวาคม 2562)". (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.nesdc.go.th/>, 2563.

แผนภาพที่ 3-3 การจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2564²⁷



ที่มา : (ออนไลน์), 2563

²⁷ คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค การประชุม ก.บ.ภ.ครั้งที่ 2/2562 (2 ธันวาคม 2562)". (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.nesdc.go.th/>, 2563.

ตารางที่ 3-3 งบประมาณกลุ่มจังหวัดที่ได้รับการจัดสรร ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2564²⁸

ที่	กลุ่มจังหวัด	กรอบการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัด ส่วนที่ ๑	งบบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัด	กรอบการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดส่วนที่ ๑ รวมงบบริหารจัดการ
ภาคเหนือ				
๑	ภาคเหนือตอนบน ๑	๒๐๑.๖๒๔๒	๕.๐๐๐๐	๒๐๖.๖๒๔๒
๒	ภาคเหนือตอนบน ๒	๒๑๑.๙๗๘๓	๕.๐๐๐๐	๒๑๖.๙๗๘๓
๓	ภาคเหนือตอนล่าง ๑	๒๔๓.๑๒๓๑	๕.๐๐๐๐	๒๔๘.๑๒๓๑
๔	ภาคเหนือตอนล่าง ๒	๑๙๙.๐๐๘๒	๕.๐๐๐๐	๒๐๔.๐๐๘๒
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ				
๕	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ๑	๒๔๓.๙๐๕๒	๕.๐๐๐๐	๒๔๘.๙๐๕๒
๖	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ๒	๑๘๘.๙๖๐๕	๕.๐๐๐๐	๑๙๓.๙๖๐๕
๗	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง	๒๒๘.๐๕๙๓	๕.๐๐๐๐	๒๓๓.๐๕๙๓
๘	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ๑	๒๓๙.๐๗๐๘	๕.๐๐๐๐	๒๔๔.๐๗๐๘
๙	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ๒	๒๓๕.๐๘๑๖	๕.๐๐๐๐	๒๔๐.๐๘๑๖
ภาคกลาง				
๑๐	ภาคกลางตอนบน	๒๗๓.๑๘๔๕	๖.๐๐๐๐	๒๗๙.๑๘๔๕
๑๑	ภาคกลางปริมณฑล	๓๐๗.๗๔๒๒	๕.๐๐๐๐	๓๑๒.๗๔๒๒
๑๒	ภาคกลางตอนล่าง ๑	๑๖๔.๘๙๒๖	๕.๐๐๐๐	๑๖๙.๘๙๒๖
๑๓	ภาคกลางตอนล่าง ๒	๑๙๑.๙๖๑๔	๕.๐๐๐๐	๑๙๖.๙๖๑๔
ภาคตะวันออก				
๑๔	ภาคตะวันออก ๑	๓๒๑.๔๓๗๘	๕.๐๐๐๐	๓๒๖.๔๓๗๘
๑๕	ภาคตะวันออก ๒	๒๒๐.๗๓๐๑	๕.๐๐๐๐	๒๒๕.๗๓๐๑
ภาคใต้				
๑๖	ภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย	๒๕๗.๓๘๔๕	๕.๐๐๐๐	๒๖๒.๓๘๔๕
๑๗	ภาคใต้ฝั่งอันดามัน	๒๕๖.๒๘๖๘	๖.๐๐๐๐	๒๖๒.๒๘๖๘
ภาคใต้ชายแดน				
๑๘	ภาคใต้ชายแดน	๑๘๑.๕๖๘๙	๕.๐๐๐๐	๑๘๖.๕๖๘๙
รวม		๔,๑๕๖.๐๐๐๐	๘๘.๐๐๐๐	๔,๒๔๔.๐๐๐๐

ที่มา : (ออนไลน์), 2563

2.2 การติดตามประเมินผล/ระบบติดตามและประเมินผลแห่งชาติ (MENSCR)

ตามระเบียบว่าด้วยการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้หน่วยงานราชการจะต้องรายงานผลการดำเนินการตามระยะเวลาและรายการที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด ผ่านระบบสารสนเทศที่ใช้ติดตามตรวจสอบและประเมินผลผลการดำเนินงานของหน่วยงานผ่านแผนงาน โครงการ หรือการดำเนินการต่างๆ ให้หน่วยงานราชการใช้ขับเคลื่อนตาม

²⁸ คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค การประชุม ก.บ.ภ.ครั้งที่ 2/2562 (2 ธันวาคม 2562)". (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.nesdc.go.th/>, 2563.

หลักยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศ โดยให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชการทุกหน่วย ที่จะบูรณาการเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารส่วนราชการต่างๆ เข้าด้วยกัน

การติดตามประเมินผล/ระบบติดตามและประเมินผลแห่งชาติ (eMENSOCR) เป็นระบบของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้มีการพัฒนาและปรับปรุงระบบ จากนวัตกรรมที่กระทรวงมหาดไทยเริ่มพัฒนาอย่างจริงจังตั้งแต่ปี 2554 โดยมีความมุ่งหมาย ให้เป็นโปรแกรมสำเร็จรูปเพื่อการติดตามประเมินผล/ระบบติดตามประเมินผล ที่สามารถตอบสนอง ความต้องการใช้งานของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งยังสามารถรายงานผลการดำเนิน โครงการได้ใน 3 มิติ คือ 1. จังหวัด/กลุ่มจังหวัด (Area-Base) 2. กระทรวง/กรม (Function-Base) และ 3. ตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาล (Agenda-Base) อาทิ การตรวจสอบภาพรวมผลการดำเนิน โครงการได้ทั้งในแบบภาพรวมของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด หรือกรม กระทรวง รวมถึงระดับประเทศได้ การตรวจสอบการกระจายตัวของโครงการในพื้นที่ถึงระดับอำเภอด้วยระบบแผนที่ การตรวจสอบ สถานการณ์ดำเนินงานและการเบิกจ่ายงบประมาณทั้งในลักษณะของข้อความบรรยายและ การแสดงผลในรูปแบบหน้าปัดเข็มไมล์ที่แสดงผลการดำเนินงานเป็นร้อยละ กราฟและสัญญาณไฟไล่ ตามระดับสีของความสำเร็จในรูปแบบ Management Cockpit การตรวจสอบรายงานผลการ ประเมินโครงการที่แสดงให้เห็นว่าโครงการที่ดำเนินการไปแล้วส่งผลอย่างไร ถึงขั้นตอนไหน เป็นไป ตามวัตถุประสงค์โครงการหรือไม่ ฟังพอใจของประชาชนในโครงการ ความคุ้มค่าของโครงการ ตลอดจนการขยายหรือยกเลิกโครงการ ข้อดี ข้อเสียของโครงการ แนวทางการบริหารโครงการ ปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะ รวมถึงการสั่งการจากผู้บังคับบัญชาและตอบข้อชี้แจงผ่านโปรแกรม ในลักษณะเรียลไทม์ ตลอดถึงการติดตามผลการดำเนินงาน การส่งภาพถ่ายผลงานและการตรวจ ราชการในพื้นที่ด้วยแอปพลิเคชันที่ติดตั้งในโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

2.2.1 เพื่อบูรณาการการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล นโยบาย แผนงาน โครงการของหน่วยงานราชการ (One Report) ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถวิเคราะห์ สถานการณ์ความเป็นไปได้และภาพรวมการดำเนินโครงการ

2.2.2 สามารถมองภาพรวมของโครงการ เพื่อการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติ ตั้งแต่ระดับพื้นที่การปฏิบัติงาน จนระดับนโยบายข้อสั่งการ

2.2.3 เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ นโยบาย (ทุกขั้นตอน Policy Cycle)

2.2.4 เป็นระบบฐานข้อมูลกลางที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้อย่าง เป็นบูรณาการ

2.2.5 ลดขั้นตอนระหว่างหน่วยงาน

2.2.6 ลดการใช้กระดาษ มุ่งสู่ Digital Government

ในระบบติดตามและประเมินผล ถือว่าเป็นการใช้เทคโนโลยีในยุค Thailand 4.0 ที่สามารถเข้าระบบได้ทางระบบอินเทอร์เน็ต เพื่อนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงานราชการ ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ในการให้ผู้บริหาร/หัวหน้าหน่วยงาน ในระดับต่างๆ ได้ทราบถึงความก้าวหน้า ของโครงการ/แผนดำเนินงาน/ผลการ ดำเนินการตรวจสอบข้อมูล เอกสาร/รูปภาพ สภาพปัญหา/ อุปสรรค ตลอดจนข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน/ข้อสั่งการ เพื่อหาข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข

และผลการปฏิบัติงานได้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน เพื่อให้เป็นที่ยอมรับและช่วยเสริมประสิทธิภาพการบริหารข้อมูลแบบระบบฐานข้อมูลกลางแบบบูรณาการได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งยังเป็นการลดต้นทุนการดำเนินงานรวมในการให้ข้อมูลเพื่อประกอบการชี้แจงต่างๆ ของหน่วยงาน ทั้งนี้ ระบบติดตามและประเมินผลนี้เป็นระบบ Paperless System ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และสามารถเผยแพร่รายงานสรุปผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องให้ประชาชนทราบก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามประเมินผล

อย่างไรก็ดี ในเรื่องการพัฒนางบประมาณและการจัดสรรงบประมาณกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดแนวทางการปฏิรูบบประมาณในจังหวัดนาร่อง 6 จังหวัด พบกรณีดังนี้

1. การจัดสรรงบประมาณของราชการส่วนกลาง ที่จัดส่งงบประมาณมาให้ราชการส่วนภูมิภาคไม่สอดคล้องกับการพัฒนาในพื้นที่ เนื่องด้วยงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง ส่งผลให้งบประมาณรายจ่ายไม่ตรงกับความต้องการของจังหวัด

2. การอนุมัติหรือเปลี่ยนแปลงประเภทงบประมาณเป็นไปตามกฎหมายระเบียบด้านการงบประมาณ ไม่สอดคล้องมุมมองเชิงพื้นที่ เนื่องด้วยการอนุมัติหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณเป็นอำนาจของราชการส่วนกลางที่พิจารณาการจัดสรรงบประมาณจากโครงการ แผนพัฒนาที่หน่วยงานเป็นผู้เสนอ โดยไม่เห็นความเป็นไปของในพื้นที่ ส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับภารกิจของจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด

3. การใช้งบประมาณของกลุ่มจังหวัดไม่มีการบูรณาการร่วมกัน เนื่องด้วยการใช้งบประมาณของแต่ละกลุ่มจังหวัดจะใช้เพื่อประโยชน์ของจังหวัดตนเท่านั้น ไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของประชาชนที่อยู่ในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน ส่งผลให้งบประมาณกระจุกตัวอยู่ที่จังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง

4. การจัดสรรงบประมาณไม่ได้กำหนดวงเงินที่ชัดเจนและมีลักษณะแบ่งเฉลี่ยให้เท่ากันทุกจังหวัด เนื่องด้วยในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของราชการส่วนกลาง เป็นการอนุมัติงบกลางเพื่ออนุมัติวงเงินภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ที่จังหวัดขอรับการสนับสนุนงบประมาณรายจ่าย โดยแบ่งเฉลี่ยให้ใกล้เคียงกันทุกจังหวัด

5. การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานจังหวัด ยังขาดความพร้อมในการทำหน้าที่เป็นเครื่องมือควบคุมและกำกับ การปฏิบัติราชการ เนื่องด้วยการเสนอรายงานต่อคณะกรรมการ กบจ. เป็นการเสนอรายงานผลจากเอกสารโดยไม่มีการหาจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบข้อมูลในพื้นที่ที่ได้ดำเนินการจริง

6. ระเบียบ กฎเกณฑ์ กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการใช้งบประมาณ ไม่เอื้อให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอใช้ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันเวลา

ระบบ

1. โครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 60 ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัด ดังนี้ 1. สำนักงานจังหวัด และ 2. ส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น²⁹

1.1 สำนักงานจังหวัดเป็นราชการส่วนภูมิภาค ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัด และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้จัดตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้นๆ จัดส่งให้ไปประจำในจังหวัดนั้นๆ โดยมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา โดยมีโครงสร้างการบริหารงานและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1.1.1 การแบ่งโครงสร้างส่วนราชการภายในสำนักงานจังหวัด ตามคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยที่ 399/2559 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2559 แบ่งเป็น 4 กลุ่มงาน ได้แก่

1.1.1.1 กลุ่มงานอำนวยการ มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับบริหารงานทั่วไปของจังหวัด และการติดตาม ประสานการดำเนินงานให้เป็นตามคำสั่งการของผู้บริหารของจังหวัด งานขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตและงานกราบบังคมทูลเชิญเสด็จพระราชดำเนินของจังหวัดงานรัฐพิธี และพิธีการ งานรับเสด็จ งานสารบรรณกลางของจังหวัดและสำนักงานจังหวัด งานประชุมประจำเดือนของจังหวัด งานแจ้งเวียนมติคณะรัฐมนตรี คำสั่งการและนโยบายสำคัญที่ไม่มีหน่วยงานเจ้าของเรื่อง เป็นต้น

1.1.1.2 กลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการประสานและปฏิบัติจัดทำตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแผนงาน/โครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด ประสานและดำเนินโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สนับสนุนการดำเนินการเชิงวิชาการด้านนโยบายและแผนแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัด ติดตาม

²⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 60 ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัดดังนี้

1. สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

2. ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

ประเมินผลการแปลงยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การพัฒนาจังหวัด ติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด งานตรวจราชการ เป็นต้น

1.1.1.3 กลุ่มงานบริหารทรัพยากรบุคคล มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับ งานฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและยุทธศาสตร์กำลังคนของจังหวัด งานสนับสนุนผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่อง กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการบริหารทรัพยากรบุคคล งานบริหารงานบุคคลในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด งานประสานกับสำนักงาน ก.พ. และส่วนราชการในการเพิ่มขีดความสามารถ และเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านทรัพยากรบุคคลของจังหวัด งานจัดทำฐานข้อมูลบุคคลของจังหวัด งานวางยุทธศาสตร์กำลังคน งานกำหนดสมรรถนะของผู้ปฏิบัติงาน งานวางแผนการใช้กำลังคนในจังหวัด งานการสรรหาคนดี คนเก่งเข้ารับราชการในพื้นที่จังหวัด งานรักษาบุคลากรที่มีศักยภาพสูง งานการวางแผนการพัฒนาคูลากรในจังหวัด งานส่งเสริมจริยธรรม ป้องกันการทุจริตและประเทศไทยในสะอาด งานการเตรียมกำลังคนใหม่

1.1.1.4 กลุ่มงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 96/2557 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2557 ให้จังหวัดจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานระดับจังหวัด ในการให้บริการประชาชนได้รับความเสมอภาค มีคุณภาพ รวดเร็วของส่วนราชการที่ปฏิบัติงาน และลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจ โดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับ รับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ ให้บริการข้อมูลข่าวสาร ให้คำปรึกษา รับเรื่องปัญหาความต้องการ และข้อเสนอแนะของประชาชน ทำหน้าที่เป็นศูนย์บริการร่วมตามมาตรา 32 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546³⁰

1.1.2 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานจังหวัด ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ให้สำนักงานจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ได้แก่

1.1.2.1 แปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติไปเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในพื้นที่

1.1.2.2 พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหาร ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์เพื่อการ วางแผน และเครือข่ายสารสนเทศของจังหวัด โดยเป็นศูนย์สารสนเทศของจังหวัด เพื่อการบริหารและวางแผน พัฒนาจังหวัด

³⁰ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มาตรา 32 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ จัดให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการบริการประชาชนในเรื่องเดียวกันหรือต่อเนื่องกัน ในจังหวัด อำเภอ หรือกิ่งอำเภอนั้น ร่วมกันจัดตั้งศูนย์บริการร่วมไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ หรือที่ว่าการกิ่งอำเภอหรือสถานที่อื่นตามที่เห็นสมควร โดยประกาศให้ประชาชนทราบ และให้นำความในมาตรา 30 และมาตรา 31 มาบังคับใช้โดยอนุโลม

1.1.2.3 จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ดำเนินการตามแผน กำกับและติดตามผลการดำเนินงานตาม ยุทธศาสตร์ นโยบาย และแผนพัฒนาจังหวัด รวมทั้งประสานการจัดทำแผนจังหวัดกลุ่มจังหวัด

1.1.2.4 จัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดหรือคำของบประมาณของจังหวัด และประสานการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดหรือคำของบประมาณของกลุ่มจังหวัด

1.1.2.5 ดำเนินการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลและการพัฒนาระบบราชการของจังหวัด

1.1.2.6 อำนาจการ ประสาน ปฏิบัติงาน และสนับสนุนงานอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

1.1.2.7 ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

1.2 ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้นๆ ในการนำนโยบายของกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติในพื้นที่รวมถึงการเป็นผู้ส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่³¹ ซึ่งมีระบบการมอบอำนาจให้แก่ผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรมเพื่อทำหน้าที่บริการในส่วนภูมิภาค ที่แต่ละกรมอาจจะมีการจัดตั้งหน่วยงานของตนขึ้น แบบที่ตั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ³² โดยมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ

การมอบอำนาจโดยกระทรวง ทบวง กรมดังกล่าว ส่งผลทำให้การบริหารงานในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันไปตามหน่วยงานแต่ละหน่วยที่ได้รับมอบอำนาจจากกระทรวง ทบวง กรม ของตน รวมถึงงบประมาณ บุคลากร ทั้งนี้ หน่วยงานที่รับมอบอำนาจนี้จะต้องทำรายงานให้แก่กระทรวง ทบวง กรมของตนที่เป็นผู้จัดตั้งหน่วยงานของตนขึ้นด้วย³³

2. การบูรณาการทรัพยากรเชิงพื้นที่

การบูรณาการ คือ การเชื่อมหรือประสานกับสิ่งอื่นหรือหน่วยงานอื่น³⁴ ไม่ว่าจะเป็นเป็นการประสานกลมกลืนกันของแผนการดำเนินงาน กระบวนการขั้นตอน สารสนเทศ การจัดสรรทรัพยากร การปฏิบัติการ ผลลัพธ์ และการวิเคราะห์ เพื่อสนับสนุนเป้าประสงค์ที่สำคัญขององค์กร

³¹ แนวทางการจัดการราชการส่วนภูมิภาค”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.moac.go.th/>, 2563.การบริหารราชการส่วนภูมิภาคหลักการและแนวทางการจัดราชการของไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.polsci-law.buu.ac.th/>, 2563.

³² การบริหารราชการส่วนภูมิภาคหลักการและแนวทางการจัดราชการของไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.polsci-law.buu.ac.th/>, 2563.

³³ เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

³⁴ บูรณาการ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.royin.go.th/>, 2563.

หรือหน่วยงานให้เป็นผลสำเร็จ ลุล่วง โดยหากหน่วยงานได้บูรณาการร่วมกันแล้ว ประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นจะได้อีกมากกว่าความสอดคล้องของแนวทางเดียวกัน หากแต่จะเป็นความสำเร็จของระบบการจัดการผลการดำเนินการมีความเชื่อมโยงกันเป็นหนึ่งเดียวอย่างสมบูรณ์³⁵ อีกด้วย ดังนั้น การบูรณาการ ก็คือ การสนับสนุนขององค์กร หน่วยงานราชการ ภาคส่วนอื่นๆ ที่ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมลงมือปฏิบัติ อย่างมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการร่วมเสนอ สรรสร้าง แนวทาง แก้ไขปัญหา ปรับเปลี่ยนเรียนรู้ ร่วมกัน เพื่อพัฒนารูปแบบและกลไกการทำงาน ที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาอย่างมั่นคง ทรัพยากร คือ สิ่งที่มีอยู่ตามสภาพแวดล้อม เช่น ดิน น้ำ อากาศ แสง พืชและสัตว์ ซึ่งแต่ละพื้นที่จะมีทรัพยากรที่แตกต่างกันออกไปตามสภาพแวดล้อม และภูมิอากาศ³⁶ ของแต่ละแห่งมากน้อยไม่เท่ากัน ทรัพยากรยังรวมตลอดถึงบุคลากร ผู้มีคุณค่าที่เป็นทรัพยากรขององค์กร สังคม หรือประเทศ³⁷ ตลอดจนงบประมาณที่องค์กร หน่วยงานจะต้องใช้ในการดำเนินการในเรื่องหนึ่งๆอีกด้วย ดังนั้น ทรัพยากรก็คือ สิ่งทั้งปวงอันเป็นทรัพย์หรือสิ่งที่มีค่า³⁸ เพื่อใช้หรือมีไว้เพื่อให้พื้นที่ ชุมชน ผู้คน เกิดความมั่งคั่ง

การวางแผนเชิงพื้นที่ คือ การวางกลไก การดำเนินงานเพื่อประสานปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมกับการพัฒนา การวางแผนที่สอดคล้อง เหมาะสมกับศักยภาพในแต่ละพื้นที่ ทั้งด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านสังคมวัฒนธรรม ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมืองการปกครอง ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ³⁹ เพื่อผลักดันการพัฒนาในพื้นที่ในรูปแบบต่างๆ โดยการพัฒนานี้ เพื่อให้ครอบครัว ชุมชน มีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งพาตนเอง พร้อมปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น มีการใช้ความรู้ในการบริหารจัดการหรือแก้ไขปัญหาของตนเอง ครอบครัว ชุมชน ประเทศได้ ดังนั้น การพัฒนาเชิงพื้นที่ ก็คือ การสร้างกระบวนการเรียนรู้และสร้างความเข้าใจในสาเหตุของปัญหาและหาแนวทางแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการร่วมกันกับทุกภาคส่วน เน้นการพัฒนาที่มาจากความต้องการของชุมชน⁴⁰ โดยริเริ่มของพื้นที่ (ชุมชน) อย่างแท้จริงเพื่อกำหนดประเด็นปัญหาหรือความต้องการของพื้นที่ และมีการสร้างเครื่องมือในการหาข้อมูล ความรู้ สร้างกลไกความร่วมมือ เพื่อสามารถจัดการกับประเด็นปัญหาหรือความต้องการของพื้นที่ได้จริง⁴¹ อันทำให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่อย่างยั่งยืน

³⁵ บูรณาการ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www2.si.mahidol.ac.th/>, 2563.

³⁶ ทรัพยากร”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://th.wikipedia.org/>, 2563.

³⁷ ทรัพยากร”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://dict.longdo.com/>, 2563.

³⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

³⁹ การวางแผนเชิงพื้นที่แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.http://newweb.mnre.go.th/>, 2563.

⁴⁰ บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ และการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/>, 2563.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

ดังนั้น การบูรณาการทรัพยากรเชิงพื้นที่ ก็คือ การร่วมมือของหน่วยงาน องค์กร และภาคส่วนอื่นๆ ในการพัฒนารูปแบบและสร้างกลไกการทำงาน เพื่อบริหารทรัพยากรที่มีอยู่ภายใน องค์กร หน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารคน บริหารงบประมาณ หรือบริหารสิ่งที่มีอยู่ตาม สภาพแวดล้อม เพื่อให้ท้องที่ ชุมชน สังคม ประเทศ เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม การบูรณาการทรัพยากรเชิงพื้นที่ จะเกิดประสิทธิผลสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ตามกรอบการพัฒนาระยะยาวยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ได้นั้นระบบราชการ หน่วยงาน องค์กรจะต้องบูรณาการทรัพยากรเชิงพื้นที่ ภายใต้อุปัจจัยดังนี้

2.1 เปิดกว้างและเชื่อมโยงกัน เพื่อให้ทุกส่วนสามารถเข้าถึงข้อมูลในเรื่องนั้นๆ เพื่อแบ่งปันข้อมูล สามารถเชื่อมโยงกระบวนการดำเนินงาน ประสานการทำงานระหว่างหน่วยงาน โดยการบูรณาการอย่างไร้รอยต่อบนแผนการดำเนินงานเดียวกัน⁴²

2.2 ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยการตอบสนองความต้องการประชาชน ในการทำงานเชิงรุก เพื่อค้นหาโอกาสในการสร้างบริการใหม่ๆ ที่สามารถตอบสนองความต้องการที่จะมาถึง เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วผ่านกลไกของดิจิทัลสารสนเทศเทคโนโลยี และเข้าใจถึงความต้องการ เฉพาะรายบุคคล⁴³

2.3 มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย โดยการวางแผนและเตรียมการพร้อมปรับ ความยืดหยุ่นและตอบสนองอย่างทันการณ์ ให้สามารถนำนวัตกรรมในทุกกระบวนการ มาเรียนรู้ และพัฒนาขีดสมรรถนะที่สูงขึ้น⁴⁴

อย่างไรก็ดี ในเรื่องการพัฒนากระบวนการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดแนวทางการปฏิรูประบบการปฏิบัติงานในจังหวัดนารอง 6 จังหวัด พบกรณี ดังนี้

1. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด) จะต้องดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ในฐานะผู้แทนรัฐบาลหรือราชการส่วนกลาง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าและผู้อำนวยการ ตลอดจนถึงบังคับบัญชาข้าราชการภายในจังหวัด และมีสำนักงานจังหวัดเป็นฝ่ายธุรการดำเนินงาน เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัด

2. เนื่องด้วยราชการส่วนภูมิภาค มีหน่วยงานจากส่วนกลางที่มาจากกระทรวง ทบวง กรม ให้ประจำในจังหวัดและหน่วยงานเหล่านั้น ต่างรับนโยบายของกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติในพื้นที่ทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายในจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดขาด ความเป็นเอกภาพในการบริหารงาน (Unity of Command) เนื่องจากระบบราชการในระดับจังหวัด มีความซ้ำซ้อน ทั้งในเรื่องโครงสร้าง ภารกิจ และขั้นตอน ผู้ว่าราชการจังหวัดมีเพียงหน้าที่ ไม่มี อำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการส่วนกลางในภูมิภาค ที่กำหนดให้อำนาจเป็นของปลัดกระทรวง/

⁴² บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ และการพัฒนา เศรษฐกิจชุมชน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/>, 2563.

⁴³ การพัฒนาระบบการทำงานแบบบูรณาการและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.opdc.go.th/>, 2563.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

อธิบดี ในแต่ละกระทรวงนั้นๆ การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีข้อจำกัด โดยส่วนกลาง กำหนดเงื่อนไขการมอบอำนาจ

3. โครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถบริหารงานในลักษณะที่เป็นแผน ยุทธศาสตร์เชิงรุกที่เป็นภารกิจร่วมกันได้เพราะขาดระบบการทำงานที่เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายแบบ บูรณาการซึ่งยึดพื้นที่ภารกิจตามอำนาจหน้าที่และการมีส่วนร่วมโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Area, Function, and Participation)

4. อำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมทางอาญาให้กับประชาชนของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ในฐานะผู้อำนวยการศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดและผู้อำนวยการ ศูนย์ดำรงธรรมอำเภอไม่สามารถใช้อำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่ออำนวยความสะดวกเป็นธรรมทางอาญาให้กับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนได้ดีเพียงพอ

5. มีกฎหมาย/ระเบียบ รวมทั้งระบบตรวจสอบจำนวนมาก ทำให้การทำงานเป็นไป ด้วยความล่าช้า ปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอถูกฟ้องร้อง/ร้องเรียน อันเนื่องมาจากการ ปฏิบัติงานเป็นจำนวนมาก

บุคลากร

ทรัพยากรที่สำคัญ ที่ถือว่าเป็นหัวใจหลักในการดำเนินงานและปฏิบัติการ ขับเคลื่อน เชิงพื้นที่ เพื่อนำนโยบายยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจากส่วนกลางหรือรัฐบาล ให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนา เป้าหมายในการดำเนินงานให้สำเร็จนั้น คือ ทรัพยากรด้าน บุคลากร ที่เป็นกำลังคนภาครัฐ ในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้อย่างยั่งยืน

การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารใช้ศิลปะและ กลยุทธ์ ดำเนินการสรรหา คัดเลือก และบรรจุบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมให้ปฏิบัติงานในองค์กร พร้อมทั้งสนใจพัฒนาบำรุงรักษาให้สมาชิกที่ปฏิบัติงานในองค์กร ได้เพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ มีสุขภาพกายและสุขภาพใจที่ดีในการทำงาน และยังรวมไปถึงการแสวงหาวิธีการที่ทำให้สมาชิก ในองค์กรที่ต้องพ้นจากการทำงานด้วยเหตุทุพพลภาพ เกษียณอายุหรือเหตุอื่นใดในงานให้สามารถ ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข⁴⁵

1. การบริหารราชการบุคลากรของส่วนกลาง

บุคคลในองค์กรของราชการ เรียกว่า ข้าราชการ แบ่งไปตามหน้าที่จึงเรียกต่างกัน เช่น ข้าราชการครู ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร เป็นต้น เป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่ครอบคลุม ทั่วประเทศโดยมีผู้บริหารสูงสุด คือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้น หลักการบริหารงานบุคคลในวงราชการนั้น เริ่มต้นด้วยการกำหนดนโยบายติดตามด้วยการแสวงหา

⁴⁵ การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://thachangnyk.go.th/>, 2563.

และชักจูงบุคคลที่มีความรู้และความสามารถสมัครเข้าทำงาน⁴⁶ และมีกฎหมายที่ใช้แก่บุคคลในองค์กรของราชการ เพื่อให้เป็นแนวทางเดียวกันในการจัดการด้านบุคลากร อาทิ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา⁴⁷ เป็นต้น

ดังนั้น ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจึงแบ่งการศึกษาวิจัยการบริหารบุคลากรภาครัฐออกเป็น 4 ข้อ ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัด และข้าราชการในจังหวัด

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลของสำนักงาน ก.พ. สถิติจำนวนตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในปี 2561 ประเทศไทยมีข้าราชการพลเรือนทั้งสิ้นจำนวน 428,515 ตำแหน่ง แบ่งเป็นตำแหน่งที่มีคนครองจำนวน 393,157 ตำแหน่ง (ร้อยละ 91.75) และเป็นตำแหน่งว่างจำนวน 35,358 ตำแหน่ง (ร้อยละ 8.25) โดยข้าราชการพลเรือนร้อยละ 65.31 ปฏิบัติงานในสังกัดบริหารราชการส่วนภูมิภาค ส่วนอีกร้อยละ 34.69 ปฏิบัติงานในสังกัดบริหารราชการส่วนกลาง⁴⁸

ดังนั้น จากข้อมูลของจำนวนข้าราชการพลเรือนที่มีจำนวนมากและอยู่ในหลายหน่วยงาน รัฐบาลหรือราชการส่วนกลาง จึงวางแนวทางในการบริหารราชการบุคลากรของส่วนกลาง ดังนี้

1.1 ผู้ใช้อำนาจ/หน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารงานบุคคลในส่วนกลาง ได้แก่ รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีผู้มีอำนาจตามกฎหมาย อาจมอบอำนาจได้ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38 ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใด จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย การมอบอำนาจให้ทำนิติกรรมสัญญา ฟ้องคดีและดำเนินคดี หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจหรือที่ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติก็ได้ โดยกำหนดให้มีองค์กรหรือหน่วยงาน (อาทิ สำนักงาน ก.พ.) หรือคณะกรรมการข้าราชการ (อาทิ อ.ก.พ.) ขึ้น เพื่อให้การบริหารทรัพยากรบุคคลให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีคุณธรรมเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล สอดคล้องกับการขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงาน และทิศทางการปฏิรูปประเทศ สอดคล้องกับการขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงานและทิศทางการปฏิรูปประเทศ⁴⁹ และดำเนินงานภายใน ดังนี้

⁴⁶ การบริหารงานบุคคลในองค์กรสมัยใหม่”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.bps.mcu.ac.th/>, 2563.

⁴⁷ การบริหารงานบุคคลในองค์กรสมัยใหม่”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.bps.mcu.ac.th/>, 2563.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

⁴⁹ นโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคล”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.bps.mcu.ac.th/>, 2563

1.1.1 การบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย ตามหลักเกณฑ์วิธีการ ที่กำหนดในกฎ ก.พ. ระเบียบ ก.พ.หรือหนังสือเวียน ก.พ. โดยคำนึงถึงหลักคุณธรรม และหลักธรรมาภิบาลเป็นสำคัญ คือคำนึงถึงความรู้ความสามารถความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ⁵⁰ ได้แก่

1.1.1.1 มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมประจำของสำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย

1.1.1.2 มีการจัดให้มีกลไกการตรวจสอบผลของการบริหารทรัพยากร บุคคลของส่วนราชการเพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นไปตามระบบ คุณธรรม⁵¹

1.1.1.3 มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง การพิจารณาความดีความชอบของบุคลากร และประกาศเผยแพร่หลักเกณฑ์ให้บุคลากรทราบ

1.1.1.4 มีการเผยแพร่ข้อมูลด้านบุคลากรของสำนักงานปลัดกระทรวง มหาดไทย ผ่านช่องทาง Internet มีช่องทางสำหรับแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะการให้บริการ หรือการดำเนินงานในด้านต่างๆ สำหรับรับฟังประเด็นปัญหาการบริหารทรัพยากรบุคคล และกลอง รับฟังความคิดเห็นในการให้บริการของการขอมีบัตรฯ และเหรียญราชการชายแดน⁵²

1.1.1.5 มีการผลักดันให้ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต และขับเคลื่อน แผนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการส่งเสริมคัมครองจริยธรรมในกระทรวง⁵³

1.1.2 การส่งเสริม กำกับ และส่งผลให้บุคลากรในองค์กรปฏิบัติตามกฎหมาย และส่งเสริมจริยธรรม โดยได้มีประกาศนโยบายคุณธรรมและความโปร่งใสเพื่อเป็นมาตรฐาน และเป็นแนวทางปฏิบัติของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งเสริมสร้างค่านิยมร่วมสำหรับ ข้าราชการและบุคลากรขององค์กรให้ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติควบคู่กับกฎ ระเบียบ และข้อบังคับ อื่นๆ ซึ่งยึดถือมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ได้มีการจัดตั้งศูนย์ ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตกระทรวงมหาดไทยขึ้นในโครงสร้างตามกฎหมายกระทรวง ที่มีหน้าที่บูรณาการ และขับเคลื่อนแผนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการส่งเสริมคัมครองจริยธรรมในระดับ กระทรวง⁵⁴

1.1.3 กำหนดให้กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ ในการขับเคลื่อนภารกิจด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงมหาดไทย ในการนโยบายด้านวางแผนการบริหารกำลังคนภาครัฐ ให้สอดคล้องกับ ความจำเป็นในการปฏิบัติภารกิจในปัจจุบัน รวมทั้งเตรียมความพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงบทบาท

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

⁵¹ นโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคล”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.bps.mcu.ac.th/>, 2563.

⁵² เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

⁵³ เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

ภารกิจภาครัฐในอนาคตเพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายขององค์กรที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 แผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการ พ.ศ. 2561-2565 ที่มุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การภาครัฐให้มีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ มีความทันสมัย มีขีดสมรรถนะสูงสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า ยึดหลักธรรมาภิบาล⁵⁵

1.2 อัตรากำลังคนของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย ตามกฎกระทรวงการบางส่วนราชการ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2553 ถึงฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมและมติ อ.ก.พ.กระทรวงมหาดไทย ในการประชุมครั้งที่ 3/2559 เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2559 เห็นชอบให้ปรับปรุงโครงสร้างและอัตรากำลังให้เหมาะสมกับปริมาณงานภารกิจตามอำนาจหน้าที่ โดยให้ราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย กองกลาง กองการเจ้าหน้าที่ กองการต่างประเทศ กองคลัง กองสารสนเทศ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น สำนักตรวจราชการ และเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักนโยบายและแผน สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด ศูนย์ปฏิบัติการข่าวกระทรวงมหาดไทย โดยมีกำลังคนตามแผนภาพที่ 3 – 7, 3 – 8

⁵⁵ นโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคล”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.bps.mcu.ac.th/>, 2563.

ตารางที่ 3-4 ข้อมูลกำลังบุคลากรของส่วนราชการ (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2562)⁵⁶

รายการ	ปีที่ ๒๕๖๒		ปีที่ ๒๕๖๑		ปีที่ ๒๕๖๐	
	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน
๒.๑.๑ อัตรากำลังคน						
๑) ข้าราชการ	๒,๗๘๘	๗๖.๕๙	๒,๙๕๙	๗๖.๙๐	๓,๑๐๕	๗๗.๕๕
๒) ลูกจ้างประจำ	๔๓๗	๑๓.๐๙	๕๐๖	๑๒.๙๗	๕๓๓	๑๒.๗๖
๓) ลูกจ้างชั่วคราว	๐	๐.๐๐	๐	๐.๐๐	๐	๐
๔) พนักงานราชการ	๓๘๐	๑๐.๕๒	๓๙๕	๑๐.๑๓	๓๘๘	๙.๖๙
ผลรวมกำลังคน	๓,๖๐๕	๑๐๐.๐๐	๓,๘๖๐	๑๐๐.๐๐	๔,๐๒๖	๑๐๐.๐๐
๒.๑.๒ การเคลื่อนไหวของข้าราชการ						
๑) การเข้ารับราชการ	๑๔๕	๑๐๐.๐๐	๑๘๓	๑๐๐.๐๐	๒๓๙	๑๐๐.๐๐
- บรรจุใหม่	๔๘	๓๓.๑๐	๑๓๙	๗๕.๙๖	๑๖๙	๗๐.๗๑
- รับโอน	๙๗	๖๖.๙๐	๔๔	๒๔.๐๔	๖๙	๒๘.๘๗
- บรรจุกลับ	๐	๐.๐๐	๐	๐.๐๐	๓	๐.๕๒
- การเข้ารับราชการตาม มาตรา ๕๖	๐	๐.๐๐	๐	๐.๐๐	๐	๐
๒) การสูญเสียข้าราชการ	๒๒๙	๑๐๐.๐๐	๒๑๓	๑๐๐.๐๐	๒๐๖	๑๐๐.๐๐
- ลาออก	๘๐	๓๕.๙๓	๕๓	๒๐.๓๘	๖๓	๓๐.๕๘
- ให้โอน	๒๙	๑๒.๖๗	๔๖	๒๑.๘๐	๔๓	๒๐.๘๗
- เกษียณอายุ	๑๓๘	๕๙.๕๓	๑๒๐	๕๖.๘๗	๑๐๐	๔๘.๕๕
- อื่น ๆ	๒	๐.๘๗	๒	๐.๙๕	๐	๐

สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย

รายการ	ปีที่ ๒๕๖๒		ปีที่ ๒๕๖๑		ปีที่ ๒๕๖๐	
	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน
๒.๑.๑ อัตรากำลังคน						
๑) ข้าราชการ	๑๒	๑๐๐.๐๐	๑๓	๑๐๐.๐๐	๑๔	๑๐๐.๐๐
๒) ลูกจ้างประจำ	-	-	-	-	-	-
๓) ลูกจ้างชั่วคราว	-	-	-	-	-	-
๔) พนักงานราชการ	-	-	-	-	-	-
ผลรวมกำลังคน	๑๒	๑๐๐.๐๐	๑๓	๑๐๐.๐๐	๑๔	๑๐๐.๐๐

ที่มา : “แบบรายงาน การบริหารทรัพยากรบุคคล ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ของสำนักงาน ปลัดกระทรวง และสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย”. (ออนไลน์), 2563.

⁵⁶ แบบรายงาน การบริหารทรัพยากรบุคคล ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ของสำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http:// www.personnel.moi.go.th/](http://www.personnel.moi.go.th/), 2563.

ตารางที่ 3-5 ข้อมูลข้าราชการของส่วนราชการ⁵⁷

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

รายการ	ปีที่ ๒๕๖๒			ปีที่ ๒๕๖๑			ปีที่ ๒๕๖๐		
	กรอบ ที่มี	จำนวน (คน)	อัตรา ว่าง	กรอบ ที่มี	จำนวน (คน)	อัตรา ว่าง	กรอบ ที่มี	จำนวน (คน)	อัตรา ว่าง
๑. บริหาร	๒๙๗	๒๕๕	๑๔.๑๔	๒๙๗	๒๖๗	๑๐.๑๐	๒๖๘	๒๖๖	๐.๗๕
๒. อำนวยการ	๙๑	๘๖	๕.๔๙	๙๑	๘๙	๒.๒๐	๙๑	๙๑	๐.๐๐
๓. วิชาการ	๒,๒๐๒	๑,๙๔๖	๑๑.๖๓	๒,๑๙๓	๒,๐๔๓	๖.๘๔	๒,๑๒๒	๒,๐๙๖	๑.๒๖
๔. ทั่วไป	๖๓๐	๕๑๐	๑๙.๐๕	๖๕๖	๖๐๐	๘.๕๔	๗๓๒	๖๕๒	๑๐.๙๓
รวม	๓,๒๒๐	๒,๗๙๗	๑๓.๑๔	๓,๒๓๗	๒,๙๙๙	๗.๓๕	๓,๒๑๓	๓,๑๐๕	๓.๓๖

สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย

รายการ	ปีที่ ๒๕๖๒			ปีที่ ๒๕๖๑			ปีที่ ๒๕๖๐		
	กรอบ ที่มี	จำนวน (คน)	อัตรา ว่าง	กรอบ ที่มี	จำนวน (คน)	อัตรา ว่าง	กรอบ ที่มี	จำนวน (คน)	อัตรา ว่าง
๑. บริหาร	-	-	-	-	-	-	-	-	-
๒. อำนวยการ	๑	๑	๐	๑	๑	๐	๑	๑	๐
๓. วิชาการ	๑๓	๖	๕๓.๘๕	๑๓	๘	๓๘.๔๖	๑๓	๘	๓๘.๔๖
๔. ทั่วไป	๖	๕	๑๖.๖๗	๖	๔	๓๓.๓๓	๖	๕	๑๖.๖๗
รวม	๒๐	๑๒	๔๐.๐๐	๒๐	๑๓	๓๕.๐๐	๒๐	๑๔	๓๐.๐๐

ที่มา : “แบบรายงาน การบริหารทรัพยากรบุคคล ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ของสำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย”. (ออนไลน์), 2563.

⁵⁷ แบบรายงาน การบริหารทรัพยากรบุคคล ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ของสำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.personnel.moi.go.th/>, 2563.

2. การบริหารราชการบุคลากรของส่วนภูมิภาค

กลไกทางการปกครองในการนำนโยบายของรัฐสู่การปฏิบัติส่วนภูมิภาค ให้ประสบความสำเร็จ เพื่อบริการสาธารณะให้ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ตรงความพึงพอใจนั้น ราชการส่วนกลางจะต้องแบ่งอำนาจการปกครองของส่วนกลางมายังราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งจะมีผู้แทนจากการบริหารราชการส่วนกลางไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค โดยจะต้องนำแนวทางในการดำเนินการบริหารงานบุคคลของส่วนกลางที่ตราเป็นกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มาบังคับใช้ในพื้นที่และยังต้องบริหารงานบุคคลภายในราชการส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องด้วย โดยมีการดำเนินการ ดังนี้

2.1 ผู้ที่ใช้อำนาจ/หน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารงานบุคคลในส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด⁵⁸ (ซึ่งจะกล่าวต่อไปในข้อที่ 4.3) ที่จะต้องบริหารงานบุคคลภายใต้เงื่อนไข กฎ ระเบียบของราชการส่วนกลางบนพื้นฐานความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีคุณธรรมเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล สอดคล้องกับการขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงาน และทิศทางการปฏิรูปประเทศ สอดคล้องกับการขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงานและทิศทางการปฏิรูปประเทศเช่นเดียวกับส่วนกลางแล้ว ยังมีอำนาจในราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

2.1.1 การบรรจุ แต่งตั้ง และลงโทษข้าราชการในราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัดตามกฎหมายและปลัดกระทรวงปลัดทบวงหรืออธิบดีมอบหมาย และเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในราชการส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 54 มาตรา 55 และมาตรา 57 (9) ผู้ว่าราชการจังหวัด จึงมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล ซึ่งรวมถึงการมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติสำหรับข้าราชการในราชการส่วนภูมิภาคได้⁵⁹

2.1.2 การบรรจุ และแต่งตั้งข้าราชการระดับ 7 ลงมาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2534 มาตรา 52 (7) ส่วนระดับเหนือกว่านั้น ซึ่งเป็นอำนาจของอธิบดีหรือปลัดกระทรวงที่อาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38⁶⁰ ในการสั่ง การอนุญาต

⁵⁸ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่อาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.mahadthai.com/>, 2563.

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

⁶⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38 อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่นหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย

2.1.3 การเลื่อนเงินเดือนข้าราชการระดับ 7 ลงมา คณะรัฐมนตรีอาจมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งเลื่อนได้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาตรา 73 ส่วนตำแหน่งอื่น หัวหน้าส่วนราชการอื่นๆ ก็อาจมอบอำนาจได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 มาตรา 38⁶¹

อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคยังอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาส่วนกลางโดยเฉพาะในเรื่องของการบริหารงานบุคคล ปัจจุบันมีการแบ่งมอบอำนาจตัดสินใจในเรื่องนี้มากขึ้น โดยราชการส่วนภูมิภาคได้รับมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเฉพาะบางเรื่องบางประการเท่านั้น การบริหารราชการส่วนกลาง มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำวินิจฉัยสั่งการของส่วนภูมิภาคได้ ฉะนั้นผู้มีอำนาจสั่งการขั้นสุดท้ายก็คือราชการส่วนกลางนั่นเอง ซึ่งในปัจจุบัน การบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้รับการแบ่งมอบอำนาจการตัดสินใจ จากการบริหารราชการส่วนกลางในด้าน การบริหารองค์การ การบริหารงานบุคคลและการบริหารองค์การ ทำให้การตัดสินใจมีความรวดเร็ว และตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น

2.1.4 การส่งเสริม กำกับ และส่งผลให้บุคลากรในองค์กรปฏิบัติตามกฎหมาย และส่งเสริมจริยธรรม โดยได้มีประกาศนโยบายคุณธรรมและความโปร่งใส แสดงเจตจำนงการบริหารงานด้วยความสุจริตของจังหวัด ให้หัวหน้าส่วนราชการและบุคลากรในส่วนภูมิภาคได้ยึดถือเช่นเดียวกับส่วนกลาง

2.1.5 ให้จังหวัดมีองค์กรหรือคณะกรรมการต่างๆ เพื่อสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด ช่วยเหลือ ให้คำปรึกษา เสนอแนะ แนวทางการบริหารจัดการจังหวัดในเรื่องต่างๆ อาทิ คณะกรรมการจังหวัด คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) คณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบายสานพลังประชารัฐประจำจังหวัด (คสป.) เป็นต้น

2.1.6 กำหนดให้สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่ในการขับเคลื่อนภารกิจด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของจังหวัดและกระทรวงมหาดไทย ในการจัดโครงการ/กิจกรรมเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการจัดเก็บปริมาณงาน การปฏิบัติภารกิจตามตัวชี้วัดดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัด

⁶¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38 อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

รองผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับความจำเป็นในการปฏิบัติการกิจของจังหวัด ในปัจจุบัน รวมทั้งเตรียมความพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงบทบาทภารกิจภาครัฐในอนาคต เพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายของจังหวัดที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลภายใต้ยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด

2.2 อัตรากำลังของราชการส่วนภูมิภาค เนื่องด้วยราชการบริหารส่วนกลาง ได้มอบอำนาจให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปฏิบัติงานในพื้นที่ จึงมีอัตรากำลังจากกระทรวง ทบวง กรม อยู่ในราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด) 30 หน่วยงาน และราชการที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง 65 หน่วยงาน ได้แก่

2.2.1 สังกัดกระทรวงมหาดไทย 6 หน่วยงาน ประกอบด้วย สำนักงานจังหวัด ที่ทำการปกครองจังหวัด สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานโยธาธิการ และผังเมืองจังหวัด สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

2.2.2 สังกัดกระทรวง ทบวง กรม อื่นๆ 24 หน่วยงาน ประกอบด้วย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานคลังจังหวัด สำนักงานสหกรณ์จังหวัด สำนักงานประมงจังหวัด สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด สำนักงานเกษตรจังหวัด สำนักงานพาณิชย์จังหวัด สำนักงานขนส่งจังหวัด สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ที่ทำการสถิติจังหวัด สำนักงานแรงงานจังหวัด สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด สำนักงานประกันสังคมจังหวัด สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด สำนักงานสถิติจังหวัด เรือนจำจังหวัด ตำรวจภูธรจังหวัด สำนักงานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมจังหวัด สำนักงานทางหลวงชนบท สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด

2.2.3 ราชการในจังหวัดที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง ประกอบด้วย

2.2.3.1 รัฐวิสาหกิจ (การประปาส่วนภูมิภาคจังหวัด การประปาส่วนภูมิภาค การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัด การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ชกส. โทรศัพทจังหวัด สำนักงานบริการ โทรศัพทจังหวัด ๓.ออมสิน ๓.กรุงไทย จำกัด ๓.ทหารไทย จำกัด ๓.อาคารสงเคราะห์ ไปรษณีย์โทรเลข

2.2.3.2 สังกัดกระทรวง ทบวง กรม อื่น (โครงการชลประทาน ศูนย์ การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัดสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์จังหวัด สถานีประมงน้ำจืด วิทยาลัยเทคนิค สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หมวดการทาง สำนักงานคุมประพฤติจังหวัด ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน จังหวัด สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัด ศูนย์กีฬาแห่งประเทศไทย วิทยาลัยการอาชีพ ศูนย์การท่องเที่ยวกีฬาและนันทนาการ ศูนย์เพาะชำกล้าไม้จังหวัด สำนักงาน การค้าภายในจังหวัด สำนักงานประกันภัยจังหวัด สำนักงานองค์การกลางเพื่อเกษตรกรจังหวัด สำนักงานบังคับคดีจังหวัด สถานีพัฒนาที่ดิน สำนักงานสรรพากรพื้นที่ สำนักงานรักษารักษพื้นที่ สำนักงานบำรุงทาง สำนักงานธุรกิจพลังงาน สำนักงานยุติธรรมจังหวัด สำนักงานพัฒนาพลังงาน ทดแทนและอนุรักษ์พลังงานพื้นที่

2.2.3.3 หน่วยงานอิสระ (ศาลจังหวัด สำนักงานอัยการจังหวัด ศาล อุทธรณ์ ศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง) เป็นต้น

สำหรับกรณีจำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงานในสังกัดราชการส่วนภูมิภาคนั้น ผู้วิจัยจะกล่าวต่อไปในหัวข้อข้าราชการในจังหวัด

3. ผู้ว่าราชการจังหวัด : ที่มา และการบริหารงานในพื้นที่

3.1 ที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัด นั้น ตามกฎหมายในมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทที่สำคัญในพื้นที่จังหวัดโดยถือว่าเป็นผู้ดำเนินงานหลักในการบริหารงานของจังหวัด โดยเป็นหัวหน้าทีมประสานการทำงานในทุกภาคส่วนในจังหวัดให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่กำหนดไว้

3.2 การบริหารงานในพื้นที่จังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 7 พ.ศ. 2550 ดังนี้

3.2.1 บริหารราชการตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และตามแผนพัฒนาจังหวัด

3.2.2 บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

3.2.3 บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวง ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

3.2.4 กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใดๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

3.2.5 ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัด หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

3.2.6 เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง หรือเสนอขอจัดตั้งงบประมาณ ต่อสำนักงบประมาณตามมาตรา 52 วรรคสาม และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

3.2.7 กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

3.2.8 กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

3.2.9 บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด ตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

ในบรรดาอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่กล่าวไปแล้ว หากจะต้องมีการ ยกเว้น จำกัด หรือตัดทอน อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการในจังหวัด หรือให้ข้าราชการของส่วนราชการใดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 58 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการตัดสินใจเพื่อบริหาร ราชการ ตามระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดความประหยัด ลด ขั้นตอนในการปฏิบัติราชการ และสามารถตอบสนองความต้องการของ ประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็วมาก ยิ่งขึ้น โดยราชการส่วนกลางจะมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการ จังหวัด บริหารงานในพื้นที่อย่างเพียงพอและเหมาะสม ใน 3 ด้าน คือ อำนาจด้านการบริหารงาน บุคคล อำนาจด้านการบริหารงบประมาณ และอำนาจด้านการวินิจฉัยสั่งการ พิจารณา อนุมัติ อนุญาต ตามกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

4. ข้าราชการในจังหวัด

ข้าราชการ คือ บุคคลซึ่งรับการบรรจุแต่งตั้งให้รับราชการปฏิบัติหน้าที่ และ รับเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ของประเทศไทย⁶² และให้ไปรับราชการหรือปฏิบัติ ราชการในพื้นที่จังหวัด 76 จังหวัด โดยมีหน้าที่ปฏิบัติกิจการสาธารณะทุกประเภทที่รัฐจัดทำ เพื่อสนองความต้องการหรือผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนพลเมืองในประเทศหรืออำนวยความสะดวกหรือบริการให้แก่ประชาชน

⁶² “ข้าราชการไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://th.wikipedia.org/>, 2563.

กรณีข้าราชการในจังหวัดนี้ จะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าส่วนราชการและผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่ได้กล่าวมาแล้ว และจะต้องปฏิบัติตามข้อสั่งการ นโยบายการบริหารราชการของราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลาง โดยผู้วิจัยจะเน้นไปที่ข้าราชการในจังหวัดฝ่ายพลเรือน ซึ่งทำหน้าที่ในทางบริหารหรือปกครองภายในพื้นที่จังหวัด เนื่องจากเป็นผู้มีความสัมพันธ์ในระดับใกล้ชิดกับประชาชน และใกล้ชิดกับการนำนโยบายไปขับเคลื่อนในพื้นที่ ทำให้การบริหารราชการในพื้นที่เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งมีกรอบอัตรากำลังแผนภาพที่ 3 - 6 และแผนภาพที่ 3 - 7

อย่างไรก็ดี ในเรื่องการบริหารบุคลากรของกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดแนวทางการปฏิรูประบบการปฏิบัติงานในจังหวัดนาร่อง 6 จังหวัด พบกรณี ดังนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดเอกภาพในการบริหารงานบุคคลในระหว่างหัวหน้าส่วนราชการสังกัดภูมิภาค และข้าราชการสังกัดส่วนกลาง

2. การบริหารงานบุคคลของราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด) ขาดความพร้อมในเรื่องโครงสร้างและอัตรากำลังที่เหมาะสม กล่าวคือ อัตรากำลังในการปฏิบัติงานจริงไม่เป็นไปตามโครงสร้างและอัตรากำลังที่กำหนดไว้ในแต่ละจังหวัด (อัตรากำลังน้อย งานมาก) เจ้าหน้าที่ยังไม่สามารถปฏิบัติงานรองรับกับภารกิจได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากเจ้าหน้าที่หนึ่งรายรับผิดชอบหลายงาน

3. บุคลากรของจังหวัดไม่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจ ความเชี่ยวชาญ หรือมีพื้นฐานความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับงานที่ได้รับมอบหมายหรือตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ งบประมาณยังไม่เพียงพอต่อการพัฒนาบุคลากรเพื่อรองรับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด ดังนั้น การอบรมให้ความรู้ความเข้าใจ เสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม พฤติกรรมที่เหมาะสม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้มีความรู้ก็จะทำให้สามารถพัฒนาและใช้บุคลากรได้อย่างเหมาะสมอีกด้วย

ตารางที่ 3-6 ข้าราชการในจังหวัด⁶³

หน่วยงาน	ข้าราชการ	ลูกจ้างประจำ	พนักงานราชการ	ลูกจ้างชั่วคราว	ลูกจ้างชั่วคราว(จ้าง)	รวม ทั้งหมด
	จำนวน (คน)	จำนวน (คน)	จำนวน (คน)	จำนวน (คน)	จำนวน (คน)	
1 สำนักงานจังหวัดนครสวรรค์	30	4	4	0	26	64
2 สำนักงานประชาสัมพันธ์ จ.นว.	4	2	0	0	1	7
3 สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง จ.นว.	15	6	7	0	3	31
4 สำนักงานแรงงาน จ.นว.	6	2	1	0	2	11
5 สำนักงานปฏิรูปที่ดิน จ.นว.	17	0	4	3	11	35
6 สำนักงานบังคับคดี จ.นว.	7	1	11	6	4	29
8 สำนักงานปศุสัตว์ จ.นว.	28	4	45	0	14	91
9 สำนักงานวัฒนธรรม จ.นว.	26	0	0	0	8	34
10 สำนักงานพลังงาน จ.นว.	6	0	0	0	0	6
11 สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จ.นว.	36	0	2	0	5	43
12 ที่ทำการปกครองจังหวัด นว.	184	4	29	0	83	300
13 สนง.ทรัพยากรธรรมชาติ จ.นว.	15	0	4	3	5	27
14 สนง.การท่องเที่ยวและกีฬา จ.นว.	3	1	0	0	22	26
15 สนง.ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ จ.นว.	23	5	16	0	0	44
16 สำนักงานพาณิชย์ จ.นว.	13	2	3	0	13	31
17 สำนักงานคลัง จ.นว.	14	0	2	1	0	17
18 สำนักงานสาธารณสุข จ.นว.	2021	152	533	800	18	3524
19 สำนักงานพัฒนาชุมชน จ.นว.	102	1	4	0	2	109
20 สนง.สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จ.นว.	12	1	3	0	5	21
21 สำนักงานอุตสาหกรรม จ.นว.	14	1	2	1	9	27
22 สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงฯ จ.นว.	13	1	20	0	9	43
23 สำนักงานคุมประพฤติ จ.นว.	13	3	20	4	4	44
24 สนง.เกษตรและสหกรณ์ จ.นว.	9	0	5	0	5	19
25 สนง.สถิติ จ.นว.	5	0	11	7	1	24
26 สนง.พระพุทธศาสนา จ.นว.	12	0	0	0	3	15
27 สนง.ขนส่ง จ.นว.	54	3	23	1	14	95
28 สนง.ประกันสังคม จ.นว.	20	2	4	35	0	61
29 สำนักงานที่ดิน จ.นว.	159	11	4	4	58	236
30 สนง.จัดหางาน จ.นว.	7	3	5	5	6	26
31 สนง.สหกรณ์ จ.นว.	29	8	13	0	5	55
32 สนง.เกษตร จ.นว.	129	10	20	0	15	174
33 สนง.ยุติธรรม จ.นว.	3	0	1	4	0	8
34 รพ.สปร.	1107	158	512	375	0	2152
รวม	4136	385	1308	1249	351	7429

ที่มา : กลุ่มงานบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงานจังหวัดนครสวรรค์

⁶³ บุคลากรของส่วนราชการในจังหวัดนครสวรรค์ ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2562.

ตารางที่ 3-7 ข้าราชการในสำนักงานจังหวัดนครสวรรค์⁶⁴

รายชื่อข้าราชการ ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ และลูกจ้างชั่วคราว (สนจ.นว.)

ที่	ชื่อ	สกุล	ที่	ชื่อ	สกุล
หัวหน้าสำนักงานจังหวัดนครสวรรค์			ลูกจ้างประจำ		
๑	นางนภาภรณ์	โลหะเวช	๓๒	นายสุเกียรติ	โพคำ
หน่วยงานตรวจสอบภายใน			๓๓	นางแสงจันทร์	บัวเรียง
๒	นางวัฒนา	ผะอบทิพย์	๓๔	นางเก็จากัญจน์	บำรุง
๓	นางสาวธนะภา	ทรัพย์สกุล	พนักงานราชการ		
กลุ่มงานอำนวยการ			๓๕	นางทัศนีย์	คุ้มสมบัติ (บค.)
๔	นายสามารถ	นิภาพันธ์	๓๖	น.ส.จริญญา	สมานเขตกิจ (บค.)
๕	น.ส.ณัฐภัทร์	สินพัฒน์ทวี	๓๗	นายเทียนชัย	กันทะ (ยศ.)
๖	น.ส.ปวีณา	เนมรตาท้อง	๓๘	น.ส.อรระวี	หมวกเอี่ยม
๗	น.ส.วิชรี	ศรีวรรณ	ลูกจ้างชั่วคราว		
๘	นางสาวปวีศา	จันทร์วังโป่ง	๓๙	น.ส.พินดา	เรียบสำเร็จ (สคป)
๙	นางสาวชนิษฐา	กอดสอาด	๔๐	นายรณกร	ศรีสุวรรณ (สคป.)
๑๐	น.ส.सानิต	ศรีเกษมโยภาส	๔๑	น.ส.ลลิตา	หล้าสุด (ศตธ.)
๑๑	นางสโรชา	คำมิ่ง	๔๒	นายณัฐกิตติ	รุ่งรัตน์ (ศตธ)
๑๒	นายพรเทพ	แสงประเสริฐ	๔๓	นายธีรภวิศ	คันศรวลีษฐ์ (ศตธ.)
๑๓	นายฤทธิยะวรรณ	ฤทธิเต็ม	๔๔	น.ส.ธนชชา	เกษอินทร์ (ศตธ.)
กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด			๔๕	น.ส.นิศาชล	แก้วจรรยา (ศตธ.)
๑๔	นางสาววิชรี	เรืองฤทธิ	๔๖	น.ส.จิตสุภา	วัชรประดิษฐ์ (ศตธ.)
๑๕	นายเขวาลิตย์	ชมวิจิตร	๔๗	น.ส.สุรัตน์	นาควิเศษ (อก.)
๑๖	นายพิชัย	คำชม	๔๘	น.ส.วราภรณ์	คุ้มพลอย (อก.)
๑๗	น.ส.อภิรดี	แก่งไทย	๔๙	น.ส.พรศรี	การุณอุทัยศิริ (อก.)
๑๘	นายไกรสิทธิ์	สุขรักษ์	๕๐	นายพิชญ	สุขยีนง (อก.)
๑๙	นางสาวสุภัค	วงศ์ไวยากรณ์	๕๑	นางพรกนก	เข็มทอง (อก.)
กลุ่มงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด			๕๒	น.ส.หทัยชนก	แพลอย (อก.)
๒๐	นายสันทัศน์	ทัศน์ธิ	๕๓	นางกนกวรรณ	อุฤทธิ์ (อก.)
๒๑	นายธนวัฒน์	ยิ้มเข้ม	๕๔	นายอนุวัฒน์	ม่วงเกลี้ยง (อก.)
๒๒	น.ส.ทิพรรัตน์	บุญปล้อง	๕๕	น.ส.แสงทิพย์	ศรีเพชร (อก.)
๒๓	น.ส.วิวรรณ	ทองแพ	๕๖	นายสุชาติ	นาควิเศษ (อก.)
๒๔	น.ส.ชินจิตต์	จอมศรี	๕๗	นายทักษิณ	โลหะเวช (อก.)
๒๕	น.ส.พรทิพย์	แก้วหนองยาง	๕๘	นายจิตินัย	มณีรอด (อก.)
กลุ่มงานบริหารทรัพยากรบุคคล			๕๙	น.ส.วรรณวิสา	ชนะภัย (อก.)
๒๖	น.ส.จินดานันท์	หมูปยัคฆ์	๖๐	นายสถิต	โพธิ์หลวง (อก.)
๒๗	ส.ต.ต.เสาวลักษณ์	ไวสาริกรรม	๖๑	นายธีรวัต	เป็รียบสม (อก.)
๒๘	น.ส.พรพิมล	ขวัญศรีทองมัน	๖๒	น.ส.วราภรณ์	บุญดี (บุคคล)
ข้าราชการช่วยราชการ			๖๓	น.ส.ณัฐภา	ภราดรปัญญา (บุคคล)
๒๙	น.ส.ธนัญญา	อุ่มเอี่ยม (ส.ป.มท.)	๖๔	นางปราณีชาติ	สถาพรพิบูลย์ (ยศ)
๓๐	นายศศิกิจจามันธุ์	คณณิน (กษ.)	๖๕	น.ส.สุภาวดี	ช่อม่วง (ยศ)
๓๑	นางนาคยา	กิตติพงษ์พัฒนา (เลขาฯรอง ๓)	๖๖	น.ส.อิงอร	เอกอภิสิทธิ์ (ยศ.)

ที่มา : กลุ่มงานบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงานจังหวัดนครสวรรค์

⁶⁴ อัตรากำลังผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานจังหวัดนครสวรรค์ ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2562

สรุป

จากการศึกษาความสัมพันธ์งาน งบประมาณ ระบบ และบุคลากรในราชการบริหารส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค กลุ่มจังหวัด จังหวัด ตลอดจนโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานในส่วนต่างๆ ภายในจังหวัด ในท้องที่ ผู้วิจัยสามารถสรุปความสัมพันธ์การบริหารราชการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในกรณีของกระทรวงมหาดไทยได้ดังนี้

1. ระบบงานภารกิจอำนาจหน้าที่ในกระทรวงมหาดไทย มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น ส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค โดยกำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีแนวทางการบริหารราชการในส่วนกลางแบบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางโดยอำนาจบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการสูงสุดจะอยู่ที่รัฐบาลในส่วนกลาง มีหน้าที่กำหนดทิศทางเสนอแนะ นโยบาย กำหนดมาตรฐาน กฎระเบียบ สั่งการ พร้อมทั้งศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ดำเนินกิจกรรมที่มีความสำคัญเพื่อนำมาพัฒนาประเทศ ผ่านกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด) นั้นใช้แบบการแบ่งอำนาจ คือ การที่ราชการส่วนกลางแบ่ง/มอบอำนาจการบังคับบัญชา การตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคไปปฏิบัติและให้มีหน้าที่หลักในการบริหารจัดการขับเคลื่อนงานราชการในจังหวัด ตลอดจนคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือและบังคับใช้กฎหมายภายในจังหวัด ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ เพื่ออำนวยประโยชน์สุขแก่ประชาชนในพื้นที่และจะต้องไม่ขัดต่อนโยบายของส่วนกลางหรือกฎหมายของประเทศ ผ่านจังหวัด/อำเภอ (ผู้ปฏิบัติงานระบบภูมิภาค) ตำบล/หมู่บ้าน (ผู้ปฏิบัติงานระบบท้องที่) ซึ่งถือว่าการบริหารงานในจังหวัดเป็นแบบมาตรฐานเดียวกันทุกจังหวัด

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า ราชการส่วนภูมิภาคมีปริมาณงานที่หลากหลายและมีปริมาณงานจำนวนมาก เนื่องจากต้องรับนโยบายตามที่ราชการส่วนกลางจะได้มอบไว้ให้หน่วยงานที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ใช้เป็นตัวแทนหรือผู้แทนการเชื่อมโยงนโยบายจากส่วนกลางผ่านกระทรวงมาปฏิบัติงานในพื้นที่ระดับจังหวัดและอำเภอ แต่ยังมีขาดกลไกหรือเครื่องมือสำหรับการทำงานเชิงพื้นที่ เนื่องจากไม่มีการบริหารงานแบบเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายบูรณาการที่ครอบคลุมพื้นที่และสร้างการมีส่วนร่วมของหน่วยงาน พร้อมทั้งยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง จึงต้องมีการพัฒนาระบบความร่วมมือเพื่อสร้างฐานข้อมูล ในพื้นที่และนำเทคโนโลยีสารสนเทศดิจิทัลมาประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงานเทียบได้กับมาตรฐานสากล มีลักษณะเปิดกว้าง เชื่อมโยงถึงกันและเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม

2. ระบบงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณในส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย มีการจัดสรรประมาณรายจ่ายตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยกำหนดให้สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่จัดทำงบประมาณแผ่นดินเพื่อเสนอนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี พิจารณานุมัติ ก่อนที่รัฐบาลจะนำเสนอรัฐสภา เพื่อพิจารณานุมัติให้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีหน้าที่จัดสรรงบประมาณของชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และประเทศชาติ โดยจัดสรรออกมาในรูปแบบของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมของรัฐเพื่อการพัฒนาประเทศ และกิจการที่จำเป็นทั้งหมด รวมทั้งจะต้องดูแลให้การใช้จ่ายงบประมาณ

แผ่นดินเป็นไปอย่างประหยัดที่สุดไม่ให้เกิดการรั่วไหลหรือสูญเสียไปโดยเปล่าประโยชน์⁶⁵ อีกด้วย ทั้งนี้ ส่วนราชการจะต้องจัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณเสนอให้สำนักงบประมาณเห็นชอบก่อนทำการจ่ายหรือก่อนนี้ผู้กักพัน โดยเสนอมาให้รูปแบบของแผนพัฒนาจังหวัด/ กลุ่มจังหวัด ภาค ตามกรอบวงเงินการจัดสรรงบประมาณ (ไม่น้อยกว่า 1.5 เท่าไม่เกิน 2 เท่าของกรอบวงเงิน) ซึ่งมีรายละเอียดขั้นตอนการดำเนินการตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2.1 และข้อ 2.2 พร้อมจัดทำระบบประมวลผลทางอินเทอร์เน็ต (eMENSOCR/ PADME) เพื่อให้ผู้บริหาร/หัวหน้าหน่วยงาน สามารถตรวจสอบปัญหาอุปสรรค เสนอแนะ สั่งการ ในการดำเนินโครงการได้

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า งบประมาณ ที่ได้รับจัดสรรในราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น เป็นไปตามโครงการ/แผนพัฒนาจังหวัด/จังหวัด ที่ได้จัดส่งให้ราชการส่วนกลางพิจารณาจัดทำงบประมาณประจำปีในแต่ละปี โดยผู้อนุมัติไม่เห็นความเป็นไปของในพื้นที่ท้องที่ขอรับงบประมาณ ทำให้งบประมาณไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้งบประมาณรายจ่ายไม่ตรงกับความต้องการของจังหวัด และไม่ได้กำหนดวงเงินที่ชัดเจนคงมีเพียงลักษณะแบ่งเฉลี่ยให้เท่ากันทุกจังหวัด ส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับภารกิจของจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ประกอบกับระบบการติดตามยังขาดความพร้อมของเจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานที่เข้าใจอย่างแท้จริง

3. ระบบการปฏิบัติตามโครงสร้างและรูปแบบการบริหารงานจังหวัด มีการกำหนดให้มีหน่วยงานภายในจังหวัดที่ทำหน้าที่เป็นราชการทั่วไปของจังหวัด และมีส่วนราชการอื่นที่กระทรวง ทบวง กรม ส่งมาปฏิบัติราชการประจำในจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบส่วนราชการต่าง ๆ ในการบูรณาการทรัพยากรความร่วมมือเชิงพื้นที่ในการพัฒนารูปแบบและสร้างกลไกการทำงาน เพื่อบริหารทรัพยากรที่มีอยู่ภายในองค์กร หน่วยงานไม่ว่าจะเป็นการบริหารคน บริหารงบประมาณ หรือบริหารสิ่งที่มีอยู่ตามสภาพแวดล้อม เพื่อให้ท้องที่ชุมชน สังคม ประเทศ เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ตามกรอบการพัฒนาระยะยาวยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 3.1 และข้อ 3.2

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด) จะต้องดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล และประสานการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานจากส่วนกลางที่มาประจำในจังหวัด ซึ่งมีหน่วยงานมากกว่าหน่วยงานในภูมิภาคไม่สามารถบริหารงานในลักษณะที่เป็นแผนยุทธศาสตร์เชิงรุกที่เป็นภารกิจรวมกันได้ ดังนั้น การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดจึงขาดความเป็นเอกภาพ Unity of Command เพราะขาดระบบการทำงานที่เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายแบบบูรณาการซึ่งยึดพื้นที่ภารกิจตามอำนาจหน้าที่และการมีส่วนร่วมโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Area, Function, and Participation)

⁶⁵ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่อาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : www.mahadthai.com/, 2563.

4. ระบบคนหรือบุคลากร หรือเจ้าหน้าที่รัฐในระบบราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค มีการวางแผนงานในการดำเนินงานบนพื้นฐานการบริหารทรัพยากรบุคคล ให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีคุณธรรมเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล สอดคล้องกับการขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงาน และทิศทางการปฏิรูปประเทศ ซึ่งมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการต่างๆ หรือหน่วยงาน องค์กร เพื่อรับผิดชอบและให้คำปรึกษา ตลอดจนกลั่นกรอง วางแผนการบริหารกำลังคนภาครัฐ อัตรากำลัง ตลอดจนผู้ใช้อำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด) มีอัตรากำลังในการปฏิบัติงานจริงในจังหวัดน้อยกว่าโครงสร้างและอัตรากำลังที่กำหนดไว้ในแต่ละจังหวัด และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานรับผิดชอบหลายงาน บางเรื่องไม่มีความรู้ ขาดความเข้าใจ ขาดความเชี่ยวชาญ หรือมีพื้นฐานความรู้ความสามารถที่ไม่เหมาะสมกับงานที่ได้รับมอบหมายหรือตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม กระทรวงมหาดไทย ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2561-2565 ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ภาครัฐสามารถตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชนที่หลากหลายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากประชาชน ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ ได้กำหนดให้มีการดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและสร้างความเข้มแข็งของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ โดยให้มีการดำเนินการจัดทำรูปแบบจังหวัดพันธุ์ใหม่ (High Performance Province) ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีความคล่องตัวในการบริหารระบบงาน ระบบเงิน และระบบกำลังคน และมีการนำร่องรูปแบบจังหวัดพันธุ์ใหม่ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ศึกษา รูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการในจังหวัดที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อนำไปกำหนดรูปแบบการพัฒนาจังหวัดพันธุ์ใหม่ (High Performance Province) และแต่งตั้งคณะทำงานดำเนินการจัดทำรูปแบบการบริหารจัดการจังหวัดพันธุ์ใหม่ เพื่อเป็นการเตรียมการพัฒนาจังหวัดพันธุ์ใหม่ใน 6 จังหวัดนำร่อง ภายในปี พ.ศ. 2562 (6 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดภูเก็ต นครพนม ขอนแก่น ฉะเชิงเทรา ระยอง และสุโขทัย) และขยายผลให้เป็น 38 จังหวัดภายในปี พ.ศ. 2565 โดยมีเป้าหมายในการปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารราชการของจังหวัด มุ่งเน้นปรับโครงสร้างของจังหวัด ในลักษณะกลุ่มภารกิจตามยุทธศาสตร์หลักของจังหวัด เช่น ด้านการท่องเที่ยว ด้านการค้าการลงทุน เป็นต้น และทบทวนบทบาทภารกิจของหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาคให้มีเท่าที่จำเป็น พร้อมปรับหน่วยงานที่มีภารกิจซ้ำซ้อนกับภูมิภาคให้เป็นส่วนภูมิภาคที่ขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัด รวมถึงสร้างและพัฒนากลไกการทำงานที่เน้นการบูรณาการ หรือเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานในพื้นที่และทุกภาคส่วน เพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ของยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่สู่ยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้ จะดำเนินการศึกษาโดยใช้กระบวนการคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking Process) มาปรับใช้เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาการบริหารงานของจังหวัด โดยมีขั้นตอนทั้งหมด 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. เข้าใจกลุ่มเป้าหมาย (Empathize) ทำความเข้าใจกลุ่มเป้าหมายอย่างลึกซึ้งในทุกด้าน
 2. ระบุประเด็นปัญหา (Define) สร้างประเด็นปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ ผ่านการวิเคราะห์ความต้องการที่แท้จริง ของกลุ่มเป้าหมาย
 3. ระดมความคิด (Ideate) การคิดหาทางแก้ไขปัญหา โดยใช้ความคิดสร้างสรรค์จากหลายมุมมอง
 4. สร้างต้นแบบ (Prototype) นำความคิดที่เลือกมาทำให้เป็นรูปธรรม แล้วสร้างต้นแบบของการแก้ไขปัญห ผ่านเครื่องมือต่าง ๆ
 5. ทดสอบต้นแบบ (Test) นำต้นแบบที่ได้มาทดสอบผ่านกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ใช้จริง เพื่อนำผลการทดสอบข้อบกพร่องและข้อเสนอแนะไปพัฒนาให้กระบวนการแก้ไขปัญหามีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น
- ปัจจุบัน สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อรูปแบบการพัฒนาจากเดิม “จังหวัดพันธุ์ใหม่” เป็น “จังหวัดที่มีผลสัมฤทธิ์สูง”

บทที่ 4

แนวทางการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ของกระทรวงมหาดไทย ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

แนวทางการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในส่วนของกระทรวงมหาดไทย ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในบทนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และ บทความที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ตลอดจนกระบวนการดำเนินงาน แนวทางปฏิบัติงาน แบบปฐมภูมิ (Primary Source) เพื่อดำเนินการสัมภาษณ์สำรวจความคิดเห็นจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้แนวทางการดำเนินงานในเรื่องงาน งบประมาณ ระบบ บุคลากร จากบุคคลที่ปฏิบัติที่ให้ข้อมูล อันได้แก่ ผู้บริหาร/ผู้ปฏิบัติงานในราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้อำนวยการสำนัก/ กอง และผู้บริหาร/ผู้ปฏิบัติงานในราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ซึ่งในบทนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งหัวข้อในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. การบริหารราชการส่วนกลาง ในเรื่อง งาน งบประมาณ ระบบ บุคลากร ตามแผนพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ
2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในเรื่อง งาน งบประมาณ ระบบ บุคลากร ตามแผนพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ
3. สรุป

เนื่องด้วยคณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2558 กำหนดให้มีแผนพัฒนายุทธศาสตร์ระยะ 20 ปี เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ซึ่งในการบริหารราชการประเทศไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ได้นั้น ได้กำหนดแนวทางไว้เป็นประเด็นยุทธศาสตร์ 6 ด้าน ประกอบด้วย 1. ด้านความมั่นคง 2. ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน 3. ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน 4. ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม 5. ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม 6. ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ และแยกบทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับและเป็นผู้ให้บริการที่มีการแข่งขันกับภาคเอกชนให้ชัดเจน มีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ มีขีดสมรรถนะสูง ทั้งยังกำหนดให้ปรับวัฒนธรรมการทำงานใหม่ ที่ให้มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความทันสมัยและพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกอยู่ตลอดเวลา โดยให้กระทรวง กรม หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หน่วยงานของรัฐ จังหวัด/กลุ่มจังหวัด/ภาค ดำเนินการต่อไป

ดังนั้น การบริหารราชการและปฏิบัติงานของทุกภาคส่วน จึงต้องดำเนินการตามแผนพัฒนายุทธศาสตร์ 20 ปี ตามเป้าหมายการพัฒนาประเทศทั้ง 6 ด้าน และจะต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษในเป้าหมายการพัฒนาด้านที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ที่ถือว่าเป็นภารกิจโดยตรงของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ เพื่อ

ปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐให้ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” โดยมีแนวทางในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ประกอบด้วย 1. การปรับโครงสร้างภาครัฐ มีขนาดองค์กร/หน่วยงานภาครัฐที่เหมาะสมกับบทบาท ภารกิจ หน้าที่ในการส่งเสริมการกระจายอำนาจและสนับสนุนบทบาทชุมชนท้องถิ่น สามารถแยกแยะบทบาทหน่วยงานภาครัฐ ที่จะต้องทำ หน้าที่ในการกำกับหรือในการให้บริการประชาชนบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล องค์กรมีพัฒนา และปรับระบบวิธีการปฏิบัติราชการให้มีความทันสมัย สามารถยืดหยุ่นการบริหารงานให้เหมาะสมกับ บริบทการพัฒนาประเทศและพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก 2. การวาง ระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ มีลักษณะเปิดกว้างเชื่อมโยงถึงกันและเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วน เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และโปร่งใส โดยทุกภาคส่วนในสังคมทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคเอกชนจะต้องร่วมบูรณาการร่วมกัน 3. การพัฒนาระบบบริหารจัดการกำลังคนและพัฒนาบุคลากรภาครัฐ โดยการปลูกฝังค่านิยม ความ ซื่อสัตย์ สุจริต ความมีเกียรติ 4. การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบและสร้างจิตสำนึกในการ ปฏิเสธไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างสิ้นเชิง 5. การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่บังคับใช้จะต้องมีความชัดเจน สอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่างๆและมีเพียงเท่าที่จำเป็น ทันสมัย มีความเป็นสากล การบังคับใช้กฎหมายต้องมีความเคร่งครัดมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว เท่าเทียม ลดความเหลื่อมล้ำ โดยกระบวนการยุติธรรม จะต้องมีการเคารพสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาค มีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และการอำนวยความสะดวกตามหลัก นิติธรรม 6. มีวัฒนธรรมในการทำงานที่ผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำนวัตกรรม เทคโนโลยี สารสนเทศ การเชื่อมต่อเชื่อมโยงข้อมูลทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ ระบบข้อมูลขนาดใหญ่ เพื่อนำระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัลเข้ามาประยุกต์ใช้ภายในหน่วยงานหรือ ระหว่างหน่วยงานให้เกิดความคุ้มค่า เพื่อให้การปฏิบัติงานมีมาตรฐานความเป็นสากล 7. พัฒนาระบบ การให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ และ 8. ปรับปรุงการบริหารจัดการรายได้และรายจ่าย ของภาครัฐ

การบริหารราชการส่วนกลางในเรื่อง งาน งบประมาณ ระบบ บุคลากร ตามแผนพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ

1. โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ

1.1 การบริหารงาน มีการปรับปรุงบทบาท ภารกิจและโครงสร้างของหน่วยงาน ภาครัฐ ให้ภาครัฐมีวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม ตอบสนอง ความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ภาครัฐมีขนาดที่เล็กลงเหมาะสมกับภารกิจ ที่เปิดกว้าง พร้อมปรับระบบราชการให้ทันสมัยและเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง ให้บริการประชาชน ผ่านระบบดิจิทัลอย่างเป็นระบบ ลดขั้นตอนการดำเนินงาน ให้สอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิต และความต้องการของผู้รับบริการแต่ละบุคคล โดยการใช้งานเอกสารอิเล็กทรอนิกส์แทนกระดาษ มีการจัดบริการภาครัฐ ที่อำนวยความสะดวกในลักษณะจุดเดียวเบ็ดเสร็จ ประชาชนสามารถ ใช้บริการผ่านระบบเว็บไซต์ อุปกรณ์สื่อสารเคลื่อนที่ และการใช้บริการผ่านเครื่องให้บริการอัตโนมัติ

(Kiosk) รวมทั้ง กำหนดค่าธรรมเนียม การให้บริการของรัฐที่เหมาะสมระหว่างประชาชนทั่วไปกับนิติบุคคลที่มาใช้บริการ ตลอดจนประชาชนสามารถตรวจสอบ และติดตามการดำเนินงานของรัฐ มีความโปร่งใส ปลอดภัยทุจริตและพหุมิติชอบ¹ เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยการดำเนินงานในราชการส่วนกลางนี้ ไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะกรรมการ เพื่อขับเคลื่อนงานตามยุทธศาสตร์ชาติ เหมือนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภูมิภาค และแผนพัฒนาภาค จึงมีความคล่องตัวและรวดเร็วกว่าราชการส่วนภูมิภาค

1.2 งบประมาณ การจัดทำค่าของงบประมาณของราชการส่วนกลางนี้ สามารถนำเสนอต่อสำนักงบประมาณ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยไม่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณางบประมาณก่อนนำเสนอให้สำนักงบประมาณรวบรวมเป็นค่าของงบประมาณประจำปี เหมือนการจัดทำค่าของงบประมาณของราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ ราชการส่วนกลางยังเป็นผู้กำหนดและสร้างกลไกในการติดตามตรวจสอบการเงินการคลังภาครัฐ

1.3 ระบบการขับเคลื่อน โดยใช้การบริหารแบบบูรณาการ ยึดยุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายและเชื่อมโยงการพัฒนาในทุกระดับ ทุกประเด็น ทุกภารกิจ และทุกพื้นที่ โดยภาครัฐหรือระบบราชการจะต้องทำงานโดย “ยึดหลักธรรมาภิบาลเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน” (Better Governance, Happier Citizens) พร้อมยกงานบริการประชาชนและอำนวยความสะดวกของภาครัฐสู่ความเป็นเลิศ ในการสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานกลางของศูนย์ข้อมูลภาครัฐผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศภาครัฐ (Government Information Network: GIN) รวมทั้งเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานภาครัฐและบูรณาการข้อมูลข้ามหน่วยงาน ผ่านระบบดิจิทัลที่รองรับการทำงานและการใช้ประโยชน์ จากข้อมูลภาครัฐร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ไปสู่การเปิดกว้างให้กลไกหรือภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม เช่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการบริหารบ้านเมืองในรูปแบบประชารัฐ (Participatory State) รวมถึงมีกฎหมายที่สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลง พร้อมทั้งมีกฎหมายเท่าที่จำเป็นและบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ² ตามหลักการของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในทุกกระทรวง กรม ทุกหน่วยงาน

1.4 บุคลากร ที่มีเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในการให้บุคลากรหรือกำลังคนภาครัฐ เป็นคนดีและเก่ง ยึดหลักคุณธรรม มีจิตสำนึกในการปฏิบัติราชการ มีความสามารถสูง มุ่งมั่นและมีความเป็นมืออาชีพ โดยการบริหารกำลังที่มีความคล่องตัวยึดระบบคุณธรรม บุคลากรภาครัฐ ยึดค่านิยมในการทำงานเพื่อประชาชน มีคุณธรรม จริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และพัฒนาตามเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ นำไปสู่ Thailand 4.0 พร้อมบูรณาการความคิดในการให้ข้อมูลข้ามหน่วยงาน

2. การปฏิบัติงานและดำเนินงานของราชการส่วนกลางภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติ

จากการที่ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์และสำรวจความคิดเห็นจากบุคคลที่เกี่ยวข้องที่ปฏิบัติงานในราชการส่วนกลางและเคยปฏิบัติงานในราชการส่วนกลาง ตามเนื้อหาวัตถุประสงค์และขอบเขตการวิจัย โดยได้สัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหา สาเหตุ ในเรื่อง งาน งบประมาณ

¹ แผนกลยุทธ์ ประจำปีงบประมาณ 2560- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.dga.or.th/>, 2563.

² เรื่องเดียวกัน. หน้าเดียวกัน.

ระบบ บุคลากร ตามแผนพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี รวมทั้ง แนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จำนวน 2 ราย ได้แก่ผู้ทรงคุณวุฒิ (ข้าราชการบำนาญ) ที่เคยดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวงมหาดไทย 1 ราย และหัวหน้าสำนักงาน ก.พ.ร. 1 ราย และเนื่องจากประเทศไทย ประสบปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เป็นผลให้รัฐบาล ประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 พร้อมออกมาตรการ และแนวทางในการปฏิบัติต่างๆ เพื่อใช้สกัดการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 อาทิ การห้ามเดินทางข้ามพื้นที่จังหวัด การห้ามชุมนุม การรักษาระยะห่างทางสังคม เป็นต้น เป็นผลให้เป็นผู้วิจัย ไม่สามารถเดินทางเข้าสัมภาษณ์ได้โดยตรงได้ ผู้วิจัยจึงได้ดำเนินการส่งแบบสอบถามความคิดเห็นแทน การสัมภาษณ์สด จำนวน 40 ราย โดยมีผู้ตอบแบบสอบถามทั้งสิ้นจำนวน 26 ราย และให้ความคิดเห็นดังนี้

2.1 การบริหารงานของราชการส่วนกลางในปัจจุบัน ได้กำหนดให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ในการขับเคลื่อนการบริหารงานผ่านช่องทางการจัดทำแผนงานต่างๆ ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องนำยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายรัฐบาลมาเป็นกรอบในการวางแผนปฏิบัติงาน และจัดทำโครงการพัฒนาให้สอดคล้องกับงานที่อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยมีสำนักงานประมาณ เป็นผู้จัดสรรงบประมาณ และการดำเนินงานของราชการส่วนกลาง เน้นการดำเนินงานแบบนโยบาย และการกำกับดูแล มีกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่มีความเหมาะสมกับงานที่ได้รับมอบหมาย เนื่องจากมีการแจกแจงงานอย่างชัดเจนในแต่ละด้าน แต่การบริหารงานยังขาดความยืดหยุ่น เนื่องจากมีข้อกฎหมายที่ระบุขั้นตอนกระบวนการปฏิบัติงานที่มีรายละเอียดมากขึ้นทำให้ไม่อาจตอบสนองการเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันท่วงที การเก็บข้อมูลระบบฐานข้อมูลกลางมีการใช้งานเพียงบางหน่วยงานและข้อมูลการเก็บของแต่ละหน่วยงานมีความแตกต่างกัน ไม่ได้จัดเก็บข้อมูลการดำเนินงานในแต่ละด้านไว้เพื่อใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานให้ดียิ่งขึ้น

2.2 งบประมาณในราชการส่วนกลาง มีการจัดทำให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นแผนในการบริหารแผ่นดิน แผนงานตามนโยบายของภาครัฐ แผนในการพัฒนาบุคลากร ซึ่งงานประสารองส่วนกลางที่ได้รับการจัดสรรเพียงพอและเหมาะสมต่อความต้องการ แต่การพิจารณาเงินงบประมาณใช้แบบเพดานวงเงิน ซึ่งมีบางกรณีที่จะต้องใช้งบประมาณเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเป็นกรณีพิเศษ

2.3 ระบบราชการ โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางยังมีความซับซ้อนกันทั้งในด้านภารกิจ บทบาท อำนาจหน้าที่ ทำให้ไม่คล่องตัว มีการบริหารจัดการที่แยกตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ทำให้ขาดเอกภาพการเนื่องจากแต่ละหน่วยงานจะจัดทำแผนและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานและไม่อาจก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่น และยังไม่มีการเปิดโอกาส ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอแนะความคิดเห็นในส่วนกลาง

2.4 บุคลากร มีการจัดอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากรของราชการส่วนกลางอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บุคลากรสามารถนำความรู้ไปใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงาน

ดังนั้น จากการวิเคราะห์การบริหารงาน งบประมาณ ระบบ บุคลากรของราชการส่วนกลาง ตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ และจากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้บริหารและที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษา วิเคราะห์ ข้อมูลดังกล่าวนำมาสู่การตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษาข้อที่ 1

เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนกลางของกระทรวงมหาดไทยในห้วงที่ผ่านมา ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวต่อไปในบทที่ 5

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในเรื่อง งาน งบประมาณ ระบบ บุคลากร ตามแผนพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ

ราชการส่วนกลางหรือรัฐบาล ได้ขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศผ่านจังหวัด 76 จังหวัด ในรูปแบบแผนพัฒนาจังหวัด 76 จังหวัด และจัดตั้งกลุ่มจังหวัด 18 กลุ่มจังหวัด เป็นกลุ่มจังหวัด ภาคเหนือ 4 กลุ่มจังหวัด กลุ่มจังหวัดภาคกลาง 5 กลุ่มจังหวัด กลุ่มจังหวัดภาคใต้ 3 กลุ่มจังหวัด กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 5 กลุ่มจังหวัด และกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก 1 กลุ่มจังหวัด รวมทั้งได้กำหนดการพัฒนาภาคออกเป็น 6 ภาค ประกอบด้วยแผนพัฒนาภาคเหนือ แผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แผนพัฒนาภาคตะวันออก แผนพัฒนาภาคกลางและพื้นที่กรุงเทพมหานคร แผนพัฒนาภาคใต้ และแผนพัฒนาภาคใต้ชายแดน¹⁴² ดังนั้นในเรื่อง งาน งบประมาณ ระบบ บุคลากร จะต้องดำเนินการตามนโยบายของราชการส่วนกลางกำหนดแล้ว ยังต้องดำเนินการภายใต้ แผนพัฒนาของแต่ละจังหวัดมีการดำเนินการตามแผนพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ ดังนี้

1. โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ

1.1 งานของราชการส่วนภูมิภาค การดำเนินงานในส่วนภูมิภาค เป็นการแปลง ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และนโยบายของรัฐบาลไปสู่แผนปฏิบัติการในรูปแบบของแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนา/แผนพัฒนาจังหวัด ที่จะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในพื้นที่ โดยแผนพัฒนา จังหวัดนี้ จะมีคณะกรรมการทำหน้าที่บริหารโครงการ ได้แก่ 1. คณะกรรมการบูรณาการนโยบาย การพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) 2. คณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายการพัฒนาภาค (อ.ก.น.ภ.) 3. คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) 4. คณะอนุกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการด้านแผนและ ด้านงบประมาณ (อ.ก.น.จ.) 5. คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.)³ เป็นต้น

นอกจากคณะกรรมการข้างต้นแล้วในการจัดทำแผนงานโครงการ กิจกรรมตาม แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด/ภาค ตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยังต้องมีการอนุญาตให้ดำเนินการ ในเรื่องนั้นๆ ตามระเบียบกฎหมายและข้อบังคับของแต่ละกระทรวง อาทิ การขออนุญาตใช้ที่ดิน จากกรมป่าไม้ /กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืช การขอใช้สิ่งล่วงล้ำลำน้ำจากกรมเจ้าท่า การขอ อนุญาตใช้เสาไฟฟ้าจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การขออนุญาตก่อสร้างโรงงาน ขอเลข อย. จากกระทรวงสาธารณสุข ฯลฯ เป็นต้น

³ บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาและกำหนดแนวทางการแปลงยุทธศาสตร์ชาติไปสู่แผนปฏิบัติการ การพัฒนาตามแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของรัฐบาล”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/>, 2563.

เรื่องเดียวกัน. หน้า 100.

1.2 งบประมาณในราชการส่วนภูมิภาคนั้น จะต้องแปลงยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และนโยบายของรัฐบาลไปสู่แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและแผนพัฒนาภาค มีกระบวนการ ขั้นตอนและการพิจารณาเห็นชอบแผนงานโครงการ กิจกรรมแตกต่างไปจาก งบประมาณปกติของส่วนกลางที่กระทรวง กรม⁴ ซึ่งราชการส่วนภูมิภาคจะต้องเสนองบประมาณ ตามแผนพัฒนาจังหวัด ต่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณและนำงบประมาณนั้นเสนอ ต่อสำนักงานประมาณให้ความเห็นชอบต่อไป อีกทั้งยังต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 และในการจัดซื้อจัดจ้างจะต้อง ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในไตรมาส 1 หรือ 2 อีกด้วย

1.3 ระบบการขับเคลื่อนงานของราชการส่วนภูมิภาค ยังคงต้องยึดแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่เป็นแผนระยะยาวในการพัฒนาประเทศ บนวิสัยทัศน์ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” การนำ ยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติจึงเป็นภารกิจและหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคด้วยเช่นกัน ดังนั้น จึงต้องดำเนินการโดยใช้การบริหารแบบบูรณาการที่เน้นการทำแบบมีส่วนร่วมหรือการ บูรณาการความร่วมมือของทุกภาคส่วน ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมคิด/ ร่วมดำเนินการ/ร่วมตัดสินใจ สำหรับการกำหนดนโยบายการพัฒนาที่เป็นกระบวนการขั้นต้นของ การวางแผนการพัฒนาชุมชน อันสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน พร้อมทั้ง มีการตรวจสอบต่อการประเมินผลอย่างโปร่งใส เป็นธรรมและสามารถยกระดับรายได้และคุณภาพ ชีวิตของประชาชนโดยไม่ทิ้งใครตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ได้อย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ดี ในส่วน ราชการส่วนภูมิภาค จะใช้รูปแบบมาตรฐานเดียวกันทุกจังหวัด ซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ สังคม บ้านเมืองในพื้นที่นั้นๆ เนื่องจากความต้องการได้รับการบริการของพื้นที่นั้นไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็น นโยบายของราชการส่วนกลาง ในการราชการส่วนท้องถิ่น ยังมีความทับซ้อนในเรื่องอำนาจหน้าที่

1.4 บุคลากร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในราชการส่วนภูมิภาคจะต้องปฏิบัติตาม ราชการส่วนกลางแล้ว บุคลากร เจ้าหน้าที่ ข้าราชการส่วนภูมิภาคยังต้องปรับเปลี่ยนข้อบังคับและ แนวความคิด เพื่อพัฒนาแนวคิด ค่านิยม ทักษะและการปฏิบัติไปสู่ Thailand 4.0 อย่างรู้เท่าทัน และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อรองรับความเจริญที่ไม่เคยหยุดนิ่ง ตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พร้อมทั้ง ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม การทำงานอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้เพื่อให้ข้าราชการ ทุกคนเป็นคนดี พร้อมทำงานให้ประเทศชาติและประชาชน

⁴ บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาและกำหนดแนวทางการแปลงยุทธศาสตร์ชาติไปสู่แผนปฏิบัติการพัฒนาตามแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของรัฐบาล”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/>, 2563.

2. การปฏิบัติงานและดำเนินงานของราชการส่วนภูมิภาคภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติ

จากการที่ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์และสำรวจความคิดเห็นจากบุคคลที่เกี่ยวข้องที่ปฏิบัติงานในราชการส่วนภูมิภาคและเคยปฏิบัติงานในราชการส่วนภูมิภาค ตามเนื้อหาวัตถุประสงค์และขอบเขตการวิจัย โดยได้สัมภาษณ์เกี่ยวกับปัญหา สาเหตุ ในเรื่อง งาน งบประมาณ ระบบ บุคลากร ตามแผนพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี รวมทั้งแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จำนวน 2 ราย ได้แก่ผู้ทรงคุณวุฒิ (ข้าราชการบำนาญ) ที่เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย 1 ราย และหัวหน้าสำนักงาน ก.พ.ร. 1 ราย และเนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เป็นผลให้รัฐบาลประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 พร้อมออกมาตรการและแนวทางในการปฏิบัติต่างๆ เพื่อใช้สกัดการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 อาทิ การห้ามเดินทางข้ามพื้นที่จังหวัด การห้ามชุมนุม การรักษาระยะห่างทางสังคม เป็นต้น เป็นผลให้เป็นผู้วิจัยไม่สามารถเดินทางเข้าสัมภาษณ์ได้โดยตรงได้ ผู้วิจัยจึงได้ดำเนินการส่งแบบสอบถามความคิดเห็นแทนการสัมภาษณ์สด จำนวน 40 ราย โดยมีผู้ตอบแบบสอบถามทั้งสิ้นจำนวน 26 ราย และให้ความคิดเห็นเห็นดังนี้

2.1 การบริหารงาน มีการนำตามแผนพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ มาใช้เป็นกรอบในแนวทางในการพัฒนาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แต่การปฏิบัติงานตามภารกิจของรัฐบาลหรือราชการส่วนกลางที่มอบหมายให้ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด) มาปฏิบัติงานในพื้นที่ ยังมีข้อจำกัดของทรัพยากรทางการบริหารไม่ว่าจะเป็นบุคลากร งบประมาณ อำนาจในการอนุมัติอนุญาตหรือระเบียบบางฉบับหรือกฎหมายบางเรื่องที่ยังเป็นอุปสรรคในการทำงานด้านการพัฒนาพื้นที่ การวางแผนของส่วนราชการ ยังไม่สามารถบูรณาการภารกิจได้ อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งอาจทำให้การแก้ไขปัญหาในพื้นที่ไม่ทันเท่าที่ควร การให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนงานในพื้นที่ โดยบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วน เพื่อให้การพัฒนาจังหวัดเป็นไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ วิสัยทัศน์ ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการวางแผนขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างเป็นเอกภาพ

2.2 งบประมาณของราชการส่วนภูมิภาค มีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมีอาจนำไปพัฒนาพื้นที่ได้อย่างเพียงพอ สัดส่วนงบประมาณยังไม่สมดุลต่อกับสภาพพื้นที่/ภารกิจปริมาณงานตามนโยบายของรัฐบาล และยังไม่สามารถตอบสนองยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างครบถ้วน อีกทั้งงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด มีจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นหน่วยปฏิบัติเดียวกัน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน ระยะเวลาในการจัดทำคำขอตั้งงบประมาณฯ ไม่เพียงพอ ตามที่ปฏิทินงบประมาณกำหนด ทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้าไม่เป็นไปตามแผนการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีฯ ไม่ควรคำนึงถึงกรอบวงเงินงบประมาณฯ ของปีงบประมาณที่ผ่านมาและที่คาดว่าจะได้รับจัดสรร แต่ควรคำนึงถึงความครอบคลุม ครบถ้วน และความต้องการในการบรรลุเป้าหมายของแผนฯ ทั้งยังขาดหน่วยงานหลักที่เป็นเจ้าภาพในการจัดทำและเสนอขอ งบประมาณ การบริหารงบประมาณ การติดตามประเมินผล และการรายงาน ผลสำเร็จคำขอ

งบประมาณในแต่ละยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบ ทำให้ไม่สามารถสะท้อนให้เห็นผลสำเร็จได้อย่างชัดเจน

2.3 ระบบราชการ ปัจจุบันภายใต้การดำเนินงานและสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว ทำให้หน่วยงานราชการต่างๆ ต้องปรับเปลี่ยนและปรับตัวเพื่อรองรับสถานการณ์ต่างๆ ที่เข้ามาในประเทศอย่างทันท่วงที ซึ่งบางครั้งอาจต้องรอข้อสั่งการในการปฏิบัติงาน ขยับเคลื่อน เพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันจากราชการส่วนกลาง อันอาจทำให้ราชการส่วนภูมิภาคมีระยะเวลาในการปฏิบัติงานลดน้อยลงและต้องเร่งดำเนินการในระยะเวลาที่จำกัด ประกอบกับราชการส่วนกลางที่ส่งมาตั้งประจำในส่วนภูมิภาคมีจำนวนมาก โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางประจำจังหวัดซึ่งไม่อยู่ในอำนาจการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ไม่เกิดความสัมพันธ์กันและบูรณาการร่วมกัน ไม่มีการจัดระบบงานที่มีความเชื่อมโยงที่จะสนับสนุนงานของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคได้อย่างสมบูรณ์ ควรกำหนดให้ทุกหน่วยงานในพื้นที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อควบคุมกำกับดูแลหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในเรื่องการจัดทำแผนจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ยังไม่ชัดเจนและซ้ำซ้อน แม้ว่าจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะกำหนดวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และตัวชี้วัด ก็ยังไม่เพียงพอที่จะวัดผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการตามแผนได้

2.4 บุคลากรของราชการส่วนภูมิภาค มีการเสริมสร้างและส่งเสริมให้บุคลากรภาครัฐได้พัฒนาความรู้ ความสามารถ โดยการอบรมตามหลักสูตรต่างๆ ผ่านระบบออนไลน์ที่มีการกำหนดชั่วโมงการอบรมของแต่ละตำแหน่งอย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง คำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่ง แต่เมื่อเปรียบเทียบพิจารณาอัตรากำลังของบุคลากรในราชการส่วนภูมิภาคแล้ว ปรากฏว่าการขยับเคลื่อนงานตามนโยบายของรัฐบาลในพื้นที่ยังประสบปัญหาอัตรากำลังที่ไม่เพียงพอ ไม่เหมาะสม และมีจำนวนน้อยกว่าปริมาณงานที่ได้รับมอบหมายจากราชการส่วนกลาง หรือมีการอัตรากำลังแต่ไม่มีบุคลากรตามกรอบอัตรากำลัง ข้าราชการยังขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน

ดังนั้น จากการวิเคราะห์การบริหารงาน งบประมาณ ระบบ บุคลากรของราชการส่วนภูมิภาค ตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ และจากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้บริหารและที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษา วิเคราะห์ ข้อมูลดังกล่าวสามารถตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษาข้อที่ 1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทยในห้วงที่ผ่านมา ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวต่อไปในบทที่ 5

สรุป

จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูลทางวิชาการ บทความที่เกี่ยวข้องในเรื่องการบริหารงาน งบประมาณ ระบบ บุคลากร ตลอดจนกระบวนการดำเนินงานและแนวทางปฏิบัติจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในการบริหารราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ทำให้ผู้วิจัยทราบถึงสภาพปัญหาในการบริหารราชการในราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทยที่ผ่านมา ที่จะต้องบริหารราชการภายใต้แผนพัฒนายุทธศาสตร์ชาติทั้ง 6 ด้าน โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องที่เห็นได้เด่นชัดจำนวน 5 ด้าน ได้แก่ 1. ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ในการต่อยอดการดำเนินงานที่ผ่านมาแล้ว เพื่อปรับเปลี่ยน ปรับปรุง ผสมผสาน

เทคโนโลยี นวัตกรรมและสิ่งที่มีอยู่ในปัจจุบัน ให้เกิดความคุ้มค่าในอนาคต 2. ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน เพื่อสร้างคนดี คนเก่ง และการพัฒนางานที่คุณภาพ 3. ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม 4. ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ 5. ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐแล้ว ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังต้องบริหารราชการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ในยุทธศาสตร์ที่ 6 : การบริหารจัดการในภาครัฐการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และธรรมาภิบาลในสังคมไทย อีกทั้งยังต้องดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลด้วย

ดังนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการขับเคลื่อนงาน งบประมาณ ระบบ บุคลากร ตามยุทธศาสตร์ชาติที่จะทำให้สามารถอธิบายการดำเนินงานงบประมาณคนได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมนั้น โดยการได้นำกระบวนการนำวงจรการบริหารงานคุณภาพ (PDCA) ที่ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ การวางแผน (Plan) การลงมือปฏิบัติ (Do) การตรวจสอบ (Check) การปฏิบัติการแก้ไข (Act) มาใช้ประกอบการอธิบายในการบริหารงาน งบประมาณ และคนให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ได้ดังนี้

1. การบริหารงานกับงบประมาณให้มีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองการบริหารราชการให้เป็นผลเพื่อบรรลุภารกิจของรัฐเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน จะต้องบริหารงานและงบประมาณควบคู่กันไปเพื่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด โดยจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 แนวทางนโยบายของรัฐบาล และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละหน่วยงานราชการ โดยให้มีการวิเคราะห์แผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีในด้านกลยุทธ์ ด้านผลลัพธ์ และกำหนดตัวชี้วัดเพื่อจัดลำดับความสำคัญของแต่ละโครงการ ให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีความคุ้มค่า คุ้มค่าประโยชน์ และมีความเหมาะสม นำไปสู่เป้าประสงค์ของภารกิจของรัฐ พร้อมตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้น การบริหารงานและงบประมาณ จึงต้องดำเนินการควบคู่กันไปโดยจะต้องมีการวางแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติราชการ (Plan) ที่ดีและเหมาะสม สามารถปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง

2. การบริหารงานกับบุคลากร เมื่อมีการวางแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติราชการที่ดีและเหมาะสมแล้ว บุคลากรภาครัฐถือเป็นผู้นำนโยบายแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิบัติงานมาขับเคลื่อนและลงมือปฏิบัติ (Do) ในพื้นที่ ปฏิบัติในองค์กร หน่วยงาน เพื่อให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่วางไว้ให้ประสบผลสำเร็จ ตลอดจนชี้แนะทิศทางการดำเนินการตามแผนแก้ไขปัญหา ข้อขัดข้องต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการดำเนินการตามแผน อันจะเห็นได้ว่าบุคลากรถือว่าเป็นตัวแปรหลักในการขับเคลื่อน/ผลักดัน ส่งเสริม/เสริมสร้างให้แผนที่วางไว้ไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งตามที่กำหนด ดังนั้น การกำหนดวิธีการที่เหมาะสมในการผลักดันและเพิ่มขีดความสามารถ ทักษะและพฤติกรรมที่เหมาะสมของบุคลากรภาครัฐ โดยสร้างการปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบ ความสุจริต ความเป็นธรรมและเสมอภาค กระทำที่ถูกต้อง คำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ของส่วนตน

3. บุคลากรกับระบบราชการ เนื่องจากลักษณะการทำงานของระบบราชการ เป็นการ ทำงานโดยวิธีการใช้อำนาจสั่งการเพื่อขับเคลื่อนนโยบายแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติผ่านบุคลากร ที่มาจากหน่วยงานภาครัฐ โดยเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดทำและให้บริการสาธารณะในประเทศ ส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐมีขนาดใหญ่และขยายตัว มีอัตรากำลังภาครัฐและสัดส่วนงบประมาณ รายจ่ายประจำและค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐเพิ่มขึ้น⁵ ดังนั้น การกำหนดกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ จริยธรรม (อาทิ หลักธรรมาภิบาล ระบบบัญชี ภาษี) เพื่อใช้ในดำเนินงานจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วย ตรวจสอบ (Check) การปฏิบัติงานมีมาตรฐานการให้บริการเทียบเท่ามาตรฐานสากล มิให้เกิด ช่องทางให้กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบอีกด้วย

4. งบประมาณกับระบบราชการ ในการบริหารงบประมาณของระบบราชการ ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิบัติราชการ แผนงาน โครงการ นั้น จะต้องกำหนดให้มีการ ติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ (Act) ของแผนงาน/โครงการที่หน่วยงานภาครัฐได้จัดทำขึ้น ทั้งในภารกิจ พื้นฐาน ภารกิจยุทธศาสตร์ และภารกิจพื้นที่ โดยให้มีการติดตามและประเมินผลในระยะเริ่มโครงการ ระหว่างดำเนินการ และหลังการดำเนินงาน เพื่อทั้งระบบตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า กระบวนการดำเนินการ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติโดยพัฒนาการเชื่อมโยง ข้อมูล เพื่อให้สามารถตรวจสอบ และนำไปสู่การปรับแนวทาง การดำเนินงานที่เหมาะสมได้อย่าง ต่อเนื่อง พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล และ จัดให้มีการรายงานการติดตามประเมินผลในการบรรลุเป้าหมายต่อสาธารณะเป็นประจำ รวมทั้ง การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต้องเป็นไปเพื่อส่งเสริมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ⁶

5. การบริหารงานกับระบบราชการ ในการพัฒนาการบริหารงานของระบบราชการ ในหน่วยงานภาครัฐในยุคปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในด้านในการปฏิบัติตนของ ประชาชน วิถีชีวิต ความเป็นอยู่ พฤติกรรม ที่มุ่งสู่ระบบสังคมออนไลน์ ที่ทำให้เกิดความก้าวหน้าทาง เทคโนโลยีและนวัตกรรมทำให้การปฏิบัติราชการของหน่วยงานภาครัฐเปลี่ยนแปลงไปจากยุค อนาล็อก เข้าสู่ยุคดิจิทัล และยุคปัญญาประดิษฐ์ (AI-Artificial intelligence) ดังนั้น การปฏิบัติ ราชการในระบบราชการ จึงต้องนำนวัตกรรม เทคโนโลยี ฐานข้อมูลขนาดใหญ่ และระบบวิธีปฏิบัติ ราชการแบบดิจิทัลมาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานให้สามารถตอบสนองต่อความ เปลี่ยนแปลงในบริบทต่างๆ และความต้องการของประชาชนโดยรวมได้ และมีระบบบริหารงานที่ ทันสมัยสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของโลกยุคปัจจุบัน

6. งบประมาณกับบุคลากร เนื่องด้วยหน่วยงานภาครัฐมีงบประมาณในการบริการ สาธารณะเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะต้องมีบุคลากรภาครัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนการเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถใช้งบประมาณ ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติได้ ตามเป้าหมายของแต่ละแผนงาน/โครงการสอดคล้องกับสถานการณ์

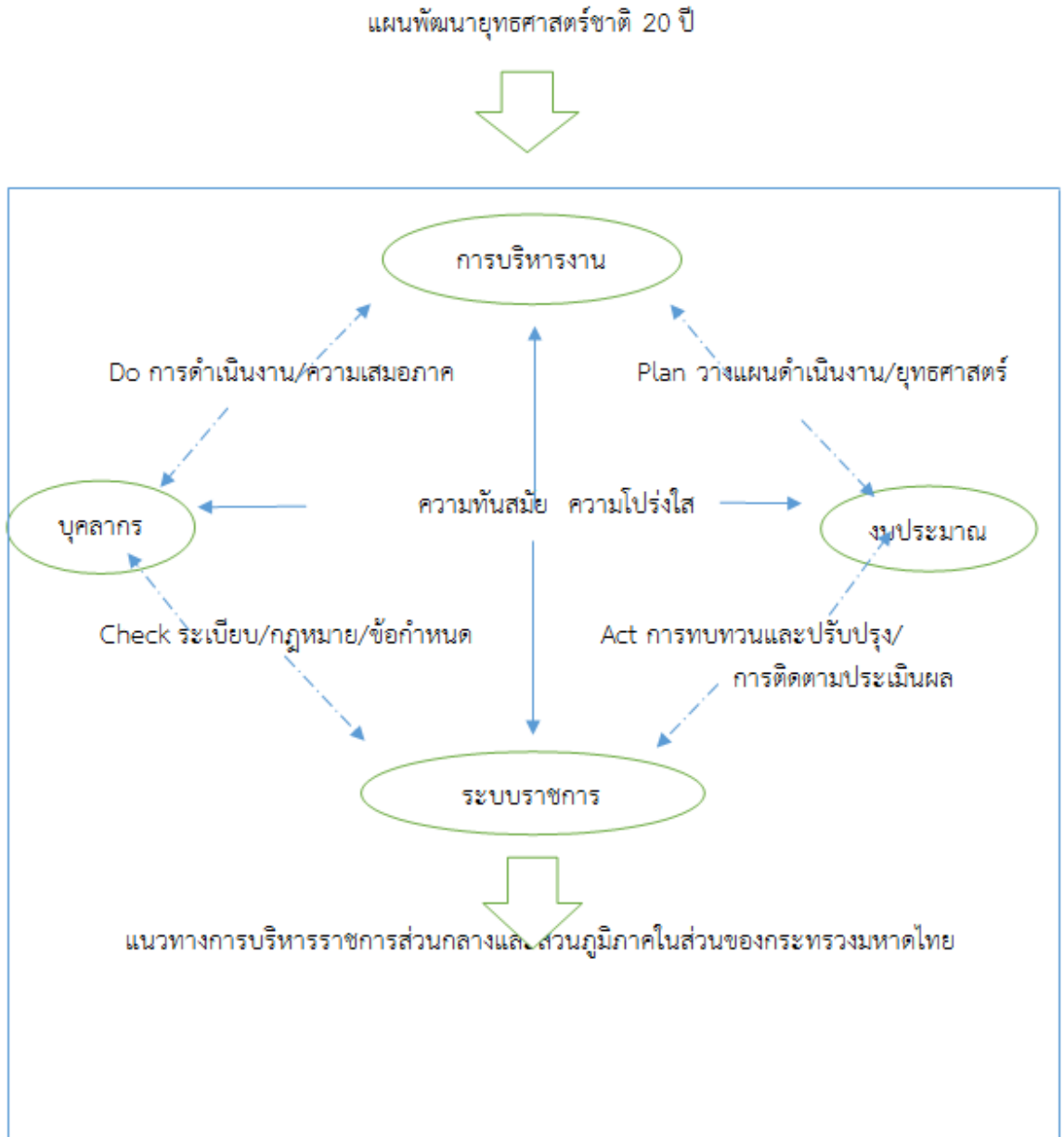
⁵ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ(๒๐) ประเด็น การบริการประชาชนและประสิทธิภาพ ภาครัฐ (พ.ศ. 2561 – 2580)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.nscr.nesdb.go.th//,2563>. หน้า 13.

⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 11.

และความเร่งด่วนในแต่ละช่วงเวลา ดังนั้น ในการรักษาเสถียรภาพและการบริหารงบประมาณ ให้มีประสิทธิภาพนั้น จะต้องกำหนดให้ประชาชนและภาคส่วนอื่นๆ สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐได้ทุกขั้นตอน โดยถือว่าเป็นมาตรการทางการเงินที่หน่วยงานภาครัฐ จะต้องมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ พร้อมเท่าทันต่อบริบทการเปลี่ยนแปลงประเทศ

อย่างไรก็ดี แม้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี จะกรอบทิศทางในการบริหารงาน งบประมาณ ระบบ และคน ของประเทศให้สามารถพัฒนางาน งบประมาณ ระบบ บุคลากรไปสู่เป้าประสงค์ ในการพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน แต่การดำเนินการบริหารงาน งบประมาณ ระบบ บุคลากรดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า ยังคงมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์และกรอบแนวคิดขั้นตอน กระบวนการบริหารราชการที่รัฐบาลหรือราชการส่วนกลางกำหนด โดยเฉพาะความเชื่อมโยงกับ นโยบายรัฐบาลที่แถลงฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และแม้จะมีการมอบ อำนาจจากราชการส่วนกลางสู่ภูมิภาค จังหวัด กลุ่มจังหวัด และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ผ่านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ก็ยังคงเป็นเพียงมิติภารกิจพื้นที่ การนำผลความสำเร็จของการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณไปใช้โยชน์ ยังคงมีความแตกต่างกันตามบริบทของแต่ละ พื้นที่หรือคณะผู้บริหาร บุคลากร ของแต่ละพื้นที่ โดยขึ้นอยู่กับรูปแบบ วิธีการ แนวทางปฏิบัติในการ ขับเคลื่อน ดังนั้น ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเป็นที่มาส่วนหนึ่งของสภาพปัญหาการบริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทย ในห้วงที่ผ่านมา แนวคิดและรูปแบบการจัด ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคของประเทศไทยและ ของต่างประเทศ เพื่อเสนอแนวทางการบริหารราชการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในส่วน กระทรวงมหาดไทย อันจะกล่าวต่อไปในบทที่ 5

แผนภาพที่ 4 – 1 กรอบความสัมพันธ์ในการบริหารงาน งบประมาณ ระบบราชการและบุคลากร ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ



ตารางที่ 4 – 1 ตารางสรุปแบบสอบถามแสดงความคิดเห็นในการบริหารงาน งบประมาณ ระบบราชการและบุคลากรภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ จำนวน 26 ราย

ข้อ	เรื่อง/ประเด็นคำถาม	จำนวนให้ความคิดเห็น	
		เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย
1	ปัจจุบันส่วนกลาง มีการนำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มาใช้ในการขับเคลื่อนการบริหารราชการ ที่เกี่ยวข้องกับงาน งบประมาณ ระบบคน หรือไม่	26	
2	ปัจจุบันส่วนภูมิภาค มีการนำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มาใช้ในการขับเคลื่อนการบริหารราชการ ที่เกี่ยวข้องกับงาน งบประมาณ ระบบคน หรือไม่	26	
3	การบริหารจัดการของส่วนกลาง กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้บริหารกระทรวง โดยมีส่วนราชการภายในส่วนกลางที่ขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงมหาดไทยที่เป็นหัวหน้าข้าราชการของกระทรวง มีส่วนสำคัญต่อการสนับสนุนการบริหารงาน หรือไม่ อย่างไร	26	
4	การบริหารจัดการของส่วนภูมิภาค ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารในพื้นที่และขับเคลื่อนการดำเนินงาน มีส่วนสำคัญต่อการสนับสนุนการบริหารงานในพื้นที่หรือไม่ อย่างไร	26	
5	การกำหนดทิศทางในการดำเนินงาน มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี หรือไม่ อย่างไร	26	
6	การกำหนดความสัมพันธ์และแนวทางการทำงานมีความที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงานภายในและคณะทำงานอื่นๆ หรือคณะกรรมการด้านต่างๆ หรือไม่ อย่างไร	26	
7	ภารกิจ อำนาจหน้าที่ ตามกรอบกลุ่มภารกิจงาน/ระเบียบ/กฎหมาย มีความเหมาะสมกับปริมาณงานที่ได้รับมอบหมาย หรือไม่ อย่างไร	26	
8	กลไกในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติงานภายในราชการส่วนกลาง มีความเหมาะสมกับงานที่ได้รับมอบหมาย หรือไม่ อย่างไร	23	3
9	กลไกในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติงานภายในราชการส่วนภูมิภาค มีความเหมาะสมกับงานที่ได้รับมอบหมาย หรือไม่ อย่างไร	23	3
10	การบริหารงาน มีความยืดหยุ่น มีกลไกตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างทันท่วงทีหรือไม่อย่างไร	26	
11	การเชื่อมโยงข้อมูลระบบฐานข้อมูลสารสนเทศระหว่างหน่วยงานผ่านระบบข้อมูลกลาง มีหรือไม่ อย่างไร	26	

ตารางที่ 4 – 1 ตารางสรุปแบบสอบถามแสดงความคิดเห็นในการบริหารงาน งบประมาณ ระบบราชการและบุคลากรภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ จำนวน 26 ราย (ต่อ)

ข้อ	เรื่อง/ประเด็นคำถาม	จำนวนให้ความคิดเห็น	
		เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย
12	งบประมาณที่ได้รับจัดสรร มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีหรือไม่ อย่างไร	26	
13	งบประมาณที่ส่วนกลาง ได้รับการจัดสรรเพียงพอและเหมาะสมต่อความต้องการ/วัตถุประสงค์ในโครงการ/ภารกิจ/อำนาจหน้าที่หรือไม่ อย่างไร	22	4
14	งบประมาณที่ส่วนภูมิภาค ได้รับการจัดสรรเพียงพอและเหมาะสมต่อความต้องการ/วัตถุประสงค์ในโครงการ/ภารกิจ/อำนาจหน้าที่หรือไม่ อย่างไร	21	5
15	โครงสร้างของราชการส่วนกลาง ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ซึ่งประกอบไปด้วยสำนักงานปลัดกระทรวง/ราชการส่วนภูมิภาค) มีความเหมาะสมและสามารถสนับสนุนแนวทางการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือไม่ อย่างไร	23	3
16	งบประมาณที่ได้รับจัดสรรเป็นไปตามกฎหมายระเบียบด้านการงบประมาณ หรือไม่ อย่างไร	26	
17	โครงสร้างของราชการส่วนภูมิภาค ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ซึ่งประกอบไปด้วยสำนักงานจังหวัดและส่วนราชการประจำอื่นๆ) มีความเหมาะสมและสามารถสนับสนุนแนวทางการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร	26	
18	การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร โดยมีการระดมความคิดเห็นของบุคลากรและประชาชน หรือไม่ อย่างไร	26	
19	โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางมีความสอดคล้อง และเอื้อประโยชน์สนับสนุนต่อการปฏิบัติหน้าที่รองรับยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่อย่างไร	26	
20	โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความสอดคล้องและเอื้อประโยชน์สนับสนุนต่อการปฏิบัติหน้าที่ รองรับยุทธศาสตร์จังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือไม่ อย่างไร	26	
21	การวางแผนนโยบายของโครงการ/กิจกรรมมีความสอดคล้องกับปัญหา/อุปสรรค ตามภารกิจอำนาจหน้าที่ หรือไม่ อย่างไร	26	

ตารางที่ 4 – 1 ตารางสรุปแบบสอบถามแสดงความคิดเห็นในการบริหารงาน งบประมาณ ระบบราชการและบุคลากรภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ จำนวน 26 ราย (ต่อ)

ข้อ	เรื่อง/ประเด็นคำถาม	จำนวนให้ความคิดเห็น	
		เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย
22	ส่วนราชการต้นสังกัด (กระทรวง ทบวง) ของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในจังหวัดมีการสนับสนุนต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการหรือไม่ อย่างไร	26	
23	บุคลากรภายในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการวางแผนและกำหนดนโยบายช่วยสนับสนุนการบริหารราชการแนวใหม่ในยุคโลกาภิวัตน์หรือไม่ อย่างไร	26	
24	การติดตามประเมินผลแผนงาน/แผนปฏิบัติราชการ โครงการ/กิจกรรมเป็นระยะๆ มีหรือไม่ อย่างไร	26	
25	การนำระบบประเมินผลมาใช้ในการปรับปรุงกระบวนการทำงานและการวางแผน หรือไม่ อย่างไร	26	
26	ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในระดับจังหวัด มีความเข้าใจว่าเป็นข้าราชการของ“ต้นสังกัด”มากกว่าการเป็นข้าราชการของ“จังหวัด” หรือไม่ อย่างไร	26	
27	บุคลากรในหน่วยงานของท่าน มีเพียงพอต่อการปฏิบัติงานและตามกรอบอัตรากำลังคน หรือไม่ อย่างไร	23	3
28	บุคลากรมีการได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถ เข้ารับการฝึกอบรมอย่างสม่ำเสมอ หรือไม่ อย่างไร	23	3
29	กรอบอัตรากำลังมีความเหมาะสมตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งตามส่วนงานอย่างชัดเจน หรือไม่ อย่างไร	23	3

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาแนวคิดในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคโดยผู้วิจัยสืบค้นข้อมูลเพื่อเปรียบเทียบการแบ่งอำนาจระหว่างส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคของต่างประเทศและในประเทศ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ถึงบทที่ 4 และจากการศึกษาดังกล่าว ผู้วิจัยสามารถสรุปและเสนอแนะ ได้ดังนี้

สรุป

จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลต่างๆ ผู้วิจัยสรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาได้ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ของการศึกษาข้อที่ 1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทย ในห้วงที่ผ่านมา

จากผลการศึกษาการบริหารราชการของไทยในสถานการณ์ตามบริบทของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันตามแผนพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และจากการสัมภาษณ์ข้อมูลจากผู้บริหารและผู้ทรงคุณวุฒิ หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการในกระทรวงมหาดไทย ผู้วิจัยพบสภาพปัญหาออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ปัญหาเชิงนโยบาย และส่วนที่ 2 ปัญหาเชิงปฏิบัติ

1.1 ปัญหาเชิงนโยบาย

1.1.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีโครงสร้างขนาดใหญ่ และภารกิจอำนาจหน้าที่มีจำนวนมาก จึงทำให้การบริหารงานที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากภาครัฐทั้งเป็นผู้กำหนด กฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อปฏิบัติ เพื่อควบคุมกำกับ (Regulator) การบริหารราชการภายในประเทศ และเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติการ (Operator)

1.1.2 บทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม และในกระทรวงมหาดไทย มีความหลากหลายและมีการสั่งการจากหลายส่วนราชการ ระหว่างกรมภายในกระทรวงด้วยตนเอง และหน่วยงานภายนอก ทำให้ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย เกิดความไม่ชัดเจน ซ้ำซ้อน เหลื่อมล้ำ

1.1.3 การจัดทำแผนพัฒนา แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาพื้นที่ภาค มีระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับและภารกิจตามอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน ทำให้กลไกในการจัดทำแผนพัฒนาแตกต่างกัน ไม่สอดคล้องต้องกัน ขาดความชัดเจนในการเชื่อมโยง และประสานแผนในระดับพื้นที่

1.1.4 การพิจารณาวงเงินงบประมาณมีการนำเพดานวงเงินมากำหนดงบประมาณที่จะจัดสรร ซึ่งมีบางกรณีที่จะต้องใช้งบประมาณเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเป็นกรณีพิเศษ จึงทำให้งบประมาณไม่เพียงพอในการจัดการพื้นที่

1.1.5 เนื่องด้วยขนาดของหน่วยงานภาครัฐ มีขยายตัวออกไปอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด ทำให้มีอัตรากำลังบุคลากรภาครัฐมีจำนวนมาก ส่งผลให้ระบบราชการ มีระบบการบริหารงานที่ไม่คล่องตัวและมีการใช้งบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรเพิ่มสูงขึ้น

1.2 ปัญหาเชิงปฏิบัติ

1.2.1 ราชการส่วนกลางที่จัดตั้งในส่วนภูมิภาคยังคงรวมศูนย์อำนาจสั่งการไว้ที่ราชการส่วนกลาง ทำให้ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจในพื้นที่อย่างทันท่วงที ทันเหตุการณ์ ต้องรอการตัดสินใจจากราชการส่วนกลาง ทำให้เกิดความล่าช้า และยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ทำให้ราชการส่วนภูมิภาค ไม่สามารถเชื่อมโยงราชการส่วนกลางที่มาตั้งในพื้นที่เป็นเครือข่ายแบบบูรณาการที่ยึดพื้นที่ หน้าที่ และการมีส่วนร่วมโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Area, Function, Participation) ได้ เนื่องจากราชการส่วนกลางที่มาตั้งในพื้นที่ต้องใช้รูปแบบการบริหารงานทำงานแยกตามสาขาหน้าที่ของส่วนราชการต้นสังกัด ด้วยเหตุนี้ผู้ว่าราชการจังหวัด จึงไม่อาจบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารงานในจังหวัด

1.2.2 เนื่องจากมีโครงสร้างหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่ และหน่วยงานภาครัฐที่มาประจำในราชการส่วนภูมิภาค ยังยึดติดกับกรอบตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดมากกว่า การปรับเปลี่ยนเพื่อรองรับสิ่งที่เปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ปัจจุบัน ทำให้การปฏิบัติงานในพื้นที่ยังไม่คล่องตัว ไม่ยืดหยุ่น ประกอบกับการวางแผนงานของหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวยังไม่ได้บูรณาการอย่างเป็นรูปธรรม

1.2.3 การบริหารงานของราชการส่วนภูมิภาค ยังคงต้องยึดนโยบายจากราชการกลางเป็นหลัก จึงทำให้ไม่สามารถใช้อำนาจได้อย่างเด็ดขาดหรือมีความอิสระในการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านงบประมาณ โครงสร้างพื้นฐาน การบริการสาธารณะเพื่อใช้ในการพัฒนาพื้นที่ แต่ยังคงขึ้นอยู่กับการจัดสรรของราชการส่วนกลาง

1.2.4 ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน) และราชการส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล) มีความทับซ้อนในการบริหารราชการและแย่งงานกันทำ และทำให้ขาดเจ้าภาพในการรับผิดชอบต่อปัญหาในพื้นที่

1.2.5 การบริหารงานในราชการส่วนภูมิภาค จะใช้รูปแบบมาตรฐานเดียวกันทุกจังหวัด ซึ่งสภาพแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันในด้านภูมิประเทศ ภูมิเมือง สิ่งแวดล้อม ประเพณี วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการให้สอดคล้องกับสภาพของพื้นที่ได้อย่างเพียงพอ ทั้งนี้ เนื่องจากความต้องการได้รับบริการของพื้นที่นั้นไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นนโยบายของราชการส่วนกลาง

1.2.6 กลไกในการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการประจำปีฯ ยังคำนึงถึงกรอบวงเงินงบประมาณฯ ของปีงบประมาณที่ผ่านมาและที่คาดว่าจะได้รับจัดสรร ทำให้ไม่ครอบคลุมครบถ้วน และตรงความต้องการในการบรรลุเป้าหมายของแผนฯ อีกทั้งในราชการส่วนภูมิภาคมีการกำหนดให้กลุ่มจังหวัดและจังหวัดจัดทำ วิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และตัวชี้วัดเพื่อจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและไม่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน และยังไม่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการตามแผนได้

1.2.7 ระยะเวลาตามปฏิทินการในจัดทำงบประมาณ ยังไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริง เนื่องจากหน่วยงานราชการจะต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล นโยบายของส่วนราชการ และนโยบายของพื้นที่ ให้ทันตามกำหนดเวลา เกิดความกระชั้นชิด ทำให้ งบประมาณ/โครงการ/กิจกรรมไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังขาดหน่วยงานหลักที่เป็นเจ้าภาพในการจัดทำและเสนอของงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การติดตามประเมินผล และการรายงาน ผลสำเร็จค่าของงบประมาณในแต่ละยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบ ทำให้ไม่สามารถสะท้อนให้เห็นผลสำเร็จได้อย่างชัดเจน

1.2.8 การบริหารบุคลากรหรือกำลังคนภาครัฐที่มีอยู่ในระบบราชการปัจจุบัน บุคลากรยังคงยึดว่าตำแหน่งหน้าที่ทางราชการมีความมั่นคงด้านด้านอาชีพ จึงทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการพัฒนาตนเองให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ความคิดมุมมองใหม่ ในการพัฒนาตนเองให้มีประสิทธิภาพ และไม่แสวงหาความรู้ใหม่นวัตกรรมสารสนเทศสมัยใหม่ แม้จะมีการส่งเสริมให้บุคลากรภาครัฐเข้ารับการอบรมในหลักสูตรต่างๆ และนำเอาสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการเปิดการอบรมผ่านเรียนผ่านระบบออนไลน์ แต่ก็ยังไม่ทั่วถึง คงเพียงบางกลุ่มคนเท่านั้น เนื่องจากจำนวนบุคลากรที่เข้ารับการอบรมน้อยกว่าบุคลากรภาครัฐที่มีอยู่ทั่วประเทศอย่างมาก

1.2.9 บุคลากรยังมีทัศนคติ ค่านิยม วัฒนธรรมในการปฏิบัติงานอย่างเดิมๆ กล่าวคือ เป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับลำดับขั้นของการบังคับบัญชา ทำให้บุคลากรภาครัฐ ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ จึงไม่สามารถเปิดโอกาสให้มีการส่งเสริมคนเก่ง คนดี คนที่มีความรู้และความสามารถได้อย่างเต็มที่

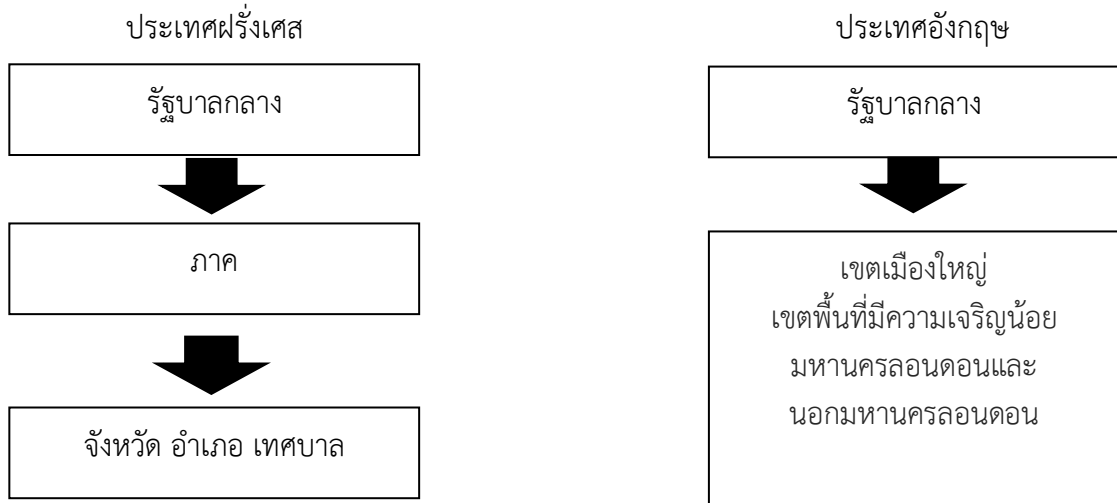
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษาข้อที่ 2 เพื่อศึกษาแนวคิดและรูปแบบการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคของประเทศไทยและของต่างประเทศ

จากผลการศึกษาแนวคิดและรูปแบบการจัดการความสัมพันธ์ในการบริหารราชการของต่างประเทศและประเทศไทย พบว่า

2.1 การบริหารราชการแผ่นดินของต่างประเทศ มีรูปแบบการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังนี้

2.1.1 โครงสร้างการบริหารราชการในต่างประเทศ ซึ่งในประเทศฝรั่งเศส มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการส่วนกลาง (รัฐบาลกลาง) ราชการส่วนภูมิภาค (ภาค) และราชการส่วนท้องถิ่น (จังหวัด อำเภอ เทศบาล) ในขณะที่ประเทศอังกฤษ แบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ราชการส่วนกลาง (รัฐบาลกลาง) และราชการส่วนท้องถิ่น (เขตเมืองใหญ่/เขตพื้นที่ที่มีความเจริญน้อย/มหานครลอนดอนและนอกมหานครลอนดอน) จึงมีลักษณะสรุปได้ดังนี้

แผนภาพที่ 5 – 1 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศต่างประเทศ



2.1.2 ราชการส่วนกลาง เป็นผู้บริหารงบประมาณและดำเนินนโยบายในการบริหารประเทศ และราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานตามนโยบายและปฏิบัติและนำงบประมาณที่มาใช้ตามแผนดำเนินงาน

2.1.3 มีเจ้าหน้าที่/บุคลากรซึ่งเป็นตัวแทนหรือผู้แทนที่ราชการส่วนกลางส่งออกไปปฏิบัติหน้าที่ และกำหนดแนวทางเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมองค์กรบุคคลส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ อาทิ ประเทศฝรั่งเศส กำหนดได้จัดตั้งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคเพื่อใช้ควบคุมตรวจสอบบัญชีรายรับจ่ายของราชการส่วนท้องถิ่น ขณะที่ในประเทศอังกฤษ ใช้การตั้งองค์กรจำนวนหนึ่งที่มีบทบาทในการเข้ามาดูแลและตรวจสอบการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

2.1.4 การงบประมาณและการบริหารงานบุคคล ประเทศฝรั่งเศสให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอิสระ ขณะที่ประเทศอังกฤษ รัฐบาลกลางจะกำหนดเพดานจำนวนเงินที่ท้องถิ่นจะดำเนินการในเรื่องนั้นๆ และรัฐบาลสามารถเข้าแทรกแซงได้

2.2 การบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคของประเทศไทย มีรูปแบบการจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน ดังนี้

2.2.1 โครงสร้างซึ่งมีกฎหมายหลักๆ รองรับอยู่สองฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ดังนั้น ในทางกฎหมาย ราชการส่วนภูมิภาคของไทย (ตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว) จึงประกอบด้วยจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน แต่ในทางการบริหารนั้น ราชการส่วนภูมิภาค ยังอยู่ภายใต้กฎหมายทางการบริหารที่สำคัญได้แก่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 ดังนั้นโครงสร้างของราชการส่วนภูมิภาคในทางการบริหารในปัจจุบันจึงมีลักษณะ ดังนี้

แผนภาพที่ 5 – 2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย



2.2.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค อยู่ภายใต้หลักการแบ่งอำนาจที่จะต้องมีการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองครอบคลุมทั้งประเทศทั้งหมด เพราะถือว่าการแบ่งอำนาจให้แก่ราชการส่วนภูมิกานั้น เป็นกระบวนการหนึ่งของการรวมอำนาจการปกครอง

2.2.3 มีเจ้าหน้าที่/บุคลากรซึ่งเป็นตัวแทนหรือผู้แทนที่ราชการส่วนกลางส่งออกไปปฏิบัติหน้าที่โดยให้ไปประจำในท้องที่ซึ่งอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไป เช่น ภาค จังหวัด อำเภอ เป็นต้น ทั้งนี้ ราชการส่วนกลางยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอนและบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ บุคลากรที่ส่งไปประจำ ณ ราชการส่วนภูมิภาค

2.2.4 การที่ราชการส่วนกลางแบ่งและมอบอำนาจในการบริหารงานบางส่วน บางเรื่องให้กับตัวแทนหรือผู้แทนที่ไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค โดยที่มิได้เป็นการตัดอำนาจความรับผิดชอบของส่วนกลางโดยเด็ดขาดอย่างสิ้นเชิง

2.2.5 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ถือเป็นแขนงของราชการส่วนกลาง ในการขับเคลื่อนนโยบายหลักของประเทศและกำกับดูแลการบริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย และกำหนดให้มีบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

2.2.6 มีการมอบอำนาจให้แก่ตัวแทนหรือผู้แทนในส่วนภูมิภาคเป็นไปอย่างจำกัดซึ่งอาจจะทำให้การบริหารราชการยังมีความล่าช้า ไม่ทันเหตุการณ์หรือกระแสความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้อย่างทันการณ์ เพราะเป็นการเพิ่มขึ้นของการบริหารราชการขึ้นอีกระดับหนึ่ง

โดยสรุปแล้ว รูปแบบของรัฐถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดโครงสร้างการบริหารราชการของแต่ละประเทศให้มีรูปแบบที่ต่างกันออกไป กล่าวคือ ประเทศที่มีรูปแบบแบบสมาพันธรัฐ (Confederation) และสหพันธรัฐ (Federation) คือ มีระดับชั้นทางการบริหาร 2 ระดับ ภายในโครงสร้างภายในของรัฐรวม ได้แก่ รัฐระดับบน คือ รัฐที่สร้างขึ้นใหม่ซึ่งมักจะเรียกกันว่า รัฐบาลกลาง หรือรัฐ สหพันธ์ และรัฐระดับล่าง ที่รองลงมาจากรัฐบาลมลรัฐ

อีกระดับหนึ่ง ได้แก่ รัฐสมาชิกต่างๆ หรือมลรัฐ หรือรัฐ ซึ่งก็คือ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ มีส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เห็นได้ในประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากรัฐรวมแล้ว ประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) ที่มีรัฐบาลกลางอยู่ในระดับสูงสุด และมีเขตการบริหารใดๆ (ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารระดับย่อยของรัฐ) สามารถใช้อำนาจของตนเองได้เฉพาะตามที่รัฐบาลกลางจะมอบหมายให้ทำการแทนเท่านั้น ทั้งนี้ สำหรับประเทศไทยนั้น เป็นรัฐเดี่ยว ที่แบ่งชั้นการบริหารราชการเป็นสามระดับได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส ที่มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว และแบ่งเป็นการบริหารราชการเป็นสามระดับ ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศฝรั่งเศส ที่แบ่งชั้นการบริหารราชการเป็นสามระดับ ได้แก่ ส่วนกลาง ภาค และส่วนท้องถิ่น (จังหวัด อำเภอ เทศบาล) ดังที่ปรากฏตามแผนภาพที่ 5 - 1 นั้น โดยเน้นหลักการรวมอำนาจและเอกภาพแห่งรัฐ โดยถือว่ารัฐบาลมีอำนาจเต็มในการปกครองและบริหารประเทศ การปกครองและการบริหารท้องถิ่นเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลไปยังพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศที่ทุกพื้นที่จะต้องอยู่ในเขตเทศบาลใด เทศบาลหนึ่ง ซึ่งอยู่ในเขตจังหวัดและภาคในขณะเดียวกันด้วย โดยรัฐบาลจะมอบอำนาจบางประการให้แก่ท้องถิ่น และจัดส่งตัวแทนจากส่วนกลาง (ผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefect)) ทำหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น ท้องถิ่นจะมีอำนาจในการปกครองตนเองและมีความเป็นอิสระมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับการมอบอำนาจของส่วนกลาง ซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับประเทศไทยก็ได้ใช้หลักการรวมอำนาจโดยรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง การแบ่งอำนาจในการจัดส่งผู้แทนในประจำหรือไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค และการกระจายอำนาจทางปกครองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่คงต่างกันเพียงประเทศไทย มีการปกครองในกรอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ภายใต้ราชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐ เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศส เป็นประเทศประชาธิปไตยในระบบกึ่งรัฐสภา กึ่งประธานาธิบดี (Semi Parliamentary and Semi-Presidential System) โดยมีประธานาธิบดีที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนเป็นทั้งประมุขของประเทศและหัวหน้าฝ่ายบริหาร

3. วัตถุประสงค์ของการศึกษาข้อที่ 3 เพื่อเสนอแนวทางการบริหารราชการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในส่วนกระทรวงมหาดไทย

จากผลการศึกษาสภาพปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาข้อที่ 2 แล้ว ทำให้ผู้วิจัยเกิดแนวความคิดในการเสนอแนวทางการบริหารราชการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังนี้

3.1 ทบทวนโครงสร้างและกำหนดภารกิจของหน่วยงานภาครัฐให้มีขนาดโครงสร้างที่เล็กลง เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ โปร่งใส ทันสมัย คล่องตัว เกิดความคุ้มค่า โดยให้ส่วนกลางปฏิบัติงานเฉพาะเรื่องที่มีความจำเป็นในระดับที่มีผลกระทบตั้งแต่ 1 หรือ 2 กลุ่มจังหวัดขึ้นไป และไม่เข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของส่วนภูมิภาค ซึ่งจะทำการกิจของกระทรวง ทบวง กรมเกิดความชัดเจนและไม่ทับซ้อนกัน เน้นเจ้าหน้าที่ผู้บริหารงาน ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละระดับในพื้นที่ให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จ โดยมีกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานตามตัวชี้วัดผลงานที่ชัดเจน พร้อมทั้งลดขั้นตอนการทำงานในคณะกรรมการต่างๆ ให้ลดลง

3.2 กำหนดเจ้าภาพหลักในแต่ละเรื่อง เพื่อแก้ไขปัญหาในกระทรวงและในจังหวัด เพื่อให้การตัดสินใจ การคิดวิเคราะห์ทำให้เกิดความชัดเจน ลดความซ้ำซ้อน และเป็นเอกภาพ ในลักษณะ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ซึ่งถือว่าเป็นการเปลี่ยนให้หน่วยงานในพื้นที่ ที่มีความเข้าใจ ปัญหา เข้าใจกระบวนการจัดการทำงานในพื้นที่ ได้ดำเนินงาน/กระทำกิจกรรมในพื้นที่ เพื่อสร้างความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องในการพัฒนาทุกส่วนราชการให้ดำเนินงานไปสู่ความสมดุล มั่นคง และยั่งยืน ซึ่งวิธีนี้จะทำให้ข้าราชการทุกคน รู้เป้าหมายในการทำงานในพื้นที่ได้อย่างชัดเจน และรับผิดชอบต่อเป้าหมายในพื้นที่ พร้อมขับเคลื่อนการปฏิบัติงานให้กับประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

3.3 การสร้างกระบวนการทำงานที่ชัดเจนโปร่งใสและตรวจสอบได้ พร้อมกับพัฒนาระบบฐานข้อมูล และการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ปฏิบัติงานเทียบได้กับมาตรฐานสากล มีลักษณะเปิดกว้าง เชื่อมโยงถึงกันและเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อถ่วงดุล การใช้อำนาจสั่งการและการใช้ดุลพินิจ ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ในการอนุมัติ อนุญาต การจัดซื้อจัดจ้างที่เปิดเผยโปร่งใส และมีมาตรการป้องปราม/การลงโทษผู้เกี่ยวข้องได้อย่างจริงจัง นอกจากนี้ก็ต้องปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลให้ข้าราชการได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม และมีการพัฒนาทัศนคติ ค่านิยมของข้าราชการอย่างต่อเนื่อง มีระบบการให้ข้าราชการที่ด้อยคุณภาพ ออกจากราชการได้โดยไม่ถือว่าเป็นข้อบกพร่องของบุคคล เพื่อให้การเข้า-ออกจากราชการกระทำได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น

3.4 ทบทวนการงบประมาณที่จะจัดสรรให้กับส่วนราชการต่างๆ ทั้งในระดับ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยปรับเปลี่ยนวิธีการจัดหางบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้อง กับความต้องการของจังหวัด (เชิงพื้นที่ (Area)) มิใช่การจัดสรรตามความต้องการของส่วนราชการ เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอและทั่วถึง ครอบคลุมตามสภาพภูมิประเทศ ภูมิเมื่อนั้นๆ พร้อมทั้งการเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ร่วมจัดสรรงบประมาณ สนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดได้ (ระบบกองทุนร่วมลงทุน :Matching Fund)

3.5 เพิ่มอำนาจในการบังคับบัญชา กำกับดูแลการบริหารบุคลากรของราชการ ส่วนกลางที่ส่งมาประจำ ณ ภูมิภาคให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้เป็นเอกภาคในการปฏิบัติงาน ในพื้นที่และสร้างความร่วมมือร่วมใจในการบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปราชการส่วนภูมิภาคเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่ให้ทั่วถึง และครอบคลุมนั้น จะต้องมีการดำเนินการขับเคลื่อนกลไกการพัฒนาพื้นที่โดยดูจากลักษณะ การจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ ที่เป็นไปในลักษณะการขับเคลื่อนการพัฒนาภาค โดยใช้กลไกระดับกระทรวงและกรมเป็นฟันเฟืองหลัก ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาภาค ตามแผนพัฒนาภาค ในแต่ละภาคก็จะมีกลุ่มจังหวัด ซึ่งจะมีการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดลงมา เพื่อให้กลุ่มจังหวัดดำเนินการตามแผนงาน/โครงการของกลุ่มจังหวัด ซึ่งจะต้องเป็นแผนงาน/โครงการ ที่มีผลกระทบต่อจังหวัดมากกว่า 1 จังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน และสอดคล้องกับแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด ในระดับจังหวัด ก็จะมีการจัดสรรงบประมาณจังหวัดให้จังหวัดดำเนินการขับเคลื่อน

โดยนำงบประมาณที่ได้รับไปใช้ในการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการของจังหวัดตามกรอบแผนพัฒนาจังหวัด ควบคู่กับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่มีอำนาจในการบริหารบุคลากรและงบประมาณของตนเอง และมีแผนงาน/โครงการพัฒนาพื้นที่ในความดูแลของตนตามแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในจังหวัด ก็จะต้องมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด (One Plan) ด้วย ทว่าในปัจจุบันการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ส่วนภูมิภาคของไทยนั้นยังประสบกับปัญหาต่างๆ อันเนื่องมาจากปัจจัยต่างๆ เช่น ความทับซ้อนทั้งในเชิงขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบและภารกิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ขัดแย้งกันทั้งจำนวนเงินงบประมาณและบุคลากรที่ได้รับ และอำนาจการบริหารงบประมาณและบุคลากร สัดส่วนวงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณระหว่างงบบตามภารกิจ (Function) ที่จัดสรรให้กระทรวงและกรม กับงบบตามความต้องการเชิงพื้นที่ (Area) ที่ต่างกันมาก (ส่วนใหญ่จะอยู่ในสัดส่วน 70 : 30) โครงสร้างการบริหารงานในส่วนภูมิภาค ซึ่งมีส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในจังหวัดทั้งที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค (อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด) และที่สังกัดราชการส่วนกลาง (ขึ้นตรงกับอธิบดี) ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถบังคับบัญชาส่วนราชการบางหน่วยงานที่สังกัดราชการส่วนกลางโดยตรง (แต่มีสำนักงานตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด) ซึ่งส่วนราชการบางหน่วยก็มีบทบาทหน้าที่สำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่ เช่นในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ การดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการของส่วนราชการระดับกรมบางหน่วยงานที่มีส่วนราชการภูมิภาค ก็มักจะไม่สามารถสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาพื้นที่ตามแผนพัฒนาภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัด ดังนั้น จึงขอเสนอแนวทางในการปฏิรูประบบราชการส่วนภูมิภาคเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพ และตอบโจทย์ปัญหาความต้องการเชิงพื้นที่ได้อย่างเต็มศักยภาพมากขึ้น ดังนี้

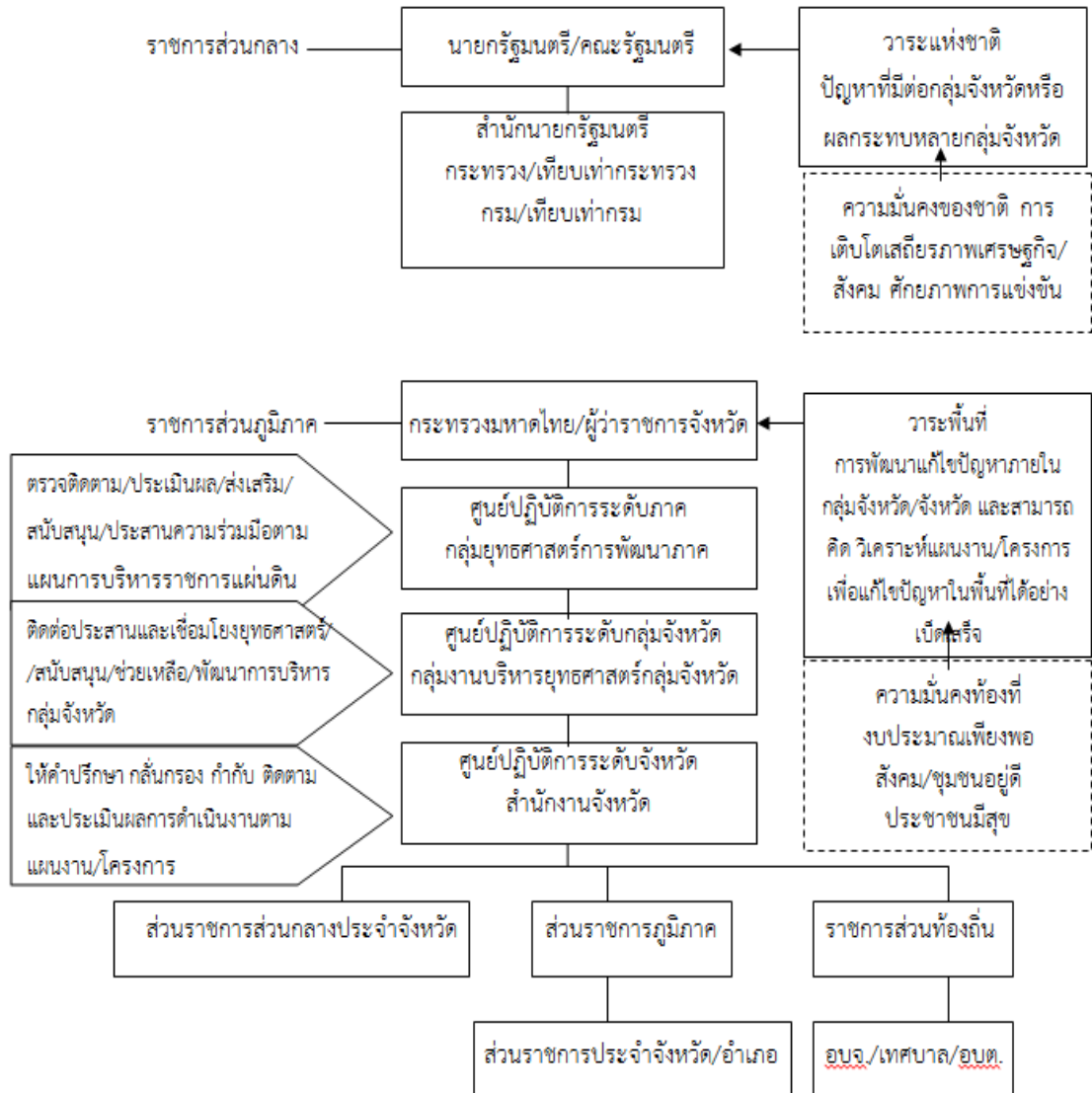
1. กำหนดโครงสร้างการโดยการตรากฎหมายในระดับที่ไม่ต่ำกว่าพระราชกฤษฎีกา เพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ดังนี้
 - 1.1 ให้องค์กรส่วนกลางรับผิดชอบภารกิจ แผนงาน/โครงการที่มีผลกระทบต่อพื้นที่มากกว่า 1 กลุ่มจังหวัดขึ้นไป หรือมีผลกระทบกับทั่วทุกภาคของประเทศ
 - 1.2 ให้ส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการขับเคลื่อนเป็นหลักในภารกิจ หรือแผนงาน/โครงการที่มีผลกระทบภายในพื้นที่กลุ่มจังหวัด 1 กลุ่มจังหวัดลงไป
 - 1.3 ให้กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับผิดชอบหลักหรือหน่วยงานเจ้าภาพหลัก เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ส่วนภูมิภาคทั้งหมดทั้งในระดับกลุ่มจังหวัด และระดับจังหวัด โดยจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการหรือศูนย์ประสานงาน ดังนี้
 - 1.3.1 จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการหรือศูนย์ประสานงานในระดับกลุ่มภาค โดยให้กลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มภาคแต่ละภาค เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่ในระดับภาค มีหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน และรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่ รวมทั้งการบูรณาการหน่วยงานจากส่วนกลาง และหน่วยงานในสังกัดกระทรวง กรมต่างๆ ในพื้นที่ให้สามารถดำเนินงานได้อย่างคล่องตัวและตรงเป้าหมายยุทธศาสตร์

1.3.2 จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการหรือศูนย์ประสานงานระดับกลุ่มจังหวัด โดยให้กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่ในกลุ่มจังหวัด มีหน้าที่ในการกลั่นกรอง ให้คำปรึกษา กำกับ ติดตาม และประเมินผลโครงการ/แผนงานของกลุ่มจังหวัด

1.3.3 จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการหรือศูนย์ประสานงานระดับจังหวัด โดยให้สำนักงานจังหวัด เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่ในจังหวัด มีหน้าที่ในการกลั่นกรอง ให้คำปรึกษา กำกับ ติดตาม และประเมินผลโครงการ/แผนงานของจังหวัด

ทั้งนี้ ในระยะสั้นอาจดำเนินการโดยการทดลองให้ส่วนกลางมอบอำนาจในส่วนภูมิภาค เปรียบเทียบการมอบอำนาจที่ใช้ในปัจจุบันและเบ็ดเสร็จตามที่ผู้วิจัยได้เสนอ โดยมีการแบ่งโครงสร้างอำนาจที่ชัดเจนในการที่ส่วนกลางมีอำนาจเฉพาะ กำกับ ดูแลระดับอนุภูมิภาค ระดับภาค ระดับประเทศ เท่านั้นและส่วนกลางมอบอำนาจให้จังหวัด (ส่วนภูมิภาค) เป็นผู้กำกับดูแลในระดับจังหวัด ในฐานะเจ้าภาพหลักในการขับเคลื่อนนโยบายและปฏิบัติงานเพื่อรับรู้และแก้ไขปัญหาของจังหวัดอย่างเต็มรูปแบบทั้งการอนุมัติ อนุญาต สั่งการแผนงาน โครงการ งบประมาณและบุคลากรในพื้นที่ทั้งหมด รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และให้ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วม (Participation) ในการขับเคลื่อนงานในจังหวัดไปด้วยกัน เพื่อเป็นการสร้างการรับรู้ เรียนรู้ และร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาที่เริ่มจากปัญหาที่เป็นความเดือดร้อนเร่งด่วน เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมและรวดเร็วทันเหตุการณ์ เหมือนกับการใช้การกระจายอำนาจที่มีอยู่มารวมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Piecemeal) ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ดังเช่นที่เคยได้มีการทดลองการบริหารราชการในอดีตที่ผ่านมา ตามแนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ Ceo (Chief Executive Officer) หรือ “โครงการจังหวัดทดลองการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา” ในปี พ.ศ.2548 เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการมอบอำนาจตามที่ผู้วิจัยได้เสนอนี้ มีข้อดีในด้านโครงสร้างองค์กรจากเดิมที่มีโครงสร้างองค์กรขนาดใหญ่ ใช้งบประมาณเยอะ มีบุคลากรจำนวนมากและเกิด ความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานในพื้นที่และหน่วยงานส่วนกลางที่มาตั้งในพื้นที่ ทำให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่เป็นเอกภาพ หากมีการมอบอำนาจแบบเบ็ดเสร็จในทุกเรื่องรวมถึงการบริหารงานบุคคลและจัดสรรงบประมาณ ให้ผู้ว่าราชการส่วนจังหวัดมากกว่าที่เป็นอยู่ ก็จะทำให้เกิดความชัดเจนในแผนงานโครงการที่จะดำเนินการในแต่ละจังหวัด เพื่อผู้ว่าราชการจังหวัดจะสามารถดำเนินการประสานและบูรณาการแผนงานของทุกกระทรวง และ กรม ให้มีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังจะลดความซ้ำซ้อน ความสิ้นเปลือง และทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุเป้าหมาย ดังนั้น การศึกษาเปรียบเทียบข้อดี-ข้อเสีย และแนวทางในการปรับปรุงข้อด้อยต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการบริหารราชการ รวมถึงการนำเอา “ศาสตร์” หรือใช้วิชาความรู้ วิชาการ หรือเทคโนโลยีที่เหมาะสมหลักธรรมาภิบาล หลักคุณธรรม จริยธรรม และความซื่อสัตย์สุจริตอย่างแน่วแน่และมั่นคง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารราชการก่อเกิดประสิทธิผลที่ดีต่อผลประโยชน์ของประชาชน พร้อมการยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่และการเสริมสร้างศักยภาพในการพัฒนาจังหวัดตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และวิถีชีวิตใหม่แบบ New Normal เพื่อการขับเคลื่อนแผนงานโครงการไปด้วยกันอย่างมั่งคั่ง มั่งคั่ง และยั่งยืนต่อไป

แผนภาพที่ 5 – 3 แผนภูมิโครงสร้างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค



2. กระบวนการบริหารราชการในราชการส่วนภูมิภาค โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นศูนย์กลางการบริหารงานทั้งหลายทั้งปวงในจังหวัดและบทบาทหน้าที่ ดังนี้

2.1 ด้านการบริหารงานบุคคลในจังหวัด จะครอบคลุมตั้งแต่การแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การสรรหาและเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการของข้าราชการระดับ 8 ในจังหวัด รวมถึงการโยกย้ายของหัวหน้าส่วนราชการ (ส่วนภูมิภาคและส่วนกลางในภูมิภาค) ที่ใช้เกณฑ์ในการประเมินระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดในสัดส่วน 50 : 50

2.2 ร้องขออัตรากำลังให้เหมาะสมจากกระทรวง/กรมต้นสังกัด เพื่อใช้เป็นอัตรากำลังในพื้นที่ โดยรับความเห็นและคำขอของจังหวัด/หน่วยงานในพื้นที่ไปประกอบการพิจารณาในการจัดส่งอัตรากำลังมาปฏิบัติราชการในพื้นที่หรือจัดส่งอัตรากำลังที่มีคุณสมบัติตำแหน่งพิเศษกับการพัฒนาจังหวัด เช่น วิศวกร สถาปนิก ฯลฯ

2.3 การจัดสรรงบประมาณระหว่างงบประมาณภารกิจ (Function) คิดเป็นจำนวน 50 เปอร์เซ็นต์ กับงบประมาณตามความต้องการเชิงพื้นที่ (Area 50 %) แบ่งเป็นส่วนภูมิภาค 10 เปอร์เซ็นต์ และส่วนท้องถิ่น 40 เปอร์เซ็นต์ เป็นต้น

2.4 การสั่งการ กำกับ ดูแล การจัดสรรตั้งค่าของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด (ระบบกองทุนร่วมลงทุน : Matching Fund) แผนพัฒนาท้องถิ่นกับทิศทางและแผนพัฒนาจังหวัด

2.5 ให้กลุ่มจังหวัดและจังหวัด จัดทำแผนงาน/โครงการที่เป็นงบรายจ่ายลงทุนที่มีผลผูกพันหรือใช้ระยะเวลาดำเนินการมากกว่า 1 ปีงบประมาณ เช่นเดียวกับกระทรวงและกรม เพื่อให้กลุ่มจังหวัดและจังหวัดที่เป็นหน่วยงานเดียวกันแล้ว สามารถขับเคลื่อนโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อภายในกลุ่มจังหวัดหรือจังหวัดได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้หน่วยงานส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการแต่ฝ่ายเดียว

2.6 การสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในกระทรวงมหาดไทย ให้เป็นการเฉพาะในแต่ละภาค ตามความต้องการในแต่ละตำแหน่งและจะต้องภูมิลำเนาในจังหวัดที่ตั้งอยู่ในภาคนั้นๆ โดยเฉพาะในตำแหน่งที่มีภารกิจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการขับเคลื่อนการพัฒนาในพื้นที่ส่วนภูมิภาค ให้น้อมนำศาสตร์พระราชาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ในการ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” มาใช้ในการบรรจุและแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐในตำแหน่งที่มีส่วนสำคัญในพื้นที่ อาทิ ตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สังกัดสำนักงานจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ตำแหน่งปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครองปฏิบัติการ) สังกัดกรมการปกครอง ตำแหน่งนักวิชาการพัฒนาชุมชนปฏิบัติการ (พัฒนากร) สังกัดกรมการพัฒนาชุมชน เป็นต้น เพื่อให้ได้บุคลากรภาครัฐรุ่นใหม่ๆ ที่จะต้องรับหน้าที่ในการขับเคลื่อนการพัฒนาส่วนภูมิภาคที่เป็นคนในพื้นที่ มีความรู้ความเข้าใจสภาพปัญหาความต้องการ วิถีชีวิตความเป็นอยู่ สังคม วัฒนธรรม ในพื้นที่อย่างแท้จริง และสามารถอยู่ปฏิบัติงานในพื้นที่ได้เป็นเวลาต่อเนื่องโดยไม่จำเป็นต้องโยกย้ายบ่อยครั้ง เพื่อให้พวกเขาเหล่านั้นได้พัฒนาพื้นที่พัฒนาบ้านเกิดพัฒนางานได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งปรับปรุงหลักเกณฑ์การพิจารณาแต่งตั้ง โยกย้ายเลื่อนระดับของบุคลากรภาครัฐ ในการโยกย้ายไปยังภูมิภาคอื่น หรือย้ายเข้าไปในส่วนกลางเพื่อเลื่อนระดับหรือรับตำแหน่งทางที่สูงขึ้น

ทั้งนี้ การส่งมอบอำนาจของส่วนกลางให้กับส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ที่ถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูปราชการของภาครัฐ จะก่อให้เกิดประโยชน์สุขกับประชาชน ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้มีการบัญญัติการมอบอำนาจไว้ อย่างชัดเจนสามารถดำเนินการได้ทันที ซึ่งปัจจุบันการมอบอำนาจให้ส่วนราชการต่างๆ ในการปฏิบัติราชการทั่วไป ส่วนใหญ่เป็นการมอบเฉพาะเรื่องที่ไม่มีความสำคัญและยังคงส่งมอบอำนาจสำคัญต่างๆ ไว้ที่ราชการส่วนกลาง จึงทำให้การบริหารราชการยังไม่บรรลุผลอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี แม้ประเทศไทยจะกำหนดเป้าประสงค์ในการบริหารราชการไทยตามแผนพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ชาติ ให้หน่วยงานราชการปฏิบัติการขับเคลื่อนตามแผนการพัฒนาของแต่ละหน่วยงานและไม่ว่าหน่วยงานราชการ จะกำหนดแนวทางในการบริหารราชการภายในรูปแบบใด ทั้งหมดทั้งมวลนี้ต่างมีเจตนารมณ์ที่ยึดความต้องการและผลประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนจะได้รับจากภาครัฐตามนโยบายของรัฐบาลให้มากที่สุด เพื่อให้ประเทศไทยมีการบริหารราชการและการบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างเสมอภาค รวดเร็วและมีคุณภาพ และผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลงานการวิจัยครั้งนี้จะมีประโยชน์ในการพัฒนางาน งบประมาณ ระบบ บุคลากรของส่วนราชการให้มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

อุษา ไบหยก. การปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบรายวิชาPS305. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.

วารสาร

ปวีตร เลิศธรรมเทวี. “ระบอบการปกครอง ระบบกฎหมาย และรัฐธรรมนูญของอังกฤษ : บ่อเกิดแห่งประเพณีทางรัฐธรรมนูญ. รัฐสภาสาร, 66 (5), 9-61, 2561.

กฎหมาย

“ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2562”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 137 ตอนพิเศษ 24 (ง), 30 มกราคม 2563, หน้า 17.

“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 108 ตอนที่ 156 ฉบับพิเศษ, 4 กันยายน 2534 2563, หน้า 1.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, เมษายน 2560, หน้า 1.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

“การจัดสรรงบประมาณกิจกรรมตามยุทธศาสตร์กรมการพัฒนาชุมชน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http:// www. Plan.cdd.go.th](http://www.Plan.cdd.go.th), 2563.

“การบริหารงานบุคคลในองค์กรสมัยใหม่”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://bps.mcu.ac.th/>, 2563.

“การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://thachang-nyk.go.th/>, 2563.

“การบริหารราชการส่วนภูมิภาคหลักการและแนวทางการจัดราชการของไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.polsci-law.buu.ac.th/>, 2563.

“การพัฒนากระบวนการทำงานแบบบูรณาการและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.opdc.go.th/>, 2563.

“การพัฒนาระบบราชการและการบริการภาครัฐ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.dga.or.th/>, 2563.

“การวางแผนเชิงพื้นที่แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://www. http://newweb.mnre.go.th/](http://www.http://newweb.mnre.go.th/), 2563.

- “กำลังคนภาครัฐ 2561”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : www.ocsc.go.th/, 2563.
- “ข้าราชการไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://th.wikipedia.org/>, 2563.
- “เขตการปกครองของประเทศอังกฤษ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.th.wikipedia.org>, 2563.
- “คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค การประชุม ก.บ.ภ.ครั้งที่ 2/2562 (2 ธันวาคม 2562)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.nesdc.go.th/>, 2563.
- “จังหวัดของประเทศฝรั่งเศส”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://th.wikipedia.org/>, 2563.
- “จำแนกรายละเอียดร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี 63 รวม 3.2 ล้านล้านบาท 33 รายการ 21 กระทรวง หน่วยใดได้เท่าไร?”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.isranews.org/>, 2563.
- “เทศบาลในประเทศฝรั่งเศส”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://th.wikipedia.org/>, 2563.
- “ทรัพยากร”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://dict.longdo.com/>, 2563.
- “ทรัพยากร”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://th.wikipedia.org/>, 2563.
- “นโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคล”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://bps.mcu.ac.th/>, 2563.
- “แนวทางการจัดการราชการส่วนภูมิภาค”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.moac.go.th/>, 2563.
- “แบบรายงาน การบริหารทรัพยากรบุคคล ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ของสำนักงาน ปลัดกระทรวง และสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.personnel.moi.go.th/>, 2563.
- “บูรณาการ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.royin.go.th/>, 2563.
- “บูรณาการ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www2.si.mahidol.ac.th/>, 2563.
- “บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำ และการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/>, 2563.
- “บทที่ 3 การจัดโครงสร้างและการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะกลุ่ม พื้นที่ในต่างประเทศ และประเทศไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.dsdw2016.dsdw.go.th>, 2563.
- “บทที่ 3 ประเทศฝรั่งเศส”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://web.krisdika.go.th/>, 2563.
- “บทที่ 4 ประเทศสหราชอาณาจักร”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.local.moi.go.th>, 2563.
- “บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาและกำหนดแนวทางการแปลงยุทธศาสตร์ชาติไปสู่แผนปฏิบัติการพัฒนาตามแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของรัฐบาล”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/>, 2563.
- “ประเทศในสหราชอาณาจักร”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.th.wikipedia.org>, 2563.
- “ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการบริหารงานระดับอำเภอเพื่อสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www2.gspa.buu.ac.th/>, 2563.

- “แผนกลยุทธ์ประจำปีงบประมาณ 2560 - สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.dga.or.th/>, 2563.
- “แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (20) ประเด็น การบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ (พ.ศ. 2561 – 2580)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://nscr.nesdb.go.th//>, 2563.
- “แผนปฏิบัตินิติราชการ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://wiki.kpi.ac.th/>, 2563.
- “แผนพัฒนาจังหวัด”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://wiki.kpi.ac.th/>, 2563.
- “ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://kruyos.blogspot.com/>, 2563.
- “ราชการส่วนกลาง”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://web.krisdika.go.th/>, 2563.
- “รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://library2.parliament.go.th/>, 2563.
- “หน่วยที่ 5 การปกครองท้องถิ่น”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.law.stou.ac.th>, 2563.
- “สหราชอาณาจักร”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.th.wikipedia.org>, 2563.
- “อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่อาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : www.mahadthai.com/, 2563.

ภาคผนวก

ประเด็นคำถาม	ความคิดเห็น		
	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	เหตุผล (โปรดระบุ)
ด้านงาน			
๒.๓ การบริหารจัดการของส่วนกลาง กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้บริหารกระทรวง โดยมีส่วนราชการภายในส่วนกลางที่ขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงมหาดไทยที่เป็นหัวหน้าข้าราชการของกระทรวง มีส่วนสำคัญต่อการสนับสนุนการบริหารงาน หรือไม่ อย่างไร			
๒.๔ การบริหารจัดการของส่วนภูมิภาค ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารในพื้นที่และขับเคลื่อนการดำเนินงาน มีส่วนสำคัญต่อการสนับสนุนการบริหารงานในพื้นที่หรือไม่ อย่างไร			
๒.๕ การกำหนดทิศทางในการดำเนินงาน มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี หรือไม่ อย่างไร			
๒.๖ การกำหนดความสัมพันธ์และแนวทางการทำงานมีความที่ชัดเจน ระหว่างหน่วยงานภายในและคณะทำงานอื่นๆ หรือคณะกรรมการด้านต่างๆ หรือไม่ อย่างไร			
๒.๗ ภารกิจ อำนาจหน้าที่ ตามกรอบกลุ่มภารกิจงาน/ระเบียบ/กฎหมาย มีความเหมาะสมกับปริมาณงานที่ได้รับมอบหมาย หรือไม่ อย่างไร			
๒.๘ กลไกในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติงานภายในราชการส่วนกลาง มีความเหมาะสมกับงานที่ได้รับมอบหมาย หรือไม่ อย่างไร			
๒.๙ กลไกในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติงานภายในราชการส่วนภูมิภาค มีความเหมาะสมกับงานที่ได้รับมอบหมาย หรือไม่ อย่างไร			
๒.๑๐ การบริหารงาน มีความยืดหยุ่น มีกลไกตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างทันท่วงทีหรือไม่ อย่างไร			
๒.๑๑ การเชื่อมโยงข้อมูลระบบฐานข้อมูลสารสนเทศระหว่างหน่วยงาน ผ่านระบบข้อมูลกลาง มีหรือไม่ อย่างไร			
ด้านงบประมาณ			
๒.๑๒ งบประมาณที่ได้รับจัดสรร มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปีหรือไม่ อย่างไร			
๒.๑๓ งบประมาณที่ส่วนกลาง ได้รับการจัดสรรเพียงพอและเหมาะสมต่อความต้องการ/วัตถุประสงค์ในโครงการ/ภารกิจ/อำนาจหน้าที่ หรือไม่ อย่างไร			
๒.๑๔ งบประมาณที่ส่วนภูมิภาค ได้รับการจัดสรรเพียงพอและเหมาะสมต่อความต้องการ/วัตถุประสงค์ในโครงการ/ภารกิจ/อำนาจหน้าที่ หรือไม่ อย่างไร			

ประเด็นคำถาม	ความคิดเห็น		
	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	เหตุผล (โปรดระบุ)
ด้านระบบ/การวางแผน			
๒.๑๕ โครงสร้างของราชการส่วนกลาง ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ซึ่งประกอบไปด้วย สำนักงานปลัดกระทรวง/ราชการส่วนภูมิภาค) มีความเหมาะสมและสามารถสนับสนุนแนวคิดการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือไม่ อย่างไร			
๒.๑๖ งบประมาณที่ได้รับจัดสรรเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบด้านการงบประมาณ หรือไม่ อย่างไร			
๒.๑๗ โครงสร้างของราชการส่วนภูมิภาค ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ซึ่งประกอบไปด้วย สำนักงานจังหวัดและส่วนราชการประจำอื่นๆ) มีความเหมาะสมและสามารถสนับสนุนแนวคิดการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร			
๒.๑๘ การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร โดยมีการระดมความคิดเห็นของบุคลากรและประชาชน หรือไม่ อย่างไร			
๒.๑๙ โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางมีความสอดคล้อง และเอื้อประโยชน์สนับสนุนต่อการปฏิบัติหน้าที่รองรับยุทธศาสตร์ชาติ หรือไม่อย่างไร			
๒.๒๐ โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความสอดคล้องและเอื้อประโยชน์สนับสนุนต่อการปฏิบัติหน้าที่รองรับยุทธศาสตร์จังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือไม่ อย่างไร			
๒.๒๑ การวางแผนนโยบายของโครงการ/กิจกรรมมีความสอดคล้องกับปัญหา/อุปสรรค ตามภารกิจอำนาจหน้าที่หรือไม่ อย่างไร			
๒.๒๒ ส่วนราชการต้นสังกัด (กระทรวง ทบวง) ของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในจังหวัดมีการสนับสนุนต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หรือไม่ อย่างไร			
๒.๒๓ บุคลากรภายในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการวางแผน และกำหนดนโยบายช่วยสนับสนุนการบริหารราชการแนวใหม่ในยุคโลกาภิวัตน์ หรือไม่ อย่างไร			
๒.๒๔ การติดตามประเมินผลแผนงาน/แผนปฏิบัติราชการ โครงการ/กิจกรรมเป็นระยะๆ มีหรือไม่ อย่างไร			
๒.๒๕ การนำระบบประเมินผลมาใช้ในการปรับปรุงกระบวนการทำงานและการวางแผน หรือไม่ อย่างไร			
๒.๒๖ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในระดับจังหวัด มีความเข้าใจว่าเป็นข้าราชการของ “ต้นสังกัด” มากกว่าการเป็นข้าราชการของ “จังหวัด” หรือไม่ อย่างไร			

ประวัติย่อผู้วิจัย

- ชื่อ** : นายชัชวาลย์ ฉายะบุตร
- วัน เดือน ปีเกิด** : 23 กุมภาพันธ์ 2507
- การศึกษา** : นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
 สิ่งแวดล้อมศึกษา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี ประเทศออสเตรเลีย
- ประวัติการทำงาน** : ปลัดอำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่
 : นักวิเคราะห์นโยบายและแผน กรมการปกครอง
 : บุคลากร กรมการปกครอง
 : หัวหน้าฝ่ายกิจการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
 : หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์และการพัฒนาจังหวัด
 สำนักงานจังหวัดปทุมธานี
 : หัวหน้ากลุ่มงานกิจการต่างประเทศ
 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
 : ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด
 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
 : หัวหน้าสำนักงานจังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ
 : ผู้อำนวยการสถาบันดำรงราชานุภาพ
 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
 : ผู้อำนวยการกองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
 : รองผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง จังหวัดจังหวัดตรัง
 : รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์
- การฝึกอบรม/ผลงาน** : Master of Science (Environmental studies)
 : หลักสูตรโรงเรียนปลัดอำเภอ รุ่นที่ 94
 : หลักสูตรผู้บริหารระดับกลาง รุ่นที่ 14
 : หลักสูตรนักปกครองระดับสูง รุ่นที่ 64
 : หลักสูตรการสร้างผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง (ป.ย.ป. 2/1) รุ่นที่ 4
 : หลักสูตรนักบริหารงบประมาณระดับสูง (นงส.) รุ่นที่ 5
- ตำแหน่งปัจจุบัน** : รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา ด้านการเมือง

เรื่อง แนวทางการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในส่วนของ
กระทรวงมหาดไทย

ผู้วิจัย นายชัชวาลย์ ฉายะบุตร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

ตำแหน่ง รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารราชการแผ่นดินถือเป็นการกำหนดทิศทางที่สำคัญในการบริหารประเทศ เพื่อขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ ในกิจการต่างๆ ภายในประเทศให้เกิดผลสัมฤทธิ์ สามารถตอบสนอง ความต้องการและประโยชน์สุขของประชาชน ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การต่างประเทศ ให้ไปในแนวทางใดและใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่งหรือหลายวิธีในการขับเคลื่อนในการ จัดทำอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ บุคลากร งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ โครงสร้างการดำเนินงาน และระบบที่เหมาะสมกับประเทศ สำหรับประเทศไทยได้กำหนดการบริหารราชการไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 76 ว่ารัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งราชการส่วนกลางภูมิภาคและท้องถิ่นและงานของรัฐอื่น โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 บัญญัติให้การบริหารการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วนได้แก่ การบริหาร ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นกลไกหลักของรัฐบาล ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในพื้นที่ เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยถือว่าเป็น กระทรวงเดียวในประเทศไทยที่มีกลไกครบทั้งราชการบริการส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ที่ให้ราชการส่วนกลางมีอำนาจสั่งการบังคับบัญชาราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคอย่างเต็มรูป และให้ราชการส่วนกลางใช้อำนาจกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การ ทำงานในพื้นที่/ท้องถิ่นที่เกิดประสิทธิภาพตอบสนองความต้องการของประชาชนและเกิดประสิทธิผล ในการปฏิบัติงาน สามารถตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง เพื่อเป้าหมายสำคัญ ในการพัฒนาประเทศ พัฒนาการบริการ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ไปสู่เป้าประสงค์ ให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี อย่างชัดเจน และมีขอบเขตการใช้อำนาจอย่างเหมาะสม ดังนั้น การศึกษาการบริหารราชการส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาค จึงเป็นเป้าหมายสำคัญในการปรับเปลี่ยนการบริหารงาน บริหารงบประมาณ บริหาร ระบบโครงสร้าง และบริหารบุคลากร เพื่อพัฒนาการประเทศให้ก้าวสู่โมเดล Thailand 4.0 โดยเริ่ม จากการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ถือว่าเป็นกลไกการบริหารงานของราชการส่วนกลางที่ไป

ปฏิบัติงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางอยู่ที่กึ่งกลางระหว่างรัฐบาลระดับชาติและหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Subnational Government) ในฐานะการปกครองเชิงพื้นที่ (Territorial Government) ที่มีมิติการวิเคราะห์เกี่ยวกับการปกครองเชิงพื้นที่ มี 4 มิติ ได้แก่

1. มิติการประสานการปฏิบัติงานระหว่างตัวแสดงและสถาบันต่างๆ (Coordinating actions of actors and institutions)
2. มิติการบูรณาการภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย (Integrating Policy Sectors)
3. มิติการระดมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Mobilising Stakeholder Participation)
4. มิติการทำให้โครงการที่กำหนดขึ้นโดยยึดพื้นที่หรือสถานที่เป็นฐานบรรลุผลและก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง (Realising Place-Based / Territorial Specificities and Impacts)

ด้วยเหตุดังกล่าว ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการแผ่นดิน พื้นที่/ท้องที่ และประชาชน จึงมีความสำคัญในการพัฒนาระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการนำนโยบายไปปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ การใช้งบประมาณให้เข้าถึงประชาชนและตรงต่อความต้องการพัฒนาระบบโครงสร้างการบริหารให้เหมาะสมและบุคลากรภาครัฐที่เพียงพอ ดังนั้น หากมีการศึกษาแนวทางในการบริหารงาน การบริหารงบประมาณ การบริหารระบบและการบริหารบุคลากรของกระทรวงมหาดไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็จะยิ่งทำให้เกิดการพัฒนาที่เป็นประโยชน์ต่อระบบราชการไทยและสามารถนำข้อมูลที่ได้มาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา และอุปสรรคของการดำเนินนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษา สภาพปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทย
2. เพื่อศึกษาแนวคิดและรูปแบบการจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของประเทศไทยและของต่างประเทศ
3. เพื่อเสนอแนวทางการบริหารราชการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในส่วนกระทรวงมหาดไทย

ขอบเขตของการวิจัย

กำหนดขอบเขตการวิจัยเฉพาะการปฏิรูประบบราชการ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในส่วนของของกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะในเรื่อง งาน งบประมาณ ระบบ บุคลากร เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ กระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก กฎหมายและนโยบายระดับชาติ และปัญหาความต้องการของพื้นที่และประชาชน

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีการดำเนินการ ดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูล จาก 2 แหล่งข้อมูล ได้แก่ ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Source) รวบรวมเรื่องข้อมูล โดยรวบรวมจากหนังสือ ตำรา บทความ เอกสารงานวิจัย สิ่งพิมพ์รูปภาพ (History Test Bodies) หรือบรรณานุกรม ตลอดจนข้อมูลจากเว็บไซต์ต่างๆ และข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Source) รวบรวมโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากจากผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (Key Informants) ได้แก่

- 1.1 ราชการส่วนกลาง ได้แก่ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้อำนวยการสำนัก/ กอง
- 1.2 ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด

2. การวิเคราะห์ข้อมูล ดำเนินการโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

3. การนำเสนอข้อมูลแบบรายงานวิจัยเชิงพรรณนาและวิเคราะห์ นำเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากการวิจัย

ผลการวิจัย

จากการศึกษา ผู้วิจัยสรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาได้ ดังนี้

วัตถุประสงค์ของการศึกษาข้อที่ 1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทย ในห้วงที่ผ่านมาตามบริบทของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันแผนพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และจากการสัมภาษณ์ข้อมูล

จากผู้บริหารและผู้ทรงคุณวุฒิ หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการในกระทรวงมหาดไทย ผู้วิจัยพบสภาพปัญหาออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ปัญหาเชิงนโยบาย และส่วนที่ 2 ปัญหาเชิงปฏิบัติ

1. ปัญหาเชิงนโยบาย

1.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีโครงสร้างขนาดใหญ่ และภารกิจอำนาจหน้าที่มีจำนวนมาก จึงทำให้การบริหารงานที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากภาครัฐทั้งเป็นผู้กำหนด กฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อปฏิบัติ เพื่อควบคุมกำกับ (Regulator) การบริหารราชการภายในประเทศ และเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติการ (Operator)

1.2 บทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ในกระทรวงมหาดไทย มีความหลากหลายและมีการสั่งการจากหลายส่วนราชการ ระหว่างกรมภายในกระทรวงด้วยตนเอง และหน่วยงานภายนอก ทำให้ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายเกิดความไม่ชัดเจน ซ้ำซ้อน เหลื่อมล้ำ

1.3 การจัดทำแผนพัฒนา แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาพื้นที่ภาค มีระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับและภารกิจตามอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน ทำให้กลไกในการจัดทำแผนพัฒนาแตกต่างกัน ไม่สอดคล้องต้องกัน ขาดความชัดเจนในการเชื่อมโยง และประสานแผนในระดับพื้นที่

1.4 การพิจารณาวงเงินงบประมาณมีการนำเพดานวงเงินมากำหนดงบประมาณที่จะจัดสรร ซึ่งมีบางกรณีที่จะต้องใช้งบประมาณเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเป็นกรณีพิเศษ จึงทำให้งบประมาณไม่เพียงพอในการจัดการพื้นที่

1.5 ขนาดของหน่วยงานภาครัฐ มีการตัวออกไปอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด ทำให้มีอัตรากำลังบุคลากรภาครัฐมีจำนวนมาก ส่งผลให้ระบบราชการ มีระบบการบริหารงานที่ไม่คล่องตัว และมีการใช้งบประมาณด้านบุคลากรเพิ่มสูงขึ้น

2. ปัญหาเชิงปฏิบัติ

2.1 ราชการส่วนกลางที่จัดตั้งในส่วนภูมิภาคยังคงรวมศูนย์อำนาจสั่งการไว้ที่ราชการส่วนกลาง ทำให้ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจในพื้นที่อย่างทันท่วงที ทันเหตุการณ์ ต้องรอการตัดสินใจจากราชการส่วนกลาง ทำให้เกิดความล่าช้า และยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ทำให้ราชการส่วนภูมิภาค ไม่สามารถเชื่อมโยงราชการส่วนกลางที่มาตั้งในพื้นที่เป็นเครือข่ายแบบบูรณาการที่ยึดพื้นที่ หน้าที่ และการมีส่วนร่วมโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Area, Function, Participation) ได้ เนื่องจากราชการส่วนกลางที่มาตั้งในพื้นที่ต้องใช้รูปแบบการบริหารงานทำงานแยกตามสาขาหน้าที่ของส่วนราชการต้นสังกัดด้วยเหตุนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด จึงไม่อาจบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารงานในจังหวัด

2.2 การมีโครงสร้างหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่ และหน่วยงานภาครัฐที่มาประจำในราชการส่วนภูมิภาค ยังยึดติดกับกรอบตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดมากกว่าการปรับเปลี่ยนเพื่อรองรับสิ่งที่เปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ปัจจุบัน ทำให้การปฏิบัติงานในพื้นที่ยังไม่คล่องตัว ไม่ยืดหยุ่น ประกอบกับการวางแผนงานของหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวยังไม่ได้บูรณาการอย่างเป็นรูปธรรม

2.3 การบริหารงานของราชการส่วนภูมิภาค ยังคงต้องยึดนโยบายจากราชการส่วนเป็นหลัก ทำให้ไม่สามารถใช้อำนาจได้อย่างเด็ดขาดหรือมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านงบประมาณ โครงสร้างพื้นฐาน การบริการสาธารณะ เพื่อใช้ในการพัฒนาพื้นที่ แต่ยังคงขึ้นอยู่กับการจัดสรรของราชการส่วนกลาง

2.4 ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน) และราชการส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล) มีความทับซ้อนในการบริหารราชการ และทำให้ขาดเจ้าภาพในการรับผิดชอบต่อปัญหาในพื้นที่

2.5 การบริหารงานในราชการส่วนภูมิภาค มีการรูปแบบการจัดโครงสร้างมาตรฐานเดียวกันทุกจังหวัด ซึ่งสภาพแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันในด้านภูมิประเทศ ภูมิเมือง สิ่งแวดล้อม ประเพณี วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการให้สอดคล้องกับสภาพของพื้นที่ได้อย่างเพียงพอ ทั้งนี้ เนื่องจากความต้องการได้รับการบริการของพื้นที่นั้นไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นนโยบายของราชการส่วนกลาง

2.6 กลไกในการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการประจำปี ยังคำนึงถึงกรอบวงเงินงบประมาณฯ ของปีงบประมาณที่ผ่านมาและที่คาดว่าจะได้รับจัดสรร ทำให้ไม่ครอบคลุม ครบถ้วน และตรงความต้องการในการบรรลุเป้าหมายของแผนฯ อีกทั้งในราชการส่วนภูมิภาค มีการกำหนดให้กลุ่มจังหวัดและจังหวัดจัดทำ วิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และตัวชี้วัดเพื่อจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและไม่ชัดเจนในการปฏิบัติงานและยังไม่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการตามแผนได้

2.7 ระยะเวลาตามปฏิทินการในจัดทำงบประมาณ ยังไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริง เนื่องจากหน่วยงานราชการจะต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล นโยบายของส่วนราชการ และนโยบายของพื้นที่ ให้ทันตามกำหนดเวลา เกิดความกระชั้นชิด ทำให้งบประมาณ/โครงการ/กิจกรรมไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังขาดหน่วยงานหลักที่เป็นเจ้าภาพในการจัดทำและเสนอของงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การติดตามประเมินผล และการรายงาน ผลสำเร็จค่าของงบประมาณในแต่ละยุทธศาสตร์อย่างเป็นระบบ ทำให้ไม่สามารถสะท้อนให้เห็นผลสำเร็จได้อย่างชัดเจน

2.8 การบริหารบุคลากรหรือกำลังคนภาครัฐที่มีอยู่ในระบบราชการปัจจุบัน บุคลากรยังคงยึดว่าตำแหน่งหน้าที่ทางราชการมีความมั่นคงด้านด้านอาชีพ จึงทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการพัฒนาตนเองให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ความคิดมุมมองใหม่ ในการพัฒนาตนเองให้มีประสิทธิภาพ และไม่แสวงหาความรู้ใหม่ นวัตกรรม สารสนเทศสมัยใหม่ แม้จะมีการส่งเสริมให้บุคลากรภาครัฐเข้ารับการอบรมในหลักสูตรต่างๆ และนำเอาสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการเปิดการอบรมผ่านระบบออนไลน์ แต่ก็ยังไม่ทั่วถึง และมีเพียงบางกลุ่มคนเท่านั้น เนื่องจากจำนวนบุคลากรที่เข้ารับการอบรมน้อยกว่าบุคลากรภาครัฐที่มีอยู่ทั่วประเทศอย่างมาก

2.9 บุคลากรยังมีทัศนคติ ค่านิยม วัฒนธรรมในการปฏิบัติงานแบบเดิมๆ กล่าวคือ เป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับลำดับขั้นของการบังคับบัญชา ทำให้บุคลากรภาครัฐไม่กล้าแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ จึงไม่สามารถเปิดโอกาสให้มีการส่งเสริมคนเก่ง คนดี คนที่มีความรู้และความสามารถได้อย่างเต็มที่

วัตถุประสงค์ของการศึกษาข้อที่ 2 เพื่อศึกษาแนวคิดและรูปแบบการจัดการ ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคของประเทศไทยและ ของต่างประเทศ พบว่า

1. การบริหารราชการแผ่นดินของต่างประเทศ มีรูปแบบการจัดการความสัมพันธ์ระหว่าง การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังนี้

1.1 โครงสร้างการบริหารราชการในต่างประเทศ ในประเทศฝรั่งเศส มีการแบ่งส่วน ราชการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการส่วนกลาง (รัฐบาลกลาง) ราชการส่วนภูมิภาค (ภาค) และราชการส่วนท้องถิ่น (จังหวัด อำเภอ เทศบาล) ในขณะที่ประเทศอังกฤษ แบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ราชการส่วนกลาง (รัฐบาลกลาง) และราชการส่วนท้องถิ่น (เขตเมืองใหญ่/เขตพื้นที่ที่มีความเจริญน้อย/มหานครลอนดอนและนอกมหานครลอนดอน)

1.2 ราชการส่วนกลาง เป็นผู้บริหารงบประมาณและดำเนินนโยบายในการบริหาร ประเทศ และราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานตามนโยบายและปฏิบัติและนำงบประมาณ ที่มาใช้ตามแผนดำเนินงาน

1.3 มีเจ้าหน้าที่/บุคลากรซึ่งเป็นตัวแทนหรือผู้แทนที่ราชการส่วนกลางส่งออกไป ปฏิบัติหน้าที่ และกำหนดแนวทางเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมองค์กรบุคคลส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบต่างๆ อาทิ ประเทศฝรั่งเศส กำหนดได้จัดตั้งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคเพื่อใช้ควบคุม ตรวจสอบบัญชีรายรับจ่ายของราชการส่วนท้องถิ่น ขณะที่ในประเทศอังกฤษ ใช้การตั้งองค์กร คณะทำงานที่มีบทบาทในการเข้ามาดูแลและตรวจสอบการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

1.4 การงบประมาณและการบริหารงานบุคคล ประเทศฝรั่งเศสให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอิสระ ขณะที่ประเทศอังกฤษ รัฐบาลกลางจะกำหนดเพดานจำนวนเงินที่ท้องถิ่นจะดำเนินการในเรื่องนั้นๆ และรัฐบาลสามารถเข้าแทรกแซงได้

2. การบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคของประเทศไทย มีรูปแบบการจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน ดังนี้

2.1 โครงสร้างซึ่งมีกฎหมายหลักๆ รองรับอยู่สองฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ดังนั้น ในทางกฎหมาย ราชการส่วนภูมิภาคของไทย (ตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว) ประกอบด้วยจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน แต่ในทางการบริหารนั้น ราชการส่วนภูมิภาค ยังอยู่ภายใต้กฎหมายทางการบริหารที่สำคัญได้แก่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ.2560

2.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค อยู่ภายใต้หลักการแบ่งอำนาจที่จะต้องมีการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองครอบคลุมทั่วประเทศทั้งหมด เพราะถือว่าการแบ่งอำนาจให้แก่ราชการส่วนภูมิกานั้น เป็นกระบวนการหนึ่งของการรวมอำนาจการปกครอง

2.3 มีเจ้าหน้าที่/บุคลากรซึ่งเป็นตัวแทนหรือผู้แทนที่ราชการส่วนกลางส่งออกไปปฏิบัติหน้าที่โดยให้ไปประจำในท้องที่ซึ่งอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไป เช่น ภาค จังหวัด อำเภอ เป็นต้น ทั้งนี้ ราชการส่วนกลางยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอนและบังคับบัญชา เจ้าหน้าที่บุคลากรที่ส่งไปประจำ ณ ราชการส่วนภูมิภาค

2.4 เป็นการที่ราชการส่วนกลางแบ่งและมอบอำนาจในการบริหารงานบางส่วนบางเรื่องให้กับตัวแทนหรือผู้แทนที่ไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค โดยที่มิได้เป็นการตัดอำนาจความรับผิดชอบของส่วนกลางโดยเด็ดขาดอย่างสิ้นเชิง

2.5 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ถือเป็นแขนงขาของราชการส่วนกลางในการขับเคลื่อนนโยบายหลักของประเทศและกำกับดูแลการบริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและกำหนดให้มีบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

2.6 มีการมอบอำนาจให้แก่ตัวแทนหรือผู้แทนในส่วนภูมิภาคเป็นไปอย่างจำกัด ซึ่งอาจจะทำให้การบริหารราชการยังมีความล่าช้า ไม่ทันเหตุการณ์หรือกระแสความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้อย่างทันการณ์ เพราะเป็นการเพิ่มขึ้นของการบริหารราชการขึ้นอีกระดับหนึ่ง

โดยสรุป รูปแบบของรัฐถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดโครงสร้างการบริหารราชการของแต่ละประเทศให้มีรูปแบบที่ต่างกันออกไป กล่าวคือ ประเทศที่มีรูปแบบแบบ

สมาพันธ์รัฐ (Confederation) และสหพันธ์รัฐ (Federation) คือ มีระดับชั้นทางการบริหาร 2 ระดับ ภายในโครงสร้างภายในของรัฐรวม ได้แก่ รัฐระดับบน คือ รัฐที่สร้างขึ้นใหม่ ซึ่งมักจะเรียกกันว่า รัฐบาลกลาง หรือรัฐ สหพันธ์ และรัฐระดับล่าง ที่รองลงมาจากรัฐบาลมลรัฐอีกระดับหนึ่ง ได้แก่ รัฐสมาชิกต่างๆ หรือมลรัฐ หรือรัฐ ซึ่งก็คือ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ มีส่วนกลาง กับส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เห็นได้ในประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากรัฐรวมแล้ว ประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) ที่มีรัฐบาลกลางอยู่ในระดับสูงสุด และมีเขตการบริหารใดๆ (ซึ่งเป็นหน่วยงาน บริหารระดับย่อยของรัฐ) สามารถใช้อำนาจของตนเองได้เฉพาะตามที่รัฐบาลกลาง จะมอบหมาย ให้ทำการแทนเท่านั้น ทั้งนี้ สำหรับประเทศไทยนั้น เป็นรัฐเดี่ยว ที่แบ่งชั้นการบริหารราชการ เป็นสามระดับได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส ที่มีรูปแบบ ของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว และแบ่งเป็นการบริหารราชการเป็นสามระดับ ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศฝรั่งเศส ที่แบ่งชั้นการบริหาร ราชการเป็นสามระดับ ได้แก่ ส่วนกลาง ภาค และส่วนท้องถิ่น (จังหวัด อำเภอ เทศบาล) ดังที่ปรากฏ ตามภาพที่ 5 - 1 นั้น โดยเน้นหลักการรวมอำนาจและเอกภาพแห่งรัฐ โดยถือว่ารัฐบาลมีอำนาจเต็ม ในการปกครองและบริหารประเทศ การปกครองและการบริหารท้องถิ่นเกิดจากการกระจายอำนาจ ของรัฐบาลไปยังพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศที่ทุกพื้นที่จะต้องอยู่ในเขตเทศบาลใด เทศบาลหนึ่ง ซึ่งอยู่ใน เขตจังหวัดและภาคในขณะเดียวกันด้วย โดยรัฐบาลจะมอบอำนาจบางประการให้แก่ท้องถิ่น และจัดส่งตัวแทนจากส่วนกลาง (ผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefect)) ทำหน้าที่ในการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาค ดังนั้น ท้องถิ่นจะมีอำนาจในการปกครองตนเองและมีความเป็นอิสระมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับการมอบอำนาจของส่วนกลาง ซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับประเทศไทยก็ได้ใช้หลักการรวม อำนาจ โดยรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง การแบ่งอำนาจในการจัดส่งผู้แทนในประจำหรือไป ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค และการกระจายอำนาจทางปกครองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่คงต่างกันเพียงประเทศไทย มีการปกครองในกรอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ภายใต้ราชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐ เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ในขณะที่ ประเทศฝรั่งเศส เป็นประเทศประชาธิปไตยในระบบกึ่งรัฐสภา กึ่งประธานาธิบดี (Semi Parliamentary and Semi-Presidential System) โดยมีประธานาธิบดีที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนเป็นทั้งประมุข ของประเทศและหัวหน้าฝ่ายบริหาร

วัตถุประสงค์ของการศึกษาข้อที่ 3 เพื่อเสนอแนวทางการบริหารราชการ ของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในส่วนกระทรวงมหาดไทย ดังนี้

1. ทบทวนโครงสร้างและกำหนดภารกิจของหน่วยงานภาครัฐให้มีขนาดโครงสร้าง ที่เล็กลง เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ โปร่งใส ทันสมัย คล่องตัว เกิดความคุ้มค่า โดยให้ส่วนกลาง

ปฏิบัติงานเฉพาะเรื่องที่มีความจำเป็นในระดับที่มีผลกระทบตั้งแต่ 1 หรือ 2 กลุ่มจังหวัดขึ้นไป และไม่เข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของส่วนภูมิภาค ซึ่งจะทำให้ภารกิจของกระทรวง ทบวง กรม เกิดความชัดเจนและไม่ทับซ้อนกัน เน้นเจ้าหน้าที่ผู้บริหารงาน ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละระดับในพื้นที่ให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จ โดยมีกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานตามตัวชี้วัดผลงานที่ชัดเจน พร้อมทั้งลดขั้นตอนการทำงานในคณะกรรมการต่างๆ ให้ลดลง

2. กำหนดเจ้าภาพหลักในแต่ละเรื่อง เพื่อแก้ไขปัญหาในกระทรวงและในจังหวัด เพื่อให้การตัดสินใจ การคิดวิเคราะห์ทำให้เกิดความชัดเจน ลดความซ้ำซ้อน และเป็นเอกภาพ ในลักษณะ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ซึ่งถือว่าเป็นการเปลี่ยนให้หน่วยงานในพื้นที่ ที่มีความเข้าใจ ปัญหา เข้าใจกระบวนการจัดการทำงานในพื้นที่ ได้ดำเนินงาน/กระทำกิจกรรมในพื้นที่ เพื่อสร้างความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องในการพัฒนาทุกส่วนราชการให้ดำเนินงานไปสู่ความสมดุล มั่นคง และยั่งยืน ซึ่งวิธีนี้จะทำให้ข้าราชการทุกคน รู้เป้าหมายในการทำงานในพื้นที่ได้อย่างชัดเจน และรับผิดชอบต่อเป้าหมายในพื้นที่ พร้อมขับเคลื่อนการปฏิบัติงานให้กับประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

3. การสร้างกระบวนการทำงานที่ชัดเจนโปร่งใสและตรวจสอบได้ พร้อมกับพัฒนาระบบฐานข้อมูล และการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ปฏิบัติงานเทียบได้กับมาตรฐานสากล มีลักษณะเปิดกว้าง เชื่อมโยงถึงกันและเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อถ่วงดุล การใช้อำนาจสั่งการและการใช้ดุลพินิจ ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ในการอนุมัติ อนุญาต การจัดซื้อจัดจ้างที่เปิดเผยโปร่งใส และมีมาตรการป้องปราม/การลงโทษผู้เกี่ยวข้องได้อย่างจริงจัง นอกจากนี้ก็ต้องปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลให้ข้าราชการได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม และมีการพัฒนาทัศนคติ ค่านิยมของข้าราชการอย่างต่อเนื่อง มีระบบการให้ข้าราชการที่ด้อยคุณภาพ ออกจากราชการได้โดยไมถือว่าเป็นข้อบกพร่องของบุคคล เพื่อให้การเข้า-ออกจากราชการกระทำได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น

4. ทบทวนการงบประมาณที่จะจัดสรรให้กับส่วนราชการต่างๆ ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยปรับเปลี่ยนวิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับความต้องการของจังหวัด (เชิงพื้นที่ (Area)) มิใช่การจัดสรรตามความต้องการของส่วนราชการ เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอและทั่วถึง ครอบคลุมตามสภาพภูมิประเทศ ภูมิเมื่อนั้นๆ พร้อมทั้งการเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ร่วมจัดสรรงบประมาณ สนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดได้ (ระบบกองทุนร่วมลงทุน : Matching Fund)

5. เพิ่มอำนาจในการบังคับบัญชา กำกับดูแลการบริหารบุคลากรของราชการส่วนกลาง ที่ส่งมาประจำ ณ ภูมิภาคให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้เป็นเอกภาคในการปฏิบัติงานในพื้นที่ และสร้างความร่วมมือร่วมใจในการบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะ

ในการปฏิรูประบบราชการส่วนภูมิภาคเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่ให้ทั่วถึงและครอบคลุมนั้น จะต้องมีการดำเนินการขับเคลื่อนกลไกการพัฒนาพื้นที่โดยดูจากลักษณะการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ ที่เป็นไปในลักษณะการขับเคลื่อนการพัฒนาภาค โดยใช้กลไกระดับกระทรวงและกรมเป็นฟันเฟืองหลัก ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาภาคตามแผนพัฒนาภาค ในแต่ละภาคก็จะมีกลุ่มจังหวัด ซึ่งก็จะมีการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดลงมาเพื่อให้กลุ่มจังหวัด ดำเนินการตามแผนงาน/โครงการของกลุ่มจังหวัด ซึ่งจะต้องเป็นแผนงาน/โครงการที่มีผลกระทบ ต่อจังหวัดมากกว่า 1 จังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน และสอดคล้องกับแผนพัฒนาภาคกลุ่มจังหวัด ในระดับจังหวัด ก็จะมีการจัดสรรงบประมาณจังหวัดให้จังหวัดดำเนินการขับเคลื่อนโดยนำ งบประมาณที่ได้รับไปใช้ในการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการของจังหวัดตามกรอบแผนพัฒนา จังหวัด ควบคู่กับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่มีอำนาจในการบริหาร บุคลากรและงบประมาณของตนเอง และมีแผนงาน/โครงการพัฒนาพื้นที่ในความดูแลของตน ตามแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ในจังหวัด ก็จะต้องมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด (One Plan) ด้วย ทว่าในปัจจุบัน การขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ส่วนภูมิภาคของไทยนั้นยังประสบกับปัญหาต่างๆ อันเนื่องมาจากปัจจัย ต่างๆ เช่น ความทับซ้อนทั้งในเชิงขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบและภารกิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่ ขัดแย้งกันทั้งจำนวนเงินงบประมาณและบุคลากรที่ได้รับ และอำนาจการบริหารงบประมาณ และบุคลากร สัดส่วนวงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณระหว่างงบบตามภารกิจ (Function) ที่จัดสรรให้กระทรวงและกรม กับงบบตามความต้องการเชิงพื้นที่ (Area) ที่ต่างกันมาก (ส่วนใหญ่จะอยู่ในสัดส่วน 70 : 30) โครงสร้างการบริหารงานในส่วนภูมิภาค ซึ่งมีส่วนราชการที่ตั้งอยู่ ในจังหวัดทั้งที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค (อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด) และ ที่สังกัดราชการส่วนกลาง (ขึ้นตรงกับอธิบดี) ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถบังคับบัญชา ส่วนราชการบางหน่วยงานที่สังกัดราชการส่วนกลางโดยตรง (แต่มีสำนักงานตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด) ซึ่งส่วนราชการบางหน่วยก็มีบทบาทหน้าที่สำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่ เช่นในเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน ขนาดใหญ่ การดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการของส่วนราชการระดับกรมบางหน่วยงานที่มี ส่วนราชการภูมิภาค ก็มักจะไม่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาพื้นที่ตามแผนพัฒนาภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัด ดังนั้น จึงขอเสนอแนวทางในการปฏิรูประบบราชการส่วนภูมิภาคเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนา เชิงพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพ และตอบโจทย์ปัญหาความต้องการเชิงพื้นที่ได้อย่างเต็มศักยภาพมากขึ้น ดังนี้

1. กำหนดโครงสร้างการโดยการตรากฎหมายในระดับที่ไม่ต่ำกว่าพระราชกฤษฎีกา เพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ดังนี้

1.1 ให้หน่วยงานส่วนกลางรับผิดชอบภารกิจ แผนงาน/โครงการที่มีผลกระทบต่อพื้นที่มากกว่า 1 กลุ่มจังหวัดขึ้นไป หรือมีผลกระทบกับทั่วทุกภาคของประเทศ

1.2 ให้ส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการขับเคลื่อนเป็นหลักในภารกิจ หรือแผนงาน/โครงการที่มีผลกระทบภายในพื้นที่กลุ่มจังหวัด 1 กลุ่มจังหวัดลงไป

1.3 ให้กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับผิดชอบหลักหรือหน่วยงานเจ้าภาพหลัก เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ส่วนภูมิภาคทั้งหมดทั้งในระดับกลุ่มจังหวัด และระดับจังหวัด โดยจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการหรือศูนย์ประสานงาน ดังนี้

1.3.1 จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการหรือศูนย์ประสานงานในระดับกลุ่มภาค โดยให้กลุ่มยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มภาคแต่ละภาค เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่ในระดับภาค มีหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน และรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่ รวมทั้งการบูรณาการหน่วยงานจากส่วนกลาง และหน่วยงานในสังกัดกระทรวง กรมต่างๆ ในพื้นที่ให้สามารถดำเนินงานได้อย่างคล่องตัว และตรงเป้าหมายยุทธศาสตร์

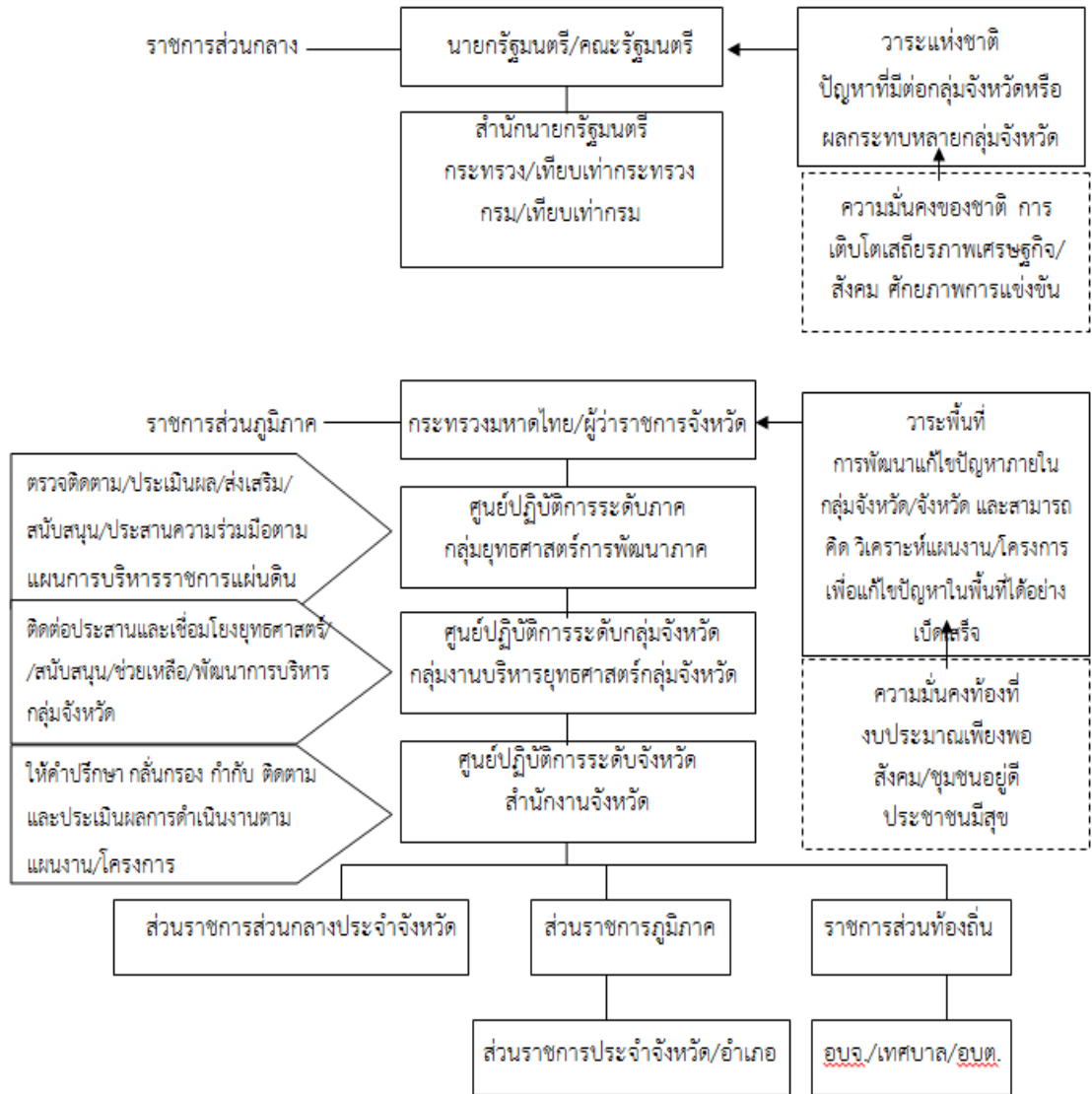
1.3.2 จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการหรือศูนย์ประสานงานระดับกลุ่มจังหวัด โดยให้กลุ่มงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่ในกลุ่มจังหวัด มีหน้าที่ในการกลั่นกรอง ให้คำปรึกษา กำกับ ติดตาม และประเมินผลโครงการ/แผนงานของกลุ่มจังหวัด

1.3.3 จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการหรือศูนย์ประสานงานระดับจังหวัด โดยให้สำนักงานจังหวัด เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่ในจังหวัด มีหน้าที่ในการกลั่นกรอง ให้คำปรึกษา กำกับ ติดตาม และประเมินผลโครงการ/แผนงานของจังหวัด

ทั้งนี้ ในระยะสั้นอาจดำเนินการโดยการทดลองให้ส่วนกลางมอบอำนาจในส่วนภูมิภาค เชิงเปรียบเทียบการมอบอำนาจที่ใช้ในปัจจุบันและเปิดเสรีตามที่ผู้วิจัยได้เสนอ โดยมีการแบ่งโครงสร้างอำนาจที่ชัดเจนในส่วนกลางมีอำนาจเฉพาะ กำกับ ดูแลระดับอนุภูมิภาค ระดับภาค ระดับประเทศ เท่านั้นและส่วนกลางมอบอำนาจให้จังหวัด (ส่วนภูมิภาค) เป็นผู้กำกับดูแลในระดับจังหวัด ในฐานะเจ้าภาพหลักในการขับเคลื่อนนโยบายและปฏิบัติงาน เพื่อรับรู้และแก้ไขปัญหาของจังหวัดอย่างเต็มรูปแบบทั้งการอนุมัติ อนุญาต สั่งการแผนงาน โครงการงบประมาณและบุคลากรในพื้นที่ทั้งหมด รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และให้ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วม (participation) ในการขับเคลื่อนงานในจังหวัดไปด้วยกัน เพื่อเป็นการสร้างการรับรู้ เรียนรู้ และร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาที่เริ่มจากปัญหาที่เป็นความเดือดร้อนเร่งด่วน เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมและรวดเร็วทันเหตุการณ์

เหมือนกับการใช้การกระจายอำนาจที่มีอยู่มารวมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (piecemeal) ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ดังเช่นที่เคยได้มีการทดลองการบริหารราชการในอดีตที่ผ่านมา ตามแนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ Ceo (Chief Executive Officer) หรือ “โครงการจังหวัดทดลองการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา” ในปี พ.ศ.2548 เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการมอบอำนาจตามที่ถูกวิจัยได้เสนอนี้ มีข้อดีในด้านโครงสร้างองค์กรจากเดิมที่มีโครงสร้างองค์กรขนาดใหญ่ ใช้งบประมาณเยอะ มีบุคลากรจำนวนมากและเกิด ความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานในพื้นที่และหน่วยงานส่วนกลางที่มาตั้งในพื้นที่ ทำให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่เป็นเอกภาพ หากมีการมอบอำนาจแบบเบ็ดเสร็จในทุกเรื่องรวมถึงการบริหารงานบุคคลและจัดสรรงบประมาณ ให้ผู้ว่าราชการส่วนจังหวัดมากกว่าที่เป็นอยู่ ก็จะทำให้เกิดความชัดเจนในแผนงานโครงการที่จะดำเนินการในแต่ละจังหวัด เพื่อผู้ว่าราชการจังหวัดจะสามารถดำเนินการประสานและบูรณาการแผนงานของทุกกระทรวง และกรม ให้มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังจะลดความซ้ำซ้อน ความสิ้นเปลือง และทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุเป้าหมาย ดังนั้น การศึกษาเปรียบเทียบข้อดี-ข้อเสีย และแนวทางในการปรับปรุงข้อด้อยต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการบริหารราชการ รวมถึงการนำเอา “ศาสตร์” หรือใช้วิชาความรู้ วิชาการ หรือเทคโนโลยีที่เหมาะสม หลักธรรมาภิบาล หลักคุณธรรม จริยธรรม และความซื่อสัตย์สุจริตอย่างแน่วแน่ และมั่นคง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารราชการ ก่อเกิดประสิทธิผลที่ดีต่อผลประโยชน์ของประชาชน พร้อมการยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ และการเสริมสร้างศักยภาพในการพัฒนาจังหวัดตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และวิถีชีวิตใหม่แบบ New Normal เพื่อการขับเคลื่อนแผนงานโครงการไปด้วยกันอย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนต่อไป

แผนภาพที่ 1 แผนภูมิโครงสร้างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค



2. กระบวนการบริหารราชการในราชการส่วนภูมิภาค โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นศูนย์กลางการบริหารงานทั้งหลายทั้งปวงในจังหวัดและบทบาทหน้าที่ ดังนี้

2.1 ด้านการบริหารงานบุคคลในจังหวัด จะครอบคลุมตั้งแต่การแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การสรรหาและเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการของข้าราชการระดับ 8 ในจังหวัด รวมถึงการโยกย้ายของหัวหน้าส่วนราชการ (ส่วนภูมิภาค และส่วนกลางในภูมิภาค) ที่ใช้เกณฑ์ในการประเมินระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดในสัดส่วน 50 : 50

2.2 ร้องขออัตรากำลังให้เหมาะสมจากกระทรวง/กรมต้นสังกัด เพื่อใช้เป็นอัตรากำลังในพื้นที่ โดยรับความเห็นและคำขอของจังหวัด/หน่วยงานในพื้นที่ไปประกอบการพิจารณาในการจัดส่งอัตรากำลังมาปฏิบัติราชการในพื้นที่หรือจัดส่งอัตรากำลังที่มีคุณสมบัติตำแหน่งพิเศษกับการพัฒนาจังหวัด เช่น วิศวกร สถาปนิก ฯลฯ

2.3 การจัดสรรงบประมาณระหว่างงบบตามภารกิจ (Function) คิดเป็นจำนวน 50 เปอร์เซ็นต์ กับงบบประมาณตามความต้องการเชิงพื้นที่ (Area 50 %) แบ่งเป็นส่วนภูมิภาค 10 เปอร์เซ็นต์ และส่วนท้องถิ่น 40 เปอร์เซ็นต์ เป็นต้น

2.4 การสั่งการ กำกับ ดูแล การจัดสรรตั้งค่าของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด (ระบบกองทุนร่วมลงทุน : Matching Fund) แผนพัฒนาท้องถิ่นกับทิศทางและแผนพัฒนาจังหวัด

2.5 ให้กลุ่มจังหวัดและจังหวัด จัดทำแผนงาน/โครงการที่เป็นงบรายจ่ายลงทุนที่มีผลผูกพันหรือใช้ระยะเวลาดำเนินการมากกว่า 1 ปีงบประมาณ เช่นเดียวกับกระทรวงและกรม เพื่อให้กลุ่มจังหวัดและจังหวัดที่เป็นหน่วยงานเดียวกันแล้ว สามารถขับเคลื่อนโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อภายในกลุ่มจังหวัดหรือจังหวัดได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้หน่วยงานส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการแต่ฝ่ายเดียว

2.6 การสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในกระทรวงมหาดไทย ให้เป็นการเฉพาะในแต่ละภาค ตามความต้องการในแต่ละตำแหน่งและจะต้องภูมิำเนาในจังหวัดที่ตั้งอยู่ในภาคนั้นๆ โดยเฉพาะในตำแหน่งที่มีภารกิจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการขับเคลื่อนการพัฒนาในพื้นที่ส่วนภูมิภาค ให้น้อมนำศาสตร์พระราชชาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ในการ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” มาใช้ในการบรรจุและแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐในตำแหน่งที่มีส่วนสำคัญในพื้นที่ อาทิ ตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สังกัดสำนักงานจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ตำแหน่งปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครองปฏิบัติการ) สังกัดกรมการปกครอง ตำแหน่งนักวิชาการพัฒนาชุมชนปฏิบัติการ (พัฒนากร) สังกัดกรมการพัฒนาชุมชน เป็นต้น เพื่อให้ได้บุคลากรภาครัฐรุ่นใหม่ๆ ที่จะต้องรับหน้าที่ในการขับเคลื่อนการพัฒนาส่วนภูมิภาคที่เป็นคนในพื้นที่ มีความรู้ความเข้าใจสภาพปัญหา ความต้องการ วิถีชีวิต ความเป็นอยู่ สังคม วัฒนธรรม ในพื้นที่อย่างแท้จริง และสามารถอยู่ปฏิบัติงานในพื้นที่ได้เป็นเวลาต่อเนื่องโดยไม่จำเป็นต้องโยกย้ายบ่อยครั้ง เพื่อให้พวกเขาเหล่านั้นได้พัฒนาพื้นที่พัฒนาบ้านเกิดพัฒนางานได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งปรับปรุงหลักเกณฑ์การพิจารณาแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนระดับของบุคลากรภาครัฐ ในการโยกย้ายไปยังภูมิภาคอื่น หรือย้ายเข้าไปในส่วนกลาง เพื่อเลื่อนระดับหรือรับตำแหน่งทางที่สูงขึ้น

ทั้งนี้ การส่งมอบอำนาจของส่วนกลางให้กับส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ที่ถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติราชการของภาครัฐ จะก่อให้เกิดประโยชน์สุขกับประชาชน ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้มีการบัญญัติการมอบอำนาจไว้อย่างชัดเจนสามารถดำเนินการได้ทันที ซึ่งปัจจุบันการมอบอำนาจให้ส่วนราชการต่างๆ ในการปฏิบัติราชการทั่วไป ส่วนใหญ่เป็นการมอบเฉพาะเรื่องที่ไม่มีความสำคัญและยังคงสงวนอำนาจสำคัญต่างๆ ไว้ที่ราชการส่วนกลาง จึงทำให้การบริหารราชการยังไม่บรรลุผลอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี แม้ประเทศไทยจะกำหนดเป้าประสงค์ในการบริหารราชการไทย ตามแผนพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ชาติ ให้หน่วยงานราชการปฏิบัติการขับเคลื่อนตามแผนการพัฒนาของแต่ละหน่วยงานและไม่ว่าหน่วยงานราชการจะกำหนดแนวทางในการบริหารราชการภายในรูปแบบใด ทั้งหมดทั้งมวลนี้ต่างมีเจตนารมณ์ที่ยึดความต้องการและผลประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนจะได้รับจากภาครัฐตามนโยบายของรัฐบาลให้มากที่สุด เพื่อให้ประเทศไทยมีการบริหารราชการและการบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างเสมอภาค รวดเร็วและมีคุณภาพ และผู้วิสัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลงานการวิจัยครั้งนี้จะมีประโยชน์ในการพัฒนางาน งบประมาณ ระบบ บุคลากรของส่วนราชการให้มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ต่อไป