

ประสิทธิผลจากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ.
2565 กรณีศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2566

The Effectiveness of The Thailand Royal Decree on Integrated Area Administration
B.E. 2565 : Case study Samut Sakhon Province



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration
Department of Public Administration
Faculty of Political Science
Chulalongkorn University
Academic Year 2023

หัวข้อสารนิพนธ์

โดย

นายอัยยรัช สิ้นธูรา

สาขาวิชา

รัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.พิมพ์สิริ อรุณศรี)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

การศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลจากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกากว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 กรณีศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร” มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ประสิทธิผลที่เกิดขึ้นจากการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 โดยได้นำแนวคิดการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทฤษฎีนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และแนวคิดการประเมินประสิทธิผลของนโยบายมาศึกษาเพื่อวิเคราะห์ประสิทธิผลของนโยบาย ตลอดจนปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ และปัจจัยที่ยังเป็นปัญหาอุปสรรค ซึ่งการวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) ผ่านการเก็บข้อมูลโดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และการเก็บข้อมูลจากการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ละเอียดและครอบคลุม โดยมุ่งพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (Analytical Description) ที่มา ความสำคัญและสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกากว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 เปรียบเทียบกับนโยบายผู้ว่า CEO ในอดีต และผลจากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวในบริบทของจังหวัดสมุทรสาคร

ผลการศึกษา พบว่า ผู้วิจัยได้สรุปผลการศึกษาออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ 1) ที่มาและวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกากว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 เพื่อแสดงให้เห็นว่าเป้าหมายของการมีพระราชกฤษฎีกานั้นเพื่อให้เกิดการบริหารของภาครัฐที่มีการบูรณาการในพื้นที่ในการแก้ไขปัญหา ตอบสนองความต้องการของประชาชน 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยวิเคราะห์รูปแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ส่งผลให้การดำเนินนโยบายเกิดความสำเร็จ ผ่านการวิเคราะห์หน่วยงาน “สำนักงานจังหวัดสมุทรสาคร” ซึ่งเป็นองค์กรที่มีปัจจัยทั้ง 4 ครบถ้วนแต่ไม่สมบูรณ์ กล่าวคือ จากปัจจัยทั้ง 4 ได้แก่ สมรรถนะขององค์การ ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อม และ 3) ประสิทธิผลของนโยบาย ได้สรุปผลการดำเนินนโยบายต่าง ๆ แสดงให้เห็นถึงประโยชน์ในเชิงกระบวนการการทำงาน การบริหารราชการในเชิงพื้นที่ให้เกิดการบูรณาการเพียงเท่านั้น ยังไม่สามารถตอบสนองต่อประชาชนได้มากเพียงพอประกอบกับ ในบางประเด็นของพระราชกฤษฎีกายังไม่ได้มีการบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ จึงสรุปได้ว่า การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกากว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ยังไม่บรรลุประสิทธิผลอย่างสมบูรณ์

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2566

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6482063424 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD: Effectiveness The Thailand Royal Decree

Iyarach Sinthura : The Effectiveness of The Thailand Royal Decree on Integrated Area Administration

B.E. 2565 : Case study Samut Sakhon Province. Advisor: Asst. Prof. Pitch Pongsawat, Ph.D.

The study on “The Effectiveness of The Thailand Royal Decree on Integrated Area Administration B.E. 2565 : Case study Samut Sakhon Province” aims to analyze the outcomes resulting from the enforcement of the The Thailand Royal Decree on Integrated Area Administration B.E. 2565. The research focuses on applying the principles of regional government administration and public policy theories. It examines the implementation of the policy, factors contributing to its success, and challenges encountered. This qualitative research utilizes purposive sampling to gather in-depth interview data from relevant individuals and documentary research to ensure detailed and comprehensive information. The analytical description method is employed to assess the significance and key aspects of The Thailand Royal Decree on Integrated Area Administration B.E. 2565, comparing with CEO Governor Policy and its impact in the context of Samut Sakhon Province.

The study findings can be summarized into three dimensions: 1) Origin and Objectives of The Thailand Royal Decree on Integrated Area Administration B.E. 2565: The study underscores that the primary goal of this royal decree is to facilitate government administration with integration at the local level to address public needs and solve issues. 2) Policy Implementation Through theoretical analysis, the study highlights the practical application of the policy, revealing the relationship between contributing factors and successful policy implementation. The analysis focuses on the Provincial Administration Office of Samut Sakhon, indicating that while it possesses all four factors (organizational capacity, planning, and control efficiency, leadership and collaboration, and political and environmental governance), there are completeness and 3) The Effectiveness: The study concludes by summarizing the various outcomes of policy implementation, demonstrating procedural benefits and the integration of local administration for enhanced effectiveness. However, it emphasizes that the policy has yet to fully meet public expectations, and in some aspects, the enforcement of the Royal Decree remains incomplete. Therefore, the study suggests that The Thailand Royal Decree on Integrated Area Administration B.E. 2565 has not achieved complete effectiveness.

Field of Study: Public Administration

Student's Signature

Academic Year: 2023

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาประสิทธิผลจากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 กรณีศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ได้ เนื่องจากได้รับความกรุณาและการสนับสนุนจากหลายท่าน ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ผศ.ดร. พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ซึ่งได้ให้ความกรุณาอย่างสูงในการให้คำปรึกษา และคำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำสารนิพนธ์ มาโดยตลอด ขอขอบพระคุณ ศ.ดร. สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ ประธานกรรมการสอบสารนิพนธ์ และ อ.ดร. พิมพ์สิริ อรุณศรี ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะ มุมมองอันเป็นประโยชน์ต่อสารนิพนธ์

ขอขอบพระคุณอาจารย์คณะรัฐศาสตร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ให้องค์ความรู้ แนวคิดต่างๆ ในการจัดทำสารนิพนธ์จนเสร็จสมบูรณ์ และขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต ที่ได้ให้ความช่วยเหลือ อำนวยความสะดวก ในกระบวนการ กรอบเวลา ในการจัดทำสารนิพนธ์ให้แก่ผู้วิจัย

ขอขอบพระคุณ ท่านผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสมุทรสาคร ท่านผู้อำนวยการกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด ท่านผู้อำนวยการกลุ่มงานบริหารทรัพยากรบุคคล ข้าราชการ จากสำนักงานจังหวัดสมุทรสาคร ท่านผู้แทนสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ท่านผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่ได้เสียสละเวลาในการให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ในการจัดทำสารนิพนธ์ฉบับนี้

สุดท้ายนี้ขอขอบพระคุณ ปากบมะ พี่ชายทั้ง 2 คน ญาติสนิท เพื่อน รปม. 56 โดยเฉพาะทีมงาน "พีเบิร์ท และ ออโต้" มิตรสหาย ทุกคนที่คอยสนับสนุนและเป็นกำลังใจสำคัญให้ผู้วิจัยสามารถจัดทำสารนิพนธ์สำเร็จลุล่วง ทั้งนี้ หากงานวิจัยนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย และหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยชิ้นนี้จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงาน องค์กรหรือผู้ที่สนใจ ได้ในอนาคต

อัยยรัช สินธูรา

สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ช
สารบัญภาพ.....	ฌ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ.....	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	7
1.3 คำถามการวิจัย.....	7
1.4 ขอบเขตการศึกษา.....	8
1.5 ระเบียบวิธีวิจัย.....	8
1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ.....	8
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม.....	12
2.1 แนวคิดการบริหารราชการส่วนภูมิภาค.....	12
2.2 การบริหารราชการแบบบูรณาการและแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในบริบทของผู้ว่า CEO..	17
2.3 แนวคิดการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจังหวัด.....	20
2.4 ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ.....	20

2.5 ทฤษฎีประสิทธิผลนโยบาย/แนวคิดการประเมินประสิทธิผล	24
2.6 กรอบแนวคิดการวิจัย.....	26
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	28
3.1 การรวบรวมข้อมูล.....	28
3.2 การวิเคราะห์ข้อมูล	29
บทที่ 4 ผลการศึกษา.....	30
4.1 ที่มาพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565	30
4.2 วิเคราะห์ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ “ตัวแบบเชิงบูรณาการ”(Integrative Model).....	38
4.3 การประเมินประสิทธิผลพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565	49
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	52
5.1 สรุปผลการศึกษา	52
5.2 ข้อเสนอแนะ	54
บรรณานุกรม.....	56
ภาคผนวก.....	59
ประวัติผู้เขียน.....	65

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 เปรียบเทียบโครงการงบ Function ในแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี	45
ตารางที่ 2 เปรียบเทียบอำนาจผู้ว่า CEO และ ผู้ว่าฯ ตาม พ.ร.ฎ. 2565 ด้านบุคคล	48
ตารางที่ 3 เปรียบเทียบอำนาจผู้ว่า CEO และ ผู้ว่าฯ ตาม พ.ร.ฎ. 2565 ด้านแผนและงบประมาณ.	48



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 การจัดระเบียบราชการแผ่นดินของไทย	1
ภาพที่ 2 แผนที่จังหวัดสมุทรสาคร	6
ภาพที่ 3 ภาพรวมการพัฒนาจังหวัดสมุทรสาคร	7
ภาพที่ 4 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นกลไกทางการเมืองในการนำนโยบายรัฐบาล มาสู่การปฏิบัติ	15
ภาพที่ 5 องค์ประกอบการเป็นองค์การสมัยใหม่ของราชการส่วนภูมิภาค	16
ภาพที่ 6 ที่มาของแนวคิด ผู้ว่า CEO.....	18
ภาพที่ 7 ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model) ของ วรเดช จันทรรศร	23
ภาพที่ 8 โครงสร้างการบริหารงานเชิงพื้นที่ในปัจจุบัน.....	35
ภาพที่ 9 ความสัมพันธ์ของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ	38
ภาพที่ 10 โครงสร้างและภารกิจของสำนักงานจังหวัด.....	39
ภาพที่ 11 แผนพัฒนาจังหวัดสมุทรสาคร 5 ปี (พ.ศ. 2566-2570)	43

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันแบ่งเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้ 1) การบริหารราชการส่วนกลางเป็นการกำหนดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางในระดับสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง กรม ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายแนวทางปฏิบัติและการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ 2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีโครงสร้างแบ่งเป็นจังหวัดและอำเภอเป็นผู้นำนโยบายที่กำหนดจากส่วนกลางลงไปปฏิบัติให้เหมาะสม ตอบสนองกับพื้นที่ผ่านแนวทางและการมอบอำนาจต่างๆ ที่กำหนดโดยราชการส่วนกลาง และ 3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการกำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และพัทยา โดยยึดหลักกระจายอำนาจให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง มีกลไกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2545) ทั้งนี้ รายละเอียดของการจัดระเบียบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ในแต่ละรูปแบบนั้นได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือบทบัญญัติอื่นๆ เพิ่มเติมเพื่อให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 เป็นต้น



ภาพที่ 1 การจัดระเบียบราชการแผ่นดินของไทย

สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในโครงการสร้างความสำคัญกับความเป็น “จังหวัด” ซึ่งจะเป็นหน่วยสำคัญที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ได้ถูกตราขึ้นมาเพื่อการบริหารงานในระดับจังหวัดมีเอกภาพ มีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนในพื้นที่ได้ โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถยื่นตั้งคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ หน้าที่สำคัญของจังหวัด ได้แก่ การนำภารกิจและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้ผลสัมฤทธิ์ ดูแลพื้นที่ให้เกิดความสงบเรียบร้อยมีการปฏิบัติตามกฎหมาย จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาส ให้ได้รับความเป็นธรรม จังหวัดต้องมีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นจังหวัด (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2550) พระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารที่สังกัดราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด มีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีมอบหมาย (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2553) อาทิเช่น นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด เป็นต้น ข้าราชการส่วนภูมิภาค นอกจากเป็นผู้รับนโยบายแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังต้องเป็นนักบริหาร นักประสานงาน และผู้กำกับดูแลอีกด้วย กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่บริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบทางราชการรวมถึงบริหารตามแนวทางที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือสั่งการลงมายังจังหวัดเป็นนักประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็น ทหาร ตำรวจ อัยการ ผู้พิพากษา ครู เป็นต้น และกำกับดูแลส่วนราชการอื่นๆ ที่ไม่ใช่ราชการส่วนภูมิภาคซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดให้ปฏิบัติราชการตามระเบียบและกฎหมาย (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2534) กระทรวงมหาดไทย โดยสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดอยู่ก็ได้กำหนดลักษณะงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบ่งออกเป็น 4 ด้าน (กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2564) ดังนี้

1. ด้านการวางแผน เป็นการบริหารตามแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัด กำกับ ควบคุมการทำงานให้โปร่งใสและบรรลุเป้าหมายและกำหนดทิศทาง นโยบาย ประเด็นในการพัฒนาจังหวัด เชื่อมโยงภารกิจหน้าที่ของจังหวัดกับกรม กระทรวง เพื่อบรรลุประสิทธิภาพประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการ

2. ด้านการบริหารงาน เป็นผู้นำนโยบายของรัฐบาลมาใช้เป็นแนวทางและแผนการบริหารงานราชการ เป็นผู้บังคับบัญชา อำนาจการ ตรวจสอบ ตัดสินใจ ประเมินผลการปฏิบัติงาน และให้คำปรึกษาแนะนำการปฏิบัติราชการ พิจารณาอนุมัติ อนุญาต ตามภารกิจของส่วนราชการในจังหวัด ประสานงานกับทุกภาคส่วนให้เกิดความร่วมมือเพื่อให้บรรลุภารกิจของรัฐและตอบสนองความต้องการของประชาชน

3. ด้านงานบริหารทรัพยากรบุคคล บังคับบัญชา กำกับดูแล และพัฒนาบุคลากรทุกส่วนราชการในจังหวัดให้การบริหารงานและพัฒนาความสามารถตามหลักคุณธรรม

4. ด้านการบริหารงบประมาณและการคลัง บริหาร ติดตาม วางแผน การใช้งบประมาณและทรัพยากร ควบคุม บริหารการคลัง ของจังหวัดให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่า บรรลุเป้าหมายของจังหวัด และเป็นไปตามกฎ ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

จากลักษณะงานของผู้ว่าราชการจังหวัดที่กำหนดโดยกระทรวงมหาดไทยนั้น แสดงให้เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมี บทบาทหน้าที่ในการบริหารงานในระดับจังหวัดเป็นอย่างมาก อาจกล่าวเป็นผู้บริหารสูงสุดของการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค หรือ จังหวัด ก็คงไม่ใช่เรื่องที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยนั้นยังคงมีส่วนที่เรียกว่า ราชการส่วนกลาง หรือ กระทรวง/กรม อยู่ซึ่งในอำนาจการตัดสินใจ หรือการกระทำการบางอย่างยังคงเป็นอำนาจของส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ อาทิ การอนุมัติ/อนุญาตใช้พื้นที่ในเขตพื้นที่ป่าไม้ ป่าสงวน พื้นที่อุทยาน และพื้นที่ป่าชายเลน ที่ราชพัสดุที่สาธารณประโยชน์หรือพื้นที่ลุ่มล้าลำนํ้า เป็นต้น ยังนับว่าข้อถกเถียงกันในการบริหารราชการแผ่นดินและการพัฒนาระบบราชการของไทย ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีอำนาจในพื้นที่แค่ไหน การบริหารราชการในส่วนภูมิภาค ควรมีบทบาทอย่างไร เนื่องจากในบางภารกิจและหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้มีความเชี่ยวชาญ หรือ ความเข้าใจในรูปแบบลักษณะงานที่เป็นเฉพาะทาง จึงได้มีข้อเสนอแนะในเชิงหลักการเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนกลางว่า “ควรมีบทบาทในเชิงการประสานงานโดยเฉพาะการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายระดับชาติสู่พื้นที่ รวมถึงการเป็นกลไกเกื้อหนุน ช่วยเหลือให้หน่วยงานระดับพื้นที่ในการแก้ไขหรือพัฒนาภารกิจที่เกี่วข้อง” (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2559) และการที่จะเป็นกลไกเชื่อมสำคัญในพื้นที่ ทำให้พื้นที่ได้รับการแก้ไขปัญหาได้รับการตอบสนองที่ตรงจุดจากส่วนกลาง จึงมีความสำคัญที่จะต้องทำให้การบริหารงานเชิงพื้นที่มีความเข้มแข็งขึ้น เกิดการบูรณาการขึ้นอย่างแท้จริงจึงได้มีการตรากฎหมาย “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565” เพื่อให้ส่วนราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับส่วนกลางได้ให้ความสำคัญกับพื้นที่เพิ่มมากขึ้น โดยเน้นไปที่กระบวนการในด้านแผน งบประมาณ ที่ต้องให้จังหวัดได้รับทราบแผนงาน/โครงการ ของส่วนราชการ การบันทึกในแผนพัฒนาจังหวัด หรือ การที่จังหวัดสามารถเป็นผู้ชี้เป้าแผน/โครงการที่สำคัญในพื้นที่เพื่อจัดลำดับความสำคัญให้สำนัก

งบประมาณพิจารณา นอกจากนี้ความพยายามในเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงปรากฏให้เห็นในการขับเคลื่อนนโยบายผู้ว่าฯ CEO สมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร โดยผู้วิจัยจะได้มีการนำเสนอแนวคิด รายละเอียด รวมไปถึงการเปรียบเทียบต่อไป

พระราชกฤษฎีกาก่อเป็นกฎหมายสำคัญที่เป็นการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติพระมหากษัตริย์เป็นผู้ตราขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีเพื่อนำมาเป็นข้อกำหนดข้อบังคับในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการบริหารงานโดยทั่วไปซึ่ง เช่น รัฐบาลเสนอพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ (ชงคชาญ สุวรรณมณี, 2550) ในแง่การบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะในรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีการกำหนดพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 อันเป็นกฎหมายที่อาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยบังคับใช้วันที่ 19 สิงหาคม 2565 แทนพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 ที่มีเนื้อหาคล้ายคลึงแต่ยังกระจัดกระจายอยู่ จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขึ้นรวมเป็นฉบับเดียวเพื่อให้การบริหารงานเชิงพื้นที่มีความสอดคล้อง เกิดความคล่องตัวและการบูรณาการในพื้นที่ในการแก้ไขปัญหา ตอบสนองความต้องการของประชาชน เนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาประกอบด้วย 7 หมวด และบทเฉพาะกาลรวม 63 มาตรา (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2565) หมวดที่ 1 การบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ หมวดที่ 2 การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด หมวดที่ 3 การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด หมวดที่ 4 ภาคและเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค หมวดที่ 5 งบประมาณและการบริหารงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด หมวดที่ 6 การบริหารงานบุคคลแบบบูรณาการ หมวดที่ 7 การกำกับและติดตามและบทเฉพาะกาลโดยมีสาระสำคัญแบ่งเป็น 3 ด้าน (สำนักงาน ก.พ.ร., 2565) ดังนี้

ด้านระบบงาน ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยยึดหลักการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการเพื่อความผาสุกของประชาชน อำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ประสานงาน กำกับให้ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน ดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนกลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีจังหวัด และกลุ่มจังหวัด ให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพราะหน่วยงานไม่ปฏิบัติตามผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถรายงานต่อคณะอนุกรรมการภาคหรืออนุกรรมการที่ ก.น.บ. มอบหมายและให้คณะอนุกรรมการดังกล่าวพิจารณาและมีมติสั่งการต่อไป

ด้านระบบแผนและงบประมาณ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 กำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน และหน่วยงานของรัฐแจ้งแผนงาน โครงการที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดเพื่อประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเดิมแผนงานโครงการ ของหน่วยงานไม่มีการแจ้งในแผนพัฒนาจังหวัดทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ทราบถึงการดำเนินโครงการของหน่วยงานอื่น ไม่เกิดการบูรณาการในพื้นที่และกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นผู้ว่าราชการจังหวัดต้องใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบย้อนหลัง รวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และควบคุมดูแลการบริหารงบประมาณหน่วยงานในเขตจังหวัด ให้เกิดการบูรณาการตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนกลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อความคล่องตัวและลดขั้นตอนในการบริหารงบประมาณผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจหรือมอบหมายให้หัวหน้าหน่วยงานที่มีที่ตั้งหรือรับผิดชอบงานในจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารงบประมาณจังหวัดตามโครงการที่ขอรับงบประมาณ นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังได้กำหนดวิธีการได้มาและการบริหารจัดการสินทรัพย์เกิดจากงบประมาณในการพัฒนาจังหวัด (ตั้งแต่การจัดทำบและ การนำไปใช้ประโยชน์) ให้มีความชัดเจนขึ้น เนื่องจากตั้งแต่มีแผนพัฒนาจังหวัดการที่ส่วนราชการของบในการซื้อครุภัณฑ์ หรือสิ่งปลูกสร้าง อาคาร เป็นที่ถกเถียงว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของหน่วยงานใด บางกรณีเกิดทิ้งร้าง จึงมีการระบุให้หน่วยงานที่ขอรับงบประมาณจะต้องเป็นหน่วยงานในการดูแลและขอใช้ประโยชน์

ด้านระบบบริหารงานบุคคล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประเมินผลการปฏิบัติราชการ การเลื่อนเงินเดือน การดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาคตำแหน่งอำนวยการและเชี่ยวชาญ เดิมระเบียบของสำนักงาน ก.พ. กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถประเมินผลได้เพียง ประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษ ชำนาญการ ปฏิบัติการ ประเภททั่วไป ระดับอาวุโส ระดับชำนาญงาน และระดับปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ปลัดกระทรวง/อธิบดี เจ้าสังกัดต้องเป็นผู้มอบอำนาจดังกล่าว

จากทั้งหมดที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ได้มีการประกาศบังคับใช้เป็นเวลาประมาณ 1 ปีกว่า ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเปรียบเสมือนกฎหมายอันเครื่องมือเชิงนโยบายที่รัฐบาล ผู้บริหารนำมาบังคับใช้เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงได้เห็นความสำคัญของการประเมินผลนโยบายเพื่อศึกษาผลจากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่ อย่างไรปัจจัยและอุปสรรคที่ส่งผลให้ต่อการปฏิบัติให้เกิดอย่างเป็นรูปธรรมคืออะไร โดยศึกษาจากบริบทพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร นอกจากนี้ยังพิจารณารูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือการบังคับใช้กฎหมายนั้น ผ่านการดำเนินการขององค์กร/หน่วยงาน “สำนักงานจังหวัด” ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องการจัดทำยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาจังหวัด การบริหารงานบุคคลจังหวัด ทำหน้าที่เป็นเสมือน สำนักงาน

เลขาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไปบังคับใช้ในพื้นที่ นับว่าเป็นกลไกสำคัญที่จะสนับสนุนการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในพื้นที่

สำหรับจังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดชายทะเล ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำท่าจีนและปากอ่าวไทย อยู่ในพื้นที่ภาคกลางตอนล่างของประเทศไทย มีพื้นที่ประมาณ 870 ตารางกิโลเมตร พื้นที่ใหญ่กว่าอำเภอเมืองนครราชสีมาเพียง 100 ตารางกิโลเมตรโดยประมาณ จังหวัดห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 30 กิโลเมตร อาจเรียกได้ว่าเป็นจังหวัดปริมณฑล ดังนั้นจึงมีศักยภาพเอื้อต่อการประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรม เนื่องจากอยู่ในเขตปริมณฑลกรุงเทพฯ มีการคมนาคมขนส่งที่สะดวกและรวดเร็ว ประกอบกับโครงการพื้นฐานและปัจจัยการผลิตที่เหมาะสมต่อการลงทุน โดยในปี พ.ศ. 2565 มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด จำนวน 6,384 แห่ง เงินลงทุน 354,943 ล้านบาท ลูกจ้างในโรงงาน จำนวน 364,417 คน สำหรับอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนมากที่สุด 5 อันดับ ได้แก่ อุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์โลหะ อุตสาหกรรมพลาสติก อุตสาหกรรมสิ่งทอ และอุตสาหกรรมยางและผลิตภัณฑ์จากยาง



ภาพที่ 2 แผนที่จังหวัดสมุทรสาคร

(กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดสมุทรสาคร, 2566)

พื้นที่จังหวัดสมุทรสาครประกอบด้วยอำเภอ 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองสมุทรสาคร อำเภอกระทุ่มแบน และอำเภอบ้านแพ้ว ซึ่งแต่ละอำเภอจะมีบริบทแตกต่างกัน อำเภอเมืองสมุทรสาครมีลักษณะภูมิประเทศติดชายฝั่งทะเลประชาชนนิยมประกอบอาชีพการประมง การทำนาเกลือ พื้นที่อำเภอเมืองบางส่วนยังเป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม อำเภอกระทุ่มแบน มีอาณาเขตติดกับจังหวัดนครปฐมและกรุงเทพมหานคร เป็นแหล่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ และอำเภอบ้านแพ้ว จะมีลักษณะพื้นที่ทำการเกษตรเป็นสำคัญ ดังนั้น ในภาพรวมของจังหวัดสมุทรสาครมีลักษณะเป็นสังคมเมือง มีหนาแน่นของประชากรจากผู้ใช้แรงงานทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติ โดยหากนับรวมประชากรทั้งหมดที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดมีประมาณ 1.2 ล้านคน ประเด็น

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับ ภารกิจ อำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหาร แผน เงิน คน โดยเปรียบเทียบบริบททั้งก่อนและหลังจากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และนำผลการบังคับใช้ในจังหวัดสมุทรสาครมาวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติและประสิทธิผลของนโยบาย

1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยเชิงคุณภาพ

เก็บข้อมูลโดยศึกษากฎหมาย บทความ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารราชการส่วนภูมิภาค นโยบายสาธารณะ การประเมินผลนโยบายและแนวคิดของผู้ว่า CEO

การสัมภาษณ์เชิงลึก (depth-interview) กับ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐและปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้อง จำนวน 8 ท่าน

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

การบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ หมายถึง หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อความผาสุกของประชาชน การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่โดยยึดหลักการพัฒนาแบบองค์รวมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตคน เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน การรักษาความสงบเรียบร้อย สร้างความเป็นธรรมและการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ผ่านการบริหารงานตามแผนพัฒนาจังหวัด การบริหารโครงการ กิจกรรม งบประมาณ และบุคลากร รวมถึงการสร้างความร่วมมือของทุกภาคส่วนในจังหวัด ตลอดจนการกระจายอำนาจการตัดสินใจสู่ระดับปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็ว

ก.น.บ. หมายถึง คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีทุกคน รัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้กำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้อำนวยการสำนักงานกสม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ นายกสมาคณะกรรมการบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย นายกสมาคณะสนธิบาลแห่งประเทศไทย นายกสมาคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย ประธานกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้แทนภาคประชาสังคมซึ่งอยู่ในพื้นที่จังหวัดเป็นกรรมการ เลขาธิการ

สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ รองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมอบหมาย ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย และผู้แทนสำนักงานประมาณ เป็นผู้ช่วยเลขานุการซึ่งคณะกรรมการ มีหน้าที่และอำนาจ ในการวางระบบในการบริหารงานแบบบูรณาการ และบูรณาการแผนของหน่วยงานของรัฐและแผนพัฒนาระดับพื้นที่ในจังหวัด เพื่อบริหารงานตอบสนองพื้นที่ รวมถึงการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การจัดทำและบริหารงบประมาณจังหวัด พิจารณากลับกรอง ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด คำของงบประมาณ คณะกรรมการมีอำนาจควบคุมดูแลและวินิจัยสั่งการ ให้การบริหารแผนงาน โครงการ กิจกรรมในโครงการงบประมาณและบุคลากรในจังหวัดให้มีการปฏิบัติราชการร่วมกันอย่างแท้จริง รวมถึงการพิจารณาปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาจากนโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติหรือคำสั่งของส่วนกลางหรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาจังหวัดตามที่ ก.บ.จ. เสนอ มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามพระราชกฤษฎีกาหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

คณะอนุกรรมการประจำภาค หมายถึง คณะอนุกรรมการที่ถูกแต่งตั้งโดย ก.น.บ. ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ ก.น.บ. มอบหมาย เป็นประธานอนุกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบพื้นที่ภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดหัวหน้ากลุ่มจังหวัดในภาค เป็นอนุกรรมการ ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ มีหน้าที่และอำนาจทำการแทน ก.น.บ. ในพื้นที่ภาคและรายงานให้ ก.น.บ. ทราบ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2565)

ก.บ.จ. หมายถึง คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคน ผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัด ผู้แทนรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการในจังหวัด ผู้แทนผู้บริหารท้องถิ่น ผู้แทนภาคประชาสังคม ประธานกรรมการหอการค้า และประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด เป็นกรรมการ ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะให้มีการเพิ่มเป็นกรรมการด้วย และหากมีความจำเป็นต้องกำหนดกรรมการจากหน่วยงานด้านความมั่นคงเพิ่มเติม ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถพิจารณาเพิ่มเติมได้ คณะกรรมการดังกล่าว มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ และสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้ไม่เกินสองคน หน้าที่และอำนาจที่สำคัญ ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การกำกับดูแลแผนพัฒนาท้องถิ่น การส่งเสริมและประสานความร่วมมือ

การพัฒนาให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดอย่างยั่งยืนร่วมกับทุกภาคส่วน มาตรา (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2565)

แผนพัฒนาจังหวัด หมายถึง รายการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดเป้าหมายการพัฒนา ประเด็นการพัฒนา แนวทางการพัฒนา แผนงาน และโครงการสำคัญของจังหวัดที่จำเป็นต้องจัดทำเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดยี่สิบปี

แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด หมายถึง แผนที่แปลงแผนพัฒนาจังหวัดสู่การปฏิบัติ โดยระบุโครงการต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องดำเนินการในจังหวัดในแต่ละปีงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดยี่สิบปีและแนวทางการพัฒนาจังหวัด

โครงการสำคัญ หมายถึง โครงการที่จำเป็นต้องจัดทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดยี่สิบปี หรือเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดในอนาคต แล้วแต่กรณี ทั้งที่เป็นโครงการของจังหวัด กลุ่มจังหวัด ส่วนราชการ หน่วยงานอื่นของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งบประมาณจังหวัด หมายถึง รายการงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จังหวัดได้รับจัดสรรเพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด

หน่วยงานสังกัดราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง หน่วยงานที่กระทรวงต้นสังกัดออกกฎกระทรวงในการแบ่งส่วนราชการให้มีรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบังคับบัญชาตาม มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553 ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้จะมีอยู่ประมาณ 32 – 35 หน่วยงาน ต่อหนึ่งจังหวัด อาทิเช่น สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สำนักงานแรงงานจังหวัด สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ที่ทำการปกครองจังหวัด เป็นต้น

หน่วยงานสังกัดราชการส่วนกลาง หมายถึง หน่วยงานที่มีสำนักงานและมีภารกิจหน้าที่อยู่ในพื้นที่จังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่กำกับดูแลตาม มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553 ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้จะมีอยู่ 50 – 250 หน่วยงาน อาทิเช่น แขวงทางหลวง แขวงทางหลวงชนบท สำนักงานทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นต้น

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 ทราบรูปแบบของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคก่อนและหลังบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565

1.7.2 ทราบความเหมือนและความแตกต่างของแนวคิดผู้ว่า CEO กับ บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบังคับใช้ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ 2565

1.7.3 ทราบประสิทธิผลการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565

1.7.4 สามารถนำไปเป็นข้อเสนอแนะในการพัฒนาและต่อยอดการบริหารงานเชิงพื้นที่ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม



บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาวิจัยประสิทธิผลจากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 กรณีศึกษา : จังหวัดสมุทรสาคร เป็นการศึกษาผลที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ใน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านระบบงาน ด้านแผนและงบประมาณ และด้านการบริหารงานบุคคล ปัจจัยความสำเร็จที่ทำให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ประสงค์ในบริบทจังหวัดสมุทรสาคร รวมไปถึงการศึกษารูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อนำไปสู่การประเมินผลของนโยบาย เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีการตราขึ้นเพิ่มเติมโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายแม่บทได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นการเพิ่มเติมรายละเอียดที่สำคัญและการปรับเปลี่ยนแก้ไขให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบันเพื่อให้การบริหารงานของฝ่ายบริหารเป็นไปด้วยความเรียบร้อย สามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์และภารกิจที่กำหนดไว้ ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 เปรียบเหมือน นโยบาย ที่ภาครัฐได้นำมาบังคับใช้โดยมีความมุ่งหวังเพื่อพัฒนาระบบการบริหารราชการในระดับพื้นที่ให้เกิดการบูรณาการ มีความยืดหยุ่น แก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างตรงจุด ผู้วิจัยจึงได้ทำการรวบรวมแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- 2.1 แนวคิดการบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- 2.2 แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่และการบริหารราชการแบบบูรณาการในบริบทของผู้ว่า CEO
- 2.3 แนวคิดการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจังหวัด
- 2.4 ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
- 2.5 ทฤษฎีประสิทธิผลนโยบาย/แนวคิดการประเมินประสิทธิผล
- 2.6 กรอบแนวคิด

2.1 แนวคิดการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทย แบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2553)

1. การบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ซึ่งมิฉะนั้นเทียบเท่ากระทรวง ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี
2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย จังหวัด จากการรวมอำเภอหลาย ๆ อำเภอ โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้จังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัด ในการ

นำภารกิจและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย เป็นระเบียบในสังคม จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน จัดสรรบริการภาครัฐให้กับประชาชน ในจังหวัดให้มีคณะกรรมการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงปฏิบัติหน้าที่อื่นที่กฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนด นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับประชาชนในท้องถิ่น รวมไปถึงการบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบงานราชการจังหวัดและอำเภอ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคอีกรูปแบบหนึ่ง ได้แก่ อำเภอ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ใกล้เคียงกับจังหวัดแต่ภายในเขตอำเภอเท่านั้น มีการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชน รวมไปถึงการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม โดยมีนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด (กรุงเทพมหานคร และพัทยา) การจัดระเบียบการปกครองภายในองค์กรเหล่านั้นมีจะมีกฎหมายตราขึ้นเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เป็นต้น

ในงานวิจัยฉบับนี้มุ่งเน้นความสำคัญและแนวคิดของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเนื่องจากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้การบริหารงานเชิงพื้นที่เกิดการบูรณาการ มีความคล่องตัว รวมไปถึงการแก้ไขปัญหาในมิติการบริหารงานของภาครัฐให้มีความรวดเร็ว ครอบคลุม โปร่งใส เกิดความคุ้มค่า ตอบสนองและแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้

แนวคิดการศึกษาราชการส่วนภูมิภาค สามารถประมวลได้เป็น 2 ประการ ได้แก่ ความสำคัญของราชการส่วนภูมิภาคในฐานะกลไกทางการเมืองและความสำคัญของราชการส่วนภูมิภาคในฐานะกลไกการบริหารราชการ (เสนห์จ้อยโตและคณะ, 2546)

2.1.1 ราชการส่วนภูมิภาคในฐานะกลไกทางการเมือง

เป็นแนวคิดการศึกษาราชการส่วนภูมิภาคในฐานะกลไกในการตอบสนองนโยบายรัฐบาลในทางการเมือง เป็นการพยายามอธิบายว่า ราชการส่วนภูมิภาคเป็นการดำเนินการเพื่อที่จะนำนโยบายรัฐบาลมาปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งนโยบายรัฐบาลในแต่ละยุคสมัยมีความแตกต่างกัน ในบางยุคอาจเน้นการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ บางยุคอาจเน้นนโยบายด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงเป็นสำคัญ ราชการส่วนภูมิภาคจึงจำเป็นต้อง

ตอบสนองนโยบายของรัฐบาลให้บรรลุผลต่อไป ดังนั้น การศึกษาแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นจำเป็นต้องทำ ความเข้าใจสาระสำคัญในประเด็น ความหมายของ “การเมือง” และ “ทฤษฎีการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ”

คุณลักษณะของการเมือง สามารถสรุปได้ 5 ประการ ดังนี้ (เสนห์จุ้ยโตและคณะ, 2546)

1. เป็นเรื่องของอำนาจหรืออิทธิพล เช่น การแสวงหาอำนาจ การรักษาไว้ซึ่งอำนาจที่แสวงหา มาได้ การใช้อำนาจ การมอบอำนาจ เป็นต้น

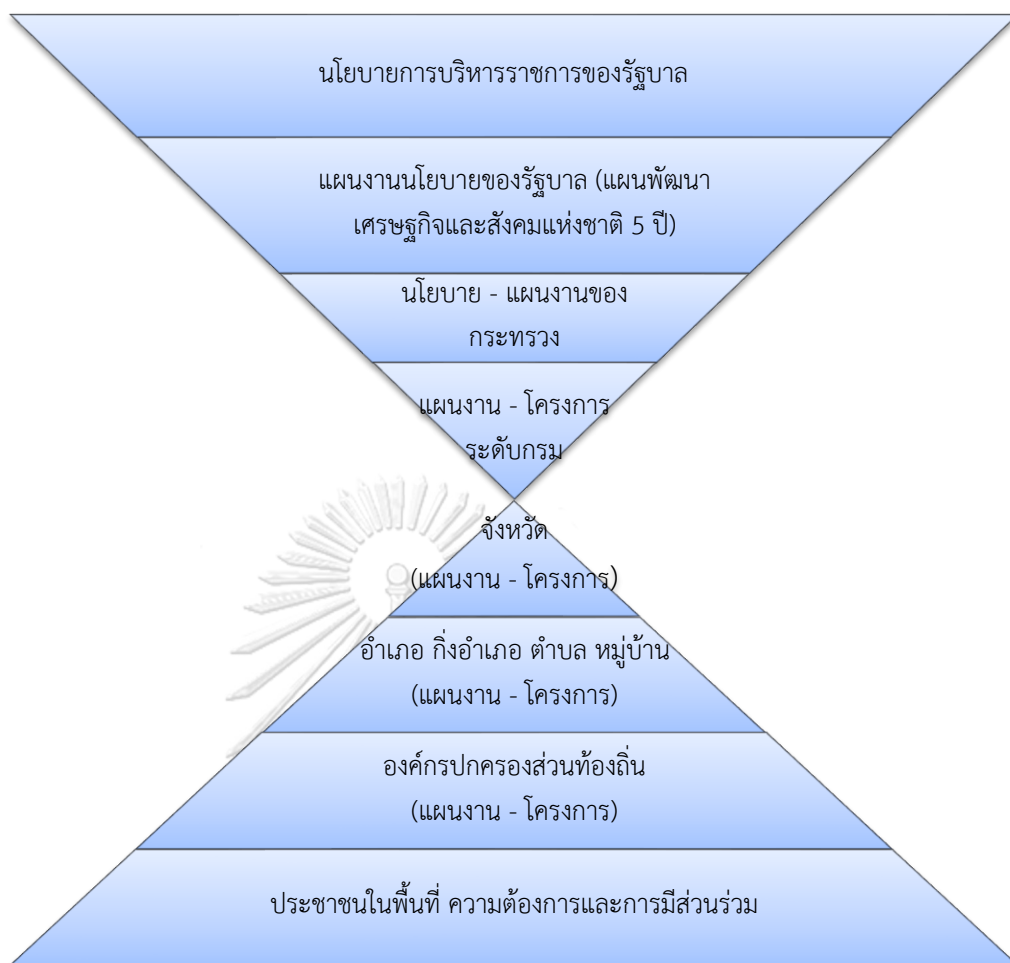
2. เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ เช่น การรักษาผลประโยชน์ของตนหรือผู้อื่นหรือ ผลประโยชน์ส่วนรวม

3. เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับสาธารณะ คือ ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่ หาก เป็นการเมืองระดับท้องถิ่นคนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวข้องโดยตรง หากเป็นการเมืองระดับชาติก็ เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติ

4. เรื่องของการปกครองหรือการใช้อำนาจบังคับบัญชา ซึ่งผู้มีอำนาจจะมีอำนาจในการบังคับ บัญชาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา รวมถึงการใช้อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการต่างๆ ในเรื่องต่างๆ ที่ส่งผล กระทบต่อสาธารณะ สั่งการว่าใคร ควรทำอะไร อย่างไรบ้าง จะได้รับผลอะไร ใครเป็นผู้ที่เกี่ยวข้อง

5. เรื่องการใช้กลยุทธ์หรือกลวิธีต่าง ๆ ในการกระทำการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือส่วนตน อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลให้บรรลุสำเร็จ นอกจาก การกำหนด นโยบายโดยรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการแปลงนโยบายมาปฏิบัติให้ ประสบความสำเร็จต่อไป

ทฤษฎีการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ รัฐบาลในฐานะฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย ระบบ ราชการในฐานะฝ่ายบริหารเป็นผู้แปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วยราชการส่วนกลาง ส่วน ภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 4 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นกลไกทางการเมืองในการนำนโยบายรัฐบาล
มาสู่การปฏิบัติ

จากภาพที่ 1 อธิบายได้ว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นกลไกทางการเมืองในการนำนโยบายรัฐบาลมาสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ สามารถแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ จุดเริ่มต้นของการแปลงนโยบายของรัฐบาลประกอบด้วย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 5 ปี นโยบายและแผนงานของกระทรวง รวมถึงระดับกรม ซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ถัดไปคือ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ เป็นจุดเชื่อมต่อที่ต้องแปลงนโยบายและแผนงานระดับกระทรวงและกรมมาปฏิบัติ โดยจังหวัดต้องจัดทำแผนงานและโครงการ เพื่อให้อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน นำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งประสานนโยบายและแผนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีแผนงานและโครงการที่สนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก เพื่อให้เกิดความสอดคล้องและความร่วมมือระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งได้แก่ จังหวัดและอำเภอ จึงเปรียบเสมือน

จุดยุทธศาสตร์ (Strategic point) ที่ใช้ในการเชื่อมต่อหรือตัวกลางหมุดเชื่อม (linking pin) ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่นในการแปลงนโยบายของรัฐบาลสู่การปฏิบัติ

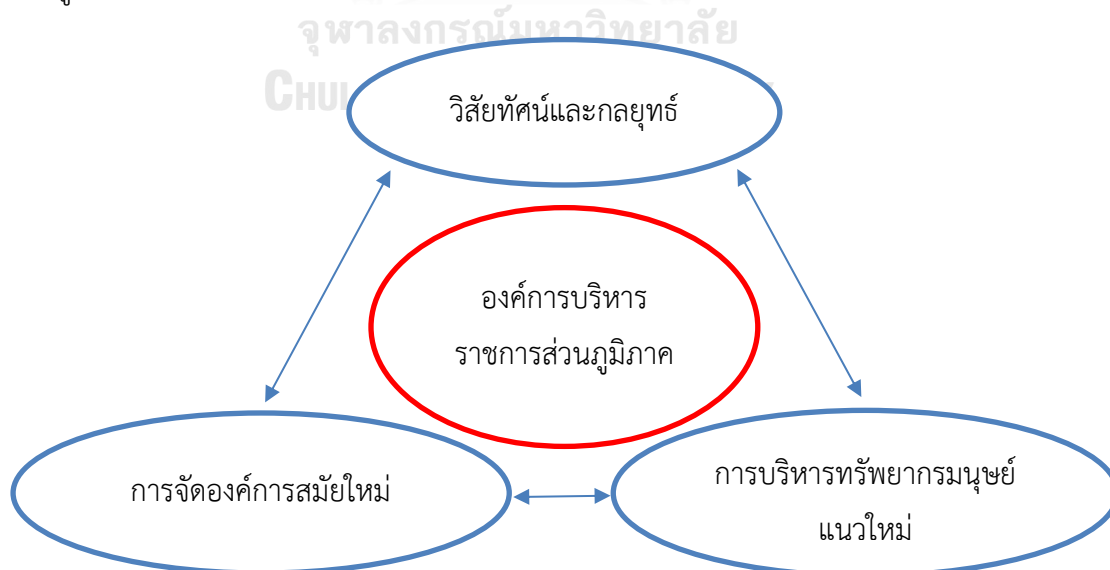
2.1.2 ราชการส่วนภูมิภาคในฐานะกลไกการบริหารราชการ

เป็นการอธิบายว่า ราชการส่วนภูมิภาคเป็นการดำเนินการเพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติหรือผลประโยชน์ส่วนรวม แม้เกิดการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลแต่ราชการส่วนภูมิภาคยังคงอยู่และทำหน้าที่ในฐานะกลไกการบริหารราชการ กล่าวคือ การบริหารราชการนั้นเป็นการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายบริหารเพื่อมุ่งผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ดังนั้น การศึกษาราชการส่วนภูมิภาคในฐานะกลไกการบริหารราชการจึงต้องทำความเข้าใจสาระสำคัญในประเด็น “การบริหาร” และ “ทฤษฎีการบริหารองค์การสมัยใหม่”

คุณลักษณะของการบริหารสามารถสรุปได้ 3 ประการสำคัญ ดังนี้

1. การทำงานของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ในการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน
2. การรวมตัวกัน การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในกรณีมีคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป แต่ไม่มีการรวมกันอาจถือได้ว่าไม่มีการบริหารเกิดขึ้น เช่น คนขึ้นรถโดยสารสาธารณะ คนมุงดูเหตุการณ์อุบัติเหตุ เป็นต้น
3. การมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน การบริหารจะเป็นเครื่องมือในการทำให้องค์การสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน

ทฤษฎีการบริหารองค์การสมัยใหม่ ราชการส่วนภูมิภาคในฐานะกลไกการบริหารราชการที่มีประสิทธิผล (Effectiveness) และประสิทธิภาพ (efficiency) จำเป็นจะต้องปรับกระบวนการทัศน์หรือพาราไดม์สู่การบริหารองค์การสมัยใหม่ ดังภาพที่ 3



ภาพที่ 5 องค์ประกอบการเป็นองค์การสมัยใหม่ของราชการส่วนภูมิภาค

จากภาพอธิบายได้ว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ต้องมี 3 ประเด็น ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ได้แก่

1. วิสัยทัศน์และกลยุทธ์ (Vision and Strategy) ราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ต้องมีการจัดทำวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์การ เพื่อให้องค์การสามารถแข่งขันกับภาคธุรกิจและองค์กรอื่น ๆ ได้ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ต้องมีการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) โดยให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะผู้รับบริการ และให้ความสำคัญกับการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้เพื่อยกระดับความสามารถในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้มีคุณภาพ มีมาตรฐานต่อไป

2. การจัดองค์กรสมัยใหม่ (New organization) ต้องปรับเปลี่ยนจากรัฐบาลเชิงระบบราชการ (Bureaucratic government) สู่รัฐบาลเชิงผู้ประกอบการ (Entrepreneurial government) โดยเน้นการแสวงหาแนวทางในการใช้ทรัพยากรให้เกิดความคุ้มค่าที่สุด อาทิเช่น การจัดองค์กรแบบองค์การแห่งความรู้ (Knowledge-based organization) องค์กรแห่งกลยุทธ์ (Strategy-focused organization) เป็นต้น

3. การบริหารทรัพยากรแนวใหม่ (New human resource management) คือ การปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลใหม่ด้วยกระบวนการที่สามารถสร้างบุคลากรให้มีความสามารถและคุณภาพที่สูง การจัดหาทรัพยากรบุคคลต้องคำนึงถึงหลักความสามารถ (Competency) เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีความสามารถด้านวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ในการบริหาร มีความสามารถในการทำงานเป็นทีม อีกทั้งมีศิลปะในการโน้มน้าว จูงใจให้ผู้อื่นทำความด้วยความเต็มใจ เป็นต้น นอกจากการบริหารทรัพยากรที่ดีแล้ว ยังต้องมีการให้รางวัลที่เป็นธรรมเพื่อจูงใจให้บุคลากรอยู่ในองค์กร มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ยุติธรรม มีการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรตลอดเวลา

2.2 การบริหารราชการแบบบูรณาการและแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในบริบทของผู้ว่า CEO

2.2.1 การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ แนวคิดผู้ว่า CEO (Chief Executive Officer)

เป็นแนวคิดในการพัฒนาระบบราชการให้มีคุณภาพมุ่งสู่การบริการประชาชนที่ดีขึ้น ปรับปรุงบทบาทและภารกิจให้มีความเหมาะสมในยุคศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ ยุทธศาสตร์ในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นหัวใจสำคัญเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดินรูปแบบใหม่ที่สามารถตอบสนองประชาชน จึงจำเป็นมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินให้มีขีดสมรรถนะ มีความยืดหยุ่นคล่องตัว เป็นเอกภาพ และสามารถบูรณาการเชื่อมโยงการทำงานในทุก ๆ ภาคส่วน สำหรับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มีจุดเริ่มต้น ในการประชุมเชิงปฏิบัติการ

เรื่อง “การปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการ” เมื่อวันที่ 4-5 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ที่พัทยา ซึ่งมีแนวคิดเรื่องผู้ว่าฯ CEO โดยถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าภาพในระดับพื้นที่ เป็นผู้ช่วย นายกรัฐมนตรีประจำจังหวัด ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด เพื่อให้การดำเนินงานภายใน จังหวัดเป็นไปด้วยความรวดเร็วและสามารถตอบสนองต่อความต้องการและข้อเท็จจริงของจังหวัดได้ อย่างแท้จริง คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยนำ แนวคิดเรื่องผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบ CEO ไปทดลองในจังหวัดนาร่อง เพื่อเป็นการทดลองกระจาย อำนาจในระดับจังหวัด ให้มีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพโดยปรับให้จังหวัดมีฐานะเสมือนหน่วยธุรกิจ เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit – SBU) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546)



ภาพที่ 6 ที่มาของแนวคิด ผู้ว่า CEO

การบริหารราชการแบบบูรณาการของผู้ว่า CEO จึงเป็นผลสืบเนื่องจากการปฏิรูประบบราชการ เพื่อการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงให้มีความทันสมัย (Modernization) และให้มีการปรับโครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรม โดยจัดโครงสร้างตามยุทธศาสตร์ที่รับผิดชอบ (Agenda Base Organization)

เพื่อแก้ไขปัญหาการไม่สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากหน่วยงานในระดับต่าง ๆ ทั้งในระดับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด กระทรวง ทบวง กรม ต่างก็มีนโยบายและแผนงาน/โครงการของตนเอง ขาดการบูรณาการเชื่อมโยง ไม่เกิดความสอดคล้องในภาพรวมของจังหวัดและตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จังหวัดมีการบริหารราชการแบบบูรณาการทุกจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน คณะผู้บริหารจังหวัด (CEO) ให้ปรับระบบการบริหารงานจากเดิมเป็นหน่วยที่ปฏิบัติการสั่งการของส่วนกลาง ให้เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Government Unit) (ฟ้ารัตน์ สมแสน, 2555) เพื่อตอบสนองนโยบายการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ 3 หลักการ คือ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548)

1. การบริหารงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ภาค ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์จังหวัดจะต้องสัมฤทธิ์ผลและก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน

2. การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมโดยภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ทุกภาคส่วนเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน

3. กระจายอำนาจตัดสินใจสู่ผู้ปฏิบัติที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนมากที่สุด (Frontline Officer) เพื่อให้เกิดการบริหารที่รวดเร็ว และอำนวยความสะดวกประชาชนมากที่สุด

เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. สร้างความเห็นพ้องต้องกันทุกภาคส่วนเพื่อสร้างวาระงานระดับพื้นที่ (Area Agenda)

2. ริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative)

3. ผลักดันยุทธศาสตร์ของชาติ (National Agenda) ให้เกิดผลสำเร็จ

4. ลดภาระรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาระดับพื้นที่

2.2.2 แนวคิดเรื่องผู้ว่า CEO กับการจัดการภาครัฐแนวใหม่

เอก ตังทรัพย์วัฒนา ได้กล่าวถึง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในขณะนั้นได้มีการนำเอาแนวคิดการจัดการด้านธุรกิจมาปรับใช้ในระบบราชการโดยผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นนักบริหารมีความคิดเชิงระบบ สามารถบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพ มีความคิดริเริ่ม กำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายในการพัฒนาของจังหวัด ในขณะเดียวกันก็ได้เอา รูปแบบการจัดองค์กรตามภารกิจ (Agenda Based Organization) เข้ามาใช้แทนระบบการบริหารงานแบบเดิมของระบบราชการที่มีโครงสร้างองค์กรแบบระบบตามหน้าที่ (Functioning System) ซึ่งทำให้เกิดองค์กรที่ทำงานตามหน้าที่ (Functioning base) เกิดการทำงานที่เข้าซ้อนทุกส่วนออกคำสั่งในแนวตั้ง (Vertical integration) ต้องการยกระดับให้ทุกอย่าง ท้ายที่สุด ทุกหน่วยงานจะมีทุกอย่างที่เหมือนกันเกิดเป็นความซ้ำซ้อนสิ้นเปลืองงบประมาณและบุคลากร ไม่สามารถตอบสนองประชาชนได้ ดังนั้น การนำรูปแบบการจัดองค์กรตามภารกิจ (Agenda Based Organization) จะช่วยแก้ปัญหาของระบบเดิมที่ล้าสมัยและขจัด

ความซับซ้อน กล่าวคือ ทำให้เกิดองค์กรเครือข่าย (Networking Organization) โดยให้ความสำคัญแก่ การไปสู่เป้าหมายร่วมของภารกิจร่วม มีการประสานงานแบบเครือข่ายระหว่างหน่วยต่าง ๆ เพื่อไปสู่ ภารกิจร่วม จากทั้งหมดที่กล่าวมานั้น แสดงให้เห็นว่า แนวคิดเรื่องผู้ว่า CEO ได้มีการนำเอาวิธีในเชิงการ บริหารจัดการทางธุรกิจ ซึ่งในมุมมองด้านรัฐประศาสนศาสตร์ได้นำมาประยุกต์เป็นทางแนวทางการ บริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) มาใช้ในการสร้างประสิทธิภาพเชิงเทคนิคและการใช้องค์การ เครือข่ายแบบเชื่อมโยง ในการบริหารงานภาครัฐให้เกิดการบูรณาการ ประสานงานในการแก้ไขปัญหา ให้กับประชาชน ตลอดจนการใช้ทรัพยากรของรัฐให้เกิดความคุ้มค่า (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2550)

2.3 แนวคิดการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจังหวัด

โกวิท พวงงาม ได้สะท้อนว่า “แนวคิดผู้ว่า CEO เป็นเพียง การรื้อระบบการตั้งผู้ว่า เพื่อให้เกิดผู้ว่าราชการจังหวัดมืออาชีพ เพราะระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้นรวมศูนย์อยู่ที่ ส่วนกลาง มีการจัดตั้งส่วนราชการในจังหวัดทั้งสังกัดราชการส่วนภูมิภาคและสังกัดราชการส่วนกลาง แต่มีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่ ต่างก็แยกส่วนกันทำงานต่างคนต่างทำ ด้านงบประมาณแต่ ละหน่วยก็มีงบประมาณจากส่วนกลาง กรม กระทรวง ยังขาดการบูรณาการ ในส่วนของแผนพัฒนา จังหวัดก็เป็นเพียงการรวมเล่มโครงการกิจกรรมของส่วนราชการ ไม่ได้ทำอย่างบูรณาการ จึงทำให้การ บริหารจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ แนวคิดผู้ว่า CEO เป็นไปได้ยากมากภายใต้กลไกและเครื่องมือที่ รวมศูนย์อยู่ในปัจจุบัน” (โกวิท พวงงาม, 2562)

จากข้อความดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดในมิติการบริหารแบบผู้ว่า CEO ไม่ได้มีอิสรในการปฏิบัติงานรวมไปถึงขาดอำนาจเด็ดขาดในแง่ของงบประมาณและบุคลากร ดังนั้น การจะทำให้การบริหารจังหวัดเกิดการบูรณาการเชื่อมโยงในทุกมิติ มีความชัดเจนในโครงสร้างการ บริหาร สามารถตอบสนองความต้องการของพื้นที่ได้อย่างตรงจุดและรวดเร็ว

โกวิท พวงงาม ได้เสนอแนวคิด “การปฏิรูปรื้อระบบ การบริหารจังหวัดที่เป็นภูมิภาค มา เป็นการทำให้จังหวัดเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยเริ่มต้นหรือทดลองในจังหวัดที่มีความ พร้อมทั้งระบบเศรษฐกิจ สังคมและความเจริญเติบโตด้านต่าง ๆ เช่น ภูเก็ต ระยอง นนทบุรี เชียงใหม่ และขอนแก่น เป็นต้น ซึ่งต้องมีการปฏิรูปจังหวัดให้มีสถานะเป็น ท้องถิ่น อาจดำเนินการผ่านการ ปรับปรุงกฎหมาย ไม่ว่าจะตราขึ้นใหม่หรือปรับปรุงของเดิมโดยการยุบหรือควรวมองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด” (โกวิท พวงงาม, 2562)

2.4 ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ในการศึกษาวิจัยประสิทธิผลจากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิง พื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 กรณีศึกษา : จังหวัดสมุทรสาคร นั้น ผู้วิจัยได้ให้ความสำคัญ กฎหมาย ในที่นี้คือ พระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายประเภทหนึ่งที่รัฐนำมาใช้เพื่อ ควบคุม กำกับ ในการบริหารงานของภาครัฐ โดยก่อนที่จะมีการวัดหรือประเมินผลการบังคับใช้

นโยบายนั้น ผู้วิจัยขอเสนอในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้กระบวนการ ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาจากกรณีศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร

Michael E.Kraft และ Scott R.Furlong กล่าวว่า “กฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือการกระทำของรัฐ ซึ่งรวมถึงกฎหมายที่ตราขึ้นหรือระเบียบของทางราชการ นับเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่รัฐออกมาบังคับใช้เพื่อให้ประชาชนกระทำหรือไม่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นข้อกำหนดเฉพาะเพื่อให้บุคคล องค์กร และหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาลปฏิบัติตามข้อกำหนด โดยในบางกรณีจะมีการกำหนดบทลงโทษหากไม่ปฏิบัติตาม” (Michael E.Kraft and Scott R.Furlong, 2004)

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ถือเป็นขั้นตอนสำคัญในการศึกษานโยบายสาธารณะ (Public Policy) ทั้งนี้ เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติปรากฏอยู่ในกิจกรรมของรัฐ และเมื่อนโยบายถูกนำไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อประชาชนที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ หากนโยบายมีการกำหนดมาเป็นอย่างดี มีการนำไปปฏิบัติที่ดีแต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้ก็นับว่านโยบายนั้นล้มเหลว ขณะเดียวกันหากมีการกำหนดนโยบายที่ดีแต่การนำไปปฏิบัติไม่ติดตามที่ผู้กำหนดได้ตั้งเป้าหมายประสงค์ไว้ ก็อาจถือได้ว่าเป็นนโยบายที่ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของผู้กำหนดนโยบาย

Jeffrey L. Pressman และ Aaron Wildavsky ได้ให้คำนิยามของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าหมายถึง “กระบวนการที่สัมพันธ์กันระหว่างการกำหนดเป้าประสงค์และการปฏิบัติเพื่อการบรรลุเป้าประสงค์ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติยังมีความกับปัญหาการประเมินความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและการตีความข้อปฏิบัติที่มีลักษณะทั่วไป ลงสู่การตัดสินใจเฉพาะด้านที่มีต้องผู้เข้าร่วมมากมายและมีมุมมองหลากหลายในการบรรลุเป้าประสงค์ผ่านการตัดสินใจเฉพาะด้าน ณ ระดับใดย่อมเป็นการวัดระดับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ” (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2541)

คุณลักษณะสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามความหมายของ Pressman และ Wildavsky สามารถจำแนกได้ดังนี้ (Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, 1984)

1) ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ทั้งหมด มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) กระบวนการหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าประสงค์ของนโยบายและการปฏิบัติเพื่อการบรรลุเป้าประสงค์ ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ามาตรการในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องสอดคล้องกับการปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย เป้าประสงค์จึงเป็นเข็มมุ่งของการปฏิบัติ ดังนั้น จึงต้องมีความชัดเจนในการกำหนด มีความเที่ยงตรงในการแก้ไขปัญหา และสามารถเกิดขึ้นไปทั้งทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ส่วนการปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์ต้องมีความพร้อมด้วยบุคลากรที่มีความเหมาะสม มีทรัพยากรที่เพียงพอ และมีผู้รับผิดชอบที่มีภาวะผู้นำ มีความตั้งใจเพื่อที่จะทำให้งานประสบผลสำเร็จ

3) การประเมินผลสำเร็จเป็นการกำหนดกรอบในการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ชัดเจน โดยกำหนดเกณฑ์การประเมินที่เที่ยงตรงและเชื่อถือได้ ต้องกระทำอย่างเป็นระบบ ถูกต้องตามระเบียบวิธีการประเมินผล (Method) เพื่อให้การประเมินผลสามารถระบุระดับความสำเร็จได้อย่างชัดเจนและสามารถระบุปัญหา อุปสรรค รวมถึงข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

4) การแปลงความเป็นนามธรรมของเป้าประสงค์สู่รูปธรรมที่มีความเฉพาะเจาะจง และสามารถนำไปปฏิบัติได้ ซึ่งผู้รับผิดชอบนโยบายต้องเป็นผู้ตัดสินใจ เพื่อตัดความคลุมเครือและสร้างความชัดเจนให้กับผู้ปฏิบัติในการดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จ

5) การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับบุคลากรที่ร่วมรับผิดชอบจำนวนมาก ทั้งภายในหน่วยงานและภายนอกหน่วยงาน ดังนั้น การสร้างความเข้าใจที่ดีระหว่างบุคลากรจึงเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งจะช่วยให้การประสานงานมีความใกล้ชิด เกิดความร่วมมือกัน ลดความขัดแย้งที่อาจเกิดในระหว่างปฏิบัติงาน จะเป็นการส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

จากคุณลักษณะที่กล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาหาวิธีและแนวทางเพื่อนำไปสู่การประเมินผลนโยบาย รวมไปถึงการปรับปรุงนโยบาย แผนงานและการปฏิบัติงานให้คุณภาพที่ดีขึ้น ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

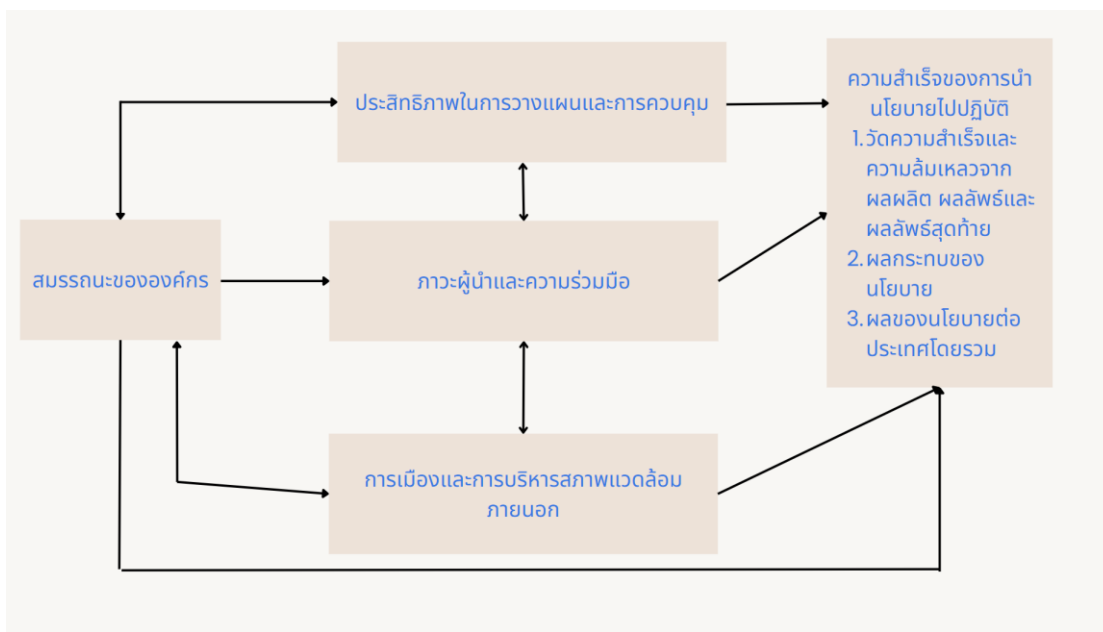
วรเดช จันทรศร ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติและได้สังเคราะห์แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติออกมาเป็นตัวแบบทางทฤษฎี (Theoretical Models) ของตนเอง จำนวน 6 ตัวแบบ ได้แก่ (วรเดช จันทรศร, 2552)

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)
2. ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model)
3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model)
4. ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model)
5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)
6. ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model)

สำหรับงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยนำตัวแบบเชิงบูรณาการของ วรเดช จันทรศร เพื่อนำมาศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งในที่นี้ คือ การนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ไปบังคับใช้ในกรณีศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร โดยมีองค์ประกอบของตัวแบบ ดังนี้ (วรเดช จันทรศร, 2552)

ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model) เป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดทั้ง 5 ตัวแบบ โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติ ได้แก่ 1) การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น 2) การวัดถึงผลกระทบของนโยบาย และ 3) การวัดผล

ของนโยบายที่สามารถก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณาประกอบด้วย 4 ปัจจัย คือ สมรรถนะขององค์กร ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อม ดังที่ได้แสดงในภาพ 4



ภาพที่ 7 ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model) ของ วรเดช จันทรรศ

ตัวแปรด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม เป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยประกอบด้วยเงื่อนไข คือ ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ระบบการติดตามควบคุม และการประเมินผลนโยบาย

ตัวแปรด้านสมรรถนะขององค์กร หรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยย่อย 5 ปัจจัย ได้แก่ โครงสร้างองค์กร งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ วรเดช จันทรรศ ได้สรุปว่านโยบายจะสามารถสำเร็จได้ส่วนหนึ่งมาจากสมรรถนะองค์กรที่มีความเข้มแข็ง เช่น มีโครงสร้างที่กะทัดรัด มีระบบการตัดสินใจ และการสื่อสารที่ดี บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอ งบประมาณเพียงพอ เครื่องมือ อุปกรณ์ ตลอดจนสถานที่และเทคโนโลยีที่ทันสมัยสามารถเอื้อให้การดำเนินนโยบายขององค์กรมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ

ตัวแปรด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ โดยการนำนโยบายไปปฏิบัติจะสำเร็จได้ต้องมีผู้บริหารหน่วยงานที่มีภาวะผู้นำเหมาะสม สามารถจูงใจผู้ปฏิบัติในเชิงบวกได้ สร้างการมีส่วนร่วมของสมาชิกในองค์กรเพื่อให้เกิดความผูกพันและเป็นทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

ตัวแปรด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก เป็นตัวแปรสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างให้เกิดความสำเร็จ เพราะแนวคิดที่ว่าด้วยความสำเร็จการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กร ตัวแปรนี้ประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ เช่น ระดับความสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่าง ๆ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระดับการพึ่งพาที่ต้องมีระหว่างหน่วยงาน ความสามารถในการเจรจาต่อรองสภาพแวดล้อมภายนอก และเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

Signe ได้วิเคราะห์ว่า “ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเนื่องจากความคลุมเครือ ไม่ชัดเจน ของเป้าหมาย อาจนำไปสู่ความผิดพลาดในการบังคับใช้” (Landry Signe, 2017)

2.5 ทฤษฎีประสิทธิผลนโยบาย/แนวคิดการประเมินประสิทธิผล

Michael E.Kraft และ Scott R.Furlong ได้อธิบายว่า “ประสิทธิผลของนโยบายมุ่งให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ของเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยเป้าหมายและจุดประสงค์ที่ตั้งไว้อาจประสบความสำเร็จได้ หรือเป้าหมายอาจล้มเหลวหรือต้องอาศัยระยะเวลายาวนานในการทำให้เกิดผลสำเร็จ” (Michael E.Kraft and Scott R.Furlong, 2018)

Posavac & Carey อ้างถึงใน (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2557) กล่าวว่า การประเมินผลนโยบายหรือการวัดประสิทธิผลนโยบาย เป็นการพิจารณาว่านโยบายที่กำหนดไว้จำเป็นหรือไม่ ดำเนินการไปได้ตามที่หวังไว้หรือไม่ และสามารถช่วยแก้ไขปัญหามาตามที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้หรือไม่

Etzioni อ้างถึงใน (นภัสสร วัฒนศิริ, 2564) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลว่า หมายถึง “การบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์กร ในทำนองเดียวกันนโยบายที่มีประสิทธิผลก็คือ นโยบายที่สามารถบรรลุผลได้ตามเป้าหมายเช่นเดียวกัน”

Vedung ได้อธิบายถึงรูปแบบการประเมินผลนโยบายไว้ ดังนี้ (Evert Vedung, 2012)

1. Goal Attainment model เป็นแนวคิดที่เรียบง่ายและสามารถให้ความกระจ่างได้ โดยในขั้นแรกต้องระบุเป้าหมายให้ชัดเจน จัดอันดับกำหนดวัตถุประสงค์ที่สามารถวัดได้ ขั้นที่สองดูผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นเพื่อตรวจสอบว่าผลลัพธ์เกิดขึ้นจากการบรรลุเป้าหมายจริง

2. Side Effect model โดยพิจารณาผลกระทบเชิงลบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้นโยบายต่อกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งการพิจารณาผลกระทบเชิงลบต้องพิจารณานอกเหนือจากกลุ่มเป้าหมายด้วยเพื่อนำมาเปรียบเทียบกับผลกระทบเชิงบวกว่าสามารถบดบังผลสัมฤทธิ์ของนโยบายหรือไม่

3. Relevance Model พิจารณานโยบายที่ออกมาว่าสามารถตอบโจทย์สังคมได้หรือไม่ เป็นการวิเคราะห์ผลลัพธ์ที่ออกมาต่อสังคมเท่านั้น

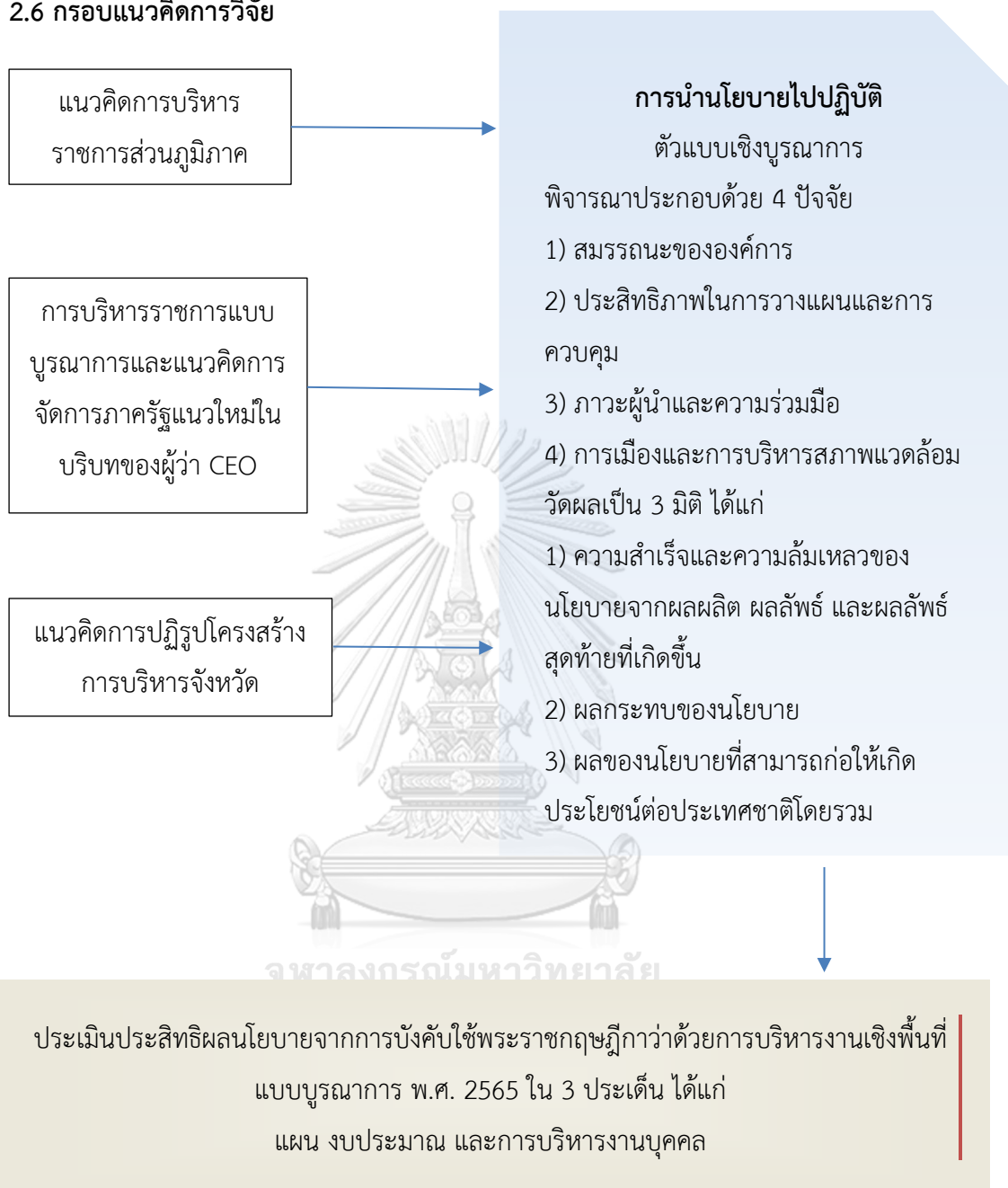
4. Client Model ให้ความสนใจไปที่กลุ่มเป้าหมายของนโยบายว่ากลุ่มเป้าหมายนั้นมีความพึงพอใจต่อผลลัพธ์ของนโยบายหรือไม่

5. Stakeholder model ให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายทั้งหมด เป็นกระบวนการที่ส่งเสริมการประชาธิปไตยให้เกิดในกระบวนการนโยบาย

แนวคิด Unintended Effects ผลลัพธ์ที่ไม่คาดหมาย นอกจากดูผลลัพธ์ที่เกิดในเชิงของการให้ประโยชน์และความสำเร็จแล้ว ต้องให้ความสำคัญกับประเด็นของผลลัพธ์ที่ไม่คาดหมายด้วยซึ่งในการประเมินด้านประสิทธิผล การบรรลุเป้าหมายในบางครั้งมักก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่คาดหวังเกิดขึ้น (วงอร พัวพันสวัสดิ์, 2022)

จากความหมายและแนวคิดของการประเมินประสิทธิผลที่กล่าวมานี้สะท้อนให้เห็นว่า ในการวัดประสิทธิผลมุ่งให้ความสำคัญกับการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ เป็นการเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ กับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นว่านโยบายบังคับใช้นั้นเป็นไปตามคาดหรือไม่ หรือสามารถแก้ไขปัญหาที่ต้องการได้หรือไม่ อย่างไรก็ตามในการพิจารณาผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นต้องมีการพิจารณาอย่างครอบคลุมรอบด้าน ทั้งในด้านผลข้างเคียงที่เกิดขึ้น ความพึงพอใจของกลุ่มเป้าหมาย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ นำมาซึ่งการประเมินผลนโยบายที่มีคุณภาพอันจะนำไปสู่การปรับปรุงนโยบายให้สามารถตอบสนองต่อสาธารณะได้ต่อไป

2.6 กรอบแนวคิดการวิจัย



ประเมินประสิทธิผลนโยบายจากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่
 แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ใน 3 ประเด็น ได้แก่
 แผน งบประมาณ และการบริหารงานบุคคล

แผนผังดังกล่าว แสดงถึงกรอบแนวคิดที่ผู้วิจัยได้มาจากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประสิทธิผลจากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 กรณีศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร สามารถสรุปได้ ดังนี้

แนวคิดการบริหารราชการส่วนภูมิภาค พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 มุ่งให้ความสำคัญไปที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นกลไกในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในพื้นที่เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ตอบสนองความต้องการในพื้นที่

การบริหารราชการแบบบูรณาการและแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในบริบทของ
ผู้ว่า CEO พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 มี
 วัตถุประสงค์หลักเพื่อให้การบริหารงานเชิงพื้นที่ซึ่งก็คือ จังหวัด เกิดการบูรณาการอย่างแท้จริง โดย
 ให้อำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ในการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในด้านแผนงาน
 โครงการ งบประมาณ และการบริหารงานบุคคล ในพื้นที่จังหวัด การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ
 ในเชิงการบริหารขึ้น ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับแนวคิดผู้ว่า CEO ในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ
 ชินวัตร

แนวคิดการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจังหวัด เป็นแนวคิดเพื่อสะท้อนมุมมองในทาง
 ตรงกันข้ามที่มีต่อการโครงสร้างการบริหารงานจังหวัด หรือ ราชการส่วนภูมิภาค ในปัจจุบันโดยผู้วิจัย
 เห็นว่าเป็นอีกแนวคิดสำคัญเพื่อที่นำไปวิเคราะห์สู่การนำนโยบายไปปฏิบัติและการอธิบายถึง
 ประสิทธิผลที่เกิดขึ้น

การวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยอาศัยตัวแบบเชิงบูรณาการ เพื่อชี้ให้เห็น
 กระบวนการในการนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565
 มาบังคับใช้ในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร โดยพิจารณาจาก สำนักงานจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานหลัก
 ในการจัดทำแผนงาน/โครงการ การบริหารบุคคล และการบริหารงบประมาณของจังหวัด ซึ่งเป็น
 หน่วยงานที่เปรียบเสมือน Back Office ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกา
 ว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 นั้นจะมีสำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงาน
 หลักในการขับเคลื่อนให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในพื้นที่

ประเมินประสิทธิผลนโยบาย จากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิง
 พื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ใน 3 ประเด็น ได้แก่ แผน งบประมาณ และการบริหารงานบุคคล
 โดยวิเคราะห์ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกา

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยประสิทธิผลจากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 กรณีศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร ในครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) ผ่านการเก็บข้อมูลโดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และการเก็บข้อมูลจากการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ละเอียดและครอบคลุม โดยมุ่งพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (Analytical Description) ที่มา ความสำคัญและสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 เปรียบเทียบกับนโยบายผู้ว่า CEO ในอดีต และผลจากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวในบริบทของจังหวัดสมุทรสาคร เพื่อวิเคราะห์รูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของจังหวัดสมุทรสาคร กับตัวแบบทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อแสดงให้เห็นปัจจัยความสำเร็จและอุปสรรคในการปฏิบัติ และเพื่อวิเคราะห์ประสิทธิผลจากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 โดยวัตถุประสงค์และเป้าหมายของพระราชกฤษฎีกาเป็นแนวคิดหลัก

3.1 การรวบรวมข้อมูล

แหล่งข้อมูลในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ แบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้

3.1.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) คือ การเก็บข้อมูลโดยตรงเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) จากกลุ่มตัวอย่างที่คัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) เพื่อความครอบคลุมในประเด็นต่างๆ โดยได้ดำเนินการทั้งสัมภาษณ์แบบเผชิญหน้า (Individual face-to-face interviewing) และการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ (Telephone interviews) โดยผู้วิจัยได้ออกแบบโครงสร้างคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ด้วย คำถามปลายเปิด (Open-ended questions) แล้วจึงเจาะลึกรายละเอียดเมื่อพบประเด็นสำคัญ หรือ ขยายความเนื้อเพื่อให้ได้ข้อมูลที่หลากหลาย ครอบคลุมยิ่งขึ้น โดยผู้วิจัยใช้การจัดบันทึกและการบันทึกเสียงสัมภาษณ์ แล้วนำมาถอดความเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการตอบคำถามการวิจัย ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างบุคคลที่จะเป็นผู้ให้ข้อมูล คือ ภาคราชการผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ทั้งหน่วยงานหลักที่เป็นผู้กำหนดและยกร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้แก่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) หน่วยงานที่ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกา ได้แก่ จังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักงานจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด

3.1.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) คือ การศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากวรรณกรรมต่าง ๆ ผ่านการวิจัยเชิงเอกสาร (Document Research) โดยข้อมูลจากการวิจัยเอกสารสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) ข้อมูลเอกสารในลักษณะแนวคิดและทฤษฎีในการวิจัย โดยศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แนวคิดผู้ว่า CEO ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และการประเมินประสิทธิผล โดยผู้วิจัยจะทบทวน รวบรวม วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือวิชาการ เอกสารทางราชการ บทความ วารสารทางวิชาการ สารนิพนธ์และรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาพิจารณาและสังเคราะห์เนื้อหาแนวคิดและทฤษฎี

2) ข้อมูลเอกสารจากราชการที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ได้แก่ หนังสือสั่งการต่าง ๆ แผนพัฒนาจังหวัด รายงานการประชุม ข้อมูลจากเว็บไซต์ เพื่อใช้องค์ความรู้และประกอบในการวิเคราะห์

3.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยเชิงคุณภาพในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์และประมวลข้อมูลเพื่อมุ่งพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (Analytical Description) โดยในขั้นตอนแรกผู้วิจัยได้ทำการวิจัยเชิงเอกสารเพื่อรวบรวมแนวคิด ทฤษฎี ที่สามารถนำมาใช้ได้ มีสาระสำคัญในส่วนได้บ้าง แล้วนำมาสังเคราะห์เนื้อหาเพื่อสร้างคำถามวิจัยและกรอบแนวคิดการวิจัย ในขั้นที่สอง ผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่างที่คัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) โดยใช้แนวคำถามที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าซึ่งเป็นคำถามปลายเปิดแล้วจึงเจาะลึกในประเด็นที่สามารถต่อยอดได้

โดยการวิเคราะห์ข้อมูลจะอาศัยกรอบการวิเคราะห์จากการสังเคราะห์แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติซึ่งผู้วิจัยได้นำเอาตัวแบบเชิงบูรณาการ ของ วรเดช จันทรรคน มาใช้ในวิเคราะห์การนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 มาบังคับใช้ในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร ผ่านการวิเคราะห์หน่วยงาน สำนักงานจังหวัด ในฐานะหน่วยงาน Back Office ของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในพื้นที่ นอกจากนี้ จะได้ศึกษาผลที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 เพื่อนำมาวิเคราะห์ประสิทธิผลว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่

บทที่ 4

ผลการศึกษา

4.1 ที่มาพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565

ในการวิจัยประสิทธิผลของนโยบายตามทฤษฎีและแนวคิดการประเมินประสิทธิผลนโยบาย จำเป็นต้องทำความเข้าใจเป้าหมายและที่มาของนโยบายให้เกิดอ่องแท้ ชัดเจน เพื่อจะได้นำไปเปรียบเทียบกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งจากที่ได้เกริ่นนำในบทที่ 1 ว่า พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ซึ่งบังคับใช้วันที่ 19 สิงหาคม 2565 แทนพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 ที่มีเนื้อหาคล้ายคลึงแต่ยังกระจัดกระจายอยู่ จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขึ้นรวมเป็นฉบับเดียวเพื่อให้การบริหารงานเชิงพื้นที่ที่มีความสอดคล้อง เกิดความคล่องตัวและการบูรณาการในพื้นที่ในการแก้ไขปัญหาตอบสนองความต้องการของประชาชน

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 มีสาระสำคัญ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551)

1) การมุ่งสร้างการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ผ่านการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัด เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันและการแก้ไขปัญหาาร่วมกันเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีการบริหารงบประมาณภายในจังหวัดได้คล่องตัวยิ่งขึ้น

2) มีคณะกรรมการระดับนโยบาย ที่เรียกว่า คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่ง ก.น.จ. มีอำนาจหน้าที่ เป็นผู้กำหนดกรอบนโยบายและวางระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัด สามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา พัฒนาพื้นที่ที่รับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตอบสนองความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ในด้านกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ รวมไปถึง การพิจารณา กลั่นกรอง และให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และค่าของงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

3) มีการพิจารณาจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด โดย ก.น.จ. เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ

4) กำหนดให้จังหวัด มีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน หัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ และคณะกรรมการบริหารงาน กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มีหัวหน้ากลุ่มจังหวัดเป็นประธาน ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง ข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ และหัวหน้าสำนักงาน จังหวัดของทุกจังหวัดในกลุ่มจังหวัด เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ โดยคณะกรรมการทั้ง 2 ชุด จะประกอบไปด้วยตัวแทนทุกภาคส่วนในจังหวัดและกลุ่มจังหวัดของตนเอง และ เป็นกลไกสำคัญใน การจัดทำและขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดและแผนกลุ่มจังหวัดโดยมุ่งเน้นการจัดทำแผนงาน โครงการที่ตอบสนองต่อพื้นที่ มีรายละเอียดของวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย และกลยุทธ์ที่ชัดเจน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560
มีสาระสำคัญ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2560)

1) มีการกำหนด “ภาค” เพื่อประโยชน์ในการบูรณาการงบประมาณหรือปฏิบัติการกิจที่ เชื่อมโยงกันโดยครอบคลุมกลุ่มจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตั้งแต่หนึ่งกลุ่มจังหวัดขึ้นไป

2) แต่งตั้งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายภาค (ก.บ.ภ.) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็น ประธาน และให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและ เลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานภาคกลุ่ม จังหวัดและจังหวัดแบบบูรณาการ หลักเกณฑ์ในการจัดทำแผน ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภาค แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการ ประจำปีของกลุ่มจังหวัด ค่าของงบประมาณของจังหวัด กลุ่มจังหวัด และงบประมาณของส่วนราชการ ที่จะดำเนินการตามแผนพัฒนาภาคตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แล้วเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบ

3) เมื่อ ก.บ.ภ. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภาคกลุ่มจังหวัดแผนปฏิบัติ ราชการประจำปีของจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดตามที่ ก.น.จ. เสนอและ คณะรัฐมนตรีรับทราบแล้ว ให้ ก.บ.ภ. ส่งให้สำนักงบประมาณเพื่อใช้จัดสรรงบประมาณตามพระราช กฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑

จากสาระสำคัญที่กล่าวมาในระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานจังหวัด ทั้ง 2 ฉบับ นั้น แสดงให้เห็นถึงความทับซ้อนกันในเรื่องหน้าที่ในแง่ของแผนต่าง ๆ และการจัดตั้งคณะกรรมการ ในระดับภาคขึ้นมาร่วมพิจารณา กลั่นกรอง แผนในระดับต่าง ๆ เป็นการเพิ่มกระบวนการขั้นตอนและ ยังสร้างความสับสนในการปฏิบัติตาม นอกจากนี้ยัง การตั้งเลขานุการซึ่งเป็นหน่วยงานหลัก ในการขับเคลื่อนไม่เหมาะสมกับภารกิจ สะท้อนให้เห็นจากการตั้ง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนา

ระบบราชการ เป็นกรรมการและเลขานุการ ใน ก.น.จ. ซึ่งไม่ตรงกับภารกิจขององค์กร ในทางกลับกัน ก.บ.ภ. มี จากการตั้ง เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งดูมีความสอดคล้องมากกว่า ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขการทับซ้อนและความสับสนเหล่านี้ จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 โดยระบุให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560

ทั้งนี้ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นในวันอังคารที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2563 ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพฯ โดยได้ระดมความเห็นจากจังหวัด กลุ่มจังหวัด ส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และฝ่ายเลขานุการ ก.บ.ภ. (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานประมาณ และกระทรวงมหาดไทย) ในการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ... โดยผู้วิจัยได้ขอนำเสนอสาระสำคัญ ใน 3 ประเด็น ได้แก่ การบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ การจัดแผนพัฒนาจังหวัด และการจัดทำงบประมาณ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2563)

ประเด็นที่ 1 การบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ

1.1) การจัดทำแผนแบบ One Plan เป็นแนวคิดในการเชื่อมโยงการพัฒนาพื้นที่ในทุกระดับ แต่ยังมีข้อจำกัดเพราะการดำเนินงานในพื้นที่ผู้ปฏิบัติยังขาดความเข้าใจในทิศทางเดียวกัน ขาดการเชื่อมโยงแผนจังหวัด กับกระทรวงและกรม รวมทั้งหน่วยงานระดับกระทรวงยังไม่ให้ความสำคัญกับโครงการที่ชี้เป้าจากพื้นที่ (จังหวัดชี้เป้า) จึงไม่มีโครงการที่ตอบสนองต่อพื้นที่ และประการสำคัญในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดมีข้อจำกัดในการขับเคลื่อนให้แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดบรรลุเป้าหมายการพัฒนา เนื่องจากหน่วยงานส่วนราชการในพื้นที่ไม่ให้ความร่วมมือในการจัดทำแผนงานโครงการ เพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณภายใต้แผนปฏิบัติราชการจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

1.2) การบริหารงบประมาณจังหวัดกลุ่มจังหวัดมีข้อจำกัดในการมอบอำนาจให้กับหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งในพื้นที่ การบริหารงานงบประมาณ กรณีจังหวัดกลุ่มจังหวัดเป็นหน่วยงานรับงบประมาณ มีข้อจำกัดทางกฎระเบียบ เนื่องจากจังหวัดไม่สามารถมอบอำนาจให้หน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งในพื้นที่ได้จึงควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจการดำเนินโครงการภายใต้งบประมาณการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้หัวหน้าส่วนราชการส่วนภูมิภาค/ส่วนกลาง/ส่วนท้องถิ่นได้เพื่อให้สามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติ นอกจากนี้ จังหวัดยังไม่ทราบถึง *จำนวนงบประมาณที่ดำเนินการโดยหน่วยงานต่าง ๆ (กระทรวง/กรม) ในพื้นที่จังหวัดของตนเอง*

ประเด็นที่ 2 การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

2.1) ควรให้ อปท. ขอรับการสนับสนุนจากงบประมาณพัฒนาจังหวัดได้มาตรา 7 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัด แต่กรอบระยะเวลาการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด และจังหวัดให้งบประมาณไปสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ งบประมาณส่วนใหญ่ถูกสนับสนุนให้กับส่วนราชการซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาในพื้นที่ดำเนินการ ส่วนราชการก็ดำเนินการไม่ได้ จึงควรให้งบประมาณพัฒนาจังหวัดสามารถไปสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพื่อให้ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัด

2.2) การประสานเชื่อมโยงหรือส่งต่อแผนงานโครงการระหว่างส่วนราชการทั้งส่วนกลางและในพื้นที่ กับจังหวัดยังน้อยและหรือไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน บางครั้งซ้ำซ้อนแผนพัฒนาจังหวัด กำหนดให้จังหวัดเสนอโครงการสำคัญจำเป็นที่เกื้อหนุนภาพของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ชี้เป้า) และแจ้งให้ส่วนราชการรับไปพิจารณาดำเนินการ แต่การจัดทำแผนงานโครงการของส่วนราชการไม่ได้ประสานกับจังหวัดก่อนดำเนินการ รวมทั้งกระทรวงไม่ทราบถึงความเชื่อมโยงของยุทธศาสตร์จังหวัดกับแนวทางกระทรวง อาจทำให้การกำหนดโครงการไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน หรือมีความซ้ำซ้อนกับโครงการของกระทรวง/กรม (งาน Function) รวมถึงส่วนราชการมักปฏิเสธการดำเนินงานในแผนพัฒนาจังหวัดที่จังหวัดเสนอตามความต้องการของพื้นที่ อ้างว่ามีภารกิจมาก และต้องดำเนินการตามตัวชี้วัดของหน่วยงานกระทรวงก่อน บางโครงการที่สำคัญจึงไม่สามารถดำเนินการได้

2.3) จังหวัดไม่ทราบแผนงานโครงการของส่วนราชการที่จะดำเนินการในพื้นที่ในแต่ละปี เนื่องจากหน่วยงานไม่ให้ความสำคัญกับการบรรจุแผนงานโครงการของตนเองในแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด จึงควรกำหนดให้ส่วนราชการในพื้นที่และท้องถิ่นในพื้นที่จัดทำแผนประจำปีของหน่วยงานในพื้นที่มาประกอบการของงบประมาณจังหวัดด้วย

ประเด็นที่ 3 การจัดทำค่าของงบประมาณของจังหวัด

3.1) การบูรณาการเชิงพื้นที่ขาดการบูรณาการงบประมาณในระดับจังหวัด กรอบวงเงินที่จังหวัดได้รับจัดสรรไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหา ทั้งที่กระบวนการจัดทำค่าของงบประมาณ แนวคิดและหลักการมีความชัดเจน ส่วนงบอื่นๆ มีขั้นตอนและกระบวนการจัดทำค่าน้อยกว่าแต่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณมากกว่า อีกทั้งการจัดทำค่าของงบประมาณจังหวัดที่มีกระบวนการจัดทำค่าขอล่วงหน้าเป็นเวลานาน (1 ปี) งบประมาณจากแหล่งอื่น ได้นำแผนพัฒนาจังหวัดไปประกอบพิจารณาหรือไม่ เช่น เรื่องฝาย มีการจัดทำงบประมาณล่วงหน้า 1 ปีเมื่อฝายชำรุดจำเป็นต้องใช้งบประมาณจากแหล่งอื่น ในการบริหารจัดการ ไม่สามารถดำเนินการ เพราะไม่ได้ปรากฏในแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด

3.2) งบประมาณจังหวัดได้รับงบประมาณน้อยและถูกปรับลดลงทุกปีการจัดสรรงบประมาณให้กับจังหวัดควรจัดสรรให้สอดคล้องกับศักยภาพ ปัญหาและความต้องการของจังหวัด เมื่อเทียบกับงบประมาณแหล่งอื่นๆ เช่น งบกลาง งบรองนายกรัฐมนตรี งบภัยแล้ง งบสทนช. มีกระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำคำขอใช้เวลาไม่มาก ได้รับการจัดสรรงบประมาณมากกว่า

3.3) ควรกำหนดแบบฟอร์มการทำบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ รับโอนทรัพย์สินให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยอาจให้ผู้มีความรู้ด้านกฎหมายร่วมกันจัดทำบันทึกร่างบันทึกข้อตกลง และควรแจ้งมาพร้อมกับการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีพร้อมทั้งจัดทำกระบวนการรับโอนทรัพย์สินของจังหวัดเพื่อให้ถือปฏิบัติโดยที่จังหวัดไม่ต้องไปสอบถามหน่วยงานนั้น และการโอนทรัพย์สินที่มา จากการใช้งบประมาณจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีอำนาจในการโอนทรัพย์สินได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากหัวหน้าส่วนราชการส่วนกลาง ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 เพื่อลดปัญหาทรัพย์สินถูกปล่อยทิ้งร้าง

ความเห็นเหล่านี้ได้นำมาวิเคราะห์และปรับปรุงโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อทำการยกร่างดังกล่าว สู่การประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ซึ่งได้มีการระบุสาระสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาการปฏิบัติที่ผ่านมา ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2565)

1) การปรับปรุงมีคณะกรรมการระดับนโยบาย โดยใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ” หรือ ก.น.บ. โดยมี นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ และให้เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ จากเดิมเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นเลขานุการ เพื่อให้ตรงตามภารกิจหน้าที่ขององค์การ โดย ก.น.บ. มีอำนาจหน้าที่ วางระบบในการบริหารงานแบบบูรณาการ กำหนดนโยบายหลักเกณฑ์ วิธีการ รวมถึงการพิจารณา กลั่นกรอง ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค แผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และการจัดทำและบริหารงบประมาณจังหวัดหรือ งบประมาณกลุ่มจังหวัด แล้วเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

2) กำหนดให้ ก.น.บ. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการประจำภาค ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ ก.น.บ. มอบหมาย เป็นประธานอนุกรรมการ โดยกลไกคณะอนุกรรมการดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า ตั้งขึ้นเพื่อทดแทนคณะกรรมการบูรณาการนโยบายภาค (ก.บ.ภ.) ที่เป็นอันต้องสิ้นสภาพไปจากการยกเลิกใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560

3) ยังคงรูปแบบของ “คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ” และให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น แสดงให้เห็นจากการกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมในกำกับดูแลให้

แผนพัฒนาท้องถิ่นในเขตจังหวัด และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนดังกล่าว สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และเป้าหมายและแนวทางการพัฒนา ภาค และเพิ่มเติมการจัดทำบันทึกความร่วมมือกับฝ่ายต่าง ๆ ที่สนับสนุนการดำเนินการตาม แผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด แสดงให้เห็นเป็นแผนผัง ได้ดังนี้



ภาพที่ 8 โครงสร้างการบริหารงานเชิงพื้นที่ในปัจจุบัน

(วิชัย ศรีขวัญ, 2566)

4) มาตรา 22 ระบุว่า เมื่อส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี หรือรัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ จัดทำแผนยุทธศาสตร์ หรือแผนที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีระยะเวลายาวกว่าหนึ่งปีและในแผนดังกล่าวมีโครงการที่จะดำเนินงานในพื้นที่จังหวัด ให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวแจ้งโครงการและประมาณการงบประมาณนั้นให้จังหวัดทราบเพื่อประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อเป็นสภาพบังคับในการบริหารงานเชิงพื้นที่ให้ส่วนราชการมีการแจ้งแผนเพื่อบรรจุลงในแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อแสดงถึงการให้ความสำคัญกับพื้นที่ ให้พื้นที่ได้รับทราบและจะได้เตรียมแผนงาน/โครงการ ที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาและต่อยอดต่อไป

5) มาตรา 25 กำชับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งแผนพัฒนาจังหวัดที่มีการประกาศใช้ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐบรรดาที่มี

สถานที่ตั้งอยู่ในจังหวัด หรือที่มีโครงการที่จะดำเนินงานในพื้นที่จังหวัด เพื่อให้ดำเนินการ จัดทำ แผนปฏิบัติการราชการประจำปีของส่วนราชการหรือแผนปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานดังกล่าว แล้วแต่กรณี ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด

6) มาตรา 31 กำชับให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐแจ้งแผนปฏิบัติการประจำปี หรือ แผนปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานของรัฐในส่วนที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัด พร้อมทั้งระบุ เวลาที่จะเริ่มดำเนินโครงการตามแผนนั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

7) มาตรา 40 ในกรณีที่มีโครงการที่ต้องจัดซื้อหรือจัดจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งปลูกสร้าง ครุภัณฑ์ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบป้องกันภัย ระบบทะเบียน โดยจังหวัดจะไม่ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา หรือใช้ประโยชน์ในสิ่งดังกล่าว แต่จะโอนสิ่งนั้นให้หน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งมีความตกลงเป็น ลายลักษณ์อักษรเป็นผู้ปกครองดูแล บำรุงรักษา หรือใช้ประโยชน์ จังหวัดต้องระบุไว้ในคำขอ งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เสนอต่อสำนักงบประมาณ

8) มาตรา 42 ระบุให้ ผวจ. อาจมอบอำนาจ/มอบหมายให้หัวหน้าหน่วยงานในพื้นที่เป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อ จัดจ้าง และบริหารงบประมาณ โดยมีให้ถือว่าเป็นการมอบอำนาจ

และมาตรา 43 ระบุกรณีการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดหรือกลุ่ม จังหวัดมีความจำเป็นต้องตั้งงบประมาณเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง ครุภัณฑ์ ระบบเทคโนโลยี สารสนเทศระบบป้องกันภัย ระบบทะเบียน หรือระบบอื่นในทำนองเดียวกัน ให้สำนักงบประมาณ จัดสรรงบประมาณ โดยมีหน่วยงานของรัฐซึ่งมีบุคลากรในจังหวัด หมายรวมถึงส่วนกลางด้วย ที่จะปกครอง ดูแล บำรุงรักษา หรือใช้ประโยชน์ และได้ทำความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรที่จะ ดำเนินการดังกล่าวกับจังหวัด”

การโอนสิ่งปลูกสร้างตาม มาตรา 43 ต้องได้รับความเห็นชอบจาก ก.บ.จ. รวมทั้งได้มีความ ตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรไว้กับหน่วยงานซึ่งมีผู้ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ และแจ้ง การโอนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กรมธนารักษ์ทราบ

ความในมาตรา 40, 43 และ 43 แสดงให้เห็นถึง การมุ่งกำชับให้หน่วยงานที่มีโครงการในการ สร้างสิ่งปลูกสร้าง ครุภัณฑ์ หรือแม้แต่วาระบบสารสนเทศ ให้มีกระบวนการในการรับเป็นเจ้าของไว้ เพื่อ ลดปัญหาการปล่อยให้เสียหาย หรือ ชำรุดทรุดโทรม กระบวนการดังกล่าวจะสามารถทำให้หน่วยงาน ที่เป็นเจ้าของสามารถขอตั้งงบประมาณในการบำรุงรักษาได้

9) มาตรา 51 ในการพิจารณาจัดตั้งและยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม หรือราชการส่วนกลางในภูมิภาค ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดใด และการพิจารณาอัตรากำลังของส่วนราชการ ดังกล่าว ให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง แล้วแต่กรณี ขอความเห็นจากผู้ว่าราชการจังหวัดอันเป็น ที่ตั้งของส่วนราชการนั้นประกอบการพิจารณาด้วย

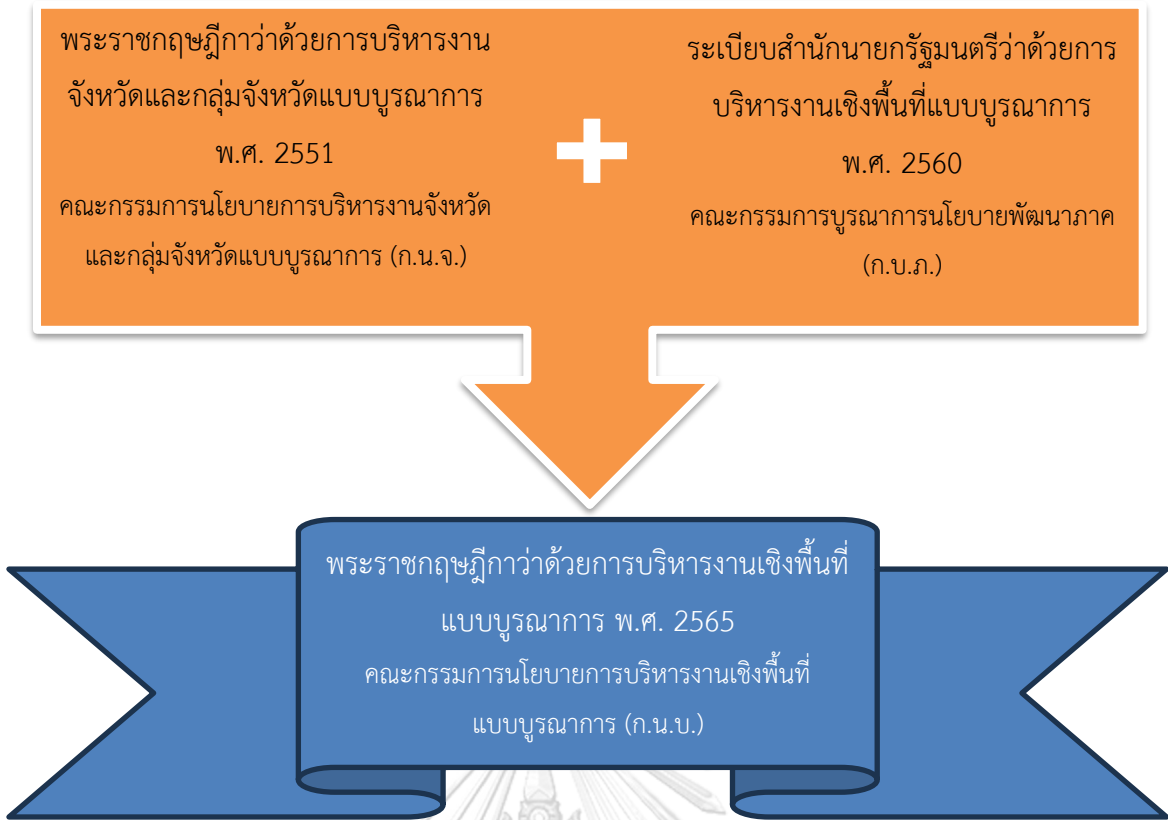
10) มาตรา 53 เป็นการระบุแนวทางการบริหารงานบุคคลของจังหวัดแบบบูรณาการ โดยให้ ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประเมินผลการปฏิบัติราชการ การเลื่อน เงินเดือน การให้บำเหน็จความชอบ และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดซึ่ง ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการและตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ เมื่อผู้ว่าราชการ จังหวัดได้รับมอบอำนาจแล้วห้ามมิให้มอบอำนาจต่อ

11) บทเฉพาะกาล มาตรา 62 ภายในระยะเวลา 1 ปีหลังบังคับใช้พระราชกฤษฎีกา ให้ผู้ว่า ราชการจังหวัด สำรวจสิ่งปลูกสร้าง ครุภัณฑ์ ฯลฯ ที่ไม่มีการดูแล ใช้ประโยชน์ หรือชำรุดทรุดโทรม จนไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ให้ระบุหน่วยงานผู้จัดซื้อจัดจ้าง หน่วยงานปกครอง และสาเหตุ ที่ก่อให้เกิดสภาพ พร้อมข้อเสนอแนะแล้วแจ้งให้ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหา

จากสาระสำคัญทั้ง 11 ข้อที่ได้กล่าวมาแสดงให้เห็นสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย การบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ได้มีการปรับปรุงรายละเอียดไม่ว่าจะเป็นด้าน แผนงานโครงการ การบริหารงบประมาณ หรือด้านการบริหารงานบุคคล เพื่อให้จังหวัดนำไปบังคับใช้ ให้เกิดการบูรณาการในพื้นที่

สอดคล้องกับ ผู้แทนจากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ให้ข้อมูล ว่า “...พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ดังกล่าว ได้มีการ ยุบเลิก ก.บ.ภ. เหลือเพียง ก.น.บ และเปลี่ยนฝ่ายเลขานุการจาก เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการ เป็น เลขาธิการสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่ง จุดประสงค์หลักในการปรับปรุงเพื่อให้มีการบูรณาการแผนงาน/โครงการมากยิ่งขึ้น กำชับให้ส่วน ราชการ ในระดับกระทรวง กรม ให้ความสำคัญกับจังหวัด มีการตั้งโครงการโดยมองจากมุมมองของ จังหวัดเป็นที่ตั้งมากขึ้น เพื่อให้สามารถตอบสนองและแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่ได้ นอกจากนี้ การที่กระทรวง/กรม แจ้งแผนงานโครงการมาที่จังหวัดจะช่วยให้จังหวัดและส่วนราชการ เอง ได้มีการวางแผนเพื่อดำเนินการอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน”

ขณะเดียวกัน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้เน้นย้ำ “...การยกย่อง ร่วมกันระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน โดยมิ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นการปรับปรุงโครงสร้าง ก.น.บ. และ ก.บ.จ. ให้มีความเหมาะสม ครอบคลุมยิ่งขึ้น สำนักงาน ก.พ.ร. เน้นเรื่องโครงสร้างส่วนราชการในการ พิจารณาจัดตั้งและยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาค ตามมาตรา 51 ทั้งนี้ เป้าประสงค์และความตั้งใจของ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว คือ ให้งานจบในพื้นที่ ให้พื้นที่มีความเข้มแข็ง สามารถแก้ไขปัญหาให้กับ ประชาชนในพื้นที่ได้”



ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 19 สิงหาคม 2565 มีผลบังคับใช้ 20 สิงหาคม 2565 **จึงยกเลิกใช้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับ**

ภาพที่ 9 ความสัมพันธ์ของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ

เมื่อได้รับทราบที่มาและเป้าหมายของ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 อย่างกระจ่างแล้ว ก่อนที่จะนำข้อมูลดังกล่าวไปวิเคราะห์ในการประเมินประสิทธิภาพของนโยบายต่อไปนั้น ผู้วิจัยอยากชี้ให้เห็นปัจจัยและตัวแปรสำคัญต่าง ๆ ในการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร โดยอาศัยตัวแบบเชิงบูรณาการ

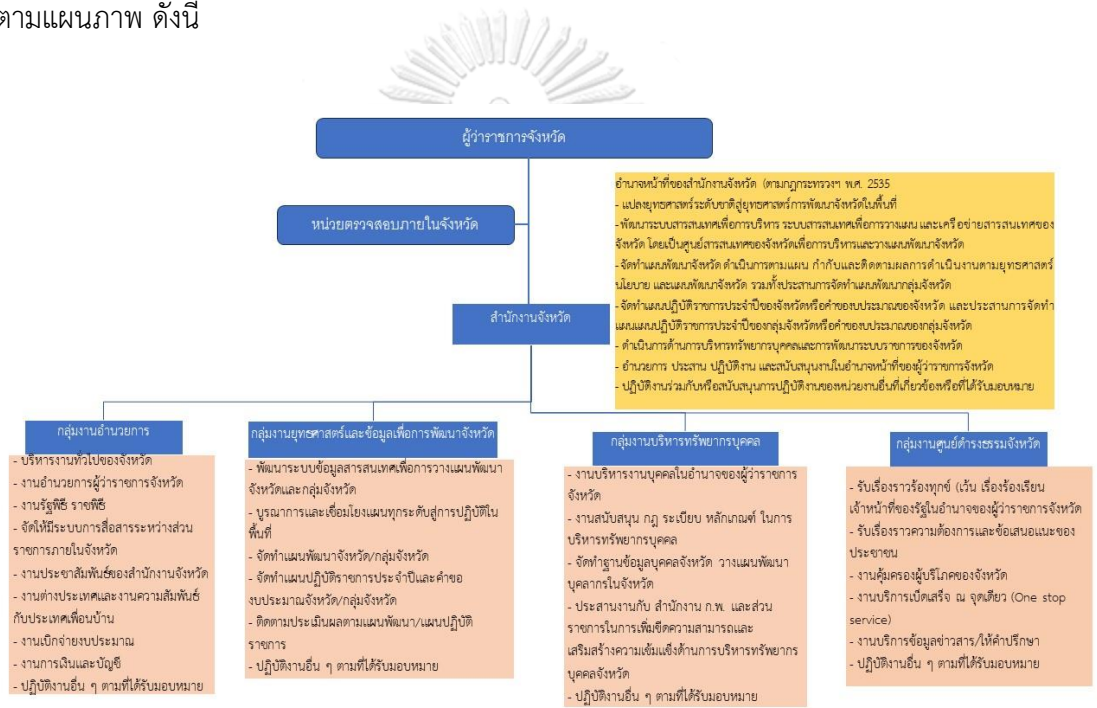
4.2 วิเคราะห์ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ “ตัวแบบเชิงบูรณาการ”(Integrative Model)

ในการนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 มาบังคับใช้ในพื้นที่ กรณีศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร ผู้วิจัยได้เลือกวิเคราะห์ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ “ตัวแบบเชิงบูรณาการ”(Integrative Model) ของ วรเดช จันทรรต ใน การวิเคราะห์ โดยยึด สำนักงานจังหวัดสมุทรสาคร เป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อน พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวในพื้นที่

สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ในระดับภูมิภาค ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา (Back Office) ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นเกี่ยวข้องกับงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด รวมไปถึงการเป็นหน่วยงานเชื่อมประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนเพื่อร่วมกันพัฒนาพื้นที่ สำหรับการวิเคราะห์ตัวแบบเชิงบูรณาการ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ตัวแปรทั้ง 4 ปัจจัย คือ สมรรถนะของ

องค์การ ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อม เพื่อนำมาสู่การอธิบายผลกระทบของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ ใน 3 มิติ ได้แก่ 1) การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น 2) การวัดถึงผลกระทบของนโยบาย และ 3) การวัดผลของนโยบายที่สามารถก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่

ปัจจัยที่ 1 สมรรถนะขององค์การ จากที่กล่าวไปข้างต้นว่า สำนักงานจังหวัด ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา (Back Office) ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นเกี่ยวข้องกับงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น โครงสร้างภายในสำนักงานจังหวัดจะประกอบไปด้วย 4 กลุ่มงาน ปรากฏตามแผนภาพ ดังนี้



ภาพที่ 10 โครงสร้างและภารกิจของสำนักงานจังหวัด (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2559)

1. กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด ทำหน้าที่ จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ประสานและปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และแผนงาน/โครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปี รวมถึงการบริหารงบประมาณ และงานตามนโยบายที่เกี่ยวข้อง
2. กลุ่มงานบริหารทรัพยากรบุคคล รับผิดชอบ งานบริหารบุคคลในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด สนับสนุนผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ในการบริหารทรัพยากรบุคคล รวมถึงการพัฒนาพัฒนาระบบ

3. กลุ่มงานอำนวยการ รับผิดชอบ งานทั่วไปของจังหวัด งานรัฐพิธี งานให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย งานประชาสัมพันธ์ รวมไปถึงงานเบิกจ่ายงบประมาณ และการจัดทำคำของบประมาณของสำนักงานจังหวัด

4. กลุ่มงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด มีหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์ งามคุ้มครองผู้บริโภค

ซึ่งในแต่ละกลุ่มจะประกอบด้วยผู้อำนวยการกลุ่มงาน ระดับชำนาญการพิเศษ หรือ C8 เป็นผู้บริหารระดับกลาง บริหารการปฏิบัติงานในกลุ่มงานตนเอง คอยกำกับติดตามงานของตนเองให้ตอบสนองเป้าหมายรวมขององค์กร โดยมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ระดับอำนวยการสูง เป็นผู้บริหารสูงสุดในสำนักงานจังหวัด สามารถควบคุมและบัญชาการ มีอำนาจตัดสินใจในระดับหนึ่ง ด้วยเหตุที่หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเหมือนสวมหมวก 2 ใบ ใบที่ 1 หมวกผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานจังหวัด และ ใบที่ 2 หมวกของเลขานุการผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ถัดจากรองผู้ว่าราชการจังหวัดและปลัดจังหวัด ทำให้อำนาจในการตัดสินใจในบางเรื่องขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด

ด้านบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน กลุ่มงานที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 มากที่สุด ได้แก่ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด และกลุ่มงานบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งผู้ปฏิบัติในกลุ่มงานจะประกอบไปด้วยข้าราชการ ได้แก่ นักวิเคราะห์นโยบายและแผน และ นักทรัพยากรบุคคล ตามลำดับ นอกจากนี้ยังมีลูกจ้างและพนักงานราชการปฏิบัติงานร่วมด้วย

ด้านงบประมาณ สำนักงานจังหวัด โดยหัวหน้าสำนักงานจังหวัดสามารถใช้งบประมาณในการบริหารภายในจากการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด อาทิ เช่น งบประมาณในการจัดเลี้ยงประชุม หรือ งบประมาณในการจัดทำเอกสารประชุม เป็นต้น ในบางกรณีอาจต้องได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น โครงการอบรมสัมมนา โครงการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เป็นต้น

ด้านสถานที่ สำนักงานจังหวัด โดยเฉพาะในส่วนของสำนักงานจังหวัดสมุทรสาคร ตั้งอยู่บนศาลากลางจังหวัด ชั้น 5 ติดกับห้องผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นห้องขนาดใหญ่ มีบุคลากรในห้องประมาณ 30 คน ทำให้การสื่อสาร พบปะกัน สามารถทำได้โดยง่าย

ปัจจัยที่ 2 ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานที่ชัดเจน โดยมีการจัดทำเป็นคำสั่งสำนักงานจังหวัด ให้บุคลากรสำนักงานยึดถือเป็นงานหลัก ซึ่งได้กำหนดภารกิจให้แต่ละกลุ่มอย่างชัดเจน ไม่ทับซ้อนกัน ทั้งนี้ จะได้มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ โดยกลุ่มงานบริหารงานบุคคลเป็นผู้ดำเนินการ ผลที่ได้รับจากการประเมินผลเป็นการขึ้นเงินเดือน

ปัจจัยที่ 3 ภาวะผู้นำและความร่วมมือ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดสมุทรสาครในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุด เป็นผู้มีความสามารถ มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีความเอื้อเฟื้อ จิตใจโอบอ้อมอารีต่อ

ผู้ได้บังคับบัญชา สร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ได้บังคับบัญชา สามารถโน้มน้าวผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตามแนวทางได้ นอกจากนี้ ยังสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือที่ดีระหว่างหน่วยงานทั้งภายในและระหว่างหน่วยงาน

ปัจจัยที่ 4 การเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อม การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 เพิ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2565 เป็นระยะเวลาประมาณ 1 ปีเศษ ที่ได้มีการบังคับใช้ซึ่งจากการปฏิบัติในมิติของสำนักงานจังหวัด ก็ได้รับการตอบรับที่ดีจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในพื้นที่ในการจัดทำแผนต่าง ๆ รวมไปถึงในระดับกระทรวงก็ได้มีการติดตามผลการดำเนินงานตามพระราชกฤษฎีกาฯ มีการรับฟังอุปสรรคความคิดเห็นต่าง ๆ ทุกรูปแบบ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มีลักษณะเป็นกฎหมายเพื่อการบริหารงานราชการเป็นหลักซึ่งเน้นย้ำให้หน่วยงานราชการปฏิบัติตามให้เกิดการบริหารงานเชิงบูรณาการเพื่อตอบสนองต่อประชาชนในพื้นที่ จึงนับเป็นความท้าทายอย่างยิ่งสำหรับผู้ติดตาม ประเมินผลการบังคับใช้ ที่ต้องสร้างความเข้าใจในการปฏิบัติตามให้กับส่วนราชการทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับกระแสทางการเมืองในระดับนโยบายได้มีการนำแนวคิดผู้ว่า CEO กลับหารือ อันเป็นผลจากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการให้กับประชาชนในพื้นที่ได้อย่างตรงจุด ทันทีทันใด

จากปัจจัยทั้ง 4 ที่ได้กล่าวมานั้น สามารถนำผลกระทบที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จมาพิจารณาเป็น 3 มิติ ได้ดังนี้

มิติที่ 1 การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น โดยจากการศึกษาผลการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 กรณีศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร นั้น ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาผลการดำเนินการตามมาตราที่สำคัญๆ ดังนี้

1.1) การดำเนินการตามมาตรา 22 ระบุว่า เมื่อส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการห้าปี หรือรัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ จัดทำแผนยุทธศาสตร์ หรือแผนที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีระยะเวลายาวกว่าหนึ่งปีและในแผนดังกล่าว มีโครงการที่จะดำเนินงานในพื้นที่จังหวัด ให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวแจ้งโครงการและประมาณการงบประมาณนั้นให้จังหวัดทราบเพื่อประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อเป็นสภาพบังคับในการบริหารงานเชิงพื้นที่ให้ส่วนราชการมีการแจ้งแผนเพื่อบรรจุลงในแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อแสดงถึงการให้ความสำคัญกับพื้นที่ ให้พื้นที่ได้รับทราบและจะได้เตรียมแผนงาน/โครงการ ที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาและต่อยอดต่อไป




**SAMUT
SAKHON**



แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี
(พ.ศ. 2566 - 2570) ฉบับทบทวน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568

สำนักงานจังหวัดสมุทรสาคร
กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด



☎ 0 3442 5075 ✉ strategy.skn@gmail.com 🌐 <http://www.samutsakhon.go.th>

ภาพที่ 11 แผนพัฒนาจังหวัดสมุทรสาคร 5 ปี (พ.ศ. 2566-2570)

จากการศึกษาแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี (พ.ศ. 2566 – 2570) ฉบับทบทวน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 ของจังหวัดสมุทรสาคร พบว่า จังหวัดสมุทรสาครได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาในห้วงเวลา 5 ปี (พ.ศ. 2566 – 2570) คือ “เมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ เมืองเกษตรและอาหารปลอดภัยที่มีมาตรฐานสากลและมูลค่าสูง ท่องเที่ยวทางเลือกใหม่ สังคมน่าอยู่สู่เมืองแห่งสุขภาวะที่ดีและยั่งยืน” โดยมีประเด็นการพัฒนาจังหวัด ดังนี้

ประเด็นการพัฒนาที่ 1 การเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน และขับเคลื่อนสู่เมืองเศรษฐกิจมูลค่าสูง จากฐานการอุตสาหกรรม การเกษตร และการประมง แบบครบวงจร การท่องเที่ยว การค้าและการลงทุน (High Value Economy City)

ประเด็นการพัฒนาที่ 2 การสร้างความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมให้เป็นเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน (Sustainable Development City)

ประเด็นการพัฒนาที่ 3 การเสริมสร้างเมืองน่าอยู่ มีความมั่นคง คุณภาพชีวิต คุณภาพการศึกษาและชุมชนเข้มแข็ง (Well-Being City)

ซึ่งในแต่ละประเด็นการพัฒนาจะประกอบไปด้วย แผนงาน/โครงการ แยกเป็น 3 ส่วน

ส่วนที่ 1 งบประมาณจังหวัด เป็นโครงการที่ส่วนราชการจัดทำคำขอรับงบประมาณผ่านจังหวัด โดยต้องได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.)

ส่วนที่ 2 งบประมาณราชการ (Function) เป็นโครงการที่ได้รับงบประมาณจากกระทรวง กรม ที่สังกัดโดยตรงเพื่อมาดำเนินการในพื้นที่ ซึ่งโครงการเหล่านั้นไม่ต้องผ่านจังหวัด เป็นการตั้งโครงการของส่วนกลาง

ส่วนที่ 3 งบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นโครงการที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องได้รับการอนุมัติจากสภาในระดับท้องถิ่น

มาตรา 22 ได้มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐแจ้งแผนงาน/โครงการในส่วนของ งบประมาณราชการ (Function) และงบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บรรจุลงในแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อให้จังหวัดได้ทราบถึงแผนงาน/โครงการ ที่จะดำเนินการในพื้นที่ เป็นการเตรียมความพร้อมในการวางแผนงาน/โครงการ เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ให้มีความต่อเนื่อง และจากข้อมูลของผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ “ในมิติของการให้ความสำคัญกับจังหวัดในแง่ของแผนงาน/โครงการและงบประมาณ นั้น ก.น.บ. ได้กำหนด แบบสรุปแผนงานโครงการที่จังหวัดขอรับการสนับสนุนจากกระทรวง/กรม เพื่อดำเนินการให้สอดคล้องตามแผนพัฒนาจังหวัด (จ.3) เป็นแสดงถึงการให้ความสำคัญกับจังหวัดในการต่อรองให้ได้มาซึ่ง งบ Function ที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างตรงจุด”

อย่างไรก็ตาม ในมุมมองของนักวิเคราะห์นโยบายและแผนผู้รวบรวมและจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา นั้น แสดงให้เห็นถึงการจัดทำโครงการที่ไม่ตอบสนองต่อพื้นที่เท่าไรนัก “ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ แนวทางที่ฝ่ายเลขานุการ ก.น.บ. แจกมานั้น ส่วนราชการเองก็ได้แจ้ง งบ Function กลับมา และจำนวนโครงการกลับมาเป็นจำนวนไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการพัฒนาที่ 2 ซึ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (รายละเอียดตามตารางที่ 1) แต่เมื่อดูรายละเอียดโครงการแล้ว โครงการที่ควรจะมีเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่อย่างการแก้ไขน้ำเสียกลับมีปรากฏอยู่น้อยมาก”

เป้าหมาย	เป้าหมายที่ 1 เศรษฐกิจ	เป้าหมายที่ 2 สิ่งแวดล้อม	เป้าหมายที่ 3 คุณภาพชีวิต
จำนวนโครงการ (โครงการ)	127	203	47
งบประมาณ (ล้านบาท)	1,864	38,338	27
หน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง	<ul style="list-style-type: none"> ● กรมการพัฒนาชุมชน ● กรมส่งเสริมวิชาการเกษตร ● กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ● กระทรวงอุตสาหกรรม ● กรมทางหลวง ● กรมทางหลวงชนบท ● กรมโยธาธิการและผังเมือง 	<ul style="list-style-type: none"> ● กรมโยธาธิการและผังเมือง ● กรมชลประทาน ● กรมประชาสัมพันธ์ ● กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ● กระทรวงพลังงาน ● กรมส่งเสริมวิชาการเกษตร 	<ul style="list-style-type: none"> ● กระทรวงพลังงาน ● กรมการพัฒนาชุมชน ● กรมการจัดหางาน ● กรมคุมประพฤติ ● กระทรวงวัฒนธรรม ● กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบโครงการงบประมาณ Function ในแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี

1.2) การดำเนินการตามมาตรา 40 ในกรณีที่จังหวัดมีโครงการที่ต้องจัดซื้อหรือจัดจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งปลูกสร้าง ครุภัณฑ์ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบป้องกันภัย ระบบทะเบียน โดยจังหวัดจะไม่ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา หรือใช้ประโยชน์ในสิ่งดังกล่าว แต่จะโอนสิ่งนั้นให้หน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งมีความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นผู้ปกครองดูแล บำรุงรักษา หรือใช้ประโยชน์ จังหวัดต้องระบุไว้ในคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เสนอต่อสำนักงบประมาณ จากการให้ข้อมูล **ผู้อำนวยการกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด** ระบุว่า “ในการดำเนินการตามมาตราดังกล่าวนั้น ส่วนใหญ่เป็นลักษณะโครงการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง เช่น ถนน เขื่อนเป็นหลัก โดยใช้งบประมาณของจังหวัดเป็นสำคัญเนื่องจากหน่วยงานจะได้รับหนังสือร้องขอจากประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อให้การดูแลใช้ประโยชน์เป็นด้วยความเรียบร้อย หน่วยงานที่เสนอขอรับงบประมาณจะต้องระบุผู้ดูแลบำรุงรักษาให้ชัดเจน เพื่อลดปัญหาการขาดผู้รับผิดชอบอันจะนำมาสู่การปล่อยทิ้งร้างของสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งในปีงบประมาณ 2566 ที่ผ่านมา มีโครงการลักษณะดังกล่าว จำนวน 13 โครงการ จาก สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด และ แขวงทางหลวงชนบท โดยดำเนินการตามหลักการได้อย่างครบถ้วน”

1.3) การดำเนินการตามมาตรา 53 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ระบุให้ “ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีมอบอำนาจในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ การเลื่อนเงินเดือน การให้บำเหน็จความชอบ และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ และ ตำแหน่งวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ในประเด็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จากการสัมภาษณ์ **ผู้อำนวยการกลุ่มงานบริหารทรัพยากรบุคคล** ได้ให้ข้อมูลว่า

“กรณีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการประเมินหัวหน้าส่วนราชการ ระดับอำนวยการสูงหรือ C9 ปัจจุบันยังไม่ได้มีการมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงหรืออธิบดีแต่อย่างใด โดยอยู่ระหว่าง สำนักงาน ก.พ. ทำการศึกษาอย่างรอบด้านเพื่อออกแนวทางให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้เชื่อว่าการประเมินในลักษณะดังกล่าวจะช่วยให้หัวหน้าส่วนราชการจังหวัดทำงานยึดโยงกับจังหวัดมากขึ้น แต่ก็เป็นเรื่องยากเนื่องจากส่วนกลางไม่น่าจะยินยอมให้ผู้ว่าฯ มาประเมินคนของเขา ดังนั้นจึงต้องมีการศึกษาอย่างถี่ถ้วนโดยเฉพาะในส่วนจากรูปแบบการประเมิน”

สอดคล้องกับ **ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสมุทรสาคร** ที่ให้ความเห็นในฐานะหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดซึ่งจะเป็นผู้ถูกประเมินผลการปฏิบัติราชการจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากมีการมอบอำนาจจากกระทรวง

“กรณีการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถประเมินหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดได้ จะส่งผลดีต่อการปฏิบัติงานในพื้นที่เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดก็อยู่ในพื้นที่ ซึ่งจะเห็นว่าหัวหน้าส่วนฯ ท่านใดปฏิบัติงานเป็นอย่างไร ตอบสนองประชาชนได้ดีหรือไม่ หรือแก้ไขปัญหาพื้นที่ได้อย่างตรงจุด รวดเร็ว แต่มีความเห็นว่าการประเมินควรมีลักษณะแบ่งครึ่งๆ ได้แก่ ผู้ว่าฯ 50% และ กระทรวง/กรม 50% โดยปัจจุบันผู้ว่าฯ เป็นผู้ให้ความเห็นไปยังต้นสังกัด”

สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า จากการประกาศบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ในมิติของการบริหารงานบุคคลไม่ได้มีการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาอย่างไร ยังอยู่ระหว่างรอแนวทางความชัดเจนจาก สำนักงาน ก.พ.

1.4) การดำเนินการตาม บทเฉพาะกาล มาตรา 62 ระบุว่า ภายในระยะเวลา 1 ปีหลังบังคับใช้พระราชกฤษฎีกา ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สำรวจสิ่งปลูกสร้าง ครุภัณฑ์ ฯลฯ ที่ไม่มีการดูแล ใช้ประโยชน์ หรือชำรุดทรุดโทรมจนไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ให้ระบุหน่วยงานผู้จัดซื้อจัดจ้าง หน่วยงานปกครอง และสาเหตุที่ก่อให้เกิดสภาพ พร้อมข้อเสนอแนะแล้วแจ้งให้ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหา **นักวิเคราะห์นโยบายและแผน** ผู้รับผิดชอบงานบริหารสินทรัพย์ ได้ให้ข้อมูลว่า “ในกรณีจังหวัดสมุทรสาคร ไม่มีการรายงานสิ่งปลูกสร้าง ครุภัณฑ์ ฯลฯ ที่ไม่มีการดูแล ใช้ประโยชน์ หรือชำรุดทรุดโทรม ยอดเท่ากับ 0 สาเหตุเกิดจากบางหน่วยงานยังอยู่ระหว่างขั้นตอนการขอใช้พื้นที่และการยกเลิกใช้ และ บางหน่วยงานไม่ประสงค์รายงานเนื่องจากเป็นโครงการเก่า หาเอกสารไม่เจอ มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ” ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง ความล้มเหลวในการบริหารจัดการบุคลากรและการจัดเก็บข้อมูลเอกสารทางราชการของหน่วยงาน

จากทฤษฎีตัวแบบเชิงบูรณาการของ วรเดช จันทรศร ได้ระบุไว้ว่า “สามารถวัดความสำเร็จ และความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น” ซึ่งจากการดำเนินการตามมาตราสำคัญ ได้แก่ มาตรา 22 ซึ่งเกี่ยวกับการแจ้งแผนงานโครงการของหน่วยงานให้จังหวัดทราบ และ มาตรา 40 ที่เกี่ยวข้องในด้านโครงการอีกเช่นเดียวโดยเป็นการให้ส่วนราชการที่เสนอขอรับงบประมาณ ระบุหน่วยงานที่ต้องดูแล สิ่งปลูกสร้าง อาคาร หรือระบบต่าง ๆ หลังจากที่ได้มีการดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ซึ่งในประเด็นของผลผลิตก็สามารถกล่าวได้ว่า เป็นการได้แผนพัฒนาจังหวัด หรือ แผนงานโครงการ อย่างเป็นรูปธรรม ด้านผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเมื่อได้แผนที่เป็นรูปธรรมออกมาแล้ว ผลจากแผนที่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันจะก่อให้เกิดการบูรณาการดำเนินการในพื้นที่ ไม่ต่างคนต่างทำเหมือนในอดีตที่ผ่านมา ส่วนราชการใดมีแผนงานโครงการอะไรจะสามารถร่วมดำเนินการ และพัฒนาต่อยอด ลดความทับซ้อนกัน ยิ่งไปกว่านั้นสามารถแก้ไขปัญหาการขาดผู้รับผิดชอบดูแลโครงการหลังจากที่ได้มีการดำเนินการแล้ว นำมาสู่การลดปัญหาโครงสร้างหรือระบบ ถูกปล่อยชำรุด ทิ้งร้าง ไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชน และประเด็นสุดท้ายในแง่ผลลัพธ์สุดท้าย ในมุมมอง

ของผู้วิจัยผลลัพธ์สุดท้ายจะย้อนกลับไปสู่ประโยชน์ของประชาชนในการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุด รวดเร็ว ตอบสนองต่อพื้นที่ ผ่านการบริหารงานภาครัฐแบบบูรณาการ อย่างไรก็ตาม ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการหรือการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ยังคงเป็นโจทย์ท้าทายสำหรับหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการมอบอำนาจการประเมินผลการปฏิบัติราชการและการให้คุณ ให้โทษ ซึ่งที่มีรายละเอียดอยู่มากจำเป็นต้องมีการศึกษาอย่างรอบด้าน ทำให้ไม่มีการบังคับใช้ได้อย่างสมบูรณ์ ในส่วนของปัญหาภายในองค์กรของรัฐก็ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญ แต่ด้วยพระราชกฤษฎีกาฯ เพิ่งมีการประกาศบังคับใช้ได้เป็นระยะเวลา 1 ปี กับอีก 3 เดือน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ไม่ค่อนาน อาจพบปัญหาและอุปสรรคอยู่บ้างแต่ในภาพรวมผู้วิจัยมองว่าการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 มีแนวโน้มดีขึ้นไปเรื่อย มีโอกาสสำเร็จมากกว่าล้มเหลว เนื่องจากรัฐบาลปัจจุบันภายใต้การนำของนายเศรษฐา ทวีสินก็ได้ให้ความสำคัญการบริหารงานตามพระราชกฤษฎีกาฯ สะท้อนจากข้อมูลที่ **ผู้อำนวยการกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด** ได้ให้ไว้ว่า “ปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เสนอเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติสำหรับการดำเนินงานและจัดทำคำขอของงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 เป็นต้นไป โดยมีสาระสำคัญ เช่น การกำชับให้กระทรวง/กรม สนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยรวบรวมข้อเสนอโครงการที่จังหวัดขอรับการสนับสนุนจากกระทรวง/กรม (แบบ จ.3) แจ้งให้กระทรวง/กรมรับทราบ และพิจารณาบรรจุข้อเสนอแผนงานโครงการดังกล่าวไว้ในคำขอของงบประมาณของกระทรวง/กรม และส่งให้สำนักงานพิจารณาตามขั้นตอนต่อไป ซึ่งเป็นลักษณะการชี้เป้าโครงการสำคัญในพื้นที่ นอกจากนี้ ในด้านการบริหารงานบุคคลยังได้เร่งรัดให้ สำนักงาน ก.พ. 6. ให้สำนักงาน ก.พ. เร่งกำหนดแนวปฏิบัติตามมาตรา 53 ของ พ.ร.ฎ. ว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 อีกด้วย”

มิติที่ 2 การวัดถึงผลกระทบของนโยบาย จากการศึกษาผลจากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 พบว่ามีข้อสังเกตสำคัญ ในประเด็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีมากขึ้น สะท้อนจากการระบุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถประเมินหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดได้ หากมีการมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงหรืออธิบดี หรือแม้แต่การที่ต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับทราบแผนงานโครงการทุกด้านที่เกิดในพื้นที่จังหวัดของตนผ่านการบรรจุลงในแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งล้วนสร้างให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมากขึ้น เป็นตัวกลางเชื่อมการบริหารจังหวัดให้เกิดการบูรณาการเป็นเอกภาพในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่ ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัย

จึงได้ทำการศึกษาแนวคิดผู้ว่า CEO เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว สามารถสรุปได้ ดังนี้

อำนาจของผู้ว่า CEO ปี 2544	อำนาจของผู้ว่าตาม พ.ร.ฎ. 2565
1. สามารถย้ายข้าราชการส่วนภูมิภาคระดับ C8 (ผอ.กลุ่ม/หน.ฝ่าย) ภายในจังหวัด	ประเมินผลการปฏิบัติราชการ การเลื่อนเงินเดือน และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาคประเภทอำนวยการและเชี่ยวชาญในจังหวัด ทั้งนี้ ปลัดกระทรวงและอธิบดีต้องมีการมอบอำนาจมายัง ผวจ.
2. พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและพิจารณาความผิดทางวินัยระดับ C8 (ผอ.กลุ่ม/หน.ฝ่าย)	
3. ข้าราชการส่วนภูมิภาคระดับ C9 ผวจ. พิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานแล้วส่งผลการประชุมให้ส่วนราชการต้นสังกัดประกอบการพิจารณา	

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบอำนาจผู้ว่า CEO และ ผู้ว่าฯ ตาม พ.ร.ฎ. 2565 ด้านบุคคล

จากตารางแสดงให้เห็น อำนาจการบริหารงานบุคคล เปรียบเทียบระหว่าง นโยบายผู้ว่า CEO 2544 กับ ผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 โดยแสดงให้เห็นการนำเอาแนวคิดผู้ว่าฯ CEO กลับมาใช้อีกครั้งแต่ได้เพิ่มอำนาจมากขึ้น

อำนาจของผู้ว่า CEO ปี 2544	อำนาจของผู้ว่าตาม พ.ร.ฎ. 2565
1. จังหวัดจะได้รับการสนับสนุนงบกลางเพื่อนำมาพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่	1. จังหวัดสามารถจัดทำคำขอของงบประมาณเสนอสำนักงบประมาณ
2. มีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัด จัดทำแผนงาน/โครงการ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด	2. ส่วนราชการเสนอขอของบประมาณผ่านคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน (ม.14)

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบอำนาจผู้ว่า CEO และ ผู้ว่าฯ ตาม พ.ร.ฎ. 2565 ด้านแผนและงบประมาณ

สำหรับตารางที่ 3 ได้เปรียบเทียบอำนาจและบทบาทในด้านแผนและงบประมาณ ซึ่งแสดงให้เห็นความคล้ายคลึงกัน

ภายหลังการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ได้ปีเศษ ทำให้กระแสและแนวคิดการผู้ว่าแบบ CEO ได้กลับมาอีกครั้ง จากการสัมภาษณ์ผู้แทนจากสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะผู้มีส่วนยกร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวและเป็นฝ่ายเลขานุการ ก.น.บ. นั้น ให้ข้อมูลว่า

“พ.ร.ฎ. ดังกล่าวมีจุดประสงค์ที่จะเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้บริหารงานเชิงพื้นที่อย่างบูรณาการเชื่อมโยงทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน โดยขณะนี้ทางสภาพัฒน์เองก็ได้ร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. กระทรวงมหาดไทย รวมไปถึงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารของผู้ว่า CEO โดยจะได้นำเสนอ ครม. ต่อไปหลังจากที่ ครม. ชุดปัจจุบันได้เคยประกาศไว้ว่าจะรื้อฟื้นระบบผู้ว่า CEO เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับพื้นที่”

มิติที่ 3 การวัดผลของนโยบายที่สามารถก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติ หากจะวัดถึงผลได้ถึงผลได้ระดับชาติ จากการสัมภาษณ์ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการบริหารราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ซึ่งมีหน้าที่หลัก ศึกษาและวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดความสัมพันธ์ และการพัฒนาบทบาทระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพัฒนาแนวทาง มาตรการและวิธีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคศึกษารูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการในจังหวัด เพื่อสร้างความเข้มแข็งจังหวัดให้เป็นจังหวัดที่มีผลสัมฤทธิ์สูง ให้ข้อมูลว่า

“พ.ร.ฎ. ว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ผ่านการทำให้พื้นที่เข้มแข็งโดยหากปฏิบัติตาม พ.ร.ฎ. ได้อย่างสมบูรณ์ และผลที่เกิดสามารถพัฒนาพื้นที่และแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ก็อาจจะเป็นการทำให้ผู้คนได้ตระหนักถึงการให้ความสำคัญกับพื้นที่มากขึ้น โดยอาจมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความคล่องตัว ตอบสนองต่อพื้นที่มากยิ่งขึ้นกว่าเดิมก็เป็นได้”

จากข้อความดังกล่าว สามารถสะท้อนให้เห็นความเป็นไปได้หากการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 บรรลุผลสัมฤทธิ์ตอบสนองประชาชนได้อย่างทั่วถึง พัฒนาพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็อาจนำไปสู่การปฏิรูประบบการบริหารจังหวัดก็เป็นไป ไม่ว่าจะ เป็นแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง หรือ แนวคิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นแนวคิดส่งเสริมให้ท้องถิ่น ท้องที่มีความเข้มแข็งขึ้นก็ดูเป็นเรื่องที่น่าติดตามต่อไป

4.3 การประเมินประสิทธิผลพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565

งานวิจัยประสิทธิผลจากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 กรณีศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร ผู้วิจัยได้เปรียบพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวว่าเป็นนโยบายซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติเปรียบเสมือนการบังคับใช้เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตาม โดยพิจารณาปัจจัยที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบผลสำเร็จ และเมื่อได้ดำเนินนโยบายเสร็จสิ้นจนเกิดผลแล้ว ยังต้องวิเคราะห์ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ เพื่อประเมินปัจจัย

ใดบ้างที่ทำให้ประสบความสำเร็จ และปัจจัยใดที่เป็นอุปสรรคในที่ทำให้การบังคับใช้นโยบายไม่ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้แล้ว การพิจารณาผลลัพธ์ที่ได้จากการปฏิบัติหรือบังคับใช้นโยบายดังกล่าวแล้วว่าตรงตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ ก็นำมาซึ่งประสิทธิผลของนโยบายนั้น กล่าวคือ ประสิทธิผลของนโยบาย คือ การดูว่านโยบายได้ดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ และสามารถช่วยแก้ไขปัญหามาตามที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้หรือไม่

จากการศึกษาพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 พบว่า พระราชกฤษฎีกามุ่งเน้นไปที่ 3 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ แผน งบประมาณ และการบริหารงานบุคคล ของจังหวัด มีการเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อพัฒนาการบริหารราชการในพื้นที่ให้เกิดความเรียบร้อย จากที่ได้กล่าวได้หัวข้อก่อนหน้านี้ว่า ผลผลิตที่ชัดเจนของพระราชกฤษฎีกาคือ การได้มาซึ่งแผนพัฒนาจังหวัด หรือ แผนงานโครงการ อย่างเป็นรูปธรรม ด้านผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเมื่อได้แผนที่เป็นรูปธรรมออกมาแล้ว ผลจากแผนที่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันจะก่อให้เกิดการบูรณาการดำเนินการในพื้นที่ ลดความทับซ้อนกัน ป้องกันปัญหาสิ่งปลูกสร้างทิ้งร้างจากการไม่มีผู้รับผิดชอบ และผลลัพธ์สุดท้ายจะย้อนกลับไปสู่ประโยชน์ของประชาชนในการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุด รวดเร็ว ตอบสนองต่อพื้นที่ ผ่านการบริหารงานภาครัฐแบบบูรณาการ และเมื่อพิจารณาจากท้ายพระราชกฤษฎีกา ซึ่งกล่าวถึง เหตุผลในการประกาศใช้ ว่า

“เป็นการสมควรรวมการบริหารงานจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาคเข้าด้วยกัน เพื่อให้มีการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการอย่างแท้จริงและให้มีความเป็นเอกภาพสอดคล้องกัน จึงสมควรตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ขึ้นใช้บังคับแทนพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยให้มีคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ เป็นองค์กรหลักแต่เพียงองค์กรเดียว และให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รับผิดชอบงานเลขานุการแทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ รวมทั้งปรับปรุงระบบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตลอดจนการกำกับและติดตามการดำเนินการตามแผนดังกล่าว กับทั้งกำหนดให้จัดทำเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาคแทนแผนพัฒนาภาคเดิม และเพิ่มเติมการจัดทำงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดขึ้นใหม่ เพื่อให้การบริหารงานจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาค เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างแท้จริง มีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาพื้นที่ และอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้”

จากเหตุผลการตราพระราชกฤษฎีกาที่ผู้วิจัยนำมานั้น คงแสดงให้เห็นแล้วว่าเจตนารมณ์และเป้าหมายประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 คือ

การให้เกิดการอำนวยความสะดวกและตอบสนองต่อประชาชน ซึ่งผลจากผลการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยอภิปรายมานั้น แสดงให้เห็นถึงประโยชน์ในเชิงกระบวนการการทำงาน การบริหารราชการในเชิงพื้นที่ให้เกิดการบูรณาการเพียงเท่านั้น ยังไม่สามารถตอบสนองต่อประชาชนได้มากเพียงพอ ประกอบกับ ในบางประเด็นของพระราชกฤษฎีกายังไม่ได้มีการบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ จึงสรุปได้ว่าการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ยังไม่บรรลุประสิทธิผลอย่างสมบูรณ์



บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาประสิทธิผลจากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 กรณีศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ประสิทธิผลที่เกิดขึ้นจากการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 โดยได้นำแนวคิดการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทฤษฎีนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และแนวคิดการประเมินประสิทธิผลของนโยบายมาศึกษาเพื่อวิเคราะห์ประสิทธิผลของนโยบายตลอดจนปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ และปัจจัยที่ยังเป็นปัญหาอุปสรรค โดยในบทนี้ผู้วิจัยจะได้ทำสรุปตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

5.1.1 ที่มาและวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 จากการศึกษาพบว่า พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ถูกตราขึ้นเพื่อบังคับใช้แทนใช้บังคับแทนพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมีความมุ่งให้การบริหารงานเชิงพื้นที่ที่มีความสอดคล้อง เกิดความคล่องตัวและการบูรณาการในพื้นที่ในการแก้ไขปัญหา ตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยผู้วิจัยได้ทำการสรุปสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อแสดงให้เห็นว่ายังมีกลไกเชิงนโยบายที่กระจัดกระจายและมีความทับซ้อนกันอยู่ใน 2 ระเบียบ อันเป็นสาเหตุที่ต้องมีการยกเลิกและได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 เพื่อเน้นย้ำความสำคัญของจังหวัด ยึดหลักการเอาพื้นที่เป็นที่ตั้ง ประเด็นสำคัญเน้นไปที่กระบวนการทำงานของส่วนราชการโดยเฉพาะการกำชับให้ส่วนราชการระดับกระทรวง/กรม ให้ความสำคัญกับจัดทำแผนงาน/โครงการ การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลให้ตอบโจทย์กับคนในพื้นที่ และนอกจากนั้นยังมีการเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้สามารถบริหารเชิงพื้นที่ได้อย่างเป็นเอกภาพยิ่งขึ้น

5.1.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติ หรืออีกนัยยะหนึ่ง คือ การดูผลจากการบังคับใช้ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ซึ่งในงานวิจัยนี้ได้ยกกรณีศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 เป็นกฎหมายที่มีสภาพการบังคับใช้โดยตัวเองอยู่แล้ว ซึ่งเนื้อหาเป็นการบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐเพื่อการบริหารงานภาครัฐ

เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน และมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุด รับผิดชอบการบริหารงานในพื้นที่ ดูแลความสงบเรียบร้อย ให้กับประชาชนในจังหวัด โดยเฉพาะในด้านแผนพัฒนาจังหวัด การบริหารงบประมาณจังหวัด และการบริหารงานบุคคลในจังหวัด ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา (Back Office) ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นเกี่ยวข้องกับงานของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดแผนพัฒนาจังหวัด ดำเนินการตามแผนจังหวัด บริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และดำเนินการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลและการพัฒนาระบบราชการของจังหวัด ซึ่งมี 2 กลุ่มงานหลักที่มีความเกี่ยวข้อง ได้แก่ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด และกลุ่มงานบริหารทรัพยากรบุคคล หลังจากได้อธิบายโครงสร้างและหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานจังหวัดแล้ว ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ส่งผลให้การดำเนินนโยบายเกิดความสำเร็จ โดยผลการวิเคราะห์สรุปได้ว่า สำนักงานจังหวัดสมุทรสาคร เป็นองค์กรที่มีปัจจัยทั้ง 4 ครบถ้วนแต่ไม่สมบูรณ์ กล่าวคือ จากปัจจัยทั้ง 4 ได้แก่ สมรรถนะขององค์กร ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อม ปัจจัยที่กล่าวได้ว่าไม่สมบูรณ์ คือ ภาวะผู้นำและความร่วมมือ โดยเฉพาะในส่วนของความร่วมมือ เป็นเรื่องท้าทายที่จะให้ทุกส่วนราชการเกิดความร่วมมือกัน เนื่องจากบางองค์กรก็มุ่งแต่หน้างานของตัวเอง ไม่คิดบูรณาการหรือประสานงานกับหน่วยอื่น หรือไม่ก็มีปัญหาภายในองค์กร จึงไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ จากปัจจัยทั้ง 4 ที่กล่าวมานั้น สามารถนำผลกระทบที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จมาพิจารณาเป็น 3 มิติ ได้ดังนี้

มิติที่ 1 การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้าย สำหรับผลที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม คือ การมีแผนพัฒนาจังหวัดที่เพิ่มเติมแผนงานโครงการของส่วนราชการ ในแง่ผลลัพธ์ ผลจากแผนที่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันจะก่อให้เกิดการบูรณาการดำเนินการในพื้นที่ ไม่ต่างคนต่างทำเหมือนในอดีตที่ผ่านมา ส่วนราชการใดมีแผนงานโครงการอะไรจะสามารถร่วมดำเนินการ และพัฒนาต่อยอด ลดความทับซ้อนกัน ยิ่งไปกว่านั้นสามารถแก้ไขปัญหาการขาดผู้รับผิดชอบดูแลโครงการหลังจากที่ได้มีการดำเนินการแล้ว นำมาสู่การลดปัญหาโครงสร้างหรือระบบถูกปล่อยชำรุด ทิ้งร้าง ไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชน และประเด็นสุดท้ายในแง่ผลลัพธ์สุดท้าย ในมุมมองของผู้วิจัยผลลัพธ์สุดท้ายจะย้อนกลับไปสู่ประโยชน์ของประชาชนในการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดรวดเร็ว ตอบสนองต่อพื้นที่ ผ่านการบริหารงานภาครัฐแบบบูรณาการ

มิติที่ 2 การวัดผลกระทบของนโยบาย ประเด็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีมากขึ้น สะท้อนจากการระบุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถประเมินหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดได้ หากมีการมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงหรืออธิบดี หรือแม้แต่การที่ต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับทราบแผนงาน

โครงการทุกด้านที่เกิดในพื้นที่จังหวัดของตนผ่านการบรรจุลงในแผนพัฒนาจังหวัด ทำให้กระแสและแนวคิดการผู้ว่าแบบ CEO ได้กลับมาอีกครั้ง

มติที่ 3 การวัดผลของนโยบายที่สามารถก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติ หากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 บรรลุผลสัมฤทธิ์ตอบสนองประชาชนได้อย่างทั่วถึง พัฒนาพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็อาจนำไปสู่การปฏิรูประบบการบริหารจังหวัดก็เป็นไปได้ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง หรือ แนวคิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นแนวคิดส่งเสริมให้ท้องถิ่น ท้องที่มีความเข้มแข็งขึ้นก็ดูเป็นเรื่องที่น่าติดตามต่อไป ซึ่งผู้วิจัยจะได้มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นในส่วนสุดท้ายของงานวิจัย

5.1.3 ประสิทธิผลของนโยบาย เป็นส่วนสรุปของการวิจัยทั้งหมดนี้เพื่อนำมาสู่การประเมินประสิทธิผลนโยบายตลอดการบังคับใช้ในระยะเวลา 1 ปีเศษ โดยนำผลการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 จากกรณีศึกษาในจังหวัดสมุทรสาคร มาวิเคราะห์เชื่อมโยงกับเป้าหมายของพระราชกฤษฎีกาที่มุ่งเน้นให้เกิดการอำนวยความสะดวกและตอบสนองต่อประชาชน ซึ่งผลจากผลการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยอภิปรายมาขึ้นนั้น แสดงให้เห็นถึงประโยชน์ในเชิงกระบวนการการทำงาน การบริหารราชการในเชิงพื้นที่ให้เกิดการบูรณาการเพียงเท่านั้น ยังไม่สามารถตอบสนองต่อประชาชนได้มากเพียงพอประกอบกับ ในบางประเด็นของพระราชกฤษฎีกายังไม่ได้มีการบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ จึงสรุปได้ว่า การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ยังไม่บรรลุประสิทธิผลอย่างสมบูรณ์

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ต้องการสร้างความเข้าใจ สื่อสารให้กับหน่วยงานของรัฐ ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจเริ่มจากหน่วยงานระดับกรม/กระทรวง เนื่องจากยังมีส่วนราชการที่ยังไม่ให้ความร่วมมือ ไม่ปฏิบัติตาม หรือ ไม่เข้าใจในการดำเนินการ อาจต้องมีการจัดทำคู่มือการดำเนินงานเพิ่มเติมรายหมวด

2. คัดค้านกลไกในการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 โดยเฉพาะ เนื่องจากเป็นพระราชกฤษฎีกาที่มีความสำคัญการบริหารราชการในระดับพื้นที่ เป็นการบริหารงานเพื่อมุ่งอำนวยความสะดวกตอบสนองให้ประชาชนในพื้นที่ ในกรณีที่มีการประเมินผลไม่เป็นไปตามที่คาดหวังเสนอให้มีการทบทวนพระราชกฤษฎีกาทุก ๆ 2 ปี

3. เป็นข้อเสนอแนะที่ผู้วิจัยขอหยิบยกมาจาก ความคิดเห็นของอาจารย์ณัฐกร วิทิตานนท์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ในประเด็นเกี่ยวกับ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เนื่องจากในกฎหมายเดิม

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ได้มีการระบุให้ส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจ แต่ฉบับล่าสุด ปี 2565 ไม่ได้มีการกล่าวถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจอย่างมีนัยยะสำคัญ ในความคิดเห็นของผู้วิจัยยังคงมีความสงสัยในการดำเนินแนวนโยบายในลักษณะการเพิ่มอำนาจให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้มีความเข้มข้นขึ้น กับ การฟ้องถ่ายภารกิจ กระจายอำนาจ ทรัพยากรให้กับท้องถิ่น ทางเลือกไหนจะเป็นการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของพื้นที่ได้มากกว่ากัน

5.2.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. การศึกษาประสิทธิผลจากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ในครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการศึกษาพระราชกฤษฎีกาใน 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ แผน งบประมาณ และการบริหารงานบุคคล ซึ่งรายละเอียดของพระราชกฤษฎีกามีองค์ประกอบที่มากกว่า 3 ประเด็นดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่องของสินทรัพย์ องค์ประกอบการมีส่วนร่วมของหลายภาคส่วน เครือข่ายต่าง ๆ ซึ่งในการวิจัยครั้งต่อไปสามารถศึกษาเรื่องเหล่านี้เพิ่มเติมได้

2. ในการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ผู้วิจัยได้กำหนดเฉพาะส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานระดับนโยบาย และหน่วยงานที่สังกัดราชการส่วนภูมิภาค ในการวิจัยครั้งต่อไปควรเพิ่มเติมกลุ่มเป้าหมายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ความเห็นในมุมมองของท้องถิ่นและร่วมสะท้อนมุมมองการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ

3. การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีการดำเนินการที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครเท่านั้น ดังนั้นในการศึกษาครั้งต่อไป สามารถขยายขอบเขตการวิจัยเปรียบเทียบระหว่างจังหวัดเพื่อให้เกิดปัจจัยความสำเร็จ หรือ ปัญหาอุปสรรคที่แตกต่างกันออกไป

บรรณานุกรม

- Evert Vedung. (2012). Six model of evaluation. In S. F. Eduardo Araral, Michael Howlett, M. Ramesh and Xun Wu (Ed.), *Routledge Handbook of Public Policy* (1st ed.). London, United Kingdom: Routledge.
- Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky. (1984). *Implementation* (3rd ed.). Berkeley, California: University of California Press. Ltd.
- Landry Signe. (2017). *Policy Implementataion - A synthesis of the Study of Policy Implementation and the Cause of Policy Failure*. Rabat, Morocco: OCP POLICY CENTER.
- Michael E.Kraft and Scott R.Furlong. (2004). *PUBLIC POLICY Politics, Analysis and Alternatives* Washington, D.C. 20037: CQ Press, a division of Congressional Quarterly Inc.
- Michael E.Kraft and Scott R.Furlong. (2018). *PUBLIC POLICY Politics, Analysis and Alternatives* (6th ed.): CQ Press.
- เสน่ห์จัญไรและคณะ. (2546). การบริหารราชการส่วนภูมิภาค *Provincial Administration*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- เอก ตังทรัพย์วัฒนา. (2550). Taming Bureaucratic Juggernaut? : A socio-cultural and political perspective. In อมรา พงศาพิชญ์ และคณะ , การศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เล่มที่ 1. กรุงเทพฯ: สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2562). มองมุมใหม่การกระจายอำนาจ สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. บริษัท ธรรมสาร จำกัด 77/2 หมู่ที่ 1 ถ.ราชพฤกษ์ ต.บางขุน อ.บางกรวย จ.นนทบุรี 11130: มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์.
- กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดสมุทรสาคร. (2566). บรรยายสรุปจังหวัดสมุทรสาคร. สมุทรสาคร
- ชงคชาญ สุวรรณณี. (2550). พระราชกฤษฎีกา. จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%81%E0%B8%A4%E0%B8%A9%E0%B8%8E%E0%B8%B5%E0%B8%81%E0%B8%B2>. from สถาบันพระปกเกล้า

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%81%E0%B8%A4%E0%B8%A9%E0%B8%8E%E0%B8%B5%E0%B8%81%E0%B8%B2>

- นภัสสร วัฒนศิริ. (2564). การศึกษาประสิทธิผลของนโยบายคุ้มครองคนไร้บ้าน ในการสนับสนุนให้คนไร้บ้านมีงานทำ. (รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- ฟ้ารัตน์ สมแสน. (2555). การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการจัดทำงบประมาณระดับจังหวัดและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนก่อนและหลังมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551. (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- วงอร พัวพันสวัสดิ์ (2022). Re: การวิเคราะห์นโยบายด้านประสิทธิผล
- วรงค์ จันทรร. (2552). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ *An Integrated Theory of Public Policy Implementation* (พิมพ์ครั้งที่ 4). บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย (TURA).
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2559). การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย : การทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- วิชัย ศรีขวัญ. (2566). การบริหารงานเชิงพื้นที่จังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาคแบบบูรณาการ : โครงสร้างปัจจุบัน. .
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2557). นโยบายสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2541). นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, (2551).
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 8 พ.ศ.2553, (2553).
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 (2560).
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565, (2565).
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2546). ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2548). คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารราชการแบบบูรณาการ. ถ.พิษณุโลก แขวงจิตรลดา เขตดุสิต กทม. 10300: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2559). โครงสร้างภารกิจและการแบ่งงานภายในของสำนักงาน
จังหวัด.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2563). สรุปผลการระดมความคิดเห็นต่อ ร่าง
พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ... กรุงเทพฯ: สำนักงาน
สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ





ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นผู้ดูแล ใช้ประโยชน์

ข้อมูลประกอบการขอรับการสนับสนุนงบประมาณ
กรณีลงทุน ประเภทสิ่งปลูกสร้าง

โครงการ :

กิจกรรม :

งบประมาณ :บาท

1. ภาพถ่ายทางอากาศบริเวณที่ดำเนินการ

วางภาพถ่ายทางอากาศ ลากเส้นความยาวบริเวณที่ดำเนินการ

2. ภาพถ่ายทางอากาศแสดงความเชื่อมโยง

วางภาพถ่ายทางอากาศแสดงความเชื่อมโยงกับถนนเส้นหลัก
หรือความเชื่อมโยงกับแหล่งท่องเที่ยว
หรือบริเวณพื้นที่ทางการเกษตร
หรือบริเวณโดยรอบที่เกี่ยวข้อง

3. ภาพถ่ายก่อนดำเนินการ

ข้อมูลประกอบการขอรับการสนับสนุน
งบประมาณ กรณีลงทุน ประเภทสิ่ง
ปลูกสร้าง

ข้อ 4.16 ระบุหน่วยงานที่จะดูแลบำรุงรักษา
พร้อมแนบเอกสารบันทึกข้อตกลง

4. รายละเอียดโครงการ

ประเด็น	รายละเอียด
4.1 วัตถุประสงค์โครงการ	บาท
4.2 กรณีศึกษาจากพื้นที่เดิม	เขตเดิม
4.3 เหตุผลความจำเป็น	ระบุเหตุผลความจำเป็นโดยสรุป
4.4 สภาพเดิม	ให้ระบุสภาพเดิมก่อนที่จะดำเนินการ เช่น ถนนดินลูกรัง ถนนคอนกรีต เป็นต้น
4.5 ครุภัณฑ์ที่ได้รับประโยชน์	ระบุจำนวนครุภัณฑ์ที่ได้รับประโยชน์
4.6 จำนวนพื้นที่การเกษตร และชนิดของพืชผลทางการเกษตร	ระบุจำนวนพื้นที่การเกษตรไร่ และระบุชนิดพืช ผลไม้
4.7 ความเชื่อมโยงกับแหล่งท่องเที่ยว	ระบุความเชื่อมโยงกับแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ
4.8 ความเชื่อมโยงกับเส้นทางหลัก (กรณีถนน)	ระบุความเชื่อมโยงกับเส้นทางหลัก
4.9 ปริมาณการสัญจรต่อวัน	ระบุปริมาณรถที่มีการสัญจรต่อวัน
4.10 ค่าที่ดิน	ตัวอักษร จุดเริ่มต้นโครงการ 100.102039,13.585357 จุดสิ้นสุดโครงการ 100.102731,13.576937
4.11 ก่อสร้างหรือปรับปรุงครุภัณฑ์	ระบุชนิดของปี๊บปรับปรุงครุภัณฑ์
4.12 วิธีการดำเนินการ	ให้ระบุวิธีการดำเนินการ เช่น การขอเช่าที่ดิน/ รื้อถอนดินออก เป็นต้น
4.13 พื้นที่ความรับผิดชอบ	ระบุหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่
4.14 การอนุมัติ /อนุญาตใช้พื้นที่	ระบุสถานะของการอนุมัติ/อนุญาตกรณีที่ดินดำเนินการ บริเวณที่ดินของอนุมัติ/อนุญาต) เช่น อนุญาตแล้ว ความเห็นเดิม ลงวันที่ (พร้อมแนบเอกสาร)
4.15 เอกสารหลักฐานการประชาคม	ระบุวิธีหรือไม่มี ถ้ามีแนบเอกสารการประชาคม
4.16 หน่วยงานที่จะดูแลบำรุงรักษา	ระบุหน่วยงานที่จะดูแลบำรุงรักษาพร้อมแนบเอกสารบันทึกข้อตกลง

สรุปแผนงานโครงการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 25xx
 ที่จังหวัดขอรับการสนับสนุนจากกระทรวง/กรม
 เพื่อดำเนินการให้สอดคล้องตามความต้องการของแผนพัฒนาจังหวัด
 จังหวัด

กระทรวง กรม	จำนวนโครงการ (โครงการ)	งบประมาณ (บาท)
1) กระทรวง ก.		
๑.๑ กรม ก๑		
๑.๒ กรม ก๒		
2) กระทรวง ข.		
๒.๑ กรม ข๑		
๒.๒ กรม ข๒		
รวมทั้งสิ้น		

ข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เสนอ เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติสำหรับการดำเนินงานและจัดทำคำของบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 เป็นต้นไป โดยมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการดังนี้

1. ให้จังหวัดเพิ่มประสิทธิภาพและพัฒนาคุณภาพในการจัดทำเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด 20 ปี แผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด เพื่อให้การขับเคลื่อนการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในจังหวัดได้

2. ให้กระทรวง/กรม ให้ความสำคัญกับการจัดทำข้อเสนอโครงการและงบประมาณเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัด

3. ให้สำนักงบประมาณใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแนวทางในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของทุกหน่วยงานที่มีการดำเนินการในพื้นที่จังหวัด รวมทั้งรายงานผลการจัดสรรงบประมาณที่มีการดำเนินการในพื้นที่จังหวัดตามแผนพัฒนาจังหวัด ให้คณะรัฐมนตรีทราบ หลังจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลใช้บังคับ

4. ให้กระทรวงมหาดไทยรวบรวมข้อเสนอแผนงานโครงการที่จังหวัดขอรับการสนับสนุนจากกระทรวง/กรม (แบบ จ.3) แจ้งให้กระทรวง/กรมรับทราบ และพิจารณาบรรจุข้อเสนอแผนงานโครงการดังกล่าวไว้ในคำของบประมาณของกระทรวง/กรม และส่งให้สำนักงบประมาณพิจารณาตามขั้นตอนต่อไป

5. ให้กระทรวง/กรม แจ้งแผนปฏิบัติราชการประจำปี หรือแผนปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานในส่วนที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัด พร้อมทั้งระบุเวลาที่จะเริ่มดำเนินโครงการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับแผนปฏิบัติราชการประจำปี หรือแผนปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานหรือระยะเวลาที่จะเริ่มดำเนินโครงการตามแผนดังกล่าว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐทราบเพื่อปรับแผนหรือระยะเวลาให้เหมาะสมต่อไป

6. ให้สำนักงาน ก.พ. เร่งกำหนดแนวปฏิบัติตามมาตรา 53 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ที่กำหนดให้ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีมอบอำนาจในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ การเลื่อนเงินเดือน การให้บำเหน็จความชอบ และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการและตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

7. ให้สำนักงาน ก.พ.ร. พิจารณาความเหมาะสมของตัวชี้วัดการพัฒนาจังหวัด (KPIs) ของแต่ละจังหวัด ให้สามารถวัดผลการพัฒนาได้จริงและสอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร เพื่อให้การติดตามและประเมินผลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

8. ให้กระทรวงมหาดไทย ชี้แจงและทำความเข้าใจกับผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจ และขั้นตอนการดำเนินงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 รวมทั้งจัดหลักสูตรฝึกอบรมพัฒนาสมรรถนะและองค์ความรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่ของจังหวัด เกี่ยวกับการจัดทำแผน การขับเคลื่อนแผน การจัดทำโครงการและบริหารงบประมาณ และหลักสูตรอื่นที่เกี่ยวข้อง

สาระสำคัญ

ข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ถึงแม้การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการจะมีพัฒนาและปรับปรุงกลไกและวิธีดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่กลไกคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ภายใต้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 กลไกคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 และล่าสุดคือคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) ภายใต้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ซึ่งได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด ในการประสานและกำกับให้ส่วนราชการดำเนินการตามแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งควบคุมดูแลการบริหารงบประมาณของหน่วยงานในจังหวัด ให้เกิดการบูรณาการการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด

อย่างไรก็ตาม จากผลการดำเนินงานในระยะที่ผ่านมา พบว่า การบริหารงานของจังหวัดยังคงประสบปัญหาหลายประการ อาทิ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่สามารถดำเนินการตามกฎหมายได้อย่างเต็มศักยภาพการจัดสรรงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดยังมีข้อจำกัด กล่าวคือจังหวัดมีงบประมาณในการดำเนินงานค่อนข้างจำกัด ในขณะที่กระทรวง/กรม มีโครงการและงบประมาณจำนวนมากที่จัดสรรลงพื้นที่จังหวัดแต่ยังไม่เชื่อมโยงหรือสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งตัวชี้วัดการพัฒนาจังหวัด (KPIs) ยังไม่ชัดเจน ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาฯ ยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการใช้บังคับและยังมีความจำเป็นต้องกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการต่าง ๆ มารองรับและสนับสนุนการดำเนินงานให้มีความชัดเจนมากขึ้น

ดังนั้น เพื่อตอบสนองนโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ว่า CEO) ของรัฐบาล จึงต้องปรับปรุงกลไกการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเพิ่มความเข้มข้นในการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของจังหวัด โดยมีหลักการดังนี้

1. เสริมสร้างความเข้มแข็งของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับการพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัด ด้วยการบูรณาการงบประมาณจากทุกแหล่งงบประมาณที่มีการดำเนินงานในพื้นที่

2. สำนักงานงบประมาณควรยึดแผนพัฒนาจังหวัดเป็นหลักในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของทุกหน่วยงานที่มีการดำเนินการในพื้นที่จังหวัด เพื่อให้การจัดทำงบประมาณเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่ (Area - Based) มีการบูรณาการกันอย่างแท้จริง

3. เร่งกำหนดแนวปฏิบัติตามมาตรา 53 ของพระราชกฤษฎีกา ที่กำหนดให้ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีมอบอำนาจในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ การเลื่อนเงินเดือน การให้บำเหน็จความชอบ และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการและตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

4. จังหวัดต้องปรับปรุงการกำหนดตัวชี้วัดการพัฒนาจังหวัด (KPIs) ให้สามารถวัดผลการพัฒนาได้จริงและสอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร เพื่อให้การติดตามและประเมินผลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ปัจจุบันอยู่ระหว่างช่วงเริ่มต้นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 เช่นเดียวกับการจัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 ซึ่งอยู่ระหว่างกระบวนการพิจารณากลับกรองขั้นต้นของ สศช. สำนักงานงบประมาณ และ กระทรวงมหาดไทย จึงควรประสานการดำเนินการดังกล่าว เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายข้างต้นโดยเร็ว

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	อัยยรัช สินธูรา
วัน เดือน ปี เกิด	30 กรกฎาคม 2539
สถานที่เกิด	อุดรธานี
วุฒิการศึกษา	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ที่อยู่ปัจจุบัน	22/37 หมู่บ้านลัดดาภิรมย์อัสสัมชัญ ถนนราชพฤกษ์ ตำบลอ้อมเกร็ด อำเภอกองแก้ว จังหวัดนนทบุรี



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY