

เอกสารสรุปปกขาว

แนวทางการพัฒนา ระบบบริหารราชการส่วน ภูมิภาค

โดย

คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับ
การพัฒนาราชการบริหารส่วนภูมิภาคเพื่อการบริการประชาชน

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบ

กุมภาพันธ์ 2547

คำนำ

ตามที่รัฐบาลได้มีนโยบายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ในอันที่จะปรับโครงสร้างและระบบการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพและทันสมัย โดยระยะเริ่มแรกได้ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้มีเจ้าภาพและลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานของหน่วยงาน และระยะต่อไปมีเป้าหมายที่จะดำเนินการปรับโครงสร้างระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคใหม่เพื่อให้เกิดความเหมาะสม ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2546 เห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) ซึ่งได้กำหนดมาตรการการบริหารราชการในภูมิภาคเพื่อให้จังหวัดเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูง สามารถนำวาระแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดสัมฤทธิ์ผล แก้ไขปัญหาและพัฒนาในระดับพื้นที่อย่างมีบูรณาการ และเกิดประโยชน์ต่อประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ นั้น

คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการส่วนภูมิภาคเพื่อการบริการประชาชน ในฐานะเป็นกลไกของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้เล็งเห็นความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และเพื่อให้แนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความเชื่อมโยงทั้งระบบและเกิดผลสัมฤทธิ์ในการนำไปปฏิบัติ จึงได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว โดยเชิญหัวหน้าส่วนราชการ และผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องมาร่วมให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจำนวน 4 ครั้ง เมื่อวันที่ 14 วันที่ 15 วันที่ 20 สิงหาคม 2546 และวันที่ 25 กันยายน 2546 และนำผลที่ได้จากการประชุมสัมมนามาปรับปรุงแนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ จึงได้จัดทำเอกสารสมุดปกขาวเรื่อง “แนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค” ขึ้น เพื่อใช้เป็นกรอบและทิศทางในการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในภาพรวมทั้งระบบ ให้มีความเชื่อมโยง และประสานสัมพันธ์กัน ซึ่งจะช่วยให้ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความชัดเจน และเกิดประสิทธิภาพ สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนและเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาในระดับพื้นที่อย่างมีบูรณาการต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

กุมภาพันธ์ 2547

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
บทสรุปสำหรับนักบริหาร	ก-ช
ความนำ	1
สถานการณ์ปัจจุบัน : ภาวะที่ท้าทายต่อการพัฒนาระบบราชการในภูมิภาค	3
สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ : ตัวเร่งการปรับปรุงบริการภาครัฐ	5
โครงสร้างระบบการบริหารราชการแผ่นดิน และสภาพปัญหาของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค	8
เหตุผลการดำรงคงอยู่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค	10
ข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการในภูมิภาค	11
• แนวทางที่ 1 : การจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น	12
• แนวทางที่ 2 : การจัดโครงสร้างการบริหารในระดับกลุ่มจังหวัด/ภาค	16
• แนวทางที่ 3 : การจัดโครงสร้างและการบริการภาครัฐในจังหวัด/อำเภอ	19
• แนวทางที่ 4 : การพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลในจังหวัด	26
• แนวทางที่ 5 : การพัฒนาระบบงบประมาณในจังหวัด	28
• แนวทางที่ 6 : การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในจังหวัด	30
เงื่อนไขสู่ความสำเร็จ	31
ภาคผนวก	
1. รายชื่อคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการพัฒนา ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเพื่อการบริการประชาชน	
2. การประชุมคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการพัฒนา ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเพื่อการบริการประชาชน	

แนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ความนำ

1. ประเทศไทยภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลกาภิวัตน์ จำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาระบบราชการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาความเป็นเลิศของระบบราชการไทย ทั้งในด้านคุณภาพการให้บริการประชาชน บทบาท ภารกิจ และขนาดที่มีความเหมาะสม การยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่าเกณฑ์สากล และการตอบสนองต่อการบริหารการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 บัญญัติว่า “ การบริหารราชการตามพระราชบัญญัติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน”

3. นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งรัฐบาลแถลงไว้ต่อรัฐสภา
รัฐบาลได้แถลงนโยบายในส่วนของการบริหารราชการแผ่นดิน ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ซึ่งมีนโยบายที่สำคัญประการหนึ่งคือ นโยบายด้านการบริหารราชการ โดยได้กำหนดแนวทางไว้ 5 ประการ คือ 1) ปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพและมีโครงสร้างที่กระชับเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันและสามารถตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ 2) ปรับปรุงบทบาทของภาครัฐจากผู้ปฏิบัติและควบคุมมาเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก และให้การสนับสนุนการดำเนินงานของภาคเอกชนและประชาชน 3) ปรับกระบวนการบริหารราชการ โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ 4) เร่งพัฒนาคุณภาพของข้าราชการให้มีทัศนคติที่เอื้อต่องานบริการประชาชน 5) เร่งรัดการปรับโครงสร้างจัดทำและจัดสรรงบประมาณ

ทั้งนี้ ระยะเริ่มแรกของการปรับโครงสร้างและระบบการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพและทันสมัยดังกล่าว ได้ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้มีเจ้าภาพที่ชัดเจน และลดความซ้ำซ้อนการดำเนินงานของหน่วยงาน และในระยะต่อไปมีเป้าหมายที่จะดำเนินการปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคใหม่ให้เหมาะสม

4. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550)

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2546 เห็นชอบกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – 2550) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่สนับสนุนและเชื่อมโยงกับ 7 ยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ดังนี้ 1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน 2) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน 3) การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ 4) การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทน 5) การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม 6) การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย 7) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

โดยในยุทธศาสตร์ 2 ได้กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการไว้ประการหนึ่ง คือให้ทบทวนปรับปรุงโครงสร้างและพัฒนาระบบ และรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้จังหวัดเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูง สามารถนำวาระแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดสัมฤทธิ์ผล แก้ไขปัญหาและพัฒนาในระดับพื้นที่อย่างมีบูรณาการ

5. มติคณะรัฐมนตรี

การพัฒนาระบบบริหารงานจังหวัดนั้น มีจุดเริ่มต้นจากการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 ให้นำระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุด สามารถกำหนดทิศทางและแก้ไขปัญหา รวมทั้งดำเนินการได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง โดยได้มีการนำร่องใน 5 จังหวัด ซึ่งได้แก่ จังหวัดลำปาง ศรีสะเกษ ชัยนาท ภูเก็ต และนราธิวาส ซึ่งเกิดผลสัมฤทธิ์ที่ดีและประชาชนมี

ความพึงพอใจ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2546 ให้มีการขยายผลการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้ครบทุกจังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร

มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นนโยบายที่รัฐบาลได้ผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารงานของจังหวัด โดยมุ่งให้ผูว้ราชการจังหวัดมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในด้านต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ การบริหารงบประมาณ หรือแม้แต่ด้านการบริหารงานบุคคล เพื่อให้การบริหารงานในระดับจังหวัดมีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ภายในจังหวัด รวมทั้งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ระดับจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จและรวดเร็ว

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาซึ่งได้มีการปรับโครงสร้างกระทรวงเป็น 20 กระทรวง และการปรับเปลี่ยนฐานะและโครงสร้างของราชการบริหารส่วนภูมิภาคบางกระทรวง เช่น กระทรวงการคลัง และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น เป็นเพียงการเริ่มต้นปรับโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาค ในแง่ของการปรับบทบาท ความสัมพันธ์ของหน้าที่ และนโยบายการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการก็เป็นความพยายามที่จะเร่งเพิ่มสมรรถนะของจังหวัด ซึ่งทั้งสองส่วนนั้นยังไม่เพียงพอ เพราะการพัฒนาระบบราชการตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 เป็นการพลิกผันความหมาย รูปแบบ สาระ และกระบวนการทำงานของข้าราชการภูมิภาคเสียใหม่

สถานการณ์ปัจจุบัน : ภาวะที่ท้าทายต่อการพัฒนาระบบราชการในภูมิภาค

6. การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

สภาพแวดล้อมทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ที่เปลี่ยนแปลงไปมีผลกระทบต่อบทบาท ภารกิจ รวมทั้งระบบการทำงานของภาครัฐ ดังนี้

6.1 การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะเวลาที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่าเป็นการขยายตัวเชิงปริมาณ ที่เกิดจากการเพิ่มการใช้ปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะทุน แรงงาน และทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก ประสิทธิภาพการผลิตโดยรวมจึงมีแนวโน้มลดลง

อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังต้องพึ่งพิงทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศจึงยังอ่อนแอและไม่มีภูมิคุ้มกันที่เพียงพอ ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมุ่งฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีความแข็งแกร่งและมั่นคง รวมทั้งต้องปรับฐานเศรษฐกิจให้สามารถขยายตัวอย่างต่อเนื่องไปในอนาคตอย่างมีคุณภาพยั่งยืน นำไปสู่การเป็นเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของความรู้ มีภูมิคุ้มกันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก มีฐานการพัฒนาเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง ในลักษณะของระบบคู่ขนาน (Dual Track) ที่มีการคำนึงถึงการพัฒนาศรษฐกิจในระดับฐานรากควบคู่กับการส่งเสริมการส่งออกสินค้าและบริการ เพื่อให้เกิดการบริหารงานในลักษณะของ Global Reach Local Link

ขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจประเทศไทย อุปสรรคในด้านการค้า การลงทุน บริการ และอื่น ๆ ทั้งในรูปของพิกัดอัตราภาษีศุลกากร ตลอดจนอุปสรรคที่มีใช้พิกัดอัตราภาษีศุลกากร กำลังเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่มีการลดกฎเกณฑ์หรือขั้นตอนในด้านต่าง ๆ เพื่อเปิดประตูการค้า การลงทุน ตลอดจนการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตอื่น ๆ ให้มีความเป็นเสรียิ่งขึ้น รวมทั้งการแข่งขันทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ ในระบบเศรษฐกิจที่มีเทคโนโลยีเป็นตัวกำหนดการขยายตัวอีกทั้งกระแสการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจทั้งในระดับภูมิภาค/อนุภูมิภาค ส่งผลกระทบต่อประเทศเป็นอย่างสูง

จากสภาพดังกล่าวประกอบกับระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยก็ต้องเปิดกว้างออกสู่นานาชาติมากขึ้นตามลำดับ จำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องเร่งเพิ่มขีดความสามารถทางการค้าอย่างเป็นองค์รวม มีบูรณาการเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันและการสร้างอำนาจต่อช่องทางเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ต้องมีการทบทวนการทำงานของภาครัฐใหม่

6.2 การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสาร และสารสนเทศที่เป็นไปอย่างรวดเร็วและแพร่หลาย ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงแบบแผนวัฒนธรรม การดำรงชีวิตของประชากรกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ประชาชนเกิดความคาดหวัง และเรียกร้องความต้องการในการดำรงชีวิตและการบริโภค

ของคนในสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มคนจนในสังคมไทยได้มีการเรียนรู้ที่จะต่อสู้ ต่อรองเพื่อเรียกร้องในสิทธิที่พึงมีพึงได้ของตนเองมากขึ้น มีการขยายเครือข่ายความร่วมมือของกลุ่มคนจากภายในท้องถิ่นไปสู่ระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับโลก ในขณะเดียวกันกลุ่มชนชั้นกลางมีการปรับเปลี่ยนไปสู่การบริโภค-ปัจเจกชน-วัตถุนิยม ที่ลอกเลียนแบบการใช้ชีวิตแบบตะวันตก และมีความเรียกร้องต้องการสูง และมักคำนึงถึง “คุณภาพ” และ “ความหลากหลาย” ของสินค้าและบริการ ที่จะส่งผลอย่างมากต่อแนวทางการบริหารจัดการท้องถิ่นในอนาคต โดยเฉพาะประเด็นเรื่องคุณภาพชีวิตจะกลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่สำคัญ และทำให้ประชาชนเกิดความคาดหวังในมาตรฐานการดำรงชีวิตที่สูงขึ้นอีกด้วย

6.3 การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เห็นได้อย่างชัดเจนที่สุด คือความเสื่อมคลายของพรรคการเมือง เดิมการเมืองเป็นแบบประชาธิปไตยมวลชน ซึ่งให้ความสำคัญกับความเป็นเอกภาพ และความเป็นตัวแทนของกลุ่มขนาดใหญ่ และรวมศูนย์อำนาจในระดับประเทศแต่ด้วยคุณภาพของประชากรที่มีความรู้สูงขึ้น ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและสารสนเทศจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง มวลชนขนาดใหญ่จะถูกแยกย่อยเป็นกลุ่มขนาดเล็กที่มีความหลากหลาย ซึ่งแต่ละกลุ่มจะมีประเด็นเฉพาะเรื่องของตนเอง เช่น กลุ่มต่อต้านการสูบบุหรี่ กลุ่มพิทักษ์สิทธิเด็ก เป็นต้น กลุ่มดังกล่าวจะเริ่มเข้ามามีอำนาจและบทบาทในทางการเมืองมากขึ้น และเกิดการเคลื่อนย้ายอำนาจทางการเมืองไปสู่องค์กรระดับภูมิภาคและท้องถิ่นมากขึ้น ประกอบกับการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ก่อให้เกิดแนวโน้มที่สำคัญคือ ภาคประชาชนมีโอกาสและเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น

7. สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ : ตัวเร่งการปรับปรุงบริการภาครัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 71-89 ได้กำหนดบทบาทของรัฐไว้หลายด้าน ทั้งที่เป็นหน้าที่พื้นฐานของรัฐที่รัฐต้องดำเนินการเอง ได้แก่ การพิทักษ์สถาบันพระมหากษัตริย์ การพิทักษ์เอกราชและความมั่นคงของรัฐและประชาชน การอุปถัมภ์และคุ้มครองศาสนา การส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ การดูแลคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและผดุงความยุติธรรม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของรัฐ และการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น รวมทั้งหน้าที่พื้นฐานด้านการพัฒนาที่รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน โดยการมอบหมายให้ภาคส่วนต่าง ๆ ที่ไม่ใช่รัฐเป็นผู้ปฏิบัติ ได้แก่ การพัฒนาการเมือง การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการศึกษาอบรม การคุ้มครอง พัฒนา และสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีชีวิตที่ไม่พอเพียง รวมทั้งแรงงาน การส่งเสริมสาธารณสุข การกระจายรายได้ที่เป็นธรรมการจัดระบบการถือครองที่ดินอย่างเหมาะสม และการส่งเสริมสหกรณ์ การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่มีการแข่งขันที่เป็นธรรม

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญที่พึงจะได้รับบริการที่ดีจากภาครัฐ ขณะเดียวกันประชาชนก็เรียกร้องต้องการบริการที่มีประสิทธิภาพทุกด้านจากรัฐ จึงมีเหตุผลและความจำเป็นในการปรับโครงสร้างและระบบการบริหารราชการ โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นหน่วยบริการที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดเสียใหม่ เพื่อให้การบริการแก่ประชาชนมีความรวดเร็ว โปร่งใส และได้รับบริการที่มีคุณภาพและมาตรฐานอย่างทั่วถึง

8. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ : กระบวนทัศน์ใหม่ในการพัฒนาการบริหาร

ราชการภูมิภาค

แนวคิดหลักของการพัฒนาระบบราชการเพื่อก้าวเข้าสู่การเป็นราชการยุคใหม่ จะมุ่งเน้นการพัฒนาปรับปรุงภาคราชการตามกรอบความคิดที่ผสมผสานหลักการการบริหารยุคใหม่ (New public management) และหลักการของแนวคิดตามระบอบประชาธิปไตย (Democratization) ยุคใหม่ ที่เน้นการสร้างระบบราชการที่มีคุณลักษณะของระบบในเชิง

ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ที่อิงหลักธรรมาภิบาลและประชาธิปไตย เพื่อให้ภาครัฐมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ดังนี้

- ◆ รัฐจะมีบทบาทหน้าที่เฉพาะในส่วนที่จำเป็นจะต้องทำเท่านั้น เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ประชาชน และชุมชนมีบทบาทมากขึ้น
- ◆ การบริหารจัดการภายในภาคราชการ จะมีความรวดเร็ว มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูง
- ◆ การจัดการมีความกะทัดรัด เหมาะสม คล่องตัว และสามารถปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็วตามการเปลี่ยนแปลงนโยบายและสภาพแวดล้อม
- ◆ มีลักษณะของการทำงานและการให้บริการที่ทันสมัย ใช้เทคโนโลยี เครื่องมือ และอุปกรณ์ที่เหมาะสมต่อการทำงานที่รวดเร็ว
- ◆ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณภาพและมีมาตรฐานทางคุณธรรมสูง เป็นมืออาชีพ และวางตัวเป็นกลางทางการเมือง
- ◆ ข้าราชการทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์โดยมีประชาชนและประเทศชาติเป็นเป้าหมาย
- ◆ มีระบบการบริหารบุคคลที่ได้มาตรฐานสากล
- ◆ มีวัฒนธรรมและบรรยากาศในการทำงานแบบมีส่วนร่วม
- ◆ มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ และตรวจสอบได้

9. ด้วยเหตุผลดังกล่าว ประกอบกับประชาชนต้องการได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อยกระดับชีวิตความเป็นอยู่และสังคมให้เข้มแข็ง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน และการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนตามสิทธิที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐจะต้องมีความสามารถสูง (High performance agreement) โดยปรับบทบาทใหม่จากเดิมที่เคยเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเองในภารกิจทุกประเภทมาเป็น “รัฐเชิงยุทธศาสตร์” (Strategic State) กล่าวคือเป็นรัฐที่ต้องมีพันธกิจในการวางแผนนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ และดำเนินการตามพันธะสัญญาที่วางไว้กับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ขณะเดียวกันรัฐก็ต้องมุ่งรับผิดชอบเฉพาะภารกิจในบางเรื่องที่สำคัญ และให้ความสำคัญแก่ภารกิจด้านการพัฒนาเชิงกลยุทธ์เป็นหลัก โดยมอบหมายให้ภาคส่วนต่าง ๆ ที่ไม่ใช่รัฐเป็นผู้ปฏิบัติ และใช้แนวทางการบริหารจัดการแบบกระจาย

ความรับผิดชอบ (Distributed Governance) ไปยังภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม โดยรัฐจะต้องเป็นผู้วางเงื่อนไขและทำสัญญามอบอำนาจให้หน่วยงานอื่นที่มีใช้รัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการแทน

10. อนึ่ง ภาพลักษณ์ที่พึงประสงค์ (Seductive Image) ในระบบบริหารงานของภาครัฐในอนาคต นอกจากจะมีระบบบริหารงานที่มีโครงสร้างแบบแนวตั้งที่รองรับการทำหน้าที่พื้นฐานของรัฐ (Function-based Structure) แล้ว ยังจะต้องเน้นระบบบริหารที่มีโครงสร้างแบบเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและนอกภาครัฐที่รองรับการทำงานตามประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategy-based or Issue-based Structure) โดยมีลักษณะเป็นเครือข่ายการทำงานของหน่วยงานองค์กรต่าง ๆ ที่จัดการงานได้ด้วยตนเอง (Self-managed Network) โดยไม่ยึดถือสายการบังคับบัญชา หรือการสั่งการรายงานในแนวตั้งเป็นหลักอีกด้วย โครงสร้างทั้งสองรูปแบบมีศูนย์กลางคล้ายกับศูนย์รวมประสาทของร่างกายในระดับชาติคือรัฐบาล ระดับกระทรวง กรม ลงไปจนถึงระดับอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เชื่อมโยงการสื่อสาร ร่วมมือเสริมแรงกันและทำให้โครงสร้างและกระบวนการทำงานต่างมีพลัง และความสามารถในการเรียนรู้ปรับตัวได้ดี มีพลวัตรและดุลซึ่งกันและกัน

การจัดโครงสร้างการบริหารดังกล่าว จะทำให้จังหวัดและอำเภอซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีลักษณะเด่นสำคัญคือ เป็นกลไกสำคัญในภูมิภาคที่จะบูรณาการ เชื่อมโยง และนำวาระการพัฒนาระดับชาติ และนโยบายสำคัญของรัฐบาลมาสู่การปฏิบัติในพื้นที่ และสร้างเป็นวาระการพัฒนาระดับพื้นที่ เพื่อให้การพัฒนาของประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีเอกภาพ โดยมีกระบวนการทำงานร่วมกับผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนในพื้นที่ รวมทั้งเป็นการสร้างระบบการริเริ่มแก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ โดยนำปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากำหนด ซึ่งจะเป็นการลดทอนปัญหาที่จะเข้าสู่การตัดสินใจของส่วนกลาง และเกิดความร่วมมือเร็วในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน อีกทั้งระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความทันสมัย ทันโลก และทันการณ์ สอดรับกับความเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และการแข่งขันในเวทีระหว่างประเทศที่ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ได้อย่างเหมาะสม ตลอดจนสามารถสนองตอบต่อการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

โครงสร้างระบบการบริหารราชการแผ่นดิน และสภาพปัญหาของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

11. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยแบ่งเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมีราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นกลไกประสานระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น

12. สภาพปัญหาของระบบราชการบริหารส่วนภูมิภาค

12.1 การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยกรมหรือหน่วยงานระดับกรมในส่วนกลาง ทำให้การบริหารงานของจังหวัดขาดอิสระ และไม่มีเอกภาพในการบริหารงาน การรวมศูนย์อำนาจโดยกรม หรือหน่วยงานระดับกรมในส่วนกลาง การบริหารงานราชการส่วนภูมิภาคของไทยนั้น ในทางปฏิบัติแล้วกรมมีความสำคัญที่สุด โดยกรมจะทำหน้าที่ในการบริหารงานเอง โดยมีหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานในภูมิภาคเป็นแขนขาในการทำงาน การปกครองหรือการบริหารภายในพื้นที่เองจึงขาดความเป็นอิสระ ขาดความเป็นเอกภาพ และขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัดเดียวกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาหน่วยราชการส่วนกลาง ที่ตั้งอยู่ภายในจังหวัด เพราะหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ต่างก็ขึ้นตรงต่อกรมที่ตนสังกัด

12.2 การบริหารงานของจังหวัดต้องดำเนินการตามนโยบายส่วนกลางเป็นหลักโดยไม่ได้คำนึงถึงปัญหาและความต้องการของประชาชน ลักษณะเฉพาะและแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ทำให้การบริหารงานไม่สามารถสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องจากการออกแบบให้กระทรวง เป็นหน่วยกำหนดยุทธศาสตร์พัฒนานโยบาย (Corporating Unit) และให้กรมเป็นหน่วยปฏิบัติการ (Operating Unit) ในระดับของพันธกิจ (Mission) รวมทั้งทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนความรู้วิชาการใหม่ให้แก่จังหวัดและท้องถิ่น (Supporting/Technical Unit) โดยจังหวัดเป็นหน่วยปฏิบัติการ (Operating Unit) ในระดับพื้นที่ (Area) ตลอดจนการที่กรมมีฐานะเป็นส่วน

ราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ทำให้กรมมีอิสระค่อนข้างมากในการปฏิบัติงานตามภารกิจ ส่งผลให้เกิดความคิดและการกระทำแบบเน้นการควบคุม สั่งการ และการลงไปทำงานเองในระดับจังหวัด และอำเภอ ทำให้จังหวัดและอำเภอสูญเสียความสามารถไปมากในการปรับตัวเรียนรู้ด้วยตนเอง และร่วมกับผู้คนในจังหวัดและอำเภอ การทำงานของจังหวัดจะดำเนินการตามนโยบายของส่วนกลางโดยไม่ได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชน รวมทั้งเป็นการทำให้กรมจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางไปปฏิบัติงานประจำอยู่ในจังหวัดและอำเภอเป็นจำนวนมาก ผลกระทบที่ตามมาก็คือ การที่จังหวัดไม่สามารถปกครองหรือบริหารในแนวราบ เพื่อให้เกิดการบูรณาการแผนงาน/โครงการ รวมทั้งทรัพยากร (สรรพกำลังและงบประมาณ) ในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเอกภาพ อีกทั้งยังเกิดการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานในพื้นที่อีกด้วย ซึ่งมีทั้งความซ้ำซ้อนในส่วนของ การปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัดกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในขณะที่ภารกิจที่ราชการส่วนภูมิภาครับมอบมาจากส่วนกลางเพื่อปฏิบัติงานในพื้นที่ก็ยังคงมีความซ้ำซ้อนกันเอง เช่น ภารกิจในเรื่องของการส่งเสริมอาชีพที่มีทั้งสำนักงานเกษตรจังหวัด สำนักงานประมงจังหวัด สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด ฯลฯ จึงไม่สามารถดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและทิศทางการพัฒนาของจังหวัดได้

12.3 อำนาจในการบริหารงานของจังหวัดมีข้อจำกัดคือการที่จังหวัดไม่สามารถตั้งงบประมาณเองได้ ต้องอาศัยกรมเป็นฐาน รวมทั้งการที่จังหวัดไม่สามารถที่จะทำหน้าที่ในการเป็นหน่วยงานทางการบริหาร (Administrative Unit หรือ Business Unit) ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยไม่สามารถที่จะบูรณาการกิจกรรม แผนงาน และโครงการภายในจังหวัดเองได้ และไม่อาจแก้ไขปัญหาที่คาบเกี่ยวระหว่างกรม หรือกระทรวงในระดับพื้นที่อีกด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากอำนาจส่วนใหญ่อยู่ที่ส่วนกลางโดยเฉพาะเกือบทั้งหมดอยู่ที่ส่วนราชการระดับกรม ประกอบกับได้มีการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางไปปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดและอำเภอเป็นจำนวนมาก ทำให้จังหวัดไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีเอกภาพ

12.4 ปัญหาความซ้ำซ้อนของภารกิจระหว่างหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง

ที่ไปปฏิบัติงานในพื้นที่ กับการปฏิบัติงานของหน่วยงานสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีการจัดบริการบางภารกิจที่มีลักษณะเดียวกันในหลายหน่วยงานจำนวนมาก และเป็นอิสระจากกัน ภายใต้การจัดการแบบแยกส่วน ทำให้เกิดความไม่ประหยัด และไม่สามารถดำเนินการเพื่อตอบสนองปัญหา และความต้องการของประชาชน รวมทั้งทิศทางการพัฒนาของจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

12.5 ราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย โดยมีข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นหัวหน้าระดับบริหารและบังคับบัญชา ข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและอำเภอ ดังนั้นกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ จึงไม่ต้องการให้อำนาจทางการบริหารงบประมาณของหน่วยงานตนเองอยู่ภายใต้การบริหารงานของกระทรวงมหาดไทย จึงได้มอบอำนาจโดยผ่านไปยังหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดโดยตรง

13. อย่างไรก็ตาม แนวโน้มของการบริหารราชการสมัยใหม่ รวมทั้งแนวนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของสภาพปัญหาการขาดความบูรณาการในการบริหารงานในระดับจังหวัด และในระดับกลุ่มจังหวัด ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ผลักดันให้เกิดแนวทางการบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมุ่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในด้านต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในด้านการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ การบริหารงบประมาณ หรือแม้แต่การบริหารงานบุคคล รวมทั้งการผลักดันแนวทางการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในลักษณะที่มีความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่

เหตุผลการดำรงคงอยู่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

14. จากการพิจารณาประโยชน์ของการบริหารราชการที่จะพึงมีต่อประเทศในอนาคต เห็นว่าราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังมีความจำเป็นต่อไป โดยมีเหตุผลดังนี้

- รักษาและพัฒนาการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ

(Competitiveness) และ การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา (Citizen Center)

- การเชื่อมโยงในเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น โดยการสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีส่วนในการสนับสนุนในยุทธศาสตร์ชาติ
- เสริมสร้างความเข้มแข็ง ให้กับภาคส่วนต่าง ๆ รวมทั้งการบูรณาการเพื่อเชื่อมโยงการทำงาน และประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ประชาชน/องค์กรภาคประชาชน/ประชาคม)
- การให้บริการที่รัฐต้องดำเนินการ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติได้
- ประสานการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด (คน เงิน เทคโนโลยีสารสนเทศ และวัสดุอุปกรณ์)

ข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ภายใต้นโยบายของรัฐบาล และสภาพการเปลี่ยนแปลง ประกอบกับเหตุผลของการดำรงอยู่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคดังกล่าว จึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคใหม่ ดังนี้

15. กรอบแนวคิด

ให้จังหวัดมีโครงสร้างการบริหารที่มีลักษณะเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูง สามารถนำวาระแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์/ แก้ไขปัญหาและพัฒนาในระดับพื้นที่อย่างมีบูรณาการ รวมทั้งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ระดับจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จและรวดเร็ว ซึ่งต้องมีหน้าที่ประสานราชการทั้งในแนวตั้ง (กระทรวง/กรม) และแนวนราบ (ทุกภาคส่วนในจังหวัด) (Holistic Organization)

16. แนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย 6 แนวทางหลัก ดังนี้

- 1) การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่จะตอบสนองต่อการบริหารราชการแบบบูรณาการ และสอดคล้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยการทบทวนบทบาท และพันธกิจของกระทรวง กรม และจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่
- 2) การจัดโครงสร้างการบริหารในระดับกลุ่มจังหวัด/ภาค
- 3) การจัดโครงสร้างและการบริการภาครัฐในจังหวัดและอำเภอ
- 4) การพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลในจังหวัด
- 5) การพัฒนาระบบงบประมาณในจังหวัด
- 6) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในจังหวัด

แนวทางที่ 1 : การจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่จะตอบสนองต่อการบริหารราชการแบบบูรณาการและสอดคล้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยทบทวนบทบาทและพันธกิจของกระทรวง กรม จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่

17. จากแนวทางการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐดังกล่าวข้างต้น ที่เน้นหลักการดำเนินบทบาท ภารกิจที่จำเป็น เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และเป้าหมายสุดท้าย คือ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน การสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งต้องมีการลดขนาดโครงสร้างและอัตรากำลังของราชการส่วนกลาง โดยเน้นการกระจายอำนาจและงานบริการสู่ภูมิภาค รวมทั้งถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น อันเป็นหลักการตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปราชการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การจัดความสัมพันธ์ของอำนาจทางการบริหารราชการระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน แต่สนับสนุนเชื่อมโยงและเกื้อกูลกัน โดยกำหนดบทบาทและพันธกิจให้ชัดเจน ภายใต้หลักการและมาตรการ ดังนี้

18. หลักการ

18.1 การทบทวนบทบาทของกระทรวง กรม และจังหวัดใหม่ ดังนี้

เดิมได้มีการออกแบบให้กระทรวง เป็นหน่วยกำหนดยุทธศาสตร์ พัฒนานโยบาย (Corporating Unit) ให้กรมเป็นหน่วยปฏิบัติการ (Operating Unit) ในระดับของ พันธกิจ (Mission) รวมทั้งทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนความรู้วิชาการใหม่ให้แก่จังหวัดและ ท้องถิ่น (Supporting/Technical Unit) โดยจังหวัดเป็นหน่วยปฏิบัติการ (Operating Unit) ในระดับ พื้นที่ (Area) ซึ่งตามสภาพการณ์ที่ผ่านมาการทำงานของจังหวัดยังต้องดำเนินการตามนโยบาย ของส่วนกลาง โดยไม่ได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชน และลักษณะเฉพาะของปัญหา ของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งเป็นการทำให้กรมจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางไปปฏิบัติงานประจำอยู่ใน จังหวัดและอำเภอเป็นจำนวนมาก ซึ่งผลกระทบที่ตามมาคือการทำที่จังหวัดไม่สามารถ ปกครองหรือบริหารในแนวราบ เพื่อให้เกิดการบูรณาการแผนงาน/โครงการ รวมทั้งทรัพยากร (สรรพกำลังและงบประมาณ) ในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเอกภาพ รวมทั้งเกิด การปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานในพื้นที่อีกด้วย จึงไม่สามารถดำเนินการเพื่อ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและทิศทางการพัฒนาของจังหวัดได้

ดังนั้น จึงต้องให้ทุกส่วนราชการทบทวนบทบาทของกระทรวง กรม และจังหวัด ใหม่

โดยกระทรวงจะเน้นบทบาทการเป็นหน่วยกำหนดยุทธศาสตร์ พัฒนานโยบายและชี้นำเป้าหมาย การพัฒนา (Corporating Unit หรือ Strategic Unit) ส่วนกรม/กลุ่มภารกิจ เป็นหน่วย สนับสนุนความรู้ทางวิชาการใหม่ (Supporting/Technical Unit) และรับผิดชอบการบริหาร จัดการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์หรือเป้าหมายการพัฒนาที่กำหนด และเป็นศูนย์ (HUB) ของจังหวัดในเรื่องนั้น สำหรับจังหวัดจะต้องทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพการบริหารจัดการงาน ราชการในทุกเรื่อง และดูแลพื้นที่โดยจะเป็นหน่วยงานที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ ตามนโยบายของรัฐบาล/กระทรวง กับความต้องการของท้องถิ่นและประชาชน พัฒนา ทางเลือกเชิงกลยุทธ์ (Develop Strategic Choice) และการนำแผนงานมาปฏิบัติให้เกิดเป็น รูปธรรม รวมทั้งสนับสนุนให้ความช่วยเหลือและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะ

เป็นหน่วยปฏิบัติการ (Operating Unit) ทั้งในระดับพันธกิจ และพื้นที่ในกรณีที่ท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติได้

18.2 กำหนดพันธกิจของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน แต่สนับสนุนเชื่อมโยงและเกื้อกูลกัน ดังนี้

19. มาตรการ

ภายใต้หลักการดังกล่าว แนวการดำเนินการมีดังนี้

19.1 เพิ่มบทบาทและพัฒนาขีดความสามารถของจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรประชาชน ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ โดยให้กระทรวง กรม ลดภารกิจในเชิงปฏิบัติในส่วนกลาง และถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อม หรือไม่อาจดำเนินการได้

19.2 ปรับเปลี่ยนหน่วยงานส่วนกลางให้มีขนาดเล็กลง โดยให้ทุกกระทรวง กรม มีการกระจายอำนาจ รวมทั้งงบประมาณและบุคลากรของกรม ลงไปยังจังหวัดตามความต้องการของจังหวัด เพื่อให้จังหวัดมีอำนาจในการบริหารงานอย่างเต็มพื้นที่

19.3 ให้ทุกส่วนราชการทบทวนการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัด (ศูนย์/เขต/ภาค) ใหม่ โดยให้มีเท่าที่จำเป็น และมีเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น รวมทั้งพิจารณาถ่ายโอนงานที่เป็นงานปฏิบัติการของศูนย์/ภาคลงสู่จังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ หรืออาจจัดในรูปแบบให้เป็นหน่วยวิชาการจำแนกตามสาขาสถาบันอิสระทางวิชาการของภูมิภาค ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาชนในภูมิภาค

19.4 ให้แต่ละกระทรวงมีการบูรณาการหน่วยงานส่วนกลาง ที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในจังหวัด (ศูนย์/เขต/ภาค) ของส่วนราชการต่างๆ ในกระทรวง โดยจัดตั้งเป็นศูนย์หรือสำนักงาน/เขต/ภาคของกระทรวง (1/ศูนย์/สำนักงาน/เขต/ภาค : 1 กระทรวง) โดยศูนย์/สำนักงาน/เขต/ภาค อาจรับผิดชอบกลุ่มจังหวัดหลายกลุ่มจังหวัดได้ด้วย เพื่อลดความซ้ำซ้อน อีกทั้งยังทำให้เกิดการทำงานบูรณาการ ภายใต้แผนยุทธศาสตร์กระทรวงร่วมกัน และร่วมสนับสนุนการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด/จังหวัดได้อย่างสอดคล้องเป็นทิศทางเดียวกัน

แนวทางที่ 2 : การจัดโครงสร้างการบริหารในระดับกลุ่มจังหวัด/ภาค

20. หลักการ

แต่เดิมการจัดตั้งภาคมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสดงขอบเขตการปกครอง (Territorial Management) ความมั่นคงและการติดต่อสื่อสาร ซึ่งเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง แต่ปัจจุบัน

การบริหารราชการภูมิภาคแนวใหม่ จะเป็นระบบบริหารราชการในอันที่จะตอบสนองต่อการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ของภาครัฐ (Strategic Management) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยยึดความสำคัญของพื้นที่ (Area) และภาระงานตามประเด็นยุทธศาสตร์ (Agenda) จึงจำเป็นต้องใช้ระบบการบริหารแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ในรูปกลุ่มจังหวัด/ภาค

21. มาตรการ

ภายใต้หลักการดังกล่าว แนวการดำเนินการมีดังนี้

21.1 จัดโครงสร้างการบริหารในระดับกลุ่มจังหวัด/ภาค ให้มีความยืดหยุ่นตามยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด/ภาค ไม่จัดแบบตายตัว โดยจะบริหารในรูปคณะกรรมการไม่เน้นการปกครองบังคับบัญชา องค์ประกอบของคณะกรรมการจะประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดและตัวแทนมาจากทุกภาคส่วน

21.2 จัดให้มีกลไกประสานการทำงานร่วมกัน โดยมี องค์กรหลักเกี่ยวกับการบริหารและประสานราชการในประเทศ (Regional Coordinating Office : RCO) เพื่อรับผิดชอบพันธกิจเกี่ยวกับ บูรณาการ ประสาน สนับสนุนและส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและยุทธศาสตร์ของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ประสานยุทธศาสตร์การพัฒนาและการกำกับการปฏิบัติตามกลยุทธ์ กำกับมาตรฐานการบริการสาธารณะ การประสานการตรวจราชการ ประสานงานปฏิบัติการขนาดใหญ่ในลักษณะคาบเกี่ยวหลายจังหวัด การแก้ไขปัญหาการร้องเรียนที่คาบเกี่ยวระหว่างจังหวัด วิเคราะห์และกำหนดคุณสมบัติ/ขีดความสามารถของบุคคล รวมทั้งการเสนอแนะหรือการสรรหาบุคคลที่เหมาะสม เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด/รองผู้ว่าราชการจังหวัด/หัวหน้ากลุ่มภารกิจ (โดยปรับบทบาทสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่ดังกล่าว)

ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์กรดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลดีหลายประการ คือ

- การบริหารงานมีความหลากหลาย และสามารถตอบสนองการดำเนินงานได้ตามประเด็นปัญหาของพื้นที่ได้อย่างคล่องตัว
- ลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานตามภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ โดยสามารถบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันได้
- ประหยัดทรัพยากรการบริหาร โดยแต่ละหน่วยงานสามารถนำมาบูรณาการเพื่อดำเนินงานร่วมกันได้

- การแก้ไขปัญหาดตรงตามประเด็นและตอบสนองความต้องการของพื้นที่ได้
อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว
- ลดความขัดแย้งในการบริหารงานระหว่างหน่วยงาน โดยสามารถบริหาร
จัดการ
ปัญหาและความต้องการได้ในลักษณะที่เป็นองค์รวม(Holistic Management)

แนวทางที่ 3 : การจัดโครงสร้างส่วนราชการและการบริการภาครัฐในจังหวัดและอำเภอ

22. การจัดโครงสร้างส่วนราชการในจังหวัดและอำเภอ

22.1 หลักการ

- 1) ภารกิจที่ภาครัฐต้องให้บริการประชาชนในระดับพื้นที่ และภารกิจดังกล่าวต้องยังไม่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจไปดำเนินการ ให้จัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค
- 2) โครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะต้องยึดเอาพื้นที่และประชาชนเป็นตัวตั้ง เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นแนวทางริเริ่ม รวมทั้งเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) รูปแบบโครงสร้างราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีความหลากหลาย โดยยึดแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดสภาพพื้นที่ พันธกิจ สภาพปัญหา ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของชุมชนและประชาชนของจังหวัด เป็นตัวกำหนดในการออกแบบโครงสร้าง
- 4) การจัดโครงสร้างจะต้องคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความประหยัด รวมทั้งมีเอกภาพในการบริหารงาน โดยสามารถลดปัญหาความซ้ำซ้อน การดำเนินงานของหน่วยงานในระดับพื้นที่ และเน้นหลักการประสานความร่วมมือ และการใช้ทรัพยากรร่วมกัน
- 5) โครงสร้างการบริหารราชการของจังหวัด จะต้องมีความสอดคล้องในการนำเอานโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลในระดับพื้นที่ ตลอดจนมีศักยภาพที่จะเป็นหน่วยในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด รวมทั้งสามารถเป็นกลไกขับเคลื่อนให้แผนยุทธศาสตร์สัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติ

22.2 มาตรการ

- 1) ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานภายในของจังหวัดใหม่ ให้สามารถผนึกกำลังและประสานการขับเคลื่อนการพัฒนาในลักษณะเป็นองค์รวม (Holistic) โดยใช้หลักการจัดกลุ่มภารกิจในจังหวัด (Cluster) ซึ่งจัดตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด โดยรวมส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีลักษณะงาน หรือภารกิจใกล้เคียงกันเข้าเป็นกลุ่มภารกิจเดียวกัน เพื่อให้เกิดการบูรณาการในกลุ่มภารกิจเดียวกัน และทำงานร่วมกันหรือสร้างความร่วมมือเพื่อเพิ่มขีด

ความสามารถในการแข่งขันและการให้บริการได้อย่างเต็มที่ อันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ และมีความคุ้มค่าในการบริหารงานของจังหวัด เนื่องจากจะทำให้ต้นทุนในการให้บริการของ จังหวัดลดน้อยลงตามไป อีกทั้งการจัดเป็นกลุ่มภารกิจเช่นว่านี้ จะเป็นการช่วยให้ประชาชน สามารถเข้าถึงหน่วยจัดบริการได้ง่ายและมีความสะดวกมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

2) ให้จังหวัดมีความคล่องตัวในการจัดโครงสร้างภายในจังหวัดได้เองโดย ถือเอาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดและพันธกิจที่เปลี่ยนไป เป็นตัวกำหนดรูปแบบ ประเภท จำนวน และระดับของหน่วยงานในจังหวัด โดยไม่จำเป็นต้องใช้โครงสร้างการจัด ส่วนราชการรูปแบบเดียวกันหมดทั้งประเทศ ทั้งนี้ในการบริหารงาน ให้ทุกจังหวัดนำระบบการ คิดต้นทุนต่อหน่วยมาใช้ หากหน่วยงานใดไม่มีความจำเป็น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งคืนหน่วยงาน ต้นสังกัดได้ เพราะถือว่าไม่เอื้อประโยชน์ในการทำงานของจังหวัด แต่กลับทำให้ต้นทุนการ บริหารงานของจังหวัดสูงขึ้น ซึ่งกรณีการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งคืนหน่วยงานที่ไม่มีความ จำเป็นนั้น จะต้องมีการจัดทำหลักเกณฑ์ประเมินที่มีมาตรฐานเดียวกัน เพื่อคุ้มครองสิทธิ ประโยชน์ของประชาชนในจังหวัดต่าง ๆ

3) ให้ทุกจังหวัดปรับปรุงระบบการบริหารจัดการจังหวัดแนวใหม่ โดยให้มี การทบทวนภารกิจในการให้บริการประชาชน โดยส่วนภูมิภาคจะจัดทำภารกิจเฉพาะในส่วนที่ ท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการ รวมทั้งปรับปรุงสมรรถนะของอำเภอให้สามารถรองรับและตอบสนอง ต่อการบริหารจัดการระดับจังหวัดแนวใหม่ ตลอดจนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณา การได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) ให้มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ที่เป็นผู้แทนกระทรวงเพียงผู้เดียว โดยให้กระทรวงมอบอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการที่มาจากกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงเดียวกัน ให้แก่หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นผู้แทนกระทรวงประจำจังหวัด รองจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย

5) ทบทวนการจัดโครงสร้างส่วนราชการระดับอำเภอ โดยกำหนดเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

- รูปแบบที่ 1 ในพื้นที่อำเภอที่ประชาชนใช้บริการมาก และคุ้มค่ากับการจัดตั้ง สำนักงานในการให้บริการในระดับอำเภอ ก็จัดให้มีสำนักงานอยู่ในอำเภอนั้น ๆ
- รูปแบบที่ 2 ในพื้นที่อำเภอที่ประชาชนใช้บริการไม่มากนัก และไม่คุ้มค่า

กับการจัดตั้งสำนักงานในการให้บริการในระดับอำเภอ ให้จัดบริการในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ดังนี้

- จัดให้มีหน่วยบริการเคลื่อนที่รับผิดชอบพื้นที่ 2-3 อำเภอ โดยให้มีการจัดตั้งสำนักงานอยู่ในอำเภอที่เป็นศูนย์กลางของพื้นที่ให้บริการ และมอบหมายให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการแก่ประชาชนในแต่ละอำเภอให้ชัดเจน หน่วยบริการเคลื่อนที่ดังกล่าวให้สังกัดและอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการประจำจังหวัด
- พัฒนาเครือข่ายให้เข้มแข็ง หรือสร้างเครือข่ายเพื่อรองรับภารกิจที่ภาครัฐยังต้องรับผิดชอบดำเนินการ และอาจมอบให้เครือข่ายดังกล่าวดำเนินการได้
- จ้างเหมาภาคเอกชน หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น หรือประชาชนดำเนินการแทนในบางภารกิจ
- ถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- สนับสนุน ส่งเสริมให้มีช่องทางสำหรับประชาชนมาขอรับบริการ หรือใช้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต

23. สถานะของจังหวัด

เนื่องจากจังหวัดจะเป็นเจ้าภาพการบริหารจัดการงานราชการของจังหวัดใน
ทุกเรื่อง และเป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง จึงควรกำหนดสถานะของจังหวัดใหม่
ดังนี้

23.1 กำหนดนิยามของจังหวัดใหม่เป็นดังนี้

“จังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของพื้นที่ของจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่งมีผู้ว่าราชการคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการใน
พื้นที่จังหวัด และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของจังหวัดให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตาม
เป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของจังหวัดเพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน
แก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชน
โดยมีการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน/โครงการ สรรพกำลังและทรัพยากรในจังหวัด และ
การทำงานประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทางและเป้าหมายหลัก
ร่วมกัน

ในจังหวัดหนึ่งจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้ากลุ่มภารกิจเป็น
ผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัดและช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการ ก็ได้

รองผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้ากลุ่มภารกิจ มีอำนาจหน้าที่ตามที่ผู้ว่าราชการ
จังหวัดกำหนดหรือมอบหมาย”

23.2 ให้จังหวัดอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการ
จังหวัด ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

24. แนวทางการพัฒนาระบบการบริการภาครัฐในระดับจังหวัดและอำเภอ

24.1 หลักการ

การให้บริการประชาชนต้องกำหนดให้มีหลากหลายทั้งในด้านวิธีการ และ รูปแบบ โดยยึดสภาพพื้นที่ พันธกิจ สภาพปัญหา และสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชน และประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546-2550 โดยสนับสนุนให้มีการปรับปรุงสมรรถนะของจังหวัดให้เกิดผลสัมฤทธิ์ แก้ไขปัญหา และพัฒนาในระดับพื้นที่อย่างมีบูรณาการ ควบคู่ไปพร้อมกับการบริหารจัดการระดับอำเภอเพื่อให้เป็นจุดรวม (Outlet) ในการให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนได้รับบริการอย่างสะดวก ถูกต้อง รวดเร็ว

24.2 มาตรการ

1) ให้ทุกอำเภอพัฒนาระบบการบริหารจัดการในอำเภอ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวก ถูกต้อง และรวดเร็ว โดยจัดให้มีศูนย์บริการร่วมสำหรับงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนเพื่อให้ประชาชนสามารถติดต่อ สอบถาม ขอทราบข้อมูล ขออนุญาต หรือขออนุมัติในเรื่องเดียวกันหรือต่อเนื่องกันในอำเภอ โดยติดต่อเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียว เช่น งานบริการสาธารณะเกี่ยวกับการขอตัดตั้งไฟฟ้า ประปา การขออนุญาต สร้างบ้าน และขอเลขบ้าน เป็นต้น ทั้งนี้การจัดตั้งศูนย์บริการร่วมจะอยู่ภายใต้กรอบแนวคิด ดังนี้

➤ ให้อำเภอเป็นจุดรวม (Out-let) ในการให้บริการแก่ประชาชน ทั้งของอำเภอและท้องถิ่น ขณะเดียวกันท้องถิ่นหรือหมู่บ้านจะเป็นสาขาย่อยของจุดรวมดังกล่าว ได้ด้วยเช่นกัน เพื่อให้ประชาชนสามารถรับบริการโดยไม่จำเป็นต้องขอยื่นเรื่องที่หน่วยงานนั้น และประชาชนสามารถไปใช้บริการได้มากกว่าหนึ่งจุด

➤ การบริการต้องได้มาตรฐานตามที่กำหนด

➤ มีความชัดเจนในภารกิจงานบริหารของท้องถิ่น อำเภอจะไม่ดำเนินกิจกรรมที่ซ้ำซ้อนกับท้องถิ่น ยกเว้นในเรื่องที่ท้องถิ่นมอบให้ดำเนินการแทน

➤ ได้รับอำนาจจากส่วนราชการอย่างเต็มที่ และจะมอบต่อให้ท้องถิ่นก็ได้

➤ ระบบฐานข้อมูลมีความสมบูรณ์และสามารถเชื่อมโยงกันได้

➤ จุดบริการดังกล่าวควรอยู่ใกล้หรือใจกลางชุมชน

- 2) ให้ทุกอำเภอปรับระบบการทำงาน โดยเน้นการทำงานเป็นทีมให้มากขึ้น
- 3) ส่งเสริมให้มีอาสาสมัครประชาชน (Citizen coproducers) ในทุกกิจกรรมของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการและการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการผลักดันให้ประชาชนในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ เข้ามาร่วมเป็นเจ้าของกิจกรรมของรัฐ และเป็นการเน้นการทำงานที่มีเครือข่ายเชื่อมโยงกันอย่างมีประสิทธิภาพ
- 4) สนับสนุน ส่งเสริมให้มีช่องทางสำหรับประชาชนมาขอรับบริการ หรือใช้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์ให้มากขึ้น หรือการนำบริการของรัฐบางประเภทไปให้บริการตามร้านสะดวกซื้อ หรือหน่วยงานบริการประเภทอื่นได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มทางเลือก ความสะดวก และความรวดเร็วในการให้บริการแก่ประชาชน

แนวทางที่ 4 : การพัฒนาระบบการบริหารบุคคลในจังหวัด

25. การสรรหาและการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด/รองผู้ว่าราชการจังหวัด ในปัจจุบันเป็นระบบปิดทำให้ไม่สามารถคัดเลือกบุคคลได้อย่างกว้างขวาง ผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด ยังคงสังกัดกระทรวงมหาดไทย ทำให้ขาดการยอมรับจากหน่วยงานอื่น เนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ มีทัศนคติว่ากระทรวงมหาดไทยมีอำนาจเหนือกระทรวงอื่น นอกจากนั้นอำนาจการบังคับบัญชาในพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดมีข้อจำกัด โดยเฉพาะกรณีที่มีหน่วยงานส่วนกลางมาปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการสั่งการใด ๆ รวมทั้งมาตรฐานในการมอบอำนาจจากส่วนกลางของหน่วยงานต่าง ๆ ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถบังคับบัญชาข้าราชการที่อยู่ในจังหวัดได้อย่างสมบูรณ์แบบ และมีข้อจำกัดในการให้คุณให้โทษ ข้าราชการในจังหวัด ระบบการบริหารบุคคลที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงไม่เอื้อต่อระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่ต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (CEO)

26. หลักการ

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด และเป็นตัวแทนของทุกส่วนราชการในพื้นที่
- 2) กรณีที่มีการใช้อำนาจในเขตจังหวัด ให้ทุกส่วนราชการดำเนินการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 อย่างเคร่งครัด
- 3) ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีอำนาจการตัดสินใจในระดับพื้นที่จังหวัดทุกกรณี ทั้งนี้เพื่อให้การแก้ไขปัญหาและการพัฒนารุดหน้าได้รวดเร็ว และทันต่อเหตุการณ์
- 4) การสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้ากลุ่มภารกิจเป็นระบบเปิด เพื่อให้ได้ผู้มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ที่เหมาะสมที่สุด และเพื่อให้เกิดความคล่องตัวโดยสามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการในส่วนต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง
- 5) ระบบการบริหารบุคคลระดับจังหวัด จะต้องยึดหลักคุณธรรม และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของข้าราชการ และสนับสนุนความก้าวหน้าในสายอาชีพ
- 6) ข้าราชการที่ไปปฏิบัติงานในจังหวัด มีสถานะเป็นเสมือนหนึ่งของจังหวัด โดยมุ่งสู่ความสำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด และประโยชน์ของประชาชนและสังคมในจังหวัดเป็นที่ตั้ง

27. มาตรการ

27.1 สังกัดของข้าราชการในจังหวัด

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด กำหนดให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เป็นตัวแทนของทุกส่วนราชการในระดับพื้นที่อย่างแท้จริง และเป็นที่ยอมรับของทุกหน่วยงาน
- 2) สำหรับบุคลากรในจังหวัดยังให้สังกัดกระทรวง/กรมเช่นเดิม เพื่อประโยชน์ในการโยกย้าย (Redeploy) ทรัพยากรบุคคลไปยังจังหวัดต่าง ๆ โดยความคำนึงถึงความก้าวหน้าในอาชีพด้วย โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาอย่างสมบูรณ์

แบบ (สามารถให้คุณให้โทษกับข้าราชการ เสมือนหนึ่งเป็นข้าราชการของจังหวัด โดยมุ่งสู่ความสำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด)

27.2 การสรรหาและแต่งตั้งข้าราชการในจังหวัด

1) การสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด

ระยะที่ 1 เป็นการสรรหาระบบเปิด (SES) โดยสรรหาจากข้าราชการระดับสูง(ระดับ 9 และ 10) ทั้งหมดของทุกส่วนราชการ

ระยะที่ 2 เป็นการสรรหาบุคคลภายนอกภาคราชการโดยนำระบบบริหารงานบุคคล สำหรับตำแหน่งนักบริหารที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์มาใช้

2) การสรรหาหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ให้สรรหาจากรองผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากทุกส่วนราชการ และในอนาคตอาจกำหนดให้มีการสรรหาจากบุคคลภายนอกได้

27.3 จัดให้มีระบบบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพ พัฒนาคุณภาพกำลังคน และส่งเสริมความรับผิดชอบของข้าราชการ ผู้ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค

1) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการบริหารงานบุคคลอย่างสมบูรณ์แบบและให้กระทรวง/กรม มีหน้าที่พัฒนาบุคลากรในสายอาชีพหรือเทคนิคเฉพาะด้าน และจัดส่งบุคลากรให้ตามความต้องการของจังหวัด รวมทั้งดูแลสืบเปลี่ยนหมุนเวียน โยกย้ายข้าราชการระหว่างจังหวัด

2) กำหนดสมรรถนะของข้าราชการแต่ละสายงาน รวมทั้งเป้าหมายผลงานและมาตรฐานการทำงานของหน่วยงาน

3) วางระบบการประเมินผล โดยมุ่งเน้นที่ผลงานสอดคล้องกับแผนกลยุทธ์และตัวชี้วัดความสำเร็จของจังหวัด รวมทั้งกำหนดให้มีระบบแรงจูงใจให้แก่ข้าราชการอย่างเหมาะสมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

4) พัฒนาระบบฐานข้อมูลข้าราชการในจังหวัดให้ครบถ้วนและทันสมัย

5) ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมของข้าราชการ ความสำนึกในความรับผิดชอบที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยการรณรงค์และสร้างระบบการทำงานใหม่ ซึ่งยึดความสามารถและผลงานเป็นเกณฑ์ รวมทั้งการสร้างวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมใหม่ที่เน้นการให้บริการที่ดีต่อประชาชน

6) จัดอบรม พัฒนาสร้างความเข้าใจให้ข้าราชการเข้าใจบทบาทใหม่

และเพิ่มพูนทักษะในการทำงาน และจัดให้มีการพัฒนาข้าราชการอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มพูนสมรรถนะในการทำงาน

แนวทางที่ 5 : การพัฒนาระบบงบประมาณในจังหวัด

28. การที่ระบบงบประมาณในปัจจุบัน กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นราชการบริหารส่วนกลาง เป็นส่วนราชการที่มีอำนาจในการตั้งงบประมาณรายจ่ายเอง โดยจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ไม่มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณของตนเอง ทำให้จังหวัดต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณตามแผนงาน/โครงการ โดยผ่านกระทรวง/กรม ซึ่งที่ผ่านมากการจัดการงบประมาณเพื่อดำเนินการในพื้นที่ ก็ยังไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของจังหวัด ประกอบกับส่วนราชการที่เป็นเจ้าของงบประมาณมักจะบริหารงบประมาณเอง โดยเฉพาะแผนงาน โครงการขนาดใหญ่ ซึ่งลงไปปฏิบัติในเขตพื้นที่ระดับจังหวัด ทำให้จังหวัดขาดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณที่จะบริการ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรปรับปรุงระบบงบประมาณในจังหวัดใหม่ โดยมีหลักการและกรอบแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

29. หลักการ

1) จัดสรรงบประมาณและการเงิน ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด

2) ส่งเสริมความคล่องตัว และประสิทธิภาพในการบริหาร เพื่อให้สามารถดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์อย่างได้ผล โดยสามารถปรับได้ตามสถานการณ์ความจำเป็นเร่งด่วน

3) มีการบริหารระบบงบประมาณอย่างคุ้มค่า เปิดเผยและโปร่งใส

30. มาตรการ

1) ใช้ระบบงบประมาณแบบบูรณาการในระดับพื้นที่ (Area-Integrated -Program Budgeting) กล่าวคือ งบประมาณที่จัดตามพื้นที่ โดยกลุ่มจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัด จังหวัดและท้องถิ่น เป็นเครื่องชี้นำ

2) จังหวัดจัดทำงบประมาณของจังหวัดโดยใช้กลไกตามแผนยุทธศาสตร์ จังหวัดดังกล่าวข้างต้น เพื่อใช้ในการพัฒนาจังหวัดได้เอง และสามารถปรับเปลี่ยนงบประมาณได้ตามแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด

3) กระทรวงจัดทำงบประมาณเฉพาะงานบริหารของส่วนกลางเท่านั้น

4) จัดงบประมาณพิเศษที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถปรับให้สอดคล้องกับปัญหาและความจำเป็นเร่งด่วนได้

5) กำหนดให้จังหวัดมีการจัดทำแผนการบริหารเศรษฐกิจการคลังของจังหวัด โดยกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบด้านงบประมาณและการเงิน (CFO) ระดับจังหวัด เพื่อสร้างเสถียรภาพทางการคลังของจังหวัด ซึ่งจะทำให้จังหวัดสามารถวางแผนกลยุทธ์ด้านการเงิน การคลังอย่างมีประสิทธิภาพ

6) กระจายอำนาจการบริหารพัสดุให้กับจังหวัด

7) จัดระบบบริหารความเสี่ยง และระบบควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ โดยกำหนดผู้รับผิดชอบชัดเจน

8) เร่งรัดให้ใช้ระบบบัญชีแบบพึงรับพึงจ่าย และมีระบบตรวจสอบบัญชีที่ได้มาตรฐาน

แนวทางที่ 6 : การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

31. เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการทำงาน และการให้บริการประชาชนในจังหวัดอย่างกว้างขวาง ถูกต้อง และรวดเร็ว จำเป็นต้องเสริมสร้างความทันสมัยในการ

บริหารงานของจังหวัด ให้เป็นรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ที่สมบูรณ์ ภายใต้หลักการและมาตรการ
ดังนี้

32. หลักการ

- 1) ทุกจังหวัดจะมีฐานข้อมูลที่จำเป็น เพื่อการบริหารและการพัฒนา
จังหวัด
- 2) ระบบ ICT ที่จังหวัดใช้เป็นระบบที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน
ทั้งประเทศ เพื่อให้สามารถต่อเชื่อมกับส่วนกลางได้สะดวก
- 3) ฐานข้อมูลมีความทันสมัย/ทันการณ์ และสอดคล้องกับฐานข้อมูล
ระดับชาติ
- 4) มีผู้รับผิดชอบการพัฒนาระบบ (Host) รวมทั้งมีการกำหนด
ความรับผิดชอบของผู้ทำงาน

33. มาตรการ

- 1) ให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร วางระบบฐานข้อมูล
สารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GIS) เพื่อการบริหารและการพัฒนาจังหวัด โดยกำหนดประเด็น
จำเป็นพื้นฐานให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกจังหวัด รวมทั้งวางระบบเชื่อมโยงฐานข้อมูลของ
จังหวัด เพื่อให้ส่วนกลางสามารถติดตามและสนับสนุน และมีการวางระบบการใช้ประโยชน์จาก
ฐานข้อมูลร่วมกัน ทั้งระหว่างจังหวัดกับจังหวัด/จังหวัดกับหน่วยงาน/จังหวัดกับส่วนกลาง การ
บริหารจังหวัด
- 2) ให้แต่ละจังหวัดวางระบบ ICT และ GIS เฉพาะด้านเพื่อพัฒนา
จังหวัดตามลักษณะปัญหาเฉพาะของตน รวมทั้งให้มีการพัฒนาระบบ ICT เพื่อให้บริการประชาชน
ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง โดยมีการกำหนดผู้รับผิดชอบสารสนเทศ CIO ระดับจังหวัด
เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำระบบ ICT และฐานข้อมูลที่จำเป็นของจังหวัดอย่างชัดเจน
- 3) ให้ทุกจังหวัดวางระบบความมั่นคงให้กับฐานข้อมูล เพื่อป้องกัน
การลอบเข้าโดยไม่ได้รับอนุญาต
- 4) พัฒนาบุคลากรทุกระดับให้สามารถจัดทำฐานข้อมูล และใช้ประโยชน์
จากฐานข้อมูลได้

เงื่อนไขความสำเร็จ

34. การพัฒนาระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จะประสบความสำเร็จ นั้น จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยเกื้อหนุนหลายประการ กล่าวคือ

- การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายระเบียบอันเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค
- ภาวะผู้นำของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และการเป็นเจ้าของการบริหาร การเปลี่ยนแปลง เพื่อพัฒนาราชการบริหารส่วนภูมิภาคไปสู่รูปแบบที่พึงประสงค์ ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจำต้องอาศัยกลไกในรูปคณะกรรมการ และการสร้างความร่วมมือร่วมใจ จากข้าราชการทุกฝ่าย รวมทั้งภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัดด้วย
- การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ และค่านิยมของข้าราชการในจังหวัด ให้เป็นการทำงานโดยยึดความต้องการและประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้งมากกว่ายึดติดกับ สังกัดของตน

บทสรุปสำหรับนักบริหาร

ภายใต้ความซับซ้อนหลากหลายของปัญหา และกระแสความกดดันภายในประเทศ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พลังอำนาจของทุนและชุมชนท้องถิ่น ความต้องการของผู้คนที่หลากหลายซึ่งมีมากขึ้น ยุทธศาสตร์ของประเทศ ฯลฯ รวมทั้งกระแสความกดดันจากภายนอกประเทศ อันได้แก่ การเมือง เศรษฐกิจ การค้า เทคโนโลยีสารสนเทศ ฯลฯ ประกอบกับประเทศไทยจำเป็นต้องเปิดระบบเศรษฐกิจของไทยออกสู่นานาชาติมากขึ้นตามลำดับ ซึ่งจะต้องเร่งเพิ่มขีดความสามารถทางการค้าอย่างเป็นองค์รวม และมีบูรณาการเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันและการสร้างอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเน้นการปรับภาคราชการให้มีบทบาทหน้าที่ชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และคุณภาพสูง โดยมีประชาชนเป็นเป้าหมายสำคัญ และพัฒนาประเทศไทยให้ก้าวไปสู่การเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ ในขณะที่เดียวกันกับที่ประชาชนมีความต้องการที่จะเข้ามามีบทบาทตามสิทธิที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการได้รับบริการจากรัฐที่มีประสิทธิภาพทุกด้าน จำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐจะต้องเป็นผู้มีความสามารถสูง (High Performance Government) โดยมีเป้าประสงค์หลัก คือการเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันระหว่างประเทศ และการสร้างความแข็งแกร่งในสังคมที่เน้นการพึ่งพาตนเอง และคุณภาพชีวิต รวมทั้งการเพิ่มขีดความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยปรับบทบาทใหม่จากเดิมที่เคยเป็นผู้รับผิดชอบภารกิจทุกประเภทมาเป็น “รัฐเชิงยุทธศาสตร์” กล่าวคือ เป็นรัฐที่จะต้องมีการวางแผนงานนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ และดำเนินการร่วมกับเครือข่ายและประชาชนกลุ่มต่าง ๆ มุ่งรับผิดชอบเฉพาะภารกิจในบางเรื่องที่สำคัญและให้ความสำคัญกับการพัฒนาเชิงกลยุทธ์เป็นหลัก โดยมอบให้ภาคส่วนต่างๆ ที่ไม่ใช่รัฐเป็นผู้ปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงสมควรที่จะมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นหน่วยที่มีบทบาทสำคัญต่อการให้บริการประชาชน และใกล้ชิดกับประชาชน ให้มีความเป็นเอกภาพ และเพื่อประโยชน์ของการบริหารราชการที่จะพึงมีต่อประเทศในอนาคต ดังนี้

1) รักษาและพัฒนาการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ (Competitiveness) และการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา (Citizen Center)

- 2) การเชื่อมโยงในเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น โดยการสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีส่วนในการสนับสนุนในยุทธศาสตร์ชาติ
- 3) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม รวมทั้งการบูรณาการเพื่อเชื่อมโยงการทำงาน และประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ประชาชน/องค์กรภาคเอกชน/ประชาคม)
- 4) การให้บริการที่รัฐต้องดำเนินการซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติได้
- 5) ประสานการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด (คน เงิน เทคโนโลยีสารสนเทศ วัสดุอุปกรณ์)

ข้อเสนอแนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

เพื่อให้จังหวัดมีโครงสร้างการบริหารที่มีลักษณะเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูง สามารถนำวาระแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ แก้ไขปัญหาและพัฒนาในระดับพื้นที่อย่างมีบูรณาการ รวมทั้งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ระดับจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จและรวดเร็ว ราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งต้องมีหน้าที่ประสานราชการทั้งในแนวดิ่ง(กระทรวง/กรม)และแนวราบ(ทุกภาคส่วนในจังหวัด) (Holistic Organization) จำเป็นต้องปรับปรุงใหม่ให้เกิดความเหมาะสม และสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น จึงเห็นควรกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วย 6 แนวทางหลัก ดังนี้

1. การจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ที่จะตอบสนองต่อการบริหารราชการแบบบูรณาการ และสอดคล้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยการทบทวนบทบาทและพันธกิจของกระทรวง กรม จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ ให้ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน แต่ต้องสามารถสนับสนุน เชื่อมโยงและเกื้อกูลกัน โดยกระทรวงจะเน้นบทบาทการเป็นหน่วยกำหนดยุทธศาสตร์ พัฒนานโยบายและชี้แนะเป้าหมายการพัฒนา (Corporating Unit หรือ Strategic Unit) ส่วนกรม/กลุ่มภารกิจ เป็นหน่วยสนับสนุนความรู้ทางวิชาการใหม่ (Supporting/Technical Unit) และรับผิดชอบการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์หรือเป้าหมายการพัฒนาที่กำหนด และเป็นศูนย์ (HUB) ของจังหวัดในเรื่องนั้น สำหรับจังหวัดจะต้องทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพการบริหารจัดการงานราชการในทุกเรื่อง และดูแลพื้นที่โดยจะเป็นหน่วยงานที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์

ตามนโยบายของรัฐบาล/กระทรวง กับความต้องการของท้องถิ่นและประชาชน พัฒนาทางเลือกเชิงกลยุทธ์ (Develop Strategic Choice) และการนำแผนงานมาปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรม รวมทั้งสนับสนุนให้ความช่วยเหลือและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะเป็นหน่วยปฏิบัติการ (Operating Unit) ทั้งในระดับพันธกิจ และพื้นที่ในกรณีที่ท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติได้ โดยมีมาตรการดำเนินการสำคัญ คือ

1.1 ให้ทุกส่วนราชการทบทวนบทบาท ภารกิจภายใต้กรอบดังกล่าว และถ่ายโอนงานสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค

1.2 ทบทวนการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัด ให้มีเท่าที่จำเป็น หรือตามที่กฎหมายกำหนด หรืออาจจัดในรูปของสถาบันอิสระทางวิชาการของภูมิภาค

1.3 ให้แต่ละกระทรวงมีการบูรณาการหน่วยงานส่วนกลางที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในจังหวัด (ศูนย์/เขต/ภาค) ของส่วนราชการต่างๆ ในกระทรวง โดยจัดตั้งเป็นสำนักงานภาค/เขตของกระทรวง (1 เขต: 1 กระทรวง) ทั้งนี้เพื่อลดความซ้ำซ้อน ส่งเสริมให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการ และเพื่อให้การบริหารงานสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2. จัดโครงสร้างการบริหารในระดับกลุ่มจังหวัด/ภาคใหม่ โดยมีมาตรการดำเนินการดังนี้

2.1 จัดโครงสร้างการบริหารในระดับกลุ่มจังหวัด/ภาค ให้มีความยืดหยุ่นตาม

ยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด/ภาค ไม่จัดแบบตายตัว โดยจะบริหารในรูปคณะกรรมการ ไม่เน้นการปกครองบังคับบัญชา

2.2 จัดให้มีกลไกประสานการทำงานร่วมกัน โดยกำหนดให้มีองค์กรหลักเกี่ยวกับการบริหารและประสานราชการในประเทศ (Regional Coordinating Office : RCO) เพื่อรับผิดชอบพันธกิจเกี่ยวกับการบูรณาการ ประสาน สนับสนุน และส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและยุทธศาสตร์ของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ประสานยุทธศาสตร์การพัฒนาและการกำกับการปฏิบัติตามกลยุทธ์ กำกับมาตรฐานการบริการสาธารณะ การประสานการตรวจราชการ ประสานงานปฏิบัติการขนาดใหญ่ในลักษณะคาบเกี่ยวหลายจังหวัด การแก้ไขปัญหการร้องเรียนที่คาบเกี่ยวระหว่างจังหวัด วิเคราะห์และกำหนดคุณสมบัติ/ขีดความสามารถของบุคคล รวมทั้งการเสนอแนะ/หรือการสรรหาบุคคลที่เหมาะสม เพื่อ

แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด/รองผู้ว่าราชการจังหวัด/หัวหน้ากลุ่มภารกิจ (โดยปรับบทบาทสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่ดังกล่าว)

3. การจัดโครงสร้างและการบริการภาครัฐในจังหวัดและอำเภอ โดยที่ระบบบริหารราชการภูมิภาคแนวใหม่จังหวัดจะเป็นผู้รับผิดชอบและเป็นเจ้าภาพหลักในการบริหารจัดการงานราชการทุกเรื่อง จึงกำหนดมาตรการเพื่อเป็นแนวทางในการจัดโครงสร้างและการบริการภาครัฐในจังหวัดและอำเภอไว้ 3 ประการ คือ

3.1 การจัดโครงสร้างส่วนราชการระดับจังหวัด/อำเภอ มีหลักการ คือ

- หากเป็นภารกิจที่ภาครัฐให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ และภารกิจดังกล่าวท้องถิ่นยังไม่ได้รับการถ่ายโอนไปดำเนินการ ให้จัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

- รูปแบบโครงสร้างส่วนราชการในจังหวัดและอำเภอ ให้มีความหลากหลาย

ไม่จำเป็นต้องเป็นรูปแบบเดียวกันหมดทั้งประเทศ โดยให้ยึดตามแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด สภาพพื้นที่ พันธกิจ สภาพปัญหา ความต้องการของชุมชน/ประชาชนของจังหวัดและอำเภอ รวมทั้งความคุ้มค่า เป็นตัวกำหนดในการออกแบบโครงสร้างส่วนราชการ

- ให้แต่ละจังหวัดมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานเป็นกลุ่มภารกิจ (Cluster) ซึ่งรวมส่วนราชการประจำจังหวัดที่มีลักษณะงาน หรือภารกิจใกล้เคียงกันเข้าเป็นกลุ่มภารกิจเดียวกัน เพื่อให้เกิดการบูรณาการในกลุ่มภารกิจเดียวกัน และทำงานร่วมกันได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้การจัดเป็นกลุ่มภารกิจใด ส่วนราชการใด ให้จังหวัดสามารถจัดโครงสร้างภายในจังหวัดได้เองโดยยึดตามกรอบดังกล่าว และให้นำระบบการคิดต้นทุนต่อหน่วยมาใช้ในการจัดโครงสร้างการบริหารงาน หากหน่วยงานใดไม่มีความจำเป็น และทำให้ต้นทุนการบริหารงานของจังหวัดสูงขึ้น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งคืนหน่วยงานต้นสังกัดได้ โดยจะมีการจัดทำหลักเกณฑ์ประเมินที่มีมาตรฐานเดียวกัน เพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนในจังหวัดต่าง ๆ

- ให้แต่ละจังหวัดมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่ เป็นผู้แทนกระทรวง

แต่เพียงผู้เดียว ทั้งนี้ เพื่อให้จังหวัดมีเอกภาพและศักยภาพในการนำเอานโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

3.2 การทบทวนสถานะจังหวัดใหม่ เนื่องจากจังหวัดจะเป็นเจ้าภาพการบริหารจัดการงานราชการของจังหวัดในทุกเรื่อง และเป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่ จึงต้องทบทวนสถานะของจังหวัดใหม่ โดย

- กำหนดนิยามของจังหวัดใหม่ ให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการ
พื้นที่ของจังหวัด และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในพื้นที่จังหวัด รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของจังหวัดให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของจังหวัด เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไข ปัญหา พัฒนาพื้นที่ และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้มี รองผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้ากลุ่มภารกิจ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจากผู้ว่า ราชการจังหวัด และช่วย ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการ โดยรองผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ให้มี อำนาจหน้าที่ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนด หรือมอบหมาย

- ให้จังหวัดอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการ จังหวัด
ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

3.3 ปรับปรุงการพัฒนาระบบการบริการภาครัฐในระดับจังหวัด/อำเภอใหม่ เพื่อให้เป็นจุดรวมในการให้บริการประชาชนโดยการจัดตั้งศูนย์บริการร่วม หรือกำหนดจุด ให้บริการแก่ประชาชนตามร้านสะดวกซื้อ หรือหน่วยงานบริการประเภทอื่นได้ตามความ เหมาะสม รวมทั้งปรับระบบการทำงานในพื้นที่ใหม่ โดยเน้นการทำงานเป็นทีม และ ส่งเสริมให้มีอาสาสมัครภาคประชาชนในทุกกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งเป็นมิติใหม่ของการให้บริการจากภาครัฐที่แตกต่างจากเดิมโดยสิ้นเชิง

4. การพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลในจังหวัด เพื่อให้จังหวัดมีระบบ การ

บริหารงานบุคคลที่สอดคล้องกับระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ที่ต้องการให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (CEO) และเป็นเจ้าภาพ

หลักรับผิดชอบในการบริหารจัดการทุกเรื่องในพื้นที่ จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลในจังหวัดใหม่ โดยมีมาตรการดำเนินการ ดังนี้

4.1 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เป็นตัวแทนของทุกส่วนราชการในระดับพื้นที่อย่างแท้จริง และเป็นที่ยอมรับของทุกหน่วยงาน ขณะเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีบทบาทเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดที่เปรียบเสมือนเป็นนายกรัฐมนตรีประจำจังหวัด จึงควรสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นหน่วยงานกลางที่อยู่ในความดูแลของนายกรัฐมนตรีโดยตรง

สำหรับบุคลากรในจังหวัดยังให้สังกัดกระทรวง/กรมเช่นเดิม เพื่อประโยชน์ในการโยกย้ายทรัพยากรบุคคลไปยังจังหวัดต่างๆ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาอย่างสมบูรณ์แบบเสมือนหนึ่งเป็นข้าราชการของจังหวัด

4.2 การสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องมีการระบบ

การสรรหาในระบบเปิด โดยมีการสรรหาจากข้าราชการระดับสูง (ระดับ 9 และ 10) ทั้งหมดของทุกส่วนราชการ และในอนาคตอาจมีการสรรหาจากบุคคลภายนอก โดยนาระบบบริหารงานบุคคลสำหรับตำแหน่งนักบริหารที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์มาใช้

4.3 การสรรหาหัวหน้ากลุ่มภารกิจ เพื่อรองรับโครงสร้างการบริหารงานของจังหวัดแนวใหม่ กำหนดให้มีการสรรหาจากรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากทุกส่วนราชการ

4.4 จัดให้มีระบบบริหารบุคคลที่มีประสิทธิภาพ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการบริหารงานบุคคลอย่างสมบูรณ์แบบ และให้กรมมีหน้าที่พัฒนาบุคลากรในสายอาชีพหรือเทคนิคเฉพาะด้าน และจัดส่งบุคลากรให้ตามความต้องการของจังหวัด รวมทั้งให้จังหวัดมีการพัฒนาคุณภาพกำลังคน และส่งเสริมความรับผิดชอบต่อข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในภูมิภาค เช่น การกำหนดสมรรถนะของข้าราชการ การวางระบบการประเมินผลโดยมุ่งเน้นผลงาน เป็นต้น

5. การพัฒนาระบบงบประมาณในจังหวัด เนื่องจากระบบงบประมาณในปัจจุบัน ได้

กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางเป็นส่วนราชการที่มีอำนาจในการตั้งงบประมาณรายจ่ายเอง โดยจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ไม่มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณของตนเอง ทำให้จังหวัดต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณตามแผนงาน/โครงการ โดยผ่านกระทรวง/กรม ซึ่งที่ผ่านมามีการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในพื้นที่ก็ยังไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของจังหวัด ประกอบกับส่วนราชการที่เป็นเจ้าของงบประมาณมักจะบริหารงบประมาณเอง โดยเฉพาะแผนงาน โครงการขนาดใหญ่ ซึ่งลงไปปฏิบัติในเขตพื้นที่ระดับจังหวัด ทำให้จังหวัดขาดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ ที่จะบริการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องปรับปรุงระบบงบประมาณในจังหวัดใหม่ โดยมีมาตรการดำเนินการ ดังนี้

5.1 กำหนดให้ใช้ระบบงบประมาณแบบบูรณาการในระดับพื้นที่ (Area-Integrated-Program Budgeting) ซึ่งเป็นงบประมาณที่จัดตามพื้นที่โดยกลุ่มจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด จังหวัดและท้องถิ่นเป็นเครื่องชี้นำ

สำหรับกระทรวงจัดทำงบประมาณเฉพาะงานบริหารของส่วนกลางเท่านั้น

5.2 ให้จังหวัดสามารถปรับเปลี่ยนงบประมาณได้ตามแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด

5.3 ให้จังหวัดมีการจัดทำแผนการบริหารเศรษฐกิจการคลังของจังหวัด โดยกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบด้านงบประมาณและการเงิน (CFO) ระดับจังหวัด เพื่อสร้างเสถียรภาพทางการคลังของจังหวัด ซึ่งจะช่วยให้จังหวัดสามารถวางแผนกลยุทธ์ด้านการเงินการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5.4 กระจายอำนาจการบริหารพัสดุให้กับจังหวัด มีการจัดระบบบริหารความเสี่ยง

และระบบควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพซึ่งมีผู้รับผิดชอบชัดเจน รวมทั้งเร่งรัดให้ใช้ระบบบัญชีแบบพึงรับพึงจ่าย ตลอดจนมีระบบตรวจสอบบัญชีที่ได้มาตรฐาน เพื่อให้การพัฒนาระบบงบประมาณในจังหวัดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6. การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในจังหวัด ระบบเทคโนโลยี

สนเทศและระบบข้อมูลของจังหวัด มีความสำคัญยิ่งต่อระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารงานเชิงกลยุทธ์จำเป็นต้องมีข้อมูลที่ถูกต้อง ทันสมัย และสามารถนำมาใช้เพื่อประกอบการตัดสินใจได้อย่างทันการณ์ โดยมีมาตรการดำเนินการ ดังนี้

6.1 ทุกจังหวัดจะต้องมีฐานข้อมูลที่จำเป็น เพื่อการบริหารและการพัฒนาของจังหวัด มีระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศที่จังหวัดใช้ เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ เพื่อให้สามารถต่อเชื่อมกับส่วนกลางได้สะดวก

6.2 ทุกจังหวัดต้องมีฐานข้อมูลที่ทันสมัย ทันการณ์ สอดรับกับฐานข้อมูลระดับชาติ และมีผู้รับผิดชอบการพัฒนาระบบ (Host) รวมทั้งมีการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ทำงาน ทั้งนี้ ให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นผู้วางระบบฐานข้อมูลสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GIS) เพื่อการบริหารและการพัฒนาจังหวัด โดยมีการกำหนดประเด็นจำเป็นพื้นฐานเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกจังหวัด

6.3 ให้ทุกจังหวัดวางระบบเชื่อมโยงฐานข้อมูลของจังหวัด เพื่อให้สามารถติดตาม และสนับสนุนการบริหารงานได้ มีการวางระบบการใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลร่วมกัน ทั้งระหว่างจังหวัดกับจังหวัด /จังหวัดกับหน่วยงาน/จังหวัดกับส่วนกลาง

6.4 ให้แต่ละจังหวัดวางระบบ ICT และ GIS เฉพาะด้านเพื่อพัฒนาจังหวัดตามลักษณะปัญหาเฉพาะของตน ตลอดจนให้มีการพัฒนาระบบ ICT เพื่อให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง โดยกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบด้านสารสนเทศ (CIO) ระดับจังหวัด เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำระบบ ICT และฐานข้อมูลที่จำเป็นของจังหวัดอย่างชัดเจน

6.5 ให้ทุกจังหวัดวางระบบความมั่นคงให้กับฐานข้อมูล เพื่อป้องกันการลอบเข้า โดยไม่ได้รับอนุญาต และพัฒนาบุคลากรทุกระดับให้สามารถจัดทำฐานข้อมูล และใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลได้

แนวทางการพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังกล่าว หากได้รับการผลักดัน และนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังแล้ว จะทำให้จังหวัดและอำเภอเป็นกลไกสำคัญในภูมิภาคที่จะบูรณาการ เชื่อมโยงและนำวาระการพัฒนาระดับชาติ และนโยบายสำคัญของรัฐบาล มาสู่การปฏิบัติในพื้นที่ และสร้างเป็นวาระการพัฒนาระดับพื้นที่ เพื่อให้การพัฒนาของประเทศ

เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีเอกภาพ โดยมีกระบวนการทำงานร่วมกับผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนในพื้นที่ รวมทั้งเป็นการสร้างระบบการริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ โดยนำปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากำหนด ซึ่งจะเป็นการลดทอนปัญหาที่จะเข้าสู่การตัดสินใจของส่วนกลาง และเกิดความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน อีกทั้งจะทำให้ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความทันสมัย ทันโลก และทันการณ์ สอดรับกับความเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และการแข่งขันในเวทีระหว่างประเทศที่ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นได้อย่างเหมาะสม ตลอดจนสามารถสนองตอบต่อการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
