

## ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

## ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

### ความเป็นมา

1. เป้าหมายหลักของการพัฒนาระบบราชการ เพื่อมุ่งไปสู่การพัฒนาคุณภาพการให้บริการ ประชาชนที่พึง การปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้มีความเหมาะสม ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการดำเนินงานให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่ากับองค์กร และตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบบธรรมาภิบาล

2. ในยุคศาสตร์ของการพัฒนาระบบราชการ ยุทธศาสตร์การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งที่ยากจนขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินในแบบเดิมที่ไม่สามารถตอบสนองและรองรับการบริหารกิจการบ้านเมืองในปัจจุบันและในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างให้มีขีดสมรรถนะและความยืดหยุ่นสอดตัว รวมทั้งดำเนินการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการในทุกระดับให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีความเป็นเอกภาพ รวมถึงสามารถบูรณาการเพื่อเชื่อมโยงการทำงานในมิติและภาคส่วนต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

3. สำหรับกระบวนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ นั้น มีจุดเริ่มต้นนับตั้งแต่การประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “การปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างราชการ” เมื่อวันที่ 4-5 สิงหาคม 2544 ที่พัทยา ซึ่งได้มีแนวคิดเรื่องผู้ว่าฯ CEO (Chief Executive Officer) เกิดขึ้น โดยเชื่อว่าการบริหารราชการจังหวัดเป็นเป้าหมายในระดับพื้นที่ เป็นผู้ช่วยราชการระดับจังหวัด ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด เพื่อให้การดำเนินงานของจังหวัดเป็นไปอย่างมีความรวดเร็ว และสามารถตอบสนองต่อความต้องการและข้อเท็จจริงของจังหวัดได้อย่างแท้จริง

4. นิตยสารรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 ได้มีมติเสนอหมายให้กระทรวงมหาดไทย นำแนวคิดเรื่องผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบ CEO ไปทดลองในจังหวัดต่างๆ เพื่อเป็นการทดลองกระจายอำนาจในระดับจังหวัด ได้มีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ โดยปรับ 16 จังหวัด มีรูปแบบเหมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit - SBU) ที่สามารถวินิจฉัยปัญหาอุปสรรค กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและดำเนินการเป็นไปตามที่ตัดสินใจได้อย่างครบวงจรภายในจังหวัด ทั้งนี้ได้กำหนดจังหวัดในโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดลำปาง ศรีสะเกษ ชัยนาช บุรีรัมย์และนราธิวาส และได้กำหนดให้มีจังหวัดเทียบเคียง 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดพิษณุโลก สุรินทร์ อำนาจเจริญ และปัตตานี โดยกำหนดให้มีระยะเวลาดำเนินการ 1 ปี (1 ตุลาคม 2544 - 30 กันยายน 2545) และได้มีการติดตามประเมินผลโดยขอความร่วมมือจากสถาบันการศึกษาของรัฐ เพื่อนำผลการศึกษามาขยายความต่อไป

แผนศึกษาวิจัยมหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นภาพเบื้องต้นที่ความเกี่ยวข้องขององค์กรมหาวิทยาลัย  
การบริหารงานแบบบูรณาการไว้ดังนี้

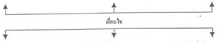
จุดมุ่งหมาย : เพื่อศึกษากระบวนการบริหารของมหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นหน่วยงานวิจัยบูรณาการ ศึกษาวิจัยเพื่อ  
จัดตั้งศูนย์บูรณาการ การพัฒนาระบบการวิจัยบูรณาการด้านบริหาร ให้อัตโนมัติและมีประสิทธิภาพ  
ต่อสถาบันของตนเอง ผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีปฏิสัมพันธ์กับนักวิจัยบูรณาการในสาขา  
วิจัยที่บูรณาการด้านบริหาร การพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อใช้การดำเนินงาน  
แบบภายในของสถาบันวิจัยขอนแก่นโดยมุ่งเน้นการบูรณาการของระบบการบริหาร  
และวิจัยทั้งภายในและภายนอก (ฉบับที่ ๑๓๓, ๗ พ.ค. ๒๕๔๑)

แนวทางการบริหารจัดการ

๑) มีคณะกรรมการวิจัยและบริหารงาน  
ศึกษาของมหาวิทยาลัยขอนแก่น  
ที่ประกอบด้วยคณบดีและรองคณบดี  
๒) มีผู้ประสานงานวิจัยและบริหารงาน  
ศูนย์วิจัยและบริหารงานของมหาวิทยาลัย  
๓) มีวิสัยทัศน์ที่มีเป้าหมายการพัฒนา  
องค์กรของมหาวิทยาลัยขอนแก่น  
โดยให้ชื่อว่าศูนย์บูรณาการวิจัยและบริหาร  
(ฉบับที่ ๑๓๓, ๑๒ พ.ค. ๒๕๔๑)

๒) คณะผู้บริหารวิจัยและบริหาร  
งานของมหาวิทยาลัยขอนแก่น  
ร่วมกับ คณะผู้บริหารและคณา  
จารย์ของสถาบันที่สนใจ  
สนับสนุนการวิจัยและบริหารงาน  
วิจัยที่บูรณาการด้านบริหาร  
(ฉบับที่ ๑๓๓, ๑๒ พ.ค. ๒๕๔๑)

๓) ผู้บริหารมหาวิทยาลัย  
ให้สัตยาบันการใน  
สภาพแวดล้อมของ  
วิชาการของสถาบันวิจัย  
ให้อัตโนมัติและมี  
ประสิทธิภาพด้าน  
(ฉบับที่ ๑๓๓, ๑๓ พ.ค. ๒๕๔๑)



๑๓๓\* คณะกรรมการ  
บริหารงานของ  
มหาวิทยาลัยขอนแก่น  
และผู้อำนวยการศูนย์  
บูรณาการวิจัยและ  
บริหารงานของ  
มหาวิทยาลัยขอนแก่น  
(ฉบับที่ ๑๓๓, ๑๓ พ.ค. ๒๕๔๑)

๑๓๓\* คณะผู้บริหาร  
วิจัยและบริหารงาน  
ของมหาวิทยาลัยขอนแก่น  
(ฉบับที่ ๑๓๓, ๑๒ พ.ค. ๒๕๔๑)

๑๓๓\* ผู้บริหารมหาวิทยาลัย  
ให้สัตยาบันการใน  
สภาพแวดล้อมของ  
วิชาการของสถาบันวิจัย  
ให้อัตโนมัติและมี  
ประสิทธิภาพด้าน  
(ฉบับที่ ๑๓๓, ๑๓ พ.ค. ๒๕๔๑)

5. ผลจากการประเมินโครงการจังหวัดคลองงา พบว่า ในภาพรวมมีประสิทธิภาพ และประชาชนมีความพึงพอใจสูงกว่าจังหวัดเปรียบเทียบกับ ดังนี้

จังหวัดศรีสะเกษ	ประสิทธิภาพ	สูงกว่า	ความพึงพอใจ	สูงกว่า	จังหวัดสุรินทร์
จังหวัดชัยภูมิ	ประสิทธิภาพ	สูงกว่า	ความพึงพอใจ	สูงกว่า	จังหวัดหนองคาย
จังหวัดกำแพง	ประสิทธิภาพ	สูงกว่า	ความพึงพอใจ	ไม่แตกต่างกัน	จังหวัดพิษณุโลก
จังหวัดอุบลราชธานี	ประสิทธิภาพ	สูงกว่า	ความพึงพอใจ	ไม่แตกต่างกัน	จังหวัดพิจิตร
จังหวัดนครราชสีมา	ประสิทธิภาพ	สูงกว่า	ความพึงพอใจ	ต่ำกว่า	จังหวัดปทุมธานี

แต่อย่างไรก็ตามจากการประเมินผลดังกล่าว ก็พบปัญหาอุปสรรคในการมอบอำนาจหลายประการ สรุปได้ ดังนี้

๑. การสื่อสาร การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการที่การดำเนินการอื่น ๆ

การมอบอำนาจการสื่อสาร การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่น ๆ ของส่วนราชการให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ราชการบริหารส่วนกลางยังไม่มอบอำนาจในเรื่องที่ควรได้รับความเชื่อใจของจังหวัด ดังเช่น การมีจังหวัดอุบลราชธานี เป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญ ได้แก่ เรื่องสิ่งแวดล้อม เรื่องการท่องเที่ยว และเรื่องขนส่งมวลชน ขณะที่การมีจังหวัดนครราชสีมา ได้แก่ เรื่องการดูแลอำนาจส่วนกลางเป็นต้น ซึ่งปรากฏว่ายังไม่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องดังกล่าวทำให้ไม่สามารถดำเนินการยุทธศาสตร์ของจังหวัดได้อย่างบูรณาการและมีประสิทธิภาพ

๒. การบริหารงานบุคคล

การมอบอำนาจการบริหารงานบุคคล ยังไม่ครอบคลุมถึงหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด และข้าราชการส่วนกลางที่มาประจำในจังหวัด ประกอบกับภายในจังหวัดมีหน่วยงานส่วนกลางไปตั้งอยู่ในจังหวัดเป็นจำนวนมาก ทำให้จังหวัดขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา และการไม่สามารถบูรณาการและรวมหรือการแก้ไขปัญหาในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาใหญ่ได้ในระดับพื้นที่ได้

๓. การบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณ แม้ว่าส่วนราชการได้มอบอำนาจการใช้งบประมาณเหลือจ่ายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว แต่ในการปฏิบัติภารกิจงบประมาณเหลือจ่ายมีเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคหลายประการ ได้แก่

- 1) การใช้งบประมาณเหลือจ่ายจะใช้ได้ก็ถึงกับโครงการนั้นเสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งกว่าโครงการจะสิ้นสุดก็กินเงินงบประมาณ จังหวัดจึงไม่สามารถเบิกจ่ายได้ทันกับงบประมาณ
- 2) ส่วนราชการใช้งบประมาณเหลือจ่ายที่หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจไว้ไม่สามารถนำไปดำเนินโครงการสำคัญของจังหวัดที่ไม่มีลักษณะเฉพาะจากโครงการเดิมที่กำหนดไว้ในแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(ราชชนนีโชติสถานเสวกสารเนน)

6. มลพิษะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2546 ลงมติเห็นชอบตามที่นายรัฐมนตรีเสนอ ให้ผู้ว่าการการจังหวัดจันทบุรี และวันกรุงรัตนโกสินทร์ ให้การบริการแบบบูรณาการ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นไป ทั้งนี้ การพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการจังหวัดต่าง ๆ ควรถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2546 เรื่องแนวทางการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง (ระดับ 9-11) โดยผู้ว่าการการจังหวัดอาจมิใช่ข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น แต่จะพิจารณาคัดเลือกจากข้าราชการระดับสูงทั้งหมดที่มีอยู่ในภาครัฐของทุกส่วนราชการที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ เหมาะสมตามที่ขอเป็นสำคัญ จึงขอให้องรณการรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) รับเรื่องนี้ไปพิจารณาร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แล้วดำเนินการตามส่วน ๆ ต่อไป เพื่อให้ผู้ว่าการการจังหวัดใช้การบริการแบบบูรณาการ ได้มีคุณภาพเวลา

7. มลพิษะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2546 ให้มีการสืบเบื้อชนบทนุเวียนข้าราชการระดับสูง (ระดับ 9- 11) ในส่วนราชการต่าง ๆ ไม่ต่ำกว่าข้าราชการไม่ติดต่อกับส่วนราชการผู้รับขึ้นตั้งต่ออยู่ แต่ให้คัดเลือกจากขตวามรู้ ความสามารถและประสบการณ์ที่เหมาะสมที่สุด

8. มลพิษะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2546 ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการของผู้นการการจังหวัดและเลขาธิการศาลฎีกาในต่างประเทศใช้การบริการแบบบูรณาการโดยใช้ระบบการรายงานผลขงาน (Main Reporting System) และเพื่อให้การบริการแบบบูรณาการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีราคาผล่งต่ำ และจึงให้มอบหมายให้องรณการรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) รับเรื่องไปพิจารณาร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.ม. และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดแนวทางการมอบอำนาจและการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้ว่าการการจังหวัดใช้การบริการแบบบูรณาการได้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นไป ทั้งนี้ให้ป่างผลการวิจัยและประเมินผลเกี่ยวกับโครงการจังหวัดของแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาระงการกระทรวงมหาดไทย มาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาและกำหนดแนวทางที่เหมาะสมด้วย

9. มลพิษะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2546 เห็นชอบด้วย แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาาระบบราชการไทย (พ.ศ 2546-2550) ซึ่งในส่วนองยุทธศาสตร์ที่ 2 : การปรับปรงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินองยุทธศาสตร์ดังกล่าว ได้กำหนดให้มีการบูรณาการบริการในลักษณะพิเศษที่ โดยจะต้องมีการวางยุทธศาสตร์การพัฒนา การประสานการปฏิบัติกิจร่วมกัน การประสานราชการกันและการจัดสรรทรัพยากรอันฉงนฉวม รวมทั้งการแก้ไขปัญหาคือตามเกี่ยวข้องจังหวัด

10. มลพิษะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 เห็นชอบหลักสูต "การพัฒนาผู้นำการบริการการเบื้อชนบทนุเปล่ง" โดยมีบทงในสาระก่างต่อไปนี้การจัดตั้งยุทธศาสตร์ในระดับองจังหวัด (Sub-region Strategy)