

รายงานสรุปผลการสัมมนา
เรื่อง ทิศทางและรูปแบบ
การบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาค
(การมอบอำนาจและการกระจายอำนาจ)

จัดโดย

คณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน วุฒิสภา

ร่วมกับ

สถาบันพระปกเกล้า กระทรวงมหาดไทย

และสำนักงาน ก.พ.ร.



ในวันพฤหัสบดีที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖
เวลา ๐๘.๐๐ – ๑๖.๓๐ นาฬิกา
ณ โรงแรมอัศวิน แกรนด์ คอนเวนชั่น
กรุงเทพมหานคร



รายงานสรุปผล
สัมมนา

สารบัญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร.....	ก - ข
บทนำ.....	๑
ส่วนที่ ๑ สรุปการบรรยายและการเสวนาร่วมกันของวิทยากร.....	๕
ส่วนที่ ๒ สรุปประเด็นการแบ่งกลุ่มย่อย.....	๑๙
ส่วนที่ ๓ บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	๒๙
ภาคผนวก.....	๓๕
โครงการสัมมนา	
กำหนดการสัมมนา	
ภาพกิจกรรม	

บทสรุปผู้บริหาร

การจัดสัมมนา เรื่อง ทิศทางและรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาค (การมอบอำนาจและการกระจายอำนาจ) คณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดินได้ดำเนินการจัดสัมมนาร่วมกับสถาบันพระปกเกล้า กระทรวงมหาดไทย และสำนักงาน ก.พ.ร. มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อมูล สภาพปัญหา และแนวทางพัฒนาของการบริหารราชการในภูมิภาค รวมทั้งเพื่อให้ได้รูปแบบการบริหารราชการในภูมิภาคที่ตอบโจทย์ประชาชนและมีประสิทธิภาพในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ ๑) รูปแบบ โครงสร้าง บุคลากร ๒) หน้าที่และอำนาจ กฎหมายที่รองรับกับบริบทของสังคม ๓) งบประมาณ และ ๔) ความต้องการของประชาชน ตลอดจนเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารราชการในภูมิภาคเสนอไปยังรัฐบาลต่อไป ซึ่งในการจัดสัมมนาครั้งนี้ คณะกรรมการได้เชิญผู้บริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมสัมมนา ณ ห้องสัมมนา (Onsite) และผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Online) ครอบคลุมหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ ตลอดจนพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในหลากหลายมุมมอง

การสัมมนานี้ได้รับเกียรติจากศาสตราจารย์พิเศษพรเพชร วิชิตชลชัย ประธานวุฒิสภา ให้เกียรติเป็นประธานในพิธีเปิดโครงการสัมมนา ศาสตราจารย์กิตติคุณ วิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ให้เกียรติเป็นวิทยากรบรรยายพิเศษ ในหัวข้อทิศทางและรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาค (การมอบอำนาจและการกระจายอำนาจ) และการบรรยายจากผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ เลขาธิการ ก.พ.ร. รองปลัดกระทรวงมหาดไทย และผู้อำนวยการสำนักงานนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า รวมทั้งมีการเสวนาร่วมกัน โดยประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สारวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทย รองเลขาธิการนายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และหัวหน้าสำนักงานสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ ยังจัดให้มีการแบ่งกลุ่มย่อยผู้เข้าร่วมสัมมนาเพื่อให้มีการอภิปราย สะท้อนมุมมองและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ รวม ๔ ประเด็น ประกอบด้วย กลุ่มที่ ๑ เรื่อง รูปแบบ โครงสร้าง และบุคลากร กลุ่มที่ ๒ เรื่อง หน้าที่และอำนาจ กฎหมายที่รองรับกับบริบทของสังคม กลุ่มที่ ๓ เรื่อง งบประมาณ และกลุ่มที่ ๔ เรื่อง ความต้องการของประชาชน

ผลจากการจัดสัมมนาพบว่า ปัญหาสำคัญของการบริหารราชการในภูมิภาคมีหลายประการ ทั้งในด้านการบริหารงาน งบประมาณ และอัตรากำลัง ตลอดจนการบูรณาการในพื้นที่ สรุปได้ว่า ในพื้นที่จังหวัดมีหน่วยงานย่อยของราชการส่วนกลางตั้งสำนักงานอยู่ในพื้นที่จังหวัดเป็นจำนวนมาก หน่วยงานเหล่านี้ไม่ได้มีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่มีอำนาจในการสั่งการและการบังคับบัญชาอย่างเต็มที่ ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถขับเคลื่อนองคาพยพในพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และนำพาการพัฒนาจังหวัดให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้อย่างเต็มที่ และแม้ว่าได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ เพื่อแก้ไขปัญหการปฏิบัติราชการในพื้นที่ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังพบปัญหาเรื่องการขาดการบูรณาการความร่วมมือในระดับพื้นที่ที่มีความทับซ้อนในการดำเนินการกิจ และขาดแคลนบุคลากรตามกรอบอัตรากำลังที่เหมาะสม รวมทั้งข้อจำกัดด้านกฎหมาย

ที่กำหนดให้การกำกับดูแล และอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต รวมถึงการพิจารณาความดีความชอบและให้คุณให้โทษ เป็นหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานต้นสังกัดซึ่งมิใช่หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาคขาดเอกภาพ ประกอบกับงบประมาณที่ไม่เพียงพอ ส่งผลให้การดำเนินโครงการที่จะไปช่วยเหลือประชาชนต้องถูกระงับ นอกจากนี้ การอำนวยความสะดวกของหน่วยงานของรัฐที่เอื้อต่อประชาชนยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ห่างไกลและพื้นที่ในเขตเมือง และมีโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เท่าเทียม ไม่มีบุคลากรในพื้นที่ที่ให้ความรู้ สร้างความเข้าใจหรือสะท้อนให้ประชาชนรับรู้ถึงสิทธิที่พึงได้รับ มีปัญหาในการเข้าถึงเทคโนโลยีและอินเทอร์เน็ต จึงทำให้ประสบปัญหาในการเข้าถึงการบริการของรัฐ

ด้วยประการฉะนี้ รัฐจึงควรมุ่งแก้ไขปัญหามาในประเด็นข้างต้น โดยเพิ่มหน้าที่และอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดให้สามารถบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการในจังหวัดได้เอง เช่น การพิจารณาความดีความชอบของบุคลากรทุกระดับที่อยู่ในจังหวัด เป็นต้น และควรมีการพิจารณา ทบทวนบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของ “การบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาค” โดยพิจารณาบทกฎหมายทั้งระบบ เพื่อจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ส่วนในด้านงบประมาณควรให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาจังหวัด ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ โดยเพิ่มงบประมาณให้หน่วยงานราชการในภูมิภาคหรือท้องถิ่น เพื่อดำเนินโครงการให้ตอบสนองกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งควรตั้งงบประมาณสำรองในกรณีเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้น ซึ่งเป็นการสะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภูมิภาคและท้องถิ่นจะต้องมีการทำงานบูรณาการร่วมกันมากยิ่งขึ้น โดยจัดลำดับความสำคัญในการแก้ไขปัญหาที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ และควรมีการศึกษา เตรียมความพร้อมในการรับมือความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อให้กลไกของภาครัฐในภูมิภาคยังคงเป็นฟันเฟืองสำคัญที่ผลักดันการพัฒนาสังคม การแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ และตอบโจทก์ความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริงต่อไป

บทนำ

๑. ชื่อโครงการ

“ทิศทางและรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาค (การมอบอำนาจและการกระจายอำนาจ)” จัดขึ้นในวันในวันหยุดที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เวลา ๐๘.๐๐ - ๑๖.๓๐ นาฬิกา ห้องอควินแกรนด์ A โรงแรมอควิน แกรนด์ คอนเวนชั่น ถนนวิภาวดีรังสิต แขวงตลาดบางเขน เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร

๒. ผู้รับผิดชอบโครงการ

คณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน ร่วมกับสถาบันพระปกเกล้า กระทรวงมหาดไทย และสำนักงาน ก.พ.ร.

๓. หลักการและเหตุผล

การจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ ซึ่งได้บัญญัติให้มีการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน ประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารราชการส่วนกลางนั้น จะมีหน่วยงานส่วนกลางซึ่งเป็นกลไกของรัฐบาลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม อันเป็นการบริหารราชการตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization) คือ มีรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่บริหารประเทศและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินผ่านการขับเคลื่อนโดยหน่วยงานที่เป็นกลไกข้างต้น

สำหรับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๑ ได้กำหนดให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ โดยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการแบ่งมอบอำนาจ (Deconcentration) ที่ราชการบริหารส่วนกลางจะมอบอำนาจหน้าที่ในกิจการบางอย่างให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิกำนำไปปฏิบัติ และมีอำนาจตัดสินใจในขอบเขตที่จำกัดบางอย่างตามที่ราชการบริหารส่วนกลางได้มอบอำนาจให้แก่หน่วยงานที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ราชการส่วนภูมิภาคจึงเป็นกลไกสำคัญทางการเมืองในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๖๘ ได้กำหนดให้การปกครองอำเภอนอกจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ ซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้กำหนดให้มีตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งเป็นการปกครองในระดับรองลงมาจากอำเภอด้วย จึงถือได้ว่าตำบลและหมู่บ้านเป็นการปกครองราชการส่วนภูมิภาคด้วย

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยหลายประการ ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปกครอง โดยในประเทศที่มีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) นั้น การปกครองส่วนกลางจะเป็นศูนย์รวมแห่งการจัดการปกครองของรัฐทั้งหมด ซึ่งการจัดระบบการปกครองด้วยวิธีการแบ่งงานออกเป็นระดับหรือชั้นตอนต่าง ๆ นั้น เพื่อให้สามารถจัดการ

ปกครองได้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ราชการส่วนภูมิภาคยังทำหน้าที่เป็นผู้สานต่อนโยบายของรัฐบาลไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ โดยตรง ซึ่งวิธีการแบ่งอำนาจนั้นเป็นการขยายงานของรัฐบาล หรือการแบ่งสาขาของรัฐบาลออกไปในระดับต่าง ๆ มีผลทำให้นโยบายของรัฐบาลได้ถูกนำไปปฏิบัติในพื้นที่ จึงกล่าวได้ว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นกลไกสำคัญในการแปลงนโยบายของรัฐบาลสู่การปฏิบัติในระดับท้องที่ให้ประสบความสำเร็จ เป็นกลไกการบริหารราชการและการจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน

อย่างไรก็ดี เมื่อบริบทสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป เกิดกระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นดังจะเห็นได้จากการมีพระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กอปรกับความต้องการของประชาชนบางกลุ่มเรียกร้องให้มีการยกเลิกการปกครองส่วนภูมิภาคในขณะเดียวกัน ตลอดจนมีประชาชนได้เข้าชื่อเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในเรื่องดังกล่าวขึ้นด้วย และแม้ญัตติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าวจะไม่ผ่านขั้นรับหลักการของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา แต่ประเด็นดังกล่าวส่งผลกระทบบังคับให้ต้องมีการทบทวนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในด้านการปรับบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค รวมถึงรูปแบบการบริหารราชการในภูมิภาคให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนมากที่สุด และในฐานะที่ยังเป็นกลไกสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินตามที่กำหนดไว้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

ทั้งนี้ จากการพิจารณาทบทวนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า การบริหารราชการระดับจังหวัดยังคงมีปัญหาอุปสรรคหลายประการ อาทิ หน้าที่และอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ยังไม่สามารถส่งผลให้เกิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการได้อย่างแท้จริง ทำให้การบริหารงานในพื้นที่ขาดความเป็นเอกภาพ ทั้งในด้านการบริหารงบประมาณ แผนงาน/โครงการ และอัตรากำลัง ความทับซ้อนในการทำหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัด ทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ไปตั้งในพื้นที่ของราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางในพื้นที่ของราชการส่วนภูมิภาคที่มีบุคลากร งบประมาณ และแผนงานของตนเองไปดำเนินการในพื้นที่มีลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่มีการบูรณาการเท่าที่ควร และไม่อยู่ในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถบูรณาการงานจังหวัดเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อนึ่ง เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ได้มีการประกาศใช้แผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับปรับปรุง) ซึ่งแบ่งออกเป็น ๕ กิจกรรมปฏิรูปที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ (Big Rock) โดยในกิจกรรมปฏิรูปที่ ๔ สร้างความเข้มแข็งในการบริหารราชการในระดับพื้นที่ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ได้มีการบรรจุแผนงานจังหวัดที่มีผลสัมฤทธิ์สูง (High Performance Provinces: HPP) ไว้ภายใต้กิจกรรมดังกล่าว โดยแผนงานดังกล่าวจะช่วยแก้ไขปัญหาและขับเคลื่อนระบบแผนงาน ระบบงบประมาณ และระบบบริหารงานบุคคลให้เกิดความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๕ โดยตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ของการบริหารราชการแผ่นดินในพื้นที่ ช่วยให้การดำเนินงานในพื้นที่เกิดความยืดหยุ่น คล่องตัวมากขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถรับรู้ข้อมูลและปัญหาของหน่วยงานอื่นที่มาปฏิบัติงานในจังหวัด และมีการทำงานที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ เพื่อให้การบริหารงานเชิงพื้นที่

มีความเป็นเอกภาพและตอบโจทยความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการขับเคลื่อนจังหวัดที่มีผลสัมฤทธิ์สูงของจังหวัดต่าง ๆ ยังคงไม่เกิดผลเป็นรูปธรรม และการบริหารราชการในเชิงพื้นที่ยังไม่สามารถบูรณาการได้อย่างแท้จริงทั้งในเชิงนโยบายและในทางปฏิบัติ

ดังนั้น คณะกรรมาธิการจึงเห็นควรจัดสัมมนา เรื่อง ทิศทางและรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาค (การมอบอำนาจและการกระจายอำนาจ) เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งระดมความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ได้แก่ หน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ภาควิชาการ ภาคการเมือง ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ตลอดจนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาข้อมูล สภาพปัญหา และแนวทางพัฒนาของการบริหารราชการในภูมิภาค รวมทั้งเพื่อให้ได้รูปแบบการบริหารราชการในภูมิภาคที่ตอบโจทยประชาชนและมีประสิทธิภาพ ในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ ประเด็นรูปแบบ โครงสร้าง บุคลากร ประเด็นหน้าที่และอำนาจ กฎหมาย ที่รองรับกับบริบทของสังคม (Regulatory Sandbox) ประเด็นงบประมาณ และประเด็นความต้องการของประชาชน ตลอดจนเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารราชการในภูมิภาคเสนอไปยังรัฐบาลต่อไป

๔. วัตถุประสงค์ของการจัดสัมมนา

- ๔.๑ เพื่อศึกษาข้อมูล สภาพปัญหา และแนวทางพัฒนาของการบริหารราชการในภูมิภาค
- ๔.๒ เพื่อให้ได้รูปแบบการบริหารราชการในภูมิภาคที่ตอบโจทยประชาชนและมีประสิทธิภาพ ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้
 - ๔.๒.๑ รูปแบบ โครงสร้าง และบุคลากร
 - ๔.๒.๒ หน้าที่และอำนาจ กฎหมายที่รองรับกับบริบทของสังคม (Regulatory Sandbox)
 - ๔.๒.๓ งบประมาณ
 - ๔.๒.๔ ความต้องการของประชาชน
- ๔.๓ เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารราชการในภูมิภาคเสนอไปยังรัฐบาลต่อไป

๕. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- ๕.๑ ได้ข้อสรุปสภาพปัญหา แนวทางแก้ไขปัญหา และข้อเสนอแนะของการบริหารราชการในภูมิภาค
- ๕.๒ ได้รับทราบข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับบทบาทของราชการในภูมิภาค
- ๕.๓ รัฐบาลสามารถนำไปกำหนดเป็นนโยบายในการปรับปรุงการบริหารราชการ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ ๑

สรุปการบรรยายและการเสวนาร่วมกันของวิทยากร

สรุปการบรรยายและการเสวนาร่วมกันของวิทยากร

๑. ศาสตราจารย์กิตติคุณ วิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี

ในอดีตที่ผ่านมามักท่องจำกันมาโดยตลอดว่าระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยแบ่งการบริหารราชการออกเป็น ๓ ส่วน คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม จากการเดินทางไปศึกษาต่อในต่างประเทศทำให้เห็นถึงความหลากหลายของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบางประเทศไม่มีราชการส่วนภูมิภาค บางประเทศมีราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค หรือบางประเทศแบ่งระบบการบริหารราชการมากกว่า ๓ ส่วน ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และส่วนอื่น ๆ ทั้งนี้ เมื่อสังคมเกิดการพัฒนา ประชาชนในประเทศเกิดความต้องการที่หลากหลายมากขึ้น จึงเกิดประเด็นถกเถียงกันมา โดยตลอดว่าประเทศไทยควรมีการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปในทิศทางใด เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

ระบบบริหารราชการของประเทศไทยเริ่มต้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ โดยก่อนสมัยรัชกาลที่ ๕ ประเทศไทยปกครองแบบ “รวมศูนย์อำนาจการปกครอง” (Centralization) ไว้ในที่แห่งเดียว มิได้มีการแบ่งเป็นส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น โดยหัวเมืองต่าง ๆ ที่อยู่ภายนอกจะปกครองโดยเจ้าเมืองที่สืบทอดกันมาตั้งแต่บรรพบุรุษ ซึ่งก่อให้เกิดการรวมอำนาจ จึงยากต่อการควบคุมดูแล ดังนั้น รัชกาลที่ ๕ จึงทรงเห็นว่าควรที่จะเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการใหม่ โดยแสวงหาบุคคลของส่วนกลางที่มีความรู้ความสามารถ และความเหมาะสมออกไปปกครองในหัวเมืองนั้น ๆ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในภูมิภาคต่าง ๆ ได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งเพื่อให้เกิดความมั่นคงของประเทศ ซึ่งการปกครองในลักษณะนี้ เรียกว่า “การปกครองส่วนภูมิภาค” ตามหลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง (Decentralization) อย่างไรก็ตาม สังคมมีการเปลี่ยนแปลงมีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น จึงเป็นเหตุให้เกิดการจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้แต่ละพื้นที่มีงบประมาณของตนเอง สามารถแก้ปัญหาได้เอง และจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างได้ด้วยตนเอง มีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลางตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง (Decentralization)

ดังที่ได้กล่าวข้างต้น ในปัจจุบันกระแสความเป็นประชาธิปไตยรุนแรงมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันการปกครองในรูปแบบเดิมอาจจะไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในบางพื้นที่ได้ จึงเกิดความคิดเห็นเกี่ยวกับทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย เป็น ๔ แนวทางดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง เห็นควรใช้รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินรูปแบบเดิม

ประการที่สอง เห็นควรให้ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค คงเหลือไว้เพียงราชการส่วนท้องถิ่น โดยความเห็นดังกล่าวนี้ได้รับอิทธิพลมาจากรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของต่างประเทศ

ประการที่สาม เห็นควรให้คงมีราชการส่วนภูมิภาค แต่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง โดยความเห็นรูปแบบนี้ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศญี่ปุ่น

ประการที่สี่ เห็นควรใช้รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินรูปแบบเดิม แต่ในส่วน
ของราชการส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่จำกัดเฉพาะบุคคลที่สังกัดกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น
แต่ควรเปิดโอกาสให้ข้าราชการสังกัดส่วนอื่น ๆ มีโอกาสหมุนเวียนเข้ามาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด
ได้ตามลักษณะและความเหมาะสม

ส่วนราชการส่วนภูมิภาคอาจถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางแต่ไปตั้งอยู่
ในภูมิภาค กล่าวคือ เป็นการแบ่งอำนาจทางการปกครองให้ภูมิภาคได้ปกครองดูแลตามคำสั่ง
ของราชการส่วนกลาง แต่มีประเด็นอยู่ว่าเมื่อราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัด
จะสามารถสั่งการหรือให้คุณให้โทษบุคลากรที่สังกัดราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคได้หรือไม่
ซึ่งก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ ใช้บังคับ
ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถสั่งการหรือให้คุณให้โทษบุคลากรที่สังกัดราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่
ในภูมิภาคได้ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคจำนวนมากถึง ๒,๑๖๓ แห่ง
ทั่วประเทศ ดังนั้น เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถสั่งการหรือให้คุณให้โทษบุคลากรที่สังกัดราชการ
ส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคได้ ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารราชการในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม แม้มีการตรา
พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ และมีผลใช้บังคับเมื่อเดือน
สิงหาคม ๒๕๖๕ ที่ผ่านมา แต่ผลปรากฏว่ายังไม่สามารถนำมาแก้ไขปัญหานี้ในการบริหารราชการ
ของผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการ
จังหวัดมีอำนาจในเพียงบางเรื่อง แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสามารถให้คุณหรือให้โทษและสามารถ
ที่จะมอบนโยบายให้ราชการส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ในจังหวัดนั้นปฏิบัติตามได้ แต่ก็ยังไม่สามารถนำมา
ปฏิบัติได้อย่างแท้จริง เพราะฉะนั้นจึงควรทำความเข้าใจกับอธิบดีกรมต่าง ๆ ว่าเป็นเจตนารมณ์
ของรัฐบาลที่ต้องการให้จังหวัดสามารถบริหารราชการในภูมิภาคได้อย่างเป็นเอกภาพหรือใกล้เคียง
กับความเป็นเอกภาพให้มากที่สุด

นอกจากนี้ จากการศึกษาเห็นว่า การบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาคจะเป็นในรูปแบบ
และทิศทางใดควรคำนึงถึงประวัติศาสตร์ ที่มา หรือสถานการณ์ของประเทศเป็นสำคัญ ทั้งนี้ หากพิจารณา
บริบทของสังคมไทยจะเห็นได้ว่ามีบริบททางสังคมและความเป็นมาที่แตกต่างจากประเทศญี่ปุ่น
หากเปลี่ยนแปลงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งอาจเกิดปัญหาขึ้นได้ กล่าวคือ หากพรรคการเมือง
พรรคหนึ่งได้เป็นรัฐบาล แต่อีกพรรคการเมือง คนในสังกัดพรรคการเมืองนั้นได้รับการเลือกเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด
ย่อมก่อให้เกิดประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นตามมา คือ รัฐบาลไม่สามารถส่งต่อนโยบายไปยังจังหวัดนั้น ๆ ได้ และไม่มี
สิ่งใดเป็นหลักประกันว่าผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นจะดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งตัวอย่างข้างต้น
เห็นได้ว่าเมื่อเกิดสถานการณ์ดังกล่าวขึ้น หากการบริหารราชการไม่มีความเป็นเอกภาพ การแก้ไขปัญหา
ต่าง ๆ ของบ้านเมืองย่อมไม่อาจเกิดผลเป็นรูปธรรมได้ มีความเห็นว่า ประเทศไทยยังไม่มีความพร้อม
ที่จะเปลี่ยนแปลงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม หากต้องการจัดให้มีการ
เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจริง จำเป็นจะต้องส่งเสริมราชการส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งก่อน

๒. นางสาวอ้อนฟ้า เวชชาชีวะ เลขาธิการ ก.พ.ร.

บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบราชการในภูมิภาค เชื่อมโยงไปถึงท้องถิ่น ควรมีบทบาทที่สำคัญในการส่งเสริมให้ราชการส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งให้ได้ ภายใต้กรอบหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งใช้เป็นหลักในการขับเคลื่อนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ผ่านมา

สำนักงาน ก.พ.ร. มีองค์ความรู้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาการบริหารราชการภูมิภาค อยู่หลายส่วน ลำดับแรกคือ อนุกรรมการการพัฒนาระบบราชการ (อ.ก.พ.ร.) รับผิดชอบในการดูแลการทำงานของภูมิภาคให้มีความคล่องตัวและปลดล็อกข้อจำกัดต่าง ๆ ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญที่ต้องดำเนินการเพื่อไปสู่จังหวัดที่มีผลสัมฤทธิ์สูง มีคณะตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ (ค.ต.ป.) และคณะอนุตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ (อ.ค.ต.ป.) รับผิดชอบดูแลการบริหารงานของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด ซึ่งที่ผ่านมามีได้พิจารณาเห็นปัญหาของการบริหารงานในจังหวัด จึงเป็นที่มาของการยกย่องพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ

ปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดประสบปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานในพื้นที่อย่างมาก ในฐานะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการประสานนโยบายจากส่วนกลางมายังพื้นที่ ซึ่งต้องพิจารณาบริบทของพื้นที่ว่าเป็นอย่างไร ประกอบกับต้องทำงานเชื่อมโยงกับท้องถิ่นอีกหลายหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานแต่ละแห่งมีความต้องการและความพร้อมแตกต่างกัน อีกทั้งต้องทำงานร่วมกับภาคเอกชนในจังหวัด โดยปัจจุบันมีบทบาทมากยิ่งขึ้น สิ่งเหล่านี้คือความยากของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ต้องบูรณาการจากข้างบนลงมาข้างล่าง และบูรณาการในแนวราบด้วยกันกับภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ ถือเป็นบททดลองทำในสิ่งใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาดเดิม ซึ่งเป็นสิ่งที่ควรทดลองทำ หากทำแล้วเกิดผลสำเร็จ จึงจะได้กำหนดเป็นตัวบทกฎหมายที่ชัดเจนต่อไป สุดท้ายจะนำไปสู่การปรับบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างภูมิภาคและท้องถิ่นในอนาคต

ที่ผ่านมาเคยมีการเสนอให้ปลดล็อกโดยสร้างความเข้มแข็งในการทำงานของกรมการจังหวัด ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนสามารถให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้เปิดช่องให้มีการดำเนินการดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารแผนที่ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ในเรื่องการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด จากผู้ว่าราชการจังหวัดไปยังหน่วยงานในภูมิภาค รวมถึงเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง การกระจายอำนาจ การบริหารทรัพยากรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงบประมาณ และบริหารบุคลากร กฎหมายดังกล่าวก็ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ให้มีความคล่องตัวมากขึ้น เปิดช่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถประเมินการปฏิบัติงานให้คุณให้โทษ เพื่อกำกับดูแลการปฏิบัติงานของหัวหน้าส่วนราชการส่วนกลางที่มาปฏิบัติงานในภูมิภาคได้

ประเด็นที่เสนอเพิ่มเติม คือ สำนักงาน ก.พ.ร. มีหน้าที่ดูแลโครงสร้างของส่วนราชการ ปัจจุบันมีแนวโน้มที่ส่วนกลางขอจัดตั้งหน่วยงานในภูมิภาคเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่สำนักงาน ก.พ.ร. รมัตระวังมาก เนื่องจากไม่ต้องการให้กระทบกับการปฏิบัติงานในภูมิภาค ซึ่งกฎหมายดังกล่าวเปิดช่องให้มีการสอบถามความเห็นจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน ที่ผ่านมาสำนักงาน ก.พ.ร. ก็มีการเก็บข้อมูลเอง โดยสอบถามจากภาคประชาสังคมและภาคประชาชนก่อนว่ามีความต้องการใช้บริการหน่วยงานนั้น มากน้อยเพียงใด เพื่อประกอบการพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานในภูมิภาค ซึ่งจะเป็นการสะท้อนการใช้ ทรัพยากรที่เหมาะสมของประเทศ

นอกจากนี้ คณะกรรมการ ก.พ.ร. มีเครื่องมือหลายอย่างที่จะช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ในการขับเคลื่อนการทำงานร่วมกับท้องถิ่น และเพื่อประโยชน์ของประชาชน อาทิ การใช้กลไกจังหวัดที่มี ผลสัมฤทธิ์สูงที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง การกำหนดตัวชี้วัดเพื่อให้เป็นเครื่องมือของผู้ว่าราชการ จังหวัดในการบริหารงาน และรางวัลเลิศรัฐ เพื่อให้จังหวัดพัฒนาการทำงานแบบมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการ

ทั้งนี้ ทิศทางการพัฒนาระบบราชการในอนาคตที่กำหนดไว้ จะมีความสอดคล้องกับแผน ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ ในหมวดหมายที่ ๑๓ ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ยกร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ ซึ่งต้องการเห็นภาครัฐเป็นภาครัฐที่ล้ำหน้า ด้วยดิจิทัลและนวัตกรรม และเป็นภาครัฐที่เปิดกว้าง ซึ่งจะเป็นนิยามหลักของภาครัฐในอนาคต ไม่ว่าจะ เป็นภูมิภาคหรือส่วนกลาง ที่ผ่านมากการเป็นภาครัฐที่ล้ำหน้าถือว่ามีความคืบหน้าค่อนข้างมาก ดังจะเห็น ได้จากการให้บริการภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และศูนย์ดำรงธรรม โดยเรื่องดิจิทัลเป็น สิ่งที่สำคัญ เนื่องจากต้องมีการนำข้อมูลที่เป็นประโยชน์มาใช้วิเคราะห์ประกอบการตัดสินใจของ ผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย แก้ปัญหาได้ตรงจุด รวมถึงนำไปสู่มติการกระจายอำนาจด้วย

ในเรื่องการกระจายอำนาจ พิจารณาเฉพาะมุมมองการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปให้ ท้องถิ่นดำเนินการ แต่ในบริบทปัจจุบันใช้ระบบดิจิทัลดำเนินการได้ การกระจายอำนาจแบบเดิม บางเรื่องได้กระจายอำนาจให้ท้องถิ่น บางท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะไม่มีความพร้อม ในการจัดเก็บข้อมูลส่วนกลางจะมีระบบกลางที่เป็นระบบดิจิทัล การกระจายอำนาจควรเปลี่ยน ให้ส่วนกลางดำเนินการ เพราะส่วนกลางมีระบบแพลตฟอร์มกลางที่เป็นระบบดิจิทัล สามารถเก็บข้อมูลได้ ควรทำเป็นแพลตฟอร์มขนาดใหญ่ ให้ท้องถิ่นนำไปใช้ร่วมกัน ข้อมูลส่วนใหญ่อยู่ที่ส่วนกลาง สำนักงาน ก.พ.ร. ไม่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของท้องถิ่น แต่มีสำนักงานคณะกรรมการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงาน ก.ก.ถ.) และกระทรวงมหาดไทย ดูแลในเรื่องนโยบาย ส่วนสำนักงาน ก.พ.ร. มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาเรื่องการกระจายอำนาจว่า มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่เท่านั้น

Open Government เป็นภาครัฐระบบเปิด ไม่เป็นเพียงแต่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเท่านั้น ประชาชนเข้าถึงข้อมูล ใช้ประโยชน์ ประชาชนมีส่วนร่วม และภาครัฐที่เปิดกว้างทำงานกับภาคส่วนอื่น การให้ภาครัฐลดบทบาทผู้ให้บริการและเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นให้บริการแทนภาครัฐได้ มีการใช้ระบบ ดิจิทัลในการปฏิบัติงาน มีการใช้ข้อมูลในการตัดสินใจ มีระบบงานที่โปร่งใส ปราศจากการทุจริต คอร์รัปชัน มีระบบงานที่ทันสมัย ยืดหยุ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่เสมือนเป็นผู้ประสาน ให้ทุกส่วนราชการในท้องที่มีลักษณะเป็นองคาพยพระหว่างท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และภาคเอกชนได้

ปัจจุบันได้มีการจัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติยกระดับการบริหารงานภาครัฐให้มีความทันสมัย พ.ศ. กฎหมายฉบับนี้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทำให้การบริหารงานแบบเครือข่ายกับภาคธุรกิจ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม มีการจัดตั้งศูนย์บริหารงานในภาวะวิกฤติที่มีอำนาจและมีความคล่องตัว มีการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ และการบริหารงานแบบบูรณาการ ควรส่งเสริมกระตุ้น และสนับสนุนให้ภาครัฐจัดทำ Sandbox ซึ่งการจัดทำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการกระตุ้นให้เกิดการปฏิบัติงานกับภาคส่วนอื่น โดยใช้ระบบเทคโนโลยีดิจิทัล นำไปใช้ประโยชน์ และพระราชบัญญัติดังกล่าวก็เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และอธิบดี รวมทั้งให้ส่วนราชการนำไปปฏิบัติ

ส่วนพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นการส่งเสริมให้เกิดรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) ทำให้ภาครัฐนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาปรับใช้เพื่อเพิ่มศักยภาพในการทำงาน และมีการเชื่อมโยงการเข้าถึงข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชน อีกทั้งภาครัฐยังสามารถเสนอบริการต่อประชาชนในรูปแบบที่ประยุกต์นวัตกรรมเทคโนโลยีดิจิทัล เพื่อความสะดวก รวดเร็ว และถูกต้อง ช่วยแก้ปัญหาทางกฎหมาย สร้างการเปลี่ยนแปลงการบริหารในส่วนราชการ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และจะนำเสนอแนวทางการปฏิบัติเพื่อพิจารณาต่อไป อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเรื่องใหม่ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น ให้แจ้งทางสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ เพื่อให้เกิดการพัฒนาระบบดิจิทัลให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น สร้างการเปลี่ยนแปลงร่วมกัน ขณะนี้มีการเสนอแนวทางและวิธีการปฏิบัติเพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ดำเนินการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อพัฒนาระบบราชการ

กล่าวโดยสรุป การบริหารงานส่วนภูมิภาคมีความจำเป็น แต่มีการปรับปรุงการบริหารด้วยการมีเป้าหมาย กลไก กฎหมาย อนุกรรมการ รวมทั้งการปลดล็อกระบบงาน รมัถระวางการตั้งหน่วยงานส่วนกลางในส่วนภูมิภาค ส่วนทิศทางการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคนั้น จะต้องทำให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลภาครัฐ ทำให้ภาครัฐมีวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ ตอบสนองความต้องการของประชาชน และภาครัฐปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ ในหมุดหมายที่ ๑๓ ไทยมีภาครัฐที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ และตอบโจทย์ประชาชนด้วย

๓. นายชัยวัฒน์ ชื่นโกสุม รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

ในฐานะเคยเป็นผู้ปฏิบัติงานทั้ง ๓ ภาคส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ขอยกกรณีตัวอย่างเป็น ๓ กรณีศึกษา สรุปได้ดังนี้

กรณีแรก ในสถานการณ์วิกฤติโควิด - ๑๙ ทุกภาคส่วนทำงานอย่างเต็มความสามารถ ท้องถิ่นให้การสนับสนุนต่าง ๆ สมัยดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเคยขอสถานที่ทำโรงพยาบาลสนาม เจ้าของสถานที่ไม่อนุญาต โดยแจ้งว่าเป็นของราชการส่วนกลาง หากอนุญาตอาจเกิดผลกระทบได้ แต่ก็มีบางจังหวัดอนุญาตให้ดำเนินการได้ กรณีตัวอย่างข้างต้นมีข้อจำกัดทั้งในเรื่องพื้นที่และบุคคลอันเป็นปัญหาในการปฏิบัติ แต่ปัจจุบันมีการวางระบบไว้ในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น สามารถทำงานร่วมกันได้ เพื่อตอบสนองกับความต้องการของประชาชนได้

กรณีที่ ๒ ไฟไหม้ภูกระดึง จังหวัดเลย อุทยานแห่งชาติภูกระดึง จังหวัดเลย ขึ้นกับ ส่วนกลาง แต่การแก้ปัญหาขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัดเลย สิ่งที่อุทยานแห่งชาติต้องการ คือ ต้องการรถไถ และน้ำมัน ๘,๐๐๐ ลิตร เพื่อป้องกันแนวกันไฟ โดยใช้เฮลิคอปเตอร์ เพื่อนำรถไถและน้ำมันขึ้นไป อุทยานแห่งชาติภูกระดึงได้ โดยได้ประชุมหารือร่วมกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าในกรณีที่ไม่มีเฮลิคอปเตอร์ควรทำอย่างไร โดยทุกหน่วยงานเห็นควรให้แยกชิ้นส่วนรถไถ แล้วให้ ลูกหาบนำขึ้นไปอุทยานแห่งชาติภูกระดึง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การทำงานไม่ใช่หน้าที่ของหน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่ง ทุกหน่วยงานจะต้องทำงานในลักษณะบูรณาการร่วมกัน

กรณีที่ ๓ บาทหลวงมาที่ศาลากลางจังหวัดราชบุรี สมัยดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ราชบุรี มีบาทหลวงมาพบที่ศาลากลางจังหวัด ทำให้ทราบปัญหาเกี่ยวกับที่ดินโบสถ์ถูกบุกรุก และจะต้อง ประณีประนอมในชั้นศาล โดยบาทหลวงจะขอแก้ไขปัญหาดังกล่าวเอง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ส่วนราชการ ควรรับฟังเสียงพี่น้องประชาชน และการทำงานแบบมีส่วนร่วมกับพี่น้องประชาชน ที่ควรบูรณาการ ร่วมกันระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ สมัยดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี ได้มีกรณีศึกษาดังนี้

กรณีแรก กรณีเจ้าเมืองอุทัยธานี เมื่อเกิดอหิวาตกโรค ยาที่แผนกสาธารณสุขได้สั่งซื้อด้วย งบประมาณของราชการ ซึ่งพระยาสัจจาภิรมย์ได้เข้าพบเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย นำสถิติการรักษา มาแสดงให้เห็นว่า ยาน้ำขาวและฉีดยาน้ำเกลือของกรมสาธารณสุขนั้น คนตายตก ๘๐% แต่ยารวิสัมพยาใหญ่ และบรันดี คนหาย ๘๐% ซึ่งการเบิกค่าใช้จ่ายสำหรับยาดังกล่าวขัดต่อระเบียบ จึงไม่อาจเบิกเงิน ทางราชการได้ ทำให้ต้องใช้เงินส่วนตัว และต่อมามีการเบิกเงินคืนในภายหลัง

กรณีดังกล่าว การตั้งเจ้าเมืองมาไม่ใช่ปฏิบัติตามระเบียบเท่านั้น แต่ตั้งเจ้าเมืองมาเพื่อช่วย แก้ไขปัญหาสถานการณ์ฉุกเฉินด้วย

กรณีที่ ๒ กรณีเจ้าเมืองชุมพร เมื่อเกิดวาตภัยใหญ่ พี่น้องประชาชนไม่มีอาหาร ไร่นาเสียหาย รัฐได้ช่วยค่าเสียหาย ๑,๓๑๐ บาท เจ้าพระยาสัจจาภิรมย์ สั่งให้คลังจังหวัดนำเงิน นอกงบประมาณซื้อข้าวแจกจ่ายประชาชน โดยหารือแล้วทำสัญญากับคลังจังหวัด ถ้ามีปัญหาเกิดขึ้น เจ้าเมืองจะรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว ขอให้คลังจังหวัดทำตามคำสั่ง เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วได้รายงาน กระทรวงมหาดไทย และได้รับคำชมจากกระทรวงมหาดไทยด้วย

จากกรณีตัวอย่าง เนื่องจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง การดูแลประชาชนก็ต้องเปลี่ยนไป ภาครัฐจะต้องปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ความจำเป็นของราชการส่วนภูมิภาคคงต้องมีอยู่ และมีบทบาทสำคัญต่อการให้บริการและตอบสนองความต้องการของประชาชน เพื่อให้ได้รับบริการที่ดี มีการพัฒนา เพื่อให้ได้รับการแก้ไขปัญหา และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ภายใต้ งบประมาณที่จำกัด

ทั้งนี้ สอบถามพี่น้องประชาชนว่าต้องการอะไรจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น สรุปได้ ๔ ประเด็น ดังนี้

๑. การบริการที่ดี โดยไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำ แต่ละกรณีมีความต้องการ แตกต่างกัน อาทิ การนำบริการของธนาคารมาเป็นแบบอย่าง สาขานาการมีน้อยลง เพื่อให้มีการบริการ แบบอิเล็กทรอนิกส์ มีการใช้โทรศัพท์มือถือแสดงตนโดยไม่ต้องไปที่อำเภอ หรือการคัดสำเนาทะเบียนบ้าน ผ่านโทรศัพท์มือถือได้

๒. การได้รับการพัฒนาที่ดี ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดี และส่วนท้องถิ่นบริการสาธารณะที่ดี การพัฒนาไม่ใช่เป็นเพียงโครงสร้างพื้นฐานเท่านั้น ควรพิจารณาถึงคุณภาพชีวิต และการศึกษาที่ดีด้วย

๓. การแก้ไขปัญหาของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นสถานะใดประชาชนต่างมีปัญหาได้ ซึ่งปัจจุบันมีศูนย์ดำรงธรรมเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาของประชาชน

๔. การดำรงความเป็นธรรม และรักษากฎหมาย ประชาชนต้องการความเป็นธรรมตามที่กฎหมายกำหนด

ทั้ง ๔ เรื่องนี้ เป็นเรื่องที่ประชาชนต้องการ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนทั้ง ๔ เรื่องนี้ได้หรือไม่ เห็นควรนำมาปรับปรุงเพื่อตอบโจทยประชาชน โดยกำหนดแนวทางและวิธีแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อนำมาพัฒนาต่อไป

กล่าวโดยสรุป การบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ภาครัฐต้องมีวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ จะต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้ ๔ ข้อ ดังนี้ (๑) การบริการที่ดี (๒) การพัฒนาที่ดี (๓) การแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ (๔) การดำรงความเป็นธรรมและรักษากฎหมาย

๔. ดร. สติธร ธนานิธิโชติ ผู้อำนวยการสำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาธิปไตย

วิทยากรแต่ละท่านได้ให้ข้อมูลครบถ้วนและรอบด้านแล้ว ดังนั้น จะขอให้ข้อมูลทางด้านวิชาการ ในฐานะสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งหัวข้อที่ได้มีการสัมมนาในวันนี้ คือ ทิศทางและรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาค (การมอบอำนาจและการกระจายอำนาจ) ซึ่งเป็นประเด็นถกเถียงกันในปัจจุบัน จุดประสงค์ของแต่ละบุคคลก็เพื่อต้องการจะออกแบบประเทศ จึงขอเพิ่มประเด็นสัมมนาเพื่อให้ตอบโจทยกับสถานการณ์ปัจจุบันในเรื่อง “แนวคิดและมุมมองภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” จุดประสงค์ก็เพื่อเป็นหลักยึดโยงแนวความคิดในการออกแบบการบริหารหรือการปกครองซึ่งถือเป็นหลักสำคัญที่ต้องพิจารณาประกอบว่า ขณะนี้มีรูปแบบการปกครองรูปแบบใด ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยปกครองในรูปแบบระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ใช้ระบอบนี้มาตั้งแต่พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งปีนี้เป็นปีที่ ๙๑ การสัมมนาในวันนี้มีประเด็นในเรื่องการมอบอำนาจและการกระจายอำนาจ ซึ่งในเบื้องต้นต้องทำความเข้าใจกับคำว่า “การกระจายตัวของอำนาจ” เพราะเป็นคนละความหมายกับคำว่า “การกระจายอำนาจ” ซึ่งการกระจายตัวของอำนาจสามารถแบ่งได้ ๒ เรื่อง คือ หลักการรวมอำนาจและหลักการกระจายอำนาจ สุดท้ายแล้วคำดังกล่าวจะสัมพันธ์กันและได้รูปแบบของการมอบอำนาจตามมา ซึ่งเป็นมุมมองที่มาจากวิทยากรและงานวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า โดยจะขอเริ่มที่หัวข้อแรก คือ

๑. การกระจายตัวของอำนาจ (distribution of power) ซึ่งในการบริหารกิจการของราชการใช้อำนาจภายใต้หลักการสำคัญ ๒ หลักการ ได้แก่

๑.๑ หลักการรวมอำนาจ (centralization) คือ ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจ ดังนี้

๑.๑.๑ มีการรวมอำนาจในการบังคับบัญชาหน่วยงานปกครองต่าง ๆ ไว้ที่ส่วนกลาง

๑.๑.๒ มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางหรือมีการส่งมอบอำนาจ

วินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายในการอนุมัติ ระเบียบหรือแก้ไข เพิกถอนการกระทำต่าง ๆ ไว้ที่หน่วยงานของรัฐ ที่ส่วนกลาง และ

๑.๑.๓ มีการจัดการปกครองตามลำดับชั้น ทั้งในด้านการบังคับบัญชา การสรรหา การบรรจุ และการแต่งตั้งบุคคลเพื่อทำหน้าที่ต่าง ๆ

เมื่อพิจารณาจากบทความของอาแล็กซี เดอ ต็อกวิลล์ (Alexis de Tocqueville) ที่ได้เขียนหนังสือที่ชื่อ “ประชาธิปไตยในอเมริกา” (Democracy in America) โดยมีใจความตอนหนึ่ง กล่าวไว้ว่า

“... the natural form of government for a democratic people was one which was centralized, uniform and strong ... ” ซึ่งมีใจความว่า ไม่ว่าจะประชาธิปไตย ในรูปแบบรัฐเดี่ยว หรือรัฐรวมก็เป็นธรรมชาติของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ต้องมีการรวมอำนาจเพราะเป็นแบบแผนในการปฏิบัติร่วมอันจะทำให้ประเทศมีความเข้มแข็ง ซึ่งจากสถานการณ์ ปัจจุบันที่ประชาชนบางส่วนต้องการที่จะตัดราชการส่วนภูมิภาคออกไปเนื่องจากมองเห็นว่าไม่มีความ จำเป็น แต่ในความเป็นจริงแล้วประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการรวมอำนาจก็เป็น เรื่องธรรมชาติที่มีความจำเป็นจะต้องมีอยู่แล้ว

๑.๒ หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลาง ไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น ลักษณะสำคัญของหลักการ กระจายอำนาจ คือ

๑.๒.๑ องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล

๑.๒.๒ อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะองค์กรและบุคลากรตามหลักการแบ่งอำนาจยังคงถือว่าเป็นของส่วนกลาง

๑.๒.๓ การกระจายอำนาจในลักษณะนี้มักเกิดขึ้นภายในระบบราชการ โดยการแบ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่ออกไปยังองค์กรที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการ และปกครองพื้นที่นั้น ๆ อย่างมีเอกภาพภายใต้องค์กรเดียว

ซึ่งในส่วนของ การกระจายอำนาจ (decentralization) ยังสามารถจำแนกได้หลากหลาย รูปแบบ เช่น

- การแบ่งอำนาจ (deconcentration) หมายถึง หลักการบริหารราชการที่หน่วยงาน ราชการส่วนกลางได้แบ่งและมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยงานบริหาร ราชการส่วนกลางบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางที่เป็นตัวแทน ไปปฏิบัติงานประจำในเขตการปกครองส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศเพื่อดำเนินการงานในกิจการ บางอย่างที่ไม่ได้เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียของส่วนรวมได้ตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้

- การโอนอำนาจ (devolution) หมายถึง การถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่ และอำนาจในการตัดสินใจให้กับหน่วยงานรัฐบาลในท้องถิ่น ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็น กรณีที่ส่วนกลางมองว่าหากส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการจะทำให้ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร จึงเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นที่มีความสามารถดำเนินการแทน

- การมอบอำนาจ (delegation) ไม่ใช่กรณีการโอนอำนาจแต่เป็นการมอบอำนาจให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้จัดทำ

นอกจากนี้ การกระจายอำนาจไม่ได้มีแค่มีการบริหาร แต่ยังสามารถรวมไปถึงเรื่องอื่น ๆ ด้วย เช่น

- มิติการกระจายอำนาจทางการเงิน ซึ่งหากวันนี้มีนโยบาย โครงการต่าง ๆ แต่หากไม่ได้ให้ทรัพยากร คือ เงินงบประมาณลงไปให้บริหารจัดการหรือแก้ปัญหาต่าง ๆ ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้เพราะมีโครงสร้างนโยบาย แต่ไม่สามารถจัดการปัญหาได้ สุดท้ายก็ต้องพึ่งพาหน่วยงานที่รับมอบอำนาจลงมาแก้ปัญหาเช่นเดิม

- มิติการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งพิจารณาตั้งแต่ศักยภาพของผู้ที่จะเข้ามาทำหน้าที่ว่ามีความพร้อมหรือไม่ ในการแก้ปัญหาหรือการรับเอาอำนาจจากรัฐบาลลงไปแก้ปัญหา ซึ่งหากไม่คำนึงถึงเรื่องการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจก็จะไม่สามารถรับมือกับภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมในพื้นที่ได้ จากตัวอย่างดังกล่าวจึงเกิดแนวคิดที่ว่าไม่จำเป็นต้องมีตัวแทนจากส่วนกลาง เพราะประชาชนมองว่าเป็นอุปสรรคมากกว่าจะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เนื่องจากภาคส่วนเอกชนมีความเข้มแข็ง เข้าถึงเทคโนโลยี จึงเกิดความรู้สึกว่าการมีตัวแทนจากส่วนกลางดังกล่าวเป็นอุปสรรคมากกว่าจะเป็นประโยชน์ จากแนวคิดดังกล่าวจึงทำให้เกิดประเด็นปัญหาซึ่งถือเป็นประเด็นถกเถียงกันอยู่ในปัจจุบัน

- มิติการกระจายอำนาจทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ดังนั้น อำนาจสูงสุดจึงเป็นของประชาชน ดังนั้น ประเด็นการถกเถียงกันในเรื่องการรวมอำนาจ หรือการกระจายอำนาจ จึงเป็นเรื่องการคิดหรือการออกแบบว่าจะทำเช่นไร ให้อำนาจดังกล่าวอยู่ในมือของประชาชนมากที่สุด เพราะหากอำนาจอยู่ที่ประชาชนแล้ว ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับก็จะมากขึ้น

ซึ่งจากที่กล่าวมาข้างต้นนี้จึงขอเสนอแนวคิดจากหนังสือ “การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย การทบทวนแนวคิดข้อถกเถียงและข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป” ของรองศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์ ซึ่งสามารถถอดบทเรียนจากหนังสือดังกล่าวได้ ดังนี้

ส่วนกลางคิด - ภูมิภาคประสาน - ท้องถิ่นทำ

Regulator/Facilitator - Coordinator/Supervisor - Provider

ส่วนกลางคิด หมายถึง

๑. การคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลัก
๒. งานยุทธศาสตร์ชาติ คือ แผนการพัฒนาประเทศ ที่จะกำหนดกรอบและแนวทางการพัฒนาให้หน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วนต้องทำตาม เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์
๓. สร้างมาตรฐานการบริการสาธารณะ (service standardization)
๔. การจัดระบบและสร้างความเป็นแบบแผนในกิจการบางด้าน (Uniformity) ซึ่งไม่สามารถจะยกอำนาจหรือมอบอำนาจให้ใครทำได้
๕. การสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร เพราะหากปล่อยให้ทุกภาคส่วนในพื้นที่มีอำนาจอิสระในการตัดสินใจแล้ว การใช้อำนาจดังกล่าวอาจเกิดผลกระทบต่อส่วนอื่น จึงต้องมีส่วนกลางคอยจัดระบบหรือสร้างความเป็นธรรม

ภูมิภาคประสาน หมายถึง

๑. การประสานยุทธศาสตร์ชาติสู่ระดับพื้นที่ ในเมื่อส่วนกลางเป็นคนคิด ส่วนภูมิภาคก็มีหน้าที่ประสานยุทธศาสตร์

๒. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกำกับดูแลเพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ว่าจะ เป็นไปตามยุทธศาสตร์ชาติ

๓. การเป็นตัวแทนของรัฐในการรับฟังและแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่แทนราชการส่วนกลาง ถือเป็นบทบาทสำคัญของส่วนภูมิภาค ในกรณีท้องถิ่นมีศักยภาพไม่เพียงพอ หรือจำเป็นต้องมีการร่วมมือกันกับท้องถิ่นหลาย ๆ แห่ง การรับฟังปัญหาและแก้ปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว นำปัญหาจากท้องถิ่นแจ้งส่วนกลางให้ทราบถึงปัญหา

ท้องถิ่นทำ หมายถึง

๑. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากเป็นส่วนที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

๒. เป็นหน่วยงานรับมอบอำนาจจากรัฐเพื่อดำเนินการแทนรัฐในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนในระดับพื้นที่

๓. การเป็นภาคีหุ้นส่วนในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติร่วมกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ส่วนรายละเอียดของรูปแบบและวิธีการเป็นส่วนที่ต้องระดมความคิด และความเห็นจากทุกภาคส่วน จึงจะสามารถกำหนดทิศทางและรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินได้ ทั้งในระดับในภูมิภาคไปจนถึงระดับประเทศ

๕. นายยงยศ แก้วเขียว ประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แห่งประเทศไทย

หัวข้อวันนี้ ทิศทางและรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาค (การมอบอำนาจและการกระจายอำนาจ) ซึ่งได้มีทุกภาคส่วนมาร่วมแสดงความคิดเห็น รวมถึงฝ่ายการเมืองและฝ่ายผู้ปฏิบัติในพื้นที่ด้วย

จากเมื่อเดือนพฤศจิกายนที่ผ่านมาได้มีการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พ.ศ. เกี่ยวกับหมวดการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ ซึ่งมีประชาชน จำนวน ๗๖,๕๕๑ คน เสนอให้ยุบการปกครองส่วนภูมิภาค จากการติดตามผลที่จะเกิดขึ้นคือ เรื่องของความขัดแย้ง

หน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือ การเป็นผู้ใช้บังคับอำนาจตามกฎหมาย ได้แก่ (ในฐานะศาล) เมื่อต้องการตัดสินคดีโดยมีการแจ้งหรือฟ้องร้องของประชาชน (ในฐานะอัยการ) เมื่อส่งไปยังพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๑๖) เพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นกรณีที่ราชการส่วนกลางมอบอำนาจให้คนในพื้นที่ใช้อำนาจในการดูแลพื้นที่

การมอบอำนาจจากราชการไปยังตัวแทนในพื้นที่เพื่อนำนโยบายแห่งรัฐไปสู่การปฏิบัติตามที่กฎหมายอนุญาต ซึ่งจะต้องดำเนินการต่าง ๆ ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ คือรับรู้นโยบายและรับทราบการตั้งงบประมาณซึ่งเกิดขึ้นในท้องถิ่น โดยมีรูปแบบของการใช้ดุลอำนาจฝ่ายตรวจสอบดูแลการทุจริต การตรวจสอบว่าเป็นไปตามประชาคมหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ยังคงขาดการรับรู้งบประมาณส่วนกลางในบางโครงการขนาดใหญ่ที่ยังไม่สามารถเข้าถึง

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งที่มีเพียงค่าตอบแทน ไม่มีบำเหน็จบำนาญ ไม่มีเงินค่าตอบแทนอย่างอื่น แต่ต้องมีจิตอาสา และมีความเป็นผู้นำอย่างยิ่งเพื่อเป็นกลไกของรัฐบาล อย่างไรก็ตามหากทำงานไม่มีประสิทธิภาพก็ถูกถอดถอนจากประชาชนผู้มีสิทธิ จำนวน ๓๐๐ คนในหมู่บ้าน ซึ่งเห็นว่าเป็นไปตามหลักการตามประชาธิปไตยของประเทศไทย และที่ผ่านมาก็มีตัวอย่างให้เห็นมาตลอด

การปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองท้องถิ่น จะต้องดำเนินการให้เป็นแบบอย่างบูรณาการ และมีการใช้ดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ในความต้องการกระจายอำนาจท้องถิ่นเต็มรูปแบบแบบอย่างกรุงเทพมหานคร และเปรียบเทียบการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดมีมานานแล้ว คือ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นทางออกของประชาชนอยู่แล้ว มีการใช้ดุลอำนาจราชการส่วนกลาง ราชการส่วนจังหวัด ในการแต่งตั้งต่อไป หากดำเนินการไม่ดีหรือมีพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงหรือความพอใจของประชาชนหรือความเหมาะสมกับที่อื่นก็โยกย้ายไปยังส่วนต่าง ๆ ที่ต้องการ แต่หากมาจากการเลือกตั้งต้องรอระยะเวลา ๔ ปี กว่าจะสามารถเปลี่ยนแปลงได้ จึงมีข้อดีข้อเสีย ไม่เกิดขึ้นแน่นอน แต่ขณะนี้ภารกิจที่ประสงค์ทั้งประเทศพยายามกล่าวถึงว่าต้องการให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องการใช้อำนาจท้องถิ่นเต็มรูปแบบ ซึ่งเชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นมีรูปแบบของการทำงานที่ต้องมีการใช้ดุลอำนาจ ใครจะกำกับดูแลข้อบังคับในการทำงาน งบประมาณ ถ้าไม่มีผู้แทนจากส่วนกลางกำกับดูแล ทั้งเรื่องการทุจริตและประพฤตินิยมชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าไม่มีส่วนกลางกำกับดูแล ใครจะทำงานให้กับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเมื่อตรวจสอบแล้วว่ามีพฤติการณ์ที่ต้องดำเนินการ กล่าวคือ ข้อดีของการรวมอำนาจโดยการปกครองส่วนภูมิภาคเพื่อให้ประเทศนี้พัฒนาและใช้ดุลอำนาจไปด้วยกันทั้งงบประมาณ ทั้งคน ทั้งการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน

ในนามประธานชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ขอยืนยันในการทำหน้าที่เพื่อดุลอำนาจไปด้วยกันระหว่างการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ระหว่างการกระจายอำนาจจากส่วนกลางของประเทศไทยไปยังราชการส่วนท้องถิ่น โดยการดุลอำนาจให้นักปกครองท้องถิ่นที่มีงบประมาณในการทำงานเพื่อฟังเสียงประชาชน รวบรวมความต้องการ และตรวจสอบ ดำเนินการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยภูมิใจที่จะเป็นส่วนหนึ่งในประเทศไทยในตำแหน่งเพื่อดำเนินงาน ภูมิใจที่มีการปกครองส่วนภูมิภาค

การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความจำเป็นในการบริหารราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องมีความรับผิดชอบ การตรากฎหมายใดในประเทศนี้จะต้องไม่กระทบและยึดโยงเพื่อทำลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง

ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านมีต้นกำเนิดมาจากรัชกาลที่ ๕ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ ที่ตำบลบ้านเกาะ อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อให้เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางในการรับฟังความต้องการ ความเดือดร้อนของพี่น้องประชาชน และรับนโยบายของรัฐบาลสู่พี่น้องประชาชน สิ่งเหล่านี้มีความยึดโยงกัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นข้าราชการในพื้นที่ ทำงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการพระราชดำริ หรือดูแลในส่วนที่เกี่ยวข้องนโยบายต่าง ๆ จากราชการส่วนกลาง ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่สำคัญเท่ากับตัวบุคคลแต่เป็นองค์กรของประเทศ และยืนยันจะดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

๖. นายศุภสัณห์ หนูสวัสดิ์ รองเลขาธิการนายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

วิวัฒนาการของการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยมีมาอย่างยาวนาน มีขั้นตอนการดำเนินการตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ ต่อมาเมื่อมีสภาภิบาลเป็นเขตปกครองตนเองย่อยแบบแรก ที่ก่อตั้งในประเทศไทย จากนั้นได้มีการยกฐานะเป็นเทศบาลตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสภาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒

การบริหารราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความตั้งใจที่ปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจให้กับพี่น้องประชาชน มีกระบวนการหลายอย่างที่ดำเนินการ โดยดำเนินการตามศาสตร์พระราชทานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา ที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงใช้เป็นวิธีการทรงงานมาตลอดรัชสมัย

การเข้าใจ คือ การสร้างให้เกิดความเข้าใจในข้อมูลพื้นฐาน ด้วยการศึกษาค้นคว้าข้อมูลทุกมิติของชุมชน ค้นหาสาเหตุของปัญหาและรวบรวมองค์ความรู้ของโครงการพระราชดำริทั่วประเทศ

การเข้าถึง เป็นเรื่องการสื่อสารและสร้างการมีส่วนร่วม มุ่งสื่อสารสร้างความเข้าใจและความมั่นใจกับชุมชน ร่วมกันวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของชุมชน ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนามากที่สุด

การพัฒนา เป็นการเรียนรู้เพื่อพัฒนาศักยภาพชุมชน กล่าวคือ ประชาชนในพื้นที่ต้องรับผิดชอบตนเอง จะต้องดูแลบ้านเมืองของตนเอง โดยมีเจตนา คือ บ้านเมืองต้องมีความเรียบร้อย โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ถ้ามีความเข้าใจการปกครองส่วนท้องถิ่น จะสามารถเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ดูแลพี่น้องประชาชนได้ แต่สิ่งหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาอยู่ในขณะนี้ คือ เข้าใจ เข้าถึง แต่ไม่มีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม

ตามที่ได้กล่าวถึง การเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ใช่เป็นการแก้ไขเพื่อยุบการปกครองส่วนภูมิภาค แต่เป็นการเสนอให้การดำเนินการตามกฎหมายต้องมีกระบวนการ ซึ่งจะกำหนดอย่างไร ก็ได้ผลอย่างนั้น หากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ต้องกำหนดให้ชัดเจน ซึ่งหากไม่แก้ไขที่รัฐธรรมนูญก็จะเกิดปัญหากับกฎหมายลำดับรองในภายหลัง

ถ้าจะมีการปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการแผ่นดิน หากกล่าวว่ากระจายอำนาจ จะติดอยู่ที่ว่า “อำนาจ” มองว่าควรเปลี่ยนเป็นการกระจายหน้าที่หรือความรับผิดชอบแทน ปัจจุบันนโยบายของรัฐบาลที่สั่งการลงไปยังหน่วยปฏิบัติ นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งมองว่างบประมาณที่ได้รับการจัดสรรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมาก โดยนโยบายรัฐที่กำกับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ เช่น เบี้ยผู้สูงอายุ ค่าอาหารกลางวัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบทั้งหมด ในส่วนตรงนี้มีความเป็นธรรมหรือไม่

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ได้ต้องการกระจายอำนาจ แต่ต้องเป็นรัฐอิสระ ถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแล้วควรมีครบทั้งบริบท ได้แก่ คน เงิน งาน ต้องดำเนินการควบคู่กันไป ยกตัวอย่างเช่น การถ่ายโอนภารกิจ หลักของการถ่ายโอนการดำเนินการทั้งหมด เมื่อมีการถ่ายโอนต้องไปทั้งระบบ ยกตัวอย่างเช่น การถ่ายโอนภารกิจของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลและกระทรวงสาธารณสุข แต่ไม่มีงบประมาณ และบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับภาระในเรื่องดังกล่าว ซึ่งให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการนอกเหนือนโยบายของรัฐ มีกรอบที่ดำเนินการตามกฎหมาย ถ้าการกระจายอำนาจไม่ไปทั้งระบบก็เสียประโยชน์

สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย จะร่วมยกร่างการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในหมวดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะทำงานได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น และมีความรับผิดชอบมากขึ้น

การกระจายอำนาจในปัจจุบันมีความพอใจในระดับหนึ่ง เพราะฉะนั้นไม่ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนอย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมาแล้ว ไม่สามารถยุบหรือยกเลิกได้ เพราะมีการดำเนินการมานานแล้ว ถ้าเข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะสามารถที่จะรับผิดชอบ เป็นมือเป็นแขน และเป็นหูเป็นตาให้กับประเทศไทยต่อไป

ดังนั้น การกระจายอำนาจไม่ได้หมายถึงการอยู่อย่างอิสระ แต่ให้ใช้หลักการทรงงานของรัชกาลที่ ๙ (เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าสู่การพัฒนาได้ ต้องกระจายอำนาจหรือความรับผิดชอบไปให้และต้องมีคน เงิน และหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างแท้จริง

เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลง การพัฒนาประเทศเปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลา เช่น กรณีเกิดการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อโควิด - ๑๙ ทำให้ประเทศไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงหรือโดยเฉพาะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ เพื่อการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

๗. นายชาติ ศรีสันต์ หัวหน้าสำนักงานสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

เรื่องการบริหารงานในภูมิภาคระดับจังหวัด องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด ครอบคลุมทุกพื้นที่ของจังหวัดทั้ง ๗๖ จังหวัด โดยปฏิบัติงานร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัด มีรูปแบบในการทำงานแตกต่างกัน กล่าวคือ ราชการส่วนกลางเป็นคนคิด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล และประสานงาน ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งจะเห็นได้ชัดในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด - ๑๙ ในช่วงปี ๒๕๖๓ ที่ผ่านมาโดยรัฐบาลได้บริหารจัดการ ระดมกำลังทุกด้าน เพื่อเตรียมช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยโรคโควิด - ๑๙ ในขณะนั้น ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค มีการร่วมกันบูรณาการทำงานอย่างใกล้ชิด ราชการส่วนกลางโดยนายกรัฐมนตรีได้ออกกฎหมายใช้บังคับ และช่วยเหลือประชาชนในด้านต่าง ๆ ส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เตรียมการรับนโยบายจากรัฐบาลมาดำเนินการอย่างเต็มที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ประสานไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรับมอบนโยบาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการในการระดมผู้เกี่ยวข้อง เพื่อราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคได้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยมีข้อเสนอแนะ ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุมัติ อนุญาต มองว่าจะต้องช่วยเหลือจนถึงที่สุด ที่จะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำงานได้

๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพยายามอย่างมากในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจ แต่บางเรื่องถูกมองว่าไม่ใช่หน้าที่และอำนาจโดยตรง ทั้งนี้ การดำเนินการบางอย่างมีข้อจำกัด หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอยู่หลาย ๆ เรื่องที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างใกล้ชิดประชาชน มีงบประมาณ บุคลากร สามารถที่จะประสานความร่วมมือกันได้ แต่ไม่สามารถดำเนินการเองได้ ส่งผลให้ประชาชนขาดโอกาสที่ดี

ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเน้นการกระจายอำนาจทั้งในการกระจายเงิน การกระจายคน และการกระจายภารกิจ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปฏิบัติภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ดังนั้น ควรให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่กับประเทศไทยตลอดไป

ส่วนที่ ๒

สรุปประเด็นการแบ่งกลุ่มย่อย

สรุปประเด็นการแบ่งกลุ่มย่อย

กลุ่มที่ ๑ เรื่อง รูปแบบ โครงสร้าง และบุคลากร

ประเด็นสำคัญในการระดมความเห็น คือ การบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาคควรมีการจัดวางรูปแบบความสัมพันธ์ โครงสร้าง และบุคลากรอย่างไร เพื่อให้มีศักยภาพในการดำเนินงานพัฒนาจังหวัด สามารถแก้ไขปัญหาของพื้นที่ ตอบโจทย์ความต้องการของประชาชน รวมถึงโอกาสหรือศักยภาพของพื้นที่ได้ จากการระดมความคิดเห็นในกลุ่มย่อย สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. สภาพปัญหาในปัจจุบัน

๑.๑ การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการขับเคลื่อนองคาพยพในระดับ

จังหวัด

ในระดับจังหวัดมีส่วนราชการที่มีฐานะเป็นราชการส่วนกลาง ที่ไปตั้งสำนักงานอยู่ในพื้นที่จังหวัดเป็นจำนวนมาก ด้วยการที่ส่วนราชการเหล่านี้ไม่ได้มีฐานะเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จึงไม่อยู่ภายใต้การสั่งการและการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ขณะเดียวกันแม้ว่าส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค ในทางหนึ่งต้องปฏิบัติตามคำสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่อีกทางหนึ่งก็ยังคงรับคำสั่งของอธิบดีกรมต้นสังกัดที่มีอำนาจในการให้คุณให้โทษด้วยเช่นกัน ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้ จึงทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจขับเคลื่อนองคาพยพหรือบัญชาการส่วนราชการในพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและนำพาการพัฒนาจังหวัดให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้อย่างเต็มที่

๑.๒ การทำงานเชิงบูรณาการในพื้นที่

โครงสร้าง และหน้าที่อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินถูกกำหนดตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับความจำเป็นที่จะต้องปรับรูปแบบการบริหารงานภาครัฐให้เน้นการทำงานในระดับพื้นที่เพื่อตอบโจทย์ปัญหา ความต้องการ และศักยภาพในการพัฒนาจังหวัด ดังนั้น จึงได้มีการตรากฎหมายอีกหลายฉบับเพื่อให้การบริหารราชการในจังหวัดมีความคล่องตัว และบังเกิดผลสูงสุดต่อประโยชน์สุขของประชาชน อาทิ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ หากแต่พบว่า ในทางปฏิบัติจริงยังคงพบปัญหาเรื่องการขาดการบูรณาการความร่วมมือในระดับพื้นที่ ซึ่งอาจเกิดความไม่ชัดเจนในภารกิจและความรับผิดชอบร่วมกัน และการขาดกลไก/เครื่องมือในการบูรณาการ รวมทั้งระบบการติดตามประเมินผลความสำเร็จในการดำเนินงานของส่วนราชการที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการบูรณาการ เป็นต้น

๑.๓ การดำเนินภารกิจที่ซ้อนทับกัน

แม้ว่าภารกิจของส่วนราชการจะถูกแบ่งแยกเป็นกรม/กระทรวงตามอำนาจหน้าที่ และพันธกิจ เช่น หน่วยงานด้านการส่งเสริมการเกษตร ประมง อุตสาหกรรม แรงงาน สาธารณสุข วัฒนธรรม เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติมีการดำเนินโครงการจำนวนมากในพื้นที่จังหวัดที่มีลักษณะเดียวกัน หรือมีความคล้ายคลึงกัน เช่น โครงการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่

เป็นต้น หลายหน่วยงานล้วนจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการลักษณะนี้ ต่างกันเพียงหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบโครงการนั้น ๆ จึงเป็นการดำเนินภารกิจที่ซ้อนทับหรือซ้ำซ้อนกันในพื้นที่จังหวัด

๑.๔ บทบาทของส่วนกลางในพื้นที่

ราชการบริหารส่วนกลางมีบทบาทสำคัญในฐานะหน่วยงานระดับนโยบาย การวางแผนแนวทางการดำเนินงาน การทำงานวิจัยและพัฒนา วางมาตรฐานการให้บริการสาธารณะ ตลอดจนการกำกับดูแลส่วนราชการในสังกัด เช่น ส่วนราชการในระดับภูมิภาค ให้ดำเนินภารกิจไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกับนโยบายในแต่ละระดับ อย่างไรก็ตาม พบว่าส่วนกลางของราชการบริหารส่วนกลางที่ไปตั้งในจังหวัดบางส่วนทำงานในลักษณะเดียวกับหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค เน้นโครงการและกิจกรรมที่เป็นการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่มากกว่าการทำหน้าที่ด้านการวิจัยและพัฒนา พัฒนามาตรฐานการให้บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นบทบาทที่สำคัญของราชการบริหารส่วนกลาง

๑.๕ กรอบอัตรากำลัง

แม้ว่าส่วนราชการจะมีกรอบอัตรากำลังที่ถูกกำหนดไว้แล้ว เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามพันธกิจและหน้าที่อำนาจของหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในทางปฏิบัติกรอบอัตรากำลังเป็นเพียงตำแหน่งว่าง รอการบรรจุ/โอนย้าย ส่วนราชการในจังหวัดจำนวนมากไม่มีบุคลากรปฏิบัติงานครบตามกรอบอัตรากำลังของหน่วยงานตามที่ควรจะเป็น จึงทำให้บุคลากรที่มีอยู่ต้องแบกรับภาระงาน

๑.๖ ขีดความสามารถของบุคลากร

บุคลากรที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการในภูมิภาคบางส่วนขาดความรู้ความเชี่ยวชาญหรือขาดความรู้ ทักษะที่จำเป็นที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทำให้ส่วนราชการขาดแคลนบุคลากรที่จะดำเนินภารกิจหรือแก้ไขปัญหาบางประการที่จำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งบุคลากรเหล่านี้มักจะปฏิบัติงานและกระจุกตัวอยู่ที่กรมส่วนกลางมากกว่าส่วนราชการในภูมิภาค

๒. ข้อเสนอแนะ

๒.๑ การเพิ่มอำนาจและหน้าที่ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการบุคลากรในจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๗ ระบุถึงหน้าที่อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีมอบหมาย รวมทั้งหน้าที่อำนาจในการกำกับดูแลข้าราชการที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการอื่น ๆ ในจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจกำกับดูแลบังคับบัญชาบุคลากรเหล่านั้นได้อย่างเต็มที่ จึงควรเพิ่มหน้าที่และอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดให้สามารถบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการในจังหวัดได้เอง เช่น การสรรหาบุคลากร การกำหนดกรอบอัตรากำลัง การให้คุณให้โทษ เป็นต้น

๒.๒ การให้ความสำคัญกับบุคลากรที่ปฏิบัติงานในภูมิภาค

ด้วยการที่บุคลากรที่มีความสามารถโดดเด่น มีความรู้ความสามารถ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ มักจะกระจุกตัวอยู่ในกรมส่วนกลางที่เป็นต้นสังกัด แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัด ที่จำเป็นต้องอาศัยเทคนิคพิเศษ ความเชี่ยวชาญเฉพาะ องค์ความรู้ ส่วนราชการในจังหวัดไม่มีบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหล่านี้ หรือมีจำนวนน้อย ฉะนั้น กรมส่วนกลางควรพิจารณาจัดสรรบุคลากรที่มีความสามารถไปปฏิบัติงาน

ในส่วนราชการในจังหวัด รวมทั้งการพัฒนาทักษะความสามารถของบุคลากรอย่างต่อเนื่องอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งทักษะทางดิจิทัล

๒.๓ การสรรหาบุคลากรเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาเฉพาะของจังหวัด

ข้อจำกัดด้านความเชี่ยวชาญของบุคลากรที่ปฏิบัติงานในจังหวัดอาจจะไม่สามารถพัฒนาทักษะความสามารถได้ภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว ฉะนั้น ควรมีช่องทางหรือเปิดโอกาสให้ส่วนราชการสามารถสรรหาบุคคลภายนอกภาครัฐหรือหน่วยงานอื่น ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาและแก้ไขปัญหาเฉพาะของจังหวัดหนึ่ง ๆ เช่น จังหวัดที่มีศักยภาพและความโดดเด่นด้านการท่องเที่ยว ควรมีคนทำงานที่มีวิสัยทัศน์และการคิดนอกกรอบมาช่วยดำเนินงานด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น

๒.๔ การมอบหมายภารกิจจากส่วนกลางที่มีความชัดเจนทั้งหน่วยงานรับผิดชอบและขั้นตอนการดำเนินงาน

การมอบหมายภารกิจให้ส่วนราชการในภูมิภาคนำไปปฏิบัติในพื้นที่ส่วนกลาง ควรระบุให้ชัดเจนว่า เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานใด รวมทั้งการชี้แจงกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงานให้ชัดเจน เพื่อให้ส่วนราชการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และเป็นไปในทิศทางเดียวกันทุกจังหวัดหรือทุกหน่วยงาน

๒.๕ การตรวจสอบและทำงานอย่างใกล้ชิดกับส่วนราชการในภูมิภาค

หน่วยงานกลางของภาครัฐการที่มีหน้าที่ในการวางกรอบทิศทางและแนวทางการดำเนินงานของส่วนราชการ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ควรตรวจสอบและทำงานอย่างใกล้ชิดกับส่วนราชการในภูมิภาคด้วย ว่าหน่วยงานเหล่านี้ได้นำนโยบายและแนวทางของหน่วยงานกลาง รวมทั้งกฎระเบียบต่าง ๆ ของภาครัฐการไปถือปฏิบัติอย่างจริงจังมากน้อยเพียงใด

๒.๖ การทำงานสนับสนุนซึ่งกันและกัน

ส่วนราชการในพื้นที่จังหวัดมีอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งส่วนราชการส่วนกลางที่ไปประจำอยู่ในจังหวัด ส่วนราชการประจำจังหวัดทั้ง ๓๓ หน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนส่วนราชการฝ่ายอื่น ๆ ทั้งศาล อัยการ ทหาร ตำรวจ หน่วยงานเหล่านี้ควรร่วมมือกันเป็นภาคีเครือข่ายการทำงานเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่

๒.๗ การศึกษาและเตรียมพร้อมรับมือความเปลี่ยนแปลงในอนาคต

บริบททางสังคมและเศรษฐกิจมีลักษณะเป็นพลวัตที่เลื่อนไหลเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินในการแก้ไขประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น ฉะนั้น จึงควรมีการศึกษาและเตรียมพร้อมรับมือความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อให้กลไกของภาครัฐในภูมิภาคยังคงเป็นฟันเฟืองที่ผลักดันสังคมและตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ได้

๒.๘ การนำกรอบงบประมาณเป็นตัวกำหนดเพื่อให้เกิดความร่วมมือ/บูรณาการในพื้นที่

การดำเนินงานเพื่อให้เกิดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ ควรนำกรอบงบประมาณมาเป็นตัวกำหนด เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้งบประมาณ โดยควรเริ่มตั้งแต่ในขั้นของการพิจารณางบประมาณโดยสำนักงบประมาณ และรัฐสภา เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ เชื่อมโยง และภารกิจร่วมกันในระดับจังหวัด และเพื่อให้งบประมาณที่ส่วนราชการได้รับมีสัดส่วนที่สอดคล้องกับความรับผิดชอบร่วมที่ได้ถูกออกแบบไว้ การกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณดังกล่าว จะทำให้

สามารถขับเคลื่อนกิจกรรม/โครงการขนาดใหญ่ที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ ได้ และสามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดร่วมกัน

กลุ่มที่ ๒ เรื่อง หน้าที่และอำนาจ กฎหมายที่รองรับกับบริบทของสังคม (Regulatory Sandbox)

จากการสัมมนาระดมความคิดเห็นในกลุ่มย่อยที่ ๒ เรื่อง หน้าที่และอำนาจ กฎหมายที่รองรับกับบริบทของสังคม ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้ร่วมกันนำเสนอความคิดเห็น โดยสามารถสรุปสาระสำคัญประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะ ได้ดังนี้

๑. สภาพปัญหาในปัจจุบัน

๑.๑ ขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาค

จากการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เชื่อมโยงกับงบประมาณ อำนาจการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแล และอำนาจในการอนุญาต การอนุมัติ รวมถึงการพิจารณาความดีความชอบและให้คุณให้โทษ ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาคขาดเอกภาพ และมีผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพประสิทธิผลต่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีความจำเป็นต้องจัดการแก้ไขปัญหาสำคัญเร่งด่วนในพื้นที่ เนื่องจากหน้าที่อำนาจตามกฎหมายเป็นของหน่วยงานของรัฐอื่นซึ่งมิใช่หน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค ยิ่งกว่านั้น การขาดสภาพคล่องยังมีผลต่อการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ขาดความยืดหยุ่น และไม่สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ กลไกการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตเป็นไปโดยล่าช้า ไม่ทันการณ์แก่กรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน

๑.๒ ปัญหาของการใช้กฎหมายที่มีจำนวนมาก และมีความซ้ำซ้อนกัน ทำให้เกิดปัญหาของการตีความ

การบังคับใช้กฎหมายที่มีจำนวนมาก ในระบบกฎหมายที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด พระราชบัญญัติเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยโครงสร้างและอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยภาพรวม และมีพระราชกฤษฎีกา รวมถึงกฎกระทรวงอีกจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาการตีความเกี่ยวกับกรอบอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการบูรณาการความร่วมมือที่หลายกรณีขาดเจ้าภาพหลัก สุดท้ายหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนและชุมชนคือหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด)

๑.๓ ปัญหาในเชิงโครงสร้างหน้าที่อำนาจมีการทับซ้อนระหว่างส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจตามหลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ โดยที่หน่วยงานของรัฐแต่ละระดับมีกรอบบทบาทหน้าที่อำนาจแตกต่างกัน เชื่อมโยงกันด้วยอำนาจ ๒ รูปแบบคือ อำนาจบังคับบัญชา หรืออำนาจกำกับดูแล และมีศูนย์กลางคือราชการบริหารส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม ขอบเขตอำนาจหน้าที่ไม่ได้ตัดขาดจากกันโดยเด็ดขาด มีความทับซ้อนกันในเชิงพื้นที่ ดังเช่นมีข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนกลางไปประจำการในเขตพื้นที่บริหารราชการส่วนภูมิภาค เขตพื้นที่บริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ซ้อนกับเขตพื้นที่บริหารราชการส่วนท้องถิ่น และเขตพื้นที่บริหารราชการส่วนท้องถิ่นต่างรูปแบบที่ทับซ้อนกันเอง แม้ในการปฏิบัติ

ราชการต้องยึดกรอบภารกิจตามกฎหมาย แต่ในการบังคับใช้และตีความยังมีปัญหาทั้งในแง่ความทับซ้อนในเชิงหน้าที่อำนาจดำเนินการและช่องว่าง หรือขาดหน่วยงานรับผิดชอบหลัก

สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาคซึ่งอยู่ส่วนกลางของโครงสร้างอำนาจนั้น มีหน่วยงานในระดับพื้นที่ในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคประจำการในพื้นที่ แต่การให้บริการสาธารณะและการป้องกันแก้ไขปัญหาในพื้นที่ รวมทั้งการอนุญาตหรืออนุมัติจำนวนมากยังอยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งแม้มีข้าราชการสังกัดราชการบริหารส่วนกลางนี้ไปประจำการในเขตพื้นที่ส่วนภูมิภาค แต่ไม่มีอำนาจตัดสินใจ ในขณะที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งมีกรอบอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะภายใต้หลักความเป็นอิสระ ซึ่งมีเขตพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีหน้าที่อำนาจจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งยังมีอำนาจกำกับดูแลท้องถิ่นด้วย

บทบาทความรับผิดชอบในการป้องกันแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ยังคงเป็นของหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด) ในขณะที่ยังขาดอำนาจในการตัดสินใจ ขาดทรัพยากรบุคคล และขาดงบประมาณ ในทางปฏิบัติใช้การประสานความร่วมมือเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินในพื้นที่ให้บรรลุผลสำเร็จเป็นรูปธรรม ควรมีการพิจารณาบทบาทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่อำนาจ “การบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาค”

๒. ข้อเสนอแนะ

๒.๑ การพิจารณาบทบาทกฎหมายทั้งระบบเพื่อจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับกรอบบทบาทหน้าที่อำนาจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ต้องรับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาค เพื่อให้เกิดการบูรณาการการทำงาน รวมทั้งมีการจัดสรรทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินการ (ทั้งงบประมาณและทรัพยากรบุคคล) ให้เหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจ

๒.๒ บังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ และจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์การบังคับใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกที่กำหนดให้มีเพื่อประสิทธิภาพประสิทธิผลในการบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาคมีเอกภาพและสามารถจัดการปัญหา และให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ได้

๒.๓ การพิจารณายกระดับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ ให้เป็นพระราชบัญญัติเพื่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์เพื่อลดปัญหาข้อจำกัดการบังคับใช้เนื่องจากเป็นกฎหมายลำดับศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท

๒.๔ การพิจารณาศึกษาและทบทวนเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจรัฐและการบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาคทั้งระบบ โดยการจัดสรรอำนาจภายในรัฐให้เหมาะสม โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่รัฐบาลส่วนกลางมีบทบาทกำหนดนโยบายเพื่อให้หน่วยงานของรัฐระดับภูมิภาครับไปดำเนินการ และมีการกระจายอำนาจไปยังราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมีกฎหมายกำหนดกรอบหน้าที่อำนาจหรือกรอบภารกิจอย่างชัดเจน มีบุคลากรและงบประมาณที่เพียงพอ และมีอำนาจในการบริหารจัดการ ทั้งนี้ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นควรพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ อาจดำเนินการในลักษณะนำร่อง และมีการพัฒนาความพร้อมของท้องถิ่นควบคู่กันไป

กลุ่มที่ ๓ เรื่อง งบประมาณ

สำหรับเวทีรับฟังความคิดเห็นกลุ่มที่ ๓ ประเด็น **การบริหารจัดการงบประมาณ** ซึ่งจากความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมการสัมมนาในช่วงบ่ายของการสัมมนาทิศทางและรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาค (การมอบอำนาจและการกระจายอำนาจ) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. สภาพปัญหาในปัจจุบัน

หลังจากที่ผู้เข้าร่วมเวทีรับฟังความคิดเห็นได้นำเสนอหลักการ ความคิดเห็นและข้อเสนอ ในมิติของการบริหารงบประมาณของส่วนราชการในการบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาค พบว่ามี**ปัจจัยภายใน**ที่มีส่วนสำคัญกับงบประมาณ คือ ๑.๑) งบประมาณไม่เพียงพอเนื่องจากอุปสรรคในการตั้งค่าขอ งบประมาณ ๑.๒) โครงสร้างกฎหมายไม่เอื้อต่อการบริหารงานของส่วนราชการ และ ๑.๓) แผนงาน และโครงการไม่ยืดหยุ่นและขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัดส่งผลทำให้เกิดปัญหา เรื่องของการเบิกจ่าย รวมทั้งติดขัดในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้างและระเบียบและวิธีปฏิบัติทางกฎหมาย ในการบริหารงานพัสดุ รวมทั้ง**ปัจจัยภายนอก**ที่มีส่วนทำให้การบริหารงานงบประมาณในส่วนราชการ เกิดอุปสรรค ได้แก่ ๑.๔) การเขียนโครงการ/กิจกรรมเพื่อเสนอขอของบประมาณจากส่วนกลาง ไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด/แผนยุทธศาสตร์ของประเทศส่งผลให้โครงการหรือกิจกรรมที่เสนอขอ ไม่ได้รับการอนุมัติงบประมาณ นอกจากนี้ ๑.๕) หน่วยงานราชการที่เสนอขอของบประมาณที่อยู่ในพื้นที่ (อำเภอ) ไม่สามารถของบประมาณด้วยตนเองได้เนื่องจากไม่มีอำนาจในการเสนอขอของบประมาณ ตามกฎหมาย ไม่เข้าใจขั้นตอน และความซ้ำซ้อนในการนำเสนอโครงการที่ไม่สะท้อนการแก้ไขปัญหา หรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยมีรายละเอียดในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

๑.๑ งบประมาณมีจำกัด ส่งผลทำให้จำเป็นต้องลดแผนงานลงให้เหมาะสมกับจำนวน งบประมาณที่ได้มาส่งผลให้งานบางอย่างหรือโครงการที่จะไปช่วยเหลือประชาชนต้องถูกระงับ

๑.๒ ส่วนราชการในระดับ “อำเภอ” ไม่สามารถเสนอของบประมาณเองได้ ทั้งนี้ อำเภอ เป็นหน่วยราชการที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ดังนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน รัฐจึงควรให้อำเภอสามารถเสนอของบประมาณจากส่วนกลางได้เอง

๑.๓ การเปลี่ยนแปลงแผนการดำเนินงานของโครงการ/กิจกรรมไม่ยืดหยุ่น เนื่องจาก ติดขัดกับโครงสร้างทางกฎหมายและส่งผลกระทบต่อกรเบิกจ่ายงบประมาณของราชการส่วนภูมิภาค

๑.๔ งบประมาณในการดำเนินงานแบบ CEO ที่ตั้งไว้เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ให้กับประชาชนมีไม่เพียงพอ

๑.๕ ปัญหาเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย เช่น ทรัพย์สินในส่วนราชการที่ถูกโอนให้ท้องถิ่น ดำเนินการไปแล้ว เมื่อทรัพย์สินนั้นชำรุดหรือจำเป็นต้องได้รับการซ่อมแซมเพื่อให้บริการกับประชาชน อย่างมีประสิทธิภาพหน่วยงานเดิมหรือจังหวัดไม่สามารถตั้งงบประมาณไปดูแลรักษาหรือดำเนินการ ต่อได้ เช่น ฝายกั้นน้ำ ถนนในหมู่บ้าน เป็นต้น

๑.๖ ระยะเวลาการจัดตั้งค่าขอตามปฏิทินงบประมาณไม่สอดคล้องกับการใช้ งบประมาณจริง บริบทหรือสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เนื่องจากค่าของบประมาณต้องจัดทำ ล่วงหน้า ๒ ปีจึงทำให้ไม่ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว รวมถึงไม่สอดคล้อง กับแผนงานและนโยบายการดำเนินงานของจังหวัด งบประมาณกลุ่มจังหวัด รวมทั้งความซ้ำซ้อน ในแต่ละโครงการด้วย

๑.๗ การดำเนินงานตามระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างของงานบางประเภทที่ไม่สะท้อน การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากติดขัดในระเบียบและวิธีปฏิบัติ

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในประเด็นการบริหารงบประมาณข้างต้น ผู้เข้าร่วมเวทีรับฟังความคิดเห็นในกลุ่มมีความเห็นสอดคล้องกันว่าข้อพึงระวังที่สำคัญ คือ หลักเกณฑ์การเบิกจ่ายงบประมาณ ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างหรืองานด้านพัสดุ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณนั้นมีขั้นตอนที่ระบุไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น ส่วนราชการจึงควรศึกษา ทำความเข้าใจกับระเบียบ วิธีปฏิบัติ ข้อกำหนด รวมถึงการปรึกษาหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณให้ถูกต้องเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้องและตอบสนองกับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. ข้อเสนอแนะ

ในส่วนของข้อเสนอแนะจากกลุ่มที่ ๓ ได้นำไปสู่การเสนอแนวทางแก้ไขหรือทางออกที่ควรจะเป็นในเรื่องของการบริหารจัดการงบประมาณใน ๗ ประเด็น ดังต่อไปนี้

๒.๑ ควรเพิ่มงบประมาณให้หน่วยงานราชการในภูมิภาคหรือท้องถิ่นเพื่อดำเนินโครงการให้ตอบสนองกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งควรตั้งงบประมาณสำรองในกรณีเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้น

๒.๒ ภาครัฐ/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาปรับ หรือแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับการบริหารงบประมาณ อาทิ ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง แนวปฏิบัติหรือเกณฑ์การบริหารพัสดุ เป็นต้น

๒.๓ หน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาคควรมีการบูรณาการกิจกรรม/โครงการระหว่างกันเพื่อการบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๔ แผนการดำเนินงานของหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานควรปรับให้มีความยืดหยุ่น เช่น การโอนหรือการปรับเปลี่ยนผู้ดำเนินการก็ควรพิจารณาให้สอดคล้องกับภารกิจหรือหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒.๕ อำเภอบางส่วนราชการที่มีความสำคัญและอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่จึงควรเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นหน่วยที่สามารถเสนอของบประมาณได้ ทั้งนี้เพื่ออุดช่องว่างในมิติที่ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ รวมทั้งเมื่อประชาชนเกิดความเดือดร้อนหรือมีสถานการณ์ฉุกเฉิน อำเภอก็สามารถดูแลประชาชนในพื้นที่ได้อย่างทันท่วงที

๒.๖ การจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ควรพิจารณาจากระดับความรุนแรงของปัญหาในพื้นที่และตอบสนองกับภารกิจของราชการส่วนกลางด้วย ทั้งนี้เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างทันท่วงทีควรผ่านการพิจารณาจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีหน่วยอำเภอเป็นผู้ดำเนินการ ก็จะทำให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีการตรวจสอบและการประเมินการใช้งบประมาณอย่างรัดกุม

๒.๗ การจัดทำของบประมาณของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค ควรกำหนดภารกิจหรือวัตถุประสงค์โครงการที่ยึดโยงกับประชาชนหรือมีหลักฐานประกอบคำเสนอของบประมาณที่ชัดเจน เช่น ผลการศึกษา การทำประชาพิจารณ์หรือการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน แนบไปด้วยก็จะทำให้กระบวนการอนุมัติงบประมาณนั้นเป็นการสะท้อนเหตุผล ความจำเป็นและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งก็จะส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณ มีธรรมาภิบาลและความชัดเจนในการเสนอของบประมาณ นอกจากนี้ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณควรกำหนดสัดส่วนของงบประมาณให้มีความเหมาะสม อาทิ งบประมาณที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ที่ตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ หรือการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่

กลุ่มที่ ๔ เรื่อง ความต้องการของประชาชน

สำหรับประเด็นการรับฟังความคิดเห็นในห้องประชุมกลุ่มที่ ๔ เรื่อง **ความต้องการของประชาชน** มีจุดประสงค์เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นถึงปัญหาอุปสรรค และเสนอแนวทางเพื่อที่จะพัฒนาการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงการบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา การสาธารณสุข และเศรษฐกิจได้อย่างมีคุณภาพ โดยได้แบ่งหัวข้อในการรับฟังความคิดเห็นออกเป็น ๒ ประเด็นหลัก ดังนี้

๑. ปัญหาและอุปสรรค

ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้สะท้อนปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างเต็มที่ โดยแบ่งออกเป็น ๓ ด้านหลัก ๆ คือ

๑.๑ ปัญหาการเข้าถึงการเข้าถึงการบริการต่าง ๆ ของประชาชน หรือการอำนวยความสะดวกของหน่วยงานรัฐที่เอื้อต่อประชาชน พบว่ายังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ห่างไกลและพื้นที่ในเขตเมือง เช่น การเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาที่ยังขาดบุคลากร โรงเรียนในพื้นที่ห่างไกลไม่มีคุณภาพเทียบเท่ากับในเมือง การรักษาพยาบาลขาดบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะทางขาดเครื่องมือที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ โครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เท่าเทียมบางพื้นที่ชนบทยังไม่มีไฟฟ้าใช้ น้ำประปาไม่มีคุณภาพ ซึ่งเรื่องเหล่านี้ถือเป็นปัจจัยเรื่องพื้นฐานที่สำคัญในการดำรงชีวิตของประชาชน ยิ่งกว่านั้นการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ นั้นไม่ได้จำกัดเฉพาะเรื่องพื้นฐานเท่านั้น แต่ยังพบปัญหาว่าประชาชนไม่สามารถเข้าถึงการบริการในเรื่องกระบวนการยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะประชาชนจำนวนมากยังขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการยุติธรรม อีกทั้งไม่มีบุคลากรในพื้นที่ที่ให้ความรู้ สร้างความเข้าใจหรือสะท้อนให้ประชาชนรับรู้ถึงสิทธิที่พึงได้รับ อีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญในเรื่องของการเข้าถึงสิทธิ คือ การเข้าถึงเทคโนโลยีและอินเทอร์เน็ต เป็นที่ทราบกันว่าในปัจจุบันหน่วยงานรัฐพยายามปรับปรุงการให้บริการจากหน่วยงานรัฐโดยทำผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ตเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้ประชาชนกลุ่มหนึ่งประสบปัญหาในการเข้าถึงบริการของรัฐที่ต้องใช้อินเทอร์เน็ต เนื่องจากไม่สามารถกรอกข้อมูลเพื่อขอรับบริการได้ทันเวลาที่ในการเข้าถึงบริการของรัฐ และยังมีประชาชนที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการใช้เทคโนโลยีอย่างถูกต้องและปลอดภัย

๑.๒ ปัญหาการถ่ายโอนภารกิจหรือการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น พบว่าการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นยังประสบปัญหา และมีผลต่อการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยผู้เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นได้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจน ดังนี้ ๑) ปัญหาด้านกฎหมาย พบว่ากฎหมายยังมีความล้าหลังไม่สอดคล้องกับบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และกฎหมายบางฉบับไม่ได้กำหนดชัดเจนถึงอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินงานภายในพื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการอนุญาตตามภารกิจของกระทรวงอื่น เช่น การใช้พื้นที่ป่า หรือการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ อำนาจอนุญาตหรืออนุมัติเกี่ยวกับการจัดตั้งโรงงานในพื้นที่ ซึ่งเป็นอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลางที่อยู่นอกเขตพื้นที่ จึงทำให้เกิดความล่าช้าและไม่สอดคล้องกับบริบทและสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่ หรือการบริหารราชการเกี่ยวกับการศึกษารวมไปถึงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณที่ไม่ทั่วถึงและครอบคลุมในการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทันที่ทันที่ ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อให้บริการแก่ประชาชนทั้งในเชิงของระยะเวลาและงบประมาณ ๒) ข้อจำกัดจากการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ ไม่มีการบูรณาการที่เป็นรูปธรรม การบริหารราชการระดับท้องถิ่นแต่ละพื้นที่มีบริบทที่ต่างกัน โครงสร้างการกระจายอำนาจมีปัญหาการกระจายภารกิจแต่ไม่กระจายงบประมาณ หรือขาดความพร้อมด้านบุคลากร

และมีความเหลื่อมล้ำในเรื่องภาษี (อพท.มีความสามารถในการจัดเก็บภาษีต่างกัน และได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนแตกต่างกัน) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่แตกต่างกัน ๓) บทบาทหน้าที่ที่หน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประเด็นปัญหาในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของหน่วยงานของรัฐส่วนกลางและท้องถิ่น มีปัญหาอุปสรรคจากการทำงานที่ซ้ำซ้อน ขาดเอกภาพในการทำงาน ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับกรอบหน้าที่อำนาจของหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการตัดสินใจ และบริหารจัดการเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาได้

๑.๓ ปัญหาการตอบโจทยความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่และเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย สิ่งสำคัญลำดับแรกในการตอบโจทยความต้องการของประชาชน คือ การที่ผู้นำในแต่ละพื้นที่ต้องเข้าใจในความต้องการของประชาชนในแต่ละกลุ่มในแต่ละพื้นที่ เพราะความต้องการของประชาชนมีความหลากหลาย ในแต่ละพื้นที่ประกอบด้วยประชาชนหลากหลายกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มประชาชนที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษ เช่น กลุ่มผู้สูงอายุ ผู้ป่วยติดเตียง ผู้พิการ ยังประสบปัญหาในการเข้าถึงการบริการของรัฐ เนื่องจากการขาดบุคลากรในการทำงานเชิงรุก ขาดงบประมาณในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละกลุ่ม อีกทั้งปัจจัยที่สำคัญคือ ประชาชนแต่ละคนมีต้นทุนในชีวิตที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของระดับการศึกษา พื้นฐานทางการเงิน จึงทำให้ความต้องการมีความแตกต่างกัน

๒. ข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนมีประสิทธิภาพมากขึ้น และการบริการต่าง ๆ มีคุณภาพ ประชาชนเข้าถึงได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และได้รับบริการที่ดีมีคุณภาพนั้น ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้นำเสนอข้อเสนอแนะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๒.๑ การถ่ายโอนภารกิจไปยังภูมิภาค/ท้องถิ่น รัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลางที่มีหน้าที่หลักจำเป็นต้องมีการพิจารณาแผนการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนการถ่ายโอนให้มีประสิทธิภาพ ที่สำคัญการถ่ายโอนนั้นไม่ใช่ถ่ายโอนเฉพาะภารกิจเท่านั้น แต่จำเป็นต้องมีการถ่ายโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร ที่สำคัญจะต้องมีการตรวจสอบการปฏิบัติงานได้

๒.๒ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภูมิภาคและท้องถิ่น จะต้องมีการทำงานบูรณาการร่วมกัน โดยมีการจัดลำดับความสำคัญในการแก้ไขปัญหา การจัดลำดับความสำคัญของงาน หน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบซึ่งจำเป็นต้องแบ่งลักษณะงานให้เหมาะสมกับภารกิจของแต่ละหน่วยงาน การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอและเหมาะสมกับภารกิจ เพื่อสามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ถูกต้อง เหมาะสมและมีคุณภาพ อีกทั้งจำเป็นต้องลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดในแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องมีการทำงานร่วมกับประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้ทราบความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

๒.๓ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัย ซ้ำซ้อน เพื่อให้เข้ากับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เท่าเทียมกัน

๒.๔ การจัดทำฐานข้อมูล (Big data) ที่มีความเชื่อมโยงกัน เพื่อให้เกิดเป็นช่องทางเดียวที่ประชาชนสามารถใช้ในการติดต่อและเข้าถึงบริการของรัฐผ่านแอปพลิเคชันเดียว

๒.๕ การกระจายรายได้สู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น ผ่านการจ้างงานคนในพื้นที่

๒.๖ การให้อำนาจแก่ภูมิภาคในการจัดการปัญหาในพื้นที่ จากเดิมที่อำนาจส่วนใหญ่จะยึดโยงจากส่วนกลาง ทำให้การแก้ปัญหาหรือการตอบสนองความต้องการของประชาชนล่าช้า ดังนั้นจำเป็นต้องมีการให้อำนาจแก่ภูมิภาค

ส่วนที่ ๓
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

๑. สรุปสภาพปัญหาของการบริหารราชการในภูมิภาค

๑.๑ สภาพปัญหาด้านรูปแบบ โครงสร้าง และบุคลากร

๑.๑.๑ ในท้องที่จังหวัดมีส่วนราชการที่มีฐานะเป็นราชการส่วนกลาง ไปตั้งสำนักงานอยู่ในท้องที่จังหวัดเป็นจำนวนมาก ส่วนราชการเหล่านี้ไม่ได้มีฐานะเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จึงไม่อยู่ภายใต้การสั่งการและการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจขับเคลื่อนองคาพยพหรือบัญชาการส่วนราชการในพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและนำพาการพัฒนาจังหวัดให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้อย่างเต็มที่

๑.๑.๒ แม้ว่าได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาเพื่อแก้ไขปัญหาการปฏิบัติราชการในท้องที่ แต่ในทางปฏิบัติยังพบปัญหาเรื่องการขาดการบูรณาการความร่วมมือในระดับท้องที่ ซึ่งอาจเกิดความไม่ชัดเจนในภารกิจและความรับผิดชอบร่วมกัน และการขาดกลไก/เครื่องมือในการบูรณาการ รวมทั้งระบบการติดตามประเมินผลความสำเร็จในการดำเนินงานของส่วนราชการที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการบูรณาการ

๑.๑.๓ หน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางที่ไปตั้งในจังหวัดบางส่วนทำงานในลักษณะเดียวกับหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค เน้นโครงการและกิจกรรมที่เป็นการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่มากกว่าการทำงานที่ด้านการศึกษาและพัฒนา ซึ่งก่อให้เกิดความทับซ้อนในการดำเนินการ

๑.๑.๔ ส่วนราชการในจังหวัดจำนวนมากไม่มีบุคลากรปฏิบัติงานครบตามกรอบอัตรากำลังของหน่วยงานตามที่ควรจะเป็น จึงทำให้ขาดแคลนบุคลากร ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการกิจของหน่วยงาน อีกทั้งบุคลากรที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการในภูมิภาคบางส่วนขาดความรู้ความเชี่ยวชาญ หรือขาดความรู้ ทักษะที่จำเป็นที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทำให้ส่วนราชการขาดแคลนบุคลากรที่จะดำเนินการกิจหรือแก้ไขปัญหาบางประการที่จำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งบุคลากรเหล่านี้มักจะปฏิบัติงานและกระจุกตัวอยู่ที่กรมส่วนกลางมากกว่าส่วนราชการในภูมิภาค

๑.๒ สภาพปัญหาด้านหน้าที่และอำนาจ กฎหมายที่รองรับกับบริบทของสังคม (Regulatory Sandbox)

๑.๒.๑ การกำกับดูแล และอำนาจในการอนุญาต การอนุมัติ รวมถึงการพิจารณาความดีความชอบและให้คุณให้โทษ เป็นหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งมีให้หน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาคทำให้การบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาคขาดเอกภาพ

๑.๒.๒ การบังคับใช้กฎหมายที่มีจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาการตีความเกี่ยวกับกรอบอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการบูรณาการความร่วมมือที่หลายกรณีขาดเจ้าภาพหลัก สุดท้ายหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและชุมชนคือหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด)

๑.๓ สภาพปัญหาด้านงบประมาณ

๑.๓.๑ งบประมาณมีจำกัด ส่งผลทำให้จำเป็นต้องลดแผนงานลงให้เหมาะสมกับจำนวนงบประมาณที่ได้มาส่งผลให้งานบางอย่างหรือโครงการที่จะไปช่วยเหลือประชาชนต้องถูกระงับ

๑.๓.๒ ส่วนราชการในระดับ “อำเภอ” ไม่สามารถเสนอของบประมาณเองได้ที่อำเภอเป็นหน่วยราชการที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

๑.๓.๓ กรณีทรัพย์สินในส่วนราชการที่ถูกโอนให้ท้องถิ่นดำเนินการไปแล้วเมื่อทรัพย์สินนั้นชำรุดหรือจำเป็นต้องได้รับการซ่อมแซม หน่วยงานเดิมหรือจังหวัดไม่สามารถตั้งงบประมาณไปดูแลรักษาหรือดำเนินการต่อได้ เช่น ฝายกั้นน้ำ ถนนในหมู่บ้าน เป็นต้น

๑.๓.๔ ระยะเวลาการจัดตั้งคำขอตามปฏิทินงบประมาณไม่สอดคล้องกับการใช้งบประมาณจริง บริบทหรือสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เนื่องจากคำของบประมาณต้องจัดทำล่วงหน้า ๒ ปี จึงทำให้ไม่ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว รวมถึงไม่สอดคล้องกับแผนงานและนโยบายการดำเนินงานของจังหวัด งบประมาณกลุ่มจังหวัด รวมทั้งความซ้ำซ้อนในแต่ละโครงการด้วย

๑.๔ สภาพปัญหาด้านความต้องการของประชาชน

๑.๔.๑ การอำนวยความสะดวกของหน่วยงานรัฐที่เอื้อต่อประชาชน ยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ห่างไกลและพื้นที่ในเขตเมือง และมีโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เท่าเทียม

๑.๔.๒ ประชาชนยังไม่สามารถเข้าถึงการบริการในเรื่องกระบวนการยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะประชาชนจำนวนมากยังขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ อีกทั้งไม่มีบุคลากรในพื้นที่ที่ให้ความรู้ สร้างความเข้าใจหรือสะท้อนให้ประชาชนรับรู้ถึงสิทธิที่พึงได้รับ และมีปัญหาในการเข้าถึงเทคโนโลยีและอินเทอร์เน็ต

๑.๔.๓ ประชาชนแต่ละคนมีต้นทุนในชีวิตที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการศึกษา พื้นฐานทางการเงิน จึงทำให้ความต้องการมีความแตกต่างกัน ผู้นำในแต่ละพื้นที่ต้องเข้าใจในความต้องการของประชาชนในแต่ละกลุ่มในแต่ละพื้นที่ ซึ่งยังประสบปัญหาในการเข้าถึงการบริการของรัฐ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะการบริหารราชการในภูมิภาค

๑. ข้อเสนอแนะด้านรูปแบบ โครงสร้าง และบุคลากร

๑.๑ หน่วยงานส่วนกลางควรเพิ่มการมอบหน้าที่และอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดให้สามารถบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการในจังหวัดได้เอง เช่น การพิจารณาความดีความชอบ การให้คุณให้โทษข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทั้งหมด ตั้งแต่หัวหน้าหน่วยงานลงมา เป็นต้น

๑.๒ หน่วยงานส่วนกลางควรพิจารณาจัดสรรบุคลากรที่มีความสามารถไปปฏิบัติงานในส่วนราชการในจังหวัด รวมทั้งการพัฒนาทักษะความสามารถของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทักษะทางดิจิทัล นอกจากนี้ควรมีช่องทางหรือเปิดโอกาสให้ส่วนราชการสามารถสรรหาบุคคลภายนอกภาคราชการหรือหน่วยงานอื่น ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาและแก้ไขปัญหาเฉพาะของจังหวัดได้

๑.๓ หน่วยงานกลางของภาคราชการที่มีหน้าที่ในการวางกรอบทิศทางและแนวทางการดำเนินงานของส่วนราชการ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.)

ควรตรวจสอบและทำงานอย่างใกล้ชิดกับส่วนราชการในภูมิภาคด้วย ว่าหน่วยงานเหล่านี้ได้นำนโยบายและแนวทางของหน่วยงานกลาง รวมทั้งกฎระเบียบต่าง ๆ ของภาคราชการไปถือปฏิบัติอย่างจริงจังมากน้อยเพียงใด

๑.๔ หน่วยงานส่วนกลางควรมีการวิจัยเพื่อศึกษาและเตรียมพร้อมรับมือความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อให้กลไกของภาครัฐในภูมิภาคยังคงเป็นฟันเฟืองที่ผลักดันสังคมและตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ได้

๑.๕ ควรนำความต้องการหรือปัญหาของประชาชนมาเป็นตัวกำหนดการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในท้องที่ โดยสำนักงบประมาณ และรัฐสภา สนับสนุนงบประมาณ เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ เชื่อมโยง และภารกิจร่วมกันในระดับจังหวัด

๒. ข้อเสนอแนะด้านหน้าที่และอำนาจ กฎหมายที่รองรับกับบริบทของสังคม (Regulatory Sandbox)

๒.๑ หน่วยงานกลางควรมีการพิจารณาทบทวนบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่อำนาจ “การบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาค” โดยพิจารณาทบทวนกฎหมายทั้งระบบเพื่อจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

๒.๒ หน่วยงานกลางควรมีการประเมินผลสัมฤทธิ์การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ หรืออาจมีการยกระดับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ ให้เป็นพระราชบัญญัติเพื่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ ลดปัญหาข้อจำกัดการบังคับใช้

๓. ข้อเสนอแนะด้านงบประมาณ

๓.๑ ควรเพิ่มงบประมาณให้หน่วยงานราชการในภูมิภาคโดยเฉพาะงบจังหวัดและท้องถิ่น เพื่อดำเนินโครงการให้ตอบสนองกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งควรตั้งงบประมาณสำรองในกรณีเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินขึ้น

๓.๒ ภาครัฐ/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาปรับ หรือแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับการบริหารงบประมาณ อาทิ การจัดซื้อจัดจ้าง แนวปฏิบัติหรือเกณฑ์การบริหารพัสดุ เป็นต้น

๓.๓ การจัดทำคำของบประมาณของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค ควรดำเนินการกำหนดภารกิจหรือวัตถุประสงค์โครงการที่ยึดโยงกับประชาชน มีหลักฐานประกอบคำเสนอของบประมาณที่ชัดเจน เช่น ผลการศึกษา การทำประชาพิจารณ์ หรือการรับฟังความเห็นจากภาคประชาชนแบบด้วย ซึ่งเป็นการสะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่

๔. ข้อเสนอแนะด้านความต้องการของประชาชน

๔.๑ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภูมิภาคและท้องถิ่น จะต้องมีการทำงานบูรณาการร่วมกัน โดยมีการจัดลำดับความสำคัญในการแก้ไขปัญหาที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ถูกต้องเหมาะสมและมีคุณภาพ อีกทั้งจำเป็นต้องลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดในแต่ละท้องที่ โดยหน่วยงานทุกหน่วยงานต้องให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาจังหวัดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕

๔.๒ หน่วยงานกลางควรจัดทำฐานข้อมูล (Big Data) ที่มีความเชื่อมโยงกันในระดับพื้นที่ จังหวัดและระหว่างจังหวัดเพื่อให้ระบบฐานข้อมูลเป็นเอกภาพ สามารถใช้ร่วมกันได้ และเพื่อให้เป็นช่องทางที่ประชาชนสามารถใช้ในการติดต่อและเข้าถึงบริการของรัฐได้

๔.๓ หน่วยงานส่วนกลางควรเพิ่มกิจกรรมที่เกี่ยวกับการกระจายรายได้สู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยผ่านการจ้างงานคนในพื้นที่ เป็นต้น

QR Code การสัมมนา เรื่อง ทิศทางและรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาค
(การมอบอำนาจและการกระจายอำนาจ)

ในวันพฤหัสบดีที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เวลา ๐๘.๐๐ - ๑๖.๓๐ นาฬิกา
ณ โรงแรมอัสคิน แกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพฯ
จัดโดยคณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน วุฒิสภา
ร่วมกับ สถาบันพระปกเกล้า กระทรวงมหาดไทย และสำนักงาน ก.พ.ร.



พิธีเปิด จนถึงเวลา 12.00 น.



กลุ่มที่ 1 เรื่อง รูปแบบ โครงสร้าง และบุคคลากร



กลุ่มที่ 2 เรื่อง หน้าที่และอำนาจ
กฎหมายที่รองรับกับบริบทของสังคม



กลุ่มที่ 3 เรื่อง งบประมาณ



กลุ่มที่ 4 เรื่อง ความต้องการของประชาชน



สรุปการสัมมนาการแบ่งกลุ่มย่อย ทั้ง 4 กลุ่ม

ภาคผนวก

โครงการสัมมนา

โครงการจัดสัมมนา
ของคณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน วุฒิสภา
ร่วมกับ

สถาบันพระปกเกล้า กระทรวงมหาดไทย และสำนักงาน ก.พ.ร.

เรื่อง ทิศทางและรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาค

(การมอบอำนาจและการกระจายอำนาจ)

ในวันพฤหัสบดีที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เวลา ๐๘.๐๐ - ๑๖.๓๐ นาฬิกา

ณ โรงแรมอัสคิน แกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพฯ

๑. หลักการและเหตุผล

การจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ ซึ่งได้บัญญัติให้มีการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน ประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารราชการส่วนกลางนั้นจะมีหน่วยงานส่วนกลางซึ่งเป็นกลไกของรัฐบาลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นการบริหารราชการตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization) คือ มีรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่บริหารประเทศและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินผ่านการขับเคลื่อนโดยหน่วยงานซึ่งเป็นกลไกข้างต้น

สำหรับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๑ ได้กำหนดให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ โดยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการแบ่งมอบอำนาจ (Deconcentration) ที่ราชการบริหารส่วนกลางจะมอบอำนาจหน้าที่ในกิจการบางอย่างไปให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิกำหนดนำไปปฏิบัติ และมีอำนาจตัดสินใจในขอบเขตที่จำกัดบางอย่าง ตามที่ราชการบริหารส่วนกลางได้มอบอำนาจให้แก่หน่วยงานที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ราชการส่วนภูมิภาคจึงเป็นกลไกสำคัญทางการเมืองในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๖๘ ได้กำหนดให้การปกครองอำเภอนอกจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้กำหนดให้มีตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งเป็นการปกครองในระดับรองลงมาจากอำเภอด้วย จึงถือได้ว่าตำบลและหมู่บ้านเป็นการปกครองราชการส่วนภูมิภาคด้วย

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยหลายประการ ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปกครอง โดยในประเทศไทยที่มีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) นั้น การปกครองส่วนกลางจะเป็นศูนย์รวมแห่งการจัดการปกครองของรัฐทั้งหมด ซึ่งการจัดระบบการปกครองด้วยวิธีการแบ่งงานออกเป็นระดับหรือขั้นตอนต่าง ๆ นั้น เพื่อให้สามารถจัดการปกครองได้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ราชการส่วนภูมิกำหนดทำหน้าที่เป็นผู้สานต่อนโยบายของรัฐบาลไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ โดยตรง ซึ่งวิธีการแบ่งอำนาจนั้นเป็นการขยายงานของรัฐบาล หรือการแบ่ง

สาขาของรัฐบาลออกไปในระดับต่าง ๆ มีผลทำให้นโยบายของรัฐบาลได้ถูกนำไปปฏิบัติในพื้นที่ จึงกล่าวได้ว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นกลไกทางการเมืองในการแปลงนโยบายของรัฐสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จ เป็นกลไกการบริหารราชการและการจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน

อย่างไรก็ดี เมื่อบริบทสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป เกิดกระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นดังจะเห็นได้จากการมีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กอปรกับความต้องการของประชาชนบางกลุ่มเรียกร้องให้มีการยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคในขณะเดียวกัน ตลอดจนมีประชาชนได้เข้าชื่อเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในเรื่องดังกล่าวขึ้นด้วยเช่น แม้สุดท้ายให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าวจะไม่ผ่านขั้นรับหลักการของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา แต่ประเด็นดังกล่าวส่งผลกระทบให้ต้องมีการทบทวนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในด้านการปรับบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค รวมถึงรูปแบบการบริหารราชการในภูมิภาคให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนมากที่สุด และในฐานะที่ยังเป็นกลไกสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินตามที่กำหนดไว้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

ทั้งนี้ จากพิจาวาทบทวนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า การบริหารราชการระดับจังหวัดยังคงมีปัญหาคอขวดหลายประการ อาทิ หน้าที่และอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ยังไม่สามารถส่งผลให้เกิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการได้อย่างแท้จริง ทำให้การบริหารงานในท้องถิ่นขาดความเป็นเอกภาพ ทั้งในด้านการบริหารงบประมาณ แผนงาน/โครงการ และอัตรากำลัง ความทับซ้อนในการทำหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ไปตั้งในพื้นที่ของราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางในพื้นที่ของราชการส่วนภูมิภาคที่มีบุคลากร งบประมาณ และแผนงานของตนเองไปดำเนินการในท้องถิ่นลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่มีการบูรณาการเท่าที่ควร และไม่ได้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถบริหารงานจังหวัดและขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อนึ่ง เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ได้มีการประกาศใช้แผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับปรับปรุง) ซึ่งแบ่งออกเป็น ๕ กิจกรรมปฏิรูปที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ (Big Rock) โดยในกิจกรรมปฏิรูปที่ ๔ สร้างความเข้มแข็งในการบริหารราชการในระดับพื้นที่ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน นั้น ได้มีการบรรจุแผนงานจังหวัดที่มีผลสัมฤทธิ์สูง (High Performance Provinces: HPP) ไว้ภายใต้กิจกรรมดังกล่าว โดยแผนงานดังกล่าวจะช่วยแก้ไข ปัญหาและขับเคลื่อนระบบแผนงาน ระบบงบประมาณ และระบบบริหารงานบุคคล ให้เกิดความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๕ โดยตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ของการบริหารราชการแผ่นดินในพื้นที่ ช่วยให้การดำเนินงานในพื้นที่เกิดความยืดหยุ่นคล่องตัวมากขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถรับรู้ข้อมูลและปัญหาของหน่วยงานอื่นที่มาปฏิบัติงานในจังหวัด และมีการทำงานที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ เพื่อให้การบริหารงานเชิงพื้นที่ที่มีความเป็นเอกภาพและตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการขับเคลื่อนจังหวัดที่มีผลสัมฤทธิ์สูงของจังหวัดต่าง ๆ ยังคงไม่เกิดผลเป็นรูปธรรม และการบริหารราชการในเชิงพื้นที่ยังไม่สามารถบูรณาการได้อย่างแท้จริงทั้งในเชิงนโยบายและในทางปฏิบัติ

ดังนั้น คณะกรรมาธิการจึงเห็นควรจัดสัมมนา เรื่อง ทิศทางและรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาค (การมอบอำนาจและการกระจายอำนาจ) เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งระดมความคิดเห็นหารือร่วมกันระหว่างคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ อันได้แก่ หน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ภาควิชาการ ภาคการเมือง ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน ตลอดจนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาข้อมูล สภาพปัญหา และแนวทางการพัฒนาของการบริหารราชการในภูมิภาค รวมทั้งเพื่อให้ได้รูปแบบการบริหารราชการในภูมิภาคที่ตอบโจทย์ประชาชนและมีประสิทธิภาพ ในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ รูปแบบ โครงสร้าง บุคลากร หน้าที่และอำนาจ กฎหมายที่รองรับกับบริบทของสังคม (Regulatory Sandbox) งบประมาณ และความต้องการของประชาชน ตลอดจนเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารราชการในภูมิภาคเสนอไปยังรัฐบาลต่อไป

๒. วัตถุประสงค์

๒.๑ เพื่อศึกษาข้อมูล สภาพปัญหา และแนวทางการพัฒนาของการบริหารราชการในภูมิภาค

๒.๒ เพื่อให้ได้รูปแบบการบริหารราชการในภูมิภาคที่ตอบโจทย์ประชาชนและมีประสิทธิภาพ ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๒.๒.๑ รูปแบบ โครงสร้าง และบุคลากร

๒.๒.๒ หน้าที่และอำนาจ กฎหมายที่รองรับกับบริบทของสังคม (Regulatory Sandbox)

๒.๒.๓ งบประมาณ

๒.๒.๔ ความต้องการของประชาชน

๒.๓ เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารราชการในภูมิภาคเสนอไปยังรัฐบาลต่อไป

๓. ผู้เข้าร่วมสัมมนา

ผู้เข้าร่วมสัมมนาแบ่งเป็นเข้าร่วมในห้องสัมมนาและสัมมนาผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ดังนี้

๑. การสัมมนาในห้องประชุม

ลำดับ	กลุ่มเป้าหมาย	หน่วยงาน	จำนวน	เฉลี่ย	การเข้าร่วม
๑.	บุคคลในวงงานรัฐสภา	๑. คณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน วุฒิสภา (๑๙ คน) ๒. ผู้แทนคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา (๒๕ คณะ) ๓. ผู้แทนคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร (๓๕ คณะ) ๔. สมาชิกวุฒิสภา (๒๓๑ คน) ๕. คณะอนุกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน วุฒิสภา (๓๘ คน) (ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมาธิการ ๓๖ คน) ๖. บุคคลในวงงานคณะกรรมาธิการ (๕๑ คน)	ตามความ สนใจ	-	Onsite
๒.	หน่วยงานภาครัฐ	๑. สำนักงานรัฐมนตรี ๒. กระทรวง ๑๙ กระทรวง (ยกเว้นกระทรวงมหาดไทย) สำหรับกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ ๒.๑ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ๒.๒ กรมการปกครอง ๒.๓ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ๒.๔ กรมการพัฒนาชุมชน ๓. สำนักงาน ก.พ.ร. ๔. สำนักงาน ก.พ. ๕. สำนักงานประมาณ ๖. กรมบัญชีกลาง ๗. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ๘. จังหวัด ๗๖ จังหวัด	๑๓๓	๓ ๑๘ ๑๕ (๕) (๔) (๔) (๒) ๓ ๓ ๑ ๑ ๑ ๗๖	Onsite

ลำดับ	กลุ่มเป้าหมาย	หน่วยงาน	จำนวน	เฉลี่ย	การเข้าร่วม
		๙. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๑๐. องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) ๑๑. สมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทย ๑๒. สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ๑๓. สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ๑๔. สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย		(จังหวัด ละ ๑ คน) ๒ ๒ (กทม. ๑ คน และพัทยา ๑ คน) ๒ ๒ ๒ ๒	
๓.	นักวิชาการ	๑. นักวิชาการจากสถาบันการศึกษา - มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ - จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช - มหาวิทยาลัยรามคำแหง ๒. สถาบันพระปกเกล้า (นักวิชาการของสถาบันพระปกเกล้า นักศึกษา หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูงการเมืองการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง (ปปร.))	๔	๑ ๑ ๑ ๑	Onsite
			ตามความ สนใจ		
			ตามความ สนใจ		

ลำดับ	กลุ่มเป้าหมาย	หน่วยงาน	จำนวน	เฉลี่ย	การเข้าร่วม
		๓. นักวิชาการอิสระ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) นักศึกษาลัทธิสุตริวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการบริหาร จัดการด้านความมั่นคงขั้นสูง (มส.))			
๔.	ภาคการเมือง	พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้ พรรคพลังประชารัฐ พรรคภูมิใจไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคเพื่อไทย พรรคก้าวไกล พรรคเสรีรวมไทย พรรคประชาชาติ พรรคเพื่อชาติ พรรคพลังปวงชนไทย พรรคไทยศรีวิไลย์ พรรคเศรษฐกิจไทย พรรคชาติไทยพัฒนา พรรคเศรษฐกิจใหม่ พรรครวมพลัง พรรคพลังท้องถิ่นไทย พรรคชาติพัฒนา พรรครักษ์ผืนป่าประเทศไทย พรรคเพื่อชาติไทย พรรคครูไทยเพื่อประชาชน พรรคพลเมืองไทย พรรค ประชาธิปัตย์ใหม่ พรรคพลังธรรมใหม่	๒๒	พรรค การเมือง ละ ๑ คน	Onsite
๕.	ภาคประชาชน	๑. สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ๒. สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ๓. สภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	๓	๑ ๑ ๑	Onsite
๖.	สื่อมวลชน	๑. สมาคมผู้สื่อข่าวและสื่อมวลชนประเทศไทย ๒. สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย	๔	๒ ๒	Onsite
รวมจำนวนทั้งสิ้น			๒๐๐		Onsite

๒. การสัมมนาผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์

กลุ่มเป้าหมาย	หน่วยงาน	จำนวน	เฉลี่ย	การเข้าร่วม
หน่วยงานราชการในภูมิภาค	๑. ราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค ๒. ราชการส่วนภูมิภาค ๓. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล	-	แต่ละจังหวัด พิจารณา ตามความเหมาะสม (อย่างน้อย จังหวัดละ ๓๐ คน และอย่างน้อย อำเภอละ ๑๐ คน)	รูปแบบ การสัมมนาออนไลน์ ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ไปยังห้องประชุม ศาลากลางจังหวัด ๗๖ จังหวัด และ ที่ว่าการอำเภอ ๘๗๘ แห่ง (Online)

๔. วิธีดำเนินการ

ช่วงที่ ๑ การบรรยายพิเศษ โดย ศาสตราจารย์กิตติคุณ วิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี

ช่วงที่ ๒ การบรรยายจากผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนี้

๑) ปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้แทน

๒) เลขาธิการ ก.พ.ร. หรือผู้แทน

๓) เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า หรือผู้แทน

ช่วงที่ ๓ การเสวนาภาคส่วนต่าง ๆ ดังนี้

๑) ประธานชมรมกำนันผู้ใหญ่ บ้านแพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แห่งประเทศไทย หรือผู้แทน

๒) นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย หรือผู้แทน

๓) นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย หรือผู้แทน

ช่วงที่ ๔ การแบ่งกลุ่มย่อย ๔ กลุ่ม ดำเนินการโดยสถาบันพระปกเกล้า

กลุ่มที่ ๑ เรื่อง รูปแบบ โครงสร้าง และบุคลากร

กลุ่มที่ ๒ เรื่อง อำนาจและหน้าที่ กฎหมายที่รองรับกับบริบทของสังคม (Regulatory Sandbox)

กลุ่มที่ ๓ เรื่อง งบประมาณ

กลุ่มที่ ๔ เรื่อง ความต้องการของประชาชน

ช่วงที่ ๕ สรุปผล แลกเปลี่ยนความเห็น และข้อเสนอแนะ

๕. ระยะเวลาดำเนินการและสถานที่

ในวันพฤหัสบดีที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ตั้งแต่เวลา ๐๘.๐๐ – ๑๖.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องอัศวิน แกรนด์ A ชั้น ๔ โรงแรมอัศวิน แกรนด์ คอนเวนชั่น ถนนวิภาวดีรังสิต แขวงตลาดบางเขน เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร (รูปแบบผสม กล่าวคือ ในห้องประชุม (Onsite) และผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Online))

๖. งบประมาณ

งบประมาณของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

๗. ผู้รับผิดชอบโครงการ

คณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน วุฒิสภา ดำเนินการร่วมกับสถาบันพระปกเกล้า กระทรวงมหาดไทย และสำนักงาน ก.พ.ร.

๘. ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการสัมมนา

๘.๑ ได้ข้อสรุปสภาพปัญหา แนวทางแก้ไขปัญหา และข้อเสนอแนะของการบริหารราชการ ในภูมิภาค

๘.๒ ได้รับทราบข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับบทบาทของราชการในภูมิภาค

๘.๓ รัฐบาลสามารถนำไปกำหนดเป็นนโยบายในการปรับปรุงการบริหารราชการ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

กำหนดการสัมมนา



การสัมมนา



เรื่อง "ทิศทางและรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาค (การมอบอำนาจและการกระจายอำนาจ)"



ศาสตราจารย์พิเศษ พรเพชร วิชิตชลชัย
ประธานวุฒิสภา
ประธานในพิธีเปิดการสัมมนา



ศาสตราจารย์กิตติคุณ วิษณุ เครืองาม
รองนายกรัฐมนตรี
วิทยาการบรรยายพิเศษ



พลเอก อภิเชษฐ์ หอมพลา
ประธานคณะกรรมการ
กล่าวรายงาน



นายสุทธิพงษ์ จุลเจริญ
ปลัดกระทรวงมหาดไทย
วิทยาการบรรยาย



นายยงยศ แก้วเขียว
ประธานชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล
สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แห่งประเทศไทย
ผู้ร่วมเสวนา



นายศุภสิทธิ์ หุณสวัสดิ์
รองเลขาธิการสมาคมสันนิบาตเทศบาล
แห่งประเทศไทย
ผู้ร่วมเสวนา



นายชาตรี ศรีสันต์
หัวหน้าสำนักงานสมาคมองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย
ผู้ร่วมเสวนา



นางสาวอ้อนฟ้า เวชชาชีวะ
เลขาธิการ ก.พ.ร.
วิทยาการบรรยาย



ดำเนินการอภิปราย
โดย ดร. รัตนจันทร์ ศีลสัมฤทธิ์
ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ



ดร. สติรร รณานิโซติ
ผู้อำนวยการสำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย
วิทยาการบรรยาย

วันพฤหัสบดี



๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ๐๘:๐๐ - ๑๖:๓๐ นาฬิกา



ณ ห้องอัสวิน แกรนด์ A ชั้น ๔
โรงแรมอัสวิน แกรนด์ คอนเวนชัน กทม.
๐๙๒-๕๓๖๖๙๓๕ , ๐๙๔-๒๔๙๘๒๘๘



จัดโดย คณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน วุฒิสภา
ร่วมกับ สถาบันพระปกเกล้า สำนักงาน ก.พ.ร.
และกระทรวงมหาดไทย



"วุฒิสภา"
"คณะกรรมการการบริหารราชการ
แผ่นดิน วุฒิสภา"

สามารถร่วมรับชมผ่านทาง



โครงการสัมมนา



ลิงก์ห้องประชุม



กำหนดการสัมมนา



เรื่อง "ทิศทางและรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาค (การมอบอำนาจและการกระจายอำนาจ)" วันพฤหัสบดีที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖

เวลา ๐๘.๐๐ - ๐๘.๓๐ น.	ลงทะเบียนเข้าร่วมสัมมนา
เวลา ๐๘.๓๐ - ๐๘.๔๕ น.	พิธีเปิดการสัมมนา กล่าวรายงาน โดย พลเอก อภิเชษฐ์ หอมพรม อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ กล่าวเปิดการสัมมนา โดย ศาสตราจารย์พิเศษ พรเพชร วิชิตชลชัย ประธานวุฒิสภา
เวลา ๐๘.๔๕ - ๐๙.๓๐ น.	บรรยายพิเศษ เรื่อง ทิศทางและรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาค (การมอบอำนาจและการกระจายอำนาจ) โดย ศาสตราจารย์กิตติคุณ วิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี
เวลา ๐๙.๓๐ - ๑๑.๐๐ น.	การบรรยาย เรื่อง ทิศทางและรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาค (การมอบอำนาจและการกระจายอำนาจ) โดย ๑. นายสุทธิพงษ์ จุลเจริญ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ๒. นางสาวอ่อนฟ้า เวชชาชีวะ เลขาธิการ ก.พ.ร. ๓. ดร. สติร รณานิธิโชติ ผู้อำนวยการสำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย ดำเนินการโดย ดร. รัตนจันทร์ ศีลสัมฤทธิ์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ
เวลา ๑๑.๐๐ - ๑๒.๐๐ น.	การเสวนา เรื่อง ทิศทางและรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาค (การมอบอำนาจและการกระจายอำนาจ) โดย ๑. นายยงยศ แก้วเขียว ประธานชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แห่งประเทศไทย ๒. นายศุภสันต์ หมุขสวัสดิ์ รองเลขาธิการสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ๓. นายชาติ ศรีสันต์ หัวหน้าสำนักงานสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ดำเนินการโดย ดร. รัตนจันทร์ ศีลสัมฤทธิ์ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ
เวลา ๑๒.๐๐ - ๑๓.๐๐ น.	รับประทานอาหารกลางวัน
เวลา ๑๓.๐๐ - ๑๔.๔๕ น.	การแบ่งกลุ่มย่อย ๔ กลุ่ม ดำเนินการโดย สถาบันพระปกเกล้า กลุ่มที่ ๑ เรื่อง รูปแบบ โครงสร้าง และบุคลากร กลุ่มที่ ๒ เรื่อง หน้าที่และอำนาจ กฎหมายที่รองรับกับบริบทของสังคม (Regulatory Sandbox) กลุ่มที่ ๓ เรื่อง งบประมาณ กลุ่มที่ ๔ เรื่อง ความต้องการของประชาชน
เวลา ๑๔.๔๕ - ๑๕.๐๐ น.	รับประทานอาหารว่าง
เวลา ๑๕.๐๐ - ๑๖.๐๐ น.	นำเสนอสรุปผลกลุ่มย่อย (กลุ่มละ ๑๕ นาที)
เวลา ๑๖.๐๐ - ๑๖.๓๐ น.	· แลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะ ระหว่างผู้เข้าร่วมสัมมนา · สรุปการสัมมนา ปิดการสัมมนา

ภาพกิจกรรม







