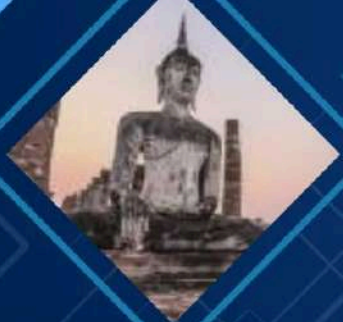




สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย



กฎหมายศาลากลาง



การบริหารราชการจังหวัด แบบบูรณาการ

(ผู้ว่า CEO)





ปัจจุบันรัฐบาลได้มีนโยบายในการใช้การบริหารราชการในรูปแบบการกระจายอำนาจ (ผู้ว่า CEO) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การบริหารราชการในพื้นที่เกิดประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการ และแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างตรงประเด็นและเกิดความรวดเร็ว โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้รับผิดชอบหลักร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่บูรณาการการทำงานร่วมกันนำนโยบายของรัฐบาล และความต้องการของประชาชนแปลงไปสู่การจัดทำแผนงานโครงการในพื้นที่จังหวัดให้เกิดประสิทธิภาพ

เอกสารทางวิชาการ เรื่อง การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ฉบับนี้ เรียบเรียงขึ้นเพื่อทบทวนบทบาท อำนาจ และหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งแต่ในอดีตถึงปัจจุบัน โดยแบ่ง ออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ เป็นการศึกษาประวัติศาสตร์ตั้งแต่ยุคสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน โดยจะเน้นไปที่บทบาท และวิวัฒนาการของตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป สำหรับในส่วนที่ ๒ เป็นรูปแบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ในปัจจุบัน ซึ่งได้ประมวลข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนโยบายหลักเกณฑ์ และเครื่องมือในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ที่จำเป็นต่อการบริหารงานเพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลประสบผลสัมฤทธิ์

คณะผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารทางวิชาการฉบับนี้จะเกิดประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจ ที่มา บริบท และพัฒนาการของการบริหารราชการของไทยตั้งแต่อดีต เพื่อให้สามารถคาดการณ์ และกำหนดทิศทางในอนาคตของการบริหารราชการในพื้นที่จังหวัดในอนาคตให้สามารถตอบสนองต่อสภาวการณ์ ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งภายในชาติและสังคมโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
สิงหาคม ๒๕๖๗



คำแถลงนโยบายของนายกรัฐมนตรี



รัฐบาลจะใช้การบริหารในรูปแบบของการกระจายอำนาจ (ผู้ว่า CEO) เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานของแต่ละจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ตอบสนองต่อความต้องการของพี่น้องประชาชนในแต่ละพื้นที่ กล่าวคือ จะมีการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดเพื่อสร้างโอกาสและสร้างประโยชน์ให้ประชาชนเป็นสำคัญ สนับสนุนการจัดการปัญหาทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างเด็ดขาด โดยรัฐบาลจะใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการให้บริการเพิ่มประสิทธิภาพ สร้างความโปร่งใส ขจัดช่องโหว่ในการทุจริต ลดค่าใช้จ่าย และปรับปรุงการทำงานของภาครัฐ ให้เป็นรัฐบาลดิจิทัล ทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกมากยิ่งขึ้น



ที่มา | การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา
เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๖

คำกล่าวมอบนโยบาย ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย



การขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การบริหารงานเชิงพื้นที่ให้เกิดผลต่อประชาชน จะใช้กลไกผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ในการบูรณาการความร่วมมืองบประมาณ ทรัพยากรจากภาคส่วนต่าง ๆ ยึดปัญหาและความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก และมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ที่สามารถวัดผลได้

ที่มา | การมอบนโยบายให้กับหน่วยงาน
ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๖



สารบัญ

หน้า

๐๑

ส่วนที่ ๑

การศึกษาประวัติศาสตร์และบทบาทหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

๐๒

บทที่ ๑

สมัยกรุงสุโขทัยถึงก่อนการปฏิรูปการปกครอง
ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๔)

๑๕

บทที่ ๒

สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕)
ถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

๒๔

บทที่ ๓

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึงสมัย
พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศรมหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช
บรมนาถบพิตร (รัชกาลที่ ๙) ก่อนการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔

๓๖

บทที่ ๔

ยุคผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) พ.ศ. ๒๕๔๔

๕๐

บทที่ ๕

ยุคผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO)
ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๖

สารบัญ

หน้า

๕๕

ส่วนที่ ๒

การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO)

๕๕

บทที่ ๖

ระเบียบและกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

๖๙

บทที่ ๗

นโยบาย หลักเกณฑ์ และแนวทางการจัดทำแผนของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕

- ◆ เป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ๒๐ ปี และวัตถุประสงค์ และทิศทางการพัฒนาในอนาคตของกลุ่มจังหวัด (ระยะ ๕ ปี)
- ◆ นโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐
- ◆ หลักเกณฑ์การปรับปรุงแผนปฏิบัติการประจำปี และการเปลี่ยนแปลงโครงการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐

๘๒

บทที่ ๘

เครื่องมือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

- ◆ การจัดทำแผนและบริหารงบประมาณของจังหวัด
- ◆ การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด
- ◆ กรอบแนวทางการปฏิบัติงานตามกลุ่มภารกิจ (Cluster)
- ◆ งบประมาณสนับสนุนการดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเร่งด่วนของประชาชนในจังหวัด

๙๑

บทที่ ๙

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ในอนาคต

๓

ภาคผนวก

๑๐๙

บรรณานุกรม



ส่วนที่



การศึกษาประวัติศาสตร์
และบทบาหน้าที่
ของผู้ว่าราชการจังหวัด



บทที่ ๑

สมัยกรุงสุโขทัยถึงก่อนการปฏิรูปการปกครอง ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๔)

การศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทยมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นเครื่องมือและวิธีในการทำความเข้าใจรากฐานและพัฒนาการของชาติ การศึกษานี้ไม่เพียงแต่แสดงให้เห็นลำดับเหตุการณ์ บุคคล และรายละเอียดทางประวัติศาสตร์ที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูปทางการเมืองการปกครอง แต่ยังช่วยให้เข้าใจบริบทแนวคิด และจุดเปลี่ยนแปลงสำคัญในแต่ละยุคสมัย การศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทยยังเป็นการเรียนรู้บทเรียนจากอดีตที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดนโยบาย แนวทางแก้ไขปัญหในปัจจุบันและอนาคตเช่นกัน

ในตอนที่ ๑ เป็นการศึกษาภาพรวมประวัติศาสตร์ พัฒนาการของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน และการเมืองการปกครองไทยตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี กรุงรัตนโกสินทร์จนถึงยุคปัจจุบัน โดยจะเน้นไปที่สถาบันผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งในมิติฐานอำนาจแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด บทบาท หน้าที่และอำนาจที่เปลี่ยนไปของผู้ว่าราชการจังหวัด ในบทแรกนำเสนอในช่วงเวลาดังแต่กรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๔)

๑. กรุงสุโขทัย (พ.ศ. ๑๗๐๑ - พ.ศ. ๑๘๙๒)



กรุงสุโขทัยเป็นอาณาจักรที่ตั้งอยู่บนที่ราบลุ่มแม่น้ำยม เป็นชุมชนโบราณมาตั้งแต่ยุคเหล็กตอนปลาย จนกระทั่งสถาปนาขึ้นราวพุทธศตวรรษที่ ๑๘ (พ.ศ. ๑๗๐๑ - ๑๘๐๐) ในฐานะสถานีการค้าของรัฐละโว้ หลังจากนั้นเมื่อพ่อขุนศรีนาวนำถม เจ้าเมืองสุโขทัยสิ้นพระชนม์ลง ขอมสพาดโหลญ่ล่าทัพจึงเข้ายึดครองเมืองสุโขทัย พ่อขุนผาเมือง ไอรสพ่อขุนศรีนาวนำถมได้ร่วมกับพระสหาย คือ พ่อขุนบางกลางหาวยึดอำนาจคืนจากขอมได้สำเร็จ แต่พ่อขุนผาเมือง กลับยกเมืองสุโขทัยพร้อมกับมอบพระขรรค์ชัยศรีและเฉลิมนามให้พ่อขุนบางกลางหาวเป็น “พ่อขุนศรีอินทราทิตย์” นับเป็นปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์พระร่วงในสมัยสุโขทัย



การปกครองสมัยสุโขทัยแบ่งเป็น ๒ ระยะ คือ

๑.๑ การปกครองสมัยสุโขทัยตอนต้น (พ.ศ. ๑๗๙๒ - ๑๘๔๑) เป็นการปกครองที่พระราชอำนาจสูงสุดอยู่กับพระมหากษัตริย์ แต่เนื่องจากอาณาเขตของสุโขทัยไม่กว้างขวางนัก ประชากรก็ยังมีไม่มาก ประกอบกับพระมหากษัตริย์ทรงปกครองอาณาจักรเสมือนเป็นผู้นำชุมชน การปกครองในยุคนี้จึงมีลักษณะแบบพ่อปกครองลูก พระนามของกษัตริย์จึงขึ้นต้นด้วย “พ่อขุน” อาทิ พ่อขุนศรีอินทราทิตย์ พ่อขุนผาเมือง พ่อขุนรามคำแหง ลักษณะเด่นของการปกครองแบบนี้ คือ ผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันโดยเป็นปฏิสัมพันธ์สองทาง ต่างฝ่ายต่างรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ดังปรากฏในศิลาจารึกตอนหนึ่งว่า “...มิใช่วันสวดธรรมพ่อขุนรามคำแหง เจ้าเมืองศรีขุขันธ์สุโขทัย ขึ้นนั่งเหนือชะดารหิน ให้ฝูงช่วยลูกเจ้า ลูกขุนฝูงช่วยถือบ้านถือเมืองกัน...” แสดงว่า ผู้ปกครองยินยอมให้ประชาชนเข้าเฝ้าอย่างใกล้ชิด พิจารณาความทุกข์สุขของประชาชน และรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมืองโดยตรงจากประชาชน



๑.๒ การปกครองสมัยสุโขทัยตอนปลาย (พ.ศ. ๑๘๔๑ - ๑๙๘๑) การปกครองในยุคนี้รับเอาแนวคิดเรื่องเทวราชาของขอมมาใช้ จึงมีการยกฐานะของพระมหากษัตริย์ให้สูงขึ้นเป็นสมมติเทพ ไม่เป็นบิดาของราษฎรเหมือนดั้งเดิม สิ่งใด ๆ เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์จึงมีขั้นตอนและธรรมเนียมที่สลับซับซ้อนขึ้น ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นความสำคัญของพระมหากษัตริย์ พระนามของพระมหากษัตริย์จึงเปลี่ยนจาก พ่อขุน เป็น “พระยา” อาทิ พระมหาธรรมราชา ที่ ๑ - ๔ เป็นต้น



อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชนในช่วงยุคสุโขทัยตอนปลาย แต่รูปแบบการบริหารและการปกครองของอาณาจักรยังคงรูปแบบเดิม ดังนี้

๑. **ราชธานี** คือ เมืองหลวง เมืองหลวงแห่งแรกของอาณาจักรสุโขทัย คือ กรุงสุโขทัย ต่อมาพระมหาธรรมราชาที่ ๑ (ลิไทย) ย้ายมาประทับที่เมืองพิษณุโลก จึงถือว่าเมืองพิษณุโลกเป็นเมืองหลวงแห่งที่ ๒ เป็นศูนย์กลางการปกครองของอาณาจักรสุโขทัย คำสั่งการปกครองต่าง ๆ จะถูกส่งออกไปจากราชธานีทั้งสิ้น จนกระทั่งอาณาจักรสุโขทัยสิ้นสุดลง

๒. **เมืองลูกหลวง (เมืองหน้าด่าน)** เป็นเมืองที่มีที่ตั้งอยู่ ๔ ทิศ ล้อมรอบราชธานี ได้แก่ ทิศเหนือ คือ ศรีสังขาลัย (สวรรคโลก) ทิศตะวันออก คือ สองแคว (พิษณุโลก) ทิศใต้ คือ สระหลวง (พิจิตรเก่า) ทิศตะวันตก คือ นครชุม หรือชาห์งราว เมืองลูกหลวงมีความสำคัญรองลงมาจากราชธานี เมืองลูกหลวงมีหน้าที่ป้องกันอาณาจักร โดยผู้ปกครองเมืองเป็นพระราชโอรสของพระมหากษัตริย์หรือเชื้อพระวงศ์ชั้นสูง ซึ่งพระมหากษัตริย์จะเป็นผู้แต่งตั้งมาปกครองเมืองเพื่อรักษาความมั่นคงให้แก่เมืองหน้าด่านทั้ง ๔ ด้าน โดยใช้เป็นที่สะสมเสบียงอาหาร และกำลังคนไว้สำหรับป้องกันเมืองหลวง

๓. **เมืองหัวพระยามหานคร** เป็นเมืองที่ห่างไกลจากราชธานีออกไป ในสมัยของพ่อขุนรามคำแหงมหาราชทรงแต่งตั้งเชื้อพระวงศ์หรือข้าราชการออกไปปกครองต่างพระเนตรพระกรรณขึ้นตรงต่อพระองค์ โดยพิจารณาความเหมาะสมจากผู้ที่มีความสามารถ ในสมัยนี้มีการจำแนกออกเป็นเมืองชั้นเอก โท ศรี และจัตวา ตามความสำคัญของเมือง ในเมืองประเภทนี้เองที่มีการแต่งตั้งข้าราชการเป็นเจ้าเมืองหรือพ่อเมืองปกครองต่างพระเนตรพระกรรณขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ ซึ่งอาจเทียบได้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน

๔. **เมืองประเทศราช** เป็นเมืองที่อยู่นอกเขตอาณาจักรสุโขทัย พระมหากษัตริย์สุโขทัยไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการปกครอง เป็นเมืองที่มีเจ้าเมืองเป็นคนพื้นเมือง กษัตริย์สุโขทัยทรงให้ปกครองอย่างสิทธิขาด แต่ต้องถวายเครื่องราชบรรณาการต่อกษัตริย์สุโขทัยตามกำหนด และเมื่อใดที่สุโขทัยเกิดสงครามก็ต้องเกณฑ์พลมาช่วยรบ ส่งกำลังมาช่วยรบและส่งเสบียงอาหารมาช่วยเหลือเมืองประเทศราช ได้แก่ เมืองแพร่ เมืองน่าน เมืองหลวงพระบาง เมืองเวียงจันทน์ เมืองหงสาวดี เมืองเมาะตะมะะ เมืองสุพรรณภูมิ เมืองนครศรีธรรมราช มะละกา ยะโฮร์



นอกจากนี้ ในสมัยสุโขทัยมีการแบ่งเขตการปกครองจากเมืองเป็นหมู่บ้านดังปรากฏในศิลาจารึกตอนหนึ่งว่า “ช่วยมันตวงเป็นบ้านเป็นเมือง” ดังนั้น หากการปกครองจากเมืองลงมาเป็นบ้านแล้ว ก็ต้องมีหัวหน้าหมู่บ้าน แต่ละหมู่บ้านที่รวมเป็นเขตเมืองนั้นต้องรับผิดชอบโดยตรงจากเจ้าเมืองอีกชั้นหนึ่ง

อาณาจักรสุโขทัยมีการพัฒนาความเจริญรุ่งเรืองในทุก ๆ ด้านมากโดยตลอด ราชกรมมียุทธระในการประกอบอาชีพ เศรษฐกิจมีความเจริญรุ่งเรือง เป็นเมืองแห่งพระพุทธศาสนาและมีรูปแบบศิลปกรรมที่เป็นอัตลักษณ์งดงามสืบต่อยาวนานประมาณ ๒๐๐ ปี มีพระมหากษัตริย์ราชวงศ์พระร่วงร่วมปกครอง ๙ พระองค์ โดยเฉพาะสมัยกรุงสุโขทัยตอนต้นในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ทรงวางรากฐานการปกครองแบบพ่อปกครองลูกหรือบิดาปกครองบุตร และในสมัยกรุงสุโขทัยตอนปลายได้นำหลักธรรมมาใช้ในการปกครองเป็นการปกครองแบบธรรมราชาทำให้อาณาจักรสุโขทัยมีกำลังทหารเข้มแข็งจนกระทั่งสิ้นสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช อาณาจักรสุโขทัยเริ่มเสื่อมอำนาจและสูญเสียอำนาจโดยถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรอยุธยา โดยมีสาเหตุหลายประการ ดังนี้

๑) การแตกแยกทางการเมืองภายในราชธานี เป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากการแย่งชิงอำนาจระหว่างเจ้านายในราชวงศ์ของอาณาจักรสุโขทัย จนถึงมีการรบกันเองทำให้เกิดความอ่อนแอทางการเมืองภายในราชธานี เป็นเหตุให้อาณาจักรอยุธยาเข้าแทรกแซงอำนาจได้

๒) สุโขทัยมีการปกครองแบบกระจายอำนาจที่หละหลวม พระมหากษัตริย์ของอาณาจักรสุโขทัยได้ให้อำนาจกับเจ้าเมืองต่าง ๆ ในการบริหารและควบคุมกำลังคนภายในเมืองของตนอย่างเต็มที่ เป็นเหตุให้หัวเมืองเหล่านั้นแยกตัวเป็นอิสระได้โดยง่าย

๓) สุโขทัยมีข้อเสียเปรียบทางเศรษฐกิจ เนื่องจากสุโขทัยมีสภาพที่ตั้งลึกเข้าไปในแผ่นดิน ซึ่งอยู่ห่างจากทะเลมากทำให้ไม่มีเมืองท่าเป็นของตนเอง เมื่อมีการแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้ากับต่างชาติต้องอาศัยผ่านเมืองเมกะตะมะหรือผ่านเมืองต่าง ๆ ความแค้นน้ำเจ้าพระยาไปสู่วะเลอ่าวไทย

๔) อาณาจักรอยุธยาก่อตั้งขึ้นบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง มีกำลังทหารและเศรษฐกิจที่เข้มแข็งกว่าสุโขทัย ต่อมาอาณาจักรอยุธยาได้ยกทัพมาตีอาณาจักรสุโขทัย สุโขทัยจึงตกเป็นประเทศราชและถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรอยุธยาในที่สุด

กล่าวโดยสรุป

➤ ในสมัยสุโขทัยยังไม่มี การแบ่งโครงสร้างการบริหารที่ชัดเจน ไม่ได้มีการกำหนดตำแหน่ง “ผู้ว่าราชการจังหวัด” แต่จากการศึกษาเอกสารหลักฐาน อาจจะพอเทียบเคียงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้กับตำแหน่งเจ้าเมืองหรือพ่อเมืองที่พระมหากษัตริย์แต่งตั้งข้าราชการออกไปปกครองในเมืองทั่วพระยามหานครนั่นเอง



๒. สมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. ๑๘๙๓ - พ.ศ. ๒๓๑๐)



กรุงศรีอยุธยาถูกสถาปนาเป็นราชธานีแห่งใหม่ ตั้งอยู่ในที่ราบลุ่มภาคกลาง ซึ่งเป็นบริเวณที่แม่น้ำสำคัญ ๓ สายไหลมาบรรจบกัน ได้แก่ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำลพบุรี และแม่น้ำป่าสัก ทำให้มีความอุดมสมบูรณ์ต่อการเพาะปลูก เกษตรกรรม เป็นชุมทางคมนาคมที่เอื้ออำนวยต่อการค้าทั้งภายในและต่างประเทศ ส่งผลให้กรุงศรีอยุธยาเติบโต เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการค้าที่สำคัญในภูมิภาคเอเชียในช่วงพุทธศตวรรษที่ ๒๐ - ๒๓ โดยมีหลักฐาน ในพระราชพงศาวดารกล่าวถึงการสร้างพระเจ้านางเชิง ซึ่งเป็นพระพุทธรูปปูนปั้นองค์ใหญ่ เมื่อปี พ.ศ. ๑๘๖๗ แสดงให้เห็นว่า ในขณะนั้นชุมชนบริเวณนี้มีขนาดใหญ่ มีฐานะทางเศรษฐกิจมั่นคง จึงมีทั้งกำลังคนและกำลังทรัพย์ ในการสร้างพระพุทธรูปขนาดใหญ่ขึ้นมาได้

จนกระทั่งสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ หรือพระเจ้าอู่ทอง ทรงสถาปนากรุงศรีอยุธยาขึ้นเป็นราชธานี และเป็นศูนย์กลางการเมืองการปกครองเมื่อปี พ.ศ. ๑๘๘๖ โดยรวบรวมกลุ่มเมืองที่มีความสัมพันธ์ทางด้านเครือญาติ เข้าด้วยกัน อาทิ เมืองลพบุรี เมืองสุพรรณบุรี เป็นต้น ต่อจากนั้น กรุงศรีอยุธยาได้เจริญรุ่งเรืองขึ้นโดยลำดับ มีการขยายดินแดนออกไปอย่างกว้างขวางสืบต่อมาถึง ๑๓๗ ปี มีพระมหากษัตริย์ปกครองแผ่นดินรวม ๓๔ พระองค์ จาก ๕ ราชวงศ์ โดยมีสมเด็จพระเจ้าเอกทัศทรงเป็นพระมหากษัตริย์องค์สุดท้ายก่อนที่กรุงศรีอยุธยาจะสิ้นสุดลง ในปี พ.ศ. ๒๓๑๐

รูปแบบการปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยา ถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นสมมติเทพตามลัทธิเทวราชาของขอม รูปแบบการปกครองในช่วงยุคต้นเกิดจากการผสมผสานการปกครองแบบขอมกับสุโขทัย ซึ่งกษัตริย์ทรงมีอำนาจ สูงสุดในการปกครองแผ่นดิน พระองค์ทรงมอบหมายให้พระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางปกครองดูแลเมืองลูกหลวง หลานหลวง และเมืองหน้าด่านต่างพระเนตรพระกรรณ ส่วนเมืองประเทศราชมีเจ้านายในราชวงศ์เก่าปกครอง ขึ้นตรงต่อกรุงศรีอยุธยาเมืองราชธานี



การแบ่งเขตการปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยา อาจกล่าวถึงได้ใน ๒ ยุค ดังนี้

๒.๑ สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น มีการแบ่งอาณาเขตการปกครองออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่

๑) การปกครองส่วนกลาง แบ่งออกเป็น ๔ แผนก โดยมีเสนาบดีแต่ละแผนกเป็นผู้ดูแลการบริหาร ราชการ เรียกรวมกันว่า จตุสดมภ์ ซึ่งแปลว่า “หลักทั้ง ๔” ประกอบด้วย

(๑) กรมเวียง มีขุนเวียงเป็นผู้บริหารราชการ ทำหน้าที่ทางการปกครอง ดูแลท้องที่และราษฎร ในเขตราชธานีรักษาความสงบเรียบร้อย ปราบโจรผู้ร้าย เปรียบได้กับกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน

(๒) กรมวัง มีขุนวังเป็นผู้บริหารราชการ ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานในราชสำนัก จัดงานพระราชพิธี และรับผิดชอบงานยุติธรรมของราษฎร เปรียบได้กับสำนักพระราชวังและกระทรวงยุติธรรมในปัจจุบัน

(๓) กรมคลัง มีขุนคลังเป็นผู้บริหารราชการ ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการเงินของประเทศ เปรียบได้กับกระทรวงการคลังในปัจจุบัน

(๔) กรมมา มีขุนนางเป็นผู้บริหารราชการ ทำหน้าที่ดูแลเรียกสวนไร่่นา ออกสิทธิที่นาให้แก่ราษฎร เปรียบได้กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปัจจุบัน

๒) การปกครองส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็น ๔ ส่วน ประกอบด้วย

(๑) เมืองหน้าด่าน หรือเมืองป้อมปราการด่าน ๔ ทิศ ได้นำแบบของสุโขทัยมาใช้ โดยมีฐานะ เป็นเมืองลูกหลวง โดยโปรดเกล้าฯ ให้เชื้อพระวงศ์ไปปกครอง





(๒) หัวเมืองชั้นใน ใกล้กับเมืองลูกหลวง มีการปกครองขึ้นตรงต่อกรุงศรีอยุธยา โปรดเกล้าฯ ให้อุปการนางขึ้นสูงไปปกครอง

(๓) หัวเมืองชั้นนอก หรือเมืองพระยามหานคร ซึ่งไกลราชธานีออกไปยังทิศต่าง ๆ มีเจ้าเมืองพื้นเมืองปกครองตนเองหรืออาจโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเจ้ามายขึ้นสูงไปปกครองโดยขึ้นตรงต่อราชธานี โดยหัวเมืองชั้นนอกซึ่งมีเจ้าเมืองปกครองในทิศต่าง ๆ อาจเทียบได้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน

(๔) เมืองประเทศราช เป็นเมืองที่ตั้งอยู่ห่างไกลออกไปถึงชายพระราชอาณาเขต เจ้านายพื้นเมืองเป็นผู้ปกครองตนเอง เป็นสิทธิ์ขาดเสมือนเป็นพระเจ้าแผ่นดินของเมืองนั้น แต่ต้องถวายเครื่องราชบรรณาการให้แก่กรุงศรีอยุธยาตามกำหนด

๓) การปกครองท้องถิ่น การปกครองหัวเมืองต่าง ๆ จัดการปกครองแบบจตุสดมภ์ตามแบบราชธานี ภายในเมืองหนึ่งแบ่งเขตการปกครองออกเป็นแขวง มีสมันแขวงเป็นผู้ปกครอง ในหนึ่งแขวงแบ่งออกเป็นตำบล มีกำนันเป็นผู้ปกครอง ได้รับบรรดาศักดิ์เป็น “พัน” ในหนึ่งตำบลแบ่งออกเป็นหมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครอง หัวหน้าหน่วยการปกครองเหล่านี้ เจ้าเมืองเป็นผู้แต่งตั้ง

๒.๒ สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนกลาง ตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. ๑๙๙๑ - ๒๐๓๓) กรุงศรีอยุธยามีอาณาเขตกว้างขวางมากขึ้น จึงจำเป็นต้องจัดระบบการปกครองให้มีความรัดกุมและดูแลได้อย่างทั่วถึง และลดทอนอำนาจหัวเมืองที่มีอำนาจมากขึ้น พระองค์ได้ทรงปฏิรูปการปกครองเสียใหม่โดยจัดการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) โดยมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ดังนี้

๑) การปกครองส่วนกลาง แบ่งแยกหน้าที่ฝ่ายทหารออกจากฝ่ายพลเรือน โดยมีสมุหกลาโหมดูแลฝ่ายทหาร และสมุหนายกดูแลฝ่ายพลเรือน และแบ่งการปกครองฝ่ายพลเรือนออกเป็นจตุสดมภ์ ได้แก่ นครบาล (กรมเวียง) ธรรมาธิกรณ์ (กรมวัง) โภชาธิบดี (กรมคลัง) และเกษตราธิการ (กรมนา)

๒) การปกครองส่วนภูมิภาค ได้ยกเลิกเมืองหน้าด่าน ๔ ทิศ และแบ่งอาณาเขตการปกครองให้เป็นชั้นใน กำหนดให้เป็นหัวเมืองชั้นจัตวา มีผู้รั้งการปกครอง หัวเมืองชั้นนอกแบ่งออกเป็นหัวเมืองชั้นเอก ชั้นโท และชั้นตรี และหัวเมืองประเทศราช

๓) การปกครองท้องถิ่น ยังคงมีลักษณะเหมือนยุคกรุงศรีอยุธยาตอนต้น คือ แบ่งออกเป็นแขวง ตำบล และหมู่บ้าน ในช่วงยุคกลางนี้เองมีการปฏิรูปกฎหมายที่สำคัญ คือ การบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการเทียบศักดินา ศักดินาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดสิทธิ หน้าที่ และชนชั้นของคนในสังคม โดยมีการใช้ระบบดังกล่าวเป็นรูปแบบการปกครองอย่างต่อเนื่องจนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา

นอกจากกฎหมายว่าด้วยการเทียบศักดินา ในสมัยกรุงศรีอยุธยายังได้มีการตรากฎหมายสำคัญต่าง ๆ หลายฉบับ อาทิ ในสมัยอยุธยาตอนต้นมีกฎหมายลักษณะพยาน พ.ศ. ๑๘๙๔ กฎหมายลักษณะอาญาหลวง พ.ศ. ๑๘๙๕ กฎหมายลักษณะฉัวเมีย พ.ศ. ๑๙๐๔ กฎหมายลักษณะโจรว่าด้วยสมโจร พ.ศ. ๑๙๓๐ ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนกลางมีกฎหมายว่าด้วยการเทียบศักดินา กฎหมายลักษณะอาญาสงบศึก กฎหมายลักษณะอาญาหลวง กฎหมายว่าด้วยกฎหมายหนี้ยบาล และในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย (สมัยพระเพทราชา พ.ศ. ๒๒๓๓ - ๒๒๔๖) มีกฎหมายเกี่ยวกับการทหาร เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป

➤ ในยุคกรุงศรีอยุธยาเริ่มปรากฏการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นครั้งแรก แต่กระนั้น ก็ยังไม่ได้มีการกำหนดตำแหน่ง “ผู้ว่าราชการจังหวัด” เหมือนกับในสมัยสุโขทัย



๓. สมัยกรุงธนบุรี (พ.ศ. ๒๓๑๐ - พ.ศ. ๒๓๒๕)



เมื่อสิ้นสมัยกรุงศรีอยุธยาในปี พ.ศ. ๒๓๑๐ สมเด็จพระเจ้าตากสินก็ได้รวบรวมอาณาจักรขึ้นใหม่ และสถาปนาให้กรุงธนบุรีเป็นราชธานีของไทย สมัยกรุงธนบุรีถือว่าเป็นสมัยแห่งการฟื้นฟูประเทศให้เข้าสู่สภาวะปกติ รูปแบบการปกครองและรูปแบบการใช้กฎหมายจึงแทบไม่แตกต่างจากสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย กล่าวคือ

๑) การปกครองส่วนกลาง คือ พระมหากษัตริย์เป็นประมุขสูงสุดเปรียบเสมือนสมมุติเทพ มีเจ้าฟ้าอินทรีทิพย์ดำรงตำแหน่งพระมหาลูปราช มีตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีฝ่ายทหารหรือสมุหพระกลาโหม มียศเป็นเจ้าพระยามหาเสนา และอัครมหาเสนาบดีฝ่ายพลเรือนหรือสมุหนายก (มหาตไทย) มียศเป็นเจ้าพระยาจักรี เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาเสนาบดีจตุสดมภ์ ๔ กรม ได้แก่

(๑) กรมเมือง (นครบาล) มีพระยามรราชเป็นผู้บังคับบัญชา ทำหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองภายในเขตราชธานี การบำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎรและการปราบโจรผู้ร้าย

(๒) กรมวัง (ธรรมาภิกรม) มีพระยาธรรมาเป็นผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่เกี่ยวกับกิจการภายในราชสำนักและพิพากษารวดคดี

(๓) กรมพระคลัง (โกษาธิบดี) มีพระยาโกษาธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับจ่ายเงินของแผ่นดินและติดต่อทำการค้ากับต่างประเทศ

(๔) กรมนา (เกษตรธิการ) มีพระยาพลเทพเป็นผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่เกี่ยวกับเรียกสวนไร่นา และเสวยอาหารตลอดจน ดูแลที่นาหลวง เก็บภาษีค่านา เก็บข้าวขึ้นฉางหลวงและพิจารณาคดีความเกี่ยวกับเรื่องโค กระบือ และที่นา

๒) การปกครองส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน คือ หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราช

(๑) หัวเมืองชั้นใน จัดเป็นเมืองระดับชั้นจัตวามีขุนนางชั้นผู้น้อยเป็นผู้ดูแลเมือง ไม่มีเจ้าเมือง ผู้ปกครองเมืองเรียกว่า “ผู้รั้ง” หรือ “จำเมือง” อำนาจในการปกครองขึ้นอยู่กับเสนาบดีจตุสดมภ์ หัวเมืองชั้นในสมัยกรุงธนบุรี ได้แก่ พระประแดง นนทบุรี สามโคก (ปทุมธานี)

(๒) หัวเมืองชั้นนอก หรือเมืองพระยามหานคร เป็นเมืองที่อยู่นอกเขตราชธานีออกไป กำหนดฐานะเป็นเมืองระดับชั้น เอก โท ตรี และจัตวาตามลำดับ หัวเมืองฝ่ายเหนือขึ้นอยู่กับอัครมหาเสนาบดีฝ่ายสมุหนายก ส่วนหัวเมืองฝ่ายใต้และหัวเมืองชายทะเลภาคตะวันออกขึ้นอยู่กับกรมท่า (กรมพระคลัง) ถ้าเป็นเมืองชั้นเอก พระมหากษัตริย์จะส่งขุนนางชั้นผู้ใหญ่ออกไปเป็นเจ้าเมือง ทำหน้าที่ดูแลต่างพระเนตรพระกรรณ หัวเมืองชั้นนอกในสมัยกรุงธนบุรี ระดับเมืองชั้นเอก ได้แก่ พิษณุโลก จันทบูรณ หัวเมืองชั้นนอกในสมัยกรุงธนบุรี ระดับเมืองชั้นโท ได้แก่ สุวรรณโลก ระยอง เพชรบูรณ หัวเมืองชั้นนอกในสมัยกรุงธนบุรี ระดับเมืองชั้นตรี ได้แก่ พิจิตร นครสวรรค์ หัวเมืองชั้นนอกในสมัยกรุงธนบุรี ระดับเมืองชั้นจัตวา ได้แก่ ไชยบาดาล ชลบุรี

(๓) หัวเมืองประเทศราช เป็นเมืองต่างชาติต่างภาษาที่อยู่ห่างไกลออกไปติดชายแดนประเทศอื่น มีกษัตริย์ปกครองแต่ต้องได้รับการแต่งตั้งจากกรุงธนบุรี ประเทศเหล่านั้นประมุขของแต่ละประเทศจัดการปกครองกันเอง แต่ต้องส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทองและเครื่องราชบรรณาการมาให้ตามที่กำหนด หัวเมืองประเทศราชในสมัยธนบุรี ได้แก่ เขียงใหม่ (ล้านนาไทย) ลาว (หลวงพระบาง เวียงจันทน์, จำปาศักดิ์) กัมพูชา (เขมร) และนครศรีธรรมราช

จะเห็นได้ว่า ในสมัยกรุงธนบุรีอยู่ในห้วงของการรวบรวมและพลิกฟื้นบ้านเมืองหลังภาวะสงคราม และในสมัยกรุงธนบุรีมีกษัตริย์เพียงพระองค์เดียว คือ พระเจ้ากรุงธนบุรี ดังนั้น จึงยังไม่มีพัฒนาการของการบริหารบ้านเมืองที่แตกต่างไปจากสมัยอยุธยา สำหรับในยุคนี้จึงอาจเปรียบเทียบตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดกับตำแหน่งเจ้าเมืองในหัวเมืองชั้นนอกเหมือนในสมัยกรุงศรีอยุธยา



๔. สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ช่วงสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช (รัชกาลที่ ๑) ถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๔) (พ.ศ. ๒๓๒๕ - ๒๔๑๑)



ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รูปแบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินยังคงใช้ระบบเดิม เดกเช่นในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลายแทบทั้งหมด กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดในการปกครองแต่ได้มีการพัฒนาและปรับปรุงให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน ดังนี้

๔.๑ การปกครองในเขตราชธานี เทียบได้กับการบริหารราชการส่วนกลางในปัจจุบัน มีกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางการปกครอง มีตำแหน่งอัครเสนาบดี ๒ ตำแหน่ง ได้แก่

๑) สมุหนายก (กรมมหาดไทย) มีหน้าที่ควบคุมดูแลงานด้านพลเรือน และบังคับบัญชาฝ่ายพลเรือน และฝ่ายทหารในหัวเมืองฝ่ายเหนือ รวมถึงควบคุมราชการของจตุสดมภ์

๒) สมุหกลาโหม (กรมกลาโหม) มีหน้าที่ควบคุมดูแลงานด้านทหาร และบังคับบัญชาฝ่ายพลเรือน และฝ่ายทหารในหัวเมืองฝ่ายใต้

ทั้งนี้ อัครเสนาบดีทั้ง ๒ ตำแหน่ง ยังเป็นผู้บังคับบัญชาจตุสดมภ์ทั้ง ๔ ฝ่าย ประกอบด้วย กรมเมือง (ดูแลกิจการทั่วไปในพระนคร) กรมวัง (ดูแลพระราชวังและการตัดสินคดีความ) กรมคลัง (ดูแลการเงิน การต่างประเทศ การตรวจบัญชีและดูแลหัวเมืองชายทะเลตะวันออก) และกรมนา (ดูแลที่นาหลวง เก็บภาษีข้าว และพิจารณาคดีเกี่ยวกับที่นา)

๔.๒ การปกครองหัวเมือง เทียบได้กับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน แบ่งเป็น ๒ ระดับ ได้แก่

๑) หัวเมืองชั้นใน เดิมคือเมืองลูกหลวงหรือเมืองหน้าด่าน ซึ่งเป็นเมืองที่อยู่รายรอบเมืองราชธานี ถือเป็นบริวารของเมืองหลวงจึงไม่มีศักดิ์เป็นเมืองอย่างแท้จริง เนื่องจากไม่มีเจ้าเมือง มีเพียง “ผู้รั้ง” เป็นผู้ดูแล โดยพระมหากษัตริย์แต่งตั้งไปบังคับบัญชาหัวเมือง

๒) หัวเมืองชั้นนอก คือเมืองที่อยู่นอกหัวเมืองชั้นใน และเมืองประเทศราช หัวเมืองชั้นนอกจะแบ่งเป็นเมือง ๓ ระดับ ได้แก่ ชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี ตามขนาดของเมือง จำนวนพลเมืองและความสำคัญของเมือง พระมหากษัตริย์จะแต่งตั้งเชื้อพระวงศ์หรือขุนนางชั้นสูงเป็น “เจ้าเมือง” เป็นผู้ดูแลบังคับบัญชาหัวเมือง โดยที่เจ้าเมืองมีอำนาจสิทธิขาดในการปกครองหัวเมืองทุกประการ แต่ก็ต้องปฏิบัติตามพระบรมราชโองการและแนวทางนโยบายที่พระมหากษัตริย์ทรงกำหนด

๔.๓ การปกครองเมืองประเทศราช แบ่งออกเป็นล้านนา (เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง เชียงแสน) ล้านช้าง/ลาว (หลวงพระบาง เวียงจันทน์ จำปาศักดิ์) ขอม/เขมร และหัวเมืองมลายู (ปัตตานี ไทรบุรี กาลันตัน และตรังกาบู) โดยพระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งบุคคลที่จงรักภักดีและยอมสวามิภักดิ์ต่อราชวงศ์ไปเป็นเจ้าเมืองปกครองเมืองประเทศราชและให้อิสระในการปกครองกันเอง แต่เมืองประเทศราชจะต้องส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทอง และเครื่องราชบรรณาการมายังกรุงเทพมหานคร



การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นแสดงให้เห็นรูปแบบการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจสูงสุดปกครองในเขตราชธานี ทรงแต่งตั้งผู้แทนของส่วนกลางเพื่อส่งไปประจำในหัวเมืองรอบนอก กำหนดลักษณะการปกครองแบบ “กินเมือง” กล่าวคือ รัฐบาลในราชธานีไม่ต้องเลี้ยงดูเจ้าเมือง ไม่ได้รับเงินเดือนจากพระมหากษัตริย์ ประชาชนต้องตอบแทนคุณเจ้าเมืองด้วยการออกแรงช่วยทำงานหรือแบ่งสิ่งของที่หามาได้ให้เป็นของกำนัล จึงเป็นผลให้เจ้าเมืองมีอำนาจสูงภายในหัวเมือง และเกิดการใช้ตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์

ทั้งนี้ ในการปกครองดูแลหัวเมืองชั้นนอกให้มีความจงรักภักดี พระมหากษัตริย์ได้ส่งข้าราชการจากส่วนกลางคือ ยกกระบัตร ซึ่งขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ไปประจำอยู่หัวเมืองต่าง ๆ เหล่านี้ โดยมีหน้าที่ออกตรวจตราให้คำปรึกษาด้านกฎหมายและสอดส่องดูแลการบริหารหัวเมืองของเจ้าเมือง เพื่อรายงานตรงต่อพระมหากษัตริย์ แต่ในทางปฏิบัติ ส่วนกลางไม่สามารถควบคุมการบริหารหัวเมืองของเจ้าเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีอุปสรรคด้านการคมนาคมและการติดต่อสื่อสาร จึงไม่สามารถตรวจตรา ดูแล และติดตามการบริหารงานหัวเมืองของเจ้าเมืองได้ดีเท่าที่ควร

กล่าวโดยสรุป

ในยุคกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเน้นรูปแบบการกระจายอำนาจ โดยส่วนกลางแต่งตั้งข้าราชการส่วนกลางลงไปปกครองดูแลต่างพระเนตรพระกรรณ ส่วนการปกครองส่วนภูมิภาคในส่วนของหัวเมืองชั้นนอก อาจเทียบได้กับ “จังหวัด” ในปัจจุบัน ถึงแม้จะยังไม่มี การบัญญัติตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเอาไว้ แต่ในที่นี่ ผู้เขียนเห็นว่า มีลักษณะใกล้เคียงกับตำแหน่งเจ้าเมือง ซึ่งเป็นผู้ปกครองหัวเมืองชั้นนอก มีอำนาจสิทธิขาดในการปกครองทุกประการ แต่ต้องสอดคล้องตามพระบรมราชโองการ และแนวทางที่ราชธานีส่วนกลางกำหนด



การเปลี่ยนแปลงสำคัญในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ในยุคต้นกรุงรัตนโกสินทร์แม้จะมีรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินคล้ายกับสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย และสมัยกรุงธนบุรี แต่ก็มี การเปลี่ยนแปลงสำคัญเกี่ยวกับการปรับปรุงและชำระกฎหมาย การพระราชพิธี ที่เกี่ยวกับการปกครองไทย อาทิ กฎหมายตราสามดวง พระราชพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา โดยในส่วนนี้แสดงถึง รายละเอียดเชิงลึกซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์ของกระทรวงมหาดไทยใน ๒ เรื่อง คือ กฎหมายตราสามดวง และพระราชพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา

๑. กฎหมายตราสามดวง

กฎหมายตราสามดวง หมายถึง ประมวลกฎหมายโบราณของไทย ซึ่งพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชได้โปรดเกล้าฯ ให้ชำระและปรับปรุงแก้ไขด้วยบทกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้กันมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงยุคต้นกรุงรัตนโกสินทร์ แล้วนำมารวบรวมเป็นหมวดหมู่ รวมจำนวน ๒๖ ส่วน และคัดลอกไว้เป็น ๓ ฉบับ โดยทุกฉบับประทับตราพระราชสีห์ ตราพระคชสีห์ และตราบัวแก้วไว้เป็นสำคัญ ซึ่งเป็นตราประจำตำแหน่ง สมุหนายก สมุหยาจก และพระยาพระคลัง เรียกกันในนาม “กฎหมายตราสามดวง” หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ ๑” นับเป็นกฎหมายฉบับแรกแห่งกรุงรัตนโกสินทร์และกฎหมายดังกล่าวใช้เป็นหลักในการปกครองจนถึงสมัยรัชกาลที่ ๕ ก่อนที่จะมีการปฏิรูปกฎหมาย การศาลตามแบบสากล การปกครองครั้งสำคัญ และยังเป็นกฎหมายที่สะท้อนความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ทั้งด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชาติไทยได้เป็นอย่างดี



โดยทั่วไปกฎหมายไทยได้รับอิทธิพลจาก “คัมภีร์พระธรรมศาสตร์” อันเป็นคัมภีร์ที่มีความศักดิ์สิทธิ์ และมีพื้นฐานของวัฒนธรรมอินเดียโดยผ่านมาทางมอญ เชื่อว่าพระผู้เป็นเจ้าของเจ้าประทานมาให้เป็นหลักในการอำนวยความยุติธรรมของพระมหากษัตริย์และถูกแพร่หลายไปในดินแดนต่าง ๆ ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งกฎหมายของกรุงศรีอยุธยาที่มีการประกาศใช้ตั้งแต่สมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ ก็ได้รับอิทธิพลมาจากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์เช่นกัน และเมื่อได้มีการปรับปรุงกฎหมายในรัชกาลต่อ ๆ มา ก็มีการตรากฎหมายเพิ่มเติม โดยยึดมูลคติคัมภีร์พระธรรมศาสตร์เป็นหลัก เรียกว่า “พระราชศาสตร์” รวมถึงการวินิจฉัยคดีความต่าง ๆ รวบรวมเป็นกฎหมายของแผ่นดิน เรียกว่า “พระราชনীติศาสตร์ หรือพระราชনীติคดี” ด้วยเหตุนี้ ตั๋วบทกฎหมายที่ปรากฏในกฎหมายตราสามดวง จึงเป็นทั้งพระธรรมศาสตร์ พระราชศาสตร์ และพระราชনীติศาสตร์หรือพระราชনীติคดี ผสมผสานกัน โดยมีคัมภีร์พระธรรมศาสตร์เป็นแกนหลักที่สำคัญ



ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น กฎหมายตราสามดวงเป็นกฎหมายที่มีอำนาจบังคับใช้ทั่วพระราชอาณาจักร โดยตราพระราชสีห์ เป็นตราของสมุทรชนก มีอำนาจปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือ ตราพระคชสีห์ เป็นตราของสมุทรทวารวดีใหม่ มีอำนาจปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้ และตราบัวแก้ว เป็นตราของเจ้าพระยาพระคลัง มีอำนาจปกครองหัวเมืองชายทะเลตะวันออก สาระสำคัญของกฎหมายตราสามดวงแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างของสังคมไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ซึ่งเป็นสังคมยึดถือระบบศักดินา โดยระบบศักดินาเป็นเครื่องกำหนดสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบและฐานะของคนทุกกลุ่มในสังคมในสมัยนั้น แบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม ได้แก่

๑) **ชนชั้นผู้ปกครอง** คือ พระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดในการปกครอง ผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้ แม้พระมหากษัตริย์จะทรงมีพระราชอำนาจ เป็นเจ้าชีวิตของคนทั้งปวง แต่พระมหากษัตริย์ก็ทรงปกครองบ้านเมืองโดยยึดหลักทศพิธราชธรรมมาแต่โบราณ

๒) **ชนชั้นผู้ถูกปกครอง** ประกอบด้วย ไพร่และทาส ไพร่เป็นชนส่วนใหญ่ของสังคม มี ๒ ประเภท ได้แก่ ไพร่หลวง และไพร่สม เป็นสามัญชนทั่วไป กฎหมายบังคับให้ไพร่ต้องอยู่ใต้สังกัดมูลนาย มีสถานะเป็นสมบัติของมูลนายและอยู่ในหมวดทรัพย์สินของมูลนายเช่นเดียวกับทาส โดยผู้ใดลักพาไพร่ของมูลนายไปถือเป็นคนผิด ต้องรับโทษ



นอกจากนี้ กฎหมายตราสามดวงยังได้สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการยุติธรรมในสมัยโบราณ ได้แก่ พระธรรมนูญ พระอัยการลักษณะรับฟ้อง พระอัยการลักษณะตุลาการ พระอัยการลักษณะพยาน พระอัยการลักษณะอุทธรณ์ เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า ศาลในอดีตกระจายตัวอยู่ตามหน่วยราชการต่าง ๆ ไม่เป็นระบบเดียวกัน ไม่มีการแยกเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครองดังเช่นปัจจุบัน ตัวบทกฎหมายถือเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์และไม่จำเป็นที่ประชาชนต้องล่วงรู้ เป็นเรื่องที่รู้ได้เฉพาะชนชั้นปกครองและตุลาการเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการปฏิรูปการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงกฎหมายและการศาลครั้งใหญ่ จึงนำไปสู่การยกเลิกกฎหมายตราสามดวงในที่สุด

๒. พระราชพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา

ด้วยคติความเชื่อเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ว่า เป็นผู้ที่มีพระราชอำนาจสูงสุดและเป็นศูนย์กลางของพระราชอาณาจักร ไทยจึงมีพิธีที่จัดขึ้นเพื่อให้พระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการบริพาร และข้าราชการค้ำน้ำสาบานว่าจะจงรักภักดีและซื่อตรงต่อพระมหากษัตริย์ เรียกว่า “พระราชพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา”



ในกฎมณเฑียรบาลซึ่งตราขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๑๙๐๒ ได้กล่าวถึงพิธี “ถือน้ำพระพิพัฒน์” หรือ “ถือน้ำพระพิพัฒน์” ว่าเป็นคติพราหมณ์ที่ราชสำนักอยุธยาปรับแบบอย่างมาจากราชสำนักเขมรสมัยนครหลวง (พ.ศ. ๑๔๔๕ - ๑๙๗๕) ดังนั้น คำเรียกชื่อพิธีที่ใกล้เคียงความหมายเดิมของราชสำนักเขมรคือ “ถือน้ำพระพิพัฒน์” ซึ่งแปลมาจากคำภาษาสันสกฤตที่ราชสำนักเขมรใช้ว่า “พระพิทธรประดิษฐา” (ศาลาบาลูกมัต) โดยนักวิชาการบางท่านได้อธิบายว่าการประกอบพิธีถือน้ำสาบานต่อพระมหากษัตริย์ของขุนนางเป็นพิธีที่มีมาก่อนหน้าสมัยอยุธยาแล้ว แต่มีหลักฐานปรากฏเด่นชัดในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ พบว่า มีการแต่งลิขิตโองการแข่งน้ำ ซึ่งเป็นวรรณคดีที่ใช้เป็นบทสวดในพระราชพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา เพื่อให้พิธีดูศักดิ์สิทธิ์

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา พระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนาง และข้าราชการจะมีการถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา ปีละ ๒ ครั้ง ครั้งที่ ๑ พิธีตรุษ (ขึ้น ๓ ค่ำ เดือน ๕) และครั้งที่ ๒ พิธีสารท (แรม ๑๓ ค่ำ เดือน ๑๐) โดยกระทำพิธี ณ วัดพระศรีสรรเพชญ์ ยกเว้นข้าราชการหัวเมืองฝ่ายเหนือและหัวเมืองฝ่ายใต้ ให้ถือน้ำ ณ วัดอารามที่เคยทำพิธี โดยผู้ขาดพิธีถือน้ำมีโทษเท่ากับกกฏ ประเด็นที่น่าสนใจ คือ พระราชพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาที่ถือปฏิบัติกันในสมัยอยุธยาตอนต้น เป็นพิธีทางศาสนาพราหมณ์ ซึ่งในพระราชพิธีจะมีการปลุกเสกและแหงหน้าด้วย “พระแสงราชศาสตรา” หรือพระแสงดาบอาญาสิทธิ์



สำหรับพระแสงราชศัสตราอันมีความหมายสำคัญ ๒ ประการ นัยแรก พระแสงราชศัสตรา เป็นเครื่องหมายแสดงถึงพระราชอำนาจสูงสุดและเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์ในการปกครองบ้านเมือง รวมทั้ง เป็นสัญลักษณ์แทนองค์พระมหากษัตริย์ในกรณีที่พระมหากษัตริย์พระราชทานสิทธิขาดแก่เจ้านาย ขุนนางหรือข้าราชการ ให้ใช้อำนาจแทนพระองค์ในการปฏิบัติราชการ โดยเฉพาะในการสงคราม และนัยที่สอง พระแสงราชศัสตรา เป็นเครื่องราชูปโภคประกอบพระราชอิสริยยศในการพระราชพิธีสำคัญอันเกี่ยวเนื่องกับพระมหากษัตริย์ โดยมีการอัญเชิญพระแสงราชศัสตราองค์สำคัญมาตั้งแต่งในพระราชพิธี เพื่อให้พระราชพิธีบังเกิดความศักดิ์สิทธิ์ เป็นสิริมงคลสถาพรแห่งพระบรมเดชานุภาพ ได้แก่ พระราชพิธีบรมราชาภิเษก พระราชพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา และพระราชพิธีฉัตรมงคล ทั้งนี้ ธรรมเนียมการพระราชทานพระแสงราชศัสตรา อาจแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ ดังนี้

๑) พระราชทานไว้เป็นประจำ ดังเช่นพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชพระราชทานให้แก่ พระยากำแพง (นุช) เจ้าเมืองกำแพงเพชร หรือพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานให้แก่เจ้าพระยาบดินทร์เดชา (สิงห์ สิงหเสนี)

๒) พระราชทานเป็นการชั่วคราว เป็นการมอบหมายเฉพาะกิจให้ไปปฏิบัติราชการแทนพระองค์ ส่วนใหญ่ พระราชทานแก่แม่ทัพที่ไปปฏิบัติราชการในสงคราม ดังเช่น สมเด็จพระนารายณ์มหาราชพระราชทานพระแสงราชศัสตราให้แก่เจ้าพระยาโกษาธิบดี (ปาน) เพื่อใช้อำนาจอาญาสิทธิ์ในการลงศึกก่อนยกทัพไปตีเมืองเชียงใหม่ ซึ่งในภายหลังจากเสร็จสิ้นภารกิจ เจ้าพระยาโกษาธิบดี (ปาน) ได้กราบบังคมทูลถวายพระแสงราชศัสตราคืน สมเด็จพระนารายณ์มหาราช

ดังนั้น พระแสงราชศัสตราจึงเป็นสัญลักษณ์แทนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ หากพระราชทานแก่ผู้ใด หมายความว่า พระองค์มีพระราชประสงค์ให้ผู้นั้นมีอำนาจเด็ดขาดในการปฏิบัติราชการแทนพระองค์ในวาระสำคัญต่าง ๆ เปรียบเสมือนเป็นผู้แทนพระองค์ในการใช้อำนาจราชสิทธิ์ มีความชอบธรรมในฐานะผู้มีอำนาจเต็มสามารถออกคำสั่งได้อย่างเด็ดขาดทุกเรื่อง ไม่เว้นแม้แต่เรื่องการตัดสินพิพากษาลงโทษด้วยการสังหารชีวิต โดยไม่ต้องกราบบังคมทูลให้ทราบก่อน

ในพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น จะอัญเชิญพระแสงราชศัสตรามาในพิธีพร้อมอานประกาศชนง้าวโคลงห้า หรือที่เรียกว่าโคลงชนง้าวหรือลิลิตโองการชนง้าว เนื้อหาเป็นคำสาปแช่งที่เรียงเรียงแต่งร้อยเป็นบทประพันธ์ และถือว่าเป็นกวีนิพนธ์อันศักดิ์สิทธิ์ที่สำคัญยิ่งอีกด้วย เมื่อถือน้ำเสร็จ กำหนดให้นำข้าวดอก ดอกไม้และเทียน ไปกราบถวายบังคมพระบรมรูปของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ (พระเจ้าอู่ทอง) แล้วจึงนำไปกราบบูชาพระรัตนตรัยเป็นอันเสร็จพิธี ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนกลางได้มีการเพิ่มพิธีกรรมทางพระพุทธศาสนาเข้าไป เมื่อถึงในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย ปรากฏว่า พระราชพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาได้กระทำรวมทั้งพิธีทางศาสนาพราหมณ์และพุทธ

ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พระราชพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยายังคงรักษาจาริตประเพณีตามแบบแผนพระราชพิธีในสมัยกรุงศรีอยุธยา แต่ได้มีการปรับเปลี่ยนบางประการให้มีความเหมาะสมในแต่ละรัชสมัย ดังนี้

๑) สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (รัชกาลที่ ๑) ได้ทรงปรับให้มีการไหว้พระรัตนตรัยก่อนรูปเคารพของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ (พระเจ้าอู่ทอง) ส่วนกำหนดการถือน้ำยังคงกระทำปีละ ๒ ครั้ง เช่นในสมัยกรุงศรีอยุธยา

๒) สมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๓) ได้ทรงลดความเข้มงวดของพิธีถือน้ำสำหรับขุนนางข้าราชการที่นับถือศาสนาอื่น โดยอนุญาตให้ขุนนางเหล่านั้นประกอบพิธีตามศาสนาของตน เช่น เจ้าเมืองแขกที่เป็นประเทศราชสามารถถือน้ำตามศาสนาแขก พวกฝรั่งเข้ารีตให้มีบาทหลวงประกอบพิธีตามแบบฝรั่ง เป็นต้น



๓) สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๔) ซึ่งเป็นช่วงเวลาของการปฏิรูปประเทศให้ทันสมัยแบบตะวันตก พระองค์ได้ทรงเปลี่ยนแปลงขั้นตอนโดยพระมหากษัตริย์ทรงเสวยน้ำสาบานเช่นเดียวกับพระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนางและข้าราชการ อันแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงพระราชดำริเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนางและข้าราชการ จากธรรมเนียมเดิมที่ขุนนางและข้าราชการถือน้ำถวายสัตย์ปฏิญาณต่อองค์พระมหากษัตริย์เพียงฝ่ายเดียวมาเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงร่วมดื่มน้ำสาบานด้วย เพื่อเป็นการประกาศพระองค์ว่าเป็นพวกเดียวกับขุนนางและข้าราชการ ในทำนองว่าทั้งพระมหากษัตริย์ ขุนนางและข้าราชการต่างจะชื่อสัตย์ ชื่อตรงต่อกัน เป็นพวกเดียวกัน อีกทั้งยังเป็นการแสดงภาพลักษณ์ของพระองค์ในฐานะ “ธรรมราชา” เพื่อความชอบธรรมทางการปกครองของพระองค์ พระองค์ยังทรงวางระเบียบเครื่องทรงของเจ้านายในพระราชพิธีถือน้ำ โดยทรงห้ามไม่ให้เจ้านายทรงผ้าที่ไม่มียกขอบสีแดงแล้วคาดลอมพระองค์ครุย เนื่องจากพระองค์ทรงเห็นว่าการแต่งพระองค์แบบดังกล่าวดูไม่งาม นอกจากนี้ ยังเป็นไปได้ว่าพระองค์ได้ทรงริเริ่มเปลี่ยนชื่อเรียกพระราชพิธีหรืออย่างน้อยที่สุดก็ทรงบัญญัติชื่อ “พระราชพิธีศรีสังข์จปานกาล” ขึ้นใหม่เพื่อใช้ควบคู่กับชื่อที่ใช้กันอยู่เดิม ประการสำคัญ เป็นที่น่าสังเกตว่า พระราชพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาหรือพระราชพิธีศรีสังข์จปานกาลในสมัยรัชกาลที่ ๔ มีความเข้มงวดน้อยลงจากยุคก่อนหน้า ดังปรากฏว่าในสมัยนี้ขุนนางและข้าราชการที่ขาดถือน้ำมีโทษถูกปรับต่างจากยุคก่อนหน้าที่ขุนนางและข้าราชการที่ขาดถือน้ำมีโทษเท่ากับกบฏและถูกประหารชีวิตชั่วคราว

๔) สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ทรงให้เพิ่มเติมประเภทการถือน้ำของทหารและที่ปรึกษาราชการ โดยทหารต้องถือน้ำเป็นประจำทุกเดือน ส่วนที่ปรึกษาราชการต้องถือน้ำพิเศษเมื่อเข้ารับตำแหน่งครั้งแรก นอกจากนี้ ยังเป็นไปได้ว่า ในรัชกาลที่ ๕ มีการเปลี่ยนชื่อเรียก “พระราชพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา” เป็น “พระราชพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา” หรือ “พระราชพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สังข์จ” อีกด้วย



บทบาทหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยและเจ้าเมือง

ประวัติความเป็นมาของกระทรวงมหาดไทยมีหลักฐานปรากฏในประวัติศาสตร์การปกครองของไทย นับตั้งแต่กรุงศรีอยุธยาและสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ซึ่งมีการจัดระเบียบการปกครองฝ่ายพลเรือนในรูปแบบจตุสดมภ์ (เวียง วัง คลัง นา) โดยให้กรมเวียงมีหน้าที่ในการปกครองท้องที่ รักษาสันติสุขและดูแลกิจการทั่วไปในพระนคร และมีการตั้งอัครมหาเสนาบดีตำแหน่งสมุหนายก (กรมมหาดไทย) โดยกรมมหาดไทย มีหน้าที่ควบคุมดูแลงานด้านพลเรือน และบังคับบัญชาฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารในหัวเมืองฝ่ายเหนือ รวมถึงควบคุมราชการของจตุสดมภ์ ประกอบด้วย กรมเมือง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา โดยมีสมุหนายกเป็นผู้บังคับบัญชา

ทั้งนี้ ในการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นยังไม่ได้มีการกำหนดตำแหน่ง “ผู้ว่าราชการจังหวัด” อย่างเป็นทางการ แต่อาจเทียบได้กับตำแหน่ง “เจ้าเมือง” ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเชื้อพระวงศ์หรือขุนนางชั้นสูงเป็นผู้ปกครองหัวเมืองต่าง ๆ โดยมีอำนาจหน้าที่บริหารดูแลรับผิดชอบรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเมืองของตน ซึ่งมีอำนาจสิทธิขาดในการปกครองทุกประการ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเมือง การตรวจสอบต๋านเข้าสู่หัวเมือง การให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดศึกสงคราม การพิพากษาคดีภายในเมือง การเก็บส่วยอากร เป็นต้น



กล่าวโดยสรุป

» การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเมืองการปกครองไทยในแต่ละยุคสมัย แม้พระมหากษัตริย์ยังคงมีพระราชอำนาจสูงสุดในการปกครองแผ่นดิน แต่รูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์กับผู้ใต้ปกครองแตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับเจ้าเมือง แม้การแต่งตั้งตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่มีปรากฏหลักฐานที่ชัดเจน แต่ตำแหน่งเจ้าเมืองหรือท้าวเมืองในทุกยุคสมัยอาจเทียบได้ใกล้เคียงที่สุดกับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้แต่งตั้งผู้แทนจากราชธานีออกไปปกครองต่างพระเนตรพระกรรณ และสนองรับพระบรมราชโองการ นโยบาย และแนวทางจากราชธานีส่วนกลางไปปฏิบัติในหัวเมืองบริวารนั่นเอง



บทที่ ๒

สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

ในบทนี้จะเป็นการนำเสนอประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทยในช่วง ๓ รัชกาลของกรุงรัตนโกสินทร์ นับตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๖) และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๗) ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยรายละเอียดจะเน้นไปที่บทบาทและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละรัชสมัย

๑. สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕)



สืบเนื่องจากในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นได้ใช้รูปแบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินแบบเดียวกับในสมัยอยุธยาตอนปลาย โดยมีอัครเสนาบดี ๒ ตำแหน่ง และมีการบริหารราชการแบบจตุสดมภ์ แต่รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวประสบปัญหา เนื่องจากไม่ได้มีการแบ่งงานตามหน้าที่เป็นสัดส่วน การบริหารราชการยังไม่มีความสะดวกคล่องเหมาะสมกับสภาพทางการเมืองการปกครองและภูมิสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ส่วนกลางไม่อาจกำกับดูแลหัวเมืองและเมืองประเทศราชได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้พระมหากษัตริย์ขาดเอกภาพในการปกครองบังคับบัญชา ประกอบกับในขณะนั้นเกิดการคุกคามของ勢力ล่าอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจตะวันตกโดยเฉพาะประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวจึงทรงดำเนินนโยบายปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ โดยนำแนวคิดการบริหารราชการแผ่นดินแบบชาติตะวันตกมาประยุกต์ใช้กับไทยเพื่อให้การบริหารราชการมีความทันสมัย เหนือกว่ากับบริบทของสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงไปและเพื่อรักษาเอกราชและอธิปไตยของชาติจากภัยคุกคามภายนอก โดยมีรายละเอียดสำคัญ ดังนี้



๑.๑ การปกครองส่วนกลาง ทรงยกเลิกตำแหน่งอัศวินมหาเสนาบดี (ตำแหน่งสมุหนายกและสมุหกลาโหม) ยกเลิกการปกครองแบบจตุสดมภ์ (เวียง วัง คลัง นา) และจัดตั้งหน่วยราชการขึ้นใหม่จำนวน ๓๒ กรม ซึ่งต่อมาได้มีพระบรมราชโองการยกฐานะทั้ง ๑๒ กรมขึ้นเป็นกระทรวง เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๓๕ ได้แก่

๑) กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ อีสาน และเมืองลาวประเทศราช (ภายหลังได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ดูแลการปกครองหัวราชอาณาจักร)

๒) กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ ตะวันออก ตะวันตก และเมืองมลายูประเทศราช (ภายหลังได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ดูแลกิจการทหารทั้งปวง)

๓) กระทรวงการต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ

๔) กระทรวงนครบาล มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการตำรวจ และราชทัณฑ์ (ภายหลังได้รับผิดชอบราชการในเขตแขวงกรุงเทพฯ ราชธานี)

๕) กระทรวงวัง มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบราชการในพระราชวัง พระราชพิธีต่าง ๆ และกรมที่เกี่ยวข้องกับราชการในองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

๖) กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี อากร และเงินที่เป็นรายรับรายจ่ายของแผ่นดิน

๗) กระทรวงเกษตราธิการและพาณิชย์การ มีอำนาจหน้าที่ดูแลการเพาะปลูก การป่าไม้ การค้าขาย และการท่าเรือเมืองแร่

๘) กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่บังคับศาลที่ชำระความทั่วทั้งประเทศ ทั้งคดีแพ่ง อาญา และอุทธรณ์

๙) กระทรวงยุทธนาธิการ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในกิจการทหารบกและทหารเรือ

๑๐) กระทรวงธรรมการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศาสนา การศึกษา และการสาธารณสุข

๑๑) กระทรวงโยธาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการก่อสร้าง ทำถนน ขุดคลอง การช่างทั่วไป ตลอดจนการไปรษณีย์ โทรเลข และรถไฟ

๑๒) กระทรวงมรดกธร มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาตราแผ่นดิน รักษาพระราชกำหนดกฎหมาย และหนังสือราชการทั่วไป

การจัดตั้ง ๑๒ กระทรวงในข้างต้น ส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยแต่ละกระทรวงมีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของกระทรวงนั้น ๆ มีหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นสัดส่วนที่ชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนเหมือนในอดีต

๑.๒ การปกครองส่วนภูมิภาค รัชกาลที่ ๕ ทรงเสริมสร้างความเป็นปึกแผ่นและเอกภาพของการปกครองหัวเมืองโดยปฏิรูปการปกครองเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง (Centralization) ยกเลิก “ระบบกินเมือง” ที่เดิมเจ้าเมืองมีสิทธิในการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ รวมทั้งควบคุมบังคับบัญชาไพร่ และปรับเปลี่ยนมาใช้ “ระบบราชการ” ที่รับเงินเดือนจากราชธานีส่วนกลาง

ในส่วนรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค พระองค์ทรงจัดการปกครองในรูปแบบมณฑลเทศาภิบาล ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยที่ขึ้นตรงต่อพระองค์ โดยจุดมุ่งหมายสำคัญของการจัดการปกครองในรูปแบบมณฑลเทศาภิบาลเพื่อพัฒนาหัวเมืองให้มีมาตรฐานการปฏิบัติเดียวกันทั้งประเทศ สามารถควบคุมกำกับดูแล ประสานงานได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง โดยจัดให้มีหน่วยบริหารราชการซึ่งเป็นข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณ แบ่งรับภาระของรัฐบาลส่วนกลางออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ โครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคในสมัยรัชกาลที่ ๕ แบ่งออกเป็นหน่วยต่าง ๆ ดังนี้



๑) มณฑล เป็นหน่วยงานปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด มีอาณาเขตโดยรวมตั้งแต่ ๒ เมืองขึ้นไป โดยมีการบริหารงานรูปแบบมณฑลเทศาภิบาล ประกอบด้วย ข้าหลวงเทศาภิบาล (สมุหเทศาภิบาล) เป็นหัวหน้าของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในเขตมณฑล โดยผู้แทนจากกระทรวงอื่น ๆ เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการ เช่น ข้าหลวงมหาดไทย ข้าหลวงคลัง ข้าหลวงยุติธรรม เป็นต้น

๒) เมือง คือ ห้องที่หลายอำเภอรวมกัน มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาทุกเรื่องในขอบเขตเมือง ยกเว้นแต่การพิพากษาคดี และมีกรมการเมืองมีหน้าที่ช่วยเหลือและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินแก่ผู้ว่าราชการเมือง

๓) อำเภอ คือ ห้องที่หลายตำบลรวมกันบริหารงานภายใต้กรมการอำเภอ มีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบราชการทั่วไปของอำเภอ มีปลัดอำเภอและสมุหบัญชีเป็นผู้ช่วยนายอำเภอ นอกจากนี้ ยังมีเสมียนและสารวัตรอำเภออีกตามความสมควร

๔) ตำบล คือ ห้องที่หลายหมู่บ้านรวมกัน มีพนักงานปกครอง ประกอบด้วย กำนันและสารวัตรกำนัน โดยที่กำนันมาจากการเลือกตั้งของผู้ใหญ่บ้าน และผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้แต่งตั้ง ส่วนสารวัตรกำนัน ให้กำนันเป็นผู้เลือกจำนวน ๒ คน เพื่อเป็นผู้ช่วยกำนันและให้ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้แต่งตั้ง

๕) หมู่บ้าน เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุด โดยผู้ปกครองหมู่บ้าน ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านที่มาจากการเลือกตั้ง ถือว่า ตำบลและหมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองย่อยที่เป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ รวมทั้งเป็นการคานอำนาจและอิทธิพลของเจ้าเมืองที่ถูกยกเลิกไปด้วย

๑.๓ การปกครองส่วนท้องถิ่น รัชกาลที่ ๕ ทรงเล็งเห็นประโยชน์ของการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครองตนเอง ในปี พ.ศ. ๒๔๔๐ พระองค์โปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ ภายใต้การดำเนินงานของกรมสุขาภิบาล โดยการบริหารงานจะกำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการเป็นคราว ๆ ไป ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๔๘ ได้มีการตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองแห่งแรก ได้แก่ สุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม โดยหน้าที่สำคัญของสุขาภิบาล คือ การรักษาความสะอาด การให้การศึกษา

ขั้นต้นแก่ประชาชน การอนามัย และการบำรุงรักษาถนนหนทางในท้องถิ่น เป็นต้น และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) ซึ่งควมพระราชบัญญัติดังกล่าว สุขาภิบาลมี ๒ ประเภท ได้แก่ สุขาภิบาลเมืองในท้องที่ที่มีความเจริญสูง ประกอบด้วย คณะกรรมการ ๑๑ คน มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นประธาน และสุขาภิบาลตำบลในท้องที่ที่มีความเจริญรองลงมา ประกอบด้วย คณะกรรมการ ๕ คน มีกำนันเป็นประธาน โดยสุขาภิบาลมีลักษณะการบริหารงาน ดังนี้



สุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม

๑) มีการกำหนดเขตสุขาภิบาล

๒) มีคณะกรรมการดำเนินงาน

๓) คณะกรรมการมีหน้าที่ดำเนินงานตามการอนุมัติของเทศาภิบาล

๔) คณะกรรมการมีอำนาจจ่ายเงินเพื่อการสุขาภิบาลตามมติที่ประชุม

๕) เทศาภิบาลมีอำนาจตรวจสอบการทำงานของสุขาภิบาล ถ้าคณะกรรมการสุขาภิบาลจัดการไม่ถูกต้อง เทศาภิบาลมีอำนาจหักห้ามปรามได้

การดำเนินงานของสุขาภิบาลในรัชกาลที่ ๕ ต่อมาได้ยกฐานะเป็นเทศบาลในปัจจุบัน ถือได้ว่า เป็นการริเริ่มการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น และเป็นการฝึกจำลองการปกครองแบบประชาธิปไตยให้กับประชาชน



บทบาทหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการเมือง

๑. บทบาทหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย

กรมมหาดไทยถูกยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๓๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพดำรงตำแหน่งเป็นองค์ปฐมเสนาบดีที่กระทรวงมหาดไทยคนแรก โดยอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้นปรากฏตามประกาศจัดตั้งหน้าที่ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๔๓๗ ระบุว่า “... เสนาบดีกระทรวง มหาดไทยมีหน้าที่รักษาการเพื่อที่จะบำรุงรักษาความสงบเรียบร้อยและให้ความเจริญในเมืองต่าง ๆ ...” โดยกระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายให้ริเริ่มวางแผนการปกครองหัวเมืองที่กระจัดกระจายภายในประเทศให้รวมกันเป็นพระราชอาณาจักรไทย ทำให้การบังคับบัญชาหัวเมืองต่าง ๆ ที่เคยแยกกันให้มารวมกันอยู่ในกระทรวงมหาดไทยทั้งหมด

กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นกระทรวงเดียวที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในด้านการปกครองในระยะแรก สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงจัดหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางของกระทรวงมหาดไทยแบ่งเป็น ๓ กรม ได้แก่ กรมมหาดไทยกลาง กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ และกรมพลำกั้ง ต่อมาในระยะหลังเมื่อราชการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งได้จัดตั้งขึ้นมีความก้าวหน้า ทำให้ราชการบริหารส่วนกลางของกระทรวงมหาดไทยมีปริมาณงานมากขึ้น สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพจึงได้ทรงปรับปรุงส่วนราชการส่วนกลางของกระทรวงมหาดไทยให้เหมาะสมและก้าวหน้าขึ้นตามลำดับ โดยทรงจัดแบ่งหน้าที่ราชการในกระทรวงออกเป็น ๑๒ กรม ดังนี้

- ๑) กรมมหาดไทยกลาง มีปลัดทูลฉลองเป็นหัวหน้าส่วนราชการรองจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รักษาการทุกอย่างซึ่งมิได้แยกออกไปเป็นหน้าที่ของกรม
- ๒) กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ เดิมมีหน้าที่ปราบปรามโจรผู้ร้ายและงานด้านอัยการ แบ่งเป็น ๓ แผนก ได้แก่ แผนกรักษาพระอัยการ แผนกสืบโจรผู้ร้าย และแผนกเรือนจำ
- ๓) กรมพลำกั้ง มีหน้าที่ปกครองท้องที่ที่พระราชอาณาจักรที่ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย แบ่งเป็นแผนกปกครอง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดและตรวจระเบียบแบบแผนการปกครองท้องที่ตั้งแต่ขึ้นหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เมือง และมณฑล รวมทั้งรักษาบัญชีและทำหนังสือในการแต่งตั้งถอดถอน ย้ายเปลี่ยนข้าราชการในหัวเมือง จัดตรวจและรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติในท้องที่หัวเมือง และแผนกก่อสร้าง มีหน้าที่รักษาบัญชีสถานที่ทำราชการและบ้านเรือน ที่พักของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยตามหัวเมือง และมีหน้าที่วางผังเมืองและออกแบบสถานที่ทำราชการและบ้านเรือนของข้าราชการในส่วนภูมิภาค
- ๔) กรมสำรวจหรือเลขานุการ มีหน้าที่ทำการในหน้าที่ราชการลับ การรับส่งหนังสือ ทำการติดต่อเกี่ยวกับการต่างประเทศประจำกระทรวงมหาดไทย และทำการเกี่ยวกับการรักษาราชพัสดุ แบ่งเป็น ๓ แผนก ได้แก่ แผนกสำรวจหรือเลขานุการ แผนกต่างประเทศ และแผนกพัสดุ
- ๕) กรมปลัดบัญชีหรือกรมตรวจการบัญชี มีหน้าที่ในการช่วยเหลืองานปกครองของกระทรวงมหาดไทย แบ่งเป็น ๒ แผนก ได้แก่ แผนกบัญชีเงิน มีหน้าที่เบิกจ่ายเงินต่าง ๆ และแผนกบัญชีคน มีหน้าที่ถือบัญชีข้าราชการกระทรวงมหาดไทยทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค ดูแลเกี่ยวกับเงินเดือนและการย้ายโอนเงินเดือนข้าราชการ
- ๖) กรมทะเบียน มีหน้าที่ตุลาการทะเบียนต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทย แบ่งเป็น ๔ แผนก ได้แก่ แผนกทำบัญชีข้าราชการกระทรวงมหาดไทย แผนกทำสำมะโนครัว แผนกทำประวัติข้าราชการ และแผนกเก็บหนังสือราชการ
- ๗) กรมตำรวจภูบาล มีหน้าที่ตรวจตราการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามหัวเมืองทุกมณฑล (มีหน้าที่ทำนองเดียวกับผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน)
- ๘) กรมพยาบาล มีหน้าที่ป้องกันโรคภัยที่พระราชอาณาจักร
- ๙) กรมป่าไม้ มีหน้าที่ควบคุมป่าไม้ และการสงวนป่าไม้สัก (ภายหลังในสมัยรัชกาลที่ ๖ ในปี พ.ศ. ๒๔๖๔ ได้โอนไปสังกัดกระทรวงเกษตรธิการ)



- ๑๐) กรมราชโสตศึกษาหรือวิทยาลัยการแนะ มีหน้าที่ในการดำเนินงานกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำทะเบียน
- ๑๑) กรมตำรวจภูธร มีหน้าที่ตรวจจับผู้ร้ายตามหัวเมืองต่าง ๆ
- ๑๒) กรมสรรพากรนอก มีหน้าที่จัดการเก็บภาษีอากรและผลประโยชน์ต่าง ๆ ในหัวเมือง

ดังนั้น การแบ่งหน้าที่ราชการในกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับการจัดสรรหน้าที่ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๔๓๗ สะท้อนให้เห็นถึงการกำหนดภารกิจสำคัญพื้นฐาน

๒. บทบาทหน้าที่ของผู้ว่าราชการเมือง

การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งจาก “เจ้าเมือง” ซึ่งเป็นผู้ปกครองหัวเมืองที่พระมหากษัตริย์แต่งตั้งจากวงศ์/เจ้านายชั้นสูง มีอำนาจหน้าที่บริหารดูแลรับผิดชอบรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเมืองของตนให้เป็นไปตามข้อสั่งการของเมืองหลวง เปลี่ยนเป็น “ผู้ว่าราชการเมือง” เพื่อเปลี่ยนความรู้สึกจากการเป็น “เจ้า” เป็น “ข้าราชการ” ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีหน้าที่บริหารราชการเพื่อประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ

ผู้ว่าราชการเมืองเป็นตำแหน่งที่มาจากทางเลือกสรรของพระมหากษัตริย์ ซึ่งแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีอำนาจในการบริหารราชการเมืองต่างพระเนตรพระกรรณ โดยผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารราชการทุกอย่างในเขตเมือง ซึ่งมีการบริหารราชการเช่นเดียวกับส่วนกลาง โดยมีอำนาจบังคับบัญชาให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการและประชาชนได้ตามกฎหมาย และเป็นตัวแทนของส่วนกลางคอยสอดส่องดูแลทุกข์สุขของประชาชน รวมทั้งมีหน้าที่รายงานข้อราชการและความเห็นในการแก้ไขปัญหามืองต่อข้าหลวงเทศาภิบาล เสนาบดีกระทรวง เพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ ตลอดจนป้องกันรักษาผลประโยชน์ของรัฐ โดยในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการเมืองภายในเขตเมืองจะมีกรมการเมือง จำนวน ๒ คณะ ได้แก่ กมการเมืองที่เกษียบ (ข้าราชการประจำ) และกมการนอกที่เกษียบ (ผู้ทรงคุณวุฒิหรือคนดีในเมืองนั้น) มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือและให้คำแนะนำ ปรีกษาหารือในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการในเมืองนั้นกับผู้ว่าราชการเมือง

นอกจากกรมการเมืองซึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือและให้คำแนะนำกับผู้ว่าราชการเมือง ผู้ว่าราชการเมืองยังมีกลไกการบริหารราชการในท้องถิ่นที่สำคัญ ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน โดยในสมัยรัชกาลที่ ๕ พระองค์ทรงมีพระราชดำริให้มีการฟื้นฟูการปกครองระดับหมู่บ้านที่มีแกนแต่เดิมขึ้นใหม่ เพราะทรงเล็งเห็นว่า เป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด จึงได้ทรงทดลองจัดระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บ้านขึ้นที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครหรืออยุธยา เมื่อ ร.ศ. ๑๑๑ (พ.ศ. ๒๔๓๕) ซึ่งให้ราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้านแทนการแต่งตั้งโดยเจ้าเมืองเหมือนที่เคยปฏิบัติมาในสมัยก่อน โดยในหนังสือลำดับสกุลเก่าบางสกุล ภาคที่ ๒ พ.ศ. ๒๔๖๕ ในคำนำที่เขียนโดยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ มีการกล่าวถึงการเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้านไว้ ดังนี้ว่า “ต่อมาถึง พ.ศ. ๒๔๓๗ ทรงพระกรุณาโปรดฯ ให้จัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล กรมขุนมรุพงษ์ศิริพัฒน์ได้ทรงเป็นสมุหเทศาภิบาลมณฑลอยุธยา เมื่อลงมือจัดการปกครองท้องที่ พวกราษฎรชาวบางปะอินเลือกพระยารัตนกุลฯ เป็นผู้ใหญ่บ้าน แล้วเลือกเป็นกำนันด้วยอีกชั้น...” ดังนั้น พระยารัตนกุลอดุลยภักดี (จรัส รัตนกุล) จึงถือเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านคนแรกของประเทศไทย



พระยารัตนกุลอดุลยภักดี (จรัส รัตนกุล)
กำนันผู้ใหญ่บ้านคนแรก



สำหรับหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน กำหนดให้มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ การป้องกัน การโจรกรรมและผู้ร้าย และกำหนดให้มีผลประโยชน์ตอบแทนบางประการ เช่น สิ้นลดค่านา ภาษีไม้ไผ่ ค่าเหยียบย่ำ ที่นาราชกร เป็นต้น ความมุ่งหมายในการจัดการปกครองระดับหมู่บ้านนั้น เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งราษฎรเลือกสรรขึ้น โดยความยินยอม ช่วยกันดำเนินกิจการในหมู่บ้านให้เรียบร้อย เป็นหูเป็นตาให้แก่ทางราชการ สอดส่องดูแลทุกข์สุข ของราษฎรทั่วไป ตลอดจนช่วยเก็บภาษีอากรผลประโยชน์ของแผ่นดิน

เมื่อโครงการทดลองเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านประสบผลสำเร็จด้วยดี พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้วางรูปแบบการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้าน เรียกว่า “การปกครองท้องที่” ขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองประเทศ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศ โดยประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๔๔๐ นับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนด การจัดระเบียบตำบลและหมู่บ้าน รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านไว้อย่างละเอียด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านด้วยพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะให้ราษฎรมีโอกาสใช้สิทธิในการปกครองตนเอง

ดังนั้น กำนันและผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นกลไกสำคัญในการบริหารราชการระดับท้องที่ของผู้ว่าราชการเมือง ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันการโจรกรรมและผู้ร้าย ดูแลทุกข์สุขของราษฎรทั่วไป ตลอดจนช่วยเก็บภาษีอากรผลประโยชน์ของแผ่นดินภายในพื้นที่ตำบลและหมู่บ้าน

๒. สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๖)



สืบเนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๔๗๗ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงจัดการปกครองโดยแก้ไข ลักษณะและรูปแบบการปกครองเดิม โดยรวมท้องที่ต่าง ๆ ในประเทศเข้าเป็นรูปแบบมณฑล และมีเทศบาล บังคับบัญชาเหนือผู้ว่าราชการเมืองอีกชั้นหนึ่ง เมื่อมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองในลักษณะดังกล่าวแล้ว พบว่า เมืองบางเมืองที่มีลักษณะเล็ก มีประชากรในการปกครองจำนวนน้อยได้ปรับเปลี่ยนเมืองดังกล่าวเป็นอำเภอ หรือมีการควบรวมท้องที่หลาย ๆ ท้องที่รวมขึ้นเป็นเมือง

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๖) พระองค์ทรงมองว่า การปกครอง ในรูปแบบมณฑลเทศาภิบาล ข้าราชการของกระทรวงต่าง ๆ ในมณฑลนั้น ๆ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของสมุหเทศาภิบาล และบริหารราชการในหัวเมืองมณฑล ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งการบริหารราชการ กระทรวงต่าง ๆ ทั้งในราชธานีและหัวเมืองล้วนขึ้นตรงต่อพระองค์ ทำหน้าที่ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลโดยตรง พระองค์จึงได้รวมหัวเมืองมณฑลต่าง ๆ ที่ตั้งใกล้เคียงกันจัดเป็น “ภาค” เช่น ภาคปักษ์ใต้ ภาคพายัพ ภาคอีสาน เป็นต้น โดยในแต่ละภาคทรงแต่งตั้ง “อุปราช” ซึ่งขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ให้ออกไปปกครองดูแลต่างพระเนตร พระกรรณ มีอำนาจเหนือสมุหเทศาภิบาล โดยมีหน้าที่บังคับบัญชา ตรวจสอบ และนำราชการให้เป็นไปตาม พระบรมราชโองการ พระราชกำหนด และพระราชดำริ รวมทั้งกฎหมายต่าง ๆ



ขณะเดียวกัน ท้องที่ต่าง ๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของมณฑล ได้แก่ เมือง พระองค์ทรงเล็งเห็นว่า การแบ่งชื่อทางการปกครองในลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดความสับสน พระองค์จึงได้ปฏิรูปการปกครองเพื่อให้เข้าใจง่ายยิ่งขึ้น โดยเปลี่ยนคำว่า “เมือง” เป็น “จังหวัด” พร้อมทั้งเปลี่ยน “ผู้ว่าราชการเมือง” เป็น “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๓๙ พฤษภาคม ๒๔๕๙

ถึงแม้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนคำว่าเมืองมาใช้เป็นคำว่า จังหวัด พร้อมทั้งเปลี่ยนชื่อผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว แต่ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงขึ้นตรงต่อสมุหเทศาภิบาลและมีบทบาทเช่นเดิม กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงมีอำนาจในการบริหารราชการเมืองต่างพระเนตรพระกรรณ เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารราชการทุกอย่างในเขตจังหวัด เป็นตัวแทนของส่วนกลางสอดส่องดูแลทุกข์สุขของประชาชน



ที่มา : สำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์

นอกจากนี้ ในรัชกาลของพระองค์ยังมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ การยกเลิกพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๓๖ และการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ ขึ้นมาแทน และให้ถือเอาพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บ้านสืบมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านไว้ดังนี้

๑) ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีที่มาจากจากการเลือกของราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน โดยมาตรา ๒๒ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หากผู้ใหญ่บ้านขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อใดข้อหนึ่ง ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ เมื่อเลือกผู้ใหญ่บ้านแล้ว นายอำเภอจะออกคำสั่งเพื่อแต่งตั้งผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน และให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้านนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง โดยผู้ใหญ่บ้านจะได้รับเงินเดือนแต่มีใช้จากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน และเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วให้อยู่ในตำแหน่งได้จนมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน อำนวยความสะดวกและเป็นธรรม ดูแลความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน สร้างความสามัคคีและความสามัคคีในหมู่บ้าน รับฟังปัญหาตลอดจนนำปัญหา ความเดือดร้อน ทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้านแจ้งต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ผู้ใหญ่บ้านยังมีหน้าที่ในการสนับสนุน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ การให้บริการ และการควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ

๒) กำนัน ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้กำนันมาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง ตามมาตรา ๓๐ กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้จัดให้มีการปรึกษาหารือเพื่อคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในตำบลนั้นขึ้นเป็นกำนัน และเมื่อได้คัดเลือกผู้ใดเป็นกำนันแล้ว นายอำเภอจะรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน ดังนั้น กำนันจึงต้องเป็นผู้ใหญ่บ้านด้วย และหากกำนันผู้ใดต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน กำนันผู้นั้นก็ต้องออกจากตำแหน่งกำนันด้วย โดยกำนันจะได้รับเงินเดือน แต่มีใช้จากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน



กำนันมีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล ป้องกันภัยอันตรายรักษาความทุกข์สุขของราษฎรในตำบล กำกับดูแลให้ราษฎรในตำบลให้ปฏิบัติตามกฎหมาย รับฟังปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในตำบลเพื่อรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด กรมการอำเภอ เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าว นอกจากนี้ กำนันยังมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านด้วย

๓. สมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๗)



ภาพรวมการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ พระองค์ทรงปรับปรุงราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้เป็นระบบและมีเอกภาพมากขึ้น โดยมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ดังนี้

๓.๑ ราชการบริหารส่วนกลาง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการรวมบางกรมและกระทรวงเข้าด้วยกัน เช่น รวมกรมธรรมการเข้าไว้ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ แล้วเปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงธรรมการ รวมกระทรวงคมนาคมและกระทรวงพาณิชย์เป็นกระทรวงเดียวกัน เรียกชื่อว่า กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม เป็นต้น โดยในสมัยนั้นได้มีการจัดแบ่งกระทรวงออกเป็น ๑๐ กระทรวง ได้แก่



๓.๒ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดให้ยกเลิก "ภาค" ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้มีประกาศให้สมุหเทศาภิบาลไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย ไม่ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ แต่คงให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินทั่วไปตามแบบที่เคยปฏิบัติมา นอกจากนี้ ยังได้โปรดให้รวมมณฑลหลายมณฑลเข้าเป็นมณฑลเดียวกันและให้ยุบจังหวัดต่าง ๆ โดยโอนการปกครองไปรวมอยู่ในจังหวัดใกล้เคียง เช่น ยุบจังหวัดสุโขทัยไปรวมกับจังหวัดสุพรรณบุรี ยุบจังหวัดกาฬสินธุ์ร่วมกับจังหวัดมหาสารคาม เป็นต้น

นอกจากนี้ พระองค์ทรงมีพระราชดำริจัดการปกครองแบบเทศบาล เพื่อจัดการเรียนรู้อิทธิพลให้แก่ประชาชนในการก้าวไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบค่อยเป็นค่อยไป พระองค์จึงทรงปรับปรุงการสุขาภิบาลหัวเมืองที่ได้เริ่มมาแล้วตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ ให้เป็นรูปแบบเทศบาล ซึ่งพระองค์ทรงเห็นว่าการจัดตั้งเทศบาลในพื้นที่ต่าง ๆ จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักสิทธิในการเลือกตั้งและพัฒนาการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยในระยะเวลาที่เหมาะสม โดยมีการร่วมกันร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้น



เพื่อใช้เป็นแนวทางการปรึกษาหารือกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยในการยกร่างนั้นได้กำหนดให้พระราชบัญญัติเทศบาล มีสาระสำคัญ คือ เทศบาลมีสถานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วย ๓ ระดับ ได้แก่ เทศบาลชั้นเอก ชั้นโท และชั้นตรี อยู่ภายใต้การควบคุมของสภา ประกอบด้วย เทศมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งซึ่งไม่ใช่ข้าราชการประจำ ตั้งแต่ ๕ - ๓๑ คน สำหรับตำแหน่งนายกเทศมนตรี พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อถึงเวลาที่สมควรให้เลือกตั้งเทศมนตรีในเขตเทศบาลโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาและในผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องบรรลุนิติภาวะ เป็นต้น ซึ่งในระหว่างการตราพระราชบัญญัติเทศบาลนั้น ได้มีข้อถกเถียงในที่ประชุมเสนาบดีและมีการศึกษาเทียบเคียงกฎหมายของต่างประเทศ ทำให้การตรากฎหมายดังกล่าวเกิดความล่าช้า แต่ผลสรุปคือ พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้มีการประกาศใช้ เนื่องจากเกิดการยึดอำนาจการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕

อย่างไรก็ตาม ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากสมัยรัชกาลก่อนหน้ามากนัก กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการบริหารราชการเมืองต่างพระเนตรพระกรรณ เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารราชการทุกอย่างในเขตจังหวัด เป็นตัวแทนของส่วนกลางสอดส่องดูแลทุกข์สุขของประชาชน

กล่าวโดยสรุป

ในช่วงรัชกาลที่ ๕ - ๗ มีการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินหลายครั้งที่น่ามาสู่รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ในสมัยรัชกาลที่ ๕ มีการยกฐานะกรมมหาดไทยเป็นกระทรวงมหาดไทย มีการปรับปรุงรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคในรูปแบบมณฑลเทศาภิบาลและแบ่งส่วนภูมิภาคออกเป็นหน่วยต่าง ๆ ต่อมารัชกาลที่ ๖ ได้ทรงรวมหัวเมืองมณฑลต่าง ๆ จัดตั้งเป็นภาค และบัญญัติคำว่าจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรก ส่วนรัชกาลที่ ๗ ทรงปรับปรุงราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้เป็นระบบและมีเอกภาพมากขึ้น และดำริให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบค่อยเป็นค่อยไป อย่างไรก็ตาม ตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเริ่มปรากฏเป็นครั้งแรก โดยเป็นตำแหน่งที่มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ มีอำนาจบังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารราชการทุกอย่างในเขตเมืองหรือจังหวัด แต่ยังคงมีการรายงานการบริหารราชการอย่างใกล้ชิดผ่านข้าหลวงเทศาภิบาล เสนาบดีกระทรวง



บทที่ ๓

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึงสมัย พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศรมหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร (รัชกาลที่ ๙) ก่อนการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔

โฉมหน้าแสดงถึงประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศรมหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร (รัชกาลที่ ๙) ก่อนปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยจะเน้นไปที่บทบาทและหน้าที่ที่เปลี่ยนไปของผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละสมัย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ประเทศไทยได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งจัดระเบียบการบริหารราชการออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักสำคัญ คือ การรวมอำนาจการบริหารประเทศทั้งหมดไว้ที่รัฐบาลกลางหรือคณะรัฐมนตรี การแบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจการบริหารงานประจำบางส่วนให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ และการกระจายอำนาจในการจัดบริการสาธารณะบางประเภทให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว มีหลักทั่วไปที่ใช้ในประเทศต่าง ๆ ดังนี้

๑. หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)

หลักการรวมอำนาจปกครองเป็นหลักที่รวมอำนาจการปกครอง อำนาจหน้าที่ (Authority) ในการตัดสินใจ วินิจฉัยสั่งการไว้ที่รัฐส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั้งอาณาเขตของประเทศ มีการรวมอำนาจปกครองทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลาง และใช้อำนาจปกครองกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น โดยมีลักษณะที่สำคัญ เช่น กำสั่งทหารและตำรวจขึ้นตรงกับส่วนกลาง รวมอำนาจการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป (Hierarchy)

ข้อดีของหลักการรวมอำนาจปกครอง คือ ทำให้เกิดความมั่นคง เป็นผลมาจากอำนาจของรัฐบาลครอบคลุมทั่วทั้งประเทศในเกือบทุกมิติ ทำให้เกิดเอกภาพในการปกครอง เนื่องจากอำนาจบังคับบัญชาสั่งการมาจากศูนย์กลางเดียวกัน ส่วนข้อเสีย คือ ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทุกอย่างให้ได้ผลดีทั่วทุกท้องที่ในเวลาเดียวกัน เกิดความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ เนื่องจากมีลำดับชั้นของสายบังคับบัญชา ทำให้แต่ละขั้นตอนใช้ระยะเวลานาน รวมถึงไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนแต่ละพื้นที่ได้เสมอไป เนื่องจากปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ย่อมแตกต่างกับตามบริบทและสภาพพื้นที่ บางครั้งอาจทำให้ผู้มีอำนาจที่อยู่ส่วนกลางไม่สามารถรับทราบได้ถึงปัญหาและความต้องการของพื้นที่ได้อย่างถ่องแท้



๒. หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)

หลักการแบ่งอำนาจปกครอง เป็นหลักการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งส่งไปประจำเพื่อปฏิบัติราชการตามเขตปกครองต่าง ๆ ของประเทศ โดยที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงเป็นผู้ที่ราชการบริหารส่วนกลางแต่งตั้งและอยู่ในบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง ในกรณีของประเทศไทยก็คือจังหวัดและอำเภอ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งถูกแต่งตั้งจากราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อไปปกครองพื้นที่จังหวัดและอำเภอต่าง ๆ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ มีอำนาจตัดสินใจภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้นหรือตามสายการบังคับบัญชา ซึ่งเชื่อมโยงกับผู้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือตนในราชการส่วนกลาง ดังนั้น หลักการแบ่งอำนาจปกครองจึงมีลักษณะที่สำคัญ คือ ต้องมีราชการบริหารส่วนกลางที่เป็นผู้ใช้อำนาจปกครองทั่วประเทศ ซึ่งจะจัดแบ่งอำนาจของตนไปให้แก่ส่วนภูมิภาค และต้องมีเจ้าหน้าที่ที่ราชการบริหารส่วนกลาง ส่งไปประจำอยู่ในเขตปกครองท้องถิ่นส่วนต่าง ๆ ของประเทศ โดยส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน และบังคับบัญชา

ข้อดีของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง คือ ทำให้การประสานงานระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและพื้นที่เป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็ว เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่ซึ่งถือเป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลางอยู่ปฏิบัติราชการเป็นการประจำอยู่ในพื้นที่ รวมไปถึงทำให้ขั้นตอนการวินิจฉัยสั่งการรวดเร็วกว่าการรวมศูนย์อำนาจปกครองไว้ เนื่องจากในบางกรณีผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากราชการบริหารส่วนกลางสามารถวินิจฉัยสั่งการได้ในส่วนภูมิภาค ส่วนข้อเสีย คือ ในบางกรณีขั้นตอนการวินิจฉัยสั่งการอาจล่าช้า เนื่องจากปัจจัยที่ขึ้นอยู่กับอำนาจที่ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งมาให้ส่วนภูมิภาคว่ามากน้อยเพียงใด และยังรวมถึงทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่มีส่วนร่วมมากเท่าที่ควรในการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในพื้นที่

๓. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

หลักการกระจายอำนาจปกครอง เป็นวิธีการที่รัฐแบ่งปันอำนาจ อำนาจในที่นี้ หมายถึง อำนาจการตัดสินใจในการดำเนินกิจการสาธารณะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะโดยไม่ขึ้นต่อการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง แต่ยังคงอยู่ในการควบคุมหรือกำกับดูแล โดยองค์กรเหล่านั้นสามารถที่จะตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตตนได้รับโดยอิสระ สามารถมีแหล่งรายได้ในท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายให้อำนาจในการจัดหา และจัดสรรเพื่อใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ กิจการที่มอบให้ท้องถิ่นดำเนินการนั้น โดยทั่วไปมักเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งเป็นผลประโยชน์โดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง เช่น การดูแลรักษาความสะอาด การกำจัดขยะมูลฝอย การจัดสรรพื้นที่สาธารณะให้กับคนในชุมชน เป็นต้น ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง โดยแยกต่างหากกับส่วนกลาง เช่น รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ราชการบริหารส่วนกลางยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการกำกับองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

ข้อดีของหลักการกระจายอำนาจปกครอง คือ ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดียิ่งขึ้น เนื่องจากผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนในพื้นที่ จึงสามารถรับรู้ถึงปัญหาและความต้องการของพื้นที่เป็นอย่างดี รวมไปถึงยังเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม



ทางการเมืองอีกด้วย ส่วนข้อเสีย คือ ในบางกรณีการกระจายอำนาจปกครองถูกมองว่าส่งผลต่อเอกภาพในการปกครองของรัฐบาลส่วนกลาง เนื่องจากราชการบริหารส่วนกลางไม่มีอำนาจอย่างเต็มที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญ



ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ คณะราษฎรซึ่งถือเป็นผู้ปกครองประเทศในขณะนั้น ได้พยายามปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารและการปกครองประเทศในหลาย ๆ ด้าน โดยได้ตรากฎหมายหลายฉบับ ซึ่งมีผลต่อรูปแบบ ผู้ใช้อำนาจ และอำนาจในการบริหารงานแผ่นดินทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และในห้วงเวลาต่อมา รัฐบาลในแต่ละยุคสมัยได้ปรับปรุงและตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามสภาพการณ์และบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้



๑. พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖

คณะราษฎรได้ปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินทั้งหมดเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยใน ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ สภาผู้แทนราษฎรได้อวยกฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวน ๓ ฉบับ คือ (๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๖ ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นกระทรวง ให้มีรัฐมนตรีเป็นผู้ว่าการ ให้กระทรวงแบ่งราชการออกเป็นกรม กรมอาจแบ่งออกเป็นกอง กองอาจแบ่งเป็นแผนก (๒) พระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พุทธศักราช ๒๔๗๖ ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ เพื่อจัดตั้งกระทรวงทั้งหมด ๗ กระทรวง คือ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเศรษฐกิจ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงพระคลัง กระทรวงธรรมการ และกระทรวงต่างประเทศ และกรมต่าง ๆ ขึ้น ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช ๒๔๗๖ ซึ่งตราขึ้นในปีเดียวกัน ได้กำหนดให้มีกระทรวงหรือทบวงการเมืองซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ที่มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมาย รวมทั้งสิ้น ๙ กระทรวง คือ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงธรรมการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงวัง และกระทรวงเศรษฐกิจ และ (๓) พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖ ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๔๗๖ โดยสาระสำคัญของกฎหมายบริหารราชการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ คือ การจัดแบ่งส่วนราชการออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรก พร้อมทั้งการกำหนดผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการต่าง ๆ โดยให้รัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดภายในแต่ละกระทรวงสำหรับรายละเอียดของกฎหมายการบริหารราชการแต่ละส่วน ดังนี้





๑.๑ ระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง

กระทรวงหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวงมีรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้ว่าการบังคับบัญชาและรับผิดชอบถ้าจำเป็นหากมีภารกิจมากอาจมีรัฐมนตรีช่วยว่าการด้วยก็ได้และกำหนดให้แต่ละกระทรวงจัดระเบียบราชการออกเป็น

๑) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง มีเลขานุการรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีนั้น ๆ

๒) สำนักงานปลัดกระทรวง มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวง มีปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชา

๓) กรม หรือทบวงการเมือง ซึ่งมีฐานะเทียบกรม (เว้นแต่บางกระทรวงซึ่งไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแยกราชการตั้งขึ้นเป็นกรม) มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนหนึ่งส่วนใดของกระทรวง โดยมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชา ในแต่ละกรมจะแยกออกไปเป็นกอง แผนก หรือหมวด ตามแต่ปริมาณและคุณภาพของงานที่ปฏิบัติอยู่

การตรวจสอบ ควบคุมการบริหารราชการส่วนกลางโดย “ข้าหลวงใหญ่” ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่ตรวจ ควบคุม และแนะนำชี้แจงราชการบริหารทั่วไปและอาจมี “ข้าหลวงตรวจการ” หากกระทรวง ทบวง กรมใดมีความจำเป็นที่จะแต่งตั้งข้าหลวงตรวจการเพื่อทำหน้าที่ตรวจควบคุมแนะนำชี้แจงราชการที่เกี่ยวกับกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ



๑.๒ ระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้จัดแบ่งออกเป็น “จังหวัด” และ “อำเภอ” ดังนี้

๑) จังหวัด ให้มี “คณะกรรมการจังหวัด” ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น ๆ จัดแบ่งราชการออกเป็นส่วนกลาง ทำหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัดนั้น โดยมีข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาและส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมจะได้ตั้งขึ้นในจังหวัดนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนนั้น ๆ เป็นผู้บังคับบัญชา คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วย ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธาน ปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการบริหารฝ่ายพลเรือนต่าง ๆ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำจังหวัดเป็นกรรมการ โดยข้าหลวงประจำจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการในจังหวัด ซึ่งก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและสมุหเทศาภิบาล

๒) อำเภอ ให้มี “คณะกรรมการอำเภอ” ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในอำเภอนั้น ๆ จัดแบ่งราชการออกเป็นส่วนกลาง โดยมีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชา และส่วนอื่น ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมจะได้ตั้งขึ้น โดยมีหัวหน้าส่วนนั้น ๆ เป็นผู้บังคับบัญชา คณะกรรมการอำเภอประกอบด้วยนายอำเภอเป็นประธาน ปลัดอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการบริหารฝ่ายพลเรือนต่าง ๆ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำอำเภอเป็นกรรมการ



๑.๓ ระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

กฎหมายกำหนดให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารราชการเอง จัดแบ่งออกเป็น

๑) เทศบาลตำบล ได้แก่ ตำบลต่าง ๆ

๒) เทศบาลเมืองและนครบาล ได้แก่ เทศบาลต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่ตั้งสำนักงานจังหวัด หรือเทศบาลในที่ชุมนุมชนซึ่งได้มีกฎหมายประกาศให้เป็นเทศบาลเมืองหรือนครบาล

๓) สหเทศบาล ได้แก่ เทศบาลต่าง ๆ ซึ่งรวมกันเพื่อประกอบกิจการบางชนิด

ทั้งนี้ ในขณะประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ยังไม่มีมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล จึงให้คงใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๔๕๗ และกฎหมายอื่น ๆ ว่าด้วยการปกครองตำบล หมู่บ้าน และการสุขาภิบาลไปพลางก่อน



จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ มีการแก้ไขหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคทั้งระดับจังหวัด และอำเภอ ซึ่งเดิมเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอให้เป็นของคณะกรรมการจังหวัด ซึ่งมี 'ข้าหลวงประจำจังหวัด' เป็นประธาน ส่วนคณะกรรมการอำเภอ มี 'นายอำเภอ' เป็นประธาน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานจากผู้บริหารคนเดียวมาเป็นการบริหารงานของคณะบุคคลโดยมีวัตถุประสงค์ให้การบริหารราชการจังหวัดและอำเภอ สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะเห็นได้จากในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ด้วยความมุ่งหมายให้ประชาชนในเขตเทศบาลเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ ออกกฎ ข้อบังคับ และบริหารกิจการในท้องถิ่นของตน ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐบาลตามหลักการกระจายอำนาจ และในปี พ.ศ. ๒๔๗๗ ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดเป็นครั้งแรก จากนั้นของพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ที่ได้กำหนดให้มีสภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัด และการแบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลให้แก่เทศบาลต่าง ๆ จากนั้นได้มีพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๑ ให้สภาจังหวัดแยกออกจากกฎหมายเทศบาลทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัด

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง แต่ก็ไม่สามารถจัดปัญหาและความยุ่งยากในการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคได้ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดยังขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นหัวหน้าคณะกรรมการจังหวัด แต่ก็มิได้เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการในจังหวัดอย่างแท้จริง เพราะหัวหน้าส่วนราชการแต่ละส่วนจะขึ้นตรงต่อส่วนกลาง การสั่งการจึงเกิดความสับสน เป็นผลให้ขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เนื่องจากปัญหาดังกล่าว การบริหารงานในจังหวัดจึงมักไม่เฝือไปตามวัตถุประสงค์หรือนโยบายของส่วนรวม เพราะแต่ละส่วนราชการในจังหวัดขึ้นตรงต่อกระทรวง ทบวง กรม ในสังกัดของตน ขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทำให้เห็นว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ นั้นมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลางมากเกินไป ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการบริหารราชการจังหวัดในยุคนี้ เป็นการบริหารโดยคณะผู้บริหารและมีคณะที่ปรึกษาซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และต่อมาสภาจังหวัดซึ่งเป็นสภาที่ปรึกษาจึงได้พัฒนารูปแบบมาเป็นสภานิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๘



๒. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕

แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ แต่ยังคงกำหนดรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไว้เช่นเดิมใน ๓ ส่วน ดังนี้



๒.๑ ระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง

มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

๑) สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในสำนักนายกรัฐมนตรีให้มีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีคนหนึ่งทำหน้าที่ปลัดกระทรวง เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการประจำของสำนักนายกรัฐมนตรี

๒) กระทรวงหรือทบวง ในกระทรวงหนึ่ง ๆ มีรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้ว่าการปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ นอกจากมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการหรือรัฐมนตรีสั่งราชการให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่ง



เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการประจำของกระทรวงรองจากรัฐมนตรี และรับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวงและบังคับบัญชาสำนักงานปลัดกระทรวง โดยในกระทรวงหนึ่งให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการ ดังนี้

(๓) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง มีเลขานุการรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

(๔) สำนักงานปลัดกระทรวง มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปในกระทรวง ในกรณีที่มีรองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวง ให้รองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวงเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง และรับผิดชอบงานในสำนักงานปลัดกระทรวงรองจากปลัดกระทรวง โดยสำนักงานปลัดกระทรวงแบ่งราชการเป็นส่วนต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นกองหรือแผนกก็ได้แต่ปริมาณและคุณภาพของราชการและมีหัวหน้าส่วนราชการนั้นเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบงานในหน้าที่

(๕) กรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกรม กรมขึ้นต่อกระทรวง มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนหนึ่งส่วนใดของกระทรวงซึ่งได้แยกมาเป็นหน้าที่ของกรม ทุกกรมมีอธิบดีเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในสังกัดและรับผิดชอบในราชการของกรม

(๖) ทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกรม ในทบวงให้จัดระเบียบบริหารราชการ คือ สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี และ กรม เว้นแต่บางทบวงซึ่งเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกรมก็ได้



๒.๒ ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

๑) ภาค ให้รวมท้องที่หลายจังหวัดตั้งเป็นภาค ในภาคหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการภาคคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคภายในเขตภาค และจะให้ มีรองผู้ว่าราชการภาค หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการภาคเป็นผู้ช่วยก็ได้ ซึ่งทั้งผู้ว่าราชการภาค รองผู้ว่าราชการภาค และผู้ช่วยผู้ว่าราชการภาค สังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยให้มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนตามที่กระทรวง ทบวง กรมมอบหมาย และควบคุมราชการทั่วไปในเขตภาค ในการนี้ให้มีอำนาจตรวจตรา ชี้แจง แสดงความเห็น สั่งและแนะนำให้เจ้าหน้าที่ในภาคนั้นปฏิบัติ และมีอำนาจให้บำเหน็จ งดโทษ บรรจุ แต่งตั้งข้าราชการฝ่ายบริหารภายในเขตภาคได้ตามกฎหมายและตามที่รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีมอบหมาย สำหรับการแบ่งส่วนราชการของภาค แบ่งเป็น (๓) สำนักงานภาค มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของภาคนั้น โดยมีผู้ว่าราชการภาค เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และ (๒) สำนักงานหัวหน้าส่วนราชการประจำภาค ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ ซึ่งมีหัวหน้าส่วนราชการประจำภาคนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

๒) จังหวัด เกิดจากการรวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอ ตั้งขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในจังหวัดหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดและอำเภอ บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการซึ่งข้าหลวงประจำจังหวัดหรือกรมการจังหวัดให้ออนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการ รวมทั้งอำนาจให้บำเหน็จ งดโทษ บรรจุ และแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายบริหารภายในเขตจังหวัด สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทยโดยมีคณะกรรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยการแบ่งส่วนราชการของจังหวัด แบ่งเป็น (๓) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ และ (๒) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมได้ตั้งขึ้นมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ



๓) อำเภอ ในจังหวัดหนึ่ง ๆ ให้มีหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัด เรียกว่า อำเภอ มีนายอำเภอ เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรมการอำเภอให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ โดยนายอำเภอ สังกัดกระทรวงมหาดไทย และการแบ่งส่วนราชการของอำเภอแบ่งได้เป็น (๑) สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับ ราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และ (๒) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการ ประจำอำเภอนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ



๒.๓ ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ออกเป็น

๑) เทศบาล และ

๒) สุขาภิบาล โดยการจัดระเบียบการปกครองเทศบาลและสุขาภิบาลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ภาคได้ถูกยุบเลิกไป คงไว้เฉพาะผู้ตรวจราชการกระทรวง และผู้ตรวจราชการกรม เป็นข้าราชการสังกัดส่วนกลาง ออกตรวจตราเป็นครั้งคราว ทำให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจึงยังคงเหลือเฉพาะ จังหวัดและอำเภอ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการภาคจึงโอนไปเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบงานของกระทรวง ทบวง กรมในเขตจังหวัด โดยมีอำนาจ ให้บำเหน็จ ลงโทษ บวจุ และแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายบริหารภายในเขตจังหวัดได้ตามกฎหมายและตามที่ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีได้มอบหมาย นอกจากนี้ ยังได้มีการแก้ไขระบบบริหารงานจังหวัด โดยคณะกรรมการจังหวัด ให้กลับมาเป็นการบริหารโดยผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นเดิม ตลอดจนได้เปลี่ยนชื่อตำแหน่งข้าหลวงประจำจังหวัดกลับมาเป็น ผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นเดิมอีกครั้ง ส่วนคณะกรรมการจังหวัดได้ปรับปรุงไม่ให้มีอำนาจด้านบริหาร แต่มีหน้าที่ เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด บรรดาอำนาจหน้าที่ซึ่งเคยเป็นของคณะกรรมการจังหวัด ได้โอนไปเป็นอำนาจ และหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ภายหลังปฏิวัติตนเองได้มีการยกเลิก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ และประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๓๘ เป็นกฎหมายในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ เนื่องจากเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายเดิม บางมาตรา ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการบางตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดเอกภาพ ในการบริหารงาน เนื่องจากมีหน่วยงานของรัฐเข้าไปปฏิบัติงานในจังหวัดเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้ไม่สามารถ ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของส่วนราชการให้ป็นไปตามนโยบายของรัฐได้ ซึ่งต่อมาแต่ละรัฐบาลได้มีความพยายาม ในการตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปรับปรุงปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่อง เช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ รัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้เริ่มมีการมองปัญหาและวิธีการแก้ปัญหาภาคราชการ ซึ่งเน้นการปฏิรูประชาการ ให้มีประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชน รวมทั้งส่งเสริมให้มีการมอบอำนาจและแบ่งอำนาจการบริหาร ให้ราชการส่วนภูมิภาคมากขึ้น



๓. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อใช้แทนประกาศคณะปฏิวัติที่ใช้อยู่มาตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ปัจจุบันเป็นฉบับที่ ๘ แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

๓.๑ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจในการสั่งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งส่วนราชการเป็น ๔ รูปแบบ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วย

๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

๒) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง อยู่ภายใต้การดูแลบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มีหน้าที่โดยทั่วไป คือ การกำหนดนโยบายและวางแผนดำเนินงานของกระทรวง รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตาม การดำเนินงานตามแผนและนโยบายที่กำหนดไว้

๓) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนใดส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรม ทั้งนี้ อยู่ภายใต้การรับผิดชอบของอธิบดี หรือตำแหน่งที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นสำหรับส่วนราชการระดับกรมที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น โดยการแบ่งส่วนราชการภายในกรม จะแบ่งเป็นสำนักงานเลขานุการ กรม กอง และแผนก

๓.๒ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้จัดระเบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยแบ่งออกเป็น จังหวัดและอำเภอ

๑) จังหวัด ได้กำหนดให้มีหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคตั้งขึ้นในเขตพื้นที่จังหวัด เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนตามภารกิจอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง/กรม และได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการ ให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ กำหนดให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ส่งมาประจำ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น ในจังหวัด และให้มีคณะกรรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัด และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย ทั้งนี้ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทย

๒) อำเภอ ให้มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ และกำหนดให้นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

๓.๓ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ๔ รูปแบบ ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด โดยในปัจจุบันมีอยู่ ๒ รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒



พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๐ ยังได้บัญญัติให้มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักงานจังหวัด สะท้อนให้เห็นความมุ่งหมายที่จะกำหนดสถานภาพของสำนักงานจังหวัด ให้เป็นส่วนราชการระดับจังหวัด โดยสำนักงานจังหวัดทำหน้าที่เป็นเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด และมีส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคอย่างไรก็ตาม แต่เดิมนั้นชื่อสำนักงานจังหวัดปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕ โดยสำนักงานจังหวัดมีฐานะเป็นสำนักงานของผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากมีบทบาทบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครอง บังคับบัญชาและรับผิดชอบสำนักงานจังหวัด ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้มีพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการสำนักเลขาธิการรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยกำหนดให้สำนักงานจังหวัดเป็นส่วนราชการหนึ่งในส่วนราชการปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในขณะนั้นสำนักงานจังหวัดมีเพียงชื่อแต่ยังไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นจริง จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๑๖ จึงมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้น มีเจ้าหน้าที่และมีการปฏิบัติงานจริง โดยในปีแรกเริ่มจัดตั้งสำนักงานจังหวัดใน ๕ จังหวัด และจัดตั้งเพิ่มขึ้นในปีต่อ ๆ มาจนครบทุกจังหวัดในปี พ.ศ. ๒๕๑๙



ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับการปฏิรูปภาคราชการไทย เพื่อระบบบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๔) เพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาหลักของระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย เนื่องจากเห็นว่าประเทศไทยใช้หลักการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางในการปกครองประเทศมาเป็นระยะเวลากว่า ๑๐๐ ปี ดังนั้น เพื่อปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐ รัฐจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นในกิจกรรมด้านบริการและพัฒนา เพื่อสร้างระบบการบริการและการบริการภาครัฐที่รวดเร็วและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้อ้างอิงจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเป็นกรอบในการดำเนินงานทำให้เกิดหลักการในการปฏิรูประบบราชการ ดังนี้

๑) การทบทวนและจัดกลุ่มภารกิจของรัฐ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมว่ากิจการใดควรดำเนินการโดยรัฐหรือเอกชน กิจการใดควรดำเนินการโดยส่วนกลางหรือควรรโอนต่อไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกระจายอำนาจและส่งเสริมให้ท้องถิ่นพัฒนาความสามารถในการบริหารจัดการ และตอบสนองความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่

๒) การปรับโครงสร้างภายในของหน่วยงานราชการให้เหมาะสมกับภารกิจหลัก เนื่องจากระบบราชการไทยนั้นใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ไม่มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ตลอดจนไม่มีการพัฒนาให้ควบคู่ไปกับเอกชนและประเทศต่าง ๆ ในโลก โดยปัญหาหลักของหน่วยงานราชการไทย คือ มีโครงสร้างที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจหลัก หน่วยงานราชการมักมีขนาดใหญ่ ไม่กระชับ นอกจากนี้ รัฐบาลได้พิจารณาว่า เพื่อให้กระบวนการปฏิรูประบบราชการเกิดผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว จึงได้จัดทำแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐขึ้น โดยคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๓๓ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ซึ่งแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐครอบคลุมแผนการดำเนินงาน ๕ ด้าน ดังนี้



(๑) การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ เป้าหมายที่สำคัญ คือ ภาครัฐต้องจำกัดบทบาท ภารกิจของตนให้เลือกเฉพาะเท่าที่จำเป็น โดยกระตุ้น ส่งเสริม และเกื้อหนุนให้เอกชนและประชาชนได้มีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาและฟื้นฟูประเทศ ภาครัฐจะต้องเปลี่ยนแนวทางการบริหารไปสู่การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ มีการวางแผนกลยุทธ์ กำหนดตัววัดผลการดำเนินงานขององค์กร

(๒) การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ รัฐจะปรับเปลี่ยนกระบวนการงบประมาณ จากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้ทรัพยากร เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ของงาน มีการกำหนดเป้าหมายของงานต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม มีแผนกลยุทธ์ที่ชัดเจน มีตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงาน และวัดผลการทำงานได้ การใช้จ่ายงบประมาณโดยเน้นที่เป้าหมายเพื่อประชาชนเป็นหลัก

(๓) การปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล เลิกระบบขั้นยศ โดยยึดความสามารถและผลงานเป็นหลัก การแต่งตั้งแบบระบบเปิดตามหลักคุณธรรม จัดระบบผู้บริหารระดับสูงไว้เป็นการเฉพาะ ปรับระบบเงินเดือน ค่าตอบแทนให้สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงาน ปรับระบบวินัยให้เข้มงวด รวดเร็ว

(๔) การปรับเปลี่ยนกฎหมาย เร่งให้มีการปรับปรุงกระบวนการร่างกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และให้มีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเป็นประจำ

(๕) การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม ภาครัฐจะกำหนดค่านิยมสร้างสรรค์และจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สนับสนุนให้ประพฤติตามคุณค่าใหม่ และจรรยาบรรณ มีทัศนคติการทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน รู้จักทำงานร่วมกับประชาชน

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ รัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร มีนโยบายสำคัญในด้านการบริหารราชการ ตั้งคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ว่า “การปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพและมีโครงสร้างที่กระชับในสภาพการณ์ปัจจุบัน และสามารถตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ พร้อมทั้งเร่งตรากฎหมายเพื่อปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม” นำไปสู่การปฏิรูประบบราชการทั้งระบบ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการในรูปแบบของการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

หลังคำแถลงนโยบายของรัฐบาลที่จะปฏิรูประบบราชการใหม่ เมื่อต้นเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ รัฐบาลได้ประกาศกฎหมายสำคัญ ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ รวมทั้งพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ผลจากการออกกฎหมายดังกล่าวทำให้มีการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบ มีการปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการขึ้นใหม่และปรับปรุงการบริหารงานระบบการทำงานในรูปกลุ่มภารกิจ เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกันให้สามารถทำงานพร้อมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิภาพ ซึ่งการปฏิรูประบบราชการในครั้งนั้นถือเป็นการปฏิรูปครั้งสำคัญ นับแต่การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๕



บทบาทหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด



ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ตั้งแต่เริ่มมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้ถูกปรับลดลง เนื่องจากการบริหารราชการจังหวัดถูกปรับโอนอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้อยู่กับคณะกรรมการจังหวัด ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดได้กลับมามีบทบาทในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมากขึ้น ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ และ พ.ศ. ๒๕๓๔ ตามลำดับ ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เนื่องจากมีการถ่ายโอนอำนาจที่เคยเป็นของคณะกรรมการจังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เพียงให้คำปรึกษาแนะนำเท่านั้น

๒. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้ในจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติราชการให้เหมาะสมกับท้องถิ่น โดยเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด

ปัจจัยความสำเร็จของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค



นับจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ส่งผลต่อการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินอย่างต่อเนื่อง อาทิ เกิดการปฏิรูประบบราชการให้มีความทันสมัยเหมาะสมกับสภาพการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในขณะนั้น กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีความชัดเจนมากขึ้น รัฐบาลกลางมีแนวคิดและนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติในพื้นที่ ทำให้ในระยะหลังมีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างและรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ยังคงขึ้นตรงอยู่กับส่วนกลาง ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนี้

๑. ปัญหาช่วงก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มีดังนี้

๑) อำนาจกระจุกตัวอยู่ที่หัวหน้าส่วนราชการส่วนกลาง เนื่องจากบทบัญญัติในกฎหมายไม่ชัดเจนและไม่เอื้อต่อการมอบอำนาจให้หน่วยงานระดับรองลงไป

๒) ส่วนภูมิภาคขาดเอกภาพในการทำงาน เนื่องจากกระทรวง ทบวง กรม มีการแบ่งเขตการบริหารที่แตกต่างกัน เช่น เขตการศึกษา เขตตำรวจ เขตทหาร เป็นต้น ประกอบกับมีหน่วยงานส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติงานในจังหวัดเป็นจำนวนมาก โดยไม่ถือเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นเหตุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถควบคุมหรือสั่งการการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าวให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลได้

๓) โครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคอยู่ภายใต้กฎหมายที่ส่วนกลางเป็นผู้ควบคุมแก้ไข ซึ่งถือเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง

๔) อำนาจการตัดสินใจของผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นอยู่กับการอนุมัติของส่วนกลาง



๒. ปัญหาภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มีดังนี้
- ๑) หน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัดไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจ ควบคุม สั่งการในการดำเนินการตามนโยบายต่าง ๆ
 - ๒) การปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่าง ๆ มีกฎหมายเฉพาะของตนที่เป็นการยกเว้นข้อจำกัด หรือตัดทอนอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

กล่าวโดยสรุป

» ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ การประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินแต่ละฉบับแสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะปรับปรุง เปลี่ยนแปลง ปฏิรูประบบราชการให้มีความทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพการณ์ ณ ขณะนั้นอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่ง ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ รัฐบาลในสมัยนั้นมีความเห็นว่า การบริหารราชการแผ่นดินยังมีปัญหาและข้อจำกัดอยู่มาก การบริหารราชการส่วนใหญ่เป็นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป อาจไม่เหมาะสมกับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งไม่เอื้อต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบราชการใหม่ทั้งระบบ ให้เหมาะสมกับยุคสมัย โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการพื้นที่จังหวัด เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล คณะรัฐมนตรี ตลอดจนตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด



บทที่ ๕

ยุคผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) พ.ศ. ๒๕๔๔

ประเทศไทยมีการปฏิรูปและปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างต่อเนื่อง กระแสการปฏิรูประบบราชการได้รับความสนใจไปที่การแก้ไขปัญหาการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง การปรับปรุงโครงสร้างภายในของหน่วยงานราชการให้เหมาะสมกับการกิจหลักและการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ นำมาสู่การปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ว่าจะปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพและมีโครงสร้างที่กระชับ เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบ มีการจัดแบ่งกระทรวง ปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใหม่ให้ปฏิบัติภารกิจเฉพาะที่จำเป็นและเหมาะสมกับบริบทในขณะนั้น

หนึ่งในนโยบายหลักของรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร คือ การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการปรับปรุงการบริหารงานของจังหวัด โดยได้นำระบบการบริหาร/แนวทางคณะผู้บริหาร CEO (Chief Executive Officer) มาใช้ในการบริหารงานจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะผู้บริหาร เรียกว่า “การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ” หรือการบริหารจังหวัด CEO

โฉมหน้าแสดงรายละเอียดของยุคผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ที่ริเริ่มเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยสามารถแบ่งช่วงการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการปรับปรุงการบริหารงานของจังหวัดออกเป็น ๓ ช่วงเวลา ดังนี้

๑. ช่วงทดลองบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๔ – ๒๕๔๗

สืบเนื่องจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ซึ่งรัฐบาลมีการกิจที่จะปฏิรูประบบราชการใหม่ให้มีประสิทธิภาพและมีโครงสร้างที่กระชับ ปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมยุคโลกาภิวัตน์ เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ ถือเป็นก้าวแรกของการปรับปรุงการบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการ โดยเห็นชอบให้ปรับจังหวัดเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit : SBU) ที่สามารถวินิจฉัยข้อมูล ปัญหาอุปสรรค ตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่ตัดสินใจได้อย่างครบวงจรภายในจังหวัด และปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (CEO) มีอำนาจเสมือนเป็นนายกรัฐมนตรีของจังหวัด เพื่อให้สามารถบังคับบัญชาสั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง โดยจังหวัดมีภารกิจและหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การเป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการงานราชการในทุกเรื่อง การดูแลพื้นที่โดยเป็นหน่วยงานที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ตามนโยบายของรัฐบาล/กระทรวง กับความต้องการของท้องถิ่นและประชาชน การพัฒนาทางเลือกนโยบายและนำแผนงานมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม การสนับสนุนให้ความช่วยเหลือและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเป็นหน่วยปฏิบัติการ (Operational Unit) ทั้งในระดับพื้นที่องกิจและระดับพื้นที่ในกรณีที่ต้องดำเนินการปฏิบัติได้



ต่อมามติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ มอบหมายให้แต่ละกระทรวงรับความเห็นเกี่ยวกับงานบริหารบุคคลของสำนักงาน ก.พ. ไปดำเนินการ โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าของเรื่องและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นเกี่ยวกับระบบงานแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา จำนวน ๕ ประเด็น ได้แก่

- ๑) การมอบอำนาจ
- ๒) ระบบบริหารงานให้มีคณะผู้บริหารจังหวัด
- ๓) การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด
- ๔) จุดมุ่งหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา
- ๕) การแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุม ติดตาม ประเมินผล และเสนอแนะทั้งระบบ

ขณะเดียวกัน รัฐบาลได้ขับเคลื่อนแนวทางการทดลองบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีจุดกำเนิดจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ ที่เห็นชอบให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการคัดเลือกจังหวัดที่มีความเหมาะสมเป็นตัวแทนภาคต่าง ๆ มีที่ตั้ง สภาพเศรษฐกิจ และระดับความเจริญแตกต่างกัน เป็น “จังหวัดทดลอง” จำนวน ๕ จังหวัด เพื่อทดลองใช้ระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และคัดเลือกจังหวัดที่มีสภาพเศรษฐกิจและระดับความเจริญใกล้เคียงกับจังหวัดทดลองอีก ๕ จังหวัด เป็น “จังหวัดเปรียบเทียบ” โดยกำหนดดำเนินโครงการในพื้นที่ ๕ จังหวัดทดลอง ได้แก่ ศรีสะเกษ ชัยนาท ลำปาง ภูเก็ต และนราธิวาส และกำหนดจังหวัดเปรียบเทียบในพื้นที่ ๕ จังหวัด ได้แก่ สุรินทร์ อ่างทอง พิษณุโลก พังงา และปัตตานี โดยกำหนดให้มีระยะเวลาดำเนินโครงการ ๑ ปี (๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ – ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕) และให้มีการติดตามประเมินผลโดยสถาบันการศึกษาของรัฐ

จังหวัดทดลอง	จังหวัดเปรียบเทียบ	ลักษณะของจังหวัด
ลำปาง	พิษณุโลก	จังหวัดเศรษฐกิจปานกลาง
ชัยนาท	อ่างทอง	จังหวัดภาคเกษตร
ศรีสะเกษ	สุรินทร์	จังหวัดชายแดน/ยากจน
ภูเก็ต	พังงา	จังหวัดท่องเที่ยว
นราธิวาส	ปัตตานี	จังหวัดลักษณะพิเศษ

ต่อมามติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๔ ได้เห็นชอบแนวทางการจัดระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ซึ่งรวมถึงเห็นชอบการประเมินผลโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้สถาบันการศึกษาของรัฐ ๕ แห่งที่ตั้งอยู่ในพื้นที่หรือบริเวณใกล้เคียง ประกอบด้วย สถาบันราชภัฏสุรินทร์ สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา มหาวิทยาลัยนครสวรรค์ สถาบันราชภัฏภูเก็ต และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี เป็นผู้ประเมินผล โดยการประมวลผลแบ่งออกเป็น ๓ ระยะ คือ ระยะที่ ๑ การสำรวจข้อมูลพื้นฐานก่อนการทดลอง (๓๐ กันยายน ๒๕๔๔) ระยะที่ ๒ การประเมินระหว่างทดลอง ระยะ ๖ เดือน (๓ ตุลาคม ๒๕๔๔ - ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๕) และระยะที่ ๓ ประเมินผลหลังการทดลอง ระยะ ๑๒ เดือน (๓ ตุลาคม ๒๕๔๔ - ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕) โดยใช้รูปแบบการประเมินแบบกึ่งทดลอง (Quasi-Experimental Design) เพื่อเปรียบเทียบประสิทธิผลและความพึงพอใจของประชาชนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้าราชการที่มีต่อการบริหารงานระหว่างจังหวัดทดลองกับจังหวัดเปรียบเทียบ





ทั้งนี้ ได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลใน ๒ ลักษณะ ได้แก่ (๑) ข้อมูลปฐมภูมิ ซึ่งเก็บจากแบบสอบถาม ได้แก่ ข้อมูลความพึงพอใจของประชาชน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้าราชการที่มีต่อการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แก่ การแก้ไขปัญหาความยากจน การแก้ไขปัญหาสุขภาพ และการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ความพึงพอใจต่อการให้บริการของรัฐ และความพึงพอใจต่อภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด และ (๒) ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นข้อมูลพื้นฐาน ได้แก่ ข้อมูลองค์ประกอบการบริหาร และข้อมูลประสิทธิผลตามแบบรายงานข้อมูลเพื่อการประเมินผล ซึ่งสำนักงานจังหวัดร่วมกับส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัด จัดส่งให้สถาบันการศึกษาที่รับผิดชอบในจังหวัดนั้น ๆ ทั้งนี้ ในการประเมินผลโครงการฯ มีตัวชี้วัดทั้งสิ้น ๔๘ ตัวชี้วัด แบ่งเป็นตัวชี้วัดองค์ประกอบการทางบริหาร จำนวน ๑๒ ตัวชี้วัด ตัวชี้วัดประสิทธิผลการบริหารงาน จำนวน ๒๖ ตัวชี้วัด และตัวชี้วัดความพึงพอใจของประชาชน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้าราชการต่อการบริหารงาน และภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด จำนวน ๑๐ ตัวชี้วัด

ตัวชี้วัดโครงการจังหวัดทดลอง (๔๘ ตัวชี้วัด)	
๑. องค์ประกอบการทางบริหาร จำนวน ๑๒ ตัวชี้วัด	
๑.๑ ระบบการบริหารบุคคล (ยกเว้น ศาสตราจารย์ ทหาร และ ครู - อาจารย์)	(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจในการแต่งตั้ง โยกย้าย ข้าราชการทุกส่วนราชการตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการลงมา (๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจในการให้คุณให้โทษข้าราชการทุกส่วนราชการ ตั้งแต่ระดับหัวหน้าส่วนราชการลงมา (๓) ความพร้อมของบุคลากร
๑.๒ ระบบบริหารงาน	(๔) การสร้างนวัตกรรมทางการบริการ (โครงการริเริ่มโดยผู้ว่าราชการจังหวัด)
๑.๓ ระบบสนับสนุนการปฏิบัติงาน	(๕) ระบบฐานข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจที่ทันสมัย
๑.๔ ระบบงบประมาณ	(๖) อำนาจอนุมัติงบประมาณพิเศษเพื่อดำเนินโครงการที่เหมาะสม (๗) ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับอำนาจในการเปลี่ยนแปลงงบประมาณส่วนราชการในจังหวัด (๘) จำนวนงบประมาณทั้งหมดของจังหวัด (๙) จำนวนงบประมาณเพื่อการพัฒนาของจังหวัด (๑๐) การเบิกจ่ายงบประมาณ
๑.๕ ระบบวินัยสั่งการ	(๑๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจในการสั่งการ การอนุมัติ การอนุญาต ตามกฎหมายต่าง ๆ
๑.๖ ระบบการติดตาม/รายงานผลการปฏิบัติงานของจังหวัด	(๑๒) ระบบการติดตาม (กลไกการติดตามงานของจังหวัด)
๒. ประสิทธิภาพการแก้ปัญหาของจังหวัด จำนวน ๒๖ ตัวชี้วัด	
๒.๑ การแก้ไขปัญหาความยากจน	(๑) อัตราส่วนหมู่บ้านที่ได้รับเงินกองทุนหมู่บ้าน (๒) อัตราส่วนตำบลที่ส่งผลิตภัณฑ์จำหน่ายในพื้นที่ (ในจังหวัด) (๓) อัตราส่วนตำบลที่ส่งผลิตภัณฑ์จำหน่ายในประเทศ



ตัวชี้วัดโครงการจังหวัดทดลอง (๔๘ ตัวชี้วัด)	
	(นอกจังหวัด) (๔) อัตราส่วนตำบลที่ส่งผลิตภัณฑ์จำหน่ายต่างประเทศ (๕) อัตราส่วนตำบลที่ผลิตภัณฑ์ได้รับมาตรฐานของทางราชการ (๖) สัดส่วนตำบลที่มีเว็บเพจของตนเอง (๗) สัดส่วนตำบลที่เผยแพร่ข้อมูลผลิตภัณฑ์ในเว็บเพจ (๘) จำนวนนักท่องเที่ยวคุณภาพในจังหวัด (๙) อัตราส่วนผู้มีหลักประกันสุขภาพ (๑๐) อัตราส่วนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการฟื้นฟูเกษตรกรหลังพิกษาระนี้ (๑๑) อัตราส่วนการชำระคืนของผู้กู้ยืมในโครงการธนาคารประชาชน
๒.๒ การแก้ไขปัญหายาเสพติด	(๑๒) อัตราส่วนหมู่บ้านที่ปลอดยาเสพติด (๑๓) อัตราส่วนหมู่บ้านที่ยาเสพติดแพร่ระบาดรุนแรง (๑๔) จำนวนศูนย์บำบัดผู้ติดยาเสพติดที่เพิ่มขึ้น (๑๕) อัตราส่วนสถานศึกษาที่ปลอดภัยยาเสพติด (๑๖) สถิติการจับกุมผู้จำหน่าย ผู้เสพ และผู้ผลิต (คดี) (๑๗) สถิติการจับกุมผู้จำหน่าย ผู้เสพ และผู้ผลิต (คน) (๑๘) ปริมาณยาเสพติดที่จับกุมได้ในจังหวัด
๒.๓ การแก้ไขปัญหามูลจตุรคอรบชั้น	(๑๙) การประกาศประกวดราคาใน Internet (๒๐) การจัดส่งประกาศประกวดราคาให้หน่วยงานตามระเบียบสำนักงานกฤษฎีกาว่าด้วยการพัสดุฯ (๒๑) โครงการประกวดราคาที่ใช้สถานที่เปิดของประกวดราคากลางของจังหวัด (๒๒) ค่าเฉลี่ยของเงินงบประมาณที่ประหยัดได้ (๒๓) จำนวนเรื่องร้องเรียนกรณีทุจริตคอร์ปชั่น (เรื่องที่มีมูล)
๒.๔ การแก้ไขปัญหาการชุมนุมเรียกร้องของประชาชน	(๒๔) สัดส่วนของปัญหาทั่วไปที่ได้รับการแก้ไข (๒๕) สัดส่วนของปัญหาที่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแก้ไขและยุติได้ในจังหวัด (๒๖) จำนวนอาชญากรรมข้ามชาติ
๓. ความพึงพอใจของประชาชน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้าราชการ ต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติด การแก้ไขปัญหามูลจตุรคอรบชั้น การแก้ไขปัญหาคความยากจน การให้บริการของรัฐ และภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด จำนวน ๑๐ ตัวชี้วัด	



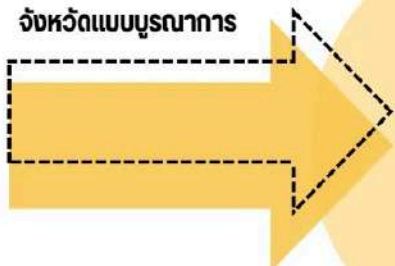
อย่างไรก็ตาม จากการติดตามและประเมินผลโครงการจังหวัดทดลองการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ระยะที่ ๓ โดยสถาบันการศึกษาของรัฐ ๕ แห่ง สรุปได้ว่า ในภาพรวมการบริหารงานของผู้ว่า CEO ในจังหวัดทดลอง มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และได้รับความพึงพอใจในภาพรวมสูงกว่าจังหวัดเปรียบเทียบ รายละเอียดปรากฏดังตาราง

จังหวัดศรีสะเกษ	ประสิทธิผล	สูงกว่า	ความพึงพอใจ	สูงกว่า	จังหวัดสุรินทร์
จังหวัดชัยนาท	ประสิทธิผล	สูงกว่า	ความพึงพอใจ	สูงกว่า	จังหวัดอ่างทอง
จังหวัดลำปาง	ประสิทธิผล	สูงกว่า	ความพึงพอใจ	ไม่แตกต่าง	จังหวัดพิษณุโลก
จังหวัดภูเก็ต	ประสิทธิผล	สูงกว่า	ความพึงพอใจ	ไม่แตกต่าง	จังหวัดพังงา
จังหวัดนราธิวาส	ประสิทธิผล	สูงกว่า	ความพึงพอใจ	ต่ำกว่า	จังหวัดปัตตานี

ทั้งนี้ ในภาพรวมสถาบันการศึกษาของรัฐทั้ง ๕ แห่ง มีความเห็นว่า ควรขยายผลระบบบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนาไปยังจังหวัดอื่น ๆ ทั้งในลักษณะที่ใช้พร้อมกันทั่วประเทศแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยพิจารณาจากความจำเป็นเร่งด่วน เช่น จังหวัดชายแดน หรือบางพื้นที่ที่จำเป็นต้องแก้ปัญหาเร่งด่วนในการบริหาร นอกจากนี้ จังหวัดจะต้องปรับปรุงองค์ประกอบอื่น ๆ ให้เอื้อต่อระบบนี้ด้วย เช่น ระบบการมอบอำนาจของส่วนกลาง โดยเฉพาะประเด็นการอนุมัติ การอนุญาตต่าง ๆ จะต้องปรับปรุงให้สอดคล้องสมมูลกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด และควรมอบในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล เป็นต้น

ภายหลังจากสิ้นสุดโครงการจังหวัดทดลองการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๖ และวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ เห็นชอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้น กรุงเทพมหานคร) เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (CEO) และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เช่นเดียวกับจังหวัดทดลองทั้ง ๕ จังหวัด เป็นเวลา ๑ ปี (ตั้งแต่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ - ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗) ขณะเดียวกัน รัฐบาลได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยมีเป้าหมายเพื่อรองรับการบริหารงานจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาคแบบบูรณาการ และกำหนดกลไกการขับเคลื่อนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เป็น ๓ ระดับ ได้แก่ ระดับชาติ กลุ่มจังหวัด และจังหวัด ประกอบด้วย

กลไกการขับเคลื่อนการบริหารงาน
จังหวัดแบบบูรณาการ



๑

ระดับชาติ คือ คณะกรรมการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กสจ.) โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ และมีปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการและเลขานุการ

๒

ระดับกลุ่มจังหวัด คือ คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กกจ.) โดยมีรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ และมีผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เป็นกรรมการและเลขานุการ

๓

ระดับจังหวัด คือ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ และมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ



กลไกดังกล่าวถือเป็นจุดเริ่มต้นการให้อำนาจทางการบริหารแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสร้างกลไกและระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการตั้งแต่ระดับนโยบายไปสู่ระดับพื้นที่ ทั้งนี้ สำหรับการบริหารงานกลุ่มจังหวัดนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ให้พิจารณาจัดตั้งกลุ่มจังหวัด เพื่อบูรณาการงานเชิงพื้นที่ให้มีความชัดเจนมากขึ้น

นอกเหนือจากมติคณะรัฐมนตรีและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖ รัฐบาลได้มีการประกาศใช้ระเบียบกฎหมายอีกหลายฉบับในการสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ อาทิ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นต้น โดยระเบียบดังกล่าวได้ให้อำนาจทางการบริหาร (Administrative Power) แก่ผู้ว่า CEO อาทิ กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจการบริหารงบประมาณให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้หัวหน้าส่วนราชการโอนงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการในส่วนภูมิภาคไปยังจังหวัดให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจใช้เงินเหลือจ่ายของส่วนราชการตามกิจกรรมที่กำหนด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบริหารรายจ่ายงบกลางเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เป็นต้น

จากการศึกษาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ผลการดำเนินงานในการใช้แนวทางการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการตลอดระยะเวลา ๑ ปี สามารถสรุปผลได้เป็น ๔ ประเด็น ดังนี้

๑. การพัฒนาบุคลากรและองค์กรเพื่อรองรับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างสำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. และกระทรวงมหาดไทย อาทิ การจัดประชุมสัมมนาการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ การทบทวนการปฏิบัติงานในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ การจัดประชุมยุทธศาสตร์การบริหารงานบุคคลจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นต้น

๒. การมอบอำนาจให้จังหวัด การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กระตุ้นให้หน่วยงานส่วนกลางมีการมอบอำนาจ โดยเฉพาะอำนาจการบริหารงบประมาณและการบริหารทรัพยากรบุคคลให้กับจังหวัดมากขึ้น ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้เร่งรัดให้หน่วยงานส่วนกลางมอบอำนาจให้แก่จังหวัดภายในกรอบเวลาที่กำหนด แต่กระนั้น จากการสำรวจการมอบอำนาจให้ผู้ว่า CEO (ณ เดือนกันยายน ๒๕๔๗) พบว่า ยังมีหน่วยงานส่วนกลางมอบอำนาจไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ บางกรณีเป็นการมอบอำนาจทางธุรการ ซึ่งเป็นอำนาจที่ไม่ส่งผลต่อการเสริมสร้างประสิทธิภาพการบริหารงานของจังหวัด และส่งผลให้การบริหารงานของจังหวัดมีข้อจำกัดอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะในประเด็นการมอบอำนาจด้านการวินิจฉัย สั่งการตามกฎหมายเฉพาะของกรมต่าง ๆ ซึ่งจะต้องพิจารณามอบอำนาจให้แก่จังหวัด เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารการพัฒนาพื้นที่และสามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนได้เบ็ดเสร็จในระดับพื้นที่

๓. การพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ โดยทุกจังหวัดได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (Provincial Operating Center : POC) เพื่อเป็นการเชื่อมโยงและสร้างเครือข่ายข้อมูลกับศูนย์ปฏิบัติการกระทรวง (Ministry Operating Center : MOC) และศูนย์ปฏิบัติการนายกรัฐมนตรี (Prime Minister Operating Center : PMOC) โดยพัฒนาฐานข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นของจังหวัดในระบบข้อมูลเพื่อการบริหาร (MIS) โดยกระทรวงมหาดไทยได้พัฒนาโปรแกรมระบบฐานข้อมูลศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด เพื่อใช้ในการสนับสนุนการดำเนินงานของศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด และได้จัดทำเว็บไซต์ขึ้นบนอินเทอร์เน็ตเว็บไซต์ MOINET รวมถึงได้จัดทำโครงการพัฒนาศูนย์ข้อมูลกลางกระทรวงมหาดไทยและจังหวัดเพื่อพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่สำคัญของจังหวัด และจัดตั้งเป็น ศูนย์ข้อมูลกลาง



กระทรวง และศูนย์ข้อมูลกลางของจังหวัด พร้อมทั้งจัดทำมาตรฐานและระบบแลกเปลี่ยนข้อมูล เพื่อใช้ในการบูรณาการข้อมูลจากฐานข้อมูลของส่วนราชการ โดยเริ่มจากจังหวัดนำร่อง ๖ จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ นครสวรรค์ ขอนแก่น นครราชสีมา สุราษฎร์ธานี และสงขลา

๔. การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ เห็นชอบให้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ วงเงินไม่เกิน ๓,๐๐๐ ล้านบาท แบ่งเป็นจัดสรรให้จังหวัดทำโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด จำนวน ๖๒๒ โครงการ งบประมาณ ๒,๒๔๙,๙๖๑,๕๐๐ บาท และจัดสรรให้ทุกจังหวัดเป็นเงินสำรองจ่ายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำไปใช้เพื่อ ๓ วัตถุประสงค์ คือ (๑) แก้ไขปัญหาเร่งด่วนของจังหวัด (๒) เสริมการดำเนินงานที่สนับสนุนนโยบายเร่งด่วนของจังหวัด และ (๓) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการแบบบูรณาการภายในจังหวัด รวม ๑,๕๐๐ ล้านบาท ทำให้ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีงบประมาณสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ รวมทั้งสิ้น ๓,๕๕๐ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแผนยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัดแล้ว พบว่า แผนมีเป้าหมายจำนวนมากและจะต้องใช้งบลงทุนเป็นจำนวนมากจึงจะทำให้แผนบรรลุผล ดังนั้น การจัดสรรงบเพียง ๓,๐๐๐ ล้านบาท ให้แก่จังหวัดคงไม่สามารถจะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้บรรลุผลได้มากนัก เพราะเมื่อเฉลี่ยงบประมาณดังกล่าวแล้ว แต่ละจังหวัดจะได้รับงบประมาณเพียงจังหวัดละประมาณ ๒๕ - ๓๐ ล้านบาท นอกจากนี้ ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ จังหวัดไม่มีงบประมาณเป็นของตนเองที่จะสนับสนุนให้แก่โครงการที่จังหวัดริเริ่มขึ้นตามแผน (Area Initiatives) และยังคงต้องพึ่งพิงงบประมาณประจำปีจากส่วนกลางเป็นหลัก ส่งผลให้จังหวัดไม่สามารถขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ให้บรรลุผลได้เท่าที่ควร

นอกจากนี้ ในช่วงทดลองบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการทั้ง ๗๖ จังหวัดนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้สุ่มตรวจสอบทั้งหมด ๓๐ จังหวัด ครอบคลุม ๑๘ กลุ่มจังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน พะเยา พิจิตรโลก เพชรบูรณ์ นครสวรรค์ พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง ชัยนาท นครปฐม ราชบุรี เพชรบุรี สมุทรสาคร ฉะเชิงเทรา ชลบุรี อุตรดิตถ์ หนองบัวลำภู กาฬสินธุ์ ขอนแก่น นครราชสีมา บุรีรัมย์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช กระบี่ ภูเก็ต สงขลา และสตูล ในช่วงระหว่างวันที่ ๑๔ เมษายน - ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ พบว่ามีปัญหาอุปสรรคใน ๒ ประเด็นหลัก ดังนี้

๑. ความพร้อมในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งในมิติบุคลากรและองค์กร งบประมาณ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจังหวัด การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของจังหวัด การมอบอำนาจจากส่วนกลาง โดยเฉพาะปัญหาการจัดสรรงบประมาณที่ไม่ได้กำหนดวงเงินชัดเจนและไม่สอดคล้องกับข้อเสนอโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดยังไม่มีลักษณะบูรณาการร่วมกับภาคีเครือข่ายภายในจังหวัด และปัญหาการที่ส่วนกลางยังมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ครบถ้วน ไม่สมบูรณ์ หรือมีเงื่อนไขการมอบอำนาจ โดยเฉพาะการมอบอำนาจด้านการวินิจฉัยสั่งการ พิจารณาอนุมัติ อนุญาต

๒. การริเริ่มจัดทำและดำเนินโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดตามหลักการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พบว่า จังหวัดโดยส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมและยังไม่สามารถริเริ่มจัดทำและดำเนินโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยพบปัญหาของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่ยังไม่มีการบูรณาการร่วมกับภาคีเครือข่ายภายในจังหวัด ปัญหาโครงการมีความเสี่ยงที่จะไม่บรรลุผลสำเร็จ ปัญหาข้อเสนอโครงการไม่ชัดเจน เป็นต้น



นอกจากการรายงานผลของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินข้างต้น ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าวซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูประบบราชการ สรุปออกเป็น ๓ ด้าน ได้แก่

๑. ปัญหาด้านการบริหารราชการ เช่น จังหวัดขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่ปรับเปลี่ยนเป็นราชการส่วนกลาง และ/หรือหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด ซึ่งเป็นการลดประสิทธิภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จังหวัดขาดแนวทางปฏิบัติอันเนื่องมาจากหน่วยงานส่วนกลางต้นสังกัดของหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ไม่มีการสั่งการ หรือวางกรอบแนวทางการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานในพื้นที่อำนาจหน้าที่ที่ราชการส่วนกลางมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน ส่วนใหญ่จะมีได้เป็นการมอบอำนาจให้อย่างเบ็ดเสร็จในกระบวนการที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ยังไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการปฏิบัติงานและวินิจฉัยสั่งการได้อย่างแท้จริง ในเชิงงบประมาณ จังหวัดไม่สามารถจัดทำงบประมาณของจังหวัดเองได้ และถึงแม้ได้มีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้น แต่ในทางการปฏิบัติยังเกิดความสับสนในการบริหารงาน เป็นต้น

๒. ปัญหาด้านการให้บริการประชาชน เช่น การยุบหน่วยราชการระดับอำเภอ เช่น ปศุสัตว์อำเภอ ป่าไม้อำเภอ ประมงอำเภอ โดยเปลี่ยนมาจัดตั้งหน่วยเคลื่อนที่แทนไม่สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง

๓. ปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับความเดือดร้อนเร่งด่วนของประชาชน เช่น การแก้ไขปัญหาการชุมนุมเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่ การขาดความคล่องตัวในการสั่งใช้ทรัพยากรกรณีเกิดภัยพิบัติฉุกเฉินต่าง ๆ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป

ในช่วงทดลองบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งเป็นระยะแรกของการริเริ่มปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการภูมิภาค แสดงให้เห็นถึงเจตนาที่รัฐบาลพยายามปรับแนวคิดจังหวัดให้ออกจากกรอบระบบราชการแบบเดิม ๆ เปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดแบบเอกชนที่สามารถบังคับบัญชาสั่งการทุกเรื่องได้อย่างเบ็ดเสร็จ รวมถึงตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อวางรากฐานโครงสร้างการปฏิรูประชาการใหม่ทั้งระบบ แต่กระนั้น ในทางปฏิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ยังประสบปัญหาหลายประการ อาทิ ขาดความคล่องตัวไม่สามารถใช้อำนาจได้ครอบคลุมทุกเรื่อง กระทรวง/กรมยังไม่ได้มอบอำนาจด้านการวินิจฉัยสั่งการ พิจารณาอนุมัติ อนุญาตให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเท่าที่ควร หน่วยงานในพื้นที่ยังไม่ได้บูรณาการแผนงานและงบประมาณร่วมกัน เป็นต้น



๒. ช่วงการจัดส่วนราชการในภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๖๐

ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้นมา รัฐบาลยังคงใช้แนวคิดการบริหารงานแบบบูรณาการในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แต่กระนั้น การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนอีกครั้ง ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมาตรา ๗๘ กำหนดให้รัฐจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด จากมาตราดังกล่าวได้มีกฎหมาย ๒ ฉบับที่เกี่ยวกับการปรับปรุงแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารงานจังหวัดโดยตรง ได้แก่

๑. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๖ วรรคสาม กำหนดให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ และให้ถือว่า จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ รวมถึง มาตรา ๕๗/๑ และ มาตรา ๕๗/๒ ให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ/ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

๒. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ทำหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มีเจตนารมณ์เพื่อพัฒนาระบบการบริหารงานเชิงพื้นที่ ลดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนา และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่

นอกจากมีการปรับปรุงแนวทางและกลไกการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๐ ได้เห็นชอบแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ๒ แนวทาง ได้แก่ แนวทางการจัดตั้งหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค (จังหวัด) และแนวทางการจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม โดยรายงานของคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กล่าวถึงหลักการและแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาคตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่ส่งผลให้เกิดการพัฒนาการบริหารราชการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ดังนี้

๑. การจัดระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ รวมทั้งจะสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

๒. การกำหนดอำนาจหน้าที่ของจังหวัด อำเภอ รวมทั้งการกำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณที่สามารถยื่นคำขอจัดงบประมาณได้

๓. การกำหนดหลักการ กลไก และหลักเกณฑ์ รวมทั้งวิธีการขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด งบประมาณจังหวัด และงบประมาณกลุ่มจังหวัด เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

๔. กำหนดหลักการสำคัญของการบริหารจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ในลักษณะยึดพื้นที่เป็นหลักในการพัฒนา โดยมีเป้าหมายเพื่อกระจายการพัฒนาและลดความเหลื่อมล้ำของการเจริญเติบโตระหว่างพื้นที่ในประเทศ และหลักการการปกครองที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม กระบวนการบริหารการพัฒนาในพื้นที่จะต้องผ่านกระบวนการปรึกษาหารือและความเห็นชอบร่วมกันของทุกฝ่าย เพื่อให้สามารถระดมทรัพยากรเข้ามาใช้ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน



๕. กำหนดบทบาทสำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัด ประกอบด้วย

- ๑) การคำนึงถึงความสอดคล้องระหว่างแนวนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด
- ๒) การประสานและเชื่อมโยงหน่วยงานของรัฐกับภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจเอกชน เพื่อร่วมกันวางยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้เหมาะสมกับโอกาสและศักยภาพของจังหวัดโดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย
- ๓) การบูรณาการการบริหารงบประมาณและแสวงหาความร่วมมือและการสนับสนุนจากทุกฝ่าย เพื่อให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด
- ๔) การส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง
- ๕) การส่งเสริมและสนับสนุนภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเองอย่างยั่งยืน
- ๖) วางระบบสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ประกอบด้วย



สืบเนื่องจากการจัดส่วนราชการในภูมิภาคตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๐ ข้างต้น ถือเป็นการจัดระบบการบริหารราชการภูมิภาคที่มีความชัดเจน จัดโครงสร้าง อำนาจและหน้าที่ของจังหวัดและอำเภอ กำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณที่สามารถยื่นคำขอตั้งงบประมาณได้ รวมถึงกำหนดบทบาท อำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นนักบริหารเชิงยุทธศาสตร์อย่างเด่นชัด มีหน้าที่บริหารงาน บูรณาการ ประสานและเชื่อมโยงทุกหน่วยงานภายในจังหวัด เพื่อร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่

นอกจากนี้ การจัดส่วนราชการทั้งราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ส่งผลให้มีกิจการของรัฐและภารกิจที่เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย โดยผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการซึ่งมีเพียงคนเดียวในแต่ละส่วนราชการ เช่น ในส่วนกลาง ได้แก่ ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี ไม่สามารถปฏิบัติราชการได้อย่างรวดเร็ว พันท่วงที่รัฐบาลจึงได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยอาศัยความตามมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทั่วไป ซึ่งหมายรวมถึงการบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลัง การบริหารราชการทั่วไปของส่วนราชการ เป็นต้น



ในการปฏิบัติราชการทั่วไปภายในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอยู่ ๒ กรณี ได้แก่ อำนาจที่ได้รับมอบอำนาจจากหัวหน้าส่วนราชการส่วนกลาง และอำนาจที่เป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยแท้ตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ ฉะนั้น ภายใต้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒ กรณีมีการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่ในจังหวัด เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และประชาชนในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้รับมอบอำนาจจากหัวหน้าส่วนราชการส่วนกลาง เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานของราชการส่วนภูมิภาค หัวหน้าส่วนราชการส่วนกลางไม่สามารถมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่นั้นไปยังหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดโดยตรงได้ ในส่วนของการมอบอำนาจโดยแท้ของผู้ว่าราชการจังหวัด มาตรา ๒๓/๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ หากกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี ให้อำนาจนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นการอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้อำนาจนั้นเองหรือจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเรื่องนั้นโดยตรงได้

ต่อมาภายหลังมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ (ซึ่งยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖ และยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๙ และ พ.ศ. ๒๕๕๑) มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวทางการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มาตรา ๓๐ กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ มาตรา ๓๒ กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ภ.) มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดนั้น ๆ เป็นประธานกรรมการ มาตรา ๒๖ ให้ ก.บ.จ. พิจารณาดังกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งได้มีประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๔ กำหนดให้มีการตั้งกลุ่มจังหวัด ๑๘ กลุ่มจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดนั้น ๆ เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งผู้แทนในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด วิเคราะห์ บูรณาการ และจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีและคำของบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ก่อนนำเสนอต่อ ก.บ.จ. เป็นต้นจากการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างองค์กรในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ถือเป็นการปรับปรุงแนวทางการบริหารงาน โดยให้ความสำคัญกับการบูรณาการมิติแผนงาน งบประมาณ เขตพื้นที่ และประเด็นยุทธศาสตร์ เพื่อให้เกิดการบูรณาการด้านทรัพยากรและการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและไม่เกิดความซ้ำซ้อน

ในมิติการบริหารงานบุคคล พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ระบุถึงบทบาทอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ในหมวด ๓, ๔, ๗ และ ๘ โดยตามหมวด ๓ มาตรา ๔๗ (๑๑) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามมาตรา ๕๓ และมีอำนาจในการย้ายตามมาตรา ๖๓ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน (มาตรา ๗๔) และประเมินผลการปฏิบัติราชการ (มาตรา ๗๖) ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยและยับยั้งการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนไว้กรณีเห็นว่าจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการ



๓. ช่วงการจัดตั้งภาคและการบริหารเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๕

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ในคราวประชุมคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๐ รัฐบาลมีนโยบายให้ปรับปรุงการบริหารราชการแบบบูรณาการในลักษณะ “ภาค” โดยมีการจัดทำแผนงานบูรณาการระดับภาค แบ่งออกเป็น ๖ ภาค รวมทั้งได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๕๗/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ แผนงานบูรณาการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๐ เห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.น.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อกำหนดกรอบนโยบายและวางระบบการบริหารงานภาค กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาภาค โดยการจัดตั้งภาคอยู่บนพื้นฐานแนวคิดของการเชื่อมโยงภารกิจและพื้นที่ (Function-Area Approach) ซึ่งมีเจตนารมณ์หลัก ๓ ด้าน ได้แก่

- ๑ การเสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันให้กับพื้นที่ ซึ่งเป็นการสร้างความเชื่อมโยงการพัฒนา และการจัดทำโครงการขนาดใหญ่ (Mega Projects) ที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาภาคได้ในวงกว้าง
- ๒ การสร้างความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์และทิศทางการพัฒนาจากระดับชาติ ลงสู่พื้นที่ ซึ่งเป็นการวางกรอบแนวทางการพัฒนา และการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ เป้าหมายและตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนา ฉบับที่ ๑๒ ลงสู่แผนพัฒนาในระดับพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น
- ๓ การบูรณาการการดำเนินงานของส่วนราชการ (Function) ให้สอดคล้องกับศักยภาพ และความต้องการของพื้นที่ (Area) ภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ซึ่งจะนำไปสู่การขับเคลื่อนแผนงาน/โครงการสู่การปฏิบัติ และก่อให้เกิดการพัฒนาในภาพรวมได้อย่างแท้จริง

ต่อมารัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ เจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนี้ เพื่อต้องการให้มีการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการอย่างแท้จริง โดยมีมุ่งเน้น ๓ เรื่อง ได้แก่ การปรับปรุงระบบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด การปรับปรุงกระบวนการกำกับดูแล และติดตามกระบวนการดำเนินการตามแผน และการสร้างเอกภาพการจัดทำงบประมาณและการบริหารงานบุคคลของจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ย้ำรอยความสะอาดให้กับประชาชน และประการสำคัญที่สุดเพื่อตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน



พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ มีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดกลไกการขับเคลื่อนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยแบ่งกลไกเป็น ๓ ระดับ ได้แก่ ระดับชาติ กลุ่มจังหวัด และจังหวัด ประกอบด้วย

๑. ระดับชาติ คือ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และมีเลขาธิการ สศช. เป็นกรรมการและเลขานุการ

๒. ระดับกลุ่มจังหวัด คือ คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) โดยมีหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เป็นประธานกรรมการ และมีข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่งที่เป็นปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง เป็นกรรมการและเลขานุการ

๓. ระดับจังหวัด คือ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ และมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

ทั้งนี้ หน้าที่และอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ ปรากฏอยู่ใน ๔ หมวด ประกอบด้วย



หมวด ๑ การบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) (มาตรา ๑๑) มีหน้าที่บริหารงานจังหวัดให้เป็นไปตามมาตรา ๘ การพัฒนาแบบองค์รวม การบริหารงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด



หมวด ๒ การจัดทำแผน กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกัน เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ๒๐ ปี (มาตรา ๒๐, ๒๑) แจกแจงแผนพัฒนาจังหวัดให้ส่วนราชการ หน่วยงานอื่นของรัฐ ตลอดจนองค์กรอิสระ ศาล และองค์กรอัยการ ซึ่งมีสถานที่ตั้งอยู่ในจังหวัดทราบ (มาตรา ๒๕)



หมวด ๕ งบประมาณ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถให้ความเห็นชอบการโอนงบประมาณของหน่วยงานกลับหน่วยงานของรัฐหรือโอนไปจังหวัดอื่น (มาตรา ๔๖)



หมวด ๖ การบริหารงานบุคคลแบบบูรณาการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ การเลื่อนเงินเดือน การให้บำเหน็จความชอบ และการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการและตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด รวมถึงสามารถสั่งการ/ยับยั้งการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐได้ (มาตรา ๕๔)



ดังนั้น การจัดตั้งภาคและการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการตามกฎหมาย ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี คำสั่งที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัด อย่างชัดเจน ยังคงเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารราชการทุกอย่างในเขตจังหวัด เป็นผู้ใช้อำนาจการบริหาร ๕ กลุ่ม ได้แก่ การบริหารราชการตามกฎหมาย การควบคุม กำกับและดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประสานร่วมมือกับข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ในจังหวัด การเสนอของบประมาณต่อกระทรวงต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาจังหวัด และการบริหารงานบุคคล รวมถึงเป็นตัวแทนของนายกรัฐมนตรีในการสอดส่องดูแลทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม การบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการตลอดห้วงระยะเวลาที่ผ่านมา ได้ให้ความสำคัญ กับปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา และบูรณาการร่วมกับ ทุกภาคส่วนในการขับเคลื่อนการพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และการดำเนินการตามนโยบาย รัฐบาล และภารกิจของกระทรวง ทบวง กรม โดย**“กำนันและผู้ใหญ่บ้าน”** ยังถือโอกาสสนับสนุนการบริหารงาน ของผู้ว่าราชการจังหวัดในระดับตำบลและหมู่บ้าน อาศัยอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ พุทธศักราช ๒๕๕๗ ในการดูแลทุกข์สุขของประชาชน รายงานเหตุการณ์ต่อราชการ รวมถึงการควบคุมดูแล ประชาชนในตำบลและหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะอีกจำนวนมาก เช่น กฎหมายทะเบียนราษฎร กฎหมายว่าด้วย การรับราชการทหาร และกฎหมายสัตว์พาหนะ เป็นต้น

ดังนั้น กำนันและผู้ใหญ่บ้านจึงมีความเชื่อมโยงกับภาคราชการทั้งราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัด และราชการส่วนภูมิภาค นโยบายของรัฐบาลและภารกิจของกระทรวง/กรมที่ลงสู่ระดับพื้นที่ จึงต้องอาศัยกลไก การมีส่วนร่วมของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน เสมือนเป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติงานในตำบลและหมู่บ้าน แทนกระทรวง/กรม ตลอดจนเป็นหูเป็นตาให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในการดูแลความทุกข์สุข และรายงาน สภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพื่อเป็นข้อเสนอแนะแนวทางในการขับเคลื่อน การพัฒนาจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป





บทที่ ๕

ยุคผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๖

รัฐบาลในแต่ละยุคสมัยดำเนินการขับเคลื่อนการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการอย่างต่อเนื่อง โดยถือปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้รวบรวมปัญหาการดำเนินงานในภาพรวม พบว่า งบประมาณที่สูงสู่จังหวัดยังมีจำนวนจำกัด กระทรวง/กรม ก็ยังไม่ได้มีการบูรณาการเชื่อมโยงแผนงาน โครงการและงบประมาณของตนเองให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด และความต้องการของประชาชนในพื้นที่เท่าที่ควร ประกอบกับนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายรัฐบาลต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๖ โดยรัฐบาลจะใช้การบริหารในรูปแบบของการกระจายอำนาจ (ผู้ว่า CEO) เพื่อสร้างประสิทธิภาพ ในการบริหารงานของแต่ละจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ตอบสนองต่อความต้องการของพี่น้อง ประชาชนในแต่ละพื้นที่ นโยบายรัฐบาลดังกล่าวจึงเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่การออกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๖ ซึ่งเป็นปฐมบทของการขับเคลื่อนนโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ในปัจจุบัน

โฉมหน้าใหม่เสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๖ และภาพรวมการขับเคลื่อนการบริหารงานเชิงพื้นที่ ของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อชี้ให้เห็นความแตกต่างของการขับเคลื่อนนโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ระหว่างยุคแรก (ปี พ.ศ. ๒๕๔๔) กับยุคปัจจุบัน (ปี พ.ศ. ๒๕๖๖ - ปัจจุบัน)

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๖

สืบเนื่องจากนโยบายรัฐบาลที่จะใช้การบริหารในรูปแบบของการกระจายอำนาจ (ผู้ว่า CEO) เพื่อสร้างประสิทธิภาพ ในการบริหารงานของแต่ละจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติ เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๖ เห็นชอบข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามที่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับการดำเนินงาน และจัดทำค่าของงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ เป็นต้นไป โดยมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว มีรายละเอียด ที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ ดังนี้

๑. ให้จังหวัดเพิ่มประสิทธิภาพและพัฒนาคุณภาพในการจัดทำเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ๒๐ ปี แผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติการราชการประจำปีของจังหวัด เพื่อให้การขับเคลื่อนการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในจังหวัดได้
๒. ให้กระทรวง/กรม ให้ความสำคัญกับการจัดทำข้อเสนอโครงการและงบประมาณเพื่อสนับสนุน การขับเคลื่อนการพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัด
๓. ให้สำนักงานประมาณใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแนวทางในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของทุกหน่วยงาน ที่มีการดำเนินการในพื้นที่จังหวัด รวมทั้งรายงานผลการจัดสรรงบประมาณที่มีการดำเนินการในพื้นที่จังหวัด ตามแผนพัฒนาจังหวัดให้คณะรัฐมนตรีทราบ หลังจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลใช้บังคับ
๔. ให้กระทรวงมหาดไทยรวบรวมข้อเสนอแผนงานโครงการที่จังหวัดขอรับการสนับสนุนจากกระทรวง/กรม (แบบ จ.๓) แจ้งให้กระทรวง/กรมรับทราบ และพิจารณาบรรจุข้อเสนอแผนงานโครงการดังกล่าวไว้ในค่าของงบประมาณ ของกระทรวง/กรม และส่งให้สำนักงานประมาณพิจารณาตามขั้นตอนต่อไป



๕. ให้กระทรวง/กรม แจ้างแผนปฏิบัติราชการประจำปีหรือแผนปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานในส่วนที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัด พร้อมทั้งระบุเวลาที่จะเริ่มดำเนินโครงการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับแผนปฏิบัติราชการประจำปี หรือแผนปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงาน หรือระยะเวลาที่จะเริ่มดำเนินโครงการตามแผนดังกล่าว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐทราบ เพื่อปรับแผนหรือระยะเวลาให้เหมาะสมต่อไป

๖. ให้สำนักงาน ก.พ. เร่งกำหนดแนวปฏิบัติตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ ที่กำหนดให้ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีมอบอำนาจในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ การเลื่อนเงินเดือน การให้บำเหน็จความชอบ และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการและตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับเชี่ยวชาญให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

๗. ให้สำนักงาน ก.พ.ร. พิจารณาความเหมาะสมของตัวชี้วัดการพัฒนาจังหวัด (KPIs) ของแต่ละจังหวัด ให้สามารถวัดผลการพัฒนาได้จริงและสอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเพื่อให้การติดตามและประเมินผลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๘. ให้กระทรวงมหาดไทยชี้แจงและทำความเข้าใจกับผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจ และขั้นตอนการดำเนินงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๖ รวมทั้งจัดหลักสูตรฝึกอบรมพัฒนาสมรรถนะและองค์ความรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่ของจังหวัด เกี่ยวกับการจัดทำแผน การขับเคลื่อนแผน การจัดทำโครงการและบริหารงบประมาณ และหลักสูตรอื่นที่เกี่ยวข้อง

มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวถือเป็นจุดเริ่มต้นในการปรับเปลี่ยนบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด การยกระดับและเพิ่มประสิทธิภาพของกลไกการจัดทำเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ๒๐ ปี แผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด การจัดทำและบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติและเครื่องมือเสริมให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ในการบริหารงานเชิงพื้นที่ในทุกเรื่องทุกมิติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การขับเคลื่อนการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน



ภายหลังการออกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๖๖ กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๑๒.๒/ว ๑๒๖๐๘ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๖ เรื่อง การขับเคลื่อนข้อเสนอการกระจายอำนาจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ชี้เน้นย้ำสำคัญคือ ขอให้จังหวัดพิจารณา ดำเนินการตามกรอบแนวทางการปฏิบัติงานตามกลุ่มภารกิจ (Cluster) เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO)

กรอบแนวทางการปฏิบัติงานตามกลุ่มภารกิจ (Cluster) ชำรงต้น แบ่งออกเป็น ๒ ระดับ

๑. ระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธาน ก.บ.จ. อาจพิจารณาแบ่งกลุ่มภารกิจสำคัญภายในจังหวัดออกเป็น ๔ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ กลุ่มภารกิจด้านสังคม กลุ่มภารกิจด้านความมั่นคง และสิ่งแวดล้อม และกลุ่มภารกิจด้านบริหารจัดการ อย่างไรก็ตาม การแบ่งกลุ่มภารกิจอาจพิจารณาตามความเหมาะสมของบริบทพื้นที่

๒. ระดับอำเภอ นายอำเภอในฐานะประธาน ก.บ.อ. อาจพิจารณาแบ่งกลุ่มภารกิจคล้ายคลึงกับจังหวัด โดยบูรณาการความร่วมมือกับชุดปฏิบัติการประจำตำบล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในทุกระดับ



การขับเคลื่อนการบริหารงานโดยใช้กลุ่มภารกิจ (Cluster) ถือเป็น การเพิ่มประสิทธิภาพผลประกอบการบริหารงาน จังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทันสมัย สามารถใช้เป็นเครื่องมือเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำแผนและประสานแผน ในลักษณะบูรณาการมิติ Function-Agenda-Area สามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติให้มีความสะดวก รวดเร็ว บูรณาการ ส่วนราชการต่าง ๆ ในทุกมิติให้สอดคล้องตามเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัด เสริมสร้างภาคี การพัฒนา ทรัพยากร เทคโนโลยี เครื่องมือการบริหารสนับสนุนการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่ ประการสำคัญที่สุด จะนำไปสู่การตอบสนองปัญหาความต้องการเร่งด่วนของประชาชนในพื้นที่และบูรณาการ ขับเคลื่อนตามนโยบายสำคัญของรัฐบาลได้อย่างรวดเร็ว ทันสมัย และทันสมัย

นอกเหนือจากแนวทางการบริหารงานจังหวัดโดยใช้กลุ่มภารกิจ (Cluster) แล้ว กระทรวงมหาดไทย มีการขับเคลื่อนการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานจังหวัด ทั้งในมิติการจัดทำแผน การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการเสริมสร้างองค์ความรู้ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าหน้าที่ของจังหวัด ดังนี้

๑. การจัดทำแผน กระทรวงมหาดไทยได้มีแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่า ราชการจังหวัด ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๖ โดยให้จังหวัดให้ความสำคัญกับการจัดทำแผน ในลักษณะบูรณาการมิติพื้นที่ (Area) ร่วมกับส่วนราชการต่าง ๆ ที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัด และให้กรมและรัฐวิสาหกิจ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยให้ความสำคัญกับการจัดทำข้อเสนอโครงการและงบประมาณเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อน การพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัด นอกจากนี้ ได้ให้กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน และกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น พิจารณาดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติรองรับการดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. ๒๕๖๒ ฉบับปรับปรุงประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ ซึ่งได้ปรับห้วงระยะเวลาการประสานให้เร็วขึ้น ๒ เดือน เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทาง การปรับปรุงปฏิทินการจัดทำแผนของจังหวัดตามที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) กำหนด

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ให้กรมและรัฐวิสาหกิจในสังกัดพิจารณาข้อเสนอโครงการ ตามแบบสรุปแผนงาน/โครงการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ ที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดขอรับการสนับสนุน จากกระทรวง/กรม เพื่อดำเนินการให้สอดคล้องตามความต้องการของแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (แบบ จ.๓/แบบ กจ.๓) โดยกระทรวงมหาดไทยได้รวบรวมข้อเสนอแผนงานโครงการที่จังหวัดขอรับการสนับสนุน จากกระทรวง/กรม แจ้งให้กรมและรัฐวิสาหกิจทราบและพิจารณาบรรจุข้อเสนอโครงการดังกล่าวไว้ในคำขอ งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๘

๒. การบริหารงบประมาณ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๖ เห็นชอบแนวทาง การจัดทำงบประมาณและปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ ตามที่สำนักงบประมาณเสนอ ประกอบกับสำนักงบประมาณขอให้หน่วยรับงบประมาณดำเนินการตามวิธีการจัดทำคำของงบประมาณรายจ่าย ประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด กระทรวงมหาดไทยจึงได้แจ้งจังหวัดและกลุ่มจังหวัดดำเนินการตามที่สำนัก งบประมาณกำหนด นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๗ เห็นชอบการปรับปรุงปฏิทิน งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ ประกอบกับคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่ แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) ในคราวประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๗ มีมติเห็นชอบ แนวทางการปรับปรุงการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ และทบทวน/เพิ่มเติม ข้อเสนอแผนงานโครงการที่จังหวัดขอรับการสนับสนุนจากกระทรวง/กรม เพื่อดำเนินการให้สอดคล้อง ตามความต้องการของแผนจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (แบบ จ.๓/แบบ กจ.๓) ให้สอดคล้องกับนโยบายการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีและมติ ก.น.บ. ดังกล่าว รวมทั้งบันทึกข้อมูลในระบบ e-Budgeting และจัดส่งให้



กระทรวงมหาดไทยเพื่อรวบรวมเสนอต่อรัฐมนตรีว่ากระทรวงมหาดไทยในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและส่งให้สำนักงบประมาณดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง

๓. การบริหารงานบุคคล กระทรวงมหาดไทยร่วมกับสำนักงาน ก.พ. ได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามมาตรา ๕๓ ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเขตพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ จากรองหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลงานด้านการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ (ส่วนกลาง) ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนเจ้าหน้าที่ส่วนราชการประจำจังหวัด (ส่วนภูมิภาค) ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ประสานสำนักงาน ก.พ. ถึงความคืบหน้าในการกำหนดแนวปฏิบัติตามมาตรา ๕๓ ดังกล่าว รับทราบว่า ขณะนี้สำนักงาน ก.พ. อยู่ระหว่างการปรับปรุงแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยใช้ข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อนำเสนอเข้าที่ประชุมคณะอนุกรรมการวิสามัญ (อ.ก.พ.) ที่เกี่ยวข้องก่อนนำเสนอต่อสำนักงาน ก.พ. ต่อไป

ในบทนี้จะเห็นได้ว่า ภาพรวมนโยบายการขับเคลื่อนการบริหารงานเขตพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน นอกเหนือจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๖ รัฐบาลยังมีได้มีการตรากฎหมายใหม่หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจ บทบาทและหน้าที่ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเหมือนในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยการขับเคลื่อนนโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดในยุคปัจจุบัน รัฐบาลเน้นยกระดับการใช้แผนของจังหวัดเป็นเครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณจากกระทรวง/กรมลงไปสู่ระดับพื้นที่ ให้สำนักงานงบประมาณใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแนวทางพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ชี้นำให้กระทรวง/กรมยกระดับการบูรณาการประสานแผนของส่วนราชการที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดและแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ รวมไปถึงการเพิ่มอำนาจในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ การเลื่อนเงินเดือน การให้บำเหน็จความชอบ และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการและตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับเชี่ยวชาญให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แนวทางเหล่านี้จึงเป็นเพียงการเพิ่มอำนาจบางส่วนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความคล่องตัวในการบริหารงานมากขึ้น แต่มิได้เปลี่ยนแปลงบทบาทในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารราชการทุกอย่างในเขตจังหวัด มีอำนาจตามความแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๓ เช่นเดิม



ส่วนที่

๒



**การบริหารราชการจังหวัด
แบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO)**

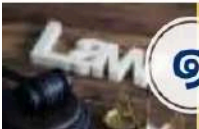


บทที่ ๖

ระเบียบและกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

“การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ” เป็นแนวคิดการบริหารงานจังหวัดที่เกิดขึ้นในยุคการพัฒนา
ระบบราชการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นต้นมา มีเป้าหมายหลักเพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา
และพัฒนาพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยยึดหลักการบูรณาการประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนเพื่อให้ภาครัฐ
ภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นการพัฒนาระดับพื้นที่ (Area Agenda) ริเริ่ม
แก้ไขปัญหา (Area Initiative) เพิ่มประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดภาระที่รัฐบาลจะต้องมาแก้ไข
ปัญหาในระดับพื้นที่ ส่งเสริมการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับผู้ปฏิบัติในพื้นที่ ซึ่งจะทำให้การแก้ไขปัญหา
พัฒนาและให้บริการประชาชนมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิภาพ รวดเร็ว และคล่องตัวมากขึ้น

ในส่วนที่ ๑ ได้กล่าวถึงการขับเคลื่อนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและผู้ว่าราชการจังหวัด CEO
ในยุคแรก (ปี พ.ศ. ๒๕๔๔) และการขับเคลื่อนข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิง
พื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๖๖ ซึ่งเป็นแนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัด
CEO ในยุคปัจจุบัน ในส่วนที่ ๒ นำเสนอรายละเอียดเชิงลึกเกี่ยวกับการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ
ประกอบด้วย ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นโยบาย หลักเกณฑ์และแนวทางการจัดทำแผนเชิงพื้นที่ เครื่องมือ
การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ โดยบทนี้จะกล่าวถึงระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบาท หน้าที่
และอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการขับเคลื่อนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ดังนี้



พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๖๒

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังนี้ เพื่อให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
เป็นกรอบในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ รวมถึง
ปรับปรุงการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการให้มีความชัดเจน สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ
แผนแม่บท แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลง
ต่อรัฐสภาและแผนอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยมีมาตราสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผู้ว่าราชการจังหวัด ประกอบด้วย



มาตรา ๖ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กำหนดให้การบริหารราชการจะต้องบรรลุเป้าหมาย ดังนี้

- (๑) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (๒) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (๓) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (๔) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (๕) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (๖) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (๗) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ



มาตรา ๘

ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน จะต้องมีแนวทางการบริหารราชการ ดังนี้

(๑) การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ และแนวนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภา

(๒) การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น

(๓) ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน

(๔) ให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวม และประชาชนผู้รับบริการ

(๕) กรณีเกิดปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการ ให้ส่วนราชการดำเนินการแก้ไขโดยเร็ว



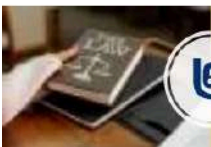
มาตรา ๑๐

ในกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการหรือเป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการร่วมกัน โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจรัฐ



มาตรา ๓๒

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ จัดให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการบริการประชาชนในเรื่องเดียวกันหรือต่อเนื่องกันในจังหวัด อำเภอ หรือกิ่งอำเภอนั้น ร่วมกันจัดตั้งศูนย์บริการร่วมไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ หรือสถานที่ที่เห็นสมควร



๒

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๙

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้เพื่อให้มีหลักเกณฑ์การมอบอำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือดำเนินการอื่นใดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น รวมทั้งกำหนดให้มีการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจนั้น เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้คือ ได้กำหนดหลักการมอบอำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือดำเนินการอื่นใดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมอบอำนาจที่ได้รับมอบมาจากหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๒๒ ให้แก่หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่เกี่ยวข้องในจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดตามมาตรา ๒๓ ทั้งนี้ ได้เพิ่มเติมกรณีที่ให้อำนาจ ก.พ.ร. ในการกำหนดการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอย่างอื่นได้ โดยมีมาตราสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผู้ว่าราชการจังหวัด ประกอบด้วย



มาตรา ๓

“มอบอำนาจ” หมายความว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด เว้นแต่การอนุญาตตามมาตรา ๓๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นใดตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน

“ผู้มอบอำนาจ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรี ในการสั่งการอนุญาตการอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นใด

“ผู้รับมอบอำนาจ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว



มาตรา ๒๒

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ส่วนราชการใด จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ในเขตพื้นที่จังหวัด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ให้หัวหน้าส่วนราชการดำเนินการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่จังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด



มาตรา ๒๓

ในกรณีที่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่มีอำนาจนั้นเกี่ยวกับราชการของส่วนราชการใด และส่วนราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการนั้น

(๒) นอกจากกรณีตาม (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้





มาตรา ๒๓/๑

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะพึงปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจภายในจังหวัดได้

ในการมอบอำนาจตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเรื่องนั้นโดยตรง เว้นแต่ในกรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ หรือมีเหตุเร่งด่วน อันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่เห็นสมควรเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้




 **มาตรา ๒๓/๒** เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายในเขตพื้นที่จังหวัด และเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ หรือมีเหตุเร่งด่วนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้แก่ผู้ซึ่งได้รับคำสั่งให้มาปฏิบัติราชการในจังหวัดแต่มิได้ดำรงตำแหน่งอยู่ในจังหวัดนั้นเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนเป็นการชั่วคราวก็ได้

 **มาตรา ๒๖** ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่ไม่อาจมอบอำนาจตามมาตรา ๒๓ ได้เนื่องจากเป็นกรณีตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจไม่มอบอำนาจนั้นก็ได้

เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๓/๒ แล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้รับมอบอำนาจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้น ในกรณีที่เห็นว่าผู้รับมอบอำนาจได้ใช้อำนาจปฏิบัติราชการแทนโดยไม่ถูกต้อง หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย หรือปรากฏเหตุขึ้นภายหลังว่าเป็นกรณีตามมาตรา ๖ (๒) (๓) และ (๔) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีคำสั่งให้ผู้รับมอบอำนาจแก้ไขการปฏิบัติราชการ หรือหยุดการปฏิบัติราชการดังกล่าวไว้ก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจในเรื่องนั้นก็ได้

การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคสอง ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้

การดำเนินการของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งการดำเนินการพร้อมทั้งเหตุผลให้ส่วนราชการหรือผู้มอบอำนาจทราบด้วย ทั้งนี้ หากส่วนราชการหรือผู้มอบอำนาจมีความเห็นเป็นอย่างอื่น ให้นำข้อขัดแย้งนั้นเสนอ ก.พ.ร. เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

 **มาตรา ๒๖/๑** ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจให้แก่ข้าราชการส่วนกลางที่อยู่ในจังหวัด และมีใช้กรณีที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๒ ให้ผู้รับมอบอำนาจดังกล่าวรายงานการใช้อำนาจในการปฏิบัติราชการแทนในเขตพื้นที่จังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบด้วย และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าผู้รับมอบอำนาจปฏิบัติราชการโดยไม่ถูกต้องหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการแนะนำหรือยับยั้งการกระทำใดๆ ของผู้รับมอบอำนาจไว้ชั่วคราว แล้วรายงานส่วนราชการหรือผู้มอบอำนาจเพื่อพิจารณาดำเนินการรวมทั้งอาจรายงานเรื่องดังกล่าวต่อ ก.พ.ร. ด้วยก็ได้




๓ เปรียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. ๒๕๖๒

เหตุผลในการออกระเบียบฉบับนี้เพื่อให้มีแนวทางในการบูรณาการการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาในระดับพื้นที่หมู่บ้าน ชุมชน ตำบลและอำเภอ ให้เกิดความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาในระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด ภาค และประเทศไปในทิศทางเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นแผนเดียวกัน และสะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่ผ่านแผนความต้องการระดับอำเภอ เพื่อประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด โดยให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ร่วมกับกรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยสนับสนุนการดำเนินการของการจัดทำแผนในแต่ละระดับ




อย่างไรก็ตาม ได้มีการจัดทำและทบทวนแนวทางปฏิบัติรองรับการดำเนินการตามระเบียบดังกล่าว เป็นประจำทุกปี โดยกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการจัดทำแผนและประสานแผนในแต่ละระดับ ตั้งแต่การจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนชุมชน การจัดทำแผนพัฒนาตำบล การจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การประสานแผนและห้วงระยะเวลาในการจัดทำแผนพัฒนา การประเมินแผนพัฒนา การสนับสนุนการดำเนินการ และการกำกับดูแลการจัดทำแผน โดยในส่วนของ การกำกับดูแล ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

 **ข้อ ๒๙** เพื่อให้การประสานแผนพัฒนาในระดับพื้นที่เกิดผลสัมฤทธิ์ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ กำกับดูแล และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

- (๑) บูรณาการการจัดทำแผนพัฒนาในระดับพื้นที่กับทุกภาคส่วน และสอดคล้องเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาจังหวัด
- (๒) ประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และผลกระทบ ที่เกิดขึ้นจากการประสานแผนพัฒนาในระดับพื้นที่
- (๓) การมีส่วนร่วมของประชาชน และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- (๔) พิจารณาให้หน่วยงานใดเป็นผู้ดำเนินการ ในกรณีที่มีความซ้ำซ้อนกันในเรื่องงบประมาณ ระยะเวลา

ดำเนินการ ผู้ดำเนินการ หรือโครงการ

 **ข้อ ๓๐** ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอกำกับดูแล และให้คำแนะนำเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาในระดับจังหวัด เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



๕

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕

มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้เพื่อรวมการบริหารงานจังหวัด กลุ่มจังหวัดและภาคเข้าด้วยกัน กำหนดให้มีคณะกรรมการ นโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการเป็นองค์กรหลักแต่เพียงองค์กรเดียว และให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเลขานุการ ปรับปรุงระบบการจัดทำแผนพัฒนาของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตลอดจนการกำกับและติดตามการดำเนินการตามแผน กำหนดให้จัดทำเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาคใหม่ และเพิ่มเติมการจัดทำงบประมาณและการบริหารงานบุคคลของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดขึ้นใหม่ เพื่อให้การบริหารงานจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาค เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างแท้จริง มีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาพื้นที่ และอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน



พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มีถือเป็นกฎหมายสำคัญที่ใช้ในการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการในปัจจุบัน โดยได้กำหนดหลักการ กลไก และแนวทางปฏิบัติในการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ แบ่งออกเป็น ๗ หมวด ได้แก่ หมวด ๑ การบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ หมวด ๒ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด หมวด ๓ การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและการจัดทำแผนพัฒนาภาคกลุ่มจังหวัด หมวด ๔ ภาคและเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค หมวด ๕ งบประมาณและการบริหารงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด หมวด ๖ การบริหารงานบุคคลแบบบูรณาการ และหมวด ๗ การกำกับและติดตาม ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาท หน้าที่และอำนาจตามหมวดและมาตราสำคัญ ดังนี้

หมวดที่ ๑ การบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ




มาตรา ๗ การบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ ต้องเป็นไปตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อความสุขของประชาชนในพื้นที่ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยสอดคล้องกับหลักการ ดังต่อไปนี้

- (๑) การพัฒนาแบบองค์รวมซึ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของคน เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน การรักษาความสงบเรียบร้อยและการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่
- (๒) การบริหารงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภาคกลุ่มจังหวัด และเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค
- (๓) การบริหารแผนงาน โครงการ กิจกรรมในโครงการ งบประมาณ และบุคลากรในจังหวัด เพื่อให้เกิดการปฏิบัติราชการร่วมกันโดยใช้ดิจิทัลเทคโนโลยีเป็นหลัก
- (๔) การส่งเสริมและดำเนินการให้เกิดความร่วมมืออย่างจริงจังระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชนในจังหวัด
- (๕) การกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ
- (๖) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความโปร่งใส และมีการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการ

มาตรา ๑๓ ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.บ.จ.” กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจในการพิจารณา กำหนดองค์ประกอบ ก.บ.จ. เพิ่มเติม โดยเป็นไปตามจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการที่ ก.น.บ. กำหนด


มาตรา ๑๔ ให้ ก.บ.จ. มีหน้าที่และอำนาจในการวางแผนปฏิบัติและอำนวยความสะดวกให้การบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดเป็นไปตามหลักการตามมาตรา ๗ นโยบาย และระบบที่ ก.น.บ. กำหนด จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กำกับดูแลแผนพัฒนาท้องถิ่น และการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เป็นต้น




 **มาตรา ๑๘** ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจบริหารงานจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหรือไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติการราชการประจำปีของจังหวัด หรือแผนปฏิบัติการราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด หรือเพราะเหตุอื่นใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อคณะอนุกรรมการประจำภาคหรือคณะอนุกรรมการที่ ก.น.บ. มอบหมายโดยเร็ว และให้คณะอนุกรรมการดังกล่าวพิจารณาและมีมติส่งการต่อไป


หมวดที่ ๒ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด




 **มาตรา ๒๑ และ ๒๘** ให้ ก.บ.จ. จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการราชการประจำปีของจังหวัดให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดที่สืบปิตามมาตรา ๒๐


 **มาตรา ๒๕** เมื่อแผนพัฒนาจังหวัดประกาศใช้แล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งแผนพัฒนาจังหวัดต่อส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ บรรดาที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในจังหวัด หรือที่มีโครงการที่จะดำเนินงานในพื้นที่จังหวัด เพื่อให้ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของส่วนราชการหรือแผนปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานดังกล่าวแล้วแต่กรณี ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด

และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งแผนพัฒนาจังหวัดให้องค์กรอิสระ ศาล และองค์กรอัยการ ซึ่งมีสถานที่ตั้งอยู่ในจังหวัดทราบ

 **มาตรา ๓๐** ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งโครงการในแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยให้หน่วยงานของรัฐหน่วยนั้นทราบเพื่อประสานการดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด

 **มาตรา ๓๑** ให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐแจ้งแผนปฏิบัติการประจำปี หรือแผนปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานของรัฐในส่วนที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัด พร้อมทั้งระบุเวลาที่จะเริ่มดำเนินโครงการตามแผนนั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับแผนปฏิบัติการประจำปีหรือแผนปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานของรัฐ หรือระยะเวลาที่จะเริ่มดำเนินโครงการตามแผน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐทราบเพื่อปรับแผนหรือระยะเวลาให้เหมาะสมต่อไป

 **มาตรา ๓๒** ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำเสนอ ก.บ.จ. พิจารณาเพื่อขอความเห็นชอบกรณีต้องปรับปรุงแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและงบประมาณจังหวัดก่อนสิ้นอายุของแผน



หมวดที่ ๕ งบประมาณและการบริหารงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด



มาตรา ๔๐ ในกรณีที่จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดมีโครงการที่ต้องจัดซื้อหรือจัดจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งปลูกสร้าง ครุภัณฑ์ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบป้องกันภัย ระบบทะเบียน หรือระบบอื่นในทำนองเดียวกัน โดยจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดจะไม่ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา หรือใช้ประโยชน์ในสิ่งดังกล่าว แต่จะโอนสิ่งนั้นให้หน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งมีความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นผู้ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา หรือใช้ประโยชน์ จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดต้องระบุไว้ในคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เสนอต่อสำนักงบประมาณ

มาตรา ๔๓ ในกรณีที่มีการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด มีความจำเป็นต้องตั้งงบประมาณเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง ครุภัณฑ์ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบป้องกันภัย ระบบทะเบียน หรือระบบอื่นในทำนองเดียวกัน ให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด โดยมีหน่วยงานของรัฐซึ่งมีบุคลากรในจังหวัดที่จะปกครอง ดูแล บำรุงรักษา หรือใช้ประโยชน์ และได้ทำความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรที่จะดำเนินการดังกล่าวกับจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐส่วนกลางประสงค์จะให้มิสิ่งปลูกสร้าง ครุภัณฑ์ หรือระบบ ตามวรรคหนึ่ง ในพื้นที่จังหวัด ให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานที่มีบุคลากรในจังหวัด ซึ่งสามารถปกครอง ดูแล บำรุงรักษา หรือใช้ประโยชน์ในสิ่งดังกล่าวนั้นได้

การจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานของรัฐซึ่งไม่อาจหรือไม่สามารถปกครอง ดูแล บำรุงรักษา หรือใช้ประโยชน์จากสิ่งปลูกสร้าง ครุภัณฑ์ หรือระบบตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้

มาตรา ๔๖ หน่วยงานใดของรัฐได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งมิใช่การดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดเพื่อนำไปใช้ในจังหวัด ให้หน่วยงานของรัฐนั้นแจ้งการได้รับการจัดสรรงบประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลใช้บังคับ

หากหน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นต้องโอนงบประมาณตามวรรคหนึ่งกลับหน่วยงานของรัฐ หรือโอนไปจังหวัดอื่น ให้กระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นแล้ว

หมวดที่ ๖ การบริหารงานบุคคลแบบบูรณาการ



มาตรา ๕๑ ในการพิจารณาจัดตั้งและยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม หรือราชการส่วนกลางในภูมิภาค ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดใด และการพิจารณาอัตรากำลังของส่วนราชการดังกล่าว ให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง แล้วแต่กรณี ขอความเห็นจากผู้ว่าราชการจังหวัดอันเป็นที่ตั้งของส่วนราชการนั้นประกอบการพิจารณาด้วย

มาตรา ๕๒ ในกรณีที่ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีจะมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่จังหวัด ให้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอาจกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาดำเนินการหรือเงื่อนไขอื่นเพิ่มเติมก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดผู้รับมอบอำนาจดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภูมิภาค เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค รวมทั้งแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด หรือแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด



ในกรณีที่ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีมอบหมายให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการใดเพิ่มเติมจากหน้าที่และอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งมีใช้การมอบอำนาจตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มอบหมายแจ้งการมอบหมายดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบด้วย

มาตรา ๕๓ ให้ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีมอบอำนาจในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ การเลื่อนเงินเดือน การให้บำเหน็จความชอบ และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการและตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจแล้วห้ามมิให้มอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่น

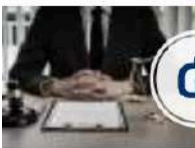
ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ การเลื่อนเงินเดือน และการให้บำเหน็จความชอบข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องนำผลการปฏิบัติราชการตามมาตรา ๕๒ มาพิจารณาด้วย

มาตรา ๕๔ เพื่อให้การดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดเป็นไปอย่างมีเอกภาพและเกิดประสิทธิผล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่และอำนาจสั่งการให้หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด หรือแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งยับยั้งหรือสั่งให้ยุติการดำเนินการใด ๆ ของข้าราชการ พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด หรือแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๖๒ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีใช้บังคับ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสำรวจและทำรายงานสิ่งปลูกสร้าง ครุภัณฑ์ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบอื่นในจังหวัด ซึ่งไม่มีการดูแล บำรุงรักษา ไม่มีการใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่ได้ รวมทั้งที่ชำรุดทรุดโทรมจนไม่อาจใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่จัดซื้อจัดจ้างมา โดยแยกเป็นประเภท และระบุหน่วยงานผู้จัดซื้อจัดจ้าง หน่วยงานผู้ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา หรือใช้ประโยชน์และสาเหตุที่ก่อให้เกิดสภาพดังกล่าว พร้อมข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา แล้วแจ้งให้นายกรัฐมนตรีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาต่อไป



๕

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๖ เรื่องข้อเสนอการกระจายอำนาจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีที่มาสืบเนื่องจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๖ นายกรัฐมนตรีกล่าวว่า รัฐบาลจะใช้การบริหารในรูปแบบของการกระจายอำนาจ (ผู้ว่า CEO) เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานในแต่ละจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ในส่วนของกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มอบนโยบาย เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๖ว่าจะใช้กลไกผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ในการบูรณาการความร่วมมือ งบประมาณ ทรัพยากรจากภาคส่วนต่าง ๆ ยึดปัญหาและความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก และมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ที่สามารถวัดผลได้



คำแถลงนโยบายของนายกรัฐมนตรี และคำกล่าวมอบนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย



รัฐบาลจะใช้การบริหารในรูปแบบของ**การกระจายอำนาจ (ผู้ว่า CEO)** เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานของแต่ละจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ตอบสนองต่อความต้องการของพี่น้องประชาชนในแต่ละพื้นที่ กล่าวคือ จะมีการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดเพื่อสร้างโอกาสและสร้างประโยชน์ให้ประชาชนเป็นสำคัญ สนับสนุนการจัดการปัญหาทุจริต และประพฤติมิชอบอย่างเด็ดขาด โดยรัฐบาลจะใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการให้บริการเพิ่มประสิทธิภาพ สร้างความโปร่งใส จัดช่องโหว่ในการทุจริต ลดค่าใช้จ่าย และปรับปรุงการทำงานของภาครัฐ ให้เป็นรัฐบาลดิจิทัล ทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกมากยิ่งขึ้น



ที่มา : การแถลงนโยบายรัฐบาลต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๖



การขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การบริหารงานเชิงพื้นที่ให้เกิดผลต่อประชาชน จะใช้**กลไกผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO)** ในการบูรณาการความร่วมมือ งบประมาณ ทรัพยากรจากภาคส่วนต่างๆ ยึดปัญหาและความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ เป็นหลัก และมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ที่สามารถวัดผลได้



ที่มา : การมอบนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๖ ณ โทรคมนาคมสารสนเทศ กรุงเทพฯ

ต่อมาเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และกระทรวงมหาดไทย ได้ประชุมหารือร่วมกันในประเด็นการขับเคลื่อนนโยบายผู้ว่า CEO เมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ณ ตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล โดยที่ประชุมมอบหมายให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลัก ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดวิธีการให้กระทรวง กรม ตั้งค่าของงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการเชิงพื้นที่ที่เสนอผ่านแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ เป็นต้นไป

ขณะเดียวกัน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รวบรวมปัญหาการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมา พบว่า มีประเด็นสำคัญ อาทิ งบประมาณที่จังหวัดได้รับการจัดสรรตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัด มีจำนวนจำกัด โดยได้รับการจัดสรรงบประมาณเฉลี่ยจังหวัดละ ๓๖๐ - ๔๗๐ ล้านบาทเท่านั้น ในขณะที่กระทรวง/กรม มีโครงการและงบประมาณจำนวนมากที่จัดสรรลงพื้นที่จังหวัด แต่ยังไม่เชื่อมโยงหรือสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงประเด็นกระทรวง/กรม นำโครงการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมาบรรจุเป็นค่าของงบประมาณ และได้รับจัดสรรงบประมาณร้อยละ ๒.๕๐ (ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖) และได้รับจัดสรรงบประมาณร้อยละ ๓.๗๗ (ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗) ซึ่งมีสัดส่วนการได้รับจัดสรรงบประมาณค่อนข้างน้อย (ไม่ถึงร้อยละ ๑๐) จึงไม่เพียงพอต่อการพัฒนา แก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่

ดังนั้น เพื่อตอบสนองนโยบายการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ว่า CEO) ของรัฐบาล จึงต้องปรับปรุงกลไกการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเพิ่มความเข้มข้นในการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๖ ลงมติเห็นชอบข้อเสนอดังกล่าว เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติสำหรับการดำเนินงานและจัดทำค่าของงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ เป็นต้นไป โดยข้อเสนอดังกล่าวมี ๘ ข้อ ได้แก่



ข้อ ๑ - ๕ เกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพและพัฒนาคุณภาพในการจัดทำแผน การใช้แผนพัฒนาจังหวัด เป็นแนวทางในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ รวมถึงการแจ้งแผนระหว่างจังหวัดและหน่วยงานในพื้นที่จังหวัด

ข้อ ๖ เกี่ยวกับการมอบอำนาจในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ การพิจารณาความดีความชอบ และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดในตำแหน่งประเภทอำนวยการและตำแหน่งประเภท วิชาการระดับเชี่ยวชาญให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

ข้อ ๗ เกี่ยวกับการกำหนดตัวชี้วัดการพัฒนาจังหวัดที่สามารถวัดผลได้และสอดคล้องกับงบประมาณ ที่ได้รับการจัดสรร

ข้อ ๘ เกี่ยวกับการชี้แจงและทำความเข้าใจกับผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจและขั้นตอน การดำเนินงานตามพระราชกฤษฎีกว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ ตลอดจนจัดหลักสูตร ให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่จังหวัด

ข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๖



จังหวัดเพิ่มประสิทธิภาพและพัฒนาคุณภาพการ จัดทำแผนของจังหวัด



กระทรวง/กรม ให้ความสำคัญกับการจัดทำข้อเสนอโครงการและงบประมาณการพัฒนาจังหวัด



สปป. ใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณของทุกหน่วยงานในพื้นที่



มท. รวบรวมแบบ จ.๓ แจ้งให้กระทรวง/กรม รับทราบและพิจารณาบรรจุเป็นค่าของงบประมาณของกระทรวง/กรม



กระทรวง/กรม แจ้งแผนปฏิบัติราชการประจำปีของหน่วยงานที่ดำเนินการในพื้นที่ให้ ผวจ.ทราบ หาก ผวจ. ไปเห็นด้วย ให้แจ้งเพื่อปรับแผนหรือระยะเวลา

ก.พ. เร่งกำหนดแนวปฏิบัตินาน ๕๓ พ.ร.ฎ.การบริหารงานเชิงพื้นที่ ๒๕๖๕ ให้ปลัดกระทรวง/อธิบดี มอบอำนาจการพิจารณาความดีความชอบของ vsก. ส่วนภูมิภาคในตำแหน่งประเภทอำนวยการ และประเภทวิชาการ ระดับเชี่ยวชาญ ให้ ผวจ.

ก.พ.ส. พิจารณาความเหมาะสมของตัวชี้วัดการพัฒนาจังหวัด (KPIs) ที่วัดผลได้จริงและสอดคล้องกับงบประมาณ

มท. ชี้แจงและทำความเข้าใจ ผวจ. รวมถึงจัดหลักสูตรการพัฒนาองค์ความรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่ของจังหวัด



๖

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๓

นอกเหนือจากระเบียบ กฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ที่กำหนดขึ้นภายหลังการปฏิรูประบบราชการ ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ในข้างต้นแล้ว บทบาท หน้าที่และอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดยังถูกกำหนดไว้ในกฎหมายที่สำคัญอีก ๓ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๓

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัดและอำเภอ กำหนดให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่สามารถยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และให้เป็นหัวหน้าของส่วนราชการภูมิภาคในจังหวัด และรับผิดชอบในการบริหารราชการตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีมาตราที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนี้





มาตรา ๕๖/๑ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (๑) นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์
- (๒) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรม

ในสังคม

- (๓) จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาสเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง
- (๔) จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ
- (๕) จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม
- (๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด



มาตรา ๕๔ ในจังหวัดหนึ่ง มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้



มาตรา ๕๕ ในจังหวัดหนึ่ง นอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดดังกล่าวในมาตรา ๕๔ ให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งมาประจำ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น ในจังหวัดนั้น



อำนาจและหน้าที่ ของผู้ว่าราชการจังหวัด



มาตรา ๕๗

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๓



(๑)

บริหารราชการตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน
ของทางราชการ และตามแผนพัฒนาจังหวัด



(๒)

บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย
หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(๓)

บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจ
ราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ
หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี
หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี



(๕)

ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ
ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการ
ในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการ
และหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัด
หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ



(๕)

กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาค
ของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้น
ข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการ
ฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย
ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการ
ครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ
ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติ
ของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัด
ที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง
ของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี
หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงาน
กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

(๗)

กำกับดูแลการบริหารราชการ
ส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย



(๖)

เสนองบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง หรือเสนอขอ
จัดตั้งงบประมาณต่อสำนักงานงบประมาณและรายงาน
ให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

(๘)

กำกับกรปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ
ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับ
การดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรี
เจ้าสังกัด องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ



(๙)

บรรจุ แต่งตั้ง ให้อำนาจ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาค
ในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง
หรืออธิบดีมอบหมาย



ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ในข้างต้น จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของจังหวัดเน้นย้ำไปที่การนำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ส่วนกลางมอบหมาย รวมถึงการบังคับใช้กฎหมาย เช่นเดียวกันกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการบริหารงานตามที่คณะรัฐมนตรีและส่วนกลางมอบหมาย ปฏิบัติตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล รวมถึงควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีสถานภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในลักษณะที่เป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางให้รับผิดชอบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งจังหวัด เป็นกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่รับนโยบายและคำสั่งมาจากนายกรัฐมนตรีมาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน ทั้งยังเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตพื้นที่จังหวัด เป็นตัวแทนของรัฐบาลในการวางกรอบการทำงานให้แก่ภาคราชการ มีบทบาทในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยตามที่ กระทรวงมหาดไทยมอบหมาย ก้ากับควบคุมดูแลสั่งการฝ่ายปกครองทุกระดับทั้งจังหวัด รักษาความมั่นคงภายใน บทบาทในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น

ในบทนี้แสดงให้เห็นพัฒนาการของระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งมีการแก้ไข ปรับเปลี่ยน ปรับปรุงสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาท หน้าที่และอำนาจในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดจนเป็นปัจจุบัน เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้อำนาจได้อย่างคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสม ทิวถึงและทันทุกที่





บทที่ ๗

นโยบาย หลักเกณฑ์และแนวทางการจัดทำแผนของจังหวัด และกลุ่มจังหวัดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นกฎหมายฉบับปัจจุบันที่รวมการบริหารงานจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาคเข้าด้วยกัน กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) เป็นองค์กรหลักแต่เพียงองค์กรเดียว โดยมีสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเลขานุการ มีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค แผนปฏิบัติการราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติการราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และการจัดทำและบริหารงบประมาณจังหวัดหรืองบประมาณกลุ่มจังหวัด พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มีจุดเน้นการพัฒนาใน ๓ ด้านหลัก ได้แก่ การปรับปรุงระบบการจัดทำแผนของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด การปรับปรุงกระบวนการกำกับดูแลและติดตามการดำเนินการตามแผน และการสร้างเอกภาพในการจัดทำงบประมาณและการบริหารงานบุคคลของจังหวัด

ในบทนี้กล่าวถึงรายละเอียดของนโยบาย หลักเกณฑ์และแนวทางการจัดทำแผนของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามแนวทางที่ ก.น.บ. กำหนด เพื่อเป็นแนวทางให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดถือปฏิบัติให้ถูกต้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยประกอบด้วย ๔ ส่วนหลัก ได้แก่

๑. เป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ๒๐ ปี และวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาในอนาคตของกลุ่มจังหวัด
๒. นโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด
๓. หลักเกณฑ์การจัดทำแผนปฏิบัติการราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
๔. หลักเกณฑ์การปรับปรุงแผนปฏิบัติการราชการประจำปีและการเปลี่ยนแปลงโครงการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

๑. เป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ๒๐ ปี และวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาในอนาคตของกลุ่มจังหวัด

๑.๑ นโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ๒๐ ปี

การจัดทำเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ๒๐ ปี เป็นการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดระยะยาวครั้งละ ๒๐ ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๘๕ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องเชื่อมโยงกับนโยบายและแผนระดับต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นกรอบและถ่ายทอดไปสู่การจัดทำเป้าหมายและแผนพัฒนาจังหวัดในแต่ละช่วงระยะเวลา ๕ ปี ทั้งนี้ ลักษณะเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ๒๐ ปี จะต้องมีความชัดเจน เป็นรูปธรรม และแสดงให้เห็นถึงเป้าหมายหรือสิ่งที่ต้องการบรรลุ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของศักยภาพและโอกาสของพื้นที่สามารถวัดผลการบรรลุเป้าหมายได้ จะต้องเป็นเป้าหมายที่ทุกภาคส่วนจะต้องรับรู้ได้โดยทั่วไป ทำความเข้าใจได้ง่าย มีตัวชี้วัดชัดเจน และเป็นมาตรฐาน สามารถขับเคลื่อนและถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติได้

ทั้งนี้ มติ ก.น.บ. ครั้งที่ ๑/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ได้เห็นชอบนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ๒๐ ปี โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้



นโยบาย/หลักเกณฑ์

๑) ยึดยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล รวมทั้งแผนรายสาขา แผนเฉพาะด้านต่าง ๆ ตลอดจนเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค เป็นกรอบในการจัดทำเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดระยะ ๒๐ ปี

๒) ให้ความสำคัญกับการใช้ศักยภาพ โอกาส และข้อจำกัดของพื้นที่ ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา รวมถึงบริบทแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของประเทศและโลกที่มีผลกระทบต่อพื้นที่ มาเป็นข้อมูลประกอบการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ๒๐ ปี ควบคู่กับการพิจารณาความสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยใช้กระบวนการประชาคมแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

๓) ขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดระยะ ๒๐ ปี ผ่านแผนพัฒนาจังหวัดระยะ ๕ ปี และโครงการสำคัญในแผนปฏิบัติการราชการประจำปี รวมทั้งการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาในแต่ละช่วงเวลาอย่างชัดเจน ทั้งในระยะ ๒๐ ปี ในแต่ละช่วงเวลา ๕ ปี และรายปี เพื่อใช้ในการกำกับ ติดตาม และประเมินผลสัมฤทธิ์ของการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ๒๐ ปี และแสดงถึงผลสำเร็จของการบรรลุเป้าหมายในแต่ละช่วงเวลาที่เป็นไปตามตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายที่กำหนดไว้



วิธีการจัดทำเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ๒๐ ปี

๑) ให้จังหวัดรวบรวมข้อมูลด้านเศรษฐกิจ สังคม ทวีพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ย้อนหลังไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี เว้นแต่ข้อมูลมีจำกัด ให้ใช้ฐานข้อมูลอย่างน้อย ๕ - ๑๐ ปี ขึ้นไป เพื่อนำมาวิเคราะห์ให้ทราบถึงศักยภาพและปัญหาของพื้นที่ รวมทั้งสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้ทราบถึงความต้องการของพื้นที่

๒) ให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค และสถานการณ์การพัฒนาของจังหวัด รวมทั้งผลการดำเนินงานที่ผ่านมา



๓) ให้อำเภอวิเคราะห์ข้อมูลและกำหนดเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ๒๐ ปี โดยการพิจารณาเปรียบเทียบสถานะการพัฒนาระดับจังหวัด รวมถึงศักยภาพ โอกาส ปัจจัยสนับสนุน ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันสำคัญ บริบท แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทั้งของประเทศและโลก ซึ่งมีผลกระทบต่อพื้นที่จังหวัดตลอดจนข้อจำกัด ประเด็นท้าทาย ที่จำเป็นต้องแก้ไข โดยใช้เครื่องมือการวิเคราะห์ทางวิชาการที่เหมาะสม อาทิ SMART Goal (Specific, Measurable, Attainable, Relevant, Time-based), OKR (Objective and Key Results), SWOT Analysis, TCWS Analysis, SOAR Analysis, Foresight Thinking เป็นต้น

๔) ให้ดำเนินการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันตามมาตรา ๒๔ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ เพื่อรับฟังความคิดเห็นและปรับปรุงเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ๒๐ ปี ให้ออกมาด้วยความสมบูรณ์มากขึ้น

ในการนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ได้แก่ การปรับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ หรือแผนระดับชาติอื่นๆ หรือมีบริบทการเปลี่ยนแปลงใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ การปรับเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ๒๐ ปี ให้จังหวัดดำเนินการตามมาตรา ๒๖ โดยให้ ก.บ.จ. ปรับเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ๒๐ ปี ตามมาตรา ๒๐ ได้ โดยจัดการประชุมปรึกษาหารือเพื่อรับฟังความคิดเห็นมาปรับปรุงเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ๒๐ ปี ให้ออกมาด้วยความสมบูรณ์ แล้วเสนอให้คณะอนุกรรมการประจำภาคพิจารณาถ้อยแถลงก่อนเสนอ ก.บ.บ. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาในอนาคตของกลุ่มจังหวัด

การจัดทำวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาในอนาคตของกลุ่มจังหวัด เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนากลุ่มจังหวัดในระยะ ๕ ปี ที่มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับนโยบายและแผนระดับต่าง ๆ เพื่อให้ทุกภาคส่วนร่วมกันขับเคลื่อนการพัฒนากลุ่มจังหวัด รวมทั้งตอบสนองความต้องการของประชาชนในกลุ่มจังหวัดที่ไม่ซ้ำซ้อนกับความต้องการของประชาชนในแต่ละจังหวัด ทั้งนี้ ลักษณะวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาในอนาคตของกลุ่มจังหวัด จะต้องมีความชัดเจน เป็นรูปธรรม และสอดคล้องกับศักยภาพในการพัฒนาของจังหวัดที่ต้องการบรรลุสามารถขับเคลื่อนและถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติโดยกำหนดเป็นโครงการสำคัญขนาดใหญ่ที่จะดำเนินการและก่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกันหรือเชื่อมโยงกันมากกว่า ๑ จังหวัด

ทั้งนี้ มติ ก.บ.บ. ครั้งที่ ๑/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ได้เห็นชอบนโยบายและหลักเกณฑ์ในการจัดทำวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาในอนาคตของกลุ่มจังหวัด โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

นโยบาย/หลักการ

๑) ยึดยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นโยบายรัฐบาล ตลอดจนเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาคและแผนพัฒนาจังหวัดในพื้นที่กลุ่มจังหวัด เป็นกรอบในการจัดทำวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาในอนาคตของกลุ่มจังหวัด

๒) ให้ความสำคัญกับการใช้ศักยภาพของกลุ่มจังหวัด รวมทั้งโอกาส ข้อจำกัด ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา บริบท/แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อพัฒนากลุ่มจังหวัด มากำหนดวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาในอนาคตของกลุ่มจังหวัด ควบคู่กับการพิจารณาความสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในกลุ่มจังหวัดที่ไม่ซ้ำซ้อนกับความต้องการของประชาชนในแต่ละจังหวัด เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาในอนาคตของกลุ่มจังหวัด โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

๓) กำหนดให้วัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาในอนาคตของกลุ่มจังหวัดมีระยะเวลา ๕ ปี เพื่อใช้ขับเคลื่อนการพัฒนาในอนาคตของกลุ่มจังหวัด และการจัดทำโครงการสำคัญในแผนปฏิบัติการประจำปี ในช่วงระยะเวลา ๕ ปี อย่างชัดเจน



วิธีการจัดทำวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาในอนาคตของกลุ่มจังหวัด

๑) ให้กลุ่มจังหวัดรวบรวมข้อมูลด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ย้อนหลังไม่น้อยกว่า ๕ ปี เพื่อนำมาวิเคราะห์ให้ทราบถึงศักยภาพและปัญหาของพื้นที่ในกลุ่มจังหวัด รวมทั้งสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในแต่ละจังหวัดเพื่อให้ทราบถึงความต้องการของพื้นที่ โดยไม่ซ้ำซ้อนกับความต้องการของประชาชนในแต่ละจังหวัด รวมถึงความพร้อมของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

๒) ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นโยบายรัฐบาล ตลอดจนเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค และแผนพัฒนาจังหวัดในพื้นที่กลุ่มจังหวัด โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในกลุ่มจังหวัดที่ไม่ซ้ำซ้อนกับความต้องการของประชาชนในแต่ละจังหวัด ความพร้อมของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งสถานการณ์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัด และผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

๓) ให้วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาในอนาคตของกลุ่มจังหวัด โดยการพิจารณาเปรียบเทียบสถานะการพัฒนาระดับกลุ่มจังหวัด รวมถึงศักยภาพ โอกาส ปัจจัยสนับสนุน ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันสำคัญ บริบท/แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทั้งของประเทศและโลก ที่มีผลกระทบต่อการพัฒนา กลุ่มจังหวัด ตลอดจนข้อจำกัด/ประเด็นท้าทายที่จำเป็นต้องแก้ไข โดยใช้เครื่องมือการวิเคราะห์ทางวิชาการที่เหมาะสม อาทิ SMART Goal (Specific, Measurable, Attainable, Relevant, Time-based), OKR (Objective and Key Results), SWOT Analysis, TOWS Analysis, SOAR Analysis, Foresight Thinking เป็นต้น

๔) ให้ดำเนินการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันตามมาตรา ๒๔ ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ เพื่อรับฟังความคิดเห็นและวัตถุประสงค์ฯ ดังกล่าวให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น





๒. นโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐

มติ ก.น.บ. ครั้งที่ ๑/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ และครั้งที่ ๑/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๗ กำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดดำเนินการทบทวนแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐ ให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดระยะ ๒๐ ปี หรือวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาในอนาคตของกลุ่มจังหวัด เพื่อใช้เป็นกรอบและทิศทางในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ - ๒๕๗๐ โดยมีนโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาภูมิภาค ดังนี้

๒.๑ นโยบายการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาภูมิภาค ประกอบด้วย

๒.๑.๑ ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติด้านความมั่นคงแห่งชาติ แผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค และนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งแผนรายสาขา แผนเฉพาะด้านต่าง ๆ ที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว และข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี เป็นกรอบการดำเนินการจัดทำแผน

๒.๑.๒ ให้ความสำคัญกับเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค ซึ่งเป็นกรอบชี้นำทิศทางการพัฒนาเชิงพื้นที่ในภาพรวม และเป็นเครื่องมือบูรณาการแผนของส่วนราชการที่ดำเนินการในพื้นที่ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่สอดคล้องเชื่อมโยงกันในทุกระดับ รวมทั้งให้ความสำคัญกับนโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่สำคัญ อาทิ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษและระเบียงเศรษฐกิจพิเศษรายภาค การพัฒนาเมืองเก่า เป็นต้น

๒.๑.๓ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาภูมิภาค ต้องคำนึงถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด โดยให้ใช้กระบวนการประชาคมแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อให้ได้มาซึ่งปัญหาและความต้องการจากประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งให้มีการประสานแผนในระดับพื้นที่ โดยการรวบรวมและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ผ่านกลไกการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนชุมชน แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนพัฒนาอำเภอ เพื่อให้แผนมีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันในทุกระดับเป็นแผนเดียวกัน (One Plan) ภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. ๒๕๖๒ สำหรับกลุ่มจังหวัดให้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนในกลุ่มจังหวัดที่ไม่ซ้ำซ้อนกับความต้องการของประชาชนในแต่ละจังหวัด

๒.๑.๔ การขับเคลื่อนการพัฒนา มุ่งเน้นการทำงานแบบเครือข่ายร่วมกันทุกภาคส่วน ทั้งส่วนราชการ (ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น) ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมหรือประชารัฐ และชุมชน เพื่อร่วมกันกำหนดแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมกับโอกาสและศักยภาพของภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัด รวมทั้งร่วมมือกันในการสนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาที่สำคัญของภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัด สู่การปฏิบัติอย่างสัมฤทธิ์ผล

๒.๑.๕ การติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์ของแผน ต้องมีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน เพื่อแสดงให้เห็นว่า ผลการดำเนินการที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด และบรรลุผลตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้หรือไม่



๒.๑.๖ ให้เสนอแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนามูลนิธิจังหวัด ในช่วงปีแรกของแผน ๕ ปี สำหรับการทบทวนหรือปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนามูลนิธิจังหวัด ไม่ต้องปรับปรุงแผนทุกปี หากไม่มีเหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อกรอบเป้าหมายการพัฒนา โดยให้ดำเนินการเฉพาะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์อย่างมีนัยสำคัญที่มีผลต่อการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด หรือกรณีที่มีการปรับเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดระยะ ๒๐ ปีหรือวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาในอนาคตของกลุ่มจังหวัด

๒.๒ หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนามูลนิธิจังหวัด

๒.๒.๑ ขอบเขต แผนพัฒนาจังหวัด เป็นแผนที่ใช้ในการขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการและศักยภาพของประชาชนในจังหวัด ยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายและแผนระดับบนที่เกี่ยวข้อง เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค เป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ๒๐ ปี และนโยบายของรัฐบาล ในขณะที่แผนพัฒนามูลนิธิจังหวัด เป็นแผนที่ใช้ในการขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาในอนาคตของกลุ่มจังหวัด เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค มุ่งเน้นประเด็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันหรือความต้องการแก้ไขปัญหาคือเป็นประเด็นร่วมในพื้นที่กลุ่มจังหวัด ทั้งนี้ ต้องให้ความสำคัญกับโครงการขนาดใหญ่ที่จังหวัดในกลุ่มจะได้รับประโยชน์ร่วมกัน เช่น โรงไฟฟ้าขยะ ระบบชลประทาน ระบบขนส่ง และระบบเตือนภัยพิบัติ โดยมีขอบเขตการดำเนินการหรือได้รับผลประโยชน์มากกว่า ๑ จังหวัด

๒.๒.๒ องค์ประกอบของแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนามูลนิธิจังหวัด ประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ดังนี้

๑) ข้อมูลเพื่อการพัฒนา แบ่งเป็น

(๑) ข้อมูลพื้นฐานทางกายภาพ (เช่น ที่ตั้ง ขนาดพื้นที่ ลักษณะภูมิประเทศ การใช้ประโยชน์ที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน ฯลฯ)

(๒) ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบ ครอบคลุมข้อมูลที่สำคัญของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ทั้งข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยต้องเป็นข้อมูลที่เป็นปัจจุบันและเป็นอนุกรมอย่างน้อย ๓ ปี พร้อมกับวิเคราะห์และเปรียบเทียบข้อมูลที่สำคัญเพื่อสะท้อนภาพการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ทั้งในด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและความมั่นคง ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๓) ประเด็นปัญหาและความต้องการเชิงพื้นที่ ซึ่งมีการนำเสนอวิธีการหรือกระบวนการในการรวบรวมปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ผ่านกลไกการประสานแผนในระดับพื้นที่ (One Plan) ภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. ๒๕๖๒ และมีการนำเสนอปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยจัดเรียงลำดับความสำคัญโดยรวมของจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดไม่เกิน ๑๐ อันดับ และระบุกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ให้ชัดเจน สำหรับกลุ่มจังหวัดให้คำนึงถึงความต้องการของประชาชนในกลุ่มจังหวัดไม่ขัดแย้งกับความต้องการของประชาชนในแต่ละจังหวัด

(๔) ผลการพัฒนาและแก้ไขปัญหาลงพื้นที่และกลุ่มจังหวัดในช่วงที่ผ่านมา โดยนำเสนอให้เห็นผลการดำเนินการว่าประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด บรรลุเป้าหมายรวมและเป้าหมายในแต่ละประเด็นการพัฒนาที่กำหนดไว้และบรรลุผลตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้หรือไม่ พร้อมทั้งแสดงเหตุผลประกอบ

๒) ประเด็นการพัฒนา แบ่งเป็น

(๑) บทวิเคราะห์ เลือกใช้เครื่องมือการวิเคราะห์ตามหลักวิชาการวางแผน เพื่อแสดงให้เห็นถึงโอกาส ศักยภาพ ปัญหา และอุปสรรคของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด มีการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงเป้าหมายการพัฒนาตามหลัก Logical Framework โดยจะต้องมีความสอดคล้องกับข้อมูลเพื่อการพัฒนา ตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลอื่น ๆ เพื่อนำไปสู่การกำหนดประเด็นการพัฒนา





(๒) เป้าหมายการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ระยะ ๕ ปี) จะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดระยะ ๒๐ ปี หรือวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาในอนาคตของกลุ่มจังหวัด โดยต้องแสดงสถานภาพที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดต้องการจะเป็นหรือบรรลุถึงในอนาคตอย่างชัดเจน สอดคล้อง กับโอกาส ศักยภาพ ปัญหา และอุปสรรค ที่เป็นลักษณะเฉพาะของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

(๓) ตัวชี้วัดความสำเร็จตามเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จะต้องมีความชัดเจน สอดคล้องเชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาตลอดช่วงระยะเวลาของแผน มีจำนวนตัวชี้วัดที่เหมาะสมและสามารถวัดได้ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ สำหรับค่าเป้าหมายจะต้องมีความสอดคล้องกับค่าฐาน (ข้อมูลในช่วงที่ผ่านมา และต้องระบุค่าฐานอย่างเหมาะสม ชัดเจน มีแหล่งที่มาและเป็นปัจจุบัน) หรือค่าเป้าหมาย (Benchmark) และแสดงถึงความก้าวหน้าอย่างเหมาะสมและเป็นไปได้ในแต่ละปี

(๔) ประเด็นการพัฒนาของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จะต้องสอดคล้องกับผลที่ได้จากทวิศาระห์บริบท ศักยภาพ โอกาส ปัญหาสำคัญ และความต้องการของพื้นที่ (Area) รวมทั้งสอดคล้องกับประเด็นการพัฒนา ระดับชาติ (Agenda) และเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค รายละเอียดจะต้องประกอบด้วย ประเด็นการพัฒนา เป้าประสงค์ ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย แนวทางการพัฒนาของแต่ละประเด็นการพัฒนา แผนงาน โครงการสำคัญ และกิจกรรม โดยแต่ละแผนงานจะต้องประกอบด้วย การบูรณาการชุดของโครงการสำคัญที่เชื่อมโยงส่งต่อ ในลักษณะห่วงโซ่การพัฒนาหรือห่วงโซ่คุณค่า (โครงการคันทาง-กลางทาง-ปลายทาง) ซึ่งต้องครอบคลุมและเพียงพอที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาตามที่กำหนดไว้ในช่วงเวลาของแผน ๕ ปี ส่วนโครงการสำคัญและกิจกรรม ควรระบุกิจกรรม พื้นที่เป้าหมาย และผลลัพธ์ที่ชัดเจน กรณีมีพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายจำนวนมาก จะต้องจัดลำดับความสำคัญ และแบ่งระยะเวลาดำเนินงานเป็นรายปี ทั้งนี้ ทุกโครงการสำคัญที่เสนอในแผนพัฒนาจะต้องจัดทำรายละเอียดอย่างครบถ้วน

สำหรับโครงการอื่นที่ จำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาของจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด เพื่อสนับสนุน การขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และมีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาและแผนงานที่กำหนด สามารถเสนอในแผนปฏิบัติการประจำปีได้

๒.๒.๓ แนวทางการประสานแผนและการดำเนินโครงการ ที่กลุ่มจังหวัดหรือจังหวัดที่อยู่ในกลุ่มจังหวัด ต้องร่วมดำเนินการกับกลุ่มจังหวัดอื่นหรือจังหวัดอื่นที่อยู่นอกกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่มีความประสงค์ จะดำเนินการดังกล่าว บูรณาการการจัดทำแผนงานและโครงการร่วมกัน และให้จัดทำบันทึกความร่วมมือในการดำเนินการ โดยให้มีการระบุหน้าที่ความรับผิดชอบและงบประมาณในการดำเนินงานของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน

๒.๒.๔ การจัดประชุมปรึกษาหารือ ตามมาตรา ๒๔ และมาตรา ๓๔ วรรคสี่ โดยกรณีแผนพัฒนาจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำร่างแผนพัฒนาจังหวัด พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐ ฉบับทบทวน รับฟังความคิดเห็นในการประชุม ปรึกษาหารือร่วมกับบุคคลจากภาคส่วนต่างๆ ในจังหวัด และให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) นำผลการประชุมปรึกษาหารือ และความคิดเห็นของที่ประชุมมาปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดให้สมบูรณ์ต่อไป ส่วนกรณีแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด นำร่างแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐ ฉบับทบทวน รับฟังความคิดเห็นในการประชุมปรึกษาหารือร่วมกับบุคคลจากภาคส่วนต่างๆ ในกลุ่มจังหวัด และให้คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) นำผลการประชุมปรึกษาหารือ และความคิดเห็นของที่ประชุมมาปรับปรุงแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สมบูรณ์ต่อไป

๒.๒.๕ การแจ้งแผนต่อส่วนราชการอื่นในพื้นที่ ตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๔ วรรคสี่ เมื่อแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดประกาศใช้แล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด แจ้งแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ต่อส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชนและหน่วยงานอื่นของรัฐ บรรดาที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด หรือที่มีโครงการที่จะดำเนินงานในพื้นที่จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด เพื่อให้ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการ



๒.๒.๖ การปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เมื่อแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้รับความเห็นชอบจาก ก.น.บ. แล้ว ในกรณีมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ได้แก่ การปรับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ หรือแผนระดับชาติอื่นๆ หรือมีบริบทการเปลี่ยนแปลงใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ ให้ ก.บ.จ. หรือ ก.บ.ก. จัดการประชุมปรึกษาหารือเพื่อรับฟังความคิดเห็นมาปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้มีความสมบูรณ์ ทั้งนี้ การปรับปรุงแผนดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ๒๐ ปี หรือวัตถุประสงค์และทิศทางพัฒนาในกลุ่มจังหวัดในอนาคต และเสนอให้คณะกรรมการประจำภาคพิจารณาให้ความเห็นชอบ



๓. หลักเกณฑ์การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๘ - ๒๕๗๐

มติ ก.น.บ. ครั้งที่ ๑/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ และครั้งที่ ๑/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๗ กำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยมีหลักเกณฑ์การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ดังนี้

- ๓.๑ หลักเกณฑ์การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประกอบด้วย
 - ๓.๑.๑ ความสอดคล้องและเชื่อมโยงของแผน มีหลักเกณฑ์ ดังนี้
 - ๓) โครงการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ต้องสอดคล้องกับศักยภาพและโอกาสของพื้นที่อย่างชัดเจน และเชื่อมโยงในลักษณะห่วงโซ่การพัฒนา/ห่วงโซ่คุณค่าในการขับเคลื่อนการพัฒนา เพื่อเพิ่มศักยภาพของพื้นที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายการพัฒนาของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด





๒) โครงการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ต้องมีความสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ระยะ ๒๐ ปี และวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาในอนาคตของกลุ่มจังหวัด รวมถึงสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

๓) โครงการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ต้องสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติด้านความมั่นคงแห่งชาติ แผนพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค และนโยบายของรัฐบาล ตามศักยภาพและปัญหาหรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่

๔) จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะต้องคำนึงถึงการดำเนินงานและความร่วมมือกับกระทรวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเอกชน ทั้งนี้ ต้องให้ความสำคัญกับโครงการสำคัญที่ปรากฏในแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดก่อน และสามารถเสนอโครงการอื่นที่จำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาของจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเพิ่มเติมได้

๓.๑.๒ การเสนอโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และการเสนอคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกลุ่มจังหวัด ต้องเป็นโครงการที่กลุ่มจังหวัดจะได้ประโยชน์ร่วมกันหรือเชื่อมโยงกัน และมีการบูรณาการการดำเนินโครงการร่วมกันของจังหวัดในกลุ่มจังหวัด รวมทั้งต้องไม่มีลักษณะเป็นการแบ่งงบประมาณกลุ่มจังหวัดเป็นสัดส่วนตามจำนวนจังหวัด

๓.๑.๓ ความพร้อมและความเหมาะสมของโครงการ มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑) โครงการต้องมีรายละเอียดข้อมูลที่ครบถ้วนตามแบบฟอร์มที่ ก.น.บ. กำหนด

๒) โครงการจะต้องดำเนินการโดยหน่วยงานที่มีภารกิจรับผิดชอบโดยตรงตามกฎหมาย ในกรณีที่มีสินทรัพย์ที่เกิดจากการดำเนินโครงการ หน่วยงานดังกล่าวจะต้องมีการตั้งงบประมาณสำหรับบริหารจัดการและบำรุงรักษาในระยะต่อไป

๓) โครงการต้องมีความคุ้มค่า โดยต้องแสดงผลลัพธ์ หรือประโยชน์ของโครงการที่คาดว่าจะได้รับด้านเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ จำนวนประชากร จำนวนเกษตรกร พื้นที่เพาะปลูก รายได้ ฯลฯ โดยเฉพาะผลประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่จะได้รับอย่างชัดเจน

๓.๑.๔ จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถเสนอโครงการที่ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการต่อเนื่องได้ โดยแบ่งระยะเวลาดำเนินการเป็นรายปี (Phasing) พร้อมแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องมากกว่าหนึ่งปีว่า หากไม่ดำเนินการต่อเนื่องจะส่งผลกระทบต่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างไร ทั้งนี้ โครงการที่ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการมากกว่าหนึ่งปี และมีความจำเป็นต้องมีการเตรียมการล่วงหน้า ก่อนที่จะเสนอคำขอโครงการ อาทิ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่อาจเกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงการ (EHIA) การประชาพิจารณ์ ฯลฯ รวมถึงการศึกษาและออกแบบสำหรับการจัดทำโครงการ เช่น แบบบูรณาการก่อสร้างการจัดทำ ปร.๔ ปร.๕ เป็นต้น ให้ประสานหน่วยงานดำเนินการให้เรียบร้อยก่อน เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ภายในปีงบประมาณที่ได้รับอนุมัติงบประมาณ

๓.๑.๕ โครงการที่มีการใช้ระยะเวลาในการดำเนินการต่อเนื่อง และโครงการที่ดำเนินการเป็นประจำทุกปี เช่น โครงการกระตุ้นการท่องเที่ยวประจำปี โครงการที่ดำเนินกิจกรรมเดิมแต่เปลี่ยนหรือขยายพื้นที่ดำเนินการหรือกลุ่มเป้าหมาย เป็นต้น จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะต้องรายงานความสำเร็จของการดำเนินงานที่ผ่านมา พร้อมทั้งแสดงความก้าวหน้าในการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด



๓.๑.๖ การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ ให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดต้องเสนอโครงการพร้อมจัดลำดับความสำคัญโดยรวมรายโครงการภายใต้แผนปฏิบัติราชการประจำปี สำหรับโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน แหล่งน้ำ ไฟฟ้าส่องสว่าง เขื่อนป้องกันตลิ่ง ให้จัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมภายใต้โครงการเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

๓.๑.๗ ข้อกำหนดลักษณะและคุณสมบัติเฉพาะของโครงการ อาทิ ไม่เป็นการจัดซื้อวัสดุภัณฑ์เพื่อแจกจ่ายแก่ประชาชนโดยตรง ไม่เป็นการจัดซื้อครุภัณฑ์เพื่อใช้งานตามภารกิจปกติของส่วนราชการ ไม่เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการปรับปรุง ซ่อมแซม หรือก่อสร้าง อาคารสถานที่และระบบสาธารณูปโภคของส่วนราชการ เพื่อใช้งานตามภารกิจปกติของส่วนราชการ ต้องไม่เป็นโครงการเกี่ยวกับการศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน เว้นแต่ฝึกอบรมด้านอาชีพด้านความมั่นคง หรือเป็นประเด็นสำคัญของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ต้องไม่เป็นการกิจกรรมย่อย ควรบูรณาการกิจกรรมประเภทเดียวกันหรือเกี่ยวข้องกันเข้าด้วยกัน ให้เป็นโครงการที่จะสามารถส่งผลกระทบต่อพัฒนาระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เป็นต้น

๓.๒ การจัดทำแบบสรุปแผนงานโครงการที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดขอรับการสนับสนุนจากกระทรวง/กรม (แบบ จ.๓ : กรณีจังหวัด/แบบ กจ.๓ : กรณีกลุ่มจังหวัด) ในการจัดทำแบบสรุปแผนงานโครงการที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดขอรับการสนับสนุนจากกระทรวง/กรมเพื่อดำเนินการให้สอดคล้องตามความต้องการของแผนจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (แบบ จ.๓ : กรณีจังหวัด/แบบ กจ.๓ : กรณีกลุ่มจังหวัด) ให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเสนอแผนงานโครงการที่มีลำดับความสำคัญสูงและมีผลกระทบ (Impact) สูงต่อการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ทั้งนี้ ไม่จำกัดจำนวนแผนงานโครงการที่ขอเสนอพร้อมทั้งจัดเรียงลำดับความสำคัญ

๓.๓ การแจ้งแผนต่อส่วนราชการอื่นในพื้นที่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด แจ้งโครงการในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดหรือแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วย ให้หน่วยงานของรัฐหน่วยนั้นทราบ เพื่อประสานการดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด

๓.๔ การจัดทำบันทึกความร่วมมือในการบูรณาการการจัดทำโครงการและงบประมาณ ตามมาตรา ๕๖ ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด จัดประชุมหารือร่วมกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐเพื่อจัดทำบันทึกความร่วมมือในการบูรณาการการจัดทำโครงการและงบประมาณจากทุกแหล่งงบประมาณเพื่อสนับสนุนการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตามแบบฟอร์มที่ ก.น.บ. กำหนด โดยอย่างน้อยต้องระบุหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงาน ตลอดจนงบประมาณที่ใช้ การแบ่งงานและการเชื่อมประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนบรรลุดูประสงค์ ตลอดจนการดูแลบำรุงรักษาสิ่งสาธารณูปโภคหรือสิ่งก่อสร้างหรือระบบอื่นที่เกิดขึ้น

๓.๕ การสรุปการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสรุปรายการโครงการ กิจกรรม และงบประมาณที่ได้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด พร้อมทั้งผลผลิต ผลสัมฤทธิ์ และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินโครงการในระบบติดตามและประเมินผลแห่งชาติ (eMENSUR) ภายใน ๓๐ วันหลังสิ้นสุดปีงบประมาณ



๔. หลักเกณฑ์การปรับปรุงแผนปฏิบัติการราชการประจำปีและการเปลี่ยนแปลง โครงการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ – ๒๕๗๐

ก.น.บ. ได้มีมติครั้งที่ ๓/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๗ กำหนดให้เมื่อจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะต้องเร่งรัดดำเนินโครงการตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับเป้าหมายการดำเนินงานและการเบิกจ่ายที่รัฐบาลกำหนดตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงโครงการทุกกรณีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้ากลุ่มจังหวัดดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ และระเบียบการบริหารงบประมาณที่เกี่ยวข้อง โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการปรับปรุงแผนปฏิบัติการราชการประจำปี และการเปลี่ยนแปลงโครงการและงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ดังนี้

๔.๑ หลักเกณฑ์และวิธีการปรับปรุงแผนปฏิบัติการราชการประจำปี และการเปลี่ยนแปลงโครงการและงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

๔.๑.๑ กรณีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงโครงการที่มีไขโครงการสำคัญ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้ากลุ่มจังหวัดนำเสนอคำขอเปลี่ยนแปลงโครงการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) หรือคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เมื่อ ก.บ.จ. หรือ ก.บ.ก. ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้รายงานให้คณะอนุกรรมการประจำภาคทราบ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันสิ้นไตรมาสที่ได้รับความเห็นชอบ

๔.๑.๒ กรณีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงโครงการที่มีไขโครงการสำคัญ โดยการเพิ่มโครงการใหม่ที่มีได้อยู่ในแผนปฏิบัติการประจำปี ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดจัดทำโครงการใหม่ตามหลักเกณฑ์การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้ากลุ่มจังหวัด นำเสนอโครงการเพื่อขอความเห็นชอบจาก ก.บ.จ. หรือ ก.บ.ก. แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เมื่อ ก.บ.จ. หรือ ก.บ.ก. ให้ความเห็นชอบในการปรับปรุงแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด หรือแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด พร้อมทั้งเห็นชอบการโอนเปลี่ยนแปลง

๔.๑.๓ กรณีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงโครงการสำคัญ

๑) การแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงโครงการสำคัญ ใน ๘ กรณีดังต่อไปนี้ให้เป็นอำนาจของ ก.บ.จ. หรือ ก.บ.ก. แล้วแต่กรณี พิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยให้หารือสำนักงบประมาณและดำเนินการตามระเบียบการบริหารงบประมาณที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ให้รายงานการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวให้คณะอนุกรรมการประจำภาคทราบภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันสิ้นไตรมาส ที่ได้รับความเห็นชอบ

(๑) การดำเนินโครงการที่อยู่ในแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่ง ก.น.บ. ให้ความเห็นชอบแต่ยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ เฉพาะโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปีนั้น ๆ ได้แก่ โครงการที่ได้รับความเห็นชอบในกรอบวงเงิน (Y๑) โครงการที่ได้รับความเห็นชอบเกินกรอบวงเงิน (Y๒) รวมทั้งการขยายผลการดำเนินกิจกรรมภายใต้โครงการที่ดำเนินการแล้วเสร็จเพื่อเพิ่มเติมเป้าหมายโครงการเดิมให้บรรลุผลสัมฤทธิ์มากยิ่งขึ้น

(๒) การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการ/กิจกรรม อันเนื่องมาจากการปรับลดงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ รวมทั้งการปรับลดงบประมาณในขั้นตอนการพิจารณาขออนุมัติของสภาผู้แทนราษฎร

(๓) การแก้ไขข้อความที่พิมพ์คลาดเคลื่อน ตกหล่น ให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ



(๔) การเปลี่ยนแปลงประเภทงบประมาณ โดยไม่มีผลทำให้เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของรายการตามที่ได้รับอนุมัติไว้เดิม

(๕) การเปลี่ยนแปลงหน่วยดำเนินงานหรือเพิ่มหน่วยดำเนินงาน โดยที่วัตถุประสงค์ของโครงการกิจกรรม พื้นที่ดำเนินการ และกลุ่มเป้าหมายไม่เปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ หน่วยดำเนินงานดังกล่าวต้องมีภารกิจโดยตรงตามกฎหมาย

(๖) การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของแบบรูปร่างการสิ่งก่อสร้างเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ที่จะดำเนินการก่อสร้าง

(๗) การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดครุภัณฑ์ ชนิด จำนวน คุณลักษณะเฉพาะ (Specification) ที่ไม่มีผลกระทบต่อการใช้งาน หรือไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงประเภทหรือปริมาณครุภัณฑ์ที่ได้รับอนุมัติ

(๘) การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดกิจกรรมในงบดำเนินงาน อาทิ สถานที่จัด จำนวนผู้เข้าร่วม จำนวนรุ่น ค่าวัสดุ ค่าใช้สอย ค่าตอบแทน และระยะเวลาที่ไม่ทำให้จำนวนกลุ่มเป้าหมายหรือผู้ได้รับประโยชน์ในภาพรวมของโครงการน้อยลง

๒) การแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงโครงการสำคัญ นอกเหนือจากกรณีข้อ (๑) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้ากลุ่มจังหวัด นำเสนอคำขอเปลี่ยนแปลงโครงการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) หรือคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบ บูรณาการ (ก.บ.ก.) แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เมื่อ ก.บ.จ. หรือ ก.บ.ก. ให้ความเห็นชอบในการปรับแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด หรือแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด พร้อมทั้งเห็นชอบการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้ากลุ่มจังหวัด จัดส่งคำขอเปลี่ยนแปลงโครงการตามแบบฟอร์มที่กำหนดมายังกระทรวงมหาดไทย สำนักงานประมาณ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อพิจารณาถ่วงถ่วง และเสนอขอความเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการประจำภาค โดยให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัด เสนอคำขอเปลี่ยนแปลงโครงการมายัง ฝ่ายเลขานุการฯ ภายในเดือนกรกฎาคมของปีงบประมาณนั้น ๆ

๔.๑.๔ การใช้งบประมาณเหลือจ่าย เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดังต่อไปนี้ ให้เป็นอำนาจของ ก.บ.จ. หรือ ก.บ.ก. แล้วแต่กรณี พิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยให้หรือสำนักงานประมาณและดำเนินการตามระเบียบการบริหารงบประมาณที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ ให้รายงานการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวให้คณะอนุกรรมการประจำภาคทราบภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันสิ้นไตรมาส ที่ได้รับความเห็นชอบ ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะต้องเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเท่านั้น

๑) การจ่ายเงินตามคำพิพากษาของศาล หรือชำระหนี้ตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ เฉพาะกรณีงบบริหารจัดการของจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดไม่เพียงพอ

๒) การจ่ายเงินชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) กรณีกลุ่มจังหวัดเดิม ให้เบิกเงินชดเชยค่างานก่อสร้าง (ค่า K) จากงบประมาณเหลือจ่ายของกลุ่มจังหวัดที่จังหวัดสังกัดในปัจจุบัน

๓) ค่าใช้จ่ายในการบำรุง ดูแล รักษา หรือก่อสร้างอนุสาวรีย์ของสินทรัพย์ที่อยู่ระหว่างการโอนสินทรัพย์ให้ส่วนราชการ เฉพาะสินทรัพย์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเท่านั้น

๔.๑.๕ การแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงโครงการเพื่อนำงบประมาณรายจ่ายไปจ่ายชดเชยงบประมาณรายจ่ายที่พับไป โดยต้องเป็นงบประมาณรายจ่ายที่พับไปจากโครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเท่านั้น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้ากลุ่มจังหวัด นำเสนอคำขอเปลี่ยนแปลงโครงการเพื่อขอความเห็นชอบจาก ก.บ.จ. หรือ ก.บ.ก. แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เมื่อ ก.บ.จ. หรือ ก.บ.ก. ให้ความเห็นชอบในการปรับปรุงแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด หรือแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด พร้อมทั้งเห็นชอบการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้ากลุ่มจังหวัด



จัดส่งคำขอเปลี่ยนแปลงโครงการตามแบบฟอร์มที่กำหนด มายังกระทรวงมหาดไทย สำนักงานประมาณและสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อร่วมกันพิจารณาให้ความเห็นชอบและรายงานให้คณะอนุกรรมการประจำภาคทราบ โดยให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเสนอคำขอเปลี่ยนแปลงโครงการมายังฝ่ายเลขานุการฯ ภายในเดือนกรกฎาคมของปีงบประมาณนั้น ๆ ทั้งนี้ ให้เจียดจ่ายจากงบประมาณเหลือจ่ายก่อนหากไม่เพียงพอให้ขอโอนเปลี่ยนแปลงจากงบประมาณปกติ

กล่าวโดยสรุป

» โฉมหน้าแสดงให้เห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดของพื้นที่สามารถใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ โดยเฉพาะแนวทางการจัดทำแผนของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการที่ ก.น.บ. กำหนด เพื่อเป็นกรอบในการยกระดับการบริหารงานจังหวัดเชิงยุทธศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทและความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของจังหวัด การกำกับดูแลและติดตามการดำเนินการตามแผน รวมถึงบูรณาการประสานความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ โดยใช้อำนาจโดยแท้ตามกฎหมายหรือใช้อำนาจผ่านกลไก ก.บ.ก. หรือ ก.บ.จ. แล้วแต่กรณี เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่





บทที่ ๘

เครื่องมือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

ในบทก่อนหน้านี้ได้กล่าวถึงระเบียบ กฎหมาย และแนวทางการจัดทำแผนของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตามนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.บ.บ. กำหนด เพื่อเป็นมาตรฐานในทางปฏิบัติสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดไว้ ในบทนี้นำเสนอเครื่องมือที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ในการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ ๔ ประเภท ได้แก่

๑. การจัดทำแผนและบริหารงบประมาณของจังหวัด
๒. การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด
๓. การบริหารงานตามกรอบแนวทางการปฏิบัติงานตามกลุ่มภารกิจ (Cluster)
๔. การใช้งบประมาณเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเร่งด่วนของประชาชนในจังหวัด

๑. การจัดทำแผนและบริหารงบประมาณของจังหวัด

การบริหารราชการจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้ขับเคลื่อนนโยบายและงานของรัฐบาล กระทรวง กรม และผู้บริหารสุขและทุกข์ของประชาชนในพื้นที่ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อย่างเป็นรูปธรรม ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ จำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือและกลไกต่าง ๆ ในการบูรณาการขับเคลื่อนการทำงาน โดยการจัดทำแผนและบริหารงบประมาณของจังหวัด เป็นเครื่องมือสำคัญ ที่ใช้ในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) ซึ่งจะเป็นกระบวนการเชื่อมโยงการทำงานและภารกิจ ของทุกภาคส่วนในระดับพื้นที่ให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ร่วมกัน

ในปัจจุบันแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดถูกกำหนดให้มีลักษณะเป็นแผนรวม (Comprehensive Plan) กล่าวคือ เป็นแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อพัฒนา แก้ไขปัญหา ตอบสนองต่อความต้องการในระยะยาวและครอบคลุมทุกมิติ ของการพัฒนาเชิงพื้นที่ นอกจากนี้ ยังมีแผนปฏิบัติการประจำปีในฐานะแผนปฏิบัติการ (Operational Plan) ซึ่งเป็นแผนที่กำหนดรายละเอียดของแต่ละโครงการ กิจกรรม ตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด และประเด็นการพัฒนาจังหวัดที่เกี่ยวข้อง การจัดทำแผนมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการบริหารงบประมาณ เนื่องจากแผนเป็นเครื่องมือในการจัดทำคำของบประมาณให้กับจังหวัดในการขับเคลื่อนนโยบายและภารกิจต่าง ๆ ของรัฐบาล และการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของพื้นที่

๑.๑ แผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ถือเป็นแผนเชิงยุทธศาสตร์ที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจัดทำขึ้น เพื่อกำหนดเป้าหมายการพัฒนา ทิศทางการพัฒนา ประเด็นการพัฒนา ตัวชี้วัด/ค่าเป้าหมาย แนวทางการพัฒนา แผนงาน โครงการสำคัญและกิจกรรม โดยใช้ในการขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการ ของประชาชนในจังหวัด วัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาในอนาคตของกลุ่มจังหวัด เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค รวมถึงยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายและแผนระดับพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง จุดเน้นที่ต่างกันของแผนพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัด คือ แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดมุ่งเน้นประเด็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันหรือความต้องการ แก้ไขปัญหาที่เป็นประเด็นร่วมในพื้นที่กลุ่มจังหวัด ส่วนแผนพัฒนาจังหวัดมุ่งเน้นการขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนา ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในจังหวัด





แผนปฏิบัติการราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ถือเป็นแผนปฏิบัติการที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ใช้เพื่อเสนอโครงการและเสนอคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยยึดข้อมูลหลักตามแผนพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัด ได้แก่ เป้าหมายการพัฒนาและตัวชี้วัด และประเด็นการพัฒนา โดยสาระสำคัญจะต้องประกอบด้วย แผนที่สรุปที่ตั้งหลักของกิจกรรม/โครงการ โครงการตามแผนปฏิบัติการประจำปี (แบบ จ.๒) ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานจังหวัด/กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และแบบฟอร์มข้อมูลพื้นฐานของโครงการ แบบฟอร์มรายละเอียดจำแนกตามงบรายจ่าย (๓ ชุด : ๓ กิจกรรมหลัก) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำไปดำเนินการ

ปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้ประโยชน์จากแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการประจำปี เป็นเครื่องมือการบริหารงานเชิงพื้นที่ในมิติต่าง ๆ ดังนี้

๑) การวางแผนและบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) กระบวนการจัดทำแผนพัฒนา และแผนปฏิบัติการประจำปีช่วยให้เกิดการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ในการกำหนดเป้าหมายการพัฒนา ประเด็นการพัฒนา แนวทางการพัฒนา โครงการและกิจกรรมที่ผ่านกระบวนการคิด วิเคราะห์ สังเคราะห์ร่วมกัน กับภาคีการพัฒนาในพื้นที่อย่างเป็นระบบ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้แผนเป็นเครื่องมือชี้นำการพัฒนา และสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ (Blueprint of Change) และใช้ข้อมูลเพื่อการพัฒนา (ข้อมูลพื้นฐาน ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบ ประเด็นปัญหาและความต้องการเชิงพื้นที่ และผลการดำเนินการในช่วงที่ผ่านมา) รวมถึง ตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง เป็นข้อมูลตั้งต้นเพื่อการบริหาร วางแผน คัดลั่นใจ สั่งการลงไปยังพื้นที่ (Data-driven)

๒) การจัดสรรทรัพยากรการบริหารในพื้นที่ (Resource Allocation) การวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ จะช่วยให้ทราบถึงทรัพยากร (Resource) และความสามารถ (Capability) ต่าง ๆ ที่มีอยู่ของจังหวัด อีกทั้งแผนพัฒนา และแผนปฏิบัติการประจำปีมีการจัดเรียงลำดับความสำคัญ ของโครงการโดยรวมของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด มีการระบุกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์อย่างชัดเจน มีการระบุหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักและหน่วยงาน สนับสนุน รวมถึงแหล่งที่มาของงบประมาณ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้ข้อมูลจากแผนดังกล่าวเพื่อจัดสรร และบริหารทรัพยากรที่มีอยู่ภายในจังหวัดให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๓) การบูรณาการทำงานของทุกภาคส่วนในพื้นที่ (Collaborative Governance) เนื่องจาก กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการประจำปีมีจุดเริ่มต้นมาจากการประสานและส่งต่อปัญหา ความต้องการในระดับหมู่บ้าน ชุมชน ตำบล ท้องถิ่นและอำเภอ มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำ แผนร่วมกับบุคคลจากภาคส่วนต่าง ๆ ในจังหวัด รวมถึงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ กำหนดให้มีการแจ้งแผนของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดต่อส่วนราชการอื่นในพื้นที่ อาทิ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชนและหน่วยงานอื่นของรัฐ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้กลไก กระบวนการจัดทำแผนดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการบูรณาการประสานการพัฒนา กับหน่วยงานอื่นในพื้นที่ ให้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการทำงานต่าง ๆ เพื่อให้การขับเคลื่อนการดำเนินงานของหน่วยงานอื่นเหล่านั้น มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด เกิดระบบการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) มีความโปร่งใสและบรรลุนิติบุคคล เป้าหมาย และสอดคล้องตามตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล



๑.๒ การบริหารงบประมาณ

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมีแผนเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการเชิงยุทธศาสตร์และได้รับงบประมาณสนับสนุนตามแผนงาน/โครงการต่าง ๆ แล้ว การบริหารงบประมาณจะเป็นเครื่องมือสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะสนับสนุนการพัฒนาและแก้ไขปัญหาพื้นที่ได้อย่างตรงจุด และเป็นกลไกสนับสนุนการฟื้นตัวและกระตุ้นระบบเศรษฐกิจของพื้นที่ได้โดยตรง ทุกส่วนราชการรวมทั้งจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยเมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณผ่านความเห็นชอบและประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับแล้ว จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และเพื่อใช้ในการกำกับดูแล และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณตามมาตรการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณหรือมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งสำนักงบประมาณกำหนดให้ส่วนราชการรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณเป็นรายเดือนและรายไตรมาส เพื่อให้สามารถติดตามความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้ผลการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายลงทุนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศตามเป้าหมายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

การบริหารงบประมาณจึงเป็นเครื่องมือสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานเชิงพื้นที่ในมิติต่าง ๆ ดังนี้

๑) การวางแผนงบประมาณ (Financial Planning) การบริหารงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในแต่ละปี จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะถือปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด รวมทั้งต้องดำเนินการตามมาตรการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลกำหนด เพื่อให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมตามสถานการณ์ โดยสำนักงบประมาณจะกำหนดเป้าหมายการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีในภาพรวมของประเทศ เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยรับงบประมาณทุกหน่วยจัดทำแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับเป้าหมายดังกล่าว ในชั้นตอนนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการกำหนดแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับมาตรการการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย ทำให้สามารถกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนและใช้ในการกำกับติดตามกระบวนการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้การบริหารโครงการและงบประมาณในพื้นที่เกิดประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนสามารถใช้งบประมาณเป็นตัวกำหนดยุทธศาสตร์ แนวทางการพัฒนา รวมถึงโครงการ/กิจกรรมของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้

๒) การติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ (Budget Expenditure Monitoring and Evaluation) นอกจากการวางแผนบริหารงบประมาณในภาพรวม จังหวัดต้องมีกระบวนการติดตามและประเมินผลทั้งในช่วงระหว่างและหลังจากดำเนินโครงการแล้วเสร็จ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอาจใช้เทคนิคและวิธีการในการติดตามกำกับ เร่งรัดการดำเนินโครงการ และการใช้จ่ายงบประมาณของจังหวัด ดังนี้

(๑) **จัดทำแผนเพื่อใช้ในการติดตาม/เร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณ** อาทิ จัดทำแผนติดตามโครงการพัฒนาจังหวัด จัดตั้งคณะทำงานติดตามโครงการพัฒนาจังหวัดและมีการกำหนดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนประสานส่วนราชการในจังหวัด เช่น สำนักงานคลังจังหวัด สำนักงานจังหวัด และสำนักงานสถิติจังหวัด วางระบบติดตามผลและรายงานผลเป็นระบบ ไม่เน้นการจัดทำในรูปแบบเอกสาร วางกรอบและแนวทางในการเร่งรัดก่อนนี้ผูกพัน กรณีงบลงทุนที่มีวงเงินงบประมาณสูง เช่น ขอความร่วมมือกำหนดให้มีการเบิกจ่ายเงินล่วงหน้า ๓๕% และแบ่งงวดงานหลายงวด เพื่อให้สามารถเบิกจ่ายได้ตามแผนดำเนินงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่วางไว้ รวมถึงปรับแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นต้น



(๒) เทคนิคการติดตาม/เร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณ อาทิ กำหนดช่วงเวลาในการติดตาม เร่งรัด การใช้จ่ายงบประมาณที่ชัดเจน โดยในแต่ละจังหวัดอาจกำหนดให้มีการจัดประชุมเร่งรัดการดำเนินงาน เป็นประจำทุกสัปดาห์หรือทุกเดือน เร่งรัดให้ผู้รับผิดชอบโครงการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้แล้วเสร็จโดยเร็ว รวมถึงเร่งรัดให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณตามวงจางานสัญญา แต่งตั้งคณะทำงานติดตามการดำเนินโครงการ เพื่อลงพื้นที่ ทำให้ทราบถึงปัญหาของการดำเนินงาน/ให้คำแนะนำแนวทางแก้ไขแก่ส่วนราชการผู้รับผิดชอบโครงการ เพื่อแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายและเบิกจ่ายงบประมาณได้ทันตามระยะเวลาที่กำหนด ประการสำคัญ ผู้ว่าราชการ จังหวัดสามารถติดตามผลการเบิกจ่ายและการจัดลำดับการเบิกจ่ายของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดได้จากระบบ การบริหารการเงินภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ของกรมบัญชีกลางทุกสัปดาห์ เพื่อให้เกิดกระบวนการ มีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไข และร่วมตรวจสอบ”

ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทสำคัญในการเร่งรัด กำกับ ติดตาม ประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล ของการใช้จ่ายงบประมาณในพื้นที่ โดยอาศัยการบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเร่งรัด การเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแนวทางที่รัฐบาลกำหนด

๒. การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้จัดให้มีการบริหารราชการแผ่นดินโดยแบ่งส่วนราชการออกเป็นหลายส่วนราชการเพื่อรองรับภารกิจด้านต่าง ๆ ไว้ โดยการบริหาร ราชการส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรม การบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ ซึ่งในการที่จะ บริหารราชการในทุกพื้นที่ซึ่งมีขอบเขตอันกว้างขวางให้ครอบคลุมทุกภารกิจนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ ต่าง ๆ ซึ่งมีเพียงคนเดียวย่อมไม่สามารถที่จะกระทำได้ ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาของประชาชน และการปฏิบัติงาน เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลเกิดความล่าช้า

ดังนั้น ในหมวด ๕ มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงได้มีการกำหนดเรื่องการปฏิบัติราชการแทนไว้ ๒ ลักษณะ คือ (๑) การมอบอำนาจ การปฏิบัติราชการทั่วไปของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกัน ส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัด และ (๒) การมอบอำนาจการอนุญาตในการปฏิบัติราชการเฉพาะที่กฎหมายบัญญัติให้ต้อง ออกใบอนุญาต หรือที่ได้บัญญัติผู้ที่มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ โดยอาจมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่ง ที่เป็นข้าราชการผู้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวด ๕ มาตรา ๒๒ ได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในเขตพื้นที่จังหวัด ซึ่งกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการ ดำเนินการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการแทนในเขตพื้นที่จังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติ แห่งกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายของการมอบอำนาจก็เพื่อให้การปฏิบัติราชการเกิดความสะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ เกิดผลประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนสูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมอบอำนาจให้กับ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานในเขตพื้นที่จังหวัดจะสามารถใช้เครื่องมือการมอบอำนาจ ดังกล่าวในการอำนวยความสะดวกต่อการปฏิบัติงานสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น



กระทรวงมหาดไทยจึงได้ดำเนินการรวบรวมคำสั่งการมอบอำนาจที่ส่วนราชการในสังกัดมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดจากส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อจัดทำบัญชีคำสั่งการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ฉบับปรับปรุงปี พ.ศ. ๒๕๖๗) โดยมีส่วนราชการและหน่วยงานจัดส่งคำสั่งฯ ให้กระทรวงมหาดไทย จำนวน ๓๗ กระทรวง (ยกเว้นกระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม) ๗๙ กรม/เทียบเท่า รวมจำนวนคำสั่ง ๖๙๓ คำสั่ง ซึ่งเป็นการยืนยันคำสั่งเดิม (จากบัญชีคำสั่งการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ฉบับปรับปรุงปี พ.ศ. ๒๕๖๕) จำนวน ๕๐๖ คำสั่ง ยกเลิก จำนวน ๗๙ คำสั่ง แก้ไข/ปรับปรุง จำนวน ๑๖ คำสั่ง เพิ่มเติม จำนวน ๖๔ คำสั่ง และจัดทำขึ้นใหม่ (คำสั่งออกตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๕ จนถึงเดือนมีนาคม ๒๕๖๗) จำนวน ๑๐๗ คำสั่ง

สำหรับการรวบรวมคำสั่งการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ณ เดือนมีนาคม ๒๕๖๗ ปรากฏผลในแต่ละด้าน ดังนี้

๑. คำสั่งหน่วยงานที่มีส่วนราชการประจำจังหวัด มีหน่วยงานทั้งสิ้น ๓๔ หน่วยงาน จำนวน ๕๖๓ คำสั่ง ผลการมอบอำนาจ ดังนี้

- ๑) ด้านการอนุมัติ/อนุญาต/สั่งการ จำนวน ๒๐๓ คำสั่ง
- ๒) ด้านการบริหารงบประมาณ/การเงิน/พัสดุ จำนวน ๑๒๒ คำสั่ง
- ๓) ด้านการบริหารงานบุคคล จำนวน ๑๔๔ คำสั่ง
- ๔) ด้านอื่น ๆ จำนวน ๒๔ คำสั่ง

๒. คำสั่งหน่วยงานที่ไม่มีส่วนราชการประจำจังหวัด มีหน่วยงานทั้งสิ้น ๔๕ หน่วยงาน จำนวน ๒๓๐ คำสั่ง ผลการมอบอำนาจ ดังนี้

- ๑) ด้านการอนุมัติ/อนุญาต/สั่งการ จำนวน ๕๒ คำสั่ง
- ๒) ด้านการบริหารงบประมาณ/การเงิน/พัสดุ จำนวน ๗๓ คำสั่ง
- ๓) ด้านการบริหารงานบุคคล จำนวน ๘๘ คำสั่ง
- ๔) ด้านอื่น ๆ จำนวน ๓๗ คำสั่ง

จากข้อมูลการมอบอำนาจของส่วนราชการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การมอบอำนาจของหน่วยงานที่มีส่วนราชการประจำจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่า มีการมอบอำนาจในด้านการอนุมัติ/อนุญาต/สั่งการ จำนวน ๒๐๓ คำสั่ง คิดเป็นร้อยละ ๔๐.๘๕ ด้านการบริหารงบประมาณ/การเงิน/พัสดุ จำนวน ๑๒๒ คำสั่ง คิดเป็นร้อยละ ๒๔.๕๕ ด้านการบริหารงานบุคคล จำนวน ๑๔๔ คำสั่ง คิดเป็นร้อยละ ๒๘.๙๗ และด้านอื่น ๆ จำนวน ๒๔ คำสั่ง คิดเป็นร้อยละ ๕.๖๓ การมอบอำนาจของหน่วยงานที่ไม่มีส่วนราชการประจำจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่า มีการมอบอำนาจในด้านการอนุมัติ/อนุญาต/สั่งการ จำนวน ๕๒ คำสั่ง คิดเป็นร้อยละ ๒๐.๗๒ ด้านการบริหารงบประมาณ/การเงิน/พัสดุ จำนวน ๗๓ คำสั่ง คิดเป็นร้อยละ ๒๙.๐๘ ด้านการบริหารงานบุคคล จำนวน ๘๘ คำสั่ง คิดเป็นร้อยละ ๓๕.๐๖ และด้านอื่น ๆ จำนวน ๓๗ คำสั่ง คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๑๔

จากข้อมูลการมอบอำนาจของส่วนราชการในข้างต้น ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้ประโยชน์บัญชีคำสั่งการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ฉบับปรับปรุงปี พ.ศ. ๒๕๖๗) เป็นเครื่องมือประกอบในการพิจารณาตัดสินใจวินิจฉัย สั่งการ และให้ความเห็นต่อประเด็นการบริหารงานของราชการส่วนภูมิภาคในทุกมิติ เพื่อให้จังหวัดมีเอกภาพในการบริหาร แก้ไขปัญหาและพัฒนาโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางได้อย่างมีประสิทธิภาพ



๓. การบริหารงานตามกรอบแนวทางการปฏิบัติงานตามกลุ่มภารกิจ (Cluster)

การแบ่งกลุ่มภารกิจ (Cluster) เป็นแนวทางการจัดระบบการบริหารงานจังหวัดที่เกิดขึ้นตั้งแต่มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๓ และมีการจัดตั้งกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) เป็นองค์กรดำเนินงานในระดับจังหวัด โดยจัดให้มีการแบ่งกลุ่มภารกิจสำคัญเป็น ๔ ภารกิจ ได้แก่ กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ กลุ่มภารกิจด้านสังคม กลุ่มภารกิจด้านความมั่นคง และกลุ่มภารกิจด้านการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการระดับจังหวัด มีการกำหนดลักษณะงานของจังหวัดออกเป็น ๓ ส่วน คือ งานประจำ งานนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล และงานยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์จังหวัด โดยยึดหลักการบริหารงานแบบ AFP (Area-Function-Participation) ที่มุ่งเน้นรูปแบบการทำงานแบบมีส่วนร่วมระหว่างทุกภาคส่วนในการเข้าไปร่วมกันแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่

จนกระทั่งปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๖ กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีหนังสือ ส่วนที่ ๓๖๓๒.๒/ว ๑๒๖๐๘ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๖ เน้นย้ำให้ทุกหน่วยงานดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และให้จังหวัดพิจารณาจัดตั้งกลุ่มภารกิจในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการตามกรอบแนวทางการปฏิบัติงานตามกลุ่มภารกิจ (Cluster) เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. ระดับจังหวัด

๑.๑ ประสานและบูรณาการร่วมกับภาคีเครือข่ายในพื้นที่ในการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ โดยเน้นการพัฒนาแบบองค์รวม การมีส่วนร่วมและการระดมสรรพกำลังของภาคีเครือข่ายตั้งแต่กระบวนการจัดทำแผนและงบประมาณให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ เพื่อสร้างแนวร่วมและทิศทาง/เป้าหมายการพัฒนาจังหวัดร่วมกัน ตลอดจนให้ความสำคัญกับจังหวัดใกล้เคียงและสถานการณ์ของโลกในปัจจุบัน

๑.๒ จัดตั้งกลุ่มภารกิจ (Cluster) ตามภารกิจสำคัญ เช่น กลุ่มภารกิจด้านความมั่นคงและสิ่งแวดล้อม กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ กลุ่มภารกิจด้านสังคม กลุ่มภารกิจด้านการบริหารจัดการ เป็นต้น ทั้งนี้ หากมีกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องหรือสอดคล้องกลุ่มภารกิจอื่นใด จังหวัดอาจพิจารณาบรรจุกิจกรรมดังกล่าวในกลุ่มภารกิจด้านการบริหารจัดการ

๑.๓ แต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการกลุ่มภารกิจด้าน...” ตามมาตรา ๓๔ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานอนุกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการ/หัวหน้าหน่วยงานในจังหวัด ที่มีภารกิจหลักเกี่ยวข้องโดยตรง เป็นรองประธานอนุกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการ/หัวหน้าหน่วยงานในจังหวัด ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคศาสนา ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน และภาคสื่อมวลชน เป็นอนุกรรมการ โดยให้รองประธานอนุกรรมการ รวบรวมรายชื่อเจ้าหน้าที่ในสังกัดเป็นอนุกรรมการ และเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการกลุ่มงานทั้ง ๔ กลุ่มงานในสังกัดสำนักงานจังหวัด เป็นผู้ช่วยเลขานุการในแต่ละคณะด้วย (๑ กลุ่มงานต่อ ๓ กลุ่มภารกิจ)

ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจประสานและร่วมมือกับหน่วยงานเพื่อการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในจังหวัด ตามมาตรา ๕๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม



๓.๕ แต่งตั้งคณะทำงานฝ่ายเลขานุการกลุ่มภารกิจ เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการกลุ่มภารกิจ โดยมีอนุกรรมการและเลขานุการกลุ่มภารกิจ เป็นหัวหน้าคณะทำงาน ผู้แทนจากส่วนราชการ/หน่วยงานในจังหวัด ภาคเอกชน และภาคอื่น ๆ เป็นคณะทำงาน และมีผู้อำนวยการกลุ่มงานในสังกัดสำนักงานจังหวัดที่ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะอนุกรรมการในแต่ละคณะเป็นคณะทำงานและผู้ประสานงานฝ่ายเลขานุการกลุ่มภารกิจ

๓.๕ ปรับแนวทางการปฏิบัติงานทั้งในมิติงาน มิติงบประมาณ มิติระบบ และมิติบุคลากร อาทิ การจัดทำแผนและงบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด การประชุมขับเคลื่อนของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ในจังหวัด การติดตามและบริหารโครงการ/งบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด/ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัด รวมถึงการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ สนับสนุนการจัดการปัญหาทุจริต สร้างความโปร่งใส ตลอดจนการให้บริการและการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้แก่ประชาชน โดยใช้กลุ่มภารกิจ (Cluster) ในการบริหารงานต่าง ๆ ทั้งนี้ จังหวัดต้องให้ความสำคัญกับการใช้หรือสร้างเทคโนโลยีและนวัตกรรมในการสนับสนุนการปฏิบัติงาน เพื่อลดระยะเวลา ขั้นตอน และทรัพยากรต่าง ๆ เช่น การประชุมผ่านระบบออนไลน์ การรายงานผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

๒. ระดับอำเภอ

นำกรอบแนวทางการปฏิบัติงานตามกลุ่มภารกิจ (Cluster) ไปใช้กับการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ และชุดปฏิบัติการประจำตำบล เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ดังนี้

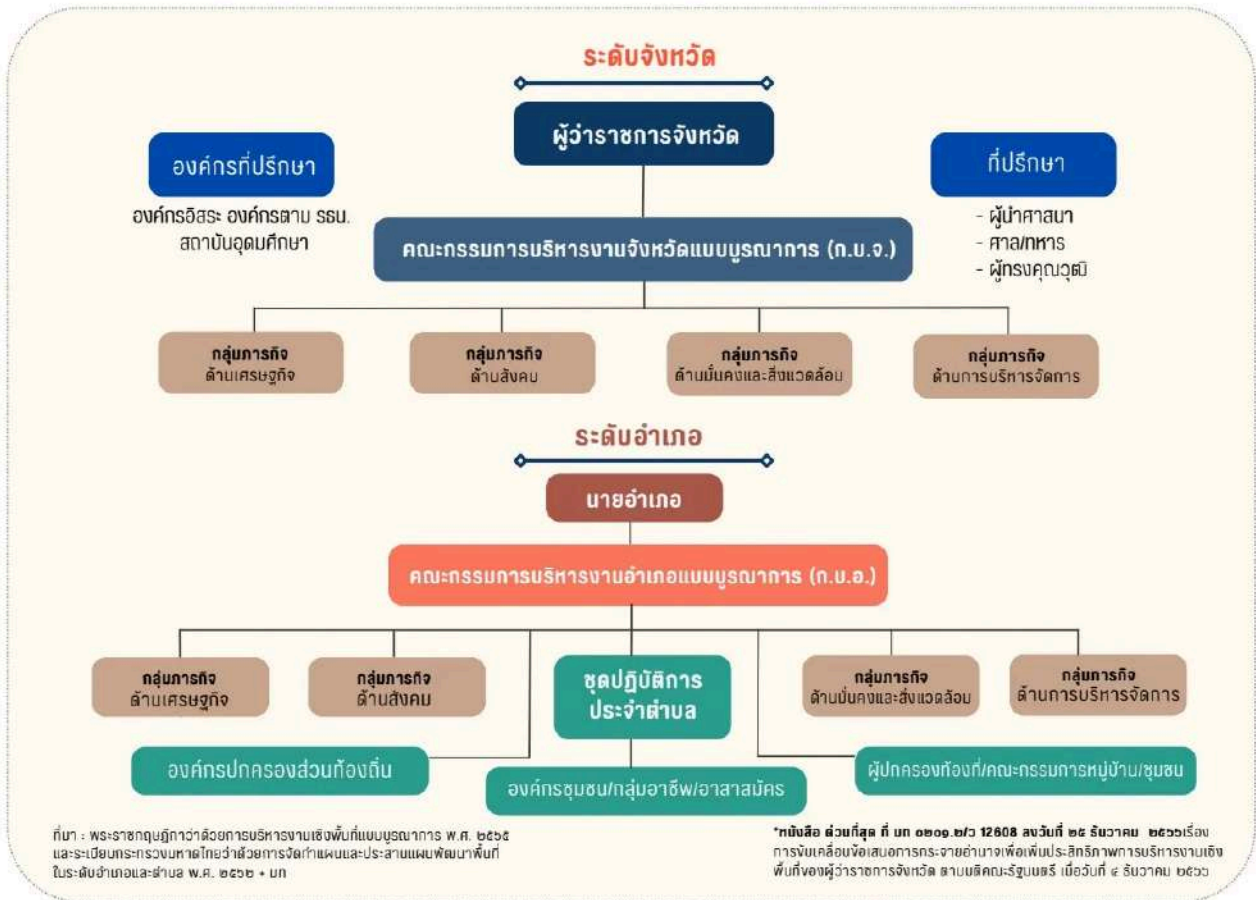
๒.๑ จัดตั้งกลุ่มภารกิจ (Cluster) ตามภารกิจสำคัญ เช่น กลุ่มภารกิจด้านความมั่นคงและสิ่งแวดล้อม กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ กลุ่มภารกิจด้านสังคม กลุ่มภารกิจด้านการบริหารจัดการ เป็นต้น ทั้งนี้ หากมีกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องหรือสอดคล้องกลุ่มภารกิจอื่นใด อำเภออาจพิจารณาบรรจุกิจกรรมดังกล่าวในกลุ่มภารกิจด้านการบริหารจัดการ

๒.๒ แต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการกลุ่มภารกิจด้าน...” ตามข้อ ๓๓ (๗) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนการบริหารงานแบบบูรณาการในอำเภอ และปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ (ก.บ.อ.) มอบหมาย ทั้งนี้ นายอำเภออาจพิจารณาแต่งตั้งคณะทำงานฝ่ายเลขานุการกลุ่มภารกิจ เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการกลุ่มภารกิจข้างต้น

๒.๓ มอบหมายชุดปฏิบัติการประจำตำบล สนับสนุนและช่วยเหลืออำเภอในการให้บริการประชาชน การประสานและติดตามงานที่เป็นนโยบายหรือกิจกรรมสำคัญ รวมทั้งการส่งเสริมความสัมพันธ์ และความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับชุมชนและประชาชน



กรอบแนวทางการปฏิบัติงานตามกลุ่มภารกิจ (Cluster)



ดังนั้น ระบบการบริหารงานจังหวัดในรูปแบบการแบ่งกลุ่มภารกิจ (Cluster) เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเกิดเอกภาพในการสั่งการ เพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำแผนและประสานแผนในลักษณะบูรณาการมิติ Function-Agenda-Area สตรียะเวลาและขั้นตอนการปฏิบัติให้เอื้อต่อการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ส่งเสริมการประสานงานและการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องตามเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ๒๐ ปี ประการสำคัญคือ มีภาคีการพัฒนา ทรพยากร เทคโนโลยี เครื่องมือการบริหารสนับสนุนการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจะนำไปสู่การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาจังหวัดและการให้บริการประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม



๔. การใช้งบประมาณสนับสนุนการดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน เร่งด่วนของประชาชนในจังหวัด

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนรัฐบาลเป็นผู้รับมอบภารกิจและนโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ขณะเดียวกันต้องปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเพื่อบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จึงได้สนับสนุนงบประมาณสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อดำเนินงานดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ (๓) เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเร่งด่วนของประชาชน และไม่มีงบประมาณจากแหล่งอื่นที่จะสนับสนุนและดำเนินการได้ (๒) เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล และวาระแห่งชาติ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยจะแจ้งให้ทราบเป็นรายกรณี โดยจัดสรรงบประมาณให้ทุกจังหวัด ตามขนาดจังหวัด (ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่)

จากการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวในห้วงเวลาที่ผ่านมา พบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถนำงบประมาณดังกล่าวไปใช้ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเร่งด่วนของประชาชนในพื้นที่ได้ในหลายประเภท โครงการ อาทิ โครงการเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำ โครงการที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน โครงการด้านสังคม/ส่งเสริมอาชีพ รวมถึงโครงการด้านการแก้ไขปัญหาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม งบประมาณดังกล่าวจึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างตรงจุดและมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป

➤ เครื่องมือที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ในการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ ประกอบด้วย การจัดทำแผนและบริหารงบประมาณของจังหวัด ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทาง และจัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเสริมสร้างความคล่องตัวในการตัดสินใจและดำเนินงาน การบริหารงานตามกรอบแนวทางปฏิบัติงานตามกลุ่มภารกิจ (Cluster) ที่ช่วยเพิ่มเอกภาพในการตัดสินใจสั่งการ ลดภาระการส่งต่อปัญหาไปสู่ส่วนกลางและช่วยให้การบริหารจัดการภายในพื้นที่จังหวัดเป็นระบบและมีเป้าหมายชัดเจน รวมถึงการใช้งบประมาณเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเร่งด่วนของประชาชนในจังหวัด เครื่องมือการบริหารราชการเหล่านี้ไม่เพียงแต่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานเชิงพื้นที่เท่านั้น แต่ยังช่วยยกระดับคุณภาพในการให้บริการประชาชนตอบสนองความต้องการในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว ตรงจุด และสนับสนุนส่งเสริมคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่โดยรวมของพื้นที่ให้ดียิ่งขึ้น



บทที่ ๙

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ในอนาคต

ตั้งแต่ในยุคอดีต ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีการพัฒนาและปรับปรุงให้สอดคล้องตามบริบทของการเมืองการปกครองในแต่ละยุคสมัย โดยมีพัฒนาการและบทบาทสำคัญอย่างต่อเนื่องในการเป็นผู้แทนหรือผู้นำ/ผู้บริหารในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ต่อมา ได้มีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยรัฐบาลมีความพยายามในการปรับปรุง พัฒนา และจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ให้มีความทันสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดของพื้นที่ (CEO) ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีการยกระดับและปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มจากการออกระเบียบและกฎหมายที่สำคัญต่าง ๆ เพื่อกำหนดบทบาท หน้าที่ และอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด รวมถึงการสนับสนุนเครื่องมือเชิงนโยบายและงบประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ในการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การบริหารงบประมาณของจังหวัด แนวทางการมอบอำนาจของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น ซึ่งเครื่องมือการพัฒนาเหล่านี้ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชปณิธานอันแน่วแน่ในการสืบสาน รักษา และต่อยอด เพื่อช่วยกันทำให้สิ่งดี ๆ ให้เกิดขึ้นในบ้านเมือง นำไปสู่ความสุขของประชาชนและความมั่นคงของประเทศชาติ ดังที่ปรากฏในพระปฐมบรมราชโองการ “เราจะสืบสาน รักษา และต่อยอด และครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งอาณาราษฎรตลอดไป” และพระราชดำรัสที่พระราชทานแก่ข้าราชการบริหารในพระองค์ เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๓ ความว่า “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข แก้ไขในสิ่งผิด สืบสานในพระราชปณิธาน ภายใต้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ที่เป็นการขยายความพระปฐมบรมราชโองการ ในการมุ่งแก้ไขในสิ่งผิดและสืบสานพระราชปณิธานต่าง ๆ ภายใต้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้ประชาชนมีความสุข และเกิดความมั่นคงในสังคมและประเทศชาติโดยรวม

กระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานหลักในการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้แก่ประชาชน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นกลไกหลักและเป็นผู้บูรณาการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ของประชาชนในพื้นที่ด้วยการนำนโยบายของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย และภารกิจของทุกกระทรวง/กรมไปสู่การปฏิบัติ อย่างไรก็ตามยังคงมีข้อจำกัดบางประการที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการในพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะในมิติด้านการมอบอำนาจ เนื่องจากการดำเนินการใด ๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัดต้องดำเนินการภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งบางเรื่องเป็นการดำเนินการที่เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงหรืออธิบดี โดยเฉพาะการขออนุมัติ/อนุญาตในเรื่องต่าง ๆ และถึงแม้บางเรื่องจะมีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๓ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจต่อให้หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัด จึงทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการมอบอำนาจในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ รวมทั้งมิติด้านงบประมาณซึ่งในแต่ละปีงบประมาณผู้ว่าราชการจังหวัดมีงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่





ทั้งงบประมาณภายใต้แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และงบประมาณที่หน่วยงานส่วนกลางจัดสรรให้จังหวัด รวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ไปดำเนินการในพื้นที่จังหวัด ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาและปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่อย่างต่อเนื่องให้เป็นตามกระแสของการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งต้องได้รับการสนับสนุนทั้งในเรื่องของการมอบอำนาจ งบประมาณ และการบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ที่มีศักยภาพและประสิทธิภาพในการเป็นผู้บูรณาการบำบัดทุกข์บำรุงสุขในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยต้องรับมือกับประเด็นความท้าทายระดับโลกที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นสถานะความตึงเครียดทางภูมิรัฐศาสตร์ สภาพอากาศ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีดิจิทัล ตลอดจนการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของไทยที่ลดลงทำให้จากเดิมที่มีการพึ่งพิงรายได้จากแรงงานกลับต้องพึ่งพิงความช่วยเหลือทางการเงินจากภาครัฐมากขึ้น ความท้าทายดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น ในบทนี้จะได้นำเสนอบทบาทที่คาดหวังของผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคต (ผู้ว่า CEO) ในอนาคต และเป็นบทบาทที่ต้องการให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ร่วมกันเสริมพลังและสนับสนุนการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจในระดับพื้นที่จังหวัดให้ทุกภารกิจตามนโยบายของรัฐบาล ปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ สามารถจำแนกบทบาทสำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคตได้ ดังนี้



ผู้บริหารในการชี้นำและเชื่อมโยงยุทธศาสตร์สู่การพัฒนาในพื้นที่ (Strategic Leader)

ในอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งมาจากนายกรัฐมนตรี กระทรวง กรม (ส่วนกลาง) มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับพื้นที่ แต่ในอนาคตผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเสริมบทบาทความเป็นผู้นำเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Leadership) ในฐานะผู้บริหาร ผู้ชี้นำ ผู้ริเริ่ม และผู้เชื่อมโยงยุทธศาสตร์ กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องยกระดับบทบาทการเป็นผู้นำเชิงยุทธศาสตร์เชิงรุกที่สามารถนำยุทธศาสตร์ชาติ หรือวาระระดับชาติ (National Agenda) สู่การกำหนดเป็นวาระของพื้นที่ (Area Agenda) สามารถนำทุกภาคส่วนในจังหวัดเพื่อร่วมสะท้อนปัญหา ความต้องการ และศักยภาพของจังหวัด รวมไปถึงข้อได้เปรียบ/เสียเปรียบของจังหวัดมากำหนดเป็นเป้าหมายและประเด็นการพัฒนาของจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำเป้าหมายและประเด็นการพัฒนาจังหวัดต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ รวมทั้งจะต้องขึ้นนำการเปลี่ยนแปลง การพัฒนาให้เกิดในพื้นที่โดยไม่ติดกรอบวิธีคิดแบบราชการ ระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้สามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการร่วมของทุกภาคส่วนได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการจัดทำงบประมาณที่มีศักยภาพและสะท้อนกับสภาพปัญหาเชิงพื้นที่ ภายใต้อาณาเขตความร่วมมือที่มาจากกลุ่มภารกิจ (Cluster) และกระบวนการเชิงยุทธศาสตร์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการเชิงพื้นที่ได้อย่างแท้จริง



๒

ผู้บริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่ (Resource Manager)

ปัจจุบันมีส่วนราชการจำนวนมากตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด จำแนกเป็น ส่วนราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค ส่วนราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนกลางที่มีที่ตั้งอยู่ในจังหวัด หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน สถาบันการศึกษา องค์กรอิสระ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องสามารถวิเคราะห์ คาดการณ์ วางแผนและบูรณาการเชิงพื้นที่ในการระดมสรรพกำลังต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรบุคคล งบประมาณ เครื่องมือ เทคโนโลยี และวิทยาการต่าง ๆ เพื่อจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเป็นระบบ อาทิ ในมิติด้านทรัพยากรบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีอำนาจในการบริหารจัดการบุคลากรในพื้นที่จังหวัด เพื่อให้สามารถสั่งการและดำเนินงานตามนโยบายของส่วนกลางได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในมิติด้านงบประมาณ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับทราบแหล่งงบประมาณทุกแหล่งในพื้นที่ ทั้งที่เป็นงบประมาณของจังหวัด งบประมาณของกระทรวง/กรมที่จัดสรรลงมาสู่พื้นที่ งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถบริหารงบประมาณจากทุกแหล่ง เพิ่มศักยภาพในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ในการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” และสืบสานพระราชปณิธานอันแน่วแน่ขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้เกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อประชาชน

๓

ผู้ประสานบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ (Area-based Network Facilitator)

แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานในพื้นที่จังหวัด แต่ปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้มีอำนาจในการบังคับบัญชาส่วนราชการทุกหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่จังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนราชการส่วนกลางที่มีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด และมีหน้าที่เพียงประสานการปฏิบัติกับส่วนราชการดังกล่าว ประกอบกับในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงมีข้อจำกัดในการบริหารงาน งบประมาณ และบุคลากรภายในพื้นที่จังหวัด ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องมีความสามารถในการประสานงาน และมีบุคลิกภาพอันเหมาะสมที่จะทำได้ได้รับความร่วมมือจากบรรดาสวนราชการ หน่วยงาน ภาคีเครือข่าย และประชาชนในพื้นที่

นอกจากนี้ ความสำเร็จของการบริหารงานในจังหวัดขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถ ทักษะบุคลิกภาพ และศิลปะเฉพาะตัวของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีความเข้าใจภารกิจทั้งของกระทรวงมหาดไทยและจังหวัด กล่าวคือ ต้องเข้าใจการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขของประชาชน ซึ่งเป็นภารกิจที่มีขอบเขตกว้างขวางและมีความเกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน และภาคีเครือข่ายอื่น ๆ รวมทั้งจะต้องมีความเข้าใจเป้าหมายของกระทรวงมหาดไทยและจังหวัดอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ยังต้องมีความสามารถในการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับทุกภาคส่วน (Relator) ประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่ การประสานหรือกำกับดูแลระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เพื่อเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือในกระบวนการทำงานเชิงพื้นที่ในท่ามกลางกระแสการลดขนาด (ยุบ/เลิก) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและกระแสการผลักดันแนวทางการกระจายอำนาจลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด) แม้ในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องสามารถ



เป็นผู้นำสร้างความปรองดองสมานฉันท์ เจริญต่อรองผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายได้อย่างเป็นธรรม ไม่เกิดปัญหาอุปสรรคขัดแย้ง เพื่อให้กลไกการทำงานร่วมกันเดินหน้าต่อไปได้ ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องสร้างความเข้มแข็งของทีมจังหวัด อำเภอ ตำบล และชุมชน/หมู่บ้าน รวมถึงผู้นำทีมในทุกระดับต่าง ๆ เพื่อให้เป็นนักบำบัดทุกข์ บำรุงสุขแบบบูรณาการที่ขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงเพื่อส่วนรวมได้



๔

นักบริหารและแก้ปัญหาในสถานการณ์วิกฤต

(Crisis Leader)

ทุกจังหวัดต่างประสบปัญหาและความท้าทายใหม่ ๆ อยู่เสมอในการบริหารจัดการความเดือดร้อนในทุกเรื่องของประชาชน ตั้งแต่ระดับครัวเรือน หมู่บ้าน ชุมชน และตำบล ก็มีระดับของสภาพปัญหาหรือวิกฤตที่แตกต่างจากระดับอำเภอและจังหวัด สืบเนื่องจากความต้องการที่แตกต่างของระดับปัจเจกบุคคล ระดับกลุ่ม ระดับองค์กร และระดับพื้นที่ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในฐานะที่ต้องรับฟังเสียงสะท้อนตลอดจนปัญหาความต้องการเหล่านั้นทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องสามารถตัดสินใจได้อย่างเด็ดขาดสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในเชิงรุก ภายใต้การเปลี่ยนแปลง ความผันผวน ความไม่แน่นอนของสถานการณ์ทางสังคมในขณะนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะวิกฤต (Crisis) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องใช้ศาสตร์และศิลป์ในการบริหารสถานการณ์นั้น ๆ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมที่ทุกฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน ประการสำคัญคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องยับยั้ง ชำรง รักษาไว้ซึ่งความเชื่อถือศรัทธาจากภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ รวมถึงความเชื่อมั่นจากประชาชน ซึ่งจะต้องใช้ทักษะเฉพาะตัว และการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ควบคู่ไปกับการสร้างความสามัคคีและความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายในพื้นที่ เพื่อเปลี่ยนวิกฤตให้กลายเป็นโอกาสแห่งการพัฒนาเชิงพื้นที่



๕

นักบริหารมืออาชีพ

(Professional Executive)

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากจะมีหน้าที่ตามระเบียบกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ไว้แล้ว แต่ยังมีบทบาทสำคัญที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันและอนาคตพึงมี คือการเป็นนักบริหารมืออาชีพ ซึ่งความหมายของนักบริหารมืออาชีพ หมายถึง ผู้บริหารที่พยายามทำให้องค์กรประสบความสำเร็จตามเป้าหมายหรือนโยบายที่องค์กรวางไว้ ด้วยเหตุผลและหลักการซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยประยุกต์ทฤษฎีหรือแนวทางต่าง ๆ อย่างผสมกลมกลืนแล้วนำไปสู่การปฏิบัติ โดยคุณสมบัติที่สำคัญของนักบริหารมืออาชีพ ได้แก่ ๑) เป็นนักคิดที่มีวิสัยทัศน์ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ กล้าบุกเบิกทำสิ่งใหม่ ๆ (Visionary Thinker) ๒) เป็นนักวางแผนอย่างเป็นระบบ สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวทางปฏิบัติทั้งในระยะสั้นและระยะยาวได้เหมาะสมตามบริบทของพื้นที่ (Systematic Planner) ๓) เป็นนักพัฒนาที่สามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เป็นไปในทิศทางที่ดีกว่าเดิม (Developer) ๔) เป็นโค้ชหรือที่เลี้ยงที่ช่วยให้ผู้อื่นทำงานได้ถูกต้องตามหลักการและวิธีการ (Coach) และ ๕) เป็นผู้ที่มีความสามารถในการจูงใจ ชี้นำให้คนอื่นยอมรับด้วยความเต็มใจในคำสั่งหรือในงาน (Influencer)



อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อาจปฏิบัติงานในพื้นที่ในทุกภารกิจได้อย่างราบรื่นหากไม่ได้รับการสนับสนุนจากกระทรวง กรม และหน่วยงานของรัฐ (ส่วนกลาง) เพื่อขับเคลื่อนการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ให้มีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายที่กำหนดมากยิ่งขึ้น ประกอบด้วย

๑) การปรับหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้ดุลพินิจในการมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้

๒) การมอบอำนาจในการอนุมัติ/อนุญาต/สั่งการในเรื่องที่มีความจำเป็นต่อการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในพื้นที่ และการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยอาจกำหนดเงื่อนไขการอนุมัติ/อนุญาตภายใต้การพิจารณาของคณะกรรมการจังหวัด หรือคณะกรรมการระดับจังหวัด เช่น คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) เป็นต้น หรือคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารจัดการงานเชิงพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จ และลดภาระในการนำปัญหาเข้าสู่ส่วนกลาง

๓) การส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่และอำนาจในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและมีการตรวจสอบ/กลั่นกรองกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความถูกต้อง โปร่งใส และคงไว้ซึ่งหลักความยุติธรรม

๔) การจัดสรรงบประมาณ (งบผู้ว่า CEO) ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเร่งด่วนของประชาชนในพื้นที่ และการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสำคัญเร่งด่วนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง

กล่าวโดยสรุป

ผู้ที่จะขึ้นมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคตจะต้องมีคุณลักษณะ/คุณสมบัติ/ความรู้ความสามารถตามองค์ประกอบข้างต้นอย่างครอบคลุมในทุกมิติ กล่าวคือ เป็นทั้งนักบริหารเชิงยุทธศาสตร์ นักประสาน/บริหารจัดการ นักปกครอง และนักพัฒนา/ริเริ่ม เพื่อให้การบริหารงานเชิงพื้นที่เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ สอดรับกัน มีประสิทธิภาพ และเกิดผลสัมฤทธิ์ในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาเชิงพื้นที่ รวมถึงการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ภายใต้ระบอบกฎหมาย ระบบ กลไก และเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ ทրพยากร และงบประมาณที่เหมาะสมและเพียงพอจากรัฐบาล กระทรวง กรม หน่วยงานของรัฐ (ส่วนกลาง) ในการสนับสนุนการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำรงตำแหน่งระดับสูงแต่จำเป็นต้องเป็นนักปกครองที่ดำรงตนอยู่ในหลักคุณธรรม ยึดหลักจริยธรรม จะต้องดำเนินรอยตามพระราชปณิธานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในการทำให้ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข แก้ไขในสิ่งผิด สืบสานในพระราชปณิธาน ภายใต้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง สามารถนำศาสตร์พระราชา และหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ร่วมกับหลักการพัฒนายั่งยืน โดยมีเป้าหมายสำคัญในการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงที่ดีให้เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัด ประชาชนมีความสุข กินดีเป็นสุข สังคมส่วนรวมและประเทศชาติมีความสงบสุขอย่างยิ่งยืน



การพบคุณ

ตารางสรุปการเปรียบเทียบบทบาทหน้าที่ของ

ยุคสมัยสุโขทัย	ยุคสมัยอยุธยา-กรุงธนบุรี	ยุคสมัย ร.๑-ร.๔ (ระบบจตุสดมภ์)
<p>๑. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน/รูปแบบการปกครอง</p> <p>๑.๑ ส่วนกลาง ราชธานีหรือเมืองหลวงเป็นศูนย์กลางการปกครอง</p> <p>๑.๒ ส่วนภูมิภาค แบ่งเป็น</p> <ul style="list-style-type: none"> • เมืองลูกหลวงหรือเมืองหน้าด่าน • เมืองพระสยามมหานครหรือเมืองชั้นนอก <p>รูปแบบการปกครอง</p> <ul style="list-style-type: none"> • ปกครองแบบพ่อปกครองลูกหรือพ่อขุน • สัตถิธรรมราชาหรือกษัตริย์เป็นเสมือนพระพุทธรเจ้า • การปกครองมีลักษณะผสมผสานระหว่างการรวมอำนาจการสั่งการไว้ที่ศูนย์กลางและการกระจายอำนาจการปกครองไปยังเมืองรอบนอก 	<p>๑. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน/รูปแบบการปกครอง</p> <p>๑.๑ ส่วนกลาง แบ่งการบริหารราชการเป็นแบบจตุสดมภ์ มีเสนาบดี ๔ คน ได้แก่ ขุนเวียง ขุนวัง ขุนคลัง และขุนนา</p> <p>๑.๒ ส่วนภูมิภาค แบ่งเป็น</p> <ol style="list-style-type: none"> (๑) เมืองหน้าด่าน (ยกเลิกในสมัยอยุธยาตอนกลาง) (๒) หัวเมืองชั้นใน (หัวเมืองชั้นจัตวาในสมัยอยุธยาตอนกลาง) (๓) หัวเมืองชั้นนอก (แบ่งเป็นหัวเมืองชั้นเอก ชั้นโท และชั้นตรีในสมัยอยุธยาตอนกลาง) (๔) เมืองประเทศราช <p>รูปแบบการปกครอง</p> <ul style="list-style-type: none"> • สัตถิเทวราชาหรือกษัตริย์เป็นเสมือนสมมติเทพ • ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข 	<p>๑. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน/รูปแบบการปกครอง</p> <p>๑.๑ ส่วนกลาง กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางการปกครอง มีการแต่งตั้งอัครเสนาบดี ๒ ตำแหน่ง ได้แก่</p> <ol style="list-style-type: none"> (๑) สมุหนายก (กรมมหาดไทย) บังคับบัญชาฝ่ายเรือนและฝ่ายทหารในหัวเมืองฝ่ายเหนือ (๒) สมุหกลาโหม (กรมกลาโหม) บังคับบัญชาฝ่ายเรือนและฝ่ายทหารในหัวเมืองฝ่ายใต้ <p>โดยทั้ง ๒ ตำแหน่ง เป็นผู้ดูแลจตุสดมภ์ ๔ ฝ่าย ได้แก่ กรมเมือง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา</p> <p>๑.๒ ส่วนภูมิภาค แบ่งเป็น</p> <ol style="list-style-type: none"> (๑) หัวเมืองชั้นใน (เมืองรอบนอกเมืองหลวง) (๒) หัวเมืองชั้นนอก (แบ่งเป็นหัวเมืองชั้นเอก ชั้นโท และชั้นตรี) <p>๑.๓ เมืองประเทศราช ไม่นับรวมในส่วนภูมิภาค ให้อิสระปกครองตนเอง แต่ต้องส่งบรรณาการมายังเมืองหลวง ได้แก่ ล้านนา ล้านช้าง ลาว ขอม เขมร เป็นต้น</p> <p>รูปแบบการปกครอง</p> <ul style="list-style-type: none"> • สัตถิเทวราชาหรือกษัตริย์เป็นเสมือนสมมติเทพ • ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข • การปกครองมีลักษณะผสมผสานระหว่างการรวมอำนาจการสั่งการไว้ที่ศูนย์กลางและการกระจายอำนาจการปกครองไปยังเมืองรอบนอก



ยุคสมัย ๖.๕-๖.๗ (ปฏิรูปโครงสร้างบริหารแผ่นดิน)	ยุคผู้ว่า CEO พ.ศ. ๒๕๔๔ (ปฏิรูประบบราชการ)	ยุคผู้ว่า CEO พ.ศ. ๒๕๖๖ ถึงปัจจุบัน
<p>๑. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน/รูปแบบการปกครอง</p> <p>๑.๑ ส่วนกลาง ยกเลิกอธิบดีกรมและระบบจตุสดมภ์ แบ่งการบริหารราชการออกเป็น ๑๒ กระทรวง (อุปเหลือ ๑๐ กระทรวงในสมัย ๖.๗)</p> <p>๑.๒ ส่วนภูมิภาค (๑) ในสมัย ๖.๕ จัดการปกครองในรูปแบบมณฑลเทศาภิบาล แบ่งออกเป็น ๕ หน่วย ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> • นคร มีสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้ปกครอง • เมือง มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ปกครอง • อำเภอ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครอง • ตำบล มีกำนันเป็นผู้ปกครอง • หมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครอง <p>(๒) ในสมัย ๖.๖</p> <ul style="list-style-type: none"> • รวมมณฑลที่อยู่ใกล้กันตั้งเป็นภาค มีอุปราชเป็นผู้ปกครอง • เปลี่ยน “เมือง” เป็น “จังหวัด” และเปลี่ยนตำแหน่ง “ผู้ว่าราชการเมือง” เป็น “ผู้ว่าราชการจังหวัด” <p>(๓) ในสมัย ๖.๗</p> <ul style="list-style-type: none"> • ยกเลิกภาค รวมมณฑลเข้าด้วยกัน และยุบจังหวัดเข้าด้วยกัน <p>๑.๓ ส่วนท้องถิ่น</p> <ul style="list-style-type: none"> • จัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ และสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม ต่อมายกฐานะเป็นเทศบาล <p>รูปแบบการปกครอง</p> <ul style="list-style-type: none"> • ปฏิรูปการปกครองเป็นแบบรมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง ยกเลิกระบบกินเมือง • ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเปลี่ยนเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข 	<p>๑. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน/รูปแบบการปกครอง</p> <p>๑.๑ ส่วนกลาง แบ่งการบริหารราชการออกเป็น ๒๐ กระทรวง (๑๔ กระทรวง ๑ สำนักนายกรัฐมนตรี)</p> <p>๑.๒ ส่วนภูมิภาค แบ่งการบริหารราชการออกเป็น จังหวัดและอำเภอ</p> <p>ทั้งนี้ การบริหารราชการในขณะนั้น ได้มีกระแสการปฏิรูประบบราชการซึ่งให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหาการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง การปรับปรุงโครงสร้างภายในของหน่วยงานราชการให้เหมาะสม โดยหันตัวกระทรวงมหาดไทย ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น ได้มีนโยบายปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการปรับปรุงการบริหารงานของจังหวัด ซึ่งได้มีการทดลองการบริหารงานจังหวัดในรูปแบบการกระจายอำนาจ โดยปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer: CEO) มีอำนาจเหมือนเป็นนายกรัฐมนตรีของจังหวัด เพื่อให้สามารถบังคับบัญชาสั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง และค่อย ๆ สดบทบาทของผู้ว่า CEO ลงจนมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการในปัจจุบัน</p> <p>๑.๓ ส่วนท้องถิ่น</p> <ul style="list-style-type: none"> • การปกครองท้องถิ่นทั่วไปประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) • การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา <p>รูปแบบการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข</p>	<p>๑. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน/รูปแบบการปกครอง</p> <p>๑.๑ ส่วนกลาง แบ่งการบริหารราชการออกเป็น ๒๐ กระทรวง (๑๔ กระทรวง ๑ สำนักนายกรัฐมนตรี)</p> <p>๑.๒ ส่วนภูมิภาค แบ่งการบริหารราชการออกเป็น จังหวัดและอำเภอ</p> <p>ทั้งนี้ นายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายรัฐบาลต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๖ โดยรัฐบาลจะให้การบริหารในรูปแบบการกระจายอำนาจ (ผู้ว่า CEO) เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานของแต่ละจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ตอบสนองต่อความต้องการของพี่น้องประชาชนในแต่ละพื้นที่</p> <p>๑.๓ ส่วนท้องถิ่น</p> <ul style="list-style-type: none"> • การปกครองท้องถิ่นทั่วไปประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) • การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา <p>รูปแบบการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข</p>

ยุคสมัยสุโขทัย	ยุคสมัยอยุธยา-กรุงธนบุรี	ยุคสมัย ร.๑-ร.๔ (ระบบจตุสดมภ์)
<p>๒. การดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>๒.๑ ชื่อตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่มีตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่อาจเทียบได้กับตำแหน่งเจ้าเมืองหรือพ่อเมือง ที่พระมหากษัตริย์แต่งตั้งข้าราชการออกไปปกครองเมืองพระยามหานคร</p> <p>๒.๒ แนวทางการเข้าสู่ตำแหน่ง เจ้าเมืองมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์เพื่อออกไปปกครองในเมืองพระยามหานคร</p>	<p>๒. การดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>๒.๑ ชื่อตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่มีตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่อาจเทียบได้กับตำแหน่งเจ้าเมือง</p> <p>๒.๒ แนวทางการเข้าสู่ตำแหน่ง เจ้าเมืองอาจมาจากคนพื้นเมืองแต่งตั้งกันเองหรือพระมหากษัตริย์แต่งตั้งเจ้านายชั้นสูงไปปกครองโดยขึ้นตรงต่อราชธานี</p>	<p>๒. การดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>๒.๑ ชื่อตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่มีตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่อาจเทียบได้กับตำแหน่งผู้รั้งและเจ้าเมือง</p> <p>๒.๒ แนวทางการเข้าสู่ตำแหน่ง •ผู้รั้งราชการแทนที่ซึ่งพระมหากษัตริย์เพื่อไปปกครองหัวเมืองชั้นใน •เจ้าเมืองมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์เพื่อไปปกครองหัวเมืองเจ้าเมืองชั้นนอก</p>
<p>๓. อำนาจ/บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่มีตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด</p>	<p>๓. อำนาจ/บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>๓.๑ อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย/ผู้ว่าราชการจังหวัด (๑) กระทรวงมหาดไทยเทียบได้กับกรมเวียงฟ้าหน้าที่ทางการปกครอง ดูแลท้องที่รักษาความสงบเรียบร้อย (๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด: ไม่มีตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เทียบได้กับเจ้าเมือง มีอำนาจหน้าที่ดูแลเมืองหัวเมือง สามารถแต่งตั้งหมื่นนาง กำนัน และผู้ใหญ่บ้านได้</p> <p>๓.๒ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด (๑) สถานะ/ความสำคัญ • ไม่มี (๒) การสนับสนุนจากส่วนกลาง • ไม่มี</p>	<p>๓. อำนาจ/บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>๓.๑ อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย/ผู้ว่าราชการจังหวัด (๑) กระทรวงมหาดไทยมีสถานะเป็นกรมเสกกดไทย มีสมุหนายกเป็นผู้บังคับบัญชาควบคุมดูแลทหารและพลเรือน รับผิดชอบปกครองหัวเมืองทางเหนือ (๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด: ไม่มีตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่อาจเทียบได้กับตำแหน่งผู้รั้งและเจ้าเมือง มีอำนาจบังคับบัญชาหัวเมือง มีสิทธิขาดในการปกครองหัวเมืองทุกประการ</p> <p>๓.๒ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด (๑) สถานะ/ความสำคัญ • ไม่มี (๒) การสนับสนุนจากส่วนกลาง • ไม่มี</p>



ยุคสมัย ร.๕-ร.๗ (ปฏิรูปโครงสร้างบริหารแผ่นดิน)	ยุคผู้ว่า CEO พ.ศ. ๒๕๔๔ (ปฏิรูประบบราชการ)	ยุคผู้ว่า CEO พ.ศ. ๒๕๖๖ ถึงปัจจุบัน
<p>๒. การดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>๒.๑ ชื่อตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>(๑) ในสมัย ร.๕ ผู้ว่าราชการเมือง</p> <p>(๒) ในสมัย ร.๖ ผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>๒.๒ แนวทางการเข้าสู่ตำแหน่ง</p> <p>ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกสรรของพระมหากษัตริย์ ซึ่งแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารราชการทุกอย่างในเขตจังหวัด</p>	<p>๒. การดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>๒.๑ ชื่อตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>ผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>๒.๒ แนวทางการเข้าสู่ตำแหน่ง</p> <p>รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง</p>	<p>๒. การดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>๒.๑ ชื่อตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>ผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>๒.๒ แนวทางการเข้าสู่ตำแหน่ง</p> <p>รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง</p>
<p>๓. อำนาจ/บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>๓.๑ อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย/ผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>(๑) กรมมหาดไทยถูกฐานะเป็นกระทรวงมีอำนาจบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนืออีสาน และเมืองลาวประเทศราช มีการแบ่งหน่วยงานออกเป็น ๑๒ กรม มีภารกิจ ๓ ด้าน ได้แก่ การป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยในราชอาณาจักร การจัดเก็บรายได้และภาษีอากร และการบริหารงานประจำและประสานงานส่วนภูมิภาค</p> <p>(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> • มีอำนาจในการบริหารราชการเมือง เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารราชการทุกอย่างในเมือง • มีอำนาจบังคับบัญชาให้ดูแลให้โทษแก่ข้าราชการและประชาชนได้ตามกฎหมาย • รายงานข้อราชการและความเห็นในการแก้ไขปัญหามีสมาชิกของข้าหลวงเทศาภิบาลเสนาบดีกระทรวง เพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ • ป้องกันรักษาผลประโยชน์ของรัฐ <p>๓.๒ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>(๑) สถานะ/ความสำคัญ</p> <p>เป็นตัวแทนของส่วนกลางคอยสอดส่องดูแลทุกข์สุขของประชาชน รวมทั้งมีหน้าที่รายงานข้อราชการและความเห็นในการแก้ไขปัญหามีสมาชิกของข้าหลวงเทศาภิบาลเสนาบดีกระทรวง เพื่อนำความขึ้นกราบบังคม</p>	<p>๓. อำนาจ/บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>๓.๑ อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย/ผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>(๑) กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่เกี่ยวกับการบังคับบัญชาการวิเทศสนธิสัญญาของประชาชน การอำนวยความสะดวกของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมือง การปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัยและการพัฒนาเมืองตาม พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๔</p> <p>(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติ ให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ ตามความแห่ง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม</p> <p>๓.๑ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>(๑) สถานะ/ความสำคัญ</p> <ul style="list-style-type: none"> • มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ 	<p>๓. อำนาจ/บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>๓.๑ อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย/ผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>(๑) กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่เกี่ยวกับการบังคับบัญชาการวิเทศสนธิสัญญาของประชาชน การอำนวยความสะดวกของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมือง การปกครอง การพัฒนาการเมือง การปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัยและการพัฒนาเมืองตาม พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๔</p> <p>(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติ ให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ ตามความแห่ง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม</p> <p>๓.๒ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>(๑) สถานะ/ความสำคัญ</p> <p>ผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันยังคงมีบทบาทเหมือนเดิมเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่จังหวัด</p>



ยุคสมัยสุโขทัย	ยุคสมัยอยุธยา-กรุงธนบุรี	ยุคสมัย ๖.๑-๖.๔ (ระบบจตุสดมภ์)
<p>๔. การดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>๔.๑ ผลการดำเนินงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> • ไม่มี <p>๔.๒ ปังจ้ยสนับสนุนการทำงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> • ไม่มี 	<p>๔. การดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>๔.๑ ผลการดำเนินงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> • ไม่มี <p>๔.๒ ปังจ้ยสนับสนุนการทำงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> • ไม่มี 	<p>๔. การดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>๔.๑ ผลการดำเนินงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> • ไม่มี <p>๔.๒ ปังจ้ยสนับสนุนการทำงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> • ไม่มี



ยุคสมัย ร.๕-ร.๗ (ปฏิรูปโครงสร้างบริหารแผ่นดิน)	ยุคผู้ว่า CEO พ.ศ. ๒๕๔๔ (ปฏิรูประบบราชการ)	ยุคผู้ว่า CEO พ.ศ. ๒๕๖๖ ถึงปัจจุบัน
<p>ทูลพระมหาทักษัตริย์ ตลอดจนป้องกันรักษาผลประโยชน์ของรัฐ</p> <p>(๒) การสนับสนุนจากส่วนกลาง</p> <ul style="list-style-type: none"> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพเสด็จสวรรคตด้วย ในขณะที่ได้ออกตรวจราชการหัวเมืองต่างๆ เพื่อควบคุมติดตามการปฏิบัติ งานตามนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการเมืองซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการปฏิบัติราชการที่สืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน เริ่มมีการให้รางวัลแก่ผู้ได้บังคับบัญชาบนพื้นฐานของการปฏิบัติงาน 	<ul style="list-style-type: none"> เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวงทบวงกรมปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่จังหวัดให้บังเกิดผล เป็นผู้ประสานและเชื่อมโยงการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น มีบทบาทเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer) ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๔๘ ที่มีการทดลองใช้ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ <p>(๒) การสนับสนุนจากส่วนกลาง</p> <ul style="list-style-type: none"> การมอบอำนาจให้ผู้ว่า CEO ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ การบริหารงานบุคคลของราชการส่วนภูมิภาคของผู้ว่า CEO การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ การสนับสนุนงบประมาณให้ผู้ว่า CEO การกำหนดค่าเป้าหมายและตัวชี้วัดที่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ การกำกับติดตามการปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค 	<p>ให้บังเกิดผลตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม</p> <p>ทั้งนี้ พ.ร.ฎ. ว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้ให้อำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานจังหวัด โดยเฉพาะการบริหารแผน งบประมาณ และการบริหารบุคคล ประกอบด้วยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๖ ได้สนับสนุนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำแผนและประสานแผนในลักษณะบูรณาการมิติ Function-Agenda-Area</p> <p>(๒) การสนับสนุนจากส่วนกลาง</p> <p>มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๖ เห็นชอบข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด จำนวน ๘ ข้อ โดยมีดังกล่าวเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติ และเครื่องมือเสริมให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้ว่า CEO ในการบริหารงานเชิงพื้นที่ในทุกเรื่องทุกมิติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น</p>
<p>๔. การดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>๔.๑ ผลการดำเนินงาน</p> <p>ขับเคลื่อนการพัฒนาเมือง (จังหวัด) โดยการบริหารราชการสหรั้งจังหวัดของส่วนกลาง กระทรวงมหาดไทย และมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ที่รัฐบาลกลางจัดข้าราชการของส่วนกลางไปบริหารราชการในพื้นที่</p> <p>๔.๒ ปัจจัยสนับสนุนการทำงาน</p> <p>การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินและการแบ่งส่วนราชการที่มีความชัดเจน ส่งผลให้การกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดมีความชัดเจน เป็นเอกภาพยิ่งขึ้น</p>	<p>๔. การดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>๔.๑ ผลการดำเนินงาน</p> <p>(๑) พัฒนา มีการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ โดยจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่มาจากปัญหาและความต้องการของประชาชน สำหรับเป็นเป้าหมายในการขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่</p> <p>(๒) แก้ไขปัญหา ทุกจังหวัดมีการใช้จ่ายงบประมาณในโครงการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเร่งด่วนของประชาชนในจังหวัด สนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพในกกรบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ</p> <p>๔.๒ ปัจจัยสนับสนุนการทำงาน</p> <p>ภาคีเครือข่ายการพัฒนาในพื้นที่งบประมาณสนับสนุนการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่เป็นต้น</p> 	<p>๔. การดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>๔.๑ ผลการดำเนินงาน</p> <p>(๑) พัฒนา ขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดภายใต้ พ.ร.ฎ. ว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ โดยจัดทำเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ๒๐ ปี ตามศักยภาพ ปัญหาและความต้องการของประชาชนในจังหวัด ผ่านการประชุมปรึกษาหารือร่วมกับทุกภาคส่วนภายในจังหวัด เพื่อใช้เป็นกรอบการพัฒนาในอนาคตของจังหวัด นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด ในการกำหนดแผนงานโครงการที่จะดำเนินการในพื้นที่จังหวัดในช่วง ๕ ปี และในแต่ละปีงบประมาณ เพื่อให้การขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดบรรลุเป็นไปตามเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ๒๐ ปี ที่ได้กำหนดไว้</p> <p>(๒) แก้ไขปัญหา ดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ผ่านการดำเนินโครงการ</p>

ยุคสมัยสุโขทัย	ยุคสมัยอยุธยา-กรุงธนบุรี	ยุคสมัย ร.๑-ร.๔ (ระบบจตุสดมภ์)
<p>๕. ปัญหา/สาเหตุการเปลี่ยนแปลง ๕.๑ ปัญหา/อุปสรรค/ข้อจำกัด ๑) ปัญหาภาพรวม (๑) ปัจจัยภายใน</p> <ul style="list-style-type: none"> • ระบบการปกครองแบบพ่อปกครองลูกเริ่มลดความสำคัญและอ่อนแอลง • การแย่งชิงอำนาจภายในระหว่างเชื้อพระวงศ์ของสุโขทัยจนเกิดความแตกแยก <p>(๒) ปัจจัยภายนอก</p> <ul style="list-style-type: none"> • อาณาจักรอยุธยาทางตอนใต้มีความเข้มแข็งด้านการทหารเพิ่มขึ้น <p>๒) ปัญหาของกระทรวงมหาดไทย/ผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <ul style="list-style-type: none"> • ไม่มี <p>๕.๒ สาเหตุการเปลี่ยนแปลง ๑) ปัจจัยสำคัญที่ส่งผล</p> <ul style="list-style-type: none"> • การแย่งชิงอำนาจภายในระหว่างเชื้อพระวงศ์ของสุโขทัยจนเกิดความแตกแยก ทำให้อำนาจทางการทหารลดลง • ปัจจัยด้านการค้ากับต่างประเทศค้า อำนาจทางเศรษฐกิจหมดไปเพราะสุโขทัยเสื่อมอำนาจในการครอบครองดินแดนต่างๆ ที่เป็นเมืองท่าค้าขาย 	<p>๕. ปัญหา/สาเหตุการเปลี่ยนแปลง ๕.๑ ปัญหา/อุปสรรค/ข้อจำกัด ๑) ปัญหาภาพรวม (๑) ปัจจัยภายใน</p> <ul style="list-style-type: none"> • อำนาจการปกครองขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียว มีระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ • มีการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค เพราะเมืองลูกหลวงก่อปัญหาหลายอย่าง เช่น การสืบทอดราชสมบัติหลังจากพระเจ้าแผ่นดินสวรรคต <p>(๒) ปัจจัยภายนอก</p> <ul style="list-style-type: none"> • ไสริชัยยุทธมีการสังหารหมู่ครั้ง ประชาชนทุกคนต้องถูกเข้าเกณฑ์ทหาร ขุนนางผู้ใหญ่ทุกตำแหน่งทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบงานฝ่ายทหาร ทำให้ไม่สามารถแยกงานฝ่ายทหารและพลเรือนออกจากกันได้โดยเด็ดขาด • รัฐผูกขาดการค้าขายกับชาติต่างๆ ทั้งในเอเชียและยุโรป (ชาวดะวันตก) โดยชาวยุโรปชาติแรกที่เข้ามา คือ โปรตุเกส เข้ามาในสมัยพระรามาธิบดีที่ ๒ ในปี พ.ศ. ๒๐๖๓ <p>๒) ปัญหาของกระทรวงมหาดไทย/ผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <ul style="list-style-type: none"> • ไม่มี <p>๕.๒ สาเหตุการเปลี่ยนแปลง ๑) ปัจจัยสำคัญที่ส่งผล</p> <ul style="list-style-type: none"> • การรุกรานจากศัตรูภายนอกประเทศอย่างต่อเนื่อง 	<p>๕. ปัญหา/สาเหตุการเปลี่ยนแปลง ๕.๑ ปัญหา/อุปสรรค/ข้อจำกัด ๑) ปัญหาภาพรวม (๑) ปัจจัยภายใน</p> <ul style="list-style-type: none"> • รูปแบบการปกครองในอดีตมีความล้าสมัย และมีหน่วยงานไม่เพียงพอในการบริหารราชการให้ได้ผล รวมถึงมิได้มีการแบ่งงานตามหน้าที่ เป็นสัดส่วน ทำให้การปฏิบัติราชการสับสน ไม่เป็นระเบียบ • ระบบกินเมือง และระบบไพร่ที่บังคับให้ผู้ชายต้องขึ้นทะเบียนสังกัดมูลนาย ต้องเข้าเวรรับใช้มูลนายเจ้าสังกัด ๒ ระบบดังกล่าวทำให้เชื้อพระวงศ์/ขุนนางและเจ้าเมืองมีอำนาจเพิ่มพูนมากขึ้น ส่งผลให้พระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ลดน้อยลง • ส่วนกลางไม่สามารถลงพื้นที่ได้ ตรวจสอบติดตามการบริหารราชการหัวเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการคมนาคมและการสื่อสารที่ยากลำบาก <p>(๒) ปัจจัยภายนอก</p> <ul style="list-style-type: none"> • ประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสได้แผ่ขยายอำนาจเข้าครอบครองประเทศข้างเคียงของไทย รัชกาลที่ ๕ ทรงเห็นว่าเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติ จึงจำเป็นต้องปฏิรูปการปกครองอย่างเร่งด่วน <p>๒) ปัญหาของกระทรวงมหาดไทย/ผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <ul style="list-style-type: none"> • ไม่มี เนื่องจากยังไม่ได้มีการกำหนดตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด



ยุคสมัย ๖.๕-๖.๗ (ปฏิรูปโครงสร้างบริหารแผ่นดิน)	ยุคผู้ว่า CEO พ.ศ. ๒๕๔๔ (ปฏิรูประบบราชการ)	ยุคผู้ว่า CEO พ.ศ. ๒๕๖๖ ถึงปัจจุบัน
		<p>ตามแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนประสานความร่วมมือและบูรณาการร่วมกับทุกภาคส่วนในภาครัฐฯ มีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาคอขวดหรือข้อเร่งด่วนของประชาชนในจังหวัด</p> <p>๕.๒ ปัจจัยสนับสนุนการทำงาน ภาคีเครือข่ายการพัฒนาในพื้นที่ ตลอดจนหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวง/กรม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานประมาณ ให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัด</p>
<p>๕. ปัญหา/สาเหตุการเปลี่ยนแปลง ๕.๑ ปัญหา/อุปสรรค/ข้อจำกัด ๑) ปัญหาภาพรวม ปัจจัยโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวความคิดการกระจายอำนาจที่ริเริ่มนำแนวคิดเข้ามาปรับใช้ในสมัยนั้น</p> <p>๒) ปัญหาของกระทรวงมหาดไทย/ผู้ว่าราชการจังหวัด - ใ้ไม่มี เนื่องจากยังไม่ได้มีการกำหนดตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>๕.๒ สาเหตุการเปลี่ยนแปลง ๑) ปัจจัยสำคัญที่ส่งผล มีการบริหารราชการแบบจุดชนวนไม่เพียงพอต่อการบริหารราชการแผ่นดินและไม่ได้มีการแบ่งงานตามหน้าที่เป็นสัดส่วน มีการปฏิบัติราชการที่ไม่มีความเหมาะสมกับสภาพการปกครองและสิ่งที่จะเปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับการปกครองแบบหัวเมืองและประเทศราชที่เจ้าเมืองมีอำนาจสิทธิขาดในการปกครอง ถึงแม้ว่าจะอยู่ภายใต้การปกครองของส่วนกลาง แต่ส่วนกลางไม่สามารถกำกับดูแลได้อย่างทั่วถึง ส่งผลให้พระมหากษัตริย์ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา นอกจากนี้ในขณะที่เกิดการคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคมของประเทมหาอำนาจตะวันตก โดยเฉพาะประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส</p>	<p>๕. ปัญหา/สาเหตุการเปลี่ยนแปลง ๕.๑ ปัญหา/อุปสรรค/ข้อจำกัด ๑) ปัญหาภาพรวม (๑) ปัจจัยภายใน - ปัญหาด้านบริหารราชการ เช่น จังหวัดขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่ปรับเปลี่ยนเป็นราชการส่วนกลาง และ/หรือหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด จังหวัดขาดแนวทางปฏิบัติเนื่องจากหน่วยงานส่วนกลางค้นสังเกตไม่มีการสั่งการ หรือวางกรอบแนวทางการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานในพื้นที่</p> <p>- ปัญหาการมอบอำนาจตาม พ.ร.ฎ. มอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ พบว่ามีปัญหาอุปสรรค ๔ ประเด็น ได้แก่</p> <p>(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถใช้ดุลพินิจมอบอำนาจให้กับรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้ แต่ต้องร่วมรับผิดชอบเกิดความเสียหาย</p> <p>(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ที่มาช่วยราชการในพื้นที่จังหวัดได้</p> <p>(๓) อันมาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกคืนตามมาตรา ๒๖ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องใช้อำนาจนั้นเอง ไม่สามารถมอบอำนาจให้กับรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้อื่นที่เหมาะสมปฏิบัติราชการแทนได้</p>	<p>๕. ปัญหาการดำเนินงานในปัจจุบัน ๕.๑ ปัญหา/อุปสรรค/ข้อจำกัด ๑) ปัญหาภาพรวม (๑) ปัจจัยภายใน - ปัญหาการมอบอำนาจตาม พ.ร.ฎ. มอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในปัจจุบัน ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการมอบอำนาจให้กับรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการเห็นสมควร</p> <p>(๒) ปัจจัยภายนอก - ปัญหาอื่นๆ ที่เกี่ยวกับความเดือดร้อนเร่งด่วนของประชาชน เช่น การแก้ไขปัญหาการชุมนุมเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่ การขาดความคล่องตัวในการสั่งใช้ทรัพยากรกรณีเกิดภัยพิบัติฉุกเฉินต่าง ๆ เป็นต้น</p> <p>๒) ปัญหาของกระทรวงมหาดไทย/ผู้ว่าราชการจังหวัด - ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการสั่งการ การอนุมัติอนุญาต ในบางเรื่อง เช่น การอนุมัติอนุญาตให้ใช้ที่ดินในการดำเนินโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด เป็นต้น</p> <p>- ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถบังคับบัญชา บริหารทรัพยากร กักตุน โดยเอกราชราชการส่วนกลางที่มีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดได้</p> <p>- ผู้ว่าราชการจังหวัดมีงบประมาณในการแก้ไขปัญหาคอขวดหรือข้อเร่งด่วนของประชาชนที่จำกัด ทำให้ยากลำบากในการแก้ไขปัญหาคอขวดหรือข้อเร่งด่วนที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วทั้ง</p>



ยุคสมัยสุโขทัย	ยุคสมัยอยุธยา-กรุงธนบุรี	ยุคสมัย ร.๑-ร.๔ (ระบบจตุสดมภ์)
<p>๒) สิ่งที่เกิดขึ้น</p> <ul style="list-style-type: none"> เมื่ออาณาจักรสุโขทัยหมดอำนาจลง และอาณาจักรอยุธยาทางตอนใต้มีความเข้มแข็งทางด้านทหารเพิ่มขึ้น ทำให้กรุงศรีอยุธยากลายเป็นศูนย์กลางอำนาจทางการเมืองการปกครองของไทยในช่วงเวลาต่อมา 	<ul style="list-style-type: none"> เกิดกบฏการเมืองในราชสำนักนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจของอาณาจักร และควมไร้เสถียรภาพของระบบการเมืองทำให้ประเทศเพื่อนบ้านสามารถเข้ามารุกรานได้ <p>๒) สิ่งที่เกิดขึ้น</p> <ul style="list-style-type: none"> กรุงศรีอยุธยาต้องรับศึกสงครามหลายครั้ง บ้านเมืองค่อนข้างเสียหายอย่างมาก ทำให้สมเด็จพระเจ้าตากสินทรงตัดสินใจย้ายราชธานีมาตั้งกรุงธนบุรี จากนั้นพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชได้ย้ายราชธานีมาตั้ง ณ เมืองธนบุรี ซึ่งมีความสำคัญที่ต่ำกว่า 	<p>๕.๒ สาเหตุการเปลี่ยนแปลง</p> <p>๑) ปัจจัยสำคัญที่ส่งผล</p> <ul style="list-style-type: none"> การขยายอำนาจของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส ทำให้รัชกาลที่ ๕ ต้องรวมประเทศเพื่อสร้างความเป็นรัฐชาติ และปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความทันสมัย จึงได้นำแนวคิดการบริหารราชการแบบตะวันตกมาประยุกต์กับไทย รัชกาลที่ ๕ ต้องการปฏิรูประบบขุนนางที่มีอำนาจในการปกครองหัวเมืองมากขึ้นไป จึงมีแนวคิดในการแต่งตั้งข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถซึ่งได้รับการศึกษาจากต่างประเทศให้เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาการปฏิบัติงานในส่วนต่าง ๆ ทำให้สามารถบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพตรงตามสายงานมากขึ้น <p>๒) สิ่งที่เกิดขึ้น</p> <ul style="list-style-type: none"> เกิดการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ซึ่งทำให้โครงสร้างการบริหารประเทศมีความทันสมัย มีการแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินและอำนาจหน้าที่ทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และนำมาใช้จนกระทั่งถึงปัจจุบัน เกิดระบบการแต่งตั้งข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถไปปฏิบัติงานในส่วนต่าง ๆ แทนการตั้งเชื้อพระวงศ์หรือขุนนางชั้นสูง ทำให้สามารถปฏิบัติงานบริหารในแต่ละด้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นการยกฐานะข้าราชการในสมัยนั้นให้เป็นเครื่องมือทางการบริหารราชการตามนโยบายของรัฐบาลกลางอย่างแท้จริง



ยุคสมัย ร.๕-ร.๗ (ปฏิรูปโครงสร้างบริหารแผ่นดิน)	ยุคผู้ว่า CEO พ.ศ. ๒๕๔๔ (ปฏิรูประบบราชการ)	ยุคผู้ว่า CEO พ.ศ. ๒๕๖๖ ถึงปัจจุบัน
<p>๒) สิ่งที่เกิดขึ้น</p> <p>ในสมัยรัชกาลที่ ๕ มีการดำเนินนโยบายปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน โดยนำแนวคิดการบริหารราชการแบบชาติตะวันตกมาประยุกต์กับประเทศไทยเพื่อให้การบริหารราชการมีความทันสมัย และเพื่อรักษาเอกราชและอธิปไตยของชาติจากปัจจัยดังกล่าวพระองค์จึงได้ปฏิรูปการปกครองประเทศในปีพ.ศ. ๒๔๓๕ มีการจัดรูปแบบการปกครองและระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใหม่ โดยแบ่งการปกครองเป็นการปกครองส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาค (แบ่งการปกครองเป็น มณฑล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน) และการปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>ในสมัยรัชกาลที่ ๖ ได้เปลี่ยนคำว่า "เมือง" เป็น "จังหวัด" พร้อมทั้งเปลี่ยน "ผู้ว่าราชการเมือง" เป็น "ผู้ว่าราชการจังหวัด" ตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๔๕๔</p>	<p>(๔) ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้อำนาจดำเนินการบางเรื่องที่ไม่มีการมอบอำนาจ เช่น การใช้พื้นที่ป่า การใช้ประโยชน์ในสำนัก เป็นต้น</p> <ul style="list-style-type: none"> • ปัญหาด้านการให้บริการประชาชน เช่น การยุบหน่วยราชการระดับอำเภอ เช่น ปศุสัตว์อำเภอ ป่าไม้อำเภอ ประมงอำเภอ โดยเปลี่ยนมาจัดตั้งหน่วยเคลื่อนที่แทน ส่งผลให้ไม่สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง <p>(๒) ปัจจัยภายนอก</p> <ul style="list-style-type: none"> • ปัญหาอื่นๆ ที่เกี่ยวกับความเดือดร้อนเร่งด่วนของประชาชน เช่น การแก้ไขปัญหาคอขวดเรื่องร้องขอของประชาชนในพื้นที่ การขาดความคล่องตัวในการสั่งใช้ทรัพยากรกรณีภัยพิบัติฉุกเฉินต่างๆ เป็นต้น <p>๒) ปัญหาของกระทรวงมหาดไทย/ผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <ul style="list-style-type: none"> • ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการสั่งการ การอนุมัติอนุญาต ซึ่งกระทรวงมหาดไทยในส่วนกลางยังคงสงวนอำนาจบางส่วนไว้ • ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถบังคับบัญชา บริหารทรัพยากร กำลังคน โดยเฉพาะข้าราชการส่วนกลางที่มีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดได้ • การจัดทำแผนและงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ยังขาดการบูรณาการงบประมาณเชิงพื้นที่ ๓ มิติ (Area-Agenda-Function) โดยส่วนราชการส่วนกลางไม่ได้นำประเด็นปัญหาและความต้องการหรือข้อเสนอโครงการมาตรวจสอบและเชื่อมโยงระหว่างกัน เพื่อใช้ในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีระดับกรม • สำนักงบประมาณไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการที่มีลักษณะงบประมาณเชิงพื้นที่ ๓ มิติ เป็นอันดับแรก • ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดข้อมูลหรือความเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดต้องบริหารราชการแผ่นดินและนำนโยบายจากรัฐบาล กระทรวงมหาดไทยปฏิบัติในพื้นที่ 	

บุคคลมีชื่อเสียง	บุคคลมีอายุชยา-กรุงธนบุรี	บุคคลมีบ ๑.๑-๑.๔ (ระบบจดตมภ)



ยุคสมัย ร.๕-ร.๗ (ปฏิรูปโครงสร้างบริหารแผ่นดิน)	ยุคผู้ว่า CEO พ.ศ. ๒๕๔๔ (ปฏิรูประบบราชการ)	ยุคผู้ว่า CEO พ.ศ. ๒๕๖๖ ถึงปัจจุบัน
	<p>๕.๒ สาเหตุการเปลี่ยนแปลง</p> <p>๑) ปัจจัยสำคัญที่ส่งผล</p> <p>การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินและอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด อาทิ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ (๒๕๕๖, ๒๕๕๗) พ.ร.ฎ. มอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ (๒๕๕๔) พ.ร.ฎ. บริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๓ (๒๕๖๕) เป็นต้น</p> <p>๒) สิ่งที่เกิดขึ้น</p> <p>ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจการบริหารอย่างจำกัดในการบริหารงานเชิงพื้นที่ ทั้งในมิติงาน งบประมาณ ระบบ และบุคลากร</p>	





บรรณานุกรม (ต่อ)

จิตรรา พรหมชุติมา. ๒๕๓๙. เอกสารประวัติศาสตร์ : การบริหารการปกครองกระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย.

จุฬาลงกรณ์ราชบรรณาลัย. พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว. สืบค้นจาก http://kingchulalongkorn.car.ac.th/th/history/rama6_bio. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗.

ณรงค์ นุ่นหอม. ๒๕๔๓. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการพัฒนาการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล (หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง) รุ่นที่ ๔ สถาบันพระปกเกล้า.

เนศวร์ เจริญเมือง. ๒๕๕๐. การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น อีกมิติหนึ่งของอารยธรรมโลก ภาคแรก: จากยุคกรีกถึงยุคทุนนิยมตะวันตก. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

ธรรมนิตย์ วราภรณ์. ๒๕๒๔. การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย : ปัญหาโครงสร้างปัจจุบัน. วารสาร สังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๓๘(๓), หน้า ๓๕ - ๔๕.

ธวัช สุวณิกุล. ๒๕๔๗. การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา: มุมมองของผู้ปฏิบัติ. หอสมุด แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนคำว่าเมืองเรียกว่าจังหวัด ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๔๕๙. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๓๓, ตอน ๐ ก. หน้า ๕๑ - ๕๓.

ประกาศว่าด้วยหน้าที่แลอำนาจอุปราช. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๓๒ (๑๙ ธันวาคม ๒๔๕๘), หน้า ๓๙๓ - ๓๙๔.

ประกาศเปลี่ยนยศ อุปราช แลสมุหเทศาภิบาล. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๓๒ (๑๑ พฤศจิกายน ๒๔๕๘), หน้า ๓๕๕ - ๓๕๘.

ประจักษ์ พันธุ์ชูเพชร. ๒๕๔๓. การเมืองและการปกครองไทย: มิติทางประวัติศาสตร์ และสถาบันการเมือง. กรุงเทพฯ : ฌายด์ พิมพ์ซิ่ง.



บรรณานุกรม (ต่อ)

พิรติพย์ สุคันธเมศวร์. ๒๕๔๘. การปฏิรูปประเทศในสมัยรัชกาลที่ ๕ ที่นำไปสู่การสร้างรัฐชาติ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

ภัทรียา เทพขจร. ๒๕๕๓. ข้อสังเกตเกี่ยวกับสถานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ กับอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน. วารสารสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๓(๑), หน้า ๖๑ - ๖๓.

มหาวิทยาลัยนเรศวร สถาบันราชภัฏสุรินทร์ สถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา สถาบันราชภัฏภูเก็ต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี. ๒๕๔๖. สรุปผลการประเมินโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ระยะที่ ๓ การดำเนินงานระยะ ๑๒ เดือน (๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ - ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕). เอกสารวิชาการ สศร. ที่ ๐๘/๒๕๔๕ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.

มหาวิทยาลัยรามคำแหง. รายวิชา LW ๔๑๗ (H) กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (Law on Administration of State Affairs). บทที่ ๔ การจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค, หน้า ๑๒๓ - ๑๔๖.

วิชัย ศรีขวัญ. ๒๕๖๒. การบริหารงานส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรแบบบูรณาการระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน. สาขาวิชาส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า ๑ - ๖๔. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ๒๕๔๖. การกระจายอำนาจ. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การกระจายอำนาจ>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗.

วินัย พงศ์ศรีเพียร. ๒๕๔๕. กฎหมายตราสามดวง : หน้าดวงสังคมไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย. ๒๕๕๘. คู่มือจริยธรรมของผู้ว่าราชการจังหวัด. กรุงเทพฯ: บริษัทบพิธการพิมพ์.

สถาบันพระปกเกล้า. ๒๕๖๗. พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖. สืบค้นจาก <https://shorturl.at/qzy4F>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๗.

สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต. ๒๕๔๖. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในยุคปฏิรูประบบราชการ. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรการบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน, สถาบันพระปกเกล้า.



บรรณานุกรม (ต่อ)

ส่วนบริหารงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง. คู่มือปฏิบัติงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน. สืบค้นจาก <https://fliphtml5.com/yxnbz/ifom/basic>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๗.

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และคณะ. ๒๕๕๐. บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อการพัฒนาจังหวัดแบบบูรณาการ : กรณีศึกษากลุ่มจังหวัดชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด. งานวิจัยคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยบูรพา. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. ๒๕๔๗. การตรวจสอบการดำเนินงาน ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ. สืบค้นจาก <http://www.auditor0216.moi.go.th/PDF/auditor-1.pdf>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗.

สำนักงาน ก.พ.ร. ๒๕๔๖. ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ, หน้า ๑ - ๑๗๑.

สำนักงาน ก.พ.ร. ๒๕๖๐. คู่มือการปฏิบัติงาน เรื่องการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในเขตพื้นที่จังหวัด. สืบค้นจาก <https://uatwww.opdc.go.th/knowledge/law/opdc-lawguideline/>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๗.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. ๒๕๖๕. ระบบข้าราชการพลเรือนในยุคนวัตกรรมและการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในรัชกาลที่ ๕. *วารสารข้าราชการ*, ๒๗(๔), หน้า ๗ - ๔๕.

สำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์. ๒๕๖๖. ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม ให้เปลี่ยนคำว่าเมือง เรียกว่า "จังหวัด". สืบค้นจาก <http://tiny.cc/uxsbzz>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๗.

สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดสิงห์บุรี. ๒๕๖๔. นิทรรศการพระแสงราชศัสตราประจำเมืองสิงห์บุรี ในงานฉลอง ๑๒๕ ปี. สืบค้นจาก http://www๒.m-culture.go.th/singburi/ewt_news.php?nid=๑๔๓๖&filename=index. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗.

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด. ๒๕๔๘. ๑ ปี CEO ผลการดำเนินงานในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ประจำปี ๒๕๔๗, หน้า ๑ - ๔๐.

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด. ๒๕๖๑. ความรู้พื้นฐานสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด. สืบค้นจาก www.pad.moi.go.th. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๗.



บรรณานุกรม (ต่อ)

อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย. ๒๕๖๗. ประวัติเมืองสุโขทัย. สืบค้นจาก

<http://virtualhistoricalpark.finearts.go.th/sukhothai/index.php/th/%E0%B8%9E%E0%B8%A9%E0%B8%80%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%85%E0%B8%B4%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%80%E0%B8%6B%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%A1%E0%B8%B2.html>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๗.

Thainews. ๒๕๕๑. ทำความเข้าใจกับคำว่า นักบริหารมืออาชีพ. สืบค้นจาก

https://thainewdocument.blogspot.com/2008/11/blog-post_21.html. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๗.





คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายสุทธิพงษ์ จุลเจริญ	ปลัดกระทรวงมหาดไทย
นายชำนาญวิทย์ โชติชูโชติ	รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
นายโชติณัฐนันท์	รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
นายเชษฐา โมสิกรัตน์	รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
นายราชันย์ ชื่นหัว	รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

คณะผู้จัดทำ

นายกฤษณะ พิณิจ	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด
นายสรวิศ สุรินทร์	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สบจ.สป.
นายวิชา จันทรวงศ์	วิชาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านยุทธศาสตร์ สบจ.สป.
นางสาวนภัสสร รุ่งเจริญ	ผู้อำนวยการกลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนากศกลางและภาคตะวันออก สบจ.สป.
นางปิณฑุมาศ เต็มแก้ว	ผู้อำนวยการกลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนากศเหนือ สบจ.สป.
นายสยาม ชินทรสกุล	ผู้อำนวยการกลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนากศตะวันออกเฉียงเหนือ สบจ.สป.
นายบัณฑิต สมถวิล	ผู้อำนวยการกลุ่มงานประสานความร่วมมือภาควิภาคเอกชน สบจ.สป.
นายจิตติวัตร ยศหนัก	ผู้อำนวยการกลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนากศใต้และภาคใต้ชายแดน สบจ.สป.
นายสันติ วงศ์จิระสวัสดิ์	ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สบจ.สป.
นายองกต มีแก้ว	ผู้อำนวยการกลุ่มงานประสานยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ สบจ.สป.
นางสาวฉัตรนิมา สถาพรจิตรกุล	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สบจ.สป.
นายชวีญชัย สุกมลวีรกุล	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สบจ.สป.
นางลักขณา ไวประเสริฐวงศ์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สบจ.สป.
นางสาวอริญาพร สอดศรี	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สบจ.สป.
นายวิรัชชัย พงษ์เกาะ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สบจ.สป.
นายสิตมา เพ็ชรประกอบ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สบจ.สป.
นางสาวอัมพรพร สรวนสุข	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สบจ.สป.
นายวิญญู พล	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สบจ.สป.
นายชลวีร์ ชจรบุญ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สบจ.สป.
นายจารุวิทย์ คงนคร	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สบจ.สป.
นายกุลพัทธ์ ฐูสังข์	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สบจ.สป.
นายไพฑูริย์ สุขเกษม	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สบจ.สป.
นายศุภวิชญ์ พลยมมา	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สบจ.สป.
นางสาวบุร้ออาศิยน บุญชะ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สบจ.สป.
นางสาวณัฐกัญญา คงพุ่ม	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สบจ.สป.
นายวิษณุ เมืองแก้ว	พนักงานวิเคราะห์นโยบายและแผน สบจ.สป.
นางสาวณัฐชา คงคำอุลลา	พนักงานวิเคราะห์นโยบายและแผน สบจ.สป.
นางสาวจริยา บัวคงระ	เจ้าหน้าที่สนับสนุนงานมหาดไทย สบจ.สป.
นางสาวศิริลักษณ์ ชุ่มนาเสียว	เจ้าหน้าที่สนับสนุนงานมหาดไทย สบจ.สป.
นางสาวภัทรวดี โยน้อย	เจ้าหน้าที่สนับสนุนงานมหาดไทย สบจ.สป.



สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย



<http://www.pad.moi.go.th>



ถนนอัษฎางค์ แขวงราชบพิธ
เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๐๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๒๒๒ ๗๘๒๑