



# บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ภายใต้การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แบบบูรณาการ

ศุภชัย เอี่ยมสุวรรณ<sup>1</sup>

ในการศึกษาเรื่องบทบาทของ  
ผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การบริหารงาน  
จังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ มี  
กรอบการศึกษา ดังนี้คือ

วัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาพัฒนาการ  
ของระบบการบริหารงานจังหวัดแบบ  
บูรณาการเพื่อติดตาม และศึกษาผลกระทบ  
ที่มีต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ขอบเขตการศึกษา ศึกษาภาพรวม  
การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐและ

บริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และ  
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบทบาทของ  
ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการ  
ส่วนภูมิภาค

ประเด็นการนำเสนอ ประกอบด้วย

1. ระบบการบริหารราชการส่วน  
ภูมิภาคที่ผ่านมา
2. แนวความคิดและการบริหาร  
งานจังหวัดแบบบูรณาการ
3. ข้อเสนอเพื่อการพิจารณา

<sup>1</sup> ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย



### ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ผ่านมา

จากโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดไว้ 3 ส่วน ประกอบด้วย ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ในอดีตที่ผ่านมา ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค พบว่า มีปัญหาในการบริหารงานจังหวัดโดยรวม กล่าวคือ การบริหารงานยังขาดเอกภาพ การบริหารงานของแต่ละหน่วยงานในจังหวัดเป็นไปในลักษณะ “ต่างคน ต่างทำ” ทำให้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารงาน และการพัฒนาแก้ไขปัญหาในพื้นที่

### แนวความคิดและการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

จากสภาพปัญหาดังกล่าวได้นำมาสู่การจัดระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีลำดับขั้นตอน ดังนี้

กำหนดให้มีการทดลองการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการในปี 2544 และขยายผลการดำเนินการ โดยมีจุดเริ่มต้นความคิดที่ให้จังหวัดเป็นเสมือนหน่วยบริหารเชิงยุทธศาสตร์ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดในจังหวัด เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน และพัฒนาจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน ทั้งนี้





การทำงานยึดหลัก การบูรณาการ การทำงานของทุกภาคส่วน โดยมีทิศทาง และเป้าหมายในการทำงานร่วมกัน

ในการทดลองการบริหารงาน จังหวัดแบบบูรณาการในปี 2544 ได้เลือก จังหวัดทดลอง 5 จังหวัด คือ จังหวัด ศรีสะเกษ ชัยนาท ลำปาง ภูเก็ต และ นราธิวาส เพื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดที่ใช้ รูปแบบการบริหารงานจังหวัดเดิม 5 จังหวัด คือ จังหวัดสุรินทร์ อ่างทอง พิษณุโลก พังงา และ ปัตตานี ตามลำดับ ใช้ระยะเวลาการทดลอง 1 ปี โดยประเมินผล ด้านประสิทธิภาพการบริหารงาน และ ความพึงพอใจของประชาชน ซึ่งผลการ ประเมินปรากฏว่า จังหวัดที่ทดลองใช้ ระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ โดยรวม มีประสิทธิภาพการบริหารงาน และประชาชนมีความพึงพอใจสูงกว่า

รัฐบาลจึงได้ขยายผลการดำเนินงาน ในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้ง 75 จังหวัด ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546

อย่างไรก็ตามในการศึกษาประเมิน ในช่วงการทดลองแม้จะพบว่าผู้ว่าราชการ จังหวัดได้ปรับเปลี่ยนบทบาท เป็นนักบริหาร เิงยุทธศาสตร์ และใช้ระบบการบูรณาการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ยังคงพบว่ามี

ปัญหาในเรื่อง การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่า ราชการจังหวัดในประเด็นขาดการมอบ อำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างจริงจัง และระบบงบประมาณของแต่ละหน่วยงาน ที่จังหวัดได้รับไม่พร้อมกัน ทำให้เป็น อุปสรรคในการบูรณาการ

จากการขยายผลการบริหารงาน จังหวัดแบบบูรณาการในทุกจังหวัดใน ช่วงปี 2546 - 2550 พบว่าจากการปฏิรูประบบราชการ ทำให้มีการปรับยุบหน่วยงาน ส่วนภูมิภาคบางหน่วยในระดับจังหวัดและ อำเภอ หรือปรับเปลี่ยนไปเป็นหน่วยงาน ส่วนกลางประกอบกับปัญหาในเรื่อง การมอบอำนาจ และปัญหาด้านระบบ งบประมาณทำให้จังหวัดไม่สามารถขับเคลื่อน การบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เท่าที่ควร

สำหรับการบริหารงานจังหวัด แบบบูรณาการในปี 2551 จนถึงปัจจุบันนี้ ได้มีการออกกฎหมายที่สำคัญที่มีผลต่อ การบริหารงานจังหวัดกล่าวคือ จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้จังหวัดมีแผน และ งบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัดเพื่อ ประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ และมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร





ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถตั้งค่าของงบประมาณได้ ทั้งนี้ ให้จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด โดยมีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำแผนและการขอตั้งงบประมาณพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551

ส่วนสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ให้ความสำคัญในเรื่องของความสอดคล้องและความเชื่อมโยงในการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด กับทิศทางการพัฒนาระดับชาติ และปัญหาความต้องการของประชาชน และการบูรณาการความร่วมมือของทุกภาคส่วน

นอกจากนี้ยังได้กำหนดหลักการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ โดยให้บริหารงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ผู้ปฏิบัติ และยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

สำหรับการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดได้กำหนดกลุ่มจังหวัดเป็น 18 กลุ่มจังหวัด โดยเป็นการรวมจังหวัดใกล้เคียง ที่มีความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ และภูมิสังคม เพื่อการเสริมสร้างศักยภาพในการพัฒนาร่วมกันจึงเป็นการรวมกัน เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมกันเท่านั้น มิใช่การรวมตัวกันในทางการปกครอง

และเพื่อติดตามผลการดำเนินการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ในการศึกษาได้ตรวจเยี่ยมและรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่ กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน และลำปาง ได้รับทราบว่าเป็นปัจจุบันการบริหารงานจังหวัดยังคงมีปัญหาในเรื่อง การบริการประชาชนในพื้นที่ การขาดอัตรากำลังที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ปัญหาการขาดเอกภาพและการมอบอำนาจให้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงาน การแก้ไขปัญหบางเรื่องจังหวัดไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ



ท้ายที่สุดนี้ การบริหารงานแบบบูรณาการที่มีเอกภาพร่วมกัน และกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาจากทุกภาคส่วนถือเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) และสร้างให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Sense of Belonging) ซึ่งจะส่งผลต่อการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมและสอดคล้องต่อศักยภาพ

และสภาพปัญหาของพื้นที่ โดยอาศัยการทำงานอย่างเป็นระบบ ผ่านการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ชัดเจน และมีโครงสร้างและระบบการทำงานที่รองรับอย่างมีประสิทธิภาพ เชื่อเป็นอย่างยิ่งว่าจะนำไปสู่เป้าหมายของการพัฒนา และยกระดับคุณภาพชีวิตของพี่น้องประชาชนในท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น และนำพาประเทศสู่ความมั่งคั่งและมั่นคงต่อไป

