

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมา

สืบเนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 ได้ข้อสรุปในการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการว่า ควรทดลองกระจายอำนาจในระดับจังหวัด เพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพ โดยปรับให้จังหวัดมีฐานะเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit SBU) ที่สามารถวินิจฉัยข้อมูล ปัญหา อุปสรรค และกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา ตัดสินใจ และดำเนินการแก้ไขได้อย่างครบวงจรภายในจังหวัด โดยปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็น ผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) สามารถบังคับบัญชาสั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง โดยมอบให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการเป็นโครงการนำร่องโดยคัดเลือกจังหวัดที่เหมาะสมเป็นตัวแทนภาคต่าง ๆ ที่มีที่ตั้งสภาพเศรษฐกิจและระดับความเจริญแตกต่างกัน 4 จังหวัด โดยกำหนดเป็นจังหวัดที่ยากจน ปานกลาง ระดับดี และจังหวัดชายแดน และคัดเลือกจังหวัดเทียบเคียงกันกับ 4 จังหวัดแรกสำหรับตัวบุคคลให้กระทรวงมหาดไทยคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสม มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และมุ่งมั่นที่จะทำงานไปดำรงตำแหน่ง ในส่วนของหัวหน้าส่วนราชการอื่น ๆ ในจังหวัด ให้หน่วยงานพิจารณาในหลักการเดียวกัน

ทั้งนี้ ให้มีการประเมินผลทั้งก่อนเริ่มโครงการและหลังดำเนินการไปแล้ว โดยแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาเพื่อติดตามและให้คำแนะนำ และกำหนดตัวชี้วัด โดยให้สถาบันการศึกษาของรัฐและหน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เสนอจังหวัดที่จะดำเนินการตามโครงการนำร่องดังนี้

จังหวัดนำร่อง ได้แก่ ลำปาง ศรีสะเกษ ชัยนาท และภูเก็ต

จังหวัดเทียบเคียง ได้แก่ พิษณุโลก สุรินทร์ อ่างทอง และพังงา

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเสนอเพิ่มเติมว่า สมควรที่จะเพิ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ร่วมในโครงการด้วย โดยให้จังหวัดนราธิวาส เป็นจังหวัดนำร่อง และจังหวัดปัตตานีเป็นจังหวัดเทียบเคียง

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2544 มอบหมายให้ กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานของรัฐที่เป็น องค์กรอิสระพิจารณาดำเนินการว่า สมควรจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ดำเนินการในเรื่องใดบ้าง เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ CEO ได้ และได้มอบหมายให้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการที่จะดำเนินการให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ CEO โดยสรุปได้ดังนี้

การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ CEO สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องแก้กฎหมาย เพียงแต่เปลี่ยนแปลงแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบาทใหม่ ของผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะราชการส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และ หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรอิสระ อาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้อยู่แล้ว ตามกฎหมาย คงมีแต่เพียงราชการทหาร อัยการ ศาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัยบางแห่ง และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีข้อจำกัดในการมอบอำนาจ แต่คงไม่มีปัญหากับการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทเป็น CEO แต่ได้นำเสนอผล ทางกฎหมายไว้ด้วยเพื่อความสมบูรณ์ของข้อมูล

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2544 ให้กระทรวง ทบวง กรม รับความเห็นของสำนักงาน ก.พ. (เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล) ไป พิจารณาดำเนินการ โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าของเรื่อง และคณะรัฐมนตรี รับทราบข้อเสนอของกระทรวงคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยให้กระทรวงมหาดไทยรับข้อเสนอของหน่วยงานดังกล่าว ไปพิจารณาดำเนินการ ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีได้มีความเห็นเกี่ยวกับระบบบริหารงาน แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา 5 ประการ คือ

1. การมอบอำนาจ
2. ระบบบริหารงานให้มีคณะผู้บริหารจังหวัด
3. การจัดทำยุทธศาสตร์ในการพัฒนาจังหวัด
4. จุดมุ่งหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดตามโครงการจังหวัดทดลอง แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา เพื่อการปรับระบบบริหาร
5. ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อควบคุม ติดตาม ประเมินผล และเสนอแนะทั้งระบบ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2545 ให้สำนักงานงบประมาณแจ้งผลการดำเนินการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ CEO แล้ว สำนักงานงบประมาณได้ดำเนินการมอบอำนาจเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณให้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ และคณะรัฐมนตรีให้กระทรวงมหาดไทยรับไปพิจารณาดำเนินการตามแนวทางมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2544 ต่อไป

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2545 ว่า เพื่อให้การบริหารงานในจังหวัด ตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนา มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น จึงได้มีข้อสั่งการ 3 ข้อ ดังนี้

1. ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้หลักการบริหารในการประสาน และร้อยใจข้าราชการทุกฝ่าย

2. ให้รัฐมนตรีจัดประชุมชี้แจงข้าราชการในสังกัด ซึ่งมีหน่วยงานอยู่ในจังหวัดตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา เพื่อกำชับและทำความเข้าใจถึงนโยบายของรัฐบาลและให้ความร่วมมือสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและกำหนดแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องเชื่อมโยง เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

3. เร่งรัดในส่วนของการบริหารงบประมาณของจังหวัด ตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนาตามแนวทางของสำนักงานงบประมาณตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2544

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2545 นายกรัฐมนตรีเสนอว่า เพื่อให้การบริหารจัดการภารกิจด้านต่าง ๆ ในจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ มีความเป็นเอกภาพ มีการทำงานเป็นทีม ส่วนราชการต่าง ๆ ควรให้ความร่วมมือเพื่อให้การดำเนินงานสัมฤทธิ์ผล จึงสมควรกำหนดหลักการในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัด CEO ทุกจังหวัด ให้หาหรือความจำเป็นและเหมาะสมกับกระทรวงมหาดไทยก่อนดำเนินการ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2545 นายกรัฐมนตรีได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการบริหารแบบบูรณาการ เพื่อต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวทางการบริหารจัดการใหม่ และหัวใจของการบริหารงานแบบผู้ว่า

CEO จะต้องมีเจ้าภาพรับผิดชอบในแต่ละเรื่องให้ชัดเจน มีการทำงานร่วมกันเป็นทีม และสามารถเชื่อมโยงข้อมูลต่าง ๆ กับส่วนกลางมากขึ้น

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2545 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอให้ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ จังหวัดนราธิวาส ยะลา ปัตตานี สตูล และสงขลา เป็นจังหวัดในโครงการจังหวัดทดลองจัดระบบบริหารราชการแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา โดยให้กระทรวงมหาดไทยรับไปกำหนดมาตรการและรายละเอียด

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2545 กระทรวงมหาดไทยเสนอแนวทางประยุกต์ใช้ระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2545 โดยใช้กลไกการจัดตั้ง คณะกรรมการภาคประชาชนระดับจังหวัดที่มีผู้แทนประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ร่วมเป็นกรรมการ ใช้การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ ใช้วิธีการจัดทำข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการสร้างขวัญกำลังใจและแรงจูงใจเป็นกลไกหลักในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและการพัฒนา มีการกำกับดูแลการประยุกต์ใช้ระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อการพัฒนาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และมีคณะกรรมการเพื่อติดตามประเมินผลการประยุกต์ใช้ระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

การขยายผลระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2546 ให้มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการระดับสูง (ระดับ 9-11) ในส่วนราชการต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง ไม่ยึดติดกับส่วนราชการผู้นั้นสังกัดอยู่ แต่ให้คัดเลือกจากความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ที่เหมาะสมที่สุด

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2546 และวันที่ 6 พฤษภาคม 2546 เห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ใช้การบริหารงานแบบบูรณาการ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นไป ทั้งนี้ การพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ ควรถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2546

เรื่องแนวทางการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง (ระดับ 9-11) โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมิใช่ข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น แต่จะพิจารณาคัดเลือกจากข้าราชการระดับสูงทั้งหมดที่มีอยู่ ในภาพรวมของทุกส่วนราชการที่มีความรู้ความสามารถ ประสบการณ์เหมาะสมมากที่สุดเป็นสำคัญ ในการนี้ ได้มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) รับเรื่องนี้ไปพิจารณาร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องแล้วดำเนินการด้านต่าง ๆ ต่อไปเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้การบริหารงานแบบบูรณาการได้ทันกำหนดเวลา

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2546 ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดและเลขาธิการราชทูตไทยในต่างประเทศใช้การบริหารงานแบบบูรณาการโดยใช้ระบบการรายงานหลายทาง (Matrix Reporting System) และเพื่อให้การบริหารงานแบบบูรณาการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัว จึงได้มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) รับเรื่องไปพิจารณาร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางการมอบอำนาจและการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้การบริหารงานแบบบูรณาการได้ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นไป ทั้งนี้ ให้นำผลการวิจัยและประเมินผลเกี่ยวกับโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาของกระทรวงมหาดไทยมาเป็นข้อมูล ประกอบการพิจารณาและกำหนดแนวทางที่เหมาะสมด้วย

ผู้ขอรับการประเมินในฐานะที่รับผิดชอบ งานด้านพัฒนาระบบราชการของกระทรวงแรงงานและของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับการมอบอำนาจของส่วนราชการ ในสังกัดกระทรวงแรงงานให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 และให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล จึงขอกล่าวถึงการมอบอำนาจดังต่อไปนี้

ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นกฎหมายหลักในการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดโครงสร้างของส่วนราชการ การจัดตั้ง การยุบรวมและการแบ่งส่วนราชการภายใน การควบคุม กำกับดูแล และการมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทน ปฏิบัติราชการแทนและการรักษาราชการแทน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่าง

ต่อเนื่อง สำหรับอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการจะถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ตลอดจนกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กฎหมายดังกล่าวมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน ดังนั้น ผู้จะศึกษาทำความเข้าใจหลักเกณฑ์การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้อย่างลึกซึ้ง จำเป็นต้องทำความเข้าใจและศึกษากฎหมายดังกล่าวด้วย

การมอบอำนาจ มีถ้อยคำที่ใช้อยู่หลายคำทั้งในทางการค้าและทางราชการตามกฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชน เพื่อให้เข้าใจความหมายของการมอบอำนาจอย่างถูกต้อง จึงต้องทำความเข้าใจกับถ้อยคำที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ถูกต้องเสียก่อน เพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจหลักเกณฑ์การมอบอำนาจ

การมอบอำนาจ สำหรับในทางราชการแล้ว มีปรากฏอยู่ในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ความว่า

“มาตรา 38 อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดพึงที่จะปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น อาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ดังต่อไปนี้

1) นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้ รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจมอบอำนาจให้ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า

ฯลฯ

นอกจากนี้ คำว่า “มอบอำนาจ” ยังปรากฏอยู่ในมาตรา 39-40 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของบทบัญญัติมาตรา 38-40 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว อยู่ในหมวดปฏิบัติราชการแทน จะพบว่า

มีถ้อยคำที่สื่อถึงการมอบอำนาจที่ใช้ในทางราชการ อีกคำหนึ่ง คือ คำว่า “ปฏิบัติราชการแทน” จึงอาจกล่าวได้ว่า การมอบอำนาจในทางราชการแล้วก็คือ “การปฏิบัติราชการแทน” นั่นเอง

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาเรื่องการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ กรณีศึกษาการสนับสนุนระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการโดยการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา ดังนี้

1. เพื่อศึกษาแนวความคิด หลักเกณฑ์ องค์ประกอบ ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
2. เพื่อศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
3. เพื่อศึกษาหลักการ แนวทาง รูปแบบ วิธีการในการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับเป็นแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ขอบเขตและวิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะกรณีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของส่วนราชการ ในสังกัดกระทรวงแรงงาน จำนวน 5 ส่วนราชการ คือ

1. สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน
2. กรมการจัดหางาน
3. กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน
4. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
5. สำนักงานประกันสังคม

โดยดำเนินการศึกษาจากเอกสาร หนังสือ บทความ กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึง แนวความคิด นโยบาย หลักการ ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
2. ทำให้ทราบถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
3. ทำให้ทราบถึงหลักการ แนวทาง รูปแบบ และวิธีการในการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการมอบอำนาจต่อไป

บทที่ 2

หลักเกณฑ์ องค์ประกอบ ในการมอบอำนาจ และแนวคิดซึ่งนำมาสู่ การมอบอำนาจ

หลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจ

การมอบอำนาจในกรณีทั่วๆ ไป นั้น มีกฎหมาย ที่ใช้เป็นหลักในการพิจารณาอยู่ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งในที่นี่จะกล่าวถึงเฉพาะหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับ การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เพื่อเป็นแนวทางและสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้โดยสังเขป คือ มาตรา 38 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจไว้ ดังนี้

มาตรา 38 อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ ผู้ดำรงตำแหน่งจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น อาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ดังต่อไปนี้

(1) นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้ รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง อาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด

(3) รัฐมนตรีว่าการทบวงอาจมอบอำนาจให้ รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง ปลัดทบวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(4) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้ รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด

(5) ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(6) ปลัดทบวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดทบวง ผู้ช่วยปลัดทบวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(7) อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า อาจมอบอำนาจให้ รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(8) ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการในกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากองหรือส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง ได้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

(9) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

(10) นายอำเภออาจมอบอำนาจให้ปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

(11) ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภออาจมอบอำนาจให้ ปลัดอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

(12) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดอาจมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำกิ่งอำเภอ

(13) ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจาก (1) ถึง (12) อาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่นได้ ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดการมอบอำนาจของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวง ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง หรือสำนักงานปลัดทบวง หรือการ

มอบอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการซึ่งขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 15 ให้นำความใน (7) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การมอบอำนาจตามมาตรา นี้ให้ทำเป็นหนังสือ

หลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจตาม มาตรา 39 เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา 38 โดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 38 (2) (3) (4) (5) (6) หรือ (7) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไปตามมาตรา 38(9) ก็ได้

ในการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามวรรคหนึ่งของมาตรา 39 ให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้ผู้มอบอำนาจชั้นต้นทราบ ส่วนการมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่นนอกจากรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด จะกระทำได้อีกเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจชั้นต้นแล้ว

องค์ประกอบที่สำคัญในการมอบอำนาจ

ในการมอบอำนาจมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

1. ผู้มอบอำนาจจะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่กำหนดไว้ในมาตรา 38 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 อนุมาตรา (1) ถึง (13) และผู้รับมอบอำนาจที่จะปฏิบัติราชการแทนผู้มอบอำนาจได้นั้นจะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้แต่ละอนุมาตรานั้น ๆ

2. กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ต้องมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้

3. กรณีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้ โดยเฉพาะหรือกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจแล้ว ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับนั้น ไม่อาจนำหลักเกณฑ์การมอบอำนาจตามมาตรา 38 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาใช้บังคับได้

4. การมอบอำนาจจากราชการส่วนกลางไปให้ ราชการส่วนภูมิภาค ปฏิบัติราชการแทนกระทรวง ทบวง กรม จะต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 38(2) (3) (4) (5) (6) หรือ (7) เท่านั้น จะมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนโดยตรงไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

5. การมอบอำนาจตามมาตรา 38 นี้ ให้ทำเป็นหนังสือ การทำเป็นหนังสือโดยทั่ว ๆ ไป จะทำในรูปของคำสั่งซึ่งในทางปฏิบัติการมอบเช่นนี้จะต้องมีบัญชีเรื่องที่ยอมมอบอำนาจแนบท้ายคำสั่งมอบ หรือมีฉันทันนั้นก็ต้องระบุไว้ในคำสั่งมอบอำนาจให้ปฏิบัติในเรื่องใด แคะไหน เพียงใดไว้ด้วย

6. เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา 38 โดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 38 (2) ถึง (7) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไปตามมาตรา 38 (9) ก็ได้ กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามมาตรา 38 (9) นอกจากรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจชั้นต้นก่อน และเพื่อความสะดวกรวดเร็ว ผู้มอบอำนาจชั้นต้นควรระบุไว้ในหนังสือมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนด้วยว่า ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นสมควรจะมอบอำนาจต่อไปให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนต่อไป ก็ให้กระทำได้

7. ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การห้ามมิให้มอบอำนาจต่อ (มอบช่วง) หมายความว่า กรณีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจช่วงจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรับมอบโดยตรงมาจากหน่วยงานอื่นแล้วจะมอบอำนาจให้ผู้อื่นต่อไปไม่ได้ด้วย

แนวคิดในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

แนวคิดในการบริหารจังหวัดเป็นความคิดริเริ่มของ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีที่ได้เสนอในที่ประชุมเชิงปฏิบัติการ การปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการ เมื่อวันที่ 4-5 สิงหาคม 2544 ณ จังหวัดชลบุรี โดยแนวคิดหลักคือ ต้องการหาเจ้าภาพในการบริหารงานจังหวัดทุกเรื่อง แต่มีใช้ให้เจ้าภาพทำงานคนเดียวแบบ One man show ในทางกลับกันจะต้องทำงานเป็นทีม (Teamwork) ในรูปของคณะผู้บริหารจังหวัด ประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนราชการ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน คณะผู้บริหาร หรือ CEO (Chief Executive Officer) ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานเสมือนเป็นนายกรัฐมนตรีของจังหวัด และคณะผู้บริหารจังหวัดเปรียบเสมือนคณะรัฐมนตรีของจังหวัด ทั้งนี้ เมื่อมองในภาพรวมของประเทศ จะถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรี ในระดับพื้นที่จังหวัด

แนวคิดในการจัดระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

การจัดระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ คือ การปรับระบบบริหารงานของจังหวัดจากเดิมที่เป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้น การปฏิบัติตามคำสั่งการของส่วนกลาง ให้เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐในระดับพื้นที่ เพื่อมุ่งหวังให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่สำคัญ

1. วิธีการจัดระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

1.1 การจัดระบบบริหารจัดการ

ระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ, 2546, น.32) จะมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นระบบบริหารจัดการที่อยู่ภายใต้กรอบของ บทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน รวมทั้งหลักการของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แต่ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรทางการบริหาร ที่จำเป็นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

(2) เป็นระบบบริหารจัดการ ที่มีเป้าหมายที่การตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ ด้วยระบบงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานด้วยมาตรฐานผลงานชั้นสูง

(3) เป็นระบบบริหารจัดการ ในแนวราบที่ใช้การบูรณาการทำงานของทุกภาคส่วนในพื้นที่ในลักษณะ “พื้นที่-พันธกิจ-การมีส่วนร่วม” ในทุกขั้นตอนของการทำงาน เพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนาในระดับจังหวัด ตลอดจนเพื่อสร้างการทำงานในลักษณะเครือข่าย

1.2 ผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ, 2546, น. 32-33) จะต้องมีบทบาทใน 3 ฐานะ คือ

(1) ในฐานะเป็นผู้ชี้นำเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Leadership) คือ การนำยุทธศาสตร์ของชาติตามวาระแห่งชาติไปกำหนดเป็นวาระของพื้นที่ ตลอดจนนำปัญหาและความต้องการของพื้นที่มากำหนดเป็นแนวทางริเริ่ม เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ เพื่อใช้เป็นเป้าหมายการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนในพื้นที่ รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่สะท้อนให้เห็นเป้าหมายและวิธีวัดผลการทำงาน

(2) ในฐานะเป็นผู้ประสานเชิงกลยุทธ์และผู้สนับสนุน (Strategic Coordinator and Facilitator) คือ การอำนวยความสะดวกประสานการทำงานของทุกภาคส่วนให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดขึ้น และการให้การสนับสนุนการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการทำงาน ตลอดจนสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการทำงาน และการสร้างระบบสนับสนุนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ ในการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนและพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

(3) ในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติ (Implementator) คือการเสริมสร้างระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการทำงาน รวมทั้งกำกับดูแลการดำเนินงานของระบบบริหารจัดการดังกล่าว การพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะ

และทัศนคติที่จำเป็นให้กับผู้ปฏิบัติของระบบบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ และการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจให้กับผู้ปฏิบัติ

1.3 ระบบสนับสนุนการบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการ

เพื่อให้การบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล จะมีระบบการสนับสนุนการปฏิบัติของจังหวัดด้วยการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการวินิจฉัยสั่งการพิจารณาอนุมัติอนุญาตจากส่วนกลางให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มมากขึ้น

2. เงื่อนไขที่เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของระบบการบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการ (คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ, 2546, น.33-34) ได้แก่

- (1) มีการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถกำกับดูแลบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดได้อย่างมีเอกภาพ
- (2) มีการมอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถแก้ไขปัญหาบริหารการพัฒนา และบูรณาการการพัฒนาระหว่างหน่วยงานของจังหวัดได้อย่างแท้จริง
- (3) มีการมอบอำนาจด้านการพิจารณาสั่งการ อนุมัติ อนุญาต ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถวินิจฉัยสั่งการ การทำงานได้ในลักษณะที่ครอบคลุมวงจรทันต่อเหตุการณ์ และสามารถใช้ดุลยพินิจตัดสินใจในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารเชิงกลยุทธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด
- (4) มีการเพิ่มประสิทธิภาพของสำนักงานจังหวัด ในการทำหน้าที่เป็นฝ่ายช่วยอำนวยการ ในการจัดทำระบบฐานข้อมูลระบบการวางแผนเพื่อการแก้ไขปัญหาและการบริหารการพัฒนาของจังหวัด ตลอดจนระบบการติดตามประเมินผล
- (5) มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลของจังหวัด ให้มีข้อมูลปัญหาและศักยภาพทางการพัฒนาของจังหวัดที่สามารถแสดงให้เห็นสภาพข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นทางการบริหารจุดอ่อน จุดแข็ง ข้อจำกัด และโอกาสทางการพัฒนา ตลอดจนมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่เข้ามาใช้ประกอบการดำเนินการ

3. กลไกการกำกับดูแลระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ(คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ, 2546, น.34) มีดังนี้

(1) มีการจัดตั้งคณะกรรมการอำนวยการกำกับดูแล การดำเนินโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการ

(2) มีระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการโดยสถาบันการศึกษา

(3) มีการใช้มาตรฐานตามระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (Thailand International Public Sector Standard Management System and Outcomes : P.S.O.) มาเป็นเกณฑ์เบื้องต้นในการตรวจสอบผลการดำเนินงาน

4. คุณลักษณะสำคัญของผู้บริหารในระดับจังหวัด (คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ, 2546, น. 34-35) มีดังต่อไปนี้

คุณลักษณะของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีคุณลักษณะที่สำคัญ คือ

- 1) เป็นนักประสานเชิงกลยุทธ์
- 2) เป็นนักประสานประโยชน์และประชาสัมพันธ์
- 3) เป็นผู้ชำนาญการในการติดตามประเมินผล
- 4) เป็นที่ปรึกษาที่มีความรอบรู้
- 5) เป็นผู้มีความเข้าใจแนวคิดและสามารถนำ เทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารได้เป็นอย่างดี
- 6) เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต มีพฤติกรรมเป็นที่ประจักษ์สามารถเป็นแบบอย่างได้

คุณลักษณะของหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจะต้องมีคุณลักษณะที่สำคัญ คือ

- 1) เป็นผู้มีความรับผิดชอบในการทำงาน
- 2) เป็นผู้มีความมุ่งมั่นในการทำงานที่รับผิดชอบให้สำเร็จ

- 3) เป็นผู้มีความรอบรู้ในงานที่รับผิดชอบเป็นอย่างดี
- 4) เป็นผู้ที่มีความพร้อมในการทำงานเป็นทีมร่วมกับผู้อื่น
- 5) เป็นผู้มีความเข้าใจแนวคิด และสามารถนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในการทำงาน
- 6) เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต มีพฤติกรรมเป็นที่ประจักษ์สามารถเป็นแบบอย่างได้

คุณลักษณะของหัวหน้าสำนักงานจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัดจะต้องมีคุณลักษณะที่สำคัญ คือ

- 1) เป็นนักประสานเชิงปฏิบัติและมีความรู้และทักษะในการทำงานในลักษณะฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก
- 2) เป็นผู้มีความรอบรู้ในข้อมูลของจังหวัด
- 3) เป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านนโยบายและแผน
- 4) เป็นผู้ชำนาญในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
- 5) เป็นผู้มีความรู้และทักษะเกี่ยวกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อนำมาใช้ในการทำงานและในการให้คำแนะนำแก่ผู้บังคับบัญชา
- 6) เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต มีพฤติกรรมเป็นที่ประจักษ์สามารถเป็นแบบอย่างได้

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ในปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดถือว่าได้รับมอบหน้าที่ที่สำคัญมากและนำท้าทาย สามารถปฏิบัติราชการได้เต็มที่ การประเมินผลไม่ว่าจะเป็นในลักษณะใด เชื่อแนได้ว่าจะต้องดีกว่บทบาทเก่าเพราะในเชิงของการบริหารจัดการแล้ว ระบบ CEO จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่คล่องตัว สามารถบริหารจัดการได้ดีกว่าระบบเดิม

ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ได้กล่าวไว้ในหนังสือคู่มือผู้ว่าราชการจังหวัด ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการว่า รัฐบาลมีนโยบายหลัก คือ การสร้างความเข้มแข็งให้กับ 3 ฝ่าย คือ

1. ภาคประชาชน เพราะภาคประชาชนเป็นสิ่งที่รัฐบาลต้องการสร้างให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น จะเห็นได้จากหลายนโยบายที่ได้ประกาศออกไป ไม่ว่าจะเป็นการพักชำระหนี้เกษตรกร นโยบาย 1 ตำบล 1 ผลิตภัณฑ์ นโยบายกองทุนหมู่บ้าน หรือแม้กระทั่งงานของกระทรวงอื่น ๆ ซึ่งพยายามที่จะช่วยสนับสนุนในเรื่องนี้ เช่น กระทรวงการคลัง จัดให้มีธนาคารประชาชน ธ.ก.ส. ซึ่งจากวันนี้ไปจะไม่ใช้ธนาคารที่มุ่งเฉพาะการปล่อยสินเชื่อให้แก่เกษตรกรเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่ที่จะเข้าไปช่วยพัฒนาภาคเกษตรทั้งภาคให้มีความเข้มแข็งขึ้น

2. ภาคธุรกิจเอกชน ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการบริหารสินทรัพย์ การสร้าง SME สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ คือ สิ่งที่ต้องการสร้างพื้นฐานในการผลิต เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคธุรกิจไทยในระยะยาวข้างหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลกำลังจะออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งวิสาหกิจชุมชนในชนบทขึ้นมา

3. ภาคการเมืองและภาครัฐ โดยจะให้มีการปฏิรูประบบเริ่มตั้งแต่การปรับโครงสร้างราชการ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ไปจนถึงการปฏิรูประบบกฎหมาย สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่เกิดขึ้นได้ในวันสองวัน แต่ต้องใช้เวลาเป็นปี

การสร้าง ความเข้มแข็งทั้ง 3 ภาคนี้เป็นไปไม่ได้ที่นายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีไม่กี่คนจะเป็นผู้ผลักดันให้เกิดความสำเร็จได้ แต่ความสำเร็จจะบังเกิดหรือไม่ขึ้นอยู่กับผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีซึ่งก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะฉะนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดทุกท่านจะต้องทุ่มเทอย่างเต็มที่ในฐานะของผู้ว่า CEO กล่าวคือผู้ว่าจะต้องมีบทบาทใน 3 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ

1. การกำหนดภารกิจว่า ภารกิจของผู้ว่าราชการจังหวัดคืออะไร อย่างน้อยต้องคิดแล้วว่า บทบาทผู้ว่า CEO นั้นมีภารกิจคืออะไรบ้าง ที่จะสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนและจังหวัด ซึ่งได้แก่

- การสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นภายในจังหวัด ถือเป็นหน้าที่หลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายของรัฐบาลคือ การกระจายความมั่งคั่งลงสู่ภูมิภาค

สร้างความ เข้มแข็งให้กับระดับรากหญ้า เพราะฉะนั้น การสร้างความมั่งคั่งให้เกิดขึ้น ในจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นภารกิจสำคัญ

- การมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในจังหวัด ในส่วนนี้จะ เกี่ยวกับความปลอดภัย ความมั่นคงในชีวิตของเยาวชน การศึกษา การสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม ฯลฯ

2. การประมวลความคิดเชิงกลยุทธ์ว่า การที่จะบรรลุภารกิจนั้นจะต้อง ทำอย่างไรบ้าง การประมวลการสร้างกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุภารกิจในข้อแรก คือ การ สร้างความมั่งคั่งจะทำอย่างไรให้จังหวัดมีระดับรายได้เพิ่มขึ้น มีการผลิตเพิ่มขึ้น มี การสร้างงานเพิ่มขึ้น มีการกระจายรายได้ภายในจังหวัดดีขึ้น ประเด็นที่เกี่ยวกับการ ผลิต ต้องพิจารณาว่าในจังหวัดจะผลิตสินค้าอะไรภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ ได้บ้าง ไม่ว่าจะ เป็นการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม หรือภายใต้นโยบายหลักของรัฐบาลที่ต้องการ กระจายความมั่งคั่งสู่ชนบท

3. การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติอย่างได้ผล ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากมาที่จะ พิสูจน์ฝีมือผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือ

- ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องจัดกองทัพของ ผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องมีความยืดหยุ่น ขั้นตอนที่ไม่จำเป็นตัดทิ้งเสีย ทำงานเป็นทีม กระจายงานออกมา

- วัฒนธรรมในการบริหารพัฒนาจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด สิ่งนี้สำคัญมาก ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเขียนทุกอย่างเสร็จหมด แต่วิธีการบริหารจัดการ ของผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงใช้ระบบดั้งเดิมคือผู้น้อยไม่กล้าทักผู้ใหญ่ ทุกอย่างเป็น ขึ้นไล่ลงมา ก็คงไม่เป็นผล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องถือโอกาสนี้ปรับตัวว่าจะทำอย่างไร ให้เป็นกระบวนการการเรียนรู้ ปรับเปลี่ยนให้มีการระดมสมองขึ้น เหล่านี้คือการ กำหนดวัฒนธรรมที่มีทีมงานที่ดี ต้องมีสาระสำคัญว่า ต้องการเป้าหมายอย่างไร ตรวจสอบอย่างไร ต้องเอาใจใส่ดูแลโดยใช้ระบบพฤติกรรมเป็นจุดเริ่มต้นในการวัด

- แนวความคิด Management of Change มีความสำคัญมาก ที่สุด คือ การสื่อสาร ต้องเรียกประชุมผู้ใหญ่ทุกคนให้เข้าใจด้วยว่า กำลังทำอะไรอยู่ จะมุ่งไปสู่จุดหมายใดร่วมกัน สื่อสารเพื่ออะไร เพื่อระดมพลังให้เข้าใจกัน เดินก้าว

ไปข้างหน้าด้วยกัน เพื่อลดแรงต้านทาน เพราะการเปลี่ยนแปลงย่อมมีการต่อต้านซึ่งเป็นธรรมชาติของมนุษย์

สรุปก็คือ การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด CEO จะต้อง

1. กำหนดภารกิจของผู้ว่าราชการจังหวัด
2. กำหนดยุทธศาสตร์
3. นำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ จัดทัพให้ดี การบริหารจัดการให้ดี

เหล่านี้จะนำไปสู่การพัฒนางบประมาณให้เป็นจริงขึ้นมา และเมื่อรัฐบาลพูดอะไร ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะเข้าใจหมด ในระบบมหภาค รัฐบาลจะพูดเสมอว่า GDP นั้นมาจากอะไร มาจาก $C+I+G+X-M$ กล่าวคือ

- C คือ การบริโภคของประชาชน
- I คือ การลงทุนภาคเอกชน
- G คือ รายจ่ายรัฐบาล
- X คือ การส่งออก
- M คือ การนำเข้า

ในจังหวัด GDP เกิดขึ้นได้เพราะอะไร

C คือ consumption หรือการบริโภคของประชาชนในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องคุ้มครองผู้บริโภค สร้างความมั่นใจให้ผู้บริโภค ดูแลผลประโยชน์ของผู้บริโภค

I คือ Investment หรือ การลงทุนในอนาคตข้างหน้า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีวิสาหกิจชุมชน มีพ่อค้าในจังหวัด มีนักลงทุนจากต่างประเทศ ถ้าเป็นจังหวัดใหญ่ก็สามารถจัด Road Show ได้เลยโดยไม่ต้องเกรงใจรัฐบาล

G คือ งบประมาณ หรือรายจ่ายของรัฐบาล

M คือ สินค้าที่จะสั่งเข้าจากจังหวัดอื่น หรือ Import

X คือ สินค้าที่จะต้องขายออกไปให้กับจังหวัดอื่น หรือ Export ในอนาคตข้างหน้า เมื่อมีสินค้าที่ผลิตขึ้นมาแล้ว จะต้องขายให้จังหวัดใกล้เคียง อาจจะขายได้ทั่วประเทศ และขยายในตลาดโลกผ่านทาง Internet ได้

ดังนั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารจัดการกับ C+I+G+X-M ได้ในระดับจังหวัด ความมั่งคั่งก็จะเกิดขึ้น และก็จะกระจายความมั่งคั่งออกไป สามารถทำให้เป็นตัวอย่างแก่จังหวัดอื่น ๆ ได้เห็นชัด

เทคนิคการบริหารราชการแนวใหม่

นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้กล่าวไว้ในคู่มือผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการว่า CEO เป็นนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งให้จังหวัดเป็นหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดมีอำนาจตัดสินใจแบบเบ็ดเสร็จในจังหวัดของตน โดยมีเป้าหมายที่สำคัญที่สุดคือ มุ่งเน้นตัวลูกค้า ซึ่งหัวใจก็คือประชาชนให้ได้รับบริการที่ดีกว่า มีคุณภาพดีกว่าเร็วกว่า ตรงกับความต้องการของประชาชนมากกว่า เพราะว่าผู้ที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร ไม่อาจจะตัดสินใจเรื่องของจังหวัดได้

ดังนั้น รัฐบาลต้องตระหนักดีว่า การกำหนดเพียงนโยบายคงไม่เพียงพอ เพราะว่าการที่จะเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดได้นั้น เป็นเรื่องของอำนาจหน้าที่ ต้องดูกฎหมายประกอบ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เดิมที่มีอยู่ โดยหลักในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ยังคงอยู่ แต่สิ่งที่จะต้องทำให้มีขึ้นก็คืออำนาจหน้าที่ที่เป็นของราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นอำนาจบริหารตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจสั่งการ การอนุมัติ การอนุญาต การให้สัมปทาน การเพิกถอน ประการที่สองก็คืออำนาจอนุมัติเงิน ที่เรียกว่า งบประมาณ งบประมาณแผ่นดิน งบประมาณเงินรายได้ที่ไม่ใช่งบประมาณแผ่นดิน แล้วก็อำนาจบริหารงานบุคคล ซึ่งหมายถึงอำนาจที่รวมทั้งการแต่งตั้งการเลื่อนขั้นเงินเดือน การโยกย้าย การลงโทษวินัย เป็นการให้คุณให้โทษแบบเบ็ดเสร็จ จะต้องโอนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุด อำนาจของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นอำนาจในทางการบริหารบริการตามกฎหมายของรัฐวิสาหกิจทั้งหลาย ของการประปาส่วนภูมิภาค การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ฯลฯ ต้องโอนไป รวมทั้งอำนาจอนุมัติเงินงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ และอำนาจการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ เป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญ มิฉะนั้น ผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดจะเป็นผู้บริหารสูงสุดไม่ได้

คำว่า “บทบาท” ไม่ใช่เรื่องอำนาจหน้าที่ แต่เป็นการใช้ดุลยพินิจเลือกใช้อำนาจหน้าที่ เพราะฉะนั้น บทบาทที่เรียกว่า Role จึงต่างจาก Power ที่เป็นอำนาจหน้าที่ และต่างจาก Function เป็นการเลือกใช้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ไว้สร้างอะไรให้เกิดขึ้น ดังนั้นบทบาทของผู้บริหารสูงสุดคือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะ CEO จะมีบทบาทที่สำคัญอยู่ 6 ประการ คือ

บทบาทแรก เป็นผู้วางแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Plan) CEO การจะบริหารงานวันต่อวันคงไม่ได้แล้ว แต่จะต้องมีเวลาคิด ไคร์ครวญ ไตร่ตรอง แล้วก็เป็นผู้ว่าการวางแผนยุทธศาสตร์ที่เรียกว่า Strategic Plan แผนพัฒนาจังหวัดต้องแปรเปลี่ยนจากแผนปัจจุบันเป็นแผนยุทธศาสตร์จังหวัดเป็นแผนที่กำหนดเวลา 4 หรือ 5 ปี ซึ่งจะต้องมีตัวชี้วัดที่เรียกว่า ผลผลิต เป็นขั้นที่นับได้ จะให้บริการเรื่องนั้นแก่คนกี่คน จะแก้ปัญหาเรื่องนี้ให้เสร็จอย่างไร มีผลลัพธ์เรียกว่า Outcome ให้ชัดเจน สิ่งนั้นเมื่อทำไปแล้ว เป็นขั้นเป็นอันแล้วก่อให้เกิดอะไร รวมทั้งผลกระทบด้วย ทั้งหมดนี้จะต้องถูกนำไปพิจารณาเพื่อของบประมาณ

บทบาทที่ 2 หน้าที่หรือบทบาทที่เกิดจากการใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาทั้งหมดเป็น **ผู้สร้างแรงจูงใจ (Inspiration) และเป็นผู้ให้กำลังใจ (Encourage)** กับบุคคลต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้ร่วมงาน ผู้ได้บังคับบัญชายังคงเป็นผู้ได้บังคับบัญชาทางกฎหมาย แต่ในทางการบริหาร ผู้ได้บังคับบัญชาต้องสามารถเลื่อนขึ้นมาเป็นเพื่อนร่วมงานที่สามารถแสดงความเห็นคัดค้านกันได้ ดึงกันได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดบทบาทที่ต้องลงมือทำเองจะต้องน้อยที่สุด ต้องสร้างแรงจูงใจให้คนอยากทำ ลงไปให้กำลังใจ ความเป็นแบบอย่างเป็นตัวแบบดีที่สุด

บทบาทที่ 3 คือ **ต้องสร้างความเป็นหุ้นส่วน** ให้เกิดขึ้นในการบริหารจังหวัด เพราะว่าการบริหารภาครัฐและภาคการเมืองแนวใหม่ ต้องมีการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ในการบริหารแบบสร้างความเป็นหุ้นส่วนนี้ สิ่งแรกที่สุดคือ จะต้องมีการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียที่เรียกว่า Stakeholder Analysis ต้องรู้ว่าเขาอยากได้อะไร แล้วรู้ว่าเขามีจุดอ่อนจุดแข็งตรงไหน รู้ว่าจะเชื่อมเขาอย่างไร การบริหารไปลักษณะการสร้างความเป็นหุ้นส่วนจะต้องบริหารแบบเพื่อนร่วมงานเท่ากัน บริหารแบบที่ตัวเองฟังมากกว่าพูด ถ้าไม่มีคนอื่นพูดถึงค่อยพูด กระตุ้นให้เขาพูด ตัวเองพูดให้น้อยที่สุด

เทคนิคการบริหารเครือข่ายที่เรียกว่า Network Management จึงเป็นหัวใจสำคัญที่สุด กรมการจังหวัดตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จะต้องเป็นตัวอย่างไม่เห็นเลยว่า บัดนี้ไม่ใช่เฉพาะหัวหน้าส่วนราชการที่มีผู้ว่าฯ รองผู้ว่าฯ ปลัดจังหวัด เท่านั้น การประชุมกรมการจังหวัดจะต้องเป็นการประชุมที่กว้างขึ้น มีการวิเคราะห์จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Analysis) ทั้งหลายเข้าประชุมร่วมกัน หาทางแก้ไขร่วมกัน การบริหารแบบนี้จะต้องเกิดความขัดแย้งเชิงความคิด เชิงผลประโยชน์ อาจจะจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการฝึกทักษะของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแบบสันติวิธี และป้องกันความขัดแย้งที่เรียกว่า Conflict Avoidance ซึ่งประเทศไทยยังมีจุดอ่อนอยู่มาก

บทบาทที่ 4 มีหน้าที่ติดตาม (Follow Up) และช่วยแก้ปัญหา (Problem Solving) ระบบการรายงานผลและงบประมาณรายเดือนจำเป็นต้องคิดขยับตัวอย่าง ที่สถาบันพระปกเกล้า ทุก ๆ เดือน ทุก ๆ สำนักจะต้องบอกว่า โครงการที่ขอเงินงบประมาณมาได้ดำเนินการไปถึงไหนแล้ว ต้องรายงานเพราะได้ทำข้อตกลงการได้เงินมาจากสถาบัน กำหนดเวลาที่ต้องแล้วเสร็จ ถ้าไม่เสร็จจะมีผลต่อการขึ้นเงินเดือนให้น้อยกว่าปกติ ถ้าเสร็จก่อนหรือเสร็จมากกว่า ก็จะหาเงินนั้นเพิ่มเติมให้เมื่อมีการทำข้อตกลง การรายงานจะต้องรายงานทุกเดือน แต่การรายงานของราชการเป็นรายงานเชิงเอกสารที่ไม่น่าสนใจ แต่จะมีผลขึ้นต่อเมื่อมีการกล่าวถึงกัน ปฏิสัมพันธ์กันระหว่างผู้รายงานและผู้รับรายงาน แล้วปฏิสัมพันธ์ไม่ใช่เชิงจับผิด ต้องดูว่าที่ใช้ไม่ได้เพราะมีปัญหอะไรงบประมาณตรงนี้ถึงติดขัด จะช่วยแก้ปัญหาได้อย่างไร

บทบาทที่ 5 คือ เป็นผู้รับฟังผู้รับบริการหรือประชาชน ที่เขาเรียกว่า Customer Oriented มีระบบปรับทัศนะข้าราชการในการให้บริการและตอบคำถามรัฐธรรมนูญในมาตรา 70 ระบุว่า ประชาชนมีสิทธิ์ที่จะร้องเรียนได้ว่า ข้าราชการให้การบริการประชาชนไม่ดี เพราะฉะนั้น ผู้ว่าฯ CEO มีอำนาจตัดสินใจอยู่เต็มตามกฎหมายระเบียบวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่จะได้ข้อมูล ได้ความคิดเห็นของกลุ่มต่าง ๆ เพื่อเตรียมการประกอบการตัดสินใจ แล้วจะแก้ปัญหานั้นอย่างไร จะต้องมีการสำรวจความพึงพอใจของประชาชน ซึ่งต่างจากการวิจัยที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ เพราะเป็นการสำรวจความพึงพอใจว่า ระบบ CEO ในระดับจังหวัดดีหรือไม่ดี แต่เนี่

หมายถึง การที่ ผู้ว่าฯ CEO ลงไป วางระบบการสำรวจความพึงพอใจของประชาชน หรือ Customer Satisfaction เพื่อนำมาเชื่อมโยงกับความดีความชอบที่จะให้ ซึ่งเป็นอำนาจของผู้บริหารอยู่แล้ว

บทบาทสุดท้าย คือ การส่งเสริมการตรวจเชิงสร้างสรรค์ จะเป็นประเด็นสุดท้ายที่ผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดต้องมี โดยเสนอให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลระดับจังหวัด ในคณะกรรมการนี้องค์ประกอบให้หลากหลาย แต่ไม่ต้องมาก และให้เน้นระบบการตรวจสอบแบบ PMA คือ ดูผลงาน ไม่ใช่ดูตัวบุคคล อย่าไปดูว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีบุคลิกส่วนตัวอย่างไร ต้องดูผลงานว่าทำตามแผนกลยุทธ์ได้หรือไม่ มีกระบวนการบริหารจัดการอย่างไร กระจายอำนาจอย่างไร สร้างความเข้มแข็งอย่างไร เป็นการบริหารจัดการที่ดี (Good Management) ไหม แล้วทั้งหมดต้องทำแบบ Positive Mental Attitude ไม่ใช่เพื่อจับผิด แต่เพื่อปรับปรุงให้ระบบการบริหารนั้นดียิ่งขึ้น

บทที่ 3

การสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

แนวทางการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐบาลจะกำหนดนโยบายให้จังหวัดเป็นหน่วยธุรกิจ เชิงยุทธศาสตร์และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด มีอำนาจตัดสินใจแบบเบ็ดเสร็จในจังหวัดนั้น คงไม่เพียงพอ เพราะการที่จะเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดได้นั้น เป็นเรื่องของอำนาจหน้าที่ ต้องดูกฎหมายประกอบ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เดิมที่มีอยู่โดยหลักในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ยังคงอยู่ แต่สิ่งที่จะต้องทำให้มีขึ้นก็คือ อำนาจหน้าที่ที่เป็นของราชการส่วนกลางซึ่งเป็นอำนาจบริหารตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจสั่งการ การอนุมัติ การอนุญาต การให้สัมปทาน การเพิกถอน และอำนาจทางด้านงบประมาณ รวมถึงอำนาจทางด้านการบริหารงานบุคคล

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในการประชุมครั้งที่ 6/2546 วันที่ 3 กรกฎาคม 2544 ได้มีมติกำหนดแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้การขยายผลระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการบรรลุเป้าหมายตามนโยบายรัฐบาลไว้ 4 แนวทาง คือ

1. แนวทางการสรรหาและแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ
2. แนวทางการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ
3. การบริหารงานแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด
4. กรอบแนวทางในการกำกับ การปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคของรองนายกรัฐมนตรี

แนวทางการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2546 อนุมัติในหลักการของร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ และต่อมานายกรัฐมนตรีได้ลงนามในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 และ

ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 120 ตอนพิเศษ 116 ง วันที่ 3 ตุลาคม 2546

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 มีเจตนารมณ์เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีความรวดเร็ว ลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการ มีประสิทธิภาพ ประหยัด และสร้างความมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ที่สามารถตรวจสอบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานรูปแบบใหม่ที่เน้นเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานในส่วนราชการ ซึ่งจะกำหนดผู้รับผิดชอบและขอบเขตความรับผิดชอบในแต่ละระดับให้ชัดเจน ตั้งแต่ปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และอธิบดี โดยผู้รับผิดชอบแต่ละระดับต้องสามารถกำหนดกลยุทธ์และตัวชี้วัดในผลของงานได้ ดังนั้น การบริหารงานในรูปแบบใหม่ จึงจำเป็นต้องมีการมอบอำนาจไปสู่ผู้ปฏิบัติงานให้มากที่สุด เพื่อให้งานในภาคปฏิบัติกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบในงานนั้นโดยตรง และหัวหน้าส่วนราชการจะเป็นผู้กำกับ การปฏิบัติงาน ซึ่งการทำงานในลักษณะนี้ จะเป็นการกระจายการให้บริการถึงประชาชนได้โดยตรง และหัวหน้าส่วนราชการจะเป็นผู้วางแผนและพัฒนาการปฏิบัติราชการให้เกิด ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สาระสำคัญของ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจขึ้นไว้เป็นแนวทางปฏิบัติของทุกส่วนราชการในการปฏิบัติราชการ แบ่งเป็นส่วนต่าง ได้ดังนี้

1. หลักเกณฑ์ทั่วไป มีความประสงค์จะวางแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจที่เป็นมาตรฐานกลางที่จะนำไปใช้ ในการมอบอำนาจของทุกตำแหน่ง และทุกเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นการมอบอำนาจในระดับกรม ในระดับจังหวัดหรือในต่างประเทศ
2. การมอบอำนาจของส่วนราชการระดับกรมขึ้นไป รวมทั้งหัวหน้ากลุ่มภารกิจ
3. การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด
4. การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในต่างประเทศ

5. ให้ส่วนราชการที่กำกับดูแล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจและขององค์การมหาชน ดำเนินการให้มีระเบียบว่าด้วยการมอบอำนาจให้เหมาะสมกับการกิจการให้บริการประชาชน

โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดแนวทางในการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ 3 ด้าน คือ

- ด้านการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ และการปฏิบัติราชการ หรือ การดำเนินการอื่น ๆ
- ด้านการบริหารงานบุคคล
- ด้านการบริหารงบประมาณ

โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ด้านการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติและการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่น ๆ

1) ให้ทุกส่วนราชการดำเนินการมอบอำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติการปฏิบัติราชการตามกฎหมายเฉพาะของแต่ละส่วนราชการให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามแนวทางเดิมที่กรมเคยมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา โดยให้ดำเนินการมอบอำนาจให้ครอบคลุมทั้ง 75 จังหวัด และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดทราบภายในเดือนกันยายน 2546

2) ให้ทุกส่วนราชการดำเนินการมอบอำนาจและการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

2.1) ให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด อำนาจสั่งการ อนุญาต อนุมัติ ให้เป็นไปตามระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยให้ยึดถือหลักการ ดังต่อไปนี้

(1) การอำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชน

(2) ความรวดเร็วและการลดขั้นตอน ในการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน โดยให้สามารถดำเนินการให้ยุติได้ในระดับจังหวัดเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและความประหยัด

(3) การปฏิบัติงาน ตามนโยบายสำคัญของ
รัฐบาล

(4) การแก้ปัญหาเร่งด่วนที่เกิดขึ้นในพื้นที่

(5) ยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด

2.2) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดศึกษา วิเคราะห์ และหาความต้องการของจังหวัด ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการรับมอบอำนาจจาก กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และจัดทำข้อเสนอมาให้ ก.พ.ร. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยในการมอบอำนาจ ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของ ก.พ.ร. นั้น เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรีแล้วให้เป็นที่สุดและปฏิบัติตามนั้น

2.3) ให้ ก.พ.ร. กำหนดให้มีกลไกการกำกับ ตรวจสอบ การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

2. ด้านการบริหารงานบุคคล

1) ให้ทุกส่วนราชการ ดำเนินการมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามแนวทางเดิมที่กรมเคยมอบให้ ผู้ว่าราชการจังหวัด ในโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2544) โดยให้ดำเนินการมอบอำนาจ ให้ครอบคลุมทั้ง 75 จังหวัด และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดทราบภายในเดือนกันยายน 2546

2) ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

2.1) ให้ส่วนราชการมอบอำนาจการบริหารงานบุคคล ข้าราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลางที่มีหน่วยงานไปตั้งอยู่ในจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัดได้ โดยให้มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลข้าราชการดังกล่าว เช่นเดียวกับ ข้าราชการสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตามนัยของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2544 ข้างต้น

2.2) ให้สำนักงาน ก.พ. เสนอ ก.พ. พิจารณามอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถสรรหาและบรรจุบุคคลในพื้นที่ในจังหวัดนั้น เข้ารับราชการเป็นกรณีพิเศษเฉพาะในจังหวัดที่มีลักษณะพิเศษ เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมสำหรับพื้นที่นั้น

2.3) ให้ ก.พ.ร. วางระเบียบเพื่อจัดระบบในการกำกับดูแล การปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด รวมทั้งพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ตามนัยมาตรา 57(4)(8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้ชัดเจน เช่น

- กรณีที่ส่วนราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลาง ที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือประโยชน์ของประชาชนอย่างร้ายแรง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นงดเว้นการปฏิบัติงานใด ๆ และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สั่งการดังกล่าวแล้วให้รายงานหัวหน้าส่วนราชการต้นสังกัดเพื่อทราบหรือพิจารณาโดยด่วน

- ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งนั้นได้ให้ชี้แจงข้อขัดข้องพร้อมเหตุผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานหัวหน้าส่วนราชการต้นสังกัดเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

3. ด้านการบริหารงบประมาณ

1) ให้ทุกส่วนราชการ ดำเนินการมอบอำนาจการบริหารงบประมาณให้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดตามแนวทางเดิมที่กรมเคยมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในโครงการ ทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2545) โดยให้ดำเนินการมอบอำนาจให้ครอบคลุมทั้ง 75 จังหวัด และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัดทราบภายในเดือนกันยายน 2546

2) ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมอบอำนาจและดำเนินการบริหารงบประมาณเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

2.1) กระทรวง/กรม จะต้องนำกรอบเงินงบประมาณที่จังหวัดเสนอ ของงบประมาณตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมาเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำงบประมาณประจำปีของกระทรวง/กรม ด้วย

2.2) สำนักงบประมาณและทุกส่วนราชการ แจ้งยอดรวมงบประมาณที่จัดสรรให้แก่จังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายใน 30 วัน นับจากวันที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณาของรัฐสภา

2.3) ให้สำนักงบประมาณ วางระบบและกำกับดูแลจังหวัด ให้สามารถนำงบประมาณที่แต่ละกรมจัดสรรให้จังหวัดบูรณาการการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยจังหวัดจะต้องจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการของจังหวัดภายใน 60 วัน นับจากวันที่ได้รับทราบยอดรวมงบประมาณตาม 2.2) ทั้งนี้ในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถเปลี่ยนกิจกรรมแตกต่างจากโครงการเดิมที่กำหนดไว้

2.4) ให้สำนักงบประมาณพิจารณา มอบอำนาจในการใช้งบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการในระดับจังหวัดให้มีความคล่องตัว โดยให้แต่ละจังหวัดสามารถบูรณาการงบประมาณในส่วนที่เหลือจ่ายนั้นมาดำเนินการบริหารและเบิกจ่ายตาม ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดหรือแก้ไขปัญหาเร่งด่วน

2.5) ให้ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ มอบอำนาจการบริหารงบประมาณในจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมอบให้เต็มอำนาจตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. 2524 อย่างเคร่งครัด

อนึ่ง เพื่อให้การมอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจสามารถบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล จำเป็นที่จะต้องดำเนินการใน 2 เรื่อง ดังนี้

1. ดำเนินการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546

2. เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจแล้ว ต้องจำแนกว่า เรื่องใดเป็นงานบริหารในลักษณะประจำ หรือเป็นงานบริหารเชิงยุทธศาสตร์ โดยในส่วนที่เป็นงานบริหารในลักษณะงานประจำควรมอบอำนาจให้ รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบต่อไป เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้มีเวลา ในการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การดำเนินการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของกระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงานได้แต่งตั้งคณะทำงานกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจ ตามคำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ 211/2546 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2546 ซึ่งประกอบด้วยที่ปรึกษากฎหมาย เป็นประธานคณะทำงาน ผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงาน (นายปิ่น วรรณพินิจ) เป็นรองประธานคณะทำงาน ส่วนคณะทำงานประกอบด้วย รองอธิบดีทุกกรม ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร หัวหน้ากลุ่มงานพัฒนาองค์กรและระบบงาน สำนักงานปลัดกระทรวง เป็น คณะทำงาน และหัวหน้ากลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวง เป็นคณะทำงานและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ศึกษาแนวทาง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ พร้อมทั้งเสนอแนะให้กระทรวงและส่วนราชการในสังกัดกระทรวงดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว

คณะทำงานกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจได้มี การจัดประชุม 3 ครั้ง กล่าวคือ ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2546 ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2546 และครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2546 โดยสรุปผลการประชุมได้ดังนี้

1. ได้มีการกำหนดรูปแบบของคำสั่ง การมอบอำนาจของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงแรงงานให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันและสอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546

2. ทุกส่วนราชการมีความเห็นว่า ควรจัดทำคำสั่งแยกเป็น 3 ฉบับ โดยกำหนดเป็นการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการวินิจฉัยสั่งการ โดยจัดทำเป็นคำสั่งและกำหนดข้อความว่า **เห็นสมควรมอบให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดต่อไป** และเมื่อดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานผลการดำเนินการให้ทราบด้วย ส่วนรายละเอียดและหลักเกณฑ์ทั้งหมดจะเป็นรูปแบบเดียวกับของกระทรวงมหาดไทย

3. คณะทำงานกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจ ได้พิจารณา ร่างคำสั่งการมอบอำนาจของทุกส่วนราชการในสังกัดแล้วปรากฏว่า ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางของ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบ

อำนาจ พ.ศ. 2546 โดยสามารถสรุปการมอบอำนาจของแต่ละส่วนราชการในสังกัดกระทรวงแรงงานที่มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ดังนี้

สำนักงานปลัดกระทรวง มอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารงบประมาณ แต่ไม่มีการมอบอำนาจด้านวินิจัยสั่งการ เนื่องจากมิได้กำหนดให้ปลัดกระทรวงแรงงานรักษาการตามกฎหมายใด จึงไม่มีอำนาจที่จะมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการวินิจัยสั่งการในส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวง

กรมการจัดหางาน มอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหาร งบประมาณ และด้านการวินิจัยสั่งการ โดยมีทั้งอำนาจที่มอบใหม่และอำนาจที่มอบให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการจัดหางาน

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน มอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการวินิจัยสั่งการ

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการวินิจัยสั่งการ โดยด้านวินิจัยสั่งการเป็นอำนาจ ที่มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าหน้าที่ไปแล้ว โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (มอบก่อนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 ใช้บังคับ)

สำนักงานประกันสังคม มอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการวินิจัยสั่งการ โดยมีทั้งอำนาจที่มอบใหม่และอำนาจที่มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานประกันสังคม

สำหรับภาพรวมของการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละด้าน สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

การมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล

ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงแรงงาน ได้มอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ในเรื่องดังต่อไปนี้

1. การแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการ

2. การเลื่อนขั้นเงินเดือน

3. การดำเนินการทางวินัย

4. การสรรหาและเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการ การดำเนินการในเรื่องนี้ ก.พ. เห็นว่า มีเหตุพิเศษในการสรรหาและเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการในพื้นที่ จึงให้หัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการในเรื่องต่อไปนี

4.1 การสรรหาบุคคลในพื้นที่ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถในการใช้ภาษาท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติงาน มีความรู้เกี่ยวกับขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น และมีคุณลักษณะกลมกลืนกับประชากรในพื้นที่ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตำแหน่ง

4.2 การคัดเลือกวุฒิที่ ก.พ. กำหนด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการคัดเลือกเพื่อบรรจุผู้สำเร็จการศึกษาในวุฒิที่ ก.พ. กำหนดเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.4/ว 11 ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2545 ได้ โดยขอรายชื่อและรายละเอียดต่าง ๆ ของผู้ยื่นความจำนงจากศูนย์การสรรหาและเลือกสรร สำนักงาน ก.พ.

4.3 การคัดเลือกผู้มีวุฒิปริญญาโทที่สอบผ่านภาค ก. และภาค ข. ของ ก.พ. ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลผู้มีวุฒิปริญญาโท ซึ่งสอบผ่านภาค ก. และภาค ข. ของ ก.พ. เข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในระดับ 4 ได้ โดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการตามเอกสารแนบท้ายหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.4/ว 1 ลงวันที่ 12 มีนาคม 2536 โดยขอรายชื่อและรายละเอียดต่าง ๆ ของผู้สอบผ่านจากศูนย์การสรรหาและเลือกสรร สำนักงาน ก.พ.

(รายละเอียดอยู่ในภาคผนวก)

การมอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณ

ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงแรงงาน ได้มอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2546 และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด และให้มีการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และเพื่อให้การบริหารงบประมาณของส่วนราชการที่ต้องดำเนินการในจังหวัดมีเอกภาพ คล่องตัว มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับระบบบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

(รายละเอียดอยู่ในภาคผนวก)

การมอบอำนาจด้านการวินิจฉัยสั่งการ

ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงแรงงานได้มอบอำนาจด้านการวินิจฉัยสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามกฎหมายเฉพาะของแต่ละส่วนราชการตามแนวทางที่เคยมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ในโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา นอกจากนี้ยังได้ มีการมอบอำนาจสั่งการ อนุญาต อนุมัติ ให้เป็นไปตามระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยยึดถือหลักการในเรื่องของการอำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชน ความรวดเร็วและการลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน การปฏิบัติงานตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล การแก้ปัญหาเร่งด่วนที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และ ยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดด้วย

โดยสรุป ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงแรงงานได้มีการดำเนินการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดครบถ้วนทุกด้าน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาล ให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

(รายละเอียดอยู่ในภาคผนวก)

บทที่ 4

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

สืบเนื่องจากโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา เป็นเรื่องของการบริหารจัดการ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดขาดเอกภาพ ในการบริหารงาน ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จากการประเมินผลโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการแล้วปรากฏว่า การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา เป็นทางเลือกหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานให้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด อันจะนำมาซึ่งความมีเอกภาพ ในการบริหารงานและสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องที่ได้อย่างรวดเร็ว ทันท่วงที และเป็นที่คาดหวังว่า การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการจะทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด

จากผลของการดำเนินการ ตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการ ประกอบกับนโยบายการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร จึงทำให้เกิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการขึ้น โดยที่ความต้องการให้การบริหารงานราชการมุ่งต่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ โดยสามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล มีเจ้าภาพรับผิดชอบที่ชัดเจน ในขณะที่เดียวกันเป็นการลดภาระของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่หรือระดับจุลภาค (micro) เพื่อให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐบาลมีเวลาในการแก้ไขปัญหา และสร้างสรรค์การพัฒนาในระดับชาติหรือระดับมหภาค (Macro) ของประเทศ รวมทั้งการแสดงบทบาทในเวทีระหว่างประเทศและระดับโลกมากยิ่งขึ้น

ในการดำเนินการขยายผลการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2546 และวันที่ 6 พฤษภาคม 2546 เห็นชอบให้ทุกจังหวัดใช้การบริหารงานแบบบูรณาการ เช่นเดียวกับจังหวัดตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นไป

เพื่อให้บังเกิดผลดังกล่าว รัฐบาลจึงได้นำแนวทางระบบบริหารงานของธุรกิจเอกชนมาปรับใช้ โดยกำหนดให้จังหวัดมีฐานะเสมือนหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit) ที่สามารถวินิจฉัยสถานการณ์ ปัญหาอุปสรรค และตัดสินใจกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา ตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่ตัดสินใจได้อย่างแท้จริงในระดับพื้นที่จังหวัด รวมทั้งการปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) ที่สามารถบังคับบัญชา สั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง ทั้งนี้ เพื่อผลประโยชน์ในพื้นที่และประเทศชาติโดยรวม

ด้วยความมุ่งหวังที่จะให้ การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล รัฐบาลจึงได้กำหนดแนวทางการดำเนินการไว้ 4 ประการ คือ

1. แนวทางการสรรหาและแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด
2. แนวทางการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด
3. การบริหารงานแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด
4. กรอบแนวทางการกำกับ การปฏิบัติราชการ ในส่วนภูมิภาคของ

รองนายกรัฐมนตรี

ทั้งนี้ ได้มีการดำเนินการในเรื่องการเตรียมความพร้อมของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยการจัดฝึกอบรมทางวิชาการและเชิงปฏิบัติการ เพื่อเตรียมความคิดและความรู้ความสามารถในการบริหารงานจังหวัดแนวใหม่ก่อนเริ่มการปฏิบัติงาน รวมทั้งการพิจารณามอบอำนาจในการบริหารจัดการจากส่วนกลางให้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้ประสบผลสำเร็จ

ซึ่งการมอบอำนาจถือเป็นกลไกที่สำคัญในการปฏิบัติราชการของภาครัฐ เป็นเรื่องของการปฏิบัติราชการแทน มิใช่เป็นเรื่องของตัวการและตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นเรื่องของความสมัครใจตกลงกันระหว่างผู้มอบและผู้รับมอบ และตัวแทนมีหน้าที่ดำเนินการโดยมุ่งประโยชน์ของตัวการเป็นสำคัญ แต่การมอบอำนาจ ในการบริหารราชการเป็นเรื่องการกระจายความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นกรณีของความร่วมมือกันในการปฏิบัติราชการให้เกิดประโยชน์สาธารณะ การมอบอำนาจ จึงเป็นเรื่องการมอบหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย

ผู้รับมอบอำนาจไม่อาจปฏิเสธ ไม่ยอมรับมอบงานไปปฏิบัติได้ และในการปฏิบัติงานของผู้รับมอบอำนาจมิใช่ดำเนินการ โดยมุ่งถึงประโยชน์ของผู้รับมอบอำนาจ แต่ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องปฏิบัติไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบของทางราชการ เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของผู้มอบอำนาจ ผลที่เกิดจากการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจจึงผูกพันรัฐ หากมีความเสียหายเกิดขึ้นกับรัฐต้องแก้ไข เพราะการมอบอำนาจมิใช่เป็นเรื่องผูกพันตัวบุคคลแต่ผูกพันถึงตำแหน่งหน้าที่ราชการ

การมอบอำนาจมิใช่เป็นเรื่องการปิดภาวะความรับผิดชอบ ในตำแหน่งหน้าที่ของตน แต่เป็นเรื่องการกระจายการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้งานของราชการมีความคล่องตัว สามารถให้บริการประชาชนได้รวดเร็ว ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ทำให้งานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีผู้รับผิดชอบในผลของงานได้ชัดเจน ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดกลไกใหม่ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กำหนดให้มีการบริหารงานโดยเน้นเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน ในส่วนราชการ ซึ่งจะมีการกำหนดผู้รับผิดชอบและขอบเขตความรับผิดชอบในแต่ละระดับ ให้ชัดเจน ด้วยเหตุนี้ การบริหารงานในรูปแบบใหม่จึงจำเป็นต้องมีการมอบอำนาจไปสู่ ผู้ปฏิบัติงานให้ได้มากที่สุด เพื่อให้งานในภาคปฏิบัติกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบ ในงานนั้นโดยตรง

ข้อเสนอแนะ

การที่จะทำให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการอันเป็นนโยบายของรัฐบาลสามารถดำเนินไปสู่ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้จะต้องขึ้นอยู่กับศักยภาพและประสิทธิภาพของผู้นำราชการจังหวัดว่า จะสามารถนำอำนาจที่ได้รับมอบไปจากส่วนกลาง ไปบริหารงานให้จังหวัดมีความเจริญก้าวหน้า สามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสนองนโยบายของรัฐบาลได้อย่างสมบูรณ์

นอกจากนี้ จะต้องมีการประเมินผลว่า การใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากส่วนกลางนั้น เกิดผลดีผลเสียอย่างไร ในด้านไหนบ้าง และต้องมีการปรับแก้อย่างไร จึงจะทำให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจะสำเร็จได้

บรรณานุกรม

- กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร. สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. **“ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546”**, 2546.
- กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร. สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. **“ลำดับความเป็นมาของโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา”**, 2546.
- คณะกรรมการสนับสนุนระบบจังหวัดแบบบูรณาการ. **“คู่มือผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ”**, 2546.
- สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. **มติคณะรัฐมนตรีและหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ**. กรุงเทพมหานคร, 2544.
- สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. **โครงการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การบูรณาการเพื่อการบริหารราชการจังหวัด**. กรุงเทพมหานคร, 2544.
- สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด.สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. **คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมอธรรม, 2546.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ **“การขยายผลระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ”**, 2546.
- กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร. สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. **“ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546”**, 2546.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ **“คู่มือคำอธิบายและแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546”**, 2546.