



การศึกษาประสิทธิผลของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ
(ผู้ว่า CEO) ภายใต้การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงาน
เชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 กรณีศึกษา จังหวัดสระบุรี

โดย

ธัญพร บุญรักษ์

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2567

EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF THE INTEGRATED PROVINCIAL
ADMINISTRATION POLICY (GOVERNOR AS CEO) UNDER THE ROYAL
DECREE ON INTEGRATED AREA ADMINISTRATION B.E. 2565 (2022):
A CASE STUDY OF SARABURI PROVINCE

BY

TUNYAPORN BOONRAK

AN INDEPENDENT SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF
MASTER OF POLITICAL SCIENCE
(PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS)
EXECUTIVE PROGRAM IN PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2024

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

ธัญพร บุญรักษ์

เรื่อง

การศึกษาประสิทธิภาพของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO)
ภายใต้การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565
กรณีศึกษา จังหวัดสระบุรี

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)

เมื่อ วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2568

ประธานกรรมการสอบค้นคว้าอิสระ

น. ไชย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไชย ไชยจิต)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ

ว. สันต์

(รองศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์)

คณบดี

1.

(รองศาสตราจารย์ ดร.ภุรี พ่วงศ์เจริญ)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	การศึกษาประสิทธิผลของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ภายใต้การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 กรณีศึกษา จังหวัดสระบุรี
ชื่อผู้เขียน	ธัญพร บุญรักษ์
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	รองศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์
ปีการศึกษา	2567

บทคัดย่อ

การค้นคว้าอิสระ เรื่อง “การศึกษาประสิทธิผลของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ภายใต้การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 กรณีศึกษา จังหวัดสระบุรี” มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์ให้เห็นถึงปัจจัยความสำเร็จและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ของผู้ว่าราชการจังหวัด และ 2) เพื่อศึกษาบทบาทและขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันว่ามีความเปลี่ยนแปลงไปมากน้อยเพียงใดภายหลังจากการดำเนินนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ภายใต้การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 โดยผู้ศึกษาวิจัยได้แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ประเด็น ได้แก่ 1) บทวิเคราะห์ตัวบทกฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้อง กับนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) 2) บทวิเคราะห์กลไกการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ภายใต้การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 และ 3) บทวิเคราะห์การขับเคลื่อนโครงการ/แผนงาน ตามแผนพัฒนาจังหวัด ภายใต้นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) อันจะนำไปสู่การตอบคำถามการวิจัยที่ได้ตั้งไว้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ปัจจัยความสำเร็จและอุปสรรคใดบ้างที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด ภายใต้นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ของผู้ว่าราชการจังหวัด และประสิทธิผลจากการดำเนินนโยบาย

การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ภายใต้การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ทำให้บทบาทและขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ อย่างไร โดยการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งมีการค้นคว้าข้อมูลจากกฎหมาย งานวิจัย ตลอดจนคู่มือการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) และบริบทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค กรณีศึกษา จังหวัดสระบุรี บทความ รวมถึงมีการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยมีกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ทั้งในระดับผู้กำหนดนโยบาย ระดับหัวหน้าส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบาย ระดับส่วนราชการที่มีที่ตั้งหน่วยงานอยู่ในพื้นที่จังหวัดสระบุรี และระดับผู้ปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า เครื่องมือทางกฎหมายเชิงนโยบายทั้งการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566 เรื่อง ข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ที่มาเพิ่มบทบาทและขอบเขตอำนาจในเชิงหลักการให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งถือเป็นการวางรากฐานและกำหนดหลักเกณฑ์ในการบูรณาการแผนงานงบประมาณ และบุคลากรภายในจังหวัดอย่างเป็นระบบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกลายเป็นผู้บริหารสูงสุดระดับ CEO ของจังหวัด และสามารถยกระดับการบริหารราชการจังหวัดอย่างมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพตามสภาพปัญหาและความต้องการที่แท้จริงในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้จากการศึกษาในบริบทพื้นที่จังหวัดสระบุรี พบว่า อีกหนึ่งปัจจัยความสำเร็จของนโยบายฯ คือ ภาวะผู้นำที่แข็งแกร่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี สะท้อนให้เห็นจากความสำเร็จของการขับเคลื่อนโครงการ สระบุรีแซนด์บ็อกซ์ แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการขับเคลื่อนนโยบายผู้ว่า CEO ในพื้นที่จังหวัดสระบุรี ผ่านความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้โครงการเดินหน้าได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ในพระราชกฤษฎีกาจะมีการระบุไว้ถึงการให้มีกลไกต่าง ๆ ซึ่งถูกกฎหมายระบุไว้ภายใต้เจตนารมณ์ที่ต้องการให้กลไกต่าง ๆ เป็นตัวขับเคลื่อนนโยบายผู้ว่า CEO ทั้งการกำหนดให้มีกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) กลไกการจัดทำและขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดให้มีความสอดคล้องและบูรณาการร่วมกันระหว่างแผนงาน โครงการ งบประมาณของทุกส่วนราชการในจังหวัด ตลอดจนระบุไว้ถึงการเพิ่มอำนาจในการบริหารงานบุคคลในจังหวัด แต่ยังคงเผชิญกับข้อจำกัดหลายประการ ทั้งในเชิงโครงสร้าง บทบาทอำนาจ และวัฒนธรรมการบริหารราชการ ตลอดจนความไม่ชัดเจนในบทบาทและขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในบางกรณี ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน เช่น การกำหนดโครงการพัฒนาในพื้นที่ที่อาจไม่ตรงกับแผนของหน่วยงาน

ส่วนกลาง และที่สำคัญคือราชการส่วนกลางยังคงไม่ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาจังหวัดที่บรรจุไว้ถึง แผนงาน/โครงการที่สะท้อนปัญหาความต้องการของพื้นที่ได้มากเท่าที่ควร ทำให้แผนพัฒนาจังหวัด ขาดการเชื่อมโยงกับการจัดสรรงบประมาณ สะท้อนให้เห็นว่าปัจจัยเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรม องค์กรยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเต็มศักยภาพ แม้เจตนารมณ์ของ กฎหมายจะถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนในการมุ่งเน้นการเพิ่มบทบาทและอำนาจในการบริหารงาน เชิงพื้นที่ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ระบบราชการไทยมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจที่ฝังรากลึกมาอย่าง ยาวนาน การบริหารราชการส่วนภูมิภาคถูกออกแบบมาเพื่อให้เกิดการควบคุมจากส่วนกลาง ทำให้ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ที่มีความพยายามจะ วางรากฐานของการบริหารงานเชิงพื้นที่ผ่านการเพิ่มบทบาทและขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการ จังหวัดไว้ให้ครอบคลุม แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีปัญหาอุปสรรคอยู่หลายประการที่ทำให้กลไก การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการยังคงไม่มีประสิทธิภาพได้มากเท่าที่ควร

ดังนั้น จากการวิจัยพบว่า การทำจะทำให้นโยบายฯ มีประสิทธิภาพทั้งเชิงหลักการ และเชิงปฏิบัติ จึงควรการเพิ่มความชัดเจนทางกฎหมายในการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถจัดสรรงบประมาณและบริหารงานบุคคลได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยการพิจารณา ออกกฎหมายลูกหรือระเบียบที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมขึ้นมาเพื่อสนับสนุนพระราชกฤษฎีกาฯ ตลอดจนควรมีการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนให้กระทรวง/กรมส่วนกลาง ผ่านการออกนโยบายหรือ แนวทางการขับเคลื่อนกระทรวง/กรมประจำปี ที่ผูกพันให้กระทรวง/กรมส่วนกลางต้องพิจารณา และสนับสนุนแผนงาน/โครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดเป็นลำดับแรก รวมไปถึงควรมีการมอบหมาย ภารกิจที่ชัดเจนให้กับสำนักงานจังหวัดในการเป็นหน่วยงานสนับสนุนข้อมูลเชิงลึกในระดับจังหวัด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการวิเคราะห์และขับเคลื่อนกลยุทธ์เชิงยุทธศาสตร์ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนต้องเพิ่มการเสริมสร้างขีดความสามารถของบุคลากรในสำนักงานจังหวัดด้านการวิเคราะห์ และขับเคลื่อนกลยุทธ์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อให้การบริหารราชการจังหวัดให้กลายเป็นหน่วยยุทธศาสตร์ ระดับพื้นที่อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ, ผู้ว่า CEO, บทบาทและอำนาจ

Independent Study Title	EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF THE INTEGRATED PROVINCIAL ADMINISTRATION POLICY (GOVERNOR AS CEO) UNDER THE ROYAL DECREE ON INTEGRATED AREA ADMINISTRATION B.E. 2565 (2022): A CASE STUDY OF SARABURI PROVINCE
Author	Tunyaporn Boonrak
Degree	Master of Political Science (Public Administration and Public Affairs)
Major Field/Faculty/University	Executive Program in Public Administration and Public Affairs Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Associate Professor Wasan Luangprapat, Ph.D.
Academic Year	2024

ABSTRACT

This independent study, titled “Evaluating the Effectiveness of the Integrated Provincial Administration Policy (Governor as CEO) under the Royal Decree on Integrated Area Administration B.E. 2565 (2022): A Case Study of Saraburi Province,” aims to 1) analyze the success factors and obstacles in implementing the Governor as CEO policy by provincial governors, and 2) examine how the roles and authorities of provincial governors have changed after the implementation of the Governor as CEO policy under the Royal Decree on Integrated Area Administration B.E. 2565 (2022). This qualitative research is divided into three analytical aspects: 1) analysis of laws, acts, regulations, announcements, and orders related to the Governor as CEO policy; the Royal Decree on Integrated Area Administration B.E. 2565; and 3) analysis of project/plan implementation according to provincial development plans under the Governor as CEO policy. The study utilizes data from laws, research, operational manuals related to the Governor as CEO policy

and the context of regional administration, a case study of Saraburi Province, articles, and in-depth interviews agencies, agencies located in Saraburi Province, and operational staff.

The findings indicate that policy-level legal instruments, namely the Royal Decree on Integrated Area Administration B.E. 2565 and the Cabinet Resolution of December 4, 2566, regarding proposals for decentralization to enhance the efficiency of provincial administration, are crucial success factors in driving the Governor as CEO policy. These instruments significantly increase the roles and authorities of provincial governors in principle, laying the foundation and setting criteria for the systematic integration of plans, budgets, and personnel within the province. The objective is to enable provincial governors to become the highest-level CEO of the province, thereby elevating provincial administration to be unified and efficient, addressing actual problems and needs in each area. Furthermore, the study in Saraburi Province reveals that strong leadership from the Saraburi Governor is another success factor of the policy, as evidenced by the successful implementation of the Saraburi Sandbox project. This demonstrates the success of driving the Governor as CEO policy in Saraburi through cooperation among government, private, and public sectors, which is a vital factor contributing to the rapid and efficient progress of the project. However, despite the Royal Decree's provisions for various mechanisms intended to drive the Governor as CEO policy, such as the Provincial Integrated Administration Committee, the mechanism for developing and driving provincial development plans in alignment with plans, projects, and budgets of all government agencies in the province, and increased authority in personnel management, challenges persist. These include structural limitations, power dynamics, bureaucratic culture, and, in some cases, a lack of clarity in the roles and authorities of provincial governors, leading to operational overlaps (e.g., local development projects not aligning with central agency plans). Crucially, central government agencies often do not prioritize provincial development plans that reflect local needs as much as they should, causing a disconnect between provincial development plans and budget allocation. This suggests that structural factors and organizational culture remain significant obstacles to the full potential implementation of the policy. Even though the legal intent clearly aims to increase the roles and authorities of provincial governors in area-based administration, the long-standing

centralized nature of the Thai bureaucratic system, where regional administration is designed for central control, means that despite the Royal Decree on Integrated Area Administration B.E. 2565's efforts to lay the groundwork for area-based administration by broadening the roles and authorities of provincial governors, in practice, several obstacles still hinder the integrated provincial administration mechanism from achieving optimal efficiency.

Therefore, the research suggests that to enhance the policy's effectiveness in both principle and practice, there should be increased legal clarity in granting definitive authority to provincial governors for budget allocation and personnel management. This could be achieved by issuing clear and concrete sub-laws or regulations to support the Royal Decree. Furthermore, clear guidelines should be established for central ministries/departments, through annual policies or directives, obligating them to prioritize and support plans/projects from provincial development plans. Additionally, the Provincial Office should be assigned a clear mission as a provincial-level in-depth data support unit to enhance the efficiency of strategic analysis and drive for provincial governors. Concurrently, the analytical and strategic driving capabilities of Provincial Office personnel must be strengthened, enabling provincial administration to truly become a strategic unit at the local level.

Keywords: The Integrated Provincial Administration Policy, Governor as CEO, Roles and Authorities

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยชิ้นนี้ จะสำเร็จไม่ได้เลย ถ้าไม่มีตัวเอง ขอขอบคุณตัวเองมาก ๆ ที่อดทนเรียนมาจนจบ การเรียนไปพร้อม ๆ กับทำงานในกรมการปกครอง มันเหนื่อยมาก ๆ แต่สุดท้ายก็ผ่านมาจนได้ ขอขอบคุณเพลงเศร้าทุกเพลงที่อยู่เป็นเพื่อนร่วมทางกันมาตั้งแต่เริ่มเขียนงานวิจัยชิ้นนี้ ขอขอบคุณผู้คนที่ผ่านเข้ามาในชีวิตตลอดช่วง 2 ปีที่ผ่านมา บางคนยังอยู่ บางคนผ่านเข้ามาแล้วก็ผ่านไป but yes, that's the bitter truth of life.

Toast to the ones here today

Toast to the ones that we lost on the way.

ธัญพร บุญรักษ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(4)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญตาราง	(12)
สารบัญภาพ	(13)
รายการสัญลักษณ์และคำย่อ	(14)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ	1
1.2 คำถามวิจัย	8
1.3 วัตถุประสงค์	9
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	9
1.5 ระเบียบวิธีวิจัย	9
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	10
บทที่ 2 กรอบแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	11
2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	11
2.1.1 พระราชบัญญัติการว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565	11
2.1.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2553	15

2.1.3 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562	16
2.1.4 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จนถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559	17
2.1.5 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ข้อ 4	17
2.1.6 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566 เรื่อง ข้อเสนอการกระจายอำนาจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด	17
2.1.7 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนา พื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. 2562	19
2.2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	20
2.2.1 แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	20
2.2.2 แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)	20
2.2.3 แนวคิดการแบ่งอำนาจ	21
2.2.4 แนวคิดการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ	21
2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	22
2.4 กรอบแนวคิด (Analytical Framework)	24
บทที่ 3 ภูมิหลังและที่มาของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) และบริบทของการขับเคลื่อนนโยบายในพื้นที่ศึกษา กรณีศึกษา จังหวัดสระบุรี	25
3.1 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัด	25
3.1.1 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด	25
3.1.2 พัฒนาการของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO)	27
3.2 ที่มาของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัด	31
3.3 บริบทของพื้นที่ศึกษา กรณีศึกษา จังหวัดสระบุรี	35
3.3.1 ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดสระบุรี	35
3.3.2 แผนพัฒนาจังหวัดสระบุรี	36
3.3.3 การขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ในพื้นที่จังหวัดสระบุรี	38

	(10)
บทที่ 4 ผลการศึกษา	40
4.1 บทวิเคราะห์ตัวบทกฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO)	40
4.1.1 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565	41
4.1.2 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566 เรื่อง ข้อเสนอการกระจายอำนาจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด	45
4.2 บทวิเคราะห์กลไกการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ภายใต้การบังคับใช้ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565	49
4.2.1 คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.)	50
4.2.2 การบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การบริหารงบประมาณจังหวัด แบบบูรณาการ และการบริหารบุคลากรในจังหวัดแบบบูรณาการ	52
4.3 บทวิเคราะห์การขับเคลื่อนโครงการ/แผนงาน ตามแผนพัฒนาจังหวัด ภายใต้นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO)	59
บทที่ 5 สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	65
5.1 สรุปผลการวิจัย	65
5.1.1 ตัวบทกฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้องกับ นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO)	65
5.1.2 กลไกการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ภายใต้การบังคับใช้ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565	68
5.1.3 การขับเคลื่อนโครงการ/แผนงานตามแผนพัฒนาจังหวัดภายใต้นโยบาย การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO)	72
5.2 อภิปรายผลการวิจัย	76
5.3 ข้อเสนอแนะ	78
5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย/เชิงโครงสร้าง	78
5.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ	79
5.3.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต	79

(11)

รายการอ้างอิง

80

ประวัติผู้เขียน

83



สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 สรุปสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่ แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 หมวด 1	12
2.2 สรุปสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่ แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 หมวด 2	12
2.3 สรุปสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่ แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 หมวด 5	13
2.4 สรุปสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่ แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 หมวด 6	14
2.5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2553	16
4.1 การเปรียบเทียบระหว่างเจตนารมณ์ของเครื่องมือทางกฎหมายที่เพิ่มอำนาจ ให้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด กับ ปัญหาอุปสรรคในเชิงปฏิบัติที่เกิดขึ้น	56
5.1 การเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยความสำเร็จ และปัญหาอุปสรรค/ข้อจำกัด ของการดำเนินนโยบายผู้ว่า CEO	74

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 กรอบแนวคิดการวิจัย	24
3.1 แผนที่จังหวัดสระบุรี	36



รายการสัญลักษณ์และคำย่อ

สัญลักษณ์/คำย่อ

คำเต็ม/คำจำกัดความ

ผู้ว่าฯ

ผู้ว่าราชการจังหวัด

พระราชกฤษฎีกาฯ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่
แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565

ก.น.บ.

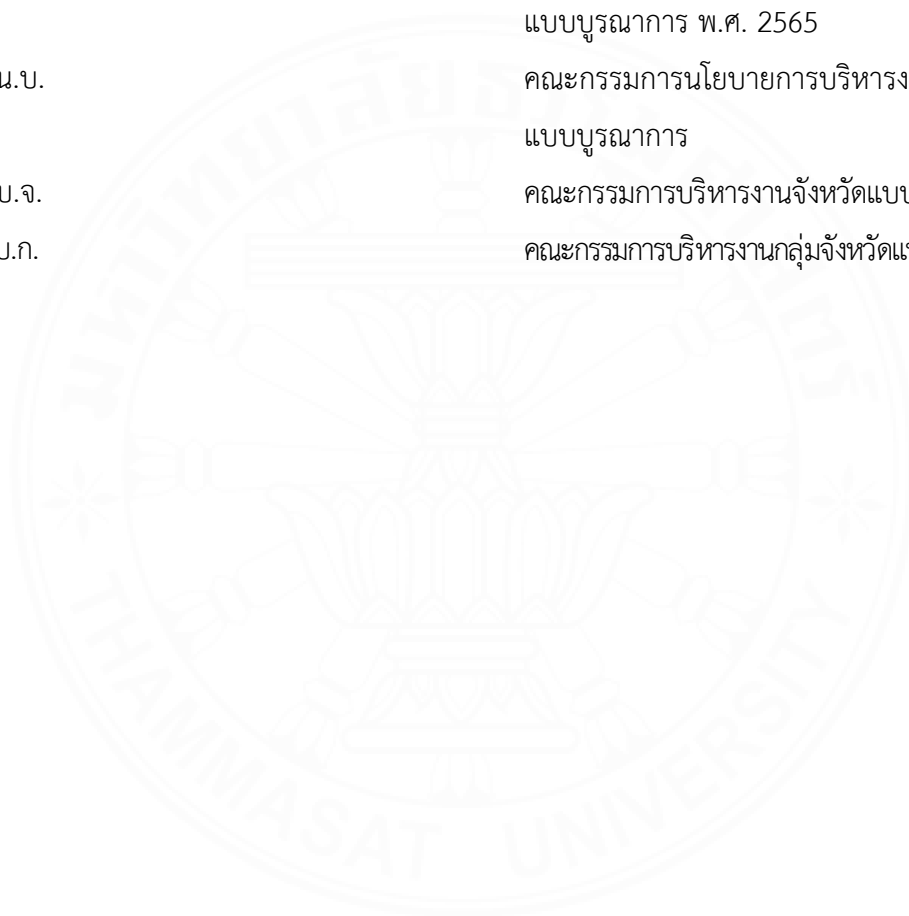
คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่
แบบบูรณาการ

ก.บ.จ.

คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ก.บ.ก.

คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทหลักที่สำคัญในการนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่แต่ละจังหวัด ทั้งยังส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่ในหลากหลายมิติ เนื่องจากจำเป็นจะต้องบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในพื้นที่ ไปพร้อม ๆ กับการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ และควบคุมผลลัพธ์เพื่อให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ ให้ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดในการสร้างประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่ แต่ในอดีตการบริหารราชการของไทยเน้นการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ราชการส่วนกลาง กล่าวคือ ส่วนกลางส่งข้าราชการซึ่งสังกัดแต่ละกระทรวงและกรมต่าง ๆ ไปปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัด ซึ่งมีลักษณะการทำงานอย่างเป็นไปตามนโยบายส่วนกลางของส่วนราชการนั้น ๆ ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภาคส่วนต่าง ๆ และประชาชนในพื้นที่มีส่วนน้อยของการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดของตนที่อยู่ในระดับต่ำ ดังนั้น จึงกลายเป็นสาเหตุที่ทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคทั้งในภาพรวมของจังหวัดและอำเภอขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้ว่าฯ ในฐานะตัวแสดงขับเคลื่อนหลักในจังหวัดขาดเอกภาพในการเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาสั่งการส่วนราชการต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดของตน ทั้งด้านการบริหารงาน แผนงาน โครงการ งบประมาณ ตลอดจนบุคลากรในระดับภูมิภาค จากปัญหาดังกล่าว จึงนำไปสู่การเกิดนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ ผู้ว่า CEO ซึ่งถูกนำมาปรับใช้ในระบบราชการส่วนภูมิภาคผ่านการประกาศใช้กฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545¹ และพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545² การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบ

¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 119 ตอนที่ 109 ก (2 ตุลาคม 2545): 1-6.

² พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 119 ตอนที่ 99 ก (2 ตุลาคม 2545): 14.

บริหารราชการแผ่นดินภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)³ โดยมุ่งพัฒนาทั้งในระดับอำนาจหน้าที่ (Functional Approach) และระดับพื้นที่ (Area Approach) จากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 โดยการนำของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ที่ได้มีนโยบายมุ่งเน้นการเพิ่มอำนาจและบทบาทของ ผู้ว่าฯ ให้กลายเป็นผู้บริหารสูงสุดในจังหวัด หรือเทียบเท่า CEO ภาคเอกชน ซึ่งทำให้ผู้ว่าฯ มีอำนาจ และบทบาทเพิ่มขึ้นในการบริหารงานในพื้นที่ ตลอดจนเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาสั่งการส่วนราชการ ต่าง ๆ ในจังหวัดได้โดยตรงและเป็นเอกภาพ และมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้เกิดการเชื่อมโยง การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ตามนโยบายของรัฐบาลเข้ากับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยนโยบายผู้ว่าฯ CEO เริ่มต้นจากการคัดเลือกจังหวัดนำร่อง 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดลำปาง จังหวัด ชัยนาท จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดนครราชสีมา⁴ ในการมอบอำนาจทางการบริหารให้แก่ ผู้ว่าฯ ในการสร้างกลไกและระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการตั้งแต่ระดับนโยบายไปสู่การนำ นโยบายไปใช้จริงในแต่ละพื้นที่ ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2546 เห็นชอบให้ ขยายผลการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปยังทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ตามที่ นายกรัฐมนตรีเสนอ โดยให้ผู้ว่าฯ (ยกเว้น กรุงเทพมหานคร) เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด และ ประกาศให้ใช้นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นไป⁵ โดยวัตถุประสงค์หลักของนโยบายนี้คือเพื่อให้ผู้ว่าฯ สามารถเป็นผู้นำที่มีอำนาจเด็ดขาด ในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา ตลอดจนให้สามารถบริหารงานในจังหวัดได้โดยตรง เป็นเอกภาพ และมี ประสิทธิภาพ รวมถึงการเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาสั่งการส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดได้อย่างโดยตรง และเป็นเอกภาพ กล่าวคือ ผู้ว่าฯ ถือเป็นกลไกสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเพราะเสมือน ว่าเป็นตัวแทนของการบริหารราชการส่วนกลางที่ถูกมอบอำนาจและหน้าที่ในการเป็นกลไก ในการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินในระดับภูมิภาค ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ

³ สุรศักดิ์ ชะมารัมย์ และคณะ, “การบริหารงานภาครัฐตามหลักทฤษฎีองค์การ: การบริหารงาน ภาครัฐ (Public Administration: PA) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) และการบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (New Public Governance: NPG),” *วารสารวามัญของแหกรก พุทธศาสตร์ปริทรรศน์*, ฉ.1 (2560): 52-70.

⁴ กระทรวงมหาดไทย, สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด, *เอกสารวิชาการ เรื่อง การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่าฯ CEO)* (กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวง มหาดไทย, 2567), 36-43.

⁵ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “การกำหนดให้ทุกจังหวัดใช้การบริหารงานแบบบูรณาการ,” *มติคณะรัฐมนตรี*, 9 พฤษภาคม 2546.

เนื่องจากมีความผูกพันและมีผลกระทบโดยตรงกับประชาชนที่อยู่ในระดับพื้นที่จังหวัด ดังนั้นนโยบายผู้ว่า CEO จึงเป็นแนวทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบใหม่ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารจัดการตนเอง ตลอดจนแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและมีความสามารถในการพัฒนาตามศักยภาพในพื้นที่จังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านการฟังเสียงส่วนราชการ ฟังเสียงผู้นำชุมชน ฟังเสียงชาวบ้าน เพื่อสร้างทีมงาน สร้างพันธมิตร สร้างโอกาส และเปลี่ยนพื้นที่ให้ดีขึ้น เปลี่ยนความคิดของคนให้เชื่อมั่นในศักยภาพของพื้นที่ เพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงในการพัฒนา สร้างความเจริญและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นแก่ประชาชน โดยนโยบายดังกล่าวเป็นไปภายใต้การบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สรรพกำลังและทรัพยากรในพื้นที่ พร้อมทั้งบูรณาการให้เกิดการประสานความร่วมมือกับหลากหลายภาคส่วนอย่างครอบคลุมในพื้นที่ให้เป็นไปในทิศทางและมีเป้าหมายร่วมกัน⁶

ต่อมา รัฐบาลสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565⁷ ขึ้น ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่ออกตามอำนาจในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยประกาศและบังคับใช้เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2565 เพื่อทดแทนพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าวขึ้น การตราพระราชกฤษฎีกา ฉบับใหม่นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อขับเคลื่อนและผลักดันนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ นโยบายผู้ว่า CEO ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมุ่งให้เกิดการบริหารงานเชิงพื้นที่ที่สอดคล้องกันภายในจังหวัด ตลอดจนเพิ่มความยืดหยุ่นและคล่องตัว ให้นำไปสู่การสร้างความร่วมมือและบูรณาการการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่อย่างตรงจุดและทันทั่วถึง ผ่านการฟังเสียงส่วนราชการ ฟังเสียงผู้นำชุมชน ฟังเสียงชาวบ้าน เพื่อสร้างทีมงาน สร้างพันธมิตร สร้างโอกาส และเปลี่ยนพื้นที่ให้ดีขึ้น เปลี่ยนความคิดของคนให้เชื่อมั่นในศักยภาพของพื้นที่ เพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงในการพัฒนา สร้างความเจริญและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นแก่ประชาชน ซึ่งเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกา ฉบับดังกล่าว ประกอบด้วย 7 หมวด และบทเฉพาะกาลรวม 63 มาตรา⁸ โดยมีสาระสำคัญ 3 ด้านหลัก ได้แก่

⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 120 ตอนที่ 102 ก (13 ตุลาคม 2546): 15-22.

⁷ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 139 ตอนที่ 40 ก (19 สิงหาคม 2565): 106-118.

⁸ เรื่องเดียวกัน, 106-118.

1) ด้านการบริหารงาน มีการกำหนดให้ผู้ว่าฯ จะต้องบริหารราชการในจังหวัดแบบในลักษณะของการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ เพื่อประโยชน์และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ พร้อมทั้งสร้างความร่วมมือ ประสานงาน และกำกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และภาคเอกชนในพื้นที่ ให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนกลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่วางไว้ ทั้งนี้ หากส่วนราชการในจังหวัดไม่ปฏิบัติตามที่ผู้ว่าฯ สั่งการหรือร้องขอ ส่งผลให้ไม่สามารถบริหารงานจังหวัดในภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถรายงานไปยังคณะกรรมการภาคหรืออนุกรรมการที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) มอบหมาย เพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

2) ด้านการวางแผนและงบประมาณ สำคัญในพระราชกฤษฎีกาฯ กำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน และหน่วยงานของรัฐจะต้องแจ้งรายงานแผนงาน/โครงการที่จะดำเนินการอยู่ในพื้นที่ เพื่อใช้ในการพิจารณาจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งต่างจากเดิมที่แผนงาน/โครงการของหน่วยงานในจังหวัดไม่ได้ถูกแจ้งให้ทราบ ทำให้ผู้ว่าฯ ไม่ทราบถึงการรายละเอียดดำเนินโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่เหล่านั้น ทำให้ไม่ได้ผ่านการบูรณาการ แผนงาน/โครงการร่วมกันเพื่อบรรจุลงในแผนพัฒนาจังหวัด ขาดการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ อีกทั้งยังกำหนดให้ผู้ว่าฯ ต้องบริหารงบประมาณในจังหวัด ตลอดจนควบคุมกำกับการบริหารจัดการงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัด เพื่อให้เกิดการดำเนินการภายใต้การบูรณาการตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนกลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่วางไว้ ทั้งนี้ ผู้ว่าฯ สามารถมอบอำนาจให้หัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบหน่วยงานนั้น ๆ เป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารงบประมาณตามโครงการที่ขอรับการสนับสนุนเพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการจัดการและบริหารงบประมาณ ตลอดจนในพระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดไว้ถึงวิธีการขอรับการสนับสนุนและการบริหารจัดการสินทรัพย์ที่ได้มาจากการขอรับงบประมาณการพัฒนาจังหวัด เริ่มจากการวางแผนปฏิบัติในการจัดทำคำขอรับงบประมาณการดูแลรักษาและนำไปใช้ประโยชน์ให้มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนขึ้น โดยกำหนดให้หน่วยงานที่ขอรับงบประมาณดังกล่าวเป็นผู้ดูแลและขอใช้ประโยชน์ เพื่อแก้ไขปัญหาการทิ้งร้างของครุภัณฑ์หรือสิ่งปลูกสร้าง

3) ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล กำหนดให้ผู้ว่าฯ สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการ เลื่อนเงินเดือน และดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนภูมิภาคในตำแหน่งอำนวยการ และเชี่ยวชาญได้ ซึ่งต่างจากเดิมที่ให้ผู้ว่าฯ สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการได้เพียงแค่บางประเภทและระดับเท่านั้น ทั้งนี้ จะต้องได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงหรืออธิบดีเจ้าสังกัดของส่วนราชการนั้น ๆ ในการมอบอำนาจดังกล่าวให้กับผู้ว่าฯ

นอกจากนั้น ในสมัยรัฐบาลของนายเศรษฐา ทวีสิน ได้มีการแถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2566⁹ ว่าจะนำนโยบายผู้ว่า CEO กลับมาใช้อย่างเข้มข้นขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการในแต่ละจังหวัด สามารถดำเนินการตามความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกันได้ ในแต่ละพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับประเด็นการแถลงนโยบายของ นายอนุทิน ชาญวีรกูล รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่มุ่งเน้นการบริหารงานเชิงพื้นที่ในลักษณะของการบูรณาการร่วมกัน โดยใช้กลไกของนโยบายผู้ว่า CEO ที่เน้นการบูรณาการความร่วมมือ งบประมาณ และทรัพยากรจากภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ โดยยึดผลสัมฤทธิ์ที่สามารถวัดผลได้ ยึดปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก¹⁰ ผ่านการฟังเสียงส่วนราชการ ฟังเสียงผู้นำชุมชน ฟังเสียงชาวบ้าน เพื่อสร้างทีมงาน สร้างพันธมิตร สร้างโอกาส และเปลี่ยนพื้นที่ให้ดีขึ้น เปลี่ยนความคิดของคนให้เชื่อมั่นในศักยภาพของพื้นที่ เพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงในการพัฒนา สร้างความเจริญ และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นแก่ประชาชน ยิ่งไปกว่านั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566 เห็นชอบข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าฯ ตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ¹¹ เพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานของผู้ว่าฯ และยังเป็นแนวทางจัดทำคำขอรับงบประมาณ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 เป็นต้นไป ประกอบกับ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้มีการประชุมหารือเพื่อขับเคลื่อนข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าฯ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566 ดังกล่าว เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ผ่านการพิจารณาสั่งการในการเน้นย้ำและให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนา และการแก้ไขปัญหาในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคีเครือข่ายในพื้นที่ โดยมุ่งเน้นการเชื่อมโยงตั้งแต่แผนพัฒนาชุมชน แผนพัฒนาตำบล และแผนพัฒนาอำเภอ ให้เข้ากับแผนพัฒนาจังหวัด ในลักษณะของการเชื่อมโยงแผนพัฒนาพื้นที่

⁹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2566), 9.

¹⁰ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “อนุทิน มอบนโยบาย 14 จังหวัดภาคใต้ ย้ำบทบาทผู้ว่า CEO ร่วมมือเอกชนและทุกภาคส่วน พัฒนาพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม,” *รัฐบาลไทย*, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2568, <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/92193>.

¹¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “ข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด,” *มติคณะรัฐมนตรี*, 4 ธันวาคม 2566.

ในลักษณะเดียว (One Plan) ผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเชิงพื้นที่¹² ซึ่งริเริ่มจากความต้องการของประชาชนผ่านการกำหนดแผนงาน/โครงการที่มุ่งเน้นการเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถในการแข่งขัน และเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขและพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมของจังหวัด โดยในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ถูกดำเนินการภายใต้กลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ให้ขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน โดยมีผู้ว่าฯ และผู้ว่าฯ ที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดเป็นประธาน ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการในแต่ละระดับประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ ผู้แทนภาคประชาชน ผู้แทนภาคประชาสังคมในพื้นที่ ร่วมเป็นคณะทำงานในกลไกดังกล่าวด้วยเช่นกัน เนื่องจากกลไกการดำเนินงานในการขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล ต้องอาศัยกลไกการทำงานในทุกระดับตั้งแต่ระดับประเทศ จังหวัด อำเภอ ตำบล จนลงมาถึงหมู่บ้าน โดยเฉพาะส่วนภูมิภาคระดับพื้นที่ อย่างอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เพราะถือเป็นตัวกลางที่สำคัญในการแปรผลและน่านโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่

จากข้อมูลข้างจะเห็นได้ว่า ตลอดระยะเวลาเกือบ 3 ปีที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ถูกประกาศและบังคับใช้ ถือเป็นเครื่องมือทางกฎหมายเชิงนโยบายที่รัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยนำมาใช้เพื่อขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) โดยมุ่งหวังให้การบริหารงานเชิงพื้นที่เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเพื่อประโยชน์สูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงจึงเล็งเห็นถึงความสำคัญในการศึกษาและประเมินผลนโยบายดังกล่าวภายใต้การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ผ่านมุมมองในทุกมิติของการดำเนินนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ตลอดจนบริบทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยยกรณีสึกษาของบริบทพื้นที่จังหวัดสระบุรีมาดำเนินการศึกษาวิจัย โดยสำหรับจังหวัดสระบุรีนั้นได้ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสระบุรี พ.ศ. 2566 - 2570 ผ่านการวิเคราะห์และทบทวนข้อมูลทั่วไปของจังหวัดสระบุรี ประกอบกับวิเคราะห์ถึงศักยภาพ ตำแหน่งยุทธศาสตร์ไปจนถึงผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัดสระบุรีในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ตลอดจนมองไปถึง

¹² กรมการปกครอง, กองวิชาการและแผนงาน, ส่วนแผนงานยุทธศาสตร์, “แนวทางปฏิบัติการเชื่อมโยงและบูรณาการแผนพัฒนาระดับพื้นที่ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. 2562 (ฉบับปรับปรุงประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาอำเภอ,” กองวิชาการและแผนงาน, สืบค้นเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2568, <https://multi.dopa.go.th/tspd/news/cate13/view270>.

แนวโน้มของสถานการณ์ภาพรวมของจังหวัดในอนาคต ซึ่งก่อนการจัดทำแผนฯ ได้มีการประชุมเพื่อปรึกษาหารือร่วมกันทุกภาคส่วนในจังหวัด ทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม โดยมีผู้ว่าฯ เป็นประธาน เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารงานเชิงพื้นที่ โดยใช้กลไกตามนโยบายผู้ว่า CEO ที่มุ่งให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือ งบประมาณ และทรัพยากรจากทุกภาคส่วน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก โดยแผนพัฒนาจังหวัดสระบุรีถูกบรรจุไว้ด้วยประเด็นการพัฒนาทั้งหมด 4 ประเด็น¹³ ได้แก่

- (1) ประเด็นการพัฒนาที่ 1 ยกระดับการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ
- (2) ประเด็นการพัฒนาที่ 2 เสริมสร้างศักยภาพชุมชนและเมืองสีเขียวอย่างยั่งยืน
- (3) ประเด็นการพัฒนาที่ 3 ยกระดับคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์เพื่อรองรับอุตสาหกรรมและบริการสู่ภูมิภาคอาเซียน
- (4) ประเด็นการพัฒนาที่ 4 ยกระดับขีดความสามารถในการผลิตภาคเกษตร การค้า การท่องเที่ยวและบริการมูลค่าสูงที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

โดยในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสระบุรีดังกล่าว เป็นไปตามกลไกของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีในฐานะตัวแทนของราชการส่วนกลาง ซึ่งมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญในการบูรณาการแผนงาน/โครงการ ตลอดจนงบประมาณแบบการบูรณาการร่วมกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัด เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และเสริมสร้างศักยภาพในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เป็นไปอย่างมีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจังหวัดสระบุรีถือว่าเป็นจังหวัดที่มีการขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยภาคอุตสาหกรรมหนัก ที่ถือเป็นอุตสาหกรรมหลักหนึ่งของประเทศ ที่สร้างรายได้ให้กับจังหวัดสระบุรีถึงร้อยละ 67.3 ประกอบกับลักษณะทางภูมิศาสตร์และสภาพอากาศที่เอื้อต่อการทำเกษตรกรรมและปศุสัตว์ จังหวัดสระบุรีจึงเป็นแหล่งปลูกข้าวที่ดีแห่งหนึ่งของประเทศ โดยภาคเกษตรกรรมทำรายได้ให้จังหวัดสระบุรีถึงร้อยละ 4.5 นอกจากนี้ยังเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง อุตสาหกรรมก่อสร้างและการลงทุนขนาดใหญ่ ทั้งระบบรางและถนน อีกทั้งเป็นแหล่งวัตถุดิบของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์วัสดุก่อสร้างที่ถือเป็นหัวใจหลักที่ขับเคลื่อน

¹³ สำนักงานจังหวัดสระบุรี, “แผนพัฒนาจังหวัดสระบุรี พ.ศ. 2566 - 2570,” จังหวัดสระบุรี, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2568, https://www.saraburi.go.th/web2/files/com_strategy/2021-11_f8f5bfa97e21c4b.pdf.

เศรษฐกิจในระดับจังหวัดและประเทศ¹⁴ ดังนั้น การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสระบุรีภายใต้การบูรณาการร่วมกันทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม จึงเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ โดยมีผู้ว่าฯ จังหวัดสระบุรี เป็นตัวแสดงหลักที่สำคัญในการประสาน เชื่อมโยง กำกับดูแลหน่วยงานตามแนวคิดการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีข้อถกเถียงถึงประเด็นของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคว่าผู้ว่าฯ ควรมีอำนาจในพื้นที่แค่ไหน ตลอดจนควรมีบทบาทอย่างไรที่จะสามารถทำให้การบริหารงานเชิงพื้นที่ ในบริบทของการประสาน เชื่อมโยง และกำกับดูแลหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีที่ตั้งอยู่ในจังหวัด ให้มีความเข้มแข็งและเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น จากประเด็นดังกล่าวจึงนำไปสู่หัวข้อที่ผู้ศึกษาสนใจที่จะวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่าฯ CEO) ภายใต้การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 กรณีศึกษา จังหวัดสระบุรี ทั้งในมิติของความสำเร็จและปัญหาอุปสรรค ตลอดจนบทบาทและขอบเขตอำนาจของผู้ว่าฯ ในปัจจุบันว่าเกิดความเปลี่ยนแปลงไปมากน้อยเพียงใดภายหลังจากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ซึ่งจะเป็นตัวแปรสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดสระบุรี ภายใต้การนำของผู้ว่าฯ จังหวัดสระบุรี ในฐานะที่เป็น “พ่อเมืองสระบุรี” ต่อไป

1.2 คำถามวิจัย

1.2.1 ปัจจัยความสำเร็จและอุปสรรคใดบ้างที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด ภายใต้นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่าฯ CEO)

1.2.2 ประสิทธิภาพจากการดำเนินนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่าฯ CEO) ภายใต้การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ทำให้บทบาทและขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ อย่างไร

¹⁴ สำนักงานคลังจังหวัดสระบุรี, กลุ่มงานนโยบายและเศรษฐกิจจังหวัด, “รายงานประมาณการเศรษฐกิจจังหวัดสระบุรี ปี 2566 และ 2567,” สำนักงานคลังจังหวัดสระบุรี, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2568, <https://www.opsmoac.go.th/saraburi-dwl-files-452791791226>.

1.3 วัตถุประสงค์

1.3.1 เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นถึงปัจจัยความสำเร็จและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ของผู้ว่าราชการจังหวัด

1.3.2 เพื่อศึกษาบทบาทและขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันว่ามีความเปลี่ยนแปลงไปมากน้อยเพียงใดภายหลังจากการดำเนินนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ภายใต้การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษารั้วนี้ผู้ศึกษาเลือกศึกษานโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ภายใต้การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับบทบาท ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในบริบทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งก่อนและหลังจากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว และนำมาวิเคราะห์ประสิทธิภาพจากการดำเนินนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ภายใต้การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 และบริบทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในพื้นที่จังหวัดสระบุรี ต่อไป

1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้ศึกษาเลือกใช้ระเบียบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยแบ่งเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1) การศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ ผ่านการศึกษาและวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) จากเอกสารวิชาการ วารสาร สิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ คุุณนิพนธ์ รายงานการประชุม คู่มือการปฏิบัติงาน พระราชบัญญัติ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) และบริบทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค กรณีศึกษา จังหวัดสระบุรี

2) การศึกษาจากข้อมูลปฐมภูมิ ผ่านวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) เพื่อเก็บข้อมูลเชิงลึกจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างโดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) ซึ่งเลือกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ได้แก่ ระดับผู้กำหนดนโยบาย ระดับหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบาย ระดับส่วนราชการที่มีที่ตั้งหน่วยงานอยู่ในพื้นที่จังหวัดสระบุรี และระดับผู้ปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้อง ด้วยการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) มีการวางแผนขั้นตอนและประเด็นคำถามเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) และบริบทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค กรณีศึกษา จังหวัดสระบุรี ไว้ล่วงหน้า

3) การวิเคราะห์ข้อมูล โดยการเลือกใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาและวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) ที่เกี่ยวข้อง และการเก็บข้อมูลปฐมภูมิผ่านการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) โดยใช้รูปแบบการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) จากนั้นวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมทั้งหมดด้วยเทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และสรุปความแบบอุปนัย (Inductive Reasoning) เพื่อจัดทำข้อสรุปที่ค้นพบ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทราบถึงปัจจัยความสำเร็จและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ของผู้ว่าราชการจังหวัด

1.6.2 ทราบถึงบทบาทและขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันภายหลังจากนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ภายใต้งานบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565

1.6.3 สามารถปรับปรุงและพัฒนานโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของผู้ว่าราชการจังหวัดในการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลสู่การปฏิบัติในพื้นที่

บทที่ 2

กรอบแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำกฎหมาย กรอบแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง มาใช้เป็นเครื่องมือในการศึกษาวิเคราะห์และได้รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ไว้ ดังนี้

2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้ศึกษามุ่งเน้นศึกษาพระราชบัญญัติ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้องตลอดจนเอกสารวิชาการ วารสาร สิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ดุษฎีนิพนธ์ รายงานการประชุม คู่มือการปฏิบัติงาน ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) และบริบทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค กรณีศึกษา จังหวัดสระบุรี ดังนี้

2.1.1 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565

พระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับนี้ถูกบังคับใช้เพื่อรวมการบริหารงานจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาคเข้าด้วยกัน โดยมีการระบุไว้ถึงสาระสำคัญในการปรับปรุงการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตลอดจนการกำกับดูแล และดำเนินการติดตามให้การปฏิบัติเป็นไปตามแผนฯ ผ่านการกำหนดให้จัดทำเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาจังหวัด ตลอดจนเพิ่มเติมสาระสำคัญในแนวทางการจัดทำและขอรับงบประมาณ และแนวทางการปฏิบัติของการบริหารทรัพยากรบุคคลของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อให้การบริหารงานจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาค เกิดการสร้างความร่วมมือและบูรณาการทำงานร่วมกัน อันจะนำไปสู่การมีประสิทธิภาพในการพัฒนาพื้นที่ และสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาอย่างตรงจุดตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่¹

พระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับนี้เป็นกฎหมายสำคัญที่ถูกนำมาเป็นฐานสำคัญในการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการในปัจจุบัน เพราะมีกำหนดไว้ถึงหลักการ กลไก และแนวทางการปฏิบัติในการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ ซึ่งแบ่งออกเป็น 7 หมวด โดยในแต่ละหมวด

¹ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 139 ตอนที่ 40 ก (19 สิงหาคม 2565): 106-118.

มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับบทบาท อำนาจ และหน้าที่ของผู้ว่าฯ ในการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ ดังนี้

ตารางที่ 2.1 สรุปสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกา หมวด 1

หมวด 1 การบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ	
มาตรา	สาระสำคัญ
มาตรา 7	ต้องเป็นไปตามหลักการพัฒนาเพื่อประชาชน ตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่
มาตรา 13	ในแต่ละจังหวัดให้มีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ที่กำหนดให้ผู้ว่าฯ เป็นประธาน และให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นเลขานุการ ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณากำหนดองค์ประกอบของ ก.บ.จ. เพิ่มเติมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด
มาตรา 14	ให้ ก.บ.จ. มีอำนาจและหน้าที่ในการวางแผนปฏิบัติการและการบริหารพื้นที่แบบบูรณาการของผู้ว่าฯ และกำหนดให้ต้องมีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กำกับดูแลแผนพัฒนาท้องถิ่น และการกำกับดูแลดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องและเป็นไปตามแนวทางที่วางไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
มาตรา 18	หากส่วนราชการในจังหวัดไม่ปฏิบัติตามที่ผู้ว่าฯ สั่งการหรือร้องขอ ส่งผลให้ไม่สามารถบริหารงานจังหวัดในภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถรายงานไปยังคณะอนุกรรมการภาคหรืออนุกรรมการที่ ก.น.บ. มอบหมาย เพื่อพิจารณาและมีมติสั่งการ ต่อไป

ที่มา: ผู้วิจัย, 2568.

ตารางที่ 2.2 สรุปสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกา หมวด 2

หมวด 2 การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด	
มาตรา	สาระสำคัญ
มาตรา 21 และ 28	กำหนดให้ ก.บ.จ. จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด ให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด 20 ปี ตลอดจนปรับปรุงการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

ตารางที่ 2.2 สรุปสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาฯ หมวด 2 (ต่อ)

หมวด 2 การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด	
มาตรา	สาระสำคัญ
มาตรา 25	ให้ผู้ว่าฯ ต้องแจ้งแผนพัฒนาจังหวัดให้ส่วนราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่ตั้งอยู่ในจังหวัด หรือหน่วยงานที่มีแผนงาน/โครงการที่วางแผนจะดำเนินงานในจังหวัด เพื่อให้ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของส่วนราชการ หรือแผนปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดที่ตั้งไว้
มาตรา 31	ให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ต้องแจ้งแผนปฏิบัติการประจำปีหรือแผนปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานเหล่านั้นถ้ามีส่วนที่จะต้องดำเนินการในพื้นที่จังหวัด และต้องระบุเวลาที่จะเริ่มดำเนินการตามแผนงาน/โครงการให้ผู้ว่าฯ ทราบ ในกรณีที่ผู้ว่าฯ ไม่เห็นด้วยกับแผนฯ หรือระยะเวลาที่จะเริ่มดำเนินโครงการตามแผน ให้แจ้งให้ปรับแผนหรือระยะเวลาให้เหมาะสม
มาตรา 32	ให้ผู้ว่าฯ ขอความเห็นชอบจาก ก.บ.จ. กรณีต้องปรับปรุงแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและงบประมาณของจังหวัดก่อนสิ้นอายุของแผน

ที่มา: ผู้วิจัย, 2568.

ตารางที่ 2.3 สรุปสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาฯ หมวด 5

หมวด 5 งบประมาณและการบริหารงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	
มาตรา	สาระสำคัญ
มาตรา 40 และ 43	ในกรณีต้องตั้งขอรับงบประมาณเพื่อที่ดิน สิ่งปลูกสร้างฯ ให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณ โดยมีต้องมีราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนกลางในภูมิภาคมีหน้าที่ใช้ประโยชน์ ตลอดจนบำรุงรักษา โดยทำความเข้าใจเป็นลายลักษณ์อักษรในการดำเนินการดังกล่าวกับจังหวัด ทั้งนี้ การโอนสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ดังกล่าว ต้องได้รับความเห็นชอบจาก ก.บ.จ.

ตารางที่ 2.3 สรุปสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาฯ หมวด 5 (ต่อ)

หมวด 5 งบประมาณและการบริหารงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	
มาตรา	สาระสำคัญ
มาตรา 46	หากส่วนราชการใดได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ไม่ใช่การดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด ให้ส่วนราชการนั้นแจ้งการได้รับการจัดสรรงบประมาณให้ผู้ว่าฯ ทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลใช้บังคับ หากส่วนราชการดังกล่าวต้องโอนงบประมาณนั้นกลับหน่วยงานต้นสังกัด หรือโอนไปยังจังหวัดอื่น ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าฯ ก่อน

ที่มา: ผู้วิจัย, 2568.

ตารางที่ 2.4 สรุปสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาฯ หมวด 6

หมวด 6 การบริหารงานบุคคลแบบบูรณาการ	
มาตรา	สาระสำคัญ
มาตรา 51	ในการพิจารณาจัดตั้งและยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม หรือราชการส่วนกลางในภูมิภาคที่ตั้งอยู่ในจังหวัด และการพิจารณาอัตราค่าจ้างของส่วนราชการดังกล่าว ให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง ดำเนินการขอความเห็นจากผู้ว่าฯ เพื่อประกอบการพิจารณาแล้วแต่กรณี
มาตรา 52	ในกรณีที่ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีจะมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่จังหวัดให้กับส่วนราชการในสังกัด ให้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ โดยผู้ว่าฯ อาจกำหนดเงื่อนไขระยะเวลาหรือเงื่อนไขอื่นเพิ่มเติมได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ส่วนราชการในจังหวัดที่ได้รับมอบอำนาจต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค รวมทั้งแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด หรือแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ทั้งนี้ หากมีกรณีที่มีมอบหมายส่วนราชการในจังหวัด ปฏิบัติราชการอื่นใดเพิ่มเติมจากที่ได้มอบอำนาจไว้ ให้ส่วนราชการนั้น ๆ แจ้งให้ผู้ว่าฯ ทราบด้วย

ตารางที่ 2.4 สรุปสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาฯ หมวด 6 (ต่อ)

หมวด 6 การบริหารงานบุคคลแบบบูรณาการ	
มาตรา	สาระสำคัญ
มาตรา 53	ให้ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีเจ้าสังกัด มอบอำนาจในการประเมินผล การปฏิบัติราชการ การเลื่อนเงินเดือน การให้บำเหน็จความชอบ และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาคประเภทอำนวยการ และตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญให้ผู้ว่าฯ ทั้งนี้ ห้ามไม่ให้ผู้ว่าฯ มอบอำนาจดังกล่าวต่อ
มาตรา 54	ให้ผู้ว่าฯ มีอำนาจในการสั่งการให้ส่วนราชการที่ดำเนินการในพื้นที่ จังหวัดปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด หรือแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่ม จังหวัด และให้ผู้ว่าฯ มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือยุติการดำเนินการใด ๆ ที่ไม่เป็นไปตามแผนฯ

ที่มา: ผู้วิจัย, 2568.

2.1.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2553

สาระสำคัญมีการระบุไว้ถึงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน² โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งในส่วนของราชการส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็นจังหวัดและอำเภอ โดยกำหนดให้จังหวัดสามารถดำเนินการจัดทำคำขอการขอรับงบประมาณได้ โดยมีผู้ว่าฯ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และให้เป็นหัวหน้าของส่วนราชการภูมิภาคในจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีมาตราที่สำคัญ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ว่าฯ ดังนี้

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2553, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 127 ตอนที่ 38 ก (29 เมษายน 2553): 10-14.

ตารางที่ 2.5 สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฯ

มาตรา	สาระสำคัญ
มาตรา 52/1	1) นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ 2) ดูแลบังคับการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย 3) ช่วยเหลือประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมในการดำรงชีวิต 4) จัดให้มีการบริการสาธารณะและบริการภาครัฐให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอภาค รวดเร็ว และมีคุณภาพ 5) ส่งเสริม สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง/กรม 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด
มาตรา 54 และ 55	กำหนดให้ผู้ว่าฯ เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลไปปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการที่ปฏิบัติราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดและอำเภอ และให้มีรองผู้ว่าฯ หรือผู้ช่วยผู้ว่าฯ หรือทั้งรองผู้ว่าฯ และผู้ช่วยผู้ว่าฯ เป็นผู้ช่วยเหลือสั่งการและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าฯ

ที่มา: ผู้วิจัย, 2568.

2.1.3 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้เพื่อให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นกรอบในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ รวมถึงปรับปรุงการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการให้มีความชัดเจน สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาและแผนอื่นที่เกี่ยวข้อง³ โดยมีมาตราสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผู้ว่าฯ ประกอบด้วย การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และให้ผู้ว่าฯ นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ จัดให้ส่วนราชการ

³พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 136 ตอนที่ 57 ก (1 พฤษภาคม 2562): 106-111.

ที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการบริการประชาชนในเรื่องเดียวกันหรือต่อเนื่องกันในจังหวัด อำเภอ หรือกิ่งอำเภอนั้น ร่วมกันจัดตั้งศูนย์บริการร่วมไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการ กิ่งอำเภอ หรือสถานที่ที่เห็นสมควร

2.1.4 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จนถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้เพื่อให้มีหลักเกณฑ์การมอบ อำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือดำเนินการอื่นใดให้แก่ผู้ว่าฯ หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น รวมทั้งกำหนดให้มีการกำกับดูแล การปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจนั้น เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น⁴ โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผู้ว่าฯ คือ ได้กำหนดหลักการมอบอำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือดำเนินการอื่นใดให้แก่ผู้ว่าฯ จะต้องมอบอำนาจ ที่ได้รับมอบมาจากหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 22 ให้แก่หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้ดำรงตำแหน่ง อื่นที่เกี่ยวข้องในจังหวัด รองผู้ว่าฯ ปลัดจังหวัดตามมาตรา 23 ทั้งนี้ ได้เพิ่มกรณีที่ให้อำนาจ ก.พ.ร. ในการกำหนดการมอบอำนาจของผู้ว่าฯ เป็นอย่างอื่นได้

2.1.5 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ข้อ 4

“การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ” หมายความว่า การบริหารราชการของ จังหวัด เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่าง มีประสิทธิภาพ ตามความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการบูรณาการระหว่าง ยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ และสรรพกำลังที่มีในจังหวัด ผ่านการทำงานแบบประสาน ความร่วมมือและบูรณาการทำงานกับทุกภาคส่วนในพื้นที่อย่างมีทิศทางเดียวกันและให้นำไปสู่การมี เป้าหมายร่วมกัน⁵

2.1.6 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566 เรื่อง ข้อเสนอการกระจายอำนาจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ด้วยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอคณะรัฐมนตรี ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิง

⁴ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 133 ตอนที่ 24 ก (31 ธันวาคม 2559): 10-12.

⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 120 ตอนที่ 102 ก (13 ตุลาคม 2546): 15-22.

พื้นที่ของผู้ว่าฯ ในการนำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อจัดทำคำขอรับงบประมาณ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 เป็นต้นไป คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566 และลงมติเห็นชอบตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ และให้ กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดูแลความเห็นของสำนักงานงบประมาณไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป แล้วให้สภาพัฒน์เป็นผู้รวบรวมผลการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเป็นระยะ ๆ ต่อไปด้วย โดยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว รัฐบาลจะนำนโยบายผู้ว่าฯ CEO กลับมาใช้อย่างเข้มข้นขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานจังหวัด รวมไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถแก้ไขปัญหาและสร้างพัฒนาตามความต้องการของประชาชนที่ได้ ซึ่งมีความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ในส่วนของกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบนโยบาย เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2566 ว่าจะใช้กลไกบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการภายใต้นโยบายผู้ว่าฯ CEO ในการบูรณาการความร่วมมือ งบประมาณ ทรัพยากรจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยยึดปัญหาและความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก ดังนั้น จึงจำเป็นต้องปรับปรุงกลไกการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการภายใต้นโยบายผู้ว่าฯ CEO เพื่อให้นำไปสู่การยกระดับประสิทธิภาพในการบริหารราชการจังหวัดของผู้ว่าฯ สภาพัฒน์ฯ จึงได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าฯ โดยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566 ลงมติเห็นชอบข้อเสนอดังกล่าว ในการนำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อจัดทำคำขอรับงบประมาณ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 เป็นต้นไป⁶ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- 1) ข้อ 1 - 5 ระบุไว้ถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับประสิทธิภาพและพัฒนาคุณภาพในการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยกำหนดให้นำปัจจัยการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดมาเป็นแนวทางในการขอรับและพิจารณาจัดสรรงบประมาณ รวมถึงกำหนดให้ผู้ว่าฯ ต้องแจ้งแผนฯ ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดทราบ
- 2) ข้อ 6 ระบุไว้ถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจให้ผู้ว่าฯ สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการ พิจารณาความดีความชอบ และดำเนินการทางวินัยของข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด ประเภทอำนวยการและประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ
- 3) ข้อ 7 ระบุไว้ถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำตัวชี้วัดเพื่อพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร

⁶ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “ข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด,” มติคณะรัฐมนตรี, 4 ธันวาคม 2566.

4) ข้อ 8 ระบุไว้ถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ และแนวทางการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ที่เพิ่มขึ้น ให้กับผู้ว่าฯ ทราบ

2.1.7 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. 2562

กำหนดให้จังหวัดต้องจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ผ่านการเชื่อมโยงและประสานแผนพัฒนาในทุกระดับ ทั้งในระดับพื้นที่หมู่บ้าน ชุมชน ตำบล และอำเภอให้เกิดความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับแนวทางและทิศทางตามแผนพัฒนาจังหวัด โดยให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ร่วมกับกรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยสนับสนุนการดำเนินการของการจัดทำแผนในแต่ละระดับ⁷ อย่างไรก็ตาม ได้มีการจัดทำและทบทวนแนวทางปฏิบัติรองรับการดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวเป็นประจำทุกปี โดยกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการจัดทำแผนและประสานแผนในแต่ละระดับ ตั้งแต่การจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและแผนชุมชน การจัดทำแผนพัฒนาตำบล การจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การประสานแผนและห้วงระยะเวลาในการจัดทำแผนพัฒนา การประเมินแผนพัฒนา การสนับสนุนการดำเนินการ และการกำกับดูแลการจัดทำแผน เน้นการสร้างกลไกการวางแผนที่เป็น ระบบตั้งแต่ระดับฐานราก ขึ้นไปถึงระดับนโยบาย ผ่านการบูรณาการการทำงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ในพื้นที่กับภาคประชาชน ตลอดจนให้คำแนะนำในการจัดทำและประสานทุกระดับให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ยุทธศาสตร์ชาติและแผนระดับรอง เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค รวมทั้งเชื่อมโยงต่อเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด 20 ปี แผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด

⁷ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. 2562, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 136 ตอนพิเศษ 268 ง (12 มิถุนายน 2562): 1.

2.2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กล่าวถึงแนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด⁸ ว่าเปรียบเสมือนเข็มทิศและชุดเครื่องมือสำคัญที่ออกแบบมาเพื่อนำทางผู้ปฏิบัติงานในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้สามารถจัดทำแผนพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการบริหารราชการเชิงพื้นที่ โดยทำการรวบรวมองค์ความรู้ กระบวนการ และหลักการที่จำเป็นสำหรับการแปลงนโยบายระดับชาติไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม โดยครอบคลุมสาระสำคัญหลากหลายมิติเพื่อรองรับความซับซ้อนของการวางแผนพัฒนาอยู่ในคู่มือการจัดทำแผนฯ ซึ่งมีการระบุไว้ถึงกระบวนการและขั้นตอนการจัดทำแผนอย่างละเอียด ตั้งแต่การเตรียมการ การจัดตั้งคณะทำงาน การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล การจัดทำร่างแผน การรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การพิจารณาและอนุมัติแผน ไปจนถึงการประกาศใช้แผน ซึ่งแต่ละขั้นตอนจะมีการระบุผู้รับผิดชอบหลักและบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดความเข้าใจและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.2 แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ Christopher Hood⁹ จากบทความที่มีชื่อว่า A Public Management for all seasons? สะท้อนให้เห็นว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เริ่มต้นขึ้นจากความพยายามในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการบริหารงานภาครัฐที่เกิดขึ้นราวทศวรรษที่ 1980 ในประเทศกลุ่มเวสมินสเตอร์ (Westminster) ซึ่งได้แก่ อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และแคนาดา ประเทศเหล่านี้ได้ดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐก้าวหน้าไปอย่างมาก ด้วยจุดประสงค์ที่ต้องการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ กลไกการบริหารงานภาครัฐจึงต้องมีสมรรถนะในการจัดการที่สูงเพียงพอสำหรับรองรับการขับเคลื่อนประเทศให้ก้าวไปในจังหวะและในทิศทางที่พึงประสงค์

⁸ กระทรวงมหาดไทย, สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด, *คู่มือการจัดทำและประสานแผนพัฒนาในระดับพื้นที่* (กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2562), 6-7.

⁹ สุรศักดิ์ ชะมารัมย์ และคณะ, “การบริหารงานภาครัฐตามหลักทฤษฎีองค์การ: การบริหารงานภาครัฐ (Public Administration: PA) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) และการบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (New Public Governance: NPG),” *วารสารวามัญของแหวกพุทธศาสตร์ปริทรรศน์*, ฉ.1 (2560): 52-70.

ซึ่งได้เกิดขึ้นจากแนวโน้มดังนี้คือ มีการลดขนาดการเติบโตของรัฐ มีการแปรรูปโดยให้เอกชนรับดำเนินการแทน มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการพัฒนาการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ และเป็นหัวข้อในความร่วมมือระหว่างประเทศในประเด็นการจัดการภาครัฐ การกำหนดนโยบาย และความร่วมมือต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จึงเป็นที่มาของหลักนิยมในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (doctrines of NPM)

2.2.3 แนวคิดการแบ่งอำนาจ

ประยูร กาญจนดุล ได้กล่าวถึงการแบ่งอำนาจการปกครองไว้ว่า ในทางปฏิบัติการแบ่งอำนาจไม่ใช่การแยกขาดจากกันอย่างสมบูรณ์ แต่เป็นการทำงานร่วมกันภายใต้หลักการที่เรียกว่า การแบ่งแยกอำนาจพร้อมกับการถ่วงดุล (Separation of Powers with Checks and Balances) ซึ่งหมายความว่าแต่ละอำนาจมีขอบเขตหน้าที่ของตนเอง แต่ก็มีอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมอำนาจอื่นได้ จึงได้ให้ความหมายของการแบ่งอำนาจ ว่าเป็นหลักการบริหารราชการที่ส่วนกลางได้จัดแบ่งและมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วน ไปให้แก่เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางที่เป็นตัวแทนซึ่งได้ส่งไปประจำอยู่ในเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ไม่สามารถดำเนินการวินิจฉัย สั่งการในกิจการบางอย่างอันมิได้เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียส่วนรวมได้เอง แต่จะต้องเป็นไปตามระเบียบแบบแผน ที่ส่วนกลางกำหนดไว้¹⁰

2.2.4 แนวคิดการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ

เป็นแนวคิดในการพัฒนาและยกระดับบทบาทและภารกิจในการบริหารราชการให้มีความเหมาะสมทางยุทธศาสตร์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ สร้างความยืดหยุ่นคล่องตัวอย่างเป็นเอกภาพ และสามารถสร้างความร่วมมือและบูรณาการเชื่อมโยงการทำงานได้ระหว่างภาคส่วน โดยมีผู้ว่าฯ ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด ดังนั้น เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยนำแนวคิดเรื่องผู้ว่าฯ ที่มีการดำเนินงานแบบ CEO ไปนำร่องใช้ในจังหวัดทดสอบ เพื่อเป็นการทดลองมอบอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการและตัดสินใจในระดับจังหวัด โดยยกระดับให้จังหวัดมีสถานะเป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Business Unit - SBU)¹¹ เนื่องจากหน่วยงานในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด กระทรวง และกรมต่างก็มีนโยบายและแผนงาน/โครงการเป็นของตนเอง ทำให้ขาดการบูรณาการเชื่อมโยง ระหว่างกัน

¹⁰ ประยูร กาญจนดุล, *การปกครองท้องถิ่นไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), 37-40.

¹¹ กระทรวงมหาดไทย, สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด, *ความรู้พื้นฐานสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ฉบับปรับปรุง 2567)* (กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2567), 3-19.

ส่งผลให้ในภาพรวมของจังหวัดขาดความสอดคล้องและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ต่อมาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบให้ทุกจังหวัดใช้ระบบการบริหารราชการแบบบูรณาการ โดยมีผู้ว่าฯ เป็นประธาน เพื่อขับเคลื่อนนโยบายการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.3.1 วิทยานิพนธ์ เรื่อง ประสิทธิภาพในการบริหารงานภายใต้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัด

แบบบูรณาการ: กรณีศึกษาจังหวัดลำปาง ของ นางสาวกนกวรรณ ศรีอุทธา

วิทยานิพนธ์เล่มนี้มุ่งศึกษาและทำความเข้าใจถึงระดับและปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการบริหารงานภาครัฐในระดับจังหวัด ภายใต้แนวคิดการบริหารจัดการแบบบูรณาการ โดยใช้จังหวัดลำปางเป็นกรณีศึกษาเฉพาะ ผลการศึกษาพบว่า ภาวะผู้นำของผู้ว่าฯ ในการเป็นผู้ชี้แนะและผลักดันการทำงานแบบบูรณาการ รวมถึงการที่บุคลากรมีความเข้าใจในหลักการและเป้าหมายของการบริหารแบบบูรณาการ การมีกลไกการประสานงานที่ดีและชัดเจน และการได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณและทรัพยากรที่เพียงพอ เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การดำเนินนโยบายมีประสิทธิภาพในทางกลับกัน ยังพบข้อจำกัดบางประการอย่างปัญหาการขาดความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในเรื่องบทบาทและภารกิจร่วมกัน ความซับซ้อนและล่าช้าของกฎระเบียบที่ไม่เอื้อต่อการทำงานแบบบูรณาการ การขาดการมีส่วนร่วมที่แท้จริงจากภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม¹²

2.3.2 สารนิพนธ์ เรื่อง ประสิทธิภาพจากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วย

การบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 กรณีศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร ของ อัยยรัช สิ้นธูรา

สารนิพนธ์เรื่องนี้ได้ศึกษาถึงประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นจากการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 โดยมุ่งเน้นการศึกษาในบริบทการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกา โดยเลือกจังหวัดสมุทรสาครเป็นกรณีศึกษา เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์ว่ากฎหมายดังกล่าวสามารถบรรลุเจตนารมณ์ในการเสริมสร้างการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการได้ในระดับใด และเกิดข้อค้นพบหรือความท้าทายใดบ้าง ผลการศึกษาพบว่า การประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา มีประสิทธิภาพในเชิงหลักการของการบริหารราชการในเชิงพื้นที่

¹² กนกวรรณ ศรีอุทธา, “ประสิทธิภาพในการบริหารงานภายใต้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ: กรณีศึกษาจังหวัดลำปาง,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2546), 80-91.

กล่าวคือ เกิดการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในจังหวัด โดยผลผลิตที่ชัดเจนของพระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับดังกล่าว คือการได้มาซึ่งแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนแผนงาน/โครงการ อย่างเป็นรูปธรรม และเมื่อแผนที่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ก่อให้เกิดการบูรณาการ การดำเนินงานในพื้นที่ ลดความทับซ้อนกัน และผลลัพธ์สุดท้ายจะย้อนกลับไปสู่ประโยชน์ของประชาชนอย่างไรก็ตาม ยังคงมีข้อจำกัดด้านความเข้าใจและทัศนคติของบุคลากรบุคลากร บางส่วนที่อาจยังไม่เข้าใจหลักการอย่างถ่องแท้ หรือยังติดกับวิธีการทำงานแบบแยกส่วน ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณที่อาจยังไม่เพียงพอ หรือการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน ในการขับเคลื่อนงานบูรณาการ¹³

2.3.3 ดุษฎีนิพนธ์ เรื่อง ผู้ว่าราชการจังหวัดกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย

Provincial Governor and Thai Public Administration ของ ชุติพร ขุนอินทร์, นิเทศ ดินณะกุล และ ดิเรก ถึงฝั่ง

ดุษฎีนิพนธ์เรื่องนี้ได้ศึกษาถึงรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดิน รูปแบบการบริหารราชการจังหวัดและคุณสมบัติของผู้ว่าฯ ในการบริหารราชการแผ่นดิน ผลการศึกษา การปฏิรูประบบราชการส่วนภูมิภาค ทำให้จังหวัดมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ โดยมีผู้ว่าฯ ทำหน้าที่ในการบริหารราชการจังหวัดแบบเบ็ดเสร็จ และการได้มาซึ่งตำแหน่งผู้ว่าฯ เป็นการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ซึ่งการแต่งตั้งผู้ว่าฯ ต้องผ่านการสรรหาของคณะกรรมการระดับกระทรวง ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ และผู้แทนจากภาคประชาชนในจังหวัด และคุณสมบัติที่ดีของผู้ว่าฯ จำเป็นต้องมีภาวะผู้นำ มีวิสัยทัศน์กว้างไกล เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง ผู้นำเชิงกลยุทธ์ ผู้นำชั้นยอดหรือสุดยอดภาวะผู้นำ (Super leadership) มีความโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล มีภาวะผู้นำตามหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา และต้องมีประสบการณ์งานราชการทั้งในส่วนราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ตลอดจนผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นผู้ที่มีภาวะผู้นำ นำแนวคิดเรื่องการพัฒนาแบบ มุ่งเน้นพื้นที่ (Area management) บริหารจัด การเชิงบูรณาการ เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง จากนักปกครองมาเป็นนักบริหาร จากนักสั่งการมาเป็นนักจัดการ เป็นผู้อำนวยการ มากกว่าเป็นผู้ควบคุม เป็นผู้ประสานมากกว่าเป็นผู้ กำกับ และเป็นผู้มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีทักษะการสื่อสาร

¹³ อัยยรัช สีนธูรา, “ประสิทธิผลจากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 กรณีศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร,” (สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2566), 52-55.

แสดงอารมณ์ได้อย่างเหมาะสมและเอื้ออาทร ลดการขัดแย้ง สามารถเปลี่ยนความเชื่อ ทักษะคติ ถ้ายทอดความคิด ประสบการณ์ และกระตุ้นความคิด ผู้ปฏิบัติทำงานอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ เป็นผู้นำ เชิงกลยุทธ์ กำหนดทิศทาง ออกแบบองค์การ และปลูกฝังวัฒนธรรมสู่ความเป็นเลิศ¹⁴

2.4 กรอบแนวคิด (Analytical Framework)



ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดการวิจัย, ผู้วิจัย, 2568.

¹⁴ ชูลีพร ขุนอินทร์, นิเทศ ดินณะกุล และ ดิเรก ถึงฝั่ง, “ผู้ว่าราชการจังหวัดกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย Provincial Governor and Thai Public Administration,” (ดุชนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์ ดุชนิพนธ์, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยปทุมธานี, 2558), 124-127.

บทที่ 3

ภูมิหลังและที่มาของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) และบริบทของการขับเคลื่อนนโยบายในพื้นที่ศึกษา กรณีศึกษา จังหวัดสระบุรี

3.1 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัด

3.1.1 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักที่มีกลไกครอบคลุมทุกระดับในพื้นที่ตั้งแต่ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยมีผู้ว่าฯ ทำหน้าที่รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดเพื่อขับเคลื่อนภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ผู้ว่าฯ ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลในระดับพื้นที่จึงมีบทบาทสำคัญในการประสานและบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยส่งเสริมสนับสนุนให้ท้องถิ่น ชุมชน และภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 52/1 ได้มีการบัญญัติไว้ถึงอำนาจหน้าที่ของจังหวัด¹ ได้แก่

- 1) นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์
- 2) ดูแลและบังคับการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม
- 3) ค้ำครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมในการดำรงชีวิต
- 4) จัดให้มีการบริการสาธารณะและบริการภาครัฐให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอภาค รวดเร็ว และมีคุณภาพ

¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 124 ตอนที่ 30 ก (16 กันยายน 2550): 1-6.

5) ส่งเสริม สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม

6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่น ของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด

ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 54² กำหนดให้ผู้ว่าฯ เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลไปปฏิบัติ ให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการที่ปฏิบัติราชการ ส่วนภูมิภาคในจังหวัดและอำเภอ และให้มีรองผู้ว่าฯ หรือผู้ช่วยผู้ว่าฯ หรือทั้งรองผู้ว่าฯและผู้ช่วย ผู้ว่าฯ เป็นผู้ช่วยเหลือสั่งการและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าฯ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57³ ให้ผู้ว่าฯ มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

- 1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- 2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง กรม มอบหมายหรือตามที่ นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- 3) บริหารราชการตามคำแนะนำของผู้ตรวจราชการกระทรวงซึ่งต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- 4) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการที่ประจำอยู่ในจังหวัด ทั้งนี้ ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนใน มหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู
- 5) ประสานงานและร่วมมือกับราชการส่วนกลางที่อยู่ในจังหวัด อย่าง ข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการ ในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดและป้องกันภัยพิบัติ
- 6) ตั้งคำขอรับงบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนา จังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ
- 7) ควบคุมดูแลราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฎหมาย เล่มที่ 108 ตอนที่ 117 ก ฉบับพิเศษ (5 กันยายน 2534): 1-28.

³ เรื่องเดียวกัน, 1-28.

8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานดังกล่าวต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

9) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการในส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

3.1.2 พัฒนาการของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO)

ตั้งแต่ในอดีต ตำแหน่ง บทบาท และหน้าที่ของผู้ว่าฯ ได้ถูกพัฒนาและปรับปรุงให้สอดคล้องตามบริบทของการเมืองการปกครองในแต่ละยุคสมัย โดยมีพัฒนาการและบทบาทสำคัญมาอย่างต่อเนื่องในการเป็นผู้นำหรือผู้บริหารในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ต่อมา ได้มีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2544 โดยรัฐบาลมีความพยายามในการปรับปรุง พัฒนา และจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีผู้ว่าฯ เป็นผู้บริหารสูงสุดของพื้นที่ (CEO) โดยแนวคิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและบทบาท อำนาจ หน้าที่ของผู้ว่าฯ ได้ถูกยกระดับและปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มจากการออกระเบียบและกฎหมายที่สำคัญต่าง ๆ เพื่อกำหนดบทบาท หน้าที่ และอำนาจของผู้ว่าฯ รวมถึงการสนับสนุนเครื่องมือเชิงนโยบายและงบประมาณให้ผู้ว่าฯ ใช้ในการบริหารราชการเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ เช่น การทำแผนพัฒนาจังหวัด การบริหารงบประมาณภายในจังหวัด แนวทางการมอบอำนาจของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ผู้ว่าฯ เป็นต้น ซึ่งเครื่องมือการพัฒนาเหล่านี้ส่งผลให้ผู้ว่าฯ สามารถบริหารจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และพัฒนาพื้นที่ได้อย่างตรงจุดและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยผู้ว่าฯ เป็นกลไกหลักในการบริหารราชการในจังหวัดและเป็นผู้บูรณาการให้เกิดการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ให้กับประชาชนในพื้นที่ ด้วยการนำนโยบายของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย และภารกิจของทุกกระทรวง/กรมไปสู่การปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีข้อจำกัดบางประการที่เป็นข้อจำกัดและอุปสรรคต่อการดำเนินงานในพื้นที่ของผู้ว่าฯ โดยเฉพาะในมิติด้านการมอบอำนาจ เนื่องจากการดำเนินการใด ๆ ของผู้ว่าฯ จะต้องดำเนินการภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ได้มีการให้อำนาจในการปฏิบัติไว้ ซึ่งบางเรื่องเป็นการดำเนินการที่เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงหรืออธิบดี โดยเฉพาะการขออนุมัติอนุญาตในเรื่องต่าง ๆ ถึงแม้จะมีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าฯ ในบางเรื่อง แต่ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 23 กำหนดให้ผู้ว่าฯ ต้องมอบอำนาจต่อให้หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัด จึงทำให้ผู้ว่าฯ ไม่สามารถใช้ดุลพินิจนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ในการมอบอำนาจในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ รวมทั้งในมิติด้านงบประมาณที่ผู้ว่าฯ มีงบประมาณอยู่อย่างจำกัดในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ ทั้งงบประมาณภายใต้แผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติการประจำปี และงบประมาณที่หน่วยงานส่วนกลางจัดสรรให้จังหวัด รวมถึงผู้ว่าฯ ไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ไปดำเนินการในพื้นที่จังหวัดได้

ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้ว่าฯ จึงเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาและปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่อย่างต่อเนื่องให้เป็นตามกระแสของการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งต้องได้รับการสนับสนุนทั้งในเรื่องของการมอบอำนาจ งบประมาณ และการบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ที่มีศักยภาพและประสิทธิภาพในการเป็นผู้นำในการบริหารงานและขับเคลื่อนนโยบายสำคัญของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยต้องรับมือกับประเด็นความท้าทายระดับโลกที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นสถานะความถึงขีดสุดทางภูมิรัฐศาสตร์ สภาพอากาศ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีดิจิทัล ตลอดจนการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของไทยที่ลดลง ความท้าทายดังกล่าว ส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของผู้ว่าฯ ดังนั้น ภายใต้การนำของรัฐบาลสมัยนายกรัฐมนตรีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 จึงได้มีการยกระดับอำนาจและบทบาทให้ผู้ว่าฯ กลายเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (CEO) ผ่านการได้รับมอบหมายให้อำนาจเพิ่มขึ้นในการบังคับบัญชาสั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง ตลอดจนเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ตามนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยเริ่มจากคัดเลือกจังหวัดน่าน ร้อยเอ็ด 5 จังหวัด ในการให้อำนาจทางการบริหารแก่ผู้ว่าฯ เพื่อสร้างกลไกและระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการตั้งแต่ระดับนโยบายไปสู่การปฏิบัติใช้ในพื้นที่ ต่อมาได้ขยายผลการนำนโยบายในรูปแบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการไปยังจังหวัดอื่น ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2546 ที่เห็นชอบให้ทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ) ใช้การบริหารงานแบบบูรณาการ โดยให้ผู้ว่าฯ (ยกเว้น กรุงเทพมหานคร เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ) เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดและใช้การบริหารงานแบบบูรณาการ ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ว่าฯ สามารถเป็นผู้นำที่มีอำนาจเด็ดขาดในการแก้ไขการบริหารงานที่ล้มเหลวภายในจังหวัดนั้น ๆ และมีอำนาจในการบังคับบัญชา กำกับดูแลส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยตรง กล่าวคือ ผู้ว่าฯ ถือเป็นกลไกของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ให้เป็นกลไกการบริหารราชการแผ่นดินในระดับภูมิภาค ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เนื่องจากมีความผูกพันและมีผลโดยตรงกับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ในระดับจังหวัด ดังนั้น แบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) จึงเป็นแนวทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่สนับสนุนและเพิ่มความคล่องตัวให้จังหวัดสามารถบริหารงาน ตลอดจนแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพตามความต้องการประชาชนได้อย่างตรงจุดและทันท่วงที โดยมีการบูรณาการร่วมกันระหว่างยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สรรพกำลังในพื้นที่ ผ่านการทำงานแบบประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนอย่างมีทิศทางและเป้าหมายร่วมกัน

ต่อมา รัฐบาลสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565⁴ ขึ้น (อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534) โดยบังคับใช้เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2565 เพื่อทดแทนพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวนี้มีเนื้อหาคล้ายคลึงแต่ยังคงมีความกระจัดกระจายในสาระสำคัญ จึงเกิดขึ้นมาเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 เพื่อสนับสนุนและขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการส่งเสริมให้เกิดการบริหารงานเชิงพื้นที่ที่มีความสอดคล้องกันภายในจังหวัด มีลักษณะที่คล่องตัวมากขึ้น ซึ่งการดำเนินการต้องเป็นไปภายใต้ความร่วมมือและบูรณาการร่วมกันในพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างตรงจุดและทันทั่วถึง

นอกจากนั้น ในสมัยรัฐบาลของนายเศรษฐา ทวีสิน ได้มีการแถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2566 ว่าจะนำนโยบายผู้ว่า CEO กลับมาใช้อย่างเข้มข้นขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการในแต่ละจังหวัด ตามความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกันได้ในแต่ละพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับประเด็นการแถลงนโยบายของ นายอนุทิน ชาญวีรกูล รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่มุ่งเน้นการบริหารงานเชิงพื้นที่ในลักษณะของการบูรณาการร่วมกัน โดยใช้กลไกของนโยบายผู้ว่า CEO ที่เน้นการบูรณาการความร่วมมือ งบประมาณ และทรัพยากรจากภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ โดยยึดผลสัมฤทธิ์ที่สามารถวัดผลได้ ยึดปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก ยิ่งไปกว่านั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566 เห็นชอบข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าฯ ตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ เพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานของผู้ว่าฯ และยังเป็นแนวทางการปฏิบัติเพื่อรองรับงบประมาณ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 เป็นต้นไป ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้มีการประชุมหารือเพื่อขับเคลื่อนข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าฯ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566 ดังกล่าว เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ผ่านการพิจารณาสั่งการในการเน้นย้ำและให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชน

⁴ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 139 ตอนที่ 40 ก (19 สิงหาคม 2565): 106-118.

ภาคเอกชน และภาคีเครือข่ายในพื้นที่ โดยมุ่งเน้นการเชื่อมโยงตั้งแต่แผนพัฒนาชุมชน แผนพัฒนาตำบล และแผนพัฒนาอำเภอ ให้เข้ากับแผนพัฒนาจังหวัด ในลักษณะของการเชื่อมโยงแผนพัฒนาพื้นที่ในลักษณะเดียว (One Plan) ผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเชิงพื้นที่⁵ ซึ่งริเริ่มจากความต้องการของประชาชนผ่านการกำหนดแผนงาน/โครงการที่เน้นการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน และเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขและพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมของจังหวัด โดยในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ถูกดำเนินการภายใต้กลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ให้ขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน โดยมีผู้ว่าฯ เป็นประธาน ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการในแต่ละระดับประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ ผู้แทนภาคประชาชน ผู้แทนภาคประชาสังคมในพื้นที่ ร่วมเป็นคณะทำงานในกลไกดังกล่าวด้วยเช่นกัน เนื่องจากกลไกการดำเนินงานในการขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล ต้องอาศัยกลไกการทำงานในทุกกระดับตั้งแต่ระดับประเทศ จังหวัด อำเภอ ตำบล จนลงมาถึงหมู่บ้าน โดยเฉพาะส่วนภูมิภาคระดับพื้นที่อย่างอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เพราะถือเป็นตัวกลางที่สำคัญในการแปรผลและนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่

ดังนั้น การบริหารงานเชิงพื้นที่จึงต้องอาศัยภาวะผู้นำที่มีทั้งศาสตร์และศิลป์ เข้าใจถึงบริบท และสถานการณ์ เพื่อให้สามารถวางกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานภายใต้ข้อจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผู้ว่าฯ ถือเป็นผู้ที่มีบทบาทในการบูรณาการทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อขับเคลื่อนการบริหารงานเชิงพื้นที่ ทั้งการขับเคลื่อนงานเชิงนโยบาย งานเชิงภารกิจ และงานเชิงพื้นที่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลสัมฤทธิ์ ผู้ว่าฯ ถือเป็นกลไกเชื่อมต่อประสานระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในระดับพื้นที่ในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลและภารกิจของกระทรวง/กรมไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ ตลอดจนดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม ในขณะเดียวกันยังทำหน้าที่เป็นผู้สะท้อนสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ให้กับรัฐบาล ตลอดจนกระทรวง/

⁵ กรมการปกครอง, กองวิชาการและแผนงาน, ส่วนแผนงานยุทธศาสตร์, “แนวทางปฏิบัติการเชื่อมโยงและบูรณาการแผนพัฒนาระดับพื้นที่ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. 2562 (ฉบับปรับปรุงประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาอำเภอ,” กองวิชาการและแผนงาน, สืบค้นเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2568, <https://multi.dopa.go.th/tspd/news/cate13/view270>.

กรมได้นำไปพิจารณากำหนดเป็นนโยบาย แผนงาน/โครงการ เพื่อให้สามารถบริหารความคาดหวังของทุกภาคส่วนและแก้ไขปัญหาภายใต้บริบทที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่

3.2 ที่มาของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากข้อมูลที่ได้กล่าวไว้ในบทนำข้างต้นว่า รัฐบาลสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565⁶ ขึ้น (อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534) โดยประกาศและบังคับใช้เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2565 เพื่อทดแทนพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวนี้มีเนื้อหาคล้ายคลึง แต่ยังคงมีความกระจัดกระจายในสาระสำคัญ จึงเกิดขึ้นมาเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 เพื่อสนับสนุนและขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ให้เกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการส่งเสริมให้เกิดการบริหารงานเชิงพื้นที่ที่มีความสอดคล้องกันภายในจังหวัด มีลักษณะที่คล่องตัวมากขึ้น ซึ่งการดำเนินการต้องเป็นไปภายใต้การบูรณาการและสร้างความร่วมมือในพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างตรงจุดและทันทั่วทั้ง ซึ่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 เป็นการผสมผสานเนื้อหาและสาระในความสำคัญระหว่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 ทั้งนี้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้เพื่อแก้ไขปัญหาการปฏิบัติที่เกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับก่อนหน้า ทั้งในประเด็นการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ การจัดแผนพัฒนาจังหวัด และการขอรับงบประมาณที่ยังคงมีข้อจำกัด ส่งผลต่อปัญหาในเชิงการปฏิบัติของผู้ว่าฯ โดยสามารถสรุปประเด็นปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกาได้ดังนี้

1) ขาดการเชื่อมโยงระหว่างแผนของจังหวัดกับแผนของกระทรวง/กรม รวมทั้งราชการส่วนกลาง ทั้งในระดับกระทรวงและกรม ตลอดจนราชการส่วนกลางในภูมิภาค ให้ความสำคัญ

⁶ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565, *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา* เล่มที่ 139 ตอนที่ 40 ก (19 สิงหาคม 2565): 106-118.

กับการประสานเชื่อมโยงที่อยู่ในระดับต่ำ ถูกลดทอนความสำคัญกับโครงการที่จังหวัดตั้งขอเพื่อเสนอขอรับงบประมาณซึ่งมาจากความต้องการโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ จึงทำให้ไม่มีโครงการที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่ได้ และที่สำคัญ ในทางปฏิบัตินั้น ผู้ว่าฯ มีปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนให้แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดทำให้ไม่สามารถบรรลุตามเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดที่วางไว้ เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการในพื้นที่ในการจัดทำแผนงาน/โครงการ

2) ขาดการประสานเชื่อมโยงแผนงานโครงการและงบประมาณ ระหว่างจังหวัดกับราชการส่วนภูมิภาคที่มีที่ตั้งในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ราชการส่วนกลางในภูมิภาคที่ให้ความสำคัญกับการประสานเชื่อมโยงที่อยู่ในระดับต่ำ ทำให้แผนงานและงบประมาณระหว่างจังหวัดกับส่วนราชการเหล่านั้นเป็นไปในลักษณะที่ไม่เป็นทิศทางเดียวกัน ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดทำแผนงานโครงการและงบประมาณขึ้น เนื่องจากกระทรวง/กรมต้นทางอาจมองไม่เห็นถึงปัญหาอันจะนำไปสู่ความต้องการที่แท้จริงในพื้นที่และความเชื่อมโยงกับของยุทธศาสตร์จังหวัด อาจทำให้การกำหนดแผนงาน/โครงการและงบประมาณเป็นไปในลักษณะที่ไม่เป็นทิศทางเดียวกัน รวมถึงจังหวัดก็ไม่ทราบถึงการดำเนินการตามแผนงาน/โครงการของส่วนราชการดังกล่าว เนื่องจากส่วนราชการไม่ให้ความสำคัญกับการบรรจุแผนงาน/โครงการของตนเองในแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปี รวมทั้งยังขาดการวางแผนในการจัดการงบประมาณร่วมกันในระดับจังหวัด ตลอดจนกรอบวงเงินที่จังหวัดได้รับการจัดสรรงบประมาณมีไม่เพียงพอสำหรับการแก้ไขปัญหในพื้นที่อย่างครอบคลุม

นำไปสู่การเกิดขึ้นมาของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ที่ถูกจัดทำขึ้นมาเพื่อแก้ไขประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่ทำให้การบริหารราชการของผู้ว่าฯ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงได้ดังนี้

1) ปรับปรุงคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และมีเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเลขานุการ ต่างจากเดิมที่เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นเลขานุการ โดย ก.น.บ. มีหน้าที่ในการวางระบบการบริหารงานแบบบูรณาการ ตลอดจนกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีการดำเนินงาน รวมถึงพิจารณากลับกรองเพื่อให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ตลอดจนเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมทั้งจัดทำคำขอและบริหารงบประมาณในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในการขออนุมัติ

2) เนื่องจากการยกเลิกใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 ทำให้ ก.น.บ. สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการประจำภาค

ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ ก.น.บ. มอบหมาย เป็นประธานอนุกรรมการ โดยกลไกคณะอนุกรรมการฯ ถูกจัดตั้งขึ้นมาทดแทนคณะกรรมการบูรณาการนโยบายภาค (ก.บ.ภ.) ที่เคยถูกกำหนดไว้ระยะैया ดังกล่าว

3) ให้มีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ไว้คงเดิม และเพิ่มความสำคัญกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น สะท้อนจากการเพิ่มเติมในอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าฯ ในการกำกับดูแลการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในเขตจังหวัด และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ต้องมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค ตลอดจนเพิ่มเติมให้มีการลงนามในบันทึกความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในการสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดที่วางไว้

4) กำหนดให้ส่วนราชการที่จัดทำแผนปฏิบัติราชการระยะ 5 ปี หรือรัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และแผนอื่น ๆ ที่มีระยะเวลายาวกว่า 1 ปี และในแผนดังกล่าวมีการบรรจุโครงการที่จะดำเนินงานในพื้นที่จังหวัด ต้องแจ้งแผนงาน/โครงการ รวมถึงงบประมาณที่ได้รับดังกล่าวให้จังหวัดทราบด้วย เพื่อนำไปพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้ไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ เป็นไปเพื่อสนับสนุนการบริหารงานเชิงพื้นที่ให้เกิดการบูรณาการร่วมกัน แสดงถึงการให้ความสำคัญกับพื้นที่ในการร่วมประสานงานและบูรณาการในการเตรียมความพร้อมแผนงาน/โครงการที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปพัฒนาต่อยอด สร้างประโยชน์ต่อไป

5) กำชับเน้นย้ำให้ผู้ว่าฯ ต้องแจ้งแผนพัฒนาจังหวัดให้ส่วนราชการ หน่วยงาน รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่ตั้งอยู่ในจังหวัด หรือหน่วยงานที่มีแผนงาน/โครงการที่วางแผนจะดำเนินงานในจังหวัด เพื่อให้ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการหรือแผนปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดที่ตั้งไว้ เช่นเดียวกันก็ต้องกำชับเน้นย้ำให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ต้องแจ้งแผนปฏิบัติราชการประจำปีหรือแผนปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานเหล่านั้นถ้ามีส่วนที่จะต้องดำเนินการในพื้นที่จังหวัด และต้องระบุเวลาที่จะเริ่มดำเนินการตามแผนงาน/โครงการให้ผู้ว่าฯ ทราบ

6) ให้ผู้ว่าฯ สามารถมอบอำนาจหรือมอบหมายให้หัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ ในพื้นที่เป็น ผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารงบประมาณเฉพาะรายการ โดยไม่ถือว่าเป็นการมอบอำนาจเบ็ดเสร็จ และในกรณีต้องตั้งขอรับงบประมาณเพื่อที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง ฯลฯ ให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณ โดยมีต้องมีราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนกลางในภูมิภาคมี

หน้าที่ดูแล รักษา หรือใช้ประโยชน์ โดยทำความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรในการดำเนินการดังกล่าว กับจังหวัด ทั้งนี้ การโอนสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ดังกล่าว ต้องได้รับความเห็นชอบจาก ก.บ.จ.

7) ในการพิจารณาจัดตั้งและยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม หรือราชการส่วนกลางในภูมิภาคที่ตั้งอยู่ในจังหวัด และการพิจารณาอัตรากำลังของส่วนราชการ ดังกล่าว ให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง ดำเนินการขอความเห็นจากผู้ว่าฯ เพื่อประกอบการพิจารณาแล้วแต่กรณี

8) ระบุไว้ถึงแนวทางการบริหารงานบุคคลของจังหวัด ให้เป็นไปแบบบูรณาการ โดยให้ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีเจ้าสังกัด มอบอำนาจในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ การเลื่อน เงินเดือน การให้บำเหน็จความชอบ และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาคประเภท อำนวยการและตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญให้ผู้ว่าฯ ทั้งนี้ ห้ามไม่ให้ผู้ว่าฯ มอบอำนาจ ดังกล่าวต่อ

จากประเด็นตามความในสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงาน เชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าได้มีการปรับปรุงรายละเอียดของ ตัวบทกฎหมายที่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าฯ ไม่ว่าจะเป็นด้านแผนงานโครงการ การบริหารงบประมาณ หรือด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อสนับสนุนการบริหารราชการของผู้ว่าฯ ตามนโยบาย การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ให้จังหวัดสามารถบริหารจัดการในการแก้ไข ปัญหาและพัฒนาพื้นที่ในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพตามความต้องการของประชาชนได้อย่าง รวดเร็วและได้รับประโยชน์สูงสุด ผ่านการดำเนินการบูรณาการกลยุทธ์ ยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สรรพกำลังในจังหวัด และมีการทำงานในรูปแบบการประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วน ในจังหวัดให้เป็นไปแบบมีทิศทางและเป้าหมายร่วมกัน ประกอบกับประเด็นที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566 เห็นชอบข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน เชิงพื้นที่ของผู้ว่าฯ เพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติเพื่อรองรับงบประมาณ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 เป็นต้นไป ทั้งนี้ จากประเด็นทั้งหมดข้างต้นที่ได้กล่าวมานั้นเป็นไปเพื่อสนับสนุน การบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) โดยมุ่งเน้นการเชื่อมโยง แผนพัฒนาชุมชน แผนพัฒนาตำบล และแผนพัฒนาอำเภอ ให้เข้ากับแผนพัฒนาจังหวัด ในลักษณะ ของการเชื่อมโยงแผนพัฒนาพื้นที่ในลักษณะเดียว (One Plan) ผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเชิง พื้นที่ ซึ่งริเริ่มจากความต้องการของประชาชนผ่านการกำหนดแผนงาน/โครงการที่เน้นการยกระดับ ความสามารถในการแข่งขัน และเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขและพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและ ด้านสังคมของจังหวัด โดยในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ถูกดำเนินการ ภายใต้อำนาจคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงาน

กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ให้ขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน โดยมีผู้ว่าฯ เป็นประธาน ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการในแต่ละระดับประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ ผู้แทนภาคประชาชน ผู้แทนภาคประชาสังคมในพื้นที่ ร่วมเป็นคณะทำงานในกลไกดังกล่าวด้วยเช่นกัน เนื่องจากกลไกการดำเนินงานในการขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล ต้องอาศัยกลไกการทำงานในทุกระดับตั้งแต่ระดับประเทศ จังหวัด อำเภอ ตำบล จนลงมาถึงหมู่บ้าน โดยเฉพาะส่วนภูมิภาค ระดับพื้นที่ อย่างอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เพราะถือเป็นตัวกลางที่สำคัญในการแปรผล และนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่

3.3 บริบทของพื้นที่ศึกษา กรณีศึกษา จังหวัดสระบุรี

3.3.1 ข้อมูลพื้นฐานของจังหวัดสระบุรี

จังหวัดสระบุรี ตั้งอยู่ภาคกลางของประเทศไทยซึ่งตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของ กรุงเทพมหานคร ละติจูดที่ 14 องศา 31 ลิปดา 43.59439 พิลิปดาเหนือกับลองจิจูดที่ 100 องศา 54 ลิปดา 35.58478 พิลิปดาตะวันออกอยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครตามทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1 (ถนนพหลโยธิน) ระยะทางประมาณ 108 กิโลเมตร (อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ - ศาลากลางจังหวัด) และตามทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือระยะทางประมาณ 113 กิโลเมตรและตามแม่น้ำเจ้าพระยาแยกเข้าแม่น้ำป่าสัก ประมาณ 165 กิโลเมตร⁷

จากข้อมูลที่ปรากฏพบว่า จังหวัดสระบุรี มีเนื้อที่ทั้งหมด 3,576.486 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 2,235,304 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 0.70 ของพื้นที่ประเทศ มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียง ดังนี้ ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอเมืองลพบุรี อำเภอชัยบาดาล และอำเภอพัฒนานิคมจังหวัดลพบุรี ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอปากช่อง อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา และอำเภอบ้านนา จังหวัดนครนายก ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี และอำเภอวังน้อย อำเภอกุหลาบ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอภาชี อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และอำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี

⁷ สำนักงานจังหวัดสระบุรี, “แผนพัฒนาจังหวัดสระบุรี พ.ศ. 2566 - 2570,” จังหวัดสระบุรี, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2568, https://www.saraburi.go.th/web2/files/com_strategy/2021-11_f8f5bfa97e21c4b.pdf.



ภาพที่ 3.1 แผนที่จังหวัดสระบุรี, สำนักงานจังหวัดสระบุรี, “แผนพัฒนาจังหวัดสระบุรี พ.ศ. 2566 - 2570,” จังหวัดสระบุรี, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2568, https://www.saraburi.go.th/web2/files/com_strategy/2021-11_f8f5bfa97e21c4b.pdf.

3.3.2 แผนพัฒนาจังหวัดสระบุรี

จังหวัดสระบุรีจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดผ่านการวิเคราะห์และทบทวนข้อมูลทั่วไปของจังหวัดสระบุรี ประกอบกับวิเคราะห์ถึงศักยภาพ ตำแหน่งยุทธศาสตร์ ไปจนถึงผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัดสระบุรีในห้วงหลายปีที่ผ่านมา ตลอดจนมองไปถึงแนวโน้มของสถานการณ์ภาพรวมของจังหวัดในอนาคต ซึ่งก่อนการจัดทำแผนฯ ได้มีการประชุมเพื่อปรึกษาหารือร่วมกันทุกภาคส่วนในจังหวัด ทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม โดยมีผู้ว่าฯ เป็นประธาน เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารงานเชิงพื้นที่โดยใช้กลไกตามนโยบายผู้ว่าฯ CEO ที่มุ่งให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือ งบประมาณ และทรัพยากรจากทุกภาคส่วน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก โดยก่อนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสระบุรีได้มีการประชุมทั้งหมดจำนวน 6 ครั้ง ระหว่างเดือนสิงหาคม - เดือนกันยายน 2564 ซึ่งสามารถสรุปทิศทางในการพัฒนาจังหวัดสระบุรี ปี พ.ศ. 2566 - 2570⁸ ดังนี้

⁸ สำนักงานจังหวัดสระบุรี, “แผนพัฒนาจังหวัดสระบุรี พ.ศ. 2566 - 2570,” จังหวัดสระบุรี, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2568, https://www.saraburi.go.th/web2/files/com_strategy/2021-11_f8f5bfa97e21c4b.pdf.

- 1) ตำแหน่งการพัฒนาจังหวัดสระบุรี (Positioning) ได้แก่ HUG “อ้อมกอดจากธรรมชาติ”
 - High การผลิตที่มีมูลค่าสูง คุณภาพสูง ด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม
 - Universal ความเป็นสากล ด้วยมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ
 - Green เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม คำนึงถึงผลกระทบต่อระบบนิเวศ
- 2) เป้าหมายการพัฒนา

“เมืองอุตสาหกรรมสีเขียวอัจฉริยะ สังคมแห่งคุณภาพชีวิต”
- 3) ตัวชี้วัดความสำเร็จตามเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด
 - ร้อยละที่เพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเพิ่มขึ้น
 - ระดับการผ่านเกณฑ์การประเมินอุตสาหกรรมเชิงนิเวศในพื้นที่การพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ
 - ระดับดัชนีความก้าวหน้าของคนเพิ่มขึ้น
- 4) ประกอบด้วย 4 ประเด็นการพัฒนา ได้แก่
 - ประเด็นการพัฒนาที่ 1 ยกระดับการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ
 - ประเด็นการพัฒนาที่ 2 เสริมสร้างศักยภาพชุมชนและเมืองสีเขียวอย่างยั่งยืน
 - ประเด็นการพัฒนาที่ 3 ยกระดับคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์เพื่อรองรับอุตสาหกรรมและบริการสู่ภูมิภาคอาเซียน
 - ประเด็นการพัฒนาที่ 4 ยกระดับขีดความสามารถในการผลิตภาคเกษตร การค้า การท่องเที่ยวและ บริการมูลค่าสูงที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

นอกจากนั้น งบประมาณของจังหวัดสามารถแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้ ส่วนที่ 1 งบพัฒนาจังหวัด เป็นโครงการที่ส่วนราชการจัดทำคำขอรับงบประมาณผ่านจังหวัด โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ส่วนที่ 2 งบส่วนราชการ หรือ งบ Function ที่แต่ละส่วนราชการได้รับงบประมาณโดยตรงจากกระทรวง/กรมต้นสังกัด เพื่อดำเนินการตามแผนงาน/โครงการในพื้นที่ ซึ่งงบประมาณในการจัดทำตามแผนงาน/โครงการดังกล่าว ส่วนราชการที่เป็นเจ้าของเรื่องจะต้องแจ้งให้จังหวัดรับทราบ ถึงแม้จะเป็นการตั้งแผนงาน/โครงการและขอรับงบประมาณโดยตรงของและจากส่วนกลางก็ตาม และส่วนที่ 3 งบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นงบประมาณสำหรับดำเนินการตามแผนงาน/โครงการที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ จะต้องได้รับการอนุมัติจากสภาท้องถิ่นก่อน

ทั้งนี้ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสระบุรี ตลอดจนการได้มาของงบประมาณในแต่ละส่วนราชการและหน่วยงานอื่นๆ เป็นไปตามแนวทางที่ระบุไว้ในมาตรา 22 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ที่กำหนดให้หน่วยงาน

ของรัฐต้องแจ้งแผนงาน/โครงการในส่วนของงบส่วนราชการ (งบ Function) และงบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อให้จังหวัดได้ทราบถึงแผนงาน/โครงการที่จะดำเนินการในจังหวัด ถือเป็นการเตรียมความพร้อมในการวางแผนงาน/โครงการระหว่างส่วนต่าง ๆ ในจังหวัดให้มีความเชื่อมโยงซึ่งกันเพื่อพิจารณาสำหรับการบรรจุลงในแผนพัฒนาจังหวัด ก่อให้เกิดความสอดคล้องตามแผนพัฒนาจังหวัด และสามารถพัฒนาพื้นที่และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้อย่างยั่งยืน

3.3.3 การขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ในพื้นที่จังหวัดสระบุรี

ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสระบุรีดังกล่าว เป็นไปตามกลไกของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีซึ่งถือเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางที่ได้รับมอบอำนาจในการเป็นผู้นำในการบริหารราชการแผ่นดินในระดับภูมิภาคของจังหวัดสระบุรี มีบทบาทและหน้าที่สำคัญในการบูรณาการแผนงาน โครงการ งบประมาณร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในจังหวัดสระบุรี เพื่อตอบสนองความต้องการในพื้นที่ ตลอดจนเสริมสร้างศักยภาพการบริหารราชการระดับภูมิภาคให้มีเอกภาพ โดยจังหวัดสระบุรีถือเป็นจังหวัดที่มีการขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยภาคอุตสาหกรรมหนัก ถือเป็นอุตสาหกรรมหลักหนึ่งของประเทศที่สร้างรายได้ให้กับจังหวัดสระบุรีถึงร้อยละ 67.3 ประกอบกับลักษณะทางภูมิศาสตร์และสภาพอากาศที่เอื้อต่อการทำเกษตรกรรมและปศุสัตว์ จังหวัดสระบุรีจึงเป็นแหล่งปลูกข้าวที่ดีแห่งหนึ่งของประเทศ โดยภาคเกษตรกรรมทำรายได้ให้จังหวัดสระบุรีถึงร้อยละ 4.5 นอกจากนี้ยังมีความโดดเด่นด้านการคมนาคมขนส่งและอุตสาหกรรมเป็นศูนย์กลางโครงข่ายของโครงการก่อสร้างและการลงทุนขนาดใหญ่ ทั้งระบบรางและถนน อีกทั้งเป็นแหล่งวัตถุดิบของอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์วัสดุก่อสร้าง ถือเป็นหัวใจหลักที่จะขับเคลื่อนเศรษฐกิจในระดับจังหวัดและประเทศ⁹

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดสระบุรีมีการขับเคลื่อนโครงการสระบุรีแซนด์บ็อกซ์¹⁰ ซึ่งเป็นการถูกคัดเลือกให้เป็นต้นแบบเมืองคาร์บอนต่ำแห่งแรกของประเทศไทยผ่านความร่วมมือในรูปแบบการบูรณาการข้ามภาคส่วน ระหว่างภาคเอกชนอย่างสมาคมอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ไทย (Thai Cement Manufactures Association: TCMA) สมาคมคอนกรีตแห่งประเทศไทย

⁹ สำนักงานคลังจังหวัดสระบุรี, กลุ่มงานนโยบายและเศรษฐกิจจังหวัด, “รายงานประมาณการเศรษฐกิจจังหวัดสระบุรี ปี 2566 และ 2567,” สำนักงานคลังจังหวัดสระบุรี, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2568, <https://www.opsmoac.go.th/saraburi-dwl-files-452791791226>.

¹⁰ Energy Thai Chamber, “เปิดเมืองต้นแบบคาร์บอนต่ำ ‘สระบุรีแซนด์บ็อกซ์’ แก้ปัญหาโลกร้อน,” คณะกรรมการพลังงานหอการค้าไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2568, <https://energy-thaichamber.org/saraburi-sandbox/>.

ไทย (Thailand Concrete Association: TCA) เช่น บริษัท ปูนซีเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) (SCG) ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐของจังหวัดสระบุรีที่เป็นฝ่ายสนับสนุนการดำเนินงาน ซึ่งการดำเนินโครงการ สระบุรีแซนด์บ็อกซ์ สอดคล้องกับการบริหารราชการตามแผนพัฒนาจังหวัดสระบุรี พ.ศ. 2566 - 2570 ในประเด็นการพัฒนาที่ 1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ และประเด็นการพัฒนาที่ 2 เสริมสร้างศักยภาพชุมชนและเมืองสีเขียวอย่างยั่งยืน ที่ให้ความสำคัญในการพัฒนา จังหวัดแบบองค์รวม ยุทธศาสตร์การเป็นเมืองอุตสาหกรรมไปควบคู่กับการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ตามแนวทางเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว (Bio-Circular-Green Economy: BCG) โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับและพัฒนาจังหวัดสระบุรี สู่มืองอุตสาหกรรมสีเขียวอัจฉริยะ สังคมแห่งคุณภาพชีวิต สร้างสมดุลด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตามเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) และภาคประชาชนในฐานะเจ้าของพื้นที่และผู้นำชุมชนในการขับเคลื่อนให้จังหวัดสระบุรีเปลี่ยนผ่านสู่เมืองต้นแบบอุตสาหกรรมคาร์บอนต่ำ โดยมีผู้ว่าฯ สระบุรีทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานหลัก และยังเชื่อมโยง กำกับดูแลหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามกลไกของนโยบายการบริหารราชการ จังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ต่อไป

บทที่ 4

ผลการศึกษา

จากที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษามุ่งศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบาทและขอบเขตอำนาจของผู้ว่าฯ ในบริบทและกลไกของการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ภายใต้การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ทั้งในมิติของปัจจัยความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นอันจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการของผู้ว่าฯ ในเชิงพื้นที่ ตลอดจนมิติของบทบาทและขอบเขตอำนาจของผู้ว่าฯ ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปมากน้อยเพียงใดจากการดำเนินนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ภายใต้การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 จึงนำไปสู่ผลการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นดังกล่าว โดยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

4.1 บทวิเคราะห์ตัวบทกฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้อง กับนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO)

4.2 บทวิเคราะห์กลไกการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ภายใต้การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565

4.3 บทวิเคราะห์การขับเคลื่อนโครงการ/แผนงาน ตามแผนพัฒนาจังหวัด ภายใต้ นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO)

4.1 บทวิเคราะห์ตัวบทกฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้อง กับนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO)

จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่า นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ถูกขับเคลื่อนโดยบทกฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถือเป็นเครื่องมือทางกฎหมายในเชิงนโยบาย ที่รัฐบาลและผู้บริหารกระทรวงมหาดไทยนำมาบังคับใช้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งการดำเนินนโยบายดังกล่าวได้รับการสนับสนุนและกำกับจากตัวบทกฎหมายสำคัญต่าง ๆ หลายฉบับโดยอาศัยกลไกกฎหมายมาเป็นตัวขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติจริงในพื้นที่ ดังนี้

4.1.1 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ถือเป็นกลไกทางกฎหมายที่สำคัญในการวางรากฐานเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าฯ สามารถดำเนินการสร้างความร่วมมือผ่านการบูรณาการแผนงาน งบประมาณ และบุคลากรภายในจังหวัดได้อย่างเป็นระบบ โดยพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัดทำงานร่วมกันบนกลไกการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ สามารถยกระดับการบริหารราชการในจังหวัดให้มีความเป็นเอกภาพ และมีประสิทธิภาพตามปัญหาความต้องการและศักยภาพของพื้นที่ ซึ่งยึดการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัดเป็นแนวหลักสำคัญ โดยมีผู้ว่าฯ ทำหน้าที่เป็นทั้งประธานในการบริหารงานภายในจังหวัดและเป็นหัวหน้าที่ต้องเชื่อมโยงนโยบายจากส่วนกลางกับความต้องการของพื้นที่เข้าด้วยกัน โดยพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้กำหนดให้มีกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) โดยมีผู้ว่าฯ เป็นประธาน โดยมีหน้าที่หลักในการกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนบูรณาการแผนงานและงบประมาณของหน่วยงานรัฐต่าง ๆ ในจังหวัดเข้าด้วยกัน และกำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินโครงการให้มีเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดที่วางไว้ อีกทั้งยังมีกลไกคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) ที่มีอำนาจหน้าที่วางระบบในการบริหารงานแบบบูรณาการ ตลอดจนกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีการ รวมถึงการพิจารณากลับกรองให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และการจัดทำและบริหารงบประมาณจังหวัดหรืองบประมาณกลุ่มจังหวัด และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 เป็นกฎหมายที่ถูกตราขึ้นมาเพื่อทดแทนพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวมีเนื้อหาคล้ายคลึงแต่ยังกระจัดกระจายอยู่ กล่าวคือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เป็นต้นมา พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 ถูกนำมาเป็นกลไกในการกลั่นกรองงบประมาณและการจัดทำแผนพัฒนาของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แต่เมื่อกลไกการกลั่นกรองงบประมาณและการจัดทำแผนพัฒนาของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมาจากตัวบทกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ส่งผลให้เกิดปัญหาความไม่เป็นเอกภาพในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและการจัดทำงบประมาณที่ยังคงมีข้อจำกัด ส่งผลต่อปัญหาในเชิงการปฏิบัติงานของผู้ว่าฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดการประสานเชื่อมโยงแผนงานโครงการและ

งบประมาณ ระหว่างจังหวัดกับส่วนราชการทั้งที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค และราชการกลางในภูมิภาค ทำให้แผนงานและงบประมาณไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น จึงได้ยกเลิกกฎหมายทั้ง 2 ฉบับก่อนหน้า และประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ขึ้นมาทดแทนเพื่อแก้ไขประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่ทำให้การบริหารราชการของผู้ว่าฯ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยมีสาระสำคัญในการมอบอำนาจและเพิ่มบทบาทของผู้ว่าฯ ในการบริหารราชการในจังหวัด ตามแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ไว้ดังนี้

1) มีกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดเป็นประธาน โดยมีหน้าที่หลักในการกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนบูรณาการแผนงานและงบประมาณของหน่วยงานรัฐต่าง ๆ ในจังหวัดเข้าด้วยกัน และกำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินโครงการให้มีเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดที่วางไว้

2) มีกลไกคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) ที่มีอำนาจหน้าที่วางระบบในการบริหารงานแบบบูรณาการ ตลอดจนกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีการ รวมถึงการพิจารณากลั่นกรองให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค แผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และการจัดทำและบริหารงบประมาณจังหวัดหรืองบประมาณกลุ่มจังหวัด และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติ

3) กำหนดให้ต้องมีการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกลุ่มจังหวัด เพื่อให้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกันในระดับพื้นที่

4) สาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ได้มีการกำหนดไว้ถึงหลักการ กลไก และแนวทางปฏิบัติในการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ แบ่งสาระสำคัญออกเป็น 7 หมวด โดยในแต่ละหมวดมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับบทบาทอำนาจ และหน้าที่ในการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการของผู้ว่าฯ ดังนี้

หมวด 1 : หลักการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ

- เป็นหมวดที่กำหนดหลักการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ ซึ่งได้มีการกำหนดกลไก หน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะ กล่าวคือ กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) และคณะกรรมการประจำภาค คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดเป็นประธาน มีหน้าที่กลั่นกรองแผนงาน/โครงการ ก่อนส่งให้คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) ให้ความเห็นชอบ

- มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด

หมวด 2 : การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

- กำหนดให้กลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) มีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี ตลอดจนมีการเพิ่มให้ ก.บ.จ. ต้องจัดทำเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด 20 ปี ด้วย

- กำหนดให้ต้องมีการประชุมหารืออย่างมีส่วนร่วม ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี แผนปฏิบัติการประจำปี และเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด 20 ปี

- กำหนดแนวทางการประสานแผนฯ ของหน่วยงานของรัฐและแผนพัฒนาจังหวัด และให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปวิเคราะห์ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด พร้อมข้อเสนอแนะ และให้แนวทางประสานการดำเนินงานของส่วนราชการในพื้นที่ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด

หมวด 3 : การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

- กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) จัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการ รวมถึงกำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนากลุ่มจังหวัดในอนาคต

- ให้ความสำคัญกับโครงการขนาดใหญ่ที่จังหวัดในกลุ่มจังหวัดนั้น ๆ จะได้ประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งมีการกำหนดการเสนอโครงการและการเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีว่าจะตั้งเป็นโครงการที่ต้องได้รับประโยชน์ร่วมกันทั้งกลุ่มจังหวัด

หมวด 4 : ภาค และเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค

- กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) จัดตั้งภาค และกำหนดให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาคระยะ 5 ปี ตลอดจนกำหนดให้สำนักงานประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้โครงการ/กิจกรรมของหน่วยงานของรัฐที่สอดคล้องกับเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาคเป็นลำดับแรก และกำหนดให้มีการประสานแผนและการดำเนินโครงการ/กิจกรรมในจังหวัดและกลุ่มจังหวัดร่วมกัน

หมวด 5 : งบประมาณและการบริหารงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

- กำหนดแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) เมื่อ ก.น.บ. เห็นชอบและคณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด จะต้องแจ้งแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดให้สำนักงานประมาณทราบ เพื่อที่จะได้นำไปพิจารณาในการจัดสรรงบประมาณโดยจะให้ความสำคัญกับโครงการที่ ก.น.บ. เห็นชอบ

- กำหนดแนวทางการบริหารจัดการสินทรัพย์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่หน่วยงานรัฐที่อยู่ในพื้นที่จังหวัด หน่วยงานวิสาหกิจเพื่อสังคม ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน

- มอบอำนาจในการบริหารงบประมาณจังหวัด โดยให้จังหวัดจัดทำรายงานสรุปผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคและแนวทางการแก้ไข

หมวด 6 : การบริหารงานบุคคลแบบบูรณาการ

- ให้อำนาจกับผู้ว่าฯ ในกรณีที่หากจะมีการจัดตั้งหรือยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาคและปรับเปลี่ยนอัตราบุคลากรของส่วนราชการ จะต้องให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ขอความเห็นชอบจากผู้ว่าฯ ก่อน

- ให้ผู้ว่าฯ ได้รับมอบอำนาจในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ การเลื่อนเงินเดือน การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการส่วนภูมิภาคที่อยู่ในจังหวัดในระดับอำนาจการและระดับเชี่ยวชาญ

- ให้อำนาจกับผู้ว่าฯ ในการสั่งการหน่วยงานรัฐในพื้นที่ให้ปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัด และมีอำนาจในการยับยั้งหรือสั่งยกเลิกการดำเนินงานที่ไม่ดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดได้

หมวด 7 : การกำกับและติดตาม

- มีการกำหนดกลไกคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะต้องมีการเร่งรัด ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล และรายงานให้คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) ทราบอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

- กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

- กำหนดแนวทางการจัดทำบันทึกความร่วมมือกับส่วนราชการ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนพัฒนาจังหวัด

จากสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ข้างต้น จะเห็นได้ว่าการมอบอำนาจและเพิ่มบทบาทให้กับผู้ว่าฯ ในการบริหารราชการในจังหวัดผ่านตัวบทกฎหมาย จึงอาจกล่าวได้ว่าพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวเป็นเครื่องมือทางกฎหมายในเชิงนโยบายที่สนับสนุนและเพิ่มบทบาทและอำนาจหน้าที่ให้กับผู้ว่าฯ ในการบริหารจัดการพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จและมีประสิทธิภาพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัด ให้สามารถตอบโจทย์การพัฒนาแบบองค์รวม การบริหารงานจังหวัดเกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างแท้จริงระหว่างส่วนราชการในจังหวัด มีการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน/

โครงการ และทรัพยากรในพื้นที่อย่างมีทิศทางและเป้าหมายร่วมกัน เกิดประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ ในการพัฒนาพื้นที่ตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชน สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ จากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับการขับเคลื่อนนโยบายผู้ว่า CEO ที่ได้ให้ข้อมูลว่า

“...พระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับนี้ เปลี่ยนแนวคิดจากส่วนกลางเป็นศูนย์กลาง ไปสู่พื้นที่ เป็นฐานอย่างแท้จริง คือให้แต่ละจังหวัดวางแผนพัฒนาตนเอง บนพื้นฐานของข้อมูล สภาพเศรษฐกิจ สังคม และศักยภาพที่มีเฉพาะในพื้นที่นั้น ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับนี้จึงมีความมุ่งหวังที่ชัดเจนว่า ต้องการทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้นำเชิงยุทธศาสตร์ ที่สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดของ ตนได้อย่างสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและบริบทของพื้นที่ตนเอง เพราะที่ผ่านมาการบริหารแผนงาน หรือโครงการในจังหวัดก็ต่างคนต่างทำ ส่วนราชการต่างกระทรวงก็มักมีแผนของตนเอง พระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับนี้จึงให้อำนาจผู้ว่าฯ มากขึ้นในฐานะประธาน ก.บ.จ. ซึ่งทำให้ท่านสามารถบูรณาการแผนงานของ หน่วยงานต่าง ๆ ให้มุ่งเป้าเดียวกันได้ ผู้ว่าฯ มีหน้าที่กลั่นกรองแผนพัฒนาจังหวัด เสนอความคิดเห็นต่อ แผนของกระทรวงต่าง ๆ ที่จะดำเนินการในพื้นที่ และจัดลำดับความสำคัญตามบริบทของพื้นที่ได้ นี่ถือเป็นอำนาจเชิงนโยบายที่ไม่เคยมีชัดเจนแบบนี้มาก่อน...”¹

ดังนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่า พระราชกฤษฎีกาฯ ด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบ บูรณาการ พ.ศ. 2565 ถือเป็น การเพิ่มอำนาจและบทบาทให้ผู้ว่าฯ ในเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อให้เกิด การบริหารราชการที่ยึดพื้นที่เป็นฐาน ซึ่งเป็นตัวแสดงหลักในการกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมาย การพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนบูรณาการแผนงานและงบประมาณของ หน่วยงานรัฐต่าง ๆ ในจังหวัดเข้าด้วยกัน และกำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินโครงการให้มี เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดที่วางไว้

4.1.2 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566 เรื่อง ข้อเสนอการกระจายอำนาจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ด้วยในคราวการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566 คณะรัฐมนตรีได้มี มติเห็นชอบข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าฯ ตามที่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เสนอ เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ใช้เป็นแนว ทางการปฏิบัติเพื่อรองรับงบประมาณ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 เป็นต้นไป ซึ่งแนวทางการเพิ่ม ประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าฯ ดังกล่าวเป็นไปในทิศทางที่สนับสนุนการขับเคลื่อน นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) อีกทั้งแนวทางดังกล่าวยังถูกสนับสนุนด้วย

¹ เจ้าหน้าที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สัมภาษณ์โดย ฉันทพร บุญรักษ์, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 15 พฤษภาคม 2568.

ตัวบทกฎหมายภายใต้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานจังหวัดของผู้ว่าฯ ที่มุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาแบบองค์รวม ตลอดจนมุ่งให้การบริหารงานจังหวัดเกิดการบูรณาการทำงานร่วมกันอย่างแท้จริงระหว่างส่วนราชการในจังหวัด ผ่านการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน/โครงการ และทรัพยากรในพื้นที่ร่วมกันอย่างมีทิศทางเดียวกัน และนำไปสู่การมีเป้าหมายร่วมกัน โดยสาระสำคัญของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566 เรื่อง ข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าฯ ได้มีการกล่าวถึงกลไกบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการที่ให้ความสำคัญกับบทบาท อำนาจ และหน้าที่ในการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการของผู้ว่าฯ ดังนี้

1) จังหวัดต้องยกระดับประสิทธิภาพและคุณภาพในการจัดทำเป้าหมายการพัฒนา 20 ปี แผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปี เพื่อให้สอดคล้องกับการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่และตอบสนองการแก้ไขปัญหาตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) กระทรวง/กรมต้องให้ความสำคัญกับการพิจารณาและจัดทำข้อเสนอโครงการและงบประมาณของจังหวัด เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนและการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัดให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

3) สำนักงบประมาณต้องนำแผนพัฒนาจังหวัดเป็นแนวทางหลักในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณแก่ทุกส่วนราชการที่มีโครงการหรือกิจกรรมในพื้นที่จังหวัด พร้อมทั้งรายงานผลการจัดสรรงบประมาณที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดตามแผนพัฒนาจังหวัดให้คณะรัฐมนตรีทราบหลังกฎหมายงบประมาณมีผลบังคับใช้

4) ให้กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทสำคัญในการรวบรวมและส่งต่อข้อเสนอโครงการของจังหวัดไปยังกระทรวง/กรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้พิจารณาบรรจุในคำของบประมาณ และส่งให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณตามขั้นตอนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่

5) กระทรวง/กรมมีหน้าที่แจ้งแผนปฏิบัติการหรือแผนปฏิบัติงานประจำปีในส่วนที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัด โดยระบุวันเริ่มต้นโครงการ/กิจกรรมอย่างชัดเจนให้ผู้ว่าฯ รับทราบ กรณีที่ผู้ว่าฯ มีความเห็นต่าง ให้แจ้งหัวหน้าหน่วยงานส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาปรับแผนหรือระยะเวลาให้เหมาะสม

6) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ต้องเร่งกำหนดแนวปฏิบัติสำหรับผู้ว่าฯ ตามมาตรา 53 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ซึ่งกำหนดให้ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีมอบอำนาจการประเมินผล การเลื่อนเงินเดือน การให้บำเหน็จความชอบ และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด (ตำแหน่งอำนวยการและวิชาการระดับเชี่ยวชาญ) แก่ผู้ว่าฯ

7) ให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) พิจารณาความเหมาะสมของตัวชี้วัดการพัฒนาจังหวัด (KPIs) ของแต่ละจังหวัด เพื่อให้สามารถวัดผลการพัฒนาได้อย่างแท้จริงและสอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร เพื่อให้การติดตามและประเมินผลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

8) มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยทำความเข้าใจกับผู้ว่าฯ ในเรื่องหน้าที่ อำนาจ และขั้นตอนการทำงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 พร้อมกันนี้ ให้จัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะและองค์ความรู้ของบุคลากรภาครัฐและเจ้าหน้าที่จังหวัด โดยเน้นเรื่องการวางแผน การขับเคลื่อนแผน การทำโครงการ และการบริหารงบประมาณ รวมถึงหลักสูตรที่จำเป็นอื่น ๆ

โดยกระทรวงมหาดไทยในฐานะตัวละครสำคัญในฐานะต้นสังกัดของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงได้มีการออกแนวทางปฏิบัติไปยังทุกจังหวัด เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ว่าฯ ในการขับเคลื่อนข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าฯ ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ผ่านการให้ความสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาในทุกระดับ ตั้งแต่แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบล ไปจนถึงในระดับแผนพัฒนาหมู่บ้าน เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคีเครือข่ายในพื้นที่ โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ในลักษณะบูรณาการมิติพื้นที่ (Area) ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. 2562 ผ่านการเชื่อมโยงแผนพัฒนาชุมชน แผนพัฒนาตำบล และแผนพัฒนาอำเภอ ให้เข้ากับแผนพัฒนาจังหวัด ในลักษณะของการเชื่อมโยงแผนพัฒนาพื้นที่ในลักษณะเดียว (One Plan) เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนจังหวัดได้อย่างเป็นไปในทิศทางเดียวกันและเกิดความยั่งยืน ตลอดจนเน้นย้ำไปยังนายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ให้ความสำคัญกับการใช้กลไกการประสานแผนระดับหมู่บ้าน ชุมชน ตำบล และอำเภอ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. 2562 เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพเพื่อยกระดับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด รวมทั้งยังมีการกำกับและติดตามการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ให้เป็นไปตามนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) กำหนด ซึ่งกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดจะต้องดำเนินการภายใต้กลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) โดยมีผู้ว่าฯ และผู้ว่าฯ ที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดเป็นประธาน นอกจากนั้นยังมีองค์ประกอบของคณะกรรมการในแต่ละระดับ กล่าวคือ นอกจากจะมีหัวหน้าส่วนราชการภาครัฐแล้วยังประกอบด้วยภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ผู้แทนภาคประชาชน ผู้แทนภาคประชาสังคมในพื้นที่ ร่วมเป็นคณะทำงานในกลไกดังกล่าวด้วยเช่นกัน เพราะการดำเนินงานการขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล

จำเป็นต้องอาศัยกลไกการทำงานตั้งแต่ระดับประเทศ จังหวัด อำเภอ และตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกการทำงานในส่วนภูมิภาคในระดับพื้นที่ อย่างอำเภอและตำบล เพราะถือเป็นหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่สำคัญ เนื่องจากเป็นตัวกลางในการนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ นอกจากนั้น กระทรวงมหาดไทยยังกำหนดให้มีการตรวจสอบแผนงาน/โครงการตามแผนปฏิบัติงานประจำปีของกระทรวง/กรมในส่วนที่ต้องดำเนินการในพื้นที่จังหวัดว่ามีความสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด และปัญหาความต้องการในพื้นที่หรือไม่ ทั้งนี้ หากมีกรณีที่ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับแผนงาน/โครงการตามแผนปฏิบัติงานประจำปีของกระทรวง/กรม หรือระยะเวลาที่การดำเนินโครงการตามแผนฯ ให้แจ้งไปยังหัวหน้าหน่วยงานของส่วนราชการนั้น ๆ ทราบ

จากสาระสำคัญของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566 เรื่อง ข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้กล่าวไปข้างต้น จะเห็นได้ว่า ด้วยตัวของมติคณะรัฐมนตรีเองประกอบกับบทบาทหลักของกระทรวงมหาดไทยในการส่งเสริมและขับเคลื่อนการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการในฐานะต้นสังกัดของผู้ว่าฯ ต่างก็เป็นไปในลักษณะทิศทางที่ให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ว่าฯ ในฐานะ CEO ของจังหวัด ทั้งการเน้นย้ำในการให้ความสำคัญกับจัดทำแผนการพัฒนาจังหวัด 20 ปี แผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดผ่านกลไกการจัดทำแผนพัฒนาในทุกระดับ ตั้งแต่แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบล ไปจนถึงในระดับแผนพัฒนาหมู่บ้าน ให้มีความเชื่อมโยงเข้ากับแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนให้ความสำคัญกับข้อเสนอโครงการและงบประมาณที่จังหวัดตั้งคำขอรับการสนับสนุนไว้เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางการพัฒนาจังหวัดตามแผนฯ อีกทั้งยังเน้นย้ำและเสริมสร้างความเข้าใจในแนวทางการปฏิบัติราชการของผู้ว่าฯ เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจ และขั้นตอนการบริหารในฐานะ CEO ของจังหวัด ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 และได้ดำเนินการเสริมสร้างองค์ความรู้ให้แก่บุคลากรในสังกัดกระทรวงมหาดไทย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการบริหารงาน การจัดทำแผน และงบประมาณ รวมทั้งประเด็นสำคัญอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ว่าฯ ในบริบทของการขับเคลื่อนจังหวัดตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงอาจกล่าวได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวถือเป็นเครื่องมือทางกฎหมายในเชิงนโยบายที่สนับสนุนและเพิ่มบทบาทและอำนาจหน้าที่ให้กับผู้ว่าฯ ในการบริหารจัดการพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จและมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ตลอดจนส่งเสริมให้เกิดการขับเคลื่อนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่มีประสิทธิภาพให้สอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่ผ่านการใช้กลไกการบูรณาการแผนงาน/โครงการภายในจังหวัด ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) โดยมีผู้ว่าฯ เป็นประธาน ในการนี้

จากความในข้างต้นยังไปสอดคล้องกับบทสัมภาษณ์จากนักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ได้ให้ข้อมูลว่า

“...มตินี้ทำให้หน่วยงานส่วนกลางต้องยอมรับบทบาทของผู้ว่าฯ มากขึ้น เราเปลี่ยน
จากระบบที่กระทรวง/กรมคิด - จังหวัดทำ มาเป็นจังหวัดกำหนด - กระทรวง/กรมสนับสนุน ซึ่งเป็นการ
การย้ายจุดศูนย์กลางของนโยบายจากส่วนกลางไปยังพื้นที่ ถือเป็นการเปลี่ยนกรอบคิดครั้งใหญ่ การกำชับ
ให้กระทรวง/กรม สนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัด โดยให้กระทรวงมหาดไทย
รวบรวมข้อเสนอโครงการที่จังหวัดขอรับการสนับสนุนจากกระทรวง/กรม แจ้งให้กระทรวง/กรมรับทราบ
และพิจารณาบรรจุข้อเสนอแผนงานโครงการดังกล่าวไว้ในคำขอประมาณของกระทรวง/กรม และส่งให้
สำนักงบประมาณพิจารณาตามขั้นตอนต่อไป ซึ่งเป็นลักษณะการเข้าไปโครงการสำคัญในพื้นที่...”²

ดังนั้น หากศึกษาวิเคราะห์จากตัวพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่
แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566 เรื่อง ข้อเสนอการกระจาย
อำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด อาจกล่าวได้ว่าตัวบท
กฎหมายมีการให้อำนาจกับผู้ว่าฯ สะท้อนความเป็นเครื่องมือทางกฎหมายเชิงนโยบายที่มุ่งเน้นการเพิ่ม
อำนาจและปรับบทบาทให้กับผู้ว่าฯ ที่รัฐบาลและผู้บริหารกระทรวงมหาดไทยนำมาบังคับใช้โดยมี
วัตถุประสงค์เพื่อขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ ผู้ว่า CEO ให้เกิด
ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.2 บทวิเคราะห์กลไกการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ภายใต้การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565

จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่า กลไกการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ถูกขับเคลื่อน
โดยตัวบทกฎหมายที่สำคัญคือพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565
ซึ่งถือเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สนับสนุนและขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการจังหวัด
แบบบูรณาการ โดยกลไกดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารงานเชิงพื้นที่เกิดการบูรณาการ
ความเชื่อมโยงแผนงาน/โครงการ ตลอดจนสร้างความร่วมมือระหว่างส่วนราชการในจังหวัด โดยมีผู้ว่าฯ
เป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อนนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน งบประมาณแบบบูรณาการร่วมกันในพื้นที่
ซึ่งกลไกการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการประกอบไปด้วยกลไกสำคัญต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดและ

² นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการ
จังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, สัมภาษณ์โดย ธนยศพร บุญรักษ์, กระทรวงมหาดไทย,
7 พฤษภาคม 2568.

กล่าวถึงไว้ในพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่เพิ่มบทบาท อำนาจ และหน้าที่ให้กับผู้ว่าฯ ตลอดจนส่งเสริมการปฏิบัติราชการของผู้ว่าฯ ในการบริหารงานเชิงพื้นที่ เพื่อขับเคลื่อนจังหวัดให้เป็นไปในทิศทางที่มีประสิทธิภาพตามแผนที่วางไว้ โดยกลไกการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการภายใต้การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ที่เป็นตัวขับเคลื่อนและผลักดันการบริหารงานเชิงพื้นที่ ตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการโดยมีรายละเอียดดังนี้

4.2.1 คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.)

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการบูรณาการระดับจังหวัด (ก.บ.จ.) เพื่อเป็นกลไกหลักในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของพื้นที่ และถือเป็นกลไกที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการของผู้ว่าฯ เนื่องจากเป็นพื้นที่พ้องหลักในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่มีความสอดคล้องและเกิดการบูรณาการร่วมกันระหว่างแผนงาน โครงการ งบประมาณของทุกส่วนราชการในจังหวัด โดยมีหน้าที่หลักในการกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนต้องบูรณาการแผนงาน โครงการ และงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดเข้าด้วยกันในลักษณะของการบูรณาการ ตลอดจนมีหน้าที่กำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินโครงการ แผนงาน ให้เป็นไปตามเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ตามแผนพัฒนาจังหวัดที่วางไว้ ซึ่งคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 6 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 โดยมีผู้ว่าฯ เป็นประธาน และมีกรรมการมาจากหลากหลายภาคส่วน ได้แก่ ส่วนราชการในจังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่ โดย ก.บ.จ. มีหน้าที่สำคัญในการพิจารณาและอนุมัติแผนพัฒนาจังหวัดที่เกิดขึ้นมาจากการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการในจังหวัด และจากการเชื่อมโยงแผนพัฒนาชุมชน แผนพัฒนาตำบล และแผนพัฒนาอำเภอ ให้เข้ากับแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนกลั่นกรองโครงการต่าง ๆ ที่จะขอรับการสนับสนุนงบประมาณ โดยพิจารณาจากความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และบริบทของพื้นที่ การมีคณะกรรมการที่หลากหลายระดับส่งผลให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริงภายในพื้นที่ ทำให้แผนพัฒนาจังหวัดที่ถูกจัดทำขึ้นเป็นไปในลักษณะที่สามารถสะท้อนความต้องการและปัญหาที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากนั้นจะส่งต่อไปยังคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และมีเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ โดย ก.น.บ. มีอำนาจหน้าที่วางระบบในการบริหารงานแบบบูรณาการ ตลอดจนกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีการ รวมถึงการพิจารณา

กลั่นกรองให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และการจัดทำและบริหารงบประมาณจังหวัดหรืองบประมาณกลุ่มจังหวัด และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติ

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 จะวางหลักการในการขับเคลื่อนกลไกการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ไว้เป็นอย่างดี แต่เมื่อถึงคราวปฏิบัติจริงกลับประสบปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าฯ ตามข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์จากนักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการสำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ได้ให้ข้อมูลเรื่องข้อจำกัดของกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ว่า

“...การทำงานเชิงรับเป็นหนึ่งในอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ ก.บ.จ. ยังไม่สามารถเป็นกลไกขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดได้อย่างแท้จริงครับ การทำงานเชิงรับในที่นี้ หมายถึงการที่ ก.บ.จ. รอให้หน่วยงานเสนอแผนงาน โครงการ หรืองบประมาณมา แล้วจึงค่อยนำเข้าสู่การประชุมเพื่อพิจารณาเหมือนเป็นผู้กลั่นกรองเอกสาร มากกว่าที่จะเป็นผู้ออกแบบทิศทางการพัฒนา ผลก็คือ ก.บ.จ. ไม่ได้เป็นเจ้าภาพในการกำหนดภาพใหญ่ของจังหวัด หากแต่รอข้อเสนอจากหน่วยงานที่มีแนวทางของตนเอง ทำให้ยุทธศาสตร์จังหวัดขาดความชัดเจนและไม่เชื่อมโยงกับแผนปฏิบัติการจริง...”³

สะท้อนให้เห็นว่า แม้กลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ภายใต้การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ในเชิงทฤษฎีกฎหมาย จะมีการระบุไว้ถึงการเพิ่มบทบาทให้กับผู้ว่าฯ ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดผ่านการเป็นแกนกลางในการประสานงานและบูรณาการการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดจากการมีส่วนร่วมระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัด และจากระดับพื้นที่ขึ้นไป เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์จังหวัดแบบบูรณาการ ติดตามผล ตลอดจนกลั่นกรองงบประมาณโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ให้สอดคล้องกันตามยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ก.บ.จ. ยังเผชิญกับอุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการ ซึ่งเป็นปัจจัยที่กระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งในประเด็นการขาดการสนับสนุนข้อมูลและการวิเคราะห์นโยบาย เพราะถึงแม้ ก.บ.จ. จะมีหน้าที่ในการวิเคราะห์และกลั่นกรองนโยบายเชิงพื้นที่ แต่ในทางปฏิบัติ ยังขาดหน่วยงานสนับสนุนที่มีความสามารถในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึก เช่น หน่วยวิเคราะห์เศรษฐกิจ สังคม หรือสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ซึ่งจะช่วยให้ ก.บ.จ. ตัดสินใจอย่างมีข้อมูลและหลักฐานรองรับ กลไกการทำงานของ ก.บ.จ.

³ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, สัมภาษณ์โดย ธันยพร บุญรักษ์, กระทรวงมหาดไทย, 7 พฤษภาคม 2568.

จึงยังเป็นไปในลักษณะเชิงรับมากกว่าเชิงรุก กล่าวคือ การพิจารณาแผนงาน/โครงการ มักอยู่ในลักษณะที่เสนอ – พิจารณา – รับทราบ มากกว่าการวิเคราะห์และตัดสินใจในเชิงกลยุทธ์ เวทีการประชุมไม่ได้กลายเป็นพื้นที่ถกเถียงเชิงยุทธศาสตร์และบูรณาการทรัพยากรอย่างแท้จริง หลายหน่วยงานเข้าร่วมเพียงเพื่อผ่านกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนด มากกว่าเพื่อวางแผนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม อีกทั้งกลไกการบริหารงานของ ก.บ.จ. ยังมีความเหลื่อมล้ำในมิติของอำนาจและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในจังหวัด โดยส่วนราชการบางแห่ง เช่น กรมการปกครอง หรือสำนักงานจังหวัด มีบทบาทอย่างชัดเจนในการบริหารพื้นที่ ขณะที่หน่วยงานอื่นที่เป็นสาขาของกระทรวงอาจมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากร หรืออำนาจการตัดสินใจ จึงไม่สามารถมีบทบาทเท่ากันใน ก.บ.จ. ได้อย่างสมดุล ส่งผลให้การมีส่วนร่วมในเชิงนโยบายไม่เท่าเทียม และกลายเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างภายใน และที่สำคัญคือ ถึงแม้พระราชกฤษฎีกาฯ จะมีการเพิ่มอำนาจและบทบาทในการบริหารงานเชิงพื้นที่ให้กับผู้ว่าฯ แต่ยังคงมีประเด็นเรื่องความรู้ความสามารถและทักษะของผู้ว่าราชการจังหวัดในการทำหน้าที่ผู้นำเชิงยุทธศาสตร์ที่ไม่เท่ากันในแต่ละพื้นที่ บางพื้นที่เป็นผู้ตามมากกว่าผู้นำ ในขณะที่บางพื้นที่เป็นผู้ผู้นำในการขับเคลื่อนจังหวัดเชิงยุทธศาสตร์อย่างแท้จริง ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความสามารถในการวางยุทธศาสตร์ ประสานงาน และสร้างเครือข่ายกับภาคีในพื้นที่ จึงเป็นตัวแปรสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีผลต่อการบริหารงานจังหวัดในแต่ละจังหวัดที่อาจมีประสิทธิภาพและผลลัพธ์ไม่เท่ากันอย่างมีนัยยะสำคัญ

4.2.2 การบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ

และการบริหารบุคลากรในจังหวัดแบบบูรณาการ บนฐานของการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการร่วมกันระหว่างทุกส่วนราชการในจังหวัด

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 กำหนดให้มีการจัดทำ แผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญที่ต่อยอดจากการทำงานของคณะกรรมการบูรณาการระดับจังหวัด (ก.บ.จ.) โดยพระราชกฤษฎีกาฯ กำหนดให้จังหวัดต้องจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่โดยยึดหลักการบูรณาการร่วมกันระหว่างส่วนราชการในจังหวัดทุกส่วนราชการ ทั้งการบูรณาการด้านข้อมูล ยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนเข้าด้วยกัน พร้อมทั้งต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแบบบูรณาการ ซึ่งถือเป็นกลไกในการรวมแผนงาน/โครงการจากทุกส่วนราชการในพื้นที่ เข้าสู่แผนเดียวของจังหวัด มุ่งเน้นให้ทุกส่วนราชการในจังหวัดร่วมกันจัดทำยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ งบประมาณ และการบริหารบุคลากรในพื้นที่อย่างเป็นระบบ โดยมีผู้ว่าฯ โดยคณะกรรมการบูรณาการระดับจังหวัด (ก.บ.จ.) ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการผลักดันให้เกิดการบูรณาการแผนงาน/โครงการ และจัดทำออกมาเป็นแผนพัฒนาจังหวัด ในลักษณะแผนเดียวร่วมกัน โดยใช้ฐานข้อมูลเชิงพื้นที่แบบบูรณาการและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความซ้ำซ้อนของโครงการ

เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร สร้างความคุ้มค่าในการใช้จ่ายของภาครัฐ และทำให้สามารถติดตามและประเมินผลการดำเนินงานได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งแผนพัฒนาจังหวัดจะถูกใช้เป็นกรอบในการเสนอของบประมาณ เพื่อดำเนินโครงการตามแผน กล่าวคือ จังหวัดจะสามารถใช้แผนพัฒนาจังหวัดที่ผ่านการบูรณาการด้านข้อมูล ยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สภาพปัญหา และความต้องการของประชาชน ในการเสนอขอรับงบประมาณจากส่วนกลางได้อย่างมีทิศทางและมีฐานข้อมูลรองรับ แต่ในทางปฏิบัติ การบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดยังคงเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ทั้งด้านการประสานงานและความร่วมมือ การขาดความชัดเจนในการบูรณาการแผนงาน/โครงการระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น กล่าวคือ ราชการส่วนกลางอาจไม่ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาจังหวัดที่บรรจุไว้ถึงแผนงาน/โครงการที่สะท้อนปัญหาความต้องการของพื้นที่ได้มากเท่าที่ควร หรือการจัดสรรงบประมาณยังคงยึดติดกับโครงสร้างเดิม ทำให้แผนพัฒนาจังหวัดขาดการเชื่อมโยงกับการจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนระดับของการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนยังคงมีจำกัด เนื่องจากกระบวนการจัดทำแผนส่วนใหญ่มักจะเป็นการรับฟังความคิดเห็นเพื่อแจ้งให้ทราบมากกว่าการร่วมกันวางแผนและตัดสินใจร่วมกันอย่างแท้จริง ส่งผลให้ขาดประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดที่เกิดจากการบูรณาการร่วมกันในพื้นที่ แผนที่ออกมาจึงขาดความเชื่อมโยงกับปัญหาและความต้องการจริงในพื้นที่

เช่นเดียวกับการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ โดยการบูรณาการการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดจะไม่สามารถขับเคลื่อนได้อย่างสมบูรณ์ หากไม่มีกลไกในการบริหารงบประมาณที่สอดคล้องกัน ดังนั้น แนวทาง การบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ จึงถูกนำมาใช้เพื่อสนับสนุนแผนพัฒนาจังหวัด โดยเปิดโอกาสให้จังหวัดมีบทบาทในการเสนอขอของบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัด ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบูรณาการระดับจังหวัด (ก.บ.จ.) ซึ่งในพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้การเสนอของบประมาณจะต้องยึดแผนงาน/โครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดเป็นกรอบในการของบประมาณ และไม่จำกัดอยู่เฉพาะหน่วยงานต้นสังกัดเท่านั้น แต่เปิดกว้างให้ทุกหน่วยงานสามารถระดมทรัพยากรเข้ามาร่วมดำเนินการโครงการเดียวกันในพื้นที่ได้ตามภารกิจของตน ทั้งนี้ การขอรับงบประมาณจะไปสัมพันธ์กับแผนพัฒนาจังหวัด และมีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ กลไกการบริหารงบประมาณแบบบูรณาการยังคงมีข้อจำกัดที่ทำให้การดำเนินงานไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายของพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ เพราะแม้จังหวัดจะสามารถเสนอโครงการตามยุทธศาสตร์ของตนผ่านกลไกของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) แต่การจัดสรรงบประมาณยังขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของส่วนกลางเป็นหลัก จึงทำให้การจัดงบประมาณแบบบูรณาการในระดับจังหวัดยังขาดพลังและอิสระที่จำเป็นในการแก้ไขปัญหาเฉพาะพื้นที่ ตลอดจนแม้ว่า

พระราชกฤษฎีกาฯ จะวางตำแหน่งของผู้ว่าฯ ให้มีบทบาทในฐานะผู้นำการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ แต่ในทางงบประมาณ ผู้ว่าฯ กลับไม่มีอำนาจโดยตรงในการจัดสรร แบ่ง ปรับ หรือโยกงบประมาณ ระหว่างส่วนราชการในจังหวัด เนื่องจากงบประมาณของรัฐส่วนใหญ่ยังถูกจัดสรรแบบแนวดิ่งจากส่วนกลางโดยกระทรวง กรมของหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งมีแผนงบประมาณของตนเอง ผู้ว่าฯ ทำได้เพียงเสนอความคิดเห็น หรือประสานการจัดทำแผนแบบบูรณาการ ผ่านคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) แต่ไม่มีอำนาจอนุมัติหรือปรับเปลี่ยนโครงการ หากขัดแย้งกับกรอบแผนของหน่วยงานส่วนกลาง เพราะในพระราชกฤษฎีกาฯ กำหนดไว้เพียงหากเมื่อผู้ว่าฯ ไม่เห็นด้วยกับแผนปฏิบัติราชการประจำปี หรือแผนปฏิบัติงานประจำปีของกระทรวง/กรม หรือระยะเวลาที่จะเริ่มดำเนินโครงการตามแผนดังกล่าว ทำได้เพียงให้แจ้งไปยังส่วนราชการนั้น ๆ ทราบ สะท้อนจากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกลุ่มงานหลักในการรวบรวมและจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาฯ ที่ได้ให้ข้อมูลว่า

“...ตามพระราชกฤษฎีกาฯ ก.บ.จ. มีอำนาจเสนอ กลับกรอง และจัดลำดับความสำคัญของแผนและโครงการ แต่กฎหมายไม่ได้ระบุไว้ถึงอำนาจผูกพันให้หน่วยงานต้องปฏิบัติตาม เช่น หากกระทรวงใดจะดำเนินโครงการที่ไม่ผ่านความเห็นชอบของ ก.บ.จ. ก็ยังสามารถทำได้ตามระบบงบประมาณของตนเองอยู่ดี แต่จะต้องแจ้งให้จังหวัดทราบเพื่อขอความเห็นชอบในเชิงหลักการ ดังนั้นในทางปฏิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดและ ก.บ.จ. จึงมักทำได้แค่ให้ความเห็นหรือแนะนำเท่านั้น ไม่ใช่ผู้กำหนดทิศทางพัฒนาอย่างแท้จริง...”⁴

ตลอดจนตามพระราชกฤษฎีกาฯ การบริหารงานบุคคลในจังหวัดถูกปรับให้เป็นแบบบูรณาการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพิ่มขึ้นในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ การเลื่อนเงินเดือน และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาคในตำแหน่งประเภทอำนวยการและประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ซึ่งแตกต่างจากเดิมที่ระเบียบ ก.พ. จำกัดอำนาจผู้ว่าฯ ไว้แค่การประเมินผลข้าราชการประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ ชำนาญการ ปฏิบัติการ และประเภททั่วไป ระดับอาวุโส ชำนาญงาน ปฏิบัติงาน ทั้งนี้ อำนาจที่เพิ่มขึ้นนี้ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีเจ้าสังกัดเป็นผู้มอบอำนาจดังกล่าว อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ สังกัดสำนักงานจังหวัด กระทรวงมหาดไทย พบว่า

⁴ ผู้อำนวยการกลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด กระทรวงมหาดไทย, สัมภาษณ์โดย ธันยพร บุญรักษ์, กระทรวงมหาดไทย, 30 พฤษภาคม 2568.

“...ถึงแม้ในพระราชกฤษฎีกา จะมีการกำหนดไว้ถึงอำนาจในการบริหารงานบุคคลในจังหวัดตามแนวทางที่ได้กล่าวไปข้างต้น แต่ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัด ยังไม่มีการมอบอำนาจเป็นตัวบทกฎหมายที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ทำให้ยังไม่มีอำนาจโดยตรงในการประเมินผลเลื่อนเงินเดือน หรือดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการส่วนภูมิภาคตำแหน่งอำนวยการและเชี่ยวชาญของส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เพราะหากเจ้ากระทรวง/กรมต้นสังกัดยังไม่มี การออกกฎหมายลูกตามแนวทางพระราชกฤษฎีกา ในการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานบุคคลในจังหวัดอย่างเบ็ดเสร็จในทุกระดับ อำนาจในการบริหารงานบุคคลดังกล่าว ยังคงเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาตามสายงานตามกระทรวง/กรมต้นสังกัด...”⁵

ดังนั้น จากการวิเคราะห์กลไกการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ภายใต้การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 จะเห็นได้ว่าในเชิงหลักการ พระราชกฤษฎีกา ดังกล่าวได้ให้อำนาจและเพิ่มบทบาทให้กับผู้ว่าฯ ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ตามแนวนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ซึ่งถือเป็นเครื่องมือทางกฎหมายในเชิงนโยบายที่สำคัญในการวางรากฐานเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าฯ สามารถดำเนินการบูรณาการแผนงาน งบประมาณ และบุคลากรภายในจังหวัดได้อย่างเป็นระบบตามที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 4.1 แต่ในทางกลับกัน ในทางปฏิบัติ ถึงแม้ในพระราชกฤษฎีกา จะมีการระบุไว้ถึงการให้มีกลไกต่าง ๆ ในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งการกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) การจัดทำและขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดให้มีความสอดคล้องและบูรณาการร่วมกันระหว่างแผนงาน โครงการ งบประมาณของทุกส่วนราชการในจังหวัด ตลอดจนระบุไว้ถึงการเพิ่มอำนาจในการบริหารงานบุคคลในจังหวัด แต่ยังคงเผชิญกับข้อจำกัดหลายประการ ทั้งในเชิงโครงสร้าง บทบาทอำนาจ และวัฒนธรรมการบริหารราชการ ตลอดจนความไม่ชัดเจนในบทบาทและขอบเขตอำนาจของผู้ว่าฯ ในบางกรณี ยังก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน เช่น การกำหนดโครงการพัฒนาในพื้นที่ที่อาจไม่ตรงกับแผนของหน่วยงานส่วนกลาง หรือการดำเนินการในเชิงยุทธศาสตร์ที่หน่วยงานอื่นมองว่าเกินขอบเขตหน้าที่

⁵ นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ สังกัดสำนักงานจังหวัด กระทรวงมหาดไทย, สัมภาษณ์ โดย ธนยพร บุญรักษ์, กระทรวงมหาดไทย, 28 พฤษภาคม 2568.

ตารางที่ 4.1 การเปรียบเทียบระหว่างเจตนารมณ์ของเครื่องมือทางกฎหมายที่เพิ่มอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด กับ ปัญหาอุปสรรคในเชิงปฏิบัติที่เกิดขึ้น

เครื่องมือทางกฎหมาย ที่เพิ่มอำนาจให้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด	เจตนารมณ์ของกฎหมาย	ปัญหาอุปสรรคในเชิงปฏิบัติ
พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการบริหารงาน เชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565	- วางรากฐานเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าฯ สามารถดำเนินการสร้างความร่วมมือผ่านการบูรณาการแผนงาน งบประมาณ และบุคลากรภายในจังหวัดได้อย่างเป็นระบบ - เพิ่มอำนาจให้กับผู้ว่าฯ ในการบริหารงานจังหวัดได้อย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพ - กำหนดไว้ถึงหลักการ กลไก และแนวทางปฏิบัติในการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ ที่เกี่ยวข้องกับบทบาท อำนาจ และหน้าที่ในการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการของผู้ว่าฯ - มีกลไก ก.บ.จ. และ ก.บ.ก. โดยมีผู้ว่าฯ เป็นประธาน มีหน้าที่หลักในการกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด บูรณาการแผนงานและงบประมาณของหน่วยงานรัฐต่าง ๆ ในจังหวัดเข้าด้วยกัน และกำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนฯ - กำหนดให้ต้องมีการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกลุ่มจังหวัด เพื่อให้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกันในระดับพื้นที่	- ก.บ.จ. ยังคงทำงานในลักษณะเสนอ - พิจารณา - รับทราบ มากกว่าการวิเคราะห์ และตัดสินใจในเชิงกลยุทธ์ - หลายหน่วยงานเข้าร่วมเพียงเพื่อผ่านกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนด มากกว่าเพื่อวางแผนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม - ขาดหน่วยงานสนับสนุนการวิเคราะห์ ข้อมูลเชิงลึก เช่น เศรษฐกิจ สังคม หรือสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ - ความเหลื่อมล้ำในมิติของอำนาจ และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในจังหวัด ส่วนราชการบางแห่งมีบทบาทอย่างชัดเจนในการบริหารพื้นที่ จึงไม่สามารถมีบทบาทเท่ากัน ก.บ.จ. ได้อย่างสมดุล ส่งผลให้การมีส่วนร่วมในเชิงนโยบายไม่เท่าเทียม และกลายเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างภายใน - ปัญหาการประสานงานและด้านความร่วมมือในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ระหว่างส่วนราชการในจังหวัด - ส่วนกลางไม่ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาจังหวัดเท่าที่ควร ทำให้การจัดสรรงบประมาณยังยึดโครงสร้างเดิม ยึดการจัดสรรจากส่วนกลางเป็นหลัก

ตารางที่ 4.1 การเปรียบเทียบระหว่างเจตนารมณ์ของเครื่องมือทางกฎหมายที่เพิ่มอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด กับ ปัญหาอุปสรรคในเชิงปฏิบัติที่เกิดขึ้น (ต่อ)

เครื่องมือทางกฎหมาย ที่เพิ่มอำนาจให้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด	เจตนารมณ์ของกฎหมาย	ปัญหาอุปสรรคในเชิงปฏิบัติ
	- ให้อำนาจผู้ว่าฯ ในการบริหารงบประมาณและบริหารงานบุคคลในจังหวัด - พยายามเปลี่ยนจาก “ส่วนกลางเป็นศูนย์กลาง” สู่ “พื้นที่เป็นฐาน” โดยให้ผู้ว่าฯ เป็นผู้นำเชิงยุทธศาสตร์ - เป็นการมอบอำนาจและเพิ่มบทบาทให้กับผู้ว่าฯ ในเชิงนโยบายที่ไม่เคยมีมาก่อน	- การจัดสรรงบประมาณยังขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของส่วนกลาง ทำให้ผู้ว่าฯ ขาดอำนาจการบริหารงบประมาณจังหวัดโดยตรงในการจัดสรร/โยกงบประมาณ - กฎหมายไม่ได้ระบุอำนาจผูกพันให้หน่วยงานส่วนกลางต้องปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัดที่ ก.บ.จ. เห็นชอบ - ขาดการมอบอำนาจการบริหารบุคลากรในจังหวัดที่เป็นตัวบทกฎหมายที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ทำให้ผู้ว่าฯ ยังไม่มีอำนาจโดยตรงในการบริหารบุคลากรของส่วนราชการในจังหวัด เพราะอำนาจยังคงอยู่กับกระทรวง/กรมต้นสังกัด
มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566 เรื่อง ข้อเสนอ การกระจายอำนาจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารงานเชิง พื้นที่ของผู้ว่าราชการ จังหวัด	- มุ่งให้เกิดการพัฒนาแบบองค์รวม เกิดการบูรณาการทำงานร่วมกันอย่างแท้จริงระหว่างส่วนราชการในจังหวัด ผ่านการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน/โครงการ และทรัพยากรในพื้นที่ร่วมกันอย่างมีทิศทางเดียวกัน และนำไปสู่การมีเป้าหมายร่วมกัน - ให้จังหวัดต้องยกระดับประสิทธิภาพในการจัดทำเป้าหมายการพัฒนา 20 ปี แผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปี	- แม้จะมีมติ ครม. แต่ในทางปฏิบัติยังขาดการมอบอำนาจในการบริหารบุคลากรที่เป็นตัวบทกฎหมายที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมจากกระทรวง/กรมต้นสังกัด - การจัดสรรงบประมาณยังคงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของส่วนกลางเป็นหลัก แม้จะมีมติ ครม. ให้ใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นแนวทาง

ตารางที่ 4.1 การเปรียบเทียบระหว่างเจตนารมณ์ของเครื่องมือทางกฎหมายที่เพิ่มอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด กับ ปัญหาอุปสรรคในเชิงปฏิบัติที่เกิดขึ้น (ต่อ)

เครื่องมือทางกฎหมาย ที่เพิ่มอำนาจให้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด	เจตนารมณ์ของกฎหมาย	ปัญหาอุปสรรคในเชิงปฏิบัติ
	- กระทรวง/กรมต้องให้ความสำคัญกับการพิจารณาและจัดทำข้อเสนอโครงการและงบประมาณของจังหวัด - สำนักงบประมาณต้องนำแผนพัฒนาจังหวัดเป็นแนวทางหลักในการพิจารณาจัดสรรฯ แก่ทุกส่วนราชการที่มีโครงการหรือกิจกรรมในพื้นที่จังหวัด - ให้ มท. รวบรวมและส่งต่อข้อเสนอโครงการของจังหวัดไปยังกระทรวง/กรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้พิจารณาบรรจุในคำของบประมาณ และส่งให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรฯ - กระทรวง/กรมต้องแจ้งแผนปฏิบัติราชการหรือแผนปฏิบัติที่จะดำเนินการในจังหวัด - ให้ ก.พ. ต้องเร่งกำหนดแนวปฏิบัติสำหรับผู้ว่าฯ ตามมาตรา 53 แห่ง พรฎ.ฯ พ.ศ. 2565 ซึ่งกำหนดให้ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีมอบอำนาจการประเมินผล การเลื่อนเงินเดือน การให้บำเหน็จความชอบ และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด (ตำแหน่งอำนวยการและวิชาการระดับเชี่ยวชาญ) แก่ผู้ว่าฯ - สำนักงบประมาณต้องนำแผนพัฒนาจังหวัดเป็นแนวทางหลักในการจัดสรรฯ	- ปัญหาเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กรแบบแนวดิ่งยังคงเป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการอย่างแท้จริง - กฎหมายไม่ได้ระบุอำนาจผูกพันให้หน่วยงานส่วนกลางต้องปฏิบัติตามแผนที่ ก.บ.จ. เห็นชอบอย่างสมบูรณ์

ที่มา: ผู้วิจัย, 2568.

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ถึงความแตกต่างระหว่างเจตนารมณ์ของเครื่องมือทางกฎหมายที่เพิ่มอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566 เรื่อง ข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด กับ ปัญหาอุปสรรคในเชิงปฏิบัติที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายภายใต้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว สะท้อนให้เห็นจากการจะมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 รองรับและกำหนดเจตนารมณ์ของตัวบทกฎหมายในเชิงหลักการไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีปัญหาอุปสรรคอยู่หลายประการที่ทำให้กลไกการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการยังคงไม่มีประสิทธิภาพได้มากเท่าที่ควร

4.3 บทวิเคราะห์การขับเคลื่อนโครงการ/แผนงาน ตามแผนพัฒนาจังหวัด ภายใต้นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO)

จากศึกษาและวิเคราะห์การขับเคลื่อนโครงการ/แผนงาน ตามแผนพัฒนาจังหวัด ภายใต้นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ในบริบทพื้นที่จังหวัดสระบุรี พบว่า จังหวัดสระบุรีได้ขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ผ่านการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสระบุรี พ.ศ. 2566 – 2570 โดยได้ดำเนินการวิเคราะห์และทบทวนข้อมูลทั่วไปของจังหวัดสระบุรี ศักยภาพ ตำแหน่งยุทธศาสตร์ ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัดสระบุรีที่ผ่านมาและแนวโน้มของสถานการณ์ในอนาคต ซึ่งก่อนการจัดทำแผนนั้นได้มีจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากทุกภาคส่วน ตามคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) โดยมีผู้ว่าฯ เป็นประธานการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาควิสาหกิจ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม สอดคล้องกับแนวทางการบริหารงานเชิงพื้นที่ที่ใช้กลไกผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ที่มุ่งเน้นบูรณาการความร่วมมือ งบประมาณ และทรัพยากรจากภาคส่วนต่าง ๆ และมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ที่สามารถวัดผลได้ ยึดปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก โดยแผนพัฒนาจังหวัดสระบุรี ประกอบด้วย 4 ประเด็นการพัฒนา ได้แก่ การยกระดับการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนและเมืองสีเขียวอย่างยั่งยืน การยกระดับคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์เพื่อรองรับอุตสาหกรรมและบริการสู่ภูมิภาคอาเซียน และการยกระดับขีดความสามารถในการผลิตภาคเกษตร การค้า การท่องเที่ยวและบริการมูลค่าสูงที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสระบุรีดังกล่าว เป็นไปตามกลไกของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีซึ่งถือเป็นตัวแทนของการบริหารราชการส่วนกลาง ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้นำการบริหารราชการแผ่นดิน

ในระดับภูมิภาคของจังหวัดสระบุรี มีบทบาทและหน้าที่สำคัญในการบูรณาการแผนงาน โครงการ งบประมาณร่วมกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีที่ตั้งอยู่ในจังหวัดสระบุรี เพื่อดำเนินการตาม ความต้องการในพื้นที่ ตลอดจนเสริมสร้างศักยภาพการบริหารราชการระดับภูมิภาคให้มีเอกภาพ

ภายใต้แผนพัฒนาจังหวัดสระบุรี ประกอบไปด้วยแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ที่สำคัญ โดยผู้ศึกษาวิจัยได้ยกโครงการ “สระบุรีแซนด์บ็อกซ์” มาเป็นตัวอย่างเพื่อวิเคราะห์การขับเคลื่อน โครงการและแผนงานตามแผนพัฒนาจังหวัดสระบุรี ซึ่งถือเป็นแนวคิดต้นแบบของการพัฒนาจังหวัด ในมิติของเมืองคาร์บอนต่ำ โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการจังหวัด แบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ซึ่งโครงการดังกล่าวเป็นโครงการต้นแบบของจังหวัดที่มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนา จังหวัด โดยมุ่งเน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกผ่านความร่วมมือ ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งถือเป็นโครงการที่สามารถนำมาเป็น ตัวอย่างได้อย่างชัดเจนในมิติของการบูรณาการแผนงานและโครงการกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ ทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม พลังงาน การเกษตร และการพัฒนาพื้นที่และท้องถิ่น เพื่อขับเคลื่อนจังหวัด สระบุรีสู่การเป็นต้นแบบของเมืองคาร์บอนต่ำที่ยั่งยืนอย่างเป็นรูปธรรม ผ่านการบูรณาการแผนงาน/ โครงการระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ เช่น สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสระบุรี สำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และสมาคมอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ไทย (TCMA) ตลอดจน ยังเน้นการสร้างความรู้ความเข้าใจและความตระหนักรู้ให้กับประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้มีส่วนร่วม ในการดำเนินโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด ดำเนินงาน ซึ่งการดำเนินโครงการสระบุรีแซนด์บ็อกซ์ สอดคล้องกับการบริหารราชการตามแผนพัฒนาจังหวัดสระบุรี พ.ศ. 2566 - 2570 ในประเด็น การพัฒนาที่ 1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ และประเด็นการพัฒนาที่ 2 เสริมสร้าง ศักยภาพชุมชนและเมืองสีเขียวอย่างยั่งยืน ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาจังหวัดแบบองค์รวม ยุทธศาสตร์การเป็นเมืองอุตสาหกรรมไปควบคู่กับการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ตามแนวทางเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว (Bio-Circular-Green Economy: BCG) โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับและพัฒนาจังหวัดสระบุรี สู่เมืองอุตสาหกรรมสีเขียว อัจฉริยะ สังคมแห่งคุณภาพชีวิต สร้างสมดุลด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตามเป้าหมาย การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) และส่งเสริมความเข้มแข็ง ของภาคประชาชนในฐานะเจ้าของพื้นที่และผู้นำชุมชนในการขับเคลื่อนให้จังหวัดสระบุรีเปลี่ยนผ่าน สู่เมืองต้นแบบอุตสาหกรรมคาร์บอนต่ำ โดยมีผู้ว่าฯ โดยคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบ บูรณาการ (ก.บ.จ.) เป็นผู้ประสาน เชื่อมโยง กำกับดูแลหน่วยงาน ตามกลไกของนโยบายการบริหาร ราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO)

โดยแผนการดำเนินโครงการสระบุรีแลนด์บ็อกซ์ เป็นไปภายใต้การทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ภายใต้โมเดล Public-Private-People Partnership (4P) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีเป็นกาวใจสำคัญที่เชื่อมโยงภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการรวมทุกภาคส่วนเข้าด้วยกันและมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ซึ่งสอดคล้องและเป็นไปตามกลไกของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีซึ่งถือเป็นตัวแทนของการบริหารราชการส่วนกลาง รับบทบาทและหน้าที่สำคัญในการบูรณาการแผนงาน โครงการ งบประมาณร่วมกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีที่ตั้งอยู่ในจังหวัดสระบุรี โดยในช่วงที่ผ่านมาได้มีการดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามแผนงานในแผนพัฒนาจังหวัด ดังนี้

1) การดำเนินโครงการตาลเดี่ยวโมเดล ซึ่งเป็นโครงการสนับสนุนการดำเนินโครงการสระบุรีแลนด์บ็อกซ์ ที่นำโดยสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (วว.) หน่วยงานหลัก ร่วมกับ ชาวบ้านตำบลตาลเดี่ยว องค์การบริหารส่วนตำบลตาลเดี่ยว และจังหวัดสระบุรี ดำเนินงานขับเคลื่อนโมเดลเศรษฐกิจ BCG ภายใต้ โครงการตาลเดี่ยวโมเดลจัดการขยะสู่พลังงานและสร้างรายได้เพื่อความยั่งยืนของชุมชน ณ ตำบลตาลเดี่ยว อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี ในการขับเคลื่อนการพัฒนาความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์มาแก้ไขปัญหาขยะชุมชน เน้นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีนวัตกรรมและเทคโนโลยีการจัดการขยะ 2 แนวทาง คือ การเปลี่ยนขยะเป็นพลังงาน (Waste to Energy) และการเปลี่ยนขยะเพื่อสร้างรายได้ (Waste to Wealth) ซึ่งเป็นการสร้างแรงจูงใจให้กับชุมชนในการจัดการขยะที่ต้นทาง ลดปริมาณการเกิดขยะมูลฝอยจากครัวเรือนด้วยหลักการ 3Rs ให้เกิดการนำไปใช้ประโยชน์ สร้างรายได้ให้แก่ชุมชน ควบคู่กับการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมสร้างเครื่องจักรในการคัดแยกขยะ เพื่อเปลี่ยนขยะเป็นพลังงานสะอาด ในการแปรรูปขยะมูลฝอยเป็นพลาสติกรีไซเคิล สารปรับปรุงดิน น้ำหมักชีวภาพ เชื้อเพลิงจากขยะ และพลังงานชีวภาพสะอาด ร่วมกับการลดมลพิษทางสิ่งแวดล้อม และยังสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มจากขยะ สร้างรายได้สู่ชุมชน เพื่อพัฒนาให้เป็นต้นแบบการจัดการขยะชุมชนด้วยนวัตกรรมอย่างครบวงจร

2) การดำเนินโครงการอุตสาหกรรมคาร์บอนต่ำ (Green Industry and Products) โดยสมาคมอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ไทยมีแผนส่งเสริมผลิตภัณฑ์ปูนซีเมนต์ที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่ำ ตั้งแต่ต้นน้ำไปจนถึงปลายน้ำ กล่าวคือ เริ่มตั้งแต่การสกัดวัตถุดิบ การผลิต การใช้ ไปจนถึงการกำจัด ผ่านการลงทุนในเทคโนโลยีดักจับกักเก็บคาร์บอน เพื่อนำก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์มาเพิ่มมูลค่าในกระบวนการอุตสาหกรรมแทน เช่น การบ่มชิ้นงานก่อสร้าง คอนกรีตสำเร็จรูปในอุตสาหกรรมก่อสร้าง โดยสมาคมอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ไทย (Thai Cement Manufactures Association: TCMA) นำเทคโนโลยีดักจับคาร์บอน (Carbon Capture and Utilization/Storage (CCUS)) มาใช้ศึกษาและพัฒนาในพื้นที่จังหวัดสระบุรี ซึ่งเป็นโครงการสำคัญ

ที่จะช่วยลดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ เนื่องจากยังมีสัดส่วนของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ยังเหลืออยู่จากกระบวนการต่าง ๆ ค่อนข้างสูง อีกทั้งยังส่งเสริมการใช้ปูนซีเมนต์คาร์บอนต่ำ หรือปูนซีเมนต์ไฮดรอลิก รวมถึงการพัฒนาปูนซีเมนต์ที่ผลิตจากนวัตกรรมใหม่ที่จะช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งถือเป็นเทคโนโลยีที่สำคัญในการขับเคลื่อนเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอนอย่างยั่งยืน

3) การเกษตรคาร์บอนต่ำ (Low-Carbon Agriculture) ที่ส่งเสริมให้ชุมชนทำเกษตรกรรมตามโมเดล BCG (Bio-Circular-Green Economy) เช่น การทำนาแบบเปียกสลับแห้ง ซึ่งเป็นการทำนาโดยควบคุมระดับน้ำในแปลงนาให้มีช่วงน้ำขังสลับกับช่วงน้ำแห้งสลับกันไป โดยการทำนาในลักษณะนี้จะช่วยกระตุ้นให้รากและลำต้นของต้นข้าวแข็งแรงขึ้น ทำให้ต้นข้าวดูดซึมน้ำได้ดีขึ้น ลดการระบาดของโรคและแมลง และทำให้ข้าวแตกกอมากขึ้น ดังนั้น วิธีการดังกล่าวจึงช่วยให้เกษตรกรสามารถควบคุมต้นทุนและได้ผลผลิตเพิ่มมากขึ้น และยังช่วยลดการปล่อยก๊าซมีเทนจากการทำนาอีกด้วย

4) การเปลี่ยนผ่านสู่พลังงานสะอาด (Accelerating Energy Transition) ส่งเสริมปลูกพืชพลังงาน โดยการแนะนำให้เกษตรกรปลูกหญ้าเนเปียร์หรือหญ้านาแทนการปลูกพืชไร่จำพวกอ้อยและมันสำปะหลัง ซึ่งเป็นพืชอายุสั้น กล่าวคือ เมื่อเสร็จสิ้นการเก็บเกี่ยวผลผลิตจำพวกอ้อยและมันสำปะหลังก็จำเป็นต้องเผาทำลายซากพืชและไถพรวนหน้าดินเพื่อให้หน้าดินโล่งเตียนส่งผลต่อความอุดมสมบูรณ์ของดินในระยะยาว ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้เกิดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำนวนมาก ยิ่งไปกว่านั้นคือข้อดีหญ้าเนเปียร์หรือหญ้านานานี้สามารถนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงทดแทน แทนการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลได้ ดังนั้นการส่งเสริมการปลูกหญ้าเนเปียร์หรือหญ้านานาจึงกลายมาเป็นความร่วมมือดำเนินงานระหว่างจังหวัดสระบุรี สมาอุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรี และสมาคมอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ไทย (Thai Cement Manufacturers Association: TCMA) ในการศึกษาวิจัยการส่งเสริมและยกระดับพื้นที่ชุมชนให้เป็นพื้นที่ต้นแบบระบบนิเวศพืชพลังงานสำหรับนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงทดแทนถ่านหินในอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ โดยดำเนินการนำร่องทดลองปลูกหญ้าเนเปียร์หรือหญ้านานาในพื้นที่ประมาณ 100 ไร่ ในตำบลเขาเกตุ อำเภอบ้านกรวด จังหวัดสระบุรี โดยคาดหวังการนำพลังงานสะอาดนี้เข้ามาทดแทนพลังงานจากถ่านหินซึ่งเป็นเชื้อเพลิงหลักของกระบวนการผลิตปูนซีเมนต์ อีกทั้งยังเป็นการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนระดับพื้นที่ในรูปแบบวิสาหกิจชุมชน ช่วยสร้างรายได้เพิ่มเติมให้กับเกษตรกรและช่วยรักษาสิ่งแวดล้อมไปด้วยในตัว

5) การเพิ่มพื้นที่สีเขียว (Green Spaces) มีการจัดทำโครงการอนุรักษ์พื้นที่ป่าในพื้นที่ป่านุรักษ์ พื้นที่เสื่อมโทรม พื้นที่เอกชน และพื้นที่สาธารณะ เช่น ชุมชน วัด โรงเรียน เป็นต้น ผ่านการสนับสนุนการปลูกป่าชุมชนเพิ่ม 38 แห่งทั่วจังหวัดสระบุรี ช่วยดูดซับคาร์บอน ต่อยอดสู่การซื้อขายคาร์บอนเครดิต จนสามารถสร้างรายได้ให้ชุมชน ผลจากการที่ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการปกป้องรักษาป่าชุมชน อนุรักษ์ควบคุมดูแล และฟื้นฟูป่าชุมชนมาโดยตลอด ส่งผลต่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่า ตลอดจนมีการเพิ่มพูน

การกักเก็บคาร์บอนผ่านการซื้อขายคาร์บอนเครดิต โดยชุมชนที่ดูแลป่าได้รับประโยชน์จากการขายคาร์บอนเครดิต และจะได้นำเงินรายได้กลับมาต่อยอดการดูแลรักษาป่า ต่อไป

จะเห็นได้ว่าการสร้างความร่วมมือผ่านโมเดล Public-Private-People Partnership Saraburi Sandbox (4P-SB Sandbox) บนพื้นฐานของความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนในฐานะหน่วยงานหลักในการจัดทำโครงการต่าง ๆ รวมถึงการสนับสนุนงบประมาณในการต่อยอดโครงการและพัฒนางานวิจัย ผ่านกลไกความร่วมมือจากภาครัฐผ่านการสนับสนุนเชิงนโยบาย และภาคประชาชนในฐานะเจ้าของพื้นที่และผู้นำชุมชน ส่งผลให้จังหวัดสระบุรี สามารถขับเคลื่อนโครงการสระบุรีแซนด์บ็อกซ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ มีโครงสร้างการบริหารและการดำเนินงานที่ชัดเจนและเน้นการบูรณาการผ่านคณะทำงานร่วม ที่มีตัวแทนจากหลากหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงและหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพลังงาน กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) และหน่วยงานราชการในพื้นที่อย่างที่ทำกรปกครองจังหวัดสระบุรี สำนักงานจังหวัดสระบุรี สำนักงานพลังงานจังหวัดสระบุรี สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สระบุรี สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสระบุรี สำนักงานขนส่งจังหวัดสระบุรี สำนักงานทรัพยากรน้ำบาดาล เขต 3 (สระบุรี) โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาคลองเพรียว - เสาไห้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระบุรีสระบุรี สำนักงานเทศบาลตำบลตะกุดมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดสระบุรี สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สภาอุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรี หอการค้าจังหวัดสระบุรี ไปจนถึงภาคเอกชนขนาดใหญ่และ SMEs ภาควิชาการ เช่น สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (วว.) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) และภาคประชาสังคมในท้องถิ่น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีได้วางหลักการทำงานเพื่อขับเคลื่อนงานตามยุทธศาสตร์จังหวัดไว้ 4 ประการด้วยกัน ได้แก่ ทำทันที เพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงาน ไม่มีอะไรถูก ไม่มีอะไรผิด สามารถปรับการทำงานได้ตลอดเวลา เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้และปรับตัวเห็นต่างได้ แต่ห้ามขัดแย้ง หาข้อสรุปและแนวทางที่เหมาะสมร่วมกัน เพื่อเน้นการประนีประนอมและความร่วมมือเป็นหัวใจสำคัญ ซึ่งย้ำถึงการทำงานร่วมกันอย่างแท้จริง

สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นกลไกเชิงปฏิบัติที่ช่วยให้แผนพัฒนาจังหวัดสามารถเดินหน้าได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะในประเด็นการพัฒนาอุตสาหกรรมให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งตรงกับยุทธศาสตร์หลักของจังหวัดในเรื่องอุตสาหกรรมสะอาดและการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ที่ตอบสนองต่อแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดได้อย่างตรงจุด ซึ่งมีความสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้รับจาก อดีตหัวหน้าสำนักงานจังหวัดสระบุรี ที่ได้กล่าวไว้ว่า จังหวัดสระบุรีดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ตามแนวนโยบายของรัฐบาลและ

กระทรวงมหาดไทยอย่างเต็มที่ โดยนำหลักการผู้ว่า CEO มาขับเคลื่อนในบริบทของจังหวัดผ่านโครงการสระบุรีแลนด์บ็อกซ์

“...ความสำเร็จของสระบุรีแลนด์บ็อกซ์ไม่ได้เป็นเพียงแค่การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเท่านั้น แต่ยังเป็นการสร้างโมเดลการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ที่แข็งแกร่งและเป็นระบบ ซึ่งเป็นสิ่งที่แผนพัฒนาจังหวัดของเรามุ่งหวังให้เกิดขึ้นในทุกมิติของการพัฒนา ที่สำคัญคือมีผู้ว่า CEO ที่เป็นหัวใจสำคัญ ไม่ได้เป็นเพียงผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด แต่ท่านได้เข้ามาเป็นผู้บัญชาการในการขับเคลื่อนโครงการนี้อย่างเต็มตัว ที่ทำให้โครงการนี้เดินหน้าได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ...”⁶

สะท้อนให้เห็นว่า นโยบายผู้ว่า CEO เป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญที่ทำให้โครงการนี้เดินหน้าได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งผู้ว่าฯ ในบทบาท CEO จะเน้นการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ เชื่อมโยงทุกภาคส่วนตั้งแต่ภาครัฐ เอกชน ไปจนถึงชุมชนในระดับพื้นที่ ให้เกิดความร่วมมือและการสนับสนุนที่เป็นรูปธรรม ลดขั้นตอนที่ซับซ้อน และมีการติดตามผลอย่างใกล้ชิด ซึ่งทั้งหมดนี้ช่วยให้การดำเนินงานโครงการสอดคล้องกับเป้าหมายแผนพัฒนาจังหวัดอย่างแท้จริง ประกอบกับภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีในฐานะ CEO ของจังหวัด ถือปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญ เนื่องจากคุณลักษณะของผู้นำภายใต้ นโยบายผู้ว่า CEO ต้องการคุณลักษณะที่หลากหลายและซับซ้อน เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนการบริหารจัดการแบบบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ว่า CEO ต้องเป็นนักสื่อสารที่สามารถนำวิสัยทัศน์และแนวคิดของตนไปถ่ายทอดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเข้าใจและรับรู้ได้อย่างชัดเจน ดังนั้น ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีที่ผ่านมา โดยเฉพาะคุณลักษณะของการเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนเป็นนักสื่อสาร นักจัดการ และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนแผนงานและโครงการต่าง ๆ ให้บรรลุผล สะท้อนให้เห็นว่า ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ใช่เพียงปัจจัยสนับสนุน แต่เป็นหัวใจสำคัญที่เชื่อมโยงทุกส่วนเข้าด้วยกัน คุณสมบัติที่ระบุไว้ เช่น การเป็นผู้นำ การเปลี่ยนแปลง การสื่อสาร การเป็นนักจัดการ และการมีส่วนร่วมกับชุมชน เป็นสิ่งจำเป็นต่อการประสานงานและการดำเนินงานที่ซับซ้อนภายใต้การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งหมายความว่าประสิทธิภาพของนโยบายผู้ว่า CEO ขึ้นอยู่กับความสามารถและวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ของผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอย่างมาก ความสามารถในการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น รวมถึงการสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ถือเป็นหัวใจสำคัญที่ทำให้การบริหารราชการแบบบูรณาการเกิดผลสัมฤทธิ์ที่จับต้องได้

⁶ อดิศักดิ์ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดสระบุรี, สัมภาษณ์โดย ธันยพร บุญรักษ์, กระทรวงมหาดไทย, 2 มิถุนายน 2568.

บทที่ 5

สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษานโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ภายใต้การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาครั้งนี้เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นถึงปัจจัยความสำเร็จและอุปสรรคในการดำเนินนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนเพื่อศึกษาเปรียบเทียบบทบาทและขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนและหลังการดำเนินนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ภายใต้การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 โดยนำกรณีศึกษา จังหวัดสระบุรี มาพิจารณาศึกษาเพื่อให้เห็นภาพในทางปฏิบัติในบริบทของพื้นที่ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำตัวบทกฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ตลอดจนกลไกการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ภายใต้การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 และบริบทเชิงพื้นที่ในการขับเคลื่อนโครงการ/แผนงานตามแผนพัฒนาจังหวัดภายใต้นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) มาเป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์และสามารถสรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.1 สรุปผลการวิจัย

5.1.1 ตัวบทกฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO)

การขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ได้รับการสนับสนุนจากเครื่องมือทางกฎหมายเชิงนโยบายที่สำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566 เรื่อง ข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

1) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ถือเป็นกลไกทางกฎหมายที่สำคัญในการวางรากฐานเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าฯ สามารถดำเนินการบูรณาการแผนงาน งบประมาณ และบุคลากรภายในจังหวัดได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักคือการยกระดับการบริหารราชการในจังหวัดให้มีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพตาม

ปัญหา ความต้องการ และศักยภาพของพื้นที่โดยยึดแผนพัฒนาจังหวัดเป็นแนวทางหลัก โดยพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าว ได้กำหนดกลไกสำคัญขึ้นมาเพื่อสนับสนุนบทบาทของผู้ว่าฯ ได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) โดยมีผู้ว่าฯ เป็นประธาน มีหน้าที่หลักในการกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนบูรณาการแผนงานและงบประมาณของหน่วยงานรัฐต่าง ๆ ในจังหวัดเข้าด้วยกัน ตลอดจนกำกับ ติดตาม ประเมินผลการดำเนินโครงการให้มีเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดที่วางไว้นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการพิจารณากลับกรองให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด และการจัดทำคำของบประมาณ เพื่อส่งต่อให้คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) ให้ความเห็นชอบและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาจัดสรรงบประมาณต่อไป

ทั้งนี้ พระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับนี้ถูกตราขึ้นมาเพื่อทดแทนกฎหมายฉบับเดิมที่กระจัดกระจายและก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นเอกภาพในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและการจัดทำงบประมาณจังหวัด รวมถึงการขาดการประสานเชื่อมโยงแผนงานโครงการและงบประมาณระหว่างจังหวัดกับส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัด โดยสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาฯ แบ่งออกเป็น 7 หมวด ครอบคลุมตั้งแต่หลักการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด (ทั้งแผน 5 ปี แผน 20 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี) การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด การพัฒนาภาคการบริหารงบประมาณ (มอบอำนาจให้ผู้ว่าฯ จัดทำรายงานสรุปผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณ) การบริหารงานบุคคล (ให้อำนาจผู้ว่าฯ ในการให้ความเห็นชอบการจัดตั้งหรือยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาค และประเมินผลการปฏิบัติราชการ การเลื่อนเงินเดือน การดำเนินการทางวินัยข้าราชการระดับอำนวยการและเชี่ยวชาญ) และการกำกับติดตาม ซึ่งผู้แทนจากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะผู้มีส่วนร่วมนำพระราชกฤษฎีกาฯ ได้ให้ข้อมูลว่า พระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับนี้เปลี่ยนแนวคิดจาก “ส่วนกลางเป็นศูนย์กลาง” ไปสู่ “พื้นที่เป็นฐาน” อย่างแท้จริง ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บัญชาการเชิงยุทธศาสตร์ที่สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดของตนได้อย่างสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและบริบทของพื้นที่

ดังนั้น จากการศึกษาจึงสามารถสรุปได้ว่า พระราชกฤษฎีกาฯ ว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ถือเป็นเครื่องมือทางกฎหมายเชิงนโยบายในการเพิ่มอำนาจและบทบาทให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารราชการที่ยึดพื้นที่เป็นฐาน ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นตัวแสดงหลักที่สำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ตลอดจนมีบทบาทในการเป็นแกนนำในการบูรณาการแผนงานและงบประมาณของหน่วยงานรัฐต่าง ๆ ในจังหวัดเข้าด้วยกัน และมีบทบาทในการกำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินโครงการให้มีเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดที่วางไว้

2) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566 เรื่อง ข้อเสนอการกระจายอำนาจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ถือเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่สำคัญอีกฉบับหนึ่งที่สนับสนุนและเสริมสร้างบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะ CEO ของจังหวัด โดยมตินี้มุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาแบบองค์รวมและการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการในจังหวัด โดยมีสาระสำคัญหลายประการ ทั้งการกำหนดให้จังหวัดต้องเพิ่มประสิทธิภาพและพัฒนาคุณภาพในการจัดทำเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด 20 ปี แผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด เพื่อให้สอดคล้องกับการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ตามความต้องการของประชาชน ตลอดจนกำหนดให้กระทรวง/กรม ต้องให้ความสำคัญกับการพิจารณาและจัดทำข้อเสนอโครงการและงบประมาณของจังหวัดเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาตามแผนพัฒนา รวมทั้งให้สำนักงบประมาณนำแผนพัฒนาจังหวัดมาเป็นแนวทางในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของทุกส่วนราชการที่มีการดำเนินโครงการ/กิจกรรมในพื้นที่จังหวัด ประกอบกับมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทสำคัญในการรวบรวมข้อเสนอแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมที่จังหวัดขอรับการสนับสนุนจากกระทรวง/กรม เพื่อพิจารณาบรรจุไว้ในคำของบประมาณ ตลอดจนมีการระบุให้กระทรวง/กรม แจ้างแผนปฏิบัติราชการประจำปีในส่วนที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถแจ้งความเห็นหากไม่เห็นด้วยเพื่อปรับแผนหรือระยะเวลาได้ ทั้งนี้ มติดังกล่าวยังได้เร่งรัดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กำหนดแนวปฏิบัติของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 53 ของพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. 2565 เกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติราชการ การเลื่อนเงินเดือน และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาค และให้กระทรวงมหาดไทยชี้แจงและทำความเข้าใจกับผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจ รวมถึงจัดหลักสูตรฝึกอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะบุคลากร

ดังนั้น จากการศึกษาวิเคราะห์ตัวพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566 เรื่อง ข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงสรุปได้ว่าตัวบทกฎหมายทั้ง 2 ฉบับข้างต้น มีการให้อำนาจและเพิ่มบทบาทให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ สะท้อนความเป็นเครื่องมือทางกฎหมายเชิงนโยบายที่มุ่งเน้นการเพิ่มอำนาจและปรับบทบาทให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด และสามารถนำมาตอบคำถามการวิจัยที่ผู้วิจัยได้ตั้งไว้สำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ในประเด็นของปัจจัยความสำเร็จที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด ภายใต้นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ของผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือ เครื่องมือทางกฎหมายเชิงนโยบายที่สำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566

เรื่อง ข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ถือเป็นปัจจัยความสำเร็จที่มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด ภายใต้นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) เนื่องจากเป็น กลไกทางกฎหมายที่สำคัญในการวางรากฐานเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถ ดำเนินการบูรณาการแผนงาน งบประมาณ และบุคลากรภายในจังหวัดได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งมี วัตถุประสงค์หลักคือการยกระดับการบริหารราชการในจังหวัดให้มีความเป็นเอกภาพและมี ประสิทธิภาพตามปัญหา ความต้องการ และศักยภาพของพื้นที่

นอกจากนั้น ยังสามารถนำมาตอบคำถามการวิจัยในประเด็นที่ผู้ศึกษาได้กำหนด ไว้ถึงบทบาทและขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ อย่างไรเมื่อ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ถูกบังคับใช้ในการขับเคลื่อน นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) จากการสรุปผลในประเด็นของเครื่องมือ ทางกฎหมายเชิงนโยบายดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น พบว่า การดำเนินนโยบายการบริหารราชการจังหวัด แบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ภายใต้การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบ บูรณาการ พ.ศ. 2565 ทำให้บทบาทและขอบเขตอำนาจในเชิงหลักการของผู้ว่าราชการจังหวัดใน ปัจจุบันเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ จึงอาจกล่าวได้ว่า พระราชกฤษฎีกา ฉบับดังกล่าวถือเครื่องมือ เชิงนโยบายที่สำคัญที่สนับสนุนและเสริมสร้างบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ กลายเป็นผู้บริหาร CEO ของจังหวัด ผ่านการเพิ่มบทบาทและขอบเขตอำนาจในการบูรณาการ แผนงาน งบประมาณ และบุคลากรภายในจังหวัดให้สามารถเป็นไปได้อย่างเป็นระบบ เพื่อให้สามารถ ยกระดับการบริหารราชการในจังหวัดที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบให้มีความเป็นเอกภาพและมี ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาตามความต้องการ และเสริมสร้างศักยภาพของพื้นที่

5.1.2 กลไกการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ภายใต้การบังคับใช้

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565

กลไกการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการภายใต้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วย การบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 มีเจตนารมณ์ที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน เชิงพื้นที่โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อนนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน และงบประมาณแบบบูรณาการในพื้นที่ สามารถสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

1) กลไกบทบาทของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นกลไกหลักในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่และขับเคลื่อนนโยบายผู้ว่า CEO โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีหน้าที่สำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกัน ผ่านการบูรณาการแผนงาน โครงการ และงบประมาณของทุกส่วนราชการในจังหวัด ตลอดจนมีหน้าที่ ในการกำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินโครงการตามแผนฯ โดยองค์ประกอบของ ก.บ.จ.

มาจากหลากหลายภาคส่วน ได้แก่ ส่วนราชการในจังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า กลไก ก.บ.จ. ยังคงประสบปัญหาและข้อจำกัดในการปฏิบัติ เพราะถึงแม้พระราชกฤษฎีกาฯ จะวางหลักการในการขับเคลื่อนกลไก ก.บ.จ. ไว้เป็นอย่างดี แต่ในการปฏิบัติจริงกลับประสบปัญหาและข้อจำกัดหลายประการ ซึ่งเป็นปัจจัยที่กระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่

ประการที่ 1 ปัญหาและข้อจำกัดในมิติของการทำงานเชิงรับ เนื่องจากแม้กฎหมายจะให้อำนาจและบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติ ก.บ.จ. มักรอให้หน่วยงานเสนอแผนงาน/โครงการ หรืองบประมาณเข้ามา แล้วจึงค่อยนำเข้าสู่การประชุมเพื่อพิจารณา ซึ่งการทำงานในลักษณะนี้ทำให้ ก.บ.จ. ไม่ได้เป็นเจ้าภาพในการกำหนดภาพใหญ่ของจังหวัดอย่างแท้จริง แต่กลับทำหน้าที่เสมือนผู้กลั่นกรองเอกสารมากกว่าผู้ออกแบบทิศทางการพัฒนา ส่งผลให้ยุทธศาสตร์จังหวัดขาดความชัดเจนและไม่เชื่อมโยงกับแผนปฏิบัติการจริง การดำเนินการที่เน้นกระบวนการมากกว่าผลลัพธ์นี้เป็นปัญหาที่พบได้ทั่วไปในภาครัฐ ซึ่งกระบวนการและข้อมูลมักถูกกำกับดูแลโดยหน่วยงานที่แตกต่างกันในโครงสร้างองค์กร และองค์กรต่าง ๆ มักมุ่งเน้นที่กระบวนการมากกว่าผลลัพธ์ที่เชื่อมโยงกับภารกิจโดยรวม

ประการที่สอง ปัญหาและข้อจำกัดในมิติของการขาดการสนับสนุนข้อมูลและการวิเคราะห์นโยบายเชิงลึก กล่าวคือ แม้ ก.บ.จ. จะมีหน้าที่ในการวิเคราะห์และกลั่นกรองนโยบายเชิงพื้นที่ แต่ในทางปฏิบัติยังขาดหน่วยงานสนับสนุนที่มีความสามารถในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึก เช่น หน่วยวิเคราะห์เศรษฐกิจ สังคม หรือสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ดังนั้น เมื่อขาดข้อมูลและหลักฐานที่เพียงพอทำให้การตัดสินใจของ ก.บ.จ. ไม่สามารถเป็นไปอย่างมีข้อมูลรองรับ และเวทีการประชุมก็ไม่ได้กลายเป็นพื้นที่ถกเถียงเชิงยุทธศาสตร์และบูรณาการทรัพยากรอย่างแท้จริง

ประการที่สาม ปัญหาและข้อจำกัดในมิติของความเหลื่อมล้ำด้านอำนาจและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในจังหวัด ส่วนราชการบางแห่ง เช่น กรมการปกครอง หรือสำนักงานจังหวัดที่มีบทบาทอย่างชัดเจนในการบริหารพื้นที่ ขณะที่หน่วยงานอื่นที่เป็นสาขาของกระทรวงอาจมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากร หรืออำนาจการตัดสินใจ ทำให้ไม่สามารถมีบทบาทใน ก.บ.จ. ได้อย่างสมดุล ปัญหานี้สอดคล้องกับข้อสังเกตที่ว่าหน่วยงานบริหารภาคส่วนที่กระจายอำนาจอ่อนแอและรัฐบาลท้องถิ่นที่อ่อนแอ มักไม่เพียงพอที่จะรับหน้าที่ข้ามภาคส่วน นอกจากนี้แต่ละหน่วยงานยังพยายามรักษาความเป็นอิสระและเป้าหมายของตนเอง ซึ่งเป็นอุปสรรคพื้นฐานต่อการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

ประการที่สี่ ปัญหาและข้อจำกัดในมิติของความรู้ความสามารถและทักษะภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดที่แตกต่างกัน แม้พระราชกฤษฎีกาฯ จะเพิ่มอำนาจและบทบาท

ในการบริหารงานเชิงพื้นที่ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ยังคงมีประเด็นเรื่องความรู้ความสามารถ และทักษะของผู้ว่าราชการจังหวัดในการทำหน้าที่ผู้นำเชิงยุทธศาสตร์ที่ไม่เท่ากันในแต่ละพื้นที่ บางพื้นที่ผู้ว่าฯ อาจเป็นผู้ตามมากกว่าผู้นำ ในขณะที่บางพื้นที่เป็นผู้นำในการขับเคลื่อนจังหวัดเชิงยุทธศาสตร์อย่างแท้จริง ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความสามารถในการวางยุทธศาสตร์ ประสานงาน และสร้างเครือข่ายกับภาคีในพื้นที่จึงเป็นตัวแปรสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนา จังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีผลต่อการบริหารงานจังหวัดในแต่ละจังหวัดที่อาจมีประสิทธิภาพ และผลลัพธ์ไม่เท่ากันอย่างมีนัยสำคัญ

2) กลไกการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การบริหารงบประมาณจังหวัด แบบบูรณาการ และการบริหารบุคลากรในจังหวัดแบบบูรณาการ ตามที่พระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2565 กำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยยึดหลักการบูรณาการร่วมกันระหว่าง ส่วนราชการในจังหวัดทุกส่วนราชการ ทั้งการบูรณาการด้านข้อมูล ยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนเข้าด้วยกัน พร้อมทั้งต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยแผนพัฒนาจังหวัดนี้จะถูกใช้เป็นกรอบในการเสนอ ของงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการตามแผนฯ แต่ในทางปฏิบัติ การบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ยังคงเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการตามที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น ทั้งด้านการประสานงานและความร่วมมือ การที่ราชการส่วนกลางยังคงไม่ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาจังหวัดที่บรรจุไว้ถึงแผนงาน/โครงการที่สะท้อนปัญหาความต้องการของพื้นที่ได้มากเท่าที่ควร ทำให้แผนพัฒนาจังหวัดขาด การเชื่อมโยงกับการจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนระดับของการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนยังคงมีจำกัด เนื่องจากกระบวนการจัดทำแผน ส่วนใหญ่มักจะเป็นการรับฟังความคิดเห็นเพื่อแจ้งให้ทราบมากกว่าการร่วมกันวางแผนและตัดสินใจ ร่วมกันอย่างแท้จริง ส่งผลให้ขาดประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดที่เกิดจากการบูรณาการ ร่วมกันในพื้นที่ แผนที่ออกมาจึงขาดความเชื่อมโยงกับปัญหาและความต้องการจริงในพื้นที่

ในส่วนของการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พระราชกฤษฎีกาฯ เปิดโอกาสให้จังหวัดมีบทบาทในการเสนอของบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดที่ ก.บ.จ. เห็นชอบ โดยการเสนอของบประมาณจะต้องยึดแผนงาน/โครงการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดเป็นกรอบ อย่างไรก็ดีตาม ในทางปฏิบัติ กลไกการบริหารงบประมาณแบบบูรณาการยังคงมีข้อจำกัด ที่ทำให้การดำเนินงานไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายของพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจาก แม้จังหวัดจะสามารถเสนอโครงการตามยุทธศาสตร์ของตนผ่านกลไกของ ก.บ.จ. ได้ แต่การจัดสรร งบประมาณยังขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของส่วนกลางเป็นหลัก ประกอบกับผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจ โดยตรงในการจัดสรร แบ่ง ปรับ หรือโยกงบประมาณระหว่างส่วนราชการในจังหวัด เนื่องจาก งบประมาณของรัฐส่วนใหญ่ยังถูกจัดสรรแบบแนวดิ่งจากส่วนกลางโดยกระทรวง กรมของหน่วยงาน

ต้นสังกัด ซึ่งมีแผนงบประมาณของตนเอง ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำได้เพียงเสนอความคิดเห็นหรือประสานการจัดทำแผนแบบบูรณาการผ่าน ก.บ.จ. แต่ไม่มีอำนาจอนุมัติหรือปรับเปลี่ยนโครงการ ทั้งนี้ อาจมีสาเหตุปัจจัยมาจากการที่กฎหมายไม่ได้ระบุไว้ถึงอำนาจผูกพันให้หน่วยงานต้องปฏิบัติตาม ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและ ก.บ.จ. ทำได้แค่ให้ความเห็นหรือแนะนำเท่านั้น ไม่ใช่ผู้กำหนดทิศทางพัฒนาอย่างแท้จริง

สำหรับการบริหารงานบุคคลในจังหวัดแบบบูรณาการ พระราชกฤษฎีกาฯ ได้ระบุให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการ การเลื่อนเงินเดือน การดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาคตำแหน่งอำนวยการและเชี่ยวชาญได้ แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา พบว่า ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่มี การได้รับมอบอำนาจเป็นตัวบทกฎหมายที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ทำให้ยังไม่มีอำนาจโดยตรงในการประเมินผล เลื่อนเงินเดือน หรือดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการส่วนภูมิภาคตำแหน่งอำนวยการและเชี่ยวชาญของส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เพราะหากเจ้ากระทรวง/กรมต้นสังกัดยังไม่มี การออกกฎหมายลูกตามแนวทางพระราชกฤษฎีกาฯ อำนาจในการบริหารงานบุคคลดังกล่าวยังคงเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาตามสายงานตามกระทรวง/กรมต้นสังกัด

ดังนั้น จากการวิเคราะห์กลไกการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการภายใต้พระราชกฤษฎีกาฯ ว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 พบว่า ยังคงมีความขัดแย้งเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กรที่ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติอย่างเต็มศักยภาพ แม้เจตนารมณ์ของกฎหมายจะถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนในการมุ่งเน้นการเพิ่มบทบาทและอำนาจในการบริหารงานเชิงพื้นที่ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ระบบราชการไทยมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจที่ฝังรากลึกมาอย่างยาวนาน การบริหารราชการส่วนภูมิภาคถูกออกแบบมาเพื่อให้เกิดการควบคุมจากส่วนกลางอย่างมีประสิทธิภาพ การเปลี่ยนแปลงนี้จึงเป็นการปะทะกันระหว่างการออกแบบเชิงนโยบายที่ต้องการให้เกิดการบริหารงานโดยยึดพื้นที่เป็นหลักผ่านการบูรณาการระหว่างส่วนราชการในพื้นที่ จึงต้องเผชิญกับแรงต้านจากพฤติกรรมที่ฝังลึกของระบบราชการที่มักจะรักษาสถานะเดิมหรือชะลอการเปลี่ยนแปลงที่อาจกระทบต่ออำนาจและบทบาทของตน ทั้งนี้ อาจมีสาเหตุและปัจจัยมาจากการหามอบอำนาจและเพิ่มบทบาทให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทยในการบริหารงานเชิงพื้นที่อย่างเบ็ดเสร็จ หน่วยงานต่าง ๆ อาจพยายามรักษาความเป็นอิสระและเป้าหมายของหน่วยงานต้นสังกัดของตนเอง ทำให้การประสานงานและการบูรณาการเป็นไปได้ยากแม้จะมีพระราชกฤษฎีกาฯ ว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 รองรับและกำหนดเจตนารมณ์ของตัวบทกฎหมายในเชิงหลักการไว้อย่างชัดเจนก็ตาม สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่าการเพิ่มบทบาทและอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดแท้จริงไม่เพียงต้องการเครื่องมือทางกฎหมายในเชิงนโยบายเท่านั้น แต่ยังต้องการการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรและ

การยอมรับในการบริหารงานเชิงพื้นที่อย่างเบ็ดเสร็จ ที่แท้จริงในเชิงปฏิบัติด้วย นำไปสู่การตอบคำถามการวิจัยที่ได้ตั้งไว้ว่า กลไกการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการภายใต้พระราชกฤษฎีกาฯ ในเชิงปฏิบัติ ถือเป็นอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) เนื่องจากถึงแม้ว่าพระราชกฤษฎีกาฯ ด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 จะพยายามวางรากฐานของกลไกการบริหารงานเชิงพื้นที่ผ่านการเพิ่มบทบาทและขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ให้ครอบคลุม แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีปัญหาอุปสรรคอยู่หลายประการที่ทำให้กลไกการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการยังคงไม่มีประสิทธิภาพได้มากเท่าที่ควร

5.1.3 การขับเคลื่อนโครงการ/แผนงานตามแผนพัฒนาจังหวัดภายใต้นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO)

จากการศึกษาและวิเคราะห์การขับเคลื่อนโครงการ/แผนงานตามแผนพัฒนาจังหวัดภายใต้นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ในบริบทพื้นที่จังหวัดสระบุรี สามารถสรุปผลการวิจัยได้ว่า จังหวัดสระบุรีได้ขับเคลื่อนนโยบายนี้อย่างเป็นรูปธรรมผ่านการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสระบุรี พ.ศ. 2566 – 2570 โดยมีการวิเคราะห์และทบทวนข้อมูลทั่วไปของจังหวัด ศักยภาพ ตำแหน่งยุทธศาสตร์ ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา และแนวโน้มในอนาคต โดยก่อนการจัดทำแผน ได้มีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากทุกภาคส่วน ภายใต้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันกับภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม แผนนี้เน้นการบูรณาการความร่วมมือ งบประมาณ และทรัพยากรจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ที่สามารถวัดผลได้ และยึดปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก

ในการนี้ ผู้วิจัยได้ยกโครงการ “สระบุรีแลนด์บ็อกซ์” มาเป็นตัวอย่างในการอธิบายการขับเคลื่อนโครงการและแผนงานตามแผนพัฒนาจังหวัดสระบุรี โดยโครงการดังกล่าวเป็นแนวคิดต้นแบบของการพัฒนาจังหวัดในมิติของเมืองคาร์บอนต่ำ โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน (Public-Private-People Partnership หรือ 4P) ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายผู้ว่า CEO ตามพระราชกฤษฎีกาฯ 2565 และยังสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด โดยมุ่งเน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก มีการบูรณาการแผนงานและโครงการกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ เช่น สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสระบุรี สำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และสมาคมอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ไทย (TCMA) โดยสาระสำคัญของโครงการดังกล่าวสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดสระบุรี ในประเด็นการพัฒนาที่ 1 การยกระดับการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ และประเด็นการพัฒนาที่ 2 การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนและเมืองสีเขียวอย่างยั่งยืน ภายใต้โครงการสระบุรีแลนด์บ็อกซ์

มีการดำเนินโครงการย่อยที่สำคัญหลายโครงการ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการบูรณาการความร่วมมืออย่างเป็นรูปธรรม เช่น โครงการตาลเดี่ยวโมเดล เป็นโครงการจัดการขยะสู่พลังงานและสร้างรายได้เพื่อความยั่งยืนของชุมชน นำโดยสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (วว.) ร่วมกับชาวบ้านและองค์การบริหารส่วนตำบลตาลเดี่ยว โครงการส่งเสริมอุตสาหกรรมคาร์บอนต่ำ (Green Industry and Products) โดยสมาคมอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ไทย เน้นลงทุนในเทคโนโลยีดักจับกักเก็บคาร์บอน (CCUS) และส่งเสริมการใช้ปูนซีเมนต์คาร์บอนต่ำ โครงการส่งเสริมการทำเกษตรกรรมตามโมเดลเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว (BCG) เป็นต้น

จากการศึกษาบริบทพื้นที่จังหวัดสระบุรี ในการดำเนินการตามนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) พบว่า กลไกความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ภายในจังหวัดสระบุรีและภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีในฐานะ CEO ของจังหวัด นับเป็นปัจจัยความสำเร็จในการนำนโยบายผู้ว่า CEO ไปปฏิบัติจริงในพื้นที่ ซึ่งถือเป็นปัจจัยที่แปรผันจากข้อจำกัดในเชิงกลไกของนโยบายผู้ว่า CEO ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ระดับความสำเร็จของการขับเคลื่อนนโยบายในแต่ละพื้นที่ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถและทักษะภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดของแต่ละบุคคลที่แตกต่างกัน แม้พระราชกฤษฎีกาฯ จะเพิ่มอำนาจและบทบาทในการบริหารงานเชิงพื้นที่ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ยังคงมีประเด็นเรื่องความรู้ความสามารถและทักษะของผู้ว่าราชการจังหวัดในการทำหน้าที่ผู้นำเชิงยุทธศาสตร์ที่ไม่เท่ากันในแต่ละพื้นที่ บางพื้นที่ผู้ว่าฯ อาจเป็นผู้ตามมากกว่าผู้นำ ในขณะที่บางพื้นที่เป็นผู้นำในการขับเคลื่อนจังหวัดเชิงยุทธศาสตร์อย่างแท้จริง ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความสามารถในการวางยุทธศาสตร์ ประสานงาน และสร้างเครือข่ายกับภาคีในพื้นที่จึงเป็นตัวแปรสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีผลต่อการบริหารงานจังหวัดในแต่ละจังหวัดที่อาจมีประสิทธิภาพและผลลัพธ์ไม่เท่ากันอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งสำหรับบริบทพื้นที่จังหวัดสระบุรีอาจกล่าวได้ว่า ตัวบุคคลมีภาวะผู้นำอยู่ในระดับสูง สะท้อนให้เห็นจากการเป็นแกนกลางสำคัญในการเชื่อมโยงทุกภาคส่วน ภายใต้การวางหลักการทำงาน ไว้ 4 ข้อ ได้แก่ ทำทันที, ไม่มีอะไรถูก ไม่มีอะไรผิด สามารถปรับการทำงานได้ตลอดเวลา, เห็นต่างได้ แต่ห้ามขัดแย้ง หาข้อสรุปและแนวทางที่เหมาะสมร่วมกัน และความร่วมมือเป็นหัวใจสำคัญ ด้วยปัจจัยดังกล่าวทำให้โครงการสระบุรีแลนด์บ็อกซ์ เดินหน้าได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จในการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ของผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่จังหวัดสระบุรี ดังนั้น ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรีในฐานะ CEO ของจังหวัด ถือเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญ เนื่องจากคุณลักษณะของผู้นำภายใต้นโยบายผู้ว่า CEO ต้องการคุณลักษณะที่หลากหลายและซับซ้อน เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนการบริหารจัดการแบบบูรณาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้ว่า CEO ต้องเป็นนักสื่อสารที่สามารถนำวิสัยทัศน์และแนวคิดของตนไปถ่ายทอดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเข้าใจและรับรู้ได้อย่างชัดเจน

ดังนั้น จากการศึกษาอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า กลไกการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการภายใต้พระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. 2565 ชี้ให้เห็นถึงความขัดแย้งเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กรที่ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการนโยบายนโยบายไปปฏิบัติอย่างเต็มศักยภาพ เพราะถึงแม้เจตนารมณ์ของกฎหมายจะถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนในการมุ่งเน้นการเพิ่มบทบาทและอำนาจในการบริหารงานเชิงพื้นที่ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ระบบราชการไทยมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจที่ฝังรากลึกมาอย่างยาวนาน การเปลี่ยนแปลงนี้จึงเป็นการปะทะกันระหว่างการออกแบบเชิงนโยบายที่ต้องการให้เกิดการบริหารงานโดยยึดพื้นที่เป็นหลักผ่านการบูรณาการระหว่างส่วนราชการในพื้นที่ กับพฤติกรรมที่ฝังลึกของระบบราชการที่มักจะรักษาสถานะเดิมหรือชะลอการเปลี่ยนแปลงที่อาจกระทบต่ออำนาจและบทบาทของตน ดังนั้น การเพิ่มบทบาทและอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ต้องการเพียงเครื่องมือทางกฎหมายในเชิงนโยบายเท่านั้น แต่ยังต้องการการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรและการยอมรับในการบริหารงานเชิงพื้นที่อย่างเบ็ดเสร็จที่แท้จริงในเชิงปฏิบัติด้วย ดังจะเห็นได้จากตารางการเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยความสำเร็จ และปัญหาอุปสรรค/ข้อจำกัดของการดำเนินนโยบายผู้ว่า CEO ดังนี้

ตารางที่ 5.1 การเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยความสำเร็จ และปัญหาอุปสรรค/ข้อจำกัดของการดำเนินนโยบายผู้ว่า CEO

ปัจจัยความสำเร็จ	ปัญหาอุปสรรค/ข้อจำกัด
1. การมีเครื่องมือทางกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการวางหลักเกณฑ์เพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่ แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2566 เรื่อง ข้อเสนอการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด	1. ข้อจำกัดของกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ที่มีลักษณะของการทำงานเชิงรับ มักจะทำหน้าที่รอให้หน่วยงานเสนอแผนงานและงบประมาณเข้ามา มากกว่าการกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์ของจังหวัดอย่างเชิงรุก จึงทำหน้าที่คล้ายหน่วยงานคัดกรองเอกสารมากกว่าผู้กำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ ตลอดจนขาดการสนับสนุนข้อมูลและการวิเคราะห์นโยบายเชิงลึก

ตารางที่ 5.1 การเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยความสำเร็จ และปัญหาอุปสรรค/ข้อจำกัดของการดำเนินนโยบายผู้ว่า CEO (ต่อ)

ปัจจัยความสำเร็จ	ปัญหาอุปสรรค/ข้อจำกัด
2. ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดในบริบทของการขับเคลื่อนนโยบายผู้ว่า CEO พื้นที่ซึ่งสามารถถือได้ว่าเป็นทั้งปัจจัยความสำเร็จและปัญหาอุปสรรค/ข้อจำกัด เพราะจากผลการศึกษาบริบทของพื้นที่ศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า ระดับความสำเร็จของการขับเคลื่อนนโยบายในแต่ละพื้นที่อาจขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถและทักษะภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีลักษณะความสามารถเฉพาะบุคคลที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่	3. ปัญหาในเชิงปฏิบัติของการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ส่วนกลางยังคงไม่ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาจังหวัดที่สะท้อนปัญหาและความต้องการของพื้นที่เท่าที่ควร
	4. การจัดสรรงบประมาณ ยังคงขึ้นอยู่กับการพิจารณาของส่วนกลางเป็นหลัก ผู้ว่าราชการจังหวัดยังขาดอำนาจโดยตรงในการโยกย้ายงบประมาณ และกฎหมายยังไม่มีผลผูกพันให้หน่วยงานต้องปฏิบัติตามข้อเสนอของ ก.บ.จ. อย่างชัดเจน
	5. แม้จะมีบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2565 ให้อำนาจผู้ว่าฯ ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ การเลื่อนเงินเดือน การดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาค ตำแหน่งอำนวยการและเชี่ยวชาญได้ แต่ในทางปฏิบัติยังขาดการมอบอำนาจที่ชัดเจนและกฎหมายลำดับรองจากกระทรวง/กรมต้นสังกัด ทำให้การบังคับใช้เป็นไปได้ยาก

ที่มา: ผู้วิจัย, 2568.

5.2 อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการศึกษาในครั้งนี้ ทำให้ผู้ศึกษาได้เห็นถึงประเด็นที่ลึกลงไปกว่าการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) กล่าวคือ รัฐบาลเร่งขับเคลื่อนและผลักดันให้นโยบายผู้ว่า CEO เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นก็เพื่อต้องการเพิ่มความเข้มแข็งของราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นกลไกการขับเคลื่อนหลักในแต่ละพื้นที่จังหวัด โดยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีโครงสร้างพื้นฐานอยู่บนหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ซึ่งหมายความว่าอำนาจหน้าที่ถูกมอบหมายจากรัฐบาล และราชการส่วนกลางไปยังหน่วยงานในภูมิภาคเพื่อปฏิบัติงาน แต่การกำหนดนโยบายและการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงเป็นกลไกทางการเมืองที่สำคัญในการแปลงนโยบายของรัฐไปสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จในพื้นที่ต่างๆ โดยการมอบอำนาจการตัดสินใจทางการบริหารจากส่วนกลางไปสู่ระดับพื้นที่ เป็นไปเพื่อเสริมบทบาทและสร้างความเข้มแข็งให้แก่จังหวัดในการขับเคลื่อนประเด็นนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล ทั้งนี้ แม้เจตนารมณ์ของนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) จะมุ่งเน้นการเพิ่มอำนาจและบทบาทให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติจริงยังคงเผชิญกับข้อจำกัด ความท้าทาย และช่องว่างหลายประการ ทั้งในเชิงโครงสร้าง การดำเนินงาน และวัฒนธรรมที่สำคัญ นำไปสู่คำถามที่ถูกย้าถามถึงความจำเป็นของการมีอยู่ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เนื่องจากถึงแม้จะเพิ่มอำนาจและบทบาทให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่การตัดสินใจในเชิงนโยบายเรื่องการพัฒนาพื้นที่ยังคงยึดโยงกับความต้องการของราชการส่วนกลางเป็นหลัก

ดังนั้น จากมุมมองของผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องมีอยู่ แต่ทั้งตัวรัฐบาล กระทรวง/กรมเจ้าสังกัด และตัวราชการส่วนภูมิภาคเองจะต้องมีการปรับตัวและปรับเปลี่ยนเพื่อให้ประสิทธิภาพการบริหารราชการเชิงพื้นที่เพิ่มขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ จากผลการศึกษาพบว่า ประเด็นสำคัญคือการบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างยุทธศาสตร์ระดับชาติลงสู่ระดับพื้นที่ จากเดิมที่ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 มาเป็นเครื่องมือทางกฎหมายในเชิงนโยบาย แต่ผลจากการศึกษาชี้ให้เห็นว่ายังคงมีข้อจำกัดตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นการมีอำนาจที่จำกัด การขาดความเป็นเอกภาพ การดำเนินนโยบายแบบบนลงล่าง งบประมาณที่ไม่เพียงพอ การขาดความเข้าใจบริบทพื้นที่ และการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ล้วนมีรากฐานมาจากการรวมศูนย์อำนาจของระบบราชการที่ฝังรากลึก เพราะถึงแม้้นโยบายผู้ว่า CEO จะมุ่งหมายให้เกิดการบริหารแบบเบ็ดเสร็จในระดับจังหวัด แต่ก็ยังไม่สามารถหลุดพ้นจากกรอบของการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ได้ซึ่งอำนาจสูงสุดยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะอำนาจที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบหมายมาไม่เพียงพอที่จะ

เอาชนะการควบคุมจากส่วนกลางได้ นำไปสู่ความไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในพื้นที่ ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาหน่วยงานราชการส่วนกลางในภูมิภาคที่ผู้ว่าราชการจังหวัดบางพื้นที่ไม่สามารถสั่งการ ควบคุม บูรณาการ หรือแม้แต่การไม่ได้รับความร่วมมือ ซึ่งถือเป็นปัญหาเชิงพื้นที่ที่ฝังรากลึกในการบริหาร ราชการส่วนภูมิภาคอย่างยาวนาน ถึงแม้จะมีความพยายามนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงาน เชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 มาเป็นเครื่องมือทางกฎหมายในเชิงนโยบายเพื่อหวังว่าจะสามารถ เพิ่มบทบาทและอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดทำอะไรได้มากขึ้น แต่ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้นอำนาจ การตัดสินใจไม่ได้อยู่ที่หน่วยงานราชการส่วนกลางในภูมิภาค แต่อยู่ที่ผู้บริหารระดับสูงของ กระทรวง/กรมเจ้าสังกัด ซึ่งอาจจะมีปัจจัยภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างปัจจัยด้านการเมือง ดังนั้น เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอความร่วมมือในการบริหารงานเชิงพื้นที่แต่หัวหน้าหน่วยงานราชการ ส่วนกลางในภูมิภาคก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจที่กระทรวง/กรมเจ้าสังกัดตัดสินใจไปแล้ว ได้ สิ่งนี้ทำให้เกิดการขาดความเป็นเอกภาพและความสอดคล้องกันในการบริหารราชการจังหวัด ขาดการบูรณาการและไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด ผลลัพธ์ที่ออกมาจึงเป็นในลักษณะของ การดำเนินนโยบายแบบบนลงล่าง ซึ่งไม่เหมาะสมกับบริบทเฉพาะของพื้นที่ ส่งผลต่อความไม่สอดคล้องกัน อย่างมีนัยสำคัญระหว่างการมอบอำนาจตามกฎหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะ CEO กับข้อจำกัดเชิงปฏิบัติในการควบคุมทรัพยากรที่สำคัญ เช่น งบประมาณและบุคลากร ซึ่งยังคงถูกรวม ศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ สิ่งนี้สร้างสถานการณ์ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบหมาย ความรับผิดชอบที่สูง แต่ขาดอำนาจที่เพียงพอในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ที่กำหนดไว้ ดังนั้น การจะปลดล็อกข้อจำกัดในการบริหารพื้นที่เป็นสิ่งที่รัฐบาล ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคจำเป็นต้องทำอย่างเร่งด่วน ผ่านการให้ความสำคัญในทางปฏิบัติ อย่างแท้จริงกับแผนงาน/โครงการ ตลอดจนงบประมาณที่จังหวัดตั้งขอไปเป็นอันดับแรกไม่ใช่แค่ทำ ในเชิงภาพลักษณ์หรือเชิงหลักการเท่านั้น เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นต่อพื้นที่ ลดบทบาทของราชการ ส่วนกลางลง นำไปสู่การบริหารจัดการแบบบูรณาการในเชิงพื้นที่ที่แท้จริงตามต่อความต้องการของ พื้นที่ได้ การปรับตัวที่แท้จริงไม่ได้ต้องการเพียงแค่นโยบายและโครงสร้างใหม่ ๆ เท่านั้น แต่ยังรวมถึง การเปลี่ยนแปลงพื้นฐานของวัฒนธรรมองค์กร การบริหารทรัพยากรบุคคล และความมุ่งมั่นอย่าง แท้จริงในการเสริมสร้างศักยภาพของราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น ประสิทธิภาพของการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคในอนาคตขึ้นจึงอยู่กับความสามารถในการเชื่อมโยงช่องว่างระหว่างการแบ่งอำนาจจาก ส่วนกลางกับการบริหารจัดการแบบบูรณาการในเชิงพื้นที่ของส่วนภูมิภาคได้อย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนั้น จากผลการศึกษายังชี้ให้เห็นว่า ถึงแม้ว่านโยบาย ผู้ว่า CEO พยายามที่จะ ปฏิรูปการบริหารภาครัฐให้ตอบสนองต่อบริบทพื้นที่มากขึ้น แต่ประสิทธิภาพของการนำนโยบาย ไปปฏิบัติจริงกลับมีความแปรผันสูงเมื่อนำปัจจัยเรื่องความสามารถในมิติภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการ จังหวัด จากกรณีศึกษาจังหวัดสระบุรีแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าภาวะผู้นำที่แข็งแกร่ง มีวิสัยทัศน์

และมีความสามารถในการประสานงาน สามารถเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญในการนำนโยบายไปสู่ความสำเร็จที่เป็นรูปธรรมได้ แม้จะต้องเผชิญกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กรที่ซับซ้อนความสำเร็จในพื้นที่อย่างสระบุรีจึงมิได้เกิดจากกลไกนโยบายที่สมบูรณ์แบบ แต่เกิดจากการที่ผู้นำสามารถเชื่อมช่องว่างของระบบได้ด้วยความสามารถส่วนบุคคล อย่างไรก็ตาม การพึ่งพาภาวะผู้นำส่วนบุคคลที่โดดเด่นเช่นนี้ ก่อให้เกิดคำถามเกี่ยวกับความยั่งยืนและความสามารถในการขยายผลของนโยบายในระยะยาว หากความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับคุณสมบัติพิเศษของผู้นำแต่ละคน มากกว่าการออกแบบเชิงสถาบันที่แข็งแกร่ง อาจนำไปสู่ความไม่สอดคล้องกันของผลลัพธ์ในแต่ละพื้นที่ บทบาทของผู้นำในกรณีนี้จึงเป็นทั้งปัจจัยแห่งความสำเร็จและเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่านโยบายยังไม่ได้ฝังรากกลไกการบูรณาการที่เข้มแข็งไว้ในโครงสร้างองค์กรอย่างแท้จริง

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย/เชิงโครงสร้าง

1) เพิ่มความชัดเจนทางกฎหมายในประเด็นของการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถจัดสรร แบ่ง หรือโยกงบประมาณระหว่างส่วนราชการในจังหวัดได้ ตลอดจนมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะการประเมินผล เลื่อนเงินเดือน และดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำนาจการและเชี่ยวชาญ โดยการพิจารณาออกกฎหมายลูกหรือระเบียบที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมขึ้นมาเพื่อสนับสนุนพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ตลอดจนระบุไว้ถึงข้อผูกพันทางกฎหมายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ เนื่องจากถึงแม้ว่าพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าว จะระบุไว้ถึงการให้อำนาจกับผู้ว่าราชการจังหวัดในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ การเลื่อนเงินเดือน และการดำเนินการทางวินัยข้าราชการส่วนภูมิภาคตำแหน่งอำนาจการและเชี่ยวชาญได้ แต่ในทางปฏิบัติยังไม่มีมีการรับมอบอำนาจที่เป็นรูปธรรมจากกระทรวง/กรมต้นสังกัดของข้าราชการกลุ่มดังกล่าว การขาดกฎหมายลูกที่ชัดเจนทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่มีอำนาจโดยตรงอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารงานบุคคลแบบบูรณาการตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา เนื่องจากอำนาจการบริหารงานบุคคลยังคงเป็นของผู้บังคับบัญชาตามสายงานตามกระทรวง/กรมต้นสังกัด ส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัด

2) กำหนดแนวทางที่ชัดเจนให้กระทรวง/กรมส่วนกลางต้องสนับสนุนและพิจารณาให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาจังหวัดเป็นลำดับแรก ผ่านการออกนโยบายหรือแนวทางการขับเคลื่อนกระทรวง/กรมประจำปี ที่ผูกพันให้กระทรวง/กรมส่วนกลางต้องพิจารณาบรรจุข้อเสนอโครงการและงบประมาณที่จังหวัดร้องขอตามแผนพัฒนาจังหวัดเป็นลำดับแรก ตลอดจนกำหนดให้มี

กลไกการตรวจสอบแผนงาน/โครงการที่ตั้งข้อรับงบประมาณที่แข็งแกร่ง เพื่อให้มั่นใจว่าต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด

5.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1) มอบหมายให้สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานสนับสนุนข้อมูลเชิงลึกในระดับจังหวัด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการวิเคราะห์และขับเคลื่อนกลยุทธ์เชิงยุทธศาสตร์ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ให้สามารถตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ได้อย่างมีข้อมูลและหลักฐานรองรับ และเปลี่ยนบทบาทจากการทำงานเชิงรับมาเป็นผู้ออกแบบทิศทางการพัฒนาจังหวัดอย่างแท้จริง

2) จัดทำโครงการเพิ่มทักษะความรู้ความสามารถในเรื่องการวิเคราะห์และขับเคลื่อนกลยุทธ์เชิงยุทธศาสตร์ของบุคลากรสำนักงานจังหวัด เนื่องจากหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการใน ก.บ.จ. ดังนั้น สำนักงานจังหวัดจึงถือเป็นบุคลากรที่มีความสำคัญที่จะต้องได้รับการพัฒนาทักษะความรู้ความสามารถในเชิงยุทธศาสตร์เพื่อให้สามารถเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนข้อมูลเชิงลึกในระดับจังหวัดให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดให้กลายเป็นหน่วยยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่

5.3.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

1) การศึกษาผลกระทบระยะยาวของนโยบายผู้ว่า CEO เพื่อประเมินผลกระทบที่แท้จริงของนโยบายผู้ว่า CEO ต่อประสิทธิภาพการบริหารราชการจังหวัด การกระจายอำนาจ และการพัฒนาพื้นที่ในมิติต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ

2) การศึกษาเปรียบเทียบเชิงลึกถึงบทบาท ภาวะผู้นำ และทักษะของผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดต่าง ๆ ที่มีบริบทและปัจจัยความสำเร็จในการขับเคลื่อนนโยบายผู้ว่า CEO ที่แตกต่างกัน เพื่อระบุบริบทและปัจจัยความสำเร็จของผู้นำในการบริหารงานเชิงพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างเฉพาะเจาะจง

รายการอ้างอิง

หนังสือและบทความในหนังสือ

กระทรวงมหาดไทย. *คู่มือผู้ว่าราชการจังหวัด*. ปทุมธานี: โรงพิมพ์อสาธิตศึกษาดินแดน กรมการปกครอง, 2564.

กระทรวงมหาดไทย. สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด. *ความรู้พื้นฐานสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2567)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2567.

กระทรวงมหาดไทย. สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด. *คู่มือการจัดทำและประสานแผนพัฒนาในระดับพื้นที่*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2562.

กระทรวงมหาดไทย. สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด. *เอกสารวิชาการ เรื่องการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2567.

ประยูร กาญจนดุล. *การปกครองท้องถิ่นไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.

ลิขิต ธีรเวคิน. *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. กองกฎหมายและระเบียบราชการ. *คู่มือการปฏิบัติงาน เรื่อง การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในเขตพื้นที่จังหวัด*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2562.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. *การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม: เทคนิควิธีและการนำไปสู่การปฏิบัติ*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ศูนย์สื่อและสิ่งพิมพ์แก้วเจ้าจอมมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 2560.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายเศรษฐา ทวีสิน นายกรัฐมนตรี แลงต่อรัฐสภา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2566.

บทความวารสาร

สุทินันท์ สุวรรณวิจิตร, และ บุญเรือง เตชะวิวัฒน์กุล. “การกระจายอำนาจการปกครอง REGIME DECENTRALIZATION.” *วารสารมหาวิทยาลัยมหาสารคาม*, ฉ.5 (พฤษภาคม 2564): 125-132.

สุรศักดิ์ ชะมารัมย์, พระมหาโชตินิพัทธ์พนธ สุทธิจิตโต (ผลเจริญ), วันชัย สุขตาม, ไหว ชีรัมย์, เศรษฐพร หนูหนู และ พระมหายุทธพิชาญ โยธสาโน (ทองจันทร์). “การบริหารงานภาครัฐตามหลักทฤษฎีองค์การ: การบริหารงานภาครัฐ (Public Administration: PA) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) และการบริหารปกครองภาครัฐใหม่ (New Public Governance: NPG).” *วารสารวามวองแหงพุทธศาสนปริทรรศน์*, ฉ.1 (2560): 52-70.

วิทยานิพนธ์

กนกวรรณ ศรีอุทธา. “ประสิทธิผลในการบริหารงานภายใต้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ: กรณีศึกษาจังหวัดลำปาง.” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2546.

ชลีพร ขุนอินทร์, นิเทศ ดินณะกุล และ ดิเรก ถึงฝั่ง. “ผู้ว่าราชการจังหวัดกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย Provincial Governor and Thai Public Administration.” วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์ ดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยปทุมธานี, 2558.

อัยยรัช สีนธูรา. “ประสิทธิผลจากการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 กรณีศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร.” สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2566.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมการปกครอง. กองวิชาการและแผนงาน. ส่วนแผนงานยุทธศาสตร์ “แนวทางปฏิบัติการเชื่อมโยงและบูรณาการแผนพัฒนาระดับพื้นที่ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. 2562 (ฉบับปรับปรุงประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาอำเภอ.” กองวิชาการและแผนงาน. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2568. <https://multi.dopa.go.th/tspd/news/cate13/view270>.

- กรุงเทพธุรกิจ. “เปิดเมืองต้นแบบคาร์บอนต่ำ ‘สระบุรีแซนด์บ็อกซ์’ แก้ปัญหาโลกร้อน.” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2568, <https://www.bangkokbiznews.com/environment/1114953>.
- ณัฐกร วิทิตานนท์. “พ.ร.ฎ.ว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ : การฟื้นคืนชีพผู้ว่า CEO ท่ามกลางความเจียบงั่น.” The101.world. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2568. <https://www.the101.world/royal-decree-of-local-governor/>.
- ไทยรัฐออนไลน์. “ถอดบทเรียนผู้ว่า CEO นำพาจังหวัดพ้นวิกฤต.” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2568. <https://www.thairath.co.th/news/politic/2523456>.
- สำนักงานคลังจังหวัดสระบุรี. กลุ่มงานนโยบายและเศรษฐกิจจังหวัด. “รายงานประมาณการเศรษฐกิจ จังหวัดสระบุรี ปี 2566 และ 2567.” สำนักงานคลังจังหวัดสระบุรี. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2568. <https://www.opsmoac.go.th/saraburi-dwl-files-452791791226>.
- สำนักงานจังหวัดสระบุรี. “แผนพัฒนาจังหวัดสระบุรี (พ.ศ. 2566 - 2570).” จังหวัดสระบุรี. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2568. http://www.saraburi.go.th/web2/files/com_strategy/2021-11_f8f5bfa97e21c4b.pdf.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. “อนุทิน มอบนโยบาย 14 จังหวัดภาคใต้ ย้ำบทบาทผู้ว่า CEO ร่วมมือ เอกชนและทุกภาคส่วน พัฒนาพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม.” รัฐบาลไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2568. <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/92193>.
- Energy Thai Chamber. “เปิดเมืองต้นแบบคาร์บอนต่ำ ‘สระบุรีแซนด์บ็อกซ์’ แก้ปัญหาโลกร้อน.” คณะกรรมการพลังงานหอการค้าไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2568. <https://energy-thaichamber.org/saraburi-sandbox/>.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ

ฉันทพร บุญรักษ์

วุฒิการศึกษา

ปีการศึกษา 2562: รัฐศาสตรบัณฑิต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2567: รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

(บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

