

การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์

1. ศึกษาวิเคราะห์การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
2. ศึกษากิจกรรมหลักที่สำคัญของรัฐ เพื่อเสนอแนะรูปแบบการกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในอนาคต

ผลการศึกษาวิจัย

การปรับปรุงระบบราชการ จะต้องมีการทบทวนการกำหนดหน้าที่หลัก (Major Function) ของรัฐ และของส่วนราชการระดับกระทรวง กรมใหม่ เพื่อให้มีความชัดเจนว่า หน้าที่หลักของรัฐมีอะไร แต่ละหน่วยงานควรทำหน้าที่หลักอะไร เพราะที่ผ่านมาหน่วยงานราชการจำนวนมากไปทำหน้าที่รองมากกว่าหน้าที่หลัก นอกจากนั้นจะต้องมีแนวคิดที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันในการปรับปรุงระบบการบริหารงานของรัฐคือ การพิจารณากำหนด

อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้เหมาะสม สอดคล้องกับพันธกิจและบทบาทของรัฐในอนาคต และจำเป็นต้องมีการแยกแยะ แต่ละหน้าที่หลักนั้นว่า ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นจะมีพันธกิจบทบาท อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างไร จึงจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของหน้าที่นั้น

จากการวิเคราะห์ระบบบริหารงานของรัฐในกระแสโลกาภิวัตน์ในอนาคตทำให้เห็นแนวโน้มว่า

- (1) จะมีการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรไปถึงระดับท้องถิ่น
- (2) การกำหนดนโยบายโครงสร้างองค์การการจัดการและระเบียบข้อบังคับ มีลักษณะแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น ไม่เป็นแบบเดียวกัน (uniformity)
- (3) วิธีการดำเนินงานของรัฐจะปรับเปลี่ยนจากการปฏิบัติงานเอง มาเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ กำกับดูแล ติดตามและประเมินผล
- (4) โครงสร้างองค์การบริหารมีขนาดเล็กและยืดหยุ่น คล่องตัว

ดังนั้น การบริหารงานของรัฐ จะมีพันธกิจที่สำคัญคือ การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสวัสดิการสังคม การรักษาความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการภาครัฐบาล

บทบาทของแต่ละส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จะต้องปรับเปลี่ยนไปด้วย กล่าวคือ ส่วนกลางจะเน้นบทบาททางด้านนโยบาย การอำนวยความสะดวก (กำกับดูแล) การช่วยอำนวยความสะดวก (การให้คำปรึกษา แนะนำทางเทคนิควิชาการ) ส่วนบทบาททางด้านการปฏิบัติการ ควรถ่ายโอนให้ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ ทั้งนี้ จะต้องมีการแยกแยะในแต่ละหน้าที่หลักของรัฐควบคู่กันไปด้วย ในขณะที่ส่วนภูมิภาค ยังคงมีความสำคัญอยู่จะมีบทบาททางด้านอำนวยความสะดวก การปฏิบัติการ และช่วยอำนวยความสะดวก เป็นสำคัญ ส่วนท้องถิ่นก็จะมีบทบาททางด้านนโยบายและการปฏิบัติการในขอบเขตพื้นที่ของท้องถิ่นนั้น

ข้อเสนอแนะ

คณะผู้วิจัยได้เสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างกัน และกันของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยนำเสนอเป็น 3 ด้าน คือ ด้านการบริหารราชการ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงบประมาณ นอกจากนี้คณะผู้วิจัยได้นำหน้าที่ของรัฐ 2 หน้าที่มาศึกษา ได้แก่ การจัดการสิ่งแวดล้อม และการป้องกันภัย ภัยพลเรือนว่า ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่ละส่วนควรมีอำนาจหน้าที่เพียงใดในเรื่องดังกล่าว และควรมีความสัมพันธ์ระหว่างกันเพียงใด เพื่อชี้ให้เห็นถึงการแปลงแนวคิดมาสู่รูปธรรมในการปฏิบัติการในระดับหนึ่ง นอกจากนี้คณะผู้วิจัยได้เสนอแนะว่าควรมีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นไว้อย่างแจ่มชัด และให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและปฏิบัติการสรุปได้ ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1) รัฐบาลต้องกำหนดวิสัยทัศน์การบริหารงานของรัฐในอีก 10-20 ปีข้างหน้าให้ชัดเจน
- 2) เสนอให้มีกฎหมายปฏิรูปการบริหารงานของรัฐ (Public Service Reform Act) เป็นกรอบในการดำเนินการปรับปรุงการบริหารงานของรัฐให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ที่วางไว้อย่างต่อเนื่อง แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก็ตาม
- 3) ให้มีการจัดทำแผนระยะปานกลาง (5 ปี) และแผนปฏิบัติการประจำปีในการดำเนินการปรับปรุงการบริหารงานของรัฐให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
- 4) ให้มีการจัดตั้งองค์กรถาวรระดับชาติทำหน้าที่ในการจัดทำแผนกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามแผน โดยเป็นองค์กรที่ได้รับทั้งอำนาจทางกฎหมายและทางการเมือง
- 5) เพื่อให้การปรับปรุงโครงสร้างองค์การบริหารงานของรัฐมีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม และพันธกิจของรัฐที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ควรให้รัฐบาลสามารถดำเนินการได้โดยการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารแทนการออกเป็นพระราชบัญญัติซึ่งต้องใช้เวลามาก
- 6) ควรพิจารณาแนวคิดในการกำหนดให้มีรัฐมนตรีภาคขึ้นทำหน้าที่ติดตามดูแลและประสานการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1) กระทรวงมหาดไทยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการให้มีโครงการนำร่องในการนำแนวคิดการกำหนดพันธกิจหน้าที่หลักมาใช้กับกระทรวงมหาดไทยว่า พันธกิจและหน้าที่หลักในขนาดของกระทรวงมหาดไทยควรเป็นอย่างไร และเลือกหน้าที่หลักของตนให้ชัดเจนทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยร่วมกับสำนักงาน ก.พ. และให้สำนักงานประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณตามหน้าที่หลักที่กำหนดขึ้นใหม่

2) กระทรวงมหาดไทยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการทดลองจัดระบบการบริหารส่วนภูมิภาคในรูปกลุ่มจังหวัด โดยมีที่ประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นองค์กรกำหนดแนวทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่กลุ่มจังหวัดนั้น โดยคณะรัฐมนตรีสั่งการให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ให้ความร่วมมือในการมอบอำนาจไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน โดยในระยะแรกอาจเลือกบางหน้าที่ เช่น การจัดการสิ่งแวดล้อม (ด้านมลพิษ การกำจัดขยะ) การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และให้สำนักงานประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณเป็นก้อนให้กับกลุ่มจังหวัด ซึ่งมีแผนงานโครงการด้านนี้รองรับอยู่แล้ว

3) ให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการพิจารณาจัดทำการศึกษาและกำหนดทิศทางของระบบการบริหารงานของรัฐใน 10 - 20 ปี ช่างหน้าให้เสร็จใน 1 ปี และเสนอต่อรัฐบาลเป็นกฎหมายปฏิรูปการบริหารงานของรัฐ

หน้าที่หลักใหม่ของรัฐ ที่เสนอไว้ในรายงานการวิจัย

1. การพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจ
2. การกระตุ้น สนับสนุน ส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาททางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น
3. การใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน
4. การใช้วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และการจัดการในการเพิ่มผลผลิต เพื่อยกระดับมาตรฐานและลดต้นทุน
5. การพัฒนาการศึกษา การฝึกอบรม
6. สวัสดิการสังคม
7. การพัฒนาชนบท ชุมชน เมือง
8. การอำนวยความสะดวกสาธารณะ
9. การรักษาความสงบภายใน ภายนอก
10. กระบวนการยุติธรรม
11. การกำหนดนโยบายและแผน
12. การพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐบาล
13. การพัฒนาระบบคลังและงบประมาณภาครัฐบาล
14. การพัฒนาระบบงานภาครัฐ
15. ระบบสารสนเทศ
16. การอำนวยความสะดวก ควบคุม ติดตาม ประเมินผลและรายงาน

หน้าที่บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตามที่เสนอไว้ในรายงานการวิจัย

ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ส่วนท้องถิ่น
<p>หน้าที่ จากหน้าที่หลักของรัฐ 16 ประการ จัดเป็นกลุ่มหน้าที่ได้ 10 กลุ่ม</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) นโยบายและแผน อำนวยการทั่วไป 2) เศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน 3) การต่างประเทศ และธุรกิจการค้า ระหว่างประเทศ 4) การป้องกันประเทศ 5) ความมั่นคงภายใน และกระบวนการ ยุติธรรม 6) ทรัพยากรมนุษย์ และสวัสดิการสังคม 7) ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม 8) วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 	<p>หน้าที่</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) การนำนโยบาย ของรัฐบาล แผน แผนงาน โครงการ ของกระทรวง ทบวง กรมไป ปฏิบัติให้ลุล่วง 2) การริเริ่มแผน แผนงาน โครงการ เพื่อพัฒนาแก้ไข ปัญหาในพื้นที่ 3) การกำกับดูแล ประสานงานกับ ส่วนท้องถิ่นและ รัฐวิสาหกิจ 	<p>หน้าที่</p> <p>ควรเป็นหน้าที่ที่มี ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ อย่างใกล้ชิดกับการ ดำเนินชีวิตของคน และ ลักษณะชุมชนในท้องถิ่น นั้นๆ และเหมาะสม สอดคล้องกับขีดความสามารถในการบริหาร ของหน่วยงานการ ปกครองท้องถิ่นประเภทใด ไปดำเนินการได้ใน ระดับใด</p>

ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ส่วนท้องถิ่น
<p>9) พัฒนาชนบท ชุมชนเมือง</p> <p>10) อื่น ๆ</p> <p>บทบาท เน้นบทบาทด้านนโยบาย ด้านอำนาจการ (กำกับดูแล) และด้านปฏิบัติการ</p> <p>ความสัมพันธ์กับส่วนภูมิภาค</p> <p>1) ด้านการบริหาร ราชการ ต้องกำหนดอย่างชัดเจนในเรื่องการมอบอำนาจในการวินิจฉัย สั่งการลงไปยังหัวหน้าส่วนราชการ โดย</p>	<p>บทบาท ด้านอำนาจการ (ส่วนกลางต้องมอบอำนาจให้มากขึ้น) ด้านปฏิบัติการบุคลากรงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ จะต้องได้รับการจัดสรรให้เพิ่มมากขึ้น) และด้านช่วยอำนาจการ (การให้คำปรึกษา แนะนำ)</p> <p>ความสัมพันธ์กับส่วนกลาง</p> <p>1) ด้านการบริหาร ราชการ ควรจัดให้มีการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัด ระยะ 5 ปี โดย</p>	<p>บทบาท ด้านนโยบาย (การบริหารงานของท้องถิ่น) และด้านปฏิบัติ (การแปลงนโยบายในรูปแผน แผนงาน โครงการแล้วปฏิบัติ)</p> <p>ความสัมพันธ์กับส่วนภูมิภาค</p> <p>1) ด้านการบริหาร ราชการ มีหลากหลายลักษณะความสัมพันธ์ทั้งในด้านของการถูกกำกับดูแลและในด้านของการร่วมมือประสานงาน</p>

ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ส่วนท้องถิ่น
<p>ผ่าน ผวจ. โดยคำนึงถึงกลุ่มหน้าที่มากกว่าหน่วยงาน กลุ่มจังหวัด และระบบแผน</p> <p>2) ด้านการบริหารงานบุคคล ส่วนกลาง ควรเน้นเรื่องนโยบายและการกำหนดมาตรฐาน โดยส่วนกลางควรมอบอำนาจต่อไปยัง ผวจ. ให้มากขึ้น และบรรทัดฐานเดียวกัน</p>	<p>จังหวัด อนุมัติเอง ในกรอบวงเงิน ประจำปีที่ส่วนกลางกำหนด</p> <p>2) ด้านการบริหารงานบุคคล ผวจ. ควรมีอำนาจบรรจุ แต่งตั้งให้บำเหน็จ และลงโทษ ข้าราชการอย่างพอเพียงเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน</p>	<p>2) ด้านการบริหารงานบุคคล ควรมีการปรับปรุงให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบทั้งในระดับชาติ และระดับจังหวัด รวมเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียว</p>
<p>3) ด้านการบริหารงบประมาณ สำนักงบประมาณ ควรมอบอำนาจให้ระดับกระทรวงมากขึ้น และควรจัดสรรงบประมาณ</p>	<p>3) ด้านการบริหารงบประมาณ ควรแก้ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จังหวัดเป็นส่วนราชการและสามารถเสนอคำขอตั้งงบประมาณเองได้</p>	<p>3) ด้านการบริหารงบประมาณ ควรปรับปรุงให้ท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองอย่างเพียงพอที่จะบริหารงานท้องถิ่นได้อย่างอิสระ โดยมีระบบการตรวจสอบที่โปร่งใส</p>

ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ส่วนท้องถิ่น
<p>ประมาณ ให้กลุ่ม จังหวัดตาม พันธกิจที่กลุ่ม จังหวัดกำหนดขึ้น โดยชัดเจน</p> <p>ความสัมพันธ์กับส่วน ท้องถิ่น</p> <p>1) ด้านการบริหาร ราชการ เน้นการ สนับสนุนส่งเสริม มากกว่าการ ควบคุม</p> <p>2) ด้านการบริหาร งานบุคคล ควรมี นโยบาย และ มาตรฐานการ บริหารงานบุคคล เป็นมาตรฐาน เดียวกันและมอบ อำนาจลงไปยัง องค์กรบริหารงาน บุคคลของท้องถิ่น ให้มากขึ้น</p>	<p>ความสัมพันธ์กับส่วน ท้องถิ่น</p> <p>1) ด้านการบริหาร ราชการ เน้นการ สนับสนุนส่งเสริม มากกว่าการควบคุม</p> <p>2) ด้านการบริหารงาน บุคคล ควรพิจารณา จัดตั้งองค์กรบริหาร งานบุคคลของหน่วย การปกครองท้องถิ่น ในระดับจังหวัด เพียงองค์กรเดียว</p>	<p>ความสัมพันธ์กับส่วน ภูมิภาค</p> <p>1) ด้านการบริหาร ราชการ ควรเปลี่ยน จากการควบคุม เป็นการกำกับดูแล ให้คำปรึกษา</p> <p>2) ด้านการบริหารงาน บุคคล ควรมีการ กระจายอำนาจการ บรรจุแต่งตั้ง ให้ ผู้บริหารส่วน ท้องถิ่นมากขึ้น</p>

ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ส่วนท้องถิ่น
<p>3) ด้านการบริหาร งบประมาณ เน้น การกระจายอำนาจ การบริหารงบ งบประมาณให้ส่วน ท้องถิ่น โดยส่วน กลางควรพิจารณา ผ่อนคลายกฎ ระเบียบในการ ควบคุมการบริหาร งบประมาณของ ส่วนท้องถิ่น</p>	<p>3) ด้านการบริหาร งบประมาณ ส่วนภูมิภาคจะทำ หน้าที่ในการให้ คำปรึกษาตรวจสอบ และรายงานการ บริหารงบประมาณ ของส่วนท้องถิ่น โดยไม่เข้าไปก้าวก่าย ในการบริหาร</p>	<p>3) ด้านการบริหาร งบประมาณ ควร เป็นไปในลักษณะ การตรวจสอบและ รายงานมากกว่า การควบคุม</p>

ปีงบประมาณที่ศึกษา
ผู้ศึกษาวิจัย

2536

- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
 ดร.ปธาน สุวรรณมงคล

ประสบการณ์นักบริหารมหาดไทย 2543

วัตถุประสงค์

เพื่อบันทึกสั่งสมภูมิปัญญา หลักและเทคนิควิธีทำงานของกระทรวงมหาดไทยไว้โดยศึกษาวิเคราะห์จากข้อคิดและประสบการณ์ทำงานของข้าราชการระดับสูง (ระดับ 10 ขึ้นไป) ที่เกษียณอายุราชการในปี 2543 เพื่อเผยแพร่ใช้ประโยชน์เป็นข้อแนะนำในการนำไปปรับปรุงบทบาทและวิธีการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทยต่อไป

ผลการศึกษา

เนื่องด้วยข้าราชการระดับสูงที่เกษียณอายุส่วนมากจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ผลการศึกษาจึงเน้นในเรื่องประสบการณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยสรุปประเด็นสำคัญดังนี้

1. ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดหากเคยเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะพร้อมทำงานได้ทันทีเพราะรู้เรื่องงานในอำนาจหน้าที่
2. ผู้ว่าราชการจังหวัดใหม่ ควรทำงานโดยเลือกแก้ปัญหาในเรื่องที่พร้อมที่สุดก่อน ส่วนเรื่องที่ไม่ถนัดต้องศึกษาข้อมูลต่อไป