

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ก่อให้เกิดประสิทธิผล ในการพัฒนาประเทศไทย

The Provincial Administration Contributing to Effectiveness of Thailand's Development

อธิภัทร สินทรโก*

กิจฐเขต ไกรवास

สมชาย ปัญญเจริญ

วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

*e-mail: atipatsin@hotmail.com

Atipat Sintarako

Kittachet Krivart

Somchai Punyajaroen

Graduate School of Public Administration, Burapha University

Received: August 2, 2018

Revised: October 28, 2018

Accepted: November 2, 2018

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจากต้นแบบที่ดีในต่างประเทศ ประกอบด้วย ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไทย (2) ปัญหาในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (3) ปัจจัยความสำเร็จที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาค และ (4) แนวทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการพัฒนาประเทศไทย วิธีการวิจัย ประกอบด้วย การศึกษาจากเอกสาร โดยวิเคราะห์จากการทบทวนแนวความคิด ทฤษฎี วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ตลอดจนบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ใช้วิธีการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง จำนวน 8 ท่าน การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพใช้การอธิบาย

ผลการวิจัย พบว่า ประเทศฝรั่งเศสถือเป็นประเทศที่สามารถเป็นต้นแบบที่ดีในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้แก่ประเทศไทย ทั้งนี้ในการนำรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศฝรั่งเศสมาประยุกต์ใช้กับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศไทยนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงบริบทและปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งทางด้าน การเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ปัญหาและอุปสรรคที่ก่อให้เกิดข้อจำกัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมี 7 ด้าน ประกอบด้วย 1) ปัญหาด้านการสั่งการจากบนลงล่าง 2) ปัญหาด้านงบประมาณกระจุกตัวอยู่ส่วนกลาง 3) ปัญหาด้านบุคลากรไม่เพียงพอต่อการภารกิจ 4) ปัญหาด้านการบริหารจัดการอำนาจและขาดอำนาจตัดสินใจ 5) ปัญหาด้านฐานข้อมูล 6) ปัญหาด้านกรอบระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการ และ 7) ปัญหาการทุจริตในราชการส่วนภูมิภาค ปัจจัยความสำเร็จที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาคมี 5 ปัจจัย ประกอบด้วย 1) ปัจจัยด้านผู้นำ 2) ปัจจัยด้านการติดตามและประเมินผล 3) ปัจจัยด้านเทคโนโลยี 4) ปัจจัยด้านการแข่งขันในระดับจังหวัด และ 5) ปัจจัยด้านงบประมาณ และแนวทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการพัฒนาประเทศไทยมีแนวทางสำคัญ 4 แนวทาง ประกอบด้วย 1) การมอบอำนาจการตัดสินใจให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาค 2) จัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค 3) โครงสร้างในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคต้องมีความกระชับและขอบข่ายงานที่ชัดเจน และ 4) ลดขนาดส่วนกลางและให้ความสำคัญกับการบริหารในเชิงพื้นที่

คำสำคัญ: การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประสิทธิภาพ การพัฒนาประเทศไทย

Abstract

This research aimed to study the provincial administration from the good role model abroad, problems of provincial administration, and factors contributing to effectiveness of Thailand's development. This research was conducted through documentary study. The analysis of concepts, theories and relevant researches on provincial administration was reviewed. Moreover, the in-depth interview was used for this study; the key informants comprised experts, scholars and those who were related to provincial administration were selected using purposive sampling. There were 8 key informants. The analysis of qualitative information was done through explanation. The findings revealed that France was able to be a role model for Thailand's provincial administration. However, the application of France's provincial administration to Thailand must be considered in contexts and factors related to politics, economy, society and culture. Interestingly, problems and obstacles caused constraints in Thailand's provincial administration comprised 1) top-down administration, 2) centralized budget policy, 3) inadequate personnel, 4) authority administration and lack of authority in making decision, 5) information database, 6) a period of time in the position of provincial governor and, 7) corruption in provincial administration. For factors contributing to effectiveness for provincial administration, they were comprised 1) leaders, 2) following-up and assessment, 3) technology, 4) competition in provincial cluster level, and 5) budget. The guidelines for Thailand's effective provincial administration, they consisted of four aspects: 1) the delegation of making-decision power for provincial administration, 2) the budget allotment in response to the needs of provincial administration, 3) the concise and clear structure of provincial administration and, 4) the size reduction of central administration authority and placing an importance to area administration.

Keywords: Provincial Administration, Effectiveness, Thailand's Development

บทนำ

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ระเบียบราชการส่วนกลาง ระเบียบราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบราชการส่วนท้องถิ่น (Maneehorn, 2011) ในส่วนของการบริหารราชการส่วนกลางจะเป็นการบริหารราชการแผ่นดินโดยการรวมอำนาจการตัดสินใจ กำหนดนโยบาย การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การควบคุม ตรวจสอบ ฯลฯ สำหรับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะเป็นลักษณะการบริหารที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย จังหวัดและอำเภอ ซึ่งการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการบริหารงานในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่มีบทบาทในการให้บริการสาธารณะ และสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การตัดสินใจ การวางแผน ตลอดจนการตรวจสอบการทำงาน เป็นต้น

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีส่วนสำคัญต่อการบริหารราชการส่วนกลาง (Chenprahon, 2011) คือ 1) ทำให้อำนาจของรัฐมั่นคง เนื่องจากเกิดเอกภาพในการปกครองและการบริหารงาน ตลอดจนคำสั่งเกิดผลได้โดยง่ายและมีอำนาจใช้กำลังบังคับได้เมื่อมีการฝ่าฝืนโดยผิดกฎหมาย 2) อำนาจประโยชน์แก่ประชาชนเสมอภาคกันทั่วประเทศ เพราะเป็นวิธีการปกครองที่มุ่งทำประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติเป็นส่วนรวมในเขตต่าง ๆ ทั่วประเทศ 3) ประหยัดค่าใช้จ่าย เพราะมีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ที่มีประสิทธิภาพเป็นของส่วนกลาง สามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนไปยังเขตการปกครองต่าง ๆ ได้ทั่วประเทศ และ 4) ทำให้เกิดเอกภาพในการปกครอง เพราะอำนาจในการบังคับบัญชาและการสั่งการอยู่ที่ส่วนกลาง ประกอบกับการใช้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับเดียวกัน

หลังจากมีกระแสการขับเคลื่อนในเรื่องของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปยังส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้ส่วนท้องถิ่นมีการปรับปรุงรูปแบบการทำงานและบทบาทหน้าที่ของอปท.ให้มีขีดความสามารถในการ

บริหารงานและการให้บริการสาธารณะต่อผู้มาใช้บริการอย่างทั่วถึง ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จึงได้กำหนดให้ อปท. ได้รับการกระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ มากขึ้น และเพิ่มมิติใหม่ในการควบคุมผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน ด้วยการเข้าชื่อเสนอ ขอบังคับท้องถิ่น และเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ด้วย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 78 (2) ระบุให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550, 2008) โดยการจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (Mektrairat, 2009) ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศและสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันได้มีปัญหาในหลาย ๆ ด้าน ตามที่เคยมีนักวิชาการได้กล่าวไว้ เช่น ปัญหาการซ้ำซ้อนกันในการทำงานเกิดจากพื้นที่ในจังหวัดมีความซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนภูมิภาค (จังหวัด) และส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) ดังที่ จรัส สุวรรณมาลา มองว่า “ต้องปรับโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคให้ทำหน้าที่เพียงสนับสนุนทางวิชาการ กำกับมาตรฐานและการบังคับใช้กฎหมายแก่ อปท.” (Suwanmala, 2014) ประกอบกับประสิทธิภาพของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถให้บริการสาธารณะและไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ เนื่องจากอำนาจ การตัดสินใจสั่งการมาจากส่วนกลาง ทำให้ประชาชนบางส่วนเกิดกระแสการเรียกร้องในการจัดการตนเองหรือการเลือกผู้ว่าทางตรงโดยประชาชนในจังหวัดนั้น

ดังนั้น จากความสำคัญและปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการพัฒนาประเทศไทยโดยมองถึงปัญหาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นข้อจำกัดในการพัฒนาประเทศไทย มีอะไรบ้าง ซึ่งปัญหาและข้อจำกัดอาจส่งผลต่อประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการทำงาน และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อีกทั้งการมองถึงปัจจัยความสำเร็จที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีปัจจัยใดบ้าง ซึ่งปัจจัยความสำเร็จของการทำงานและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานให้ประสบผลสำเร็จและเป็นที่พึงพอใจของผู้มาใช้บริการ ตลอดจนแนวทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการพัฒนาประเทศไทยควรเป็นอย่างไร ผลการศึกษาที่ได้จะเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เหมาะสม

กับบริบทของสังคมไทยและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศ รวมถึงเป็นแนวทางการขับเคลื่อนภารกิจของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด เพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศไทยโดยรวมต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจากต้นแบบที่ดีในต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาปัญหาในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นข้อจำกัดในการพัฒนาประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาปัจจัยความสำเร็จที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการพัฒนาประเทศไทย

ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา: 1) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจากต้นแบบที่ดีในต่างประเทศ ประกอบด้วย ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และเยอรมัน 2) ปัญหาในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค 3) ปัจจัยความสำเร็จที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาค และ 4) แนวทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการพัฒนาประเทศไทย

ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: ใช้การสัมภาษณ์ โดยแบ่งผู้ให้ข้อมูลออกเป็น 3 กลุ่ม คือ (1) นักวิชาการ (2) หน่วยงานส่วนกลาง และ (3) หน่วยงานส่วนภูมิภาค

ขอบเขตด้านระยะเวลา เก็บรวบรวมข้อมูลในช่วงเดือนพฤษภาคม 2559 ถึงเดือนพฤษภาคม 2561

วิธีการวิจัย

ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ มีสาระสำคัญโดยสรุปดังต่อไปนี้

การศึกษาจากเอกสาร

ใช้การวิจัยด้วยกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ประกอบด้วย หนังสือ บทความ วารสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และเอกสารเผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยการทบทวนแนวความคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตลอดจนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในต่างประเทศ ศึกษาแนวคิดต่าง ๆ ได้แก่ การปฏิรูประบบราชการ การกระจายอำนาจ และแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่

การสัมภาษณ์เจาะลึก

ใช้แบบสัมภาษณ์ที่มีลักษณะเป็นการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) ครอบคลุมประเด็นปัญหาในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ปัจจัยความสำเร็จที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาค และแนวทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการพัฒนาประเทศไทย ที่นำไปใช้ในการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Nantapatamadul, 2011; Prasitrathasin, 2012) เพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ตลอดจนบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไทย จำนวน 8 ท่าน ดังนี้ นักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับราชการส่วนภูมิภาค 2 ท่าน หน่วยงานส่วนกลาง ประกอบด้วย ตัวแทนจากกรมการปกครองและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 2 ท่าน และ หน่วยงานส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยหน่วยงานในระดับจังหวัด 4 ท่าน โดยให้การแบ่งตามภูมิภาคที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การแบ่งภาคของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ภาค คือ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออก และภาคใต้ โดยเลือกจังหวัดที่ได้รับรางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ตอบข้อคำถามจากการสัมภาษณ์เจาะลึก อันทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่มีความหลากหลายในมิติต่าง ๆ และข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ ที่มีทั้งมิติของความลึกและมิติของความกว้างในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการพัฒนาประเทศไทย

ผลการวิจัย

จากการเปรียบเทียบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย พบว่า ประเทศไทยฝรั่งเศสถือเป็นประเทศที่สามารถเป็นต้นแบบที่ดีในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้แก่ประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวที่มีการจัดแบ่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของส่วนกลางประกอบด้วย ประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศ และมีนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ส่วนรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม ตามที่ได้รับมอบหมาย ส่วนโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีจังหวัด และมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้า ผู้ว่าราชการ

จังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้รับแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี จังหวัดนอกจากจะมีสถานะเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคแล้ว จังหวัดเดียวกันยังมีสถานะเป็น อบป.ด้วย นอกจากจังหวัดแล้วก็มีอำเภอ โดยในจังหวัดหนึ่งอาจแบ่งเป็น 3-4 อำเภอ และมีนายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการจากส่วนกลางดูแลรับผิดชอบ ส่วนโครงสร้างของส่วนท้องถิ่นมีการแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ภาค จังหวัด และเทศบาล

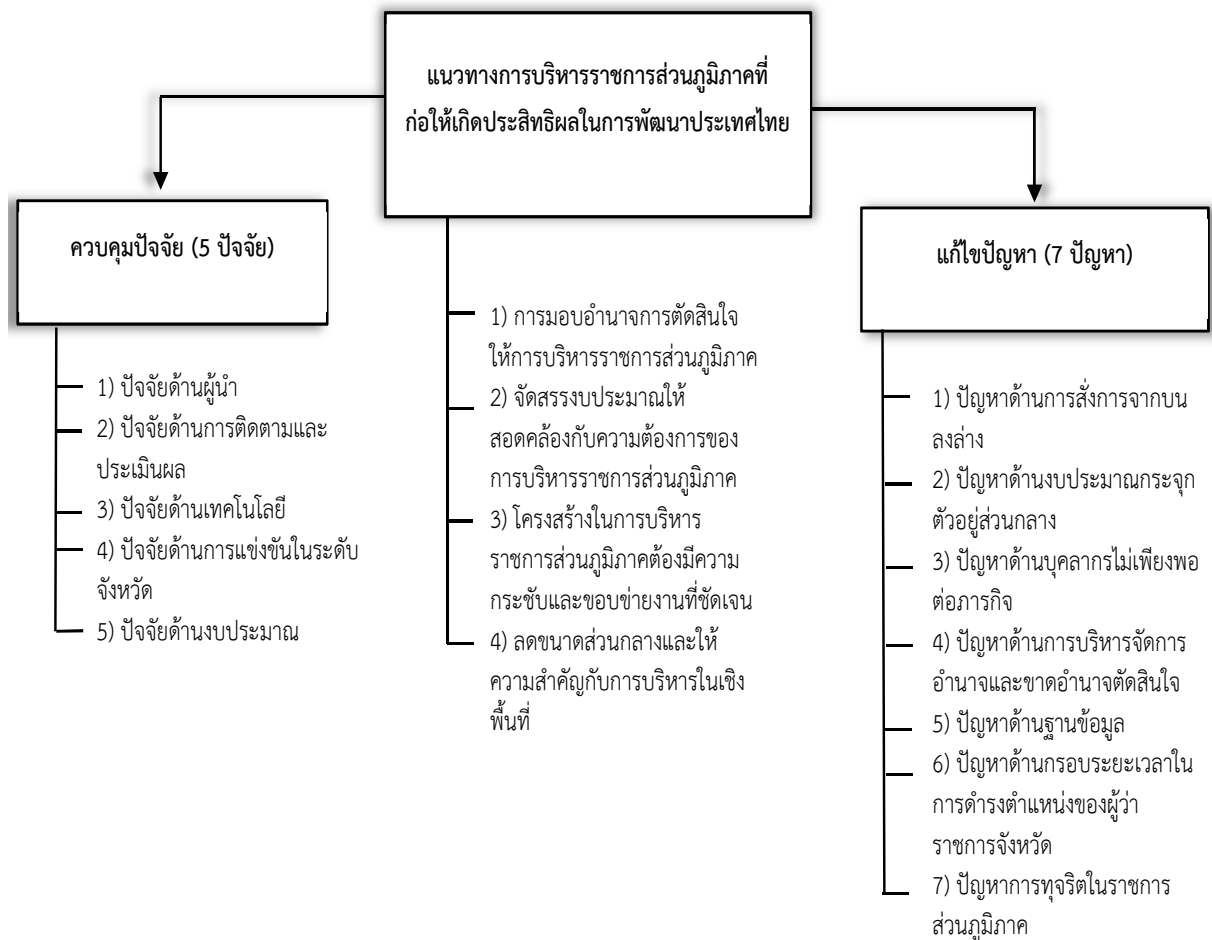
ปัญหาในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นข้อจำกัดในการพัฒนาประเทศไทย มีอยู่ด้วยกัน 7 ด้าน คือ 1) ปัญหาด้านการสั่งการจากบนลงล่าง (Top-Down Policy) พบว่า ปัญหาการสั่งการจากบนลงล่างยังส่งผลกระทบต่อควบคุมกำกับ ติดตามการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่ เนื่องจากเมื่อการกำหนดนโยบายส่วนใหญ่มาจากส่วนกลาง การควบคุมกำกับ ติดตาม รวมถึงการให้ความสำคัญต่อปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก็จะขึ้นอยู่กับความสนใจและการให้ความสำคัญจากส่วนกลางเช่นเดียวกัน แต่หากปัญหาใดเป็นประเด็นที่ส่วนกลางให้ความสำคัญ ระบบการกำกับติดตาม การควบคุมดูแล ก็จะเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ และปัญหานั้น ๆ ก็จะถูกแก้ไขอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในที่สุด 2) ปัญหาด้านงบประมาณกระจุกตัวอยู่ส่วนกลาง พบว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการพัฒนาพื้นที่ของตนเอง เนื่องจากส่วนกลางเป็นผู้กำหนดงบประมาณ ซึ่งอาจไม่เป็นไปตามแผนที่ขอไว้หรือโครงการที่เป็นความต้องการของประชาชนในพื้นที่อาจไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ เนื่องจากโครงการอาจไม่สอดคล้องกับนโยบายส่วนกลาง ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณจึงเป็นไปตามนโยบายของส่วนกลางเท่านั้นจึงจะสามารถของงบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาพื้นที่ของตนเองตามความต้องการของประชาชนได้ หรือมีงบประมาณในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้ทันทั่วถึง จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การบริหารราชการในระดับพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับปัญหา และ 3) ปัญหาด้านบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน พบว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคขาดบุคลากรรองรับต่อการปฏิบัติงานที่จำเป็นเร่งด่วน รวมถึงความสามารถของบุคลากรในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ ก) การคัดเลือกคุณสมบัติของบุคลากรภาครัฐเน้นการสอบวัดความรู้ความสามารถมากกว่าการประเมินทักษะการปฏิบัติงาน ทำให้การปฏิบัติงานบางภารกิจเกิดข้อจำกัดหลายประการ เมื่อพิจารณาภารกิจของการบริหารราชการส่วนภูมิกานั้น จะมุ่งเน้นการเข้าถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่

รวมถึงการวิเคราะห์ปัญหา และกระบวนการในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ภารกิจดังกล่าวล้วนแล้วแต่ต้องอาศัยความสามารถของผู้ปฏิบัติงานที่จะต้องมีความรู้ทักษะการปฏิบัติงานที่รองรับต่อการกิจ

ข) การทับซ้อนภารกิจระหว่างหน่วยงาน ปฏิเสธไม่ได้ว่าในทางปฏิบัติเมื่อเกิดปัญหาในพื้นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเป็นผู้ที่เข้ามาแก้ไขปัญหาย่างทันทีทันใด แต่ในความเป็นจริงผู้ว่าราชการจังหวัดขาดบุคลากรที่จะรับคำสั่งไปปฏิบัติ เนื่องจากอำนาจบางอย่างไปอยู่ในหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ในการทำการกิจนั้นอยู่แล้ว โดยผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถไปสั่งการให้บุคลากรมาปฏิบัติได้ทันที 4) ปัญหาด้านการบริหารจัดการอำนาจและขาดอำนาจการตัดสินใจ พบว่า ปัญหาการบริหารจัดการอำนาจและการขาดอำนาจการตัดสินใจของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เกิดขึ้นจากการขาดการวางระบบการจัดการอำนาจที่ชัดเจน และเป็นระบบ โดยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคใช้หลักการแบ่งอำนาจ (De-concentration) ที่ส่วนกลางแบ่งอำนาจการตัดสินใจมาสู่การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการจัดทำภารกิจต่าง ๆ ที่จะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่ 5) ปัญหาด้านฐานข้อมูล พบว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีปัญหาการขาดฐานข้อมูลกลางที่สามารถเข้าถึงและบูรณาการข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เนื่องจากการจัดเก็บข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ มีลักษณะเฉพาะเป็นหน่วยงาน ดังนั้นการจัดทำข้อมูลกลางถือเป็นส่วนสำคัญที่ทุกหน่วยงานจะต้องให้ความสำคัญต่อการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นประโยชน์ และสามารถเข้าใช้ได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว 6) ปัญหาด้านกรอบระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่า ปัญหาที่ทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคขาดประสิทธิภาพอีกปัญหาหนึ่ง คือ วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากตามกฎหมายกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีอายุราชการไม่ถึงวาระ 4 ปี ดังนั้น การกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งจึงเป็นเรื่องสำคัญ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาดำรงตำแหน่งและมีเวลาการปฏิบัติงานน้อย ภารกิจบางอย่างจึงไม่สามารถลุล่วงไปได้ และขาดการกำกับติดตามในภารกิจต่าง ๆ ที่ยังดำเนินอยู่ระหว่างที่วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสิ้นสุดลง และ 7) ปัญหาการทุจริตในราชการส่วนภูมิภาค พบว่า ปัญหาการทุจริตเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่เป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เนื่องจากการทุจริตจะส่งผลโดยตรงต่อความ

เชื่อมั่นของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงประสิทธิภาพของการทำงาน ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาการทุจริตในระบบราชการก็จะส่งผลให้ความเชื่อมั่นของประชาชนลดลงตามไปด้วย ทั้งนี้ หากพิจารณาในแง่ของการดำเนินการกิจ การทุจริตเป็นอีกหนึ่งปัญหาที่ทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคขาดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

ปัจจัยความสำเร็จที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย พบว่า มีปัจจัยความสำเร็จอยู่ 5 ปัจจัย ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านผู้นำ พบว่า ผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดประสิทธิผลในการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย เนื่องจากผู้นำถือเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีความสำคัญต่อการบริหาร ในระบบราชการผู้นำจะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการดำเนินการกิจตั้งแต่กระบวนการวางแผน ปฏิบัติ ประเมินผล และการกำหนดแนวทางการพัฒนาในด้านต่าง ๆ 2) ปัจจัยด้านการติดตามและประเมินผล พบว่า การติดตามประเมินผลเป็นปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดประสิทธิผลในการพัฒนาประเทศไทย การติดตามประเมินผลจะสามารถสะท้อนความสำเร็จของการดำเนินการกิจของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและจะเป็นตัวสะท้อนความสำเร็จในการพัฒนาประเทศโดยรวม 3) ปัจจัยด้านเทคโนโลยี พบว่า การนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะก่อให้เกิดประสิทธิผลในการพัฒนาพื้นที่ โดยเทคโนโลยีจะเข้ามามีส่วนช่วยในการจัดเก็บข้อมูลที่มีขนาดใหญ่ รวมถึงการจัดเก็บข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นระบบสร้างฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนา การใช้เทคโนโลยีจะทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว และลดต้นทุนในบางประการ อีกทั้งยังสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว 4) ปัจจัยด้านการแข่งขันในระดับจังหวัด พบว่า การแข่งขันเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่จะส่งผลให้เกิดประสิทธิผลในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากการแข่งขันจะก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างรวดเร็ว หากพิจารณาในเชิงการปฏิบัติงานจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า จังหวัดที่มีความเจริญ และพัฒนาไปมากกว่าจังหวัดใกล้เคียงก็จะทำให้จังหวัดที่อยู่ใกล้เคียงให้ความสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่ในจังหวัดของตนเอง เนื่องจากเกิดการเปรียบเทียบในมิติของเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม และ 5) ปัจจัยด้านงบประมาณ พบว่า งบประมาณถือเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิผลในการพัฒนาประเทศไทย ดังนั้น ควรให้ความสำคัญต่อการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับภารกิจก็จะส่งผลต่อประสิทธิผลในการพัฒนาพื้นที่ และสะท้อนการพัฒนาในระดับประเทศในที่สุด



รูปที่ 1 แนวทางที่ใช้ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการพัฒนาประเทศไทย

ที่มา: ผู้วิจัย (สังเคราะห์จากข้อค้นพบแนวทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการพัฒนาประเทศไทย)

แนวทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการพัฒนาประเทศไทย พบว่า มี 4 แนวทาง (รูปที่ 1) ประกอบด้วย 1) การมอบอำนาจการตัดสินใจให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาค พบว่า การดำเนินงานในส่วนภูมิภาคควรมอบอำนาจการตัดสินใจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติงาน ดังนั้นแนวทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลจึงควรมอบอำนาจการตัดสินใจในการดำเนินการให้แก่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นหน่วยงานที่เข้าใจ เข้าถึงข้อมูลในระดับพื้นที่ได้อย่างดี อย่างไรก็ตามการบริหารราชการในส่วนกลางอาจมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ควบคุม กำกับ ติดตาม การดำเนินงานดังกล่าวเพื่อให้เกิดความโปร่งใส และเป็นไปตามกฎหมายกำหนด 2) จัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค พบว่า การตัดสินใจอนุมัติงบประมาณจะถูกกำหนดโดยการบริหาร

ราชการจากส่วนกลาง เป็นผลทำให้การจัดสรรงบประมาณของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ได้รับอนุมัติไม่สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่หากพิจารณาถึงกระบวนการในการกำหนดนโยบายจะเห็นได้ว่า การพิจารณางบประมาณจะขึ้นอยู่กับนโยบายจากส่วนกลาง ซึ่งนโยบายจากส่วนกลางนั้นไม่สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ที่จะส่งผลให้การอนุมัติงบประมาณลงมาในระดับจังหวัดนั้นไม่สอดคล้องกับความต้องการในการดำเนินการที่จำเป็นที่เป็นความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากเกิดข้อจำกัดด้านงบประมาณ 3) โครงสร้างในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคต้องมีความกระชับและขอบข่ายงานที่ชัดเจน พบว่า การดำเนินการที่จะสามารถก่อให้เกิดประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรมนั้น การจัดวางระบบอำนาจ การบริหารราชการที่ชัดเจนเป็นระบบถือเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากสภาพปัจจุบันการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเกิดปัญหาการทับซ้อนในเชิง

โครงสร้างอำนาจหน้าที่ การดำเนินการจากกรณีที่เกิดขึ้นและกระจายตัวของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มาจากส่วนกลางและมาปฏิบัติงานอยู่ในระดับจังหวัด โดยการกระจายตัวของหน่วยงานต่าง ๆ นั้นแต่ละหน่วยงานจะมีสายการบังคับบัญชาตามหน่วยงานของตนเองแยกออกจากกัน ดังนั้น เมื่อมีปัญหาความจำเป็นที่จะต้องร่วมกันดำเนินการจึงเกิดปัญหาการจัดการอำนาจในการสั่งการและไม่สามารถบูรณาการการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เนื่องจากขาดเจ้าภาพหลัก และในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่มีอำนาจในการสั่งการไปยังหน่วยงานอื่น มีอำนาจในการประสานงานโดยจัดทำเป็นหนังสือราชการ ซึ่งระบบการดำเนินงานดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้า และไม่สามารถขับเคลื่อนภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น แนวทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการพัฒนาประเทศไทยควรจะต้องวางโครงสร้างในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคต้องมีความกระชับและขอบข่ายงานที่ชัดเจน และ 4) ลดขนาดส่วนกลางและให้ความสำคัญกับการบริหารในเชิงพื้นที่ (Area Based) เป็นแนวทางทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการพัฒนา เนื่องจากการลดขนาดของส่วนกลางจะช่วยลดงบประมาณที่จะต้องจ่ายให้แก่ส่วนกลางลง และงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจะสามารถลงสู่พื้นที่ได้อย่างเต็มที่หรือมีประสิทธิภาพในเชิงการปฏิบัติในปัจจุบัน ปัญหาใหญ่ของการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย คือ การบริหารราชการในส่วนกลางควบคุมงบประมาณส่วนใหญ่จากการบริหารราชการในส่วนกลางมีขนาดใหญ่และจำนวนบุคลากรมาก ดังนั้น การลดขนาดส่วนกลางจะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อภิปรายผลการวิจัย

ประเด็นข้อค้นพบที่นำมาอภิปรายผลการศึกษา เพื่อยืนยันข้อค้นพบให้มีความน่าเชื่อถือในเชิงวิชาการ 4 ประเด็น เพื่อการอภิปรายผลการศึกษามีรายละเอียดดังนี้

ประเด็นที่ 1 การมอบอำนาจการตัดสินใจให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาค พบว่า สอดคล้องกับ Rachasamana (1998) ศึกษาแนวทางการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย พบว่า สภาพปัญหาของการจัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาคของไทย มีปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นปัญหาที่แสดงว่า ส่วนกลางยังคงสงวนอำนาจการบริหารไว้ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ยังไม่มีมีการแบ่งมอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาคอย่างเพียงพอที่จะทำให้ส่วนภูมิกำนำภารกิจของส่วนกลางไป

ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาในด้านนี้คือ จังหวัดไม่มีอำนาจในการตั้งค่าของงบประมาณ ส่วนกลางไม่มีการมอบอำนาจอย่างแท้จริง และจังหวัดไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับกิจการสาธารณะภายในจังหวัด ดังนั้น การบริหารราชการในส่วนกลางควรให้ความสำคัญต่อการมอบอำนาจการตัดสินใจให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคก่อให้เกิดประสิทธิผลในการพัฒนาประเทศไทยต่อไป

ประเด็นที่ 2 จัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค พบว่า สอดคล้องกับ Chaicon (2014) ศึกษาการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: กรณีศึกษา การปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด พบว่า การปกครองท้องถิ่นไทยมีปัญหาด้านโครงสร้างที่ทับซ้อนกัน ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่ยังไม่ชัดเจน ปัญหาด้านการกำกับดูแลที่ราชการส่วนภูมิภาคกำกับดูแลท้องถิ่นจนขาดอิสระปัญหาด้านการคลัง งบประมาณที่ไม่เพียงพอ

ดังนั้น ส่วนกลางควรมีการจัดสรรงบประมาณลงไปยังส่วนภูมิภาค เพื่อที่จะให้การบริหารงานของราชการส่วนภูมิภาคสามารถปฏิบัติงานได้ตามความต้องการของประชาชนหรือสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ทันทั่วทั้ง

ประเด็นที่ 3 โครงสร้างในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคต้องมีความกระชับและขอบข่ายงานที่ชัดเจน พบว่า สอดคล้องกับ Kanchanasuwan (2004) ศึกษาการวิเคราะห์รูปแบบการบริหารงานจังหวัด กรณีศึกษาจังหวัดสงขลา พบว่า มีหน่วยราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดสงขลา จำนวน 218 หน่วยงาน หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค จำนวน 44 หน่วยงาน และหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นใน 3 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 118 หน่วยงาน เทศบาล 22 หน่วยงาน และองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 หน่วยงาน ภารกิจหลายด้านทับซ้อนกัน เพราะการแบ่งแยกหน้าที่ไม่ชัดเจน งบประมาณส่วนใหญ่เป็นของราชการส่วนกลาง และยังคงสอดคล้องกับ Rachasamana (1998) พบว่า สภาพปัญหาของการจัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาคของไทย มีปัญหาด้านโครงสร้างของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ โครงสร้างของตำบลและ หมู่บ้าน ซึ่งตำบลกำลังจะถูกยกฐานะเป็นอบต.ทั้งหมด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล จะไม่มีบทบาทในการเป็นผู้บริหารของอบต.อีกต่อไป ทำให้พื้นที่ตำบลเดียวกัน แต่มีผู้บริหารที่มาจากทางเลือกตั้งของประชาชนถึง 2 ชุด คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมาจากการเลือกของประชาชน

อยู่ในตำแหน่งเกษียณอายุ 60 ปี เป็นผู้บริหารตำบล และหมู่บ้านในฐานะส่วนภูมิภาคและคณะกรรมการบริหาร อบต. ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี เป็นผู้บริหาร อบต. ในฐานะ ส่วนท้องถิ่น อีกปัญหาหนึ่งคือ ปัญหาเกี่ยวกับเขตหรือภาคทางวิชาการทำให้เกิดปัญหาในเรื่อง เอกภาพในการปกครองบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ

ประเด็นที่ 4 ลดขนาดส่วนกลางและให้ความสำคัญกับการบริหารในเชิงพื้นที่ พบว่า สอดคล้องกับ Suwanmala, et al., (2007) ศึกษาความสอดคล้องระหว่างหลักการกับผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ผลการศึกษาในแง่ของหลักการ พบว่า นโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการมีเป้าประสงค์เพื่อแก้ปัญหาในมิติขององค์การที่สำคัญ คือ ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่กรมส่วนกลาง (Fragmented Centralism) ซึ่งไม่เอื้อต่อการบริหารแนวราบ เป็นต้น โดยการนำเทคนิควิธีการบริหารในภาครัฐกิจเข้ามาใช้กับบริหารงานภาครัฐ ในเบื้องต้นผู้วิจัยตั้งสมมติฐานว่า นโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการสามารถส่งผลต่อการตอบสนองปัญหาของคนที่ในพื้นที่ได้มากขึ้น หรืออาจถูกใช้เป็นยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองรัฐบาลส่วนกลาง และการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ พบว่า การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ แม้ว่าจะมีข้อดีในแง่ของความคล่องตัวที่มากขึ้นทั้งแง่การบริหารงานบุคคลและงบประมาณ แต่ในภาพรวมยังคงมีทิศทางการบริหารแบบบนลงล่าง และมุ่งเน้นที่จะตอบสนองความต้องการของรัฐบาลกลางมากกว่าการมุ่งเน้นตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่หลัก การมีส่วนร่วมและกระจายอำนาจที่กำหนดไว้ในทางปฏิบัติยังค่อนข้างทำได้จำกัด

นอกจากนี้ในมิติของการลดบทบาทของส่วนกลางไม่เพียงแต่ให้เพิ่มบทบาทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ส่วนกลางเองควรมีการลดบทบาทภารกิจโดยการกระจายอำนาจให้กับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับ Arumwiroj (2014) ศึกษาแนวทางในการกระจายอำนาจแบบจังหวัดจัดการตนเอง : กรณีศึกษา “ธรรมนูญประชาชนคนอำนาจเจริญ พ.ศ. 2555” พบว่า หากรัฐส่วนกลางสามารถกระจายอำนาจให้แก่อปท.ได้มากขึ้น จึงทำให้รัฐส่วนกลางมีภารกิจลดน้อยลง และสามารถดำเนินการพัฒนาประเทศให้ทัดเทียมกับนานาชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุป

ประเทศฝรั่งเศสถือเป็นประเทศที่สามารถเป็นต้นแบบที่ดีในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้แก่ประเทศไทย ทั้งนี้ในการนำรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศฝรั่งเศสมาประยุกต์ใช้กับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศไทยนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงบริบทและปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่ก่อให้เกิดข้อจำกัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในการพัฒนาประเทศไทยมี 7 ด้านคือ 1) ปัญหาด้านการสั่งการจากบนลงล่าง 2) ปัญหาด้านงบประมาณกระจุกตัวอยู่ส่วนกลาง 3) ปัญหาด้านบุคลากรไม่เพียงพอต่อการกิจ 4) ปัญหาด้านการบริหารจัดการอำนาจและขาดอำนาจตัดสินใจ 5) ปัญหาด้านฐานข้อมูล 6) ปัญหาด้านกรอบระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการ และ 7) ปัญหาการทุจริตในราชการส่วนภูมิภาค ปัจจัยความสำเร็จที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยมีอยู่ 5 ปัจจัย ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านผู้นำ 2) ปัจจัยด้านการติดตามและประเมินผล 3) ปัจจัยด้านเทคโนโลยี 4) ปัจจัยด้านการแข่งขันในระดับจังหวัด และ 5) ปัจจัยด้านงบประมาณและแนวทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลมีแนวทางสำคัญ 4 แนวทาง ประกอบด้วย 1) การมอบอำนาจตัดสินใจให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาค 2) จัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค 3) โครงสร้างในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคต้องมีความกระชับและขอบข่ายงานที่ชัดเจน และ 4) ลดขนาดส่วนกลางและให้ความสำคัญกับการบริหารในเชิงพื้นที่

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากข้อค้นพบแนวทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลมีแนวทาง 4 แนวทาง ประกอบด้วย

1. การมอบอำนาจกับการตัดสินใจให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาค
2. จัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. โครงสร้างในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคต้องมีความกระชับและขอบข่ายงานที่ชัดเจน
4. ลดขนาดส่วนกลางและให้ความสำคัญกับการบริหารในเชิงพื้นที่

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

1. ศึกษาการแนวทางการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนเชิงภารกิจระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย
2. ศึกษากระบวนการและกลไกการจัดการอำนาจในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศไทย

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ดร.กิจฐเขต ไกรวาส และ ดร.สมชาย ปัญญเจริญ ที่ให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยให้งานวิจัยครั้งนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ขอขอบพระคุณสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่อนุเคราะห์ให้ทุนอุดหนุนการวิจัย ขอขอบพระคุณผู้ว่าราชการจังหวัดและตัวแทนหน่วยงานในแต่ละจังหวัด ที่ให้ความร่วมมือในการเก็บข้อมูล สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยชิ้นนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไปในอนาคต

References

- Arumwiroj, N. (2014). *The Guidelines of the Self-Governing Province Decentralization: A Case Study of People's Constitution in Amnat Charoen B.E. 2555*. LL.M. Thesis, National Institute of Development Administration. [in Thai]
- Chaiyon, P. (2014). *Decentralization to Local Administrative Agencies: A Case Study of Self-government Based upon the Will of the People in the Provincial Level*. LL.M. Thesis, National Institute of Development Administration. [in Thai]
- Chenprahon, S. (2015). History of Thailand's Local Administration. Retrieved July 16, 2015, from <http://www.surachaichenprakhon.blogspot.com> [in Thai]
- Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550. (2008). Bangkok: Hiace Publishing Co., Ltd. [in Thai]
- Kanchanasuwan, W. (2004). *An Analysis of Selected Models of Provincial Administration: A Case Study of Songkhla Province (Research Report)*. Faculty of Management Sciences, Prince of Songkla University. [in Thai]
- Maneethorn, A. (2011). *Bureaucracy, Enterprises and Public Organization of Thailand*. (3rd Publishing). Bangkok: M. T. Press. [in Thai]
- Mektrairat, N., Luangpraphat, W., & Wantanakorn, M. (2009). *The Study and Improvement of the Central, Administration Provincial, and Local Administrations for Appropriate and Clear Scope, Authority and Responsibility to the Nation's Development*. Bangkok: Office of the Council of State. [in Thai]
- Nantapatamadul, K. (2011). *Instruments for Data Collecting of Qualitative Research and Focus Group Zone, in the Project Called Research Zone (2011): Phase 51*. Bangkok: National Research Council of Thailand. [in Thai]
- Prasitratthasin, P. (2012). *Sociological Research Methodology*. (15th ed.). Bangkok: Samlada. [in Thai]
- Rachasamana, S. (1998). *Guidelines for Improvement of Thai Provincial Administration System*. LL.M Thesis, Thammasart University. [in Thai]
- Suwanmala, J. (2014). Pictures of Thailand's Future in the next Decade: The Dimension of Decentralization. Retrieved March 16, 2015, from: <http://www.isranews.org/>. [in Thai]
- Suwanmala, J., Pongsaphit, A., Tangsubwattana, A., Mead, K.K., Kuwinphan, P., Wankaew, S., Pintobtaeng, P., & Poocharoen, O. (2007). *A Study of Consistency between Principles and Performances of Integrated Provincial Governors (Research Report)*. Bangkok: Chulalongkorn University. [in Thai]