

บทสรุปผู้บริหาร การศึกษาเบื้องต้น เรื่อง องค์การบริหารพัฒนาภาค

คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ ได้เสนอการจัดตั้งองค์การบริหารพัฒนาภาค ในร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับใหม่ ปรากฏในภาค ๔ การปฏิรูปและการสร้างความปรองดอง ส่วนที่ ๕ การปฏิรูปด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีกรรมการฯ ที่ผลักดัน ได้แก่ นายประชา เตรีรัตน์ และนายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ กรรมการการยกย่องฯ

สาระสำคัญขององค์การบริหารพัฒนาภาค ได้แก่ การเป็นราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ภาค โดยที่จังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ในพื้นที่จังหวัดยังคงสภาพเดิม การให้คำปรึกษา/เสนอแนะการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ภาค การจัดทำแผนพัฒนาภาค และบริหารงบประมาณ โดยเปลี่ยนงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เป็นงบประมาณภาค การที่ผู้บริหารสูงสุดขององค์การบริหารพัฒนาภาค อาจไม่สังกัดกระทรวงมหาดไทย เช่น ภาคอันดามัน มีจุดเด่นด้านการท่องเที่ยว ผู้บริหารสูงสุดอาจมาจากกระทรวงการท่องเที่ยวฯ ส่วนบุคลากรเจ้าหน้าที่จะรับโอน โดยไม่มีการเพิ่มอัตรากำลัง

เหตุผลที่เสนอจัดตั้งองค์การบริหารพัฒนาภาค เนื่องจากการพัฒนาที่คาบเกี่ยวหลายจังหวัด เกิดปัญหา ไม่สามารถขับเคลื่อนได้ เช่น ปัญหาน้ำท่วม , การจัดการโลจิสติกส์ , ปัญหาขยะ ฯลฯ การที่กลุ่มจังหวัดในปัจจุบันไม่มีศักยภาพพอ แต่ละจังหวัดถือว่าตนเองเป็นเอกเทศ อีกทั้งงบประมาณตามยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด จะแบ่งให้แต่ละจังหวัดในกลุ่มเท่าๆกัน และตามความต้องการของฝ่ายการเมือง ทำให้ไม่ตอบโจทย์ยุทธศาสตร์การพัฒนา

สถาบันดำรงราชานุภาพ สป. เห็นว่า ข้อเสนอให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารพัฒนาภาคนั้น มาจากแนวคิด “พื้นที่จัดการตนเอง” โดยให้มีการบูรณาการหน่วยงานของรัฐในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับที่ใหญ่กว่าจังหวัด ซึ่งปัจจุบัน “กลุ่มจังหวัด” ได้ทำหน้าที่นี้ แต่มีจุดบกพร่องที่ไม่สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาได้อย่างสัมฤทธิ์ผล อันเนื่องมาจากปัญหา อาทิ งบประมาณกลุ่มจังหวัดตั้งที่กล่าวไปข้างต้น ปัญหาเรื่องผู้ทำหน้าที่ “หัวหน้ากลุ่มจังหวัด” ที่ไม่สามารถสร้างการยอมรับหรือขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดได้จริง ปัญหาสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (Office of Strategy Management : OSM) ขาดความชัดเจนขององค์กร บุคลากรขาดขวัญ กำลังใจในการทำงาน และสุดท้ายปัญหาการจัดแบ่งจังหวัดเข้าในกลุ่มจังหวัด ไม่สอดคล้องกับภูมิรัฐศาสตร์และยุทธศาสตร์การพัฒนา

ข้อเสนอการจัดตั้งองค์การบริหารพัฒนาภาค หากพิจารณาเข้ากับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน อาจก่อให้เกิดระบบผู้ว่าราชการจังหวัดอ่อนแอ (Weak Governor) เนื่องจากงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะถูกตัดไปเป็นงบประมาณภาค และอาจก่อให้เกิดปัญหาคล้ายกับการเกิด “ภาค” ของไทย เมื่อปี

พ.ศ. ๒๔๙๕ - ๒๔๙๙ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานไม่คล่องตัว เพราะต้องคำนึงถึงผู้บังคับบัญชา ๒ ระดับ คือ กระทรวงและภาค การเสนอหนังสือหรือทำรายงานล่าช้า เพราะจังหวัดจะต้องทำผ่านภาค ในทางกลับกันกระทรวงจะส่งการจังหวัด ก็ต้องส่งผ่านภาค หรือสำเนาเรื่องให้ภาคทราบ การเจ้าหน้าที่ในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายในพื้นที่จังหวัดมีความขัดแย้งกันระหว่างผู้ว่าราชการภาคกับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งส่งผลให้ภาระหนักตกอยู่กับกระทรวงที่จะต้องวินิจฉัยใกล้เคียงเป็นประจำ และความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับการบริหารและสั่งการอื่นๆ อีกมาก

นอกจากนี้ คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งองค์การบริหารพัฒนาภาค โดยให้เหตุผลว่าควรให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัดหรือกลุ่มภารกิจ

ในกรณีหากเป็นไปตามที่คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติเห็นแย้ง กระทรวงมหาดไทย โดย สถาบันดำรงราชานุภาพ และสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด ได้มีงานศึกษาวิจัยหลายชิ้นงาน โดยเฉพาะงานปรับปรุงระบบบริหารงานของกลุ่มจังหวัด ที่เคยศึกษาร่วมกับนายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ เมื่อปี พ.ศ.๒๕๕๓ โดยเสนอปรับปรุงระบบบริหารงานกลุ่มจังหวัด เช่น การปรับเปลี่ยนผู้ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัดจากผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน เป็นรองปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย การปรับโครงสร้างการบริหารงานกลุ่มจังหวัดให้เป็นรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งในสามรูปแบบ ได้แก่ การเป็นส่วนราชการหรือการเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือการเป็นองค์การมหาชนภายใต้กระทรวงมหาดไทย

ข้อมูล ณ วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๘

บทวิเคราะห์เรื่อง “ภาค – กลุ่มจังหวัด – องค์การบริหารพัฒนาภาค”

ที่	ประเด็น	หน่วยการปกครอง / บริหาร ในระดับที่ใหญ่กว่าจังหวัด		
		ภาค (๒๔๙๕ – ๒๔๙๙)	กลุ่มจังหวัด (๒๕๕๑ – ปัจจุบัน)	องค์การบริหารพัฒนาภาค
๑	กฎหมายจัดตั้ง	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๙๕	๑. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ.๒๕๕๐ ๒. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.๒๕๕๑	อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ ภาค ๔ การปฏิรูปและการสร้างความปรองดอง ส่วนที่ ๕ การปฏิรูปด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เสนอโดย นายประชา เตรีตน์ และ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ กรรมการยกร่างฯ
๒	บทบาท / อำนาจหน้าที่	ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานบริหารที่ใหญ่กว่าจังหวัด ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยมีผู้ว่าราชการภาคเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในฐานะผู้แทนรัฐบาล	เป็นส่วนราชการที่มีงบประมาณเป็นของตนเอง ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด การบูรณาการแผนงาน โครงการของกลุ่มจังหวัด	๑. เป็นราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ภาค โดยที่จังหวัดอำเภอ และองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ในพื้นที่จังหวัดยังคงสภาพเดิม ๒. ให้คำปรึกษา/เสนอแนะการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐในพื้นที่ภาค ๓. จัดทำแผนพัฒนาภาค และบริหารงบประมาณ โดยเปลี่ยนงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เป็นงบประมาณภาคแทน ๔. ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรฯ ภาค อาจไม่ได้สังกัดกระทรวงมหาดไทย เช่น ภาคอันดามัน มีจุดเด่นด้านการท่องเที่ยว ผู้บริหารสูงสุดอาจมาจากกระทรวงการท่องเที่ยวฯ ส่วนบุคลากรเจ้าหน้าที่ จะรับโอนโดยไม่มี การเพิ่มอัตรากำลัง
๓	ปัญหา “ก่อนหน้า” การจัดตั้ง	๑. ผู้ว่าราชการจังหวัดขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา เนื่องจากหัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่จังหวัดแต่ละส่วนจะขึ้นตรงกับส่วนกลาง ๒. การสั่งราชการเกิดความสับสน การปฏิบัติงานโดยรวมขาด	ปัญหาการแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาสู่การปฏิบัติ เป็นผลมาจากรูปแบบการบริหารงานแบบแยกส่วน (Fragmentation) มีขั้นตอนการทำงานที่ต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างรายงานต่อผู้บังคับบัญชาตามสายงานของตนเอง จนขาดการเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ	๑. การพัฒนาที่คาบเกี่ยวหลายจังหวัดเกิดปัญหา ไม่สามารถขับเคลื่อนได้ เช่น ปัญหาน้ำท่วม , โลจิสติกส์ ,ขยะ ฯลฯ ๒. กลุ่มจังหวัดที่มีอยู่ไม่มีศักยภาพ แต่ละจังหวัดถือว่า

ที่	ประเด็น	หน่วยการปกครอง / บริหาร ในระดับที่ใหญ่กว่าจังหวัด		
		ภาค (๒๕๕๕ – ๒๕๕๙)	กลุ่มจังหวัด (๒๕๕๑ – ปัจจุบัน)	องค์การบริหารพัฒนาภาค
		<p>ประสิทธิภาพ</p> <p>๓. รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ส่งผลให้เพิ่มภาระงานแก่อธิบดี ปลัดกระทรวง และรัฐมนตรีเป็นอย่างมาก</p>		<p>ตนเองเป็นเอกเทศ</p> <p>๓. งบประมาณกลุ่มจังหวัด ในความเป็นจริง จะแบ่งให้แก่จังหวัดเท่าๆกันและตามความต้องการของฝ่ายการเมือง ไม่ตบโจทย์ยุทธศาสตร์การพัฒนา</p>
๔	ปัญหา “ภายหลัง” การจัดตั้ง	<p>๑. ผู้ว่าราชการจังหวัดทำงานไม่คล่องตัว เพราะต้องคำนึงถึงผู้บังคับบัญชา ๒ ระดับ คือ กระทรวงและภาค เมื่อให้อำนาจอนุมัติอนุญาตบางเรื่องเป็นของภาคแล้ว ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเกิดความลังเลในการทำงาน</p> <p>๒. การเสนอหนังสือหรือทำรายงานล่าช้า เพราะจังหวัดจะต้องทำผ่านภาค ในทางกลับกันกระทรวงจะสั่งการจังหวัด ก็ต้องสั่งผ่านภาคหรือสำเนาเรื่องให้ภาคทราบ ก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย</p> <p>๓. การเจ้าหน้าที่ในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายในพื้นที่จังหวัด มีความขัดแย้งกันระหว่างผู้ว่าราชการภาคกับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งส่งผลให้ภาระหนักตกอยู่กับกระทรวงที่จะต้องวินิจฉัยไกล่เกลี่ยเป็นประจำ</p> <p>๔. ความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับการบริหารและสั่งการอื่นๆ อีกมาก</p>	<p>๑. งบประมาณกลุ่มจังหวัด ถูกขอย่อยยอให้เท่าๆกันของจังหวัดในกลุ่ม และถูกการเมืองเข้าแทรกแซง จนมีปัญหาในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่คาบเกี่ยวหลายจังหวัด</p> <p>๒. ปัญหาเรื่องผู้ทำหน้าที่ “หัวหน้ากลุ่มจังหวัด” ที่ไม่สามารถสร้างการยอมรับหรือขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดได้จริง</p> <p>๓. ปัญหาสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (Office of Strategy Management : OSM) ขาดความชัดเจนขององค์กรบุคลากรขาดขวัญ กำลังใจในการทำงาน</p> <p>๔. ปัญหาการจัดแบ่งจังหวัดเข้าในกลุ่มจังหวัด ไม่สอดคล้องกับภูมิรัฐศาสตร์และยุทธศาสตร์การพัฒนา</p>	<p>๑. อาจก่อให้เกิดระบบผู้ว่าราชการจังหวัดอ่อนแอ (Weak Governor) เนื่องจากงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะถูกตัดไปเป็นงบประมาณภาค</p> <p>๒. ปัญหาอาจคล้ายกับการเกิดภาค ของไทย เมื่อปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙</p>
๕	จุดจบ	<p>๑. จากปัญหาที่กล่าวมา มีการแก้ไขให้ผู้ว่าราชการภาคมีหน้าที่แค่ตรวจตรา ชี้แจง แนะนำ เท่านั้น ไม่ให้อำนาจในการบริหารสั่งการ</p> <p>๒. ต่อมา พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙ จึงยกเลิกภาค แต่ให้มี “เขต” แทน โดยให้เขตเป็นราชการส่วนกลาง</p>	-	<p>๑. องค์การบริหารพัฒนาภาค อาจจะมีจุดจบ เพราะคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ (แม่น้ำสายที่ ๓) ไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (แม่น้ำสายที่ ๔) โดยให้เหตุผลว่าควรให้เป็น</p>

ที่	ประเด็น	หน่วยการปกครอง / บริหาร ในระดับที่ใหญ่กว่าจังหวัด		
		ภาค (๒๕๕๕ – ๒๕๕๙)	กลุ่มจังหวัด (๒๕๕๑ – ปัจจุบัน)	องค์การบริหารพัฒนาภาค
		มีผู้ตรวจราชการเขต ลักษณะนี้มีจนถึงปัจจุบัน		หน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกลุ่มจังหวัดหรือกลุ่มภารกิจ ๒. คณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สปช. ที่ไม่เห็นด้วย มีรายชื่อนายไพโรจน์ พรหมสาสน์ นายจำลอง โพธิ์สุข นายคานิตย์ นาคสุขศรี นายวัลลภ พริ้งพงษ์ ฯลฯ
๖	แนวโน้มการพัฒนา/ปรับปรุง	-	๑. เสนอให้เปลี่ยนผู้ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัดมาเป็นรองปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ๒. มิ่งานวิจัย เสนอให้ปรับปรุงโครงสร้างสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM) จากรูปแบบทีมปฏิบัติการ ๑ – ๑๘ ทีม ภายใต้ สป.มท. ในปัจจุบัน เป็นอย่างใดอย่างหนึ่งใน ๓ รูปแบบ ดังต่อไปนี้ (๑) เป็นส่วนราชการภายใต้ สป.มท. (๒) เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) (เช่น สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร.) (๓) เป็นองค์การมหาชนภายใต้ มท.	เรื่ององค์การบริหารพัฒนาภาค ถูกบรรจุอยู่ในภาค ๔ การปฏิรูปและการสร้างความปรองดองของร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการศึกษาหรือดำเนินการอีกนาน โดยผ่านกระบวนการออกกฎหมายลำดับรอง
๗	แหล่งที่มาข้อมูล	สุพจน์ เลาววัฒน์ศิริ , “บทความเรื่องความเป็นมาของการจัดตั้ง และยกเลิกการปกครองแบบภาค” ในหนังสือกฐินมหาดไทย ประจำปี ๒๕๓๓ , น. ๑๒๑ – ๑๓๐.	๑. สมคิด เลิศไพฑูรย์ , “สถานภาพและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต” , งานวิจัยของ สดร.สป. , ปี ๒๕๔๔ ๒. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ , การประเมินผลความคุ้มค่าตามภารกิจของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด , งานวิจัยของ สบจ.สป. , ปี ๒๕๕๒ ๓. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ , “การศึกษาระบบการบริหารจัดการของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด” , งานวิจัยของ สบจ.สป. , ปี ๒๕๕๓. ๔. สกนธ์ วรรณวิวัฒน์ , “การพัฒนากระบวนการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ” , งานวิจัยของสำนักงาน ก.พ.ร. , ปี ๒๕๕๔.	๑. แหล่งข้อมูลบุคคล จาก นายประชา เตรีรัตน์ และนาย นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ๒. ค่าแถลงข่าวผลการประชุม คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๔๔ วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ๓. สรุปผลการประชุม คณะกรรมาธิการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สถาปปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๗ วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

กรณีของการบริหาร “ภาค” ในต่างประเทศ

ที่	ประเด็น	ประเทศ		
		อังกฤษ	ฝรั่งเศส	สวีเดน
๑	โครงสร้าง	- สำนักงานพัฒนาภูมิภาค ๙ แห่ง - มีประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาภูมิภาค มาจากผู้บริหารธุรกิจที่ประสบความสำเร็จสูง	ผู้ว่าการภาค (Prefet) สังกัดกระทรวงมหาดไทย	- เรียกว่า “เขต” (County) - มีผู้ว่าราชการเขต แต่งตั้งโดยรัฐบาล ทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการบริหารเขต
๒	อำนาจหน้าที่	รับนโยบายเศรษฐกิจของกระทรวงต่างๆ มาขับเคลื่อน	- ดูแลผลประโยชน์ชาติในพื้นที่ภาค - ผู้แทนรัฐในการทำนิติกรรมสัญญาต่างๆ ในภาค - ประสานความร่วมมือจากจังหวัดต่างๆ ในภาค - ประธานการประชุมผู้ว่าการจังหวัด	- ตัวแทนของรัฐในการเชื่อมโยงนโยบายรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น - จัดทำบริการสาธารณสุขขนาดใหญ่ ที่องค์กรในระดับต่ำกว่าเขตทำไม่ได้
๓	จุดเน้น	เศรษฐกิจ	เศรษฐกิจและสังคม	เศรษฐกิจและสังคม

ข้อมูล ณ วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๘