

## โครงการจัดสัมมนา

ของคณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน วุฒิสภา

ร่วมกับ

สถาบันพระปกเกล้า กระทรวงมหาดไทย และสำนักงาน ก.พ.ร.

เรื่อง ทิศทางและรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในภูมิภาค

(การมอบอำนาจและการกระจายอำนาจ)

ในวันพฤหัสบดีที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เวลา ๐๘.๐๐ - ๑๖.๓๐ นาฬิกา

ณ โรงแรมอัสคิน แกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพฯ

\*\*\*\*\*

### ๑. หลักการและเหตุผล

การจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ ซึ่งได้บัญญัติให้มีการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน ประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารราชการส่วนกลางนั้นจะมีหน่วยงานส่วนกลางซึ่งเป็นกลไกของรัฐบาลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เป็นการบริหารราชการตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization) คือ มีรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่บริหารประเทศและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินผ่านการขับเคลื่อนโดยหน่วยงานซึ่งเป็นกลไกข้างต้น

สำหรับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๑ ได้กำหนดให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ โดยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการแบ่งมอบอำนาจ (Deconcentration) ที่ราชการบริหารส่วนกลางจะมอบอำนาจหน้าที่ในกิจการบางอย่างไปให้แก่วิชาการบริหารส่วนภูมิกำนำไปปฏิบัติ และมีอำนาจตัดสินใจในขอบเขตที่จำกัดบางอย่าง ตามที่ราชการบริหารส่วนกลางได้มอบอำนาจให้แก่หน่วยงานที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ราชการส่วนภูมิภาคจึงเป็นกลไกสำคัญทางการเมืองในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๖๘ ได้กำหนดให้การปกครองอำเภอนอกจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้กำหนดให้มีตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งเป็นการปกครองในระดับรองลงมาจากอำเภอด้วย จึงถือได้ว่าตำบลและหมู่บ้านเป็นการปกครองราชการส่วนภูมิภาคด้วย

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยหลายประการ ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปกครอง โดยในประเทศที่มีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) นั้น การปกครองส่วนกลางจะเป็นศูนย์รวมแห่งการจัดการปกครองของรัฐทั้งหมด ซึ่งการจัดระบบการปกครองด้วยวิธีการแบ่งงานออกเป็นระดับหรือขั้นตอนต่าง ๆ นั้น เพื่อให้สามารถจัดการปกครองได้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ราชการส่วนภูมิภาคยังทำหน้าที่เป็นผู้สานต่อนโยบายของรัฐบาลไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ โดยตรง ซึ่งวิธีการแบ่งอำนาจนั้นเป็นการขยายงานของรัฐบาล หรือการแบ่งสาขาของรัฐบาลออกไปในระดับต่าง ๆ มีผลทำให้นโยบายของรัฐบาลได้ถูกนำไปปฏิบัติในพื้นที่ จึงกล่าวได้ว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นกลไกทางการเมืองในการแปลงนโยบายของรัฐสู่การปฏิบัติในระดับท้องที่ให้ประสบความสำเร็จ เป็นกลไกการบริหารราชการและการจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน

อย่างไรก็ดี เมื่อบริบทสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป เกิดกระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นดังจะเห็นได้จากการมีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กอปรกับความต้องการของประชาชนบางกลุ่มเรียกร้องให้มีการยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคในขณะเดียวกัน ตลอดจนมีประชาชนได้เข้าชื่อเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในเรื่องดังกล่าวขึ้นด้วยเช่น แม้ยุติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าวจะไม่ผ่านขั้นรับหลักการของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา แต่ประเด็นดังกล่าวส่งผลกระทบให้ต้องมีการทบทวนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ในด้านการปรับบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค รวมถึงรูปแบบการบริหารราชการในภูมิภาคให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนมากที่สุด และในฐานะที่ยังเป็นกลไกสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามที่กำหนดไว้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

ทั้งนี้ จากพิจณาทบทวนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า การบริหารราชการระดับจังหวัดยังคงมีปัญหาคอขวดหลายประการ อาทิ หน้าที่และอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ยังไม่สามารถส่งผลให้เกิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการได้อย่างแท้จริง ทำให้การบริหารงานในท้องที่ขาดความเป็นเอกภาพ ทั้งในด้านการบริหารงบประมาณ แผนงาน/โครงการ และอัตรากำลัง ความทับซ้อนในการทำหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ไปตั้งในพื้นที่ของราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางในพื้นที่ของราชการส่วนภูมิภาคที่มีบุคลากร งบประมาณ และแผนงานของตนเองไปดำเนินการในท้องที่ในลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่มีการบูรณาการเท่าที่ควร และไม่ได้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถบริหารงานจังหวัดและขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อนึ่ง เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ได้มีการประกาศใช้แผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับปรับปรุง) ซึ่งแบ่งออกเป็น ๕ กิจกรรมปฏิรูปที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ (Big Rock) โดยในกิจกรรมปฏิรูปที่ ๔ สร้างความเข้มแข็งในการบริหาร

ราชการในระดับพื้นที่ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน นั้น ได้มีการบรรจุแผนงานจังหวัดที่มีผลสัมฤทธิ์สูง (High Performance Provinces: HPP) ไว้ภายใต้กิจกรรมดังกล่าว โดยแผนงานดังกล่าวจะช่วยแก้ไข ปัญหาและขับเคลื่อนระบบแผนงาน ระบบงบประมาณ และระบบบริหารงานบุคคล ให้เกิดความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๕ โดยตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ ของการบริหารราชการแผ่นดินในพื้นที่ ช่วยให้งานในพื้นที่เกิดความยืดหยุ่น คล่องตัวมากขึ้น ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถรับรู้ข้อมูลและปัญหาของหน่วยงานอื่นที่มาปฏิบัติงาน ในจังหวัด และมีการทำงานที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ เพื่อให้การบริหารงานเชิงพื้นที่ที่มีความ เป็นเอกภาพและตอบโจทยความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการ ขับเคลื่อนจังหวัดที่มีผลสัมฤทธิ์สูงของจังหวัดต่าง ๆ ยังคงไม่เกิดผลเป็นรูปธรรม และการบริหารราชการ ในเชิงพื้นที่ยังไม่สามารถบูรณาการได้อย่างแท้จริงทั้งในเชิงนโยบายและในทางปฏิบัติ

ดังนั้น คณะกรรมาธิการจึงเห็นควรจัดสัมมนา เรื่อง ทิศทางและรูปแบบการบริหารราชการ แผ่นดินในภูมิภาค (การมอบอำนาจและการกระจายอำนาจ) เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งระดมความคิดเห็นหารือร่วมกันระหว่างคณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้อง ภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ อันได้แก่ หน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ภาควิชาการ ภาคการเมือง ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน ตลอดจนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาข้อมูล สภาพปัญหา และแนวทาง พัฒนาของการบริหารราชการในภูมิภาค รวมทั้งเพื่อให้ได้รูปแบบการบริหารราชการในภูมิภาคที่ตอบ โจทย์ประชาชนและมีประสิทธิภาพ ในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ รูปแบบ โครงสร้าง บุคลากร หน้าที่และ อำนาจ กฎหมายที่รองรับกับบริบทของสังคม (Regulatory Sandbox) งบประมาณ และความต้องการ ของประชาชน ตลอดจนเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารราชการในภูมิภาคเสนอไปยังรัฐบาลต่อไป

## ๒. วัตถุประสงค์

๒.๑ เพื่อศึกษาข้อมูล สภาพปัญหา และแนวทางพัฒนาของการบริหารราชการในภูมิภาค

๒.๒ เพื่อให้ได้รูปแบบการบริหารราชการในภูมิภาคที่ตอบโจทย์ประชาชนและมีประสิทธิภาพ ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

- ๑) รูปแบบ โครงสร้าง และบุคลากร
- ๒) หน้าที่และอำนาจ กฎหมายที่รองรับกับบริบทของสังคม (Regulatory Sandbox)
- ๓) งบประมาณ
- ๔) ความต้องการของประชาชน

๒.๓ เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารราชการในภูมิภาคเสนอไปยังรัฐบาลต่อไป

## ๓. ผู้เข้าร่วมสัมมนา

ผู้เข้าร่วมสัมมนาแบ่งเป็นเข้าร่วมในห้องสัมมนาและสัมมนาผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ดังนี้

## ๑. การสัมมนาในห้องประชุม

ลำดับ	กลุ่มเป้าหมาย	หน่วยงาน	จำนวน	เฉลี่ย	การเข้าร่วม
๑.	บุคคลในวงงานรัฐสภา	๑. คณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน วุฒิสภา (๑๙ คน) ๒. ผู้แทนคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา (๒๕ คณะ) ๓. ผู้แทนคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร (๓๕ คณะ) ๔. สมาชิกวุฒิสภา (๒๓๑ คน) ๕. คณะอนุกรรมการในคณะกรรมาธิการการบริหารราชการแผ่นดิน วุฒิสภา (๓๘ คน) (ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ ๓๖ คน) ๖. บุคคลในวงงานคณะกรรมาธิการ (๕๑ คน)	ตามความ สนใจ	-	Onsite
๒.	หน่วยงานภาครัฐ	๑. สำนักงานกฤษฎีกา ๒. กระทรวง ๑๙ กระทรวง (ยกเว้นกระทรวงมหาดไทย) สำหรับกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ ๒.๑ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ๒.๒ กรมการปกครอง ๒.๓ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ๒.๔ กรมการพัฒนาชุมชน ๓. สำนักงาน ก.พ.ร. ๔. สำนักงาน ก.พ. ๕. สำนักงานงบประมาณ	๑๓๘	๓ ๑๘ ๑๕ (๕) (๔) (๔) (๒) ๓ ๓ ๑	Onsite

ลำดับ	กลุ่มเป้าหมาย	หน่วยงาน	จำนวน	เฉลี่ย	การเข้าร่วม
		๖. กรมบัญชีกลาง ๗. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ๘. จังหวัด ๗๖ จังหวัด  ๙. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๑๐. องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา)  ๑๑. สมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทย ๑๒. สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ๑๓. สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ๑๔. สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย		๑ ๑ ๗๖ (จังหวัด ละ ๑ คน) ๒ ๒ (กทม. ๑ คน และพัทยา ๑ คน) ๒ ๒ ๒ ๒	

ลำดับ	กลุ่มเป้าหมาย	หน่วยงาน	จำนวน	เฉลี่ย	การเข้าร่วม
๓.	นักวิชาการ	<p>๑. นักวิชาการจากสถาบันการศึกษา</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์</li> <li>- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</li> <li>- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช</li> <li>- มหาวิทยาลัยรามคำแหง</li> </ul> <p>๒. สถาบันพระปกเกล้า (นักวิชาการของสถาบันพระปกเกล้า นักศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูงการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง (ปปร.))</p> <p>๓. นักวิชาการอิสระ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) นักศึกษาหลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการบริหารจัดการด้านความมั่นคงขั้นสูง (มส.))</p>	<p>๔</p> <p>ตามความสนใจ</p> <p>ตามความสนใจ</p>	<p>๑</p> <p>๑</p> <p>๑</p> <p>๑</p>	Onsite
๔.	ภาคการเมือง	<p>พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้</p> <p>พรรคพลังประชารัฐ พรรคภูมิใจไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคเพื่อไทย พรรคก้าวไกล พรรคเสรีรวมไทย พรรคประชาชาติ พรรคเพื่อชาติ พรรคพลังปวงชนไทย พรรคไทยศรีวิไลย์ พรรคเศรษฐกิจไทย พรรคชาติไทยพัฒนา พรรคเศรษฐกิจใหม่ พรรครวมพลัง พรรคพลังท้องถิ่นไทย พรรคชาติพัฒนา พรรครักษ์ผืนป่าประเทศไทย พรรคเพื่อชาติไทย พรรคครูไทยเพื่อประชาชน พรรคพลเมืองไทย พรรคประชาธิปไตยใหม่ พรรคพลังธรรมใหม่</p>	๒๒	พรรคการเมืองละ ๑ คน	Onsite

ลำดับ	กลุ่มเป้าหมาย	หน่วยงาน	จำนวน	เฉลี่ย	การเข้าร่วม
๕.	ภาคประชาชน	๑. สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ๒. สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ๓. สภาอุตสาหกรรมกรรมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	๓	๑ ๑ ๑	Onsite
๖.	สื่อมวลชน	๑. สมาคมผู้สื่อข่าวและสื่อมวลชนประเทศไทย ๒. สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย	๔	๒ ๒	Onsite
รวมจำนวนทั้งสิ้น			๒๐๐		Onsite

## ๒. การสัมมนาผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์

กลุ่มเป้าหมาย	หน่วยงาน	จำนวน	เฉลี่ย	การเข้าร่วม
หน่วยงานราชการในภูมิภาค	๑. ราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค ๒. ราชการส่วนภูมิภาค ๓. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล	-	แต่ละจังหวัด พิจารณา ตามความเหมาะสม (อย่างน้อย จังหวัดละ ๓๐ คน และอย่างน้อย อำเภอละ ๑๐ คน)	รูปแบบ การสัมมนาออนไลน์ ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ไปยังห้องประชุม ศาลากลางจังหวัด ๗๖ จังหวัด และ ที่ว่าการอำเภอ ๘๗๘ แห่ง (Online)

#### ๔. วิธีดำเนินการ

ช่วงที่ ๑ การบรรยายพิเศษ โดย ศาสตราจารย์กิตติคุณ วิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี

ช่วงที่ ๒ การบรรยายจากผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนี้

๑) เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

๒) ปลัดกระทรวงมหาดไทย

๓) เลขาธิการ ก.พ.ร.

ช่วงที่ ๓ การเสวนาภาคส่วนต่าง ๆ ดังนี้

๑) ประธานชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านแพทย์ประจำตำบลสารวัตรกำนันผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทย

๒) นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

๓) นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

ช่วงที่ ๔ การแบ่งกลุ่มย่อย ๔ กลุ่ม ดำเนินการโดยสถาบันพระปกเกล้า

กลุ่มที่ ๑ เรื่อง รูปแบบ โครงสร้าง และบุคลากร

กลุ่มที่ ๒ เรื่อง อำนาจและหน้าที่ กฎหมายที่รองรับกับบริบทของสังคม (Regulatory Sandbox)

กลุ่มที่ ๓ เรื่อง งบประมาณ

กลุ่มที่ ๔ เรื่อง ความต้องการของประชาชน

ช่วงที่ ๕ สรุปผล แลกเปลี่ยนความเห็น และข้อเสนอแนะ

#### ๕. ระยะเวลาดำเนินการและสถานที่

ในวันพฤหัสบดีที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ตั้งแต่เวลา ๐๘.๓๐ – ๑๖.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องอัศวินแกรนด์ A ชั้น ๔ โรงแรมอัศวิน แกรนด์ คอนเวนชั่น ถนนวิภาวดีรังสิต แขวงตลาดบางเขน เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร (รูปแบบผสม กล่าวคือ ในห้องประชุม (Onsite) และผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Online))

#### ๖. งบประมาณ

งบประมาณของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

#### ๗. ผู้รับผิดชอบโครงการ

คณะกรรมการการบริหารราชการแผ่นดิน วุฒิสภา ดำเนินการร่วมกับสถาบันพระปกเกล้า กระทรวงมหาดไทย และสำนักงาน ก.พ.ร.

#### ๘. ผลที่คาดว่าจะได้รับการสัมมนา

๘.๑ ได้ข้อสรุปสภาพปัญหา แนวทางแก้ไขปัญหา และข้อเสนอแนะของการบริหารราชการในภูมิภาค

๘.๒ ได้รับทราบข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับบทบาทของราชการในภูมิภาค

๘.๓ รัฐบาลสามารถนำไปกำหนดเป็นนโยบายในการปรับปรุงการบริหารราชการ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น