

การพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก
Public Administration Development Appropriate in
the Eastern Economic Corridor

สุรภัทร์ พิไชยแพทย (Surapat Bhichaipat)¹

ธีระ กุลสวัสดิ์ (Teera Kulsawat)²

¹นิสิตปริญญาเอกหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชายุทธศาสตร์และความมั่นคง

Student, Doctor of Political Science Program in Strategy and Security,

²ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ที่ปรึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชายุทธศาสตร์และความมั่นคง คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Asst. Prof. Dr., Thesis Advisor, Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

E-mail: surapat@ms.su.ac.th

Received: 20 July 2020

Revised: 21 October 2020

Accepted: 23 October 2020

บทคัดย่อ

จากสภาพปัญหาและข้อจำกัดทางโครงสร้างของการพัฒนาการบริหารภาครัฐในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ที่พบจากการวิจัย พบปัญหาด้านกฎหมาย ปัญหาด้านการบริหารจัดการภาครัฐ และปัญหาเรื่องการพัฒนากระบวนการบริหารงานบุคคล ผู้วิจัยได้เสนอรูปแบบการพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก โดยสามารถแบ่งโครงสร้างที่มุ่งหวังของการพัฒนาบริหารภาครัฐที่เหมาะสม ประกอบด้วย ด้านที่ 1 การพัฒนากฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภาครัฐ ให้เท่าทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพบริบทของพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศไปพร้อมกับการยอมรับและการอยู่ร่วมกันของประชาชนในพื้นที่ ควรมีการปรับแก้กฎหมายให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ให้อำนาจประชาชนในพื้นที่ได้เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการดูแลในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษ EEC และไม่ควรรวมศูนย์อำนาจกฎหมายที่คณะกรรมการแบบเบ็ดเสร็จมากเกินไป เพราะทำให้หน่วยงานราชการเชิงพื้นที่ทำงานได้ไม่คล่องตัวแก้ไขปัญหาในพื้นที่ผิดพลาดไม่รวดเร็ว ลดอำนาจเบ็ดเสร็จตามกฎหมายของคณะกรรมการพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกให้น้อยลง

สุรภัทร พิไชยแพทย์ และธีระ กุลสวัสดิ์

เพิ่มอำนาจกฎหมายโดยให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มมากขึ้น และหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ในพื้นที่เพราะรู้ปัญหามากที่สุดและรักษาผลประโยชน์ของจังหวัดทำให้การพัฒนาควบคู่ไปกับการอยู่ร่วมกันอย่างพึ่งพิงเอื้อประโยชน์ต่อกันและกัน “ลดอำนาจรัฐส่วนกลาง กระจายอำนาจทางกฎหมายให้กับประชาชนและหน่วยงานในพื้นที่เพิ่มมากขึ้นเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาร่วมกันในฐานะเจ้าของพื้นที่บ้านเกิด รวมถึงการเพิ่มอำนาจทางกฎหมายให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลคณะกรรมการบริหารพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เพราะมิได้หมายความว่าบริหารจัดการที่รวดเร็ว ฉับไว จะกระทำการให้ผลประโยชน์ของสาธารณะจะเสียหายอย่างไรก็ได้ ควรต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมี “ประสิทธิภาพต่อการบริหารจัดการ” ควรเป็น “สะดวก เข้าใจง่าย เข้าถึง ฉับไว พร้อมตรวจสอบ” เพราะเมื่อเกิดความเสียหายแล้วกระบวนการเยียวยาอาจไม่ทันท่วงทีหรืออาจไม่คุ้มค่าต่อทรัพยากรที่พื้นที่ต้องเสียหายไป

คำสำคัญ: การพัฒนา, การบริหารภาครัฐ, เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

Abstract

From the problems and structural limitations of the development of public administration in the Eastern Special Development Zone Research found Encountered legal problems Problems in public administration and problems with the development of human resource management systems The researcher proposed a suitable government development model in the Eastern Special Development Zone. It can divide the structure that aims to develop appropriate public administration, including area 1, law development. Regulations related to public administration to keep up with the changes in the context of the area appropriately for the national development along with the acceptance and coexistence of the people of the area. The law should be amended in accordance with the way of life of the people in the area, empowering the people in the area to be part of the supervisory committee in the EEC special development zone, and the legal center should not be centralized by the comprehensive committee. Too, because the spatial government agency can not work smoothly, solve the problem in the fault area not quickly Reduce the legal authority of the Eastern Special Development Zone Commission. Increase the power of law by increasing public participation processes. And government agencies in the area because they know the most problems and protect the interests of the province, allowing development in tandem with a coexistence of mutual benefit. "Reduce the central state power Decentralizing the legal power to more people and local authorities to determine the common development direction as the owner of the hometown. As well as increasing the legal power for people to inspect and balance the Eastern Special Development Zone Executive Board It does not

mean that the speedy management will harm the public interest in any way. There should be a check and balance in order to maintain “Efficiency for Management” should be “convenient, understandable, accessible, prompt and inspected” because once the damage occurs, the remedial process may not be timely or may not be worthwhile for the damaged resources.

Keywords: Development, Public Administration, Appropriate in the Eastern Economic Corridor

บทนำ

นับจากการเกิดระบบทุนนิยมที่มุ่งเน้นการพัฒนาระบบเศรษฐกิจในยุคกระแสของโลกาภิวัตน์ ทำให้ประเทศต่างๆ ต้องปรับตัวในการพัฒนารูปแบบของการบริหารจัดการประเทศให้สอดคล้องกับบริบททางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องต่อการประสานผลประโยชน์ได้อย่างเหมาะสมกับบริบทของการพัฒนาที่ต้องปรับเปลี่ยนให้ทันต่อสถานการณ์ทั้งนี้ก็เพื่อสร้างความสามารถความได้เปรียบเชิงแข่งขันต่อประเทศอื่นๆ (Competitive Advantage) ทำให้บรรดาประเทศกำลังพัฒนาต้องปรับตัวเพื่อเสริมสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจของตน ให้สามารถอยู่รอดจากกระแสของการพัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ในยุคปัจจุบัน

ประเทศไทยถือได้ว่าจัดอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาโดยมีความพยายามที่จะปรับตัวในการสร้างความเจริญทางสังคมเศรษฐกิจโดยมุ่งเน้นการส่งเสริมการลงทุนการสร้างระบบเศรษฐกิจแบบมหภาคที่มุ่งเน้นไปที่การกระจายความเจริญไปยังภูมิภาคส่วนต่างๆ ผ่านการยกระดับของการเสริมสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้านโครงสร้างพื้นฐานพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เพื่อให้ชาวต่างชาติมาลงทุนโดยเพื่อสร้างความได้เปรียบทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียน โดยในปี พ.ศ. 2561 ได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2581) และผ่านกฎหมายพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษ พ.ศ. 2561 กำหนดให้มีการส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้ประกอบการนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศเข้ามาประกอบอุตสาหกรรมโดยจัดให้อยู่ในข้อกำหนดพิเศษ ทำให้เกิดการความคล่องตัวในการประกอบธุรกิจ โดยภาครัฐของไทย ได้อำนวยความสะดวกให้จากกฎหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ที่ใช้เป็นเข็มทิศกำหนดเป็นกรอบการทำงานเพื่อยกระดับเศรษฐกิจไทยที่ต้องมีการจัดเตรียมโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดการภาครัฐให้ครอบคลุมสนองตอบต่อการค้า การลงทุน ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างเบ็ดเสร็จและทันสมัยต่อการทำงานร่วมกันกับภาคเอกชน โดยมีเนื้อหาสาระที่สำคัญเกี่ยวกับการมุ่งเน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจการค้าการลงทุนในการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันและสร้างโอกาสความเสมอภาคทางสังคมรวมถึงคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่และไม่ให้

สุรภัทร พิไชยแพทย์ และธีระ กุลสวัสดิ์

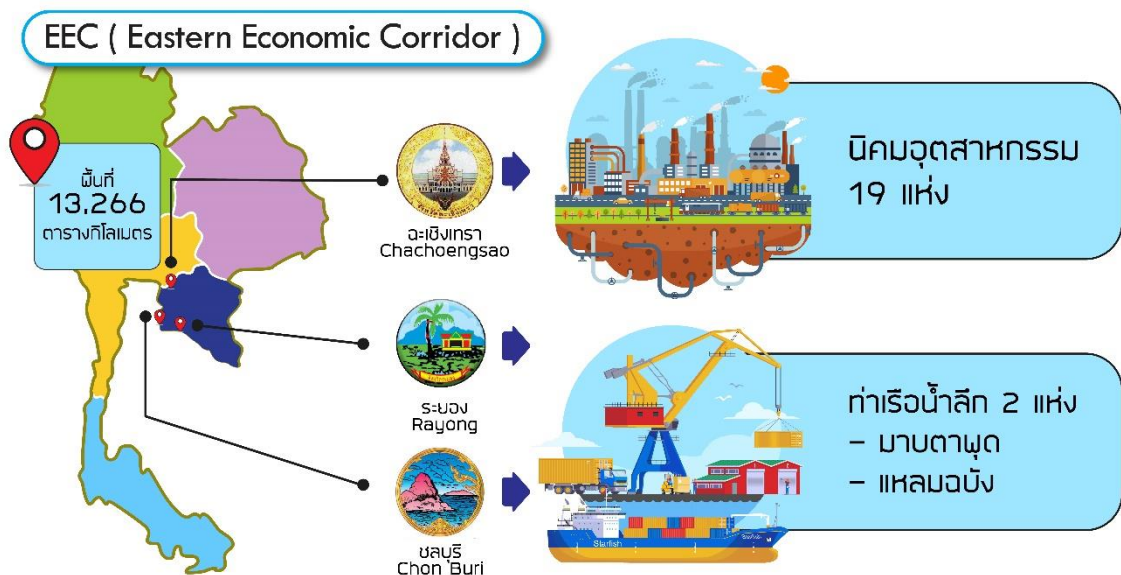
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับผลกระทบเสียหายจากการเปิดเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกหรือเสียหายน้อยที่สุด (นพดล วิทยาภรณ์ และเอกพร รักความสุข, 2562)

การพัฒนาเชิงพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก นั้นเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญของการสร้างยุทธศาสตร์ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาคของไทยกับอาเซียนให้เกิดความยั่งยืน การพัฒนาการบริหารภาครัฐจึงเป็นหัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการให้ทันสมัย สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง โดยต้องเปิดโอกาสให้หน่วยงานราชการทั้งภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำเสนอความต้องการจากปัญหาเชิงพื้นที่ในฐานะหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหามากที่สุดและเป็นผู้สัมผัสความเข้าใจที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในฐานะผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ทั้งนี้จะเป็นการพัฒนากระบวนการโดยการนำปัญหาข้อเรียกร้องสะท้อนจากข้างล่างขึ้นบน (Bottom up) เพื่อแสดงถึงการแก้ไขปัญหาโดยคำนึงถึงความมีส่วนร่วมของชุมชนพื้นที่ เพื่อสร้างจุดสมดุลในการขับเคลื่อนการพัฒนาการบริหารภาครัฐให้ตอบสนองต่อความต้องการเชิงพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมบนพื้นฐานความหลากหลายทางปัญหา เช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อมที่ภาครัฐจะต้องจัดโครงสร้างการพัฒนาการบริหารให้สอดคล้องและเหมาะสมต่อสภาพของความเป็นจริง โดยเป็นการเสริมสร้างให้หน่วยงานราชการทั้งในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นเตรียมความพร้อมในการรับมือการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนหรือผู้มาติดต่อราชการในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ได้อย่างรวดเร็วและบริการประชาชนได้อย่างเข้าถึงและเข้าใจเพื่อทำให้การบริหารจัดการระบบราชการในพื้นที่ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อสนองตอบต่อการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก, 2561)

ดังนั้นแล้วการปฏิรูปการพัฒนาการบริหารภาครัฐจะต้องออกแบบ กลไกโครงสร้างให้สามารถสนับสนุนการทำงานร่วมกับทุกภาคส่วนเพื่อสร้างประโยชน์และชิงความได้เปรียบในการเปิดพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเพื่อให้เกิดการดึงดูดการค้า การลงทุนทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการและนักลงทุนจากนานาชาติได้มั่นใจต่อระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศไทยและสนับสนุนให้ภาคธุรกิจสามารถดำเนินกิจการได้อย่างราบรื่นโดยไม่มีปัญหาทางบริหารจัดการภาครัฐมาเป็นข้อกำหนดที่ทำให้ผู้มาลงทุนรู้สึกเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจหรือธุรกิจที่ตนมาลงทุนในพื้นที่นี้ โดยเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของการบริหารงานราชการเพื่อพัฒนาการบริหารภาครัฐที่ปรับเปลี่ยนจากฐานะ ผู้ให้บริการสาธารณะ “เชิงรับ” ที่คอยแต่จัดการให้บริการตามที่ประชาชนร้องขอมาหรือเป็นการให้บริการที่ไม่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต ปรับเปลี่ยนเป็น “ผู้ให้บริการเชิงรุก” เพื่อสามารถทำให้ระบบบริหารราชการภาครัฐในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกสามารถสร้างความได้เปรียบเชิงแข่งขันทางเศรษฐกิจโดยมีการพัฒนาการบริหารงานภาครัฐที่ทันสมัยตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันต่อสถานการณ์เพื่อคอยสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นการสร้างความสำเร็จทางเศรษฐกิจเพื่อความยั่งยืนโดยมีระบบบริหารจัดการภาครัฐเป็นฟันเฟืองสำคัญต่อการเสริมแรงสนับสนุนการพัฒนาประเทศให้ไปในทิศทางอันจะนำพาสู่จุดหมายได้อย่างมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนตามนโยบาย

ของรัฐบาล อีกทั้งเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กลับประชาชนเจ้าของพื้นที่ได้เป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำปฏิรูปโครงสร้างการพัฒนาการบริหารภาครัฐครั้งอีกทาง ทำให้การทำงานได้รับการตอบรับในทางที่ดี และประชาชนในพื้นที่ให้การสนับสนุนเพื่อความยั่งยืนต่อระบบราชการไทยในอนาคต (อาภาพร น่วมถนอม, 2562)

จากรายงานของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2561 - 2580 ได้กล่าวถึงการสร้างความเจริญสู่ภูมิภาค เพื่อยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตของประชาชน และแก้ปัญหาความมั่นคงบริเวณชายแดน ให้มีความพร้อมทั้งโครงสร้าง เป็นศูนย์กลางของการคมนาคม ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ รวมถึงเป็นศูนย์กลางของอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในการที่จะพัฒนาด้านนวัตกรรมเมือง และส่งเสริมการท่องเที่ยว รวมถึงการเชื่อมเขตเศรษฐกิจภาคตะวันตก และภาคตะวันออกเข้าด้วยกัน ตลอดจนเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน จึงต้องสร้างความพร้อมในเรื่องเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างผังเมือง ระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ และการอำนวยความสะดวกทางการค้า การลงทุน ข้อมูล แรงงาน กฎระเบียบต่างๆ ได้แก่ 1. จัดทำเขตนิคมอุตสาหกรรม 19 แห่ง ในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา 2. ดำเนินการสร้างท่าเรือน้ำลึก ที่จังหวัดระยอง 2 แห่ง ได้แก่ ท่าเรือแหลมฉบัง และท่าเรือมาบตาพุด 3. ยกระดับสนามบินอู่ตะเภาให้เป็นสนามบินนานาชาติ เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวจากสนามบินสุวรรณภูมิ



ภาพที่ 1 อุตสาหกรรมบนพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC)
ที่มา: โครงการวิจัยในหัวข้อเรื่องการย้ายถิ่นฐานของแรงงานบนระเบียง E WEC-SEC:สถานการณ์ เส้นทาง
แนวโน้มผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

โดยมีการอ้างอิงในหัวข้อประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน หัวข้อ 1. สร้างและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ 2. เพิ่มพื้นที่และเมืองเศรษฐกิจเพื่อเปิดประตูทางการค้า โดยมีภาครัฐเป็นผู้สร้างโอกาสในการพัฒนาพื้นที่เมืองในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกให้เป็นแหล่งการค้า การลงทุนจากนานาชาติ ซึ่งอาศัยความได้เปรียบเชิงพื้นที่ตั้งของเมืองและการจัดทำกรคมนาคม ขนส่ง สาธารณูปโภค เพื่ออำนวยความสะดวกและดึงดูดผู้ที่สนใจลงทุนในภูมิภาคอาเซียน โดยมีเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นพื้นที่กระจายสินค้า บริการ หรือสร้างฐานการผลิตในพื้นที่ที่รัฐบาลไทยจัดทำขึ้นเพื่อให้นักลงทุนสามารถอาศัยยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่ที่สร้างรายได้เปรียบในทางธุรกิจต่อคู่แข่งในอาเซียน (บุญร่วม เทียมจันทร์, 2561, หน้า 118-119)

จากปัญหาของความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการที่ภาครัฐมุ่งเน้นการพัฒนาโดยที่ไม่ได้มีการปฏิรูปโครงสร้างของการพัฒนาการบริหารภาครัฐอันเป็นเสาหลักที่ค้ำพุงในการจัดสรรทรัพยากรในพื้นที่ให้เกิดความเท่าเทียมและรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงเพื่อสนับสนุนต่อการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ จึงทำให้กลไกของรัฐไม่สามารถบริหารงานจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ตอบสนองต่อความต้องการของ นักลงทุน ผู้ประกอบการ หรือประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสม ต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เท่าเทียมในการใช้ทรัพยากรในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ไม่อาจจะนำพาความเจริญ การพัฒนาไปสู่จุดหมาย ดังที่ยุทธศาสตร์ได้ถูกออกแบบไว้ได้

ดังนั้น ภาครัฐจึงจำเป็นต้องสร้างระบบการบริหารราชการแผ่นดินเชิงพื้นที่โดยการปฏิรูปการพัฒนาการบริหารภาครัฐให้เป็น “หุ้นส่วนในทางยุทธศาสตร์การพัฒนาภาครัฐ” (strategic partner) ควบคู่ไปกับ “การพัฒนายุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจ” จึงจะสามารถสร้างการพัฒนาที่ควบคู่กับความยั่งยืนได้ต่อไป อย่างไรก็ตามการจัดทำเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกจำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานของนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ที่ได้กำหนดให้รัฐจะต้องจัดการบริหารราชการแผ่นดินจัดให้มียุทธศาสตร์การพัฒนาชาติ พัฒนาประเทศโดยใช้หลักการพัฒนาการบริหารภาครัฐสมัยใหม่เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ในการผลักดันสู่เป้าหมายโดยต้องเน้นการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึง และรัฐต้องพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นและงานรัฐอย่างอื่นเป็นไปตามหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะและการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ รัฐจัดให้มีการดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมเพื่อป้องกันมิให้มีบุคคลผู้ใช้อำนาจโดยมิชอบเข้ามาก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่หรือกระบวนการทำงานของข้าราชการซึ่งจากข้อความดังกล่าวเป็นสิ่งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็น

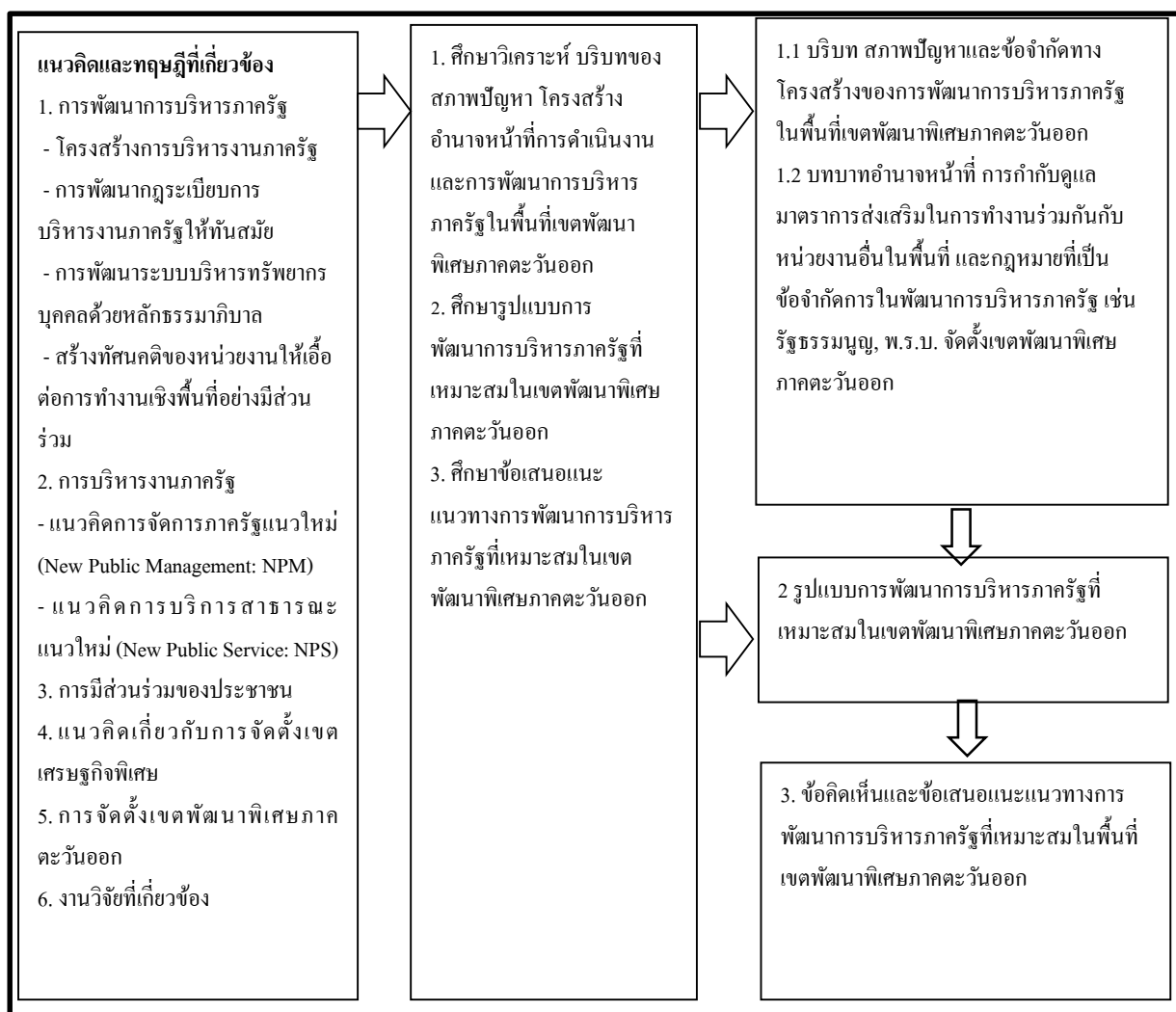
กฎหมายสูงสุดมีผลผูกพันต่อการบริหารราชการแผ่นดินในทุกภาคส่วนที่ต้องปฏิบัติตาม (มาตราที่ 64 และ 65 และมาตรา 76 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560)

จากข้อมูลที่กำลังกล่าวมาในข้างต้นผู้วิจัยพยายามจะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการปฏิรูปการออกแบบการพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพื้นที่พัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเพื่อทำให้การพัฒนาทางเศรษฐกิจไม่ทำให้เกิดช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางสังคมและให้การบริหารจัดการภาครัฐเป็นกลไกในการสนับสนุนและขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดความมั่นคงในการพัฒนาของประเทศอย่างยั่งยืน ผู้วิจัยจึงตระหนักถึงปัญหาและความสำคัญดังกล่าวจึงได้ทำการศึกษาเรื่องการพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเพื่อให้เป็นแนวทางต่อการพัฒนาการบริหารหน่วยงานภาครัฐที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะทางราชการ บริการอำนวยความสะดวกสบายในการติดต่อราชการให้แก่ประชาชน นักลงทุน ผู้ประกอบการและทำงานสอดคล้องประสานร่วมกันภายในพื้นที่ระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชน อันรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐในรูปแบบต่างๆ ในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ในการนำไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้การพัฒนาการบริหารภาครัฐตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างสอดคล้องเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนผู้รับบริการสาธารณะและสิ่งที่สำคัญที่สุดเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่สะท้อนกับเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่องนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในการสร้างความมั่นคงต่อการพัฒนาบริหารประเทศไทยโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ บ้านเมืองและประชาชนเป็นที่ตั้ง

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาพบาทอานาจ หน้าที่ และการพัฒนาการบริหารภาครัฐในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก
2. เพื่อเสนอรูปแบบการพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก
3. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนวทางในการพัฒนาการบริหารงานภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

กรอบแนวคิด



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดของการวิจัย

วิธีวิจัย

ขั้นตอนที่ 1 การประยุกต์เทคนิคการวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

ศึกษาข้อมูลพื้นฐานด้านการพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งเอกสาร หนังสือ ตำรา แผ่นพับ สื่อชนิดต่างๆ และอินเทอร์เน็ต (Internet) ผ่านเว็บไซต์ (Website) ต่างๆ การวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) ทั้งองค์ประกอบของการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกที่เหมาะสม ขอบเขตการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก สังเคราะห์ข้อมูลต่างๆ โดยผู้วิจัย นำไปสู่แนวทางการกำหนดองค์ประกอบของการพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก โดยมีการดำเนินงานดังนี้

1.1 การศึกษาข้อมูลจากเอกสารระดับปฐมภูมิ (Primary data) และเอกสารระดับทุติยภูมิ (Secondary data)

ในขั้นตอนแรกของการวิจัยเริ่มจากการที่ผู้วิจัยศึกษาข้อมูลจากเอกสารระดับปฐมภูมิ (Primary data) ได้แก่ เอกสารที่เขียนขึ้นโดยบุคคลที่มีประสบการณ์ หรือเป็นประจักษ์พยานกับเหตุการณ์เรื่องราวต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกที่มีการบอกถึงเหตุการณ์ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อมในพื้นที่ เป็นต้น และเอกสารระดับทุติยภูมิ (Secondary data) ได้แก่ เอกสารที่เขียนจากบุคคลที่ไม่ได้เป็นประจักษ์พยานกับเหตุการณ์เรื่องราวโดยตรง แต่ได้รับการถ่ายทอดหรืออ้างอิงจากเอกสารอื่นที่เป็นระดับปฐมภูมิ ทั้งนี้ เอกสารที่ผู้วิจัยนำมาใช้ศึกษาข้อมูลสนับสนุนเป็นเอกสารสาธารณะ (Public Document) คือ ที่มีการตีพิมพ์และเผยแพร่สู่สาธารณะโดยหน่วยงานภาครัฐ เช่น นโยบาย แผนงานยุทธศาสตร์ และพระราชบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ด้านการพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เป็นต้น

1.2 การคัดเลือกเอกสาร

ในขั้นตอนนี้ผู้วิจัยคัดเลือกเอกสารเฉพาะเอกสารที่เกี่ยวกับเรื่องราวการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยนำข้อมูลมาเปรียบเทียบกับบริบทในพื้นที่ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังพิจารณาจากแหล่งที่มาของข้อมูล โดยจะเป็นข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ เพื่อเป็นการยืนยันความถูกต้องน่าเชื่อถือ (Credibility)

1.3 การวิเคราะห์และสังเคราะห์เอกสาร

เมื่อคัดเลือกเอกสารแล้วจึงนำเอกสารมาศึกษาหาความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิด ทฤษฎี ข้อมูลสนับสนุนและงานวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดคำอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นว่ามีสภาพความเป็นจริงอย่างไร ประกอบด้วย ข้อมูลสภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐานพื้นที่ นโยบาย แผน และยุทธศาสตร์ที่สำคัญ

ขั้นตอนที่ 2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

ในส่วนนี้เป็นการศึกษาแนวทางการพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยมีการดำเนินงานดังนี้

2.1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant)

การกำหนดผู้เชี่ยวชาญ การวิจัยนี้ได้ให้ความสำคัญกับผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีบทบาท มีประสบการณ์ หรือเป็นนักวิชาการที่มีชื่อเสียง เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาที่จะศึกษาเป็นสำคัญ โดยผู้วิจัยทำการคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญแบบเจาะจง (Purposive Sampling) มีผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดจำนวน 9 คน ซึ่งจำนวนนี้ไม่ใช่เกณฑ์มาตรฐาน แต่เป็นจำนวนที่ปลอดภัยโดยจำนวนผู้เชี่ยวชาญควรมีอย่างน้อย 9 คน เพื่อให้ค่าความคลาดเคลื่อนลดลง (จุมพล พูลภัทรชีวิน, 2547)

กลุ่มที่ 1 ได้แก่ ข้าราชการระดับชำนาญการขึ้นไปที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะทำการศึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญในหน่วยงานภาครัฐที่มีประสบการณ์ในเรื่องที่จะทำการศึกษามาไม่

สุรภัทร พิไชยแพทย์ และธีระ กุลสวัสดิ์

น้อยกว่า 10 ปีขึ้นไป ได้แก่ ผู้อำนวยการกลุ่มงานการกระจายอำนาจและดูแลเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมการกระจายอำนาจและการจัดทำงบประมาณเงินอุดหนุน, ผู้อำนวยการประจำคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นวุฒิสภา, คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก โดยมีจำนวนทั้งสิ้น 3 ท่าน

กลุ่มที่ 2 ได้แก่ นักวิชาการ หรือผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กับหัวข้อวิจัยที่จะทำการศึกษาโดยดูจากการจบการศึกษาระดับสูงสุด ตำแหน่งวิชาการ ผลงานวิจัย บทความและต้องมีประสบการณ์ทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี โดยมีจำนวนทั้งสิ้น 3 ท่าน

กลุ่มที่ 3 ได้แก่ ตัวแทนของผู้ประกอบการ, ผู้ประกอบธุรกิจในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกคณะกรรมการอุตสาหกรรมจังหวัด, คณะกรรมการในสภาหอการค้าจังหวัด โดยมีจำนวนทั้งสิ้น 3 ท่าน

ผู้วิจัยได้สร้างเครื่องมือสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งมีการกำหนดขั้นตอนของการสัมภาษณ์ออกเป็นประเด็นต่างๆ แบบกว้างๆ เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้มีอิสระในการอธิบายรายละเอียดในการตอบคำถามได้อย่างเสรี ตามความเป็นจริงโดยเป็นการใช้เทคนิคในการสัมภาษณ์แบบตะล่อมกล่อมเกล่า (Probe) เพื่อให้เกิดความสนทนาระหว่างผู้สัมภาษณ์และผู้ให้ข้อมูลเชิงสำคัญเป็นกันเองเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ปราศจากอคติน้อยที่สุด โดยอ้างอิงตามแนวคิดของ Thomas T. Macmillan (1971) ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงการลดลงของค่าความคลาดเคลื่อน

จำนวนผู้เชี่ยวชาญ	ระดับความคลาดเคลื่อน	อัตราการลดลงของความคลาดเคลื่อน
1 - 5	1.20 - 0.70	0.5
5 - 9	0.70 - 0.58	0.12
9 - 13	0.58 - 0.54	0.04
13 - 17	0.54 - 0.50	0.04
17 - 21	0.50 - 0.48	0.02
21 - 25	0.48 - 0.46	0.02
25 - 29	0.46 - 0.44	0.02

ที่มา: Thomas T. Macmillan, 1971

การเตรียมผู้เชี่ยวชาญ

การเตรียมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญในการวิจัยในครั้งนี้ มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เบื้องต้น ผู้วิจัยดำเนินการติดต่อผู้เชี่ยวชาญเป็นการส่วนตัว โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดส่งประเด็นสำคัญของงานวิจัย แก่โครงการวิทยานิพนธ์ ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นงานวิจัยที่ศึกษาและแนวคำถามสัมภาษณ์ ให้ผู้เชี่ยวชาญได้รับทราบถึงวัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมาย ขั้นตอนการวิจัย เวลาที่ต้องใช้โดยประมาณและ ประโยชน์ของการวิจัยเพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญได้ศึกษาประเด็นของการวิจัย การวางแผน และการเตรียมข้อมูล ประกอบการให้สัมภาษณ์ โดยเน้นย้ำถึงความจำเป็นและความสำคัญของความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ เป็นสำคัญ จากนั้นจึงขอความร่วมมือและเมื่อได้รับการยืนยันตอบรับจากผู้เชี่ยวชาญแล้ว ผู้วิจัยจะ ดำเนินการนัดวัน เวลา สำหรับการสัมภาษณ์ต่อไป

2.2 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาเชิงคุณภาพ

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยและเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่

- 1) การสังเกตอย่างมีส่วนร่วม เป็นการสังเกตในขณะที่ได้ดำเนินกิจกรรมการวิจัยจากการ สัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการสังเกตขณะที่ร่วมทำกิจการร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
- 2) แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง เป็นแบบสัมภาษณ์เพื่อค้นหา สถานการณ์ บทบาท และ แนวโน้มของแนวทางการพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก
- 3) สมุดบันทึก เพื่อจดรายละเอียดต่างๆ ตลอดการวิจัย โดยใช้สำหรับจดรายละเอียด เหตุการณ์ ต่างๆ ที่คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัย สำหรับนำมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล
- 4) เครื่องบันทึกเสียงดิจิทัล เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการเก็บข้อมูลได้ครบถ้วน ในขณะที่ สัมภาษณ์หรือสนทนาซักถาม
- 5) กล้องถ่ายรูปดิจิทัล เพื่อบันทึกภาพปรากฏการณ์ บุคคลที่เกี่ยวข้อง และกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นตลอดการวิจัย

2.3 การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลเชิงคุณภาพ

เมื่อได้ข้อมูลแล้ว จึงตรวจสอบข้อมูลแบบ triangulation เรียกว่า การตรวจสอบข้อมูลแบบ สามเส้า หรือที่ Denzin (1978, p. 390) เป็นการใช้กระบวนการวิธีที่หลากหลาย (the multiple-method approach) ในการตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลประกอบด้วย 1. การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation) โดยการพิสูจน์ว่า ข้อมูลที่ได้มานั้นถูกต้องหรือไม่ วิธีการตรวจสอบ คือ การตรวจสอบแหล่งของข้อมูล ได้แก่ 1) แหล่งเวลา โดยในการสัมภาษณ์จะดำเนินการคนละช่วงเวลา ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์ด้วยตัวผู้วิจัย และผู้ช่วยนักวิจัย เป็นรายบุคคล 2) แหล่งสถานที่ ดำเนินการหาข้อมูลต่างสถานที่กัน และ 3) แหล่งบุคคล สัมภาษณ์เชิงลึกกับบุคคลหลายคนเพื่อเป็นการยืนยันข้อมูล 2. การตรวจสอบสามเส้าด้านทฤษฎี (theory triangulation) โดยตรวจสอบว่า ถ้าผู้วิจัยใช้แนวคิดทฤษฎีที่ต่างไปจากเดิมจะทำให้การตีความข้อมูลแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด ซึ่งใช้แนวคิด ทฤษฎี หลากหลายทฤษฎี 3. การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวม

สุรภัทร พิไชยแพทย์ และธีระ กุลสวัสดิ์

ข้อมูล (methodological triangulation) โดยการใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง กันเพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน ได้แก่ การศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสังเกต และการตีความ (interpretation) จากพฤติกรรม และอวัจนภาษา ระหว่างการให้สัมภาษณ์ สรุปในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลประกอบด้วยสามรูปแบบ คือ การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล การตรวจสอบสามเส้าด้านทฤษฎี และการตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล

2.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์วาทกรรม (Discourse Analysis) (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2543) โดยการรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ที่บันทึกไว้ในรูปแบบต่างๆ เช่น บทสนทนาในไฟล์บันทึกเสียงบทสัมภาษณ์ คลิปวิดีโอบันทึกภาพการดำเนินการสัมภาษณ์ ภาพถ่ายการจัดกิจกรรมต่างๆ ข้อความในเอกสารประกอบการให้ข้อมูลของผู้ถูกสัมภาษณ์ รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดที่จะนำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์วาทกรรม เพื่อดูพฤติกรรมระหว่างการสัมภาษณ์ น้ำเสียง ภาษา ท่าทาง รวมทั้งบริบทแวดล้อมต่างๆ มาถอดเทปและบันทึกในรูปแบบของเอกสาร นำผลการวิเคราะห์วาทกรรมและการวิเคราะห์เนื้อหาที่ได้ จัดทำเป็นแนวทาง สถานการณ์ บทบาท และแนวโน้มของแนวทางการพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

2.5 การพิทักษ์สิทธิผู้ให้ข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยดำเนินการเกี่ยวกับการพิทักษ์สิทธิผู้ให้ข้อมูล โดยได้รับใบรับรองจริยธรรมการวิจัยของข้อเสนอการวิจัย เอกสารข้อมูลคำอธิบายสำหรับผู้เข้าร่วมการวิจัยและยินยอมหมายเลขข้อเสนอการวิจัย G-HU 095/2563 จากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ผลการศึกษา

ส่วนที่ 1 ผลการวิเคราะห์สภาพปัญหาบทบาทอำนาจหน้าที่ และการพัฒนาการบริหารภาครัฐในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสภาพปัญหาและข้อจำกัดทางโครงสร้างของการพัฒนาการบริหารภาครัฐในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก สามารถสรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาด้านกฎหมาย

1.1) เรื่องอำนาจทางกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดินที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการพัฒนาการบริหารภาครัฐในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกมีกฎหมายหลายฉบับทำให้เกิดความสับสนและปฏิบัติต่อการบังคับใช้เชิงพื้นที่

1.2) อำนาจในทางกฎหมายของรัฐบาลที่โดยจัดทำพระราชบัญญัติ จัดตั้งเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ทำให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานต้องขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการเขต

พัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (นายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง) เมื่อมีการใช้อำนาจทางกฎหมาย บังคับบัญชาจึงทำให้กฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทำบทยาท ภารกิจการบั่นหรือซ้าบั่นกับบทยาทหลักที่บ่าประจาเป็นหน้าทีตามภาระงานอยู่แล้วต้อง บั่นบั่นกับหน้าทีของหน่วยอื่น หรือบทยาทหน้าทีของหน่วยงานอื่น บั่นบั่นกับอำนาจหน้าทีของ หน่วยงานตน หรือต้องระดมสรรพกำลัง ทรัพยากรของหน่วยงานตามที่เคยถูกจัดตั้งงบประมาณด้านการเงิน บุคลากร หรือภาระงานที่ต้องเพิ่มขึ้นเพื่อไปดูแลและดำเนินการแก้ไขปัญหาย ข้อเรียกร้องที่เกิดขึ้นในเขต พัฒนาพิเศษภาคตะวันออกก่อนภาระงานหน้าทีประจาของตนเองเพราะด้วยอำนาจทางกฎหมายของ พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานที่หน่วยงานของตนได้ วางแผนหรือจัดสรรกำลังเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนไม่เป็นตามเป้าหมายที่หน่วยงาน ตั้งเป้าไว้ และไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง เพราะถูกดึงทรัพยากรที่มี คุณค่าของหน่วยงานตนไปช่วยเหลือปัญหาในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ก่อนเมื่อมีคำสั่งตามกฎหมาย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและมีกฎหมายให้อำนาจเต็มจึงต้องปฏิบัติตาม

1.3) ปัญหาของการใช้อำนาจทางกฎหมายในการที่รัฐบาลมุ่งส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่เขต พัฒนาพิเศษภาคตะวันออก โดยละเมิดต่อหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญอัน นำไปสู่ผลกระทบต่อวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ อัตลักษณ์ สภาพแวดล้อมของชุมชนในพื้นที่

2) ปัญหาด้านการบริหารจัดการภาครัฐ

2.1) ปัญหาด้านการบริหารจัดการภาครัฐเชิงโครงสร้างในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เป็นแบบรวมศูนย์ อำนาจสั่งการแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้อำนาจทางการบริหารภาครัฐแบบสายบังคับบัญชาที่มีผลต่อองค์กร หรือหน่วยงานของภาครัฐทุกภาคส่วนทั้งทางตรงและทางอ้อมตาม พ.ร.บ. จัดตั้งเขตพัฒนาพิเศษภาค ตะวันออก พ.ศ. 2561 โครงสร้างคณะกรรมการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก โดยมีการบริหารราชการ แผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจการบังคับบัญชาหรือบูรณาการร่วมกันเบ็ดเสร็จให้อำนาจเต็มที่ที่เน้นการ สั่งการ การปฏิบัติงานจากบนลงล่าง ทั้งนี้ไม่มีจุดยึดโยงการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่และ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงทำให้การบริหารราชการปราศจากการนำข้อเท็จจริงในพื้นที่มากำหนด แนวทางการปฏิบัติราชการที่สะท้อนความต้องการของกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบหรือเสียประโยชน์ในพื้นที่ อย่างแท้จริง

2.2) โครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐมุ่งส่งเสริมแต่แนวทางการบูรณาการ การทำงาน ร่วมกันขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐทุกหน่วย อยู่ในรูปแบบ “บูรณาการเชิงโครงสร้าง” แต่มีอาจสร้าง ความเข้าใจถึงเจตนารมณ์การ “บูรณาการเชิงเนื้อหา” ให้ภาครัฐทุกส่วนเข้าใจต่อความมุ่งหมายต่อการ พัฒนาการบริหารภาครัฐในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ ข้อมูลว่ากฎหมายให้อำนาจรัฐบูรณาการจัดทำบริการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกัน แต่ในทางปฏิบัติ

สุรภัทร พิไชยแพทย์ และธีระ กุลสวัสดิ์

กลับต่างคนต่างคิด ต่างคนต่างทำ เพราะยึดติดกับกฎระเบียบในหน่วยงานตนเอง ซึ่งถือว่าเป็นการขาดการบูรณาการเชิงพื้นที่กับภาคประชาชน

3) ปัญหาเรื่องการพัฒนากระบวนการบริหารงานบุคคล

3.1) ปัญหาเรื่องการพัฒนากระบวนการบริหารงานบุคคลด้วยหลักธรรมาภิบาล

3.2) ขาดผู้มีความสามารถที่เป็นมืออาชีพ

4) ด้านการมีส่วนร่วม

4.1) ปัญหาและข้อจำกัด การสร้างทัศนคติและพฤติกรรมของผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติงานให้เอื้อต่อการทำงานเชิงพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม ปัญหาขาดกระบวนการรับฟังเสียงของประชาชนในพื้นที่ตั้งแต่เริ่มต้นต่อการจัดทำแผนพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก โดยเห็นได้จากการเกิด พ.ร.บ. การจัดตั้งเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกที่ออกมาในช่วงก่อนเริ่มมีกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยอาศัยอำนาจทางกฎหมายของ คสช. จัดทำเสนอกฎหมายหลายฉบับเพื่อไปสู่การจัดทำโครงสร้างระบบราชการในการบริหารราชการแผ่นดินในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกส่งผลให้ช่องทางการรับฟังความคิดเห็นในพื้นที่ที่มีข้อจำกัดที่อำนาจกฎหมายที่ส่งผลไปสู่การขัดแย้งกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ หรือยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่คำนึงถึงประชาชนและผลกระทบอันเกิดจากการจัดทำนโยบายที่อาจทำให้วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนได้รับความเสียหาย

4.2) ทัศนคติของผู้กำหนดนโยบาย และข้าราชการหน่วยงานในพื้นที่ที่มองว่าการจัดทำแผนพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกจะนำความเจริญและสร้างความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นให้กับประชาชนในพื้นที่โดยไม่ได้นำถึงสิทธิการรับฟังข้อเสนออย่างมีกระบวนการความมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในฐานะผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง และเป็นเจ้าของพื้นที่ เป็นการมองโดยทัศนคติที่ว่า “รัฐบาลการเป็นใหญ่ประชาชนที่ดีต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตาม จึงทำให้เกิดปัญหาเชิงพื้นที่กับประชาชนอยู่เสมอ

ส่วนที่ 2 ผลการเสนอรูปแบบการพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

สามารถแบ่งโครงสร้างที่มุ่งหวังของการพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมได้ดังนี้

ด้านที่ 1 การพัฒนากฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภาครัฐให้เท่าทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพบริบทของพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศไปพร้อมกับการยอมรับและการอยู่ร่วมกันของประชาชนในพื้นที่

1.1 การปรับแก้กฎหมายให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่

1.2 ให้อำนาจประชาชนในพื้นที่ได้เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการดูแลในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษ EEC

1.3 ไม่ควรรวมศูนย์อำนาจกฎหมายที่คณะกรรมการแบบเบ็ดเสร็จมากเกินไปเพราะทำให้หน่วยงานราชการเชิงพื้นที่ทำงานได้ไม่คล่องตัวแก้ไขปัญหาในพื้นที่ผิดพลาดไม่รวดเร็ว ลดอำนาจเบ็ดเสร็จตามกฎหมายของคณะกรรมการพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกให้น้อยลง เพิ่มอำนาจกฎหมายโดยให้มี

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มมากขึ้น และหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ในพื้นที่เพราะรู้ปัญหามากที่สุด และรักษาผลประโยชน์ของจังหวัดทำให้การพัฒนาควบคู่ไปกับการอยู่ร่วมกันอย่างพึงพิงเอื้อประโยชน์ต่อกันและกัน “ลดอำนาจรัฐส่วนกลาง กระจายอำนาจทางกฎหมายให้กับประชาชนและหน่วยงานในพื้นที่เพิ่มมากขึ้นเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาร่วมกันในฐานะเจ้าของพื้นที่บ้านเกิด

1.4 เพิ่มอำนาจทางกฎหมายให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลคณะกรรมการบริหารพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เพราะมิได้หมายความว่าบริหารจัดการที่รวดเร็ว ฉับไว จะกระทำการให้ผลประโยชน์ของสาธารณะจะเสียหายอย่างไรก็ได้ ควรต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมี “ประสิทธิภาพต่อการบริหารจัดการ” ควรเป็น “สะดวก เข้าใจง่าย เข้าถึง ฉับไว พร้อมตรวจสอบ” เพราะเมื่อเกิดความเสียหายแล้วกระบวนการเยียวยาอาจไม่ทันทั่วถึงหรืออาจไม่คุ้มค่าต่อทรัพยากรที่พื้นที่ต้องเสียหายไป

ด้านที่ 2 การปฏิรูปโครงสร้างการพัฒนาการบริหารภาครัฐที่สอดคล้องเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่

2.1 การปรับปรุงแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐแบบรวมศูนย์อำนาจสั่งการ Top-Down มาเป็นรับฟังข้อเสนอและข้อเท็จจริงเชิงพื้นที่แบบ Bottom-up เพื่อให้การบริหารจัดการตรงกับความต้องการ ลดข้อขัดแย้งเชิงพื้นที่

2.2 โครงสร้างการทำงานที่เน้นบูรณาการแต่เชิงโครงสร้าง แต่ขาดการบูรณาการทางเนื้อหา รูปแบบที่ต้องการ คือ กำหนดโครงสร้างหน่วยงานพิเศษเฉพาะขึ้นมาเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับเนื้อหาเชิงอำนาจในการบริหารจัดการภาครัฐร่วมกันว่าตนต้องประสานงานร่วมกับหน่วยงานอื่นเพื่อให้เกิดผลไปในทิศทางใด ให้สอดคล้องตรงกันไม่ใช่ต่างคนต่างทำ เพราะไม่มีอำนาจเชิงโครงสร้างในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษ (EEC) ต่างยึดถือลำดับชั้นโครงสร้างตามระบบราชการในองค์กรหรือหน่วยงานของตน โดยให้คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่พิเศษ (EEC) ที่มีนายกเป็นประธานกำกับดูแลได้อย่างใกล้ชิดทั้งทางนโยบายและการเงิน โดยรูปแบบการพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกแบบบนลงล่าง โดยมีการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจการบังคับบัญชาหรือบูรณาการร่วมกัน เปิดเสรีให้อำนาจเต็มที่ที่เน้นการสั่งการและกำกับดูแลติดตามการทำงานของฝ่ายปฏิบัติงานในพื้นที่ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายและการใช้งบประมาณ ทั้งนี้ระดับปฏิบัติงานเชิงพื้นที่ที่มีอิสระเท่าที่กฎหมายพระราชบัญญัติจัดตั้งเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกให้อำนาจไว้เท่านั้น โดยไม่สามารถปฏิบัติราชการให้สะท้อนกับความเป็นจริงเชิงพื้นที่ได้

สำหรับรูปแบบการพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกแบบล่างขึ้นบนที่ผู้วิจัยได้จัดทำขึ้น เป็นการนำปัญหาและข้อเท็จจริงเชิงพื้นที่ที่ได้มาจากตัวแทนจากภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบเสนอแนวทางร่วมกันกับผู้กำหนดนโยบายผ่านตัวแทนซึ่งเป็นคณะกรรมการของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ได้แก่ ประธานหอการค้า

สุรภัทร พิไชยแพทย์ และธีระ กุลสวัสดิ์

จังหวัด ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านต่างๆ ในพื้นที่ โดยมีจุดประสานการบริหารราชการระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยเน้นไปที่เลขธิการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นกรรมการรับแนวทางการทำงานเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างสอดคล้องกับนโยบายหรือทิศทางการพัฒนา รับข้อเสนอขับเคลื่อนไปสู่ข้อเสนอต่อการบริหารจัดการพื้นที่ร่วมกับประชาชน โดยการบริหารราชการส่วนกลางนั้นจะทำหน้าที่กำกับดูแลผ่านเลขธิการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเท่านั้น มิใช่การกำหนดคำสั่งหรือรูปแบบการบริหารส่วนกลางจากบนลงล่าง ซึ่งจะทำให้ระดับปฏิบัติงานเชิงพื้นที่ที่สามารถมีการปฏิบัตินโยบายที่คล่องตัวและมีอิสระในการดำเนินบริหารจัดการสาธารณะให้สอดคล้องกับนโยบายและผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ โดยสามารถเสนอแนวทางการแก้ไขและข้อเสนอเพื่อให้ได้แนวทางการทำงานร่วมกันระหว่างผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ควบคู่กับนโยบายการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ทั้งในส่วนราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีการบูรณาการทำงานร่วมกันแบบยุทธศาสตร์แบบมีส่วนร่วม

ด้านที่ 3 การพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐด้วยระบบธรรมาภิบาล

รูปแบบการพัฒนากระบวนการบริหารงานบุคคลด้วยหลักธรรมาภิบาล ที่ต้องดึงดูดคนที่มีความรู้เชี่ยวชาญชำนาญ เฉพาะเรื่องและต้องรู้ปัญหาเชิงพื้นที่หรือทำงานเชิงพื้นที่ที่มานาน ประกอบด้วย 3.1 หลักธรรมาภิบาลภาครัฐกับการสร้างแรงจูงใจการทำงาน 3.2 การพัฒนาเชิงกลยุทธ์ด้านทรัพยากรมนุษย์ที่เน้นผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพ และ 3.3 การสร้างตัวชี้วัดความสำเร็จของบุคคลจากผลงานร่วมกันเป็นทีม

ด้านที่ 4 การสร้างทัศนคติหรือพฤติกรรมของผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติงานให้เอื้อต่อการทำงานเชิงพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม รูปแบบการสร้างทัศนคติหรือพฤติกรรมของผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติงานให้เอื้อต่อการทำงานเชิงพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม ประกอบด้วย 4.1 การเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนภาคพลเมืองเพื่อเสนอข้อเรียกร้องร่วมต่อการจัดทำนโยบายของรัฐ 4.2 แนวความคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์แบบ (New Public Service: NPS) 4.3 แนวคิดการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม (ระดับของการมีส่วนร่วม) และ 4.4 การมีส่วนร่วมของพลเมืองในระบบประชาธิปไตย

ส่วนที่ 3 ผลการจัดทำข้อเสนอแนวทางในการพัฒนาการบริหารงานภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

สำหรับผลการจัดทำข้อเสนอแนวทางในการพัฒนาการบริหารงานภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ด้านการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐที่เหมาะสมในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ต้องปรับโครงสร้างให้เน้นการบูรณาการสั่งการร่วมกับให้อำนาจทางการบริหารราชการเชิงพื้นที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น อันรวมถึงประชาชนในพื้นที่ผู้มีส่วนได้เสียเพื่อเป็นการจัดทำบริการสาธารณะทางราชการที่คำนึงถึงความต้องการของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่อย่างแท้จริง

2. การขาดการบูรณาการในการทำงานร่วมกันกับการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นเพียง “การบูรณาการเชิงโครงสร้างอำนาจในการบริหารราชการเท่านั้น แต่ไม่ได้มีการบูรณาการถึงบทบาทภารกิจและวิธีการทำงานเชิงเนื้อหา”

3. ความซ้ำซ้อนในการบริหารจัดการภาครัฐในพื้นที่ระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง เพราะเนื่องจากไม่มี “เจ้าภาพ” หรือผู้รับผิดชอบโดยตรงในการประสานงานเพื่อบริหารจัดการหน้าที่การทำงานไปยังส่วนต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐอย่างชัดเจนจึงเกิดปรากฏการณ์ที่หน่วยงานภาครัฐทำงานซ้ำกันเองไปมา โดยไม่รู้ว่าใครเป็นผู้มีอำนาจหลักในการจัดทำหรือให้บริการสาธารณะในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกนี้ อันจะนำมาซึ่งการสร้างปัญหาใหม่ขึ้นมาอีกเพราะจากการที่ไม่มีเจ้าภาพหรือผู้รับผิดชอบโดยตรงนั่นเอง

4. การปรับปรุงพัฒนาข้อกฎหมายและกฎระเบียบให้สามารถพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพื้นที่พิเศษภาคตะวันออกมีดังต่อไปนี้ 4.1 การออกกฎหมายประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมา เพื่อเป็นเครื่องมือกลไกทางกฎหมายให้สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพื้นที่พิเศษภาคตะวันออกเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพที่มุ่งหวัง ในการจะให้ส่วนราชการต่างๆ ในพื้นที่สามารถบูรณาการการทำงานร่วมกันได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ และ 4.2 การเพิ่มมาตราที่ให้ภาคประชาชนในพื้นที่ผู้มีส่วนได้เสียได้และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่เขตพิเศษภาคตะวันออกเพื่อแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์อันดีของภาครัฐที่กำหนดบทบาททางกฎหมายอย่างชัดเจนถึงกระบวนการมีส่วนร่วมต่อการพัฒนาบริหารพื้นที่ร่วมกันกับภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อให้โครงสร้างของ คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกได้มีการให้อำนาจในการจัดการร่วมกันของประชาชนในพื้นที่ในฐานะเจ้าของบ้านของตนและจะเป็นผู้ต้องแบกรับผลกระทบต่อการจัดทำนโยบายต่างๆ อันจะเกิดขึ้นต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจแบบมหภาค

5. การพัฒนาการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เนื่องด้วยตัวของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่ต้องคอยให้บริการสาธารณะทางราชการในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษหรือ EEC จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถที่ครอบคลุมและหลากหลายโดยมีความสอดคล้องกับลักษณะงานที่มีความพิเศษและมีความคล่องตัวเพื่อตอบสนองต่อการทำงานที่ต้องทันสมัยและปรับเปลี่ยนการทำงานให้ตอบโจทย์ของปัญหาในพื้นที่ได้อย่างเท่าทันการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นจากที่ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์และได้ผลออกมาว่า “ข้าราชการมืออาชีพที่ต้องตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่”

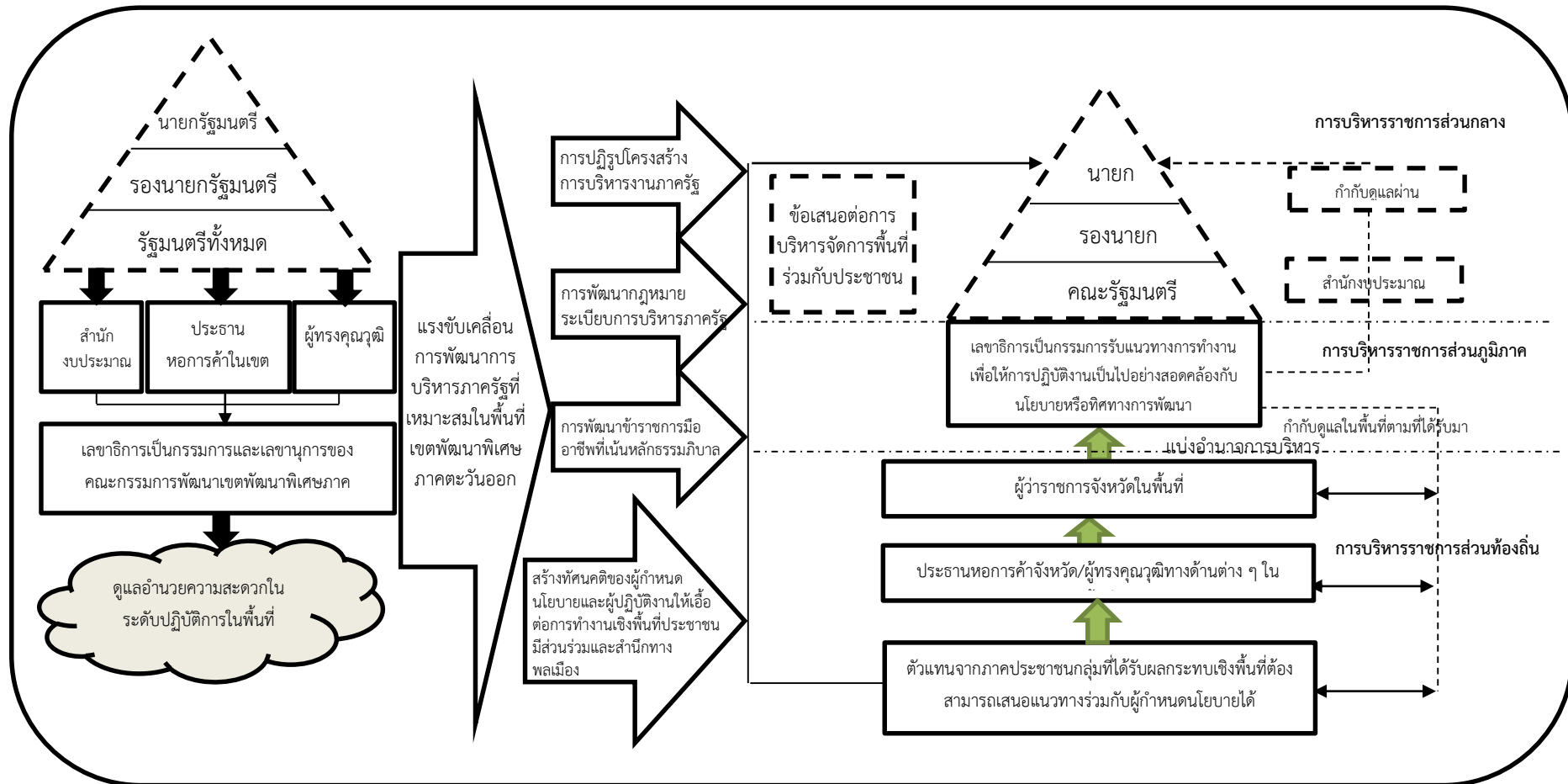
6. การสร้างทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติงานให้เอื้อต่อการทำงานเชิงพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม

สิ่งที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ คือ การให้ภาครัฐจัดให้มีโครงสร้างของภาคประชาชน หรือภาคประชาสังคมไปเป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างระบบการบริหารราชการในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาค

สุรภัทร พิไชยแพทย์ และธีระ กุลสวัสดิ์

ตะวันออกโดยให้ถือว่าการพัฒนาเมืองเป็นการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในบ้านเมืองให้ประชาชนผู้อยู่อาศัยเดิมในพื้นที่ต้องเป็นผู้มีบทบาทที่สำคัญต่อการกำหนดแนวทางการทำงานร่วมด้วยเสมอ เพราะถือว่าประชาชนอยู่ฐานะผู้ได้รับผลกระทบหรือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างแท้จริง อีกทั้งเมื่อโครงการต่างๆ ผ่านพ้นไปในระยะเวลานาน และเมื่อนักลงทุนหมดภาระกิจในการลงทุน หรือถอนแม้แต่การปรับเปลี่ยนการลงทุน ออกจากพื้นที่ไปจะทำให้ผู้อยู่อาศัยหรือประชาชนในพื้นที่เป็นกลุ่มคน กลุ่มแรกที่ต้องแบกรับความเสียหายทรุดโทรม แต่กลับมิได้รับผลประโยชน์ที่คุ้มค่ากับความเสียหายในอนาคตที่จะเกิดขึ้นแก่ชีวิต ความเป็นอยู่และวิถีชีวิตประจำวันของคนในพื้นที่เปลี่ยนไปไม่สามารถเรียกคืนกลับมาได้ ถือเป็นหลักการตัดสินใจของรัฐที่ต้องพร้อมดูแลผลประโยชน์อันจะเกิดกับประเทศและความคุ้มค่าต่อความเสียหายในอนาคตที่สามารถเยียวยาได้ในภายหลัง ดังนั้นการสร้างทัศนคติจิตสำนึกที่เป็นรูปธรรมที่ดีที่สุดคือให้หน่วยงานราชการเป็นผู้มีสิทธิทางพลเมืองในการเรียนรู้และการขับเคลื่อนการทำงานเชิงพื้นที่ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอันจะเป็นความมั่นคงและมีเสถียรภาพต่อการทำงานอย่างบูรณาการเชิงสร้างสรรค์ต่อไปได้ในอนาคต

โดยสามารถสรุปภาพรวมของโมเดลโครงสร้างบริหารจัดการภาครัฐในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกที่ผ่านการขับเคลื่อนนำไปสู่การพัฒนาบริหารภาครัฐที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่กับความมั่นคงในวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ได้ดังภาพที่ 10



ภาพที่ 3 โมเดลโครงสร้างบริหารจัดการภาครัฐในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกที่ผ่านการขับเคลื่อนนำไปสู่การพัฒนาบริหารภาครัฐที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่กับความมั่นคงในวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

อภิปรายผล

จากสภาพปัญหาและข้อจำกัดทางโครงสร้างของการพัฒนาการบริหารภาครัฐในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ที่พบจากการวิจัย พบปัญหาด้านกฎหมาย ปัญหาด้านการบริหารจัดการภาครัฐ และปัญหาเรื่องการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคล ผู้วิจัยได้เสนอรูปแบบการพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก โดยสามารถแบ่งโครงสร้างที่มุ่งหวังของการพัฒนาบริหารภาครัฐที่เหมาะสม ประกอบด้วย ด้านที่ 1 การพัฒนากฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภาครัฐ ให้เท่าทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพบริบทของพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศไปพร้อมกับการยอมรับและการอยู่ร่วมกันของประชาชนในพื้นที่ ควรมีการปรับแก้กฎหมายให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ให้อำนาจประชาชนในพื้นที่ได้เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการดูแลในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษ EEC และไม่ควรรวมศูนย์อำนาจกฎหมายที่คณะกรรมการแบบเบ็ดเสร็จมากเกินไปเพราะทำให้หน่วยงานราชการเชิงพื้นที่ทำงานได้ไม่คล่องตัวแก้ไขปัญหาในพื้นที่ผิดพลาดไม่รวดเร็ว ลดอำนาจเบ็ดเสร็จตามกฎหมายของคณะกรรมการพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกให้น้อยลง เพิ่มอำนาจกฎหมายโดยให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มมากขึ้น และหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ในพื้นที่เพราะรู้ปัญหามากที่สุดและรักษาผลประโยชน์ของจังหวัดทำให้การพัฒนาควบคู่ไปกับการอยู่ร่วมกันอย่างพึงพิงเอื้อประโยชน์ต่อกันและกัน “ลดอำนาจรัฐส่วนกลาง กระจายอำนาจทางกฎหมายให้กับประชาชนและหน่วยงานในพื้นที่เพิ่มมากขึ้นเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาร่วมกันในฐานะเจ้าของพื้นที่บ้านเกิด รวมถึงการเพิ่มอำนาจทางกฎหมายให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลคณะกรรมการบริหารพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เพราะมิได้หมายความว่าบริหารจัดการที่รวดเร็ว นับว่า จะกระทำการให้ผลประโยชน์ของสาธารณะจะเสียหายอย่างไรก็ได้ ควรมีการตรวจสอบถ่วงดุลเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมี “ประสิทธิภาพต่อการบริหารจัดการ” ควรเป็น “สะดวก เข้าใจง่าย เข้าถึง นับว่า พร้อมตรวจสอบ” เพราะเมื่อเกิดความเสียหายแล้วกระบวนการเยียวยาอาจไม่ทันทั่วถึงหรืออาจไม่คุ้มค่าต่อทรัพยากรที่พื้นที่ต้องเสียหายไป

หากพิจารณาถึงด้านที่สองการปฏิรูปโครงสร้างการพัฒนาการบริหารภาครัฐที่สอดคล้องเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ ให้มีการปรับรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐแบบรวมศูนย์อำนาจสั่งการ Top-Down มาเป็นรับฟังข้อเสนอและข้อเท็จจริงเชิงพื้นที่แบบ Bottom-up เพื่อทำให้การบริหารจัดการตรงกับความต้องการ ลดข้อขัดแย้งเชิงพื้นที่ โดยให้มีโครงสร้างระดับปฏิบัติงานสามารถบริหารจัดการด้วยตนเอง ตามความชำนาญเชี่ยวชาญที่รัฐส่วนกลาง (คณะกรรมการฯ) จัดตั้งขึ้นมาเพื่อบริหารจัดการภาครัฐให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะกรรมการได้แบ่งอำนาจทางโครงสร้างให้อำนาจไว้เพื่อความรวดเร็ว และแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด โดยไม่ต้องรอกำสั่ง หรือสามารถปฏิบัติหน้าที่ รู้หน้าที่ เฉพาะด้านไม่ทำงานสลับไปมาระหว่างงานประจำที่ทำอยู่มาให้เวลาและความสามารถจัดการบริการสาธารณะในพื้นที่ EEC ได้อย่าง

สุรภัทร พิไชยแพทย์ และธีระ กุลสวัสดิ์

จริงจัง (ลดความล่าช้าและซ้ำซ้อน) จริงอยู่แม้การรวมศูนย์อำนาจแบบเบ็ดเสร็จจะเกิดความสะดวก รวดเร็ว แต่ปัญหาส่วนใหญ่ที่ยังแก้ไม่ได้เพราะปัญหาที่แท้จริงยังไม่ถูกวางแผนขั้นตอนบริหารจัดการแก้ไขจึงทำให้ต้องมีปัญหาเพิ่มเข้ามาใหม่ ๆ อยู่เสมอ เพราะผู้กำหนดนโยบายไม่ทราบต้นตอของปัญหาที่แท้จริงทำให้การทำงานเกิดความล่าช้า สอดคล้องกับงานวิจัยของนพดล วิทยาภรณ์และเอกพร รักความสุข (2562) ได้ศึกษาการบริหารการพัฒนาโครงการพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ศึกษากรณี: พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก EEC พบปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารการพัฒนาโครงการพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ภาคตะวันออก 1) การวางแผนผังเมือง ได้พบว่าผังเมืองในเชิงลึกยังมีความไม่เหมาะสม เพราะไม่สามารถจะผสมผสาน พื้นที่ให้ชุมชนและอุตสาหกรรมมาอยู่ร่วมกันได้อย่างชัดเจน เพราะภาครัฐจะมีแค่ผังเมืองในภาพรวม 2) ขาดแผนพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม ได้พบว่ายังมีข้อจำกัดในการพัฒนาและ เชื่อมโยงด้านคมนาคมทางอากาศ ดังนั้นควรพัฒนาเพิ่มศักยภาพด้านการขนส่งทางอากาศ โดยการเพิ่ม ช่องทาง Taxiway รวมไปถึงการขนส่งทางระบบราง ควรมีการเพิ่มเส้นทางขนส่งที่ใช้พลังงานไฟฟ้า เพื่อพัฒนาเป็นเมืองที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม 3) ด้านสาธารณูปโภค พบระบบน้ำประปายังมีประสิทธิภาพต่ำกว่าพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ของประเทศเพื่อนบ้าน ระบบพลังงานไฟฟ้าควรมีกำลังผลิตไฟฟ้าเพิ่มขึ้นและเพิ่มความมีเสถียรภาพ ควรมีระบบการจัดการและการคัดกรองขยะที่ดี เพื่อรองรับปริมาณขยะที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และต้อง พัฒนาระบบอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง 4) การดึงดูดนักลงทุน ยังคงมีปัญหาโดยเฉพาะแรงจูงใจและสิทธิประโยชน์สำหรับภาคอุตสาหกรรม เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้ว พบว่า ยังคงขาดการส่งเสริมการลงทุนโดยการให้สิทธิประโยชน์ทาง ภาษีระดับท้องถิ่นที่จะดึงดูดนักลงทุนคุณภาพให้มาลงทุนได้ 5) แรงงานขาดทักษะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานด้านอุตสาหกรรมที่สามารถยกระดับมาตรฐาน ผลผลิตภาพและนวัตกรรมผู้ประกอบการและบุคลากรในสาขาของอุตสาหกรรมเป้าหมาย และองค์ความรู้ ที่ยังย่นระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรต่างประเทศ ทั้งนี้เพราะประเทศไทยกำลัง เผชิญปัญหาการลดลงของผลิตภาพและกำลังแรงงาน 6) ขาดแผนการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน การช่วยเหลือบรรเทาในความเดือดร้อน เสริมสร้างภูมิปัญญาท้องถิ่น พัฒนาคมนในชุมชน เพื่อสร้างเครือข่ายผู้นำชุมชน การเฝ้าระวังตลอดจน การประชาสัมพันธ์ในรูปแบบที่เหมาะสม

สำหรับข้อเสนอแนวทางในการพัฒนาการบริหารงานภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ 6 ประการสำหรับ ประกอบด้วย ประการแรก ด้านการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐที่เหมาะสมในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ควรมีการปรับโครงสร้างให้เน้นการบูรณาการสั่งการร่วมกับให้อำนาจทางการบริหารราชการเชิงพื้นที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น อันรวมถึงประชาชนในพื้นที่ผู้มีส่วนได้เสียเพื่อเป็นการจัดทำบริการสาธารณะทางราชการที่คำนึงถึงความต้องการของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่อย่างแท้จริง ในทางตรงกันข้ามระยะยาวจะทำให้การบริหารราชการในพื้นที่เพิ่มความรวดเร็วจากการกระทบกระทั่งจากประชาชนหรือผู้เสียผลประโยชน์ในพื้นที่ ลดการคัดค้าน ลดแรงเสียดทาน เน้นมุ่งเสริมความร่วมมือให้เกิด

มุมมองต่อการเข้ามาบริหารราชการในพื้นที่โดยเห็นผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่พื้นที่ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกมีเป้าหมายร่วมกัน ประการที่สอง

การปรับปรุงโครงสร้างจากแต่เดิมที่ให้อำนาจบังคับบัญชาบริหารราชการในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกไว้ที่การบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค รวมถึงการไปยังทุกภาคส่วนราชการในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ให้ต้องจัดทำตามต้องปรับมาเป็นการเพิ่มโครงสร้างการพัฒนาการบริหารราชการเชิงพื้นที่เพิ่มในส่วนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นร่วมกับภาคประชาสังคมหรือภาคประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ให้เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการพัฒนาเขตพิเศษภาคตะวันออกไปด้วย เพื่อให้การบริหารจัดการราชการทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมกันอย่างแท้จริงและทั่วถึงอย่างเป็นองค์รวม ประการที่สาม จากความซ้ำซ้อนในการบริหารจัดการภาครัฐในพื้นที่ระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง เพราะเนื่องจากไม่มี “เจ้าภาพ” หรือผู้รับผิดชอบโดยตรงในการประสานงานเพื่อบริหารจัดการหน้าที่การทำงานไปยังส่วนต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐอย่างชัดเจนจึงเกิดปรากฏการณ์ที่หน่วยงานภาครัฐทำงานซ้ำกันเองไปมาโดยไม่รู้ว่าเป็นผู้มีส่วนหลักในการจัดทำหรือให้บริการสาธารณะในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกนี้ อันจะนำมาซึ่งการสร้างปัญหาใหม่ขึ้นมาอีกเพราะจากการที่ไม่มีเจ้าภาพหรือผู้รับผิดชอบโดยตรง ประการที่สี่การปรับปรุงพัฒนาข้อกำหนดและกฎระเบียบให้สามารถพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพื้นที่พิเศษภาคตะวันออก ได้แก่ การออกกฎหมายประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมา เพื่อเป็นเครื่องมือกลไกทางกฎหมายให้สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพื้นที่พิเศษภาคตะวันออกเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพที่มุ่งหวัง และการเพิ่มมาตรการที่ให้ภาคประชาชนในพื้นที่ผู้มีส่วนได้เสียได้และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้าง คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่เขตพิเศษภาคตะวันออกเพื่อแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์อันดีของภาครัฐที่กำหนดบทบาททางกฎหมายอย่างชัดเจนถึงกระบวนการมีส่วนร่วม ประการที่ห้าการพัฒนาการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก อันได้แก่ สามารถประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ เข้าได้ด้วยกันเพื่อสะดวกและทันต่อความต้องการอันเป็นการเอื้อประโยชน์การให้บริการสาธารณะแก่ผู้ที่มาติดต่อหรือได้รับผลกระทบในพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จในจุดเดียว โดยไม่ต้องเสียเวลาในการติดต่อหน่วยงานราชการหลายๆ หน่วยงานเพื่อแก้ไขปัญหามันในเรื่องเดียวกันขณะความสามารถ และมีความรอบรู้ในเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศเรื่องการสื่อสารและภาษาต่างประเทศ ตลอดจนเป็นผู้ที่มีจิตสำนึกในการทำงานด้วยหลักธรรมาภิบาล เพราะต้องทำงานบนการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของเมืองในพื้นที่และต้องรักษาผลประโยชน์ทางทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเป็นสมบัติชาติและประชาชนในพื้นที่มิให้ได้รับความเสียหายหรือถูกเอารัดเอาเปรียบทางการค้าการลงทุนในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกควบคู่ไปด้วยกัน สำหรับประการสุดท้าย ควรมีการสร้างทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติงานให้เอื้อต่อการทำงานเชิงพื้นที่อย่างมีส่วนร่วม สอดคล้องกับงานวิจัยของ อาภาพร น่วมถนน

(2561) ได้ศึกษา การบริหารจัดการเมืองเศรษฐกิจชายแดน: เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดสระแก้ว ในส่วนการวิเคราะห์ถึงความก้าวหน้า หรือความสำเร็จในการดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่สระแก้วในช่วงเริ่มนโยบายปี 2557 - 2560 พบว่า ไม่มีแผนบูรณาการจากระดับชาติที่แสดงภาพรวมระยะยาวที่สามารถเป็นตัวชี้วัดระดับความก้าวหน้าได้ชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม มีแผนพัฒนาเฉพาะด้านที่สามารถบ่งบอกถึงความก้าวหน้าของการขับเคลื่อนในพื้นที่สระแก้วได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในบางรายโครงการไม่พบการสรุปความก้าวหน้าและแผนในเฉพาะเรื่องนั้นๆ เช่น ด้านการประชาสัมพันธ์ สาธารณสุข เป็นต้น พบการดำเนินการตามแผนโครงสร้างพื้นฐานและด้านบุคลากรตามการจัดสรรงบประมาณกลางและงบประมาณตามแผนบูรณาการฯ พบความก้าวหน้า และความสำเร็จในการขับเคลื่อนอย่างชัดเจนในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน การพัฒนาด้านบุคลากร การจัดการแรงงานเรื่องการจัดศูนย์ OSS และการอนุญาตใช้แรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นการพัฒนาเร่งด่วนที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และเป็นกิจกรรม/ โครงการพื้นฐานในการรองรับเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษสระแก้ว ในส่วนของการจัดศูนย์ OSS เป็นการประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการลงทุนและเรื่องแรงงานซึ่งเป็นการผลักดันจากรัฐบาลส่วนกลางให้เร่งจัดตั้งขึ้น ในส่วนการพัฒนาอื่นๆ เป็นโครงการที่จำเป็นต้องเกิดขึ้นในพื้นที่ชายแดนอยู่แล้วเพื่อแก้ไขปัญหาความแออัดที่เกิดขึ้นที่ด้านบ้านคลองลึก แต่การมีนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเข้ามาในพื้นที่ได้เร่งผลักดันงบประมาณทำให้กิจกรรม/ โครงการเกิดได้รวดเร็วขึ้น ซึ่งในพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษมีการผลักดันงบประมาณในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเรียบร้อยแล้ว

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

จากผลการวิจัยผู้วิจัยได้เสนอรูปแบบการพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก สามารถแบ่งโครงสร้างที่มุ่งหวังของการพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมได้ดังนี้

ด้านที่ 1 การพัฒนากฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภาครัฐให้เท่าทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพบริบทของพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศไปพร้อมกับการยอมรับและการอยู่ร่วมกันของประชาชนในพื้นที่

ด้านที่ 2 การปฏิรูปโครงสร้างการพัฒนาการบริหารภาครัฐที่สอดคล้องเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่

2.1 การปรับรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐแบบรวมศูนย์อำนาจสั่งการ Top-Down มาเป็นรับฟังข้อเสนอและข้อเท็จจริงเชิงพื้นที่แบบ Bottom-up เพื่อให้การบริหารจัดการตรงกับความต้องการ ลดข้อขัดแย้งเชิงพื้นที่ โดยให้มีโครงสร้างระดับปฏิบัติงานสามารถบริหารจัดการด้วยตนเองตามความชำนาญเชี่ยวชาญที่รัฐส่วนกลาง (คณะกรรมการฯ) จัดตั้งขึ้นมาเพื่อบริหารจัดการภาครัฐให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะกรรมการได้แบ่งอำนาจทางโครงสร้างให้อำนาจไว้เพื่อความรวดเร็ว และ

แก้ไขปัญหาก็ได้ตรงจุด โดยไม่ต้องรอกำสั่ง หรือสามารถปฏิบัติหน้าที่ รู้หน้าที่ เฉพาะด้านไม่ทำงานสลับไปมาระหว่างงานประจำที่ทำอยู่มาให้เวลาและความสามารถในการบริการสาธารณะในพื้นที่ EEC ได้อย่างจริงจัง (ลดความล่าช้าและซ้ำซ้อน) จริงอยู่แม้การรวมศูนย์อำนาจแบบเบ็ดเสร็จจะเกิดความสะดวก รวดเร็ว แต่ปัญหาส่วนใหญ่ที่ยังแก้ไม่ได้เพราะปัญหาที่แท้จริงยังไม่ถูกวางแผนขั้นตอนบริหารจัดการแก้ไขจึงทำให้ต้องมีปัญหาเพิ่มเข้ามาใหม่ ๆ อยู่เสมอ เพราะผู้กำหนดนโยบายไม่ทราบต้นตอของปัญหาที่แท้จริงทำให้การทำงานเกิดความล่าช้า

สำหรับรูปแบบการพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก แบบล่างขึ้นบนที่ผู้วิจัยได้จัดทำขึ้น เป็นการนำปัญหาและข้อเท็จจริงเชิงพื้นที่ที่ได้มาจากตัวแทนจากภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบเสนอแนวทางร่วมกันกับผู้กำหนดนโยบายผ่านตัวแทนซึ่งเป็นคณะกรรมการของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ได้แก่ ประธานหอการค้าจังหวัด ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านต่างๆ ในพื้นที่ โดยมีจุดประสานการบริหารราชการระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยเน้นไปที่เลขาธิการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเป็นกรรมการรับแนวทางการทำงานเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างสอดคล้องกับนโยบายหรือทิศทางการพัฒนารับข้อเสนอขับเคลื่อนไปสู่ข้อเสนอต่อการบริหารจัดการพื้นที่ร่วมกับประชาชน โดยการบริหารราชการส่วนกลางนั้นจะทำหน้าที่กำกับดูแลผ่านเลขาธิการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเท่านั้น มิใช่การกำหนดคำสั่งหรือรูปแบบการบริหารส่วนกลางจากบนลงล่าง ซึ่งจะทำให้ระดับปฏิบัติงานเชิงพื้นที่สามารถมีการปฏิบัติราชการที่คล่องตัวและมีอิสระในการดำเนินบริหารจัดการสาธารณะให้สอดคล้องกับนโยบายและผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่โดยสามารถเสนอแนวทางการแก้ไขและข้อเสนอเพื่อให้ได้แนวทางการทำงานร่วมกันระหว่างผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ควบคู่กับนโยบายการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ทั้งในส่วนราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีการบูรณาการทำงานร่วมกันแบบยุทธศาสตร์แบบมีส่วนร่วม

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ด้านการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐที่เหมาะสมในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ต้องปรับโครงสร้างให้เน้นการบูรณาการสั่งการร่วมกับให้อำนาจทางการบริหารราชการเชิงพื้นที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น อันรวมถึงประชาชนในพื้นที่ผู้มีส่วนได้เสียเพื่อเป็นการจัดทำกรบริการสาธารณะทางราชการที่คำนึงถึงความต้องการของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่อย่างแท้จริง ในทางตรงกันข้ามระยะยาวจะทำให้การบริหารราชการในพื้นที่เพิ่มความรวดเร็วจากการกระทบกระทั่งจากประชาชนหรือผู้เสียผลประโยชน์ในพื้นที่ ลดการคัดค้านลดแรงเสียดทาน เน้นมุ่งเสริมความร่วมมือให้เกิดมุมมองต่อการเข้ามาบริหารราชการในพื้นที่โดยเห็นผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่พื้นที่ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกมีเป้าหมายร่วมกันเป็นการพัฒนาการ

สุรภัทร พิไชยแพทย์ และธีระ กุลสวัสดิ์

บริหารภาครัฐที่สอดคล้องเหมาะสมกับเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกเพราะถ้าหากยึดเอาตามหลักการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 แล้วโครงสร้างการบริหารราชการที่ถูกกำหนดไว้จะมีได้มีจุดเกาะเกี่ยวยึดโยงร่วมกันกับประชาชนในฐานะเจ้าของพื้นที่ เพราะโดยหลักแล้วการบริหารราชการส่วนกลางและภูมิภาคควรต้องกำกับดูแลพื้นที่เป้าหมายผ่านอำนาจทางการบริหารจากราชการส่วนท้องถิ่น เนื่องจากราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้มีปัญหาคือเท็จจริงและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นพื้นที่มากที่สุดเพราะใกล้ชิดกัน ผ่านจากระบบโครงสร้างราชการเลือกตั้งอันเป็นตัวแทนของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่เลือกเข้ามาใช้อำนาจแทนประชาชนและมีจุดเกาะเกี่ยวยึดโยงเพราะถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนตามรูปแบบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตยในหลักการกระจายอำนาจทางการบริหารราชการ

2. การปรับปรุงพัฒนาข้อกฎหมายและกฎระเบียบให้สามารถพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพื้นที่พิเศษภาคตะวันออกมีดังต่อไปนี้

2.1 การออกกฎหมายประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมา เพื่อเป็นเครื่องมือกลไกทางกฎหมายให้สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เหมาะสมในเขตพื้นที่พิเศษภาคตะวันออกเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพที่มุ่งหวัง

2.2 การเพิ่มมาตราที่ให้ภาคประชาชนในพื้นที่ผู้มีส่วนได้เสียได้และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้าง คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่เขตพิเศษภาคตะวันออกเพื่อแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์อันดีของภาครัฐที่กำหนดบทบาททางกฎหมายอย่างชัดเจนถึงกระบวนการมีส่วนร่วมต่อการพัฒนาบริหารพื้นที่ร่วมกันกับภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อให้โครงสร้างของคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกได้มีการให้อำนาจในการจัดการร่วมกันของประชาชนในพื้นที่ในฐานะเจ้าของบ้านของคน

รายการอ้างอิง

จุมพล พูลภัทรชีวิน. (2547). *การวิจัยและพัฒนากระบวนการสร้างควมดีมีคุณธรรม* (รายงานการวิจัย).

กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดินเชิงคุณธรรม (ศูนย์คุณธรรม).

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2543). *วาทกรรมการพัฒนา: อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกสิทธิ์และความเป็นอื่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิภาษา.

นพดล วิทยาภรณ์ และเอกพร รักความสุข. (2562). การบริหารการพัฒนาโครงการพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

ศึกษากรณี : พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก EEC. *วารสารมหาวิทยาลัยวิชาการ*, 6(2), 95-109.

บุญร่วม เทียมจันทร์. (2561). *ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) พร้อมหัวข้อเรื่องทุกมาตรา ฉบับ*

สมบูรณ์. กรุงเทพฯ: The Law Group.

- สำนักคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. (2561). แผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก
- อาภาพร น่วมถนอม. (2562). การบริหารจัดการเมืองเศรษฐกิจชายแดน:เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ จังหวัดสระแก้ว. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 11(1), 209-230.
- Denzin, N. K. (1978). Triangulation: A Case for Methodological Evaluation and Combination. In *Sociological Methods*. New York: McGraw-Hill.