



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

ชื่อบทความ

การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา

จังหวัด/กลุ่มจังหวัด

จัดทำโดย นายชยาวุธ จันทร

รหัส ๖๕๑๐๐๖

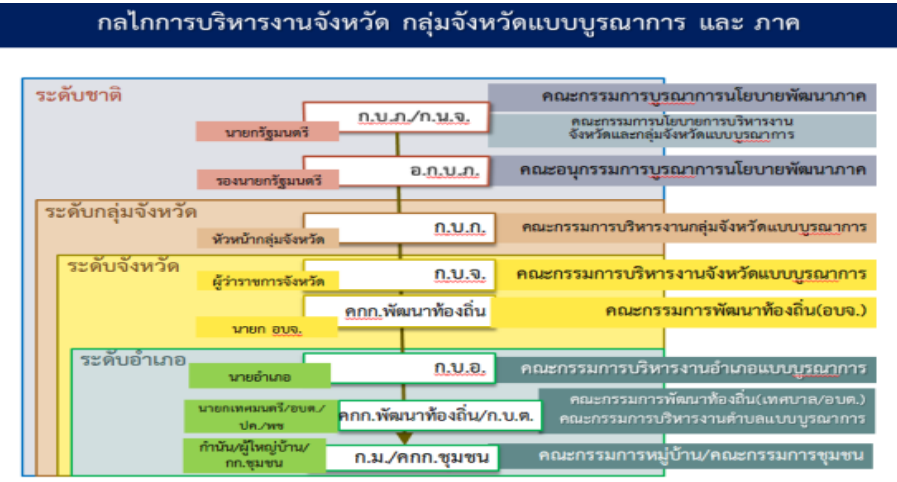
รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิตินิเทศเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๐  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# บทที่ ๑ บทนำ

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ เป็นการบริหารงานแบบบูรณาการโดยมุ่งที่จะริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (Area-based approach) โดยนำความต้องการของประชาชนตั้งต้นกำหนดเป็นแผนงานและโครงการ ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและประสิทธิภาพในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้ขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน

กระทรวงมหาดไทยในฐานะส่วนราชการที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้มีความสำคัญกับการจัดทำแผนพัฒนาให้มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันทั้งระบบ โดยเป็นการเชื่อมโยงแผนพัฒนาทั้งในลักษณะบนลงล่าง (Top -Down) คือ การเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนปฏิรูป แผนแม่บทต่างๆ และแผนพัฒนาภาค ลงไปสู่แผนพัฒนาในระดับพื้นที่ และในลักษณะล่างขึ้นบน (Bottom -Up) คือ การเชื่อมโยงจากแผนหมู่บ้าน/ชุมชน แผนชุมชนระดับตำบล แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาอำเภอขึ้นไปสู่แผนพัฒนาจังหวัดซึ่งเป็นการสะท้อนสภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยมีแผนพัฒนาจังหวัดและแผนกลุ่มจังหวัดเป็นจุดเชื่อมสำคัญ (Focal Point) ในการประสานนโยบายระดับชาติและความต้องการของประชาชนในพื้นที่



ภาพที่ ๑ : แสดงภาพกลไกการบริหารงาน และความเชื่อมโยงสอดคล้องกันของแผนทั้งระบบ

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัดดำเนินการภายใต้กลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดเป็นประธาน ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการในแต่ละระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับอำเภอลงมา นอกจากจะมีหัวหน้าส่วนราชการภาครัฐแล้ว ยังประกอบด้วยภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ผู้แทนภาคประชาชน ผู้แทนภาคประชาสังคมในพื้นที่ ร่วมเป็นคณะทำงานในกลไกดังกล่าวด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๕/๑ ได้กำหนดให้ในทุกจังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร มีกลไกคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) เพื่อทำหน้าที่ในการสอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติการกิจของหน่วยงานรัฐ โดยมีผู้แทนภาคประชาสังคม ร่วมกับสมาชิกสภาท้องถิ่น และภาคธุรกิจเอกชน เป็นองค์ประกอบด้วยเช่นกัน

## นิยาม และความหมาย

**การมีส่วนร่วม** ได้มีผู้ให้คำนิยามของการมีส่วนร่วมไว้อย่างหลากหลาย การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นคำที่เกิดและอยู่เคียงคู่กับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากระบอบการปกครองนี้ถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมาจากประชาชน สุทิน บุญญาธิการ (๒๕๔๐) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและ/หรือกลุ่มของประชาชนกับหน่วยงานของรัฐด้วยเป้าหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและ/หรือมีบทบาทร่วมรับผิดชอบต่อการดำเนินงานของรัฐ ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (๒๕๔๑) อธิบายว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มการพิจารณาตัดสินใจการปฏิบัติและรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบต่อถึงตัวประชาชนเอง ปาริชาติ วลัยเสถียร (๒๕๔๙) อธิบายว่า เป็นการร่วมมือร่วมใจ การประสานงานความรับผิดชอบหรืออาจหมายถึงการทำงานร่วมกับกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความตั้งใจโดยดำเนินการอย่างถูกจังหวะและเหมาะสม ทั้งด้วยความรู้สึกร่วมกันและสามารถเชื่อถือได้ และนิยามการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นระบบที่ยอมให้ประชาชนมากที่สุดเท่าที่จะมากได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจขององค์กรทางราชการ และการดำเนินนโยบายที่ประชาชนให้ความสนใจและมีอิทธิพลต่อประชาชน

**ประชาสังคม** ศาสตราจารย์ นายแพทย์ ประเวศ วะสี (๒๕๔๒) อธิบายคำที่ใช้เรียกประชาสังคมไว้ อย่างหลากหลาย ภาษาอังกฤษอาจใช้คำว่า Civil Society, Civil tradition, Civility, Community building ส่วนภาษาไทยอาจใช้คำว่า ความเป็นชุมชน ความเข้มแข็งของสังคม ประชาคม ชุมชน ประชาสังคม ซึ่งอาจนิยามโดยรวมได้ว่า ประชาสังคมคือ การที่ประชาชนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติร่วมกัน หรือความเชื่อร่วมกันในบางเรื่อง มีการติดต่อสื่อสารกันหรือมีการรวมกลุ่มกัน ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช (๒๕๔๐) พิจารณาในแง่องค์ประกอบของภาคประชาสังคมควบคู่ไปด้วย โดยกล่าวว่า ประชาสังคม หมายถึง ทุกๆ ส่วนของสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน มาร่วมมือกันทำงานหรือดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในลักษณะของภาคีความร่วมมือ (partnership) ส่วนชูชัย ศุภวงศ์ (๒๕๔๐) ได้อธิบายในมิติการก่อตัว และพัฒนาการของภาคประชาสังคมไทยว่า เกิดขึ้นเนื่องจากประชาชนต้องเผชิญกับปัญหาหรือเหตุการณ์ต่างๆ ที่มีความสำคัญ (critical events) และได้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการดำรงชีวิต สิ่งแวดล้อม ชุมชน สังคม รวมกลุ่มกันเพื่อแก้ไขปัญหาของตน และเมื่อปัญหานั้นมีความซับซ้อนที่ไม่อาจดำเนินการโดยลำพังองค์กรใด องค์กรหนึ่งได้ จึงต้องรวมกลุ่มของทุกส่วนในสังคม จึงจะแก้ปัญหาคือ

**แผนพัฒนาจังหวัด** สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (๒๕๖๑) กล่าวว่า เป็นแผนที่มุ่งเน้นการชี้้นำการพัฒนาของพื้นที่จังหวัด ซึ่งมีเป้าหมายในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ แผนพัฒนาจังหวัดมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างโอกาสและอาชีพ ซึ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในจังหวัด โดยเลือกดำเนินการจากศักยภาพของจังหวัด ขณะที่ **แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด** เป็นแผนที่มุ่งเน้นการชี้้นำการพัฒนาของพื้นที่ในลักษณะกลุ่มจังหวัด โดยมีเป้าหมายในการเพิ่มศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจของกลุ่มจังหวัด ซึ่งในปัจจุบันแผนพัฒนาจังหวัดต้องดำเนินการจัดทำให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาภาค และแผนพัฒนาภาค ตลอดจนจะต้องเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด และค่าเป้าหมายมาจากแผนพัฒนาภาคลงสู่พื้นที่ โดยการพิจารณาคัดเลือกโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาจังหวัดจะต้องเป็นโครงการที่มีการเชื่อมโยงกับโครงการขนาดใหญ่ (Mega Projects) ตามแผนพัฒนาภาค และทุกจังหวัดในกลุ่มได้รับประโยชน์จากการดำเนินการ และสามารถยกระดับศักยภาพทางการแข่งขันร่วมกันของกลุ่มได้

**หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน** อรทัย ก๊กผล (๒๕๔๖) กล่าวว่า หัวใจของการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชนควรยึดหลักการ ๔s คือ Starting Early การเริ่มต้นเร็วเพื่อให้มีเวลาเพียงพอในการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง Stakeholders ให้ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายมีโอกาสเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วม Sincerity หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการหรือมีอำนาจอนุมัติต้องจัดการกระบวนการอย่างจริงจัง เปิดเผย ซื่อสัตย์ ปราศจากอคติ ให้เกียรติซึ่งกันและกัน Suitability เลือกเทคนิคหรือรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมโดยพิจารณาจากประเภทและขนาดของโครงการ ลักษณะที่แตกต่างกันของพื้นที่และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

**ระดับการมีส่วนร่วม** สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ (๒๕๔๕) แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ๒ ระดับ คือ ๑) การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ หมายถึง หน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายริเริ่มคิดตัดสินใจให้มีโครงการหรือกิจกรรมขึ้นมา มีลักษณะเป็นการสั่งการจากรัฐสู่ประชาชน (Top-down Approach) ๒) การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูง หมายถึง ประชาชนเป็นฝ่ายริเริ่มคิดตัดสินใจและดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ (Bottom-up Approach) ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนนอกจากแบ่งเป็นระดับสูงและระดับต่ำแล้ว อาจแยกออกเป็น ๕ ระดับ คือ ระดับที่ ๑ ร่วมรับรู้ หมายถึง รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้โดยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ระดับที่ ๒ ร่วมคิดร่วมแสดงความคิดเห็น โดยให้ประชาชนร่วมค้นหาสาเหตุของปัญหา ความจำเป็น และความต้องการที่ต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น ระดับที่ ๓ ร่วมพิจารณาร่วมตัดสินใจ ในฐานะเจ้าของพื้นที่ที่จะพิจารณารับหรือปฏิเสธไม่ให้โครงการตั้งในพื้นที่ ระดับที่ ๔ ร่วมดำเนินการ หมายถึง ร่วมลงทุนหรือร่วมปฏิบัติงานเอง ระดับที่ ๕ ร่วมติดตามตรวจสอบและประเมินผล ว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่

### **แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง**

**แนวคิดหลักในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด** สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (๒๕๖๑) กล่าวถึงแนวคิดหลักไว้ในคู่มือความรู้พื้นฐานสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ดังนี้

(๑) ยึดแนวคิดหลักในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการร่วมกันผ่านคณะกรรมการบริหารงานจังหวัด/อำเภอ และกลุ่มภารกิจ คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมระหว่างภาคีในการบริหารงานจังหวัดและใช้หลักการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาจังหวัดให้มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการแข่งขัน สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

(๒) กำหนดลักษณะงานให้ชัดเจน เพื่อให้มีประสิทธิภาพและบังเกิดผลสัมฤทธิ์ของงาน โดยแบ่งลักษณะงานของจังหวัดออกเป็น ๓ ส่วน คือ งานประจำ งานนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล และงานยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์จังหวัด

(๓) ยึดหลักการการบริหารงานแบบเชิงพื้นที่ การกำหนดพันธกิจหน้าที่ และการทำงานแบบมีส่วนร่วม หรือที่เรียกว่า การบริหารแบบ AFP โดยการบริหารงานจังหวัดจะให้ความสำคัญต่อการพัฒนาในเชิงพื้นที่ (Area) ซึ่งมีสภาพปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการที่แตกต่างกันตามสภาพปัญหา และความต้องการของพื้นที่นั้น ๆ และกำหนดพันธกิจหน้าที่ (Function) ของรูปแบบของการจัดทำแผนงาน โครงการและ

งบประมาณ โดยในการดำเนินงานจะมุ่งเน้นรูปแบบการทำงานแบบการมีส่วนร่วม (Participation) ระหว่างภาคีต่างๆ ทั้งภาคประชาชน ภาคเอกชนและหน่วยงานภาครัฐในการเข้าไปร่วมกันแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๘ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยคำนึงถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด และสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด และข้อ ๑๙ กำหนดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกับส่วนราชการในพื้นที่ หัวหน้าหน่วยงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด ผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน เพื่อนำความคิดเห็นของที่ประชุมมาปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดให้สมบูรณ์

ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้มีคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ซึ่งได้กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำแผนของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ – ๒๕๗๐ ให้ใช้กระบวนการประชาคมแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน หรือการจัดเวทีระดมความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ได้มาซึ่งปัญหา และความต้องการจากประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งให้มีการประสานแผนในระดับพื้นที่ ผ่านกลไกการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนชุมชน แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนพัฒนาอำเภอ เพื่อให้แผนมีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันในทุกระดับเป็นแผนเดียวกัน (One Plan) ภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. ๒๕๖๒

## บทที่ ๒

### ที่มาและความสำคัญของแผนพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัด

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและงบประมาณในระดับจังหวัดมีพัฒนาการที่มาตามลำดับ โดยเฉพาะในส่วนของโครงสร้างงบประมาณ จากเดิมที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในพื้นที่จังหวัดผ่านส่วนราชการ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นใดของรัฐ การได้รับการจัดสรรงบประมาณจากงบกลาง (งบ CEO) และได้พัฒนามาในรูปแบบของการได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในพื้นที่จังหวัดโดยตรงในฐานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ทั้งนี้ ได้มีพัฒนาการของการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัดมาตามลำดับช่วงเวลา ดังนี้

**ช่วงแรก :** คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 – 2519) รัฐบาลเริ่มมีการพัฒนาชนบท โดยรวมงานชนบทอยู่กับแผนเศรษฐกิจส่วนรวม และแผนกิจกรรมตาม สาขาต่างๆ และกำหนดให้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือในการวางแผนจากล่างขึ้นบน กล่าวคือ ให้จังหวัดเป็นผู้จัดทำโครงการและส่งให้ส่วนกลางพิจารณา แต่การพัฒนาในช่วงเวลาดังกล่าวไม่บรรลุ เป้าหมาย ทั้งนี้เพราะปัญหาความยากจนในชนบททวีความรุนแรงมากขึ้น และมีความเหลื่อมล้ำของรายได้ค่อนข้างสูงระหว่างสังคมเมืองและชนบท ต่อมาจึงได้มีการกำหนดนโยบายการพัฒนาชนบทที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529) ซึ่งใช้ “ระบบแผน” เป็นแกนนำในการพัฒนาและกำหนดทิศทางของการพัฒนาชนบท โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเป็นผู้วิเคราะห์ปัญหาและเลือกโครงการของรัฐที่ตนต้องการสำหรับ การแก้ไขปัญหาในหมู่บ้านชนบทของตน และให้ภาครัฐดำเนินการให้สอดคล้องกับปัญหาและความ ต้องการที่ประชาชนในท้องถิ่นยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปรับปรุงด้วยตนเองได้ และให้เน้น ความสำคัญในการสนับสนุนประชาชนที่ยากจนให้ทั่วถึง

มากที่สุด จนกระทั่งในช่วงปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลได้ออกนโยบายสนับสนุนการกระจาย ความเจริญไปสู่ภูมิภาค มีการปรับปรุงองค์กรพิเศษทำหน้าที่การประสานงานพัฒนาชนบท คือ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) โดยเพิ่มเติมขอบข่ายการปฏิบัติงานและอำนาจหน้าที่ ให้กว้างขวางขึ้น โดยจะทำหน้าที่เป็นผู้ประสาน การกระจายการลงทุนของภาคเอกชน ไปสู่ภูมิภาคด้วย จึงปรับคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการ พัฒนาชนบท และกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (กชช.ภ.) ขึ้นเพื่อที่จะได้พิจารณาแนวทางและนโยบายใน การดำเนินการ โดยกระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการประสานหลักการ นโยบายและแ่งวงเงินจัดสรรให้จังหวัดแต่ละจังหวัดจัดทำโครงการให้ สอดคล้องกับหลักการ นโยบาย และวงเงินที่ กชช.ภ. กำหนด โดยกระทรวงมหาดไทยกำหนดวิธีการและ ขั้นตอนในการจัดทำโครงการพัฒนาจังหวัด หลังจากนั้น จังหวัดจัดทำโครงการพัฒนาจังหวัดตามวิธีการและ ขั้นตอนที่กำหนดแล้วส่งผ่านมายังคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) พิจารณานุมัติ และจัดส่งแผนพัฒนา จังหวัดไปยัง ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวง มหาดไทย และกระทรวงหลักที่เกี่ยวข้อง เพื่อการประสานแผนต่อไป

ทั้งนี้ โครงการพัฒนาจังหวัดได้ถูกใช้เพื่อเป็นมาตรการในการพัฒนาสู่ภูมิภาค โดยกำหนดให้มีการ จัดทำแผนงานโครงการมาจากสภาพปัญหา และความต้องการระดับพื้นที่ ซึ่งมีคณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) พิจารณาให้ความเห็น และส่งให้กับคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) วิเคราะห์โครงการ และส่งผ่าน มายังคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) พิจารณานุมัติโครงการ เป็นผลให้การดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิด ความชัดเจนในการพัฒนาระดับพื้นที่มากขึ้น นำไปสู่การสร้างความเห็นพ้องต้องกันระหว่างกระทรวง กรม ใน การจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง การเร่งรัดพัฒนาหมู่บ้านต่างๆ และทำให้เกิดการประสานงานที่ดีขึ้นระหว่าง หน่วยงานต่างๆ ตั้งแต่ระดับชาติไปจนถึงระดับตำบลในกระบวนการตัดสินใจ การจัดสรรทรัพยากรและการ ปฏิบัติโครงการกิจกรรมพัฒนา ทั้งนี้ เพราะมีความเข้าใจและยึดถือเป้าหมายเดียวกัน โดยเนื้อหาภายใน แผนพัฒนาจังหวัดเน้นเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ยากจน รวมทั้งการปรับปรุงระบบ การผลิตและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านอื่นๆ เพิ่มเติมมากขึ้น ทำให้แผนพัฒนา จังหวัดมีความหลากหลาย มีความสำคัญอย่างมากต่อการได้รับการจัดสรรงบประมาณ กล่าว คือ โครงการที่ ไม่ได้บรรจุในแผนพัฒนาจังหวัดเป็นการยากที่จะได้รับสนับสนุนงบประมาณ ปัจจุบันนี้เอง จึงเป็นเหตุให้ แผนพัฒนาจังหวัดในช่วงแรกเป็นแผนที่ครอบคลุมในด้านต่างๆ มากขึ้น

**ช่วงที่ 2 :** ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ ผู้ว่า CEO ต่อมาในปี พ.ศ. 2544 คณะรัฐมนตรีได้ มีมติเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2544 มีนโยบายกระจายอำนาจในการบริหารโดยการสนับสนุนให้การปฏิบัติ ราชการของจังหวัดต่างๆ เป็นการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งนี้ เพื่อให้มีหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ ภาครัฐในระดับพื้นที่ที่มีศักยภาพ และสมรรถนะสูงสามารถประสาน และกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของทุก ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ และส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ให้สามารถริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ของตนเอง รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่มีกระบวนการสร้าง ความเห็นพ้องต้องกันของทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในการบริหารราชการระดับพื้นที่ โดยให้มีการทดลอง ปฏิบัติในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาเป็นเวลา 1 ปี ประกอบด้วย 5 จังหวัด ได้แก่ ศรีสะเกษ ชัยนาท ลำปาง ภูเก็ต และนครราชสีมา และกำหนดจังหวัดเปรียบเทียบกับจังหวัดทดลองไว้ 5 จังหวัด ได้แก่ สุรินทร์ อ่างทอง พิษณุโลก พังงา และปัตตานี

ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2546 และวันที่ 6 พฤษภาคม 2546 ให้ทุก จังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ใช้การบริหารงานแบบบูรณาการโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหาร สูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) และใช้การบริหารงานแบบบูรณาการเช่นเดียวกับจังหวัด

ตามโครงการจังหวัดทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นไป และได้ประกาศใช้ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546” เพื่อรองรับการบริหารงานจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาคแบบบูรณาการ

สำหรับการบริหารงานกลุ่มจังหวัดนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2546 ให้พิจารณาจัดตั้งกลุ่มจังหวัด เพื่อบูรณาการงานของพื้นที่ให้มีความชัดเจนมากขึ้น และกำหนดให้มีองค์กรเพื่อทำหน้าที่กำกับ ควบคุมและดูแลการทำงานของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดประกอบด้วย

1) คณะกรรมการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กสจ.) ทำหน้าที่กำหนดกรอบนโยบาย วางระบบ แนวทาง มาตรการในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและกำหนดแนวทางในการแปลงนโยบายรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด

2) คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กกจ.) มีหน้าที่บูรณาการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคีการพัฒนา

3) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) โดยมีหน้าที่ จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนงานหรือโครงการ โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์ชาติ

ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจยังคงเป็นเจ้าของงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี แต่รัฐบาลได้มีนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเพิ่มเติม ด้วยการกำหนดให้มีระบบสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 - 2549 มีการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อจัดสรรให้จังหวัดผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการด้วย

**ช่วงที่ 3 :** การบริหารราชการจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการในปี พ.ศ. 2550 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดสามารถยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ โดยให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกำหนดให้มีการจัดทำแผนจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และต่อมาในภายหลังมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 เพื่อกำหนดแนวทางในการบริหารงาน การจัดทำแผนพัฒนา การจัดสรรงบประมาณของจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ตลอดจนกำหนดให้ ก.น.จ. ดำเนินการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดซึ่ง ก.น.จ. ได้ออกประกาศคณะกรรมการนโยบายบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2552 โดยกำหนดให้มีการตั้งกลุ่มจังหวัดจำนวน 18 กลุ่มจังหวัด

การตั้งกลุ่มจังหวัดถือเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารส่วนภูมิภาคครั้งสำคัญของประเทศไทย โดยตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 เปิดโอกาสให้จังหวัด และกลุ่มจังหวัดสามารถจัดทำคำขอของงบประมาณและแผนงานโครงการได้เอง โดยต้องจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และกลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ และความต้องการของพื้นที่ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาต้องเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในจังหวัด และกลุ่มจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด โดยเจตนาารมณ์สำคัญ คือ การเพิ่มประสิทธิภาพ และลด

ขั้นตอนปฏิบัติ สร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในพื้นที่ ตลอดจนการกระจายภารกิจและทรัพยากรให้กับพื้นที่เพื่อตัดสินใจในการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2552 ก.น.จ. ได้ออกประกาศคณะกรรมการนโยบายบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2552 โดยกำหนดให้มีการตั้งกลุ่มจังหวัดจำนวน 18 กลุ่มจังหวัด

**ช่วงที่ 4:** การจัดตั้งภาค และการบริหารราชการจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการในปี พ.ศ. 2560 รัฐบาลมีนโยบายให้ปรับปรุงรูปแบบการบูรณาการในลักษณะ “ภาค” ขึ้น ในคราวประชุมคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2560 โดยให้มีการจัดทำแผนงานบูรณาการระดับภาคออกเป็น 6 ภาค ประกอบด้วย ภาคเหนือ 17 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 20 จังหวัด ภาคกลาง 20 จังหวัด ภาคตะวันออก 5 จังหวัด ภาคใต้ 9 จังหวัด และภาคใต้ชายแดน 5 จังหวัด รวมทั้งได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 57/2560 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2560 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ แผนงานบูรณาการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 และมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2560 เห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 โดยมีอำนาจหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานภาค กำหนดนโยบายหลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาภาค ซึ่งแผนพัฒนาภาคต้องสอดคล้องกับแผนระดับชาติและนโยบายรัฐบาล โดยกำหนดให้ ก.บ.ภ. ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานภาค กำหนดนโยบายหลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาภาค ซึ่งแผนพัฒนาภาคสอดคล้องกับแผนระดับชาติและนโยบายรัฐบาล บูรณาการแผนของส่วนราชการและแผนพัฒนาพื้นที่ โดยการจัดตั้งภาคอยู่บนพื้นฐานแนวคิดของการเชื่อมโยงภารกิจ และพื้นที่ (Function-Area Approach)

ที่มาและความสำคัญของแผนพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัด ปรากฏตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีมาตราที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา ๗๘(๒) กำหนดให้รัฐจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสม แก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

มาตรา ๘๗ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วม ของประชาชน โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓/๑ และ มาตรา ๕๓/๒ ให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมในระดับชาติ/ความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่น โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประชุมหารือร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการ ผู้บริหารองค์กรปกครอง ท้องถิ่น รวมทั้งภาคประชาสังคม/ผู้แทนภาคเอกชน ทั้งนี้ การสรรหาให้เป็นไปตามที่พระราชกฤษฎีกา กำหนด

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘ วรรค ๗ เพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ ก.บ.จ. สํารวจ



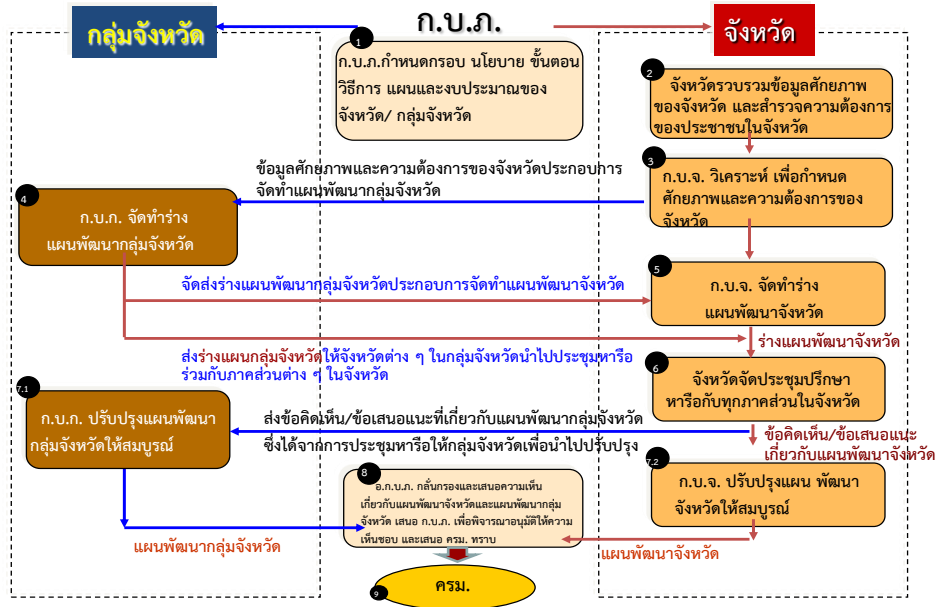
ความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัดตามวิธีการที่ ก.น.จ. กำหนด จะพบว่าระบบการบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการ นั้น กำหนดให้จังหวัด บูรณาการทุกภาคส่วนในพื้นที่ทั้งราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติการราชการประจำปีของจังหวัด โดยยึดหลัก ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหา และร่วมรับผิดชอบ การบริหารแบบเครือข่าย และ การบูรณาการทรัพยากร เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคธุรกิจเอกชนให้เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาจังหวัด โดยให้จังหวัดริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการดำเนินแผนงานและโครงการ ตั้งแต่เริ่มต้นและนำปัญหาและความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นแนวทางริเริ่ม เพื่อแก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพ โดยมุ่งเน้นไปที่การพัฒนา แบบองค์รวมที่ครอบคลุมทุกมิติ ดังนั้น หัวใจสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด จึงต้องเกิดจากความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ

รัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐) เป็นแผนแม่บทหลักของการพัฒนาประเทศไทยให้มีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน โดยได้กำหนดเป้าหมายอนาคตประเทศไทยในระยะ ๒๐ ปี ประกอบด้วย ๖ ยุทธศาสตร์ และแนวทางหลักที่จะขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายระยะยาวของประเทศที่ได้กำหนดไว้ โดยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๕) เป็นเครื่องมือหรือกลไกที่ถ่ายทอดยุทธศาสตร์ชาติสู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายในระยะยาว ทั้งนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ ได้กำหนดเป้าหมายที่จะต้องบรรลุใน ๖ ปีแรกอย่างชัดเจนทั้งในมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วย ๑๐ ยุทธศาสตร์หลัก โดยยุทธศาสตร์ที่ ๙ การพัฒนาภาค เมืองและพื้นที่เศรษฐกิจ เป็นการดำเนินยุทธศาสตร์เชิงรุกเพื่อเสริมจุดเด่นในระดับภาคและจังหวัด ในการเป็นฐานการผลิตและบริการที่สำคัญมุ่งเน้นการพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้งและการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่กลไกบริหารจัดการเชิงพื้นที่แบบบูรณาการผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่เป็นการบูรณาการการทำงานระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ยึดหลักพื้นที่ ภารกิจ การมีส่วนร่วม และการบูรณาการแผนงานและงบประมาณของทุกภาคีที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนการพัฒนาให้บรรลุผลตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

#### **กระบวนการจัดทำและเสนอแผนพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัด**

ปัจจุบันมีการปรับปรุงกระบวนการในจัดทำและเสนอแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๕ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

## กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด



ภาพที่ ๒ แสดงขั้นตอนและวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

(๑) ก.บ.ภ. กำหนดกรอบนโยบาย ขั้นตอน และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และแจ้งให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดทราบ

(๒) จังหวัดเริ่มดำเนินการรวบรวมข้อมูลศักยภาพของพื้นที่ และสำรวจความต้องการของประชาชนผ่านกลไกการประสานแผนในระดับพื้นที่จากแผนหมู่บ้าน/ชุมชน แผนชุมชนระดับตำบล แผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาและอำเภอ โดยจัดส่งข้อมูลให้กลุ่มจังหวัดนำไปใช้ประกอบการจัดทำแผนกลุ่มจังหวัด

(๓) คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) เริ่มประชุมเพื่อจัดทำร่างแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัด และคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) เริ่มประชุมเพื่อจัดทำร่างแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัด

(๔) คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการนำส่งแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัด (พร้อมบัญชีรายการโครงการที่ต้องการให้สนับสนุน) ให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อใช้ประกอบในการจัดทำร่างแผนพัฒนาจังหวัด

(๕) แต่ละจังหวัดประชุมหารือกับทุกภาคส่วนในจังหวัดเพื่อพิจารณาแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัดในคราวเดียวกัน หรือแยกกันก็ได้

(๖) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการดำเนินการจัดส่งความเห็นของที่ประชุมเกี่ยวกับแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัดให้คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการทราบ และปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดให้สมบูรณ์และนำเสนอคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (อ.ก.บ.ภ.)

(๗) คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการปรับปรุงแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัด ให้สมบูรณ์ และส่งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค

(๘) คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคกลั่นกรองและเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัดเสนอคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) เพื่อพิจารณาอนุมัติให้ความเห็นชอบ

(๙) คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคพิจารณาอนุมัติให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัด และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อโปรดทราบ

จะเห็นได้ว่าระบบการบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการนั้น กำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัด บูรณาการทุกภาคส่วนในพื้นที่ทั้งราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด โดยยึดหลัก ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหาและร่วมรับผิดชอบ การบริหารแบบเครือข่าย และการบูรณาการทรัพยากร เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคธุรกิจเอกชน ให้สัมพันธ์และเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด รวมทั้งให้จังหวัดริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการดำเนินแผนงานและโครงการตั้งแต่เริ่มต้น และนำปัญหาและความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นแนวทางริเริ่ม เพื่อแก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพ โดยมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาแบบองค์รวมที่ครอบคลุมทุกมิติ ทว่าความท้าทายสำคัญ เมื่อพิจารณาจากการจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีย้อนหลัง ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2556-2565 พบว่า



จากกราฟข้อมูลพบว่า งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในภาพรวมตั้งแต่ปีงบประมาณ 2556-2562 เป็นไปในทิศทางเดียวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงขนาดการเปลี่ยนแปลงพบว่างบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเปลี่ยนไปในระดับที่สูงกว่าค่อนข้างมาก กล่าวคือเมื่องบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มขึ้นหรือลดลง งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงด้วยอัตราที่สูงกว่า อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เป็นต้นมา การจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเริ่มสวนทางกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายในภาพรวมเพิ่มขึ้นทุกปีตั้งแต่ปีงบประมาณ 2562-2564 แต่ทั้งจังหวัดและกลุ่มจังหวัดกลับลดลงอย่างเห็นได้ชัด งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ได้รับจัดสรรจำนวน 17,411.0 ล้านบาท (จากกรอบวงเงินเดิม 28,000 ล้านบาท) น้อยกว่ากรอบวงเงินถึง 10,589.0 ล้านบาท หรือร้อยละ 37.8 ทำให้งบประมาณดังกล่าวเหลือเพียงร้อยละ 62.2 ของกรอบวงเงินงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งอาจไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหาหรือพัฒนาจังหวัดในสถานการณ์ปัจจุบัน

## บทที่ ๓

### การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้มีคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ซึ่งได้กำหนดนโยบายหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำแผนของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ – ๒๕๗๐ ให้ใช้กระบวนการประชาคมแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน หรือการจัดเวทีระดมความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้ได้มาซึ่งปัญหา และความต้องการจากประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งให้มีการประสานแผนในระดับพื้นที่ผ่านกลไกการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนชุมชน แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนพัฒนาอำเภอ เพื่อให้แผนมีความเชื่อมโยงสอดคล้องกันในทุกระดับเป็นแผนเดียวกัน (One Plan) ภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. ๒๕๖๒

ภาคประชาสังคมเป็นการรวมตัวกันของพลเมือง เพื่อเคลื่อนไหวทั้งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ ยกตัวอย่างเช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน มูลนิธิปวีณาเพื่อเด็กและสตรี มูลนิธิเพื่อนหญิง มูลนิธิเพื่อเด็กในชุมชนแออัด มูลนิธิชัยพัฒนา มูลนิธิกระจกเงา มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น องค์กรเหล่านี้ นับว่ามีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาทุกมิติในระดับพื้นที่ หากมีการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคม ผ่านกลไกและเครือข่ายการประสานงานในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพ ย่อมจะสร้างประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนได้ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันภาคประชาสังคมในประเทศไทยมีเครือข่ายการดำเนินการในรูปแบบที่หลากหลาย มีวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์กรและมีศักยภาพในการขับเคลื่อนปัญหาสังคมที่แตกต่างกันออกไป และแต่ละองค์กรก็เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานเชิงพื้นที่ในระดับที่แตกต่างกัน จึงเป็นคำถามที่สำคัญว่า ภาครัฐสามารถสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะกลไกภาคประชาสังคมอย่างไรในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เพื่อให้ได้มาซึ่งแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดที่มีคุณภาพ สามารถแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ด้วยงบประมาณแผ่นดินให้เกิดผลลัพธ์สูงสุด (High Impact) และมีความคุ้มค่ามากที่สุด (Value for Money)

ทั้งนี้ ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา การจัดเวทีประชาคม เพื่อระดมความคิดเห็นของทุกภาคส่วนในพื้นที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด มีปัญหาและข้อจำกัด ๒ มิติหลัก ได้แก่

**๑) มิติการดำเนินการจัดเวทีประชาคม** พบว่า จำนวนผู้เข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม ผู้เข้าร่วมประชุมไม่ค่อยแสดงความคิดเห็น เนื่องจากไม่มีความรู้หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่กำลังหารือ ผู้เข้าร่วมประชุมเป็นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติที่อาจไม่มีอำนาจในการเสนอความคิดเห็นหรือการตัดสินใจ ส่งผลให้มติการประชาคมมาจากระดับผู้บริหาร ผู้มีอำนาจตัดสินใจ และ/หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่

**๒) มิติการนำผลการประชาคมไปขยายผล** พบว่า ผลการประชาคมมักไม่ถูกขับเคลื่อนขยายผลในระดับนโยบาย ขาดการผลักดันให้หน่วยงานระดับจังหวัดหรือราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่นำผลการประชาคมข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นของที่ประชุมไปสู่การจัดทำแผนเชิงยุทธศาสตร์ ข้อเสนอแนะที่ได้จากการประชาคมขาดน้ำหนักที่น่าเชื่อถือ ไม่เป็นรูปธรรมเพียงพอที่จะสร้างการเปลี่ยนแปลงได้ (High Impact) ขาดการจัดลำดับความสำคัญให้เห็นความจำเป็นเร่งด่วนที่ประชาชนต้องการ ส่งผลให้หน่วยงานไม่เห็นความสำคัญของการประชาคมและไม่หยิบไปใช้ประโยชน์ในอนาคต

## ปัญหาการบูรณาการและการเชื่อมโยงแผนในระดับพื้นที่

นายทรงกลด สว่างวงศ์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ อดีตผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกระทรวงมหาดไทย (สัมภาษณ์ เมื่อ วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๕) ให้สัมภาษณ์ว่า การบูรณาการและการเชื่อมโยงแผนในระดับพื้นที่ จังหวัดนั้น มีแผนพัฒนาหลายระดับด้วยกัน โดยแต่ละแผนจะอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ ได้แก่ แผนชุมชน อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการพัฒนาชุมชน แผนพัฒนา หมู่บ้านและแผนพัฒนาอำเภอ อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง แผนพัฒนาท้องถิ่น อยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และแผนพัฒนาจังหวัดอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งที่ผ่านมาพบว่า แผนดังกล่าวยังขาดการบูรณาการการประสานเชื่อมโยงที่ดี และเกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินโครงการ หรือดำเนินโครงการที่ไม่สอดคล้องกัน ทำให้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ดังนั้น เพื่อส่งเสริมให้มีการบูรณาการแผนพัฒนาร่วมกันในทุกระดับ ซึ่งจะประโยชน์และทำให้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด มีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ปัจจุบันนี้ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้จัดทำกรอบแนวทางและปฏิทินการเชื่อมโยงและบูรณาการแผนในระดับพื้นที่ และสั่งการให้จังหวัดรับไปดำเนินการแล้ว

จากปัญหาการบูรณาการและการเชื่อมโยงแผนในระดับพื้นที่ ได้นำไปสู่การแก้ไขปัญหาโดยการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ประเด็นนี้ นายกฤษณะ พิณีจ ผู้ว่าราชการสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด กระทรวงมหาดไทย (สัมภาษณ์ เมื่อ วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๕) ให้สัมภาษณ์ว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. ๒๕๖๒ มุ่งหวังให้เกิดการปรับปรุงกลไกการจัดทำและประสานแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ตั้งแต่หมู่บ้าน ชุมชน ตำบล ท้องถิ่น และอำเภอ เพื่อยกระดับคุณภาพแผนในระดับพื้นที่ให้มีลักษณะเป็นแผนเดียว และกำหนดแนวทางการบูรณาการและประสานแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ โดยการจัดทำเวทีประชาคม เพื่อให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการระดมความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ได้มาซึ่งปัญหาและความต้องการจากประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นปีแรกที่จัดทำโครงการประชาคมเข้มแข็งอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๓ ที่เห็นชอบโครงการสำคัญเพื่อบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ อยู่ภายใต้แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็น การบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ แผนย่อยการปรับสมดุลภาครัฐ

## บทที่ ๔

### บทวิเคราะห์และบทสรุป

การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เป็นหลักการและแนวคิดสำคัญที่ต้องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาสังคมในฐานะเจ้าของพื้นที่ เพื่อร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดของตนเอง อันเป็นการวางรากฐานและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องตามที่ได้มีการทบทวนวรรณกรรมแล้ว นั้น

การบูรณาการทุกภาคส่วนในพื้นที่ทั้งราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติการ ราชการประจำปีของจังหวัด โดยยึดหลัก ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหา และร่วมรับผิดชอบ การบริหารแบบเครือข่าย และการบูรณาการทรัพยากร เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคธุรกิจเอกชนให้เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาจังหวัด โดยให้จังหวัดริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการดำเนินแผนงานและโครงการ ตั้งแต่เริ่มต้นและนำปัญหาและความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็น แนวทางริเริ่ม เพื่อแก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพ โดยมุ่งเน้นไปที่การพัฒนา แบบองค์รวมที่ครอบคลุมทุกมิติ ดังนั้น หัวใจสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด จึงต้องเกิดจากความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ กระบวนการสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่ได้เปิดโอกาสการให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมที่สำคัญใน ๒ รูปแบบ คือ

๑. การเป็นกรรมการผู้แทนภาคประชาสังคมในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และในคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ข้อเท็จจริงทางปฏิบัติพบว่า สำหรับภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมไม่มากเท่าที่ควร เนื่องจากภาคธุรกิจเอกชนมีการจัดตั้งในรูปแบบของ องค์กรอย่างเป็นทางการเพียง ๒ องค์กร คือ หอการค้าจังหวัด และ สภาอุตสาหกรรมจังหวัด ต่อมาจึงมีองค์กรที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ ชมรม ธนาคารพาณิชย์ สมาคมโรงสี สมาคมชาวไร่อ้อย เริ่มเข้ามามีส่วนร่วม โดยการนำข้อเสนอที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เข้าสู่กระบวนการวางแผนและการจัดทำแผน ขณะที่องค์กรภาคประชาชน ยังมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและจัดทำแผนไม่มากนัก สำหรับ การประชุมรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วนเป็นเพียงการเข้ามารับรู้ว่า จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดแม้จะมี ประเด็นพิจารณาที่ควรปรับแก้ไขจะไม่ได้ทันตามกำหนดเวลา

๒. การจัดเวทีประชาคม เพื่อระดมความเห็นของทุกภาคส่วนในพื้นที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ข้อเท็จจริงทางปฏิบัติพบว่า ผลการประชาคมมักไม่ถูกขับเคลื่อนขยายผลในระดับนโยบาย ขาดการผลักดันให้หน่วยงานระดับจังหวัดหรือราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่นำผลการประชาคม ข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นของที่ประชุมไปสู่การจัดทำแผนเชิงยุทธศาสตร์ ข้อเสนอแนะที่ได้จากการประชาคม ขาดน้ำหนักที่น่าเชื่อถือ ไม่เป็นรูปธรรมเพียงพอที่จะสร้างการเปลี่ยนแปลงได้ (High Impact) ขาดการจัดลำดับความสำคัญให้เห็นความจำเป็นเร่งด่วนที่ประชาชนต้องการ ส่งผลให้หน่วยงานไม่เห็นความสำคัญของผลการประชาคมและไม่หยิบไปใช้ประโยชน์ในอนาคต

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติการราชการประจำปีของจังหวัด แม้กฎหมายกำหนดให้ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่กลับพบข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาและการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ด้าน

กลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมจะถูกคัดสรรจากหน่วยงานราชการ หรือองค์กรภาคเอกชนภายในจังหวัด ซึ่งมีแนวโน้มเป็นกลุ่มเป้าหมายเดิมที่มาเป็นประจำ และด้านระยะเวลาจะดำเนินการในรูปแบบการจัดประชุมภายในวันเดียว กระบวนการจึงเป็นเพียงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามารับรู้รับทราบแผนพัฒนาจังหวัด แม้จะมีประเด็นให้พิจารณา แก้ไข เพิ่มเติม แต่สุดท้ายจะติดเงื่อนไขของระยะเวลาที่จังหวัดต้องเร่งดำเนินการ

### ข้อเสนอแนะ

๑. การสนับสนุนและส่งเสริมให้จังหวัดมีขีดสมรรถนะสูงขึ้น ในการปฏิบัติงานเชิงพื้นที่ (Area Approach) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดนโยบายการบริหารประเทศ ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ควรเป็นที่ปรึกษาให้กับจังหวัด และกลุ่มจังหวัดอย่างใกล้ชิด เพื่อสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการทั้งด้านงบประมาณ และด้านการศึกษาวิเคราะห์บริบทการพัฒนาประเทศในภาพรวม ข้อมูลการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค ข้อมูลการวิเคราะห์ศักยภาพ การพัฒนารายสาขาที่สำคัญ เพื่อนำไปใช้ในการวางแผนการพัฒนาจังหวัด/ กลุ่มจังหวัด ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น จึงควรกำหนดให้มีผู้แทนสำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และในคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. เพื่อให้แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เป็นแผนที่กำหนดกรอบทิศทางในการพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัด ได้อย่างครอบคลุมครบถ้วน ทุกมิติและเป็นรูปธรรม และเป็นค่าเป้าหมายในการติดตามประเมินผล รวมทั้ง เพื่อให้ราชการส่วนกลางใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดทำแผนงาน/โครงการในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ดังนั้น จึงควรกำหนดโครงสร้างของแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดเพิ่มเติม โดยต้องระบุถึงข้อมูลเชิงสถิติที่สำคัญในพื้นที่ เช่น ข้อมูลจำนวนป่าไม้ ข้อมูลคุณภาพของเด็กนักเรียนแต่ละระดับชั้น โดยเฉพาะกลุ่มที่มีผลการเรียนต่ำ และระบุทิศทางหรือนโยบายการพัฒนาในมิติที่สำคัญทุกด้านในพื้นที่ อาทิ ด้านการศึกษา ด้านชลประทาน ด้านสาธารณสุข ด้านการท่องเที่ยว ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านป่าไม้ ด้านอุตสาหกรรม และด้านพาณิชย์กรรม ฯลฯ ซึ่งมีข้อมูลเชิงสถิติ เป็นข้อมูลอ้างอิงประกอบการกำหนดทิศทางหรือนโยบายการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมได้อย่างชัดเจนสอดคล้องกับความจำเป็นและสภาพการณ์จริง รวมทั้งเพื่อใช้ในการติดตามประเมินผลการดำเนินการ ทั้งนี้ ทิศทางหรือนโยบายการพัฒนาแต่ละด้าน จะต้องระบุถึงปัญหาสำคัญ เป้าหมาย วิธีการ และระยะเวลา ที่จะดำเนินการให้สำเร็จ

๓. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาสังคม และภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ควรได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ, คณะอนุกรรมการ, คณะทำงานต่าง ๆ ที่จังหวัดแต่งตั้ง เช่น ก.บ.จ./ก.บ.ก. คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์ (แต่ละด้าน) คณะทำงานจัดทำวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ คณะทำงานยกร่างแผนพัฒนาจังหวัด หรือแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปี คณะทำงานกลั่นกรองแผนงาน/โครงการ และทำหน้าที่ประสานการจัดทำแผนของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงในระดับจังหวัด เป็นต้น

๔. การส่งเสริมและพัฒนาความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเข้ามามีส่วนร่วมในระดับมากขึ้น เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐมีบทบาทหน้าที่โดยตรงต่อการพัฒนาในระดับพื้นที่ และการจัดทำแผนงาน/โครงการ เพื่อเสนอของบประมาณ ส่วนองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ ในการนำยุทธศาสตร์ของจังหวัด/อำเภอ ไปเป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕.การจัดทำระบบสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Survey System) ของกระทรวงมหาดไทย เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ปัญหาความเดือดร้อน สะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชนที่มีต่อแผนพัฒนาจังหวัดจากกลุ่มประชากรที่มีความหลากหลายมาก จังหวัดจะสามารถใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลซึ่งเกิดจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนจากกลุ่มประชากรที่มีความหลากหลายมากขึ้น จากเดิมที่กลุ่มประชากรมาจากหอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด หรือภาคประชาชนที่จัดตั้งในรูปแบบองค์กร เท่านั้น และสามารถนำข้อมูลปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนไปใช้แก้ปัญหาในพื้นที่ได้อย่างทันท่วงที ที่สำคัญประชาชนเกิดความรู้สึกที่ดีต่อภาครัฐ ที่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัดของตนเอง ผ่านการแสดงความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาจังหวัดทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งสามารถดำเนินการได้โดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องสถานที่ เวลา และการเดินทาง พร้อมทั้งเกิดทัศนคติที่ดีต่อภาครัฐในฐานะองค์กรผู้ความเปลี่ยนแปลงในยุคดิจิทัล



## บรรณานุกรม

- ชูชัย ศุภวงศ์. (๒๕๔๐). แนวคิด พัฒนาการและข้อพิจารณาเกี่ยวกับประชาสังคมไทย กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
- ประเวศ วะสี. (๒๕๔๒). เศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม แนวทางพลิกฟื้นเศรษฐกิจสังคม. กรุงเทพฯ: หมอชาวบ้าน.
- ปาริชาติ วลัยเสถียร. (๒๕๔๙). กระบวนการและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา.กรุงเทพฯ: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข (สวส.)
- พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐. (๒๕๕๐) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔/ตอนที่ ๕๕ ก/หน้า ๑/๑๕ กันยายน ๒๕๕๐
- ยุวัฒน์ วุฒิเมธี. (๒๕๒๖). หลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (๒๕๔๕). รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สุทิน บุญญาธิการ, ดวงพร บุญครบ และรักกิจ ศรีสรินทร์. (๒๕๔๐). รายงานการวิจัยเรื่องการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชน: กรณีศึกษาโครงการที่มีผลกระทบต่อ ประชาชน. กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพ.
- อรทัย ก๊กพล. (๒๕๔๖). การมีส่วนร่วมของประชาชน ในมูลนิธิปริญญาโทนักบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คณะรัฐศาสตร์: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## ผู้ให้สัมภาษณ์

- นายกฤษณะ พินิจ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด กระทรวงมหาดไทย  
สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๕
- นายทรงกลด สว่างวงศ์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ อดีตผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน  
กระทรวงมหาดไทย สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๕