

การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเพื่อสนับสนุน
การบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทย
ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

โดย

สุรศักดิ์ เจริญศิริโชติ
รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตร การป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 56
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2556 – 2557

บทคัดย่อ

เรื่อง การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเพื่อสนับสนุนการบริหารราชการของ
กระทรวงมหาดไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นายสุรศักดิ์ เจริญศิริโชติ

หลักสูตร วปอ.

รุ่นที่ 56

การวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทและแนวทางของ
กระทรวงมหาดไทย ในการสนับสนุนการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 –
2556 ซึ่งเป็นช่วงเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยวิเคราะห์สภาพปัญหา อุปสรรคและ
ข้อจำกัดของหน่วยงาน และเสนอแนวทางในการพัฒนา เพื่อให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัด เป็นเครื่องมือ
สนับสนุนการบริหารราชการเชิงพื้นที่ของหน่วยงาน ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเพิ่มมากขึ้น

ผลการศึกษาพบว่า การสนับสนุนการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดค่อย ๆ มีแนวทางชัดเจน
เข้มข้นขึ้นตามปีงบประมาณมาตามลำดับ โดยหน่วยงานกำหนดเป็นยุทธศาสตร์สำคัญ และแปลง
ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติในหลากหลายรูปแบบ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ทั้งมิติภายในและ
ภายนอก ตลอดจนมีกลไกการขับเคลื่อนที่ชัดเจน พร้อมกับสนับสนุนงบประมาณเฉพาะ เพื่อส่งเสริม
การบูรณาการการพัฒนาเชิงพื้นที่อีกด้วย แต่ทว่า การดำเนินการของหน่วยงานเป็นแบบบนลงล่างเป็น
หลัก ทั้งนี้ พบว่าการดำเนินการมีปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดที่ว่า หากรัฐบาลไม่ให้ความสำคัญ การ
ดำเนินการก็จะขาดแนวทางที่ชัดเจน กระทรวงมหาดไทยเป็นเพียงหน่วยงานประสานงาน ไม่ได้เป็น
เจ้าภาพหลักในการจัดทำแผน การขาดเจ้าภาพหลักการดำเนินการในพื้นที่ งบประมาณที่จัดสรรให้
จังหวัด/กลุ่มจังหวัดมีจำกัดมาก และโครงสร้างของกลุ่มจังหวัดขาดการบริหารงานแบบบูรณาการ
หน่วยงานต่าง ๆ มุ่งปฏิบัติงานเชิงภารกิจเป็นหลัก และขาดการยอมรับระหว่างกันของผู้บริหารจังหวัด

แนวทางการพัฒนาเพื่อให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดสนับสนุนการบริหารงานของ
กระทรวงมหาดไทย แบ่งได้เป็น 2 ช่วง คือ ระยะสั้น (1 ปี) และระยะยาว (3-5 ปี) โดยจะพัฒนา 3 ด้าน
คือ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านโครงสร้างกลไก ในระยะสั้น ควรสร้างการตระหนักรู้
เพิ่มขึ้นให้บุคลากร ควรปรับแก้การจัดสรรและบูรณาการงบประมาณที่เกี่ยวข้อง และควรจัดตั้ง
คณะกรรมการขับเคลื่อนในระดับพื้นที่ ในระยะยาว ควรสรรหาบุคลากรเพิ่มเติม หน่วยงานต่าง ๆ ควร
กำหนดเป็นยุทธศาสตร์สำคัญ และควรส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้ ควรมีการ
ทบทวนการรวมกลุ่มจังหวัดให้เหมาะสม ให้ความสำคัญกับการแต่งตั้งผู้บริหารที่มาเป็นหัวหน้ากลุ่ม
จังหวัด และให้มีการมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเป็นเจ้าภาพขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในพื้นที่

คำนำ

การวิจัยเรื่อง “การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเพื่อสนับสนุนการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน” เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร เพื่อศึกษาการดำเนินการในภาพรวม ตลอดจนปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดที่มี รวมถึงเสนอแนะแนวทางการพัฒนา เพื่อให้การดำเนินการของกระทรวงมหาดไทย เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารราชการ และสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558

การวิจัยนี้เกิดขึ้นจากแรงบันดาลใจที่ได้จากประสบการณ์การทำงานของผู้วิจัย ที่ปฏิบัติราชการในตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนภูมิภาค ตลอดจนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดในพื้นที่ตามความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย ประกอบกับผู้วิจัยก็มีความสนใจในความก้าวหน้าของความร่วมมือในอาเซียนมาแต่เดิม ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติราชการอยู่ในปัจจุบัน ในการพัฒนาให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ให้สนับสนุนการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การวิจัยนี้จะมีคุณค่าและเกิดประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจไม่มากนัก

(นายสุรศักดิ์ เจริญศิริโชติ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 56

ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หากผู้วิจัยไม่ได้รับความช่วยเหลือ คุณดูแลเอาใจใส่เป็นอย่างดีจากหลาย ๆ ฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะที่ปรึกษาเอกสารวิจัย คือ พลเรือโท ภวัต วิชยดิษฐ ร.น. และ พันเอก สุรศักดิ์ ใจอู่ ที่กรุณาให้คำแนะนำ ตรวจสอบแก้ไขให้ข้อเสนอแนะ รวมถึงติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการวิจัยเป็นระยะ จนทำให้งานวิจัยชิ้นนี้มีคุณค่ายิ่งขึ้น ซึ่งผู้วิจัยขอขอบคุณคณะที่ปรึกษาทุกท่านเป็นอย่างยิ่งที่ได้กรุณาผู้วิจัย

ขอขอบคุณ กระทรวงมหาดไทย ที่ไว้วางใจและให้โอกาสอันมีค่าแก่ผู้วิจัย ในการเข้ารับการศึกษาหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร ที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ซึ่งได้เปิดมุมมองและกระบวนทัศน์หลากหลายที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อผู้วิจัย

ขอขอบคุณ ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สำนักงานจังหวัดนครสวรรค์ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดทุกท่าน และบุคคลต่าง ๆ ที่ให้ความช่วยเหลืออีกมาก ที่ผู้วิจัยไม่สามารถกล่าวนามได้หมดในที่นี้ ที่ได้ให้ความร่วมมือ เอื้อเฟื้อข้อมูลที่เป็นประโยชน์ แนะนำแหล่งค้นคว้าข้อมูลเพิ่มเติม และสละเวลาให้คำปรึกษา คำแนะนำที่มีคุณค่าแก่งานวิจัยชิ้นนี้

ขอขอบคุณ ครอบครัวเจริญศิริ โชติ ที่ให้กำลังใจ ความอบอุ่นและความเข้าใจมาโดยตลอด จนงานวิจัยชิ้นนี้ก้าวผ่านอุปสรรคและสำเร็จลุล่วงด้วยดี ท้ายนี้ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณา และความปรารถนาดีของทุกท่านเป็นอย่างยิ่ง จึงขอขอบคุณอีกครั้งไว้ ณ โอกาสนี้

(นายสุรศักดิ์ เจริญศิริ โชติ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 56

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญแผนภาพ	ช
คำอธิบายคำย่อ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
ขอบเขตของการวิจัย	6
วิธีการดำเนินการวิจัย	6
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	7
คำจำกัดความ	7
บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนกับ การพัฒนา จังหวัดและกลุ่มจังหวัด	8
นโยบายและแนวคิดเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน	8
แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ (Spatial Development)	20
แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ	23
แนวคิดเกี่ยวกับการทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด	32
สรุป	38
บทที่ 3 การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดของกระทรวงมหาดไทย เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในช่วงที่ผ่านมา	40
บทบาทและแนวทางของกระทรวงมหาดไทยในการสนับสนุนการพัฒนา จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554	40

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
	46
	55
	71
	74
บทที่ 4	77
	77
	84
บทที่ 5	86
	86
	89
บรรณานุกรม	90
ประวัติย่อผู้วิจัย	98

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่

2-1	แสดงการกำหนดกลุ่มจังหวัด และจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการ ของกลุ่มจังหวัด	28
-----	--	----

สารบัญแนภาพ

หน้า

แนภาพที่

2-1 แสดงขั้นตอนการจัดทำแนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

38

คำอธิบายคำย่อ

ภาษาไทย

ก.น.จ.	ย่อมาจาก	คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ
ก.บ.ก.	ย่อมาจาก	คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ
ก.บ.จ.	ย่อมาจาก	คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
ก.พ.ร.	ย่อมาจาก	คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
อ.ก.น.จ.	ย่อมาจาก	คณะกรรมการคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและ กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

ภาษาต่างประเทศ

AEC	ย่อมาจาก	ASEAN Economic Community
APSC	ย่อมาจาก	ASEAN Political Security Community
ASCC	ย่อมาจาก	ASEAN Socio-Cultural Community
ASEAN	ย่อมาจาก	Association of Southeast Asian Nations
GDP	ย่อมาจาก	Gross Domestic Products
GPP	ย่อมาจาก	Gross Provincial Products
OSM	ย่อมาจาก	The Office of Strategy Management

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาเชิงพื้นที่ เป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาประเทศ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา โดยปรากฏชัดเจนตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ที่มุ่งกระจายความเจริญและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ไปสู่ภูมิภาคอย่างเป็นระบบ มีการกำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ และการพัฒนาเมืองหลักในภาคต่าง ๆ ของประเทศ ควบคู่กับนโยบายการพัฒนาชนบท¹ และมีการดำเนินนโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเพิ่มเติมการมีส่วนร่วมของประชาชน และการจัดการเชิงพื้นที่แบบบูรณาการร่วมด้วย ดังนั้น การพัฒนาเชิงพื้นที่ จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลจะนำพื้นที่ต่าง ๆ ไปสู่ความเจริญและมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ อันเป็นเป้าหมายสำคัญของการบริหารประเทศ แต่หากในช่วงเวลาแห่งการพัฒนาเชิงพื้นที่ดังกล่าว พบว่าการพัฒนาที่มีความกระจุกตัวอยู่ในเมืองใหญ่ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ในเวลาต่อมา ประเทศมีเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ ความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2545 เนื่องจากระบบราชการที่มีอยู่มิได้มีการปรับเปลี่ยนให้ทันสมัย สอดคล้องกับสังคมมาเป็นเวลายาวนานกว่า 25 ปี นับแต่ พ.ศ. 2518 ทำให้ระบบราชการมีปัญหาหลาย ๆ ด้าน เช่น ปัญหาประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในระดับพื้นที่ ปัญหาการขาดประสิทธิภาพของระบบราชการที่มีความล่าช้า ทำงานซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ขาดการประสานงานซึ่งกันและกัน ผนวกกับการบริหารงานในระดับจังหวัดที่ผ่านมา ประสบกับความล้มเหลวในการกำหนดและนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ เนื่องจากส่วนราชการในระดับจังหวัด จะบริหารงานโดยมุ่งเน้นยุทธศาสตร์ของแต่ละส่วนราชการ และขึ้น

¹ หอการค้าไทย. “แนวคิดและทิศทางการพัฒนาเชิงพื้นที่”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.thaichamber.org/userfiles/file/กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนากภาค/6_part1_strategy.pdf, 2556.

ตรงต่อผู้บังคับบัญชาภายในกระทรวง หรือกรมที่ส่วนราชการสังกัด ทำให้เกิดการบริหารงานแบบแยกส่วน ขาดการบูรณาการแผนงานของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในจังหวัด ส่งผลให้ไม่สามารถแก้ปัญหา ในพื้นที่ของจังหวัดได้ จากปัญหาดังกล่าว การบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ จึงเป็นการบริหารงานรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้น โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2546 เห็นชอบให้ทุกจังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร มีการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นไป และปรับระบบการบริหารงานของจังหวัด ให้เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Government Unit) ในระดับจังหวัดที่บูรณาการทุกภาคส่วนในจังหวัด ให้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนและศักยภาพของพื้นที่เป็นหลัก²

จากการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ส่งผลให้เกิดแนวคิดการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งเกิดจากความร่วมมือของสำนักงาน ก.พ.ร. และกระทรวงมหาดไทย ที่เล็งเห็นว่าการบริหารงานในระดับจังหวัดเพียงอย่างเดียว ไม่สามารถบรรลุผลตามยุทธศาสตร์ของชาติได้ จำเป็นต้องมีการทำงานร่วมกันของหลายจังหวัด เพื่อพัฒนาและยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันให้จังหวัด เนื่องจากแต่ละจังหวัดมีศักยภาพในการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกัน มีจุดเด่นที่เป็นข้อได้เปรียบแตกต่างกัน จึงเกิดแนวคิดให้มีการรวมกลุ่มจังหวัดที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน โดยเน้นบริหารงานในเชิงยุทธศาสตร์ และร่วมกันกำหนดกรอบทิศทางการพัฒนา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกันอย่างเป็นระบบ ภายใต้การกำหนดยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดร่วมกัน และขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผล รวมถึงการร่วมกันแก้ไขปัญหาระหว่างจังหวัด และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้แก่จังหวัด ภายในกลุ่มจังหวัด โดยการปฏิรูประบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่ให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ ซึ่งมีหลักการบริหารสำคัญ 2 ส่วนประกอบกัน คือ³

1. รูปแบบการพัฒนา : การพัฒนาเชิงพื้นที่ (Area-based Approach)

² สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. “ความเป็นมา และขอบข่ายความรับผิดชอบ : มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/files/POPProvince/DATA_02.pdf, 2556.

³ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ การจัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติ ราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด”. ประมวลหนังสือสั่งการสำคัญ, 2552.

1.1 ยึดพื้นที่เป็นหลักในการพัฒนา เพื่อกระจายการพัฒนาและลดความเหลื่อมล้ำของความเจริญเติบโตระหว่างพื้นที่ต่างๆ ในประเทศ แบ่งเป็น 18 กลุ่มจังหวัด และ 75 จังหวัด (76 จังหวัดในปัจจุบัน) โดยการบริหารงานของกลุ่มจังหวัด มุ่งเน้นเรื่องการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของพื้นที่ (Competitiveness) และการบริหารงานจังหวัด มุ่งเน้นยุทธศาสตร์เรื่องการพัฒนาสังคม รวมถึงการสร้างโอกาสและอาชีพ

1.2 ต้องการให้แต่ละพื้นที่มีจุดเน้นในการพัฒนาที่ชัดเจน และผ่านการเห็นชอบร่วมกันของทุกฝ่ายในพื้นที่ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนและความร่วมมือร่วมกัน

2. รูปแบบการปกครอง : การประสานความร่วมมือระหว่างกัน (Collaborative-Joined-Up Approach)

2.1 การจัดการความสัมพันธ์แนวดิ่งระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น

2.1.1 แบ่งหน้าที่กันตามแต่ละยุทธศาสตร์ โดยเจรจาและทำข้อตกลงร่วมกัน

2.1.2 ลดความซ้ำซ้อนของการใช้งบประมาณแผ่นดิน หรือระดมทรัพยากรเข้ามาใช้ร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์

2.2 การจัดการความสัมพันธ์แนวนอนระหว่างภาครัฐ และภาคส่วนอื่นในสังคม (ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม) ประสานการลงทุนภาคเอกชน และเชื่อมโยงเข้ากับแผนชุมชน

2.3 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ประสานและเชื่อมต่อ (Linkage) ฝ่ายต่างๆ เข้าด้วยกัน

กล่าวได้ว่า การดำเนินการดังกล่าว มีจุดมุ่งหมายสำคัญคือ ให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัด มีทิศทางพัฒนาที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในพื้นที่ ส่งผลทำให้เกิดทิศทางพัฒนา ที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผ่านกลไกของแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งจะถูกถ่ายทอดลงสู่กลยุทธ์การดำเนินงาน และการจัดทำแผนงาน/โครงการ เพื่อตอบสนองการแก้ไขปัญหา และการพัฒนาต่อไป

และในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกัน ประเทศก็มีการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อสนับสนุนให้การพัฒนาเชิงพื้นที่บรรลุวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 78/2 ที่บัญญัติให้รัฐสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 52 วรรคสาม มาตรา 53/1 และมาตรา 53/2 ที่กำหนดให้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ต้องสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดยื่นขอตั้งงบประมาณได้

กล่าวได้ว่า จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะต้องบูรณาการความต้องการของพื้นที่ร่วมกับการพัฒนาของทุกภาคส่วน ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในพื้นที่ และสนับสนุนการพัฒนาประเทศให้มีความสมดุลมากขึ้น

นอกจากนี้ ประเทศไทยในฐานะประเทศหนึ่งในสมาชิกก่อตั้งอาเซียน และให้ความสำคัญกับความร่วมมือในกลุ่มประเทศอาเซียนมาโดยตลอด รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญในการเตรียมความพร้อมของประเทศ เพื่อร่วมผลักดันให้เกิดการสร้างประชาคมอาเซียน ภายในปี พ.ศ. 2558 ที่เน้นการปฏิบัติและเชื่อมโยงมากยิ่งขึ้น เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในภูมิภาค โดยประเทศไทยมีข้อผูกพันร่วมกับสมาชิกอาเซียน ที่จะส่งเสริมให้ประชาชนอาเซียนมีส่วนร่วม และได้รับประโยชน์จากการรวมตัวของอาเซียนอย่างรอบด้าน ซึ่งประกอบไปด้วย 3 เสาหลัก ได้แก่ 1) ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political – Security Community) ที่มุ่งเน้นให้ภูมิภาคมีความเป็นเอกภาพ มีความสงบสุข มีความแข็งแกร่ง พร้อมทั้งมีความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงที่ครอบคลุมในทุกมิติ 2) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) ที่มุ่งเน้นสร้างให้อาเซียนพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุนและแรงงานมีฝีมืออย่างเสรี และ 3) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio – Cultural Community) ที่มุ่งสร้างสังคมที่เอื้ออาทรและแบ่งปัน ประชากรอาเซียนมีความเป็นอยู่ที่ดี และมีการพัฒนาในทุกด้าน ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายการเสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันกับประเทศในภูมิภาคใกล้เคียง และในเวทีระหว่างประเทศ ตลอดจนเน้นย้ำความมั่นคงของประชาชนในภูมิภาค (Reinforcing human security for all)

รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเป็นอย่างมาก จึงได้เตรียมความพร้อมเชิงกลไกขับเคลื่อน โดยได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2553 อนุมัติให้จัดตั้งคณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน ให้เป็นกลไกสำคัญระดับประเทศในการกำหนดและประสานนโยบาย การดำเนินงาน และติดตามความคืบหน้าในภาพรวม และผลักดันและสนับสนุนหน่วยงานราชการต่าง ๆ ในการดำเนินการเพื่อก้าวไปสู่ประชาคมอาเซียน และได้มีการจัดทำแผนงานแห่งชาติ สำหรับการก้าวไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียนด้วย⁴

⁴ สำนักงานกิจการยุติธรรม. “คณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://oja-asean.oja.go.th/upload_content/64.pdf, 2556.

จากรายงานการศึกษา โอกาสและผลกระทบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ต่อ กระทบวงมหาดไทย ของสำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย พบว่า หาก เกิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 กระทบวงมหาดไทยจะมีแนวโน้มที่จะพบความท้าทาย ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง กับปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-traditional Security Issues) การบริหารงานทางทะเบียน การปรับตัวของการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด การค้าชายแดน การประกอบอาชีพของประชาชน การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ การพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก ความ เหลื่อมล้ำทางสังคม การขยายตัวของเมือง ความต้องการด้านระบบสาธารณสุข ปลูกและ สาธารณูปการ การจัดการความขัดแย้ง การพัฒนาภาษาต่างประเทศ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศ และการส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน⁵ ดังนั้น เพื่อเป็นการเตรียมพร้อมผู้ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนดังกล่าว กระทบวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานภาครัฐ ที่มีภารกิจ สำคัญในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงในการเตรียมความ พร้อมของหน่วยงาน ทั้งในภาพรวมระดับองค์กรและในมิติเชิงพื้นที่ ด้วยการเพิ่มขีดสมรรถนะการ บริหารจัดการและยกระดับการบริการประชาชน โดยให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นหน่วยปฏิบัติ เพื่อสนับสนุนการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทย ในการรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับผลกระทบ ทั้งเชิงบวกและลบที่จะเกิดขึ้นในระดับประเทศ ใน ระดับหน่วยงานพื้นที่ และต่อประชาชน อันจะเป็นการสร้างความสามารถในการแข่งขัน หรือเป็น แรงผลักดันที่จะทำให้การเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทย เป็นไปอย่าง ราบรื่น และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อทุกภาคส่วน

ทั้งนี้ จากประสบการณ์การทำงานในฐานะรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผ่านมา เล็งเห็นว่า จังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีบทบาทและเป็นเครื่องมือสำคัญ ที่จะแก้ไขปัญหาในระดับฐานราก และ บูรณาการ การพัฒนาตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ประกอบกับปัจจุบัน รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมของประเทศในทุกด้าน เพื่อร่วมผลักดันให้ เกิดการสร้างประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจที่จะศึกษาการดำเนินการ ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคการพัฒนาจังหวัด

⁵ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “รายงานการศึกษา โอกาสและผลกระทบของ ประชาคม เศรษฐกิจ อาเซียน ต่อ กระทบวงมหาดไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.ppb.moi.go.th/midev01/upload/asean_final.pdf, 2556.

และกลุ่มจังหวัดในการรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เพื่อรองรับกระแสแห่งความท้าทายที่จะเกิดขึ้น ตลอดจนค้นหาแนวทางที่เหมาะสม เพื่อส่งเสริมให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ สนับสนุนการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทยในการเตรียมพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทและแนวทางของกระทรวงมหาดไทย ในการสนับสนุนการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 – 2556 ในด้านการจัดทำแผนงาน/โครงการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งเป็นช่วงเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน
2. เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดของกระทรวงมหาดไทยในการสนับสนุนการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน
3. เพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนา เพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัด เป็นเครื่องมือสนับสนุนการบริหารราชการเชิงพื้นที่ ของกระทรวงมหาดไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาในเชิงบทบาทและแนวทางของกระทรวงมหาดไทย ในการสนับสนุนการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยแสดงให้เห็นภาพรวมของนโยบาย ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ของกระทรวงมหาดไทย และวิเคราะห์ลึกในประเด็นสภาพปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดที่เกิดขึ้น ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของหน่วยงานในการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพการบริหารเชิงพื้นที่ ในการรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีวิธีการดำเนินการวิจัยที่หลากหลาย ดังนี้

1. การศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิ (Primary) เช่น เอกสารนโยบายของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ รวมถึงแผนยุทธศาสตร์กระทรวงประจำปี
2. การศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิ (Secondary) เช่น ผลการวิจัย คู่มือหนังสือที่เกี่ยวข้อง เอกสารประกอบการประชุม

3. การสัมภาษณ์ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการบริหารจังหวัด และกลุ่มจังหวัด อาทิ สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) เพื่อทราบข้อมูลเชิงลึกในทางปฏิบัติ และวางแผนทางการพัฒนา

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้รับทราบถึงสภาพปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดของการดำเนินการของ กระทรวงมหาดไทยในการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

2. ได้แนวทางของหน่วยงานในการปรับปรุงและพัฒนา การดำเนินการของจังหวัด และกลุ่มจังหวัดในการสนับสนุนการบริหารราชการเชิงพื้นที่ ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558

คำจำกัดความ

กลุ่มจังหวัด	หมายถึง	กลุ่มจังหวัดที่จัดตั้งตามมาตรา 26 แห่ง พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบ บูรณาการ พ.ศ. 2551
แผนพัฒนาจังหวัด	หมายถึง	รายการเกี่ยวกับโครงการและแผนงานต่างๆ ของจังหวัด ที่จำเป็นต้องจัดทำเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และ ทิศทางการพัฒนาของจังหวัดในอนาคต
แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด	หมายถึง	รายการเกี่ยวกับโครงการและแผนงานต่าง ๆ ของกลุ่ม จังหวัดที่จำเป็นต้องจัดทำเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และทิศทางการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดในอนาคต

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนกับ การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

ประชาคมอาเซียน เกิดขึ้นจากความมุ่งหมายของประเทศสมาชิกอาเซียน ที่จะร่วมมือกันนำประเทศสมาชิก ไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546¹ โดยจะสนับสนุนการรวมตัวอย่างรอบด้าน ซึ่งรัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนมาโดยตลอด โดยมีกลไกขับเคลื่อน และสนับสนุนหน่วยงานราชการต่าง ๆ ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุการก้าวไปสู่ประชาคมอาเซียน ในส่วนของกระทรวงมหาดไทยก็ได้เตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเช่นเดียวกัน โดยกำหนดยุทธศาสตร์ให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัด เป็นหน่วยปฏิบัติการเพื่อสนับสนุนการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทย และเพิ่มขีดสมรรถนะแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในการรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจประกอบการศึกษาการพัฒนาให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน การพัฒนาเชิงพื้นที่ การบริหารจัดการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ตลอดจนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าว

นโยบายและแนวคิดเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

ในส่วนนี้จะเป็นการกล่าวถึงที่มา นโยบายและแนวคิด ที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมความ

¹ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “รายงานการศึกษา โอกาสและผลกระทบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนต่อกระทรวงมหาดไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.ppb.moi.go.th/midev01/upload/asean_final.pdf, 2556.

พร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ซึ่งจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ความเป็นมาของอาเซียน การจัดตั้งประชาคมอาเซียน โดยจะกล่าวถึงวิวัฒนาการและให้ความสำคัญกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่จะเกิดขึ้นภายในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการศึกษานี้ และกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับกระทรวงมหาดไทย

1. ความเป็นมาของอาเซียน

อาเซียน หรือ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations – ASEAN) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2510 โดยปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration) มีสมาชิกก่อตั้งแรกเริ่ม 5 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และประเทศไทย ต่อมา มีประเทศเข้าร่วมเป็นสมาชิกเพิ่มเติม คือ บรูไน เข้าร่วมเป็นสมาชิกปี พ.ศ. 2527 ตามด้วยเวียดนาม ในปี พ.ศ. 2538 ประเทศลาวและพม่าในปี พ.ศ. 2540 และกัมพูชาได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกลำดับที่ 10 ในปี พ.ศ. 2542 ซึ่งอาเซียนมีจุดประสงค์เริ่มแรก ในการสร้างความมั่นคงเพื่อต่อต้านภัยคอมมิวนิสต์²

ตลอดช่วงเวลา 40 ปีที่ผ่านมา อาเซียนได้เผชิญกับความเปลี่ยนแปลงของโลก และภูมิภาคมาอย่างต่อเนื่อง จากในระยะแรกที่มุ่งเน้นความร่วมมือทางการเมืองและความมั่นคง ได้ปรับเปลี่ยนไปสู่ความร่วมมือในด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะเศรษฐกิจมากขึ้น เนื่องจากอาเซียนมีเสถียรภาพ สันติภาพ ความมั่นคงและความร่วมมืออย่างใกล้ชิด ทำให้อาเซียนเป็นภูมิภาคที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ประกอบกับแต่ละประเทศในอาเซียนมีศักยภาพทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้อาเซียนมีพลังต่อรองในเวทีการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และได้รับการยอมรับจากประเทศและภูมิภาคอื่น ๆ มากยิ่งขึ้นตามไปด้วย และเพื่อให้ความร่วมมือของอาเซียนก้าวหน้าอย่างมีทิศทางและมีเป้าหมายที่ชัดเจนร่วมกัน ในโอกาสครบรอบ 30 ปี ของการก่อตั้งอาเซียน ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนได้ร่วมประกาศ “วิสัยทัศน์อาเซียน 2020” (ASEAN Vision 2020) เมื่อเดือนธันวาคม 2540 โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างวงสมานฉันท์แห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (A Concert of Southeast Asian Nations), สร้างหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาอย่างมีพลวัต (A Partnership in Dynamic Development), มุ่งปฏิสัมพันธ์กับประเทศภายนอก (An Outward-Looking

² สำนักอาเซียน กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. “อาเซียน และ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://km.moi.go.th/images/stories/ASEAN/AEC/AEC5.pdf>, 2552.

ASEAN), และสร้างชุมชนแห่งสังคมที่เอื้ออาทร (A Community of Caring Societies) และต่อมาในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2546 ในการประชุมผู้นำอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ 9 ได้มีการลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) ระหว่างผู้นำอาเซียน เพื่อจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ภายในปี พ.ศ. 2563³ อันเป็นจุดมุ่งหมายในการพัฒนาภูมิภาคร่วมกัน

2. การจัดตั้งประชาคมอาเซียน

จากการประชุมผู้นำอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ 9 เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2546 ณ ประเทศอินโดนีเซีย ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ได้ถือกำเนิดขึ้น เพื่อแสดงเจตนารมณ์ที่จะนำอาเซียนไปสู่การเป็นประชาคม ภายในปี พ.ศ. 2563 ซึ่งต่อมาได้มีการตกลงให้มีการเร่งรัดจัดตั้งประชาคมอาเซียนให้แล้วเสร็จเร็วขึ้นเป็นภายในปี พ.ศ. 2558 โดยจะสนับสนุนการรวมตัวและความร่วมมืออย่างรอบด้าน ซึ่งในส่วนนี้ จะขอกกล่าวถึงประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเป็นพิเศษ เนื่องจากเป็นเป้าหมายหลักที่ประเทศสมาชิกทุกประเทศรวมถึงประเทศไทยมุ่งหมาย รวมทั้งประชาคมเศรษฐกิจมีการระบุเป้าหมาย แผนงาน และกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินงานร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม โดยประชาคมอาเซียน ประกอบด้วย 3 เสาหลัก ได้แก่⁴

2.1 ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political Security Community: APSC) มีเป้าหมายเพื่อให้อาเซียนเป็นสังคมที่มีความไว้เนื้อเชื่อใจซึ่งกันและกัน มีเสถียรภาพ สันติภาพ และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เสาหลักนี้มีองค์ประกอบ 3 ด้าน คือ

2.1.1 การเป็นประชาคมที่มีกฎเกณฑ์ บรรทัดฐานและค่านิยมร่วมกัน เพื่อสร้างความแข็งแกร่งแก่ประชาธิปไตย ส่งเสริมธรรมาภิบาล และหลักนิติธรรม ส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

2.1.2 การเป็นภูมิภาคที่มีเอกภาพ สงบสุข และมีความแข็งแกร่ง พร้อมรับผิดชอบร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงที่ครอบคลุมทุกมิติ เพื่อส่งเสริมและรักษาความสัมพันธ์ที่เป็นมิตร และเป็นประโยชน์กับประเทศภายนอก เพื่อสันติภาพในโลก

³ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “รายงานการศึกษา โอกาสและผลกระทบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนต่อกระทรวงมหาดไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.ppb.moi.go.th/midev01/upload/asean_final.pdf, 2556.

⁴ เรืองเดียวกัน. หน้า 4-5.

2.1.3 การดำเนินบทบาทที่สำคัญในเวทีระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ร่วมกันของอาเซียน

ทั้งนี้ พิมพ์เขียวประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC Blueprint) ได้รับการรับรองจากที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 14 เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2552 ณ อำเภอชะอำ-หัวหิน ประเทศไทย

2.2 ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) มีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และเสริมสร้างอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของอาเซียน โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การคุ้มครองและสวัสดิการสังคม ความยุติธรรมและสิทธิ การส่งเสริมความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม และการสร้างอัตลักษณ์อาเซียน ทั้งนี้ พิมพ์เขียวประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASCC Blueprint) ได้รับการรับรองจากที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 14 เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2552 ณ อำเภอชะอำ-หัวหิน ประเทศไทย

2.3 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) มีเป้าหมายเพื่อทำให้ภูมิภาคอาเซียนมีความมั่นคง มั่งคั่ง และสามารถแข่งขันกับภูมิภาคอื่นๆ ได้ โดยสร้างความร่วมมือที่ครอบคลุมถึงการพัฒนาและเสริมสร้างสมรรถนะทรัพยากรมนุษย์ ความตกลงด้านคุณสมบัติวิชาชีพ การหารือนโยบายทางการเงินและเศรษฐกิจในระดับมหภาคกันอย่างใกล้ชิด มาตรการทางการเงิน ด้านการค้า ความเชื่อมโยงด้านการสื่อสารและโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ และการส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในการก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เป็นต้น กล่าวโดยย่อแล้ว ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะพลิกโฉมอาเซียนให้กลายเป็นภูมิภาคที่มีการไหลเวียนของสินค้า บริการ การลงทุน แรงงานฝีมือ และทุนอย่างเสรี

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 12 ผู้นำอาเซียนยืนยันพันธกรณี โดยได้ลงนามร่วมกันในแถลงการณ์เซบู เพื่อจะเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมอาเซียนภายในปี พ.ศ. 2558 จากเดิมที่ระบุไว้ภายในปี พ.ศ. 2563 ทั้งนี้ ผู้นำอาเซียนได้ให้การรับรองพิมพ์เขียวประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 13 เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 ณ ประเทศสิงคโปร์

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน มีเป้าหมายตั้งอยู่บนพื้นฐานของการประสานผลประโยชน์ของประเทศสมาชิก โดยการส่งเสริมการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในเชิงลึกและกว้างขวางมากขึ้น ผ่านความร่วมมือที่มีอยู่ในปัจจุบัน และแผนการดำเนินงานใหม่ภายใต้กรอบระยะเวลาที่ชัดเจน โดยประเทศสมาชิก จะต้องปฏิบัติตามหลักการที่จะส่งเสริมระบบเศรษฐกิจแบบเปิด มองบริบทภายนอก และส่งเสริมกลไกตลาด ซึ่งสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ในกรอบพหุภาคี

และยึดมั่นในระบบกฎเกณฑ์ เพื่อความสอดคล้องของการปฏิบัติตามพันธกรณีในด้านเศรษฐกิจ ซึ่งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีเป้าหมายสำคัญ 4 ประการ คือ

1) การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน (Single Market and Single Production Base) เน้นการเคลื่อนย้ายสินค้า การบริการ การลงทุน เงินทุน และแรงงานฝีมือระหว่างกันอย่างเสรี

2) การเป็นภูมิภาคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง (High Competitive Economic Region) เน้นการดำเนินงานนโยบายการแข่งขัน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา การพัฒนาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รวมถึงพลังงาน

3) การเป็นภูมิภาคที่มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน (Equitable Economic Development) เน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการขยายตัวของ SMEs ให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกใหม่ (CLMV – ประเทศกัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม) เพื่อช่วยลดช่องว่างของระดับการพัฒนา

4) การเป็นภูมิภาคที่บูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลกได้อย่างสมบูรณ์ (Fully Integrated into Global Economy) เน้นการจัดทำเขตการค้าเสรี (Free Trade Area - FTA) และการเป็นพันธมิตรทางเศรษฐกิจ (Closer Economic Partnership - CEP) กับประเทศคู่เจรจา

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จะทำให้อาเซียนเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน สร้างอาเซียนให้มีพลวัต และขีดความสามารถมากขึ้นด้วยกลไกและมาตรการใหม่ ๆ ที่จะส่งเสริมความแข็งแกร่งของการปฏิบัติตามแผนงานด้านเศรษฐกิจที่มีอยู่เดิม การเร่งรัดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในสาขาสำคัญ การอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายนักธุรกิจ แรงงานฝีมือ และผู้มีความสามารถพิเศษ และเสริมสร้างความแข็งแกร่งในด้านกลไกสถาบันของอาเซียน ในขณะเดียวกัน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะให้ความสำคัญกับการลดช่องว่างการพัฒนา และส่งเสริมการรวมกลุ่มของประเทศสมาชิกใหม่ ได้แก่ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม (CLMV) ผ่านความร่วมมือภายใต้โครงการแผนงานกรอบความริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration: IAI) และแผนงานในกรอบภูมิภาคอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ในแง่ของความจำเป็นของการจัดตั้งประชาคมอาเซียน สะท้อนจากกระแสโลกาภิวัตน์ และแนวโน้มการทำข้อตกลงการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่าง ๆ มากขึ้น ทำให้อาเซียนต้องเร่งแสดงบทบาทการรวมกลุ่มด้วยความมั่นคง และแน่นแฟ้นมากขึ้นกว่าที่ผ่านมา รวมทั้งปรับปรุงการดำเนินการระหว่างกัน ให้ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระแสการแข่งขันทางการค้าและการแข่งขัน เพื่อดึงดูดการลงทุนโดยตรงที่มีความรุนแรงมากขึ้น

และมีแนวโน้มจะถ่ายโอนไปสู่ประเทศเศรษฐกิจใหม่ เช่น จีน อินเดีย เป็นต้น มากยิ่งขึ้น ดังนั้น การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียน จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของอาเซียนในตลาดโลก เนื่องจากประชาคมเศรษฐกิจ จะส่งเสริมให้เกิดการเปิดเสรีการค้าเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตระหว่างประเทศสมาชิก ในเชิงลึกและเชิงกว้างมากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการค้าสินค้า การค้าบริการ การลงทุน เงินทุน และแรงงาน รวมถึงความร่วมมือในการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุน เพื่อลดอุปสรรคทางการค้า และการลงทุนให้เหลือน้อยที่สุด ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนามาตรฐานการครองชีพ และความกินดีอยู่ดีของประชาชนภายในประเทศ และลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางการพัฒนา ระหว่างกันให้น้อยลง

นอกจากนี้ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนยังมีศักยภาพที่สำคัญในด้านต่าง ๆ ที่นำไปสู่การได้เปรียบด้านการแข่งขัน และการพัฒนาไปสู่ความเจริญทางเศรษฐกิจมากขึ้น จากการศึกษาของ Petri, Plummer และ Zhai พบว่า ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน นับเป็นความพยายามในการรวมกลุ่มขนาดใหญ่ที่สุดในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (Largest integration effort attempted in developing world)⁵ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียนจะช่วยส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวทางการค้าและการลงทุน เนื่องจากอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด ทั้งด้านมาตรการภาษีและมาตรการที่มีใช้ภาษีลดลง รวมถึงมีการส่งเสริมความร่วมมือ เพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุน สำหรับศักยภาพของประเทศสมาชิกที่มีความหลากหลาย และความได้เปรียบในด้านต่าง ๆ ที่สามารถนำมาเป็นประโยชน์ในการพัฒนาร่วมกันของอาเซียน ได้แก่

1) อาเซียนเป็นภูมิภาคที่มีอัตราการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยการเป็นประชาคมอาเซียน จะสามารถสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจในระดับที่ใกล้เคียงกับสหภาพยุโรป คิดเป็น 5.3% ของ GDP ทั้งภูมิภาค⁶ และนับตั้งแต่วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ประเทศสมาชิกอาเซียนมีมูลค่า GDP ต่อประชากรเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด

⁵ Peter A. Petri, Michael G. Plummer and Fan Zhai. *The Economics of the ASEAN Economic Community*. 2010. p. 1. อ้างถึงในสำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “รายงานการศึกษา โอกาสและผลกระทบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนต่อกระทรวงมหาดไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.ppb.moi.go.th/midev01/upload/asean_final.pdf, 2556.

⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 18.

2) อาเซียนเป็นภูมิภาคที่เปิดกว้าง เนื่องจากความเอื้ออำนวยทางสภาพภูมิ-
รัฐศาสตร์ที่เชื่อม โยงมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ และนโยบายการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ
การค้าระหว่างประเทศสมาชิก และประเทศนอกภูมิภาค ทำให้อาเซียนเป็นฐานการลงทุน ที่สามารถ
ดึงดูดนักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนจากความได้เปรียบทางทรัพยากรธรรมชาติ และแรงงานราคา
ถูก นอกจากนี้ ในปัจจุบัน อาเซียนได้มีความตกลงทางเศรษฐกิจกับประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น จีน
ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินเดีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ซึ่งกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกัน
ส่งผลให้มีประชากรรวมกันเกือบครึ่งหนึ่งของประชากร โลก (กว่า 3,300 ล้านคน) และมี GDP
รวมกันมากกว่า 1 ใน 4 ของ GDP ของโลก⁷ ซึ่งจะทำให้อาเซียนกลายเป็นกลุ่มเศรษฐกิจขนาดใหญ่
ที่สำคัญ

3) อาเซียนเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่การผลิตสำคัญของโลก ภูมิภาคอาเซียนเป็น
ภูมิภาคที่มีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ และหลากหลาย รวมทั้งเป็นแหล่งที่ดึงดูดผลิต
สินค้า และบริการที่สำคัญของโลก ดังนั้น ผลจากการเป็นประชาคมอาเซียน จะทำให้อาเซียนมี
บทบาทสำคัญของการเป็นห่วงโซ่การผลิต และเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจที่สำคัญของโลกมากยิ่งขึ้น

4) อาเซียนเป็นที่หมายด้านการท่องเที่ยวที่มีศักยภาพ เนื่องจากภูมิภาคอาเซียนมี
ความโดดเด่นด้านการท่องเที่ยว ทั้งในเชิงธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม รวมทั้งสถานที่
พักผ่อนหย่อนใจอื่น ๆ ประกอบกับความได้เปรียบด้านราคาที่ไม่แพงมากนัก ทำให้อาเซียนเป็น
เป้าหมายด้านการท่องเที่ยวของผู้คนในประเทศอื่น ๆ โดยมีการขยายตัวของนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น
ร้อยละ 10.1 ในปี 2010 เมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา⁸ ดังนั้น การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
ในระยะอันใกล้ ซึ่งจะมีการพัฒนาในทุกด้าน จะช่วยผลักดันให้การท่องเที่ยวของอาเซียนขยายตัว
มากขึ้นตามไปด้วย

3. ความสัมพันธ์ระหว่างประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับกระทรวงมหาดไทย

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ที่จะ
เกิดขึ้นในระยะอันใกล้ โดยกำหนดให้การเตรียมความพร้อมในการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
ของประเทศไทย เป็นวาระสำคัญวาระหนึ่งภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11

⁷ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “รายงานการศึกษา โอกาสและผลกระทบของ
ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนต่อกระทรวงมหาดไทย”. หน้า 20.

⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้า 22.

(พ.ศ. 2555 – 2559) ซึ่งกำหนดเป็นแนวทางในแต่ละยุทธศาสตร์การพัฒนา เช่น ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม กำหนดให้เชื่อมโยงแผนแม่บทชุมชนกับแผนระดับต่าง ๆ ในพื้นที่และระดับชาติ ให้สอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงในโลกอาเซียนและอนุภูมิภาค มีการพัฒนามาตรฐานระบบการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อการคุ้มครองภายในประเทศ และรองรับการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ และข้อมูลข่าวสารอย่างเสรีในประชาคมอาเซียน ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน กำหนดให้มีการจัดทำกรอบคุณวุฒิแห่งชาติที่สร้างระบบความเชื่อมโยงระหว่างคุณวุฒิทางการศึกษาตามระดับการเรียนรู้กับคุณวุฒิวิชาชีพตามระดับความสามารถ ตลอดจนสนับสนุนการเตรียมความพร้อมรองรับการเปิดเสรีด้านแรงงาน ภายใต้กรอบความร่วมมือประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างเป็นรูปธรรม และเตรียมความพร้อมคนไทยในการรับประโยชน์ และลดผลกระทบที่จะเข้ามาพร้อมกับการเข้าออกของแรงงานอย่างเสรี ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน กำหนดให้มีการส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางในการแปรรูป เพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรและอาหารจากการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคีโดยเฉพาะประชาคมอาเซียน และยุทธศาสตร์การสร้างเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม กำหนดให้มีการพัฒนาบริการขนส่ง และโลจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพ และได้มาตรฐานสากล ด้วยการบูรณาการแผนยุทธศาสตร์ที่สามารถนำไปสู่การเชื่อมโยงในภาพรวมของประเทศ และการเชื่อมโยงในแต่ละแนวพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจในแต่ละอนุภูมิภาคและระหว่างอนุภูมิภาคในอาเซียน รวมทั้งพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดน และเมืองชายแดน ให้มีบทบาทการเป็นประตูเชื่อมโยงเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยคำนึงถึงศักยภาพด้านกายภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของพื้นที่ เป็นต้น⁹

นอกจากนี้ ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดนโยบายและกลไกรัฐบาลต่อประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเช่นเดียวกัน โดยในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน คือ การเร่ง

⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.nesdb.go.th/Portals/0/news/plan/p11/plan11.pdf>, 2555.

ส่งเสริมและพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน การสร้างความสามัคคีและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศอาเซียน การใช้ประโยชน์จากโครงข่ายคมนาคมขนส่งในภูมิภาคอาเซียน และอนุภูมิภาค¹⁰ สำหรับกลไกรัฐบาลในการรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้น ในกฎบัตรอาเซียน ระบุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เข้าร่วมเป็นองค์ประกอบหนึ่งของคณะมนตรีประสานงานอาเซียน ซึ่งมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การประสานประเด็นที่คาบเกี่ยวระหว่างกัน กระทรวงการต่างประเทศจึงได้เสนอให้มีคณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก ในด้านนโยบาย การประสานงาน และการดำเนินงานตามแผนงานในการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ในการนี้ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2553 จึงมีมติอนุมัติจัดตั้งคณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ เพื่อเป็นกลไกสำหรับการตัดสินใจด้านนโยบายร่วมกันที่สำคัญ รวมทั้งมีการประสานงานในระดับสูง เพื่อให้การเสริมสร้างความร่วมมืออาเซียนเป็นไปอย่างมีเอกภาพ ซึ่งคณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ ประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวนทั้งสิ้น 27 คน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธานกรรมการ โดยในระดับกระทรวง ทุกหน่วยงานยังมี ASEAN Unit เป็นกลไกการประสานงาน (Focal Point) เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพในการกำหนดประสานงาน และนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งกำหนดระบบการติดตามประเมินผลในระดับประเทศต่อไป¹¹

สำหรับกระทรวงมหาดไทย ในฐานะหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจสำคัญในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จำต้องมีการปรับตัวและเตรียมความพร้อม สำหรับผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบที่จะเกิดขึ้นของการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในระดับประเทศ หน่วยงานพื้นที่ และประชาชน และจากการศึกษา โอกาสและผลกระทบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนต่อกระทรวงมหาดไทย พบว่า กระทรวงมหาดไทยจะได้รับผลกระทบจากการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) โดยวิเคราะห์จากแนวโน้มการเกิดขึ้นของ AEC จำนวน 3 ประการ ดังนี้¹²

¹⁰ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล. “แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี : นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันอังคารที่ 23 สิงหาคม 2554”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.thaigov.go.th/en/government-policies/item/73629-นางสาวยิ่งลักษณ์-ชินวัตร -23-สิงหาคม-2554.html>, 2554.

¹¹ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “รายงานการศึกษา โอกาสและผลกระทบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนต่อกระทรวงมหาดไทย”. หน้า 46-47.

¹² เรื่องเดียวกัน. หน้า 54-60.

ก. แนวโน้ม AEC ในด้านการขยายตัวด้านการค้า การลงทุน และการบริการ
รวมทั้งการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี ส่งผลกระทบต่อภารกิจของกระทรวงมหาดไทย ใน 3 ด้าน คือ

1) ภารกิจการรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงภายใน การเปิด AEC จะส่งผลกระทบในแง่ของปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-traditional Security Issues) เช่น ปัญหายาเสพติด อาชญากรรมข้ามชาติ การลักลอบนำเข้า/เคลื่อนย้ายสินค้าผิดกฎหมาย เป็นต้น ที่อาจแอบแฝงมากับการลงทุน การค้าระหว่างประเทศ หรือการเคลื่อนย้ายแรงงาน, ในแง่งานทะเบียน จากการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพเสรีระหว่างกัน ในอนุภูมิภาค อาจก่อให้เกิดการย้ายถิ่นฐานของผู้ประกอบอาชีพตามข้อตกลง 7 วิชาชีพ ที่สามารถเข้ามาทำงานและพำนักในประเทศไทยมากขึ้น ดังนั้น งานทะเบียนบุคคลที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย จึงได้รับผลกระทบในแง่การบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย และต้องป้องกันมิให้มีการหาผลประโยชน์จากระบบทะเบียน

2) ภารกิจการบูรณาการการบริหารราชการส่วนกลาง-ภูมิภาค-ท้องถิ่นใน
ระดับพื้นที่ การเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาพื้นที่ และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการจัดตั้งฐานการผลิต ที่จะต้องมีการรองรับการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนดังกล่าวด้วย ดังนั้น การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จะต้องเตรียมการวางแผนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง และแสวงหาโอกาสเพื่อสร้างประโยชน์สูงสุด ต่อการพัฒนาพื้นที่ ส่งผลให้จังหวัดในฐานะหน่วยงานหลัก ในการบูรณาการยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่ ควรเร่งรัดการทบทวนศักยภาพการพัฒนาของพื้นที่ และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตลอดจนแผนพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นปัจจุบัน พร้อมกับร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาสู่ประชาคมอาเซียนให้ไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ ประชาคมเศรษฐกิจ จะส่งผลกระทบต่อการค้าชายแดนเช่นเดียวกัน เนื่องจากการขจัดภาษีนำเข้าระหว่างประเทศ จะก่อให้เกิดการขยายตัวของระบบการค้าชายแดนขนานใหญ่ เกิดการขนถ่าย นำเข้าวัตถุดิบ/สินค้าจากประเทศอื่นที่มีต้นทุนถูกกว่า ดังนั้น พื้นที่การค้าในจังหวัดชายแดน จึงมีแนวโน้มที่จะได้รับการส่งเสริมการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านในระดับที่สูงขึ้น และพื้นที่จังหวัดชายแดนใดที่ยังไม่ได้มีการเปิดเป็นด่านการค้าหรือจุดผ่านแดน ก็มีแนวโน้มที่จะได้รับการสนับสนุนให้มีการยกระดับมากขึ้นตามมา

3) ภารกิจการพัฒนาชุมชน และท้องถิ่น การเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จะก่อให้เกิดทั้งโอกาส และผลกระทบต่อประชากรวัยแรงงานของไทยในพื้นที่ กล่าวคือ หากประเทศมีประชากรวัยแรงงานที่มีฝีมือ มีคุณภาพ และมีความพร้อมในการปรับตัว ก็จะทำให้

ประชาชนได้รับประโยชน์จากโอกาสในการประกอบอาชีพที่เปิดกว้าง หรือการจ้างงานที่เกิดจากการขยายตัวของการลงทุน อันจะส่งผลถึงการยกระดับคุณภาพชีวิต ในทางตรงข้าม หากประเทศไม่ได้มีการเตรียมความพร้อมในการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างเพียงพอ จะส่งผลถึงการสูญเสียความสามารถในการแข่งขันในภาคการผลิต ภาคอุตสาหกรรม เนื่องจากมีการเคลื่อนย้ายฐานการผลิต สินค้าภายในประเทศถูกตีตลาด รวมทั้งประชากรวัยแรงงานที่ไม่มีความพร้อมหรือไม่มีการพัฒนาให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน ก็จะส่งผลต่อการว่างงานของประชากรได้ และจากปัญหาข้างต้นอาจส่งผลเชิงลบในพื้นที่ เช่น ประชาชนเกิดความตึงเครียดจากการสูญเสียรายได้ การถูกเลิกจ้าง หรือเกิดการประท้วงของเกษตรกร เนื่องจากไม่สามารถขายผลผลิตได้ เป็นต้น ทั้งนี้ แม้ว่าจะยังไม่มี การเปิดเสรีแรงงาน ไร้ฝีมือระหว่างกัน ในแผนงานขณะนี้ แต่การที่จะมีการเคลื่อนย้ายบุคคลระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนง่ายขึ้น ก็อาจทำให้เกิดปัญหาแรงงานไร้ฝีมือที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมาย หรือเข้ามาจำนวนมากจากการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก ซึ่งแรงงานเหล่านี้จะเข้ามาแข่งขันในตลาดแรงงานของประเทศไทย ส่งผลต่อการประกอบอาชีพของคนไทยอีกทางหนึ่งด้วย นอกจากนี้ การเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จะกระตุ้นให้เกิดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในพื้นที่ชายแดนที่มีศักยภาพ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการบริหาร และแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้การบริหารความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค จะต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมสอดคล้องกัน ในแง่ของเศรษฐกิจโดยรวม โดยเฉพาะเศรษฐกิจฐานรากก็ได้รับประโยชน์จากการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทั้งทางตรง จากการค้า การลงทุน และทางอ้อม จากการท่องเที่ยว และการย้ายถิ่นของนักลงทุน โดยอาจส่งผลถึง กลุ่มการผลิตระดับชุมชนในพื้นที่ให้เข้าถึงตลาด และแหล่งวัตถุดิบใหม่ ๆ ตลอดจนสนับสนุนให้เกิดการขยายความร่วมมือ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันได้มากยิ่งขึ้นด้วย และจากการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วที่จะเกิดขึ้น โดยผลจากการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนี้ อาจก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบทางลบ เช่น เกษตรกรที่สูญเสียรายได้ ผู้ว่างงาน หรือผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงโอกาสการพัฒนาได้

ข) แนวโน้ม AEC ในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่งผลกระทบต่อการกิจของกระทรวงมหาดไทย ในภารกิจการพัฒนาเมือง โครงสร้างกายภาพ การใช้ประโยชน์ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม การเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จะก่อให้เกิดการขยายตัวของเมือง โดยเฉพาะจังหวัดที่เป็นเส้นทางโลจิสติกส์ทางบก เช่น การเกิดใหม่ของสถานประกอบการตามเส้นทางคมนาคม เป็นต้น ผลดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมในบริเวณโดยรอบ เช่น การวางผังเมืองที่ต้องคาดการณ์ถึงการขยายตัวที่จะเกิดขึ้น การวางแผนการ

ใช้ประโยชน์ที่ดิน การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การควบคุม/กำจัดมลพิษ เป็นต้น เพื่อมิให้กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากนี้ การเปิดการค้าการลงทุนเสรีที่จะเกิดขึ้น ต้องอาศัยสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินธุรกิจ เช่น ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ระบบคมนาคม การบริการทางการแพทย์ สถานศึกษา ความโปร่งใสของการบริหารงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความเสี่ยงต่ออาชญากรรม เป็นต้น ซึ่งกระทรวงมหาดไทยจะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่จะเอื้ออำนวยให้สภาพแวดล้อมเหล่านี้ เกิดขึ้นในการเตรียมการรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนด้วย

ก) แนวโน้ม AEC ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และประชาชน ส่งผลกระทบต่อภารกิจของกระทรวงมหาดไทย ใน 2 ด้าน คือ

1) ภารกิจการอำนวยความสะดวก และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในระดับพื้นที่ จากการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจมากขึ้น ก่อให้เกิดโครงการพัฒนาต่าง ๆ และจากการพัฒนาเศรษฐกิจย่อมส่งผลกระทบต่อสังคมในด้านอื่น ๆ เช่น โครงการพัฒนาต่าง ๆ หรือการสร้างสถานประกอบการ อาจได้รับแรงต่อต้านจากประชาชน ดังนั้น จึงต้องมีการเตรียมกลไกการจัดการความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนกับประชาชน หรือระหว่างประชาชนด้วยกัน และควรจะต้องมีการกำหนดแนวทางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือแนวทางการจัดการปัญหาอย่างมีส่วนร่วมด้วย

2) ภารกิจการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับต่างประเทศ เมื่อเกิดการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนแล้ว ภาษาอังกฤษในฐานะภาษาราชการอาเซียน จะทวีความสำคัญในการติดต่อ การจัดการ และการประสานงานระหว่างรัฐกับรัฐ รัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนด้วยกันภายในอาเซียน ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานสำคัญในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้กับประชาชน จำต้องมีความรู้ และทักษะด้านภาษาอังกฤษอย่างเพียงพอ เพื่อประโยชน์ในการทำงานกับประเทศอื่น ๆ เพิ่มโอกาสในการสร้างความร่วมมือมากยิ่งขึ้น นอกจากภาษาอังกฤษแล้ว ความรู้ความเข้าใจภาษาของประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรม ก็เป็นสิ่งสำคัญที่ส่งเสริมให้เกิดการสร้างความร่วมมือ และการประสานงานระหว่างกันให้ใกล้ชิดกันมากขึ้น นอกจากนี้ ภายใต้ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ประเทศต่าง ๆ ย่อมต้องการมาตรฐานเดียวกันในการปฏิบัติต่อกันระหว่างประชาชน ไม่ว่าจะเป็นประชาชนของประเทศอาเซียนหรือนอกอาเซียน ดังนั้น เมื่อประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเปิดกว้างต่อการเคลื่อนย้ายเงินทุน แรงงานที่เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้อาเซียนต้องปรับตัวให้เข้ากับมาตรฐาน ค่านิยมสำคัญสากลต่าง ๆ ได้แก่ หลักประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน กระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานด้านความมั่นคงภายใน จึงต้องมีการ

ปรับตัวและกำหนดแนวทางในการดำเนินการอย่างเหมาะสมตามสถานการณ์ เพื่อมิให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ

กล่าวโดยสรุป การเปิดประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จะส่งผลกระทบต่อทั้งเชิงบวกและเชิงลบต่อประเทศ ภูมิภาค รวมถึงท้องถิ่นในหลายด้าน ประกอบกับรัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยกำหนดในยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติ ให้ความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล และจัดตั้งกลไกระดับต่าง ๆ รองรับ เพื่อให้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเกิดขึ้นได้เป็นรูปธรรมภายในกำหนด สำหรับกระทรวงมหาดไทย ในฐานะหน่วยงาน ได้ตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าว จึงมีการศึกษาโอกาสและผลกระทบในภารกิจต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทย เพื่อเตรียมความพร้อมรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งผลกระทบจากแนวโน้มที่เกิดขึ้นนี้ จะเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลให้แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะต้องมีความสอดคล้องกับนโยบายของประเทศ รวมถึงเป็นแผนที่จะเสริมสร้างโอกาสให้มากขึ้นลดช่องว่างของผลกระทบต่าง ๆ เพื่อให้การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของประเทศไทยบรรลุผลได้

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ (Spatial Development)

การวางแผนพัฒนาพื้นที่ทั้งในระดับชุมชน ระดับเมือง และระดับภาค มีวิวัฒนาการมาเป็นเวลานานพร้อมกับวิวัฒนาการด้านการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ ซึ่งปรากฏอย่างเด่นชัดในช่วงกระบวนการเข้าสู่สังคมสมัยใหม่ (Modernization) ที่เริ่มต้นในกลุ่มประเทศยุโรปในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 โดยสังคมเกษตรกรรมดั้งเดิม เริ่มเปลี่ยนเป็นสังคมอุตสาหกรรม ไปพร้อมกับการเปลี่ยนรูปแบบการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ จากพื้นที่ชนบทเป็นพื้นที่เมือง ในช่วงเวลาดังกล่าว การวางแผนพัฒนาพื้นที่ ถือเป็นหัวใจของความพยายามแก้ไขปัญหาความแออัด และปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่ดีในชุมชนเมือง และต่อมาแนวคิดได้ถูกปรับเปลี่ยนขยายขอบเขตมากขึ้นตามยุคสมัย¹³

¹³ พนิด ภูจินดา, อภิวัฒน์ รัตนวราหะ และ จิตติศักดิ์ ธรรมภรณ์พิลาส ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. “วิวัฒนาการแนวคิดการวางแผนพัฒนาพื้นที่” (รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการเสริมสมรรถนะการวิเคราะห์วางแผนพื้นที่และประสานเชื่อมโยงการจัดการพื้นที่ทุกระดับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.nesdb.go.th/portals/0/eco_data/area/data/training_CU/report%20-%20PDF/05%20chapter%202.pdf, 2550.

สำหรับประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการวางแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ที่มีแนวคิดการพัฒนาพื้นที่ที่มุ่งกระจายความเจริญและกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาคอย่างชัดเจน เป็นระบบ โดยกำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ และการพัฒนาเมืองหลักในภาคต่าง ๆ ของประเทศ ควบคู่กับนโยบายการพัฒนาชนบท และมีการดำเนินนโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่อย่างต่อเนื่อง จนถึงช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 - 9 ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และการจัดการเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ โดยคำนึงถึงเงื่อนไข และโอกาสใหม่ จากกระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งจากปัจจัยภายนอกและภายในประเทศ¹⁴ รวมถึงบริบทการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลกาภิวัตน์ ที่มีการรวมตัวของกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาคต่าง ๆ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีสมัยใหม่ ส่งผลให้ประเทศต้องปรับทิศทางการพัฒนาเชิงพื้นที่ ให้สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลง และพร้อมรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการพัฒนาไปพร้อมกันด้วย

สำหรับนิยามของการวางแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ พนิต ภูจินดา, อภิวัฒน์ รัตนวราหะ และ จิตติศักดิ์ ชรรมาภรณ์พิลาศ ได้ศึกษาวิวัฒนาการแนวคิดการวางแผนพัฒนาพื้นที่ และได้นิยามการวางแผนเชิงพื้นที่ในปัจจุบัน โดยกว้างไว้ว่า เป็นการดำเนินนโยบาย และการกำหนดแนวทาง และรูปแบบการจัดการด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ที่ออกมาในรูปแบบเชิงกายภาพหรือภูมิศาสตร์ ทั้งในระดับชุมชน เมือง ภาค และประเทศ การวางแผนเชิงพื้นที่ จึงเกี่ยวข้องโดยตรงกับที่ตั้งและขนาดของการดำเนินกิจกรรมด้านต่าง ๆ การวางแผนเชิงพื้นที่ จึงเป็นกิจกรรมสำคัญที่ขาดไม่ได้ ในการดำเนินนโยบายและวางแผนการพัฒนา นอกจากนี้ การพัฒนาเชิงพื้นที่ยังใช้เป็นกรอบแนวคิด และแนวทางในการบูรณาการระหว่างนโยบาย และกิจกรรมการพัฒนาในสาขาต่าง ๆ ทั้งนี้ การพัฒนาของมนุษย์มิได้จำกัดอยู่เพื่อการเจริญเพียงด้านใดด้านหนึ่ง ดังนั้นการวางแผนเพื่ออรรถประโยชน์ของมนุษย์ จึงมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์หลากหลายไปพร้อมกัน ซึ่งอาจสอดคล้องหรือขัดแย้งกันก็ได้ บทบาทหลักประการหนึ่งของการวางแผนจึงอยู่ที่การสร้างความประนีประนอม และบูรณาการระหว่างเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันนี้¹⁵

¹⁴ หอการค้าไทย. “แนวคิดและทิศทางการพัฒนาเชิงพื้นที่”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.thaichamber.org/userfiles/file/กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนากภาค/6_part1_strategy.pdf, 2556.

¹⁵ พนิต ภูจินดา, อภิวัฒน์ รัตนวราหะ และ จิตติศักดิ์ ชรรมาภรณ์พิลาศ ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 2-1 - 2-2.

สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 10 จังหวัดขอนแก่น และ Danish International Development Assistance 2546 ได้กล่าวถึงการวางแผนเชิงพื้นที่ (Spatial Planning) ว่าเป็นการวางแผนเพื่อกำหนดโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ อยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่นั้น โดยข้อมูลจะครอบคลุมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเศรษฐกิจ และสังคม โดยพื้นฐานการวางแผนเชิงพื้นที่เป็นการกำหนดกรอบการใช้ที่ดิน การลงทุนในโครงการสาธารณะ หรือโครงการเอกชน ตลอดจนการใช้ที่ดินในรูปแบบอื่น ๆ โดยในการวางแผนเชิงพื้นที่จะใช้แผนที่และแบบจำลอง พร้อมกำหนดมาตรการและกฎระเบียบสำหรับเขตพื้นที่ (โซน) หรือพื้นที่เฉพาะ เช่น การวางแผนเชิงพื้นที่ของเขตพื้นที่ชุมชน พื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่อุตสาหกรรม เป็นต้น การวางแผนเชิงพื้นที่ จึงเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ ที่สามารถนำมาใช้สนับสนุนแนวทางของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการกำหนดแผน มาตรการ และการป้องกันสำหรับประเด็นหลัก ที่ถูกกำหนดไว้ในแนวทางของการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งกระบวนการวางแผนเชิงพื้นที่ประกอบด้วย การวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานของสถานการณ์ปัจจุบัน ปัญหา และศักยภาพของพื้นที่ การกำหนดกลยุทธ์และวัตถุประสงค์ และการบูรณาการส่วนต่าง ๆ และสังเคราะห์ปัจจัยทั้งหมด เพื่อสร้างกรอบการวางแผนเชิงพื้นที่ที่มีความสมดุลและเชื่อมโยงกัน¹⁶

นอกจากนี้ การวางแผนเชิงพื้นที่ สามารถใช้ประโยชน์ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ 6 ประการ คือ¹⁷

1. บ่งทิศทางถึงพื้นที่ที่มีศักยภาพต่อการพัฒนาโครงการ หรือการลงทุนในโครงการของภาครัฐ ตลอดจนโครงการที่กำหนดในแผนการดำเนินงานต่าง ๆ
2. เชื่อมโยงกรอบการบริหารงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการพิจารณาประเด็นการบริหารต่าง ๆ
3. สร้างจุดสนใจให้กับการลงทุนของเอกชน โดยผ่านกิจกรรมการส่งเสริม วิจัย และผลตอบแทน ตามพื้นที่ภูมิศาสตร์ และประเภทกิจกรรม หรือ โครงการที่กำหนดในแผน
4. สร้างความแน่ใจในการคุ้มครองพื้นที่ที่มีคุณค่า และอ่อนไหวต่อสิ่งแวดล้อม ธรรมชาติและมรดกทางวัฒนธรรม

¹⁶ สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 10. “คู่มือการพัฒนาศักยภาพบุคลากร การวางแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด จังหวัดและการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นแบบบูรณาการ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.peithailand.com/pei_report/PEI-Khon_Kaen_Guideline.pdf, 2555.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน. หน้า 2-16.

5. ช่วยนักลงทุนเอกชนในการหาพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการลงทุน

6. เสนอข้อมูลต่อสาธารณชน สำหรับการพัฒนาในรูปแบบของแผนที่ และภาษาที่ไม่ใช่เชิงเทคนิคที่ง่ายต่อการเข้าใจ

ทั้งนี้ การวางแผนพัฒนาใด ๆ ควรอยู่บนหลักการที่ว่า พื้นที่-ภารกิจ-การมีส่วนร่วม (Area-Function-Participation) โดยแนวทางการดำเนินการ จะต้องใช้วิธีการมีส่วนร่วมโดยเริ่มต้นตั้งแต่ การร่วมคิด ร่วมดำเนินการ และร่วมรับผิดชอบ โดยทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยมีพื้นที่เป็นตัวตั้ง

กล่าวได้ว่า การวางแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ มีความสำคัญในการพัฒนาในองค์กรรวม การวางแผนในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ในพื้นที่ จะอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่นั้น โดยอาศัยข้อมูลที่ครอบคลุมในทุกด้าน ผ่านกระบวนการการวางแผน ที่มีการวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูล กำหนดกลยุทธ์ และวัตถุประสงค์ให้สอดคล้อง รวมถึงมีการบูรณาการภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้การวางกรอบการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่มีความสมดุลเชื่อมโยงกัน และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อพื้นที่และประชาชน ดังนั้น การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ที่จะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อพื้นที่ที่ตั้งที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น จึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ในการวางแผนพัฒนาเชิงพื้นที่รองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

แนวคิดเรื่องการบริหารราชการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นประเด็นต่อมาที่ต้องให้ความสำคัญ เนื่องจากเป็นพื้นฐานในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในแต่ละพื้นที่ แนวคิดการบริหารราชการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการเพื่อการพัฒนา และเปลี่ยนแปลงให้มีความทันสมัย (Modernization) มีการปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม โดยใช้การจัดโครงสร้างตามยุทธศาสตร์ที่รับผิดชอบ (Agenda Based Organization) โดยให้มีเจ้าภาพรับผิดชอบเป็นกลุ่มงาน (Cluster) ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาจากการที่ไม่สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากในระดับจังหวัดมีส่วนราชการส่วนกลางไปตั้งอยู่ในพื้นที่เป็นจำนวนมาก รวมทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรม กอง ต่างก็มีนโยบายและแผนงาน/โครงการของตนเอง ไม่เกิดความสอดคล้องในภาพรวมของจังหวัด หรือความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็น

การพัฒนาแบบแยกส่วน ขาดความเชื่อมโยงบูรณาการซึ่งกันและกัน¹⁸ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้จังหวัด มีการบริหารราชการแบบบูรณาการทุกจังหวัด ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะผู้บริหารจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) ให้มีการปรับระบบการบริหารงานของจังหวัดจากเดิม ที่เป็นหน่วยที่มุ่งเน้นการปฏิบัติตามระบบการสั่งการของส่วนกลาง ให้เป็นหน่วยเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Government Unit)

1. การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ¹⁹

“การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ” หมายความว่า การบริหารราชการของจังหวัด เพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ ทรัพยากรในจังหวัด และการทำงานประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทาง และเป้าหมายหลักร่วมกัน รวมทั้งมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานในการบริหารการพัฒนา การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่จังหวัดอย่างชัดเจน

ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นการบริหารจัดการรูปแบบใหม่ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าภาพในระดับพื้นที่ ที่ทำหน้าที่ประสานราชการทั้งในแนวดิ่ง (กระทรวง/กรม) และในแนวราบ (การแก้ปัญหา/ยุทธศาสตร์ของจังหวัด) เพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ มีอำนาจตัดสินใจและสั่งการในจังหวัดอย่างแท้จริง สร้างบรรยากาศการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย บริหารจัดการภารกิจบนพื้นฐานข้อมูลที่ทันสมัย มีการกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงาน กำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน และมีระบบการกำกับติดตามตรวจสอบประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะให้นำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติในพื้นที่ให้บรรลุเป้าหมาย โดยมีรายละเอียด ดังนี้²⁰

¹⁸ สำนักงาน ก.พ.ร. คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี : การบริหารราชการแบบบูรณาการ. กรุงเทพฯ, 2547.

¹⁹ กระทรวงมหาดไทย. “สาระสำคัญแนวทางการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ – กระทรวงมหาดไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : www.mahadthai.com/ceo1/notice1.doc, ม.ป.ป.

²⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 3-6., สำนักงบประมาณ. ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ.เอกสารเผยแพร่, 2549.

1.1 วัตถุประสงค์

1.1.1 เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด จากการบริหารจัดการของรัฐ เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน การลดภารกิจ และยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน

1.1.2 เพื่อให้มีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานในการบริหารการพัฒนา การป้องกันและการแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่จังหวัดอย่างชัดเจน

1.2 หลักการสำคัญ

1.2.1 มีการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

1.2.2 กำหนดให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในจังหวัด เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน สร้างศักยภาพในการแข่งขันและแก้ไขปัญหาาร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อน ความล่าช้าและความสิ้นเปลือง

1.2.3 ส่วนราชการในราชการส่วนกลางและในพื้นที่จังหวัดให้การสนับสนุนการจัดองค์กร บุคลากร งบประมาณ ข้อมูลสารสนเทศ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับอย่างเพียงพอ เพื่อการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับผู้ปฏิบัติ

1.2.4 สนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ด้วยการทำให้เกิดการยอมรับต่อเป้าหมายการทำงานร่วมกันจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่ามุ่งเน้นการกำกับดูแลแต่เพียงอย่างเดียว เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และมีความโปร่งใสมากขึ้น

1.2.5 ส่งเสริมการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ผู้ปฏิบัติ และการมีศูนย์รวมข้อมูลสารสนเทศเป็นฐานข้อมูลในการบริหารและติดตามประเมินผล

1.2.6 รัฐจะกำหนดเป้าหมาย และตัวชี้วัดความสำเร็จของการทำงานไว้ในระดับชาติ โดยให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) สามารถกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติและตัวชี้วัดในระดับจังหวัดเอง

1.3 ความคาดหวังของรัฐบาลในบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

1.3.1 ผลักดันวาระแห่งชาติ (National Agenda) สู่อำนาจสำเร็จ โดยผลักดันยุทธศาสตร์ชาติในการเสริมสร้างความมั่นคงและความมั่งคั่ง ให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และเชื่อมต่อกับระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น เพื่อสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และเพิ่มศักยภาพทางการแข่งขันของประเทศในภาพรวม

1.3.2 บูรณาการเพื่อสร้างวาระระดับพื้นที่ (Area Agenda) โดยแปลงนโยบายรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ สร้างความเห็นพ้องต้องกันของทุกภาคส่วนในพื้นที่ กำหนดเป็นวาระการพัฒนาแบบบูรณาการของแต่ละพื้นที่ให้เหมาะสม

1.3.3 การริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ (Area Initiative) โดยนำปัญหาและความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นแนวทางริเริ่ม เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาในพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพของตนเอง

1.3.4 ลดภาระที่รัฐบาลจะต้องแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ โดยบูรณาการและประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ และลดทอนปัญหาที่จะเข้าสู่การตัดสินใจของส่วนกลางให้เหลือน้อยที่สุด เพื่อให้รัฐบาลมีเวลาในการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ชาติในระดับมหภาคได้เต็มที่

2. การบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

ในการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้บรรลุผลตามยุทธศาสตร์ของชาติได้นั้น ไม่อาจที่จะผลักดันให้สำเร็จได้เพียงจังหวัดเดียว จะต้องมีการทำงานร่วมกันของหลายจังหวัด ระบบการบริหารราชการ จึงได้มีการวางระบบการบริหารแบบบูรณาการระดับกลุ่มจังหวัดขึ้น (Cluster) ซึ่งเป็นระบบบริหารราชการภูมิภาคแนวใหม่ มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน มีการกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายการดำเนินงานอย่างชัดเจน

2.1 แนวคิดในการบริหารจัดการกลุ่มจังหวัด²¹

2.1.1 ให้จังหวัดในกลุ่มจังหวัดทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนร่วมกำหนดยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด

2.1.2 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกลุ่มปรึกษาหารือ เพื่อแบ่งความรับผิดชอบในยุทธศาสตร์แต่ละด้าน

2.1.3 ผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับผิดชอบยุทธศาสตร์ กำหนดแผนปฏิบัติการของยุทธศาสตร์แต่ละด้าน และให้จังหวัดนำแผนปฏิบัติการไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด

2.1.4 ผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับผิดชอบยุทธศาสตร์แต่ละด้านทำหน้าที่กำกับ

²¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 4-5.

ติดตาม คู่มือและเสนอแนะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดในกลุ่มยุทธศาสตร์ไปดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม

2.2 หลักการสำคัญ

2.2.1 เป็นการวางระบบการบริหารราชการในลักษณะกลุ่มจังหวัด ที่มีลักษณะหรือปัญหาเฉพาะที่เชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ ซึ่งต้องการการบริหารจัดการแบบพิเศษ เพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด

2.2.2 จัดให้มีการประสานความร่วมมือ สรรพกำลัง และใช้ทรัพยากรระหว่างจังหวัดร่วมกัน

2.2.3 จัดให้มีเจ้าภาพที่รับผิดชอบตามยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัด และเป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงในกลุ่มจังหวัดที่ชัดเจน

2.3 การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของจังหวัด

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2552 เห็นชอบตามมติที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ในการประชุมครั้งที่ 1/2552 เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2552 ตามที่เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กรรมาธิการและเลขานุการคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเสนอ และให้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 126 ตอนพิเศษ 28ง เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2552 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. เห็นชอบการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด จำนวน 18 กลุ่มจังหวัด และการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 15 มกราคม 2551 สรุป ดังนี้

ก) แนวทางการจัดกลุ่มจังหวัด มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับลักษณะเขตพื้นที่ที่ติดต่อกันหรือเป็นการรวมกลุ่มจังหวัดที่อยู่ในเขตพื้นที่ติดต่อกันหรือต่อเนื่องกัน เป็นข้อพิจารณาเบื้องต้นของการจัดกลุ่มจังหวัด ใช้ประเด็นยุทธศาสตร์หรือทิศทางการพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกัน หรือเกี่ยวพันต่อกันเป็นแนวการพิจารณาขั้นที่สอง และประการสุดท้ายพิจารณาจากความเกี่ยวเนื่องทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้า และการลงทุนเพื่อมูลค่าเพิ่ม และการได้เปรียบ ในการแข่งขันร่วมกัน รวมทั้งการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างจังหวัด

ข) แนวทางการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด การกำหนดให้มีจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด จะทำให้มีโครงสร้างองค์กรที่รับผิดชอบการ

ดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดอย่างชัดเจน และเป็นผู้ใช้กลไกการบูรณาการการจัดทำแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัด ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของชาติ โดยจะเป็นแกนกลางในการประสานงาน และขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด รวมทั้งเป็นที่ตั้งของสำนักงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานในการรองรับการเบิกจ่ายงบประมาณ หรือการทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดด้วย โดยแนวทางในการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด ต้องเป็นจังหวัดที่มีลักษณะสอดคล้องกับลักษณะข้อใดข้อหนึ่งหรือมากกว่า ได้แก่ (1) เป็นจังหวัดที่มีการคมนาคม ติดต่อสื่อสารและเชื่อมโยง ระหว่างจังหวัดในกลุ่มได้สะดวก (2) เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ และสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ (3) เป็นศูนย์กลางทางสังคมและวัฒนธรรม หรือเป็นศูนย์กลางทางการศึกษาที่สามารถสนับสนุนความรู้ทางวิชาการให้กับจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดได้ (4) เป็นศูนย์กลางของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและธุรกิจ (5) เป็นจังหวัดที่มีศักยภาพและความพร้อม ที่จะให้การสนับสนุนการดำเนินการในเรื่องแผนงาน งบประมาณ และทรัพยากรทางการบริหารให้กับจังหวัดอื่นในกลุ่มได้

2. เห็นชอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัด ที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ยกเว้นกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน (สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส) ซึ่งกำหนดให้ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด

ตารางที่ 2 – 1 แสดงการกำหนดกลุ่มจังหวัด และจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

ที่	กลุ่มจังหวัด	จังหวัดในกลุ่ม	จังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
1.	ภาคกลางตอนบน 1	นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สระบุรี	พระนครศรีอยุธยา
2.	ภาคกลางตอนบน 2	ชัยนาท ลพบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง	ลพบุรี
3.	ภาคกลางตอนกลาง	ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว นครนายก สมุทรปราการ	ฉะเชิงเทรา
4.	ภาคกลางตอนล่าง 1	กาญจนบุรี นครปฐม ราชบุรี สุพรรณบุรี	นครปฐม
5.	ภาคกลางตอนล่าง 2	ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม	เพชรบุรี
6.	ภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย	ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พัทลุง	สุราษฎร์ธานี

ตารางที่ 1 แสดงการกำหนดกลุ่มจังหวัด และจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ต่อ)

ที่	กลุ่มจังหวัด	จังหวัดในกลุ่ม	จังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
7.	ภาคใต้ฝั่งอันดามัน	ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง	ภูเก็ต
8.	ภาคใต้ชายแดน	สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส	สงขลา
9.	ภาคตะวันออก	จันทบุรี ชลบุรี ระยอง ตราด	ชลบุรี
10.	ภาคตะวันออกเชิงเหนือ ตอนบน 1	หนองคาย เลย อุดรธานี หนองบัวลำภู	อุดรธานี
11.	ภาคตะวันออกเชิงเหนือ ตอนบน 2	นครพนม มุกดาหาร สกลนคร	สกลนคร
12.	ภาคตะวันออกเชิงเหนือ ตอนกลาง	ร้อยเอ็ด ขอนแก่น มหาสารคาม กาฬสินธุ์	ขอนแก่น
13.	ภาคตะวันออกเชิงเหนือ ตอนล่าง 1	ชัยภูมิ นครราชสีมา บุรีรัมย์ สุรินทร์	นครราชสีมา
14.	ภาคตะวันออกเชิงเหนือ ตอนล่าง 2	ยโสธร ศรีสะเกษ อำนาจเจริญ อุบลราชธานี	อุบลราชธานี
15.	ภาคเหนือตอนบน 1	เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน	เชียงใหม่
16.	ภาคเหนือตอนบน 2	น่าน พะเยา เชียงราย แพร่	เชียงราย
17.	ภาคเหนือตอนล่าง 1	ตาก พิษณุโลก สุโขทัย เพชรบูรณ์ อุตรดิตถ์	พิษณุโลก
18.	ภาคเหนือตอนล่าง 2	กำแพงเพชร พิจิตร นครสวรรค์ อุทัยธานี	นครสวรรค์

2.4 กลไกการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

กลไกของการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ประกอบด้วย กลไกใน 3 ระดับ ได้แก่ ระดับชาติ ระดับกลุ่มจังหวัด และระดับจังหวัด โดยมีรายละเอียด ดังนี้²²

²² กระทรวงมหาดไทย. “สาระสำคัญแนวทางการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ – กระทรวงมหาดไทย”. หน้า 4-6.

1. ระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) มีองค์ประกอบ ดังนี้

ก) คณะกรรมการประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี (ประธาน) รองนายกรัฐมนตรี ทุกคน รัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้กำกับติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขานุการคณะรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นายกสภาคองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย นายกสภาคมนตรีนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย นายกสภาคองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย ประธานกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้ทรงคุณวุฒิจากคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ซึ่งประธานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนด ไม่เกินสามคน) ผู้แทนภาคประชาสังคม ที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง ไม่เกินสองคน เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (เลขานุการ) รองเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ที่เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ราชการกำหนด) (ผู้ช่วยเลขานุการ) ข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง(ที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยกำหนด) (ผู้ช่วยเลขานุการ)

ข) อำนาจหน้าที่

- กำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัด สามารถบริหารงานแก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ ในเขตจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด

- กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด การจัดทำและบริหารงบประมาณจังหวัด และงบประมาณกลุ่มจังหวัด

- พิจารณากลับกรอง และให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และคำของบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

2. ระดับกลุ่มจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) มีองค์ประกอบ ดังนี้

ก) คณะกรรมการประกอบด้วย หัวหน้ากลุ่มจังหวัด (ประธาน) ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดทุกจังหวัด ผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดในกลุ่ม จังหวัด (จังหวัดละไม่เกินสองคนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง) นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ในกลุ่มจังหวัดทุกจังหวัด นายกเทศมนตรีในกลุ่มจังหวัดจังหวัดละหนึ่งคน นายกองค้การบริหารส่วนตำบลในกลุ่มจังหวัดจังหวัดละหนึ่งคน ผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน ข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง (เลขานุการ) หัวหน้าสำนักงานจังหวัดทุกจังหวัดในกลุ่มจังหวัด (ผู้ช่วยเลขานุการ)

ข) อำนาจหน้าที่

- บูรณาการงานในกลุ่มจังหวัดเป็นไปตามหลักการ นโยบาย และระบบที่ ก.น.จ.กำหนด
- จัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดเสนอต่อที่ประชุมกลุ่มจังหวัด เพื่อ รับฟังความคิดเห็น
- ส่งเสริม ประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน และแก้ไขปัญหาภายในกลุ่มจังหวัด และระหว่างกลุ่มจังหวัด เพื่อให้มีการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัดอย่างยั่งยืน
- วิเคราะห์ บูรณาการ และให้ความเห็นชอบรายละเอียด การปฏิบัติการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และคำของบประมาณ กลุ่มจังหวัดก่อนนำเสนอต่อ ก.น.จ.
- กำกับ ให้คำแนะนำ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และรายงาน ก.น.จ.

3. ระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) มีองค์ประกอบ ดังนี้

ก) คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด (ประธาน) รองผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคน ผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัด ผู้แทนรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการในจังหวัด ผู้แทนหัวหน้าหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัด ผู้แทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนภาคประชาสังคม ประธานกรรมการหอการค้าจังหวัด ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด (เลขานุการ)

ข) อำนาจหน้าที่

- วางแนวทางปฏิบัติ และอำนวยการให้การบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดเป็นไปตามหลักการ นโยบาย และระบบที่ ก.น.จ.กำหนด

- จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเสนอต่อที่ประชุมจังหวัด เพื่อรับฟังความคิดเห็น

- ส่งเสริมประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน เพื่อสร้างบรรยากาศให้เอื้ออำนวยต่อการลงทุน และชักชวน ภาคธุรกิจเอกชน มาลงทุนในจังหวัดและให้มีการพัฒนา ให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดอย่างยั่งยืน

- จัดทำบันทึกความเข้าใจกับฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา ที่ให้ความร่วมมือ และสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด

- วิเคราะห์ บูรณาการ และจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด และคำของบประมาณจังหวัด ก่อนนำเสนอต่อ ก.น.จ.

- กำกับ ให้คำแนะนำ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนา จังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปี ของจังหวัด และรายงาน ก.น.จ.

- แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตามที่มอบหมาย

- ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ ก.น.จ หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

แนวคิดเกี่ยวกับการทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

จากแนวคิดของการบริหารราชการจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการข้างต้น การที่จะทำให้การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม จำเป็นต้องอาศัยกลไก/เครื่องมือเพื่อแปลงนโยบาย ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ และสิ่งที่เป็นกลไก/ เครื่องมือสำคัญในการดำเนินการ คือ แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในส่วนนี้จึงเป็นการอธิบายถึงการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รายละเอียดมีดังนี้

1. กฎหมาย/ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1.1.1 มาตรา 78 (2) กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และ

สนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่²³

1.1.2 มาตรา 87(1) กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น²⁴

1.1.3 มาตรา 283 วรรคแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ดูแล และจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย²⁵

1.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553²⁶

1.2.1 มาตรา 53/1 กำหนดให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด

1.2.2 มาตรา 53/2 กำหนดให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการมาใช้บังคับ กับการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด โดยอนุโลม

1.2.3 มาตรา 52 วรรคสาม กำหนดให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ และให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

1.3 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551²⁷

²³ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 124, 24 สิงหาคม 2550 ตอนที่ 47 ก หน้า 22.

²⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 28.

²⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 113.

²⁶ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2553)”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 108, 4 กันยายน 2534 ตอนที่ 156/ล บ บ พิ เศษ . (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%c338/%c338-20-9999-update.pdf>, หน้า 21-23.

²⁷ “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 125, 30 ธันวาคม 2551 ตอนที่ 137ก หน้า 3-5.

1.3.1 มาตรา 8 (1)(2) กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) มีอำนาจหน้าที่กำหนดกรอบนโยบาย และวางระบบ ในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ให้สามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด รวมถึงกำหนดนโยบายและวิธีการ ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

1.3.2 มาตรา 6 กำหนดหลักการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ดังนี้

ก) การบริหารงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดแล้วแต่กรณี

ข) การสร้างโอกาสและส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัด เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขัน และการแก้ไขปัญหาพร้อมกันเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ค) การกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ระดับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ

ง) การส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความพร้อม ในการรองรับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จ) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความโปร่งใส และมี การตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการ

2. แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

2.1 ความหมาย²⁸

แผนพัฒนาจังหวัด หมายความว่า ราชการเกี่ยวกับโครงการและแผนงานต่างๆ ของจังหวัดที่จำเป็นต้องจัดทำ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และทิศทางการพัฒนาของจังหวัด ในอนาคต

แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด หมายความว่า ราชการเกี่ยวกับโครงการและแผนงาน

²⁸ เรืองเดียวกัน. หน้า 2.

ต่างๆ ของกลุ่มจังหวัดที่จำเป็นต้องจัดทำ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และทิศทางการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดในอนาคต

2.2 หลักการสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด²⁹

2.2.1 ให้นำนโยบายของรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาประเทศ แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนากภาค (ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) รวมถึงยุทธศาสตร์รายสาขา/เฉพาะด้าน เช่น ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยว ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรม แนวทางการพัฒนาการเกษตร ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการน้ำ ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง เป็นต้น มาเป็นกรอบหลักในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

2.2.2 จะต้องสอดคล้องกับศักยภาพ โอกาส สภาพปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด จึงต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยจัดการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

2.2.3 มุ่งเน้นการทำงานแบบเครือข่ายร่วมกันทุกภาคส่วน โดยคำนึงความพร้อมของทุกภาคส่วนในพื้นที่ และมีการประสานและเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน เพื่อร่วมกันวางยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้เหมาะสมกับโอกาสและศักยภาพของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และความร่วมมือในการสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

2.2.4 ให้ความสำคัญกับแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด โดยจังหวัดและกลุ่มจังหวัดต้องให้ความสำคัญในแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดให้มากขึ้น ต้องมีการบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างจังหวัดต่าง ๆ ในกลุ่มจังหวัดนั้นอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดการพัฒนาและการกระจายความเจริญเติบโตระหว่างจังหวัด และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนได้อย่างทั่วถึงทุกจังหวัด สามารถแก้ปัญหาในภาพรวมของกลุ่มจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทันเวลา และสนองตอบต่อความต้องการในพื้นที่กลุ่มจังหวัดได้อย่างแท้จริง

2.2.5 แผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด จะต้องมีความเชื่อมโยงไปสู่การปฏิบัติ โดยการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและแผนปฏิบัติการ

²⁹ สำนักงาน ก.พ.ร. “คู่มือจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด (พ.ศ. 2557-2560)”. (ออนไลน์).

ประจำปีของกลุ่มจังหวัด จะต้องสอดคล้องกับทิศทางพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาภูมิภาค

2.3 วิธีการและขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 กำหนดวิธีการ และขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ดังนี้

2.3.1 คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการ ประจำปีของจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) รับไปดำเนินการ

2.3.2 คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยคำนึงถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในท้องถิ่น ในจังหวัด รวมถึงสอดคล้องความพร้อมของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน และยุทธศาสตร์ระดับชาติ โดยแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประกอบด้วย

ก) สภาพทั่วไปของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด : ลักษณะทางกายภาพ การปกครอง ประชากร โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เป็นต้น

ข) สถานการณ์และแนวโน้มด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ค) การวิเคราะห์บริบทการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านบวกและลบ และวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis): การประเมินจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส ภัยคุกคาม แล้วกำหนดตำแหน่งการพัฒนา (Strategy Positions)

ง) ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด : วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ร่วม ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมาย ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

จ) แนวคิดแผนงาน/โครงการที่มีลำดับความสำคัญ : กำหนดแผนงาน/โครงการสำคัญที่สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์แนวทางและมาตรการพัฒนา

ฉ) ให้แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด มีระยะเวลา 4 ปี

และเพื่อทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชน ในพื้นที่ให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) สสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น ในจังหวัด ตามวิธีที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) กำหนด แต่ ก.บ.จ. อาจแต่งตั้งคณะกรรมการระดับอำเภอ ดำเนินการ

ประสานกับองค์กรต่าง ๆ ในพื้นที่ของอำเภอเพื่อให้ได้ความคิดเห็นของประชาชนเสนอ เป็นข้อมูล ต่อ ก.บ.จ. แทนการสำรวจความคิดเห็นก็ได้

2.3.3 ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดที่ ก.บ.จ. จัดทำขึ้น ประกอบด้วย

ก) หัวหน้าส่วนราชการที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัด หรือมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในจังหวัดไม่ว่าจะเป็นส่วนภูมิภาค หรือราชการบริหารส่วนกลาง

ข) หัวหน้าหน่วยงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ บรรดาที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัด หรือมีเขตอำนาจหน้าที่ในจังหวัด

ค) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด

ง) ผู้แทนภาคประชาสังคม

จ) ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน

เมื่อดำเนินการประชุมหารือแล้ว ให้ ก.บ.จ. นำผลการประชุมปรึกษาหารือ และความคิดเห็นของที่ประชุมมาปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดให้สมบูรณ์ แล้วส่ง ก.น.จ. เพื่อพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบต่อไป และให้นำส่งคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) เพื่อติดตามการดำเนินการของกลุ่มจังหวัดด้วย

2.3.4 เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดแล้ว ให้ ก.บ.จ. จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด โดยอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดของโครงการ เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน หน่วยงานผู้รับผิดชอบและงบประมาณ ที่ต้องใช้ดำเนินการ และต้องระบุให้ชัดเจนว่า โครงการหรืองานใดที่จังหวัดประสงค์จะขอตั้งงบประมาณ จากสำนักงบประมาณ โดยตรง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.น.จ. กำหนด และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดแล้ว ให้ ก.บ.จ. จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด โดยอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดของโครงการ เป้าหมาย และเมื่อจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดเสร็จแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดส่งให้ ก.บ.ก. เพื่อประกอบการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ทั้งนี้ เมื่อแผนพัฒนาจังหวัดได้รับความเห็นชอบ จากคณะรัฐมนตรีและประกาศใช้แล้วการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินกิจการของจังหวัด และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องสอดคล้อง กับแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว

2.3.5 การจัดทำแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัดและการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ให้ดำเนินการตามแนวทางของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการจัดทำ

แผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดตามข้อ 2.3.1 – 2.3.4 โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด

แผนภาพที่ 2 – 1 แสดงขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด



สรุป

การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในปี พ.ศ. 2558 ส่งผลกระทบต่อประเทศ ภูมิภาค รวมถึงท้องถิ่นของประเทศไทยในหลายด้าน ทั้งในเชิงการเป็นโอกาสในการเปิดตลาดการค้าเสรี ส่งเสริมการลงทุน การเคลื่อนย้ายแรงงาน รวมถึงแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมระหว่างกัน และในเชิงที่เป็นภัยคุกคาม ที่กระทบต่อความมั่นคงแนวใหม่ เช่น อาจเกิดปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ยาเสพติด การค้ามนุษย์ เป็นต้น ทั้งนี้ รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญต่อการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมาโดยตลอด โดยกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน กำหนดไว้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล และจัดตั้งกลไกระดับต่าง ๆ รองรับในการประสานนโยบายและการดำเนินการ เพื่อให้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเกิดขึ้นได้เป็นรูปธรรมภายในระยะเวลาที่กำหนด สำหรับกระทรวงมหาดไทย ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนดังกล่าว จึงได้ศึกษาโอกาสและผลกระทบในภารกิจต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทย เพื่อเตรียมความพร้อมรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่ง

ผลกระทบจากแนวโน้มที่เกิดขึ้นนี้ จะเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลให้แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่เป็นกลไก/เครื่องมือในการแปลงนโยบาย ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ จะต้องมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับนโยบายของประเทศ รวมถึงเป็นแผนที่จะเสริมสร้างโอกาสที่เกิดจากการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้มากขึ้น รวมทั้งลดช่องว่างของผลกระทบต่าง ๆ เพื่อให้การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของประเทศไทยบรรลุผลสัมฤทธิ์

การวางแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ โดยเฉพาะการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น จะมีความสำคัญในการพัฒนาประเทศในองคร่วม การวางแผนในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ควรเป็นไปตามนโยบาย และยุทธศาสตร์ที่กำหนดทั้งในระดับประเทศ ระดับหน่วยงาน ระดับจังหวัด และกลุ่มจังหวัด โดยการวางแผนพัฒนาจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลที่ครอบคลุมในทุกด้าน มีการบูรณาการภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้การวางกรอบแผนการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้มีความสมดุลเชื่อมโยงกัน สามารถแก้ไขปัญหาในระดับฐานราก ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อพื้นที่และประชาชน รวมถึงการเตรียมความพร้อมของไทยในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในระยะอันใกล้

การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ต้องอาศัยกลไก/ เครื่องมือเพื่อแปลงนโยบาย ยุทธศาสตร์ทุกระดับ ไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ ซึ่งกลไก/ เครื่องมือสำคัญในการดำเนินการดังกล่าว คือ แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ดังนั้น กระทรวงมหาดไทย ในฐานะหน่วยงานหลักในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จึงมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อรองรับกระแสแห่งการเปลี่ยนแปลง ในบทต่อไปจะเป็นการศึกษาการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทย ในด้านบทบาท ความเกี่ยวข้องในการจัดทำแผนการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในการรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ย้อนหลังไปในช่วงเวลา 3 ปี (พ.ศ. 2554 – 2556) เพื่อวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของกระทรวงมหาดไทย ในการสนับสนุนการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในช่วงที่ผ่านมา

บทที่ 3

การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดของกระทรวงมหาดไทย เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในช่วงที่ผ่านมา

การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ในปี พ.ศ. 2558 ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่หน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงกระทรวงมหาดไทย จะต้องนำมาพิจารณาเพื่อปรับตัวและเปลี่ยนแปลงในมิติการทำงานต่าง ๆ นับตั้งแต่ยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) ยุทธศาสตร์หน่วยงาน จุดยืนทางยุทธศาสตร์ (Strategic Positioning) ของกระทรวงมหาดไทย ในบริบทของยุทธศาสตร์ประเทศ รวมถึงแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และยุทธศาสตร์ในพื้นที่ เช่น ยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนชุมชน เป็นต้น เพื่อรองรับการนำประเทศสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น เพื่อเป็นการทำความเข้าใจถึงการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในบทนี้ จึงเป็นการศึกษาบทบาท และแนวทางการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทย ในการสนับสนุนการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในช่วงระยะเวลา 3 ปีงบประมาณที่ผ่านมา (พ.ศ. 2554 – 2556) ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาภายหลังที่คณะรัฐมนตรี ได้มีมติอนุมัติจัดตั้งคณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2553 เพื่อเป็นกลไกเชิงบูรณาการระดับประเทศ ในการตัดสินใจด้านนโยบายร่วมกันที่สำคัญ รวมทั้งมีการประสานงานในระดับสูง เพื่อให้การเสริมสร้างความร่วมมืออาเซียนเป็นไปอย่างมีเอกภาพ

บทบาทและแนวทางของกระทรวงมหาดไทยในการสนับสนุนการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554

การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในพื้นที่ หรือรองรับการเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลกาภิวัตน์ และตามนโยบายรัฐบาลที่สำคัญ จำเป็นต้องอาศัยแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เป็นกลไกในการขับเคลื่อนหลัก ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ คณะกรรมการนโยบาย

การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) อันมีสำนักงานคณะกรรมการ
 คณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นฝ่ายเลขานุการ และมีข้าราชการสังกัด
 กระทรวงมหาดไทยที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยกำหนดเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ¹ มีอำนาจ
 หน้าที่กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และ
 แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เพื่อให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดรับไปดำเนินการ
 โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ก.น.จ. มีมติกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์การจัดทำแผนปฏิบัติ
 ราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ซึ่งกระทรวงมหาดไทย โดยสำนักพัฒนาและส่งเสริมการ
 บริหารราชการจังหวัด (สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และส่วนส่งเสริมการบริหารราชการ
 จังหวัดแบบบูรณาการ) เป็นหน่วยงานในการกำหนดแนวทาง เพื่อประสานระดับนโยบายการ
 จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด การประสานการพัฒนาในระดับพื้นที่ การ
 ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด รวมถึงบูรณาการแผนงาน โครงการ และงบประมาณ
 ของกลุ่มจังหวัด เป็นหน่วยรับไปดำเนินการ² ดังนี้³

1. หลักการ

1.1 ให้นำนโยบายของรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนา
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนากภาค รวมถึงยุทธศาสตร์รายสาขา
 ตลอดจนผลการศึกษาของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมาเป็นกรอบหลัก ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
 และกลุ่มจังหวัด

1.2 มุ่งเน้นการทำงานแบบเครือข่ายร่วมกันทุกภาคส่วน โดยคำนึงถึงความพร้อม
 ของทุกภาคส่วน

1.3 รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด โดยให้ใช้กระบวนการ
 ประชาคมชุมชน เพื่อพิจารณาปัญหาและความต้องการของประชาชน

¹ “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551”, ราชกิจจานุเบกษา,
 เล่มที่ 125, 30 ธันวาคม 2551 ตอนที่ 137ก หน้า 4-5.

² สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “บทบาทและหน้าที่
 เป้าประสงค์หลัก”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.pad.moi.go.th/images/stories/data/february/to.pdf>, 2556.

³ ก.พ.ร., สำนักงาน. “หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร (ก.น.จ.) 1203/ว 18 เรื่อง แนวทางและหลักเกณฑ์การทบทวน
 แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของ
 กลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554”. 3 ธันวาคม 2552.

1.4 ให้ความสำคัญกับกลุ่มจังหวัด เพื่อให้เกิดการพัฒนาและกระจายความเจริญเติบโตระหว่างจังหวัด และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้

2. ขอบเขตของแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

2.1 แผนพัฒนาจังหวัด มุ่งการพัฒนาจังหวัดแบบองค์รวมที่ครอบคลุมทุกมิติ ในด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความมั่นคง เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างโอกาสและอาชีพ ซึ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในจังหวัด

2.2 แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด มุ่งการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของกลุ่มจังหวัด และนำไปสู่การกระตุ้นให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชน และสร้างรายได้ให้กลุ่มจังหวัด

ทั้งนี้ ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จะต้องคำนึงถึงความสอดคล้องเชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับภาค ยุทธศาสตร์รายสาขา รวมถึงความสอดคล้องกับศักยภาพ โอกาส สภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และคำนึงถึงคุณภาพของแผน โดยผ่านกระบวนการเห็นชอบร่วมกันของทุกฝ่าย แผนฯ จะต้องมีความชัดเจน เป็นเหตุเป็นผล มีความเชื่อมโยงกัน (Logical Framework)

3. แนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

3.1 แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และทิศทางการพัฒนาที่กำหนดไว้

3.2 กำหนดโครงการที่จำเป็นต้องดำเนินการในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ และแสดงให้เห็นถึงบทบาทและความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละโครงการชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน และสนับสนุนกันระหว่างกระทรวง กรม จังหวัด กลุ่มจังหวัด ท้องถิ่น และภาคธุรกิจเอกชน

3.3 โครงการที่ดำเนินการโดยจังหวัด/กลุ่มจังหวัด จะต้องอยู่ในแนวทาง ดังนี้

3.3.1 เป็นโครงการที่ต้องสอดคล้องเชื่อมโยงกับประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดยมีลักษณะโครงการ คือ เป็นการดำเนินการเศรษฐกิจชุมชนตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ (Creative Economy) อาทิ การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้าและบริการ รวมถึงการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และการพัฒนาคุณภาพและสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าเกษตรเป็นการฟื้นฟูและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่เฉพาะ หรือพื้นที่พิเศษ อาทิ กลุ่มการค้าชายแดน กลุ่มธุรกิจและสินค้าฮาลาล

3.3.2 เป็นโครงการจำเป็นที่ช่วยพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และหากไม่ดำเนินการจะเกิดความเสียหาย หรือเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และนำไปสู่การกระตุ้นให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชนและสร้างรายได้ให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัด

3.3.3 เป็นโครงการที่มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ทั้งด้านเทคนิค (วิธีการหรือรูปแบบที่ใช้ในการดำเนินการ) ด้านกายภาพ (ความพร้อมของพื้นที่ดำเนินงาน บุคลากร การบริหารความเสี่ยง และการบริหารจัดการ) ด้านงบประมาณ (ความสมเหตุสมผลของวงเงินกับประโยชน์ที่ได้) ด้านระยะเวลาที่ดำเนินการได้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ รวมทั้งการวิเคราะห์ผลกระทบทางลบในการดำเนินโครงการ

3.3.4 เป็นโครงการที่มีความคุ้มค่า กล่าวคือ ผลลัพธ์หรือประโยชน์ของโครงการที่คาดว่าจะได้รับ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง โดยเฉพาะในส่วนของผลประโยชน์ที่กระทบในส่วนของประชาชนในพื้นที่

3.4 โครงการที่ดำเนินการโดยจังหวัด/กลุ่มจังหวัด จะต้องไม่มีลักษณะดังนี้

3.4.1 มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดซื้อครุภัณฑ์ และชุดลอกคลอง

3.4.2 มีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการศึกษา ฝึกอบรม จัดงาน ยกเว้นการฝึกอบรมด้านอาชีพ และการศึกษาวิจัย เพื่อแก้ไขปัญหาที่สำคัญของพื้นที่ หรือการทำแผนแม่บทซึ่งมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ซึ่งต้องใช้องค์ความรู้จากสถาบันการศึกษา

3.4.3 เป็นโครงการในลักษณะของกิจกรรมย่อย (ควรมีการบูรณาการภารกิจหรือกิจกรรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน เป็นโครงการเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาเชิงบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ)

3.4.4 เป็นโครงการที่เน้นเฉพาะจุดใดจุดหนึ่งในระดับจุลภาค หรือระดับชุมชนย่อย

3.4.5 เป็นโครงการบริการสาธารณะ หรือบริการประชาชนซึ่งเป็นภารกิจประจำของหน่วยราชการต่าง ๆ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว

3.4.5 เป็นโครงการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับโครงการที่ได้รับอนุมัติภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555

4. งบประมาณ

ก.น.จ. กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการกำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณ

ให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ดังนี้⁴

4.1 กำหนดหลักเกณฑ์แนวทางจัดสรรงบประมาณ ร้อยละ 30 จัดสรรเฉลี่ยเท่ากัน ทุกจังหวัด ร้อยละ 30 จัดสรรตามความผกผันของรายได้ต่อครัวเรือนในแต่ละจังหวัด ร้อยละ 20 จัดสรรตามจำนวนประชากรของแต่ละจังหวัด ร้อยละ 10 จัดสรรตามผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด และร้อยละ 10 จัดสรรตามคุณภาพแผนพัฒนาจังหวัด

4.2 กำหนดสัดส่วนระหว่างงบประมาณกลุ่มจังหวัดและจังหวัด ในสัดส่วน 30 : 70

4.3 กำหนดให้มีงบบริหารจัดการจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยให้จังหวัดละ 10 ล้านบาท และกลุ่มจังหวัดละ 5 ล้านบาท โดยให้รวมอยู่ภายใต้กรอบงบประมาณของแต่ละจังหวัด และกลุ่มจังหวัดได้รับจัดสรร เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดประชุมหรือ เพื่อจัดทำแผนพัฒนา จังหวัดและกลุ่มจังหวัดกับภาคส่วนต่าง ๆ การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจแก่ภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน รวมทั้งเพื่อสนับสนุนในการ ขับเคลื่อนการดำเนินการตามแผน การพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และการติดตาม ประเมินผล

ในส่วนของกระทรวงมหาดไทย การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการจัดทำ แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด จะรับผิดชอบ โดยสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการ จังหวัด (สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และส่วนส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัดแบบ บูรณาการ) ที่ทำหน้าที่เป็นเสมือนตัวกลาง ในการประสานการจัดทำแผนฯ และงบประมาณของ จังหวัด/กลุ่มจังหวัดประจำปีให้เป็นไปตามที่ ก.น.จ. กำหนด บูรณาการการจัดทำแผนฯ และ งบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด รวมถึงบูรณาการประเด็นยุทธศาสตร์ของแต่ละจังหวัดให้ สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ประสานงานและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์กลุ่ม จังหวัด พร้อมทั้งติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนประจำปีงบประมาณ^{5 6}

⁴ ก.พ.ร., สำนักงาน, “หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร (ก.น.จ.) 1203/ว 20 เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางการกำหนดกรอบ การจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554”, 3 ธันวาคม 2552.

⁵ สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, “บทบาทและหน้าที่ เป้าประสงค์หลัก”, (ออนไลน์), เข้าถึงได้จาก : <http://www.pad.moi.go.th/images/stories/data/february/to.pdf>, 2556.

⁶ สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย, “หน้าที่ของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด”, (ออนไลน์), เข้าถึงได้จาก : <http://www.osm.moi.go.th/images/stories/april/osm3.pdf>, 2556.

เมื่อพิจารณาจากหลักการ ขอบเขต แนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของ จังหวัด/กลุ่มจังหวัด และการจัดสรรงบประมาณ ของ ก.น.จ. ได้กำหนดไว้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบประสานการดำเนินการแล้ว จะเห็นได้ว่า แม้จะเริ่มมีกลไก ระดับประเทศขับเคลื่อนการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 แต่การจัดทำ แผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ยังไม่มีประเด็นที่ชัดเจนเกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ประชาคม อาเซียนโดยตรง มีเพียงประเด็นยุทธศาสตร์ที่มีความคาบเกี่ยวเพียงเล็กน้อย อาทิ การจัดทำแผน ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และ แผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่เฉพาะ หรือพื้นที่พิเศษ เช่น กลุ่มการค้าชายแดน ฯลฯ โดยสามารถยกตัวอย่างได้จาก ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ภาคเหนือตอนล่าง 2 (กำแพงเพชร พิจิตร นครสวรรค์ อุทัยธานี) พ.ศ. 2553 – 2556 ที่กลุ่มจังหวัดนี้ มีศักยภาพเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ เชื่อมโยงภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมี จังหวัดนครสวรรค์เป็นศูนย์กลางการค้า การขนส่งและการผลิตที่สำคัญ รวมทั้งมีศักยภาพด้าน การท่องเที่ยวและวัฒนธรรม⁷ ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดที่สำคัญ คือ การพัฒนาระบบการขนส่ง และการกระจายสินค้า การขยายช่องทางการตลาด ทั้งในและ ต่างประเทศ รวมถึงประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาและบริหารจัดการการท่องเที่ยว⁸ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การประสานงานและการสนับสนุนของกระทรวงมหาดไทย ในการ จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนใน ปีนี้ มีข้อจำกัดที่ต้องนำมาพิจารณา คือ การจัดทำแผนฯ ในปีงบประมาณนี้ ยังอยู่ภายใต้แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) ที่มุ่งพัฒนาประเทศไปสู่การเป็น “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน” ภายใต้แนวปฏิบัติของ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ที่ให้ ความสำคัญกับการมุ่งพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยเป็นหลัก การเสริมสร้างความเข้มแข็งและ ศักยภาพของชุมชน การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน การพัฒนาบนฐานความ

⁷ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. “ภาคเหนือตอนล่าง 2”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://122.155.9.68/identity/index.php/north/n-lower-2>, 2553.

⁸ สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 2. “วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ ประเด็นยุทธศาสตร์การ พัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 2 พ.ศ. 2553 – 2556” (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://61.19.192.248/webosm/index.php?name=page&file=page&op=vision>, 2555.

หลากหลายทางชีวภาพ และการสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และการเสริมสร้าง
 ธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ⁹ ซึ่งจากประเด็นยุทธศาสตร์แห่งชาติที่ปรากฏเหล่านี้
 ประเด็นการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ยังไม่ได้รับการบรรจุลงในแผนพัฒนา
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 จึงยังไม่ได้เป็นหลักการสำคัญที่จะเป็นกรอบนโยบายที่
 กระทรวงมหาดไทย จะส่งเสริมหรือสนับสนุน ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เพื่อ
 รองรับการค้าและการเตรียมความพร้อมดังกล่าว

บทบาทและแนวทางของกระทรวงมหาดไทยในการสนับสนุนการพัฒนา จังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นอย่างเป็นทางการ
 ดำเนินการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยคณะรัฐมนตรี ได้เห็นชอบเมื่อวันที่ 29
 มีนาคม 2555 ตามที่นายกรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) เสนอ ให้มีการเตรียมความพร้อม
 ของประเทศไทยเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558 โดยการให้ความรู้ความเข้าใจและข้อมูลแก่
 ประชาชน รวมทั้งให้มีการจัดทำแผนแม่บทในการดำเนินการ โดยบูรณาการแนวทางการดำเนินการ
 ของหน่วยงานภาครัฐในแต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง¹⁰ ซึ่ง ก.น.จ. ได้มีมติกำหนดกรอบแนวทางและ
 หลักเกณฑ์การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ที่กระทรวงมหาดไทยเป็น
 หน่วยงานประสานการดำเนินการไปยังจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ดังนี้¹¹

⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “สรุปสาระสำคัญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
 แห่งชาติ ฉบับที่ 10”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [http://www.nesdb.go.th/Portals/0/news/plan/p10/plan10/data/สรุปสาระสำคัญของ
 แผนพัฒนาฯ%20ฉบับที่%2010.pdf](http://www.nesdb.go.th/Portals/0/news/plan/p10/plan10/data/สรุปสาระสำคัญของ

 แผนพัฒนาฯ%20ฉบับที่%2010.pdf), 2553.

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “การประชุมเชิงปฏิบัติการ การบูรณาการ
 แผนปฏิบัติการยุทธศาสตร์ประเทศ และแผนปฏิบัติการยุทธศาสตร์การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ครั้งที่ 3”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
http://www.chandra.ac.th/office/pre/plan/file/CS_ASE~1.PDF, 2556.

¹¹ ก.พ.ร., สำนักงาน, “หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร (ก.น.จ.) 1200/41 เรื่อง แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนา
 กลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และคำของบประมาณของจังหวัดและกลุ่ม
 จังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 และเรื่องการขอปรับแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2556 และแผนปฏิบัติ
 ราชการประจำปีของจังหวัดประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 และเรื่องการกำหนดกลุ่มจังหวัด และการกำหนด
 จังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1”. 25 มีนาคม 2554.

1. แนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการราชการประจำปีของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด ให้คำนึงถึงแนวทาง ดังนี้

1.1 หลักการการจัดทำแผนปฏิบัติการราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

1.1.1 ความสอดคล้องเชื่อมโยงกับนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนากภาค รวมถึงยุทธศาสตร์รายสาขา รวมทั้งความสอดคล้องกับศักยภาพ โอกาส สภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนในพื้นที่

1.1.2 คุณภาพของแผน การจัดทำแผนฯ จะต้องผ่านกระบวนการเห็นชอบร่วมกันของทุกฝ่าย มีความชัดเจน มีความเป็นเหตุเป็นผล มีความเชื่อมโยงกัน (Logical framework)

1.2 แนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

1.2.1 แผนปฏิบัติการราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด จะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และทิศทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดที่กำหนดไว้

1.2.2 กำหนดโครงการที่จำเป็นต้องดำเนินการในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ และแสดงให้เห็นถึงบทบาทและความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละโครงการชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน และสนับสนุนกันระหว่างกระทรวง กรม จังหวัด กลุ่มจังหวัด ท้องถิ่น และภาคธุรกิจเอกชน

1.2.3 โครงการที่ดำเนินการ โดยจังหวัด/กลุ่มจังหวัด จะต้องอยู่ในแนวทาง ดังนี้

(1) เป็นโครงการที่ต้องสอดคล้องเชื่อมโยงกับประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด สำหรับโครงการของกลุ่มจังหวัด จำเป็นต้องมีการหารือและยอมรับร่วมกันของจังหวัดในกลุ่ม เพื่อสร้างความร่วมมือในการขับเคลื่อน

(2) เป็นโครงการจำเป็นที่ช่วยพัฒนาหรือแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น และหากไม่ดำเนินการจะเกิดความเสียหาย หรือเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และนำไปสู่การกระตุ้นให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชนและสร้างรายได้ให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัด

(3) เป็นโครงการที่มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ทั้งด้านเทคนิค (วิธีการหรือรูปแบบที่ใช้ในการดำเนินการ) ด้านกายภาพ (ความพร้อมของพื้นที่ดำเนินงาน บุคลากร การบริหารความเสี่ยง และการบริหารจัดการ) ด้านงบประมาณ (ความสมเหตุสมผลของวงเงินกับประโยชน์ที่ได้) ด้านระยะเวลาที่ดำเนินการได้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ รวมทั้งการวิเคราะห์ผลกระทบทางลบในการดำเนินโครงการ

(4) เป็นโครงการที่มีความคุ้มค่า กล่าวคือ ผลลัพธ์หรือประโยชน์ของโครงการที่คาดว่าจะได้รับ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง โดยเฉพาะในส่วนของผลประโยชน์ที่กระทบในส่วน of ประชาชนในพื้นที่

(5) ลักษณะ โครงการที่จะดำเนินการของจังหวัด เช่น การดำเนิน เศรษฐกิจชุมชนตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง อาทิ โครงการที่สนับสนุนและส่งเสริมการเพิ่ม ศักยภาพในการประกอบอาชีพ การเพิ่มรายได้ และสร้างโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน การพัฒนาสินค้า OTOP การพัฒนาเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ การฟื้นฟูและพัฒนาก่อตั้งของ จังหวัด การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน การยกระดับคุณภาพชีวิต และความมั่นคง

(6) ลักษณะ โครงการที่จะดำเนินการของกลุ่มจังหวัด เช่น การพัฒนา เศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ (Creative Economy) อาทิ การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาสร้างมูลค่าเพิ่มสินค้า และบริการ รวมถึงการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ การพัฒนาคุณภาพและสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าเกษตร การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ เฉพาะหรือพื้นที่พิเศษ อาทิ กลุ่มการค้าชายแดน กลุ่มธุรกิจและสินค้าฮาลาล การพัฒนาการ ก่อตั้งที่ยั่งยืน เพื่อเพิ่มการจ้างงาน และกระจายรายได้สู่ชุมชน และการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.2.4 โครงการที่ดำเนินการโดยจังหวัด/กลุ่มจังหวัด จะต้องไม่มีลักษณะดังนี้

(1) พื้นที่ดำเนินการอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือที่สาธารณะ เว้นแต่ ได้รับอนุญาต หรือเห็นชอบจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ

(2) ไม่ควรก่อสร้างถนนที่เป็นการก่อสร้างเส้นทางใหม่ เว้นแต่เป็นการ สร้างทางที่จะทำให้ประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดบรรลุผลได้อย่างแท้จริง

(3) เป็นการขุดลอกคูคลอง

(4) เป็นการจัดซื้อครุภัณฑ์ เพื่อแจกจ่ายแก่ประชาชน โดยตรง ยกเว้นใน กรณีของครุภัณฑ์ที่จัดซื้อนั้น เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมภายใต้โครงการที่สอดคล้องกับประเด็น ยุทธศาสตร์ของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

(5) มีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการศึกษา ฝึกอบรม ศึกษานอกสถานที่ ฝึกอบรมด้านอาชีพ และการศึกษาวิจัย เพื่อแก้ไขปัญหาที่สำคัญของพื้นที่ หรือการทำแผนแม่บท ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ซึ่งต้องใช้องค์ความรู้จากสถานศึกษา

(6) เป็นโครงการในลักษณะของกิจกรรมย่อย (ควรมีการบูรณาการ การกิจหรือกิจกรรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกันเป็นโครงการ เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหา เชิงบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ)

(7) เป็นโครงการบริการสาธารณะ หรือบริการประชาชน ซึ่งเป็นภารกิจประจำของหน่วยงานราชการต่าง ๆ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว เว้นแต่เป็นโครงการที่จะทำให้ประเด็นยุทธศาสตร์บรรลุผลอย่างแท้จริง

2. งบประมาณ

ก.น.จ. กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการกำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ดังนี้

2.1 กำหนดกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายสำหรับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เป็นจำนวน 18,000 ล้านบาทไว้ก่อน ทั้งนี้ หากงบประมาณรายจ่ายประจำปีในภาพรวมของประเทศเพิ่มขึ้นหรือลดลง ให้ ก.น.จ. มีมติเห็นชอบในหลักการ ให้กรอบวงเงินงบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดปรับเปลี่ยนตามสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงด้วย

2.2 ให้มีการจัดสรรงบบริหารจัดการของจังหวัด ๆ ละ 10 ล้านบาท และกลุ่มจังหวัด ๆ ละ 5 ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดประชุมหารือ เพื่อจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดกับภาคส่วนต่าง ๆ การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจแก่ภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน รวมทั้งเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนการดำเนินการตามแผน การพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และการติดตามประเมินผล

2.3 กำหนดสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัดและจังหวัด เป็น 30 : 70 (วงเงินงบประมาณ 18,000 ล้านบาท) จำแนกเป็นงบกลุ่มจังหวัด 5,400 ล้านบาท (30%) และเป็นงบจังหวัด 12,600 ล้านบาท (70%)

2.4 กำหนดองค์ประกอบหลักเกณฑ์แนวทางจัดสรรงบประมาณจังหวัด วงเงิน 12,600 ล้านบาท ดังนี้ จัดสรรตามจำนวนประชากรของแต่ละจังหวัด ร้อยละ 20 จัดสรรเฉลี่ยเท่ากันทุกจังหวัด ร้อยละ 20 จัดสรรตามความผกผันของรายได้ต่อครัวเรือนในแต่ละจังหวัด ร้อยละ 40 จัดสรรตามผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (Gross Provincial Products: GPP) ร้อยละ 10 และจัดสรรตามคุณภาพแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด ร้อยละ 10

2.5 กำหนดหลักเกณฑ์แนวทางจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัด วงเงิน 5,400 ล้านบาท เป็น 2 ส่วน คือ

2.5.1 ส่วนที่ 1 ร้อยละ 50 (2,700 ล้านบาท) ให้จัดสรรโดยยึดหลักเฉลี่ยเท่ากันทุกจังหวัด และใช้ผลรวมของวงเงินแต่ละจังหวัดในกลุ่มจังหวัด มาเป็นกรอบวงเงินของแต่ละกลุ่มจังหวัด

2.5.2 ส่วนที่ 2 ร้อยละ 50 (2,700 ล้านบาท) กำหนดหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) ไม่กำหนดกรอบวงเงินจัดสรรงบประมาณแต่ละกลุ่มจังหวัด ขึ้นอยู่

กับการพิจารณาของคณะกรรมการคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (อ.ก.น.จ.) ด้านแผนและด้านงบประมาณ จำนวน 5 คณะ¹²

(2) กำหนดกรอบวงเงิน (ceiling) สำหรับ อ.ก.น.จ.๑ แต่ละคณะ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนกลุ่มจังหวัดที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ อ.ก.น.จ.๑ แต่ละคณะ (กรอบวงเงินเบื้องต้นกำหนดไว้ กลุ่มจังหวัดละ 150 ล้านบาท)

(3) การพิจารณาจัดสรรงบประมาณของ อ.ก.น.จ.๑ แต่ละคณะ ไม่จำเป็นต้องจัดสรรให้กลุ่มจังหวัดแต่ละกลุ่มเท่ากัน ขึ้นอยู่กับผลการพิจารณาคุณภาพของแผนพัฒนาจังหวัด และ โครงการกลุ่มจังหวัดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด แต่ให้อยู่ภายในกรอบวงเงินที่กำหนด

นอกจากนี้ ในการประชุม ก.น.จ. ครั้งที่ 2/2555 เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2555 ได้มีมติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดในรอบใหม่ โดยได้มีนโยบายให้เพิ่มเรื่องการเพิ่มขีดความสามารถของประเทศ (Development) เป็นหนึ่งในเรื่องการพัฒนาเตรียมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2015 (ASEAN Economic Community : AEC)¹³

ในส่วนของการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทย ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ได้เริ่มมีบทบาท และมีแนวทางในการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปรากฏในแผนยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2555 – 2559 (5 ปี) ที่ได้จัดทำขึ้น โดยพิจารณาถึงความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 นโยบายรัฐบาล แผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2555 – 2558 แนวโน้มการพัฒนาหรือความท้าทายที่จะเกิดขึ้น และศักยภาพที่มีอยู่ในปัจจุบันของกระทรวงมหาดไทย¹⁴ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

¹² มติ ก.น.จ. ในการประชุมครั้งที่ 3/2554 เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2554 มีมติให้แต่งตั้ง อ.ก.น.จ. ด้านแผนและด้านงบประมาณขึ้น เพื่อช่วย ก.น.จ. พิจารณากลับกรองเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติการประจำปีและคำของบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 และการบริหารงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย อ้างอิงจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. “แต่งตั้ง อ.ก.น.จ. ด้านแผนและด้านงบประมาณ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2060, 2554.

¹³ มหาดไทย, กระทรวง. “หนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0220/ว 2690 เรื่อง โครงการเสริมสร้างศักยภาพยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2015 (ASEAN Economic Community : AEC) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555”. 15 มิถุนายน 2555.

¹⁴ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “แผนยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2555-2559”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.ppb.moi.go.th/midev01/upload/MOI%20Strategy%202012%20-%202016.pdf>, 2555.

เป็นกระแสการเปลี่ยนแปลง ที่เป็นความท้าทายที่จะเกิดขึ้นในระยะอันใกล้ จึงกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์รองรับในภาพรวม คือ “สนับสนุน ส่งเสริมการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ท้องที่ และท้องถิ่น ให้เหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศและส่งเสริม พัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” และ “เพิ่มขีดสมรรถนะองค์กรให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง”

ประเด็นยุทธศาสตร์ “สนับสนุน ส่งเสริมการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ท้องที่ และท้องถิ่น ให้เหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศและส่งเสริม พัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” มีเป้าประสงค์ให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ท้องที่ และท้องถิ่น มีความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลง และให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัด มีทิศทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล และความต้องการระดับพื้นที่ และประเด็นยุทธศาสตร์ “เพิ่มขีดสมรรถนะองค์กรให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง” มีเป้าประสงค์ให้กระทรวงมหาดไทยพร้อมทำงานเชิงรุก ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลง ในมิติต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งหมายถึงการเตรียมความพร้อมหน่วยงานเข้าสู่ประชาคมอาเซียนด้วย¹⁵

จากนโยบายระดับชาติ และประเด็นยุทธศาสตร์ทั้งสอง ประเด็นข้างต้น กระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ จัดตั้งกลไก จัดทำโครงการ จัดการรับฟังบรรยาย เป็นต้น ในการรองรับการเปลี่ยนแปลง เพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ให้กับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ได้แก่

1. จัดตั้งกลไกเพื่อเตรียมความพร้อมของกระทรวงมหาดไทย ในการร่วมตัวเป็นประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. 2558 โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ 1 คณะ และคณะทำงาน 4 คณะ ดังนี้¹⁶

1.1 คณะกรรมการเตรียมความพร้อมของกระทรวงมหาดไทยในการร่วมตัวเป็นประชาคมอาเซียนในปี 2558

1.2 คณะทำงานขับเคลื่อนเพื่อเตรียมความพร้อมกระทรวงมหาดไทยในการร่วมตัวเป็นประชาคมอาเซียนในปี 2558 ในภาพรวม (Steering Committee)

¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹⁶ กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และกองสารนิเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “การเตรียมความพร้อมในการเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.pr.moi.go.th/image/asean/asean%203-55.pdf>, 2555.

1.3 คณะทำงานเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร

1.4 คณะทำงานเตรียมความพร้อมด้านกฎหมาย

1.5 คณะทำงานเตรียมความพร้อมด้านการสร้างความรู้ ความเข้าใจในอาเซียน

2. จัดทำโครงการประชุมสัมมนาสร้างความตระหนักรู้ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ให้แก่ข้าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก ภาคใต้ และภาคเหนือ) เพื่อสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนให้กับข้าราชการ โดยมีผู้เข้าร่วม รวมจำนวนทั้งสิ้น 1,057 คน¹⁷

3. จัดทำโครงการเสริมสร้างศักยภาพยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2015 (ASEAN Economic Community : AEC) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ และเตรียมความพร้อมด้านการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ สร้างเครือข่ายและความร่วมมือด้านการกำหนดยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในหลักการกำหนดยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ให้สอดคล้องและรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2015¹⁸

4. การรับฟังการบรรยายทางไกล (ผ่านระบบ Video Conference) เรื่อง “การเตรียมความพร้อมของกระทรวงมหาดไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558” บรรยายโดย นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ เลขาธิการอาเซียน (ในขณะนั้น) ในวันศุกร์ที่ 6 กรกฎาคม 2555 เพื่อให้บุคลากรในจังหวัดมีความรู้ และเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยให้จังหวัดต่าง ๆ เชิญรองผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคน หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด นายอำเภอทุกคน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกคน เข้าร่วมฟังด้วยตนเอง รวมทั้งให้เชิญข้าราชการในจังหวัด ไม่ต่ำกว่า 200 คน เข้าร่วมรับฟังด้วย¹⁹

5. จัดสัมมนาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของกระทรวงมหาดไทยในการเป็นประชาคมอาเซียน เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคเอกชน และภาคประชาชนต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน

¹⁷ เรื่องเดียวกัน.

¹⁸ มหาดไทย, กระทรวง. “หนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0220/ว 2690 เรื่อง โครงการเสริมสร้างศักยภาพยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2015 (ASEAN Economic Community : AEC) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555”. 15 มิถุนายน 2555.

¹⁹ ปลัดกระทรวงมหาดไทย, สำนักงาน. “หนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0207.5/ว 2764 เรื่อง การรับฟังบรรยายทางไกล เรื่อง “การเตรียมความพร้อมของกระทรวงมหาดไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558”. 20 มิถุนายน 2555.

ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยมีผลให้หน่วยงานในสังกัดสามารถวางแผน/ยุทธศาสตร์ ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนที่ตอบสนองความต้องการของภาคเอกชน และประชาชนอย่างแท้จริง²⁰

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทย ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี ในการประชุมหัวหน้าส่วนราชการเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2555²¹ ให้ดำเนินการพัฒนาขีดความสามารถของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดยกระทรวงมหาดไทยได้สั่งการให้กลุ่มจังหวัด ดำเนินการวิเคราะห์ศักยภาพของกลุ่มจังหวัด ในด้านความได้เปรียบ/ความเสียเปรียบ และความพร้อม/ความไม่พร้อมในการแข่งขัน โดยพิจารณาตามประเด็นต่อไปนี้

1. การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน 3 เสาหลัก ประกอบด้วย ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASCC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC)

2. ความเชื่อมโยงระหว่างกันภายในอาเซียน (ASEAN Connectivity) ประกอบด้วย Hub ด้านการแพทย์/การคมนาคม/การศึกษา ด้านศุลกากร ด้านตรวจคนเข้าเมือง เส้นทางคมนาคม

3. ขีดความสามารถของกลุ่มจังหวัด ประกอบด้วย พื้นที่ชายแดน เขตเศรษฐกิจพิเศษ/พื้นที่ที่มีศักยภาพ สินค้า OTOP ประเภทใดเป็นต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ ซึ่งสามารถสร้างมูลค่าเพิ่ม

4. ทรัพยากรมนุษย์ ประกอบด้วย ทักษะและจำนวนแรงงาน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยได้จัดประชุมซักซ้อมความเข้าใจการดำเนินการดังกล่าว ผ่านระบบวีดิทัศน์ทางไกล และให้ทุกกลุ่มจังหวัดส่งรายงานผลการวิเคราะห์ดังกล่าวให้กระทรวงมหาดไทย เพื่อประมวลผลการวิเคราะห์และสรุปภาพรวม นำเสนอนายกรัฐมนตรีต่อไป²²

ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดประเด็นการวิเคราะห์ศักยภาพขีดความสามารถ

²⁰ กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และกองสารนิเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “การเตรียมความพร้อมในการเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.pr.moi.go.th/image/asean/asean%203-55.pdf>, 2555.

²¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน ครั้งที่ 1 ในวันที่ 26 กรกฎาคม 2555 โดยให้หน่วยงานต่าง ๆ สรุปแผนงาน/โครงการหลักและจัดลำดับความสำคัญ เพื่อบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานใน 3 เสาหลัก และวิเคราะห์ภาพรวมความพร้อม/ไม่พร้อม และความได้เปรียบ/เสียเปรียบในการแข่งขันแต่ละด้าน รวมทั้งบูรณาการประเด็นด้านทรัพยากรมนุษย์ โครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเชิงพื้นที่ และปัจจัยสนับสนุนต่าง ๆ

²² มหาดไทย, กระทรวง. “หนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0220/ว 3703 เรื่อง การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน”. 10 สิงหาคม 2555.

ของกลุ่มจังหวัดเพิ่มเติม เพื่อให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยเพิ่มประเด็นรายละเอียด ดังนี้²³

1. ประเด็นสินค้า OTOP ให้ระบุอย่างชัดเจนว่า ผลิตภัณฑ์สำคัญใด มีความพร้อมและได้เปรียบ สามารถขยายตลาดได้ และผลิตภัณฑ์ใดบ้างที่ยังไม่มีความพร้อมแต่ได้เปรียบ หรือมีความพร้อม แต่เสียเปรียบ ซึ่งต้องการได้รับสนับสนุนจากส่วนกลางในเรื่องใดบ้าง

2. ประเด็นโลจิสติกส์ ให้ระบุอย่างชัดเจนว่า หากต้องการปรับปรุง จะต้องดำเนินการอย่างไร เช่น ต้องการปรับปรุงเส้นทางสายใด หรือต้องการปรับปรุงระบบคมนาคมขนส่งอย่างไร

3. ประเด็นการปรับปรุงระเบียบ กฎหมาย หากปรากฏว่ากลุ่มจังหวัดมีข้อจำกัดในการพัฒนาศักยภาพ เนื่องจากติดขัดในเรื่องข้อกฎหมายใด ก็ขอให้แจ้งให้ทราบ เพื่อจะได้ประสานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อไป

จากการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทยข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เริ่มมีแนวทางในการสนับสนุนการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นกว่าปีงบประมาณที่ผ่านมา โดยดำเนินการควบคู่กัน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีการจัดตั้งคณะกรรมการ และคณะทำงานเพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทในการเตรียมความพร้อม ทั้งมิติภายในและภายนอกหน่วยงาน มิติภายในหน่วยงาน เช่น ด้านบุคลากร ด้วยการสร้างความตระหนักรู้ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน มิติภายนอกหน่วยงาน เช่น การรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ การวิเคราะห์ศักยภาพของพื้นที่ ในด้านความได้เปรียบ/ความเสียเปรียบ และความพร้อม/ความไม่พร้อมในการแข่งขัน เมื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ก็เป็นสิ่งสำคัญที่กระทรวงมหาดไทยคำนึงถึง โดยได้จัดประชุมซักซ้อมความเข้าใจ เพื่อส่งเสริมการวิเคราะห์ศักยภาพของพื้นที่ได้อย่างรอบด้าน อย่างไรก็ตาม จะสังเกตได้ว่า การดำเนินการสนับสนุนเตรียมความพร้อมของกระทรวงมหาดไทยข้างต้น เป็นการนำไปปฏิบัติแบบ “บนลงล่าง” (Top-down) เป็นหลัก เนื่องจากการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน อาจเป็นเรื่องใหม่ที่มีความสำคัญ ที่จะต้องดำเนินการให้เกิดผลภายในเวลาอันใกล้ และแม้จะมีแผนงาน/โครงการในการเปิดโอกาสการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนก็ตาม แต่ทว่า การดำเนินการอื่น ๆ ยังเป็นการกำหนดจากส่วนกลางลงไป ยังขาดมิติการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนเสนอความต้องการที่เกี่ยวข้องผลกระทบที่อาจจะ

²³ มหาดไทย, กระทรวง. “โทรสารในราชการกระทรวงมหาดไทย ค่วนที่สุด ที่ มท 0220/ว 4043”. 29 สิงหาคม 2555.

เกิดขึ้นจากการเป็นประชาคมอาเซียนในปี 2558 มาจัดทำเป็นแผนงาน/โครงการ ที่แสดงถึงการตอบสนองความต้องการของพื้นที่อย่างแท้จริง

บทบาทและแนวทางของกระทรวงมหาดไทยในการสนับสนุนการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 กล่าวได้ว่า เป็นปีที่การดำเนินการสนับสนุนในเรื่องการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของกระทรวงมหาดไทย ให้กับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด มีแนวทางชัดเจน เป็นรูปธรรม ซึ่งการดำเนินการ มีดังนี้

ก.น.จ. ได้มีมติกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 โดยให้พิจารณาบททวนแผน ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล (รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี) ที่แถลงต่อรัฐสภา²⁴ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานประสานการดำเนินการไปยังจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ดังนี้²⁵

1. หลักการ

1.1 ให้นำนโยบายของรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนากภาค รวมถึงยุทธศาสตร์รายสาขา และในส่วนของจังหวัด ให้บรรจุแผนงานด้านความมั่นคงไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดด้วย ตลอดจนผลการศึกษาของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมาเป็นกรอบหลัก ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

1.2 มุ่งเน้นการทำงานแบบเครือข่ายร่วมกันทุกภาคส่วน โดยคำนึงถึงความพร้อมของทุกภาคส่วน ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการบูรณาการแผนงาน/โครงการ

1.3 รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด โดยให้ใช้กระบวนการประชาคมชุมชน เพื่อพิจารณาปัญหาและความต้องการของประชาชน รวมทั้งนำข้อมูลตามแผนชุมชนมาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดด้วย

²⁴ ก.พ.ร., สำนักงาน, “หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร (ก.น.จ.) 1203/ว 13 เรื่อง การจัดส่งแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด/แผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556”. 9 สิงหาคม 2554.

²⁵ ก.พ.ร., สำนักงาน, “หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร (ก.น.จ.) 1203/ว 20 เรื่อง การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด/แผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556”. 21 ตุลาคม 2554.

1.4 ให้ความสำคัญกับกลุ่มจังหวัดให้มากขึ้น เพื่อให้เกิดการพัฒนาและกระจายความเจริญเติบโตระหว่างจังหวัด และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในแต่ละพื้นที่ของแต่ละจังหวัดได้

2. ขอบเขตของแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

2.1 แผนพัฒนาจังหวัด มุ่งการพัฒนาจังหวัดแบบองค์รวมที่ครอบคลุมทุกมิติ ในด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความมั่นคง เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างโอกาสและอาชีพ ซึ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในจังหวัด

2.2 แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด มุ่งการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของกลุ่มจังหวัด และนำไปสู่การกระตุ้นให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชน และสร้างรายได้ให้กลุ่มจังหวัด

3. แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ต้องคำนึงถึงแนวทาง ดังนี้

3.1 ความสอดคล้องเชื่อมโยงกับนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์รายสาขา และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ รวมทั้งความสอดคล้องกับศักยภาพ โอกาส สภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนในพื้นที่

3.2 คุณภาพของแผน ในการจัดทำแผนฯ จะต้องผ่านกระบวนการเห็นชอบร่วมกันของทุกฝ่าย แผนฯ จะต้องมีความชัดเจน มีความเป็นเหตุเป็นผล มีความสอดคล้อง เชื่อมโยงกัน (Logical Framework) โดยมีการกำหนดประเด็นปัญหาและโอกาสการพัฒนาชัดเจน ในเชิงของขนาดและพื้นที่ มีวัตถุประสงค์ ตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายที่ชัดเจน สะท้อนให้เห็นถึงการแก้ปัญหา และการใช้โอกาสในการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด พร้อมทั้งมีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา โอกาสการพัฒนา ประเด็นยุทธศาสตร์ และแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ด้วย

4. แนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

4.1 แผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด จะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ และทิศทางการพัฒนาที่กำหนดไว้

4.2 กำหนดโครงการที่จำเป็นต้องดำเนินการในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ และแสดงให้เห็นถึงบทบาทและความรับผิดชอบของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละโครงการชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน และสนับสนุนกันระหว่างกระทรวง กรม จังหวัด กลุ่มจังหวัด ท้องถิ่น และภาคธุรกิจเอกชน

4.3 โครงการที่ดำเนินการโดยจังหวัด/กลุ่มจังหวัด จะต้องอยู่ในแนวทาง ดังนี้

4.3.1 เป็นโครงการที่ต้องสอดคล้องเชื่อมโยงกับประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

4.3.2 เป็นโครงการจำเป็นที่ช่วยพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และหากไม่ดำเนินการจะเกิดความเสียหาย หรือเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และนำไปสู่การกระตุ้นให้เกิดการลงทุนของภาคเอกชน และสร้างรายได้ให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัด

4.3.3 เป็นโครงการที่มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ทั้งด้านเทคนิค (วิธีการหรือรูปแบบที่ใช้ในการดำเนินการ) ด้านกายภาพ (ความพร้อมของพื้นที่ดำเนินงาน บุคลากร การบริหารความเสี่ยง และการบริหารจัดการ) ด้านงบประมาณ (ความสมเหตุสมผลของวงเงินกับประโยชน์ที่ได้) ด้านระยะเวลาที่ดำเนินการได้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณ รวมทั้งการวิเคราะห์ผลกระทบทางลบในการดำเนินโครงการ

4.3.4 เป็นโครงการที่มีความคุ้มค่า กล่าวคือ ผลลัพธ์หรือประโยชน์ของโครงการที่คาดว่าจะได้รับ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง โดยเฉพาะในส่วนของผลประโยชน์ ที่กระทบในส่วนของประชาชนในพื้นที่

4.3.5 ลักษณะโครงการที่จะนำมาจัดทำเป็นค่าของงบประมาณ ให้นำนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อสภา มาเป็นกรอบในการจัดทำโครงการ

4.3.6 ข้อมูลรายละเอียดโครงการในการจัดทำค่าของงบประมาณของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด จะต้องมียอดประกอบ คือ โครงการจะต้องมีรายละเอียดข้อมูลที่ครบถ้วน มีรายละเอียดประมาณการค่าใช้จ่าย ที่สามารถนำมาพิจารณาความเหมาะสมได้ กรณีเป็นการขออนุมัติงบประมาณหรือรายจ่ายอื่นใดที่มีผลให้เกิดภาระด้านงบประมาณ ให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดแสดงถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งต้องมีร่างบันทึกข้อตกลงระหว่างจังหวัดกับหน่วยงานดังกล่าวในการขอตั้งงบประมาณ และการโอนทรัพย์สินที่เกิดจากการดำเนินโครงการต่อไป สำหรับกรณีโครงการก่อสร้าง จะต้องต้องระบุความพร้อมของพื้นที่ดำเนินงาน รวมทั้งรูปแบบรายการโดยสังเขป และการจัดทำโครงการจะต้องกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบโครงการที่เป็นหน่วยดำเนินโครงการนั้นด้วย

5. แนวทางการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างจังหวัดกับส่วนราชการ และกับท้องถิ่น ตามนโยบายของนายกรัฐมนตรี ประธาน ก.น.จ.

5.1 จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ “การพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง” CEO Retreat ซึ่งเป็นการจัดประชุมร่วมกันระหว่างจังหวัด/กลุ่มจังหวัด (Area) กับส่วนราชการ (Function) เพื่อบูรณาการโครงการที่จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556

5.2 มอบหมายให้ทีมบูรณาการกลาง (สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และสำนักงาน ก.พ.ร.) ประสานกับ

ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดประชุมร่วมกันกับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อ
บูรณาการการทำงาน/โครงการร่วมกัน โดยในระยะแรก ให้นำร่องในภารกิจ 4 ด้าน คือ ด้านน้ำ
ด้านถนน ด้านการเกษตร และด้านการท่องเที่ยว เพื่อจะได้รูปแบบและนำไปขยายผลในภารกิจ
ด้านอื่นต่อไป

6. ลักษณะโครงการที่ไม่ควรเสนอเป็นคำของบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัด มีดังนี้²⁶

6.1 พื้นที่ดำเนินการอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือที่สาธารณะ เว้นแต่ได้รับ
อนุญาตหรือเห็นชอบจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ

6.2 ไม่ควรก่อสร้างถนนที่เป็นการก่อสร้างเส้นทางใหม่ เว้นแต่เป็นการสร้างทางที่
จะทำให้ประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดบรรลุผลได้อย่างแท้จริง

6.3 เป็นการจัดซื้อครุภัณฑ์เพื่อแจกจ่ายแก่ประชาชนโดยตรง ยกเว้นในกรณีของ
ครุภัณฑ์ที่จัดซื้อนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมภายใต้โครงการที่สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์
ของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด

6.4 มีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการศึกษา ฝึกอบรม ศึกษาดูงาน (เว้นแต่ฝึกอบรมด้าน
อาชีพ ด้านความมั่นคง และวิจัยเพื่อแก้ไขปัญหาที่สำคัญของพื้นที่ หรือการทำแผนแม่บท ซึ่งมี
ความสัมพันธ์กับการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ซึ่งต้องใช้อ้างอิงความรู้จากสถานศึกษา)

6.5 เป็นโครงการในลักษณะของกิจกรรมย่อย (ควรมีการบูรณาการภารกิจหรือ
กิจกรรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกันเป็นโครงการ เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาเชิงบูรณาการ
อย่างมีประสิทธิภาพ)

6.6 เป็นโครงการบริการสาธารณะ หรือบริการประชาชนซึ่งเป็นภารกิจประจำของ
หน่วยงานราชการต่าง ๆ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว เว้นแต่หน่วยงานนั้น ไม่มี
แผนดำเนินการและเป็นโครงการที่จะทำให้ประเด็นยุทธศาสตร์บรรลุผลอย่างแท้จริง

6.7 การเดินทางไปราชการต่างประเทศ ยกเว้นเป็นรายการที่มีข้อผูกพันกับต่าง
ประเทศ หรือเป็นเรื่องการค้าชายแดน หรือเรื่องการเสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน

7. งบประมาณ

ก.น.จ. กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการกำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณ

²⁶ ก.พ.ร., สำนักงาน. “หนังสือคั่นที่สุด ที่ นร (ก.น.จ.) 1209/ว 26 เรื่อง การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของ
จังหวัด/แผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 เพิ่มเติม”. 25 พฤศจิกายน 2554.

ให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ดังนี้²⁷

7.1 กำหนดในเบื้องต้นให้ใช้กรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 จำนวน 18,170 ล้านบาท เป็นฐานในการคำนวณเงินงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัดไปก่อน

7.2 กำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณบริหารจัดการจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยให้จังหวัดละ 10 ล้านบาท และกลุ่มจังหวัดละ 5 ล้านบาท โดยให้รวมอยู่ภายใต้กรอบงบประมาณ ที่แต่ละจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้รับจัดสรร เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดประชุมหารือ เพื่อจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดกับภาคส่วนต่าง ๆ การศึกษาเพื่อพัฒนายุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัด (เพื่อทราบถึงปัญหา ความต้องการ และศักยภาพของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด รวมตลอดถึงความพร้อมของภาครัฐ และภาคธุรกิจเอกชน และยุทธศาสตร์ระดับชาติ) การพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ (เช่น การเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด การจัดทำระบบฐานข้อมูลในการจัดทำยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด การส่งเสริมคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดทำแผนฯ เป็นต้น) การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจแก่ภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนฯ รวมทั้งเพื่อสนับสนุนในการขับเคลื่อนการดำเนินการตามแผนฯ รวมถึงการติดตามประเมินผล

7.3 กำหนดสัดส่วนระหว่างงบประมาณกลุ่มจังหวัดและจังหวัด เป็น 30 : 70

7.4 กำหนดองค์ประกอบหลักเกณฑ์แนวทางจัดสรรงบประมาณ ดังนี้ ร้อยละ 20 จัดสรรตามจำนวนประชากรของแต่ละจังหวัด ร้อยละ 20 จัดสรรเฉลี่ยเท่ากันทุกจังหวัด ร้อยละ 40 จัดสรรตามความผกผันของรายได้ต่อครัวเรือนในแต่ละจังหวัด ร้อยละ 10 จัดสรรตามผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (Gross Provincial Products : GPP) และ ร้อยละ 10 จัดสรรตามคุณภาพแผนพัฒนาจังหวัด

7.5 กำหนดหลักเกณฑ์แนวทางจัดสรรงบประมาณกลุ่มจังหวัด แบ่งเป็น 2 ส่วนเท่า ๆ กัน คือ

7.5.1 ส่วนที่ 1 ให้จัดสรรโดยยึดหลักเฉลี่ยเท่ากันทุกจังหวัด และใช้ผลรวมของวงเงินแต่ละจังหวัดในกลุ่มจังหวัดมาเป็นกรอบวงเงินของแต่ละกลุ่มจังหวัด

7.5.2 ส่วนที่ 2 พิจารณาตามผลการพิจารณาคุณภาพของแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

²⁷ เรื่องเดียวกัน.

ทั้งนี้ ก.น.จ. ได้กำหนดคำอธิบายรายละเอียดการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ในเรื่องความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล โดยมีหัวข้อย่อยภายใต้ประเภทโครงการต่าง ๆ จำนวน 14 ประเภท เพื่อให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดมีความชัดเจนในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น ได้แก่ ประเภทการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการ โครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติ การท่องเที่ยว การค้าการลงทุน หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) อุตสาหกรรม ประมง สมนันทน์ สร้างเสริมความจงรักภักดี การแก้ไขปัญหาเสพติด ความมั่นคง โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ การพัฒนาสังคม/ยกระดับคุณภาพชีวิต และการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ²⁸ และหากพิจารณารายละเอียดหัวข้อย่อยในแต่ละประเภทโครงการที่ให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ในปี พ.ศ. 2556 พบว่า จะปรากฏหัวข้อย่อย “การเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน” อยู่ในประเภทโครงการการค้าการลงทุน และมีหัวข้อย่อยอื่น ๆ ที่จะเสริมสร้างการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียนดังกล่าวเพิ่มเติม เช่น การส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเกี่ยวกับการค้าชายแดน การปรับปรุงระบบโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่เอื้อต่อการค้าชายแดน เป็นต้น

รัฐบาล (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ได้ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียนเป็นอย่างยิ่ง โดยให้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ การเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน มีผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย คณะรัฐมนตรี หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง และหน่วยงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งที่ประชุมฯ ได้กำหนดยุทธศาสตร์การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปี 2558 จำนวน 8 ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของสินค้าและบริการ 2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพชีวิตและการคุ้มครองทางสังคม 3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์ 4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 5) ยุทธศาสตร์การพัฒนากฎหมาย กฎ ระเบียบ 6) ยุทธศาสตร์การสร้างความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักถึงการเป็นประชาคมอาเซียน 7) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความมั่นคง และ 8) ยุทธศาสตร์การเพิ่มศักยภาพของเมือง เพื่อเชื่อมโยงโอกาสจากอาเซียน²⁹

²⁸ เรื่องเดียวกัน.

²⁹ ส่วนนโยบายและแผนรวม สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “สรุปสาระสำคัญการประชุมเชิงปฏิบัติการการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน ปี 2558 ครั้งที่ 2 วันพุธที่ 24 ตุลาคม 2555 เวลา 09.00 – 12.00 น. ณ ห้องประชุม 501 ตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.ppb.moi.go.th/midev01/Asean/data/b4.pdf>, 2555.

จากยุทธศาสตร์ทั้ง 8 ประการ นายกรัฐมนตรีได้มีบัญชามอบหมายให้ทุกกระทรวง ทบวง และปรับประเด็นการวิเคราะห์ความพร้อมของสินค้าและบริการ โดยให้ระดับความเข้มข้น (Degree) ของความพร้อม/ไม่พร้อม ความได้เปรียบ/ความเสียเปรียบ โดยหารือกับภาคเอกชน พร้อมปรับแผนงาน/โครงการรองรับด้วย สำหรับกระทรวงมหาดไทย นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายภารกิจดำเนินการ ดังนี้³⁰

1. ให้สำรวจข้อมูลสินค้าและบริการ และปริมาณคนเข้า – ออกบริเวณด่านชายแดนของประเทศพร้อมกับการค้าการขนส่งในอนาคค
2. ประสานกับกระทรวงคมนาคม ในด้านข้อมูลโครงข่ายเชื่อมโยงระบบคมนาคมขนส่งของไทย (Connectivity) โดยให้จังหวัดเร่งสำรวจ และจัดทำข้อมูลเส้นทางคมนาคมขนส่งหลักที่ชำรุด ซึ่งเป็นเส้นทางที่เชื่อมโยงการขนส่งการท่องเที่ยวในพื้นที่จังหวัด และพร้อมที่จะดำเนินการได้ทันทีที่มีการสำรวจแล้ว ไม่มีปัญหาการเวนคืน หรือปัญหาอื่น ๆ
3. กำหนดตำแหน่งการพัฒนา (positioning) ของจังหวัดด้วยว่า ต้องการให้พื้นที่นั้น มีศักยภาพโดดเด่นในเรื่องใด เช่น เป็นเมืองอุตสาหกรรมสีเขียว เป็นเมืองท่องเที่ยว เป็นเมืองส่งเสริมการค้าชายแดน หรืออาจมีตำแหน่งการพัฒนาหลายด้าน รวมถึงกำหนดระดับของศักยภาพ/ขีดความสามารถในการพัฒนาด้วย

นอกจากนี้ ในส่วนของกระทรวงมหาดไทย มีบทบาทในการดำเนินการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ทั้งในฐานะหน่วยงานผู้ประสานงานหลักระดับชาติ และหน่วยงานสนับสนุน ดังนี้³¹

1. บทบาทในฐานะหน่วยงานผู้ประสานงานหลักระดับชาติ ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ ให้เป็นหน่วยงานผู้ประสานงานหลักระดับชาติ (National Focal Point) ภายใต้หัวข้อการคุ้มครองและสวัสดิการสังคม ใน 2 สาขา คือ สาขาการจัดการขจัดความยากจนภารกิจที่สำคัญ คือ การขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการด้านการพัฒนาชนบทและขจัดความยากจน (Framework of Action Plan on Rural Development and Poverty Eradication) และสาขาการสร้างรัฐที่พร้อมรับมือกับภัยพิบัติและประชาคมที่ปลอดภัยยิ่งขึ้น

³⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 3.

³¹ สุชาติ วัฒนา. “กรอบความร่วมมืออาเซียน กับการกำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย เตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน”, เอกสารความรู้ สศร. 9, 2556. หน้า 20-22.

2. บทบาทในฐานะหน่วยงานสนับสนุน กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทในการดำเนินงานประเด็นต่าง ๆ ภายใต้อาณัติประเด็นเร่งด่วนในแผนงานการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ในเรื่องการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด การต่อต้านการค้ามนุษย์ ความร่วมมือในการต่อต้านการก่อการร้าย การบรรเทาภัยพิบัติ สิทธิมนุษยชน และการส่งเสริมความร่วมมือกับภาคประชาสังคม รวมทั้งการเชื่อมต่อระบบข้อมูลภายในประเทศ (National Single Window) และการพัฒนาการบริหารจัดการผ่านแดน เพื่อสนับสนุนประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ดังนั้น เพื่อให้การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. 2558 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง กระทรวงมหาดไทย จึงได้ปรับปรุงคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมความพร้อมของกระทรวงมหาดไทย ในการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน ขึ้นใหม่ โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้บริหารส่วนราชการและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในสังกัด ผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน มีอำนาจหน้าที่ อาทิ การกำหนดนโยบายและแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และทิศทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น รวมถึงได้ปรับปรุงคณะทำงานเพื่อเตรียมความพร้อมของกระทรวงมหาดไทย อีก 4 คณะ คือ³²

1. คณะทำงานขับเคลื่อนเพื่อเตรียมความพร้อมฯ ในภาพรวม โดยมีหม่อมหลวงปนัดดา ดิศกุล รองปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าคณะทำงาน และมีผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นคณะทำงานและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ อาทิ การระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัด เพื่อศึกษาถึงภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดที่ได้รับผลกระทบ การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ แผนงาน/ กิจกรรม เพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ให้สอดคล้องกับเป้าหมายของประชาคมอาเซียนทั้ง 3 เสาหลัก และยุทธศาสตร์ประเทศ รวมทั้งการติดตามผลการดำเนินงานของคณะทำงานเตรียมความพร้อมฯ ในด้านต่าง ๆ

2. คณะทำงานเตรียมความพร้อม ด้านบุคลากร โดยมีนายนิสิต จันทร์สมวงศ์ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าคณะทำงาน และมีผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นคณะทำงานและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ อาทิ การจัดหา

³² กลุ่มงานอาเซียน กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. รายงานผลการดำเนินงาน ประจำปี พ.ศ. 2556. (กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, 2556). หน้า 47 - 48.

บุคลากรเพื่อรองรับภารกิจที่เพิ่มขึ้นจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในปี 2558 การจัดการฝึกอบรม เพื่อเสริมทักษะของบุคลากรทั้งด้านทัศนคติ ความรู้ ความสามารถที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน เป็นต้น

3. คณะทำงานเตรียมความพร้อม ด้านระเบียบกฎหมาย มีนายอัครเดช เจริญศิริ ที่ปรึกษา ด้านกฎหมาย เป็นหัวหน้าคณะทำงาน และมีผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นคณะทำงานและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ อาทิ การกำหนดแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข หรือพัฒนาระเบียบกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ให้มีความคล่องตัวในทางปฏิบัติ เพื่อรองรับการเข้าเป็นประชาคมอาเซียนในปี 2558 เป็นต้น

4. คณะทำงานเตรียมความพร้อม ด้านการสร้างความรู้ ความเข้าใจในอาเซียน โดยมี นายสมศักดิ์ จังตระกุล ที่ปรึกษาด้านความมั่นคง เป็นหัวหน้าคณะทำงาน และมีผู้อำนวยการสถาบัน ดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นคณะทำงานและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ อาทิ การเผยแพร่ความรู้ ข้อเท็จจริง สถานการณ์ของการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ทั้งด้านการเมือง และความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคมและวัฒนธรรม เพื่อสร้างความตระหนักรู้ เกี่ยวกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558 รวมทั้งการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีทางประวัติศาสตร์ และ วัฒนธรรมของกลุ่มประเทศให้แก่บุคลากรของกระทรวงมหาดไทย

ทั้งนี้ ในบริบทของการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายที่จะนำ ประเทศไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในปี 2558 อย่างสมบูรณ์ กระทรวงมหาดไทย จึงจำเป็นต้อง ทบทวนยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย และกำหนดจุดยืนเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Positioning) ให้สอดคล้องกันในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาคมอาเซียน โดยกระทรวงมหาดไทยได้กำหนด จุดยืนทางยุทธศาสตร์ ดังนี้³³

1. กระทรวงมหาดไทยเป็นกลไกหลักในการเชื่อมประสานและขับเคลื่อนนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากกระทรวงมหาดไทย มีบทบาทและภารกิจที่กว้างขวาง และมีกลไกทั้งในส่วนกลาง และในพื้นที่ กระทรวงมหาดไทยจึงสามารถเป็นกลไกที่สามารถนำนโยบายและยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ไปขับเคลื่อนในพื้นที่ ขณะเดียวกัน สามารถสะท้อนความต้องการของพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดเป็น นโยบายระดับชาติ

³³ เรื่องเดียวกัน. หน้า 30 – 31.

2. กระทรวงมหาดไทยเป็นกลไกหลัก ในการสร้างเครือข่ายความมั่นคงและภูมิคุ้มกันทางสังคม เพื่อให้สังคมเข้มแข็ง ในบริบทของการให้ความสำคัญกับความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-traditional security) ที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงมนุษย์ (Human Security) และภัยคุกคามแบบข้ามพรมแดน รวมทั้งความไม่ปรองดองในชาติ ล้วนเป็นปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคม เครือข่ายของกระทรวงมหาดไทยในชุมชนจะเป็นกลไกที่สำคัญ ในการสร้างความมั่นคงทางสังคม ให้พร้อมรับมือกับภัยคุกคามต่าง ๆ

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมของกระทรวงมหาดไทย ในการเข้าร่วมเป็นประชาคมอาเซียน ในปี 2558 โดยคณะกรรมการเตรียมความพร้อมฯ ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2556 และปลัดกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบ ให้ใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมฯ ของหน่วยงานระดับกรม/รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานระดับจังหวัด พิจารณานำยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมฯ ไปประกอบการทบทวนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและ/ยุทธศาสตร์จังหวัด ประกอบด้วย 5 ประเด็นยุทธศาสตร์ ดังนี้³⁴

1. ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานราก เพื่อเชื่อมโยงโอกาสจากประชาคมอาเซียน

เป้าหมาย วางระบบ โครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาพื้นที่ และสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้ชุมชนฐานราก จากการเข้าร่วมประชาคมอาเซียน มีโครงการรองรับ เช่น พัฒนาศักยภาพผู้ผลิต ผู้ประกอบการ และการตลาด OTOP ทั่วประเทศ เป็นต้น

2. ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเสริมสร้างความสงบเรียบร้อย ความพร้อมรับมือภัยพิบัติ และความมั่นคงของประเทศ

เป้าหมาย พื้นที่ที่มีความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และป้องกันการเกิดปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-traditional security) มีโครงการรองรับ เช่น ความตกลงอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ เป็นต้น

3. ยุทธศาสตร์ที่ 3 การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนและอัตลักษณ์อาเซียน

เป้าหมาย ชุมชนมีความเข้มแข็ง ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันของประชาชนอาเซียน มีโครงการรองรับ เช่น ขยายผลแนวทางการพัฒนา อันเนื่องมาจาก

³⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 34 – 36

พระราชดำริ หลักการทรงงาน ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เป็นต้น

4. ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและระบบบริหารจัดการ

เป้าหมาย บุคลากรกระทรวงมหาดไทย มีความรู้ ทักษะ และสมรรถนะที่เหมาะสม ในการปฏิบัติหน้าที่ และมีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ รองรับการเข้าร่วมประชาคมอาเซียน มีโครงการรองรับ เช่น เสริมการเรียนรู้ทางไกลแบบระบบ E-learning เพื่อพัฒนาทักษะด้านภาษาอังกฤษให้กับบุคลากรในสังกัด เป็นต้น

5. ยุทธศาสตร์ที่ 5 การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน

เป้าหมาย ส่งเสริมการเปิดประเทศ ให้มีความเชื่อมโยงกันระหว่างกันในอาเซียน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านประชาชน ด้านการปรับปรุงกฎหมาย และด้าน โครงสร้างพื้นฐาน มีโครงการรองรับ เช่น ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนา และการเปิดจุดผ่านแดน เป็นต้น

จากยุทธศาสตร์ข้างต้น กระทรวงมหาดไทยได้แปลงไปสู่การปฏิบัติในรูปแบบต่าง ๆ เช่น จัดทำแผนงาน/โครงการรองรับ จัดประชุม จัดสัมมนา ฯลฯ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ดังนี้

1. จัดประชุมหารือทุกภาคส่วนของกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับภารกิจอาเซียน เพื่อบูรณาการการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในส่วนที่เกี่ยวข้อง³⁵
2. ให้สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย แจ้งให้จังหวัด นำยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อมของกระทรวงมหาดไทย เข้าสู่ประชาคมอาเซียน ไปประกอบการทบทวนการจัดทำยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด เพื่อให้เกิดการบูรณาการในทุกระดับ และให้สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย แจ้งให้จังหวัดนำผลการประชุมกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคต่าง ๆ ประกอบการกำหนดจุดยืนทางยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ทบทวนแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ประเทศเชื่อมโยงสู่อนุภูมิภาค เพื่อขับเคลื่อน เชื่อมโยงแผนยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ให้นำไปสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม เพื่อเตรียมความพร้อมรองรับประชาคมอาเซียน ในปี 2558 ต่อไป³⁶

³⁵ กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยและกองสารนิเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “การเตรียมความพร้อมในการเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.pr.moi.go.th/image/asean/asean%203-55.pdf>; 2555.

³⁶ กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของกลุ่มจังหวัด/จังหวัด”. 2556.

3. ให้กลุ่มงานอาเซียน กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ประมวลข้อสั่งการที่เกี่ยวข้องกับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ในการเตรียมความพร้อมของ กระทรวงมหาดไทย เข้าสู่ประชาคมอาเซียน สรุปได้ดังนี้³⁷

3.1 ให้จังหวัดมีหน่วยประสานงานกลางด้านอาเซียน (ASEAN Unit) และแต่งตั้ง นักวิเทศสัมพันธ์ของจังหวัด เพื่อรับผิดชอบภารกิจด้านอาเซียน และมอบหมายให้สำนักงานจังหวัด เป็นหน่วยบูรณาการงานด้านต่างประเทศ/งานอาเซียนในจังหวัด โดยให้ส่วนราชการในพื้นที่ ประสานงานเพื่อขับเคลื่อนภารกิจอย่างใกล้ชิด

3.2 ให้จังหวัดร่วมกันพิจารณาจัดหางบประมาณ และจัดทำฐานข้อมูล/เว็บไซต์ เพื่อ สร้างความรู้ ความเข้าใจ และติดตาม/วิเคราะห์ความเคลื่อนไหวต่างๆ ทั้งในประเทศ และประเทศ เพื่อนบ้าน เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด รวมทั้งกำหนดเป้าหมายของจังหวัดให้ ชัดเจน

3.3 ให้ทุกจังหวัดนำข้อมูลจากการสัมมนาในเวทีต่าง ๆ กรอบความร่วมมือทาง เศรษฐกิจในอนุภูมิภาคต่าง ๆ มาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาจังหวัด เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคม เศรษฐกิจอาเซียน โดยเฉพาะจังหวัดที่มีอาณาเขตติดกับประเทศเพื่อนบ้านและเป็นด่านการค้า โดย ให้กำหนดตัวชี้วัด/เป้าหมาย ปิงบประมาณถัดไป (พ.ศ. 2557)

4. จัดโครงการเพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ ในการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ ประชาคมอาเซียน พร้อมทั้งสร้างแนวคิดให้เกิดความสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณ และสถาบัน สำคัญของชาติให้แก่นักเรียนและเยาวชน (มหาดไทยก้าวไกลนำลูกหลานเยาวชนสู่อาเซียน : Ministry of Interior : We lead our children to ASEAN family) โดยมีคณาจารย์และนักเรียนจาก สถาบันศึกษาต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร เข้าร่วม จำนวน 219 คน และมีการถ่ายทอดผ่านระบบ วิดีทัศน์ทางไกลไปยังศาลากลางจังหวัดทั้ง 76 จังหวัด ซึ่งมีตัวแทนนักเรียนจากโรงเรียนของจังหวัด ต่าง ๆ เข้าร่วมรับฟัง ทั้งนี้ จะมีการดำเนินการเป็นประจำทุกเดือน³⁸ อันเป็นการสร้างความตระหนัก รู้ร่วมกันถึงความสำคัญของประชาคมอาเซียนให้กับภาคประชาชน

5. จัดโครงการเสริมสร้างศักยภาพของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยในส่วนภูมิภาค โดยการพัฒนาเป็นทีมวิทยากร (Train the Trainers) ที่สามารถบรรยายความรู้เกี่ยวกับประชาคม

³⁷ เรื่องเดียวกัน.

³⁸ เรื่องเดียวกัน.

อาเซียนให้กับภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่จังหวัด เพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมของจังหวัด เพื่อรองรับผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในด้านต่าง ๆ โดยจัดขึ้นที่กรุงเทพมหานคร ระหว่างวันที่ 11 – 14 ธันวาคม 2555 มีผู้เข้าร่วมจากจังหวัด รวม 152 คน ทั้งนี้ ผู้เข้ารับการศึกษาฝึกอบรม จะต้องกลับไปถ่ายทอดความรู้ให้แก่บุคลากรในพื้นที่จังหวัดของตนเองต่อไป³⁹

6. จัดโครงการสร้างการเตรียมพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนภายในปี 2558 ให้กับจังหวัด เป็นโครงการที่ดำเนินการต่อเนื่องจากโครงการ Train the Trainers โดยการจัดสรรเงินสนับสนุนให้ 76 จังหวัด ให้จังหวัดละ 113,200 บาท เพื่อดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ ซึ่งจังหวัดจะดำเนินการหลังโครงการฯ ช่างต้นเสร็จสิ้น โดยให้ผู้เข้ารับการศึกษาฝึกอบรมจากโครงการ Train the Trainers กลับไปเป็นวิทยากรถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับอาเซียนในบริบทของจังหวัด โดยให้มีกลุ่มเป้าหมายจากทุกภาคส่วนของจังหวัดจำนวนไม่ต่ำกว่า 200 คน ซึ่งหากดำเนินการเสร็จสิ้นในทุกจังหวัด จะมีกลุ่มเป้าหมายรวม ไม่ต่ำกว่า 15,000 คน⁴⁰

7. จัดสัมมนาบทบาทของกรอบความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเตรียมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยกระทรวงมหาดไทย ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อส่งเสริมการเตรียมความพร้อมของทุกภาคส่วน ในการขับเคลื่อนการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558 ผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วย ผู้บริหาร และผู้แทนหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำนวนประมาณ 550 คน⁴¹

8. จัดโครงการเตรียมความพร้อมหน่วยงานชายแดน เพื่อการรองรับประชาคมอาเซียน โดยเน้นพัฒนาบุคลากรของจังหวัดที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน จำนวน 31 จังหวัด จำนวน 123 คน โดยจัดฝึกอบรมให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับประชาคมอาเซียน เพื่อให้สามารถปรับทัศนคติและเพิ่มสมรรถนะในการทำงานติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้ จะจัดโครงการเสริมสร้างทักษะด้าน

³⁹ เรื่องเดียวกัน, มหาดไทย, กระทรวง. “หนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0204.5/ว 5534 เรื่อง โครงการเสริมสร้างศักยภาพของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยโดยการพัฒนาเป็นทีมวิทยากร (Train the Trainers)”. 26 พฤศจิกายน 2555.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁴¹ มหาดไทย, กระทรวง. “หนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0212.2/ว 60 เรื่อง เชิญร่วมสัมมนาบทบาทของกรอบความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน”. 4 มกราคม 2556.

ภาษา การเจรจาต่อรอง และการจัดประชุมระหว่างประเทศ ให้กับบุคลากรในจังหวัดชายแดน และหน่วยงานส่วนกลางอีกด้วย⁴²

9. จัดโครงการประชุมร่วมระหว่างเอกอัครราชทูต และกงสุลใหญ่ประจำภูมิภาคอาเซียนกับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยกระทรวงมหาดไทย ร่วมมือกับกระทรวงการต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็นระหว่างเอกอัครราชทูต และกงสุลใหญ่ประจำภูมิภาคอาเซียนกับผู้ว่าราชการจังหวัด การรับทราบมุมมองภาคธุรกิจเอกชน การแลกเปลี่ยนข้อมูล และความคิดเห็นระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชน เพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และสร้างการเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดกับมิติต่างประเทศ โดยเชิญผู้ว่าราชการจังหวัด เอกอัครราชทูต และกงสุลใหญ่ประจำภูมิภาคอาเซียน ผู้แทนภาคเอกชน รวมทั้งเจ้าหน้าที่สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เข้าร่วมประชุมฯ ดังกล่าว⁴³

10. จัดโครงการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการพัฒนากฎหมาย เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ผู้เข้าร่วมสัมมนาฯ เป็นบุคลากรด้านกฎหมายของกรม รัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวง บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยจากหน่วยงานรัฐอื่น ๆ และจากองค์กรเอกชน มีจำนวนผู้เข้าร่วมประมาณ 150 คน โดยการสัมมนาฯ เป็นการระดมความคิดเห็น เพื่อให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายที่กระทรวงรับผิดชอบ ซึ่งจะมีผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในปี 2558 อาทิ กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง, กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร บัตรประจำตัวประชาชน สัญชาติ กฎหมายเกี่ยวกับการถือครองอสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน อาคารชุด และสิ่งปลูกสร้าง) กฎหมายเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมือง การควบคุมการก่อสร้าง กฎหมายด้านธุรกิจบริการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว (กฎหมายว่าด้วยการโรงแรม สถานบริการ) เป็นต้น⁴⁴

⁴² กลุ่มงานอาเซียน กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. *เรื่องเดิม*. หน้า 59.

⁴³ มหาดไทย, กระทรวง. “หนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0212.3/ว 2221 เรื่อง การประชุมร่วมระหว่างเอกอัครราชทูต และกงสุลใหญ่ประจำภูมิภาคอาเซียนกับผู้ว่าราชการจังหวัด”. 31 พฤษภาคม 2556. และ มหาดไทย, กระทรวง. “หนังสือ ที่ มท 0212.3/ว 2452 เรื่อง การประชุมร่วมระหว่างเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ประจำภูมิภาคอาเซียนกับผู้ว่าราชการจังหวัด”. 14 มิถุนายน 2556.

⁴⁴ _____ . “โครงการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประชาคมอาเซียน” สัปดาห์อาเซียนประจำปี 2556 กระทรวงมหาดไทยพร้อมก้าวไกลสู่ประชาคมอาเซียน” . (ออนไลน์) . เข้าถึงได้จาก : <http://www.thaiaec2013.com/download/parts2/p15.pdf>, 2556. หน้า 36 – 40.

11. มีแผนงาน/โครงการที่ส่งเสริมการเตรียมความพร้อมของกระทรวงมหาดไทย ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ในหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (จังหวัด/กลุ่มจังหวัด) ได้แก่ การเสริมสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับอาเซียนในรูปแบบเอกสาร เช่น ในเอกสารความรู้ และวารสารดำรงราชานุภาพ ซึ่งเป็นวารสารประจำหน่วยงาน การเสริมสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับอาเซียน โดยการพัฒนาและเผยแพร่ในรูปแบบสื่ออิเล็กทรอนิกส์ การเสวนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในรูปแบบชุมชนนักปฏิบัติ (Cop) การพัฒนาและให้บริการ e-learning หลักสูตรภาษาอังกฤษ เป็นต้น⁴⁵

12. จัดโครงการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประชาคมอาเซียน “สัปดาห์อาเซียน ประจำปี 2556 กระทรวงมหาดไทยพร้อมก้าวไกลสู่ประชาคมอาเซียน” ในเดือนสิงหาคม 2556 เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประชาคมอาเซียนใน 3 เสาหลัก เผยแพร่ความก้าวหน้าการดำเนินงานในประเทศไทยของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม พร้อมกระตุ้นให้บุคลากรของส่วนราชการ/หน่วยงานในสังกัดตื่นตัว และเตรียมความพร้อม รับมือกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และปรับตัวเป็นประชากรของประชาคมอาเซียน โดยมีผู้บริหารกระทรวง บุคลากรของส่วนราชการ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค ผู้แทนจากหน่วยงานภาคีจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม สาธารณชนที่สนใจ และสื่อมวลชน เข้าร่วม จำนวนประมาณ 600 คน⁴⁶

13. จัดสรรงบประมาณให้กับจังหวัดที่เป็นสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (The Office of Strategy Management : OSM) ทั้ง 18 กลุ่มจังหวัด เพื่อสนับสนุนการบูรณาการการพัฒนาเชิงพื้นที่ (area-based) ให้สอดคล้องกับกรอบความร่วมมือในการพัฒนาในประชาคมอาเซียน โดยจัดสรรตามจำนวนจังหวัดในแต่ละกลุ่มจังหวัด จังหวัดละ 50,000 บาท และให้มีแนวทางในการดำเนินกิจกรรมในรูปแบบ การสัมมนา เพื่อระดมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนในกลุ่มจังหวัด ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ที่เชื่อมโยงกับประชาคมอาเซียน และสอดคล้องกับโอกาสและศักยภาพการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ใน 4 ประเด็น คือ การใช้ศักยภาพของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อสร้างฐานการผลิตให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดอาเซียนและตลาดโลก การพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนและเมืองชายแดนให้เชื่อมโยงกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน การเสริมสร้างความเข้มแข็งกลไกการพัฒนาระดับพื้นที่เพื่อ

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 41.

⁴⁶ กลุ่มงานอาเซียน กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. เรื่องเดิม. หน้า 65.

เพื่อพัฒนาองค์ความรู้และสร้างเครือข่ายแลกเปลี่ยนความรู้ และการกำหนดบทบาทและกิจกรรมหลักของพื้นที่ 18 กลุ่มจังหวัด ให้มีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ประเทศ และกรอบความร่วมมืออาเซียน⁴⁷

จะเห็นได้ว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 กระทรวงมหาดไทย มีบทบาทและแนวทางอย่างชัดเจนในการเตรียมความพร้อมหน่วยงาน ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 โดยให้ความสำคัญตั้งแต่การนำนโยบายของรัฐบาล (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ที่มุ่งมั่นจะดำเนินการตามข้อผูกพันของประเทศอาเซียน ให้ประเทศไทยมีความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนโดยสมบูรณ์ มากำหนดเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์สำคัญของกระทรวงมหาดไทย พร้อมจัดตั้งกลไกเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการ และแปลงยุทธศาสตร์ต่าง ๆ เป็นแผนงาน / โครงการต่าง ๆ รองรับทั้งมิติภายในและภายนอกกระทรวงมหาดไทย อาทิ การพัฒนาศักยภาพบุคลากร การแก้ไขและพัฒนาระเบียบกฎหมายให้มีความคล่องตัว การสร้างความรู้ ความเข้าใจในอาเซียนแก่บุคลากรบุคคลภายนอก และผู้สนใจ

สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ก็เป็นไปในทิศทางที่ชัดเจนเช่นเดียวกัน กล่าวคือ หน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้นำนโยบายของรัฐบาล ในเรื่องการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน มากำหนดเป็นประเด็นแนวทางและหลักเกณฑ์ ในการให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดยการประสานงานจากกระทรวงมหาดไทย จัดทำแผนพัฒนารองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว และเพื่อเป็นการสนับสนุนการดำเนินการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด กระทรวงมหาดไทยก็ได้มีแผนงาน/โครงการ สนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด อาทิ การจัดสัมมนาบทบาทของกรอบความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเตรียมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ให้กับผู้บริหารในส่วนกลางและภูมิภาค การจัด โครงการประชุมร่วมระหว่าง เอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ประจำภูมิภาคอาเซียนกับผู้ว่าราชการจังหวัด การจัดโครงการเตรียมความพร้อมหน่วยงานชายแดนเพื่อการรองรับประชาคมอาเซียน โดยเน้นพัฒนาบุคลากรของจังหวัดที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน อันเปรียบเสมือนเป็น “ด่านหน้า” ที่รับผลจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในลำดับแรก และได้จัดสรรงบประมาณให้กับจังหวัด ที่เป็นสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM) ทั้ง 18 กลุ่มจังหวัด เพื่อสนับสนุนการบูรณาการการพัฒนาเชิงพื้นที่ (area-based) ให้สอดคล้องกับกรอบความร่วมมือในการพัฒนาในประชาคมอาเซียน เป็นต้น ซึ่งแผนงาน/โครงการ

⁴⁷ มหาดไทย, กระทรวง. “หนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0204.5/ว 4813 เรื่อง จัดสรรงบประมาณ โครงการสร้างการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนภายในปี 2558 ให้กับจังหวัด”. 21 พฤศจิกายน 2556.

เหล่านี้ได้ส่งเสริมให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดมีความพร้อมมากยิ่งขึ้น ในการจัดทำแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ตามเจตนารมณ์ร่วมกันของประเทศสมาชิก

การวิเคราะห์สภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของกระทรวงมหาดไทย ในการสนับสนุนการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในช่วงที่ผ่านมา

การพัฒนาพื้นที่ในจังหวัดและภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ทั้งในปัจจุบันและในระยะต่อไป จำเป็นต้องกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ ให้เชื่อมโยงกับประชาคมอาเซียน และสอดคล้องกับโอกาสและศักยภาพการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งจากการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย ในช่วง 3 ปีงบประมาณที่ผ่านมา พบว่ายังมีปัญหา อุปสรรคบางประการ ในการสนับสนุนการดำเนินการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในช่วงที่ผ่านมา ดังนี้

1. ในภาพรวมการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดในช่วง 3 ปีงบประมาณที่ผ่านมา ยังขาดแนวทางการเตรียมการและแผนรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนที่ชัดเจนในช่วงแรก เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและยุทธศาสตร์ประเทศ แต่เริ่มมีการกำหนดทิศทางให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ภายใต้งานให้ความสำคัญของรัฐบาลในขณะนั้น ที่ต้องการให้ประเทศเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558 อย่างสมบูรณ์ ส่งผลให้การดำเนินการเตรียมความพร้อมขาดความต่อเนื่อง ทั้งในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมถึงการจัดสรรงบประมาณรองรับซึ่งจะกล่าวต่อไปด้วย อย่างไรก็ตาม ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดรอบใหม่ (ปี 2557 – 2560) ก.น.จ. ได้วางกรอบนโยบายในการจัดทำแผนพัฒนาให้กับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยให้ความสำคัญกับความสอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ประเทศในทุกมิติ (เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการปรับปรุงประสิทธิภาพของภาครัฐ) และการเตรียมการรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดกำหนดจุดยืนตำแหน่งการพัฒนา (Positioning) ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นด้วย⁴⁸

⁴⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “การประชุมประจำปี 2556 ของ สศช. เรื่อง เส้นทางประเทศไทย...สู่ประชาคมอาเซียน”. 2556.

2. กระทรวงมหาดไทยไม่ได้เป็นเจ้าภาพหลัก ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เป็นเพียงผู้ประสานงานเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานเจ้าภาพหลัก คือ สำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ในพื้นที่เท่านั้น ดังนั้น การดำเนินการเพื่อการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด จำเป็นต้องเป็นไปตามแนวทางที่สำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดเป็นหลัก แผนงาน/โครงการของกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นเสมือนเพียงส่วนรองรับหรือส่วนเติมเต็มที่ช่วยให้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นเท่านั้น⁴⁹ รวมถึงแผนงาน/โครงการ ในการเตรียมความพร้อมจังหวัด/กลุ่มจังหวัดในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนด้วย ในทางหนึ่ง แผนงาน/โครงการดังกล่าวจะเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับที่หน่วยงานอื่น ๆ กำหนด หากในทางกลับกัน แผนงาน/โครงการดังกล่าว ก็อาจจะไม่ได้สร้างความแปลกใหม่ หรือเสริมในส่วนที่พื้นที่เห็นว่าขาด หรือควรได้รับการส่งเสริมที่เป็นความต้องการกับพื้นที่ได้ ซึ่งในข้อเท็จจริงแล้ว กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานผู้ประสานที่มีความใกล้ชิด และรับรู้ปัญหา และความต้องการของประชาชนและพื้นที่ได้มากกว่า การเป็นเพียงผู้ประสานงานเพื่อให้การดำเนินเป็นไปด้วยความราบรื่น อาจไม่ได้ทำให้การบริหารพื้นที่ตอบสนองความต้องการได้อย่างครบถ้วน

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงแผนงาน/โครงการ ในการเตรียมความพร้อมของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนแล้ว พบว่าประเด็นการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนทั้ง 3 เสาหลักขาดเจ้าภาพการดำเนินการในระดับพื้นที่⁵⁰ กล่าวคือ แม้ว่าหน่วยงานเจ้าภาพหลักจะมีการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เป็นหนึ่งในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดดำเนินการจัดทำแผนฯ ก็ตาม แต่การจัดทำแผนฯ รองรับประเด็นดังกล่าวนั้น ขึ้นอยู่กับแต่ละจังหวัด/กลุ่มจังหวัดจะให้ความสำคัญในการกำหนดแผนงาน/โครงการรองรับหรือไม่เช่นกันด้วย และกระทรวงมหาดไทย แม้จะมีความ

⁴⁹ เอกพงษ์ สิริพันธ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ งานประสานนโยบายและงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัด กลุ่มงานแผนพัฒนาและงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ส่วนประสานยุทธศาสตร์และการพัฒนาจังหวัด สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย . สัมภาษณ์. 20 กุมภาพันธ์ 2557.

⁵⁰ ทวี จงประเสริฐ, ผู้อำนวยการส่วนประสานยุทธศาสตร์และการพัฒนาจังหวัด สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. สัมภาษณ์. 30 เมษายน 2557.

ใกล้ชิดในการปฏิบัติงานร่วมกับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด แต่ก็ยังคงเป็นเพียงผู้ประสาน ไม่ได้เป็นเจ้าภาพหลักให้กับจังหวัด/กลุ่มจังหวัดในพื้นที่เช่นกัน

3. ในแง่งบประมาณ ที่กระทรวงมหาดไทยสามารถจัดสรรให้กับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ในการดำเนินการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เมื่อคิดเป็นอัตราส่วนแล้ว เป็นอัตราส่วนที่น้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับกัน กล่าวคือ งบประมาณบริหารจัดการของจังหวัด : งบประมาณการสร้างการเตรียมพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนภายในปี 2558 ให้กับจังหวัด = 10 ล้านบาท : 113,200 บาท คิดเป็นร้อยละ 0.11 และ งบประมาณบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัด : งบประมาณการสร้างการเตรียมพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนภายในปี 2558 ให้กับกลุ่มจังหวัด = 5 ล้านบาท : 50,000 บาท (ต่อจังหวัดในกลุ่มจังหวัด) คิดเป็นร้อยละประมาณ 0.10 ของงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเท่านั้น กล่าวได้ว่า งบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัดได้รับ ในการเตรียมความพร้อมพื้นที่เข้าสู่ประชาคมอาเซียน มีจำกัดมาก และกระทรวงมหาดไทยก็ได้กำหนดให้ งบประมาณเหล่านั้น สามารถดำเนินการได้เพียงการจัดประชุม การจัดอบรม การจัดสัมมนา ระดับความคิดเห็น เพื่อเป็นการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเป็นหลัก ให้กับบุคลากร ในสังกัดภาคเอกชน และประชาชน ดังนั้น งบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัดได้รับ เป็นเพียงส่วนเติมเต็มเท่านั้น ไม่สามารถจัดทำโครงการขนาดใหญ่รองรับได้

4. ในแง่โครงสร้างกลุ่มจังหวัด จากประสบการณ์การทำงานในตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่าการดำเนินการของบางกลุ่มจังหวัด ไม่สามารถบริหารงานแบบบูรณาการได้อย่างแท้จริง จังหวัดในกลุ่มจังหวัดด้วยกันไม่สามารถประสานราชการ ประสานความร่วมมือสรรพกำลัง และใช้ทรัพยากรระหว่างจังหวัดร่วมกัน ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด เพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด 18 กลุ่มจังหวัด และการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับลักษณะเขตพื้นที่ที่ติดต่อกัน มีความเกี่ยวเนื่องทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เป็นข้อพิจารณาในการจัดกลุ่มจังหวัด ซึ่งไม่ได้พิจารณาถึงความสามารถในการร่วมมือและแบ่งปันทรัพยากรระหว่างกัน ส่งผลให้การบริหารงานของกลุ่มจังหวัดไม่ประสบผลสำเร็จในการบูรณาการความร่วมมือเท่าที่ควร ประกอบกับ ส่วนราชการต่าง ๆ ยังคงยึดถือที่จะปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่ของตนมากกว่า คำนึงถึงความต้องการของประชาชนและปัญหาในพื้นที่ รวมถึงส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเรื่องแผนจังหวัด/กลุ่มจังหวัด อาทิ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นต้น มักมีการระบุประเด็นแผนงาน/โครงการให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดดำเนินการตามที่หน่วยงานกำหนด โดยไม่ได้คำนึงบริบทที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ ส่งผลให้แผนงาน/โครงการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดในบางกรณีไม่สามารถตอบสนอง

ความต้องการของประชาชนและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างแท้จริงนอกจากนี้ พบว่ายังมีปัญหาเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดในบางกลุ่ม มีอาวุโสทางราชการ และ/หรือมีประสบการณ์การดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดน้อยกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดอื่น ๆ ในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน เกิดปัญหาการไม่ยอมรับการปฏิบัติงานซึ่งกันและกัน อันส่งผลให้การผลักดันการจัดทำแผนฯ และงบประมาณในภาพรวมของกลุ่มจังหวัดในทุกด้าน รวมถึงประเด็นการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เกิดความล่าช้า ไม่บังเกิดผลเท่าที่ควร

สรุป

จากการศึกษาการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทยในการพัฒนาและสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนย้อนหลังไป 3 ปีงบประมาณ (พ.ศ. 2554 – 2556) พบว่า มีทิศทางและแนวทางที่ดีขึ้น เป็นรูปธรรมมากขึ้น ตามลำดับ กล่าวคือ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 หลังจากมีกลไกระดับประเทศขับเคลื่อนการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 (คณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ) แล้วก็ตาม หากการส่งเสริมสนับสนุนของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งอยู่ในกรอบของการประสานการดำเนินการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ทำได้เพียงประสานนโยบาย และประเด็นยุทธศาสตร์ที่มีความคาบเกี่ยวเพียงเล็กน้อย กับการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน อาทิ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และแผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่เฉพาะ หรือพื้นที่พิเศษ เนื่องจากมีข้อจำกัดที่ว่า การจัดทำแผนฯ ในปีงบประมาณนี้ ยังอยู่ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) ที่ยังไม่มีกำหนดประเด็นการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เป็นประเด็นยุทธศาสตร์

ในปีงบประมาณต่อมา (พ.ศ. 2555) เริ่มมีแนวทางในการสนับสนุนการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นกว่าปีงบประมาณที่ผ่านมา โดยกระทรวงมหาดไทยได้สนับสนุนการดำเนินการควบคู่กันทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีการจัดตั้งคณะกรรมการ และคณะทำงานเพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ที่กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทในการเตรียมความพร้อม ทั้งมีติภายในและภายนอกหน่วยงาน เพื่อส่งเสริมการวิเคราะห์ศักยภาพของพื้นที่ได้อย่างรอบด้าน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการสนับสนุนเตรียมความพร้อมของกระทรวงมหาดไทยในปีนี้ มักเป็นการนำไปปฏิบัติแบบ “บนลงล่าง” (Top-down) เป็นหลัก เนื่องจากการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน อาจเป็นเรื่องใหม่ที่มี

ความสำคัญ ที่จะต้องดำเนินการให้เกิดผลภายในเวลาอันใกล้ ตามเป้าหมายของรัฐบาลชุดใหม่ ที่เข้ารับหน้าที่ (รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี) หากยังขาดมิติการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนเสนอความต้องการที่เกี่ยวข้องผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น จากการเป็นประชาคมอาเซียนในปี 2558

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 กล่าวได้ว่าเป็นปีที่กระทรวงมหาดไทย มีบทบาทและแนวทางอย่างชัดเจนในการเตรียมความพร้อมหน่วยงาน ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ซึ่งหน่วยงานได้ให้ความสำคัญตั้งแต่การนำนโยบายของรัฐบาล มากำหนดเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์สำคัญของกระทรวงมหาดไทย พร้อมจัดตั้งกลไกเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการ และแปลงยุทธศาสตร์ต่าง ๆ เป็นแผนงาน /โครงการต่าง ๆ รองรับทั้งมิติภายในและภายนอกกระทรวงมหาดไทย สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ก็เป็นไปในทิศทางที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน กระทรวงมหาดไทยมีแผนงาน/โครงการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด อาทิ การจัดสัมมนาบทบาทของกรอบความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเตรียมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ให้กับผู้บริหารในส่วนกลางและภูมิภาค การจัดโครงการประชุมร่วมระหว่างเอกอัครราชทูต และกงสุลใหญ่ประจำภูมิภาคอาเซียน กับผู้ว่าราชการจังหวัด การจัดโครงการเตรียมความพร้อมหน่วยงานชายแดน เพื่อการรองรับประชาคมอาเซียน โดยเน้นพัฒนาบุคลากรของจังหวัดที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน อันเปรียบเสมือนเป็น “ด่านหน้า” ที่รับผลจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในลำดับแรก พร้อมจัดสรรงบประมาณให้กับจังหวัดที่เป็นสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM) ทั้ง 18 กลุ่มจังหวัด เพื่อสนับสนุนการบูรณาการการพัฒนาเชิงพื้นที่ (area-based) ให้สอดคล้องกับกรอบความร่วมมือในการพัฒนาในประชาคมอาเซียน เป็นต้น ซึ่งแผนงาน/โครงการเหล่านี้ ได้ส่งเสริมให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดมีความพร้อมมากยิ่งขึ้น ในการจัดทำแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนผ่าน ไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ตามเจตนารมณ์ร่วมกันของประเทศสมาชิก

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการทั้ง 3 ปีงบประมาณที่ผ่านมา พบว่า กระทรวงมหาดไทยประสบปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดในการดำเนินการ ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดในช่วง 3 ปีงบประมาณที่ผ่านมาในภาพรวม ยังขาดแนวทางการเตรียมการและแผนรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนที่ชัดเจน เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล กระทรวงมหาดไทยไม่ได้เป็นเจ้าภาพหลัก ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เป็นเพียงผู้ประสานงานเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานเจ้าภาพหลักกับหน่วยงานในพื้นที่ แผนงาน/โครงการที่กระทรวงมหาดไทยดำเนินการ จึงเป็นเสมือนเพียงส่วนรองรับหรือส่วนเติมเต็ม ที่ช่วยให้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นเท่านั้น ซึ่งในข้อเท็จจริงแล้ว

กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิด และรับรู้ปัญหา และความต้องการของประชาชนและพื้นที่ การเป็นเพียงผู้ประสานงานเพื่อให้การดำเนินเป็นไปด้วยความราบรื่น อาจไม่ได้ทำให้การบริหารพื้นที่ ตอบสนองความต้องการได้อย่างครบถ้วน รวมถึงการขาดเจ้าภาพหลักในการบูรณาการการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในระดับพื้นที่ด้วย และในส่วนของงบประมาณ เพื่อสนับสนุนการเตรียมความพร้อมมีจำกัดมาก และกระทรวงมหาดไทยก็ได้กำหนดให้งบประมาณเหล่านั้น สามารถดำเนินการได้เพียงการจัดประชุม การจัดอบรม การจัดสัมมนาระดมความคิดเห็น เพื่อเป็นการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเป็นหลัก ดังนั้น งบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ได้รับที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเป็นเพียงแค่ส่วนเติมเต็มเท่านั้น ไม่สามารถดำเนินแผนงาน/โครงการขนาดใหญ่รองรับได้ นอกจากนี้ โครงสร้างการรวมกลุ่มของกลุ่มจังหวัด ก็เป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง เนื่องจากการจัดกลุ่มจังหวัดไม่คำนึงถึงการสร้างความร่วมมือ และการแบ่งปันทรัพยากรระหว่างกัน ส่วนราชการมักกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดดำเนินการมากกว่าคำนึงถึงบริบทในพื้นที่ รวมทั้งปัญหาการไม่ยอมรับซึ่งกันและกันของผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดด้วยกัน ซึ่งในบทต่อไป จะเป็นการเสนอแนวทางการพัฒนาของกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับการทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ทุกระดับ และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น

บทที่ 4

แนวทางการพัฒนาเพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสนับสนุน การบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทย ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในอนาคตอันใกล้ เป็นแรงผลักดันให้ทุกหน่วยงานจำต้องดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ในห้วงระยะเวลา 3 ปีงบประมาณที่ผ่านมา (พ.ศ. 2554 – 2556) กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการเตรียมพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ซึ่งได้พบปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดบางประการ ในการสนับสนุนการบริหารราชการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เพื่อรองรับเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ดังนั้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างศักยภาพให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัด สามารถสนับสนุนและเชื่อมโยงการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทยในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค ได้ดียิ่งขึ้น ในบทนี้ จึงเสนอแนวทางในการพัฒนาให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัด เป็นเครื่องมือสนับสนุนการบริหารราชการเชิงพื้นที่ของกระทรวงมหาดไทย ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. 2558 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในพื้นที่ได้มากยิ่งขึ้น

แนวทางการพัฒนาเกี่ยวกับการทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

เพื่อลดปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของกระทรวงมหาดไทย ในการดำเนินการสนับสนุนจังหวัด/กลุ่มจังหวัด จัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในระยะเวลาที่ผ่านมา ในการศึกษา ผู้วิจัยจึงได้สัมภาษณ์ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการบริหารจังหวัด/กลุ่มจังหวัดของกระทรวงมหาดไทย ทั้งที่ปฏิบัติงานในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค รวมถึงผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลมาประมวลเป็นแนวทางในการพัฒนา เพื่อให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัด เป็นเครื่องมือสนับสนุนการบริหารราชการเชิงพื้นที่ของกระทรวงมหาดไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอแนวทางการพัฒนา โดยแบ่งออกเป็น 2 ระยะเวลา คือ แบ่งเป็นการดำเนินการในระยะสั้น (ระยะ 1 ปี) และการ

ดำเนินการในระยะยาว (ระยะ 3 – 5 ปี) โดยในแต่ละระยะเวลาได้แบ่งแนวทางการพัฒนาออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านโครงสร้างกลไกการดำเนินงาน รวมถึงเสนอการ ทบทวนเกี่ยวกับโครงสร้างกลุ่มจังหวัดเพื่อให้การพัฒนามีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ดังนี้

1. การดำเนินการในระยะสั้น

1.1 ด้านบุคลากร ในระยะสั้น ควรมีการสร้างความรู้เพิ่มขึ้น ในด้าน ผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบ ที่อาจเกิดขึ้นจากการเปิดประชาคมอาเซียนให้กับบุคลากร กล่าวคือ จากผลกระทบของการเปิดประชาคมอาเซียนต่อกระทรวงมหาดไทย ที่พบว่า ภารกิจของ กระทรวงมหาดไทย มีแนวโน้มจะได้รับผลกระทบในด้านปัญหาความมั่นคงในรูปแบบใหม่ (Non-traditional security) เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาแรงงานแอบแฝง เป็นต้น ได้รับผลกระทบเชิงบวกจากการเปิดตลาดการค้าเสรี ที่จะเปิดโอกาสให้มีการพัฒนา เศรษฐกิจฐานรากอย่างรวดเร็ว เกิดการกระจายสินค้า รายได้ และเกิดความเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น เป็นต้น ดังนั้น การเพิ่มองค์ความรู้ด้านผลกระทบปัญหาความมั่นคงใน รูปแบบใหม่ องค์ความรู้ในด้านเศรษฐกิจ ช่องทางการตลาดต่าง ๆ ศักยภาพพื้นที่ ทั้งในภาพรวม ระดับประเทศ และในระดับเฉพาะของแต่ละพื้นที่ รวมถึงองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการเปิด ประชาคมอาเซียนในทุกด้าน ให้กับบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่ม จังหวัดในทุกระดับในพื้นที่ ทั้งในระดับผู้บริหาร หัวหน้ากลุ่มงาน ผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงภาคเอกชน และภาคประชาสังคม จึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อเปิดมุมมองเชิงกว้างให้บุคลากรทุกระดับ เห็นภาพการ ดำเนินการในภาพรวม ตลอดจนสามารถนำข้อมูลที่ได้รับมาวิเคราะห์ศักยภาพของพื้นที่ เพื่อ สามารถนำมากำหนดแผนพัฒนาฯ ในการรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวได้ว่า หาก “รู้เขา (ประชาคมอาเซียน) – รู้เรา (ประเทศ-พื้นที่-ประชาชน)” แล้ว ย่อมจะทำให้ การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเป็นไปด้วยความราบรื่นยิ่งขึ้น¹ เช่น ในพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์ มี ศักยภาพในการเป็นศูนย์กลาง โลจิสติกส์ เป็นชุมทางเชื่อมโยงระหว่างภาคเหนือ ภาคกลาง และ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทำให้มีจุดเด่นด้านการเป็นตลาดกลางทางการค้า หรือเป็นศูนย์กลาง สินค้านำเข้า – ส่งออกในอนุภูมิภาคได้ หากมีการเพิ่มองค์ความรู้ด้านเศรษฐกิจ การขนส่ง พาณิชย- กรรม ฯลฯ ให้กับบุคลากรที่เกี่ยวข้องแล้ว น่าจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาธุรกิจต่าง ๆ ใน

¹ สมเกียรติ พูลสุขเสริม, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนา จังหวัด สำนักงานจังหวัดนครสวรรค์, สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2557.

พื้นที่ ในการรองรับเข้าสู่ประชาคมอาเซียนอย่างเป็นรูปธรรมและเกิดประโยชน์ต่อพื้นที่ได้อย่างชัดเจนเพิ่มขึ้น²

1.2 ด้านงบประมาณ จากปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดที่เกิดขึ้นประการหนึ่ง พบว่า งบประมาณในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน มีจำกัดมาก ดังนั้น ในระยะสั้น หน่วยงานในส่วนกลาง ควรมีการพิจารณาปรับแก้การจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานในส่วนภูมิภาค ทั้งจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เพื่อดำเนินการรองรับเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเพิ่มมากขึ้น ในขณะเดียวกัน ในส่วนการดำเนินการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ควรมีการทบทวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ให้กับโครงการ/แผนงานที่เตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเพิ่มมากขึ้นเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญในการดำเนินการด้านงบประมาณ คือ กระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้ประสานระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ควรจะต้องส่งเสริมให้มีการบูรณาการงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ เพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนร่วมกันระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการดำเนินการ และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งบประมาณให้มีความคุ้มค่า และเป็นส่วนสร้างเสริมให้เกิดการทำงานร่วมกันในพื้นที่ได้อีกทางหนึ่งด้วย

1.3 ด้านโครงสร้างกลไกการดำเนินงาน ในระยะสั้น ควรมีการส่งเสริมให้มีกลไกขับเคลื่อน อาจเป็นในรูปแบบคณะกรรมการ/คณะทำงาน เรื่องการเตรียมความพร้อมในการรวมตัวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในทุกพื้นที่ ทั้งในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด อย่างน้อย 1 คณะ โดยมีผู้แทนจากทุกภาคส่วน เข้าร่วมเป็นองค์ประกอบคณะ เพื่อเป็นเจ้าภาพการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว เป็นหน่วยประสานในการนำนโยบายจากส่วนกลางไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ รวมถึงเป็นหน่วยกำหนดนโยบาย และทิศทางให้สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ อันจะส่งผลให้การขับเคลื่อนในเรื่องการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับยุทธศาสตร์ประเทศ ยุทธศาสตร์กระทรวง ตลอดจนเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริงอีกด้วย

2. การดำเนินการในระยะยาว

2.1 ด้านบุคลากร สำหรับการดำเนินการในระยะ 3 – 5 ปี เพื่อให้การดำเนินการ

² เรื่องเดียวกัน.

ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเป็นไปด้วยความราบรื่น รองรับปริมาณงานที่เพิ่มมากยิ่งขึ้น และมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน นอกจากนี้จะเพิ่มองค์ความรู้ให้กับบุคลากรที่มีอยู่ในปัจจุบันแล้ว ควรมีการสรรหาบุคลากรรุ่นใหม่ ที่มีความรู้ ความสามารถเฉพาะด้าน ในการรองรับการดำเนินการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน อาทิ เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถเฉพาะด้าน ภาษาอังกฤษ ภาษาของประเทศในอาเซียน รวมทั้งขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรม มีทักษะด้านการติดต่อสื่อสารที่ดี มีมนุษยสัมพันธ์อันดี มีองค์ความรู้ด้านการจัดเตรียมการประชุม การรับรองระหว่างประเทศ เป็นต้น เข้ามาในส่วนราชการ ทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้น โดยในช่วงเริ่มแรก อาจสรรหาในรูปแบบของพนักงานราชการ ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีความยืดหยุ่นในการสรรหาและเลือกสรร มีอัตราจ้างเป็นที่พอใจ เพื่อจะได้มีบุคลากรในการทำงาน ได้ทันการณ์ นอกจากนี้ เมื่อมีบุคลากรที่มีความรู้และทักษะดังกล่าวแล้ว จะเป็นการเพิ่มประโยชน์ในการทำงานกับประชาชนของประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค และเป็นการเพิ่มโอกาสในการสร้างความร่วมมือระหว่างกันให้มากยิ่งขึ้นอีกด้วย

2.2 ด้านงบประมาณ สิ่งจำเป็นประการหนึ่งที่จะทำให้การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประชาคมอาเซียนเป็นรูปธรรมชัดเจน มีความคืบหน้า มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลนั้น หน่วยงานควรมีการจัดสรรงบประมาณดำเนินการที่เพียงพอ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 3 ที่ว่าหนึ่งในปัญหาในการเตรียมความพร้อมหน่วยงาน ในการรองรับประชาคมอาเซียน คือ งบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนมีอยู่จำกัด และเป็นอัตราส่วนที่น้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัดที่ได้รับจัดสรรในปัจจุบัน ทำให้งบประมาณในการดำเนินการในเรื่องนี้ทำได้เพียงเป็น “ส่วนเติมเต็ม” เท่านั้น³ ฉะนั้น หากต้องการให้การดำเนินการเกี่ยวกับประชาคมอาเซียนเป็นไปอย่างต่อเนื่องในระยะยาว หน่วยงานผู้รับผิดชอบ ซึ่งก็คือ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) ที่มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นฝ่ายเลขานุการ ควรกำหนดให้การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เป็นประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญประเด็นหนึ่ง ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และกำหนดวงเงินงบประมาณ

³ เอกพงษ์ ศิริพันธ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ งานประสานนโยบายและงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัด กลุ่มงานแผนพัฒนาและงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ส่วนประสานยุทธศาสตร์และการพัฒนาจังหวัด สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย . สัมภาษณ์. 20 กุมภาพันธ์ 2557.

รองรับแผนงาน/โครงการรองรับประเด็นยุทธศาสตร์ดังกล่าวด้วย และสำหรับกระทรวงมหาดไทย ที่เป็นหน่วยงานประสานระดับนโยบายการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ประสานการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด รวมถึงบูรณาการแผนงาน/โครงการ และงบประมาณของกลุ่มจังหวัด ควรให้ความสำคัญกับการพิจารณาแผนงาน/โครงการ ที่รองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเพิ่มขึ้นด้วย และหากพบว่าแผนงาน/โครงการที่จังหวัด/กลุ่มจังหวัดเสนอมาเป็นแผนงาน/โครงการขนาดใหญ่ ที่มีความคาบเกี่ยวหลายพื้นที่ มีการใช้งบประมาณดำเนินการเป็นจำนวนมาก และมีความสำคัญจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาพื้นที่ ในการรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนแล้ว กระทรวงมหาดไทยก็ควรเป็นหน่วยประสาน และเป็นหน่วยสนับสนุน เพื่อนำเสนอ ก.น.จ. พิจารณาตามอำนาจหน้าที่ หรือนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่เป็นต่อไป

2.3 ด้าน โครงสร้างกลไกการดำเนินงาน ในระยะสั้น นอกจากจะมีการจัดตั้ง โครงสร้างกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานในระดับพื้นที่แล้ว ในระยะยาว ในการดำเนินการ สนับสนุนการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โครงสร้างกลไกดังกล่าวควรส่งเสริมให้ภาคประชาชน/ประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย กล่าวคือ มีลักษณะจาก “ล่างขึ้นบน” (Bottom-up) ที่ประชาชนเป็นผู้ร่วมกำหนดทิศทาง และกระบวนการในการพัฒนาโดยตรง เพื่อให้การพัฒนาเกิดความยั่งยืน ต่อเนื่อง และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ การสนับสนุนให้ภาคประชาชน/ประชาสังคม เข้ามามีบทบาทใน โครงสร้าง กลไกการดำเนินงาน อาจจะทำให้ลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน 2 ประการ คือ

ประการแรก การนำภาคประชาชน/ประชาสังคมเข้ามามีบทบาทในการ ดำเนินการ จะช่วยสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นจากฐานราก และสอดคล้องกับ ความต้องการของพื้นที่ เนื่องจากผลจากการเปิดประชาคมอาเซียน จะก่อให้เกิดโอกาสต่อประชากร วัยแรงงานของไทยในพื้นที่ อันจะส่งผลต่อการยกระดับคุณภาพชีวิต หากได้รับการจ้างงานหรือ จากโอกาสในการประกอบอาชีพที่เปิดกว้างมากขึ้น ประกอบกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน พื้นที่ ต่าง ๆ จะได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทั้งทางตรง จากการค้า การลงทุน และทางอ้อม จากการ ท่องเที่ยว ที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งประโยชน์ต่าง ๆ ที่พื้นที่ได้รับเหล่านี้ จะช่วยลดปัญหาช่องว่าง ความ เหลื่อมล้ำทางสังคมที่เคยปรากฏอยู่เดิม จากการกระจุกตัวของรายได้ ที่อยู่ในเมืองขนาดใหญ่ จาก การขาดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม และจากขาดโอกาสการเข้าถึงการพัฒนาได้อีกด้วย

ประการที่สอง การนำภาคประชาชน/ประชาสังคมเข้ามามีบทบาทในการ ดำเนินการ จะมีส่วนสนับสนุนให้ภารกิจการอำนวยความสะดวก และเป็นธรรม และแก้ไขปัญหาความ เดือดร้อนของประชาชนในระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของ

กระทรวงมหาดไทยประสบความสำเร็จได้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผลกระทบเชิงบวก และจากการพัฒนาเศรษฐกิจ ข่มส่งเสริมผลกระทบเชิงลบต่อสังคมในด้านอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น โครงการพัฒนาต่าง ๆ หรือการสร้างสถานประกอบการ อาจได้รับแรงต่อต้านจากประชาชน เป็นต้น ดังนั้น หากมีการนำ ภาคประชาชน/ประชาสังคมเข้ามามีบทบาท ในการดำเนินการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของพื้นที่แล้ว จะส่งผลให้ประชาชนได้สะท้อนปัญหาที่อาจเกิดขึ้นให้ภาครัฐ หรือภาคเอกชนหรือภาค ประชาชนด้วยกัน ได้รับฟัง และเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา รวมถึงทำให้เกิดการจัดการ ความขัดแย้งได้ตั้งแต่เกิดปัญหาเริ่มแรก อันเป็นการป้องกันมิให้ปัญหาเกิดการลุกลาม จนเป็น ปัญหาขนาดใหญ่ จึงอาจกล่าวได้ว่า เมื่อนำภาคประชาชน/ประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว จะ ช่วยลดความขัดแย้งและไกล่เกลี่ยปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้

3. การทบทวนโครงสร้างของกลุ่มจังหวัด จากประเด็นปัญหาที่กล่าวไปในบทที่ ผ่านมาเกี่ยวกับปัญหาโครงสร้างการรวมกลุ่มของกลุ่มจังหวัด การที่ส่วนราชการมักกำหนด ประเด็นยุทธศาสตร์ให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดดำเนินการมากกว่าคำนึงถึงบริบทในพื้นที่ ปัญหาการ ไม่ยอมรับซึ่งกันและกันของผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ รวมถึงปัญหาขาดเจ้าภาพการ ดำเนินการเกี่ยวกับประชาคมอาเซียนในระดับพื้นที่ จึงควรมีการแก้ไขปัญหาดังนี้

3.1 ควรมีการทบทวนการจัดกลุ่มจังหวัด เนื่องจากตั้งแต่เกิดการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 15 มกราคม 2551 จนถึงปัจจุบัน พบว่าไม่เคยมีการวัดผลสัมฤทธิ์ของ การมีกลุ่มจังหวัด หรือมีการทบทวนหรือปรับปรุงการรวมกลุ่มของจังหวัดทั้ง 18 กลุ่มจังหวัดที่ผ่าน มาแต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือในการทำงานและการประสานทรัพยากร ระหว่างจังหวัดได้มากยิ่งขึ้น กระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้ประสานงานระดับนโยบายและ ผู้ปฏิบัติงานที่รับรู้ปัญหาอย่างใกล้ชิดในพื้นที่ ควรสนับสนุนให้มีการระดมความคิดเห็นจาก ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ในการปรับปรุงโครงสร้างการจัดกลุ่มจังหวัดให้เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสอดคล้องเกี่ยวเนื่องกันทั้งทางด้านทรัพยากร ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและ วัฒนธรรม รวมถึงปรับปรุงให้การดำเนินการของกลุ่มจังหวัด โดยอาจรวม/ลดจำนวนกลุ่มจังหวัด ให้กลุ่มจังหวัดมีขนาดใหญ่มากขึ้น เพื่อให้สามารถบูรณาการทรัพยากรระหว่างกันในกลุ่มได้มาก ขึ้น สามารถตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การพัฒนา การแก้ไขปัญหา ความต้องการของประชาชนได้ เพิ่มขึ้น และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดที่ให้มีการเชื่อมโยงทรัพยากร เกิด ความคุ้มค่า และเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันให้กับกลุ่มจังหวัด

3.2 สำหรับปัญหาการไม่ยอมรับซึ่งกันและกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่ม จังหวัด กระทรวงมหาดไทยควรนำประเด็นเรื่องความรู้ ความสามารถ ประสิทธิภาพที่เกี่ยวข้องกับ

การบริหารราชการจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และอาวุโสทางราชการ มาเป็นข้อพิจารณาประกอบการแต่งตั้ง (ย้าย) ผู้ว่าราชการจังหวัดไปดำรงตำแหน่งในจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดด้วย เพื่อสร้างการยอมรับในการปฏิบัติงานระหว่างกัน เกิดความเหมาะสมในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ และเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในการขับเคลื่อนแผนงาน/โครงการในระดับพื้นที่ได้

3.3 การขาดเจ้าภาพการดำเนินการเกี่ยวกับประชาคมอาเซียนในระดับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด อันเนื่องมาจากแต่ละหน่วยงาน ได้สั่งการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยมุ่งที่จะปฏิบัติเฉพาะภารกิจตามหน่วยงานของตนในพื้นที่เท่านั้น รวมถึงมักกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดดำเนินการเสมือนมีธงในใจ โดยมีได้คำนึงถึงบริบทของพื้นที่ หรือการตอบสนองความต้องการของประชาชน จึงทำให้ระดับพื้นที่ไม่มีเจ้าภาพการขับเคลื่อนการดำเนินการ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ได้อย่างแท้จริง และการบริหารงานเป็นไปอย่างแยกส่วน ดังนั้น เพื่อให้ประเด็นการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาลที่ต้องอาศัยการประสานการดำเนินการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานผู้รับผิดชอบในส่วนกลาง หน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ หน่วยงานส่วนภูมิภาค หน่วยงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงภาคเอกชนและประชาชน เกิดการบูรณาการความร่วมมือ งบประมาณ ทรัพยากรจากทุกภาคส่วน กระทรวงมหาดไทยควรผลักดันให้ผู้ว่าราชการจังหวัด/ผู้ว่าราชการที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดเป็นเจ้าภาพการดำเนินการขับเคลื่อนการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน รวมถึงประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญอื่น ๆ ในระดับพื้นที่ โดยประสานหน่วยงานต่าง ๆ ให้พิจารณามอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งการ อนุมัติ ตรวจสอบแผนงาน/โครงการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนและยุทธศาสตร์ของหน่วยงานอื่น ๆ ที่ดำเนินการในระดับพื้นที่ และกระทรวงมหาดไทยควรเป็นกำลังสำคัญในการสร้างความเข้าใจให้กับหน่วยงานส่วนกลางที่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงาน ก.พ.ร. ฯลฯ) ว่าควรต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ที่จังหวัด/กลุ่มจังหวัดเสนอมา เพื่อแก้ไขปัญหา ส่งเสริมการพัฒนา หรือตอบสนองความต้องการในระดับพื้นที่มากกว่าจะคำนึงถึงเพียงประเด็นยุทธศาสตร์ที่กำหนดให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมานี้ จะเป็นส่วนส่งเสริมให้การขับเคลื่อนการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนและประเด็นยุทธศาสตร์อื่น ๆ ในระดับพื้นที่เกิดผลเป็นรูปธรรมในภาพรวมและเกิดประโยชน์ต่อพื้นที่ได้

สรุป

จากการศึกษาการดำเนินการเตรียมความพร้อมของกระทรวงมหาดไทย เพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. 2558 พบปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการดำเนินการในช่วง 3 ปีงบประมาณที่ผ่านมา (พ.ศ. 2554 – 2556) ดังนั้น เพื่อให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดสามารถสนับสนุนบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน จึงควรมีแนวทางการพัฒนา เพื่อสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งได้เสนอแนวทางการดำเนินการพัฒนาออกเป็น 2 ช่วงเวลา คือ การดำเนินการระยะสั้น (ระยะ 1 ปี) และการดำเนินการระยะยาว (3 – 5 ปี) รวมถึงเสนอการทบทวนการจัดโครงสร้างกลุ่มจังหวัด

การดำเนินการระยะสั้น เสนอให้มีการสร้างความตระหนักรู้ให้กับบุคลากรในสังกัดเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบ ที่อาจเกิดขึ้นจากการเปิดประชาคมอาเซียน ให้มีการทบทวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับ โครงการ/แผนงาน ที่เตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเพิ่มมากขึ้น โดยให้กระทรวงมหาดไทยเน้นย้ำถึงการบูรณาการงบประมาณที่แต่ละหน่วยงานในสังกัดได้รับจัดสรร เพื่อให้เกิดเอกภาพ รวมถึงควรกำหนดให้มีการส่งเสริมการจัดตั้งกลไกขับเคลื่อนการดำเนินการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในระดับพื้นที่

สำหรับการดำเนินการในระยะยาว เสนอให้มีการสรรหาบุคลากรรุ่นใหม่ ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน ในการรองรับการดำเนินการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เข้ามาดำเนินงานในส่วนราชการทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคเพิ่มเติม โดยอาจสรรหาในรูปแบบของพนักงานราชการ เพื่อความยืดหยุ่นและมีบุคลากรในการทำงานได้ทันการณ์ นอกจากนี้ หน่วยงานผู้รับผิดชอบควรมีการจัดสรรงบประมาณดำเนินการที่เพียงพอ โดยการกำหนดให้การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เป็นประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญประเด็นหนึ่ง ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และกำหนดวงเงินงบประมาณรองรับแผนงาน/โครงการรองรับประเด็นยุทธศาสตร์ดังกล่าว และกระทรวงมหาดไทย อาจเป็นหน่วยประสานและเป็นหน่วยสนับสนุน ให้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดดังกล่าว เพื่อนำเสนอ ก.น.จ. พิจารณาตามอำนาจหน้าที่ หรือนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่เป็นต่อไป ในด้านของโครงสร้างกลไกในการดำเนินงานในระยะยาว ควรส่งเสริมให้ภาคประชาชน/ประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ ให้มีลักษณะจากล่างขึ้นบน ที่ประชาชนเป็นผู้ร่วมกำหนดทิศทาง และกระบวนการในการพัฒนาโดยตรง เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ต่อเนื่อง และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

ประเด็นการทบทวนโครงสร้างของกลุ่มจังหวัด เสนอให้มีการระดมความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง ในการปรับปรุงโครงสร้างการจัดกลุ่มจังหวัดให้มีความเหมาะสม ซึ่งอาจมีการรวม/ลดจำนวนกลุ่มจังหวัดโดยคำนึงถึงความสอดคล้องเกี่ยวเนื่องกันทั้งทางด้านทรัพยากร ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและวัฒนธรรม รวมถึงปรับปรุงให้การดำเนินการของกลุ่มจังหวัด สามารถตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การพัฒนา การแก้ไขปัญหา ความต้องการของประชาชน และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด เสนอให้กระทรวงมหาดไทย นำประเด็นเรื่องความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และอาวุโสทางราชการ มาเป็นข้อพิจารณา ในการย้ายผู้ว่าราชการจังหวัด ไปเป็นหัวหน้าของกลุ่มจังหวัด เพื่อสร้างการยอมรับ เกิดความเหมาะสมในการกำกับดูแล พร้อมกับเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในระดับพื้นที่ได้ รวมถึงเสนอให้กระทรวงมหาดไทยประสานให้หน่วยงานต่าง ๆ พิจารณามอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าภาพขับเคลื่อนการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนรวมถึงประเด็นยุทธศาสตร์อื่น ๆ ในระดับพื้นที่ รวมทั้งให้กระทรวงมหาดไทยสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานต่าง ๆ ถึงการให้ความสำคัญกับความต้องการของพื้นที่เป็นลำดับแรก และในบทที่ 5 จะเป็นการสรุปผลการวิจัยทั้งหมด พร้อมนำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อนำไปขยายผลการศึกษาในโอกาสต่อไป

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. 2558 ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศ ต่อภูมิภาค รวมถึงต่อท้องถิ่นของประเทศไทยในหลายด้าน ทั้งในเชิงการเป็นโอกาส และในเชิงที่เป็นภัยคุกคาม ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการดำเนินการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน กำหนดการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล และจัดตั้งกลไกในระดับต่าง ๆ เพื่อประสานนโยบายและการดำเนินการให้เป็นรูปธรรมภายในระยะเวลาที่กำหนด สำหรับกระทรวงมหาดไทย ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเช่นเดียวกัน จึงมีการศึกษาโอกาสและผลกระทบในภารกิจต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งพบว่า การเกิดประชาคมอาเซียนจะมีผลกระทบที่จะเป็นปัจจัยหลัก ที่จะส่งผลให้แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดที่เป็นกลไก/เครื่องมือในการแปลงนโยบาย รวมถึงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ควรต้องมีความสอดคล้อง เชื่อมโยงกับนโยบายของประเทศ รวมถึงเป็นแผนที่ส่งเสริมสร้างโอกาส ที่เกิดจากการเปิดประชาคมเศรษฐกิจให้มากขึ้น รวมทั้งลดช่องว่างของผลกระทบต่าง ๆ ด้วยการวางแผนพัฒนาพื้นที่ที่จะต้องอาศัยการบูรณาการภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้การพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด สามารถแก้ไขปัญหาในระดับฐานราก และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อพื้นที่และประชาชน ควบคู่ไปกับการเตรียมความพร้อมของประเทศ ในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในระยะอันใกล้

จากการศึกษาการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทย ในการรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ย้อนหลังไป 3 ปีงบประมาณ (พ.ศ. 2554 – 2556) พบว่ามีทิศทาง แนวโน้มที่ชัดเจน เป็นรูปธรรมมากขึ้นตามลำดับ กล่าวคือ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 แม้จะมีกลไกระดับประเทศขับเคลื่อนการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 (คณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ) แล้วก็ตาม หากการส่งเสริมสนับสนุนของกระทรวงมหาดไทยทำได้เพียงแค่การประสานนโยบาย และประเด็นยุทธศาสตร์ที่มีความคาบเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเท่านั้น เช่น ด้านการท่องเที่ยว ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและ

สังคมในพื้นที่เฉพาะ หรือพื้นที่พิเศษ เนื่องจากมีข้อจำกัดที่ว่า ในปีงบประมาณนี้ การดำเนินการต่าง ๆ ยังอยู่ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) ที่ยังไม่มีการกำหนดให้ประเด็นการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เป็นประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญ ในปีงบประมาณต่อมา (พ.ศ. 2555) เริ่มมีแนวทางในการสนับสนุนที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยกระทรวงมหาดไทย ได้สนับสนุนการดำเนินการควบคู่กันทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีการจัดตั้งคณะกรรมการ และคณะทำงานเพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ที่กระทรวงมหาดไทย ได้มีบทบาทในการเตรียมความพร้อม ทั้งมิติภายในและภายนอกหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในปีนี้ มักเป็นการนำไปปฏิบัติแบบ “บนลงล่าง” (top-down) เป็นหลัก เนื่องจากการเตรียมความพร้อมดังกล่าว อาจเป็นเรื่องใหม่ที่มีความสำคัญ ที่จะต้องดำเนินการให้เกิดผลภายในเวลาอันใกล้ ดังนั้นการดำเนินการในปีนี้ ก่อนข้างขาดมิติการส่งเสริมสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่ และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ถือเป็นปีที่กระทรวงมหาดไทย มีบทบาทและแนวทางอย่างชัดเจนในการเตรียมความพร้อมหน่วยงาน ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยได้ให้ความสำคัญตั้งแต่การนำนโยบายของรัฐบาล มากำหนดเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์สำคัญของกระทรวงมหาดไทย พร้อมจัดตั้งกลไกเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงาน ในรูปแบบคณะกรรมการ และแปลงยุทธศาสตร์ต่าง ๆ เป็นแผนงาน /โครงการต่าง ๆ รองรับทั้งมิติภายในและภายนอก กระทรวงมหาดไทย สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ก็เป็นไปในทิศทางที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน โดยมีทั้งแผนงาน/โครงการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด พร้อมจัดสรรงบประมาณให้กับจังหวัดที่เป็นสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM) ทั้ง 18 กลุ่มจังหวัด เพื่อสนับสนุนการบูรณาการการพัฒนาเชิงพื้นที่ (area-based) ให้สอดคล้องกับกรอบความร่วมมือในการพัฒนาในประชาคมอาเซียน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการทั้ง 3 ปีงบประมาณที่ผ่านมา ก็ประสบปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการดำเนินการ คือ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ในช่วงดังกล่าวในภาพรวม ยังขาดแนวทางการเตรียมการและแผนรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนที่ชัดเจน กระทรวงมหาดไทยไม่ได้เป็นเจ้าภาพหลัก ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เป็นเพียงผู้ประสานงานเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานเจ้าภาพหลัก (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ - ก.พ.ร.) กับหน่วยงานในพื้นที่เท่านั้น ซึ่งต่างจากข้อเท็จจริงที่ว่า กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิด และรับรู้ปัญหา และความต้องการของประชาชนและพื้นที่ การเป็นเพียงผู้ประสานงาน อาจไม่ได้ทำให้การบริหารพื้นที่ที่ตอบสนองความต้องการได้อย่างครบถ้วน รวมถึงการขาดเจ้าภาพการดำเนินการเกี่ยวเนื่องกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในระดับพื้นที่ด้วย และในส่วนของงบประมาณ เพื่อสนับสนุนการเตรียมความพร้อม มีจำกัดมาก และหน่วยงานเองก็

ได้กำหนดให้งบประมาณเหล่านั้น สามารถดำเนินการได้เพียงการจัดประชุม การจัดอบรม การจัดสัมมนา ระดมความคิดเห็น เพื่อเป็นการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเป็นหลักเท่านั้น นอกจากนี้ โครงสร้างการรวมกลุ่มของกลุ่มจังหวัดก็เป็นปัญหา เนื่องจากการจัดกลุ่มจังหวัดไม่คำนึงถึงการสร้างความร่วมมือและการแบ่งปันทรัพยากรระหว่างกัน รวมทั้งปัญหาการไม่ยอมรับซึ่งกันและกันของผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดด้วยกันที่ส่งผลให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เกิดผลล่าช้า

สำหรับแนวทางการพัฒนา เพื่อให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัด สามารถสนับสนุนบทบาทของกระทรวงมหาดไทย ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางการดำเนินการพัฒนา ออกเป็น 2 ช่วงเวลา คือการดำเนินการระยะสั้น (ระยะ 1 ปี) และการดำเนินการระยะยาว (3 – 5 ปี) และเสนอแนวทางการทบทวนโครงสร้างกลุ่มจังหวัด โดยในระยะสั้น ควรมีการสร้างความรู้ ตระหนักรู้ให้กับบุคลากรในสังกัดเพิ่มขึ้น เกี่ยวกับผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบ ที่อาจเกิดขึ้นจากการเปิดประชาคมอาเซียน ควรมีการทบทวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการ/แผนงานที่เตรียมความพร้อม ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเพิ่มมากขึ้น รวมถึงควรกำหนดให้มีการส่งเสริมการจัดตั้งกลไกขับเคลื่อนการดำเนินการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในระดับพื้นที่ และในระยะยาว ควรมีการสรรหาบุคลากร ที่มีความรู้ ความสามารถเฉพาะด้าน เพื่อรองรับการดำเนินการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เข้ามาดำเนินงานในส่วนราชการทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคเพิ่มเติม ทั้งนี้ หน่วยงานผู้รับผิดชอบควรมีการจัดสรรงบประมาณดำเนินการที่เพียงพอ โดยการกำหนดให้การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เป็นประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญประเด็นหนึ่ง ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และกำหนดวงเงินงบประมาณรองรับแผนงาน/โครงการให้รองรับประเด็นยุทธศาสตร์ดังกล่าว และประการสำคัญ ควรส่งเสริมให้ภาคประชาชน/ประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ ให้มีลักษณะจากล่างขึ้นบน หรือ Bottom-up ที่ประชาชนเป็นผู้ร่วมกำหนดทิศทาง และกระบวนการในการพัฒนาโดยตรง นอกจากนี้ ควรมีการทบทวนโครงสร้างกลุ่มจังหวัดให้มีขนาดที่เหมาะสม มีความเชื่อมโยงกันในทุกด้าน การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ในจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่ม ควรนำเรื่องความรู้ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ อาวุโสทางราชการมาประกอบด้วย เพื่อให้รองรับการแก้ไขปัญหาในทุกภารกิจ รวมถึงควรให้หน่วยงานต่าง ๆ พิจารณามอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด/ผู้ว่าราชการหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เป็นเจ้าภาพขับเคลื่อนการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และประเด็นยุทธศาสตร์อื่น ๆ ในระดับพื้นที่ รวมถึงการให้หน่วยงานต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับความต้องการและการแก้ไขปัญหาของพื้นที่เป็นลำดับแรก เพื่อให้การพัฒนาในทุกประเด็นที่เกี่ยวข้อง เป็นไปอย่างยั่งยืน ต่อเนื่อง และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

ประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. 2558 ในเบื้องต้น มีเป้าหมายหลักที่มุ่งหมายให้เกิดการรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจบรรลุผลเป็นลำดับแรก พร้อมกับดำเนินการเร่งรัดจัดตั้งประชาคมอาเซียนในเสาหลักอีก 2 ด้าน คือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคง และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม ให้เป็นรูปธรรมภายในระยะเวลาอันใกล้ ซึ่งการดำเนินการในทุกเสาหลัก จำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาให้บังเกิดผลสำเร็จ เห็นผลลัพธ์ที่ชัดเจน ทั้งนี้ อาจมีการกำหนดระยะเวลาการดำเนินการในแต่ละเป้าหมายที่ชัดเจน เหมาะสม เพื่อใช้วัดผลสัมฤทธิ์และทบทวนยุทธศาสตร์ให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตจากการเป็นประชาคมอาเซียน และการเป็นประชาคมอาเซียนเป็นพลวัต กล่าวคือ การดำเนินการไม่ได้สิ้นสุดการดำเนินการเพียงแค่ พ.ศ. 2558 เท่านั้น แต่ทุกประเทศสมาชิกยังคงต้องขับเคลื่อนประชาคมอาเซียนต่อเนื่องให้เกิดผลต่อไป ประเทศไทยจึงควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบการขับเคลื่อนประชาคมอาเซียนของประเทศโดยตรง นอกเหนือจากหน่วยประสานงานกลางที่มีอยู่ในระดับกรมต่าง ๆ เพื่อบูรณาการนโยบายยุทธศาสตร์ แผนงานที่เกี่ยวกับประชาคมอาเซียน รวมถึงติดตามและประเมินผลการดำเนินการในภาพรวมให้สามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่น

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการทุกเสาหลักของประชาคมอาเซียนภายหลังปี พ.ศ. 2558 จะเกิดผลสำเร็จและเป็นประโยชน์ต่อทุกภาคส่วน ก็ด้วยรัฐบาลให้ความสำคัญกับการดำเนินการดังนั้น เพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมทั้งระดับประเทศ และระดับพื้นที่ ประการแรก การกำหนดกรอบหรือข้อตกลงร่วมใด ๆ ในกรอบ ASEAN ที่จะส่งผลกระทบต่อพื้นที่ ควรให้ระดับพื้นที่ (จังหวัด/กลุ่มจังหวัด) มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น หรือแนวทางความร่วมมือในกรอบหรือข้อตกลงร่วมดังกล่าว เพื่อสะท้อนความต้องการและตอบสนองประโยชน์ของพื้นที่อย่างแท้จริง ประการที่สอง รัฐบาลควรสนับสนุนให้นักวิชาการ หรือผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ การวางแผนการพัฒนาเชิงพื้นที่ระดับประเทศ มาให้คำแนะนำหรือร่วมปฏิบัติงานกับพื้นที่ เพื่อถ่ายทอด ภูมิความรู้ประเด็นปัญหา และสร้างองค์ความรู้ระหว่างกัน รวมทั้งเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับพื้นที่ได้อีกทางหนึ่ง และประการสุดท้าย รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณรองรับยุทธศาสตร์/แผนงาน ระหว่างส่วนกลางกับจังหวัด/กลุ่มจังหวัดให้มีสัดส่วนที่เหมาะสม เนื่องจากการขับเคลื่อนการดำเนินการใด ๆ นอกจากจะมีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในระดับประเทศ และถ่ายทอดลงมาในระดับกระทรวง ระดับภาคแล้ว จะต้องมียุทธศาสตร์รองรับที่เหมาะสมเพียงพอ เพื่อให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์/แผนงานนั้นบังเกิดผลเป็นรูปธรรมด้วย

นอกจากนี้ จากการศึกษาที่พบปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดการดำเนินการของ กระทรวงมหาดไทย ฉะนั้น เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้การรวมตัวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในทุกด้าน เป็นไปได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้นในอนาคต จึงควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในเรื่องบทบาทของ ฝ่ายการเมือง ทั้งในระดับประเทศ และในระดับท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นปัจจัยสนับสนุนให้แผนงาน/ โครงการ รวมถึงงบประมาณรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เกิด ประสิทธิภาพ และสะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากการขับเคลื่อนนโยบายใด ๆ ก็ตามให้เกิดผลสำเร็จ สิ่งจำเป็นประการหนึ่ง คือ การที่ผู้นำหรือผู้กำหนดนโยบายทั้งใน ระดับประเทศและระดับพื้นที่ต่างเห็นความสำคัญกับการดำเนินการกรณีนั้น ๆ ประกอบกับ ประชาคมอาเซียนยังคงต้องดำเนินการต่อไปภายหลังปี พ.ศ. 2558 ดังนั้น ปัจจัยบทบาทของฝ่าย การเมืองจึงน่าจะส่งผลให้การดำเนินการต่าง ๆ เกิดการขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่อง โดยเล็งเห็น เป้าหมายที่จะทำให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ อันจะส่งผลให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนในที่สุด

บรรณานุกรม

หนังสือ

กลุ่มงานอาเซียน กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. รายงานผลการดำเนินงาน ประจำปี พ.ศ. 2556. (กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, 2556).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี : การบริหารราชการแบบบูรณาการ. กรุงเทพฯ, 2547.

วารสาร หนังสือพิมพ์

สุชาดา วัฒนา. “กรอบความร่วมมืออาเซียน กับการกำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย เตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน”, เอกสารความรู้ สดร. 9, 2556.

สัมภาษณ์

ทวี จงประเสริฐ. ผู้อำนวยการส่วนประสานยุทธศาสตร์และการพัฒนาจังหวัด สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. สัมภาษณ์. 30 เมษายน 2557.

วัชรพงษ์ จิโสะ. นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ งานวิจัยและพัฒนางานและบุคลากรของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. สัมภาษณ์. 20 กุมภาพันธ์ 2557.

สมเกียรติ พูลสุขเสริม. นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ หัวหน้ากลุ่มงานยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดนครสวรรค์. สัมภาษณ์. 21 เมษายน 2557.

สุกานดา วรเชษฐบัญชา. ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. สัมภาษณ์. 30 เมษายน 2557.

เอกพงษ์ ศิริพันธ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ งานประสานนโยบายและงบประมาณ จังหวัด/กลุ่มจังหวัด กลุ่มงานแผนพัฒนาและงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ส่วนประสานยุทธศาสตร์และการพัฒนาจังหวัด สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย . สัมภาษณ์. 20 กุมภาพันธ์ 2557.

กฎหมาย

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 124, 24 สิงหาคม 2550 ตอนที่ 47 ก หน้า 1-127.

“พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 125, 30 ธันวาคม 2551 ตอนที่ 137ก หน้า 1-16.

“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2553)”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 108, 4 กันยายน 2534 ตอนที่ 156/ฉบับพิเศษ หน้า 1-36.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของกลุ่มจังหวัด/จังหวัด”. 2556.

ก.พ.ร., สำนักงาน. “หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร (ก.น.จ.) 1203/ว 18 เรื่อง แนวทางและหลักเกณฑ์การ ทบทวนแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่ มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554”. 3 ธันวาคม 2552.

ก.พ.ร., สำนักงาน. “หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร (ก.น.จ.) 1203/ว 20 เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางการ กำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554”. 3 ธันวาคม 2552.

ก.พ.ร., สำนักงาน, หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร (ก.น.จ.) 1200/41 เรื่อง แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติการประจำปีของ กลุ่มจังหวัด และค่าของงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 และเรื่องการขอปรับแผนพัฒนาจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. 2553 – 2556 และแผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ประจำปีงบประมาณ

- พ.ศ. 2554 และเรื่องการกำหนดกลุ่มจังหวัด และการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1". 25 มีนาคม 2554.
- ก.พ.ร., สำนักงาน, "หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร (ก.น.จ.) 1203/ว 13 เรื่อง การจัดส่งแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556". 9 สิงหาคม 2554.
- ก.พ.ร., สำนักงาน, "หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร (ก.น.จ.) 1203/ว 20 เรื่อง การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556". 21 ตุลาคม 2554.
- ก.พ.ร., สำนักงาน, "หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร (ก.น.จ.) 1209/ว 26 เรื่อง การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 เพิ่มเติม". 25 พฤศจิกายน 2554.
- ปลัดกระทรวงมหาดไทย, สำนักงาน, "หนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0207.5/ว 2764 เรื่อง การรับฟังบรรยายทางไกล เรื่อง "การเตรียมความพร้อมของกระทรวงมหาดไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558". 20 มิถุนายน 2555.
- มหาดไทย, กระทรวง, "หนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0220/ว 2690 เรื่อง โครงการเสริมสร้างศักยภาพยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2015 (ASEAN Economic Community : AEC) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555". 15 มิถุนายน 2555.
- มหาดไทย, กระทรวง, "หนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0220/ว 3703 เรื่อง การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน". 10 สิงหาคม 2555.
- มหาดไทย, กระทรวง, "โทรสารในราชการกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0220/ว 4043". 29 สิงหาคม 2555.
- มหาดไทย, กระทรวง, "หนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0204.5/ว 5534 เรื่อง โครงการเสริมสร้างศักยภาพของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยโดยการพัฒนาเป็นทีมวิทยากร (Train the Trainers)". 26 พฤศจิกายน 2555.
- มหาดไทย, กระทรวง, "หนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0212.2/ว 60 เรื่อง เชิญร่วมสัมมนาบทบาทของกรอบความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน". 4 มกราคม 2556.
- มหาดไทย, กระทรวง, "หนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0212.3/ว 2221 เรื่อง การประชุมร่วมระหว่างเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ประจำภูมิภาคอาเซียนกับผู้ว่าราชการจังหวัด". 31 พฤษภาคม 2556.

- มหาดไทย, กระทรวง. “หนังสือ ที่ มท 0212.3/ว 2452 เรื่อง การประชุมร่วมระหว่างเอกอัครราชทูต และกงสุลใหญ่ประจำภูมิภาคอาเซียนกับผู้ว่าราชการจังหวัด”. 14 มิถุนายน 2556.
- มหาดไทย, กระทรวง. “หนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0204.5/ว 4813 เรื่อง จัดสรรงบประมาณโครงการ สร้างการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนภายในปี 2558 ให้กับ จังหวัด”. 21 พฤศจิกายน 2556.
- สำนักงานประมาณ. ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ.เอกสารเผยแพร่, 2549.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “การประชุมประจำปี 2556 ของ สศช. เรื่อง เส้นทางประเทศไทย... คู่ประชาคมอาเซียน”. 2556.
- สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “การบริหารงาน จังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ การจัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติ ราชการ ประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด” .ประมวลหนังสือสั่งการสำคัญ, 2552.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

- _____. “โครงการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประชาคมอาเซียน“สัปดาห์อาเซียน ประจำปี 2556 กระทรวงมหาดไทยพร้อมก้าวไกล คู่ประชาคมอาเซียน””. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.thaiaec2013.com/download/parts2/p15.pdf>, 2556.
- กระทรวงการต่างประเทศ. “ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community -APSC)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-20121126-180444-464895.pdf>, 2556.
- กระทรวงมหาดไทย. “สาระสำคัญแนวทางการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ – กระทรวงมหาดไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : www.mahadthai.com/ceol/notice1.doc, ม.ป.ป.
- กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และกองสารนิเทศ สำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย. “การเตรียมความพร้อมในการเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.pr.moi.go.th/image/asean/asean%203-55.pdf>, 2555.
- พนิต ภูจันดา, อภิวัฒน์ รัตนวราหะ และ จิตติศักดิ์ ธรรมภรณ์พิลาส ศูนย์บริการวิชาการแห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. “วิวัฒนาการแนวคิดการวางแผนพัฒนาพื้นที่” (รายงานฉบับ สมบูรณ์ โครงการเสริมสมรรถนะการวิเคราะห์วางแผนพื้นที่และประสานเชื่อมโยง การจัดการพื้นที่ทุกระดับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.nesdb.go.th/portals/0/eco_datos/area/

data/training_CU/report%20-%20PDF/05%20chapter%202.pdf, 2550.

วิจิตร แสงทองล้วน และ ธนศักดิ์ มังกรโรทัย. “การวางแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://km.moi.go.th/index.php?option=com_content&task=view&id=562&Itemid=45, 2555.

ส่วนนโยบายและแผนรวม สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “สรุปสาระสำคัญการประชุมเชิงปฏิบัติการการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน ปี 2558 ครั้งที่ 2 วันพุธที่ 24 ตุลาคม 2555 เวลา 09.00 – 12.00 น. ณ ห้องประชุม 501 ตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.ppb.moi.go.th/midev01/Asean/data/b4.pdf>, 2555.

สำนักงานกิจการยุติธรรม. “คณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://oja-asean.oja.go.th/upload_content/64.pdf, 2556.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. “ความเป็นมา และขอข่ายความรับผิดชอบ : มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/files/POPProvince/DATA_02.pdf, 2556.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “สรุปสาระสำคัญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.nesdb.go.th/Portals/0/news/plan/p10/plan10/data/สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ%20ฉบับที่%2010.pdf>, 2553.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “การประชุมเชิงปฏิบัติการการบูรณาการแผนปฏิบัติการยุทธศาสตร์ประเทศ และแผนปฏิบัติการยุทธศาสตร์การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ครั้งที่ 3”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.chandra.ac.th/office/pre/plan/file/CS_ASE~1.PDF, 2556.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎมนตรี. “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555–2559)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.nesdb.go.th/Portals/0/news/plan/p11/plan11.pdf>, 2555.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. “คู่มือจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด (พ.ศ. 2557-2560)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=4&content_id=2562, 2557.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. “แนวทางการบริหารกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=4&content_id=2561,

2555.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. “แต่งตั้ง อ.ก.น.จ. ด้านแผนและด้านงบประมาณ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2060, 2554.

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. “ภาคเหนือตอนล่าง 2”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://122.155.9.68/identity/index.php/north/n-lower-2>, 2553.

สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 10. “คู่มือการพัฒนาศักยภาพบุคลากร การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น จังหวัดและการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นแบบบูรณาการ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.peithailand.com/pei_report/PEI-Khon_Kaen_Guideline.pdf, 2555.

สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “รายงานการศึกษา โอกาสและผลกระทบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนต่อกระทรวงมหาดไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.ppb.moi.go.th/midev01/upload/asean_final.pdf, 2556.

สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “แผนยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2555-2559”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.ppb.moi.go.th/midev01/upload/MOI%20Strategy%202012%20-%202016.pdf>, 2555.

สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “หน้าที่ของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.osm.moi.go.th/images/stories/april/osm3.pdf>, 2556.

สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 2. “วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 2 พ.ศ. 2553 – 2556”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://61.19.192.248/webosm/index.php?name=page&file=page&op=vision>, 2555.

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “บทบาทและหน้าที่เป้าประสงค์หลัก”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.pad.moi.go.th/images/stories/data/february/to.pdf>, 2556.

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล. “คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี : นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันอังคารที่ 23 สิงหาคม 2554”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.thaigov.go.th/en/government-policies/item/73629-นางสาวยิ่งลักษณ์-ชินวัตร -23-สิงหาคม-2554.html>, 2554.

สำนักอาเซียน กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. “อาเซียน และ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://km.moi.go.th/images/stories/ASEAN/AEC/AEC5.pdf>, 2552.

หอการค้าไทย. “แนวคิดและทิศทางการพัฒนาเชิงพื้นที่”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.thaichamber.org/userfiles/file/กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนากภาค/6_part1_strategy.pdf, 2556.

ภาษาต่างประเทศ

Peter A. Petri, Michael G. Plummer and Fan Zhai. The Economics of the ASEAN Economic Community. 2010. p. 1. อ้างถึงในสำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. “รายงานการศึกษา โอกาสและผลกระทบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนต่อกระทรวงมหาดไทย”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.ppb.moi.go.th/midev01/upload/asean_final.pdf, 2556.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	สุรศักดิ์ เจริญศิริโชติ
วัน เดือน ปีเกิด	13 กุมภาพันธ์ 2507
การศึกษา	ปริญญาตรี รัฐศาสตรบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปริญญาโท พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์ วิชาเอก การบริหารงานคลัง) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ประวัติการทำงานโดยย่อ	<ul style="list-style-type: none"> - นายอำเภอไชยปราการ จังหวัดเชียงใหม่ - นายอำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ - นายอำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี - หัวหน้าสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย - รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม - รองผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ด
ตำแหน่งปัจจุบัน	- รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเพื่อสนับสนุนการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทย
ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

ผู้วิจัย นายสุรศักดิ์ เจริญศิริโชติ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 56

ตำแหน่ง รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการพัฒนาเชิงพื้นที่ ที่เป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาประเทศมาโดยตลอด ได้ประสบปัญหา การพัฒนาที่มีกระจุกตัว ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ประกอบกับมีการปฏิรูประบบ ราชการครั้งสำคัญ เพื่อแก้ไขปัญหาประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติใน ระดับพื้นที่ และปัญหาระบบราชการ ส่งผลให้เกิดการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบ บูรณาการ เพื่อร่วมกันกำหนดกรอบทิศทางพัฒนาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกันอย่างเป็นระบบ และขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ของประเทศไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลในพื้นที่ ซึ่งรวมถึงการเข้าสู่ประชาคม อาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ที่จะมาถึงด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เป็นอย่างมาก ได้มีกลไกระดับชาติขับเคลื่อน ตลอดจนมียุทธศาสตร์ผลักดัน สนับสนุนให้ทุกหน่วยงาน รวมถึงกระทรวงมหาดไทย (มท.) เตรียมการไปสู่ประชาคมอาเซียน รวมทั้ง มท. ได้ศึกษาโอกาสและ ผลกระทบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนต่อ มท. พบว่า มท. มีแนวโน้มที่จะพบความท้าทายเกี่ยวข้องกับ ปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ และปัญหาในเชิงภารกิจอำนาจหน้าที่ ดังนั้น มท. ในฐานะหน่วยงานภาครัฐที่มี ภารกิจสำคัญในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จึงได้ให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดเป็นหน่วยปฏิบัติ เพื่อ สนับสนุนการบริหารราชการของ มท. ในการรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน กระผมจึงสนใจที่จะศึกษา การดำเนินการของ มท. ในการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าว ตลอดจน ค้นหาแนวทางที่เหมาะสม เพื่อส่งเสริมให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดสนับสนุนการบริหารราชการของ มท.

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาบทบาทและแนวทางของ มท. ในการสนับสนุนการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดตั้งแต่ ปีงบประมาณ (งปม.) พ.ศ. 2554 – 2556 ในด้านการจัดทำแผนงาน/โครงการของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ซึ่งเป็น ช่วงเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน รวมถึงเพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดของ มท. ในการดำเนินการ และเพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนา เพื่อให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัด เป็นเครื่องมือ สนับสนุนการบริหารราชการเชิงพื้นที่ของ มท. ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเพิ่มมากขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาในเชิงบทบาทและแนวทางของ มท. ในการสนับสนุนการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดยแสดงให้เห็นภาพรวมของนโยบาย ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ของ มท. และวิเคราะห์ลึกในประเด็นสภาพปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดที่เกิดขึ้น ของหน่วยงาน ในการส่งเสริมการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพการบริหารเชิงพื้นที่ ในการรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิ (Primary) แหล่งทุติยภูมิ (Secondary) และการสัมภาษณ์ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบข้อมูล ทั้งเชิงกว้างและเชิงลึกในทางปฏิบัติ เพื่อศึกษาบทบาท ปัญหาอุปสรรคและวางแนวทางการพัฒนา

ผลการวิจัย

คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) จะกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดในแต่ละปี งบประมาณ. โดย มท. (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด (สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และ ส่วนส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ)) เป็นหน่วยงานเป็นเสมือนตัวกลาง ประสานการจัดทำแผนฯ และ งบประมาณ. ของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด บูรณาการการจัดทำแผนฯ และ งบประมาณ. ประเด็นยุทธศาสตร์ของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด พร้อมทั้งติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนฯ

1. ภาพรวมของมติของ ก.น.จ. ในการกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ประจำปี งบประมาณ. พ.ศ. 2554-2556

1.1 ยึดตามข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดจัดทำแผนฯ ให้สอดคล้องกับแผนระดับชาติ กรอบยุทธศาสตร์ภาค ยุทธศาสตร์รายสาขาและความต้องการของประชาชน และให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันจากทุกภาคส่วนในพื้นที่

1.2 ขอบเขตแผนฯ มุ่งการพัฒนาจังหวัดแบบองค์รวมที่ครอบคลุมทุกมิติ และพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และสร้างรายได้ โดยแผนฯ จะต้องมีความชัดเจน เป็นเหตุเป็นผล มีความเชื่อมโยงกัน

1.3 โครงการที่บรรจุในแผนฯ ต้องเป็น โครงการจำเป็นที่ช่วยพัฒนาหรือแก้ไขปัญหา มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในทุกด้าน มีการวิเคราะห์ผลกระทบทางลบ และมีความคุ้มค่า

1.4 งบประมาณ. กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรร งบประมาณ. ให้ทั้งจังหวัด/กลุ่มจังหวัด กำหนดสัดส่วนระหว่าง งบประมาณ. จังหวัด/กลุ่มจังหวัด รวมทั้งกำหนดให้มีงบประมาณจัดการจังหวัดกลุ่มจังหวัดรองรับ

2. บทบาทและแนวทางของ มท. ในการสนับสนุนการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ในปี งบประมาณ พ.ศ. 2554

2.1 ลักษณะโครงการ เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจชุมชนตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การพัฒนาเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ การฟื้นฟูและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่เฉพาะ หรือพื้นที่พิเศษ

2.2 สรุปปี งบประมาณ 2554 พบว่า ยังไม่มีประเด็นที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยตรง มีเพียงประเด็นยุทธศาสตร์ที่มีความคาบเกี่ยวเพียงเล็กน้อย แต่ในปีนี้มีข้อจำกัด คือ การจัดทำแผนฯ ยังอยู่ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) ที่การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ยังไม่ได้รับการบรรจุลงในแผนฯ นี้ จึงยังไม่ได้เป็นหลักการสำคัญที่ มท. จะสนับสนุน แม้จะเริ่มมีกลไกระดับประเทศขับเคลื่อนแล้วก็ตาม

3. บทบาทและแนวทางของ มท. ในการสนับสนุนการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ในปี งบประมาณ พ.ศ. 2555

ปี งบประมาณ พ.ศ. 2555 ถือเป็นจุดเริ่มต้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้เสนอให้มีการเตรียมความพร้อมของประเทศเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558 และมีการจัดทำแผนแม่บทรองรับ

3.1 ลักษณะโครงการ มีเพิ่มเติมจากปี งบประมาณ พ.ศ. 2554 คือ การพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการเพิ่มขีดความสามารถของประเทศ เพื่อเตรียมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

3.2 การดำเนินการของ มท. เริ่มมีบทบาท และมีแนวทางในการเตรียมความพร้อม โดยปรากฏประเด็นการเตรียมพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในแผนยุทธศาสตร์ มท. ปีพ.ศ. 2555-2559 มีการจัดตั้งกลไกเพื่อเตรียมความพร้อมของ มท. มีการจัดทำโครงการต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีการดำเนินการพัฒนาขีดความสามารถของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดรองรับในหลาย ๆ ประเด็น เช่น ความได้เปรียบ/เสียเปรียบ ความพร้อม/ไม่พร้อมในการแข่งขัน ขีดความสามารถของกลุ่มจังหวัด การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โลจิสติกส์ ระเบียบกฎหมายที่มีข้อจำกัดในการพัฒนาศักยภาพ เป็นต้น

3.3 สรุปปี งบประมาณ 2555 เริ่มมีแนวทางในการสนับสนุนการพัฒนา โดยดำเนินการควบคู่กันในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ทั้งมิติภายในและภายนอกหน่วยงาน และมีกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินงานที่ชัดเจน หากการสนับสนุนการเตรียมความพร้อมของ มท. เป็นแบบบนลงล่าง (top-down) เป็นหลัก

4. บทบาทและแนวทางของ มท. ในการสนับสนุนการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ในปี งบประมาณ พ.ศ. 2556

ปี งบประมาณ พ.ศ. 2556 ถือเป็นปีที่การดำเนินการสนับสนุนในเรื่องการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของ มท. ให้กับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด มีแนวทางชัดเจน เป็นรูปธรรม

4.1 ลักษณะโครงการ มี 14 ประเภท โดยกำหนดให้ประเด็นการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน อยู่ในลักษณะโครงการการก่อการลงทุน และมีหัวข้อย่อยอื่น ๆ ที่เสริมสร้างการเตรียม

ความพร้อมดังกล่าวเพิ่มเติม เช่น การส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเกี่ยวกับการค้าชายแดน การปรับปรุงระบบโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่เอื้อต่อการค้าชายแดน เป็นต้น

4.2 การดำเนินการของ มท. ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลที่ได้กำหนดยุทธศาสตร์การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปี 2558 มท. ได้แจ้งจังหวัด/กลุ่มจังหวัดสำรวจข้อมูลบริเวณด่านชายแดน พร้อมคาดการณ์แนวโน้ม จัดทำข้อมูลโครงข่ายเชื่อมโยงระบบคมนาคมขนส่งของไทย และกำหนดตำแหน่งการพัฒนา ในมิติภาพรวม มท. สนับสนุนการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนใน 2 ฐานะ ทั้งฐานะหน่วยงานผู้ประสานงานหลักและฐานะหน่วยงานสนับสนุน มีการปรับปรุงคณะกรรมการเตรียมความพร้อมของ มท. ให้สอดคล้องยุทธศาสตร์รัฐบาล มีการทบทวนยุทธศาสตร์เดิมและจัดทำยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อมของ มท. 5 ยุทธศาสตร์ รวมทั้งแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งมิติภายนอกและภายในกระทรวง และที่สำคัญ คือ ได้มีการจัดสรร งบประมาณ. ให้กับ 18 กลุ่มจังหวัดเพื่อสนับสนุนการบูรณาการการพัฒนาเชิงพื้นที่

4.3 สรุปปี งบประมาณ. 2556 มท. มีบทบาทและแนวทางอย่างชัดเจนในการเตรียมความพร้อม โดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์สำคัญ และแปลงยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติในหลายรูปแบบ ควบคู่กันไปในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ทั้งมิติภายในและภายนอกหน่วยงาน ที่สำคัญ คือ มี งบประมาณ. เฉพาะสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มจังหวัด เพื่อส่งเสริมการบูรณาการการพัฒนาเชิงพื้นที่ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์

5. สภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการดำเนินการของ มท. ในช่วงที่ผ่านมา

5.1 ในภาพรวมการจัดทำแผนฯ ที่ผ่านมา ช่วงแรกยังขาดแนวทางการเตรียมการและแผนรองรับ แต่เริ่มมีการกำหนดทิศทางให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น ภายใต้การให้ความสำคัญของรัฐบาล โดยให้ความสำคัญกับความสอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ประเทศในทุกมิติ เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยให้จังหวัด/กลุ่มจังหวัดกำหนดจุดยืนตำแหน่งการพัฒนา (Positioning) ให้ชัดเจน

5.2 มท. ไม่ได้เป็นเจ้าภาพหลักในการจัดทำแผนฯ เป็นเพียงผู้ประสานงานให้กับหน่วยงานเจ้าภาพหลักกับจังหวัด/กลุ่มจังหวัดเท่านั้น ดังนั้น แผนงาน/โครงการของ มท. จึงเป็นเสมือนเพียงส่วนเติมเต็มที่ช่วยให้การจัดทำแผนฯ มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งอาจไม่ตรงกับความต้องการของพื้นที่อย่างแท้จริง

5.3 ในแง่ งบประมาณ. ที่ มท. สามารถจัดสรรให้กับจังหวัด/กลุ่มจังหวัดมีจำกัดมาก และ มท. ก็ได้กำหนดให้ งบประมาณ. ดังกล่าว ดำเนินการโดยจำกัดรูปแบบเช่นกัน ดังนั้น จังหวัด/กลุ่มจังหวัด จึงไม่สามารถจัดทำโครงการขนาดใหญ่รองรับได้

5.4 ปัญหาโครงสร้างการรวมกลุ่มของกลุ่มจังหวัด การดำเนินการของบางกลุ่มจังหวัด ไม่สามารถบริหารงานแบบบูรณาการได้อย่างแท้จริง เนื่องจากการจัดกลุ่มจังหวัดไม่คำนึงถึงการสร้างความร่วมมือและการแบ่งปันทรัพยากรระหว่างกัน รวมทั้งปัญหาการไม่ยอมรับซึ่งกันและกันของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผวจ.) ในกลุ่มจังหวัดด้วยกัน เนื่องจากขาดความอาวุโสทางราชการ และ/หรือมีประสบการณ์การดำรงตำแหน่งมาน้อย

ข้อเสนอแนะ

1. แนวทางการพัฒนาเกี่ยวกับการทำแผนฯ เพื่อสนับสนุน มท. รองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

1.1 การดำเนินการในระยะสั้น (ระยะ 1 ปี)

1.1.1 ด้านบุคลากร ควรมีการสร้างความรู้ความตระหนักรู้เพิ่มขึ้นในด้านผลกระทบที่จะเกิดขึ้น รวมถึงองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการเปิดประชาคมอาเซียนในทุกด้าน ให้กับบุคลากรทุกระดับ เพื่อเป็นการเปิดมุมมอง และให้มีข้อมูลเหมาะสมเพื่อนำมากำหนดแผนฯ รองรับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.1.2 ด้าน งบประมาณ. ที่มีจำกัด มท. ควรมีการปรับเกลี่ย งบประมาณ. ให้เพิ่มมากขึ้น จังหวัด/กลุ่มจังหวัดควรทบทวนจัดสรร งบประมาณ. ให้กับโครงการ/แผนงานที่เตรียมความพร้อมเพิ่มมากขึ้นด้วย และควรส่งเสริมให้มีการบูรณาการ งบประมาณ. ระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ เพื่อให้เป็นเอกภาพ มีประสิทธิภาพ ประหยัดและคุ้มค่า

1.1.3 ด้านโครงสร้างกลไกการดำเนินงาน ควรมีการส่งเสริมให้มีกลไกขับเคลื่อน ในทุกพื้นที่ ทั้งในระดับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด อย่างน้อย 1 คณะ โดยมีผู้แทนจากทุกภาคส่วน

1.2 การดำเนินการในระยะยาว (ระยะ 3-5 ปี)

1.2.1 ด้านบุคลากร ควรมีการสรรหาบุคลากรรุ่นใหม่ ที่มีความรู้ ความสามารถเฉพาะด้าน รองรับ โดยอาจสรรหาในรูปแบบของพนักงานราชการ ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีความยืดหยุ่น

1.2.2 ด้าน งบประมาณ. ก.น.จ. ควรกำหนดให้การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เป็นประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญ และกำหนดวงเงิน งบประมาณ. รองรับ สำหรับ มท. ควรให้ความสำคัญกับการพิจารณาแผนงาน/โครงการ ที่รองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเพิ่มขึ้นเช่นกัน และควรเป็นหน่วยสนับสนุนให้กับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เพื่อนำเสนอ ก.น.จ. พิจารณา ในกรณีที่เป็นโครงการขนาดใหญ่และจำเป็น

1.2.3 ด้านโครงสร้างกลไกการดำเนินงาน ควรส่งเสริมให้ภาคประชาชน/ประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมให้มีลักษณะจาก “ล่างขึ้นบน” (Bottom-up) เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

1.3 การทบทวน โครงสร้างของกลุ่มจังหวัด ควรมีการระดมความคิดเห็นเพื่อปรับปรุง โครงสร้างการจัดกลุ่มจังหวัด ให้สามารถบูรณาการระหว่างกันได้ในทุกมิติ และ มท. ควรนำความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และอาวุโสทางราชการ มาเป็นข้อพิจารณาในการย้ายผู้ว่าราชการจังหวัด ไปเป็นหัวหน้าของกลุ่มจังหวัด เพื่อสร้างการยอมรับ และเกิดความเหมาะสมในการกำกับดูแล

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาให้บังเกิดผลสำเร็จ เห็นผลลัพธ์ที่ชัดเจน และควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในเรื่องบทบาทของฝ่ายการเมือง ทั้งในระดับประเทศ และในระดับท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นปัจจัยสนับสนุนให้แผนฯ รวมถึง งบประมาณ. รองรับการเป็นประชาคมอาเซียน เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เกิดประสิทธิผล และสะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ☺