

การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในลักษณะ  
“ภาค” ให้มีความสอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปของรัฐบาล

และบริบทของไทย

โดย

นายณรงค์ รักร้อย  
รองผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี  
กระทรวงมหาดไทย

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๐  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๐ - ๒๕๖๑

## บทคัดย่อ

**เรื่อง** การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในลักษณะ “ภาค” ให้มีความสอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปของรัฐบาล และบริบทของไทย

**ลักษณะวิชา** การเมือง

**ผู้วิจัย** นายณรงค์ รักร้อย **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** ๖๐

การศึกษาการพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในลักษณะ “ภาค” ให้มีความสอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปของรัฐบาล และบริบทของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะวิเคราะห์สภาพปัญหา ข้อจำกัด และการพัฒนารูปแบบของการรวมกลุ่มพื้นที่ระดับจังหวัดในการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และศึกษาเชิงเปรียบเทียบรูปแบบ “กลุ่มจังหวัด” กับ “ภาค” รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนารูปแบบของการรวมกลุ่มพื้นที่ระดับจังหวัด โดยศึกษาค้นคว้าจาก แนวคิด ทฤษฎี บทความ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหารระดับสูง และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษา พบว่า การดำเนินการของกลุ่มจังหวัด ยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้ง จึงนำไปสู่การจัดตั้ง “ภาค” โดยจัดตั้งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) เพื่อเป็นองค์กรในการบริหารภาค การจัดทำกรอบทิศทางการพัฒนาและแผนพัฒนาภาค เพื่อใช้เป็นกรอบในการบูรณาการงบประมาณและแผนงานโครงการ ตลอดจนเชื่อมโยงแผนทั้งระบบในลักษณะ “แผนเดียว (One Plan)” มาปรับใช้ เพื่อถ่ายทอดยุทธศาสตร์ลงในระดับพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งภาคในปัจจุบันยังประสบปัญหาในการดำเนินการ เช่น โครงสร้างการบริหารที่ขาดองค์กรที่รองรับการบริหารภาคในระดับพื้นที่ การจัดโครงสร้างการบริหารของส่วนราชการที่ไม่สอดคล้องกัน และ กระบวนการในการวางแผน และบริหารงานภาคที่ขาดการประสานงานในระดับคณะทำงาน ขาดการมีส่วนร่วมของพื้นที่ (Area) ในการวางแผนและการบริหารภาค และระเบียบ ข้อกำหนด และแนวทางในการดำเนินการยังไม่มี ความชัดเจน

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา ควรจัดตั้งสำนักงานบริหารภาค ๖ ภาค เพื่อเป็นองค์กรที่รองรับการบริหารภาคในระดับพื้นที่ โดยมีคณะทำงาน อ.ก.บ.ภ. ระดับภาคเป็นหน่วยงานขับเคลื่อนในระดับพื้นที่ ปฏิรูปการจัดโครงสร้างการบริหารราชการของส่วนราชการให้สอดคล้องกันกับภาค การปรับปรุงกระบวนการในการวางแผน และบริหารงานภาคที่เปิดโอกาสให้พื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในเสนอความต้องการ การคัดเลือก และคัดกรองโครงการ และปรับปรุงระเบียบ ข้อกำหนด และแนวทางในการดำเนินการให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

## ABSTRACT

**Title:** The Development of Administrative Structures of Regions in Accordance with Reform Policies of the Government and Local Contexts of Thailand

**Filed:** Politics

**Name:** Narong Rakroin

**Course** NDC **Class** 60

This research aims to study the development patterns, limitations and problems of the establishment of regional administration in Thailand in order to provide the suggestions to improve the administrative structures of regions in accordance with reform policies of the government and local contexts. The study primarily employs qualitative methodology by conducting the work in two parts including documentary research and filed research via in-depth interviews with key informants.

The findings reveal that the previous operation of provincial clusters has faced numerous problems because of 3 major issues; unclear hierarchy, lack of strategic steering abilities and disintegration of budget allocation. In order to solve the issues, “Regions” and regional super board chaired by the prime minister has been established. In order to govern regions, blueprints of regional development and regional development plan have been established for being used as frameworks for integrating the budgets and projects of regional operations. However, there are 2 major issues concerning the administration of regions including no regional offices and lack of area-based participation.

In order to improve the efficiency of regional administration, therefore, the government possibly establishes the regional offices. Secondly, the structure of provincial administration of all ministries need to be reorganized aiming to synchronize with the regional structures. Thirdly, the government shall provide more channels or opportunities for local stakeholders to participate in the process of regional planning.

## คำนำ

ประเทศไทยได้นำแนวคิดการบริหารงานแบบกลุ่มพื้นที่ (Clusters) มาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันระหว่างพื้นที่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ระดับจังหวัด ให้มีความมั่นคงและยั่งยืน โดยเฉพาะการสร้างเศรษฐกิจที่มีมูลค่าเพิ่ม และได้เปรียบในการแข่งขัน นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างจังหวัดในการแก้ไขปัญหา ร่วมกัน การรวมกลุ่มพื้นที่ (Clusters) มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการชี้แนะ การพัฒนาพื้นที่ รวมทั้งการสร้างการบูรณาการในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ลดความซ้ำซ้อนการดำเนินการ หรือการระดมทรัพยากรที่จะใช้ร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของชาติ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยได้เริ่มมีการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานแบบกลุ่มพื้นที่ (Clusters) ใหม่ในรูปแบบของ “ภาค (Regions)” ควบคู่ไปกับการบริหารงานกลุ่มพื้นที่รูปแบบเดิม

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะ ศึกษาการพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในลักษณะ “ภาค” (regions) ให้มีความสอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปของรัฐบาล และบริบทของประเทศไทย โดยจะศึกษาถึงสภาพปัญหา ข้อจำกัด และการพัฒนารูปแบบของการรวมกลุ่มระดับจังหวัดของประเทศไทยและต่างประเทศ การจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และศึกษาในเชิงเปรียบเทียบการบริหารราชการในรูปแบบ “กลุ่มจังหวัด” กับ “ภาค” โดยจะนำมาวิเคราะห์ เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอแนะในการพัฒนารูปแบบของการรวมกลุ่มระดับจังหวัด ที่สอดคล้องกับความต้องการของรัฐบาล เพื่อนำไปสู่ การยกระดับศักยภาพในการขับเคลื่อนการวางแผนพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยผ่านกลไกการบริหารงานกลุ่มพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยอย่างแท้จริง

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ที่ปรึกษา พลอากาศโทสายศักดิ์ ครรภาณาย และพันเอกถนอม ขาววิเศษ ที่กรุณาให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิจัยเอกสารวิจัยส่วนบุคคลฉบับนี้ ขอขอบพระคุณผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านโดยเฉพาะท่านรองปลัดกระทรวงมหาดไทย (นายศุภชัย เอี่ยมสุวรรณ) ที่ได้สละเวลากรุณาให้ผู้วิจัยเข้าสัมภาษณ์ในฐานะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ซึ่งข้อมูลดังกล่าว มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อความสมบูรณ์ของเอกสารวิจัยส่วนบุคคลฉบับนี้ และ

โดยเฉพาะขอบคุณน้อง ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และสำนักงานจังหวัดกาญจนบุรี ที่ได้ช่วยรวบรวม จัดเก็บข้อมูล และจัดพิมพ์เอกสารวิจัยส่วนบุคคลฉบับนี้จนสำเร็จเป็นรูปเล่มได้อย่างสมบูรณ์

(นายณรงค์ รักร้อย)



ค

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๐  
ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญแผนภาพ	ช
คำอธิบายคำย่อ	ซ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๓
ประโยชน์ที่รับจากการวิจัย	๔
คำจำกัดความ	๕
บทที่ ๒ ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ในลักษณะกลุ่มพื้นที่	๖
ทฤษฎีการรวมอำนาจปกครอง การแบ่งอำนาจปกครอง	
และการกระจายอำนาจปกครอง	๖
ลักษณะของการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแบบภาค	๙
ทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration)	๑๐
ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการบริหารลักษณะกลุ่มพื้นที่ในภูมิภาค	๑๒
กรอบแนวคิดของการวิจัย	๑๗
บทที่ ๓ การจัดโครงสร้างและการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะกลุ่มพื้นที่ ในต่างประเทศ และประเทศไทย	๑๘
การจัดโครงสร้างและการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะกลุ่มพื้นที่	
ในต่างประเทศ : ฝรั่งเศส	๑๘
การจัดโครงสร้างและการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะกลุ่มพื้นที่	
ในต่างประเทศ : อังกฤษ	๒๓
การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะกลุ่มพื้นที่ในประเทศไทย	๒๙
บทที่ ๔ กลุ่มจังหวัด (Clusters) สู่ความเป็นภาค (Regions) : การปฏิรูป การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค	๔๓

การจัดตั้ง “ภาค” : กลุ่มจังหวัด (Clusters) สู่ความเป็นภาค (Regions)	๔๓
ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งภาค	๔๕
การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน : กลไก และเครื่องมือการบริหารกลุ่มพื้นที่ รูปแบบใหม่	๔๗
สภาพข้อจำกัดในการปฏิรูปการบริหารงานแบบภาค	๖๒
<b>บทที่ ๕ สรุป และข้อเสนอแนะ</b>	<b>๖๕</b>
สรุป	๖๕
ข้อเสนอแนะ	๖๙
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>๗๔</b>
<b>ภาคผนวก</b>	<b>๗๙</b>
ผนวก ก ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็น ศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ฉบับที่ ๒)	๘๐
ผนวก ข ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบ บูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐	๘๓
ผนวก ค ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็น ศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ฉบับที่ ๓)	๘๗
ผนวก ง องค์ประกอบคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค	๙๐
ผนวก จ คำสั่งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค	๙๑
ผนวก ฉ ตัวอย่างเอกสารแสดงความยินยอมเข้าร่วมการวิจัย	๑๐๖
ผนวก ช แบบสัมภาษณ์และตัวอย่างคำถาม	๑๐๘
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	<b>๑๐๙</b>

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
๒ - ๑	๑๖
๓ - ๑	๑๙
๓ - ๒	๒๐
๓ - ๓	๒๓
๓ - ๔	๒๕
๓ - ๕	๒๖
๓ - ๖	๒๘
๓ - ๗	๒๙
๓ - ๘	๓๔
๓ - ๙	๓๖
๓ - ๑๐	๓๘
๓ - ๑๑	๔๐
๔ - ๑	๔๗
๔ - ๒	๔๘
๔ - ๓	๕๒
๔ - ๔	๕๕
๔ - ๕	๕๖
๔ - ๖	๖๐
๕ - ๑	๗๒

## สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่

๑ - ๑ ผู้ให้สัมภาษณ์

๔

๕ - ๑ เปรียบเทียบรูปแบบการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ

๖๘

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปฏิรูประบอบราชการในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ถือเป็นการปฏิรูประบอบราชการครั้งสำคัญ ของประเทศไทย โดยการนำกรอบแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration) เข้ามาปรับใช้ โดยมุ่งเน้นการยกระดับหน่วยงานราชการไปสู่องค์กรที่มีสมรรถนะสูง โดยรัฐบาลเสนอกรอบ การปฏิรูปใน ๕ ด้าน อาทิ โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ระบบงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคล ภาครัฐ แผนปฏิรูประบบกฎหมาย และแผนปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารภาครัฐภายใต้ ข้อเสนอปฏิรูป นอกจากนั้นรัฐบาลได้ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนภูมิภาค เพื่อบูรณาการการดำเนินงานเชิงพื้นที่ให้ครอบคลุมทั้งในส่วนของ การวางยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ ไปปฏิบัติ โดยจัดให้มีกลไกประสานการทำงานร่วมกันเพื่อให้สามารถเชื่อมโยงการทำงานในแนวดิ่งและ แนวระนาบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หนึ่งในความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาค คือการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด จำนวน ๑๘ กลุ่มจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีเจตนารมณ์ เพื่อบริหารงานแบบบูรณาการในลักษณะยึดพื้นที่ (Area Based Approach) โดยแต่ละพื้นที่มีทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจน โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับ แนวทางการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินการ หรือ ระดมทรัพยากรเข้ามาใช้ร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ และเพื่อให้มีหน่วยงาน กลางที่รองรับการดำเนินการของกลุ่มจังหวัด กระทรวงมหาดไทยจึงได้จัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่ม จังหวัดขึ้นในเวลาต่อมาเพื่อดูแลรับผิดชอบในการบริหารยุทธศาสตร์เป็นการเฉพาะ ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพ ในการเชื่อมโยง และขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการประสานงาน ร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติร่วมกันอย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ดี การดำเนินการในห้วง ๑๕ ปีที่ผ่านมาของกลุ่มจังหวัดและสำนักบริหาร ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดประสบปัญหาในการดำเนินงาน และยังไม่สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ ของการจัดตั้งได้ โดยที่ผ่านมากลุ่มจังหวัดประสบปัญหาในการบริหารงานในหลายมิติ ทั้งในเรื่องศักยภาพ ในการขึ้นนำการพัฒนาผ่านยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัด การเชื่อมโยงและการประสานยุทธศาสตร์

ระหว่างรัฐบาล และความต้องการของพื้นที่ ตลอดจนการบูรณาการโครงการกิจกรรมของทุกหน่วยงานให้ สอดประสานกันเพื่อขับเคลื่อนและยกระดับศักยภาพในการแข่งขันของกลุ่มจังหวัดได้

จากสภาพปัญหาดังกล่าวในคราวประชุมคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบ การปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๐ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๐ : ๘) นายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงมี นโยบายให้ปรับปรุงรูปแบบการบูรณาการในลักษณะ “ภาค” ขึ้น โดยให้มีการจัดทำแผนงานบูรณาการ ระดับภาคโดยแบ่งออกเป็น ๖ ภาค ประกอบด้วย ภาคเหนือ ๑๗ จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๒๐ จังหวัด ภาคกลาง ๒๐ จังหวัด ภาคตะวันออก ๕ จังหวัด ภาคใต้ ๙ จังหวัด และภาคใต้ชายแดน ๕ จังหวัด รวมทั้งได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๕๗/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ แต่งตั้ง คณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ แผนงานบูรณาการ เสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ และ มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๐ เห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบูรณาการนโยบาย พัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานภาค กำหนดนโยบายหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และ แผนพัฒนาภาค ซึ่งแผนพัฒนาภาคต้องสอดคล้องกับแผนระดับชาติและนโยบายรัฐบาล รวมทั้งบูรณาการ แผนของส่วนราชการและแผนพัฒนาพื้นที่ โดยกำหนดให้ ก.บ.ภ. ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็น ประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และให้เลขาธิการคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ

จากแนวทางการปฏิรูปดังกล่าว รัฐบาลมุ่งพัฒนาศักยภาพในการขึ้นนำการพัฒนาที่สอดคล้อง กับศักยภาพของพื้นที่ผ่านแผนพัฒนาภาค และยกระดับการเชื่อมโยงและบูรณาการงบประมาณและ แผนงานโครงการของทุกหน่วยราชการผ่านแผนดังกล่าว โดยมี ก.บ.ภ. เป็นองค์กรในการขับเคลื่อนจาก ส่วนกลาง อย่างไรก็ตามการปฏิรูปดังกล่าวมุ่งปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนและงบประมาณ เป็นสำคัญโดยให้คงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินและหน่วยงานต่าง ๆ ไว้ตามเดิม

ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษา สภาพปัญหา ข้อจำกัด และการพัฒนารูปแบบของการรวม กลุ่มระดับจังหวัดในการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย และศึกษาในเชิง เปรียบเทียบระหว่างการบริหารราชการในรูปแบบ “กลุ่มจังหวัด (Sub-Regional Cluster)” กับ “ภาค (Regional Cluster)” รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนารูปแบบของการรวมกลุ่มระดับภาคให้สอดคล้องกับแนวทาง ปฏิรูปและบริบทของไทยต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหา ข้อจำกัด และการพัฒนาการจัดโครงสร้างการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคในรูปแบบของการรวมกลุ่มระดับจังหวัดของประเทศไทย

๒. เพื่อศึกษาเชิงเปรียบเทียบรูปแบบของการรวมกลุ่มระดับจังหวัดในลักษณะของ “กลุ่มจังหวัด (Sub-Regional Cluster)” กับ “ภาค (Regional Cluster)” ของไทย

๓. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนา โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในลักษณะของการรวมกลุ่มระดับจังหวัด ให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปของรัฐบาล และบริบทของประเทศไทย

## ขอบเขตของการวิจัย

### ๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา

เป็นการศึกษาวิจัยในบริบทของการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในลักษณะกลุ่มพื้นที่ของประเทศไทย โดยมุ่งศึกษาโครงสร้างการบริหารราชการแบบภาค และกลุ่มจังหวัด ตลอดจนอำนาจหน้าที่และกลไกในการบริหารกลุ่มจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐ ระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง ประกาศ และหนังสือสั่งการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

### ๒. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการศึกษาวิจัย คือ กลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการในลักษณะภาค โดยผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างผ่านวิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน ๘ คน ประกอบด้วย ผู้บริหารระดับสูง และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านยุทธศาสตร์ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัด และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

๑. การศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการในลักษณะภาค (Regional Administration) โดยการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากเอกสารนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ประกาศ และเอกสารวิชาการที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการในลักษณะการรวมกลุ่มในระดับจังหวัดของไทยและของต่างประเทศ

๒. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) โดยการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการในลักษณะการรวมกลุ่มระดับจังหวัด

ตารางที่ ๑ – ๑ ผู้ให้สัมภาษณ์

	ตำแหน่ง	องค์กร	วันที่สัมภาษณ์
๑.	รองปลัดกระทรวง ๑	กระทรวงมหาดไทย	๒๐ เมษายน ๒๕๖๑
๒.	หัวหน้ากลุ่มจังหวัด ๑	กลุ่มจังหวัด ก	๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑



๓.	ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ ๑	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	๒๐ เมษายน ๒๕๖๑
๔.	ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ ๒	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	๒๐ เมษายน ๒๕๖๑
๕.	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับชำนาญการ ๑	สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการ จังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	๒๐ เมษายน ๒๕๖๑
๖.	ผู้อำนวยการกองจัดทำ งบประมาณเขตพื้นที่ ก	สำนักงบประมาณ	๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๑
๗.	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับชำนาญการ ๒	สำนักพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมภาค ก	๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๑
๘.	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับชำนาญการ ๓	สำนักพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมภาค ข	๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๑

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบสภาพปัญหา ข้อจำกัด และการพัฒนารูปแบบการรวมกลุ่มระดับจังหวัดของการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่จะนำไปสู่การจัดโครงสร้างการบริหารราชการในลักษณะภาคต่อไป
๒. ทำให้ทราบถึงการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในลักษณะที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของประเทศต่าง ๆ
๓. จัดทำเป็นข้อเสนอแนะ ในการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในลักษณะของการรวมกลุ่มระดับจังหวัด ที่สอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปของรัฐบาล และบริบทของประเทศ

### คำจำกัดความ

#### โครงสร้างการบริหารราชการ แผ่นดินส่วนภูมิภาค

หมายถึง การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการแบ่งอำนาจ โดยราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกิจการบางประเภทให้แก่ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำในภูมิภาค

#### ภาค

หมายถึง พื้นที่ซึ่งกำหนดขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยอาศัยอำนาจความ มาตรา ๔ วรรคหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการบูรณาการ งบประมาณหรือปฏิบัติการกิจที่เชื่อมโยงกันโดยครอบคลุมกลุ่มจังหวัดที่จัดตั้งขึ้น

**กลุ่มจังหวัด**

ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตั้งแต่หนึ่งกลุ่มจังหวัดขึ้นไป หมายถึง พื้นที่ซึ่งกำหนดและจัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา ๒๙ วรรค แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑

## บทที่ ๒

# ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการบริหาร ราชการแผ่นดินในลักษณะกลุ่มพื้นที่

## ทฤษฎีการรวมอำนาจปกครอง การแบ่งอำนาจปกครอง และการกระจาย อำนาจปกครอง

### ๑. หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralisation)

หลักการรวมอำนาจปกครอง โดยหลักการรวมอำนาจมีความหมายใน ๒ ลักษณะ คือ การรวมอำนาจทางการเมืองและการรวมอำนาจทางการปกครอง (โกคิน พลกุล, ๒๕๒๘) ในทางการเมือง รัฐรวมอำนาจทางนิติบัญญัติและบริหารไว้ที่ส่วนกลางเพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างเสถียรภาพ เอกภาพของรัฐ โดยเฉพาะลักษณะรัฐแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) เพื่อให้พลเมืองของรัฐอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ในเชิงการปกครอง รัฐรวบอำนาจในการตัดสินใจ การใช้ดุลยพินิจสั่งการไว้ที่ผู้ปกครองแห่งรัฐ โดยรัฐแต่เพียงผู้เดียวดำเนินการปกครอง ตลอดจนผลิตบริการสาธารณะให้แก่พลเมืองของทุกพื้นที่ภายในอาณาเขตอธิปไตยของรัฐ ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครองมีลักษณะ (ประยูร กาญจนกุล, ๒๕๓๓) ดังนี้

#### ๑.๑ การรวมกำลังเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้อำนาจรัฐไว้ที่ส่วนกลาง

รัฐอาศัยกองทัพในการรักษาอธิปไตยเหนือดินแดน และใช้ข้าราชการประจำของรัฐ หรือตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ตลอดจนปกป้องคุ้มครองสิทธิของพลเมือง ดังนั้น รัฐรวมศูนย์จึงให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพ และความมั่นคงแห่งรัฐจึงรวมกองกำลังที่ใช้บังคับอำนาจรัฐ เช่น ข้าราชการกองทัพ และตำรวจ ไว้ที่ส่วนกลางเท่านั้นเพื่อสะดวกในการระดมพล และรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐ นอกจากนั้น การปล่อยให้กองกำลังรักษาความสงบขึ้นกับท้องถิ่นอิสระ สร้างความยากลำบากในการระดมพลในกรณีจำเป็น และเป็นภัยคุกคามต่อความสงบเรียบร้อย และความเป็นเอกภาพแห่งรัฐได้

#### ๑.๒ การรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง

การวินิจฉัยสั่งการในการปกครองทั่วอาณาเขตแห่งรัฐ ดำเนินการโดยราชการบริหารส่วนกลางซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการวางแผนทาง และนโยบายในการบริหารราชการ ซึ่งองค์กรทั้งที่ประจำอยู่ส่วนกลาง หรือในพื้นที่ภูมิภาค ต้องดำเนินการตามแนวทางและนโยบายที่ราชการบริหารส่วนกลางกำหนด

#### ๑.๓ กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรด้วยอำนาจบังคับบัญชา

การปกครองตามหลักการรวมศูนย์อำนาจ ต้องมีการกำหนดระดับชั้น (hierarchy) ของตำแหน่งในองค์กรลดหลั่นกันไป โดยมีความสัมพันธ์กันในลักษณะผู้บังคับบัญชาและ

ผู้ได้บังคับบัญชา ดังนั้นจึงต้องกำหนดอำนาจในการบังคับบัญชาให้ชัดเจน ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชา ผู้ได้บังคับบัญชาจึงไม่มีอิสระในการการริเริ่ม หรือวินิจฉัยสั่งการด้วยความเห็นส่วนตัวโดยลำพัง ดังนั้น อำนาจบังคับบัญชา คือ เครื่องมือสำคัญในการเชื่อมโยงอำนาจจากส่วนกลางไปยังภูมิภาค และท้องถิ่น ในลักษณะผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ทำให้การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางสามารถดำเนินการได้จริง

## ๒. หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)

การแบ่งอำนาจปกครอง คือ หลักการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ ในกิจการบางอย่างให้แก่หน่วยงานส่วนกลางซึ่งถูกส่งไปประจำในภูมิภาค หรือท้องถิ่นต่าง ๆ ดำเนินการ แทน โดยกำหนดให้หน่วยงานนั้น ๆ มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ วินิจฉัย และสั่งการในขอบเขตที่จำกัด ตามที่ราชการบริหารส่วนกลางได้มอบไว้ให้ โดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยสั่งการจากส่วนกลาง เหนืออาณาเขต การปกครองที่ราชการส่วนกลางกำหนด เช่น เขตพื้นที่อำเภอ หรือจังหวัด (บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ, ๒๕๕๗) โดยหลักการแบ่งอำนาจมีพัฒนาการมาจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ พระมหากษัตริย์ส่งข้าราชการออกไปปฏิบัติราชการต่างพระเนตรพระกรณตามหัวเมืองต่าง ๆ ลักษณะสำคัญของการแบ่งอำนาจ มีลักษณะ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ๒๕๔๑ : ๕๖) ดังนี้

### ๒.๑ แบ่งอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยงานในพื้นที่

การแบ่งอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่ผู้แทนของหน่วยงานส่วนกลาง ที่ถูกส่งไปประจำในพื้นที่เพื่อดำเนินกิจกรรมบางประเภทที่ส่วนกลางแบ่งอำนาจให้

### ๒.๒ บังคับบัญชาโดยส่วนกลาง

ส่วนกลางยังคงมีอำนาจบังคับบัญชาหน่วยงานส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำในพื้นที่ โดยเฉพาะเรื่องการบริหารงานบุคลากร เช่น การแต่งตั้ง โยกย้าย หรือ ถอดถอน และส่วนกลาง ยังมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย แนวทางปฏิบัติ และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานส่วนกลางที่ประจำในพื้นที่ปฏิบัติตาม

### ๒.๓ อำนาจวินิจฉัยสั่งการในขอบเขตจำกัด

ผู้แทนของหน่วยงานส่วนกลางในพื้นที่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในขอบเขต การกิจ และพื้นที่เขตปกครองที่จำกัด ตามที่ส่วนกลางกำหนดเท่านั้น ไม่สามารถใช้อำนาจวินิจฉัย สั่งการนอกขอบเขตการกิจ และพื้นที่เขตปกครองของตนเองได้ และส่วนกลางยังดำรงไว้ซึ่งอำนาจ ในการเปลี่ยนแปลง และวินิจฉัยสั่งการในขั้นสุดท้าย

### ๒.๔ ผู้แทนของราชการส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำในภูมิภาคมาจากการแต่งตั้ง

การแบ่งอำนาจบริหารในลักษณะแต่งตั้งข้าราชการประจำ โดยผู้แทนของ ราชการส่วนกลางที่ส่งไปประจำในภูมิภาค มาจากการแต่งตั้ง หรือโยกย้ายโดยส่วนกลาง

## ๓. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดความหมายของ “การกระจายอำนาจ คือ การถ่ายโอนอำนาจการ ตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากภาครัฐส่วนกลางให้แก่องค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐส่วน

ภูมิภาค องค์การอิสระ องค์การท้องถิ่น องค์การเอกชน โดยเฉพาะภาคประชาชน ไปดำเนินการแทนซึ่งการถ่ายโอนดังกล่าว อาจมีลักษณะเป็นการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจ ซึ่งเป็นการแบ่งภารกิจ ให้แก่องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจดำเนินการหรือ เป็นการถ่ายโอนโดยยึดพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งเป็นการแบ่งพื้นที่เป็นหน่วยงานย่อยในการดำเนินการ” (สุจิตา ม่วงเพชร, ๒๕๕๓ : ๙)

ตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์หรือหลักการบริหารราชการนั้น (จรัญ สุวรรณมาลา, ๒๕๓๘ : ๙ - ๑๐) ให้คำจำกัดความของ “การกระจายอำนาจ คือ การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตยหากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่ง ๆ ร่วมกัน” ซึ่งสอดคล้องกับ Humes (๑๙๙๑ : ๓) ที่ระบุว่า การกระจายอำนาจ คือ การจัดสรรแบ่งปันอำนาจ (distribution of power) มิใช่การแบ่งแยกอำนาจ (division of power) เช่นเดียวกับ อุทัย หิรัญโต (๒๕๒๓ : ๒) ที่ให้คำจำกัดความการกระจายอำนาจ คือ การมอบอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและการปฏิบัติให้แก่ประชาชน (Delegation of Authority) โดยผู้รับมอบอำนาจมีอิสระในการตัดสินใจและดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของพื้นที่ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ

### ๓.๑ ลักษณะของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจอาจแบ่งได้ ๓ ลักษณะ ดังนี้

#### ๓.๑.๑ การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization)

การกระจายอำนาจในลักษณะนี้อยู่บนพื้นฐานแนวคิดของการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ซึ่งส่วนกลางแบ่งอำนาจไปยังหน่วยงานผู้แทนที่ถูกส่งไปประจำในพื้นที่ท้องถิ่นดำเนินการแทน โดยกำหนดให้หน่วยงานนั้น ๆ มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ วินิจฉัยและสั่งการในขอบเขตที่จำกัด ตามที่ราชการบริหารส่วนกลางได้มอบไว้ให้ โดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยสั่งการจากส่วนกลาง เหนืออาณาเขตการปกครองที่ราชการส่วนกลางกำหนด โดยในระบบราชการมักปรากฏการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ (Parker, ๑๙๙๕ : ๒๔)

#### ๓.๑.๒ การมอบอำนาจ (Delegation)

การมอบอำนาจมีระดับของการกระจายอำนาจสูงกว่า การกระจายอำนาจทางการบริหาร โดยมุ่งเน้นภารกิจมากกว่าพื้นที่ โดยส่วนกลางกำหนดภารกิจ และมอบอำนาจให้องค์กร เช่น หน่วยงานผู้แทนส่วนกลางในพื้นที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ องค์กรใด ๆ เพื่อให้อิสระแก่องค์กรนั้นในการวินิจฉัยสั่งการภายใต้ขอบเขตภารกิจของตนอย่างอิสระ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ๒๕๔๖ : ๒)

#### ๓.๑.๓ การโอนอำนาจ (Devolution)

การโอนอำนาจถือเป็นการกระจายอำนาจในระดับสูงสุด ซึ่งในแง่ของการบริหารราชการแผ่นดิน “การโอนอำนาจ คือ กระบวนการถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองจากส่วนกลาง ไปยังองค์กรระดับภูมิภาค หรือ ท้องถิ่น เพื่อดำเนินกิจกรรมหนึ่ง ๆ ของรัฐ โดยส่วนกลางยังถือครองอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนอยู่” (Pilkington, ๒๐๐๒ : ๙) ซึ่งส่วนกลางจะโอนอำนาจทางปกครอง หรืออำนาจนิติบัญญัติให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย

การใช้ดุลพินิจสั่งการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตนเอง และตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้ในท้องถิ่นได้อย่างอิสระ แต่ต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมายหรือระเบียบของส่วนกลาง และไม่มีสิทธิอ้างอำนาจอธิปไตยเหนือพื้นที่นั้น ๆ (Barber, ๒๐๐๓ : ๓)

## ลักษณะของการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแบบภาค

จากการศึกษาชี้ว่าการก่อตัวของการบริหารราชการแบบภาค ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ไม่มีรูปแบบที่ตายตัว เพราะการก่อตัวของการบริหารแบบภาค มีรูปแบบ และโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างกันขึ้นกับบริบท และเงื่อนไขเฉพาะของแต่ละพื้นที่ ภายใต้วัตถุประสงค์หลัก ๓ ประการ คือ วัตถุประสงค์เพื่อการปกครอง เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือ เพื่อสังคม Wiehler และ Stumm (๑๙๙๕ : ๒๔๔) ได้จำแนกการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแบบภาค ไว้ ๔ ลักษณะ คือ

### ๑. ภาคที่มีอำนาจทางการปกครองแบบสมบูรณ์ (Regions with wide-ranging powers)

โครงสร้างการบริหารราชการแบบภาคที่มีอำนาจสมบูรณ์ตามหลักการกระจายอำนาจ โดยการเลือกตั้งผู้แทน จัดตั้งสภาภาค สามารถจัดหารายได้ และอำนาจจัดทำงบประมาณ โดยกำหนดอัตราภาษี และจัดเก็บได้เอง ตลอดจน มีอำนาจทางนิติบัญญัติในการตรากฎหมายขึ้นเอง ให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ เช่น จังหวัดของประเทศเบลเยียม (Belgian Provinces) หรือ ภาคของประเทศเยอรมัน (German Lander)

### ๒. ภาคที่มีอำนาจทางปกครองแบบก้าวหน้า (Regions with advanced powers)

โครงสร้างการบริหารราชการแบบภาคที่ให้อำนาจในการเลือกตั้งสภาภาค และอำนาจทางนิติบัญญัติ แต่ถูกจำกัดอำนาจในการจัดหารายได้ และการจัดทำงบประมาณ เช่น ภาคในประเทศอิตาลี (Italian regions) หรือ เขตปกครองพิเศษในประเทศสเปน (Spanish autonomous communities)

### ๓. ภาคที่มีอำนาจทางปกครองแบบจำกัด (Regions with limited powers)

โครงสร้างการบริหารราชการแบบภาคที่ให้อำนาจในการเลือกตั้งสภาภาค แต่จำกัดอำนาจนิติบัญญัติ การจัดหารายได้ และการจัดทำงบประมาณ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมส่วนกลางซึ่งควบคุมและจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้แก่พื้นที่ เช่น ภาคในประเทศฝรั่งเศส (French regions)

### ๔. ภาคที่ไม่มีอำนาจทางปกครอง (Regions without power)

โครงสร้างการบริหารราชการแบบภาคที่ไม่มีการเลือกตั้งสภาภาค ไม่มีอำนาจนิติบัญญัติ ไม่มีอำนาจในการจัดหารายได้ และการจัดทำงบประมาณ โดยงบประมาณทั้งหมดได้รับการจัดสรรโดยส่วนกลาง เช่น เทศมณฑลในประเทศอังกฤษ (English Counties) เทศมณฑลในประเทศไอร์แลนด์ (Irish Counties)

## ทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration)

ทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกคิดค้นขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ ๑๙๐๐ อันเนื่องจากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ซึ่งกดดันทั้งองค์กรภาคเอกชน และรัฐให้ต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง และรวดเร็ว โดยรัฐบาลอังกฤษภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีมาร์กาเรต แทตเชอร์ คือรัฐบาลแรกของโลกที่เริ่มนำแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้อย่างประสบความสำเร็จส่งผลให้มีการนำแนวคิดนี้ไปปรับใช้ในประเทศพัฒนาแนวอื่นๆ (OECD, ๑๙๙๕ : ๑๐) โดยแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกพัฒนาขึ้นจากการผสมผสานทฤษฎีการบริหารงานภาครัฐหลายทฤษฎีเข้าด้วยกัน อาทิ ทฤษฎีตัวแทน (principal-agent theory) ทฤษฎีการบริหารจัดการ (management theory) ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (public-choice theory) ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อชะลอการขยายตัวขององค์กรภาครัฐ โดยการปรับเปลี่ยนไปสู่สภาพกึ่งตลาด (quasi-market) หรือตลาดแข่งขันเสรี (free Market) โดยการโอนกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน (privatisation) โดยแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีหลักการสำคัญ ๗ ประการ ประกอบด้วย (Hood, ๑๙๙๑ : ๔ - ๕ ; Ferlie, ๒๐๑๖ : ๔ - ๖)

#### ๑. การบริหารจัดการโดยมืออาชีพ (Professional management)

สนับสนุนกิจการภาครัฐบางประเภทให้ใช้ผู้บริหารมืออาชีพเพื่อเพิ่มอิสระ และความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ และมีการกำหนดความรับผิดชอบ (accountability) ที่ชัดเจน พร้อมที่จะถูกตรวจสอบ

#### ๒. มีมาตรฐานการวัดผลงานที่ชัดเจน (Explicit and quantitative standards and measurement of performance)

ภาครัฐต้องมีการกำหนดเป้าหมาย และตัวชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจนในรูปแบบของตัวเลขเชิงปริมาณที่สามารถวัดผลได้อย่างต่อเนื่องเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลและประสิทธิภาพของภาครัฐ

#### ๓. มุ่งเน้นการควบคุมผลผลิต (Output-based controls)

เพื่อที่จะเปลี่ยนพฤติกรรมกรมมุ่งเน้นการดำเนินการตามระเบียบของระบบราชการไปสู่การมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ดังนั้น เกณฑ์การวัดผลงานต้องถูกเชื่อมโยงเข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและผลตอบแทน

#### ๔. การแยกหน่วยงานขนาดใหญ่ออกเป็นหน่วยงานย่อย (Disaggregation of hierarchy)

การแยกหน่วยงานใหญ่ออกเป็นหน่วยงานย่อยในลักษณะ Strategic Business Units (SBU) หรือการใช้บริการจากภายนอกองค์กร (outsourcing) เพื่อลดสายการบังคับบัญชา แนวตั้งซึ่งมีความล่าช้า และไม่ยืดหยุ่น โดยมีการแยกหน่วยงานออกเป็นหน่วยงานขนาดเล็กตามลักษณะบริการที่ผลิตซึ่งมีงบประมาณและอิสระในการบริหารงาน

#### ๕. การสร้างการแข่งขันภายในระบบราชการ (Greater competition within the public sector)

เปลี่ยนวิธีการทำงานโดยอาศัยหลักกลไกตลาด เช่น การจ้างเหมา การใช้ระบบ กิ่งตลาด หรือ ระบบตลาดผ่านการแปรรูปหน่วยงานภาครัฐให้เป็นเอกชน เพื่อลดต้นทุนการผลิตและ ยกระดับมาตรฐาน

## ๖. การบริหารจัดการแบบเอกชน (Private sector styles)

มุ่งปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการแบบราชการไปสู่การบริหารแบบเอกชนโดยการนำ เครื่องมือและเทคนิคในการบริหารของเอกชนมาปรับใช้ เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการบริหารงาน เช่น การบริหารงานทรัพยากรบุคคลที่มีความยืดหยุ่น การนำแนวคิดการตลาด และการศึกษาความ ต้องการของผู้รับบริการมาใช้ในระบบราชการ

## ๗. วินัยในการใช้ทรัพยากร (Discipline in resource use)

มุ่งเน้นการลดต้นทุนโดยการลดงบประมาณรายจ่าย พร้อมกับการลดขนาดของ จำนวนข้าราชการ และส่งเสริมแนวคิดความคุ้มค่าและประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรมาปรับใช้ใน ภาคราชการ

# ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการบริหารลักษณะกลุ่มพื้นที่ในภูมิภาค

## ๑. ทฤษฎีการรวมกลุ่ม (Cluster)

Michal E. Porter ศาสตราจารย์ด้านเศรษฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ประเทศสหรัฐอเมริกา พัฒนาทฤษฎีการรวมกลุ่มบนแนวความคิดความได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantage) ต่อมาเริ่มได้รับการกล่าวถึงในช่วงปลายทศวรรษที่ ๑๙๐๐ ก่อนจะ กลายเป็นเครื่องมือสำหรับการพัฒนาภูมิภาคที่มีอิทธิพลทั้งต่อหน่วยงานเอกชน และราชการทั่วโลก (Ketels, ๒๐๑๑ : ๑) ซึ่งจุดเริ่มต้นของทฤษฎีคลัสเตอร์ (Cluster) มุ่งความสนใจไปที่ภาคธุรกิจเป็นหลัก ก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะนำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้ ดังจะเห็นได้จากงานเขียนเรื่อง The Competitive Advantage of Nations ของ Porter ซึ่งชี้ให้เห็นถึงข้อค้นพบว่า อุตสาหกรรมที่ประสบ ความสำเร็จจำนวนมาก มักปรากฏลักษณะที่บริษัทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมนั้น ๆ ตั้งอยู่ใน บริเวณใกล้เคียงกัน (Ketels, ๒๐๑๑ : ๒) ซึ่งนำไปสู่การเสนอทฤษฎีการรวมกลุ่มแบบคลัสเตอร์ใน เวลาต่อมา

Porter ได้ให้ความหมายของคลัสเตอร์ (Cluster) ไว้ว่า “คลัสเตอร์ คือ กลุ่มของ บริษัทหรือสถาบันที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน รวมตัวดำเนินกิจการอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกัน” (Porter, ๑๙๙๘ : ๗๘) กลุ่มจะมีการเชื่อมโยง ส่งเสริมและเกื้อกูลกันอย่างครบวงจร ทั้งในลักษณะ แนวตั้ง และแนวนอน โดยการเชื่อมโยงในแนวตั้งนั้น จะเป็นการเชื่อมโยง บริษัทดำเนินกิจการจาก ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำของกลุ่มธุรกิจ ในขณะที่การเชื่อมโยงในแนวนอนจะเป็นการเชื่อมโยง องค์กรสนับสนุนต่าง ๆ เช่น สถาบันการศึกษา สถาบันกำหนดและควบคุมมาตรฐานการผลิต สถาบัน ฝึกอบรม ตลอดจนสถาบันวิจัยและพัฒนาทั้งของรัฐ และเอกชน โดยความหลากหลายของความ เชื่อมโยงดังกล่าว มีผลกระทบสำคัญต่อความสามารถในการแข่งขัน ผลิตภาพ และนวัตกรรม กล่าวคือ ยิ่งมีการเชื่อมโยงที่หลากหลายยิ่งส่งผลต่อการเพิ่มผลิตภาพ และศักยภาพการแข่งขันของกลุ่มใน ภาพรวม เพราะการรวมกลุ่มกันทำให้เกิดการเชื่อมโยงซึ่งนำไปสู่การถ่ายทอด และหมุนเวียนของ



ข้อมูล องค์ความรู้ เทคโนโลยี และทักษะระหว่างองค์กรภายในกลุ่ม (Porter, ๑๙๙๘ : ๗๘) โดยความสามารถในการแข่งขันของกลุ่มนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัย ๔ ด้าน ได้แก่ ปัจจัยทางการผลิต (Factor Condition) ปัจจัยด้านอุปสงค์ของตลาด (Demand Conditions) ปัจจัยด้านอุตสาหกรรมสนับสนุนที่เกี่ยวข้อง (Related and Supporting Industries) และบริบทของการแข่งขันและกลยุทธ์ของบริษัท (Firm Strategy Structure And Rivalry) (Porter, ๑๙๙๐ : ๗๒) ตัวอย่างการรวมกลุ่มที่ประสบความสำเร็จในการเพิ่มผลิตภาพ และความสามารถในการแข่งขัน ส่งผลดีต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ เช่น คลัสเตอร์เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ที่ Silicon Valley มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการรวมกลุ่มกันขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ หรือ คลัสเตอร์ภาพยนตร์ที่ Hollywood ซึ่งเป็นแหล่งรวมของบริษัทที่เกี่ยวข้องกับการผลิตภาพยนตร์และอุปกรณ์การถ่ายทำภาพยนตร์ คลัสเตอร์ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่เมือง Sapporo ประเทศญี่ปุ่น หรือ คลัสเตอร์ Mobile Valley ที่เมือง Stockholm ประเทศสวีเดน เป็นต้น (ปิยะพร อริยขจร, ๒๕๕๖ : ๖)

## ๒. สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์ (The Office of Strategy Management)

Robert Kaplan และ David Norton ได้เสนอความคิดเกี่ยวกับสำนักงานบริหารกลยุทธ์ในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ โดย ๑๕ ปีของการศึกษาองค์กรที่ประสบความสำเร็จชี้ว่า องค์กรที่ประสบความสำเร็จส่วนใหญ่สามารถเชื่อมโยงกระบวนการบริหารทั้งระบบได้สำเร็จซึ่งนำไปสู่ การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ โดยการก่อตั้ง “สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์” ขึ้นในระดับนโยบายเพื่อทำหน้าที่บริหารยุทธศาสตร์ การเชื่อมโยงบูรณาการ และประสานการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กร (Kaplan และ Norton, ๒๐๐๕ : ๑ ; สำนักงาน กพร., ๒๕๔๙ : ๕) โดยปกติในการกระบวนการบริหารขององค์กรหนึ่ง ๆ นั้น จะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานซึ่งเข้ามามีส่วนในกระบวนการบริหารในห้วงเวลาที่แตกต่างกัน ซึ่งมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่กระบวนการบริหารงานที่แยกส่วนและไม่เชื่อมโยงกัน (Fragmented Management Processes) ซึ่งสำนักงานบริหารยุทธศาสตร์ จะเข้ามาทำหน้าที่คล้ายไวยาการของวงดนตรี (Orchestra leader) ในการควบคุม และช่วยเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องประสานกัน (Kaplan และ Norton, ๒๐๐๘ : ๒) โดยเสนอให้สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์ทำหน้าที่ใน ๓ ลักษณะ ดังนี้ (Kaplan และ Norton, ๒๐๐๕ : ๔ – ๙ ; สำนักงาน กพร., : ๖ – ๘)

### ๒.๑ บทบาทหลัก (Core Roles)

สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์มีความรับผิดชอบหลักซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหาร Balance Scorecard ขององค์กร ซึ่งถือว่าเป็นศูนย์กลางในการบริหารยุทธศาสตร์ และวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรในภาพรวม

#### ๒.๑.๑ การจัดการระบบการวัดผลการดำเนินงาน (Scorecard Management)

สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์มีหน้าที่สำคัญในการจัดการและดูแลระบบการวัดผลการดำเนินการขององค์กรในภาพรวม ตามแนวคิด Balance Scorecard โดยสำนักบริหารยุทธศาสตร์ต้องทำหน้าที่ในการช่วยฝ่ายบริหารในการเลือก และกำหนดตัวชี้วัด และค่าเป้าหมาย

ตลอดจนการวางระบบการจัดเก็บ และบริหารข้อมูลร่วมกับหน่วยงานตรวจสอบภายใน เพื่อการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

## ๒.๑.๒ ประสาน และเชื่อมโยงหน่วยงานภายในองค์กร (Organization Alignment)

สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์มีหน้าที่สำคัญในการประสาน และเชื่อมโยงกลยุทธ์ของหน่วยงานภายในองค์กรเพื่อสนับสนุนการแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ และมีเอกภาพ เพื่อให้ทุกหน่วยงานดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ลงสู่หน่วยงานปฏิบัติ (Strategic cascading) ซึ่งจะเป็นการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ และเป้าหมายการดำเนินงานในแต่ละระดับขององค์กรเข้าด้วยกัน

### ๒.๑.๓ การทบทวนยุทธศาสตร์ (Strategy Review)

สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์มีหน้าที่สำคัญในการกระตุ้นผู้บริหารให้ดำเนินการทบทวนยุทธศาสตร์อย่างสม่ำเสมอ เพราะสภาพแวดล้อมในปัจจุบันขององค์กรเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การทบทวนยุทธศาสตร์จึงเป็นสิ่งสำคัญต่อความอยู่รอดขององค์กร

## ๒.๒ บทบาทที่พึงประสงค์ (Desirable Roles)

การวางแผนยุทธศาสตร์ การสื่อสารภายในองค์กร และการจัดการนวัตกรรม ถือว่าเป็นกระบวนการปกติขององค์กร เพียงแต่สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์เข้าไปสนับสนุนในกระบวนการหลักทั้ง ๓ กระบวน เพื่อเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ และการนำยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

### ๒.๒.๑ การพัฒนายุทธศาสตร์ (Strategy Planning)

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมองค์กร จัดทำแผนคาดการณ์ในอนาคต (scenario planning) โดยฝ่ายวางแผน ดังนั้น สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์จึงต้องเข้าไปมีบทบาทในการสนับสนุนการวางแผน โดยการจัดการประชุมเกี่ยวกับยุทธศาสตร์เป็นประจำอย่างสม่ำเสมอ เพื่อรายงานความคืบหน้าในการดำเนินการ ตลอดจนเปิดโอกาสให้บุคลากรในองค์กรเสนอแนะตัวเลือกทางยุทธศาสตร์ให้แก่ฝ่ายบริหารเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ

### ๒.๒.๒ การสื่อสารยุทธศาสตร์ (Strategy Communication)

สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์ต้องมีบทบาทสำคัญในการสื่อสาร และสร้างความเข้าใจให้กับบุคลากรในองค์กรเกี่ยวกับทิศทางและยุทธศาสตร์ขององค์กร และต้องประสานงานกับฝ่ายบริหารทรัพยากรบุคคล ในการนำความรู้ และข้อมูลเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ขององค์กรไปบรรจุไว้ในหลักสูตรการอบรมด้วย

### ๒.๒.๓ การจัดการนวัตกรรม (Initiative Management)

สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์ มีบทบาทสำคัญในกระตุ้นให้หน่วยงานภายใน คิดค้นโครงการ หรือนวัตกรรมใหม่ ๆ ตลอดจนอำนวยความสะดวก สนับสนุนงบประมาณ และติดตามเร่งรัดการดำเนินการ ซึ่งจะมีส่วนในการส่งเสริมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ขององค์กรในภาพรวม

## ๒.๓ บทบาทเชิงบูรณาการ (Integrative Roles)

โครงสร้างองค์กรโดยปกติมักจะแบ่งงานเป็นฝ่ายตามภารกิจ เช่น ฝ่ายวางแผน ฝ่ายบริหารทรัพยากรบุคคล ฝ่ายการเงิน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการประสานงานข้ามฝ่ายภายในองค์กร เพราะแต่ละฝ่ายมุ่งเน้นการทำงานตามภารกิจ จึงทำให้ขาดการบูรณาการการทำงาน สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์จึงมีหน้าที่สำคัญในการเชื่อมโยงการทำงานของฝ่ายต่าง ๆ เข้าด้วยกันโดยยึดทิศทางและยุทธศาสตร์ขององค์กรเพื่อให้การดำเนินการสอดคล้องประสาน และสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในภาพรวม ซึ่งประกอบด้วย

### **๒.๓.๑ บูรณาการการวางแผนและงบประมาณ (Planning and Budgeting)**

โดยปกติฝ่ายต่าง ๆ ในองค์กรจะมีการวางแผนการดำเนินงานตามภารกิจที่รับผิดชอบ เช่น การวางแผนอัตรากำลัง การวางแผนด้านสารสนเทศ การวางแผนการตลาด ดังนั้น สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์ต้องประสานงานใกล้ชิดกับหน่วยงานดังกล่าว ในการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์องค์กรเข้ากับแผนของแต่ละฝ่าย เพื่อให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นไปตามทิศทางขององค์กรที่กำหนดไว้ ในขณะเดียวกันต้องประสานงานใกล้ชิดกับฝ่ายการเงิน เพื่อกำหนดงบประมาณให้เพียงพอต่อการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ ตามแผนที่จัดทำขึ้น

### **๒.๓.๒ สร้างความเชื่อมโยงด้านการบริหารงานบุคคล (Workforce Alignment)**

สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์มีหน้าที่สำคัญในประสานงาน และผลักดันให้ฝ่ายบริหารงานบุคคลสามารถเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน เข้ากับระบบบริหารงานบุคคลขององค์กร

### **๒.๓.๓ การจัดการองค์ความรู้ (Best Practice Sharing)**

สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์มีหน้าที่สำคัญในการจัดการองค์ความรู้ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ขององค์กร เพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้ใหม่ ๆ หรือตัวอย่างการดำเนินการที่เป็นเลิศ (Best Practice) ให้แก่หน่วยงานภายในเพื่อกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ภายในองค์กร

## แผนภาพที่ ๒ - ๑ ภารกิจหลักของสำนักบริหารยุทธศาสตร์

	STRATEGY MANGEMENT PROCESS	OSM Role	Typical Staffing (FTE)
Core Roles	1 Scorecard Management		1.0
	2 Organization Alignment		1.0 – 1.5
	3 Strategy Reviews		0.5 – 1.0
Desirable Roles	4 Strategic Planning		0.5
	5 Strategy Communication		0.5 – 1.0
	6 Initiative Management		1.0 – 1.5
Integrative Roles	7 Planning/Budgeting	CFO, HRO, CIO, CMO	0.5
	8 Workforce Alignment	HRO	0.5
	9 Best Practice Sharing	CKO	0.5 – 1.0
TOTAL FTE:			6 - 8

**KEY**

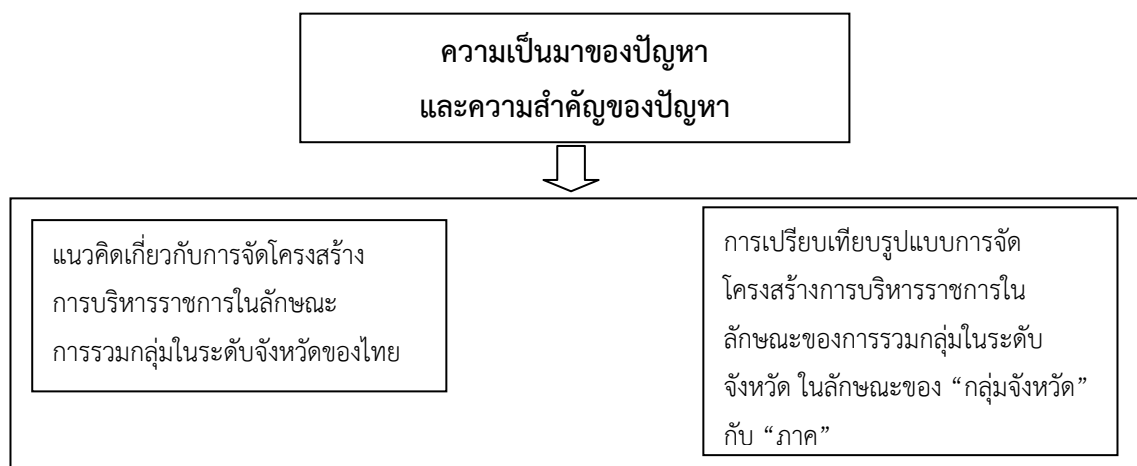
- OSM must run the process
- OSM should run the process
- OSM integrates strategy to a process run by someone else (X)

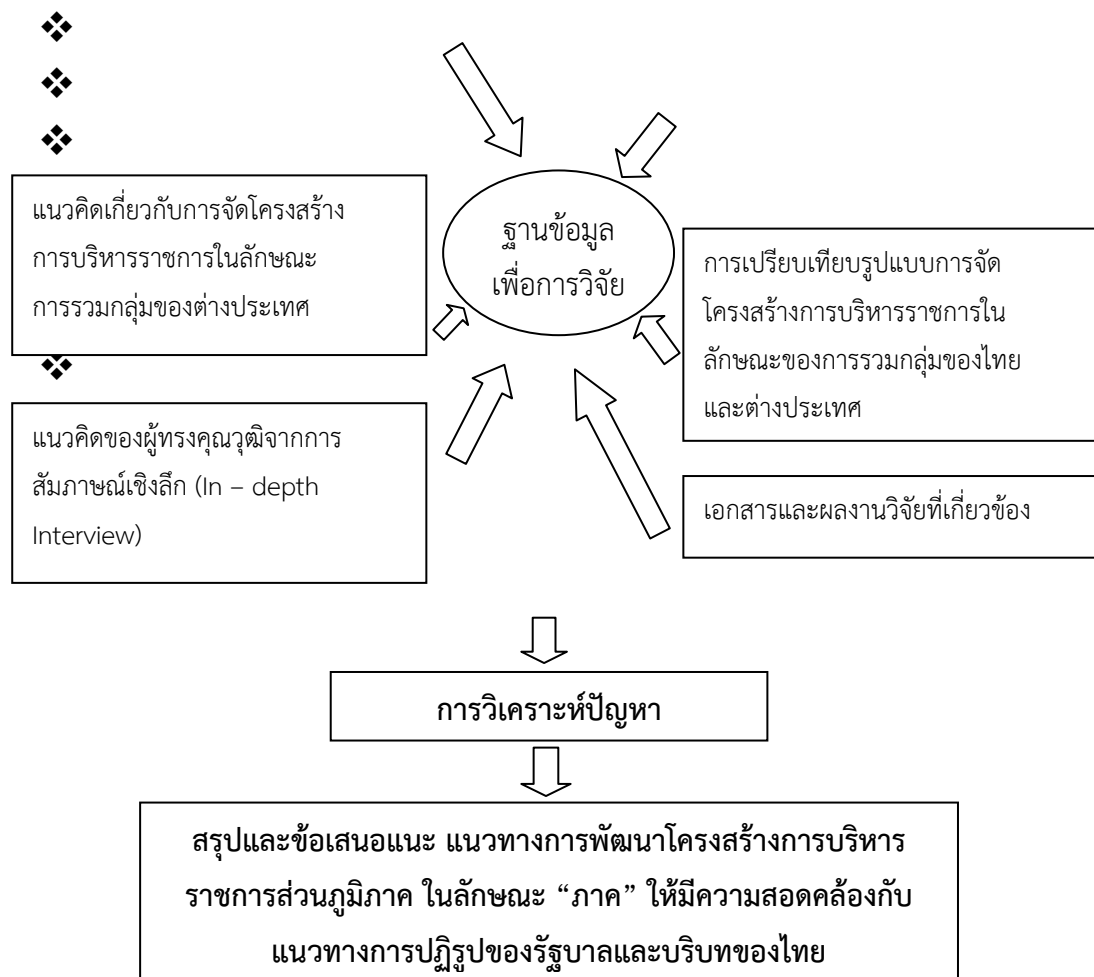
CFO: Chief Financial Officer  
HRO: Human Resource Officer  
CIO: Chief Information Officer  
CMO: Chief Marketing Officer  
CKO: Chief Knowledge Officer

ที่มา : (Kaplan และ Norton, ๒๐๐๕ : ๒๑)

จากการทบทวนวรรณกรรม ทั้งจากเอกสารวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ โดยผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นการทบทวนวรรณกรรม ประกอบด้วยทฤษฎีการรวมศูนย์อำนาจ การแบ่งอำนาจ การกระจายอำนาจ ลักษณะของการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแบบภาค ทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ทฤษฎีการรวมกลุ่ม (Cluster) และแนวคิดของการจัดตั้งสำนักงานบริหารยุทธศาสตร์ ซึ่งทำให้สามารถเชื่อมโยง และจำแนกลักษณะการจัดโครงสร้างแบบกลุ่มพื้นที่ของประเทศไทย ตลอดจนการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อมารองรับการมีโครงสร้างแบบกลุ่มพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งข้อมูลการทบทวนวรรณกรรมนี้จะถูกนำไปวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบัน และสภาพปัญหาหรือข้อจำกัดซึ่งจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะ ในการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานเพื่อให้เหมาะสม และรองรับการจัดโครงสร้างแบบกลุ่มพื้นที่ของประเทศไทยต่อไป

## กรอบแนวคิดของการวิจัย





## บทที่ ๓

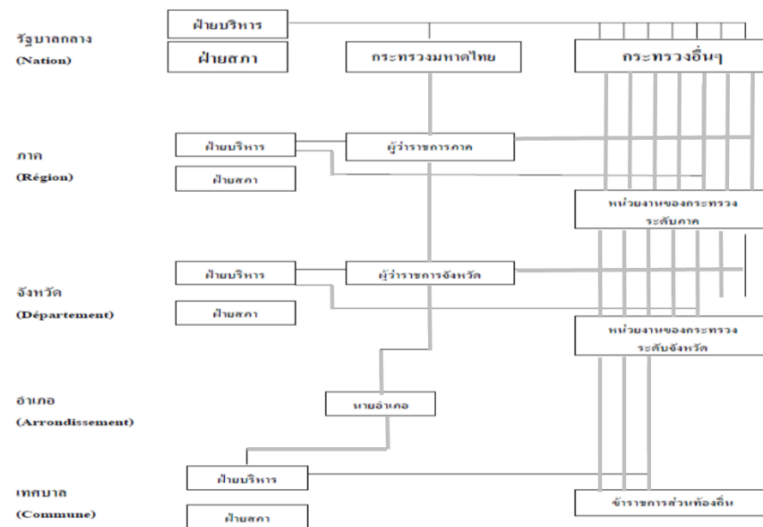
# การจัดโครงสร้างและการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะกลุ่มพื้นที่ในต่างประเทศ และประเทศไทย

การจัดโครงสร้างและการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะกลุ่มพื้นที่ในต่างประเทศ : ฝรั่งเศส

### ๑. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศสมีความคล้ายคลึงกับประเทศไทยอย่างมากซึ่งแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ระดับ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคปรับใช้หลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางที่มอบให้ส่วนภูมิภาค โดยมอบหมายให้ตัวแทนของรัฐไปประจำในพื้นที่เพื่อดูแลและบริหารกิจการในพื้นที่โดยแบ่งเขตการปกครองออกเป็น ๓ ระดับ คือ ภาค (Région) จังหวัด (Département) และอำเภอ (Arrondissement) โดยส่วนกลางจะแต่งตั้งข้าราชการประจำ คือ ผู้ว่าราชการภาค (Préfet de Région) ผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet) และ นายอำเภอ (Sub-préfet) ไปดำรงตำแหน่งในพื้นที่เพื่อกำกับดูแลทางปกครอง โดยมีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๒ ประการ คือ การเป็นตัวแทนของรัฐบาลในพื้นที่ และเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำในจังหวัด (ยกเว้น ทหาร, ครู, ตุลาการ) ตลอดจน กำกับดูแลฝ่ายบริหาร (ประธานสภาท้องถิ่น) ของภาค จังหวัด และอำเภอซึ่งเป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ๒๕๔๖ : ๖๙ – ๗๕)

แผนภาพที่ ๓ - ๑ โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย



ที่มา : (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ๒๕๔๖ : ๗๐)

## ๒. ภาค (Région) : การบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะกลุ่มพื้นที่ของฝรั่งเศส

ภาค (Région) ในฝรั่งเศสก่อตั้งขึ้นภายหลัง จังหวัด และอำเภอในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๖๐ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าพื้นที่ของจังหวัดมีขนาดเล็กเกินไป เป็นอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ รัฐบาลจึงจัดตั้งภาคขึ้น จำนวน ๒๒ ภาค ซึ่งมีลักษณะเป็น การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper tier) โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการกระจายอำนาจจาก ส่วนกลางไปยังภูมิภาค สามารถรับนโยบายในการพัฒนาที่ครอบคลุมพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่กว่าจังหวัด อย่างไรก็ตามการแบ่งภาคใช้เหตุผลทางการเมือง ที่พยายามกีดกันอำนาจชั่วเก่าของท้องถิ่น มากกว่า เหตุผลทางเศรษฐกิจ ทำให้ขนาดจำนวนของจังหวัด และปริมาณประชากรในภาคมีความแตกต่างกัน ค่อนข้างมาก และขาดความเชื่อมโยงในเรื่องของศักยภาพร่วมทางเศรษฐกิจระหว่างจังหวัด (Smith, ๒๐๐๐ : ๗) โดยในปัจจุบันรัฐสภาฝรั่งเศสได้ลดจำนวนภาคลงเหลือเพียง ๑๓ ภาค โดยการผนวกภาค ที่มีขนาดเล็กเข้าด้วยกัน (BBC, ๒๐๑๘)

## แผนภาพที่ ๓ - ๒ การแบ่งภาคของประเทศฝรั่งเศส



ที่มา : (BBC, ๒๐๑๘)

นอกจากนี้กฎหมายการกระจายอำนาจ ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นเมืองหลวงของภาคทำหน้าที่ผู้ว่าราชการภาค มีภารกิจสำคัญในการประสานหน่วยงานของส่วนราชการต่าง ๆ ระดับภาค และคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาค (Commission de Developpement Economique Regional) ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของพื้นที่ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ๒๕๔๖ : ๖๙ - ๗๕) โดยในช่วงแรกผู้ว่าราชการภาค (Regional Prefect) มีอำนาจเต็มในการบริหารภาค จนกระทั่งในปี ค.ศ. ๑๙๘๒ รัฐบาลประกาศกฎหมายการกระจายอำนาจ โดยถ่ายโอนอำนาจในการบริหารภาคของผู้ว่าราชการภาคไปให้ประธานสภาภาคซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยคงอำนาจในการกำกับดูแลทางปกครองไว้ที่ผู้ว่าราชการภาค จึงถือได้ว่าการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะกลุ่มพื้นที่ของฝรั่งเศสเป็นการผสมผสานระหว่างการกระจายอำนาจ และการแบ่งอำนาจ (Marcou, ๒๐๑๑)

### ๒.๑ โครงสร้างของภาค

โครงสร้างของภาคประกอบด้วย ๔ สถาบันหลัก คือ

๒.๑.๑ สภาภาค (Conseil Regional) ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง มีวาระคราวละ ๖ ปี

๒.๑.๒ ประธานสภาภาค (President du Conseil Regional) มาจากการเลือกตั้งของสภาภาคเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้นำฝ่ายบริหารของภาค

๒.๑.๓ คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมภาค (Conseil Economique et Social Regional) ประกอบด้วยผู้แทนภาคเอกชน สหภาพแรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่สภาภาค และประธานสภาภาค

๒.๑.๔ ผู้ว่าราชการภาค (Prefet de region) มาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี มีหน้าที่สำคัญในการกำกับดูแลทางปกครอง ประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานของ



ส่วนราชการต่าง ๆ ของภาค และคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ การใช้จ่ายงบประมาณ และการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ของภาค (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ๒๕๔๖ : ๖๙ – ๗๕)

## ๒.๒ องค์การในการวางแผนระดับภาค

คณะกรรมการวางแผนภาค (Inter-Ministerial Delegation for Spatial Planning and Regional Attractiveness: DATAR) DATAR เป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมและประสานนโยบายและการพัฒนาระดับพื้นที่ โดยเป็นองค์กรประจำอยู่ที่ส่วนกลางขึ้นตรงกับสำนักนายกรัฐมนตรีของฝรั่งเศส จึงมีความแตกต่างกับสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดของไทย และอังกฤษ

๒.๒.๑ ภารกิจสำคัญของคณะกรรมการวางแผนภาคคณะกรรมการวางแผนภาค (Inter-Ministerial Delegation for Spatial Planning and Regional Attractiveness : DATAR) DATAR มีภารกิจสำคัญ (OECD, ๒๐๑๖ : ๑๙๔) ดังนี้

๒.๒.๑.๑ ส่งเสริมการประสานการดำเนินงานข้ามหน่วยงาน โดยการเชื่อมโยงและประสานนโยบายแผนแม่บทในการพัฒนาภาคของกระทรวงต่างๆเข้าด้วยกัน เพื่อจัดทำโครงการที่สอดคล้อง และสามารถตอบสนองศักยภาพของแต่ละพื้นที่ เช่น พื้นที่ชนบท พื้นที่เมือง พื้นที่ชายฝั่ง

๒.๒.๑.๒ แทรกแซงการดำเนินงานของหน่วยงานระดับภาคของกระทรวงต่าง ๆ ตลอดจนประสานงานกับท้องถิ่นในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาภาค โดยการสนับสนุนงบประมาณให้แก่โครงการที่ดำเนินการของท้องถิ่นในด้านต่างๆ ผ่านการทำข้อตกลงระหว่างส่วนกลาง และภาค (State-Region Planning Contracts: CPER) เพื่อสร้างความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายของส่วนกลาง และภาค

๒.๒.๑.๓ วางแผน และประเมินสถานการณ์ของภาค ตลอดจนสนับสนุนทางด้านวิชาการ และเสนอแนะนโยบายใหม่ ๆ ให้แก่ภาค เพื่อส่งเสริมการนำนโยบายการพัฒนาภาคไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่อย่างบูรณาการ และเท่าเทียมกันในทุกภาค

๒.๒.๒ โครงสร้างของคณะกรรมการวางแผนภาค (DATAR) มีลักษณะเป็นคณะผู้แทนร่วมของทุกกระทรวง โดยมีสำนักงาน DATAR เป็นหน่วยปฏิบัติการ ซึ่งแยกเป็น ๒ ระดับ คือ ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ในส่วนกลาง มีหัวหน้าคณะผู้แทน (Head of Inter-Ministerial Delegate) เป็นผู้บังคับบัญชา โดยมีผู้ช่วย ๒ คน คือ ที่ปรึกษาคณะผู้แทน (Counselor of the Delegate) เลขาธิการคณะรัฐมนตรีด้านการสื่อสาร และการประชาสัมพันธ์ (Chief of Cabinet Communication and Institutional Relations) และแยกเป็น ๔ ฝ่าย ได้แก่ (Ponghan, ๒๐๑๑ : ๖๔ – ๖๕)

๒.๒.๒.๑ ฝ่ายการประเมิน วิจัย และการประชาสัมพันธ์ (The Unit of Evaluation, research and international relation) มีหน้าที่สำคัญในการประสานงานกับสถาบันวิจัยด้านการพัฒนาที่ดิน และสถาบันวิจัย IHEDATEของสหภาพยุโรป ตลอดจนการทำวิจัยและตีพิมพ์งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๒.๒.๒ ฝ่ายประสานการดำเนินการ (The Unit of Inter-ministerial Coordination and Action) มีหน้าที่สำคัญในการประสานการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานส่วนกลางในภาค โดยแยกหน่วยงานตามภารกิจสำคัญ เช่น การพัฒนาด้านการใช้พื้นที่ระบบขนส่งมวลชน และเมือง การพัฒนาการแข่งขันเกี่ยวกับนวัตกรรม และสถิติเพื่อการพัฒนาภาค และนโยบายต่างๆ ของสหภาพยุโรป

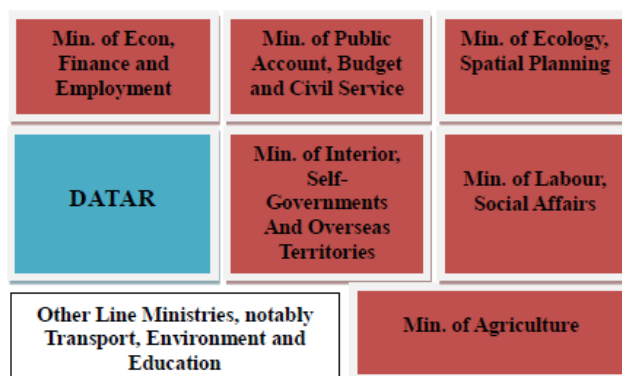
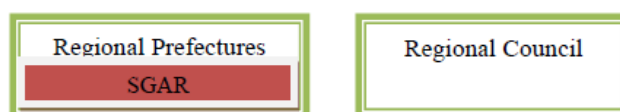
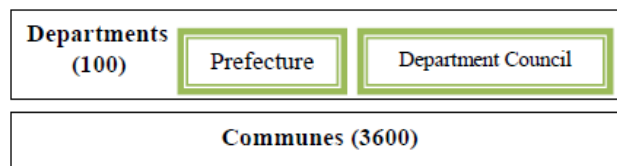
๒.๒.๒.๓ ฝ่ายการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ และการพัฒนา (The Unit of Economic Transformation and Development) มีหน้าที่ในการเสนอแนวทางปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนาภาค ตลอดจนเสนอและจัดลำดับความสำคัญของภารกิจที่ภาคจะดำเนินการ

๒.๒.๒.๔ สำนักงานเลขาธิการภาค (General Secretariats for Regional Affairs: SGARs) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประสานในการทำงานของส่วนกลาง และภูมิภาค DATAR ได้จัดตั้งสำนักงานเลขาธิการภาคประจำอยู่ใน ๑๓ ภาค และแต่งตั้งเลขาธิการทั้ง ๑๓ ภาคเพื่อให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการภาคในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ และประสานงานกับหน่วยงานทั้งในระดับภาค และท้องถิ่น

แผนภาพที่ ๓ - ๓ โครงสร้างการบริหารงานภาคของประเทศฝรั่งเศส

**National Level**

Prime Minister

**Regional Level****Local Level**

ที่มา : (Ponghan, ๒๐๑๑ : ๑๐๒)

## การจัดโครงสร้างและการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะกลุ่มพื้นที่ในต่างประเทศ : อังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร (United Kingdom) ซึ่งประกอบด้วยเขตปกครอง ๔ เขต คือ อังกฤษ สกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ โดยถือว่าสหราชอาณาจักรเป็นรัฐเดี่ยว แต่รูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของแต่ละพื้นที่จะแตกต่างกันออกไป

### ๑. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

ประเทศอังกฤษแบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๒ ระดับ คือการบริหารราชการส่วนกลาง รับผิดชอบด้านการวางนโยบาย และ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งแตกต่างกับประเทศไทย และประเทศฝรั่งเศส (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ๒๕๔๖ : ๑๐๘ – ๑๑๕)

#### ๑.๑ การบริหารราชการส่วนกลาง (Central Government)

ประกอบด้วยหน่วยงาน ๓ ลักษณะ คือ

๑.๑.๑ กระทรวง เป็นหน่วยงานราชการภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของรัฐมนตรีประจำกระทรวง

๑.๑.๒ หน่วยงานบริหารอิสระ (Executive agencies) คือหน่วยงานที่สังกัดกระทรวง และขึ้นตรงกับรัฐมนตรี มีอิสระและเป็นเอกเทศในการบริหารจัดการ

๑.๑.๓ องค์การอิสระกึ่งราชการ (quangos) เป็นองค์การภาครัฐที่ดำเนินการในส่วนกลาง หรือภูมิภาค ที่มีอิสระและไม่สังกัดกระทรวงแต่รายงานต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ๒๕๔๖ : ๑๐๘ – ๑๑๕)

## ๑.๒ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government)

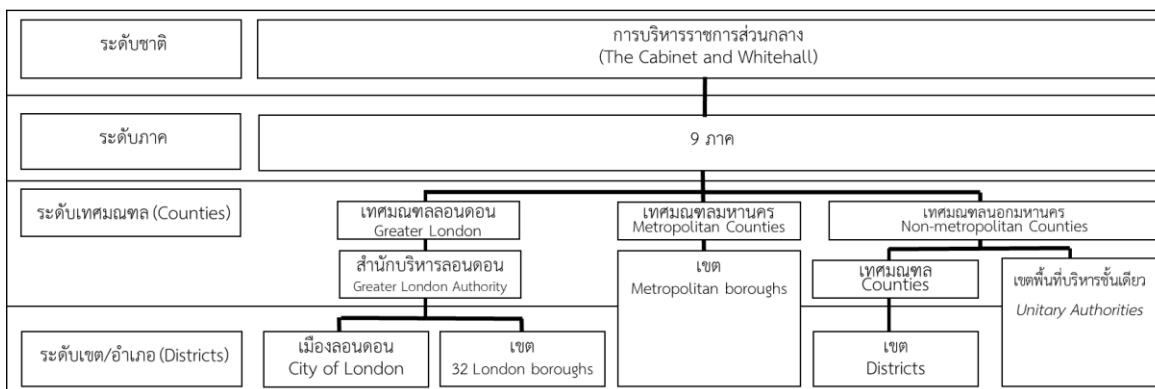
ในส่วนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local administration) การบริหารราชการที่นอกเหนือจากการบริหารราชการส่วนกลางของอังกฤษแล้ว จะอยู่ในรูปแบบท้องถิ่นทั้งหมด โดยแยกเป็น ๒ ระดับคือ เทศมณฑล (County) และเขต (District) โดยโครงสร้างระดับบน (เทศมณฑล) มีภารกิจในการบริหารจัดการบริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่ใช้งบประมาณสูงและครอบคลุมเชื่อมต่อหลายเขต ในขณะที่โครงสร้างระดับล่าง (เขต) จะทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะขนาดเล็ก ในพื้นที่ชุมชนและทำหน้าที่เป็นผู้แทนเพื่อสะท้อนความต้องการของชุมชนให้แก่โครงสร้างระดับบน (เทศมณฑล) ภายหลังกายกรัฐมนตรี นางมาร์กาเรต แทตเชอร์ มีความพยายามที่จะปรับโครงสร้างให้เป็นโครงสร้างระดับเดียวทั่วประเทศ แต่ดำเนินการได้เพียงบางส่วนส่งผลให้การจัดโครงสร้างของอังกฤษมีลักษณะผสม ทั้งรูปแบบระดับเดียวและ ๒ ระดับ ดังนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ๒๕๔๖ : ๑๐๘ – ๑๑๕)

๑.๒.๑ เทศมณฑลลอนดอน (Greater London) แบ่งโครงสร้างออกเป็น ๒ ระดับ คือสำนักงานบริหารลอนดอน ซึ่งมีหน้าที่ในการวางแผน และกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาในภาพรวม และโครงสร้างระดับล่างคือเขต (London Borough) โดยมีทั้งสิ้น ๓๓ เขต (๓๒ เขตและ ๑ เขตเทศบาลเมืองลอนดอน) และมีหน่วยวิสาหกิจรวม (Joint Authorities) จำนวน ๓ หน่วยที่จัดทำบริการสาธารณะร่วมกับ ๓๓ เขตได้แก่การขนส่งมวลชน การบรรเทาสาธารณภัย และการกำจัดขยะ

๑.๒.๒ เทศมณฑลมหานคร (Metropolitan Counties) เป็นเขตพื้นที่เมืองที่มีความหนาแน่นของประชากร และมีการพัฒนาของเมืองสูง เพื่อเป็นการลดความซ้ำซ้อนในการบริหาร รัฐบาลจึงกำหนดให้ให้มีโครงสร้างระดับเดียว โดยยุบเลิกโครงสร้างระดับบน คือ สภาเทศมณฑล (County Councils) และให้คงไว้เฉพาะสภาเขต (District/Borough Councils) ซึ่งจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานให้แก่ประชาชน

๑.๒.๓ เทศมณฑลอื่นที่ไม่ใช่มหานคร (Non-Metropolitan Counties) พื้นที่อื่น ๆ ที่เมืองยังไม่เจริญเติบโตมากนัก และประชากรยังไม่หนาแน่น มีการใช้โครงสร้างทั้งแบบ ๒ ระดับ และแบบระดับเดียว โดยโครงสร้างทั้ง ๒ ระดับ จะแบ่งเป็นเทศมณฑล (County) และเขต (Districts) ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานของการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษที่ปรากฏอยู่ทั่วประเทศ และสภาเอกรูป (Unitary Authority) ซึ่งเป็นโครงสร้างระดับเดียว โดยยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน

แผนภาพที่ ๓ – ๔ โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย



ที่มา : (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ๒๕๔๖ : ๗๕)

## ๒. ภาค (Region) : การบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะกลุ่มพื้นที่ของอังกฤษ

การจัดตั้งภาคในอังกฤษมีขึ้นในช่วง ค.ศ. ๑๙๙๔ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการประสานช่องว่างระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง และการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในจุดเริ่มต้นคณะกรรมการด้านการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ มีข้อเสนอที่จะจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นเพื่อเชื่อมการทำงานระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง และการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเสนอให้มีการจัดตั้งสภาจังหวัด (Provincial Councils) ขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาประสิทธิภาพในการจัดทำ บริการสาธารณะด้านการขนส่งมวลชนและการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก แต่การจัดตั้งก็ไม่ประสบความสำเร็จจนกระทั่งในช่วงกลางทศวรรษที่ผ่านมา แนวคิดภูมิภาคนิยมเริ่มแพร่หลายในยุโรป โดยสหภาพยุโรป (EU) ได้จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาภาคขึ้น เพื่อให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ประเทศสมาชิกที่มีนโยบายการพัฒนาในลักษณะภาค จึงเป็นแรงขับเคลื่อนที่ทำให้อังกฤษเริ่มจัดตั้งภาคขึ้นเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจาก EU (Byrne, ๑๙๙๕) (Musson et al, ๒๐๐๕ : ๑๓๙๘)

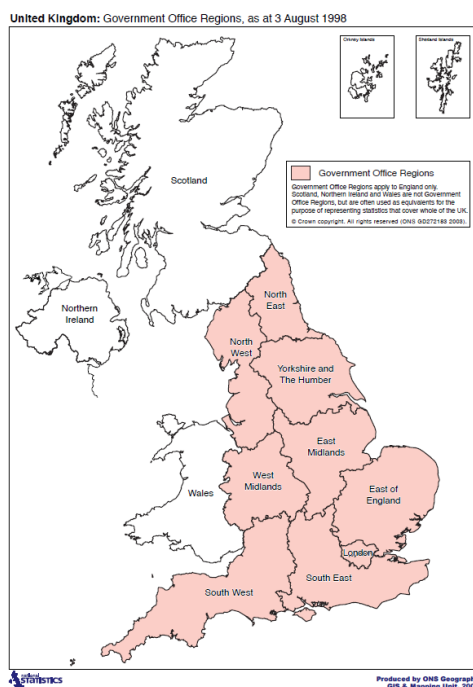
### ๒.๑ องค์กรในการวางแผน และบริหารภาค

ในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ ประเทศอังกฤษได้เริ่มจัดตั้งสำนักงานผู้แทนรัฐบาลภาค (Government Office Regions : GOs) จำนวน ๑๐ แห่งเพื่อเป็นองค์กรในการบริหารภาคและมีการจัดตั้งองค์กรเพิ่มอีก ๒ องค์กรคือ สภาภาค (Regional Assemblies) และสำนักงานการพัฒนาภาค (Regional Development Agency : RDA) เพื่อช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาภาคของสำนักงานผู้แทนรัฐบาลภาค โดยสภาภาค มีหน้าที่วางกรอบนโยบายการพัฒนาของภาค และให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์พัฒนาภาค ตลอดจนให้คำปรึกษาและการสนับสนุนการดำเนินการของรัฐบาลอังกฤษ ในขณะที่สำนักงานการพัฒนาภาค มีบทบาทสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ และจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของภาคให้แก่สำนักงานผู้แทนรัฐบาลภาค (Facer, ๒๐๑๐ : ๒ – ๓)

สำนักงานผู้แทนรัฐบาลถูกจัดตั้งขึ้นในภูมิภาคโดยได้รับการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลในการบริหาร และจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค เพื่อเป็นผู้แทนของส่วนกลางทั้ง ๑๓ หน่วยงานใน ๙ ภาคทำหน้าที่เชื่อมระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ตลอดจนการกำกับดูแล และติดตามประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการดำเนินการตามนโยบายของ

รัฐบาล และแนวทางการพัฒนาภาค และต่อมาได้ลดจำนวนสำนักงานผู้แทนรัฐบาลภาคลงจาก ๑๐ แห่งเหลือ ๙ แห่ง ได้แก่ North East, North West, Yorkshire and the Humber, East Midlands, West Midlands, East of England, London, South East และ South West (Facer, ๒๐๑๐ : ๑ – ๓)

### แผนภาพที่ ๓ – ๕ การแบ่งภาคของประเทศไทย



ที่มา : (Office for National Statistics, ๒๐๑๒)

#### ๒.๑.๑ อำนาจหน้าที่ของสำนักงานผู้แทนรัฐบาลภาค

##### (Government Office Regions : GOs)

สำนักงานผู้แทนรัฐบาลเป็นหน่วยงานส่วนกลาง ที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาของภาค และลดความเหลื่อมล้ำของแต่ละพื้นที่ โดยสำนักงานผู้แทน มีหน้าที่สำคัญ ดังนี้ (Ponghan, ๒๐๑๑ : ๕๓)

๒.๑.๑.๑ การบริหารโครงการและงบประมาณ สำนักงานผู้แทนรัฐบาลภาคได้รับการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลในการจัดทำ และบริหารโครงการของส่วนกลางในฐานะของผู้แทนรัฐบาลในพื้นที่ภาค นอกจากนั้นสำนักบริหารภาคยังเป็นช่องทางในการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการแก้ไขปัญหาความต้องการของพื้นที่ ซึ่งส่งผลให้สำนักงานผู้แทนรัฐบาลภาคต้องรับหน้าที่ ในการบริหารเงินสมทบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

๒.๑.๑.๒ การสนับสนุนและกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น สำนักงานผู้แทนรัฐบาลภาคในฐานะของผู้แทนรัฐบาล มีหน้าที่สำคัญในการเป็น

จุดเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่น โดยการเป็นหน่วยงานในการต่อรอง และจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการของท้องถิ่น

๒.๑.๑.๓ การประสานนโยบายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภาคสำนักงานผู้แทนรัฐบาลภาค มีบทบาทสำคัญในการถ่ายทอดนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐบาลกลางในภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีส่วนส่งเสริมการเชื่อมโยงนโยบายการพัฒนาภาคให้สอดคล้อง กับแนวนโยบายของรัฐบาล

๒.๑.๑.๔ การสนับสนุนและติดตามการแปลงนโยบายในระดับภาค ในฐานะผู้แทนของรัฐบาลซึ่งรับผิดชอบในการนำนโยบายจากส่วนกลางไปสู่ภาค ดังนั้นสำนักงานผู้แทนรัฐบาลภาค จึงมีหน้าที่สำคัญในการสนับสนุนและติดตามการนำนโยบายสู่การปฏิบัติของภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเป็นหน่วยงานเชื่อมโยงในการสะท้อนปัญหาเชิงนโยบายในการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติ กลับไปยังรัฐบาลและรัฐมนตรีประจำภาค

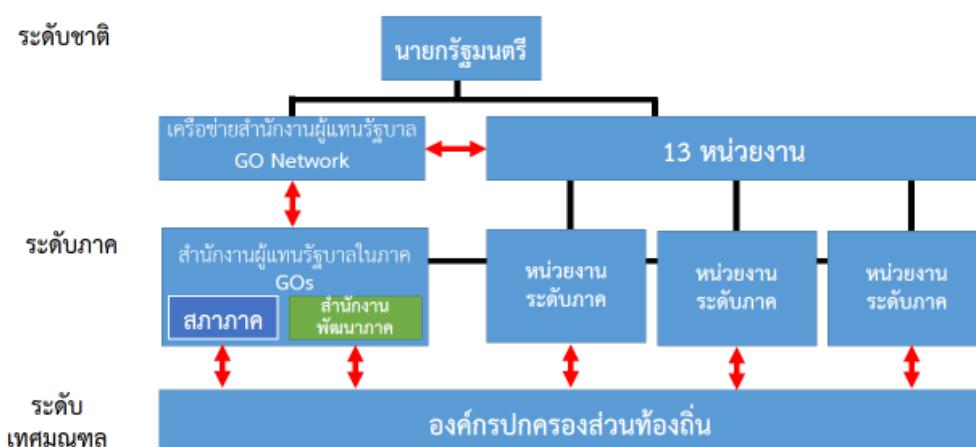
## **๒.๑.๒ โครงสร้างการบริหารของสำนักงานผู้แทนรัฐบาลภาค (Government Office Regions : GOs)**

สำนักงานผู้แทนรัฐบาลภาคของประเทศไทยมีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศไทย คือ มีการตั้งสำนักงานอยู่ในพื้นที่ แต่ยังคงหน่วยงานไว้ที่ส่วนกลางเพื่อการประสานนโยบายกับรัฐบาล ดังนั้น โครงสร้างการบริหารของสำนักงานผู้แทนรัฐบาลภาคจึงแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ (Ponghan, 2011 : 50)

๒.๑.๒.๑ เครือข่ายสำนักงานผู้แทนรัฐบาลภาค (GOs Network) เป็นกลไกการบริหารในส่วนกลางในรูปแบบคณะกรรมการร่วม โดยมีผู้อำนวยการภาคทุกภาค และผู้แทนของทุกหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้แทนรัฐบาล เป็นกรรมการ มีเลขาธิการเครือข่ายสำนักงานผู้แทนรัฐบาลเป็นประธาน มีหน้าที่ประสานงาน กับทุกหน่วยงานในสังกัดสำนักงานรัฐบาล และระหว่างภาค เพื่อให้มั่นใจว่าแนวทางการทำงานของสำนักงานผู้แทนรัฐบาล สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

๒.๑.๒.๒ สำนักงานผู้แทนรัฐบาลภาค (GOs) เป็นหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในภาค ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการพัฒนาของภาคในทุกมิติ และมีผู้อำนวยการภาคเป็นผู้บริหารของสำนักงาน โดยสำนักงานผู้แทนรัฐบาล ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเชื่อมต่อระหว่างการบริหารส่วนกลาง และท้องถิ่น โดยต้องประสานงานใกล้ชิดกับสภามณฑล (Regional Assemblies) และสำนักงานการพัฒนาภาค โดยสำนักงานผู้แทนรัฐบาลภาค ต้องนำยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค ที่จัดทำขึ้นโดยสำนักงานการพัฒนาภาค มาขับเคลื่อนให้สอดคล้อง กับแนวนโยบายของรัฐบาล ในขณะเดียวกันก็เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ในการต่อรอง และติดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำรับรองในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (HM Treasury, ๒๐๐๖ : ๙)

**แผนภาพที่ ๓ - ๖ โครงสร้างการบริหารงานภาคของประเทศไทย**



ที่มา : (Ponghan, ๒๐๑๑ : ๑๑๕)

จนกระทั่งในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ รัฐบาลอังกฤษประกาศยุบหน่วยงานในการบริหารภาคทั้งหมด และกลับไปใช้รูปแบบการบริหารเดิม (Facer, ๒๐๑๐ : ๑ – ๓)

## การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะกลุ่มพื้นที่ในประเทศไทย

### ๑. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยผสมผสานแนวคิดการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจเข้าด้วยกัน ตามรัฐธรรมนูญและระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง (การรวมศูนย์อำนาจ) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (หลักการแบ่งอำนาจ) และการปกครองส่วนท้องถิ่น (หลักการกระจายอำนาจ) โดยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคปรับใช้หลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางให้ภูมิภาคโดยมอบหมายให้ตัวแทนของรัฐบาลไปประจำในพื้นที่เพื่อดูแลและบริหารกิจการในพื้นที่ โดยแบ่งเขตการปกครองออกเป็น ๒ ระดับ คือ จังหวัด และอำเภอ โดยส่วนกลางจะแต่งตั้งข้าราชการประจำ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในเขตพื้นที่จังหวัด เป็นผู้แทนของรัฐบาลในการรับนโยบาย และคำสั่งจากส่วนกลางในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับพื้นที่ และความต้องการของประชาชน และในระดับอำเภอมีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบภารกิจต่าง ๆ ในระดับอำเภอ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ๒๕๔๖ : ๑๒ – ๑๕)

แผนภาพที่ ๓ – ๗ โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย



๒. กลุ่มจังหวัด (Provincial Clusters) : การบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะกลุ่มพื้นที่ของไทย

## ๒.๑ แนวคิดในการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดของไทย

๒.๑.๑ การสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

๒.๑.๒ สร้างความเกี่ยวเนื่องทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม และการได้เปรียบในการแข่งขันร่วมกัน

๒.๑.๓ ยุทธศาสตร์ของการแก้ปัญหาของชาติ ต้องอาศัยความร่วมมือ  
ระหว่างจังหวัด (ก.พ.ร., ๒๕๕๒)

และเป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐบาลที่มีนโยบายกระจายอำนาจในการบริหารราชการจากส่วนกลาง  
ลงไปยังภูมิภาค โดยการสนับสนุนให้มีการบริหารราชการแบบบูรณาการทั้งในระดับจังหวัด และระดับ

กลุ่มจังหวัด จัดตั้งหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐในระดับพื้นที่ที่สามารถบูรณาการการปฏิบัติราชการของหน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจในภูมิภาค และสามารถ บูรณาการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในการริเริ่มแก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ของตนเอง รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่มีกระบวนการ สร้างความเห็นพ้องต้องกันของทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการด้วยความรวดเร็วอย่างมีประสิทธิภาพ มีประชาชนเป็นศูนย์กลางและมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในการบริหารราชการระดับพื้นที่ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓ : ๔๐)

## ๒.๒ แนวทางในการจัดกลุ่มจังหวัด

คณะรัฐมนตรีได้กำหนดแนวทางในการจัดกลุ่มจังหวัดไว้ ๓ แนวทาง ได้แก่ (สมัชญ์ สมบัติพานิช, ๒๕๖๐)

๒.๒.๑ การจัดกลุ่มต้องมีเขตพื้นที่ซึ่งติดต่อกัน หรืออยู่ในเขตพื้นที่ติดต่อกัน หรือต่อเนื่องกัน โดยใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาในการยึดโยงกลุ่มจังหวัดเข้าด้วยกัน ซึ่งทิศทางการพัฒนาต้องมีความสอดคล้อง และเกื้อหนุนกันในการพัฒนาพื้นที่ โดยเป็นไปตามสมมุติฐานที่ว่าจังหวัดที่มีพื้นที่ติดกัน มีแนวโน้มที่จะมีลักษณะทางภูมิประเทศ วัฒนธรรม ประเพณีที่ใกล้เคียงกัน ตลอดจนมีจุดแข็ง หรือจุดอ่อนต่อการพัฒนาที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งจะช่วยให้การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา

๒.๒.๒ กลุ่มจังหวัดต้องมีความเกี่ยวเนื่องทางเศรษฐกิจในทุกมิติ ซึ่งการรวมกลุ่มจะเป็นการส่งเสริมมูลค่าเพิ่ม (Value-Added) และความสามารถทางการแข่งขันทางเศรษฐกิจร่วมกัน (Competitiveness)

๒.๒.๓ เมื่อรวมกลุ่มจังหวัดแล้ว ต้องเป็นการเพิ่มศักยภาพในการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของประเทศได้

**๒.๓ การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒**

การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดสามารถยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ โดยให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัด และต่อมาในภายหลังมีการประกาศใช้ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อกำหนดแนวทางในการบริหารงาน การจัดทำแผนพัฒนา การจัดสรรงบประมาณของจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ตลอดจนกำหนดให้ ก.น.จ. ดำเนินการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดซึ่ง ก.น.จ. ได้ออกประกาศคณะกรรมการนโยบายบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบ

บูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ โดยกำหนดให้มีการตั้งกลุ่มจังหวัดจำนวน ๑๘ กลุ่มจังหวัด ดังนี้ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓ : ๑๐๕)

๒.๓.๑ กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน ๑ ประกอบด้วย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา นนทบุรี ปทุมธานี สระบุรี โดยมี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

๒.๓.๒ กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน ๒ ประกอบด้วย จังหวัดลพบุรี ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง โดยมีจังหวัดลพบุรี เป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

๒.๓.๓ กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนกลาง ประกอบด้วย จังหวัดฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว นครนายก สมุทรปราการ โดยมี จังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

๒.๓.๔ กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง ๑ ประกอบด้วย จังหวัดนครปฐม กาญจนบุรี ราชบุรี สุพรรณบุรี โดยมี จังหวัดนครปฐม เป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

๒.๓.๕ กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง ๒ ประกอบด้วย จังหวัดเพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม โดยมี จังหวัดเพชรบุรี เป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

๒.๓.๖ กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย ประกอบด้วย จังหวัดชุมพร จังหวัด นครศรีธรรมราช จังหวัดพัทลุง และจังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยมี จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

๒.๓.๗ กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน ประกอบด้วย จังหวัดภูเก็ต ระนอง พังงา กระบี่ ตรัง โดยมี จังหวัดภูเก็ต เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด

๒.๓.๘ กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งชายแดน ประกอบด้วย จังหวัดสงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส โดยมี จังหวัดสงขลา เป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

๒.๓.๙ กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก ประกอบด้วย จังหวัดจันทบุรี ชลบุรี ระยอง ตราด โดยมี จังหวัดชลบุรี เป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

๒.๓.๑๐ กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ๑ ประกอบด้วย จังหวัดอุดรธานีหนองคาย เลย หนองบัวลำภู โดยมี จังหวัดอุดรธานี เป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

๒.๓.๑๑ กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ๒ ประกอบด้วย จังหวัดสกลนคร นครพนม มุกดาหาร โดยมี จังหวัดสกลนคร เป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

๒.๓.๑๒ กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง ประกอบด้วย จังหวัดขอนแก่น ร้อยเอ็ด มหาสารคาม กาฬสินธุ์ โดยมี จังหวัดขอนแก่น เป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

๒.๓.๑๓ กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ๑ ประกอบด้วย จังหวัดนครราชสีมา สุรินทร์ บุรีรัมย์ ชัยภูมิ โดยมี จังหวัดนครราชสีมา เป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

๒.๓.๑๔ กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ๒ ประกอบด้วย จังหวัดอุบลราชธานี อำนาจเจริญ ศรีสะเกษ ยโสธร โดยมี จังหวัดอุบลราชธานี เป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

๒.๓.๑๕ กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน ๑ ประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน โดยมี จังหวัดเชียงใหม่ เป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

๒.๓.๑๖ กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน ๒ ประกอบด้วย จังหวัดเชียงราย น่าน พะเยา แพร่ โดยมี จังหวัดเชียงราย เป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

๒.๓.๑๗ กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง ๑ ประกอบด้วย จังหวัดพิษณุโลก ตาก สุโขทัย เพชรบูรณ์ อุตรดิตถ์ โดยมี จังหวัดพิษณุโลก เป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

๒.๓.๑๘ กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง ๒ ประกอบด้วย จังหวัดนครสวรรค์ กำแพงเพชร พิจิตร อุทัยธานี โดยมี จังหวัดนครสวรรค์ เป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด



ที่มา : (สำนักงาน ก.พ.ร., ๒๕๕๑ : ๑๙)

**๒.๔ การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ฉบับที่ ๓) ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๐**

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ได้มีประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและ กำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ฉบับที่ 3) ซึ่งมีการปรับปรุงกลุ่มจังหวัดใหม่ให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีการยุบรวม และตั้งกลุ่มจังหวัด ตลอดจนปรับเปลี่ยนสมาชิกในกลุ่มจังหวัดใหม่ ดังนี้ (สพจ. : ๒๕๖๐)

**๒.๔.๑ กลุ่มจังหวัดในภาคตะวันออก แยกกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเดิม (จังหวัดจันทบุรี ชลบุรี ระยอง ตราด) ออกเป็น ๒ กลุ่มและโยกย้ายสมาชิกบางส่วนจากกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนกลาง ดังนี้**

**๒.๔.๑.๑ กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก ๑ ประกอบด้วย จังหวัดชลบุรี ฉะเชิงเทรา ระยอง เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายในการพัฒนาระเบียงเขตเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC)**

**๒.๔.๑.๒ กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก ๒ ประกอบด้วย ปราจีนบุรี จันทบุรี ตราด นครนายก สระแก้ว โดยย้ายจังหวัดปราจีนบุรี นครนายก สระแก้ว มาจากกลุ่มจังหวัด**

ภาคกลางตอนกลาง และตั้งให้จังหวัดปราจีนบุรี เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดเพื่อให้สอดคล้องกับศักยภาพ และลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจของพื้นที่

๒.๔.๒ กลุ่มจังหวัดในภาคกลาง มีการยุบกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน ๑ กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน ๒ และกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนกลาง และตั้งกลุ่มจังหวัดใหม่ ตลอดจนมีการโยกย้ายสมาชิกของกลุ่มจังหวัด ดังนี้

๒.๔.๒.๑ กลุ่มจังหวัดภาคกลางปริมณฑล ประกอบด้วย นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ โดยมีจังหวัดนครปฐมเป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด จัดตั้งขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากภาค และแนวทางการพัฒนาเมืองสำคัญ/เมืองปริมณฑล ตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ ยุทธศาสตร์ที่ ๙

๒.๔.๒.๒ กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน ประกอบด้วย จังหวัด พระนครศรีอยุธยา ชัยนาท ลพบุรี สระบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง โดยมีจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็น หัวหน้ากลุ่มจังหวัด ซึ่งเป็นการยุบรวมกันของ ๒ กลุ่มจังหวัด คือ กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน ๑ และกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน ๒ เพื่อให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และแนวทางการพัฒนา ของประเทศ

๒.๔.๒.๓ กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง ๑ ประกอบด้วย จังหวัด ราชบุรี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี โดยมีจังหวัดราชบุรีเป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ซึ่งย้ายหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เดิม คือ จังหวัดนครปฐมไปอยู่ในกลุ่มภาคกลางปริมณฑล

๒.๔.๓ กลุ่มจังหวัดในภาคใต้ กลุ่มจังหวัดในภาคใต้ประกอบด้วย ๓ กลุ่ม จังหวัดซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงสมาชิก และหัวหน้ากลุ่มจังหวัดใหม่ ดังนี้

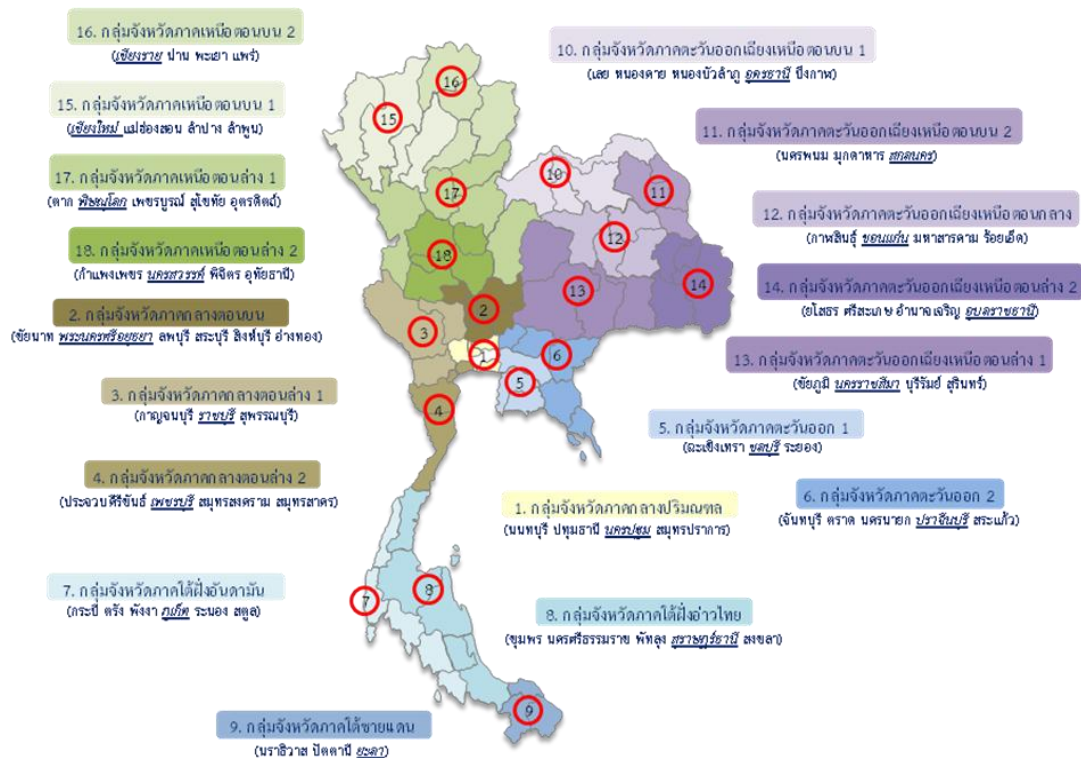
๒.๔.๓.๑ กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน ลดจำนวนสมาชิกในกลุ่ม จังหวัดภาคใต้ชายแดนจาก ๕ จังหวัด คือ จังหวัดสงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส เหลือ ๓ จังหวัด คือ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส โดยตั้งให้จังหวัดยะลาเป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เพื่อให้สอดคล้อง กับสภาพสังคม วัฒนธรรมของกลุ่มจังหวัด

๒.๔.๓.๒ กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน ย้ายจังหวัดสตูล จากกลุ่ม จังหวัดภาคใต้ชายแดนมาสังกัดกลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามันเนื่องจากมีพื้นที่ติดทะเลอันดามัน และ เพิ่มศักยภาพด้านการท่องเที่ยวตามนโยบายรัฐบาล และตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวอันดามันของ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

๒.๔.๓.๓ กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย ย้ายจังหวัดสงขลาจาก กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนมาสังกัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทยเนื่องจากมีพื้นที่ติดอ่าวไทย

๒.๔.๔ กลุ่มจังหวัดในภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ไม่มีการ เปลี่ยนแปลง

แผนภาพที่ ๓ - ๙ การแบ่งกลุ่มจังหวัดของประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ปัจจุบัน)



ที่มา : (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด, ๒๕๖๑ : ๔)

การตั้งกลุ่มจังหวัดถือเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารส่วนภูมิภาคครั้งสำคัญของประเทศไทย โดยตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๐ เปิดโอกาสให้จังหวัด และกลุ่มจังหวัดสามารถจัดทำคำของบประมาณและแผนงานโครงการได้เอง โดยต้องจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ และความต้องการของพื้นที่ ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดต้องเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในจังหวัด และกลุ่มจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน ดังนั้น หากพิจารณาตามกรอบแนวคิดในการก่อตั้งภาคของ Wihler และ Stumm (๑๙๙๕ : ๒๔๔) กลุ่มจังหวัดของประเทศไทยอาจจัดอยู่ในรูปแบบที่ไม่มีอำนาจทางปกครอง คือ ไม่มีการเลือกตั้งสภาไม่อำนาจนิติบัญญัติ ไม่มีอำนาจในการจัดหารายได้ โดยงบประมาณทั้งหมดได้รับการจัดสรรโดยส่วนกลางซึ่งคล้ายคลึงกับประเทศอังกฤษ (Ponghan, ๒๐๑๑ : ๔๐)

## ๒.๕ องค์การในการวางแผนระดับกลุ่มจังหวัด

ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดกลไกในการบริหารงานกลุ่มจังหวัดไว้ในรูปคณะกรรมการ ดังนี้ (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด, ๖ : ๒๕๕๒)

๒.๕.๑ กลไกระดับนโยบายส่วนกลาง กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และเลขาธิการ ก.พ.ร. ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ โดย ก.น.จ. มีหน้าที่หลัก 3 ด้าน ได้แก่

๒.๕.๑.๑ กำหนดกรอบนโยบาย และวางระบบบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัด

๒.๕.๑.๒ กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และกลุ่ม จังหวัด

๒.๕.๑.๓ พิจารณากลับกรอง และให้ความเห็นชอบแผนพัฒนา จังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปี ตลอดจนคำของบประมาณของ จังหวัด และกลุ่มจังหวัดเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

๒.๕.๒ กลไกการบริหารระดับกลุ่มจังหวัด กำหนดให้มีคณะกรรมการ บริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) โดยมีหัวหน้ากลุ่มจังหวัดเป็นประธาน และข้าราชการ ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง เป็นเลขานุการ โดยทำหน้าที่หลัก ๓ ด้าน ได้แก่

๒.๕.๒.๑ วางแนวทางปฏิบัติ และอำนวยความสะดวกให้การบริหารงาน กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และนโยบายที่ ก.น.จ. กำหนด

๒.๕.๒.๒ จัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดเพื่อรับฟังความคิดเห็น ก่อนเสนอ ก.น.จ. ให้ความเห็นชอบ

๒.๕.๒.๓ วิเคราะห์ และจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี และคำ ของงบประมาณของจักกลุ่มจังหวัดเพื่อเสนอต่อ ก.น.จ.

๒.๕.๓ กลไกการบริหารระดับจังหวัด

กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นเลขานุการ มีหน้าที่ หลัก ๓ ประการ ดังนี้

๒.๕.๓.๑ วางแนวทางปฏิบัติ และอำนวยความสะดวกให้การบริหารงาน จังหวัดแบบบูรณาการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และนโยบายที่ ก.น.จ. กำหนด

๒.๕.๓.๒ จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อรับฟังความคิดเห็น ก่อน เสนอ ก.น.จ. ให้ความเห็นชอบ

๒.๕.๓.๓ จัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี และคำของบประมาณ ของจังหวัดเพื่อเสนอต่อ ก.น.จ.

**แผนภาพที่ ๓ - ๑๐ กลไกการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๖๐)**



## กลไกการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ



ที่มา : (สำนักงาน ก.พ.ร., ๒๕๕๑ : ๑๓)

### ๒.๖ สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM)

ในช่วงแรกของการบริหารงานกลุ่มจังหวัด หัวหน้ากลุ่มจังหวัดต้องประสบปัญหาในการบริหารงานเนื่องจากไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับหน่วยงานที่จะรองรับการดำเนินงานของกลุ่มจังหวัด ส่งผลให้การบริหารกลุ่มจังหวัดไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ สำนักงาน ก.พ.ร. และกระทรวงมหาดไทยจึงมีความเห็นร่วมกันให้จัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้น ทำหน้าที่ในการบริหารยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด ตามแนวคิดของ Robert S. Kaplan และ David P. Norton จึงมีการเสนอให้จัดตั้ง “สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด” ขึ้นเพื่อเป็นเลขานุการของคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และเป็นหน่วยงานที่ไม่มีอำนาจในการบริหารสั่งการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

๒.๖.๑ หน้าที่หลักของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด มี ๕ ด้าน ได้แก่ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓ : ๑๓๖)

๒.๖.๑.๑ การเป็นเจ้าภาพในฐานะหน่วยอำนวยการ และประสาน เชื่อมโยงการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัด รวมทั้งการถ่ายทอดเป้าหมายระดับกลุ่มจังหวัดไปสู่เป้าหมายระดับจังหวัด โดยดำเนินการในฐานะเลขานุการของ ก.บ.ก.

๒.๖.๑.๒ การบูรณาการแผนงาน โครงการ และงบประมาณของกลุ่มจังหวัด กับแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการของจังหวัด เพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดไปสู่การปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล

๒.๖.๑.๓ การติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด

๒.๖.๑.๔ ส่งเสริมการสื่อสาร การแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ การประชาสัมพันธ์ข้อมูลการดำเนินการ และการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติของกลุ่มจังหวัด

๒.๖.๑.๕ พัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของประชาชน และหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องภายในกลุ่มจังหวัด

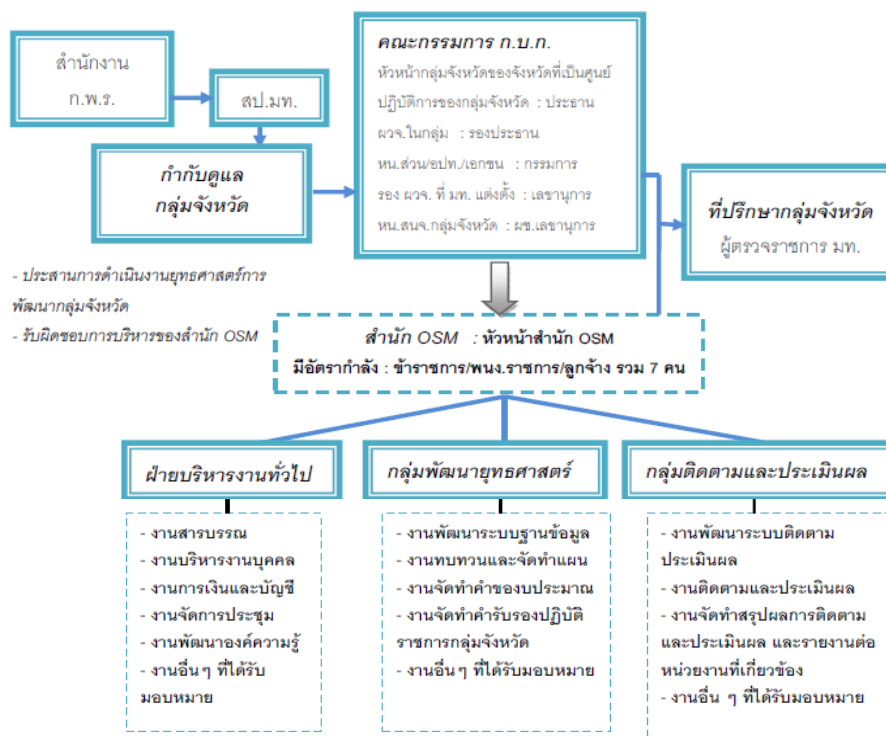
๒.๖.๒ การแบ่งส่วนงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด สำนักบริหาร ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ถูกจัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๑๐/๒๕๕๑ ลง วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๑ ให้จัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดขึ้น โดยให้เป็น หน่วยงานภายใต้สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย แต่อยู่ ภายใต้บังคับบัญชาของหัวหน้ากลุ่มจังหวัด จึงถือว่าเป็นหน่วยงานลักษณะ “หน่วยงานส่วนกลางใน ภูมิภาค” โดยมีการแบ่งส่วนงานให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจ ออกเป็น ๓ ฝ่าย ดังนี้

๒.๖.๒.๑ ฝ่ายบริหารทั่วไป รับผิดชอบงานบริหารภายในสำนัก บริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดที่เกี่ยวกับงานสารบรรณ งานบุคคล งานการเงินและพัสดุ งานด้าน เลขานุการและการประชุม และการเผยแพร่ข้อมูล ประชาสัมพันธ์ แลกเปลี่ยนความรู้ภายในกลุ่ม จังหวัด

๒.๖.๒.๒ กลุ่มพัฒนายุทธศาสตร์ รับผิดชอบเกี่ยวกับ การศึกษา วิเคราะห์และเสนอแนะในการจัดทำและพัฒนา กลุ่มจังหวัด การจัดทำงบประมาณ แผนงาน โครงการ ของกลุ่มจังหวัด ประสานและบูรณาการแผนงาน โครงการ งบประมาณ ของกลุ่มจังหวัด การพัฒนา ฐานข้อมูลของกลุ่มจังหวัดและการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ต่อแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด

๒.๖.๒.๓ กลุ่มติดตามและประเมินผลรับผิดชอบเกี่ยวกับการ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด การติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ ให้เป็นไปตามสัญญา และการให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการตาม แผนพัฒนา กลุ่มจังหวัด

แผนภาพที่ ๓ - ๑๑ กลไกและบทบาทในการบริหารงานกลุ่มพื้นที่แบบบูรณาการ  
(พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๖๐)



ที่มา : (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓ : ๑๓๖)

### ๓. สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินการที่ผ่านมา

การพัฒนาพื้นที่ผ่านกลุ่มจังหวัด ดำเนินการมาแล้วกว่าทศวรรษซึ่งมีพัฒนาการที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามในปัจจุบันการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดยังประสบปัญหาในการบริหารงานในหลายประเด็น โดยการศึกษาวิจัยของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ส.ป.ม.ท, ๒๕๕๒ : ๑๑๔ - ๒๑๐) และรายงานการประเมินระบบการบริหารจัดการของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ดำเนินการโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๙ : ๑๐๔ - ๑๒๐) โดยการถอดแบบสอบถาม และการสนทนากลุ่ม (Focus Groups) ซึ่งครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายผู้บริหารภาครัฐ ผู้บริหารภาคเอกชน และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชี้ให้เห็นว่า การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดมีความสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งยวด เพราะจะช่วยส่งเสริมและเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเอกชน ในขับเคลื่อนการพัฒนากลุ่มพื้นที่ในรูปแบบการบูรณาการร่วมกัน และไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากปัญหา หรือการพัฒนาบางประเด็นไม่สามารถดำเนินการได้โดยหน่วยงานเดียว ซึ่งการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และสำนักบริหารยุทธศาสตร์จะช่วยประสานงานระหว่างจังหวัดในกลุ่มได้ดี อย่างไรก็ตามการดำเนินงานในการบริหารกลุ่มจังหวัด โดยผ่านสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM) ยังประสบปัญหา หลายประการ ดังนี้

### ๓.๑ ความสัมพันธ์เชิงการบริหารที่ไม่ชัดเจน

๓.๑.๑ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารของจังหวัดและหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ความร่วมมือ หรือการสั่งการของกลุ่มจังหวัดยังไม่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล สืบเนื่องจากวัฒนธรรมองค์กร และระบบอาวุโสของไทย ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดบางกลุ่มไม่สามารถสั่งการ หรือขอความร่วมมือจากผู้ว่าราชการจังหวัดอื่นๆ ในกลุ่มได้

๓.๑.๒ มีความไม่ชัดเจนในสายการบังคับบัญชา และภารกิจระหว่างสำนักงานจังหวัด และสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เนื่องจากการมอบหมายให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าสำนักบริหารกลุ่มจังหวัด จึงมีการแทรกแซง และมอบหมายภารกิจที่มีใช้หน้าที่ของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

### ๓.๒ บทบาทของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ยังไม่สามารถดำเนินการตามบทบาทที่กฎหมายกำหนดได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ตลอดจนการดำเนินการไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันของประเทศ ประกอบด้วย ๒ ประเด็น ได้แก่

๓.๒.๑ บทบาทด้านการประสานงานสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดยังไม่สามารถดำเนินการในฐานะหน่วยประสานงานระหว่างเครือข่ายการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๒.๑ บทบาทในการสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดยังไม่สามารถให้การสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนด้านข้อมูลเพื่อการวางแผน และองค์ความรู้ด้านการวางแผนให้แก่หน่วยงานอื่น ๆ

๓.๒.๓ บทบาทด้านการติดตาม และประเมินผลการดำเนินงาน สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ยังไม่มีระบบติดตาม และวัดผลการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับชี้วัด และค่าเป้าหมายของกลุ่มจังหวัด

### ๓.๓ การจัดสรร และบริหารงบประมาณ

การจัดสรร และบริหารงบประมาณของกลุ่มจังหวัดยังไม่มีกระบวนการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มจังหวัด ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดสรรงบประมาณดำเนินโครงการที่คล้ายคลึงกัน นอกจากนั้นการจัดสรรงบประมาณของจังหวัดสมาชิกในกลุ่มมีลักษณะ “หารแบ่ง” มากกว่าการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการในลักษณะบูรณาการ

## บทที่ ๔

# กลุ่มจังหวัด (Clusters) สู่ความเป็นภาค (Regions) : การปฏิรูป การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค

## การจัดตั้ง “ภาค” : กลุ่มจังหวัด (Clusters) สู่ความเป็นภาค (Regions)

### ๑. ที่มาของการจัดตั้งภาค

จากสภาพปัญหาดังกล่าวของการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดข้างต้น นายกรัฐมนตรีฯ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงมีนโยบายให้ปรับปรุงรูปแบบการบูรณาการในลักษณะ “ภาค” ขึ้น ในคราวประชุมคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๐ โดยให้มีการจัดทำแผนงานบูรณาการระดับภาคออกเป็น ๖ ภาค ประกอบด้วย ภาคเหนือ ๑๗ จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๒๐ จังหวัด ภาคกลาง ๒๐ จังหวัด ภาคตะวันออก ๕ จังหวัด ภาคใต้ ๙ จังหวัด และภาคใต้ชายแดน ๕ จังหวัด รวมทั้งได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๕๗/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ แผนงานบูรณาการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ และมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๐ เห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. .... โดยมีอำนาจหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานภาค กำหนดนโยบายหลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนา  
กลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาภาค ซึ่งแผนพัฒนาภาคต้องสอดคล้องกับแผนระดับชาติและนโยบายรัฐบาล โดยกำหนดให้ ก.บ.ภ. ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานภาค กำหนดนโยบายหลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนา  
กลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาภาค ซึ่งแผนพัฒนาภาคสอดคล้องกับแผนระดับชาติและนโยบายรัฐบาล บูรณาการแผนของส่วนราชการและแผนพัฒนาพื้นที่

### ๒. เจตนารมณ์ และประโยชน์ของการปฏิรูปการบริหารงานแบบกลุ่ม จังหวัดไปสู่ความเป็นภาค

จากการสัมภาษณ์ แสดงให้เห็นว่า การจัดตั้งภาคอยู่บนพื้นฐานแนวคิดของการเชื่อมโยงภารกิจ และพื้นที่ (Function-Area Approach) ซึ่งมีเจตนารมณ์หลัก ๓ ด้าน ดังนี้

## ๒.๑ การเสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขัน

แนวคิดพื้นฐานหลักของการรวมกลุ่มพื้นที่เพื่อการพัฒนาที่มุ่งเน้นการสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันให้กับพื้นที่ซึ่งเป็นการสร้างความเชื่อมโยงการพัฒนา และการจัดทำโครงการขนาดใหญ่ (Mega Projects) ซึ่งสามารถส่งผลกระทบเชิงบวกต่อการพัฒนาภาคได้เป็นวงกว้าง อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของกลุ่มจังหวัดที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินการที่ผ่านมาของกลุ่มจังหวัดไม่สามารถลดความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาระหว่างภาคได้ ตลอดจนขาดศักยภาพในการจัดทำโครงการขนาดใหญ่ที่เชื่อมโยงการพัฒนาระหว่างพื้นที่ อันเนื่องจากข้อจำกัดด้านองค์ความรู้ ความชำนาญ และงบประมาณ (รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ก, สัมภาษณ์, ๒๕๖๑ ; นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ ข สัมภาษณ์, ๒๕๖๑ ; นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ ค, สัมภาษณ์, ๒๕๖๑) ดังนั้นการก่อตั้งภาค และกำหนดให้มีการจัดแนวทางการพัฒนาภาค จะช่วยยกระดับ และเสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันของพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

## ๒.๒ สร้างความเชื่อมโยงของทิศทางการพัฒนา

การจัดตั้งภาค และกำหนดให้มีการจัดทำทิศทางการพัฒนา ตลอดจนแผนพัฒนาภาคจะช่วยส่งเสริมการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ และทิศทางการพัฒนาจากระดับชาติ ลงสู่พื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้น เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา จังหวัด และกลุ่มจังหวัดประสบปัญหาในการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดจากระดับชาติ ลงสู่การจัดทำแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ เพราะกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนระดับชาติมีลักษณะเปิดกว้าง ไม่เฉพาะเจาะจง ส่งผลให้การถ่ายทอดตัวยุทธศาสตร์ และตัวชี้วัดของกลุ่มจังหวัด และจังหวัดในกลุ่มจังหวัดไม่มีทิศทางรูปแบบ หรือกรอบที่ชัดเจน ส่งผลให้ไม่สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ในภาพรวมไปในทิศทางเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การจัดตั้งภาค การจัดทำยุทธศาสตร์ และทิศทางการพัฒนาภาคจะช่วยวางกรอบแนวทางการพัฒนา และการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ ลงสู่แผนพัฒนาในระดับพื้นที่ได้ชัดเจน และเป็นรูปธรรมมากขึ้น (ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ ก, สัมภาษณ์, ๒๕๖๑ ; ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ ข, สัมภาษณ์, ๒๕๖๑ ; นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ ข, สัมภาษณ์, ๒๕๖๑)

## ๒.๓ บูรณาการการดำเนินงานของส่วนราชการและพื้นที่

การจัดตั้งภาคมุ่งเน้นการดำเนินงานของส่วนราชการ (Function) ให้สอดคล้องกับศักยภาพ และความต้องการของพื้นที่ (Area) ภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมระหว่างหน่วยงานผ่านทิศทางการพัฒนาภาค และแผนพัฒนาภาคซึ่งจะผลักดันแผนงาน/โครงการสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม และก่อให้เกิดการพัฒนาในภาพรวมได้อย่างแท้จริง

**ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งภาค**

## ๑. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ

พ.ศ. ๒๕๖๐

การจัดตั้งภาคอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยระเบียบฉบับดังกล่าว ให้คำจำกัดของความของภาคไว้ว่า “ภาค คือ พื้นที่ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการบูรณาการงบประมาณ หรือปฏิบัติการกิจที่เชื่อมโยงกันโดยครอบคลุมกลุ่มจังหวัด” (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๖๐ : ๔) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการเชื่อมโยง “ภาค” และ “กลุ่มจังหวัด” เข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยง และถ่ายทอดยุทธศาสตร์ระดับชาติลงสู่พื้นที่ (ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ ก, สัมภาษณ์, ๒๕๖๑) โดยสาระสำคัญของระเบียบฉบับนี้ ประกอบด้วย ๒ ส่วนสำคัญ คือ เครื่องมือในการบริหารภาค และกลไกในการบริหารภาค

เครื่องมือในการบริหารภาค: ข้อ ๓ กำหนดให้มีการจัด “แผนพัฒนาภาค” ขึ้น โดยถือว่าแผนพัฒนาภาค คือ เครื่องมือสำคัญในการบูรณาการแผนของส่วนราชการ โดยแผนพัฒนาภาคจะเป็นแผนที่กำหนดทิศทางการพัฒนาภาคที่สอดคล้องเชื่อมโยงกับแผนระดับชาติและนโยบายรัฐบาล นอกจากนั้น เพื่อประโยชน์ในการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ระดับชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติลงสู่พื้นที่จึงได้มีการปรับระยะเวลาของแผนจังหวัด และกลุ่มจังหวัดจาก ๔ ปี เป็น ๕ ปี ให้สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ ค, สัมภาษณ์, ๒๕๖๑) โดยจะมีผลบังคับใช้ในการดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นต้นไป

กลไกในการบริหารภาค : ข้อ ๓ และข้อ ๕ กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) ขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการพัฒนาภาค โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่สำคัญในการวางกำหนดกรอบนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด ตลอดจน บูรณาการแผนของส่วนราชการและแผนพัฒนาระดับพื้นที่ ทั้งนี้กำหนดให้ประชุม ก.บ.ภ. และ ก.น.จ. สามารถดำเนินการในคราวเดียวกันได้

## ๒. ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ฉบับที่ ๓) ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

ประกาศฉบับดังกล่าวเป็นการกำหนดให้มีการปรับปรุงกลุ่มจังหวัดใหม่ และกำหนดให้มีภาคขึ้น ตามเจตนารมณ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งภาค จำนวน ๖ ภาค ซึ่งถือเป็นการเชื่อมโยงกลุ่มจังหวัดเข้ากับภาค ดังนี้

### ๒.๑ ภาคกลาง

ประกอบด้วย ๔ กลุ่มจังหวัด ดังนี้ กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน กลุ่มจังหวัดภาคกลางปริมณฑล กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง ๑ และ กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง ๒

### ๒.๒ ภาคใต้

ประกอบด้วย ๒ กลุ่มจังหวัด ดังนี้ กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย และ กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอันดามัน

### ๒.๓ ภาคใต้ชายแดน

ประกอบด้วย ๑ กลุ่มจังหวัด ได้แก่ กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน

### ๒.๔ ภาคตะวันออก

ประกอบด้วย 2 กลุ่มจังหวัด ได้แก่ กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก ๑ และ กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก ๒

### ๒.๕ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

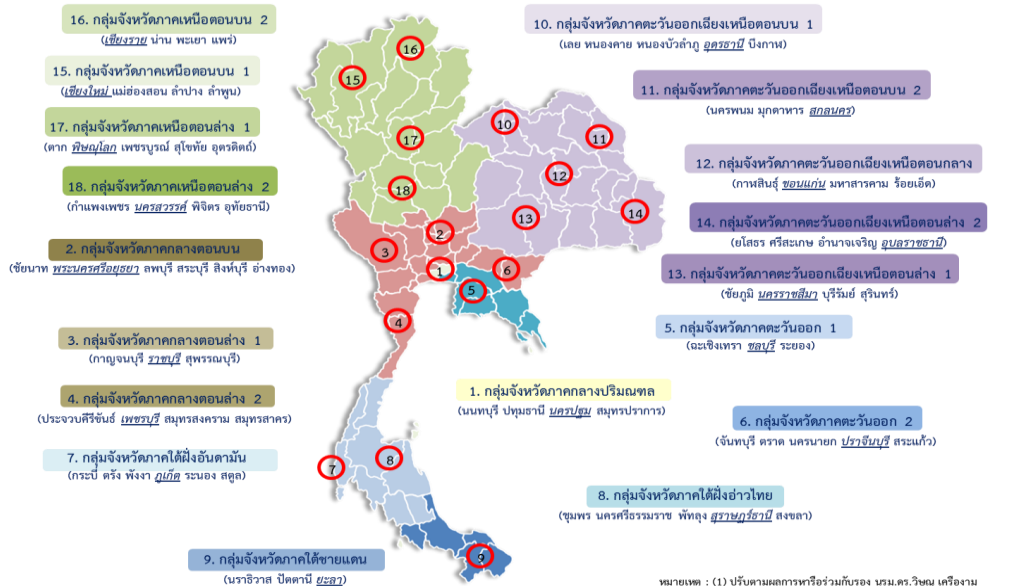
ประกอบด้วย ๕ กลุ่มจังหวัด ดังนี้ กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ๑ กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ๒ กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ๑ กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ๒

### ๒.๖ ภาคเหนือ

ประกอบด้วย ๔ กลุ่มจังหวัด ดังนี้ กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน ๑ กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน ๒ กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง ๑ และ กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง ๒

แผนภาพที่ ๔ - ๑ การแบ่งภาค และกลุ่มจังหวัดของประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ปัจจุบัน)

### กลุ่มจังหวัดและจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการ (ปรับปรุงล่าสุด)



หมายเหตุ : (1) ปรับตามผลการหารือร่วมกับรอง นรม.ดร.วิษณุ เครืองาม  
สำนักงาน กพร. สช. และ มท. เมื่อวันที่ 20 ต.ค. 2560  
(2) ยะลา หมายเหตุ จังหวัดที่เป็นที่ตั้งของศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด

ที่มา : (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด, ๒๕๖๑ : ๓)



การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน : กลไก และเครื่องมือการบริหารกลุ่ม  
พื้นที่รูปแบบใหม่

## ๑. กลไกการบริหารงานภาค

ภายหลังการจัดตั้งภาคตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีการปรับปรุงกลไกการบริหารงานใหม่ในรูปคณะกรรมการในระดับชาติ เพื่อวางกรอบนโยบาย ตลอดจนวางแผน และขับเคลื่อนการบริหารงานภาค ซึ่งเชื่อมโยงการบูรณาการไป ถึงกลไกการบริหารราชการพื้นที่เดิมตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ คือ คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) และคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) โดยมีสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานรองรับการดำเนินงานของคณะกรรมการชุดใหม่ ดังนี้

แผนภาพที่ ๔ - ๒ กลไกการบริหารงานจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาค (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ปัจจุบัน)



ที่มา : (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด, ๒๕๖๑ : ๒๓)

๑.๑ คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.)

ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีจึงมีดำริให้จัดตั้ง คณะกรรมการบูรณาการนโยบาย  
พัฒนาภาค โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่สำคัญในการวางกำหนดกรอบนโยบาย  
หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด

แผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด ตลอดจนบูรณาการแผนของส่วนราชการและแผนพัฒนาระดับพื้นที่

### ๑.๑.๑ อำนาจหน้าที่

๑.๑.๑.๑ กำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานภาค กลุ่มจังหวัดและจังหวัดแบบบูรณาการ

๑.๑.๑.๒ กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาภาค แผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด

๑.๑.๑.๓ บูรณาการแผนของส่วนราชการและแผนพัฒนาระดับพื้นที่ เพื่อให้การขับเคลื่อนแผนในพื้นที่ของกระทรวง กรม สอดคล้องกับศักยภาพหรือประเด็นปัญหาในพื้นที่และเชื่อมโยงให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาล

๑.๑.๑.๔ ให้ความเห็นชอบ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาภาค แผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัด และแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และคำของบประมาณของส่วนราชการที่จะดำเนินการตามแผนพัฒนาภาค

๑.๑.๑.๕ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่มอบหมาย

๑.๑.๑.๖ สศช. ทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของ ก.บ.ภ. และหน้าที่อื่นตามที่ ก.บ.ภ. กำหนด

### ๑.๑.๒ องค์ประกอบ

๑.๑.๒.๑	นายกรัฐมนตรี	ประธาน
๑.๑.๒.๒	รองนายกรัฐมนตรีทุกคน	กรรมการ
๑.๑.๒.๓	รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี	กรรมการ
๑.๑.๒.๔	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
๑.๑.๒.๕	ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
๑.๑.๒.๖	ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ	กรรมการ
๑.๑.๒.๗	เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการ	กรรมการ
๑.๑.๒.๘	ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๑ คน)	กรรมการ
๑.๑.๒.๙	ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย	กรรมการ
๑.๑.๒.๑๐	ประธานสภาอุตสาหกรรม แห่งประเทศไทย	กรรมการ
๑.๑.๒.๑๑	ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยว แห่งประเทศไทย	กรรมการ
๑.๑.๒.๑๒	ประธานสมาคมธนาคาร	

	แห่งประเทศไทย	กรรมการ
๑.๑.๒.๑๓	ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ	กรรมการ
๑.๑.๒.๑๔	ผู้แทนภาคประชาสังคม (๒ คน)	กรรมการ
๑.๑.๒.๑๕	ผู้ทรงคุณวุฒิ (๒ คน)	กรรมการ
๑.๑.๒.๑๖	เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กรรมการและเลขาธิการ

## ๑.๒ คณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (อ.ก.บ.ภ.)

เพื่อให้การดำเนินงานของ ก.บ.ภ. เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ก.บ.ภ. จึงมีมติให้ตั้งคณะอนุกรรมการฯ ขึ้น ๖ คณะโดยมีรองนายกรัฐมนตรี ๖ ท่านเป็นประธานอนุกรรมการฯ ของแต่ละคณะ แบ่งเป็น อนุกรรมการฯ ภาคกลาง, อนุกรรมการฯ ภาคตะวันออก, อนุกรรมการฯ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, อนุกรรมการฯ ภาคเหนือ, อนุกรรมการฯ ภาคใต้ และภาคใต้ชายแดน และอนุกรรมการวิชาการ เพื่อทำหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาภาค และบูรณาการแผนงานโครงการของส่วนราชการ และการพิจารณา กลั่นกรอง แผนพัฒนาภาค แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด โดยมีสำนักงานเศรษฐกิจและสังคมภาคทั้ง ๕ ภาคเป็นหน่วยงานรองรับ

### ๑.๒.๑ อำนาจ/หน้าที่

๑.๒.๑.๑ วางแนวทางปฏิบัติและอำนวยความสะดวกให้การบริหารงานแบบบูรณาการในภาคเป็นไปตามหลักการ นโยบาย และระบบตามที่ ก.บ.ภ. กำหนด

๑.๒.๑.๒ จัดทำแผนพัฒนาภาค และบูรณาการแผนงานโครงการของส่วนราชการ และแผนพัฒนาระดับพื้นที่ เพื่อให้การขับเคลื่อนแผนในพื้นที่ของกระทรวง กรม สอดคล้องกับศักยภาพ หรือประเด็นปัญหาในพื้นที่ และเชื่อมโยงให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาล

๑.๒.๑.๓ กำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการขับเคลื่อนแผนพัฒนาภาค และรายงาน ก.บ.ภ.

๑.๒.๑.๔ พิจารณา และกลั่นกรอง แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาภาค แผนปฏิบัติราชการประจำปี ของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด คำของบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และงบประมาณของส่วนราชการที่ดำเนินการตามแผนพัฒนาภาค

๑.๒.๑.๕ กำกับ ให้คำแนะนำ ติดตาม และประเมินผลตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด

### ๑.๒.๒ องค์ประกอบ

- ๑.๒.๒.๑ รองนายกรัฐมนตรี
- ๑.๒.๒.๒ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
- ๑.๒.๒.๓ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

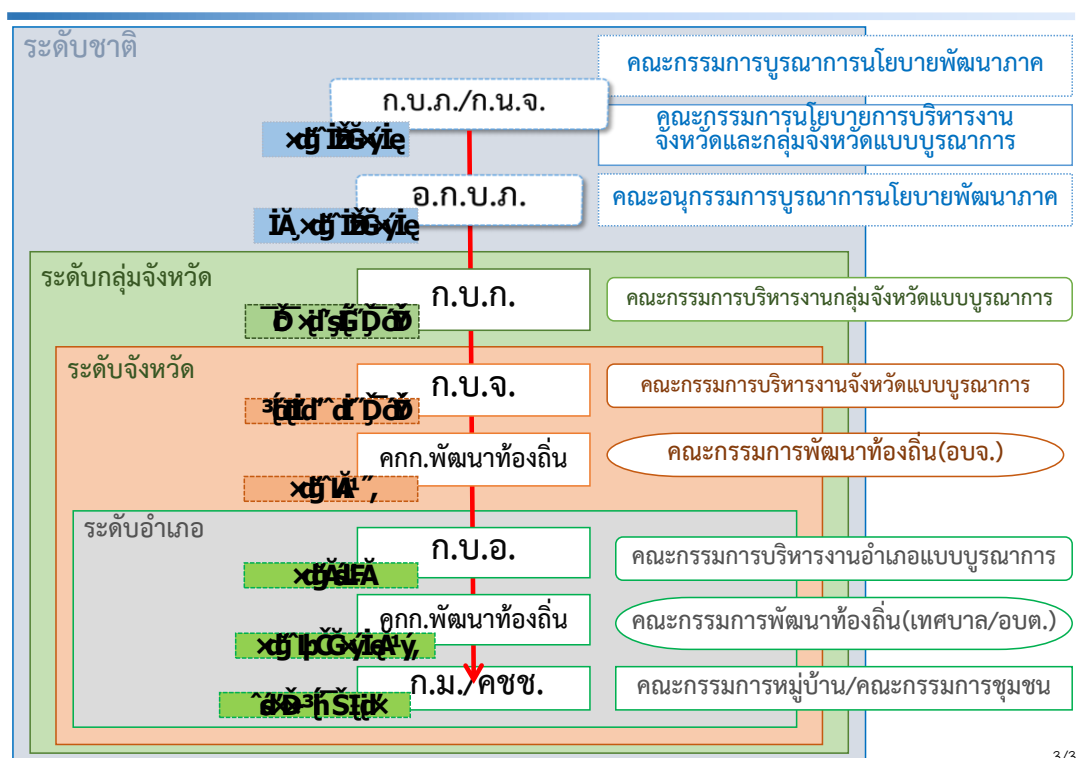
- ๑.๒.๒.๔ ปลัดกระทรวงคมนาคม
- ๑.๒.๒.๕ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ๑.๒.๒.๖ ปลัดกระทรวงพลังงาน
- ๑.๒.๒.๗ ปลัดกระทรวงพาณิชย์
- ๑.๒.๒.๘ ปลัดกระทรวงมหาดไทย
- ๑.๒.๒.๙ ปลัดกระทรวงแรงงาน
- ๑.๒.๒.๑๐ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- ๑.๒.๒.๑๑ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- ๑.๒.๒.๑๒ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม
- ๑.๒.๒.๑๓ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติ
- ๑.๒.๒.๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- ๑.๒.๒.๑๕ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
- ๑.๒.๒.๑๖ ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนราชการจังหวัดแห่ง  
ประเทศไทยระดับภาค
- ๑.๒.๒.๑๗ ประธานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ภาค  
(หอการค้าไทย)
- ๑.๒.๒.๑๘ ประธานสภาอุตสาหกรรมภาค
- ๑.๒.๒.๑๙ ประธานเขตพื้นที่ภาค (สภาอุตสาหกรรมการ  
ท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย)
- ๑.๒.๒.๒๐ ประธานสภาเกษตรกรระดับภาค
- ๑.๒.๒.๒๑ ผู้แทนสถาบันการศึกษาในพื้นที่
- ๑.๒.๒.๒๒ ผู้ทรงคุณวุฒิ
- ๑.๒.๒.๒๓ ผู้แทนภาคประชาสังคม
- ๑.๒.๒.๒๔ ผู้แทน สศช. (เลขานุการ)
- ๑.๒.๒.๒๕ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาค
- ๑.๒.๒.๒๖ ผู้แทนสำนักงบประมาณ
- ๑.๒.๒.๒๗ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย
- ๑.๒.๒.๒๘ ผู้แทนสำนักงาน ก.พ.ร.

## ๒. แนวคิดใหม่ในการเชื่อมโยงกลไกการบริหารพื้นที่ทั้งระบบ

เพื่อให้การดำเนินการบริหารภาคเกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด ภายหลังจากการจัดตั้งภาค ทิมาบูรณาการกลาง โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบหลักมีความพยายามในการพัฒนารูปแบบ และเชื่อมโยงกลไกในการบริหารงานลงในระดับพื้นที่ในลักษณะ “แผนเดียว (One Plan)” โดยมีเป้าหมายสำคัญในการบูรณาการกลไกการบริหาร และวางแผนการพัฒนาทั้งระบบ ทั้งราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมุ่งหวังให้การดำเนินงานสามารถตอบสนองความต้องการของพื้นที่ได้อย่างเต็มศักยภาพ โดยในปัจจุบัน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยมีการดำเนินการยกร่าง “ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานแผนในระดับพื้นที่ พ.ศ. ....” โดยมีสาระสำคัญที่มุ่งเชื่อมโยงกลไกการบริหาร ดังนี้ (รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ก, สัมภาษณ์, ๒๕๖๑)

แผนภาพที่ ๔ - ๓ กลไกการบริหารงานจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาค (ร่างเสนอใหม่)

ที่มา : (สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด, ๒๕๖๑ : ๓๔)



3/34

## ๒.๑ กลไกการบริหารระดับกลุ่มจังหวัด

๒.๑.๑ คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ภ.) : ก.บ.ภ. จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดเป็นประธาน ซึ่งจะต้องมีบทบาทสำคัญในการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ และขับเคลื่อนการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาภาค โดยต้องมีการปรับปรุงแนวทางในการเสนอ และจัดทำโครงการให้สอดคล้องกับโครงการขนาดใหญ่

(Mega Projects) ซึ่งบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาภาคเพื่อเป็นการยกระดับศักยภาพทางการแข่งขันทางเศรษฐกิจของพื้นที่ให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในภาพรวมของประเทศ

## ๒.๒ กลไกการบริหารระดับจังหวัด

### ๒.๒.๑ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.)

จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานซึ่งมีบทบาทสำคัญในการบูรณาการ และขับเคลื่อนการบริหารราชการในจังหวัด เพื่อแก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชน จึงมีความจำเป็นต้องปรับบทบาทของ ก.บ.จ. ให้เป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญ (Vocal Point) ระหว่างแนวทางการพัฒนาของประเทศ ตลอดจนกรอบการพัฒนาของภาค กับศักยภาพและความต้องการของพื้นที่ ตลอดจนเป็นช่องทางสำคัญในการสะท้อนข้อมูล และข้อเท็จจริงในพื้นที่ให้แก่คณะกรรมการในระดับนโยบายทั้ง อ.ก.บ.ภ. และ ก.บ.ภ. เพื่อใช้ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาภาค และตัดสินใจเชิงนโยบายต่อไป

### ๒.๒.๒ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด)

คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ (ฉบับที่ ๑) และ พ.ศ. ๒๕๕๙ (ฉบับที่ ๒) โดยมีนายกองค์กรปกครองส่วนจังหวัดเป็นประธานซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการที่ผ่านยังขาดความเชื่อมโยงกับกลไกการดำเนินงานส่วนราชการระดับภูมิภาค ดังนั้น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) ต้องมีบทบาทสำคัญในการบูรณาการเชื่อมโยงการทำงานเข้ากับกลไกการบริหารในระดับบนผ่านแผนพัฒนาของ อ.บ.จ. ซึ่งจะต้องเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาภาค แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจน แผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน และความต้องการของพื้นที่

## ๒.๓ กลไกการบริหารระดับอำเภอ

### ๒.๓.๑ คณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ (ก.บ.อ.)

คณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการจัดตั้งขึ้นตามหนังสือสั่งการของกรมการปกครอง โดยมีนายอำเภอเป็นประธานซึ่งการดำเนินการที่ผ่านมายังไม่มีรูปแบบการเชื่อมโยงที่ชัดเจนนัก ดังนั้นในปัจจุบัน ก.บ.อ. ต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการบูรณาการและขึ้นนำการพัฒนาในระดับอำเภอ ตลอดจนเป็นกลไกสำคัญในการรวบรวมสภาพปัญหาและความต้องการของพื้นที่เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำคัญสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัด

### ๒.๓.๒ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น (เทศบาล/องค์การบริหารส่วนตำบล)

คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น (ระดับเทศบาล/อบต.) จัดตั้งขึ้นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ (ฉบับที่ ๑) และ พ.ศ. ๒๕๕๙ (ฉบับที่ ๒) โดยมีผู้บริหารของเทศบาล และ อบต. เป็นประธาน ต้องปรับบทบาทในการเป็นกลไกในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่นในอำเภอ เพื่อบูรณาการ

เชื่อมโยงกับแผนที่ แผนพัฒนาภาค แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน และความต้องการของพื้นที่ ตลอดจน จัดลำดับความสำคัญของโครงการพัฒนาตามสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนหมู่บ้าน

### ๒.๓.๓ คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.)

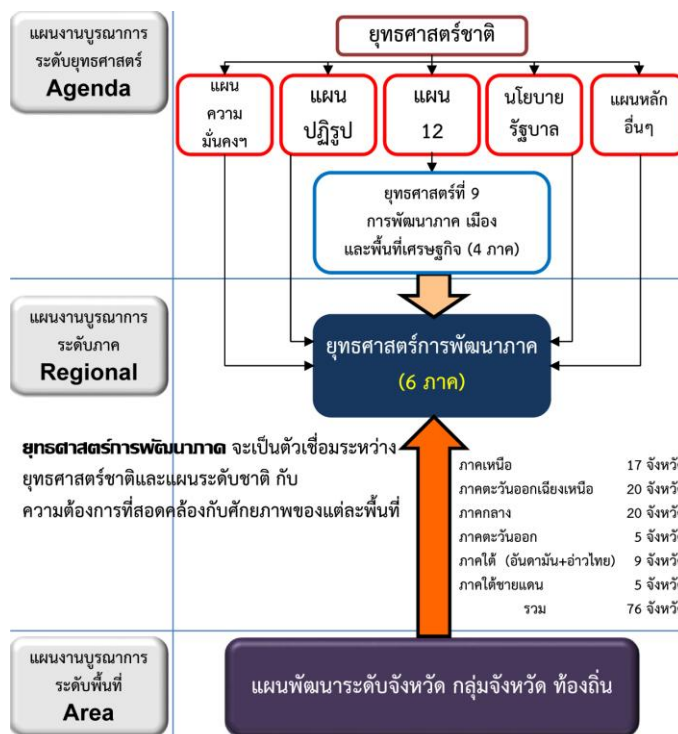
คณะกรรมการหมู่บ้านจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ โดยมีกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ซึ่งถือเป็นคณะกรรมการที่อยู่ใกล้ชิดและทำงานร่วมกับประชาชนมากที่สุด จึงมีความจำเป็นต้องปรับบทบาทให้สามารถขับเคลื่อนการบริหารในพื้นที่เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่นทุกภาคส่วน ตลอดจนเป็นกลไกสำคัญในการรวบรวม และส่งต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ และจังหวัดต่อไป

### ๓. แผนพัฒนาภาค : เครื่องมือในการบริหารงานกลุ่มพื้นที่รูปแบบใหม่

รัฐบาลกำหนดให้มีแผนพัฒนาภาคขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์หลักในการบูรณาการเชื่อมโยงแผนระดับชาติ กับแผนพัฒนาระดับพื้นที่ซึ่ง แผนพัฒนาภาคจะเป็นแผนที่กำหนดทิศทางการพัฒนาภาคที่สอดคล้องเชื่อมโยงกับแผนระดับชาติและนโยบายรัฐบาล ครอบคลุมทุกมิติ โดยมี อ.ก.บ.ภ. ทั้ง ๖ ชุดเป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาภาคซึ่งจะถ่ายทอดเป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมายจาก ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี และยุทธศาสตร์ที่ ๙ การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจของแผน ๑๒ ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญ (Vocal Point) ระหว่างนโยบายเน้นหนักของรัฐบาล และการดำเนินการของส่วนราชการต่าง ๆ (Agenda-Function) ในขณะเดียวกันก็เชื่อมโยงกับนโยบายเน้นหนักของรัฐบาลกับศักยภาพและความต้องการของพื้นที่ (Agenda-Area) โดยสภาพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมภาค จะดำเนินการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลศักยภาพของพื้นที่ก่อนกำหนดเป็นทิศทางการพัฒนาภาค เพื่อเสนอต่อ อ.ก.บ.ภ. ให้ความเห็นชอบสำหรับใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาภาค โดยการจัดทำกรอบทิศทางการพัฒนาภาค จะเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งเป็นแผนที่จะชี้ทิศทางการพัฒนาของประเทศ ใน ๒๐ ปีข้างหน้า นโยบายของรัฐบาล แผนระดับชาติต่าง ๆ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนความมั่นคง แผนบูรณาการด้านการท่องเที่ยว

ยุทธศาสตร์ตัวชี้วัด จาก ๒๐ ปี เพื่อใช้ในการวางกรอบภาพรวมของพื้นที่

แผนภาพที่ ๔ - ยุทธศาสตร์การ



จะถ่ายทอดเป้าประสงค์ยุทธศาสตร์ชาติเป็นแนวทางการพัฒนาในประเทศให้กับทุก

๔ บทบาทของพัฒนาภาค

ที่มา : (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๖๑ : ๓๔)

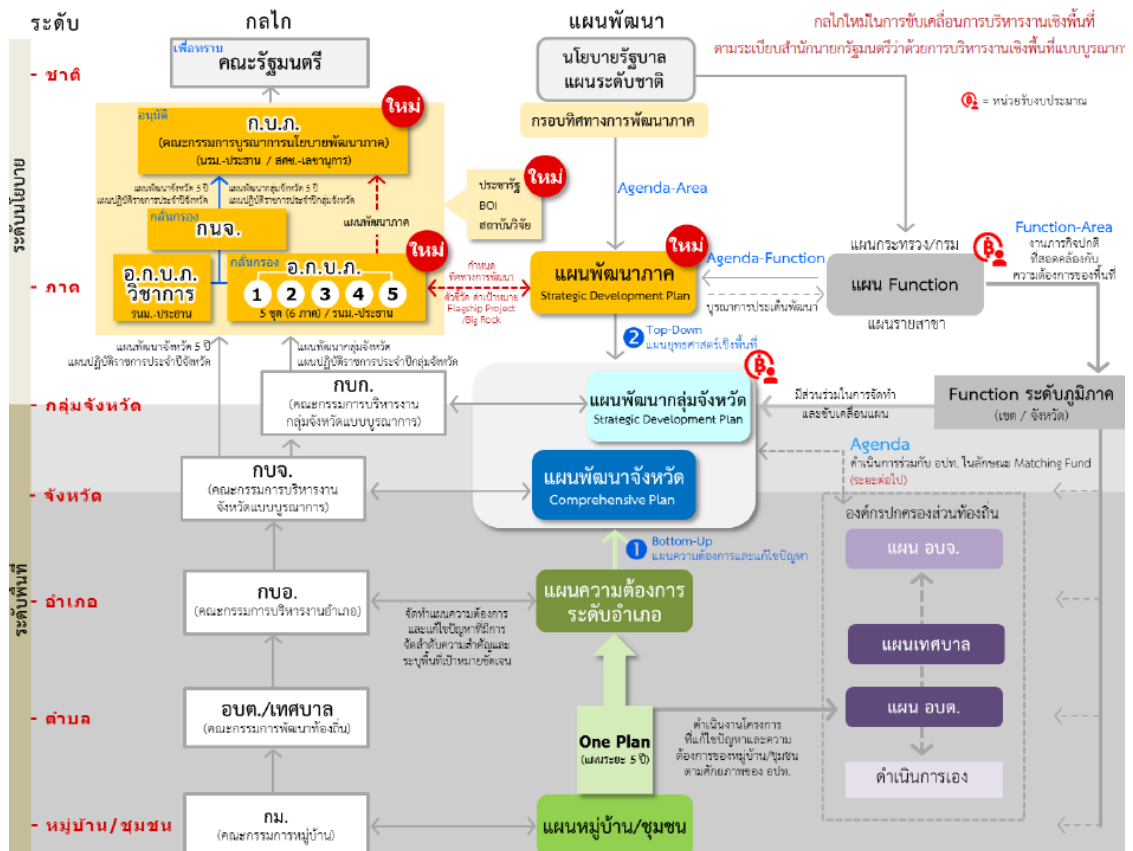
#### ๔. แนวคิดใหม่ในการเชื่อมโยงแผนยุทธศาสตร์ทั้งระบบ

##### ๔.๑ กรอบทิศทางการพัฒนาภาค

ทิศทางการพัฒนาภาค คือ กรอบแนวคิดในการพัฒนาภาค ซึ่งให้การจัดทำแผนพัฒนาทั้งระบบมีกรอบการดำเนินการที่ชัดเจน สภาพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมภาค จะดำเนินการจัดทำทิศทางการพัฒนาภาค เสนอต่อ อ.ก.บ.ภ. เพื่อเห็นชอบ ก่อนดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาภาคในลำดับต่อไป โดยการจัดจัดทำกรอบทิศทางการพัฒนาภาคจะเป็นการถ่ายทอดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ที่ ๙ การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแผนที่ ๑๒ ลงสู่การปฏิบัติในพื้นที่ โดยการจัดทำกรอบทิศทาง การพัฒนามีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางให้กลุ่มจังหวัด และจังหวัดใช้เป็นกรอบในการจัดทำยุทธศาสตร์ แผนพัฒนา และแผนปฏิบัติราชการในระดับพื้นที่ ตลอดจน เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนระดับพื้นที่ของส่วนราชการอื่น ๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะต้องสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของภาค

แผนภาพที่ ๔ - ๕ กลไก และแผนพัฒนาในการบริหารพื้นที่เชิงบูรณาการ





ที่มา : (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๖๑ ก : ๓๔)

โดยกรอบการพัฒนาภาค จะกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัด แนวทางการพัฒนา และลักษณะโครงการเน้นหลักเฉพาะพื้นที่เพื่อให้พื้นที่นำไปเป็นกรอบในการวางแผนพัฒนา ตลอดจนจัดทำโครงการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาภาค เช่น แนวทางการพัฒนาในภาคเหนือ มุ่งพัฒนากลุ่มท่องเที่ยวที่มีศักยภาพตามแนวทางการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ ได้แก่ กลุ่มท่องเที่ยวอารยธรรมล้านนา และกลุ่มชาติพันธุ์ ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แม่ฮ่องสอน เชียงราย พะเยา แพร่ น่าน และ กลุ่มท่องเที่ยวมรดกโลก (ทางประวัติศาสตร์) ในพื้นที่จังหวัดสุโขทัย และ กำแพงเพชร (สภาพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ, ๒๕๖๑ : ๑๙) ทั้งนี้ กรอบทิศทางพัฒนาภาค มีจุดเน้นการพัฒนา (Positioning) ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ, ๒๕๖๑ ก : ๔๑ - ๔๖)

#### ๔.๑.๑ ภาคเหนือ

เป้าหมาย : มุ่งพัฒนาภาคเหนือไปสู่ฐานเศรษฐกิจสร้างสรรค์มูลค่าสูง เชื่อมโยงเศรษฐกิจกับประเทศกลุ่มอนุภูมิภาคน้ำโขง โดยมีจุดเน้น ดังนี้

๔.๑.๑.๑ พัฒนาการท่องเที่ยวและธุรกิจบริการต่อเนื่องให้มีคุณภาพ สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มอย่างยั่งยืน และกระจายประโยชน์อย่างทั่วถึง รวมทั้งต่อยอดการผลิตสินค้าและบริการที่มีศักยภาพสูง ด้วยภูมิปัญญาและนวัตกรรม

๔.๑.๑.๒ ใช้โอกาสจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ และการเชื่อมโยงกับ  
อนุภูมิภาค GMS BIMSTEC และ AEC เพื่อขยายฐานเศรษฐกิจของภาค

๔.๑.๑.๓ ยกระดับเป็นฐานการผลิตเกษตรอินทรีย์และเกษตร  
ปลอดภัย เชื่อมโยงสู่อุตสาหกรรมเกษตรแปรรูปที่สร้างมูลค่าเพิ่มสูง

๔.๑.๑.๔ พัฒนาคุณภาพชีวิตและแก้ไขปัญหาความยากจน  
พัฒนาระบบดูแลผู้สูงอายุอย่างมีส่วนร่วมของครอบครัวและชุมชน ยกระดับทักษะฝีมือแรงงานภาค  
บริการ

๔.๑.๑.๕ อนุรักษ์และฟื้นฟูป่าต้นน้ำให้คงความสมบูรณ์ จัดระบบ  
บริหารจัดการน้ำอย่างเหมาะสมและเชื่อมโยงพื้นที่เกษตรให้ทั่วถึง ป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ  
หมอกควันอย่างยั่งยืน

#### ๔.๑.๒ ภาคกลาง

เป้าหมาย : พัฒนารุงเทพฯ สุ่มหานครทันสมัย และภาคกลาง  
เป็นฐานการผลิตสินค้า และบริการมูลค่าสูง โดยมีจุดเน้น ดังนี้

๔.๑.๒.๑ พัฒนารุงเทพฯ เป็นมหานครทันสมัยระดับโลก ควบคู่  
กับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเมือง

๔.๑.๒.๒ พัฒนาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงระดับ  
นานาชาติ และสร้างความเชื่อมโยงเพื่อกระจายการท่องเที่ยวทั่วทั้งภาค

๔.๑.๒.๓ ยกระดับการผลิตสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมโดยใช้  
นวัตกรรม เทคโนโลยี และความคิดสร้างสรรค์ เพื่อให้สามารถแข่งขันได้อย่างยั่งยืน

๔.๑.๒.๔ บริหารจัดการน้ำและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อแก้ไข  
ปัญหาน้ำท่วม ภัยแล้ง และคงความสมดุลของระบบนิเวศอย่างยั่งยืน

๔.๑.๒.๕ เปิดประตูการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว  
เชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย-ภาคกลาง-ระยองเศรษฐกิจภาคตะวันออก

๔.๑.๒.๖ พัฒนาความเชื่อมโยงเศรษฐกิจและสังคมกับทุกภาค  
เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพและลดความเหลื่อมล้ำภายในประเทศ

#### ๔.๑.๓ ภาคตะวันออกเฉิยงเหนือ

เป้าหมาย : ศูนย์กลางเศรษฐกิจของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง โดยมี  
จุดเน้น ดังนี้

๔.๑.๓.๑ บริหารจัดการน้ำให้เพียงพอต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ  
และคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน

๔.๑.๓.๒ แก้ไขปัญหาความยากจนและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้มี  
รายได้น้อยเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

๔.๑.๓.๓ สร้างความเข้มแข็งของฐานเศรษฐกิจภายใน ควบคู่กับ  
การแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๔.๑.๓.๔ พัฒนาการท่องเที่ยวเชิงบูรณาการ

๔.๑.๓.๕ ใช้โอกาสจากการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมขนส่งที่เชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจหลักภาคกลาง และพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) เพื่อพัฒนาเมือง และพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ ๆ ของภาค

๔.๑.๓.๖ พัฒนาความร่วมมือและใช้ประโยชน์จากข้อตกลงกับประเทศเพื่อนบ้านในการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจตามแนวชายแดนและแนวระเบียงเศรษฐกิจ

#### ๔.๑.๔ ภาคตะวันออก

เป้าหมาย : ฐานเศรษฐกิจชั้นนำ โดยมีจุดเน้น ดังนี้

๔.๑.๔.๑ พัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกให้เป็น เขตเศรษฐกิจพิเศษที่ดีและทันสมัยที่สุดในภูมิภาคอาเซียน

๔.๑.๔.๒ พัฒนาภาคตะวันออกให้เป็นแหล่งผลิตอาหารที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล

๔.๑.๔.๓ ปรับปรุงมาตรฐานสินค้าและธุรกิจบริการด้านการท่องเที่ยว

๔.๑.๔.๔ พัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนให้เป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน

๔.๑.๔.๕ เร่งแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่มีความวิกฤติและจัดระบบการบริหารจัดการมลพิษให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

#### ๔.๑.๕ ภาคใต้

เป้าหมาย : ภาคใต้เป็นเมืองท่องเที่ยวพักผ่อนตากอากาศระดับโลก ศูนย์กลางผลิตยางพารา และปาล์มน้ำมันระดับประเทศ และเมืองเศรษฐกิจเชื่อมโยงการค้า การลงทุนกับภูมิภาคอื่นของโลก โดยมีจุดเน้น ดังนี้

๔.๑.๕.๑ พัฒนาการท่องเที่ยวของภาคให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพชั้นนำของโลก

๔.๑.๕.๒ พัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปยางพาราและปาล์มน้ำมันแห่งใหม่ของประเทศ

๔.๑.๕.๓ พัฒนาการผลิตสินค้าเกษตรหลักของภาค

๔.๑.๕.๔ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุนการท่องเที่ยว การพัฒนาเขตอุตสาหกรรม และการเชื่อมโยงการค้าโลก

#### ๔.๑.๖ ภาคใต้ชายแดน

เป้าหมาย : เป็นแหล่งผลิตภาคเกษตร และอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูปที่สำคัญของประเทศ และเป็นเมืองชายแดนเชื่อมโยงการค้า และการท่องเที่ยวกับพื้นที่ภาคใต้ และการพัฒนาเศรษฐกิจของมาเลเซีย และสิงคโปร์ โดยมีจุดเน้น ดังนี้

๔.๑.๖.๑ พัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรและอุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตร เพื่อความมั่นคงให้กับภาคการผลิต

๔.๑.๖.๒ พัฒนาเมืองสู่โทโก-ลก และเมืองเบตงให้เป็นเมืองการค้า และเมืองท่องเที่ยวชายแดน

๔.๑.๖.๓ เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน

## แผนภาพที่ ๔ - ๖ ทิศทางการพัฒนาภาคของประเทศไทย



ที่มา : (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ, ๒๕๖๑ก : ๔๐)

## ๔.๒ แผนพัฒนาภาค

แผนพัฒนาภาคมีลักษณะแบบบนลงล่าง (Top-down) คือ มีการวางแผนและชี้เป้าหมาย หรือพื้นที่การพัฒนาจากส่วนกลาง (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนระดับชำนาญการ ข,

สัมภาระ, ๒๕๖๑) ที่มุ่งกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องเชื่อมโยงกับแผนระดับชาติและนโยบายรัฐบาลซึ่งครอบคลุมทุกมิติ โดยจะเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการเชื่อมโยงนโยบายเน้นหนักของรัฐบาล และการดำเนินการของส่วนราชการต่าง ๆ (Agenda-Function) และในขณะเดียวกันก็เป็นการเชื่อมโยงนโยบายเน้นหนักของรัฐบาลกับศักยภาพและความต้องการของพื้นที่ (Agenda-Area) ตลอดจน เป็นเครื่องมือสำคัญในการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ เป้าหมาย ตัวชี้วัดจากแผนอื่น ๆ ในระดับนโยบายลงสู่แผนพัฒนาระดับพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม

### ๔.๓ แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

เป็นแผนที่มุ่งเน้นการขึ้นนำการพัฒนาของพื้นที่ในลักษณะกลุ่มจังหวัด โดยมีเป้าหมายในการยกระดับศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจของกลุ่มจังหวัด ซึ่งในปัจจุบันแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดต้องดำเนินการจัดทำให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาภาค และแผนพัฒนาภาค ตลอดจนต้องจะต้องเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด และค่าเป้าหมายมาจากแผนพัฒนาภาค ลงสู่ในพื้นที่ โดยการพิจารณาคัดเลือกโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดจะต้องเป็นโครงการที่มีการเชื่อมโยงกับโครงการขนาดใหญ่ (Mega Projects) ตามแผนพัฒนาภาค และทุกจังหวัดในกลุ่มได้รับประโยชน์จากการดำเนินการ และสามารถยกระดับศักยภาพทางการแข่งขันร่วมกันของกลุ่มได้

### ๔.๔ แผนพัฒนาจังหวัด

เป็นแผนที่มุ่งเน้นการขึ้นนำการพัฒนาของพื้นที่จังหวัดซึ่งมีเป้าหมายในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งการดำเนินการที่ผ่านประสบปัญหาในการวางแผนเพราะไม่มีข้อมูลแผนงาน/โครงการของส่วนราชการในพื้นที่ ตลอดจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการวางแผนภาพรวมของพื้นที่ในรูปแบบห่วงโซ่คุณค่าได้ ดังนั้น แนวทางใหม่การประสานแผนรูปแบบใหม่จะช่วยให้จังหวัดสามารถเข้าถึงข้อมูลการดำเนินโครงการของส่วนราชการที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ตามแผนพัฒนา ตลอดจนแผนงาน/โครงการของส่วนราชการในภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านกระบวนการการประสานแผนในระดับพื้นที่ซึ่งจะช่วยให้การวางแผนของจังหวัดมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

ในระดับอำเภอ ประกอบด้วยแผนพัฒนาระดับอำเภอ จำนวน ๓ แผน ได้แก่ แผนชุมชน/หมู่บ้าน แผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนพัฒนาอำเภอ มีบทบาทสำคัญในการเป็นกลไกในการสะท้อนความต้องการของพื้นที่ให้แก่จังหวัด และหน่วยงานภูมิภาคของกระทรวงต่างๆ เพื่อใช้ในการจัดทำยุทธศาสตร์ และแผนงาน/โครงการให้สอดคล้องและตอบสนองต่อศักยภาพ และความต้องการของประชาชน

ดังนั้น หากปราศจากแผนพัฒนาในระดับอำเภอทั้ง ๓ แผนจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพในการจัดทำแผนพัฒนาของจังหวัด กลุ่มจังหวัด และแผนของส่วนราชการในส่วนกลาง ทั้งนี้ นายอำเภอจะมีบทบาทสำคัญในขับเคลื่อนการบูรณาการแผนพัฒนา ตลอดจนแผนงาน/โครงการของทุกหน่วยงานทั้งหน่วยงานราชการระดับอำเภอ อบต. และหมู่บ้าน/ชุมชน ผ่านกลไกคณะกรรมการประสานแผนท้องถิ่นเป็นกลไกการเชื่อมโยงระหว่างส่วนราชการระดับอำเภอ และ อบต. ในพื้นที่ ซึ่งคณะกรรมการประสานแผนฯ จะต้องส่งแผนความต้องการที่เกินศักยภาพไปยังคณะกรรมการประสานแผนในระดับจังหวัด เพื่อบูรณาการแผนงาน/โครงการและเสนอไปยัง อบจ. เพื่อบรรจุในแผนพัฒนาของ อบจ. ต่อไป โดยแผนระดับอำเภอประกอบด้วย ๓ แผนหลัก ได้แก่

#### ๔.๕ แผนพัฒนาอำเภอ

เพื่อให้เกิดการบูรณาการในพื้นที่อย่างเป็นระบบ กรมการปกครองได้มีคำสั่งให้อำเภอ จัดทำแผนพัฒนาอำเภอขึ้น เพื่อเชื่อมโยงและบูรณาการระหว่างแผนชุมชน/หมู่บ้าน แผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดยมีคณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการเป็นกลไกสำคัญ แผนพัฒนาอำเภอมิบทบาทสำคัญในการเป็นเหมือนจุดเชื่อมต่อสำคัญของการบูรณาการแผนในระดับอำเภอ ทั้งในลักษณะบนลงล่าง (Top-down) คือ การถ่ายทอดยุทธศาสตร์จากจังหวัด และส่งกรอบแนวทางการพัฒนาอำเภอให้ทุก อบต. และลักษณะล่างขึ้นบน (Bottom-up) คือการรวบรวมความต้องการของพื้นที่ชุมชน/หมู่บ้านเพื่อจัดทำเป็นแผนความต้องการของอำเภอ เพื่อจัดส่งให้จังหวัดสำหรับใช้ประโยชน์ในการวางแผนต่อไป

#### ๔.๖ แผนพัฒนาท้องถิ่น (เทศบาล/อบต.)

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ (ฉบับที่ ๑) และ พ.ศ. ๒๕๕๙ (ฉบับที่ ๒) กำหนดให้ทุก อบต. จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ๔ ปี เพื่อวางกรอบแนวทางการพัฒนาของ อบต. โดย อบต. ต้องนำความต้องการจากการประชุม และแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน มาใช้เป็นข้อมูลประกอบการวางแผน โดยโครงการใดที่เกี่วข้องภาพ เทศบาล/อบต. สามารถเสนอขอการสนับสนุนจากอำเภอ หรือ อบจ. ได้

#### ๔.๗ แผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน

แผนหมู่บ้าน/ชุมชน ถือเป็นแผนในระดับล่างสุดซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนพัฒนาของจังหวัด และมีความสำคัญในการรวบรวมความต้องการของประชาชนเพื่อนำเข้าสู่กระบวนการวางแผน โดยคณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน โดย อบต. จะให้การสนับสนุนในการจัดประชุม และมีพัฒนากรอำเภอเป็นผู้สนับสนุนองค์ความรู้ให้แก่ประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านชุมชน จากการประชุม ความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปจัดทำแผนหมู่บ้าน/ชุมชน โดยชุมชนสามารถดำเนินการกิจกรรม/โครงการได้เองโดยตรง หากกิจกรรมใดเกี่วข้องภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน ให้เสนอขึ้นไปยังอำเภอ และ อบต. เพื่อขอการสนับสนุนจาก อบต. อำเภอ และจังหวัดต่อไป

### สภาพข้อจำกัดในการปฏิรูปการบริหารงานแบบภาค

จากการสัมภาษณ์ กลุ่มเป้าหมายชี้ตรงกันว่า การบริหารงานแบบภาคในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดอยู่ในหลายประการ โดยประเด็นหลักที่ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ชี้ตรงกันว่าข้อจำกัดใน ๒ ด้าน คือ ด้านโครงสร้างการบริหาร และด้านกระบวนการในการวางแผนและบริหารงานภาค

#### ๑. โครงสร้างการบริหาร

##### ๑.๑ ขาดองค์กรที่รองรับการบริหารภาคในระดับพื้นที่

โครงสร้างการบริหารในปัจจุบัน อยู่ในรูปคณะกรรมการที่ดำเนินการในส่วนกลาง ไม่มีกลไกในระดับพื้นที่ซึ่งก่อให้เกิดข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของพื้นที่ ตลอดจนการเข้าถึงข้อเท็จจริง หรือศักยภาพของพื้นที่ทำได้ยาก ส่งผลให้ขาดความเชื่อมโยงกับพื้นที่ (Area) ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการตามแผนพัฒนาภาคในอนาคต นอกจากนั้น การไม่มีหน่วยงานรองรับใน

ระดับภูมิภาคส่งผลให้ฝ่ายเลขานุการของทั้ง ก.บ.ภ. และ อ.ก.บ.ภ. ต้องคัดกรองโครงการจำนวนมากที่ส่วนราชการเสนอบรรจุไว้ในแผนพัฒนาภาค จึงไม่สามารถศึกษา และคัดกรองโครงการที่มีคุณภาพตรงตามทิศทางการพัฒนาภาคได้ (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนระดับชำนาญการ ข, สัมภาษณ์, ๒๕๖๑)

## ๑.๒ การจัดโครงสร้างการบริหารราชการที่ไม่สอดคล้องกัน

ในปัจจุบันการจัดโครงสร้างส่วนราชการของแต่ละหน่วยงานมีความแตกต่างกันหลาย ไม่สอดคล้องกับการจัดโครงสร้างการบริหารภาค และกลุ่มจังหวัด เช่น สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค สำนักงานศึกษาธิการภาค สำนักงานตำรวจภูธรภาคซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบไม่สอดคล้องกับ “ภาค” ของ ก.บ.ภ. ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินงานให้สนองต่อทิศทางการพัฒนาภาค และกลุ่มจังหวัด ตลอดจนเป็นอุปสรรคในการจัดสรรงบประมาณ และการจัดทำโครงการต่าง ๆ (ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ ก, สัมภาษณ์, ๒๕๖๑)

## ๒. กระบวนการในการวางแผน และบริหารงานภาค

### ๒.๑ ขาดการประสานงานในระดับคณะทำงาน

การดำเนินการที่ผ่านมาพบว่า มีข้อจำกัดในการประสานงานระหว่างหน่วยงานกลาง ๔ ฝ่าย ได้แก่ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงาน ก.พ.ร. และกระทรวงมหาดไทย โดยการดำเนินการในปัจจุบันยังมีลักษณะแยกภารกิจกันทำ ขาดการประสานงานในภาพรวม (รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ก, สัมภาษณ์, ๒๕๖๑) จากการสัมภาษณ์พบว่า สืบเนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการระดับนโยบายใหม่ จากสำนักงาน ก.พ.ร. เป็น สศช. ประกอบกับรูปแบบ แนวทางในการวางแผน และขับเคลื่อนภาคยังไม่มีความชัดเจนในช่วงแรก นอกจากนั้น การแบ่งภารกิจของแต่ละหน่วยยังไม่ชัดเจน โดยเฉพาะระหว่าง สศช. และ สป.มท. ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาภาคในช่วงแรก

### ๒.๒ ขาดการมีส่วนร่วมของพื้นที่ (Area) ในการวางแผนและการบริหารภาค

แนวคิดหลักในปัจจุบันของการวางแผนพัฒนาภาค คือ การบูรณาการทั้ง ๓ มิติ คือ นโยบายเน้นหนัก ส่วนราชการ และพื้นที่ (Agenda/Function/Area) โดยการสร้างความเชื่อมโยงผ่านห่วงโซ่คุณค่า (Value Chain) หรือ “พื้นที่ชี้เป้าเพื่อให้ส่วนราชการดำเนินการ” (รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ก, สัมภาษณ์, ๒๕๖๑) อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร และข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย (ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ ก, สัมภาษณ์, ๒๕๖๑ ; ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ ข, สัมภาษณ์, ๒๕๖๑) ชี้ว่า ในกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค ทิศทางการพัฒนาภาค และแผนพัฒนาภาคในปัจจุบัน ฝ่ายเลขานุการของ ก.บ.ภ. เปิดโอกาสให้พื้นที่ (Area) เข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะจัดทำเอกสารเพื่อแสดงความต้องการ หรือชี้พื้นที่เป้าหมาย นอกจากนั้น ในกระบวนการคัดกรอง แผนงาน/โครงการ ฝ่ายเลขานุการของ ก.บ.ภ. ไม่เปิดโอกาสให้ทีมบูรณาการกลางเข้าร่วมพิจารณาคัดกรอง โดยเฉพาะสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการประสานกับพื้นที่ ซึ่งอาจส่งผลให้การคัดเลือกโครงการไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ นอกจากนั้น การดำเนินการที่จัดทำในส่วนกลางส่งผลโดยตรงต่อการรับรู้ของหัวหน้ากลุ่มจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับผิดชอบในพื้นที่ นอกจากนั้น การให้ข้อมูลการดำเนินการโครงการของส่วน

ราชการในพื้นที่จังหวัดที่ไม่เพียงพอซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการในภาพรวมของภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัดได้ (หัวหน้ากลุ่มจังหวัด ก, สัมภาษณ์, ๒๕๖๑)

### **๒.๓ ระเบียบ ข้อกำหนด และแนวทางในการดำเนินการยังไม่มี ความชัดเจน**

เนื่องจากการดำเนินการวางแผน และพัฒนาภาคยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น ส่งผลให้ ระเบียบ ข้อกำหนด และแนวทางปฏิบัติในการดำเนินงานยังไม่มี ความชัดเจน ทั้งในด้านการแบ่งภารกิจของที่มีบูรณาการกลาง กรอบแนวทางในการจัดสรรงบประมาณ ตลอดจน ลักษณะโครงการที่เหมาะสมสำหรับการจัดสรรงบประมาณตามแผนพัฒนาภาค นอกจากนั้น ในบางกรณีข้อกำหนด หรือแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานรับผิดชอบมีความขัดแย้งกัน เช่น หน่วยงานจัดทำโครงการตามกรอบแผนพัฒนาภาค ซึ่งสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาเฉพาะส่วนราชการเนื่องจาก มีศักยภาพในการจัดทำโครงการขนาดใหญ่ (Mega Projects) (ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ ก, สัมภาษณ์, ๒๕๖๑ ; ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ ข, สัมภาษณ์, ๒๕๖๑) ในขณะที่สำนักงานงบประมาณ เห็นว่าหน่วยงานทั้งในระดับจังหวัด หรือกลุ่มจังหวัด ตลอดจนราชการส่วนกลาง สามารถจัดทำโครงการได้ครบเท่าที่ สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาภาค และตอบสนองต่อห่วงโซ่คุณค่าของการจัดทำแผนพัฒนาภาค (ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ ก, สัมภาษณ์, ๒๕๖๑)



## บทที่ ๕

### สรุป และข้อเสนอแนะ

เอกสารวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาพัฒนาการของการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค ในรูปแบบการรวมกลุ่มพื้นที่ระดับจังหวัดของประเทศไทย ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบของการรวมกลุ่มระดับจังหวัดในลักษณะของ “กลุ่มจังหวัด” และ “ภาค” ของประเทศไทยตามแนวทางการปฏิรูปของรัฐบาล

#### สรุป

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแบบกลุ่มพื้นที่ของประเทศไทยมีขึ้นในช่วง พ.ศ. ๒๕๔๖ ตามแนวทางการปฏิรูประบอบราชการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งนำแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration) เข้ามาปรับใช้ในการปฏิรูป ๕ ด้านสำคัญ ได้แก่ โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ระบบงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ แผนปฏิรูประบบกฎหมาย และแผนปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม และค่านิยมในการบริหารภาครัฐ ภายใต้ข้อเสนอปฏิรูปหนึ่งในความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาค คือ การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด จำนวน ๑๘ กลุ่มจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการที่ผ่านมาของกลุ่มจังหวัดและสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดยังไม่สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งได้ โดยที่ผ่านมากลุ่มจังหวัดประสบปัญหาในการบริหารงานในหลายมิติ ทั้งในเรื่องศักยภาพในการขึ้นนำการพัฒนาผ่านยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัด การเชื่อมโยงและการประสานยุทธศาสตร์ระหว่างรัฐบาลและความต้องการของพื้นที่ ตลอดจนบูรณาการโครงการกิจกรรมของทุกหน่วยงานให้สอดคล้องกันเพื่อขับเคลื่อนและยกระดับศักยภาพในการแข่งขันของกลุ่มจังหวัดได้อย่างสัมฤทธิ์ผล จึงได้มีการจัดตั้ง “ภาค” ขึ้นใน พ.ศ. ๒๕๖๐

จากผลการศึกษาชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านจากการจัดโครงสร้างการบริหารราชการในลักษณะกลุ่มพื้นที่ซึ่งเปลี่ยนแปลงไป ทั้งในประเด็นของแนวคิดพื้นฐาน ระเบียบ/กฎหมาย โครงสร้าง หรือ กลไกการบริหาร ตลอดจน การเชื่อมโยงแผนในระดับต่าง ๆ รายละเอียด ดังนี้

#### ๑. แนวคิดพื้นฐาน

##### ๑.๑ กลุ่มจังหวัด

เจตนารมณ์หลักในการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดมุ่งเน้นการแบ่ง หรือกระจายอำนาจการตัดสินใจ ตลอดจนงบประมาณ (Deconcentration/Decentralisation) ให้กับพื้นที่ โดยนำแนวคิดการรวมกลุ่มพื้นที่ (Cluster) มารองรับการกระจายการตัดสินใจ และงบประมาณ เพื่อมุ่งพัฒนาความสามารถในการแข่งขัน ผลผลิตภาพ และนวัตกรรม โดยมีการจัดตั้งกลไก คือ ก.บ.ก. และสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM) ขึ้นเป็นองค์กรเฉพาะในพื้นที่ภูมิภาคเพื่อรองรับการบริหาร

และขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพ และความต้องการของพื้นที่ (Area-Based Approach)

## ๑.๒ ภาค

การจัดตั้งภาคมุ่งเน้นการขึ้นนำ และรวมอำนาจการตัดสินใจวินิจัยไว้ที่ส่วนกลาง (Centralisation) เพื่อเอกภาพในการบริหาร และการพัฒนาพื้นที่ โดยการบริหารงาน และการวางแผนดำเนินการที่ราชการบริหารส่วนกลางซึ่งจะถ่ายทอดลงพื้นที่ ในลักษณะชี้เป้าในลักษณะจากบนลงล่าง (Top-down) โดยเปิดโอกาสให้พื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมน้อย แต่มุ่งเน้นการประสาน และบูรณาการแผนงาน/โครงการขนาดใหญ่ของส่วนราชการที่จะดำเนินการในพื้นที่ให้สอดคล้องกับนโยบายเน้นหนักของรัฐบาล และศักยภาพร่วมของพื้นที่ (Agenda/Function/Area Approach) เพื่อการพัฒนาซึ่งส่งผลกระทบเชิงบวกต่อความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจที่ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางกว่ากลุ่มจังหวัด

## ๒. อำนาจทางการปกครอง

ลักษณะอำนาจทางปกครองของกลุ่มจังหวัด และภาคมีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ เป็นโครงสร้างการบริหารราชการที่ไม่มีอำนาจทางปกครอง (Regions without power) ไม่มีการเลือกตั้งสภาภาค ไม่อำนาจนิติบัญญัติ ไม่มีอำนาจในการจัดหารายได้ และการจัดทำงบประมาณ และงบประมาณทั้งหมดได้รับการจัดสรรโดยส่วนกลาง

## ๓. ระเบียบ/กฎหมาย

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ถือเป็นกฎหมายหลักในการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดที่กำหนดกลไก และแนวทางในการบริหารงาน งบประมาณ และการติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานของกลุ่มจังหวัด ในขณะที่การจัดตั้ง และบริหารภาคใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่า แต่มีความสะดวกในการประกาศใช้ และแก้ไขซึ่งจะทำให้การปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานของภาคทำได้ง่ายกว่าในอนาคต

## ๔. โครงสร้าง และกลไกการบริหารงานกลุ่มพื้นที่

### ๔.๑ กลุ่มจังหวัด

ในการดำเนินการที่ผ่านมาโครงสร้างการบริหารราชการในลักษณะกลุ่มพื้นที่ในภูมิภาคของประเทศไทยอยู่ในลักษณะกลุ่มจังหวัด จำนวน ๑๘ กลุ่มจังหวัด และ ๗๖ จังหวัดซึ่งมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ และงบประมาณลงไปในพื้นที่เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะของรัฐ ตลอดจนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาของพื้นที่ตนเองผ่านกลไก คือ ก.บ.ก. และองค์กรในการบริหารงาน (สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด) ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ โดยมีกลไกส่วนกลาง คือ ก.น.จ. ทำหน้าที่วางกรอบนโยบายในการบริหาร

### ๔.๒ ภาค

ในปัจจุบันมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานใหม่ โดยมีการจัดตั้งภาคขึ้น จำนวน ๖ ภาค และให้คงกลุ่มจังหวัด และจังหวัดไว้ ทำให้มีขึ้นของการจัดสรรงบประมาณ และจัดทำโครงการมากขึ้น แต่มีลักษณะการบริหารที่สอดคล้องกัน คือ ภาคมุ่งเน้นการวางกรอบงบประมาณ

และโครงการของส่วนราชการที่จะดำเนินการในพื้นที่ให้มีความสอดคล้อง และสามารถตอบสนองต่อนโยบายเน้นหนักของรัฐบาลมากกว่าการมีส่วนร่วมของพื้นที่หรือประชาชนซึ่งจะแก้ไขปัญหาในอดีตที่ส่วนราชการดำเนินโครงการที่ไม่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และไม่มีการบูรณาการเชื่อมโยงโครงการระหว่างส่วนราชการ โดยมีกลไกการบริหาร คือ ก.บ.ภ. / อ.ก.บ.ภ. อยู่ในส่วนกลาง และไม่มีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาโดยตรงในการบริหาร และขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ ดังนั้น ในปัจจุบันสำนักพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมภาคต้องรับผิดชอบดำเนินการไปพลางก่อนซึ่งมิใช่ภารกิจหลักของหน่วยงาน ในขณะที่กลุ่มจังหวัดยังคง กลไกการบริหารเดิม คือ ก.บ.ภ. และสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดซึ่งต้องบริหารแบบมีส่วนร่วม และจัดทำโครงการให้สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ โดยมีภาคีจึงทำหน้าที่เป็นจุดเชื่อม (Vocal Point) ระหว่างนโยบายของรัฐบาล และความต้องการของประชาชน

### ๕. หน่วยงานรับผิดชอบหลัก

ในการดำเนินการที่ผ่านมากว่า ๑๕ ปี สำนักงาน ก.พ.ร. ถือเป็นหน่วยงานหลักที่รองรับและสนับสนุนการดำเนินการวางแผนพัฒนาพื้นที่ทั้งระบบ ในฐานะเลขานุการของ ก.น.จ. ซึ่งเป็นกลไกหลักในการกำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานของกลุ่มจังหวัดและจังหวัด ซึ่งเป็นไปตาม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันมีการเปลี่ยนหน่วยงานรับผิดชอบด้านแผนของประเทศ จากสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ โดยอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่มีการจัดตั้ง ก.บ.ภ. และกำหนดให้เลขาธิการสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ เป็นเลขานุการของ ก.บ.ภ.

### ๖. เครื่องมือในการบริหาร

หลังจากการปฏิรูประบบราชการใน พ.ศ. ๒๕๔๕ แผนยุทธศาสตร์ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานของระบบราชการ ตลอดจนการบริหารงานของพื้นที่ทั้งกลุ่มจังหวัด และจังหวัดโดยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติเป็นกรอบในการพัฒนา และจัดทำแผนพัฒนาของกลุ่มจังหวัด และจังหวัดในการขับเคลื่อนการพัฒนาในพื้นที่ โดยมีความพยายามเชื่อมโยงแผนในระดับพื้นที่ทั้งแผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาชุมชน แต่ยังไม่มีความชัดเจนมากนัก อย่างไรก็ดี ในปัจจุบัน แผนยุทธศาสตร์ยังคงเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาของพื้นที่ แต่ในปัจจุบันมีชั้นของแผนมากขึ้น โดยในระดับชาติมียุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี เป็นกรอบการพัฒนาใหญ่ของประเทศ ทิศทางการพัฒนาภาค และแผนพัฒนาภาคเป็นกรอบการพัฒนาในระดับพื้นที่ และมีความพยายามในการเชื่อมโยงแผนในระดับพื้นที่ในลักษณะ One-Plan

ตารางที่ ๕ – ๑ : เปรียบเทียบรูปแบบการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ

ที่	รูปแบบเดิม	รูปแบบใหม่
๑.	<b>แนวคิดพื้นฐาน</b>	
	Area-Based Approach มุ่งเน้นการกระจายงบประมาณ และอำนาจการตัดสินใจลงสู่พื้นที่	Agenda/Function/Area Approach มุ่งเน้นการชี้แนะ และรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางเพื่อเอกภาพในการบริหาร

๒.	อำนาจทางการปกครอง	
	กลุ่มจังหวัด : ไม่มีมีอำนาจทางปกครอง	ภาค : ไม่มีมีอำนาจทางปกครอง
๓.	ระเบียบ/กฎหมาย	
	๓.๑ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑	๓.๑ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ๓.๒ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐
๔.	โครงสร้างการบริหารงาน	
	๑๘ กลุ่มจังหวัด ๗๖ จังหวัด	๖ ภาค ๑๘ กลุ่มจังหวัด ๗๖ จังหวัด
๕.	กลไกการบริหาร	
	ระดับชาติ : ก.น.จ. อ.ก.น.จ.	ระดับชาติ : ก.บ.ภ. /ก.น.จ. อ.ก.บ.ภ.

ตารางที่ ๕ - ๑ : เปรียบเทียบรูปแบบการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ

ที่	รูปแบบเดิม	รูปแบบใหม่
๕.	กลไกการบริหาร	
	ระดับพื้นที่ กลุ่มจังหวัด : ก.บ.ก. จังหวัด : ก.บ.จ.	ระดับพื้นที่ ภาค : (ไม่มี) กลุ่มจังหวัด : ก.บ.ก. จังหวัด : ก.บ.จ.
๖.	หน่วยงานรับผิดชอบหลัก	
	สำนักงาน ก.พ.ร. (ฐานะเลขานุการ ก.น.จ.)	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ (ฐานะเลขานุการ ก.บ.ภ.)
๗.	หน่วยงานรองรับในพื้นที่	
	กลุ่มจังหวัด : สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์จังหวัด : สำนักงานจังหวัด	ภาค : (ไม่มี) กลุ่มจังหวัด : สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์จังหวัด : สำนักงานจังหวัด
๘.	เครื่องมือในการบริหาร และบูรณาการ	
	ระดับชาติ : แผนฯ ชาติ ระดับกลุ่มพื้นที่ : แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ระดับพื้นที่ : แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาชุมชน/หมู่บ้าน	ระดับชาติ : ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี /แผนฯ ชาติ ระดับกลุ่มพื้นที่ : ทิศทางการพัฒนาภาค แผนพัฒนาภาค แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ระดับพื้นที่ : แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาชุมชน/หมู่บ้าน

## ข้อเสนอแนะ

### ๑. โครงสร้างการบริหาร

จากการศึกษาชี้ให้เห็นว่าการบริหารราชการในลักษณะกลุ่มพื้นที่ของประเทศไทย มีลักษณะคล้ายคลึงและผสมผสานระหว่างการบริหารราชการแบบฝรั่งเศส และอังกฤษ จึงมีความเป็นไปได้ในการนำแนวทางการบริหารราชการในลักษณะกลุ่มพื้นที่ของทั้ง ๒ ประเทศมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในการขาดองค์กรที่รองรับการบริหารภาคในระดับพื้นที่ และการขาดการมีส่วนร่วมของพื้นที่ (Area) ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ชี้ว่าเป็นข้อจำกัดสำคัญของการบริหารราชการภาคในปัจจุบัน ดังนั้น การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการในลักษณะกลุ่มพื้นที่ของประเทศไทยจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวด โดยสามารถดำเนินการได้ดังนี้

#### ๑.๑ จัดตั้งองค์กรที่รองรับการบริหารภาคในระดับพื้นที่

ปัจจุบันการบริหารงานภาคดำเนินการที่ส่วนกลางเป็นหลัก โดยมี อ.ก.บ.ภ. แต่ละภาครับผิดชอบดำเนินการบริหาร และขับเคลื่อนการพัฒนาของภาค เพื่อประโยชน์ในการวางแผนการพัฒนาภาค และเปิดโอกาสให้พื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนการพัฒนาภาค ดังนั้น จึงควรจัดตั้งให้มี “สำนักงานบริหารภาค ๖ ภาค” ขึ้นในภูมิภาค และบริหารงานในลักษณะคณะกรรมการ โดยการจัดตั้ง “คณะทำงาน อ.ก.บ.ภ. ระดับภาค” ซึ่งสามารถดำเนินการได้ตามคำสั่งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค เรื่องการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค ข้อ ๒.๘ การแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่มอบหมาย โดยมีสำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคเป็นฝ่ายเลขานุการ โดยกลไก และหน่วยงานในการบริหารภาคควรแบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือ

#### ๑.๑.๑ ระดับนโยบาย

คณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (อ.ก.บ.ภ.) ดำเนินการที่ส่วนกลาง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม และประสานนโยบายและการพัฒนาระดับพื้นที่ และมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานการระดับชาติ ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก และสนับสนุนการดำเนินการของสำนักงานบริหารภาคทั้ง ๖ แห่ง ซึ่งจะพบว่าทั้งในประเทศฝรั่งเศสมีการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางซึ่งทำหน้าที่ในการวางแผน และการขับเคลื่อนการพัฒนาภาค โดยในประเทศฝรั่งเศสมีการจัดตั้ง คณะกรรมการวางแผนภาค (Inter-Ministerial Delegation for Spatial Planning and Regional Attractiveness : DATAR) โดยเป็นองค์กรประจำอยู่ที่ส่วนกลางขึ้นตรงกับสำนักนายกรัฐมนตรีของฝรั่งเศส DATAR ซึ่งมีการปฏิบัติหน้าที่คล้ายคลึงกับสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทย ดังนั้น กลไกส่วนกลางในการบริหารงานภาคของประเทศไทยจึงควรมีบทบาทภารกิจ ดังนี้

๑.๑.๑.๑ ส่งเสริมการประสานการดำเนินงานข้ามหน่วยงาน โดยการเชื่อมโยงและประสานนโยบายแผนแม่บทในการพัฒนาภาคของกระทรวงต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อจัดทำโครงการที่สอดคล้อง และสามารถตอบสนองศักยภาพของแต่ละพื้นที่ เช่น พื้นที่ชนบท พื้นที่เมือง พื้นที่ชายฝั่ง

๑.๑.๑.๒ กำกับดูแลการดำเนินงานของกระทรวงต่าง ๆ ในภาค ตลอดจนประสานงานกับพื้นที่ และท้องถิ่นในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาภาค เพื่อสร้างความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายของส่วนกลาง และภาค

๑.๑.๑.๓ วางแผน และประเมินสถานการณ์ของภาค ตลอดจนสนับสนุนทางวิชาการในการศึกษาและเสนอแนะนโยบายใหม่ ๆ ให้แก่ภาค เพื่อส่งเสริมการนำนโยบายการพัฒนาภาคสู่การปฏิบัติในพื้นที่อย่างบูรณาการ และเท่าเทียมกันในทุกภาค

### ๑.๑.๒ ระดับพื้นที่

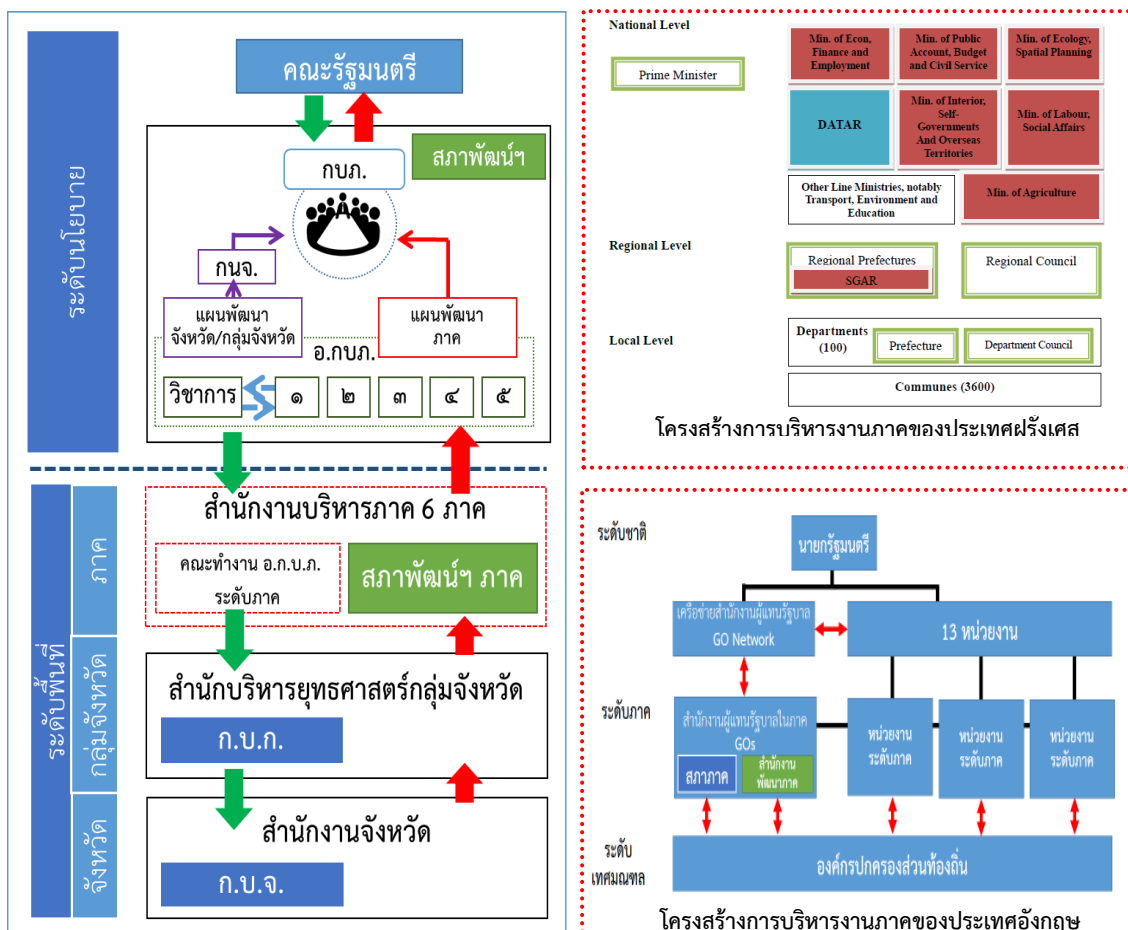
จึงควรจัดตั้งให้มี “สำนักงานบริหารภาค ๖ ภาค” เพื่อส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการพัฒนาเศรษฐกิจในภาคต่าง ๆ ตลอดจนสร้างความต่อเนื่อง และเชื่อมโยงการพัฒนาภาคที่เป็นรูปธรรม สำนักงานบริหารภาคจึงควรเป็นองค์กรที่ปฏิบัติการในระดับภูมิภาค มุ่งเน้นการประสาน และบูรณาการการดำเนินการขององค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่มีขอบเขตขนาดใหญ่ (Mega Project) โดยมี คณะทำงาน อ.ก.บ.ภ. ระดับภาค เป็นฝ่ายบริหาร โดยมีสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคทำหน้าที่ด้านวางยุทธศาสตร์ และสนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาภาคของคณะทำงาน อ.ก.บ.ภ. ซึ่งเป็นการปรับใช้แนวทางการบริหารภาคของประเทศอังกฤษซึ่งมีการจัดตั้งสำนักงานผู้แทนรัฐบาลในภาค (GOs) และจัดตั้งสำนักงานพัฒนาภาค (Regional Development Agency : RDA) ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาของภาค และลดความเหลื่อมล้ำของแต่ละพื้นที่ ดังนั้น สำนักงานบริหารภาคของประเทศไทยจึงควรมีบทบาท ดังนี้

๑.๑.๒.๑ ฝ่ายยุทธศาสตร์ของภาค สำนักงานบริหารภาคควรเป็นกลไกในการรวบรวมข้อมูลสำคัญของพื้นที่ด้านต่าง ๆ เพื่อใช้วิเคราะห์สภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ จุดแข็ง และจุดอ่อนของภาค ตลอดจน จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคโดยอาศัยข้อมูลที่เก็บรวบรวมในพื้นที่ และช่วยคัดกรองแผนงานโครงการที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาภาคให้กับ อ.ก.บ.ภ. เพราะเป็นหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่ รู้ข้อมูล และข้อเท็จจริงทำให้สามารถดำเนินการคัดกรองได้มีประสิทธิภาพสูงกว่าดำเนินการในส่วนกลาง และยังเป็น การลดภารกิจที่ผ่านเลขาฯของ ก.บ.ภ. ต้องดำเนินการในปัจจุบัน

๑.๑.๒.๒ การประสานงาน สำนักงานบริหารภาคควรเป็นกลไกสำคัญของ ก.บ.ภ. ในการประสานความร่วมมือ และสร้างการมีส่วนร่วมของหน่วยงาน และองค์กรต่าง ๆ ในพื้นที่ เพื่อยกระดับประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการขับเคลื่อนการพัฒนาภาค ตลอดจนเป็นตัวกลางในการประสาน และแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาในการดำเนินการระหว่างหน่วยงานในพื้นที่เพื่อประโยชน์สูงสุดของพื้นที่

๑.๑.๒.๓ ประชาสัมพันธ์ สำนักงานบริหารภาคต้องมีบทบาทสำคัญในการนำเสนอ และประชาสัมพันธ์ ข้อเท็จจริงแก่ทุกภาคส่วน เพื่อสร้างความเข้าใจ และความเห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับสภาพปัญหา จุดแข็ง จุดอ่อน ความท้าทาย และโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่

แผนภาพที่ ๕ - ๑ : แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการในลักษณะกลุ่มพื้นที่



## ๑.๒ ปฏิรูปการจัดโครงสร้างการบริหารราชการของส่วนราชการให้

### สอดคล้องกันกับภาค

จากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า การจัดโครงสร้างส่วนราชการของแต่ละหน่วยงาน มีความแตกต่างหลากหลายไม่สอดคล้องกับการจัดโครงสร้างการบริหารภาค ดังนั้น เพื่อเป็นการลดข้อจำกัดดังกล่าว รัฐบาลจึงควรปรับปรุงการจัดโครงสร้างการบริหารราชการของทุกหน่วยงานให้สอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารของภาค เพื่อให้เกิดเอกภาพในการวางแผน การบริหารงบประมาณ และจัดทำโครงการตามกรอบทิศทางการพัฒนาของแต่ละภาค ตลอดจน กลุ่มจังหวัด โดยหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาคที่มีพื้นที่ความรับผิดชอบในลักษณะภาค หรือกลุ่มพื้นที่ ควรปรับให้สอดคล้องกับการจัดภาค และกลุ่มจังหวัดตามประกาศของ ก.บ.ก.

## ๒. กระบวนการในการวางแผน และบริหารงานภาค

## ๒.๑ สร้างการประสานงานในระดับคณะทำงาน

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ชี้ตรงกันว่าควรมีการปรับปรุงการประสานงานในส่วนกลางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนภาค และเพิ่มเอกภาพในการสั่งการของส่วนกลาง ดังนั้น การดำเนินการในอนาคต ควรเป็นการดำเนินการร่วมกันในลักษณะที่มีบูรณาการกลาง ๔ ฝ่าย ได้แก่ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงาน ก.พ.ร. และกระทรวงมหาดไทย ทั้งกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ และวางกรอบทิศทางในการพัฒนาภาค ตลอดจน กระบวนการคัดกรองแผนงาน/โครงการ ควรเปิดโอกาสให้สำนักงาน ก.พ.ร. และกระทรวงมหาดไทย เข้าไปมีส่วนร่วมในการคัดกรองแผนงานโครงการด้วย เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการคัดกรองโครงการที่สามารถตอบสนองพื้นที่ได้

## ๒.๒ เปิดโอกาสให้พื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและการบริหารภาค

จากข้อค้นพบในการสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นตรงกันว่าควรเร่งแก้ไขข้อจำกัดด้านการมีส่วนร่วมของพื้นที่เพื่อเป็นการลดปัญหาในการดำเนินการในอนาคต ดังนั้น ฝ่ายเลขานุการของ ก.บ.ภ. ควรเปิดโอกาสให้พื้นที่เข้ามามีส่วนรวมในกระบวนการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคตั้งแต่เริ่มต้น โดยแนวทางสำคัญ คือ การเปิดเวทีให้มีการพูดคุยระหว่างส่วนราชการ และพื้นที่ ในลักษณะ “การประชุมเสวนา (Forum)” เพื่อให้พื้นที่ (Area) มีโอกาสในการเสนอความต้องการ และชี้เป้าพื้นที่ สำหรับให้ส่วนราชการนำไปประกอบการจัดทำแผนงาน/โครงการที่ตอบสนองศักยภาพของพื้นที่อย่างแท้จริง ตลอดจน เป็นการลดปัญหาการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ เพราะมีการชี้แจงทำความเข้าใจ และประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับรู้ตั้งแต่ก่อนเริ่มดำเนินการ ซึ่งจะส่งผลให้การจัดทำโครงการ และขับเคลื่อนการพัฒนาภาค มีเอกภาพ และมีความต่อเนื่องในการดำเนินการ

## ๒.๓ จัดทำระเบียบ ข้อกำหนด และแนวทางในการดำเนินการให้ชัดเจน

ควรหนึ่งในข้อจำกัดสำคัญของการบริหารงานภาคในปัจจุบัน คือ ระเบียบ ข้อกำหนด และแนวทางในการดำเนินการยังไม่มี ความชัดเจน โดยผู้ให้สัมภาษณ์ชี้ว่า ควรเร่งปรับปรุงระเบียบ ข้อกำหนด และแนวทางในการดำเนินการให้ชัดเจน ดังนั้น ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานงบประมาณซึ่งมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบาย และขับเคลื่อนการพัฒนาภาค ควรเร่งปรับปรุงระเบียบ ข้อกำหนด และแนวทางในการดำเนินการของภาคให้มีความชัดเจน และแก้ไขแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานรับผิดชอบหลักที่ขัดแย้งกัน เพื่อลดความสับสน และเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนของส่วนราชการในการสนับสนุนการดำเนินการตามทิศทางการพัฒนาภาค และยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- วิรัช วิรัชนิการรณ. ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑.
- ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๒ กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๓.
- สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด, แผนกับการพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัด, กรุงเทพฯ: บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๒.
- สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด, การเชื่อมโยงและบูรณาการยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่. กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ๒๕๖๑.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และสร้างความปรองดอง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์รัฐสภา, ๒๕๖๐.
- สำนักงาน ก.พ.ร.. สำนักบริหารยุทธศาสตร์ : กลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ. สำนักงาน ก.พ.ร. : กรุงเทพฯ, ๒๕๔๙.
- สำนักงาน ก.พ.ร., เอกสารนำเสนอพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.ร., ๒๕๕๑.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ. ทิศทางการพัฒนาภาค ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔), กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ, ๒๕๖๑.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ. “บริบทใหม่ของการวางแผนยุทธศาสตร์”, สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ๒๕๖๑.

#### วารสารและหนังสือพิมพ์

- โกคิน พลกุล. “หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ”. รัฐสภาสาร. (๘), สิงหาคม ๒๕๒๘ หน้า ๔.

#### วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๖.

ปิยะพร อริยขจร. “คลัสเตอร์เครื่องมือเพื่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน กรณีศึกษา: กลุ่มคลัสเตอร์ บรรจุกัญชีโลหะกรุงเทพฯและปริมณฑล”. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต, เศรษฐศาสตร์ธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การประเมินผลโครงการของศูนย์ปฏิบัติการร่วมกลุ่มจังหวัด (ROC) และการประเมินระบบการบริหารจัดการของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด(OSM), กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๙.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การศึกษากระบวนการบริหารจัดการของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (OSM), กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๓.

สุจิตา มวงเพชร. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น: กรณีศึกษาของการบริหารสวนตำบลบางรักน้อย อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี”. วิทยานิพนธ์ปริญญาบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต. สาขาวิชาการจัดการสาธารณะ, วิทยาลัยพาณิชยศาสตร์มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๕๓.

## สัมภาษณ์

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ก. สัมภาษณ์. ๒๐ เมษายน ๒๕๖๑.

หัวหน้ากลุ่มจังหวัด. สัมภาษณ์. ๒๕ เมษายน ๒๕๖๑.

ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ ๑ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. สัมภาษณ์. ๒๐ เมษายน ๒๕๖๑.

ผู้เชี่ยวชาญด้านยุทธศาสตร์ ๒ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. สัมภาษณ์. ๒๐ เมษายน ๒๕๖๑.

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนระดับชำนาญการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. สัมภาษณ์. ๒๐ เมษายน ๒๕๖๑.

ผู้อำนวยการกองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ สำนักงานงบประมาณ. สัมภาษณ์. ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๑.

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนระดับชำนาญการ สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาค. สัมภาษณ์. ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๑.

## กฎหมาย

“พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑.” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๑๓๗ ก, ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๑

“พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐.” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๕๕ ก, ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐

“ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐” .” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔ ตอนพิเศษ ๒๘๑ ง, ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

## ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ, “หลักการแบ่งอำนาจ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://wiki.kpi.ac.th/>, ๒๕๕๗.

สำนักงาน ก.พ.ร., “แนวทางการบริหารราชการแบบกลุ่มจังหวัด”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [https://www.opdc.go.th/content.php?menu\\_id=5&content\\_id=780](https://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=780), ๒๕๖๑.

สมัชชา สมบัติพานิช, “กลุ่มจังหวัด”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://wiki.kpi.ac.th/index.php>, ๒๕๖๐.

## ภาษาต่างประเทศ

### Books

Barber, B. R. Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. Los Angeles : University of California Press, 2003.

Byrne, T. Local Government in Britain (5th edition), London : Penquine. 1995.

Ferlie, E. ‘The NPM and Public Management Studies : A Review’, draft entry in Oxford Research Encyclopaedia of Management, New York : Oxford University Press, 2016.

Marcou, J. The Regional Issue in France and in Europe. The French Institute of Anatolian Studies. 2011.

OECD. Governance in transition: public management reforms in OECD countries. Paris : OECD, 1995.

Parker, A. N. Decentralization: The Way Forward for Rural Development. Washington, D.C : World Bank, 1975.

Pilkington, C. Devolution in Britain Today. Manchester : Manchester University Press, 2002.

Facer, M. ,A. Government Office for the Regions, London : House of Commons, 2010.

Smith, A. & Heywood, P., REGIONAL GOVERNMENT IN FRANCE & SPAIN : London, UCL, 2000.

Wiehler F. and Stumm. T. Handbook of Regional Innovation and Growth. UK, Edwar Elgar Publishing, 1995

### Journals

Hood, C. “A Public Management for all Seasons?”, Public Administration. 69 (Spring), 1991. pp. 3-19.

Kaplan R. and Norton. D., “The Office of Strategy Management”. Harvard Business Review. (October 2005), 83 (10). 1 – 10.

- Kaplan R. and Norton. D. “The Office of Strategy Management: Emerging Roles and Responsibilities”, Harvard Business Review. 10 (4), July-August 2008. pp.2 - 16.
- HM Treasury. “Office of the Deputy Prime Minister”. Review of Government Offices. 2006
- Musson, S, and Tickell, J. “A Decade of Decentralization? Assessing the Role of the Government Offices for the English Regions”. Environment and Planning A. volume 37, 2005. 1395-1412.
- OECD, OECD Territorial Reviews. Córdoba : OECD, 2016.
- Porter, M. E. The Competitive Advantage of Nations. New York : The Free Press. 1990.
- Porter, M. E. On Competition. Boston : Harvard Business School. 1998.
- Ketels, C. "Clusters and Competitiveness: Porter's Contribution." Chap. 10 in Competition, Competitive Advantage, and Clusters: The Ideas of Michael Porter, edited by Robert Huggins and Hiro Izushi, 173–192. Oxford University Press, 2011.

## Research Report

- Ponghan, C.. “The Effectiveness of Provincial Cluster Administration in Thailand”. Master’s Thesis, KDI School of Public Policy and Management, 2011

## Electronic Data Base

- BBC. France country profile. (Online). Available : <http://www.bbc.com/news/world-europe-17298730>, 2018.
- Office for National Statistics. United Kingdom ; Regions. (Online). Available : [www.ons.gov.uk](http://www.ons.gov.uk), 2017.

ภาคผนวก

ผนวก ก

## ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและ

## กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

หน้า ๓๓

เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๒๘ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

## ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัด

## และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

โดยที่เป็นการสมควรจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหาร  
จังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัด  
และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์  
๒๕๕๒ จึงให้ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ  
เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด โดยจัดตั้งกลุ่ม  
จังหวัด จำนวน ๑๘ กลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ดังต่อไปนี้

๑. กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน ๑ ประกอบด้วย จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัด  
พระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี โดยให้จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
๒. กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน ๒ ประกอบด้วย จังหวัดชัยนาท จังหวัดลพบุรี จังหวัด  
สิงห์บุรี และจังหวัดอ่างทอง โดยให้จังหวัดลพบุรีเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
๓. กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนกลาง ประกอบด้วย จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดนครนายก  
จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดสระแก้ว โดยให้จังหวัดฉะเชิงเทรา  
เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด
๔. กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง ๑ ประกอบด้วย จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดนครปฐม

หน้า ๓๔

เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๒๘ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

๘. กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน ประกอบด้วย จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา  
จังหวัดสงขลา และจังหวัดสตูล โดยให้จังหวัดสงขลาเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

๙. กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก ประกอบด้วย จังหวัดจันทบุรี จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด  
และจังหวัดระยอง โดยให้จังหวัดชลบุรีเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

๑๐. กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ๑ ประกอบด้วย จังหวัดเลย จังหวัดหนองคาย

หน้า ๓๕

เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๒๘ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

๑๘. กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง ๒ ประกอบด้วย จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดพิจิตร และจังหวัดอุทัยธานี โดยให้จังหวัดนครสวรรค์เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด  
ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๒

กอร์ปศักดิ์ สภาวสุ

รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ : เพิ่มเติม “จังหวัดบึงกาฬ” ในข้อ ๑๐ ตามแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ฉบับที่ ๒) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๘ ตอนพิเศษ ๕๑ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔

## ผนวก ข

### ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่ แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐

หน้า ๔

เล่ม ๑๓๔ ตอนพิเศษ ๒๘๑ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

### ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ และมติคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ครั้งที่ ๓/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“ภาค” หมายความว่า พื้นที่ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการบูรณาการงานระหว่างหรือกับองค์กรอื่น



## หน้า ๕

เล่ม ๑๓๔ ตอนพิเศษ ๒๘๑ ง ราชกิจจานุเบกษา ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

(๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	เป็นกรรมการ
(๕) ปลัดกระทรวงมหาดไทย	เป็นกรรมการ
(๖) ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ	เป็นกรรมการ
(๗) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	เป็นกรรมการ
(๘) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งหนึ่งคน	เป็นกรรมการ
(๙) ประธานกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย	เป็นกรรมการ
(๑๐) ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	เป็นกรรมการ
(๑๑) ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	เป็นกรรมการ
(๑๒) ประธานสมาคมธนาคารไทย	เป็นกรรมการ
(๑๓) ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ	เป็นกรรมการ
(๑๔) ผู้แทนภาคประชาสังคมหรือประชาชนที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสองคน	เป็นกรรมการ
(๑๕) ผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสองคน	เป็นกรรมการ
(๑๖) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	เป็นกรรมการ และเลขาธิการ

ให้ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ องค์ประชุมและการประชุมของ ก.บ.ภ. ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรรมการตาม (๑๔) และ (๑๕) มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี

ข้อ ๕ ให้ ก.บ.ภ. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานภาค กลุ่มจังหวัดและจังหวัด

(๔) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาภาค แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด คำของงบประมาณของจังหวัด กลุ่มจังหวัด และงบประมาณของส่วนราชการที่จะดำเนินการตามแผนพัฒนาภาคตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

(๕) กำกับดูแลการดำเนินการตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) ให้เกิดผลสัมฤทธิ์

(๖) เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

(๗) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่มอบหมาย

(๘) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

คณะอนุกรรมการตาม (๗) อย่างน้อยต้องมีคณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคของแต่ละภาค และให้มีหน้าที่และอำนาจเป็นคณะอนุกรรมการตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ด้วย

นายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน ก.บ.ภ. และ ก.น.จ. อาจมีคำสั่งให้มีการประชุมร่วมกันระหว่าง ก.บ.ภ. และ ก.น.จ. เพื่อพิจารณาเรื่องที่ขึ้นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละฝ่ายได้

ข้อ ๖ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของ ก.บ.ภ. และหน้าที่อื่นตามที่ ก.บ.ภ. กำหนด

ข้อ ๗ ให้แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาภาคมีระยะเวลาห้าปี

ข้อ ๘ เมื่อ ก.บ.จ. หรือ ก.บ.ภ. จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด แล้วเสร็จให้ส่งคณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคของแต่ละภาคตามข้อ ๕ วรรคสอง พิจารณากลับกรอง แล้วเสนอ ก.น.จ. เพื่อพิจารณานำเสนอ ก.บ.ภ. ให้ความเห็นชอบต่อไป

ข้อ ๙ เมื่อ ก.บ.ภ. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดตามที่ ก.น.จ. เสนอและคณะรัฐมนตรีรับทราบแล้ว ให้ ก.บ.ภ. ส่งให้สำนักงานงบประมาณเพื่อใช้จัดสรรงบประมาณตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑

## หน้า ๗

เล่ม ๑๓๔ ตอนพิเศษ ๒๘๑ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

ข้อ ๑๒ ในครั้งแรกให้ปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับนโยบายและหลักเกณฑ์ที่ ก.บ.ภ. กำหนด และให้แผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดมีห้วงระยะเวลาสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - พ.ศ. ๒๕๖๔)

ให้จัดทำแผนพัฒนาภาคและให้กลุ่มจังหวัดที่ไม่มีแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด โดยมีห้วงระยะเวลาสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - พ.ศ. ๒๕๖๔)

ข้อ ๑๓ เพื่อให้การบริหารงบประมาณของกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ พ.ศ. ๒๕๖๐ และ พ.ศ. ๒๕๖๑ สอดคล้องกับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้คงกลุ่มจังหวัดไว้ตามประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔

การบริหารงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้ ก.บ.ภ. มีอำนาจในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ตามที่ ก.บ.จ. หรือ ก.บ.ภ. เสนอ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.บ.ภ. กำหนด

ข้อ ๑๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๐

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

นายกรัฐมนตรี

ประธาน ก.น.จ.

## ผนวก ค

ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและ  
กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ  
เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด  
(ฉบับที่ ๓)

หน้า ๑๔

เล่ม ๑๓๔ ตอนพิเศษ ๒๘๑ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

## ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัด

## และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด  
(ฉบับที่ ๓)

โดยที่เป็นการสมควรจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด  
อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการบริหารงานจังหวัด  
และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบมติคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัด  
และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ครั้งที่ ๓/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ โดยความเห็นชอบ  
ของคณะรัฐมนตรี จึงออกประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด  
แบบบูรณาการ เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด  
โดยจัดตั้งกลุ่มจังหวัด จำนวน ๑๘ กลุ่มจังหวัด ๖ ภาค และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการ  
ของกลุ่มจังหวัด ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ภาคกลาง ประกอบด้วย

(๑) กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน ประกอบด้วย จังหวัดชัยนาท จังหวัดพระนครศรีอยุธยา  
จังหวัดลพบุรี จังหวัดสระบุรี จังหวัดสิงห์บุรี และจังหวัดอ่างทอง โดยให้จังหวัดพระนครศรีอยุธยา  
เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

(๒) กลุ่มจังหวัดภาคกลางบริเวณลพบุรี ประกอบด้วย จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดนครปฐม  
และจังหวัดสมุทรปราการ โดยให้จังหวัดนครปฐมเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

(๓) กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง ๑ ประกอบด้วย จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดราชบุรี และ  
จังหวัดสุพรรณบุรี โดยให้จังหวัดราชบุรีเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

(๔) กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง ๒ ประกอบด้วย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดเพชรบุรี  
จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสมุทรสาคร โดยให้จังหวัดเพชรบุรีเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

ข้อ ๒ ภาคใต้ ประกอบด้วย

หน้า ๑๕

เล่ม ๑๓๔ ตอนพิเศษ ๒๘๑ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

ข้อ ๔ ภาคตะวันออก ประกอบด้วย

(๑) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก ๑ ประกอบด้วย จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี และ  
จังหวัดระยอง โดยให้จังหวัดชลบุรีเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

(๒) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก ๒ ประกอบด้วย จังหวัดจันทบุรี จังหวัดตราด จังหวัดนครนายก  
จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดสระแก้ว โดยให้จังหวัดปราจีนบุรีเป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

หน้า ๑๖

เล่ม ๑๓๔ ตอนพิเศษ ๒๘๑ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

(๔) กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง ๒ ประกอบด้วย จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดพิจิตร และจังหวัดอุทัยธานี โดยให้จังหวัดนครสวรรค์เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

ข้อ ๗ ประกาศนี้ให้ใช้บังคับกับการดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๐

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

นายกรัฐมนตรี

ประธาน ก.น.จ.

## ผนวก ง

### องค์ประกอบคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค

คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.)

(ชุดที่ ๑)



๑. นายกรัฐมนตรี (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา)	ประธานกรรมการ
๒. รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ)	กรรมการ
๓. รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (พลอากาศเอก ประจิน จั่นตอง)	กรรมการ
๔. รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์)	กรรมการ
๕. รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม)	กรรมการ
๖. รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ฉัตรชัย สาริกัลยะ)	กรรมการ
๗. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสุวพันธุ์ ตันยุวรรธนะ)	กรรมการ
๘. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล)	กรรมการ
๙. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พลเอก อнуพงษ์ เผ่าจินดา)	กรรมการ
๑๐. ปลัดกระทรวงมหาดไทย (นายฉัตรชัย พรหมเลิศ)	กรรมการ
๑๑. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ (นายเดชาภิวัฒน์ ณ สงขลา)	กรรมการ
๑๒. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)	กรรมการ
๑๓. นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย (นายอนุวัธ วงศ์วรรณ)	กรรมการ
๑๔. ประธานกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย (นายกลินท์ สารสิน)	กรรมการ
๑๕. ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (นายเอกวิทย์ คุ้มศิริ)	กรรมการ

**ผนวก จ**

**คำสั่งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค**

**เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค**



คำสั่งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค

ที่ ๑ / ๒๕๖๑

เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคกลาง

เพื่อให้คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) สามารถพิจารณาและให้ความเห็นชอบ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาภาค แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด คำของบประมาณของจังหวัด กลุ่มจังหวัด และงบประมาณของ ส่วนราชการที่จะดำเนินการตามแผนพัฒนาภาค เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

อาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕ (๗) ประกอบกับความเห็นชอบของ ก.บ.ภ. ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๐ นายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน ก.บ.ภ. จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคกลาง โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

**๑. องค์ประกอบ**

- |     |  |                  |
|-----|--|------------------|
| ๑.๑ | รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) | ประธานอนุกรรมการ |
| ๑.๒ | ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา            | อนุกรรมการ       |
| ๑.๓ | ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์                  | อนุกรรมการ       |

- ๒ -

๑.๑๗	ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยระดับภาค	อนุกรรมการ
๑.๑๘	ประธานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ภาคกลาง หอการค้าไทย	อนุกรรมการ
๑.๑๙	ประธานสภาอุตสาหกรรมภาคกลาง	อนุกรรมการ
๑.๒๐	ประธานเขตพื้นที่ภาคกลาง สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	อนุกรรมการ
๑.๒๑	ประธานสภาเกษตรกรระดับภาค	อนุกรรมการ
๑.๒๒	นายศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (ผู้แทนจากสถาบันการศึกษาในพื้นที่)	อนุกรรมการ
๑.๒๓	นายกรัณย์ สุทธารมณ (ผู้ทรงคุณวุฒิ)	อนุกรรมการ
๑.๒๔	นายสมเจตน์ เจริญศรีสัมพันธ์ (ผู้ทรงคุณวุฒิ)	อนุกรรมการ
๑.๒๕	นายสำเภา ใจผ่องใส (ผู้แทนภาคประชาสังคม)	อนุกรรมการ
๑.๒๖	นางสาวปรกชล อู๋ทรัพย์ (ผู้แทนภาคประชาสังคม)	อนุกรรมการ
๑.๒๗	ผู้แทน สสช.	อนุกรรมการและเลขานุการ
๑.๒๘	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมภาคกลาง สสช.	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑.๒๙	ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑.๓๐	ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑.๓๑	ผู้แทนสำนักงาน ก.พ.ร.	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

## ๒. อำนาจหน้าที่

- ๒.๑ วางแนวทางปฏิบัติและอำนาจการให้การบริหารงานแบบบูรณาการในภาคเป็นไปตามหลักการ นโยบาย และระบบตามที่ ก.บ.ภ. กำหนด
- ๒.๒ จัดทำแผนพัฒนาภาคและบูรณาการแผนงานโครงการของส่วนราชการและแผนพัฒนา  
ระดับพื้นที่ เพื่อให้การขับเคลื่อนแผนในพื้นที่ของกระทรวง กรม สอดคล้องกับศักยภาพ  
หรือประเด็นปัญหาในพื้นที่และเชื่อมโยงให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนา  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาล
- ๒.๓ กำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการขับเคลื่อนแผนพัฒนาภาค และรายงาน  
ก.บ.ภ.



- ๒.๖ พิจารณาให้ความเห็นชอบคำขอโอนเปลี่ยนแปลงโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.บ.ภ. กำหนด และแจ้งผลการพิจารณาให้ ก.บ.ภ. ทราบต่อไป
- ๒.๗ กำกับ ให้คำแนะนำ ติดตาม และประเมินผลตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และรายงาน ก.บ.ภ.
- ๒.๘ แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตามที่มอบหมาย
- ๒.๙ เรียกให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาชี้แจง หรือตอบข้อซักถาม รวมทั้งให้ข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณา
- ๒.๑๐ ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ ก.บ.ภ. หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ และคณะทำงาน สำหรับการเบิกจ่ายเบี้ยประชุม การเดินทาง และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอื่นๆ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ และคณะทำงาน ให้เบิกจ่ายจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามระเบียบของทางราชการ

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๑

พลเอก



(ประยุทธ์ จันทร์โอชา)

นายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค



## คำสั่งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค

ที่ ๒๒ / ๒๕๖๑

### เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

เพื่อให้คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) สามารถพิจารณา และให้ความเห็นชอบ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาภาค แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด คำของบประมาณของจังหวัด กลุ่มจังหวัด และงบประมาณ ของส่วนราชการที่จะดำเนินการตามแผนพัฒนาภาค เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

อาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕ (๗) ประกอบกับความเห็นชอบของ ก.บ.ภ. ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๐ นายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน ก.บ.ภ. จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

#### ๑. องค์ประกอบ

๑.๑	รองนายกรัฐมนตรี (พลอากาศเอก ประจิน จั่นตอง)	ประธานอนุกรรมการ
๑.๒	รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล)	รองประธานอนุกรรมการ
๑.๓	ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	อนุกรรมการ
๑.๔	ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	อนุกรรมการ
๑.๕	ปลัดกระทรวงคมนาคม	อนุกรรมการ
๑.๖	ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	อนุกรรมการ
๑.๗	ปลัดกระทรวงพลังงาน	อนุกรรมการ
๑.๘	ปลัดกระทรวงพาณิชย์	อนุกรรมการ
๑.๙	ปลัดกระทรวงมหาดไทย	อนุกรรมการ
๑.๑๐	ปลัดกระทรวงแรงงาน	อนุกรรมการ

- ๒ -

๑.๑๗	ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารจัดการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ	อนุกรรมการ
๑.๑๘	ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยระดับภาค	อนุกรรมการ
๑.๑๙	ประธานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หอการค้าไทย	อนุกรรมการ
๑.๒๐	ประธานสภาอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	อนุกรรมการ
๑.๒๑	ประธานเขตพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	อนุกรรมการ

- ๒.๖ พิจารณาให้ความเห็นชอบคำขอโอนเปลี่ยนแปลงโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.บ.ภ. กำหนด และแจ้งผลการพิจารณาให้ ก.บ.ภ. ทราบต่อไป
- ๒.๗ กำกับ ให้คำแนะนำ ติดตาม และประเมินผลตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และรายงาน ก.บ.ภ.
- ๒.๘ แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตามที่มอบหมาย
- ๒.๙ เรียกให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาชี้แจง หรือตอบข้อซักถาม รวมทั้งให้ข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณา
- ๒.๑๐ ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ ก.บ.ภ. หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย



### คำสั่งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค

ที่ **๓** / ๒๕๖๑

### เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออก

เพื่อให้คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) สามารถพิจารณา และให้ความเห็นชอบ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาภาค แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด คำของงบประมาณของจังหวัด กลุ่มจังหวัด และงบประมาณของส่วนราชการที่จะดำเนินการตามแผนพัฒนาภาค เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

อาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕ (๗) ประกอบกับความเห็นชอบของ ก.บ.ภ. ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๐ นายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน ก.บ.ภ. จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคตะวันออก โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- ๒ -

๑.๑๗	ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยระดับภาค	อนุกรรมการ
๑.๑๘	ประธานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ภาคตะวันออก หอการค้าไทย	อนุกรรมการ
๑.๑๙	ประธานสภาอุตสาหกรรมภาคตะวันออก	อนุกรรมการ
๑.๒๐	ประธานเขตพื้นที่ภาคตะวันออก สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	อนุกรรมการ
๑.๒๑	ประธานสภาเกษตรกรระดับภาค	อนุกรรมการ
๑.๒๒	อธิการบดี มหาวิทยาลัยบูรพา (ผู้แทนจากสถาบันการศึกษาในพื้นที่)	อนุกรรมการ
๑.๒๓	นายณพพงศ์ ชีระวร (ผู้ทรงคุณวุฒิ)	อนุกรรมการ
๑.๒๔	นายอัศวินวิทย์ กาญจนโอภาส (ผู้ทรงคุณวุฒิ)	อนุกรรมการ
๑.๒๕	นางสาวลัดดาวัลย์ ชินบุรารัตน์ (ผู้แทนภาคประชาสังคม)	อนุกรรมการ
๑.๒๖	นายสุมิตร เขียวขจี (ผู้แทนภาคประชาสังคม)	อนุกรรมการ
๑.๒๗	ผู้แทน สศช.	อนุกรรมการและเลขานุการ
๑.๒๘	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมภาคกลาง สศช.	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑.๒๙	ผู้แทนสำนักงบประมาณ	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑.๓๐	ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑.๓๑	ผู้แทนสำนักงาน ก.พ.ร.	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

## ๒. อำนาจหน้าที่

- ๒.๑ วางแนวทางปฏิบัติและอำนวยความสะดวกให้การดำเนินงานแบบบูรณาการในภาคเป็นไป

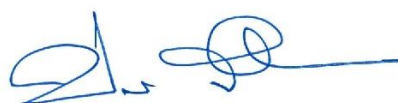
- ๒.๖ พิจารณาให้ความเห็นชอบคำขอโอนเปลี่ยนแปลงโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.บ.ภ. กำหนด และแจ้งผลการพิจารณาให้ ก.บ.ภ. ทราบต่อไป
- ๒.๗ กำกับ ให้คำแนะนำ ติดตาม และประเมินผลตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และรายงาน ก.บ.ภ.
- ๒.๘ แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตามที่มอบหมาย
- ๒.๙ เรียกให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาชี้แจง หรือตอบข้อซักถาม รวมทั้งให้ข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณา
- ๒.๑๐ ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ ก.บ.ภ. หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน สำหรับการเบิกจ่ายเบี้ยประชุม การเดินทาง และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอื่นๆ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน ให้เบิกจ่ายจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามระเบียบของทางราชการ

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๑

พลเอก



(ประยุทธ์ จันทร์โอชา)

นายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค





## คำสั่งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค

ที่ ๔ / ๒๕๖๑

### เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคเหนือ

เพื่อให้คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) สามารถพิจารณา และให้ความเห็นชอบ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาภาค แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด คำของบประมาณของจังหวัด กลุ่มจังหวัด และงบประมาณของส่วนราชการที่จะดำเนินการตามแผนพัฒนาภาค เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

อาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕ (๗) ประกอบกับความเห็นชอบของ ก.บ.ภ. ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๐ นายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน ก.บ.ภ. จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคเหนือ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

#### ๑. องค์ประกอบ

๑.๑	รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม)	ประธานอนุกรรมการ
๑.๒	ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	อนุกรรมการ
๑.๓	ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	อนุกรรมการ
๑.๔	ปลัดกระทรวงคมนาคม	อนุกรรมการ
๑.๕	ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	อนุกรรมการ
๑.๖	ปลัดกระทรวงพลังงาน	อนุกรรมการ
๑.๗	ปลัดกระทรวงพาณิชย์	อนุกรรมการ
๑.๘	ปลัดกระทรวงมหาดไทย	อนุกรรมการ
๑.๙	ปลัดกระทรวงแรงงาน	อนุกรรมการ
๑.๑๐	ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	อนุกรรมการ
๑.๑๑	ปลัดกระทรวงสาธารณสุข	อนุกรรมการ
๑.๑๒	ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม	อนุกรรมการ
๑.๑๓	เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	อนุกรรมการ

๑.๑๗	ประธานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ภาคเหนือ หอการค้าไทย	อนุกรรมการ
๑.๑๘	ประธานสภาอุตสาหกรรมภาคเหนือ	อนุกรรมการ
๑.๑๙	ประธานเขตพื้นที่ภาคเหนือ สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	อนุกรรมการ
๑.๒๐	ประธานสภาเกษตรกรระดับภาค	อนุกรรมการ
๑.๒๑	นายพีรธร บุญยรัตน์ (ผู้แทนสถาบันการศึกษาในพื้นที่)	อนุกรรมการ
๑.๒๒	นางสาวบุษราภรณ์ กอบกิจพานิชผล (ผู้ทรงคุณวุฒิ)	อนุกรรมการ
๑.๒๓	นายณรงค์ ตานานวัฒน์ (ผู้ทรงคุณวุฒิ)	อนุกรรมการ
๑.๒๔	นายสนอง เนียมเหลี่ยม (ผู้แทนภาคประชาสังคม)	อนุกรรมการ
๑.๒๕	นางทิฆัมพร กองสอน (ผู้แทนภาคประชาสังคม)	อนุกรรมการ
๑.๒๖	ผู้แทน สศช.	อนุกรรมการและเลขานุการ
๑.๒๗	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมภาคเหนือ สศช.	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑.๒๘	ผู้แทนสำนักงบประมาณ	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑.๒๙	ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑.๓๐	ผู้แทนสำนักงาน ก.พ.ร.	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

## ๒. อำนาจหน้าที่

- ๒.๑ วางแนวทางปฏิบัติและอำนาจการให้การบริหารงานแบบบูรณาการในภาคเป็นไปตามหลักการ นโยบาย และระบบตามที่ ก.บ.ภ. กำหนด
- ๒.๒ จัดทำแผนพัฒนาภาคและบูรณาการแผนงานโครงการของส่วนราชการและแผนพัฒนาระดับพื้นที่ เพื่อให้การขับเคลื่อนแผนในพื้นที่ของกระทรวง กรม สอดคล้องกับศักยภาพหรือประเด็นปัญหาในพื้นที่และเชื่อมโยงให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาล
- ๒.๓ กำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการขับเคลื่อนแผนพัฒนาภาค และรายงาน ก.บ.ภ.
- ๒.๔ พิจารณา และกลั่นกรอง แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาภาค

- ๒.๖ พิจารณาให้ความเห็นชอบคำขอโอนเปลี่ยนแปลงโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.บ.ภ. กำหนด และแจ้งผลการพิจารณาให้ ก.บ.ภ. ทราบต่อไป
- ๒.๗ กำกับ ให้คำแนะนำ ติดตาม และประเมินผลตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และรายงาน ก.บ.ภ.





คำสั่งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค

ที่ ๕ / ๒๕๖๑

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคใต้และภาคใต้ชายแดน

เพื่อให้คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) สามารถพิจารณา และให้ความเห็นชอบ  
แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาภาค แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด  
แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด คำของบประมาณของจังหวัด กลุ่มจังหวัด และงบประมาณ

๑.๑๗	ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔	อนุกรรมการ
๑.๑๘	เลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้	อนุกรรมการ
๑.๑๙	ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยระดับภาค	อนุกรรมการ
๑.๒๐	ประธานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่ภาคใต้ หอการค้าไทย	อนุกรรมการ
๑.๒๑	ประธานสภาอุตสาหกรรมภาคใต้	อนุกรรมการ
๑.๒๒	ประธานเขตพื้นที่ภาคใต้ สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	อนุกรรมการ
๑.๒๓	ประธานสภาเกษตรกรระดับภาค	อนุกรรมการ
๑.๒๔	นายชูศักดิ์ ลิ่มสกุล (ผู้แทนจากสถาบันการศึกษาในพื้นที่)	อนุกรรมการ
๑.๒๕	นายชนพร ศรียากุล (ผู้ทรงคุณวุฒิ)	อนุกรรมการ
๑.๒๖	นายอาหามะ ลีเฮ็ง (ผู้ทรงคุณวุฒิ)	อนุกรรมการ
๑.๒๗	นายพันศักดิ์ จิตรรัตน์ (ผู้แทนภาคประชาสังคม)	อนุกรรมการ
๑.๒๘	นายพรหม พักตร์จันทร์ (ผู้แทนภาคประชาสังคม)	อนุกรรมการ
๑.๒๙	ผู้แทน สศช.	อนุกรรมการและเลขานุการ

- ๒.๕ พิจารณา และกลั่นกรอง แผนงาน/โครงการของจังหวัด และแผนงาน/โครงการของกลุ่มจังหวัด ที่ขอรับการสนับสนุนจากส่วนราชการ
- ๒.๖ พิจารณาให้ความเห็นชอบคำขอโอนเปลี่ยนแปลงโครงการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.บ.ภ. กำหนด และแจ้งผลการพิจารณาให้ ก.บ.ภ. ทราบต่อไป
- ๒.๗ กำกับ ให้คำแนะนำ ติดตาม และประเมินผลตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด และรายงาน ก.บ.ภ.
- ๒.๘ แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตามที่มอบหมาย
- ๒.๙ เรียกให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาชี้แจง หรือตอบข้อซักถาม รวมทั้งให้ข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณา
- ๒.๑๐ ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ ก.บ.ภ. หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ และคณะทำงาน สำหรับการเบิกจ่ายเบี้ยประชุม การเดินทาง และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการอื่นๆ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ และคณะทำงาน ให้เบิกจ่ายจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามระเบียบของทางราชการ

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่  มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๑

## ผนวก ข

## ตัวอย่างเอกสารแสดงความยินยอมเข้าร่วมการวิจัย

ฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๕/๕/๒๕๖๓

## เอกสารแสดงความยินยอมเข้าร่วมการวิจัย

โปรดกรอกเอกสารให้สมบูรณ์ หลังจากที่ท่านได้ศึกษารายละเอียดในเอกสารคำอธิบายโครงการวิจัย และ/หรือ ผู้วิจัยได้ชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับงานวิจัยเสร็จสิ้นแล้ว

**ชื่องานวิจัย :** การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในลักษณะ “ภาค” ให้มีความสอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปของรัฐบาล และบริบทของไทย

ขอขอบคุณท่านที่สละเวลาเพื่อพิจารณาเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยชิ้นนี้ ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะต้องอธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับงานวิจัยก่อนที่ท่านจะให้ความยินยอม และหากท่านมีข้อสงสัยใดๆ เกี่ยวกับเอกสารคำอธิบายโครงการวิจัยหรือคำชี้แจงของผู้วิจัย โปรดสอบถามผู้วิจัยก่อนตัดสินใจเข้าร่วม และหากท่านตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ ท่านจะได้รับสำเนาเอกสารแสดงความยินยอมเข้าร่วมงานวิจัยฉบับนี้เพื่อใช้อ้างอิง

**ข้าพเจ้าขอยืนยันว่า ข้าพเจ้ารับทราบว่า การทำเครื่องหมายในช่องว่างด้านล่างนี้ แปลว่า ข้าพเจ้าให้ความยินยอมในการมีส่วนร่วมกับการวิจัย และการไม่ทำเครื่องหมายในช่องใดให้แปลว่า ข้าพเจ้าไม่ยินยอมให้ดำเนินการในส่วนนั้นๆ ซึ่งข้าพเจ้าเข้าใจดีว่าการไม่ให้ความยินยอมในเรื่องใดๆ ภายในเอกสารฉบับนี้ อาจทำให้ข้าพเจ้าขาดคุณสมบัติในการเข้าร่วมงานวิจัย**

๑. ข้าพเจ้าขอยืนยันว่า ข้าพเจ้าได้อ่านและทำความเข้าใจเอกสารคำอธิบายโครงการวิจัยเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และข้าพเจ้ามีโอกาสดูแลข้อมูลและคำถามเกี่ยวกับข้อมูลของงานวิจัยอย่างเพียงพอ ก่อนการตัดสินใจ ☐

๒. ข้าพเจ้าเข้าใจดีว่าการเข้าร่วมงานวิจัยชิ้นนี้เป็นไปด้วยความสมัครใจและสามารถหยุดการมีส่วนร่วมได้ตลอดเวลาโดยไม่จำเป็นต้องแจ้งเหตุผลแก่ผู้วิจัย ☐

๓. ข้าพเจ้าให้ความยินยอมในการนำข้อมูลส่วนตัวของข้าพเจ้าไปใช้เพื่อการอ้างอิงตัวตนของข้าพเจ้าในงานวิจัย และข้าพเจ้าเข้าใจดีว่าข้อมูลดังกล่าวจะถูกใช้และเก็บรักษาอย่างถูกต้องภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทย ☐

๔. ข้าพเจ้าเข้าใจดีว่า ข้อมูลของข้าพเจ้าอาจจะถูกพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของวิทยาลัยเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบและประเมินผล ☐

ฉบับที่ ๑ ลงวันที่ ๕/๕/๒๕๖๓

๗. ข้าพเจ้าเห็นชอบให้ผู้วิจัยสามารถนำข้อมูลไปใช้ในการศึกษาเพิ่มเติมได้ในอนาคต แต่การนำข้อมูลที่  
สามารถระบุตัวตนของข้าพเจ้างดงกล่าวไปใช้ศึกษาเพิ่มเติมนั้น ต้องได้รับการตรวจสอบและอนุญาตจาก  
คณะกรรมการจริยธรรมของวิทยาลัยก่อน ☐
๘. ข้าพเจ้าเข้าใจดีว่า ข้อมูลที่ข้าพเจ้ามอบให้ผู้วิจัยนั้นจะถูกลำไปตีพิมพ์และข้าพเจ้าต้องการรับสำเนา  
ของงานตีพิมพ์ฉบับดังกล่าว ☐

\_\_\_\_\_  
(ชื่อ)\_\_\_\_\_  
(วันที่)\_\_\_\_\_  
(ลายเซ็น)

## ผนวก ช

### แบบสัมภาษณ์และตัวอย่างคำถาม

#### แบบสัมภาษณ์

ประกอบการวิจัยเรื่องการพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในลักษณะ “ภาค” ให้มีความสอดคล้องกับ  
แนวทางปฏิรูปของรัฐบาล และบริบทของไทย

#### ส่วนที่ 1 : ที่มาของการจัดตั้งภาค และแนวทางการบริหารภาค

- เหตุผล                      ความเป็นมาของการจัดตั้งภาค
- องค์กร/หน่วยงาน หรือ กลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหารภาค                      (อำนาจหน้าที่/ภารกิจ)

#### ส่วนที่ 2 : บทบาทของหน่วยงาน

- บทบาทของ                      หน่วยงานของท่านในการบริหารภาค
  - การปรับตัวของหน่วยงานของท่านเพื่อการตอบสนองต่อการบริหารภาค
    1. การปรับโครงสร้างองค์กร
    2. การปรับด้านระบบงาน
    3. การปรับด้านบุคลากร

#### ส่วนที่ 3 : ผลการดำเนินการในปัจจุบัน

- การดำเนินการในปัจจุบันสามารถสนองต่อเจตนารมณ์ของการจัดตั้งภาค หรือไม่ (Area-Function)
- กระบวนการวางแผน และการบริหารภาคในปัจจุบันมีความเหมาะสม หรือไม่ อย่างไร
- หน่วยงานรับผิดชอบ และการแบ่งภารกิจในการบริหารภาคในปัจจุบันมีความเหมาะสม หรือไม่อย่างไร

#### ส่วนที่ 4 : สภาพข้อจำกัดในการบริหารภาคในปัจจุบัน

#### ส่วนที่ 5 : แนวทาง/ข้อเสนอแนะ ในการพัฒนาการบริหารภาค

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ นายณรงค์ รักร้อย  
 วัน เดือน ปีเกิด วันจันทร์ที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๐๖  
 การศึกษา มัธยมศึกษา : โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย (พ.ศ. ๒๕๒๐ – ๒๕๒๔)  
 ปริญญาตรี : มหาวิทยาลัยรามคำแหง (พ.ศ. ๒๕๒๖ – ๒๕๒๘)  
 ปริญญาโท : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (พ.ศ. ๒๕๒๙ – ๒๕๓๒)

### ประวัติการทำงานโดยย่อ

- บรรจู้บริหารการ ตำแหน่ง ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง ๓)  
 อำเภอท่าตูม จังหวัดสุรินทร์ เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๑
- ปลัดอำเภอชุมพลบุรี อำเภอบัวเชด จังหวัดสุรินทร์ (พ.ศ. ๒๕๓๒ – ๒๕๓๗)
- เจ้าพนักงานปกครอง ๕ กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง (พ.ศ. ๒๕๓๘)
- เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖ สำนักงานจังหวัดอำนาจเจริญ (พ.ศ. ๒๕๓๙)
- เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๖ สำนักงานจังหวัดตราด,  
 สำนักงานจังหวัดเพชรบุรี, สำนักงานจังหวัดพังงา (พ.ศ. ๒๕๔๐ – ๒๕๔๖)
- เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๗ สำนักงานจังหวัดกาฬสินธุ์,  
 ฝ่ายตรวจราชการ กองตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์ สป.มท.  
 (พ.ศ. ๒๕๔๗ – ๒๕๔๙)
- เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล ๘ ว สำนักงานจังหวัดอุบลราชธานี (พ.ศ. ๒๕๕๐)
- ช่วยราชการสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพัฒนาสังคม  
 และความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงสาธารณสุข (พ.ศ. ๒๕๕๐ -๒๕๕๒)
- เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๘ ว สำนักบริหารยุทธศาสตร์  
 กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน ๑ (จังหวัดพระนครศรีอยุธยา)  
 (พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๓)
- หัวหน้าสำนักงานจังหวัดพิจิตร (พ.ศ. ๒๕๕๔)
- หัวหน้าสำนักงานจังหวัดระนอง (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๖)
- หัวหน้าสำนักงานจังหวัดนครราชสีมา (พ.ศ. ๒๕๕๗ – ๒๕๕๘)
- รองผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ (พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๕๙)
- ตำแหน่งปัจจุบัน รองผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี (พ.ศ. ๒๕๕๙ – ปัจจุบัน)

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในลักษณะ “ภาค” ให้มีความสอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปของรัฐบาล และบริบทของไทย

ผู้วิจัย นายณรงค์ รักร้อย

หลักสูตร วปอ.

รุ่นที่ 60

ตำแหน่ง รองผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 ถือเป็นการปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญของประเทศไทย โดยการนำกรอบแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration) เข้ามาปรับใช้ โดยมุ่งเน้นการยกระดับหน่วยงานราชการไปสู่องค์กรที่มีสมรรถนะสูง โดยรัฐบาลเสนอกรอบการปฏิรูปใน 5 ด้าน อาทิ โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ระบบงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคล ภาครัฐ แผนปฏิรูประบบกฎหมาย และแผนปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารภาครัฐภายใต้ข้อเสนอปฏิรูป นอกจากนั้นรัฐบาลได้ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนภูมิภาค เพื่อบูรณาการการดำเนินงานเชิงพื้นที่ให้ครอบคลุมทั้งในส่วนของ การวางยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ โดยจัดให้มีกลไกประสานการทำงานร่วมกันเพื่อให้สามารถเชื่อมโยงการทำงานในแนวดิ่งและแนวระนาบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หนึ่งในความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาค คือการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด จำนวน 18 กลุ่มจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 โดยมีเจตนารมณ์ เพื่อการบริหารงานแบบบูรณาการในลักษณะยึดพื้นที่ (Area Based Approach) โดยแต่ละพื้นที่มีทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจน โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนสร้างความร่วมมือในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินการ หรือระดมทรัพยากรเข้ามาใช้ร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ และเพื่อให้มีหน่วยงานกลางที่รองรับการดำเนินการของกลุ่มจังหวัด กระทรวงมหาดไทยจึงได้จัดตั้งสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดขึ้นในเวลาต่อมาเพื่อดูแลรับผิดชอบในการบริหารยุทธศาสตร์เป็นการเฉพาะ ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการเชื่อมโยง และขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการประสานงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติร่วมกันอย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ดี การดำเนินการในห้วง 15 ที่ผ่านมาของกลุ่มจังหวัดและสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดประสบปัญหาในการดำเนินงาน และยังไม่สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งได้ โดยที่ผ่านมากลุ่มจังหวัดประสบปัญหาในการบริหารงานในหลายมิติ ทั้งในเรื่องศักยภาพในการขึ้นนำการพัฒนาผ่านยุทธศาสตร์การพัฒนาของกลุ่มจังหวัด การเชื่อมโยงและการประสานยุทธศาสตร์



ระหว่างรัฐบาล และความต้องการของพื้นที่ ตลอดจนการบูรณาการโครงการกิจกรรมของทุกหน่วยงานให้ สอดประสานกันเพื่อขับเคลื่อนและยกระดับศักยภาพในการแข่งขันของกลุ่มจังหวัดได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

จากสภาพปัญหาดังกล่าวในคราวประชุมคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบ การปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๐ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560 : 8) นายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงมี นโยบายให้ปรับปรุงรูปแบบการบูรณาการในลักษณะ “ภาค” ขึ้น โดยให้มีการจัดทำแผนงานบูรณาการ ระดับภาคโดยแบ่งออกเป็น 6 ภาค ประกอบด้วย ภาคเหนือ 17 จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 20 จังหวัด ภาคกลาง 20 จังหวัด ภาคตะวันออก 5 จังหวัด ภาคใต้ 9 จังหวัด และภาคใต้ชายแดน 5 จังหวัด รวมทั้งได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 57/2560 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2560 แต่งตั้งคณะกรรมการ พิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ แผนงานบูรณาการเสริมสร้างความ เข้มแข็งและยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจภายในประเทศ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 และ มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2560 เห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) ตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 โดยให้มีอำนาจ หน้าที่ในการกำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานภาค กำหนดนโยบายหลักเกณฑ์และ วิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาภาค ซึ่งแผนพัฒนาภาคต้อง สอดคล้องกับแผนระดับชาติและนโยบายรัฐบาล รวมทั้งบูรณาการแผนของส่วนราชการและแผนพัฒนา พื้นที่ โดยกำหนดให้ ก.บ.ภ. ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็น กรรมการและเลขานุการ

จากแนวทางการปฏิรูปดังกล่าว รัฐบาลมุ่งพัฒนาศักยภาพในการขึ้นนำการพัฒนาที่สอดคล้อง กับศักยภาพของพื้นที่ผ่านแผนพัฒนาภาค และยกระดับการเชื่อมโยงและบูรณาการงบประมาณและ แผนงานโครงการของทุกหน่วยงานผ่านแผนดังกล่าว โดยมี ก.บ.ภ. เป็นองค์กรในการขับเคลื่อนจาก ส่วนกลาง อย่างไรก็ตามแนวทางการปฏิรูปดังกล่าวมุ่งปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนและงบประมาณ เป็นสำคัญโดยให้คงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินและหน่วยงานต่าง ๆ ไว้ตามเดิม

ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษา สภาพปัญหา ข้อจำกัด และการพัฒนารูปแบบของการรวม กลุ่มระดับจังหวัดในการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย และศึกษาในเชิง เปรียบเทียบระหว่างการบริหารราชการในรูปแบบ “กลุ่มจังหวัด (Sub-Regional Cluster)” กับ “ภาค (Regional Cluster)” รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนารูปแบบของการรวมกลุ่มระดับภาคให้สอดคล้องกับแนวทาง ปฏิรูปและบริบทของไทยต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหา ข้อจำกัด และการพัฒนาการจัดโครงสร้างการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคในรูปแบบของการรวมกลุ่มระดับจังหวัดของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาเชิงเปรียบเทียบรูปแบบของการรวมกลุ่มระดับจังหวัดในลักษณะของ “กลุ่มจังหวัด (Sub-Regional Cluster)” กับ “ภาค (Regional Cluster)” ของไทย

3. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนารูปแบบของการรวมกลุ่มระดับภาคที่สอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปของรัฐบาลและบริบทของประเทศไทย

## ขอบเขตของการวิจัย

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

เป็นการศึกษาวิจัยในบริบทของการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในลักษณะกลุ่มพื้นที่ของประเทศไทย โดยมุ่งศึกษาโครงสร้างการบริหารราชการแบบภาค และกลุ่มจังหวัด ตลอดจนอำนาจหน้าที่และกลไกในการบริหารกลุ่มจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 ระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง ประกาศ และหนังสือสั่งการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

### 2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการศึกษาวิจัย คือ กลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการในลักษณะภาค โดยผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างผ่านวิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 8 คน ประกอบด้วย ผู้บริหารระดับสูง และ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านยุทธศาสตร์ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัด และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. การศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการในลักษณะภาค (Regional Administration) โดยการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากเอกสารนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ประกาศ และเอกสารวิชาการที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการในลักษณะการรวมกลุ่มในระดับจังหวัดของไทยและของต่างประเทศ
2. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) โดยการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการในลักษณะการรวมกลุ่มระดับจังหวัด

## ผลการวิจัย

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการของกลุ่มจังหวัดในห้วง 15 ปีที่ผ่านมา ประสบกับปัญหาในการทำงาน จนทำให้ผลการดำเนินการไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด เนื่องจาก 3 ประเด็นหลักๆ ได้แก่

1. ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของการบริหารที่ไม่มีความชัดเจน

2. สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะชี้นำในการพัฒนาผ่านยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดได้

3. การจัดสรรงบประมาณ และการบริหารงบประมาณมีลักษณะแปลกแยกขาดการบูรณาการ

จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่น่าไปสู่การปรับปรุงให้มีการจัดตั้ง “ภาค” ขึ้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 โดยนำเครื่องมือทางการบริหารใหม่ ๆ เข้ามาใช้ อาทิ การจัดตั้งคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) เพื่อเป็นองค์กรในการบริหารภาค การจัดทำกรอบทิศทางการพัฒนาภาค และแผนพัฒนาภาคขึ้น เพื่อใช้เป็นกรอบในการบูรณาการงบประมาณ และแผนงานโครงการ ตลอดจนการนำแนวความคิดการเชื่อมโยงแผนทั้งระบบในลักษณะ “แผนเดียว (One Plan)” มาปรับใช้ เพื่อถ่ายทอดยุทธศาสตร์ลงสู่ระดับพื้นที่ต่อไป

อย่างไรก็ดี การจัดตั้งภาคในปัจจุบันก็ยังคงประสบปัญหาในการทำงานใน 2 ประเด็นหลัก ๆ คือ

1. โครงสร้างการบริหารที่ขาดองค์กรที่รองรับการบริหารภาคในระดับพื้นที่ และการจัดโครงสร้างการบริหารของส่วนราชการในระดับพื้นที่ เช่น เขต ภาค ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ไม่สอดคล้องกัน

2. กระบวนการในการวางแผน และบริหารงานของภาค ที่ขาดการประสานงานในระดับคณะกรรมการ และในระดับคณะทำงาน ขาดการมีส่วนร่วมของพื้นที่ (Area) ในการวางแผน และการบริหารภาค ตลอดจนระเบียบ ข้อกำหนดต่าง ๆ และแนวทางในการดำเนินการยังไม่มี ความชัดเจนแน่นอน

## ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะต่อผลการศึกษา การพัฒนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในลักษณะ “ภาค” ให้มีความสอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปของรัฐบาล และบริบทของประเทศไทย ประกอบด้วย

1. จัดตั้งสำนักงานบริหารภาค 6 ภาคขึ้นเป็นองค์กรที่รองรับการบริหารของภาคในระดับพื้นที่ โดยมีคณะทำงาน อ.ก.บ.ภ. ระดับภาค เป็นหน่วยงานขับเคลื่อน

2. ปฏิรูปการจัดโครงสร้างการบริหารราชการของแต่ละส่วนราชการให้สอดคล้องต้องกันกับโครงสร้างภาคที่กำลังจะเกิดขึ้น

3. การปรับปรุงกระบวนการในการวางแผน และบริหารงานภาค ที่เปิดโอกาสให้พื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความต้องการ การคัดเลือก และคัดกรองโครงการ ตลอดจนสามารถปรับปรุงระเบียบข้อกำหนด และแนวทางในการทำงานให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น