

บทที่ 1

การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

1. ที่มา

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 78(2) กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ประกอบกับมาตรา 283 วรรคแรก ได้บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย”

1.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 ได้มีข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ไว้ในมาตรา 52 วรรคสาม มาตรา 53/1 และมาตรา 53/2 ไว้ดังนี้

มาตรา 52 วรรคสาม บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการบริหารแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ”

มาตรา 53/1 บัญญัติว่า “ให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด

ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างหัวหน้าส่วนราชการที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัดไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือราชการบริหารส่วนกลางและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด รวมทั้งผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามวรรคหนึ่ง จำนวนและวิธีการสรรหาผู้แทนภาคประชาสังคมและผู้แทนภาคธุรกิจเอกชนตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

เมื่อประกาศใช้แผนพัฒนาจังหวัดแล้ว ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินกิจการของส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐทั้งปวงที่กระทำในพื้นที่จังหวัดต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดดังกล่าว”

มาตรา 53/2 บัญญัติว่า “ให้นำความตามมาตรา 53/2 มาใช้บังคับกับการจัดทำแผนพัฒนา
กลุ่มจังหวัดด้วยโดยอนุโลม

1.3 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 ซึ่งบัญญัติขึ้นตามพระราชบัญญัติข้างต้นได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 137 ก เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 โดยให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม 2551 เป็นต้นไป

2. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

เจตนารมณ์ของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 ดังกล่าว มี 2 ประการคือ

2.1 เพื่อการบริหารแบบบูรณาการในลักษณะยึดพื้นที่ (Area Base Approach) เป็นหลักในการพัฒนาเพื่อกระจายการพัฒนาและลดความเหลื่อมล้ำของความเจริญเติบโตระหว่างพื้นที่ต่างๆ ในประเทศ แบ่งเป็น 18 กลุ่มจังหวัดและ 76 จังหวัด) และให้แต่ละพื้นที่มียุทธศาสตร์ทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจนโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด โดยจัดทำเป็นแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด รวมทั้งการแปลงแผนพัฒนาไปสู่แผนปฏิบัติการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งทิศทางการพัฒนาดังกล่าวจะต้องผ่านการเห็นชอบร่วมกันจากทุกภาคส่วนในจังหวัดเพื่อให้เกิดความยั่งยืนและร่วมมือร่วมใจกันในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ทิศทางการพัฒนาดังกล่าว

2.2 ความร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดี จะเป็นการจัดการความสัมพันธ์แนวตั้งระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งหน้าที่กันทำตามแต่ละยุทธศาสตร์ ซึ่งจะช่วยลดความซ้ำซ้อนของการใช้งบประมาณแผ่นดิน หรือระดมทรัพยากรเข้ามาใช้ร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ รวมทั้งเป็นการจัดการความสัมพันธ์แนวนอนระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นในสังคม (ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม) โดยทุกภาคส่วนจะมีการดำเนินการที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดซึ่งเป็นแผนที่ผ่านความเห็นชอบร่วมกันเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดีตามหลักการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ กฎหมายจึงกำหนดให้ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” เป็นผู้ประสานเพื่อบูรณาการการดำเนินการของฝ่ายต่างๆ ให้สัมพันธ์และเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

3. กลุ่มจังหวัดและจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด

การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดในปัจจุบัน เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ ก.น.จ. พิจารณาจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

โดยแนวทางในการจัดกลุ่มจะเน้นลักษณะเขตพื้นที่ที่ติดต่อกันหรือเป็นการรวมกลุ่มจังหวัดที่อยู่ในเขตพื้นที่ติดต่อกันหรือต่อเนื่องกันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานหรือข้อพิจารณาเบื้องต้น โดยใช้ประเด็นยุทธศาสตร์หรือทิศทางการพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกันหรือเกื้อหนุนต่อกัน เป็นแนวการพิจารณาขั้นที่สอง และประการสุดท้ายพิจารณาจากความเกี่ยวเนื่องทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้า และการลงทุนเพื่อ

มูลค่าเพิ่ม และการได้เปรียบในการแข่งขันร่วมกัน รวมทั้งเป็นการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือร่วมกันระหว่างจังหวัด

สาเหตุที่ให้ความสำคัญกับการเป็นเขตพื้นที่ติดต่อกันนั้น มาจากสมมุติฐานที่ว่าจังหวัดที่อยู่พื้นที่ติดกัน จะมีลักษณะทางภูมิประเทศ ประเพณี วัฒนธรรม ค่านิยมใกล้เคียงกันมีการแบ่งตามลักษณะของพื้นที่เศรษฐกิจและสังคมที่มีความใกล้เคียงกัน มีพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ติดต่อกัน มีจุดอ่อน จุดแข็งในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติที่คล้ายคลึงกัน จะทำให้ง่ายกับการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันได้ นอกจากนั้นแล้วการที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันจะมีปัญหาและความต้องการคล้ายๆ กัน สะดวกในการประสานงานและบูรณาการการพัฒนาในกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด เพื่อให้มีจังหวัดที่เป็นผู้แทนหนึ่งเดียวของกลุ่มจังหวัด ในการเป็นแกนกลางของการบริหารจัดการภายใน การจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และการประสานงานในเชิงยุทธศาสตร์และขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดได้อย่างเป็นเอกภาพ

ภาพที่ 1 แสดงแนวทางการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด

แนวทาง

การกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด

**ต้องเป็นจังหวัดที่มีลักษณะสอดคล้องกับ
ลักษณะข้อใดข้อหนึ่งหรือมากกว่า**

- 1.** เป็นจังหวัดที่มีการคมนาคม ติดต่อสื่อสารและเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดในกลุ่มได้สะดวก
- 2.** เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ และสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 3.** เป็นศูนย์กลางทางสังคมและวัฒนธรรม หรือเป็นศูนย์กลางทางการศึกษาที่สามารถสนับสนุนความรู้ทางวิชาการให้กับจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดได้
- 4.** เป็นศูนย์กลางของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และธุรกิจต่าง ๆ
- 5.** เป็นจังหวัดที่มีศักยภาพและความพร้อมที่จะให้การสนับสนุนการดำเนินการในเรื่องแผนงาน งบประมาณ และทรัพยากรทางการบริหารให้กับจังหวัดอื่นในกลุ่มได้

การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัดที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในปัจจุบัน มีรายละเอียด ดังนี้

กลุ่มจังหวัด	จังหวัดในกลุ่ม	จังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด	
1	ภาคกลางตอนบน 1	นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สระบุรี	พระนครศรีอยุธยา
2	ภาคกลางตอนบน 2	ชัยนาท ลพบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง	ลพบุรี
3	ภาคกลางตอนกลาง	ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว นครนายก สมุทรปราการ	ฉะเชิงเทรา
4	ภาคกลางตอนล่าง 1	กาญจนบุรี นครปฐม ราชบุรี สุพรรณบุรี	นครปฐม
5	ภาคกลางตอนล่าง 2	ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม	เพชรบุรี
6	ภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย	ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พัทลุง	สุราษฎร์ธานี
7	ภาคใต้ฝั่งอันดามัน	ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง	ภูเก็ต
8	ภาคใต้ชายแดน	สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส	สงขลา
9	ภาคตะวันออก	จันทบุรี ชลบุรี ระยอง ตราด	ชลบุรี
10	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือตอนบน 1	หนองคาย เลย อุดรธานี หนองบัวลำภู บึงกาฬ	อุดรธานี
11	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือตอนบน 2	นครพนม มุกดาหาร สกลนคร	สกลนคร
12	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือตอนกลาง	ร้อยเอ็ด ขอนแก่น มหาสารคาม กาฬสินธุ์	ขอนแก่น
13	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือตอนล่าง 1	สุรินทร์ นครราชสีมา บุรีรัมย์ ชัยภูมิ	นครราชสีมา
14	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือตอนล่าง 2	อำนาจเจริญ ศรีสะเกษ ยโสธร อุบลราชธานี	อุบลราชธานี
15	ภาคเหนือตอนบน 1	เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน	เชียงใหม่
16	ภาคเหนือตอนบน 2	น่าน พะเยา เชียงราย แพร่	เชียงราย
17	ภาคเหนือตอนล่าง 1	ตาก พิษณุโลก สุโขทัย เพชรบูรณ์ อุตรดิตถ์	พิษณุโลก
18	ภาคเหนือตอนล่าง 2	กำแพงเพชร พิจิตร นครสวรรค์ อุทัยธานี	นครสวรรค์

สำหรับหัวหน้ากลุ่มจังหวัดนั้น มีข้อกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เว้นแต่ ก.น.จ. จะกำหนดเป็นอย่างอื่น

4. หลักการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

หลักการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาข้างต้น ดังนี้

- (1) การบริหารงานให้เป็นไปตามตามแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดแล้วแต่กรณี
- (2) การสร้างโอกาสและส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัด เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันและการแก้ไขปัญหา ร่วมกันเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- (3) การกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็ว ในการปฏิบัติราชการ
- (4) การส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น
- (5) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความโปร่งใสและมีการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติ ราชการ
- (6) การบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามวิธีการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่ ก.น.จ. กำหนดตามข้อเสนอแนะของสำนักงบประมาณ

นอกจากนี้ ก.น.จ. . ยังได้มีมติกำหนดนโยบายและระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แบบบูรณาการเพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดถือปฏิบัติ ไว้เป็นดังนี้

1) การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

(1) ให้มีการบูรณาการทุกภาคส่วนในพื้นที่ ทั้งที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหาร ส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปี ให้เป็นไปด้วยความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของ ประชาชน ตลอดจนสภาพปัญหาในพื้นที่ โดย

(1.1) ยึดหลักการ “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหา และร่วมรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้น” รวมทั้ง เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการดำเนินแผนงานและ โครงการ ตั้งแต่เริ่มต้น โดยเน้นระบบการประชาสัมพันธ์ และเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จัดระบบรับแจ้งข้อมูล ข่าวสารจากประชาชน

(1.2) ส่งเสริม ผลักดันให้เกิดความร่วมมือในการทำงาน การประสานกันระหว่างหน่วยงาน ภาครัฐ ภาคเอกชนและองค์กรประชาชน ในลักษณะการบริหารงานในรูปแบบเครือข่าย

(1.3) บูรณาการทรัพยากรเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคธุรกิจเอกชน ให้สัมพันธ์และเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด โดยงบประมาณจังหวัดจะเป็นการบูรณาการงบประมาณที่จังหวัดขอตั้ง ร่วมกับงบลงทุนของกระทรวง ทบวง กรม งบอุดหนุนเฉพาะกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการลงทุนร่วมจากภาคเอกชน เพื่อประโยชน์ในการจัดระบบการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้อง เชื่อมโยงและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

(2) ให้จังหวัดริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ โดยนำปัญหาและความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาในพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพของตนเอง โดย

(2.1) สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรม โดยคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมตามศักยภาพของท้องถิ่น รวมทั้งความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนขยายการให้บริการที่ครอบคลุมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เชื่อมโยงและบูรณาการกับแผนชุมชนและแผนพัฒนาระดับต่างๆ ในพื้นที่

(2.2) สนับสนุนการสร้างกลไกการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน และประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการของทางราชการได้โดยสะดวก เป็นธรรม และตรงตามความต้องการ ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน ควรจะเป็นไปในลักษณะที่เปิดกว้าง เพื่อให้การดำเนินการมีความคล่องตัว และคำนึงถึงความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่

2) การบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

(1) ให้กลุ่มจังหวัดริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ โดยนำปัญหาและความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพของกลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค

(2) เพื่อให้การบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัด มีหน้าที่

(2.1) ประสาน เร่งรัด ติดตามการดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด โดยผ่านช่องทางการดำเนินงานของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

(2.2) บูรณาการในการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในกลุ่มจังหวัด โดยประสานเชื่อมโยงการดำเนินการกับผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนราชการต่างๆ ตลอดจนภาคีการพัฒนาต่างๆ ที่มีอยู่ในกลุ่มจังหวัดนั้นๆ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่

(2.3) รายงานสภาพปัญหาที่มีอยู่ในกลุ่มจังหวัด ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่กลุ่มจังหวัดไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง เพื่อขอรับข้อวินิจฉัยสั่งการ และแก้ไขปัญหามาจากรองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ได้รับมอบหมายให้กำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคในเขตพื้นที่ที่ตรวจราชการนั้นๆ ตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548

5. คำนียามของแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด งบประมาณจังหวัดและงบประมาณกลุ่มจังหวัด

คำนียามของแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ได้บัญญัติใน มาตรา 3 แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ ไว้ดังนี้

“แผนพัฒนาจังหวัด หมายความว่า รายการเกี่ยวกับโครงการและแผนงานต่างๆ ของจังหวัดที่จำเป็นต้องจัดทำเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาของจังหวัดในอนาคต

แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด หมายความว่า รายการเกี่ยวกับโครงการและแผนงานต่างๆ ของกลุ่มจังหวัดที่จำเป็นต้องจัดทำเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาของกลุ่มจังหวัดในอนาคต

แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด หมายความว่า แผนที่แปลงแผนพัฒนาจังหวัดสู่การปฏิบัติ โดยระบุถึงโครงการต่างๆ ที่จำเป็นต้องดำเนินการในจังหวัดในแต่ละปีงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาของจังหวัด ทั้งนี้ ไม่ว่าโครงการนั้นจะดำเนินการโดยจังหวัด กระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ หรือเอกชน

แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด หมายความว่า แผนที่แปลงแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดสู่การปฏิบัติ โดยระบุถึงโครงการต่างๆ ที่จำเป็นต้องดำเนินการในกลุ่มจังหวัดในแต่ละปีงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาของกลุ่มจังหวัด ทั้งนี้ ไม่ว่าโครงการนั้นจะดำเนินการโดยจังหวัด กลุ่มจังหวัด กระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ หรือเอกชน

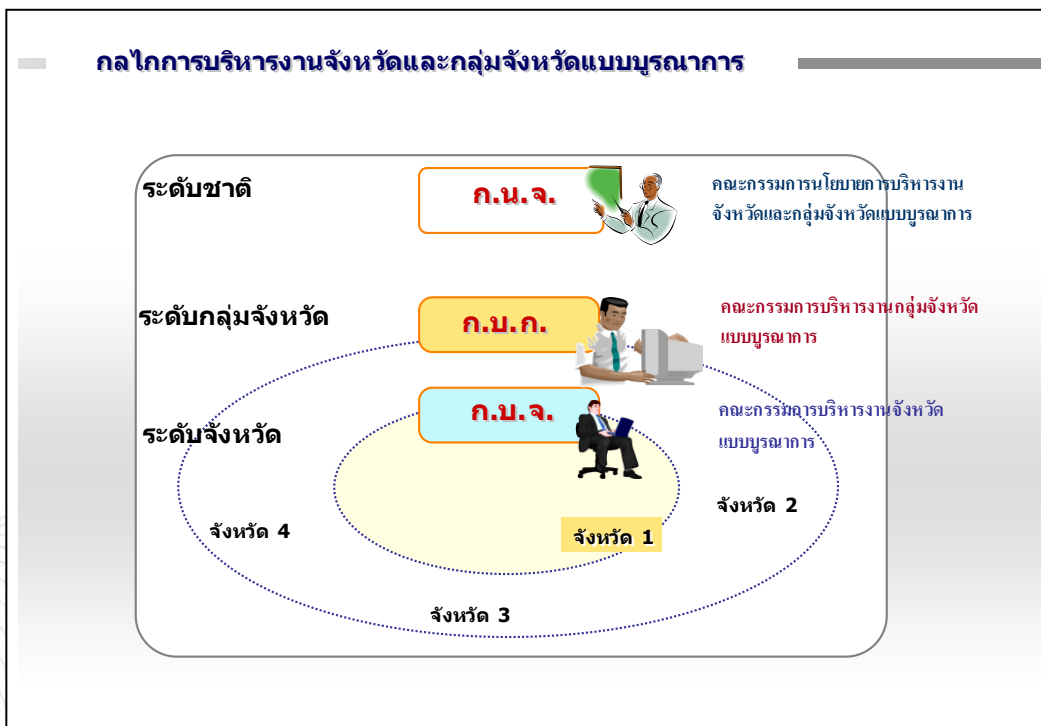
งบประมาณจังหวัด หมายความว่า รายการงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งต่อสำนักงบประมาณเพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด

งบประมาณกลุ่มจังหวัด หมายความว่า รายการงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งต่อสำนักงบประมาณเพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด”

6. กลไกการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

1) กลไกของคณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ประกอบด้วยคณะกรรมการใน 3 ระดับคือ

- (1) คณะกรรมการในระดับชาติ ได้แก่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ(ก.น.จ.) มีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน
- (2) คณะกรรมการในระดับกลุ่มจังหวัด ได้แก่คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) มีหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เป็นประธาน
- (3) คณะกรรมการในระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน



ภาพที่ 2 แสดงกลไกการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ โดยคณะกรรมการแต่ละคณะ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

<p>คณะกรรมการ คณะกรรมการนโยบาย การบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบ บูรณาการ</p>	<p>อำนาจหน้าที่</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) กำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ 2) กำหนดนโยบาย แนวทาง หลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด การจัดทำและบริหารงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัด 3) พิจารณา กลั่นกรอง และให้ความเห็นชอบในแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และคำของบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี 4) กำกับดูแลการดำเนินการตาม (1) และ (2) ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ 5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน อย่างน้อยต้องมีคณะอนุกรรมการด้านแผนและงบประมาณ 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย
<p>คณะกรรมการ บริหารงานกลุ่ม จังหวัดแบบบูรณาการ</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) วางแนวทางปฏิบัติและอำนวยความสะดวกให้การบริหารงานแบบบูรณาการในกลุ่มจังหวัดเป็นไปตามหลักการ นโยบายและระบบตามที่ ก.น.จ. กำหนด 2) จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเสนอต่อที่ประชุมตามมาตรา 19 เพื่อรับฟังความคิดเห็น 3) ส่งเสริม ประสานความร่วมมือการพัฒนาระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน และสภาองค์กรชุมชนตำบล และแก้ไขปัญหาภายในกลุ่มจังหวัดและระหว่างกลุ่มจังหวัด 4) วิเคราะห์ บูรณาการ และให้ความเห็นชอบรายละเอียดการปฏิบัติการตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดและคำของบประมาณกลุ่มจังหวัด ก่อนนำเสนอต่อ ก.น.จ. 5) กำกับ ให้คำแนะนำ ติดตามและประเมินผลและรายงาน ก.น.จ. 6) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน 7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ
<p>คณะกรรมการ บริหารงานจังหวัด แบบบูรณาการ</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) วางแนวทางปฏิบัติและอำนวยความสะดวกให้การบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดเป็นไปตามหลักการ นโยบายและระบบตามที่ ก.น.จ. กำหนด 2) จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเสนอต่อที่ประชุมตามมาตรา 19 เพื่อรับฟังความคิดเห็น 3) ส่งเสริม ประสานความร่วมมือการพัฒนาระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน เพื่อสร้างบรรยากาศให้เอื้ออำนวยต่อการลงทุนและชักชวนภาคธุรกิจเอกชนมาลงทุนในจังหวัด 4) จัดทำบันทึกความเข้าใจกับฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด

คณะกรรมการ	อำนาจหน้าที่
	5) วิเคราะห์ บูรณาการ และให้ความเห็นชอบรายละเอียดการปฏิบัติการตามแผนปฏิบัติการราชการประจำปี และคำของบประมาณจังหวัด ก่อนนำเสนอ ต่อ ก.น.จ. 6) กำกับ ให้คำแนะนำ ติดตามและประเมินผล และรายงาน ก.น.จ. 7) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน 8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ

ทั้งนี้องค์ประกอบหลักของคณะกรรมการทั้ง 3 ระดับข้างต้นจะประกอบด้วยหัวหน้าหน่วยงานภาครัฐ ผู้บริหารท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน และผู้แทนภาคประชาสังคม

2) ผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามหลักการการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงกำหนดให้ผู้ว่าราชการปฏิบัติดังนี้

- (1) บริหารงานจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวนโยบาย-แผนระดับชาติและความต้องการของประชาชน
- (2) ประสานให้ภาครัฐ อปท. ภาคประชาสังคมและภาคเอกชน มีส่วนร่วมในการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด
- (3) บูรณาการการงบประมาณและแสวงหาความร่วมมือและการสนับสนุนจากทุกฝ่าย
- (4) ส่งเสริมและสนับสนุน อปท.ให้มีความเข้มแข็งในการพัฒนาท้องถิ่น
- (5) สนับสนุนภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเองอย่างยั่งยืน
- (6) เสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการบริหารการเปลี่ยนแปลง
- (7) กระทำตนเป็นแบบอย่าง ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาผู้ปฏิบัติงาน

3) หัวหน้ากลุ่มจังหวัด ซึ่งพระราชกฤษฎีกาฯ ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด (เว้นแต่ ก.น.จ. จะกำหนดเป็นอย่างอื่น) โดยให้หัวหน้ากลุ่มจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ประสาน เร่งรัด และติดตามการดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปีของกลุ่มจังหวัด

7) ระบบการติดตามและประเมินผล

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลไว้สรุปเป็นดังนี้

1) เพื่อให้การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการสัมฤทธิ์ผล ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด รวมทั้งการบริหารงบประมาณจังหวัดและงบประมาณกลุ่มจังหวัด

2) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

นอกจากนี้ ก.น.จ. ยังได้มีมติกำหนดระบบติดตามและประเมินผลไว้ในนโยบายและระบบการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดถือปฏิบัติ เป็นดังนี้

1) ใช้กลไกการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ในการเร่งรัด ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด รวมทั้งการบริหารงบประมาณจังหวัดและงบประมาณกลุ่มจังหวัด โดย

(1) ให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีปรึกษาหารือร่วมกับผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ในการจัดทำแผนการตรวจราชการแบบบูรณาการ และจัดวางระบบในการติดตามประเมินผลแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีกลุ่มจังหวัด ตลอดจนการบริหารงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบังเกิดผลสัมฤทธิ์ ทั้งนี้ ในแผนการตรวจราชการแบบบูรณาการดังกล่าว ต้องมีความครอบคลุมแผนงาน/โครงการสำคัญตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ที่สะท้อนเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์สำคัญของรัฐบาล

(2) การรายงานผลการติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยจะต้องแสดงให้เห็นถึงผลการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมชัดเจน รวมถึงสภาพปัญหาและอุปสรรค พร้อมข้อเสนอแนะในการแก้ไข ปรับปรุงที่มีความชัดเจน เหมาะสมและเป็นไปได้ในการดำเนินการ

(3) ให้นำรายงานผลการติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด เสนอต่อคณะกรรมการกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค (กกภ.) เพื่อพิจารณาให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ก่อนนำเสนอ ก.น.จ.

2) ใช้กลไกของ ก.พ.ร. ในการติดตามประเมินผลตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

3) ใช้กลไกของคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ (คตป.)