

โครงการการศึกษาการจัดทำต้นแบบความร่วมมือ
ในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด

รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณ์

โดย

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ธันวาคม 2561

คณะผู้วิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนศักดิ์ สายจำปา

อาจารย์ ดร. ศิริรักษ์ สิงห์เสมอ

นางสาวศศิธร ทองจันทร์

นายชัชวินธ์ ตันติเวชพาณิชย์

นายวิรงค์ หนูแก้ว

นางสาวอินทอร แสงอรุณ

หัวหน้าโครงการ

นักวิจัย

นักวิจัย

ผู้ช่วยวิจัย

ผู้ช่วยวิจัย

ผู้ช่วยวิจัย

ผู้ช่วยวิจัย

บทสรุปผู้บริหาร

(Executive Summary)

1. บทนำ

การบริหารงานภาครัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการบูรณาการจากทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา และภาคประชาชน โดยมีเครื่องมือหรือกลไกสนับสนุนเชิงการบริหาร วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี หรือนวัตกรรม เพื่อตอบสนองความต้องการที่หลากหลายในแต่ละพื้นที่ ซึ่งปัจจุบัน ในหลายพื้นที่จังหวัดมีการบูรณาการทั้งในเรื่องที่เป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนาและเรื่องที่เป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขหรือป้องกันอย่างเป็นระบบภายในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ซึ่งสามารถเป็นต้นแบบของการบูรณาการ ในการขยายผลไปในจังหวัดอื่น ๆ ได้

ภายใต้โครงการการศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษารูปแบบ วิธีการ และกลไกสนับสนุนของการบูรณาการในพื้นที่จังหวัดต้นแบบทั้งในเรื่องที่เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญและเรื่องที่เป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขหรือป้องกันอย่างเป็นระบบ (2) เพื่อนำรูปแบบ วิธีการ และกลไกสนับสนุนของการบูรณาการ ในพื้นที่จังหวัดต้นแบบไปเผยแพร่ ให้ความรู้ หรือประยุกต์ใช้ในพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ ได้ (3) เพื่อให้ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายในการสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการทั้งด้านงบประมาณการบริหารจัดการ กฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ สำหรับการบูรณาการในพื้นที่ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

การดำเนินการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ใช้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองนอกศูนย์กลาง ของไทย การบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างกลไกรัฐในระดับต่าง ๆ และการจัดการความสัมพันธ์และการสนับสนุนความร่วมมือระหว่างตัวแสดงในภาคส่วนต่าง ๆ เป็นกรอบแนวคิด เพื่อวิเคราะห์ สังเคราะห์ในพื้นที่แต่ละจังหวัด โดยมีขอบเขตการศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่กรณีศึกษา (Case study) 2 กรณี ได้แก่ *กรณีที่หนึ่ง* พื้นที่ในการขับเคลื่อนตามนโยบายรัฐบาลหรือยุทธศาสตร์การพัฒนา ที่สำคัญ: การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองโดยมีพื้นที่ต้นแบบคือ จังหวัดขอนแก่น และพื้นที่ เทียบเคียง คือ จังหวัดสงขลาและจังหวัดสุโขทัย *กรณีที่สอง* พื้นที่ที่มีประเด็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข หรือป้องกันอย่างเป็นระบบ: การจัดการภัยพิบัติอุทกภัย โดยมีพื้นที่ต้นแบบ คือ จังหวัดสงขลา และพื้นที่ เทียบเคียง คือ จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดนนทบุรี

2. ข้อค้นพบและบทเรียนจากพื้นที่กรณีศึกษา

2.1 กรณีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

2.1.1 จังหวัดขอนแก่นกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

(1) การบูรณาการภารกิจรัฐภายใต้โครงสร้างที่แตกกระจายสู่การทำงานร่วมกันได้สำเร็จ พบว่ามีการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่เขตเมือง แนวคิดและทิศทางการทำงานที่เห็นพ้องต้องกัน ประกอบกับอาศัยองค์ความรู้จากสถาบันการศึกษาและทุนจากภาคเอกชนในพื้นที่เป็นตัวขับเคลื่อน มีการยอมรับและเน้นย้ำในแนวคิด Smart City อย่างต่อเนื่อง มีความร่วมมือและผสานแผนงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น มีการถ่ายทอดเป้าหมายและความรับผิดชอบ เกิดความมุ่งมั่นความร่วมมือ (Commitment) นำไปสู่การผนึกกำลัง (Synergy) อย่างเข้มแข็ง

(2) จังหวัดขอนแก่นมีการกำหนดแนวทางในการนำเอายุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองไปสู่การปฏิบัติ **อย่างเป็นรูปธรรม** โดยที่แผนการพัฒนาระดับจังหวัดมีแผนแม่บทการพัฒนาเมืองขอนแก่นสมาร์ทซิตี 2029 เป็นแผนงานระยะยาว มีคณะกรรมการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ของจังหวัดขอนแก่น และคณะทำงานพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ในแต่ละด้านจำนวน 6 คณะทำงาน ได้แก่ Smart Mobility, Smart Living, Smart Citizen, Smart Economy, Smart Environment และ Smart Governance เป็นกลไกเชิงสถาบันในรูปแบบที่เป็นทางการทำหน้าที่ขับเคลื่อนแผนแม่บทการพัฒนาเมืองขอนแก่น

(3) จังหวัดขอนแก่นมีกระบวนการสร้างบทสนทนา (Dialogue) อย่างต่อเนื่อง สำหรับวงสนทนาที่นำมาสู่การก่อรูปเป็นประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองหลัก ๆ ที่สำคัญมี 5 วงสนทนา **หนึ่ง** วงสนทนาเวทีสภาเมืองของแก่น **สอง** วงสนทนาในหมู่นักธุรกิจ โดยเฉพาะ “24 องค์กรจีนตระกูลแซ่” **สาม** วงสนทนาในเวทีผสานแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนและระดับล่าง **สี่** วงสนทนาในเวทีที่เป็นทางการระดับจังหวัดคือ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดขอนแก่น และคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดขอนแก่น และ **ห้า** วงสนทนาพิเศษระดับจังหวัด เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ Khonkhean Smart City ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ของจังหวัดขอนแก่น และคณะทำงานพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) รับผิดชอบในแต่ละด้าน 6 ชุด

(4) **ความสำเร็จในการจัดทำและขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองจังหวัดขอนแก่น** ประกอบด้วย **หนึ่ง** มีจุดเริ่มต้นจากเวทีสานเสวนาประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นผ่านเวทีสภาเมืองขอนแก่น **สอง** การสานต่อนโยบายและแนวคิดในกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นโดยกลุ่มนักพัฒนานครขอนแก่นอย่างต่อเนื่อง **สาม** การเข้ามามีบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ **สี่** บทบาทของผู้ประกอบการนโยบายในจังหวัดขอนแก่นที่เข้มแข็ง **ห้า** มีฐานข้อมูลสนับสนุนข้อเสนอเชิงนโยบาย **หก** ทุกภาคส่วนรับรู้และเข้าใจสาระของยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง **เจ็ด** การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองที่เปิดกว้าง **แปด** กลไกความร่วมมือเชิงสถาบันที่เป็นทางการ

2.1.2 จังหวัดสงขลากับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

(1) ปัจจัยส่งเสริมการพัฒนาเมือง **ปัจจัยที่หนึ่ง** ความสามารถในการขออนุมัติงบประมาณลงพื้นที่ จังหวัดสงขลา ส่วนหนึ่งมาจากการมีนักการเมืองระดับชาติหลายท่าน **ปัจจัยที่สอง** ความร่วมมือในการขับเคลื่อนการพัฒนา ภาคเอกชนมีบทบาทในการเสนอโครงการต่าง ๆ ตามความต้องการแก่ภาครัฐได้ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา มีการรับความคิดเห็นของประชาชน และทำการศึกษาการพัฒนาระบบการขนส่งสาธารณะตามความต้องการของประชาชนและภาคส่วนอื่น ๆ ส่งผลให้เกิดโครงการระบบรถไฟฟ้ารางเดี่ยว (Monorail) สำหรับบริษัท สงขลาพัฒนาเมือง จำกัด จะเข้ามาสนับสนุนดูแลในเรื่องของการพัฒนาส่วนที่เป็นโครงการรอยต่อที่ยังขาดผู้รับผิดชอบหลักอยู่ (Missing Link) และ **ปัจจัยที่สาม** ภาคเอกชนในพื้นที่มีศักยภาพและความพร้อมในการลงทุน

(2) ประเด็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาเมือง **ประการที่หนึ่ง** ขาดความเชื่อมโยงการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดสงขลา **ประการที่สอง** ความไม่เข้าใจบริบทเชิงพื้นที่ของหน่วยยุทธศาสตร์หลักของประเทศ ส่งผลให้การพัฒนาพื้นที่จังหวัดสงขลาเป็นการพัฒนาอย่างไร้ทิศทาง **ประการที่สาม** การพึ่งพา ระบบเศรษฐกิจบางประเภทมากเกินไป กล่าวคือ จังหวัดสงขลา มีสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ขาดการกระจายความเสี่ยงทางธุรกิจ โดยเศรษฐกิจกระจุกตัวอยู่ที่การประกอบการยางพาราและการประมงมากเกินไป และ **ประการที่สี่** นิยามและขอบเขตของความเป็นเมืองในมุมมองของผู้เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองยังไม่ตรงกัน นำไปสู่ความเข้าใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาพื้นที่ที่คลาดเคลื่อน

2.1.3 จังหวัดสุโขทัยกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

(1) ปัจจัยส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาเมืองจังหวัดสุโขทัย **ปัจจัยที่หนึ่ง** การมีเอกลักษณ์ความเป็นเมืองน่าอยู่ของจังหวัดสุโขทัย ทั้งพื้นที่ประวัติศาสตร์ เมืองปลอดภัย และวิถีชีวิตผู้คนในรูปแบบเกษตรกรรม **ปัจจัยที่สอง** ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนส่งผลต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง บริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด มีส่วนร่วมในการจัดทำยุทธศาสตร์และให้ข้อเสนอเชิงนโยบายทั้งต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัยและเทศบาลเมืองสุโขทัย **ปัจจัยที่สาม** การร่วมมือขับเคลื่อนผลักดันโดยภาคเอกชนและร่วมแก้ไขปัญหาการพัฒนาเมือง มีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งมีสายสัมพันธ์อันดีต่อกันทั้งในระดับรุ่นสู่รุ่น สมาชิกบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด อย่างสม่ำเสมอ

(2) สภาพปัญหาและข้อจำกัด **ประการแรก** จังหวัดสุโขทัยมีต้นทุนในการพัฒนาเมืองค่อนข้างสูง แต่มีจุดอ่อนด้านทำเลที่ตั้งเชิงภูมิศาสตร์ ส่งผลให้ทิศทางการพัฒนาที่ผ่านมุ่งเน้นการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวเป็นสำคัญ หากแต่นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจังหวัดสุโขทัยส่วนใหญ่จะไม่พักค้างคืน รายได้จากการท่องเที่ยวของจังหวัดสุโขทัยจึงไม่สูงเท่าที่ควร **ประการที่สอง** ขาดการศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองที่ชัดเจน **ประการที่สาม** บทบาทของภาคเอกชนในเวทีระดับจังหวัดไม่ถูกให้ความสำคัญมากนัก โดยเฉพาะบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด ยังไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในโครงสร้างและกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองอย่างเป็นทางการ

2.2 กรณีการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

2.2.1 จังหวัดสงขลากับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

(1) **สภาพปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยและการจัดการในปัจจุบัน** ลักษณะเชิงภูมิศาสตร์ของพื้นที่ลุ่มพื้นที่กับปัญหาอุทกภัย เนื่องจากจังหวัดสงขลาที่มีพื้นที่ตั้งอยู่บนคาบสมุทรมุขอ่าวไทย มีบริเวณพื้นที่ลุ่มริมทะเลและโดยเฉพาะทำเลที่ตั้งของพื้นที่เป็นพื้นที่ติดเชิงเขาลาดเอียงอย่างอำเภอดำรงใหญ่ เป็นทางน้ำไหลผ่านก่อนระบายลงสู่ทะเล ประกอบกับการพาดผ่านของฤดูฝนประจำปีทำให้โอกาสของการเผชิญกับน้ำท่วมขังและน้ำรอการระบายมีสูง

สำหรับแนวทางการบริหารจัดการในปัจจุบันจังหวัดสงขลาดำเนินการบริหารจัดการกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยด้วยการอาศัยพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกรอบแนวทางนำการบริหารจัดการประกอบกับมีการแบ่งเป็น 4 เขต ตามการบริหารจัดการ นอกจากนี้ มีการสร้างโครงสร้างที่เชื่อมโยงหน่วยงานในพื้นที่ทั้งระดับจังหวัด ส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค และหน่วยงานท้องถิ่นร่วมบริหารจัดการให้ความช่วยเหลือประชาชน

(2) **โครงสร้างการบริหารจัดการและบทบาทหน้าที่ของตัวแสดง** โครงสร้างการประสานงานในแนวราบและแนวดิ่ง ส่วนตัวแสดง บทบาทหน้าที่ และทรัพยากรทางการบริหารจัดการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ได้แก่ จังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีตัวแสดงที่มาจากอำนาจจากการครอบครองทรัพยากรที่เป็นที่ต้องการของปัญหา เช่น ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคใต้ฝั่งตะวันออก ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 (สงขลา) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสงขลา มหาวิทยาลัย และภาคเอกชน เป็นต้น

(3) **การบูรณาการในกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย** *ระยะก่อนเกิดภัย* เป็นการเตรียมพร้อมเรื่องการทำหน้าที่ตามแผนงานและความพร้อมด้านทรัพยากร *ระยะขณะเกิดภัย* ได้ใช้กลไกที่ไม่เป็นทางการเข้าร่วมสนับสนุนการบริหารจัดการ เช่น กลุ่มไลน์ ความสนทนากลุ่ม เป็นต้น *ระยะหลังเกิดภัย* จะทำการเยียวยาฟื้นฟูพื้นที่และประชาชนด้วยการใช้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

(4) **กลไกการขับเคลื่อนการบูรณาการในการบริหารจัดการ** มีการเรียนรู้และการมีส่วนร่วม มีการตั้งตัวแสดงที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ทั้งนี้หัวใจสำคัญในการมีส่วนร่วมคือข้อมูลของสถานการณ์และทรัพยากร โดยที่หน่วยงานที่เข้าร่วมให้ความสำคัญกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน ส่งผลให้ข้อมูลที่ตกผลึกจากการมีส่วนร่วมเป็นผลให้ทิศทางการบริหารจัดการของแต่ละหน่วยงานเป็นไปในทางเดียวกัน

2.2.2 จังหวัดขอนแก่นกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

(1) **สภาพปัญหาอุทกภัยในพื้นที่** ลักษณะปัญหาภัยพิบัติในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นแบ่งเป็น 2 ลักษณะ *ประการแรก* เขตพื้นที่ที่ชุมชน ซึ่งน้ำในชุมชนส่งผลกระทบแตกต่างกันไปในแต่ละอำเภอ *ประการที่สอง* เขตพื้นที่ชุมชนเศรษฐกิจ เช่น อำเภอเมือง มีการลุ่มน้ำที่ติดกับแม่น้ำตามธรรมชาติ ทำให้ไม่มีทางน้ำไหล

(2) **การบริหารจัดการอุทกภัยในปัจจุบัน** เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ผ่านการจัดทำแผนงานล่วงหน้า แต่แผนดังกล่าวก็เป็นเพียงแผนที่เป็นนามธรรมเสียมากกว่า ส่วนแผน

ระดับท้องถิ่นซึ่งยังไม่มีแผนชัดเจนและบางท้องถิ่นอาจจะยังไม่มีแผนที่สอดคล้องกันทุกพื้นที่ ดังนั้น เมื่อเกิดน้ำท่วมในพื้นที่ที่จะต้องใช้แผนระดับอำเภอแทน ในปัจจุบันกรมอุตุนิยมวิทยามีระบบเทคโนโลยีสำหรับการเตือนภัยสภาพภูมิอากาศที่มีประสิทธิภาพ จึงสามารถแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า ลดการสูญเสียได้ระดับหนึ่ง

(3) **โครงสร้างการบริหารจัดการ** เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กล่าวคือ มีการจัดตั้งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัด นายอำเภอเป็นผู้อำนวยการอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น ซึ่งเป็นการแบ่งภาระหน้าที่เป็นฝ่ายต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของแต่ละกระทรวง

(4) **ตัวแสดง บทบาทหน้าที่ และทรัพยากรตามสถานการณ์** ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภออยู่ในฐานะผู้รับผิดชอบบัญชาการเหตุการณ์ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรุนแรงของภัย ในส่วนของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่นเป็นเลขานุการในระดับจังหวัดที่จะช่วยเหลือจังหวัดในการระดมส่วนราชการต่าง ๆ เข้ามาช่วยเหลือประชาชนได้ ในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานในระดับพื้นที่และเป็นหน่วยที่ต้องเข้าไปเผชิญกับปัญหาน้ำท่วมโดยตรง ส่วนบทบาทของตัวแสดงอื่น ๆ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(5) **การบูรณาการในกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ระยะก่อนเกิดภัย** เป็นการขุดลอกคูคลองและพร่องน้ำในบึงรับน้ำ มีการประชุมวางแผนงาน และแบ่งบทบาทหน้าที่ตามภารกิจแต่ละหน่วยงาน มีคณะกรรมการระดับจังหวัดประชุมหารือกันอย่างสม่ำเสมอในหลายเวที มีมหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นแหล่งรวบรวมองค์ความรู้และผู้เชี่ยวชาญ ภาคเอกชนสามารถเกื้อหนุนทรัพยากรให้แก่จังหวัดได้อย่างมาก **ระยะขณะเกิดภัย** ท้องถิ่นมีการช่วยเหลือเฉพาะหน้าแก่ประชาชน หากเกินขีดความสามารถหรือไม่มีงบประมาณเพียงพอ ก็จะร้องขอไปยังหน่วยงานอื่น ๆ บางครั้งมีการอาศัยความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการในการให้ความช่วยเหลือ หรือผ่านตัวกลางคือ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น

(6) **กลไกการขับเคลื่อนการบูรณาการในการบริหารจัดการ** กลไกสำคัญที่ทำให้การบริหารจัดการเกิดขึ้นได้เป็นผลสำเร็จคือ จังหวัดขอนแก่นมีคณะกรรมการระดับจังหวัด ซึ่งมีการประชุมหารือกันอย่างสม่ำเสมอ อีกทั้งจังหวัดขอนแก่นมีมหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นแหล่งรวบรวมองค์ความรู้และนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนมีภาคเอกชนที่มีความเข้มแข็ง สามารถเกื้อหนุนทรัพยากรให้แก่จังหวัดได้อย่างมาก

2.2.3 จังหวัดนนทบุรีกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

(1) **สภาพปัญหาภัยพิบัติอุทกภัย** มี 2 ประเภท **ประเภทแรก** น้ำล้นตลิ่ง เกิดจากระบบของการปล่อยน้ำและลักษณะของน้ำขึ้นน้ำลง **ประเภทที่สอง** น้ำท่วมขังผิวจราจร การเกิดอุทกภัยในลักษณะนี้เป็นเรื่องปกติของสภาพพื้นที่เมืองที่มีการขยายตัว จังหวัดนนทบุรีมีคนเข้ามาอยู่อาศัยจำนวนมาก ซึ่งการจัดผังเมืองและโครงสร้างพื้นฐานไม่ได้รองรับการระบายน้ำ

(2) **แนวทางการบริหารจัดการในปัจจุบัน** สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรีเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรายงานข้อมูลเพื่อแจ้งให้ประชาชนรับทราบ ขณะเดียวกันในปัจจุบันมีช่องทางติดต่อสื่อสารเพื่อรับทราบข้อมูลหลากหลายช่องทาง เช่น สถานีวิทยุ จส. 100 วิทยุ

ข่าวสารและการจรรยาบรรณนิเวศพิทักษ์สันติราษฎร์ FM91 (สวพ.91) รวมไปถึงช่องทางแอปพลิเคชัน เช่น Line และ Facebook

(3) **โครงสร้างการบริหารจัดการ** เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ประกอบกับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ และแผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรอบในการดำเนินการ

(4) **ตัวแสดง บทบาทหน้าที่ และทรัพยากร** ความโดดเด่นทางการบริหารจัดการของพื้นที่จังหวัดนนทบุรีอยู่ที่การบูรณาการภารกิจ อำนาจหน้าที่ และทรัพยากรต่าง ๆ ของเหล่าตัวแสดง ดังปรากฏให้เห็น เช่น โครงการชลประทานนนทบุรีรับผิดชอบพื้นที่จังหวัดนนทบุรีทั้งหมด มีบทบาทในการวางแผน เตรียมความพร้อมรับมือ และมีเครื่องมือและเครื่องจักรต่าง ๆ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เผชิญความรุนแรงของปัญหา มีการเตรียมความพร้อมรับมือผ่านการประเมินสถานการณ์น้ำสัมพันธ์กับสภาพพื้นที่

(5) **การบูรณาการในกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ระยะก่อนเกิดภัย** จะใช้ 10 มาตรการ เช่น การตรวจสอบระบบเครื่องสูบน้ำ แจ้งเตือนการพยากรณ์อากาศเป็นระยะ ๆ เป็นต้น **ระยะขณะเกิดภัย** ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการอุทกภัย เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรง สามารถระดมทรัพยากรพร้อมกับตัวแสดงที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการกับปัญหาได้ **ระยะหลังเกิดภัย** เป็นการประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องลงพื้นที่ให้ความช่วยเหลือทั้งเยียวยาจิตใจ โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ

(6) **กลไกการขับเคลื่อนการบูรณาการในการบริหารจัดการ** นับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ทำให้มีกระบวนการและกลไกการขับเคลื่อนให้เกิดการดำเนินงานอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงาน บทบาทหน้าที่แต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบในละแต่ละสถานการณ์อย่างชัดเจน ซึ่งทำให้จังหวัดนนทบุรีสามารถรับมือกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในแต่ละจุดได้

3. ตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดและเครื่องมือสนับสนุน

3.1 ตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

กลไกการสร้างความร่วมมือปรึกษาหารือพูดคุยระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดในท้ายที่สุด หากต้องการให้การพัฒนาเมืองอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการออกแบบ อาจจะต้องใช้การจัดตั้งหน่วยงานขับเคลื่อนภารกิจดังกล่าว จากการศึกษาวิจัย นำมาสู่การออกแบบและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับตัวแบบที่เหมาะสมสำหรับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง 3 ตัวแบบดังต่อไปนี้

ตัวแบบที่หนึ่ง รูปแบบบริษัทพัฒนาเมือง เสนอให้มีรูปแบบสอดคล้องไปกับบริบทในเชิงพื้นที่เพื่อให้เป็นกลไกในการสร้างบทสนทนาเพื่อการพัฒนาเมืองอย่างต่อเนื่องจนนำไปสู่การก่อร่างสร้างตัวของการวางแผนกำหนดยุทธศาสตร์ รูปแบบนี้จะจัดตั้งในฐานะบริษัทเอกชน เป็นรูปแบบบริษัทเช่นเดียวกับบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เหมือนกับบริษัทเอกชนทั่วไป ผู้ถือหุ้นในบริษัทอาจเป็นนักธุรกิจ ประชาชน กองทุน ฯลฯ โดยไม่มีภาครัฐเข้าไปถือหุ้นของบริษัท

ตัวแบบที่สอง รูปแบบการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชนเพื่อสร้างกลไกความร่วมมือเพื่อผลิตยุทธศาสตร์เมือง ในกรณีที่ภาคเอกชนในจังหวัดนั้นอาจจะยังไม่พร้อมหรืออาจจะพร้อมทว่ายังขาดทิศทางที่ชัดเจน คณะผู้วิจัยเสนอให้เป็นการจัดตั้งหน่วยในการขับเคลื่อนการจัดทำยุทธศาสตร์พัฒนาเมืองในลักษณะองค์กรพัฒนาเมืองร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งเป็นตัวแบบที่ให้เอกชนเข้ามามีบทบาท โดยภาครัฐกำหนดใน TOR (Term of Reference) ในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่กำหนดสิทธิ์ การกำหนดเงื่อนไขการดำเนินงานการกำหนดค่าตอบแทนต่าง ๆ เป็นต้น

ตัวแบบที่สาม รูปแบบศูนย์ศึกษาเพื่อพัฒนาเมือง ในกรณีที่ไม่มีเอกชนที่สนใจลุกขึ้นมาจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง อาจจะต้องกำหนดกลไกการขับเคลื่อนการปรึกษาหารือผ่านกลไกรัฐที่มีอยู่แล้ว โดยจัดตั้งศูนย์ศึกษาเพื่อพัฒนาเมืองจัดตั้งขึ้นโดยมีคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) ตัวแบบซึ่งคณะผู้วิจัยออกแบบมาอาจจะเป็นการจัดตั้งศูนย์ศึกษาเพื่อพัฒนาเมืองในลักษณะมูลนิธิ โดยกำหนดแหล่งรายได้ให้มาจากแผนพัฒนาจังหวัดและเอกชนในพื้นที่เข้าทุนในส่วนนี้ด้วย ภารกิจสำคัญของศูนย์ศึกษาการพัฒนาเมืองคือ ศูนย์ศึกษาเพื่อพัฒนาเมืองสามารถทำหน้าที่ในการรวบรวมและทำฐานข้อมูลสำหรับเปิดเวทีเพื่อสร้างบทสนทนาอย่างต่อเนื่อง จัดทำเวทีประชาคมรับฟังความเห็นสร้างความต้องการความคาดหวังและค้นหาตัวแบบที่เหมาะสมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัดนั้นและผลักดันเป็นแผนพัฒนาจังหวัดต่อไป

3.2 ตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

การลดความเสี่ยง (Disaster Risk Reduction) คือหัวใจสำคัญที่ทำให้ตัวแสดงในพื้นที่ต่างหันมาบูรณาการความร่วมมือระหว่างในพื้นที่จังหวัด รวมถึงเป็นการบริหารจัดการที่ต้องการการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงอย่างต่อเนื่องระยะยาว อาศัยความถี่ การแลกเปลี่ยน และการสร้างความกระชับแน่นในความสัมพันธ์ให้กับเหล่าตัวแสดงในพื้นที่ ส่งผลให้การเพิ่มประสิทธิภาพให้กับการบริหารจัดการจึงอยู่ที่ “การสร้างบทสนทนาว่าด้วยการลดความเสี่ยงในระดับพื้นที่(Disaster Risk Reduction Dialogue)” ผ่านกลไกการดำเนินการที่เรียกว่า “คณะกรรมการลดความเสี่ยงภัยในระดับจังหวัด” ซึ่งกลไกดังกล่าวจะทำหน้าที่ในการสร้างชุดข้อมูลที่สนับสนุนการตัดสินใจให้กับกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัด

ทั้งนี้การสร้าง DRR Dialogue Unit อาจจำแนกได้เป็น 2 ส่วนได้แก่ **หนึ่ง Structural Dialogue Unit:** และ **สอง Non-Structural Dialogue Unit** โดยการทำงานของคณะกรรมการลดความเสี่ยงภัยในระดับจังหวัดจะเน้นการทำงานในองค์ประกอบการสร้างบทสนทนาที่นำไปสู่ความร่วมมือระหว่างทุกภาคส่วนดังนี้

(1) การสะสมประสบการณ์และการเรียนรู้ มีเวทีสนทนาเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติผ่านการพัฒนาการเรียนรู้ต่อประสบการณ์ปัญหาซึ่งต้องอาศัยความเข้าใจต่อปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ 1) การศึกษาสภาพทางภูมิศาสตร์ แนวโน้มของลักษณะที่นำไปสู่การก่อตัวของปัญหา 2) การถอดบทเรียนจากประสบการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยของพื้นที่โดยเน้นการแสวงหาความโดดเด่นทั้งในด้านบวกและด้านลบที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในสถานการณ์เพื่อสร้างเป็นการปรับปรุงกับปัญหา 3) ข้อมูลจากการถอดบทเรียนควรได้รับการเห็นพ้องต้องกันระหว่างตัวแสดงที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในพื้นที่ทุกมิติตั้งแต่ความรู้เชิงเทคนิคและความรู้ชุมชน 4) ผลลัพธ์จากการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงคือจุดตั้งต้นในการทำความเข้าใจต่อสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นสำหรับการบริหารจัดการครั้งต่อไป

(2) การขึ้นน้อมความร่วมมือ ด้วยการสร้างความต่อเนื่องให้กับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง ต้องอาศัยความกระชับแน่นในความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง ซึ่งต้องประกอบด้วย 1) การใช้กลไกความเป็นทางการในการเปิดพื้นที่ให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างตัวแสดง และ 2) การใช้กลไกด้านผู้นำเป็นตัวกำหนดให้ตัวแสดงเกิดการมีส่วนร่วมที่มีความถี่ในการปฏิสัมพันธ์และผลลัพธ์ของการตัดสินใจ เช่น สร้างข้อกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสร้างการประชุมอย่างต่อเนื่องและมีการกำกับติดตามผลการประชุม

(3) การสร้างตัวชี้วัดด้านการลดความเสี่ยงหรือ DRR KPI แก่จังหวัด การสร้างตัวชี้วัดให้กับการพัฒนางานด้านการลดความเสี่ยงผ่านการบูรณาการความร่วมมือนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสร้างการชี้วัดเกี่ยวกับความร่วมมือทั้งในทางการสร้างกลยุทธ์ แผนงาน โครงการกิจกรรม รวมไปถึงการกำกับกับการบูรณาการตลอดกระบวนการเพื่อสร้างความต่อเนื่องในการลดความเสี่ยงผ่านความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน สำหรับแนวทางเกี่ยวกับการสร้างตัวชี้วัดเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงผ่านการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ได้แก่ เกณฑ์เกี่ยวกับตัวชี้วัดและเป้าหมายด้านการลดความเสี่ยง การบูรณาการความร่วมมือ ตัวชี้วัดต้องสะท้อนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ตัวชี้วัดสนับสนุนโอกาสให้มีการปฏิสัมพันธ์ เจรจาต่อรอง แลกเปลี่ยนระหว่างตัวแสดง และผลลัพธ์ เป็นต้น

(4) การสร้างบรรทัดฐานร่วมกันที่มีมาตรฐานและนำไปสู่การสร้างความคาดหวังร่วมกัน ประกอบด้วย 1) การกำหนดเป้าหมายร่วมกันระหว่างหน่วยงาน 2) การกำหนดเป้าหมายเพื่อเปิดโอกาสให้ทุกหน่วยงานสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างไม่มีข้ออุปสรรคในการแสดงพฤติกรรม 3) การสร้างพื้นที่สำหรับการกำหนดเป้าหมายทางการบริหารจัดการระหว่างหน่วยงาน 4) กำหนดทิศทางเดียวกันระหว่างหน่วยงาน และ 5) หน่วยงานเมื่อรับในเป้าหมายทางการบริหารจัดการร่วมกันแล้ว ต้องพร้อมรับผิดชอบต่อการดำเนินการตามภารกิจของตนร่วมกับหน่วยงานอื่น ซึ่งความรับผิดชอบทางการปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายหรือสังคมพื้นที่กำหนดร่วมกัน

3.3 เครื่องมือที่ช่วยสนับสนุนให้การบูรณาการเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

ฐานคิดสำคัญในการจัดวางข้อเสนอแนะรวมถึงปัจจัยและเงื่อนไขที่จะเกื้อกูลต่อการนำเอาตัวแบบและข้อเสนอที่วางไว้ไปสู่การดำเนินการให้เกิดสัมฤทธิ์ผลนั้น เกิดจากการปรับประยุกต์ใช้เครื่องมือในกลุ่มแนวคิดที่เรียกว่า “การจัดการสัมพันธ์ภาพระหว่างหน่วยงานของรัฐ” (Intergovernmental Management หรือ IGM) ซึ่งให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนบทบาทของกลไกต่าง ๆ ไปสู่ความเป็นผู้เกื้อหนุน (Facilitator) ในการดำเนินการกิจโดยอาศัยตัวแสดงสำคัญต่าง ๆ ทั้งภาครัฐด้วยกันเองและภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามาร่วมมีบทบาทบนฐานของความเป็นภาคีหุ้นส่วนที่ตัดขวางและก้าวข้ามสภาพแตกกระจายในเชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ซึ่งการที่จะทำให้สิ่งดังกล่าวเกิดขึ้นได้นั้น หน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ที่สามารถแสดงบทบาทในฐานะผู้วางกฎเกณฑ์จะต้องทำให้กฎเกณฑ์กติกาหรือบริบทในเชิงสถาบัน (Institutional context) ที่แวดล้อมการดำเนินงานในมิติต่าง ๆ นั้นเกื้อหนุนให้ตัวแสดงต่าง ๆ สามารถเข้ามาแสดงบทบาทได้อย่างสอดคล้องกับแนวนโยบายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ร่วมกันหรือมีความเห็นต้องตรงกันกลไกรัฐส่วนกลางต้องเกื้อหนุนตัวแสดงในระนาบพื้นที่ผ่านการแสดงบทบาทใน 4 ด้านตามกรอบแนวคิดในแบบ IGM ได้ ดังนี้

(1) **เครื่องมือในเชิงโครงสร้าง (Structural Instruments)** ได้แก่ การปรับแก้ข้อกำหนดกฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง และแนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสถานะของหน่วยงานและตัวแสดงที่จะต้องมีบทบาทในการสร้าง “บทสนทนา” และร้อยเรียงบทบาทและการดำเนินงานของตัวแสดงในระดับพื้นที่ให้มีสถานะที่ชัดเจน มีกฎหมายรองรับ และสามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญเข้ามาทำงานได้อย่างต่อเนื่องและยาวนานเพียงพอข้อเสนอแนะขั้นต้นตามกรอบเครื่องมือในเชิงโครงสร้าง ดังนี้

- การระบุและกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการและข้าราชการบางส่วนเป็น “ข้าราชการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์/ภารกิจเชิงพื้นที่” หรือ “ทีมจังหวัด”
- การปรับระบบตัวชี้วัดและการประเมินผลการดำเนินงานที่สอดคล้องกับการขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่มากขึ้น อาจคิดคำนวณเป็นปริมาณสัดส่วนการประเมินจาก “ภารกิจเชิงพื้นที่ ต่อ ภารกิจที่เป็นนโยบายจากหน่วยงานต้นสังกัด” เพื่อแยกงานทั้งสองออกจากกันและให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาประเมินผลงานในสัดส่วนของภารกิจเชิงพื้นที่
- กำหนดให้การสร้างเครือข่ายเป็นตัวชี้วัดผลงานของจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด

(2) **เครื่องมือในการกำหนดแผนงาน (Programmatic Instruments)** จะต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการด้านนี้ให้มีลักษณะจากล่างขึ้นบน (Bottom-up) มากขึ้น ดังนี้

- การจัดแยกประเภทระหว่างกิจกรรมและโครงการ “ระดับชาติ” ออกจาก “ระดับพื้นที่” โดยมีการแยกหมวดหมู่ของการกำหนดแผนงานและงบประมาณเป็นการเฉพาะ เรียกว่า “งบประมาณเชิงพื้นที่” (Area-based budgeting) ที่แยกออกจากงบประมาณเชิงภารกิจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง (Function-based budgeting)

- เพิ่มความยืดหยุ่นในกระบวนการแผนและงบประมาณผ่านเครื่องมือเงินอุดหนุน (Grants) โดยใช้เป็นแรงจูงใจให้ส่วนราชการระดับจังหวัดมุ่งเน้นการบูรณาการและสร้างเครือข่ายความร่วมมือภายในพื้นที่ โดยอาจเรียกว่า “เงินอุดหนุนเชิงพื้นที่” (Area-based grants)

(3) เครื่องมือการวิจัยและสร้างเสริมสมรรถนะ (Research and Capacity-Building Instruments)

ได้แก่ ฐานข้อมูล สถิติ และข้อค้นพบจากการวิจัย จะต้องถูกกำหนดให้เป็นปัจจัยนำเข้ามูลฐานของกระบวนการแผนและการจัดสรรงบประมาณ รวมถึงการกำหนดกิจกรรมและแนวทางการดำเนินการกิจต่าง ๆ ของส่วนราชการในระดับพื้นที่ข้อเสนอแนะ มีดังนี้

- การกำหนดประเภทของข้อมูลและสถิติในเชิงพื้นที่ให้ชัดเจนเป็นระบบ ทั้งโครงสร้างการจัดเก็บข้อมูลและสถิติในระดับพื้นที่ให้ชัดเจน วิธีการจัดเก็บ เครื่องมือการวิเคราะห์เป็นมาตรฐานเดียวกัน และกำหนดให้เป็นภารกิจปกติ (Routinization) ของจังหวัด
- อาจพิจารณาให้จังหวัดสามารถดำเนินการจัดจ้าง หรือจ้างเหมาบริการ หรือ อุดหนุนหน่วยงานอื่นภายใต้ความร่วมมือกับจังหวัดเพื่อทำหน้าที่เป็น “ศูนย์การวิจัยเพื่อการพัฒนาพื้นที่” เพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย การแก้ปัญหา และการปรับปรุงระบบงานแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

(4) เครื่องมือในเชิงพฤติกรรม (Behavioral Instruments) ได้แก่ การจัดการอบรมและกระบวนการเรียนรู้ ข้อเสนอแนะขึ้นต้นตามกรอบเครื่องมือในเชิงพฤติกรรม มีดังนี้

- การมุ่งเน้นฝึกอบรมทักษะในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือและกำหนดให้เป็นสมรรถนะหลักของข้าราชการในระดับพื้นที่ ให้ความสามารถด้านนี้เป็นหนึ่งในสมรรถนะหลัก (Core competence) ของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ทั้งหมด
- การระบุและกำหนดถึงความรู้และทักษะในการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ให้เป็นสมรรถนะหลัก ซึ่งสำคัญต่อความสำเร็จในการขับเคลื่อนงานระดับพื้นที่ออกมาให้ชัดเจน

4. แผนเปลี่ยนผ่านในการนำตัวแบบไปสู่การปรับประยุกต์ใช้

หัวใจสำคัญของตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดทั้งในด้านการพัฒนาเมืองและด้านการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยนั้น ได้แก่ การแสวงหาแนวทางและเครื่องมือในการจัดการกับความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมซึ่งอยู่ในสภาพแตกกระจายไปสู่ความร่วมมือและการบูรณาการดำเนินงานร่วมกัน ทั้งนี้ กระบวนการที่จะนำไปสู่สภาวะการณ์ใหม่ที่เป็นฐานคิดของตัวแบบเพื่อการบูรณาการนั้น ได้แก่ **หนึ่ง** การสร้างบทสนทนาอย่างต่อเนื่อง (Dialogue) **สอง** การสร้างข้อตกลงในการขับเคลื่อนภารกิจร่วมกัน (Mutual Agreement) และ **สาม** การสร้างบรรทัดฐานหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานร่วมกัน (Standard of Practices) โดยภายใต้ฐานคิดทั้งสามประการ คณะผู้วิจัยเห็นว่า

อาจสามารถพัฒนาเป็นแผนเปลี่ยนผ่านเพื่อการประยุกต์ใช้ตัวแบบใหม่ให้เกิดการเชื่อมต่อบนฐานของโครงสร้างและระบบการดำเนินงานที่ดำรงอยู่ ณ ปัจจุบันได้ ดังนี้

4.1 หลักการและเหตุผลในการกำหนดแผนเปลี่ยนผ่าน

การขับเคลื่อนการการรสร้างกลไกบูรณาการความร่วมมือในพื้นที่จังหวัดต้องประกอบด้วยหลักการผลักดันภายใต้หลักการ 3 ประการสำคัญ เพื่อให้การเปลี่ยนผ่านเป็นไปอย่างราบรื่นและเหมาะสม ได้แก่ **หนึ่ง การจัดทำแผนเปลี่ยนผ่านโดยใช้ “โครงการนำร่อง” (Pivot Project)** เพื่อการขับเคลื่อนภารกิจเฉพาะด้าน ได้แก่ การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง และการลดความเสี่ยงภัยพิบัติอุทกภัย **สอง การใช้รูปของการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ที่มีระยะเวลาดำเนินการ 2 ปี** กล่าวคือ เพื่อให้ตัวแสดงหรือหน่วยงานที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่เกิดความตื่นตัวและสนใจในการเข้าร่วมโครงการ จึงจำเป็นต้องกำหนดสถานะโครงการดังกล่าวในฐานะที่เป็นโครงการใหม่หรือกิจกรรมใหม่ซึ่งแตกต่างจากภารกิจปกติประจำวัน โดยมีกรอบการดำเนินงานภายใต้เป้าหมาย แผนงาน กิจกรรม และระยะเวลาการดำเนินงานที่ชัดเจนและต่อเนื่อง และ **สาม การคัดเลือก “พื้นที่นำร่องที่เหมาะสม”** โดยอาจพิจารณากำหนดจังหวัดในการขับเคลื่อนภารกิจทั้งสองด้านจำนวน 1 จังหวัดต่อ 1 ภารกิจ โดยเกณฑ์ในการคัดเลือกอาจพัฒนามาจากเกณฑ์ปัจจัยเกื้อหนุนที่ค้นพบในการศึกษาครั้งนี้มาใช้พิจารณาและจัดทำเป็น “Check-List” ในการคัดเลือกได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความตื่นตัวและสร้างความสนใจต่อการโครงการ อาจจะจัดทำในรูปของโครงการประกวดแข่งขัน เพื่อให้จังหวัดที่มีความสนใจส่งข้อเสนอมาเข้าร่วมโครงการนำร่อง

4.2 เป้าประสงค์ แผนงาน กิจกรรม และขั้นตอนตามกรอบแผนเปลี่ยนผ่าน

ภายใต้โครงการ 2 ปี สามารถจัดแบ่งออกเป็น 2 ระยะ (Phase) รวม 6 ขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

- **แผนเปลี่ยนผ่านระยะที่ 1 กระบวนการเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ และตัวชี้วัดการลดความเสี่ยง** ประกอบด้วย **ขั้นตอนที่ 1** การจัดตั้งหน่วยขับเคลื่อนภารกิจ (Strategic Unit / Dialogue Unit) **ขั้นตอนที่ 2** การสร้างบทสนทนาอย่างต่อเนื่อง การสร้างเครือข่ายการดำเนินงาน และศูนย์ข้อมูลกลาง (Continuity of Dialogue on Identified Issues + Network Development + Data Center) **ขั้นตอนที่ 3** การร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่และตัวชี้วัดการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (Area-based Development Strategy (แยกออกจากกิจกรรมปกติ) / DRR KPI)
- **แผนเปลี่ยนผ่านระยะที่ 2 กระบวนการเพื่อนำไปสู่การจัดทำแนวทางหรือคู่มือในการขับเคลื่อนภารกิจ** ประกอบด้วย **ขั้นตอนที่ 4** การแปลงยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดสู่กิจกรรมและแนวปฏิบัติร่วม (Translate into Activities & Practices) **ขั้นตอนที่ 5** การสร้างบรรทัดฐานร่วมและมาตรฐานการปฏิบัติงาน (New Mutual Norms / Standardization of Practices) และ **ขั้นตอนที่ 6** การกำหนดแนวทางหรือคู่มือในการขับเคลื่อนภารกิจ (Guideline or Handbook)

สารบัญ

บทสรุปผู้บริหาร	หน้า (1)-(11)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์	2
1.3 ขอบเขตและวิธีการศึกษา	2
1.4 พื้นที่กรณีศึกษา	3
1.5 ระยะเวลาการดำเนินโครงการ	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
1.7 ขอบเขตการศึกษา	5
1.8 วิธีการศึกษา	5
1.9 การนำเสนอผลการศึกษา	6
บทที่ 2 กรอบแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา	7
2.1 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองนอกศูนย์กลางของไทย	7
2.2 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่	10
2.3 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างกลไกรัฐในระดับต่าง ๆ	12
2.4 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดความสัมพันธ์และการสนับสนุนความร่วมมือระหว่าง ตัวแสดงในภาคส่วนต่าง ๆ	15
2.5 ข้อมูลในการพิจารณากำหนดพื้นที่กรณีศึกษา	20
2.6 การขับเคลื่อนภารกิจของรัฐในพื้นที่จังหวัดและแนวทางการดำเนินภารกิจรัฐร่วมกัน กรณีศึกษาต่างประเทศ	41
2.7 กลไกการดำเนินภารกิจของรัฐในพื้นที่จังหวัด	76
2.8 ทิศทางการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐในพื้นที่จังหวัด	88
2.9 ลักษณะทั่วไปและประเด็นปัญหาของกระบวนการจัดทำแผนและการจัดการภัยพิบัติ อุทกภัยในพื้นที่จังหวัด	153

	หน้า
บทที่ 3 ผลการศึกษาจากพื้นที่กรณีศึกษา	201
3.1 กรณีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง	201
3.1.1 จังหวัดขอนแก่นกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง	201
3.1.2 จังหวัดสงขลากับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง	227
3.1.3 จังหวัดสุโขทัยกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง	237
3.1.4 สรุปผลการศึกษากรณีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง	253
3.2 กรณีการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย	256
3.2.1 จังหวัดสงขลากับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย	256
3.2.2 จังหวัดขอนแก่นกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย	273
3.2.3 จังหวัดนนทบุรีกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย	286
3.2.4 สรุปผลการศึกษากรณีการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย	308
 บทที่ 4 ตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด	 315
4.1 ตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัด ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง	315
4.1.1 บริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรเอกชน	315
4.1.2 ตัวแบบบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชน	318
4.1.3 ตัวแบบศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง	321
4.2 ตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดในการจัดการ ภัยพิบัติอุทกภัย	337
 บทที่ 5 การเผยแพร่ผลการศึกษาตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด	 351
5.1 การเผยแพร่ผลการศึกษาตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง	351
5.1.1 การเผยแพร่ตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง	352
5.1.2 ข้อเสนอแนะและความเห็นต่อการเผยแพร่ตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐ ในพื้นที่จังหวัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง	359
5.1.3 สรุปผลจากการเผยแพร่ตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง	362

	หน้า
5.2 การเผยแพร่ผลการศึกษาตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด ในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย	363
5.2.1 การเผยแพร่ตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด ในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย	364
5.2.2 ข้อเสนอแนะและความเห็นต่อการเผยแพร่ตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐ ในพื้นที่จังหวัดในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย	370
5.2.3 สรุปผลจากการเผยแพร่ตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด ในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย	372
บทที่ 6 ข้อเสนอเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม	375
6.1 สรุปผลการศึกษาตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด	376
6.1.1 สรุปตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัด ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง	376
6.1.2 สรุปตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัด ในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย	381
6.1.3 ข้อเสนอแนะและข้อจำกัดในการนำตัวแบบไปสู่การปรับประยุกต์ใช้	384
6.2 เครื่องมือที่ช่วยสนับสนุนให้การบูรณาการเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม	385
6.3 แผนเปลี่ยนผ่านในการนำตัวแบบไปสู่การปรับประยุกต์ใช้	389
6.3.1 หลักการและเหตุผลในการกำหนดแผนเปลี่ยนผ่าน	390
6.3.2 เป้าประสงค์ แผนงาน กิจกรรม และขั้นตอนตามกรอบแผนเปลี่ยนผ่าน	391
6.3.3 แผนเปลี่ยนผ่านในการนำตัวแบบไปสู่การปรับประยุกต์ใช้: การสร้างกลไก ในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ การพัฒนาเมือง	395
6.3.4 แผนเปลี่ยนผ่านในการนำตัวแบบไปสู่การปรับประยุกต์ใช้: การสร้างกลไก ในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติ	398
บรรณานุกรม	403

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 ปริมาณน้ำฝนในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นระยะ 10 ปี (พ.ศ. 2549 - 2558)	35
2.2 ภัยจากอุทกภัยและดินโคลนถล่ม (อุทกภัย)	40
2.3 หน่วยราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	44
2.4 ตัวอย่างภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างตามที่กฎหมายกำหนด	73
2.5 วิสัยทัศน์และแนวทางการพัฒนาภาค	77
2.6 การจัดสรรงบประมาณสำหรับกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการระหว่าง พ.ศ. 2553 - 2561	87
2.7 ประเด็นคำถามประเมินความเหมาะสมในการนำรูปแบบการจัดบริการสาธารณะ ทางเลือกมาใช้	122
2.8 สถิติสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2546 – 2554	182
3.1 เปรียบเทียบวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์รวม และประเด็นยุทธศาสตร์ ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2561-2564	206
3.2 ปัจจัยเกื้อหนุนที่เอื้ออำนวยต่อความร่วมมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง	253
3.3 ปัจจัยเกื้อหนุนที่เอื้ออำนวยต่อความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย	308
4.1 การจำแนกระดับความพร้อมและตัวแบบที่เหมาะสมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ การพัฒนาเมือง ตามปัจจัยเงื่อนไขความพร้อมที่แตกต่างกัน	327
4.2 เปรียบเทียบจุดแข็งและจุดอ่อน ตัวอย่างภารกิจที่เหมาะสม ของตัวแบบการขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง	330
4.3 กลไกการดำเนินการ ข้อจำกัด/ข้อพึงระวัง ปัจจัยสนับสนุน และตัวอย่างภารกิจที่เหมาะสม ของตัวแบบการสร้างบทสนทนาว่าด้วยการลดความเสี่ยงในระดับพื้นที่ (DRR Dialogue)	345
5.1 การเผยแพร่ผลการศึกษาตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ณ จังหวัดลำปาง	352
5.2 การเผยแพร่ผลการศึกษาตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด ในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ณ จังหวัดอุบลราชธานี	363

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
2.1 โครงสร้างบริษัท ขอนแก่นทรานซิฟ ซิสเต็ม จำกัด	24
2.2 เส้นทางการเดินรถโดยสารส่วนพิเศษขอนแก่นซิตี้บัส	25
2.3 แนวคิดขอนแก่นเมืองอัจฉริยะ (Khonkaen Smart City)	26
2.4 ข้อมูลด้านสาธารณสุขจังหวัดสงขลา	32
2.5 พื้นที่น้ำท่วมจังหวัดนนทบุรี	39
2.6 กลไกขับเคลื่อนในระดับพื้นที่ของนโยบายประชารัฐ	83
2.7 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคมขนส่งเพื่อเชื่อมโยงการเดินทางโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC)	85
2.8 แสดงกลไกการจัดการภัยพิบัติ 3 ระดับของญี่ปุ่น	106
2.9 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติในระดับจังหวัดเฮียวโกะ	110
2.10 การทำงานศูนย์บัญชาการบรรเทาเหตุฉุกเฉินของจังหวัดเฮียวโกะ	110
2.11 การปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และพลเมืองหรือกลุ่มผู้รับบริการในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะ	113
2.12 รูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือกที่สามารถเป็นไปได้	118
2.13 กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการจังหวัด	162
2.14 กระบวนการประสานแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวม	173
2.15 ขั้นตอน ผู้ที่เกี่ยวข้อง และแนวทางการจัดทำและประสานแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น	174
2.16 กลไกการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย	194
2.17 ความสัมพันธ์ของนโยบายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยแบบแจกแจงตัวแสดง	196
3.1 ข้อค้นพบและบทเรียนที่สำคัญกรณีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของจังหวัดขอนแก่น	223
3.2 กระบวนการผลักดันการพัฒนาเมืองผ่านบริษัทพัฒนาเมือง	230
3.3 ข้อค้นพบและบทเรียนที่สำคัญกรณีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของจังหวัดสงขลา	234
3.4 ข้อค้นพบและบทเรียนที่สำคัญกรณีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของจังหวัดสุโขทัย	249
3.5 ข้อค้นพบและบทเรียนที่สำคัญกรณีการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของจังหวัดสงขลา	269
3.6 ข้อค้นพบและบทเรียนที่สำคัญกรณีการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของจังหวัดขอนแก่น	283

แผนภาพที่	หน้า
3.7 ข้อค้นพบและบทเรียนที่สำคัญกรณีการจัดการสาธารณสุขของจังหวัดนนทบุรี	304
4.1 ตัวแบบบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรเอกชน (Private Organization)	317
4.2 ตัวแบบบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชน (Public Private Partnership: PPP)	320
4.3 ตัวแบบศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง	322
4.4 ตัวอย่างกรอบแนวทางการจัดตั้งและขับเคลื่อนงานศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง	325
4.5 การจำแนกตัวแบบการสร้างบทสนทนาว่าด้วยการลดความเสี่ยงในระดับพื้นที่ (Disaster Risk Reduction Dialogue)	338
4.6 ตัวแบบการสร้างบทสนทนาว่าด้วยการลดความเสี่ยงในระดับพื้นที่ (Disaster Risk Reduction Dialogue)	339
4.7 กิจกรรมของ Disaster Risk Reduction Dialogue Unit	345
6.1 สรุปตัวแบบบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรเอกชน	377
6.2 สรุปตัวแบบบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชน	379
6.3 สรุปตัวแบบศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง	380
6.4 สรุปตัวแบบการสร้างบทสนทนาว่าด้วยการลดความเสี่ยงในระดับพื้นที่ (Disaster Risk Reduction Dialogue Unit)	383
6.5 วงข่ายในกระบวนการทางนโยบาย	386
6.6 เครื่องมือที่ช่วยสนับสนุนให้การบูรณาการเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม	389
6.7 กรอบการดำเนินงานตามแผนเปลี่ยนผ่าน	392
6.8 แผนเปลี่ยนผ่านในการนำตัวแบบไปสู่การปรับประยุกต์ใช้: การสร้างกลไกในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง	397
6.9 แผนเปลี่ยนผ่านในการนำตัวแบบไปสู่การปรับประยุกต์ใช้: การสร้างกลไกในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อการลดความเสี่ยงภัยพิบัติในพื้นที่จังหวัด	401

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ กำหนดให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่นให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 มาตรา 35 กำหนดให้จังหวัด ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ บรรดาที่มีสำนักงานอยู่ในพื้นที่จังหวัดและได้รับเงินงบประมาณเป็นการเฉพาะเพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด มีหน้าที่ต้องจัดทำบันทึกความร่วมมือการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. กำหนด ทั้งนี้ ให้ใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครใจให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดด้วย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทย ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้ประการหนึ่ง คือ การปรับปรุงกลไกการปฏิบัติงานของภาครัฐให้มีลักษณะบูรณาการ สามารถส่งเสริมกระบวนการผลิตและการให้บริการของภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสนับสนุนกลไกความร่วมมือกันระหว่างรัฐ เอกชน ประชาชน และประชาสังคม ในแบบประชารัฐให้เป็นจุดเชื่อมต่อในการพัฒนาประเทศอย่างสมบูรณ์

กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ยุทธศาสตร์การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ได้กำหนดกรอบแนวทางที่สำคัญ เช่น การวางระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

นโยบายของคณะรัฐมนตรี (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา) ให้มีความสำคัญกับการพัฒนาและส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนา และนวัตกรรม รวมทั้งส่งเสริมการจัดทำแผนพัฒนาการวิจัยและพัฒนาในระดับภาคหรือกลุ่มจังหวัด เพื่อให้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น ผลักดันงานวิจัยและพัฒนาไปสู่การใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ โดยส่งเสริมความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัย

หน่วยงานวิจัยของรัฐ และภาคเอกชน ตลอดจนปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้ทันสมัยโดยนำเทคโนโลยีมาใช้ เพื่อให้สามารถบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556 - 2561) ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 เน้นการจัดโครงสร้างองค์การที่มีความทันสมัย กะทัดรัด มีรูปแบบเรียบง่าย มีระบบการทำงานที่คล่องตัว รวดเร็ว รวมทั้งกำหนดว่าควรมีการปรับปรุงหน่วยงานราชการให้มีความเหมาะสมกับภารกิจที่รับผิดชอบ ลดความซ้ำซ้อน มีความยืดหยุ่นคล่องตัวสูง ตอบสนองต่อบทบาทภารกิจหรือบริบทในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

จากข้อกำหนด นโยบายรัฐบาล และแผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องข้างต้น พบว่า การบริหารงานในภูมิภาค ในอนาคตจะต้องให้ความสำคัญกับการบูรณาการจากทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา และภาคประชาชน โดยมีเครื่องมือหรือกลไกสนับสนุนเชิงการบริหาร วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี หรือนวัตกรรม เพื่อตอบสนองความต้องการที่หลากหลายในแต่ละพื้นที่ ซึ่งปัจจุบันในหลายพื้นที่จังหวัดมีการบูรณาการ ทั้งในเรื่องที่เป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนาและเรื่องที่เป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขหรือป้องกัน อย่างเป็นระบบภายในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี สามารถเป็นต้นแบบของการบูรณาการในการขยายผลไปในจังหวัดอื่น ๆ ได้ จึงควรจัดทำโครงการ “การศึกษาการจัดทำต้นแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด” ขึ้น เพื่อศึกษาพื้นที่จังหวัดที่เป็นพื้นที่ต้นแบบการบูรณาการในพื้นที่จังหวัดและนำต้นแบบดังกล่าวไปเผยแพร่ ให้ความรู้หรือประยุกต์ใช้ในพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ ตลอดจนเพื่อให้ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายในการสนับสนุนให้เกิด การบูรณาการในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นด้านงบประมาณ การบริหารจัดการ กฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษารูปแบบ วิธีการ และกลไกสนับสนุนของการบูรณาการในพื้นที่จังหวัดต้นแบบทั้งในเรื่องที่เป็น ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญและเรื่องที่เป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขหรือป้องกันอย่างเป็นระบบ
- 2) เพื่อนำรูปแบบ วิธีการ และกลไกสนับสนุนของการบูรณาการในพื้นที่จังหวัดต้นแบบไปเผยแพร่ ให้ความรู้ หรือประยุกต์ใช้ในพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ ได้
- 3) เพื่อให้ได้ข้อเสนอเชิงนโยบายในการสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการทั้งด้านงบประมาณการบริหารจัดการ กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ ฯลฯ สำหรับการบูรณาการในพื้นที่ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

1.3 กลุ่มเป้าหมาย

โครงการการศึกษาการจัดทำต้นแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดมีกลุ่มเป้าหมายครอบคลุมหน่วยงานและองค์กรในภาคส่วนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) จังหวัดที่เป็นพื้นที่ต้นแบบใน 2 กรณี กรณีละ 1 จังหวัด พื้นที่เทียบเคียง 2 กรณี กรณีละ 2 จังหวัด และพื้นที่ที่นำรูปแบบและวิธีการบูรณาการไปเผยแพร่และให้ความรู้ 2 กรณี ๆ ละ 1 จังหวัด
- 2) ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- 3) ผู้นำท้องที่/ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) องค์กรภาคธุรกิจเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่
- 5) สถาบันการศึกษาและนักวิชาการในพื้นที่

1.4 พื้นที่กรณีศึกษา

โครงการการศึกษาการจัดทำต้นแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดมีขอบเขตพื้นที่ดำเนินโครงการในจังหวัดที่เป็นพื้นที่กรณีศึกษา ได้แก่

- 1) กรณีพื้นที่ในการขับเคลื่อนตามนโยบายรัฐบาลหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญ: พื้นที่ที่มีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง
พื้นที่ต้นแบบ คือ จังหวัดขอนแก่น
พื้นที่เทียบเคียง คือ จังหวัดสงขลา และจังหวัดสุโขทัย
- 2) กรณีพื้นที่ที่มีประเด็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขหรือป้องกันอย่างเป็นระบบ: พื้นที่ที่มีการจัดการสาธารณสุขอย่างเป็นระบบ
พื้นที่ต้นแบบ คือ จังหวัดสงขลา
พื้นที่เทียบเคียง คือ จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดนนทบุรี

1.5 ระยะเวลาการดำเนินโครงการ

โครงการการศึกษาการจัดทำต้นแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดมีขอบเขตระยะเวลาการดำเนินโครงการระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2561

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาภายใต้โครงการการศึกษาการจัดทำต้นแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบวิธีการ ตลอดจนเครื่องมือหรือกลไกที่ช่วยสนับสนุนให้การบูรณาการในพื้นที่ รวมไปถึงข้อเสนอเชิงนโยบายที่เหมาะสมและเป็นรูปธรรมที่สามารถนำไปขยายผลในพื้นที่อื่นได้ โดยสำนักงาน ก.พ.ร. สามารถนำผลการศึกษาที่ได้รับจากการดำเนินโครงการวิจัยนี้ไปส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการในพื้นที่ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.7 ขอบเขตการศึกษา

โครงการการศึกษาการจัดทำต้นแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดมีขอบเขตการศึกษา ดังนี้

1) การศึกษาข้อมูลและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ยกตัวอย่างเช่น

(1) กฎหมาย ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาต่าง ๆ นโยบายรัฐบาล ฯลฯ ที่มีเจตนารมณ์หรือเป้าหมายให้เกิดการบูรณาการในเชิงโครงสร้างและระบบบริหารงานของทุกภาคส่วนในพื้นที่

(2) แนวทาง วิธีการ หรือตัวอย่างที่ดีในการดำเนินการของต่างประเทศในการบูรณาการระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ พร้อมทั้งเครื่องมือ กลไกสนับสนุนที่ช่วยให้การบูรณาการประสบผลสำเร็จ

(3) ข้อมูลของพื้นที่ต้นแบบในการศึกษาทั้งพื้นที่ในการขับเคลื่อนตามนโยบายรัฐบาลหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญ และพื้นที่ที่มีประเด็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขหรือป้องกันอย่างเป็นระบบ เช่น ข้อมูลทางกายภาพ ข้อมูลเชิงสถิติ รวมทั้งข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพทางการแข่งขัน บริบททางเศรษฐกิจและสังคม ยุทธศาสตร์การพัฒนา ฯลฯ

2) การศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่กรณีศึกษา เป็นการศึกษาต้นแบบกรณีศึกษา (Case study) โดยใช้ 2 กรณี ได้แก่ (1) พื้นที่ในการขับเคลื่อนตามนโยบายรัฐบาลหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญ จำนวน 1 จังหวัด และ (2) พื้นที่ที่มีประเด็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขหรือป้องกันอย่างเป็นระบบ จำนวน 1 จังหวัด ซึ่งทั้งสองกรณีจะมีการ “เทียบเคียง” กับพื้นที่ที่มีบริบทคล้ายคลึงกัน กรณีละ 2 จังหวัด เพื่อสอบถามข้อมูลการอภิปรายผล และสร้างข้อสรุปทั่วไป (Generalization) สำหรับประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะ โดยจะใช้วิธีการสัมภาษณ์/ประชุมกลุ่มย่อย ร่วมกับผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) ภาคเอกชน (หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด ฯลฯ) ภาคประชาสังคม เป็นต้น เพื่อวิเคราะห์เป็นข้อมูลประกอบการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการบูรณาการ ในประเด็นต่าง ๆ เช่น

(1) ความเหมาะสมของนโยบายหรือแผนพัฒนาระดับชาติและรายสาขาต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของพื้นที่

- (2) การแบ่งบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของภาคส่วนต่าง ๆ
 - (3) รูปแบบและวิธีการกำหนดทิศทางการพัฒนาหรือประเด็นปัญหาที่สำคัญของพื้นที่ การเชื่อมโยง ประสานงาน และบูรณาการระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ
 - (4) เครื่องมือหรือกลไกที่ช่วยสนับสนุนให้การบูรณาการเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม
- 3) การเผยแพร่และให้ความรู้ในพื้นที่ต่าง ๆ** โดยนำรูปแบบและวิธีการบูรณาการของพื้นที่ต้นแบบ ไปเผยแพร่และให้ความรู้ในพื้นที่อื่นที่มีความจำเป็นต่อการขับเคลื่อนตามนโยบายรัฐบาลหรือยุทธศาสตร์ การพัฒนาที่สำคัญ จำนวน 1 จังหวัด และพื้นที่ที่มีประเด็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขหรือป้องกันอย่างเป็นระบบ จำนวน 1 จังหวัด เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการประยุกต์การบูรณาการในอนาคต ตลอดจนทราบถึงปัญหา ข้อจำกัดต่อการบูรณาการ
- 4) การจัดประชุมสัมมนา (Focus Group)** โดยเชิญหน่วยงานกลาง ส่วนราชการ และภาคส่วน ที่เกี่ยวข้อง มาร่วมรับฟังผลการศึกษาร่วมกันให้ข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการจัดทำข้อเสนอ เิงนโยบายที่เหมาะสมและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติต่อไป
- 5) การจัดทำรายงานผลการศึกษาลบสมบูรณ** โดยมีรูปแบบและวิธีการของการบูรณาการในพื้นที่ กรณศึกษา รวมทั้งปัจจัยความสำเร็จ เครื่องมือ หรือกลไกที่ช่วยสนับสนุน การเผยแพร่และให้ความรู้ในพื้นที่อื่น ตลอดจนข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อนำไปสู่เป็นแนวทางปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรมต่อไป

1.8 วิธีการศึกษา

โครงการการศึกษาการจัดทำต้นแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดเป็น การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) และการศึกษาแบบกรณีศึกษา (Case study) โดยเลือกกรณีตัวแบบที่ดี และกรณีเทียบเคียงเพื่อแสวงหาปัจจัยความสำเร็จของการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐในพื้นที่จังหวัด โดยอาศัย วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล 4 รูปแบบ ดังนี้

1) การค้นคว้า รวบรวม ศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) เป็นวิธีการวิจัยสำหรับการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแนวทาง วิธีการ หรือตัวอย่างที่ดีของต่างประเทศ ในการบูรณาการระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ พร้อมทั้งเครื่องมือ กลไกสนับสนุนที่ช่วยให้การบูรณาการประสบ ความสำเร็จ รวมไปถึงข้อมูลของพื้นที่ต้นแบบในการศึกษาทั้งพื้นที่ในการขับเคลื่อนตามนโยบายรัฐบาลหรือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญ และพื้นที่ที่มีประเด็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขหรือป้องกันอย่างเป็นระบบ เช่น ข้อมูลทางกายภาพ ข้อมูลเชิงสถิติ รวมทั้งข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพการแข่งขัน บริบททางเศรษฐกิจ และสังคม ยุทธศาสตร์การพัฒนา และนโยบายรัฐบาลที่มีเจตนารมณ์หรือเป้าหมายให้เกิดการบูรณาการ ในเชิงโครงสร้างและระบบบริหารงานของทุกภาคส่วนในพื้นที่ โดยการศึกษารวบรวมข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง ครอบคลุมแหล่งข้อมูลหลากหลาย นับตั้งแต่หนังสือ ตำรา งานวิจัย วารสารวิชาการ บทความ เว็บไซต์ เอกสารราชการ ระเบียบ ยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาต่าง ๆ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) เป็นวิธีการเก็บข้อมูลทั้งในเชิงข้อเท็จจริง ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากกลุ่มเป้าหมาย โดยอาศัยวิธีการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง ครอบคลุมประเด็นคำถามเกี่ยวกับความร่วมมือในการบูรณาการการบริการรัฐในพื้นที่จังหวัด ในประเด็นการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองหรือประเด็นการจัดการสาธารณสุข ทั้งในแง่แนวทางและวิธีการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค และปัจจัยที่มีผลต่อความร่วมมือในการบูรณาการการบริการรัฐในพื้นที่จังหวัด ตลอดจนข้อมูลความคิดเห็น และข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงพัฒนาในมิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือในการบูรณาการการบริการรัฐในพื้นที่จังหวัด

3) การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group Research) เป็นวิธีการสำหรับรวบรวมข้อมูลทั้งที่เป็นข้อเท็จจริง ข้อมูลความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากกลุ่มเป้าหมาย ผ่านกระบวนการสนทนาและการอภิปราย แลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็น และประสบการณ์ของจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยจะดำเนินการจัดประชุมกลุ่มย่อยในพื้นที่จังหวัดกรณีศึกษา ทั้งพื้นที่ต้นแบบและพื้นที่เทียบเคียง

1.9 การนำเสนอผลการศึกษา

ผลการศึกษาโครงการการศึกษาการจัดทำต้นแบบความร่วมมือในการบูรณาการการบริการรัฐในพื้นที่จังหวัด มีเนื้อหาการนำเสนอครอบคลุมหัวข้อต่าง ๆ ดังนี้

- 1) การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- 2) ผลการศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่ต้นแบบ 2 จังหวัด และพื้นที่เทียบเคียง 4 จังหวัด
- 3) ผลการนำรูปแบบและวิธีการบูรณาการของพื้นที่ต้นแบบและพื้นที่เทียบเคียงไปเผยแพร่และให้ความรู้ในพื้นที่ต่าง ๆ
- 4) ผลการจัดประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องต่อผลศึกษารูปแบบวิธีการ ตลอดจนเครื่องมือหรือกลไกที่ช่วยสนับสนุนให้การบูรณาการในพื้นที่เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม
- 5) ข้อเสนอเชิงนโยบายและแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสม

ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้ตัวแบบที่คณะวิจัยได้จัดทำมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับการสภาพปัญหาและบริบทการพัฒนาพื้นที่จังหวัด สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ระดับต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และถูกต้องตามหลักการทางวิชาการ จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนวรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในเชิงพื้นที่จังหวัด แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบูรณาการหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อการขับเคลื่อนงานในระดับพื้นที่ร่วมกันทั้งในเชิงยุทธศาสตร์และกลไกจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัย รวมทั้งกรณีการขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่ของประเทศที่ประสบความสำเร็จและเป็นตัวแบบที่ดี (best practice) ทั้งนี้ เพื่อนำผลการศึกษาทบทวนดังกล่าวพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในบทที่ 2 กรอบแนวคิดในการศึกษา

บทที่ 2

กรอบแนวคิดในการศึกษา

โครงการการศึกษาการจัดทำต้นแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดอาศัยกรอบแนวคิดด้านการบริหารรัฐกิจ รวมไปถึงวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องอื่น โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 9 หัวข้อ ได้แก่ (1) กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองนอกศูนย์กลางของไทย (2) กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (3) กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างกลไกรัฐในระดับต่าง ๆ (4) กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดความสัมพันธ์และการสนับสนุนความร่วมมือระหว่างตัวแสดงในภาคส่วนต่าง ๆ (5) ข้อมูลในการพิจารณากำหนดพื้นที่กรณีศึกษา (6) การขับเคลื่อนภารกิจของรัฐในพื้นที่จังหวัดและแนวทางการดำเนินภารกิจรัฐร่วมกัน กรณีศึกษาต่างประเทศ (7) กลไกการดำเนินภารกิจของรัฐในพื้นที่จังหวัด (8) ทิศทางการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐในพื้นที่จังหวัด และ (9) ลักษณะทั่วไปและประเด็นปัญหาของกระบวนการจัดทำแผนและการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่จังหวัด โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองนอกศูนย์กลางของไทย

กลไกการบริหารราชการแผ่นดินในพื้นที่นอกศูนย์กลาง (Subnational government) ของไทย ประกอบด้วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีบทบาทที่สำคัญในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากรัฐบาลในส่วนกลางลงไปในระดับพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาที่สำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองในพื้นที่นอกศูนย์กลางคือ การแตกกระจาย (Fragmentation) ของอำนาจหน้าที่และทรัพยากรทางการบริหาร แม้ว่ารัฐส่วนกลางพยายามสร้างระบบและกลไกเพื่อให้เกิดการบูรณาการการขับเคลื่อนงานในระดับพื้นที่ แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ในขณะเดียวกันการบริหารราชการแผ่นดินในพื้นที่นอกศูนย์กลางกลับทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น โดยจะเห็นได้จากนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาในเชิงพื้นที่

กรอบแนวคิดในการสร้างกลไกการขับเคลื่อนงานในพื้นที่จะมุ่งเน้นการสร้างระบบและกลไกการเชื่อมประสาน เพื่อให้ตัวแสดงที่อยู่ในพื้นที่สามารถดำเนินงานร่วมกันได้ โดยการปรับเปลี่ยนบทบาทของตัวแสดงภาครัฐที่ดำรงอยู่ในพื้นที่จากการอาศัยกลไก “การปกครอง” (Government) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่สั่งการบังคับบัญชาเป็นหลัก มาสู่การแสดงบทบาทโดยอาศัยกลไก “การบริหารกิจการบ้านเมือง” (Governance) มากขึ้น ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในแนวระนาบผ่านการทำงานแบบร่วมมือกัน กรอบแนวคิดนี้จึงมุ่งปรับใช้เพื่อจัดสัมพันธภาพและสร้างระบบภาคีเครือข่ายมากกว่าเป็นการมุ่งเน้นการปรับโครงสร้างการปกครอง

ในทางหลักการแล้ว การจัดสัมพันธ์ภาพระหว่างหน่วยการปกครองที่มีความเหมาะสมควรตั้งอยู่บน การสร้างปฏิสัมพันธ์ในลักษณะที่ตัวแสดงในแต่ละระดับสามารถแสดงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตน โดยเคารพและยอมรับในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตัวแสดงอื่น ๆ เนื่องจากการจัดความสัมพันธ์ที่เหมาะสม จะช่วยให้เกิดการประสานบทบาทหน้าที่ระหว่างรัฐส่วนกลางกับกลไกนอกศูนย์กลางอย่างราบรื่นและกลมกลืน ในทางตรงกันข้าม หากการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม ก็จะนำไปสู่สภาพปัญหาความซ้ำซ้อนในบทบาทหน้าที่ ปัญหาความขัดแย้งในการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่าง หน่วยงาน รวมไปถึงปัญหาการครอบงำและแทรกแซงการบริหารงานของหน่วยการปกครองในระดับล่าง อย่างไม่เหมาะสมโดยองค์กรที่อยู่ในโครงสร้างระดับบน

ด้วยเหตุนี้ การปรับเปลี่ยนบทบาทของตัวแสดงภาครัฐเพื่อขับเคลื่อนงานในพื้นที่โดยไม่มีการปรับ โครงสร้างการปกครองในพื้นที่นอกศูนย์กลาง กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองนอกศูนย์กลาง จึงพยายามจัดการกับบทบาทของตัวแสดงภาครัฐเพื่อให้กลไกของรัฐในระดับพื้นที่สามารถขับเคลื่อนงาน ในพื้นที่ได้ หลักการสำคัญที่อาจนำมาใช้ในการกำหนดบทบาทของการบริหารราชการในระดับต่าง ๆ ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ หลักการรวมศูนย์อำนาจกับหลักผลประโยชน์แห่งชาติ (Centralization and National Interest) หลักการกระจายอำนาจกับหลักเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Decentralization and Subsidiarity) และหลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ¹ สรุปได้ดังนี้

1) หลักการรวมศูนย์อำนาจกับหลักผลประโยชน์แห่งชาติ (Centralization and National Interest) หมายถึง อำนาจการตัดสินใจในกิจการที่สำคัญซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งชาติโดยรวม จำเป็นต้องสงวนไว้ (Reserve matters) ที่รัฐบาลส่วนกลางเท่านั้น เนื่องจากเป็นกิจการดังกล่าวมีความเกี่ยวเนื่อง กับผลประโยชน์ส่วนรวม อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ในประเทศ

หลักผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลักการสำคัญในการกำหนดบทบาทและภารกิจของรัฐส่วนกลาง แม้ว่าในปัจจุบันบทบาทและอำนาจของรัฐจะลดลงท่ามกลางบริบทของยุคโลกาภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลง ของเศรษฐกิจการเมืองในระดับโลก แต่รัฐก็ยังคงเป็นตัวแสดงสำคัญที่สามารถกระทำการในนามของ ผลประโยชน์ส่วนรวม (Public interest) ได้อย่างชอบธรรม หลักผลประโยชน์แห่งชาติ จึงสามารถช่วยระบุถึง ภารกิจและหน้าที่ที่จำเป็นต้องสงวนไว้และรัฐส่วนกลางจะต้องเป็นผู้ดำเนินการ โดยที่กลไกอื่น ๆ ในสังคม ไม่สามารถกระทำได้หรือไม่สามารถที่จะกระทำได้อย่างชอบธรรม เช่น ความมั่นคงและการป้องกันประเทศ การวิจัยและพัฒนาบางด้านเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ การกำหนดและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ เป็นต้น กลุ่มองค์กรในกลุ่มนี้ ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นกลไก การปกครองพื้นที่ท้องถิ่นโดยรัฐ

2) หลักการกระจายอำนาจกับหลักเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Decentralization and Subsidiarity) หมายถึง อำนาจในการดำเนินการกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ รวมถึงงานบริการ

¹ วสันต์ เหลืองประภัสร์, การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย: การทบทวน แนวคิดข้อถกเถียงและข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559) น. 76-79.

ประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ จำเป็นจะต้องกระจายอำนาจออกไปยังหน่วยทางปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดเป็นลำดับแรกเป็นผู้ดำเนินการ ยกเว้นภารกิจที่เกินกว่าศักยภาพของหน่วยทางปกครองนั้น จึงควรให้หน่วยทางปกครองที่มีขนาดใหญ่และอยู่ใกล้ชิดลำดับถัดมาเป็นผู้ดำเนินการแทน

โดยหลักเริ่มต้นที่ท้องถิ่นจะคำนึงถึงกลุ่มประชาชนผู้รับบริการที่จะต้องได้รับการแก้ไขปัญหาและสนองตอบต่อความต้องการได้อย่างรวดเร็ว ภายใต้หลักการนี้จะช่วยระบุและกำหนดถึงกลุ่มภารกิจที่สามารถจัดสรรและกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดทำภารกิจไปยังองค์กรส่วนอื่น ๆ ที่มีความใกล้ชิดกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากที่สุด เช่น ภารกิจและการบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตเป็นการทั่วไป ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานสวัสดิการสังคม การปกป้องและรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น กลุ่มองค์กรในกลุ่มนี้ ได้แก่ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีจำนวนถึง 7,853 หน่วย รวมถึงกลุ่มองค์กรในภาคส่วนอื่น ๆ ทั้งภาคเอกชนและองค์กรในภาคประชาสังคมก็สามารถเข้ามามีบทบาทและร่วมดำเนินการภารกิจในกลุ่มนี้ได้ด้วย

3) หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ (Intergovernmental Relations and Intergovernmental Management) หมายถึง การดำเนินการกิจ นโยบาย และยุทธศาสตร์สำคัญในหลาย ๆ ด้านจะมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับหน่วยทางปกครองในหลายระดับชั้น กระบวนการขับเคลื่อนงานดังกล่าวจึงมุ่งการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยทางปกครองต่าง ๆ เพื่อให้เกิดกระบวนการขับเคลื่อนงานร่วมกันอย่างเป็นระบบระเบียบและสัมพันธ์สอดคล้องกัน มากกว่าการยึดติดกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่เฉพาะหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง

หลักการที่สำคัญดังกล่าวทั้งสาม สามารถนำมาใช้สำหรับการระบุและกำหนดภารกิจหน้าที่ของรัฐว่าหน้าที่และภารกิจส่วนใดพึงจะสงวนไว้ที่รัฐส่วนกลาง และส่วนใดสามารถจัดสรรหรือกระจายไปยังองค์กรรัฐส่วนอื่น ๆ ได้ ดังนั้น การจัดแบ่งบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ภายใต้แนวคิด “ส่วนกลางคิด – ภูมิภาคประสาน – ท้องถิ่นทำ” (Regulator/Facilitator – Coordinator/Supervisor – Provider)² กล่าวคือ

ราชการบริหารส่วนกลาง พึงมีบทบาทหลักในเชิงยุทธศาสตร์ชาติที่จะต้องเป็นกำลังสมองในการคิดวางระบบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ภายในสังคมทั้งทางด้านยุทธศาสตร์ชาติ การมีบทบาทเป็นผู้กำหนดและกำกับมาตรฐานและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ รวมถึงการมีบทบาทเป็นผู้เกื้อหนุนให้เกิดการดำเนินงานเพื่อความผาสุกของส่วนรวมมากกว่าการลงไปจัดทำหรือส่งมอบบริการด้วยตนเอง

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค พึงมีบทบาทในเชิงการประสานงานโดยเฉพาะการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายระดับชาติสู่พื้นที่ รวมถึงเป็นกลไกในการเกื้อหนุนและช่วยเหลือหน่วยงานในระดับพื้นที่ในกลุ่มภารกิจที่เกินกำลังหรือศักยภาพที่หน่วยงานภายในพื้นที่จะดำเนินการแก้ไขจัดทำได้

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พึงมีบทบาทหลักในการจัดหาและจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของผู้อยู่ในชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง ขณะเดียวกันก็พึงมีบทบาทเป็น

² เรื่องเดียวกัน, น. 79-80.

หน่วยปฏิบัติการเพื่อรองรับการมอบอำนาจในการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เป็นการกิจของราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะในกลุ่มภารกิจที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์และนโยบายระดับชาติอันเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาพื้นที่ได้

2.2 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่

กรอบแนวคิดว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (Territorial governance) ได้รับการพัฒนาขึ้นบนฐานของกรอบมโนทัศน์หลัก 2 เรื่อง คือ หนึ่ง “อาณาเขตพื้นที่” (Territory)³ ใช้วิเคราะห์การทำงานของระบบบริหารกิจการบ้านเมืองจากมิติเชิงพื้นที่ (Spatial terms) ซึ่งครอบคลุมทั้งมิติสถานที่ (Place) พื้นที่ (Space) และการกำหนดอาณาเขตพื้นที่ (Territoriality) สอง “การบริหารกิจการบ้านเมือง” (Governance) ใช้วิเคราะห์การจัดรูปแบบกลไกการปฏิสัมพันธ์ในกระบวนการนโยบายสาธารณะและการจัดบริการสาธารณะกว้างขวางกว่ากลไกการปกครองอย่างเป็นทางการ โดยรวมไปถึงการใช้อำนาจหน้าที่รูปแบบต่าง ๆ โดยตัวแสดงที่หลากหลายนอกเหนือไปจากภาครัฐ ซึ่งดำเนินไปในขอบเขตภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกัน และขนาดพื้นที่ที่แตกต่างกัน³ สำหรับการวิเคราะห์ “การเมือง” นั้น ครอบคลุมทั้งการเมืองระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และการเชื่อมโยงตัวแสดงในภาคเอกชนกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น การบริหารกิจการบ้านเมืองโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง จึงเป็นการวิเคราะห์การเมืองในมิติอาณาเขตพื้นที่ (Territorial politics) พื้นที่ของการบริหารกิจการบ้านเมือง (Spaces of governance) การจัดองค์กรทางการเมืองของพื้นที่ (Political organization of space)⁴ ดังนั้น การบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (Territorial governance) จึงหมายถึงการเชื่อมโยงบทบาทของสถาบันต่าง ๆ ให้ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อเกื้อหนุนต่อการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแสดงในภาครัฐ ตัวแสดงในระบบตลาด และตัวแสดงในภาคประชาสังคม ในกระบวนการตัดสินใจและการปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ

หน่วยการวิเคราะห์การบริหารกิจการบ้านเมืองโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง คือ อาณาเขตพื้นที่ (Territorial unit) ซึ่งครอบคลุมทั้งอาณาเขตเหนือรัฐชาติและภายในรัฐชาติ โดยเฉพาะหน่วยภายในรัฐชาติ (Sub-state governments) อาทิ หน่วยภูมิภาค ในฐานะหน่วยการวิเคราะห์กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองมากขึ้น⁵ ตลอดจนมุ่งให้ความสนใจวิเคราะห์การจัดวางกลไกเชิงพื้นที่ (Spatial arrangement) ผ่านการสร้างรูปแบบสถาบันในลักษณะเครือข่าย (Networks) กลไกการปกครองระดับเหนือรัฐชาติ (Supranational government arrangements) กลไกความร่วมมือระดับภูมิภาค (Regionalism) การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์รองรับการถ่ายโอนอำนาจจากศูนย์กลาง (Devolution) การจัดองค์กรทางการเมืองตามลักษณะเฉพาะของพื้นที่

³ John A. Agnew, “Editorial: Territory, Politics, Governance,” *Territory, Politics, Governance*, Vol. 1, No. 1 (2013), pp. 1-4.

⁴ Ibid., p. 1.

⁵ Ibid., p. 2.

(Spatial organization of politics) ตลอดจนกลไกที่ไม่เป็นทางการ (Informal modes of governance)⁶ นอกจากนี้ ยังมีการวิเคราะห์การประสานการปฏิบัติงานระหว่างตัวแสดงและสถาบันต่าง ๆ การบูรณาการภาคส่วนต่าง ๆ การระดมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการทำให้โครงการที่กำหนดขึ้นโดยยึดพื้นที่หรือสถานที่เป็นฐาน⁷

ระบบการวางแผนโดยยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Spatial planning system) เป็นกลไกเชิงสถาบันที่เกิดขึ้นเพื่อแสวงหาจุดร่วมระหว่างตัวแสดงฝ่ายต่าง ๆ ผ่านการใช้ประโยชน์จากสถานที่ ทรัพยากร และสินทรัพย์ภายในพื้นที่เดียวกัน เพื่อเป้าหมายเพื่อบรรลุผลสัมฤทธิ์ 3 ด้านการพัฒนา ด้านการจัดบริการสาธารณะ และด้านการอนุรักษ์และป้องกัน⁸ โดยอาศัยการวางแผนยุทธศาสตร์โดยยึดพื้นที่ (Strategic spatial planning) นำไปสู่การสร้างวิสัยทัศน์ที่เป็นหนึ่งเดียว (Vision) การปฏิบัติงานที่สอดคล้องรองรับซึ่งกันและกัน (Coherent actions)⁹ พร้อมทั้งมุ่งเน้นการวางกรอบทิศทางทางความคิด การปฏิบัติ การกำหนดโครงการ การกำหนดผลลัพธ์ และแนวทางการนำไปปฏิบัติ และอาศัยกลไก “การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบหลายระดับร่วมกัน (Multi-level governance)” และการทำงานทั้งในระบบบริหารงานภาครัฐ ระบบเศรษฐกิจ และภาคประชาสังคม

การบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (Territorial governance) เป็นวิธีการบริหารงานและการดำเนินนโยบายภายในหน่วยพื้นที่ของชาติหนึ่ง ๆ โดยการจัดสรรบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างหน่วยการปกครองในระดับต่าง ๆ (ทั้งระดับเหนือรัฐชาติ ระดับชาติ และต่ำกว่าระดับชาติ) รวมไปถึงกระบวนการต่าง ๆ ที่รองรับการเจรจาต่อรองและการสร้างฉันทานุมัติร่วมกัน¹⁰ เป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ คือ การจัดวางกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในมิติต่าง ๆ ของพื้นที่ ซึ่งเป็นไปตามเป้าประสงค์ของนโยบายที่กำหนดขึ้นตามสภาพของพื้นที่ (Territorial policies objectives) อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ คณะที่ปรึกษามุ่งเน้นเฉพาะการศึกษาผ่านการให้ความหมายระดับที่ต่ำกว่าชาติ หรือเขตอำนาจภายใต้กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ “จังหวัด” เป็นหน่วยการวิเคราะห์เป็นหลัก

การบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ไม่ว่าระดับใดก็ตาม สามารถจำแนกทิศทางทางจัดกลไกความสัมพันธ์ (Vector of action) ในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ได้ 8 ลักษณะ ได้แก่¹¹

⁶ โปรดดู Saskia Sassen, “When territory deborders territoriality,” *Territory, Politics, Governance*, No. 1, Vol. 1 (2013), pp. 21 – 45.; Saskia Sassen, *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages* (Princeton: Princeton University Press, 2006).

⁷ Vincent Nadin, Lukas Smas, Peter Schmitt and Giancarlo Cotlla, *COMPASS - Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*, Applied Research 2016 - 18, ESPON, European Union, 2016, pp. 7, 11 – 12.

⁸ Ibid.

⁹ Louis Albrechts, “Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects,” *European Planning Studies*, Vol. 14, Vol. 10 (2006), p. 1491.

¹⁰ OECD, *OECD Territorial Outlook* (Paris: OEDC, 2001), p. 142.

¹¹ ดูเพิ่มใน Dominic Stead, “The Rise of Territorial Governance in European Policy,” p. 1375.

1) การริเริ่มและออกแบบยุทธศาสตร์ร่วมกัน 2) การจัดโครงสร้างรองรับการแบ่งสรรหน้าที่ความรับผิดชอบ 3) การประสานการปฏิบัติงานร่วมกันแนวดิ่ง 4) การประสานการปฏิบัติงานร่วมกันผ่านกลไกเชิงสถาบันในแนวนอน 5) การประสานการทำงานอย่างเป็นทางการร่วมกันข้ามพรมแดนประเทศและระดับเหนือรัฐชาติ 6) การประสานการทำงานร่วมกันในแนวราบระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน และการสร้างภาคีหุ้นส่วน 7) การตั้งองค์กรพัฒนาเอกชนให้เข้ามามีบทบาทร่วมในกระบวนการพัฒนาพื้นที่ และ 8) การปรึกษาหารือร่วมกันในภาคพลเมือง (Deliberative civic) และการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGO involvement) รวมถึงการสร้างพื้นที่และเวทีเพื่อเปิดให้ภาคประชาสังคมมีบทบาทร่วมรับผิดชอบแผนพัฒนาของพื้นที่

สำหรับการวิเคราะห์โครงสร้างของสถาบันต่างๆ ที่รองรับกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ มีลักษณะเป็นการวิเคราะห์โครงสร้างและกลไกในปริภูมิการปฏิสัมพันธ์หลากหลายระดับไปพร้อมกัน (Multi-scalar institutionalized structures and instruments) รวมถึงการวิเคราะห์สถานะแวดล้อมภายนอกที่มีผลกำหนดรูปแบบโครงสร้างและแบบแผนปฏิบัติในกระบวนการดังกล่าว ครอบคลุมประเด็นการวิเคราะห์อาทิ¹² เงื่อนไขพื้นฐานของประสิทธิภาพการวางแผนพัฒนาเชิงพื้นที่ บริบทแวดล้อม มโนทัศน์ทางนโยบายที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเชิงพื้นที่ ธรรมเนียมปฏิบัติด้านการจัดวางบทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์ในเครือข่าย การจัดวางโครงสร้างของระบบการวางแผน ความสมบูรณ์ของตัวระบบ เครื่องมือและกระบวนการทำงานหลัก (เช่น แผนที่ยุทธศาสตร์) กลไกการประสานงานระดับต่าง ๆ เข้าด้วยกัน กระบวนการสำหรับรองรับการเข้ามามีบทบาทร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ การวิเคราะห์การริเริ่มและการออกแบบนโยบาย และการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ลักษณะและสถานะของเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ ตัวแสดงและสถาบันต่าง ๆ เครื่องมือ กลไก วิธีการ เป็นต้น

2.3 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างกลไกรัฐในระดับต่าง ๆ

ปัจจุบันกระบวนการทางนโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ พบความสลับซับซ้อนทั้งในด้านความหลากหลายของตัวแสดง (actors) ที่เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร ละการรวมกลุ่มของภาคประชาสังคมในรูปแบบต่างๆ ทั้งในระดับชาติ หน่วยงานปกครองภายในรัฐ และเวทีระหว่างประเทศ ตลอดจนการปฏิสัมพันธ์ข้ามพรมแดนของตัวแสดงแต่ละระดับ แบบแผนของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเหล่านี้ ได้สลายจากรูปแบบการมองที่กลไกของรัฐเป็นศูนย์กลางหรือหน่วยในการศึกษาวิเคราะห์ สู่การพยายามทำความเข้าใจในแง่มุมที่หลากหลาย อาทิ การปฏิสัมพันธ์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ การเจรจาต่อรอง บทบาทตัวแสดง ความคาดหวัง และปัจจัย/เงื่อนไขต่าง ๆ แนวคิดที่มีอิทธิพลอย่างมากอันหนึ่ง คือ “ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (Intergovernmental Relations

¹² Ibid., pp. 9 - 10.

หรือ IGR)” ซึ่งมีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน และสามารถแบ่งแยกแนวทางการศึกษาตามจุดเน้นและขอบข่ายในการศึกษาวิเคราะห์ออกได้เป็น 3 กลุ่ม ประกอบไปด้วย

กลุ่มแรก การมองปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในลักษณะที่เป็นกระบวนการในรูปแบบ “การเจรจาต่อรอง” ซึ่งมีพลวัตและสะท้อนถึงความสัมพันธ์ที่หลากหลายมากกว่าแนวมองที่หยุดนิ่งตายตัวดังเช่นความสัมพันธ์ในแบบตัวแทน (agent) หรือพันธมิตร (partnership) เป็นการนำเอามิติในทางการเมืองเข้ามาใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ที่เรียกว่า “กรอบการวิเคราะห์ในแบบอำนาจ-การพึ่งพิง (Power-Dependence Framework)” มักนำมาใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่น (Central-Local Relations) โดยเฉพาะการปกครองในรูปแบบ “รัฐเดี่ยว” ดังที่ปรากฏในงานเขียนของ Rhodes ในช่วงแรก¹³

กลุ่มที่สอง การมุ่งที่จะสร้างกรอบการวิเคราะห์ (analytical framework) สำหรับติดตามพลวัตความเปลี่ยนแปลงภายในตาข่ายที่โยงใยอย่างซับซ้อนของบรรดาหน่วยงานรัฐบาลในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะในรูปแบบของ “สหพันธรัฐ” บนสมมติฐานที่ว่า สถานภาพและแบบแผนของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐบาลในระดับต่างๆ จะเป็นเช่นไรนั้น เป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ภายในหน่วยงานรัฐบาลทุกระดับ ไม่เพียงแต่นักการเมืองหรือผู้บริหารงานภาครัฐที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่ครอบคลุมไปถึงบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงและนักวิชาชีพในสาขาต่างๆ อีกด้วย ดังนั้น จึงเป็นการระบุขอบข่ายตัวแสดงสำคัญต่างๆ ครอบคลุมทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในปริณิถนของกระบวนการนโยบายสาธารณะตลอดจนศึกษาพฤติกรรมของตัวแสดง ภายใต้แบบแผนของการเจรจาต่อรองและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันว่า แบบแผนความสัมพันธ์นั้นมีลักษณะของความร่วมมือหรือแข่งขันหรือไม่ อย่างไร และอำนาจมีการรวมศูนย์การตัดสินใจและสั่งการจากบนลงล่างหรือมีการกระจายตัวออกไป อย่างไรก็ตาม IGR ไปสู่ “การจัดการเครือข่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐ (Inter-governmental Management: IGM)” เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพทางการบริหารปกครองที่เปลี่ยนไป โดยเฉพาะการเข้ามาของตัวแสดงอื่น ๆ ที่มีรัฐ

กลุ่มที่สาม IGR ภายใต้กระบวนการบริหารปกครอง (Governance) มองว่ารัฐบาลแบบเดิม (Government) ต้องเปลี่ยนจากการอยู่ในฐานะผู้เล่นหลัก มาเป็นผู้กำหนดระบบกฎเกณฑ์ มาตรการ และเงื่อนไขต่าง ๆ (the rules of the game) ให้ตัวแสดงที่มีอยู่อย่างหลากหลายเข้ามามีบทบาทได้อย่างเหมาะสม อันจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการ (output-oriented) และต่อมาได้พัฒนามาสู่การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ “การบริหารปกครองในหลายระดับ (multi-level governance)” ทั้งระดับท้องถิ่น ระดับรัฐ และระดับเหนือรัฐ โดยมีตัวแสดงที่หลากหลายเพิ่มขึ้น ทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NPOs) และกลุ่ม/องค์กรในภาคประชาสังคม ดังนั้น แนวโน้มการศึกษา IGR จะมุ่งเน้นไปที่กลวิธีการจัดการตัวแสดงที่หลากหลายและปฏิสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนแบบอสมมาตร (asymmetric and complexity interaction) ภายใต้สภาพแวดล้อมหนึ่ง ๆ หรือการมองเครือข่ายทางนโยบายในรูปแบบ “สภาพไร้ศูนย์กลาง” (Centreless society)” ไม่จำเป็นต้องมองรัฐเป็นตัวแสดงหลักในการวิเคราะห์อีกต่อไป ผ่านการมองเครือข่ายในฐานะ

¹³ R. A. W. Rhodes, Control and Power in Central-Local Governmental Relations. Aldershot, (GB, Gower and Brookfield VT: Ashgat, 1981).

ชุมชนทางนโยบาย (policy communities) และมองตัวแสดงในฐานะที่เป็น “สมาชิก” ในนโยบายหนึ่ง ๆ ที่มีอำนาจและทรัพยากรที่ใช้ในการต่อรองแตกต่างกัน ตลอดจนอาจนำไปสู่การจัดวางบทบาทหน้าที่ที่ต่างกันด้วย โดยเฉพาะกระบวนการรวบรวมและการประสานผลประโยชน์ (aggregation and intermediation) ระหว่างตัวแสดงสำคัญ ๆ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการศึกษาในกรอบ IGR ได้ขยายไปสู่การแสวงหาแนวทางในการจัดการกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือ IGM มากขึ้น ซึ่งครอบคลุมตัวแสดงที่หลากหลายมากกว่าสองกลุ่มแรก และทำให้กรอบการศึกษาด้านนี้มีความใกล้ชิดหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแนวทางการศึกษากระบวนการทางนโยบายสาธารณะในแบบเครือข่ายทางนโยบาย ซึ่งก็เคลื่อนไปสู่การแสวงหาแนวทางในการจัดการกับเครือข่าย (policy networking / network management) มากขึ้นเป็นลำดับ

กรอบการมองแบบ IGR ทำให้เราตระหนักถึงระดับชั้นที่หลากหลายของกระบวนการบริหารปกครอง (multi-level governance) ตลอดจนแบบแผนความสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นอย่างสลับซับซ้อน และสะท้อนโครงสร้างและความสัมพันธ์เชิงอำนาจโดยรวมของการเมืองและบริหารงานภาคสาธารณะภายในพื้นที่ระดับต่าง ๆ ทั้งในระดับท้องถิ่น (local-level) ในระดับภูมิภาค (regional-level) ในระดับชาติ (national-level) และในระดับระหว่างประเทศ (international-level) ซึ่งองค์ความรู้ที่เกิดขึ้นนับว่าเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการนำไปประยุกต์ใช้ในงานศึกษาวิจัยในครั้งนี้

อย่างไรก็ตาม การศึกษาในประเด็นข้างต้นจึงมุ่งแสวงหาและสร้างเครื่องมือในการจัดการกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลระดับต่าง ๆ ที่เหมาะสม ทั้งนี้ การสร้างสภาพการณ์ที่เกื้อหนุนต่อการทำงานร่วมกันของตัวแสดงในรัฐบาลระดับต่าง ๆ นั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาเครื่องมือใน 4 ด้าน¹⁴ ได้แก่

หนึ่ง เครื่องมือในเชิงโครงสร้าง (Structural Instruments) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการจัดบทบาท อำนาจหน้าที่ และแบบแผนความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการระหว่างตัวแสดงของรัฐบาลระดับต่าง ๆ

สอง เครื่องมือในการกำหนดแผนงาน (Programmatic Instruments) เครื่องมือในส่วนนี้จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดประเภทของแผนงานในความสัมพันธ์กับบทบาทของเงินอุดหนุน (grants) ซึ่งจะช่วยให้รัฐบาลในระดับรองลงไป พร้อม ๆ กับสอดคล้องกับกรอบทางนโยบายของรัฐบาลในระดับที่สูงขึ้น

สาม เครื่องมือการวิจัยและสร้างเสริมสมรรถนะ (Research and Capacity-Building Instruments) เครื่องมือกลุ่มนี้ในด้านหนึ่งจะมุ่งเน้นให้รัฐบาลระดับต่าง ๆ เกิดความรู้ความเข้าใจในสภาพการณ์และปัญหาทางการบริหารปกครองโดยรวม เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจระหว่างกันอันเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการทำงานร่วมกัน เช่น การวิจัย การส่งผ่านข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน การเสริมสร้างสมรรถนะทางการบริหารจัดการ เป็นต้น

¹⁴ Beryl A. Radin, “The Instruments of Intergovernmental Management,” in Handbook of Public Administration, eds. B. Guy Peters and Jon Pierre, 607 – 618 (London: Sage, 2003).

สี่ เครื่องมือในเชิงพฤติกรรม (Behavioral Instruments) เพื่อสร้างความสามารถรับผิดชอบ (accountability) ของเจ้าหน้าที่รัฐบาลระดับรองที่รับมอบอำนาจหรือทรัพยากรจากส่วนกลาง อาทิ การจัดการกับความขัดแย้ง การปรับปรุงกระบวนการสื่อสาร การสร้างกลไกให้เกิดการสื่อสารแบบกลุ่ม เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากรอบการศึกษา IGR สามารถนำมาใช้วิเคราะห์เพื่ออธิบายสภาพการณ์ทางการบริหารปกครองของไทยได้ในหลากหลายมิติ เพื่อเห็นสภาพการณ์จริงของปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากกลุ่มกลไกของรัฐภายในพื้นที่หนึ่ง ๆ ได้ รวมถึงจะเป็นแนวทางการศึกษาหนึ่งที่จะช่วยในการสร้างแนวทางในการจัดการกับความสัมพันธ์ดังกล่าวให้เกิดความเหมาะสมและเกื้อหนุนต่อกระบวนการทางนโยบายและการจัดทำบริการสาธารณะของไทย โดยเฉพาะกรณีศึกษาในพื้นที่แต่ละจังหวัดสำหรับการศึกษาในครั้งนี้

2.4 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดความสัมพันธ์และการสนับสนุนความร่วมมือระหว่างตัวแสดงในภาคส่วนต่าง ๆ

การศึกษาการจัดทำต้นแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด อาศัยกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดความสัมพันธ์และการสนับสนุนความร่วมมือระหว่างตัวแสดงในภาคส่วนต่าง ๆ 2 กรอบแนวคิด ได้แก่ กรอบแนวคิดว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน (Collaborative Governance) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดสำหรับวิเคราะห์กระบวนการจัดการความร่วมมือในพื้นที่จังหวัด ภายใต้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญและเรื่องที่เป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขหรือป้องกัน และกรอบแนวคิดว่าด้วยเครือข่ายการจัดการปกครอง (Governance Network) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดสำหรับวิเคราะห์กลไกการประสานบทบาทและความร่วมมือระหว่างตัวแสดงกลุ่มต่าง ๆ หรือองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากหลากหลายภาคส่วนเข้ามาทำงานร่วมกันเป็นเครือข่ายในพื้นที่จังหวัด ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

2.4.1 การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน (Collaborative Governance)

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วนเป็นกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีที่สามารถนำมาใช้ในการอธิบายทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดรูปแบบ กลไกและกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะรูปแบบใหม่ ซึ่งตั้งอยู่บนฐานความสัมพันธ์แบบภาคีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และตัวแสดงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับภารกิจหรือนโยบายสาธารณะในทุกภาคส่วนในสังคม¹⁵

ลักษณะสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วนคือ ตัวแสดงต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันเป็นภาคีหุ้นส่วนในกระบวนการตัดสินใจอย่างเป็นทางการ โดยมุ่งเน้นการเจรจาปรึกษาหารือเพื่อร่วมกันพิจารณาไตร่ตรองทางเลือกการตัดสินใจ และสร้างฉันทานุมัติในการทำงานภายใต้เป้าหมายร่วมกัน

¹⁵ สาระสำคัญต่อไปนี้มีที่มาจาก Chris Ansell and Alison Gash, “Collaborative Governance in Theory and Practice,” in *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, Issue 4 (2008), pp. 543-571.

การร่วมคิดร่วมทำ มีเป้าหมายเพื่อให้การบริหารนโยบายสาธารณะ การจัดการแผนงาน โครงการของรัฐ หรือ ทรัพยากรสาธารณะ บรรลุประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อประเด็นปัญหาและความต้องการร่วมกันของทุกฝ่าย

กรอบแนวคิดว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน สามารถใช้ในการวิเคราะห์ กระบวนการพัฒนาภาคความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาความร่วมมือกันของตัวแสดงในภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ ซึ่งจะช่วยให้เล็งเห็นองค์ประกอบในมิติต่าง ๆ ของกลไกความร่วมมือ ดังจะสามารถสรุปได้เป็น 6 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1) การริเริ่มความร่วมมือ การทำงานร่วมกัน เกิดจากการประสานความร่วมมือแบบตัดข้ามภาคส่วน ระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐ ซึ่งครอบคลุมหน่วยงานราชการ และองค์กรของรัฐรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และระดับท้องถิ่น กับภาคประชาชน องค์กรภาคประชาสังคม และชุมชน การสร้างความร่วมมือมีวัตถุประสงค์เพื่อขับเคลื่อนกิจการสาธารณะ หรือภารกิจของภาครัฐให้บรรลุเป้าหมาย ในการตอบสนองต่อประเด็นปัญหา และความต้องการของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ

2) ตัวแสดง ตัวแสดงที่เข้าร่วมในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน ต้องประกอบด้วยตัวแสดงภาครัฐ และตัวแสดงที่ไม่ใช่ภาครัฐ ครอบคลุมทั้งภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานของภาครัฐ ทั้งในฐานะพลเมือง และในฐานะกลุ่มทางสังคม หรือ องค์กรที่เป็นทางการ ตัวแสดงแต่ละฝ่ายมีฐานะเป็นภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารภารกิจหรือนโยบาย สาธารณะ

3) การแสดงบทบาท ภาคีที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานร่วมกัน ต้องสามารถแสดงบทบาท ร่วมตัดสินใจกับตัวแสดงภาครัฐได้โดยตรง มิใช่มีบทบาทเพียงให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาหารือแก่หน่วยงาน ภาครัฐ ภาคีทุกฝ่ายต้องมีการพบปะเจรจาหารือกันอย่างต่อเนื่อง มีการแลกเปลี่ยน รับฟัง ได้แย้ง เสนอแนะ และตัดสินใจร่วมกันอย่างเปิดกว้างสำหรับทุกฝ่าย ตัวแสดงที่ไม่ใช่ภาครัฐต้องมีส่วนในการตัดสินใจในกิจการ ของภาครัฐหรือนโยบายสาธารณะของรัฐได้ในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ

4) การจัดโครงสร้างการทำงานร่วมกัน กระบวนการทำงานร่วมกัน ต้องมีการจัดโครงสร้าง ความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ ที่ทำให้ทุกฝ่ายเข้ามาแสดงบทบาทร่วมกันอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ กลไก การทำงานร่วมกันภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ ควรเกิดจากการตกลงวางกรอบกำหนดรูปแบบ ความสัมพันธ์ร่วมกันของทุกฝ่าย กระบวนการบริหารที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้น นำไปสู่การวางกฎเกณฑ์และ แบบแผนปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อรองรับการขับเคลื่อนการบริหารกิจการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ของหน่วยงานภาครัฐ ภายใต้บทบาทการทำงานร่วมกันของภาคีทุกฝ่าย

5) การตัดสินใจ การทำงานร่วมกันมีจุดมุ่งหมายเพื่อเปิดให้ภาคีที่เกี่ยวข้อง เข้ามาตัดสินใจร่วมกัน บนฐานของการแสวงหาทางออกที่สะท้อนฉันทานุมัติของทุกฝ่าย ซึ่งเป็นทางเลือกที่เอื้อให้ทุกฝ่ายได้รับ ประโยชน์ร่วมกัน ภายใต้เป้าหมายร่วม กระบวนการตัดสินใจในการทำงานร่วมกันต้องไม่ใช้การต่อสู้ต่อรอง การเจรจาประนีประนอม หรือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ซึ่งเป็นการหาข้อยุติร่วมกันบนฐานการคิดคำนึงถึง ผลประโยชน์เฉพาะของแต่ละฝ่าย แม้หน่วยงานภาครัฐจะถือครองอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในการดำเนิน

ภารกิจ แต่การวางเป้าหมายในการดำเนินการก็นั้นต้องตั้งอยู่บนฐานของฉันทามติที่ภาคีทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้น

6) เป้าหมายของการทำงานร่วมกัน การร่วมมือกันทำงานมีเป้าหมายเพื่อมุ่งขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะหรือการบริหารภารกิจของภาครัฐหรือเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญ มิใช่การอาศัยกลไกทำงานร่วมกัน เพื่อสร้างพื้นที่เจรจาต่อรองผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ ซึ่งมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์เฉพาะของแต่ละกลุ่ม

กรอบแนวคิดที่ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์กระบวนการจัดการความร่วมมือที่เกิดขึ้นจากการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาและเรื่องที่เป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขหรือป้องกัน ดังปรากฏในแต่ละพื้นที่จังหวัดได้ค่อนข้างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์ให้เห็นถึงขั้นตอนสำคัญในกระบวนการร่วมมือกันระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ คือ การเสวนาหารือกันพร้อมหน้าทุกฝ่าย (Face-to-Face Dialogue) การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Trust Building) การสร้างความยินยอมพร้อมใจในการทำงานร่วมกัน (Commitment to the Process) การสร้างความเข้าใจร่วมกัน (Shared Understanding) การสร้างผลลัพธ์ของความร่วมมือให้เกิดขึ้นระหว่างการทำงาน (Intermediate Outcomes)

2.4.2 เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance Network)

เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองเป็นแนวคิดเชิงทฤษฎีที่สามารถนำมาใช้ในการอธิบายทำความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่นในสังคมโดยผ่านการสร้างการปฏิสัมพันธ์ในรูปเครือข่ายการจัดการปกครอง ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ “การปกครอง” ไปสู่ทิศทางใหม่ กล่าวคือ การหันมาให้ความสำคัญกลไกเครือข่ายที่มีบทบาทร่วมกันในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะและกิจการสาธารณะต่าง ๆ

“เครือข่าย” ภายใต้โมเดลของการบริหารกิจการบ้านเมืองจึงไม่ใช่เครือข่ายทั่ว ๆ ไปที่ปรากฏในสังคม อาทิ เครือข่ายการสื่อสาร เครือข่ายทางสังคม เครือข่ายวิชาชีพ เครือข่ายผู้ก่อการร้าย เครือข่ายข้ามชาติ ฯลฯ ดังนั้น การกล่าวถึง “เครือข่าย” หนึ่ง ๆ ในฐานะที่เป็นเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองจึงหมายถึงรูปแบบหนึ่งของการขับเคลื่อนกิจการสาธารณะให้บรรลุเป้าหมายร่วมของสังคม ทั้งนี้ อาจสรุปลักษณะสำคัญของ “เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง” ในประการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้¹⁶

1) เครือข่ายความสัมพันธ์แนวนอนที่มีรูปแบบชัดเจนแน่นอน ระหว่างตัวแสดงที่มีความเกี่ยวโยงพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependent) แต่ในขณะเดียวกันก็มีความเป็นเอกเทศในการแสดงบทบาทของตนเอง (Autonomous) กล่าวคือ ตัวแสดงประกอบด้วย ภาครัฐ (Public) ภาคเอกชน (Private) ภาคประชาสังคม (Semi-Public) ตัวแสดงแต่ละภาคส่วน ต่างก็ต้องการพึ่งพาอาศัย (Dependent) ศักยภาพ และทรัพยากร

¹⁶ Eva Sørensen and Jacob Torfing, “Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation,” pp. 8-11.

ของตัวแสดงอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น ตัวแสดงทางการเมือง เห็นว่าประเด็นนโยบายสาธารณะที่ตนต้องการผลักดัน ต้องอาศัยบทบาทความร่วมมือของภาคส่วนอื่น ก็แสดงความจำนงในการจัดสรรทรัพยากร และศักยภาพของตนเอง ให้ตัวแสดงอื่น ๆ เข้ามาใช้ร่วมกัน ตัวแสดงแต่ละภาคส่วน ต่างก็มีความเป็นเอกเทศในการแสดงบทบาทของตนเอง (Operationally Autonomous) ไม่มีฝ่ายใดอยู่ภายใต้การควบคุมสั่งการโดยตัวแสดงอื่น ไม่มีฝ่ายใดอยู่เหนือกว่าที่สั่งให้ฝ่ายอื่นคิดหรือกระทำการใด ๆ ได้

2) การปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงดำเนินไปโดยผ่านการเจรจาต่อรองข้อตกลงร่วมกัน (Negotiations) กล่าวคือ การเจรจาต่อรองหาข้อตกลงร่วมกัน มีองค์ประกอบคือ “การต่อรอง” (Bargain) เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรร่วมกันของแต่ละฝ่าย เพื่อขับเคลื่อนเป้าหมายให้บรรลุผลสูงสุด และ “การปรึกษาหารือกัน” (Deliberation) เกี่ยวกับข้อดีและข้อเสียของแนวทางการประสานบทบาทซึ่งกันและกัน ในลักษณะต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การเรียนรู้ร่วมกัน และสร้างความเข้าใจร่วมกันของทุกฝ่าย อย่างไรก็ตาม การเจรจาปรึกษาหารือระหว่างตัวแสดงในเครือข่ายหนึ่ง ๆ อาจไม่นำไปสู่ “ฉันทมติที่เป็นเอกฉันท์” (Unanimous Consensus) เสมอไป หากการเจรจายู่ภายใต้บริบทที่ตัวแสดงแต่ละฝ่ายต่างต้องการใช้อำนาจแข็งขันต่อกันอย่างเข้มข้น (Power Struggle) ซึ่งเสี่ยงต่อการเกิดความขัดแย้ง และการเป็นปฏิปักษ์ในการทำงานร่วมกัน โดยส่วนใหญ่ “การปฏิบัติการร่วม” (Joint Action) มักเกิดขึ้นบน “ความเห็นพ้องกันเท่าที่ทุกฝ่ายยอมรับได้” (Rough Consensus) นั่นคือ ทุกฝ่ายยอมรับข้อเสนอในเรื่องหนึ่ง ๆ ร่วมกัน แม้ว่าแต่ละฝ่ายจะยังคงมีความคิดเห็นที่ขัดแย้งไม่ลงรอยกันอยู่

3) การเจรจาหาข้อตกลงร่วมกันดำเนินไปภายใต้กรอบแนวความคิด (Imaginary Framework) ความตระหนักรู้ (Cognitive) กรอบบรรทัดฐาน (Normative) และกรอบระเบียบกฎเกณฑ์ (Regulative) ชุดหนึ่ง ๆ ที่ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกัน กล่าวคือ การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดจากการเข้ามาเจรจาต่อรองหาข้อตกลงร่วมกันระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในเครือข่ายหนึ่ง ๆ มิได้เกิดขึ้นใน “สุญญากาศเชิงสถาบัน” (Institutional Vacuum) หรืออยู่นอกเหนือกรอบกฎเกณฑ์ใด ๆ เลย หากแต่การทำงานของเครือข่ายหนึ่ง ๆ ย่อมมีกรอบการทำงานที่ชัดเจนแน่นอนชุดหนึ่ง (Institutionalize Framework) เสมอ ทั้งนี้ กรอบการทำงานร่วมกันของเครือข่าย มิใช่เพียงการนำเอาระเบียบกฎเกณฑ์ที่แต่ละฝ่ายยึดถือปฏิบัติ มารวมกันให้เป็นกรอบกฎเกณฑ์ของเครือข่าย และมิใช่การหลอมรวมระเบียบกฎเกณฑ์ทั้งหมดให้เป็นชุดเดียวขึ้นมาใหม่ แต่เป็นการผสมผสานแนวความคิดต่าง ๆ (Ideas) มโนทัศน์ความเข้าใจ (Concepts) และข้อกำหนด (Rules) ที่แต่ละฝ่ายนำเสนอแลกเปลี่ยนกัน

4) กระบวนการทำงานของเครือข่ายดำเนินไปโดยระบบการกำกับดูแลตนเอง (Self-Regulating) มีความเป็นอิสระภายในขอบเขตที่จำกัดโดยหน่วยงานอื่น ๆ ภายนอก กล่าวคือ เครือข่ายมีความเป็นอิสระในการจัดระเบียบดูแลตนเองระดับหนึ่ง ไม่อยู่ภายใต้หรือเป็นส่วนหนึ่งของสายการควบคุมบังคับบัญชาใด ๆ ไม่ยอมเข้าไปอยู่ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ของบทกฎหมาย และไม่ยอมอยู่ในกลไกการจัดระเบียบควบคุมของระบบตลาด เครือข่ายขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ ภายใต้กรอบการกำกับดูแลตนเอง ซึ่งตั้งอยู่บนชุดความคิดของตนเอง ทรัพยากรของเครือข่าย และการปฏิสัมพันธ์ภายในเครือข่ายที่มีพลวัต

ในขณะเดียวกันปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นก็อยู่ภายใต้กรอบการทำงานร่วมกัน ที่เป็นตัวกำหนดกฎเกณฑ์ บรรทัดฐาน การตระหนักรู้ และจิตนากรรมร่วม ซึ่งสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ตามการเจรจาต่อรองกัน ระหว่างสมาชิกในเครือข่าย ดังนั้น การทำงานของเครือข่ายหนึ่ง ๆ จึงอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมือง และบริบทเชิงสถาบัน ซึ่งอาจส่งผลเอื้ออำนวยให้การกำกับดูแลตนเองของเครือข่ายดำเนินไปได้อย่างราบรื่น หรืออาจส่งผลจำกัดขีดความสามารถในการจัดการดูแลตนเองของเครือข่าย

5) เป้าหมายการทำงานของเครือข่ายเป็นไปเพื่อก่อให้เกิดผลต่อประโยชน์สาธารณะ (Production of Public Purpose) กล่าวคือ การทำงานของเครือข่ายสะท้อนให้เห็นถึงเป้าหมายที่เป็นประโยชน์ของ สาธารณะในมิติต่าง ๆ อาทิ วิสัยทัศน์ ค่านิยม แผน นโยบาย และระเบียบกฎเกณฑ์ ซึ่งต้องมุ่งสู่การก่อให้เกิด ประโยชน์แก่สังคมโดยรวม ตัวแสดงต่าง ๆ ในเครือข่าย อาจเข้าไปมีบทบาทพร้อมในกระบวนการเจรจา ต่อรองทางการเมืองได้ แต่มีใช้เพื่อผลักดันผลประโยชน์หรือเป้าหมายของตนเอง หากต้องเป็นไปเพื่อแสดง บทบาทพร้อมชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาสาธารณะ และหนทางในการแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้น หรือเข้าไป ผลักดันโอกาสในการพัฒนานโยบายสาธารณะใหม่ ๆ ในแง่นี้ เครือข่ายใด ๆ ก็ตามที่มีได้มีเป้าหมายในการขับเคลื่อน กิจกรรมเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะโดยรวม ย่อมไม่อาจนับได้ว่าเป็นเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง

หากพิจารณาถึงจุดแข็งของเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมือง อาจสรุปได้ว่า เครือข่ายการบริหาร กิจการบ้านเมืองมีประสิทธิภาพกว่ากลไกรูปแบบอื่น ๆ อันเนื่องมาจากจุดแข็ง 4 ประการ คือ¹⁷

ประการแรก ความสามารถในการบริหารกิจการบ้านเมืองในเชิงรุก กล่าวคือ ตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ ภายในเครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองสามารถร่วมกันระบุประเด็นปัญหา นโยบายในมิติต่าง ๆ อย่างรอบด้าน และสามารถชี้ให้เห็นถึงช่องทางโอกาสในการป้องกัน และทางออกในการจัดการรับมือปัญหาล่วงหน้าได้ตั้งแต่แรก ที่ประเด็นปัญหาเริ่มปรากฏ นอกจากนี้ ตัวแสดงในเครือข่ายยังสามารถร่วมกันวางแนวทางการดำเนินการ เพื่อจัดการแก้ไขปัญหาที่ มีความยืดหยุ่นคล่องตัว สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบ การจัดการให้สอดคล้องกับบริบทเงื่อนไขของปัญหามีลักษณะซับซ้อนและหลากหลายไปตามสถานการณ์

ประการที่สอง ความสามารถในการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างรอบคอบ กล่าวคือ เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองเป็นเครื่องมือสำคัญในการระดมรวบรวมข้อมูล องค์ความรู้ และการประเมินปัญหาในมุมมองต่าง ๆ จากตัวแสดงทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะส่งผลให้การตัดสินใจร่วมกัน

¹⁷ สำคัญต่อไปนี้มีที่มาจาก Erik-Hans Klijn and Johannes Franciscus Maria Koppenjan, “Interactive Decision Making and Representative Democracy: Institutional Collisions and Solutions,” in Governance in Modern Society: Effects, Change and Formation of Government Institutions, edited by Oscar van Heffen, Walter J. M. Kickert, and Jacques A. Thomassen (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2000), pp. 114-124.; Jan Kooiman, Modern Governance: New Government-Society Interactions, p. 4.; Jan Kooiman, “Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Societal-Political Interaction,” p. 155.; Fritz W. Scharpf, Governing in Europe – Effective and Democratic? (Oxford: Oxford University Press, 1999), p. 20.; James G. March and Johan P. Olsen, Democratic Governance, p. 27.

ให้มีความรอบคอบรัดกุมมากที่สุด เพราะตัวแสดงแต่ละภาคส่วน ต่างก็มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเกี่ยวกับประเด็นปัญหาสาธารณะ หรือการบริหารกิจการสาธารณะในมิติที่แตกต่างกันออกไป เมื่อตัวแสดงเหล่านั้นนำความรู้ที่ตนเองมีอยู่มาหลอมรวมกันเข้า ก็ย่อมทำให้เกิดทางเลือกการตัดสินใจที่ชาญฉลาด ในแง่ที่เป็น การตัดสินใจที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติให้เกิดผลตรงตามเป้าหมายมากที่สุด

ประการที่สาม ความสามารถในการสร้างความเห็นพ้องต้องกันระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ เครือข่ายการบริหารกิจการบ้านเมืองเป็นกลไกการทำงานที่ดำเนินไปบนการสร้างความเห็นพ้องต้องกัน หรือฉันทามติร่วมของทุกฝ่าย หรืออย่างน้อยที่สุด ก็ทำให้ตัวแสดงจากหลากหลายภาคส่วนที่มีความขัดแย้งกันอยู่ สามารถเข้ามาร่วมมือกันได้ อีกนัยหนึ่งคือ แปรเปลี่ยนความขัดแย้งเป็นความร่วมมือได้ เนื่องจากสมาชิกในเครือข่าย จะร่วมกันสร้างตรรกะเกี่ยวกับความเหมาะสม (Logic of Appropriateness) ของตนเองขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อยึดถือ ร่วมกันในการควบคุมกำกับกระบวนการเจรจาหรือต่อรอง การสร้างข้อตกลงที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้ แม้จะไม่เห็นด้วยทั้งหมด รวมไปถึงการจัดการแก้ไขความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการทำงานร่วมกัน

ประการสุดท้าย ความสามารถในการลดความเสี่ยงในการต่อต้านการนำผลการตัดสินใจในนโยบาย หรือประเด็นสาธารณะไปปฏิบัติ กล่าวคือ หากตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือได้รับผลทางใดทางหนึ่ง จากนโยบายหรือประเด็นปัญหาสาธารณะหนึ่ง ๆ ได้เข้ามามีบทบาทร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ แล้ว ตัวแสดงเหล่านั้นย่อมแนวโน้มจะเกิดความรู้สึกสำนึกกับผิดชอบร่วมต่อการตัดสินใจที่เกิดขึ้น และมีความสำนึก ในความเป็นเจ้าของร่วมในการผลักดันสนับสนุนกระบวนการการนำผลการตัดสินใจไปปฏิบัติแทนที่จะขัดขวาง

2.5 ข้อมูลการพิจารณากำหนดพื้นที่กรณีศึกษา

โครงการการศึกษาการจัดทำต้นแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด ประกอบด้วยพื้นที่กรณีศึกษา 2 กรณี ได้แก่

กรณีที่หนึ่ง พื้นที่ในการขับเคลื่อนตามนโยบายรัฐบาลหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญ: การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง โดยมีพื้นที่ต้นแบบและพื้นที่เทียบเคียง ได้แก่ 1) พื้นที่ต้นแบบ คือ จังหวัดขอนแก่น 2) พื้นที่เทียบเคียง คือ จังหวัดสงขลา และจังหวัดสุโขทัย

กรณีที่สอง พื้นที่ที่มีประเด็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขหรือป้องกันอย่างเป็นระบบ: การจัดการ สาธารณภัย โดยมีพื้นที่ต้นแบบและพื้นที่เทียบเคียง ได้แก่ 1) พื้นที่ต้นแบบ คือ จังหวัดสงขลา 2) พื้นที่ เทียบเคียง คือ จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดนนทบุรี

2.5.1 กรณีพื้นที่ในการขับเคลื่อนตามนโยบายรัฐบาลหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญ: การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

การกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาต่าง ๆ ในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือนอกเมืองหลวงของประเทศไทยโดยปกติมักจะปรากฏในรูปของการรวมศูนย์การตัดสินใจโดยการสั่งการจากรัฐบาลหรือหน่วยราชการส่วนกลาง ยกตัวอย่างเช่น โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) ซึ่งริเริ่มโครงการในสมัยรัฐบาลปัจจุบัน พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี แม้จะเป็นการขับเคลื่อนโครงการขนาดใหญ่ในพื้นที่นอกศูนย์กลางและใช้งบประมาณมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมเพื่อสนับสนุนภาคการลงทุน ภาคอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวมิได้มุ่งตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่ แต่รัฐบาลมุ่งหวังให้โครงการนี้เป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยภาพรวมของประเทศ

ในทำนองเดียวกัน การจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่จังหวัด หลายปีที่ผ่านมามีภาคเอกชนทั้งหอการค้าจังหวัดตากและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก พยายามผลักดันการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษขึ้นในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งเป็นพื้นที่การค้าชายแดนที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูง แม้ว่าในปี พ.ศ. 2547 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้จัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดนอำเภอแม่สอด แต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2557 ที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษโดยการแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีมติเห็นชอบให้พื้นที่ 5 แห่งที่มีศักยภาพเหมาะสมในการจัดตั้งเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะแรกของประเทศไทย ซึ่งในนี้รวมไปถึงการจัดตั้งเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่จังหวัดตาก บริเวณอำเภอแม่สอด อำเภอแม่ระมาด และอำเภอพบพระ¹⁸ ในกรณีนี้ แม้ว่าเป็นความต้องการของคนในพื้นที่และมีความพยายามผลักดันมาอย่างต่อเนื่องโดยภาคเอกชน แต่การดำเนินการดังกล่าวก็เป็นการกำหนดทิศทางและแนวทางการดำเนินงานโดยกลไกจากรัฐส่วนกลาง นั่นคือ คณะกรรมการนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.) เช่น แผนงานโครงการเพื่อเตรียมความพร้อมการเป็นเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดตาก รวมทั้งมีกลไกในระดับพื้นที่ คือ คณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก แต่องค์ประกอบของคณะทำงานส่วนใหญ่เป็นข้าราชการในสังกัดหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดตากเป็นประธานคณะกรรมการ¹⁹

จะเห็นได้ว่า กรณีทั้งสองข้างต้นที่ยกตัวอย่างมานั้น แม้ว่าเป็นการขับเคลื่อนการพัฒนาในพื้นที่นอกศูนย์กลางที่จะสร้างคุณูปการที่สำคัญให้กับประชาชนในพื้นที่ เช่น การสร้างรายได้ การคมนาคมขนส่ง แต่การดำเนินการทั้งหมดนั้นเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์และวางกรอบทิศทางการดำเนินโครงการสำหรับการพัฒนาโดยรัฐบาลหรือกลไกของส่วนกลางที่มุ่งหวังให้เกิดผลดีในแง่การกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศโดยภาพรวม

¹⁸ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก, ความเป็นมาของการจัดตั้ง, < <http://www.takseze.com/th/page/establishment.html> > สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.

¹⁹ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก, กลไกการขับเคลื่อน, < <http://www.takseze.com/th/page/engineetakseze.html> > สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.

เป็นสำคัญ มิได้มีภาคส่วนอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และประชาชนในพื้นที่ เข้าไปมีบทบาทพร้อมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ในลักษณะเช่นเดียวกับพื้นที่นอกศูนย์กลาง บางแห่งหรือต่างจังหวัดบางจังหวัด ซึ่งการกำหนดทิศทางการพัฒนาเป็นคำริของคนที่ในพื้นที่เอง ที่มุ่งตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ โดยเกิดความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ และดำเนินการกิจอย่างบูรณาการกัน ยกตัวอย่างเช่น กรณีการพัฒนาเมืองขอนแก่น ซึ่งกลไกหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนา คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนในพื้นที่ รวมไปถึงการสนับสนุนของหน่วยงานภาครัฐและภาควิชาการ

กรณีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของจังหวัดขอนแก่นอาจถือว่าเป็นพื้นที่ต้นแบบของการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองโดยความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ ในการบูรณาการภารกิจร่วมกัน ดังจะได้อธิบายต่อไป ซึ่งสมควรนำมาศึกษาถึงปัจจัยของความสำเร็จในการบูรณาการภารกิจดังกล่าว เพื่อเป็นต้นแบบในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองให้กับพื้นที่อื่น ๆ ที่มีความตื่นตัวและนำรูปแบบการพัฒนาเมืองด้วยการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองเช่นเดียวกับจังหวัดขอนแก่น ในปัจจุบันมีการก่อตั้งบริษัทพัฒนาเมืองขึ้นใน 11 จังหวัด (ไม่นับรวมจังหวัดขอนแก่น) ได้แก่ (1) บริษัท สมุทรสาครพัฒนาเมือง (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด (2) บริษัท พิชญ์โลกพัฒนาเมือง จำกัด (3) บริษัท ระยองพัฒนาเมือง จำกัด (4) บริษัท สระบุรีพัฒนาเมือง จำกัด (5) บริษัท เชียงใหม่พัฒนาเมือง จำกัด (6) บริษัท กรุงเทพพัฒนาเมือง จำกัด (7) บริษัท ชลบุรีพัฒนาเมือง จำกัด (8) บริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด (9) ภูเก็ตพัฒนาเมือง (10) บริษัท อุบลราชธานีพัฒนาเมือง จำกัด และ (11) บริษัท สงขลาพัฒนาเมือง จำกัด นอกจากนี้ ยังมีจังหวัดที่อยู่ระหว่างการเตรียมจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองอีก 4 จังหวัด ประกอบด้วย บริษัท ตากพัฒนาเมือง จำกัด บริษัท อุตรธานีพัฒนาเมือง จำกัด บริษัท กระบี่พัฒนาเมือง จำกัด และบริษัท สุราษฎร์ธานีพัฒนาเมือง จำกัด โดยโครงการศึกษาการจัดทำต้นแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจในพื้นที่จังหวัด ได้พิจารณาเลือกพื้นที่กรณีศึกษา คือ จังหวัดสงขลา และจังหวัดสุโขทัย มาเป็นพื้นที่กรณีศึกษาเทียบเคียงกับจังหวัดขอนแก่น ด้วยเหตุผลหลายประการ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

2.5.1.1 พื้นที่ต้นแบบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง: จังหวัดขอนแก่น

จังหวัดขอนแก่นเป็นจังหวัดแรกที่ได้มีการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองภายใต้ชื่อว่า “บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด” (Khonkaen City Development Co, Ltd.) หรือ Khon Kaen Think Tank (KKTT) โดยมีแนวคิดพื้นฐานมาจากการกระจายงบประมาณของประเทศที่มีลักษณะรวมศูนย์อยู่ในกรุงเทพมหานคร และจังหวัดอื่น ๆ มิได้รับการจัดสรรงบประมาณเพียงพอสำหรับการพัฒนาความเจริญในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะงบประมาณในเชิงรองรับปัญหาหรือป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เนื่องจากจังหวัดขอนแก่นมีการเจริญเติบโตแบบก้าวกระโดดและเป็นศูนย์กลางด้านต่าง ๆ ในภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นศูนย์กลางด้านการศึกษา ศูนย์กลางด้านการแพทย์ ศูนย์กลางด้านคมนาคมขนส่ง และศูนย์กลางด้านการกระจายสินค้า แต่การพัฒนาเมืองแบบไร้ทิศทางและไม่มีการวางแผนที่ดี จะเป็นอุปสรรคในการเจริญเติบโตแบบยั่งยืน ด้วยเหตุนี้ภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่นจึงได้รวมตัวกันจัดตั้งบริษัทดังกล่าวขึ้น เพื่อแสวงหาหนทางการพัฒนาจังหวัดขอนแก่น

ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของคนขอนแก่น โดยไม่เป็นฝ่ายรอรับนโยบายจากรัฐบาลหรือกลไกของส่วนกลางเพียงฝ่ายเดียว²⁰

ที่ผ่านมาการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรที่เกิดขึ้นหลายครั้งทั่วประเทศ โดยในแต่ละครั้งจะเปิดโอกาสให้จังหวัดนั้น ๆ นำเสนอความต้องการของจังหวัดและโครงการที่ต้องการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ก็มีได้มีการสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการใด ๆ อย่างจริงจังเลย ดังคำกล่าวที่ปรากฏอยู่ในวิสัยทัศน์ของบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด ว่า “ขอนแก่นผ่านคณะรัฐมนตรีสัญจรมากกว่า 3 ครั้ง เราไม่เคยได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากคณะรัฐมนตรีสัญจรเลย ขอนแก่นเป็นเมืองหลักของภูมิภาค เป็นเมืองที่มีศักยภาพในการเจริญเติบโตสูง หากปล่อยจังหวัดของเราเติบโตโดยไม่มีการวางแผนที่ดีแล้ว คงไม่ต่างจากแหล่งเสื่อมโทรมในอนาคต และจะอย่างไรให้จังหวัดของเราสามารถพัฒนาหรือวางแผนเพื่อการเจริญเติบโตที่จะเกิดขึ้นได้”²¹

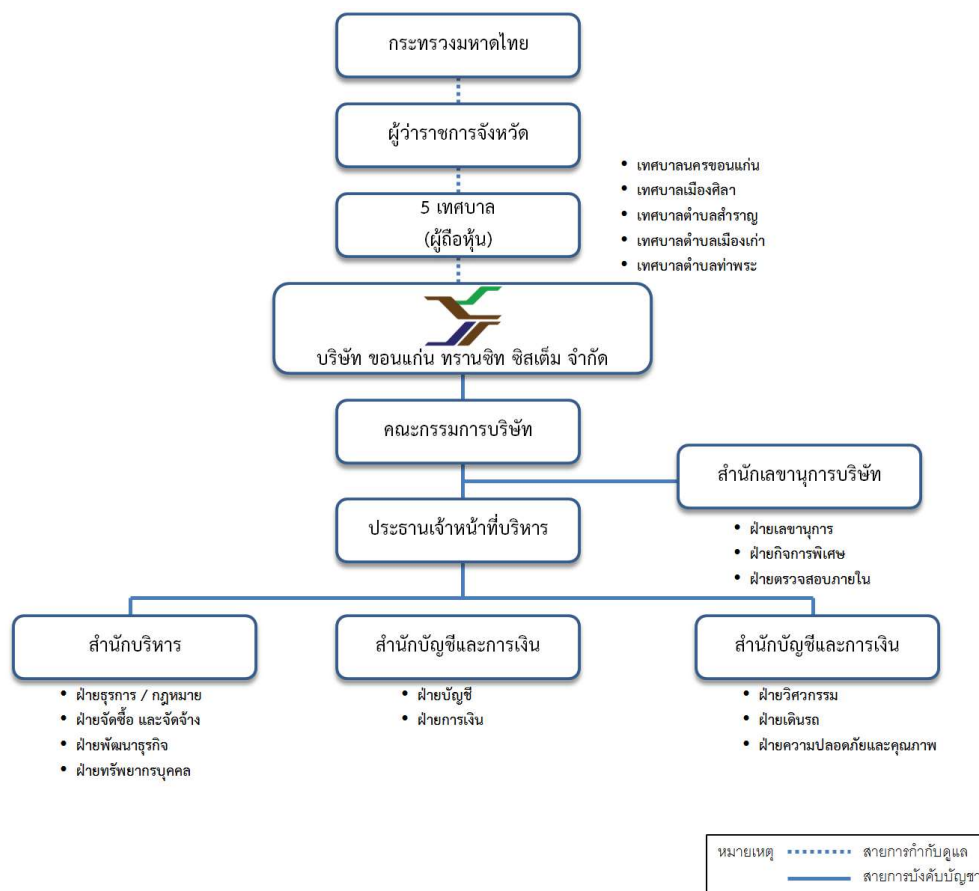
ความมุ่งมั่นของบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด คือ การผลักดันโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัด โดยร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นและเทศบาลเมืองขอนแก่นในการขับเคลื่อนนโยบายการลงทุนพัฒนาระบบรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Transit: LRT) อีกทั้งได้ร่วมมือกับสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและการจราจร กระทรวงคมนาคม และมหาวิทยาลัยขอนแก่น ดำเนินโครงการศึกษาออกแบบรายละเอียดระบบขนส่งสาธารณะในเขตจังหวัดขอนแก่นและผลกระทบสิ่งแวดล้อม²²

อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมืองของจังหวัดขอนแก่น 5 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลตำบลสำราญ เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า และเทศบาลตำบลท่าพระ ได้รวมตัวกันจัดตั้งบริษัท ขอนแก่นทรานซิสท์ ซิสเต็ม จำกัด (Khonkaen Transit System Co, Ltd.: KKTS) ซึ่งมีรูปแบบการดำเนินการเหมือนกับการดำเนินกิจการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการขับเคลื่อนโครงการระบบขนส่งมวลชนสาธารณะระบบรางเบา (LRT) จังหวัดขอนแก่น โดยร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนในพื้นที่หรือบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด ผลักดันนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งสาธารณะในเขตเมือง

²⁰ บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด, Company Profile, < <http://www.khonkaenthinktank.com/profile.php> > สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.

²¹ บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด, Our Vision, < <http://www.khonkaenthinktank.com/vision.php> > สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.

²² สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและการจราจร กระทรวงคมนาคม และศูนย์วิจัยและพัฒนาโครงสร้างมูลฐานอย่างยั่งยืน คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, จากภาพร่างสู่ภาพจริง: รถไฟฟ้ารางเบาเมืองขอนแก่น (รายงานการวิจัย)

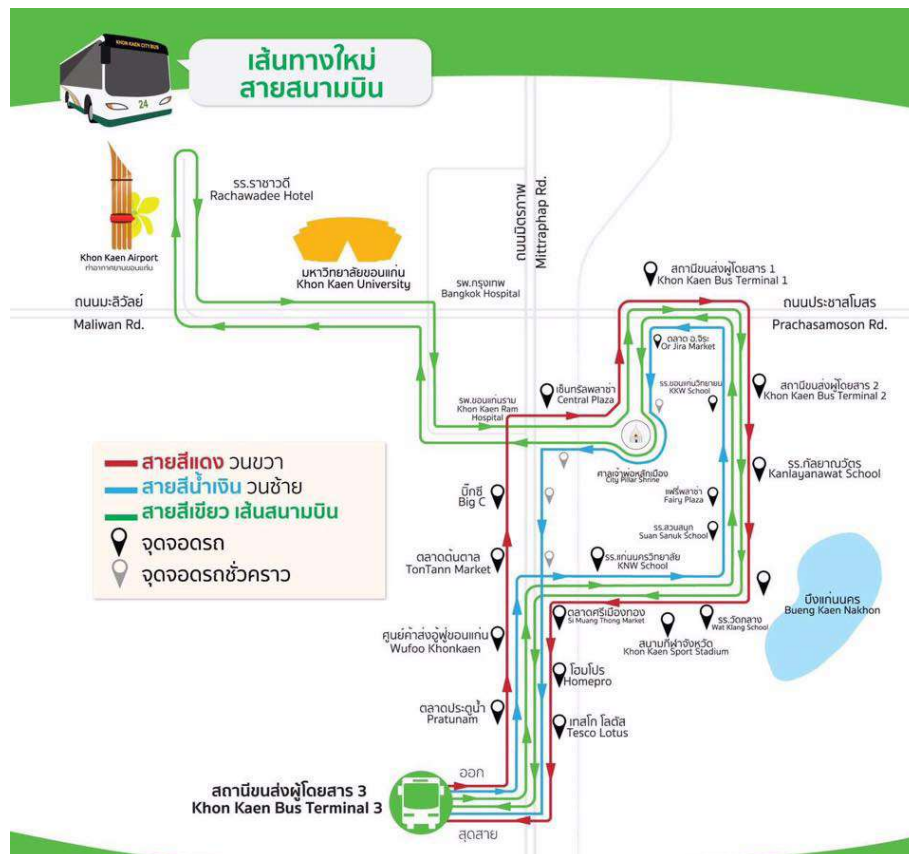


แผนภาพ 2.1 โครงสร้างบริษัท บริษัท ขอนแก่นทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด

ที่มา: บริษัท ขอนแก่นทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด

ในเบื้องต้นความร่วมมือดังกล่าวปรากฏผลสำเร็จในการจัดระบบบริการรถโดยสารด่วนพิเศษภายใต้ชื่อ “ขอนแก่นซิตี้บัส” (Khonkaen City Bus) ซึ่งเป็นเส้นทางรถโดยสารที่ให้บริการเชื่อมต่อสถานที่สำคัญในเขตเมืองของจังหวัดขอนแก่น เช่น ท่าอากาศยานขอนแก่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น สถานีขนส่งผู้โดยสาร ห้างสรรพสินค้า และจุดสำคัญในตัวเมืองขอนแก่น โดยให้บริการ 3 สาย ได้แก่ สายสีเขียว สายสีแดง และสายสีน้ำเงิน ในการนี้ผู้ใช้บริการยังสามารถใช้แอปพลิเคชัน KK Transit เพื่อค้นหาตำแหน่งของรถประจำทางป้ายรถประจำทาง ความเร็วของรถประจำทาง ทะเบียนรถ พนักงานขับรถได้ด้วย²³

²³ ขอนแก่นซิตี้บัส, เกี่ยวกับเรา, <<http://www.khonkaencybus.com>> สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.



แผนภาพ 2.2 เส้นทางการเดินทางโดยสารด่วนพิเศษขอนแก่นซีทีบีเอส

ที่มา: บริษัท ขอนแก่นซีทีบีเอส จำกัด

จากทิศทางการพัฒนาเมืองที่ได้ดำเนินการมา ประกอบกับความต้องการของคนในพื้นที่ รวมไปถึง การสนับสนุนของรัฐบาลที่กำหนดให้จังหวัดขอนแก่นเป็นจังหวัดนำร่อง “Smart City” หรือ “เมืองอัจฉริยะ” ภาคส่วนต่าง ๆ ในจังหวัดขอนแก่น ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาควิชาการ จึงได้เห็นพ้องต้องกันแล้วว่า ทิศทางการพัฒนาจังหวัดขอนแก่นที่เหมาะสม และเห็นควรที่จะกำหนดให้เป็น ยุทธศาสตร์พัฒนาเมืองก็คือ การพัฒนาเมืองขอนแก่นไปสู่ “Smart City” โดยจังหวัดขอนแก่นเลือกที่จะใช้ แนวทางการยกระดับการคมนาคมขนส่งของเมืองหรือ “Smart Mobility” เพื่อยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของ ผู้คนและพัฒนาเมืองให้เป็น Smart City²⁴

²⁴ บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด, ขอนแก่น Smart Mobility: เชื่อมเมือง เชื่อมคน.

< http://www.khonkaenthinktank.com/news_view.php?id=52 > สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.



แผนภาพ 2.3 แนวคิดขอนแก่นเมืองอัจฉริยะ (Khonkaen Smart City)

ที่มา: บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด

นอกจากเป้าหมายที่ชัดเจนของภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว สำหรับหน่วยงานภาครัฐ ในจังหวัดขอนแก่น แนวคิด Smart City ยังได้ถูกนำไปบัญญัติไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2561-2564 โดยการจัดทำแผนได้คำนึงถึงประเด็นสำคัญเรื่องการพัฒนาเมืองให้เป็นเมืองศูนย์กลาง การค้า การลงทุน การบริการสุขภาพ และศูนย์กลางการศึกษา ภายใต้บริบทของ Smart City โดยในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 ของแผนพัฒนาจังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2561-2564 ว่าด้วยเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐ จังหวัดขอนแก่นได้สนับสนุนงบประมาณสำหรับดำเนินโครงการขอนแก่นเมืองอัจฉริยะให้แก่เทศบาลนครขอนแก่น และสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) สาขาขอนแก่น เพื่อดำเนินกิจกรรมการพัฒนาเมืองขอนแก่นเป็นเมืองอัจฉริยะ²⁵

นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงการสนับสนุนจากภายนอก การที่จังหวัดขอนแก่นมีภูมิศาสตร์ที่ตั้งในตำแหน่งศูนย์กลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือเอื้อให้จังหวัดขอนแก่นเป็นศูนย์กลางการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การลงทุน และการบริการของภูมิภาค สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน)

²⁵ แผนพัฒนาจังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2561-2564.

จึงได้กำหนดให้จังหวัดขอนแก่น เป็น 1 ใน 5 เมืองจุดหมายปลายทางสำหรับจัดงานกิจกรรมทางธุรกิจหรือ MICE City (Meeting, Incentive, Conventions, and Exhibition) ของประเทศไทย ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ ภูเก็ต และเมืองพัทยา โดยในปัจจุบันได้มีนักลงทุนจากภายนอกลงทุนก่อสร้างศูนย์ประชุมและแสดงสินค้านานาชาติขอนแก่น (Khonkaen International Convention and Exhibition Center: KICE) ซึ่งรองรับงานแสดงสินค้า นิทรรศการ การประชุม และมหกรรมต่าง ๆ ได้ ซึ่งถือว่าเป็นการส่งเสริมจังหวัดขอนแก่น ในฐานะ MICE City ได้อย่างสอดคล้องกันพอดี

การเป็นชุมทางคมนาคมสำคัญที่เชื่อมโยงจังหวัดต่าง ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนและภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างเชื่อมโยงภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับภาคเหนือและภาคกลาง นอกจากนี้ จะเอื้อให้จังหวัดขอนแก่นได้รับการกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายของนโยบายการพัฒนาศักยภาพของเมืองจุดหมายการจัดประชุมและนิทรรศการโดยหน่วยงานส่วนกลางดังกล่าวมาแล้ว จังหวัดขอนแก่นยังได้รับการกำหนดให้เป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายของโครงการก่อสร้างรถไฟรางคู่ นครราชสีมา-หนองคายอีกด้วย

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า จังหวัดขอนแก่นเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีกรอบทิศทางการพัฒนาเมืองที่ชัดเจน โดยทุกภาคส่วนเห็นพ้องต้องกันและร่วมกันขับเคลื่อนการพัฒนาดังกล่าวตามบทบาทหรือภารกิจหน้าที่ของตน หรือของหน่วยงาน กรณีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของจังหวัดขอนแก่น จึงอาจนับได้ว่าเป็นต้นแบบความร่วมมือการบูรณาการภารกิจในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ซึ่งสมควรนำมาศึกษาถึงปัจจัยของความสำเร็จในการบูรณาการภารกิจดังกล่าว เพื่อเป็นต้นแบบในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองให้กับพื้นที่อื่น ๆ ที่เริ่มมีความตื่นตัวและนำรูปแบบการพัฒนาเมืองด้วยการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองเช่นเดียวกับจังหวัดขอนแก่น

2.5.1.2 พื้นที่เทียบเคียงการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง: จังหวัดสงขลา

จังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดหนึ่งที่ได้มีการก่อตั้งบริษัท สงขลาพัฒนาเมือง จำกัด โดยความร่วมมือของนักธุรกิจในพื้นที่จำนวน 20 คน ร่วมกันออกเงินลงทุน 1 ล้านบาท ต่อสมาชิก 1 คน ได้แก่ หอการค้าจังหวัดสงขลา สมาอุตสาหกรรมจังหวัดสงขลา ผู้ประกอบการด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์จังหวัดสงขลา โดยมีนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคใต้ เป็นผู้สนับสนุนองค์ความรู้และฐานข้อมูลทางเศรษฐกิจ

โดยในเบื้องต้นนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาได้ออกแบบโครงการรถไฟฟ้าวางเบา ซึ่งมีเส้นทางจากท่าอากาศยานนานาชาติหาดใหญ่เชื่อมเข้าไปสู่ตัวเมือง อีกทั้งบริษัท สงขลาพัฒนาเมือง จำกัด จะดำเนินการพัฒนาระบบขนส่งเสริม (Feeder System) เชื่อมโยงกับระบบขนส่งมวลชนหลัก เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการขนส่งมวลชนที่สะดวกรวดเร็วขึ้น ซึ่งคาดว่าจะต้องใช้เงินลงทุนไม่น้อยกว่า 1-2 หมื่นล้านบาทโดยจะใช้ต้นแบบการบริหารโครงการและการลงทุนเช่นเดียวกับจังหวัดขอนแก่นและจังหวัดภูเก็ต

การพิจารณาเลือกจังหวัดสงขลาให้เป็นพื้นที่เทียบเคียงผลการศึกษาจังหวัดขอนแก่นซึ่งเป็นพื้นที่ต้นแบบ นอกจากการก่อตั้งบริษัทพัฒนาเมืองในลักษณะเดียวกับจังหวัดขอนแก่นแล้ว จังหวัดสงขลายังมีบริบททางพื้นที่ที่คล้ายคลึงกับจังหวัดขอนแก่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นเมืองศูนย์กลางในภาคใต้ทั้งในด้านเศรษฐกิจ

การกระจายสินค้า การลงทุน การคมนาคม การเมืองการปกครอง และการท่องเที่ยว อีกทั้งจังหวัดสงขลายังมีจำนวนประชากรของจังหวัดสงขลาจัดอยู่ในลำดับที่หนึ่งของภาคใต้ มีเทศบาลนคร 2 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครสงขลา และเทศบาลนครหาดใหญ่

รวมไปถึงการมีภาควิชาการที่เป็นกำลังหลักด้านการสนับสนุนองค์ความรู้เช่นเดียวกับจังหวัดขอนแก่น ได้แก่ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จังหวัดสงขลา กำลังประสบปัญหาที่เป็นผลมาจากการเติบโตของสภาพความเป็นเมือง (Urbanization) ในลักษณะเช่นเดียวกับเมืองขอนแก่นและเมืองอื่น ๆ ปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น การวางผังเมือง ความหนาแน่นของประชากร การจราจรติดขัด คุณภาพสิ่งแวดล้อมและมลพิษ เป็นต้น

นอกจากนี้ ที่ผ่านมามีประชาชนในพื้นที่จังหวัดสงขลาได้รวมตัวกันเพื่อผลักดันการพัฒนาเมืองอย่างต่อเนื่อง ยกตัวอย่างเช่น การประชุมสมัชชาประชาชนนครหาดใหญ่ เพื่อแสวงหาฉันทามติทิศทางการพัฒนาเมืองโดยการสนับสนุนของเทศบาลนครหาดใหญ่และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ การฟื้นฟูเมืองเก่าสงขลาโดยสมาคมภาคีคนรักเมืองสงขลาเพื่อสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยและพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การปฏิบัติการฟื้นฟูชุมชนและเมืองเก่าสงขลา เช่น ตึกอาคารด้านสถาปัตยกรรมเก่าแก่ โดยนักวิชาการคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย²⁶ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า จังหวัดสงขลา มีบริบทหลายประการที่คล้ายคลึงกับจังหวัดขอนแก่น ทั้งในแง่การจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง การเป็นจังหวัดศูนย์กลางของภูมิภาค การเป็นหัวเมืองขนาดใหญ่ การเผชิญกับปัญหาที่เกิดจากขยายตัวของเมือง การมีสถาบันการศึกษาที่โดดเด่นในพื้นที่ รวมไปถึงความมุ่งมั่นของคนในพื้นที่ที่ต้องการเห็นการพัฒนาเมืองอย่างที่ควรจะเป็น ฉะนั้น หากนำผลการศึกษาระดับจังหวัดสงขลาไปเทียบเคียงกับผลการศึกษาระดับจังหวัดขอนแก่น อาจจะทำให้เกิดการตั้งข้อสังเกตและค้นพบปัจจัยความสำเร็จบางประการที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองก็ได้

2.5.1.3 พื้นที่เทียบเคียงการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง: จังหวัดสุโขทัย

ภาคเอกชนในจังหวัดสุโขทัยได้ริเริ่มก่อตั้งบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด ในทำนองเดียวกับจังหวัดขอนแก่นและอีกหลาย ๆ จังหวัด โดยมีแนวคิดคือ ต้องการพัฒนาเมืองสุโขทัยให้สอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ในจังหวัดบนพื้นฐานของการรวบรวมข้อมูล การค้นคว้าและวิจัยอย่างเป็นระบบ เพื่อสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชนและการเสนองบประมาณจากภาครัฐ โดยบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด มียุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองเช่นเดียวกับบริษัทพัฒนาเมืองอื่น ๆ ที่เห็นควรว่า ควรใช้ระบบขนส่งมวลชนในเมืองเป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่

บริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด ได้จัดงานแถลงข่าวเพื่อระดมเงินทุน โดยมีวิสัยทัศน์ คือ การมุ่งมั่นพัฒนาเมืองสุโขทัยให้เติบโตอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนในแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมกับเมือง โดยให้ความสำคัญกับการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและร่วมเสริมสร้างความแข็งแกร่งของระบบเศรษฐกิจชุมชน อีกทั้ง

²⁶ ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง มหาวิทยาลัยรังสิต, ก้าวต่อไปของสงขลาผ่านบทสนทนาของกลุ่มประชาสังคม.

< http://furd-rsu.org/?page_id=427 > สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.

จะสร้างเมืองสุโขทัยให้เป็นเมืองสุขภาพ (Healthy City) และเมืองแห่งการเดิน (Walkable City) รวมทั้งการอนุรักษ์มรดกสำคัญของชาติในพื้นที่จังหวัดให้คงอยู่ต่อไปควบคู่ไปกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในเขตเมืองและสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ²⁷

อีกทั้งบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด ยังมุ่งมาดปรารถนาต้องการยกระดับเมืองสุโขทัยเป็น “จุดหมายปลายทางอันดับที่หนึ่ง” หรือ “First Destination” ด้านการท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดภาคเหนือ โดยการเชื่อมโยงอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยและศรีสัชนาลัย และคาดหวังว่า จะสามารถเพิ่มนักท่องเที่ยวชาวไทยและนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติได้ รวมไปถึงการเพิ่มรายได้ประชาชาติ จังหวัดสุโขทัยไม่น้อยกว่า 2 เท่าในอีก 10 ปีข้างหน้า ตลอดจนการพัฒนาย่านพาณิชย์กรรมเพื่อการท่องเที่ยว ให้เป็นศูนย์เศรษฐกิจทางประวัติศาสตร์และมรดกโลกที่สำคัญของภาคเหนือ²⁸

การพิจารณาเลือกจังหวัดสุโขทัยให้เป็นพื้นที่ที่เทียบเคียงกับจังหวัดขอนแก่น มีความแตกต่างไปจากกรณีการเลือกจังหวัดสงขลาเป็นพื้นที่ที่เทียบเคียง เนื่องจากจังหวัดสุโขทัยไม่มีความคล้ายคลึงกับจังหวัดขอนแก่นเลย จังหวัดสุโขทัยไม่ใช่เมืองศูนย์กลางของภูมิภาค ไม่ใช่หัวเมืองขนาดใหญ่ มีประชากรจำนวนไม่มากนัก แต่จังหวัดสุโขทัยมีความโดดเด่นด้านการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ ซึ่งการส่งเสริมสนับสนุนจุดเด่นของจังหวัดสุโขทัยในเรื่องนี้เป็นภารกิจหน้าที่ของหน่วยราชการส่วนกลาง โดยโบราณสถานในพื้นที่จังหวัดสุโขทัย อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานโบราณคดี กรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม รวมไปถึงการกำหนดให้พื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย-ศรีสัชนาลัย-กำแพงเพชร เป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ประเภทของแหล่งท่องเที่ยวทางโบราณสถาน ซึ่งรับผิดชอบดูแลโดยสำนักงานพื้นที่พิเศษอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย-ศรีสัชนาลัย-กำแพงเพชร ในสังกัดองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน)

นอกจากภารกิจด้านการบำรุงดูแลรักษาแล้ว ภารกิจด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวยังปรากฏว่ามีหน่วยราชการส่วนกลางเข้าไปทำหน้าที่ในส่วนนี้ ยกตัวอย่างเช่น โครงการส่งเสริมกิจกรรมทางศิลปวัฒนธรรม เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมโดยกระทรวงวัฒนธรรม การดำเนินโครงการอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยตามแผนแม่บทอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยโดยกรมศิลปากร การจัดงานประเพณีลอยกระทง เผาเทียนเล่นไฟ โดยความร่วมมือระหว่างจังหวัดสุโขทัย กรมศิลปากร และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า กรณีจังหวัดสุโขทัยนั้น นอกจากความแตกต่างในบริบทเชิงพื้นที่ระหว่างจังหวัดสุโขทัยและจังหวัดขอนแก่นแล้ว การกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองของจังหวัดสุโขทัยที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นผลมาจากปัจจัยกระตุ้นจากภายนอกหรือกลไกรัฐส่วนกลางมากกว่าเป็นผลมาจากปัจจัยกระตุ้นจากภายในพื้นที่ซึ่งแตกต่างไปจากกรณีของจังหวัดขอนแก่นเช่นกัน

²⁷ หนังสือพิมพ์ไทย, สุโขทัยแถลงข่าวระดมเงินทุนของบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด, < <http://www.puthainews.com/21436> > สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.

²⁸ หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ ปีที่ 37 ฉบับที่ 3,320 วันที่ 7 - 9 ธันวาคม พ.ศ. 2560.

ดังนั้น การนำผลการศึกษาของพื้นที่เทียบเคียงที่มีทั้งลักษณะพื้นที่ใกล้เคียงกันและพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันกับพื้นที่ต้นแบบมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ จะสามารถแสดงให้เห็นว่าการนำต้นแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจในพื้นที่จังหวัดเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่ต่าง ๆ จะเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้เงื่อนไขหรือปัจจัยใดเป็นสำคัญ

2.5.2 กรณีพื้นที่ที่มีประเด็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขหรือป้องกันอย่างเป็นระบบ: การจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

ในปัจจุบันประเทศไทยได้พยายามผลักดันแนวคิดความร่วมมือในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น หลังจากการที่รัฐขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 ภาระหนึ่ง ด้วยเหตุต้องการลดความซ้ำซ้อนและความต้องการเพิ่มความยืดหยุ่นให้กับรัฐ ซึ่งความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่ล้วนแต่มีนัยสำคัญในการตอบสนองความต้องการของรัฐทั้งสิ้น การร้อยเรียงความสำคัญของแนวคิดเรื่องความร่วมมือปรากฏตัวอย่างชัดเจนตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556-2561) จนถึงนโยบายของรัฐบาล ส่งผลให้เห็นว่าการบริหารงานราชการแผ่นดินในอนาคตจึงต้องให้ความสำคัญกับการบูรณาการจากทุกภาคส่วนเป็นหลักและนำไปสู่การประดิษฐ์สร้างกลไกการบริหารจัดการต้นแบบในระดับพื้นที่

ภารกิจด้านการบริหารจัดการสาธารณภัยเข้ามามีนัยสำคัญกับการบริหารจัดการแผ่นดินมาอย่างยาวนาน ทั้งด้วยลักษณะการสร้างผลกระทบของปัญหาและการสร้างกลไกการบริหารจัดการเพื่อรองรับกับปัญหาของรัฐ การบริหารจัดการสาธารณภัยในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับการระดมทรัพยากรและการจัดการกับความร่วมมือระหว่างตัวแสดงเป็นอย่างดี ตั้งแต่การเผชิญกับเหตุการณ์ภัยพิบัติสึนามิเมื่อปี พ.ศ. 2547 ต่อเนื่องมาถึงเหตุการณ์มหาอุทกภัย พ.ศ. 2554 และการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติให้เกิดกลไกและรูปแบบการจัดการความร่วมมือในสาระของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 จึงกล่าวได้ว่าภารกิจของรัฐประเภทนี้จึงให้ภาพที่สะท้อนนัยความหมายของความร่วมมือนำร่องประเภทหนึ่งให้กับสาธารณะ

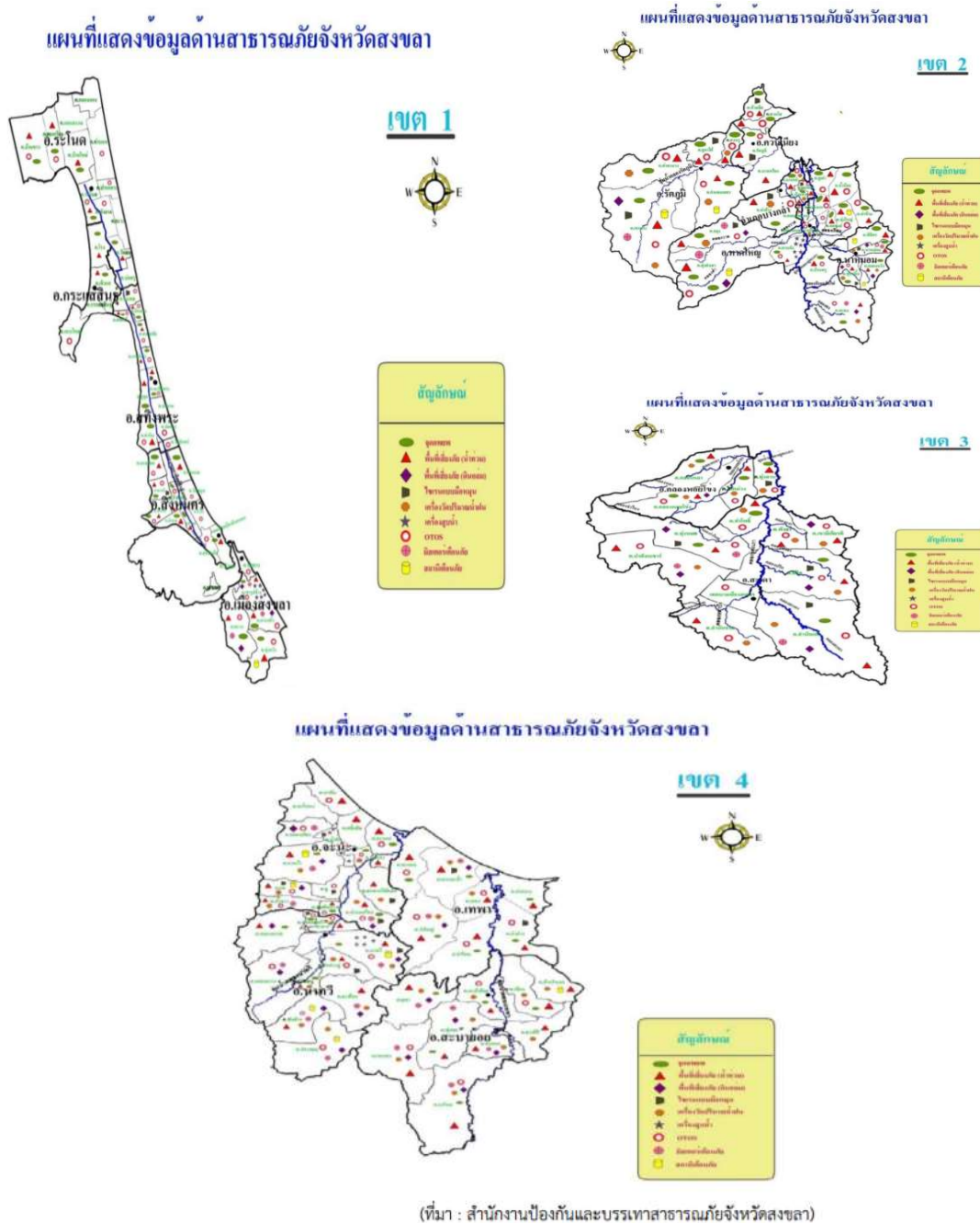
จังหวัดสงขลา จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดนนทบุรี ทั้งสามจังหวัดถือได้ว่าเป็นจังหวัดชั้นนำในทางเศรษฐกิจและสังคม ขณะเดียวกันจังหวัดดังกล่าวต่างเป็นตัวแทนเชิงพื้นที่ของภูมิภาคต่าง ๆ ของรัฐที่เผชิญกับปัญหาสาธารณภัยอย่างอุทกภัยอย่างหนักมาตลอด อย่างไรก็ตาม ทั้งสามจังหวัดต่างสามารถขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่เป็นจังหวัดชั้นนำตามภูมิภาคจากการพัฒนาเศรษฐกิจและความเป็นเมืองน่าอยู่ได้ แม้ว่าปัญหาอุทกภัยจะเป็นสาธารณภัยแบบหนึ่งที่จังหวัดเหล่านี้ต้องเผชิญ ชัดความสามารถของพื้นที่จังหวัดในการรับมือกับปัญหาและการบริหารจัดการจนทำให้พื้นที่จังหวัดผ่านพ้นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพกลายเป็นจุดเน้นของความสนใจของงาน

ในการศึกษาดังสมมติฐานว่าความร่วมมือระหว่างตัวแสดงในพื้นที่เป็นหัวใจสำคัญที่ทำให้จังหวัดผ่านพ้นจากปัญหาในแต่ละครั้งไปได้ อันหมายความว่าถึงศักยภาพของกลไกการบริหารจัดการสาธารณสุขในพื้นที่ได้สร้างขึ้นด้วย จังหวัดสงขลา ศูนย์กลางของภาคใต้ที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศมาเลเซียและพื้นที่ถูกขนาบด้วยเทือกเขาสนกลาคีรีและทะเลสาบสงขลา ได้ให้ภาพของการเป็นต้นแบบของการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในการเผชิญกับปัญหาอุทกภัยได้อย่างโดดเด่น จังหวัดขอนแก่น ศูนย์กลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีแม่น้ำชีเป็นแหล่งน้ำสำคัญในพื้นที่สะท้อนความสามารถผลักดันการพัฒนาความร่วมมือระหว่างตัวแสดงในพื้นที่เพื่อการบริหารอุทกภัยพร้อมกับการพัฒนาเมืองให้เกิดความยั่งยืน และ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปริมณฑลที่มีอาณาบริเวณติดต่อกับแม่น้ำเจ้าพระยาที่มีความเป็นเมืองสูงทุกด้านกลับสามารถรับมือกับผลกระทบจากอุทกภัยได้ด้วยการที่รัฐสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่นเกิดความร่วมมือกับภาคประชาชนจนกลายเป็นตัวแบบที่มีลักษณะของการมีส่วนร่วมแบบประชารัฐอย่างชัดเจน การศึกษาวิเคราะห์ในงานวิจัยนี้จึงต้องการตรวจสอบรูปแบบความร่วมมือในการบูรณาการการกิจสาธารณสุขของรัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อสร้างเป็นข้อเสนอในการสนับสนุนการพัฒนาภารกิจของรัฐในเชิงพื้นที่ต่อไป

2.5.2.1 พื้นที่ต้นแบบการจัดการการจัดการสาธารณสุข: จังหวัดสงขลา

ปัญหาสาธารณสุขที่โดดเด่นในพื้นที่จังหวัดสงขลา คือ ปัญหาอุทกภัย เนื่องจากจังหวัดสงขลาที่มีตั้งเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างเทือกเขากับทะเล ทางตอนเหนือเป็นคาบสมุทรแคบและยาวยื่นลงมาทางใต้เรียกว่าคาบสมุทรสทิงพระกับส่วนที่เป็นแผ่นดินรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้าทางตอนใต้ แผ่นดินทั้งสองส่วนเชื่อมต่อกันโดยสะพานดินสุลต่านนท์ พื้นที่ทางทิศเหนือส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม ทิศตะวันออกเป็นที่ราบริมทะเล ทิศใต้และทิศตะวันตกเป็นภูเขาและที่ราบสูง ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดต้นน้ำที่สำคัญของพื้นที่²⁹

²⁹ แผนพัฒนาจังหวัดสงขลา 4 ปี (พ.ศ. 2561-2564).



แผนภาพ 2.4 ข้อมูลด้านสาธารณสุขจังหวัดสงขลา

ลักษณะการเกิดภัยจากอุทกภัย วาตภัยและดินถล่มในจังหวัดสงขลา มีลักษณะเป็นน้ำท่วมขัง น้ำไหลล้นตลิ่ง น้ำป่าไหลหลากและดินโคลนถล่ม ซึ่งแต่ละพื้นที่อาจประสบปัญหาอุทกภัยในรูปแบบหนึ่งหรือหลายรูปแบบได้ โดยพบว่าในพื้นที่ลุ่มน้ำในทะเลสาบสงขลาประสบอุทกภัยในรูปแบบต่าง ๆ กระจายอยู่ทั่วพื้นที่ความล่อแหลมที่ทำให้เกิดสถานการณ์ภัยคือปริมาณน้ำฝนที่ตกหนักกว่าเกณฑ์ปกติโดยได้รับอิทธิพล

จากลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ อีกทั้งสภาพของทะเลสาบสงขลาปัจจุบันมีสภาพตื้นเขิน เนื่องจากทะเลสาบสงขลาเป็นแหล่งรองรับน้ำทั้งหมดในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบประกอบกับการหนุนสูงขึ้นของน้ำทะเลทำให้การระบายน้ำได้ช้าและยังมีปัจจัยในเรื่องการขยายตัวของชุมชนเมืองอย่างรวดเร็วซึ่งส่งผลให้พื้นที่รองรับน้ำลดลงไปอย่างมาก อีกทั้งมีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานปิดกั้นทางระบายน้ำที่เคยไหลในช่วงฤดูน้ำหลากทำให้มีปริมาณน้ำสะสมระดับสูงขึ้นและการแก้ไขการระบายน้ำในภาพรวมของจังหวัดยังดำเนินการไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ปัจจัยด้านความล่อแหลมเหล่านี้นำมาซึ่งความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในกลุ่มเปราะบางโดยเฉพาะในพื้นที่น้ำท่วมขังพบมากในลุ่มน้ำย่อยคลองนาท่อม ประเภตน้ำล้นตลิ่งพบมากในลุ่มน้ำย่อยคลองอุตะเกา ประเภตผันน้ำที่น้ำป่าไหลหลากพบมากในลุ่มน้ำย่อยคลองอุตะเกา ส่วนพื้นที่ประสบภัยดินถล่มพบมากในลุ่มน้ำย่อยคลองรัตภูมิ

การเติบโตในแง่ของความเป็นเมืองของพื้นที่จังหวัดสงขลาและมูลค่าเชิงพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่สูงของจังหวัดทำให้การรับสภาพน้ำท่าของพื้นที่เปลี่ยนแปลงไปและนำไปสู่การเกิดปัญหาอุทกภัยขึ้น แผนการพัฒนาจังหวัดสงขลา พ.ศ. 2560 เองได้ชี้ระบุปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาว่าจุดอ่อนประการหนึ่งของพื้นที่เกี่ยวพันกับการที่จังหวัดมีระบบการบริหารจัดการน้ำไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอและเกิดอุทกภัยในหลายพื้นที่³⁰

กรณีตัวอย่างเหตุการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นอย่างมีนัยสำคัญกับพื้นที่จังหวัดสงขลาจากการสะท้อนความโดดเด่นของปัญหาอุทกภัยที่กระทบต่อพื้นที่ในด้านลบและนำไปสู่การพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการเพื่อบรรเทาปัญหาให้ลดลง เช่น เหตุการณ์น้ำท่วมอำเภหาดใหญ่ พ.ศ. 2543 เป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในช่วง พ.ศ. 2543 น้ำฝนที่ตกในเขตเทือกเขาสนกาลาศิริ ซึ่งปกติจะระบายผ่านคลองอุตะเกา ผ่านเขตอำเภหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ไหลออกสู่อ่าวไทยบริเวณทะเลสาบสงขลา แต่ในปี พ.ศ. 2543 การระบายน้ำทำได้ไม่ดีเนื่องจากคูคลองตื้นเขิน ประกอบกับพื้นที่ของตัวอำเภหาดใหญ่มีลักษณะเป็นที่ลุ่มรูปแอ่งกระทะ ทำให้เกิดน้ำท่วมสูงในบริเวณตัวเมืองขึ้นใน มีความเสียหายเป็นมูลค่ามากกว่า 10,000 ล้านบาท จำนวนผู้เสียชีวิตตามประกาศทางราชการ 35 คน³¹

หลังเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ที่อำเภหาดใหญ่ในปี พ.ศ. 2543 หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้น้อมนำแนวพระราชดำริในการบรรเทาอุทกภัยไปทบทวน และจัดทำแนวทางการแก้ไขและบรรเทาอุทกภัย เพื่อสกัดน้ำจำนวนมากจากลำน้ำสาขาไม่ให้ไหลลงมายังเมืองหาดใหญ่ จึงนำไปสู่การขยายคลองระบายน้ำที่ 1 (ร.1) เพิ่มการระบายน้ำปกป้องพื้นที่หาดใหญ่ คลอง ร.1 เริ่มต้นจากบ้านหน้าควนลึงแบ่งเบาน้ำจากคลองอุตะเกาก่อนไหลเข้าตัวเมืองหาดใหญ่และไปสิ้นสุดที่ทะเลสาบสงขลา รวมระยะทางประมาณ 21 กิโลเมตร สามารถระบายน้ำได้สูงสุด 465 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ซึ่งโครงการดังกล่าวแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2550 หาดใหญ่ก็ยังเผชิญกับสถานการณ์น้ำท่วมอีกในปี พ.ศ. 2553 ประสิทธิภาพการทำงานของระบบคลองได้รับการกล่าวถึงจาก

³⁰ ศูนย์พัฒนาเมืองอุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรม, แผนพัฒนาจังหวัดจังหวัดสงขลา, < <https://goo.gl/2Efzvq> > สืบค้นเมื่อ 31 มกราคม 2556,

³¹ สะตอฟอร์ยู มัลติมีเดีย คอร์ป, โครงการบรรเทาอุทกภัยอำเภหาดใหญ่ตามแนวพระราชดำริ อำเภหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา, < <http://www.sator4u.com/paper/2118> > สืบค้นเมื่อวัน 31 มกราคม 2556,

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ว่าเป็นตัวช่วยสำคัญที่บรรเทาสภาพความรุนแรงของปัญหาอุทกภัยในครั้งนั้นได้³²

กระนั้นก็ตาม ปัญหาอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดสงขลายังถือได้ว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ทางจังหวัดตระหนักถึง ดังจะเห็นจากการสอดแทรกการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในแผนการปฏิบัติการจังหวัด การพัฒนาเครื่องมือและกลไกการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ท้องถิ่นต่าง ๆ ของจังหวัดสงขลา ส่งผลให้เห็นว่าการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาปัญหาอุทกภัยจึงมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่จังหวัด

การทำหน้าที่บริหารจัดการกับปัญหาอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดสงขลา นั้น ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ได้ให้อำนาจการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหานี้ในรูปแบบของหน่วยงานจัดตั้ง ได้แก่ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ และกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยท้องถิ่น ซึ่งทั้งสามหน่วยงานจัดตั้งจะทำหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการกับปัญหาอุทกภัยในพื้นที่อย่างเป็นลำดับขั้นตามระดับความรุนแรงของภัย

แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ วาตภัยและดินถล่มจังหวัดสงขลา ประจำปี พ.ศ.2560 กำหนดให้กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (กอปภ.จ.) ทำหน้าที่อำนวยการ ควบคุม สนับสนุน และประสานการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่รับผิดชอบ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรองผู้อำนวยการจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสงขลา รองผู้บัญชาการทัพเรือภาค 2 ปลัดจังหวัดสงขลา นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสงขลา ผู้อำนวยการชลประทานที่ 16 ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 8 อธิการบดีมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ประธานมูลนิธิมิตรภาพสามัคคี (ท่งเซียเซี่ยงตึ้ง) ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 สงขลา เป็นกรรมการ และหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา กรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวทางลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย และเตรียมความพร้อมรับมือกับสาธารณภัยให้กับกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่เป็นหน่วยเฝ้าระวัง ติดตาม ประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์สาธารณภัยเมื่อเกิดหรือใกล้จะเกิดสาธารณภัยในการจัดการสาธารณภัยขนาดกลาง โดยเป็นตัวแสดงที่เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดสงขลาขึ้นเพื่อเผชิญเหตุสาธารณภัยในพื้นที่ที่ตลอดจนประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ภาคเอกชน และจังหวัดข้างเคียง โดยให้และรับการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย³³ การบูรณาการการทำงานร่วมกันในรูปของหน่วยงานจัดตั้งเช่นนี้ถือเป็นการบูรณาการตัวแสดงสำคัญในพื้นที่ที่ทั้งตัวแสดงจากรัฐและตัวแสดงจากสังคมซึ่งสะท้อนถึงความสำคัญของปัญหาผ่านการระดมความร่วมมือของตัวแสดง

³² เรื่องเดียวกัน.

³³ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา, แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ วาตภัยและดินถล่มจังหวัดสงขลา ประจำปี พ.ศ. 2560, (สงขลา: สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา, 2560).

2.5.2.2 พื้นที่เทียบเคียงการจัดการสาธารณสุข: จังหวัดขอนแก่น

ด้วยลักษณะภูมิศาสตร์ของจังหวัดที่ตั้งภูมิประเทศเป็นพื้นที่ราบ มีลักษณะสูงต่ำสลับเป็นลูกคลื่นลาดเทไปทางทิศตะวันออกและทิศใต้ มีที่ราบลุ่มแถบลุ่มน้ำชีและลุ่มน้ำพองสถิติข้อมูลปริมาณน้ำฝนของจังหวัดขอนแก่น โดยศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคตะวันออกเฉียง-เหนือตอนบน เปรียบเทียบย้อนหลัง 10 ปี (พ.ศ. 2549 - 2558) ฝนตกมากที่สุดปี พ.ศ. 2550 วัดได้ 1,378.8 มิลลิเมตร จำนวนวันที่ฝนตก 101 วัน ฝนตกน้อยที่สุดในปี พ.ศ. 2556 วัดได้ 943.1 มิลลิเมตร จำนวนวันที่ ฝนตก 109 วัน และในปี พ.ศ. 2558 วันที่มีฝนตกปริมาณสูงสุดคือ วันที่ 2 มิถุนายน มีปริมาณน้ำฝนอยู่ที่ 104.7 ส่งผลให้จังหวัดขอนแก่นมีทั้งภัยแล้งและอุทกภัย จากข้อมูลของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น ปี พ.ศ. 2558 ได้สรุปพื้นที่ภัยแล้ง พบว่า มีจำนวน 13 อำเภอ 97 ตำบล 831 หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 35.65 ของจำนวนหมู่บ้านทั้งจังหวัดที่ประสบภัยแล้ง สำหรับครัวเรือนที่ประสบภัยแล้งมีจำนวน 96,149 ครัวเรือน ประชากรจำนวน 373,660 คน คิดเป็น ร้อยละ 17 ของจำนวนครัวเรือนทั้งจังหวัด และมีพื้นที่หมู่บ้านภัยแล้งซ้ำซาก 23 อำเภอ 156 ตำบล 1,633 หมู่บ้าน³⁴

ตาราง 2.1 ปริมาณน้ำฝนในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นระยะ 10 ปี (พ.ศ. 2549-2558)

ปี พ.ศ.	ปริมาณน้ำฝน (มม.)	จำนวนวันที่ฝนตก
2549	1,201.5	108
2550	1,378.9	101
2551	1,274.5	135
2552	1,039.5	104
2553	1,230.1	110
2554	1,338.8	131
2555	1,039.4	100
2556	943.1	109
2557	973.0	104
2558	1,006.1	105

ที่มา: ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน

³⁴ แผนพัฒนาจังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2561 – 2564.

จังหวัดขอนแก่นมีภัยแล้งเป็นปัญหาหลักปัญหาหนึ่งในพื้นที่เช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ ในภูมิภาค แผนพัฒนาจังหวัดได้อธิบายปัญหาภัยแล้งจากโครงการพัฒนาระบบสารสนเทศพื้นที่เสี่ยงภัยแล้ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของมหาวิทยาลัยขอนแก่น โดยเสนอข้อมูลที่ทำให้การจำลองและวิเคราะห์ด้วยเทคโนโลยี ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์และข้อมูลจากดาวเทียมสำรวจทรัพยากร พบพื้นที่เสี่ยงภัยแล้งส่วนใหญ่จะมีความใกล้เคียงกับแผนที่เสี่ยงภัยแล้งเชิงอุตุนิยมวิทยา ภัยแล้งทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำ โดยมีปัญหาพื้นที่เสี่ยงภัยแล้ง 4 ระดับ คือ พื้นที่เสี่ยงภัยสูง เนื้อที่ประมาณ 1,846,409 ไร่ หรือร้อยละ 27.8 ของพื้นที่จังหวัด ส่วนใหญ่อยู่ด้านทิศใต้ของที่ตั้งตัวจังหวัด พื้นที่เสี่ยงภัยปานกลาง เนื้อที่ประมาณ 3,554,170 ไร่ หรือร้อยละ 53.5 ของพื้นที่จังหวัด ส่วนใหญ่กระจายอยู่ทั่วทั้งจังหวัด พื้นที่เสี่ยงภัยน้อย เนื้อที่ประมาณ 149,626 ไร่ หรือร้อยละ 2.3 ของพื้นที่จังหวัด ส่วนใหญ่อยู่ทางทิศตะวันตกของจังหวัด พื้นที่เสี่ยงภัยน้อยที่สุด เนื้อที่ประมาณ 1,070,329 ไร่ หรือร้อยละ 16.1 ของพื้นที่จังหวัด ส่วนใหญ่อยู่ในเขตชลประทาน และใกล้แหล่งน้ำ³⁵

ในทางเดียวกัน ปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดก็สร้างผลกระทบเกิดความเสียหายในพื้นที่จำนวนมากเช่นกัน จังหวัดขอนแก่นมีพื้นที่เกือบทั้งหมดอยู่ในลุ่มน้ำชี ประกอบด้วย ลำน้ำสาขาหลักในจังหวัด ได้แก่ ลำน้ำพอง ลำน้ำเชิญ และแม่น้ำชี ตัวเมืองขอนแก่นตั้งอยู่ระหว่างจุดบรรจบของลำน้ำพอง (ท้ายเขื่อนอุบลรัตน์) กับแม่น้ำชีสายหลัก พื้นที่บนฝั่งซ้ายของลำน้ำชี ริมตลิ่งจะต่ำกว่าด้านใน โดยมีความลาดเทน้อย จากตลิ่งเข้าสู่ด้านในถ้าน้ำล้นคันกันน้ำริมตลิ่ง หรือถ้าน้ำในลำน้ำชีมีระดับสูงขึ้นจะทำให้น้ำระบายลงสู่ลำน้ำชีได้ยาก และเข้าท่วมพื้นที่ด้านในเป็นระยะทางไกลๆ แต่เนื่องจากลำน้ำพองมีเขื่อนอุบลรัตน์เป็นเขื่อนเก็บกักน้ำขนาดใหญ่กันอยู่จึงสามารถบรรเทาปัญหาปริมาณน้ำหลากลงไปได้มาก แต่ก็ยังมีลำน้ำสาขาอีกหลายสายที่อยู่ท้ายเขื่อนที่นำน้ำมาสู่ลำน้ำพองและเข้าสู่ ตัวเมืองขอนแก่น ส่วนทางลำน้ำชีสายหลักซึ่งรับน้ำต่อมาจากจังหวัดชัยภูมิจะนำปริมาณน้ำหลากจำนวนมากไหลผ่านที่ราบเข้ามาบรรจบกับลำน้ำพองบริเวณท้ายเมืองขอนแก่น ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมในเขตอำเภอเมืองขอนแก่น³⁶

จากข้อมูลที่แสดงในแผนพัฒนาจังหวัดจะเห็นได้ว่าปัญหาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดทั้งภัยแล้งและอุทกภัยต่างเกี่ยวข้องกับความไม่สมดุลของการบริหารจัดการน้ำทั้งสิ้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้รับการจัดลำดับความสำคัญจากจังหวัดให้เป็นอุปสรรคของการพัฒนาในพื้นที่ จนเป็นผลให้เกิดแนวทางการแก้ไขปัญหาผ่านยุทธศาสตร์ที่ 3: การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ในโครงการภายใต้ยุทธศาสตร์ได้แก่ โครงการอนุรักษ์ฟื้นฟูและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อแก้ปัญหาอุทกภัยและภัยแล้ง และยุทธศาสตร์ที่ 4: การเสริมสร้างความมั่นคงและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เช่น โครงการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โครงการป้องกันการเกิดอุทกภัยและภัยแล้ง

การบริหารจัดการอุทกภัยของจังหวัดขอนแก่นอยู่ภายใต้การนำของกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่นซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน กองอำนวยการจะดำเนินการ

³⁵ เรืองเดียวกัน.

³⁶ เรืองเดียวกัน.

ตัดสินใจออกแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายาจากอุทกภัย วาตภัย และดินถล่ม จังหวัดขอนแก่น ประจำปี พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้มีตัวแสดงในพื้นที่จำนวนมากเข้าร่วมบริหารจัดการกับปัญหาเมื่อเกิดสถานการณ์จริง อาทิ

คณะที่ปรึกษา กำหนดให้ประธานหอการค้าจังหวัดขอนแก่นเป็นหน่วยหลักในการดำเนินการและให้ประธานหอการค้าจังหวัดขอนแก่น ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น อธิการบดีมหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่น เขต 1-4 ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 24 ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ ตามที่ผู้อำนวยการศูนย์ฯ แต่งตั้งเป็นหน่วยสนับสนุน

ฝ่ายอำนวยการ กำหนดให้สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่นและที่ทำการปกครองจังหวัดขอนแก่นเป็นหน่วยหลัก สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดขอนแก่น สำนักงานจังหวัดขอนแก่น สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดขอนแก่นเป็นหน่วยสนับสนุน

ฝ่ายแจ้งเตือนภัย กำหนดให้ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนเป็นหน่วยหลักและให้สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น ที่ทำการปกครองจังหวัดขอนแก่น เป็นหน่วยสนับสนุน

ฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ กำหนดให้ที่ทำการปกครองจังหวัดขอนแก่นเป็นหน่วยหลัก และให้มณฑลทหารบกที่ 23 กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดขอนแก่น กองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดน ภาค 2 สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดขอนแก่น สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น สำนักงานขนส่งจังหวัดขอนแก่น สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดขอนแก่น ศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดขอนแก่น (อปพร.) องค์การสาธารณกุศลในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นเป็นหน่วยสนับสนุน

ฝ่ายประชาสัมพันธ์ กำหนดให้สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดขอนแก่นเป็นหน่วยหลัก และให้สมาคมสื่อมวลชนจังหวัดขอนแก่น สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดขอนแก่น เป็นหน่วยสนับสนุน

ฝ่ายสื่อสาร กำหนดให้ที่ทำการปกครองจังหวัดขอนแก่นเป็นหน่วยหลัก สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) (ฝ่ายปฏิบัติการภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) เป็นหน่วยสนับสนุน

ฝ่ายรับบริจาค กำหนดให้สำนักงานเหล่ากาชาดจังหวัดขอนแก่นเป็นหน่วยงานหลัก และสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดขอนแก่น สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น สำนักงานคลังจังหวัดขอนแก่น สำนักงานแรงงานจังหวัดขอนแก่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาขอนแก่นเขต 1-5 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 25 เป็นหน่วยสนับสนุน

ฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อย กำหนดให้กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดขอนแก่นเป็นหน่วยหลัก และที่ทำการปกครองจังหวัดขอนแก่น สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดขอนแก่น อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัดขอนแก่นเป็นหน่วยสนับสนุน

ฝ่ายฟื้นฟูบูรณะ กำหนดให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดขอนแก่นเป็นหน่วยงานหลัก และให้สำนักงานคลังจังหวัดขอนแก่น สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดขอนแก่น

สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดขอนแก่น สำนักงานแรงงานจังหวัดขอนแก่น สำนักงานประกันสังคมจังหวัดขอนแก่น สำนักงานเกษตรจังหวัดขอนแก่น แขวงทางหลวงขอนแก่นที่ 1-3 สำนักงานการประปาส่วนภูมิภาคสาขาขอนแก่น สำนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดขอนแก่น แขวงทางหลวงชนบทขอนแก่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น สำนักงานเหล่ากาชาดจังหวัดขอนแก่น วิทยาลัยเทคนิคขอนแก่นวิทยาลัยสารพัดช่างขอนแก่น เป็นหน่วยสนับสนุน³⁷

การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของพื้นที่จังหวัดขอนแก่นตามแผนการปฏิบัติการ เป็นไปในลักษณะของการบูรณาการหน่วยงานภายในพื้นที่เป็นหลัก ความสัมพันธ์หน่วยงานภายนอกจากส่วนราชการในพื้นที่มีตัวแสดงหลักคือตัวแสดงจากภาคธุรกิจอย่างหอการค้าและมหาวิทยาลัยและองค์กรภาคประชาชนจัดตั้งอย่างอาสาสมัครป้องกันภัยจังหวัด ส่งผลให้ความร่วมมือระหว่างตัวแสดงเหล่านี้ในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของจังหวัดขอนแก่นจึงเป็นภาพต้นแบบการผสมรวมหน่วยงานในการบริหารจัดการที่มีนัยสำคัญในด้านทรัพยากรและการดำเนินการบริหารจัดการ

2.5.2.3 พื้นที่เทียบเคียงการจัดการสาธารณภัย: จังหวัดนนทบุรี

จังหวัดนนทบุรีถือว่าเผชิญกับปัญหาสาธารณภัยมาโดยตลอดโดยเฉพาะปัญหาอุทกภัย เนื่องจากที่ตั้งจังหวัดติดกับแม่น้ำเจ้าพระยา ประกอบกับเป็นพื้นที่ราบลุ่ม จากแผนที่น้ำท่วมของจังหวัดนนทบุรีจะพบว่าทุกอำเภอทั้งจังหวัดจัดเป็นพื้นที่น้ำท่วมทั้งหมดเพียงแต่ความอ่อนไหวของสภาพพื้นที่เป็นตัวเข้ามำกำหนดความหนักเบาให้กับพื้นที่ประสบภัย ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนจำนวนมาก อย่างเช่นในพื้นที่อำเภอเมือง อำเภอปากเกร็ด อำเภอบางบัวทอง อำเภอบางใหญ่ และอำเภอบางกรวย³⁸

³⁷ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น, แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายภัยจากอุทกภัย วาตภัย และดินถล่ม จังหวัดขอนแก่น ประจำปี พ.ศ. 2560, (ขอนแก่น, สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น, 2560).

³⁸ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, แผนที่น้ำท่วมและตารางสถิติจังหวัดนนทบุรี, (กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2554) น. 4.

แผนที่น้ำท่วมจังหวัดนนทบุรี



	จำนวนอำเภอ	จำนวนตำบล	จำนวนหมู่บ้าน	จำนวนครัวเรือน	จำนวนประชากร	พื้นที่เกษตรเสียหาย(ไร่)	จำนวนผู้เสียชีวิต(ราย)
ทั้งจังหวัด ๒	6	52	391	470,675	1,333,623		
น้ำท่วม ๒							
ณ 20 ธ.ค.54	6	52	361	292,072	623,789	Na.	33
%ความเสียหาย	100%	100%	92.3%	46.8%	62.0%		

ที่มา : 1/ สำนักทะเบียนประชากรและทะเบียน พ.ศ. 2553 2/ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี
 Na. : ไม่มีข้อมูล

แผนภาพ 2.5 พื้นที่น้ำท่วมจังหวัดนนทบุรี

สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรีให้ข้อมูล ณ วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 ว่าจังหวัดนนทบุรีได้ประสบอุทกภัยขนาดใหญ่ในช่วงปี พ.ศ.2554 ซึ่งได้สร้างความเสียหายในวงกว้าง สูญเสียทั้งทรัพย์สินและผู้เสียชีวิต เนื่องจากเป็นพื้นที่ปลายน้ำ รากลุ่ม และมีพื้นที่ทางการเกษตร พื้นที่สวน ซึ่งเป็นเศรษฐกิจที่สำคัญของชาวจังหวัดนนทบุรี

ตาราง 2.2 ภัยจากอุทกภัยและดินโคลนถล่ม (อุทกภัย)

ปี พ.ศ.	จำนวนครั้งที่เกิดภัย (ครั้ง)	พื้นที่ประสบภัย (อำเภอ)	เสียชีวิต (คน)	บาดเจ็บ (คน)
2553	1	6	7	-
2554	1	6	79	-
2555	1	6	-	-
2556	1	5	-	-
2557	-	-	-	-
2558	-	-	-	-
2559	-	-	-	-

ที่มา: สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี ข้อมูล ณ วันที่ 31 กรกฎาคม 2559

ด้วยเหตุที่จังหวัดนนทบุรีมีความใกล้ชิดกับกรุงเทพมหานครและมีจำนวนประชาชนที่อาศัยอยู่อย่างหนาแน่นทำให้กระทรวงมหาดไทยให้ความสำคัญอย่างเร่งด่วนที่จะให้จังหวัดนนทบุรีออกแบบแนวทางการรับมือกับปัญหาดังกล่าว ซึ่งตัวแสดงในจังหวัดที่ทำหน้าที่ออกแผนปฏิบัติการต่าง ๆ จะอยู่ในรูปแบบของกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรีซึ่งเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเป็นตัวแสดงหลัก แผนปฏิบัติการของจังหวัดนนทบุรี แผนเผชิญเหตุอุทกภัยจังหวัดนนทบุรี และแผนรูปแบบอื่น ๆ ล้วนแต่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของกองอำนวยการแทบทั้งสิ้น ซึ่งส่วนใหญ่ยังคงให้ความสำคัญกับตัวแสดงภาครัฐเป็นหลัก³⁹

หากพิจารณาปัญหาอุทกภัยกับกลไกที่เกี่ยวข้องในการสร้างนโยบายเพื่อขับเคลื่อนการปฏิบัติการของจังหวัดนนทบุรีกรณีเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยเมื่อปี พ.ศ. 2554 ทางจังหวัดก็ได้ดำเนินการบริหารจัดการกับปัญหาดังรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการแบบควบคุมสั่งการตามที่รัฐบาลกำหนด กล่าวคือ เมื่อเปลี่ยนจากการใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีคำสั่งจังหวัดนนทบุรีที่ 1904/2554 เรื่อง การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจังหวัดนนทบุรี (ศปภ.จ.นนทบุรี) เพื่อจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในแต่ละระดับ (ศปภ.ในส่วนกลางและจังหวัด) เพื่อรวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการเนื่องจากปัญหาอุทกภัยเริ่มใกล้ชิดกับกรุงเทพมหานครมากขึ้น และเพื่อให้พื้นที่จังหวัดนนทบุรีดำเนินการไปในทิศทางตามที่ ศปภ.กำหนด ให้ดำเนินการในภาวะเร่งด่วนและรับคำสั่งการปฏิบัติเพื่อดำเนินการในภาวะเร่งด่วนและรับคำสั่งจาก ศปภ.

³⁹ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, แผนเผชิญเหตุอุทกภัยจังหวัดนนทบุรี (นนทบุรี: สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, 2559).

การแบ่งโครงสร้างการปฏิบัติงานใหม่โดยอาศัยหน่วยงานของหลักของจังหวัด อาทิ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการศูนย์ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดเป็นที่ปรึกษา ฝ่ายการปฏิบัติ อยู่ในการกำกับของรองผู้ว่าราชการจังหวัด ฝ่ายอำนวยการร่วมอยู่ในการกำกับของผู้บังคับการตำรวจภูธร จังหวัดนนทบุรี (มีเจ้ากรมพลาธิการทหารบกเป็นฝ่ายสนับสนุนในพื้นที่) และฝ่ายเลขานุการอยู่ในกำกับของ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด การเปลี่ยนแปลงการจัดโครงสร้างและหน่วยงานใหม่ หวังให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบราชการปกติเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการเบิกจ่ายทรัพยากร ของแต่ละหน่วยงานและอาจช่วยควบคุมสั่งการตัวแสดงหลักที่เกี่ยวข้องได้มากขึ้น อย่างไรก็ตามการขับเคลื่อน การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีไม่อาจกล่าวได้ว่าเกิดความสำเร็จได้จากการดำเนินการ ของจังหวัดเพียงฝ่ายเดียวเนื่องจากหลักฐานการศึกษาเรื่องการบริหารจัดการอุทกภัยนี้ยังปรากฏการทำงาน ที่เข้มแข็งระหว่างท้องถิ่นกับภาคประชาชนร่วมด้วย อย่างความสำเร็จที่เทศบาลนครปากเกร็ดทำร่วมกับชุมชน ในการออกแบบการแก้ไขปัญหามลพิษในพื้นที่ เป็นต้น⁴⁰

กลไกการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีจึงเป็นไปอย่างที่แนวนโยบายด้านนี้ กำหนดคือ ยังคงให้ความสำคัญกับตัวแสดงรัฐและพันธมิตรของรัฐเป็นหลักในการบริหารจัดการ ในขณะเดียวกัน การก่อรูปความเข้มแข็งของภาคท้องถิ่นก็เข้ามาเป็นตัวแปรสำคัญสำหรับความสำเร็จทางการบริหารจัดการ ด้วยเช่นกัน ส่งผลให้การออกแบบความร่วมมือให้กับตัวแสดงในพื้นที่จึงมีนัยสำคัญตามมา

2.6 การขับเคลื่อนภารกิจของรัฐในพื้นที่จังหวัดและการดำเนินการกิจรัฐร่วมกันกรณีศึกษาต่างประเทศ

สาระสำคัญในส่วนนี้จะกล่าวถึงการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐในพื้นที่จังหวัด ประกอบด้วย กลไกการดำเนินการกิจของรัฐในพื้นที่จังหวัดและทิศทางการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐในพื้นที่จังหวัด และการนำเสนอตัวอย่าง แนวทาง วิธีการในการดำเนินการของต่างประเทศในการบูรณาการการทำงานระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่ง ประกอบด้วยรูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ในต่างประเทศ และรูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมือง แบบร่วมมือกันในต่างประเทศ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.6.1 กลไกการดำเนินการกิจของรัฐในพื้นที่จังหวัด

สภาพการณ์ของความเป็นจริงในการดำเนินการกิจของรัฐหรือกระบวนการทางนโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ ประกอบด้วยไปตัวแสดงที่หลากหลายที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง การศึกษาข้อมูลและทบทวนวรรณกรรม ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนภารกิจต่าง ๆ ของรัฐในระดับพื้นที่ คณะผู้วิจัยได้อาศัยกรอบการวิเคราะห์ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง (Intergovernmental Relations) เป็นฐานในการอธิบาย เพื่อชี้ให้เห็นถึง กลไกของรัฐทั้งในด้านโครงสร้างและระดับชั้นที่มีความหลากหลาย การขับเคลื่อนภารกิจต่าง ๆ ของรัฐในระดับพื้นที่

⁴⁰ ศิริรักษ์ สิงห์สม, การวิเคราะห์เชิงสถาบันว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในประเทศไทย พ.ศ. 2553-2554, วิทยานิพนธ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.

มีตัวแสดงที่หลากหลายที่ทำหน้าที่ในส่วนนี้ โดยตัวแสดงเหล่านั้น ได้แก่ กลไกการบริหารราชการส่วนกลาง กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค กลไกการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงกลไกอื่น ๆ ที่ช่วยประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในระดับพื้นที่ การจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของไทยดังปรากฏในปัจจุบัน เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดให้โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

การศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานของจังหวัดนั้นไม่อาจวิเคราะห์ “จังหวัด” โดยแยกเป็นเอกเทศจากโครงสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองในระดับอื่น ๆ ได้ เพราะการศึกษาแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัด ก็คือการศึกษาถึงแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางกับองค์กรในพื้นที่นอกศูนย์กลาง ไม่ว่าจะเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาค หน่วยราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ภูมิภาค รวมทั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นไปในเวลาเดียวกัน

มุมมองที่สำคัญประการหนึ่งภายใต้กรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง ก็คือการชี้ให้เห็นว่า การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเหมาะสม ระหว่างหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางกับหน่วยงานในระดับรองลงไป อย่างหน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐบาลในประเทศหนึ่ง ๆ และในขณะเดียวกัน การบริหารกิจการสาธารณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะสามารถบรรลุประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับว่ามีโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ และหน่วยการปกครองระดับเหนือขึ้นไปอย่างเหมาะสมด้วย

กล่าวโดยสรุปคือ การบริหารงานภาครัฐในประเทศหนึ่ง ๆ จะสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ต่อเมื่อหน่วยงานภาครัฐหรือหน่วยการปกครองในระดับต่าง ๆ มีการประสานบทบาทระหว่างกันอย่างกลมกลืน (inter-institutional harmony)⁴¹ หากนำหลักการดังกล่าวมาพิจารณาการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองของไทย อาจตั้งสมมติฐานเบื้องต้นได้ว่า สภาพปัญหาข้อจำกัดในการบริหารงานภาครัฐนอกศูนย์กลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารนโยบายสาธารณะและการดำเนินการกิจในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในภูมิภาค รวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังปรากฏในที่ผ่านมา นั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองที่ไม่เหมาะสมกับบริบทและปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน

⁴¹Abie J. Geldenhuys, “The Crux of Intergovernmental Relations,” in *Improving Local Government: Outcomes of Comparative Research*, edited by Michiel S. de Vries, P. S. Reddy, and M. Shamsul Haque (Basingstoke: Palgrave macmillan, 2009), pp. 88-91.

2.6.1.1 กลไกการบริหารราชการส่วนกลาง

หน่วยราชการส่วนกลางมีบทบาทหลักในการบริหารนโยบายสาธารณะระดับชาติในด้านต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนด รวมถึงการบริหารจัดการกิจการสาธารณะระดับชาติเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในทุกพื้นที่ทั่วประเทศอย่างเสมอภาคและเป็นเอกภาพ ลักษณะสำคัญของหน่วยราชการส่วนกลางคือ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจหลักเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะทางปกครอง (Administrative public service) ซึ่งเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การออกกฎระเบียบ อนุมัติ อนุญาตตามกฎหมาย ตลอดจนงานนโยบายต่าง ๆ

หน่วยงานภาครัฐภายใต้กลไกการบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย (1) สำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นกระทรวง (2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางมิได้มีเพียงส่วนราชการที่ตั้งทำการอยู่ในพื้นที่ศูนย์กลางเท่านั้น ยังรวมไปถึงหน่วยราชการส่วนกลางที่ถูกจัดตั้งขึ้นปฏิบัติงานประจำในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ อีกด้วย ซึ่งปรากฏในชื่อต่าง ๆ เช่น สำนักงานภาค สำนักงานเขต สำนัก ศูนย์ เป็นต้น

หลักเกณฑ์การจัดตั้งหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาค คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ⁴² มีหลักการสำคัญคือ การจัดตั้งหน่วยงานที่ปฏิบัติการในเขตจังหวัดให้กำหนดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค มิให้จัดตั้งเป็นหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคเว้นแต่อยู่ในเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (1) เป็นภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับงานบริการประชาชน/ครัวเรือน/ชุมชน (2) เป็นภารกิจที่ต้องปฏิบัติครอบคลุมคาบเกี่ยวหลายจังหวัดเพื่อตอบสนองความต้องการต่อส่วนรวมหรือเป็นภารกิจที่ตอบสนองต่อบทบาทหลักของหน่วยงานต้นสังกัด (3) มีความจำเป็นต้องจัดตั้งตามที่กฎหมายกำหนด (4) เป็นภารกิจของรัฐบาลซึ่งไม่อาจมอบให้หน่วยราชการบริหารภูมิภาคดำเนินการแทนได้ตามแนวทางสากลในอารยประเทศ และ (5) ภารกิจดังกล่าวจะต้องเป็นที่มิใช่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้หลักเกณฑ์เหล่านี้ การจัดตั้งหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคสามารถดำเนินการได้ 2 รูปแบบ กล่าวคือ รูปแบบที่ 1 การกำหนดเป็นหน่วยงานระดับกองหรือสำนัก ซึ่งปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ เช่น สำนักงานภาค /เขต หรือสำนัก และรูปแบบที่ 2 การกำหนดเป็นหน่วยงานต่ำกว่าระดับกองหรือสำนักอยู่ในสังกัดกองหรือสำนัก โดยไม่ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ

การดำเนินการจัดส่วนราชการส่วนกลางในภูมิภาค มีแนวทางการพิจารณา คือ ส่วนราชการที่จะจัดตั้งเป็นหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคต้องมีการกิจหรือลักษณะสอดคล้องกับลักษณะงานข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้

⁴² หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร1200/ว18 เรื่อง แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2550.

- (1) เป็นงานวิชาการ วิจัย พัฒนา และการบริการวิชาการ ที่มุ่งบริการและให้ประโยชน์ต่อส่วนราชการหรือส่วนรวมของประเทศ
- (2) เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศ และความมั่นคงแห่งรัฐ
- (3) เป็นงานที่มีการดำเนินการครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัดที่ไม่ยึดโยงกับเขตการปกครอง ได้แก่ พื้นที่ในลักษณะลุ่มน้ำ เขตป่า เขตอุทยาน เป็นต้น
- (4) กฎหมายบัญญัติให้จัดตั้งส่วนราชการในลักษณะดังกล่าว
- (5) หากไม่เป็นไปตามข้อ (1) - (4) ให้กำหนดส่วนราชการเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค
- ทั้งนี้ การกำหนดหน่วยงานดังกล่าว จะต้องแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ โดยการกำหนดหน่วยงานดังกล่าวจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการตามภารกิจ ซึ่งผลสุดท้ายจะก่อให้เกิดประโยชน์โดยส่วนรวมของชาติหรือต่อประชาชนอย่างแท้จริงและมีความคุ้มค่าในการจัดตั้งและการใช้ทรัพยากรการบริหารโดยมีการเกลี้ยอัตรข้าราชการที่เหมาะสม

ตาราง 2.3 หน่วยราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการส่วนกลาง	หน่วยราชการส่วนภูมิภาค
สำนักนายกรัฐมนตรี		
1. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี		
2. กรมประชาสัมพันธ์		
2.1 สำนักประชาสัมพันธ์เขตที่ 1-8 (เขต 1 ขอนแก่น, เขต 2 อุบลราชธานี, เขต 3 เชียงใหม่, เขต 4 พิษณุโลก, เขต 5 สุราษฎร์ธานี, เขต 6 สงขลา, เขต 7 จันทบุรี, เขต 8 กาญจนบุรี)	✓	
2.2 สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด (76 จังหวัด)		✓
2.3 สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย 13 แห่ง (ส่วนกลาง, เชียงใหม่, พิษณุโลก, ขอนแก่น, อุบลราชธานี, กาญจนบุรี, จันทบุรี, สุราษฎร์ธานี, ภูเก็ต, สงขลา, นครศรีธรรมราช, ตรัง, ยะลา)	✓	
2.4 สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย (ภายใต้การดูแลของสำนักประชาสัมพันธ์ เขต 1-8) ประกอบด้วย - สำนักประชาสัมพันธ์เขต 1 ตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ได้แก่ กาฬสินธุ์, มหาสารคาม, หนองคาย, ขอนแก่น, ขอนแก่น FM 98.50, ชุมแพ, นครราชสีมา, บึงกาฬ, เลย, ด่านซ้าย, หนองบัวลำภู, อุดรธานี, ชัยภูมิ, สกลนคร - สำนักประชาสัมพันธ์เขต 2 ตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ได้แก่ นครพนม,	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการส่วนกลาง	หน่วยราชการส่วนภูมิภาค
ศรีสะเกษ, บุรีรัมย์, สุรินทร์, มุกดาหาร, อำนาจเจริญ, ยโสธร, อุบลราชธานี, ร้อยเอ็ด - สำนักประชาสัมพันธ์เขต 3 ภาคเหนือตอนบน ได้แก่ เชียงราย, แพร่, เชียงใหม่, แม่ฮ่องสอน, ฝาง, แม่สะเรียง, น่าน, ลำปาง, พะเยา, ลำพูน - สำนักประชาสัมพันธ์เขต 4 ภาคเหนือตอนล่าง ได้แก่ กำแพงเพชร, เพชรบูรณ์, ตาก, แม่สอด, สุโขทัย, อุตรดิตถ์, นครสวรรค์, พิษณุโลก - สำนักประชาสัมพันธ์เขต 5 ภาคใต้ตอนบน ได้แก่ กระบี่, ชุมพร, นครศรีธรรมราช, พังงา, ภูเก็ต, สมุย, พังงา, ตะกั่วป่า, ระนอง, สุราษฎร์ธานี - สำนักประชาสัมพันธ์เขต 6 ภาคใต้ตอนล่าง ได้แก่ ตรัง, นราธิวาส, สุโขทัย, ปัตตานี, พัทลุง, ยะลา, เบตง, สตูล, สงขลา - สำนักประชาสัมพันธ์เขต 7 ภาคตะวันออก ได้แก่ จันทบุรี, ตราด, สระแก้ว, ชลบุรี, ระยอง - สำนักประชาสัมพันธ์เขต 8 ภาคตะวันตก ได้แก่ กาญจนบุรี, ชัยนาท, เพชรบุรี, สงขลาบุรี, ประจวบคีรีขันธ์, ราชบุรี, สุพรรณบุรี		
2.5 สถานีวิจัยกระจายเสียงเพื่อการศึกษา (ส่วนกลาง, แม่ฮ่องสอน, ลำปาง, นครสวรรค์, ขอนแก่น, จันทบุรี, ปทุมธานี, ระนอง, กระบี่, สุราษฎร์ธานี, สงขลา)	✓	
3. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค		
3.1 สำนักประสานและส่งเสริมการคุ้มครองผู้บริโภคจังหวัด	✓	
4. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี		
5. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี		
6. สำนักข่าวกรองแห่งชาติ		
6.1 กอง 1-2 (กอง 1 ปฏิบัติการพิเศษ/ท่าอากาศยานนานาชาติ, กอง 2 ปฏิบัติการทางเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายคอมพิวเตอร์)	✓	
6.2 สำนัก 1-11 (สำนัก 1 ข่าวกรองส่วนกลางภาคกลางบางส่วน และภาคตะวันออก, สำนัก 2 ข่าวกรองภาคเหนือ, สำนัก 3 ข่าวกรองภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 3, สำนัก 4 ข่าวกรองภาคกลางบางส่วน ภาคตะวันตก ภาคใต้ (ยกเว้นสงขลา ปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล), สำนัก 5 ข่าวกรองเฉพาะจังหวัดสงขลา ปัตตานี นราธิวาส ยะลา และสตูล, สำนัก 6 ข่าวกรองต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ, สำนัก 7 ข่าวกรอง	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการ ส่วนกลาง	หน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค
ความมั่นคงของโลกและองค์การระหว่างประเทศ, สำนัก 8 ข้าราชการเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ เอเชีย-แปซิฟิก เอเชียกลาง เอเชียใต้ อเมริกา ยุโรป ตะวันออกกลาง และแอฟริกา, สำนัก 9 ข้าราชการและกิจการต่างประเทศ, สำนัก 10 รปภ.ฝ่ายพลเรือน, สำนัก 11 ปฏิบัติการทางเทคนิค)		
7. สำนักงบประมาณ		
7.1 สำนักจัดทำงบประมาณเพื่อการบูรณาการงบประมาณเขตพื้นที่ แบ่งออกเป็น 18 เขตพื้นที่ ได้แก่ - กองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 1 จันทบุรี ชลบุรี ระยอง ตราด - กองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 2 อำนาจเจริญ ศรีสะเกษ ยโสธร อุบลราชธานี - กองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 3 ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี สระแก้ว นครนายก สมุทรปราการ - กองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 4 กลุ่มจังหวัดภาคใต้ฝั่งอ่าวไทย - กองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 5 ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง - กองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 6 สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส - กองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 7 หนองคาย เลย อุดรธานี หนองบัวลำภู บึงกาฬ - กองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 8 ร้อยเอ็ด ขอนแก่น มหาสารคาม กาฬสินธุ์ - กองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 9 สุรินทร์ นครราชสีมา บุรีรัมย์ ชัยภูมิ - กองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 10 เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน - กองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 11 ตาก พิชณุโลก สุโขทัย เพชรบูรณ์ อุดรดิตถ์ - กองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 12 ชัยนาท ลพบุรี สิงห์บุรี อ่างทอง - กองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 13 กาญจนบุรี ราชบุรี สุพรรณบุรี - กองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 14 ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม - กองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 15 นครพนม มุกดาหาร สกลนคร - กองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 16 นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สระบุรี - กองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 17 น่าน พะเยา เชียงราย แพร่ - กองจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ 18 กำแพงเพชร พิจิตร นครสวรรค์ อุทัยธานี	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการ ส่วนกลาง	หน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค
8. สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ		
9. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา		
10. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน		
11. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ		
11.1 สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาค (4 ภาค) (ภาคเหนือ-เชียงใหม่), ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-ขอนแก่น), ภาคกลาง-นนทบุรี), ภาคใต้-สงขลา)	✓	
12. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ		
13. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (รับโอนจากกระทรวงอุตสาหกรรม)		
13.1 ศูนย์เศรษฐกิจการลงทุนภาคที่ 1-7 (เชียงใหม่, พิษณุโลก, นครราชสีมา, ขอนแก่น, ชลบุรี, สงขลา, สุราษฎร์ธานี)	✓	
กระทรวงการคลัง		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		
2. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง		
3. กรมธนารักษ์		
3.1 สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ (76 พื้นที่)	✓	
4. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ		
5. กรมสรรพสามิต		
5.1 สำนักงานสรรพสามิตภาคที่ 1- 10 (ภาค 1 กรุงเทพฯ, ภาค 2 ชลบุรี, ภาค 3 นครราชสีมา, ภาค 4 อุดรธานี, ภาค 5 เชียงใหม่, ภาค 6 พิษณุโลก, ภาค 7 นครปฐม, ภาค 8 สุราษฎร์ธานี, ภาค 9 สงขลา, ภาค 10 กรุงเทพมหานคร)	✓	
5.2 สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ (87 แห่ง) / พื้นที่สาขา (177 แห่ง)	✓	
6. กรมสรรพากร		
6.1 สำนักงานสรรพากรภาค 1-12 (ภาค 1-3 กรุงเทพมหานคร, ภาค 4 นนทบุรี, ภาค 5 ชลบุรี, ภาค 6 นครปฐม, ภาค 7 พิษณุโลก, ภาค 8 เชียงใหม่, ภาค 9 นครราชสีมา, ภาค 10 อุดรธานี, ภาค 11 สุราษฎร์ธานี, ภาค 12 สงขลา)	✓	
6.2 สำนักงานสรรพากรพื้นที่ (119 พื้นที่ / 850 สาขา)	✓	
7. กรมศุลกากร		
7.1 สำนักงานศุลกากรภาคที่ 1-4 (ด้านศุลกากร 48 ด้าน) - สำนักงานศุลกากรภาคที่ 1 กรุงเทพฯ (ประกอบด้วย ด้านศุลกากรมาบตาพุด,	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการ ส่วนกลาง	หน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค
อรัญประเทศ, ระนอง, คลองใหญ่ จ.ตราด, ประจวบคีรีขันธ์, สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี, แม่กลอง จ.สมุทรสงคราม, จันทบุรี, ชุมพร, บ้านดอน จ.สุราษฎร์ธานี, เกาะสมุย) 11 ด้าน - สำนักงานศุลกากรภาคที่ 2 หนองคาย(ประกอบด้วย ด้านศุลกากรหนองคาย, มุกดาหาร, ชื่องเม็ก จ.อุบลราชธานี, ท่าลี่ จ.เลย, บึงกาฬ, นครพนม, ชื่องจอม จ.สุรินทร์, เขมราฐ จ.อุบลราชธานี, เชียงคาน จ.เลย, ชื่องสะง่า จ.ศรีสะเกษ) 10 ด้าน - สำนักงานศุลกากรภาคที่ 3 เชียงใหม่ (ประกอบด้วย ด้านศุลกากรท่าอากาศยาน เชียงใหม่, แม่สาย จ.เชียงราย, แม่สอด จ.ตาก, เชียงของ จ.เชียงราย, แม่สะเรียง จ.แม่ฮ่องสอน, เชียงแสน จ.เชียงราย, เชียงดาว จ.เชียงใหม่, พังช้าง จ.น่าน) 9 ด้าน - สำนักงานศุลกากรภาคที่ 4 (ประกอบด้วย ด้านศุลกากรปาดังเบซาร์ จ.สงขลา, สะเดา จ.สงขลา, สุโงโก-ลก จ.นราธิวาส, สงขลา, ท่าอากาศยานหาดใหญ่, ท่าอากาศยานภูเก็ต, ภูเก็ต, เบตง จ.ยะลา, ตากใบ จ.นราธิวาส, สตูล, กันตัง จ.ตรัง, กระบี่, นครศรีธรรมราช, ปัตตานี, สิชล จ.นครศรีธรรมราช, วังประจัน จ.สตูล, บ้านประกอบ จ.สงขลา, บูกีตา จ.นราธิวาส) 18 ด้าน		
7.2 สำนักงานศุลกากรท่าเรือแหลมฉบัง	✓	
7.3 สำนักงานศุลกากรกรุงเทพมหานคร	✓	
7.4 สำนักงานศุลกากรท่าเรือกรุงเทพมหานคร	✓	
7.5 สำนักงานตรวจศุลกากรตรวจสินค้าลาดกระบ้ง	✓	
7.6 สำนักงานตรวจศุลกากรสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ	✓	
7.7 สำนักงานตรวจศุลกากรของผู้โดยสารท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ	✓	
8. กรมบัญชีกลาง		
8.1 สำนักงานคลังจังหวัด (76 จังหวัด)		✓
8.2 สำนักงานคลังเขต 1-9 (เขต 1 พระนครศรีอยุธยา, เขต 2 ฉะเชิงเทรา, เขต 3 นครราชสีมา, เขต 4 อุตรดิตถ์, เขต 5 เชียงใหม่, เขต 6 พิษณุโลก, เขต 7 นครปฐม, เขต 8 สุราษฎร์ธานี, เขต 9 สงขลา)	✓	
9. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ		
กระทรวงการต่างประเทศ		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการ ส่วนกลาง	หน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค
2. กรมยุโรป		
3. กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้		
4. กรมเอเชียตะวันออก		
5. กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง และแอฟริกา		
6. กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ		
7. กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ		
8. กรมองค์การระหว่างประเทศ		
9. กรมอาเซียน		
10. กรมการกงสุล		
10.1 สำนักงานหนังสือเดินทาง ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ	✓	
10.2 สำนักงานหนังสือเดินทางชั่วคราว (19 แห่ง) (บางนา-ศรีนครินทร์, ปิ่นเกล้า, มินบุรี, สถานีรถไฟฟ้ามหานคร (MRT) คลองเตย, ศูนย์บริการการไปทำงานต่างประเทศ, เชียงใหม่, เชียงราย, พิษณุโลก, นครสวรรค์, อุตรธานี, ขอนแก่น, อุบลราชธานี, นครราชสีมา, จันทบุรี, สุราษฎร์ธานี, ภูเก็ต, สงขลา, ยะลา, พัทลุง)	✓	
11. กรมพิธีการทูต		
12. กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย		
13. กรมสารนิเทศ		
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		
1.1 สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด (76 จังหวัด)		✓
2. กรมการท่องเที่ยว		
3. กรมพลศึกษา		
3.1 ศูนย์การเรียนรู้พลศึกษา กีฬา นันทนาการและวิทยาศาสตร์การกีฬา (76 จังหวัด 878 อำเภอ)	✓	
4. สถาบันการพลศึกษา (สถาบันอุดมศึกษาในกำกับ)		
4.1 โรงเรียนกีฬาจังหวัด (12แห่ง) (ขอนแก่น, ชลบุรี, ตรัง, นครศรีธรรมราช, นครสวรรค์, ยะลา, ลำปาง, ศรีสะเกษ, สุพรรณบุรี, อ่างทอง, อุบลราชธานี, ปทุมธานี)	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการ ส่วนกลาง	หน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค
4.2 สถาบันการพลศึกษา (17 วิทยาเขต) (กระบี่, กรุงเทพฯ, ชลบุรี, ชัยภูมิ, ชุมพร, เชียงใหม่, ตรัง, เพชรบูรณ์, มหาสารคาม, ยะลา, ลำปาง, ศรีสะเกษ, สมุทรสาคร, สุโขทัย, สุพรรณบุรี, อ่างทอง, อุตรดิตถ์,)	✓	
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		
1.1 สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (76 จังหวัด)		✓
1.2 สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 1-12	✓	
1.3 สถานคุ้มครองสวัสดิภาพ ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ 4 แห่ง	✓	
2. กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ		
2.1 สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง 11 แห่ง	✓	
2.2 ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง 37 แห่ง	✓	
2.3 นิคมสร้างตนเอง 43 แห่ง	✓	
2.4 ศูนย์พัฒนาชาวเขา 16 แห่ง	✓	
3. กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว		
3.1 ศูนย์เรียนรู้การพัฒนาสตรีและครอบครัว 8 แห่ง (ขอนแก่น, ชลบุรี, เชียงราย, นนทบุรี, ลำปาง, ลำพูน, ศรีสะเกษ และสงขลา)	✓	
3.2 สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ 4 แห่ง (พิษณุโลก, นครราชสีมา, นนทบุรี และสุราษฎร์ธานี)	✓	
4. กรมกิจการเด็กและเยาวชน		
4.1 บ้านพักเด็กและครอบครัว 77 แห่ง	✓	
4.2 สถานแรกรับ/สถานสงเคราะห์/สถานคุ้มครองสวัสดิภาพ/สถานพัฒนาและฟื้นฟู/สถาบันเพาะกล้าคุณธรรม รวม 30 แห่ง	✓	
5. กรมกิจการผู้สูงอายุ		
5.1 ศูนย์เรียนรู้และฝึกอบรมด้านผู้สูงอายุ 1 แห่ง (ชลบุรี)	✓	
5.2 ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ 12 แห่ง (บ้านบางแค กรุงเทพฯ, บ้านบางละมุง ชลบุรี, บ้านธรรมปกรณ์เชียงใหม่, บ้านทักษิณ ยะลา, วาสนะเวศม์ อุดรธานี, ภูเก็ต, ขอนแก่น, บุรีรัมย์, นครพนม, ลำปาง, สงขลา, ปทุมธานี)	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการ ส่วนกลาง	หน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค
6. กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ		
6.1 สถานคุ้มครองและพัฒนาคนพิการ 11 แห่ง (บ้านอุบลอักษพงษ์ จ.อุบลราชธานี, บ้านราชาวดี(ชาย) จ.นนทบุรี, บ้านราชาวดี(หญิง) จ.นนทบุรี, การรณยเวศม์ จ.ชลบุรี, บ้านกิ่งวิถี (หญิง) จ.ปทุมธานี, บ้านเฟื่องฟ้า จ.นนทบุรี, จ.ราชบุรี, บ้านนนทภูมิ จ.นนทบุรี, บางปะกง จ.ฉะเชิงเทรา, พระประแดง จ.สมุทรปราการ, บ้านกิ่งวิถี (ชาย) จ.ปทุมธานี)	✓	
6.2 ศูนย์พัฒนาศักยภาพบุคคลออทิสติก 2 แห่ง (ขอนแก่น, นนทบุรี)	✓	
6.3 ศูนย์พัฒนาศักยภาพและอาชีพคนพิการ 8 แห่ง (พระประแดง จ.สมุทรปราการ), นครศรีธรรมราช, ขอนแก่น, หนองคาย, บ้านโมกุล ลพบุรี, หาดผ่น เชียงใหม่, บ้านทองพูนเผ่าพันธ์ อุบลราชธานี, บ้านศรีวนาไล อุบลราชธานี)	✓	
6.4 ศูนย์ส่งเสริมอาชีพคนพิการ (โรงงานปีศาจ) จ.นนทบุรี	✓	
6.5 ศูนย์บริการคนพิการระดับจังหวัด 77 แห่ง	✓	
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		
1.1สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด (76 จังหวัด)		✓
2. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร		
2.1 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรที่ 1-9	✓	
3. สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ		
4. กรมวิชาการเกษตร		
4.1 สำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตรเขตที่ 1-8 (เขตที่ 1 เชียงใหม่, เขตที่ 2 พิษณุโลก, เขตที่ 3 ขอนแก่น, เขตที่ 4 อุบลราชธานี, เขตที่ 5 ชัยนาท, เขตที่ 6 จันทบุรี, เขตที่ 7 สุราษฎร์ธานี, เขตที่ 8 สงขลา) - ศูนย์วิจัยและพัฒนาการเกษตร(57 แห่ง) - ศูนย์พัฒนาการเกษตรภูสิงห์ อันเนื่องมาจากพระราชดำริ	✓	
4.2 ศูนย์วิจัยและพัฒนาปัจจัยการผลิตทางการเกษตร 1 แห่ง (ขอนแก่น)	✓	
4.3 ศูนย์วิจัย/ปฏิบัติการเกษตรวิศวกรรม 3 แห่ง (เชียงใหม่, ขอนแก่น, จันทบุรี)	✓	
4.4 ศูนย์วิจัยพืชสวน 8 แห่ง (สุโขทัย, เชียงใหม่, เชียงราย, จันทบุรี, ศรีสะเกษ, ชุมพร, ตรัง, เลย)	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการ ส่วนกลาง	หน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค
4.5 ศูนย์วิจัยพืชไร่และพืชพลังงานทดแทน 8 แห่ง (ศูนย์วิจัยพืชไร่ 6 แห่ง: เชียงใหม่, ขอนแก่น, ชัยนาท, นครสวรรค์, ระยอง, อุบลราชธานี / ศูนย์วิจัยปาล์มน้ำมัน: กระบี่, สุราษฎร์ธานี)	✓	
4.6 ศูนย์วิจัยและพัฒนาเมล็ดพันธุ์พืช 4 แห่ง (พิษณุโลก, ขอนแก่น, เชียงใหม่, พัทลุง)	✓	
4.7 ศูนย์วิจัยการยาง 6 แห่ง (สงขลา, สุราษฎร์ธานี, ฉะเชิงเทรา, บุรีรัมย์, หนองคาย, เชียงราย)	✓	
4.8 ด้านตรวจพืช (34 ด้าน)	✓	
4.9 ส่วนควบคุมพืช (4 ภาค) (ภาคเหนือ, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, ภาคตะวันออก, ภาคใต้)	✓	
4.10 ศูนย์วิจัยเกษตรหลวงเชียงใหม่	✓	
4.11 ศูนย์วิจัยเกษตรพื้นที่สูงเพชรบูรณ์	✓	
5. กรมปศุสัตว์		
5.1 สำนักเทคโนโลยีชีวภัณฑ์สัตว์ จังหวัดนครราชสีมา	✓	
5.2 สำนักเทคโนโลยีชีวภาพการผลิตปศุสัตว์ (จังหวัดปทุมธานี)	✓	
- ศูนย์วิจัยการผสมพันธุ์เทียมและเทคโนโลยีชีวภาพ (10 ศูนย์)	✓	
- ศูนย์ผลิตน้ำเชื้อ(4 ศูนย์)	✓	
- ศูนย์วิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการย้ายฝากตัวอ่อน (1 ศูนย์)	✓	
- ศูนย์พัฒนาบุคลากรด้านเทคโนโลยีการปศุสัตว์(1 ศูนย์)		
5.3 ด้านกักกันสัตว์ (35 ด้าน)	✓	
5.4 ศูนย์วิจัยและบำรุงพันธุ์สัตว์ (28 ศูนย์)	✓	
5.5 ศูนย์วิจัยและพัฒนากระบือ จ.สุรินทร์ (1 ศูนย์)	✓	
5.6 ศูนย์วิจัยและพัฒนาโคนม จ.นครราชสีมา (1 ศูนย์)	✓	
5.7 ศูนย์วิจัยและพัฒนาโคเนื้อ จ. ลพบุรี (1 ศูนย์)	✓	
5.8 ศูนย์วิจัยและพัฒนาแพะแกะ จ. ยะลา (1 ศูนย์)	✓	
5.9 ศูนย์วิจัยและพัฒนาสัตว์ปีก จ.ปราจีนบุรี (1 ศูนย์)	✓	
5.10 ศูนย์วิจัยและพัฒนาสุกร จ.นครราชสีมา (1 ศูนย์)	✓	
5.11 ศูนย์วิจัยและพัฒนาสัตว์สุพรรณบุรี (1 ศูนย์)	✓	
5.12 ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาหารสัตว์ (28 ศูนย์)	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการ ส่วนกลาง	หน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค
5.13 ศูนย์วิจัยและพัฒนาการสัตวแพทย์ 7 ภาค (ภาคตะวันตก, ภาคตะวันออก, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง, ภาคใต้, ภาคเหนือตอนบน, ภาคเหนือตอนล่าง)	✓	
5.14 ศูนย์อ้างอิงโรคปากและเท้าเปื่อยภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จังหวัดนครราชสีมา	✓	
5.16 สำนักงานปศุสัตว์เขต 1-9 (เขต 1 ปทุมธานี, เขต 2 ฉะเชิงเทรา, เขต 3 นครราชสีมา, เขต 4 ขอนแก่น, เขต 5 เชียงใหม่, เขต 6 พิษณุโลก, เขต 7 นครปฐม, เขต 8 สุราษฎร์ธานี, เขต 9 สงขลา)	✓	
5.17 สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด (76 จังหวัด) / สำนักงานปศุสัตว์อำเภอ		✓
6. กรมประมง		
6.1 ศูนย์วิจัยและพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืดเขต 12 เขต (เชียงใหม่, เชียงราย, พิจิตร อุตรดิตถ์, ยโสธร, ขอนแก่น, ชลบุรี, พระนครศรีอยุธยา, ชัยนาท, กาญจนบุรี, ตรัง, สงขลา) - ศูนย์วิจัยและพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืด (30 ศูนย์)	✓	
6.2 ศูนย์ป้องกันและปราบปรามประมงน้ำจืดภาค 5 ภาค (ภาคเหนือ-พิษณุโลก, ภาคกลาง-พระนครศรีอยุธยา, ภาคตะวันตก-กาญจนบุรี, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-นครราชสีมา, ภาคใต้-สุราษฎร์ธานี) - หน่วยป้องกันและปราบปรามประมงน้ำจืด 11 แห่ง และหน่วยบริหารจัดการประมงน้ำจืด 1 แห่ง - ศูนย์ป้องกันและปราบปรามประมงทะเลเขต 3 เขต (ระยอง, สงขลา, กระบี่)	✓	
6.3 ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดเขต 5 เขต (พะเยา, นครสวรรค์, สกลนคร, อุบลราชธานี, สุราษฎร์ธานี) - ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืด (12 ศูนย์)	✓	
6.4 หน่วยบูรณะแหล่งน้ำเพื่อการประมงเขต 6 เขต (พิจิตร, ตาก, ชัยภูมิ, อุบลราชธานี, นครศรีธรรมราช)	✓	
6.5 ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอ่าวคุ้งกระเบนอันเนื่องมาจากพระราชดำริ	✓	
6.6 ศูนย์วิจัยและพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งเขต 6 เขต (ฉะเชิงเทรา, สมุทรสาคร, สุราษฎร์ธานี, กระบี่, ภูเก็ต, สงขลา) - ศูนย์วิจัยและพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง (10 ศูนย์)	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการ ส่วนกลาง	หน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค
6.7 ศูนย์บริการจัดการด่านตรวจสัตว์น้ำเขต 3 เขต (เชียงราย, กรุงเทพฯ, สงขลา) - ด่านตรวจสัตว์น้ำ 24 แห่ง	✓	
6.8 ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออกเขต 3เขต (สมุทรสาคร, สงขลา, ภูเก็ต)	✓	
6.9 ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก 32 แห่ง	✓	
6.10 ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมง 6 เขต (อ่าวไทยตอนบน-สมุทรปราการ, อ่าวไทยฝั่งตะวันออก-ระยอง, อ่าวไทยตอนกลาง-ชุมพร, อ่าวไทยตอนล่าง-สงขลา, อันดามันตอนบน-ภูเก็ต, อันดามันตอนล่าง-สตูล)	✓	
6.11 ศูนย์วิจัยและพัฒนาการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเลจังหวัดสมุทรสงคราม	✓	
6.12 ศูนย์วิจัยและพัฒนาพันธุ์กรรมสัตว์น้ำ 6 แห่ง (ปทุมธานี, อุตรดิตถ์, บุรีรัมย์, ชุมพร, เพชรบุรี, นครศรีธรรมราช)	✓	
6.13 ศูนย์วิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีอาหารสัตว์น้ำชลบุรี	✓	
6.14 ศูนย์วิจัยและพัฒนาการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเลจังหวัดสมุทรสงคราม		
6.15 ศูนย์วิจัยสุขภาพสัตว์น้ำสงขลา	✓	
6.16 ศูนย์วิจัยและตรวจสอบคุณภาพสินค้าประมง 3 แห่ง (สมุทรสาคร, สุราษฎร์ธานี, สงขลา)		
6.17 สำนักงานประมงจังหวัด 76 จังหวัด/ สำนักงานประมงอำเภอ 527 แห่ง		✓
7. กรมการข้าว		
7.1 ศูนย์วิจัยข้าว (28แห่ง)	✓	
7.2 ศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว (23 แห่ง)	✓	
8. กรมหม่อนไหม		
8.1 สำนักงานหม่อนไหม เขต 1-5 (เขต 1 แพร่, เขต 2 อุตรดิตถ์, เขต 3 ขอนแก่น, เขต 4 นครราชสีมา, เขต 5 ชุมพร) - ศูนย์หม่อนไหมเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ฯ (21 ศูนย์)	✓	
9. กรมพัฒนาที่ดิน		
9.1 สำนักงานพัฒนาที่ดินเขต1-12	✓	
9.2 สถานีพัฒนาที่ดิน (77จังหวัด)	✓	
9.3 ศูนย์ศึกษาพัฒนาเขาหินซ้อนอันเนื่องมาจากพระราชดำริจังหวัดฉะเชิงเทรา	✓	
9.4 ศูนย์ปฏิบัติการพัฒนาที่ดินโครงการหลวงภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่	✓	
9.5 ศูนย์ศึกษาวิธีการฟื้นฟูที่ดินเสื่อมโทรมเขาชะงุ้ม จังหวัดราชบุรี	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการ ส่วนกลาง	หน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค
9.6 ศูนย์ปฏิบัติการโครงการจัดการพัฒนาที่ดินตามพระราชประสงค์ หนองพลับ-กลัดหลวง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์	✓	
9.7 ศูนย์ศึกษาการพัฒนาพิกุลทองอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดนราธิวาส	✓	
9.8 โครงการมูลนิธิชัยพัฒนา-แม่ฟ้าหลวง		
10. กรมชลประทาน		
10.1 สำนักงานชลประทานที่ 1-17	✓	
10.2 โครงการชลประทานจังหวัด (76แห่ง)	✓	
10.3 โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษา (81 แห่ง)	✓	
10.4 สำนักงานก่อสร้าง (14 แห่ง)	✓	
10.5 ระบบโทรมาตร (2 แห่ง โครงการระบายน้ำบริเวณสนามบินสุวรรณภูมิ และลุ่มน้ำท่าจีน)	✓	
10.6 ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยฮ่องไคร้ อันเนื่องมาจากพระราชดำริจังหวัด เชียงใหม่	✓	
10.7 ศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพานอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัด สกลนคร	✓	
10.8 สำนักเครื่องจักรกล จังหวัดนนทบุรี - ศูนย์ปฏิบัติการเครื่องจักรที่ 1-7	✓	
10.9 ศูนย์อุทกวิทยาและบริหารน้ำ (8 ภาค)	✓	
10.11 สถานีทดลองการใช้น้ำชลประทาน 1-9	✓	
10.12 ศูนย์สาธิตการใช้น้ำชลประทานแม่กลอง	✓	
10.13 สำนักงานก่อสร้างชลประทานขนาดใหญ่ที่ 1-13	✓	
10.14 สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด (27 จังหวัด)	✓	
10.15 โครงการปฏิบัติการคันคูน้ำ 1-17	✓	
10.16 สำนักงานก่อสร้างชลประทานขนาดกลางที่ 1-16	✓	
11. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม		
11.1 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด 72 จังหวัด		✓
12. กรมส่งเสริมการเกษตร		
12.1 สำนักส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรเขตที่ 1-6	✓	
12.2 ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพการเกษตร (42 แห่ง) - พืชสวน 12 ศูนย์	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการ ส่วนกลาง	หน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค
- พันธุ์พืชเพาะเลี้ยง 10 ศูนย์ - ผึ้ง 5 ศูนย์ - จักรกลเกษตร 4 ศูนย์ - ยางพารา 1 ศูนย์		
12.3 ศูนย์ส่งเสริมเยาวชนการเกษตร (จังหวัดกาญจนบุรี)	✓	
12.4 ศูนย์ส่งเสริมเกษตรที่สูง (6 ศูนย์)	✓	
12.5 ศูนย์บริหารศัตรูพืช (9 ศูนย์)	✓	
12.6 สำนักงานเกษตรจังหวัด (77 จังหวัด) / สำนักงานเกษตรอำเภอ (882 แห่ง)		✓
13. กรมส่งเสริมสหกรณ์		
13.1 ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการสหกรณ์ที่ 1-20	✓	
13.2 สำนักงานสหกรณ์จังหวัด (77 จังหวัด)		✓
13.3 สำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1-2	✓	
13.4 ศูนย์สาธิตสหกรณ์โครงการหุบกะพง (จังหวัดเพชรบุรี)	✓	
13.5 นิคมสหกรณ์ (49แห่ง)	✓	
14. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์		
14.1 สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ที่ 1-10	✓	
14.2 สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์	✓	
15. กรมฝนหลวงและการบินเขตร		
15.1 ศูนย์ปฏิบัติการฝนหลวง 5 ภาค (เหนือ, กลาง, ตะวันออกเฉียงเหนือ, ตะวันออก, ใต้)	✓	
15.2 สนามบินคลองหลวง	✓	
15.3 สนามบินนครสวรรค์	✓	
15.4 ศูนย์ฝนหลวงหัวหิน	✓	
15.4 สถานีเรดาร์ (3 สถานี) (อมก๋อย, พิมาย, ตากลิ,พนม, สัตหีบ)	✓	
กระทรวงคมนาคม		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		
2. สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร		
3. กรมทางหลวง		
3.1 สำนักงานทางหลวงที่ 1-18 (เชียงใหม่, แพร่, ตาก, พิษณุโลก, เพชรบูรณ์, สกลนคร, ขอนแก่น, มหาสารคาม, อุบลราชธานี, นครราชสีมา, ลพบุรี,	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการ ส่วนกลาง	หน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค
สุพรรณบุรี, กรุงเทพฯ, ชลบุรี, ประจวบฯ, นครศรีธรรมราช, กระบี่, สงขลา) - แขวงการทาง - หมวดการทาง - สำนักงานบำรุงทาง		
3.2 ศูนย์สร้างและบูรณะสะพาน 1-4 (พิจิตร, ขอนแก่น, ปทุมธานี, นครศรีธรรมราช)	✓	
3.3 ศูนย์สร้างทาง (5 ศูนย์) (ลำปาง, หล่มสัก, ขอนแก่น, กาญจนบุรี, สงขลา)	✓	
4. กรมทางหลวงชนบท		
4.1 สำนักทางหลวงชนบทที่ 1-18 (ปทุมธานี, สระบุรี, ชลบุรี, เพชรบุรี, นครราชสีมา, ขอนแก่น, อุบลราชธานี, นครสวรรค์, อุตรดิตถ์, เชียงใหม่, สุราษฎร์ธานี, สงขลา, ฉะเชิงเทรา, กระบี่, อุตรธานี, กาฬสินธุ์, เชียงราย, สุพรรณบุรี)	✓	
4.2 แขวงทางหลวงชนบท	✓	
5. กรมเจ้าท่า		
5.1 สำนักเจ้าท่าภูมิภาคที่ 1-7 - สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา 41 แห่ง	✓	
5.2 ศูนย์พัฒนาและบำรุงรักษาทางน้ำที่ 1-8 (อยุธยา, นครสวรรค์, ตรัง, สงขลา, จันทบุรี, สุราษฎร์ธานี, เชียงใหม่, ขอนแก่น)	✓	
5.3 ศูนย์ฝึกพาณิชยนาวี จ.สมุทรปราการ	✓	
5.4 สำนักงานนําร่อง 5 แห่ง (สมุทรปราการ, ศรีราชา, มาบตาพุด, ภูเก็ต, สงขลา)	✓	
6. กรมการขนส่งทางบก		
6.1 สำนักงานขนส่งจังหวัด		✓
7. กรมการบินพลเรือน		
7.1 ท่าอากาศยาน (28 แห่ง)	✓	
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		
1.1 สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาคที่ 1-16	✓	
1.2 สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด		✓
2. สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม		
3. กรมทรัพยากรธรณี		

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการ ส่วนกลาง	หน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค
3.1 สำนักงานทรัพยากรธรณี เขต 1-4 (เขต 1 ลำปาง, เขต 2 ขอนแก่น, เขต 3 ปทุมธานี, เขต 4 สุราษฎร์ธานี)	✓	
3.2 พิพิธภัณฑ์สิรินธร กาฬสินธุ์	✓	
3.3 พิพิธภัณฑ์ซากดึกดำบรรพ์ ธรณีวิทยาและธรรมชาติวิทยาจังหวัดลำปาง	✓	
3.4 ศูนย์ศึกษาและวิจัยพิพิธภัณฑ์ไดโนเสาร์ จังหวัดขอนแก่น	✓	
3.5 พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติธรณีวิทยาเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดปทุมธานี	✓	
3.6 ศูนย์วิจัยทรัพยากรแร่และหิน จังหวัดระยอง	✓	
3.7 พิพิธภัณฑ์ซากดึกดำบรรพ์ธรณีวิทยาและธรรมชาติวิทยาจังหวัดสุราษฎร์ธานี	✓	
4. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง		
4.1 สำนักงานบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ 1-7 (ระยอง, ชลบุรี, เพชรบุรี, สุราษฎร์ธานี, สงขลา, ภูเก็ต, ตรัง) - สถานีพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนที่ 44 แห่ง - หน่วยอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง 5 แห่ง (ตราด, เพชรบุรี, สุราษฎร์ธานี, ปัตตานี, พังงา, กระบี่) - ศูนย์การเรียนรู้และพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนที่ 1-5 (ตราด, สมุทรสาคร, นครศรีธรรมราช, พังงา, สตูล)	✓	
4.2 ศูนย์วิจัยและพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง 5 ศูนย์ (อ่าวไทยตอนบน, อ่าวไทยฝั่งตะวันออก, อ่าวไทยตอนกลาง, ทะเลอันดามัน)	✓	
4.3 สถานแสดงพันธุ์สัตว์น้ำภูเก็ต (Phuket Aquarium)	✓	
4.4 กลุ่มสัตว์ทะเลหายาก (ศูนย์ฯ อันดามันภูเก็ต)	✓	
4.5 ศูนย์ฝึกอบรมและประสานงานเครือข่ายที่ 1-3 (ตราด, นครศรีธรรมราช, กระบี่)	✓	
4.5 ศูนย์วิจัยและพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนและป่าชายฝั่ง 3 ศูนย์ (ตราด, ระนอง, นครศรีธรรมราช)	✓	
5. กรมป่าไม้		
5.1 สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 1-13(เชียงใหม่, เชียงราย, ลำปาง, ตาก, สระบุรี, อุตรดิตถ์, ขอนแก่น, นครราชสีมา, ชลบุรี, ราชบุรี, สุราษฎร์ธานี, นครศรีธรรมราช, สงขลา) - สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้สาขา 10 สาขา (แม่ฮ่องสอน, แพร่, นครสวรรค์, พิษณุโลก, นครพนม, อุบลราชธานี, ปราจีนบุรี, เพชรบุรี, กระบี่, นราธิวาส)	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการ ส่วนกลาง	หน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค
- ศูนย์ป่าไม้ประจำจังหวัด 58 แห่ง		
5.2 หน่วยป้องกันรักษาป่า 531 แห่ง	✓	
5.3 หน่วยส่งเสริมการควบคุมไฟป่า 70 แห่ง	✓	
5.4 ศูนย์วนวัฒนวิจัย 3 แห่ง	✓	
5.5 ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีวิจัยป่าไม้ 3 แห่ง	✓	
5.6 ศูนย์วิจัยกัญชยาป่าไม้	✓	
5.7 ศูนย์วิจัยผลิตผลป่าไม้ 6 แห่ง	✓	
5.8 ศูนย์วิจัยพลังงานจากไม้	✓	
5.9 ศูนย์วิจัยวัสดุทดแทนไม้ 4 แห่ง	✓	
5.10 ศูนย์ส่งเสริมพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีใช้ประโยชน์ไม้ขนาดเล็กและของป่า 3 แห่ง	✓	
5.11 ศูนย์เมล็ดพันธุ์ไม้ 5 แห่ง	✓	
5.12 สถานีวนวัฒนวิจัย 44 แห่ง	✓	
5.13 โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริและกิจกรรมพิเศษ 228 แห่ง	✓	
5.14 ศูนย์ส่งเสริมวนศาสตร์ชุมชน 12 แห่ง	✓	
5.15 ศูนย์ศึกษาและพัฒนาวนศาสตร์ชุมชน 2 แห่ง	✓	
5.16 ศูนย์เพาะชำกล้าไม้ 14 แห่ง	✓	
5.17 สถานีเพาะชำกล้าไม้	✓	
5.18 ด่านป่าไม้ 44 แห่ง	✓	
5.19 สำนักงานป่าสงวนแห่งชาติ 156 แห่ง	✓	
6. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช		
6.1 สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 1-16 (ปราจีนบุรี, ศรีราชา, บ้านโป่ง, สุราษฎร์ธานี, นครศรีธรรมราช, สงขลา, นครราชสีมา, ขอนแก่น, อุบลราชธานี, อุตรดิตถ์, พิษณุโลก, นครสวรรค์, แพร่, ตาก, เชียงราย, เชียงใหม่) - สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์สาขา 5 สาขา (สระบุรี, เพชรบุรี, ปัตตานี, ลำปาง, แม่ฮ่องสอน) - ศูนย์ปฏิบัติการโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติ - ศูนย์ข้อมูลและเตือนภัยพิบัติในพื้นที่อนุรักษ์ - สำนักนวัตกรรมการพื้นที่คุ้มครอง	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการ ส่วนกลาง	หน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค
6.2 ศูนย์ศึกษาการพัฒนาการจัดการเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า - สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่าทะเลน้อย	✓	
6.3 ศูนย์ศึกษาการพัฒนาการอนุรักษ์ต้นน้ำลุ่มน้ำยม	✓	
6.4 สถานีวิจัยพืชสมุนไพรและเครื่องเทศ จังหวัดแม่ฮ่องสอน	✓	
6.5 โครงการศูนย์ศึกษาการพัฒนาอ่าวคุ้งกระเบน	✓	
6.6 อุทยานแห่งชาติ, วนอุทยาน, สวนป่า, สวนรุกขชาติ, เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า, เขตห้ามล่าสัตว์ป่า, สวนพฤกษศาสตร์, สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่า, โครงการพัฒนาป่า, โครงการพัฒนาป่าอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, โครงการหมู่บ้านพิทักษ์ป่ารักษาสิ่งแวดล้อม, โครงการเฉพาะกิจ, โครงการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า, ฐานปฏิบัติการป้องกันรักษาป่า, โครงการปลูกป่าประชาชนอาสา, โครงการปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ, โครงการฟื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำลำธาร, ศูนย์วิจัยและสาธิตวิชาการด้านป่าไม้, ศูนย์ฝึกอบรมและพัฒนาควคุมไฟป่า, ศูนย์สาธิตการควบคุมไฟป่า, สถานีควบคุมไฟป่า/ศูนย์ปฏิบัติการไฟป่า, โครงการควบคุมไฟป่าอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, โครงการปลูกป่าเป็นแนวกันชนป่าธรรมชาติ, หน่วยจัดการต้นน้ำ/หน่วยอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำ, ด้านตรวจสัตว์ป่า, สำนักงานสนับสนุนการป้องกันและปราบปราม, สถานีพัฒนาและส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่า, สถานีเพาะเลี้ยงสัตว์ป่า, โครงการศึกษาทดลองการแก้ไขปัญหาดินเปรี้ยว, ศูนย์ศึกษาการพัฒนาการจัดการอุทยานแห่งชาติทางบกฝึกอบรม, ศูนย์วิจัยกัญชศึกษาและป่าไม้ ฯลฯ	✓	
7. กรมทรัพยากรน้ำ		
7.1 สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 1-11 (ลำปาง, สระบุรี, อุตรธานี, ขอนแก่น, นครราชสีมา, ปราจีนบุรี, ราชบุรี, สงขลา, พิษณุโลก, สุราษฎร์ธานี, อุบลราชธานี)	✓	
7.2 ส่วนปฏิบัติการในพื้นที่ (76 จังหวัด)	✓	
8. กรมทรัพยากรน้ำบาดาล		
8.1 ศูนย์ทรัพยากรน้ำบาดาลเขต1-12 (ลำปาง, สุพรรณบุรี, สระบุรี, ขอนแก่น, นครราชสีมา, ตรัง, กำแพงเพชร, ราชบุรี, ระยอง, อุตรธานี, อุบลราชธานี, สงขลา)	✓	
9. กรมควบคุมมลพิษ		
10. กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม		

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการ ส่วนกลาง	หน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค
กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		
2. กรมอุตุนิยมวิทยา		
2.1 ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาค 5 ภาค (เชียงใหม่, อุบลราชธานี, ขอนแก่น, สงขลา, ภูเก็ต)	✓	
2.2 สถานีวิทยุกระจายเสียง กรมอุตุนิยมวิทยา 6 แห่ง (รวมกรุงเทพฯ)	✓	
2.3 สถานีอุตุนิยมวิทยา/สถานีอากาศ 120 แห่ง	✓	
3. สำนักงานสถิติแห่งชาติ		
3.1 สำนักงานสถิติจังหวัด (76 จังหวัด)		✓
กระทรวงพลังงาน		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		
1.1 สำนักงานพลังงานจังหวัด 76 แห่ง		✓
2. กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ		
3. กรมธุรกิจพลังงาน		
4. กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน		
5. สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน		
กระทรวงพาณิชย์		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		
1.1 สำนักงานพาณิชย์จังหวัด (76 จังหวัด)		✓
2. กรมการค้าภายใน		
2.1 ศูนย์ชี้แจง ตวง วัด ภาค 4 ศูนย์ (ภาคตะวันออก-ชลบุรี, ภาคเหนือ-เชียงใหม่, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-ขอนแก่น, ภาคใต้-สุราษฎร์ธานี)	✓	
2.2 สำนักงานสาขาชั่ง ตวง วัด (28 แห่ง)	✓	
2.3 สำนักงานการค้าภายในจังหวัด (76 จังหวัด)	✓	
3. กรมทรัพย์สินทางปัญญา		
4. กรมพัฒนาธุรกิจการค้า		
4.1 สำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัด (76 จังหวัด)/ สาขา (4 แห่ง ได้แก่ สาขาหัวหิน สาขาแม่สอด สาขาเกาะสมุย และสาขาพัทยา)	✓	
5. กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ		

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการ ส่วนกลาง	หน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค
6. กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ		
6.1 สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศภาค 5 ภาค (ภาคเหนือ-เชียงใหม่, ภาคตะวันออก-จันทบุรี, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ-ขอนแก่น, ภาคใต้ตอนบน-สุราษฎร์ธานี, ภาคใต้ตอนล่าง-สงขลา)	✓	
7. กรมการค้าต่างประเทศ		
7.1 สำนักงานการค้าต่างประเทศในภูมิภาค 8 แห่ง	✓	
8. สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า		
กระทรวงมหาดไทย		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		
1.1 สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (18 จังหวัด)	✓	
1.2 ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เขต 1-12	✓	
1.3 สำนักงานจังหวัด		✓
2. กรมการปกครอง		
2.1 ศูนย์ฝึกอบรมภาคเหนือ (ลำพูน)	✓	
2.2 ศูนย์บริหารการทะเบียนภาค 1-9	✓	
2.3 ฝ่ายฝึกอบรมมวลชน (ศูนย์ฝึกสมานมิตร จังหวัดประจวบคีรีขันธ์)	✓	
2.4 ที่ทำการปกครองจังหวัด/ ที่ทำการปกครองอำเภอ		✓
3. กรมที่ดิน		
3.1 สำนักงานที่ดินจังหวัดและสาขา		✓
3.2 สำนักงานที่ดินอำเภอ		✓
3.3 สำนักงานที่ดินส่วนแยก		✓
4. กรมการพัฒนาชุมชน		
4.1 สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด (76 จังหวัด)/ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ (878 อำเภอ)		✓
5. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น		
5.1 สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด (76 จังหวัด)		✓
6. กรมโยธาธิการและผังเมือง		
6.1 สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด (76 จังหวัด)		✓
7. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย		
7.1 ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 1-18 (13-18 จัดตั้งภายใน)	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการ ส่วนกลาง	หน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค
- ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสาขา 30 สาขา		
7.2 วิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (7 วิทยาเขต) (เชียงใหม่, พิษณุโลก, ขอนแก่น, ปราจีนบุรี, ภูเก็ต, สงขลา, ปทุมธานี)	✓	
7.3 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด		✓
กระทรวงยุติธรรม		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		
1.1 สำนักงานยุติธรรมจังหวัด	✓	
2. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด		
2.1 สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภาค 1-9	✓	
3. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ		
3.1 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเขตพื้นที่ 1-9	✓	
4. สำนักงานกิจการยุติธรรม		
5. กรมสอบสวนคดีพิเศษ		
6. สถาบันนิติวิทยาศาสตร์		
7. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ		
7.1 สำนักงานคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพภาค 1-4	✓	
8. กรมบังคับคดี		
8.1 สำนักงานบังคับคดีจังหวัด		✓
9. กรมราชทัณฑ์		
9.1 ทณฑสถาน (25แห่ง)	✓	
9.2 เรือนจำกลาง (34แห่ง)	✓	
9.3 เรือนจำพิเศษ (30แห่ง)	✓	
9.4 สถานกักกัน 1 แห่ง	✓	
9.5 สถานกักขัง 5 แห่ง	✓	
9.6 เรือนจำจังหวัด (50 แห่ง)/ เรือนจำอำเภอ (26 แห่ง)		✓
10. กรมคุมประพฤติ		
10.1 สำนักงานคุมประพฤติกรุงเทพฯ 1-15	✓	
10.2 สำนักงานคุมประพฤติจังหวัด		✓
11. กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน		
11.1 ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน เขต 1-11	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการ ส่วนกลาง	หน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค
11.2 ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน บ้านกรุณา, บ้านมุกิตา, บ้านอุเบกขา, บ้านปรานี, บ้านกาญจนาภิเษก, สิริธร, บ้านปิง, พระนครศรีอยุธยา)	✓	
11.3 สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด - ที่มีสถานแรกรับ (33 แห่ง) - ที่ไม่มีสถานแรกรับ (44 แห่ง)	✓	
กระทรวงแรงงาน		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		
1.1 สำนักงานแรงงานจังหวัด (76 จังหวัด)		✓
2. กรมการจัดหางาน		
2.1 สำนักงานจัดหางานกรุงเทพมหานคร เขต 1-9	✓	
2.2 ศูนย์บริหารข้อมูลตลาดแรงงาน 4 ภาค (ตะวันตก, ตะวันออก, ใต้, ตะวันออกเฉียงเหนือ)	✓	
2.3 ศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จด้านแรงงานฯ - นครพนม	✓	
2.4 สำนักงานจัดหางานจังหวัด		✓
3. กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน		
3.1 สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน 1-25 ภาค	✓	
3.2 สำนักงานพัฒนาฝีมือแรงงาน ในจังหวัด	✓	
3.3 สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานนานาชาติเชียงใหม่	✓	
3.4 สถาบันพัฒนาบุคลากรในอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วนอะไหล่ยานยนต์	✓	
3.5 สถาบันพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สำหรับอุตสาหกรรมบริการสุขภาพ	✓	
4. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน		
4.1 ศูนย์ความปลอดภัยในการทำงานเขต 1-12	✓	
4.2 สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกรุงเทพมหานคร (10 พื้นที่)	✓	
4.3 สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด (76 จังหวัด)		✓
4.4 ศูนย์เด็กเล็กวิทยาเขตสิริธรราชวิทยาลัยฯ จังหวัดนครปฐม	✓	
4.5 ศูนย์เด็กเล็กวิทยาเขตสิริธรราชวิทยาลัยฯ จังหวัดสมุทรปราการ	✓	
5. สำนักงานประกันสังคม		
5.1 ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพคนงานประจำภาคที่ 1-5	✓	
5.2 สำนักงานประกันสังคมจังหวัด		✓

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการ ส่วนกลาง	หน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค
กระทรวงวัฒนธรรม		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		
1.1 สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด		✓
2. กรมการศาสนา		
3. กรมศิลปากร		
3.1 สำนักศิลปากรที่ 1-12	✓	
3.2 พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ	✓	
3.3 หอสมุดแห่งชาติ	✓	
3.4 หอจดหมายเหตุ/หอภาพยนตร์	✓	
3.5 อุทยานประวัติศาสตร์	✓	
4. สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย		
4.1 ศูนย์หอศิลป์	✓	
5. สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ (สถาบันการศึกษาในกำกับ)		
5.1 วิทยาลัยช่างศิลป์ (3 แห่ง)	✓	
5.2 วิทยาลัยนาฏศิลป์ (12 แห่ง)	✓	
6. กรมส่งเสริมวัฒนธรรม		
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		
2. กรมวิทยาศาสตร์บริการ		
3. สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ		
กระทรวงศึกษาธิการ		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		
1.1 สำนักงานศึกษาธิการภาค 1-13	✓	
1.2 สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด	✓	
1.3 สถาบันพัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยภาค 5 ภาค	✓	
1.4 สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย/ ศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอ/ เขตและศูนย์การเรียนรู้ชุมชน	✓	
1.5 ศูนย์ฝึกวิชาชีพ - ศูนย์ฝึกวิชาชีพจังหวัดกาญจนบุรี “สามสงฆ์ทรงพระคุณ”	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการ ส่วนกลาง	หน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค
- ศูนย์ฝึกและพัฒนาอาชีพเกษตรกร กรม วิทยาลัยสงฆ์ราชมหาวิทยาลัย อันเนื่องมาจากพระราชดำริ		
- ศูนย์ฝึกและพัฒนาอาชีพราษฎรไทยบริเวณชายแดน 7 แห่ง		
1.6 ศูนย์วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม	✓	
- ศูนย์เทคโนโลยีทางการศึกษา (พญาไท, รังสิต)		
- ศูนย์วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษา (ท้องฟ้าจำลอง กรุงเทพฯ)		
- ศูนย์วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษา (รังสิต ปทุมธานี)		
- ศูนย์วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษา (ภูมิภาค: 12 แห่ง)		
- ศูนย์วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมเพื่อการศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด		
- อุทยานวิทยาศาสตร์พระจอมเกล้า ณ หว้ากอ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์		
1.7 สถาบันการศึกษาและพัฒนาต่อเนื่องสิรินธรจังหวัดนครราชสีมา	✓	
1.8 ศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย กลุ่มเป้าหมายพิเศษ	✓	
2. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา		
3. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน		
3.1 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา 183 เขต	✓	
3.2 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา 42 เขต	✓	
3.3 โรงเรียนในสังกัด (30,616 แห่ง)	✓	
3.4 ศูนย์การศึกษาพิเศษเขตการศึกษา (13 ศูนย์)	✓	
3.5 ศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด (61 ศูนย์)	✓	
3.6 โรงเรียนเฉพาะความพิการ (46 แห่ง)	✓	
3.7 โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ (51 แห่ง)	✓	
4. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา		
4.1 สถาบันอุดมศึกษาในสังกัด/ในกำกับของรัฐ (81 แห่ง)	✓	
4.2 สถาบันอุดมศึกษาเอกชนในกำกับ (75 แห่ง)	✓	
5. สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา		
5.1 วิทยาลัยเทคนิค (128 แห่ง)	✓	
5.2 วิทยาลัยอาชีวศึกษา (37 แห่ง)	✓	
5.3 วิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยี (43 แห่ง)	✓	
5.4 วิทยาลัยสารพัดช่าง (52 แห่ง)	✓	
5.5 วิทยาลัยการอาชีพ (137 แห่ง)	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการ ส่วนกลาง	หน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค
5.6 วิทยาลัยพณิชยการ (5 แห่ง)	✓	
5.7 วิทยาลัยเทคโนโลยีอุตสาหกรรมการต่อเรือ (3 แห่ง)	✓	
5.8 วิทยาลัยศิลปหัตถกรรม (2 แห่ง)	✓	
5.9 วิทยาลัยบริหารธุรกิจและการท่องเที่ยว (4 แห่ง)	✓	
5.10 วิทยาลัยประมง (3 แห่ง)	✓	
5.11 กาญจนนาภิเษกวิทยาลัยช่างทองหลวง (1 แห่ง)	✓	
5.12 วิทยาลัยเทคโนโลยีและการจัดการ (9 แห่ง)	✓	
5.13 วิทยาลัยอาชีวศึกษาเทคโนโลยีฐานวิทยาศาสตร์ (1 แห่ง)	✓	
5.14 วิทยาลัยการอาชีวศึกษา (1 แห่ง)	✓	
5.15 วิทยาลัยเทคโนโลยีการเกษตรและประมง (1 แห่ง)	✓	
5.16 วิทยาลัยเสริมทักษะพระภิกษุ สามเณร (1 แห่ง)	✓	
กระทรวงสาธารณสุข		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		
1.1 วิทยาลัยพยาบาล (29 แห่ง)	✓	
1.2 วิทยาลัยการสาธารณสุขสิรินธร (7 แห่ง)	✓	
1.3 วิทยาลัยนักระบาดวิทยาสาธารณสุข จังหวัดนครปฐม	✓	
1.4 สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด/ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ		✓
1.5 โรงพยาบาล/ สถานีอนามัย/ โรงพยาบาลชุมชน	✓	
2. กรมการแพทย์		
2.1 โรงพยาบาลเมตตาประชารักษ์ (วัดไร่ขิง) จังหวัดนครปฐม	✓	
2.2 โรงพยาบาลธัญญารักษ์ (6 แห่ง)	✓	
2.3 สถาบันโรคทรวงอก จังหวัดนนทบุรี	✓	
2.4 โรงพยาบาลมะเร็ง (6 แห่ง)	✓	
2.5 โรงพยาบาลมหาวิทยาลัยราชภัฏ ภูเก็ต	✓	
2.6 ศูนย์สมเด็จพระสังฆราชญาณสังวรเพื่อผู้สูงอายุ จังหวัดชลบุรี	✓	
2.7 ศูนย์บำบัดรักษายาเสพติด (5 แห่ง)	✓	
2.8 โรคผิวหนังเขตร้อนภาคใต้ จังหวัดตรัง	✓	
2.9 โรงพยาบาลประสาทเชียงใหม่	✓	
2.10 สถาบันสิรินธรเพื่อการฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์แห่งชาติ	✓	
2.11 โรงพยาบาลราชวิถี	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการ ส่วนกลาง	หน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค
2.12 โรงพยาบาลเลิดสิน	✓	
2.13 โรงพยาบาลสงฆ์	✓	
3. กรมสุขภาพจิต		
3.1 ศูนย์สุขภาพจิตที่ 1-13	✓	
3.2 สถาบันสุขภาพจิตเด็กและวัยรุ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	✓	
3.3 สถาบันสถาบันสุขภาพจิตเด็กและวัยรุ่นภาคใต้	✓	
3.4 โรงพยาบาลอุพผรรพสารทโทยโปถัมภจังหวัดสมุทรปราการ	✓	
3.5 สถาบันพัฒนาการเด็กราชชนครินทร์จังหวัดเชียงใหม่	✓	
3.6 โรงพยาบาลจิตเวช (7 แห่ง) (สงขลา, นครพนม, เลย, สระแก้ว, ขอนแก่น, นครราชสีมา, นครสวรรค์)	✓	
3.7 โรงพยาบาลสวนปรุง	✓	
3.8 โรงพยาบาลศรีธัญญาจังหวัดนนทบุรี	✓	
3.9 โรงพยาบาลพระศรีมหาโพธิ์จังหวัดอุบลราชธานี	✓	
3.10 โรงพยาบาลสวนสราญรมย์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี	✓	
4. กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก		
5. กรมอนามัย		
5.1 ศูนย์ทันตสาธารณสุขระหว่างประเทศ จังหวัดเชียงใหม่	✓	
5.2 ศูนย์พัฒนาอนามัยพื้นที่สูง จังหวัดลำปาง	✓	
5.3 ศูนย์อนามัยที่ 1-12	✓	
6. กรมควบคุมโรค		
6.1 สำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 1-12	✓	
7. กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ		
7.1 ศูนย์วิศวกรรมกรรมการแพทย์ที่ 1-9	✓	
7.2 ศูนย์ฝึกอบรมและพัฒนาสุขภาพภาคประชาชน (5 ภาค) (ภาคเหนือ, ภาคกลาง, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, ภาคใต้, ชายแดนภาคใต้)	✓	
8. สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา		
8.1 ด้านอาหารและยา (35 ด้าน)	✓	
8.2 เขตบริการสุขภาพ 13 เขต (รวมเขตกรุงเทพฯ)	✓	
9. กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์		
9.1 ศูนย์วิทยาศาสตร์การแพทย์ (14 แห่ง)	✓	

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด	หน่วยราชการ ส่วนกลาง	หน่วยราชการ ส่วนภูมิภาค
กระทรวงอุตสาหกรรม		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		
1.1 สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด		✓
2. สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม		
3. สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย		
3.1 ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่ 1-4	✓	
3.2 สถานีทดลองและขยายพันธุ์อ้อยที่ 1-4 (อ่างทอง, พิจิตร, นครราชสีมา, ชัยภูมิ)	✓	
4. กรมโรงงานอุตสาหกรรม		
4.1 ศูนย์เฝ้าระวังสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมภาคตะวันออก (จังหวัดชลบุรี)	✓	
4.2 ศูนย์วิจัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อมโรงงาน (6 แห่ง)	✓	
5. กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่		
5.1 สำนักงานอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เขต 1-7 (สงขลา, อุดรธานี, เชียงใหม่, ภูเก็ต, พิษณุโลก, นครราชสีมา, ราชบุรี)	✓	
6. กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม		
6.1 ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคที่ 1-11	✓	
6.2 ศูนย์พัฒนาอุตสาหกรรมเชรามิกจังหวัดลำปาง	✓	
7. สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม		

2.6.1.2 กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

หน่วยราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วย (1) จังหวัด (2) อำเภอ โดยที่จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งโดยการรวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอเข้าด้วยกัน นอกจากนี้ ยังอาจมีการรวมจังหวัดหลาย ๆ แห่ง เพื่อจัดตั้งเป็นกลุ่มจังหวัดได้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ในฐานะส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการจังหวัด กำหนดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับพื้นที่ อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาหัวหน้าส่วนราชการในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ โดยมี

รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้⁴³

จังหวัด ในฐานะหน่วยงานภายใต้กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีบทบาทหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้⁴⁴

- (1) การบริหารนโยบายสาธารณะ โดยนำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์
- (2) การกำกับกำกับการบังคับใช้กฎหมาย โดยการดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม
- (3) การสร้างความเป็นธรรมทางสังคม โดยการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาส เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง
- (4) การจัดการบริการสาธารณะ โดยจัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็วและมีคุณภาพ
- (5) การส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับ การถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม
- (6) การเป็นตัวแทนของรัฐในพื้นที่ โดยการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด

อีกทั้งในปัจจุบันยังมีการจัดตั้ง **ส่วนราชการประจำจังหวัด** สังกัดส่วนราชการระดับกรมต่าง ๆ ซึ่งมีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค จำนวน 33 หน่วยงาน (ไม่รวมสำนักงานจังหวัด) โดยส่วนใหญ่ มีการจัดตั้งขึ้นครบทุกจังหวัด ยกเว้นบางหน่วยงานที่ไม่มีในบางจังหวัด ได้แก่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (71 แห่ง) สำนักงานเรือนจำจังหวัด (50 แห่ง) สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด (77 แห่ง) นอกจากนี้ ยังมีส่วนราชการประจำจังหวัดบางส่วนที่มีการจัดตั้งส่วนราชการระดับอำเภอขึ้นอีกด้วย ได้แก่ สำนักงาน ประมงจังหวัด สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ที่ทำการปกครองจังหวัด สำนักงานที่ดิน จังหวัด สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด เรือนจำจังหวัด สำนักงานเกษตรจังหวัด สำหรับส่วนราชการประจำ จังหวัด มีดังต่อไปนี้

- (1) ที่ทำการปกครองจังหวัด
- (2) สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด
- (3) สำนักงานการค้าภายในจังหวัด
- (4) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด
- (5) สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด
- (6) สำนักงานเกษตรจังหวัด

⁴³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 54.

⁴⁴ มาตรา 52/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550.

- (7) สำนักงานขนส่งจังหวัด
- (8) สำนักงานคลังจังหวัด
- (9) สำนักงานจัดหางานจังหวัด
- (10) สำนักงานที่ดินจังหวัด
- (11) สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด
- (12) สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด
- (13) สำนักงานประมงจังหวัด
- (14) สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด
- (15) สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด
- (16) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- (17) สำนักงานพาณิชย์จังหวัด
- (18) สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง
- (19) สำนักงานแรงงานจังหวัด
- (20) สำนักงานสถิติจังหวัด
- (21) สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด
- (22) สำนักงานสหกรณ์จังหวัด
- (23) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด
- (24) สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด
- (25) สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด
- (26) สำนักงานบังคับคดีจังหวัด
- (27) สำนักงานคุมประพฤติจังหวัด
- (28) สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด
- (29) สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด
- (30) เรือนจำจังหวัด
- (31) สำนักงานพลังงานจังหวัด
- (32) สำนักงานประกันสังคมจังหวัด
- (33) สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด

ส่วนราชการประจำจังหวัดจะปฏิบัติหน้าที่ใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ 1) ภารกิจเชิงปฏิบัติการ เป็นการดำเนินการ ภารกิจในการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัด ตามภารกิจของกรมต้นสังกัด และ 2) ภารกิจในเชิงวิชาการ ประสาน กำกับ และติดตามประเมินผล ซึ่งส่วนราชการประจำจังหวัดมีฐานะเป็น ศูนย์กลางการบริหารราชการในระดับจังหวัดและอำเภอ ด้วยเหตุนี้ ส่วนราชการประจำจังหวัดจึงมีหน้าที่ด้านการ จัดเก็บรวบรวมข้อมูลของจังหวัด การวางแผนพัฒนาจังหวัด วางแผนการลงทุน และแผนปฏิบัติการด้านต่าง ๆ

ของจังหวัด รวมทั้งประสานงานการปฏิบัติ การกำกับดูแล และประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจในพื้นที่⁴⁵

2.6.1.3 กลไกการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันประกอบด้วย องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีฐานะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper-tier) มีบทบาทหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่มีขอบเขตการให้บริการระดับภูมิภาค กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งมีขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของจังหวัดนั้น ๆ แต่ไม่ได้มีภารกิจหน้าที่ที่มุ่งเน้นการให้บริการสาธารณะเฉพาะพื้นที่หรือชุมชนหนึ่ง ๆ หากแต่เป็นขอบข่ายการบริการที่กว้างขวาง ตัวอย่างภารกิจหน้าที่ เช่น การตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การสนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

เทศบาล มีฐานะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower-tier) เป็นหน่วยการปกครองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และมีบทบาทหน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตเมืองที่มีสัดส่วนประชากรในพื้นที่ค่อนข้างหนาแน่น โดยแบ่งตามขนาดเป็น 3 ประเภท คือ 1) เทศบาลตำบล มีประชากรในพื้นที่ตั้งแต่ 7,000 คน ขึ้นไป ความหนาแน่นของประชากร ตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร 2) เทศบาลเมือง มีประชากรในพื้นที่ตั้งแต่ 10,000 คน ขึ้นไป ความหนาแน่นของประชากร ตั้งแต่ 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร และ 3) เทศบาลนคร มีประชากรในพื้นที่ 50,000 คนขึ้นไป ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างเช่นเดียวกับเทศบาล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตพื้นที่นอกเขตชุมชนเมือง หรือพื้นที่ที่มีความเป็นชนบทหรือกิ่งเมือง กิ่งชนบท มีประชากรในพื้นที่ตั้งแต่ 2,000 คนขึ้นไป แต่ไม่ถึงเกณฑ์การจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลหากพิจารณาในเชิงโครงสร้าง

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างแต่ละรูปแบบต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง โดยกฎหมายกำหนดขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่ไว้แตกต่างกันขึ้นอยู่กับรูปแบบขององค์กร ดังนี้

⁴⁵ ศุภชัย ยาวะประภาส และวนิดา นวลบุญเรือง, การบริหารราชการส่วนภูมิภาค: กลยุทธ์บริหารภาครัฐ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547) น. 35.

ตาราง 2.4 ตัวอย่างภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างตามที่กฎหมายกำหนด

เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	องค์การบริหาร ส่วนตำบล
(1) กิจกรรมตามที่กฎหมาย ระบุให้เทศบาลตำบล และเทศบาลเมือง ต้องกระทำ (2) ให้มีและบำรุง สภามหาวิทยาลัยและเด็ก (3) กิจกรรมอย่างอื่น ซึ่งจำเป็นเพื่อ การสาธารณสุข (4) การควบคุมสุขลักษณะ และอนามัยในร้าน จำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่ อาศัยและการปรับปรุง แหล่งเสื่อมโทรม (6) จัดให้มีการควบคุม ตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ (7) การวางผังเมืองและ การควบคุมการก่อสร้าง (8) การส่งเสริมกิจการ ท่องเที่ยว	(1) กิจกรรมตามที่ กฎหมายระบุให้เทศบาล ตำบลต้องกระทำ (2) ให้มีน้ำสะอาดหรือ การประปา (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ ทำการพิทักษ์และรักษา คนเจ็บ (5) ให้มีและบำรุงทาง ระบายน้ำ (6) ให้มีและบำรุงส้วม สาธารณะ (7) ให้มีและบำรุง การไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น (8) ให้มีการดำเนิน กิจการโรงรับจำนำหรือ สถานสินเชื่อท้องถิ่น	(1) รักษาความสงบ เรียบร้อยของประชาชน (2) ให้มีและบำรุงทางบก และทางน้ำ (3) รักษาความสะอาด ของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมถึง การกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล (4) ป้องกันและระงับ โรคติดต่อ (5) ให้มีเครื่องใช้ ในการดับเพลิง (6) ส่งเสริมการพัฒนา สตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ (7) ให้ราษฎรได้รับ การศึกษาอบรม (8) บำรุงศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญา ท้องถิ่น และวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่น	(1) จัดให้มีและบำรุงรักษา ทางน้ำและทางบก (2) รักษาความสะอาด ของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (3) ป้องกันโรคและระงับ โรคติดต่อ (4) ป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (6) ส่งเสริมการพัฒนา สตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ (7) ค้ำครอง ดูแล และ บำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม (8) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่ทางราชการ มอบหมาย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ: กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยการปกครองขนาดใหญ่ในเขตนครหลวงซึ่งมีจำนวนประชากรจำนวนมาก อีกทั้งยังเป็นศูนย์รวมในด้านการเมืองเศรษฐกิจและสังคมลักษณะเฉพาะของพื้นที่เมืองหลวง จึงส่งผลให้การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมีความแตกต่างเป็นพิเศษจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป รวมถึงมีการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่แบบชั้นเดียว กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบภารกิจการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ในลักษณะเดียวกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป อีกทั้งกฎหมายยังกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเป็นการเฉพาะอีกด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ: เมืองพัทยา เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเทียบได้กับเทศบาลนคร จัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารจัดการพื้นที่เมืองพัทยาซึ่งมีลักษณะพิเศษในฐานะแหล่งเศรษฐกิจการท่องเที่ยวสำคัญของประเทศ ภารกิจหน้าที่ของเมืองพัทยามีลักษณะที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป และเมืองพัทยามีฐานะเป็นการปกครองท้องถิ่นระดับล่างที่อยู่ภายใต้การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน โดยกฎหมายกำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

2.6.1.4 กลไกการประสานงานในพื้นที่จังหวัด

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันอยู่ภายใต้โครงสร้างการประสานงานระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ซึ่งเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 กล่าวคือ การกำหนดกรอบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐในส่วนกลางหรือระดับชาติกับหน่วยงานระดับภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการประสานบทบาทและการทำงานร่วมกันอย่างมีเอกภาพ ภายใต้การจัดโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อสร้างกระบวนการประสานบทบาทของหน่วยงานทุกภาคส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับพื้นที่ ผ่านกลไกการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

สำหรับการจัดโครงสร้างเพื่อประสานการทำงานระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ภายใต้ระบบบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ประกอบด้วยกลไกการบริหารงานใน 3 ระดับ คือ

1) คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.)

เป็นกลไกประสานบทบาทและการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐในระดับชาติ องค์กรตัวแทนระดับชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรตัวแทนภาคธุรกิจเอกชนในระดับชาติ ผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนหน่วยราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจหน้าที่หลัก ได้แก่ การกำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถบริหารงาน

แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด⁴⁶

2) คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) เป็นกลไกประสานบทบาทและการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรทุกภาคส่วนในฐานะองค์กรตัวแทนระดับจังหวัด ภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ในแนวราบระหว่างจังหวัดต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตพื้นที่ภูมิภาคเดียวกัน ซึ่งมีการกำหนดให้มีฐานะเป็นกลุ่มจังหวัด องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัดทุกจังหวัด ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัด เช่น ผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดในกลุ่มจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัดของทุกจังหวัดในกลุ่มจังหวัด ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับในแต่ละจังหวัด ตลอดจนผู้แทนภาคประชาสังคมและผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน โดยมีอำนาจหน้าที่หลักคือ การจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด การส่งเสริม ประสานงานความร่วมมือการพัฒนา ระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน และแก้ไขปัญหาภายในกลุ่มจังหวัด และระหว่างกลุ่มจังหวัด⁴⁷

3) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) เป็นกลไกประสานบทบาทและการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรภาครัฐในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาค หน่วยราชการส่วนกลางในภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับภาคส่วนอื่น ๆ ได้แก่ องค์กรภาคธุรกิจเอกชน ประกอบด้วย หอการค้าจังหวัดและสภาอุตสาหกรรมจังหวัด และภาคประชาสังคมในพื้นที่ โดยมีบทบาทหลักในการบูรณาการบทบาทของทุกภาคส่วนในกระบวนการพัฒนาจังหวัด โดยเฉพาะการวางแผนทางปฏิบัติและอำนวยความสะดวกให้การบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดเป็นไปตามหลักการ นโยบาย และระบบตามที่ ก.บ.จ. กำหนด การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การส่งเสริม ประสานงานความร่วมมือการพัฒนา ระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน เพื่อสร้างบรรยากาศให้เอื้ออำนวยต่อการลงทุนและชักชวนภาคธุรกิจเอกชนมาลงทุนในจังหวัด และให้มีการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดอย่างยั่งยืน⁴⁸

⁴⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 8.

⁴⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 13.

⁴⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551, มาตรา 11.

2.7 ทิศทางการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐในพื้นที่จังหวัด

ทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะหลายปีที่ผ่านมาจะพบว่า แนวนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลและแผนยุทธศาสตร์ต่าง ๆ มีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาในเชิงพื้นที่มากขึ้นเป็นลำดับ โดยจะสังเกตได้จากยุทธศาสตร์ด้านการบูรณาการการบริหารจัดการในเชิงพื้นที่ซึ่งปรากฏอยู่ในแผนยุทธศาสตร์ที่สำคัญในปัจจุบัน ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) แผนยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. 2556 - พ.ศ. 2561) ซึ่งแผนยุทธศาสตร์เหล่านี้เป็นแผนยุทธศาสตร์หลักสำหรับการขับเคลื่อนกลไกบริหารจัดการภาครัฐและการพัฒนาประเทศ

2.7.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้วางแนวทางในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบันให้เป็นกลไกเชื่อมโยงการขับเคลื่อนการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ซึ่งส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารจัดการของภาครัฐในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นระบบการจัดสรรงบประมาณ ระบบการบริหารราชการ ตลอดจนการประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยการส่งเสริมให้เกิดกลไกประชารัฐ ซึ่งเป็นการมุ่งเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคการศึกษา เพื่อนำไปสู่การกำหนดเป้าหมาย แนวทางการพัฒนา แผนงาน โครงการสำคัญที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการและแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างสอดคล้องกับบริบทที่แท้จริง

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน ยุทธศาสตร์ที่ 6 ว่าด้วยเรื่องการบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทย เป็นยุทธศาสตร์ที่ต้องการให้เกิดการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงาน ทบทุนบทบาท ภารกิจ และหน้าที่ของหน่วยราชการให้มีความเหมาะสมต่อบริบทและการบริหารงานเชิงบูรณาการ โดยการปรับให้หน่วยราชการส่วนกลางมีขนาดเล็กลง และหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นมีขนาดที่เหมาะสมกับพื้นที่ในความรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน อีกทั้งมีความเหมาะสมและก่อให้เกิดความคุ้มค่า สามารถให้บริการประชาชนในรูปแบบทางเลือกที่หลากหลายอย่างมีคุณภาพ

ในขณะเดียวกันยุทธศาสตร์ที่ 6 ก็ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ผ่านการจัดทำแผนพัฒนาระดับพื้นที่ให้มีความเชื่อมโยงกันในทุกระดับ กล่าวคือ มีการเสนอให้ปรับปรุงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาระดับพื้นที่ให้เชื่อมโยงตั้งแต่ระดับชุมชนถึงระดับจังหวัด โดยในระดับหมู่บ้านให้มีการจัดทำแผนชุมชนที่ใช้ข้อมูลและการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านเวทีประชาคมหมู่บ้าน และจัดทำข้อเสนอแผนงานโครงการที่ชุมชนต้องการในระดับตำบล เปิดเวทีประชาคมระดับตำบลโดยใช้คณะกรรมการหมู่บ้าน สภาองค์กรชุมชน เป็นผู้ให้คำปรึกษา ตั้งแต่ระดับหมู่บ้านถึงตำบล เพื่อจัดทำแผนพัฒนาตำบลและเสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณจากสภาท้องถิ่นระดับตำบล ในระดับอำเภอ เป็นหน่วยบูรณาการแผนพัฒนาตำบลให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับหลักการ

จัดทำแผนและงบประมาณแบบมีส่วนร่วม และในระดับจังหวัด จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน โดยใช้ข้อมูลที่โปร่งใส ชัดเจน ตรวจสอบได้ อีกทั้งมีกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง สามารถบูรณาการข้อเสนอแผนงานโครงการตามความต้องการของประชาชนที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด ทั้งนี้ ข้อเสนอแผนงานโครงการของหน่วยราชการในพื้นที่และยุทธศาสตร์จังหวัดจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายรัฐบาล

นอกจากนี้ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ที่ 9 ว่าด้วยเรื่องการพัฒนาภาคเมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ เป็นการดำเนินยุทธศาสตร์ในเชิงรุกเพื่อเสริมส่งศักยภาพในระดับภาคและจังหวัดเพื่อเป็นฐานการผลิตและบริการใหม่ อีกทั้งเป็นการขยายโอกาสกระจายความเจริญยกระดับรายได้ของประชาชนผ่านการพัฒนาภาคให้เป็นเมืองที่สามารถรองรับการค้ำค่าการลงทุนและช่วยลดการกระจุกตัวของการพัฒนาที่อยู่พื้นที่ในกรุงเทพมหานครและภาคกลาง ตลอดจนส่งเสริมการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ในระดับภาคและชายแดนเพื่อเชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค ทั้งนี้ วัตถุประสงค์สำคัญในการดำเนินการส่งเสริมการพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมและรองรับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติที่สนับสนุนให้มีการพัฒนาและให้ความสำคัญกับภาคในยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันที่จะสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจภายในประเทศผ่านกลไกการกำหนดแนวทางการพัฒนาภาค

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ได้กำหนดทิศทางการพัฒนาเชิงพื้นที่โดยแบ่งการพัฒนาภาคออกเป็น 4 ภาค และได้กำหนดวิสัยทัศน์และแนวทางการพัฒนาภาคต่าง ๆ ไว้ดังนี้

ตาราง 2.5 วิสัยทัศน์และแนวทางการพัฒนาภาค

พื้นที่พัฒนา	วิสัยทัศน์การพัฒนา	แนวทางการพัฒนา
ภาคเหนือ	พัฒนาให้เป็นฐานเศรษฐกิจ สร้างสรรค์มูลค่าสูง	1) พัฒนาการท่องเที่ยวให้มีคุณภาพและความยั่งยืน มีธุรกิจบริการต่อเนื่องกับการท่องเที่ยว มีภาคบริการด้านสุขภาพและภาคด้านการศึกษาที่ได้มาตรฐาน สามารถผลิตภัณฑสร้างสรรค์ที่สร้างมูลค่าเพิ่มสูงได้ 2) พัฒนาประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตร และสร้างมูลค่าเพิ่มภายใต้แนวคิดเกษตรปลอดภัยและเกษตรอินทรีย์ ควบคู่กับการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูปให้มีความหลากหลายสอดคล้องกับความต้องการของตลาด 3) พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คืนความอุดมสมบูรณ์สร้างความสมดุลแก่ระบบนิเวศ เพื่อรองรับ

พื้นที่พัฒนา	วิสัยทัศน์การพัฒนา	แนวทางการพัฒนา
		การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 4) พัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุรองรับการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของภาคเหนือ
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	พัฒนาให้หลุดพ้นจากความยากจนสู่เป้าหมายการพึ่งตนเอง	1) เพิ่มศักยภาพการผลิตสินค้าเกษตรไปสู่มาตรฐานเกษตรอินทรีย์และอาหารปลอดภัย 2) พัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูปไปสู่ผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าเพิ่มสูง 3) ยกระดับการท่องเที่ยวเชิงประเพณีวัฒนธรรม อารยธรรมขอมยุคก่อนประวัติศาสตร์ธรรมชาติ และกีฬาสู่นานาชาติ 4) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
ภาคกลาง	พัฒนาเป็นฐานเศรษฐกิจชั้นนำ	1) เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของฐานอุตสาหกรรมเดิมและส่งเสริมอุตสาหกรรมแห่งอนาคตให้เป็นฐานรายได้ใหม่ เพื่อยกระดับฐานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมของภาคกลางให้เป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมสีเขียวชั้นนำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 2) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการผลิตอาหารและสินค้าเกษตรให้มีความทันสมัยและเป็นสากล เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ภาคกลางเป็นฐานการผลิตอาหารและสินค้าเกษตรที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานโลก 3) ปรับปรุงมาตรฐานสินค้าและธุรกิจบริการด้านการท่องเที่ยวให้มีคุณภาพและภาพลักษณ์ที่ได้มาตรฐานสากล เพื่อเพิ่มศักยภาพของภาคกลางให้เป็นศูนย์รวมการท่องเที่ยวของเอเชียที่มีชื่อเสียงและเป็นที่รู้จักในระดับนานาชาติ
ภาคใต้	พัฒนาเป็นฐานการสร้างรายได้ที่หลากหลาย	1) เสริมสร้างความเข้มแข็งภาคการเกษตรให้เติบโตอย่างเต็มศักยภาพของห่วงโซ่มูลค่า เพื่อสร้างรายได้ให้กับพื้นที่อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน 2) ยกระดับรายได้จากการท่องเที่ยวให้เติบโตอย่างต่อเนื่องและกระจายรายได้จากการท่องเที่ยวสู่พื้นที่เชื่อมโยงรวมทั้งชุมชนและท้องถิ่นอย่างทั่วถึง 3) พัฒนาเศรษฐกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม แนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับปัจจุบัน ถือเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกที่ทำให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศและเศรษฐกิจในเชิงพื้นที่ภาคและพื้นที่จังหวัดอย่างจริงจังและครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงทิศทางและการให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศโดยใช้ทรัพยากรเฉพาะของพื้นที่ต่าง ๆ เป็นตัวแปรในการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันของประเทศ

2.7.2 แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580)

รัฐบาลในปัจจุบันให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) เป็นอย่างมาก ในฐานะที่เป็นแผนแม่บทที่ใช้กำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศไทยในระยะ 20 ปีข้างหน้า รวมถึงใช้เป็นกรอบในการบริหารราชการซึ่งครอบคลุมการจัดการภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นระบบการบริหารงานภาครัฐ นโยบายการพัฒนาประเทศ และการจัดสรรงบประมาณ โดยยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งประกาศใช้ ณ วันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2561 มีวิสัยทัศน์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ ความมั่นคง ความมั่งคั่ง และความยั่งยืน

ความมั่นคง หมายถึง การมีความมั่นคงปลอดภัยจากภัยและการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศในทุกระดับ ทั้งระดับประเทศ สังคม ชุมชน ครัวเรือน และปัจเจกบุคคล และมีความมั่นคงในทุกมิติทั้งมิติทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมือง เช่น ประเทศมีความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์มีความเข้มแข็งเป็นศูนย์กลางและเป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจของประชาชน มีระบบการเมืองที่มั่นคงเป็นกลไกที่นำไปสู่การบริหารประเทศที่ต่อเนื่องและโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล สังคมมีความปรองดองและความสามัคคีสามารถผนึกกำลังเพื่อพัฒนาประเทศ ชุมชน มีความเข้มแข็ง ครอบครัวมีความอบอุ่น ประชาชนมีความมั่นคงในชีวิต มีงานและรายได้ที่มั่นคงพอเพียงกับการดำรงชีวิต มีการออมสำหรับวัยเกษียณ ความมั่นคงของอาหาร พลังงาน และน้ำ มีที่อยู่อาศัยและความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน

ความมั่งคั่ง หมายถึง การขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและความยั่งยืนจนสามารถทำให้ประเทศไทยเข้าสู่กลุ่มประเทศรายได้สูง ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาลดลง ประชากรมีความอยู่ดีมีสุขได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น และมีการพัฒนาอย่างทั่วถึงทุกภาคส่วนมีคุณภาพชีวิตตามมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติไม่มีประชาชนที่อยู่ในภาวะความยากจน เศรษฐกิจในประเทศมีความเข้มแข็ง ขณะเดียวกันต้องมีความสามารถในการแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ทั้งในตลาดโลกและตลาดภายในประเทศเพื่อให้สามารถสร้างรายได้ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ตลอดจนมีการสร้างฐานเศรษฐกิจและสังคมแห่งอนาคตเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไป และประเทศไทยมีบทบาทที่สำคัญในเวทีโลก และมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าอย่างแน่นแฟ้นกับประเทศในภูมิภาคเอเชีย เป็นจุดสำคัญของการเชื่อมโยงในภูมิภาค ทั้งการคมนาคมขนส่ง การผลิต การค้า การลงทุน และการทำธุรกิจ เพื่อให้เป็นพลังในการพัฒนา นอกจากนี้ยังมีความสมบูรณ์ในทุนที่จะสามารถสร้างการพัฒนาต่อเนื่องไปได้ ได้แก่

ทุนมนุษย์ ทุนทางปัญญา ทุนทางการเงิน ทุนที่เป็นเครื่องมือเครื่องจักร ทุนทางสังคม และทุนทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

ยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาที่สามารถสร้างความเจริญ รวยได้และคุณภาพชีวิตของประชาชนให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจที่อยู่บนหลักการใช้การรักษาและการฟื้นฟูฐานทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ไม่ใช่ทรัพยากรธรรมชาติจนเกินพอดีไม่สร้างมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมจนเกินความสามารถในการรองรับและเยียวยาของระบบนิเวศ การผลิตและการบริโภคเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ทรัพยากรธรรมชาติมีความอุดมสมบูรณ์มากขึ้นและสิ่งแวดล้อมมีคุณภาพดีขึ้น คนมีความรับผิดชอบต่อสังคม มีความเอื้ออาทร เสียสละเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม รัฐบาลมีนโยบายที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวมอย่างยั่งยืนและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และทุกภาคส่วนในสังคมยึดถือและปฏิบัติตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการพัฒนาอย่างสมดุล มีเสถียรภาพ และยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มีประเด็นยุทธศาสตร์ทั้งสิ้น 6 ด้าน ได้แก่ (1) ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยและสังคมไทย (2) ชีตความสามารถในการแข่งขัน การพัฒนาเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ (3) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ (4) ความเท่าเทียมและความเสมอภาคของสังคม (5) ความหลากหลายทางชีวภาพ คุณภาพสิ่งแวดล้อม และความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ และ (6) ประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการเข้าถึงการให้บริการของภาครัฐ

อย่างไรก็ดี ตามแผนยุทธศาสตร์ชาติที่จะบังคับใช้ระหว่าง พ.ศ. 2561–2580 นั้น มีการวางแนวทางสนับสนุนการบริหารจัดการภาครัฐแบบมีส่วนร่วมหรือการจัดการภาครัฐในเชิงพื้นที่โดยได้สอดแทรกแนวคิดดังกล่าวไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในยุทธศาสตร์ที่ 6 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การปรับกระบวนการปฏิบัติงานและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของหน่วยงานของส่วนราชการ เพื่อให้มีระบบการปฏิบัติงานมีความเหมาะสมกับการทำงานเชิงบูรณาการ และโครงสร้างหน่วยงานมีขนาดและรูปแบบที่เอื้อกับบทบาทภารกิจที่ส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐมีสมรรถนะมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล อีกทั้ง ยังส่งเสริมการกระจายบทบาทภารกิจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างสมดุล โดยการบูรณาการยุทธศาสตร์ชาติมีเป้าหมายเพื่อเชื่อมโยงการพัฒนาพื้นที่ในทุกระดับ ทุกประเด็น และทุกภารกิจ สนับสนุนให้การบริหารจัดการภาครัฐมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน

2.7.3 นโยบายของรัฐบาล

ในปัจจุบันนโยบายและโครงการที่สำคัญของรัฐบาลที่มีเจตนารมณ์ให้เกิดการบูรณาการในเชิงโครงสร้างและการบริหารราชการแผ่นดินของทุกภาคส่วนในพื้นที่ เช่น นโยบายประเทศไทย 4.0 หรือ Thailand 4.0 นโยบายประชารัฐ โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) โครงการไทยนิยมยั่งยืน การพัฒนาเมืองตามแนวคิด MICE City (Meetings, Incentive Travel, Conventions, Exhibitions: MICE City) ซึ่งแต่ละนโยบายมีสาระสำคัญดังนี้

1) นโยบายประเทศไทย 4.0 หรือ Thailand 4.0

นโยบายการพัฒนาประเทศไทย Thailand 4.0 เป็นการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศด้วยการใช้เทคโนโลยี ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในยุคปัจจุบัน โดยในอนาคตการพัฒนาในมิติต่าง ๆ ของประเทศไทยจะยึดแนวทางการพัฒนาดังกล่าวในการปฏิรูปประเทศและใช้เป็นกรอบใหญ่ของการออกนโยบายในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ วาระการขับเคลื่อนประเทศไทยตามนโยบาย Thailand 4.0 นั้น อาจแบ่งออกเป็น 5 วาระ ประกอบด้วย วาระที่ 1 การเตรียมคนไทย 4.0 วาระที่ 2 การพัฒนา กลุ่มเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมแห่งอนาคต วาระที่ 3 การบ่มเพาะผู้ประกอบการและพัฒนาเครือข่าย วิสาหกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม วาระที่ 4 การเสริมความเข้มแข็งของเศรษฐกิจภายในประเทศผ่าน 18 กลุ่มจังหวัด และ 77 จังหวัด และวาระที่ 5 การบูรณาการอาเซียนเชื่อมประเทศไทยสู่ประชาคมโลก⁴⁹

โดยประเด็นวาระที่ 4 การเสริมความเข้มแข็งของเศรษฐกิจภายในประเทศผ่าน 18 กลุ่มจังหวัด และ 77 จังหวัด เท่านั้น มีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาในเชิงพื้นที่และให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมและการบูรณาการ การดำเนินงานพัฒนาเชิงพื้นที่ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งการร่วมกันสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจจากระดับพื้นที่สู่ระดับประเทศภายใต้กลไก 18 กลุ่มจังหวัด และสร้างจังหวัดให้เป็นเครือข่ายการค้าและการลงทุน อีกทั้งให้ประชาชนในพื้นที่จังหวัดมีส่วนร่วมในการพัฒนาจังหวัด⁵⁰ ซึ่งถือเป็นการปรับฐานพื้นที่การพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศ จากสภาพปัญหาในปัจจุบันที่ประเทศไทยประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำของการพัฒนา พื้นที่ในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมามุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่ในส่วนของพื้นที่ กรุงเทพมหานคร ภาคกลาง และภาคตะวันออก มากกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคตะวันตก ส่งผลให้พื้นที่ภาคเหล่านี้ได้รับการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกัน และทำให้ผลประโยชน์ที่ประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้รับมีแตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ การขับเคลื่อนนโยบาย Thailand 4.0 ตามประเด็นในวาระที่ 4 จึงเป็นไปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในระดับภูมิภาค ซึ่งจะเป็นการดำเนินการผ่านกลไกของกลุ่มจังหวัด 18 กลุ่มจังหวัด และ 77 จังหวัดทั่วประเทศ

2) นโยบายประชารัฐ

นโยบายประชารัฐของรัฐบาลสมัยปัจจุบันถูกใช้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดิน ที่มุ่งเน้นความเชื่อมโยงของบทบาทหน้าที่ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยทั้ง 3 ภาคส่วนจะสนับสนุนและเชื่อมโยงการทำงานระหว่างกัน ตามวาระการขับเคลื่อนนโยบายประชารัฐแบบบูรณาการใน 3 ระดับ กล่าวคือ *ระดับนโยบาย* เป็นหน้าที่ของ คณะรัฐมนตรี *ระดับการขับเคลื่อน* เป็นหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ และคณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูป

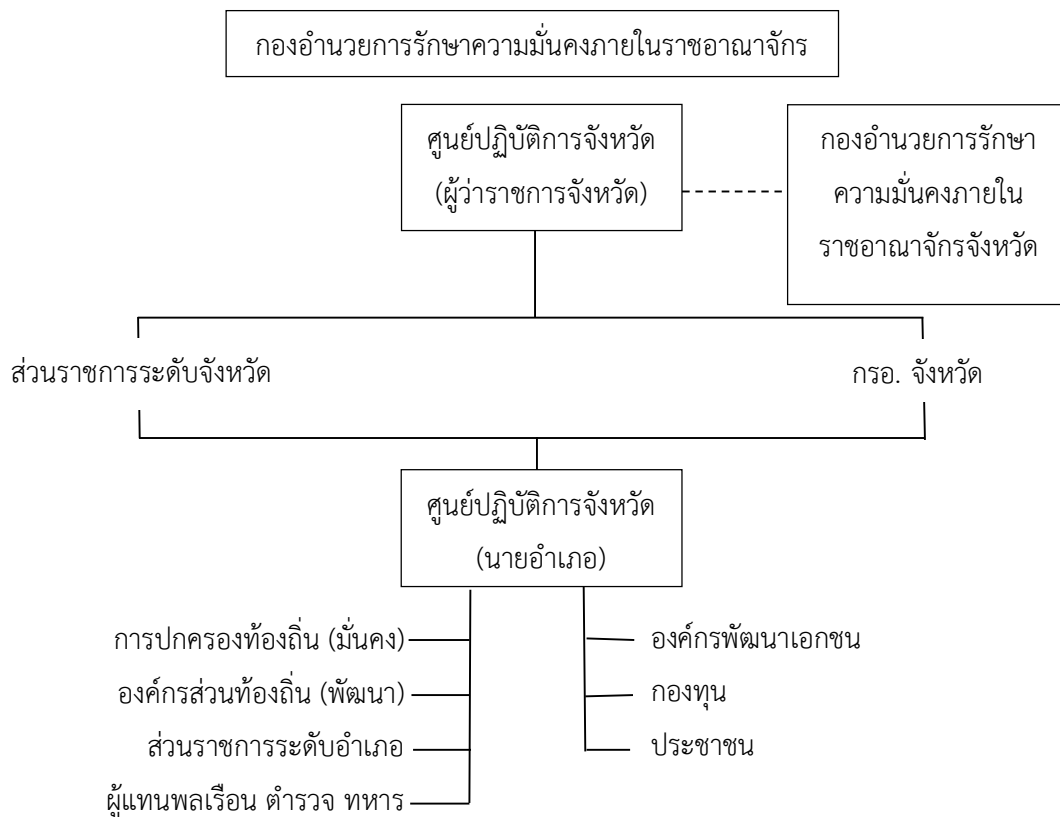
⁴⁹ สุวิทย์ เมษินทรีย์, “Thailand 4.0 กับอนาคตประเทศไทย”, การประชุมใหญ่หอการค้า 5 ภาค. ณ โรงแรมรามารการเดนส์. เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2560.

⁵⁰ สุวิทย์ เมษินทรีย์, “สรุปการบรรยายพิเศษ ประเทศไทย 4.0 โมเดลขับเคลื่อนสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน”. บรรยายในหัวข้อประเทศไทย 4.0 สำหรับบุคลากรกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, ณ ห้องประชุมกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ชั้น 8. เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2559.

การบริหารราชการแผ่นดิน 6 คณะ ประกอบด้วย (1) คณะกรรมการขับเคลื่อนด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และระบบการศึกษา (2) คณะกรรมการด้านเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง การลงทุนภาครัฐและโครงสร้างพื้นฐาน (3) คณะกรรมการด้านระบบราชการ กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมและการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ (4) คณะกรรมการด้านสาธารณสุข (5) คณะกรรมการด้านความมั่นคง ลดความเหลื่อมล้ำ การเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเรื่องที่เป็นวาระเร่งด่วนและการแก้ไขปัญหาการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ และ (6) คณะกรรมการด้านการท่องเที่ยว วัฒนธรรมและกีฬา เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อน รวมไปถึง *ระดับปฏิบัติ* แบ่งความรับผิดชอบในการขับเคลื่อนออกเป็น 3 กลุ่ม คือ (1) ภาครัฐ (2) ภาคเอกชน (3) ภาคประชาชน/ภาคประชาสังคม

กลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการนโยบายประชารัฐในระดับพื้นที่ ประกอบด้วย ศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นผู้ดูแลนโยบายภาพรวมในพื้นที่จังหวัด และมีศูนย์ปฏิบัติการอำเภอ นายอำเภอ ส่วนราชการระดับอำเภอ องค์กรส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการพลเรือน ตำรวจ ทหาร องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน และประชาชน เป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายในระดับอำเภอ ซึ่งจะเป็นการบูรณาการการทำงานผ่านทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ด้วยการประสานงานเพื่อหาหรือสร้างความชัดเจนและความสอดคล้องในการดำเนินนโยบายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน⁵¹

⁵¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, แนวทางในการปฏิบัติงาน การติดตามและเร่งรัดการดำเนินการ และการประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ, < www.opdc.go.th/page.php?url=tab_view&cat=N&id=>704 > สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.



แผนภาพ 2.6 กลไกขับเคลื่อนในระดับพื้นที่ของนโยบายประชารัฐ

ทั้งนี้ การขับเคลื่อนจะดำเนินการด้านธุรกิจจะกระทำผ่านกลไกภาครัฐร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ เช่น กลุ่มเกษตรกร วิสาหกิจชุมชน องค์กรภาคประชาชน สถาบันการเงิน องค์กรและสมาคมบริษัทเอกชน กลุ่มผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งจะสนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบายโดยภาครัฐกิจเพื่อยกระดับนวัตกรรมและผลิตภาพ การดึงดูดการลงทุนและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) และธุรกิจเกิดใหม่ (Start Up) การส่งเสริมการท่องเที่ยวและกลุ่มธุรกิจ MICE (Meetings, Incentive, Conventions, Expositions) การส่งเสริมการส่งออกและการลงทุนต่างประเทศ รวมไปถึงการประสานความร่วมมือในการปรับแก้ไขกฎหมายและกลไกภาครัฐเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาการเกษตรสมัยใหม่ การศึกษาพื้นฐานและการพัฒนาความรู้ และการสร้างรายได้และกระตุ้นการใช้จ่ายของประเทศ ซึ่งจะเป็นการสร้างกลไกกลางในการเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต เพิ่มการจ้างงาน สร้างรายได้ ลดความเหลื่อมล้ำ และเพิ่มขีดความสามารถของภาคประชาชนและประชาสังคม

3) โครงการไทยนิยมยั่งยืน

โครงการไทยนิยมยั่งยืนเป็นการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามแนวทางประชารัฐ ผ่านการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนและชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม โดยนายกรัฐมนตรีลงนามในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 21/2561 วันที่ 23 มกราคม 2561 แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามโครงการไทยนิยมยั่งยืน ซึ่งจะเป็กลไกการขับเคลื่อนโครงการใน 4 ระดับ ได้แก่ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับตำบล เพื่อบูรณาการกลไกการขับเคลื่อนชุดความรู้ แผนงาน โครงการ และงบประมาณ ลงไปในพื้นที่เป้าหมายให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561 – 2580) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) โดยให้กระทรวงมหาดไทยร่วมมือกับกระทรวงและหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ในการดำเนินการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศในการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ให้เกิดตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจ อำนาจหน้าที่และงบประมาณของหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรร โดยทุกภาคส่วนในพื้นที่ระดับจังหวัดบูรณาการการทำงานร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานและเพื่อให้โครงการดังกล่าวเกิดผลสัมฤทธิ์

4) โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC)

โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) เป็นแผนยุทธศาสตร์ภายใต้แนวนโยบาย Thailand 4.0 เป็นโครงการซึ่งต้องการพัฒนาในเชิงพื้นที่เพื่อต่อยอดความสำเร็จมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern seaboard) ทั้งนี้ การลงทุนตามโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) จะเป็นการยกระดับภาคอุตสาหกรรมของประเทศให้มีความสามารถในการแข่งขันเพิ่มขึ้นจนทำให้เศรษฐกิจของไทยเติบโตได้ในระยะยาว ในระยะแรกจะเป็นการยกระดับพื้นที่ในเขต 3 จังหวัด คือ ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา ให้เป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก เพื่อรองรับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพผ่านกลไกการบริหารจัดการภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการนโยบายพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน⁵²

โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) จะมุ่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคมขนส่งเพื่อเชื่อมโยงการเดินทางในทุกประเภท ทั้งทางอากาศ ทางบก ทางราง ทางน้ำ โดยมีกลุ่มโครงการที่สำคัญทั้งสิ้น 2 กลุ่ม คือ *กลุ่มโครงการที่ 1* การเชื่อมโยงระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) กับภูมิภาคทางอากาศผ่านโครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออกมุ่งเน้นการส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมอากาศยานและโลจิสติกส์ทางอากาศและเชื่อมโยงการเดินทางของผู้โดยสารระหว่างท่าอากาศยานหลัก คือ ท่าอากาศยานดอนเมือง ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและท่าอากาศยานอู่ตะเภา โดยรถไฟความเร็วสูงเพื่อให้การเดินทางระหว่างกรุงเทพมหานครกับระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ไม่เกิน 1 ชั่วโมง และ *กลุ่มโครงการที่ 2* คือ การเชื่อมโยงการขนส่งสินค้าของประเทศไทยกับภูมิภาค

⁵² สำนักงานเพื่อการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก, “โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) เป็นแผนยุทธศาสตร์ภายใต้ไทยแลนด์ 4.0” < www.eeco.or.th >.

โดยพัฒนารถไฟทางคู่เชื่อมโยงระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประเทศไทย และกัมพูชา พัฒนาระบบขนส่งสินค้าแบบไร้รอยต่อและระบบขนส่งแบบอัตโนมัติ ผ่านศูนย์กระจายสินค้าใหม่ที่จังหวัดฉะเชิงเทราไปยังท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบัง



แผนภาพ 2.7 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคมขนส่งเพื่อเชื่อมโยงการเดินทาง
โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC)

ที่มา: สมาคมนักลงทุน (Investor Club Association). Innovation City Gateway to Asia.

5) การพัฒนาเมืองตามแนวคิด MICE City

แนวคิด MICE City (Meetings, Incentive Travel, Conventions, Exhibitions: MICE City) หรือเมืองศูนย์กลางของการจัดประชุม การท่องเที่ยว และการจัดนิทรรศการ เป็นแนวคิดการพัฒนาพื้นที่ในระดับจังหวัดให้เป็นจังหวัดซึ่งสามารถรองรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ได้ด้วยการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคการท่องเที่ยวและภาคบริการให้มีความแข็งแกร่ง โดยแนวคิดนี้ถูกผลักดันผ่านการรวมตัวของภาคส่วนต่าง ๆ ในแต่ละพื้นที่ ได้แก่ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานส่งเสริมการจัดการประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) แม้ว่าในปัจจุบันแนวคิดการพัฒนาเมือง (MICE City) นั้น รัฐบาลยังไม่ได้ออกมาตรการที่ชัดเจนในการรองรับการพัฒนาจังหวัดในลักษณะนี้ แต่ได้มีการขับเคลื่อนการแนวทางการพัฒนาเมืองดังกล่าวแล้วในพื้นที่ 5 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ขอนแก่น ภูเก็ต เชียงใหม่ และชลบุรี (เมืองพัทยา) อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นของการรวมตัวการขับเคลื่อนแนวคิดดังกล่าวถือเป็นการประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดตามเจตนารมณ์ของการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นการพัฒนาในระดับพื้นที่แบบบูรณาการเป็นรูปธรรมชัดเจนแนวคิดหนึ่งที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบัน

2.7.4 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. 2556 - 2561)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้ให้ความสำคัญและมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการบริหารงานภาครัฐ โดยกำหนดยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการบริหารภาครัฐอย่างมีส่วนร่วมไว้ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 ว่าด้วยการวางระบบการบริหารงานราชการแบบบูรณาการ (Integration) ซึ่งเป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐให้สามารถปฏิบัติงานตามเป้าหมายในการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ของประเทศไปจนถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรภาครัฐอย่างคุ้มค่า ผ่านการส่งเสริมให้มีการปฏิบัติงานร่วมกันส่งเสริมให้มีการวางระบบความสัมพันธ์และการประสานความร่วมมือระหว่างส่วนราชการในระดับต่าง ๆ ทั้งหน่วยราชการส่วนกลาง หน่วยราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะของการประสานความร่วมมือที่หลากหลายภายใต้วัตถุประสงค์เดียว ด้วยการพัฒนารูปแบบและวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐในระดับต่าง ๆ (Multi-level governance) เป็นปฏิบัติงานโดยยึดพื้นที่การทำงานเป็นหลัก เพื่อสร้างการประสานความร่วมมือในการปฏิบัติงานและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพคุ้มค่าและไม่ซ้ำซ้อน

2.7.5 การจัดสรรงบประมาณในเชิงพื้นที่

ทิศทางการพัฒนาประเทศในปัจจุบันที่มุ่งเน้นการพัฒนาในเชิงพื้นที่ก นอกจากจะสังเกตได้จากแนวนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ที่สำคัญแล้ว ยังสามารถพิจารณาได้จากการจัดสรรงบประมาณในเชิงพื้นที่หรืองบประมาณสำหรับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในระยะ 10 ปี ที่ผ่านมา โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติในประเด็นว่าด้วยการจัดทำงบประมาณ เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงระบบงบประมาณซึ่งให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการในระดับพื้นที่ ผ่านการเน้นย้ำหลักการจัดทำงบประมาณที่ต้องเป็นไปเชิงบูรณาการ โดยหน่วยราชการต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2560 ในมิติรายจ่ายภารกิจพื้นที่ (Area) มิติรายจ่ายภารกิจพื้นฐาน (Function) และมิติรายจ่ายภารกิจยุทธศาสตร์ (Agenda) ให้เกิดความเชื่อมโยงและสอดคล้องกัน อีกทั้งมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยออกแบบกลไกในการเชื่อมโยงงบจังหวัด กลุ่มจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ในขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีได้รับทราบหลักการการปฏิรูปการจัดทำงบประมาณซึ่งจะส่งผลต่อการปฏิรูปการจัดสรรงบประมาณเชิงพื้นที่ในอนาคต นั่นคือ แนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายวิธีการงบประมาณโดยเพิ่มเติมประเด็นสำคัญ ได้แก่ การให้จังหวัด กลุ่มจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับงบประมาณ หลักการความรับผิดชอบทางการคลัง การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่สำหรับการจัดทำแผนในระดับพื้นที่ของจังหวัด กลุ่มจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการเบิกจ่ายงบประมาณมากขึ้นในอนาคต อีกทั้งได้ให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาพื้นที่ระดับภาคในประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ซึ่งได้กำหนดพื้นที่ภาคทั้งสิ้น 6 ภาค ตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณภาคเหนือ

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก ภาคใต้ และภาคใต้ชายแดน มาเป็นยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาพื้นที่⁵³

การจัดสรรงบประมาณ นอกเหนือจากความพยายามในการปฏิรูประบบงบประมาณของรัฐบาลชุดปัจจุบันเพื่อจัดสรรงบประมาณลงไปยังระดับพื้นที่ดังได้กล่าวไปข้างต้นแล้วนั้น งบประมาณพัฒนากลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการที่กลุ่มจังหวัดได้รับการจัดสรรเพื่อพัฒนากลุ่มจังหวัดทั้ง 18 กลุ่มจังหวัด ถือเป็นอีกหนึ่งตัวชี้วัดที่สามารถสะท้อนเจตนารมณ์และการให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศในเชิงบูรณาการโดยใช้หน่วยพื้นที่ในระดับภูมิภาคผ่านกลไกกลุ่มจังหวัดของรัฐบาล ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณส่งเสริมการพัฒนากลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 จนถึง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 นั้น เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ ในปีงบประมาณ 2554 จากเดิมที่กลุ่มจังหวัดได้รับจัดสรรงบประมาณพัฒนากลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเพียง 418,077,200 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 กลุ่มจังหวัดได้รับจัดสรรงบประมาณพัฒนากลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเพิ่มขึ้นเป็น 5,238,000,000 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี

ตาราง 2.6 การจัดสรรงบประมาณสำหรับกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการระหว่าง พ.ศ. 2553 - 2561

(หน่วย: ล้านบาท)

ปีงบประมาณ พ.ศ.	งบประมาณกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ
2553	418,077,200
2554	5,238,000,000
2555	5,068,000,000
2556	5,429,600,000
2556	5,436,000,000
2557	5,436,000,000
2558	5,320,757,400
2559	7,360,702,600
2560	6,400,149,700
2561	6,093,040,200

ที่มา: สำนักงบประมาณ

⁵³ สำนักนายกรัฐมนตรี, นายกรัฐมนตรีมอบนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ให้การจัดทำงบประมาณเป็นไปในทิศทางเดียวกัน, < <http://www.thaigov.go.th/news/contents/details/5974> > สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.

2.8 แนวทางและวิธีการดำเนินงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ กรณีศึกษาต่างประเทศ

สาระสำคัญในส่วนนี้ เป็นการนำเสนอตัวอย่าง แนวทาง วิธีการในการดำเนินการของต่างประเทศ ในการบูรณาการการทำงานระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วยรูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมือง เชิงพื้นที่ในต่างประเทศ และรูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันในต่างประเทศ

2.8.1 รูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองในเชิงพื้นที่ (Territorial Governance)

แนวคิดว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (Territorial Governance) ได้ถูกกล่าวถึงมากขึ้น ในการอภิปรายบนเวทีนโยบายและงานวิชาการต่าง ๆ โดยเน้นให้ความสำคัญกับสถานที่หรือเขตแดนหรืออาจเรียกโดยรวมว่าเป็นการบริหารงานภาคสาธารณะภายใต้กระบวนการยึดพื้นที่เป็นฐาน (Place-based approach) ในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายและเป็นการเปลี่ยนจากการมองกลไกการบริหารงานภาครัฐแบบเก่า “Government” ไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมือง “Governance” ในหลากหลายระดับที่เรียกว่า “Multi-level governance”⁵⁴

แนวทางในการนำแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่สู่การกำหนดและดำเนินนโยบาย สาธารณะ โครงการ แผนงานต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่ร่วมกันนั้น มิติหลักที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่ 1) การประสานการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแสดงและกลไกสถาบันต่าง ๆ เข้าด้วยกัน 2) การบูรณาการทางนโยบายระหว่างกันของตัวแสดงต่าง ๆ 3) ระดมการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ 4) การปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบทแวดล้อมเชิงพื้นที่และการเปลี่ยนแปลง และ 5) การตระหนักถึงลักษณะเฉพาะและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่⁵⁵ ปัจจุบันแนวคิดดังกล่าวได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง มากยิ่งขึ้น ในที่นี้ คณะผู้วิจัยจะนำเสนอตัวอย่างที่ดี (Best Practice) ในการบริหารจัดการความร่วมมือ หลากหลายภาคส่วนเพื่อพัฒนาเชิงพื้นที่ร่วมกันในระดับภูมิภาค (region) หรือเมือง (Cities) ซึ่งประสบความสำเร็จในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่เชิงยุทธศาสตร์ร่วมกัน (Spatial Strategy) และระบบ การจัดการตอบสนองต่อสภาพปัญหาเชิงพื้นที่ (System Responds to Spatial Problems) พร้อมทั้งหยิบยก กรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นเชิงประจักษ์ จากกรณีที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ดังนี้

⁵⁴ Kai Böhme, Sabine Zillmer, Maria Toutsidou and Frank Holste, Territorial Governance and Cohesion Policy. Directorate-General For Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Regional Development, European Parliament's Committee on Regional Development, 2015, p. 15.

⁵⁵ European Spatial Planning Observation Network, Towards Better Territorial Governance in Europe. A guide for practitioners, policy and decision makers based on contributions from the ESPON TANGO Project, 2014, p. 5.

2.8.1.1 การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ระดับภูมิภาคในประเทศฝรั่งเศส

การพัฒนาเชิงพื้นที่เพื่อขับเคลื่อนภารกิจร่วมกันในประเทศฝรั่งเศสเป็นการดำเนินการระหว่างหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง ภาค จังหวัด และเทศบาล เพื่อให้การขับเคลื่อนภารกิจเกิดความเป็นเอกภาพ รัฐบาลได้กำหนดให้ DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาภูมิภาคภายใต้การดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการที่มาจากกระทรวงต่าง ๆ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และมีบทบาทหลักในการประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในทุกระดับที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ภูมิภาค โดยเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดจัดทำแผนพัฒนาภูมิภาคของตนเองเรียบร้อยแล้ว จะส่งมายังคณะกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนจากกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปภาครัฐและการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ของรัฐบาลเป็นผู้พิจารณา ซึ่งในที่ประชุมจะมีคณะกรรมการที่เป็นผู้แทนจากกระทรวงการคลัง กระทรวงกิจการภายในและการวางแผนพัฒนาพื้นที่ร่วมกันเป็นประธานการประชุมให้ความเห็นชอบ⁵⁶

โครงสร้างของ DIACT ประกอบด้วย คณะทำงาน 5 ชุด ซึ่งแยกตามภารกิจ 5 ด้าน ได้แก่ คณะกรรมการด้านการพัฒนาภูมิภาค คณะกรรมการด้านการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการด้านการสร้างแรงจูงใจและพัฒนาเศรษฐกิจ คณะกรรมการด้านนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาพื้นที่อย่างยั่งยืน และคณะกรรมการด้านกิจการสภาพยุโรปและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สำหรับหน่วยงานอื่น ๆ ได้แก่ สำนักงานเลขานุการ หน่วยการด้านการวางแผนและติดตามผลการดำเนินงาน

สิ่งที่น่าสนใจคือ บุคลากรภายในมีองค์ความรู้และทักษะที่แตกต่างหลากหลาย กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติงานจะมีความเชี่ยวชาญเฉพาะและสัมพันธ์กับยุทธศาสตร์ เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ DIACT ยังเป็นหน่วยงานภาคร่วมกับกระทรวงการคลัง เศรษฐกิจ และอุตสาหกรรมในการร่วมจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการวิเคราะห์โอกาสและสภาพแวดล้อมให้กับนักลงทุนต่างชาติอีกด้วย⁵⁷

บทบาทหน้าที่ของ DIACT เป็นหน่วยงานเลขานุการเตรียมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ ในการประชุมคณะกรรมการระหว่างกระทรวงว่าด้วยการวางแผนพัฒนาพื้นที่และสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาค หรือ CIACT (Interministerial Agency for Spatial Planning and Competitiveness) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่หลักในการตัดสินใจ วางกรอบนโยบาย ตลอดจนกำหนดแผนงานและมาตรการพัฒนาระดับภูมิภาค นอกจากนี้ DIACT ยังมีบทบาทในการประสานความร่วมมือหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคและเป็นกลไกขับเคลื่อนการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและสหภาพยุโรปอีกด้วย ทั้งนี้ สามารถสรุปบทบาทหน้าที่ของ DIACT ได้ 3 ประการ ดังนี้⁵⁸

⁵⁶ OECD, OECD Territorial Reviews: France 2006 (Paris: OECD Publications, 2006).

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

ประการแรก การจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลระดับภาค (State-Region Planning Contracts: CPER) ข้อสัญญาดังกล่าวจะมีกรอบพัฒนาพื้นที่ที่ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องต้องกันทั้งการลำดับความสำคัญ แนวทางการดำเนินงาน โดยมีการกำหนดแผนปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนข้อผูกพันด้านงบประมาณของแต่ละฝ่าย โดยทั่วไปทั้งสองฝ่ายจะจัดสรรงบประมาณในจำนวนที่เท่ากัน

ประการที่สอง การทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานเชื่อมโยงระหว่างสหภาพยุโรป โดย DIACT ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้คณะกรรมการแห่งยุโรป กับรัฐบาลกลาง รัฐบาลระดับภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรอื่น ๆ ที่ร่วมขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาภูมิภาคของสหภาพยุโรป (European Regional Policy) กล่าวได้ว่า DIACT เป็นผู้มีบทบาทในการขับเคลื่อนและเชื่อมโยงตัวแสดงต่าง ๆ ภายใต้แนวคิด Multi-level Governance ให้เกิดการขับเคลื่อนงานอย่างแท้จริง

ประการที่สาม การทำหน้าที่นำนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่สู่การปฏิบัติ โดย DIACT ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในฐานะแกนหลักในการขับเคลื่อนงานโครงการต่าง ๆ ให้เกิดผลเชิงรูปธรรม โดยมีกองทุนการวางแผนและพัฒนาพื้นที่แห่งชาติ (National Fund for Territorial Planning and Development: FNADT) ร่วมให้การสนับสนุนการบูรณาการพัฒนาพื้นที่ โดยเฉพาะการเสริมสร้างกลไกภาคีของภาคส่วนต่าง ๆ เช่น การจัดสรรเงินอุดหนุนกิจกรรมวางแผนพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน การเสริมสร้างจุดแข็งทางยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดในแต่ละภาค (Cluster) และการเพิ่มขีดความสามารถของแต่ละพื้นที่ DIACT มีหน้าที่สำคัญในการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนติดตามประเมินผลและให้ข้อเสนอแนะอีกด้วย

สำหรับกองทุนการวางแผนและพัฒนาพื้นที่แห่งชาติ (National Fund for Territorial Planning and Development: FNADT) เป็นหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนด้านเงินทุนเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่หรือเป็นผู้ใช้เครื่องมือทางการเงินรองรับมาตรการต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลที่ได้จากการประชุม CIACT ซึ่งเป็นเงินงบประมาณที่อยู่นอกเหนือไปจากงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการระดับต่าง ๆ ที่ได้รับการจัดสรรขับเคลื่อนภารกิจตามปกติ เช่น ใช้เพื่อการสร้างแรงจูงใจการลงทุนในพื้นที่ อุดหนุนโครงการยกระดับการจ้างงาน โครงการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาข้อมูลและการเชื่อมโยงสารสนเทศหรือการสื่อสาร เป็นต้น ทั้งนี้ รูปแบบการนำไปใช้เพื่อการบริหารเชิงพื้นที่ ได้แก่ การขับเคลื่อนนโยบายตามมติของ CIACT สู่การปฏิบัติ การเป็นหน่วยบริหารงบประมาณโครงการภายใต้สัญญาการพัฒนาพื้นที่ และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะ⁵⁹

จะเห็นได้ว่า DIACT เป็นกลไกของรัฐเพื่อการพัฒนาพื้นที่ในเชิงบูรณาการที่ค่อนข้างมีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) แม้จะมีความพยายามในการสร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกับหน่วยการปกครองในระดับต่ำลงมา และเป็นหน่วยงานทำหน้าที่ในการกลั่นกรอง อนุมัติและตัดสินใจสำคัญเกี่ยวกับแผนการพัฒนาพื้นที่เชิงยุทธศาสตร์ ดังเช่นกรณีการวางแผนพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลาง

⁵⁹ Ibid.

กับรัฐบาลระดับภาค (State-Region Planning Contracts: CPER) อย่างไรก็ตาม ภายใต้บริบทแวดล้อมของยุโรปที่เปลี่ยนแปลงไปโดยเฉพาะการปรากฏขึ้นของ Supranational Governance กลไกในลักษณะดังกล่าวจึงมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ในทางกลับกันกลไกในลักษณะ DIACT ยังช่วยทำให้การพัฒนาพื้นที่ทั้งในระดับชาติและนอกเขตศูนย์กลางภายในของฝรั่งเศส ทั้งกลไกการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเกิดความเชื่อมโยงอย่างสอดคล้องและมีทิศทางพัฒนาเชื่อมโยงกันมากยิ่งขึ้น

2.8.1.2 การพัฒนาพื้นที่ภายใต้รูปแบบสัญญาระหว่างส่วนกลางและระดับภาค (State-Region Planning Contracts: CPER) ในฝรั่งเศส

การปกครองระดับภาค (Région) ของฝรั่งเศสเป็นหน่วยการปกครองนอกศูนย์กลาง (Subnational government) รูปแบบหนึ่งและจัดอยู่ในโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินส่วนท้องถิ่น เดิมฝรั่งเศสมีการแบ่งเขตพื้นที่การปกครองภาค จำนวน 22 แห่ง แต่ในปี ค.ศ. 2015 ได้มีการควบรวมพื้นที่บางส่วนเข้าด้วยกันซึ่งเหลือเพียง 13 แห่ง ภายในแต่ละภาค จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับกลาง เรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Département) และระดับล่างสุดคือ เทศบาล (Commune) ทั้งนี้ ภาคมีบทบาทสำคัญในฐานะหน่วยงานสร้างความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่เป็นอย่างมาก

โครงสร้างการบริหารงานของภาค มี 3 ส่วน คือ สภาภาค (Conseil régional) ทำหน้าที่ในการวางแผนพัฒนาภาคและร่วมพิจารณาและดำเนินการตามแผนพัฒนาประเทศ ประธานสภาภาค (président du conseil régional) ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลของภาคและคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (comité économique et social - ECOSOCs) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่สภาภาค

การกำหนดทิศทางการพัฒนาซึ่งกันและกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลภาค เป็นสิ่งที่เรียกว่า สัญญาว่าด้วยการวางแผนระหว่างรัฐบาลและภาค (State-Region Planning Contracts) จุดเริ่มต้นมีขึ้นในปี ค.ศ. 1982 ภายหลังจากมีความพยายามกระจายอำนาจและให้ความเป็นอิสระกระบวนการวางแผนพัฒนาพื้นที่ภาคจากเดิมที่มีที่รัฐบาลกลางมีอำนาจในกระบวนการวางแผน (National planning process) จนกระทั่งค่อย ๆ หมดยุคไปในช่วงก่อนเข้าสู่ทศวรรษที่ 19 รูปแบบการทำสัญญาดังกล่าว มุ่งเน้นการจัดลำดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ที่แตกต่างกันผ่านกระบวนการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐบาลแห่งชาติและหน่วยการปกครองระดับภาค ทั้งนี้ แผนงานดังกล่าวครอบคลุมยุทธศาสตร์การพัฒนาในมิติด้านการคมนาคมขนส่ง การศึกษาในระดับอุดมศึกษา การส่งเสริมอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การวิจัย สาธารณะ วัฒนธรรม และอื่น ๆ⁶⁰ แนวโน้มที่เกิดขึ้น ทำให้เห็นอิทธิพลของแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) ในรูปแบบของการเจรจาปรึกษาหารือร่วมกันของทั้งสองฝ่าย

⁶⁰ Interministerial Agency for Spatial Planning and Competitiveness-DIACT, Spatial Planning and Sustainable Development Policy in France. Paper brochure was produced by the Interministerial Agency for Spatial Planning and Competitiveness (DIACT) and the Directorate of Development Policies at the Ministry of Foreign Affairs, 2010, pp. 53-54.

พร้อมกับการเพิ่มขึ้นของทิศทางการพัฒนาแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up) และลดรูปแบบการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่ริเริ่มการคิดและวางแผนมาจากส่วนบน (Top-Down) ลงเรื่อย ๆ

กระบวนการจัดทำร่างสัญญาดังกล่าว เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมบูรณาการผ่านแผนงานและแผนงบประมาณของแต่ละฝ่ายร่วมกัน ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละภูมิภาค ขึ้นอยู่กับบรรทัดฐานหรือกฎเกณฑ์ทางสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละภูมิภาคในการช่วยกันพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน โดยทั่วไปการมีส่วนร่วมในการออกแบบแผนประกอบด้วย General Councils ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น (Inter-communal cooperation) หน่วยงานเหล่านี้ ได้เข้ามามีส่วนในการสนับสนุนงบประมาณและแผนงานผ่านการเจรจาและปรึกษาหารือร่วมกัน อย่างไรก็ตาม มีเพียงรัฐบาลกลางและหน่วยการปกครองระดับภาคเท่านั้น ที่เป็นผู้มีอำนาจลงนามผูกพันในสัญญาดังกล่าวได้อย่างแท้จริง⁶¹

แผนพัฒนาภาคภายใต้สัญญาระหว่างรัฐบาลกลางและภาค ระยะแรก ปี ค.ศ. 2000-2006 หรือ “Contracts from 2000 to 2006 (Contrats de plan État-Régions)” เป็นระยะเวลาดำเนินงานที่สอดคล้องกับการจัดสรรเงินอุดหนุนของกองทุนว่าด้วยโครงสร้างแห่งยุโรป (European Structural Funds: ESF) ซึ่งได้เข้ามามีส่วนช่วยให้เกิดความสมบูรณ์และเติมเต็มสัญญา CPER มากยิ่งขึ้น โดยการจัดสรรทุนดังกล่าวมิได้รวมเงินอุดหนุนที่ ESF อุดหนุนให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลในโครงการอื่นในแต่เฉพาะกรณีจำนวนเงินตามสัญญาระหว่างรัฐบาลกลางและภาค รวมกันมากถึง 33.6 พันล้านยูโร ซึ่งไม่นับรวมงบประมาณอื่น ๆ ของแต่ละฝ่ายที่ดำเนินการกิจของตนเอง สำหรับแผนงานระยะแรกนี้ เน้นไปที่การพัฒนาพื้นที่ร่วมกันของแต่ละฝ่ายผ่านโครงการการพัฒนาต่าง ๆ โดยภาคจะทำหน้าที่ดำเนินงานตามสัญญาเป็นหลักและมักรับผิดชอบจัดทำโครงการที่มีขนาดใหญ่ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่พัฒนาในพื้นที่ของตนเองตามแผนงบประมาณที่ตกลงกันไว้ สำหรับหน่วยงานระหว่างประเทศ เป็นผู้สนับสนุนโครงการเกี่ยวกับโครงการด้านการจัดการน้ำ หรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับเทือกเขา⁶²

แผนพัฒนาภาคภายใต้สัญญาระหว่างรัฐบาลกลางและภาค ระยะที่สอง ปี ค.ศ. 2007-2013 หรือ “A New Generation of Contracts for 2007 to 2013 (Contrats de projets État-Régions)” รัฐบาลได้มีการเปิดกว้างในกระบวนการจัดทำร่างสัญญามากยิ่งขึ้น โดยใช้รูปแบบของการปรึกษาหารือรับฟังความคิดเห็นในวงกว้าง (Launched broad-based consultation) โดยเฉพาะสถาบันภาคีหุ้นส่วนหลัก เช่น สมาคมต่าง ๆ ทั้งนี้ รูปแบบการทำสัญญาดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นถึงการเปิดกว้างของรัฐในการจัดลำดับความสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น รวมทั้งยังคงให้การงบประมาณตามกระบวนการถ่ายโอนอำนาจให้กับท้องถิ่นอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานยังพบว่ามียุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ กระบวนการจัดทำ

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

ร่างสัญญาและกระบวนการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ต้องใช้ระยะเวลาอย่างมาก และจำกัดโอกาสในการพัฒนาพื้นที่บางส่วนที่อาจมิได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น⁶³

ทั้งนี้ แผนพัฒนาภาคภายใต้สัญญาระหว่างรัฐบาลกลางและภาคในปี ค.ศ. 2007-2013 มุ่งให้ความสำคัญต่อการพัฒนา 3 มิติ⁶⁴ ได้แก่

มิติการพัฒนาขีดความสามารถทางการแข่งขันและดึงดูดการลงทุนในท้องถิ่น (Local competitiveness and attractiveness) โดยการสนับสนุนการสร้างการรวมกลุ่มในรูปแบบ Clusters เพิ่มการศึกษาวิจัยและคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่เขตเมือง การสนับสนุนส่งเสริมเกษตรกรรม และเชื่อมต่อเส้นทางคมนาคมขนส่งครอบคลุมพื้นที่ต่าง ๆ ในรูปแบบโครงข่าย การบริการด้านการขนส่งระบบราง และทางน้ำ เป็นต้น

มิติการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (Environmental dimension of sustainable development) ทั้งการต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ การจัดการน้ำอย่างครอบคลุมและสมดุล การสร้างความตระหนักความเสี่ยงทางเทคโนโลยีและการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติ ตลอดจนการอนุรักษ์และเพิ่มความหลากหลายทางชีวภาพ

มิติการพัฒนาสังคมและพื้นที่โดยรวม (Social and territorial cohesion) ครอบคลุมด้านการกระตุ้นส่งเสริมการจ้างงานและการฝึกอาชีพ การอำนวยความสะดวกและคาดการณ์ทางเศรษฐกิจ การฟื้นฟูเมือง และการพัฒนาอื่น ๆ ตามสภาพภูมิสังคมในแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกัน

ทั้งนี้ แผนงานในช่วงปี ค.ศ. 2007-2013 จะไม่รวมโครงการพัฒนาทางหลวง หรือรถไฟความเร็วสูง เนื่องจากได้ดำเนินการเสร็จสิ้นในแผนก่อนหน้านี้เรียบร้อยแล้ว (ค.ศ. 2000-2006)⁶⁵ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการพัฒนาพื้นที่ผ่านสัญญา CPER จะมีการเปลี่ยนแปลงลำดับความสำคัญอย่างต่อเนื่อง

สัญญาว่าด้วยการวางแผนระหว่างรัฐบาลและภาค (State-Region Planning Contracts) มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับข้อตกลงของทั้งสองฝ่ายทั้งการดำเนินโครงการและการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาพื้นที่สัมพันธ์กับการจัดลำดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาแต่ละพื้นที่ ถือเป็นรูปแบบการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพอย่างมาก โดยรัฐจะจัดสรรให้กับแต่ละภาคในจำนวนเงินที่ต่างกันอย่างออกไปตามความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง สัญญาดังกล่าวจะกำหนดขึ้นเป็นระยะเวลา 7 ปี สอดคล้องกับแผนการพัฒนาภาคของสหภาพยุโรป ปัจจุบันอยู่ภายใต้การบังคับใช้ข้อตกลงระหว่างปี ค.ศ. 2014-2020 โดยเน้นการส่งเสริมการพัฒนาภาค 5 ด้าน⁶⁶ ได้แก่ การพัฒนาทางการศึกษา การวิจัย

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid, p. 55.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, JAPAN (MLIT), An Overview of Spatial Policy in Asian and European Countries, < <https://goo.gl/Xh7QPX> > accessed on 10 February 2018.

และนวัตกรรม การส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรม การเชื่อมโยงการสื่อสารแบบไร้สายและดิจิทัล (Broadband) การส่งเสริมอุตสาหกรรมที่อนาคตมีแนวโน้มสู่การเป็นมิตรสิ่งแวดล้อมและพลังงานสะอาดมากยิ่งขึ้น

การทำสัญญาเพื่อการวางแผนและพัฒนาพื้นที่ร่วมกันรัฐกับหน่วยการปกครองระดับภาค (State-Region Planning Contracts: CPER) จึงเป็นเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ในการดำเนินการพัฒนาพื้นที่ระดับภาค (Region) ริเริ่มขึ้นครั้งแรกโดยมีกรอบเชิงสถาบันเข้ามาเป็นบริบทกำหนดแนวทางการสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้น กล่าวคือ สัญญาดังกล่าวเป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการวางแผนเพื่อการพัฒนาพื้นที่ ค.ศ. 1982 เพื่อให้เกิดการเจรจาต่อรองระหว่างกันของหน่วยการปกครองระดับต่าง ๆ ภายในฝรั่งเศส โดยกำหนดให้มีผลบังคับใช้ระยะเวลา 5-7 ปี เนื้อหาสาระจะครอบคลุมรายละเอียดแผนงานและมาตรการต่าง ๆ ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องนำไปปฏิบัติ และยังมีรายละเอียดโครงการความร่วมมือภาครัฐส่วนกลางและหน่วยการปกครองระดับภาคร่วมสมทบงบประมาณอีกด้วย⁶⁷

สำหรับโครงการความร่วมมือภายใต้สัญญา กำหนดเงื่อนไขให้ต้องระบุถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินโครงการ และการประสานเงินอุดหนุนจากกองทุนพัฒนาโครงสร้างแห่งสหภาพยุโรป (European Structural Fund) ส่วนเอกสารแนบท้ายจะระบุถึงงบประมาณและแผนการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในลักษณะพันธกรณีร่วมกันภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนด มิได้เป็นเอกสารสัญญาการถ่ายโอนงบประมาณจากส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาคีหลัก (Core Partner) ที่กำหนดในเบื้องต้นจะต้องประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง หน่วยการปกครองระดับภาค จังหวัด และเทศบาล ผู้แทนสภาท้องถิ่น และองค์กรประสานความร่วมมือ⁶⁸

การขับเคลื่อนแผนงานและโครงการต่าง ๆ ภายใต้ข้อตกลงความร่วมมือประกอบด้วยตัวแทนจำแนกออกได้เป็น 2 กลุ่ม และมีการสร้างกลไกเชิงสถาบันอย่างเป็นทางการชื่อว่า คณะกรรมการพัฒนาภูมิภาค (Regional Steering Committee: RSC) *กลุ่มแรก* ตัวแสดงฝ่ายภาครัฐทั้งส่วนกลาง ภาค จังหวัด เทศบาล และองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น และยังรวมถึงตัวแสดงกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) อาทิ สมาคมธุรกิจ สหภาพ สมาคม และภาคประชาสังคม *กลุ่มที่สอง* ผู้ว่าการภาค ในฐานะตัวกลางเชื่อมประสานการขับเคลื่อนแผนการพัฒนาพื้นที่และโครงการต่าง ๆ โดยมีสำนักงานพัฒนาภาคของส่วนกลางที่ตั้งประจำในพื้นที่ร่วมอำนวยความสะดวกและสนับสนุน ตัวแสดงทั้งสองกลุ่มจะมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนแผนงานและโครงการต่าง ๆ ภายใต้สัญญาตลอดจนกำกับติดตามผลการดำเนินการร่วมกัน ส่วนการบริหารสัญญาให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างต่อเนื่องนั้น มีกลไกที่มีชื่อว่า คณะกรรมการบริหารภาค (Regional Administrative Committee: CAR) ซึ่งมีที่มาจากการแต่งตั้งและมอบหมายโดยคณะกรรมการชุดแรก เพื่อรับผิดชอบการบริหารโครงการที่เป็นการลงทุนของส่วนราชการในพื้นที่ภาคนั้น ๆ ทั้งนี้ กระบวนการจัดทำสัญญาเป็นเวทีของการเจรจา

⁶⁷ OECD, OECD Territorial Reviews: France 2006 (Paris: OECD Publications, 2006).

⁶⁸ Ibid.

ต่อรองและปรึกษาหารือระดับภาค โดยมี DIACT ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการประสานความร่วมมือกระทรวงต่าง ๆ และผู้ว่าการภาค เมื่อเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้วจึงนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบต่อไป⁶⁹

นอกจากนี้ รูปแบบความร่วมมือภายใต้กลไกสัญญาดังกล่าวอาจเกิดขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการสร้างความร่วมมือในแนวนราบ (Horizontal Territorial Project) การสร้างความร่วมมือในรูปแบบดังกล่าวมักปรากฏในรูปแบบขององค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้วยตนเอง (Inter-Municipal Bodies) โดยหากเป็นความร่วมมือระดับภาคจะต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยการปกครองระดับภาคเสียก่อน

สำหรับประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือกันในรูปแบบสัญญาระหว่างหน่วยการปกครองหลายระดับ มีหลายประการด้วยกัน โดยสรุปได้ดังนี้⁷⁰

1) การเชื่อมผสานนโยบายการพัฒนาระหว่างหน่วยการปกครองระดับรัฐส่วนกลาง ระดับภาค ระดับจังหวัด และเทศบาลเข้าด้วยกัน ส่งผลให้การกระจายอำนาจดำเนินไปอย่างก้าวหน้าและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ตลอดจนสร้างความเป็นเอกภาพในการพัฒนาประเทศโดยรวม

2) การเพิ่มขีดความสามารถหรือสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะนอกเหนือจากโอกาสในการได้รับงบประมาณพัฒนาพื้นที่ตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ยังกระตุ้นการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน เกิดความเชื่อมโยงและสร้างความต่อเนื่องการพัฒนาท้องถิ่นและภาคโดยรวม

3) การประสานบทบาทและแบ่งบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบต่าง ๆ ภายใต้เจตนาของสัญญา ทำให้เกิดความชอบธรรมในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐ (Righteousness) ทั้งในทางกฎหมายและความเป็นประชาธิปไตย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องสามารถแสดงความคิดเห็น เสนอแนะเกี่ยวกับทิศทางการพัฒนา วิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ ตลอดจนโครงการต่าง ๆ ได้ โดยมีเวทีการเจรจาต่อรอง อภิปราย และสร้างข้อสรุปร่วมกันที่ทุกฝ่ายให้การยอมรับ ทำให้เกิดความเชื่อมั่นและไว้วางใจจากสาธารณชน (Public Trust)

4) การพัฒนาพื้นที่ภายใต้เป้าหมายเดียวกันด้วยกลไกประสานงานและบูรณาการแผนพัฒนาพื้นที่ที่แต่ละฝ่ายมีภารกิจหน้าที่แตกต่างกันช่วยลดความแตกกระจาย (Fragmentation) ของหน่วยงานภาครัฐในระดับต่าง ๆ

5) กลไกประสานความร่วมมือได้มีส่วนช่วยให้เกิดเสถียรภาพในการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากสัญญาดังกล่าวช่วยลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของแต่ละฝ่าย สู่การรับรู้ถึงทิศทาง นโยบาย และแผนงานของโครงการต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยงานซึ่งกันและกันได้ ตลอดจนลดความเสี่ยงอันเกิดจากการเปลี่ยนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาเมื่อหมดวาระหรือพ้นจากตำแหน่งลงผ่านกลไกความร่วมมือที่เป็นทางการ สามารถนำมายืนยันและอ้างอิงให้แต่ละฝ่ายยึดถือปฏิบัติร่วมกันต่อไป

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ OECD, Building Competitive Regions: Strategies and Governance (Paris: OECD publications, 2005).

6) กลไกประสานความร่วมมือช่วยลดความสลับซับซ้อนของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ให้มีผู้รับผิดชอบที่เหมาะสม สอดคล้องกับศักยภาพของภาคีแต่ละฝ่าย

7) การส่งเสริมกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมและความเป็นพลเมือง เนื่องจากกระบวนการจัดทำสัญญาจะต้องอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของตัวแสดงที่มีได้จำกัดเฉพาะภาครัฐระดับใดระดับหนึ่ง แต่ครอบคลุมทุกระดับ รวมถึงตัวแสดงภาคส่วนภายนอก

นอกจากนี้ การทำสัญญาเพื่อการวางแผนและพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างรัฐกับหน่วยการปกครองระดับภาค (State-Region Planning Contracts: CPER) แสดงให้เห็นถึงทิศทางการกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานระดับพื้นที่มากยิ่งขึ้น ภายใต้ฐานคิดทางการตลาด (Market-based) กล่าวคือ รัฐบาลกลางมีความตระหนักในอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเห็นถึงความสำคัญในการบริหารจัดการพื้นที่ระดับภูมิภาค (Region) ผ่านกระบวนการเจรจาปรึกษาร่วมกัน นอกจากนี้ รัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเชิงพื้นที่ของภาคส่วนต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ทำให้เกิดการพัฒนาศักยภาพที่แบบองค์รวม มีความชอบธรรม และสร้างความไว้วางใจแก่สาธารณะ

2.8.1.3 การจัดทำสัญญาข้อตกลงเพื่อการพัฒนาพื้นที่เชิงบูรณาการ (Contrat de ville) ในฝรั่งเศส

ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐด้วยกันหรือร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ในฝรั่งเศสมีมาอย่างยาวนาน สำหรับการพัฒนาเชิงพื้นที่ในช่วงที่มียุทธศาสตร์สำคัญจนถึงปัจจุบันเริ่มต้นในปี ค.ศ. 2014 ฝรั่งเศสได้มีการพัฒนานโยบายด้านการจัดการเมือง (Politique de la Ville) โดยกำหนดให้มีการจัดทำสัญญาระหว่างหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น และภาคส่วนต่าง ๆ เกิดขึ้นทั่วทั้งประเทศ โดยมีกำหนดระยะเวลา 5 ปี (ค.ศ. 2015-2020) ผ่านกฎหมายที่มีชื่อว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการวางแผนเพื่อการพัฒนาเมืองและบูรณาการผังเมือง” (La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014) ซึ่งนำไปสู่การเกิดขึ้นของสัญญาร่วมกันของฝ่ายต่าง ๆ ครอบคลุมประเด็นที่สำคัญ 3 เสาหลัก ได้แก่

เสาที่หนึ่ง การพัฒนาเศรษฐกิจและการจ้างงานในพื้นที่ (Le développement de l'activité économique et de l'emploi) ครอบคลุมการกระตุ้นส่งเสริมการจ้างงาน การส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการ และการช่วยเหลือเด็กและเยาวชน

เสาที่สอง การสร้างความเป็นหนึ่งเดียวทางสังคม (La cohésion sociale) ประเด็นสำคัญภายใต้ข้อตกลงครอบคลุมการสนับสนุนและพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านสังคม คุณภาพชีวิต วัฒนธรรม กีฬา และการสร้างความสัมพันธ์และสมาคมของผู้คนในสังคม ตลอดจนเพิ่มการลงทุนผ่านรูปแบบการสร้างพันธมิตรในการพัฒนาระบบการศึกษาและสาธารณสุข

เสาที่สาม การสร้างเงื่อนไขการดำรงชีวิตที่ดีและการฟื้นฟูเมือง (Le cadre de vie et le renouvellement urbain) ครอบคลุมประเด็นการปรับปรุงพัฒนาและการบริหารด้านที่อยู่อาศัย และ

กิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับชุมชนให้ดียิ่งขึ้น⁷¹ สัญญาดังกล่าวนับเป็นแผนงาน (Platform) ในการดำเนินการบูรณาการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และเมือง ภายใต้รูปแบบการทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วนในสังคม และต่อมาแนวคิดนี้ยังถูกนำมาใช้เป็นวัตถุประสงค์หนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปอย่างกว้างขวางอีกด้วย⁷²

รัฐบาลได้มอบหมายให้คณะกรรมการการส่งเสริมความเท่าเทียมในการพัฒนาพื้นที่ (General Commission for Territorial Equality: CGET) เป็นหน่วยงานระดับชาติคอยให้คำปรึกษาและการสนับสนุนการดำเนินนโยบายดังกล่าว โดยจะประสานความร่วมมือและติดตามกับหน่วยงานต่าง ๆ ในสำนักงานนายกรัฐมนตรี คอยตรวจสอบและอำนวยความสะดวกด้านการประสานงานนโยบายการพัฒนาเมืองผ่านคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาเมือง (Inter-ministerial Committee of Cities: CIV) และคณะรัฐมนตรีว่าด้วยความเสมอภาคและความเป็นพลเมือง (Inter-ministerial Committee for Equality and Citizenship: CIEC) นอกจากนี้ CGET ยังมีหน้าที่ในการกำกับควบคุมสำนักงานการปรับปรุงเมืองแห่งชาติ (National Agency for Urban Renovation) อีกด้วย⁷³

ทั้งนี้ การจัดทำสัญญาดังกล่าวเป็นรูปแบบกลไกความร่วมมือระหว่างภาคีทุกระดับและทุกภาคส่วนเข้าด้วยกัน แต่ยังคงอยู่ภายใต้แผนงานระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาและปรับปรุงพื้นที่ชุมชนเมืองของฝรั่งเศสเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและจัดการปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่ที่มีการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว (Urbanization) โดยมีเครื่องมือและมาตรการสำคัญ ประกอบด้วย การจัดสรรเงินอุดหนุนโครงการเพื่อการพัฒนาพื้นที่เมืองซึ่งริเริ่มโดยความร่วมมือของภาคีการพัฒนาในพื้นที่ (Urban restructuring initiative) และสัญญาเพื่อการพัฒนาพื้นที่แบบบูรณาการ (Contrat de ville) ภายใต้แนวคิดพื้นฐานเพื่อสร้างการบูรณาการด้านบทบาทอำนาจหน้าที่ ทรัพยากรร่วมกันจากทุกภาคส่วนของสังคม ดังนั้น สัญญาการพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้นจึงถือเป็นผลผลิต (Intermediate output) จากการสร้างกลไกความร่วมมือหลากหลายภาคส่วนผ่านกระบวนการเจรจาและปรึกษาหารือร่วมกันของหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนภาคเอกชน ประชาสังคม และประชาชนในพื้นที่ สิ่งที่น่าสนใจ คือ รูปแบบของสัญญามีลักษณะของ “Spatial Strategy” กล่าวคือ มีการกำหนดทิศทางประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนา ตลอดจนกรอบเป้าประสงค์ในการพัฒนาพื้นที่ เช่น การจัดการปัญหาด้านการขนส่งและจราจร การจัดการที่อยู่อาศัย การป้องกันอาชญากรรม และการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นต้น

⁷¹ Ministère de la Cohésion des territoires, Les contrats de ville, < <https://goo.gl/4tGfWf> > accessed on 10 February 2018.

⁷² Avdikos, V. & Chardas, A, “European Union Cohesion Policy post 2014: More (place-based and conditional) growth - Less redistribution and cohesion,” Territory, Politics, Governance 4 (1: 2016), p. 98.

⁷³ OECD, OECD Territorial Reviews: France 2006 (Paris: OECD Publications, 2006).

หลักการพื้นฐานของการกำหนดนโยบาย คือ การประสานความร่วมมือ (Co-operation) และสัญญาที่มาจากเจรจา (Negotiation contract) ระหว่างภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ของหลายฝ่ายเข้าด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตเมืองขนาดใหญ่หลายแห่ง การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างระดับ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล) รวมถึงการประสานงานระหว่างเทศบาลกับส่วนราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง โดยแต่ละฝ่ายจะระบุถึงการระดมงบประมาณทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ และบทบาทหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามพันธสัญญาที่ให้ไว้

นอกเหนือจากสัญญาข้อตกลงเพื่อการพัฒนาพื้นที่เชิงบูรณาการ (contrat de ville) แล้ว ผลผลิตที่เกิดขึ้นอีกอย่างหนึ่ง คือ การกำหนดโครงสร้างหรือกลไกเชิงสถาบัน (Institution Mechanism) ในรูปแบบคณะกรรมการร่วมหลากหลายภาคส่วน (Multi-sectorial Committee) โดยยกระดับความร่วมมือให้มีความเป็นทางการมากยิ่งขึ้น (Formalization) เพื่อให้การประสานงานระหว่างกันมีประสิทธิภาพ สัญญาดังกล่าวเน้นสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง หน่วยงานปกครองระดับภาค และสหการเทศบาลเพื่อการพัฒนาเมือง (ประชากรมากกว่า 50,000 คน) หรือสหการเทศบาลมหานคร (ประชากรมากกว่า 500,000 คน) เป็นต้น

สำหรับสัญญาดำเนินโครงการร่วมกันบนฐานความร่วมมือของทุกภาคส่วน (Agglomeration Contract) จะครอบคลุมแผนงานและแผนการจัดสรรงบประมาณร่วมกันของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการภายใต้สัญญา โดยมีการระบุชื่อหน่วยงานองค์กรภาคีทั้งหมดไว้ และวงเงินงบประมาณที่แต่ละฝ่ายต้องจัดสรรร่วมกันในแต่ละปีงบประมาณ และรายชื่อผู้ลงนามสัญญาทุกฝ่าย นอกจากนี้ จะต้องดำเนินการกำหนดแผนงานโครงการพัฒนาระดับภาค (Regional Coherence Plan: SCOT) เพื่อต่อยอดและให้เกิดการสอดคล้องกับการกำหนดทิศทางการปรับปรุงกฎหมายผังเมืองต่อไป ข้อสังเกตประการหนึ่งของโครงการพัฒนาบนพื้นฐานความร่วมมือของทุกภาคส่วน คือ การมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก แตกต่างจากแผนการพัฒนาภูมิภาคที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่รวมอยู่ด้วย

ส่วนการดำเนินการตามสัญญาและการกำกับดูแลให้สัญญาเกิดผลในทางปฏิบัตินั้น จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับการพัฒนาพื้นที่ (Development Board) คอยติดตาม กำกับ และกระตุ้นให้ภาคส่วนต่าง ๆ ร่วมกันปฏิบัติตามพันธสัญญาที่แต่ละฝ่ายให้ไว้ คณะกรรมการดังกล่าวจะประกอบขึ้นจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในมิติการพัฒนาตามเสาหลักแห่งการพัฒนาพื้นที่ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นอกจากนี้ คณะกรรมการดังกล่าวยังมีบทบาทในฐานะที่ปรึกษาให้ข้อคิดเห็นและแนะนำการยกวางข้อตกลง และพิจารณารายละเอียดต่าง ๆ รวมทั้งกลั่นกรองให้ความเห็นชอบเอกสารข้อตกลง

กรณีศึกษา เขตพิเศษ PLAINE DU VAR⁷⁴

⁷⁴ EPA Plaine du Var, ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'AMÉNAGEMENT DE LA PLAINE DU VAR, <<http://www.ecovallee-cotedazur.com>> accessed on 10 February 2018.

เขตพิเศษเป็นความร่วมมือของหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นด้วยกัน โดยอาจมีความร่วมมือร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อร่วมกันพัฒนาพื้นที่ กรณีของเขตพิเศษ PLAINE DU VAR (ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'AMÉNAGEMENT DE LA PLAINE DU VAR: EPA Plaine du Var) ก่อตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม ค.ศ. 2008 โดยรัฐบาลได้มอบหมายให้ดำเนินการเป็นพื้นที่นำร่อง “Operation National Interest of the Plaine du Var” เพื่อขับเคลื่อนภารกิจของโครงการ Eco-Vallée โดยให้มีการจัดตั้งสำนักงาน และกำกับดูแลการบริหารและการทำงานเป็นทีมแบบเต็มเวลา

โครงสร้างการบริหารหลัก เรียกว่า สภาบริหาร หรือ “EPA Plaine du Var Administrative Council” มีสมาชิกจำนวน 27 คน แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มแรก มาจากผู้แทนของรัฐและกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาด้านการผังเมือง การขนส่ง การคลัง การเคหะ และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น กลุ่มที่สอง มาจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่รวมกัน (Territorial collectivities) ได้แก่ ตัวแทนของสมาคม สภาท้องถิ่นทั่วไป องค์การความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น/มหานคร และชุมชนในเทศบาลที่สำคัญ กลุ่มที่สาม เป็นประธานหรือผู้มีอำนาจในสถาบันที่เข้ามาเป็นหุ้นส่วนสำคัญ อาทิ ประธานสภาหอการค้า มหาวิทยาลัย และผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ หลายหลายสาขา เช่น สถาปัตยกรรม นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น คณะกรรมการบริหาร มีประธาน 1 คน และรองประธานอีก 2 คน บทบาทสำคัญของสภาบริหาร คือ การพิจารณา “Financial protocol” ซึ่งผ่านการบวกรับการเจรจาและปรึกษาหารือร่วมกับฝ่ายต่าง ๆ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ภายหลังเสร็จสิ้นการเจรจาจะมีการลงนามร่วมกันในข้อตกลงของหุ้นส่วนแต่ละฝ่าย (Partnership protocol) เพื่อให้เกิดพันธกรณีที่ทางการเงินและแนวทางปฏิบัติของฝ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินโครงการ Eco-Vallée สำหรับภาคีที่เข้ามาเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาพื้นที่ในการดำเนินโครงการระหว่างปี ค.ศ. 2011-2026 ได้แก่ รัฐบาลกลาง, City of Nice, Nice Côte d'Azur Metropolis, Provence-Alpes-Côte d'Azur Region และ Public Urban Development Agency of Plaine du Var ส่วนการบริหารงานและกำกับการขับเคลื่อนงานจะเป็นบทบาทของสำนักงานเขตพิเศษ PLAINE DU VAR มีบุคลากรและทีมงานทำหน้าที่ในการประสานงานติดต่อภาคีสมาชิกและผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดประชุมคณะกรรมการบริการเขตพิเศษ ตลอดจนติดตามและกำกับดูแลสมาชิกให้ปฏิบัติตาม Territorial project และ Financial protocol ที่ได้กำหนดไว้ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเกิดผลลัพธ์เชิงรูปธรรมผลกระทบที่เกิดจากการนำ Protocol ไปขับเคลื่อนนั้น คาดว่าจะทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการจ้างงานในพื้นที่อย่างมาก โดยเงินลงทุนร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งเป็นพันธมิตรมีมูลค่ารวมอยู่ที่ 64.5 ล้านยูโร และข้อตกลงดังกล่าวอนุญาตให้มีการลงทุนในเขตพิเศษ PLAINE DU VAR ลงทุนเกือบ 379 ยูโร ซึ่งจะทำให้มีการลงทุนของภาคเอกชนมากกว่า 2 พันล้านยูโรในพื้นที่ดังกล่าว

บทบาทสำคัญของเขตพิเศษ PLAINE DU VAR คือการขับเคลื่อนวิสัยทัศน์ระยะยาวถึง 15 ปี โดยจะมีการทบทวนและปรับปรุงอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ในช่วงปลายปีงบประมาณ ทิศทางการทำงานซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดขึ้นจากการประชุมร่วมกันกับผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ ในการจัดตั้งและดำเนินการของเขตพิเศษ PLAINE DU VAR มี 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก การปกป้อง พื้นฟู และพัฒนาที่ดินให้เกิดความคุ้มค่าสูงสุด

ประการที่สอง การพัฒนาพื้นที่อย่างยั่งยืน และประการที่สาม กระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้เกิดความเข้มแข็งทั่วทั้งเขตมหานคร

2.8.1.4 ความร่วมมือพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างท้องถิ่นและภาคธุรกิจ (Local Enterprise Partnerships: LEPs) ในอังกฤษ

รัฐบาลอังกฤษมีความพยายามที่จะสร้างความสมดุลในการพัฒนาและเติบโตทางเศรษฐกิจบนพื้นที่ในภูมิภาคต่าง ๆ โดยในปี ค.ศ. 2010 ได้กำหนดแผนงานสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นไว้ในสมุดปกขาวของรัฐบาล เพื่อกระจายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปยังพื้นที่ต่าง ๆ อย่างสมดุลทั่วประเทศ โดยเพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้กับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ รัฐบาลได้ออกแบบกลไกความร่วมมือพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างท้องถิ่นและภาคธุรกิจ (Local Enterprise Partnerships: LEPs) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในเชิงสถาบันความร่วมมือในรูปแบบภาคีหุ้นส่วนบนพื้นฐานของความสมัครใจ (Voluntary partnership) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคธุรกิจเอกชนในพื้นที่ โดยมีเป้าประสงค์สำคัญคือ การพัฒนาเศรษฐกิจและการจ้างงาน การจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนาพื้นที่ และการเติบโตอย่างยั่งยืนในระดับชุมชน และจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่แทน Regional Development Agencies ซึ่งถูกยกเลิกในปี ค.ศ. 2012 ทำให้มีการจัดตั้ง LEPs ทั่วประเทศจำนวน 39 แห่ง รูปแบบการทำงานคือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในเชิงยุทธศาสตร์ การพัฒนาร่วมกับหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ พร้อมทั้งอาศัยการระดมและสนับสนุนทรัพยากรจากภาคธุรกิจเอกชนเป็นหลักผ่านการค้าเนินโครงการต่าง ๆ สิ่งที่น่าสนใจ คือ รัฐบาลไม่ได้กำหนดโครงสร้างของ LEPs แบบตายตัว แต่ให้มีการออกแบบภายในร่วมกันเองบนพื้นฐานการเข้ามาเป็นหุ้นส่วนด้วยความสมัครใจและความเหมาะสม แต่โดยเฉลี่ยจะดูแลพื้นที่ครอบคลุมการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นโดยประมาณ 9 แห่ง นอกจากนี้ อังกฤษได้เห็นความสำคัญของกลไก LEPs และถือเป็นวาระแห่งชาติ และรัฐบาลได้มีการติดตามผลการขับเคลื่อนงานอย่างใกล้ชิด⁷⁵

ต่อมารัฐบาลได้มีการจัดตั้งกองทุน Local Growth Fund ในปี ค.ศ. 2014 และมีข้อตกลงให้การอุดหนุนแก่ LEPs โดยแต่ละแห่งจะได้รับงบประมาณจำนวน 6.3 ล้านปอนด์ ส่วนการอุดหนุนต่อไปนั้นจะขึ้นอยู่กับผลการประเมินการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระยะยาวรายปีต่อไปในสัดส่วนที่ไม่เท่ากัน ดังนั้น งบประมาณที่เกิดขึ้นในปีถัดไปจึงเป็นผลมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ตามแผนยุทธศาสตร์ที่ได้มีการกำหนดร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 2015 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณอีก 1 พันล้านปอนด์ เพื่อกระตุ้นและสร้างแรงจูงใจการพัฒนาพื้นที่ต่าง ๆ ร่วมกัน นอกจากนี้ LEPs ซึ่งเป็นพื้นที่ลักษณะพิเศษ (เช่น ความเป็นเมืองสูง หรือประชากรอาศัยอย่างหนาแน่น) มีความพยายามเสนอให้มีการเพิ่มเงินอุดหนุนพิเศษในพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองสูงตามความเหมาะสม เพื่อส่งมอบอำนาจในการตัดสินใจทางการเงินให้กับท้องถิ่นพื้นที่เมืองเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น สำหรับการอุดหนุนงบประมาณจากกองทุนนั้นอยู่ภายใต้การดูแลและ

⁷⁵ National Audit Office (England), Local Enterprise Partnerships, Report by the Comptroller and Auditor General, Ordered by the House of Commons, (London: National Audit Office, 2016), pp. 5-6.

สนับสนุนโดยกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน (Department for Communities and Local Government) โดยให้การออกแบบแนวทางการใช้จ่ายงบประมาณมีความยืดหยุ่นค่อนข้างมาก

เนื่องจากรัฐบาลมิได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างของ LEPs แต่แนวโน้มโดยส่วนใหญ่พบว่ามีรูปแบบของบริษัทจำกัด (Company limited) คิดเป็นร้อยละ 51 ของจำนวนทั้งหมด รองลงมา เป็นรูปแบบความร่วมมือเชิงภาคีหุ้นส่วนที่มีได้จัดตั้งขึ้นเป็นองค์กร (Unincorporated voluntary partnerships) คิดเป็นร้อยละ 41 ของจำนวนทั้งหมด ที่เหลือมักปรากฏในรูปแบบคณะกรรมการร่วมและการเตรียมจัดตั้งเป็นหน่วยงาน สำหรับรูปแบบของบริษัทจำกัดจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลทางกฎหมาย สามารถว่าจ้างบุคลากรและทำสัญญากับบุคคลภายนอกได้ง่าย สำหรับส่วนที่มีได้มีการจัดตั้งบริษัทจำกัดนั้น จะมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือมีความร่วมมือกันทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการรับผิดชอบตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ รัฐบาลมีเจตนารมณ์ให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่มากยิ่งขึ้น ส่วนภาครัฐจะทำหน้าที่คอยให้การสนับสนุนเสียมากกว่า

แม้รัฐบาลจะมีได้กำหนดโครงสร้างโดยตรง แต่สภาพโดยทั่วไปพบว่า มีผู้แทนจากภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมนั่งอยู่ในคณะกรรมการ ในทางปฏิบัติพบว่า สัดส่วนสมาชิกของภาคเอกชนจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละแห่งสูง โดยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 58 (สูงที่สุดอยู่ที่ร้อยละ 80 และต่ำที่สุดอยู่ที่ร้อยละ 45) ซึ่งมีเพียง 3 แห่งเท่านั้นที่ภาคเอกชนอยู่ในคณะกรรมการน้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ผลที่เกิดขึ้นจากการเปิดกว้างในเชิงโครงสร้าง ส่งผลให้เกิดแรงจูงใจแก่ภาคเอกชนที่มีประสบการณ์สูงเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานและกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจในเชิงพื้นที่ โดยเฉพาะการดำรงตำแหน่งระดับสูงในคณะกรรมการ และอาจมีตัวแทนจากชุมชนและธุรกิจขนาดเล็กเข้าร่วมอยู่บ้างก็ตาม

อาจกล่าวได้ว่ากลไก LEPs เป็นการร่วมมือแบบภาคีหุ้นส่วนเชิงกลยุทธ์แบบลีน (Lean strategic partnerships) ซึ่งทำให้มีความคล่องตัวในด้านการบริหารบุคลากรและผู้เชี่ยวชาญในหน่วยงานได้ค่อนข้างสูง ส่วนขนาดอาจวัดได้จากจำนวนพนักงานแบบเต็มเวลา ซึ่งโดยทั่วไปคือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นหรือบุคลากรของหุ้นส่วนภายนอกภาครัฐอื่น ๆ ส่วนด้านการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานของ LEPs กรมการปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ได้มีการส่งเสริมมาตรการและความโปร่งใสในการดำเนินงาน เพื่อรายงานต่อสำนักงานคณะกรรมการบัญชีภาครัฐ (Committee of Public Account)

ในที่นี้ คณะผู้วิจัยจะหยิบยกกรณีตัวอย่าง ความร่วมมือการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างท้องถิ่นและภาคธุรกิจ (Local Enterprise Partnerships: LEPs) ซึ่งกระจายตัวอยู่ทั่วประเทศอังกฤษ จำนวน 39 แห่ง และนำเสนอตัวอย่างกรณีศึกษาการจัดตั้ง LED ที่เกิดขึ้นจริงในภูมิภาคลิเวอร์พูล (Liverpool LEP) ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองอยู่เป็นจำนวนมาก ขณะเดียวกันก็เป็นเมืองที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของอังกฤษ และเป็นศูนย์กลางการขนส่งทางเรือของโลกแห่งหนึ่ง

กรณีตัวอย่าง Liverpool LEP⁷⁶

Liverpool City Region LEP เป็นรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชนในพื้นที่ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐเพื่อประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองฝ่าย โดยในส่วนภาคเอกชนจะร่วมส่งมอบองค์ความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ทางธุรกิจมาเป็นเครื่องมือในการวางกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ ขณะที่ภาครัฐทำหน้าที่กำกับดูแลและติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานในพื้นที่และเป็นผู้รับมอบอำนาจการตัดสินใจและงบประมาณที่รัฐบาลกลางจัดสรรเพื่อพัฒนาพื้นที่ โดยมี Combined Authority ทำหน้าที่ส่งมอบบริการด้านการขนส่งและโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่

Liverpool LEP เป็นการจัดตั้งความร่วมมือที่มีภาคเอกชนมีบทบาทนำ โดยร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จำนวน 6 แห่ง ประกอบด้วย Halton, Knowsley, Liverpool, Sefton, St Helens และ Wirral ซึ่งเป็นตัวอย่างที่องค์ประกอบร่วมในคณะกรรมการมาจากผู้ประกอบการและนักการเมืองที่มีทักษะและประสบการณ์สูง ทำให้มีความเข้าใจสภาพทางเศรษฐกิจและทิศทางการดำเนินธุรกิจในพื้นที่เป็นอย่างดี จนส่งผลให้การพัฒนาและขับเคลื่อนโครงการต่าง ๆ ประสบความสำเร็จและดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนเป็นที่ยอมรับในฐานะการพัฒนาพื้นที่ต้นแบบ (Best Practice) ของอังกฤษ

กิจกรรมหลักของ Liverpool LEP ประกอบด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Economic Development) ซึ่งครอบคลุมการวางแผนการพัฒนาพื้นที่ การพัฒนาที่อยู่อาศัย การขนส่ง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา และการฝึกอบรม นอกจากนี้ Liverpool LEP ยังทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการกระตุ้นส่งเสริม ช่วยเหลือภาคธุรกิจและเพิ่มผลผลิตของผู้ประกอบการ รวมทั้งให้การส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ มีบทบาทในการให้คำปรึกษาและช่วยเหลือด้านการลงทุนในพื้นที่ ส่งผลให้การลงทุนในพื้นที่มีเม็ดเงินเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ทั้งนี้ Liverpool LEP กำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ตามแผนยุทธศาสตร์พัฒนาทางเศรษฐกิจไว้ว่า “the build on our core strengths and capacity for innovation to create a truly global and competitive City Region at the heart of the Northern Powerhouse”

ภายใต้วิสัยทัศน์ดังกล่าว Liverpool LEP มุ่งเน้นความสำคัญภาคการพัฒนา (Key sectors) มากที่สุด โดยเฉพาะในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การให้ความรู้ด้านเศรษฐกิจ การอำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่สนใจด้านเศรษฐกิจ และการลงทุน การลดจำนวนการใช้คาร์บอน และการพัฒนาท่าเรือขนาดใหญ่ เป้าหมายของการพัฒนา (Goal) ถูกกำหนดไว้อย่างท้าทาย เพื่อให้เกิดความตื่นตัวของผู้ที่เกี่ยวข้องอยู่เสมอ โดยกำหนดเป้าหมายหลักของการพัฒนาพื้นที่ 3 ประการ คือ ประการแรก การสร้างงานมากกว่า 1 แสนตำแหน่ง ในปี ค.ศ. 2040 ประการที่สอง การเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการ 20,000 แห่งภายในระยะเวลา 25 ปี ประการสุดท้าย การเพิ่ม

⁷⁶ ดูเพิ่มใน Liverpool City Region LEP, Liverpool City Region Local Enterprise partnerships, < <http://www.liverpoollep.org> > accessed on 10 February 2018.; Liverpool City Region LEP, Liverpool City Region Growth Strategy, < <https://goo.gl/MV9qG7> > accessed on 10 February 2018.

ที่อยู่อาศัยอีก 50,000 คน ในปี ค.ศ. 2040 และเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสองเท่าหรือราว 50 พันล้านปอนด์ภายในปี ค.ศ. 2040

แผนยุทธศาสตร์พัฒนาการเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาคลิเวอร์พูล (Liverpool City Region Growth Strategy) จะมีแผนปฏิบัติการ (Action Plans) ที่สอดคล้องกับภาคการพัฒนาดังกล่าว รวมทั้งยังมีการจัดทำข้อตกลงร่วมกันเพิ่มเติมอีก 10 เรื่อง เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าว ได้แก่ การสนับสนุนทางธุรกิจ การส่งเสริมนวัตกรรม การสร้างผู้ประกอบการ การส่งเสริมการตลาด กระตุ้นการลงทุนภายใน การล่อล่และ การติดต่อสื่อสาร การเพิ่มทักษะและองค์ความรู้ การสนับสนุนด้านเงินทุน และการจัดทำโครงการพัฒนา สำคัญ กลยุทธ์ในการขับเคลื่อนแผนงานจะอยู่ภายใต้ 3 เสาหลักสำคัญ ได้แก่ การพัฒนาเชิงผลิตภาพ (Productivity) คน (People) และพื้นที่ (Place)

สำหรับโครงสร้างของคณะกรรมการบริหาร (Board) มีจำนวน 21 คน ประกอบด้วยประธาน คณะกรรมการ มาจากตัวแทนภาคเอกชน มีประสบการณ์ในภาคธุรกิจมากกว่า 25 ปี และยังดำรงตำแหน่ง ประธานหอการค้าเมือง Wirral ควบคู่ไปด้วย นอกจากนั้นคณะกรรมการอื่น ๆ มาจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่หลากหลาย ทั้งรองอธิการบดีมหาวิทยาลัย นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาท้องถิ่น นักธุรกิจด้านการขนส่งทางทะเล สื่อมวลชน ผู้เชี่ยวชาญจากมหาวิทยาลัย เป็นต้น นอกจากนี้ โครงสร้างยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการอนุมัติ (Appointments Committee) จำนวน 5 คน มาจากการคัดเลือกกันเองของคณะกรรมการบริหาร เพื่อทำหน้าที่ ให้คำปรึกษา แนะนำ และแต่งตั้งคณะกรรมการย่อยชุดต่าง ๆ หรือคณะทำงานอื่น ๆ (Working groups) นอกจากนี้ ยังมีการแต่งตั้งสภาที่ปรึกษา (Advisory Council) ทำหน้าที่จัดหากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ร่วมพิจารณาและแสดงความคิดเห็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจที่มีการจัดทำขึ้น ตลอดจนให้คำปรึกษา แนะนำเพื่อให้การขับเคลื่อนแผนงานบรรลุเป้าหมาย

ภายใต้กลไกคณะกรรมการบริหารยังมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ (LEP Sub Boards) เพื่อทำหน้าที่ ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ คณะอนุกรรมการเหล่านี้ มาจากการแต่งตั้งผู้นำทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะและเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่อย่างมีนัยสำคัญ โดยเปิดกว้าง ให้กับบุคคลที่มีความสนใจและมีประสบการณ์ตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนทั่วไปสามารถเข้ามามี ส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเชิงลึก เพื่อให้คณะอนุกรรมการนำข้อมูลเข้าสู่การพิจารณาประกอบการตัดสินใจ ในคณะกรรมการบริหาร ปัจจุบันคณะอนุกรรมการมีหลายชุดด้วยกัน ได้แก่ คณะอนุกรรมการด้านการตลาด (Making It Board) คณะอนุกรรมการด้านดิจิทัลและการสร้างสรรค์ (Digital and Creative) คณะอนุกรรมการ ด้านสาธารณสุขและคุณภาพชีวิต (Health and Life Sciences Board) คณะอนุกรรมการด้านการท่าเรือ (Superport Board) นอกจากนี้ Liverpool LEP ยังได้มีการจัดตั้งบริษัทจำกัด “LED Company” เพื่อทำหน้าที่ ในการพัฒนาเมืองภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคและเมือง ทั้งนี้ LED Company มีคณะกรรมการบริหารบริษัท ที่มาจากคณะกรรมการบริหาร (Board) จำนวน 4 คน

ภายใต้ Liverpool LEP มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการลงทุน (Single Investment Fund: SIF) เพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณและเพิ่มโอกาสในการระดมทุนด้วยตนเองควบคู่ไปกับการได้รับการสนับสนุน

จากภาครัฐที่ส่งมอบให้กับ Liverpool LEP ซึ่งรายได้ต่าง ๆ ของเงินกองทุนจะถูกนำไปใช้ในการพัฒนาพื้นที่ต่อไป สำหรับตัวอย่างการใช้ประโยชน์จากเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพื้นที่ คือ การจัดซื้อรถบัสพลังงานสะอาด จำนวน 150 คัน ด้วยเงินจำนวน 3 ล้านปอนด์ ซึ่งได้รับการจัดสรรมาจากกองทุนเทคโนโลยีเพื่อรถขนส่งสาธารณะพลังงานสะอาด (Clean Bus Technology Fund) สำหรับจัดบริการในเขตพื้นที่เป้าหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการเป็นเมืองคาร์บอนต่ำนั่นเอง

ความร่วมมือการพัฒนาพื้นที่ร่วมกันระหว่างท้องถิ่นและภาคธุรกิจ (Local Enterprise Partnerships: LEPS) ในประเทศอังกฤษจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาพื้นที่เชิงยุทธศาสตร์ร่วมกันหลากหลายภาคส่วน โดยเฉพาะพื้นที่ที่ภาคเอกชน (Private Sector) มีบทบาทค่อนข้างสูงในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและการวางแผนเมืองในพื้นที่จังหวัดเป้าหมาย ช่วยทำให้เห็นถึงข้อเสนอแนะในการปรับปรุง พัฒนา ทั้งในเชิงโครงสร้าง กระบวนการภายใน รูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ตลอดจนวิธีการระดมทุนเพื่อขับเคลื่อนภารกิจเป้าหมายภายใต้วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดร่วมกัน

2.8.1.5 การบูรณาการเพื่อจัดการเชิงพื้นที่อย่างเป็นระบบ กรณีการจัดการสาธารณสุขในญี่ปุ่น

การศึกษาวิจัยในโครงการจัดทำต้นแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด คณะผู้วิจัยได้ให้ความสำคัญกับการบูรณาการเพื่อจัดการเชิงพื้นที่อย่างเป็นระบบภายใต้รูปแบบความร่วมมือกันหลากหลายภาคส่วนอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ การสร้างความร่วมมือในการจัดทำภารกิจของรัฐในหลายประเทศ ประสบความสำเร็จในการสร้างกลไกเชิงบูรณาการร่วมกันเพื่อจัดการภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉิน ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนและเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนและส่งผลกระทบต่อปริมาณของภาครัฐ ตลอดจนสามารถสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นวงกว้าง กรณีของญี่ปุ่นเป็นตัวอย่างที่ได้รับการยอมรับในด้านประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐและภาคส่วนต่าง ๆ เนื่องจากญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีประสบการณ์ มีการสั่งสมองค์ความรู้ และสร้างกลไกการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม ขณะเดียวกัน ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่เคยเผชิญปัญหาภัยธรรมชาติที่หลากหลาย อาทิ แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด สึนามิ โคลนถล่มและน้ำท่วม เป็นต้น

กฎหมายด้านการจัดการภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่นที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 เป็นกฎหมายกลางในการป้องกันภัยพิบัติ ดังนั้น กรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติในทุกขั้นตอนจึงเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 จึงมีความสำคัญอย่างมากในการกำหนดความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่พื้นฐานของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ รวมถึงบทบาทความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้อง (ในพระราชบัญญัตินี้ใช้คำว่า “คู่กรณี”) ทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการนำมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติในแต่ละขั้นตอนไปปฏิบัติ⁷⁷

⁷⁷ ชาญวิทย์ ชัยกันย์ และคณะ, ความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของญี่ปุ่นและไทย, งานวิจัยในชุดโครงการ The Crisis Management Shared Experiences and Lesson Learned between Japan and Thailand (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสนับสนุนการวิจัย, 2558) น. 87.

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 ได้บัญญัติอย่างชัดเจนว่า พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและจัดตั้งกลไกสำหรับรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่นและวิสาหกิจมหาชน ในการจัดการภัยพิบัติ ตั้งแต่ขั้นของการจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติและนโยบายพื้นฐาน ตลอดจนการใช้มาตรการฉุกเฉิน การบรรเทาทุกข์และการบำบัดฟื้นฟูจากภัยพิบัติ การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบไว้ในกฎหมายดังกล่าว ก็เพื่อให้มีหลักประกันว่า การจัดการภัยพิบัติในแต่ละขั้นตอน จะเป็นไปอย่างรอบด้านอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งระเบียบทางสังคมและความมั่นคงในสวัสดิภาพของสาธารณะ⁷⁸

หน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องและสำคัญที่สุด คือ กระทรวงว่าด้วยการจัดการพิบัติภัยแห่งรัฐ (Minister of State for Disaster Management) ทำหน้าที่ในการดูแลพร้อมรับมือกับสาธารณภัย จากกรณีการจัดการภัยพิบัติในญี่ปุ่นพบว่า จุดแข็งที่สำคัญในการจัดการภัยพิบัติคือ มาตรการเตรียมความพร้อมด้านการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งนี้ เมื่อเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติจะมีการตอบสนองร่วมกันทั้งจากสถาบันของรัฐบาลส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (จังหวัดและเทศบาล) องค์การสาธารณะประโยชน์ และสถาบันอื่น ๆ การฝึกซ้อมอย่างสม่ำเสมอเป็นผลมาจากกฎหมายและการจัดทำแผนงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ Disaster Countermeasures Basic Act และ Basic Disaster Management Plan ตลอดจนกฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อเตรียมความพร้อมและสร้างความตระหนักต่อภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้ทุกเมื่อ ทั้งนี้ การฝึกซ้อมดังกล่าวถือเป็นนโยบายพื้นฐานของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น โดยภาพรวมจะถูกกำหนดขึ้นโดยสำนักงานสภาว่าด้วยการจัดการพิบัติภัย (Central Disaster Management Council) ที่ได้กำหนดกรอบแนวทางการฝึกซ้อมร่วมกันทั้งประเทศภายใต้ “Comprehensive Disaster Management Drill Framework” มีการจัดการเรียนการสอนและฝึกทักษะในชั้นเรียน

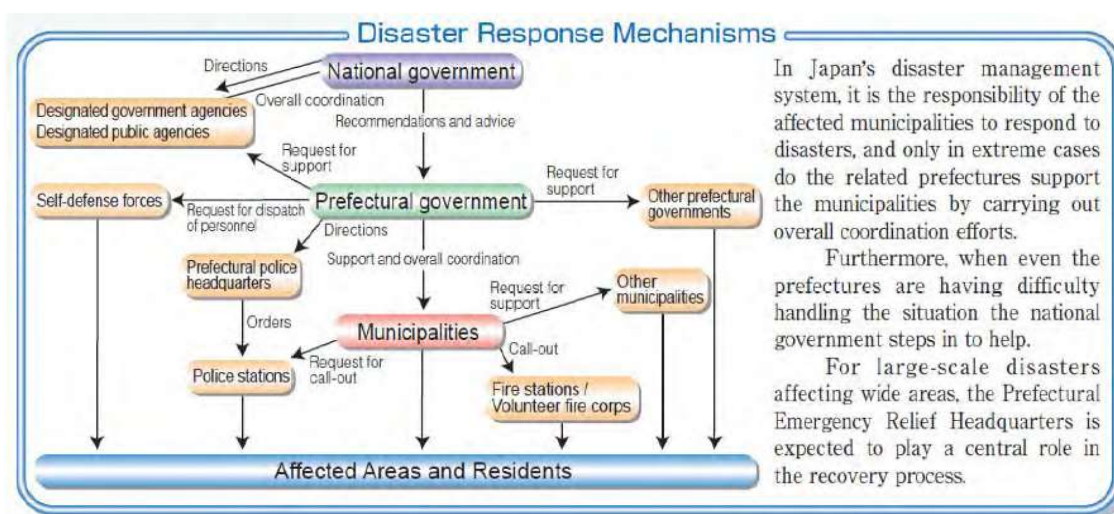
นอกจากนี้ มีการฝึกซ้อมผ่านศูนย์บัญชาการจัดการภัยพิบัติเชิงบูรณาการ (On-site Extreme Disaster Management Headquarters) ทั้ง 3 แห่ง (ตั้งอยู่ในจังหวัด Aichi, Kagawa และ Osaka) โดยการฝึกซ้อมจะครอบคลุมด้านการขนส่งทางการแพทย์ เช่น การจัดส่งทีมช่วยเหลือฉุกเฉินทางการแพทย์ ไปในพื้นที่ประสบภัย การจัดตั้งสถานพยาบาลชั่วคราวในพื้นที่ประสบภัยในภูมิภาคต่าง ๆ และการใช้เรือของพลเรือนในการช่วยเหลือทางการแพทย์ เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น การฝึกซ้อมยังดำเนินไปในพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันตามความเสี่ยงเชิงภูมิศาสตร์ เช่น การฝึกซ้อมกับผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ใกล้เคียงภูเขาไฟ แผ่นดินไหว หรือโคลนถล่ม ตลอดจนการให้การช่วยเหลือนักท่องเที่ยว การจัดเตรียมถนนหรือเส้นทางขนส่งเพื่อการช่วยเหลือ และการอพยพประชาชนไปยังพื้นที่ปลอดภัย⁷⁹ แสดงให้เห็นความรู้และเข้าใจเกี่ยวกับการปรับตัวและบริหารจัดการภายใต้สภาวะแวดล้อมหรือบริบทในเชิงพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁹ Cabinet Office Japan, WHITE PAPER ON DISASTER MANAGEMENT IN JAPAN 2015 (SUMMARY), Director General for Disaster Management (Cabinet Office Japan, 2015), pp. 18-21.

ภาพรวมกลไกการรับมือภัยพิบัติของญี่ปุ่นสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ ในระดับพื้นฐานที่สุด คือ กรณีของเทศบาล สามารถให้ความช่วยเหลือและจัดการสาธารณภัยเบื้องต้น ได้แก่ อัคคีภัย การช่วยเหลือชีวิตเบื้องต้น และการแพทย์ฉุกเฉิน ส่วนรัฐบาลระดับจังหวัดมีอำนาจในการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในส่วนของระดับรัฐบาลกลางจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบทำหน้าที่ประสานงาน แจกจ่ายข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการดำเนินการช่วยเหลือในพื้นที่ที่ภัยพิบัติรุนแรงกว่า ความสามารถของเทศบาลจะเข้าไปจัดการได้ นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางเป็นข้อต่อเชื่อมโยง คอยประสานงานให้กลไกอื่น ๆ เข้ามาให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติม อาทิ บริษัทด้านการจัดการไฟฟ้า รถไฟ รวมทั้งสำนักงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ⁸⁰

หน่วยงานระดับชาติที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ร่วมกันในการจัดการภัยพิบัติต่าง ๆ ประกอบด้วย ศูนย์จัดการภัยพิบัติและอัคคีภัยแห่งชาติ (Fire and Disaster Management Agency) กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ (Ministry of Health, Labour and Welfare) กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว (Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism) ศูนย์มétéorological แห่งญี่ปุ่น (Japan Meteorological Agency) สำนักงานป้องกันชายฝั่งทะเล (Japan Coast Guard) ศูนย์ป้องกันภัยพิบัติทางทะเล (Maritime Disaster Prevention Center) และกองกำลังป้องกันตนเองแห่งญี่ปุ่น (Self-defense Forces)⁸¹



แผนภาพ 2.8 แสดงกลไกการจัดการภัยพิบัติ 3 ระดับของญี่ปุ่น

⁸⁰ ASIAN Disaster Reduction Center, Emergency Response Management in Japan (Final Research Report), (Tokyo: ASIAN Disaster Reduction Center, 2011) p. 14.

⁸¹ Ibid., pp. 15-24.

สำหรับกลไกการจัดการภัยพิบัติของรัฐบาลกลาง หน่วยงานต่าง ๆ จะรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติส่งมาให้ศูนย์ข้อมูลสำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Information Collection Center) ตลอด 24 ชั่วโมง และเวลาที่เกิดภัยพิบัติรุนแรงขนาดใหญ่ เมื่อมีเหตุฉุกเฉินสำคัญเกิดขึ้น ผู้บริหารกระทรวงที่เกี่ยวข้องจะมารวมตัวกันที่ศูนย์บริหารจัดการเหตุฉุกเฉิน (Crisis Management Center) ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และจะมีการจัดประชุมระดับรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ระดับสูงเพื่อพิจารณามาตรการและแนวทางการจัดการรับมือกับภัยพิบัติดังกล่าว ทั้งนี้ มาตรการรับมือและจัดการกับความเสียหายที่เกิดขึ้น อาจมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับความรุนแรงและผลกระทบของภัยพิบัตินั้น ๆ โดยอาจมีการจัดตั้งกองบัญชาการจัดการภัยพิบัติขนาดใหญ่ (Major Disaster Management Headquarters) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจัดการภัยพิบัติแห่งรัฐเป็นประธาน หรืออาจจัดตั้งเป็นสำนักงานจัดการภัยพิบัติขั้นสูงสุด (Extreme Disaster Management Headquarter) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน แล้วแต่กรณี⁸² ในบางกรณีอาจมีการจัดตั้งชุดเฉพาะกิจในพื้นที่ประสบภัยเป็นการเฉพาะ

ภายใต้กลไกการตอบสนองภัยพิบัติในพื้นที่จังหวัดนั้น จังหวัดมีความรับผิดชอบในการจัดทำและนำแผนป้องกันภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ของตนไปใช้บังคับตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรัฐบาลท้องถิ่นอื่น และในขณะเดียวกัน จังหวัดมีบทบาทหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่การดำเนินการหรือการปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยพิบัติของเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านและองค์กรทางปกครองในท้องถิ่นที่กำหนดซึ่งอยู่ในพื้นที่นั้น นอกจากนี้ จังหวัดยังมีความรับผิดชอบในการประสานความร่วมมือในการดำเนินการหรือการปฏิบัติการดังกล่าวด้วย⁸³ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 ได้กำหนดให้สภาป้องกันภัยพิบัติจังหวัด (Prefectural Disaster Prevention Council) ซึ่งมาจากผู้บริหารจังหวัด นคร เทศบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในเขตจังหวัด ร่วมกันทำหน้าที่ในการจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่อันเกี่ยวข้องกับพื้นที่ของจังหวัดตน โดยมีฐานมาจากแผนป้องกันภัยพิบัติพื้นฐานและให้มีการทบทวนแผนระดับพื้นที่เป็นประจำทุกปีและต้องทำการแก้ไขเพิ่มเติมแผนดังกล่าวเมื่อเห็นว่ามีคามจำเป็น แผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่จังหวัดที่จัดทำขึ้นนี้จะต้องไม่ขัดแย้งกับแผนป้องกันภัยพิบัติระดับปฏิบัติการอื่น

สาระสำคัญของแผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่จังหวัด ครอบคลุมเนื้อหาสาระสำคัญ 4 เรื่อง⁸⁴ ประกอบด้วย

ประการแรก เค้าโครงทั่วไปของภารกิจหรือการปฏิบัติการ (business or operations) เกี่ยวกับการป้องกันภัยพิบัติซึ่งเกี่ยวข้องกับพื้นที่ของจังหวัด และภารกิจหรือการปฏิบัติการเกี่ยวกับการป้องกันภัยพิบัติที่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรทางปกครองในท้องถิ่นที่กำหนดซึ่งมีอำนาจเหนือพื้นที่นั้นของจังหวัดไม่ว่าทั้งหมด

⁸² Ibid., pp. 14.

⁸³ ชาญวิทย์ ชัยกันย์ และคณะ, ความรับผิดชอบรัฐเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของญี่ปุ่นและไทย, น. 89.

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, น. 101-102.

หรือบางส่วน จังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลตำบลและหมู่บ้านภายในพื้นที่ของจังหวัดนั้น วิสาหกิจมหาชน ส่วนกลาง องค์การทางปกครองในท้องถิ่นที่กำหนด และผู้บริหารขององค์การมหาชนหรือสิ่งปลูกสร้างที่เกี่ยวข้อง (Administrators of Public Organizations or Establishments) ภายในพื้นที่ของจังหวัด

ประการที่สอง แผนงานที่มีการจัดแยกประเภทการปฏิบัติการภายในพื้นที่ของจังหวัด ได้แก่ การสร้าง ขึ้นใหม่หรือการปรับปรุงสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ป้องกันภัยพิบัติ (Disaster prevention establishments) การสืบสวน การวิจัย การศึกษา การฝึกปฏิบัติ มาตรการป้องกันประการอื่น การจัดเก็บและการส่งผ่านข้อมูลข่าวสาร การปล่อยและการรายงานพยากรณ์อากาศ การเตือนภัย การอพยพ การดับเพลิง การป้องกันน้ำท่วม การกู้ภัย การสุขภาพ มาตรการฉุกเฉินประการอื่นและความพยายามในการฟื้นฟู

ประการที่สาม แผนสำหรับการประสานความร่วมมือ (Plans for coordination) การจัดตั้งคลัง สำรองทรัพยากร (Stockpiling) การจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement) การกระจาย (Distribution) การขนส่ง (Shipment) การติดต่อสื่อสารที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน สิ่งปลูกสร้าง (Establishments) เครื่องมือ (Equipment) วัสดุ เงินทุนและอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับมาตรการอันเกี่ยวกับการป้องกันภัยพิบัติในพื้นที่ของ จังหวัดนั้น

ประการสุดท้าย เรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งสภาพป้องกันภัยพิบัติจังหวัดเห็นว่าจำเป็นสำหรับการป้องกัน ภัยพิบัติอันเกี่ยวข้องกับพื้นที่ของจังหวัดนั้น

นอกจากนี้ ในการจัดทำและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่จังหวัด สภาพป้องกัน ภัยพิบัติจังหวัดต้องปรึกษาเป็นการล่วงหน้ากับนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีก็จะต้องปรึกษากับสภาพป้องกัน ภัยพิบัติกลางต่อไป

ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่เขตจังหวัดนั้น จังหวัดสามารถเข้าไปมีส่วนช่วยเหลือ ให้คำปรึกษา และประสานงานกับเทศบาลต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่จังหวัดได้โดยตรง ทั้งนี้ อำนาจในการจัดการสาธารณภัยของ จังหวัดอยู่ในขอบข่ายที่ค่อนข้างจำกัด อาทิ การประสานงานหน่วยดับเพลิงของเทศบาล การกำหนดทิศทาง และมาตรการในการจัดการเหตุฉุกเฉิน ให้การศึกษาและฝึกอบรมพนักงานดับเพลิงและอาสาสมัคร ผ่านสถาบันการฝึกอบรมของจังหวัด และจัดทำแผนป้องกันและดำเนินการด้านภัยพิบัติเชิงบูรณาการในพื้นที่ สำหรับโครงสร้างทั่วไปของจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ จะมีหัวหน้าฝ่ายการจัดการภัยพิบัติ (Chief of Emergency Management) อยู่ภายใต้ผู้ว่าราชการจังหวัด/รองผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอาจมี ส่วนงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องและช่วยเหลือในการปฏิบัติงาน คือ ที่ปรึกษาพิเศษผู้ว่าราชการจังหวัดด้านการมี ส่วนร่วมและสร้างความร่วมมือฯ (ชื่อเต็มว่า Special Advisor to the Governor for Civil Participation & Cooperation and) ในส่วนของสำนักงานจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management Bureau) จะอยู่ในสังกัด ฝ่ายวางแผนนโยบายและการบริหาร ซึ่งขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในพื้นที่อีกหน่วยงานหนึ่ง คือ กองบัญชาการตำรวจจังหวัด (Police Headquarter) ซึ่งมีคณะกรรมการ ความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Commission) ทำหน้าที่ควบคุมดูแลอยู่และอยู่ภายใต้การกำกับ

ดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดอีกด้วย บทบาทสำคัญของตำรวจนอกเหนือจากการรักษาความสงบเรียบร้อยแล้ว ยังมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือด้านพิบัติภัย ตามคำร้องขอของผู้ว่าราชการจังหวัด⁸⁵

นอกเหนือจากหน่วยการปกครองระดับจังหวัดแล้ว พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 ยังกำหนดให้เทศบาล นคร และหมู่บ้าน มีหน้าที่สำคัญในการเตรียมความพร้อม โดยให้มีการจัดทำ แผนงานและรับผิดชอบในการจัดการกับภัยพิบัติพื้นฐานในพื้นที่ เช่น หน่วยงานดับเพลิง หน่วยป้องกันน้ำท่วม รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มอาสาสมัคร เพื่อให้การจัดการในช่วงเกิดเหตุจริงดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ สูงสุด กฎหมายดังกล่าวยังได้ระบุถึงหน่วยงานภาคส่วนอื่น ๆ ทั้งองค์การมหาชน (Public organizations) ผู้จัดการสิ่งปลูกสร้าง (Administrator of establishments) ซึ่งมีความสำคัญในเชิงของการป้องกันภัยพิบัติ และผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ (Other parties) มีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันภัยพิบัติตามที่พระราชบัญญัตินี้ กำหนดหรือตามที่ระบุไว้ในแผนป้องกันภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับตนด้วย กอปรกับประชาชนในพื้นที่การปกครอง ของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น ๆ ก็มีหน้าที่ที่จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมก่อให้เกิดการป้องกันภัยพิบัติโดยการที่ตนต้องเตรียม ความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นตลอดเวลา รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมกับกลุ่มอาสาสมัครป้องกัน ภัยพิบัติต่าง ๆ⁸⁶ จะเห็นได้ว่ากฎหมายรัฐส่วนกลางมีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติในเชิงพื้นที่ ตลอดจน การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ อย่างมาก

ในที่นี้ คณะผู้วิจัยจะได้ขอหยิบยกกรณีตัวอย่างระบบการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่จังหวัดเฮียวโกะ มาเป็นกรณีตัวอย่างพอสังเขป ซึ่งเป็นตัวแบบที่ดีในการจัดทำระบบการจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่น

กรณีศึกษาระบบการจัดการภัยพิบัติของจังหวัดเฮียวโกะ (Hyogo Prefecture Disaster Management System)⁸⁷

จังหวัดเฮียวโกะ (Hyogo Prefecture) ตั้งอยู่ในภูมิภาคคันไซ (Kansai region) บนเกาะฮอนชู (Honshu Island) มีพื้นที่ประมาณ 8.4 ตารางกิโลเมตร ประชากรอาศัยอยู่ประมาณ 5.58 ล้านคน โดยมี เมืองโกเบ (Kobe) เป็นเมืองที่ใหญ่ที่สุด ภายในพื้นที่จังหวัดประกอบด้วยเทศบาลจำนวน 41 แห่ง และ 8 นคร

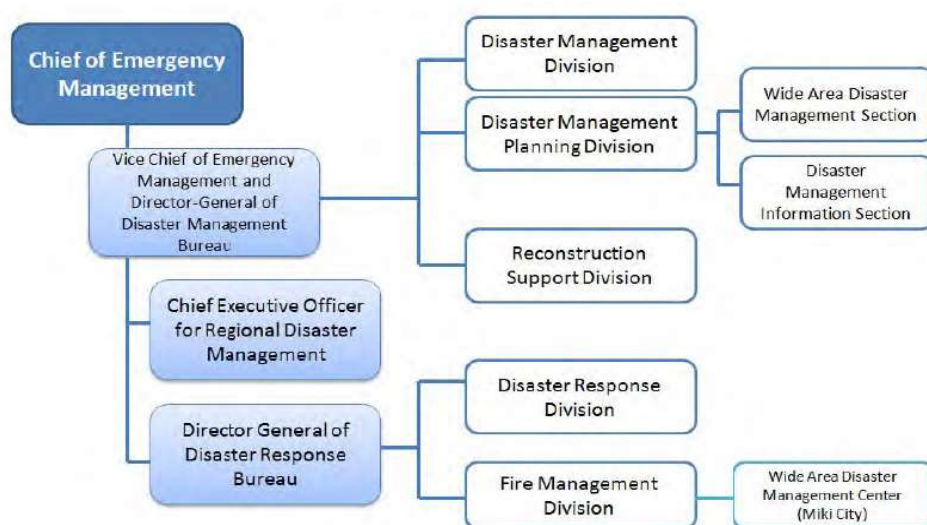
ในปี ค.ศ. 1995 เมืองโกเบ ได้เกิดแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ที่ 7.5 ริคเตอร์ ซึ่งมีชื่อว่า “Hanshin-Awaji Earthquake” ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตมากถึง 6,500 คน และสร้างผลกระทบอย่างมาก ทำให้รัฐบาลต้องเร่ง ทบทวนมาตรการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นการเร่งด่วน จังหวัดเฮียวโกะจึงได้มีการจัดตั้งหน่วยบัญชาการ ช่วยเหลือฉุกเฉินหลังเหตุภัยพิบัติขึ้น (Post of Superintendent of Emergency Management) เพื่อเป็น หน่วยงานในการอำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และต่อมายังได้มีการจัดตั้งสำนักงาน

⁸⁵ Asian Disaster Reduction Center, Emergency Response Management in Japan Final Research Report, p. 25.

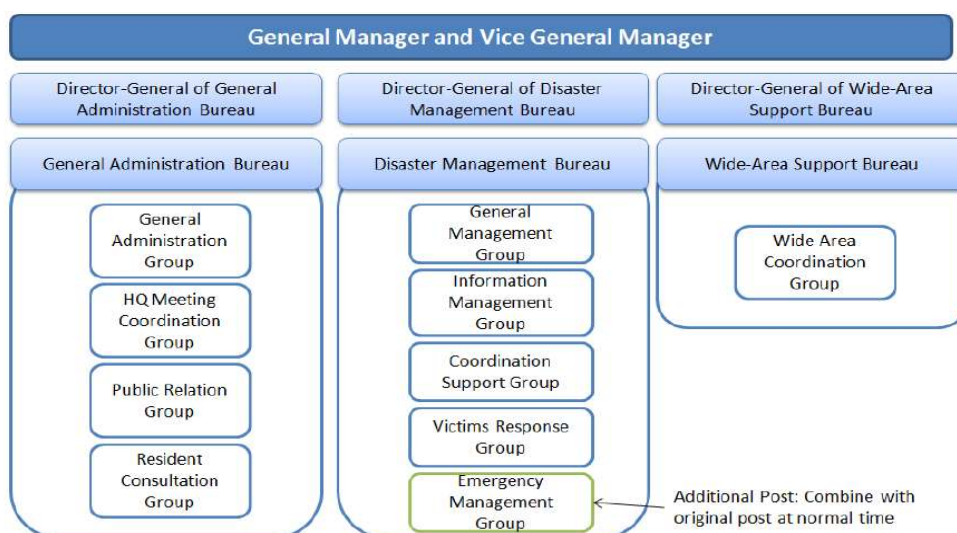
⁸⁶ ชาญวิทย์ ชัยกันย์ และคณะ, ความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของญี่ปุ่นและไทย, น. 90.

⁸⁷ Asian Disaster Reduction Center, Emergency Response Management in Japan Final Research Report, pp. 26-28.

วางแผนการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management Planning Bureau) และการตอบสนองต่อภัยพิบัติ (Disaster Response Bureau) เพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2005 และเพื่อให้การดำเนินงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าช่วงปกติ ยังได้มีการจัดตั้งศูนย์การแพทย์ฉุกเฉินแห่งจังหวัดเฮียวโกะ (Hyogo Emergency Medical Center) และศูนย์ข้อมูลการแพทย์ฉุกเฉิน (Emergency Medical Information System) ซึ่งโครงสร้างการช่วยเหลือระดับจังหวัดทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง สามารถแสดงได้ตามแผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพ 2.9 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติในระดับจังหวัดเฮียวโกะ



แผนภาพ 2.10 การทำงานศูนย์บัญชาการบรรเทาเหตุฉุกเฉินของจังหวัดเฮียวโกะ

ต่อมาในปี ค.ศ. 2000 ได้มีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการจัดการภัยพิบัติแห่งจังหวัดเฮียวโกะ (Disaster Management Center of Hyogo Prefecture) ซึ่งถือเป็นกลไกจัดการภัยพิบัติระดับจังหวัดแห่งแรกของญี่ปุ่น การทำงานภายใต้ศูนย์บัญชาการจัดการภัยพิบัติแห่งจังหวัดเฮียวโกะ เรียกว่า “ระบบจัดการภัยพิบัติฟีนิกซ์ (Phoenix Disaster Management System)”⁸⁸ ถูกออกแบบขึ้นเพื่อตอบสนองกับการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ โดยมีการเชื่อมโยงระบบข้อมูลกับ 334 อาคาร ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องและสามารถให้การช่วยเหลือหรือเข้ามามีบทบาทในการจัดการภัยพิบัติร่วมกันกับจังหวัด ทั้งสำนักงานต่าง ๆ ของจังหวัด สำนักงานของนคร สำนักงานของท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล กองบังคับการตำรวจจังหวัด สถานีตำรวจในพื้นที่ หน่วยงานของกองกำลังป้องกันตนเองที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัด ตลอดจนหน่วยงานของรัฐบาลกลาง ได้แก่ ศูนย์จัดการอัคคีภัยและพิบัติภัย (Fire and Disaster Management Agency) และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการให้การช่วยเหลือทางการแพทย์ รวมทั้งมีการติดตั้งระบบตรวจจับแรงสั่นสะเทือนทั่วทั้งจังหวัดเฮียวโกะ อีกด้วย

บทบาทหน้าที่ระบบฟีนิกซ์ที่สำคัญ คือ การประสานและรวบรวมข้อมูลเพื่อการสังเกตการณ์และทำนายความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ ข้อมูลทางภูมิศาสตร์ การวิเคราะห์ข้อมูลได้ด้วยแผนภาพ และประมาณการความต้องการและความสามารถในการสนองตอบเกี่ยวกับเครื่องอุปโภคและบริโภคของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ฯลฯ ช่องทางในการสื่อสารที่สำคัญระหว่างหน่วยงานของจังหวัดกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จะถูกเชื่อมโยงกันด้วยระบบสายสัญญาณดิจิทัลด้วยใยแก้วนำแสงขนาดใหญ่รวมทั้งพื้นที่จังหวัดกว่า 1,400 กิโลเมตร ต่อมาในปี ค.ศ. 2005 มีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับแผ่นดินไหว อุตุนิยมวิทยา และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติอื่น ๆ แก่ประชาชน

นอกจากนี้ เพื่อให้การสั่งการ (Command) และการบูรณาการความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ระบบฟีนิกซ์จึงให้ความสำคัญกับช่องทางและรูปแบบในการติดต่อสื่อสารด้านต่าง ๆ ดังนี้

- 1) ระบบเครือข่ายการสื่อสารผ่านดาวเทียม (Hyogo Satellite Communication Network) โดยมีการติดตั้งดาวเทียมรับสัญญาณทั่วทั้งจังหวัด จำนวน 166 แห่ง เพื่อรวบรวมข้อมูลและประสานงานด้านอุตุนิยมวิทยา ภัยพิบัติ และข้อมูลอื่น ๆ โดยข้อมูลสามารถส่งสัญญาณได้ทั้งในรูปแบบสัญญาณเสียง วีดีโอ และฐานข้อมูล โดยมีระบบบริหารจัดการภัยพิบัติแบบไร้สายติดตั้งในสำนักงานของจังหวัด เทศบาล นคร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกแห่ง

- 2) ระบบวีดีโอคอล (Video Phone System) ถูกนำมาใช้เพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารร่วมกันระหว่างจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ทั้งในภาวะปกติและภัยพิบัติ

- 3) ระบบส่งสัญญาณเฮลิคอปเตอร์ (Helicopter Video Transmission system) มีทั้งเฮลิคอปเตอร์ของกองบังคับการตำรวจประจำจังหวัดและของหน่วยป้องกันอัคคีภัยและภัยพิบัติของจังหวัด สํารวจประมวลข้อมูล

⁸⁸ ในที่นี้ การกล่าวถึง ระบบจัดการภัยพิบัติฟีนิกซ์ (Phoenix Disaster Management System) คณะผู้วิจัยจะเรียกโดยรวมว่า “ระบบฟีนิกซ์ (Phoenix system)”

ด้วยภาพส่งสัญญาณให้กับศูนย์จัดการภัยพิบัติ ทั้งนี้ ในจังหวัดเฮียวโกะและเมืองโกเบ มีเฮลิคอปเตอร์จำนวน 3 ลำ ติดตั้งระบบสัญญาณภาพและถังดับเพลิง สามารถตอบสนองต่อความต้องการในการใช้ได้ตลอดเวลา

4) การเฝ้าระวังและติดตามตลอด 24 ชั่วโมง (24-hour monitoring) ระบบฟินิกส์ถูกออกแบบให้สามารถติดตามประมวลผลข้อมูลต่าง ๆ ได้แบบ Real-time เพื่อความรวดเร็วต่อการตอบสนองและลดผลกระทบจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้น โดยมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเจ้าหน้าที่เพื่อทำหน้าที่ในการเฝ้าติดตามตลอดเวลา

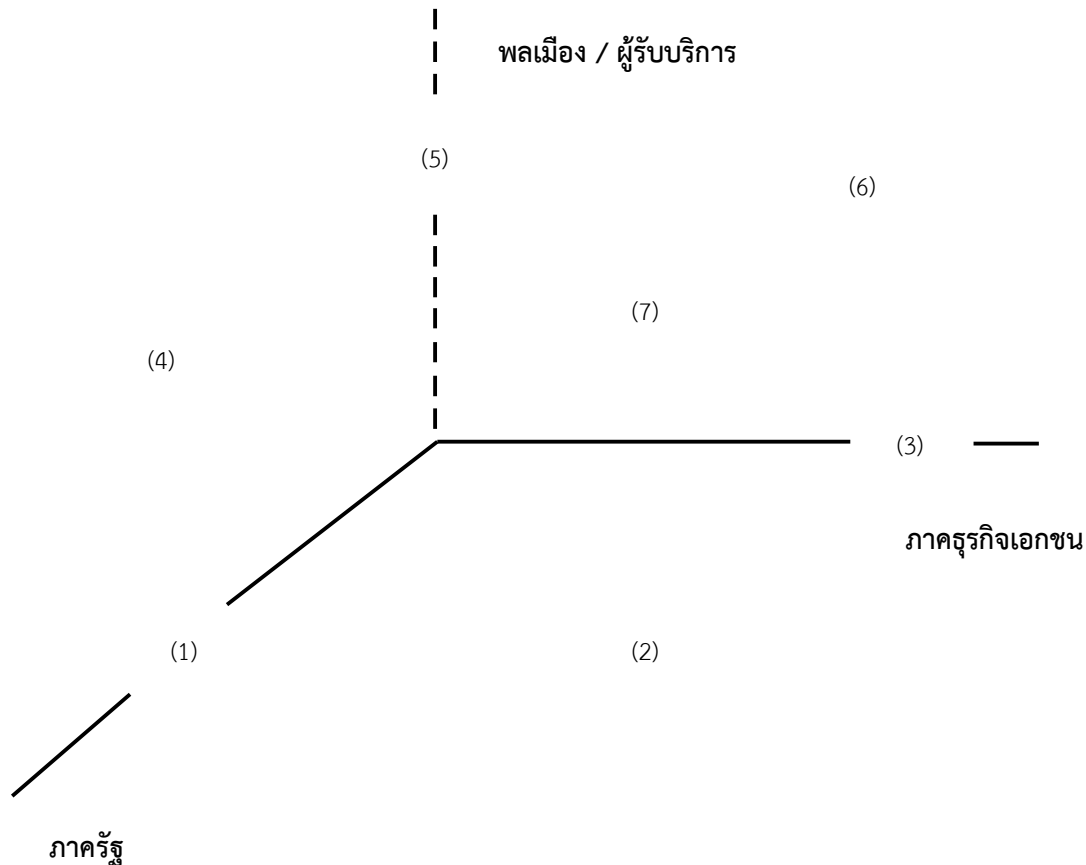
5) การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการภัยพิบัติประจำภูมิภาค (Regional Emergency Management Bases) เนื่องจากการจัดการภัยพิบัติในบางกรณีจังหวัดอาจมีความจำเป็นต้องร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง รัฐบาลจึงได้มีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการจัดการภัยพิบัติเชิงบูรณาการ (On-site Extreme Disaster Management Headquarters) แต่ปัจจุบันมีอยู่เพียง 3 แห่ง ตั้งอยู่ในจังหวัด Aichi, Kagawa และ Osaka ส่วนในพื้นที่จังหวัดเฮียวโกะ กำลังอยู่ระหว่างการก่อสร้างศูนย์บัญชาการจัดการภัยพิบัติเชิงบูรณาการประจำภูมิภาคเพิ่มเติม ทั้งนี้ ประโยชน์ของศูนย์ดังกล่าว สามารถทำหน้าที่ในการจัดเก็บอุปกรณ์กู้ภัยและสิ่งอำนวยความสะดวกในการช่วยเหลือเหยื่อผู้ประสบภัย ตลอดจนระดมเงิน อาสาสมัคร และสิ่งของต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บทเรียนจากระบบจัดการภัยพิบัติในจังหวัดเฮียวโกะ ชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบปกครองและดูแลพื้นที่สามารถยกระดับการจัดการเชิงระบบให้เกิดประสิทธิภาพขึ้นได้ โดยอาศัยแผนงานเชิงบูรณาการที่มีกฎหมายของรัฐส่วนกลางกำหนดขึ้น รวมทั้งจังหวัดมีการทบทวนและปรับปรุงโครงการที่เกี่ยวข้องใหม่ (Re-structure) ให้มีความยืดหยุ่น (Flexibility) และสอดคล้องกับการปฏิบัติงานตามสถานการณ์ที่ปรากฏ ประกอบกับโครงสร้างองค์กรสามารถทำงานเชิงบูรณาการร่วมกันกับหน่วยงานภายนอกและภาคส่วนต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

2.8.2 รูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance)

การบริหารกิจการบ้านเมืองในการจัดบริการสาธารณะเรื่องหนึ่ง ๆ อาจตั้งอยู่บนการทำงานแบบร่วมมือกันในหลายระดับ ขณะเดียวกัน การร่วมมือกันทำงานระหว่างตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาทขับเคลื่อนภารกิจในระดับต่าง ๆ ก็จะต้องมีความสัมพันธ์ในลักษณะประสานเกี่ยวโยงและพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependence) ดังเห็นได้จากการศึกษาของ Geert Bouckaert ซึ่งได้ศึกษาการบริหารกิจการด้านการป้องกันและระงับเหตุอัคคีภัยในประเทศเบลเยียม พบว่า การจัดการบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของสังคมอย่างเช่นการดับเพลิงนั้น มีตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในการร่วมดำเนินงานให้บรรลุผล 3 ภาคส่วนด้วยกัน ได้แก่ (1) ภาครัฐ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของราชการ (2) ภาคธุรกิจเอกชน ประกอบด้วย ผู้ประกอบการคู่สัญญารับจ้างเหมาดำเนินงาน

ด้านการป้องกันและระงับอัคคีภัยแทนหน่วยราชการในพื้นที่ (3) ภาคประชาสังคมและพลเมือง ประกอบด้วย ประชาชนผู้รับบริการและกลุ่มอาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชน⁸⁹



แผนภาพ 2.11 การปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และพลเมืองหรือกลุ่มผู้รับบริการ ในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะ

ที่มา: Geert Bouckaert, “Governance between Legitimacy and Efficiency: Citizen Participation in the Belgian Fire Services,” in Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publication, 1994), pp. 149.

⁸⁹ Geert Bouckaert, “Governance between Legitimacy and Efficiency: Citizen Participation in the Belgian Fire Services,” in *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, edited by Jan Kooiman (London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publication, 1994), pp. 146-167.

จากแผนภาพแสดงรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทั้ง 3 ภาคส่วนดังกล่าว จะเห็นว่า แกนแนวตั้งและแนวนอนทั้ง 3 แกน แสดงตำแหน่งการแสดงบทบาทของตัวแสดงในแต่ละภาคส่วน ส่วนตำแหน่งที่อยู่ระหว่างแกนต่าง ๆ ซึ่งแสดงด้วยตัวเลขแต่ละตัวนั้นก็คือจุดที่ตัวแสดงจากแต่ละภาคส่วนเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กันในลักษณะภาคีหุ้นส่วนความร่วมมือ จากแผนภาพสรุปได้ว่า ในการบริหารกิจการบ้านเมืองในกระบวนการจัดบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ ตัวแสดงแต่ละภาคส่วนสามารถแสดงบทบาทได้หลากหลายลักษณะ และการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างตัวแสดงจากภาคส่วนต่าง ๆ นั้น ได้ก่อให้เกิดรูปแบบการจัดบริการสาธารณะด้านการป้องกันและระงับอัคคีภัยได้ 7 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

(1) การจัดบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยตัวแสดงภาครัฐทั้งหมด 100 เปอร์เซ็นต์ กระบวนการขับเคลื่อนภารกิจทุกขั้นตอนอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมดูแลและประเมินผลโดยตัวแสดงภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว ภาครัฐทำงานอย่างเป็นเอกเทศในตัวเอง และมีความเป็นอิสระจากภาคเอกชนและภาคประชาชนหรือพลเมือง ตัวอย่างเช่น การทำงานของเจ้าหน้าที่ป้องกันอัคคีภัยมืออาชีพของภาครัฐ

(2) การจัดบริการสาธารณะที่ดำเนินการภายใต้กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ระดับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทั้งสองภาคส่วนดังกล่าว อาจเน้นหนักที่บทบาทของแต่ละฝ่ายในลักษณะแตกต่างกันไป เช่น การขับเคลื่อนภารกิจบางอย่างอาจอยู่ภายใต้บทบาทของภาครัฐ 99 เปอร์เซ็นต์ และอยู่ภายใต้บทบาทของภาคธุรกิจเอกชนเพียง 1 เปอร์เซ็นต์ หรือในทางตรงกันข้าม ภาคธุรกิจเอกชนอาจมีบทบาทในการขับเคลื่อนภารกิจ 99 เปอร์เซ็นต์ และภาครัฐมีบทบาทในการกิจนั้นเพียง 1 เปอร์เซ็นต์ การทำงานร่วมกันอาจดำเนินการผ่านกลไกที่หลากหลาย อาทิ การจ้างเหมาภาคธุรกิจเอกชนให้ดำเนินการจัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐ (Contracting out) เช่น การทำความสะอาดถนนและทางเดินเท้าสาธารณะ การซ่อมบำรุงยานพาหนะของราชการ เป็นต้น หรือการแบ่งบทบาทหน้าที่กันในการดำเนินภารกิจคนละขั้นตอน เช่น หน่วยงานภาครัฐรับผิดชอบภารกิจด้านการป้องกันอัคคีภัย ส่วนภาคธุรกิจเอกชนได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ปฏิบัติการดับเพลิงแทน หรือภาครัฐอาจจำกัดบทบาทไว้เพียงการกำกับดูแลให้ภาคธุรกิจเอกชนดำเนินการกิจการตามสัญญาจ้างเหมา กำกับมาตรฐานการทำงาน และวางกฎระเบียบเท่านั้น ส่วนบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติการป้องกันอัคคีภัยและการระงับเหตุเพลิงไหม้นั้น เปิดให้เป็นบทบาทหน้าที่ของภาคเอกชนทั้งหมด

(3) การจัดทำบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยตัวแสดงภาคธุรกิจเอกชนทั้งหมด 100 เปอร์เซ็นต์ กระบวนการขับเคลื่อนภารกิจทั้งหมดอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของภาคธุรกิจเอกชนโดยตรงซึ่งเป็นอิสระจากบทบาทหรือการปฏิสัมพันธ์ของภาครัฐและภาคประชาชนหรือพลเมือง เป็นการทำงานด้วยระบบระเบียบของตนเอง ไม่อิงหรืออยู่ภายใต้กฎระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐใด เช่น การทำงานของกลไกตลาด เป็นต้น

(4) การจัดบริการสาธารณะที่ดำเนินการภายใต้กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภาครัฐกับภาคประชาชนหรือพลเมือง เป็นการขับเคลื่อนภารกิจร่วมกันโดยบทบาทของเจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชน เช่น การดับเพลิงที่ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ดับเพลิงของรัฐโดยมีอาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเข้าไปร่วมทำงานด้วย

(5) การจัดบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยตัวแสดงภาคประชาชนหรือพลเมืองทั้งหมด 100 เปอร์เซ็นต์ ภาคประชาชนหรือพลเมืองเป็นผู้มีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะด้วยตนเองทุกขั้นตอน ภาคธุรกิจเอกชนหรือภาครัฐไม่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่อย่างใด ตัวอย่างเช่น การทำงานของอาสาสมัครป้องกันสาธารณภัยในชุมชนในการสอดส่องและเข้าระงับเหตุอัคคีภัยทันทีที่เกิดเหตุในชุมชน

(6) การจัดบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยการแสดงบทบาทร่วมกันระหว่างองค์กรภาคธุรกิจเอกชนกับองค์กรไม่แสวงหากำไรหรือองค์กรอาสาสมัคร ตัวอย่างเช่น การทำงานระงับเหตุอัคคีภัยของหน่วยดับเพลิงของภาคธุรกิจเอกชนที่รับจ้างเหมาดำเนินการกิจแทนภาครัฐ โดยมีอาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชุมชนเข้ามาร่วมทำงานด้วย

(7) การดำเนินการกิจการสาธารณะที่ดำเนินการโดยการแสดงบทบาทผสมผสานทั้งตัวแสดงภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมร่วมกัน กระบวนการขับเคลื่อนการกิจดำเนินไปในลักษณะเดียวกับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชน แต่ในกรณีนี้มีตัวแสดงภาคประชาชนหรือองค์กรอาสาสมัครเข้ามาร่วมทำงานด้วย

2.8.2.1 การจัดบริการสาธารณะทางเลือก (Alternative Service Delivery)

การจัดบริการสาธารณะที่มีได้ดำเนินการโดยผ่านกลไกระบบราชการหรือการบริหารภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว หากมีการประสานเชื่อมโยงบทบาทขององค์กรภาคส่วนอื่น ๆ นอกหน่วยงานภาครัฐ อาทิ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมและชุมชน ให้เข้ามาเป็นภาคีในการร่วมขับเคลื่อนการกิจบริการสาธารณะให้บรรลุประสิทธิภาพนั้น เป็นแนวโน้มทิศทางการปรับปรุงระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ปรากฏในหลายประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศ OECD เช่น แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร ซึ่งมีการจัดรูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือก ทั้งในการบริหารงานภาครัฐ/กิจการสาธารณะ ทั้งในระดับชาติ หรือระดับสหพันธรัฐ ระดับมลรัฐหรือจังหวัด และระดับภาค เทศบาล หรือท้องถิ่น การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนในสังคมนี้ เป็นที่รู้จักแพร่หลายในนาม “การจัดบริการสาธารณะทางเลือก” (Alternative service delivery) Ford and Zussman นิยามความหมายของ “การจัดบริการสาธารณะทางเลือก” ไว้อย่างกระชับว่าหมายถึง “กระบวนการปรับโครงสร้างการทำงานภาครัฐในลักษณะที่มีการสร้างสรรค์อย่างไม่หยุดนิ่ง มีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนผู้รับบริการ โดยการดำเนินการกิจหน้าที่ในการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐกับปัจเจกบุคคล กลุ่มคน องค์กรชุมชน รวมทั้งองค์กรอื่น ๆ ในภาครัฐ⁹⁰”

⁹⁰ Robin Ford and David Zussman, *Alternative Service Delivery: Transcending Boundaries* (Toronto: KPMG and IPAC, 1997), p. 6. Quoted in David A. Good and Barry Carin, “Alternative Service Delivery,” paper prepared by the Canadian Team as part of the CEPRA project on “Sector and Regional Specifics of Reformation of Budgetary Institution” (August 2003), p. 4.

งานศึกษาของ David A. Good and Barry Carin ชี้ให้เห็นว่า การจัดบริการสาธารณะทางเลือกเป็นหนทางที่นำไปสู่การจัดรูปแบบและโครงสร้างองค์กรแบบใหม่ที่เหมาะสมต่อการดำเนินงานที่มีประสิทธิผลยิ่งขึ้น นับตั้งแต่การสร้างภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยราชการต่างระดับกัน ไปจนถึงการสร้างภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับการจัดทำบริการสาธารณะ และการดำเนินแผนงานต่าง ๆ ของภาครัฐให้บรรลุประสิทธิผล การจัดรูปแบบและโครงสร้างการทำงานรูปแบบใหม่ในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองมีผลดีในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการลดต้นทุนในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงานขององค์กร รวมทั้งปรับเปลี่ยนแบบแผนการจัดการภารกิจ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งกว่าเดิม ตลอดจนการยอมรับการขยายบทบาทหน้าที่ของผู้จัดการในหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น ทำให้การตัดสินใจกระจายไปอยู่ใกล้ชิดกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งการกระจายอำนาจการตัดสินใจการบริหารกิจการสาธารณะไปยังชุมชนและพลเมือง⁹¹

การจัดบริการสาธารณะทางเลือก มิได้หมายถึงการปรับรูปแบบการจัดบริการสาธารณะของภาครัฐ แต่เพียงมิติเดียว แต่ยังรวมถึงการปรับรูปแบบการทำงานอื่น ๆ อีกด้วย นับตั้งแต่การแปรรูปกิจการสาธารณะในความรับผิดชอบของภาครัฐไปอยู่ภายใต้บทบาทของภาคธุรกิจเอกชน (Privatization) ไปจนถึงการปรับโครงสร้างองค์กร (Reorganization) และการปรับระบบการทำงาน (Reengineering) ของหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ภายใต้ระบบราชการแบบดั้งเดิม นอกจากนี้ การจัดบริการสาธารณะทางเลือก ก็มีใช้เพียงแค่การจัดซื้อบริการหรือจัดหาบริการในการทำงานของภาครัฐ หรือการถ่ายโอนภารกิจออกจากภาครัฐในบางส่วนกลางไปยังองค์กรภาครัฐระดับล่างหรือภาคส่วนอื่น ๆ เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการปรับเปลี่ยนแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐใหม่อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จในการปรับแนวคิดและแบบแผน การจัดบริการสาธารณะทางเลือกขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ การมีฐานทางนโยบายรองรับ การมีผลการบริหารราชการที่ดี และการมุ่งเน้นความสำคัญของการจัดบริการสาธารณะโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง⁹²

ในที่นี้ คณะผู้วิจัยจะได้หยิบยกกรณีตัวอย่างการจัดบริการสาธารณะทางเลือกในประเทศแคนาดา มาเป็นกรณีตัวอย่างพอสังเขป กล่าวคือ คณะกรรมการการคลังของแคนาดา (Treasury Board of Canada) ได้ให้คำจำกัดความ “การจัดบริการสาธารณะทางเลือก” ไว้ว่าเป็น “ทิศทางการปรับตัวเชิงโครงสร้างระบบและการปรับตัวขององค์กรภาครัฐเพื่อยกระดับผลการบริหารแผนงานและกิจการบริการสาธารณะแก่ประชาชนพลเมือง” การจัดบริการสาธารณะทางเลือก มีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ ได้แก่⁹³ *ประการแรก* การจัดบริการสาธารณะทางเลือกต้องมีการจัดรูปแบบองค์กรที่เหมาะสมขึ้นภายในหน่วยกระทรวงหรือหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ซึ่งเป็นรูปแบบการจัดการองค์กรที่อยู่ภายนอกโครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวง หรืออาจเป็นองค์กรที่จัดตั้งอยู่ภายนอกระบบราชการ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ

⁹¹ David A. Good and Barry Carin, “Alternative Service Delivery,” pp. 4-5.

⁹² Ibid., p. 5.

⁹³ Ibid.

ที่เป็นเจ้าของภารกิจ *ประการที่สอง* การจัดองค์กรรูปแบบใหม่ขึ้นมานั้น อาจเป็นการประสานบทบาทและภารกิจระหว่างหน่วยราชการที่อยู่ต่างกระทรวงหรือต่างระดับกัน หรืออาจเป็นการประสานความร่วมมือในการดำเนินการกิจระหว่างหน่วยราชการหรือภาครัฐกับองค์กรในภาคส่วนอื่น ๆ โดยผ่านการสร้างกลไกการทำงานแบบภาคีหุ้นส่วน เพื่อจัดบริการสาธารณะโดยยึดความต้องการและความสะดวกของพลเมืองเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centred services) เช่น การให้บริการของหลายหน่วยงานร่วมกันในจุดเดียว (Single window) การจัดบริการแบบกลุ่มภารกิจ เป็นต้น

การดำเนินนโยบายการพัฒนาารูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือกในประเทศแคนาดาปรากฏเด่นชัดในช่วงทศวรรษ 1990 ดังเห็นได้จากการปรากฏอย่างแพร่หลายของรูปแบบกลไกการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ ๆ ที่นอกเหนือจากการจัดบริการสาธารณะโดยผ่านกลไกระบบราชการ โดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะในหลายกรณีเป็นกลไกที่ทำงานตัดข้ามอาณาเขตระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชน ปรากฏการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลสามารถคิดค้นสร้างสรรค์โครงสร้างการทำงานรูปแบบใหม่ ๆ ได้อย่างไม่จำกัด การจัดโครงสร้างการจัดบริการสาธารณะทางเลือกที่ปรากฏในประเทศแคนาดา ส่งผลให้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองมีการปรับเปลี่ยนไปจากเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีตัวแสดงภาคส่วนอื่น ๆ นอกกระบบราชการก้าวเข้ามามีบทบาทในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะควบคู่ไปกับหน่วยงานภาครัฐด้วย

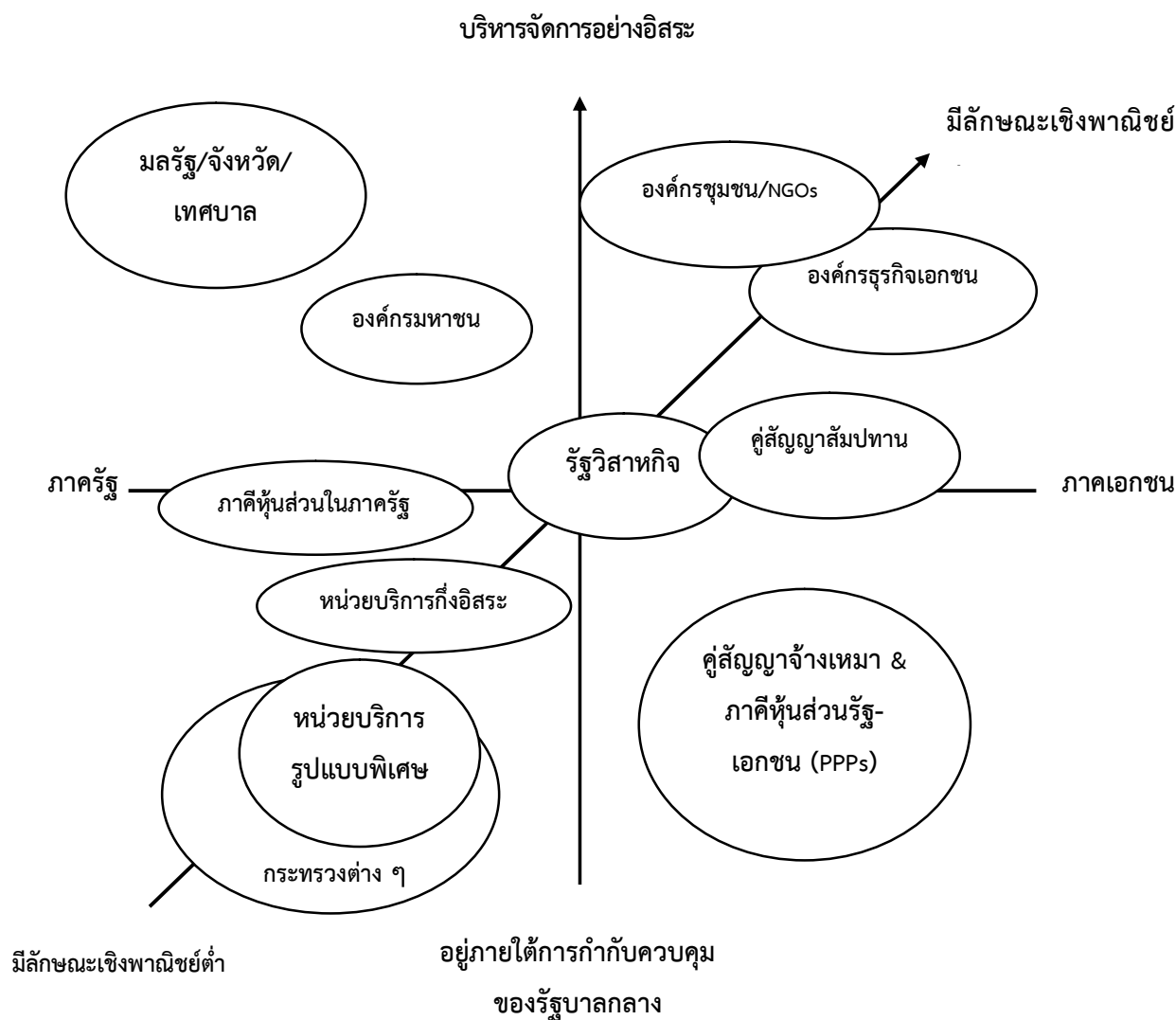
การปรับรูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยอาศัยการสร้างรูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือกนั้น หน่วยงานภาครัฐสามารถดำเนินการได้โดยผ่านรูปแบบ “ทางเลือก” ในการจัดบริการสาธารณะที่สำคัญ 6 รูปแบบ นั่นคือ (1) ทางเลือกในการจัดหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Agencies) (2) ทางเลือกในการถ่ายโอนภารกิจ (Devolution) (3) ทางเลือกในการจัดซื้อบริการสาธารณะจากผู้จัดทำรายอื่น (Purchase of service) (4) ทางเลือกในการสร้างภาคีหุ้นส่วน (Partnership) (5) ทางเลือกในการให้สัมปทานจัดทำบริการสาธารณะ (Franchising/Licensing) (6) ทางเลือกในการแปรรูปกิจการสาธารณะไปเป็นของภาคธุรกิจเอกชน (Privatization)

ผลก็คือ ระบบการจัดบริการสาธารณะของแคนาดาประกอบด้วยตัวแสดงที่มีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะ 4 กลุ่ม คือ (1) หน่วยงานภาครัฐในระบบราชการภายใต้ฝ่ายบริหาร ได้แก่ กระทรวงต่าง ๆ (Mainstream government) (2) หน่วยงานภาครัฐที่จัดตั้งตามกฎหมาย หรือหน่วยงานอิสระ (Statutory, non-statutory) (3) องค์กรในรูปภาคีหุ้นส่วน (Partnerships) เช่น ภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างหน่วยราชการกับภาคเอกชนที่เป็นคู่สัญญา (4) องค์กรในภาคเอกชนทั้งที่เป็นองค์กรธุรกิจ (For-profit) และองค์กรไม่แสวงหากำไร (Not-for-profit)⁹⁴

รูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือกแต่ละประเภท มีลักษณะแตกต่างกันในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นความแตกต่างในแง่ของระดับความเป็นไปได้ในการทำให้บริการสาธารณะเป็นบริการเชิงพาณิชย์ (Level of commercialization) ระดับความเป็นอิสระในการจัดการ (Independent) และบทบาทของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง

⁹⁴ Ibid.

การจัดรูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือกแต่ละรูปแบบ สามารถแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในมิติต่าง ๆ ได้ดังแผนภาพต่อไปนี้⁹⁵



แผนภาพ 2.12 รูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือกที่สามารถเป็นไปได้

ที่มา: ดัดแปลงจาก David A. Good and Barry Carin, “Alternative Service Delivery,” paper prepared by the Canadian Team as part of the CEPRA project on “Sector and Regional Specifics of Reformation of Budgetary Institution,” p. 6.

⁹⁵ Ibid., p. 6.

แผนภาพข้างต้นแสดงรูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือกที่ปรากฏในประเทศแคนาดา โดยพิจารณาจำแนกความแตกต่างทางองค์ประกอบของแต่ละรูปแบบใน 3 มิติที่สำคัญ กล่าวคือ

แนวนอน แสดงตำแหน่งขอบเขตการแสดงผลระหว่างภาครัฐ (Public sector) กับภาคเอกชน (Private sector) ซึ่งประกอบด้วยภาครัฐกิจเอกชนและภาคประชาสังคม แกนแนวนอนนี้ใช้สำหรับอธิบายความแตกต่างของรูปแบบการจัดบริการสาธารณะในมิติของตัวแสดงที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะ ได้แก่ การจ้างเหมา (Contracting out) การสร้างภาคีหุ้นส่วน (Partnering) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)

แนวตั้ง เป็นแกนที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการจัดบริการสาธารณะแต่ละรูปแบบในมิติของระดับการอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐบาล (Extent of government control) ซึ่งแกนแนวตั้งนี้จะชี้ให้เห็นว่า การจัดบริการสาธารณะรูปแบบใหม่บางรูปแบบนั้นไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของรัฐบาลในทุกขั้นตอนโดยสมบูรณ์ก็ได้ การจัดบริการสาธารณะในหลายลักษณะอาจอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจัดการโดยองค์กรที่เป็นภาคที่สาม (Third party organization) อย่างองค์กรอาสาสมัคร หรือองค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่งอยู่นอกขอบเขตการกำกับควบคุมของภาครัฐและเป็นอิสระจากรัฐบาล

แนวทแยง เป็นแกนที่แสดงให้เห็นถึงระดับความสามารถในการจัดบริการสาธารณะในเชิงพาณิชย์ (Level of commercialization of the service) นั่นคือ องค์กรผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ จะสามารถสร้างผลกำไรจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการดังกล่าวได้มากน้อยเพียงใด ดังเห็นได้ว่า ในหลายประเทศนั้น รัฐบาลเริ่มมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้รับบริการสาธารณะบางประเภทที่แต่เดิมภาครัฐจัดบริการให้โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมจากภาครัฐกิจเอกชนที่ขอรับข้อมูลรายงานสภาพอากาศกรณีพิเศษสำหรับใช้ประโยชน์ในการประกอบธุรกิจ (Special weather report) การเก็บภาษีสนามบินจากผู้ประกอบการธุรกิจสายการบิน (Airport terminal taxes) หรือการเก็บค่าธรรมเนียมการทดสอบทางการแพทย์บางอย่าง เป็นต้น

ตัวอย่างเช่น จังหวัดออนตาริโอ ในประเทศแคนาดา มีการจัดบริการสาธารณะทางเลือกในแต่ละรูปแบบดังที่ปรากฏในแผนภาพข้างต้น ประกอบด้วย

การจัดบริการสาธารณะโดยภาครัฐโดยตรง (Direct Delivery) รัฐบาลควบคุมการบริหารกิจการสาธารณะโดยตรงผ่านหน่วยงานของกระทรวงต่าง ๆ โดยอาศัยการวางแผนภารกิจการควบคุมผลการปฏิบัติงาน การอุดหนุนงบประมาณดำเนินการ การกำกับควบคุมความคุ้มค่าในการจัดบริการ และการดูแลผู้รับบริการ

การจัดตั้งหน่วยงานจัดบริการสาธารณะแทนหน่วยราชการ (Agencies) รัฐบาลมอบหมายภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้หน่วยปฏิบัติการที่หน่วยงานแม่เจ้าของภารกิจได้จัดตั้ง โดยหน่วยงานดังกล่าวมีอิสระในการบริหารจัดการภารกิจค่อนข้างมาก การดำเนินภารกิจไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลหรือกระทรวงโดยตรง แต่ปฏิบัติงานภายใต้กรอบกำหนดขอบเขตภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบที่รัฐบาลกำหนดไว้ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

การถ่ายโอนภารกิจ (Devolution) รัฐบาลถ่ายโอนภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ หรือภาคส่วนอื่น การถ่ายโอนภารกิจอาจดำเนินการใน 2 แนวทาง ได้แก่ 1) การถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลหรือหน่วยราชการบริหารส่วนกลางไปยังองค์กรภาครัฐด้วยกันเองแต่อยู่ต่างระดับกัน เช่น การถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวงไปยังจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยจัดบริการสาธารณะระดับภูมิภาค หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานภาครัฐไปยังองค์กร ไม่แสวงหาผลกำไรในภาคประชาสังคม โดยองค์กรอาสาสมัครจะได้รับการจัดสรรค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของภาครัฐ

การซื้อบริการสาธารณะจากผู้ประกอบการรายอื่น (Purchase of Service) รัฐบาลจัดซื้อบริการสาธารณะต่าง ๆ จากผู้ประกอบการภาคธุรกิจเอกชน โดยอาศัยระบบสัญญาแม้ว่าภาครัฐจะว่าจ้างให้องค์กรธุรกิจเอกชนดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทน แต่ภารกิจดังกล่าวก็ยังคงอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐบาล รูปแบบการจัดซื้อบริการสาธารณะเพื่อให้บริการแก่ประชาชน ได้แก่ การจ้างเหมาให้ภาคเอกชนรับดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทน (Contracting out) และการว่าจ้างภาคเอกชนดำเนินการกิจบางขั้นตอนแทนหน่วยราชการ (Outsourcing)

การสร้างภาคีหุ้นส่วนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ (Partnerships) รัฐบาลทำข้อตกลงความร่วมมืออย่างเป็นทางการกับภาคีในภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อร่วมกันดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะหุ้นส่วน โดยสัญญาข้อตกลงจะกำหนดขอบเขต พันธะและหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละฝ่าย ตลอดจนการแบ่งปันการใช้ทรัพยากรร่วมกัน การร่วมแบกรับความเสี่ยงและการจัดสรรผลตอบแทนที่ได้รับร่วมกัน

การออกใบอนุญาตและการสัมปทาน (Franchising/Licensing) รัฐบาลออกใบอนุญาตหรือสัมปทานสิทธิแก่ผู้ประกอบการจัดทำบริการสาธารณะภาคเอกชน เพื่อให้ผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตนั้นสามารถมีสิทธิหรือสิทธิพิเศษในการจัดทำและจำหน่ายสินค้าและบริการสาธารณะแก่ประชาชนภายใต้เงื่อนไขและข้อกำหนดที่ภาครัฐวางไว้ โดยผู้ประกอบการที่สัมปทานสิทธิจากรัฐบาลเท่านั้นที่จะสามารถจัดทำและจำหน่ายสินค้าและบริการสาธารณะดังกล่าวแก่ประชาชนได้

การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของภาคเอกชน (Privatization) รัฐบาลขายกิจการรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การควบคุมของภาครัฐให้แก่องค์กรธุรกิจเอกชน แต่รัฐบาลยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของสาธารณชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการสาธารณะโดยเอกชน โดยผ่านการวางกรอบกฎเกณฑ์และการควบคุมการดำเนินกิจการสาธารณะของเอกชนให้อยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย

ทางเลือกในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละรูปแบบดังกล่าว สามารถอธิบายได้จากแผนภาพข้างต้น กล่าวคือ รูปแบบการจัดบริการสาธารณะในแต่ละลักษณะจะปรากฏอยู่ในตำแหน่งต่าง ๆ ของพื้นที่ระหว่าง 3 แกนของแผนภาพ ดังจะเห็นได้ว่า “การถ่ายโอนภารกิจ” (Devolution) เป็นรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่อยู่ในตำแหน่งช่องบนซ้าย เป็นการจัดบริการสาธารณะไม่มีลักษณะเชิงพาณิชย์ จึงเป็นภารกิจที่ภาครัฐสามารถถ่ายโอนความรับผิดชอบไปยังองค์กรภาครัฐในระดับอื่น ๆ หรือจากหน่วยราชการไปยังองค์กรไม่แสวงผลกำไรในภาคประชาสังคม ส่วน “การซื้อบริการสาธารณะจากผู้ประกอบการในภาคส่วนอื่น” (Purchase of

service) แสดงอยู่ในตำแหน่งช่องล่างขวา จัดอยู่ในกลุ่มเดียวกับ “การทำสัญญาจ้างเหมาภาคธุรกิจเอกชน ให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐบาล โดยเฉพาะในกรณีบริการสาธารณะที่มีลักษณะในเชิงพาณิชย์ หรืออีกนัยหนึ่ง เป็นบริการที่สามารถทำกำไรได้จากการเก็บค่าบริการนั่นเอง”

David A. Good and Barry Carin อธิบายว่า กรอบการวิเคราะห์รูปแบบ การจัดบริการสาธารณะทางเลือก ตามแผนภาพดังกล่าว จะเป็นประโยชน์สำหรับการจัดวางตำแหน่งของรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะ ทางเลือกต่าง ๆ ในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง แต่อย่างไรก็ดี การพิจารณาว่ารูปแบบการจัดทำ บริการสาธารณะทางเลือกแต่ละรูปแบบ สมควรจะนำมาใช้กับการจัดทำบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ หรือไม่ หรือการวิเคราะห์ควรจะนำรูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือกมาใช้เมื่อใด และจะปรับใช้อย่างไรนั้น จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ลักษณะเฉพาะของบริการสาธารณะแต่ละด้านในเชิงลึก รวมทั้งวิเคราะห์ลักษณะ การจัดทำบริการในสภาพความเป็นจริง ตลอดจนกรอบโครงสร้างเชิงสถาบันที่รองรับการจัดการบริการ สาธารณะดังกล่าว เพราะหากไม่มีการวิเคราะห์สภาพข้อเท็จจริงของการจัดทำบริการสาธารณะในประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว การนำรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะทางเลือกมาใช้ทันทีอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการจัดทำ บริการสาธารณะนั้นได้ เนื่องจากผลที่เกิดขึ้นโดยไม่ตั้งใจบางอย่างอาจทำให้การทำงานประสบปัญหาหนักขึ้น กว่าเดิม และกลายเป็นอุปสรรคกีดขวางการปฏิรูประบบการบริหารงานได้⁹⁶

ด้วยเหตุนี้ การวิเคราะห์ความจำเป็นและความเหมาะสมในการนำกลไกการจัดทำบริการสาธารณะ ทางเลือกแต่ละรูปแบบมาใช้ จึงต้องมีหลักเกณฑ์การประเมินความเหมาะสมของการจัดบริการสาธารณะ ทางเลือกในแต่ละบริบทเงื่อนไข (Threshold test) เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารงานภาครัฐ จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์เพื่อกำหนดเกณฑ์มาตรฐานของการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสม นั่นคือ การมี ระดับความเสี่ยงต่ำหรืออยู่ในระดับที่สามารถควบคุมจัดการได้ เพื่อให้การนำกลไกการจัดบริการสาธารณะ ทางเลือกสามารถนำมาใช้อย่างได้ผล เกณฑ์มาตรฐานการวิเคราะห์นี้ จะเป็นตัวชี้วัดถึงผลลัพธ์ของการนำกลไก การจัดบริการสาธารณะทางเลือกมาใช้ในแต่ละกรณี อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงประเด็นปัญหาด้านการจัดการ ที่อาจเกิดขึ้นจากการนำกลไกแต่ละรูปแบบมาใช้ในการจัดบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ อีกด้วย

เกณฑ์การวิเคราะห์ความจำเป็นและความเหมาะสมในการนำกลไกการจัดบริการสาธารณะทางเลือก มาใช้ ประกอบด้วยประเด็นคำถาม 6 ข้อ ซึ่งตั้งอยู่บนกรอบการทบทวน ความเหมาะสมแต่ละข้อ จะช่วยให้ ผู้บริหารงานภาครัฐมีกลยุทธ์การวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสม (Strategic focus) และสามารถนำรูปแบบ การจัดบริการสาธารณะทางเลือกมาบรรจุไว้ในแผนบริหารงานของรัฐบาลได้อย่างเหมาะสม

⁹⁶ Ibid., p. 8.

ตาราง 2.7 ประเด็นคำถามประเมินความเหมาะสมในการนำรูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือกมาใช้

ประเด็นคำถามประเมินความเหมาะสมในการนำรูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือกมาใช้	
มิติการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์	ประเด็นคำถาม
การวิเคราะห์มิติผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Test)	แผนงานหรือโครงการจัดบริการสาธารณะทางเลือกนั้นนำไปสู่การอำนวยความสะดวกแก่สาธารณะหรือไม่?
การวิเคราะห์บทบาทของรัฐบาล (Role of Government Test)	รัฐบาลมีความชอบธรรมในการแสดงบทบาท หรือมีความจำเป็นต้องเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินแผนงานหรือการจัดทำบริการสาธารณะทางเลือกนั้นหรือไม่?
การวิเคราะห์ความชอบด้วยระเบียบกฎหมาย (Jurisdictional Alignment Test)	บทบาทหน้าที่รับผิดชอบหลักในการดำเนินการกิจจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐหรือไม่?
การวิเคราะห์ภาคส่วนอื่น (External Partnership Test)	แผนงานหรือโครงการจัดทำบริการสาธารณะทางเลือกนั้นควรหรือสามารถดำเนินการโดยบทบาทของภาคธุรกิจ เอกชนหรือภาคประชาสังคม แต่เพียงบางส่วน หรือทั้งหมดหรือไม่?
การวิเคราะห์ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Business Principles Test)	หากดำเนินแผนงานหรือโครงการจัดทำบริการสาธารณะทางเลือกนั้นยังคงต้องดำเนินการภายใต้บทบาทของหน่วยงานภาครัฐ จะมีวิธีการยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการภารกิจนั้นอย่างไร?
การวิเคราะห์ความเหมาะสมด้านต้นทุน (Affordability Test)	การดำเนินแผนงานหรือโครงการจัดทำบริการสาธารณะทางเลือกนั้น สอดคล้องกับขีดความสามารถด้านการเงินที่หน่วยงานภาครัฐมีอยู่ในปัจจุบันหรือไม่?

กล่าวโดยสรุป จากกรณีตัวอย่างรูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือกในประเทศแคนาดา จะเห็นได้ว่า การพัฒนากระบวนการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบาล โดยอาศัยรูปแบบการจัดการสาธารณะทางเลือกนั้น สามารถดำเนินการได้หลายทาง รัฐบาลสามารถใช้รูปแบบการจัดบริการสาธารณะทางเลือกหลายรูปแบบไปพร้อม ๆ กัน โดยไม่จำเป็นต้องจำกัดบทบาทไว้ที่หน่วยงานในกลไกระบบราชการเพียงฝ่ายเดียว เช่น การจัดตั้งหน่วยบริหารงานกึ่งอิสระ (Executive agencies) รวมไปถึงการปรับโครงสร้างและระบบการจัดการภายในหน่วยงานภาครัฐโดยรวม ควบคู่ไปกับการจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยการสร้างภาคีหุ้นส่วนกับภาคเอกชน เป็นต้น จากกรณีตัวอย่างดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า เงื่อนไขความสำเร็จของการนำรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะ

ทางเลือกมาใช้ ก็คือ การวิเคราะห์ภารกิจเพื่อประเมินความเหมาะสมของการนำกลไกแต่ละรูปแบบมาปรับใช้ (Case by case analysis) นั่นเอง

2.8.2.2 การจัดการบริการสาธารณะโดยภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคม/ชุมชน

กรณีตัวอย่างการจัดการบริการสาธารณะโดยภาคีหุ้นส่วนระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคม/ชุมชนที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นกรณีศึกษาที่ปรากฏในประเทศสหราชอาณาจักรซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าเป็นตัวอย่างการทำงานร่วมกันในรูป “ภาคีหุ้นส่วน” (Partnership) ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่น ๆ ในพื้นที่ที่มีรูปแบบชัดเจนอีกกรณีหนึ่ง นั่นคือ การสร้างกลไกการทำงานที่เรียกว่า “ภาคีหุ้นส่วนเพื่อการลดอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม” (Crime and Disorder Reduction Partnerships) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่เพื่อสร้างกลไกบริหารจัดการภารกิจด้านการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย โดยเฉพาะการป้องกันปัญหาอาชญากรรมและความรุนแรงในระดับท้องถิ่น โดยรัฐบาลได้ส่งเสริมให้เกิดระบบดังกล่าวขึ้นในทุกเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศอังกฤษ ส่วนในเขตปกครองเวลส์ (Wales) ระบบดังกล่าวมีชื่อเรียกว่า “ภาคีหุ้นส่วนเพื่อการดูแลรักษาความปลอดภัยชุมชน” (Community Safety Partnerships)⁹⁷

ภาคีหุ้นส่วนดังกล่าว เป็นกลไกการทำงานที่เกิดขึ้นจากการเข้าร่วมทำข้อตกลงสร้างความเป็นหุ้นส่วนอย่างเป็นทางการ (Statutory partnerships) ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยมีเป้าหมายเพื่อให้กลไกการทำงานในรูปภาคีหุ้นส่วน ทำหน้าที่ในการนำแผนงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมมาปฏิบัติในพื้นที่ ตลอดจนการบริหารจัดการภารกิจด้านการลดปัญหาอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อยในชุมชนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ซึ่งองค์กรที่เป็นภาคีสมาชิกประกอบด้วย หน่วยงานตำรวจในพื้นที่ หน่วยงานป้องกันและบรรเทาอัคคีภัยในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานด้านสาธารณสุขในพื้นที่

การทำงานแบบภาคีหุ้นส่วนเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อย ค.ศ. 1998 ส่วนที่ 17 ซึ่งระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานตำรวจในท้องที่มีภารกิจหน้าที่ร่วมกันในด้านการดูแลป้องกันอาชญากรรมและการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น โดยให้ทุกฝ่ายทำหน้าที่ในความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยคำนึงถึงเป้าหมายร่วมในการลดและป้องกันปัญหาอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อยในท้องถิ่นดังกล่าว เป็นไปตามหลักการที่ว่า การรับมือจัดการและป้องกันปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่ไม่อาจประสบความสำเร็จได้โดยบทบาทขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่องค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นจำเป็นต้องประสานความร่วมมือในการทำงานอย่างเป็นเอกภาพ เพื่อร่วมกันแสวงหาแนวทางในการจัดการปัญหาต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อคุณภาพการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนในแต่ละพื้นที่⁹⁸

⁹⁷ National Audit Office, The HOME OFFICE Reducing the Risk of Violent crime, p. 16.

⁹⁸ London Action Trust, Welcome to London Action Trust, < <http://www.csas.org.uk/cdrp> > accessed on 10 February 2018.

ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อย ค.ศ. 1998 การดำเนินการทางด้านการดูแลป้องกันและลดปัญหาอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อยในท้องถิ่น ถูกกำหนดให้เป็นภาระหน้าที่รับผิดชอบของ “ภาคีหุ้นส่วนเพื่อลดอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม” (Crime and Disorder Reduction Partnership) ซึ่งกฎหมายระบุให้มีการจัดตั้งภาคีหุ้นส่วนดังกล่าวขึ้นในทุกพื้นที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วสหราชอาณาจักร ภาคีหุ้นส่วนเป็นกลไกการทำงานที่ออกแบบขึ้นเพื่อรองรับการขับเคลื่อนการดำเนินการป้องกันและลดปัญหาอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อยในท้องถิ่น โดยอาศัยวิธีการประสานการทำงานร่วมกันของหน่วยงานหลายฝ่ายและหลายภาคส่วน และเป็นการบริหารภารกิจโดยยึดประเด็นปัญหาในชุมชนเป็นตัวตั้ง (Community-based multi-agency approach)

ภาคีหุ้นส่วนเพื่อลดอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อย มีหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่เป็นแกนหลักประกอบด้วย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ หน่วยงานตำรวจท้องที่ หน่วยงานป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย และหน่วยงานด้านการแพทย์และสาธารณสุขในพื้นที่ นอกจากนี้ ภาคีหุ้นส่วนในแต่ละพื้นที่ยังมีการเปิดให้องค์กรที่มีใช้ภาครัฐในท้องถิ่น เช่น องค์กรอาสาสมัคร องค์กรภาคประชาสังคมในท้องถิ่นที่ดูแลจัดการชุมชนในด้านต่าง ๆ เข้ามาร่วมเป็นภาคีสมาชิกอย่างเปิดกว้างอีกด้วย ภาคีหุ้นส่วนที่จัดตั้งขึ้นจะทำหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อลดปัญหาอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อยในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง

ภาคีหุ้นส่วนได้รับงบประมาณอุดหนุนการดำเนินงานจากกระทรวงกิจการภายในประเทศ การดำเนินงานของภาคีหุ้นส่วนจึงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและแสดงความรับผิดชอบต่อกระทรวงกิจการภายในประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานของภาคีหุ้นส่วนในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศดำเนินไปในทิศทางเดียวกันกับแผนยุทธศาสตร์และเป้าหมายของนโยบายระดับชาติที่ดำเนินการโดยรัฐบาลส่วนกลาง

สำหรับแนวทางการปฏิบัติของภาคีหุ้นส่วนนั้น มีแนวทางที่สำคัญดังนี้

- 1) ภาคีหุ้นส่วนทุกแห่งจะมีการวิเคราะห์ข้อมูลสภาพปัญหาเพื่อจัดประเภทและระดับความรุนแรงของอาชญากรรมและการกระทำที่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง
- 2) การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่เพื่อตรวจสอบว่าภาคีหุ้นส่วนมีการรับรู้และตระหนักในสภาพปัญหาเกี่ยวกับอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อยอย่างสอดคล้องกับการมองปัญหาของประชาชนในพื้นที่หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของประชาชนในชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มน้อยในพื้นที่
- 3) กำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการการจัดการปัญหาอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่ แผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวประกอบด้วย แผนปฏิบัติการ การกำหนดเป้าหมายต่าง ๆ รวมถึงการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานและองค์กรภาคีสมาชิก
- 4) ภาคีหุ้นส่วนทุกแห่งต้องมีการทบทวนปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์การทำงานทุก 3 ปี โดยภาคีสมาชิกทุกหน่วยงานและทุกภาคส่วนต้องเข้ามามีบทบาทร่วมกันในการพิจารณาทบทวนและปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์

กลไกการทำงานของภาคีหุ้นส่วน ประกอบด้วย องค์ประกอบหลัก 2 ส่วน คือ

(1) คณะกรรมการบริหารงานภาคีหุ้นส่วน (CDRP Panel) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับการทำงานของภาคีหุ้นส่วนเพื่อลดอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อย คณะกรรมการประกอบด้วย ตัวแทนหน่วยงานและองค์กรทุกภาคส่วนที่เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก โดยมีประธานคณะกรรมการและรองประธานคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของที่ประชุมภาคีสมาชิก คณะกรรมการบริหารงานภาคีหุ้นส่วนมักจะประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยงานภาคีสมาชิก ได้แก่ ตัวแทนสมาชิกสภาท้องถิ่น ตัวแทนอัยการและหน่วยงานยุติธรรมในพื้นที่ ตัวแทนหน่วยปราบปรามยาเสพติดในพื้นที่ ตัวแทนหน่วยป้องกันและบรรเทาอัคคีภัยในพื้นที่ ตัวแทนหน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่ ตัวแทนคณะทำงานขับเคลื่อนภารกิจของภาคีหุ้นส่วน (CDRP Team) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ ตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ฝ่ายสวัสดิการสังคม ฝ่ายการศึกษา ฝ่ายการเคหะชุมชน ตัวแทนองค์กรอาสาสมัคร และองค์กรภาคประชาสังคมในท้องถิ่น ตัวแทนหน่วยงานตำรวจท้องที่ ตัวแทนหน่วยงานคุมประพฤติ ตัวแทนหน่วยงานส่งเสริมและช่วยเหลือเหยื่อและผู้เสียหาย ตัวแทนหน่วยงานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

(2) คณะทำงานขับเคลื่อนภารกิจของภาคีหุ้นส่วน (CDRP Team) โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นบุคลากรฝ่ายดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ การปฏิบัติงานของคณะทำงานขับเคลื่อนภารกิจของภาคีหุ้นส่วนจะอยู่ภายใต้การดูแลของผู้จัดการภาคีหุ้นส่วน (CDRP Manager) ซึ่งแต่งตั้งจากบุคลากรผู้มีทักษะความชำนาญในภารกิจด้านการดูแลรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น

องค์กรและหน่วยงานที่เป็นภาคีสมาชิกของหุ้นส่วน จะเข้ามาทำงานร่วมกันเพื่อการลดปัญหาอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่ ซึ่งเป็นการประสานการทำงานทั้งในระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง การทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงองค์กรชุมชนและองค์กรอาสาสมัครในท้องถิ่น บทบาทหน้าที่ที่สำคัญของภาคีหุ้นส่วนดังกล่าว ประกอบด้วย การวิเคราะห์และจัดระดับความรุนแรงของปัญหาแต่ละด้านที่เกิดขึ้นในพื้นที่ รวมถึงการกำหนดพื้นที่เป้าหมายที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดเหตุอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อย ซึ่งหากเกิดเหตุดังกล่าวขึ้นแล้วจะส่งผลกระทบอย่างมากต่อชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่นั้น ๆ

เมื่อภาคีหุ้นส่วนเพื่อการลดอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อยในสังคมได้ทำการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลแล้ว คณะทำงานขับเคลื่อนภารกิจของภาคีหุ้นส่วนจะมีการลงพื้นที่ชุมชนต่าง ๆ เพื่อสอบถามความคิดเห็นประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ องค์กรธุรกิจเอกชน รวมถึงสาธารณชน เกี่ยวกับสภาพปัญหาและข้อกังวลเกี่ยวกับความเสี่ยงต่อการได้รับผลจากการก่ออาชญากรรมในพื้นที่ จากนั้นข้อมูลการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะทั้งหมดจะถูกนำมาประมวลผล และนำมาเป็นฐานข้อมูลในการวางกรอบยุทธศาสตร์การลดอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อย (Crime and Disorder Strategy) ของภาคีหุ้นส่วนต่อไป

กรณีตัวอย่างการทำงานร่วมกันของภาคีหุ้นส่วนหลายภาคส่วนในการจัดการปัญหาอาชญากรรมที่เป็นการใช้ความรุนแรงในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ภาคีหุ้นส่วนเพื่อดูแลรักษาความปลอดภัยในเขตชุมชนของภาคีหุ้นส่วนเมืองคาร์ดิฟ ก็คือ การมีองค์กรที่ทำหน้าที่นำการทำงานร่วมกันของภาคีหุ้นส่วนที่เข้มแข็ง

ตลอดจนการดึงชุมชนให้เข้ามามีบทบาทร่วมอย่างแข็งขันในการลดอัตราเสี่ยงของการเกิดเหตุอาชญากรรม ความรุนแรงในพื้นที่ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดทำระบบข้อมูลเกี่ยวกับความปลอดภัยในพื้นที่ร่วมกันระหว่าง หน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการบูรณาการระบบฐานข้อมูลของแต่ละหน่วยงานเข้ามา เป็นระบบเดียว ประกอบด้วย⁹⁹

ข้อมูลการก่อเหตุอาชญากรรมจากฐานข้อมูลของตำรวจในพื้นที่

ข้อมูลการเกิดเหตุความไม่สงบเรียบร้อยจากฐานข้อมูลของตำรวจในพื้นที่

ข้อมูลการกระทำที่เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยและก่อความเดือดร้อนรำคาญใจในชุมชนที่บันทึก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ประกอบการบ้านเช่า ห้องพัก และโรงแรม

ข้อมูลการแจ้งเหตุอัคคีภัยในพื้นที่

ข้อมูลการออกปฏิบัติการของหน่วยกู้ชีพฉุกเฉิน

ข้อมูลการเกิดอุบัติเหตุและเหตุการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่

ข้อมูลเกี่ยวกับเหตุความไม่ปลอดภัยในบริเวณโรงเรียน

ข้อมูลการคัดชื่อเยาวชนออกจากโรงเรียนเนื่องจากการกระทำผิดเกี่ยวกับการใช้ความรุนแรง

การทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการระหว่างหลากหลายหน่วยงานและหลายภาคส่วน (Multi-agency working) ภายใต้กลไกภาคีหุ้นส่วน ถือเป็นแนวทางสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจด้านการป้องกันและลดอัตราเสี่ยงต่อการเกิดอาชญากรรมที่เป็นการใช้ความรุนแรงในชุมชนท้องถิ่น¹⁰⁰ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ปัจจัยสำคัญที่สุดในการลดปัญหาการใช้ความรุนแรงที่นำไปสู่อาชญากรรมในพื้นที่ท้องถิ่นต่าง ๆ ก็คือ การประสานความร่วมมือและบูรณาการบทบาทการทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ องค์กรอาสาสมัครในชุมชน ตลอดจนผู้ประกอบการเอกชนในพื้นที่

สำหรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินภารกิจด้านการดูแลความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในชุมชนนั้น เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อย ค.ศ. 1998 ซึ่งระบุให้หน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ดำเนินงานในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของตนเอง โดยมุ่งเอื้ออำนวยและส่งเสริมการลดปัญหาอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่ กฎหมายดังกล่าว กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานตำรวจท้องถิ่นที่รับผิดชอบภารกิจร่วมกันในการวางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์การจัดการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่โดยกฎหมายกำหนดให้มีการจัดตั้งเป็นภาคีหุ้นส่วนเพื่อลดอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อย (Crime and Disorder Reduction Partnership) ขึ้นในทุกพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁰¹

⁹⁹ National Audit Office, The HOME OFFICE Reducing the Risk of Violent crime, p. 29.

¹⁰⁰ Ibid., p. 27.

¹⁰¹ London Action Trust, Welcome to London Action Trust, < <http://www.csas.org.uk/cdrp> > accessed on 10 February 2018.

การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในการจัดการแก้ไขปัญหอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม ตั้งอยู่บนเหตุผลที่ว่า การจัดการแก้ไขปัญหอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่ต่าง ๆ จะบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้ ก็ต่อเมื่อหน่วยงานและองค์กรทุกภาคส่วนในพื้นที่ มีการทำงานร่วมกันในฐานะภาคีหุ้นส่วนซึ่งกันและกัน การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อย ค.ศ. 1998 จึงเป็นผลให้องค์กรอาสาสมัคร องค์กรชุมชน ตลอดจนประชาชนในชุมชนท้องถิ่น กลายมาเป็นภาคีหุ้นส่วนที่มีบทบาทดูแลความปลอดภัยชุมชนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐแล้ว องค์กรภาคอาสาสมัครก็ถือเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการจัดการประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยชุมชน เนื่องจากในแต่ละท้องถิ่นมักจะมีองค์กรอาสาสมัครที่อาสาทำงานเกี่ยวกับการดูแลป้องกันและแก้ไขปัญหาคriminalและเฝ้าระวังความปลอดภัยในชุมชนอยู่ก่อนแล้ว อาทิ องค์กรอาสาสมัครดูแลความปลอดภัยชุมชนหรือตำรวจชุมชน¹⁰² องค์กรอาสาสมัครกู้ภัยชุมชน องค์กรอาสาสมัครดูแลสุขภาพและสิทธิเด็กและเยาวชน เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับหน่วยงานภาครัฐดำเนินโครงการความปลอดภัยชุมชน จึงจำเป็นต้องดึงบทบาทขององค์กรอาสาสมัครในท้องถิ่นเข้ามาร่วมด้วยอย่างเปิดกว้าง

การทำงานแบบภาคีหุ้นส่วนระหว่างหลายหน่วยงานและหลายภาคส่วนจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อทุกฝ่ายตระหนักและรับรู้ร่วมกันว่า การจัดการแก้ไขและป้องกันปัญหาคriminalและความรุนแรงในชุมชนนั้นย่อมไม่อาจปล่อยให้เป็นการรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่เพียงลำพังฝ่ายเดียว หากแต่ทุกฝ่ายในพื้นที่ต้องเข้ามามีบทบาทร่วมกันในการลดสาเหตุอันนำไปสู่ปัจจัยเสี่ยงต่อการก่ออาชญากรรมในพื้นที่ เพราะสาเหตุของปัญหอาชญากรรมโดยส่วนใหญ่มักมีส่วนเชื่อมโยงกับปัจจัยทางสังคมในมิติต่าง ๆ อาทิ ความขัดสน การขาดการศึกษา การว่างงาน การทำงานร่วมกันในรูปภาคีหุ้นส่วนในระดับท้องถิ่นจะช่วยให้ทุกฝ่ายสามารถทำหน้าที่ของตนในการร่วมขับเคลื่อนมาตรการและโครงการต่าง ๆ เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนในชุมชนมิให้นำไปสู่ความเสี่ยงต่อการเกิดอาชญากรรมและการใช้ความรุนแรง เช่น การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนในชุมชนเพื่อลดอัตราเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อ หรือการลดเงื่อนไขที่เอื้อต่อการกระทำความผิดที่เป็นอาชญากรรม เป็นต้น

การทำงานร่วมกันระหว่างภาคีหุ้นส่วนอันประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐหลากหลายหน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรอาสาสมัครและชุมชน เพื่อขับเคลื่อนโครงการต่าง ๆ ภายใต้แผนงานที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมกันกำหนดขึ้น มีข้อดีคือ การทำให้ทุกภาคส่วนในพื้นที่แต่ละท้องถิ่น สามารถใช้ทักษะความรู้และความชำนาญเฉพาะด้านที่มีความหลากหลายกันไป มาบูรณาการร่วมกันเพื่อออกแบบมาตรการและแนวทางการลดปัญหอาชญากรรมที่สอดคล้องกับปัจจัยแวดล้อมและลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นมากที่สุด จุดแข็งที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการทำงานแบบภาคีหุ้นส่วนดังกล่าว ก็คือ การเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคม

¹⁰² Henry M. Wrobleski and Karen M. Hess, An Introduction to Law Enforcement and Criminal Justice (Belmont: Wadsworth, 2000).

เช่น อาสาสมัครรักษาความปลอดภัยชุมชน เป็นต้น มีช่องทางในการเข้าร่วมขับเคลื่อนภารกิจของภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเป็นทางการในฐานะหุ้นส่วนของภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้การทำงานร่วมกันในรูปภาคีหุ้นส่วนหลายหน่วยงานและหลายภาคส่วนจะเป็นแนวทางในการทำงาน เพื่อลดอัตราความเสี่ยงของการเกิดเหตุอาชญากรรมความรุนแรงในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี แต่ในทางปฏิบัติ แนวทางการดำเนินภารกิจร่วมกันของภาคีหุ้นส่วนในหลายพื้นที่ก็มักประสบอุปสรรคหลายประการ ที่สำคัญคือ การขาดทรัพยากรสำหรับขับเคลื่อนการดำเนินภารกิจของภาคีหุ้นส่วน หรือการถูกตัดงบประมาณลง ภาคีบางส่วนขาดการเข้าร่วมทำงานอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ โดยเฉพาะตัวแทนหน่วยงานสาธารณสุขระดับ ท้องถิ่น และตัวแทนโรงเรียนในท้องถิ่น รวมทั้งการไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลระหว่างภาคีและขาดการแบ่งปัน แลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลการก่อเหตุอันเนื่องมาจากการกระทำที่เป็นภัยต่อความสงบ เรียบร้อยของสังคม ข้อมูลการถูกให้ออกจากโรงเรียน ข้อมูลการรับผู้บาดเจ็บจากการใช้ความรุนแรงและ อาชญากรรมเข้ารักษาพยาบาล จุดเสี่ยงต่อการเกิดเหตุ และปัจจัยเสี่ยงต่อการก่อเหตุในพื้นที่ การขาดข้อมูล ดังกล่าวทำให้ภาคีแต่ละฝ่ายไม่สามารถวิเคราะห์สภาพปัญหาอย่างรอบด้าน สภาพปัญหาและข้อจำกัดที่กล่าว มาส่งผลให้การดำเนินภารกิจการดูแลป้องกันปัญหาอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อยของภาคีหุ้นส่วน ในพื้นที่ไม่บรรลุประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ภาคีหุ้นส่วนยังขาดศักยภาพและขีดความสามารถในการวิเคราะห์สาเหตุต้นตอของปัญหา อาชญากรรมความรุนแรงในพื้นที่ท้องถิ่น รวมถึงการวิเคราะห์แนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาย่างเต็มที่ ข้อจำกัดด้านศักยภาพในการวิเคราะห์สภาพปัญหาอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่ โดยส่วนใหญ่ มักเป็นผลมาจากการมีทรัพยากรทางการบริหารจัดการไม่เพียงพอ และการขาดแคลนบุคลากรในระดับพื้นที่ ที่มีทักษะความเชี่ยวชาญอย่างเพียงพอ แม้จะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน แต่ภาคีบางส่วนก็ไม่มีความสามารถ เพียงพอสำหรับการวิเคราะห์เพื่อใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่มีอยู่ นอกจากนี้ภาคีหุ้นส่วนในหลายพื้นที่มักไม่ให้ความสำคัญกับการทุ่มเทเวลาในการวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกัน ส่วนภาคีหุ้นส่วนที่มีการวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกัน ก็มักจะทำได้เพียงการระบุพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการก่อเหตุในชุมชนและกลุ่มคนที่มีแนวโน้มก่อเหตุในชุมชน ดังนั้น มาตรการจัดการป้องกันอาชญากรรมของภาคีหุ้นส่วนหลายแห่งจึงมีลักษณะเป็นแนวทางแก้ปัญหาระยะสั้น เช่น การจัดให้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจหรืออาสาสมัครตรวจตราในพื้นที่เสี่ยง เป็นต้น¹⁰³

กฎหมายว่าด้วยอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อย ค.ศ. 1998 ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง ในระบบการบริหารภารกิจด้านการป้องกันอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อยในหลายประการ กล่าวคือ มีการกำหนดกรอบมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการป้องกันอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น โดยกระทรวงกิจการภายในประเทศ เพื่อเป็นกรอบมาตรฐานการปฏิบัติงานในระดับชาติ นอกจากนี้ ยังมีการกำหนด ของเขตภารกิจหน้าที่ของภาคีหุ้นส่วนเพื่อลดปัญหาอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อยอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมภารกิจหลายมิติ นับตั้งแต่การป้องกันเหตุอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อย การป้องกัน

¹⁰³ National Audit Office, The Home Office Reducing the Risk of Violent crime, p. 30.

การกระทำที่เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยในชุมชน การป้องกันการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ตลอดจนการป้องกันพฤติกรรมที่ส่งผลให้สภาพแวดล้อมของชุมชนเสียหาย กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้องต้องมีการแบ่งปันข้อมูลร่วมกันเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันและลดปัญหาอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่ท้องถิ่นทั่วประเทศ

สำหรับกรอบมาตรฐานการดำเนินการในรูปภาคีหุ้นส่วนเพื่อลดปัญหาอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อยที่กระทรวงกิจการภายในประเทศได้กำหนดขึ้นนั้น ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ ในการสร้างภาคีหุ้นส่วนที่มีประสิทธิภาพ (Hallmarks of effective partnership)¹⁰⁴ ได้แก่ 1) การมีผู้นำภาคีที่เข้มแข็งและทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ 2) การทำงานของภาคีหุ้นส่วนต้องมีความโปร่งใสตรวจสอบได้และมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ 3) การทำงานของภาคีหุ้นส่วนต้องตั้งอยู่บนฐานของข้อมูลในพื้นที่ 4) การจัดโครงสร้างระบบการทำงานของภาคีหุ้นส่วนต้องเอื้อต่อการตอบสนองปัญหาและปฏิบัติการในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ 5) การทำงานของภาคีหุ้นส่วนต้องตั้งอยู่บนการมีส่วนร่วมของชุมชน 6) การทำงานของภาคีหุ้นส่วนต้องตั้งอยู่บนการใช้ทักษะและความรู้ที่เหมาะสม

ภาคีหุ้นส่วนเพื่อลดปัญหาอาชญากรรมและความไม่สงบเรียบร้อย (CDRP) ในพื้นที่ต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่ มักจะให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานการลดปัญหาการกระทำที่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอันส่งผลให้คนในชุมชนเกิดความเดือดร้อนรำคาญใจเป็นส่วนรองลงมาคือ การปฏิบัติงานการลดปัญหาอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรุนแรงในพื้นที่ โดยเฉพาะปัญหาการทำร้ายร่างกายบุคคลอื่นจนได้รับบาดเจ็บ ปัญหาการใช้ความรุนแรงในครอบครัวและอาชญากรรมความรุนแรงในเขตใจกลางเมือง¹⁰⁵

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การพัฒนาระบบการดูแลป้องกันและจัดการปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยและความไม่ปลอดภัยในชุมชนของรัฐบาลอังกฤษนั้น เป็นผลจากการดำเนินนโยบายที่มุ่งเน้นการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ในขณะเดียวกันก็มีการพัฒนากลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้มีความสอดคล้องและเอื้อต่อการประสานความร่วมมือของทุกฝ่าย สำหรับรูปแบบการดำเนินโครงการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในท้องถิ่น โดยอาศัยกลไกภาคีหุ้นส่วนดังกล่าวมาข้างต้นนั้น สามารถพิจารณาได้จากกรณีศึกษาต่อไปนี้

2.8.2.3 การจัดบริการสาธารณะโดยภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership)

การจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP) มักปรากฏในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ Private Finance Initiative (PFI), Alternative Financing and

¹⁰⁴ Home Office, Delivering Safer Communities: A Guide to Effective Partnership Working, Guidance for Crime and Disorder Reduction Partnership and Community Safety Partnerships (July 2007).

¹⁰⁵ National Audit Office, The Home Office Reducing the Risk of Violent crime, p.26.

Procurement (AFP), Performance Based Infrastructure¹⁰⁶ การอธิบายความหมายของภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชน (ต่อไปนี้จะกล่าวถึงในนาม “PPP”) สามารถพิจารณาได้ 2 นัย กล่าวคือ นัยแรกเป็น PPP ในความหมายทั่ว ๆ ไปหรือความหมายอย่างกว้างซึ่งครอบคลุมทุกกิจกรรมที่ภาครัฐและเอกชนทำร่วมกัน ลักษณะที่สองเป็น PPP ในความหมายเฉพาะหรือความหมายอย่างแคบซึ่งมีจุดเน้นอยู่ที่ความร่วมมือในการร่วมลงทุนของรัฐและเอกชนในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ¹⁰⁷ ซึ่งงานวิจัยนี้จะกล่าวถึงเฉพาะ PPP ในความหมายอย่างแคบ

กล่าวโดยขยายความ การทำความเข้าใจความหมายของ PPP อาจพิจารณาได้จาก 3 มุมมอง ได้แก่ หนึ่ง การพิจารณา PPP ในฐานะเครื่องมือทางการบริหาร สอง การพิจารณา PPP ในฐานะเครื่องมือทางการเงิน และ สาม การพิจารณา PPP ในฐานะยุทธศาสตร์การพัฒนา

PPP ในฐานะเครื่องมือทางการบริหาร (A Tool of Governance or Management) มีจุดเน้นอยู่ที่การมอง PPP ว่าเป็นเครื่องมือหรือวิธีการอย่างใหม่ในการบริหารงานของรัฐบาลในการที่จะผลิตและส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชน โดยความหมายสำคัญของ PPP ในมุมมองนี้คือ PPP เป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรโดยเฉพาอย่างยิ่งความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ความร่วมมือนี้จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ (ซึ่งก็คือสินค้าและบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือนี้) ที่ดีกว่า ในกรณีที่ภาครัฐหรือภาคเอกชนต่างผลิตสินค้าและบริการสาธารณะแต่โดยลำพัง¹⁰⁸ นอกจากนี้ PPP ในมุมมองนี้ยังเน้นที่ความร่วมมือที่มีความต่อเนื่องในระยะยาวซึ่งอาจกินเวลาตั้งแต่ 10 ปี ไปจนกระทั่งถึง 30 ปีหรืออาจจะมากกว่านั้น

PPP ในฐานะเครื่องมือทางการเงิน (A Tool of Financial Arrangements) มีจุดเน้นอยู่ที่การจัดการความสัมพันธ์ทางการเงินระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการลงทุนโครงการสาธารณูปโภค จุดเด่นของ PPP ในมุมมองนี้คือการเป็นเครื่องมือในการลดแรงกดดันของความตึงเครียดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาล¹⁰⁹ และลดความกดดันในการขาดดุลงบประมาณ นอกจากนี้ ยังเป็นการบริหารจัดการที่ก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลอีกด้วย PPP ในมุมมองนี้ยังมีความหมายครอบคลุมไปถึงการร่วมกันแบ่งปันความเสี่ยงและผลตอบแทนจากการลงทุนในโครงการสาธารณูปโภคระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอีกด้วย¹¹⁰

¹⁰⁶ Christine Farrugia, et al., Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective (Working Paper #39 The Collaboratory for Research on Global Projects at Stanford University, August 2008), p. 5.

¹⁰⁷ วรบุตร วักดีเพชร, “ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน Public Private Partnerships (PPP): ตอนที่ 1 “ทำความเข้าใจ”,” วารสารการงบประมาณ 3(8: 2549): 92.

¹⁰⁸ Nilufa Akhter Khanom, “Conceptual Issues in Defining Public Private Partnerships (PPPs),” International Review of Business Research Papers 6(2: 2010): 150.

¹⁰⁹ Ibid., p. 152.

¹¹⁰ Ibid., p. 153.

PPP ในฐานะยุทธศาสตร์การพัฒนา (A Development Strategy) มีจุดเน้นอยู่ที่การเป็นเครื่องมือการพัฒนาประเทศผ่านความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนซึ่งความร่วมมือนี้เป็นบ่อเกิดให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ นอกจากนี้การผสมผสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนยังเป็นการช่วยลดจุดอ่อนของกันและกันอีกด้วย PPP ในฐานะยุทธศาสตร์การพัฒนานี้จะเป็นการรวบรวมกลุ่มต่าง ๆ เข้าร่วมในกระบวนการพัฒนา เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถาบันการศึกษา เป็นต้น กระบวนการร่วมมือกันนี้เป็นกระบวนการที่มีศูนย์กลางอยู่ที่ความริเริ่มของภาครัฐโดยได้รับความร่วมมือและสนับสนุนจากภาคเอกชนทั้งองค์กรที่แสวงหากำไรและที่ไม่แสวงหากำไร รวมไปถึงองค์กรภาคประชาชนด้วย ซึ่งทุกภาคส่วนที่อยู่ในกระบวนการนี้จะร่วมแบ่งปันทรัพยากร เช่น เงินทุน บุคลากร ความรู้ด้านเทคนิคและร่วมกันในการตัดสินใจเชิงนโยบายด้วย¹¹¹

เมื่อแนวคิด PPP ถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติ รูปแบบและลักษณะของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนได้มีความแตกต่างหลากหลายกันออกไปตามโครงการแต่ละโครงการที่ได้มีความร่วมมือเกิดขึ้น ซึ่งรูปแบบที่สำคัญในการจัดทำโครงการสาธารณูปโภคร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน อาจจะพอยกตัวอย่างได้ดังนี้

- ก่อสร้าง – โอนคืน – ดำเนินการ (Build - Operate - Transfer: BOT)
- ออกแบบ – ก่อสร้าง (Design - Build: DB)
- ออกแบบ – ก่อสร้าง – ดำเนินการ – หาแหล่งทุน (Design - Build - Finance - Operate: DBFO)
- ออกแบบ – บำรุงรักษา – หาแหล่งทุน – ก่อสร้าง (Design - Build - Finance - Maintain: DBFM)
- ออกแบบ – ก่อสร้าง – ดำเนินการ (Design - Build - Operate: DBO)
- ก่อสร้าง – เป็นเจ้าของ – ดำเนินการ – โอนคืน (Build - Own - Operate - Transfer: BOOT)

กลไกการบริหารจัดการบริการจัดการภารกิจที่ขับเคลื่อนในรูปแบบของความร่วมมือระหว่างภาคีหุ้นส่วนภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnerships) ประกอบด้วยกลไกการบริหารจัดการโดยผ่านการทำสัญญาระหว่างภาคีหุ้นส่วนใน 2 รูปแบบ คือ

(1) สัญญาสัมปทาน (Consession Contrasts) ได้รับความนิยมนอย่างมากในศตวรรษที่ 19 ไม่ว่าจะเป็นสัมปทานน้ำ น้ำมัน แก๊สธรรมชาติ ระบบไฟฟ้า หรือการจัดเก็บค่าผ่านทาง บริการสาธารณะอื่น ๆ ที่ใช้เงินลงทุนสูง โดยที่ภาคเอกชนจะเป็นผู้ลงทุนทั้งหมดด้วยการเหมาสัมปทานจากการประมูลงานจากภาครัฐ และภาครัฐจะเป็นผู้รับประกันการผูกขาดให้แก่ภาคเอกชนที่ได้รับสัมปทานนั้น ๆ แต่เพียงผู้เดียว ทั้งนี้ภาคเอกชนจะให้บริการแก่รัฐเมื่อหมดระยะเวลาในการให้สัมปทานตามสัญญาที่จัดทำขึ้นทั้งสองฝ่าย

(2) สัญญา PFI (Private Finance Initiative: PFI) เริ่มใช้เป็นที่แรกในสหราชอาณาจักรโดยภาครัฐจะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการต่าง ๆ แทนรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการจ้างที่ปรึกษา การจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ เช่น การสร้างถนน ทางรถไฟ โรงพยาบาล โรงเรียน การมอบหมายให้ภาคเอกชน

¹¹¹ Ibid.

จัดเก็บค่าบริการต่าง ๆ แทนรัฐ เป็นต้น ซึ่งจะมีรูปแบบการจ่ายค่าตอบแทนให้กับภาคเอกชนต่างจากรูปแบบสัญญาสัมปทาน ในรูปแบบ PFI นี้ ภาครัฐจะว่าจ้างให้เอกชนดำเนินการแทนภาครัฐภายใต้รูปแบบของสัญญาจ้างที่ภาครัฐจะดำเนินการชำระเงินค่าจ้างให้แก่ภาคเอกชนเป็นงวด ๆ ตามกิจกรรมที่จัดทำจนแล้วเสร็จ หรืออาจจ่ายเป็นรายเดือน หรือรายปี สุดแล้วแต่ข้อตกลงที่ได้ตกลงระหว่างภาครัฐและเอกชนตามเงื่อนไขสัญญา

นอกจากนั้น การว่าจ้างให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐภายใต้สัญญา PFI นั้น รัฐไม่จำเป็นต้องรับประกันการผูกขาดให้เอกชนใดเอกชนหนึ่งซึ่งเป็นผู้ได้รับสัมปทานเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐแต่เพียงผู้เดียว หากภายใต้สัญญาแบบ นั้น รัฐจะสามารถเปลี่ยนแปลงเอกชนผู้ให้บริการได้ตลอดเวลา เมื่อรัฐไม่พึงพอใจในการบริหาร PFI จัดการที่เอกชนได้จัดทำให้

สำหรับกรณีตัวอย่างของโครงการ PPP ที่ได้เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ โครงการก่อสร้างโรงพยาบาลในสหราชอาณาจักร โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษในออสเตรเลีย โครงการก่อสร้างท่าเรือในเกาหลีใต้ และโครงการก่อสร้างเครือข่ายเส้นทางรถไฟในแอฟริกาใต้ แต่ละโครงการมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

โรงพยาบาล Royal Derby¹¹²

โรงพยาบาล Royal Derby ตั้งอยู่ในเมือง Derby ในเขต East Midlands ของอังกฤษ เป็นเมืองที่มีประชากรจำนวน 233,700 คน ในการก่อสร้างโรงพยาบาลแห่งนี้ได้ดำเนินการด้วยวิธีการ PPP โดยทำสัญญาให้เอกชนเข้ามาดำเนินการก่อสร้าง โรงพยาบาล Royal Derby ดำเนินงานโดย Derby Hospitals NHS (National Health Service) Foundation Trust เป็นหน่วยงานที่มีผลการดำเนินงานดีที่สุดแห่งหนึ่งในสหราชอาณาจักร ได้รับการจัดอันดับการให้บริการอยู่ในระดับ 3 ดาวติดต่อกัน 5 ปี ได้รับคะแนนอยู่ในระดับดีในด้านคุณภาพของการบริการ และได้รับคะแนนในระดับดีเลิศในด้านการให้บริการตรวจสอบสุขภาพประจำปี โรงพยาบาลแห่งนี้ให้บริการทั้งในด้านอายุรกรรม ศัลยกรรม และผู้ป่วยฉุกเฉิน สำหรับประชากรในเขต Southern Derbyshire และพื้นที่ใกล้เคียงราว 600,000 คน

Derby Hospitals National Health Service Foundation Trust ได้ดำเนินการก่อสร้างโรงพยาบาล Royal Derby ซึ่งเป็นโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่มีมูลค่าโครงการ 333 ล้านปอนด์ โดยได้แบ่งโครงการก่อสร้างออกเป็น 2 ระยะ โดยระยะที่ 1 เป็นการก่อสร้าง The Kings Treatment Centre ซึ่งการก่อสร้างได้เสร็จสมบูรณ์ในปี ค.ศ. 2006 และการก่อสร้างระยะที่ 2 ซึ่งแล้วเสร็จในปี ค.ศ. 2009 ทำให้โรงพยาบาล Royal Derby เป็นศูนย์สุขภาพขนาดใหญ่ที่ทันสมัยครอบคลุมเนื้อที่ 47 เอเคอร์ ในโครงการก่อสร้างนี้ได้มีการก่อสร้างโรงเรียนแพทย์ด้วย โดยในการดำเนินงานของโรงเรียนแพทย์ได้ร่วมมือกับมหาวิทยาลัย Nottingham ซึ่งทำให้โรงพยาบาล Royal Derby เป็นโรงพยาบาลที่มีการเรียนการสอนในสาขาแพทยศาสตร์ที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของสหราชอาณาจักร โครงการก่อสร้างโรงพยาบาล Royal Derby เมื่อก่อสร้างเสร็จสมบูรณ์มีพื้นที่เท่ากับ

¹¹² เนื้อหาในหัวข้อนี้สรุปจาก Office of Government Commerce, NHS Trusts - Adopting Good Practices, < <http://ogc.gov.uk/documents/NHSTrustsAdoptingGoodPracticesCaseStudy.pdf> > accessed on 23 February 20118.

สนามฟุตบอลจำนวน 40 สนาม มีเนื้อที่ใช้สอย 120,000 ตารางเมตร ประกอบด้วยห้องต่าง ๆ จำนวน 7,400 ห้อง ห้องผ่าตัด 35 ห้อง และเตียงผู้ป่วยจำนวน 1,159 เตียง

โครงการก่อสร้างโรงพยาบาล Royal Derby ได้เริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ. 1997 เพื่อปรับปรุงและพัฒนา โรงพยาบาล Derby City General Hospital โดยเป็นโครงการลงทุนแบบ PPP ซึ่งได้มีการเซ็นสัญญาโครงการในปี ค.ศ. 2003 ระหว่าง The Skanska Innisfree Consortium กับ The Southern Derbyshire Acute Hospitals National Health Service Trust เพื่อก่อสร้างโรงพยาบาลใหม่บนพื้นที่ของ Derby City General Hospital โดยมีระยะเวลาของสัญญา 40 ปี

สัญญา PPP ดังกล่าวข้างต้นนี้ถือได้ว่าเป็นโครงการลงทุนแบบ PPP ขนาดใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของสหราชอาณาจักร และเป็นโครงการที่มีความสมบูรณ์แบบที่สุดแห่งหนึ่งเช่นกัน ในการริเริ่มและเริ่มต้นดำเนินโครงการสามารถทำได้อย่างรวดเร็วโดยใช้เวลาเพียง 12 เดือน นับจากวันที่มีการเปิดให้ยื่นข้อเสนอโครงการขั้นสุดท้ายจนถึงวันเซ็นสัญญาโครงการ การขับเคลื่อนโครงการโรงพยาบาล Royal Derby นี้เป็นความพยายามในการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อสร้างความเป็นเลิศในการให้บริการด้านสาธารณสุข เพื่อพัฒนาการให้บริการของโรงพยาบาลต่อชุมชน พัฒนาการให้บริการรักษาพยาบาลเบื้องต้น การสาธารณสุขมูลฐานรวมถึงพัฒนาการให้บริการการรักษาพยาบาลแก่ภาคธุรกิจเอกชน นอกจากนี้ยังมีความมุ่งหมายในการสร้างโรงพยาบาลสำหรับการเรียนการสอนในสาขาแพทยศาสตร์ และสร้างศูนย์บริการทางการแพทย์ที่ครบวงจรในพื้นที่แห่งเดียวเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดแก่เงินลงทุน

สำหรับความสำเร็จของโครงการ บทเรียนที่สำคัญที่ได้เรียนรู้จากความสำเร็จในการดำเนินงานก่อสร้างโรงพยาบาล Royal Derby มีดังต่อไปนี้

- การทำงานร่วมกัน: โครงการก่อสร้างโรงพยาบาล Royal Derby ที่มีขนาดใหญ่และซับซ้อนสามารถสำเร็จได้เพราะมีความร่วมมือที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทำงานสอดประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทีมงานบริหารโครงการได้รวบรวมทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนให้มาร่วมคิด ร่วมวางแผน และมองไปข้างหน้าร่วมกันโดยดึงความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์จากทุกฝ่ายมาร่วมกันบริหารโครงการเพื่อผ่านพ้นความท้าทายต่าง ๆ ที่ต้องเผชิญ นอกจากนี้ในระหว่างการทำงานก่อสร้างได้มีการสื่อสารกับชุมชนโดยรอบอยู่ตลอดเวลาเพื่อรายงานให้ทราบถึงความก้าวหน้าของโครงการ การวางแผนล่วงหน้าทำให้ความเสี่ยงลดลง และเนื่องมาจากความใส่ใจต่อชุมชนรอบข้างทำให้ทีมงานผู้บริหารโครงการได้รับรางวัล Considerate Contractor Awards ถึง 2 ปี และได้รับรางวัล Derby City Partnership ในฐานะที่มีการสื่อสารและทำงานร่วมกับชุมชนที่ดีเลิศ

- การติดตั้งเครื่องมือและอุปกรณ์ทางคลินิก: ในการดำเนินงานติดตั้งเครื่องมือและอุปกรณ์ทางคลินิกได้มีการวางแผนล่วงหน้าเพื่อให้เครื่องมือและอุปกรณ์ดังกล่าวสามารถใช้งานได้เต็มประสิทธิภาพ ทีมงานทั้งจากผู้บริหารโครงการก่อสร้าง ผู้เชี่ยวชาญจาก Derby Hospitals National Health Service Foundation Trust และจากหน่วยงานอื่นได้ทำงานร่วมกันบนแผนงานที่มีความสลับซับซ้อนด้วยการปรึกษารื้อกับผู้ที่ต้องใช้

เครื่องมือและอุปกรณ์ทางคลินิกต่าง ๆ ทำให้สามารถออกแบบก่อสร้างในลักษณะเน้นความสะดวกและประสิทธิภาพในการให้บริการเป็นหลักซึ่งก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

- การถ่ายโอนความเสี่ยง: ทีมผู้บริหารโครงการได้ศึกษาความเสี่ยงในการดำเนินโครงการและสามารถประหยังบประมาณจากการบริหารความเสี่ยง โดยได้มีการกำหนดกรอบด้านความเสี่ยงในการดำเนินโครงการก่อสร้าง ด้วยการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างรอบคอบทำให้ Derby Hospitals National Health Service Foundation Trust สามารถประหยังบประมาณได้ปีละ 500,000 ปอนด์ ในระยะเวลา 30 ปี หรือคิดเป็นเงินทั้งสิ้น 15 ล้านปอนด์ ตลอดอายุโครงการ นอกจากนี้การบริหารความเสี่ยงที่ดียังทำให้ Trust ได้รับการส่งมอบและการบำรุงรักษาอาคารที่มีคุณภาพสูงไปอีกอย่างน้อย 40 ปี

- การดำเนินงานก่อสร้างที่มีความยืดหยุ่น: ในการออกแบบก่อสร้างโครงการได้มีการคำนึงถึงการใช้งานในระยะยาวและการขยายตัวของ การให้บริการในอนาคต นอกจากนี้อาคารโรงพยาบาลยังเป็นอาคารโรงพยาบาลแห่งแรกในเขต East Midlands ที่สามารถถอดเฮลิคอปเตอร์บนดาดฟ้า ความยืดหยุ่นในการก่อสร้างอาคารโรงพยาบาลทำให้มีพื้นที่ที่มีความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยนการใช้สอยคิดเป็นร้อยละ 10 ของพื้นที่ทั้งหมด และก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้สอยพื้นที่สูงสุดถึงร้อยละ 95 ส่งผลให้เกิดการประหยัดต้นทุนปีละ 3.2 ล้านปอนด์

- การลงทุนและการให้บริการเพิ่มเติมจากธุรกิจเอกชน: โรงพยาบาลที่สร้างใหม่นี้ได้จัดพื้นที่สำหรับการให้บริการใหม่ ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้พื้นที่สำหรับการจัดการเรียนการสอนแพทยศาสตร์แล้วยังมีพื้นที่สำหรับดำเนินกิจการสถานรับเลี้ยงเด็ก ศูนย์สุขภาพ และศูนย์ออกกำลังกายอีกด้วย

- การสรรหาและว่าจ้างบุคลากรใหม่: ในการเปิดโรงพยาบาลแห่งใหม่ได้มีการจัดเตรียมแผนและความพร้อมด้านบุคลากรซึ่งสอดคล้องกับแผนหลักของ NHS (National Health Service) ในระดับชาติและเป็นไปตามแผนการบริหารทรัพยากรบุคคลของ NHS ด้วย โดยมีการฝึกอบรมบุคลากรเพื่อเตรียมความพร้อมให้ทันกับการเปิดให้บริการโรงพยาบาลแห่งใหม่และมีการเปิดศูนย์สรรหาและว่าจ้างบุคลากรใหม่ด้วย นอกจากนี้ ยังมีการเตรียมการสำหรับการปรับเปลี่ยนการว่าจ้างบุคลากรโดยเจ้าหน้าที่ 1,000 คน ที่ปฏิบัติงานสนับสนุน ในการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกของโรงพยาบาลสามารถเลือกได้ว่าจะคงสิทธิการเป็นลูกจ้างของ Trust ต่อไปหรือจะโอนไปเป็นลูกจ้างของบริษัทเอกชนคู่สัญญาที่เข้าดำเนินงานด้านการดูแลรักษาสิ่งอำนวยความสะดวก

- การควบคุมต้นทุนตลอดอายุโครงการ: การก่อสร้างโรงพยาบาล Royal Derby ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงภาพรวมของต้นทุนในการดำเนินงานและต้องควบคุมต้นทุนซึ่งไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ ในการควบคุมต้นทุนตลอดอายุโครงการได้มีการศึกษาเกี่ยวกับต้นทุนของวัสดุอุปกรณ์และสภาวะการณ์แวดล้อมที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อกำหนดแผนในการบริหารต้นทุนที่มีประสิทธิภาพ ภายใต้แผนบริหารต้นทุนที่กำหนดขึ้นนี้หากอัตราเพื่อเฉลี่ยตลอดอายุโครงการอยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 2.5 Trust จะสามารถประหยังบประมาณได้ปีละ 30,000 ปอนด์

โครงการ Westlink M7, Sydney¹¹³

โครงการ Westlink M7, Sydney เป็นโครงการทางหลวงพิเศษซึ่งมีระยะทางทั้งสิ้น 40 กิโลเมตร เปิดให้บริการในปลายปี ค.ศ.2005 ทางพิเศษสายนี้ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของนคร Sydney โดยมีจุดเชื่อมต่อกับทางหลวงพิเศษหมายเลข M2, M4 และ M5 โดยเป็นทางพิเศษที่เก็บค่าใช้บริการตามระยะทางด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เมื่อเริ่มเปิดให้บริการโครงการทางพิเศษสายนี้เป็นโครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษที่ใหญ่ที่สุดในออสเตรเลีย ทางสายนี้ช่วยให้ผู้ใช้ทางสามารถหลีกเลี่ยงสัญญาณไฟจราจรไปได้ 48 จุด ช่วยประหยัดเวลาและให้ความปลอดภัยในการเดินทาง

โครงการก่อสร้างทางหลวงพิเศษสายนี้ถือเป็นโครงการที่ประสบผลสำเร็จ โดยได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากรัฐบาลทั้งในระดับสหพันธรัฐ มลรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการนี้ดำเนินงานโดยรัฐบาลมลรัฐ New South Wales ด้วยการเซ็นสัญญา PPP กับ Westlink Motorway Limited ซึ่งเป็นบริษัทร่วมทุนที่ประกอบด้วย Transurban, Macquarie Infrastructure Group และ Leightons Holdings and Contractors งานก่อสร้างดำเนินการโดยกิจการร่วมค้า Abigroup Leighton โดยมีมูลค่างานก่อสร้าง 1,500 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ในขณะที่มูลค่าของทั้งโครงการ PPP เท่ากับ 2,300 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย โครงการก่อสร้างที่มีขนาดใหญ่และซับซ้อนนี้มีองค์ประกอบที่น่าสนใจ เช่น สะพาน 144 แห่ง ทางแยกทางร่วมรวม 17 แห่ง โดยมีทางแยกทางร่วมที่ใหญ่ที่สุดในออสเตรเลีย คือ The Light Horse Interchange ซึ่งเป็นจุดที่ตัดกับทางหลวงพิเศษหมายเลข M4 มีงานขุดดินจำนวนทั้งสิ้น 15 ล้านตัน มีการว่าจ้างแรงงานสำหรับก่อสร้างโครงการ 13,500 คน มีระบบบริหารการคมนาคมซึ่งคอยดูแลและช่วยเหลือผู้ใช้ทางตลอด 24 ชั่วโมง และมีการใช้ระบบเก็บเงินค่าผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้ง 48 จุดขึ้นลง

งานก่อสร้างโครงการ Westlink M7 นี้กินระยะทาง 40 กิโลเมตร ตลอดแนวตะวันตกของนคร Sydney ซึ่งพาดผ่านเขตเมืองที่มีความเจริญและมีประชากรหนาแน่น เช่น เมือง Baulkham Hills เมือง Blacktown เมือง Fairfield และเมือง Liverpool ซึ่งทำให้งานก่อสร้างจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งจากชุมชนและหน่วยงานภาครัฐ ในการก่อสร้างโครงการต้องมีการขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องต่าง ๆ เช่น การขออนุญาตจาก The NSW National Parks & Wildlife Service จากสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 แห่ง และจากหน่วยงานของรัฐบาลมลรัฐ New South Wales อีกหลายแห่ง เช่น หน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องสิ่งแวดล้อม ด้านทรัพยากรน้ำ และด้านการวางแผน เป็นต้น

ความต้องการถนนวงแหวนที่เชื่อมต่อกันดังเช่นทางพิเศษ Westlink M7 มีมายาวนานถึง 40 ปี ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของแผนรองรับ การเจริญเติบโตของนคร Sydney ในฐานะเมืองชั้นนำของโลกในอนาคต โดยแผนที่มีความชัดเจนที่ระบุถึงการก่อสร้างทางพิเศษสายนี้ได้เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1974 ซึ่งต่อมาแผนการขนส่งสำหรับนคร Sydney ฉบับปี ค.ศ. 1998 ได้กำหนดให้ทางพิเศษสาย M7 นี้ต้องก่อสร้างแล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2007 ภายใต้แผนดังกล่าวได้เริ่มมีการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและผลการศึกษาดังกล่าว

¹¹³ เนื้อหาในหัวข้อนี้สรุปความจาก Infrastructure Partnerships Australia, Westlink M7/Case Studies, < <http://www.Infrastructure.org.au/Content/WestlinkM7.aspx> > accessed on 23 February 2011.

ได้เผยแพร่เอกสารสาธารณะในปี ค.ศ. 2001 ต่อมากระทรวงการวางแผนได้อนุมัติโครงการในปี ค.ศ. 2002 เริ่มการก่อสร้างในปี ค.ศ. 2003 และแล้วเสร็จในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2005

การบริหารทางการเงิน ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2005 บริษัท Westlink สามารถปรับโครงสร้างหนี้ได้สำเร็จก่อนเริ่มเปิดให้บริการ ซึ่งทำให้ได้รับประโยชน์ อาทิ ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือ BBB จาก Fitch การมี Debt Margins ลดลงอย่างมีนัยสำคัญมาอยู่ที่ระดับ 54 เปอร์เซ็นต์ การมีจำนวนธนาคารเจ้าหนี้ลดลงจาก 18 แห่ง เหลือ 10 แห่ง และสามารถบริหารมูลหนี้ 1,250 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น โครงการสามารถดำรงสภาพคล่องได้ในช่วงการทดลองเปิดให้ใช้บริการฟรี รวมถึงการสร้างผลตอบแทนที่สูงขึ้นแก่ผู้ลงทุนในช่วงปีแรก ๆ ของการดำเนินโครงการ

ความสัมพันธ์ที่ดีและความรับผิดชอบต่อชุมชนถือเป็นความสำเร็จของโครงการ Westlink M7 ทั้งในระหว่างการก่อสร้างและเมื่อมีการเปิดให้บริการ ฝ่ายชุมชนสัมพันธ์ได้ถูกจัดตั้งก่อนที่จะมีการก่อสร้าง เพื่อที่จะให้ข้อมูลกับประชาชนในพื้นที่ถึงแผนงานก่อสร้าง ได้มีการจัดประชุมกลุ่มย่อยถึง 120 ครั้ง ซึ่งแผนงานก่อสร้างโครงการได้รับการตอบรับในทางบวกจากผู้อาศัยโดยรอบ

กล่าวในด้านผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ ทางพิเศษสาย M7 ก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของออสเตรเลียด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพและผลิตภาพต่ออุตสาหกรรมด้านการขนส่งและการกระจายสินค้า บริษัทขนาดใหญ่หลายแห่ง เช่น Woolworths, Coles, Coca Cola, TNT, Bluescope Steel และ LG Electronics ได้ย้ายที่ตั้งหรือฐานการผลิตไปยังบริเวณที่ใกล้เคียงกับการทางพิเศษสาย M7 เพื่อประโยชน์ด้านการขนส่ง นอกจากนี้ CB Richard Ellis Industrial Market Research ได้สรุปว่าทางพิเศษสายนี้ ส่งผลต่อการขยายตัวอย่างสูงของการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตนคร Sydney โดย 6 เดือนสุดท้ายของปี ค.ศ. 2005 ภาคอุตสาหกรรมมีการขยายตัวสูงถึงร้อยละ 58 ซึ่งผลสืบเนื่องให้เกิดการพัฒนาที่ดินโดยเกิดโครงการพัฒนาที่ดินเพื่อกิจการอุตสาหกรรมมากถึง 285 โครงการ มีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 320 สนามฟุตบอล

ในปี ค.ศ. 2005 รัฐบาลมลรัฐ New South Wales ได้ริเริ่มโครงการพัฒนาที่ดินในพื้นที่รอบ ๆ ทางพิเศษสาย M7 บนเนื้อที่ 2,450 เฮกตาร์ ซึ่งเป็นเขตอุตสาหกรรมที่ใหญ่ที่สุดของออสเตรเลีย สามารถจ้างงานได้ถึง 36,000 ตำแหน่ง นอกจากการพัฒนาพื้นที่เพื่อกิจการอุตสาหกรรมแล้ว โครงการทางพิเศษ Westlink M7 ยังก่อให้เกิดการพัฒนาที่ดินเพื่อการพักอาศัยด้วย โดยมีการพัฒนาโครงการ NSW - the North - West and South - West Growth Centres ซึ่งประกอบด้วยที่อยู่อาศัยกว่า 160,000 หน่วย รองรับประชากร 350,000 คน

นอกจากนี้ โครงการ Westlink M7 ได้มีการดำเนินงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เช่น การวางมาตรการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน การสร้างสะพานให้มีผลกระทบต่อการใช้ของน้ำมันน้อยที่สุด การสร้างถนนให้มีผลกระทบต่อธรรมชาติที่ล้อมรอบน้อยที่สุด และการติดตั้งกำแพงป้องกันเสียงเป็นระยะทางยาว 20 กิโลเมตร ความสำเร็จของโครงการ โครงการ Westlink M7 ได้รับการยอมรับถึงความสำเร็จจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ผลประโยชน์ที่ชุมชนรอบข้างได้รับ รัฐบาลทั้งในระดับสหพันธรัฐ รัฐบาลมลรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการยอมรับในฐานะที่ทำให้เกิดการพัฒนากระบวนการคมนาคมขนส่งในเขตพื้นที่นคร Sydney ทางภาครัฐกิจเอกชนก็ให้การยอมรับโครงการในฐานะที่เป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญต่อ

การขยายตัวด้านการลงทุนและการจ้างงานในนคร Sydney นอกจากนี้ สื่อมวลชนก็มีทัศนคติในเชิงบวกต่อโครงการนี้ ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2006 โครงการได้รับรางวัล Blacktown City Council's Corporate Citizen of the Year นอกจากนี้ยังมีเครื่องชี้วัดความสำเร็จอื่น ๆ อีก เช่น มีการใช้บริการทางพิเศษสายนี้มากกว่า 30 ล้านเที่ยว โดยมีอัตราการใช้งานเฉลี่ยต่อวันอยู่ที่ 105,000 เที่ยว มีการออกบัตรผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์กว่า 150,000 ใบ เป็นต้น

โครงการพัฒนาท่าเรือในเกาหลีใต้¹¹⁴

เกาหลีใต้ตั้งอยู่ในศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีระบบเศรษฐกิจที่เติบโตเร็วที่สุดแห่งหนึ่งของโลก ตามแผนแม่บทระดับชาติสำหรับการพัฒนาท่าเรือได้มีการคาดการณ์ปริมาณการขนถ่ายสินค้าผ่านท่าเรือในปี ค.ศ. 2011 ว่าจะมีประมาณ 1,500 ล้านตัน และ 30 ล้าน TEUs ในขณะที่ปริมาณการขนถ่ายสินค้าในปี ค.ศ. 2011 อยู่ที่ระดับ 886 ล้านตัน และ 10 ล้าน TEUs เพื่อตอบสนองความต้องการดังกล่าว ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนทั้งสิ้นประมาณ 29,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ สำหรับการพัฒนาท่าเรือในเกาหลีใต้

เนื่องจากรัฐบาลมีงบประมาณจำกัดซึ่งไม่เพียงพอต่อการลงทุนในการพัฒนาท่าเรือ ในปี ค.ศ. 1998 รัฐบาลเกาหลีใต้จึงริเริ่มให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการก่อสร้างโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ในฐานะที่เป็นมาตรการสำคัญในการปฏิรูประบบราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใส ในการก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภคโดยอาศัยประโยชน์จากความคิดสร้างสรรค์และประสิทธิภาพในการบริหารงานของภาคเอกชน การริเริ่มของรัฐบาลเกาหลีใต้ดังกล่าวมาด้วยความมุ่งหมายอีกประการหนึ่งคือพยายามดึงดูดให้นักลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนในโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้เพื่อที่จะให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศผ่านพ้นวิกฤตการณ์ทางด้านอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศไปได้

รัฐบาลเกาหลีใต้จะกำหนดและประกาศแผนสำหรับโครงการ PPP เป็นประจำทุกปีเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ กระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในภาคอุตสาหกรรมและสร้างความสมดุลด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในระหว่างพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ ในแผนรายปีดังกล่าวจะระบุถึงโครงการ PPP ที่จะมีการดำเนินการ โดยโครงการเหล่านี้จะเป็นโครงการที่มีมูลค่าตั้งแต่ 5,000 ล้านวอน และได้ผ่านการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการในเบื้องต้นแล้ว ทั้งนี้มูลค่าของโครงการดังกล่าวประกอบไปด้วย ค่าสำรวจ ค่าออกแบบ ค่าก่อสร้าง ค่าชดเชย รายจ่ายฉุกเฉิน ภาษี ต้นทุนปฏิบัติการสำหรับเครื่องจักร และเงินสำรอง อย่างไรก็ตาม ภาคเอกชนสามารถเสนอโครงการที่ไม่ได้มีการระบุไว้ในแผนต่อรัฐบาลได้

การให้สิ่งจูงใจสำหรับโครงการ PPP เนื่องจากโครงการลงทุนที่ใช้วิธี PPP เป็นการลงทุนที่มีความเสี่ยง โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคสาธารณูปการ บางครั้งโครงการลงทุนมีความเสี่ยงอย่างสูงต่อผู้ลงทุน บางโครงการมีความเป็นไปได้ทางเศรษฐศาสตร์แต่มีความยากลำบากในด้านการเงิน ดังนั้น รัฐบาล

¹¹⁴ เนื้อหาในหัวข้อนี้สรุปจาก Chin Soo Lim, Private Participation System on Port Development Projects, < http://www.eclac.cl/transporte/perfil/iame_papers/proceedings/Soo_Lim.doc > accessed on 23 February 2011.

เกาหลีใต้จึงได้ให้สิ่งจูงใจสำหรับโครงการลงทุน PPP แก่ภาคเอกชน เช่น การยกเว้นและลดหย่อนภาษีและค่าธรรมเนียม การให้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล การประกันรายได้ขั้นต่ำจากการดำเนินงาน การประกันความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน

การที่บริษัทรับเหมาก่อสร้างได้เข้าร่วมลงทุนในโครงการ เพราะเหตุว่าสัญญาการก่อสร้างมีความ PPP แน่นนอนและรายได้ขั้นต่ำจากการดำเนินงานภายหลังการเปิดให้บริการได้รับการประกันโดยรัฐบาล ดังนั้น ปี 5 แม้ว่ารายได้จากการดำเนินโครงการจะเกิดขึ้นใน ภายหลังจากร่วมโครงการและต้องใช้เวลาในการคืนที่ยาวนานก็ตาม แต่ด้วยความช่วยเหลือจากภาครัฐบาลจึงได้มีบริษัทเอกชนเข้าร่วมในโครงการพัฒนาท่าเรือ

2.8.2.4 ปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน

การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนการบริหารกิจการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ให้บรรลุผล จะพบว่า รูปแบบการทำงานร่วมกันภายใต้การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันมีลักษณะรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้อาจสรุปได้ว่ารูปแบบการสร้างความร่วมมือกันทำงานระหว่างตัวแสดงภาครัฐกับภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมนั้น สามารถอธิบายได้จากปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการ คือ ได้แก่¹¹⁵

ประการแรก เงื่อนไขก่อให้เกิดความร่วมมือ (Starting conditions) เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อระดับความยอมรับ เชื่อถือและไว้วางใจซึ่งกันและกัน

ประการที่สอง การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ (Institutional design) เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดกรอบกฎเกณฑ์การร่วมมือกันทำงาน

ประการที่สาม บทบาทผู้นำการสร้างความร่วมมือ (Facilitative leadership) เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดตัวกลางในการเชื่อมประสานความร่วมมือและเอื้ออำนวยให้กระบวนการทำงานร่วมกันขับเคลื่อนไปได้

ทั้งนี้ ปัจจัยในประการต่าง ๆ ดังกล่าวมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดรูปแบบกระบวนการทำงานร่วมกัน (Collaborative process) ในแต่ละกรณีให้ปรากฏในลักษณะที่แตกต่างกัน

1) เงื่อนไขก่อให้เกิดความร่วมมือ

กรณีตัวอย่างการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันทุกกรณีต่างเกิดขึ้นจากเงื่อนไขก่อให้เกิดความร่วมมือในลักษณะแตกต่างกันออกไป ปัจจัยเกี่ยวกับเงื่อนไขก่อให้เกิดความร่วมมือจึงมีส่วนสำคัญต่อระดับความสำเร็จในการทำงานร่วมกัน ปัจจัยดังกล่าวมีผลทั้งในแง่การส่งเสริมการสร้างความร่วมมือ และอาจส่งผลขัดขวางขั้นตอนการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งนี้ ปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขก่อให้เกิดความร่วมมือสามารถสรุปได้ 3 ประการคือ (1) การมีอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และศักยภาพที่แตกต่างกันระหว่างภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย (2) แรงจูงใจที่ทำให้ภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาสร้างความร่วมมือระหว่างกัน (3) ภูมิหลังของการมีความร่วมมือหรือความขัดแย้งระหว่างภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย

¹¹⁵ Chris Ansell and Alison Gash, "Collaborative Governance in Theory and Practice," in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18:4 (2008), pp. 543-571.

การมีอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และศักยภาพที่แตกต่างกันระหว่างภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแต่ละฝ่าย

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ผลักดันให้ตัวแสดงภาครัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมหันหน้าเข้ามาร่วมกันสร้างความร่วมมือ ก็คือ การที่แต่ละฝ่ายต่างตระหนักและยอมรับในศักยภาพและขีดความสามารถในการแสดงบทบาทของกันและกัน โดยเฉพาะการยอมรับว่าทุกฝ่ายต่างมีข้อเด่นและข้อด้อย ข้อจำกัดและสมรรถนะที่ต่างกัน หากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามาทำงานร่วมกัน ก็จะช่วยส่งเสริม เกื้อกูลและยกระดับประสิทธิภาพในการทำงานให้สูงขึ้นได้ สภาพความแตกต่างในอำนาจ บทบาทหน้าที่ ทรัพยากรและศักยภาพในการทำงานที่แตกต่างกัน จึงส่งผลให้ทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารภารกิจของรัฐหรือนโยบายสาธารณะริเริ่มสร้างความร่วมมือกันขึ้น

อย่างไรก็ตาม การมีอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และศักยภาพที่แตกต่างกันระหว่างภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแต่ละฝ่าย นอกจากเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การก่อเกิดการทำงานร่วมกันแล้ว ยังอาจเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาในกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ภายใต้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันได้ด้วย กล่าวคือ หากภาคีความร่วมมือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีศักยภาพต่ำกว่า มีข้อจำกัดในแง่การจัดโครงสร้างองค์การ ไม่มีสถานะหน้าที่ และทรัพยากรที่เพียงพอต่อการเข้ามาทำงานร่วมกับภาคีฝ่ายอื่น ๆ อย่างเสมอภาคกัน กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันที่เกิดขึ้น มีแนวโน้มที่จะถูกควบคุมชักนำโดยตัวแสดงที่มีศักยภาพ อำนาจหน้าที่และทรัพยากรที่แข็งแกร่งกว่า สภาพดังกล่าวมักนำมาสู่ปัญหาความไม่ไว้วางใจกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่ต้องทำงานร่วมกัน หรือปัญหาการขาดความมุ่งมั่นตั้งใจในการทำงานร่วมกัน เช่น หน่วยงานการอาจรู้สึกว่าการดำเนินโครงการร่วมกันกับภาคเอกชน โดยฝ่ายเอกชนมีศักยภาพและทรัพยากรเหนือกว่า ย่อมส่งผลให้ฝ่ายเอกชนได้รับประโยชน์จากโครงการนั้นมากกว่า เป็นต้น

สภาพการมีอำนาจหน้าที่หรือศักยภาพไม่เท่าเทียมกันระหว่างภาคีแต่ละฝ่าย มักเป็นปัญหาในกรณีภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายที่มีบทบาทสำคัญไม่มีสถานะหน้าที่อย่างเป็นทางการในการเป็นตัวแทนเข้าร่วมกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางฝ่ายอาจไม่มีทักษะและความชำนาญเพียงพอต่อการร่วมเจรจาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในประเด็นปัญหาทางเทคนิคระดับสูง กระบวนการทำงานร่วมกันจึงอาจถูกครอบงำโดยบทบาทของภาคีฝ่ายที่มีทักษะความรู้และความเชี่ยวชาญทางเทคนิคสูงกว่า ส่งผลให้ระดับความไว้วางใจกันลดลง ในทำนองเดียวกัน หากภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางฝ่ายไม่มีเวลา กำลัง หรือความคล่องตัวเพียงพอต่อการเข้าร่วมกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ต้องอาศัยเวลาค่อนข้างมากในการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ก็มักส่งผลให้กระบวนการทำงานร่วมกันมีแนวโน้มตกอยู่ภายใต้บทบาทของภาคีฝ่ายที่สามารถทุ่มเทเวลาให้กับการทำงานที่เป็นภารกิจร่วมได้มากกว่า

เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่ส่งผลบั่นทอนกระบวนการทำงานร่วมกัน อันเนื่องมาจากปัจจัยเกี่ยวกับความไม่เท่าเทียมกันในอำนาจหน้าที่ ทรัพยากรและศักยภาพของภาคีที่เข้ามาทำงานร่วมกัน คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะว่า ในกรณีที่ภาคีความร่วมมือแต่ละฝ่ายมีอำนาจหรือทรัพยากรแตกต่างกันจนทำให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางฝ่ายที่สำคัญไม่สามารถเข้าร่วมการทำงานได้อย่างเต็มที่ ก่อนจะเริ่มขับเคลื่อนการทำงานร่วมกัน ภาคีทุกฝ่ายที่เข้ามาร่วมกันทำงานจำเป็นต้องสร้างความยินยอมพร้อมใจกันในการวางกลยุทธ์เพื่อเสริมสร้าง

อำนาจและศักยภาพในการทำงานแก่ภาคีฝ่ายที่อ่อนแอกว่าหรืออยู่ในสถานะที่เสียเปรียบฝ่ายอื่น ๆ เพื่อให้สามารถแสดงบทบาทร่วมกันได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม อันจะส่งผลให้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันบรรลุประสิทธิผลสูงสุด

แรงจูงใจที่ทำให้ภาคีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาสร้างความร่วมมือระหว่างกัน กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน เป็นการสร้างความร่วมมือที่เกิดจากความสมัครใจของภาคีทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นแรงจูงใจที่ผลักดันให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ ตัดสินใจเข้ามาร่วมมือกันทำงาน รวมถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจดังกล่าว จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการสร้างความร่วมมือในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง เงื่อนไขสำคัญของการก่อเกิดกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองในหลายกรณี ก็คือ แรงจูงใจของหน่วยงานภาครัฐในการแสดงบทบาทกระตุ้นและส่งเสริมให้ตัวแสดงภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามา ร่วมกันทำงานภายใต้รูปแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน แม้ว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเพื่อขับเคลื่อนนโยบายหรือโครงการสาธารณะในเรื่องหนึ่ง ๆ จะเกิดขึ้นจากการริเริ่มผลักดันภายใต้อำนาจหน้าที่ของภาครัฐ แต่โดยพื้นฐานแล้วภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามาร่วมมือกันนั้น ก็ต้องเข้ามาร่วมกันด้วยความสมัครใจเป็นสำคัญ

สำหรับภาคีที่ไม่ใช่ภาครัฐ เงื่อนไขที่ทำให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคส่วนต่าง ๆ เกิดแรงจูงใจในการเข้าร่วมในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองร่วมกับตัวแสดงภาครัฐ มักจะเป็นปัจจัยด้านการมีอำนาจหน้าที่และทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การเข้าร่วมในกระบวนการสร้างความร่วมมือกับภาครัฐเป็นช่องทางที่ทำให้ภาคีฝ่ายที่เสียเปรียบหรืออยู่ในสถานะด้อยกว่าสามารถมีพื้นที่ในการร่วมแสดงบทบาทผลักดันการบริหารกิจการบ้านเมืองไปในทิศทางที่ต้องการได้ ทั้งนี้ ระดับแรงจูงใจในการตัดสินใจเข้าร่วมกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน มักขึ้นอยู่กับความคาดหวังของภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่าย โดยเฉพาะการเล็งเห็นถึงผลลัพธ์จากกระบวนการทำงานร่วมกันที่ส่งผลให้ตนเองได้รับประโยชน์ เมื่อเทียบกับเวลาและพลังที่ต้องใช้ไปในการทำงานร่วมกัน

ระดับแรงจูงใจในการเข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับภาคีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจะเพิ่มขึ้น เมื่อตัวแสดงแต่ละฝ่ายเล็งเห็นว่าการเข้าไปมีบทบาทร่วมมือกันทำงานนั้น จะนำมาซึ่งผลลัพธ์ของการดำเนินนโยบายที่เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิผล แต่แรงจูงใจของภาคีความร่วมมือจะลดลง เมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเล็งเห็นว่า การแสดงบทบาทของตนเองในกระบวนการทำงานร่วมกันกับภาคีฝ่ายอื่น ๆ นั้น เป็นเพียงการทำหน้าที่เสนอแนะให้คำปรึกษาแนะนำ หรือเป็นเพียงการเข้าร่วมในเชิงพิธีการ ซึ่งไม่มีผลต่อการตัดสินใจกำหนดทิศทาง การบริหารกิจการบ้านเมืองในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด

แรงจูงใจการเข้าร่วมกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันลดต่ำลง เมื่อภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเห็นว่าตนเองสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้โดยการทำงานเพียงลำพัง หรือโดยอาศัยกลไกการทำงานในลักษณะอื่น ๆ ที่ไม่จำเป็นต้องสร้างความร่วมมือกับภาคีฝ่ายอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในทางตรงกันข้าม ภาคีฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะมีระดับแรงจูงใจในการเข้าร่วมทำงานกับภาคีฝ่ายอื่น ๆ มากขึ้น เมื่อตนเองเล็งเห็นว่ากระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันที่เกิดขึ้นนั้น จะเป็นช่องทางที่ทำให้ตนเองสามารถเข้าไปมีพื้นที่ในกระบวนการตัดสินใจในกิจการสาธารณะหรือการดำเนินภารกิจที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน

ภาครัฐได้ นอกจากนี้ แรงจูงใจในการเข้าร่วมมือกับภาคีฝ่ายอื่น ๆ ยังเพิ่มขึ้น ในกรณีที่ภาคีแต่ละฝ่ายเล็งเห็นว่า การขับเคลื่อนภารกิจในความรับผิดชอบของตนเองให้บรรลุเป้าหมายได้นั้น ต้องขึ้นอยู่กับ การประสานการทำงานร่วมกับภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายอื่น ๆ อย่างไม่อาจเลี่ยงได้

ดังนั้น แม้ว่าในบางกรณีภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินนโยบายสาธารณะหรือภารกิจของภาครัฐ จะเป็นตัวแสดงที่มีจุดยืนความเห็นตรงข้ามหรือขัดแย้งกัน แต่การผลักดันเป้าหมายของแต่ละฝ่ายให้บรรลุผลสำเร็จต้องขึ้นอยู่กับ การได้รับความร่วมมือจากอีกฝ่าย ปัจจัยเรื่องความจำเป็นในการประสานความร่วมมือระหว่างฝ่ายที่ขัดแย้งกันในลักษณะนี้ ก็นับเป็นเงื่อนไขที่อาจช่วยการขับเคลื่อนกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันประสบผลสำเร็จได้ นั่นคือ การเข้ามาร่วมมือกับตัวแสดงที่แม้จะเป็นคู่แข่งหรือมีจุดยืนความต้องการตรงข้ามกัน ย่อมส่งผลให้ภาคีแต่ละฝ่ายสามารถผลักดันความต้องการของตนเองเข้าสู่กระบวนการบริหารจัดการของภาครัฐได้ไม่มากนักน้อย ซึ่งก่อให้เกิดผลดีกว่าการทำงานเพียงลำพังฝ่ายเดียว การนิ่งเฉยหรือปฏิเสธการหันหน้าเข้ามาร่วมกันทำงานกับตัวแสดงภาคีฝ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะหรือภารกิจของภาครัฐจะเกิดขึ้นได้ค่อนข้างยาก หากภาคีที่มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเล็งเห็นว่า ตนเองสามารถบรรลุความต้องการหรือได้รับผลประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวได้โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยการร่วมมือกับตัวแสดงฝ่ายอื่น ๆ หรือโดยอาศัยช่องทางอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การทำงานแบบร่วมมือกันระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้ การสร้างกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน จึงควรมีเงื่อนไขเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว โดยคณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะที่สำคัญคือ ในกรณีที่ตัวแสดงที่เป็นภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง สามารถมีช่องทางอื่น ๆ ในการผลักดันเป้าหมายหรือผลประโยชน์ของตนเองได้โดยลำพังฝ่ายเดียว กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันจะสามารถทำงานได้ก็ต่อเมื่อภาคีที่มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายตระหนักดีว่าการแสดงบทบาทของตนนั้นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ในเชิงพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันกับฝ่ายอื่น ๆ เป็นอย่างมาก

หากความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ในเชิงพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างภาคีทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เป็นเงื่อนไขที่จะเกิดขึ้นได้โดยขึ้นอยู่กับ การหาหรือเพื่อสร้างความร่วมมือกันระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทส่งเสริมการสร้างกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน จำเป็นต้องทำหน้าที่ผลักดันให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวางกรอบหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมือง เช่น องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร เป็นต้น ให้ความสำคัญและยอมรับในผลลัพธ์ที่เกิดจากกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน โดยให้การรับรองผลการตัดสินใจร่วมกันหรือผลที่เกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมให้ได้รับความชอบธรรมและมีผลผูกพันตามกฎหมาย

ภูมิหลังของการมีความร่วมมือหรือความขัดแย้งระหว่างภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย ภูมิหลังของความขัดแย้งไม่ลงรอยกัน และภูมิหลังของการสร้างความร่วมมือระหว่างกันของภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องเป็นปัจจัยที่อาจเป็นได้ทั้งอุปสรรคและเงื่อนไขเอื้ออำนวยให้กระบวนการสร้างความร่วมมือในการบริหาร

กิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันประสบความสำเร็จ ในกรณีที่ภาคีที่มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายมีบทบาทเกี่ยวข้องสัมพันธ์ในเชิงพึ่งพิงซึ่งกันและกันค่อนข้างสูง หากฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีจุดยืนความต้องการขัดแย้งกันมากเท่าใด ระดับแรงจูงใจที่ผลักดันให้แต่ละฝ่ายหันหน้าเข้ามามีบทบาทในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ก็จะทรงพลังมากขึ้นเท่านั้น ในหลายกรณี การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน เกิดขึ้นจากสภาพการบริหารนโยบายสาธารณะที่ฝ่ายต่าง ๆ ขัดแย้งกันจากไม่อาจหาข้อยุติได้ ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถหาทางออกได้ โดยผ่านกลไกการบริหารราชการแบบเดิม ทางออกเดียวที่จะทำให้ภารกิจของรัฐบรรลุผลได้ ก็คือ หน่วยงานภาครัฐ ต้องดึงภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายให้หันหน้าเข้ามาร่วมมือกันเท่านั้น

การที่ภาคีแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องในนโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ มีจุดยืนหรือความต้องการขัดแย้งกัน อย่างรุนแรงนั้น ไม่จำเป็นต้องหมายถึงการมีอุปสรรคกีดขวางความสำเร็จในการสร้างความร่วมมือในรูปแบบ การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเสมอไป กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองหลายกรณีที่ประสบความสำเร็จ แสดงให้เห็นว่า ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ ที่แม้จะมีจุดยืน ความต้องการและผลประโยชน์ ขัดแย้งตรงข้ามกัน ต่างก็ตระหนักดีว่า การผลักดันภารกิจของตนเองให้บรรลุเป้าหมายได้นั้น ย่อมไม่อาจ ประสบผลสำเร็จได้เลย หากปราศจากการเข้าไปทำงานร่วมกับภาคีฝ่ายอื่น ๆ ที่เป็นคู่ตรงข้ามของตนเอง ภายใต้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน

อย่างไรก็ตาม กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันที่เกิดขึ้นจากการหันหน้าเข้ามาทำงาน ร่วมกันระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ ที่เคยมีจุดยืนขัดแย้งตรงข้ามกันมาก่อน อาจประสบปัญหา ในการขับเคลื่อนภารกิจได้ค่อนข้างง่าย เนื่องจากภูมิหลังของความขัดแย้งระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มักจะเป็น ปัจจัยที่ส่งผลให้ความเชื่อถ้อยและไว้วางใจกันระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้องอยู่ในระดับต่ำ อันนำมาสู่การมีระดับ การยินยอมพร้อมใจและยอมรับผลการตัดสินใจร่วมกันอยู่ในระดับต่ำด้วย นอกจากนี้ สภาพการทำงานร่วมกัน ภายใต้ความไม่สนใจ ยังอาจทำให้แต่ละฝ่ายมุ่งอาศัยช่องทางที่มีในการสร้างกลวิธีเพื่อควบคุม กำกับทิศทาง การทำงานร่วมกันให้อยู่ภายใต้ความต้องการของตนเอง รวมไปถึงการสื่อสารระหว่างกันด้วยข้อมูลที่ไม่เป็นจริง

การมีภูมิหลังความสัมพันธ์ในฐานะคู่ขัดแย้งกันมาก่อน จึงนับเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้กระบวนการ บริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเสี่ยงต่อการเกิดวงจรความล้มเหลว ซึ่งเริ่มต้นจากการหวาดระแวง คลางแคลงใจ นำไปสู่ความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน และการมองภาพภาคีที่เข้ามาทำงานร่วมกันเป็นฝ่ายตรงข้าม ที่มุ่งช่วงชิงโอกาสในการผลักดันผลประโยชน์ของตนเอง ในขณะที่การมีภูมิหลังความสัมพันธ์ในฐานะภาคี ความร่วมมือที่เคยประสบความสำเร็จร่วมกันมาก่อน เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดทุนทางสังคมขึ้นในกระบวนการ บริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน อันนำไปสู่การมีความไว้วางใจกันในระดับสูง ส่งผลให้กระบวนการ บริหารกิจการบ้านเมืองเป็นวงจรที่ดำเนินไปอย่างถูกต้องและยั่งยืน

จากที่กล่าวมาอาจสรุปได้ว่า ในกรณีที่ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ เคยมีภูมิหลังความสัมพันธ์ ในฐานะคู่ขัดแย้งกันมาก่อน กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันจะประสบความสำเร็จไม่ได้เลย หากภาคีแต่ละฝ่ายไม่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์ในเชิงพึ่งพาบทบาทซึ่งกันและกันในระดับสูง หรือถ้าหากว่า ในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองร่วมมือกันที่เกิดขึ้นนั้น ไม่มีการออกแบบขั้นตอนสำหรับปฐาฐาน

เพื่อยกระดับความเชื่อถือและไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่าย รวมถึงการสร้าง
ทุนทางสังคมให้เกิดขึ้นก่อนที่จะขับเคลื่อนการทำงานร่วมกัน อย่างไรก็ตาม หากความเชื่อถือและไว้วางใจกันระหว่างภาคี
ที่เข้ามาร่วมกันทำงานนั้น เป็นความไว้วางใจที่เกิดขึ้นในระหว่างภาคีเพียงบางส่วนหรือไม่ก็ฝ่าย แม้ภาคีเหล่านั้น
จะมีความไว้วางใจกันแนบแน่นมากเพียงใด หรือสมาชิกของแต่ละฝ่ายเหล่านั้นตระหนักถึงความจำเป็น
ในการพึ่งพาอาศัยบทบาทของกันและกันมากเพียงใด ก็อาจไม่ช่วยให้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง
แบบร่วมมือกันที่ต้องอาศัยความร่วมมือของตัวแสดงภาคีทั้งหมดที่เกี่ยวข้องประสบความสำเร็จได้อย่างยั่งยืน

2) การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ

การจัดรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่าย
หมายถึง การวางกฎเกณฑ์ กติกา บรรทัดฐานการปฏิบัติสำหรับให้ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกันภายใต้กระบวนการ
บริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน การมีกฎเกณฑ์ กติกาและแบบแผนการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเป็นทางการ
เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันที่เกิดขึ้น ตั้งอยู่บนฐานความชอบธรรม
และถูกต้องตามระเบียบขั้นตอนการบริหารกิจการสาธารณะของรัฐ ดังนั้น การจัดรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์
ระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของการสร้างกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมือง
แบบร่วมมือกัน

การจัดรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการบริหารกิจการ
บ้านเมืองแบบร่วมมือกัน เป็นผลจากการตอบคำถามที่ว่าในกระบวนการจัดการภารกิจหรือประเด็นนโยบาย
สาธารณะหนึ่ง ๆ นั้น ควรจะมีตัวแสดงฝ่ายใดเข้ามามีส่วนร่วมทำงานไปด้วยกันบ้าง โดยหลักการแล้ว
กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองต้องมีโครงสร้างแบบเปิดกว้างให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถเข้ามามีบทบาท
ร่วมกันได้ เนื่องจากโดยพื้นฐานแล้วกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายย่อมตระหนักว่าตนเองมีความชอบธรรม
ที่จะเข้าไปร่วมในกระบวนการตัดสินใจบริหารกิจการสาธารณะที่ตนได้รับผล ไม่ว่าจะทางบวกหรือลบ
นั้นย่อมหมายถึงการมีความประสงค์จะเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดรูปแบบกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะ
ดังกล่าวด้วยนั่นเอง

เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของการสร้างกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ก็คือ
ต้องมีการจัดโครงสร้างที่เปิดกว้างให้ภาคีที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย รวมถึงกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือสนใจ
ในประเด็นนโยบายสาธารณะ สามารถเข้ามามีบทบาทร่วมกำหนดทิศทางการบริหารกิจการสาธารณะดังกล่าวได้
อย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ เพื่อให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ร่วมกันสะท้อนภาพ
ปัญหาสาธารณะอย่างรอบด้าน ครอบคลุมทุกมิติ อันจะนำไปสู่การแสวงหาแนวทางจัดการแก้ไขที่เหมาะสมและ
สอดคล้องกับสภาพเงื่อนไขที่ปรากฏมากที่สุด การกีดกันหรือปิดกั้นการมีส่วนร่วมของตัวแสดงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง
ออกไป ย่อมหมายถึงปัจจัยบ่อนทำลายความชอบธรรมของกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน
ที่สร้างขึ้นในท้ายที่สุด

การจัดโครงสร้างกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน จึงต้องเริ่มจากการค้นหาว่า
ในกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้น ๆ มีความเกี่ยวข้องกับตัวแสดงใดบ้าง การจัดโครงสร้างการทำงานร่วมกัน

โดยกีดกันหรือมองข้ามบทบาทของตัวแสดงที่มีความสำคัญฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไป จึงนับเป็นเงื่อนไขที่อาจส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันได้ ดังนั้น การดึงภาคีทุกฝ่ายให้เข้ามาร่วมกันทำงานอย่างเปิดกว้าง จึงถือเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างฐานความชอบธรรมให้กับกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ทั้งนี้ ความชอบธรรมของกระบวนการทำงานร่วมกัน ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐาน 2 ประการ คือ ประการแรก กระบวนการทำงานร่วมกันต้องเปิดโอกาสให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายสามารถเจรจาแลกเปลี่ยน ตั้งคำถาม โต้แย้ง เสนอแนะ พินิจพิเคราะห์ ไตร่ตรอง และตัดสินใจร่วมกับฝ่ายอื่น ๆ ในประเด็นเกี่ยวกับผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะที่ทุกฝ่ายเข้ามาร่วมกันขับเคลื่อนนั้นได้ และอีกประการหนึ่ง ผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะผ่านกระบวนการไตร่ตรองและตัดสินใจร่วมกันของภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายแล้วนั้น จะต้องสามารถสะท้อนถึงฉันทามติ ได้รับการยอมรับร่วมกันจากทุกฝ่ายอย่างกว้างขวาง

กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองจะประสบผลสำเร็จได้ยาก หากกระบวนการร่วมกันเจรจาไตร่ตรอง และตัดสินใจเกี่ยวกับผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะนั้น ๆ เป็นไปในลักษณะกีดกันหรือละเลยการมีส่วนร่วมของภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไป เนื่องจากกระบวนการตัดสินใจที่เกิดขึ้นเฉพาะบุคคลลงในที่มีสถานะอำนาจหน้าที่และบทบาทเหนือกว่าฝ่ายอื่น ๆ ย่อมส่งผลให้ผลลัพธ์ใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันนั้นขาดความชอบธรรมไปด้วยรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ที่มีลักษณะปิดหรือจำกัดบทบาทการมีส่วนร่วมสำหรับภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวงแคบ ๆ ย่อมส่งผลให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อยู่วงนอก หรือไม่สามารถแสดงบทบาทพร้อมกับตัวแสดงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างเต็มที่ เกิดความรู้สึกขาดแรงจูงใจในการให้ความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการกิจร่วมไปจนตลอดรอดฝั่ง

ผลที่ตามมาจากการณดังกล่าวก็คือ ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อยู่วงนอกหรือมีบทบาทน้อยกว่าฝ่ายอื่น ๆ มีแนวโน้มจะหันไปให้ความสนใจกับช่องทางหรือกลไกการทำงานในรูปแบบอื่น ๆ ที่ตนเห็นว่าสามารถผลักดันความต้องการและเป้าประสงค์ของตนให้บรรลุผลได้ง่ายกว่า ผลที่ตามมาก็คือ กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันในลักษณะนี้มักจะมี ความชอบธรรมในระดับต่ำและเสี่ยงต่อความไม่ยั่งยืน เพราะเป็นกระบวนการที่มีได้ตั้งอยู่บนความร่วมมือของภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายอย่างแท้จริง ดังนั้น การออกแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน จึงควรตั้งอยู่บนหลักการสำคัญคือ กฎเกณฑ์ กติกาและแบบแผนการปฏิบัติงานที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้นนั้น ต้องมีความชัดเจนและมีกระบวนการที่โปร่งใส จึงจะทำให้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันมีฐานความชอบธรรมในเชิงระเบียบวิธีการทำงาน อันเป็นรากฐานของการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

โดยทั่วไปแล้ว ผู้นำการสร้างความร่วมมือจะโน้มน้าวให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายเข้ามาร่วมกันทำงานบนฐานของความเชื่อถือว่าไว้วางใจซึ่งกันและกัน มุ่งร่วมกันแสวงหาหนทางในการขับเคลื่อนการกิจร่วมที่นำไปสู่เป้าหมายที่ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ร่วมกันถ้วนหน้า แต่สำหรับภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายที่ถูกดึงให้เข้ามาร่วมเป็นภาคีความร่วมมือ ในเบื้องต้นมักมีแนวโน้มที่จะเข้ามาร่วมทำงานกันบนฐานของการระแวงหรือมีความรู้สึกไม่ไว้วางใจในวัตถุประสงค์ของภาคีฝ่ายอื่น ๆ โดยเฉพาะการเกรงกลัวว่าตนเองจะเสียประโยชน์

หรือตกเป็นเครื่องมือของฝ่ายอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ ประเด็นที่ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมักให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกในการตัดสินใจเข้าร่วมในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ก็คือ เรื่องความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันในสถานะทางอำนาจระหว่างภาคีฝ่ายต่าง ๆ รวมถึงความเป็นไปได้ที่จะตกอยู่ในฐานะผู้เสียเปรียบหรือถูกรวบงำภายใต้การแสดงบทบาทของฝ่ายอื่น ๆ

กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองที่มีฐานความชอบธรรม จึงต้องมีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาคีฝ่ายต่าง ๆ อย่างชัดเจน มีกฎเกณฑ์ กติกา ระเบียบแบบแผนการปฏิบัติที่ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกันอย่างเสมอหน้ากัน และที่สำคัญคือ การจัดโครงสร้างเชิงสถาบันดังกล่าวต้องทำให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเกิดความมั่นใจได้ว่าเสียงของตนเองจะได้รับการรับฟังจากทุกฝ่ายอย่างเสมอภาค เป็นธรรม และเปิดกว้าง ทั้งนี้ การมีกระบวนการทำงานร่วมกันที่โปร่งใส หมายถึง การมีระเบียบขั้นตอนการทำงานร่วมกันที่ทำให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายสามารถรู้สึกมั่นใจได้ว่า กระบวนการเจรจาหรือแลกเปลี่ยน ไตร่ตรองและตัดสินใจในประเด็นสาธารณะนั้น ๆ เป็นการตัดสินใจที่นำไปสู่ผลที่เป็นรูปธรรมหรือการปฏิบัติจริง มิใช่การดึงฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาร่วมประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นแต่เพียงรูปแบบเสมือนการจัดฉากเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการผูกขาดการตัดสินใจของภาครัฐ หรือการตัดสินใจประเด็นสาธารณะที่แอบแฝงการผลักดันผลประโยชน์ของตัวแสดงภาคเอกชนบางราย

ความโปร่งใสในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันสามารถสร้างได้ในขั้นตอนการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง นั่นคือ การกำหนดขอบเขตบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายไว้ให้ชัดเจนตั้งแต่แรก เช่นเดียวกับการกำหนดรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ในเรื่องต่าง ๆ อย่างเป็นทางการในรูปกฎเกณฑ์ กติกาการทำงาน ซึ่งทุกฝ่ายยอมรับและยึดถือร่วมกัน สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งในการออกแบบโครงสร้างกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ก็คือ การกำหนดกรอบระยะเวลาในการทำงาน หรือ “กำหนดเส้นตายของการทำงาน” เพื่อเป็นเป้าหมายการทำงานในแต่ละขั้นตอน การทำงานร่วมกันภายใต้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันอาจไม่มีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้ล่วงหน้า เพราะการกำหนดกรอบระยะเวลาสิ้นสุดไว้อาจส่งผลลดทอนระดับแรงจูงใจในการทำงานร่วมกันระยะยาวได้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดตารางกรอบระยะเวลาการปฏิบัติงานขั้นตอนต่าง ๆ ควรเป็นกรอบระยะเวลาที่สามารถปฏิบัติได้จริง มิใช่การกำหนดตารางเวลาแต่เพียงรูปแบบแต่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง

3) บทบาทผู้นำการสร้างความร่วมมือ

ผู้นำที่มีบทบาทเอื้ออำนวยการสร้างความร่วมมือ เป็นองค์ประกอบสำคัญในการดึงภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันทำงาน ผลักดันเป้าหมายร่วมผ่านกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันการเอื้ออำนวยการสร้างความร่วมมือ ก็คือ การลดทอนอุปสรรคในการทำงานร่วมกันอันเกิดจากสถานะอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันของภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้ามาร่วมกันทำงาน ผู้นำที่ทำหน้าที่เอื้ออำนวยการสร้างความร่วมมือ มีบทบาทในการชี้แนะให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของกระบวนการร่วมกันสร้างฉันทามติในการทำงาน ผู้นำยังทำหน้าที่เป็นตัวกลางในกระบวนการเจรจาหาข้อตกลงในการทำงานร่วมกัน โดยทำหน้าที่เป็นฝ่ายที่สาม (Third party) ในการเข้าไปมีบทบาทแทรกกลางระหว่างภาคีผู้มีส่วนได้

ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ ในกรณีที่กระบวนการเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่สามารถหาฉันทามติที่ช่วยให้ทุกฝ่ายสามารถได้รับประโยชน์ร่วมกันได้ ผู้นำที่ทำหน้าที่ฝ่ายที่สามารถช่วยเสนอทางออกที่เป็นข้อยุติสำหรับทุกฝ่ายได้ แม้จะเป็นการตัดสินใจที่ไม่ได้มีผลผูกมัดในตัวเอง แต่ก็ยังเป็นข้อเสนอทางเลือกแก่ทุกฝ่าย

อย่างไรก็ดี การแสดงบทบาทของผู้นำในการขับเคลื่อนกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันควรเป็นการแสดงบทบาทแทรกแซงเพื่อควบคุมทิศทางการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีฝ่ายต่าง ๆ อย่างถูกต้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ มิใช่การแสดงบทบาทผูกขาดครอบงำ กำกับควบคุมเหนือกระบวนการทำงานทั้งหมดแต่ฝ่ายเดียว แต่เป็นการชี้นำเพื่อให้ทุกฝ่ายร่วมกันตัดสินใจภายใต้เป้าหมายของภารกิจเป็นสำคัญ ผู้นำการสร้างความร่วมมือจึงมีความสำคัญต่อการสร้างกฎเกณฑ์กติกาในการทำงานร่วมกัน รวมถึงสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนตรงกันเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ การสร้างความเชื่อถือและไว้วางใจกันระหว่างทุกฝ่าย การสร้างกระบวนการเจรจาหรือที่เอื้ออำนวยให้การทำงานเป็นไปอย่างราบรื่น รวมถึงการวางทิศทางการทำงานร่วมกันที่นำไปสู่เป้าหมายและประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่าย

ผู้นำการสร้างร่วมมือยังมีความสำคัญต่อการดึงบทบาทของภาคีฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะการส่งเสริมสนับสนุนบทบาทของตัวแสดงที่มีสถานะอำนาจหน้าที่ต่ำกว่าหรือทรัพยากรและศักยภาพด้อยกว่าตัวแสดงอื่น ๆ ให้สามารถแสดงบทบาทในจุดที่เสมอภาคเท่าเทียมกัน รวมถึงการระดมพลังความร่วมมือระหว่างทุกฝ่ายในการขับเคลื่อนเป้าหมายของภารกิจภายใต้กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าผู้นำในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ก็คือ ผู้ทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนการทำงานร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และปกป้องกระบวนการทำงานร่วมกันให้ดำเนินไปอย่างราบรื่น ทั้งนี้ ผู้นำในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน จำเป็นต้องมีทักษะด้านต่าง ๆ ได้แก่ ทักษะการส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคีทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมทำงานอย่างแข็งขัน ทักษะในการแสดงอิทธิพลเหนือตัวแสดงทุกฝ่ายอย่างกว้างขวางและควบคุมทิศทางกระบวนการทำงานร่วมกัน ทักษะในการเอื้ออำนวยให้กระบวนการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มเกิดพลวัตนำไปสู่การสร้างสรรค์-ผู้นำกลุ่ม ทักษะการขยายขอบเขตของกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน

ในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันไม่จำเป็นต้องมีผู้นำเพียงคนเดียว หากแต่การร่วมมือกันทำงานให้ประสบความสำเร็จอาจต้องการ “ผู้นำหลายคน” (Multiple leaders) แสดงบทบาทร่วมกันทั้งผู้นำที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มากกว่าการมีผู้นำเพียงคนเดียวแบกรับบทบาทการขับเคลื่อนกระบวนการทำงานร่วมกันทั้งหมด ผู้นำการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ที่สามารถแสดงบทบาทได้มีประสิทธิภาพต้องเป็นผู้ที่มีเวลาให้กับการทุ่มเทขับเคลื่อนการสร้างความร่วมมือ มีทรัพยากรในการบริหารงานของตนเองเพียงพอ และมีทักษะการบริหารจัดการอย่างรอบด้าน

ผู้นำการสร้างร่วมมือยังมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการส่งเสริมบทบาทและเป็นตัวแทนปกป้องผลประโยชน์ของภาคีฝ่ายที่อยู่ในสถานภาพด้อยกว่าตัวแสดงอื่น ๆ กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ ผู้นำย่อมต้องทำหน้าที่เป็นปากเป็นเสียงให้กับฝ่ายที่เสียเปรียบหรืออ่อนแอกว่า รวมถึงการทำหน้าที่ตัวกลางสร้างพื้นที่ให้ทุกฝ่ายรับฟังซึ่งกันและกันมากขึ้น บทบาทของผู้นำจะทวีความสำคัญยิ่งขึ้น เมื่อภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายต่างมี

แรงจูงใจในการเข้ามาร่วมกันทำงานในระดับต่ำ แต่แต่ละฝ่ายมีอำนาจหน้าที่และทรัพยากรไม่เท่ากัน แต่ละฝ่ายเคยมีภูมิหลังในฐานะคู่ขัดแย้งหรือมีจุดยืนความต้องการตรงข้ามกัน ในกรณีเช่นนี้ ผู้นำจำเป็นต้องแสดงบทบาทในเชิงกำกับควบคุมกระบวนการสร้างความร่วมมือเพื่อเปิดพื้นที่ให้ทุกฝ่ายสามารถอยู่ในจุดที่เท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม การแทรกแซงกระบวนการทำงานโดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับขีดความสามารถและอำนาจของตัวแสดงที่อ่อนแอหรืออยู่ในสถานะต่ำกว่าฝ่ายอื่น ๆ นั้น อาจก่อให้เกิดความไม่พอใจและการสูญเสียความเชื่อมั่นในความเป็นกลางของผู้นำได้เช่นกัน

กล่าวโดยสรุป กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองจะประสบความสำเร็จได้มากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านบทบาทของผู้นำในการเอื้ออำนวยกระบวนการสร้างความร่วมมือเป็นสำคัญ การทำหน้าที่เอื้ออำนวย การสร้างความร่วมมือ ก็คือ การเป็นผู้ชักนำให้ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเข้ามาร่วมกันแสวงหาแนวทาง การทำงานร่วมกันที่จะนำไปสู่การผลักดันเป้าหมายของทุกฝ่ายให้บรรลุผลสำเร็จไปพร้อมกัน โดยเฉพาะการชักนำให้ทุกฝ่ายเล็งเห็นตรงกันว่า การเข้ามาร่วมมือกันทำงานนั้นเป็นวิถีทางที่ดีที่สุดซึ่งจะช่วยให้ทุกฝ่ายสามารถผลักดันเป้าหมายของตนเองให้บรรลุผลได้ นั่นคือ การทำงานร่วมกันทำให้เป้าหมายร่วมของสังคมบรรลุผล ในขณะที่เดียวกันทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องก็ได้รับประโยชน์หรือผลดีจากการทำงานร่วมกันในระดับที่ดีกว่าการที่แต่ละฝ่ายต่างคนต่างทำงานของตนลำพัง

ในกรณีที่ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายมีสถานะอำนาจหน้าที่ในระดับเท่ากัน และต่างฝ่ายต่างมีแรงจูงใจที่จะเข้ามาร่วมมือกันในระดับสูง แต่ในขณะที่เดียวกันแต่ละฝ่ายต่างก็มีความไว้นื้อเชื่อใจกันในระดับต่ำ อันเนื่องจากการมีจุดยืนผลประโยชน์และความต้องการที่ขัดแย้งตรงข้ามกัน กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันจะสามารถประสบผลสำเร็จได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการมีผู้นำทำหน้าที่ประสานความร่วมมือระหว่างทุกฝ่ายด้วยความเป็นกลาง ซึ่งต้องเป็นบุคคลที่ภาคีทุกฝ่ายให้การยอมรับ เคารพและเชื่อถือ ผู้นำในกรณีนี้จึงอาจเป็นนักประสานความร่วมมือที่มีทักษะความชำนาญในการเจรจาโน้มน้าวให้ทุกฝ่ายเกิดความไว้นื้อเชื่อใจซึ่งกันและกัน ตลอดจนสามารถร่วมกันหาข้อตกลงร่วมกันได้อย่างราบรื่น ซึ่งอาจเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงของภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่เข้ามาทำงานร่วมกัน แต่เป็นบุคคลภายนอกที่ทุกฝ่ายให้การยอมรับ

ในกรณีที่ภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่าย มีสถานะอำนาจหน้าที่และทรัพยากรไม่เท่ากัน แต่ละฝ่ายต่างมีแรงจูงใจในการเข้ามาทำงานร่วมกันในระดับต่ำ หรือฝ่ายหนึ่งต้องการสร้างความร่วมมือในขณะที่อีกฝ่ายขาดแรงจูงใจที่จะเข้าไปร่วมมือกับอีกฝ่าย กระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน จะสามารถประสบผลสำเร็จได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมีการมีผู้นำตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นตัวแทนของภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ก้าวขึ้นมาเป็นบทบาทนำกระบวนการสร้างความร่วมมือตั้งแต่เริ่มแรก ทั้งนี้ บุคคลที่จะมีบทบาทผู้นำในลักษณะดังกล่าว จำเป็นต้องเป็นผู้ที่ภาคีทุกฝ่ายให้การยอมรับ เคารพและเชื่อถือ ผู้นำจะทำหน้าที่แกนกลางในการระดมความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนกระบวนการทำงานร่วมกันให้มุ่งสู่เป้าหมายที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้น

2.8.2.5 ปัจจัยความสำเร็จของกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน

ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือ ก็คือ ระดับขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือ (Collaborative capacity) ทั้งขีดความสามารถของบุคคลที่มีบทบาทในกระบวนการสร้างความร่วมมือ และขีดความสามารถขององค์กรภาคีที่เข้ามาดำเนินการกิจกรรมร่วมกัน¹¹⁶ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การดำเนินงานร่วมกันจะบรรลุประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งนี้ องค์กรภาคีแต่ละฝ่ายจะมีระดับขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือมากน้อยเพียงใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ นับตั้งแต่การมีบุคลากรผู้ขับเคลื่อนการประสานความร่วมมือ ที่มีทักษะความสามารถในด้านการเจรจาหรือกับทุกฝ่ายให้เกิดความเห็นพ้องต้องกันได้อย่างราบรื่น การมีวัฒนธรรมการทำงานภายในองค์กรที่เอื้อต่อการประสานความร่วมมือในการดำเนินการกิจกับองค์กรอื่นในทุกภาคส่วน ตลอดจนการมียุทธศาสตร์และกระบวนการทำงานภายในองค์กรที่สอดคล้องและเอื้ออำนวยให้การดำเนินกิจกรรมภายใต้การประสานความร่วมมือกับองค์กรภาคีอื่น ๆ ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุที่องค์กรภาคีแต่ละฝ่ายอาจมีระดับขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือมากน้อยแตกต่างกันไป การเสริมสร้างขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือให้แก่องค์กรภาคีที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ องค์กรธุรกิจเอกชน หรือแม้แต่องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน จึงเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการผลักดันความสำเร็จในการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน สำหรับการสร้างขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการบริหารกิจการบ้านเมืองให้บรรลุเป้าหมายนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ 1) ขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับตัวบุคคล และ 2) ขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือขององค์กร

1) ขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับตัวบุคคล

หากพิจารณาในระดับตัวบุคคล ขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือปรากฏใน 2 ลักษณะควบคู่กันคือ หนึ่ง ความสามารถในการเป็นผู้ประสานเชื่อมโยงภาคี (Boundary-spanners) และ สอง ความสามารถในการเป็นผู้สร้างเครือข่าย (Reticulists) กล่าวคือ ขีดความสามารถดังกล่าวมักจะพบในบุคคลที่มีทักษะเฉพาะตัวในด้านการเจรจาสื่อสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรู้จักใช้ถ้อยคำและท่าทีการพูดจาได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ มีทักษะเป็นเลิศในด้านการประสานเชื่อมโยงฝ่ายต่าง ๆ ที่มีเป้าหมายในการดำเนินการกิจในทิศทางเดียวกัน ให้เข้ามาเป็นเครือข่ายทำงานร่วมกัน¹¹⁷

นอกจากนี้ ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย ยังต้องมีความสามารถในการรับรู้และเล็งเห็นถึงความต้องการจากจุดยืนที่แตกต่างกันของแต่ละฝ่าย ในขณะเดียวกันก็สามารถมองเห็นผลลัพธ์ในภาพกว้างของการประสานความร่วมมือ ซึ่งจะช่วยให้สามารถเข้าใจถึงการเชื่อมโยงบทบาทที่แตกต่างกันของภาคีแต่ละฝ่าย

¹¹⁶ Helen Sullivan and Chris Skelcher, *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services* (New York: Palgrave Macmillan, 2002), pp. 99-117.

¹¹⁷ Ibid., pp. 100-105.

ในกระบวนการขับเคลื่อนเป้าหมายร่วมให้บรรลุผล รวมทั้งเข้าใจถึงสภาพจำกัดและโอกาสขององค์กรภาคีแต่ละฝ่ายซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรในแต่ละองค์กร คุณลักษณะดังกล่าวทำให้ผู้ประสานเชื่อมโยงและสร้างเครือข่าย มักจะเป็นผู้ที่ใจเปิดกว้าง พร้อมยอมรับและเข้าใจผู้อื่น มีมุมมองสร้างสรรค์ในการตั้งศักยภาพที่มีอยู่ของแต่ละฝ่ายเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาและแบ่งปันความเสี่ยงต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย อันเป็นคุณลักษณะที่สะท้อนให้เห็นถึงทักษะความสามารถในด้านการบริหารจัดการองค์กรและการมีภาวะผู้นำนั่นเอง

ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในทุกช่วงของกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน นับตั้งแต่บทบาทในการริเริ่มก่อตั้งความร่วมมือ การเอื้ออำนวยให้กระบวนการสร้างความร่วมมือดำเนินไปอย่างราบรื่น การเชื่อมประสานการทำงานร่วมกันตลอดกระบวนการร่วมมือกันดำเนินการกิจ กล่าวคือ ในช่วงเริ่มต้นก่อตั้งความร่วมมือ ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายจะมีบทบาทในฐานะ “ตัวเชื่อม” ระหว่างองค์กรภาคีฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยทักษะในการเจรจาสื่อสารและทักษะในการประสานเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาคี

ในระหว่างที่การดำเนินการกิจภายใต้เป้าหมายร่วมกำลังดำเนินไป ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย จะมีบทบาทในฐานะ “ผู้จัดการ” ระบบการบริหารภารกิจร่วมกันขององค์กรภาคี โดยอาศัยทักษะการบริหารจัดการองค์กร และทักษะการเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยหาทางออกที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน นอกจากนี้ ในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานร่วมกัน ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายจะมีบทบาทในฐานะ “ผู้นำ” ของภาคีความร่วมมือ โดยอาศัยทักษะการจัดการปัญหา การจัดการความเสี่ยงและการมีวิสัยทัศน์เล็งเห็นถึงโอกาสของการพัฒนาความร่วมมือในบริบทที่กว้างขวางยิ่งขึ้น การแสดงภาวะผู้นำที่เด่นชัดที่สุดมักจะปรากฏในกรณีที่มีการริเริ่มต่อยอดการประสานความร่วมมือ โดยขยายไปสู่การร่วมกันดำเนินการกิจใหม่ ๆ หรือริเริ่มโครงการความร่วมมือด้านอื่น ๆ หลังจากภารกิจภายใต้ความร่วมมือเดิมบรรลุผลตามเป้าหมายหรือสิ้นสุดขอบเขตระยะเวลาของข้อตกลงความร่วมมือเดิมแล้ว

บุคคลผู้มีบทบาทในฐานะผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย อาจเป็นได้ทั้งบุคคลในภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือองค์กรภาคประชาสังคมและชุมชน ในกระบวนการสร้างความร่วมมือเพื่อดำเนินการกิจหนึ่ง ๆ อาจมีเพียงตัวแทนขององค์กรใดองค์กรหนึ่งมีบทบาทโดดเด่นในฐานะผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายเพียงคนเดียว หรืออาจมีผู้มีบทบาทในการประสานเชื่อมโยงและสร้างเครือข่ายปรากฏให้เห็นหลายคนพร้อมกัน ซึ่งมักจะเป็นตัวแทนขององค์กรภาคีที่มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการสร้างความร่วมมือตั้งแต่แรกเริ่ม

การแสดงบทบาทผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก การได้รับความไว้วางใจ (Trust) และประการที่สอง การได้รับการยอมรับในฐานะผู้นำ (Leadership) จากองค์กรภาคีทุกฝ่าย กล่าวคือ ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากภาคีทุกฝ่าย ซึ่งล้วนแล้วแต่มีจุดยืนและมุมมองในการดำเนินการกิจในลักษณะแตกต่างหลากหลายกันไป ความไว้วางใจที่ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายได้รับจากทุกฝ่าย

ที่เกี่ยวข้อง จึงก่อให้เกิดเครือข่ายความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างตัวบุคคลขึ้น อันเป็นรากฐานของการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างองค์กรอย่างเป็นทางการต่อไป

ความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างภาคีหุ้นส่วน เป็นพื้นฐานสำหรับการร่วมกันแสวงหาแนวทางในการจัดการความเสี่ยงและความไม่แน่นอนในประการต่าง ๆ อันอาจเกิดขึ้นในการทำงานร่วมกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในกรณีที่องค์กรภาคีไม่เคยมีประสบการณ์ในการทำงานร่วมกันมาก่อน ทั้งนี้ ความไว้วางใจซึ่งกันและกันนั้น จะต้องเริ่มขึ้นจากระดับตัวบุคคล (Inter-personal trust) เป็นอันดับแรก โดยความไว้วางใจระหว่างบุคคลที่เข้ามาทำงานร่วมกันในฐานะภาคีหุ้นส่วน เกิดจากองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ ทักษะความสามารถในตัวบุคคล การมีใจอุทิศตนเพื่อส่วนรวม และความซื่อตรงยึดมั่นในข้อตกลง

บุคคลผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่าย มีส่วนสำคัญในการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างบุคคลผู้เข้าร่วมเป็นภาคีหุ้นส่วน ความไว้วางใจระหว่างตัวบุคคลจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อตัวแทนองค์กรภาคีทุกฝ่ายมีความเชื่อมั่นในทักษะ ความรู้ความสามารถ และความเชี่ยวชาญเฉพาะของผู้ประสานเชื่อมโยงและสร้างเครือข่ายเป็นอันดับแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรภาคีที่ต่างฝ่ายต่างมีพื้นฐานความรู้และทักษะที่จำเป็นในการปฏิบัติงานที่ต้องการร่วมกันดำเนินการอย่างจำกัด

อย่างไรก็ตาม การได้รับความเชื่อมั่นไว้วางใจในความรู้ความสามารถเฉพาะตัวแต่เพียงอย่างเดียว ไม่อาจทำให้การประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายประสบความสำเร็จได้ หากบุคคลผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายไม่ได้รับความเชื่อถือในฐานะผู้มีใจอุทิศตนเพื่อส่วนรวม เนื่องจากคุณลักษณะของความเป็นผู้มีใจอุทิศตนเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นสิ่งที่ทำให้ผู้เข้าร่วมกันเป็นภาคีหุ้นส่วนสามารถมั่นใจได้ว่า การสร้างภาคีหุ้นส่วนที่เกิดขึ้นนั้น มีเจตนารมณ์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ส่วนรวมอย่างแท้จริง มิใช่การอาศัยความร่วมมือขององค์กรภาคีเพื่อเป็นหนทางผลักดันหรือปกป้องผลประโยชน์เฉพาะตัวหรือองค์กรของตนเอง

เมื่อกระบวนการสร้างความร่วมมือในฐานะภาคีหุ้นส่วนประสบความสำเร็จแล้ว ในระหว่างกระบวนการดำเนินการกิจกรรมร่วมกันดำเนินไปนั้น บุคคลผู้เป็นตัวแทนขององค์กรภาคีหุ้นส่วนซึ่งเข้ามามีบทบาทร่วมกันในฐานะคณะกรรมการขับเคลื่อนการกิจร่วม ก็จำเป็นต้องได้รับการยอมรับนับถือในคุณธรรมความซื่อสัตย์ โดยเฉพาะการทำหน้าที่ภายใต้หลักเกณฑ์ข้อตกลงการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเคร่งครัด โปร่งใส และพร้อมรับผิดชอบต่อภาคีสมาชิก ความซื่อตรงต่อกันระหว่างตัวแทนองค์กรภาคีหุ้นส่วน เป็นปัจจัยที่ทำให้ทุกฝ่ายสามารถมั่นใจได้ว่าทุกองค์กรต่างยึดถือแบบแผนการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเสมอภาค ในทางตรงกันข้าม หากภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเห็นว่าองค์กรภาคีหุ้นส่วนเอารัดเอาเปรียบฝ่ายอื่นโดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดร่วมกันแล้ว ก็อาจส่งผลทำลายความเชื่อมั่นไว้วางใจที่มีมา และอาจทำให้ความร่วมมือที่เกิดขึ้นนั้นประสบความล้มเหลวในที่สุด

นอกเหนือจากปัจจัยด้านการได้รับความไว้วางใจแล้ว ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในการแสดงบทบาทของผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายก็คือ การได้รับการยอมรับในฐานะผู้นำ อย่างไรก็ตาม สถานะความเป็นผู้นำในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันนั้น แตกต่างจากสถานะผู้นำในกระบวนการบริหารองค์กรโดยทั่วไป ซึ่งมีมุมมองบทบาทของผู้นำจากตำแหน่งหน้าที่

อย่างเป็นทางการ อาทิ การดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงาน ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ แต่สำหรับกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมกันแล้ว สถานะความเป็นผู้นำแสดงออกผ่านการได้รับการยอมรับจากองค์กรภาคีสมาชิกทุกฝ่าย

ในแง่นี้ ผู้นำจึงอาจหมายถึงบุคคลใดก็ตามที่สามารถใช้ทักษะความรู้ความสามารถของตนในการขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันให้ดำเนินไปอย่างราบรื่น ไม่ว่าจะเป็นทักษะการเจรจาหารือ สร้างความเข้าใจ และชี้ชวนให้ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันในเรื่องต่าง ๆ ตลอดจนทักษะการจัดการ การวางแผน การสร้างกระบวนการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่เอื้อให้การปฏิบัติงานร่วมกันบรรลุประสิทธิผล รวมไปถึงความสามารถในการระดมทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยอำนาจหน้าที่และบทบาทที่ตนมีอยู่ในการประสานความร่วมมือ ทั้งระหว่างภาคีหุ้นส่วนด้วยกันเองและองค์กรภายนอก เพื่อสร้างช่องทางและโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่ภาคีหุ้นส่วนต้องการ

ความเป็นผู้นำยังสะท้อนให้เห็นได้จากความสามารถในการทำหน้าที่สร้างแรงจูงใจและจุดประกายให้บุคคลอื่น ๆ หันมาร่วมมือกันทำงานภายใต้เป้าหมายร่วมกัน หรือแม้แต่การทำหน้าที่คนกลางในการสร้างจุดร่วมเพื่อดึงองค์กรภาคีที่มีภูมิหลังในฐานะคุขัดแย้ง หรือยืนอยู่ในจุดตรงข้ามกันมาก่อน ให้สามารถเข้ามาทำงานร่วมกันได้ในฐานะภาคีหุ้นส่วน ผู้ที่สามารถแสดงบทบาทดังกล่าวได้จึงต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากทุกฝ่ายเป็นพื้นฐาน บุคคลที่ได้รับความไว้วางใจจากภาคีสมาชิกให้เป็นผู้นำในกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน ไม่จำเป็นต้องเป็นตัวแทนขององค์กรภาคีที่อำนาจหรือทรัพยากรเหนือกว่าองค์กรภาคีอื่น ๆ แต่อย่างใด หากเป็นตัวแทนขององค์กรภาคีจากภาคส่วนใดก็ได้ โดยบุคคลนั้นต้องมีทักษะความสามารถในการแสดงบทบาทผลักดันการสร้างความร่วมมืออย่างเด่นชัด

2) ขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือขององค์กร

หากพิจารณาในระดับองค์กร ขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือเพื่อดำเนินภารกิจร่วมกับองค์กรอื่น ปรากฏให้เห็นใน 4 ลักษณะ คือ หนึ่ง การมีวัฒนธรรมการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น (Collaborative culture) สอง การมีกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาแนวทางการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น (Learning in collaboration) สาม การมีผู้นำองค์กรที่พร้อมสนับสนุนการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น (Organizational leadership) และ สี่ การได้รับความไว้วางใจจากองค์กรอื่นและการยึดมั่นในหลักเกณฑ์การทำงานร่วมกัน (Inter-organizational trust and principled conduct)¹¹⁸

คุณลักษณะในประการต่าง ๆ ดังกล่าวขององค์กร มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนกระบวนการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันไม่น้อยไปกว่าคุณลักษณะของผู้มีบทบาทประสานเชื่อมโยงภาคีและสร้างเครือข่ายดังได้กล่าวไปข้างต้น เนื่องจากประสานความร่วมมือเพื่อสร้างกลไกการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรภาคี จะประสบความสำเร็จได้จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยเกื้อหนุนในระดับองค์กรควบคู่ไปด้วย โดยเฉพาะ

¹¹⁸ Ibid., pp. 105-110.

อย่างยิ่งการสร้างความตระหนักในสำคัญของการร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ รวมถึงการสร้างการยอมรับ และผูกพันตนเองต่อการขับเคลื่อนภารกิจร่วมให้เกิดขึ้นในหมู่บุคลากรทุกกลุ่มภายในองค์กร

องค์กรภาคีความร่วมมือแต่ละแห่ง จะสามารถสร้างแรงกระตุ้นให้บุคลากรภายในองค์กรตนเอง ตระหนักถึงความสำคัญของการดำเนินงานร่วมกับองค์กรภายนอกมากได้ไม่น้อยเพียงใดนั้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมการทำงานที่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานภายในองค์กร (Transformative culture) อันหมายถึง วัฒนธรรมการทำงานก่อให้เกิดการพัฒนารูปแบบการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมการทำงาน รูปแบบใหม่ ๆ ตลอดจนการแสดงบทบาทในลักษณะใหม่ ๆ รวมถึงการสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับองค์กร ในภาคส่วนต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อแสวงหาแนวทางการขับเคลื่อนภารกิจขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายสูงสุด

การมีวัฒนธรรมการทำงานที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือ มีความจำเป็นอย่างมากสำหรับองค์กร ที่มีบทบาทเป็นแกนในการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสามารถในการปรับตัว และการตอบสนองต่อการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ โดยผ่านกลไกการกระจายอำนาจการตัดสินใจจากผู้บริหาร ลงไปยังบุคลากรระดับปฏิบัติการ ตลอดจนความสามารถการสร้างช่องทางในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่จำเป็น ต่อการดำเนินการกิจขององค์กร และการดำเนินการกิจบนฐานการเปิดรับผลสะท้อนกลับจากองค์กรภายนอกและ กลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง

องค์กรที่มีวัฒนธรรมการทำงานที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือ มักจะมีลักษณะสำคัญที่เด่นชัด ในประการต่าง ๆ ได้แก่ การมีกระบวนการบริหารงานโดยให้ความสำคัญกับชุมชนเป็นสำคัญ มีผู้บริหารระดับสูง ที่สามารถประสานเชื่อมโยงองค์กรหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดี มีกลไกสร้างการมีส่วนร่วม ของกลุ่มผู้รับบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนร่วมกับองค์กรเพื่อขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ภายใต้เป้าหมายร่วมกันอย่างเข้มแข็ง มีกลไกการเชื่อมต่อกับชุมชนต่าง ๆ ที่มีลักษณะเฉพาะ แตกต่างหลากหลาย มีเจ้าหน้าที่ในทุกระดับสามารถทำงานแบบตัดข้ามหน่วยงานได้ มีระบบจัดบริการ ที่ตั้งอยู่บนการกระจายอำนาจให้แก่บุคลากรระดับปฏิบัติ และบางกรณีอาจมีการเชื่อมโยงกับองค์กรภายนอก ในระดับนานาชาติ เช่น องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชนในระดับสากล

นอกเหนือจากการมีวัฒนธรรมที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ดังกล่าวมาแล้ว คุณลักษณะสำคัญ อีกประการหนึ่งที่แสดงออกถึงการมีขีดความสามารถในการประสานความร่วมมือขององค์กร ก็คือ การมี กระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาแนวทางการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น กระบวนการเรียนรู้ดังกล่าวเกิดขึ้นจากการสร้าง ระบบการติดตามประเมินผลเพื่อชี้วัดระดับประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกันของภาคีหุ้นส่วน รวมถึงการสำรวจ สภาพปัญหาและอุปสรรคในการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ การสร้างกระบวนการเรียนรู้ ในการพัฒนาแนวทางการทำงานร่วมกับองค์กรอื่น ยังอาจดำเนินการได้โดยอาศัยการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษา จากบุคคลภายนอกขึ้น เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบริหารจัดการความร่วมมือ ตลอดจนให้คำปรึกษา ชี้แนะแนวทางการจัดการปัญหาแก่คณะกรรมการบริหารขององค์กรความร่วมมือ

การมีผู้นำองค์กรที่พร้อมสนับสนุนการทำงานร่วมกับองค์กรอื่นเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญต่อ ความยั่งยืนในการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน เนื่องจากการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรภาคี

แต่ละฝ่ายให้สามารถประสานการทำงานร่วมกับองค์กรภาคีอื่น ๆ นั้น จำเป็นต้องอาศัยบทบาทของผู้นำในแต่ละองค์กรที่เข้ามาร่วมกับสร้างความเป็นภาคีหุ้นส่วนเป็นสำคัญ กล่าวคือ ผู้นำในแต่ละองค์กรต้องสามารถสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของในการกิจร่วมให้เกิดขึ้นในหมู่บุคลากรภายในองค์กรของตนเอง และกระตุ้นให้บุคลากรในทุกฝ่ายขององค์กรร่วมแรงร่วมใจกันทำหน้าที่ของตนเองเพื่อผลักดันความสำเร็จในการดำเนินภารกิจร่วมกับองค์กรภาคีหุ้นส่วน การแสดงบทบาทของผู้นำองค์กรในลักษณะดังกล่าว จะส่งผลให้องค์ภาคีแต่ละแห่งเกิดการพัฒนาขีดความสามารถในการริเริ่มสร้างสรรค์นวัตกรรมการทำงานใหม่ ๆ ขึ้นภายในองค์กรของตนเอง

องค์ประกอบที่ผลต่อความยั่งยืนของการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันอีกประการหนึ่ง ก็คือการมีความไว้วางใจกันระหว่างองค์กรภาคีหุ้นส่วน นอกเหนือจากความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความร่วมมือ เนื่องจากการดำเนินภารกิจร่วมของภาคีหุ้นส่วนมักเกี่ยวข้องกับการระดมทรัพยากรและงบประมาณจากภาคีหุ้นส่วน เพื่อเป็นทรัพยากรหรืองบประมาณกองกลางสำหรับดำเนินกิจกรรมภายใต้เป้าหมายของภารกิจร่วม ดังนั้น การขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรภาคีสมาชิกจึงอาจนำไปสู่ความล้มเหลวในการทำงานร่วมกันได้

สำหรับปัจจัยที่ช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างองค์กร ประกอบด้วย การยึดมั่นในหลักเกณฑ์และข้อตกลงร่วมในการปฏิบัติงาน การปฏิสัมพันธ์ในฐานะภาคีหุ้นส่วนที่มีสถานะเท่าเทียมกัน การทำให้ทุกฝ่ายรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารงาน การมีกลไกแสดงความรับผิดชอบต่อภาคีหุ้นส่วน การมีกระบวนการปฏิบัติงานร่วมที่เป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย อาทิ การเปิดให้ภาคีทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงข้อมูลกลางได้อย่างเท่าเทียมกัน มีกระบวนการที่เปิดให้ทุกฝ่ายสามารถมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางการตัดสินใจร่วมกัน มีการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างองค์กรอย่างเป็นทั่วถึงและเป็นธรรม

2.9 ลักษณะทั่วไปและประเด็นปัญหาของกระบวนการจัดทำแผนและการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่จังหวัด

ส่วนนี้เป็นการกล่าวถึงลักษณะทั่วไปและประเด็นปัญหาของกระบวนการจัดทำแผนและการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดประกอบด้วยเนื้อหา 2 ส่วน ได้แก่ (1) ลักษณะทั่วไปและประเด็นปัญหาของกระบวนการจัดทำแผนในพื้นที่จังหวัด (2) ลักษณะทั่วไปและประเด็นปัญหาของการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่จังหวัด โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.9.1 ลักษณะทั่วไปและประเด็นปัญหาของกระบวนการจัดทำแผนในพื้นที่จังหวัด

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองในพื้นที่จังหวัดของไทยนั้น เกี่ยวข้องกับหลากหลายหน่วยงานและหลายภาคส่วน แต่โดยทั่วไปแล้วบทบาทการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองในพื้นที่จังหวัดของไทยมีกลไกและกระบวนการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาโดยยึดพื้นที่เป็นฐาน (Area-based) ปรากฏอยู่ใน 3 รูปแบบ ประกอบด้วย 1. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ซึ่งเป็นแผนงานระดับจังหวัด 2. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

ท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเพื่อขับเคลื่อนทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งการปกครองท้องถิ่นในเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ในขณะที่เดียวกันองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีการจัดทำแผนการ พัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนและระดับล่างเข้าด้วยกันเป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด และ 3. แผนการพัฒนาระดับหน่วยงานในพื้นที่จังหวัด วัตถุประสงค์สำคัญของการทบทวนแผนงานทั้งสาม เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจต่อกระบวนการ และตัวแสดง ความสัมพันธ์ระหว่างแผนงานในระดับต่างๆ และสภาพปัญหา อุปสรรคอันเป็นประโยชน์ต่อ การจัดทำข้อเสนอในการบูรณาการความร่วมมือในการขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่ ตลอดจนการกำหนด แนวทางการพัฒนาตัวแบบความร่วมมือเพื่อบูรณาการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่เหมาะสมเชิงรูปธรรม

2.9.1.1 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด หรือแผนพัฒนาจังหวัด คือ รายการเกี่ยวกับโครงการและแผนงานต่าง ๆ ของจังหวัดที่จำเป็นต้องจัดทำเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาของจังหวัดในอนาคต โดยต้องคำนึงถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนใน ท้องถิ่นในจังหวัด รวมตลอดถึงความพร้อมของ ภาครัฐและภาค ธุรกิจเอกชน และยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีกระบวนการรับฟังหรือให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการกำหนดความต้องการในการพัฒนาพื้นที่ของจังหวัดมาพิจารณาให้เกิดความผสมผสานไม่ขัดแย้ง ในด้านใดด้านหนึ่ง โดยมีระยะเวลาของแผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี¹¹⁹

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ได้กำหนด ให้มีการจัดระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการอันนำมาสู่การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้การขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีการบริหารงาน ที่ตอบโจทย์ทิศทางการพัฒนาพื้นที่ที่มีบริบทปัจจัยแวดล้อมที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ละพื้นที่ให้เกิด ประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด รวมทั้งแก้ปัญหาการทำงานอย่างไร้ทิศทางของส่วนราชการ สร้างการมีส่วนร่วม ของภาคส่วนอื่นที่มีใช้รัฐ โดยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญ ประกอบด้วย 1) การบริหารงานให้เป็นไปตามแผนการพัฒนาจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดแล้วแต่กรณี 2) การสร้างโอกาสและ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ในจังหวัด เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันและแก้ไขปัญหาาร่วมกันเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน 3) การกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ระดับปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการปฏิบัติ ราชการ 4) การส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น 5) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความโปร่งใส และตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติ ราชการได้ และ 6) การบริหารงบประมาณจังหวัดให้เป็นไปตามวิธีการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ

¹¹⁹ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551.

ตามหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติราชการตามที่ ก.น.จ. (คณะกรรมการบริหารนโยบายจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ) ได้กำหนดขึ้นตามข้อเสนอแนะของสำนักงบประมาณ¹²⁰

กลไกที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในเชิงพื้นที่ของรัฐตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ประกอบด้วยคณะกรรมการ 3 ชุด ได้แก่ หนึ่ง คณะกรรมการบริหารนโยบายจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) สอง คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) และสาม คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) นอกจากนี้ ยังมีกลไกคณะกรรมการที่สำคัญทำหน้าที่ขับเคลื่อนงานในขอบเขตเฉพาะมิติระดับจังหวัดอีก 2 ชุด คือ คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) จัดตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ. 2552 และ คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) จังหวัด ซึ่งเกิดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2524 สำหรับยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองในพื้นที่จังหวัดนั้น คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) จะมีความสำคัญและมีบทบาทเกี่ยวข้องมากที่สุด

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ประกอบไปด้วย 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ 2) รองผู้ว่าราชการจังหวัดทุกคน เป็นกรรมการ 3) ผู้แทนหัวหน้าส่วนราชการที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลางเป็นกรรมการ 4) ผู้แทนรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการอยู่ในจังหวัดเป็นกรรมการ 5) ผู้แทนหัวหน้าหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในจังหวัดเป็นกรรมการ 6) ผู้แทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรรมการ 7) ผู้แทนภาคประชาสังคมเป็นกรรมการ 8) ประธานกรรมการหอการค้าจังหวัด และประธานกรรมการสภาอุตสาหกรรมจังหวัดเป็นกรรมการ และ 9) หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ¹²¹ ทั้งนี้ องค์ประชุมและการประชุมของ ก.บ.จ. ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของ ก.บ.จ. ประกอบด้วย 1) วางแนวทางปฏิบัติและอำนวยการให้การบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดเป็นไปตามหลักการ นโยบาย และระบบตามที่ ก.น.จ. กำหนด 2) จัดทำแผนจังหวัดเสนอต่อที่ประชุมตามมาตรา 19 เพื่อรับฟังความคิดเห็น 3) ส่งเสริม ประสานความร่วมมือการพัฒนาระหว่างรัฐภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน เพื่อสร้างบรรยากาศให้เอื้ออำนวยต่อการลงทุนและชักชวนภาคธุรกิจเอกชนมาลงทุนในจังหวัดและให้มีการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดอย่างยั่งยืน 4) จัดทำบันทึกความเข้าใจกับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด 5) วิเคราะห์ บูรณาการ และจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและคำของบประมาณของจังหวัด ก่อนเสนอต่อ ก.น.จ. 6) กำกับ ให้คำแนะนำ ติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และรายงานต่อ ก.น.จ. 7) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่มอบหมาย และ 8) ปฏิบัติหน้าที่อื่น

¹²⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹²¹ เรื่องเดียวกัน.

ตามที่ ก.น.จ. หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย¹²² จะเห็นได้ว่าบทบาทของ ก.บ.จ. เกิดขึ้นได้จากการทบทวนและวิเคราะห์ข้อมูลและสภาพการณ์ต่าง ๆ ในพื้นที่ เพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด ขณะเดียวกันมีความเป็นไปได้ที่จะต้องรับผิดชอบงานในเชิงนโยบายที่คณะรัฐมนตรี หรือ ก.น.จ. มอบหมาย จึงส่งผลให้ ก.บ.จ. จำเป็นต้องพิจารณาแนวทางการขับเคลื่อนการพัฒนาทั้งในเชิงพื้นที่และนโยบายของรัฐ โดยที่หัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและจังหวัดในเชิงพื้นที่จะอยู่ที่การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด (ระยะ 4 ปี) ส่วนแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด (ระยะ 1 ปี) เป็นเพียงแผนปฏิบัติการที่ต้องสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

(1) ความสำคัญของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด มีความสำคัญเนื่องจากเป็นแนวทางในการพัฒนาจังหวัดแบบองค์รวมที่ครอบคลุมทุกมิติในด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและความมั่นคง เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างโอกาสและอาชีพให้สนองต่อความต้องการของประชาชนในจังหวัด โดยต้องแสดงวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย กลยุทธ์ และแนวทางหรือมาตรการการพัฒนาให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ทิศทางการพัฒนาประเทศ ศักยภาพของพื้นที่ และปัญหาความต้องการของประชาชน รวมทั้งเป็นเครื่องมือสำคัญในการนำนโยบายของรัฐบาล และทิศทาง การพัฒนาประเทศไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และปัญหาความต้องการของประชาชน และเป็นแผนชี้นำการพัฒนาจังหวัดในภาพรวมระยะยาว (4 ปี) แต่ไม่ยึดมั่นว่าจะต้องใช้ระยะเวลาเท่าใด ขึ้นอยู่กับปัญหาและความต้องการของประชาชนในขณะนั้น จึงสามารถปรับเปลี่ยนแผนได้ตามความเหมาะสม รวมทั้งการปรับเปลี่ยนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลและทิศทางการพัฒนาของประเทศ¹²³

(2) กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เนื่องจากแผนพัฒนาจังหวัดเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาหรือทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการพัฒนา โดยการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ระดมความคิดเห็นร่วมกัน เพื่อให้ได้จุดมุ่งหมายในการพัฒนาวิธีดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย โดยนำเอาแนวความคิดการพัฒนาแบบองค์รวม และการบูรณาการเป็นกรอบแนวทางดำเนินการตั้งแต่ขั้นการวางแผนกลยุทธ์ จนถึงขั้นการวางแผนปฏิบัติการ¹²⁴ ทั้งนี้ กระบวนการหลักในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดมีขั้นตอนต่าง ๆ 10 ขั้นตอน เรียงลำดับได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1: การเตรียมการจัดทำแผน โดยมีขั้นตอนย่อย 3 ขั้นตอน ได้แก่ หนึ่งการรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูล (Database) สอง การรวบรวมปัญหา/ความต้องการพัฒนาที่สำคัญของจังหวัด และสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและคณะอนุกรรมการ ได้แก่ คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ) และคณะอนุกรรมการประเด็นยุทธศาสตร์ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์

¹²² เรื่องเดียวกัน.

¹²³ บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ, แผนพัฒนาจังหวัด (ปธาน สุวรรณมงคล ผู้ทรงคุณวุฒิประจำบทความ), ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า, 2559.

¹²⁴ สำนักงานจังหวัดชัยนาท, คู่มือการปฏิบัติงานของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดจังหวัดชัยนาท, (ชัยนาท: สำนักงานจังหวัดชัยนาท, ป.ป.ป.), น. 2.

ขั้นตอนที่ 2: การวิเคราะห์เพื่อประเมินศักยภาพการพัฒนาจังหวัด เป็นการวิเคราะห์ถึงโอกาส ภาวะคุกคาม ที่เป็นสภาวะแวดล้อมภายนอก ที่มีผลต่อการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของจังหวัด รวมทั้งวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อนของจังหวัด อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายในจังหวัด ซึ่งทั้งหมดเป็นการวิเคราะห์เพื่อประเมินศักยภาพ ของจังหวัดในปัจจุบัน โดยเป็นการตอบคำถามว่า “ปัจจุบันจังหวัดมีศักยภาพการพัฒนาอยู่จุดไหน” สำหรับใช้ ประโยชน์ในการกำหนดการดำเนินงานในอนาคตต่อไป ทั้งนี้ โดยใช้เทคนิค SWOT Analysis เป็นเครื่องมือ

ขั้นตอนที่ 3: การจัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด (Vision) หมายถึง การพัฒนาที่จังหวัดต้องการ จะเป็นในอนาคตตามห้วงระยะเวลาที่กำหนด โดยระบุเป็นข้อความที่สะท้อนถึงความมุ่งมั่นเกี่ยวกับทิศทาง และจุดยืนที่ต้องการผลักดัน เป็นจุดหมายปลายทางร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการตอบคำถามว่า “จังหวัดต้องการเป็นอะไรในอนาคต” โดยการกำหนดวิสัยทัศน์ที่ดีมีขอพิจารณาสำคัญ คือ หนึ่ง ต้องมี ความเป็นไปได้ (Possible) และเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้จริง สอง มีความท้าทาย (Challenging) สามารถใช้ เป็นกรอบชี้แนะให้สมาชิกดำเนินกิจกรรมเพื่อบรรลุจุดยืนที่ต้องการ สาม มีความกระชับเป็นข้อความง่าย ๆ ที่สามารถสื่อให้เห็นทิศทางในอนาคตของจังหวัด สี่ ตรวจสอบและวัดผลสำเร็จได้ และห้า ได้รับการสนับสนุน และเป็นที่ยอมรับจากผู้ปฏิบัติ เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 4: การกำหนดพันธกิจ (Mission) เป็นการกำหนดกรอบหรือขอบเขตการดำเนินงานของ จังหวัด ที่จะใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจ กำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์ต่อไป

ขั้นตอนที่ 5: การกำหนดเป้าประสงค์ (Goal) เป็นการระบุหรือบอกให้ทราบเกี่ยวกับสิ่งที่องค์กร จะทำได้หรือสิ่งที่องค์กรต้องการจะเป็นสำหรับระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง

ขั้นตอนที่ 6: การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issues) เป็นการกำหนดประเด็นหลัก ที่ต้องพัฒนาเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่จังหวัดตั้งไว้ โดยประเด็นยุทธศาสตร์สามารถทำได้โดยการนำพันธกิจ แต่ละข้อมาพิจารณา

ขั้นตอนที่ 7: การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key Performance Indicators: KPI) เป็นสิ่งที่จะ บ่งชี้ว่าจังหวัดสามารถปฏิบัติงานบรรลุเป้าประสงค์ที่วางไว้ได้หรือไม่ โดยต้องมีการกำหนดค่าเป้าหมายที่ชัดเจน สามารถวัดได้

ขั้นตอนที่ 8: การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy) เป็นการกำหนดสิ่งที่จังหวัดจะต้องดำเนินการเพื่อให้ บรรลุเป้าประสงค์ โดยกลยุทธ์นี้ จะกำหนดขึ้นจากการพิจารณาว่า ในการบรรลุเป้าประสงค์ข้อหนึ่ง ๆ นั้น จะมีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อความสำเร็จ และเราจำเป็นต้องทำอย่างไรเพื่อไปสู่จุดนั้นได้ ทั้งนี้ ในแต่ละกลยุทธ์ ก็จะมีแผนงาน/โครงการที่เป็นตัวขับเคลื่อนให้กลยุทธ์สำเร็จ

ขั้นตอนที่ 9 การกำหนดแผนงาน/โครงการ (Project Idea) เป็นการกำหนดแผนงาน/โครงการสำคัญ ที่จะไปขับเคลื่อนกลยุทธ์ ตัวชี้วัด เป้าประสงค์ ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ให้บรรลุผลสำเร็จ โดยเน้นทำงาน ร่วมกันระหว่างจังหวัด กระทรวง/กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรเอกชนในจังหวัด ทั้งนี้ โดยยึดพื้นที่ เป้าหมาย (Areas) เป็นหลัก มีการนำภารกิจ Function ของแต่ละส่วนราชการ/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาดำเนินการ ร่วมกัน ในลักษณะของความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนา (Partnership) และมีรูปแบบการบริหารจัดการ

แบบผู้จัดการโครงการ (Project Manager) เช่น สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด เป็นหน่วยงานเจ้าภาพในการแก้ไข ปัญหาความยากจน ก็จะมีหน่วยงานสนับสนุนที่เกี่ยวข้อง เช่น ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน พัฒนาฝีมือแรงงาน สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดรับผิดชอบให้ความรู้กระบวนการผลิตและวิสาหกิจขนาดกลาง/ย่อม ชลประทาน รับผิดชอบจัดหาแหล่งน้ำ ในขณะเดียวกัน สำนักงานพัฒนาชุมชนก็รับผิดชอบเกี่ยวกับพัฒนาองค์กรชุมชน กระบวนการเรียนรู้วิสาหกิจชุมชน เป็นต้นเพื่อให้การดำเนินงานตามแผนมีความเชื่อมโยง สอดคล้อง และ สนับสนุนซึ่งกันและกัน นำไปสู่เป้าหมายในทิศทางเดียวกัน

ขั้นตอนที่ 10: การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ (Agencies) เป็นการกำหนดหน่วยงานเจ้าภาพ หน่วยงานสนับสนุนในแต่ละแผนงาน/โครงการ

การดำเนินการในทางปฏิบัตินั้น สำนักงานจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานและทำงาน เกี่ยวข้องกับองค์กรอีก 3 ชุด คือ คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) และคณะกรรมการนโยบาย การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) โดยการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ระบุถึงลำดับขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

- 1) คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) กำหนดกรอบ นโยบาย ขั้นตอน และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณของจังหวัดส่งให้จังหวัด
- 2) จังหวัดรวบรวมข้อมูลศักยภาพของจังหวัดและสำรวจความต้องการของประชาชนในจังหวัด ส่งให้กลุ่มจังหวัด (ตามมาตรา 18)
- 3) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ประชุมเพื่อจัดทำร่าง แผนพัฒนาจังหวัด
- 4) คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ส่งแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด (พร้อมบัญชีรายการโครงการที่ต้องการให้สนับสนุน) ให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.)
- 5) แต่ละจังหวัดจัดประชุมปรึกษาหารือกับทุกภาคส่วนในจังหวัดเพื่อพิจารณาแผนพัฒนา กลุ่มจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดในคราวเดียวกัน (มาตรา 19)
- 6) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ดำเนินการ 1) เสนอความเห็น ของที่ประชุมเกี่ยวกับแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ส่งคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) 2) ปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดให้สมบูรณ์ และส่งคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและ กลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.)
- 7) คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ปรับปรุง แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สมบูรณ์ และส่งคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบ บูรณาการ (ก.น.จ.)

8) คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) กลั่นกรองและเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ความเห็นชอบ

9) คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด

ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดแล้ว จังหวัดจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 นำแผนพัฒนาจังหวัดที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแปลงมาสู่แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด โดย ก.บ.จ. นำแผนพัฒนาจังหวัดที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว มาสังเคราะห์จัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด

ขั้นตอนที่ 2 การพิจารณาและกำหนดรายละเอียดของแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด ประกอบด้วย

1) การระบุรายละเอียดของโครงการ โดยโครงการที่ปรากฏตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด จะเป็นโครงการที่ดำเนินการในจังหวัดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และทิศทางการพัฒนาของจังหวัด ซึ่งประกอบด้วย (1) โครงการที่ดำเนินการโดยจังหวัด (2) โครงการที่ดำเนินการโดยกระทรวง ทบวง กรม (3) โครงการที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ที่สมัครใจให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และ (4) โครงการที่จะได้รับการสนับสนุนหรือเป็นความร่วมมือจากภาคเอกชน

2) การกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์

3) การกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบ

4) การกำหนดงบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายดำเนินการโครงการ ในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด ต้องมีการระบุไว้ว่าโครงการใดดำเนินการโดยหน่วยงานใด โดยจำแนกเป็น (1) เป็นโครงการที่ดำเนินการโดยจังหวัด จะนำมาจัดทำเป็นคำของบประมาณจังหวัดจากสำนักงบประมาณโดยตรง หรือ (2) เป็นโครงการที่ดำเนินการโดยกระทรวง ทบวง กรม และใช้งบประมาณของกระทรวง/กรม หรือ (3) เป็นโครงการที่เป็นความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้งบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ (4) เป็นโครงการร่วมมือจากภาคเอกชนที่เอกชนสนับสนุนเงินทุน

ขั้นตอนที่ 3 จังหวัดส่งให้ ก.น.จ. พิจารณาแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด เมื่อ ก.บ.จ. จัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดเสร็จแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดส่งให้ ก.น.จ. และสำเนาส่งให้ ก.บ.ก. เพื่อประกอบการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดด้วย รวมทั้งสำเนาให้กระทรวง กรม ที่เกี่ยวข้องเพื่อไปประกอบการจัดทำคำของบประมาณของส่วนราชการ

ขั้นตอนที่ 4 ก.น.จ. พิจารณากลั่นกรอง ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดตามที่ ก.น.จ. เสนอแล้ว ให้ ก.น.จ. ส่งให้สำนักงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดสรรงบประมาณ โดยสำนักงบประมาณต้องดำเนินงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด โดยเป็นการยื่นคำของบประมาณต่อสำนักงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณของจังหวัดแล้วด้วย สำหรับคำของบประมาณจังหวัด

ประกอบด้วย (1) งบประมาณจัดการจังหวัด จะประกอบด้วยงบรายจ่ายเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ เพื่อจัดทำแผนของจังหวัด การศึกษาวิจัย การประชุม ปรึกษาหารือกลุ่มผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในจังหวัด และการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผน และ (2) งบรายจ่ายสำหรับโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดที่ดำเนินการโดยจังหวัด

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2560 คณะรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560 มีสาระสำคัญคือการเพิ่มเติมกลไกการพัฒนาเชิงพื้นที่ “ระดับภาค (Region)” และกำหนดให้มี **คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค** (กบภ.) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีทุกคน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งหนึ่งคน ประธานกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ประธานสมาคมธนาคารไทย ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ แทนภาคประชาสังคมหรือพระราชัฐที่นายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการแต่งตั้งไม่เกินสองคน ผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสองคน และให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค มีอำนาจหน้าที่ดังนี้¹²⁵

1) กำหนดกรอบนโยบายและวางระบบในการบริหารงานภาค กลุ่มจังหวัดและจังหวัดแบบบูรณาการ เพื่อให้สามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด

2) กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาภาค แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัดการจัดทำและบริหารงบประมาณจังหวัด งบประมาณกลุ่มจังหวัด และงบประมาณของส่วนราชการที่จะดำเนินการตามแผนพัฒนาภาค

3) บูรณาการแผนของส่วนราชการและแผนพัฒนาระดับพื้นที่ เพื่อให้การขับเคลื่อนแผนในพื้นที่ของกระทรวง กรม สอดคล้องกับศักยภาพหรือประเด็นปัญหาในพื้นที่และเชื่อมโยงให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาล

4) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาภาคแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด ค่าของงบประมาณของจังหวัด กลุ่มจังหวัด และงบประมาณของส่วนราชการที่จะดำเนินการตามแผนพัฒนาภาคตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

5) กำกับดูแลการดำเนินการตาม (1) (2) (3) และ (4) ให้เกิดผลสัมฤทธิ์

¹²⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560, ข้อ 4-5.

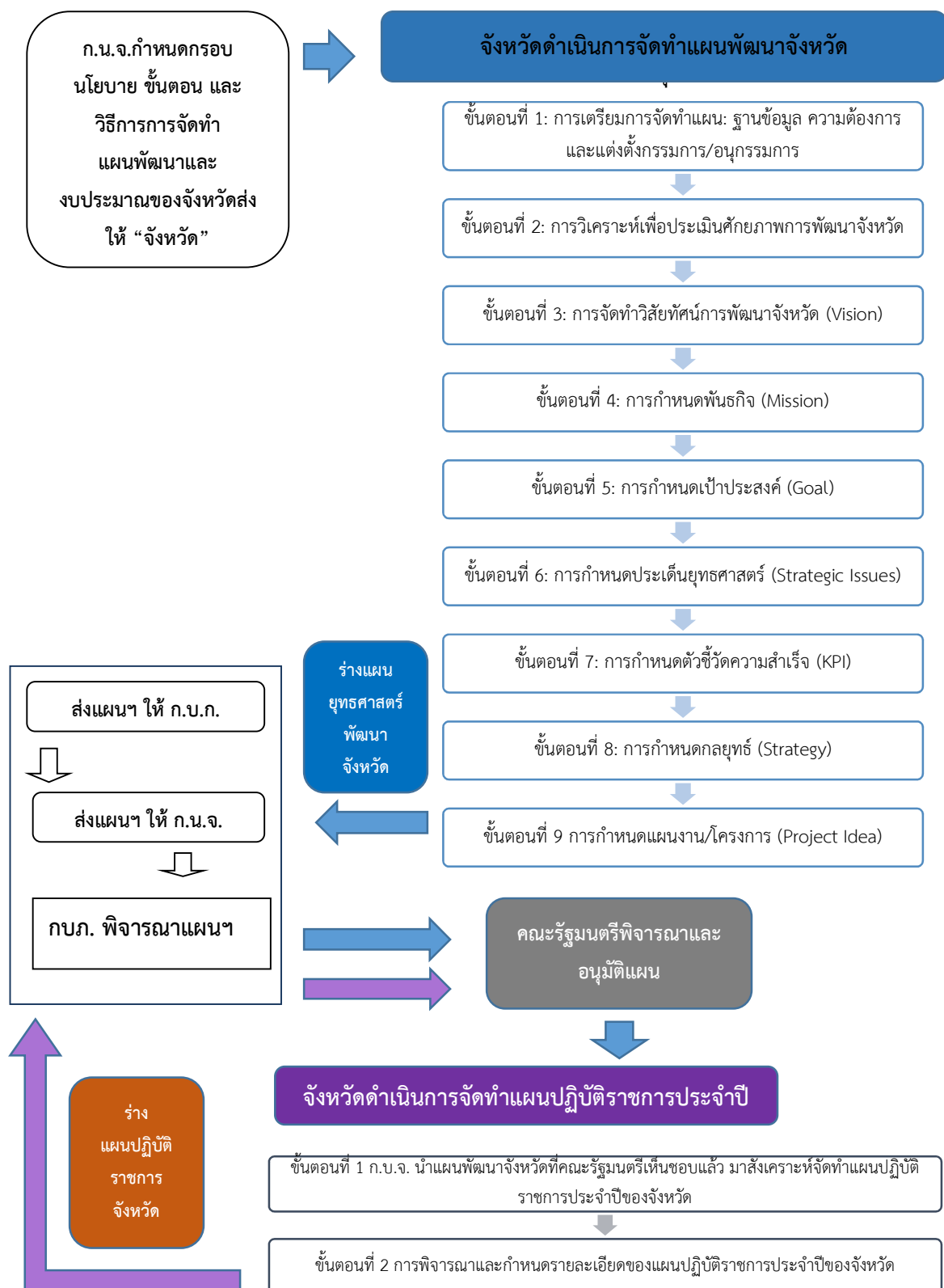
6) เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด

7) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่มอบหมาย

8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

คณะกรรมการตาม (7) อย่างน้อยต้องมีคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคของแต่ละภาค และให้มีหน้าที่และอำนาจเป็นคณะกรรมการตามมาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ด้วยนายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน ก.บ.ภ. และ ก.น.จ. อาจมีคำสั่งให้มีการประชุมร่วมกันระหว่าง ก.บ.ภ. และ ก.น.จ. เพื่อพิจารณาเรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบูรณาการนโยบายภาค

ทั้งนี้ คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค มีบทบาทสำคัญกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่สามารถพิจารณากลับกรองและให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนภาค แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด เพื่อให้เกิดการบูรณาการการพัฒนาในภาพรวม ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการจังหวัด ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการภาค และคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาคด้วย ระเบียบดังกล่าวยังได้ปรับระยะเวลาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนภาค แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด จากเดิมระยะ 4 ปี เป็นระยะ 5 ปี



แผนภาพ 2.13 กระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติการประจำปี

อย่างไรก็ตาม กระบวนการจัดทำและขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และกลไกคณะกรรมการบริหารงานแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ยังคงปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดหลายประการ **สภาพปัญหาของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด มีดังนี้**¹²⁶

ประการที่ 1 ข้อจำกัดในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดคนก่อนได้จัดทำแผนไว้หมดแล้วทำให้การบริหารงานในระยะปัจจุบันไม่สอดคล้องกับสภาพการที่เปลี่ยนไปเป็นผลให้ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่แท้จริง ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่มีอยู่เดิม

ประการที่ 2 ปัญหาด้านกระบวนการจัดทำแผนและงบประมาณการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะการจัดทำงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่ไม่สะท้อนการพัฒนาพื้นที่อย่างแท้จริงโดยงบประมาณการพัฒนาจังหวัด แม้ว่าจังหวัดจะมีแผนพัฒนาจังหวัดและมีงบประมาณจังหวัดก็ตามแต่จังหวัดยังคงประสบปัญหาการบูรณาการแผนยุทธศาสตร์ในระดับปฏิบัติเพราะจังหวัดบริหารงานเชิงพื้นที่ขณะเดียวกันจังหวัดหนึ่งหนึ่ง มีส่วนราชการส่วนกลางปฏิบัติงานอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้น แม้จังหวัดจะมียุทธศาสตร์แล้วก็ประมาณแต่ไม่สามารถบริหารจัดการภารกิจหรือบังคับบัญชาหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ได้นอกจากงบประมาณไม่พอแล้วพบว่ายังมีลักษณะกระจัดกระจายไม่เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มจังหวัดในภาพรวมเพราะงบประมาณกลุ่มจังหวัดที่แท้จริงต้องเป็นงบประมาณโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงทั่วทั้งกลุ่มจังหวัดต้องไม่เป็นเพียงงบประมาณที่เกิดจากการแบ่งส่วนไปตามโครงการที่เป็นภารกิจเฉพาะของหน่วยงานของตนเอง

ประการที่ 3 ปัญหาการแทรกแซงของนักการเมืองในการบริหารงบประมาณจังหวัด โดยการจัดทำโครงการที่เป็นประโยชน์ในพื้นที่ได้จริงต้องเจรจาต่อรองผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเข้าไปชี้แจงต่อคณะกรรมการธิการงบประมาณ ซึ่งแนวทางการบริหารงบประมาณจังหวัดแบ่งได้เป็นสองกลุ่มกลุ่มแรก เป็นกลุ่มที่ผลักดันประเด็นและโครงการต่างๆ เพื่อพัฒนาพื้นที่จริง กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มที่ไม่ต้องการขัดแย้งกับนักการเมืองแล้วจะเข้าไปร่วมกับนักการเมืองเพื่อแบ่งผลประโยชน์กัน

ประการที่ 4 ข้อจำกัดจำกัดด้านทักษะการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ของบุคลากรในจังหวัดพบว่าบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านยุทธศาสตร์ควรต้องเข้าใจรายละเอียดโครงการสามารถวิเคราะห์ปัญหาข้อจำกัดและสิ่งท้าทายของการพัฒนาจังหวัดได้รวมทั้งต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์จัดทำแผนเชื่อมโยงศักยภาพกับประเด็น

¹²⁶ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, รายงานวิจัยเรื่อง การเสริมสร้างขีดความสามารถการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและพัฒนาปรับปรุงการจัดความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2557, น. (4)-(7); วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, รายงานการศึกษา โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0), สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2560, น. 542-545.

ยุทธศาสตร์และกิจกรรมโครงการเพื่อเกิดผลลัพธ์ที่จะสร้างความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้จริง บุคลากรด้านแผนงานจึงควรต้องมีความรู้ในสาขาเศรษฐศาสตร์และสถิติต่างๆ มากขึ้น

ประการที่ 5 บทบาทและศักยภาพของสำนักงานจังหวัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคข้อจำกัดในการทำหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดซึ่งปัจจุบันทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของผู้ว่าราชการจังหวัดและการประสานงานของทุกส่วนในจังหวัดเพื่อขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ ทั้งนี้สำหรับบทบาทด้านยุทธศาสตร์จังหวัดเนื่องจากสำนักงานจังหวัดไม่มีงบประมาณเชิงภารกิจเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดโดยตรง ตามที่สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคที่ทุกหน่วยราชการบริหารส่วนกลางมาสั่งการมายังจังหวัดทั้งหมดและเป็นหน่วยขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่สำคัญด้วยแต่กลับไม่มีงบประมาณและศักยภาพที่จะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้เกิดผลได้อย่างชัดเจน

ประการที่ 6 ปัญหาการขาดความเป็นเอกเทศในการบริหารงานของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัดได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือ หน่วยราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จะดำเนินการกิจกรรมตามนโยบายของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในส่วนกลางเป็นหลักและเป็นนโยบายที่ใช้บังคับเช่นเดียวกันทั่วทุกจังหวัด ทั้งนี้ แต่ละจังหวัดมีบริบทของสภาพสังคม เศรษฐกิจและปัญหาที่แตกต่างกัน การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารจัดการเชิงพื้นที่จึงไม่สามารถบังคับบัญชาให้หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัดนั้นดำเนินการเป็นไปตามยุทธศาสตร์จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดได้นอกจากนี้ยังพบปัญหาการแบ่งภาคหรือเขตพื้นที่ของหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ไม่สอดคล้องกับการแบ่งกลุ่มจังหวัดรวมทั้งพบปัญหาความสัมพันธ์ในเชิงภารกิจระหว่างหน่วยงานราชการ ส่วนภูมิภาคที่ต้องรับผิดชอบภารกิจต่อทั้งกลุ่มในฐานะหน่วยราชการส่วนกลางและต้องรับงบประมาณจากจังหวัดในฐานะหน่วยราชการส่วนภูมิภาคทำให้หน่วยราชการที่มีภารกิจในเชิงพื้นที่กว้างขวางแต่งบประมาณที่ต้องขอรับจากจังหวัดจำนวนเพียงเล็กน้อยเท่านั้นเช่นเดียวกับงบประมาณที่ได้จากกรมต้นสังกัด

ประการที่ 7 การบูรณาการแผนพัฒนาจังหวัดในทางปฏิบัติพบว่า กลไกการบูรณาการภายในระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคผ่านการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ยังประสบกับข้อจำกัดในการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างเป็นรูปธรรม ในหลายกรณีพบว่ายังไม่มีลักษณะเป็นแผนที่เกิดจากการบูรณาการแผนระดับท้องถิ่นเพื่อเชื่อมโยงขึ้นมาสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามหลักการที่ได้วางไว้จริง นอกจากนี้ สาเหตุสำคัญยังมาจากการขาดฐานข้อมูลเชิงพื้นที่ หรือการนำข้อมูลสารสนเทศมาใช้เป็นฐานในการจัดทำยุทธศาสตร์จังหวัดยังไม่เพียงพอ

ประการที่ 8 ข้อจำกัดด้านระบบฐานข้อมูล กระบวนการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อรองรับการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัด เป็นขั้นตอนสำคัญที่ผู้ปฏิบัติงานในทุกระดับและทุกส่วนราชการในจังหวัดสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเปิดกว้าง แต่ในทางปฏิบัติ การกำหนดนโยบายพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์จังหวัด ยังมีได้ให้ความสำคัญกับข้อมูลเชิงประจักษ์เท่าที่ควร การกำหนดยุทธศาสตร์โดยมิได้ตั้งอยู่บนฐานข้อมูลพื้นที่ สะท้อนให้เห็นจากข้อเท็จจริงที่ว่า แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดส่วนใหญ่มีแนวโน้มตั้งอยู่บนการจัดสรรโครงการระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์จังหวัด อย่างไรก็ตาม แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

อาจแตกต่างกันไปตามบุคลิกการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติอย่างเคร่งครัด และมุ่งเน้นกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์แบบมีส่วนร่วมของทุกส่วนราชการ แม้จะเป็นหน่วยงานที่ไม่มีการเกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด

ประการที่ 9 การจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัด ยังมีลักษณะไม่สอดคล้องต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สัดส่วนงบประมาณตามภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัด ส่วนใหญ่เป็นงบลงทุนก่อสร้างและงบบุคลากร ส่วนน้อยเป็นงบสำหรับดำเนินโครงการเพื่อตอบสนองสภาพปัญหาและความต้องการที่มีลักษณะเฉพาะในพื้นที่ ผลที่ตามมาคือ ส่วนราชการประจำจังหวัดมีแนวโน้มมองว่างบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัด เป็นส่วนแบ่งที่ส่วนราชการประจำจังหวัดพึงได้รับการจัดสรร หรือมองว่างบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดเป็นช่องทางในการได้มาซึ่งงบประมาณเสริม สำหรับการดำเนินภารกิจที่มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองชีวิตของกรม ในขณะเดียวกัน ส่วนราชการส่วนกลางก็มีแนวโน้มจะมองว่า หน่วยราชการส่วนภูมิภาคสามารถขอรับงบประมาณจากจังหวัดสำหรับดำเนินโครงการเพื่อตอบสนองสภาพปัญหาและความต้องการเฉพาะของพื้นที่ในบางกรณีที่มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อโครงการที่สะท้อนยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งเป็นงานที่ต้องอาศัยการบูรณาการหลายหน่วยงาน แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่า โครงการบูรณาการเป็นงานที่ไม่สามารถหาเจ้าภาพรับผิดชอบได้ เพราะเป็นยุทธศาสตร์ที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องมีการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของตนเอง มาดำเนินการร่วมกันในพื้นที่อีกทางหนึ่งด้วย แต่กลับไม่มีส่วนราชการใดมีงบประมาณตามภารกิจรองรับ

ประการที่ 10 การมุ่งเน้นการทำงานเชิงภารกิจมากกว่าพื้นที่ แม้มีกลไกจัดทำยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาจังหวัดร่วมกันในรูป “คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ” (ก.บ.จ.) แต่ในทางปฏิบัติพบว่า การบริหารงานในพื้นที่จังหวัดของส่วนราชการต่าง ๆ มีแนวโน้มให้น้ำหนักกับกรอบการทำงานภายใต้นโยบายและแผนงานของส่วนราชการต้นสังกัดของตนเองเป็นหลัก ส่งผลให้แผนงาน/โครงการของส่วนราชการที่จัดทำขึ้นตามแผนพัฒนาจังหวัด มีกิจกรรมการดำเนินงานและผลลัพธ์ ยังไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนพัฒนาจังหวัดอย่างเด่นชัดนัก

2.9.1.2 แผนพัฒนาท้องถิ่น

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเพื่อขับเคลื่อนทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งการปกครองท้องถิ่นในเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีการจัดทำแผนการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนและระดับล่างเข้าด้วยกัน เป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด การวางแผนการพัฒนาจึงมีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากแผนการพัฒนามีกรอบในการกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มุ่งไปสู่สภาพการณ์อันพึงประสงค์ได้อย่างเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงและมุ่งไปสู่สภาพการณ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาอย่างรอบคอบให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างแนวทางการดำเนินงานต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยง และส่งผลทั้งในเชิงสนับสนุน และเป็น

อุปสรรคต่อกัน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาตัดสินใจ กำหนดแนวทางการดำเนินงานและใช้ทรัพยากรการบริหารของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะสูงสุด¹²⁷

ปัจจุบันระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 4 ปี โดยแนวทางการจัดทำแผนต้องพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกิจที่ได้รับการถ่ายโอน ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัด และจังหวัด กรอบนโยบาย ทิศทางและแนวทางการพัฒนาในเขตจังหวัด นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น และแผนพัฒนาหมู่บ้านหรือชุมชนในพื้นที่¹²⁸ ทั้งนี้ กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นมีคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น โดยอาจเป็นคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาเทศบาล คณะกรรมการพัฒนาเมืองพัทยา คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง คณะกรรมการในแต่ละประเภท ขึ้นอยู่กับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่คือ¹²⁹ (1) กำหนดแนวทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง ปัญหาของท้องถิ่นและให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น (2) ร่วมจัดทำร่างแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา (3) พิจารณาร่างแผนพัฒนาและร่างแผนปฏิบัติการ (4) ให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงานตาม ข้อ 30 (2) (5) พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา (6) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานอื่นเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร (7) ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ประสานกับประชาคมหมู่บ้านในการรวบรวม วิเคราะห์ปัญหา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและจัดทำเป็นโครงการ หรือกิจกรรมเพื่อประกอบในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

ตัวอย่าง องค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล เมืองพัทยาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ประกอบด้วย¹³⁰ (1) นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยาหรือ หัวหน้าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ประธานกรรมการ (2) นายกเทศมนตรีทุกคน รองนายกเทศมนตรีทุกคน รองนายกเมืองพัทยาทุกคนหรือ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งที่เทียบเท่าเทศมนตรีรองนายกเทศมนตรี หรือรองนายกเมืองพัทยาทุกคน เป็นกรรมการ (3) สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาเมืองพัทยา หรือสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งที่สภาเทศบาล

¹²⁷ สันตชัย รัตนะขวัญ, แผนพัฒนาท้องถิ่น, (ปธาน สุวรรณมงคล ผู้ทรงคุณวุฒิประจำบทความ), ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า, 2559.

¹²⁸ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559.

¹²⁹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546.

¹³⁰ เรื่องเดียวกัน.

สภาเมืองพัทยาหรือสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง คัดเลือกจำนวนสามคน เป็นกรรมการ (4) ผู้ทรงคุณวุฒิที่สภาเทศบาล สภาเมืองพัทยา หรือสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มี กฎหมายจัดตั้ง คัดเลือกจำนวนสามคน เป็นกรรมการ (5) ผู้แทนคณะกรรมการพัฒนาอำเภอที่ คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ คัดเลือก จำนวนสามคน เป็นกรรมการ (6) ผู้แทนรัฐวิสาหกิจที่นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยาหรือหัวหน้า ผู้บริหาร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่มีกฎหมายจัดตั้งคัดเลือกจำนวน ไม่เกินสองคน เป็นกรรมการ (7) ผู้แทนประชาคมเมืองที่ประชาคมเมือง คัดเลือกจำนวนสามคน เป็นกรรมการ (8) โยธาธิการและผังเมือง จังหวัด เป็นกรรมการ (9) หัวหน้ากลุ่มส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นจังหวัด กรรมการ (10) ปลัดอำเภอ ผู้รับผิดชอบงานแผนพัฒนาอำเภอหรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอ มอบหมาย เป็นกรรมการ (11) ปลัดเทศบาล ปลัดเมืองพัทยาหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมาย จัดตั้งที่เทียบเท่า ปลัดเทศบาลหรือ ปลัดเมืองพัทยา เป็นกรรมการและเลขานุการ (12) รองปลัดเทศบาล รองปลัดเมืองพัทยา หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมาย จัดตั้งที่เทียบเท่ารองปลัดเทศบาล หรือ รองปลัดเมืองพัทยาที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้ช่วยเลขานุการ (13) ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน หัวหน้ากองวิชาการและแผนงาน หัวหน้างานวิเคราะห์นโยบายและแผนของเทศบาลหรือเมืองพัทยา พนักงาน ส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ที่เทียบเท่าผู้อำนวยการกองวิชาการ และ แผนงานของเทศบาลหรือเมืองพัทยา หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหาร ท้องถิ่นมอบหมาย แล้วแต่กรณี เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ทั้งนี้ กรรมการตาม ข้อ 10 (3) (4) (5) (6) และ (7) ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับการคัดเลือกอีกได้

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ยังกำหนดให้มี **คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น** มีหน้าที่จัดทำร่าง แผนพัฒนา ให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนา ที่คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นกำหนดจัดทำร่างแผนปฏิบัติการ และจัดทำร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงาน กรณีตัวอย่างคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำ แผนพัฒนาเทศบาล เมืองพัทยาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง โครงสร้างจะ ประกอบด้วย¹³¹ (1) ปลัดเทศบาล ปลัดเมืองพัทยาหรือ พนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่มีกฎหมายจัดตั้งที่ เทียบเท่าปลัดเทศบาล หรือปลัดเมืองพัทยา เป็นประธานกรรมการ (2) รองปลัดเทศบาลทุกคน รองปลัดเมืองพัทยาทุกคนหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ที่เทียบเท่ารองปลัดเทศบาลหรือรองปลัด เมืองพัทยาทุกคน เป็นกรรมการ (3) หัวหน้าส่วนการบริหารของเทศบาล เมืองพัทยาหรือองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง เป็นกรรมการ (4) ผู้แทนประชาคมเมืองของ เทศบาล เมืองพัทยาหรือองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งที่ ประชาคมเมืองนั้นคัดเลือก จำนวนสามคน เป็นกรรมการ (5) ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน หัวหน้ากองวิชาการและแผนงาน หัวหน้างานวิเคราะห์นโยบายและแผนของเทศบาลหรือเมืองพัทยา หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กร

¹³¹ เรื่องเดียวกัน.

ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งที่เทียบเท่าผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานของเทศบาลหรือเมืองพัทยา หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย แล้วแต่กรณี เป็นกรรมการและเลขานุการ

นอกจากนี้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 กำหนดในเขตจังหวัดหนึ่งให้มีองค์กรประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย (1) คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น (2) คณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ โครงสร้างคณะกรรมการแต่ละชุด มีดังนี้

(2) คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย¹³² (1) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นประธานกรรมการ (2) ผู้แทนนายกเทศมนตรีที่คัดเลือกกันเอง จำนวนสามคน เป็นกรรมการ (3) นายกเมืองพัทยาเฉพาะจังหวัดชลบุรี และ/หรือหัวหน้าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งเฉพาะจังหวัดที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นกรรมการ (4) ผู้แทนประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่คัดเลือกกันเองจำนวนสามคน เป็นกรรมการ (5) ผู้แทนปลัดเทศบาลที่คัดเลือกกันเองจำนวนสามคน เป็นกรรมการ (6) ปลัดเมืองพัทยาเฉพาะจังหวัดชลบุรีและ/หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมาย จัดตั้งที่เทียบเท่าปลัดเทศบาลหรือปลัดเมืองพัทยาเฉพาะจังหวัดที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นกรรมการ (7) ผู้แทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ที่คัดเลือกกันเองจำนวนสามคน เป็นกรรมการ (8) ผู้แทนคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด ที่คัดเลือกกันเองจำนวนสามคน เป็นกรรมการ (9) ผู้เชี่ยวชาญด้านการผังเมือง ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดคัดเลือก เป็นกรรมการ (10) ผู้แทนประชาคมจังหวัดที่คัดเลือกกันเองจำนวนสามคน เป็นกรรมการ (11) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการ (12) หัวหน้ากลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด เป็นกรรมการ (13) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้ว่าราชการจังหวัดคัดเลือกจำนวนสองคน เป็นกรรมการ (14) ผู้แทนสถาบันการศึกษาที่ผู้ว่าราชการ จังหวัดคัดเลือกจำนวนสองคน เป็นกรรมการ (15) ผู้แทนรัฐวิสาหกิจที่ผู้ว่าราชการจังหวัดคัดเลือกจำนวนสองคน เป็นกรรมการ (16) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ (17) หัวหน้าฝ่ายนโยบายและแผนสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือกกรรมการตามข้อ 18 (2) (4) (5) (7) (8) และ (10) และคัดเลือกกรรมการตาม ข้อ 18(9) (13) (14) และ (15) โดยให้กรรมการดังกล่าวมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีและอาจได้รับการคัดเลือกอีกได้ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น

คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ได้แก่¹³³ (1) กำหนดกรอบนโยบาย ทิศทาง แนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด (2) ประสานยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาของจังหวัดและอำเภอ (3) ตรวจสอบ วิเคราะห์และประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ

¹³² เรื่องเดียวกัน.

¹³³ เรื่องเดียวกัน.

แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด (4) ให้ความเห็นชอบร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและร่างแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ทั้งนี้ อาจมอบอำนาจการให้ความเห็นชอบร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและร่างแผนพัฒนาสามปีของเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลให้กับคณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอได้ (5) รวบรวม ข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ประโยชน์ในการประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในเขตจังหวัด (6) สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น ระดับอำเภอ รวมทั้งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการอื่น หรือคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร

(3) คณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ ประกอบด้วย¹³⁴ (1) นายอำเภอ เป็นประธานอนุกรรมการ (2) สมาชิกสภาจังหวัดในเขตอำเภอทุกคน เป็นอนุกรรมการ (3) นายกเทศมนตรี ทุกเทศบาลในเขตอำเภอ เป็นอนุกรรมการ (4) ผู้แทนประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอ ที่คัดเลือกกันเองจำนวนไม่เกินหกคน เป็นอนุกรรมการ (5) ผู้แทนคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ ที่คัดเลือกกันเองจำนวนสามคน เป็นอนุกรรมการ (6) ผู้ทรงคุณวุฒิที่นายอำเภอ คัดเลือกจำนวนไม่เกินสามคน เป็นอนุกรรมการ (7) ผู้แทนประชาคมอำเภอ ที่คัดเลือกกันเองจำนวนสามคน เป็นอนุกรรมการ (8) ผู้แทนรัฐวิสาหกิจ ที่นายอำเภอ คัดเลือกจำนวนสองคน เป็นอนุกรรมการ (9) ผู้เชี่ยวชาญด้านการผังเมือง ที่นายอำเภอคัดเลือก เป็นอนุกรรมการ (10) ผู้ที่นายอำเภอมอบหมาย เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ (11) ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด มอบหมาย เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ทั้งนี้ ให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือกอนุกรรมการตาม ข้อ 20 (5) และ (7) และคัดเลือก อนุกรรมการตาม ข้อ 20 (6) (8) และ (9) โดยอนุกรรมการดังกล่าวมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีและ อาจได้รับการคัดเลือกอีกได้ และให้นายอำเภอเป็นผู้ประกาศแต่งตั้งคณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนา ท้องถิ่น ระดับอำเภอแล้วรายงานคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น ระดับอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือ คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นในการดำเนินการดังนี้¹³⁵ (1) ตรวจสอบ วิเคราะห์และประสาน แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ (2) จัดทำความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ให้ความเห็นชอบร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและร่างแผนพัฒนาสามปี ของเทศบาลและองค์การบริหาร ส่วนตำบลในเขตอำเภอตามที่คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นมอบหมาย (3) ให้ความเห็นชอบ ร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและร่างแผนพัฒนาสามปี ตามที่คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น มอบอำนาจ (4) รวบรวมข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ประโยชน์ในการประสานแผนพัฒนา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในเขตอำเภอ (5) ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการประสาน แผนพัฒนาท้องถิ่นมอบหมาย

¹³⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹³⁵ เรื่องเดียวกัน.

(4) กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและ
ประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ข้อที่ 26 กำหนดขั้นตอนการจัดทำแผน
ยุทธศาสตร์การพัฒนาให้ดำเนินการ ดังนี้¹³⁶

1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมเพื่อทราบปัญหา ความต้องการประเด็นการพัฒนา
และประเด็นที่เกี่ยวข้องจากประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมากำหนดแนวทาง
การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมแนวทางและข้อมูลนำมา
วิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

3) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและประชาคมท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา
เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอ คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือเสนอคณะกรรมการประสาน
แผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอในกรณีที่มีการมอบอำนาจ

4) คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น หรือคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น
ระดับอำเภอในกรณีที่มีการมอบอำนาจพิจารณา ให้ความเห็นชอบร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาภายใน กำหนด
สามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจากผู้บริหารท้องถิ่น หากคณะกรรมการประสาน
แผนพัฒนาท้องถิ่น หรือคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอในกรณีที่มีการมอบอำนาจ
ไม่เห็นชอบ ให้ส่งร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นพร้อมชี้แจงเหตุผลให้ผู้บริหารท้องถิ่นทราบ ภายในกำหนด
สามสิบวันที่ได้รับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจากผู้บริหารท้องถิ่น

5) ผู้บริหารท้องถิ่นนำร่างแผนยุทธศาสตร์พัฒนา คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น
หรือคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอในกรณีที่มีการมอบอำนาจที่พิจารณาแล้ว
ตาม ข้อ 26(4) เสนอขอรับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น

6) สภาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาภายในกำหนดสามสิบวัน
นับแต่วันที่ได้รับร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจากผู้บริหารท้องถิ่น และเมื่ออนุมัติแล้วผู้บริหารท้องถิ่น
ประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หากสภาท้องถิ่นไม่อนุมัติให้ส่งร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา
พร้อมชี้แจงเหตุผลให้ผู้บริหารท้องถิ่นทราบ เพื่อเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วแจ้งผลการพิจารณาให้
ผู้บริหารท้องถิ่นทราบภายใน กำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจากผู้บริหาร
ท้องถิ่น ความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นที่สุด และในกรณีของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล
ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้นายอำเภอพิจารณาได้

นอกจากนี้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ยังได้กำหนดให้มี
แผนปฏิบัติการ ซึ่งเป็นเอกสารที่รวบรวมแผนงาน โครงการ กิจกรรมที่ดำเนินการจริงทั้งหมดในพื้นที่ขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณเพื่อให้ทราบกิจกรรมการพัฒนาในพื้นที่ที่ดำเนินการ ทำให้แนวทาง

¹³⁶ เรื่องเดียวกัน.

ในการดำเนินงานในงบประมาณนั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนในการปฏิบัติมากขึ้น มีการประสานและบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานและการจำแนกรายละเอียดต่าง ๆ ของแผนงาน/โครงการ อีกทั้งในแผนปฏิบัติการจะทำให้การติดตามประเมินผลเมื่อสิ้นปีมีความสะดวกมากขึ้นด้วย¹³⁷

(5) การจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมของทั้งจังหวัด เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท รวมทั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ โดยบทบาทหรือแกนกลางในการเชื่อมประสานจะอยู่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด การประสานโครงการพัฒนาเพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่ มีเงื่อนไขและสาระสำคัญดังนี้

1) ประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่ง ขึ้นไป ได้ประโยชน์และได้ทำ ความตกลงกันได้

2) โครงการมีขนาดใหญ่ ใช้งบประมาณมากและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถ ดำเนินการได้ โดยโครงการดังกล่าวอาจส่งผลในภาพรวมของการพัฒนาในภาพรวมระดับจังหวัดก็ได้

3) ใช้เทคนิคในการดำเนินการตามโครงการค่อนข้างสูง หรือเป็นโครงการพัฒนาที่ต้องใช้ ผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะด้านในการกำกับดูแลหรือเป็นที่ปรึกษาในการดำเนินโครงการถึงจะบรรลุผลตามเป้าหมาย ของโครงการ

4) โครงการที่กระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สภาพแวดล้อมและสภาพภูมิสังคม วัฒนธรรม จารีต ประเพณี สภาพความเป็นอยู่ตามปกติของประชาชนในวงกว้างเกินพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และอาจส่งผลในภาพรวมของการพัฒนาในภาพรวมระดับอำเภอและระดับจังหวัด หรือเป็นโครงการนำร่อง หรือต้นแบบ โดยเฉพาะเป็นองค์กรหลักในการกำนัลฝอยสิ่งปฏิญ์กรรม การดูแลระบบ บำบัดเสียรวมให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด

5) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในภาพรวมของจังหวัดที่เกิดในวงกว้าง เช่น อุทกภัย วาตภัย ธรณีพิบัติ ไฟป่า ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องร่วมมือป้องกันภัยดังกล่าว หรือภัยอันเกิดจาก การกระทำของมนุษย์ต่อชีวิตและทรัพย์สิน การก่อความไม่สงบ การทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การตัดไม้ทำลายป่า หรือภัยอันเกิดจากยาเสพติด เป็นต้น

6) ให้บริการด้านเทคนิค วิชาการ เครื่องมือ เครื่องจักรกล บุคลากรแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่น ในเขตจังหวัด

7) ดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมถ่ายโอน ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ที่ต้องทำ

¹³⁷ สันต์ชัย รัตนะขวัญ, แผนพัฒนาท้องถิ่น, (ปธาน สุวรรณมงคล ผู้ทรงคุณวุฒิประจำบทความ), ฐานข้อมูลการเมือง การปกครองสถาบันพระปกเกล้า, 2559.

8) การให้การสนับสนุนแก่ประชาคม องค์กรประชาชน ควรเป็นไปในลักษณะของการส่งเสริมความสามารถดำเนินการ โดยใช้ศักยภาพของตนเองในการบริหารจัดการในลักษณะของการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์ โดยไม่ให้การสนับสนุนในลักษณะของการให้สิ่งของ หรือการเข้าไปดำเนินการแทน

9) ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กฎหมายกำหนด

10) โครงการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะสามารถนำมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จะต้องผ่านการพิจารณาและจัดลำดับความสำคัญของโครงการจากคณะกรรมการประสาน แผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอและระดับจังหวัด

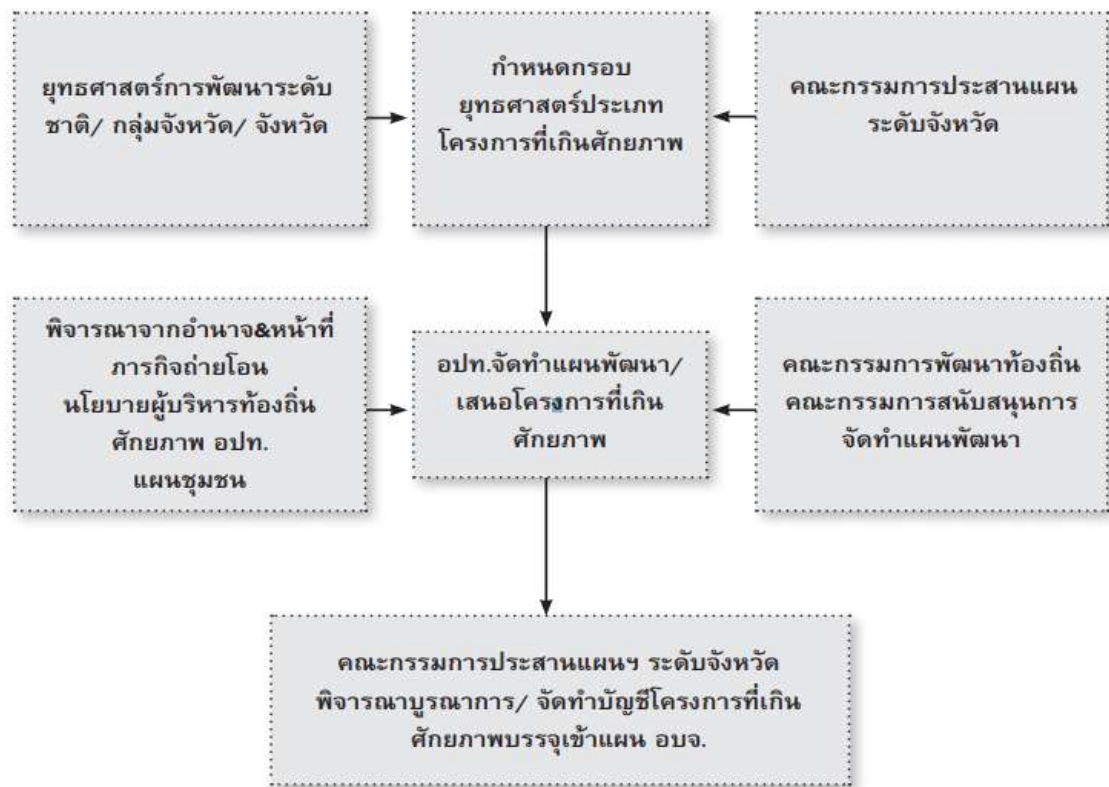
11) ทุกโครงการที่เสนอเพื่อบรรจุในแผนพัฒนาจังหวัดและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับอำเภอ/จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอพร้อมเขียนโครงการให้ถูกต้องครบถ้วน

12) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการประสานแผนจะต้องเขียนโครงการซึ่งมีรายละเอียดโครงการ ได้กำหนดไว้ตามแบบ ผ.02

13) โครงการที่ปรากฏอยู่ในแบบ ผ.02 เมื่อมีการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถดำเนินการได้หรือดำเนินการก็ไม่สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้ทั้งหมด หรือบางส่วนสามารถนำโครงการนั้นมาดำเนินการได้

ผู้ที่มีหน้าที่ในการประสานแผนพัฒนาที่เกินศักยภาพของตำบลให้ไปถูกบรรจุในแผนพัฒนาอำเภอหรือจังหวัด คือ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น จะต้องรับรู้และรับทราบบทบาทหน้าที่ของตนให้ชัดเจน เพื่อที่จะแสวงหาช่องทางหรือแสวงหาโอกาสที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุ ในกรณีนี้ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นก็ต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในเวทีที่การจัดทำแผนของอำเภอหรือจังหวัด เพื่อที่จะได้นำเสนอแผนของชุมชนที่เกินศักยภาพของตำบลจะจัดการนั้น เข้าไปสู่แผนของอำเภอหรือจังหวัดได้ต่อไป ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเอง ก็มีสมาชิกสภาจังหวัดประจำแต่ละเขต (ส.อบจ.) ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงที่จะนำปัญหาหรือความต้องการของชุมชนเข้าสู่แผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นของแต่ละเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา จะต้องประสานส่งแผนหรือความต้องการของชุมชนที่เกินศักยภาพของตนเองไปยังสภาจังหวัดประจำแต่ละเขต ในเขตพื้นที่ของตนให้รับทราบ เพื่อนำไปเสนอเข้าสู่แผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อีกทางหนึ่ง¹³⁸ สำหรับภาพรวมของกระบวนการจัดทำและประสานแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น สามารถพิจารณาได้ดังแผนภาพต่อไปนี้

¹³⁸ สถาบันพระปกเกล้า, คู่มือการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณสำหรับท้องถิ่น โครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนบนพื้นที่สูงในจังหวัดแม่ฮ่องสอน, (กรุงเทพฯ: สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP), 2556) น. 115-116.



แผนภาพ 2.14 กระบวนการประสานแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวม¹³⁹

¹³⁹ เรื่องเดียวกัน, น. 117.

สำหรับขั้นตอนในการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัดนั้น สามารถแบ่งออกได้ 9 ขั้นตอน โดยแต่ละขั้นตอนจะมีผู้รับผิดชอบ ดังนี้¹⁴⁰



แผนภาพ 2.15 ขั้นตอน ผู้ที่เกี่ยวข้อง และแนวทางการจัดทำและประสานแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น

¹⁴⁰ พัฒนาข้อมูลจาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดราชบุรี, การประสานโครงการพัฒนาเพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่ (ราชบุรี: องค์การบริหารส่วนจังหวัดราชบุรี, 2561).

(6) สภาพปัญหาของแผนพัฒนาท้องถิ่น สภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดที่พบได้ทั่วไปในกระบวนการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นมี อาทิ (1) วัฒนธรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานหรือส่วนราชการส่วนอื่น ๆ แต่หลายหน่วยงานยังไม่ได้ให้ความเชื่อมั่นต่อศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร (2) ข้อจำกัดด้านคุณภาพของข้อมูลที่โดยส่วนใหญ่ยังขาดหลักการในการวิเคราะห์และการนำมาประยุกต์ใช้ประโยชน์ในการวางแผนหรือกำหนดประเด็นนโยบายและโครงการต่าง ๆ ที่มีประสิทธิผล แม้จะมีความสามารถในการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลก็ตาม (3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดการมองภาพการพัฒนาแบบบูรณาการ แต่มักมองเฉพาะปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลักและแนวทางการพัฒนาเฉพาะในท้องถิ่นของตนเองให้สมบูรณ์แบบ รวมทั้งการคำนึงหรือให้ความสำคัญเฉพาะบางประเด็นเท่านั้น และสี่ ขาดการมองงบประมาณการดำเนินการของตนเองอย่างเหมาะสม ซึ่งจะทำให้การกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นประสบผลสำเร็จ¹⁴¹

2.9.1.3 แผนงานระดับหน่วยงานของส่วนราชการในพื้นที่จังหวัด

ก่อนการปฏิรูประบบราชการปี พ.ศ. 2545 หน่วยงานภาครัฐมีรูปแบบการทำงานที่ขาดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน เน้นการทำงานที่บุคลากรปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎระเบียบต่าง ๆ ตามภาระงานที่ตนได้รับมอบหมายภายใต้โครงสร้างของกอง สำนัก ฝ่าย กลุ่ม และส่วนงานต่าง ๆ รวมทั้งการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและผู้บริหารเป็นหลัก แต่ต่อมาหลังการปฏิรูประบบราชการของไทย รัฐบาลได้ให้ส่วนราชการมีการทบทวนระบบการบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของการพัฒนาทางการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจ และสังคม โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างระบบการบริหารและการบริการภาครัฐที่รวดเร็ว เสมอภาค และเป็นธรรม มีความสามารถในการให้บริการและพัฒนา รวมทั้งให้มีการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁴²

ปี พ.ศ. 2548 รัฐบาลได้จัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินและกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และแผนปฏิบัติการประจำปี รวมทั้งคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้นำการพัฒนาคุณภาพการให้บริการจัดการภาครัฐมาใช้เป็นเครื่องมือผลักดันให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพและความยั่งยืน¹⁴³ โดยกำหนดเกณฑ์การประเมินด้วยข้อคำถาม 90 ข้อ ครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับการนำองค์กร การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสีย การชี้วัด การวิเคราะห์และจัดการองค์ความรู้ มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพ การจัดกระบวนการและผลลัพธ์การดำเนินการ

¹⁴¹ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, แนวทางการจัดทำและประสานแผนการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, < http://www.local.moi.go.th/webst/eb130250_2.pdf. > สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.

¹⁴² บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ, การปฏิรูประบบราชการ, ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า, 2559.

¹⁴³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, PMQA การพัฒนาองค์กรสู่ความเป็นเลิศ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552) น. 1.

รวมทั้งเป็นกรอบในการประเมินตนเอง (Self-Assessment) สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 การบริหารจัดการเป็นมาตรฐานสากลส่วนราชการสามารถนำผลการประเมินที่ได้ไปใช้เพื่อการปรับปรุงและพัฒนาตนเอง หรือการมุ่งสร้างวิสัยทัศน์การจัดการภาครัฐ (รางวัล Public Sector Management Quality Award: PMQA)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2553 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่น ๆ ต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน ทั้งราชการส่วนกลางระดับกระทรวงและกรม หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และอำเภอทุกแห่ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานรูปแบบพิเศษ และให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ประสานงานหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เพื่อขอให้จัดส่งแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน การขอขยายหรือจัดตั้งหน่วยงานใหม่ รวมทั้งการจัดตั้งองค์การมหาชนของรัฐ เพื่อจะได้พิจารณาในภาพรวม ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ให้แต่ละกระทรวงจัดทำหรือทบทวนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน (พ.ศ. 2554-2556) โดยมีสาระสำคัญถึงการขอขยายหรือจัดตั้งหน่วยงานใหม่ รวมทั้งขอจัดตั้งองค์การมหาชนและหน่วยงานของรัฐรูปแบบพิเศษในภาพรวมของกระทรวง แล้วจัดส่งให้สำนักงาน ก.พ.ร. พิจารณาและให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบต่อไป โดยแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงานระยะแรกเป็นแผนพัฒนาระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2554-2556)

วัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อให้ส่วนราชการมีการวางแผนพัฒนาหน่วยงาน ครอบคลุมบทบาทเชิงภารกิจ โครงสร้างส่วนราชการ ระบบและกระบวนการทำงาน และกรอบอัตรากำลัง โดยคำนึงถึงความจำเป็น ความคุ้มค่า และความสำคัญที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของรัฐ และอีกส่วนหนึ่งเพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้เห็นและพิจารณาภาพรวมเกี่ยวกับการพัฒนาหน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหาร (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) เพื่อให้มีการตัดสินใจเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น¹⁴⁴ สำหรับเนื้อหาของสาระของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงานแตกต่างกัน หน่วยงานระดับกระทรวงจะต้องประกอบด้วยวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ ภารกิจ และโครงสร้าง หน่วยงานระดับกรมจะต้องประกอบด้วยวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ ภารกิจ โครงสร้างส่วนราชการ ระบบการและกระบวนการทำงาน และกรอบอัตรากำลัง¹⁴⁵ ต่อมาภายหลังจึงได้ให้ส่วนราชการปรับแผนยุทธศาสตร์เป็นระยะ 4 ปี รวมทั้งให้ส่วนราชการทบทวน วิเคราะห์ ปรับปรุงและพัฒนาเป็นประจำทุกปี และให้ส่วนราชการและหน่วยงานกำกับของฝ่ายบริหารจัดทำแผนในลักษณะแบบ Rolling Plan ส่งผลให้ปัจจุบันหน่วยงานราชการทุกส่วนมีทั้งแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนปฏิบัติราชการระยะ 4 ปี และแผนปฏิบัติการราชการประจำปี รวม 3 แผน

¹⁴⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, การชี้แจงแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน (เพื่ออนุมัติตามมติ คร.ม. วันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2553), เอกสารประกอบการประชุมวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 ณ ห้องภาณุรังษีบอลรูม โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร.

¹⁴⁵ เรื่องเดียวกัน.

หน่วยงานในพื้นที่นอกศูนย์กลาง แผนยุทธศาสตร์ฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551 – 2555)¹⁴⁶ และฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2556 – 2561)¹⁴⁷ สะท้อนถึงการพัฒนาแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปสู่เครื่องมือในทางปฏิบัติ ภายใต้แนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบเครือข่าย (network governance) และแบบร่วมมือกันหลายภาคส่วน (collaborative governance) อย่างชัดเจนเพื่อแก้ปัญหาสถานะการแตกกระจายในบทบาทการทำงานของส่วนราชการระดับต่าง ๆ พร้อมกับส่งเสริมการเข้าร่วมของภาคส่วนอื่นในการดำเนินงานของรัฐด้วยเหตุนี้ การบริหารราชการนอกระบบราชการของไทยโดยมีราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นแกนกลาง จึงมีฐานทางกฎหมาย แนวทาง และเครื่องมือรองรับอย่างชัดเจนในอันที่จะปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารราชการไปสู่รูปแบบใหม่ภายใต้โมเดลทัศน์ในการบริหารกิจการบ้านเมือง¹⁴⁸

การบริหารราชการภายใต้แนวคิดแบบเครือข่ายและความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ในการดำเนินงานของภาครัฐไทยนั้นอันที่จริงแล้วมิใช่เรื่องใหม่ ในรอบหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา แนวคิดดังกล่าวได้ปรากฏอย่างชัดเจนทั้งในกรอบทางกฎหมาย หลักการทั่วไป และแนวปฏิบัติต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขับเคลื่อนผ่านบทบาทของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งได้พยายามผลักดันแนวคิดดังกล่าวผ่านแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย อันเป็นผลให้ส่วนราชการหลาย ๆ หน่วยเริ่มมีการปรับตัวและรับเอากรอบแนวคิดดังกล่าวมาเป็นแนวทางสำคัญในการขับเคลื่อนงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ระดับพื้นที่

¹⁴⁶ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. 2551 - 2555) ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 จะมุ่งเน้นการปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ได้กำหนดมาตรการเพื่อผลักดันให้เกิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม โดยการจัดระบบบริหารราชการให้เอื้อต่อการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่ายกับภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน และภาคส่วนต่าง ๆ ในลักษณะเป็นภาคี/พันธมิตร/หุ้นส่วนในการจัดบริการสาธารณะ และสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ

¹⁴⁷ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. 2556 – 2561) ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 ได้มุ่งเน้น “การวางระบบการบริหารราชการแบบบูรณาการ” เพื่อส่งเสริมการทำงานร่วมกันภายในระบบราชการด้วยตนเองเพื่อแก้ปัญหาการแยกส่วนในการปฏิบัติงาน ระหว่างหน่วยงาน รวมถึงการวางระบบความสัมพันธ์และประสานความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบของการประสานความร่วมมือที่หลากหลาย ภายใต้วัตถุประสงค์เดียวกัน คือ นำศักยภาพเฉพาะของแต่ละหน่วยงานมาสร้างคุณค่าให้กับงานตามเป้าหมายที่กำหนด เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของประเทศและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า และที่สำคัญในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 ว่าด้วย “การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม” ก็มุ่งเน้นการส่งเสริมให้หน่วยงานราชการ ทบพลเรือนและภารกิจของตนให้มีความเหมาะสม โดยให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มุ่งเน้นการพัฒนา รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับ ภาคส่วนอื่น การถ่ายโอนภารกิจบางอย่างที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินงานเองให้ภาคส่วนอื่น รวมทั้งการสร้างความร่วมมือหรือความเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น

¹⁴⁸ วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, รายงานการศึกษา โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0). สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2560, น. 523.

การจัดสรรงบประมาณโครงการของส่วนราชการระดับกรมต่าง ๆ เพื่อดำเนินการในพื้นที่จังหวัด มักมีลักษณะเป็นโครงการที่มุ่งตอบสนองเป้าประสงค์ของภารกิจตามแผนงานที่ส่วนกลางได้กำหนดขึ้นเป็นหลัก ส่งผลให้การบริหารงานของส่วนราชการประจำจังหวัดในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ เกิดความไม่สมดุลระหว่างปริมาณภารกิจและหน้าที่รับผิดชอบในพื้นที่ กับงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากส่วนกลางสภาพข้อจำกัดด้านวงเงินงบประมาณที่ส่วนราชการส่วนภูมิภาคได้รับจัดสรรเพื่อดำเนินงานในพื้นที่ มีสาเหตุหลักมาจากการมุ่งจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการตามภารกิจเฉพาะของส่วนราชการต้นสังกัด ในขณะที่มองข้ามความสำคัญของการจัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการประจำจังหวัดดำเนินการกิจเพื่อตอบสนองต่อโจทย์เฉพาะของพื้นที่ตามกรอบยุทธศาสตร์จังหวัด¹⁴⁹

การจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัด ยังมีลักษณะไม่สอดคล้องต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สัดส่วนงบประมาณตามภารกิจของส่วนราชการประจำจังหวัด ส่วนใหญ่เป็นงบลงทุนก่อสร้างและงบบุคลากร ส่วนน้อยเป็นงบสำหรับดำเนินโครงการเพื่อตอบสนองสภาพปัญหาและความต้องการที่มีลักษณะเฉพาะในพื้นที่ ผลที่ตามมาคือ ส่วนราชการประจำจังหวัดมีแนวโน้มมองว่างบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัด เป็นส่วนแบ่งที่ส่วนราชการประจำจังหวัดพึงได้รับการจัดสรร หรือมองว่างบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัดเป็นช่องทางในการได้มาซึ่งงบประมาณเสริม สำหรับการดำเนินภารกิจที่มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองชีวิตของกรม ในขณะเดียวกัน ส่วนราชการส่วนกลางก็มีแนวโน้มจะมองว่า หน่วยราชการส่วนภูมิภาคสามารถขอรับงบประมาณจากจังหวัดเพื่อดำเนินโครงการเพื่อตอบสนองต่อโจทย์สภาพปัญหาและความต้องการเฉพาะของพื้นที่ได้¹⁵⁰

สภาพการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้จากลักษณะของการจัดทำแผนงบประมาณตามยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งมีแนวโน้มเป็นเพียงการเสนอโครงการของส่วนราชการประจำจังหวัดเข้าไปรวมกัน การจัดทำแผนงบประมาณในลักษณะการแบ่งสรรงบประมาณแยกย่อยตามจำนวนโครงการที่ส่วนราชการเสนอขอมา จึงทำให้หลายโครงการไม่บรรลุเป้าหมายตามเป้าประสงค์ของประเด็นยุทธศาสตร์ แม้การบริหารงานภายใต้แผนปฏิบัติการประจำปีจะเป็นการดำเนินโครงการด้านต่าง ๆ ตามยุทธศาสตร์ของจังหวัด แต่การผลจากการจัดสรรงบประมาณแบบเกลี้ยรายโครงการ ก็ทำให้แต่ละโครงการมีสัดส่วนงบประมาณน้อยเกินกว่าจะดำเนินกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรม หรือไม่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในพื้นที่อย่างชัดเจน¹⁵¹

แม้วงเงินงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ จะเป็นช่องทางการจัดสรรงบประมาณเพื่อตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่โดยตรง แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาเรื่องเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจังหวัด ซึ่งมีลักษณะเป็นการเกลี้ยงบประมาณตามขนาดของจังหวัด มากกว่าจะให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านบริบทเฉพาะของพื้นที่และสภาพความซับซ้อนของปัญหาในแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีจังหวัดที่มีประเด็นปัญหาพิเศษของพื้นที่ ดังจะเห็นได้ว่า ที่ผ่านมาจังหวัดที่มีขนาดใหญ่และมีลักษณะพิเศษทางเศรษฐกิจและภูมิศาสตร์

¹⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, น. 544.

¹⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, น. 544-545.

¹⁵¹ เรื่องเดียวกัน, น. 545.

ยังไม่มีกลไกงบประมาณพิเศษเพื่อรองรับภารกิจพิเศษของจังหวัดซึ่งต่างจากจังหวัดโดยทั่วไป เช่น การพัฒนาเมืองศูนย์กลางในภูมิภาค การประสานการลงทุน และการค้าข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ เป็นต้น¹⁵²

ในบางกรณีที่มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อโครงการที่สะท้อนยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งเป็นงานที่ต้องอาศัยการบูรณาการหลายหน่วยงาน ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่า โครงการบูรณาการเป็นงานที่ไม่สามารถหาเจ้าภาพรับผิดชอบได้ เพราะเป็นยุทธศาสตร์ที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องมีการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของตนเองมาดำเนินการร่วมกันในพื้นที่อีกทางหนึ่งด้วย ในทางปฏิบัติการบูรณาการไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างได้รับการจัดสรรงบประมาณดำเนินโครงการในอำนาจหน้าที่ของตนเอง ตามนโยบายและแผนงานที่กรมกำหนดไว้แล้ว สภาพการณ์ดังกล่าวปรากฏให้เห็นในกรณีโครงการที่จังหวัดรวบรวมประเด็นปัญหาสำคัญของพื้นที่ ซึ่งเป็นงานที่ต้องบูรณาการทำงานร่วมกัน โดยแต่ละหน่วยงานจำเป็นต้องนำงบประมาณมาใช้ร่วมด้วย แต่กลับไม่มีส่วนราชการใดมีงบประมาณตามภารกิจรองรับ¹⁵³

ข้อจำกัดเกี่ยวกับเงื่อนไขการจัดสรรงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัด เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถตอบสนองความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่ได้ ข้อจำกัดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงที่ว่า การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จังหวัดไม่อาจประสบความสำเร็จหรือบรรลุเป้าหมายได้ ภายใต้งบประมาณที่จังหวัดได้รับการจัดสรรมา การทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดในบรรลุผลภายใต้ข้อจำกัด จึงต้องอาศัยการแสดงบทบาทในการประสานขอความร่วมมือหรือขอรับการสนับสนุนจากภาคีภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ เพื่อระดมทรัพยากรความร่วมมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พื้นที่

(1) สภาพปัญหาของแผนงานระดับหน่วยงานของส่วนราชการในพื้นที่จังหวัด การเข้ามามีส่วนร่วมในการบูรณาการแผนงานและขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่ของส่วนราชการในจังหวัด ส่วนหนึ่งมาจากการผูกขาดอำนาจการจัดทำแผนพัฒนายุทธศาสตร์และการตัดสินใจด้านทรัพยากรของหน่วยงานไว้ที่ส่วนกลางต้นสังกัดที่ ส่วนราชการในพื้นที่ทำได้เพียงสำรวจสภาพปัญหาและความต้องการเชิงภารกิจที่ปรากฏอยู่ในพื้นที่จัดทำโครงการหรือกิจกรรมเพื่อเสนอของบประมาณในการขับเคลื่อนงานเท่านั้น และหากไม่เพียงพอมักจะขอใช้งบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด สำหรับกระบวนการสำรวจปัญหาและความต้องการของหน่วยงานเหล่านี้ มักมีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป ตามเงื่อนไขเฉพาะพื้นที่และภารกิจของตน ขาดความร่วมมือกับหน่วยงานและภาคส่วนอื่น ๆ เชิงบูรณาการ หน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทำได้เพียงเสนอของบประมาณเพื่อผนวกเข้าเป็นแผนปฏิบัติราชการประจำปี หรือแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี และมีความไม่แน่นอนว่าสิ่งที่เสนอจากพื้นที่ไปนั้น จะได้รับการตอบรับมากน้อยแค่ไหน อย่างไร นอกจากนี้ ส่วนราชการในพื้นที่ยังต้องทำงานภายใต้โครงการและงบประมาณที่ถูกจัดตั้งและส่งการลงมาในลักษณะ “ปูพรม” ที่คล้ายคลึงกันเกือบทุกจังหวัด และบ่อยครั้งที่โครงการหรือกิจกรรมที่เกิดขึ้นไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหา ความต้องการ และทิศทางการพัฒนาในเชิงพื้นที่ ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐเพื่อการพัฒนาพื้นที่เกิดค่าเสียโอกาส และไม่เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลอย่างแท้จริง

¹⁵² เรื่องเดียวกัน.

¹⁵³ เรื่องเดียวกัน.

นอกจากนี้ ผลการศึกษาที่ผ่านมาชี้ว่า ความพยายามบูรณาการแผนงานยังคงประสบปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในหลายมิติ โดยสรุปได้ 6 ประการ¹⁵⁴ คือ ประการแรก กระบวนการทางยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่นั้น โดยภาพรวมยังคงมีลักษณะจากบนลงล่างและยึดเอาภาครัฐเป็นศูนย์กลางในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ นับตั้งแต่กระบวนการกำหนดและจัดทำยุทธศาสตร์ ไปจนถึงกระบวนการขับเคลื่อนกิจกรรมภายใต้ยุทธศาสตร์ต่าง ๆ

ประการที่สอง ส่วนราชการในระดับพื้นที่ยังคงมีข้อจำกัดและประสบกับปัญหาในการจัดเก็บ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลจากพื้นที่ในมิติต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาและกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่

ประการที่สาม กระบวนการในระดับพื้นที่เพื่อได้มาซึ่งข้อมูลสภาพปัญหาและความต้องการของกลุ่มคนต่าง ๆ ยังคงมีลักษณะการจัดทำในแบบพิธีการ และเพื่อรับฟัง มากกว่าการสร้างกระบวนการร่วมคิดระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น ๆ ภายในพื้นที่เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ร่วมกัน

ประการที่สี่ ในทางปฏิบัติแล้ว กระบวนการสร้างความเป็นเอกภาพในเชิงยุทธศาสตร์นั้น เป็นแต่เพียงการสร้างกลไกใหม่เพื่อให้เกิดการ ประสานแผนระหว่างส่วนราชการที่มีบทบาทในพื้นที่ แต่หากพิจารณาในเชิงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการจัดสรรทรัพยากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่า ยังคงอยู่บนฐานของส่วนราชการระดับกรมในส่วนกลางที่มีลักษณะแตกกระจายเป็นเอกเทศจากกัน จึงทำให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์มีข้อจำกัดโดยปริยาย

ประการที่ห้า ส่วนราชการในระดับพื้นที่มีข้อจำกัดในการกำหนดแผนงานและกิจกรรมเพื่อให้เข้ากรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ เนื่องจากกระบวนการจัดสรรเงินงบประมาณและการกำหนดกิจกรรมหลักที่ส่วนราชการเหล่านี้จะต้องดำเนินการนั้นจะมาจากกรมต้นสังกัดที่ส่วนกลาง ขณะที่การกำหนดกิจกรรมที่สัมพันธ์กับยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่นั้นมีความสำคัญเป็นลำดับรองและมักจะได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณอย่างจำกัด

ประการสุดท้าย ยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับพื้นที่ที่มีการขับเคลื่อนงานอย่างเห็นผลเป็นรูปธรรม จึงมักจะจำกัดเฉพาะในส่วนของการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดภายใต้ความรับผิดชอบผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมากิจกรรมที่ดำเนินการจริงภายใต้กรอบนี้ ก็มีแนวโน้มที่จะถูกแทรกแซงหรือเข้ามามีส่วนกำหนดโครงการโดยฝ่ายการเมือง จนกระทั่งนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์ว่าการแปลงรูปของ “งบ ส.ส.” ที่ขอบข่ายและพื้นที่เป้าหมายของโครงการ มักจะสัมพันธ์กับฐานการสนับสนุนทางการเมืองในพื้นที่ มากกว่าการพิจารณาถึงความเร่งด่วนและจำเป็นในเชิงยุทธศาสตร์ที่สัมพันธ์กับปัญหาความต้องการ และศักยภาพในการพัฒนาพื้นที่โดยรวมตามความเป็นจริง

แนวทางการยกระดับกระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งสะท้อนจากภาคประชาสังคมและภาควิชาการในช่วงที่ผ่านมา จึงมักปรากฏในรูปข้อเสนอแนะให้มีการเชื่อมต่อกระบวนการจัดทำแผนในระดับชุมชน เข้ากับกระบวนการพัฒนายุทธศาสตร์ของภาครัฐ เพื่อทำให้ระบบโดยรวมของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาพื้นที่ มีลักษณะจากล่างขึ้นบน

¹⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, น. 520-521.

(bottom-up approach) มากขึ้นและเป็นไปโดยธรรมชาติ ซึ่งจะทำให้หน่วยงานของภาครัฐเข้าถึงข้อมูล ที่สัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการในระดับพื้นที่มากยิ่งขึ้น และสามารถกำหนดแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม การพัฒนาที่สัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการของพื้นที่มากที่สุด

โดยภาพรวมจะเห็นได้ว่าการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองในพื้นที่จังหวัดเกี่ยวข้องกับ กระบวนการจัดทำแผนงานหลายระดับและมีความสลับซับซ้อนทั้งในแง่กระบวนการ ตัวแสดง กฎหมายและ ระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนมีเงื่อนไขและข้อจำกัดด้านทรัพยากรและระยะเวลา และจะเห็นได้ว่าการบวนการ วางแผนการพัฒนาในเชิงพื้นที่ (Area-based) จะเกี่ยวข้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาท้องถิ่นโดยตรง ขณะที่แผนปฏิบัติการของหน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนกลางจะผสมผสาน ระหว่างการพัฒนาเชิงพื้นที่และการขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงาน (Functional-based) แต่โดยภาพรวม มักมุ่งเน้นภารกิจของหน่วยงานเป็นหลัก การบูรณาการแผนงานร่วมกันเพื่อพัฒนาพื้นที่ ตัวแสดงต่าง ๆ มักจะมีความคาดหวังและเข้าใจว่าเป็นบทบาทของภาครัฐในพื้นที่ มิติการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่น ๆ ยังจำกัดเพียงในขั้นตอนการสะท้อนปัญหาความต้องการ อภิปราย และตัดสินใจบางส่วนเท่านั้น แต่ยังขาด การมีส่วนร่วมในการระดมและแลกเปลี่ยนทรัพยากร และขาดการขับเคลื่อนงานร่วมกับรัฐเพื่อพัฒนาพื้นที่ เชิงรูปธรรมภายใต้ทิศทางหรือ “เข็มมุ่ง” ที่สอดคล้องกัน ขณะเดียวกันแผนงานของแต่ละหน่วยงานยังขาด การบูรณาการภายใต้แผนภาพรวมการพัฒนาพื้นที่ระยะยาว ที่ทุกฝ่ายจะต้องยึดถือและนำไปปฏิบัติ

2.9.2 ลักษณะทั่วไปและประเด็นปัญหาของการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่จังหวัด

ลักษณะทางกายภาพของประเทศไทยที่ก่อให้เกิดปัญหาภัยพิบัติอุทกภัย ปัญหาภัยพิบัติอุทกภัย กลายมาเป็นปัญหาร่วมแบบหนึ่งที่ต้องเผชิญ เนื่องจากที่ตั้งเชิงภูมิศาสตร์ของประเทศไทยทำให้ประเทศไทย มักจะต้องเผชิญลมมรสุมที่ทำให้เกิดฝนตกบ่อยครั้ง ประกอบกับการวางตัวของเส้นทางไหลของน้ำฝน ในการระบายน้ำเชิงภูมิศาสตร์ นอกจากนี้การตั้งถิ่นฐานที่อยู่และการกำหนดพื้นที่เศรษฐกิจของประชาชน ยังมักจะสัมพันธ์กับเส้นทางน้ำส่งผลให้เกิดปัญหาอุทกภัยและสร้างความเสียหายจำนวนมาก

ประเทศไทยมีพื้นที่ 514,000 ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่ตรงใจกลางของคาบสมุทรเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีชายแดนติดกับเมียนมาร์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กัมพูชา และมาเลเซีย ประเทศไทยมี ชายฝั่งยาว 2,420 กิโลเมตร ด้านอ่าวไทยและทะเลอันดามัน ระยะทางจากเหนือจรดใต้ 1,650 กิโลเมตร และ ตะวันออกจรดตะวันตก 780 กิโลเมตร ณ จุดที่กว้างที่สุด ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ สังคม และนิเวศ โดยปกติ ประเทศไทยแบ่งเป็น 4 ภาค ตามสภาพภูมิศาสตร์ ได้แก่ ภาคเหนือ มีพื้นที่เป็นภูเขาสูงและแต่เดิมเป็นพื้นที่ป่า ที่อุดมสมบูรณ์มากที่สุดของประเทศ ประชากรมีการอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นตั้งอยู่ในหุบเขาตะกอนน้ำแคบ ๆ ตามแนวแม่น้ำ 4 สาย ที่ไหลจากเหนือลงใต้ และบรรจบกันบริเวณพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางเป็นแม่น้ำเจ้าพระยา ภาคกลาง ซึ่งประกอบด้วยลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาที่ทอดผ่านจากเหนือลงมาทางใต้และหลังจากผ่านกรุงเทพมหานคร ก็ไหลลงอ่าวไทย ภาคกลางซึ่งเรียกกันอย่างติดปากว่า “อู่ข้าวอู่น้ำ” ของประเทศไทยเป็นพื้นที่อุดมสมบูรณ์ที่สุด ของประเทศ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งครอบคลุมพื้นที่หนึ่งในสามของประเทศ ประกอบด้วยที่ราบสูง

โคราชซึ่งมีแม่น้ำโขงขนานทางทิศเหนือและตะวันออก และขอบเขาสูงชันพนมดงรัก แม่น้ำมูลและแม่น้ำชี ซึ่งเป็นลำน้ำสาขาของแม่น้ำโขงเป็นพื้นที่รับน้ำที่ระบายในภูมิภาค ภาคใต้ พื้นที่คาบสมุทรทางใต้มีปริมาณฝนตกสูงที่สุดในประเทศ เป็นพื้นที่เพาะปลูกยางพาราที่สำคัญภูมิภาคนี้ประสบภาวะอุทกภัยที่รุนแรง¹⁵⁵

ผลกระทบจากภัยพิบัติอุทกภัยในประเทศไทย พิจารณาได้จากสภาพปัญหาดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อรัฐไทย ด้วยการสร้างผลกระทบในการบริหารจัดการและการสิ้นเปลืองทรัพยากรจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ. 2553 - 2554 ซึ่งส่งผลกระทบต่อพื้นที่ของประเทศเป็นวงกว้างและทำให้รัฐต้องสูญเสียทรัพยากรร่วมทางการบริหารจัดการเพื่อตอบสนองปัญหาจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากตารางสถิติสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทยปี พ.ศ. 2546 – 2554 ที่มีการขยายความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่องและกินพื้นที่กว่าทั่วทั้งประเทศ

ตาราง 2.8 สถิติสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2546 – 2554¹⁵⁶

ปี	พื้นที่ ประสบ ภัย (จังหวัด)	ผู้ประสบภัย (คน)	เสียชีวิต (คน)	บ้านเรือน เสียหาย (หลัง)	พื้นที่ การเกษตร (ไร่)	มูลค่าความ เสียหาย (บาท)	เครื่อง อุปโภค บริโภค (ชุด)	เงินทอรอง ราชการ (บาท)
2546	17	1,882,017	44	18	1,595,557	2,050,262,243	277,681	853,860,799
2547	12	2,324,441	28	297	3,298,733	850,659,584	556,461	1,063,265,356
2548	12	2,874,673	75	275	1,701,450	5,982,283,276	645,600	1,111,404,929
2549	6	6,050,674	446	1,583	6,560,541	9,627,418,620	1,150,960	3,346,597,800
2550	13	2,326,179	36	26	1,617,284	1,687,865,982	663,189	4,289,736,260
2551	6	7,921,127	119	170	6,590,655	7,601,796,302	799,500	5,471,365,273
2552	5	8,881,758	53	176	2,958,523	5,252,613,976	587,873	4,452,673,765

¹⁵⁵ องค์การสหประชาชาติ, ภูมิศาสตร์, < <http://www.un.or.th/th/services/%E0%B8%A0%E0%B8%B9%E0%B8%A1%E0%B8%B4%E0%B8%A8%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B9%8C-2/> > สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.

¹⁵⁶ ศูนย์อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, สถิติสถานการณ์อุทกภัย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 - 2556 ข้อมูล ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2556. สถิติสาธารณภัยของประเทศไทยประจำปี 2556 (ระหว่างวันที่ 1 มกราคม - 31 ธันวาคม 2556). น. 209. อ้างอิงใน ศิริรักษ์ สิงหเสม.การวิเคราะห์เชิงสถาบันว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในประเทศไทย พ.ศ. 2553 - 2554. วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปี	พื้นที่ ประสบ ภัย (จังหวัด)	ผู้ประสบภัย (คน)	เสียชีวิต (คน)	บ้านเรือน เสียหาย (หลัง)	พื้นที่ การเกษตร (ไร่)	มูลค่าความ เสียหาย (บาท)	เครื่อง อุปโภค บริโภค (ชุด)	เงินตรอง ราชการ (บาท)
2553	74	13,485,963	266	21,172	10,909,561	16,338,772,341	1,795,647	1,628,458,367
2554	74	16,224,302	1,026	2,632	11,798,241	23,839,219,356	3,226,680	8,178,776,091
รวม	-	61,971,134	2,093	26,349	47,030,545	73,230,891,680	9,703,591	30,396,138,640

ข้อมูลจากตารางแสดงให้เห็นว่า ความเสียหายด้านภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2546 - 2554 มีการลุกลามขยายพื้นที่ โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2553 - 2554 มีความเสียหายจากภัยพิบัติอุทกภัยรวมถึง 74 จังหวัด มีการใช้เงินตรองราชการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 - 2554 จำนวนกว่า 30,396,138,640 บาท โดยปี พ.ศ. 2554 มีผู้ประสบภัยมากที่สุดจำนวน 16,224,302 คน และมีผู้เสียชีวิตจำนวน 1,026 คน สร้างความเสียหายเป็นมูลค่า 23,839,219,356 บาท ในปี พ.ศ. 2554 ยังเป็นปีที่มีการใช้เงินตรองราชการจำนวนทั้งสิ้น 8,178,776,091 บาท ซึ่งถือได้ว่าเป็นปีที่ใช้ทรัพยากรทางการบริหารที่สูงที่สุด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาความเสียหายในรูปแบบต่าง ๆ เทียบเคียงกับจำนวนเงินตรองราชการของในแต่ละปีพบว่าแม้ความเสียหายจะไม่แน่นอน หากแต่อัตราการใช้เงินตรองราชการมีการปรับตัวสูงขึ้น (ยกเว้นปี พ.ศ. 2553) ทำให้ปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยจึงเป็นปัญหาร่วมทั้งในเชิงการกระทำและผลกระทบของปัญหาต่อสังคมร่วมกับการใช้ทรัพยากรของรัฐด้านงบประมาณจำนวนมาก ในการตอบสนองสถานการณ์ ภัยพิบัติอุทกภัยจึงเป็นหนึ่งในปัญหาร่วมที่สำคัญส่งผลต่อทั้งรัฐและสังคมอย่างชัดเจน¹⁵⁷

ขณะเดียวกัน สภาพปัจจุบันประเทศไทยได้รับผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยอย่างต่อเนื่อง จากความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ตัวอย่างเช่น ปี พ.ศ. 2559 - 2560 ประเทศไทยในพื้นที่ภาคใต้ประสบกับปัญหาอุทกภัยจากอิทธิพลของลมมรสุมตะวันออกเฉียงใต้จนทำให้เกิดภัยพิบัติอุทกภัยขึ้น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทยได้รายงานสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย และน้ำป่าไหลหลากในพื้นที่ภาคใต้ รวมถึงจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งมีจังหวัดที่ได้รับผลกระทบ จำนวน 12 จังหวัด ประกอบด้วย นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี นราธิวาส ยะลา พัทลุง สงขลา ปัตตานี ตรัง กระบี่ ภูเก็ต ชุมพร และประจวบคีรีขันธ์ รวมทั้งสิ้น 129 อำเภอ 835 ตำบล 6,307 หมู่บ้าน 587,544 ครัวเรือน 1,815,618 คน มีผู้เสียชีวิต 95 ราย โดยเรียงตามลำดับความรุนแรง ได้แก่ นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี และพัทลุง ตามลำดับ¹⁵⁸ และกรณีภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่ภาคอีสาน

¹⁵⁷ อ้างอิงใน ศิริรักษ์ สิงหเสม.การวิเคราะห์เชิงสถาบันว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในประเทศไทย พ.ศ. 2553 - 2554. วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

¹⁵⁸ คลังข้อมูลน้ำและภูมิอากาศแห่งชาติ. บันทึกเหตุการณ์น้ำท่วมภาคใต้จากอิทธิพลของมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ กำลังแรง และหย่อมความกดอากาศต่ำ (มกราคม 2560), < http://www.thaiwater.net/current/2017/floodsouthjan2017/floodsouth_jan2017.html. > สืบค้นวันที่ 18 มิถุนายน 2561.

กรณีพายุโซนร้อนเซินกา (SONCA) ซึ่งเป็นพายุลูกที่ 2 ได้เคลื่อนตัวเข้าสู่ประเทศไทยในช่วงปลายเดือน ส่งผลทำให้เกิดฝนตกหนักต่อเนื่องในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือและบางพื้นที่ของภาคเหนือ โดยอิทธิพลของพายุเริ่มส่งผลทำให้เกิดฝนตกหนักบริเวณด้านตะวันออกตอนล่างของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในช่วงวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2560 หลังจากนั้นสถานการณ์ฝนตกหนักเริ่มแผ่กว้างไปถึงตอนกลางของภาค และกระจายสู่ตอนบนของภาคในช่วงวันที่ 28-29 กรกฎาคม พ.ศ. 2560 พื้นที่ประสบภัยจำนวนหนึ่งเป็น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือกว่า 18 จังหวัด ได้แก่ ชัยภูมิ เลย อุบลราชธานี ขอนแก่น มหาสารคาม ศรีสะเกษ นครราชสีมา กาฬสินธุ์ บุรีรัมย์ สกลนคร มุกดาหาร อำนาจเจริญ ร้อยเอ็ด อุดรธานี ยโสธร หนองคาย นครพนม และสุรินทร์ ความเสียหายเกิดขึ้นและส่งผลกระทบอย่างเป็นวงกว้าง¹⁵⁹ ส่งผลให้เห็นว่าปัญหาระบบภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่ประเทศไทยสามารถสร้างผลกระทบต่อรัฐอย่างต่อเนื่อง และเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการประเทศของไทย

2.9.2.1 ลักษณะทั่วไปของการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทย

พัฒนาการในเชิงสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยปัจจุบันซึ่งตั้งต้นมาจากการรวมตัวกันของการวางแผนการแก้ไขนโยบายการบริหารจัดการภัยพิบัติจากผลกระทบของการปฏิรูประบอบราชการปี พ.ศ. 2545 ทำให้เกิดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้น ประกอบกับความไร้ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการของรัฐ ในเหตุการณ์ภัยพิบัติสึนามิ พ.ศ. 2547 โดยจากเงื่อนไขเชิงสถานการณ์ทั้งหลายทำให้เห็นว่าการรวมศูนย์อำนาจของการทำงานของสถาบันแบบระบอบราชการยังล่าช้าและไร้ประสิทธิภาพในการตอบสนองปัญหาอยู่ ตัวแสดงในระดับพื้นที่และตัวแสดงทางการเมืองระดับสูงสุดของโครงสร้างจึงกลายมาเป็นหัวใจของการแก้ไข สาธารณภัยที่นำไปสู่การยกย่องพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

(1) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กับการเป็นกติกากลางของการบริหารจัดการ โดยพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ถือได้ว่าเป็นกรอบกติกากลางสำหรับการวางแผนและกรอบอำนาจหน้าที่การดำเนินการจัดการปัญหาด้านสาธารณภัยให้กับตัวแสดงที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหา และมีการวางแผนทางให้ตัวแสดงสร้างการบริหารจัดการกับปัญหาร่วมกันได้อย่างเป็นระบบ โดยกำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบการจัดการสาธารณภัยทั้งในด้านนโยบายและการจัดการของประเทศ ซึ่งสะท้อนถึงความต้องการให้การดำเนินงานด้านสาธารณภัยเกิดระบบระเบียบและขับเคลื่อนไปพร้อมกับการความร่วมมือจากทุกฝ่าย ซึ่งแตกต่างไปจากกฎหมายฉบับเดิมคือ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ที่เน้นให้เกิดการบริหารจัดการโดยหน่วยงานเดียวเป็นหลัก บรรทัดฐานของสถาบันการบริหารจัดการภัยพิบัติของรัฐ ซึ่งได้สะท้อนบรรทัดฐานของระบบการบริหารจัดการจากสภาพแวดล้อม ซึ่งรัฐนำมาใช้ในการกำกับการณ์

¹⁵⁹ คลังข้อมูลน้ำและภูมิอากาศแห่งชาติ, บันทึกเหตุการณ์น้ำท่วมจากอิทธิพลของพายุเซินกา (SONCA) 24 - 30 ก.ค. 60, < <http://www.thaiwater.net/current/2017/SONCAjuly2017/sonca.html> > สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.

ส่วนร่วมทางการบริหารจัดการระหว่างตัวแสดง บรรทัดฐานของสถาบันจึงเป็นลักษณะของการบูรณาการทางการบริหารจัดการ (Integration norm)¹⁶⁰

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แบ่งได้เป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย กระบวนการจัดการสาธารณภัยและการกำหนดบทบาทหน้าที่ให้กับตัวแสดงสำหรับการจัดการสาธารณภัย¹⁶¹ ซึ่งทั้งสองส่วนมีความเกี่ยวเนื่องกันจากประเด็นของกระบวนการจัดการสาธารณภัยในฐานะเป้าหมายให้เกิดลักษณะตัวแสดงที่เข้ามามีส่วนร่วมและบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ

กระบวนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นระบบการทำงานที่ให้ความสำคัญกับการสร้างตัวแสดงในระดับพื้นที่เพื่อดำเนินการบริหารจัดการกับปัญหาอย่างมีนัยสำคัญ และมุ่งเน้นการเตรียมความพร้อมวางแผนการดำเนินการที่จะเกิดขึ้นพร้อมกันกับมุ่งเน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกับปัญหา เพื่อความพร้อมเพรียงทางทรัพยากรและการมุ่งให้เกิดการทำหน้าที่ของทุกฝ่ายไปพร้อมกัน ดังเช่น ระยะก่อนเกิดภัย การจัดตั้งกองบัญชาการสถานการณ์เพื่อทำหน้าที่จัดการสาธารณภัยตั้งแต่ขั้นตอนก่อนเกิดภัย กองบัญชาการจะวางแผนเพื่อลดความรุนแรงและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากปัญหาดังกล่าว ระยะขณะเกิดภัย มีการระดมตัวแสดงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อดำเนินการขณะเกิดภัยด้วย โดยจะเน้นให้มีการแปลงสภาพจากกองบัญชาการสถานการณ์เป็นศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจในแต่ละระดับพื้นที่เพื่อปฏิบัติการและเปิดพื้นที่หน่วยปฏิบัติเพื่อรองรับความหลากหลายของตัวแสดงที่จะเข้ามามีส่วนร่วมให้ขยายตัวอย่างกว้างขวางและเพียงพอที่จะรับมือกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และระยะหลังเกิดภัยก็มีการจัดตั้งศูนย์การบริหารจัดการการฟื้นฟูเยียวยาปัญหาอย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ยังร่วมเป็นหนึ่งในแสดงถึงความสำคัญของบรรทัดฐานที่เน้นการบูรณาการอยู่ โดยพระราชบัญญัติได้เพิ่มการขยายตัวของโครงสร้างการบริหารจัดการให้ลงไปถึงระดับท้องถิ่น (ซึ่งเป็นหน่วยทางการปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ที่มีการกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามหลักการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542) พระราชบัญญัติกำหนดให้ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ทำหน้าที่เป็นตัวแสดงหลักเริ่มแรกในการบริหารจัดการกับปัญหา (มาตรา 20 และมาตรา 21) และขยายโครงสร้างการปฏิสัมพันธ์ในส่วนบนสุดเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีซึ่งสามารถใช้อำนาจควบคุมสั่งการได้อย่างเบ็ดเสร็จ (มาตรา 31) การขยายการบูรณาการตัวแสดงหลักทางการบริหารจัดการเพิ่มเติมได้เริ่มให้ความสำคัญกับการระดมทรัพยากรจากการยกโครงสร้างส่วนบนให้สูงขึ้นถึงอำนาจของนายกรัฐมนตรี และเริ่มเปิดความสำคัญของการมีส่วนร่วมด้วยการชักนำตัวแสดงท้องถิ่นเข้าสู่โครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการแก้ไขสถานการณ์ตั้งแต่ต้นทาง บรรเทาสถานการณ์และลดความซับซ้อนของการทำงานของตัวแสดงอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ตัวแสดงที่ขยายโครงสร้างการบัญชาการนั้นยังคงยึดหลักการควบคุมสั่งการเหนือพื้นที่การปกครอง (Jurisdiction base)

¹⁶⁰ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550.

¹⁶¹ เรื่องเดียวกัน.

เป็นหลักสำคัญอยู่ อีกทั้งการเพิ่มโครงสร้างในส่วนบนและล่างทำให้การประสานความร่วมมือด้านทรัพยากรต้องอาศัยความสามารถในการจัดรูปของสถาบันการบริหารจัดการ ดังเห็นได้จากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557 ได้จัดวางความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงหลักและตัวแสดงสนับสนุนที่เกี่ยวข้องตามระดับชั้นในการบริหารจัดการเข้ามาเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการปฏิบัติตามแนวทางการบูรณาการที่คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ได้เห็นชอบไว้ ส่งผลให้บรรทัดฐานของแผนระดับชาติจึงสนับสนุนทิศทางของการบูรณาการการบริหารจัดการ

ขอบเขตและคุณลักษณะของตัวแสดงที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสาธารณภัย ลักษณะของตัวแสดงและบทบาทหน้าที่ของตัวแสดง เป็นผลจากเงื่อนไขที่ทางกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดไว้ ขอบเขตในการแสดงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตัวแสดงต่อการจัดการสาธารณภัยมีการแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับระดับความรุนแรงของสภาพภัย พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ให้อำนาจกับตัวแสดงในการบริหารจัดการปัญหาที่รวมตัวแสดงทางนโยบายในระดับชาติจนถึงตัวแสดงในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ โดยร้อยความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเหล่านี้เข้าด้วยกันเป็นโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นลำดับขั้น ตั้งแต่นายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ - อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและคณะทำงานระดับกระทรวง - ผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะทำงานระดับพื้นที่จังหวัด - ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะทำงานระดับท้องถิ่น

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) เป็นตัวแสดงหลักในการทำหน้าที่กำหนดแนวทางการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติของประเทศในภาพใหญ่ ทำหน้าที่วางแผนกำหนดทิศทางการดำเนินงานด้านสาธารณภัยในภาพรวมทั้งหมดของประเทศผ่านแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติในฐานะเครื่องมือทางนโยบายที่สำคัญ ซึ่งได้ขยายจำนวนและความหลากหลายของคุณลักษณะของตัวแสดงให้ครอบคลุมกับสภาพปัจจุบันของปัญหาสาธารณภัย ความหลากหลายของ กปภ.ช. ซึ่งเป็นหลักในการดูแลภาพรวมของการจัดการกับปัญหาสาธารณภัยระดับประเทศ ส่งผลในทางนโยบายโดยมุ่งหมายให้การระดมทรัพยากรและความคิดเห็นสำหรับการวางแผน จนนำไปสู่การประสานงานกันในทางปฏิบัติการขยายการมีส่วนร่วมทางนโยบายของ กปภ.ช. คราวนี้ได้นอกจากจะหวังประสิทธิผลจากการมีส่วนร่วมของเหล่าตัวแสดงแล้ว การยกระดับให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการยังแสดงนัยยะถึงการตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและเป็นตัวแสดงสำคัญเมื่อต้องการระดมทรัพยากรนอกเหนือไปจากที่มีอยู่ให้กับการจัดการสถานการณ์วิกฤตอันจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพทางการจัดการ¹⁶²

การที่คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ได้แก้ไขให้ประธานกรรมการคือนายกรัฐมนตรีแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามแต่เดิมเพื่อช่วยให้เกิดการระดมทรัพยากรจากทุกฝ่ายได้โดยอาศัยอำนาจสูงสุดทางการเมือง และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและปลัดกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่เป็นรองประธานคอยสนับสนุนการทำงานของประธาน การปรับตำแหน่งรองประธานให้

¹⁶² เรื่องเดียวกัน.

ครอบคลุมทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการที่เกิดขึ้นนั้นได้ช่วยเพิ่มขีดความสามารถให้มากขึ้นในการประสานความร่วมมือและการควบคุมสั่งการในการปฏิบัติได้ชัดเจนและรวดเร็วยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันคณะกรรมการยังคงสภาพเป็นเครือข่ายของระบบราชการเช่นเดิม หากแต่เพิ่มเติมหน่วยงานใหม่จากการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับงานด้านสาธารณสุขให้เข้ามารับผิดชอบเป็นกรรมการร่วม อาทิ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น และขยายจำนวนของหน่วยงานความมั่นคงให้ชัดเจนและครอบคลุมการสั่งการในทางตรง เช่น การกำหนดให้ผู้บัญชาการทั้งสามเหล่าทัพเป็นกรรมการเพิ่มเติม เป็นต้น

การปรับรูปแบบตัวแสดงทางนโยบายเช่นนี้ไม่เพียงแต่เป็นการสะท้อนความสำคัญของงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยว่าเป็นปัญหาระดับชาติที่ได้รับการตระหนักถึงแล้ว แต่ยังเป็นการเพิ่มตำแหน่งทางความมั่นคงเข้ามาในโครงสร้างการตัดสินใจอีกด้วย แสดงถึงแนวโน้มของการผลักดันให้ปัญหาสาธารณสุขได้กลายเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติมากกว่าที่จะจำกัดกรอบภายในรูปของความมั่นคงภายในที่ฝ่ายพลเรือนรับผิดชอบอีกต่อไป ทำให้มุมมองทางการบริหารจัดการจึงไม่อาจมองปัญหาภัยพิบัติแบบแยกส่วนได้ อีกทั้งการขยายเครือข่ายทางนโยบายเช่นนี้ยังส่งผลให้ทรัพยากรทางการบริหารจัดการเป็นการผสมรวมการบริหารจัดการภัยพิบัติร่วมกับภัยความมั่นคงซึ่งส่งผลดีในแง่ของการระดมทรัพยากรตามมา¹⁶³

ขณะที่การจัดการในระดับพื้นที่จังหวัดลงมา (การทำงานในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น) ในส่วนของตัวแสดงทางนโยบายในระดับภูมิภาค จังหวัดจะทำหน้าที่จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัด และกำกับดูแลการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาระดับพื้นที่จังหวัด ประกอบด้วย ส่วนราชการและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องซึ่งอยู่ภายในพื้นที่จังหวัดโดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแสดงหลักในการระดมความช่วยเหลือจากภาคส่วนต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมและควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและบทบาทหน้าที่การจัดการสาธารณสุขในเขตพื้นที่จังหวัด เพื่อให้ประสิทธิภาพทางการจัดการและแสดงความสอดคล้องกับแนวทางการจัดการสาธารณสุขในระดับชาติ

การดำเนินการในทางปฏิบัติการเผชิญกับสถานการณ์จริงในระดับพื้นที่เป็นภารกิจหลักของท้องถิ่นเป็นอันดับแรก โดยเมื่อสถานการณ์ภัยพิบัติเริ่มต้นก็ให้ท้องถิ่นเข้าเผชิญสถานการณ์เองจากการประเมินความรุนแรงระดับที่หนึ่งให้นายกองคการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้อำนวยการท้องถิ่นเพื่อบัญชาการสถานการณ์และสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นและส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือการปฏิบัติการได้ หากแต่บทบาทหน้าที่ของเหล่าตัวแสดงที่เข้าร่วมดำเนินการต้องอยู่ภายใต้การสั่งการของผู้อำนวยการท้องถิ่นเท่านั้น เพื่อป้องกันความขัดแย้งของเหล่าตัวแสดงและให้ระบบการจัดการที่ได้วางแผนเตรียมไว้สามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างต่อเนื่อง พร้อมกันนี้กฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง ในกรณีที่ท้องถิ่นขาดทรัพยากรเครื่องมือเทคนิคในการปฏิบัติการ

¹⁶³ เรื่องเดียวกัน.

ให้สามารถขอความช่วยเหลือจากทางสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัดตามลำดับชั้นของการจัดการสาธารณภัย

พระราชบัญญัติกำหนดให้ตัวแสดงท้องถิ่นเป็นตัวแสดงหลักในการปฏิบัติการในพื้นที่เผชิญเหตุ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถด้านองค์กรในการปฏิบัติ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มมาตรา 20 เพื่อให้อำนาจและบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวแสดงหลัก เป็นสถาบันปลายทางของการบริหารจัดการภัยพิบัติ มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นพื้นที่ ในทางนโยบายและการปฏิบัติ ท้องถิ่นสามารถในการระดมทรัพยากรทางการปฏิบัติได้ในการเตรียมพร้อมรับมือกับปัญหาตามมาตรา 20 และ 21 เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการรับมือกับสถานการณ์ซึ่งท้องถิ่นจะตั้งกองอำนวยการท้องถิ่นขึ้นและชักนำตัวแสดงที่ครองทรัพยากรเข้าร่วมดำเนินการในรูปของคณะทำงาน และหากท้องถิ่นจะทำหน้าที่ปกป้องพื้นที่ของตนเองจนกระทั่งไม่อาจรับมือกับสถานการณ์ได้ด้วยการประเมินปัญหาร่วมกับศักยภาพของตนแล้วจึงสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากจังหวัดและนำไปสู่การยกระดับความรุนแรงของภัย นอกจากนี้ ตัวแสดงท้องถิ่นยังมีที่มาแตกต่างจากระบบราชการคือเป็นหน่วยงานการเมืองในพื้นที่ที่ยึดโยงความสัมพันธ์กับประชาชนในทางตรงทำให้ความรับผิดชอบและศักยภาพในการจัดการปัญหาของท้องถิ่นมีแนวโน้มโอกาสที่จะดึงความร่วมมือจากประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในปัญหาภัยพิบัติเกิดขึ้นได้ง่ายขึ้นและนำไปสู่ประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการ ทั้งนี้ ลักษณะสำคัญของปัญหาสาธารณภัยอยู่ที่ขยายความเสียหายก้าวข้ามขอบเขตพื้นที่ได้ ซึ่งต้องอาศัยอำนาจการสั่งการจากหน่วยงานปกครองซึ่งอยู่ในระดับเหนือกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายเพื่อให้สามารถควบคุมและกำกับดูแลการดำเนินการแก้ไขปัญหาอันหมายถึงการให้อำนาจแก่นายอำเภอเช่นเดียวกับการให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดหากแต่ยังขาดการมอบทรัพยากรเพื่อการจัดการกับปัญหาให้กับนายอำเภอตามมา จึงส่งผลให้การใช้อำนาจของนายอำเภอเพื่อควบคุมการปฏิบัติการแก้ไขปัญหากลายเป็นช่องว่างของการจัดการสาธารณภัย¹⁶⁴

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้ปรากฏอิทธิพลของระบบราชการต่อการตัดสินใจทางการเมืองอยู่ หากแต่เป็นการผสมผสานระหว่างตัวแสดงที่ถือครองอำนาจจากทรัพยากรให้สามารถเข้าสู่พื้นที่และแสดงบทบาทอย่างเป็นทางการได้มากขึ้น เพื่อสร้างดุลยภาพในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรซึ่งกันและกันภายใต้เงื่อนไขการยึดให้ปัญหาเป็นประเด็นหลักในการถือนโยบายการใช้อำนาจของตัวแสดง จึงเท่ากับระบบราชการยังเป็นตัวแสดงที่สำคัญทั้งในการตัดสินใจทางนโยบายและการปฏิบัติอยู่ แต่การให้อำนาจแก่ตัวแสดงที่มีความแตกต่างอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาร่วมแลกเปลี่ยนทรัพยากรในฐานะของการเป็นสถาบันปลายทางในทางปฏิบัติ ดังจะเห็นได้จากการสร้างความสอดคล้องโครงสร้างการบริหารจัดการในภาพรวม

¹⁶⁴ เรื่องเดียวกัน.

(2) แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติกับการวางแผนแนวทางการบริหารจัดการกับปัญหาภัยพิบัติ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้มีการพัฒนาและปรับปรุงแผนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานและเพื่อความเหมาะสมตามบริบทและช่วงเวลาที่ยั่งยืนเปลี่ยนแปลงไป โดยแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 มีเป้าหมายเพื่อการจัดการความเสี่ยงสาธารณภัย โดยต้องการที่จะให้ระบบการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศมีความพร้อมรับสถานการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นโดยการบูรณาการร่วมกันทุกภาคส่วนทั้งในและต่างประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการสร้างองค์ความรู้ความตระหนัก และวัฒนธรรมความปลอดภัย รวมถึงการพัฒนาศักยภาพสังคมและท้องถิ่น เพื่อมุ่งเข้าสู่ “การรู้รับ ปรับตัว ฟื้นเร็วทั่ว อย่างยั่งยืน” (Resilience) โดยมีทำให้ขอบเขตของสาธารณภัยเป็น 3 ภัยคือ ภัยจากธรรมชาติ ภัยจากมนุษย์ และภัยความมั่นคง โดยมีกรอบแนวคิดที่ใช้ในการปรับปรุงคือ แนวคิดแผนสำรองฉุกเฉินภาครัฐ (Government Continuity Plan: GCP) แนวคิดสร้างใหม่ให้ดีกว่าเดิม “Build Back Better” พร้อมทั้งมีการเพิ่มกระบวนการการประเมินความเสียหายและความต้องการเบื้องต้น (Damage Assessment and Need Analysis: DANA)¹⁶⁵

(3) กระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติ

แนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติในระยะก่อนเกิดภัยของหน่วยปฏิบัติ กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (กอปภ.จ.) กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ และกองอำนาจการท้องถิ่น มีหน้าที่ให้กับระบบการบริหารจัดการความเสี่ยงทั้งกระบวนการ กล่าวคือ ในระยะก่อนเกิดภัย กองอำนาจการจะทำหน้าที่ในการสร้างและสนับสนุนการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับพื้นที่ความรับผิดชอบของตน พร้อมกับกำหนดแนวทางการดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย การเตรียมพร้อมรับมือกับสาธารณภัยและการฟื้นฟูให้กับหน่วยรับผิดชอบการปฏิบัติในพื้นที่ เช่น อำเภอและท้องถิ่น จากนั้นกองอำนาจการจะทำหน้าที่ เฝ้าระวังติดตาม ประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์สาธารณภัย เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในการจัดการสาธารณภัยขนาดกลาง (ระดับ 2) ให้เสนอผู้อำนวยการจังหวัดจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดขึ้นเพื่อเผชิญเหตุสาธารณภัยในพื้นที่ พร้อมกับรวบรวมและจัดทำคลังข้อมูลทรัพยากรในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่จังหวัด และประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชนและจังหวัดข้างเคียงโดยให้และรับการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย¹⁶⁶

แนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติในระยะขณะเกิดภัยของหน่วยปฏิบัติ ในการปฏิบัติการนั้น แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติกำหนดให้เริ่มต้นการดำเนินการตั้งแต่ในระดับท้องถิ่นและยกระดับการบริหารจัดการขึ้นตามขนาดความรุนแรงของภัย (ระดับ 1-4) และการกินพื้นที่ประสพภัย (ความเสียหายตั้งแต่ระดับท้องถิ่น-ประเทศ) ทำให้การทำหน้าที่ปฏิบัติการของหน่วยปฏิบัติในพื้นที่จึงก่อรูปการทำงานตั้งแต่ในระดับท้องถิ่นขึ้นไป เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใด

¹⁶⁵ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558.

¹⁶⁶ เรื่องเดียวกัน.

ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเข้าดำเนินการป้องกันป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็วและให้แจ้งผู้อำนวยการอำเภอที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่และผู้อำนวยการจังหวัดทราบทันที และหากกรณีที่พื้นที่ที่เกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยอยู่ในความรับผิดชอบของผู้อำนวยการท้องถิ่นหลายคน ผู้อำนวยการท้องถิ่นคนหนึ่งคนใดจะใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนก็ได้แล้วให้แจ้งผู้อำนวยการท้องถิ่นอื่นทราบโดยเร็ว กรณีผู้อำนวยการท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่นอกเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ของตนให้แจ้งให้ผู้อำนวยการอำเภอหรือผู้อำนวยการจังหวัดแล้วแต่กรณีเพื่อสั่งการโดยเร็วต่อไป¹⁶⁷ อย่างไรก็ตาม หากเกิดภัยในลักษณะกรณีที่เกิดภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ 4) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรี มอบหมายมีอำนาจสั่งการผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการ หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยรวมตลอดทั้งให้การช่วยเหลือแก่ประชาชน โดยมีอำนาจเช่นเดียวกับผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และผู้อำนวยการแต่ละระดับ

แนวทางการบริหารจัดการภัยพิบัติในระยะหลังเกิดภัยของหน่วยปฏิบัติ การฟื้นฟูเป็นการดำเนินงานภายหลังจากที่ภาวะฉุกเฉินบรรเทาลงหรือได้ผ่านพ้นไปแล้ว เพื่อซ่อมแซม ฟื้นฟูและปรับสภาพระบบสาธารณูปโภค การดำรงชีวิต และวิถีความเป็นอยู่ของชุมชนที่ประสบสาธารณภัยให้กลับสู่สภาวะปกติ หรือพัฒนาให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) โดยการเน้นหรือให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือให้ผู้ประสบภัยสามารถช่วยเหลือตนเองได้ ให้มีส่วนร่วมในกระบวนการฟื้นฟู และการพิจารณาหรือประเมินความเสี่ยงจากสาธารณภัย (ปัจจัยเสี่ยงหรือต้นเหตุของการเกิดภัย) ในการฟื้นฟูคืนสภาพและการสร้างใหม่ ทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ประกอบด้วย 3 กลยุทธ์ ได้แก่ *กลยุทธ์ที่ 1* พัฒนาระบบการประเมินความต้องการหลังเกิดสาธารณภัย (PDNA) กรณีสาธารณภัยขนาดใหญ่เพื่อประมาณการความเสียหายทางกายภาพ ความสูญเสียทางเศรษฐกิจและทรัพยากร เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจระดับนโยบาย *กลยุทธ์ที่ 2* พัฒนาระบบปฏิบัติการและบริหารจัดการฟื้นฟู ประกอบด้วย การกำหนดแนวทางในการฟื้นฟูสุขภาพผู้ประสบภัย สถานภาพสังคม การเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยหน่วยงานระดับชาติที่เกี่ยวข้องแต่ละด้าน *กลยุทธ์ที่ 3* เสริมสร้างแนวทางการฟื้นฟูที่ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) ทั้งด้านการฟื้นฟูชุมชนทั้งด้านกายภาพและศักยภาพ ด้านสุขภาพและการบริการสังคม ด้านที่อยู่อาศัย ระบบโครงสร้างพื้นฐาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และระบบเศรษฐกิจ โดยมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณ ร่วมกันวางแผนพัฒนา ฟื้นฟู หรือการสร้างใหม่ในกรณีสาธารณภัยขนาดใหญ่ เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งสามารถเผชิญหรือรองรับความรุนแรงของสาธารณภัยในอนาคตต่อไป ได้ดีกว่าและจะปลอดภัยกว่าโดยไม่ต้องเสียงบประมาณโดยเปล่าประโยชน์เป็นการฟื้นฟูที่รุกคืบสู่การพัฒนา ระบบการป้องกันอย่างยั่งยืน¹⁶⁸

¹⁶⁷ เรื่องเดียวกัน.

¹⁶⁸ เรื่องเดียวกัน.

(4) โครงสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติ

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกรอบให้กับทุกหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในทุกระดับสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างเป็นระบบและเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งในแง่ของการลดความเสี่ยงภัยและการบริหารจัดการในสภาวะฉุกเฉินทุกรูปแบบ แต่ด้วยกรอบสาระสำคัญของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2558 เน้นไปที่การลดความเสี่ยงภัยเป็นหลักทำให้กลไกการจัดการจึงมีแนวโน้มที่จะสะท้อนเครื่องมือทางการบริหารจัดการไปในทิศทางดังกล่าว ดังพิจารณาได้จากการกำหนดกลไกในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยไว้ 2 ระดับ คือ ระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้¹⁶⁹

ระดับนโยบายมีการคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ รวมทั้งบูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนให้มีประสิทธิภาพ และเสนอแนะแนวทางปฏิบัติและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ

ระดับปฏิบัติมีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อปฏิบัติงานดังนี้

กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) ทำหน้าที่บัญชาการอำนวยการควบคุม กำกับ ดูแล และประสานการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแต่ละระดับ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บัญชาการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และในกรณีจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่ (ระดับ 3) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและกรณีการจัดการสาธารณภัยร้ายแรง (ระดับ 4) มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ควบคุม สั่งการ และบัญชาการ

กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (กอปภ.ก.) โดยมีหน้าที่ กล่าวคือ ในภาวะปกติกองอำนวยการนี้จะมีหน้าที่ประสานและบูรณาการข้อมูลและการปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วน of สรรพกำลัง เครื่องมืออุปกรณ์ แผนปฏิบัติการ เพื่อเตรียมความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณภัยทั้งระบบ ในภาวะใกล้เกิดภัยกองอำนวยการนี้จะมีหน้าที่ เตรียมการเผชิญเหตุ ติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์ รวมถึงวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวข้อง ประเมินสถานการณ์และแจ้งเตือนภัย พร้อมทั้งรายงานและเสนอความเห็นต่อผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรีตามระดับการจัดการสาธารณภัยเพื่อตัดสินใจในการรับมือกับสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้นโดยเรียกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นการประกอบกำลังเริ่มปฏิบัติการ ในภาวะเกิดภัยกองอำนวยการนี้จะมีหน้าที่ อำนวยการและบูรณาการประสานการปฏิบัติในกรณีการจัดการสาธารณภัยขนาดเล็ก (ระดับ 1) และขนาดกลาง (ระดับ 2) ให้กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลางรับผิดชอบในการอำนวยการ ประเมินสถานการณ์และสนับสนุนกองอำนวยการ

¹⁶⁹ เรื่องเดียวกัน.

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแต่ละระดับ รวมถึงติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์ วิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ รายงานสถานการณ์และแจ้งเตือน พร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นต่อผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อตัดสินใจยกระดับในกรณีการจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่ (ระดับ 3) และนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย ในกรณีการจัดการสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ 4) ทั้งนี้ให้กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลางทำหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งในศูนย์ประสานการปฏิบัติของกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติในกรณียกระดับเป็นการจัดการสาธารณภัยขนาดใหญ่ (ระดับ 3) และขนาดร้ายแรงอย่างยิ่ง (ระดับ 4)

กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (กอปภ.จ.) มีหน้าที่อำนาจการ ควบคุม สนับสนุน และประสานการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่จังหวัดรับผิดชอบ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการ รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรองผู้อำนวยการ

กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพ (กอปภ.กทม.) มีหน้าที่อำนาจการ ควบคุม สนับสนุน ประสานการปฏิบัติในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร และจัดทำแผนปฏิบัติการหรือแผนเผชิญเหตุตามประเภทความเสี่ยงภัยให้สอดคล้องกับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานคร รวมทั้งดำเนินการสนับสนุนการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และเป็นหน่วยเผชิญเหตุเมื่อเกิดสาธารณภัยในพื้นที่รับผิดชอบโดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้อำนวยการ เป็นผู้รับผิดชอบมีอำนาจหน้าที่และแนวทางปฏิบัติตามหมวด 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ทั้งนี้ องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกำหนด

กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ (กอปภ.อ.) ที่หน้าที่อำนาจการ ควบคุม สนับสนุน และประสานการปฏิบัติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปฏิบัติงานตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดมอบหมาย โดยมีนายอำเภอเป็นผู้อำนวยการ

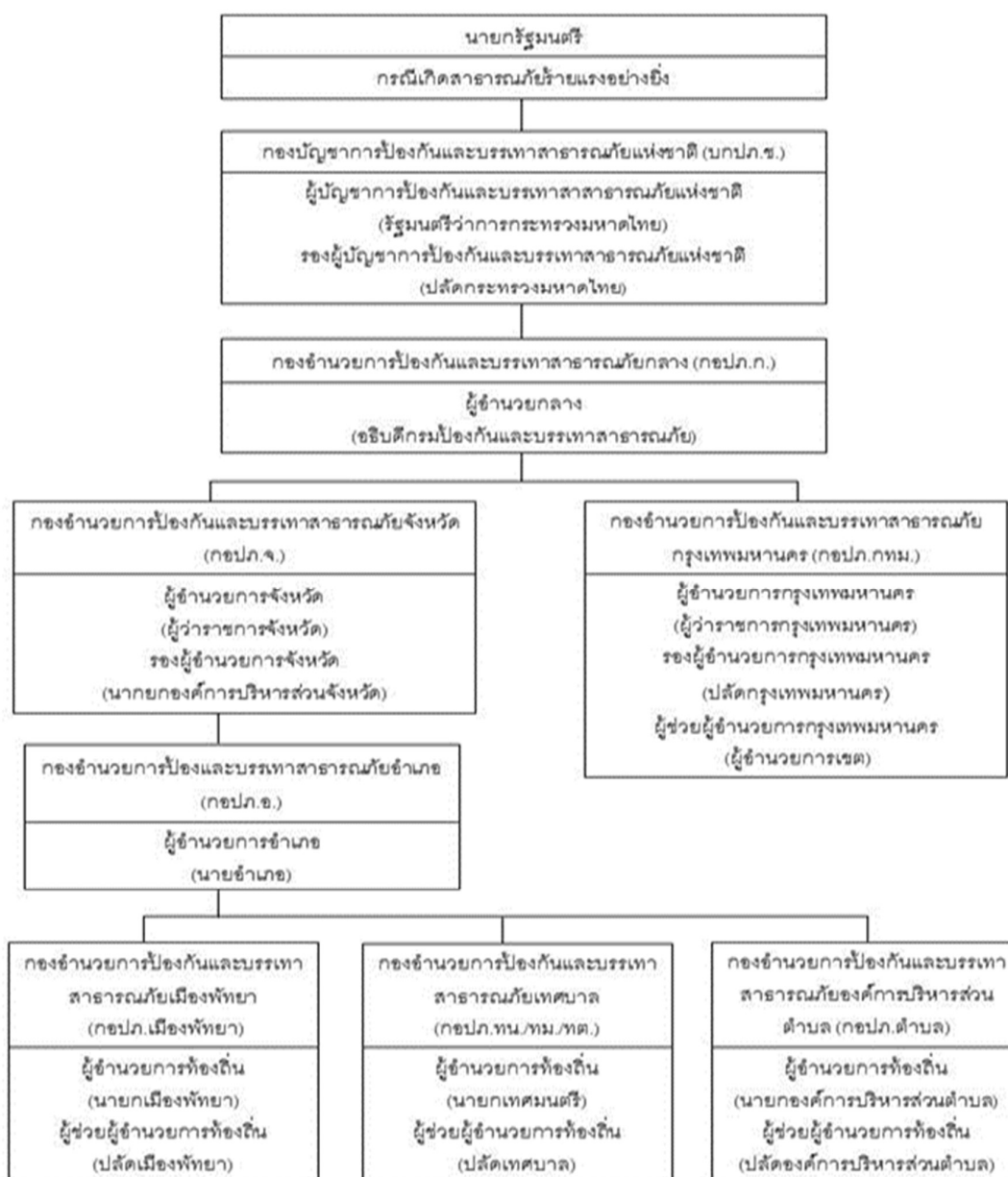
กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเมืองพัทยา (กอปภ.เมืองพัทยา) มีหน้าที่อำนาจการ ควบคุม การปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและเผชิญเหตุเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น พร้อมทั้งจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเมืองพัทยาให้สอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดและแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ รวมถึงหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย พร้อมทั้งสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกับหรือใกล้เคียงหรือเขตพื้นที่อื่นเมื่อได้รับการร้องขอโดยมีนายกเมืองพัทยาเป็นผู้อำนวยการ

กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาล (กอปภ.ทน./ทม./ทต.) มีหน้าที่อำนาจการ ควบคุม การปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและเผชิญเหตุเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น พร้อมทั้งจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลให้สอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

จังหวัดและแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ รวมถึงหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย พร้อมทั้งสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกับหรือใกล้เคียงหรือเขตพื้นที่อื่นเมื่อได้รับการร้องขอ โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นผู้ว่าราชการ

กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์การบริหารส่วนตำบล (กอบภ.อบต.) มีหน้าที่อำนาจการ ควบคุม การปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและเผชิญเหตุเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น พร้อมทั้งจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์การบริหารส่วนตำบลให้สอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดและแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ รวมถึงหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย พร้อมทั้งสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกับหรือใกล้เคียงหรือเขตพื้นที่อื่นเมื่อได้รับการร้องขอ โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นผู้ว่าราชการ

ด้วยการกำหนดหน้าที่และบทบาทของแต่ละฝ่ายในการจัดการกับความเสียหายจากสาธารณภัยข้างต้นนั้นสามารถแสดงด้วยแผนภาพตามภาพ 2.16 กลไกการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย นอกจากนั้นยังมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้ดังแผนภาพ แสดงความเชื่อมโยงการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ



แผนภาพ 2.16 กลไกการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย¹⁷⁰

¹⁷⁰ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558.

(5) การถ่ายทอดแนวทางการบริหารจัดการในระดับชาติลงสู่พื้นที่ทางการปฏิบัติการ: การสร้างแผนการบริหารจัดการในระดับจังหวัด

สำหรับการสร้างความต่อเนื่องทางนโยบายด้วยแนวทางบูรณาการนั้นพระราชบัญญัติกำหนดให้แนวทางการปฏิบัติการอยู่ในรูปของแผนหลักที่คณะกรรมการในแต่ละระดับชั้นทางการบริหารจัดการเห็นชอบโดยแผนหลักตามข้อบังคับของกฎหมาย ได้แก่ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับจังหวัด แผนหลักตั้งอยู่บนเงื่อนไขความต้องการสร้างระบบการบริหารจัดการที่สามารถประสานทรัพยากรระหว่างตัวแสดงและแบ่งอำนาจหน้าที่ให้กับตัวแสดงในทางปฏิบัติ ตลอดจนสร้างระบบการจัดสรรงบประมาณให้กับตัวแสดง โดยมีคณะกรรมการกำกับการทำงานของแผนให้มีความสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน¹⁷¹

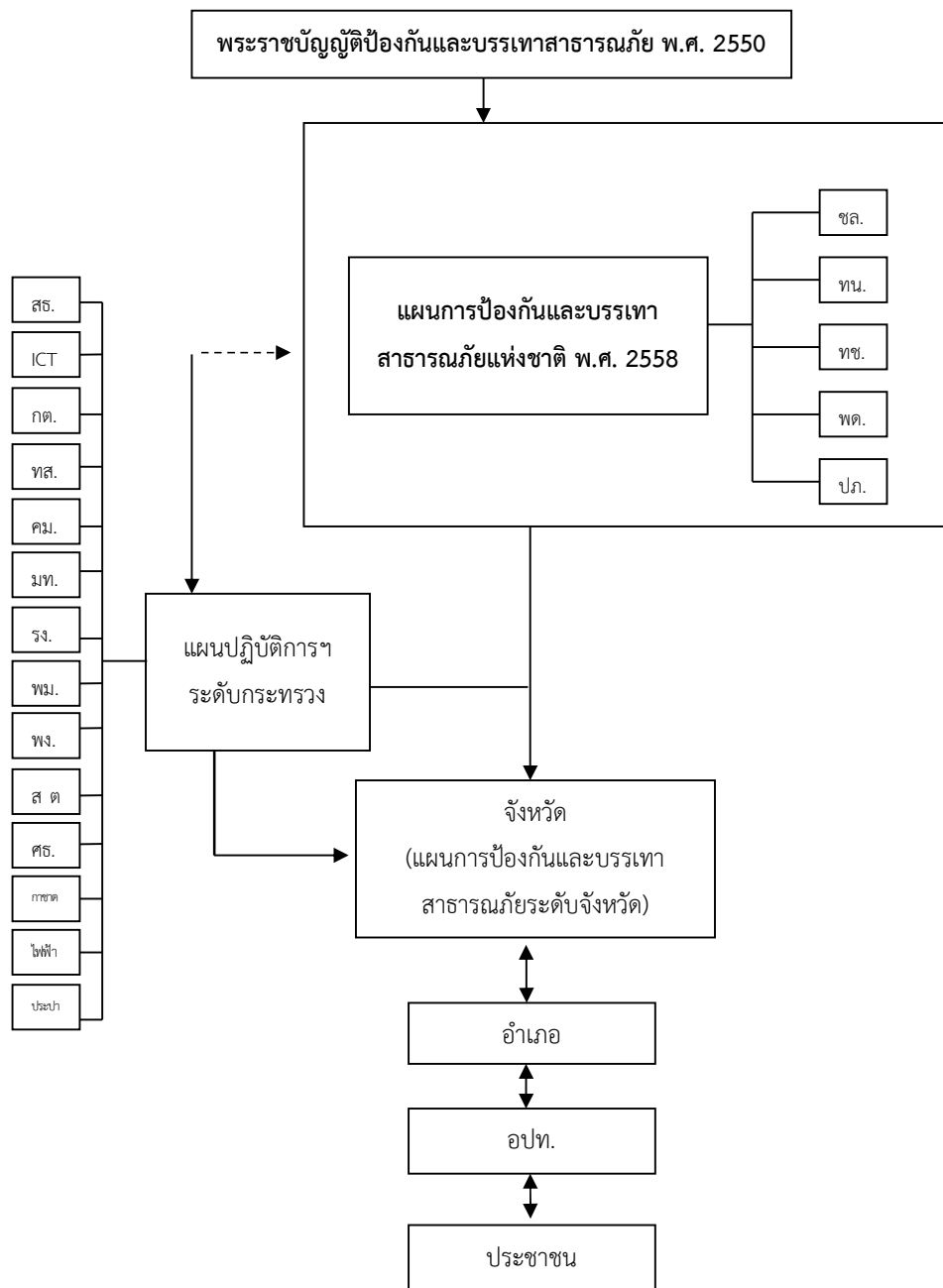
โครงสร้างการบริหารจัดการได้สร้างกรอบกติกาให้กับการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแสดงหลักโดยจะอยู่ในรูปของการสร้างแผนหลักทางการบริหารจัดการระดับชาติและระดับจังหวัด โดยแผนจะมีความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้โครงสร้างการประสานงานของหน่วยงานย่อมอยู่ในการกำกับของโครงสร้างส่วนบนและเป็นเอกภาพในการสั่งการในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค หากแต่เมื่อแผนหลักระดับจังหวัดได้จัดทำขึ้นแล้วสาระสำคัญของแผนจะเป็นการวางกรอบปฏิบัติการทำให้แผนจึงประกอบไปด้วยเนื้อหาของภัย ความเสี่ยงภัย รูปแบบการบริหารจัดการ และบัญชีทรัพยากรที่ปรากฏทั้งกำลังพล เครื่องมือเทคนิค การประสานงานติดต่อสื่อสาร นอกจากนี้ แผนจังหวัดยังเป็นทิศทางการปฏิบัติการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการกับพื้นที่ประสบภัยแรกด้วย การบูรณาการเชิงโครงสร้างระหว่างตัวแสดงในการบริหารจัดการตามพระราชบัญญัติจึงดำรงด้วยการเชื่อมโยงความสำคัญของปัญหาระดับชาติตั้งแต่ต้นทางยังปลายทางได้อย่างต่อเนื่องและเป็นผลให้การบริหารจัดการเกิดความเป็นระบบมากขึ้น

2.9.2.2 ประเด็นปัญหาของการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย

(1) การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในนโยบายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยเน้นการสร้างระบบการประสานงานเพื่อลดความซ้ำซ้อนทางการบริหารจัดการ

พระราชบัญญัติและแผนการบริหารจัดการในทุกระดับถูกสร้างให้อยู่ในรูปแบบของระบบการบูรณาการเน้นการผสมความร่วมมือระหว่างตัวแสดงและการเตรียมพร้อมทรัพยากร โดยกำหนดให้มีตำแหน่งของตัวแสดงที่ชัดเจนทางการบริหารจัดการและกำหนดขั้นตอนการประสานงานอย่างเป็นระบบ การมีส่วนร่วมแบบการบูรณาการความร่วมมือเช่นนี้ก่อให้เกิดความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงและขจัดปัญหาความขัดแย้งและความเหลื่อมล้ำระหว่างกันของเหล่าตัวแสดง อีกทั้งยังช่วยให้เหล่าตัวแสดงที่เข้ามามีส่วนร่วมอยู่ในพื้นที่นโยบายสามารถประสานการทำงานร่วมกันให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

¹⁷¹ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550.



แผนภาพ 2.17 ความสัมพันธ์ของนโยบายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยแบบแจกแจงตัวแสดง

(2) บทบาทหน้าที่ของตัวแสดงทางนโยบายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัย

เมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมของตัวแสดงทางนโยบายนั้นพบว่า สภาพความแตกแยกภายในรูปแบบการประสานงานที่หวังให้เกิดความร่วมมือขึ้นในทางนโยบายซึ่งมีสภาพคล้ายคลึงกับสภาพโครงสร้างและความสัมพันธ์ของระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจแตกกระจาย แต่ละกรมต่างก็มีอำนาจและความเป็นอิสระจากกันและกันทั้งในด้านงบประมาณและแผนงาน แม้ว่าจะมีการกำหนดกรอบทิศทางทางการดำเนินการด้วยแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติก็ตาม ทำให้ภารกิจหน้าที่การส่งมอบบริการสาธารณะดังกล่าวอาจต้องเผชิญกับความซ้ำซ้อนหรือช่องว่างจากการบริหารจัดการที่เหล่าตัวแสดงไม่อาจสร้างรูปแบบการบริหารจัดการร่วมกันได้อย่างเป็นระบบในระดับพื้นที่ตั้งแต่ขั้นก่อนเกิดภัย ส่งผลให้การขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานจึงไม่เกิดความพร้อมเพรียงและแตกต่างกันไปตามเงื่อนไขของแต่ละหน่วยงาน สถานภาพทางนโยบายการจัดการภัยพิบัติจากอุทกภัยจึงเกิดอุปสรรคในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติจากลักษณะของระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจแบบแตกกระจายอยู่

(2) กระบวนการบริหารจัดการขาดการผลักดันเรื่องการลดความเสี่ยงในระยะก่อนเกิดภัยอย่างเป็นรูปธรรม

ในการบริหารจัดการภัยพิบัติตามพระราชบัญญัติและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีการกำหนดกระบวนการสำหรับการดำเนินการอย่างชัดเจนโดยแบ่งระยะเป็นก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย โดยการลดความเสี่ยงเน้นน้ำหนักตั้งแต่อนก่อนเกิดภัยเป็นต้นไป แต่ทว่าในการลดความเสี่ยงเป็นการใส่สาระสำคัญของกรอบการดำเนินการแต่ไม่แสดงการกำหนดตัวแสดงหลักพร้อมกับทรัพยากรสำหรับการบริหารที่ชัดเจนทำให้ความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติเกิดความไม่ชัดเจนและไม่นำไปสู่ความไม่แน่นอนในการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม

(3) ความเสี่ยงจากระบบโครงสร้างการประสานงานแบบระบบราชการทำให้ตัวแสดงขาดขีดความสามารถในการก้าวข้ามขอบเขตหน้าที่ในสถานการณ์

เมื่อทำการวิเคราะห์ถึงความเป็นระบบในมุมกลับแล้ว รูปแบบการจัดการที่แข็งและการจำกัดบทบาทหน้าที่ให้กับตัวแสดงยังได้แสดงถึงการผูกขาดการใช้อำนาจระหว่างตัวแสดง ซึ่งในบางเหตุการณ์ของสถานการณ์ฉุกเฉินจำเป็นอาศัยการปลดปล่อยการถือครองอำนาจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้กับการดำเนินการในสถานการณ์จริง และจำเป็นต้องอาศัยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงเพื่อให้เกิดรูปแบบการตอบสนองปัญหาโดยอัตโนมัติ ซึ่งการจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนทำให้ตัวแสดงในระบบราชการส่วนใหญ่เกิดความกลัวที่จะก้าวข้ามอำนาจหน้าที่ของตนเองเพื่อเข้าจัดการกับสถานการณ์อย่างทันที่

(4) ตัวแสดงในระดับพื้นที่ขาดอิสระทางการบริหารจัดการจากเงื่อนไขทางทรัพยากรและส่งผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพของระบบสั่งการในพื้นที่

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกำหนดให้ตัวแสดงหลักในพื้นที่ตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ต่างทำหน้าที่เป็นผู้นำการบริหารจัดการภัยพิบัติตามระดับความรุนแรงของภัย แต่ทว่าทรัพยากรสำคัญอย่างงบประมาณสำหรับการช่วยเหลือประชาชนและการดำเนินการในระยะ

ขณะเกิดภัยกลับมีแนวโน้มปริมาณลดลงตามระเบียบการเบิกจ่ายของราชการ ทำให้อำนาจการบริหารจัดการพื้นที่ที่ต้องอาศัยการสนับสนุนจากทรัพยากรดังกล่าวลดลงและไม่อาจสร้างความเป็นระบบระเบียบให้กับ การบูรณาการระดับพื้นที่มากนัก เนื่องจากตัวแสดงอาจต้องหันไปพึ่งพาอาศัยทรัพยากรของหน่วยงานต้นสังกัดของตน ส่งผลให้ตัวแสดงเริ่มเกิดระบบการรับคำสั่งสองทางทั้งจากพื้นที่และหน่วยงานในแนวตั้ง ทำให้ความสับสน และความเป็นเอกภาพในการสั่งการทางการบริหารจัดการขาดประสิทธิภาพ

(5) บรรทัดฐานของการบริหารจัดการภัยพิบัติเน้นการผสมผสานความมั่นคงกับการพัฒนาเป็นหลัก ทำให้ระบบราชการเป็นตัวแสดงนำของการบริหารจัดการ

หากพิจารณาแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติซึ่งเป็นการแปลงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติออกมาอย่างเป็นรูปธรรมนั้น ได้แสดงความสำคัญของการบูรณาการเป็นบรรทัดฐานสำคัญของการขับเคลื่อนการดำเนินการ ดังพิจารณาได้จากกรรณการกำหนดให้มีการสร้างคณะกรรมการที่มาจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเป็นตัวแสดงที่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและร่วมดำเนินการในพื้นที่ แต่ทว่าจุดเน้นสำคัญของภัยพิบัติยังคงผูกอย่างที่กลไกของกระทรวงมหาดไทยในระดับพื้นที่ทำให้การดำเนินการเพื่อการบริหารจัดการจึงมีความเป็นระบบราชการสูงและเน้นการสร้างแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง เน้นไปที่ความเป็นระบบราชการทำให้ลักษณะการบริหารจัดการกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยของพื้นที่ต่าง ๆ ล้วนแต่เป็นลักษณะของระบบราชการนำการบริหารจัดการ ส่งผลให้โอกาสที่ภาคส่วนอื่นที่อยู่ในพื้นที่จึงเป็นเพียงตัวแสดงร่วมการปฏิบัติการ สนับสนุนการปฏิบัติในพื้นที่ ให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ในลักษณะของการบริจาคเงินช่วยเหลือ และขาดโอกาสในการเข้าถึงพื้นที่การตัดสินใจและทำการตัดสินใจร่วมกับรัฐอย่างเป็นรูปธรรม

(6) ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดส่งผลให้การบริหารจัดการเชิงพื้นที่เกิดความแตกต่างกัน

ด้วยข้อกำหนดของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกำหนดให้ผู้นำการบริหารจัดการในระดับพื้นที่จังหวัดคือผู้ว่าราชการจังหวัด ส่งผลให้ตัวแปรดังกล่าวเป็นหัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนการปฏิบัติการสร้างความร่วมมือและการเลือกตัวแสดงเข้ามาร่วมประสานการทำงานร่วมกันในระดับพื้นที่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่งผลให้รูปแบบของเครือข่ายราชการร่วมกับตัวแสดงอื่นในพื้นที่จึงอยู่ในดุลยพินิจของผู้ว่าดังกล่าว

จากการทบทวนกรอบแนวคิดเพื่อใช้ในการศึกษาวิจัย โครงการการศึกษาการจัดทำต้นแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดอาศักรอบแนวคิดด้านการบริหารรัฐกิจ รวมไปถึงวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองนอกศูนย์กลางของไทย แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (Territorial governance) แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองเชิงพื้นที่ (Territorial governance) แนวคิดการจัดความสัมพันธ์และการสนับสนุนความร่วมมือระหว่างตัวแสดงในภาคส่วนต่าง ๆ รวมไปถึงการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐในพื้นที่จังหวัด ทิศทางการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐในพื้นที่จังหวัด แนวทางและวิธีการดำเนินงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ กรณีศึกษาต่างประเทศ ตลอดจนลักษณะทั่วไปและประเด็นปัญหาของกระบวนการจัดทำแผนและการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่จังหวัด

การทบทวนกรอบแนวคิดและการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการศึกษาในข้างต้นนี้ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการรับรู้และสร้างความเข้าใจบริบทแวดล้อมและสถานการณ์ในพื้นที่ ที่อาจมีอิทธิพลต่อการกำหนดรูปแบบ ความสัมพันธ์ บทบาท และทรัพยากรต่าง ๆ ของตัวแสดงที่สำคัญ ทั้งการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง และการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนช่วยในการสังเคราะห์ปัจจัย การจัดวางโครงสร้าง แบบแผนการปฏิบัติของตัวแสดงต่าง ๆ ที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์ในการขับเคลื่อนเป้าหมายเชิงพื้นที่จังหวัด และสามารถนำไปสู่การจัดทำตัวแบบ (Model) ทางเลือกเชิงนโยบาย และให้ข้อเสนอการพัฒนาเครื่องมือ (Tools) ทั้งทางกฎหมาย พหุติกรรม การพัฒนาสมรรถนะผู้ปฏิบัติงาน กลไกเกื้อหนุนต่าง ๆ เช่น แผนงาน งบประมาณ เป็นต้น กรอบแนวคิดทั้งหมดนี้ จึงถูกนำมาใช้ในการวางกรอบการศึกษาสำหรับการลงพื้นที่จริง และจัดวางโครงสร้างแนวทางการวิเคราะห์และสังเคราะห์ที่สมบูรณ์ ทั้งในพื้นที่ต้นแบบ และพื้นที่เทียบเคียง ซึ่งผลการศึกษาที่ได้จะกล่าวถึงในบทที่ 3 ผลการศึกษาจากพื้นที่กรณีศึกษา

บทที่ 3

ผลการศึกษาจากพื้นที่กรณีศึกษา

3.1 กรณีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

3.1.1 จังหวัดขอนแก่นกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

จังหวัดขอนแก่นถือเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีข้อได้เปรียบมากกว่าจังหวัดอื่น ๆ หลายด้าน ทั้งข้อได้เปรียบเชิงภูมิศาสตร์ในฐานะเมืองศูนย์กลางด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ (Logistic Hub) เนื่องจากตั้งอยู่บนแนวระเบียงเศรษฐกิจที่สำคัญภายใต้กรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคทั้งแนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor: EWEC) และแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (ระเบียงเศรษฐกิจแนวเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor: NSEC) ขณะเดียวกันด้วยสภาพพื้นที่ขนาดใหญ่ตั้งอยู่ใจกลางภูมิภาคและมีพื้นที่ติดกับจังหวัดอื่น ๆ มากถึง 9 จังหวัด (ได้แก่ จังหวัดเลย หนองบัวลำภู อุดรธานี กาฬสินธุ์ มหาสารคาม นครราชสีมา บุรีรัมย์ ชัยภูมิ และเพชรบูรณ์) ส่งผลให้จังหวัดขอนแก่นเป็นเมืองที่ตั้งของส่วนราชการส่วนกลางเป็นจำนวนมาก และจังหวัดขอนแก่นยังมีความพร้อมทางด้านการแพทย์ สาธารณสุข และการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีสถาบันศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับภูมิภาคตั้งอยู่ในพื้นที่ คือ มหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการวิจัยและพัฒนา (R&D) การเติบโตของภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม และการจ้างงาน ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายของเงิน คน และสินค้าเข้ามาในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ จังหวัดขอนแก่นยังมีความพร้อมทางด้านพลังงาน ชลประทาน และการท่องเที่ยว ตลอดจนเป็นพื้นที่จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับการพัฒนาจากรัฐอย่างต่อเนื่อง จากปัจจัยและเงื่อนไขในข้างต้น ได้ส่งผลให้การเติบโตของเมืองขอนแก่น (Urbanization) เป็นไปอย่างรวดเร็ว

3.1.1.1 ภูมิหลัง

ที่ผ่านมาจังหวัดขอนแก่นได้มีการพัฒนารูปแบบและกลไกในการพัฒนาเมืองที่เกิดจากความร่วมมือของหลากหลายภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้ามามีบทบาทของภาคเอกชน (Private Sector) ในพื้นที่นำไปสู่การสร้างความตื่นตัวและการสนับสนุนจากภาคส่วนอื่น ๆ ในการร่วมมือกันกำหนดทิศทางการพัฒนา จังหวัดขอนแก่นได้อย่างน่าสนใจ ทั้งนี้ จากการลงศึกษาข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่พบว่า จังหวัดขอนแก่นมีพัฒนาการในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองแบ่งออกได้เป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะแรก ความสำเร็จของ “สภามืองขอนแก่น” เทศบาลนครขอนแก่นนำโดยนายพิระพล พัฒนพีระเดช นายกเทศมนตรีนครขอนแก่น ได้จัดให้มีกระบวนการ “เวทีประชุมสภามืองขอนแก่น” โดยเทศบาลนครขอนแก่นเปิดเวทีประชาคมเพื่อรับฟังปัญหา ข้อคิดเห็น ปรัชญาหรือ และรับฟังข้อเสนอแนะจากภาคส่วนต่าง ๆ

เพื่อกำหนดทิศทาง นโยบาย และโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ (เริ่มมีครั้งแรกปี พ.ศ. 2541) ผลลัพธ์เชิงรูปธรรมที่ส่งผลต่อการสร้างความเข้มแข็งของกลไกความร่วมมือหลายภาคส่วน มาจากความสำเร็จในการเรียกร้องสิทธิในการดูแล รักษา และบูรณะซ่อมแซมศาลหลักเมืองจังหวัดขอนแก่นจากหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง ในช่วงปี พ.ศ. 2544 และเวทีประชุมสภาเมือง ได้ร่วมกันแสดงเจตนารมณ์และข้อมติของประชาชนในพื้นที่ร่วมกับเทศบาลนครขอนแก่น โดยให้เทศบาลนครขอนแก่นเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการและบูรณะซ่อมแซมเรื่อยมา จนเวทิดังกล่าวเป็นที่ยอมรับ ในระยะต่อมาเวทีประชุมสภาเมืองขอนแก่นได้เป็นกลไกรับฟังปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ที่เทศบาลนครขอนแก่นนำไปใช้ในการกำหนดแนวทางการทำงานอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน¹ และหนึ่งในวาระสำคัญต่อมา คือ การนำมาใช้เป็นเวทีพูดคุยเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่เขตเมืองและแก้ปัญหาจราจร

ในระหว่างที่นายพิระพล พัฒนพีระเดช นายกเทศมนตรีนครขอนแก่น ได้เล็งเห็นถึงปัญหาจราจรแออัดในพื้นที่เขตเมืองของจังหวัดขอนแก่น จึงร่วมมือกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น และสำนักนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม ดำเนินการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดในเมืองขอนแก่น โดยมอบหมายให้มหาวิทยาลัยขอนแก่นดำเนินการศึกษาวิจัยข้อเสนอจากการวิจัยคือ การพัฒนาระบบรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (Bus Rapid Transportation: BRT) อย่างไรก็ตาม นายพิระพล พัฒนพีระเดช ได้หมดวาระลงเสียก่อน²

ระยะที่สอง การจัดตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด และบริษัท ขอนแก่น ทราฟฟิคซิสเต็มส์ จำกัด นายธีระศักดิ์ ชีมายุพันธ์ เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครขอนแก่น ต่อจากนายพิระพล พัฒนพีระเดช อดีตนายกเทศมนตรีเมืองขอนแก่น ซึ่งทั้งสองคนเป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันคือ กลุ่มนักพัฒนานครขอนแก่น ได้สานต่อนโยบายด้านการพัฒนาระบบการขนส่งสาธารณะในพื้นที่เขตเมืองขอนแก่น เพื่อลดปัญหาสภาพความแออัดทางจราจร ซึ่งเมื่อนำผลการศึกษาและข้อเสนอการจัดทำระบบรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) มาใช้ในพื้นที่ แต่พบว่ามีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการ หนึ่งในปัญหาที่สำคัญที่สุด คือ แหล่งเงินทุนที่ใช้ในการดำเนินโครงการ ด้วยเหตุนี้จึงมีแนวคิดที่จะระดมทุนจากภาคเอกชน ต่อมาเทศบาลนครขอนแก่น ได้ติดต่อขอคำปรึกษากับอาจารย์สุรเดช ทวีแสงสกุลไทย อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น เพื่อให้ช่วยประสานและเป็นตัวกลางในการทำงานร่วมกับภาคเอกชน ซึ่งก่อนหน้านี้ภาคเอกชนได้เข้ามาเกี่ยวข้องการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาพื้นที่มากยิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งในเวทีสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่นและหอการค้าจังหวัดขอนแก่นต่างก็ได้เป็นส่วนหนึ่งในคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดขอนแก่น (กรอ.) และคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดขอนแก่น (กบจ.)

ขณะเดียวกัน ด้วยความสัมพันธ์ที่กระชับและเหนียวแน่นของกลุ่มตระกูลธุรกิจ 24 ตระกูลในจังหวัดขอนแก่น ซึ่งมีการปฏิสัมพันธ์ทั้งในระดับที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการอย่างต่อเนื่องเป็นทุนเดิม พร้อมกับ

¹ สัมภาษณ์, รองนายกเทศมนตรีนครขอนแก่น, วันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2561

² เรื่องเดียวกัน.

การเข้ามาจับบทบาทของกลุ่มนักธุรกิจรุ่นใหม่ (Young Entrepreneur Chamber of Commerce: YEC) ในเวทีหอการค้าจังหวัดขอนแก่น นำไปสู่การแสวงหาทางออกร่วมกันในการพัฒนาพื้นที่จังหวัดขอนแก่น และเห็นพ้องร่วมกันว่า จุดเริ่มต้นในการพัฒนายุทธศาสตร์ระยะยาวในเชิงพื้นที่จำเป็นต้องมี “คนกลาง” ที่น่าเชื่อถือและสามารถนำไปใช้ได้จริงในการยกระดับสู่การวางแผนสนับสนุนจากภาครัฐได้ ในท้ายที่สุดมหาวิทยาลัยขอนแก่นจึงถูกเสนอและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายในฐานะคนกลางที่จะเข้ามาศึกษารวบรวมข้อมูล ข้อเสนอแนะ และสังเคราะห์เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายที่สามารถสร้างความตระหนักและให้ภาครัฐเห็นความสำคัญได้อย่างแท้จริง³

ในท้ายที่สุดจึงนำมาสู่การรวมตัวของตัวแทนกลุ่มนักธุรกิจในพื้นที่ 20 กลุ่ม สามารถระดมทุนและจดทะเบียนเป็นบริษัทด้วยทุนจดทะเบียน 200 ล้านบาท ในนาม **บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด (Khon Kaen Think Tank : KKTT)** มีเป้าหมายสำคัญคือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่เมืองขอนแก่น และนำประเด็นเข้าสู่ที่ประชุมของสภาเมืองขอนแก่นเกี่ยวกับกระบวนการและวิธีการระดมทุน ซึ่งที่ประชุมได้มีความเห็นร่วมกันให้เทศบาลนครขอนแก่นและมหาวิทยาลัยขอนแก่นไปปรึกษารื้อกับกรุงเทพมหานคร เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีประสบการณ์โดยตรง ต่อมาเทศบาลนครขอนแก่น ได้นำแนวคิดการจัดทำระบบรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) มาพูดคุยและปรึกษารื้อกับกรุงเทพมหานคร ซึ่งกรุงเทพมหานครแนะนำให้เทศบาลนครขอนแก่นเปลี่ยนรูปแบบจากระบบรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) มาเป็นระบบขนส่งมวลชนระบบราง (Light Rail Transit System: LRT) จะมีความเหมาะสมและคุ้มค่ามากกว่า ด้วยข้อได้เปรียบในด้านรูปแบบการระดมทุนที่สามารถทำได้ผ่านตลาดหลักทรัพย์ อยู่ในฐานะของวิสาหกิจของรัฐ และงบประมาณที่ใช้ในการลงทุนที่คุ้มค่าและประหยัด ดังนั้น เทศบาลนครขอนแก่นและอาจารย์สุรเดช ทวีแสงสกุลไทย จึงนำข้อเสนอจากทางกรุงเทพมหานครปรึกษารื้อกับสำนักนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร และมีการจัดตั้งทีมร่วมระหว่างเทศบาลนครขอนแก่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น และผู้แทนภาคเอกชน เพื่อเดินทางเพื่ออธิบายพูดคุยเพื่อผลักดันเข้าสู่การพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในหลายรัฐบาล แต่การผลักดันยังไม่ประสบความสำเร็จ⁴

ในสมัยพลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้นำข้อเสนอเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ลงนามคำสั่งอนุมัติหลักการโครงการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนระบบรางเบา (LRT) ในจังหวัดขอนแก่น และแนวทางการระดมทุนในรูปแบบบริษัท เทศบาลนครขอนแก่นจึงได้นำประเด็นดังกล่าวหารือกับเทศบาลรอบข้าง 4 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลสำราญ และเทศบาลตำบลท่าพระ ร่วมกันจัดตั้ง “**บริษัท ขอนแก่นทรานซิท ซิสเต็มส์ จำกัด หรือ เคเคทีเอส (KKTS)**” ด้วยทุนจดทะเบียน 5 ล้านบาท เพื่อเป็นหน่วยงานที่บริหารจัดการเดินรถ มีการจัดทำข้อเสนอขอบเขตงาน (Terms of Reference: TOR) เพื่อจัดหาผู้ดำเนินการก่อสร้าง จัดเก็บรายได้ของระบบขนส่งสาธารณะ รวมทั้งประสานกับกรมทางหลวงและกรมธนารักษ์ เพื่อขอใช้พื้นที่เกาะกลางถนนสร้างรางและสถานี

³ สัมภาษณ์, ประธานกรรมการบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด, วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2561

⁴ สัมภาษณ์, รองนายกเทศมนตรีนครขอนแก่น, วันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2561

ปัจจุบันเทศบาลเมืองขอนแก่นอยู่ระหว่างการพิจารณาจัดทำข้อเสนอขอบเขตงาน มีการพิจารณา ทบทวนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงและพัฒนา การพิจารณารูปแบบการลงทุนว่าควรลงทุนร่วมกันตั้งแต่ต้น หรือควรลงทุนก่อนแล้วแบ่งขายเพื่อกระจายหุ้นในภายหลังผ่านตลาดหลักทรัพย์ และนำผลการศึกษาไปมอบให้ คณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมาเตรียมการ จัดทำแผนงาน และยุทธศาสตร์ต่าง ๆ⁵ สำหรับแผนการจัดตั้งระบบ รถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) เพื่อจัดทำรถเมล์อัจฉริยะ ปัจจุบันได้ถูกบรรจุไว้ในเป็นส่วนหนึ่งแผนงาน ด้าน Smart Mobility ภายใต้แผน Smart City ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดขอนแก่น เพื่อให้จังหวัด ขอนแก่นเป็นศูนย์กลางด้านโลจิสติกส์ มีสถานีขนถ่ายสินค้าทางราง และการลงทุนด้านระบบขนส่งเกี่ยวเนื่องอื่น ๆ เพิ่มเติม (Connectivity) เพื่อพัฒนาไปสู่การเป็น Logistic Hub ในระดับภูมิภาคที่มีขีดความสามารถ ทางการแข่งขันที่สูงขึ้นต่อไป⁶

ระยะที่สอง จะเห็นได้ว่าความสำเร็จที่เกิดขึ้นนั้น มาจากการสานต่อแนวคิดของผู้นำท้องถิ่น ในด้านนโยบาย ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นด้วยกัน จากการมีความสัมพันธ์อันดีที่เกื้อหนุนในฐานะสมาชิกกลุ่มนักพัฒนาขอนแก่น ตลอดจนความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างภาคเอกชน นักวิชาการ และนักการเมืองท้องถิ่น การใช้เวทีประชาคมผ่านที่ประชุม สภาเมืองขอนแก่นเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ การผลักดันนโยบายและค้นหาวิธีการปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดอย่างต่อเนื่อง และการสนองตอบของรัฐส่วนกลาง นำมาสู่ความสำเร็จในการแก้ปัญหาของพื้นที่ ได้เป็นผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม

ระยะที่สาม ผสานยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองเข้ากับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัดขอนแก่น เพื่อก้าวสู่การเป็นสมาร์ทซิตี (Khon Kaen Smart City) จากการที่รัฐบาลสมัยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้กำหนดกรอบแนวทางการพัฒนาประเทศผ่านยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี พ.ศ. 2560-2579 และการขับเคลื่อน ประเทศด้วยเทคโนโลยี นวัตกรรม และระบบดิจิทัลด้วยแนวคิด Thailand 4.0 จังหวัดขอนแก่นเป็นหนึ่งในพื้นที่ นำร่องการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่จังหวัดในรูปแบบ Smart City ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560⁷ แนวคิด Smart City ยังไปสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเมืองของคนในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการสำรวจความคิดเห็นจากประชาชนอย่างต่อเนื่อง ในช่วงที่ผ่านมาพบว่า ประชาชน และภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นต้องการปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาจังหวัดสู่การพัฒนาเมือง อัจฉริยะ (Smart City) เช่นเดียวกัน⁸

สำหรับการกำหนดทิศพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) จังหวัดขอนแก่นได้แบ่งประเด็นการพัฒนา ออกเป็นมิติต่าง ๆ จำนวน 6 ด้าน ประกอบด้วย Smart Economy, Smart People, Smart Environment, Smart Living, Smart Governance และ Smart Mobility จังหวัดขอนแก่นโดยผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นได้

⁵ สัมภาษณ์, รองนายกเทศมนตรีนครขอนแก่น, วันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2561; สัมภาษณ์, ประธานกรรมการบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด, วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2561;

⁶ สัมภาษณ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2561

⁷ สัมภาษณ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักงานจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2561

⁸ สัมภาษณ์, ธนารักษ์พื้นที่ขอนแก่น สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ขอนแก่น 4, วันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2561

ตอบสนองนโยบายดังกล่าวอย่างเร่งด่วนเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเมืองขอนแก่นอัจฉริยะ (Khon Kaen Smart City) โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดชื่อว่า “คณะกรรมการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ของจังหวัดขอนแก่น” เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 และคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้มีการประชุมหารือและมีมติเห็นชอบให้จัดตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาเมืองขอนแก่นอัจฉริยะ (Smart City)” เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เพื่อรับผิดชอบการขับเคลื่อนการทำงานเชิงบูรณาการ โดยคณะกรรมการพัฒนาเมืองขอนแก่นอัจฉริยะ (Smart City) มีหน้าที่ขับเคลื่อนงานภายใต้แผนแม่บทการพัฒนาเมืองขอนแก่น Smart City 2029 ในแต่ละด้านให้เกิดผลในทางปฏิบัติเชิงบูรณาการและมีประสิทธิภาพ บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน⁹

คณะกรรมการพัฒนาเมืองขอนแก่นอัจฉริยะ (Smart City) จะประกอบด้วยคณะทำงานย่อยจำนวน 6 คณะ แต่ละคณะทำงานแต่ละด้านจะประกอบไปด้วยผู้แทนจากหลายภาคส่วน จำนวนและสังกัดแตกต่างกัน โดยทั่วไปจะประกอบด้วย รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้แทนจากสำนักงานจังหวัด ส่วนราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ สถาบันการศึกษา (จากคณะและสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องแต่ละด้าน) ผู้แทนจากหอการค้าจังหวัดขอนแก่น ผู้แทนจากสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น ประธานกรรมการบริหารบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด (KKT) หรือ/และประธานกรรมการบริหารบริษัท ทรานซิที ซิสเต็ม จำกัด (KKTs) ผู้แทนจากภาคประชาสังคม เป็นต้น รายชื่อของคณะทำงาน มีดังนี้¹⁰

- คณะทำงานด้านการขับเคลื่อนการคมนาคมขนส่ง สู่ความเป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart Mobility)
- คณะทำงานด้านการขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพชีวิต สู่ความเป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart Living)
- คณะทำงานด้านการขับเคลื่อนพลเมือง สู่ความเป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart Citizen)
- คณะทำงานด้านการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ สู่ความเป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart Economy)
- คณะทำงานด้านการขับเคลื่อนสิ่งแวดล้อม สู่ความเป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart Environment)
- คณะทำงานด้านการปฏิบัติราชการ สู่ความเป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart Governance)

ทั้งนี้โดยปกติแล้ว คณะทำงานพัฒนาเมืองขอนแก่นอัจฉริยะ (Smart City) ทั้ง 6 ด้านจะมีการร่วมประชุมปรึกษาหารือบ่อยครั้ง ประมาณ 4-5 ครั้งต่อปี และมากกว่าการจัดประชุมของคณะกรรมการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ของจังหวัดขอนแก่น และเป็นที่น่าสนใจว่าคณะทำงานพัฒนาเมืองขอนแก่นอัจฉริยะ (Smart City) แต่ละด้านจะมีผู้แทนของสำนักงานจังหวัดขอนแก่น เป็นเลขานุการร่วมกับผู้จัดการสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล สาขาภาคอีสานตอนล่างในคณะทำงานทุกด้าน และในบางคณะทำงานบางด้านอาจมีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจของคณะทำงานด้านนั้น ๆ ร่วมเป็นเลขานุการร่วมเพิ่มเติม คณะทำงานด้านการขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพชีวิต สู่ความเป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart Living) มีปลัดจังหวัดขอนแก่นเป็นเลขานุการ และมี

⁹ สัมภาษณ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2561;
สัมภาษณ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักงานจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2561

¹⁰ จังหวัดขอนแก่น, คำสั่งจังหวัดขอนแก่น ที่ ขก 0023.3/ว31936 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ของจังหวัดขอนแก่น ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดขอนแก่น และผู้จัดการสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล สาขาภาคอีสานตอนล่าง เป็นเลขานุการร่วม เป็นต้น¹¹

นอกจากนี้ในช่วงปี พ.ศ. 2561 จังหวัดขอนแก่นได้มีการทบทวนแผนยุทธศาสตร์จังหวัดขอนแก่น ปี พ.ศ. 2561-2564 (ทบทวนปี พ.ศ. 2562) โดยนำนโยบายการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดขอนแก่นเพื่อก้าวสู่การเป็นสมาร์ทซิตี้ (Khon Kaen Smart City) บรรจุไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนยุทธศาสตร์จังหวัดขอนแก่น ปี พ.ศ. 2561-2564 ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เป็นต้นไป¹² การปรับเปลี่ยนแผนยุทธศาสตร์สามารถสรุปการเปลี่ยนแปลงแผนยุทธศาสตร์จังหวัดขอนแก่น ปี พ.ศ. 2561-2564 ทำให้ประเด็นการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัดขอนแก่นแบ่งออกเป็น 2 ระยะ ดังปรากฏในตารางต่อไปนี้

**ตาราง 3.1 เปรียบเทียบวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์รวม และประเด็นยุทธศาสตร์
ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2561-2564¹³**

ประเด็น	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561	ปีงบประมาณ 2562-2564
วิสัยทัศน์ (Vision)	“ขอนแก่นเมืองน่าอยู่ ศูนย์กลางเชื่อมโยง การค้าการลงทุน และการบริการของกลุ่ม ประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง”	“มหานครน่าอยู่ มุ่งสู่เมืองนวัตกรรม ศูนย์กลางเชื่อมโยงอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง”
พันธกิจ (Mission)	1. เสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง คนในชุมชนมี ความเป็นอยู่ด้วยความผาสุก 2. พัฒนาให้เป็นเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน 3. พัฒนาขีดความสามารถสินค้าและบริการ เพื่อยกระดับมาตรฐานสินค้าและบริการให้ ตรงกับความต้องการของตลาด 4. พัฒนาศักยภาพจังหวัดให้เป็นศูนย์กลาง ของกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง	1. พัฒนาให้เป็นเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืนสำหรับ คนทุกกลุ่มในสังคม 2. พัฒนาขีดความสามารถทางการแข่งขันเพื่อ ยกระดับมาตรฐานสินค้าและบริการให้ตรง กับความต้องการของตลาดและเชื่อมโยงกับ อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง 3. ส่งเสริมการพัฒนาด้านนวัตกรรม และ เทคโนโลยี สู่การเป็น Smart City และ MICE City

¹¹ สัมภาษณ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักงานจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2561; จังหวัดขอนแก่น, คำสั่งจังหวัดขอนแก่น เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ของจังหวัดขอนแก่น ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

¹² สัมภาษณ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2561

¹³ จังหวัดขอนแก่น, แผนพัฒนาจังหวัดขอนแก่น (พ.ศ.2561 - 2564) และ แผนพัฒนาจังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2561-2564 (ทบทวน ปี 2562)

ประเด็น	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561	ปีงบประมาณ 2562-2564
เป้าประสงค์ (Goal)	1. อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น 2. ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และสร้างความมั่นคงทางสังคม 3. อนุรักษ์ ป่าไม้ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเสริมสร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการอย่างยั่งยืน 4. เพิ่มมูลค่าการค้า การลงทุน และการบริการจากการเชื่อมโยงในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง	1. อัตราการขยายตัวมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเพิ่มขึ้น 2. พัฒนาเมืองศูนย์กลางของจังหวัดให้เป็นเมืองน่าอยู่ 3. ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และสร้างความมั่นคงทางสังคม 4. อนุรักษ์ ป่าไม้ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเสริมสร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการอย่างยั่งยืน
ยุทธศาสตร์ (Strategy)	1. การยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน 2. การพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ 3. การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน 4. การเสริมสร้างความมั่นคงและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 5. การเพิ่มศักยภาพของจังหวัดเพื่อเชื่อมโยงโอกาสจากกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง 6. การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐ	1. การยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน และเชื่อมโยงโอกาสจากประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง 2. การพัฒนาคุณภาพคนและสังคม 3. การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน 4. การเสริมสร้างความมั่นคงและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 5. การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพด้านการเป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart City) และเมืองแห่งการประชุมสัมมนา (MICE City)

จากตารางในข้างต้น แสดงให้เห็นถึงผลการปรับเปลี่ยนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดขอนแก่น ในอนาคตตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เป็นต้นไป ทั้งวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์รวม และประเด็นยุทธศาสตร์ เป็นที่น่าสังเกตว่าวิสัยทัศน์ของจังหวัดขอนแก่น นอกเหนือจากการเป็นศูนย์กลาง (Hub) ทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การขนส่งและโลจิสติกส์ในระดับภาคและอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและการพัฒนาอย่างยั่งยืน จังหวัดขอนแก่นยังมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการขับเคลื่อนการพัฒนาภายใต้ระบบราชการทั่วไป มาเป็นการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่โดยใช้นวัตกรรมเป็นฐาน (Innovative-based) แต่ยังคงให้ความสำคัญกับมิติการเป็นศูนย์กลางภูมิภาคและอนุภูมิภาค การพัฒนาเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิตและสังคม และสิ่งแวดล้อมเช่นเดิม โดยมีเพิ่มเติมพันธกิจ และประเด็นยุทธศาสตร์ ให้ชัดเจนและสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ผ่านการกำหนดให้จังหวัดขอนแก่น มีการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ

ด้านการเป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart City) และเมืองแห่งการประชุมสัมมนา (Meetings, Incentive Travel, Conventions, Exhibitions: MICE City) สอดคล้องกับศักยภาพ การมีส่วนร่วมการพัฒนาเชิงพื้นที่ของภาคส่วนต่าง ๆ และนโยบายของรัฐบาล

นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าในส่วนของการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัด เพื่อรองรับและสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองในเชิงพื้นที่จังหวัดขอนแก่นพบว่า กลไกคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดขอนแก่น เป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทในการทบทวน วิเคราะห์ พิจารณา ให้ข้อเสนอแนะ และตัดสินใจทิศทางการวางแผนพัฒนาเมืองมากกว่ากลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ จังหวัดขอนแก่น เนื่องมาจากนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น ที่ต้องการให้มิติการพัฒนาทางเศรษฐกิจเชิงพื้นที่ของจังหวัดขอนแก่นนั้น ต้องให้ภาคเอกชนเข้ามามีร่วมพิจารณา และตัดสินใจเสมอ และเป็นที่น่าสังเกตว่า กลไกคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดขอนแก่นจะมีความคล่องตัว ยืดหยุ่นสูง และค่าใช้จ่ายในการจัดประชุมน้อยกว่ากลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดขอนแก่น¹⁴ อย่างไรก็ตาม การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดทุกจังหวัดจำเป็นต้องกระทำตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติในเชิงกระบวนการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ขณะเดียวกัน พลวัตทางเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดขอนแก่น ทำให้ภาคเอกชนที่มีบทบาทในการผลักดันระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมในพื้นที่เขตเมืองจังหวัดขอนแก่นและร่วมจัดตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด รวมทั้งมีสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น และสภาหอการค้าจังหวัดขอนแก่น เข้ามามีบทบาทในคณะกรรมการระดับจังหวัดทั้งสองชุดไปพร้อมกันด้วย¹⁵ รวมทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งทั้งในคณะกรรมการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ของจังหวัดขอนแก่นและคณะทำงานพัฒนาเมืองขอนแก่นอัจฉริยะ (Smart City) ด้วยปัจจัยเหล่านี้ จึงส่งผลให้ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจระดับพื้นที่จังหวัด และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบรางเบาในพื้นที่เขตเมืองของจังหวัดขอนแก่นมีทิศทางการทำงานที่ชัดเจนในแนวเดียวกัน¹⁶

สำหรับบทบาทของส่วนราชการในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นต่อการมีส่วนร่วมในการยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ของจังหวัดขอนแก่นนั้น พบว่า แต่ละหน่วยงานทั้งราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ต่างก็มีบทบาทที่เกี่ยวข้องแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับภารกิจในแต่ละด้าน แต่บทบาทที่น่าสนใจคือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการผลักดันและขับเคลื่อนกลไกการพัฒนาพื้นที่เมือง ดังเช่นกรณีของสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ขอนแก่น ซึ่งรับผิดชอบในการดูแลและบริหารจัดการที่ราชพัสดุ อันเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาเมืองและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน โดยสำนักงานธนารักษ์จะต้องบริหารจัดการที่ดินให้เกิด

¹⁴ สัมภาษณ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2561

¹⁵ สัมภาษณ์, รองประธานหอการค้าจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2561

¹⁶ จังหวัดขอนแก่น, คำสั่งจังหวัดขอนแก่น เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ของจังหวัดขอนแก่น ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

ประโยชน์สูงสุดต่อราชการ ชุมชน สาธารณะ และการพัฒนาเศรษฐกิจเชิงพื้นที่ และพื้นที่ราชพัสดุเป็นพื้นที่หนึ่งที่ถูกนำมาใช้ในการวางแผนพัฒนาระบบขนส่งมวลชนแบบรางเบา (LRT) ซึ่งถือเป็นการบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐรูปแบบใหม่และเป็นข้อท้าทายอย่างยิ่งต่อการทำงานและตัดสินใจของหน่วยงาน เนื่องจากเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อทั้งระบบงบประมาณและประเด็นอื่น ๆ ในอนาคต อย่างไรก็ตาม สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ขอนแก่น ได้มีการร่วมพูดคุยปรึกษาหารือกับภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่มาอย่างต่อเนื่อง เพื่อทราบเป้าประสงค์และทำความเข้าใจ จนนำมาสู่การเห็นพ้องต้องกันในการแก้โจทย์ปัญหาต่าง ๆ และกำหนดทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจนร่วมกันได้ในที่สุด

3.1.1.2 ข้อค้นพบและบทเรียนที่สำคัญ

ความรู้ทิศทางในการพัฒนาเมืองของไทยโดยทั่วไปมีสาเหตุมาจากความแตกกระจายของกระบวนการจัดทำแผนในแต่ละหน่วยงานภาครัฐหลากหลายหน่วยงาน ซึ่งแตกต่างจากกรณีการพัฒนาเมืองของจังหวัดขอนแก่นดังนี้

(1) **การบูรณาการภารกิจรัฐภายใต้โครงสร้างที่แตกกระจายสู่การทำงานร่วมกันได้สำเร็จ**

การพัฒนาเมืองจำเป็นต้องมีแผนการพัฒนาเมืองที่มีความชัดเจน ทั้งการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองในทิศทางที่ควรจะเป็น การมีแผนงานและโครงการรองรับอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ กรณีของการจัดวางยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของจังหวัดขอนแก่นเป็นที่น่าสังเกตว่าโดยทั่วไปมักจะเป็นเพียงการกำหนดยุทธศาสตร์ขึ้นจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออาจมีการใช้การประชุมคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับบนเป็นสำคัญ นอกจากนี้ หลายพื้นที่พบว่า ไม่ได้มีการผสมผสานแผนงาน ทิศทางการพัฒนาระหว่างจังหวัด หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค หน่วยงานราชการส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดการพัฒนาบนฐานความต้องการของพื้นที่โดยรวม ตลอดจนไม่มีการดึงบทบาทของภาคส่วนที่มีใช้รัฐ (Non-Government) เช่น ภาคเอกชน ภาควิชาการ เข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองในรูปแบบต่าง ๆ หรือร่วมจัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่ และยิ่งไปกว่านั้น งบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาเชิงพื้นที่ (Area-based) กลับถูกใช้อย่างผิดวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายที่แท้จริงของการจัดให้มีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด กล่าวคือ งบประมาณโครงการ/กิจกรรมภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด มักถูกนำไปใช้เพื่อเป็นส่วนเสริมหรือทดแทน งบประมาณหรือป้อนทรัพยากรที่ไม่เพียงพอให้กับส่วนราชการในพื้นที่ที่ขาดแคลน เพื่อการทำงานเชิงภารกิจ (Functional-based) เหตุที่เป็นเช่นนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากการไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด หรืออาจเกิดจากแผนยุทธศาสตร์ไม่ได้กำหนดทิศทาง (Direction) การพัฒนาในอนาคตของพื้นที่ที่ชัดเจน ขณะเดียวกันส่วนราชการในพื้นที่หลายหน่วยงาน ทั้งหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น มีข้อจำกัดด้านงบประมาณที่เพียงพอต่อการขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาเชิงพื้นที่ตามภารกิจของตน ขณะเดียวกันแผนพัฒนาท้องถิ่นมักมุ่งเน้นไปยังพื้นที่ท้องถิ่นเฉพาะแห่ง ขาดการผสมผสาน

ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนกับระดับล่าง รวมทั้งมีได้คำนึงถึงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา
ระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

ขณะที่กรณีของจังหวัดขอนแก่นนั้นกลับมีความแตกต่างออกไป กล่าวคือ การกำหนดประเด็น
ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่เขตเมืองโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีความร่วมมือและทิศทางที่เข้มแข็ง
ในระดับฐานราก¹⁷ แนวคิดและทิศทางการทำงานที่เห็นพ้องต้องกัน และอาศัยองค์ความรู้จากสถาบันการศึกษา
และทุนจากภาคเอกชนในพื้นที่เป็นตัวขับเคลื่อน โดยเฉพาะการพัฒนากรอบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อแก้ไขปัญหา
การจราจรและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง (Urbanization) การยอมรับในแนวคิด
Smart City เพื่อยกระดับการพัฒนาเมืองขอนแก่นให้มีขีดความสามารถทางการแข่งขันบนฐานนวัตกรรม
เทคโนโลยี และดิจิทัล

นอกจากความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างในพื้นที่เขตเมืองแล้ว ยังพบว่า
กลไกของรัฐที่กำหนดให้มีความร่วมมือและประสานแผนงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง
กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนให้มีทิศทางการพัฒนา
จังหวัดขอนแก่นไปในแนวทางเดียวกัน ผ่านเวทีการประสานแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการจัด
ประชุมปีละ 2 ครั้ง และโดยทั่วไปองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นจะจัดสรรงบประมาณตามที่ตั้งองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างร้องขอถึงร้อยละ 60 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี¹⁸ แม้การอุดหนุนหรือ
ช่วยเหลือในลักษณะดังกล่าวจะพบได้ทั่วไปในจังหวัดอื่น ๆ แต่ในกรณีของจังหวัดขอนแก่นกลับพบว่า มีการเชื่อมโยง
ระหว่างแผนพัฒนาท้องถิ่นเข้ากับกรอบยุทธศาสตร์ของทั้งของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นจะพิจารณา ทบทวน และวิเคราะห์ เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และยุทธศาสตร์
ให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดขอนแก่น และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง (ร้อยเอ็ด-ขอนแก่น-มหาสารคาม-กาฬสินธุ์)¹⁹ รวมทั้งมีการประเมินและ
วิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกที่คล้ายคลึงกับแผนพัฒนาจังหวัดขอนแก่นอย่างชัดเจน อาทิ การคำนึงถึง
บริบทด้านการวิจัยและพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อเป็นกุญแจสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ
สังคม สิ่งแวดล้อม และวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนในพื้นที่²⁰

ขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นได้รับรู้ถึงทิศทางการพัฒนาระดับจังหวัดจากการ
ที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นกรรมการในคณะทำงานพัฒนาเมืองขอนแก่นอัจฉริยะ
(Smart City) ทั้ง 6 ด้าน (Smart Mobility, Smart Living, Smart Citizen, Smart Economy, Smart
Environment และ Smart Governance)²¹ ส่งผลให้ทิศทาง วิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์การเป็น

¹⁷ ดังกรณีเทศบาลจำนวน 5 แห่ง ระดมทุนเพื่อจัดตั้งบริษัท บริษัท ขอนแก่น ทราฟฟิค ซิสเต็ม จำกัด

¹⁸ สัมภาษณ์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

¹⁹ สัมภาษณ์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

²⁰ องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, แผนพัฒนาท้องถิ่น 4 ปี ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, น. 61.

²¹ สัมภาษณ์, นักผังเมืองชำนาญการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

Smart City ของจังหวัดขอนแก่นถูกเน้นย้ำและถ่ายทอดสู่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะทำหน้าที่ส่งต่อแนวคิดและทิศทางเหล่านั้นไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างผ่านเวทีการพูดคุยและปรึกษาหารือเพื่อประสานแผนการพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนและระดับล่างที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี²² แม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างทุกแห่งในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นจะมีได้มีส่วนร่วมในการรับรู้และเข้าใจถึงทิศทางการพัฒนาระดับจังหวัดโดยตรงก็ตาม องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นจึงมีฐานะเป็นตัวกลางหรือผู้ที่เชื่อมต่อทางความคิด (Idea Connector) ระหว่างผู้ที่มีส่วนร่วมในเวทีนโยบายระดับจังหวัด กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างในจังหวัดขอนแก่น ขณะเดียวกันในบางครั้ง้องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นทำหน้าที่ในการช่วยประสานการจัดทำโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเพื่อขอบประมาณให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาลำดับจังหวัดด้วย

ในส่วนของยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองขอนแก่นในพื้นที่เฉพาะนั้น พบว่า แผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งทั้งการจัดทำรถไฟฟารางเบา รถชัตตibus ซึ่งเป็นความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล 5 แห่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด ภาคเอกชน และมหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้รับการผสานแผนงานให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนงานระดับจังหวัดขอนแก่นทั้งแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาลำดับจังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2560-2564 (ฉบับทบทวนปี พ.ศ. 2562) และแผนแม่บทการพัฒนาเมืองขอนแก่น สมาร์ทซิตี 2029 โดยแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาลำดับจังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2560-2564 จะมีการจัดทำโครงการเพื่อสนับสนุนตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 “การส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพด้าน การเป็นเมืองอัจฉริยะ (Smart City) และเมืองแห่งการประชุมสัมมนา (Meetings, Incentive Travel, Conventions, Exhibitions: MICE City)” ส่วนแผนแม่บทการพัฒนาเมืองขอนแก่นสมาร์ทซิตี 2029 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจะได้รับการสนับสนุน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกต่าง ๆ โดยเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนา Smart Mobility หรือการสนับสนุนทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการบูรณาการระบบคมนาคมขนส่ง

สำหรับส่วนราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนกลางบางส่วนในพื้นที่ จะได้รับการถ่ายทอดแนวคิดต่าง ๆ ผ่านกลไกและรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับบทบาทและความเป็นสมาชิกภาพในแต่ละคณะกรรมการที่มีอยู่ในระดับจังหวัด กล่าวคือ จังหวัดขอนแก่นมีกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดขอนแก่น เป็นเวทีนโยบายสำคัญในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาลำดับจังหวัดขอนแก่น ซึ่งหากมองเพียงผิวเผินจะพบว่าเหมือนหรือคล้ายกับจังหวัดอื่น ๆ แต่ในกรณีของจังหวัดขอนแก่นนั้น คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดขอนแก่นกลับเป็นเพียง “กลไกในเชิงพิธีการ” เพื่อความสมบูรณ์ของกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาลำดับจังหวัดเท่านั้น แต่กลไกการมีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะ ข้อมูล และตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางการขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่แท้จริงกลับอยู่ที่กลไกคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดขอนแก่น (กรอ.ขอนแก่น)²³ โดยเฉพาะบทบาทที่เข้มแข็งของภาคเอกชนจากสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น

²² สัมภาษณ์, นักผังเมืองชำนาญการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

²³ สัมภาษณ์, นักผังเมืองชำนาญการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

และหอการค้าจังหวัดขอนแก่น สาเหตุที่กลไกคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดขอนแก่นมีความเข้มแข็งและเป็นเวทีที่สำคัญเป็นผลมาจากความคล่องตัว ยืดหยุ่นและความถี่ในการประชุมที่สูงกว่า แต่กลับมีต้นทุนในการจัดประชุมที่น้อยกว่า แต่กระนั้นก็ตาม กลไกของคณะกรรมการทั้งสองชุดถือเป็นเวทีสำคัญในการกำหนดและถ่ายทอดทิศทางการพัฒนาจังหวัดที่ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามารับรู้และเข้าใจ ทิศทางการพัฒนาจังหวัดขอนแก่นที่สอดคล้องกัน รวมทั้งสร้างผลผลิตจากกระบวนการมีส่วนร่วมหลากหลายภาคส่วนอย่างเป็นทางการเพื่อร่วมกันจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัดขอนแก่น

นอกจากนี้ ความพิเศษในกรณีของจังหวัดขอนแก่นยังอยู่ที่คณะกรรมการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ของจังหวัดขอนแก่น และคณะทำงานพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ในแต่ละด้านจำนวน 6 คณะทำงาน ซึ่งถือเป็น “กลไกพิเศษ” ที่สร้างการมีส่วนร่วม การรับรู้และเข้าใจ และสร้างการมีส่วนร่วมแก่ภาคส่วนต่าง ๆ ภายในพื้นที่ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ สถาบันการศึกษา ภาคประชาสังคม หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สมาคมธุรกิจท่องเที่ยว ผู้ประกอบการ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ ฯลฯ²⁴ ซึ่งกลไกคณะกรรมการชุดใหญ่และคณะทำงานแต่ละด้านจะมีบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจน มีองค์ประกอบของกรรมการที่มากกว่าคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดขอนแก่น และคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดขอนแก่น รวมทั้งมีแผนงาน โครงการ ขั้นตอน ระยะเวลา และการกำหนดตัวผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนตามแผนแม่บทการพัฒนาเมืองขอนแก่นสมาร์ทซิตี 2029 ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ระยะยาว โดยมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดขอนแก่นระยะ 5 ปี เป็นแผนรองรับการขับเคลื่อน

ดังนั้น การกำหนดให้แผนงานขับเคลื่อนทิศทางการพัฒนาจังหวัดและเมืองในระยะยาวในจังหวัดขอนแก่น พร้อมทั้งมีกลไกความร่วมมือรูปแบบพิเศษแตกต่างกันจากรูปแบบทั่วไป โดยอาศัยการมีส่วนร่วมจำนวนมาก และครอบคลุมหลากหลายภาคส่วน มีแผนระยะกลางและระยะสั้นรองรับการขับเคลื่อนงานที่ชัดเจน มีการถ่ายทอดเป้าหมายและความรับผิดชอบลงสู่ผู้ที่เกี่ยวข้อง มีการผสมผสานแผนงานและสร้างการรับรู้ครอบคลุมทุกระดับและหลากหลายภาคส่วน ส่งผลให้เกิดการรับรู้เข้าใจ เกิดความมุ่งมั่นหมายร่วม (commitment) นำไปสู่การผนึกกำลัง (synergy) ในจังหวัดขอนแก่นเป็นไปอย่างเข้มแข็ง

(2) จังหวัดขอนแก่นมีกำหนดแนวทางในการนำเอายุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองไปสู่การปฏิบัติ
อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งแตกต่างออกไปกับหลายจังหวัดที่ส่วนใหญ่ยังคงรอการสนับสนุนและการพัฒนาจากรัฐส่วนกลาง จากการศึกษาพบว่า จังหวัดขอนแก่นมีการกำหนดทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจนในทั้งระดับจังหวัด และระดับหน่วยงาน แบ่งออกเป็นระยะ ๆ อย่างผสมผสานสอดคล้องและกำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบแต่ละภาคส่วนชัดเจนภายใต้แผนที่มีการตกลงร่วมกัน ดังนี้ โดยที่แผนการพัฒนาระดับจังหวัด จังหวัดขอนแก่นมีการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาเมืองขอนแก่นสมาร์ทซิตี 2029 เป็นแผนงานระยะยาว กำหนดกรอบและแนวทางการขับเคลื่อนสู่การเป็น Smart City ที่มีขีดความสามารถทางการแข่งขันสูง ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี

²⁴ จังหวัดขอนแก่น, คำสั่งจังหวัดขอนแก่น ที่ ขก 0023.3/ว31936 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ของจังหวัดขอนแก่น ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560

และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยมีคณะกรรมการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ของจังหวัดขอนแก่น และ คณะทำงานพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) (Smart City) ในแต่ละด้านจำนวน 6 คณะทำงาน เป็นกลไก เชิงสถาบันในรูปแบบที่เป็นทางการทำหน้าที่ขับเคลื่อน แผนแม่บทการพัฒนาเมืองขอนแก่นสมาร์ทซิตี้ 2029 จะมีการแบ่งการขับเคลื่อนออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ Smart Mobility, Smart Living, Smart Citizen, Smart Economy, Smart Environment และ Smart Governance ในแต่ละด้านจะมีการกำหนดวิธีการทำงาน ชุดโครงการ โครงการ/กิจกรรม ลักษณะโครงการ ขั้นตอน ระยะเวลา (แบ่งตามรอบของแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาจังหวัดระยะ 4 ปี) ส่วนการกำหนดบทบาทของหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ดำเนินการจะเป็นเปิดให้เป็นมิติ ที่เกิดขึ้นจากคณะทำงานพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ด้านนั้น ๆ สำหรับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ระยะ 4 ปี ซึ่งมีกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดขอนแก่น และคณะกรรมการ จะถือเป็นแผนงานระยะกลางทำหน้าที่ในการสนับสนุนการขับเคลื่อนงานในภาพรวมของทั้งจังหวัดและ ดำเนินการร่วมในบางกรณี โดยมีแผนปฏิบัติการประจำปีเป็นแผนงานระดับปฏิบัติการ

ด้านภาครัฐสำหรับส่วนราชการในพื้นที่ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และภาคส่วนอื่น ๆ พบว่า มีบทบาทอยู่ในคณะกรรมการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ของจังหวัดขอนแก่น และคณะทำงาน พัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) และต้องรับผิดชอบในการนำข้อดีจากคณะทำงานสู่การกำหนดโครงการ หรือกิจกรรมที่สอดคล้องกับประเด็นการพัฒนา Smart City แต่ละด้านตามบทบาทและภารกิจที่เกี่ยวข้องเช่นกัน นอกเหนือจากรับผิดชอบและขับเคลื่อนตามมิติที่จะเกิดขึ้นดังกล่าวแล้ว ที่ผ่านมามีพบว่า หลายหน่วยงาน ได้ขับเคลื่อนเพื่อเตรียมความพร้อมไปก่อนแล้วในบางส่วน อาทิ กรณีสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ขอนแก่น ได้เตรียมความพร้อมในการจัดสรรที่ราชพัสดุเพื่อใช้ประโยชน์ในโครงการรถไฟฟ้ารางเบาขอนแก่น (LRT)²⁵ ขณะที่บางหน่วยงานมีแนวคิดที่จะนำโครงการหรือนโยบายที่เคยประสบความสำเร็จเข้ามาต่อยอดภายใต้แนวคิด Smart City เช่น กรณีศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคที่ 5 (ขอนแก่น)²⁶ ส่วนสำนักงานจังหวัดขอนแก่นมีบทบาท หน้าที่เชิงประสานและเลขานุการคณะกรรมการชุดต่าง ๆ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมายเฉพาะได้แก่ แผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลสำราญ และ เทศบาลตำบลท่าพระ และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้นำพันธกิจการเป็น Smart City ร่วมกับจังหวัดผ่าน กลไกคณะกรรมการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ของจังหวัดขอนแก่น และคณะทำงานพัฒนาเมือง อัจฉริยะ (Smart City) ในมิติที่เกี่ยวข้อง และเตรียมร่วมรับผิดชอบตามมิติที่เกิดขึ้นจากคณะทำงานแต่ละด้าน ต่อไป ซึ่งก่อนหน้านี้ เทศบาลทั้ง 5 แห่งได้ตกลงร่วมกันที่จะรับผิดชอบในการบริหารจัดการเดินรถไฟฟ้าระบบ รางเบา โดยระดมทุนจัดตั้งบริษัท ขอนแก่น ทราฟฟิค ซิสเต็ม จำกัด เรียบร้อยแล้ว

ขณะเดียวกันภาคส่วนที่ไม่มีรัฐ (Non-Government) มีบทบาทและความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน ออกไป กรณีของสถาบันวิชาการ เช่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น จะเข้ามามีบทบาทในด้านการรวบรวมข้อมูล ให้

²⁵ สัมภาษณ์, ธนารักษ์พื้นที่ขอนแก่น สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ขอนแก่น 4, วันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

²⁶ สัมภาษณ์, นักวิชาการอุตสาหกรรมชำนาญการ ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคที่ 5, วันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

คำปรึกษาและข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ ตลอดจนเป็นตัวกลางในการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอจากภาคส่วนต่าง ๆ ตลอดจนประสานความร่วมมือผู้ที่เกี่ยวข้อง และเป็นผู้นำในการผลักดันและให้ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อรัฐ ส่วนภาคเอกชนทำหน้าที่ในการให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐ และผู้ลงทุนเป็นหลัก²⁷ และในส่วนของภาคประชาสังคมพบว่า มูลนิธิขอนแก่นทศวรรษหน้า จะทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือกับภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน ภาคประชาสังคม ในด้านต่าง ๆ ให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ และการขับเคลื่อนไปสู่การพัฒนาจังหวัดขอนแก่นแบบมีส่วนร่วมเชิงบูรณาการ²⁸

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์เมืองของจังหวัดขอนแก่น แม้จะมีตัวแสดงที่หลากหลาย และมีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่สามารถกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนได้อย่างเป็นระบบ สามารถมอบหมายบทบาทและความรับผิดชอบได้อย่างชัดเจนภายใต้แผนงานทั้งในระดับจังหวัด ระดับท้องถิ่น และระดับหน่วยงาน ที่ค่อนข้างสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ส่งผลให้การขับเคลื่อนงานสู่การเป็น Khonkaen Smart City มีแนวโน้มการขับเคลื่อนงานที่ดีและได้เปรียบกว่าพื้นที่อื่น ๆ

(3) จังหวัดขอนแก่นมีกระบวนการสร้างบทสนทนา (Dialogue) อย่างต่อเนื่อง ความล้มเหลวของกระบวนการจัดทำแผนของภาครัฐ คือ การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เป็นเพียงวิธีการ แต่กรณีขอนแก่นมีความต่อเนื่องในกระบวนการสร้างบทสนทนาในหลากหลายรูปแบบที่มุ่งเน้นการแสวงหาทางออกและผลลัพธ์เชิงรูปธรรม วงสนทนาดังกล่าวเกิดขึ้นทั้งในระดับที่เป็นทางการ ไม่เป็นทางการ และกึ่งทางการ แต่วงสนทนาเหล่านี้มีความร้อยละ เกี่ยวเนื่อง และเชื่อมโยงต่อการดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองเหมือนกัน หากพิจารณาวงสนทนาในฐานะกลไกของระบบการจัดทำและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของจังหวัดขอนแก่น วงสนทนาเหล่านี้เปรียบเสมือนฟันเฟืองจำนวนมากที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายทั้งภายในภาคส่วนเดียวกันและข้ามภาคส่วน จากการศึกษาเชิงลึกสามารถหอยกประเด็นของวงสนทนาที่นำมาสู่การก่อรูปเป็นประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองหลัก ๆ ที่สำคัญมี 5 วงสนทนา ดังนี้

วงสนทนาเวทีสภาเมืองของขอนแก่น เป็นวงสนทนาดังกล่าวเกิดขึ้นจากแนวคิดของผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่น เพื่อสร้างเวทีการมีส่วนร่วมของการเมืองภาคพลเมือง เวทีนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นของความสำเร็จในการก่อรูปกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองขอนแก่น เกิดขึ้นจากนโยบายของเทศบาลนครขอนแก่น ที่ต้องการให้ประเด็นสาธารณะนำเข้าสู่การถกเถียง อภิปราย และพูดคุยของประชาชนในพื้นที่และภาคส่วนต่าง ๆ ขณะเดียวกันเวทีนี้ยังถูกใช้ในการรับรู้รับทราบสภาพปัญหา ความต้องการ ความคาดหวัง และข้อเสนอแนะจากประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น เพื่อให้เทศบาลเมืองขอนแก่นไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย โครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ กิจกรรมลักษณะเช่นนี้มีความต่อเนื่องและเข้มข้นขึ้นจากหลายปัจจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อถกเถียงที่นำไปสู่การกำหนดผู้รับผิดชอบ และสร้างผลลัพธ์หรือผลผลิตที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ หนึ่งในปัญหาความต้องการที่เกิดขึ้นในเวทีสภาเมือง คือ ข้อเรียกร้องและข้อเสนอให้มีการแก้ไขปัญหการจราจรที่แออัด

²⁷ สัมภาษณ์, ประธานกรรมการบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด, วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

²⁸ เทศบาลนครขอนแก่น, รองนายกฯ ร่วมประชุมมูลนิธิชุมชนขอนแก่นทศวรรษหน้า, < <http://www.kkmuni.go.th/2017/article/news/1731> > สืบค้นวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

และการอำนวยความสะดวกในเดินทางบนพื้นที่เขตเมืองของจังหวัดขอนแก่นอย่างจริงจัง นำมาสู่การศึกษาเชิงวิชาการเพื่อวิเคราะห์แนวสภาพปัญหาเชิงลึก และแนวทางแก้ไขเชิงรูปธรรม และการวิเคราะห์ความเหมาะสมและเป็นไปได้ในเวลาต่อมา

วงสนทนาในหมู่นักธุรกิจของจังหวัดขอนแก่น กลุ่มธุรกิจในจังหวัดขอนแก่นที่มีความสัมพันธ์กันอย่างเหนียวแน่นคือ “24 องค์กรจีนตระกูลแซ่”²⁹ เป็นกลุ่มธุรกิจที่มีเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาจังหวัดร่วมกับรัฐทั้งในสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น หอการค้าจังหวัดขอนแก่น และอื่น ๆ กลุ่มธุรกิจเหล่านี้มีลักษณะเชิงพฤติกรรมที่น่าสนใจอย่างยิ่ง กล่าวคือ ผู้แทนของแต่ละกลุ่มตระกูลจะมีการพบปะหารือและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันอยู่เสมอ โดยมีการพบปะอย่างไม่เป็นทางการอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง เป็นเวทีสนทนาที่ไม่เป็นทางการ คู่ขนานไปกับการพบปะในเวทีที่เป็นทางการต่าง ๆ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและรับฟังข้อคิดความเห็นระหว่างกันอยู่เป็นระยะ ทำให้เกิดการตักตวงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการที่เหมาะสมกับการแก้ปัญหาเชิงพื้นที่ และด้วยประสบการณ์ทำงานในภาคเอกชนที่คล่องตัว ยืดหยุ่น และสร้างสรรค์วิธีการใหม่ ๆ อยู่เสมอ แนวคิดต่าง ๆ จึงมีลักษณะก้าวนำระบบราชการในเรื่องการบริหารจัดการและมุ่งเน้นการแก้ปัญหาด้วยผลลัพธ์มากกว่าการมุ่งเน้นกระบวนการแบบหรือกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ นอกจากนี้ การประชุมกลุ่มนักธุรกิจรุ่นใหม่ (Young Entrepreneur Chamber of Commerce: YEC) ในหอการค้าจังหวัดขอนแก่น ยังตระหนักต่อบทบาทของคนรุ่นใหม่ในการมีส่วนร่วมการพัฒนาพื้นที่จังหวัดขอนแก่น สิ่งที่น่าสนใจอย่างยิ่งคือ ทัศนคติของกลุ่มนักธุรกิจเหล่านี้ แม้จะเป็นบุคคลที่มีคุณภาพชีวิตและสถานะทางเศรษฐกิจสังคมที่ดี แต่ยังคงให้ความเคารพและเชื่อมั่นกับบุคลากรที่มีความรู้ในสถาบันการศึกษา ทำให้บุคลากรในภาควิชาการมักเป็นผู้ประสานหรือตัวกลางในการโน้มน้าวหรือสร้างการมีส่วนร่วมในกลุ่มธุรกิจเหล่านี้อยู่บ่อยครั้ง และกรณีที่สำคัญ คือ ความสำเร็จในการระดมเงินทุน 200 ล้านบาท³⁰ เพื่อจัดตั้งกองทุนพัฒนาเมืองและบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด ในเวลาต่อมา

วงสนทนาในเวทีผสมผสานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนและระดับล่าง เป็นกลไกที่รัฐส่วนกลางกำหนดขึ้น เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนและมีศักยภาพมากกว่าสามารถอุดหนุนหรือช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างได้ในกรณีที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่มีศักยภาพในการจัดทำภารกิจบางประการหรือจำเป็นต้องพัฒนาที่เกี่ยวข้องมากกว่าสองพื้นที่ขึ้นไป โดยทั่วไปแล้วจังหวัดขอนแก่นจะมีการประชุมเพื่อประสานแผนงานอย่างน้อยปีละสองครั้ง³¹ เวทีนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างมีโอกาสสะท้อนสภาพปัญหาและความต้องการ ขณะเดียวกันเป็นโอกาสที่้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถถ่ายทอดแนวคิดการพัฒนาในระดับจังหวัด จากการที่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดขอนแก่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับรู้และเข้าใจไปในทิศทางเดียวกันได้ ้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีบทบาทในการเชื่อมประสานระหว่างจังหวัด

²⁹ สัมภาษณ์, รองประธานหอการค้าจังหวัดขอนแก่น , วันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2561.

³⁰ สัมภาษณ์, รองนายกเทศมนตรีนครขอนแก่น, วันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2561.

³¹ สัมภาษณ์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในบางกรณีเพื่อของงบประมาณโครงการหรือกิจกรรมที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดขอนแก่นอีกด้วย

วงสนทนาในเวทีที่เป็นทางการระดับจังหวัด เป็นเวทีนโยบายในระดับที่เป็นทางการที่มีคล้ายคลึงกันกับจังหวัดอื่น ๆ ซึ่งประกอบด้วยกลไกคณะกรรมการ 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ หนึ่ง คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดขอนแก่น (ก.บ.จ. ขอนแก่น) และสอง คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดขอนแก่น (กรอ.ขอนแก่น) ทั้งนี้ กรณีของจังหวัดขอนแก่นมีจุดเด่นที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้วเวทีการอภิปราย ถกเถียง และตัดสินใจเพื่อตัดสินใจวาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับทิศทางการพัฒนาจังหวัดจะอยู่ที่กลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เนื่องจากต้องทำให้กระบวนการเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 และระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีของจังหวัดขอนแก่นกลับพบว่า เวทีดังกล่าวมีบทบาทและความสำคัญน้อยกว่าคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ เนื่องจากทิศทางการพัฒนาเมืองโดยส่วนใหญ่เป็นข้อเสนอที่เกิดขึ้นจากภาคเอกชนในพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งแม้จะมีส่วนราชการเป็นองค์ประกอบในคณะกรรมการทั้งสองชุดคล้ายคลึงกันอยู่บ้าง แต่ด้วยความคล่องตัว ความยืดหยุ่น จัดขึ้นบ่อยครั้ง และเหตุผลด้านงบประมาณในการจัดประชุม ทำให้กลไกทั้งสองมีความได้เปรียบมากกว่ากลไกแรกเป็นอย่างมาก ขณะเดียวกันกลไกทั้งสองสามารถหนุนเสริมซึ่งกันและกันได้ เนื่องจากเป็นเวทีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นเป็นประธานและสำนักงานจังหวัดขอนแก่นเป็นเลขานุการทั้งสองชุด ส่งผลให้กลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดขอนแก่นที่มีลักษณะทางการสูงกว่า ทำหน้าที่เชิงพิธีการให้ครบถ้วนสมบูรณ์ตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด ขณะที่เวทีคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดขอนแก่น ซึ่งมีลักษณะความเป็นทางการน้อยกว่า กลับเป็นเวทีที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเมืองขอนแก่นอย่างมาก

ถึงกระนั้นก็ตาม ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นจากภาคเอกชนยังคงได้รับการยอมรับและรับฟังในเวทีทั้งสองจากภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ อย่างมาก ทำให้แนวทางการพัฒนาเมืองขอนแก่นมีความสอดคล้องและเกี่ยวเนื่องกับวงสนทนาที่ได้จากกลุ่มนักธุรกิจและเวทีสภาเมือง นอกจากนี้ เวทีในระดับจังหวัดยังเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนและระดับล่างสะท้อนปัญหา เสนอแผนงานโครงการ/กิจกรรม และนำนโยบายและทิศทางการไปถ่ายทอดหรือเป็นข้อพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นต่อไป ทำให้เกิดการรับรู้และเข้าใจถึงแนวคิดและทิศทางการพัฒนาระดับจังหวัดลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วงสนทนาพิเศษระดับจังหวัด เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ *Khonkhean Smart City* เป็นวงสนทนาที่ถูกทำให้เป็นกลไกเชิงสถาบันในรูปแบบที่เป็นทางการ โดยอาศัยอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดตั้งจากนโยบายของรัฐบาลและความต้องการของภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ที่ต้องการให้จังหวัดขอนแก่นเป็นผู้นำเมืองอัจฉริยะ (Smart City) โดยมีการประชุมหารือเพื่อร่วมกันจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ของจังหวัดขอนแก่น และคณะทำงานพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) รับผิดชอบในแต่ละด้านจำนวน 6 ชุด คณะกรรมการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ของจังหวัดขอนแก่น เป็นคณะกรรมการที่มี

ขนาดใหญ่และมีผู้แทนจากหลากหลายภาคส่วนเข้าร่วมอย่างกว้างขวาง ประชุมปีละประมาณ 4-5 ครั้ง เป็นระดับความถี่ที่น้อยกว่าการประชุมของคณะทำงานพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ของจังหวัดแต่ละด้าน³² ซึ่งจะมุ่งเน้นการวิเคราะห์ ร่วมกันออกแบบโครงการ กำหนดตัวผู้รับผิดชอบ และระยะเวลาที่ที่ขับเคลื่อน ในเชิงปฏิบัติ พร้อมทั้งติดตามความคืบหน้าการขับเคลื่อนงานภายใต้แผนแม่บทการพัฒนาเมืองขอนแก่น สมาร์ทซิตี้ 2029 ซึ่งส่วนราชการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายต้องนำไปบรรจุไว้ในแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติ ราชการประจำปีต่อไป

วงสนทนาในระดับต่าง ๆ ล้วนมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการจัดทำและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ การพัฒนาเมืองของจังหวัดขอนแก่น โดยเฉพาะการสร้างการรับรู้และความเข้าใจร่วมกันต่อภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งต้องมีความรู้ไปกับการกำหนดแผนงานของแต่ละภาคส่วน แต่ละระดับและห้วงเวลาที่นำมาใช้ในการขับเคลื่อน งานจริงในพื้นที่ ประสานสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน พร้อมทั้งกำหนดผู้รับผิดชอบและมีกลไกติดตาม ความคืบหน้าที่ชัดเจน

(4) ความสำเร็จในการจัดทำและขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองจังหวัดขอนแก่น

การพัฒนาเมืองของจังหวัดขอนแก่น กระบวนการสามารถก่อรูปและพัฒนาไปสู่การสร้างและใช้แผนพัฒนาเมือง เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองอย่างมีทิศทางที่ชัดเจนร่วมกัน อย่างประสานสอดคล้องกับในแต่ละระดับ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันอุดมศึกษา ภาคประชาชน และชุมชน มีการผสมผสานรูปแบบความร่วมมือ ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการที่กำหนดขึ้นโดยรัฐส่วนกลาง ความร่วมมือที่เกิดจากพลวัตทางการเมืองระดับท้องถิ่น และภาคพลเมือง ตลอดจนการมีส่วนร่วมในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการทำงานส่งเสริมซึ่งกันและกันอย่างประสาน สอดคล้อง ทั้งนี้ข้อค้นพบและบทเรียนที่ได้จากการลงพื้นที่ศึกษาในจังหวัดขอนแก่น สามารถจำแนกออกเป็น ประเด็นต่าง ๆ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

จุดเริ่มต้นจากเวทีสานเสวนาประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น (Local Deliberative Democracy)

เทศบาลนครขอนแก่น ได้เป็นเจ้าภาพและกำหนดให้มี “สภาเมืองขอนแก่น” เป็นเวทีปรึกษาหารือ ถกเถียง อภิปราย และรับฟังความคาดหวังและข้อเสนอแนะต่อประเด็นสาธารณะและความต้องการของประชาชน ในพื้นที่มาเป็นเวลานาน โดยเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางทุกภาคส่วน ประเด็นหรือวาระที่ถูกหยิบยกเข้าสู่เวทีสภาเมืองขอนแก่นเดิมมักเกี่ยวข้องกับความต้องการของประชาชน ในพื้นที่เทศบาลเมืองขอนแก่น ดังเช่นกรณีให้โอนอำนาจในการดูแลและบริหารจัดการ ศาลหลักเมือง ขอนแก่น³³ จากรัฐส่วนกลางมาอยู่ที่เทศบาลนครขอนแก่น ในฐานะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้แทนของ ประชาชนเข้ามาบริหารจัดการอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากประเด็นดังกล่าวจะถูกใช้เป็นเวทีประชาคม ในประเด็นสาธารณะที่อยู่ในความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นแล้ว เทศบาลนครขอนแก่นยังใช้เวทีดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและจัดทำโครงการต่าง ๆ อีกด้วย

³² สัมภาษณ์, นักวิชาการขนส่งปฏิบัติการ ท่าอากาศยานขอนแก่น 12, วันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

³³ สัมภาษณ์, รองนายกเทศมนตรีนครขอนแก่น, วันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2561.

ความสำเร็จในการใช้เวทีสานเสวนา มาจากการกำหนดวาระหรือข้อถกเถียงที่เป็นประเด็นสาธารณะ (Public issue) สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมของหลากหลายภาคส่วนบนพื้นฐานของเหตุผลและข้อมูลเพื่อสนทนา (Dialogue) จนนำมาสู่ข้อค้นพบบางประการร่วมกันในหลายครั้ง มีการกำหนดตัวผู้รับผิดชอบ (Reasonability) อย่างชัดเจน และที่สำคัญอย่างยิ่งคือการเกิดผลลัพธ์ (Result) ในเชิงรูปธรรมและเป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณะชนและภาคส่วนต่าง ๆ ทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตัว ตระหนักในสิทธิหน้าที่ของตนเองอย่างมาก ผลที่เกิดขึ้นคือเวทีดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้เป็นเวทีสานเสวนาซ้ำ ๆ ขณะเดียวกันได้กระตุ้นและเสริมพลังจนเกิดความเข้มแข็งทั้งการเมืองภาคพลเมือง (Civil Politics) พร้อมไปกับเวทีสาธารณะ (Public Stage) ที่สร้างผลลัพธ์ในทางปฏิบัติได้อย่างเด่นชัด ส่งผลให้การเมืองระดับฐานรากของจังหวัดขอนแก่นเกิดความเข้มแข็งขึ้นกว่าพื้นที่อื่น ๆ และรูปแบบดังกล่าวยังเกิดขึ้นในพื้นที่อื่น ๆ มากนัก

การสานต่อนโยบายและแนวคิดในกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น โดย “กลุ่มนักพัฒนานครขอนแก่น” เป็นกลุ่มการเมืองที่มีความเข้มแข็งภายใต้รูปแบบความสัมพันธ์ของสมาชิกที่ไม่เป็นทางการ มีระบบการจัดวางนักการเมืองท้องถิ่นลงสมัครรับเลือกตั้งอย่างชัดเจน รวมทั้งมีศักยภาพในการชนะการเลือกตั้งท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะพื้นที่เทศบาลนครขอนแก่น และด้วยความสัมพันธ์ของสมาชิกที่เหนียวแน่นและเข้มแข็ง ส่งผลให้กลุ่มนักพัฒนานครขอนแก่นสามารถผูกขาดอำนาจการบริหารและขับเคลื่อนนโยบายของเทศบาลนครขอนแก่น ซึ่งเป็นพื้นที่เขตเมืองที่สำคัญที่สุดของจังหวัดขอนแก่นได้อย่างต่อเนื่อง ในกลุ่มมีการปฏิสัมพันธ์และแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ความต้องการ ความคาดหวัง และสภาพปัญหาในพื้นที่อยู่ตลอดเวลา เช่นเดียวกับการสานต่อนโยบายและแนวคิด ดังนั้น แม้เทศบาลนครขอนแก่นจะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร แต่แนวคิดและนโยบายในการแก้ไขปัญหาจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปมากนัก ดังเช่นกรณีของการดำรงเวทีสภาเมืองขอนแก่นไว้เป็นพื้นที่สนทนาระหว่างประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ กับผู้กำหนดและตัดสินใจเชิงนโยบาย หรือกรณีของการสานต่อนโยบายการพัฒนากระบวนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อแก้ปัญหาการจราจรในพื้นที่เขตเมืองต่อไป แม้จะมีการปรับเปลี่ยนรายละเอียดไปบ้างก็ตาม ดังนั้น การสานต่อนโยบายและแนวคิดในการแก้ไขปัญหาที่มีลักษณะสอดคล้องในทำนองเดียวกันอย่างต่อเนื่อง จะทำให้ประเด็นดังกล่าวยังอยู่ในเวทีนโยบายสาธารณะในพื้นที่ต่อไป เพื่อแสวงหาทางออกและแนวทางปฏิบัติที่ดีและเหมาะสมกับพื้นที่มากที่สุดต่อไป

การเข้ามามีบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ ที่สำคัญ การผลักดันนโยบายและแนวคิดการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบการขนส่งในพื้นที่เขตเมืองขอนแก่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเชิญกับข้อจำกัดในหลายประการทั้งแหล่งทุน (Funding) องค์ความรู้ (Knowledge) และความเชื่อมั่นไว้วางใจ (Trust) จากภาคส่วนต่าง ๆ รวมทั้งต้องทำงานอยู่บนพื้นฐานการเกิดวาทสนทนา (Dialogue) เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ ลดแรงเสียดทาน และสร้างความชอบธรรมและสนับสนุนองค์ความรู้ทางกฎหมาย แนวทางการแก้ปัญหาในระยะแรกเริ่มคือ การแสวงหา “คนกลาง” ที่สามารถตอบโต้ข้อท้าทายดังกล่าวได้ คือ “สถาบันวิชาการ” และในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นพบว่า มหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นหน่วยงานเป้าหมายที่มีความพร้อมทั้งในด้านองค์ความรู้และความน่าเชื่อถือจากภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ แต่อย่างไรก็ดีปัญหาที่สำคัญ

ที่สุดในการผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบายดังกล่าวยังอยู่ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ ที่ช่วยในการผลักดันให้เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้มหาวิทยาลัยขอนแก่น ในฐานะหน่วยงานทางวิชาการหลักในพื้นที่ จำเป็นต้องทำหน้าที่เป็นผู้แทนเจรจากับผู้ที่ถือครอง “เงินทุน” และด้วยความเข้มแข็งของ “ภาคเอกชน” (Private Sector) ที่มีอยู่ก่อนในพื้นที่ ตลอดจนมีการทำงานร่วมกับภาครัฐในเวทีต่าง ๆ เช่น สภาอุตสาหกรรม จังหวัด หอการค้าจังหวัด ประกอบกับการเข้ามามีบทบาทของนักธุรกิจรุ่นใหม่ในพื้นที่ต่างเริ่มตระหนักต่อบทบาทในการเข้ามามีส่วนร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาในพื้นที่ ส่งผลให้ภาคเอกชนเสนอแนวทางการระดมทุน (Fundraising) และแบ่งปันความเป็นเจ้าของร่วมกัน โดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาในประเด็นสาธารณะร่วมกับภาครัฐ และนำมาสู่การจัดตั้งกองทุนพัฒนาเมือง และให้มีการบริหารเงินทุนโดยจัดตั้ง บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด (Khon Kaen Think Tank : KKTT) ทำให้ในที่สุดเกิดภาคีเครือข่าย (Network) ร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาควิชาการ และภาคเอกชน มีความเข้มแข็งขึ้นมาตามลำดับ โดยที่แนวคิดและข้อเสนอต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นยังคงมีการใช้ประโยชน์จากเวทีสภาเมืองขอนแก่นต่อไปเช่นเดิม

ข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ ปรากฏการณ์ที่ทั้งสามฝ่ายทำงานร่วมกันอย่างเข้มแข็งในการผลักดันนโยบายให้รัฐส่วนกลางให้การยอมรับได้สำเร็จ แม้จะต้องเผชิญปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดต่าง ๆ อยู่บ่อยครั้งก็ตาม ขณะเดียวกันปัจจัยเชิงบวกที่เกื้อหนุนจากกลไกของรัฐในส่วนภูมิภาค อันได้แก่ กลไกคณะกรรมการร่วม ภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดขอนแก่น (กรอ.ขอนแก่น) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทในการทบทวน วิเคราะห์ พิจารณา ให้ข้อเสนอแนะ และตัดสินใจทิศทางการวางแผนพัฒนาเมือง ขอนแก่นภาครัฐเข้าใจและรับรู้รับทราบ โดยมีกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการจังหวัดขอนแก่น เวทีระดับสูงสุดของจังหวัดที่เป็นทางการทำหน้าที่ให้การรองรับแนวคิดและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองขอนแก่นอย่างต่อเนื่อง โดยกลไกคณะกรรมการทั้งสองชุดต่างมีภาคเอกชน คือ สภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น และหอการค้าจังหวัดขอนแก่น (เป็นกลุ่มเดียวกับที่พยายามผลักดันแนวทางการพัฒนาเมืองขอนแก่น ซึ่งร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมหาวิทยาลัยขอนแก่น) ทำให้ข้อเสนอต่าง ๆ ได้รับการตอบรับจากผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นและภาคส่วนต่าง ๆ ในเวทีดังกล่าวเป็นระยะ ซึ่งผลการตัดสินใจร่วมกันในโลกทั้งที่สองมาจากการนำแนวคิดและข้อเสนอเชิงนโยบายเชิงรูปธรรมที่ตกผลึกแล้วบางส่วนมานำเสนอ พร้อมกับการนำผลที่ได้จากการเวทีประชาคมจากการรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ และฐานข้อมูลมาใช้ในการยืนยันและสนับสนุน จึงเป็นที่ยอมรับร่วมกันในเวทีระดับจังหวัด

บทบาทของผู้นำที่เข้มแข็ง นอกเหนือจากความสำเร็จในการจัดทำและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของจังหวัดขอนแก่นมาจากความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ที่รับรู้เข้าใจและเห็นพ้องต้องกันต่อทิศทางการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองในการพัฒนาสู่การเป็นเมืองชั้นนำด้าน Smart City ในทางปฏิบัติพบว่าความสำเร็จที่ถือเป็นฟันเฟืองสำคัญคือ “ผู้นำ” กรณีของกระบวนการผลักดันและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง แม้จะปรากฏการแสดงออกซึ่งภาวะผู้นำ (Leadership) จากหลายหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ที่ร่วมมือกันโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและการพัฒนาท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก อาทิ ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น นายกเทศมนตรีนครขอนแก่น ที่ได้ร่วมกัน

แสดงออกซึ่งความสามัคคีผ่านประเพณี “การผูกเสี่ยว” ซึ่งไม่เพียงแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการในแต่ละระดับภายในจังหวัดขอนแก่นที่มีการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดเท่านั้น แต่กรณีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองโดยเฉพาะการผลักดันระบบการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่งในพื้นที่เขตเมือง ความสำเร็จยังเกิดจากมหาวิทยาลัยขอนแก่น โดยเฉพาะการแสดงบทบาทความเป็นผู้นำของอาจารย์นายสุรเดช ทวีแสงสกุลไทย

อาจารย์สุรเดช ทวีแสงสกุลไทย เป็นอาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น ปัจจุบันยังดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่และประธานเจ้าหน้าที่บริหารบริษัท ช.ทวี จำกัด (มหาชน) ร่วมก่อตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด (KKTT) กับนักธุรกิจในพื้นที่และยังดำรงตำแหน่งประธานเจ้าหน้าที่บริหารบริษัทดังกล่าวอีกด้วย ในแง่หนึ่งอาจกล่าวได้ว่าปัจจัยส่วนหนึ่งที่ทำให้อาจารย์สุรเดชได้รับความไว้วางใจจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนมาจากความเป็น “นักวิชาการ” ซึ่งมักได้รับความไว้วางใจและความน่าเชื่อถือจากภาคส่วนต่าง ๆ แต่หากพิจารณาถึงคุณลักษณะ บทบาท และความสำเร็จในการขับเคลื่อนและผลักดันยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของจังหวัดขอนแก่นแล้ว อาจารย์สุรเดช ทวีแสงสกุลไทย ถือเป็นผู้นำในการรวบรวมข้อมูลจากหลายภาคส่วนเพื่อนำมาทบทวน วิเคราะห์ สังเคราะห์ และตกผลึกแนวทางและนโยบายที่เหมาะสมให้กับผู้มีอำนาจของรัฐส่วนกลางได้รับรู้รับทราบ อาจารย์สุรเดชจึงอยู่ในฐานะ “ผู้ประกอบการนโยบาย (Policy Entrepreneur)” โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทผู้นำที่นักวิชาการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน เข้าชี้แจง ขอความเห็น และผลักดันนโยบายต่อรัฐส่วนกลาง ทั้งสำนักนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร³⁴ และกระทรวงมหาดไทย³⁵ จนนำมาสู่ความสำเร็จในที่สุด ความสำเร็จที่เกิดขึ้นมาจากความเชื่อมั่นและไว้วางใจจากภาคส่วนต่าง ๆ ประกอบกับคุณลักษณะส่วนตัว ทั้งความสัมพันธ์เชิงบวกกับผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะภาคธุรกิจท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีองค์ความรู้เชิงวิชาการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหา³⁶ รวมทั้งมีประสบการณ์ทางธุรกิจโดยตรง

ฐานข้อมูลสนับสนุนข้อเสนอเชิงนโยบาย ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการผลักดันเวทีนโยบาย ทั้งจากการลงพื้นที่ศึกษาพบว่า โดยทั่วไปส่วนราชการยังคงเก็บฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องเฉพาะขอบข่ายภารกิจของหน่วยงานเป็นหลัก ทำให้ข้อมูลที่ได้มีความกระจัดกระจายขาดความเป็นเอกภาพ เกิดความซ้ำซ้อน และในบางกรณียังขาดความทันสมัยและไม่สอดคล้องของข้อมูลอีกด้วย ในกรณีของจังหวัดขอนแก่นพบว่า จังหวัดขอนแก่นสามารถแก้ไขปัญหาได้เพราะมีการทำงานร่วมกันระหว่างภาคเอกชน องค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง รวมทั้งมหาวิทยาลัยขอนแก่น โดยบทบาทสำคัญอยู่ที่เทศบาลนครขอนแก่น³⁷ ซึ่งทำหน้าที่ทั้งรวบรวมข้อมูลจากภาคส่วนต่าง ๆ ตลอดจนนำผลที่ได้จากการปรึกษาหารือส่งมอบให้ภาคเอกชน

³⁴ สัมภาษณ์, รองประธานหอการค้าจังหวัดขอนแก่น , วันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2561.

³⁵ สัมภาษณ์, รองนายกเทศมนตรีนครขอนแก่น, วันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2561.

³⁶ อาจารย์สุรเดช ทวีแสงสกุลไทย จบการศึกษาจาก Yomiuri Rikosem College สาขาวิศวกรรมยานยนต์ ประเทศญี่ปุ่น และ Sanno University สาขาบริหารธุรกิจ ประเทศญี่ปุ่น

³⁷ สัมภาษณ์, รองประธานหอการค้าจังหวัดขอนแก่น , วันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2561.

เพื่อนำไปใช้เป็นประโยชน์ในเวทีประชุมระดับจังหวัด และภาคเอกชนยังมีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์และให้ข้อเสนอแนะต่อภาครัฐในประเด็นต่าง ๆ การมีข้อมูลสนับสนุนจึงเป็นหัวใจสำคัญในการขอให้ภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ เห็นถึงทิศทาง (Direction) ที่เหมาะสมต่อการพัฒนาพื้นที่และให้การสนับสนุนการพัฒนาเมืองขอนแก่นได้ง่ายยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นยังได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางขนาดใหญ่ โดยการจัดตั้งโครงการศูนย์กลางข้อมูลจังหวัด (Smart City Operation Center: SCOPC) โดยความร่วมมือหลายภาคส่วน บทบาทสำคัญอยู่ที่สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy Promotion Agency: DEPA)³⁸ และจังหวัดขอนแก่น³⁹ เพื่อร่วมกันสร้างระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ที่ภาคส่วนต่าง ๆ จะสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนและพัฒนาพื้นที่ร่วมกันได้ต่อไป

ทุกภาคส่วนรับรู้และเข้าใจสาระของยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง จะเห็นได้ว่าความสำเร็จที่เกิดขึ้นในการกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น ไม่ได้เกิดขึ้นจากการคิดวิเคราะห์และสรุปออกมาเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย โดยหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงลำพัง หากแต่การก่อตัวของแนวคิดและข้อเสนอเชิงนโยบายต้องอาศัยระยะเวลาในการสร้างการรับรู้ การหล่อหลอมกระบวนการในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป จากระดับล่างขึ้นสู่ส่วนบนและขยายแนวคิดออกไปเป็นวงกว้าง การมีข้อมูลที่ชัดเจน ความคิดเห็นจากเวทีสาธารณะสนับสนุน การพิจารณาความเป็นไปได้บนพื้นฐานของข้อมูล ข้อกฎหมาย และความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ทำให้เกิดการรับรู้และเข้าใจแนวทางการพัฒนาเมืองขอนแก่นที่สอดคล้องร่วมกัน เมื่อเข้าสู่การตัดสินใจสำคัญในเวทีนโยบายระดับจังหวัดประเด็นเหล่านี้จะถูกหยิบยกและเป็นวาระการพิจารณาสำคัญ โดยเฉพาะการนำมาใช้ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองขอนแก่นที่สอดคล้องกัน กรณีที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ การมุ่งพัฒนาเมืองขอนแก่นที่มีได้อยู่เพียงแค่การเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาคและอนุภูมิภาคเท่านั้น แต่ทุกฝ่ายยังเห็นตรงกันด้วยว่าการพัฒนาเมืองที่มีขีดความสามารถทางการแข่งขันสูงในอนาคต จำเป็นต้องมีการนำเทคโนโลยี นวัตกรรม และระบบดิจิทัลมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยยังต้องคำนึงถึงมิติด้านคุณภาพชีวิต สังคม และสิ่งแวดล้อมควบคู่กันในฐานะ “Khonkaen Smart City” เพื่อให้ขอนแก่นเป็นมหานครที่พัฒนาอยู่บนฐานของนวัตกรรมเติบโตได้อย่างยั่งยืนในอนาคต แม้การกำหนดทิศทางดังกล่าวจะถือเป็นข้อท้าทาย (Challenging) ที่มีทั้งการสร้างโอกาสและความเสี่ยงไปพร้อมกัน แต่เป็นที่น่าสนใจว่าทิศทางดังกล่าวเป็นที่ยอมรับและมีกระบวนการสร้างการรับรู้ไปยังภาคส่วนต่าง ๆ และประชาชนในจังหวัดขอนแก่น⁴⁰ อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ ทิศทางการพัฒนาเมืองในอนาคตของขอนแก่นในกรณีของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งที่เกิดจากกระบวนการขับเคลื่อนจากล่างสู่บนในระยะแรก ยังได้ถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนการพัฒนายุทธศาสตร์ในระดับจังหวัดระยะยาว (ถึงปี ค.ศ. 2029) กระบวนการสร้างการรับรู้และความเข้าใจในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองขอนแก่น จึงเกิดความสอดคล้องกัน

³⁸ สัมภาษณ์, รองประธานหอการค้าจังหวัดขอนแก่น , วันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2561.

³⁹ สัมภาษณ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักงานจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

⁴⁰ สัมภาษณ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

กับแผนพัฒนาระดับจังหวัดอย่างชัดเจน ทำให้ทุกฝ่ายให้การสนับสนุนและร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนผ่านเวทีและกลไกระดับต่าง ๆ

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองที่เปิดกว้าง เป็นที่น่าสังเกตว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาขอนแก่นไม่ได้ฝากความหวังไว้ที่รัฐบาลและส่วนกลางเพียงฝ่ายเดียว แต่มีลักษณะเปิดกว้างให้ผู้ที่มีความพร้อมสามารถเข้ามาลงทุนเพื่อจัดบริการสาธารณะที่จำเป็นในเชิงพื้นที่ได้ กล่าวคือ ภายใต้สภาพปัญหาและข้อจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาครัฐในพื้นที่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณ ทรัพยากร และอำนาจหน้าที่บางประการ แต่ถึงกระนั้น ผู้ที่มีส่วนร่วมผลักดันนโยบาย (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัย ภาคเอกชน และส่วนราชการในพื้นที่บางส่วน) มีความพยายามที่แก้ปัญหาและแสวงหาทางออกด้วยแนวทางต่าง ๆ อย่างเร่งด่วน เนื่องจากแรงกดดันจากการขยายตัวของเมืองและความแออัดของพื้นที่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือสภาพปัญหาได้ก่อตัวและสั่งสมขึ้นจนกระทั่งอุปสงค์ (Demand) ด้านความต้องการในการแก้ไขปัญหาเริ่มถึงจุดอิ่มตัว และภายใต้ข้อจำกัดต่าง ๆ แนวคิดที่ถูกนำมาใช้คือ การให้ผู้ที่มีความพร้อมด้านทรัพยากรในพื้นที่เป็นผู้มีบทบาทในการลงทุนเป็นหลัก นำมาสู่การนำเสนอแนวทางการระดมทุนและจัดตั้งกองทุนพัฒนาเมืองจำนวน 200 ล้านบาท จาก 20 กลุ่มธุรกิจ โดยมีการจัดตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด ทำหน้าที่บริหารจัดการและดำเนินการเพื่อพัฒนาจังหวัดขอนแก่นให้มีระบบขนส่งสาธารณะด้วยรถไฟฟ้ารางเบา (LRT) และชิตีบัส (City Bus) โดยที่ภาครัฐทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุน (Supporter) และเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) เท่านั้น นอกจากนี้ เทศบาลจำนวน 5 แห่งในจังหวัดขอนแก่น ประกอบด้วยเทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลสำราญ และเทศบาลตำบลท่าพระ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เส้นทางที่รถไฟฟ้ารางเบาวัดผ่านยังได้ร่วมกันก่อตั้งบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็มส์ จำกัด (KKTS) ด้วยทุนจดทะเบียน 5 ล้านบาท เพื่อเป็นหน่วยงานที่บริหารจัดการเดินรถ จัดทำ TOR เพื่อจัดหาผู้ดำเนินการก่อสร้างและจัดเก็บรายได้ของระบบขนส่งสาธารณะอีกด้วย ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองในจังหวัดขอนแก่น มีการผสมผสานการร่วมลงทุนระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐ โดยพิจารณา “ผู้ลงทุน (Investors)” ตามความเหมาะสมทั้งศักยภาพการลงทุน และบทบาทหน้าที่ไปพร้อมกัน

กลไกความร่วมมือเชิงสถาบันที่เป็นทางการ (Formal Institutionalization) การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นนั้น มีรูปแบบและกลไกที่แตกต่างจากรูปแบบการพัฒนาจังหวัดทั่วไป กล่าวคือ นอกเหนือจากการกำหนดตำแหน่ง (Position) ของการพัฒนาเมืองในอนาคตสู่การเป็น Smart City ที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงและมีแผนแม่บทการพัฒนาเมืองระยะยาวแล้ว กลไกการขับเคลื่อนการพัฒนามิได้ถูกจำกัดที่อยู่ภายใต้รูปแบบและกลไกที่พิเศษรองรับกับทิศทางการพัฒนาดังกล่าวเป็นการเฉพาะ นั่นคือ คณะกรรมการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ของจังหวัดขอนแก่น และคณะทำงานพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ในแต่ละด้านจำนวน 6 คณะทำงาน ขณะเดียวกันการทำงานมีส่วนร่วมกันของตัวแสดงต่าง ๆ มิได้อยู่ในรูปของความร่วมมือแบบหลวม ๆ หรือความร่วมมือเฉพาะกิจ (Ad hoc) ซึ่งมักปรากฏทั่วไปในการขับเคลื่อนโครงการต่าง ๆ หรือเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า กรณีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เมืองหรือ Khonkaen Smart City ก็มิได้เกิดขึ้นจากคำสั่งหรือการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงอย่างเดียว แต่การใช้อำนาจดังกล่าว

เป็นเพียงกระบวนการที่ทำให้เกิดความสำเร็จของการจัดวางโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงในหลากหลายภาคส่วนให้มีความเป็นทางการขึ้นมาเท่านั้น แต่สาระของโครงสร้างและบทบาทต่าง ๆ เกิดจากการที่ทุกฝ่ายรับรู้และเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่และ Commitment ของการขับเคลื่อนงานร่วมกัน และยินยอมพร้อมใจที่จะเข้ามามีบทบาทขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองในระยะยาว ส่วนกลไกความร่วมมือที่มีอยู่เดิม อาทิ ก.บ.จ. และ กรอ. เป็นเพียงส่วนเดิมเดิมที่ทำให้การทำงานของกลไกการขับเคลื่อนงานการมุ่งสู่การเป็น Smart City มีความสมบูรณ์ ขอบธรรม และมีแผนงานรองรับที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น



แผนภาพ 3.1 ข้อค้นพบและบทเรียนที่สำคัญกรณีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของจังหวัดขอนแก่น

3.1.1.3 ปัจจัยเกื้อหนุน

ผลการวิเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จกรณีของจังหวัดขอนแก่นทั้งในเชิงประกอบการจัดทำนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ และการพัฒนาเมืองขอนแก่นไปในทิศทางเดียวกันทุกระดับ พบว่า มีปัจจัยสำคัญของความสำเร็จ 9 ประการ ดังนี้

(1) **การมีเวทีสนทนา (Dialogue) ประเด็นสาธารณะในเชิงพื้นที่** ความสำเร็จของสภาเมืองขอนแก่น ในฐานะพื้นที่พูดคุยและปรึกษาหารือประเด็นปัญหา ความต้องการ และรับรู้รับทราบความคาดหวังของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ท้องถิ่น ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถกำหนดทิศทาง นโยบาย และแผนงานต่าง ๆ ได้สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันได้ง่ายยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าเวทีดังกล่าว มิได้เป็นเพียงเวทีที่นำไปสู่การออกแบบผลผลิต (Output) และ ผลลัพธ์ (Outcome) ในการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อแก้ปัญหาสาธารณะเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึง “กระบวนการ (Process)” ที่ทุกฝ่ายได้นำวาระเข้ามาถกเถียง และปรึกษาหารือร่วมกันถึงแนวทางที่เหมาะสมและยอมรับได้มากที่สุด

(2) **ความต่อเนื่องของนโยบายท้องถิ่น** โดยทั่วไปแล้วการปรับเปลี่ยนผู้บริหารหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรัฐส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายและทิศทางการพัฒนาพื้นที่ไปด้วย แต่ในกรณีของเทศบาลนครขอนแก่น ซึ่งถือเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของจังหวัดขอนแก่นและเป็นพื้นที่เผชิญปัญหาโดยตรงกลับพบว่า แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นแต่มีการสืบทอดนโยบายอย่างต่อเนื่อง ด้วยปัจจัยความเป็นกลุ่มก้อนทางการเมืองของผู้บริหารท้องถิ่น หรือกลุ่มนักพัฒนานครขอนแก่น ทำให้นโยบายการแก้ปัญหามีความต่อเนื่อง แม้จะมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการ ก็เป็นเพียงรายละเอียดเท่านั้น แต่เป้าหมายและทิศทางการพัฒนาพื้นที่ในภาพรวมยังคงได้รับการสานต่ออย่างเข้มแข็ง

(3) **การเปิดโอกาสให้หลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์** ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองขอนแก่น ประสบความสำเร็จทั้งในระดับเมืองและจังหวัด เนื่องจากการก่อตัวของประเด็นปัญหาที่มีการรับรู้รับทราบของหลายภาคส่วนต่าง ๆ มาตั้งแต่ต้นทั้งประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาควิชาการ ภาคเอกชน จังหวัด และรัฐบาล เมื่อมีข้อขัดขัดหรือปัญหาอุปสรรคผู้ที่มีบทบาทในการผลักดันการแก้ปัญหาจะพยายามแสวงหาตัวแสดงต่าง ๆ เข้ามาช่วยเหลือและมีส่วนร่วมในการผลักดันเป็นลำดับ ส่งผลให้แต่ละฝ่ายมีการรับรู้และเข้าใจสภาพปัญหา มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร แนวคิด ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และนำมาสู่การตกผลึก มีการสร้างเวทีให้ตัวแสดงทุกฝ่ายได้เข้ามามีบทบาทอย่างชัดเจนและวางอยู่บนพื้นฐานที่ทุกฝ่ายได้ประโยชน์

(4) **การมีผู้นำที่เข้มแข็ง** ผู้นำในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองที่มีความโดดเด่นและถูกกล่าวถึงอยู่เสมอ คือ อาจารย์สุรเดช ทวีแสงสกุลไทย คุณลักษณะสำคัญที่ช่วยให้ประสบความสำเร็จ คือ การมีความสัมพันธ์ที่ดีและได้รับการยกย่องนับถือจากภาคส่วนต่าง ๆ อย่างกว้างขวางทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาครัฐ และประชาชนในพื้นที่ ขณะเดียวกัน บุคคลดังกล่าวยังเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในประเด็นปัญหา และมีประสบการณ์ทางธุรกิจ นำมาสู่การจัดตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด ปัจจัย

ผู้นำจึงถือเป็นฟันเฟืองสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองขอนแก่น เพราะก่อให้เกิดความต่อเนื่อง ผู้มีส่วนได้เสียเกิดความตื่นตัวและมีความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วม

(5) บทบาทภาคเอกชนที่เข้มแข็ง กลุ่มธุรกิจในพื้นที่ขอนแก่นที่มีความสัมพันธ์กันอย่างเหนียวแน่น คือ “24 องค์กรจีน ตระกูลแซ่” เป็นกลุ่มธุรกิจที่มีเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาจังหวัดร่วมกับรัฐ ทั้งในสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น หอการค้าจังหวัดขอนแก่น และอื่น ๆ กลุ่มธุรกิจเหล่านี้มีลักษณะเชิงพฤติกรรมที่น่าสนใจอย่างยิ่ง กล่าวคือ ผู้แทนของแต่ละกลุ่มตระกูลจะมีการพบปะหารือและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันอยู่เสมอ โดยมีการพบปะอย่างไม่เป็นทางการอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง เป็นเวทีสนทนาที่ไม่เป็นทางการ คู่ขนานไปกับการพบปะในเวทีที่เป็นทางการต่าง ๆ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและรับฟังข้อคิดความเห็นระหว่างกันอยู่เป็นระยะ ทำให้เกิดการตกลึกทางความคิดเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการที่เหมาะสมกับการแก้ปัญหาเชิงพื้นที่ และด้วยประสบการณ์ทำงานในภาคเอกชนที่คล่องตัว ยืดหยุ่น และสร้างสรรค์วิธีการใหม่ ๆ อยู่เสมอ แนวคิดต่าง ๆ จึงมีลักษณะก้าวหน้าระบบราชการในเรื่องการบริหารจัดการและมุ่งเน้นการแก้ปัญหาด้วยผลลัพธ์มากกว่าการมุ่งเน้นกระบวนการแบบหรือกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ส่งผลให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ทั้งการระดมทุน การร่วมผลักดันนโยบายและข้อเสนอต่อรัฐ ตลอดจนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ตัดสินใจทางนโยบาย และขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเชิงพื้นที่ทั้งระดับท้องถิ่นและจังหวัด ส่วนหนึ่งสามารถสังเกตได้จากบทบาทของกลไก กรอ. ที่มีบทบาทโดดเด่นและถูกให้ความสำคัญมากกว่ากลไก ก.บ.จ.

(6) การมีฐานข้อมูลสนับสนุน ฐานข้อมูลและชุดข้อมูลที่เกิดขึ้นจากการรวบรวมสภาพปัญหาและความต้องการเชิงพื้นที่ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการนำมาใช้ในการกำหนดทิศทางการพัฒนา ที่ทุกภาคส่วนให้การยอมรับ กรณีของจังหวัดขอนแก่นนั้น การพัฒนาเมืองมีฐานข้อมูลประกอบการตัดสินใจอยู่หลายภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลจากเทศบาลเมืองขอนแก่นที่ได้มีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาและความต้องการจากประชาชนผ่านเวทีสภาเมืองขอนแก่น รวมทั้งการสำรวจข้อมูลด้วยกลไกต่าง ๆ ไม่เพียงเท่านั้น ในทางปฏิบัติพบว่า ข้อมูลที่ใช้ในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจและได้รับการยอมรับมาจากภาควิชาการหรือมหาวิทยาลัยขอนแก่น ดังนั้น การกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองที่สามารถสร้างการยอมรับและร่วมขับเคลื่อนจากทุกฝ่ายได้ จึงต้องมาจากฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ สอดคล้องกับสภาพปัญหาความต้องการเชิงพื้นที่อย่างแท้จริง และยังต้องมีการวิเคราะห์และผ่านการพิจารณาวิจัยถึงข้อเสนอแนะที่เหมาะสมจากสถาบันวิชาการที่เป็นที่ยอมรับ

(7) การสร้างการรับรู้เข้าใจทุกภาคส่วน ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองขอนแก่นในภาพรวมของทั้งจังหวัด คือ การมุ่งสู่การเป็น Khonkaen Smart City ซึ่งเป็นทิศทางที่ได้รับความรับรู้และเข้าใจ ความสำเร็จไม่ได้เกิดจากนโยบายหรือข้อสั่งการของรัฐบาลเท่านั้น หากแต่ทิศทางการพัฒนาเมืองในเชิงพื้นที่ที่มีความผสมผสานสอดคล้องและมีการประเมินความเป็นไปได้ร่วมกันหลากหลายภาคส่วนผ่านเวทีต่าง ๆ ทั้งกลไกเวทีการประชุมระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัด ตลอดจนวงสนทนาต่าง ๆ ที่มีลักษณะที่กระจัดกระจายทั้งในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ อาทิ เวทีประชุมสภาหอการค้าจังหวัดขอนแก่น เวทีประชุมสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น

รวมทั้งการพบปะพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ เช่น การพบปะกันของ 24 ตระกูลแซ่ ดังนั้น การมีเวทีหลายระดับทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทำให้เกิดการรับรู้รับทราบถึงทิศทางการพัฒนาพื้นที่ที่สอดคล้องกัน ทำให้ทุกฝ่ายสามารถกำหนดบทบาทของตนเองได้อย่างเหมาะสม

(8) การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองที่เปิดกว้าง การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองขอนแก่น พบว่า มีผู้ที่มีส่วนร่วมผลักดันนโยบาย หลากหลายภาคส่วน ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัย ภาคเอกชน และส่วนราชการในพื้นที่ โดยแต่ละฝ่ายต่างร่วมนำทรัพยากรและจุดแข็งมาใช้ให้เกิดประโยชน์ แสวงหาแนวทางพัฒนาเมืองร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ อาทิ ภาคเอกชนในพื้นที่ที่มีส่วนร่วมในการระดมทุนและจัดตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด (KKTT) ภาควิชาการหรือสถาบันการศึกษามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ วิจัย ให้คำปรึกษา และเสนอแนะข้อมูลเชิงวิชาการที่เป็นประโยชน์ หน่วยงานภาครัฐระดับจังหวัดอยู่ในฐานะผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก รวมทั้งสร้างกลไกขับเคลื่อนขอนแก่นสมาร์ตซิตี้ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 เทศบาลมีความร่วมมือกันจัดตั้งบริษัท ขอนแก่น ทราเนซิฟ ซิสเต็มส์ จำกัด (KKTS) เพื่อทำหน้าที่บริหาร กำกับดูแล และจัดเก็บรายได้จากระบบขนส่งสาธารณะ และยังมีหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดยังร่วมกับจังหวัดขอนแก่นในการขับเคลื่อนนโยบายขอนแก่นสมาร์ตซิตี้เนื่องจากมีความเชี่ยวชาญ และองค์ความรู้ที่จำเป็น อาทิ สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล สาขาภาคอีสานตอนล่าง เป็นต้น การเปิดกว้างให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองอย่างกว้างขวาง แต่ละฝ่ายมีบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจน

(9) มีกลไกความร่วมมือเชิงสถาบันที่เป็นทางการ (Formal Institutionalization) สำหรับการพัฒนาพื้นที่ประเด็นเฉพาะในระยะยาว การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ของจังหวัดขอนแก่น และคณะทำงานพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ในแต่ละด้านจำนวน 6 คณะทำงาน โดยอาศัยอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด มีการจัดวางโครงสร้างบทบาทของตัวแสดงในหลากหลายภาคส่วนให้มีความเป็นทางการ เพื่อรองรับการขับเคลื่อนงานในระยะยาว โดยอาศัยกลไกคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นกลไกที่เป็นทางการรองรับและสนับสนุนการพบปะพูดคุยของตัวแสดงต่าง ๆ

3.1.1.4 สรุปผลการศึกษานิเทศจังหวัดขอนแก่นกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

ปัจจัยสำคัญของความสำเร็จในการจัดทำและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของจังหวัดขอนแก่น มาจากจากเวทีสานเสวนาประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นที่เข้มแข็ง และถูกนำมาใช้ในการต่อยอดสู่การนำมาใช้ในการร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองขอนแก่น กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายและบริหารในพื้นที่เขตเมืองมีความเข้มแข็งและสานต่อแนวคิดและนโยบายในการแก้ไขปัญหาไปในแนวทางเดียวกัน หรือสอดคล้องกัน ขณะเดียวกันเวทีจัดทำยุทธศาสตร์และขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองได้เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้าร่วมอย่างกว้างขวาง มีการระดมทรัพยากรที่แต่ละภาคส่วนมีมาใช้ให้เกิดประโยชน์ เช่น องค์ความรู้ งบประมาณ ฐานข้อมูล และความเชี่ยวชาญ มีการแบ่งบทบาทหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนในการขับเคลื่อนงาน

อย่างชัดเจน มีการใช้ฐานข้อมูลสนับสนุนการวางแผนและตัดสินใจ ช่วยเพื่อความมั่นใจและเชื่อมั่นต่อเวทีนโยบายและผู้มีอำนาจ มีการกำหนดแผนแม่บทระยะยาว ขับเคลื่อนด้วยแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด และแผนปฏิบัติการของส่วนราชการต่าง ๆ มีกลไกขับเคลื่อนงานที่เป็นทางการรองรับการพัฒนาพื้นที่ในระยะยาว (Long-term) ขณะเดียวกันมีช่องทางการสื่อสารทั้งในระดับที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการให้ภาคส่วนต่าง ๆ รับรู้และเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับทิศทางและเป้าหมายของการพัฒนาเมืองขอนแก่นในอนาคต รวมทั้งการเปิดกว้าง และยืดหยุ่นวิธีการในการแก้ปัญหาแบบเดิม ๆ สู่การคิดนอกกรอบเชิงรูปธรรมและสร้างการยอมรับและต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนในพื้นที่ผ่านเวทีสนทนาและช่องทางการสื่อสารหลากหลายรูปแบบ

3.1.2 จังหวัดสงขลากับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

3.1.2.1 ภูมิหลัง

จังหวัดสงขลาจังหวัดที่ตั้งอยู่ทางตอนใต้ของประเทศไทย ถือเป็นจังหวัดหนึ่งซึ่งมีภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ และมีการพัฒนาเมืองมาอย่างต่อเนื่องยาวนานในฐานะเมืองท่าสำคัญของภูมิภาค จังหวัดสงขลา มีอายุราว 400 ปี โดยอาจจะแบ่งยุคตามการตั้งเมืองได้ 3 ยุค⁴¹ ดังนี้ (1) ยุค Singora ถือเป็นยุคแรกของการตั้งเมืองในพื้นที่ จังหวัดสงขลาในปัจจุบันซึ่งตรงกับสมัยอยุธยา เมืองสงขลาถูกสถาปนาเป็นเมืองท่าสำคัญสำหรับแลกเปลี่ยนสินค้าโดยมีพ่อค้าชาวขวเป็นกษัตริย์ปกครองเมือง Singora ในขณะนั้น (2) ยุคแหลมสน เป็นยุคที่มีการตั้งเมืองในพื้นที่จังหวัดสงขลาขึ้นใหม่หลังจาก พ.ศ. 2223 สมเด็จพระนารายณ์มหาราชยกทัพมาปราบเมือง Singora ผลจากความเจริญทางการค้าทางทะเลจนส่งผลต่อการค้าของพระนครศรีอยุธยา ต่อมาได้มีการตั้งเมืองขึ้นใหม่ ขึ้นบริเวณชายหาดแหลมสนจึงเรียกยุคนี้อายุคแหลมสนและได้ย้ายเมืองอีกครั้งจากสาเหตุการขาดแคลนน้ำจืด (3) ยุคบ่อয়ง มีที่ตั้งอยู่ในบริเวณย่านเมืองเก่าของจังหวัดสงขลาในปัจจุบัน ในยุคนี้นจังหวัดสงขลาได้รับอิทธิพลทางการค้าทางเรือกับชาวจีนส่งผลให้มีการสร้างชุมชนทางการค้าขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อรองรับการค้าทางทะเล เช่น การสร้างโรงสีข้าว ตึกแถวการค้า เป็นต้น อีกทั้ง ให้สถาปัตยกรรมต่าง ๆ บริเวณย่านเมืองเก่ายังได้รับอิทธิพลการก่อสร้างแบบสถาปัตยกรรมจีนไปโดยปริยาย เห็นได้ชัดว่าการพัฒนาพื้นที่ของจังหวัดสงขลาในอดีตผูกโยงกับการค้าทางทะเลเนื่องจากทำเลที่ตั้งของจังหวัดสงขลาที่เหมาะสมกับการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว

ในแง่ความเป็นมา เมืองสงขลาได้เริ่มต้นก่อตั้งขึ้นอย่างแท้จริงประมาณพุทธศตวรรษที่ 22-24 หรือประมาณ 200 ปีก่อน ตัวเมืองสงขลาตั้งอยู่ทางฝั่งตะวันตกของทะเลสาบเรียกว่า "เมืองสงขลาฝั่งแหลมสน" จนกระทั่ง พ.ศ. 2385 จึงขยายมาทางฝั่งทิศตะวันออกบริเวณตำบลบ่อয়ง เรียกกันว่า "เมืองสงขลาฝั่งบ่อয়ง" ซึ่งเริ่มแรกมีถนนสองสาย คือ "ถนนนครนอก" อันเป็นถนนเส้นนอกที่ติดกับทะเลสาบ และ "ถนนนครใน"

⁴¹ ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง วิทยาลัยรัฐกิจ มหาวิทยาลัยรังสิต, Heritage Trust กับการพัฒนาเมืองเก่าสงขลา, < https://www.slideshare.net/FURD_RSU/heritage-trust > สืบค้นเมื่อ 29 มิถุนายน 2561.

เป็นถนนเส้นในเมือง ต่อมา มีการตัดถนนสายที่สามเรียกว่าถนนเก้าห้อง หรือย่านเก้าห้องเพื่องานสมโภช
เสาหลักเมืองต่อมาเรียกกันว่า “ถนนนางงาม”⁴²



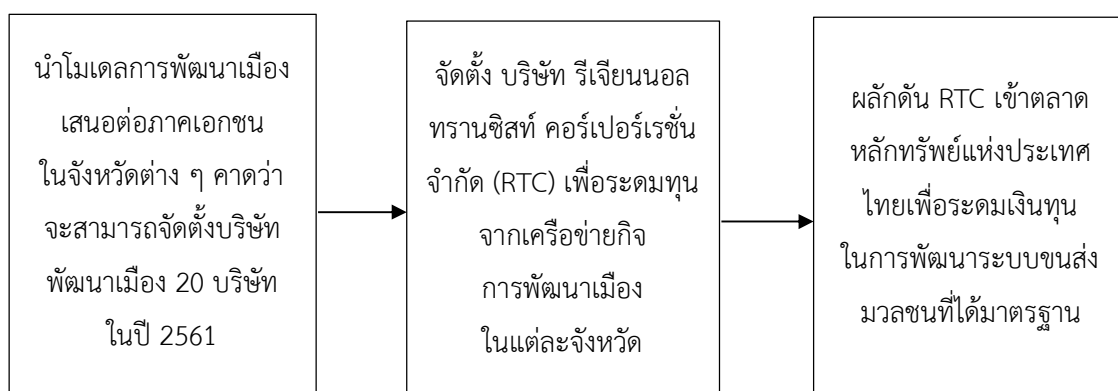
ที่มา: <https://www.hatyaifocus.com>

เมืองสงขลายุคแต่แรกคือคึกคักด้วยอุตสาหกรรมการประมง เพราะปรากฏหลักฐานให้เห็นว่าเมืองสงขลา
โดยเฉพาะถนนนครในและถนนนครนอก มีท่าเรือจำนวนมากไม่น้อย เช่น ท่าหินสุด ท่าเรือทับไทร ท่าเรือสะพาน
เหล็ก ท่าเรือพุทธรักษา และท่าเรือศักดิ์สิทธิ์พิทักษ์ สมัยโบราณนิยมขนส่งสินค้า ผู้คนโดยใช้เรือ ดังนั้น ท่าเรือ
จึงเปรียบเสมือนประตูสู่เมือง ท่าเรือแห่งนี้เป็นอีกท่าเรือที่ยิ่งใหญ่ เคยมีรูปถ่ายจากกองทัพอากาศอังกฤษ
บันทึกภาพ ที่แสดงให้เห็นว่าท่าเรือแห่งนี้เคยมีเรือสำเภาขนาด 30 เมตร มาจอดเพื่อขนส่งสินค้า ถนนทางเดิน
ระหว่างท่าเรือพิทักษ์ศักดิ์สิทธิ์เป็นถนนเส้นหลักของเมืองเก่าสงขลา⁴³

⁴² สมศักดิ์ ดันติเศรณี, มรดกทางสังคม-วัฒนธรรมของย่านเมืองเก่าสงขลา, (ม.ป.ท., 2560) น. 30-39.

⁴³ ทาตใหญ่โพกัส, ประตูสู่เมืองเก่าสงขลา ท่าเรือศักดิ์สิทธิ์พิทักษ์, < <https://www.hatyaifocus.com> /บทความ/
429-บอกเล่าเรื่องราว-ประตูสู่เมืองเก่าสงขลา-“ท่าเรือศักดิ์สิทธิ์พิทักษ์” > สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2561.

อำเภอหาดใหญ่กับการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาพื้นที่จังหวัดสงขลา อำเภอหาดใหญ่เข้ามาแทนที่พื้นที่อำเภอเมืองจังหวัดสงขลาผ่านการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมด้านเมืองของจังหวัดสงขลา⁴⁶ จากสาเหตุ 3 ประการดังต่อไปนี้ (1) การย้ายถิ่นฐาน คนในพื้นที่จังหวัดสงขลามักไปทำงานหรือศึกษาต่อในต่างประเทศหรือกรุงเทพมหานครโดยจะไม่กลับมาใช้ชีวิตในจังหวัดสงขลาส่งผลให้พื้นที่เมืองเก่าเกิดความเสื่อมโทรมของเมือง (2) การพัฒนาระบบคมนาคม การสร้างรถไฟทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเส้นทางการขนส่งสินค้าบกแทน ส่งผลให้อำเภอหาดใหญ่เป็นเมืองค้าขายสำคัญแทนอำเภอเมืองสงขลาจากการเป็นชุมทางที่ตั้งของสถานีรถไฟหาดใหญ่ผู้ประกอบการในพื้นที่อำเภอเมืองสงขลาจึงย้ายไปประกอบกิจการที่อำเภอหาดใหญ่ (2) การเปลี่ยนแปลงของประเภทธุรกิจ ผลการพัฒนาระบบคมนาคมชุดทางรถไฟหาดใหญ่ส่งผลให้อำเภอเมืองจังหวัดสงขลาเปลี่ยนแปลงจากประเภทธุรกิจที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจในพื้นที่จากการค้าเป็นธุรกิจการประมงโดยมีท่าเรือรองรับการจอดของเรือประมง 500 ลำ สาเหตุดังกล่าวไปแล้วข้างต้นส่งผลให้พื้นที่อำเภอหาดใหญ่มีความเป็นเมืองซึ่งเจริญกว่าเมื่อเทียบกับพื้นที่อำเภอเมืองสงขลา



แผนภาพ 3.2 กระบวนการผลักดันการพัฒนาเมืองผ่านบริษัทพัฒนาเมือง

ในส่วนของ บริษัทสงขลาพัฒนาเมืองเป็นบริษัทลำดับที่ 13 สำหรับการรวมตัวของภาคเอกชนในพื้นที่ระดับจังหวัดในการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองเพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัดของตน บริษัทจะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานความร่วมมือต่าง ๆ เติมเต็มภารกิจ (Function) ของภาครัฐให้สามารถขับเคลื่อนงานได้อย่างสมบูรณ์⁴⁷

ผู้ก่อตั้ง บริษัท สงขลาพัฒนาเมือง จำกัด ประกอบด้วยนักธุรกิจในพื้นที่จังหวัดสงขลา 5 คน คือ (1) นายมานะ ศรีพิทักษ์ กรรมการผู้จัดการบริษัท แมนเอโพรสเซนฟูดส์ จำกัด (2) นางรุ่งรัตน์ ชัยจิระธิกุล ประธานกรรมการบริการ บริษัท นิว เอ็น ซี ทรานส์ชิปปิง แอนด์เทรดดิ้ง จำกัด (3) นางสาวศิริวรรณ ผ่องเสริมสุข

⁴⁶ ศูนย์ศึกษามหาชนและเมือง วิทยาลัยรัฐกิจ มหาวิทยาลัยรังสิต, Heritage Trust กับการพัฒนาย่านเมืองเก่าสงขลา, < https://www.slideshare.net/FURD_RSU/heritage-trust > สืบค้นเมื่อ 29 มิถุนายน 2561.

⁴⁷ โฟกัส, บริษัทสงขลาพัฒนาเมือง, ปีที่ 21 ฉบับที่ 1042. น. 29

นายกสมาคมอสังหาริมทรัพย์จังหวัดสงขลา (4) นางสุญาพาณีย์ เอียงเงิน กรรมการผู้จัดการ บริษัท พรีเมียม พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด (5) นางฉัตรแก้ว คชเสนี กรรมการผู้จัดการ บริษัทในเครือฉัตรทองพร็อพเพอร์ตี้ โดยมี นายไพโรจน์ ชัยจิระธกุล เป็นเลขานุการบริษัท นอกจากนั้นมีตัวแทนจากภาคส่วนอื่นที่มีส่วนในการจัดตั้งบริษัท คือ (1) ดร.พฤกษ์ พัฒโน ภาคประชาสังคมในพื้นที่จังหวัดสงขลา (2) นายสิทธิศักดิ์ ต้นมงคล ภาคสื่อสารมวลชน ในพื้นที่จังหวัดสงขลา

โดยปัจจุบัน บริษัท สงขลาพัฒนาเมือง จำกัด อยู่ในขั้นตอนของการศึกษาบริบทต่าง ๆ ของพื้นที่ “เมือง” ซึ่งหมายถึง อำเภอลาดใหญ่ในแง่ที่ว่าบริษัทควรเข้ามามีบทบาทต่อการพัฒนาพื้นที่อย่างไร โดยเบื้องต้นบริษัท สงขลาพัฒนาเมือง จำกัด ไว้จัดวางตำแหน่งแห่งที่ของบริษัทเป็นหน่วยที่ทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่าง ภาคเอกชนและภาครัฐในพื้นที่ เพื่อเชื่อมโยงจุดบกพร่องของการพัฒนาและพื้นที่อำเภอลาดใหญ่⁴⁸

3.1.2.2 ข้อค้นพบและบทเรียนที่สำคัญ

ข้อค้นพบและบทเรียนที่สำคัญซึ่งได้จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลด้านการพัฒนาเมืองจังหวัดสงขลา โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน คือ ข้อมูลด้านปัจจัยส่งเสริมการพัฒนาเมืองในพื้นที่จังหวัดสงขลาและ ข้อมูลด้านปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาเมืองในพื้นที่จังหวัดสงขลา ดังนี้

(1) ปัจจัยส่งเสริมการพัฒนาเมือง

ปัจจัยส่งเสริมการพัฒนาเมืองในพื้นที่จังหวัดสงขลาจึงอาจจะสามารถสรุปได้ 3 ปัจจัย ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ความสามารถในการขออนุมัติงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดสงขลา ส่วนราชการในพื้นที่ จังหวัดสงขลามีความสามารถในการขออนุมัติงบประมาณสำหรับพัฒนาพื้นที่จังหวัดสงขลาส่วนหนึ่งมาจากการมีนักการเมืองระดับชาติหลายท่านมีภูมิลำเนาเป็นคนจังหวัดสงขลา⁴⁹ (เช่น พลเอกเปรม ติณสูลานนท์, วิษณุ เครืองาม, ดุสิต เครืองาม, บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ถาวร เสนเนียม) ส่งผลให้จังหวัดสงขลาได้รับความสนใจ และสามารถขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองในพื้นที่จังหวัดสงขลาได้จากงบประมาณที่รัฐบาลกลางอนุมัติผ่าน ส่วนราชการลงพื้นที่จังหวัดสงขลา

ประการที่สอง ความร่วมมือในการขับเคลื่อนการพัฒนา จังหวัดสงขลาเป็นพื้นที่ซึ่งภาคเอกชนมีบทบาทในการเสนอโครงการต่าง ๆ ตามความต้องการแก่ภาครัฐได้ เพื่อให้ส่วนราชการในจังหวัดสงขลาที่เกี่ยวข้องนำข้อเสนอของภาคเอกชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในโครงการของจังหวัดสงขลา ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่และได้ทำการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบการขนส่งสาธารณะตามความต้องการของประชาชนและภาคส่วนอื่น ๆ ส่งผลให้เกิดโครงการระบบ

⁴⁸ สัมภาษณ์, ประธานกรรมการ บริษัท สงขลาพัฒนาเมือง จำกัด , วันที่ 30 พฤษภาคม 2561.

⁴⁹ สัมภาษณ์, รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, วันที่ 31 พฤษภาคม 2561.

รถไฟฟ้าเดี่ยว (Monorail) เป็นต้น⁵⁰ มากไปกว่านั้น สำหรับบริษัท สงขลาพัฒนาเมือง จำกัด จะเข้ามาสนับสนุนดูแลในเรื่องของการพัฒนาส่วนที่เป็นโครงการรอยต่อที่ยังขาดผู้รับผิดชอบหลักอยู่ (Missing Link)⁵¹

ประการที่สาม ภาคเอกชนในพื้นที่มีศักยภาพและความพร้อมในการลงทุน ในส่วนนี้ ถือเป็นความได้เปรียบของจังหวัดสงขลา เนื่องจากภาคเอกชนในพื้นที่จังหวัดสงขลา มีศักยภาพและมีความพร้อมในการลงทุน หากภาครัฐสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ภาคเอกชนได้ ซึ่งส่งผลให้จังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดที่พร้อมที่จะมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ทว่าปัจจุบันภาคเอกชนในพื้นที่จังหวัดสงขลาขาดความเชื่อมั่นต่อสถานะเศรษฐกิจประเทศในภาพรวม ทั้งนี้ การลงทุนจึงมิได้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากหากภาครัฐสามารถกำหนดทิศทางที่ชัดเจนสำหรับการพัฒนาพื้นที่ ภาคเอกชนในพื้นที่จังหวัดสงขลาพร้อมที่จะลงทุนเสมอ⁵²

(2) ประเด็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาเมือง

ปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาเมืองในพื้นที่จังหวัดสงขลาจึงอาจจะสามารถสรุปได้ 4 ประเด็นดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ขาดความเชื่อมโยงการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานในพื้นที่จังหวัดสงขลา ซึ่งหมายถึงการที่หน่วยงานซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนหรือยุทธศาสตร์พัฒนาพื้นที่ไม่สามารถเชื่อมโยงและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่จังหวัดสงขลาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้ในบางกรณี ทั้งจากระเบียบวิธีการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันของหน่วยงานราชการต่าง ๆ หรือกรอบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ซึ่งต้องเป็นไปตามพันธกิจ (Function) ของหน่วยงานตนเอง⁵³ ทำให้ในบางครั้งการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์จึงเป็นไปในลักษณะต่างหน่วยงานต่างดำเนินการ อีกทั้งยังขาดความชัดเจนของการพัฒนาระดับกลุ่มจังหวัดและภาค ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาคไม่มีกลไกการขับเคลื่อนที่ชัดเจนมากพอ แม้ว่าจะมีงบประมาณสนับสนุนก็ตาม⁵⁴

อีกทั้ง โครงการพัฒนาพื้นที่ยังมีลักษณะกระจาย การจัดทำแผนงานโครงการควรกำหนดเป็นกรอบพัฒนาที่ใหญ่แล้วมีโครงการเล็กอยู่ใน “ร่ม” เชื่อมโยงโครงการไปในทิศทางเดียวกัน เช่น โครงการของภาคใต้ชายแดนเดิม 5 จังหวัด ซึ่งได้ดำเนินการ 3 ส่วน ประกอบด้วย ยางพารา ท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติและวัฒนธรรม และโลจิสติกส์ (Logistics) โดยโครงการซึ่งเกี่ยวข้องกับท่องเที่ยวมีความสำคัญมากที่สุด วิธีการเป็นการกำหนดกรอบวงเงินให้สามารถพัฒนากรอบควบคู่กันไปให้ตอบโจทย์ยุทธศาสตร์และวิสัยทัศน์ โดยแบ่งสัดส่วน

⁵⁰ สัมภาษณ์, รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, วันที่ 31 พฤษภาคม 2561.

⁵¹ สัมภาษณ์, ประธานกรรมการ บริษัท สงขลาพัฒนาเมือง จำกัด, วันที่ 30 พฤษภาคม 2561.

⁵² สัมภาษณ์, ประธานกรรมการ บริษัท สงขลาพัฒนาเมือง จำกัด, วันที่ 30 พฤษภาคม 2561.

⁵³ สัมภาษณ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรที่ 9, วันที่ 30 พฤษภาคม 2561.

⁵⁴ สัมภาษณ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน, วันที่ 30 พฤษภาคม 2561.

การสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม เช่น สนับสนุนการท่องเที่ยว ร้อยละ 45 สนับสนุนระบบโลจิสติกส์ ร้อยละ 30 และสนับสนุนยางพารา ร้อยละ 25 เป็นต้น⁵⁵

ประการที่สอง ความไม่เข้าใจบริบทเชิงพื้นที่ของหน่วยยุทธศาสตร์หลักของประเทศ กล่าวคือ หน่วยงานกลางด้านการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาไม่เข้าใจบริบทเชิงพื้นที่ที่จังหวัดสงขลา เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) มิได้กำหนดวิสัยทัศน์ของประเด็นยุทธศาสตร์ ส่งผลให้การพัฒนาพื้นที่จังหวัดสงขลาเป็นการพัฒนาอย่างไร้ทิศทาง⁵⁶ ยิ่งไปกว่านั้น แผนงานและโครงการบางส่วน ส่วนราชการไม่กล้าที่จะลงมือดำเนินการ เนื่องจากเกรงว่าหากดำเนินการไปแล้วจะผิดกฎหมายและระเบียบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)⁵⁷

ประการที่สาม การพึ่งพาระบบเศรษฐกิจบางประเภทมากเกินไป กล่าวคือ จังหวัดสงขลา มีสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ขาดการกระจายความเสี่ยงทางธุรกิจ (Diversify) โดยเศรษฐกิจกระจุกตัวอยู่ที่การประกอบการยางพาราและการประมงมากเกินไป⁵⁸ สำหรับยางพาราเป็นพืชเศรษฐกิจหลักของภาคใต้ ในปี พ.ศ. 2559 มีพื้นที่ปลูกยางพารา 11.86 ล้านไร่ หรือ ร้อยละ 50.8 ของพื้นที่ปลูกยางพาราทั่วประเทศ ปริมาณผลผลิต 2.59 ล้านตัน หรือ 59.0 ของผลผลิตทั่วประเทศ จังหวัดสงขลา มีพื้นที่ปลูกมากเป็นอันดับที่สองของประเทศ 2.08 ล้านไร่ (รองจากจังหวัดสุราษฎร์ธานี)⁵⁹

สำหรับการประมงในจังหวัดสงขลา ขบเซาหลงเป็นผลจากการบังคับใช้ มาตรา 44 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) 2557 ออกคำสั่งที่ 24/2558 ลงวันที่ 5 สิงหาคม 2558 เรื่องการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย เพื่อแก้ปัญหากฎหมายการประมงไทย การประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IUU Fishing) ตามกรอบของสหภาพยุโรป (EU)⁶⁰ นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยอื่น ๆ เช่น ต้นทุนการทำประมงทั้งราคาน้ำมันและอุปกรณ์ประมงสูงขึ้น น้ำมันดีเซลเป็นปัจจัยหลักและเป็นต้นทุนคงที่ของเรือประมง เพราะราคาขึ้นลงเป็นไปตามกลไกตลาดแล้ว ราคาน้ำมันที่แพงขึ้นส่งผลกระทบต่อต้นทุน แต่สวนทางกับราคาขายสัตว์น้ำในปัจจุบันที่มีสัดส่วนลดลง ดังนั้นเมื่อสองภาคส่วนดังกล่าวชะงักลง ทำให้เศรษฐกิจของจังหวัดสงขลาในภาพรวมได้รับผลกระทบอย่างมาก

⁵⁵ สัมภาษณ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน, วันที่ 30 พฤษภาคม 2561.

⁵⁶ สัมภาษณ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน, วันที่ 30 พฤษภาคม 2561.

⁵⁷ สัมภาษณ์, รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, วันที่ 31 พฤษภาคม 2561.

⁵⁸ สัมภาษณ์, กรรมการ บริษัท สงขลาพัฒนาเมือง จำกัด, วันที่ 30 พฤษภาคม 2561.

⁵⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาภาคใต้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12, < http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=7529&filename=index > สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2561.

⁶⁰ กรมประมง, การแก้ปัญหากฎหมายการประมงผิดกฎหมายของไทย, < <https://www.fisheries.go.th/qualityประมงผิดกฎหมาย.pdf> > สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2561.

ประการที่สี่ นิยามและขอบเขตของความเป็นเมืองในมุมมองของผู้เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองยังไม่ตรงกัน นำไปสู่ความเข้าใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาพื้นที่ที่คลาดเคลื่อน กล่าวคือ ขอบเขตของเทศบาลนครหาดใหญ่มีขนาดใหญ่ แต่พื้นที่ตัวเมืองอำเภอหาดใหญ่ยังขาดมาตรการในการวัดว่าส่วนใดเป็นส่วนของเมืองที่จะต้องพัฒนา โดยข้อมูลมาจากหลายส่วน เทศบาลนครหาดใหญ่ไม่สามารถให้ข้อมูลในภาพรวมได้

อำเภอหาดใหญ่ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 4 เทศบาล ได้แก่ เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลคลองหอยโข่ง เทศบาลเมืองคลองแห เทศบาลเมืองควนลัง และเทศบาลเมืองคองหงส์ โดยถัดการเขตเทศบาลเมืองคองหงส์เป็นเขตของเทศบาลเมืองบ้านพรุ ในส่วนพื้นที่ดังกล่าวยังไม่มีความแน่ชัดว่าต้องนับเป็นส่วนพื้นที่เมืองหรือไม่อย่างไร ทิศทางเมืองที่ขยายออกไปและมีผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายคน แต่ไม่มีทิศทางของแผนในภาพรวม ส่วนราชการในจังหวัดมองในภาพรวม ส่วนเทศบาลทำงานไปตามกรอบและพื้นที่ จึงไม่มีฝ่ายที่มองภาพรวมของอำเภอหาดใหญ่⁶¹ ส่งผลให้ทิศทางในการพัฒนาและการจัดลำดับความสำคัญในการพัฒนาเมืองยังขาดความชัดเจน โดยแต่ละท้องที่และแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีนโยบายการพัฒนาไม่เหมือนกัน เพราะแต่ละพื้นที่ไม่เหมือนกัน อำเภอเมืองสงขลามุ่งเน้นด้านวัฒนธรรมการท่องเที่ยวและการอนุรักษ์ในส่วนอำเภอหาดใหญ่จะพัฒนาไปอีกรูปแบบหนึ่งที่มุ่งเน้นด้านธุรกิจนั่นเอง⁶²



แผนภาพ 3.3 ข้อค้นพบและบทเรียนที่สำคัญกรณีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง
ของจังหวัดสงขลา

⁶¹ สัมภาษณ์, กรรมการ บริษัท สงขลาพัฒนาเมือง จำกัด, วันที่ 30 พฤษภาคม 2561.

⁶² สัมภาษณ์, นายกเทศมนตรีนครสงขลา, วันที่ 23 เมษายน 2561.

3.1.2.3 ปัจจัยเกื้อหนุน

ผลการวิเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จกรณีของจังหวัดสงขลา ในบริบทที่ต่าง ๆ ที่เกื้อหนุนต่อการพัฒนาเมืองในพื้นที่จังหวัดสงขลา พบว่า ปัจจัยสำคัญซึ่งเกื้อหนุนความสำเร็จดังกล่าวจะสามารถสรุปได้ทั้งสิ้น 5 ประการ ดังนี้

(1) **ความพร้อมด้านทรัพยากรของหน่วยงานภาครัฐ** เมื่อพิจารณาจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีการดำเนินการในจังหวัดประจำปีงบประมาณ 2561 พบว่า จังหวัดสงขลาเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดในกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนซึ่งประกอบด้วย 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสงขลา จังหวัดปัตตานี จังหวัดนราธิวาส จังหวัดยะลา จังหวัดสตูล งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีการดำเนินการในจังหวัดของจังหวัดสงขลาสูงที่สุดในกลุ่มจังหวัดเดียวกันและสูงเป็นลำดับ 6 ของประเทศ หรือ 22,101,842,348 บาท จังหวัดนนทบุรี (189,413,531,356 บาท) จังหวัดนครปฐม (32,306,712,137 บาท) จังหวัดเชียงใหม่ (24,953,303,471 บาท) จังหวัดปทุมธานี (24,483,795,265 บาท) และจังหวัดนครราชสีมา (23,426,930,493 บาท) ตามลำดับ ด้วยปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้จังหวัดสงขลาสามารถพัฒนาจังหวัดเพื่อรองรับการเจริญเติบโตของเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) **ความพร้อมด้านทรัพยากรของภาคเอกชน** ภาคเอกชนในพื้นที่จังหวัดสงขลาที่มีศักยภาพในแง่ของความพร้อมในการลงทุน กล่าวคือ ถึงแม้จะมีการกล่าวถึงความขบเซาของเศรษฐกิจในพื้นที่อำเภอเมือง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลาอย่างต่อเนื่อง ทว่าเมื่อพิจารณาจากผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด (GPP) ของจังหวัดสงขลา กลับพบว่า GPP ของจังหวัดสงขลา ยังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในรอบ 3 ปี ที่ผ่านมา คือ ในปี 2557 GPP เท่ากับ 224,622 ล้านบาท ในปี 2558 GPP เท่ากับ 236,849 ล้านบาท ปี 2559 GPP เท่ากับ 241,701 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้น 17,079 ล้านบาท ระหว่างปี 2557 ถึง ปี 2559 มากไปกว่านั้น จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ภาคเอกชนในพื้นที่จังหวัดสงขลา พบว่า ภาคเอกชนในพื้นที่จังหวัดสงขลา มีความพร้อมที่จะลงทุน หากมีความชัดเจนด้านทิศทางการพัฒนาพื้นที่จากภาครัฐ ซึ่งความพร้อมของภาคเอกชนส่วนนี้เองเป็นส่วนเสริมที่สำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองในพื้นที่จังหวัดสงขลาต่อไปในอนาคต

(3) **ความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดสงขลา** จังหวัดสงขลาถือเป็นจังหวัดที่มีความพร้อมสำหรับการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองโดยพิจารณาจากมิติด้านความสัมพันธ์ของภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดสงขลา และผลการปฏิบัติงานซึ่งประสบความสำเร็จได้จากการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดสงขลา “ภาคีคนรักเมืองสงขลา” เป็นตัวแบบการรวมตัวของประชาชน มหาวิทยาลัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่ออนุรักษ์เมืองเก่า ในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา

มากกว่านั้น การพัฒนาเมืองในพื้นที่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ผ่านการจัดตั้งบริษัท สงขลาพัฒนาเมือง จำกัด ยังได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมอันดีจากสำนักงานจังหวัดสงขลา มหาวิทยาลัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดสงขลาทั้งเทศบาลในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ในลักษณะการปรึกษาหารือเพื่อหาแนวทางในการพัฒนาพื้นที่รอยต่อต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากข้อจำกัดบางประการของหน่วยงานภาครัฐ ในแง่นี้ส่งผลให้จังหวัดสงขลาสามารถบูรณาการการปฏิบัติงานในพื้นที่

ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในจังหวัดสงขลาได้ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาพื้นที่เมืองในจังหวัดสงขลาและ
เป็นส่วนสนับสนุนความสำเร็จในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของจังหวัดสงขลา

(4) **สภาพภูมิประเทศของจังหวัดสงขลา** มีความได้เปรียบและเอื้อต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาเมือง
ทั้งในแง่ของการเดินทางและระยะทางระหว่างอำเภอต่าง ๆ กับอำเภอเมืองในฐานะที่ตั้งของส่วนราชการ
(โดยประมาณ 70 กิโลเมตร) หรือระหว่างจังหวัดสงขลาและจังหวัดใกล้เคียง (โดยประมาณ 100 กิโลเมตร)
ส่งผลให้จังหวัดสงขลาเป็นจุดกระจายสินค้าและเป็นศูนย์กลางระบบคมนาคมที่สำคัญของภาคใต้ตอนล่างตั้งแต่
อดีตจนถึงปัจจุบัน มากไปกว่านั้น จังหวัดสงขลาที่มีพื้นที่ติดต่อกับรัฐเคดาห์และรัฐเปอรลิสของประเทศมาเลเซีย
ส่งผลให้จังหวัดสงขลาสามารถผลิตสินค้าและบริการเพื่อรองรับการไหลเวียนของนักท่องเที่ยวต่างชาติได้
สภาพภูมิประเทศของจังหวัดสงขลาจึงเปรียบเสมือนปัจจัยเอื้อต่อการส่งเสริมโอกาสความเป็นไปได้ในการพัฒนา
และขับเคลื่อนการเจริญเติบโตของจังหวัดสงขลา

(5) **บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา** ในฐานะ “หัวเรือใหญ่” ในการพัฒนาพื้นที่จังหวัดทั้งในแง่ของ
ผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดสงขลาและผู้ซึ่งมีอำนาจที่ได้รับมอบจากอธิบดีกรมต่าง ๆ มากไปกว่านั้นผู้ว่าราชการ
จังหวัดสงขลายังดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มจังหวัดภาคใต้ตอนล่าง ส่งผลให้บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด
สงขลา มีผลต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่จังหวัดสงขลาอย่างยิ่งในฐานะผู้เชื่อมโยงแผนระดับต่าง ๆ ตั้งแต่
ในระดับกลุ่มจังหวัดและในระดับจังหวัดทำให้การบูรณาการแผนในแต่ละระดับของพื้นที่จังหวัดสงขลาทั้ง
ฝั่งบพทของผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา โดยปัจจุบันจังหวัดสงขลามีความพยายามในการบูรณาการแผนพัฒนา
จังหวัดในทุกระดับให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันผ่านการผลักดันดังกล่าวจะทำให้จังหวัดสงขลาสามารถเชื่อมโยง
การพัฒนาพื้นที่จังหวัดสงขลาตามความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้
ซึ่งจะเป็นกุญแจสำคัญต่อการพัฒนาเมืองสงขลาต่อไป

3.1.2.4 สรุปผลการศึกษานิเทศการจังหวัดสงขลาเกี่ยวกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของจังหวัดสงขลาโดยภาคเอกชนในนามบริษัท สงขลา
พัฒนาเมือง จำกัด ในปัจจุบันยังอยู่ในระหว่างการเตรียมความพร้อมและการสำรวจบริบทต่าง ๆ ของพื้นที่
โดยในเบื้องต้นบริษัท สงขลาพัฒนาเมือง จำกัด ไว้จัดวางตำแหน่งแห่งที่ของบริษัทเป็นหน่วยที่ทำหน้าที่
ในการประสานงานระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐในพื้นที่ เพื่อเชื่อมโยงจุดบกพร่องของการพัฒนาและฟื้นฟู
ความคึกคักของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยมุ่งเน้นพื้นที่เมืองหาดใหญ่เป็นสำคัญ

ปัจจัยส่งเสริมการพัฒนาเมืองในพื้นที่จังหวัดสงขลาเกิดขึ้นทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน ในแง่ที่ว่า
จังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดที่ส่วนราชการมีศักยภาพในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่อง
เห็นได้จากโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและงบประมาณที่ถูกจัดสรรลงพื้นที่จังหวัดสงขลาผ่าน
ส่วนราชการต่าง ๆ นอกจากนั้นแล้วภาคเอกชนของจังหวัดสงขลาโดยเฉพาะในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่มีศักยภาพ
ที่จะลงทุนเพื่อการพัฒนาเมืองและเศรษฐกิจในพื้นที่จังหวัดสงขลาเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาเมืองของจังหวัดสงขลา อาจจะกล่าวได้ว่ามีความไม่ชัดเจนในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาเมือง กล่าวคือ ส่วนราชการทั้งในระดับส่วนกลางและระดับจังหวัดขาดความเข้าใจในบริบทและประเด็นการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พัฒนาพื้นที่จังหวัดสงขลาโดยการปฏิบัติงานอิงอยู่กับพันธกิจหลักของหน่วยงานต้นสังกัด มากไปกว่านั้น จังหวัดสงขลาถึงแม้ว่าจะเป็นจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัด (GPP) สูงขึ้นทุกปี (หนึ่งหมื่นล้านบาท ระหว่างปี 2557-2559) ทว่าระบบเศรษฐกิจดังกล่าวก็พึ่งพากับภาคธุรกิจบางประเภทมากเกินไปจนอาจจะส่งผลกระทบในระยะยาวต่อการพัฒนาเมืองสงขลาในอนาคต

3.1.3 จังหวัดสุโขทัยกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

จังหวัดสุโขทัยมีจุดเด่นด้านการเป็นพื้นที่ทางประวัติศาสตร์และประชาชนมีวิถีชีวิตความเป็นอยู่แบบเรียบง่าย จึงทำให้สามารถนำจุดเด่นมาขยายเป็นกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองอย่างต่อเนื่อง ด้วยการเน้นภาพลักษณ์ของการเป็นเมืองท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ ซึ่งนักท่องเที่ยวสามารถเยี่ยมชมโบราณสถานที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกและพักผ่อนหย่อนใจในเมืองสุโขทัยในแบบการมีวิถีชีวิตที่ช้าลง (Slow life) ท่ามกลางความเร่งรีบในโลกยุคดิจิทัล⁶³ ดังนั้น ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของจังหวัดสุโขทัยจึงใช้ต้นทุนเดิมมาเป็นฐานในการพัฒนาเมือง ด้วยการอนุรักษ์เอกลักษณ์ของจังหวัดสุโขทัยทั้งในเชิงกายภาพและวิถีชีวิต โดยไม่ต้องเร่งรัดให้การพัฒนาเมืองเป็นไปแบบก้าวกระโดด

หากแต่ภายใต้แนวทางการพัฒนาดังกล่าวกลับส่งผลกระทบต่อทิศทางการพัฒนาจังหวัดในด้านอื่น ๆ ดังจะเห็นได้ว่าการเติบโตของเศรษฐกิจภาคเหนือระหว่าง พ.ศ. 2545-2552 ขยายตัวเพียงร้อยละ 2.7 ซึ่งต่ำกว่าของประเทศที่ขยายตัวร้อยละ 3.5 อีกทั้งหากพิจารณาถึงรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรจะพบว่าใน พ.ศ. 2552 ประชากรภาคเหนือมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวเพียง 71,105 บาท ในขณะที่รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประเทศอยู่ที่ 135,281 บาท ดังนั้นรายได้เฉลี่ยต่อหัวของภาคเหนือจึงต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยต่อหัวของประเทศเกือบเท่าตัวและต่ำกว่าทุกภาค ยกเว้นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนั้นจำนวนประชากรภาคเหนือยังลดลงอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้ว่าใน พ.ศ. 2552 ภาคเหนือมีประชากร 11.7 ล้านคน ในขณะที่ใน พ.ศ. 2543 ภาคเหนือมีประชากร 12.1 ล้านคน⁶⁴ ซึ่งในส่วนของประชากรในจังหวัดสุโขทัยก็มีลักษณะดังกล่าว เนื่องด้วยประชาชนในจังหวัดสุโขทัยได้ย้ายออกจากพื้นที่ ดังจะเห็นได้ว่าใน พ.ศ. 2557 จังหวัดสุโขทัยมีประชากร 603,817 คน ในขณะที่ใน พ.ศ. 2557 มีประชากรเพียง 602,460 คน โดยภาคเอกชนมองว่าปัจจัยที่ส่งผลให้ประชากรอพยพออกจากจังหวัดสุโขทัยมาจากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและการพัฒนาจังหวัดที่ไม่สามารถก้าวทันกับเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ดังนั้น จึงทำให้ประชากรของจังหวัดสุโขทัยจำนวนหนึ่งซึ่งเดินทางไปศึกษาต่อ

⁶³ สัมภาษณ์, หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว, วันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

⁶⁴ ธนาคารแห่งประเทศไทย, โครงสร้างเศรษฐกิจภาคเหนือ, < https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/Northern/EconomicReport/Pages/Economic_Structure.aspx > สืบค้นวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

หรือทำงานในจังหวัดอื่น ๆ และไม่กลับมาทำงานที่จังหวัดสุโขทัย เพราะไม่มีธุรกิจหรือแหล่งงานรองรับมากเพียงพอ ในขณะที่ภาคธุรกิจจำนวนหนึ่งซึ่งยังคงประกอบการอยู่ในพื้นที่ก็เพราะเป็นประชากรที่มีธุรกิจอยู่ในสุโขทัย หากแต่นักธุรกิจของจังหวัดสุโขทัยจำนวนหนึ่งก็ย้ายออกไปยังเมืองที่ใหญ่กว่า ทั้งจังหวัดพิษณุโลก จังหวัดเชียงใหม่ โดยเฉพาะเด็กรุ่นใหม่และช่างฝีมือจะย้ายเข้าไปทำงานกรุงเทพมหานคร เนื่องจากมีแหล่งงานรองรับและค่าแรงสูงกว่า ส่งผลให้จังหวัดสุโขทัยขาดแคลนแรงงาน ส่งผลให้โรงงานและกิจการหลายแห่งต้องปิดตัวลงและส่งผลให้การเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัดสุโขทัยลดลงตามไปด้วยเช่นกัน⁶⁵

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ภาคเอกชนในจังหวัดสุโขทัยรวมตัวกันจัดตั้ง “บริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด” เพื่อร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองร่วมกับภาครัฐเช่นเดียวกับหลายจังหวัดที่เริ่มมีการใช้แนวทางดังกล่าวในการพัฒนาเมือง โดยในส่วนของบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด นั้น ได้รับคำปรึกษาจากบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด ซึ่งเป็นต้นแบบของภาคเอกชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองอย่างเต็มรูปแบบ ดังนั้นเพื่อให้เห็นพัฒนาการในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองสุโขทัย จึงจำเป็นต้องเข้าใจกระบวนการ ข้อค้นพบ และบทเรียนที่สำคัญของจังหวัดสุโขทัยเพื่อนำมาใช้ในการเทียบเคียงกับจังหวัดขอนแก่นซึ่งเป็นจังหวัดต้นแบบในการศึกษา

3.1.3.1 ภูมิหลัง

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสุโขทัยยังคงดำเนินไปตามกรอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดที่ต้องตระหนักถึงความเชื่อมโยงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และยุทธศาสตร์เป็นสำคัญ โดยในส่วนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ได้กำหนดแผนพัฒนาภาคเหนือ ซึ่งประกอบไปด้วย 17 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แม่ฮ่องสอน เชียงราย พะเยา แพร่ น่าน พิจิตร พิษณุโลก ตาก อุตรดิตถ์ สุโขทัย เพชรบูรณ์ นครสวรรค์ กำแพงเพชร พิจิตร และอุทัยธานี เพื่อให้มีการนำทุนทางสังคมและวัฒนธรรมประเพณีที่มีอัตลักษณ์โดดเด่น มีการฟื้นฟู สืบสานและสร้างสรรค์พัฒนาสู่การผลิตสินค้าและบริการ โดยเฉพาะเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีการบริการสุขภาพและผลิตภัณฑ์หัตถกรรมที่มีชื่อเสียงระดับสากล พื้นที่เกษตรของภาคเหนือมีขนาดเล็กเหมาะสมต่อการปรับระบบการผลิต เพื่อสร้างคุณค่าตามแนวทางเกษตรอินทรีย์ นอกจากนี้ ท่าเลที่ตั้งของภาคเหนือมีศักยภาพในการขยายการค้าการลงทุนและบริการเชื่อมโยงเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง และสามารถขยายไปสู่จีนตอนใต้และกลุ่มประเทศเอเชียใต้ตามแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor) และระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) รวมถึงเป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำที่สำคัญของประเทศ ดังนั้น การพัฒนาภาคเหนือสู่ความ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” จำเป็นจะต้องนำศักยภาพทางภูมิสังคม ประกอบกับปัจจัยสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน และองค์ความรู้ของสถาบันการศึกษาและองค์กรในพื้นที่มาใช้ในการต่อยอดการผลิตและบริการที่มีศักยภาพและโอกาสเพื่อสร้างมูลค่าสูงตามแนวทางเศรษฐกิจ

⁶⁵ สัมภาษณ์, ประธานกรรมการ บริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด, วันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

สร้างสรรค์ รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากการเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านในการเสริมสร้างขีดความสามารถของธุรกิจท้องถิ่นเพื่อขยายฐานเศรษฐกิจของภาค ด้วยเหตุดังกล่าวภาคเหนือจึงมีเป้าหมายที่จะ “พัฒนาเป็นฐานเศรษฐกิจสร้างสรรค์มูลค่าสูง เชื่อมโยงเศรษฐกิจกับประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง”⁶⁶

ดังนั้น แผนพัฒนาภาคเหนือในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาการท่องเที่ยวและธุรกิจบริการต่อเนื่องให้มีคุณภาพ สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มอย่างยั่งยืน และกระจายผลประโยชน์อย่างทั่วถึง รวมทั้งต่อยอดการผลิตสินค้าและบริการที่มีศักยภาพสูงด้วยภูมิปัญญาและนวัตกรรม ยุทธศาสตร์ที่ 2 ใช้โอกาสจากเขตเศรษฐกิจพิเศษ และการเชื่อมโยงกับอนุภูมิภาค GMS BIMSTEC และ AEC เพื่อขยายฐานเศรษฐกิจของภาค ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยกระดับเป็นฐานการผลิตเกษตรอินทรีย์และเกษตรปลอดภัย เชื่อมโยงสู่อุตสาหกรรมเกษตรแปรรูปที่สร้างมูลค่าเพิ่มสูง ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาคุณภาพชีวิตและแก้ไขปัญหาความยากจน พัฒนาระบบดูแลผู้สูงอายุอย่างมีส่วนร่วมของครอบครัวและชุมชน ยกระดับทักษะฝีมือแรงงานภาคบริการ ยุทธศาสตร์ที่ 5 อนุรักษ์และฟื้นฟูป่าต้นน้ำให้คงความสมบูรณ์ จัดระบบบริหารจัดการน้ำอย่างเหมาะสมและเชื่อมโยงพื้นที่เกษตรให้ทั่วถึง ป้องกันและแก้ไขปัญหาหมอกควันอย่างยั่งยืน⁶⁷ ด้วยมองว่าสามารถนำปัจจัยเกื้อหนุนต่อการพัฒนาพื้นที่ ทั้งในด้านการมีโครงข่ายถนนเชื่อมโยงกับโครงข่ายหลักของประเทศและเชื่อมโยงสู่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมา และสามารถเชื่อมโยงไปยังจีนตอนใต้ นอกจากนั้นยังมีเส้นทางรถไฟกรุงเทพฯ-เชียงใหม่ ที่สามารถเชื่อมโยงสู่เส้นทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือที่สถานีรถไฟชุมทางภาชี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีสนามบิน 12 แห่ง เป็นสนามบินนานาชาติ 2 แห่ง และสนามบินภายในประเทศ 10 แห่ง และด่านชายแดน 29 ด่าน เป็นด่านถาวร 8 ด่าน และจุดผ่อนปรน 21 จุด ซึ่งสามารถเชื่อมโยงการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านมาเป็นฐานในการพัฒนาพื้นที่ภาคเหนือ

จังหวัดสุโขทัยจึงนำแผนพัฒนาภาคเหนือในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) มาเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดทิศทางการพัฒนาจังหวัดสุโขทัย อีกทั้งยังได้นำยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 1 พ.ศ. 2561-2564 มาเป็นฐานในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2561-2564 อีกด้วย เนื่องจากจังหวัดสุโขทัยเป็นหนึ่งในจังหวัดกลุ่มภาคเหนือตอนล่าง 1 ซึ่งประกอบด้วย จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดอุตรดิตถ์ จังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดสุโขทัย และจังหวัดตาก โดยกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 1 เป็นกลุ่มจังหวัดที่มีศักยภาพในการเป็นแหล่งผลิตทางการเกษตร ได้แก่ ข้าว ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ อ้อยโรงงาน มันสำปะหลัง ถั่วเหลือง และไม้ผลหลายชนิด นอกจากนี้ยังเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านตามแนวพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก โดยมีจังหวัดพิษณุโลกเป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญรองรับการเป็นศูนย์การบริการสี่แยกอินโดจีน มีจังหวัดสุโขทัยเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ที่เป็นมรดกโลก นอกจากนั้นยังมีศักยภาพในด้านที่ตั้งที่สามารถเชื่อมโยงระหว่างภาคและเชื่อมโยงการพัฒนาตามระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ และระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก อีกด้วย

⁶⁶ แผนพัฒนาภาคเหนือในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564).

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน.

ภายใต้บริบทดังกล่าว ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 1 พ.ศ. 2561-2564 (ฉบับทบทวน) จึงได้กำหนดวิสัยทัศน์ให้กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 1 “เป็นศูนย์กลางการบริการสี่แยกอินโดจีน เชื่อมโยงเศรษฐกิจ สังคม และบริการของภูมิภาคสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน (Regional Linkage Center for Economic Social and Services to Stability Prosperity Sustainability)” และได้กำหนดพันธกิจ เพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าวไว้ 4 ประการ ได้แก่ 1) ยกกระดับและเพิ่มขีดความสามารถทางเศรษฐกิจบนฐาน การสร้างมูลค่าเพิ่มจากนวัตกรรม 2) การอนุรักษ์ ปันฟูและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และ พลังงาน เพื่อเป็นรากฐานในการพัฒนา 3) เสริมสร้างความมั่นคงทางสังคม วัฒนธรรม และยกระดับความเป็นอยู่ เพื่อหนุนเสริมการเติบโตอย่างยั่งยืน และ 4) พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและการจัดการท่องเที่ยวที่หลากหลาย บนฐานเศรษฐกิจสร้างสรรค์

ดังนั้น เพื่อให้วิสัยทัศน์และพันธกิจข้างต้นบรรลุผล จึงมีการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ 6 ด้าน ได้แก่ 1) พัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรอัจฉริยะ อาหารปลอดภัย บนความต้องการของตลาดและส่งเสริมระบบตลาด อย่างยั่งยืน 2) สร้างสรรค์การท่องเที่ยวและบริการมูลค่าสูงบนฐานนิเวศน์และประวัติศาสตร์ 3) ยกกระดับ โครงข่ายการขนส่งคมนาคมและระบบโลจิสติกส์จากกลุ่มภาคเหนือตอนล่าง 1 สู่ภูมิภาคและอาเซียน 4) อนุรักษ์ ปันฟูและจัดการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และพลังงานอย่างยั่งยืน 5) เสริมสร้าง เศรษฐกิจฐานความรู้และเศรษฐกิจดิจิทัลเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และ 6) เสริมสร้างความมั่นคง และยกระดับคุณภาพชีวิตแบบบูรณาการและหลากหลายมิติ

นอกจากการนำแผนพัฒนาภาคเหนือในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) และยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 1 พ.ศ. 2561-2564 มาเป็น กรอบในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดสุโขทัยแล้วนั้น กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2561-2564 ยังใช้กลไกการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ผ่านการประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อร่างแผนพัฒนา จังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2561-2564 ฉบับทบทวน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 โดยมีหัวหน้าส่วนราชการ ทุกส่วนราชการ หัวหน้าหน่วยงาน รัฐวิสาหกิจทุกแห่ง นายอำเภอทุกอำเภอ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีเมืองทั้ง 3 แห่ง และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 91 แห่ง ในจังหวัด ประธานหอการค้า ประธานสภาอุตสาหกรรม ผู้บริหารองค์กรภาคเอกชนทุกแห่ง ผู้แทนภาคประชาชนและภาคประชาสังคม เข้าร่วมประชุม⁶⁸ เมื่อผ่านการรับฟังความคิดเห็นแล้ว จึงได้นำร่างแผนพัฒนาจังหวัดฯ เสนอต่อคณะกรรมการ บริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) จังหวัดสุโขทัย และได้รับความเห็นชอบให้ใช้แผนพัฒนาจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2561-2564 ฉบับทบทวน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เป็นกรอบในการพัฒนาจังหวัด โดยมอบหมายให้ สำนักงานจังหวัดสุโขทัยในฐานะเลขานุการ ก.บ.จ. จัดทำแผนฯ และจัดส่งให้คณะกรรมการบูรณาการนโยบาย พัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

⁶⁸ แผนพัฒนาจังหวัดสุโขทัย (พ.ศ. 2561-2564) ฉบับทบทวน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2561-2564 จึงเป็นกระบวนการที่ดำเนินการตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้แผนพัฒนาจังหวัดสอดคล้องกับแนวทางของคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ) หากแต่การเปลี่ยนแปลงกระบวนการและหน่วยงานที่ดูแลเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดก็ยังคงมีเป็นปัญหาที่ต่อผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดทำเป็นส่วนใหญ่ เช่น รูปแบบเอกสาร (Pattern) กรอบระยะเวลา ฯลฯ หากแต่กระบวนการจัดทำแผน เช่น การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น การประชาคม การบันทึกข้อมูล และอื่น ๆ ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก⁶⁹

แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 1 และแผนพัฒนาจังหวัดสุโขทัยจึงเป็นกรอบในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีช่องทางในการเสนอของบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งโครงการที่เสนอของบประมาณนั้นจะต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสุโขทัย และต้องเข้าช้อนกับงบประมาณตามภารกิจ (Function) ดังนั้น โครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสุโขทัยจึงสามารถเติมเต็มช่องว่างการพัฒนาพื้นที่จังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องด้วยในกรณีที่หน่วยงานต้นสังกัดไม่ได้ให้การสนับสนุนงบประมาณตามภารกิจในเชิงพื้นที่หรือจัดสรรงบประมาณตามภารกิจหน้าที่ลงมาบางส่วน งบประมาณของจังหวัดก็จะเข้าไปเติมเต็มในส่วนที่ขาดเหลือเป็นต้น โดยกลไกในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณนั้น จังหวัดสุโขทัยจะเรียกประชุมส่วนราชการในพื้นที่เข้าร่วมประชุม ก.บ.จ.⁷⁰ ซึ่งกลไกดังกล่าวจะทำให้ลดปัญหาการขอประมาณซ้ำซ้อนของหน่วยงานต่างๆ

นอกจากแผนพัฒนาจังหวัดสุโขทัย (พ.ศ. 2561-2564) จะถูกใช้เป็นกรอบในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองแล้วนั้น ในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นท้องถิ่น 4 ปี (พ.ศ. 2561-2564) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัย ซึ่งเป็นเหมือนแผนในภาพรวมที่ทำควบคู่กับแผนระดับจังหวัด เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัยต้องรับผิดชอบพื้นที่ทั้งจังหวัด โดยกระบวนการจัดทำแผนจะมีการพิจารณาตั้งแต่ในระดับของแผนชาติ แผนกลุ่มจังหวัด และแผนจังหวัด โดยในส่วนของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 4 ปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัยนั้น เริ่มจากการลงพื้นที่เพื่อสอบถามความคิดเห็นและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนเข้ามาสู่กระบวนการจัดทำแผน และได้นำโครงการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนมาบรรจุไว้ในแผนดังกล่าวด้วย ดังนั้น กระบวนการบูรณาการแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁷¹ หากแต่ในการบูรณาการกับราชการส่วนภูมิภาคก็ยังไม่มียุทธศาสตร์การทำงานแบบภาคีเครือข่ายเป็นภาคีร่วมกัน

⁶⁹ สัมภาษณ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักงานจังหวัดสุโขทัย, วันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

⁷⁰ สัมภาษณ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักงานจังหวัดสุโขทัย, วันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

⁷¹ สัมภาษณ์, หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมและพัฒนากองทัพเรือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัย, วันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

ดังนั้น จึงอยากให้มีการปรับกลไกให้การทำงานด้วยกันแบบร่วมคิดร่วมทำ (Joint venture) มากกว่าการสั่งหรือในลักษณะของการกำกับดูแล⁷²

สำหรับบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด กับยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองสุโขทัย บริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด (Sukhothai City Development) เริ่มขึ้นจากการที่ภาคเอกชนซึ่งเป็นกลุ่มทุนและนักธุรกิจท้องถิ่นจังหวัดสุโขทัยต้องการพัฒนาจังหวัดสุโขทัยเพื่อให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจในเขตเมือง เนื่องจากปัจจุบันนักท่องเที่ยวเลือกที่จะท่องเที่ยวในย่านเมืองเก่าแล้วเดินทางเพื่อไปเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่หรือจังหวัดใกล้เคียงโดยไม่เดินทางเข้าไปในตัวเมืองสุโขทัย เพราะยังขาดส่วนเชื่อมต่อนำนักท่องเที่ยวเข้าไปเที่ยวในตัวเมือง ดังนั้น การริเริ่มหารือกันในการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองนั้น ส่วนหนึ่งมาจากความคิดเริ่มต้นของบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง ซึ่งทางผู้ริเริ่มก่อตั้งบริษัทสุโขทัยพัฒนาเมืองเห็นตรงกันว่าทิศทางการพัฒนาเมืองตามแนวทางของบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมืองมีความน่าสนใจ นอกจากนี้ ยังได้มีการปรึกษารื้อกับ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปุ่น เทียงบุญธรรม อาจารย์ประจำภาควิชาวิศวกรรมโยธา คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ อาจารย์ธำมรงค์ บุญยประดิษฐ์ อนุบายกสมาคมการค้าเมืองไทย และอาจารย์สุรเดช ทวีแสงสกุลไทย จากนั้นจึงนำแนวคิดมาหารือกันในจังหวัดสุโขทัย ซึ่งผู้ริเริ่มก่อตั้งบริษัทสุโขทัยพัฒนาเมืองก็เห็นด้วยกับแนวความคิดนี้

สำหรับปัจจัยทำให้มีการหารือกันง่ายก็เนื่องมาจากผู้ริเริ่มก่อตั้งบริษัททุกฝ่ายรู้จักกันหมด เพราะเป็นกรรมการหอการค้าจังหวัดสุโขทัยและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดสุโขทัย จึงได้ตกลงร่วมลงทุนกันทั้งหมดคนละ 2 ล้านบาทรวม 17 คน (รวม 34 ล้านบาท) ซึ่งเป็นทุนจากคนในพื้นที่ของจังหวัดสุโขทัย⁷³ โดยได้จัดให้มีการแถลงข่าวการระดมเงินทุนของบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2560 โดยมีนายพิพัฒน์ เอกภาพันธ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดสุโขทัย เป็นประธานแถลงข่าว ซึ่งบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด ได้กำหนดวิสัยทัศน์ว่า เรามุ่งมั่นพัฒนาเมืองสุโขทัยให้เติบโตอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ในแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมกับเมือง โดยให้ความสำคัญต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นอันดับแรก และร่วมเสริมสร้างความแข็งแกร่งของระบบเศรษฐกิจชุมชนเป็นลำดับต่อมา พร้อมการสร้างเมืองสุโขทัยให้เป็นเมืองสุขภาพ (Healthy City) และเมืองแห่งการเดิน (Walkable City) รวมทั้งการอนุรักษ์มรดกสำคัญของชาติให้คงอยู่ควบคู่ไปกับโลก เช่นเดียวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในเขตเมืองและสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ เพื่อสร้างสรรคสภาพแวดล้อมเมืองและโลกให้มีความยั่งยืนตลอดไป⁷⁴

โดยเจตนารมณ์และเป้าหมายของบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด มี 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 ให้การสนับสนุนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างทิศทางการพัฒนาและการเติบโตในอนาคตตามเป้าหมายอันเดียวกัน

⁷² สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการกองแผนงานและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัย, วันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

⁷³ สัมภาษณ์, ประธานกรรมการบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด, วันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

⁷⁴ หนังสือพิมพ์ภูไท, สุโขทัยแถลงข่าวการระดมเงินทุนของบริษัทสุโขทัยพัฒนาเมืองจำกัด, < <http://www.puthainews.com/21436> > สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.

ประการที่ 2 กำหนดแนวทางปฏิบัติงานจากผลการระดมความเห็นจากทุกภาคส่วนและจากผลการวิจัยหรือผลการศึกษาด้านการพัฒนาเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านสาธารณูปโภค และด้านคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม

ประการที่ 3 ระดมทุนจากเครือข่ายพันธมิตรเพื่อใช้ในการขับเคลื่อนกิจการโครงการตามผลการระดมความเห็นและผลการวิจัยที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาเมือง

ด้วยมุ่งหวังที่จะยกระดับเมืองสุโขทัยเป็นจุดหมายแรก (First Destination) ด้านการท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของกลุ่มภาคเหนือภายใน 10 ปีข้างหน้า เชื่อมโยงระเบียงเศรษฐกิจมรดกโลกทางวัฒนธรรม ตามยุทธศาสตร์ระเบียงเศรษฐกิจมรดกโลกสุโขทัย (Sukhothai Heritage Economic Corridor) โดยจะเพิ่มปริมาณนักท่องเที่ยวชาวไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ในช่วง 10 ปีข้างหน้า และนักท่องเที่ยวต่างชาติไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 ในช่วง 10 ปีข้างหน้า เพิ่มรายได้ประชากรจังหวัดสุโขทัยไม่น้อยกว่า 2 เท่า ในอีก 10 ปีข้างหน้า โดยใช้ฐานการพัฒนาการท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมเป็นกลไกในการขับเคลื่อน รวมถึงพัฒนาย่านพาณิชยกรรมเพื่อการท่องเที่ยวให้เป็นศูนย์เศรษฐกิจทางประวัติศาสตร์และมรดกโลกที่สำคัญของภาคเหนือ⁷⁵

นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานในระยะ 10 ปี ดังนี้

ประการที่ 1 โครงการสถานีรถไฟความเร็วสูงสถานีสุโขทัย เพื่อผลักดันสถานีรถไฟความเร็วสูงเส้นทางกรุงเทพมหานครถึงเชียงใหม่ ให้สถานีสุโขทัยบรรจุในแผนของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) จากโครงการระยะที่ 2 เป็นระยะที่ 1 โดยร่วมมือกับจังหวัดสุโขทัย สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดสุโขทัย พื้นที่พิเศษอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ศรีสัชนาลัย กำแพงเพชร (อพท.4) และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) สำนักงานสุโขทัย ร่วมกันผลักดัน เพื่อให้มีนักท่องเที่ยวต่างประเทศเพิ่มขึ้นจากสี่แสนคนเป็นหนึ่งล้านคน ส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจไม่น้อยกว่าปีละหนึ่งหมื่นล้านบาท เพิ่มการจ้างงานได้ไม่น้อยกว่า 500 ตำแหน่ง และมีกิจการใหม่เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 50 กิจการ

ประการที่ 2 พัฒนาเศรษฐกิจย่านพาณิชยกรรม ด้วยการปรับปรุงฟื้นฟูย่านพาณิชยกรรมเป็นแหล่งรองรับนักท่องเที่ยวกลุ่มรายได้กลางถึงสูงทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ พัฒนาเป็น local food street และย่านอยู่อาศัยคุณภาพของจังหวัด เพื่อให้มีนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการวันละ 500 คนภายใน 1 ปี มูลค่าคนละ 1,500 บาทต่อวัน รวม 450,000 บาท ซึ่งจะทำให้จังหวัดสุโขทัยมีรายได้ไม่น้อยกว่าปีละ 162 ล้านบาท และสามารถขยายการจ้างงานไม่น้อยกว่า 200 ตำแหน่งในกิจการท่องเที่ยว ร้านอาหาร และโรงแรมที่พัก

ประการที่ 3 พัฒนาถนน boulevard street เป็นประตูสู่เมืองมรดกโลก ระยะทาง 12 กิโลเมตร นับตั้งแต่ใจกลางเมืองสุโขทัยจนถึงอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ด้วยการพัฒนาถนนให้เป็นแลนด์มาร์คให้นักท่องเที่ยวเกิดความประทับใจเมื่อมาเยือนเมืองสุโขทัย อันจะส่งผลให้มีนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นร้อยละ 30 จาก 1.3 ล้านคน เป็น 1.69 ล้านคน ภายใน 3 ปี สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้จังหวัดไม่น้อยกว่า 1,500 ล้านบาทต่อปี

⁷⁵ เรืองเดียวกัน.

ประการที่ 4 ลงทุนและร่วมลงทุนระบบขนส่งมวลชน 4 เส้นทางรอบเมืองสุโขทัยและการเชื่อมต่อระบบขนส่งมวลชนไปยังอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเดินทางจากการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลเป็นระบบขนส่งสาธารณะในพื้นที่เขตเมืองไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 คิดจากปริมาณเที่ยวการเดินทางต่อวัน สามารถลดค่าใช้จ่ายการเดินทางของภาคครัวเรือนไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ลดอุบัติเหตุ เพิ่มความปลอดภัย สร้างความสะดวกสบายแก่ประชาชนและนักท่องเที่ยว ซึ่งจะสามารถเพิ่มมูลค่าเศรษฐกิจสองข้างทางไม่น้อยกว่าปีละ 100 ล้านบาท ลดอุบัติเหตุซึ่งเป็นการลดค่าใช้จ่ายการรักษาพยาบาลและสร้างความเชื่อมั่นให้นักท่องเที่ยวในการเดินทางเข้าสู่อุทยานประวัติศาสตร์

ประการที่ 5 โครงการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งรวม 5 สถานี ทั้งในด้านการพัฒนาเชิงพาณิชย์และอสังหาริมทรัพย์รอบสถานีขนส่งหลักของเมือง โดยการลงทุนปรับปรุงฟื้นฟูสถานีกลางให้เป็นศูนย์กลางคมนาคมและขนส่งจังหวัดสุโขทัย จำนวน 1 แห่ง ออกแบบการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟความเร็วสูงจำนวน 1 แห่ง และพัฒนาพื้นที่รอบสถานีโรงพยาบาลสุโขทัยและสถานีบ้านนาให้เป็นศูนย์เศรษฐกิจเพื่อการท่องเที่ยว ซึ่งจะสร้างมูลค่าเศรษฐกิจด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ไม่น้อยกว่า 3 หมื่นล้านบาทในช่วงระยะ 10 ปี สามารถจ้างงานและสร้างงานได้ไม่น้อยกว่า 3 พันตำแหน่ง⁷⁶

โดยบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด ต้องการพัฒนาให้สุโขทัยเป็น “เมืองแห่งความสุข” เพื่อให้คนในพื้นที่ที่เดินทางไปเรียนหรือไปทำงานในกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่นๆ อยากกลับมาอยู่กับคนในครอบครัวและร่วมกันพัฒนาเมืองสุโขทัย ด้วยการทำให้เมืองกลับมามีชีวิตอีกครั้ง ด้วยมองว่าพื้นที่จังหวัดสุโขทัยมีจุดแข็งและโอกาสในหลายด้าน หากแต่ยังไม่สามารถนำมาบูรณาการร่วมกัน ดังนั้นการพัฒนาเมืองจะทำให้จังหวัดสุโขทัยสามารถมีรายได้เพิ่มขึ้น (ปัจจุบันจังหวัดสุโขทัยมีรายได้จากการท่องเที่ยวต่อปีอยู่ที่ 3,000 ล้านบาท ในขณะที่จังหวัดเชียงใหม่มีรายได้จากการท่องเที่ยวต่อปีอยู่ที่ 10,000 ล้านบาท) ซึ่งการเพิ่มขึ้นของรายได้ดังกล่าวจะเป็นการกระจายจากฐานราก ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและจะดึงดูดให้คนสุโขทัยกลับมาทำงานในพื้นที่อีกครั้ง⁷⁷

เป้าหมายของการพัฒนาเมืองของบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด จึงต้องการให้คนสุโขทัยเป็นรากฐานการพัฒนาเมือง เพราะมองว่ารายได้จากการท่องเที่ยวแต่เพียงด้านเดียวไม่สามารถก่อให้เกิดการยั่งยืนต่อการพัฒนาได้ เนื่องด้วยรายได้จากการท่องเที่ยวของจังหวัดสุโขทัยมีสัดส่วนแค่ร้อยละ 10 เท่านั้น หากแต่การลงทุนด้านการท่องเที่ยวกลับมีมูลค่ากว่าร้อยละ 30 ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพัฒนาเมืองในด้านอื่น ๆ ควบคู่ไปด้วย⁷⁸ เช่น ภาคเกษตร และภาคอุตสาหกรรม โดยในส่วนของการพัฒนาเมืองได้มีการวางแผนที่จะเริ่มดำเนินการโครงการให้เกิดเป็นรูปธรรมในช่วงเดือนเมษายน พ.ศ. 2562 เพื่อให้เกิดย่านพาณิชย์กรรมในเขตเมืองโดยเฉพาะย่านเขตเมือง (Downtown) เพื่อให้เป็นศูนย์รวมเพื่อให้คนที่เข้ามาท่องเที่ยวต้องเข้ามาเที่ยวซึ่งทางบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด กำลังรวบรวมข้อมูลและทำการศึกษาวิจัยเพื่อใช้เป็นฐานในการพัฒนาเมือง

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁷ สัมภาษณ์, ประธานกรรมการบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด, วันที่ 11 มิถุนายน 2561.

⁷⁸ สัมภาษณ์, ประธานกรรมการบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด, วันที่ 11 มิถุนายน 2561.

ให้บรรลุเป้าหมาย โดยบริษัทได้แสดงความประสงค์เพื่อขอร่วมทำในการทำวิจัยกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) นอกจากนั้นยังมีความร่วมมือกับอาจารย์มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงครามและมหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งเป็นคนในพื้นที่จังหวัดสุโขทัยในการศึกษาข้อมูลเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองสุโขทัย⁷⁹ เพราะในปัจจุบันบริษัท พัฒนาเมืองสุโขทัย จำกัด ยังอยู่ในช่วงของการสร้างการรับรู้เกี่ยวกับทิศทางการพัฒนาเมืองให้กับคนในพื้นที่ จากนั้นจึงจะนำเสนอต่าง ๆ ไปผลักดันให้เกิดการปรึกษาหารือกับภาครัฐเพื่อกำหนดให้แนวทางการพัฒนาเมืองสุโขทัยดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน

ทิศทางการพัฒนาเมืองของบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด ได้ถูกนำมาบรรจุไว้เป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการพัฒนาเชิงพื้นที่ตามรูปแบบแผนพัฒนาจังหวัดใหม่ของสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยจังหวัดสุโขทัยกำหนดตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ (Position) “THAI” ประกอบด้วย T คือ Tourism โดยอาศัยทุนด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่เป็นธำนา H คือ Happiness ดัชนีชี้วัดความสุข A คือ Agriculture ซึ่งเป็นวิถีชีวิตของคนในพื้นที่จังหวัดสุโขทัย และ I คือ ทั้งเกษตรและท่องเที่ยวต้องมีความนวัตกรรม (Innovation) มาเสริมประเด็นการพัฒนา ในส่วนนี้จะเห็นเพียงแค่แผนยุทธศาสตร์ปี 2561-2564 เท่านั้น แต่หลังจากนั้นจะเป็นแผนพัฒนาจังหวัดระยะ 5 ปี เป็นงานงวดสุดท้าย (Final Draft)⁸⁰ โดยการจัดทำแนวทางการพัฒนาเชิงพื้นที่ดังกล่าว จังหวัดสุโขทัยได้ว่าจ้างมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นผู้ดำเนินการ

ดังนั้น การจัดทำแนวทางการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นครั้งแรกที่จังหวัดสุโขทัยมอบหมายให้สถาบันการศึกษาเป็นหน่วยงานสนับสนุนและดำเนินการจัดทำ ด้วยมองว่าจังหวัดเป็นผู้นำแนวทางการพัฒนาไปปฏิบัติ จึงต้องการให้แนวทางการพัฒนาถูกกำหนดจากหน่วยงานภายนอกหรือมีลักษณะ Outside-in Approach โดยมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ร่วมกับจังหวัดสุโขทัยเป็นผู้จัดทำและดำเนินงานกำหนดข้อคำถามในแบบสอบถาม จากนั้นจึงนำแนวทางที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่จัดทำมานำเสนอในเวทีประชาคม ซึ่งมีผู้แทนส่วนราชการ ภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปราชญ์ชาวบ้าน ฯลฯ⁸¹ โดยจังหวัดสุโขทัยมองว่าเนื้อหาที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่จัดทำมีความครอบคลุมมากพอสมควร แต่เนื่องจากเป็นการมองจากมุมมองภายนอกเข้ามา ทำให้ทีมที่ปรึกษาจากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ซึ่งไม่ได้เป็นบุคลากรของภาครัฐ อาจจะไม่ทราบถึงกฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ จึงต้องนำมาพิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดทำว่าข้อเสนอหรือแนวทางใดสามารถดำเนินการได้ หรือข้อเสนอใดมีข้อจำกัดทางกฎหมาย หรืออาจก่อให้เกิดความขัดแย้ง⁸² ซึ่งทางจังหวัดสุโขทัยต้องนำแนวทางที่นักวิชาการของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เสนอมานั้น นำกลั่นกรองเพื่อนำไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทางการพัฒนาพื้นที่จังหวัดสุโขทัยต่อไป

⁷⁹ สัมภาษณ์, ประธานกรรมการบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด, วันที่ 11 มิถุนายน 2561.

⁸⁰ สัมภาษณ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักงานจังหวัดสุโขทัย, วันที่ 11 มิถุนายน 2561.

⁸¹ สัมภาษณ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักงานจังหวัดสุโขทัย, วันที่ 11 มิถุนายน 2561.

⁸² สัมภาษณ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักงานจังหวัดสุโขทัย, วันที่ 11 มิถุนายน 2561.

3.1.3.2 ข้อค้นพบและบทเรียนที่สำคัญ

ข้อค้นพบและบทเรียนสำคัญที่เป็นปัจจัยส่งเสริมสนับสนุนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองสุโขทัยสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

การมีเอกลักษณ์ความเป็นเมืองนำอยู่ของจังหวัดสุโขทัย ภาครัฐและเอกชนมีความเห็นร่วมกันว่า การพัฒนาเมืองสุโขทัยต้องนำเอกลักษณ์ของจังหวัดสุโขทัยมาใช้เป็นฐานในการพัฒนาเมือง เพราะจังหวัดสุโขทัยไม่เพียงแต่มีความโดดเด่นด้านการเป็นพื้นที่ประวัติศาสตร์เท่านั้น หากแต่จังหวัดสุโขทัยยังมีเอกลักษณ์ด้านการเป็นเมืองที่มีความปลอดภัย เนื่องจากมีแหล่งอบายมุขและสถานบันเทิงน้อย ประเด็นสำคัญที่ทำให้จังหวัดสุโขทัยมีทิศทางการพัฒนาเมืองที่น่าสนใจก็คือ แม้ว่าบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด จะเริ่มต้นจากการปรึกษารื้อกับผู้ก่อตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด เกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองและการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง ด้วยมองว่าขอนแก่นพัฒนาเมืองเป็นต้นแบบในการรวมตัวกันของภาคเอกชน หากแต่ “ขอนแก่นไม่ใช่แบบอย่างของการพัฒนา” ด้วยมองว่าจังหวัดขอนแก่นมีความเชี่ยวชาญในเรื่องระบบคมนาคมขนส่ง ในขณะที่จังหวัดสุโขทัยมีเอกลักษณ์เฉพาะพื้นที่ซึ่งแตกต่างออกไป ดังนั้น ทิศทางการพัฒนาเมืองสุโขทัยต้องพัฒนาไปตามแบบที่จังหวัดสุโขทัยต้องการจะเป็น กล่าวคือ ทุกภาคส่วนต้องเห็นพ้องต้องกันว่าต้องการให้เมืองสุโขทัยเป็นอย่างไร ดังนั้น การรวมตัวกันของจังหวัดขอนแก่นเป็นแรงบันดาลใจที่ทำให้มองเห็นภาพในอนาคต แต่จังหวัดสุโขทัยต้องมีเอกลักษณ์ของตนเอง โดยในเบื้องต้นบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด ต้องการสร้างให้จังหวัดสุโขทัยมีการเชื่อมโยงระบบโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะด้านการคมนาคมและขนส่ง เนื่องจากนักท่องเที่ยวเดินทางมาท่องเที่ยวในจังหวัดสุโขทัยได้ลำบาก เพราะตัวเลือกด้านการคมนาคมยังคงมีจำกัด การขนส่งมวลชนจึงเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ภาคเอกชนจะต้องเข้าไปดำเนินการร่วมกับส่วนราชการ⁸³

ประเด็นด้านการเป็นเมืองนำอยู่ของจังหวัดสุโขทัยนั้น ได้รับความเห็นพ้องต้องกันทั้งภาครัฐและเอกชน ดังจะเห็นได้จากทัศนะของส่วนราชการในจังหวัดสุโขทัยเป็นเมืองที่น่าอยู่ มีความเรียบง่าย แหล่งอบายมุขหรือสถานบริการมีจำนวนน้อย หากมีการทำสิ่งที่มีผิดกฎหมายจะมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด และเป็นเมืองที่มีการกำกับดูแลอย่างทั่วถึง⁸⁴ ดังนั้น ในความเห็นของตัวแทนภาครัฐและเอกชนจึงมองว่าทิศทางการพัฒนาเมืองสุโขทัยไม่จำเป็นต้องจัดพื้นที่สำหรับการท่องเที่ยวกลางคืน เนื่องจากอาจจะนำมาสู่ปัญหาอาชญากรรมและทำให้จังหวัดสุโขทัยมีแหล่งอบายมุขเพิ่มมากขึ้น ด้วยมองว่านักท่องเที่ยวที่เข้ามาในพื้นที่จังหวัดสุโขทัยต้องการชื่นชมธรรมชาติและวัฒนธรรม ดังนั้น การพัฒนาเมืองจึงต้องมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายว่าคนที่เข้ามาในพื้นที่มีความต้องการแบบใด จังหวัดสุโขทัยอาจจะโดดเด่นในด้านหนึ่งและอาจจะไม่ต้องมีการจัดสรรให้ครบทุกพื้นที่⁸⁵ ในขณะที่ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนมองว่า การพัฒนาเมืองเพื่อรองรับเฉพาะการท่องเที่ยวตอนกลางวันก่อให้เกิดรายได้จากการท่องเที่ยวในพื้นที่น้อย เพราะนักท่องเที่ยวจะมีการใช้จ่ายเงินจำนวนมาก มากกว่านั้นหากมีการพักค้างคืนด้วย ดังนั้น การพัฒนาเมืองสุโขทัยควรกำหนดให้มีการแบ่งเขตพื้นที่

⁸³ สัมภาษณ์, ประธานกรรมการ บริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด, วันที่ 11 มิถุนายน 2561.

⁸⁴ สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดสุโขทัย, วันที่ 8 พฤษภาคม 2561.

⁸⁵ สัมภาษณ์, ประธานกรรมการ บริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด, วันที่ 11 มิถุนายน 2561.

เพื่อการท่องเที่ยวในแต่ละรูปแบบ เพราะตอนนี้จังหวัดสุโขทัยมีสถานที่ท่องเที่ยวรองรับนักท่องเที่ยวในช่วงกลางวัน ดิอยู่แล้ว จึงควรแบ่งพื้นที่ในการพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวเพื่อรองรับการท่องเที่ยวในช่วงกลางคืนเพิ่มขึ้น⁸⁶ เพื่อดึงดูดให้นักท่องเที่ยวสามารถท่องเที่ยวภายในเมืองสุโขทัยได้ตลอดเวลา อันจะนำมาซึ่งการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่จังหวัดสุโขทัย

ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนส่งผลต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง
องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัยกับบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด มีการพูดคุยและปรึกษาหารือกันเป็นประจำ เนื่องจากสมาชิกของหน่วยงานทั้งสองมีความสัมพันธ์ในฐานะของความเพื่อนหรือเป็นพี่น้องกัน ดังนั้น การทำงานระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัยกับบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด จึงมีลักษณะของการขอความร่วมมือ นอกจากนี้ บริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด ยังได้รับเชิญให้เป็นคณะกรรมการพัฒนาแผนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัยด้วย เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องการรับฟังความคิดเห็นจากภาคเอกชนและภาคส่วนอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด⁸⁷ ที่สำคัญองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัยยังเป็นจุดเชื่อมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัดสุโขทัย โดยมีการรวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการ เรียกว่า “สามพี่น้องท้องถิ่น” ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล รวมกันทั้งหมดในจังหวัดสุโขทัยจำนวน 91 แห่ง⁸⁸

ในส่วนของบทบาทการพัฒนาเมืองสุโขทัยนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งซึ่งมีส่วนสำคัญในด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว ดังจะเห็นได้จากการที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัยมีการจัดทำโครงการ “อบจ.ชวนเที่ยว โดย อบจ.สุโขทัย” และบูรณาการกับงานที่จังหวัดเป็นเจ้าภาพ นั่นคือ “งานประเพณีลอยกระทง เผาเทียน เล่นไฟ จังหวัดสุโขทัย”

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีทรัพยากรเชิงบวกต่อภาคเอกชนในฐานะภาคส่วนที่มีศักยภาพ ต้องการการทำงานเพื่อพื้นที่ และมีบทบาทเชิงรุก (Proactive) โดยเห็นจากการสรุปข้อมูลจากคำให้สัมภาษณ์ ดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมองว่า บริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด เป็นแกนหลักในการเสนอ มีพิมพ์เขียว และมีแผนรองรับ เช่น การจัดทำเส้นทางระยะทาง 12 กิโลเมตรนับตั้งแต่ใจกลางเมืองสุโขทัยธานีจนถึงอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ซึ่งเป็นความคิดริเริ่มจากภาคเอกชนที่มองภาพของจังหวัดสุโขทัยในอนาคตว่าจะไปในทิศทางใด ประเด็นสำคัญคือบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด คือการรวมตัวของกลุ่มนักธุรกิจภาคเอกชนที่มีความเข้มแข็งและเป็นกลุ่มคนจังหวัดสุโขทัย ทำธุรกิจอยู่ในจังหวัดสุโขทัย ไม่ได้เป็นผู้ประกอบการขนาดใหญ่ มีลักษณะเป็นการสืบทอดกิจการจากบรรพบุรุษ และเนื่องด้วยจังหวัดสุโขทัยเป็นจังหวัดที่มีขนาดไม่ใหญ่มากนัก จึงทำให้นักธุรกิจส่วนใหญ่รู้จักกัน นอกจากนั้นภาคเอกชนยังมีความสัมพันธ์กันมาอย่างยาวนาน ส่งผลให้ผู้ประกอบการรุ่นต่อมายังคงสามารถสานสัมพันธ์กันในลักษณะการร่วมมือแบบรุ่นต่อรุ่น อีกทั้งเป็นกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่มีความคาดหวังต่อการพัฒนาพื้นที่มากกว่าภาคเอกชนนอกพื้นที่ที่มุ่งเน้นการเข้ามาทำธุรกิจเพื่อผลกำไรเป็นหลัก

⁸⁶ สัมภาษณ์, นายกเทศมนตรีเมืองสุโขทัยธานี, วันที่ 18 พฤษภาคม 2561.

⁸⁷ สัมภาษณ์, หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัย, วันที่ 8 พฤษภาคม 2561.

⁸⁸ สัมภาษณ์, หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัย, วันที่ 8 พฤษภาคม 2561.

บริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด จึงเกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มธุรกิจหลายภาคส่วน โดยมีประธานอุตสาหกรรมจังหวัดและประธานหอการค้าจังหวัดเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการ⁸⁹ นอกจากนี้ภาคเอกชนยังมีความตื่นตัวในเรื่องของการท่องเที่ยวรูปแบบต่าง ๆ แต่ระบบและกลไก ของภาครัฐยังมีความล่าช้าและไม่ตอบสนองการพัฒนาของภาคเอกชน ภาคเอกชนจึงต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือหน่วยงานภาครัฐในบางด้าน ด้วยการนำศักยภาพของภาคเอกชนและความคล่องตัวในการดำเนินการมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการพัฒนาเมือง เช่น ความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนและเทศบาลเมืองสุโขทัย เพื่อพัฒนาตลาดโต้รุ่งให้เป็นสถานที่ที่นักท่องเที่ยวทั่วโลกรู้จักหากมาเที่ยวสุโขทัย โดยภาคเอกชนได้เข้ามาปรึกษาหารือกับเทศบาลเมืองสุโขทัยธานีว่าอยากจะร่วมมือกับเทศบาลเมืองสุโขทัยธานีในการพัฒนาตลาดโต้รุ่ง⁹⁰ เป็นต้น

ภาคเอกชนมีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง เนื่องด้วยผู้ประกอบการในจังหวัดสุโขทัยร้อยละ 80 เป็นคนจังหวัดสุโขทัย และมีลักษณะเป็นการสืบทอดกิจการจากบรรพบุรุษดังกล่าวข้างต้น ภาคเอกชนจึงสามารถรวมตัวกันได้อย่างเข้มแข็งและมีสายสัมพันธ์อันดีต่อกันทั้งในระดับรุ่นสู่รุ่น ภายในจังหวัด และการรวมตัวกันของบริษัทพัฒนาเมืองในจังหวัดอื่น ๆ ดังจะเห็นได้ว่าการพัฒนาเมืองด้วยการจัดตั้งบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด นั้น เกิดจากการร่วมทุนกันของผู้ประกอบการที่สืบทอดกิจการรุ่นที่ 2-3 โดยได้รับการสนับสนุนจากรุ่นที่ 1 (รุ่นปู่ย่าตายาย) ที่ให้การสนับสนุนแนวคิดการร่วมทุนเพื่อพัฒนาเมือง โดยในความคิดของผู้ประกอบการในรุ่นที่ 1 เป็นฝ่ายที่ทราบปัญหาในพื้นที่จังหวัดมานานและเห็นถึงความหวังดีในการพัฒนาเมืองของกลุ่มผู้ประกอบการรุ่นที่ 2-3 ดังนั้น การร่วมทุนกันจัดตั้งบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด จึงเหมือนเป็นการลองทำแนวคิดในการพัฒนาเมืองที่คิดว่าเมืองจะเปลี่ยนแปลงและพัฒนาได้

โดยในสมาชิกของบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด ได้มีการพบปะและร่วมประชุมกันตามวาระการประชุมเดือนละ 1 ครั้ง แต่โดยปกติแล้วจะมีการพบปะพูดคุยหารือกันเกือบทุกวัน เนื่องจากมีเรื่องที่ต้องพูดคุยกันเพื่อติดตามข้อมูลต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่เป็นการพบปะกันของผู้ที่สืบทอดกิจการรุ่นที่ 2-3 นอกจากนั้นประธานบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด ยังเดินทางเข้าร่วมประชุมและปรึกษาหารือร่วมกับบริษัทพัฒนาเมืองของจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศอยู่เป็นประจำ โดยจะพบปะกันในการประชุมที่กรุงเทพมหานครทุกเดือน เพื่อหารือถึงทิศทางว่าจะไปกันอย่างไรและเพื่อถ่ายทอดความรู้ รวมถึงได้รับการสนับสนุนจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปุ่น เทียงบุญธรรม อาจารย์ประจำภาควิชาวิศวกรรมโยธา คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ อาจารย์ฐานา บุญยประวีตร อุปนายกสมาคมการค้าเมืองไทย และอาจารย์สุรเดช ทวีแสงสกุลไทย ประธานเจ้าหน้าที่บริหารและผู้ร่วมก่อตั้งโครงการขอนแก่นพัฒนาเมือง (KKT)⁹¹ ซึ่งเป็นเสมือนกลุ่มผู้บุกเบิกแนวคิดการพัฒนาเมืองโดยการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง

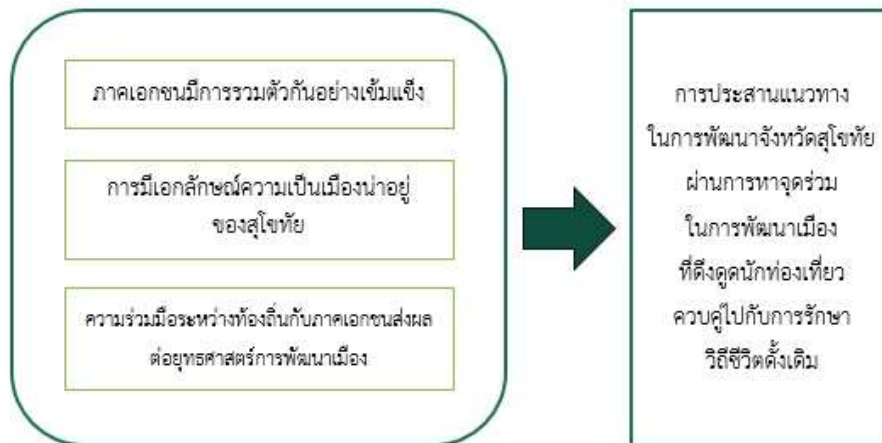
⁸⁹ สัมภาษณ์, หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัย, วันที่ 8 พฤษภาคม 2561.

⁹⁰ สัมภาษณ์, นายกเทศมนตรีเมืองสุโขทัยธานี, วันที่ 18 พฤษภาคม 2561.

⁹¹ สัมภาษณ์, ประธานกรรมการ บริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด, วันที่ 11 มิถุนายน 2561.

ข้อค้นพบและบทเรียนที่สำคัญ: กรณีการพัฒนาเมืองของจังหวัดสุโขทัย

สุโขทัย: เมืองมรดกโลกกับการพัฒนาพื้นที่เชิงวัฒนธรรม



แผนภาพ 3.4 ข้อค้นพบและบทเรียนที่สำคัญกรณีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของจังหวัดสุโขทัย

3.1.3.3 ปัจจัยเกื้อหนุน

ปัจจุบันการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของจังหวัดสุโขทัย มีภาคเอกชนในจังหวัดสุโขทัยรวมตัวกันจัดตั้ง “บริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด” เพื่อร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองร่วมกับภาครัฐ เช่นเดียวกับจังหวัดขอนแก่น โดยในส่วนของ การพัฒนาเมืองได้มีการวางแผนที่จะเริ่มดำเนินการโครงการให้เกิดเป็นรูปธรรมในช่วงเดือนเมษายน พ.ศ. 2562 เพื่อให้เกิดย่านพาณิชย์กรรมในเขตเมือง โดยเฉพาะย่านเขตเมืองเพื่อให้เป็นศูนย์รวมเพื่อให้คนที่เข้ามาท่องเที่ยวต้องเข้ามาเที่ยวในเขตเมือง สำหรับปัจจัยที่สนับสนุนการจัดทำและขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองสุโขทัย สามารถสรุปได้ดังนี้

(1) อิทธิพลของแนวคิดการพัฒนาเมืองด้วยกลไกบริษัทพัฒนาเมือง และเวทีเครือข่ายบริษัทพัฒนาเมืองระดับประเทศ จากความสำเร็จในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของจังหวัดขอนแก่น ทั้งการจัดตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด (KKTT) โดยภาคเอกชน บริษัท ขอนแก่น ทราเวลชิท ซิสเต็มส์ จำกัด (KKTS) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการผสานแผนพัฒนาระดับจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดขอนแก่นสู่การเป็น Smart City ได้ก่อให้เกิดแรงกระเพื่อมหรือคลื่นทางความคิด (Wave of Idea) แพร่กระจายออกไปยังจังหวัดอื่น ๆ ผ่านหลากหลายช่องทาง ขณะเดียวกันในระดับประเทศมีการจัดตั้งเครือข่ายบริษัทพัฒนาเมือง มีประธานบริษัทพัฒนาเมืองจำกัด แต่ละแห่งพบปะกันในที่ประชุมที่กรุงเทพมหานครทุกเดือน เพื่อหารือถึงทิศทางว่าจะไปกันอย่างไรและเพื่อถ่ายทอดความรู้

ให้ข้อคิดเห็นซึ่งกันและกัน และกำหนดทิศทางการพัฒนาในภาพรวมร่วมกันเป็นประจำทุกเดือนที่กรุงเทพมหานคร กรณีของบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด ได้รับการสนับสนุนจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปุ่น เทียงบุญธรรม อาจารย์ประจำภาควิชาวิศวกรรมโยธา คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ อาจารย์ฐานา บุญประวีตร อุปนายกสมาคมการผังเมืองไทย และอาจารย์สุรเดช ทวีแสงสกุลไทย ประธานเจ้าหน้าที่บริหารและผู้ร่วมก่อตั้ง โครงการขอนแก่นพัฒนาเมือง (KKHT) ซึ่งเป็นเสมือนกลุ่มผู้บุกเบิกแนวคิดการพัฒนาเมืองโดยการจัดตั้ง บริษัทพัฒนาเมือง ให้ความรู้ คำปรึกษาแนะนำอยู่เสมอ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการริเริ่มแนวคิดการพัฒนาเมือง โดยการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองในกรณีของจังหวัดสุโขทัยนั้น ได้รับอิทธิพลจากความสำเร็จในการจัดตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด และมีกลไกความร่วมมือของเครือข่ายบริษัทพัฒนาเมืองระดับชาติของกระดุน หนุนเสริมให้กลไกในพื้นที่ขับเคลื่อนต่อเนื่อง

(2) การมีเวทีสนทนา (Dialogue) ประเด็นสาธารณะร่วมกัน จากความตระหนักและความสัมพันธ์ ร่วมกันของภาคเอกชนและการมีพื้นที่พบปะและร่วมประชุมกันตามวาระการประชุมเดือนละ 1 ครั้ง นำมาสู่ การจัดตั้งบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด จึงเกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มธุรกิจ ในหลายภาคส่วน โดยมี ประธานอุตสาหกรรมจังหวัดและประธานหอการค้าจังหวัดเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการ บทสนทนาที่เกิดขึ้น ดังกล่าว มิได้มีจุดเริ่มต้นจากรัฐแต่เกิดจากตัวแสดงที่มีอิสระ (Non-Government) ที่ได้มีการรวมตัวกัน มาอย่างต่อเนื่อง ตระหนักเห็นความสำคัญต่อประเด็นปัญหาสถานการณ์ถดถอยการพัฒนาเศรษฐกิจในเชิงพื้นที่ และการไหลออกของแรงงานออกจากพื้นที่ จึงร่วมกันคิดและแสวงหาแนวทางการแก้ปัญหาและพัฒนาเมือง สุโขทัยร่วมกัน โดยรับอิทธิพลเกี่ยวกับแนวคิดและแนวทางการจัดตั้งองค์การรูปแบบ “บริษัทพัฒนาเมือง” เป็นกลไกขับเคลื่อน โดยมีการทบทวนและวิเคราะห์ความเหมาะสมกับสถานการณ์ ปัจจัย และสภาพแวดล้อม ในพื้นที่ประกอบ

(3) การนำทุนในพื้นที่มาใช้ในการกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง เอกลักษณ์ของ จังหวัดสุโขทัยถูกนำมาใช้เป็นฐานในการพัฒนาเมือง ทั้งพื้นที่ประวัติศาสตร์ เมืองปลอดภัย จุดเด่นด้านวิถีชีวิต ที่อิงอยู่กับธรรมชาติและอิงอยู่กับเกษตรกรรม การเริ่มต้นจัดตั้งบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด มาจาก การปรึกษาหารือกับผู้ก่อตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด โดยในเบื้องต้นสุโขทัยต้องการสร้างให้จังหวัดสุโขทัย มีการเชื่อมโยงระบบโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะด้านการคมนาคมและขนส่ง เพื่อเกื้อหนุนต่อการท่องเที่ยว ของจังหวัด โดยเฉพาะกลุ่มเป้าหมายการท่องเที่ยวแบบค้างคืนมากกว่าการท่องเที่ยวแบบทัศนาจรดังที่เป็นอยู่ ในปัจจุบัน โดยมีประเด็นด้านการเป็นเมืองน่าอยู่ของจังหวัดสุโขทัยได้รับความเห็นพ้องต้องกันทั้งภาครัฐและ เอกชน ดังนั้น จะเห็นว่าทุนทางวัฒนธรรม (Culture Capital) มาใช้ให้เกิดประโยชน์และยกระดับมาสู่ประเด็น ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองสุโขทัยในอนาคต อย่างไรก็ตาม ข้อท้าทายสำคัญคือรายละเอียด เกี่ยวกับรูปแบบและแนวทางการพัฒนาของพื้นที่ โดยเฉพาะการปะทะกันระหว่างแนวคิดเชิงอนุรักษ์นิยมกับ แนวคิดการพัฒนาที่ทำให้สุโขทัยเป็นเมืองที่ทันสมัย เนื่องจากจังหวัดสุโขทัยเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวที่มีความพิเศษ

แตกต่างจากพื้นที่เมืองในจังหวัดทั่วไป เพราะมีพื้นที่ประวัติศาสตร์และมรดกโลก อยู่ในการดูแลของทั้งกฎหมาย ภายในเฉพาะและอนุสัญญาคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติของโลก

(4) ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน ภายใต้ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัย กับบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด มีการพูดคุย และปรึกษาหารือกันเป็นประจำผ่านความสัมพันธ์ส่วนตัว ทำให้ความร่วมมือเกิดขึ้นได้ง่ายและมีความต่อเนื่อง และความสัมพันธ์ดังกล่าวนำมาสู่การพัฒนากลไกความร่วมมือระดับที่เป็นทางการ โดยในคณะกรรมการพัฒนาแผนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัยจะมีผู้แทนจากภาคเอกชนในพื้นที่เข้าร่วมเป็นกรรมการ แนวทางการพัฒนาพื้นที่ภาพรวมทั้งจังหวัดของสุโขทัยจึงมีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วย โดยภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสุโขทัยจึงมีทัศนคติเชิงบวกต่อภาคเอกชนในฐานะภาคส่วนที่มีศักยภาพ ต้องการการทำงานเพื่อพื้นที่ และมีบทบาทเชิงรุก (Proactive) ดังนั้น บทบาทการพัฒนาเมืองสุโขทัย ภายใต้ความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นและภาคเอกชนทั้งในระดับที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญต่อการขับเคลื่อนทิศทางการพัฒนาเมืองของสุโขทัยร่วมกันต่อไปในอนาคตได้

(5) บทบาทของภาคเอกชนมีความเข้มแข็ง ข้อสังเกตประการหนึ่งที่ถือเป็นทุนทางสังคม (Social Capital) ที่สำคัญที่ก่อให้เกิดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองโดยภาคเอกชน คือ ความสัมพันธ์กันมาอย่างยาวนาน ในหมู่ภาคเอกชนด้วยกัน และยังส่งผลให้ผู้ประกอบการรุ่นต่อมาสามารถสานสัมพันธ์กันในลักษณะการร่วมมือแบบรุ่นต่อรุ่นได้อย่างต่อเนื่อง แต่ละรุ่นมีการพูดคุยพบปะหารือกันอย่างสม่ำเสมอ ขณะเดียวกันกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่มีความคาดหวังต่อการพัฒนาพื้นที่อย่างมาก (คล้ายคลึงกับกรณีของจังหวัดขอนแก่น) จากความตระหนักและความสัมพันธ์ร่วมกันของภาคเอกชนและการมีพื้นที่พบปะและร่วมประชุมกันตามวาระการประชุมเดือนละ 1 ครั้ง นอกจากนี้ ภาคเอกชนยังได้มีโอกาสสนทนาพูดคุยกันในเวทีที่เป็นทางการอยู่เสมอ ทั้งสภาอุตสาหกรรมจังหวัดและหอการค้าจังหวัด นำมาสู่การรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด ดังนั้น บทบาทความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนด้วยกันที่ดำเนินไปอย่างเข้มแข็งผ่านกลไกความร่วมมือที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการและส่งผลจากรุ่นสู่รุ่น ส่งผลให้เกิดการตกผลึกและกำหนดแนวทางในการพัฒนาเมืองสุโขทัยขึ้นอย่างชัดเจน ทั้งนี้ กรณีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของจังหวัดสุโขทัยเป็นที่น่าสนใจกว่าความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนด้วย และภาคเอกชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีทิศทางที่ดีและชัดเจนมากกว่าความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนกับรัฐบาลระดับจังหวัด

3.1.3.4 สรุปผลการศึกษารณีจังหวัดสุโขทัยกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

จังหวัดสุโขทัยเป็นจังหวัดที่ต้นทุนในการพัฒนาเมืองค่อนข้างสูง โดยมีจุดเด่นด้านการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ หากแต่ปัจจัยเชิงภูมิศาสตร์และข้อจำกัดในการพัฒนาเมืองซึ่งมีพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์จำนวนมาก ส่งผลให้ทิศทางการพัฒนาที่ผ่านม่งเน้นแต่การพัฒนาด้านการท่องเที่ยวเป็นสำคัญ หากแต่นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจังหวัดสุโขทัยส่วนใหญ่จะไม่พักค้างคืน แต่จะเดินทางไปยังจังหวัดใกล้เคียงหรือจังหวัดปลายทางอื่น ส่งผลให้รายได้จากการท่องเที่ยวของจังหวัดสุโขทัยไม่สูงเท่าที่ควรและไม่มีกลไกในการพัฒนา

เศรษฐกิจให้เติบโต ดังจะเห็นได้ว่าประชาชนในพื้นที่จังหวัดสุโขทัยได้ย้ายถิ่นฐานไปในกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่น ๆ ที่เศรษฐกิจเติบโตกว่า จนกระทั่งทำให้อัตราการย้ายออกจากพื้นที่เมื่อประมาณ 5-6 ปีที่ผ่านมา ประชากรในพื้นที่จังหวัดสุโขทัยลดลงอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งข้อมูลสถิติผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) ของจังหวัดสุโขทัยมีมูลค่าคิดเป็นรองอันดับสุดท้ายของจังหวัดในภาคเหนือ⁹²

ภาคเอกชนมองว่าสภาพปัญหาดังกล่าวเกิดจากทิศทางการพัฒนาเมืองที่ผ่านมายังขาดการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งระบบ ดังจะเห็นได้จากทรายได้จากภาคการท่องเที่ยวของจังหวัดสุโขทัย ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 10 ของรายได้จังหวัดทั้งหมด แต่การลงทุนด้านการท่องเที่ยวกลับมีมูลค่ากว่าร้อยละ 30 เนื่องจากขาดการพิจารณาจากฐานข้อมูล ใช้เพียงความรู้สึกว่าจังหวัดสุโขทัยมีโบราณสถานจึงควรมีทิศทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์เป็นหลัก ดังนั้น จึงควรมีการทำวิจัยเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลให้ชัดเจนก่อนที่จะกำหนดแนวทางหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

ทิศทางการพัฒนาเมืองของจังหวัดสุโขทัยในปัจจุบันจึงยังขาดการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งระบบ ทั้งในเรื่องของการจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนา ภาคส่วนที่จะต้องได้รับการพัฒนา และการวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงของประชากร เป็นต้น นอกจากนี้ยังขาดหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการเป็นศูนย์รวบรวมข้อมูล สำนักงานสถิติจังหวัดยังขาดศักยภาพในการเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำฐานข้อมูลในภาพรวมของระดับจังหวัดได้ โดยเห็นจากความคิดเห็นของส่วนราชการที่มองว่าจังหวัดสุโขทัยขาดระบบฐานข้อมูล Big Data เพราะว่าหากระบบฐานข้อมูล Big Data ไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่มีการจัดการระบบฐานข้อมูลที่ดี ก็จะส่งผลให้ยากในการกำหนดแนวทางการพัฒนา ดังนั้น ระบบฐานข้อมูลจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ทุกภาคส่วนในพื้นที่ต้องช่วยกันจัดทำเพื่อสร้างองค์ความรู้แบบบูรณาการในระดับพื้นที่และภารกิจ⁹³

ข้อค้นพบซึ่งยังคงเป็นปัญหาประการสุดท้ายคือ ภาคเอกชน โดยเฉพาะบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด ยังไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในโครงสร้างและกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองอย่างเป็นทางการ เพียงแต่มีสมาชิกของบริษัทบางส่วนได้เข้าร่วมในคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) หากแต่ก็เข้าไปในฐานะของหอการค้าและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตามโครงสร้างที่ถูกกำหนดมา หากแต่ภาคเอกชนยังมองว่าตนเองไม่มีบทบาทในคณะกรรมการฯ เท่าที่ควร⁹⁴ เนื่องจากที่ผ่านมาได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยไม่รับฟังเสียงของภาคเอกชน ส่งผลให้กลไกการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในจังหวัดสุโขทัยไม่สามารถตอบโจทย์กับพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม

ปัจจัยส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาเมืองจังหวัดสุโขทัย ได้แก่ จุดแข็งเฉพาะพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นเมืองปลอดภัย แหล่งอบายมุขน้อย ทัศนคติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยปฏิบัติที่มีต่อภาคเอกชนในด้านบวก ส่งผลต่อความร่วมมือในการพัฒนาเมืองที่ดีในอนาคต รวมถึงภาคเอกชนซึ่งเป็นแกนนำหลัก

⁹² สัมภาษณ์, ประธานกรรมการ บริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด, วันที่ 11 มิถุนายน 2561.

⁹³ สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดสุโขทัย, วันที่ 8 พฤษภาคม 2561.

⁹⁴ สัมภาษณ์, ประธานกรรมการ บริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด, วันที่ 11 มิถุนายน 2561.

ในการพัฒนาเมืองสุโขทัยในปัจจุบันมีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง ซึ่งนับได้ว่าเป็นหนึ่งในปัจจัยส่งเสริมที่สำคัญของกระบวนการพัฒนาเมือง

3.1.4 สรุปผลการศึกษากฎเกณฑ์การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

ปัจจัยเกื้อหนุนที่เอื้ออำนวยต่อความร่วมมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองจากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งกรณีพื้นที่ต้นแบบและพื้นที่เทียบเคียง สามารถสรุปเป็นตารางได้ดังนี้

ตาราง 3.2 สรุปปัจจัยเกื้อหนุนที่เอื้ออำนวยต่อความร่วมมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

ประเด็น	ขอนแก่น	สุโขทัย	สงขลา
1) อิทธิพลของแนวคิดการพัฒนาเมืองด้วยกลไกบริษัทพัฒนาเมืองและเวทีเครือข่ายบริษัทพัฒนาเมืองระดับประเทศ การจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองหรือศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง ต้องมีแนวคิดพื้นฐานในการพัฒนาเมืองด้วยกลไกบริษัทพัฒนาเมือง และเข้าร่วมกับเครือข่ายบริษัทพัฒนาเมืองระดับประเทศ	/	/	/
2) การมีเวทีสนทนา (Dialogue) ประเด็นสาธารณะในเชิงพื้นที่ - จัดเวทีสนทนาเพื่อพูดคุยและปรึกษาหารือประเด็นปัญหา ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ เพื่อกำหนดทิศทาง นโยบาย และแผนงาน ต่างๆ ในการพัฒนาเมืองให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน - จัดให้เวทีสนทนาประเด็นสาธารณะในเชิงพื้นที่อย่างน้อยทุก ๆ 3 เดือน และดำเนินการจัดเวทีสนทนาให้ครอบคลุมทุกพื้นที่	/	/	/
3) ความต่อเนื่องของนโยบายท้องถิ่น - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เข้าร่วมเวทีสนทนาประเด็น สาธารณะในเชิงพื้นที่เพื่อร่วมกำหนดทิศทาง นโยบาย และแผนงานต่าง ๆ ในการพัฒนาเมือง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วม ในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบถึงพันธกิจขององค์กรที่เชื่อมโยง กับยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาท้องถิ่น สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองอย่างต่อเนื่อง	/	/	/

ประเด็น	ขอนแก่น	สุโขทัย	สงขลา
4) การเปิดโอกาสให้หลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ - สร้างกลไกเพื่อเปิดพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองด้วยกลไกบริษัทพัฒนาเมือง	/	/	/
5) การมีแกนนำที่เข้มแข็ง - ผู้นำทั้งในภาคราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องมีความมุ่งมั่น สามารถประสานและร่วมมือกับทุกภาคส่วน และสร้างกลไกความร่วมมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองด้วยกลไกบริษัทพัฒนาเมือง	/	/	/
6) ความพร้อมของรัฐในฐานะผู้สนับสนุนการพัฒนา - ส่วนราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน และลดอุปสรรคในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองด้วยกลไกบริษัทพัฒนาเมืองด้วยการปรับเปลี่ยนบทบาทให้บริษัทพัฒนาเมืองเป็นแกนหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง โดยส่วนราชการเป็นฝ่ายสนับสนุนและดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง	/		/
7) ภูมิศาสตร์ของจังหวัดที่เหมาะสมต่อการพัฒนา - การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองต้องมีความชัดเจนในด้านพื้นที่ดำเนินการ เพื่อให้สามารถกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองให้สอดคล้องกับลักษณะทางภูมิศาสตร์และความต้องการของประชาชนในพื้นที่	/		/
8) บทบาทภาคเอกชนที่เข้มแข็ง - ภาคเอกชนเป็นแกนหลักในการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองในลักษณะของการร่วมทุนของภาคเอกชนในพื้นที่ เพื่อให้บริษัทพัฒนาเมืองเป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง	/	/	/
9) การมีฐานข้อมูลสนับสนุน - ข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบันคือสิ่งสำคัญสำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ดังนั้นทุกภาคส่วนต้องสนับสนุนข้อมูลให้กับบริษัทพัฒนาเมืองเพื่อเก็บรวบรวมและนำข้อมูลมาใช้ในการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง	/		

ประเด็น	ขอนแก่น	สุโขทัย	สงขลา
10) การสร้างการรับรู้เข้าใจทุกภาคส่วน - มีกระบวนการสร้างความรับรู้และเข้าใจให้กับทุกภาคส่วนตั้งแต่การริเริ่มกระบวนการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง เพื่อให้ทุกภาคส่วนรับรู้และเข้าใจถึงการนำบริษัทพัฒนาเมืองมาเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง - การสร้างความรับรู้และเข้าใจเป็นการเปิดพื้นที่ให้แต่ละภาคส่วนได้แสดงความคิดเห็นต่อแนวทางการดำเนินงานบริษัทพัฒนาเมืองและยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองในอีกทางหนึ่ง	/		
11) การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองที่เปิดกว้าง - การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองไม่จำกัดบทบาทและอำนาจหน้าที่ไว้กับองค์กรหรือหน่วยงานใดเป็นการเฉพาะ แต่กระจายภารกิจแต่ละด้านให้กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ตามพันธกิจและอำนาจหน้าที่ - ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองมีลักษณะครอบคลุมเขตพื้นที่ไม่จำกัดแนวทางการพัฒนาเมืองไว้ในพื้นที่ใดเป็นการเฉพาะ	/		
12) มีกลไกความร่วมมือเชิงสถาบันที่เป็นทางการสำหรับการพัฒนาพื้นที่ประเด็นเฉพาะในระยะยาว - ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีการกำหนดนโยบายและแผนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง เพื่อให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองเป็นกลไกที่เป็นทางการในการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรและหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่	/		
13) การนำทุนในพื้นที่มาใช้เป็นประเด็นในการกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง - การวางยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองมีการนำลักษณะเฉพาะ จุดเด่น หรือทรัพยากรในพื้นที่มาเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง เพื่อให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองสามารถสร้างเอกลักษณ์ของเมืองได้อย่างชัดเจน	/	/	/
14) ความร่วมมือที่เข้มแข็งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนมีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองเป็นประจำและอย่างต่อเนื่อง	/	/	/

จากตารางข้างต้น จึงแสดงให้เห็นว่าปัจจัยเกื้อหนุนที่เอื้ออำนวยต่อความร่วมมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองมีทั้งหมด 14 ปัจจัย หากแต่มีปัจจัยสำคัญที่จะขาดไม่ได้ในการสร้างความร่วมมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง เช่น การมีเวทีสนทนาประเด็นสาธารณะในพื้นที่ ความต่อเนื่องของนโยบายท้องถิ่น ความพร้อมของรัฐในฐานะผู้สนับสนุนการพัฒนา บทบาทภาคเอกชนที่เข้มแข็ง การมีฐานข้อมูลสนับสนุน การสร้างความรับรู้และเข้าใจให้กับทุกภาคส่วน มีกลไกความร่วมมือเชิงสถาบันที่เป็นทางการสำหรับการพัฒนาพื้นที่ประเด็นเฉพาะในระยะยาว และความร่วมมือที่เข้มแข็งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน ดังนั้น การนำตัวแบบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองด้วยกลไกบริษัทพัฒนาเมืองไปปรับประยุกต์ใช้จึงต้องคำนึงถึงปัจจัยดังกล่าวข้างต้นเป็นสำคัญ

3.2 กรณีการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

3.2.1 จังหวัดสงขลากับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

3.2.1.1 ภูมิหลัง

ลักษณะเชิงภูมิศาสตร์กับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยของจังหวัด จังหวัดสงขลาตั้งอยู่ฝั่งตะวันออกของภาคใต้ตอนล่างที่เป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างเทือกเขากับทะเล ทางตอนเหนือเป็นคาบสมุทรแคบและยาวยื่นลงมาทางใต้ที่เรียกว่าคาบสมุทรสทิงพระนั้นส่วนใหญ่จะเป็นที่ราบลุ่ม ทิศตะวันออกเป็นที่ราบริมทะเล ทิศใต้และทิศตะวันตกเป็นภูเขาและที่ราบสูง ประกอบกับพื้นที่จังหวัดสงขลาตั้งอยู่ในเขตอิทธิพลของลมมรสุมเมืองร้อน มีลมมรสุมพัดผ่านเป็นประจำทุกปี โดยเริ่มตั้งแต่กลางเดือนพฤษภาคมถึงกลางเดือนตุลาคมจะเป็นลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ และกลางเดือนตุลาคมถึงกลางเดือนกุมภาพันธ์จะเป็นลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นช่วงที่จังหวัดสงขลามีฝนตกชุก ทำให้เกิดน้ำไหลบ่ามาตามผิวดินมากกว่าปกติ และเมื่อตกติดต่อกันเป็นเวลานาน มักเป็นปัญหาทำให้เกิดน้ำท่วมฉับพลันและมีน้ำท่วมขัง⁹⁵

ขณะเดียวกันหากพิจารณาถึงการเติบโตในแง่ของความเป็นเมืองของพื้นที่จังหวัดสงขลา พบว่า พื้นที่ป่าไม้และพื้นที่ว่างเปล่าถูกปรับเปลี่ยนภูมิทัศน์ของพื้นที่โดยการถมที่ดิน การก่อสร้างที่พักอาศัยและอาคารต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก โดยโครงสร้างเกือบทั้งหมดจะมาจากคอนกรีตเป็นสำคัญ อันส่งผลให้เกิดการกีดขวางทางน้ำไหลที่ทำให้การระบายน้ำเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น⁹⁶ ความเจริญเติบโตในการพัฒนาเมืองลักษณะนี้มีความสัมพันธ์กับการรับสภาพน้ำท่าของพื้นที่เปลี่ยนแปลงไปและนำไปสู่การเกิดปัญหาอุทกภัยขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

⁹⁵ แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ วาดภัยและดินถล่มจังหวัดสงขลา ประจำปี พ.ศ. 2560.

⁹⁶ หทัยทิพย์ นราแห้ว, การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชน กรณีศึกษา: เฉพาะเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลาและตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559, น. 54-55.

จากสภาพดังกล่าวทำให้จังหวัดสงขลามีความล่อแหลมต่อการเกิดอุทกภัยซึ่งมีลักษณะเป็นน้ำท่วมขัง น้ำไหลล้นตลิ่งและน้ำป่าไหลหลาก แต่ละพื้นที่อาจจะประสบปัญหาอุทกภัยในรูปแบบหนึ่งหรือหลายรูปแบบได้ กล่าวคือ ในพื้นที่ลุ่มน้ำในทะเลสาบสงขลาประสบอุทกภัยในรูปแบบต่าง ๆ กระจายอยู่ทั่วพื้นที่ โดยความล่อแหลมที่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนที่ส่งผลต่อการเกิดปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยของจังหวัดสงขลา นั่นคือ ประการแรก ปริมาณน้ำฝนที่ตกหนักกว่าเกณฑ์ปกติโดยได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ ประการที่สอง สภาพของทะเลสาบสงขลาซึ่งเป็นแหล่งรองรับน้ำทั้งหมดในพื้นที่ลุ่มน้ำทะเลสาบในปัจจุบันมีสภาพตื้นเขิน ประกอบกับการหนุนสูงขึ้นของน้ำทะเลทำให้การระบายน้ำได้ช้า ประการสุดท้าย การขยายตัวของชุมชนเมืองอย่างรวดเร็วซึ่งส่งผลให้มีพื้นที่รองรับน้ำลดลงไปอย่างมาก อีกทั้งมีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานปิดกั้นทางระบายน้ำที่เคยไหลในช่วงฤดูน้ำหลาก ทำให้มีปริมาณน้ำสะสมระดับสูงขึ้น ทั้งนี้ปัจจัยด้านความล่อแหลมเหล่านี้มาซึ่งความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในกลุ่มเปราะบาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่น้ำท่วมขัง พบมากในลุ่มน้ำย่อยคลองนาท่อม ประเพณีน้ำล้นตลิ่งพบมากในลุ่มน้ำย่อยคลองอู่ตะเภา ประเพณีผืนน้ำที่น้ำป่าไหลหลากพบมากในลุ่มน้ำย่อยคลองอู่ตะเภา

พัฒนาการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยของจังหวัด เหตุการณ์น้ำท่วมอำเภหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ในปี พ.ศ. 2543 เป็นเหตุการณ์อุทกภัยที่ทำให้ส่วนราชการในจังหวัดสงขลา น้อมนำแนวพระราชดำริในการบรรเทาอุทกภัยไปทบทวน และจัดทำแนวทางการแก้ไขและบรรเทาอุทกภัย เพื่อสกัดน้ำจำนวนมากจากลำน้ำสาขาไม่ให้ไหลลงมายังเมืองหาดใหญ่ กล่าวคือ เหตุการณ์น้ำท่วมอำเภหาดใหญ่ ในปี พ.ศ. 2543 น้ำฝนที่ตกในเขตเทือกเขาชันกาลาศิริ ซึ่งปกติจะระบายผ่านคลองอู่ตะเภา ผ่านเขตอำเภหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ไหลออกสู่อ่าวไทยบริเวณทะเลสาบสงขลา แต่ในปี พ.ศ. 2543 การระบายน้ำทำได้ไม่ดีเนื่องจากคูคลองตื้นเขิน ประกอบกับพื้นที่ของตัวอำเภหาดใหญ่มีลักษณะเป็นที่ลุ่มรูปแอ่งกระทะ ทำให้เกิดน้ำท่วมสูงในบริเวณตัวเมืองขึ้นในสร้างความเสียหายมูลค่ามากกว่า 10,000 ล้านบาท และมีจำนวนผู้เสียชีวิตตามประกาศทางราชการ 35 คน⁹⁷

การน้อมนำแนวพระราชดำริในการบรรเทาอุทกภัยเพื่อจัดทำแนวทางการแก้ไขและบรรเทาอุทกภัยนำไปสู่การขยายคลองระบายน้ำที่ 1 (ร.1) เพิ่มการระบายน้ำปกป้องพื้นที่หาดใหญ่ คลอง ร.1 เริ่มต้นจากบ้านหน้าควนลึงแบ่งเบาน้ำจากคลองอู่ตะเภาก่อนไหลเข้าตัวเมืองหาดใหญ่และไปสิ้นสุดที่ทะเลสาบสงขลา รวมระยะทางประมาณ 21 กิโลเมตร สามารถระบายน้ำได้สูงสุด 465 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ซึ่งโครงการดังกล่าวแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2550 นอกจากนี้ หาดใหญ่ต้องเผชิญภัยพิบัติจากอุทกภัยอีกครั้งในปี พ.ศ. 2553 และในปี พ.ศ. 2554 ติดต่อกัน ซึ่งเหตุการณ์ในครั้งนั้น ประสิทธิภาพการทำงานของระบบคลองได้รับการกล่าวถึงจากหน่วยงานท้องถิ่นในพื้นที่ว่าเป็นตัวช่วยสำคัญที่บรรเทาสภาพความรุนแรงของปัญหาอุทกภัยได้⁹⁸ ประกอบกับการร่วมหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างบูรณาการเพื่อเตรียมแผนปฏิบัติการการดำเนินการในระดับพื้นที่

⁹⁷ สะตอฟอร์ยู มัลติมีเดีย คอร์ป, โครงการบรรเทาอุทกภัยอำเภหาดใหญ่ตามแนวพระราชดำริ อำเภหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา, < <http://www.sator4u.com/paper/2118>. > สืบค้นเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2560.

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน.

และการจัดเตรียมทรัพยากรที่จำเป็นต่อการจัดการต่อสภาพปัญหา⁹⁹ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบูรณาการข้อมูลที่เป็นประโยชน์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการตัดสินใจในการจัดการน้ำท่วม

ยิ่งไปกว่านั้น การตั้งคณะทำงานโครงการซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหน่วยงานต่าง ๆ เป็นหนึ่งในกระบวนการการบูรณาการในการจัดการปัญหาอุทกภัยในช่วงปี พ.ศ. 2553-2554 ที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่มีความชัดเจนและสามารถแก้ปัญหาได้เป็นอย่างดี หน่วยงานดังกล่าวมีทั้งนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคใต้ฝั่งตะวันออก สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 8 สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา โครงการชลประทานสงขลา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลเมืองคอหงส์ เทศบาลเมืองคลองแห เทศบาลเมืองควนลัง เทศบาลตำบลพะตง ฝ่ายท้องถิ่น ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านตำบลคูเต่า และภาคประชาสังคม ได้แก่ หอการค้าจังหวัดสงขลา สมาลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา มูลนิธิชุมชนสงขลา มูลนิธิชุมชนไท นักจัดรายการวิทยุ และเครือข่ายวิทยุเครื่องแดง¹⁰⁰ เป็นต้น

ปัญหาอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดสงขลาเป็นเรื่องที่ทางจังหวัดตระหนักและให้ความสำคัญมาโดยตลอด ดังจะเห็นจากการสอดแทรกการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในแผนการปฏิบัติการจังหวัด การพัฒนาเครื่องมือและกลไกการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ท้องถิ่นต่าง ๆ ของจังหวัดสงขลา ซึ่งการทำหน้าที่บริหารจัดการกับปัญหาอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดสงขลา ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ได้ให้อำนาจการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาในรูปแบบของหน่วยงานจัดตั้ง ได้แก่ กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ และกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยท้องถิ่น ซึ่งทั้งสามหน่วยงานจัดตั้งจะทำหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการกับปัญหาอุทกภัยในพื้นที่อย่างเป็นลำดับขั้นตามระดับความรุนแรงของภัย

สถานภาพปัจจุบันของปัญหาภัยพิบัติอุทกภัย อุทกภัยเป็นปัญหาสาธารณภัยที่สำคัญของจังหวัดสงขลา โดยทั่วไปช่วงที่มีฝนตกชุกที่ทำให้น้ำท่วมในพื้นที่ต่าง ๆ หรือชุมชนที่ไม่มีระบบระบายน้ำที่สมบูรณ์คือช่วงเดือนตุลาคมถึงเดือนธันวาคมของทุกปี จังหวัดสงขลาที่มีพื้นที่เสี่ยงที่จะเกิดอุทกภัยครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด 16 อำเภอ 104 ตำบล 589 หมู่บ้าน¹⁰¹ ภายใต้แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัยและดินถล่มจังหวัดสงขลา ประจำปี พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กำหนดให้กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (กอปภ.จ.) ทำหน้าที่อำนาจการ ควบคุม สนับสนุน และประสานการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่รับผิดชอบ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรองผู้อำนวยการจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสงขลา รองผู้บัญชาการทัพเรือภาค 2 ปลัดจังหวัดสงขลา

⁹⁹ หทัยทิพย์ นราแห้ว, การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชน กรณีศึกษา: เฉพาะเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลาและตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา, น. 279-280.

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, น. 290-291.

¹⁰¹ แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัยและดินถล่มจังหวัดสงขลา ประจำปี พ.ศ. 2560.

นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสงขลา ผู้อำนวยการชลประทานที่ 16 ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 8 อธิการบดีมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ประธานมูลนิธิมิตรภาพสามัคคี (ท่งเซียเซี่ยงตึ้ง) ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 สงขลา เป็นกรรมการ และหัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา กรรมการและเลขานุการ

กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวทางลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย และเตรียมความพร้อมรับมือกับสาธารณภัยให้กับกองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่เป็นหน่วยเฝ้าระวัง ติดตาม ประเมินและวิเคราะห์สถานการณ์สาธารณภัยเมื่อเกิดหรือใกล้จะเกิดสาธารณภัยในการจัดการสาธารณภัยขนาดกลาง โดยเป็นตัวแสดงที่เสนอให้ผู้อำนาจการจังหวัดสงขลาจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดสงขลาขึ้นเพื่อเผชิญเหตุสาธารณภัยในพื้นที่ตลอดจนประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ภาคเอกชน และจังหวัดข้างเคียง โดยให้และรับการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย¹⁰² การบูรณาการการทำงานร่วมกันในรูปของหน่วยงานจัดตั้งเช่นนี้ถือเป็นการบูรณาการตัวแสดงสำคัญในพื้นที่ทั้งตัวแสดงจากรัฐและตัวแสดงจากสังคมซึ่งสะท้อนถึงความสำคัญของปัญหาผ่านการระดมความร่วมมือของตัวแสดง

3.2.1.2 ข้อค้นพบและบทเรียนที่สำคัญ

(1) สภาพปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยและการจัดการในปัจจุบัน

สภาพปัญหาอุทกภัยปัจจุบันในพื้นที่ จากการศึกษาลักษณะพื้นที่ของจังหวัดสงขลา พบว่า ลักษณะเชิงภูมิศาสตร์ของพื้นที่สัมพันธ์กับปัญหาอุทกภัยอย่างไม่อาจเลี่ยงได้ จังหวัดสงขลาที่มีพื้นที่ตั้งอยู่บนคาบสมุทรสทิงพระครอบคลุมอำเภอสิงหนคร อำเภอสทิงพระ อำเภอกระแสสินธุ์ และอำเภอระโนด มีบริเวณพื้นที่เลียบริมทะเล ได้แก่ อำเภอควนเนียง อำเภอบางกล่ำ อำเภอเมือง และอำเภอจะนะ และโดยเฉพาะทำเลที่ตั้งของพื้นที่เป็นพื้นที่ติดเชิงเขาลาดเอียงอย่างอำเภหาดใหญ่ เป็นทางน้ำไหลผ่านก่อนระบายลงสู่ทะเล ประกอบกับการพาดผ่านของฤดูฝนประจำปีทำให้โอกาสของการเผชิญกับน้ำท่วมขังและน้ำรอการระบายมีสูง¹⁰³ ทั้งนี้ จุดที่สร้างผลกระทบต่อประชาชนที่สำคัญคือ บริเวณทะเลสาบสงขลา กล่าวคือ น้ำที่มาจากภูเขาทางทิศตะวันตกบริเวณเทือกเขาบรรทัดเชื่อมต่อกับจังหวัดตรังซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของต้นน้ำไหลลงมายังทะเลสาบสงขลาซึ่งเป็นทะเลเปิด ประกอบกับน้ำทะเลหนุนสูง ทำให้ไม่สามารถระบายน้ำลงสู่อ่าวไทยได้ทัน บริเวณนี้จึงมีน้ำท่วมขัง ซึ่งส่งผลกระทบต่ออำเภอระโนด อำเภอสทิงพระ¹⁰⁴ แต่ทว่าปัญหาอุทกภัยของจังหวัดสงขลา

¹⁰² แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ วาดภัยและดินถล่มจังหวัดสงขลา ประจำปี พ.ศ. 2560.

¹⁰³ สัมภาษณ์, หัวหน้าฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา, วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2561.

¹⁰⁴ สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา, วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2561.

มีลักษณะเฉพาะตรงที่ไหลมาเร็วและไหลออกทะเลไปเร็ว ที่ผ่านมาพบว่าระยะท่วมขังยาวนานมากที่สุดประมาณ 15 วัน¹⁰⁵

การบริหารจัดการกับปัญหาอุทกภัยจึงต้องให้ความสำคัญกับขั้นตอนของการเตรียมพร้อมรับมือกับภัยเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งจังหวัดได้นำแนวทางการบริหารจัดการเชิงโครงสร้างมาเป็นตัวหลักในการลดทอนปัญหาในพื้นที่ เช่น การสร้างระบบบริหารจัดการน้ำประจักษ์อย่างคลองระบายน้ำ คลองชลประทาน การเบนเส้นทางน้ำท่าในเมือง เป็นต้น นอกจากนี้พื้นที่จังหวัดสงขลายังมีปริมาณน้ำฝนในปัจจุบันเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ มีแนวโน้มที่จะลดลงจากในอดีต ซึ่งถือเป็นผลดีที่ทำให้ความเสี่ยงภัยของพื้นที่เกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยลดลง

แนวทางการบริหารจัดการในปัจจุบัน ในปัจจุบันจังหวัดสงขลาดำเนินการบริหารจัดการกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยด้วยการอาศัยพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกรอบแนวทางการบริหารจัดการ มีการประสานความร่วมมือกับส่วนราชการในพื้นที่ในลักษณะความร่วมมือกันระหว่างทหารกับพลเรือน โดยได้สร้างการบริหารจัดการในเชิงพื้นที่เป็นหลัก มีการแบ่งพื้นที่ความรับผิดชอบและการตั้งหน่วยบริหารจัดการกำกับ จังหวัดสงขลาแบ่งเป็น 4 เขตตามการบริหารจัดการและมอบหมายให้กองทัพต่าง ๆ พร้อมกันหน่วยงานส่วนกลางในพื้นที่ภูมิภาค อาทิ เขตที่ 1 เป็นความรับผิดชอบของสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 8 ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 12 โครงการชลประทานระดับเขต กองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดน ภาค 4 ตำรวจภูธรภาค 9 เป็นต้น เขตที่ 2 มอบหมายให้กองทัพเรือเป็นหัวหน้าชุดในการบริหารจัดการสำหรับเขตที่ 3 มอบหมายให้ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 12 เป็นหัวหน้าชุดในการบริหารจัดการ มอบหมายให้กองทัพบกเป็นหัวหน้าชุดในการบริหารจัดการ และเขตที่ 4 มอบหมายให้กองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดน ภาค 4 ร่วมกับทหารอากาศเป็นหัวหน้าชุดในการบริหารจัดการ โดยแยกกันบริหารจัดการตามการสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด

ในการบริหารจัดการได้ให้ความสำคัญมุ่งไปที่การรักษาความอยู่รอดปลอดภัยของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญ ซึ่งความต้องการในแต่ละพื้นที่ต่างกันไปตามบริบทของพื้นที่จังหวัดสงขลา เช่น ความต้องการของประชาชนเมื่อเกิดอุทกภัยคือต้องการเรือ ประชาชนจะมีการร้องขอเรือเพื่อให้ประจำในจุดต่าง ๆ สำหรับประชาชนในพื้นที่บริเวณคาบสมุทรสติงพระมีความเป็น “ลูกทะเล” ดังนั้น ประชาชนจะมีเรือส่วนบุคคลในแต่ละครัวเรือนซึ่งสามารถใช้สัญจรเพื่อซื้อของจำเป็นไว้สำหรับดำรงชีพได้ในช่วงอุทกภัย แต่หากเป็นเรื่องของการใช้เรือเพื่อบรรทุกสิ่งของหรือเพื่อการอพยพ ประชาชนจะมีการร้องขอความช่วยเหลือมาที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา ทางหน่วยงานจะมีการประสานขอความช่วยเหลือไปยังกองทัพเรือ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 12 และหน่วยงานต่าง ๆ¹⁰⁶

¹⁰⁵ สัมภาษณ์, หัวหน้าฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา, วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2561.

¹⁰⁶ สัมภาษณ์, หัวหน้าฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา, วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2561.

นอกจากนี้ จังหวัดมุ่งเน้นความสำคัญไปที่สองเรื่องคือ มิติของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และมิติของการพัฒนาการบริหารจัดการ ซึ่งทั้งสองส่วนต่างทำงานร่วมกันในการแก้ไขปัญหาอุทกภัยในพื้นที่มาโดยตลอด แต่กระนั้นข้ออุปสรรคที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้ส่งผลกระทบให้การจัดการเชิงโครงสร้างเกิดการชะลอตัวในการทำหน้าที่ยกแก้ไขปัญหา โดยที่ก่อนหน้านี้จังหวัดได้เสนอการแก้ไขปัญหาด้วยมิติของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอุทกภัย โดยจังหวัดเสนอต่อรัฐบาลให้มีการชุดคลองตัดข้ามแทนที่จะย้อนไปข้างล่างก็ตัดจากทะเลสาบไปอ่าวไทย แต่ทว่าตอนนี้โครงการประสบกับข้อจำกัดในเรื่องของการเวนคืนที่ดิน การพัฒนาเชิงโครงสร้างสำหรับจังหวัดจึงมีข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว¹⁰⁷

ในมิติเชิงการบริหารจัดการ ในด้านหนึ่งจังหวัดสงขลาได้หันมาเน้นการสร้างโครงสร้างที่เชื่อมโยงหน่วยงานในพื้นที่ทั้งระดับจังหวัด ส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค และหน่วยงานท้องถิ่นร่วมบริหารจัดการเพื่อการระดมทรัพยากรทางการบริหารจัดการประสานงานให้ความช่วยเหลือประชาชน โดยมีการเปิดศูนย์อำนวยการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยเพื่อเตรียมพร้อมรับสถานการณ์อุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นในช่วงฤดูฝน การมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภัยต่าง ๆ ในแต่ละปี จังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่รับผิดชอบหลักในการบริหารจัดการการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานมุ่งที่การหาข้อมูลร่วมที่สัมพันธ์กับการบริหารจัดการและการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์สำหรับการเตรียมการรับมือกับทุกภาคส่วน เช่น 1) ทิศทางการไหลของน้ำ 2) ที่ตั้งของสถานีวัดน้ำและสถานีเตือนภัยแต่ละพื้นที่ 3) พื้นที่ที่เสี่ยงภัยในลุ่มน้ำนั้นอยู่ตรงไหน และ 4) การทำเครือข่ายในการดูแล การเฝ้าระวัง สถานการณ์¹⁰⁸

สำหรับการปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากมีความใกล้ชิดต่อสภาพปัญหาและความใกล้ชิดต่อประชาชนในพื้นที่เสี่ยงและประสบภัย การทำหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนการพัฒนาการบริหารจัดการในเชิงปฏิบัติ พิจารณาได้จากการเน้นการพ่วงสภาพปกติของพื้นที่ให้ดำเนินต่อไปได้เช่นกัน การขับเคลื่อนพื้นที่ในแง่ของการรักษาความเป็นอยู่ของประชาชนแม้จะเน้นให้มีการอพยพประชาชนออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยและมีการใช้เรือเป็นตัวกลางเคลื่อนไหวย้ายการเชื่อมโยงสังคม ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนแสดงบทบาทหลักในการขับเคลื่อนเรื่องดังกล่าวอยู่¹⁰⁹

(2) โครงสร้างการบริหารจัดการและบทบาทหน้าที่ของตัวแสดง

โครงสร้างการบริหารจัดการในพื้นที่จังหวัด สำหรับโครงสร้างหลักในการบริหารจัดการการบริหารจัดการกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดสงขลาในแง่ของโครงสร้างทางการบริหารจัดการ กล่าวได้ว่าเป็นโครงสร้างเดียวกันกับพื้นที่จังหวัดอื่น เนื่องจากการจัดโครงสร้างเชิงอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในทุกจังหวัดอยู่ภายใต้ร่มของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 พิจารณาได้จากการกำหนดโครงสร้างหลักของการบริหารจัดการในรูปของคณะกรรมการในกองอำนวยการระดับจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด

¹⁰⁷ สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา, วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2561.

¹⁰⁸ สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา, วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2561.

¹⁰⁹ สัมภาษณ์, ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

เป็นประธานและกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการในลักษณะนี้จะเป็นจุดเชื่อมโยงตัวแสดงทั้งในแนวราบและในแนวดิ่ง¹¹⁰

โครงสร้างการประสานงานในแนวราบภาพรวมเน้นที่การระดมทรัพยากร การตั้งคณะกรรมการในที่นี้ จะมีการสร้างแผนการปฏิบัติการของหน่วยงานที่เข้ามาร่วม ถือเป็นการประสานแผนระหว่างหน่วยงาน จึงเกิดขึ้นโดยในจังหวัดสงขลามีส่วนราชการจำนวนมากการประสานการปฏิบัติการด้วยการสร้างแผนร้อยเรียงกัน โยงใยกัน เช่น สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสงขลาจะมีการจัดทำแผนปฏิบัติการ ประจำปีที่สอดคล้องกับแผนงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด¹¹¹ รวมถึงการจัดทำแผนขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นดังเช่นเทศบาลนครหาดใหญ่จะมีการผสมผสานแผนกับจังหวัดเช่นกัน¹¹² อีกทั้งในแผนป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 กำหนดให้ทางจังหวัดทำบันทึกความร่วมมือกับหน่วยทหาร ในพื้นที่ทำให้เมื่อพิจารณาทรัพยากรในแนวราบจากการบูรณาการหน่วยงานในพื้นที่จังหวัดเข้าด้วยกันจังหวัด ในฐานะกองอำนวยการจึงมีทรัพยากรที่พร้อมสำหรับการบริหารจัดการ¹¹³

ในส่วนของการบริหารจัดการในแนวดิ่งระดับพื้นที่ จังหวัดจะประสานการสั่งการและการปฏิบัติการกับตัวแสดงหลักที่อยู่ในลำดับชั้นลดหลั่นลงมาจากจังหวัด คือ อำเภอ และท้องถิ่น กล่าวคือ ศูนย์อำนวยการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาเป็นประธาน โดยมีหัวหน้าป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลาเป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนระดับอำเภอมีนายอำเภอเป็น ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยประจำอำเภอ โดยมีปลัดอำเภอเป็นเลขานุการ และ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ¹¹⁴

ในกรณีของจังหวัดสงขลาแล้วได้ว่าโครงสร้างลักษณะนี้มีความโดดเด่นในแง่ของการที่จังหวัด สามารถร้อยเรียงอำเภอและท้องถิ่นเป็นโครงสร้างเดียวกันได้อย่างแนบสนิทและทำให้พื้นที่ในระดับท้องถิ่น สร้างแนวทางการบริหารจัดการไปในทิศทางเดียวกันกับที่จังหวัดกำหนดได้ นอกจากนี้ท้องถิ่นซึ่งเป็นโครงสร้าง ระดับล่างตามระบบบัญชาการยังเป็นศูนย์กลาง (Hub) ของความร่วมมือระหว่างตัวแสดงภาครัฐภาคเอกชน กลุ่มสถาบันการศึกษา และภาคประชาชนส่งผลต่อการระดมทรัพยากรทางการบริหารจัดการให้กับพื้นที่ และทำให้บทบาทการทำหน้าที่บริหารจัดการกับปัญหาในระดับพื้นที่ตั้งแต่ท้องถิ่นขึ้นไปสู่จังหวัดจึงเป็นไปได้ อย่างรวดเร็วและในขณะเดียวกันตัวแสดงอย่างท้องถิ่นที่ทำหน้าที่อยู่ปลายทางของการบริหารจัดการยังเพิ่ม ขีดความสามารถในการปฏิบัติได้ดียิ่งขึ้นด้วย ดังจะเห็นได้จากกรณีการบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่เทศบาล

¹¹⁰ สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา, วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2561.

¹¹¹ สัมภาษณ์, นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสงขลา, วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

¹¹² สัมภาษณ์, หัวหน้างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครหาดใหญ่, วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

¹¹³ สัมภาษณ์, หัวหน้าฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา, วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2561.

¹¹⁴ สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา, วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2561.

นครหาดใหญ่และเทศบาลนครสงขลา ที่สามารถร้อยเรียงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในแนวตั้งได้และนำไปสู่การสร้างประสิทธิภาพในการบริหารจัดการตามมา¹¹⁵

ในขณะที่โครงสร้างเชิงซ้อนในการบริหารจัดการ จากการศึกษาพบว่า การสร้างโครงสร้างหลักในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยที่มีแนวโน้มที่จะคล้ายคลึงกันในทุกพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันทางการบริหารจัดการตรงที่โครงสร้างเชิงซ้อนหรือโครงสร้างสนับสนุนการบริหารจัดการ กล่าวคือ จังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดที่มีความสำคัญกับการตั้งคณะกรรมการเพื่อสนับสนุนข้อมูลสำหรับการตัดสินใจ โดยที่ความเป็นพลวัตรของโครงสร้างอยู่ที่ตัวแสดงที่เข้าร่วมเป็นกรรมการ ดังเช่น คณะทำงานเพื่อวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์น้ำเป็นการนำผู้เชี่ยวชาญจากอุตุนิยมหาวิทยาลัยใต้ฝั่งตะวันออก โครงการชลประทานจังหวัดสงขลา สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 8 (สงขลา) และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์เข้ามาสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการชุดใหญ่¹¹⁶ การประชุมคณะกรรมการดังกล่าวในปัจจุบันจะใช้สถานที่ประชุมของศูนย์อุตุนิยมหาวิทยาลัยใต้ฝั่งตะวันออกเป็น โดยจัดประชุมทุกวันพุธนับตั้งแต่เดือนกันยายนเป็นต้นไป

หากพิจารณาโครงสร้างเชิงซ้อนในการบริหารจัดการ จะเห็นได้ว่าตัวแสดงหลักของคณะทำงานมาจากความเกี่ยวพันกับประเด็นปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยเป็นหลัก คุณลักษณะของตัวแสดงสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการสนับสนุนข้อมูลของปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น หน่วยงานชลประทานเป็นหน่วยงานเทคนิคที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการน้ำ มหาวิทยาลัยในพื้นที่ที่มีเครื่องมือวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาความรู้เรื่องภัยจากน้ำในรูปแบบต่าง ๆ ทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์น้ำค่อนข้างมีความแม่นยำ อีกทั้งการตั้งตำแหน่งสัมพันธ์กับตัวบุคคลยิ่งส่งผลให้ความต่อเนื่องของการสานต่องานด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติยังสามารถขับเคลื่อนไปได้ดียิ่งขึ้น โครงสร้างเชิงซ้อนจึงไม่เพียงแต่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของโครงสร้างหลักในการจัดการกับปัญหาในพื้นที่สงขลาเท่านั้น แต่ยังเป็นตัวช่วยปรับรูปแบบการบริหารจัดการของจังหวัดสงขลาเริ่มแสดงความแตกต่างออกไปจากจังหวัดอื่น ๆ อีกด้วย

ตัวแสดง บทบาทหน้าที่ และทรัพยากรทางการบริหารจัดการ ในการบริหารจัดการกับอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดสงขลา ตัวแสดงที่มีความสำคัญเป็นตัวแสดงหลักทางการบริหารจัดการแบ่งได้เป็นสองรูปแบบ ได้แก่ ตัวแสดงจากการให้อำนาจในทางกฎหมาย และตัวแสดงจากความต้องการทรัพยากร

ตัวแสดงที่มาจากการให้อำนาจในทางกฎหมายในที่นี้หมายความว่าตัวแสดงที่อยู่ในโครงสร้างการบริหารจัดการ มีตำแหน่งแห่งที่ของตนในการเชิงอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้แก่ จังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ ซึ่งบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงเหล่านี้อยู่ในฐานะผู้อำนวยการในระดับพื้นที่ของตน ทรัพยากรของตัวแสดงมาจากการบูรณาการประสานงานกับตัวแสดงในพื้นที่ที่ถือทรัพยากรที่เป็นที่ต้องการของปัญหา ดังปรากฏให้เห็นจากกรณีอุทกภัยที่ผ่านมา เช่น เทศบาลนครสงขลาและเทศบาลเมืองสงขลาเป็นหนึ่งในกรรมการคณะทำงาน โดยการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการ

¹¹⁵ สัมภาษณ์, หัวหน้างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาลนครหาดใหญ่, วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

¹¹⁶ สัมภาษณ์, หัวหน้าฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา, วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2561.

จังหวัดสงขลา เป็นกรรมการในเรื่องของศูนย์ประสานความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ภารกิจหลักจึงมุ่งเน้นที่การให้ความช่วยเหลือ กล่าวคือ ในทุกปีเทศบาลนครจะตั้งศูนย์รับบริจาคสิ่งของเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาอุทกภัย ทั้งช่วยในพื้นที่และช่วยเหลือข้ามพื้นที่ ซึ่งแต่ละพื้นที่จะมีผู้บริหารที่อำนวยความสะดวกในเขตพื้นที่รับผิดชอบ¹¹⁷ หรือกรณีเกิดอุทกภัยขนาดใหญ่ในช่วง ปี พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นสาธารณภัยรุนแรงขนาดใหญ่ระดับ 3 ได้มีการเตรียมพร้อมรับมือโดยการตั้งกองบัญชาการส่วนหน้า

ภายใต้การดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 โดยรองผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในฐานะจังหวัดเพื่อสั่งการทุกภาคส่วนสาธารณภัย ทั้งนี้ความรุนแรงขนาดใหญ่ระดับ 3 จะเป็นอำนาจสั่งการของผู้อำนวยการกลาง ดังนั้นระดับจังหวัด ผู้อำนวยการจังหวัดต้องตอบสนอง เช่น การสั่งการภาคเอกชนให้มีการสนับสนุนรถแบ็คโฮ (Backhoe) เข้ามาร่วมดำเนินการขุดลอกเพื่อเปิดทางระบายน้ำ¹¹⁸ การขับเคลื่อนการแก้ปัญหาอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดสงขลาไม่สามารถที่จะจัดการปัญหาได้เพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น การบูรณาการทรัพยากรของเหล่าตัวแสดงในพื้นที่จึงตอบโต้และสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยมุ่งหวังว่าการบริหารจัดการอุทกภัยได้อย่างทันทั่วถึงและเกิดความรวดเร็วต่อการตอบสนองกับปัญหามากขึ้นเพื่อลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในแต่ละครั้ง

ตัวแสดงที่มาจากอำนาจจากการครอบครองทรัพยากรที่เป็นที่ต้องการของปัญหา ตัวแสดงกลุ่มนี้มักเป็นส่วนราชการและหน่วยงานรูปแบบอื่นในพื้นที่ที่ครองทรัพยากร เช่น เครื่องมือเทคนิค สถานที่ ข้อมูล ที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการ ตัวแสดงมักเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในการตัดสินใจเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ อำนาจของตัวแสดงไม่ปรากฏในทางของการสั่งการแต่เน้นการแลกเปลี่ยนข้อมูลให้กับตัวแสดงที่มีอำนาจสั่งการทางกฎหมายเพื่อเสริมประสิทธิภาพให้กับการบริหารจัดการดีขึ้น อาทิ ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคใต้ฝั่งตะวันออก มีหน้าที่แจ้งเตือนสภาวะอากาศในพื้นที่ตั้งแต่จังหวัดเพชรบุรีลงมาถึงจังหวัดนราธิวาส โดยในจังหวัดสงขลามีการแจ้งเตือนทางสื่อสังคมออนไลน์ แฟกซ์ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของจังหวัด รวมทั้งให้บริการทางเว็บไซต์ทุกครั้งชั่วโมง มีทั้งข้อมูลเรดาร์ ดาวเทียม และให้ความรู้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อได้รับการร้องขอ¹¹⁹

ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 (สงขลา) เป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ช่วยเหลือและสนับสนุนเมื่อเกิดอุทกภัยทั้งด้านบุคลากรและเครื่องมือต่าง ๆ โดยรับผิดชอบดูแลพื้นที่จังหวัดสงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส ซึ่งการจัดการในพื้นที่ 5 จังหวัดก็จะเหมือนกันคือ ต้องมีหนังสือการร้องขอจากผู้อำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ทั้งบุคลากรและเครื่องมือต่าง ๆ สำหรับในพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ

¹¹⁷ สัมภาษณ์, นายกเทศมนตรีนครสงขลา, วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2561.

¹¹⁸ สัมภาษณ์, หัวหน้าฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา, วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2561.

¹¹⁹ สัมภาษณ์, นักอุตุนิยมวิทยาชำนาญการศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคใต้ฝั่งตะวันออก, วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

จะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับภาระงานในพื้นที่ นอกจากนี้ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 (สงขลา) เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ในคณะกรรมการวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์น้ำจังหวัดสงขลาด้วย¹²⁰

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา โดยปกติแล้วจังหวัดจะเป็นหน่วยดูแลด้านการพัฒนาเมือง ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลาไม่ได้เป็นหน่วยบริหารจัดการโดยตรง แต่จะไปด้วยภารกิจโดยตรงกับหน่วยงานอื่น ๆ ก็ต้องพยายามหาพันธมิตรที่มาร่วมบูรณาการ เช่น เรื่องบรรเทาสาธารณภัย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา มีการตั้งศูนย์บรรเทาสาธารณภัย ร่วมกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดสงขลา ซึ่งได้มีการฝึกอบรมการปฏิบัติงานร่วมกัน นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา มีศูนย์ควบคุมกล้องโทรทัศน์วงจรปิด ซึ่งเป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกที่สำคัญที่สามารถเห็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันภัยต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น¹²¹

กองทัพอากาศ กองทัพบกและกองทัพเรือจะมีเครื่องมือและทรัพยากร เช่น รถบรรทุกทางทหารต่าง ๆ เพื่อใช้ขนย้ายทั้งสิ่งของและเข้าไปช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ที่เกิดอุทกภัย¹²² สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสงขลา เป็นส่วนหนึ่งในกรรมการศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดสงขลา มีทรัพยากรต่าง ๆ เช่น เครื่องสูบน้ำ เครื่องผลิตน้ำดื่ม กำลังพล เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนการดำเนินงานเมื่อได้รับการร้องขอ¹²³

ในส่วนของกรมทางหลวงซึ่งอยู่ในพื้นที่จังหวัดสงขลา มี 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานทางหลวงที่ 18 (สงขลา) แขวงทางหลวงสงขลาที่ 1 และแขวงทางหลวงสงขลาที่ 2 รวมทั้งมีหมวดการทางหลวงประจำอยู่ในพื้นที่ทุกอำเภอ จะมีการจัดหน่วยเพื่อเตรียมความพร้อม (Standby) ตลอด 24 ชั่วโมง เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ เช่น ต้นไม้ล้ม ดินสไลด์ โดยติดต่อประสานงานผ่านไลน์¹²⁴ นอกจากนี้แขวงทางหลวงเป็นส่วนหนึ่งของคณะทำงานของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลาด้วย ซึ่งก็มีแผนรายปีด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหา น้ำท่วมเช่นกัน เช่น การขุดลอกคูคลอง แต่ทำเฉพาะพื้นที่เขตทางไม่ได้เข้าไปในชุมชนหมู่บ้าน¹²⁵

สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสงขลา โดยส่วนใหญ่จะได้ข้อมูลมาจากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลาและศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคใต้ฝั่งตะวันออก ส่วนในระดับจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาเรียกให้เข้าร่วมประชุม ในส่วนของงานที่สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสงขลา ได้มีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้อง คือ นำข้อมูลที่ได้มาจัดทำในรูปแบบการทำแผนที่ให้ระดับจังหวัด แสดงระดับน้ำ ทิศทางการไหลของน้ำ

¹²⁰ สัมภาษณ์, วิศวกรโยธาชำนาญการพิเศษศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต 12 (สงขลา), วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

¹²¹ สัมภาษณ์, รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

¹²² สัมภาษณ์, หัวหน้าฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา, วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2561.

¹²³ สัมภาษณ์, นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการ สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสงขลา, วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

¹²⁴ สัมภาษณ์, รองผู้อำนวยการแขวงทางหลวงสงขลาที่ 2 (นาหม่อม), วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

¹²⁵ เรื่องเดียวกัน.

และประเมินพื้นที่เสี่ยงภัยระดับมาก-ปานกลาง-น้อย และการวางผังเมืองระดับจังหวัดก็นำข้อมูลสาธารณสุขภัยเข้ามาประกอบการจัดวางผังเมืองด้วย¹²⁶

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสงขลา มีบทบาทในฐานะเป็นหน่วยสนับสนุนด้านการแพทย์ โดยจะมีบุคลากรให้คำปรึกษาและดูแลรักษาในพื้นที่ที่ประสบภัยเกี่ยวกับภัยสุขภาพที่เกิดจากน้ำ โรคระบาด ปัญหาสุขภาพจิต รวมถึงผู้ป่วยเรื้อรังที่ไม่สะดวกในการรับบริการและปัญหาเรื่องการส่งต่อผู้ป่วยในพื้นที่ ทั้งนี้ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสงขลา มีรูปแบบการบริหารจัดการคล้ายกับหน่วยงานอื่น ๆ คือ มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการทางการแพทย์ในระดับต่าง ๆ โดยจะสอดคล้องกันเมื่อจังหวัดสงขลาเปิดศูนย์บัญชาการเหตุการณ์จังหวัดสงขลา เพื่อให้สามารถติดตามได้ ในระดับอำเภอจะมีทีมต่าง ๆ เพื่อติดตามสถานการณ์ของสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลาเพื่อเตรียมความพร้อมด้านกำลังพล โดยมีการจัดตั้ง 1) หน่วยแพทย์เคลื่อนที่เพื่อรองรับสถานการณ์ 2) หน่วยควบคุมโรค เมื่อเกิดการระบาดของโรคในพื้นที่ 3) ทีมสุขภาพจิต ซึ่งจะมีการบูรณาการร่วมกับโรงพยาบาลในสังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด 18 แห่ง โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล 270 แห่ง และโรงพยาบาลอื่นที่ขึ้นตรงกับเขต เช่น โรงพยาบาลจิตเวช และโรงพยาบาลสงขลานครินทร์¹²⁷

สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาในพื้นที่ จังหวัดสงขลาที่มีความใกล้ชิดที่มีมหาวิทยาลัยในพื้นที่ทั้งหมด 7 แห่ง โดยความช่วยเหลือของมหาวิทยาลัยในพื้นที่มี 2 ลักษณะ คือ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์เข้ามาช่วยเหลือตั้งแต่ระดับของการวางแผน การวิเคราะห์สถานการณ์น้ำ และการออกแบบสำรวจและร่วมติดตามสถานการณ์ สำหรับมหาวิทยาลัยอื่น ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย มหาวิทยาลัยทักษิณ จะเข้ามาช่วยสนับสนุนด้านบุคลากรในช่วงเกิดภัย เช่น การระดมกลุ่มนักศึกษาเข้าไปช่วยเหลือแจกจ่ายสิ่งของให้กับประชาชน หากขอความช่วยเหลือจะได้รับอย่างทันทีโดยมีกลุ่มมูลนิธิเข้ามาช่วยเหลือร่วมด้วย¹²⁸

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มีทรัพยากรและผู้เชี่ยวชาญจากคณะต่าง ๆ ในการช่วยเหลือเกี่ยวกับข้อมูลการวิจัย กล่าวคือ เมื่อเกิดอุทกภัยจะมีการประชุมหัวหน้าส่วนภายในและงบประมาณประเดิม มียานพาหนะช่วยเหลือแต่ละจุดที่ต้องการ คณะอุตสาหกรรมเกษตรมีหน้าที่บรรจุอาหารที่เก็บไว้ให้อยู่ได้นาน คณะเภสัชกรช่วยเหลือด้านเวชภัณฑ์ โรงพยาบาลมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ให้คำปรึกษาและดูแลรักษา มีพื้นที่จอดรถที่คาดว่าจะประสบเหตุซึ่งจะมีเจ้าหน้าที่ดูแลความปลอดภัยให้ด้วย และมีเจ้าหน้าที่ดูแลเรื่องการจราจรหรืออุบัติเหตุ ทั้งนี้ จุดแข็งของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ที่สำคัญคือ ตั้งอยู่ในพื้นที่สูง และสามารถผลิตน้ำดื่มแจกจ่ายได้ รวมทั้งมีสระน้ำดิบสำหรับอุปโภคบริโภค¹²⁹ ยิ่งกว่านั้น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์มีแผนงานย่อย

¹²⁶ สัมภาษณ์, นักวิเคราะห์ผังเมืองชำนาญการ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสงขลา, วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

¹²⁷ สัมภาษณ์, นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสงขลา, วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

¹²⁸ สัมภาษณ์, หัวหน้าฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา, วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2561.

¹²⁹ สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการกองอาคารและสถานที่ สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

ของแต่ละหน่วยงานด้วย มีการให้ความรู้ผ่านการประชุมเสวนาร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งระดับจังหวัดและพื้นที่อำเภอขนาดใหญ่¹³⁰

สำหรับภาคเอกชน เช่น ห้างแม็คโครสงขลาและห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัลเฟสติวัลหาดใหญ่ได้เข้ามาช่วยสนับสนุนด้านต่าง ๆ ที่เป็นส่วนหนุนเสริมให้การแก้ไขปัญหาสำเร็จลุล่วงด้วยดี¹³¹ นอกจากนี้ บริเวณคาบสมุทรสติงพระจะมีบริษัทรับเหมาก่อสร้างตั้งอยู่จำนวนมาก ดังนั้น เวลาเกิดภัยในบางครั้งทางสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลาไม่จำเป็นต้องขนเครื่องจักรขนาดใหญ่เข้าไปในพื้นที่ เนื่องจากสามารถขอความช่วยเหลือจากภาคเอกชนได้ เช่น การยกเครื่องสูบน้ำโดยใช้รถเครนขนส่ง ไม่ต้องพึ่งพาภาครัฐ สามารถขอจากภาคเอกชนในพื้นที่ได้¹³²

(3) การบูรณาการในกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

การบูรณาการในการบริหารจัดการระยะก่อนเกิดภัย กลยุทธ์การบริหารจัดการระยะก่อนเกิดภัย การทำหน้าที่บริหารจัดการกับปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ในระยะก่อนเกิดภัยนั้น พบว่า ส่วนใหญ่เป็นการเตรียมพร้อมเรื่องการทำหน้าที่ตามแผนงานเนื่องจากการศึกษาในส่วนก่อนหน้าตัวแสดงที่เกี่ยวข้องต่างเน้นความสำคัญในระยะก่อนเกิดภัยไปที่การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการจากอำนาจหน้าที่และภารกิจหลักของหน่วยงานตน และสร้างแผนเฉพาะหน่วยงานเพื่อเชื่อมโยงรองรับการปฏิบัติการร่วม¹³³ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะสร้างให้เกิดการบูรณาการระหว่างตัวแสดงตั้งแต่ในระยะก่อนเกิดภัยอย่างเป็นเอกภาพ ไม่เพียงเท่านั้นการบริหารจัดการของสงขลา ยังเสนอถึงการที่ตัวแสดงที่เข้าร่วมในการประสานงานมีการประสานแผนงานร่วมกันอีกด้วย ทำให้การบูรณาการเชื่อมโยงหน่วยงานจึงสัมพันธ์กันเป็นโยงใย การเตรียมพร้อมเรื่องของแผนปฏิบัติการและแนวทางการประสานงานของพื้นที่จังหวัดสงขลาจึงมีความโดดเด่นและสะท้อนถึงความพร้อมเพรียงของทรัพยากรระยะก่อนเกิดภัย

การบูรณาการในการบริหารจัดการระยะขณะเกิดภัย กลยุทธ์การบริหารจัดการระยะขณะเกิดภัย ในระยะขณะเกิดภัย การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเกิดขึ้นตามแผนการบริหารที่คณะกรรมการร่วมกันวางไว้ตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ตั้งแต่การทำงานของคณะกรรมการประเมินสถานการณ์และการแก้ไขเฉพาะหน้าด้วยตัวแสดงและทรัพยากรที่เตรียมไว้ การประสานงานร่วมกันระหว่างจังหวัด อำเภอและท้องถิ่น เป็นการใช้

¹³⁰ สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการกองอาคารและสถานที่ สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

¹³¹ สัมภาษณ์, หัวหน้าฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา, วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2561.

¹³² สัมภาษณ์, หัวหน้าฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา, วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2561.

¹³³ สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไปชำนาญการ สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

กลไกของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับพื้นที่ทำงานสร้างเครือข่ายและระดมทรัพยากร¹³⁴ และเมื่อเผชิญกับสถานการณ์จริง จังหวัดสงขลาได้ใช้กลไกที่ไม่เป็นทางการเข้าร่วมสนับสนุนการบริหารจัดการ เช่น การสร้างระบบไลน์กลุ่มในการสื่อสาร การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานให้เกิดความสนิทสนม การประสานความร่วมมือข้ามหน่วยงานของผู้ว่าราชการจังหวัด¹³⁵

ประเด็นสำคัญของการบริหารจัดการในระยะนี้อยู่ที่การดำเนินการจัดการกับสถานการณ์และการสื่อสารทำความเข้าใจระหว่างหน่วยงานเกี่ยวกับสถานการณ์เพื่อให้การบริหารจัดการกับปัญหาเกิดประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากการที่หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่หลักในการสื่อสารข้อมูลเกี่ยวกับข้อมูลสถานการณ์ด้านสาธารณสุข ทั้งทางแอปพลิเคชัน Line หรือช่องทางอื่น ๆ เมื่อทราบรายงานสถานการณ์จากอุตุนิยมหาวิทยาลัยโดยแจ้งมายังจังหวัด และจังหวัดแจ้งไปยังอำเภอ และองค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งโทรสารและวิทยุ รวมทั้งไลน์กลุ่ม จนทำให้การสื่อสารบรรลุเป้าหมายได้¹³⁶

การบูรณาการในการบริหารจัดการระยะหลังเกิดภัย กลยุทธ์การบริหารจัดการระยะหลังเกิดภัย ในส่วนการบริหารจัดการหลังเกิดภัย จังหวัดสงขลาได้ทำการเยียวยาฟื้นฟูพื้นที่และประชาชนด้วยการใช้ ภาวะเปียบที่เกี่ยวข้องนำโดยมีงบประมาณเป็นประเด็นสำคัญ จากนั้นจังหวัดจึงทำการเตรียมการรับมือกับ ปัญหาด้วยประสบการณ์การเรียนรู้ที่พื้นที่ประสบมาซึ่งงานในส่วนนี้จะเกี่ยวพันกับภาคประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจลดความเสี่ยงภัยของตน เช่น ประเด็นการตัดสินใจอพยพ ออกจากพื้นที่เสี่ยงหรือการปรับตัวเพื่ออยู่กับภัยในพื้นที่เดิมที่ประชาชนมีผลต่อการดำเนินการของหน่วยงาน ราชการในจังหวัด¹³⁷

(4) กลไกการขับเคลื่อนการบูรณาการในการบริหารจัดการ

กลไกขับเคลื่อน จังหวัดสงขลาเป็นทั้งจังหวัดที่สามารถเรียนรู้โอกาสของการพัฒนาการบริหารจัดการ จากวิกฤติของปัญหาในพื้นที่ตนเอง ดังจะเห็นได้ว่าพื้นที่จังหวัดสงขลาไม่ได้เผชิญกับอุทกภัยใหญ่บ่อยครั้งนัก หลังจากมีโครงการบริหารจัดการน้ำเชิงโครงสร้างพื้นฐานตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2543 และด้วยลักษณะของปัญหา อุทกภัยที่มาไวไปไว ทำให้อุปสรรคที่เกิดขึ้นไม่อาจสร้างเป็นการตระหนักรู้ต่อปัญหาอย่างต่อเนื่อง หากแต่ ด้วยความเสียหายทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้ทำให้ทุกภาคส่วนในจังหวัดสงขลาหันมามองปัญหาระบบพิบัติอุทกภัย เป็นปัญหาสำคัญร่วมกัน และเป็นจุดตั้งต้นของการมีส่วนร่วมระหว่างตัวแสดง

การมีส่วนร่วมได้กลายเป็นคำตอบของการเริ่มต้นการบริหารจัดการในพื้นที่ จังหวัดสงขลาได้มีการแต่งตั้ง ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องจำนวนมากเข้าร่วมการบริหารจัดการ ซึ่งแม้ว่าแต่ละตัวแสดงจะมีความแตกต่างกันตามสังกัด

¹³⁴ สัมภาษณ์, ผู้ช่วยป้องกันจังหวัดสงขลาที่ ทำการปกครองจังหวัด, วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

¹³⁵ สัมภาษณ์, หัวหน้าฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา, วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2561.

¹³⁶ สัมภาษณ์, หัวหน้าฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา, วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2561.

¹³⁷ สัมภาษณ์, ผู้ช่วยป้องกันจังหวัดสงขลา ที่ทำการปกครองจังหวัด, วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

กลไกการขับเคลื่อน แต่ข้าราชการส่วนใหญ่ในพื้นที่จังหวัดสงขลาเป็นคนที่ภูมิปัญญาเป็นคนที่ทำให้ความรักในถิ่นฐานบ้านเกิดจึงมีสูง¹³⁸ ขณะเดียวกันหัวใจสำคัญที่การมีส่วนร่วมได้เน้นเป็นประเด็นสำคัญคือ ข้อมูลของสถานการณ์และทรัพยากรทางการบริหารจัดการ หน่วยงานที่เข้าร่วมให้ความสำคัญกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันในการกำกับเชิงประสานงานบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่การตัดสินใจ ส่งผลให้ข้อมูลที่ตกผลึกจากการมีส่วนร่วมและเป็นผลให้ทิศทางการบริหารจัดการของแต่ละหน่วยงานเป็นไปในทางเดียวกัน¹³⁹



แผนภาพ 3.5 ข้อค้นพบและบทเรียนที่สำคัญกรณีการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของจังหวัดสงขลา

¹³⁸ สัมภาษณ์, หัวหน้าฝ่ายป้องกันและปฏิบัติการสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา และรองผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา, วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2561.

¹³⁹ สัมภาษณ์, นักอุดมศึกษาปฏิบัติการศูนย์อุดมศึกษาได้ฟังตะวันออก, วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

3.2.1.3 ปัจจัยเกื้อหนุน

(1) ระบบบัญชาการเหตุการณ์ที่มีประสิทธิภาพ จังหวัดสงขลาสร้างระบบบัญชาการเหตุการณ์ตามที่แนวคิดของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีการสร้างระบบบริหารจัดการโดยทำให้เกิดการแบ่งเขตพื้นที่ความรับผิดชอบชัดเจน ซึ่งในแต่ละโซนจะมีการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการรับผิดชอบพื้นที่ร่วมกัน โดยใช้คำสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคำสั่งหลัก มีการแบ่งเขตความรับผิดชอบโดยให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับการทำงาน การผนวกกองทัพในพื้นที่เข้ากับรองผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานอื่น ๆ และสร้างการประสานงานร่วมกันอย่างเป็นระบบในภาพรวม ส่งผลให้ความซับซ้อนทางการบริหารจัดการลดลง ด้วยระบบการบัญชาการที่มีความเป็นเอกภาพ อีกทั้งยังมีการชักนำตัวแสดงที่มีทรัพยากรพร้อมต่อการปฏิบัติการเข้าร่วมดำเนินการได้และสามารถจัดวางความสัมพันธ์ได้ดีทำให้ความสามารถของระบบในการขับเคลื่อนตัวเองเพื่อบริหารจัดการกับปัญหาจึงมีความต่อเนื่อง

(2) เครือข่ายสังคมที่เข้มแข็งในการตอบสนองและเยียวยาฟื้นฟูซึ่งกันและกันในสถานการณ์ พื้นที่จังหวัดสงขลาเป็นภาคสังคมที่เข้มแข็งทั้งในพื้นที่เศรษฐกิจและพื้นที่เกษตรกรรมส่งผลให้การประสานกับรัฐในการบริหารจัดการพื้นที่จึงเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว พื้นที่เศรษฐกิจของจังหวัดสงขลาหมายถึงพื้นที่เมืองและหาดใหญ่ซึ่งเป็นศูนย์กลางธุรกิจของภาคใต้หากแต่ประชาชนในพื้นที่ต่างแสดงความสามารถในการรับมือกับภัยเมื่อเข้าสู่ฤดูกาลทั้งที่ลักษณะของการช่วยเหลือตัวเองได้โดยไม่ต้องพึ่งพารัฐอย่างเต็มที่นัก ประชาชนในพื้นที่เมืองมีขีดความสามารถในการอพยพตนเองจากภัยคือขนย้ายสิ่งของขึ้นตึกสูงและระดมทรัพยากรเพื่อยังชีพให้กับตนเองได้พร้อมทั้งยังมีการเชื่อมสัมพันธ์กับครอบครัวอื่นในการช่วยเหลือกัน ประชาชนในพื้นที่เมืองจึงไม่สะท้อนความเดือดร้อนในการช่วยเหลือตนเองจนเกิดเป็นภาระกับรัฐในพื้นที่ ขณะเดียวกันประชาชนในพื้นที่เกษตรกรรมหรือประชาชนพื้นที่อำเภอรอบนอกล้วนแต่คุ้นเคยกับน้ำในฤดูน้ำหลาก การอพยพไปอยู่ในที่ที่รัฐจัดหาตามข้อเสนอของรัฐจึงไม่เป็นที่สนใจต่อการดำรงอยู่ในสถานการณ์ของประชาชน ข้อต้องรองของประชาชนในพื้นที่จึงมุ่งไปที่การขอเรือสักร์ในช่วงสถานการณ์มากกว่า ส่งผลให้รัฐจึงลดทอนกำลังสำหรับการช่วยเหลือเยียวยาแบบพึ่งพาให้กับประชาชนลงได้ซึ่งเป็นผลดี

(3) ความสัมพันธ์แบบพันธมิตรระหว่างจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น จากข้อกำหนดของพระราชบัญญัติและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับชาติที่กำหนดให้หน่วยการบริหารจัดการในพื้นที่อย่างจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น ต้องประสานการทำงานร่วมกันในการจัดการพื้นที่โดยเรียงลำดับจากระดับความรุนแรงของภัย โดยเริ่มจากการทำหน้าที่ของท้องถิ่น อำเภอ แล้วจึงยกระดับเป็นจังหวัด แต่ทว่าในพื้นที่จังหวัดสงขลา โดยเฉพาะในพื้นที่ท้องถิ่นขนาดใหญ่อย่างพื้นที่เทศบาลนคร จังหวัดจะประสานความช่วยเหลือตั้งแต่ข้อมูลและทรัพยากรลงมาในพื้นที่พร้อมกับตั้งศูนย์เพื่อร่วมตัดสินใจในสถานการณ์กับท้องถิ่น ทำให้การเชื่อมโยงทางการบริหารจัดการระหว่างจังหวัดกับอำเภอ และท้องถิ่นจึงสามารถสร้างประสิทธิภาพในการประสานงานและให้ภาพความเป็นพันธมิตรกันในทางปฏิบัติการ

(4) การประสานแผนการปฏิบัติที่นำไปสู่การประสานการปฏิบัติการระหว่างตัวแสดงอย่างเป็นระบบ จังหวัดสงขลาได้ให้ความสำคัญกับการบูรณาการแผนการปฏิบัติการทั้งในแนวดิ่งและแนวราบเพื่อให้หน่วยงาน

ที่ทำหน้าที่สามารถประสานการทำงานที่ร่วมกันได้และลดความซ้ำซ้อนให้กับการทำงานร่วมกัน โดยที่การประสานแผนในแนวดิ่งจังหวัดจะทำหน้าที่กำกับการสร้างแผนของอำเภอและท้องถิ่นเพื่อให้สาระสำคัญทางการปฏิบัติสอดคล้องกับการสวมทับการปฏิบัติการ ดังจะเห็นได้จากการสร้างแผนของแต่ละระดับจะเป็นการล้อโครงสร้างการจัดการและการวางทรัพยากรทางการบริหารจัดการในทิศทางเดียวกันกับจังหวัด และในส่วนของ การสร้างแผนแนวนอนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมักสร้างแผนร่วมกันโดยมีการหารือระหว่างหน่วยงานเพื่อสร้างแผนการปฏิบัติเป็นการเฉพาะ ส่งผลให้โครงข่ายความสัมพันธ์ของแผนบริหารจัดการระดับจังหวัดและแผนปฏิบัติการระดับหน่วยงานจึงเชื่อมโยงกันได้อย่างทั่วถึงและสอดคล้องกันได้ดีในการปฏิบัติการ

(5) การเรียนรู้ต่อปัญหาร่วมกันของหน่วยงาน ตัวแสดงส่วนใหญ่ล้วนเป็นทั้งนักปฏิบัติการและผู้ประสบภัยในพื้นที่ไปพร้อม ๆ กัน ทำให้ตัวแสดงต่างยอมรับในความสำคัญของปัญหา ทำให้เมื่อจังหวัดสร้างการบริหารจัดการในลักษณะการระดมความร่วมมือทำให้ตัวแสดงโดยส่วนใหญ่เข้าใจต่อสภาพความรุนแรงและความเสียหายจากสถานการณ์ และต่างแสดงความสนใจที่จะร่วมทีมปฏิบัติการขจัดปัญหาออกไปจากพื้นที่ไปในทิศทางเดียวกันได้ง่าย

(6) การสร้างพื้นที่การแลกเปลี่ยนข้อมูลในรูปคณะกรรมการสนับสนุนการตัดสินใจ ประเด็นสำคัญที่ทำให้จังหวัดสงขลามีรูปแบบการบูรณาการภารกิจที่โดดเด่นอยู่ที่การตั้งคณะทำงานเกี่ยวกับการประเมินและตัดสินใจในสถานการณ์เป็นกลไกสนับสนุนให้กับจังหวัดในการกำหนดการบริหารจัดการพื้นที่ คณะทำงานมีตัวแสดงที่เข้าร่วมส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญด้านข้อมูลเทคนิคและข้อมูลพื้นที่รวมอยู่ด้วยกัน การสร้างพื้นที่ทางการให้เกิดการปะทะสังสรรค์ทางข้อมูลของหน่วยงานเชี่ยวชาญเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เหล่าตัวแสดงมีข้อมูลชุดเดียวกันในการทำความเข้าใจต่อสถานการณ์และสามารถสร้างการปฏิบัติในทิศทางเดียวกันได้

(7) ภูมิลำเนาของข้าราชการส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ ตัวแสดงที่เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลสัมภาษณ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของจังหวัดสงขลาได้ให้ข้อมูลในลักษณะเดียวกันว่าข้าราชการในระดับปฏิบัติโดยส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่จังหวัดสงขลาและมีความเกี่ยวข้องกับจังหวัดสงขลาทำให้การสื่อสารและการสร้างความคุ้นเคยระหว่างข้าราชการเกิดขึ้นได้ง่าย คุ้นกันได้ในลักษณะคนบ้านเดียวกัน ทำให้การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และต้นทุนของการสร้างความร่วมมือจึงลดต่ำลงตามความสนิทคุ้นเคยของเหล่าตัวแสดง

(8) ภาวะผู้นำเชิงประสานงานของผู้ว่าราชการจังหวัด จังหวัดสงขลา มีหน่วยงานตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก การประสานงานระหว่างหน่วยงานจึงเป็นความท้าทายของผู้นำในพื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาให้สร้างกลยุทธ์เพื่อให้ส่วนราชการในพื้นที่ทั้งหมดเข้ามาปฏิสัมพันธ์กันอย่างไม่เป็นทางการบ่อยครั้งและสม่ำเสมอ เช่น การสร้างกิจกรรมให้ส่วนราชการจับน้ำชายามเช้ากับผู้ว่าราชการจังหวัด การพบปะสนทนากันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับผู้ว่าเหล่าทัพในพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งส่งผลดีต่อการทำหน้าที่ร่วมกันของตัวแสดงในโครงสร้างการปฏิบัติการร่วมที่เป็นทางการอย่างการตั้งคณะกรรมการรูปแบบต่างๆ

(9) การพัฒนาศักยภาพของข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาด้วยการใช้เทคนิคการวิจัย จังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดที่มีหน่วยงานการศึกษาตั้งอยู่ในพื้นที่จำนวนมาก มีมหาวิทยาลัยที่มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านการบริหารจัดการน้ำและภัยพิบัติอุทกภัย มีองค์กรระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่วิจัยเรื่องเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติอยู่ในพื้นที่ อีกทั้งหน่วยงานเทคนิคด้านน้ำทั้งในระดับจังหวัดและท้องถิ่นซึ่งหน่วยงานเหล่านี้มีการปฏิบัติการวิจัยกับข้อมูลทำให้เกิดมาตรฐานของทรัพยากรประกอบการตัดสินใจ

(10) ความต่อเนื่องในการเมืองชาติลงลึกถึงการเมืองท้องถิ่นในการสนับสนุนการบริหารจัดการ จังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดที่มีพรรคการเมืองเดียวกันตั้งแต่ระดับชาติจนถึงการเมืองท้องถิ่น ความสัมพันธ์ทางการเมืองมีความเป็นเอกภาพสูงทำให้ระบบการสนับสนุนและความเห็นพ้องต้องกันในทางการเมืองต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย การให้ความช่วยเหลือพื้นที่จึงเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(11) การใช้กฎหมายเป็นกติกาตั้งต้นในการจัดโครงสร้างและการสั่งการหน่วยงาน หน่วยงานในพื้นที่จังหวัดสงขลาอยู่ร่วมกันโดยยึดเอาพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายหลักในการตั้งกองอำนวยการและศูนย์บัญชาการ และคณะกรรมการทำงานในสถานการณ์ กฎหมายและแผนจะกำหนดการจัดวางโครงสร้างให้กับตัวแสดงในการปฏิบัติการมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ผู้นำระดับพื้นที่ทำให้การทำหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติการจึงไม่ซ้ำซ้อนและสามารถทำหน้าที่ได้ตามความเชี่ยวชาญของหน่วยงาน

(12) การมุ่งเน้นความสำคัญไปที่การลดความเสี่ยงภัยจนส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างตัวแสดง จุดเน้นของจังหวัดสงขลาพยายามให้น้ำหนักการบริหารจัดการไปที่การเตือนภัยและการลดทอนความสูญเสีย ทำให้การมีส่วนร่วมเข้ามาเป็นเงื่อนไขของการสร้างโอกาสของความสำเร็จในการปฏิบัติการ ดังจะเห็นได้จากการตั้งคณะกรรมการประเมินและตัดสินใจในสถานการณ์ เป็นต้น ซึ่งการมีส่วนร่วมเป็นข้อดีทั้งในการระดมและตรวจสอบข้อมูล

3.2.1.4 สรุปผลการศึกษาระดับจังหวัดสงขลากับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

จังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดต้นแบบด้วยการเป็นพื้นที่ที่มีความโดดเด่นจากความสามารถในการบูรณาการความร่วมมือระหว่างตัวแสดงตั้งแต่ระดับแผนปฏิบัติการไปจนถึงการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและตัวแสดงระดับปัจเจกจนนำไปสู่การบูรณาการและแลกเปลี่ยนข้อมูลที่สำคัญสำหรับสถานการณ์ และส่งผลให้แต่ละตัวแสดงเกิดการเรียนรู้ต่อข้อมูลร่วมกัน ทำให้ข้อมูลมีความถูกต้องและเป็นเอกภาพในการสร้างความราบรื่นในการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างตัวแสดงทั้งจากรัฐ ภาคเอกชน และสังคม นอกจากนี้ ผู้นำของส่วนราชการยังเป็นอีกหนึ่งตัวแปรสำคัญในการผลักดันและขับเคลื่อนความร่วมมือระหว่างตัวแสดงในพื้นที่ จนทำให้การบริหารจัดการกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดสงขลามีความโดดเด่น

3.2.2 จังหวัดขอนแก่นกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

จังหวัดขอนแก่นเป็นจังหวัดที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ภาคอีสานซึ่งเรียกได้ว่าเป็นเขตภูมิภาคที่มีพื้นที่น้ำน้อยเมื่อเทียบกับภาคเหนือหรือภาคกลางของประเทศ แต่ทว่าเมื่อพิจารณาในแง่ของภูมิอากาศจังหวัดขอนแก่นเป็นจังหวัดที่เผชิญกับการพาดผ่านของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้และลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือทำให้ฝนตกในฤดูกาลเป็นหนึ่งในเหตุผลที่ทำให้สภาพน้ำท่าของจังหวัดขอนแก่นค่อนข้างอุดมสมบูรณ์

ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาลงลึกไปในอาณาบริเวณของพื้นที่จังหวัดอย่างละเอียดจะเห็นได้ว่าจังหวัดขอนแก่นมีภูมิศาสตร์แบบที่ราบลูกคลื่น มีการโน้มเอียงของพื้นที่จากสูงทางทิศตะวันตกเนื่องจากเป็นเส้นทางแนวเทือกเขาเพชรบูรณ์ลาดต่ำไปทางทิศตะวันออกและทิศใต้ มีแม่น้ำสำคัญในพื้นที่อย่างแม่น้ำชีและแม่น้ำพองไหลผ่าน ส่งผลให้จังหวัดขอนแก่นจึงเป็นจังหวัดที่เรียกได้ว่ามีความอุดมสมบูรณ์ในระดับหนึ่ง เรียกได้ว่าเป็นพื้นที่ลุ่มน้ำพื้นที่หนึ่งของภาคอีสานเลยก็ได้ ลุ่มน้ำหลักของพื้นที่จังหวัดขอนแก่น คือ ลุ่มน้ำมูล ลุ่มน้ำชี มีลำน้ำหลักได้แก่ ลำน้ำชี ลำน้ำมูล และลำน้ำพอง ซึ่งลุ่มน้ำเหล่านี้มีลุ่มน้ำย่อยอีกกว่า 11 ลำน้ำย่อย แต่ทั้งนี้ยังขึ้นอยู่กับปริมาณน้ำฝนตามฤดูกาลร่วมด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม การไหลผ่านของลำน้ำทั้งสามเป็นเงื่อนไขสำคัญของจังหวัดในการใช้ประโยชน์จากน้ำและการก่อตัวของปัญหาอุทกภัย กล่าวคือ ลำน้ำพองและลำน้ำชีเป็นลำน้ำที่ทำหน้าที่ในการหล่อเลี้ยงพื้นที่ชลประทานของจังหวัดส่วนหนึ่งและทำหน้าที่เป็นปัจจัยตั้งต้นในการผลิตกระแสไฟฟ้าให้กับจังหวัดด้วยการทำงานของเขื่อนอุบลรัตน์ ซึ่งทำให้เห็นว่าลำน้ำพองเป็นแหล่งน้ำขนาดใหญ่ของจังหวัดและมีกลไกเชิงโครงสร้างในการบริหารจัดการน้ำ ส่วนลำน้ำชีซึ่งไหลมาจากจังหวัดชัยภูมิเป็นลำน้ำธรรมชาติขนาดใหญ่ที่ไหลผ่านอำเภอต่าง ๆ ของพื้นที่จังหวัด เป็นทรัพยากรที่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดสามารถใช้ประโยชน์ได้ทั้งในทางตรงและทางอ้อม แต่กระนั้น ด้วยลักษณะทางกายภาพของพื้นที่เช่นนี้เองทำให้จังหวัดขอนแก่นมีความเสี่ยงต่อการรับผลกระทบจากปัญหาภัยพิบัติอุทกภัย อาทิ พื้นที่เสี่ยงชุมชนเมือง เนื่องจากเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำมีลักษณะเป็นแอ่งกระทะ พื้นที่เสี่ยงติดลำน้ำชีซึ่งอยู่ในเส้นทางพาดผ่านของแม่น้ำ พื้นที่เสี่ยงที่ติดลำน้ำพองและลำน้ำชีเป็นพื้นที่ริมน้ำสายหลักและพื้นที่ท้ายเขื่อน ความเสี่ยงของพื้นที่จำนวนมากของจังหวัดจึงทำให้ขอนแก่นจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงจากผลกระทบจากภัยพิบัติอุทกภัยได้

3.2.2.1 ภูมิหลัง

การทำหน้าที่ของจังหวัดในการบริหารจัดการจะเริ่มต้นจากพิจารณาสถานการณ์ก่อนว่าอยู่ในระดับใดและแสดงบทบาทตามระดับความรุนแรงดังกล่าว ซึ่งระดับความรุนแรงของภัยที่สัมพันธ์กับการบริหารจัดการแบ่งออกเป็น 4 ระดับ ตามข้อกำหนดของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ โดยในระดับ 4 และระดับ 3 จะเป็นอำนาจของส่วนกลางในการทำหน้าที่กำหนดแนวทางการบริหารจัดการ ขณะที่ความรุนแรงในระดับ 2 และระดับ 1 เป็นการบริหารจัดการกับปัญหาโดยพื้นที่เป็นหลัก จังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนการบริหารจัดการให้แก่ท้องถิ่นในระดับ 1 และกำหนดการบริหารจัดการเองเมื่อภัยลุกลามขึ้นสู่ระดับ 2

แนวทางการบริหารจัดการของจังหวัดขอนแก่นในภาพรวมสัมพันธ์กับแผนการบริหารจัดการในระดับชาติจากการแบ่งระยะภัยออกเป็น 3 ช่วง และกำหนดแนวทางการปฏิบัติด้วยการบูรณาการหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการกิจย่อยในแต่ละช่วงมาร่วมดำเนินการ เช่น ระยะก่อนเกิดภัย จังหวัดโดยกองอำนาจการจังหวัดจะทำการตั้งศูนย์บัญชาการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบวิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์และสร้างการให้ความช่วยเหลือกับฝ่ายปฏิบัติที่ต้องการสนับสนุนโดยมีหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง เช่น ตัวแทนของหน่วยงานด้านน้ำ หน่วยงานด้านการแจ้งเตือนภัย หน่วยงานพื้นที่ด้านการจัดการสาธารณภัย เป็นต้น ขณะที่ในระยะการจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉิน จังหวัดเน้นสร้างการบูรณาการหน่วยงานที่มีทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขสถานการณ์และการสื่อสารเป็นหลัก เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการในช่วงเวลานี้เน้นการรักษาชีวิตให้กับประชาชนผู้ประสบภัย การลดทอนความสูญเสีย การบรรเทาภัยในเชิงการลดทอนความเสียหายของโครงสร้างพื้นฐานของพื้นที่ และการสื่อสารเพื่อเพิ่มรักษาความสงบในสภาวะฉุกเฉินของสถานการณ์ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงเป็นหน่วยงานที่มีทรัพยากร อุปกรณ์ และทักษะสำหรับการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวเป็นหลัก ในส่วนนี้ตัวแสดงหลักจึงมักเป็นส่วนราชการที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเยียวยาและเน้นตัวแสดงที่มีความเกี่ยวข้องกับภาคประชาชนอย่างใกล้ชิดอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนตามช่วงเวลาทั้งหมดเป็นไปตามที่กรอบการบริหารจัดการในระดับชาติได้กำหนดไว้เป็นหลักสำคัญ¹⁴⁰

อย่างไรก็ตาม จังหวัดขอนแก่นได้สร้างรูปแบบการบูรณาการที่น่าสนใจสำหรับการจัดการภัยพิบัติในระดับพื้นที่ ด้วยการสร้างคณะกรรมการระดับจังหวัดแบบบูรณาการ โดยทางจังหวัดได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการน้ำควบคู่ไปกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย เมื่อปี พ.ศ. 2559 จังหวัดได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำจังหวัดขอนแก่นเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารจัดการน้ำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้ง ปัญหาอุทกภัย และเพื่อควบคุมการระบายน้ำของเขื่อนอุบลรัตน์ในช่วงสถานการณ์วิกฤติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57 (1) (2) (5) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 15 โดยมีตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ดังนี้¹⁴¹

คณะที่ปรึกษา ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น ร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์ มหาสารคาม หนองบัวลำภู ผู้บัญชาการมณฑลทหารบกที่ 23 และรองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดขอนแก่น คณะกรรมการประกอบด้วย รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นเป็นประธานกรรมการ มีกรรมการประกอบด้วย ปลัดจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักชลประทานที่ 6 ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 6 ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำ ภาค 4 ผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อม ภาคที่ 10 เกษตรและสหกรณ์จังหวัดขอนแก่น ผู้อำนวยการศูนย์อุตุวิทยามิพยาภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน

¹⁴⁰ คำสั่งจังหวัดขอนแก่น ที่ 5589/2559 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2559 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำจังหวัดขอนแก่น.

¹⁴¹ เรื่องเดียวกัน.

มหาวิทยาลัยขอนแก่น ท้องถิ่นจังหวัด เกษตรจังหวัด ประมงจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ประชาสัมพันธ์จังหวัด หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น อำเภอในจังหวัดขอนแก่นที่เกี่ยวข้องพื้นที่ อำเภอในจังหวัดหนองบัวลำภู และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยคณะกรรมการมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการจัดการน้ำในพื้นที่ การผันน้ำในฤดูแล้งและการระบายน้ำขอบเขตอนุบลรัตน์ในช่วงสถานการณ์วิกฤติ และทำหน้าที่ประสานการบริหารจัดการน้ำในโครงการต่าง ๆ ในลุ่มน้ำชีและลุ่มน้ำอื่น ๆ เพื่อป้องกันความเสียหายจากภัยแล้งและอุทกภัย ทำหน้าที่บูรณาการเชื่อมโยงการปฏิบัติงานกับคณะกรรมการลุ่มน้ำ ทำหน้าที่ศึกษาเฝ้าระวังสถานการณ์ด้านอุทกภัย อุตุณิยมวิทยา คาดการณ์สถานการณ์เกี่ยวกับภัยแล้งและอุทกภัย เพื่อรายงานข้อมูลให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับตัดสินใจบริหารจัดการในสถานการณ์ และทำหน้าที่แถลงข่าวประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนรับทราบถึงสถานการณ์ เพื่อให้เกิดการเตรียมพร้อมในภาคสังคมได้อย่างทันที่

การบูรณาการความร่วมมือระหว่างส่วนราชการในรูปคณะกรรมการของจังหวัดขอนแก่นมีความโดดเด่นเป็นอย่างยิ่งจากการที่จังหวัดขอนแก่นมีการประสานความร่วมมือกับจังหวัดใกล้เคียงที่ติดต่อกันทำให้มุมมองของการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัยจึงถือได้ว่าเป็นการตั้งต้นจากการมองธรรมชาติของปัญหาอุทกภัยมากกว่าการมองปัญหาในเชิงขอบเขตพื้นที่การปกครองเช่นที่พื้นที่อื่น ๆ สร้างแนวทางการบริหารจัดการ ทำให้ความขัดแย้งของคำว่าพื้นที่จังหวัดจึงถูกลดกำแพงลงด้วยสภาพปัญหา อีกทั้งการเน้นย้ำความรับผิดชอบในการศึกษาคาดการณ์และการวางแผนแนวทางการบริหารจัดการทั้งในเชิงรุกกับระยะก่อนเกิดภัยและการมุ่งแก้ไขสถานการณ์ด้วยการสร้างข้อมูลที่ถูกต้องชุดเดียวกันทำให้เห็นว่าปัญหาอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดมีแนวโน้มจากผลกระทบของสถานการณ์ที่มีเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เข้ามาเกี่ยวข้อง

แต่ในทางตรงกันข้ามการใช้รูปแบบการบริหารจัดการน้ำนำการบริหารจัดการภัยพิบัติทำให้น้ำหนักของการบริหารจัดการปัญหาในพื้นที่จึงมีแนวโน้มของการพึ่งพาการแก้ไขปัญหาด้วยกลไกเชิงโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก ทำให้บทบาทของการจัดการทางสังคมหรือการเชื่อมต่อกันระหว่างรัฐกับสังคมในการบริหารจัดการกับปัญหานี้ร่วมกันไม่อาจเป็นไปอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก พิจารณาได้จากการตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาอุทกภัยในชุดดังกล่าวซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้นำการบริหารในสถานการณ์กลับไม่ปรากฏการเป็นคณะกรรมการของตัวแสดงจากท้องถิ่นแห่งพื้นที่อย่างเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ความสำคัญของการเชื่อมข้อมูลจากพื้นที่เกิดภัยจึงอาจเกิดเป็นความล่าช้าเพราะต้องอาศัยการส่งข้อมูลเชื่อมผ่านทางอำเภอเข้าสู่จังหวัดอีกทอดหนึ่ง การตัดสินใจของจังหวัดอาจไม่เกิดประสิทธิภาพได้เท่าที่ควร

3.2.2.2 ข้อค้นพบและบทเรียนที่สำคัญ

สภาพปัญหาอุทกภัยปัจจุบันในพื้นที่ จังหวัดขอนแก่นมีภัยพิบัติเกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำเป็นสำคัญ เนื่องจากจังหวัดขอนแก่นเหมือนอยู่ในแอ่ง โดยมีจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดบุรีรัมย์อยู่รอบข้าง จังหวัดขอนแก่นเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ สภาพภูมิประเทศมีทั้งเนินเขาและที่ราบ อีกทั้งมีแม่น้ำอยู่รอบข้าง

ทั้งชายและขวา นั่นคือ แม่น้ำพองและแม่น้ำชีซึ่งไหลไปบรรจบกันทางด้านทิศใต้และไหลผ่านไปทางจังหวัดมหาสารคาม แม่น้ำเหล่านี้เป็นแม่น้ำสายสำคัญของจังหวัดขอนแก่นที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการน้ำของพื้นที่ รวมไปถึงเขื่อนอุบลรัตน์ ซึ่งเป็นระบบชลประทานในพื้นที่ที่มีผลต่อการบริหารจัดการน้ำของพื้นที่เช่นกัน¹⁴² สำหรับพื้นที่รับน้ำของจังหวัดขอนแก่นคือบึงขนาดใหญ่ เช่น อ่างเก็บน้ำแก่งละว้าบริเวณอำเภอนบพ และอำเภอบ้านไผ่ บึงหนองโคตร บึงทุ่งสร้าง บึงแก่นนครบริเวณอำเภอเมือง¹⁴³

ที่ตั้งของจังหวัดขอนแก่นอยู่ในตอนกลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ก่อนที่พายุจะเข้ามาถึงจังหวัดขอนแก่น ต้องผ่านประเทศเวียดนาม ลาว ซึ่งพายุได้ลดกำลังลงแล้ว จึงทำให้มีช่วงเวลาในการเตรียมตัวรับมือได้มากกว่า ลักษณะของการเกิดของฝนในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น ลมจะลดระดับลง พายุที่มีลักษณะเป็นพายุโซนร้อนเกิดขึ้นค่อนข้างน้อย โดยส่วนใหญ่เป็นพายุดีเปรสชัน ทำให้เกิดฝนตกมากกว่าเกิดลมแรง¹⁴⁴

จากการศึกษาพบว่า ลักษณะปัญหาภัยพิบัติในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นแบ่งเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ ประการแรก เขตพื้นที่ชุมชน น้ำในชุมชนส่งผลกระทบแตกต่างกันไปในแต่ละอำเภอ บางอำเภอที่อยู่ริมน้ำจะได้รับผลกระทบจากกรณีน้ำล้นคันตลิ่ง ซึ่งเป็นปัญหาเพียงเล็กน้อย ประการที่สอง เขตพื้นที่ชุมชนเศรษฐกิจ เช่น อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น มีถนนเส้นหลัก 4 เส้นทาง โดยมี 2 เส้นทางที่ผ่านจังหวัดคือ ถนนมิตรภาพตัดกับถนนมะลิวัลย์ ถนนทั้ง 2 เส้นทางนี้จึงเป็นถนนเส้นทางหลักของจังหวัดขอนแก่นที่ผ่านทั้งพื้นที่ชุมชนและทางน้ำ อย่างไรก็ตาม ในสภาพปัจจุบันของเขตพื้นที่ชุมชนเศรษฐกิจ โดยเฉพาะพื้นที่อำเภอเมืองมีการรुक้าที่ดินที่เป็นทางน้ำหรือพื้นที่แก้มลิงตามธรรมชาติ ทำให้ไม่มีทางน้ำไหล และน้ำจึงไหลเข้าท่วมบ้านเรือนของประชาชนหรือท่วมบนท้องถนน¹⁴⁵ ในขณะเดียวกันส่วนที่บรรจบกันของแม่น้ำชีและแม่น้ำพอง ซึ่งไม่ไกลจากอำเภอเมืองขอนแก่นมากนัก ปัญหาที่สำคัญคือ การระบายน้ำค่อนข้างช้า เนื่องจากหากแม่น้ำพองมีน้ำไหลมาในปริมาณมาก จะไม่สามารถระบายน้ำได้มากนัก เพราะถ้าระบายไปมากก็จะส่งผลกระทบต่อจังหวัดมหาสารคามและจังหวัดยโสธรด้วย¹⁴⁶

อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ จังหวัดขอนแก่นถือว่ามีความน้ำท่วมขังระยะเวลาสั้นกว่า และสามารถระบายได้เร็วกว่า¹⁴⁷ เนื่องจากเมื่อน้ำไหลลงพื้นที่รับน้ำแล้ว เช่น บึงหนองโคตร บึงแก่นนคร และบึงทุ่งสร้าง น้ำจากแหล่งน้ำเหล่านี้จะไหลลงแม่น้ำชีหรือแม่น้ำพองและไหลลงสู่แม่น้ำมูลและแม่น้ำโขงเป็นลำดับ ซึ่งเป็นเส้นทางระบายน้ำโดยปกติ¹⁴⁸

¹⁴² สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 มีนาคม 2561.

¹⁴³ สัมภาษณ์, ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายรักษาความปลอดภัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น, วันที่ 24 พฤษภาคม 2561.

¹⁴⁴ สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน, วันที่ 24 พฤษภาคม 2561.

¹⁴⁵ สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 24 พฤษภาคม 2561.

¹⁴⁶ สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 24 พฤษภาคม 2561.

¹⁴⁷ สัมภาษณ์, รองนายกเทศมนตรีนครขอนแก่น, วันที่ 19 มีนาคม 2561.

¹⁴⁸ สัมภาษณ์, ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายรักษาความปลอดภัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น, วันที่ 24 พฤษภาคม 2561.

แนวทางการบริหารจัดการในปัจจุบัน การบริหารจัดการอุทกภัยในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้มีแผนปฏิบัติการเพื่อให้แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแสดงบทบาทตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นการแนวทางควบคุม กำกับดูแล และรวมการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน ทั้งฝ่ายพลเรือนและทหาร ทั้งระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับท้องถิ่น แม้ว่าจะมีแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับจังหวัดเพื่อการรับมือกับปัญหาน้ำท่วม แต่แผนดังกล่าวก็เป็นเพียงแผนที่เป็นนามธรรมและมีลักษณะในเชิงป้องกันมากกว่า อีกทั้งแผนระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการยังไม่มี ความชัดเจนและบางท้องถิ่นอาจจะยังไม่มีแผน ฉะนั้น เมื่อเกิดน้ำท่วมขึ้นในพื้นที่จะต้องใช้แผนระดับอำเภอแทน¹⁴⁹ ในปัจจุบันกรมอุตุนิยมวิทยามีระบบเทคโนโลยีสำหรับการเตือนภัยสภาพภูมิอากาศที่มีประสิทธิภาพ ทำให้สามารถพยากรณ์อากาศและประเมินสถานการณ์ได้อย่างแม่นยำ จึงสามารถแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าได้¹⁵⁰

การบริหารจัดการน้ำในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นจะระบายลงแม่น้ำชีและแม่น้ำพอง หากน้ำไหลผ่านเขตอำเภอเมืองจะมีบึงหนองโคตรเป็นแหล่งรับน้ำ ดังนั้น บึงหนองโคตรต้องมีการพร่องน้ำเพื่อรับน้ำในช่วงฤดูฝน การพร่องน้ำในบึงหนองโคตรนั้นต้องผ่านพื้นที่เทศบาลนครขอนแก่น ซึ่งจะต้องพร่องน้ำบริเวณนี้ให้ได้มากที่สุด และดำเนินการก่อนเข้าสู่ช่วงฤดูฝน การลดระดับน้ำ 1 เมตร ต้องใช้เวลาสูบประมาณ 15 วัน หากไม่มีการระบายน้ำออกจากบึงหนองโคตรจะส่งผลให้เกิดน้ำท่วมในเขตเมือง ดังนั้น การบริหารจัดการน้ำต้องวางแผนว่าจะพร่องน้ำเมื่อไรและที่ใดบ้างหรือเรียกว่าเป็นการบริหารจัดการจราจรทางน้ำ¹⁵¹ ผลการคำนวณคือต้องพร่องน้ำในบึงหนองโคตร 3 เมตร วันหนึ่งเราสูบน้ำได้ประมาณ 10 เซนติเมตร ดังนั้น ต้องใช้เวลา 1 เดือน น้ำจึงจะลดลงตามที่ต้องการ ซึ่งเรามีการสูบพร่องน้ำในบึงหนองโคตรล่วงหน้า สูบวันละประมาณ 100,000 คิว¹⁵²

อีกทั้งการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นยังเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของเขื่อนอุบลรัตน์ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายใช้เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าและการเกษตร การบริหารจัดการเพื่อชลประทานและในภาวะน้ำท่วมมีความแตกต่างกัน การดำเนินการต่าง ๆ เพื่อการบริหารจัดการน้ำต้องขออนุญาตจากศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ เพราะเป็นการบริหารจัดการภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เมื่อน้ำในเขื่อนมีปริมาณมากจำเป็นต้องระบายน้ำออกไป¹⁵³

โครงสร้างการบริหารจัดการ ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จะมีการจัดตั้งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัด นายอำเภอเป็นผู้อำนวยการอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้อำนวยการ

¹⁴⁹ สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 มีนาคม 2561.

¹⁵⁰ สัมภาษณ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 มีนาคม 2561.

¹⁵¹ สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 มีนาคม 2561.

¹⁵² สัมภาษณ์, ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายรักษาความปลอดภัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น, วันที่ 24 พฤษภาคม 2561.

¹⁵³ สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 มีนาคม 2561.

ท้องถิ่น กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแบ่งภาระหน้าที่เป็นฝ่ายต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของแต่ละกระทรวง

เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดจะเปลี่ยนเป็นศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ และจากเดิมที่แบ่งเป็น 6 ฝ่าย จะปรับเหลือเพียง 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายประสานงาน และฝ่ายช่วยเหลือ ซึ่งภารกิจทุกกระทรวงก็อยู่ใน 3 ส่วนนี้ ขณะนี้เราทำงานในเชิงป้องกันคือ การพร่องน้ำ การเตรียมทางน้ำ หากมีกฎระเบียบ ระบบงบประมาณฉบับไหนที่สอดคล้องกับการทำงานเชิงป้องกัน ก็จะดึงเข้ามาปฏิบัติ แล้วแก้ปัญหาเป็นขั้น ๆ ไป แต่ถ้ามีผลกระทบเรื่องอุทกภัย จวนตัวแล้ว ต้องยุติการทำงานเชิงป้องกันเข้าสู่หมวดความช่วยเหลือทันที

ตัวแสดง บทบาทหน้าที่ และทรัพยากรตามสถานการณ์ หน่วยงานหลักในการบริหารจัดการสาธารณภัยในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นคือ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น ซึ่งสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดมีข้อมูลเกี่ยวกับการพยากรณ์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นข้อมูลที่เชื่อมโยงกับกรมอุตุนิยมวิทยา และกรมชลประทาน ดังนั้น สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเป็นเลขานุการในระดับจังหวัดที่จะช่วยเหลือจังหวัดในการระดมส่วนราชการต่าง ๆ เข้ามาช่วยเหลือประชาชนได้¹⁵⁴ รวมไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในฐานะผู้รับผิดชอบบัญชาการเหตุการณ์ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรุนแรงของสาธารณภัย ในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานในระดับพื้นที่และเป็นหน่วยที่ต้องเข้าไปเผชิญกับปัญหาน้ำท่วมโดยตรง

กรณีของเทศบาลนครขอนแก่น บทบาทหน้าที่ที่สำคัญของเทศบาลนครขอนแก่นในการบริหารจัดการน้ำท่วมคือ เป็นผู้รวบรวมข้อมูลผู้ประสบภัยที่เดือดร้อน เป็นกลไกในการช่วยเหลือเบื้องต้น อีกทั้งสามารถให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงแก่เจ้าหน้าที่ที่ทำงานเรื่องนี้หรือบุคลากรจากส่วนกลางที่มาทำงานในจังหวัดขอนแก่นได้ โดยเทศบาลนครขอนแก่นใช้ทรัพยากรของตนเองบางส่วนเพื่อป้องกันน้ำท่วมในเขตพื้นที่ได้ อาจจะได้ใช้ทรัพยากรจำนวนมากและไม่ได้ทำอย่างครอบคลุม หากเกินกว่าความสามารถก็จะพูดคุยกันและแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น โครงการชลประทาน หากทำโครงการนี้ ภาพรวมจะเกิดผลอย่างไร จะเกิดผลกระทบอะไรบ้าง เราต้องพูดคุยกันก่อนที่จะวางแผนโครงการทั้งหมด¹⁵⁵

ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นจะเข้าไปดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อเกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องรายงานมาก่อนว่างบประมาณไม่เพียงพอ และมีการประกาศรายชื่อความเดือดร้อนเพื่อช่วยเหลือประชาชนในหมู่บ้านนั้น ๆ ซึ่งต้องผ่านพ้นระยะ 15 วัน เพื่อรายงานมายังองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น จากนั้นองค์การบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นส่วนจังหวัดขอนแก่นจะเรียกประชุม ซึ่งทำให้การช่วยเหลือไม่ทันทั่วถึง หรือบางครั้งอาจจะมีคนทักท้วงว่าได้ตรวจสอบงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหรือไม่ ได้ใช้เงินสะสม

¹⁵⁴ สัมภาษณ์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 25 พฤษภาคม 2561.

¹⁵⁵ สัมภาษณ์, รองนายกเทศมนตรีนครขอนแก่น, วันที่ 19 มีนาคม 2561.

เพื่อจัดการปัญหาแล้วหรือไม่ ทั้งที่ในความเป็นจริงองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นเป็นผู้ให้การสนับสนุนในส่วนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ขาดหายไป¹⁵⁶

นอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่น ๆ ภายในจังหวัดขอนแก่นต่างก็มีบทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำท่วมตามภาระหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง กรณีของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ซึ่งมีนักวิชาการที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องภูมิศาสตร์สารสนเทศที่สามารถแปลงภาพถ่ายดาวเทียม ทำให้ทราบถึงลักษณะภูมิประเทศของพื้นที่ว่ามีพื้นที่สูง พื้นที่ต่ำ และร่องน้ำธรรมชาติอยู่ที่ใด รวมไปถึงมีบทบาทในการให้คำปรึกษาต่าง ๆ ในเรื่องของการเกิดภัยพิบัติของจังหวัดขอนแก่น นอกจากนี้ พื้นที่ของมหาวิทยาลัยขอนแก่น จำนวน 5,500 ไร่ ยังมีบึงขนาดใหญ่ 4 แห่ง ซึ่งเป็นพื้นที่รับน้ำที่ไหลมาจากสนามบินขอนแก่นและค่ายสิทธราชเดชโซชัยได้ ในช่วงปีที่ผ่านมา จังหวัดได้หารือเกี่ยวกับการเป็นพื้นที่รับน้ำจากสนามบิน ดังนั้น มหาวิทยาลัยขอนแก่นจึงทำเป็นชลประทาน กล่าวคือ ถ้ามีน้ำไหลมาจำนวนมากที่มาจากถนน สามารถไหลเข้ามหาวิทยาลัยได้ ในส่วนของฝั่งบ้านสามเหลี่ยมจะมีอีกบึงหนึ่งที่อยู่แถวหลังมหาวิทยาลัย เป็นบึงที่รับน้ำเฉพาะในส่วนชุมชนบริเวณสามเหลี่ยมถนนกัสดาล น้ำที่ไหลมาจากถนนใหญ่ที่อยู่นอกมหาวิทยาลัยขอนแก่น จะไหลตามถนนกัลปพฤกษ์ที่เป็นถนนตัดใหม่ ถ้าไหลมาทางขวาก็จะเข้ามหาวิทยาลัยขอนแก่น ส่วนที่ไหลไม่ได้จะไหลตามถนนข้ามถนนมะลิวัลย์ไปถนนกัลปพฤกษ์ ลงแอ่งรับน้ำที่โรงเรียนเทศบาลบ้านสามเหลี่ยม¹⁵⁷

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นทั้ง 225 แห่ง โดยสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดขอนแก่นได้ทำการสำรวจพื้นที่ว่ามีพื้นที่ใดบ้างที่เป็นพื้นที่ดินเงินหรือมีฝักตบขวา และได้ประสานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องเครื่องจักร อุปกรณ์และเครื่องมือ เพื่อใช้ในพื้นที่ยกดินของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่ง โดยที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องจัดการค่าใช้จ่ายในค่าน้ำมันเอง และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งกำลังเกิดปัญหาน้ำท่วมและมีงบประมาณไม่เพียงพอสำหรับการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และถ้างบประมาณไม่เพียงพอก็สามารถใช้งบสะสม งบอุดหนุนได้จากขออนุญาตกับทางจังหวัด¹⁵⁸

สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดขอนแก่นมีบทบาทในการฟื้นฟูเยียวยาในช่วงระหว่างเกิดภัยและหลังเกิดภัย โดยใช้เครือข่ายอาสาสมัคร นั่นคือ อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อพม.) โดยได้มีการจัดประชุมให้ความรู้แก่อาสาสมัครเหล่านี้เกี่ยวกับก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัยว่าจะต้องเตรียมพร้อมอย่างไรและกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องช่วยเหลือคือใคร เมื่อเกิดภัยขึ้นอาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะแจ้งมาที่หน่วยงาน จากนั้นจะส่งนักพัฒนาสังคมหรือนักสังคมสงเคราะห์หรือลงพื้นที่เพื่อเยียวยารักษาผู้ประสบภัย ในขณะเดียวกันหน่วยงานอื่น ๆ ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่อยู่ในจังหวัดขอนแก่นยังได้ให้

¹⁵⁶ สัมภาษณ์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 25 พฤษภาคม 2561.

¹⁵⁷ สัมภาษณ์, ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายรักษาความปลอดภัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น, วันที่ 24 พฤษภาคม 2561.

¹⁵⁸ สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 24 พฤษภาคม 2561.

ความร่วมมือกับสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดขอนแก่น ซึ่งเป็นระดมทรัพยากรร่วมกัน โดยใช้งบประมาณปกติ มิได้มีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมมาจากส่วนกลาง เมื่อเกิดน้ำท่วมในแต่ละครั้ง สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดขอนแก่นได้ทำงานร่วมกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่นมาโดยตลอด โดยสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่นจะกำหนดว่ามีหน่วยงานใดบ้างที่เกี่ยวกับเรื่องนี้เพื่อเข้ามาช่วยเหลือ เมื่อดำเนินงานแล้วเสร็จก็ต้องรายงานสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่นรับทราบด้วย¹⁵⁹

ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนมีภารกิจรับผิดชอบดูแลข้อมูลการตรวจวัดอุตุนิยมวิทยาและการพยากรณ์ใน 10 จังหวัดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน การพยากรณ์อากาศเป็นการพยากรณ์ไปข้างหน้า นั่นคือ การพยากรณ์อากาศระยะสั้นประมาณ 1-3 วัน ระยะปานกลาง 7-10 วัน และระยะยาว 1 เดือนหรือ 3 เดือน หรือรายฤดู การพยากรณ์อากาศระยะสั้นใช้เทคโนโลยีเรดาร์ตรวจอากาศเป็นการสะท้อนของฝนที่เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งจะวิเคราะห์แนวโน้มของกลุ่มฝนที่เกิดขึ้นว่าจะมีการเคลื่อนตัวไปทิศทางใดและมีความรุนแรงมากน้อยเพียงใด ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนได้ทำข้อตกลงร่วมกัน (MOU) กับเทศบาลนครขอนแก่นเกี่ยวกับการรายงานสภาพอากาศและการพยากรณ์อากาศล่วงหน้า โดยเฉพาะในเขตเทศบาลนครขอนแก่น เพื่อแจ้งเตือนการพยากรณ์สภาพอากาศระยะสั้น 2-3 ชั่วโมง และมีความร่วมมือในการให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่เทศบาลนครขอนแก่นทางด้านอุตุนิยมวิทยาเพื่อจะได้นำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้ได้ถูกต้องมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนโดยปกติมีการประสานงานร่วมกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่นเป็นประจำทั้งเรื่องเกี่ยวกับภัยแล้งและน้ำท่วม¹⁶⁰

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคขอนแก่นเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยของจังหวัดขอนแก่น โดยการร่วมเป็นคณะกรรมการในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ซึ่งข้อมูลและทรัพยากรที่มี ทั้งเครื่องมือและบุคลากรก็อยู่ในแผนของจังหวัด น้ำท่วมเมื่อปี พ.ศ. 2560 ที่ผ่านมา ได้สนับสนุนจังหวัดในเรื่องการจ่ายกระแสไฟฟ้าและการสูบน้ำเพื่อป้องกันพื้นที่เขตเมืองการบูรณาการในพื้นที่จังหวัดมีหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาทำงานร่วมกัน ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ ทหาร และตำรวจ เป็นต้น โดยที่ภารกิจของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคขอนแก่นเองก็ได้รับการช่วยเหลืออย่างดี เช่น กรณีเสาไฟฟ้าล้มจากลมพายุแต่ยังสามารถจ่ายไฟให้กับประชาชนทุกหลังคาเรือนด้วยเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทั้งหมด 6 เครื่อง ซึ่งได้รับความช่วยเหลือทั้งจากจังหวัด สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยป้องกันภัยจังหวัด อาสาสมัครการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย¹⁶¹

แนวทางหลวงขอนแก่นที่ 1 มีเส้นทางรับผิดชอบที่อยู่บริเวณรอบนอกเมือง เช่น ถนนสายเลี่ยงเมือง ปัญหาที่สำคัญของแนวทางหลวงขอนแก่นที่ 1 คือ น้ำท่วมถนนซึ่งเกิดจากการถมที่ดินเพื่อก่อสร้าง และการขยายตัว

¹⁵⁹ สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดขอนแก่น, วันที่ 24 พฤษภาคม 2561.

¹⁶⁰ สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการศูนย์อุตุนิยมวิทยาภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน, วันที่ 24 พฤษภาคม 2561.

¹⁶¹ สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคขอนแก่น, วันที่ 24 พฤษภาคม 2561.

ของชุมชนและบ้านจัดสรร ซึ่งทำให้เกิดการขวางทางน้ำทำให้การไหลของน้ำไม่สะดวก แนวทางหลวง ขอนแก่นที่ 1 ได้พยายามแก้ไขปัญหาลำนี้ เช่น ถนนเหล่านาคี จากแยกเจริญศรีไปถึงแยกเลียงเมือง มีระยะ ประมาณ 600-700 เมตร ที่จะไหลกลับมาแยกเจริญศรี เพื่อเข้าสู่ถนนมิตรภาพ ซึ่งจะไหลไปถึงฝั่งข้างบักชีและ บริเวณแยกห้างเซ็นทรัล จากนั้นจะไหลลงสู่บึงทุ่งสร้างซึ่งเป็นที่รับน้ำ เดิมทีเรามีปัญหาว่าน้ำจากถนนเหล่านาคี ไหลกลับมาแล้วทำให้เกิดน้ำท่วมบริเวณหน้าบักชีและหน้าไค้ยู่ฮะ ซึ่งปัจจุบันเทศบาลนครขอนแก่นได้สร้าง คอนกรีตบริเวณร่องกลางและทำท่อน้ำข้ามจากฝั่งบักชีไปฝั่งไค้ยู่ฮะ แล้วไหลไปที่บึงทุ่งสร้าง ฝนตกในช่วง ปลายเดือนเมษายนที่ผ่านมา ทำให้เห็นว่าน้ำไม่ท่วมบริเวณนี้แล้ว ก็ถือว่าเป็นการแก้ไขปัญหาได้ระดับหนึ่ง¹⁶²

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดขอนแก่นมีบทบาทหน้าที่ในเรื่องการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย กล่าวคือ โครงสร้างตามบทบาทหน้าที่ตั้งแต่ระดับกระทรวงมีสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ ระดับจังหวัดมีศูนย์ปฏิบัติการ ภาวะฉุกเฉิน (Emergency Operations Center: EOC) ของจังหวัดอยู่ที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ระดับอำเภอ มีหน่วยที่รับผิดชอบอยู่ที่โรงพยาบาลอำเภอ และระดับตำบลมีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเป็นหน่วย ที่รับผิดชอบ เพราะฉะนั้น โครงสร้างนี้จะทำให้สามารถตอบโต้ภาวะฉุกเฉินภัยในเรื่องสาธารณสุข ภัยพิบัติ และอุบัติเหตุต่าง ๆ ซึ่งกำหนดเป็นงานปกติ นอกจากนี้ ในระดับกระทรวงยังมีคู่มือการปฏิบัติงาน (Standard Operating Procedure: SOP) ลงไปให้จังหวัด อำเภอ และตำบลด้วย การบริหารจัดการทั้งก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย ในภาวะปกติหรือช่วงก่อนเกิดภัย เช่น เรื่องอุทกภัยในจังหวัดขอนแก่น อาจมีบางพื้นที่ที่ประสบ ปัญหอย่างรุนแรง จะต้องซ้อมแผนบนโต๊ะ (Table Top Exercise) ซึ่งรูปแบบนี้จะใช้ทั้งอุทกภัยและ สาธารณภัยอื่น ๆ ในช่วงขณะเกิดเหตุใช้ระบบงานตามโครงสร้างการทำงานปกติในการบริหารจัดการ¹⁶³

การบูรณาการในกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

การบูรณาการการบริหารจัดการระยะก่อนเกิดภัย การบริหารจัดการสาธารณภัยเป็นการดำเนินการต่าง ๆ ทั้งในระยะก่อนเกิด ขณะเกิด และหลังเกิดภัย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติมักจะไม่ได้มีการดำเนินการในช่วง ระยะก่อนเกิดภัยเพื่อลดความเสี่ยงจากภัย แต่จะต้องเกิดสาธารณภัยขึ้นก่อน จึงจะมีการดำเนินการแก้ไขปัญหา ซึ่งสาเหตุสำคัญเป็นผลมาจากภาวะเปียบของส่วนราชการที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินงานในระยะก่อนเกิดภัย¹⁶⁴

การเตรียมการในช่วงก่อนเกิดน้ำท่วมส่วนใหญ่เป็นการขุดลอกคูคลองและพร่องน้ำในบึงรับน้ำ ยกตัวอย่างเช่น ก่อนเข้าสู่ช่วงฤดูฝน ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นได้สั่งการให้เริ่มขุดลอกคูคลองเพื่อรองรับน้ำท่วม โดยเฉพาะบริเวณโรงเรียนการศึกษาคณาบอดขอนแก่น ซึ่งเป็นจุดที่น้ำท่วมหนักที่สุดของจังหวัดขอนแก่น จากผลการศึกษาพบว่า การป้องกันมิให้น้ำท่วมโรงเรียนการศึกษาคณาบอดขอนแก่นคือ จะต้องพร่องน้ำจาก บึงหนองโคตรลดลง 3 เมตร ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาสูบเป็นเวลา 2-3 เดือน¹⁶⁵ หรือกรณีพื้นที่บริเวณ ห้างสรรพสินค้าเทสโก้ โลตัส เอ็กซ์ตร้า ในเขตเทศบาลเมืองศิลา ผู้ว่าราชการจังหวัด และหน่วยงานของจังหวัด

¹⁶² สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่แนวทางหลวงขอนแก่นที่ 1, วันที่ 24 พฤษภาคม 2561.

¹⁶³ สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 24 พฤษภาคม 2561.

¹⁶⁴ สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 มีนาคม 2561.

¹⁶⁵ สัมภาษณ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 มีนาคม 2561.

ได้แก่ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น กองทัพ โครงการชลประทานขอนแก่น เรือนจำจังหวัดขอนแก่น เป็นต้น ได้ร่วมกันทำความสะอาดบริเวณสะพานลำห้วยศิลา ซึ่งมีการอุดตันของเศษวัชพืช ใต้สะพานและส่งผลกระทบต่อกระแสน้ำ¹⁶⁶ รวมไปถึงการซ้อมแผนบนโต๊ะ (Table top exercise) ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่นเป็นหน่วยงานหลัก¹⁶⁷

การบูรณาการในการบริหารจัดการระยะขณะเกิดภัย เมื่อเกิดน้ำท่วมในพื้นที่ขึ้นการช่วยเหลือเฉพาะหน้าแก่ประชาชน เช่น การแจกจ่ายถุงยังชีพ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้าไปช่วยเหลือเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบของตนก่อน หากเกินขีดความสามารถหรือไม่มีงบประมาณหรือเงินสะสมเพียงพอ ก็จะร้องขอไปยังหน่วยงานอื่น ๆ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น สภากาชาดจังหวัดขอนแก่น¹⁶⁸ กองทัพภาคที่ 2 โครงการชลประทานขอนแก่น ตำรวจตระเวนชายแดน สถานกงสุลใหญ่สาธารณรัฐประชาชนจีนประจำจังหวัดขอนแก่น¹⁶⁹ อาจจะอาศัยความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการในการเข้าไปให้การความช่วยเหลือ หรือผ่านตัวกลางอย่างสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น¹⁷⁰

อย่างไรก็ตาม ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการจัดการน้ำท่วมคือ การประสานงาน โดยเฉพาะกรณีที่มีหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาดำเนินงานร่วมกัน เช่น เมื่อเกิดน้ำท่วมครอบคลุมหลายพื้นที่ในขอบเขตขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งต่างก็บริหารจัดการในพื้นที่ของตน ยกตัวอย่างเช่น การป้องกันน้ำท่วมทำให้ต้องปิดกั้นเส้นทางน้ำหรือพร่องน้ำออก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อพื้นที่ข้างเคียง กรณีเช่นนี้เทศบาลนครขอนแก่นจะแจ้งไปยังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงที่เป็นเส้นทางน้ำไหลให้เตรียมการลดปริมาณน้ำของบึงรับน้ำไว้รองรับ แต่บางครั้งเทศบาลนครขอนแก่นแจ้งไปแล้วไม่ทำและมากล่าวโทษเทศบาลนครขอนแก่นในภายหลังก็มี¹⁷¹

ฉะนั้น การบูรณาการระหว่างหน่วยงานควรให้จังหวัดมีบทบาทหลัก โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดต้องทำหน้าที่กำกับดูแล¹⁷² อีกทั้งการประสานงานต้องให้เกียรติและเคารพซึ่งกันและกันไม่ว่าจะมีตำแหน่งระดับใด ไม่มีใครเป็นพระเอก จะทำเพียงหน่วยใดหน่วยหนึ่งไม่ได้ เพราะแต่ละหน่วยงานต่างต้องทำงานร่วมกันและพึ่งพาอาศัยกันเพื่อจัดการกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้น¹⁷³

กลไกการขับเคลื่อนการบูรณาการในการบริหารจัดการ กลไกสำคัญที่ทำให้การบริหารจัดการเกิดขึ้นได้เป็นผลสำเร็จคือ จังหวัดขอนแก่นมีคณะกรรมการระดับจังหวัด โดยมีสำนักงานป้องกันและบรรเทา

¹⁶⁶ สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่แขวงทางหลวงขอนแก่นที่ 1, วันที่ 24 พฤษภาคม 2561.

¹⁶⁷ สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 24 พฤษภาคม 2561.

¹⁶⁸ สัมภาษณ์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 25 พฤษภาคม 2561.

¹⁶⁹ สัมภาษณ์, ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 19 มีนาคม 2561.

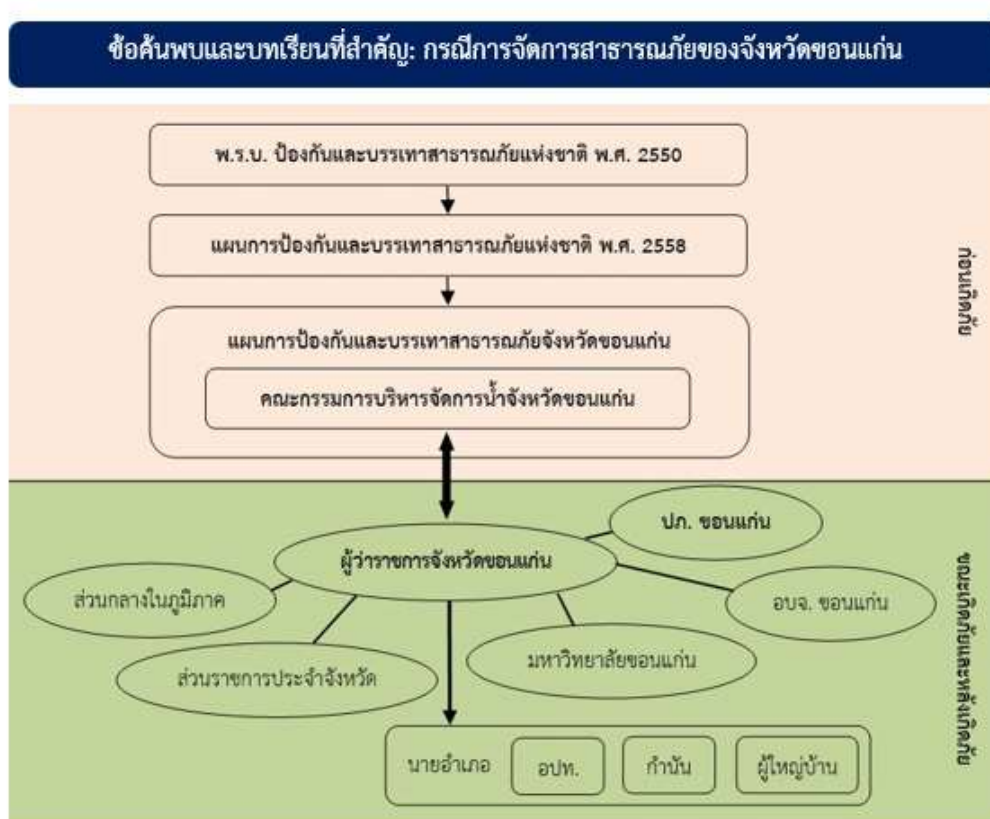
¹⁷⁰ สัมภาษณ์, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 25 พฤษภาคม 2561.

¹⁷¹ สัมภาษณ์, รองนายกเทศมนตรีนครขอนแก่น, วันที่ 19 มีนาคม 2561.

¹⁷² สัมภาษณ์, รองนายกเทศมนตรีนครขอนแก่น, วันที่ 19 มีนาคม 2561.

¹⁷³ สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 24 พฤษภาคม 2561.

สาธารณสุขจังหวัดขอนแก่นเป็นเลขานุการ ซึ่งมีการประชุมหารือกันอย่างสม่ำเสมอ¹⁷⁴ อีกทั้งหัวหน้าส่วนราชการหรือบุคลากรของหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดขอนแก่นมีความคุ้นเคยกันเป็นอย่างดี เนื่องจากมีการพบปะหารือกัน ในหลาย ๆ เวที ซึ่งทุกเดือนจังหวัดขอนแก่นจะมีประชุมสภากาแฟตั้งแต่ 06.00-08.00 น. มีลักษณะเป็นการประชุมแบบไม่เป็นทางการและหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพ อีกทั้งจังหวัดขอนแก่นมีมหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นแหล่งรวบรวมองค์ความรู้และนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนมีภาคเอกชนที่มีความเข้มแข็ง สามารถเกื้อหนุนทรัพยากรให้แก่จังหวัดได้อย่างมาก¹⁷⁵



แผนภาพ 3.6 ข้อค้นพบและบทเรียนที่สำคัญการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของจังหวัดขอนแก่น

¹⁷⁴ สัมภาษณ์, เจ้าหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดขอนแก่น, วันที่ 24 พฤษภาคม 2561.

¹⁷⁵ สัมภาษณ์, ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายรักษาความปลอดภัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น, วันที่ 24 พฤษภาคม 2561.

3.2.2.3 ปัจจัยเกื้อหนุน

(1) การบูรณาการผู้ว่าราชการจังหวัดใกล้เคียงเป็นที่ปรึกษาด้านการจัดการปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ จังหวัดขอนแก่นได้สะท้อนนัยสำคัญของปัญหาในลักษณะของการยอมรับที่ก้าวข้ามขอบเขตการปกครองและ ความสามารถของปัญหาในการสร้างผลกระทบต่ojังหวัดข้างเคียง ดังจะเห็นได้จากการที่จังหวัดขอนแก่นได้แต่งตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอาณาเขตติดต่อกันกับจังหวัดขอนแก่นเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการบริหารจัดการปัญหาน้ำ และอุทกภัยในระดับจังหวัด ซึ่งการตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดใกล้เคียงให้ทำงานร่วมกันเช่นนี้ถือเป็นการประสาน ความร่วมมือระดับจังหวัดในด้านข้อมูลอันจะช่วยให้จังหวัดสามารถสร้างแนวทางการรับมือล่วงหน้าจากปัญหา ที่เกิดขึ้นได้

(2) การสร้างพื้นที่การแลกเปลี่ยนระหว่างตัวแสดงในรูปของคณะกรรมการ การแลกเปลี่ยนข้อมูล ร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการเช่นเดียวกับจังหวัดอื่นทั่วไปเนื่องจากเป็น ข้อกำหนดจากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แต่ทว่าความโดดเด่นของจังหวัดเป็นเรื่องของ การตั้งคณะกรรมการเชิงซ้อนที่เรียกว่าเป็นคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเขื่อนในพื้นที่ เป็นตัวแสดงหลักในการร่วมให้ข้อมูล จึงเท่ากับว่าปัญหาอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นเกี่ยวข้องกับตัวแปร ดังกล่าวส่งผลให้การสร้างพื้นที่ให้ตัวแสดงได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์เกี่ยวกับน้ำจึงเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการ

(3) ภูมิลำเนาของข้าราชการในระดับปฏิบัติมีภูมิลำเนาสัมพันธ์กับพื้นที่ ตัวแสดงที่เข้ามามีส่วนร่วม เกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของจังหวัดขอนแก่นได้ให้ข้อมูลในลักษณะเดียวกันว่าข้าราชการ ในระดับปฏิบัติโดยส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นและมีความเกี่ยวข้องกับจังหวัดขอนแก่น ทำให้การสื่อสารและการสร้างความคุ้นเคยระหว่างข้าราชการเกิดขึ้นได้ง่ายคุยกันได้ในลักษณะคนบ้านเดียวกัน ทำให้การฟังพาอาศัยซึ่งกันและกัน และต้นทุนของการสร้างความร่วมมือจึงลดต่ำลงตามความสนิทคุ้นเคยของ เหล่าตัวแสดง สิ่งซึ่งเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญอย่างสำคัญความรู้สึกรักบ้านเกิดจึงเกิดขึ้นและเป็นบรรทัดฐาน ขับเคลื่อนให้กับตัวข้าราชการอยากทำหน้าที่เพื่อดูแลจัดการกับปัญหา

(4) การใช้รูปแบบการสื่อสารระหว่างตัวแสดงทั้งแบบทางการและไม่เป็นทางการ จังหวัดขอนแก่น สะท้อนภาพของการบูรณาการแบบเป็นทางการและให้การประสานแบบไม่เป็นทางการ โดยความเป็นทางการ ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อบริหารจัดการจะอยู่ที่การประชุม มีการกล่าวถึงจำนวนความถี่ของการประชุม ที่ต่อเนื่องตั้งแต่ในยามเข้าสู่ฤดูกาล ความกระชับแน่นในความสัมพันธ์ไม่เพียงแต่มีความถี่ในการปฏิสัมพันธ์ เท่านั้นจังหวัดยังได้ตั้งกลุ่มในแอปพลิเคชัน Line เพื่อพูดคุยติดต่อสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลสถานการณ์กัน ระหว่างตัวแสดงด้วย นอกจากนี้ ยังมีพื้นที่การพบปะสังสรรค์ระหว่างกันเป็นการส่วนตัวในพื้นที่กิจกรรม ทางสังคมความไม่เป็นทางการในการสร้างการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง สามารถสร้างการสื่อสารที่ทำให้ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในเชิงของการแลกเปลี่ยนข้อมูลกระชับแน่นมากขึ้นและทำให้การตั้งความร่วมมือ ที่เป็นทางการในรูปคณะกรรมการจึงไม่เป็นอุปสรรคของการสร้างความสัมพันธ์ในการตัดสินใจและปฏิบัติการ ร่วมกันระหว่างตัวแสดง

(5) การบูรณาการประเด็นของความร่วมมือเพื่อจัดการปัญหาอุทกภัยด้วยประเด็นด้านน้ำและเศรษฐกิจ ด้วยปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ที่มีสาเหตุจากความผิดปกติของปริมาณน้ำที่มาจากเขื่อนและลำน้ำธรรมชาติ ซึ่งน้ำจะไหลเข้าถึงพื้นที่เศรษฐกิจของพื้นที่ จังหวัดขอนแก่นบูรณาการความร่วมมือระหว่างตัวแสดงอย่างหลากหลายทั้งจากหน่วยงานด้านน้ำ เขื่อน การไฟฟ้า ภาคเอกชน จากประเด็นเหล่านี้ ลักษณะของปัญหาในพื้นที่จึงเป็นแรงผลักดันให้ตัวแสดงที่อยู่ในพื้นที่ดังกล่าวมีความเป็นพลวัตมากไปกว่าการแต่งตั้งเพียงหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาอุทกภัยโดยตรง

(6) ภาวะผู้นำที่มีความเป็นศูนย์กลางของการปฏิบัติและมองการจัดการเชิงรุก การรับรู้และการให้ความสำคัญกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยของผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นมีสูง ผู้ว่าราชการให้การกระตุ้นหน่วยงานราชการให้เกิดความกระตือรือร้นต่อปัญหาและเปิดพื้นที่ให้หน่วยงานสามารถเข้ามาปรึกษาหารือกับผู้ว่าราชการจังหวัดได้ง่าย การสร้างความร่วมมือของตัวแสดงจึงถูกกำกับให้เป็นไปในทิศทางด้านบวก และบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผลในการสนับสนุนความร่วมมือระหว่างตัวแสดงด้วยกลยุทธ์เหล่านี้

(7) การกำหนดให้ตัวแสดงที่ร่วมถือนโยบายของกระทรวงต้นสังกัดเข้าร่วมตัดสินใจเพื่อดำเนินการประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งของการสร้างการบูรณาการความร่วมมือระหว่างตัวแสดงในการปฏิบัติการร่วมกันเพื่อจัดการกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยอยู่ที่การกล่าวถึงการให้หน่วยงานที่เข้าร่วมถือนโยบายของกระทรวงต้นสังกัดตนเข้าร่วมตัดสินใจเพื่อสร้างแนวทางการปฏิบัติร่วมกัน การที่ให้หน่วยงานที่เข้าร่วมทำเช่นนี้เป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้จังหวัดกับส่วนกลางทำงานสอดคล้องกันได้อย่างต่อเนื่อง นโยบายกระทรวงต้นสังกัดที่นำมาพิจารณาร่วมกันถือเป็นการเปิดข้อมูลและข้อจำกัดของแต่ละหน่วยงานซึ่งทำให้การสนทนาเพื่อสร้างแนวทางการบริหารจัดการร่วมกันเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(8) การแสดงผลบูรณาการข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์อย่างเปิดกว้างด้วยเทคโนโลยีการเผยแพร่และรายงานผลการปฏิบัติการเกี่ยวกับสถานการณ์เป็นวิธีการสื่อสารกับสังคมที่รวดเร็วและง่ายต่อการเข้าถึง การสร้างการแสดงผลดังกล่าวมีการอาศัยหน่วยงานหลักอย่างชลประทาน ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และอุตุนิยมวิทยาที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดทำงานร่วมกัน การบูรณาการความร่วมมือระหว่างตัวแสดงเหล่านี้มาจากการกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแต่ด้วยการแสดงข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะที่แผ่กระจายความพยายามสร้างความพร้อมรับมือให้กับหน่วยงานภาครัฐต่อประชาชน การบูรณาการระหว่างหน่วยงานจึงเกิดขึ้นและมีความต่อเนื่องเพื่อรักษาความไว้วางใจกับสาธารณะในประเด็นด้านประสิทธิภาพในการเตือนภัยและบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

(9) งบประมาณสนับสนุนการมีส่วนร่วมให้กับตัวแสดง ความคุ้มค่าเชิงภารกิจและงบประมาณทำให้การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นปัญหาที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมสำหรับทักษะของตัวแสดงผู้ให้ข้อมูลงบประมาณจำนวนมากในการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารจัดการทั้งในเชิงโครงสร้างและไม่เชิงโครงสร้าง จังหวัดขอนแก่นได้สะท้อนภาพการหาผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดการดำเนินการเพื่อทำให้เกิดการหารือร่วมกันจึงเป็นวิธีการที่ส่วนราชการเพื่อประกอบการตัดสินใจ โอกาสของการปรึกษาหารือเพื่อสร้างดุลยพินิจต่อกิจกรรมด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยจึงเกิดขึ้นจากแรงดึงดูดของทรัพยากรงบประมาณ

(10) การตระหนักร่วมกันของภาคสาธารณะต่อนัยสำคัญของปัญหา ตัวแสดงส่วนใหญ่ล้วนเป็นทั้งนักปฏิบัติการและผู้ประสพภัยในพื้นที่ไปพร้อม ๆ กัน ทำให้ตัวแสดงต่างยอมรับในความสำคัญของปัญหา ทำให้เมื่อจังหวัดสร้างการบริหารจัดการในลักษณะการระดมความร่วมมือทำให้ตัวแสดงโดยส่วนใหญ่เข้าใจต่อสภาพความรุนแรงและความเสียหายจากสถานการณ์ และต่างแสดงความสมัครใจที่จะร่วมทีมปฏิบัติการขจัดปัญหาออกไปจากพื้นที่ไปในทิศทางเดียวกันได้ง่าย

3.2.2.4 สรุปผลการศึกษาระดับจังหวัดขอนแก่นกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

จังหวัดขอนแก่นถือว่ามียุทธศาสตร์ที่ดี ในขณะที่เดียวกันยังมีผู้นำที่เอาใจใส่ในการจัดการเรื่องนี้อย่างเป็นระบบ มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดการน้ำของจังหวัด เพื่อให้เกิดการทบทวนสถานการณ์ต่าง ๆ วางมาตรการป้องกันค่อนข้างเป็นระบบ มีความร่วมมือกับฝ่ายวิชาการนั้นคือ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จึงทำให้จังหวัดขอนแก่นมีระบบค่อนข้างดี ในเชิงพัฒนาการจังหวัดขอนแก่นถือว่าเป็นหนึ่งในจังหวัดที่ให้ความสำคัญกับการบูรณาการดังจะเห็นได้จากการสร้างแผนการบริหารจัดการในระดับจังหวัดที่เน้นการเชื่อมโยงองค์ประกอบของสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติตั้งแต่ในระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัย โดยเน้นให้มีการตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ขึ้นเพื่อรองรับการประสานงานจากส่วนราชการและองค์กรอื่นนอกเหนือจากระบบราชการและหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่จังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการ

3.2.3 จังหวัดนนทบุรีกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

ลักษณะเชิงภูมิศาสตร์กับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยของจังหวัด นนทบุรีเป็นจังหวัดที่มีประวัติความเป็นมาอย่างยาวนานในฐานะเมืองหน้าด่านที่มีอาณาเขตติดต่อกับแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งในปัจจุบันจังหวัดนนทบุรีกลายเป็นพื้นที่จังหวัดปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร ที่มีพื้นที่ใหญ่เป็นอันดับที่ 75 ของประเทศแต่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นเป็นอันดับสองรองจากกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะในพื้นที่เทศบาลนครนนทบุรี เทศบาลนครปากเกร็ด นนทบุรีจึงมีการพัฒนาตัวในแง่ของความเป็นเมืองอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้การขยายตัวของกรุงเทพมหานครทำให้พื้นที่จังหวัดนนทบุรีมีการตั้งส่วนราชการส่วนกลางจำนวนมาก รวมไปถึงการตั้งของศูนย์การค้าทางเศรษฐกิจระดับชาติอย่าง อิมแพคอารีนา เมืองทองธานี ทำให้จังหวัดนนทบุรีมีความพร้อมด้านโครงข่ายบริการพื้นฐานรองรับการอยู่อาศัยและการคมนาคม¹⁷⁶

เมื่อพิจารณาแง่ของภูมิอากาศและภูมิประเทศ จังหวัดนนทบุรียังประสบกับอากาศแบบร้อนชื้นเนื่องจากที่ตั้งเป็นพื้นที่ราบลุ่มติดแม่น้ำ ทำให้ผลกระทบจากมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ ส่งผลให้พื้นที่จังหวัดเจอกับฝนตกอีกทางหนึ่งและเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้พื้นที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัยได้ จังหวัดนนทบุรีตั้งอยู่บนฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งแม่น้ำได้แบ่งขอบเขตพื้นที่ของจังหวัดออกเป็นสองส่วน เรียกเป็นฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตก ด้วยการอยู่ใกล้ชิดกับแม่น้ำพื้นที่เชิงกายภาพจึงเป็นที่ราบลุ่มริมแม่น้ำที่น้ำท่วมถึง มีการขุดคูคลอง

¹⁷⁶ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. 2558 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2559).

เพื่อรองรับน้ำจากแม่น้ำเข้าพื้นที่อย่างครอบคลุม ส่งผลให้อาชีพดั้งเดิมของพื้นที่เป็นการทำเกษตรอย่างทำสวน เป็นอาชีพส่วนใหญ่ของชุมชนดั้งเดิม แต่เมื่อการพัฒนาเมืองเชิงเศรษฐกิจเกิดขึ้นการสร้างแหล่งอุตสาหกรรม ได้เข้ามาเป็นตัวแปรในการเปลี่ยนพื้นที่สวนธรรมชาติไปสู่การเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม มีการสร้างสิ่งปลูกสร้าง หลากหลายรูปแบบในพื้นที่เพื่อรองรับการเติบโตของอุตสาหกรรมและความเป็นเมือง ทำให้คลองเส้นทางน้ำ ที่รองรับการไหลบ่าของแม่น้ำเจ้าพระยาจึงลดจำนวนลง โดยในปัจจุบัน จังหวัดนนทบุรีมีแหล่งรับน้ำสำคัญ ได้แก่¹⁷⁷

- แม่น้ำเจ้าพระยาไหลผ่านจังหวัดนนทบุรี และแบ่งพื้นที่จังหวัดเป็นฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตก
- คลองอ้อม ไหลออกจากแม่น้ำเจ้าพระยาไหลผ่าน อำเภอบางใหญ่ และอำเภอบางกรวย แล้วอ้อมไปบรรจบลงแม่น้ำเจ้าพระยาอีกครั้ง

- คลองบางไผ่ ไหลเข้าไปทางอำเภอบางกรวย
- คลองบางรักน้อย เป็นคลองที่ไหลแยกจากคลองอ้อมไปทางอำเภอเมืองนนทบุรี
- คลองวัดแดง เป็นคลองแยกจากแม่น้ำเจ้าพระยา ตรงบริเวณตำบลไทรมา
- คลองบางกร่างเป็นคลองซอยแยกจากคลองอ้อม ไหลผ่านบางศรีเมืองไปสิ้นสุดที่บางกร่าง
- คลองบางเขนและคลองต่าง ๆ แยกจากแม่น้ำเจ้าพระยาไหลไปทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำ

นอกจากนี้ จังหวัดนนทบุรียังเป็นพื้นที่ชลประทานเพื่อการเกษตรโดยส่วนใหญ่ โดยมีโครงการชลประทานอยู่ 3 โครงการ คือ โครงการชลประทานนนทบุรี โครงการชลประทานพระยาบรรลือ และโครงการชลประทานพระพิมล และมีคลองเพื่อการเกษตรประกอบด้วย คลองบางขุนศรี คลองลากค้อน คลองพระพิมล คลองบางใหญ่ คลองมหาสวัสดิ์ ทำให้พื้นที่จังหวัดนนทบุรีจึงเป็นพื้นที่ที่มีปริมาณน้ำสูงด้วยลักษณะทางภูมิศาสตร์ กายภาพและการประดิษฐ์สร้างของแหล่งกักเก็บน้ำเพื่อรองรับการประกอบอาชีพเกษตรกรรม¹⁷⁸

3.2.3.1 ภูมิหลัง

พัฒนาการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยของจังหวัด จังหวัดนนทบุรีได้รับผลกระทบเกี่ยวกับปัญหาอุทกภัยอย่างสม่ำเสมอทั้งจากการที่ฝนตกและการเอ่อล้นตลิ่งของแม่น้ำ แต่ทว่าเหตุการณ์สำคัญที่ทำให้จังหวัดนนทบุรี สะท้อนรูปแบบการบริหารจัดการกับภัยพิบัติอุทกภัยภายใต้การเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 อย่างมีนัยสำคัญอยู่ที่กรณีเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ. 2554 ซึ่งให้ภาพของการทำงานตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติและแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติที่เน้นการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งในแนวดิ่งและแนวราบเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาขึ้น

ในระยะก่อนเกิดภัย การเตรียมการเพื่อบริหารจัดการกับปัญหาดังกล่าวเริ่มต้นขึ้นเมื่อกรมอุตุนิยมวิทยาได้คาดการณ์ลักษณะอากาศในช่วงฤดูฝนของประเทศไทยประจำปี ว่าช่วงครึ่งหลังเดือนกรกฎาคมถึงเดือนกันยายน มีร่องความกดอากาศต่ำจะเลื่อนต่ำมาพาดผ่านประเทศไทยตอนบนและมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่ปกคลุมอ่าวไทย

¹⁷⁷ เรื่องเดียวกัน.

¹⁷⁸ เรื่องเดียวกัน.

และจะมีกำลังแรงขึ้นทำให้ประเทศไทยมีฝนตกชุกและเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาน้ำท่วมฉับพลันได้ จนกระทั่งเดือนสิงหาคมเป็นต้นมากรมอุตุนิยมวิทยาและศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติได้คาดการณ์เพิ่มเติมอย่างมีนัยสำคัญถึงอิทธิพลของพายุนกเต็น (Tropical Storm Nock-Ten) ที่จะส่งผลกระทบให้เกิดฝนตกหนักและอาจเกิดน้ำท่วมฉับพลันในพื้นที่ราบลุ่ม ประกอบกับกรมชลประทานเร่งพร่องน้ำทำให้จังหวัดนนทบุรีต้องรับปริมาณน้ำที่ไหลผ่านเพิ่มขึ้น ทางจังหวัดจึงทำการแจ้งเตือนผ่านทางอำเภอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเตรียมความพร้อมและเฝ้าระวังมากขึ้น¹⁷⁹ เช่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการป้องกันและเสริมกระสอบทรายและแจ้งเตือนให้ประชาชนขนย้ายของมีค่าขึ้นบนที่สูง เป็นต้น¹⁸⁰

ภายหลังจากปัญหาอุทกภัยเข้าสู่การเป็นปัญหาร่วมของประชาชนในพื้นที่อย่างชัดเจน ผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีจึงประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินโดยอาศัยอำนาจของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 เพื่อเบิกจ่ายงบประมาณสำหรับให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2554¹⁸¹ และดำเนินการตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีจากการประชุม VDO conference ร่วมกับศูนย์สนับสนุนการอำนวยความสะดวกและการบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาตภัยและดินโคลนถล่ม (คอส.) และจังหวัดประสบภัยให้เสริมแนวกระสอบทรายเพิ่มอย่างน้อย 30-50 เซนติเมตร และตรวจสอบความเข้มแข็งและเตรียมจัดชุดเคลื่อนที่เร็วในการปฏิบัติการฉุกเฉิน

ในขณะขณะเกิดภัย ทางจังหวัดนนทบุรีได้เริ่มเตรียมพร้อมระดมทรัพยากรสำหรับการปฏิบัติด้วยการจัดตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยและวาตภัยจังหวัดนนทบุรีในปี พ.ศ. 2554 ขึ้นโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการ และให้นายอำเภอหรือนายกเทศมนตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ได้เข้าร่วมเป็นคณะทำงานของศูนย์อำนวยความสะดวกเฉพาะกิจระดับจังหวัดในฝ่ายปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือขณะเกิดภัย และฝ่ายสงเคราะห์และฟื้นฟูบูรณะหลังเกิดภัยเพื่อเตรียมรองรับการปฏิบัติการเมื่อจังหวัดประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (อุทกภัยและวาตภัย) ขึ้นในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีเพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือและเพื่อให้โครงสร้างการบริหารจัดการที่สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่ทว่าเมื่อสถานการณ์เริ่มก่อตัวได้ระยะหนึ่งการบริหารจัดการปัญหาเริ่มเปลี่ยนไปจากช่วงของการเตรียมพร้อมเมื่อเดือนกรกฎาคม โดยในช่วงเดือนตุลาคมรัฐบาลตระหนักว่าสถานการณ์อุทกภัยจะเข้าขั้นวิกฤตและอาจส่งผลกระทบถึง

¹⁷⁹ ข้อความวิทยุสื่อสารจังหวัดนนทบุรี ด่วนที่สุดที่ นบ 0034/ว1523 วันที่ 1 สิงหาคม 2554. อ้างใน ศิริรักษ์ สิงหเสน, การวิเคราะห์เชิงสถาบันว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ. 2553 – 2554. วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.

¹⁸⁰ ข้อความวิทยุสื่อสารจังหวัดนนทบุรี ด่วนที่สุดที่ นบ 0034/ว1808 วันที่ 8 กันยายน 2554. อ้างใน ศิริรักษ์ สิงหเสน, การวิเคราะห์เชิงสถาบันว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ. 2553 – 2554. วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.

¹⁸¹ ประกาศจังหวัดนนทบุรี เรื่อง ประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติฉุกเฉินในพื้นที่อำเภอปากเกร็ด (อุทกภัย) ฉบับที่ 2, 3 อ้างใน ศิริรักษ์ สิงหเสน, การวิเคราะห์เชิงสถาบันว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ. 2553 – 2554. วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.

กรุงเทพมหานครและจังหวัดนนทบุรี ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงถูกเปลี่ยนฐานการใช้อำนาจจากพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไปใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

โครงสร้างการบังคับบัญชาปัญหาจากส่วนกลางหรือศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) และจังหวัดจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยจังหวัดนนทบุรีโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยจังหวัดนนทบุรี (ผอ.ศปภ.จ.นนทบุรี) บังคับบัญชาหน่วยงานที่รับผิดชอบ ศปภ.จ.นนทบุรี มีหน้าที่วางแผนและบริหารจัดการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งเน้นการทำงานแบบเบ็ดเสร็จและให้ข้อยุติ โดยมีคณะกรรมการศูนย์สนับสนุนการอำนวยความสะดวกและบริหารจัดการสถานการณ์ อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (คอส.) และศูนย์สนับสนุนการอำนวยความสะดวกและบริหารจัดการสถานการณ์ อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (คอส.) เป็นหน่วยสนับสนุนข้อมูลและการประเมินสถานการณ์ร่วม อีกทั้งการทำงานของ ศปภ.จ.นนทบุรี ต้องรายงานสถานการณ์ต่อ ผอ.ศปภ.ทุกวัน พื้นที่เทศบาลนครปากเกร็ดก็บริหารจัดการกับปัญหาอย่างต่อเนื่องภายใต้การควบคุมของ ศปภ.จังหวัด และ ศปภ.กลาง ตามลำดับ¹⁸²

สถานการณ์ปัจจุบันของปัญหายภัยพิบัติอุทกภัย

ปัจจุบันจังหวัดนนทบุรีมีการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยอย่างต่อเนื่องภายหลังจากที่จังหวัดเผชิญกับเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่เมื่อปี พ.ศ. 2554 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. 2558 ได้ตั้งประเด็นเรื่องการบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่จากเหตุการณ์ดังกล่าวโดยเริ่มต้นจากการแจกแจงความสูญเสียในกรณีดังกล่าวโดยชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของปัญหาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการมีชีวิตของประชาชน ทั้งนี้เป็นเพราะจังหวัดเป็นพื้นที่ปลายน้ำและที่ราบลุ่ม

ในแผนจังหวัดฉบับดังกล่าวได้จัดปัญหาอุทกภัยเป็นความเสี่ยงภัยของพื้นที่จังหวัด โดยอธิบายถึงลักษณะของอุทกภัยในพื้นที่ว่ามีโอกาสเกิดขึ้นในช่วงเดือนสิงหาคม-ธันวาคมของทุกปี ความเสี่ยงภัยเกิดจาก 2 สาเหตุหลัก ๆ คือ น้ำล้นตลิ่งอันส่งผลกระทบต่อพื้นที่ริมน้ำ และน้ำท่วมขังถนนอันเกิดได้จากปริมาณฝน ทำให้ภัยจากอุทกภัยจึงมีความรุนแรงในการสร้างความเสียหายสูงแม้ว่าจะมีความเสี่ยงอยู่ในระดับปานกลางก็ตาม

อย่างไรก็ตาม แผนจังหวัดฉบับปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับเรื่องของการลดและการบริหารจัดการ ความเสี่ยงภัยตามกรอบของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 จังหวัดนนทบุรีเองได้พยายามพัฒนามาตรการลดความเสี่ยงในระยะก่อนเกิดภัยอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การสร้างแหล่งเก็บน้ำ แก้มลิงเล็ก ๆ เพื่อชะลอความรุนแรงปัญหาพร้อมกับรักษาความอยู่รอดในการทำเกษตรของพื้นที่ในรูปของโครงการ 1 ตำบล 1 แหล่งกักเก็บน้ำ การจัดทำฐานข้อมูลและการบูรณาการข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่จากหน่วยงานที่รับผิดชอบและมีภารกิจเกี่ยวข้อง มีการทบทวนภูมิหลังของปัญหาในเชิงสถิติเพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนการบริหารจัดการ มีการเตรียมพร้อมด้านทรัพยากรทางการบริหารจัดการด้วยการจัดทำบัญชีทรัพยากรพร้อมระบุ

¹⁸² อ้างใน ศิริรักษ์ สิงหเสม, การวิเคราะห์เชิงสถาบันว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ. 2553 – 2554. วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.

แหล่งเก็บทรัพยากรเพื่อให้สะดวกต่อการเรียกใช้งาน การสร้างความชัดเจนของแหล่งงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนการบริหารจัดการ มีการเตรียมความพร้อมทั้งในเชิงโครงสร้างอย่างการขุดลอกคูคลอง การปรับปรุงโครงสร้างพื้นที่ในจุดเสี่ยงอุทกภัยและการเตรียมพร้อมในด้านไม้ใช้โครงสร้างอย่างการส่งเสริมการพัฒนาความรู้เรื่องภัยและการช่วยเหลือตัวเองให้กับชุมชน มีการฝึกซ้อมแผนเพื่อสร้างขีดความสามารถให้กับระบบบูรณาการการประสานงานระหว่างหน่วยงานให้สามารถที่จะร่วมกันดำเนินการโดยอัตโนมัติเมื่อต้องเผชิญกับภัย การสร้างมาตรฐานการปฏิบัติในสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างการตั้งกองอำนวยการเพื่อพร้อมต่อการเชื่อมโยงกับการทำงานกับกองอำนวยการในแนวตั้งรวมถึงพร้อมต่อการแปลงเป็นศูนย์บัญชาการในสถานการณ์วิกฤติ และการสร้างมาตรฐานด้านการปฏิบัติการเยียวยาบรรเทาทุกข์ตลอดจนการฟื้นฟูสภาพด้วยการมีส่วนร่วมและหลักการ Build Back Better เป็นต้น ส่งผลให้ในแง่ของการเตรียมพร้อมผ่านแผนจังหวัดถือว่าจังหวัดนนทบุรีได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนามาตรฐานของระบบการบริหารไปพร้อมกับการพัฒนาการบูรณาการความร่วมมือระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอุทกภัยอย่างเป็นระบบ¹⁸³

สถานการณ์ปัจจุบันของการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของจังหวัดนนทบุรีจึงถือได้ว่าการสร้างความเป็นระบบให้กับการประสานบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อการบริหารจัดการมากขึ้นจากการเรียนรู้จากเหตุการณ์ภัยพิบัติอุทกภัย พ.ศ. 2554 จากเหตุการณ์ดังกล่าวจังหวัดได้พัฒนาการบริหารจัดการด้วยการรับกรอบแนวทางการบริหารจัดการระดับชาติมาใช้ในพื้นที่อย่างเคร่งครัดตามสาระสำคัญของแผนจังหวัดสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติอย่างใกล้ชิด ทำให้ปัจจุบันการขับเคลื่อนการบริหารจัดการด้วยบรรทัดฐานของการบูรณาการ และการสร้างมาตรฐานให้กับระบบการทำงานในพื้นที่จึงเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การเติบโตของเมืองเศรษฐกิจอย่างจังหวัดนนทบุรียังเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับการใช้ระบบการบริหารจัดการ เช่น ขนาดท่อที่เล็กหรืออย่างการเปลี่ยนพื้นที่รับน้ำเป็นถนนและพื้นที่เชิงธุรกิจ การเติบโตของชุมชนเมืองที่เกี่ยวข้องกับการตระหนักรู้ต่อจิตสาธารณะในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการร่วมรับปัญหา ร่วมคิด ร่วมแก้ไขไปด้วยกันลดลง ส่งผลให้ขณะนี้จังหวัดนนทบุรียังเป็นความท้าทายในการสร้างประสิทธิภาพให้กับระบบความร่วมมือและการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยอยู่

3.2.3.2 ข้อค้นพบและบทเรียนที่สำคัญ

(1) สภาพปัญหาภัยพิบัติอุทกภัย ลักษณะพื้นที่ทางภูมิศาสตร์จังหวัดนนทบุรีตั้งอยู่บนฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา โดยมีแม่น้ำเจ้าพระยาแบ่งพื้นที่ของจังหวัดออกเป็น 2 ส่วน คือ ฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตก ในส่วนของฝั่งตะวันออกเป็นพื้นที่ชุมชนเมืองแทบจะ 100 เปอร์เซ็นต์ กล่าวคือ คลองที่อยู่ในพื้นที่ทางฝั่งตะวันออกทั้งหมดถูกแทนที่พื้นที่อยู่อาศัย เปลี่ยนบริบทจากภาคการเกษตรเป็นภาคชุมชน¹⁸⁴ ส่วนฝั่งตะวันตก ได้แก่ อำเภอบางใหญ่ อำเภอบางกรวย อำเภไทรน้อย อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรีและอำเภopakเกร็ด

¹⁸³ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. 2558 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2559).

¹⁸⁴ สัมภาษณ์, นายช่างชลประทานอาวุโส โครงการชลประทานนนทบุรี, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

ในบางพื้นที่ เป็นพื้นที่รับน้ำจากแม่น้ำป่าสักและแม่น้ำเจ้าพระยา¹⁸⁵ โดยพื้นที่อำเภไทรน้อยจะมีทุ่งเจ้าพระยาที่เป็นทุ่งรับน้ำ ได้แก่ ทุ่งบางบาล บางปะหัน ป่าโมก เพื่อไม่ให้น้ำไหลเข้าสู่กรุงเทพมหานคร

จากการศึกษาพบว่า พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่ตั้งอยู่ใกล้แม่น้ำเจ้าพระยาโดยเฉพาะฝั่งตะวันตกซึ่งเป็นพื้นที่รับน้ำ และเสมือนเป็นกำแพงด้านหน้าเพื่อป้องกันน้ำไหลเข้าสู่กรุงเทพมหานคร ประกอบกับการระบายน้ำขึ้นอยู่กับน้ำทะเลหนุนและปริมาณน้ำที่มาจากทางทิศเหนือด้วยนั้น เป็นพื้นที่ที่มีโอกาสเกิดน้ำหลากค่อนข้างสูง¹⁸⁶ สำหรับจุดอ่อนไหวที่สุดคือ พื้นที่เกาะเกร็ด เป็นพื้นที่ฝั่งตะวันตกซึ่งเป็นเกาะกลางแม่น้ำ และบริเวณมัสยิดทำอิฐซึ่งพบว่ามีน้ำท่วมบ่อยครั้งเนื่องจากอยู่นอกเขตผนังกันน้ำ พื้นที่นี้เป็นเขตเศรษฐกิจและเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมดั้งเดิมของพื้นที่ คนในพื้นที่จึงไม่ให้มีการสร้างเขื่อน ในการแก้ปัญหาจะใช้ระบบสูบน้ำออกเป็นหลัก เช่นเดียวกับพื้นที่บริเวณมัสยิดทำอิฐที่ติดริมแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งมีทั้งมัสยิดและชุมชนติดแนวคันกันน้ำทำให้มีปัญหาในเรื่องของการอยู่อาศัยคล้ายกับพื้นที่เกาะเกร็ดแต่เป็นราษฎรที่อยู่อาศัยมาแต่เดิม กล่าวคือ บ้านในชุมชนจะยกพื้นที่สูงแต่บางบ้านมีลักษณะกึ่งพาณิชย์ ใช้ได้ทุนเป็นแหล่งพาณิชย์ด้วย ซึ่งแตกต่างกับจังหวัดอยุธยาและจังหวัดสิงห์บุรีที่มีการยกได้ทุนสูงและมีเรือไว้ใช้เพราะประชาชนสมัยก่อนมีการปรับตัวกับน้ำท่วม เมื่อเกิดน้ำท่วมจะใช้เรือในการสัญจรได้ จึงไม่ส่งผลในการดำรงชีพ ซึ่งปัจจุบันการปลูกบ้านต่ำจึงได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม โดยเฉพาะพื้นที่ที่อยู่ติดริมแม่น้ำ¹⁸⁷

ลักษณะการเกิดอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีมี 2 ประเภท¹⁸⁸ คือ น้ำล้นตลิ่ง และน้ำท่วมขังฉิวจราจร ในส่วนของน้ำล้นตลิ่งเกิดจากระบบของการปล่อยน้ำและลักษณะของน้ำขึ้นน้ำลง ทำให้บางพื้นที่ของจังหวัดนนทบุรีที่ติดแม่น้ำเจ้าพระยาหรือลำคลองที่เป็นสาขาในบางจุดเกิดการท่วมนอกคันกันน้ำ สาเหตุจากการปล่อยน้ำหรือน้ำฝนที่ตกหรือเกิดจากการระบายน้ำในเขื่อนส่งผลให้ระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาสูงเกินกว่าปกติที่ควรจะเป็น หากอยู่ในระดับของคันกันน้ำที่รับได้ก็จะอยู่ในภาวะปกติ แต่ถ้าเกินกว่านอกคันกันน้ำก็ล้นออกมาทำให้เกิดน้ำท่วมในบางพื้นที่¹⁸⁹ สำหรับน้ำท่วมขังฉิวจราจร พบว่า ในช่วงที่ฝนตกหนัก จังหวัดนนทบุรีระบายไม่ทันจึงทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการจราจร ทั้งนี้การเกิดอุทกภัยในลักษณะนี้เป็นเรื่องปกติของสภาพพื้นที่เมืองที่มีการขยายตัว จังหวัดนนทบุรีมีคนเข้ามาอยู่อาศัยจำนวนมาก การจัดผังเมืองและโครงสร้างพื้นฐานไม่ได้รองรับการระบายน้ำ เช่น ใต้พื้นผิวถนนเป็นท่อระบายน้ำขนาดเล็ก ประมาณ 60 เซนติเมตร ประกอบกับมีขยะและสิ่งปฏิกูลในท่อระบายน้ำทำให้เกิดขวางทางน้ำไหล¹⁹⁰ อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จะมีการพร่องน้ำ ขุดลอกคูคลอง เก็บขยะ และจัดการผักตบชวาที่กีดขวางทางน้ำเพื่อเป็นการป้องกันก่อนที่น้ำฝนจะตกลงมา

¹⁸⁵ สัมภาษณ์, นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

¹⁸⁶ สัมภาษณ์, นายช่างชลประทานอาวุโส โครงการชลประทานนนทบุรี, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

¹⁸⁷ สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

¹⁸⁸ สัมภาษณ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

¹⁸⁹ สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

¹⁹⁰ สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

เมื่อฝนตกหนักและการจราจรติดขัด จะมีเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารเข้ามาดูแลในเรื่องการจราจรเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน¹⁹¹ ประกอบกับการพร่องน้ำซึ่งอาจจะใช้เวลาประมาณ 30 นาที เนื่องจากระบบท่อที่วางไว้ไม่สอดคล้องกับปริมาณน้ำ¹⁹²

(2) แนวทางการบริหารจัดการในปัจจุบัน การพัฒนาเมืองของประเทศที่ผ่านมา ส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นการพัฒนาความเติบโตแต่ไม่ได้พิจารณาถึงเรื่องของภัยพิบัติสาธารณะ ดังนั้น จึงไม่ได้มองถึงการเตรียมความพร้อมเรื่องภัยพิบัติรองรับการพัฒนาไปด้วย¹⁹³ การพัฒนาเมืองในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีทำให้พื้นที่แก้มลิงของจังหวัดนนทบุรีถูกใช้ไปสำหรับการถมเพื่อทำพื้นที่หมู่บ้านจัดสรร ส่งผลให้น้ำไม่สามารถไหลไปได้จนก่อให้เกิดน้ำท่วมในพื้นที่¹⁹⁴

จากการศึกษาพบว่า การเกิดน้ำท่วมขังในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีจะส่งผลกระทบต่อจราจรติดขัด ดังเช่นกรุงเทพมหานคร ดังนั้น การสื่อสารให้ประชาชนรับทราบจึงเป็นเรื่องสำคัญ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรีเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรายงานข้อมูลเพื่อแจ้งให้ประชาชนรับทราบ ตั้งแต่ฝนเริ่มตก จุดไหนมีน้ำท่วม จุดไหนมีการจราจรติดขัด จนกระทั่งสถานการณ์คลี่คลาย ขณะเดียวกันในปัจจุบันมีช่องทางติดต่อสื่อสารเพื่อรับทราบข้อมูลหลากหลายช่องทาง เช่น สถานีวิทยุ จส. 100 วิทยุข่าวสารและการจราจรสถานีวิทยุพิทักษ์สันติราษฎร์ FM91 (สวพ.91) รวมไปถึงช่องทางแอปพลิเคชันต่าง ๆ เช่น ไลน์ (Line) และเฟซบุ๊ก (Facebook)¹⁹⁵

นอกจากนี้ ในปัจจุบันจังหวัดนนทบุรีมีระบบการบริหารจัดการน้ำในระบบท่อ เป็นเรื่องของการพัฒนาถนนที่ควรจะต้องทำเป็นอุโมงค์ด้วย¹⁹⁶ สำหรับมาตรการระยะยาว ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนนแฉ่งวัฒนะ กรมทางหลวงมีโครงการที่มีแนวคิดจะทำท่อขนาดใหญ่รอดใต้พื้นผิวถนนแฉ่งวัฒนะ จากศูนย์ราชการถึงแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณอำเภอบางเกร็ง คล้ายคลึงกับอุโมงค์ยักษ์ของกรุงเทพมหานคร รวมไปถึงแนวคิดที่จะสร้างท่อลอดใต้พื้นผิวถนนในเส้นทางอื่น ๆ¹⁹⁷

(3) โครงสร้างการบริหารจัดการ โครงสร้างหลักในการบริหารจัดการ การบริหารจัดการกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยจังหวัดนนทบุรีมีแนวทางที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนทั้งในแง่อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ประกอบกับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

¹⁹¹ สัมภาษณ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

¹⁹² สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

¹⁹³ สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

¹⁹⁴ สัมภาษณ์, นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

¹⁹⁵ สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

¹⁹⁶ สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

¹⁹⁷ สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ และแผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรอบในการดำเนินการ ซึ่งแผนปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเหมือนแผนเผชิญเหตุ กล่าวคือ เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการได้ทันที¹⁹⁸

จากการศึกษายังพบว่า หน่วยงานในพื้นที่ที่มีแผนในการบริหารจัดการปัญหายภัยพิบัติอุทกภัยเช่นกัน อาทิ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 1 ปทุมธานี ในฐานะที่กำกับดูแลจังหวัดสระบุรี จังหวัดนนทบุรี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดปทุมธานี ก็จะมีแผนสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินกลุ่มจังหวัดด้วย ซึ่งแต่ละจังหวัดจะรับทราบปัญหาแต่ละอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการประมวลจุดเสี่ยงที่จะเกิดภัย ภัยระหว่างเกิดภัยและหลังเกิดภัย ดังนั้น จังหวัดจะรู้ข้อมูลทุกอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในแผนจังหวัด ขณะเดียวกันศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 1 ปทุมธานี ได้จัดทำแผนสนับสนุนการปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉินกลุ่มจังหวัด ก็ทำให้รู้ข้อมูลทั้ง 4 จังหวัดเช่นเดียวกัน ซึ่งในแผนจะมีการทำงานร่วมกันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน สมาคม มูลนิธิ นอกจากนี้ ก็มีแผนของหมู่บ้านและชุมชนด้วย เพื่อให้ชุมชนสามารถดูแลหมู่บ้าน ชุมชน ของตนเองได้ ดังนั้น แผนเหล่านี้ครอบคลุมและครบองค์ประกอบในการที่จะป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้¹⁹⁹

รูปแบบการทำงานตามปกติแล้วจะเป็นการทำงานตามภารกิจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน การบูรณาการกันในระดับจังหวัดจะมีการบูรณาการที่ผู้ว่าราชการจังหวัด จังหวัดจะตั้งศูนย์อำนวยการซึ่งศูนย์นี้จะเป็นตัวที่เชื่อมการทำงานระดับพื้นที่ ในส่วนระดับส่วนกลางต้องขึ้นอยู่กับระดับภัย ซึ่งภัยจะแบ่งเป็น 4 ระดับ กล่าวคือ ภัยระดับ 1 เป็นภัยที่ท้องถิ่นจัดการเองได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอำเภอจัดการได้ ภัยระดับ 2 เป็นภัยระดับจังหวัด ภัยระดับ 3 เป็นภัยระดับกระทรวงมหาดไทยและกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และภัยระดับ 4 นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์ ทั้งนี้ในระดับส่วนกลางจะมีกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมให้ข้อมูลและเป็นคณะกรรมการในการทำงาน เช่น หน่วยทหาร หน่วยพลเรือนระดับปลัดกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน รูปแบบการบริหารจัดการที่ผ่านมาจะเป็นลักษณะของการรับทราบข้อมูลและสั่งการ แต่ระดับการปฏิบัติการจริงอยู่ที่ระดับจังหวัด²⁰⁰

ในภาวะปกติ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ขณะเดียวกันภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จะมีการจัดตั้งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ซึ่งเมื่อเกิดภัยขึ้นจะมีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ (Command center) โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัด นายอำเภอเป็นผู้อำนวยการอำเภอ ผู้บริหารหรือนายกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹⁹⁸ สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการส่วนยุทธศาสตร์และการจัดการ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 1 ปทุมธานี, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

¹⁹⁹ สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการส่วนยุทธศาสตร์และการจัดการ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 1 ปทุมธานี, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

²⁰⁰ สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 1 ปทุมธานี, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

เป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น ซึ่งเป็นการใช้รูปแบบศูนย์บัญชาการเหตุการณ์สั่งการลงมาตามลำดับ²⁰¹ ภายใต้โครงสร้างศูนย์บัญชาการเหตุการณ์แบ่งการปฏิบัติงานเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนปฏิบัติการ ส่วนอำนวยการ และส่วนสนับสนุน พร้อมทั้งมีศูนย์ข้อมูลประชาสัมพันธ์ร่วมและศูนย์ประสานการปฏิบัติต่าง ๆ โดยแต่ละส่วนจะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันออกไปตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน²⁰²

หากเกิดเหตุการณ์น้ำท่วมหรือกรณีน้ำล้นตลิ่ง ภายใต้การแบ่งโครงสร้างออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ของแต่ละระดับ จะทำให้ทราบว่าหน่วยงานใดควรมีหน้าที่นำรถแบคโฮทำคันดินเพื่อไม่ให้น้ำเข้าพื้นที่ หรือใช้กระสอบทรายในการสร้างคันกันน้ำ ทั้งนี้ หากเกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอก็จะเข้าไปควบคุม เกินกว่าขีดความสามารถของอำเภอ จังหวัดจะเข้าไปควบคุม และหากยังเกินขีดความสามารถของจังหวัดก็จะสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องประสานงานร่วมกันระหว่างพลเรือนทหารและภาคเอกชนในรูปของประชารัฐเข้าไปดำเนินการในแต่ละจุด แต่ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงศักยภาพของพื้นที่เป็นสำคัญ²⁰³ สำหรับข้อมูลทรัพยากรต่าง ๆ ที่ใช้ในการบริหารจัดการปัญหายภัยพิบัติอุทกภัยเป็นข้อมูลที่อยู่ในภาคผนวกของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งจะเกี่ยวกับบัญชีทรัพยากรว่าแต่ละหน่วยงานมีทรัพยากรใดบ้าง อันส่งผลให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพและทันท่วงทียิ่งขึ้น²⁰⁴

ข้อค้นพบสำคัญในการดำเนินการภายใต้แผนระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีคือ การบูรณาการร่วมกันทั้งเครื่องมือ อุปกรณ์ กำลังคน จังหวัดนนทบุรีจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก ขณะเดียวกันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้การบริหารจัดการปัญหายภัยพิบัติอุทกภัยเป็นไปได้ด้วยดี อาทิ แขวงทางหลวงนนทบุรี แขวงทางหลวงชนบทนนทบุรี โครงการชลประทานนนทบุรี มีเครื่องมือและอุปกรณ์ที่พร้อมต่อการบริหารจัดการ ที่ผ่านมাজังหวัดนนทบุรีจะมีการประสานงานเรื่องแผนและคนมาโดยตลอด โดยใช้มาตรการ 10 มาตรการที่กำหนดขึ้นเป็นแนวทางป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่²⁰⁵

นอกจากนี้ ระบบการปฏิบัติงานในการบริหารจัดการปัญหายภัยพิบัติอุทกภัยโดยใช้ระบบบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS) เป็นการบริหารจัดการที่มีความเป็นเอกภาพ กล่าวคือเป็นการบริหารจัดการผ่านกลไกของหน่วยงานภาครัฐที่กำหนดไว้ในแผนให้เข้ามารวมกันเป็นศูนย์ประสานงานหรือกองอำนวยการ ซึ่งการจัดการแบบนี้จะทำให้มีการจัดการเป็นระบบ มีการรายงานตัว การรายงานยอดกำลังพล

²⁰¹ สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

²⁰² สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

²⁰³ สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

²⁰⁴ สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 1 ปทุมธานี, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

²⁰⁵ สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

การรายงานทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้จังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานกลางสามารถแบ่งงานตามภารกิจ และเพื่อสามารถช่วยเหลือประชาชนได้อย่างทันด่วนที่²⁰⁶

ความเป็นเอกภาพอีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญคือ ระบบเครื่องมือสื่อสาร การติดต่อโดยทางวิทยุหรือระบบอื่น ๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน การเสนอข่าวสารรายงานผลการปฏิบัติภารกิจหรือข้อมูลใด ๆ ต้องอยู่ที่ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ระดับจังหวัดเท่านั้น ไม่เช่นนั้นประชาชนจะมีความสับสนในการรับข้อมูลข่าวสาร อันส่งผลให้ประชาชนตระหนกตกใจ ดังนั้น ระบบการติดต่อสื่อสาร ไม่ว่าจะเป็นชุมชนหรือเสียงตามสาย จะต้องรับข้อมูลจากศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ระดับจังหวัด จากนั้นจึงกระจายข่าวผ่านช่องทางต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่เพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบต่อไป²⁰⁷

ยิ่งกว่านั้น จังหวัดนนทบุรีมีความโดดเด่นในเรื่องการบริหารจัดการน้ำเนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งคนปัจจุบัน นายนิสิต จันทรสมวงศ์ และอดีตผู้ว่าราชการจังหวัด นายภานุ แยมศรี มีการบริหารจัดการในเชิงเตรียมความพร้อมในการป้องกันเพื่อหลีกเลี่ยงหรือขัดขวางไม่ให้เกิดภัย (Preventive) กล่าวคือเป็นการป้องกันตั้งแต่แรก ประกอบกับการประชุมหารือประมาณ 4 ครั้งต่อเดือน ที่เป็นการประชุมเกี่ยวกับเรื่องน้ำเท่านั้น ซึ่งเป็นการระดมความคิดเห็นจากส่วนราชการต่าง ๆ เช่น สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดนนทบุรี โครงการชลประทานนนทบุรี องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล เป็นต้น²⁰⁸ ดังนั้น การบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีอำนาจเต็มในการบริหารจัดการอย่างแท้จริง อาทิ มีอำนาจในการตัดสินใจว่าจะให้พื้นที่จังหวัดเป็นพื้นที่รับน้ำหรือไม่

โครงสร้างการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กำหนดให้ทุกจังหวัดมีการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ซึ่งจังหวัดนนทบุรีมีแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด อำเภอมียแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแผนระดับท้องถิ่น รวมถึงเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นจะมีแผนเผชิญเหตุ ซึ่งภายใต้แผนเผชิญเหตุจะมีแผนย่อยที่มีแนวทางปฏิบัติที่กำหนดว่าต้องดำเนินการอย่างไร และแต่ละหน่วยงานต้องทำอะไร ดังนั้น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะเป็นแผนแม่บท (Master plan) เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงาน แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเป็นแผนปฏิบัติการ (Action plan) และแผนเผชิญเหตุคือ แผนทหาร เพื่อรองรับการทำงานว่าหน่วยงานต่าง ๆ มีบทบาทภารกิจที่จะต้องทำอะไรที่ไหนและอย่างไร²⁰⁹

²⁰⁶ สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการส่วนยุทธศาสตร์และการจัดการ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 1 ปทุมธานี, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

²⁰⁷ สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการส่วนยุทธศาสตร์และการจัดการ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 1 ปทุมธานี, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

²⁰⁸ สัมภาษณ์, นายช่างชลประทานอาวุโส โครงการชลประทานนนทบุรี, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

²⁰⁹ สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

สำหรับกระบวนการจัดทำแผน กฎหมายกำหนดให้จัดตั้งองค์คณะขึ้นมาหนึ่งองค์คณะ หรือคณะกรรมการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่พิจารณาและกลั่นกรองแนวทางและ กิจกรรมที่จะระบุไว้ในแผน โดยมีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นเลขานุการคณะกรรมการ ทั้งนี้ คณะกรรมการจะมีการประชุมเป็นวงเล็กและวงใหญ่ ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบาย เพื่อให้รวดเร็วและทันต่อ สถานการณ์เป็นครั้ง ๆ ไป รอบของการประชุมขึ้นอยู่กับลักษณะภัย เช่น อุทกภัย จะเป็นการจัดประชุมก่อนที่ภัย จะเกิดขึ้นเพื่อวางแผนการทำงาน หลังจากนั้นเมื่อเข้าสู่ในระยะเกิดภัยแล้ว จะตั้งศูนย์ปฏิบัติการขับเคลื่อนและ ปฏิบัติงาน (War room) เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างทันที่²¹⁰

(4) ตัวแสดง บทบาทหน้าที่ และทรัพยากร สำหรับตัวแสดง บทบาทหน้าที่ และทรัพยากรทางการบริหาร จัดการ การบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี บทบาทและตัวแสดงต่าง ๆ ที่เข้าร่วม ขับเคลื่อนล้วนมีการส่งต่อบทบาท การแบ่งปันทรัพยากรและมีการปรึกษาหารือร่วมกัน จากการศึกษาพบว่า ตัวแสดงภายใต้โครงสร้างที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้แก่ จังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการเข้ามาเชื่อมโยงสัมพันธ์กันภายใต้โครงสร้างที่ชัดเจน แน่นอนบนฐานอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงานซึ่งต้องอยู่ภายใต้แผน²¹¹

ความโดดเด่นทางการบริหารจัดการของพื้นที่จังหวัดนนทบุรีอยู่ที่การบูรณาการภารกิจ อำนาจหน้าที่ และทรัพยากรต่าง ๆ ของเหล่าตัวแสดง ดังปรากฏให้เห็นดังนี้ โครงการชลประทานนนทบุรีรับผิดชอบพื้นที่ จังหวัดนนทบุรีทั้งหมด มีบทบาทในการวางแผน เตรียมความพร้อมรับมือ และมีเครื่องมือและเครื่องจักรต่าง ๆ เช่น เครื่องผลักดันน้ำ เครื่องสูบน้ำ ซึ่งได้รับสนับสนุนจากกรม เพื่อสนับสนุนการทำงานของราชการส่วนภูมิภาค แต่จะต้องทำเรื่องขอใช้ก่อน ซึ่งมีระยะเวลาในการทำเรื่องขอใช้ประมาณ 3 วัน นอกจากนี้ มีบทบาทในการวิเคราะห์ สถานการณ์ โอกาสและความเสี่ยงเรื่องน้ำ²¹² สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนนทบุรี มีเครื่องสูบน้ำ ที่ได้รับการสนับสนุนจากกรมโยธาธิการและผังเมืองเพื่อเข้าไปช่วยเหลือในขณะเกิดภัย นอกจากนี้ หลังเกิดภัย จะให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการซ่อมแซมบ้านและสำรวจความเสียหาย²¹³ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดนนทบุรีทำหน้าที่ในพื้นที่จังหวัด ขณะที่ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 1 ปทุมธานี รับผิดชอบ 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดปทุมธานี จังหวัดนนทบุรี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดสระบุรี มีภารกิจหน้าที่ ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของจังหวัดในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งทางจังหวัดแทบจะไม่มีเครื่องมือและ เครื่องจักรในการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติอุทกภัย²¹⁴ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดนนทบุรีมีบทบาทในการประสานการทำงานระหว่างเกิดเหตุและหลังเกิดเหตุแล้ว โดยได้รับการประสานงาน จากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี เพื่อลงพื้นที่ให้ความช่วยเหลือ เยียวยาจิตใจ

²¹⁰ สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

²¹¹ สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

²¹² สัมภาษณ์, นายช่างชลประทานอาวุโส โครงการชลประทานนนทบุรี, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

²¹³ สัมภาษณ์, นายช่างโยธาปฏิบัติงาน สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

²¹⁴ สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 1 ปทุมธานี, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

หลังจากเกิดภัยเป็นสำคัญ²¹⁵ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่นเทศบาลนครปากเกร็ดมีการกำหนดแผนการบริหารจัดการที่เกี่ยวกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัย ดังนี้ แผนที่หนึ่งเกี่ยวกับน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาที่จะล้นตลิ่ง แผนที่สองเกี่ยวกับน้ำล้นตลิ่งรอบนอกเข้ามาซึ่งเป็นแผนขอยวักกู้ ขอยวักกู้จะตั้งคันดินเพื่อไม่ให้น้ำท่วมพื้นที่ขึ้นใน แผนที่สามเกี่ยวกับถนนติวานนท์ ประกอบกับเทศบาลนครปากเกร็ดมีความพร้อมทั้งงบประมาณกำลังพลซึ่งมีประมาณ 200-300 คน และด้านเครื่องมือ²¹⁶ อีกทั้งภาควิชาการ เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งชมรมภาคเกษตรกรต่าง ๆ เช่น ชมรมทุเรียน โดยที่ชมรมจะแจ้งข่าวในเรื่องคุณภาพน้ำและพื้นที่น้ำท่วมต่าง ๆ ให้รับทราบ²¹⁷

ในขณะที่ตัวแสดง บทบาทหน้าที่ และทรัพยากรตามสถานการณ์ พบว่า หน่วยงานที่มีบทบาทหนุนเสริมในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการกับปัญหาที่สำคัญคือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี เป็นหน่วยงานสนับสนุนสิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการอุปโภคและบริโภคในช่วงที่เกิดภัย สำหรับการเตรียมพร้อมและเรื่องกำลังคนและทรัพยากร องค์กรบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีนับได้ว่ามีความพร้อมด้านกำลังคนและมีอุปกรณ์ อาทิ รถแทรกเตอร์ รถแบคโฮ รถบรรทุก 10 ล้อ และมีการตั้งงบประมาณสำรองไว้ทุกปีประมาณ 20 ล้านบาทสำหรับกรณีฉุกเฉิน²¹⁸ สำนักงานตำรวจภูธรจังหวัดนนทบุรี มีตำรวจชุมชนและตำรวจบ้านประจำครอบครัว ซึ่งจะประสานความร่วมมือกับฝ่ายปกครองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้ความรู้ด้านกฎหมายกับประชาชน เช่น การปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างขวางทางน้ำ และสำนักงานตำรวจภูธรจังหวัดนนทบุรีมีเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งที่ไปเป็นจิตอาสาร่วมทำงาน²¹⁹ นอกจากนี้ ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแจ้งเหตุต่าง ๆ ว่าเกิดเหตุการณ์ขึ้นในจุดใดเนื่องจากภาครัฐไม่สามารถทราบถึงสภาพปัญหาได้ทุกจุด²²⁰

ในส่วนที่ยังเป็นข้อจำกัดต่อการเชื่อมประสานบทบาทหน้าที่ และทรัพยากรตามสถานการณ์ในบริหารจัดการคือ การใช้เงินอุดหนุนราชการที่ใช้ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของจังหวัด จังหวัดจำเป็นต้องประกาศเขตพื้นที่ประสบภัยก่อน ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ส่วนราชการที่มีเงินอุดหนุนราชการจะต้องใช้เงินอุดหนุนราชการหน่วยงานตนเองแต่จะใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีการประกาศเขตพื้นที่ให้การช่วยเหลือ ซึ่งเมื่อประกาศเขตพื้นที่ให้การช่วยเหลือ จังหวัดไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณของจังหวัด เพราะศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตจะใช้เงินอุดหนุน

²¹⁵ สัมภาษณ์, นักพัฒนาสังคม สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดนนทบุรี, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

²¹⁶ สัมภาษณ์, นักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชำนาญการเทศบาลนครปากเกร็ด, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

²¹⁷ สัมภาษณ์, นายช่างชลประทานอาวุโส โครงการชลประทานนนทบุรี, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

²¹⁸ สัมภาษณ์, นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

²¹⁹ สัมภาษณ์, ผู้แทนสำนักงานตำรวจภูธรจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

²²⁰ สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

ราชการที่ได้รับจากกรม เพื่อใช้เป็นค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าน้ำมัน หรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการปฏิบัติการ ซึ่งจะทำให้ไม่กระทบกับจังหวัด²²¹

(5) การบูรณาการในกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

การบูรณาการในการบริหารจัดการระยะก่อนเกิดภัย กลยุทธ์การบริหารจัดการระยะก่อนเกิดภัย แนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการกับปัญหาอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีระยะก่อนเกิดภัย มีความแตกต่างออกไปขึ้นอยู่กับลักษณะการเกิดอุทกภัย ทั้งนี้มาตรการหลักภายใต้แผนเผชิญเหตุประกอบด้วย 10 มาตรการ ดังนี้²²²

มาตรการที่ 1 การตรวจสอบระบบเครื่องสูบน้ำต่าง ๆ เพื่อเตรียมพร้อมใช้งาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวทางหลวง แนวทางหลวงชนบท และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเตรียมพร้อมเข้าจุดต่าง ๆ ที่แต่ละจุด ได้เตรียมการไว้

มาตรการที่ 2 เป็นมาตรการในเชิงป้องกัน กล่าวคือ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด นนทบุรีจะแจ้งเตือนการพยากรณ์อากาศเป็นระยะ วันละ 3 ครั้ง ถ้ามีฝนตกต่อเนื่องจะต้องแจ้งเตือนพยากรณ์ ทุก ๆ ครึ่งชั่วโมง หรือมากกว่านั้น รวมถึงต้องแจ้งพิกัดอำเภอ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ นอกจากนี้ จังหวัดนนทบุรีใช้แอปพลิเคชัน Line ในการเชื่อมประสานการบูรณาการในการบริหารจัดการ ภายใต้อีเมล “วิกฤตน้ำ” ซึ่งจะมีส่วนราชการต่าง ๆ อยู่ในกลุ่มดังกล่าว เพื่อเป็นการระดมสรรพกำลังในการบริหารจัดการอย่างทันทั่วถึง

มาตรการที่ 3 ขอความร่วมมือแนวทางหลวงนนทบุรี แนวทางหลวงชนบทนนทบุรี และองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้ดูแลสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ ในบริเวณพื้นที่สำคัญ เช่น ถนนแจ้งวัฒนะ และจุดเสี่ยงต่าง ๆ

มาตรการที่ 4 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลสิ่งปฏิกูลและสิ่งอุดตันในลำคลองต่าง ๆ

มาตรการที่ 5 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำจัดผักตบชวาและซุดลอกคลองระบายน้ำ

มาตรการที่ 6 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเจ้าหน้าที่ดูแลขยะและสิ่งปฏิกูลในท่อระบายน้ำ และทางระบายน้ำต่าง ๆ

มาตรการที่ 7 กำหนดให้โครงการชลประทานนนทบุรีและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร่องน้ำในลำ คลองและดูแลระบบน้ำให้อยู่ในระดับต่ำที่สุด รวมถึงการทำแก้มลิง แต่ในปัจจุบันพื้นที่แก้มลิงของจังหวัด นนทบุรีหายไปหมดแล้ว ดังนั้นการพร่องน้ำให้น้อยที่สุดกับการขุดลอกคลองจึงเป็นวิธีที่ดีที่สุด

มาตรการที่ 8 หากมีน้ำท่วมตลอดคืนซึ่งทำให้ไม่สามารถระบายน้ำได้ทัน ให้แจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่ออำนวยความสะดวกเรื่องการจราจร

มาตรการที่ 9 กำหนดให้การไฟฟ้านครหลวงสำรองไฟในกรณีที่เกิดไฟดับ

มาตรการที่ 10 กรณีเกิดฝนตกหนักและรลติตมาก ให้มีการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบ

²²¹ สัมภาษณ์, ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 1 ปทุมธานี, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

²²² สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

ขณะเดียวกัน โครงการชลประทานนนทบุรีมีการติดตามและวิเคราะห์สถานการณ์โดยการคำนวณความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการไหลกับระดับน้ำที่เกิดขึ้นในแม่น้ำเจ้าพระยามีปริมาณน้ำขึ้นและลงเมื่อไร ร่วมกับสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรีเป็นประจำทุกวัน ใน 2 ช่วงเวลา คือ ในตอนเช้า จะมีการแจ้งเตือนหลังเวลา 10.00 น. และในตอนบ่าย จะมีการแจ้งเตือนหลังเวลา 15.00 น. การแจ้งเตือน จะแจ้งเตือนทั้งประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครนนทบุรี เทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลเมืองบางบัวทอง องค์การบริหารส่วนตำบลคลองพระอุดม และผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี ผ่านช่องทางแอปพลิเคชัน Line ทั้งแบบส่วนตัวและแบบกลุ่ม เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ รับทราบและเตรียมความพร้อมต่อไป²²³ สิ่งสำคัญในการสื่อสารและประชาสัมพันธ์กับสื่อมวลชนและประชาชนคือ การสร้างความเข้าใจให้กับประชาชน ประกอบกับต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้เร็วที่สุด ทำให้เห็นว่าภาครัฐไม่ได้นิ่งนอนใจ และได้มีการดำเนินการอะไรไปแล้วบ้าง เมื่อสถานการณ์คลี่คลายแล้วก็ต้องรายงานให้ทราบเช่นกัน โดยประสานงานกับสถานีวิทยุ จส. 100 วิทยุข่าวสารและการจราจร²²⁴

การบูรณาการในการบริหารจัดการระยะขณะเกิดภัย กลยุทธ์การบริหารจัดการระยะขณะเกิดภัย การบริหารจัดการระยะขณะเกิดภัยในระดับพื้นที่เป็นการบริหารจัดการโดยกลไกโครงสร้างในระบบบัญชาการ เหตุการณ์ซึ่งถูกระบุถึงบทบาทหน้าที่ของผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่และมีลักษณะสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จ จากการศึกษาพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแสดงหลักในการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะประสานไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งหน่วยอำเภอ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น²²⁵ เพื่อเป็นการระดมทรัพยากรพร้อมกับตัวแสดงที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการจัดการกับปัญหา ในขณะเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดจะนัดประชุมเพื่อปรึกษาหารือและการกำหนดแนวทางกับปัญหาร่วมกันเป็นประจำทุกวัน ในช่วงเวลาประมาณ 6.00-7.00 น. โดยที่ทุกภาคส่วนเข้าร่วมหารือเพื่อรายงานสถานการณ์ว่า 24 ชั่วโมง ที่ผ่านมาเป็นอย่างไรและหารือแนวทางการบริหารจัดการร่วมกันว่าจะดำเนินการอย่างไร²²⁶

นอกจากการบูรณาการการทำงานร่วมกันในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีผ่านกลไกที่เป็นทางการแล้ว ยังพบว่าการปรึกษาหารือ การสั่งการ มอบหมายหน้าที่ และการควบคุมการปฏิบัติ ในระยะขณะเกิดภัยได้ใช้กลไกที่ไม่เป็นทางการเข้ามาร่วมสนับสนุนการบริหารจัดการด้วย ทำให้ประสานงานเพื่อแลกเปลี่ยนทรัพยากรได้โดยตรง กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดต่อสายตรงทางโทรศัพท์ถึงนายวิชัย บรรดาศักดิ์ นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด

²²³ สัมภาษณ์, นายช่างชลประทานอาวุโส โครงการชลประทานนนทบุรี, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

²²⁴ สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

²²⁵ สัมภาษณ์, นายกองการบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

²²⁶ สัมภาษณ์, นักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชำนาญการ เทศบาลนครปากเกร็ด, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

เพื่อสอบถามสถานการณ์และแนวทางการจัดการน้ำท่วม²²⁷ รวมถึงการสั่งการสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรีลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ได้ทันที หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน ปลัดอำเภอ โทรศัพท์มาเพื่อร้องขอการสนับสนุน หน่วยงานก็จะออกปฏิบัติการโดยทันที²²⁸

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานจัดการอุทกภัยในพื้นที่สามารถร่วมมือกันได้อย่างราบรื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลนครปากเกร็ด กล่าวคือ เทศบาลนครปากเกร็ดให้ความสำคัญกับปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน และมีศักยภาพในการบริหารจัดการทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ นอกจากนี้ สามารถประสานขอความร่วมมือจากกลุ่มมูลนิธิ ประชาชนที่มีจิตอาสา ภาคเอกชนในพื้นที่ให้เกิดความร่วมมือแรงร่วมใจในการแก้ปัญหา อย่างไรก็ตาม กระบวนการประสานงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า หากเกินศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล หน่วยงานเหล่านี้จะเป็นฝ่ายประสานมายังองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีจะมีหน้าที่ในการเข้าไปสนับสนุน²²⁹ และถ้าการประสานความช่วยเหลือมาแล้วมีการทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีจะให้ความสนับสนุนพื้นที่ที่มีการร้องขอการสนับสนุนเข้ามาก่อน ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีการขอความช่วยเหลือมาทับซ้อนกันอาจจะไปขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น หรือมีการจัดจ้างเอง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีงบประมาณที่สำรองไว้ในกรณีเหตุฉุกเฉินเช่นกัน ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีให้ความช่วยเหลือเท่าที่ศักยภาพของหน่วยงานสามารถทำได้²³⁰

จากเหตุการณ์เมื่อปี พ.ศ. 2554 เป็นเหตุการณ์ที่สร้างความเสียหายแก่พื้นที่อย่างมาก จนนำไปสู่การตั้งพื้นที่ปฏิบัติการการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยขึ้น เพื่ออพยพประชาชนในพื้นที่เกิดเหตุให้เข้ามาพักพิงพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ศูนย์นนทบุรี โดยจะให้ผู้ประสบภัยเข้าพักอาศัยในอาคารของมหาวิทยาลัยที่พระนั่งเกล้า กรณีนี้มหาวิทยาลัยไม่ได้มีบทบาทโดยตรงในการป้องกัน แต่ก็ให้ความช่วยเหลือตามที่ภาครัฐร้องขอ²³¹ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการบูรณาการทรัพยากรที่ใช้ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานในพื้นที่ได้อย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

ข้อค้นพบที่สำคัญในการบริหารจัดการอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงและแบบแผนปฏิบัติที่เป็นทางการคือ มีการสร้างพื้นที่การสื่อสารที่ไม่เป็นทางการ เมื่อเกิดเหตุการณ์ขึ้นจะมีช่องทางในการสื่อสารทางแอปพลิเคชัน Line เพื่อติดตามสถานการณ์และการปฏิบัติงาน²³² เป็นช่องทาง

²²⁷ สัมภาษณ์, นักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชำนาญการ เทศบาลนครปากเกร็ด, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561

²²⁸ สัมภาษณ์, นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

²²⁹ สัมภาษณ์, นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

²³⁰ สัมภาษณ์, นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

²³¹ สัมภาษณ์, ผู้ช่วยคณบดีด้านวิจัยและบริการวิชาการ คณะวิศวกรรมศาสตร์และสถาปัตยกรรมศาสตร์มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ศูนย์นนทบุรี, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

²³² สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

ในการแลกเปลี่ยนข้อมูล สถานการณ์ และการประชาสัมพันธ์ ซึ่งส่งผลให้นำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารจัดการของหน่วยงานในระดับพื้นที่ปฏิบัติ

ส่วนสำคัญอีกประเด็นหนึ่งในการบริหารจัดการระยะหลังเกิดภัยให้ประสบความสำเร็จคือ การมีช่องทางการติดต่อสื่อสารให้ประชาชนรับรู้และเข้าใจสถานการณ์ที่ตรงกัน เพื่อไม่ให้ประชาชนมีความตื่นตระหนก มีการเตรียมความพร้อมและจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ โดยกรณีพื้นที่จังหวัดนนทบุรีพบว่า ไขว้ยุทธชุมชนในการสื่อสาร เช่น ชุมชนปากเกร็ดร่วมใจ 3 จะมีช่องทางในการสื่อสารเอง เพื่อแจ้งให้ชุมชนทราบว่ามือน้ำขึ้น น้ำลง หรืออยู่ในภาวะปกติ²³³

การบูรณาการในการบริหารจัดการระยะหลังเกิดภัย กลยุทธ์การบริหารจัดการระยะหลังเกิดภัย การบริหารจัดการระยะหลังเกิดภัยกรณีจังหวัดนนทบุรี เป็นการฟื้นฟูและเยียวยาประชาชนผู้ประสบภัย ภายหลังจากที่เหตุการณ์ได้บรรเทาลง เพื่อให้ประชาชนปรับสภาพในการดำรงชีวิต และสภาวะวิถีความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ประสบภัยให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ อาทิ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จังหวัดนนทบุรีจะประสานงานไปที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดนนทบุรีเพื่อให้ นักพัฒนาสังคมลงพื้นที่ให้ความช่วยเหลือ เยียวยาจิตใจหลังจากเกิดภัย²³⁴

นอกจากนี้ มีการให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ จนถึงระดับครัวเรือนที่ได้รับความเสียหายด้วย อาทิ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนนทบุรี จะให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการซ่อมแซมบ้านและสำรวจความเสียหายแก่ประชาชน²³⁵

(6) กลไกการขับเคลื่อนการบูรณาการในการบริหารจัดการ

กลไกขับเคลื่อน การบริหารจัดการปัญหายุ่งยากที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ทำให้มีกระบวนการและกลไกการขับเคลื่อนให้เกิดการดำเนินงานอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงาน บทบาทหน้าที่แต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบในละแต่ละสถานการณ์อย่างชัดเจน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทนำและระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ซึ่งทำให้จังหวัดนนทบุรีสามารถรับมือกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในแต่ละจุดได้²³⁶

หากพิจารณาการดำเนินงานในภาพรวม พบว่า จังหวัดนนทบุรีสามารถขับเคลื่อนการบูรณาการในการบริหารจัดการเป็นไปอย่างสอดคล้องกับสภาพปัญหาและบริบทของพื้นที่ อันเนื่องมาจากความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันเป็นสำคัญ การยอมรับในสิ่งที่เกิดขึ้นและมีการช่วยเหลือ แก้ไขปัญหาในแต่ละจุด โดยไม่กล่าวโทษกัน²³⁷ นอกจากนี้ ในขณะที่เกิดปัญหาอุทกภัย หน่วยงานภาครัฐมีการแจ้งเตือน

²³³ สัมภาษณ์, นักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชำนาญการ เทศบาลนครปากเกร็ด, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

²³⁴ สัมภาษณ์, นักพัฒนาสังคม สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดนนทบุรี, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

²³⁵ สัมภาษณ์, นายช่างโยธาปฏิบัติงาน สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

²³⁶ สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

²³⁷ สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

รายงานสถานการณ์ให้ประชาชนรับทราบ ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างรวดเร็วและเป็นข้อมูลจริง ไม่ทำให้ประชาชนตื่นตระหนกจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น อันส่งผลให้สามารถแก้ไขปัญหาสาธารณสุขได้อย่างคล่องตัว²³⁸

อย่างไรก็ดี ผลการบริหารจัดการอุทกภัยที่ผ่านมาพบว่ามีข้อจำกัดในการจัดการกับปัญหา ดังนี้

ประการที่ 1 ข้อจำกัดในการจัดทำแผน กล่าวคือ การจัดทำแผนและโครงการป้องกันมักถูกสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ทักท้วง เนื่องจากบางโครงการใช้งบประมาณจำนวนมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน “ขวัญหนีดีฝ่อ” และต้องปรับแก้ตามความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินบ่อยครั้ง ซึ่งอาจส่งผลทำให้การจัดทำแผนขาดความเป็นเอกภาพและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของพื้นที่²³⁹

ประการที่ 2 ข้อจำกัดของหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ กล่าวคือ งบประมาณที่จัดสรรเพื่อรับมือกับอุทกภัยบริเวณพื้นที่ เช่น พื้นที่คลองบางตลาด ได้จัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานที่เป็นเจ้าของพื้นที่ดำเนินการ ได้แก่ เทศบาลนครนนทบุรี เทศบาลนครปากเกร็ด และอำเภอ แต่กลับพบว่าอำเภอไม่มีอำนาจหน้าที่เรื่องนี้โดยตรง เช่น การเขียนแบบ ดังนั้นจึงต้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่มีศักยภาพดำเนินการแทน เช่น เทศบาลนครนนทบุรี เทศบาลนครปากเกร็ด รวมถึงสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนนทบุรี และโครงการชลประทานนนทบุรี เพื่อให้แบบดังกล่าวดำเนินการได้จริง²⁴⁰ รวมถึงกรณีงบประมาณที่ได้รับ การจัดสรรเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายใต้งบประมาณประจำปี พ.ศ. 2560 หลายโครงการที่ปัจจุบันนี้ยังไม่แล้วเสร็จ ซึ่งอยู่ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น โครงการขุดลอกคลองบางตลาด โครงการพัฒนาระบบการสูบน้ำของคลองบางตลาด²⁴¹

ประการที่ 3 การจัดซื้อจัดจ้างในระยะขณะเกิดภัย กล่าวคือ ในช่วงการเกิดอุทกภัยไม่สามารถจัดซื้อทรายเพื่อนำมาทำเป็นแนวคันกันน้ำได้ กล่าวคือ รถส่งทรายไม่สามารถเข้ามาในพื้นที่ที่เกิดอุทกภัย และทรายไม่เพียงพอต่อความต้องการ เนื่องจากมีคนและหน่วยงานอื่น ๆ ต้องการทรายเช่นกัน²⁴²

ประการที่ 4 การสนองตอบต่อการแจ้งเตือนของภาครัฐ กล่าวคือ ภาครัฐมีคำสั่งให้ประชาชนมีการอพยพไปยังศูนย์อพยพ แต่ประชาชนในจังหวัดนนทบุรีไม่ยอมปฏิบัติตาม จึงทำให้ภาครัฐต้องเข้าไปดูแลคนเหล่านี้ซึ่งแยกตัวออกมาจากคนอื่น ๆ ในศูนย์อพยพ²⁴³

²³⁸ สัมภาษณ์, ปลัดจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

²³⁹ สัมภาษณ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

²⁴⁰ สัมภาษณ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

²⁴¹ สัมภาษณ์, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

²⁴² สัมภาษณ์, นักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยชำนาญการ สำนักงานเทศบาลนครปากเกร็ด, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

²⁴³ สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

ประกาศที่ 5 บริบทของพื้นที่ กล่าวคือ จังหวัดนนทบุรีมีลักษณะพื้นที่ที่เป็นเมือง เมื่อเกิดอุทกภัยในพื้นที่ ประกอบกับน้ำเหนือที่ไหลลงมาพื้นที่จังหวัดนนทบุรี ทำให้ไม่สามารถระบายน้ำได้ทันทั่วทั้ง โดยเฉพาะการระบายน้ำออกทางทิศใต้ของจังหวัดซึ่งเป็นส่วนที่ติดกับกรุงเทพมหานคร เนื่องจากกรุงเทพมหานครจะไม่รับน้ำหรือเป็นเส้นทางผ่านของน้ำ นอกจากนี้ ราชการส่วนกลางจะนำเครื่องมือในการบริหารจัดการไปให้พื้นที่ด้านนอก ซึ่งไม่ใช่พื้นที่ที่อยู่ใกล้กับกรุงเทพมหานคร ดังนั้น เครื่องมือเก็บข้อมูลเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ วิจัย จะต้องพึ่งพาหน่วยงานระดับกรม และกระทรวงเป็นสำคัญ²⁴⁴

แรงจูงใจสนับสนุนกลไก การตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ จังหวัดนนทบุรี นำไปสู่แนวทางในการเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการปัญหาอุทกภัย จากการศึกษาพบว่า ที่ผ่านมามีจังหวัดนนทบุรีมีแนวทางในการบริหารจัดการ 3 แนวทาง ได้แก่ แนวทางที่หนึ่ง การกำจัดผักตบชวา แบ่งความรับผิดชอบคือ แม่น้ำสายใหญ่ที่มีความกว้าง 20 เมตร ขึ้นไป หรือแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่า ส่วนแม่น้ำขนาดเล็กที่เป็นแม่น้ำสาขาหรือคูคลองประมาณ 400 สาย ให้เป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น คลองทวีวัฒนาที่เชื่อมต่อกับกรุงเทพมหานคร แนวทางที่สอง โครงการชุมชนคนริมน้ำ คนที่อาศัยอยู่ริมน้ำจะต้องช่วยดูแลรักษาบริเวณริมน้ำ และแนวทางที่สาม ผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีได้ลงนามบันทึกข้อตกลง (MOU) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เรื่องการจัดการขยะ ตั้งแต่ต้นทางคือ ครั้วเรือน โรงเรียน ชุมชน หมู่บ้าน ต้องรู้จักการคัดแยกขยะ เรื่องนี้กำลังเกิดผลสัมฤทธิ์ที่ดี ส่วนราชการที่ศาลากลางจังหวัดนนทบุรีก็ได้ให้ความร่วมมือในการคัดแยกขยะ และเชิญผู้ประกอบการมารับซื้อขยะ และได้ถ่ายทอดเรื่องนี้ไปยังโรงเรียนในพื้นที่ต่าง ๆ รวมถึงการรณรงค์การทิ้งขยะบริเวณพื้นผิวถนน ต้องไม่มีผู้ทิ้งหรือลักลอบทิ้งขยะ เพื่อให้ขยะขึ้นใหญ่หมดไป โดยเฉพาะถนนสายหลัก²⁴⁵

ในปัจจุบันจังหวัดนนทบุรีมีโครงการ “จังหวัดสะอาด” เป็นการรณรงค์ไม่ให้ทิ้งขยะในคลองและถนนทางจังหวัดได้เริ่มดำเนินโครงการนี้แล้วหลายจุด เช่น ถนนรัตนธิเบศร์ ถนนนครอินทร์ และกำลังจะเริ่มทำที่ถนนบางกรวย-ไทรน้อย โครงการจังหวัดสะอาดเริ่มแรกเป็นความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการ เพราะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีโครงการลักษณะนี้ นั่นคือ โครงการท้องถิ่นสะอาด ซึ่งเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับนโยบายจังหวัด และในช่วงหลังจังหวัดได้รณรงค์ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีแนวคิดที่อยากจะทำกิจกรรม Plogging นั่นคือ Running และ Picking up ซึ่งเป็นกิจกรรมการวิ่งและเก็บขยะไปพร้อมกัน²⁴⁶ โครงการเหล่านี้ สะท้อนให้เห็นถึงการเตรียมความพร้อมของจังหวัดเพื่อมุ่งเน้นการแก้ปัญหาเรื่องน้ำท่วม สร้างจิตสำนึกและการตระหนักถึงการทิ้งขยะในแม่น้ำ ลำคลอง และถนน ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้จังหวัดนนทบุรีระบายน้ำไม่ทันจนเกิดน้ำท่วมขังในพื้นที่

²⁴⁴ สัมภาษณ์, นายช่างชลประทานอาวุโสโครงการชลประทานนนทบุรี, วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2561.

²⁴⁵ สัมภาษณ์, ปลัดจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

²⁴⁶ สัมภาษณ์, รองผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

หากพิจารณาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้ำในภาพรวมของจังหวัดนนทบุรีในปัจจุบัน สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่หนึ่ง เป็นกลุ่มของส่วนราชการที่ดำเนินการตามนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัด และกลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มจิตอาสา เช่น มูลนิธิ อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) และกลุ่มจิตอาสาตามโครงการในพระราชดำริของรัชกาลที่ 10 ซึ่งการดำเนินโครงการจังหวัดสะอาดต้องอาศัยการระดมสรรพกำลังจากทุกภาคส่วน เพื่อจัดการในจุดต่าง ๆ ของพื้นที่จังหวัดนนทบุรีได้อย่างทั่วถึง²⁴⁷

แรงจูงใจสนับสนุนกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานในระดับพื้นที่เพื่อแก้ปัญหาอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพที่เห็นได้ชัดเจนในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีคือ ข้าราชการส่วนใหญ่มีความตั้งใจและตระหนักถึงปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นสำคัญ ดังปรากฏผ่านการทำงานที่ผ่านมา เช่น ในวันหยุดก็ยังมี การติดตามสถานการณ์ตลอด หรือกรณีมีเหตุการณ์เสาไฟฟ้า 17 ต้น ล้มในวันหยุด จังหวัดนนทบุรีต้องลงพื้นที่จัดการในวันนั้นทันที ดังนั้น ข้าราชการจังหวัดนนทบุรีจะทำงานเต็มกำลังความสามารถ ไม่มีการทำงานในลักษณะ “เช้าขาม เย็นขาม”²⁴⁸



แผนภาพ 3.7 ข้อค้นพบและบทเรียนที่สำคัญกรณีการจัดการสาธารณภัยของจังหวัดนนทบุรี

²⁴⁷ สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

²⁴⁸ สัมภาษณ์, หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, วันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.

3.2.3.3 ปัจจัยเกื้อหนุน

(1) **ความสัมพันธ์ลูกโซ่ระหว่างนนทบุรีกับกรุงเทพมหานคร** จังหวัดนนทบุรีเป็นจังหวัดที่ติดต่อกับกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองศูนย์กลางของประเทศ มีส่วนราชการส่วนกลางในพื้นที่ตั้งอยู่จำนวนมากทำให้พื้นที่นนทบุรี การใช้ชีวิตอยู่อาศัยของประชาชนในกรุงเทพมหานครจำนวนไม่น้อยพักอาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี ความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่เช่นนี้เองที่เป็นตัวแปรสำคัญต่อเรื่องของโอกาสของการเกิดผลกระทบของปัญหาอุทกภัยในพื้นที่กรุงเทพมหานคร การบริหารจัดการกับปัญหาอุทกภัยของนนทบุรีจึงเป็นประเด็นที่ถูกตระหนักถึงร่วมกันระหว่างตัวแสดงทั้งภายในและภายนอกพื้นที่จนเป็นโอกาสในการสร้างการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วนได้ง่าย

(2) **ภาวะผู้นำในการทำงานเชิงรุกต่อปัญหาของผู้ว่าราชการจังหวัด** การเผชิญกับปัญหายับยิบติดอกภัยมีนัยสำคัญที่การลดความเสี่ยงภัย ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีได้ให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าวสูง ดังจะเห็นได้จากการออกมาตรการสับประสารสำหรับการปฏิบัติการในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีโดยเน้นให้ส่วนราชการที่มีภารกิจเกี่ยวข้องประสานงานกัน หรืออย่างแนวนโยบายการสร้างหนึ่งตำบลหนึ่งแก้มลิงเพื่อสร้างสมดุลทางการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่เป็นการมองปัญหายับยิบติดอกภัยในเชิงรุกและทำให้หน่วยงานท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านน้ำประสานงานร่วมกันในเชิงการปฏิบัติเพื่อตอบสนองลักษณะนโยบายเชิงบูรณาการเหล่านี้

(3) **แผนจังหวัดเป็นกติกากลางของการปฏิบัติการ** จังหวัดนนทบุรีได้ให้ความสำคัญกับการบูรณาการแผนการปฏิบัติการ เพื่อให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่สามารถประสานการทำงานที่ร่วมกันได้และลดความซ้ำซ้อน โดยที่การประสานแผนในแนวดิ่งจังหวัดจะทำหน้าที่กำกับการสร้างแผนของอำเภอและท้องถิ่นเพื่อให้สาระสำคัญทางการปฏิบัติสอดคล้องกับการรวมตัวการปฏิบัติการ ดังจะเห็นได้จากการสร้างแผนของแต่ละระดับจะเป็นการถือโครงสร้างการจัดการและการวางทรัพยากรทางการบริหารจัดการในทิศทางเดียวกันกับจังหวัด และในส่วนของการสร้างแผนแนวนอนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมักสร้างแผนปฏิบัติตามแนวทางที่แผนจังหวัดกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างแผนจึงเป็นการประสานงานกันผ่านจังหวัดเป็นศูนย์กลาง

(4) **พื้นที่การแลกเปลี่ยนข้อมูลอยู่ในรูปแบบทั้งความเป็นทางการและไม่เป็นทางการ** จังหวัดนนทบุรีสะท้อนภาพของการบูรณาการแบบเป็นทางการเป็นหลักและให้การประสานแบบไม่เป็นทางการเป็นรอง โดยความเป็นทางการในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อบริหารจัดการจะอยู่ที่การประชุม มีการกล่าวถึงจำนวนความถี่ของการประชุมที่ต่อเนื่องตั้งแต่ในยามภาวะปกติ ส่วนราชการที่เป็นคณะทำงานในการบริหารจัดการกับภัยพิบัติอุทกภัยเป็นตำแหน่งเดียวกับส่วนราชการที่ทำหน้าที่ในจังหวัดตามรายการกิจประจำ เรียกได้ว่าเป็นเพียงการเปลี่ยนหมวกเชิงอำนาจหน้าที่ ซึ่งความกระชับแน่นในความสัมพันธ์ไม่เพียงแต่มีความถี่ในการปฏิสัมพันธ์เท่านั้นจังหวัดยังได้ตั้งกลุ่มไลน์แอปพลิเคชันเพื่อพูดคุยติดต่อสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลสถานการณ์กันระหว่างตัวแสดงด้วย ทำให้แม้ความเป็นทางการจะเป็นหลักในการสร้างการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงแต่ก็สามารถสร้างการสื่อสารที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในเชิงของการแลกเปลี่ยนข้อมูลกระชับแน่นมากขึ้นด้วย

(5) การจัดวางตำแหน่งแห่งที่ตัวแสดงในการบริหารจัดการด้วยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเป็นกรอบสำคัญในการสร้างแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัด สารสำคัญของแผนอยู่ที่การจัดโครงสร้างการประสานงานและอำนาจหน้าที่ของตัวแสดงอิงกับตำแหน่ง จังหวัดนนทบุรีให้ความสำคัญกับโครงสร้างดังกล่าวเป็นหลักโดยจะเห็นได้จากการแต่งตั้งบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบตามภารกิจหลักรายกระทรวงที่หน่วยงานสังกัด การแต่งตั้งด้วยตำแหน่งเกิดผลดีทางการบริหารจัดการในแง่ของการรักษาปริมาณทรัพยากรทางการบริหารจัดการจากเหล่าหน่วยงาน แต่ในแง่ของความต่อเนื่องยังต้องอาศัยการทำหน้าที่ของจังหวัดโดยฝ่ายเลขานุการเป็นกลไกสำคัญในการป้อนข้อมูลและอำนวยความสะดวกให้กับตัวแสดงซึ่งมาจากการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายรายบุคคล

(6) การบูรณาการประเด็นการบริหารจัดการน้ำเป็นปัจจัยตั้งต้นในการรวมตัวแสดงและทรัพยากร จังหวัดนนทบุรีได้พยายามสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยจากการผนวกประเด็นเรื่องการบริหารจัดการน้ำเข้ามาเกี่ยวข้องเนื่องจากสาเหตุหลักประการหนึ่งของการเกิดภัยมาจากผลกระทบของระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา ตัวแสดงจากหน่วยงานด้านน้ำจึงมีความสำคัญในการให้ข้อมูลและบริหารจัดการกับปัญหาอุทกภัย การผนวกสองประเด็นเข้าด้วยกันเป็นข้อดีในแง่ที่จังหวัดจะสามารถทราบถึงความเสี่ยงต่อการเผชิญปัญหาระดับของปัญหา และแนวทางการปฏิบัติการเชิงโครงสร้าง ส่งผลให้การลดความเสี่ยงจึงมีโอกาสบรรลุผลสำเร็จได้หากสามารถรวมตัวแสดงและข้อมูลสำหรับการเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ได้ทันทั่วถึง

(7) งบประมาณเป็นทรัพยากรกลางที่ทำให้ตัวแสดงต้องสร้างการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นปัญหาที่ต้องอาศัยงบประมาณจำนวนมากในการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารจัดการทั้งในเชิงโครงสร้างและไม่ใช้โครงสร้าง จังหวัดนนทบุรีได้สะท้อนภาพการหาผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดการดำเนินการเพื่อทำให้เกิดความคุ้มค่าเชิงภารกิจและงบประมาณ การหารี้อยู่ร่วมกันจึงเป็นวิธีการที่ส่วนราชการมักใช้ประกอบการตัดสินใจ โอกาสของการปรึกษาหารือเพื่อสร้างดุลยพินิจต่อกิจกรรมด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยจึงเกิดขึ้นจากแรงดึงดูดของทรัพยากรงบประมาณ

(8) วัฒนธรรมข้าราชการที่ให้ความสำคัญกับความเดือดร้อนของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ ด้วยปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยเป็นปัญหาที่สร้างผลกระทบโดยตรงให้กับประชาชนได้อย่างรวดเร็วและเกิดเป็นความเสียหายจำนวนมากในบางครั้ง ปัญหาดังกล่าวจึงได้รับการให้ความสำคัญจากประชาชน จังหวัดนนทบุรีได้นำนัยความสำคัญกับความเดือดร้อนของประชาชนเป็นบรรทัดฐานของข้าราชการ โดยพิจารณาได้จากตัวแสดงที่เกี่ยวข้องต่างกล่าวเป็นไปในทางเดียวกันถึงการพัฒนาความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่เพื่อลดความเดือดร้อนให้กับประชาชน เช่น กรณีเสาไฟฟ้าล้มหลายต้นในพื้นที่จังหวัดข้าราชการต่างละทิ้งข้อจำกัดในการทำหน้าที่แล้วเข้าร่วมปฏิบัติการเพื่อหาทางช่วยให้เกิดการจ่ายกระแสไฟและป้องกันอันตรายให้กับประชาชน วัฒนธรรมของข้าราชการลักษณะนี้ทำให้ตัวแสดงต่างมุ่งหมายไปในทิศทางเดียวกันซึ่งทำให้ง่ายต่อการระดมตัวแสดงและทรัพยากรเข้าสู่ระบบการบริหารจัดการตามมา

(9) การให้ความสำคัญกับการสร้างประสิทธิภาพในการสื่อสารและการเตือนภัย จังหวัดนนทบุรี ได้เน้นถึงการบริหารจัดการในสถานการณ์เมื่อเผชิญกับภัยพิบัติอุทกภัย โดยเน้นเรื่องการเตือนภัยและการสื่อสารเป็นเรื่องสำคัญ ในระดับจังหวัดมีการซักซ้อมการเตือนภัยและการสื่อสารกันระหว่างหน่วยงานในการปฏิบัติการอย่างมีมาตรฐานเพื่อให้ช่วยต่อการเผชิญสถานการณ์การของหน่วยงานและสะดวกต่อการเข้าร่วมของส่วนราชการหน่วยงานอื่น ๆ การสร้างประสิทธิภาพให้การสื่อสารในด้านหนึ่งเป็นการประกันว่ามีระบบที่รองรับการมีส่วนร่วมระหว่างตัวแสดงอีกทั้งเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับหน่วยงานในการเผชิญสถานการณ์

3.2.3.4 สรุปผลการศึกษานิเทศการจังหวัดนนทบุรีกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

การดำเนินการของจังหวัดเน้นไปที่การบริหารจัดการความอยู่รอดของประชาชนในพื้นที่จังหวัดเป็นหลัก เนื่องจากพื้นที่จังหวัดเป็นหนึ่งในพื้นที่รับน้ำก่อนที่น้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาจะระบายลงสู่ทะเล ตลอดการดำเนินการจังหวัดได้เผชิญกับทั้งความขัดแย้งทั้งในทางตรงและทางอ้อมของภาคประชาชน แต่ในทางกลับกันในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีก็มีความร่วมมือทั้งในแนวดิ่งและแนวราบปรากฏอย่างไร้ทิศทาง ทำให้การเผชิญกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 ของจังหวัดนนทบุรีเป็นทั้งวิกฤติและโอกาสสำหรับการพัฒนาการบูรณาการความร่วมมือทั้งจากหน่วยงานราชการและภาคสังคม

3.2.4 สรุปผลการศึกษานิเทศการการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

จากข้อค้นพบและบทเรียนที่สำคัญของพื้นที่กรณีศึกษาทั้งจังหวัดสงขลา ขอนแก่น และนนทบุรี ในกรณีการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยนั้น สามารถสรุปเปรียบเทียบปัจจัยเกื้อหนุนที่เอื้ออำนวยต่อความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยของพื้นที่กรณีศึกษาทั้ง 3 จังหวัด ได้ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 3.3 ปัจจัยเกื้อหนุนที่เอื้ออำนวยต่อความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

ประเด็นข้อค้นพบจากกรณีศึกษา	สงขลา	ขอนแก่น	นนทบุรี
1) ระบบบัญชาการเหตุการณ์ที่มีประสิทธิภาพ ระบบและมาตรฐานการจัดการกับสถานการณ์ที่มีความพร้อมทั้งในด้านของการมีแผนการลดความเสี่ยง การจัดกระบวนการเพื่อบริหารจัดการ ระบบทรัพยากร ระบบการประสานงานที่ชัดเจน เป็นเอกภาพผสานกับลักษณะการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน	/	/	/
2) เครือข่ายสังคมที่เข้มแข็งในการตอบสนองและเยียวยาฟื้นฟูซึ่งกันและกันในสถานการณ์ มีการเชื่อมโยงกันระหว่างกลุ่มประชาชนในสังคมพื้นที่อย่างใกล้ชิดและ	/		/

ประเด็นข้อค้นพบจากกรณีศึกษา	สงขลา	ขอนแก่น	นนทบุรี
สัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่อง เพื่อปฏิบัติการร่วมกันในการลดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมถึงประชาชนที่มีส่วนร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่ดำเนินการร่วมกันในการฟื้นฟูสภาพให้สามารถกลับไปดำรงชีวิตได้ตามปกติโดยเร็ว เช่น การสร้างเครือข่ายจัดตั้งให้ครอบคลุมลักษณะของประชาชนและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบด้วยกลไกที่นำไปสู่การมีส่วนร่วมกับหน่วยงานหลักในพื้นที่			
3) ความสัมพันธ์แบบพันธมิตรระหว่างจังหวัด อำเภ และท้องถิ่น จังหวัด อำเภ และท้องถิ่นในพื้นที่ประสบภัยมีประสานงานกันอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ในระยการลดความเสี่ยงภัยไปจนถึงการฟื้นฟูเยียวยา โดยทั้งสามหน่วยการปกครองจะผลัดกันเป็นตัวแสดงหลักและตัวแสดงสนับสนุนการปฏิบัติการตามระดับความรุนแรงของภัยมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกันเพื่อสร้างความพร้อมในการรับมือ มีการวางแผนการปฏิบัติการร่วมกัน มีการให้พื้นที่เพื่อเป็นจุดแข็งและจุดอ่อนของแต่ละตัวแสดงที่นำไปสู่การปรับขีดความสามารถซึ่งกันและกันให้เกิดเป็นมาตรฐานและพร้อมต่อการรับมือกับสถานการณ์	/	/	/
4) การประสานแผนการปฏิบัติที่นำไปสู่การประสานการปฏิบัติการระหว่างตัวแสดงอย่างเป็นระบบ มีการแสดงระบบการเชื่อมโยงแผนปฏิบัติการในพื้นที่ของตัวแสดงทุกระดับโดยเชื่อมเข้ากับแผนการบริหารจัดการของจังหวัดพร้อมทั้งระบุว่าแผนของแต่ละหน่วยงานเชื่อมเข้าสู่การปฏิบัติการในขั้นตอนใด อย่างไร ภายใต้ทรัพยากรรูปแบบใดบ้าง	/	/	/
5) การเรียนรู้ต่อปัญหาร่วมกันของหน่วยงาน มีการประชุมหารือร่วมกันและรายงานผลอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับปัญหาสาธารณภัยในพื้นที่โดยมีจังหวัดเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก	/	/	/
6) การสร้างพื้นที่การแลกเปลี่ยนข้อมูลในรูปคณะกรรมการสนับสนุนการตัดสินใจ มีการปรึกษาและแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับสถานการณ์สาธารณภัยในพื้นที่โดยมีการแต่งตั้งคณะทำงานระดับจังหวัด	/	/	/
7) ภูมิสำเนาของข้าราชการส่วนใหญ่เกี่ยวพันกับพื้นที่ ข้าราชการที่รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ	/	/	

ประเด็นข้อค้นพบจากกรณีศึกษา	สงขลา	ขอนแก่น	นนทบุรี
สาธารณสุข ควรเป็นผู้ที่รู้จักพื้นที่เป็นอย่างดี เช่น มีภูมิสำเนาในพื้นที่ เคยปฏิบัติหน้าที่พื้นที่มาก่อนจนคุ้นเคยในระยะเวลาหนึ่ง หรือมีข้อมูล ที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับสาธารณสุขและพื้นที่			
8) ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดเน้นที่ความสามารถในการติดตามงาน อย่างสม่ำเสมอโดยมุ่งการบรรลุความสำเร็จด้านตัวชี้วัดเป้าหมาย และระยะเวลา การกระตุ้นเจ้าหน้าที่ให้เกิดความพร้อมปฏิบัติงาน มีความรู้ความเข้าใจถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ให้มีความสำคัญกับ การลดความเสี่ยงภัยทุกรูปแบบ สามารถสร้างการตระหนักรู้ของ เจ้าหน้าที่และประชาชนในแง่ของความร่วมมือเพื่อให้เกิด ความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงาน สามารถประสานงานกับหน่วยงาน ทุกรูปแบบ กล้าตัดสินใจในสถานการณ์ และสามารถทำให้ความจริง ของสถานการณ์เป็นการรับรู้เดียวกันในสังคม	/	/	/
9) การพัฒนาศักยภาพของข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาด้วยการใช้เทคนิค การวิจัย มีการวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับปัญหาสาธารณสุขในพื้นที่โดยให้ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมกับเอกชนและภาคส่วนอื่น ๆ ในพื้นที่ สนับสนุนงบประมาณร่วมกันในการขับเคลื่อนการวิจัย	/		
10) ความต่อเนื่องในการเมืองชาติลงลึกถึงการเมืองท้องถิ่น ในการสนับสนุนการบริหารจัดการ มีสร้างช่องทางการประสานกับส่วนกลางเพื่อขอสนับสนุนการบริหาร จัดการและทรัพยากรเพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ในกรณี ที่จังหวัดคาดการณ์ถึงแนวโน้มการลุกลามของภัยจนอาจเกินศักยภาพ ของจังหวัดที่จะบริหารจัดการ	/		
11) การใช้กฎหมายเป็นกติกาตั้งต้นในการจัดโครงสร้างและการสั่ง การหน่วยงาน การจัดโครงสร้างการบริหารจัดการในพื้นที่และการสั่งการทุกรูปแบบ ให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ	/	/	/

ประเด็นข้อค้นพบจากกรณีศึกษา	สงขลา	ขอนแก่น	นนทบุรี
12) การมุ่งเน้นความสำคัญไปที่การลดความเสี่ยงภัยจนส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างตัวแสดง จังหวัดต้องทำการผลักดันและขับเคลื่อนประเด็นการลดความเสี่ยงเป็นวาระสำคัญในพื้นที่และสร้างความตกลงเพื่อการมีส่วนร่วมให้ทุกภาคส่วนได้ร่วมดำเนินการการขับเคลื่อนดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง	/	/	/
13) ความสัมพันธ์ลูกโซ่ระหว่างจังหวัด จังหวัดควรมองเห็นปัญหาสาธารณสุขภัยในพื้นที่ในแง่ของการเป็นปัญหาที่สามารถสร้างผลกระทบให้กับพื้นที่ใกล้เคียงอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เพื่อให้จังหวัดใกล้เคียงได้มีส่วนร่วมในการร่วมปรึกษาหารือเพื่อรับรู้และร่วมดำเนินการทางการบริหารจัดการกับปัญหาในพื้นที่จังหวัดที่ประสบภัยเพื่อลดทอนการลุกลามของภัย	/	/	/
14) พื้นที่การแลกเปลี่ยนข้อมูลอยู่ในรูปแบบทั้งความเป็นทางการและไม่เป็นทางการ การแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับสาธารณสุขภัยในระดับพื้นที่ควรมีวงสนทนาสำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลตั้งแต่ในระดับชุมชนหมู่บ้าน และจังหวัดโดยใช้กลไกของกระทรวงมหาดไทยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการระดมข้อมูลการแลกเปลี่ยน ซึ่งการแลกเปลี่ยนข้อมูลทั้งหมดจะนำเข้าสู่พื้นที่การแลกเปลี่ยนข้อมูลในระดับจังหวัดที่มีความเป็นทางการ ทั้งนี้ ผลจากการแลกเปลี่ยนข้อมูลต้องถูกเผยแพร่อย่างโปร่งใสและส่งผลกลับไปถึงชุมชนซึ่งเป็นวงสนทนาในระดับฐานรากทางการบริหารจัดการ	/	/	/
15) การบูรณาการประเด็นการบริหารจัดการน้ำเป็นปัจจัยตั้งต้นในการรวมตัวแสดงและทรัพยากร ในแง่ของการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดต้องมีการเริ่มต้นค้นหาสาเหตุของปัญหาจากผลกระทบจากการบริหารจัดการน้ำเพื่อระดมหน่วยงานและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการได้อย่างครอบคลุม	/	/	/
16) งบประมาณเป็นทรัพยากรกลางที่ทำให้ตัวแสดงต้องสร้างการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จังหวัดต้องสร้างให้มีงบประมาณที่มาจากบูรณาการกับทุกภาคส่วนในพื้นที่อาจอยู่ในรูปของการระดมกองทุนทางการบริหารจัดการเฉพาะ		/	/

ประเด็นข้อค้นพบจากกรณีศึกษา	สงขลา	ขอนแก่น	นนทบุรี
จังหวัด เพื่อให้ทุกฝ่ายที่ร่วมสนับสนุนงบประมาณกระตือรือร้นในการดำเนินการและการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ			
17) การให้ความสำคัญกับการสร้างประสิทธิภาพในการสื่อสารและการเตือนภัย สร้างระบบการสื่อสารในการบริหารจัดการแบบสองทาง และมีการฝึกซ้อมอย่างต่อเนื่องในการสื่อสารในสถานการณ์กับหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ที่ร่วมทำหน้าที่บริหารจัดการ ปัญหาโดยระบุความถี่ของการฝึกซ้อมอย่างเหมาะสมกับสภาพการรวมตัวของหน่วยงานของพื้นที่	/	/	/
18) การบูรณาการผู้ว่าราชการจังหวัดใกล้เคียงเป็นที่ปรึกษาด้านการจัดการปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ มีการตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่ใกล้เคียงหรือเป็นจังหวัดที่มีความพร้อมด้านทรัพยากรสูงเป็นคณะที่ปรึกษาและสนับสนุนทรัพยากรทางการบริหารจัดการได้ตั้งแต่ในระยะการลดความเสี่ยงภัยและการเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์		/	
19) การกำหนดให้ตัวแทนที่ร่วมถือนโยบายของกระทรวงต้นสังกัดเข้าร่วมตัดสินใจเพื่อดำเนินการ กำหนดให้ข้าราชการที่สังกัดกระทรวงต่าง ๆ เข้าร่วมตัดสินใจเพื่อดำเนินการบริหารจัดการกับปัญหาดังแต่ในระยะการลดความเสี่ยงให้เกิดการขับเคลื่อนการดำเนินการอย่างพร้อมเพรียงกัน		/	
20) การแสดงผลบูรณาการข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์อย่างเปิดเผยด้วยเทคโนโลยี มีการสร้างช่องทางการสื่อสารกับสังคมเกี่ยวกับสถานการณ์ในทุกช่องทางที่เทคโนโลยีสามารถสร้างรูปแบบโปรแกรมการสื่อสารได้ เพื่อกระจายข้อมูลข่าวสารให้ทั่วถึงกับประชาชนทุกภาคส่วน	/	/	
21) การตระหนักรู้ร่วมกันของภาคสาธารณะต่อนัยสำคัญของปัญหา จังหวัดต้องสร้างให้ภาคสาธารณะตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาโดยใช้วิธีการณรงค์ การปลูกฝังจิตสำนึก ให้กับภาคสาธารณะโดยมุ่งเน้นที่บ้าน วัด โรงเรียน ซึ่งเป็นสังคมระดับฐานรากที่ต้องเผชิญภัย	/	/	/

จากตารางข้างต้น แสดงถึงข้อค้นพบจากการลงพื้นที่วิจัยในพื้นที่จังหวัดต้นแบบและพื้นที่จังหวัดเทียบเคียง โดยทั้ง 21 เกณฑ์มาจากการถอดองค์ประกอบของปัจจัยสำคัญที่เป็นตัวขับเคลื่อนให้การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดสามารถดำเนินการไปได้สำเร็จ ซึ่งแต่ละเกณฑ์มีลักษณะร่วมในทั้ง 3 พื้นที่แตกต่างกัน ทำให้ความสำคัญของการจัดเรียงลำดับเกณฑ์ทั้ง 21 เกณฑ์จึงมีความจำเป็นต่อการบริหารจัดการสถานการณ์ร่วมกันมากน้อยตามลำดับ ดังนี้

- 1) ระบบบัญชาการเหตุการณ์ที่มีประสิทธิภาพ
- 2) ความสัมพันธ์แบบพันธมิตรระหว่างจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น
- 3) การประสานแผนการปฏิบัติที่นำไปสู่การประสานการปฏิบัติการระหว่างตัวแสดงอย่างเป็นระบบ
- 4) การเรียนรู้ต่อปัญหาาร่วมกันของหน่วยงาน
- 5) การสร้างพื้นที่การแลกเปลี่ยนข้อมูลในรูปคณะกรรมการสนับสนุนการตัดสินใจ
- 6) ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด
- 7) การใช้กฎหมายเป็นกติกาตั้งต้นในการจัดโครงสร้างและการสั่งการหน่วยงาน
- 8) การมุ่งเน้นความสำคัญไปที่การลดความเสี่ยงภัยจนส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างตัวแสดง
- 9) ความสัมพันธ์ลูกโซ่ระหว่างจังหวัด
- 10) พื้นที่การแลกเปลี่ยนข้อมูลอยู่ในรูปแบบทั้งความเป็นทางการและไม่เป็นทางการ
- 11) การบูรณาการประเด็นการบริหารจัดการน้ำเป็นปัจจัยตั้งต้นในการรวมตัวแสดงและทรัพยากร
- 12) การให้ความสำคัญกับการสร้างประสิทธิภาพในการสื่อสารและการเตือนภัย
- 13) การตระหนักร่วมกันของภาคสาธารณะต่อนัยสำคัญของปัญหา
- 14) เครือข่ายสังคมที่เข้มแข็งในการตอบสนองและเยียวยาฟื้นฟูซึ่งกันและกันในสถานการณ์
- 15) ภูมิสำเนาของข้าราชการส่วนใหญ่เกี่ยวพันกับพื้นที่
- 16) งบประมาณเป็นทรัพยากรกลางที่ทำให้ตัวแสดงต้องสร้างการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
- 17) การแสดงผลบูรณาการข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์อย่างเปิดกว้างด้วยเทคโนโลยี
- 18) การพัฒนาศักยภาพของข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาด้วยการใช้เทคนิคการวิจัย
- 19) ความต่อเนื่องในการเมืองชาติลงลึกถึงการเมืองท้องถิ่นในการสนับสนุนการบริหารจัดการ
- 20) การบูรณาการผู้ว่าราชการจังหวัดใกล้เคียงเป็นที่ปรึกษาด้านการจัดการปัญหาอุทกภัยในพื้นที่
- 21) การกำหนดให้ตัวแสดงที่ร่วมถือนโยบายของกระทรวงต้นสังกัดเข้าร่วมตัดสินใจเพื่อดำเนินการ

จากการลงพื้นที่ศึกษาเพื่อเก็บข้อมูลในพื้นที่ต้นแบบและพื้นที่เทียบเคียงทั้งในกรณีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและการบูรณาการเพื่อแก้ปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยจะเห็นได้ว่า การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ได้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของตัวแสดงที่มีใช้รัฐ (Non-Government) พยายามเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองร่วมกับรัฐมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของภาคเอกชน

(Private Sector) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) ผ่านการนำเครื่องมือและแนวคิดการจัดตั้ง “บริษัทพัฒนาเมือง” ที่มาจากคนรุ่นใหม่ในพื้นที่ เพื่อแก้ปัญหาด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการจราจร การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการให้ความสำคัญกับการใช้เทคโนโลยี นวัตกรรม และระบบดิจิทัล อย่างไรก็ตาม ระดับการพัฒนาและความเข้มแข็งของความร่วมมือที่เกิดขึ้นในกรณีของจังหวัดขอนแก่น สุโขทัย และสงขลาก็มีความแตกต่างกันอย่างมาก ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่ากรณีของจังหวัดขอนแก่นนั้นความสำเร็จมิได้เกิดขึ้นเพียงชั่วเวลาหนึ่ง หากแต่สภาพปัญหาและบริบทในเชิงพื้นที่ได้ “บ่มเพาะ” เงื่อนไขปัจจัยที่ทำให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองประสบความสำเร็จและเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการแสวงหาผู้นำ หุ่นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ ความต่อเนื่องของนโยบายในกลุ่มชนชั้นนำ การมีทิศทางที่สอดคล้องและรับรู้กันของทุกฝ่าย ยิ่งไปกว่านั้น การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองมีการใช้ประโยชน์จาก “แหล่งองค์ความรู้” และ “ฐานข้อมูล” โดยเฉพาะสถาบันวิชาการหรือสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ช่วยสนับสนุนนโยบายและสร้างทางเลือกต่าง ๆ อย่างเหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย มีการบูรณาการแผนเข้ากับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยเฉพาะการมุ่งสู่ “ขอนแก่นสมาร์ทซิตี้” รวมทั้งได้รับการตอบรับและสนับสนุนจากรัฐบาลส่วนกลาง ในขณะที่จังหวัดสุโขทัยและจังหวัดสงขลา ยังอยู่ในช่วงของการริเริ่ม มีข้อจำกัดและเผชิญกับอุปสรรคหลายประการ อาทิ ขาดความเชื่อมโยงการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานในพื้นที่จังหวัดสงขลา ความไม่เข้าใจบริบทเชิงพื้นที่ของหน่วยยุทธศาสตร์หลักของประเทศ ขาดการพัฒนากระบวนการที่ใช้ในการศึกษาวิเคราะห์เพื่อกำหนดเป้าหมายไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งขาดการประสานหรือปฏิสัมพันธ์ที่เข้มแข็งระหว่างตัวแสดงหลักในพื้นที่ เช่น ภาคเอกชน-จังหวัด หรือ จังหวัด-องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผลการสังเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้ความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองได้แก่ (1) อิทธิพลของแนวคิดการพัฒนาเมืองด้วยกลไกบริษัทพัฒนาเมือง และเวทีเครือข่ายบริษัทพัฒนาเมืองระดับประเทศ (2) การมีเวทีสนทนา (Dialogue) ประเด็นสาธารณะในเชิงพื้นที่ ซึ่งช่วยสังสมทุนทางสังคม สร้างปฏิสัมพันธ์ และเพิ่มความเป็นหุ้นส่วนที่แข็งแกร่งของตัวแสดงต่าง ๆ รวมทั้งสร้างความชอบธรรมให้กับข้อเสนอต่าง ๆ ให้เกิดการยอมรับพร้อมไปกับการรับรู้ (3) ความต่อเนื่องของนโยบายท้องถิ่น โดยเฉพาะในหมุ่เนืองการเมืองท้องถิ่น (4) การเปิดโอกาสให้หลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ (5) บทบาทของผู้นำที่เข้มแข็ง และได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย (6) การได้รับการสนับสนุนจากจังหวัดและรัฐบาล ทั้งงานเชิงอำนวยการ การจัดทำแผน และสนับสนุนงบประมาณ (7) ภูมิศาสตร์เหมาะสมกับการเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์เอื้อต่อการเติบโตและการขยายของเมือง (8) บทบาทของภาคเอกชนมีความเข้มแข็ง (9) มีฐานข้อมูลสนับสนุนที่ชัดเจนและทุกฝ่ายอ้างอิงได้ (10) มีกระบวนการสร้างการรับรู้และตระหนักแก่ทุกฝ่ายอย่างทั่วถึง (11) การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไม่ได้จำกัดวงหรือผูกขาดไว้ที่รัฐฝ่ายเดียว หากแต่ดึงดูดทรัพยากรและความพร้อมของตัวแสดงต่าง ๆ มาใช้อย่างเหมาะสมและเกิดการยอมรับ (12) มีกลไกความร่วมมือเชิงสถาบันที่เป็นทางการสำหรับการพัฒนาพื้นที่ประเด็นเฉพาะในระยะยาว (13) การนำทุนหรือจุดเด่นที่มีอยู่ในพื้นที่มาใช้เป็นประเด็นในการกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง และ (14) มีความร่วมมือที่เข้มแข็งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน

สำหรับกรณีการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ผลการศึกษาพบว่า ทั้งพื้นที่จังหวัดสงขลา นนทบุรี และขอนแก่น มีประสบการณ์ในการเผชิญกับอุทกภัยเหมือนกัน แต่ระดับความรุนแรงของผลกระทบและความถี่มีความแตกต่างกัน กรณีของจังหวัดสงขลาในฐานะจังหวัดต้นแบบนั้น เคยเผชิญเหตุการณ์น้ำท่วมครั้งสำคัญที่อำเภอหาดใหญ่ ในปี พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2554 แต่ได้มีการพัฒนากลไกเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ มีความชัดเจนในเชิงการบริหารจัดการในรูปแบบ Zonning นอกเหนือไปจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับ “ข้อมูล” และ “ความรู้เชิงเทคนิค” รวมทั้งมีกระบวนการติดตามและเฝ้าระวังความเสี่ยงที่ต่อเนื่องโดยมีผู้รับผิดชอบทำงานร่วมกันในรูปแบบคณะกรรมการประกอบขึ้นทั้งจากนักวิชาการและข้าราชการในพื้นที่ที่มีความรู้และทราบถึงสถานการณ์ในพื้นที่เป็นอย่างดี ทำให้สามารถประเมินความเสี่ยงและระดับความรุนแรงที่จะเกิดขึ้น เพื่อสร้างมาตรการเชิงป้องกันและแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่จังหวัดนนทบุรีและขอนแก่น แม้มีกลไกจากกฎหมายเป็นแนวทางปฏิบัติแล้วก็ตาม แต่ยังมีปัญหาและข้อจำกัดที่ทำให้กลไกการบูรณาการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อาทิ ขาดการพัฒนาศักยภาพของข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาด้วยการใช้เทคนิคการวิจัย และยังไม่มีความต่อเนื่องในการเมืองชาติลงลึกถึงการเมืองท้องถิ่นในการสนับสนุนการบริหารจัดการ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม พบว่า ปัจจัยสำคัญที่อาจส่งผลให้แนวโน้มการบูรณาการเพื่อจัดการปัญหาอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นมีมากถึง 21 ปัจจัย เรียงลำดับความสำคัญจากมากไปน้อย 10 อันดับแรก ได้แก่ (1) ระบบบัญชาการเหตุการณ์ที่มีประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากแนวทางที่กฎหมายกำหนด (2) ความสัมพันธ์แบบพันธมิตรระหว่างจังหวัด อำเภอ และท้องถิ่น (3) การประสานแผนการปฏิบัติที่นำไปสู่การประสานการปฏิบัติการระหว่างตัวแสดงอย่างเป็นระบบ (4) การเรียนรู้ต่อปัญหาร่วมกันของหน่วยงาน (5) การสร้างพื้นที่การแลกเปลี่ยนข้อมูลในรูปคณะกรรมการสนับสนุนการตัดสินใจ (6) ภาวะผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัด (7) การใช้กฎหมายเป็นกติกาตั้งต้นในการจัดโครงสร้างและการสั่งการหน่วยงาน (8) การมุ่งเน้นความสำคัญไปที่การลดความเสี่ยงภัยจนส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างตัวแสดง (9) ความสัมพันธ์ลูกโซ่ระหว่างจังหวัด (10) พื้นที่การแลกเปลี่ยนข้อมูลอยู่ในรูปแบบทั้งความเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

ผลการศึกษาเกี่ยวกับเงื่อนไขปัจจัย ข้อค้นพบที่สำคัญ และปัญหาอุปสรรคที่พบจากการลงพื้นที่ศึกษาวิจัยพื้นที่ต้นแบบและพื้นที่เทียบเคียงในบทที่ 3 ทั้งในกรณีการบูรณาการความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง และกรณีการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย คณะวิจัยจะได้มีการวิเคราะห์สังเคราะห์ ร่วมกันการทบทวนกรอบแนวคิดจากบทที่ 2 เพื่อสร้างและพัฒนาตัวแบบ (Model) แนวทางการบูรณาการกลไกความร่วมมือ และกระบวนการขับเคลื่อนงานในบทที่ 4 ตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดและเครื่องมือสนับสนุนต่อไป

บทที่ 4

ตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด

4.1 ตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

ความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดเป็นกระบวนการหนึ่งซึ่งมีความสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกในการดำเนินการของภาครัฐ โดยในส่วนของ การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองนั้น ก็ได้มีการนำกลไกความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดมาใช้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนเช่นกัน ดังจะเห็นได้ว่าจังหวัดขอนแก่นซึ่งเป็นจังหวัดต้นแบบในการศึกษาค้นคว้า ได้มีการจัดตั้ง “บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด” เพื่อเป็นกลไกในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง จนก่อให้เกิดความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองขอนแก่นอย่างเป็นรูปธรรม

ดังนั้น การเสนอตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองในส่วนนี้ จึงวางอยู่บนพื้นฐานของการนำกลไกและโครงสร้างที่มีอยู่มาใช้ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง หากแต่ได้นำหน่วยงานหรือองค์กรที่มีการจัดตั้งใหม่มาใช้เป็นกลไกในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ระดมทรัพยากรจากภาคส่วนต่าง ๆ และสร้างศักยภาพเพื่อให้เกิดการดำเนินการร่วมกัน หากแต่การนำบริษัทพัฒนาเมืองมาเป็นกลไกในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองในแต่ละจังหวัดอาจจะก่อให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมแตกต่างกันไปในแต่ละบริบทของพื้นที่จังหวัด ดังนั้น งานศึกษานี้จึงได้เสนอให้มีการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองเพื่อเป็นกลไกในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองใน 3 ลักษณะ ดังนี้

4.1.1 ตัวแบบบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรเอกชน

การร่วมทุนของภาคเอกชนในพื้นที่จังหวัดเพื่อจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองในจังหวัดต่าง ๆ เป็นตัวแบบสำคัญที่ถูกนำมาใช้เพื่อเป็นกลไกหลักในการพัฒนาเมือง โดยมีบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด เป็นต้นแบบการพัฒนาในแนวทางนี้ จากนั้นจึงมีการก่อตั้ง บริษัท ภูเก็ตพัฒนาเมือง จำกัด บริษัท สมุทรสาครพัฒนาเมือง (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด บริษัท พิชญ์โลกพัฒนาเมือง จำกัด บริษัท ระยองพัฒนาเมือง จำกัด บริษัท สระบุรีพัฒนาเมือง จำกัด บริษัท เชียงใหม่พัฒนาเมือง จำกัด บริษัท กรุงเทพมหานครพัฒนาเมือง จำกัด บริษัท ชลบุรีพัฒนาเมือง จำกัด บริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด และล่าสุดคือ บริษัท สงขลาพัฒนาเมือง จำกัด นอกจากนี้ ยังมีจังหวัด

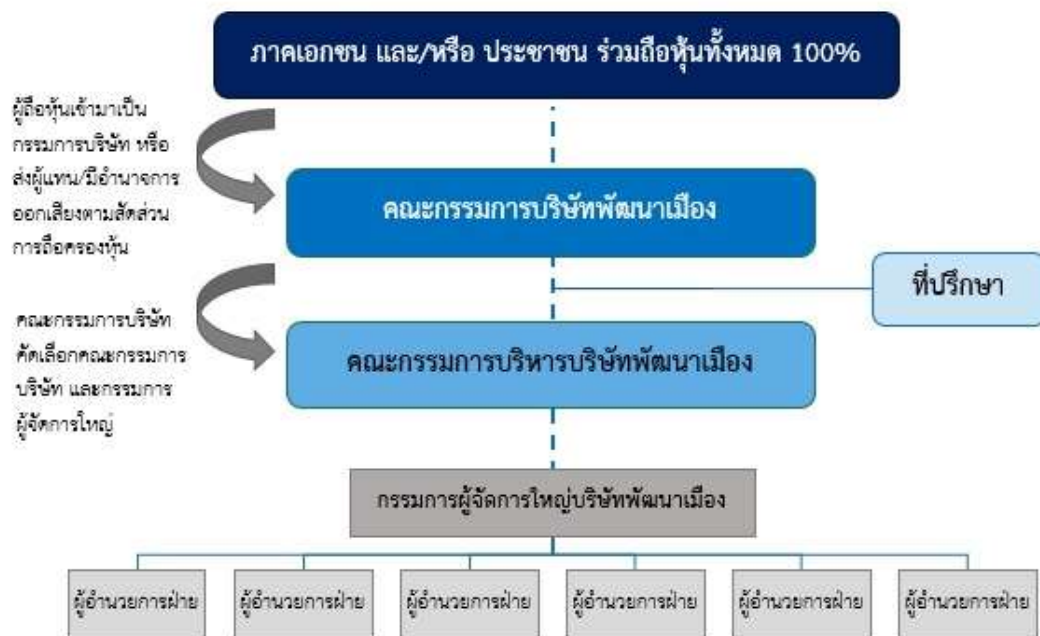
ที่อยู่ระหว่างการเตรียมจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองอีก 4 จังหวัด ประกอบด้วย บริษัท ตากพัฒนาเมือง จำกัด บริษัท อุตรธานีพัฒนาเมือง จำกัด บริษัท กระบี่พัฒนาเมือง จำกัด และบริษัท สุราษฎร์ธานีพัฒนาเมือง จำกัด¹ ซึ่งแม้ว่าการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรเอกชนจะได้รับความสนใจจากนักธุรกิจหลายจังหวัดที่มองว่าการพัฒนาเมืองตามตัวแบบนี้เป็นทิศทางการพัฒนาเมืองที่สามารถนำมาซึ่งการพัฒนาที่เป็นรูปธรรม โดยรูปแบบการพัฒนาของบริษัทพัฒนาเมืองจะให้ความสำคัญกับการใช้ระบบขนส่งมวลชนเป็นธงนำเพื่อให้รูปแบบของเศรษฐกิจเมืองเปลี่ยนแปลง ดังนั้น ตัวแบบบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรเอกชนจึงเป็นแบบที่ ต้องการพัฒนาเมืองด้วยการอุดหนุนโครงสร้างการพัฒนาจากส่วนกลาง โดยสร้างทิศทางการพัฒนาของตนเองขึ้น ดังจะเห็นได้จากแผนงานโครงการระบบขนส่งทางรางของบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด และบริษัท ภูเก็ตพัฒนาเมือง จำกัด ซึ่งพัฒนาจากความไม่พร้อมด้านงบประมาณของส่วนกลางนั่นเอง

ตัวแบบดังกล่าวจึงเป็นแบบที่เหมาะสมกับจังหวัดซึ่งมีภาคเอกชนที่มีความเข้มแข็งและความพร้อมด้านเงินทุน โดยรวมตัวกันจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรเอกชน ซึ่งองค์กรดังกล่าวสามารถพัฒนาสู่การเป็นกลไกสำคัญในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับบริษัทต้นแบบอย่างบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด นอกจากนี้ การนำตัวแบบนี้มาใช้ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองยังทำให้ทิศทางการพัฒนาเมืองในแต่ละจังหวัดเป็นไปตามศักยภาพและอัตลักษณ์ของแต่ละจังหวัดอีกด้วย

¹ ประชาชาติธุรกิจ. ทุนอุดหนุนจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง ประเดิมลงขัน รถไฟฟ้ารางเบา.

< <https://www.prachachat.net/local-economy/news-93758> > สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2561.

ตัวแบบที่ 1: บริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรเอกชน



แผนภาพ 4.1 ตัวแบบบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรเอกชน (Private Organization)

ตัวแบบที่ 1 บริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรเอกชน (Private Organization) เป็นรูปแบบบริษัท เช่นเดียวกับบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เหมือนกับบริษัทเอกชนทั่วไป ผู้ถือหุ้นในบริษัทอาจเป็นนักธุรกิจ ประชาชน กองทุน ฯลฯ โดยไม่มีภาครัฐเข้าไปถือหุ้นของบริษัท รูปแบบนี้มีข้อดีคือ การบริหารจัดการจะมีความคล่องตัวมากกว่า สามารถสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในภาคเอกชนได้ รวมทั้งสามารถระดมทุนได้ค่อนข้างอิสระ อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนของรูปแบบนี้คือ การกำกับควบคุมโดยกลไกของรัฐจะทำได้น้อย เนื่องจากบริษัทที่เอกชนเป็นเจ้าของและอยู่บนเงื่อนไขของกฎหมายเอกชนทั่วไป และการแสวงหากำไรจากผู้ประกอบการ ดังนั้น ในกรณีที่ใช้รูปแบบนี้ ภาครัฐต้องกำหนดเงื่อนไขด้านราคา การคุ้มครองผู้รับบริการ และอื่น ๆ ตามความเหมาะสม รวมทั้งพิจารณาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะการจัดการทรัพย์สินและที่ดินสาธารณะ ทั้งนี้ ตัวแบบดังกล่าวจะมีความเหมาะสมในกรณีการพัฒนาพื้นที่ที่ภาคเอกชนมีความพร้อมด้านการลงทุนค่อนข้างสูง ตลอดจนผ่านการสร้างการรับรู้รับทราบและแนวทางทิศทางการพัฒนาเชิงพื้นที่ที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่มาพอสมควร

4.1.2 ตัวแบบบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชน

การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน หมายถึง การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (Public Private Partnership: PPP) โดยการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิแก่เอกชนดำเนินกิจการของรัฐ ทั้งในกิจการพาณิชย์และสังคม การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเป็นวิธีการลงทุนภาครัฐที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทย โดยส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจะช่วยให้ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ก่อให้เกิดการสร้างงาน เพิ่มผลิตภาพและศักยภาพการผลิตในระยะยาว แต่เนื่องจากการลงทุนดังกล่าวต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ซึ่งหากเป็นการลงทุนจากภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่สามารถระดมเงินทุนได้เพียงพอ เนื่องจากข้อจำกัดในด้านการระดมทุนและการดำเนินนโยบายด้านการลงทุนที่ต้องคำนึงถึงเสถียรภาพการคลังของประเทศด้วย ดังนั้น การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนจึงเป็นการเพิ่มศักยภาพในการลงทุนโครงการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค ที่สำคัญยังสามารถถ่ายโอนความเสี่ยงให้ภาคเอกชนซึ่งภาคเอกชนจะมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการความเสี่ยงได้มากกว่าภาครัฐ นอกจากนั้น ยังสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและยังช่วยส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมและการถ่ายโอนเทคโนโลยี² ซึ่งการดำเนินการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนสามารถดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 และแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2558 – 2562 ซึ่งการดำเนินโครงการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศไทยส่วนใหญ่ดำเนินไปใน 4 รูปแบบหลัก ๆ คือ

Built-Operate-Transfer (BOT) หรือ Build-Transfer-Operate (BTO) โดยเอกชนเป็นผู้ลงทุนพัฒนาและดำเนินโครงการ รับผิดชอบต่อผลประกอบการและต้องมีการส่งมอบกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินของโครงการให้แก่ภาครัฐเมื่อพร้อมเริ่มเปิดให้บริการ (BTO) หรือเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาสัญญา (BTO)

Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) เป็นรูปแบบการให้สัมปทานที่รัฐให้สิทธิแก่เอกชนในการจัดหาแหล่งเงินทุน ออกแบบ ก่อสร้าง และดำเนินการให้บริการในช่วงระยะเวลาที่กำหนด โดยความเป็นเจ้าของสินทรัพย์จะโอนกลับไปสู่ภาครัฐเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามที่กำหนด

Build-Lease-Operate-Transfer (BLOT) ภาคเอกชนออกแบบ หาแหล่งเงินทุนและสร้างอยู่บนพื้นที่ซึ่งเช่าจากภาครัฐ โดยเอกชนดำเนินงานตามช่วงเวลาที่ได้เช่าจากภาครัฐ และท้ายที่สุดก็จะโอนกรรมสิทธิ์ในการก่อสร้างให้ภาครัฐ

Build-Rent-Own-Transfer (BROT) ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการเช่าสินทรัพย์จากภาครัฐหลังจากที่ได้โอนทรัพย์สินให้ภาครัฐแล้ว³

² สำนักงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การวิเคราะห์การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน, กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559, หน้า ii.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า iv.

การจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองในลักษณะองค์กรร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชนจึงเป็นอีกหนึ่งตัวแบบที่สามารถนำมาใช้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง เนื่องด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวเนื่องกับหลายภาคส่วน ที่สำคัญการดำเนินงานเพื่อพัฒนาเมืองโดยเฉพาะในส่วนของระบบสาธารณูปโภคหรือโครงสร้างพื้นฐานมีความจำเป็นต้องประสานงานหรือได้รับการอนุมัติจากส่วนราชการจำนวนมาก ดังนั้น การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองจึงเป็นตัวแบบในการพัฒนาเมืองในอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการสร้างหน่วยงานหรือองค์กรเพื่อเป็นกลไกในการบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

โดยตัวแบบนี้เหมาะสมกับจังหวัดที่มีการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดที่ผ่านการปรึกษาหารือและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน จนกระทั่งเกิดความเห็นพ้องต้องกันถึงทิศทางการพัฒนาเมืองอย่างชัดเจน หากแต่จังหวัดดังกล่าวยังไม่มี การจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรเอกชน เนื่องจากภาคเอกชนยังขาดการรวมกลุ่มหรือยังขาดความพร้อมในการระดมทุนเพื่อจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรเอกชน ภาครัฐจึงควรเข้าไปสนับสนุนให้ภาคเอกชนเกิดความพร้อมดังกล่าว โดยการเข้าร่วมทุนกับภาคเอกชนเพื่อจัดบริษัทพัฒนาเมืองที่มีฐานะเป็นองค์กรร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกในการบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง จึงเป็นตัวอย่างหนึ่งซึ่งจะแก้ไขปัญหาการพัฒนาเมืองได้อย่างครบวงจร เนื่องจากทั้งภาครัฐและเอกชนเห็นพ้องต้องกันในทิศทางการพัฒนาเมือง และร่วมทุนกันในการพัฒนาเมืองตามยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

ตัวแบบที่ 2: บริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน



แผนภาพ 4.2 ตัวแบบบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชน
(Public Private Partnership: PPP)

ตัวแบบที่ 2 บริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชน (Public Private Partnership: PPP) สามารถแบ่งรายละเอียดการพิจารณาความเหมาะสมออกได้เป็น 4 รูปแบบ คือ BOT BOOT BLOT และ BROT แต่ในภาพรวมบทบาทของภาคเอกชนจะเป็นผู้ออกแบบ ก่อสร้าง บริหารจัดการระยะหนึ่ง หรืออาจส่งมอบให้ภาครัฐทันทีเมื่อดำเนินการก่อสร้างเสร็จ (ขึ้นอยู่กับข้อตกลงในสัญญา) แต่ในท้ายที่สุดจะต้องถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้กับภาครัฐ เมื่อภาครัฐรับการถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแล้ว สามารถบริหารจัดการโดยภาครัฐเอง หรือให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการหรือใช้รูปแบบสัญญาเช่าก็ได้ ส่วนบทบาทของภาครัฐในช่วงแรกจะต้องกำหนดแนวทางการดำเนินโครงการโดยรัฐเองหรือร่วมกับเอกชน รัฐสามารถกำหนดสิทธิพิเศษจูงใจให้แก่ภาคเอกชน กำหนดเงื่อนไขค่าตอบแทนสู่รัฐ/ค่าเช่า ให้สัมปทานและกำหนดเงื่อนไข “ร่วมทุน” และบทบาทระหว่างรัฐและเอกชนได้ตามความเหมาะสม รูปแบบนี้เหมาะสำหรับนำมาใช้การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่และต้องใช้งบประมาณในการลงทุนมาก สำหรับนำมาใช้ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองเหมาะสมกับพื้นที่ที่มีนโยบายของรัฐสนับสนุนการลงทุนด้านการพัฒนาเฉพาะ และได้รับความเห็นชอบในการกำหนดรูปแบบการพัฒนาพื้นที่จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเรียบร้อยแล้ว

4.1.3 ตัวแบบศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง

การพัฒนาเมืองให้เกิดความยั่งยืนและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในเมืองนั้น สิ่งสำคัญคือ ต้องมีการศึกษาและหาข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาและผลของการพัฒนาด้านต่าง ๆ ในทุกมิติ ดังนั้น ศูนย์ศึกษา เพื่อการพัฒนาเมืองจึงเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในจังหวัด สามารถใช้เป็น แหล่งศึกษา รวบรวมองค์ความรู้ ความต้องการของประชาชน และกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองให้เป็นไป ในแนวทางเดียวกัน เนื่องด้วยที่ผ่านมาระบบการในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของจังหวัดส่วนใหญ่ เป็นไปตามความต้องการของผู้นำหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ มากกว่าคำนึงถึงความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อย่างแท้จริง

ตัวแบบศูนย์ศึกษาการพัฒนาเมืองจึงสามารถถูกนำมาประยุกต์ใช้เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นเพื่อพัฒนาไปสู่ บริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชน หรือบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรเอกชน โดยตัวแบบบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะศูนย์ศึกษาการพัฒนาเมืองนั้น เหมาะกับจังหวัดที่ภาคเอกชนยังไม่มี การรวมตัวกันหรือมีความเคลื่อนไหวในการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ในขณะที่ ภาครัฐก็ยังคงแนวทางในการพัฒนาเมืองในรูปแบบเดิม กล่าวคือ ให้นิเวศราชการที่เกี่ยวข้องในส่วนต่าง ๆ ของจังหวัดจัดทำคำของบประมาณในส่วนที่หน่วยงานของตนต้องดำเนินการเกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง จึงทำให้ไม่เกิดการบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองอย่างเป็นระบบ

การจัดตั้งศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมืองของจังหวัดนั้น เบื้องต้นควรมอบหมายให้ คณะกรรมการร่วม ภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) เป็นกลไกในการจัดตั้งศูนย์ศึกษาและพัฒนาเมืองของ จังหวัด เนื่องด้วยต้องการให้ภาคเอกชนในจังหวัดสามารถปรึกษาหารือร่วมกันกับภาครัฐในการกำหนด ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง เพื่อให้ภาครัฐได้นำผลการศึกษา การปรึกษาหารือ ข้อเสนอ และความเห็นต่าง ๆ จากศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมืองมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองที่สอดคล้องกับ ความต้องการของทุกภาคส่วนของจังหวัด ซึ่งเมื่อภาคเอกชนของจังหวัดมีความเข้มแข็งมากขึ้นก็อาจจะ ยกฐานะของเป็นบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชน หรือบริษัทพัฒนาเมือง ในฐานะองค์กรเอกชนต่อไป

ตัวแบบที่ 3: ศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง

จัดตั้งโดย	คณะกรรมการร่วมภาครัฐและและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.)
โครงสร้าง	- คณะกรรมการบริหารศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง (ผู้ว่าฯ ลงนามแต่งตั้ง) ประกอบด้วยภาคเอกชน สถาบันวิชาการ ภาครัฐ ท้องถิ่น ชุมชน และประชาสังคม - อาจใช้รูปแบบมูลนิธิหรือองค์กรที่ไม่เป็นทางการ
แหล่งรายได้	แผนพัฒนาจังหวัด ภาคเอกชนในพื้นที่ เงินบริจาค ฯลฯ
ภารกิจที่สำคัญ	- รวบรวมและจัดทำฐานข้อมูล - จัดเวทีประชาคม (หรือร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ) เพื่อรับฟังและอภิปรายเกี่ยวกับ สภาพปัญหา ความต้องการ ความคาดหวัง และข้อเสนอแนะการพัฒนาพื้นที่ - การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ “ตัวแบบที่เหมาะสม” ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง - จัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง และผลักดันเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนของหน่วยงานต่าง ๆ - ขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ

แผนภาพ 4.3 ตัวแบบศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง

สำหรับตัวอย่างกรอบแนวทางการจัดตั้ง การดำเนินงานของศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง เพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและนำไปสู่การผลักดันและขับเคลื่อนเชิงปฏิบัติ แบ่งเป็น 4 ระยะดังต่อไปนี้

ระยะที่ 1: การจัดตั้ง “ศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง” ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ดังนี้

1) กรอ. จัดประชุมร่วมกันเพื่อจัดตั้งศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมืองในพื้นที่จังหวัด ขัอหาหรือ ได้แก่

(1.1) การกำหนดองค์ประกอบขององค์การ ประกอบด้วย

- โครงสร้างองค์กร
- องค์ประกอบและคุณสมบัติของ คณะกรรมการบริหารศูนย์ฯ
- ครอบคลุมทั้งภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น วิชาการ ชุมชน ประชาสังคม
- กำหนดภารกิจหน้าที่ เช่น การรวบรวมฐานข้อมูลในเชิงพื้นที่ นโยบายการพัฒนาในและนอกพื้นที่ เป็นกลไกปรึกษาหารือให้กับจังหวัด กบจ. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ
- กลไกบริหารจัดการ/แนวทางการดำเนินงาน
- แหล่งทุน ทรัพยากร สถานที่จัดตั้งสำนักงาน และบุคลากร

(1.2) นำเสนอและพิจารณารายชื่อ "คณะกรรมการบริหารศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง" จากทั้งภาครัฐ เอกชน วิชาการ ท้องถิ่น ชุมชน และประชาสังคม

(1.3) ดำเนินการติดต่อ ทาบทาม ผู้สมควรดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหารศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง

2) จัดประชุมคณะกรรมการบริหารศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง เพื่อแบ่งบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ

3) ผู้ว่าราชการจังหวัด ลงคำสั่งแต่งตั้ง "คณะกรรมการบริหารศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง" ที่ได้รับการพิจารณาสรรหาและคัดเลือก และให้ถือว่าเป็นกลไกหนึ่งในการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ของจังหวัด

ระยะที่ 2: การดำเนินงานศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง ประกอบด้วย

1) คณะกรรมการบริหารศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง กำหนดกรอบแนวทางการดำเนินงานของศูนย์ฯ ได้แก่

(1.1) แนวทางการบริหารจัดการภายในศูนย์ฯ เช่น งบประมาณ บุคลากร การประสานงานภายนอก ฯลฯ

(1.2) แนวทางการรวบรวม/พัฒนาระบบฐานข้อมูล และชุดข้อมูลที่จำเป็นต่อการจัดวางยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

(1.3) แนวทางศึกษา วิจัย และพัฒนาข้อเสนอการพัฒนาเมืองที่เหมาะสมกับพื้นที่ เช่น จัดหานักวิจัยปฏิบัติงานภายในศูนย์ฯ ว่าจ้างที่ปรึกษาภายนอก การศึกษาดูงาน หรือร่วมเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับเครือข่ายพัฒนาเมืองระดับประเทศ

(1.4) แนวทางการจัดเวทีประชุมรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder)

(1.5) จัดทำข้อระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การบริหารรายได้ ค่าตอบแทน ฯลฯ

2) การจัดทำแผนงานระยะยาว แผนประจำปี แผนรายไตรมาส และแผนรายเดือน ตัวอย่างสาระสำคัญในการจัดทำแผนงาน ประกอบด้วย

(2.1) ผลลัพธ์ เช่น ชุดข้อมูลที่จำเป็น สภาพปัญหา ความต้องการ ความคาดหวังในการพัฒนาพื้นที่ ผลการศึกษาตัวแบบที่เหมาะสม

(2.2) การแบ่งบทบาทให้แต่ละฝ่ายรับผิดชอบ

(2.3) การวางแผนขั้นตอนและกระบวนการทำงานต่าง ๆ เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ต้องการ

(2.4) การจัดวางปฏิทินการดำเนินงาน

(2.5) การวิเคราะห์ทรัพยากรและแนวทางระดมทรัพยากร

(2.6) การติดตามความคืบหน้าการดำเนินการตามแผน เช่น แต่ละฝ่ายจัดประชุมอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง รายงานผลต่อคณะกรรมการบริหารศูนย์ฯ สามเดือนต่อ 1 ครั้ง (รายไตรมาส) และรายงานผลต่อ กรอ. จังหวัดเป็นราย 6 เดือน และรายปี เป็นต้น

3) การดำเนินงานตามแผนงาน

ระยะที่ 3: การนำเสนอข้อมูล ผลการศึกษา และทางเลือกต่าง ๆ สอบถามความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชน เพื่อสร้าง “ฉันทามติร่วมกัน” และจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์พัฒนาเมือง

ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนย่อย ได้แก่

1) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะได้ผ่านกลไกเดิม หรือสร้างกลไกใหม่เพิ่มเติม คือ กลไกเดิม เช่น เวทีประชาคมท้องถิ่น เวทีประชาคมของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิม และกลไกใหม่ เช่น การสร้างเวทีประชาคมเพื่อการพัฒนาเมืองขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะ

2) ศูนย์ฯ นำข้อมูลที่ได้จากการประชุมในขั้นตอนย่อยที่ 1) มาพัฒนาตามความเหมาะสม และนำมาจัดทำ “ร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง”

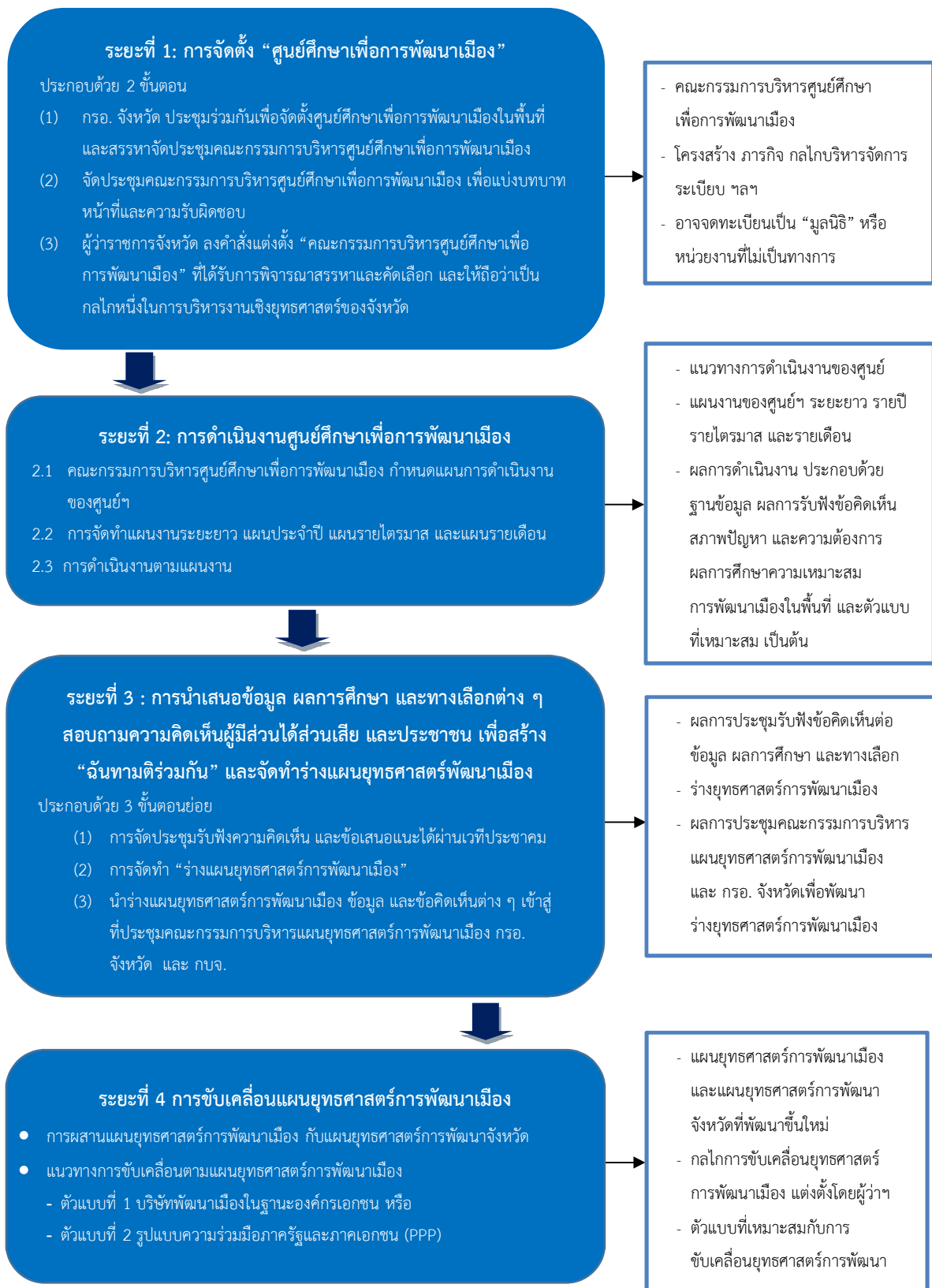
3) นำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ข้อมูล และข้อคิดเห็นต่าง ๆ เข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) จังหวัด และคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ตามลำดับ

ระยะที่ 4 การขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

บทบาทของจังหวัด คือ การผสานแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง กับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด โดยคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง เพื่อนำข้อมูลมาผสานกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เช่น วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ตัวชี้วัด แนวทางการพัฒนา และโครงการต่าง ๆ ตลอดจนการกำหนดแนวทางสนับสนุนและอำนวยความสะดวกจากภาครัฐเชิงรูปธรรมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง และกลไกระดับจังหวัดยังสามารถสร้างกลไกความร่วมมือเชิงสถาบันเพื่อขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองขึ้นมาเป็นการเฉพาะได้อีกด้วย

บทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น กรณีที่แนวทางการพัฒนาเมืองที่เหมาะสม ให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคเอกชน หรือเอกชนร่วมมือกับภาครัฐ สามารถดำเนินการได้ตามตัวแบบที่ 1 บริษัทพัฒนาเมือง ในฐานะองค์กรเอกชน หรือตัวแบบที่ 2 รูปแบบความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน (PPP)

จะเห็นได้ว่า ตัวแบบการจัดตั้งศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง มีความเหมาะสมกับพื้นที่จังหวัดที่มีความสนใจและเพิ่งริเริ่มกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง เนื่องจากมีความซับซ้อนที่ค่อนข้างน้อย จำเป็นต้องศึกษาข้อมูลในเชิงพื้นที่อย่างรอบด้าน ตลอดจนเป็นกลไกสร้างฉันทามติของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ เพื่อกำหนดกรอบทิศทาง แนวทาง และวิธีการพัฒนาพื้นที่ที่เหมาะสมและได้รับการยอมรับแบบค่อยเป็นค่อยไป ศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมืองจึงถือเป็นจุดเริ่มต้นก่อนเข้าสู่การพิจารณาตัวแบบที่เหมาะสมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกภายใต้รูปแบบองค์กรเอกชนเต็มรูปแบบ หรือการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเชิงสรุปแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองภายใต้รูปแบบศูนย์ศึกษาการพัฒนาเมือง สามารถพิจารณาได้ดังแผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพ 4.4 ตัวอย่างกรอบแนวทางการจัดตั้งและขับเคลื่อนงานศูนย์ศึกษาเพื่อพัฒนาเมือง

จากแนวทางการเลือกตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองทั้ง 3 ตัวแบบ จะเห็นได้ว่า แต่ละตัวแบบมีความเหมาะสมภายใต้สภาวะเงื่อนไขและความพร้อมที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในพื้นที่ที่เพิ่งริเริ่มความร่วมมือหรือมีเวทีการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการเกิดขึ้นในกลุ่มเล็ก ๆ โดยเฉพาะภาคเอกชน การกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองจะมีลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป จำเป็นต้องอาศัยระยะเวลา และควรจัดตั้งองค์การเชิงสถาบันที่ทำหน้าที่ในเชิงวิชาการเพื่อรับผิดชอบการรวบรวมข้อมูล สภาพปัญหา ความต้องการและความคาดหวังจากประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนทำหน้าที่ในการศึกษาร่างตัวแบบและทิศทางการพัฒนาพื้นที่ผ่านการผลักดันให้เกิดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและผสมผสานกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาท้องถิ่น ขณะที่ตัวแบบความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน (PPP) เหมาะสำหรับจังหวัดที่มีความต้องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ ต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก มีภาคเอกชนที่มีบทบาทสนใจลงทุน ส่วนตัวแบบขององค์การภาคเอกชนนั้น จะเหมาะสมกับพื้นที่ที่มีแนวทางการพัฒนาเป็นบริษัทพัฒนาเมืองที่ภาคเอกชนมีความพร้อมด้านการลงทุนระดับสูง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าตัวแบบที่เหมาะสมกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองจะมีความเหมาะสมแตกต่างกันจากปัจจัยหลายด้าน ทั้งความชัดเจนของทิศทางการพัฒนาเมือง สภาพปัญหาและความต้องการระดับพื้นที่และความรุนแรงเข้มข้น ความพร้อมและทุนของภาคเอกชน การสนับสนุนจากจังหวัดและรัฐบาล บริบทแวดล้อมระดับพื้นที่จังหวัด ภาค และการเป็นจุดยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับต่าง ๆ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาในภาพรวม สามารถจำแนกพื้นที่จังหวัดที่เหมาะสมกับแต่ละตัวแบบ จากสภาพความพร้อมของปัจจัยเงื่อนไขต่าง ๆ ได้ 3 ระดับ ได้แก่ (1) จังหวัดที่มีสภาพความพร้อมอย่างมาก (2) จังหวัดที่มีสภาพความพร้อมระดับปานกลาง และ (3) จังหวัดที่มีสภาพความพร้อมระดับน้อย โดยแต่ละระดับจะมีเงื่อนไขหรือปัจจัยเกื้อหนุนที่แตกต่างกัน 8 องค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ 1) ฐานข้อมูลในการวางแผนยุทธศาสตร์พัฒนาเมือง 2) ข้อมูลสภาพปัญหา ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 3) มีฉันทามติจากประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ชัดเจน 4) ความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนมีความเข้มแข็ง 5) ได้รับการสนับสนุนจากรัฐและจังหวัด 6) มียุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองที่ชัดเจน 7) มีกรอบแนวทางเลือกตัวแบบที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับ และ 8) ภาคเอกชนมีความพร้อมด้านเงินทุนที่เพียงพอต่อการลงทุนด้วยตนเอง สำหรับปัจจัยที่ 1) - 4) เป็นปัจจัยที่ทุกพื้นที่จำเป็นต้องมี ในกรณีที่จังหวัดเพิ่งเริ่มต้น ควรจัดตั้ง “ศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง” เพื่อทำหน้าที่ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้เกิดขึ้นก่อน และหากมีความพร้อมแล้วสามารถสร้างปัจจัยส่วนที่เหลือและยกระดับความพร้อมต่อการจัดตั้งองค์การภาคเอกชน หรือเอกชนร่วมกับรัฐได้ตามความเหมาะสม สำหรับความแตกต่างจังหวัดที่มีสภาพความพร้อมอย่างมากกับจังหวัดที่มีความพร้อมระดับปานกลาง มีความแตกต่างเพียงด้านความพร้อมด้านเงินทุนของภาคเอกชนเท่านั้น โดยจังหวัดที่ภาคเอกชนมีความพร้อมด้านเงินทุนสอดคล้องกับการพัฒนายุทธศาสตร์เมือง สามารถจัดตั้งองค์การเอกชนได้ แต่หากไม่มีความพร้อมเพียงพอ สามารถใช้รูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนได้ ทั้งนี้ ปัจจัยเงื่อนไขการเลือกตัวแบบที่เหมาะสมแต่ละพื้นที่ มีข้อพิจารณาดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 4.1 การจำแนกระดับความพร้อมและรูปแบบที่เหมาะสมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองตามปัจจัยเงื่อนไขความพร้อมที่แตกต่างกัน

ระดับความพร้อม	ปัจจัยเงื่อนไข/สภาพความพร้อม								ตัวแบบที่เหมาะสม
	มีฐานข้อมูลในการวางแผนยุทธศาสตร์พัฒนาเมือง	มีข้อมูลสภาพปัญหา/ความต้องการ/ความคาดหวัง	มีฉันทามติจากประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	มีความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนด้วยกัน และภาคส่วนอื่น ๆ	ได้รับการสนับสนุนจากรัฐและจังหวัด	มียุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองชัดเจน	มีกรอบแนวทางเลือกตัวแบบที่เหมาะสม	ภาคเอกชนมีความพร้อมด้านทุนสูง	
(1) จังหวัดที่มีสภาพความพร้อมอย่างมาก	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	องค์กรภาคเอกชน (บจก./บมจ.)
(2) จังหวัดที่มีสภาพความพร้อมระดับปานกลาง	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		ความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน
(3) จังหวัดที่มีสภาพความพร้อมระดับน้อย	✓	✓	✓	✓					ศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง

จากตาราง จะเห็นได้ว่าตัวแบบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองจะมีประสิทธิผลที่สัมพันธ์สอดคล้องกับปัจจัยเงื่อนไขที่เหมือนและแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ความสำเร็จในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองนั้น เครือข่ายความร่วมมือจำเป็นต้องสร้าง *ผลลัพธ์ชั้นกลาง (Intermediate Output)* อันหมายถึง เครือข่ายความร่วมมือในพื้นที่ที่เข้มแข็ง มีวัตถุประสงค์ พันธกิจ และเป้าหมายที่ชัดเจน มีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง แผนงาน หรือแผนปฏิบัติ มีการแบ่งบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่าย มีแหล่งทรัพยากรและงบประมาณที่ชัดเจน มีสิ่งบ่งชี้ถึงความสำเร็จและทิศทางการขับเคลื่อน ก่อนที่จะขับเคลื่อนในเชิงปฏิบัติ ผลลัพธ์ในชั้นกลางนี้จำเป็นต้องมีปัจจัยเกื้อหนุนอย่างน้อย 4 ประการ ประกอบด้วย (1) ฐานข้อมูลในการวางแผนยุทธศาสตร์พัฒนาเมือง (2) ข้อมูลสภาพปัญหา ความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (3) มีฉันทามติจากประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ชัดเจน (4) ความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนมีความเข้มแข็ง ทั้งนี้ ไม่ว่าตัวแบบการพัฒนาเมืองจะออกมาในรูปแบบของ องค์การเอกชน หรือความร่วมมือรัฐและเอกชน หรือศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมืองก็ตาม ความสำเร็จของการขับเคลื่อนงาน เครือข่ายความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีจุดเริ่มต้นของความร่วมมือที่ดี ทั้งนี้ ผลลัพธ์ที่ได้จำเป็นต้องมีการประชาสัมพันธ์และสร้างการรับรู้ในวงกว้าง มีการบวนการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินความคิดเห็นและความคาดหวังจากประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่อย่างรอบด้าน เพื่อให้เกิดการตระหนัก รับรู้ และสร้างการยอมรับและการสนับสนุนต่อไป

ในลำดับต่อมา นั้น เป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้ *ผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย (End Output)* ซึ่งภายหลังจากที่เครือข่ายความร่วมมือได้ข้อสรุปแผนงานและตัวแบบที่จะขับเคลื่อนงานเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงนำไปสู่กระบวนการผลักดันเพื่อขับเคลื่อนในเชิงรูปธรรม ซึ่งมีความจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละตัวแบบ สำหรับกรณีตัวแบบองค์กรเอกชน และตัวแบบความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยเงื่อนไขที่มีความท้าทายมากยิ่งขึ้น ประกอบด้วย (1) ได้รับการสนับสนุนจากรัฐและจังหวัด (2) มียุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองที่ชัดเจน (3) มีการออกแบบทางเลือกตัวแบบที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับที่ผ่านการพูดคุยและตกลงผลึกทางความคิดเป็นที่เรียบร้อยแล้วจากทุกฝ่าย และในกรณีของตัวแบบองค์กรเอกชน หากภาคเอกชนในพื้นที่มีความพร้อมด้านทรัพยากรและเงินทุนที่สูงและเพียงพอกับการขับเคลื่อนและดำเนินการตามภารกิจ อาจไม่จำเป็นต้องอาศัยรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน สำหรับกรณีศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมืองนั้น สามารถขับเคลื่อนงานได้หลายลักษณะ อาทิ ในกรณีที่สภาพความพร้อมของภาคเอกชนในพื้นที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการผลักดันไปสู่การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองไปสู่ตัวแบบองค์กรเอกชน หรือองค์กรความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนแล้ว ศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมืองสามารถพิจารณาภารกิจและความเหมาะสมของงบประมาณที่ใช้เพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เชิงรูปธรรม อาทิ การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบปัญหาเกี่ยวเนื่องกันระหว่างพื้นที่ หรือสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมืองมีผลลัพธ์ชั้นกลางบ่งชี้ว่าจำเป็นต้องผลักดันการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองไปสู่การใช้ตัวแบบองค์กรเอกชน หรือความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน

ศูนย์ความร่วมมือจำเป็นต้องพิจารณาและ “สร้างเงื่อนไข” ที่จะนำไปสู่การผลักดันให้สำเร็จ ได้แก่ การขอรับการสนับสนุนจากจังหวัด การมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองที่ชัดเจน มีตัวแบบที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ส่วนการระดมทุนนั้น จำเป็นต้องวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมกับภารกิจและงบประมาณ อาทิ หากจำเป็นต้องอาศัยงบประมาณการลงทุนที่สูงมาก จำเป็นต้องขอรับการสนับสนุนการลงทุนจากรัฐหรือภาคเอกชนที่มีได้อยู่ในพื้นที่ เป็นต้น

สำหรับสถานะ ภารกิจที่เหมาะสม ปัจจัยเงื่อนไข และข้อดีข้อเสียของการใช้ตัวแบบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองที่เหมาะสม แตกต่างกันไป สรุปลำดับตารางต่อไปนี้

ตาราง 4.2 เปรียบเทียบจุดแข็งและจุดอ่อนและตัวอย่างภารกิจที่เหมาะสมของตัวแบบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

ตัวแบบ	สถานะ	จุดแข็ง/ข้อดี	จุดอ่อน/ข้อพึงระวัง	ตัวอย่างภารกิจที่เหมาะสม
ตัวแบบบริษัท พัฒนาเมือง ในฐานะองค์กร เอกชน	- นิติบุคคลบริษัทมหาชนจำกัด - นิติบุคคลบริษัทจำกัด	- รองรับโครงสร้างพื้นฐาน ขนาดใหญ่ - ประหยัดงบประมาณภาครัฐ - มีความคล่องตัวในการบริหาร - มีความยืดหยุ่นด้านวัตถุประสงค์ หรือพันธกิจ (ขยายหรือเพิ่มได้) - หาทุนเพิ่มง่ายจากการขายหุ้น - ภาครัฐมีความเสี่ยงน้อย (ขึ้นอยู่กับสัดส่วนการถือหุ้น) - สามารถใช้มืออาชีพบริหารได้	- การจัดตั้งยุ่งยาก - ภารกิจสาธารณะอาจได้รับ ผลกระทบจากการแสวงกำไร จนกระทบต่อผู้ใช้บริการ - ภาครัฐมีข้อจำกัดในการคุ้มครอง ผู้รับบริการ/ประชาชน - รัฐควบคุมการถือหุ้นได้ยาก - การจัดตั้งที่หวังผลทางธุรกิจ มากกว่ากิจการเพื่อสังคมหรือ ประโยชน์สาธารณะ	- สาธารณูปโภคพื้นฐาน ขนาดใหญ่ หรือ ขนาดกลาง เช่น ระบบขนส่งมวลชนทางราง ในเมือง Shuttle bus ท่าเรือ ขนส่งสินค้า สถานีขนส่งกระจาย สินค้า - กิจการเชิงพาณิชย์ เช่น ตลาด ศูนย์การค้า อาคารพาณิชย์ - แหล่งบริการขนาดเล็ก เช่น พิพิธภัณฑ์ ที่จอดรถ
ตัวแบบบริษัท พัฒนาเมือง ในฐานะองค์กร ร่วมระหว่าง ภาครัฐกับ เอกชน	- ภาคเอกชนเป็นผู้ออกแบบ ก่อสร้าง บริหารจัดการ และต้อง ส่งมอบให้รัฐบาลเมื่อสิ้นสุดสัญญา ซึ่งเอกชนอื่นอาจทำการเข้า เพื่อบริหารต่อจากรัฐ	- รองรับโครงสร้างพื้นฐาน ขนาดใหญ่ - ประหยัดงบประมาณภาครัฐ และไม่เกิดหนี้สาธารณะ - มีช่องทางการระดมทุน ที่หลากหลาย อาทิ การจัดตั้งนิติ บุคคลเฉพาะกิจ Special	- การดำเนินการยุ่งยากซับซ้อน - ความเสี่ยงด้านการดำเนินการที่ ล่าช้าของเอกชน และข้อขัดแย้ง ที่อาจเกิดขึ้นระหว่างรัฐ-เอกชน - ความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลง เงื่อนไขขาย ข้อกฎหมาย รายละเอียดโครงการ ฯลฯ	- สาธารณูปโภคพื้นฐานขนาดใหญ่ หรือ ขนาดกลาง เช่น ทางด่วน ระบบขนส่งมวลชนทางราง ในเมือง Shuttle bus ท่าเรือ ขนส่งสินค้า สถานีขนส่งกระจาย สินค้า

ตัวแบบ	สถานะ	จุดแข็ง/ข้อดี	จุดอ่อน/ข้อพึงระวัง	ตัวอย่างภารกิจที่เหมาะสม
รูปแบบ - Build-Transfer-Operate (BTO) - Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) - Build-Lease-Operate-Transfer (BLOT) - Build-Rent-Own-Transfer (BROT)	Purpose Vehicle (SPV) นำกระแสรายรับในอนาคต (future flow) จากการได้รับสัมปทานแปลงเป็นสินทรัพย์ค่าประกันการระดมทุนหรือออกตราสารทางการเงิน (Securitization) เช่น ค่าจ้างของรัฐ และรายได้จากการให้บริการ โดยอาจระดมทุนในรูปแบบหุ้น เงินกู้ เงินสนับสนุน และการที่รัฐช่วยค้ำประกันให้ภาคเอกชน - ความเป็นมืออาชีพของภาคเอกชนช่วยให้การออกแบบโครงการมีตรงตามวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้น - รัฐควบคุมและกำกับเอกชนได้ - รัฐกำหนดเงื่อนไขคุ้มครองผู้รับบริการหรือประชาชนได้	Purpose Vehicle (SPV) นำกระแสรายรับในอนาคต (future flow) จากการได้รับสัมปทานแปลงเป็นสินทรัพย์ค่าประกันการระดมทุนหรือออกตราสารทางการเงิน (Securitization) เช่น ค่าจ้างของรัฐ และรายได้จากการให้บริการ โดยอาจระดมทุนในรูปแบบหุ้น เงินกู้ เงินสนับสนุน และการที่รัฐช่วยค้ำประกันให้ภาคเอกชน - ความเป็นมืออาชีพของภาคเอกชนช่วยให้การออกแบบโครงการมีตรงตามวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้น - รัฐควบคุมและกำกับเอกชนได้ - รัฐกำหนดเงื่อนไขคุ้มครองผู้รับบริการหรือประชาชนได้	วัตถุประสงค์และภารกิจจำกัด	

ตัวแบบ	สถานะ	จุดแข็ง/ข้อดี	จุดอ่อน/ข้อพึงระวัง	ตัวอย่างภารกิจที่เหมาะสม
ศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง	- มูลนิธิ หรือองค์การไม่เป็นทางการ - จัดตั้งโดยภาคเอกชนในพื้นที่ และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือภาคประชาสังคม-ชุมชน (สถาบันวิชาการเข้ามามีส่วนร่วม) - แหล่งทุน ได้แก่ เงินสนับสนุนจากภาคเอกชนในพื้นที่ เช่น	- เหมาะสมกับกรณีศึกษาที่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณสามารถทำได้หลากหลายภารกิจ - ได้รับความเสี่ยงในการลงทุนต่ำ - รู้กำหนดสิทธิในสัญญาให้เอกชนเอนเคินแก่รัฐ เพื่อให้รัฐบริหารจัดการ (ให้บริการ) ต่อได้ หรืออาจส่งมอบสัมปทานการให้บริการแก่เอกชนในอนาคตได้	- ความเสี่ยงด้านแหล่งเงินทุนในการบริหารจัดการ และขับเคลื่อนงาน - ความเสี่ยงด้านการแข่งขัน บทบาท “ผู้นำ” ของตัวแสดงในพื้นที่ - ความเสี่ยงด้านการเปลี่ยนแปลงของการเมืองท้องถิ่น หรือ นโยบายภาคเอกชนในพื้นที่	- ผลักดันสู่การรับผิดชอบของท้องถิ่นหรือสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น (ภารกิจของท้องถิ่น) เช่น จัดการขยะ จัดระเบียบจราจร ปรับปรุงภูมิทัศน์ ระบบน้ำเสีย สิ่งแวดล้อม พัฒนาแหล่งท่องเที่ยว สร้างถนนหรือเชื่อมโยงโครงข่ายเส้นทางคมนาคม ตลาด ที่จอดรถ ฯลฯ

ตัวแบบ	สถานะ	จุดแข็ง/ข้อดี	จุดอ่อน/ข้อพึงระวัง	ตัวอย่างภารกิจที่เหมาะสม
	หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด เงินสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นงบประมาณตามแผนพัฒนาจังหวัด เงินบริจาค หรืออื่น ๆ	ความพร้อมค่อนข้างต่ำ (ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก)	- ความเสี่ยงจากความสัมพันธ์ของนักการเมืองท้องถิ่น และภาคเอกชน - อาศัยทุนทางสังคมระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในพื้นที่ค่อนข้างสูง	- ผลักดันภารกิจเป้าหมายสู่ความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นและภาคเอกชนเพื่อขับเคลื่อนภารกิจ - ผลักดันภารกิจเป้าหมายสู่ตัวแบบที่ 1 หรือ 2 ได้ หากมีเงื่อนไขที่พร้อมและเหมาะสม - ผลักดันภารกิจเป้าหมายสู่การยกระดับเป็นแผนงานระดับจังหวัดที่หลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในวงกว้าง และผลักดันกับแผนพัฒนาระดับจังหวัด

จากตารางเปรียบเทียบจุดแข็งและจุดอ่อนและตัวอย่างภารกิจที่เหมาะสมของตัวแบบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองในช่วงต้นจะเห็นได้ว่า ทั้งสามตัวแบบจะมีสถานะขององค์กรหรือกระบวนการขับเคลื่อนภารกิจที่เหมาะสม ข้อดี ข้อเสีย ที่แตกต่างกันออกไปอย่างชัดเจน กล่าวคือ กรณีการจัดตั้งองค์กรเอกชน (Private Organization) ถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งสามารถจัดตั้งได้ทั้งในรูปแบบบริษัทมหาชนจำกัด (บมจ.) และบริษัทจำกัด (บจก.) โดยการระดมทุนที่ได้จากประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ภาครัฐกิจ ประชาสังคม ส่วนภาครัฐสามารถถือครองสัดส่วนการถือหุ้นร่วมกับเอกชนได้ไม่เกินร้อยละ 50 เพื่อมิให้องค์กรเอกชนอยู่ในสถานะของรัฐวิสาหกิจหรือกิจการของรัฐ สำหรับภารกิจที่เหมาะสมต่อการขับเคลื่อนภารกิจในรูปแบบดังกล่าวนี้ คือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหรือสาธารณูปโภคขนาดกลาง-ใหญ่ อาทิ ระบบรถไฟฟ้าในพื้นที่เขตเมือง ระบบขนส่ง Shuttle bus ท่าเรือขนส่งสินค้า สถานีขนส่งและกระจายสินค้า รวมทั้งภารกิจการพัฒนาเมืองในเชิงพาณิชย์และภารกิจเชิงสังคมขนาดเล็ก เช่น การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ การจัดตั้งพิพิธภัณฑ์เพื่อการศึกษาเรียนรู้ในท้องถิ่น เป็นต้น ทั้งนี้ แม้การจัดตั้งในรูปแบบองค์กรเอกชนจะเกิดขึ้นได้ง่ายสามารถระดมทุนได้จากเอกชนและประชาชน และเอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการที่คล่องตัวและยืดหยุ่นสูง แต่มีข้อพึงระวังที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ การจัดตั้งของกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการแสวงหากำไรที่กระทบต่อประชาชนหรือผู้รับบริการได้ รัฐมีข้อจำกัดด้านการกำกับดูแลและกำหนดอัตราค่าบริการหรือราคาเพดาน (Ceiling price) ของบริการสาธารณะที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

กรณีการขับเคลื่อนภารกิจของยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองด้วยการใช้วิธีความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน (Public Private Partnership) สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งใน 4 รูปแบบ ประกอบด้วย (1) Build-Transfer-Operate (BTO) โดยเอกชนเป็นผู้ลงทุนพัฒนาและดำเนินโครงการ รับผิดชอบต่อผลประกอบการและต้องมีการส่งมอบกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินของโครงการให้แก่ภาครัฐเมื่อพร้อมเริ่มเปิดให้บริการ หรือเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาสัญญา (2) Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) โดยรัฐให้สัมปทานและสิทธิแก่เอกชนในการจัดหาแหล่งเงินทุน ออกแบบ ก่อสร้าง และดำเนินการให้บริการในช่วงระยะเวลาที่กำหนด โดยความเป็นเจ้าของสินทรัพย์จะโอนกลับไปสู่ภาครัฐเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาดำเนินการที่กำหนด (3) Build-Lease-Operate-Transfer (BLOT) ภาคเอกชนออกแบบ หาแหล่งเงินทุนและสร้างอยู่บนพื้นที่ซึ่งเช่าจากภาครัฐ โดยเอกชนดำเนินงานตามเวลาที่ได้อำนาจจากภาครัฐ และท้ายที่สุดก็จะโอนกรรมสิทธิ์ในการก่อสร้างให้ภาครัฐ และ (4) Build-Rent-Own-Transfer (BROT) โดยภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการเช่าสินทรัพย์จากภาครัฐ หลังจากที่ได้โอนทรัพย์สินให้ภาครัฐแล้ว⁴ ทั้งนี้ ตัวแบบความร่วมมือรัฐและเอกชนเหมาะสมกับการขับเคลื่อนภารกิจตามยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองสำหรับสาธารณูปโภคพื้นฐานขนาดกลาง-ใหญ่เช่นเดียวกับกรณีองค์กรเอกชน แต่มีข้อได้เปรียบมากกว่าหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ ความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนเป็นการนำข้อจำกัดของรัฐด้านงบประมาณแต่รัฐสามารถกำหนดเงื่อนไขการร่วมทุน การกำกับดูแล และการคุ้มครองผู้บริโภคหรือผลประโยชน์ต่อภาค

⁴ สำนักงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การวิเคราะห์การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน, กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559, หน้า iv.

สาธารณะได้ง่าย ตลอดจนเป็นการยืนยันว่าในระยะยาวสิทธิในทรัพย์สินและอำนาจในเชิงภารกิจยังคงเป็นของ “รัฐ” อยู่เช่นเดิม เพียงแต่ได้มอบหมายให้เอกชนมาร่วมในการขับเคลื่อนภารกิจเพียงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น

นอกจากนี้ ข้อดีของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองโดยใช้ตัวแบบความร่วมมือรัฐและเอกชนมีอยู่หลายประการด้วยกัน อาทิ เป็นกลไกที่รองรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ซึ่งเป็นวิธีที่แพร่หลายทั้งในและต่างประเทศทำให้การพัฒนาเมืองและท้องถิ่นมีโอกาสในการเติบโตได้อย่างรวดเร็วและมีมิติที่หลากหลาย ประหยัดงบประมาณภาครัฐและไม่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อหนี้สาธารณะ เนื่องจากการถ่ายโอนความเสี่ยงการประกอบการให้กับภาคเอกชนแทน มีช่องทางการระดมทุนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจผ่านการจัดตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจ (Special Purpose Vehicle (SPV) มีการบริหารจัดการอย่างมืออาชีพโดยอาศัยองค์ความรู้ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญของเอกชนเป็นผู้นำ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อพึงระวังและความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการใช้กลไกความร่วมมือรัฐและเอกชน คือ การดำเนินการยุ่งยากซับซ้อนและใช้กระบวนการทางกฎหมายที่ค่อนข้างนาน ภาครัฐเผชิญความเสี่ยงด้านการดำเนินการที่ล่าช้าของเอกชน และข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างรัฐกับเอกชนที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ตลอดจนความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย ข้อกฎหมาย รายละเอียดโครงการ ฯลฯ และการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจเป็นไปอย่างจำกัด ไม่มีความยืดหยุ่นเท่าที่ควร

สำหรับตัวแบบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองโดยจัดตั้งศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมืองนั้น ถือเป็นตัวแบบที่ง่ายที่สุด เนื่องจากไม่มีความสลับซับซ้อนในเชิงโครงสร้างและการบริหารจัดการมากนัก โดยสามารถจัดตั้งในรูปแบบองค์การที่ไม่เป็นทางการ (Informal Organization) หรือในรูปแบบของมูลนิธิ ซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกับการจัดตั้งมูลนิธิชุมชนขอนแก่นทศวรรษหน้า จังหวัดขอนแก่น โดยสามารถระดมทุนได้จากการสนับสนุนของภาคเอกชนในพื้นที่ อาทิ หอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สภาการท่องเที่ยวจังหวัด คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เงินบริจาคของประชาชน เป็นต้น ทั้งนี้ ข้อเสนอที่เกิดขึ้นจากการมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ซึ่งถือเป็นผลผลิตขั้นกลางของกลไกความร่วมมือ สามารถนำไปวิเคราะห์ถึงความคุ้มค่าในเชิงเปรียบเทียบ การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางกฎหมายและเศรษฐกิจ รวมทั้งการพิจารณา มอบหมายให้หน่วยงานหรือภาคส่วนต่าง ๆ ร่วมกันเป็น “เจ้าภาพ” ขับเคลื่อนแต่ละพันธกิจหรือเป้าหมายตามแผนงานได้หลากหลายแนวทางขึ้นอยู่กับภารกิจนั้น ๆ ประกอบด้วย การผลักดันสู่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนและระดับล่าง หรือการสร้างกลไกความร่วมมือ หรือสหการเพื่อรองรับการขับเคลื่อนภารกิจร่วมกัน หรือ การสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชน อาทิ การจัดการขยะมูลฝอย การจัดระเบียบการจราจร ในเส้นทางเชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงทัศนียภาพ การวางแผนและพัฒนาระบบบำบัดน้ำเสียร่วมกัน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิต การรักษาสิ่งแวดล้อม การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและกระตุ้นการท่องเที่ยว และส่งเสริมประเพณีและวัฒนธรรมร่วมของท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนในกรณีที่ศูนย์ศึกษา

เพื่อการพัฒนาเมืองกำหนดภารกิจขนาดกลางหรือขนาดใหญ่ เกินกว่าศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรใช้รูปแบบองค์กรเอกชน หรือความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนเป็นกลไกขับเคลื่อนภารกิจ

อย่างไรก็ตาม ข้อพึงระวังและปัจจัยเสี่ยงของการจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะดังกล่าวนี้มีอยู่ด้วยกันหลายประการ โดยเฉพาะการขาดความต่อเนื่องและความเพียงพอของแหล่งเงินทุนต่อการขับเคลื่อนความสัมพันธ์ระหว่างภาคีสมาชิกและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังนั้น ตัวแบบศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมืองจึงจำเป็นต้องสร้างเวทีนโยบาย (Policy Arena) ที่มาจากหลากหลายภาคส่วนเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ในรูปแบบ face-to-face ที่ต้องใช้ระยะเวลานานพอสมควร ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความไว้วางใจระหว่างกัน (Trust) รวมทั้งร่วมสร้างและรับรู้ความเข้าใจในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จนก่อเกิดวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Common Vision) ที่แข็งแกร่งภายในเครือข่าย บทบาทของผู้นำ (Leader) หรือผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) จึงมีความสำคัญและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายในเบื้องต้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจะช่วยหล่อหลอมและสร้างทุนทางสังคม (Social Capital) ที่เอื้อต่อความร่วมมือในระยะยาวได้ นอกจากนี้ ในการออกแบบยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองนั้น ผู้นำและผู้อำนวยความสะดวกจำเป็นต้องมีความสามารถในการเชิงกลยุทธ์ ในการแสวงหาแนวทาง วิธีการ แหล่งทรัพยากร การระบุเจ้าภาพ ที่สอดคล้อง เหมาะสม และเป็นที่ยอมรับกับตัวแบบของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองที่เหมาะสมในแต่ละภารกิจ

ดังนั้น ในภาพรวมจะเห็นได้ว่าตัวแบบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองทั้ง 3 ตัวแบบ หากเรียงลำดับความยากและง่ายในกระบวนการจัดตั้งหรือขับเคลื่อนจะเห็นได้ว่า การจัดดำเนินการจัดตั้งศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมืองเป็นกลไกที่สะดวกและง่ายที่สุด รองลงมาคือการจัดตั้งองค์กรเอกชน และกลไกความร่วมมือรัฐและเอกชนตามลำดับ อย่างไรก็ตาม การมีศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมืองนั้น มิได้จำกัดเพียงการขับเคลื่อนภารกิจการพัฒนาเมืองขนาดเล็กเท่านั้น หากแต่เมื่อการศึกษาและวิจัยได้ทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคขนาดใหญ่ของเมือง ยังสามารถยกระดับการขับเคลื่อนที่มีได้จำกัดอยู่เพียงแค่บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น หรือความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นและเอกชนในพื้นที่เท่านั้น หากแต่ยังสามารถยกระดับการขับเคลื่อนภารกิจขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง ไปสู่ตัวแบบองค์กรเอกชน หรือความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนในอนาคตได้อีกด้วย ศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมืองยังเป็นหน่วยที่ทำหน้าที่ในการสร้างเนื้อหา และทางเลือกที่เหมาะสมและเป็นไปได้ในการจัดวางยุทธศาสตร์และกลยุทธ์การพัฒนาเมือง ภายใต้สภาพแวดล้อมการแข่งขันเชิงการพัฒนาเชิงพื้นที่ในระยะยาวของเมืองและจังหวัดได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองทั้งสามตัวแบบ จำเป็นต้องพิจารณาอุปสรรคและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุง ให้ความร่วมมือในแต่ละรูปแบบมีความเหมาะสมกับบริบทของการพัฒนาในภูมิภาคของไทย และสร้างเงื่อนไขและข้อจำกัดให้น้อยที่สุด ซึ่งจะต้องเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง แต่ในช่วงของการเริ่มต้น สามารถนำตัวแบบศูนย์ศึกษาการพัฒนาทดลองและขับเคลื่อนผลักดันให้เกิดขึ้นได้ก่อนในทุกพื้นที่ เนื่องจากมีข้อจำกัดทางกฎหมายและความยุ่งยากซับซ้อนของการจัดตั้งน้อยที่สุด

4.2 ตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

“การลดความเสี่ยง (Disaster Risk Reduction)” คือหัวใจสำคัญที่ทำให้ตัวแสดงในพื้นที่ต่างหันมาบูรณาการความร่วมมือระหว่างในพื้นที่จังหวัด ซึ่งพันธกิจในด้านนี้หน่วยงานราชการในพื้นที่ทำงานได้เป็นอย่างดี แต่ทว่าการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยมักเน้นไปที่การใช้อำนาจหน้าที่เฉพาะกิจ (Ad hoc Authority) ผ่านการจัดการในระยะขณะเกิดภัยทำให้ความต่อเนื่องในการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

ที่ผ่านมาการจัดการในระยะก่อนเกิดภัยเป็นการเตรียมการในระดับชาติเป็นหลักดังจะเห็นได้จากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ในหมวดที่ว่าด้วยการจัดการความเสี่ยงสาธารณภัยกลยุทธ์ที่ 3 ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนและทุกระดับสร้างแนวปฏิบัติในการลดความเสี่ยงด้วยการกำหนดให้เป็นนโยบายแห่งรัฐและการส่งเสริมการลดความเสี่ยงด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมให้กับทุกภาคส่วน เช่น การสนับสนุนการทำแผนงานโครงการลดความเสี่ยงตั้งแต่ระดับชาติถึงชุมชนโดยมีรัฐสนับสนุนงบประมาณในการแปลงนโยบายเข้าสู่การปฏิบัติ การทำบันทึกข้อตกลงระหว่างรัฐกับภาคประชาสังคมในการนำนโยบายลดความเสี่ยงไปปฏิบัติ เป็นต้น⁵ หากแต่วิธีการดังกล่าวเป็นกลไกการขับเคลื่อนการลดความเสี่ยงที่เน้นย้ำการสร้างการรับรู้ให้กับสังคม และการบูรณาการการมีส่วนร่วมในเชิงการปฏิบัติและการสนับสนุนทรัพยากรให้แก่สังคมโดยรัฐเท่านั้น การลดความเสี่ยงยังไม่สะท้อนการสร้างความร่วมมือทางการบริหารจัดการที่ทำให้รัฐกับสาธารณะเกิดการผสานความร่วมมือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้เนื่องจากความร่วมมือในเชิงนโยบายในระดับพื้นที่ยังขาดการผลักดันอย่างเป็นรูปธรรม

การลดความเสี่ยงเป็นการบริหารจัดการที่ต้องการการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงอย่างต่อเนื่องระยะยาวรวมถึงต้องอาศัยความถี่ การแลกเปลี่ยน และการสร้างความกระชับแน่นในความสัมพันธ์ให้กับเหล่าตัวแสดงในพื้นที่ ส่งผลให้การเพิ่มประสิทธิภาพให้กับการบริหารจัดการจึงอยู่ที่ “การสร้างบทสนทนาว่าด้วยการลดความเสี่ยงในระดับพื้นที่ (Disaster Risk Reduction Dialogue)” โดยการสร้างบทสนทนาเช่นนี้จะเกิดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการสนับสนุนข้อมูลและความคาดหวังของสาธารณะในระดับพื้นที่ให้กับจังหวัดในการบริหารจัดการกับปัญหาภัยพิบัติผ่านกลไกการดำเนินการที่เรียกว่า “คณะกรรมการลดความเสี่ยงภัยในระดับจังหวัด” โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน กลไกดังกล่าวจะทำหน้าที่ในการสร้างชุดข้อมูลที่สนับสนุนการตัดสินใจให้กับกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัดในช่วงก่อนเกิดภัยและขณะเกิดภัย

การทำงานของคณะกรรมการลดความเสี่ยงภัยในระดับจังหวัด จะทำหน้าที่สร้างชุดข้อมูลเพื่อเตรียมพร้อมลดความเสี่ยงและสนับสนุนการปฏิบัติการของจังหวัดในการบริหารจัดการปัญหา ซึ่งจากผลการศึกษาได้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการความร่วมมือในแลกเปลี่ยนข้อมูลและร่วมกันหาฉันทามติร่วมกันในการสนับสนุนข้อมูลที่เป็นเอกภาพให้กับจังหวัดในการตัดสินใจบริหารจัดการพื้นที่ ซึ่งไม่เพียงเป็นการสร้างผลดีกับการตัดสินใจกำหนดนโยบายและแนวทางการปฏิบัติการในระดับพื้นที่เท่านั้นแต่ยังสร้างฉันทามติที่ช่วยให้ภาคส่วนต่าง ๆ

⁵ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558

ในพื้นที่ขนรับการปฏิบัติการร่วมกันเชิงบูรณาการที่แท้จริงได้อีกด้วยและส่งผลให้การทำงานของพื้นที่จังหวัดในการลดความเสี่ยงเกิดโอกาสในการพัฒนาไปในทางที่สามารถจัดความเสี่ยงในพื้นที่ให้ลดลงได้

การสร้าง DRR Dialogue Unit อาจจำแนกได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ **หนึ่ง Structural Dialogue Unit:** เป็นวงสนทนาเกี่ยวกับเรื่องในเชิงโครงสร้าง เช่น การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และ **สอง Non-Structural Dialogue Unit:** เป็นวงสนทนาเกี่ยวกับเรื่องที่ไม่ใช่ในเชิงโครงสร้าง เช่น การเตรียมความพร้อมให้กับชุมชน



แผนภาพ 4.5 การจำแนกตัวแบบการสร้างบทสนทนาว่าด้วยการลดความเสี่ยงในระดับพื้นที่
(Disaster Risk Reduction Dialogue)

ในการนี้ DRR Dialogue Unit อาจจะต้องอาศัยอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการที่เป็นองค์ประกอบของ DRR Dialogue Unit โดยมีแหล่งรายได้หรืองบประมาณด้วยจัดสรรงบประมาณเป็นรายโครงการ โดยมีระยะเวลาการทำงานชัดเจน (Phase) และมีผลผลิตชัดเจน (Output) และใช้ผลผลิตและกิจกรรมของคณะกรรมการเป็นสิ่งผูกมัดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ การทำงานของ DRR Dialogue Unit จึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับโครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการ

สถานะ	อาศัยอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการ
แหล่งรายได้	จัดสรรงบประมาณเป็นรายโครงการ โดยมีระยะเวลาการทำงานชัดเจน (Phase) และมีผลผลิตชัดเจน (Output) และใช้ผลผลิตและกิจกรรมของคณะกรรมการเป็นสิ่งผูกมัดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ
ภารกิจที่สำคัญ	- การสะสมประสบการณ์และการเรียนรู้ - การขึ้นน้อมต่อความร่วมมือ - การสร้างบรรทัดฐานร่วมกัน - การสร้างตัวชี้วัดด้านการลดความเสี่ยง

แผนภาพ 4.6 ตัวแบบการสร้างบทสนทนาว่าด้วยการลดความเสี่ยงในระดับพื้นที่
(Disaster Risk Reduction Dialogue)

การทำงานของคณะกรรมการลดความเสี่ยงภัยในระดับจังหวัดเน้นการทำงานในองค์ประกอบการสร้างบทสนทนาที่นำไปสู่ความร่วมมือระหว่างทุกภาคส่วน ได้แก่ การสะสมประสบการณ์และการเรียนรู้ การขึ้นน้อมต่อความร่วมมือด้วยกลไกที่สร้างความต่อเนื่องให้กับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง การสร้างตัวชี้วัดด้านการลดความเสี่ยงหรือ DRR KPI แก่จังหวัด และการสร้างบรรทัดฐานร่วมกันที่มีมาตรฐานและนำไปสู่การสร้างความคิดหวังร่วมกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากผลการศึกษาทั้งสามจังหวัดทำให้องค์ประกอบของการสร้างบทสนทนาว่าด้วยการลดความเสี่ยงในระดับพื้นที่ให้กับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการลดความเสี่ยงในระดับจังหวัด ควรดำเนินการกิจสำคัญ ดังนี้

(1) **Learning curve การสะสมประสบการณ์และการเรียนรู้** จากรายงานผลการศึกษากาการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดสงขลา จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดนนทบุรีพบว่าในเชิงพัฒนาการปัญหาของพื้นที่ ทั้งสามจังหวัดมีการเรียนรู้กับปัญหาในพื้นที่ของตนเองอย่างต่อเนื่อง

จังหวัดสงขลา เผชิญกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยแบบซ้ำซากในลักษณะปัญหาอุทกภัยแบบน้ำป่าไหลหลากและน้ำท่วมขังรอการระบายลงทะเลตามฤดูกาล โดยเหตุการณ์ประสบภัยใหญ่ในช่วง พ.ศ. 2543 พ.ศ. 2553 และ พ.ศ. 2560 เป็นต้น หากแต่ความถี่ของการเกิดภัยต่ำและด้วยลักษณะปัญหาในพื้นที่เกิดขึ้นในรูปแบบเดิมตามสภาพกายภาพของพื้นที่ ประกอบกับระยะเวลาของปัญหาที่ดำเนินสถานการณ์อย่างรวดเร็วทำให้การเรียนรู้เกี่ยวกับสภาพปัญหาของจังหวัดสงขลาจึงเน้นไปที่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อแก้ปัญหาและการแจ้งเตือนภัยเป็นหลัก ขณะเดียวกันตัวแสดงหลักที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาก็ได้เริ่มพัฒนาขีดความสามารถของตนในหลายรูปแบบทั้งการสร้างเครื่องมือเทคนิค วิธีการที่เกี่ยวข้องกับการเตือนภัยให้กับ

สังคมพื้นที่เช่นการสร้างระบบชลประทาน การบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการคัดกรองข้อมูลของสถานการณ์ได้มาซึ่งข้อมูลที่มีเอกภาพและเกิดประสิทธิภาพต่อการเตือนภัย

ขณะที่ จังหวัดขอนแก่น มีการเรียนรู้ต่อปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยจากผลกระทบของแม่น้ำและปริมาณฝนตกในพื้นที่ตามฤดูกาลเช่นกัน พื้นที่จังหวัดขอนแก่น จากประสบการณ์เผชิญกับเหตุการณ์อุทกภัยในช่วง พ.ศ. 2553 และ พ.ศ. 2560 เป็นตัวอย่างสถานการณ์ที่ทำให้จังหวัดมีการปรับตัวทางการบริหารจัดการ ดังเห็นได้จากการปรับแผนการบริหารจัดการระดับจังหวัด การตั้งและการปรับปรุงคณะกรรมการในการบริหารจัดการน้ำและปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ จะเห็นได้ว่าการเรียนรู้ต่อสถานการณ์ของตัวแสดงในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น มุ่งเน้นการลดปัญหาดังแต่ในระยะก่อนเกิดภัยด้วยการพยายามสร้างพื้นที่เพื่อให้เกิดการบูรณาการของข้อมูลทั้งภายในจังหวัดเองและพื้นที่ระหว่างจังหวัด ตัวอย่างเช่น การทำให้เกิดการบูรณาการข้ามจังหวัดระหว่างผู้บริหารของจังหวัดคือผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอาณาบริเวณติดต่อกับจังหวัดขอนแก่น ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ขณะเดียวกันจังหวัดขอนแก่นก็ได้สร้างคณะกรรมการ บริหารจัดการน้ำโดยเน้นความโดดเด่นของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเขื่อนและหน่วยงานด้านชลประทานและหน่วยงานด้านการไฟฟ้า ทำให้เห็นว่าคุณค่าของข้อมูล ในพื้นที่อื่นๆ และข้อมูลของการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นเป็นเรื่องสำคัญที่ตัวแสดงในระดับพื้นที่ตระหนักถึง ซึ่งการให้ความสำคัญกับข้อมูลเหล่านี้เป็นวิธีที่ช่วยสร้างประสิทธิภาพให้กับการเตือนภัยเช่นกัน ซึ่งเท่ากับว่า จังหวัดขอนแก่นเองก็ได้เรียนรู้ถึงนัยยะสำคัญของปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่ของตนเองว่าสามารถสร้างผลกระทบที่กว้างขวางให้กับจังหวัด การสร้างความพร้อมในเรื่องของข้อมูลจึงมีนัยยะสำคัญสำหรับการเตือนภัยหรือการสร้างการบริหารจัดการในระยะก่อนเกิดภัยให้กับพื้นที่

ในส่วนของ จังหวัดนนทบุรี ลักษณะของปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยนั้น แบ่งลักษณะปัญหาออกเป็น 2 แบบ คือปัญหาน้ำท่วมที่เกิดจากผลกระทบของแม่น้ำเจ้าพระยากับปัญหาที่เกิดจากฝนตกหนักในพื้นที่แล้วเกิดเป็นน้ำท่วมขังรอการระบายในพื้นที่ชุมชนทำให้การเรียนรู้ของปัญหาของจังหวัดนนทบุรีจึงไม่ใช่การเรียนรู้ในเชิงของภัยพิบัติที่มีความรุนแรงของไทยอย่างต่อเนื่องแต่เป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับภัยที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของคนในสังคม ฉะนั้นการสร้างแนวทางเกี่ยวกับการบริหารจัดการกับปัญหาในพื้นที่ของจังหวัดนนทบุรี จึงแบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ การจัดการกับพื้นที่แนวฝั่งแม่น้ำเพื่อป้องกันผลกระทบจากแหล่งน้ำ และการจัดการกับพื้นที่เมืองเมื่อเผชิญกับฝนตกหนัก วิธีการจัดการกับปัญหาเหล่านี้จังหวัดนนทบุรีเน้นไปที่การพยายามแจ้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ให้เผยแพร่ไปยังสังคมพื้นที่อย่างทั่วถึงเพื่อให้ประชาชนหลีกเลี่ยงการเผชิญสถานการณ์ดังกล่าวและการเน้นไปที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการเผชิญกับปัญหา การเรียนรู้ของจังหวัดนนทบุรีมีความสัมพันธ์กันระหว่างความถี่และลักษณะของประสบการณ์ในการเผชิญภัย ทำให้การเตือนข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ให้กับภาคสังคมเพื่อรับมือกับสถานการณ์จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จังหวัดเรียนรู้จากสถานการณ์ จังหวัดได้เรียนรู้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาชนกับจังหวัดในแง่ของการสื่อสารเพื่อรับมือกับสถานการณ์เป็นหลักการที่สร้างประสิทธิภาพ

ทั้งสามจังหวัดต่างเผชิญกับปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ต้นตอแตกต่างกันหากแต่สิ่งที่ทุกจังหวัดเรียนรู้ร่วมกัน คือ การเตือนภัย ซึ่งเป็นโอกาสในการลดทอนความเสี่ยงและความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของปัญหา แต่ละจังหวัดได้สะท้อนความโดดเด่นของวิธีการเตรียมพร้อมด้านข้อมูลและการเตือนภัยต่างกันขึ้นอยู่กับมุมมอง ต่อสถานการณ์ต่อพื้นที่ของจังหวัดและประสบการณ์การเรียนรู้ต่อข้ออุปสรรคและโอกาสในการดำเนินการของ พื้นที่ต้นตอ ฉะนั้น การเรียนรู้ต่อสถานการณ์จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยตั้งต้น ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาการเรียนรู้ต่อประสบการณ์ปัญหาจึงต้องอาศัย ความเข้าใจต่อปัจจัยสำคัญ ได้แก่

- การศึกษาสภาพพื้นที่เชิงภูมิศาสตร์พร้อมกับแนวโน้มของลักษณะที่นำไปสู่การก่อตัวของปัญหา
- การถอดบทเรียนจากประสบการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยของพื้นที่โดยเน้นการแสวงหาความโดดเด่น ทั้งในด้านบวกและด้านลบที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในสถานการณ์เพื่อสร้างเป็นการปรับปรุงกับปัญหา
- ข้อมูลจากการถอดบทเรียนควรได้รับการเห็นพ้องต้องกันระหว่างตัวแสดงที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในพื้นที่ทุกมิติตั้งแต่ความรู้เชิงเทคนิคและความรู้ชุมชน
- ผลลัพธ์จากการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงคือจุดตั้งต้นในการทำความเข้าใจต่อสถานการณ์ ที่จะเกิดขึ้นสำหรับการบริหารจัดการครั้งต่อไป

(2) “การขันนอตความร่วมมือ” ด้วยกลไกที่สร้างความต่อเนื่องให้กับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง

ด้วยงานด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับรัฐไทยมาอย่างต่อเนื่องและ ยาวนานทำให้ในแง่ของการกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการจึงมีความลักษณะเชิงโครงสร้างที่ชัดเจน มีกฎหมาย ที่เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงพร้อมทั้งจัดวางอำนาจหน้าที่ให้กับตัวแสดงไว้อย่างเป็นระบบ แต่กระนั้น การบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยเฉพาะในขั้นตอนของการลดความเสี่ยงภัยยังต้องอาศัยความกระชับแน่น ในความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่สามารถสร้างการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันของตัวแสดงได้ในฐานะ พันธมิตรทางการบริหารจัดการ งานวิจัยจึงพยายามสร้างกลไกที่สามารถทำให้ตัวแสดงทุกฝ่ายปฏิสัมพันธ์กันได้ ในลักษณะดังกล่าวหรือที่เรียกว่า “การขันนอตของความร่วมมือ”

ในแต่ละกรณีพื้นที่การศึกษารายจังหวัดได้สะท้อนภาพความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่ยังไม่กระชับ แน่นพอจนทำให้เกิดความต่อเนื่องในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงได้แม้ว่าในความสัมพันธ์ อย่างไม่เป็นทางการได้มีการขับเคลื่อนโดยผู้ว่าราชการจังหวัดมาโดยตลอดก็ตาม จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นจังหวัด นำร่องของการศึกษาในครั้งนี้มีความโดดเด่นที่สุดในการสร้างกลไกที่นำไปสู่การสร้างความร่วมมือระหว่าง ตัวแสดงด้วยการสร้างคณะกรรมการประเมินกลั่นกรองข้อมูลสถานการณ์ระดับจังหวัดโดยระดมภาคส่วน ที่เกี่ยวข้องและถือครองข้อมูลของปัญหาเข้าร่วมสร้างดุลยพินิจการตัดสินใจกำหนดแนวทางดำเนินการร่วมกัน แต่ทว่าด้วยรูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวยังไม่มีลักษณะของความถี่มากพอในการหรือเพื่อลดความเสี่ยง ร่วมกันได้อย่างต่อเนื่องเนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมายในการสร้างความเป็นทางการให้กับตัวแสดง

จังหวัดขอนแก่น มีการระดมตัวแสดงที่เกี่ยวข้องจากประเด็นปัญหาและอำนาจหน้าที่ของตัวแสดง เช่นเดียวกันโดยทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงอยู่ในรูปของคณะกรรมการจัดการน้ำและอุทกภัย

ความต่อเนื่องของการปฏิสัมพันธ์เป็นไปตามการสร้างผลกระทบของประเด็นปัญหาในแต่ละครั้งทำให้การปฏิสัมพันธ์กันระหว่างตัวแสดงจึงเป็นครั้งคราวและการสร้างแนวทางการบริหารจัดการกับปัญหาในพื้นที่อิงกับข้อมูลที่มีและสถานการณ์ที่เผชิญ ในทางเดียวกันตัวแสดงที่เข้าร่วมในรูปแบบคณะกรรมการยังอิงอยู่กับตำแหน่งทางราชการทำให้โอกาสของความต่อเนื่องในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงจึงเป็นไปได้น้อยและทำให้โอกาสในการพัฒนาการลดความเสี่ยงน้อยลงตามมา

จังหวัดนนทบุรี ได้ใช้กลไกความเป็นทางการในการสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างตัวแสดงในส่วนราชการและท้องถิ่นในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการปัญหายุ่งยากพิบัติภัย ทั้งนี้เนื่องจากภาพรวมของจังหวัดนนทบุรีเผชิญปัญหาที่ไม่ได้รุนแรงมากนักเป็นหลัก ปัญหาอุทกภัยส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งมาจากฝนตกหนักในพื้นที่และน้ำเอ่อล้นตลิ่ง ประกอบกับการเผชิญกับปัญหาอย่างต่อเนื่องทำให้จังหวัดสามารถขับเคลื่อนความเป็นทางการ อีกทั้งแรงผลักดันการมีส่วนร่วมจากผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ทุกฝ่ายสร้างความร่วมมือระหว่างตัวแสดงได้ง่าย

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่ากลไกการสร้างความร่วมมือเป็นสิ่งกระตุ้นให้ตัวแสดงเข้ามาบูรณาการความร่วมมือในการบริหารจัดการ แต่ละกรณีศึกษาารายจังหวัดมีจุดแข็งในการสร้างความร่วมมือและสร้างพื้นที่ให้กับตัวแสดงแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันแต่ในทางตรงกันข้ามพื้นที่เหล่านี้ก็ยังเผชิญกับข้ออุปสรรคต่อการขับเคลื่อนดังกล่าวอยู่ ในงานวิจัยจึงเสนอการสร้างกลไกการขับเคลื่อนความร่วมมือระหว่างตัวแสดงให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องในการค้นหาแนวทางการลดความเสี่ยงร่วมกัน ดังนี้

- การใช้กลไกความเป็นทางการในการเปิดพื้นที่ให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในพื้นที่และเป็นตัวแทนของทุกภาคส่วน กำหนดให้มีแผนกำหนดการตั้งคณะกรรมการ มีกฎระเบียบรองรับการดำเนินงานอย่างสมบูรณ์ในการตัดสินใจกำหนดการบริหารจัดการอย่างครบวงจร

- การใช้กลไกด้านผู้นำเป็นตัวกำหนดให้ตัวแสดงเกิดการมีส่วนร่วมที่มีความถี่ในการปฏิสัมพันธ์และผลลัพธ์ของการตัดสินใจ เช่น สร้างข้อกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสร้างการประชุมอย่างต่อเนื่องและมีการกำกับติดตามผลการประชุมเกี่ยวกับการวางแผนแนวทางการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบทั้งในแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

(3) การสร้างตัวชี้วัดด้านการลดความเสี่ยงหรือ DRR KPI แก่จังหวัด

สำหรับการลดความเสี่ยงให้กับจังหวัดควรมีการเน้นย้ำความสำคัญเกี่ยวกับตัวชี้วัดซึ่งเป็นการวัดขีดความสามารถของจังหวัดในการสร้างการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เป็นรูปธรรม ซึ่งการสร้างตัวชี้วัดให้กับพัฒนางานด้านการลดความเสี่ยงผ่านการบูรณาการความร่วมมือนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสร้างการชี้วัดเกี่ยวกับความร่วมมือทั้งในทางการสร้างกลยุทธ์ แผนงาน โครงการกิจกรรม รวมไปถึงการกำกับการบูรณาการความร่วมมือระหว่างตัวแสดงให้สามารถดำเนินไปได้ตลอดกระบวนการเพื่อสร้างความต่อเนื่องในการลดความเสี่ยงผ่านความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน

การสร้างตัวชี้วัดในการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานสำหรับการดำเนินการร่วมกันด้านการลดความเสี่ยงภัยนั้น หลักสำคัญที่ไม่อาจมองข้ามได้เลยคือแนวทางการได้มาซึ่งตัวชี้วัดทางการลด

ความเสี่ยงเนื่องจากการลดความเสี่ยงที่จะสามารถนำไปสู่การขับเคลื่อนได้อย่างเป็นรูปธรรมต้องอาศัย การผลักดันร่วมกันระหว่างหน่วยงาน แนวทางการได้มาซึ่งตัวชี้วัดจึงเป็นความชอบธรรมที่ช่วยให้ทุกฝ่าย สามารถแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันในลักษณะของความร่วมมือได้ง่ายขึ้น

จากกรณีศึกษาวิจัยทั้งจังหวัดสงขลา จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดนนทบุรี ต่างสะท้อนตัวชี้วัดเกี่ยวกับการดำเนินการภาพรวมในแง่ของการรับตัวชี้วัดจากโครงสร้างส่วนบนลงมาในระดับพื้นที่และปรับเปลี่ยนให้ เหมาะสมกับลักษณะหน้างานของจังหวัด จากนั้นจึงร้อยเรียงประสานความสอดคล้องระหว่างตัวชี้วัดออกมา ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันตั้งแต่จังหวัดลงสู่ท้องถิ่น ประกอบกับการเข้ามาดำเนินการร่วมกันจึงเริ่มต้น ที่การดำเนินการตามกรอบภารกิจของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายอย่างชัดเจนในการทำหน้าที่ปฏิบัติการ ส่งผลให้ตัวแสดงไม่ได้มีส่วนร่วมในการริเริ่มสร้างสรรค์การกำหนดตัวชี้วัดเชิงแนวทางการบริหารจัดการ ในระดับพื้นที่อย่างเต็มที่นักทั้งในมิติการมีส่วนร่วมในแนวราบจากหน่วยงานราชการในระนาบเดียวกัน และมิติ การมีส่วนร่วมในแนวดิ่งจากหน่วยงานในโครงสร้างการปกครองที่รับผิดชอบต่อภารกิจ การบูรณาการการมี ส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานเพื่อสร้างตัวชี้วัดขึ้นสำหรับการปฏิบัติการในระดับพื้นที่จึงไม่สะท้อนภาพของ ความร่วมมือที่นำไปสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันจนนำไปสู่การดำเนินการต่อภารกิจร่วมกันอย่างยั่งยืน

การสร้างตัวชี้วัดเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงผ่านการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ยกตัวอย่างเช่น

- เกณฑ์เกี่ยวกับตัวชี้วัดด้านการลดความเสี่ยง: เน้นความสำคัญไปที่ลักษณะของพื้นที่กับโอกาส ในการเผชิญความเสี่ยง เน้นความสำคัญเกี่ยวกับการปรับปรุงความรู้ด้านการรับรู้และการจัดการต่อความเสี่ยง ของประชาชนในพื้นที่อย่างมีมาตรฐาน และเน้นการพัฒนาขีดความสามารถให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบ ด้านการลดความเสี่ยงในพื้นที่ทุกรูปแบบให้สามารถทำหน้าที่เตือนภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- เกณฑ์การสร้างตัวชี้วัดด้านการบูรณาการความร่วมมือ

- การสร้างตัวชี้วัดเน้นเป้าหมายตามเกณฑ์เกี่ยวกับตัวชี้วัดด้านการลดความเสี่ยงเป็นหลักสำคัญ ในการระดมความร่วมมือ

- การได้มาซึ่งตัวชี้วัดต้องสะท้อนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในระดับพื้นที่ โดยเป็นความเห็นพ้อง ต้องกันอย่างฉันทามติต่อตัวชี้วัดด้านการลดความเสี่ยง โดยใช้หลักความเท่าเทียมเป็นหลักสำคัญในการสร้าง ฉันทามติ

- การสร้างโอกาสให้มีการปฏิสัมพันธ์ เจรจาต่อรอง แลกเปลี่ยนระหว่างตัวแสดงในกระบวนการ กำหนดตัวชี้วัดด้านการลดความเสี่ยงอย่างต่อเนื่องตลอดกระบวนการ

- ประสิทธิภาพของตัวชี้วัดเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กับความก้าวหน้าในการสร้างความสัมพันธ์แบบพันธมิตร ระหว่างตัวแสดงในพื้นที่ที่เข้ามาบูรณาการความร่วมมือกับจังหวัดในการลดความเสี่ยงภัย

(4) การสร้างบรรทัดฐานร่วมกันที่มีมาตรฐานและนำไปสู่การสร้างความคาดหวังร่วมกัน (Mutual Norm)

การขับเคลื่อนเรื่องการลดความเสี่ยงในระดับพื้นที่จำเป็นต้องอาศัยการสร้างบรรทัดฐานร่วมกันระหว่างตัวแสดงที่มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับปัญหาภัยพิบัติอุทกภัย โดยการกำหนดให้การลดความเสี่ยงเป็นบรรทัดฐานร่วมในการปฏิบัติการสำหรับตัวแสดงนั้นถือเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความยั่งยืนให้กับการบริหารจัดการรูปแบบหนึ่งเพราะเป็นการสร้างการตระหนักรู้ให้กับตัวแสดงและความพร้อมรับผิชอบในการดำเนินการกิจไปในทางเดียวกัน แต่ด้วยปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยของประเทศไทยในแง่ของการพัฒนาจำเป็นต้องสร้างแนวทางการขับเคลื่อนที่นำไปสู่การสร้างความคาดหวังร่วมกันอย่างมีมาตรฐาน ส่งผลให้การสร้างกลไกการขับเคลื่อนการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานจึงเป็นความท้าทาย

จากการลงพื้นที่วิจัยกรณีการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยทั้งสามจังหวัด พบว่าการสร้างบรรทัดฐานร่วมกันระหว่างหน่วยงานยังคงเป็นไปในลักษณะของการใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 เป็นกลไกเชิงโครงสร้างที่ทำให้ทุกหน่วยงานทำหน้าที่ โครงสร้างในลักษณะนี้มีความเป็นรูปธรรมสูงและเน้นการสั่งการให้เกิดการปฏิบัติซึ่งในระดับพื้นที่จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่กำหนดบรรทัดฐานการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานและเป็นผลให้บรรทัดฐานของการปฏิบัติการร่วมจึงอิงอยู่ที่โครงสร้างกฎหมายและทัศนะของผู้นำในการบริหารจัดการซึ่งเรียกได้ว่าเป็นการตอบใจทยอยในเชิงมาตรฐานทางการบริหารจัดการแต่ไม่ตอบใจทยอยในเชิงการสร้างความคาดหวังร่วมกันของตัวแสดง

อย่างไรก็ตาม ความหมายของการสร้างบรรทัดฐานจำเป็นที่จะต้องพัฒนาโจทย์เชิงบรรทัดฐานสำหรับการบริหารจัดการทั้งในด้านมาตรฐานทางการปฏิบัติและด้านความคาดหวังร่วมกันของตัวแสดงเพื่อให้ความยั่งยืนทางการบริหารจัดการเชิงบูรณาการความร่วมมือระหว่างตัวแสดงเกิดขึ้นตลอดกระบวนการและสามารถลดทอนปัญหาให้ลดลงได้สำเร็จ งานวิจัยชิ้นนี้จึงสร้างเกณฑ์ในการสร้างบรรทัดฐานร่วมกันระหว่างตัวแสดงทั้งในเชิงการสร้างมาตรฐานและการสร้างความคาดหวังร่วมกันของตัวแสดง ดังนี้

- การกำหนดเป้าหมายร่วมกันระหว่างหน่วยงานให้ตั้งต้นที่กรอบมาตรฐานทางการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย โดยอาจเป็นกรอบที่มีการผสมรวมทั้งบรรทัดฐานของกฎหมาย ระเบียบ แผนงาน ร่วมกับหลักการทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง
- การกำหนดเป้าหมายของการปฏิบัติการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกหน่วยงานสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างไม่มีข้ออุปสรรคในการแสดงพฤติกรรม
- การสร้างพื้นที่สำหรับการกำหนดเป้าหมายทางการบริหารจัดการระหว่างหน่วยงาน ควรเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะความเป็นสาธารณะ สามารถให้ภาคประชาชนเข้าถึงและแสดงความคิดเห็นร่วมกับหน่วยงานในการกำหนดเป้าหมายดังกล่าวได้

- เมื่อได้เป้าหมายทางการบริหารจัดการร่วมกันและหน่วยงานต้องสามารถสร้างการปฏิบัติที่บรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นไปในทิศทางเดียวกันระหว่างหน่วยงานที่สอดคล้องประสานการบูรณาการความร่วมมือในการปฏิบัติการณ์ร่วมกัน

- หน่วยงานเมื่อรับในเป้าหมายทางการบริหารจัดการร่วมกันแล้ว ต้องพร้อมรับผิดชอบต่อการดำเนินการตามภารกิจของตนร่วมกับหน่วยงานอื่น ซึ่งความรับผิดชอบทางการปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายหรือสังคมพื้นที่กำหนดร่วมกัน



แผนภาพ 4.7 กิจกรรมของ Disaster Risk Reduction Dialogue Unit

ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น การสร้างบทสนทนาว่าด้วยการลดความเสี่ยงในระดับพื้นที่ (DRR Dialogue Unit) ผ่านกลไกการดำเนินการที่เรียกว่า คณะกรรมการลดความเสี่ยงภัยในระดับจังหวัด โดยให้มีการกิจที่สำคัญที่มุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ สามารถสรุปกลไกการดำเนินการ ข้อจำกัด/ข้อพึงระวัง ปัจจัยสนับสนุน และตัวอย่างภารกิจที่เหมาะสมของตัวแบบการสร้างบทสนทนาว่าด้วยการลดความเสี่ยงในระดับพื้นที่ (DRR Dialogue Unit) ได้ดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 4.3 กลไกการดำเนินการ ข้อจำกัด/ข้อพึงระวัง ปัจจัยสนับสนุน และตัวอย่างภารกิจที่เหมาะสม
ของตัวแบบการสร้างบทสนทนาว่าด้วยการลดความเสี่ยงในระดับพื้นที่ (DRR Dialogue Unit)

กลไกการดำเนินการ	ข้อจำกัด/ข้อพึงระวัง	ปัจจัยสนับสนุน	ตัวอย่างภารกิจที่เหมาะสม
การสะสมประสบการณ์และการเรียนรู้ (Learning curve)	- ประสบการณ์ของตัวแสดงที่มีส่วนร่วมต้องสะท้อนการมีข้อเท็จจริง - การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่แท้จริงต้องสามารถทำให้ทุกตัวแสดงสามารถแลกเปลี่ยนได้อย่างเพียงพอกับข้อมูลที่มีต่อสภาพปัญหา	- มีการคัดกรองคุณสมบัติด้านความเชี่ยวชาญและข้อเท็จจริงของผู้มีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ - จัดพื้นที่การแลกเปลี่ยนที่ทำให้ทุกตัวแสดงมีอำนาจอย่างสมดุลกันหรือไม่สามารถครอบงำความคิดจากตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่งในการมีส่วนร่วม - ศึกษาสภาพพื้นที่เชิงภูมิศาสตร์และแนวโน้มปัญหา - บทวนบทเรียนจากอดีตในมุมมองจากตัวแสดงที่หลากหลาย - ทุกฝ่ายเรียนรู้ร่วมกันและเข้าใจสถานการณ์ครั้งต่อไป	- เวทีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่จังหวัด - กิจกรรมภาคีรัฐพลประชาชนเพื่อถอดบทเรียนหลังการเผชิญภัยในพื้นที่จังหวัด - กิจกรรมแบบทดสอบความเข้าใจต่อสภาพปัญหาภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่

กลไกการดำเนินการ	ข้อจำกัด/ข้อพึงระวัง	ปัจจัยสนับสนุน	ตัวอย่างภารกิจที่เหมาะสม
“การขับเคลื่อนด้วยความร่วมมือ” ด้วยกลไกที่สร้างความต่อเนื่องให้กับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง	- แรงจูงใจในการให้ความร่วมมือเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการสร้างความร่วมมือ แรงจูงใจที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการควรถูกนำมาใช้เป็นกลไกในการสร้างความร่วมมือระหว่างตัวแสดง - ความต่อเนื่องของความร่วมมือเป็นเงื่อนไขสำคัญของการดำเนินการให้สำเร็จ	- กลไกความร่วมมือที่เป็นทางการแบบมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน - กำหนดแผนงานที่ชัดเจน - มีกรรมการที่มีอำนาจการตัดสินใจรองรับ - ผู้นำสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงอย่างต่อเนื่อง/สม่ำเสมอ - มีกลไกผู้เชี่ยวชาญเชิงเทคนิค	- จัดตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการตัดสินใจและกำหนดแผนงานเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในพื้นที่จังหวัด - จัดประชุมคณะกรรมการเพื่อการดำเนินการภารกิจอย่างต่อเนื่อง 1 ปี - จัดประชุมติดตามสถานการณ์ปัญหาหลังประสบภัยระดับจังหวัดทุกครึ่ง
การสร้างตัวชี้วัดด้านการลดความเสี่ยง หรือ DRR KPI แก่จังหวัด	- ความเสี่ยงของแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน การสร้างตัวชี้วัดจึงต้องอาศัยข้อมูลจากพื้นที่ระดับชุมชนฐานรากมาสู่การเป็นข้อมูลจังหวัด - ความสำเร็จในการบรรลุตัวชี้วัดอยู่ที่การยอมรับตัวชี้วัดไปปฏิบัติของทุกฝ่าย การมีส่วนร่วมในการกำหนดตัวชี้วัดจึงเป็นโอกาสของความสำเร็จ	- เน้นความสัมพันธ์พื้นที่และโอกาสเกิดภัย - สร้างการรับรู้/การจัดการให้กับประชาชน - พัฒนาขีดความสามารถหน่วยงานที่ลดความเสี่ยงให้เตือนภัยได้ - มีเกณฑ์ชี้วัดการบูรณาการความร่วมมือ/ลดความเสี่ยงจากการทำงานร่วมกัน - สร้างโอกาส/เวทีเจรจา/แลกเปลี่ยนระหว่างตัวแสดงในกระบวนการกำหนดตัวชี้วัดด้านการลดความเสี่ยง	- การหารือระหว่างรัฐกับภาคประชาชนในการสร้างตัวชี้วัดในการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับพื้นที่จังหวัด - MOU ระหว่างหน่วยงานในการสร้างตัวชี้วัดการลดความเสี่ยงเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับจังหวัด - การสร้างความรู้ไปใส่ในกระบวนการกำหนดตัวชี้วัดด้านการลดความเสี่ยง

กลไกการดำเนินการ	ข้อจำกัด/ข้อพึงระวัง	ปัจจัยสนับสนุน	ตัวอย่างภารกิจที่เหมาะสม
การสร้างบรรทัดฐานร่วมกันที่มีมาตรฐานและมาตรฐานและนำไปสู่การสร้าง ความคาดหวังร่วมกัน (Mutual Norm)	● การสร้างบรรทัดฐานร่วมกันเป็นเรื่องของการปลูกฝังจิตสำนึก ร่วม ซึ่งเกิดขึ้นได้ยาก หากขาดการสร้างวัฒนธรรมค่านิยมระหว่างหน่วยงาน ● การสร้างความคุ้นเคยระหว่างหน่วยงานที่ตั้งอยู่บนมาตรฐานทางการบริหาร จัดการภัยพิบัติ จำเป็นต้องอาศัยความทุ่มเทที่จะสร้างให้ทุกฝ่ายมีความสามารถในการรับรู้อย่างเท่าเทียมกันเกี่ยวกับมาตรฐานนั้น	● กำหนดเป้าหมายร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ● กระบวนการกำหนดเป้าหมายที่ทุกฝ่ายสามารถแสดงความเห็นร่วมหน่วยงานได้ และเปิดกว้างต่อหลายภาคส่วน ● แต่ละหน่วยงานมีเป้าหมาย การปฏิบัติงานเชิงบูรณาการร่วมกันอย่างชัดเจน	● กิจกรรมรณรงค์ปลูกจิตสำนึกในการลดความเสียหายในพื้นจังหวัดอย่างทั่วถึง โดยเน้นการรณรงค์กับภาคสังคมเป็นภารกิจแรก ● จัดกิจกรรมพบปะระหว่างผู้ประสบภัยกับผู้จัดการภัยราย 3-6 เดือน ● กิจกรรมเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับมาตรฐานการลดความเสียหายและการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับจังหวัด

ตารางสรุปกลไกการดำเนินการ ข้อจำกัด/ข้อพึงระวัง และตัวอย่างภารกิจที่เหมาะสมของตัวแบบการสร้าง บทสนทนาว่าด้วยการลดความเสี่ยงในระดับพื้นที่ (DRR Dialogue Unit) ดังตารางข้างต้น ทำให้เห็นว่า กลไก การดำเนินการตามกิจกรรมของตัวแบบ DRR Dialogue Unit มีข้อจำกัด/ข้อพึงระวังที่สำคัญหลายประการ รวมไปถึงปัจจัยสนับสนุนที่มีต่อกลไกการดำเนินการต่าง ๆ

สาระสำคัญของบทที่ 4 ที่ได้กล่าวถึงนั้น เกิดจากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับเงื่อนไข ปัจจัย สภาพปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดต่าง ๆ จากพื้นที่ศึกษาทั้งพื้นที่ต้นแบบ พื้นที่เทียบเคียง คณะผู้วิจัย จึงได้เสนอตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดสำหรับกำหนดแนวทางการขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง และการบูรณาการเพื่อการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย หลังจากได้ตัวแบบทั้งสอง ดังกล่าวแล้ว คณะผู้วิจัยได้มีการนำผลการศึกษาที่ได้สู่การเผยแพร่ในพื้นที่อื่น ๆ อีก 2 จังหวัด ได้แก่ จังหวัด ลำปาง สำหรับกรณีตัวแบบยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง และจังหวัดอุบลราชธานี สำหรับกรณีความร่วมมือ เพื่อจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ซึ่งข้อเสนอแนะและความคิดเห็นต่าง ๆ คณะผู้วิจัยได้มีการรวบรวมและจัดหมวดหมู่ ไว้ในบทที่ 5 การเผยแพร่ผลการศึกษาตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด

บทที่ 5

การเผยแพร่ผลการศึกษา

ตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด

5.1 การเผยแพร่ผลการศึกษาตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

การเผยแพร่ผลการศึกษาตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด เป็นการนำรูปแบบและวิธีการบูรณาการจากผลการศึกษาของพื้นที่ต้นแบบไปเผยแพร่และให้ความรู้ในพื้นที่อื่น ๆ โดยมุ่งตอบคำถามสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

- 1) ตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดที่ได้นำไปเผยแพร่จะสามารถเกื้อหนุนต่อการบูรณาการการดำเนินการภารกิจรัฐในเชิงพื้นที่ได้หรือไม่ อย่างไร
- 2) ตัวแบบใดที่มีความเหมาะสมและสามารถนำไปปรับประยุกต์ใช้จริงในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองได้

สำหรับตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง คณะผู้วิจัยได้พิจารณาเลือกเผยแพร่ตัวแบบ ณ จังหวัดลำปาง เนื่องจากจังหวัดลำปางเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีภาคเอกชนที่มีความเข้มแข็ง อีกทั้งมีสถาบันการศึกษาในพื้นที่เป็นหน่วยวิชาการที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานของจังหวัดได้ ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับกรณีจังหวัดขอนแก่นและจังหวัดสงขลา ประกอบกับที่ผ่านมาจังหวัดลำปางมีทิศทางการพัฒนาเมืองอย่างต่อเนื่อง เช่น การอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่เมืองเก่าในจังหวัดลำปาง การส่งเสริมผลิตภัณฑ์เซรามิกและหัตถอุตสาหกรรมซึ่งเป็นสินค้าที่มีชื่อเสียงของจังหวัดลำปาง เป็นต้น

โดยกิจกรรมการเผยแพร่ผลการศึกษาตัวแบบฯ นั้น ได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์ความคิดเห็นผู้บริหารจังหวัดลำปาง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนหอการค้าจังหวัดลำปาง รวมไปถึงการจัดประชุมกลุ่มย่อยซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายคือ ผู้แทนส่วนราชการประจำจังหวัดลำปางที่เกี่ยวข้อง สถาบันการศึกษาในพื้นที่ ดังนี้

ตาราง 5.1 การเผยแพร่ผลการศึกษาตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด
ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ณ จังหวัดลำปาง

กิจกรรมการเผยแพร่ตัวแบบฯ	ผู้ที่ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
การสัมภาษณ์ความคิดเห็น	- รองผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง - นายกเทศมนตรีนครลำปาง - รองประธานหอการค้าจังหวัดลำปาง
การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด	- ผู้แทนสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดลำปาง - ผู้แทนสำนักงานคลังจังหวัดลำปาง - ผู้แทนสำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัด - ผู้แทนสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดลำปาง - ผู้แทนสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดลำปาง - ผู้แทนแขวงทางหลวงลำปางที่ 1 - ผู้แทนสำนักงานบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 13 สาขาลำปาง - ผู้แทนโครงการชลประทานลำปาง - ผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดลำปาง - ผู้แทนสำนักงานชลประทานที่ 2 (ลำปาง) - ผู้แทนศูนย์พัฒนาราชภูมบนพื้นที่สูง จังหวัดลำปาง - ผู้แทนแขวงทางหลวงชนบลำปาง - ผู้แทนมหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง - ผู้แทนมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา ลำปาง

5.1.1 การเผยแพร่ตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์
การพัฒนาเมือง

1) ที่มาและความสำคัญของตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด

ประเด็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการบริหารราชการไทยคือ การที่หน่วยงานภาครัฐในพื้นที่อาจมีข้อจำกัดด้านความสามารถในการบูรณาการการทำงานร่วมกัน โดยโจทย์ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงเป็นไปเพื่อแสวงหาแนวทางที่จะทำอย่างไรให้เกิดการบูรณาการการทำงานที่ไม่เกี่ยวพันหรือส่งผลกระทบต่อปฏิรูป
ปรับโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐที่มีอยู่เดิม ประเทศไทยมีระบบการบริหารราชการแผ่นดินโดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่ ส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการส่วนท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้น

ในการปฏิบัติงานจริงในพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ อาจจะมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการพัฒนาจังหวัดอื่น อย่างเช่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาการจัดทำต้นแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้แบ่งประเด็นในการวิจัยหลักออกเป็น 2 ประเด็น โดยคณะผู้วิจัยใช้ภารกิจการดำเนินงานภาครัฐ 2 ภารกิจ เป็นจุดเริ่มต้นหลักสำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ คือ (1) ภารกิจด้านยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง และ (2) ภารกิจจัดการภัยพิบัติ เพื่อศึกษากระบวนการร่วมมือที่เกิดขึ้นใน 2 ภารกิจ จากหลายภาคส่วนในพื้นที่ต้นแบบว่ามีแนวทางในการดำเนินงานอันนำไปสู่ความสำเร็จอย่างไร ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยเป็นไปเพื่อ (1) การศึกษารูปแบบกลไกในการดำเนินงานภาครัฐที่จะเป็นส่วนในการสนับสนุนให้พื้นที่จังหวัดเกิดการบูรณาการในเชิงการบริหารพัฒนาอย่างเป็นระบบ (2) เพื่อนำตัวแบบที่ได้จากการศึกษาไปเผยแพร่ในพื้นที่จังหวัดนาร่อง

คณะผู้วิจัยเลือกจังหวัดลำปางเป็นพื้นที่นาร่องการขับเคลื่อนภารกิจด้านยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง เพื่อต้องการทราบความเห็นว่ามีความคิดเห็นอย่างไรต่อตัวแบบที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอ และหากจะมีการขับเคลื่อนหรือขยายผลตัวแบบยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองไปยังจังหวัดอื่น ๆ นั้นจำเป็นต้องมีการปรับแก้ข้อกำหนดกฎหมาย เพื่อส่งเสริมการเกิดของการขับเคลื่อนตัวแบบนี้หรือไม่

การขับเคลื่อนการปฏิบัติราชการของจังหวัดหนึ่ง ๆ มีตัวแสดงหลักเป็นจำนวนมากทั้งในส่วนของกลไกบริหารส่วนกลางที่อยู่ในพื้นที่จังหวัด อีกส่วนหนึ่งคือ ส่วนราชการหลักซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ นั่นคือ ส่วนราชการส่วนภูมิภาคซึ่งทำหน้าที่บริหารงานพื้นที่จังหวัดผ่านการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด 33 หน่วยงาน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลระดับต่าง ๆ ภาคเอกชน อาทิจากหอการค้าจังหวัด สภาอุตสาหกรรมจังหวัด สมาคมท่องเที่ยวจังหวัด รวมไปถึงการรวมกลุ่มของภาคประชาสังคม

โจทย์หลักของการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ การสร้างกลไกเพื่อประสานให้ตัวแสดงเหล่านี้สามารถหันหน้าไปในทิศเดียวกันเพื่อสร้างแนวทางการพัฒนายุทธศาสตร์เมืองร่วมกันได้โดยแต่ละส่วนรับผิดชอบในภารกิจตนเอง ทว่าต้องเป็นไปภายใต้ทิศทางพัฒนาเดียวกัน แต่ในทางปฏิบัติจริงปัญหาใหญ่ที่ทราบกันดีว่านโยบายในการกำหนดแผนหรือยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนงานอาจจะมีมาจากกระทรวง กรมของหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ซึ่งแต่ละส่วนไม่สอดคล้องกัน ประกอบไปด้วย ยุทธศาสตร์ชาติซึ่งแต่ละหน่วยงานต้องปฏิบัติตามภารกิจของหน่วยงานนั้น ๆ อีกส่วนหนึ่งจะเป็นแผนยุทธศาสตร์หน่วยงานประจำจังหวัด และแผนยุทธศาสตร์องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีแผนยุทธศาสตร์ อบจ. เป็นตัวประสานแผนหลักในการขับเคลื่อนงานกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ไม่รวมไปถึงแผนขับเคลื่อนองค์กรในส่วนของภาคเอกชน ประชาสังคม ซึ่งมีแนวทางที่ต่างออกไปอีก ส่งผลให้เกิดปัญหาว่าในพื้นที่จังหวัดมีแผนงาน แผนยุทธศาสตร์หลายชุด ทำอย่างไรให้แผนต่าง ๆ เกิดการเชื่อมต่อหรือเป็นไปในทิศทางในทางเดียวกันมากขึ้น เพื่อเอาแผนยุทธศาสตร์นั้นมากำกับภารกิจหรือขับเคลื่อนงานไปสู่ทิศทางเดียวกันในการพัฒนาเมือง

โดยกระบวนการในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้กำหนดพื้นที่ศึกษา 2 จังหวัด เพื่อเป็นต้นแบบในการสร้างตัวแบบการบูรณาการใน 2 ภารกิจ การรับฟังความเห็นครั้งนี้เป็นการรับฟังความเห็นเฉพาะเรื่องการพัฒนาเมือง โดยใช้จังหวัดขอนแก่นเป็นพื้นที่จังหวัดต้นแบบในด้านยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง เนื่องจากคณะผู้วิจัยเห็นว่าในรอบ 2 ถึง 3 ปีที่ผ่านมาจังหวัดขอนแก่นเป็นพื้นที่จังหวัดที่มีความคึกคักในด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ภาคเอกชนมีความตื่นตัวและได้มีการตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด ถือเป็นส่วนช่วยในการจัดทำยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาเมืองซึ่งมีฐานมาจากการปรึกษาหารือร่วมกันของคนในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น ด้วยวิธีการพูดคุยกับประชาชน ส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จนกระทั่งได้ยุทธศาสตร์สำหรับพัฒนาจังหวัดขอนแก่นเมืองอัจฉริยะ (Khon Kaen Smart City) ขึ้น ซึ่งมียุทธศาสตร์หลักทั้งสิ้น 6 ยุทธศาสตร์ โครงการประกอบยุทธศาสตร์ย่อย 200 โครงการ การพัฒนายุทธศาสตร์จังหวัดในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นใช้การสนทนาพูดคุยกับระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่จนนำมาซึ่งการยอมรับและนำแผนยุทธศาสตร์นั้นไปสู่การปฏิบัติ แผนยุทธศาสตร์ขอนแก่นเมืองอัจฉริยะ (Khon Kaen Smart City) ของบริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด จัดทำขึ้นโดยความร่วมมือของภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่น หอการค้าจังหวัดขอนแก่นผู้สนับสนุนหลักในการผลักดันให้กลายมาเป็นยุทธศาสตร์จังหวัดจากนั้นจึงผลักดันต่อเพื่อให้รัฐบาลกลางที่กรุงเทพมหานครยอมรับให้ความเห็นชอบในการขับเคลื่อนงานบางอย่าง ซึ่งนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในพื้นที่จังหวัด

หลังจากนั้นปรากฏว่ามีจังหวัดอื่น ๆ ได้ริเริ่มจัดตั้งบริษัท พัฒนาเมืองจังหวัด จำกัด ปัจจุบันจัดตั้งแล้ว 14 จังหวัดโดยประมาณ คณะผู้วิจัยเลือก 2 จังหวัดมาเป็นจังหวัดเทียบเคียงกับจังหวัดขอนแก่นคือ จังหวัดสงขลาและจังหวัดสุโขทัย โดยที่จังหวัดสงขลาได้จัดตั้งบริษัท สงขลาพัฒนาเมือง จำกัด ผ่านการประสานความร่วมมือของภาคเอกชนในพื้นที่จังหวัดสงขลา อาทิ สมาคมโลจิสติกส์สงขลา หอการค้าจังหวัดสงขลา รวมกลุ่มกัน เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์พัฒนาเมืองในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ ทั้งนี้ บริษัท พัฒนาเมืองสงขลา จำกัด ให้ความสำคัญกับความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาอย่างมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ซึ่งเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับจังหวัดสุโขทัยซึ่งมีการจัดตั้ง บริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด คณะผู้วิจัยได้ถอดตัวแบบจากแนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์และการพัฒนาเมืองจากพื้นที่ตัวแบบและพื้นที่เทียบเคียงทั้ง 3 จังหวัดดังกล่าว โดยมีต้นแบบหลักคือ พื้นที่จังหวัดขอนแก่นเทียบเคียงพื้นที่จังหวัดสงขลาและพื้นที่จังหวัดสุโขทัย จนนำมาซึ่งข้อสรุปบางประการว่าปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลให้จังหวัดขอนแก่นสามารถขับเคลื่อนไปได้และสามารถพัฒนาต่อยอดเป็นจังหวัดต้นแบบ

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากการศึกษาในประเด็นการด้านยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองแล้ว คณะผู้วิจัยยังได้ศึกษาตัวแบบความร่วมมือในกรณีการจัดการภัยพิบัติ ด้านอุทกภัย โดยได้เลือกพื้นที่จังหวัดสงขลาเป็นพื้นที่ต้นแบบ เนื่องจากจังหวัดสงขลาประสบการณการร่วมมือที่มีประสิทธิภาพผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการเฝ้าระวังน้ำซึ่งถือเป็นความร่วมมือกันระหว่างส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาควิชาการ โดยมีพื้นที่จังหวัดเทียบเคียงคือ จังหวัดขอนแก่นและจังหวัดนนทบุรี

พื้นที่จังหวัดลำปางเป็นพื้นที่ที่คณะผู้วิจัยได้กำหนดให้เป็นพื้นที่ในการขับเคลื่อนตัวแบบยุทธศาสตร์พัฒนาเมือง เนื่องด้วยสาเหตุสำคัญ 3 ประการ คือ (1) จังหวัดลำปางเป็นเมืองศูนย์กลางทางการค้าของภาคเหนือมานานตั้งแต่ในอดีต (2) จังหวัดลำปางมีจุดแข็งหลายด้านที่สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาในทางธุรกิจได้ เช่น อุตสาหกรรมเหมืองแร่ การท่องเที่ยว เป็นต้น (3) จังหวัดลำปางเป็นพื้นที่จังหวัดที่มีสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาหลายมหาวิทยาลัยซึ่งปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งสำหรับการพัฒนาเมือง เช่นเดียวกับในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น กล่าวคือ จังหวัดขอนแก่นได้มีการสร้างความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างภาคเอกชน ส่วนราชการ และมหาวิทยาลัยขอนแก่น ส่งผลให้มหาวิทยาลัยขอนแก่นเปรียบเสมือนผู้ช่วยหลักในการจัดเก็บ จัดการสังเคราะห์ข้อมูลและวิเคราะห์สถานการณ์เพื่อนำเอาความรู้ที่ได้มาใช้เพื่อพัฒนาต่อยอดเป็นยุทธศาสตร์ในด้านต่าง ๆ บรรลุไว้ในยุทธศาสตร์พัฒนาเมืองขอนแก่น

ทั้งนี้ หลังจากที่ได้คณะผู้วิจัยได้เผยแพร่ตัวแบบการศึกษาแล้วจะเอาความคิดเห็นของทุกท่านไปจัดทำรายงานขั้นสุดท้ายเพื่อจัดประชุมใหญ่ที่กรุงเทพมหานครให้กับหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแสดงความเห็นต่อตัวแบบต่อไป ตัวแบบการศึกษาที่จัดทำขึ้นครั้งนี้จึงจะนำมาขับเคลื่อนในจังหวัดลำปางที่มีต้นทุนทางสังคม ประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ มีความพร้อมในหลากหลายมิติ เพื่อส่งเสริมให้จังหวัดลำปางสามารถสร้างกลไกความร่วมมือในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองมีพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนสามารถแสดงความเห็นความต้องการในพัฒนาพื้นที่จังหวัดลำปางไปในทิศทางเดียวกันได้

2) ข้อค้นพบและบทเรียนที่สำคัญจากพื้นที่ต้นแบบและพื้นที่เทียบเคียง

พื้นที่ต้นแบบจังหวัดขอนแก่นในตอนนี้มีการพัฒนาไปอย่างมากผ่านกรณีการรวมตัวของ 5 เทศบาล ได้แก่ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลท่าพระ และเทศบาลตำบลสำราญ สำหรับดำเนินการจัดตั้ง บริษัท ขอนแก่น ทรานสิท ซิสเต็ม จำกัด (KHON KAEN TRANSIT SYSTEM: KKTS) เพื่อระดมทุนในการพัฒนาระบบคมนาคมในตัวเมืองจังหวัดขอนแก่น คณะผู้วิจัยใช้จังหวัดขอนแก่นเป็นต้นแบบ โดยจุดเด่นของจังหวัดขอนแก่น คือ การมีวงสนทนาในหลายระดับ ทั้งการสนทนาที่เป็นทางการและการสนทนาอย่างไม่เป็นทางการทั้งในส่วนของการพูดคุยของนักธุรกิจ เพื่อกล่าวถึงความต้องการสำหรับทิศทางการเติบโตของเมืองในจังหวัดขอนแก่น ทั้งนี้ จังหวัดขอนแก่นได้กำหนดจุดของการพัฒนาจังหวัดให้เป็นศูนย์กลางจากการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจจากหลายทิศทางที่จะมุ่งตรงเข้าสู่จังหวัดขอนแก่น นำมาสู่การที่นักธุรกิจในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นตัดสินใจระดมทุนร่วมกัน 20 ตระกูล รวมแล้วกว่า 200 ล้านบาท จัดตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด ขึ้น

บทสนทนาเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองในจังหวัดขอนแก่นเกิดขึ้นในทุกมิติ ทั้งในบริบทของภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้มีการประสานเวทีการสนทากันอย่างต่อเนื่อง มีความร่วมมืออย่างดีกับมหาวิทยาลัยขอนแก่นซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้บริษัท พัฒนาเมืองขอนแก่น จำกัด เติบโตได้เร็วจากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลของคณะผู้วิจัย พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์หลายท่านให้ข้อมูลตรงกันว่าความเห็นมักจะเกิดขึ้นในเวทีที่ไม่เป็นทางการก่อนแล้วจึงนำความเห็นที่ตกผลึก แล้วคนเหล่านั้นพูดคุยต่อในเวทีที่เป็นทางการ

แล้วจึงจะสามารถมีการพิจารณาได้เร็วและขับเคลื่อนออกมาได้อย่างเป็นผลสำเร็จ ยกตัวอย่างกรณียุทธศาสตร์ขอนแก่นสมาร์ทซิตี้ (Khon kaen Smart City) จุดเริ่มต้นสำคัญพบว่าเริ่มจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการเปิดวงเสวนากันภาคประชาคมในระดับท้องถิ่น การคุยกันใช้เวลาพอสมควรโดยใช้เวลาในการพูดคุยประมาณ 2 ปี กว่าจะมีการคุยกันอย่างเป็นรูปธรรม จากนั้นจึงเริ่มมีการสานงานต่อด้วยการพึ่งพาบทบาทของนักการเมืองท้องถิ่นถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนตำแหน่งผู้บริหารในระดับต่าง ๆ แนวคิดการพัฒนาเมืองยังมีการรับช่วงต่ออย่างต่อเนื่อง บทสนทนาที่ถูกสร้างไว้ได้รับสานต่อ

หน่วยงานหลากหลายภาคส่วนเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมทั้งในระดับพื้นที่และระดับประเทศ เนื่องจากสาเหตุที่จังหวัดขอนแก่นสามารถขับเคลื่อนการสร้างรถไฟฟ้ารางเบา (Light Rail Transit: LRT) การพัฒนาสาธารณูปโภคได้อย่างเป็นรูปธรรม ภาครัฐมีการคุยกันและเห็นด้วยกับสิ่งที่ภาคเอกชนในจังหวัดขอนแก่นมีความต้องการขับเคลื่อน เงื่อนไขสำคัญอีกประการที่ทำให้การขับเคลื่อนโครงการเป็นไปได้ คือ กรมธนารักษ์เนื่องจากการดำเนินโครงการดังกล่าวจำเป็นต้องมีการใช้พื้นที่หลายส่วนของกรมธนารักษ์สำหรับนำไปใช้ในการพัฒนาพื้นที่ อีกทั้งบทบาทของผู้นำในพื้นที่เป็นอีกหนึ่งปัจจัยเสริมความสำเร็จสำคัญทั้งในส่วนของผู้นำภาคเอกชน ผู้นำภาครัฐ ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดขอนแก่นซึ่งถือว่ามีความเข้มแข็งและมีการพูดคุยกันอย่างต่อเนื่อง โดยมีมหาวิทยาลัยขอนแก่นในฐานะผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดทำฐานข้อมูลวิเคราะห์ เป็นตัวกลางในการจัดเวทีพูดคุย กล่าวคือ สถานศึกษาสามารถที่จะประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรหลายภาคส่วนเข้าร่วมกันได้เนื่องจากสถานศึกษาจะถูกมองว่าไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการดำเนินกิจกรรมและสามารถแสดงบทบาทเป็นตัวกลางในการจัดวงเสวนาได้ส่งผลให้วงเสวนาได้รับความไว้วางใจใจ ภายหลังจากทิศทางเริ่มชัดเจนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองที่ถูกกำหนดได้นำไปสู่การเผยแพร่ทุกภาคส่วนในจังหวัดขอนแก่นรับทราบในแนวทางการพัฒนาส่งผลให้เกิดเป็นรูปธรรมและเป็นต้นแบบที่ดีที่มีการพัฒนาเมืองและมีการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างชัดเจนผ่านการรับฟังความเห็นของทุกภาคส่วนในพื้นที่พัฒนา

ในส่วนของ 2 จังหวัดที่เทียบเคียงคือ จังหวัดสงขลาและจังหวัดสุโขทัย พื้นที่จังหวัดสงขลาได้มีการจัดตั้งบริษัท สงขลาพัฒนาเมือง จำกัด โดยในช่วงหลายปีที่ผ่านมาอำเภอหาดใหญ่เริ่มประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจเนื่องจากการย้ายฐานการลงทุนทำให้กลุ่มธุรกิจจังหวัดสงขลาเริ่มตระหนักถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจในพื้นที่ไม่เป็นไปอย่างที่เคยเป็นมาก่อน จังหวัดสงขลาอาจจะไม่เหมือนพื้นที่อื่น ในแง่ที่ว่าจังหวัดสงขลาเคยมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมากมาแล้วในอดีต ปัจจุบันอาจจะมียุทธศาสตร์ตกต่ำลง มีการคิดริเริ่มจากกลุ่มนักธุรกิจในพื้นที่อำเภอหาดใหญ่ในการจัดตั้ง บริษัท สงขลาพัฒนาเมือง จำกัด ขึ้นมาแต่อาจจะไม่มีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมชัดเจนเหมือนจังหวัดขอนแก่น ปัจจัยที่ทำให้จังหวัดสงขลาพัฒนาในรูปแบบนี้ได้ อาจจะสรุปได้ 3 ปัจจัย คือ (1) งบประมาณจากภาครัฐที่มีการอนุมัติลงไปในพื้นที่จังหวัดสงขลาค่อนข้างมากอย่างต่อเนื่อง (2) ทุกภาคส่วนในพื้นที่มีความพร้อมในการสร้างร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนารวมกันได้ (3) ภาคเอกชนในพื้นที่จังหวัดสงขลาและอำเภอหาดใหญ่มีประสิทธิภาพและพร้อมจะลงทุนโดยภาคเอกชนมีศักยภาพที่จะลงทุนแต่ยังรอการกำหนดทิศทางการพัฒนาจากภาครัฐที่ชัดเจน ประเด็นปัญหา คือ การที่อาจจะไม่มีความเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานในพื้นที่จังหวัดสงขลาและความไม่เข้าใจในบริบทเชิงพื้นที่ของ

หน่วยงานต่าง ๆ เนื่องจาก ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ยังไม่มีการตั้งวงเสวนากันอย่างต่อเนื่องไม่มีการสร้างบทสนทนาในแง่ว่าทิศทางการพัฒนาเมืองในพื้นที่จะเป็นไปอย่างไร และจังหวัดสงขลาอาจเป็นพื้นที่ที่ต้องพึ่งพาเศรษฐกิจบางประเภทมากเกินไป อีกทั้งจังหวัดสงขลายังไม่มีมุมมองเสริมการพัฒนาที่ชัดเจนว่าจะทำให้เมืองในจังหวัดสงขลาเป็นไปอย่างไร

จังหวัดลำปางมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับจังหวัดสุโขทัย กล่าวคือ ลักษณะเป็นเมืองขนาดเล็กคล้ายกัน โดยจากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลของคณะผู้วิจัยที่จังหวัดสุโขทัยมีโอกาสพูดคุยกับภาคธุรกิจของจังหวัดสุโขทัย ได้ให้ข้อมูลว่า จังหวัดสุโขทัยมีจุดอ่อนอยู่ประการหนึ่ง คือ เป็นจังหวัดที่นักท่องเที่ยวท่องเที่ยวตอนกลางวัน ช่วงเย็นจะไปพักค้างคืนที่จังหวัดพิษณุโลก เช่นเดียวกันกับจังหวัดลำปางที่นักท่องเที่ยวมาเที่ยวตอนกลางวัน และตอนเย็นไปพักค้างคืนที่จังหวัดเชียงใหม่ ในส่วนของจังหวัดสุโขทัยคณะผู้ให้สัมภาษณ์แจ้งต่อคณะผู้วิจัยว่า อยากให้แนวทางการพัฒนาพื้นที่จังหวัดสุโขทัยยังคงอิงอยู่กับความเป็นเมืองมรดกโลก เนื่องจากมีต้นทุนด้านมรดกทางวัฒนธรรมอยู่และจะใช้ต้นทุนเป็นกลไกในการพัฒนาพื้นที่ต่อไป ทว่าในทางกลับกันเมื่อต้องการจะพัฒนาเมืองให้เป็นไปในลักษณะอื่นจึงอาจจะติดกับกฎหมายที่ดูแลพื้นที่พิเศษหลายฉบับ ส่งผลให้พื้นที่บางส่วนไม่สามารถพัฒนาได้ความชัดเจนในการพัฒนาจึงยังไม่มีเหตุจากมีผู้มีส่วนได้เสียบางส่วนอยากให้จังหวัดสุโขทัยเป็นเมืองแบบนิ่ง ๆ อยากให้พัฒนาเป็นเพียงการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ บางภาคส่วนต้องการให้มีการจัดบริเวณในการพัฒนา คือ แยกส่วนของการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และเสริมด้วยการท่องเที่ยวสมัยใหม่เพื่อให้อย่างน้อยที่สุดสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวให้พักค้างคืนในพื้นที่ตัวอำเภอเมืองของจังหวัดสุโขทัยได้บ้างบางส่วน

ในส่วนของจังหวัดสุโขทัยปัจจุบันประสบกับปัญหาการไหลออกการย้ายถิ่นฐานของประชากรในพื้นที่จังหวัดสุโขทัย กล่าวคือ เมื่อประชากรในจังหวัดไปเรียนต่อที่อื่นมักจะไม่กลับมาอาศัยในพื้นที่จังหวัดสุโขทัยในระยะยาวส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของเมืองในภาพรวม ทั้งนี้ ภาคเอกชนในจังหวัดสุโขทัยค่อนข้างมีความเข้มแข็งและเป็นคนรุ่นใหม่โดยมีการประชุมอย่างต่อเนื่องผ่านคณะกรรมการบริหาร บริษัท สุโขทัยพัฒนาเมืองจำกัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด ค่อนข้างสอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัดสุโขทัยแต่ยังขาดการคุยทิศทางการพัฒนาที่ชัดเจนกับภาครัฐ บริษัทสุโขทัยพัฒนาเมืองกำลังดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์พัฒนาเมืองให้มีความชัดเจนก่อนแล้วจึงจะนำเสนอไปเสนอกับหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดต่อไป เพื่อสร้างยุทธศาสตร์ร่วมซึ่งจะเป็นความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นอย่างไรก็ดี ข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่านักท่องเที่ยวซึ่งไปท่องเที่ยวที่จังหวัดสุโขทัยจะเข้าใจว่าตัวเมืองของจังหวัดนอกเหนือจากแหล่งโบราณสถานอุทยานแห่งชาติประวัติศาสตร์สุโขทัยไม่ได้เป็นที่ท่องเที่ยว บริเวณตัวเมืองในพื้นที่จังหวัดสุโขทัยนั้นจึงขอเสนอ บริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด ต้องการให้ตัวเมืองเป็นที่ท่องเที่ยวหรือเป็นที่พักผ่อนโดยพยายามที่จะสร้างจุดเชื่อมโยงระหว่างอุทยานแห่งชาติประวัติศาสตร์กับตัวเมืองให้นักท่องเที่ยวเข้าพักในตัวเมืองสุโขทัย

3) ตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

กลไกการสร้างความร่วมมือปรึกษาหารือพูดคุยระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดในท้ายที่สุด หากต้องการให้การพัฒนาเมืองอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมกันในการออกแบบ อาจจะต้องใช้การจัดตั้งหน่วยงานขับเคลื่อนภารกิจดังกล่าว จะนำเสนอเป็น 3 รูปแบบ คือ (1) รูปแบบบริษัท พัฒนาเมือง (2) รูปแบบการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชนเพื่อสร้างกลไกความร่วมมือเพื่อผลิตยุทธศาสตร์เมือง (3) หน่วยปฏิบัติงานด้านยุทธศาสตร์อย่างต่อเนื่องภายใต้คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) หรือศูนย์ศึกษาเพื่อพัฒนาเมือง ดังนี้

ตัวแบบที่หนึ่ง: รูปแบบบริษัทพัฒนาเมือง เสนอให้มีรูปแบบสอดคล้องรับไปกับบริบทในเชิงพื้นที่ เพื่อให้เป็นกลไกในการสร้างบทสนทนาเพื่อการพัฒนาเมืองอย่างต่อเนื่องจนนำไปสู่การก่อร่างสร้างตัวของการวางแผนกำหนดยุทธศาสตร์ โดยท้ายที่สุดจะเกิดการบูรณาการภารกิจในพื้นที่เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ทั้งนี้ กลไกดังกล่าวเป็นหน่วยในการจัดทำยุทธศาสตร์โดยทุกขั้นตอนจำเป็นต้องการมาจากการสร้างบทสนทนาของทุกภาคส่วน รูปแบบนี้จะจัดตั้งในฐานะบริษัทเอกชน หมายความว่าเหมือนกับบริษัทพัฒนาเมือง จำกัด ที่ได้กล่าวในรายละเอียดข้างต้นให้ภาคเอกชนในจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการตั้งต้นสำหรับจังหวัดที่ภาคเอกชนมีความพร้อม

ตัวแบบที่สอง: รูปแบบการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชนเพื่อสร้างกลไกความร่วมมือเพื่อผลิตยุทธศาสตร์เมือง ในกรณีที่ภาคเอกชนในจังหวัดนั้นอาจจะยังไม่พร้อมหรืออาจจะพร้อมทว่ายังขาดทิศทางที่ชัดเจน คณะผู้วิจัยเสนอให้เป็นจัดตั้งหน่วยในการขับเคลื่อนการจัดทำยุทธศาสตร์พัฒนาเมืองในลักษณะองค์กรพัฒนาเมืองร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งเป็นตัวแบบซึ่งให้เอกชนเข้ามามีบทบาท โดยภาครัฐกำหนดใน TOR (Term of Reference) ในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ การกำหนดสิทธิ์ การกำหนดเงื่อนไขการดำเนินงาน การกำหนดค่าตอบแทนต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งรูปแบบนี้เป็นรูปแบบกลาง ๆ ที่ภาคเอกชนอาจจะยังคงไม่มีความพร้อมมากนัก

ตัวแบบที่สาม: รูปแบบศูนย์ศึกษาเพื่อพัฒนาเมือง ในกรณีที่ไม่มีเอกชนที่สนใจลุกขึ้นมาจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง อาจจะต้องกำหนดกลไกการขับเคลื่อนการปรึกษาหารือผ่านกลไกรัฐที่มีอยู่แล้วโดยจัดตั้งศูนย์ศึกษาเพื่อพัฒนาเมืองจัดตั้งขึ้นโดยมีคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ซึ่งในโครงสร้างปัจจุบันประกอบด้วยภาคเอกชน สถาบันการศึกษา ภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และภาคประชาสังคม ตัวแบบซึ่งคณะผู้วิจัยออกแบบมาอาจจะเป็นการจัดตั้งศูนย์ศึกษาเพื่อพัฒนาเมืองในลักษณะมูลนิธิ โดยกำหนดแหล่งรายได้ให้มาจากแผนพัฒนาจังหวัดและเอกชนในพื้นที่เข้าทุนในส่วนนี้ด้วยภารกิจสำคัญของศูนย์ศึกษาการพัฒนาเมืองคือ ศูนย์ศึกษาเพื่อพัฒนาเมืองสามารถทำหน้าที่ในการรวบรวมและทำฐานข้อมูลสำหรับเปิดเวที เพื่อสร้างบทสนทนาอย่างต่อเนื่อง จัดทำเวทีประชาคมรับฟังความเห็นสร้างความต้องการความคาดหวังและค้นหาตัวแบบที่เหมาะสมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของจังหวัดนั้นและผลักดันเป็นแผนพัฒนาจังหวัดต่อไป

4) การนำตัวแบบไปปรับประยุกต์ใช้สำหรับจังหวัดลำปาง

แนวทางการพัฒนาจังหวัดลำปางอาจมีความแตกต่างหลากหลายในแง่ที่ว่า บางคนอาจจะต้องทำให้จังหวัดลำปางเป็นเมืองอุตสาหกรรม บางคนอาจจะต้องทำให้จังหวัดลำปางเป็นเมืองแห่งการท่องเที่ยว การที่จะทำให้มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันต้องอาศัยการสนทนาแต่จะสามารถดำเนินการต่อเนื่องได้ จำเป็นต้องมีหน่วยในการขับเคลื่อนปัจจุบันจังหวัดส่วนใหญ่ในประเทศไทยไม่ได้ดำเนินการในเรื่องนี้ เนื่องจากบทบาทการวางยุทธศาสตร์จังหวัดเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดในฐานะผู้จัดทำยุทธศาสตร์ของจังหวัด

การดำเนินการอย่างต่อเนื่องนั้นเป็นเรื่องสำคัญ แต่ข้าราชการส่วนใหญ่จะมีการโยกย้ายไปปฏิบัติราชการในพื้นที่ต่าง ๆ บางท่านริเริ่มไว้ได้ดีทว่าท้ายที่สุดงานอาจจะหายไปบ้างทำให้ความสับสนเสียหายไป ผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็มีการโยกย้ายบ่อยครั้ง โดยจังหวัดขอนแก่นการขับเคลื่อนการจัดทำยุทธศาสตร์พัฒนาเมืองจึงเริ่มต้นโดยภาคเอกชน เพราะฉะนั้น การจะกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองจึงจำเป็นต้องมีการวางแผนนำมาสู่การจัดตั้ง บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด

คณะผู้วิจัยจึงได้เสนอหน่วยในการขับเคลื่อนการสร้างบทสนทนาผ่านการเสนอ 3 ตัวแบบ คือ ตัวแบบแรก การจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองตามพื้นที่จังหวัดขอนแก่น จังหวัดสงขลา จังหวัดสุโขทัย ซึ่งมีสถานะเป็นบริษัทเอกชน ทว่าจะเป็นบริษัทที่ไม่ได้แสวงหากำไรมีบทบาทในการระดมความเห็นเพื่อสร้างยุทธศาสตร์ เนื่องจากบริษัทดังกล่าวจะเป็นหน่วยในการวางแผนการพัฒนาเมือง ส่งผลให้นักธุรกิจผู้ลงทุนเห็นว่า หากเมืองพัฒนาไปได้ถือเป็นผลตอบแทนซึ่งจะได้มาจากการเจริญเติบโตของเมือง ตัวแบบที่สอง รัฐเป็นผู้ดำเนินการก่อนและเชิญเอกชนมาร่วมโดยการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชนส่งผลให้เกิดการร่วมมือกันตั้งแต่ต้นระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน และตัวแบบที่สามอาจจะง่ายต่อการดำเนินการมากที่สุด นั่นคือ การจัดตั้งศูนย์การศึกษาเพื่อพัฒนาเมืองภายใต้คณะกรรมการ กรอ. เป็นศูนย์ขนาดเล็ก แต่มีบทบาทในการจัดทำข้อมูลทางด้านยุทธศาสตร์เมือง และเชื่อมโยงกับ กรอ. ของจังหวัดที่มีอยู่แล้ว นอกจากนี้ หัวใจสำคัญของทั้ง 3 ตัวแบบ คือ มีบุคลากรประจำที่จะต้องทำงานจัดเก็บ วิเคราะห์ข้อมูลของพื้นที่ บทบาทนี้อาจจะเป็นหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่และเป็นหน่วยในการสร้างบทสนทนาด้านการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ซึ่งจะใช้เวลาโดยประมาณ 2 ปี เพื่อตกผลึกความคิดบางประการให้สามารถนำไปจัดทำเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองได้

5.1.2 ข้อเสนอแนะและความเห็นต่อการเผยแพร่ตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

1) ความเห็นต่อผลการศึกษาตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

จากการลงพื้นที่จังหวัดลำปางเพื่อเผยแพร่ตัวแบบจากการศึกษาการจัดทำต้นแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด กรณีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง โดยมีจังหวัดขอนแก่นเป็นพื้นที่ต้นแบบและมีจังหวัดเทียบเคียงเป็นจังหวัดสงขลาและจังหวัดสุโขทัย ผู้เข้าร่วมประชุมรับฟัง

ความคิดเห็นซึ่งเป็นตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐและสถาบันอุดมศึกษาในจังหวัดลำปาง เห็นด้วยกับตัวแบบ การขยับยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอ โดยไม่มีผู้เข้าร่วมการประชุมท่านใดคัดค้าน การนำเสนอตัวแบบในภาพรวมโดยให้ความเห็นและให้ข้อเสนอต่อตัวแบบในลักษณะต่างกันไป ซึ่งโดยสรุป ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นด้วยกับตัวแบบการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

ตัวแบบที่สาม: รูปแบบศูนย์ศึกษาเพื่อพัฒนาเมือง การจัดตั้งศูนย์ศึกษาเพื่อพัฒนาเมืองภายใต้ โครงสร้างของคณะกรรมการร่วมภาคีรัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) มากที่สุด เนื่องจากความเป็นไปในการขับเคลื่อนตัวแบบดังกล่าวให้สามารถมีผลในทางปฏิบัติได้จริง ทั้งนี้ มีผู้เข้าร่วม การประชุมได้เสริมความเห็นสำหรับปรับปรุงตัวแบบที่ 3 โดยการให้จัดตั้งศูนย์ศึกษาเพื่อพัฒนาเมือง ภายใต้ โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุผลด้านความพร้อมและความสามารถในการสนับสนุน การดำเนินงานภายใต้งบประมาณและทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ศูนย์ดังกล่าวหยุดชะงักลง จากสาเหตุของการขาดแคลนทรัพยากร

ทั้งนี้ ผู้เข้าร่วมประชุมได้แสดงความเห็นต่อตัวแบบที่หนึ่งและตัวแบบที่สอง เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้

ตัวแบบที่หนึ่ง: รูปแบบบริษัทพัฒนาเมือง เป็นตัวแบบที่อาจจะสามารถดำเนินการได้สำเร็จในพื้นที่ จังหวัดขอนแก่น ทว่าสำหรับพื้นที่จังหวัดลำปางภาคเอกชนอาจจะยังไม่สามารถรวมตัวกันได้อย่างเข้มแข็งและ มีความพร้อมมากพอที่จะรวมทุนในการจัดตั้ง บริษัท ลำปางพัฒนาเมือง จำกัด ได้

ตัวแบบที่สอง: รูปแบบการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชนเพื่อสร้างกลไกความร่วมมือเพื่อผลิต ยุทธศาสตร์พัฒนาเมือง เป็นตัวแบบที่มีผู้เข้าร่วมประชุมบางท่านเห็นด้วย ทว่าอาจจะมีข้อจำกัดสำคัญ ในด้านข้อกฎหมาย ซึ่งการที่รัฐร่วมทุนกับเอกชนโดยอาจจะเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ภาคเอกชนนั้นไม่สามารถ ดำเนินการได้

2) ความเป็นไปได้ในการนำตัวแบบไปปรับประยุกต์ใช้กับจังหวัดลำปาง

- ผู้บริหารจังหวัดลำปางมีความเห็นว่า จังหวัดลำปางสอดคล้องกับตัวแบบที่สอง ซึ่งเป็นรูปแบบการร่วมทุน ระหว่างรัฐกับเอกชนเพื่อสร้างกลไกความร่วมมือเพื่อผลิตยุทธศาสตร์เมือง เนื่องจากภาคเอกชน ในจังหวัดลำปางยังต้องพึ่งภาครัฐ โดยเฉพาะในเรื่องงบประมาณ
- สำหรับตัวแบบในรูปของศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง สามารถใช้หน่วยที่มีอยู่แล้วได้ จากนั้นหา ปัจจัยเพื่อยกระดับจากศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง เป็นบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรร่วม ระหว่างภาครัฐกับเอกชนและบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรเอกชน ตามลำดับ
- จังหวัดลำปางมีหน่วย (Unit) ที่จะทำหน้าที่ในการพัฒนาเมืองอยู่แล้ว นั่นคือ คณะกรรมการ บริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่ที่จะนำโครงสร้างที่มีอยู่เดิม เชื่อมประสานกันอย่างไร ถ้าจะทำให้หน่วยนี้ (Unit) เกิดขึ้นที่จังหวัดลำปาง ทั้งกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายต้องสอดคล้อง กล่าวคือ เมื่อภาครัฐมีนโยบายที่สอดคล้องแล้ว ควรมีจังหวัดต้นแบบที่ประสบความสำเร็จในการจัดทำ

เป็นกรณีศึกษา เพื่อให้จังหวัดลำปางนำมาพิจารณาดำเนินการในพื้นที่ และต้องมีระยะเวลาการดำเนินการที่ไม่เร่งรีบ

- จังหวัดลำปางเป็นจังหวัดที่มีบริบทเชิงพื้นที่ซึ่งอาจจะเทียบเคียงได้กับจังหวัดเทียบเคียงจังหวัดสุโขทัยว่ามีบริบทด้านการรวมตัวของภาคเอกชนที่จังหวัดสุโขทัยมีความเข้มแข็งและขับเคลื่อนงานเชิงยุทธศาสตร์ภายใต้บทบาทหน้าที่ของบริษัท สุโขทัยพัฒนาเมือง จำกัด ได้อย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าภาคเอกชนของจังหวัดลำปาง ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ที่มีได้ปฏิเสธการใช้พื้นที่จังหวัดลำปางเป็นพื้นที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง พร้อมทั้งมีตัวแทนจากสถาบันอุดมศึกษา ขานรับพร้อมให้ความร่วมมือในการขับเคลื่อนภารกิจดังกล่าวด้วย
- ควรมีผู้สนับสนุนกระบวนการจัดทำและขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองในจังหวัดลำปาง เพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีเวทีพูดคุยสนทนา กระชับความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ และเพิ่มความเป็นไปได้ในการขับเคลื่อนแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการในอนาคต

3) ข้อเสนอแนะและข้อพึงระวังในการนำตัวแบบไปขับเคลื่อนจริง

- ภาพรวมสถานการณ์การพัฒนาเมืองหลายจังหวัดยังไม่ถึงจุดที่ต้องอาศัยรูปแบบการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง นอกจากนี้ การพิจารณา “ประเด็น” การพัฒนาจะต้องคำนึงถึงสภาพปัญหา ความจำเป็น/ทางเลือกอื่น ๆ ประโยชน์ที่ได้รับ ความคุ้มค่า และความเป็นไปได้
- การจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง โดยการจัดตั้ง “บริษัทพัฒนาเมือง” นั้น จำเป็นต้องอาศัยวิสัยทัศน์ การสนับสนุน และอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังเช่นที่ประสบความสำเร็จในจังหวัดขอนแก่น อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมปัจจุบันแต่ละจังหวัดถือว่า ความต้องการการพัฒนาภายใต้รูปแบบการจัดทำบริษัทพัฒนาเมือง “ยังไม่สุกงอม” เพียงพอที่จะสร้างแรงกดดันที่นำไปสู่ข้อเสนอและการเลือกใช้แนวทางการพัฒนาเมืองดังเช่นในกรณีของจังหวัดขอนแก่นได้
- การพิจารณาความเหมาะสมของตัวแบบในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองนั้น ควรพิจารณา “ภารกิจ” และ “ศักยภาพของหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจ” ที่ขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์ดังกล่าวเป็นสำคัญ โดยไม่จำเป็นต้องใช้รูปแบบตามข้อเสนอของคณะวิจัย อาทิ เรื่องการจัดการขยะ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการได้ ควรให้สัมปทานแก่ภาคเอกชนดำเนินการแทน เป็นต้น โดยภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดลำปาง สามารถใช้กลไกอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพียงพอต่อการจัดการปัญหาได้อยู่แล้ว หากเกินกว่าศักยภาพอาจใช้รูปแบบความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ หรือขอความช่วยเหลือจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้
- ความเป็นไปได้ในการใช้ตัวแบบขับเคลื่อนการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองคือ ประการแรก ต้องมีการกระจายงบประมาณให้พื้นที่จังหวัดมากขึ้น ประการที่สอง ควรริเริ่มจากจังหวัดที่มีศักยภาพและภาคเอกชนอยากจะร่วมพัฒนา ประการที่สาม ส่วนกลางควรปรับการทำงานใหม่ ลดการสั่งการในพื้นที่จังหวัด เพื่อไม่ให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อน

- แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ควรแยกออกจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่าง ๆ ของภาครัฐ แต่สามารถให้ภาครัฐสามารถใช้ประโยชน์ในการทำกิจกรรม/โครงการที่สอดคล้องกันได้ เพื่อความอิสระ และมีหลักประกันความต่อเนื่องให้กับการขับเคลื่อนแผนงาน
- หน่วยงานจัดทำและขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง (Unit) ควรมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อป้องกันปัญหาความไม่ต่อเนื่องในการขับเคลื่อนแผนงานจากการโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดบ่อยครั้ง ตลอดจนความไม่แน่นอนด้านการเอาใจใส่และให้ความสำคัญต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละท่านที่อาจมีความแตกต่างกัน
- สภาพปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัด มีหลายประการด้วยกัน ได้แก่ ขาดองค์ความรู้ในมิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของความร่วมมือที่เข้มแข็งระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน ภาครัฐ และสถาบันการศึกษา อีกทั้งสถาบันการศึกษาในจังหวัดลำปาง ยังขาดนักวิชาการในสาขาที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง รวมไปถึงการโยกย้ายของผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ทำให้เกิดความต่อเนื่องในการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการขับเคลื่อน

5.1.3 สรุปผลจากการเผยแพร่ตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

บทบาทของภาคเอกชนในบางจังหวัดไม่ได้มีความเข้มแข็งและมีการรวมกลุ่มกันอย่างเหนียวแน่น จึงไม่อาจคาดหวังให้กลไกภาคเอกชนเข้ามามีส่วนสำคัญและแสดงบทบาทหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองเช่นเดียวกับกรณีจังหวัดขอนแก่น แนวทางการพัฒนาเมืองของกรณีจังหวัดลำปางคล้ายคลึงกับกรณีจังหวัดสุโขทัย ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องในทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ท้องถิ่น และอาศัยการสนับสนุนและการขับเคลื่อนของภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักอยู่แล้ว จังหวัดที่มีบริบทเช่นนี้อาจจะใช้ตัวแบบศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมืองมาปรับประยุกต์ใช้ในพื้นที่ได้ โดยเชื่อมโยงกลไกเดิมที่มีอยู่แล้ว เช่น กรอ. และ ก.บ.จ. และแม้ว่าจะมีการจัดตั้งบริษัท ลำปางพัฒนาเมือง ขึ้นมา แต่อาจจะไม่สามารถดำเนินโครงการหรือการลงทุนขนาดใหญ่ได้ และอาจจะทำได้เพียงการดำเนินการตามตัวแบบบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชน เช่น สาธารณูปโภคพื้นฐานขนาดกลาง รถประจำทางของเมือง (City bus)

5.2 การเผยแพร่ผลการศึกษาตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

การเผยแพร่ผลการศึกษาตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย เป็นการนำรูปแบบและวิธีการบูรณาการจากผลการศึกษาของพื้นที่ต้นแบบไปเผยแพร่และให้ความรู้ในพื้นที่อื่น ๆ โดยมุ่งตอบคำถามสำคัญ ได้แก่ 1) ตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดที่ได้นำไปเผยแพร่นั้นจะสามารถเกื้อหนุนต่อการบูรณาการการดำเนินการภารกิจรัฐในเชิงพื้นที่ได้หรือไม่อย่างไร 2) ตัวแบบดังกล่าวสามารถนำมาปรับประยุกต์ใช้กับจังหวัดที่นำไปเผยแพร่ได้หรือไม่ และ 3) ข้อเสนอแนะและข้อพึงระวังคืออะไร

สำหรับตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย คณะผู้วิจัยได้พิจารณาเลือกเผยแพร่ตัวแบบ ณ จังหวัดอุบลราชธานี เนื่องจากการที่จังหวัดอุบลราชธานีเป็นจังหวัดที่มีปัญหาอุทกภัยเกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี อันเนื่องมาจากจังหวัดอุบลราชธานีเป็นพื้นที่ที่แม่น้ำชีและแม่น้ำมูลจะไหลออกสู่มแม่น้ำโขง ซึ่งได้รับผลกระทบจากน้ำที่ไหลมาจากต้นน้ำของแม่น้ำทั้งสองสายและระดับน้ำของแม่น้ำโขง การบริหารจัดการน้ำในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีจึงจำเป็นต้องอาศัยการดำเนินงานร่วมกันที่เป็นแบบแผนเดียวกันของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในจังหวัด

โดยกิจกรรมการเผยแพร่ผลการศึกษาตัวแบบฯ นั้น ได้ใช้วิธีการสัมภาษณ์ความคิดเห็นผู้บริหารจังหวัดอุบลราชธานี รวมไปถึงการจัดประชุมกลุ่มย่อย ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายคือ ผู้แทนส่วนราชการในจังหวัดอุบลราชธานีที่เกี่ยวข้อง และผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ตาราง 5.2 การเผยแพร่ผลการศึกษาตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ณ จังหวัดอุบลราชธานี

กิจกรรมการเผยแพร่ตัวแบบฯ	ผู้ที่ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
การสัมภาษณ์ความคิดเห็น	- ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี
การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด	- ผู้แทนสำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี - ผู้แทนโครงการชลประทานอุบลราชธานี - ผู้แทนสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดอุบลราชธานี - ผู้แทนสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดอุบลราชธานี - ผู้แทนสำนักงานชลประทานที่ 7 - ผู้แทนศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 13 อุบลราชธานี

	- ผู้แทนแขวงทางหลวงอุบลราชธานีที่ 1 - ผู้แทนสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดอุบลราชธานี - ผู้แทนสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดอุบลราชธานี - ผู้แทนสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอุบลราชธานี - ผู้แทนที่ทำการปกครองจังหวัดอุบลราชธานี - ผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (เขื่อนสิรินธร) - ผู้แทนการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดอุบลราชธานี - ผู้แทนสถานีตำรวจภูธรจังหวัดอุบลราชธานี - ผู้แทนเทศบาลเมืองวารินชำราบ

5.2.1 การเผยแพร่ตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

1) ที่มาและความสำคัญของตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงนโยบายเพื่อแก้ปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินไทย เกี่ยวกับการทำงานระนาบเชิงพื้นที่ ที่มีลักษณะค่อนข้างแตกกระจาย พยายามจะแสวงหาแนวทางที่จะทำอย่างไรให้การขับเคลื่อนงานในระดับจังหวัดซึ่งเป็นพื้นที่ครอบคลุมทั่วประเทศเกิดการบูรณาการขึ้น ไม่ว่ารัฐบาลใดมักกล่าวถึงประเด็นดังกล่าวถึงวิธีการแสวงหาแนวทางการขับเคลื่อนงานของหน่วยงานภาครัฐมีทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ดำรงอยู่ในพื้นที่จังหวัดเดียวกัน อีกทั้งยังประกอบด้วยภาคเอกชน ภาคประชาสังคม อันมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือเกื้อกูลในการบริหารงานภาครัฐเช่นเดียวกัน ประเด็นสำคัญคือ การแสวงหาแนวทางที่จะบูรณาการหรือสร้างความร่วมมือ

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยคือ ทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการพยายามผลักดันการขับเคลื่อนงานให้พื้นที่จังหวัดมีการบูรณาการมาโดยตลอด เน้นอนว่าต้องปรับหลายประการ หากให้มีการปรับโครงสร้างแบบเบ็ดเสร็จอัน หมายความว่า อาจต้องมีการยุบรวมหน่วยงาน กำหนดอำนาจหน้าที่ การบัญชาการในพื้นที่ให้มันเป็นระบบ แต่ว่าการทำเช่นนั้น จะกระทบกับหน่วยงานระดับกรม ระดับกระทรวงจำนวนมาก ซึ่งเป็นไปได้ยาก ดังนั้น เครื่องมือสมัยใหม่ ทาง สำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมคิดกับทางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่ามีวิธีการอื่นหรือไม่ ที่จะทำให้ส่วนราชการในพื้นที่ซึ่งมีทั้งส่วนกลางในจังหวัดอุบลราชธานี ส่วนราชการส่วนภูมิภาคภายใต้ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 33 หน่วยงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล ภาคเอกชน เช่น หอการค้า สมาอุตสาหกรรม ภาคการศึกษา ภาคประชาสังคม เกิดความร่วมมือกันได้โดยไม่ต้องปรับโครงสร้าง แต่อาศัยเครื่องมือชนิดอื่น

ในการคิดโจทย์ดังกล่าว ทางโครงการวิจัยจึงทดลองนำทั้ง 2 ภารกิจมาใช้เป็นกรณีศึกษาว่า เราจะหาแนวทางอย่างไร ที่จะทำให้เกิดความร่วมมือ พบว่า หลายจังหวัดในประเทศไทยเริ่มก่อรูปแบบการทำงาน

ร่วมกันแล้ว และหลายแห่งก็ทำได้ดี เราจึงเลือกสองภารกิจนี้และเลือกจังหวัดตัวอย่างมาใช้เป็นกรณีศึกษา เพื่อพัฒนาตัวแบบความร่วมมือขึ้น

ภารกิจแรก คือ เรื่องการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ที่ผ่านมามีความพยายามให้เกิดการบูรณาการแผน แต่ในทางปฏิบัติจริงมีข้อติดขัดพอสมควร โดยเฉพาะหลายส่วนราชการ โดยอาจจะแบ่งได้เป็น 3 รอบใหญ่ ๆ ได้แก่ รอบที่ 1 เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 รวมถึงนโยบายรัฐบาลที่สั่งการลงมา รอบที่ 2 เป็นความพยายามที่จะสร้างแผนยุทธศาสตร์จังหวัดผ่านกลไกที่เรียกว่า คณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) เพราะฉะนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดถูกกำหนดให้ทำแผนพัฒนาจังหวัด ฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเข้าประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับ องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล

บางจังหวัดที่มีความพยายามทำแผนโดยอาศัยความร่วมมือกับภาคเอกชน ประชาสังคม แล้วพยายามผลักดันแผนจากข้างล่างให้ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคเกิดการยอมรับและกำหนดทิศทางในการพัฒนาจังหวัด เพื่อพัฒนาเมืองของตนเอง โดยตัวแบบสำคัญที่มีชื่อเสียงมากที่ทางโครงการวิจัยได้เลือกเป็นจังหวัดต้นแบบ คือ จังหวัดขอนแก่น ขอนแก่นพัฒนาเมือง ขอนแก่นเป็นสมาร์ทซิตี้ ซึ่งทางภาคเอกชนเริ่มก่อน ร่วมกับภาคการศึกษาคือ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จัดตั้งบริษัทเอกชนที่ชื่อว่า บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด และใช้กลไกนี้ในการทำแผน หลังจากได้แผนจึงมีการพูดคุยกับส่วนราชการ ภาคเอกชน ประชาชนต่าง ๆ แล้วค่อยผลักดันให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาจังหวัด รวมถึงการผลักดันโครงการจำนวนมากไปยังส่วนกลาง เพื่อขอการสนับสนุน

ปัจจุบันมีหลายจังหวัดที่พยายามตามรอยจังหวัดขอนแก่น โดยการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง ซึ่งปัจจุบันมีประมาณ 14 จังหวัด ทางโครงการวิจัยจึงเลือกสองจังหวัดมาเป็นจังหวัดเทียบเคียงกับจังหวัดขอนแก่น การก่อรูปของจังหวัดขอนแก่นกำลังเดินหน้าไป แต่มีอีกสองจังหวัดที่กำลังตามมา ซึ่งได้ใช้เป็นจังหวัดเทียบเคียง คือ กรณีจังหวัดสงขลา กับจังหวัดสุโขทัย ทั้งสองจังหวัดมีการตั้งบริษัทพัฒนาเมืองและทำแผนพัฒนาพื้นที่ตนเอง

กรณีที่สองที่ใช้ศึกษาหาแนวทางความร่วมมือการจัดการสาธารณภัย โดยเลือกกรณีศึกษาด้านอุทกภัย ซึ่งเป็นภัยที่พบทุกแห่งในประเทศไทย เกิดบ่อยครั้ง หรือส่วนราชการเรียก “ภัยชนิดซ้ำซาก” เกิดขึ้นทุกปี เกิดขึ้นตลอดทั้งปี กระจายตัวทุกภูมิภาค เรื่องการจัดการอุทกภัย หลายจังหวัดที่สามารถมีกลไกความร่วมมือได้ค่อนข้างดี โดยจังหวัดต้นแบบคือ จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นจังหวัดหนึ่งที่เคยเผชิญอุทกภัยครั้งใหญ่หลายครั้ง ลักษณะพื้นที่บริเวณอำเภอหาดใหญ่เป็นแอ่งกระทะ ทำให้เกิดน้ำท่วมหลายครั้ง ในกรณีจังหวัดสงขลา มีการสร้างกลไกความร่วมมือเชิงพื้นที่ขึ้น เป็นกลไกที่ค่อนข้างต่อเนื่อง และนำไปสู่ความสำเร็จพอสมควร

อีกสองจังหวัดเทียบเคียงที่มีกลไกการจัดการที่ดีที่มีการศึกษาเช่นกัน คือ จังหวัดขอนแก่นและจังหวัดนนทบุรี จังหวัดขอนแก่นมีสภาพที่คล้ายกับจังหวัดสงขลา กล่าวคือพบปัญหาหลักในเรื่องน้ำท่วมเมือง และมีความพยายามจะแก้ปัญหา ซึ่งสามารถจัดการได้ดีพอสมควร รวมถึงการสร้างความร่วมมือกับสถาบันการศึกษา เพื่อใช้ข้อมูลความรู้ทางเทคนิคมาช่วยแก้ปัญหา ส่วนจังหวัดนนทบุรีที่อาจเรียกได้ว่าเป็นพื้นที่ส่วนขยายของ

กรุงเทพมหานครไปแล้ว ปัญหาใหญ่ไม่ใช่ลักษณะของปัญหาดินโคลนถล่มเหมือนพื้นที่อื่น ๆ น้ำท่วม ดินโคลนถล่ม หรืออื่น ๆ ส่วนใหญ่เป็นปัญหาของเมือง เนื่องจากการเติบโตของเมืองสูงมาก เกิดหมู่บ้านจัดสรร เกิดคอนโดมิเนียม การก่อสร้างถนน มีเส้นทางรถไฟฟ้ามากมาย จังหวัดนนทบุรีเผชิญกับปัญหาน้ำท่วมหรือ “น้ำรอการระบาย” แต่น้ำรอการระบายส่งผลกระทบมากในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีเพราะมีการจราจรที่คับคั่งมาก ในขณะเดียวกัน การจัดการน้ำบริเวณคลอง แม่น้ำ ทางจังหวัดสามารถดำเนินการได้ดี เนื่องจากว่ามีทรัพยากรค่อนข้างเยอะ แต่จุดเด่นของนนทบุรี คือ การแบ่งปันข้อมูลระหว่างแต่ละส่วนอย่างต่อเนื่อง

2) ข้อค้นพบและบทเรียนที่สำคัญจากพื้นที่ต้นแบบและพื้นที่เทียบเคียง

โดยทั่วไปแล้วผู้ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่คงรู้จักกันเป็นอย่างดี แม้ว่าจะอยู่ต่างหน่วยงาน แต่เวลาทำงานร่วมกัน การคุยกันจะไม่ค่อยมีปัญหา สิ่งที่เป็นปัญหามักมาจากโครงสร้างส่วนกลาง จากการลงพื้นที่ดูภารกิจด้านภัยพิบัติ 3 จังหวัดที่ทางโครงการวิจัยไปศึกษา มีจังหวัดสงขลา เป็นต้นแบบ มีจังหวัดเทียบเคียงคือ จังหวัดขอนแก่นและจังหวัดนนทบุรี ทางโครงการวิจัยพบกลไกบางอย่างซึ่งช่วยให้การทำงานเชิงพื้นที่ค่อนข้างดีขึ้น ในแง่การจัดการภัยพิบัติ ตามกรอบพระราชบัญญัติป้องกันบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 รวมถึงแผนในการจัดการสาธารณภัยแห่งชาติได้วางกรอบวงกลไกในการขับเคลื่อนงานไว้ดีพอสมควร กล่าวคือ ระดับชาติมีกลไกระดับชาติ ระนาบถัดมาคือกลไกระดับจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนกลไกในการจัดการที่อยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ชุมชน มีการวางบทบาทหน้าที่ไปตั้งครีครบครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกลไกเหล่านี้ใช้กันทั่วประเทศ โดยสามารถจัดการกับภัยพิบัติลักษณะต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุทกภัยได้ค่อนข้างดี แต่มักจะจัดการได้ดีในยามเกิดภัย ก่อนเกิดน้ำท่วม ช่วงเกิดน้ำท่วม และการเยียวยาในช่วงหลังเกิดภัย การจัดการเรื่องนี้ ในปัจจุบันกลไกรัฐยังทำได้ดีพอสมควร

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เป็นปัญหาในทุกจังหวัด ในกรอบที่ทั่วโลกให้ความสำคัญกับภัยพิบัตินั้นก็คือ การลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น นั่นคือ เรื่องของการป้องกันที่จำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการหลายภาคส่วน เช่น พื้นที่เสี่ยงต้องอาศัยงานโครงสร้างพื้นฐานบางอย่าง อาจจะต้องขอความร่วมมือกับกรมชลประทาน อาจจะต้องขอความร่วมมือกับกรมทางหลวงชนบท กรมทางหลวง ในส่วนนี้ยังเป็นส่วนที่ขาดหายไป ทำให้เกิดสภาพการณ์ที่เรียกกันว่า “น้ำท่วมซ้ำซาก” โดยสม่ำเสมอ ซึ่งปัจจุบันสามารถจัดการกับน้ำท่วมซ้ำซากได้ดี แต่ปัญหาเป็นเรื่องของการจัดการไม่ให้เกิดความซ้ำซาก ที่ยังเป็นปัญหาทั่วประเทศ

ในกรณีจังหวัดสงขลาที่เป็นจังหวัดต้นแบบ เป็นจังหวัดที่มีกลไกหนึ่งที่น่าสนใจ คือ กลไกในการบริหารและติดตามสถานการณ์น้ำ ซึ่งกลไกนี้เป็นกลไกไม่เป็นทางการ ไม่มีเบี้ยประชุม และไม่มีคำสั่งแต่งตั้งเป็นทางการ หากแต่เป็นกลไกร่วมมือของผู้เชี่ยวชาญในพื้นที่ เช่น กรมชลประทาน สถิติ รวมถึงเชิญภาคเอกชนมาเข้าร่วมติดตามสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและความรู้กันอย่างต่อเนื่อง กลไกเหล่านี้ทำให้การทำงานที่ทาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ค่อนข้างที่จะมีความร่วมมือกันค่อนข้างดี ทำให้เกิดการประสานแผนประสานแนวปฏิบัติ และที่สำคัญคือมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้กันตลอดเวลา เพราะฉะนั้นทางโครงการวิจัยจึงนำจังหวัดสงขลาเป็นแม่แบบสำคัญในการพัฒนาตัวแบบขึ้น ทำให้กลไก

การจัดการในพื้นที่ที่มีการบูรณาการอย่างค่อนข้างเป็นระบบ ผ่านการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการที่เรียกว่า กรรมการวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์น้ำ เมื่อวิเคราะห์ประเมินเมื่อถึงเหตุที่ต้องประเมินกันต่าง ๆ ต้องอาศัยกลไกทางการผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดและส่วนราชการต่าง ๆ และที่สำคัญได้รับความร่วมมือจาก กลไกในเชิงพื้นที่ภาคเอกชนค่อนข้างมาก ทั้งหอการค้า สมาอุตสาหกรรม ในกลไกเหล่านี้ ถ้าน้ำท่วม ผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี จึงทำให้ภาคใหญ่สามารถฟื้นตัวเองจาก สถานการณ์ที่ค่อนข้างวิกฤตได้ค่อนข้างเร็ว และจัดการได้ค่อนข้างดี

ส่วนกรณีของจังหวัดขอนแก่น ไม่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการยามฉุกเฉินเท่านั้น ปกติการจัดตั้ง กรรมการพื้นที่จัดการภัยพิบัติในจังหวัดมักเกิดขึ้นประชุมกันจัดการกันในยามที่เกิดเหตุ แต่สิ่งที่น่าสนใจของ จังหวัดขอนแก่นคือ มีการตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำของจังหวัดขึ้นที่พยายามจะบูรณาการหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องให้มีการประสานแผนหรือแนวปฏิบัติร่วมกันตั้งแต่ต้น และที่สำคัญมีการใช้คณะกรรมการนี้เป็น กลไกในการแบ่งปันทรัพยากร เพื่อให้เห็นว่าเครื่องมืออยู่ที่ไหนอย่างไร เมื่อยามเกิดเหตุจะได้สั่งการ แบ่งบทบาทหน้าที่กันได้ รวมถึงการอาศัยกลไกสถาบันการศึกษาอย่างมหาวิทยาลัยขอนแก่นเข้ามาร่วมด้วย เพื่อเป็นภาคีหนึ่ง ในการนำความรู้เชิงเทคนิคมาใช้ในการแก้ไขปัญหา กลไกจากจังหวัดขอนแก่นจึงมี การขับเคลื่อนได้ดีพอสมควร

สำหรับจังหวัดนนทบุรี มีข้อได้เปรียบจากจังหวัดอื่น ในแง่ของกลไกราชการในพื้นที่ค่อนข้างมี ศักยภาพสูง โดยเฉพาะองค์การที่อยู่ในพื้นที่ อย่างเช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีปากเกร็ดโมเดล เทศบาลนครนนทบุรี องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นนทบุรีมีงบประมาณมาก มีศักยภาพสูง ทำให้การจัดการ ในระนาบชุมชนในพื้นที่ค่อนข้างเป็นไปได้ด้วยดี เพราะฉะนั้นกลไกในส่วนอื่นที่เป็นระนาบของผู้ว่าราชการ จังหวัด นายอำเภอเป็นฝ่ายสนับสนุน เป็นฝ่ายบัญชาการ ส่วนหน่วยปฏิบัติ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมี ศักยภาพ จุดเด่นที่เลือกจังหวัดนนทบุรีมาเป็นกรณีศึกษาคือ ทางจังหวัดมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้ทางเทคนิค ในการตัดสินใจตลอดเวลา รวมถึงการมีข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกันอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็น ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางที่อยู่ในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังมีความสามารถนำเอารอบการจัดการภัยพิบัติ ลงไปถึงระนาบชุมชน

3) ตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

จากสามจังหวัดที่ทางโครงการวิจัยไปศึกษานั้น จึงพัฒนาเป็นตัวแบบขึ้น หัวใจสำคัญในการจัดการภัย พิบัติในทุกจังหวัดทั่วประเทศ เน้นไปที่เรื่องเดียวและเชื่อว่าจะเกื้อกูลต่อการจัดการภัยพิบัติในมิติอื่น ๆ นั่นคือ การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การร้อยรวมกิจกรรมการทำงานเพื่อลดความเสี่ยง ซึ่งส่วนที่ขาดหายไปคือ การทำงานร่วมกันตลอดทั้งปีเพื่อลดความเสี่ยง ซึ่งยังขาดการเชื่อมโยงกันอยู่ในระบบการทำงาน แม้ว่า กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพยายามปรับเปลี่ยน แต่ยังมีข้อติดขัดอยู่พอสมควร ดังนั้น การจะทำให้ ส่วนราชการร่วมมือกันได้ต้องมีกลไกหนึ่งเป็นตัวสำคัญ เป็นผู้จัดการหรืออาจจะเป็นหน่วยหนึ่งที่จะต้องสร้าง บทสนทนาระหว่างผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง หมายความว่า การจัดการภัยพิบัติในพื้นที่โดยมากจะคุยกัน

ประชุมกันในยามเกิดภัย จะเตรียมตัวกันอย่างไร ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะสั่งการแบ่งบทบาทหน้าที่กันไป ถ้าเกิดภัยต่างฝ่ายต่างทำงาน หลังจากเกิดภัยหน่วยงานที่ต้องบำบัดฟื้นฟูจัดการเยียวยากันไปและจบกันไปเป็นรอบ แต่ในระหว่างปีที่ไม่ได้เกิดภัยทำให้ขาดความต่อเนื่อง การจะทำให้ทุกส่วนนั้นเข้าใจว่า แม้ว่างานที่ตนเอง ดำเนินการอยู่จะไม่ได้เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติโดยตรง เช่น งานโครงสร้างพื้นฐาน งานสร้างถนน งานสร้างสะพาน งานขุดลอกคูคลอง หรือปฏิบัติการในระนาบชุมชนเพื่อขอความร่วมมือจากกำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน หรือ อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) บทบาทเหล่านี้สามารถจะเอามิติด้านการลดความเสี่ยงเข้าไปลดความเสี่ยงได้ เช่น การสร้างถนนที่มีบทบาทเป็นคันกันน้ำไปในตัวด้วย

ฉะนั้น จะทำอย่างไรให้เกิดการตระหนักถึงภารกิจพร้อมกับตระหนักถึงการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ ไปพร้อมกันได้ จึงต้องอาศัยหน่วยบางอย่างในการที่จะทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ นั้นได้พูดคุยและได้เข้าใจ เกี่ยวกับการลดความเสี่ยงอย่างต่อเนื่อง เพราะฉะนั้นข้อเสนอสำคัญของทางโครงการวิจัย คือ ต้องมีหน่วย เพื่อเชื่อมโยงความเกี่ยวข้องของหน่วยงาน ให้มีการพูดคุยแลกเปลี่ยนกันและที่สำคัญให้มีการถ่ายทอดความรู้ ระหว่างกันตลอดเวลาทางโครงการวิจัยเรียกหน่วยนี้ว่า “Dialogue Unit” หรือหน่วยในการสร้างบทสนทนา ด้านการลดความเสี่ยงให้เกิดความต่อเนื่อง

ภารกิจสำคัญประการแรกคือ การขึ้นน้อมความร่วมมือ ภายใต้โครงสร้างที่วางไว้ได้ พระราชบัญญัติ ป้องกันบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และแผนนั้นเกิดความร่วมมือกันดีแล้ว แต่จะทำอย่างไรให้การร่วมมือ ที่มีอยู่ “ขึ้นน้อมประกอบกันแน่นขึ้น” เพราะฉะนั้น หน้าที่ Dialogue Unit จะต้องสร้างความต่อเนื่องให้เกิด ความร่วมมือที่ร่วมกันลงแรงในยามเกิดภัยพิบัติสู่ความร่วมมือในลักษณะอื่นด้วย เช่น การประสานแผน ประสานโครงการ อาจจะต้องมีการอบรมร่วมกัน พบปะคุยกันหรือมีกิจกรรมในลักษณะอื่น

ภารกิจอีกประการ คือ ด้านการสะสมประสบการณ์และการถ่ายทอดความรู้ เนื่องจากงานภัยพิบัติ จำนวนมาก ความรู้จำนวนมากมาพร้อมกับคนและไปพร้อมกับคน กล่าวคือ ในแต่ละพื้นที่ เช่น จังหวัด อุบลราชธานีนั้น สถานการณ์น้ำ สภาพพื้นที่ต่างจากจังหวัดขอนแก่นและจังหวัดสงขลา เพราะฉะนั้น ผู้ปฏิบัติงานที่ทำงานเกาะติดกับพื้นที่มานานจะเข้าใจว่าพื้นที่ใดมีความเสี่ยง อันเป็นความรู้เชิงพื้นที่ ความรู้ เหล่านี้จึงมาพร้อมกับคนและไปพร้อมกับคน เช่น บางท่านปฏิบัติงานที่จังหวัดอุบลราชธานีมานาน แต่วันหนึ่ง ท่านย้ายไปอยู่จังหวัดอื่นความรู้นี้จะหายไปด้วย ทำให้คนมาใหม่ไม่เกิดการต่อยอดสืบเนื่องกัน เพราะฉะนั้น Dialogue Unit จะต้องเป็นหน่วยในการสั่งสมความรู้และสร้างแนวทางคู่มือ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้งานได้โดยสืบเนื่องซึ่งตรงนี้จะต้องอาศัยบทบาทสถาบันการศึกษามาร่วม ในพื้นที่ที่มีสถานศึกษาชั้นน่ายุ โดยเฉพา อย่างยิ่งมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ราชภัฏอุบลราชธานี และสถาบันการศึกษาอื่น ๆ

บทบาทด้านถัดมาที่จะใช้เป็นกิจกรรมหลักที่จะทำให้ทุกฝ่ายเห็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งในปัจจุบัน และในอนาคต คือ การสร้าง ตัวชี้วัดการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ คือการทำให้ทุกหน่วยซึ่งต่างฝ่ายต่างมี อำนาจหน้าที่อยู่ในกรอบงบประมาณ มีภารกิจของตนเอง สามารถจะนำการขับเคลื่อนงานตนเองให้บูรณาการ กับส่วนราชการอื่นเพื่อลดความเสี่ยงได้นั้น ในพื้นที่อาจจะต้องทำตัวชี้วัดกลางของจังหวัดอุบลราชธานีขึ้น เป็นตัวชี้วัดการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแล้วใช้ตัวชี้วัดดังกล่าวในการที่จะกำหนดเป้าหมาย กำหนดทิศทาง

และกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน การจะได้มาซึ่งตัวชี้วัดต้องอาศัยระยะเวลาในการเจรจาหรือ อาจจะต้องใช้ระยะเวลา 1-2 ปีในการพูดคุยเพื่อกำหนดเกณฑ์ขึ้น เช่น ปีนี้อำเภออุบลราชธานีมีพื้นที่เสี่ยง พื้นที่ซ้ำซากเท่าไร ดังนั้น ต้องมีการตั้งเป้าว่าจะลดความเสี่ยงของพื้นที่ที่เกิดซ้ำซาก เพื่อให้ไม่เกิดความซ้ำซากในระดับใดครอบคลุมพื้นที่อย่างไร การลดกรอบงบประมาณที่เกิดจากการเยียวยาจึงเป็นตัวชี้วัดหนึ่งซึ่งแสดงว่าพื้นที่สามารถลดความเสี่ยงได้ดี ถ้าการเยียวยาฟื้นฟู กรอบงบประมาณลดลงอาจกำหนดเป็นกรอบตัวชี้วัดกลางได้ เป็นการยกตัวอย่างให้เห็นภาพ เพราะฉะนั้น ภารกิจด้านที่สามจึงเป็นเรื่องการสร้างตัวชี้วัด

เมื่อมีการดำเนินงานภายใต้สามกรอบอย่างต่อเนื่อง จะนำไปสู่การสร้างบรรทัดฐานร่วมกัน เกิดแนวปฏิบัติซึ่งในปกติสำหรับจังหวัดอุบลราชธานีแล้วในการปฏิบัติงานด้านการบรรเทาสาธารณภัยจะต้องมีการอภิปรายทาง การดำเนินงานอย่างไร ซึ่งการสร้างแนวปฏิบัติร่วมต้องอาศัยการปฏิบัติซ้ำหลายครั้ง Dialogue Unit นี้ จะทำหน้าที่ในการถอดแนวปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันออกมา เป็นแนวทางขึ้นต้นและปลายทางที่คาดหวัง ในการสร้างคู่มือกลาง เป็นตัวแบบทั้งหมดที่ทางโครงการถอดบทเรียนมาจากสามจังหวัด และนำมาพัฒนา เพื่อนำเสนอที่จังหวัดอุบลราชธานี

ถ้าจะนำตัวแบบนี้ขับเคลื่อนให้เป็นรูปธรรม ทางโครงการวิจัยได้เสนอโดยภาพรวมว่า ส่วนที่ต้องปรับ มากที่สุดไม่ใช่จังหวัดอุบลราชธานี ส่วนแรกที่ต้องมีการปรับคือ ส่วนกลาง ส่วนกลางต้องปรับบทบาทจากเดิม ที่เคยใช้วิธีการทำงานในลักษณะรัฐส่วนกลางเป็นฝ่ายนำในการขับเคลื่อนภารกิจ แล้วค่อยอาศัยกลไกในพื้นที่ มาให้ความร่วมมือเท่านั้น เพราะฉะนั้นส่วนกลางควรปรับบทบาทเป็น “นักแสดงสมทบ” แต่เวลาดำเนินการ อะไรในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี พื้นที่จะมีการดำเนินการเอง ให้กลไกในพื้นที่เป็นกลไกหลักในการเคลื่อนงาน ส่วนกลไกที่ส่วนกลางต้องเป็นหน่วยสนับสนุน หากขาดงบประมาณจะต้องสนับสนุนงบประมาณให้ทางพื้นที่ หากมีการติดขัดในข้อระเบียบ จะต้องปรับแก้ข้อระเบียบ หรือหากมีการติดขัดเรื่องการประสานงานระหว่าง หน่วยงาน ส่วนกลางต้องช่วยประสานงานในหน่วยบริหารงานที่ส่วนกลางก่อน คนทำงานในพื้นที่เพื่อให้เกิด ความร่วมมือได้อย่างสะดวกใจ กล่าวคือ ให้ส่วนกลางเป็นผู้สนับสนุนเท่านั้น (facilitator)

โดยในกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ทิศทางดังกล่าว จะต้องมีความชัดเจนขึ้นต้น ขึ้นที่หนึ่งจำเป็นจะต้อง สร้าง Dialogue Unit แต่ยังไม่ได้กำหนดชัดเจนในแง่โครงสร้างอำนาจหน้าที่ว่าจะต้องเป็นอย่างไร แต่ควร จะต้องสอดคล้องกับแต่ละพื้นที่ โดยอาศัยองค์ประกอบสำคัญ คือ กลไกผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นกลไกสำคัญที่จะ ทำให้ต้องมีบทบาทในที่นี้ ส่วนกลไกอีกส่วนหนึ่งที่เป็นปัจจัยความสำเร็จในทุกกรณีก็คือศึกษามา คือ บทบาทของ ภาควิชาการ จังหวัดขอนแก่นทำเรื่องการพัฒนาเมืองได้สำเร็จได้ปัจจัยสำคัญมาจากมหาวิทยาลัยขอนแก่น ส่วนเรื่องของกรณีของการจัดการภัยพิบัติที่จังหวัดสงขลา หุ่นส่วนสำคัญมากในการปรึกษาหารือคือ ภาควิชาการ ทั้งภาควิชาการฝ่ายรัฐ และภาควิชาการที่เป็นสถาบันการศึกษาอย่างมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ภาควิชาการมี ผู้เชี่ยวชาญอยู่ในกรมชลประทาน กรมอุตุนิยมวิทยา เข้ามาช่วยเหลือ เพราะฉะนั้น เมื่อเกิดการสร้างบทสนทนา พูดคุย การพูดคุยที่ดีที่สุดต้องไม่ใช่การพูดคุยบนฐานความคิดเห็น แต่เป็นการพยายามนำข้อมูลเชิงพื้นที่และ ข้อมูลทางวิชาการมาถกเถียงกัน เพราะฉะนั้น หน้าที่แรกของ Dialogue Unit คือ การสร้างชุดข้อมูลและ ความรู้พื้นฐาน เช่น ในจังหวัดอุบลราชธานี สถานการณ์น้ำเป็นอย่างไร ปริมาณฝนตกสถิติเป็นเช่นไร

พื้นที่ตรงไหนรับน้ำในระดับใด และจะสร้างความเสียหายในพื้นที่อย่างไร ถ้ามีการจัดเก็บข้อมูลเหล่านี้อย่างต่อเนื่องจะทำให้การพูดคุยหรือสนทนาเกิดขึ้นได้โดยง่าย ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดตัวชี้วัด การกำหนดแนวปฏิบัติต่าง ๆ ร่วมกันจะง่ายขึ้นมากกว่าการสนทนาบนฐานของความเห็นเพียงอย่างเดียว แต่ส่วนจะมีข้อมูลอยู่ แต่จะเป็นเฉพาะข้อมูลที่ตนเกี่ยวข้อง แต่จะไม่มีชุดข้อมูลกลางสำหรับทุกคนมาพูดคุยร่วมกัน

4) การนำตัวแบบไปปรับประยุกต์ใช้สำหรับจังหวัดอุบลราชธานี

สำหรับเรื่องการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย คณะผู้วิจัยเสนอจังหวัดอุบลราชธานี โดยมีเหตุผลสำคัญคือ เรื่องการจัดการน้ำในจังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานีมีศักยภาพที่จะจัดการได้ดี ทว่าอาจต้องอาศัยตัวแบบการทำงานใหม่มาปรับเข้าไปทำให้การจัดการดีขึ้น เพราะฉะนั้นจึงเลือกจังหวัดอุบลราชธานี และสิ่งที่น่าสนใจคือ จังหวัดอุบลราชธานี มีส่วนราชการทุกประเภทมาตั้งอยู่ กล่าวคือ เจ้าของพื้นที่ที่ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และมีภาคเอกชน ประชาสังคม ซึ่งมีบทบาทดำรงอยู่ในพื้นที่อยู่แล้ว ในฐานะที่เป็นเจ้าของพื้นที่ นอกจากนี้ ยังมีการบริหารในระนาบภูมิภาค คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ รวมถึงส่วนราชการในสังกัด 33 หน่วยงาน ซึ่งมีการตั้งสำนักงานประจำจังหวัด บางส่วนมีการขยายลงไประดับอำเภอ อีกส่วนที่ดำรงอยู่ในพื้นที่อีกจำนวนมาก อาจจะมากกว่าส่วนภูมิภาค กล่าวคือ ส่วนราชการส่วนกลางที่มาตั้งสำนักงานในพื้นที่ เป็นสำนักงานเขต สำนักงานแขวง สำนักงานเขตพื้นที่ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี อันนี้ถือเป็นส่วนกลางที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งมีจำนวนมาก

ในปัจจุบันนี้ในจังหวัดอุบลราชธานีมีตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนดำรงอยู่ เพื่อให้ไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งเป็นโจทย์ที่ทุกรัฐบาลพยายามคิด พยายามหาเครื่องมือมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นแผนแบบที่จังหวัดกำลังจะดำเนินการ แผนกลุ่มพื้นที่ แผนกลุ่มจังหวัด รวมถึงการจัดตั้งภาค เพื่อใช้ในแผนการบูรณาการด้านงบประมาณ ความพยายามทางงบประมาณโดยสำนักงบประมาณ รวมถึงด้านภารกิจ รวมถึงความพยายามในการสร้างการบูรณาการเชิงภารกิจต่าง ๆ แต่ว่าความสำเร็จยังค่อนข้างจำกัด เพราะว่าส่วนใหญ่เครื่องมือเหล่านี้เป็นการสั่งการจากระดับบนลงไปยังระดับล่าง แต่การทำงานในพื้นที่จริง พบว่าในทางปฏิบัติ ส่วนราชการที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ไม่ค่อยมีปัญหาเรื่องการประสานงานกันเนื่องจากสามารถพูดคุย ขอความร่วมมือกันได้โดยง่าย เพียงแต่ว่ากลไกอื่น ๆ ต่างหากที่ทำให้ไม่สามารถบูรณาการกัน

5.2.2 ข้อเสนอแนะและความเห็นต่อการเผยแพร่ตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

1) ความเห็นต่อผลการศึกษาตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

ผู้เข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นซึ่งเป็นตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี เห็นด้วยกับตัวแบบการสร้างบทสนทนาว่าด้วยการลดความเสี่ยงในระดับพื้นที่ (Disaster Risk Reduction Dialogue Unit) ดำเนินกิจกรรม 4 ด้าน ประกอบด้วย (1) การกระชับความร่วมมือในพื้นที่เพื่อสร้างความต่อเนื่อง

ให้เกิดความร่วมมืออย่างเป็นรูปธรรม (2) เป็นหน่วยที่ทำหน้าที่ส่งเสริมประสบการณ์และการถ่ายทอดองค์ความรู้ การศึกษาและพัฒนากระบวนการลดความเสี่ยงในระยะยาว (3) กำหนดตัวชี้วัดเพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติ ในพื้นที่ (Disaster Risk Reduction KPI) สร้างตัวชี้วัดกลางของจังหวัดโดยอาศัยการพูดคุยอย่างต่อเนื่องยาวนาน (4) สร้างแนวปฏิบัติปกติในพื้นที่จังหวัดผ่านการถอดแนวปฏิบัติปกติผ่านการสร้างคู่มือกลางสำหรับปฏิบัติงาน

ตามที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอ ไม่มีผู้เข้าร่วมการประชุมท่านใดคัดค้านการนำเสนอตัวแบบในภาพรวม โดยให้ความเห็นว่าการดำเนินการตามตัวแบบที่คณะผู้วิจัยเสนอจะสามารถแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของ การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจคล้ายกัน กล่าวคือ หากมีหน่วยในการสร้างการพูดคุย เรื่องการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเกิดขึ้น หน่วยงานซึ่งดำเนินการกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานสามารถที่จะพูดคุย เพื่อวางแผนการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันได้เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาที่อาจส่งผล ต่อการทำให้เกิดอุทกภัยในพื้นที่เมือง

2) ความเป็นไปได้ในการนำตัวแบบไปปรับประยุกต์ใช้กับจังหวัดลำปาง

- ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี สนับสนุนและเห็นด้วยกับกระบวนการจัดทำตัวชี้วัดด้านการลดความเสี่ยง (DRR indicator) ซึ่งเป็นแนวทางที่คล้ายคลึงกับแนวคิดที่ขับเคลื่อนอยู่ในพื้นที่ในปัจจุบันด้านการส่งเสริม และสนับสนุนกลไก “มิสเตอร์น้ำ” เป็นกลไกเฝ้าระวังและป้องกัน
- ต้องมีระบบฐานข้อมูลที่มีคุณภาพและสมบูรณ์มากที่สุด ซึ่งมาจากทั้งการสำรวจภาคพื้นดิน (Ground Survey) การจัดทำแผนที่น้ำ (Mapping) และสำรวจทางอากาศ (Air Survey) แต่จะต้องใช้การสำรวจ ภาคพื้นดินเป็น “ตัวนำ”
- เพิ่มการพัฒนากลไกเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการความช่วยเหลือที่เข้ามาในพื้นที่ เพื่อป้องกัน ปัญหาที่เกิดขึ้นดังเช่นในกรณีการช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ลุ่มเหลวและไม่ประสิทธิภาพ กรณีที่ เติมนเซเปียน-เซินน้ำน้อยแตก ประชาชนไม่สามารถอุปโภคบริโภคปัจจัยที่มาจากจากการบริจาที่มาสอดคล้อง กับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนได้
- ปัจจุบันส่วนราชการในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีมีการบูรณาการความร่วมมืออยู่แล้ว แต่ปัญหา อุทกภัยที่เกิดขึ้นซ้ำซากในเพื่อที่เกิดจากปัญหาสำคัญ 2 ประการ คือ (1) ประชาชนไม่ปฏิบัติตาม กฎหมายอาศัยในพื้นที่ลุ่มต่ำซึ่งเป็นพื้นที่รับน้ำส่งผลให้น้ำไหลเข้าท่วมพื้นที่จนเกิดเป็นปัญหาน้ำท่วม ซ้ำซาก (2) หน่วยงานภาครัฐยังไม่มีกำกับการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดพอที่จะเพื่อให้ประชาชนออกจาก พื้นที่ที่เกิดภัยพิบัติซ้ำซากซึ่งเป็นพื้นที่ห้ามอยู่อาศัยได้

3) ข้อเสนอแนะและข้อพึงระวังในการนำตัวแบบไปขับเคลื่อนจริง

- ควรปรับแก้ระเบียบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีการเบิกจ่ายงบประมาณสำหรับแก้ไขปัญหาภัยพิบัติและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามา

มีบทบาทในการบริหารจัดการปัญหาภัยพิบัติในพื้นที่รับซึ่งเกิดปัญหาในฐานะผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในพื้นที่และมีทรัพยากรสำหรับจัดการภัยพิบัติ

- ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการสร้างระบบบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย จะต้องมีการถอดบทเรียน และมีระบบจัดการองค์ความรู้ (KM) บุคลากรในพื้นที่ โดยเฉพาะส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ เพื่อให้การทำงานเกิดความต่อเนื่อง จากปัญหาการโยกย้ายและเกษียณอายุของบุคลากรภาครัฐ
- การสร้างกลไกคณะกรรมการต่าง ๆ ต้องเฝ้าระวังและมุ่งเน้น “ผลลัพธ์ (Outcome)” มากกว่าการจัดตั้งตามระเบียบ นโยบาย หรือคำสั่งในเชิงพิธีกรรม
- ภาวะผู้นำ (Leadership) ต้องมีการพัฒนาสมรรถนะด้านการบริหารจัดการและจัดการภัยพิบัติ เช่น กรณีที่ประสบความสำเร็จในการช่วยเหลือเยาวชนติดถ้ำหลวง จังหวัดเชียงราย
- มีกลไกการลดความเสี่ยง การแชร์ข้อมูล การชี้เป้าก่อนเกิดภัยพิบัติ และการประเมินสถานการณ์ล่วงหน้าสม่ำเสมอ
- อาจต้องอาศัยกลไกความร่วมมือและเสียสละของประชาชนในพื้นที่ เพื่อร่วมกันบริหารจัดการน้ำร่วมกับมาตรการเชิงป้องกันอื่นๆ ที่ส่วนราชการและท้องถิ่นใช้โดยทั่วไป (เช่น การสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่ง) ทั้งนี้ ในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสียสละเพื่อให้การบริหารจัดการน้ำหรือรองรับน้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ภาครัฐต้องมีการชดเชยผลกระทบที่เหมาะสม

5.2.3 สรุปผลจากการเผยแพร่ตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

- ข้อจำกัดที่สำคัญในการดำเนินงานด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในช่วงก่อนเกิดภัยคือ วิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีการเบิกจ่ายงบประมาณสำหรับแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ ซึ่งต้องรอให้เกิดภัยก่อนหรือมีนัยสำคัญว่าจะเกิดภัยพิบัติที่สร้างความเสียหายในพื้นที่ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องปรับแก้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีการเบิกจ่ายงบประมาณสำหรับแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ
- การสร้างบทสนทนาว่าด้วยการลดความเสี่ยงในระดับพื้นที่ (Disaster Risk Reduction Dialogue) หรือคณะกรรมการลดความเสี่ยงภัยในระดับจังหวัด ควรแสวงงสนทนาระหว่างประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องในเชิงโครงสร้างและประเด็นที่ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องในเชิงโครงสร้าง เนื่องจากกสนทนาทั้งสองประเด็นดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับตัวแสดงหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบที่แตกต่างกัน อีกทั้งการแสวงงสนทนาจะทำให้สามารถหาแนวทางและเกิดความชัดเจนในสนทนาได้มากกว่าการรวมวงทนาทั้งสองประเด็นไปพร้อมกัน

จากการลงพื้นที่เพื่อทำการเผยแพร่ตัวแบบในจังหวัดลำปางสำหรับการรับฟังความคิดเห็นต่อตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง และจังหวัดอุบลราชธานีสำหรับการรับฟังความคิดเห็นต่อตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย แม้ว่าจะไม่มีผู้เข้าร่วมประชุมและผู้ให้สัมภาษณ์คนใดแสดงความเห็นคัดค้านต่อตัวแบบ แต่ก็ทำให้คณะผู้วิจัยได้รับทราบข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากมุมมองของผู้แทนของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจและการใคร่ครวญถึงการนำตัวแบบไปปรับประยุกต์ใช้จริง ซึ่งในบทที่ 6 บทต่อไป จะได้กล่าวถึงสรุปตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดทั้งสองกรณี รวมไปถึงข้อเสนอเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม

บทที่ 6

ข้อเสนอเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม

จากกระบวนการศึกษาวิจัยที่ผ่านมาตลอดทั้งโครงการ โครงการการศึกษาการจัดทำต้นแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดได้ศึกษาข้อมูลและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงการศึกษาข้อมูลเชิงลึกพื้นที่กรณีศึกษา โดยมีขอบเขตพื้นที่ศึกษาวิจัยของโครงการ ได้แก่ 1) กรณีการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองซึ่งเป็นกรณีศึกษาพื้นที่ในการขับเคลื่อนตามนโยบายรัฐบาลหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญพื้นที่ต้นแบบคือ จังหวัดขอนแก่น และพื้นที่เทียบเคียงคือ จังหวัดสงขลา และจังหวัดสุโขทัย และ 2) กรณีการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยซึ่งเป็นกรณีศึกษาพื้นที่ที่มีประเด็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขหรือป้องกันอย่างเป็นระบบพื้นที่ต้นแบบคือ จังหวัดสงขลา และพื้นที่เทียบเคียงคือ จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดนนทบุรี

จากการเก็บข้อมูลและศึกษาวิเคราะห์ในพื้นที่กรณีศึกษาเหล่านี้ได้นำไปสู่การสังเคราะห์ตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดขึ้น ทั้งตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง และตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ดังที่ได้กล่าวไปในบทที่ 4 และตามกระบวนการศึกษาวิจัยนี้ได้นำตัวแบบดังกล่าวไปเผยแพร่ในพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ โดยนำรูปแบบและวิธีการบูรณาการจากผลการศึกษาของพื้นที่ต้นแบบไปเผยแพร่และให้ความรู้ในพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้พิจารณาเลือกจังหวัดลำปางสำหรับเผยแพร่ทั้งตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง และเลือกจังหวัดอุบลราชธานีสำหรับเผยแพร่ตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ตามที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 5 นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังได้จัดประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษาดำเนินการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดตามที่ปรากฏในรายงานผลการจัดประชุมสัมมนา (Focus Group)

ด้วยกระบวนการดำเนินโครงการเหล่านี้ โดยเฉพาะกิจกรรมการเผยแพร่ตัวแบบในพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ และกิจกรรมการจัดประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษา ทำให้คณะผู้วิจัยได้รับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้เข้าร่วมประชุมและผู้ให้สัมภาษณ์ว่าตัวแบบที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอไปนั้น สามารถเกื้อหนุนต่อการบูรณาการการดำเนินการภารกิจรัฐในเชิงพื้นที่ได้หรือไม่ สามารถนำไปปรับประยุกต์ใช้จริงในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองได้หรือไม่ และมีข้อเสนอแนะหรือข้อพึงระวังอะไรบ้างในการนำตัวแบบไปขับเคลื่อนความเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ได้นำมาสู่การสรุปผลการศึกษาดำเนินการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด รวมทั้งข้อเสนอเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม ดังจะได้นำกล่าวต่อไป

6.1 สรุปผลการศึกษาตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด

จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับเงื่อนไข ปัจจัย สภาพปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดต่าง ๆ จากพื้นที่ศึกษาทั้งพื้นที่ต้นแบบและพื้นที่เทียบเคียง ตลอดจนข้อเสนอแนะที่ได้จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิจากการเผยแพร่ตัวแบบในพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ และการจัดประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความเห็นต่อผลการศึกษา ผู้เข้าร่วมประชุมและผู้ให้สัมภาษณ์โดยส่วนใหญ่เห็นพ้องกับตัวแบบที่ได้นำเสนอไป ไม่มีผู้ใดคัดค้านตัวแบบที่ได้นำเสนอไป ฉะนั้น ในที่นี้จึงขอสรุปตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ดังนี้

6.1.1 สรุปตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

ตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองวางอยู่บนพื้นฐานของการนำกลไกและโครงสร้างที่มีอยู่แล้วมาใช้เป็นกลไกหลักในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัด เพื่อให้เกิดการระดมทรัพยากรจากภาคส่วนต่าง ๆ และสร้างศักยภาพในการดำเนินการร่วมกัน คณะผู้วิจัยได้นำเสนอตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ ตัวแบบบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรเอกชน ตัวแบบบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชน และตัวแบบศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง รายละเอียดดังนี้

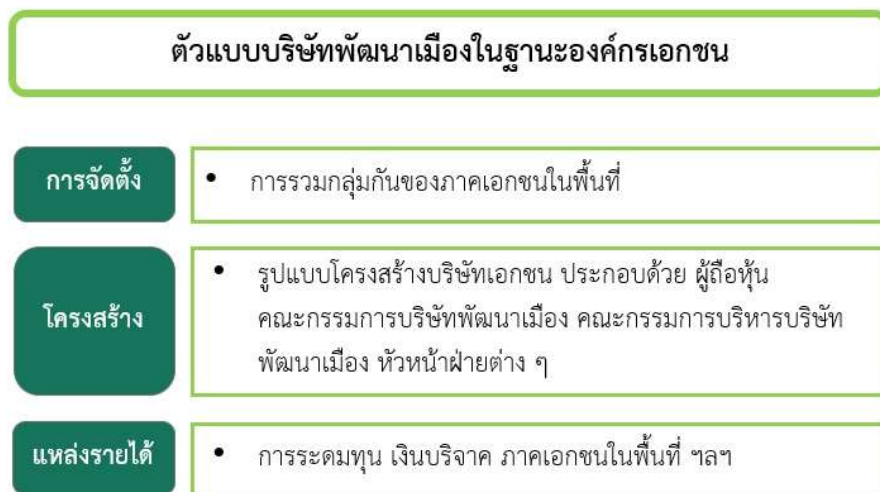
1) สรุปตัวแบบบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรเอกชน

ตัวแบบนี้เป็นการร่วมทุนของภาคเอกชนในพื้นที่จังหวัดเพื่อจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง โดยมีบริษัทเอกชนพัฒนาเมือง จำกัด เป็นต้นแบบการพัฒนาในแนวทางนี้ เป็นรูปแบบบริษัทเช่นเดียวกับบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เหมือนกับบริษัทเอกชนทั่วไป ผู้ถือหุ้นในบริษัทอาจเป็นนักธุรกิจ ประชาชน กองทุน ฯลฯ โดยไม่มีภาครัฐเข้าไปถือหุ้นของบริษัท โดยรายได้ของการดำเนินการอาจมาได้จากหลากหลายช่องทาง เช่น การระดมทุน เงินบริจาค ของภาคเอกชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นวิธีการโดยทั่วไปขององค์กรเอกชน

จุดแข็งหรือข้อดี คือ การบริหารจัดการเป็นไปอย่างคล่องตัวและมีความยืดหยุ่น สามารถระดมทุนเพื่อดำเนินโครงการได้ จึงเป็นการประหยัดงบประมาณภาครัฐ และสามารถสรรหาบุคลากรที่มีความสามารถจากภาคเอกชนหรือให้คนที่เปี่ยมอาชีพทำหน้าที่บริหารจัดการองค์กรได้

จุดอ่อนหรือข้อพึงระวัง คือ การกำกับควบคุมโดยกลไกของรัฐจะทำได้น้อย เนื่องจากบริษัทที่เอกชนเป็นเจ้าของและอยู่บนเงื่อนไขของกฎหมายเอกชนทั่วไป อีกทั้งการจัดตั้งที่หวังผลทางธุรกิจมากกว่ากิจการเพื่อสังคมหรือประโยชน์สาธารณะ และบริการสาธารณะอาจได้รับผลกระทบจากการแสวงกำไรจนกระทบต่อผู้ใช้บริการหรือประชาชน ดังนั้น ภาครัฐต้องกำหนดเงื่อนไขด้านราคา การคุ้มครองผู้บริโภค และอื่น ๆ ตามความเหมาะสม รวมทั้งพิจารณาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการจัดการทรัพย์สินและที่ดินสาธารณะ

ฉะนั้น ตัวแบบบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรเอกชนอาจจะเหมาะสมกับจังหวัดซึ่งมีภาคเอกชนที่มีความเข้มแข็งและความพร้อมในการลงทุน แต่หลายจังหวัดไม่ได้มีบริบทเช่นนี้เช่นเดียวกับจังหวัดขอนแก่นที่มีการจัดตั้งบริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด ในขณะที่เดียวกันการดำเนินการตามตัวแบบนี้ต้องได้รับการสนับสนุนด้วยดีจากภาครัฐทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมถึงหน่วยงานต่าง ๆ ภายในจังหวัดด้วย จึงจะเกิดผลสำเร็จได้ดังกรณีจังหวัดขอนแก่น



แผนภาพ 6.1 สรุปตัวแบบบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรเอกชน

2) สรุปตัวแบบบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชน

การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน หมายถึง การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (Public Private Partnership: PPP) โดยการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิแก่เอกชนดำเนินกิจการของรัฐ ทั้งในกิจการพาณิชย์และสังคม โดยส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากการลงทุนดังกล่าวต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ซึ่งหากเป็นการลงทุนจากภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่สามารถระดมเงินทุนได้เพียงพอ ซึ่งการดำเนินการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนสามารถดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 และแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2558 – 2562 สามารถดำเนินการได้ใน 4 รูปแบบ คือ (1) เอกชนเป็นผู้ลงทุนพัฒนาและดำเนินโครงการ รับผิดชอบต่อความเสี่ยงจากผลประกอบการ และต้องมีการส่งมอบกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินของโครงการให้แก่ภาครัฐเมื่อพร้อมเริ่มเปิดให้บริการ (Build-Transfer-Operate: BTO) หรือเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาสัญญา (Built-Operate-Transfer: BTO) (2) การให้สัมปทานที่รัฐให้สิทธิแก่เอกชนในการจัดหาแหล่งเงินทุน ออกแบบก่อสร้าง และดำเนินการให้บริการในช่วงระยะเวลาที่กำหนด โดยความเป็นเจ้าของสินทรัพย์จะโอนกลับไปสู่ภาครัฐเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาตามที่กำหนด (Build-Own-Operate-Transfer: BOOT) (3) ภาคเอกชนออกแบบ

หาแหล่งเงินทุนและสร้างอยู่บนพื้นที่ซึ่งเช่าจากภาครัฐ โดยเอกชนดำเนินงานตามช่วงเวลาที่ได้เช่าจากภาครัฐ และท้ายที่สุดก็จะโอนกรรมสิทธิ์ในการก่อสร้างให้ภาครัฐ (Build-Lease-Operate-Transfer: BLOT) และ (4) ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการเช่าสินทรัพย์จากภาครัฐ หลังจากที่ได้โอนทรัพย์สินให้ภาครัฐแล้ว (Build-Rent-Own-Transfer: BROT)

จุดแข็งหรือข้อดี คือ เป็นประหยัดงบประมาณภาครัฐและไม่เกิดหนี้สาธารณะ ภาครัฐมีความเสี่ยงในการลงทุนต่ำ อีกทั้งภาครัฐสามารถควบคุมและกำกับเอกชน และกำหนดเงื่อนไขคุ้มครองผู้รับบริการหรือประชาชนได้ อีกทั้งรัฐสามารถกำหนดสิทธิในสัญญาให้เอกชนโอนคืนแก่รัฐ เพื่อให้รัฐบริหารจัดการต่อได้ หรืออาจส่งมอบสัมปทานการให้บริการแก่เอกชนในอนาคตได้

จุดอ่อนหรือข้อพึงระวัง คือ การดำเนินการที่ยุ่งยากซับซ้อน ความเสี่ยงจากการดำเนินการที่ล่าช้าของเอกชน และข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างรัฐ-เอกชน รวมไปถึงความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย ข้อกฎหมาย รายละเอียดโครงการ

ฉะนั้น ตัวแบบบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชนอาจเหมาะสมกับจังหวัดที่มีนโยบายของรัฐสนับสนุนการลงทุนด้านการพัฒนาเฉพาะ และได้รับความเห็นชอบในการกำหนดรูปแบบการพัฒนาพื้นที่จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเรียบร้อยแล้ว โดยนำไปใช้เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่และต้องใช้งบประมาณในการลงทุนมาก กรณีที่บางจังหวัดที่ภาคเอกชนยังขาดการรวมกลุ่มหรือยังขาดความพร้อมในการระดมทุนเพื่อจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรเอกชน ภาครัฐจึงควรเข้าไปสนับสนุนให้ภาคเอกชนเกิดความพร้อมดังกล่าว โดยการเข้าร่วมทุนกับภาคเอกชนเพื่อจัดบริษัทพัฒนาเมืองที่มีฐานะเป็นองค์กรร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกในการบูรณาการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง จึงเป็นรูปแบบหนึ่งซึ่งจะแก้ไขปัญหาการพัฒนาเมืองได้



แผนภาพ 6.2 สรุปตัวแบบบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์การร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชน

3) สรุปตัวแบบศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง

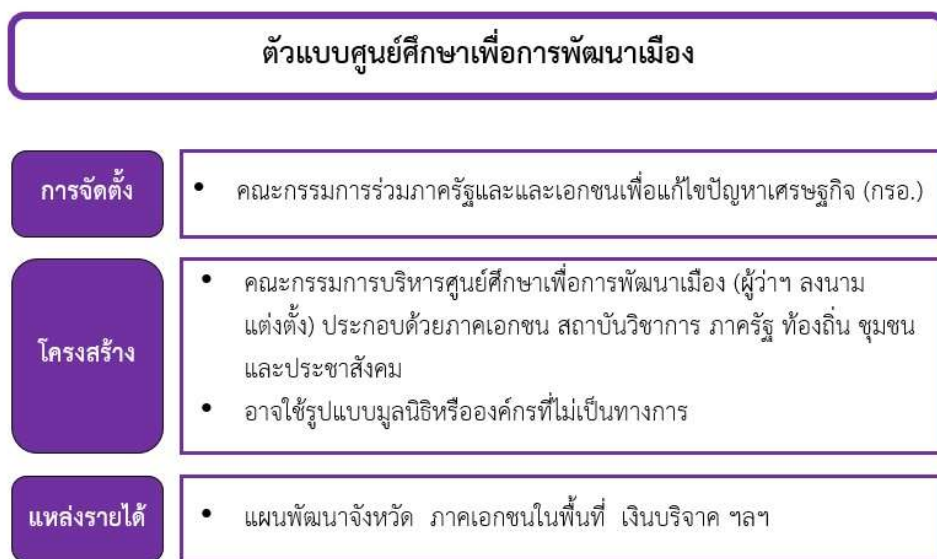
ที่ผ่านมากระบวนการในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองของจังหวัดส่วนใหญ่ดำเนินไปบนความต้องการของผู้นำ หน่วยงาน หรือองค์กรต่าง ๆ มากกว่าจะคำนึงถึงความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมืองจึงถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในจังหวัดสามารถใช้เป็นแหล่งศึกษา รวบรวมองค์ความรู้ ความต้องการของประชาชน และกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งนี้ ในเบื้องต้นควรมอบหมายให้คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) เป็นกลไกในการจัดตั้งศูนย์ศึกษาและพัฒนาเมืองของจังหวัด เนื่องจากต้องการให้ภาคเอกชนในจังหวัดสามารถปรึกษาหารือร่วมกันกับภาครัฐในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง เพื่อให้ภาครัฐได้นำผลการศึกษา การปรึกษาหารือ ข้อเสนอ และความเห็นต่าง ๆ มาใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองที่สอดคล้องกับความต้องการของทุกภาคส่วนของจังหวัด ซึ่งเมื่อภาคเอกชนของจังหวัดมีความเข้มแข็งมากขึ้นก็อาจจะยกฐานะของเป็นบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์การร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชน หรือบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรเอกชนต่อไปได้

จุดแข็งหรือข้อดี คือ สามารถจัดตั้งได้ง่าย โครงสร้างองค์กรไม่มีความซับซ้อน มีความยืดหยุ่นภารกิจ/เป้าหมายสูง มีแหล่งรายได้หลากหลาย และใช้งบประมาณดำเนินการค่อนข้างน้อย

จุดอ่อนหรือข้อพึงระวัง คือ ความเสี่ยงด้านแหล่งเงินทุนในการบริหารจัดการและการขับเคลื่อนงาน ความเสี่ยงด้านการแย่งชิงบทบาทผู้นำของตัวแสดงในพื้นที่ ความเสี่ยงด้านการเปลี่ยนแปลงของการเมืองท้องถิ่น

หรือนโยบายภาคเอกชนในพื้นที่ และความเสี่ยงจากความสัมพันธ์ของนักการเมืองท้องถิ่น และภาคเอกชน ตลอดจนอาศัยทุนทางสังคมระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในพื้นที่ค่อนข้างสูง

ฉะนั้น ตัวแบบศูนย์ศึกษาการพัฒนาเมืองอาจเหมาะสมกับจังหวัดที่ภาคเอกชนยังไม่มีส่วนรวมตัวกัน หรือมีความเคลื่อนไหวในการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ในขณะที่ภาครัฐก็ยังคงแนวทางในการพัฒนาเมืองในรูปแบบเดิม



แผนภาพ 6.3 สรุปตัวแบบศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง

จะเห็นได้ว่า แนวทางการเลือกตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองทั้ง 3 ตัวแบบ แต่ละตัวแบบมีความเหมาะสมภายใต้สภาวะเงื่อนไขและความพร้อมที่แตกต่างกัน กล่าวคือ สำหรับ ตัวแบบศูนย์ศึกษาการพัฒนาเมือง ในพื้นที่ที่เพิ่งริเริ่มความร่วมมือหรือมีเวทีการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการเกิดขึ้นในกลุ่มเล็ก ๆ โดยเฉพาะภาคเอกชน การกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองจะมีลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป จำเป็นต้องอาศัยระยะเวลา และควรจัดตั้งกลไกในเชิงวิชาการเพื่อรับผิดชอบการรวบรวมข้อมูล สภาพปัญหา ความต้องการและความคาดหวังจากประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนทำหน้าที่ในการศึกษาร่างตัวแบบและทิศทางการพัฒนาพื้นที่ผ่านการผลักดันให้เกิดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง และผสมผสานกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาท้องถิ่น ในขณะที่ตัวแบบบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชน เหมาะสมสำหรับจังหวัดที่มีความต้องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก อีกทั้งมีภาคเอกชนที่มีบทบาทสนใจลงทุน สำหรับ ตัวแบบบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรภาคเอกชน จะเหมาะสมกับพื้นที่ที่มีแนวทางการพัฒนาเป็นบริษัทพัฒนาเมืองที่ภาคเอกชนมีความพร้อมด้านการลงทุนระดับสูง ดังนั้น จะเห็นได้ว่า

ตัวแบบที่เหมาะสมกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองจะมีความเหมาะสมแตกต่างกันจากปัจจัยหลายด้าน ทั้งความชัดเจนของทิศทางการพัฒนาเมือง สภาพปัญหาและความต้องการระดับพื้นที่และความรุนแรงเข้มข้น ความพร้อมและทุนของภาคเอกชน การสนับสนุนจากจังหวัดและรัฐบาล บริบทแวดล้อมระดับพื้นที่ จังหวัด ระดับภาค และการเป็นจุดยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับต่าง ๆ เป็นต้น

6.1.2 สรุปตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

ที่ผ่านมาการจัดการในระยะก่อนเกิดภัยเป็นการเตรียมการในระดับชาติเป็นหลักดังจะเห็นได้จากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 แต่วิธีการดังกล่าวเป็นกลไกการขับเคลื่อนการลดความเสี่ยง (Disaster Risk Reduction) ที่เน้นย้ำการสร้างการรับรู้ให้กับสังคม และการบูรณาการการมีส่วนร่วมในเชิงการปฏิบัติและการสนับสนุนทรัพยากรให้แก่สังคมโดยรัฐเท่านั้น ซึ่งยังไม่สะท้อนการสร้างความร่วมมือทางการบริหารจัดการที่ทำให้รัฐกับสาธารณะเกิดการผสมความร่วมมือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ ทั้งที่การลดความเสี่ยงถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการภัยพิบัติ เพื่อยับยั้งหรือลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ แต่ทว่าการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยมักเน้นไปที่การใช้อำนาจหน้าที่เฉพาะกิจ (Ad hoc Authority) ผ่านการจัดการในระยะขณะเกิดภัยทำให้ความต่อเนื่องในการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงได้เสนอตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยผ่านการสร้างบทสนทนาว่าด้วยการลดความเสี่ยงในระดับพื้นที่ (Disaster Risk Reduction Dialogue) ผ่านกลไกการดำเนินการที่เรียกว่า “คณะกรรมการลดความเสี่ยงภัยในระดับจังหวัด” โดยอาศัยอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการ และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน สำหรับการจัดระบบประมาณเป็นรายโครงการ โดยมีระยะเวลาการทำงานชัดเจน (Phase) และมีผลผลิตชัดเจน (Output) และใช้ผลผลิตและกิจกรรมของคณะกรรมการเป็นสิ่งผูกมัดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ

กลไกดังกล่าวจะทำหน้าที่ในการสร้างชุดข้อมูลที่สนับสนุนการตัดสินใจให้กับกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับจังหวัดในช่วงก่อนเกิดภัยและขณะเกิดภัย โดยที่การสร้าง DRR Dialogue Unit อาจจำแนกได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ (1) Structural Dialogue Unit: เป็นวงสนทนาเกี่ยวกับเรื่องในเชิงโครงสร้าง เช่น การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และ (2) Non-Structural Dialogue Unit: เป็นวงสนทนาเกี่ยวกับเรื่องที่ไม่ใช่ในเชิงโครงสร้าง เช่น การเตรียมความพร้อมให้กับชุมชน

การทำงานของคณะกรรมการลดความเสี่ยงภัยในระดับจังหวัดจะเน้นการทำงานในองค์ประกอบการสร้างบทสนทนาที่นำไปสู่ความร่วมมือระหว่างทุกภาคส่วน ดังนี้

(1) การสะสมประสบการณ์และการเรียนรู้ มีเวทีสนทนาเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติผ่านการพัฒนาการเรียนรู้ต่อประสบการณ์ปัญหาซึ่งต้องอาศัยความเข้าใจต่อปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ 1) การศึกษาสภาพทางภูมิศาสตร์ แนวโน้มของลักษณะที่นำไปสู่การก่อตัวของปัญหา 2) การถอดบทเรียนจากประสบการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยของพื้นที่โดยเน้นการแสวงหาความโดดเด่นทั้งในด้านบวกและด้านลบที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

ในสถานการณ์เพื่อสร้างเป็นการปรับปรุงกับปัญหา 3) ข้อมูลจากการถอดบทเรียนควรได้รับการเห็นพ้องต้องกันระหว่างตัวแสดงที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในพื้นที่ทุกมิติตั้งแต่ความรู้เชิงเทคนิคและความรู้ชุมชน 4) ผลลัพธ์จากการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงคือจุดตั้งต้นในการทำความเข้าใจต่อสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นสำหรับการบริหารจัดการครั้งต่อไป

(2) การขันนอตความร่วมมือ ด้วยการสร้างความต่อเนื่องให้กับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง ต้องอาศัยความกระชับแน่นในความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง ซึ่งต้องประกอบด้วย 1) การใช้กลไกความเป็นทางการในการเปิดพื้นที่ให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างตัวแสดง และ 2) การใช้กลไกด้านผู้นำเป็นตัวกำหนดให้ตัวแสดงเกิดการมีส่วนร่วมที่มีความถี่ในการปฏิสัมพันธ์และผลลัพธ์ของการตัดสินใจ เช่น สร้างข้อกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสร้างการประชุมอย่างต่อเนื่องและมีการกำกับติดตามผลการประชุม

(3) การสร้างตัวชี้วัดด้านการลดความเสี่ยงหรือ DRR KPI แก่จังหวัด การสร้างตัวชี้วัดให้การพัฒนางานด้านการลดความเสี่ยงผ่านการบูรณาการความร่วมมือนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสร้างการชี้วัดเกี่ยวกับความร่วมมือทั้งในทางการสร้างกลยุทธ์ แผนงาน โครงการกิจกรรม รวมไปถึงการกำกับกับการบูรณาการตลอดกระบวนการเพื่อสร้างความต่อเนื่องในการลดความเสี่ยงผ่านความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน สำหรับแนวทางเกี่ยวกับการสร้างตัวชี้วัดเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงผ่านการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ได้แก่ เกณฑ์เกี่ยวกับตัวชี้วัดและเป้าหมายด้านการลดความเสี่ยง การบูรณาการความร่วมมือ ตัวชี้วัดต้องสะท้อนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ตัวชี้วัดสนับสนุนโอกาสให้มีการปฏิสัมพันธ์ เจจาด່อรอง แลกเปลี่ยนระหว่างตัวแสดง และผลลัพธ์ เป็นต้น

(4) การสร้างบรรทัดฐานร่วมกันที่มีมาตรฐานและนำไปสู่การสร้างความคาดหวังร่วมกัน ประกอบด้วย 1) การกำหนดเป้าหมายร่วมกันระหว่างหน่วยงาน 2) การกำหนดเป้าหมายเพื่อเปิดโอกาสให้ทุกหน่วยงานสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างไม่มีข้ออุปสรรคในการแสดงพฤติกรรม 3) การสร้างพื้นที่สำหรับการกำหนดเป้าหมายทางการบริหารจัดการระหว่างหน่วยงาน 4) กำหนดทิศทางเดียวกันระหว่างหน่วยงาน และ 5) หน่วยงานเมื่อรับในเป้าหมายทางการบริหารจัดการร่วมกันแล้ว ต้องพร้อมรับผิดชอบต่อการดำเนินการตามภารกิจของตนร่วมกับหน่วยงานอื่น ซึ่งความรับผิดชอบทางการปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายหรือสังคมพื้นที่กำหนดร่วมกัน

การสร้างบทสนทนาว่าด้วยการลดความเสี่ยงในระดับพื้นที่ (DRR Dialogue) ผ่านกลไก คณะกรรมการลดความเสี่ยงภัยในระดับจังหวัด มีจุดแข็งหรือข้อดี คือ การจำแนก DRR Dialogue Unit เป็น 2 ส่วน ได้แก่ Structural Dialogue Unit และ Non-Structural Dialogue ทำให้มีกลไกที่มีภารกิจหน้าที่ที่ชัดเจนและเป็นเวทีกลางที่เป็นเรื่องเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงจากภัย ในขณะที่เดียวกันตัวแบบนี้ยังสอดคล้องกับพันธกิจของกรมป้องกันและบรรเทาภัยสาธารณภัยในปัจจุบันที่มุ่งขับเคลื่อนการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยตามกรอบการดำเนินงานเซนได (Sendai Framework) ซึ่งกำหนดให้มีศูนย์ประสานงานกลางด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction Focal Point)

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดหรือข้อพึงระวัง คือ การจำแนก Structural Dialogue Unit และ Non-Structural Dialogue แม้ว่าเป็นเรื่องดีที่ทำให้วงสนทนาแยกออกจากกันชัดเจน แต่ในท้ายที่สุดทั้งสองส่วนจะต้องมีโอกาสได้พบปะปรึกษาหารือและสร้างความเข้าใจระหว่างกันด้วย เพื่อให้การทำงานหรือแนวคิดของทั้งสองส่วนเกิดความสอดคล้องกัน อีกทั้งด้วยการที่แต่ละจังหวัดมีภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่แตกต่างกัน มีความถี่ของภัยพิบัติต่างกัน ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติที่ต่างกัน ฉะนั้น DRR Dialogue Unit ของแต่ละจังหวัดจึงประกอบไปด้วยหน่วยงานและตัวแสดงที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ DRR Dialogue Unit ควรมีภาควิชาการ (Academic Intervention) เข้ามามีบทบาทร่วมด้วย เพื่อช่วยวิเคราะห์ข้อมูลสนับสนุนกลไกคณะกรรมการที่เกิดขึ้นตามตัวแบบนี้ เช่น การประเมินความเสี่ยงรายพื้นที่ (Risk Assessment)



แผนภาพ 6.4 สรุปตัวแบบการสร้างบทสนทนาว่าด้วยการลดความเสี่ยงในระดับพื้นที่ (Disaster Risk Reduction Dialogue Unit)

6.1.3 ข้อเสนอแนะและข้อจำกัดในการนำตัวแบบไปสู่การปรับประยุกต์ใช้

ตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ประกอบด้วย 3 ตัวแบบ ได้แก่ ตัวแบบบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรเอกชน ตัวแบบบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชน และตัวแบบศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมืองของจังหวัด ความเหมาะสมในการนำตัวแบบไปปรับประยุกต์ใช้จริงนั้นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขปัจจัยและความเหมาะสมที่อาจมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ เช่น ความพร้อมของภาคเอกชน ภารกิจ ทรัพยากรในพื้นที่ การสนับสนุนจากรัฐ เป็นต้น แม้ว่าจังหวัดขอนแก่นจะเป็นตัวแบบที่ดีของการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรเอกชนเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง แต่บางจังหวัดก็ไม่ได้มีบริบทในลักษณะเดียวกับจังหวัดขอนแก่น การนำตัวแบบไปปรับประยุกต์ใช้จึงต้องเริ่มต้นจากการสำรวจตรวจตราบริบทภายในพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ ว่าเหมาะสมกับตัวแบบใดมากกว่า ความต้องการและความยินยอมพร้อมใจของคนในพื้นที่เป็นอย่างไร รวมไปถึงการมองเห็นประเด็นปัญหาในพื้นที่และการมองเห็นอนาคตของทิศทางการพัฒนาเมืองร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ด้วยความคุ้นชินกับวิธีปฏิบัติที่เป็นมาแต่เดิมที่มีลักษณะการพัฒนาพื้นที่นอกศูนย์กลางตามครรลองของกระบวนการบริหารงานของภาครัฐไทย ประชาชนในพื้นที่นอกศูนย์กลางยังคงรอคอยและคาดหวังการพัฒนาอย่างขนานใหญ่จากส่วนกลางมากกว่าจะลุกขึ้นมาดำเนินการเอง ประเด็นนี้จึงอาจจะเป็นข้อจำกัดที่สำคัญของการนำตัวแบบไปขับเคลื่อนจริง

ในทำนองเดียวกัน ตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยด้วยการสร้างกลไกในการลดความเสี่ยง (Disaster Risk Reduction) ผ่านการสร้างบทสนทนาว่าด้วยการลดความเสี่ยงในระดับพื้นที่ (Disaster Risk Reduction Dialogue) ประเด็นสำคัญคือ ความยั่งยืนของกลไกดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ ต้องเป็นผลมาจากความต่อเนื่องในการดำเนินกิจกรรมร่วมกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกลไกนี้ ความต่อเนื่องในการดำเนินงานร่วมกันจะทำให้เกิดการกระชับแน่นในความสัมพันธ์ สร้างความไว้วางใจและความคุ้นเคยระหว่างกัน ภารกิจของการลดความเสี่ยงจึงจะเกิดประโยชน์ต่อการยับยั้งหรือลดทอนความเสียหายที่อาจเกิดจากภัยพิบัติ ทำให้สูญเสียงบประมาณน้อยลงในการบริหารจัดการในระยะเกิดภัยและการบรรเทาฟื้นฟูในระยะหลังเกิดภัย อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดที่สำคัญของการจัดการภัยพิบัติในระยะก่อนเกิดภัยคือ ความเกรงกลัวการตรวจสอบจากหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและการดำเนินโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความไม่แน่ใจหรือความไม่เข้าใจเกี่ยวกับระเบียบวิธีปฏิบัติในการดำเนินการในระยะก่อนเกิดภัย ทั้งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นหน่วยปฏิบัติที่สำคัญในรับมือกับภัยในพื้นที่เป็นลำดับแรก

6.2 เครื่องมือที่ช่วยสนับสนุนให้การบูรณาการเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

ฐานคิดสำคัญในการจัดวางข้อเสนอแนะรวมถึงปัจจัยและเงื่อนไขที่จะเกื้อกูลต่อการนำเอาตัวแบบและข้อเสนอที่วางไว้ไปสู่การดำเนินการให้เกิดสัมฤทธิ์ผลนั้น เกิดจากการปรับประยุกต์ใช้เครื่องมือในกลุ่มแนวคิดที่เรียกว่า “การจัดการสัมพันธภาพระหว่างหน่วยงานของรัฐ” (Intergovernmental Management หรือ IGM) ซึ่งให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนบทบาทของกลไกต่าง ๆ ไปสู่ความเป็นผู้เกื้อหนุน (facilitator) ในการดำเนินการกิจโดยอาศัยตัวแสดงสำคัญต่าง ๆ ทั้งภาครัฐด้วยกันเองและภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามาร่วมมือบนฐานของความเป็นภาคีหุ้นส่วนที่ตัดขวางและก้าวข้ามสภาพแตกกระจายในเชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ซึ่งการที่จะทำให้สิ่งดังกล่าวเกิดขึ้นได้นั้น หน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ที่สามารถแสดงบทบาทในฐานะผู้วางกฎเกณฑ์ ก็จะต้องทำให้กฎเกณฑ์กติกาหรือบริบทในเชิงสถาบัน (institutional context) ที่แวดล้อมการดำเนินงานในมิติต่าง ๆ นั้นเกื้อหนุนให้ตัวแสดงต่าง ๆ สามารถเข้ามาแสดงบทบาทได้อย่างสอดคล้องกับแนวนโยบายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ร่วมกันหรือมีความเห็นต้องตรงกัน

จากกรอบข้อเสนอแนะและตัวแบบใหม่ในการขับเคลื่อนงานในเชิงพื้นที่ทั้งในด้านยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองและในด้านการจัดการภัยพิบัติ ทำให้เห็นได้ว่า ในการจะทำให้กระบวนการขับเคลื่อนงานทั้งสองด้านก้าวข้ามสภาวะการแตกกระจายในเชิงเป้าหมาย บทบาท อำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และกิจกรรมทางนโยบาย ไปสู่การขับเคลื่อนงานอย่างมีเอกภาพบนฐานของความร่วมมือนั้น เราจึงอาจกำหนดให้หน่วย “จังหวัด” เป็นหน่วยมูลฐานของกระบวนการทางนโยบาย อันเป็นที่รวมของตัวแสดงสำคัญในกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดมรรคผล รวมถึงเป็นเครื่องจักรในการพัฒนา (growth engines) ที่กระจายตัวอยู่ทั่วประเทศ ขณะที่กลไกรัฐส่วนกลางมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกและการสนับสนุนเชิงนโยบาย พิจารณาในแง่นี้ เราจึงอาจจัดแยกกระบวนการทางนโยบายออกเป็น 2 วงข่ายที่เกี่ยวข้องกัน ได้แก่

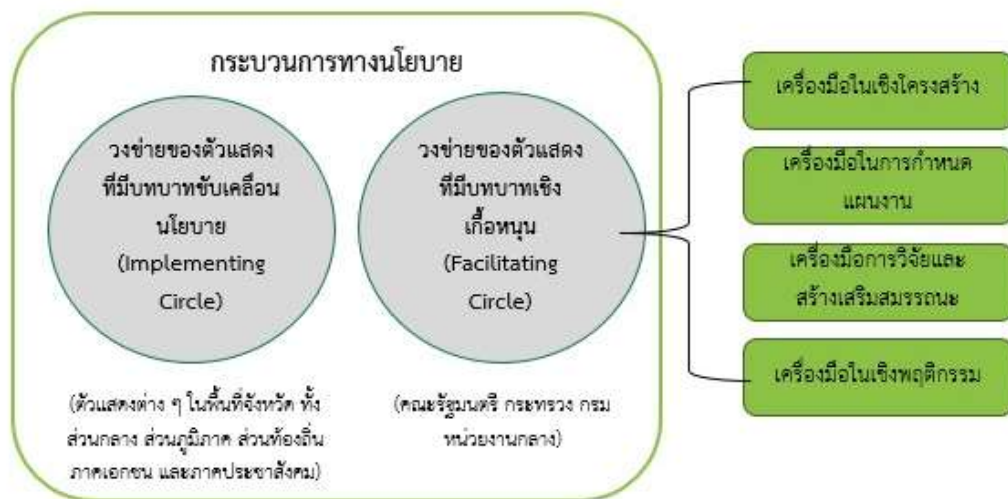
หนึ่ง วงข่ายของตัวแสดงที่มีบทบาทขับเคลื่อนนโยบาย (Implementing Circle) หมายถึง ตัวแสดงต่าง ๆ ที่ดำรงอยู่ในพื้นที่จังหวัดทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคม

สอง วงข่ายของตัวแสดงที่มีบทบาทเชิงเกื้อหนุน (Facilitating Circle) หมายถึง คณะรัฐมนตรี ราชการบริหารส่วนกลางในระดับกระทรวง-กรม และ “หน่วยงานกลาง”

ข้อเสนอแนะและตัวแบบที่นำเสนอก่อนหน้านี้ จะมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนกลไกและระบบการดำเนินงานของวงข่ายตัวแสดงในกลุ่มที่หนึ่งซึ่งมีบทบาทในเชิงพื้นที่เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย ขณะที่ข้อความเห็นในส่วนนี้จะมุ่งนำเสนอถึงการจัดวางเงื่อนไขและปัจจัยความสำเร็จที่อาจจะเกื้อกูลต่อการนำเอาข้อเสนอแนะและตัวแบบไปสู่การดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จอันเป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ของวงข่ายในกลุ่มที่สอง

ในอดีตที่ผ่านมา กระบวนการทางนโยบายของไทยจำต้องอาศัยบทบาทนำของวงข่ายที่สองอันหมายถึงกลไกรัฐส่วนกลางค่อนข้างมาก ทั้งนี้ก็เกิดจากวงข่ายในระนาบพื้นที่นั้นยังมีข้อจำกัดและ “ความพร้อม” ในหลากหลายด้าน แต่จากข้อค้นพบเชิงพื้นที่ในงานวิจัยนี้ รวมถึงข้อค้นพบจากงานวิจัยอื่น ๆ ก็ชี้ให้เห็นว่า

ตัวแสดงในระนาบจังหวัดทั้งในระดับองค์กรและในระดับปัจเจกบุคคล ต่างก็มีศักยภาพและความสามารถในการขับเคลื่อนงานต่าง ๆ ในพื้นที่สาธารณะได้อย่างน่าสนใจ นั้นหมายความว่า **ข้อสมมติหลักในการมองกระบวนการทางนโยบายจึงต้องปรับเปลี่ยนจาก “รัฐส่วนกลางขับเคลื่อน พื้นที่ให้ความร่วมมือ” ไปสู่ “กลไกระดับพื้นที่ขับเคลื่อนงาน ส่วนกลางให้การสนับสนุน”**



แผนภาพ 6.5 วงข่ายในกระบวนการทางนโยบาย

จากที่กล่าวมา เราจึงอาจจัดวางบทบาทกลไกรัฐส่วนกลางซึ่งเป็นวงข่ายในเชิงเกื้อหนุนเข้ามาเกื้อกูลตัวแสดงในระนาบพื้นที่ผ่านการแสดงบทบาทใน 4 ด้านตามกรอบแนวคิดในแบบ IGM ได้ ดังนี้

(1) เครื่องมือในเชิงโครงสร้าง (Structural Instruments)

ได้แก่ การปรับแก้ข้อกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง และแนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการกำหนดสถานะของหน่วยงานและตัวแสดงที่จะต้องมีบทบาทในการสร้าง “บทสนทนา” และร้อยเรียงบทบาทและการดำเนินงานของตัวแสดงในระดับพื้นที่ให้มีสถานะที่ชัดเจน มีกฎหมายรองรับ และสามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญเข้ามาทำงานได้อย่างต่อเนื่องและยาวนานเพียงพอ

ข้อเสนอแนะขั้นต้นตามกรอบเครื่องมือในเชิงโครงสร้าง มีดังนี้

- **การระบุและกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการและข้าราชการบางส่วนเป็น “ข้าราชการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์/ภารกิจเชิงพื้นที่” หรือ “ทีมจังหวัด”** กล่าวคือ การดำเนินยุทธศาสตร์และภารกิจเชิงพื้นที่นั้นจะต้องอาศัยความเข้าใจเชิงพื้นที่และต้องขับเคลื่อนงานอย่างต่อเนื่อง จึงอาจจำเป็นต้องระบุและกำหนดให้ข้าราชการในระดับอำนาจการ/หัวหน้างาน/ผู้เชี่ยวชาญที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนงานในเชิงพื้นที่จะต้องอยู่ประจำพื้นที่อย่างน้อย 3-4 ปีขึ้นไป

- **การปรับระบบตัวชี้วัดและการประเมินผลการดำเนินงานที่สอดคล้องกับการขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่มากขึ้น** กล่าวคือ ในกลุ่มของข้าราชการที่ถูกระบุและกำหนดให้เป็น “ข้าราชการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์/ภารกิจเชิงพื้นที่” หรือ “ทีมจังหวัด” พึงมีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ตัวชี้วัดผลงานให้สอดคล้องกับกิจกรรมและภารกิจเชิงพื้นที่มากขึ้นที่แยกขาดออกจากระบบการประเมินผลงานปกติ และที่สำคัญพึงมีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของรัฐส่วนกลางในระดับจังหวัดรับมอบอำนาจจากราชการส่วนกลางเพื่อทำหน้าที่ในการประเมินผลงานของข้าราชการกลุ่มนี้ในสัดส่วนที่มากกว่าปัจจุบัน กล่าวคือ อาจคิดคำนวณเป็นปริมาณสัดส่วนการประเมินจาก “ภารกิจเชิงพื้นที่ ต่อ ภารกิจที่เป็นนโยบายจากหน่วยงานต้นสังกัด” เพื่อแยกงานทั้งสองออกจากกันและให้อำนาจผู้ว่าพิจารณาประเมินผลงานในสัดส่วนของภารกิจเชิงพื้นที่
- **การกำหนดให้การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในระดับพื้นที่เป็นตัวชี้วัดผลงานของจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด** กล่าวคือ พึงกำหนดให้ความสามารถในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือหรือการบูรณาการภาคส่วนต่าง ๆ ในระดับพื้นที่เป็นตัวชี้วัดผลทั้งของจังหวัดในฐานะส่วนราชการและผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ มิได้มุ่งเน้นผลลัพธ์การดำเนินงานขั้นสุดท้ายของเครือข่ายความร่วมมือ หากแต่พึงกำหนดให้ความสามารถในการก่อรูปและเกิดกิจกรรมความร่วมมือโดยต่อเนื่องก็นับเป็นความสำเร็จตามตัวชี้วัดได้ และผลการประเมินในด้านนี้พึงกำหนดให้เป็นแรงจูงใจทางบวก มากกว่ามุ่งเน้นประเมินผลงานอย่างเดียว อาทิ การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อบริหารจัดการในการขับเคลื่อนแก่จังหวัดที่มีผลงานดีเป็นกรณีพิเศษ หรือการจัดสรรเงินรางวัลตอบแทนพิเศษแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการ เป็นต้น

(2) เครื่องมือในการกำหนดแผนงาน (Programmatic Instruments)

ได้แก่ การปรับแก้รอบวงจรของกระบวนการแผนและงบประมาณที่พยายามคิดคำนึงถึงรอบวงจรของการขับเคลื่อนกิจกรรมในระดับพื้นที่เป็นตัวตั้ง มากกว่าการกำหนดให้ตัวแสดงในพื้นที่จะต้องนำเอาวงจรมแผนและงบประมาณจากส่วนกลางเป็นข้อกำหนดขั้นต้นในการขับเคลื่อนงานเชิงพื้นที่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง จะต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการด้านนี้ให้มีลักษณะจากล่างขึ้นบน (bottom-up) มากขึ้น

ข้อเสนอแนะขั้นต้นตามกรอบเครื่องมือในการกำหนดแผนงาน มีดังนี้

- **การจัดแยกประเภทระหว่างกิจกรรมและโครงการ “ระดับชาติ” ออกจาก “ระดับพื้นที่” ให้มีความชัดเจนขึ้น** กล่าวคือ การกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายระดับชาตินั้น พึงพิจารณาถึงโครงการและกิจกรรมตามยุทธศาสตร์และนโยบายว่า ภารกิจใดเป็นงานระดับชาติ โดยใช้เกณฑ์สำคัญคือความเป็นแบบแผนและมาตรฐานเดียวกัน กล่าวคือ หากกิจกรรมและโครงการใดมุ่งเน้นในด้านนี้ ก็ให้กำหนดเป็นภารกิจระดับชาติ ขณะที่กิจกรรมและโครงการใดนั้นเป็นเรื่องความจำเพาะในเชิงพื้นที่ ก็พึงกำหนดให้พื้นที่ที่สามารถที่จะกำหนดแผนงานที่เชื่อมโยงกับการจัดสรรงบประมาณได้ด้วยตนเอง โดยมีการแยกหมวดหมู่ของการกำหนดแผนงานและงบประมาณเป็นการเฉพาะ เรียกว่า “งบประมาณ

เชิงพื้นที่” (area-based budgeting) ที่แยกออกจากงบประมาณเชิงภารกิจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง (function-based budgeting)

- **การเพิ่มความยืดหยุ่นในกระบวนการแผนและงบประมาณผ่านเครื่องมือเงินอุดหนุน (grants)**
กล่าวคือ อาจพิจารณามาตรการเสริมให้การทำให้ระบบแผนและงบประมาณเชิงพื้นที่ที่มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวมากขึ้นด้วยการใช้เครื่องมือในรูปของเงินอุดหนุนแก่จังหวัด โดยอาจใช้เป็นแรงจูงใจให้ส่วนราชการระดับจังหวัดมุ่งเน้นการบูรณาการและสร้างเครือข่ายความร่วมมือภายในพื้นที่ โดยอาจเรียกว่า “เงินอุดหนุนเชิงพื้นที่” (area-based grants)

(3) เครื่องมือการวิจัยและสร้างเสริมสมรรถนะ (Research and Capacity-Building Instruments)

ได้แก่ ฐานข้อมูล สถิติ และข้อค้นพบจากการวิจัย จะต้องถูกกำหนดให้เป็นปัจจัยนำเข้ามูลฐานของกระบวนการแผนและการจัดสรรงบประมาณ รวมถึงการกำหนดกิจกรรมและแนวทางการดำเนินการกิจต่าง ๆ ของส่วนราชการในระดับพื้นที่

ข้อเสนอแนะขั้นต้นตามกรอบเครื่องมือการวิจัยและสร้างเสริมสมรรถนะ มีดังนี้

- **การกำหนดประเภทของข้อมูลและสถิติในเชิงพื้นที่ให้ชัดเจนเป็นระบบ** กล่าวคือ จะต้องกำหนดโครงสร้างการจัดเก็บข้อมูลและสถิติในระดับพื้นที่ให้ชัดเจนโดยการระบุถึงชนิดของข้อมูลและสถิติ รวมถึงวิธีการจัดเก็บและเครื่องมือการวิเคราะห์สถิติให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และกำหนดให้เป็นภารกิจปกติ (routinization) ของจังหวัดที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง
- **การเสริมสร้างสมรรถนะการวิเคราะห์พื้นที่และการวิจัยเพื่อการพัฒนาในระดับจังหวัด** กล่าวคือ อาจพิจารณาให้จังหวัดสามารถดำเนินการจัดจ้าง หรือการจ้างเหมาบริการ หรือการอุดหนุนหน่วยงานอื่น ภายใต้วรรณมือร่วมกับจังหวัดเพื่อทำหน้าที่เป็น “ศูนย์การวิจัยเพื่อการพัฒนาพื้นที่” ในการดำเนินงานด้านการวิเคราะห์ข้อมูล และการวิจัยในมิติต่าง ๆ เพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบงานแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

(4) เครื่องมือในเชิงพฤติกรรม (Behavioral Instruments)

ได้แก่ การจัดการอบรมและกระบวนการเรียนรู้ จะต้องถูกให้ความสำคัญและกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการแผนและกิจกรรมทางนโยบายในฐานะปัจจัยตั้งต้นของความสำเร็จหรือล้มเหลวในการขับเคลื่อนงานของรัฐ มิใช่เพียงปัจจัยเสริม

ข้อเสนอแนะขั้นต้นตามกรอบเครื่องมือในเชิงพฤติกรรม มีดังนี้

- **การมุ่งเน้นฝึกอบรมทักษะในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือและกำหนดให้เป็นสมรรถนะหลักของข้าราชการในระดับพื้นที่** กล่าวคือ พึงตระหนักว่าความรู้ ทักษะ และแนวปฏิบัติในการดำเนินงานที่มุ่งเน้นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือและการบูรณาการระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ นั้นเป็นเรื่องใหม่ที่ต่างจากความคุ้นชินของข้าราชการโดยทั่วไป ดังนั้น จึงจำเป็นต้องออกแบบหลักสูตรและระบบการฝึกอบรมด้านนี้อย่างจริงจัง และกระทำอย่างต่อเนื่อง รวมถึงต้องกำหนดให้มีความสามารถด้านนี้เป็นหนึ่งในสมรรถนะหลัก (core competence) ของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ทั้งหมด

- การระบุและกำหนดถึงความรู้และทักษะในการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ให้เป็นสมรรถนะหลักของข้าราชการที่จะต้องลงไปประจำพื้นที่ กล่าวคือ พิจารณาและกำหนดถึงความรู้และทักษะการปฏิบัติงานที่จำเป็นและสำคัญต่อความสำเร็จในการขับเคลื่อนงานระดับพื้นที่ออกมาให้ชัดเจน เพื่อกำหนดเป็นสมรรถนะหลักในการประเมินผลงานของกลุ่มข้าราชการเหล่านี้ และที่สำคัญเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดหลักสูตรการฝึกอบรมของส่วนราชการต่าง ๆ



แผนภาพ 6.6 เครื่องมือที่ช่วยสนับสนุนให้การบูรณาการเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

6.3 แผนเปลี่ยนผ่านในการนำตัวแบบไปสู่การปรับประยุกต์ใช้

หัวใจสำคัญของตัวแบบการบูรณาการภารกิจรัฐในพื้นที่จังหวัดทั้งในด้านการพัฒนาเมืองและในด้านการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยนั้น ได้แก่ การแสวงหาแนวทางและเครื่องมือในการจัดการกับความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมซึ่งอยู่ในสภาพแตกกระจายไปสู่ความร่วมมือและการบูรณาการการดำเนินงานร่วมกัน ทั้งนี้ กระบวนการที่จะนำไปสู่สภาวะการณ์ใหม่ที่เป็นฐานคิดของตัวแบบเพื่อการบูรณาการนั้น ได้แก่

หนึ่ง การสร้างบทสนทนาอย่างต่อเนื่อง (Dialogue) ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ให้เกิด “ความสนใจต่อประเด็นปัญหาาร่วม” (attention toward identified issues) โดยไม่ขาดตอนและวางอยู่บนบทสนทนาเดียวกัน เพื่อนำไปสู่การตระหนักในประเด็นปัญหาและการแสวงหาทางออกร่วมกัน

สอง การสร้างข้อตกลงในการขับเคลื่อนภารกิจร่วมกัน (Mutual Agreement) อันหมายถึง ผลผลิตขั้นต้นอันเกิดจากกระบวนการสนทนาระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ เพื่อใช้เป็น “เนื้อหาหลัก” (Core Contents) ที่กำกับบทบาทการดำเนินภารกิจภายใต้แนวทาง แผนงาน และข้อกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน ในกรณีนี้ หมายถึง การได้มาซึ่ง “ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง” (Area-based Development Strategy) และ “ตัวชี้วัดการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ” (DRR KPI)

สาม การสร้างบรรทัดฐานหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานร่วมกัน (Standard of Practices) หมายถึง การแปลงบทสนทนาและกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้ข้อตกลงในการขับเคลื่อนภารกิจร่วมกันไปสู่มาตรฐาน การปฏิบัติงานใหม่ที่เกิดจากประสบการณ์ของการดำเนินงานร่วมกันเพื่อให้เป็นบรรทัดฐานของการดำเนินงาน ของตัวแสดงต่าง ๆ ที่ยอมรับร่วมกันโดยสืบทอดหรือเป็นปกติประจำวัน (Routinization)

ภายใต้ฐานคิดทั้งสามประการ คณะผู้วิจัยเห็นว่า สามารถพัฒนาเป็นแผนเปลี่ยนผ่านเพื่อการประยุกต์ใช้ ตัวแบบใหม่ให้เกิดการเชื่อมต่อบนฐานของโครงสร้างและระบบการดำเนินงานที่ดำรงอยู่ ณ ปัจจุบันได้ ดังนี้

6.3.1 หลักการและเหตุผลในการกำหนดแผนเปลี่ยนผ่าน

หนึ่ง การกำหนดสถานะและกระบวนการขับเคลื่อนแผนเปลี่ยนผ่านในฐานะที่เป็น “โครงการนำร่อง” (Pilot Project) เพื่อการขับเคลื่อนภารกิจเฉพาะด้าน กล่าวคือ กระบวนการขับเคลื่อนเพื่อการปรับปรุงประยุกต์ใช้ ตัวแบบใหม่นั้น ไม่เพียงเริ่มต้นด้วยการปรับโครงสร้างและระบบการดำเนินงานในแบบเดิมโดยทันที หากแต่ พึงเริ่มต้นในฐานะโครงการนำร่องเพื่อการขับเคลื่อนภารกิจใหม่สองด้าน อันได้แก่ การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ การพัฒนาเมือง และการลดความเสี่ยงภัยพิบัติทุกภัย หากแต่กระบวนการขับเคลื่อนภารกิจทั้งสองนี้จะต้อง ใช้ตัวแบบใหม่เป็นข้อกำหนดในการดำเนินงาน ในฐานะที่เป็น “คานงัด” ให้เกิดความเปลี่ยนแปลงไปสู่แบบ แผนการดำเนินงานในลักษณะใหม่ที่มุ่งเน้นความร่วมมือและการบูรณาการระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

สอง การกำหนดสถานะโครงการในรูปของการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ที่มีระยะเวลา ดำเนินการ 2 ปี กล่าวคือ เพื่อให้ตัวแสดงหรือหน่วยงานที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่เกิดความตื่นตัวและสนใจ ในการเข้าร่วมโครงการ จึงจำเป็นต้องกำหนดสถานะโครงการดังกล่าวในฐานะที่เป็นโครงการใหม่หรือ กิจกรรมใหม่ซึ่งแตกต่างจะภารกิจปกติประจำวัน จึงอาจกำหนดสถานะโครงการขับเคลื่อนแผนเปลี่ยนผ่าน ในลักษณะของการวิจัยเชิงปฏิบัติการที่มีใช้กิจกรรมชั่วคราว (ad hoc activities) แต่มีกรอบการดำเนินงาน ภายใต้เป้าหมาย แผนงาน กิจกรรม และระยะเวลาการดำเนินงานที่ชัดเจนและต่อเนื่อง โดยมีข้อกำหนด โครงการ ดังนี้

- (1) ส่วนกลางจะต้องมีบทบาทในการริเริ่ม อำนาจการ และสนับสนุนโครงการ ขณะที่หน่วยงานในเชิงพื้นที่ จะต้องมีบทบาทในฐานะหน่วยดำเนินการ กล่าวคือ หน่วยงานในส่วนกลางซึ่งอาจหมายถึง สำนักงาน ก.พ.ร. จะต้องเป็นหน่วยงานริเริ่มโครงการและมีการจัดสรรงบประมาณในการขับเคลื่อนงาน ภายใต้ข้อกำหนดโครงการ (TOR) ร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการยอมรับของหน่วยงานที่มีบทบาท เกี่ยวข้อง สำนักงาน ก.พ.ร. อาจจำเป็นต้องจัดทำเป็นโครงการความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ดังนี้

- ในด้านยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง อาจร่วมมือกับสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงหน่วยสนับสนุนการวิจัยอื่น อาทิ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
 - ในด้านการลดความเสี่ยงภัยพิบัติอุทกภัย อาจร่วมมือกับกรมป้องกันบรรเทาสาธารณภัย และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ และอาจขอความร่วมมือจากหน่วยสนับสนุนการวิจัย อาทิ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- (2) จะต้องมีการกำหนดกรอบการสนับสนุนงบประมาณโดยต่อเนื่องภายใต้ระยะเวลาดำเนินการ 2 ปี ภายใต้ข้อกำหนด TOR ร่วมกัน ซึ่งจะทำให้เกิดการผูกมัดบทบาทของผู้เกี่ยวข้องและทำให้โครงการมีการดำเนินงานโดยต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม งบประมาณในการสนับสนุนโครงการดังกล่าวนี้จะมุ่งเน้นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปรับระบบการดำเนินการภายใต้แนวคิดของความร่วมมือเท่านั้น อาทิ กิจกรรมในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ กิจกรรมในการจัดเก็บและจัดทำฐานข้อมูลที่เป็น ฯลฯ แต่จะไม่รวมถึงงบประมาณที่เป็นงบลงทุนต่าง ๆ จะทำให้งบประมาณโดยรวมของโครงการจะไม่สูงมากนัก

สาม การคัดเลือกพื้นที่นำร่องในการขับเคลื่อนโครงการ อาจพิจารณากำหนดจังหวัดในการขับเคลื่อนภารกิจทั้งสองด้านจำนวน 1 จังหวัดต่อ 1 ภารกิจ โดยเกณฑ์ในการคัดเลือกอาจพัฒนามาจากเกณฑ์ปัจจัยเกื้อหนุนด้านความร่วมมือในตารางที่ 3.2 และ 3.3 มาใช้พิจารณาและจัดทำเป็น Check-List ในการคัดเลือกได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความตื่นตัวและสร้างความสนใจต่อการโครงการ อาจจะทำในรูปของโครงการประกวดแข่งขันเพื่อให้จังหวัดที่มีความสนใจส่งข้อเสนอมาเข้าร่วมโครงการนำร่อง

6.3.2 เป้าประสงค์ แผนงาน กิจกรรม และขั้นตอนตามกรอบแผนเปลี่ยนผ่าน

ภายใต้โครงการ 2 ปี สามารถจัดแบ่งออกเป็น 2 ระยะ (phase) รวม 6 ขั้นตอนการดำเนินงานตามแผนภาพและรายละเอียดต่าง ๆ ดังนี้

แผนเปลี่ยนผ่านระยะที่ 1

Step 1: Strategic Unit / Dialogue Unit

Step 2: Continuity of Dialogue on Identified Issues +
Network Development + Data Center

Step 3: Area-based Development Strategy / DRR KPI

(Expected Product – 1st Year)

แผนเปลี่ยนผ่านระยะที่ 2

Step 4: Translate into Activities & Practices

Step 5: New Mutual Norms / Standardization of Practices

Step 6: Guideline or Handbook

(Expected Product 2nd Year)

แผนภาพ 6.7 กรอบการดำเนินงานตามแผนเปลี่ยนผ่าน

ขั้นตอนที่ 1 การจัดตั้งหน่วยขับเคลื่อนภารกิจ (Strategic Unit / Dialogue Unit)

ได้แก่ การจัดตั้งหน่วยขับเคลื่อนภารกิจกลางในรูปของ “Strategic Unit” หรือ “Dialogue Unit” ตามตัวแบบที่ได้นำเสนอไว้ เพื่อให้เป็นศูนย์กลาง หรือ “Hub” ในการขับเคลื่อนโครงการนำร่องการวิจัยเชิงปฏิบัติการตามกรอบ TOR

ขั้นตอนที่ 2 การสร้างบทสนทนาอย่างต่อเนื่อง + การสร้างเครือข่ายการดำเนินงาน + ศูนย์ข้อมูลกลาง (Continuity of Dialogue on Identified Issues + Network Development + Data Center)

ได้แก่ กิจกรรมหลักที่หน่วยขับเคลื่อนภารกิจกลางจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องในระยะ 1 ปีแรกของโครงการ ซึ่งประกอบไปด้วย

- (1) การสร้างบทสนทนาในประเด็นที่กำหนดอย่างต่อเนื่อง ผ่านการจัดกิจกรรมในรูปของการประชุมระดมความเห็นจากผู้เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง เพื่อทำให้เกิดการตระหนักรู้ (Awareness) และความเข้าใจร่วมกัน (Mutual Understanding)
- (2) การสร้างเครือข่ายการดำเนินงาน ผ่านการเชื้อเชิญ “ตัวแสดงสำคัญ” (Key Actors) ในพื้นที่ให้เข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในการขับเคลื่อนภารกิจ เพื่อทำให้เกิดการเปิดเผยทรัพยากรที่จำเป็นต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การแบ่งปันและแลกเปลี่ยนทรัพยากร (Resource Sharing and Exchange)
- (3) การมีศูนย์ข้อมูลกลาง โดยกำหนดให้หน่วยขับเคลื่อนภารกิจกลางจะต้องดำเนินการจัดเก็บประมวล และสรุปข้อมูลในเชิงพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นแกนกลางสำคัญของชุดข้อมูลความรู้ในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งในด้านการสร้างบทสนทนาและการสร้างเครือข่าย เพื่อให้การปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ที่เข้ามาร่วมโครงการนั้นดำเนินไปบนฐานของข้อมูลชุดเดียวกัน รวมถึงใช้สำหรับการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดต่อไป

ทั้งนี้ ในกรณีของภารกิจด้านยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองนั้น ภารกิจจะมีความสลับซับซ้อนและต้องอาศัยความมือจากตัวแสดงค่อนข้างมาก ก็อาจจะพิจารณาขยายระยะเวลาการดำเนินงานเพิ่มเติมเป็นหนึ่งปีครึ่งหรือสองปีได้

ขั้นตอนที่ 3 การร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่และตัวชี้วัดการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (Area-based Development Strategy (แยกออกจากกิจกรรมปกติ) / DRR KPI)

ได้แก่ การร่วมกันระหว่างหน่วยงานกลางในการขับเคลื่อนภารกิจกับผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดและจัดทำผลผลิตในระยะ 1 ปีแรกในรูปของ “ยุทธศาสตร์การพัฒนาเชิงพื้นที่ / ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง” และ “ตัวชี้วัดความเสี่ยงภัยพิบัติ”

ทั้งนี้ จะต้องมีการชี้แจงและทำความเข้าใจแก่ตัวแสดงต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องตั้งแต่เริ่มโครงการ และในทุก ๆ กิจกรรมว่าผลผลิตสำคัญของการขับเคลื่อนงานในระยะ 1 ปีแรกได้แก่อะไร เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องตระหนักถึงความสำคัญของกิจกรรมย่อย ๆ ต่าง ๆ ที่ดำเนินการในระยะหนึ่งปีว่าเป็นกิจกรรมที่ “มีความหมาย” และมีเป้าประสงค์ในการสร้างผลผลิตที่เป็นรูปธรรม นอกจากนี้ เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จก็อาจจะกำหนดให้มี

การลงนามบันทึกข้อตกลง (MOU) ระหว่างตัวแสดงสำคัญ (Key Actors) หรือหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรง เพื่อทำให้เกิดการผูกมัดในการดำเนินงานและขับเคลื่อนภารกิจในระยะปีที่สองต่อไป

ขั้นตอนที่ 4 การแปลงยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดสู่กิจกรรมและแนวปฏิบัติร่วม (Translate into Activities & Practices)

ในระยะปีที่ 2 ของการดำเนินงาน ต้องมีการดำเนินการแปลงกรอบยุทธศาสตร์/กลยุทธ์ตามยุทธศาสตร์ (ในกรณีของภารกิจด้านยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง) และการแปลงตัวชี้วัดการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ ไปสู่การกำหนดรายละเอียดของการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม ซึ่งประกอบไปด้วย

- (1) กิจกรรมตามยุทธศาสตร์/ตัวชี้วัด
- (2) กรอบระยะเวลาการดำเนินงาน ผลผลิตของกิจกรรม และผู้รับผิดชอบหลักในรายการกิจกรรม
- (3) วงเงินงบประมาณและแหล่งที่มาของงบประมาณ
- (4) แผนและขั้นตอนการดำเนินงานตามกิจกรรม

ทั้งนี้ รายละเอียดทั้งหมดพึงรวบรวมและจัดทำเป็น “แผนปฏิบัติการร่วม” (Mutual Action Plan) แก่หน่วยงานหรือเครือข่ายการดำเนินงานทั้งหมดในพื้นที่ให้รับทราบและใช้เป็นแผนงานกลางในการพิจารณาจัดทำยุทธศาสตร์ แผนงาน และกิจกรรมเฉพาะของแต่ละหน่วยให้มีความสอดคล้องกับแผนงานกลางดังกล่าว

ขั้นตอนที่ 5 การสร้างบรรทัดฐานร่วมและมาตรฐานการปฏิบัติงาน (New Mutual Norms/ Standardization of Practices)

หน่วยขับเคลื่อนภารกิจกลาง จะต้องดำเนินการเจรจากับหน่วยงานหรือตัวแสดงสำคัญที่มีบทบาทโดยตรงหรือเป็นเจ้าภาพในการขับเคลื่อนกิจกรรมตามแผนปฏิบัติการร่วม เพื่อให้แต่ละหน่วยงานมีการทบทวนแผนงานและกิจกรรมเฉพาะของแต่ละหน่วยเพื่อนำเอากิจกรรมและโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้เข้าไปบรรจุในแผนงานและกรอบงบประมาณของหน่วยงานตนเอง หรือการให้ความสนับสนุนการขับเคลื่อนกิจกรรมผ่านการแบ่งปันทรัพยากรในลักษณะอื่น ๆ อาทิ กำลังพล ข้อมูล การประสานงาน ฯลฯ โดยอาจตั้งค่าเป้าหมายจากหน่วยงานที่เป็นคู่เจรจาใน 2 ลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่าง ได้แก่

- (1) การรับเอากิจกรรม/โครงการตามแผนปฏิบัติการร่วมเข้าบรรจุในแผนการดำเนินงานของหน่วยงาน
- (2) การให้ความร่วมมือในลักษณะอื่นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยการระบุถึง “ทรัพยากร” ที่หน่วยงานคู่เจรจาส่งเสริมให้แก่กิจกรรมหรือโครงการตามแผนปฏิบัติการร่วม

ทั้งนี้ เป้าประสงค์สำคัญของกระบวนการเจรจาดังกล่าว ก็เพื่อทำให้เกิดการค่อย ๆ สร้างบรรทัดฐานร่วมในกระบวนการจัดทำแผนงานในระนาบพื้นที่ให้เกิดความร่วมมือและบูรณาการในระยะยาว ซึ่งอาจจะสามารถพัฒนาเป็นมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการขับเคลื่อนแผนงานในอนาคตได้

ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดแนวทางหรือคู่มือในการขับเคลื่อนภารกิจ (Guideline or Handbook)

ผลผลิตสุดท้ายของการดำเนินงานในระยะปีที่สอง ได้แก่ หน่วยงานขับเคลื่อนภารกิจกลางจะต้องร่วมกับหน่วยงานภาคีเครือข่ายในการถอดบทเรียนและประสบการณ์ของการดำเนินงานร่วมกันเพื่อจัดทำเป็น

แนวทางหรือคู่มือในการขับเคลื่อนภารกิจในระดับพื้นที่ในทุก ๆ ขั้นตอนและกระบวนการ เพื่อใช้เป็นเอกสารกลางสำหรับผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ทั้งในพื้นที่นำร่องและในพื้นที่ที่อาจจะมีการขยายผลต่อไป

นอกจากนี้ การจัดทำแนวทางหรือคู่มือดังกล่าว ยังนับเป็นกิจกรรมปลายทางเพื่อเป็นการต่อยอดบรรทัดฐานหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานร่วมกันผ่านการทบทวนแนวปฏิบัติ ข้อจำกัด ประเด็นปัญหา และประเด็นปลีกย่อยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตลอดห้วงระยะเวลาสองปีของการดำเนินโครงการ และโดยอาจนับเป็นกิจกรรม “การจัดการความรู้” (Knowledge Management) ผ่านการทำ PDCA เพื่อเป็นแบบเรียนหรือตัวแบบสำหรับพื้นที่อื่น ๆ ต่อไปได้

6.3.3 แผนเปลี่ยนผ่านในการนำตัวแบบไปสู่การปรับประยุกต์ใช้: การสร้างกลไกในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

ความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดเป็นกระบวนการหนึ่งซึ่งมีความสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกในการดำเนินการของภาครัฐ โดยในส่วนของ การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองนั้น ก็ได้มีการนำกลไกความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดมาใช้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนเช่นกัน ดังจะเห็นได้ว่าจังหวัดขอนแก่นซึ่งเป็นจังหวัดต้นแบบในการศึกษาค้นคว้า ได้มีการจัดตั้ง “บริษัทขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด” เพื่อเป็นกลไกในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง จนก่อให้เกิดความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองขอนแก่นอย่างเป็นรูปธรรม

การสร้างกลไกในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองนั้น ให้ความสำคัญกับตัวแสดงที่มีบทบาทขับเคลื่อนนโยบายในพื้นที่จังหวัด ทั้งในส่วนของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อปรับเปลี่ยนให้การทำงานในพื้นที่จังหวัดไม่อยู่ในสภาวะการแตกกระจายในเชิงเป้าหมาย บทบาท อำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และกิจกรรมทางนโยบาย ซึ่งในส่วนของ การสร้างกลไกในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองควรมีกระบวนการ ดังนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง การจัดตั้งหน่วยงานขับเคลื่อนภารกิจ (Dialogue Unit) โดยหน่วยงานนี้จะมีหน้าที่เบื้องต้นในการเป็นศูนย์กลางในการรวบรวม วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ทั้งในส่วนของข้อมูลพื้นฐานจากราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยกำหนดให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองต้องจัดส่งข้อมูลแบบรายไตรมาสให้กับหน่วยงานขับเคลื่อนภารกิจด้านการพัฒนาเมือง ด้วยการเปิดเผย แบ่งปัน และแลกเปลี่ยนทรัพยากรซึ่งกันและกันเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการสร้างบทสนทนาที่จะพัฒนาไปสู่การร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

ในส่วนของรูปแบบการจัดตั้งหน่วยงานขับเคลื่อนภารกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการควรเป็นหน่วยงานกลางในการจัดประชุมทุกภาคส่วน เพื่อพิจารณารูปแบบของหน่วยงานขับเคลื่อนภารกิจให้มี

ความเหมาะสมกับความพร้อมในระดับพื้นที่ โดยงานศึกษาชิ้นนี้ได้เสนอให้มีการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมือง เพื่อเป็นกลไกในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง 3 ลักษณะ คือ 1) บริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรเอกชน 2) บริษัทพัฒนาเมืองในฐานะองค์กรร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชน และ 3) ศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเมือง

โดยการจัดตั้งหน่วยงานขับเคลื่อนภารกิจต้องมีการนำสถาบันการศึกษาเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่ในด้านการให้คำปรึกษาทางวิชาการ เป็นตัวกลางในการสร้างบทสนทนาในระยะแรก รวมถึงแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นตามหลักวิชาการในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง

ขั้นตอนที่สอง การสร้างบทสนทนา (Dialogue) อย่างต่อเนื่อง บริษัทพัฒนาเมืองในฐานะที่เป็นหน่วยงานขับเคลื่อนภารกิจจะต้องมีกลไกในการสร้างบทสนทนาเพื่อให้ทุกภาคส่วนมีเวทีในการสะท้อนความต้องการพัฒนาเมืองในแต่ละมิติ ซึ่งในส่วนของกระบวนการสร้างบทสนทนาควมมีรูปแบบที่หลากหลาย ทั้งแบบไม่เป็นทางการ กึ่งทางการ และทางการ เพื่อให้ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ทราบถึงสภาพปัญหา ความต้องการ ความคาดหวัง และข้อเสนอแนะจากทุกภาคส่วน นอกจากนี้ ความสำคัญของการสร้างบทสนทนาอย่างต่อเนื่องยังจะก่อให้เกิดการตระหนักถึงความสำคัญของประเด็นปัญหา อันจะนำมาสู่การมีเป้าหมายร่วมกันในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองอย่างชัดเจน

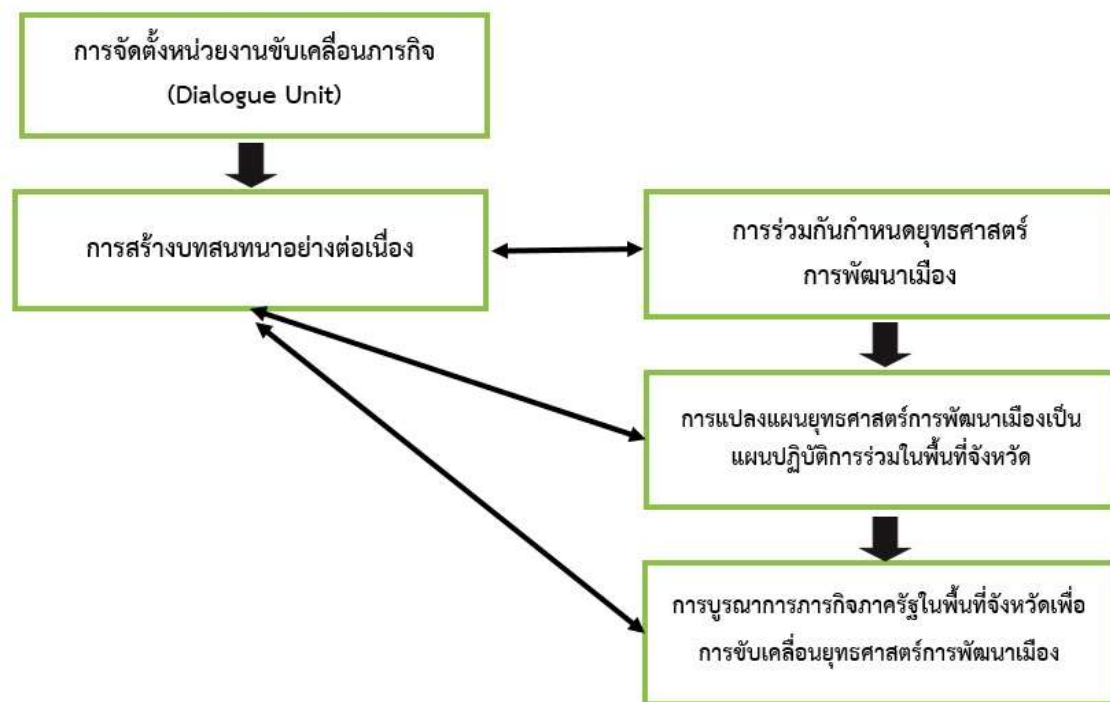
โดยในขั้นตอนนี้ต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ด้วยการนำข้อมูลจากบทสนทนาไปพัฒนาต่อให้เป็นข้อเสนอและนำข้อเสนอนั้นเสนอต่อวงสนทนาอื่น ๆ จนกว่าทุกภาคส่วนจะเห็นพ้องต้องกันหรือได้ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมที่สามารถนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง อีกทั้งการสร้างบทสนทนาต้องกระทำอย่างต่อเนื่องในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน เพื่อให้ทุกภาคส่วนมีเวทีในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทั้งในส่วนของ การกำหนดยุทธศาสตร์ การกำหนดแผนปฏิบัติการร่วม การกำหนดแผนปฏิบัติการของหน่วยงาน การนำแผนปฏิบัติการไปปฏิบัติ และการประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อนำประเด็นปัญหาต่าง ๆ มาพัฒนากลไกการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัด

ขั้นตอนที่สาม การร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาเมือง ที่ผ่านการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจนก่อให้เกิดการตระหนักและเห็นพ้องต้องกันในแนวทางการพัฒนาเมือง โดยในขั้นตอนนี้ต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองให้ชัดเจน ทั้งในด้านการกำหนดขอบเขตงานและงบประมาณที่แต่ละหน่วยงานต้องรับผิดชอบ รวมถึงการสร้างกลไกในการประสานงานหรือสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานในพื้นที่จังหวัดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง เพื่อที่จะสามารถบูรณาการภารกิจบางด้านเข้าด้วยกันได้อย่างรวดเร็ว รวมถึงสามารถแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างหน่วยงานในพื้นที่จังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ขั้นตอนที่สี่ การแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองเป็นแผนปฏิบัติการร่วมในพื้นที่จังหวัด เพื่อให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองที่ร่วมกันกำหนดก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม จึงต้องนำมาแปลงเป็นแผนปฏิบัติการร่วมในพื้นที่จังหวัด เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น นำไปจัดทำ

เป็นแผนปฏิบัติการของแต่ละหน่วยงานให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง ซึ่งจะทำให้การดำเนินการในแต่ละหน่วยงานมีความชัดเจนในภารกิจของตนเอง สามารถประสานและหนุนเสริมภารกิจของหน่วยงานอื่น และสามารถบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมืองได้อย่างเป็นรูปธรรม

ขั้นตอนที่ห้า การบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง
บริษัทพัฒนาเมืองจะเป็นหน่วยงานขับเคลื่อนภารกิจด้านการพัฒนาเมือง ด้วยการเป็นศูนย์กลางการประสานงานสร้างบทสนทนาเป็นระยะ ๆ และกำกับทิศทางให้การดำเนินงานของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และองค์กรในภาคประชาสังคม เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง เพื่อให้การดำเนินงานของแต่ละภาคส่วนของรับกับภาพรวมของการพัฒนาเมืองตามทิศทางที่กำหนดไว้



แผนภาพ 6.8 แผนเปลี่ยนผ่านในการนำตัวแบบไปสู่การปรับประยุกต์ใช้:
การสร้างกลไกในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง

6.3.4 แผนเปลี่ยนผ่านในการนำตัวแบบไปสู่การปรับประยุกต์ใช้: การสร้างกลไกในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติ

ขั้นตอนที่ 1 การสร้างแนวทางการลดความเสี่ยงในพื้นที่จังหวัด

การสร้าง “คณะกรรมการออกแบบแนวทางการลดความเสี่ยงในพื้นที่จังหวัด” โดยเน้นบทบาทของการบริหารหรือกัณระหว่างตัวแสดงในทุกภาคส่วน ทั้งจากภาครัฐ เอกชน ประชาชน หน่วยวิชาการและความรู้เชิงเทคนิค โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้นำเกี่ยวกับการนำการนิยามและการขับเคลื่อนการลดความเสี่ยงในการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับพื้นที่ผ่านการหารือร่วมกันในประเด็น ดังนี้

- 1) การศึกษาสภาพพื้นที่เชิงภูมิศาสตร์พร้อมกับแนวโน้มของลักษณะที่นำไปสู่การก่อตัวของปัญหา
- 2) การถอดบทเรียนจากประสบการณ์ภัยพิบัติอุทกภัยของพื้นที่โดยเน้นการแสวงหาความโดดเด่นทั้งในด้านบวกและด้านลบที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในสถานการณ์เพื่อสร้างเป็นการปรับปรุงกับปัญหา
- 3) ข้อมูลจากการถอดบทเรียนควรได้รับการเห็นพ้องต้องกันระหว่างตัวแสดงที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในพื้นที่ภูมิที่ตั้งแต่ความรู้เชิงเทคนิคและความรู้ชุมชน
- 4) ผลลัพธ์จากการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างตัวแสดงคือจุดตั้งต้นในการทำความเข้าใจต่อสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นสำหรับการบริหารจัดการครั้งต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 การจัดตั้งและขับเคลื่อนการทำงานของคณะกรรมการออกแบบแนวทางการลดความเสี่ยงในพื้นที่จังหวัด

การขับเคลื่อนการทำงานของคณะกรรมการออกแบบแนวทางการลดความเสี่ยงในพื้นที่จังหวัดให้เกิดความต่อเนื่องด้วยกิจกรรม ดังนี้

- 1) กำหนดให้การจัดตั้งคณะกรรมการฯ ด้วยอำนาจกฎหมายที่ชัดเจนเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับโครงสร้างการหารือระหว่างตัวแสดง
- 2) กำหนดให้คณะกรรมการฯ เน้นการแต่งตั้งที่สัมพันธ์กับตัวบุคคลมากกว่าการกำหนดโดยตำแหน่งเพื่อลดปัญหาการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงของตัวแสดงในการทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการฯ และเพื่อรักษาความต่อเนื่องในการสนทนาหารือระหว่างตัวแสดง
- 3) ระยะเวลาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการควรตั้งอยู่ในระยะเวลายาวนานเพียงพอสำหรับการเห็นการพัฒนาที่ต่อเนื่องจากการหารือร่วมกันระหว่างตัวแสดง เช่น กำหนดวาระการทำงานระยะ 4 ปี เป็นต้น
- 4) การผลัดเปลี่ยนตัวแสดงที่เข้ามาร่วมในการเป็นคณะกรรมการฯ ทุกครั้งต้องเป็นการเสนอชื่อโดยภาคส่วนต่าง ๆ เองเป็นหลัก โดยให้ทางจังหวัดคัดเลือกผู้ถูกเสนอชื่อด้วยคุณสมบัติที่เหมาะสมกับการทำหน้าที่การลดความเสี่ยงและการสร้างความร่วมมืออย่างยั่งยืนในการบริหารจัดการ
- 5) การประชุมหารือร่วมกันระหว่างคณะกรรมการฯ ต้องมีความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ไม่ใช่เพียงประชุมเป็นรายครั้งตามกรณีแนวโน้มการเกิดภัยตามฤดูกาล หรือเมื่อเผชิญกับสถานการณ์ภัยพิบัติในพื้นที่

6) สร้างโอกาสให้มีการปฏิสัมพันธ์ เจรจาต่อรอง แลกเปลี่ยนระหว่างตัวแสดงในกระบวนการกำหนดตัวชี้วัดด้านการลดความเสี่ยงภัยอย่างต่อเนื่องตลอดกระบวนการ

7) ผลของการประชุมหารือต้องได้รับการเผยแพร่แก่สังคมในพื้นที่จังหวัดอย่างทั่วถึง และสร้างเป็นความเข้าใจพื้นฐานที่ช่วยให้ภาคสังคมสามารถทำความเข้าใจและร่วมดำเนินการไปพร้อมๆกันได้

ขั้นตอนที่ 3 การร่วมกันกำหนดตัวชี้วัดการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (DRR KPI)

การสร้างเกณฑ์การปฏิบัติการลดความเสี่ยงภัยพิบัติในรูปแบบตัวชี้วัด คณะกรรมการฯต้องสร้างเกณฑ์บนเงื่อนไข ดังนี้

1) เน้นความสำคัญไปที่ลักษณะของพื้นที่กับโอกาสในการเผชิญความเสี่ยง โดยนำข้อมูลเชิงภูมิศาสตร์และแนวโน้มความเสี่ยงภัยที่มีการศึกษาวิจัยเชิงเทคนิคมาประกอบรวมกับข้อมูลเชิงประสบการณ์การเผชิญภัยของพื้นที่เป็นข้อมูลตั้งต้นของการสร้างเกณฑ์

2) เน้นความสำคัญเกี่ยวกับการปรับปรุงความรู้ด้านการรับรู้และการจัดการต่อความเสี่ยงของประชาชนในพื้นที่อย่างมีมาตรฐาน โดยการสร้างหน่วยให้ความรู้เคลื่อนที่เกี่ยวกับการลดความเสี่ยงอย่างทั่วถึงโดยหน่วยให้ความรู้ควรเป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบด้านภัยพิบัติกับหน่วยงานพื้นที่ ได้แก่ อำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) เน้นการพัฒนาขีดความสามารถด้านการเตือนภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นหลักสำคัญ

4) การสร้างตัวชี้วัดตามสภาพปัญหาเป็นหลักสำคัญในการระดมความร่วมมือที่นำไปสู่การสร้างพันธมิตรได้ โดยทำให้ความเสี่ยงภัยเป็นเงื่อนไขในการระดมและคัดเลือก และออกแบบการลดความเสี่ยงภัยให้กับพื้นที่

5) การได้มาซึ่งตัวชี้วัดต้องสะท้อนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในระดับพื้นที่ โดยเป็นความเห็นพ้องต้องกันอย่างฉันทามติต่อตัวชี้วัดด้านการลดความเสี่ยง โดยใช้หลักความเท่าเทียมเป็นหลักสำคัญในการสร้างฉันทามติ ตัวอย่างการสร้างการยอมรับต่อตัวชี้วัดร่วมกัน เช่น การทำประชาพิจารณ์ในการรับแนวทางการลดความเสี่ยงภัยพิบัติและเกณฑ์ตัวชี้วัดในการดำเนินการ

ขั้นตอนที่ 4 การแปลงยุทธศาสตร์และตัวชี้วัดสู่กิจกรรมและแนวปฏิบัติร่วมในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ

ในการลดความเสี่ยงร่วมกันของตัวแสดงนั้น บทบาทสำคัญของการขับเคลื่อนแผนและกิจกรรมการดำเนินงานอยู่ที่คณะกรรมการออกแบบแนวทางการลดความเสี่ยงในพื้นที่จังหวัด ซึ่งต้องทำหน้าที่ ดังนี้

1) กำหนดกิจกรรมที่สอดคล้องกับเป้าหมายของตัวชี้วัดที่สร้างขึ้นจากความร่วมมือของสังคมพื้นที่จังหวัด

2) ระยะเวลาการดำเนินการ ผลผลิตกิจกรรม และผู้รับผิดชอบ โดยแบ่งปันให้ทุกภาคส่วนร่วมเป็นตัวแสดงหลักในความรับผิดชอบต่อกิจกรรมเพื่อให้เกิดการตระหนักถึงความสำคัญของการกิจหน้าที่ที่ดำเนินการร่วมกัน

3) งบประมาณเพื่อการดำเนินการมาจากหลายส่วน เช่น จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ กองทุนจากภาคเอกชนและประชาสังคมในพื้นที่ เพื่อให้ทุกฝ่ายในสังคมพื้นที่เกิดความตระหนักรู้ถึงความสำคัญ ของงานผ่านการสร้างทรัพยากรร่วม

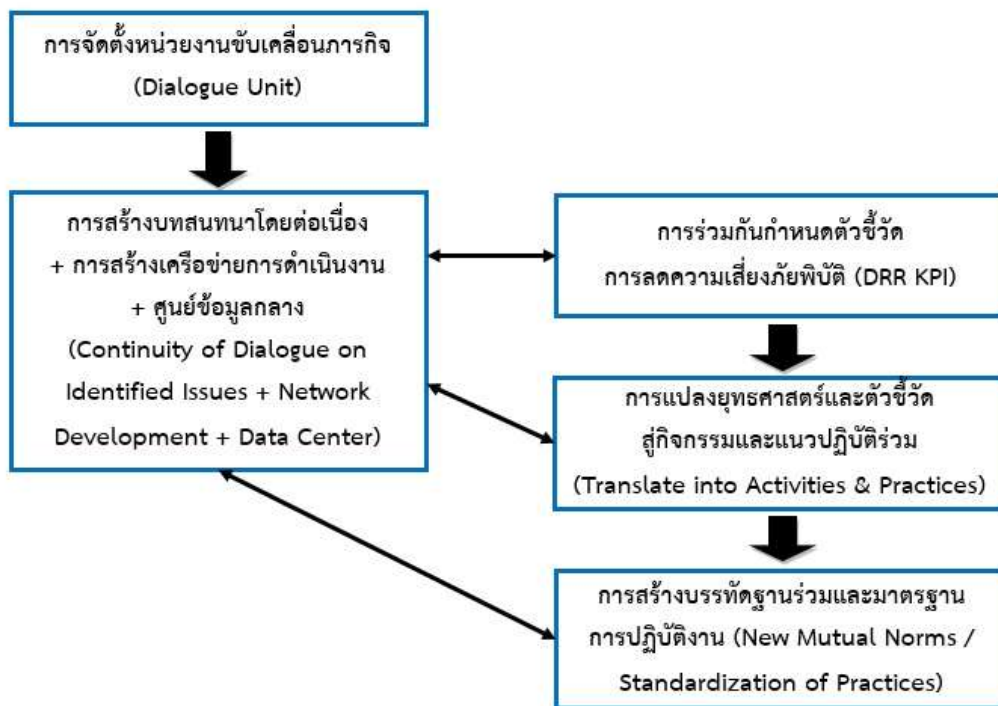
4) แผนและกระบวนการดำเนินงาน มาจากการกำหนดร่วมกันของคณะกรรมการฯ โดยแต่ละขั้นตอน ของการดำเนินการต้องมีการแสดงความเห็นพ้องต้องกันอย่างชัดเจน

ขั้นตอนที่ 5 การสร้างบรรทัดฐานร่วมและมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ

การลดความเสี่ยงภัยพิบัติควรมีการจัดทำธรรมนูญที่แสดงมาตรฐานการปฏิบัติงานเพื่อเป็นกติกากลาง ในการบริหารจัดการให้กับคณะกรรมการฯ และตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสาระสำคัญของธรรมนูญต้องแจ่มแจ้ง ภารกิจ มีการกำหนดทรัพยากรและหน่วยงานในรายกิจกรรม มีการกำหนดเงื่อนไขบางประการที่จำเป็นต่อการสร้าง การปฏิบัติร่วมกันจากทุกฝ่ายอย่างเป็นรูปธรรม เช่น บรรทัดฐานของการปฏิบัติการเน้นการรักษาชีวิต บรรทัดฐาน ของการปฏิบัติการต้องเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับการพัฒนาการลดความเสี่ยงอย่างยั่งยืนในพื้นที่ เป็นต้น พร้อมทั้งให้มีการแถลงธรรมนูญกับสังคมพื้นที่อย่างทั่วถึงเพื่อให้เกิดการรับรู้และสร้างการปฏิบัติไปในทิศทาง เดียวกัน

ขั้นตอนที่ 6 การกำหนดแนวทางหรือคู่มือในการขับเคลื่อนภารกิจลดความเสี่ยงภัยพิบัติ

การสร้างคู่มือแสดงการเรียนรู้จากการปฏิบัติการของการดำเนินภารกิจร่วมกันของทุกฝ่ายในการจัดการ กับสถานการณ์ภัยพิบัติในพื้นที่เพื่อให้ทุกฝ่ายได้พิจารณาประเมินการทำงานของตนเองร่วมกันพร้อมกับเป็น การกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาการบริหารจัดการร่วมกันไปอย่างเป็นระบบ โดยอาจกำหนดคู่มือการเรียนรู้ในรูปของ การทบทวนการทำงานและการเรียนรู้เพื่อพัฒนางานด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติในพื้นที่จังหวัดระยะ สองหรือสามปี เพื่อให้เกิดการปรับปรุงพัฒนาการทำงานของคณะกรรมการฯ และตัวแสดงที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ได้อย่างต่อเนื่อง



แผนภาพ 6.9 แผนเปลี่ยนผ่านในการนำตัวแบบไปสู่การปรับประยุกต์ใช้:
การสร้างกลไกในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อการลดความเสี่ยงภัยพิบัติในพื้นที่จังหวัด

จากที่ได้นำเสนอไปทั้งหมดนี้ คือ ข้อเสนอเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมในการนำตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาเมือง และตัวแบบความร่วมมือในการบูรณาการภารกิจภาครัฐในพื้นที่จังหวัดเพื่อการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยไปปรับประยุกต์ใช้จริง ซึ่งคณะผู้วิจัยมีความมุ่งหมายว่า ตัวแบบเหล่านี้จะเกิดประโยชน์ต่อขับเคลื่อนงานร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่จังหวัด

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความภาษาไทย

กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี. แผนเผชิญเหตุอุทกภัยจังหวัดนนทบุรี.

นนทบุรี: สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนนทบุรี, 2559.

คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น. รายงานวิจัยเรื่อง จากภาพร่างสู่ภาพจริง: รถไฟฟ้ารางเบาเมืองขอนแก่น. คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น เสนอต่อ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและการจราจร กระทรวงคมนาคม และศูนย์วิจัยและพัฒนาโครงสร้างมูลฐานอย่างยั่งยืน, 2559.

ชาญวิทย์ ชัยกันย์ และคณะ. ความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของญี่ปุ่นและไทย, งานวิจัยในชุดโครงการ The Crisis Management Shared Experiences and Lesson Learned between Japan and Thailand. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสนับสนุนการวิจัย, 2558.

บุญเกียรติ การเวกพันธุ์ และคณะ. แผนพัฒนาจังหวัด (ปธาน สุวรรณมงคล ผู้ทรงคุณวุฒิประจำบทความ).

ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า, 2559.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. รายงานวิจัยเรื่อง การเสริมสร้างขีดความสามารถการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและพัฒนาปรับปรุงการจัดการความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2557.

วรบุตร วรศักดิ์เพชร. “ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน Public Private Partnerships (PPP): ตอนที่ 1 “ทำความรู้จัก”, วารสารการงบประมาณ 3(8: 2549): 92.

วสันต์ เหลืองประภัสร์. การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย: การทบทวนแนวคิดข้อถกเถียงและข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559.

วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ. รายงานการศึกษา โครงการการปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานจังหวัดให้มีศักยภาพสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต (Thailand 4.0). สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2560.

ศิริรักษ์ สิงหเสม. การวิเคราะห์เชิงสถาบันว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยในประเทศไทย พ.ศ.2553-2554. วิทยานิพนธ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.

ศุภชัย ยาวะประภาษ และวนิดา นวลบุญเรือง. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค: กลยุทธ์บริหารภาครัฐ, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

สถาบันพระปกเกล้า. คู่มือการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณสำหรับท้องถิ่น โครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่สูงในจังหวัดแม่ฮ่องสอน. กรุงเทพฯ: สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP), 2556.

สมศักดิ์ ตันติเศรณี. มรดกทางสังคม-วัฒนธรรมของย่านเมืองเก่าสงขลา. ม.ป.ท., 2560.

สันต์ชัย รัตนขวัญ. แผนพัฒนาท้องถิ่น (ปธาน สุวรรณมงคล ผู้ทรงคุณวุฒิประจำบทความ). ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า, 2559.

สุวิทย์ เมษินทรีย์. “สรุปการบรรยายพิเศษ ประเทศไทย 4.0 โมเดลขับเคลื่อนสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน”. บรรยายในหัวข้อประเทศไทย 4.0 สำหรับบุคลากรกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, ณ ห้องประชุมกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ชั้น 8. เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2559.

สำนักงบประมาณของรัฐบาล. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. การวิเคราะห์การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. PMQA การพัฒนาองค์การสู่ความเป็นเลิศ. กรุงเทพฯ: บริษัทวิชั่นพรีนซ์ แอนด์ มิเดีย จำกัด, 2552.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. การชี้แจงแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาหน่วยงาน (เพื่ออนุมัติตามมติ ค.ร.ม. วันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2553). เอกสารประกอบการประชุมวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 ณ ห้องภาณุรังสีบอลรูม โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานจังหวัดชัยนาท. คู่มือการปฏิบัติงานของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดจังหวัดชัยนาท. ชัยนาท: สำนักงานจังหวัดชัยนาท, ป.ป.ป..

สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดสงขลา. แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทกภัย วาตภัยและดินถล่มจังหวัดสงขลา ประจำปี พ.ศ.2560.

สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น. แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายูทกภัย วาตภัย และดินถล่ม จังหวัดขอนแก่น ประจำปี พ.ศ. 2560. ขอนแก่น: สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขอนแก่น, 2560.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. แผนที่น้ำท่วมและตารางสถิติจังหวัดนนทบุรี. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2554.

หทัยทิพย์ นราแหว. การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการอุทกภัยโดยชุมชน กรณีศึกษา: เฉพาะเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลาและตำบลดอนฉิมพลี จังหวัดฉะเชิงเทรา. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

องค์การบริหารส่วนจังหวัดราชบุรี. การประสานโครงการพัฒนาเพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่. ราชบุรี: องค์การบริหารส่วนจังหวัดราชบุรี, 2561.

หนังสือและบทความภาษาอังกฤษ

- Abie J. Geldenhuys. "The Crux of Intergovernmental Relations," in *Improving Local Government: Outcomes of Comparative Research*, edited by Michiel S. de Vries, P. S. Reddy, and M. ShamsulHaque. Basingstoke: Palgrave macmillan, 2009.
- Asian Disaster Reduction Center. Emergency Response Management in Japan Final Research Report. Tokyo: Asian Disaster Reduction Center, 2011.
- Avdikos, V. & Chardas, A. "European Union Cohesion Policy post 2014: More (place-based and conditional) growth - Less redistribution and cohesion" *Territory, Politics, Governance* 4(1: 2016).
- Beryl A. Radin. "The Instruments of Intergovernmental Management." in *Handbook of Public Administration*, eds. B. Guy Peters and Jon Pierre, 607 – 618. London: Sage, 2003.
- Cabinet Office Japan. WHITE PAPER ON DISASTER MANAGEMENT IN JAPAN 2015 (SUMMARY), Director General for Disaster Management. Cabinet Office Japan, 2015.
- Chris Ansell and Alison Gash. "Collaborative Governance in Theory and Practice," in *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, Issue 4, 2008.
- Christine Farrugia, et al.. *Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective* (Working Paper #39 The Collaboratory for Research on Global Projects at Stanford University, August 2008.
- Erik-Hans Klijn and Johannes Franciscus Maria Koppenjan. "Interactive Decision Making and Representative Democracy: Institutional Collisions and Solutions," in *Governance in Modern Society: Effects, Change and Formation of Government Institutions*, edited by Oscar van Heffen, Walter J. M. Kickert, and Jacques A. Thomassen. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2000.
- European Spatial Planning Observation Network. Towards Better Territorial Governance in Europe. A guide for practitioners, policy and decision makers based on contributions from the ESPON TANGO Project, 2014.
- Fritz W. Scharpf. *Governing in Europe – Effective and Democratic*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Geert Bouckaert. "Governance between Legitimacy and Efficiency: Citizen Participation in the Belgian Fire Services," in *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, edited by Jan Kooiman. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publication, 1994.

- Helen Sullivan and Chris Skelcher. *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*. New York: Palgrave Macmillan, 2002.
- Henry M. Wroblewski and Karen M. Hess. *An Introduction to Law Enforcement and Criminal Justice*. Belmont: Wadsworth, 2000.
- Home Office. *Delivering Safer Communities: A Guide to Effective Partnership Working, Guidance for Crime and Disorder Reduction Partnership and Community Safety Partnerships* (July 2007).
- Interministerial Agency for Spatial Planning and Competitiveness-DIACT. *Spatial Planning and Sustainable Development Policy in France*. Paper brochure was produced by the Interministerial Agency for Spatial Planning and Competitiveness (DIACT) and the Directorate of Development Policies at the Ministry of Foreign Affairs, 2010.
- John A. Agnew. "Editorial: Territory, Politics, Governance," *Territory, Politics, Governance*, Vol. 1, No. 1 (2013).
- Kai Böhme, Sabine Zillmer, Maria Tóptsidou and Frank Holste. *Territorial Governance and Cohesion Policy*. Directorate-General For Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Regional Development, European Parliament's Committee on Regional Development, 2015.
- Louis Albrechts. "Bridge the Gap: From Spatial Planning to Strategic Projects," *European Planning Studies*, Vol. 14, Vol. 10 (2006).
- OECD. *OECD Territorial Outlook*. Paris: OECD, 2001.
- OECD. *Building Competitive Regions: Strategies and Governance*. Paris: OECD publications, 2005.
- National Audit Office (England). *Local Enterprise Partnerships, Report by the Comptroller and Auditor General, Ordered by the House of Commons*. London: National Audit Office, 2016.
- R. A. W. Rhodes. *Control and Power in Central-Local Governmental Relations*. Aldershot, GB. Gower and Brookfield VT: Ashgate. 1981.
- Robin Ford and David Zussman. *Alternative Service Delivery: Transcending Boundaries* (Toronto: KPMG and IPAC, 1997), p. 6. Quoted in David A. Good and Barry Carin, "Alternative Service Delivery," paper prepared by the Canadian Team as part of the CEPRA project on "Sector and Regional Specifics of Reformation of Budgetary Institution" (August 2003).

Vincent Nadin, Lukas Smas, Peter Schmitt and Giancarlo Cotlla. COMPASS - Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe, Applied Research 2016 - 18, ESPON, European Union, 2016.

เว็บไซต์

กรมประมง. การแก้ปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายของไทย. < <https://www.fisheries.go.th/quality-pramung-mit-ga-may.pdf> > สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2561.

กรมโรงงานอุตสาหกรรม. แผนพัฒนาจังหวัดจังหวัดสงขลา. < <https://goo.gl/2Efzvq> > สืบค้นเมื่อ 31 มกราคม 2556,

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. แนวทางการจัดทำและประสานแผนการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. < http://www.local.moi.go.th/webst/eb130250_2.pdf > สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.

ขอนแก่นซิตี้บัส. เกี่ยวกับเรา. <<http://www.khonkaencycitybus.com>> สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก. ความเป็นมาของการจัดตั้ง. < <http://www.takseiz.com/th/page/establishment.html> > สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.

เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก. กลไกการขับเคลื่อน. < http://www.takseiz.com/th/page/engine_takseiz.html > สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.

คลังข้อมูลน้ำและภูมิอากาศแห่งชาติ. บันทึกเหตุการณ์น้ำท่วมภาคใต้จากอิทธิพลของมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ กำลังแรง และหย่อมความกดอากาศต่ำ (มกราคม 2560). < http://www.thaiwater.net/current/2017/floodsouthjan2017/floodsouth_jan2017.html > สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.

ธนาคารแห่งประเทศไทย, โครงสร้างเศรษฐกิจภาคเหนือ, < https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/Northern/EconomicReport/Pages/Economic_Structure.aspx > สืบค้นวันที่ 8 พฤษภาคม 2561.

เทศบาลนครขอนแก่น. รองนายกฯ ร่วมประชุมมูลนิธิชุมชนขอนแก่นทศวรรษหน้า. < <http://www.kkmuni.go.th/2017/article/news/1731> > สืบค้นวันที่ 25 พฤษภาคม 2561.

บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด. Company Profile. < <http://www.khonkaenthinktank.com/profile.php> > สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.

บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด. Our Vision. < <http://www.khonkaenthinktank.com/vision.php> > สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.

บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง (เคเคทีที) จำกัด. ขอนแก่น Smart Mobility: เชื่อมเมือง เชื่อมคน. < http://www.khonkaenthinktank.com/news_view.php?id=52 > สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.

ประชาชาติธุรกิจ. ทุนธุรกิจแห่งบริษัทพัฒนาเมือง ประเดิมลงขัน รถไฟฟ้ารางเบา. < <https://www.prachachat.net/local-economy/news-93758> > สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2561.

ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง มหาวิทยาลัยรังสิต. ก้าวต่อไปของสงขลาผ่านบทสนทนาของกลุ่มประชาสังคม.

< http://furd-rsu.org/?page_id=427 > สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.

ศูนย์ศึกษามหานครและเมือง วิทยาลัยรัฐกิจ มหาวิทยาลัยรังสิต. Heritage Trust กับการพัฒนาย่านเมืองเก่า

สงขลา. < https://www.slideshare.net/FURD_RSU/heritage-trust > สืบค้นเมื่อ 29 มิถุนายน 2561.

สศตอฟอร์ยู มัลติมีเดีย คอร์ป. โครงการบรรเทาอุทกภัยอำเภอหาดใหญ่ตามแนวพระราชดำริ อำเภอหาดใหญ่

จังหวัดสงขลา. < <http://www.sator4u.com/paper/2118> > สืบค้นเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2560.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาภาคใต้ในช่วงแผนพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12. < http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=7529&filename=index > สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2561.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. แนวทางในการปฏิบัติงาน การติดตามและเร่งรัดการ

ดำเนินการ และการประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ. <

http://www.opdc.go.th/page.php?url=tab_view&cat=N&id=>=704 > สืบค้นเมื่อ 18

มิถุนายน 2561.

สำนักงานเพื่อการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก. โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษ

ภาคตะวันออก (EEC) เป็นแผนยุทธศาสตร์ภายใต้ไทยแลนด์ 4.0. < www.eeco.or.th > สืบค้นเมื่อ

6 กรกฎาคม 2561.

สำนักนายกรัฐมนตรี. นายกรัฐมนตรีมอบนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

ให้การจัดทำงบประมาณเป็นไปในทิศทางเดียวกัน. < <http://www.thaigov.go.th/news/contents/details/5974> > สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.

หนังสือพิมพ์ภูไท. สุขุขทัยแถลงข่าวระดมเงินทุนของบริษัท สุขุขทัยพัฒนาเมือง จำกัด. < <http://www.puthainews.com/21436> > สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.

หาดใหญ่โฟกัส. ประตูลู่เมืองเก่าสงขลา ทำน้ำศักดิ์สิทธิ์พิทักษ์. < <https://www.hatyaifocus.com/>

บทความ/429-บอกเล่าเรื่องราว-ประตูลู่เมืองเก่าสงขลา-“ทำน้ำศักดิ์สิทธิ์พิทักษ์” > สืบค้นเมื่อ 6

กรกฎาคม 2561.

องค์การบริหารส่วนจังหวัดราชบุรี. การประสานโครงการพัฒนาเพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดตามอำนาจหน้าที่. < www.ratchaburipao.go.th/government/update_data.php?id=59 > สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2561.

องค์การสหประชาชาติ. ภูมิศาสตร์. < <http://www.un.or.th/th/services/%E0%B8%A0%E0%B8%B9%E0%B8%A1%E0%B8%B4%E0%B8%A8%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B9%8C-2/> > สืบค้นเมื่อ 18 มิถุนายน 2561.

Chin Soo Lim. Private Participation System on Port Development Projects. < http://www.eclac.cl/transporte/perfil/iame_papers/proceedings/Soo_Lim.doc > accessed on 23 February 2011.

EPA Plaine du Var. ÉTABLISSEMENT PUBLIC D'AMÉNAGEMENT DE LA PLAINE DU VAR.
 <<http://www.ecovallee-cotedazur.com>> accessed on 10 February 2018.

Infrastructure Partnerships Australia. Westlink M7/Case Studies. < <http://www.Infrastructure.org.au/Content/WestlinkM7.aspx> > accessed on 23 February 2011.

Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, JAPAN (MLIT). An Overview of Spatial Policy in Asian and European Countries. <<https://goo.gl/Xh7QPX>> accessed on 10 February 2018.

Ministère de la Cohésion des territoires. Les contrats de ville. < <https://goo.gl/4tGfwF> > accessed on 10 February 2018.

Nilufa Akhter Khanom. Conceptual Issues in Defining Public Private Partnerships (PPPs)
 < http://www.eclac.cl/transporte/perfil/iame_papers/proceedings/Soo_Lim.doc > accessed on 10 February 2018.

London Action Trust. Welcome to London Action Trust. < <http://www.csas.org.uk/cdrp> > accessed on 10 February 2018.

Liverpool City Region LEP. Liverpool City Region Local Enterprise partnerships.
 < <http://www.liverpoollep.org> > accessed on 23 February 2011.

Liverpool City Region LEP. Liverpool City Region Growth Strategy. < <https://goo.gl/MV9qG7> > accessed on 10 February 2018.

Office of Government Commerce. NHS Trusts - Adopting Good Practices, < <http://ogc.gov.uk/documents/NHSTrustsAdoptingGoodPracticesCaseStudy.pdf> > accessed on 23 February 2011.

เอกสารที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550.

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2550.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546.

หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร1200/ว18 เรื่อง แนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2550.

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558.

แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด วาตภัยและดินถล่มจังหวัดสงขลา ประจำปี พ.ศ. 2560.

แผนพัฒนาจังหวัดขอนแก่น พ.ศ. 2561 – 2564.

แผนพัฒนาจังหวัดสงขลา พ.ศ. 2561 – 2564.

แผนพัฒนาจังหวัดสุโขทัย พ.ศ. 2561 – 2564.

แผนพัฒนาจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. 2561 – 2564.