

ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงาน

เชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565

Issues of public Participation under the Royal Decree on Integrated

Area Administration B.E. 2565 (2022)

Received: 8/04/2568

Revised: 21/12/2568

Accepted: 25/12/2568

สุดารัตน์ สุบรรณ¹ และวีระยุทธ ลาสงยาง²

SUDARAT SUBAN¹ and WEERAYUT LASONGYANG²

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยวิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน แต่การสำรวจความคิดเห็นนั้นยังไม่สามารถครอบคลุมประชาชนในพื้นที่และไม่สามารถสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง และนอกจากนี้เพียงแค่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสำรวจความคิดเห็นเท่านั้น ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในขั้นตอนอื่น ๆ เช่น ร่วมกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด การติดตามและประเมินผลโครงการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งทำให้เห็นว่าเป็นการจำกัดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

ดังนั้น จึงขอเสนอให้แก้ไขพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดบูรณาการร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ สอดคล้องความต้องการของประชาชนได้ทั่วถึง และขอเสนอเพิ่มเติมยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามามีบทบาทหรือมีอำนาจในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา การติดตามและประเมินผลโครงการจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงในการพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในพื้นที่

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วม, ประชาชน, พื้นที่แบบบูรณาการ

ABSTRACT

This article aims to study the problem of public participation in the preparation of provincial and provincial group development plans under the royal decree on integrated

¹นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

¹Master of Laws (LL.D.) in Public Law, Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University.

²อาจารย์ที่ปรึกษา คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

²Advisor of Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University.

*E-mail: 635154030002@dpu.ac.th

Area Administration B.E. 2565 (2022) this provides an opportunity for public participation in the development of the area, aiming to address issues and meet the needs of the community. Specifically, the method employed to survey public opinion in the affected regions is insufficient to encompass the entire community, thereby failing to adequately capture the needs and concerns of the populace. Moreover, the decree limits public participation solely to the opinion-survey phase, without extending opportunities for involvement in other critical stages such as in the formulation of the development plans or in the monitoring and evaluation of provincial and multi-provincial projects. This limitation not only curtails the rights of the citizens to participate.

Therefore, it is proposed that the Royal Decree on Integrated Area Administration B.E. 2565 (2022) be amended so that provincial and multi-provincial bodies collaborate with local government organizations in gathering public opinion, ensuring that the process effectively addresses the community's needs. In addition, the thesis recommends enhancing public participation further by granting citizens a more active role, or even decision-making power, in the formulation of development plans as well as in the monitoring and evaluation of provincial and multi-provincial projects, thereby fostering genuine public involvement in regional development.

Keywords: Public Participation, Citizens, Integrated Area

บทนำ

การมีส่วนร่วมของประชาชน อันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย และเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่างๆ เช่น สิทธิในการกำหนดนโยบาย สิทธิในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เป็นต้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงทัศนะ และในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน รวมทั้งการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนได้รับการตอบสนองด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (สุรัชย์ เลี้ยงบุเลิศชัย, น.1)

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เป็นการสมควรรวมการบริหารงานจังหวัด กลุ่มจังหวัด และภาคเข้าด้วยกัน เพื่อให้การบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการอย่างแท้จริงและให้เป็นเอกภาพสอดคล้องกัน กำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ทั้งราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนกลาง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนา

จังหวัด โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในพัฒนาพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ภายหลังจากมีการบังคับใช้ พบว่า กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ยังประสบปัญหาทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชน มีประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสำรวจความคิดเห็นในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

จากการศึกษา พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 กฎหมายได้กำหนดหลักการการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ก่อนริเริ่มจัดทำแผนพัฒนา สำหรับพัฒนาจังหวัด ให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ทำหน้าที่สำรวจความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต้องดำเนินการไปพร้อมกับการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนตามเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด ยี่สิบปี ตามมาตรา 20 วรรคสอง ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดจะต้องนำผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ตามมาตรา 20 วรรคสอง มาใช้ประกอบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามมาตรา 21 วรรคท้าย สำหรับแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ให้คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ทำหน้าที่สำรวจความคิดเห็นของประชาชนในกลุ่มจังหวัด เพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ ตามมาตรา 34 วรรคสาม ซึ่งวิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการประกาศของคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ) เรื่อง วิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหลายวิธี ทั้งนี้เพื่อให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถดำเนินการในการสำรวจความคิดเห็นตามวิธีการที่สะดวก การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนแต่ละจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ก็จะแตกต่างกันออกไป จากการศึกษา ผู้เขียนพบเห็นถึง วิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน แนวทางจังหวัดและกลุ่มจังหวัด มักจะใช้วิธีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ประชาพิจารณ์แผน) หรือวิธีจัดทำแบบสอบถาม เพื่อระดมความคิดเห็นของประชาชน ประชาชนผู้ที่เข้าร่วมในการสำรวจความคิดเห็นดังกล่าวซึ่งเป็นประชาชนที่เป็นผู้แทนของประชาชนทั้งในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมทั้งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถูกคัดเลือกโดยคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ซึ่งทำให้เห็นว่า กลุ่มเป้าหมายของการสำรวจความคิดเห็นนั้น มักจะเน้นถึงกลุ่มเป้าหมายที่เข้าถึงง่าย การเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ห่างไกล กลุ่มผู้เปราะบางแทบจะไม่ทราบและไม่ได้รับการสำรวจความคิดเห็น การใช้ช่องทางออนไลน์ดิจิทัลจะช่วยให้การเข้าถึงแต่ก็ยังมีประชาชนกลุ่มใหญ่ที่ไม่มีความพร้อมในการใช้อินเทอร์เน็ต จึงทำให้การสำรวจความคิดเห็นไม่สามารถครอบคลุมประชาชนในพื้นที่และส่งผลให้ไม่สามารถสะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

จากการศึกษานโยบายสาธารณะ พบว่า เป็นแนวทางการปฏิบัติของรัฐบาลซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์ชัดเจนไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง เพื่อแก้ปัญหาในปัจจุบัน เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงปัญหาที่เกิดขึ้นในอนาคต และ

เพื่อก่อให้เกิดสิ่งที่ปรารถนา (ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์, 2540, น.7) แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จึงมีสถานะเป็นนโยบายสาธารณะในรูปแบบแผนงานหรือโครงการ เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (อภิชาติ คุณวัฒน์บัณฑิต, 2562, น.38) กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จึงเป็นกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะ เริ่มจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน เป็นการสำรวจความต้องการหรือปัญหาที่ประชาชนได้รับผลกระทบต่อการดำรงชีวิต และปัญหาที่เกิดขึ้นโดยมีประชาชนจำนวนมาก ได้มีการเรียกร้องให้แก้ไขปัญหาดังกล่าว ปัญหานั้นก็กลายเป็นปัญหานโยบายสาธารณะ (อุทัยเลาวิเชียร, 2550, น.292-301) จึงต้องอาศัยความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากนโยบายสาธารณะส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง และนอกจากนี้ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายควรครอบคลุมทั่วถึงอย่างเหมาะสม เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในทุกกลุ่มในสังคมได้แสดงความคิดเห็นสะท้อนปัญหาความต้องการ จากการศึกษาแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มการพิจารณาตัดสินใจการปฏิบัติและรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชนเอง (ยุวัฒน์ วุฒิเมธี, 2526) ระดับการมีส่วนร่วมแบ่งเป็น 5 ระดับ ได้แก่ ระดับที่ 1 ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุด ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรม หรือสิทธิต่าง ๆ ของประชาชน แต่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาแสดงความคิดเห็นหรือเกี่ยวข้องใด ๆ ระดับที่ 2 การปรึกษาหารือ เป็นระดับการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรกเพื่อเป็นข้อมูลข้อดีข้อเสียของโครงการ การจัดทำแบบสอบถามก่อนริเริ่มโครงการต่าง ๆ หรือการบรรยายและเปิดโอกาสให้ผู้ฟังแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการนั้น ๆ ระดับที่ 3 การให้ประชาชนเข้ามามีบทบาท ในกระบวนการทำงานเริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การวางแผน โครงการ และวิธีการทำงาน โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่จัดระบบอำนวยความสะดวก ยอมรับการเสนอแนะ และการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน ระดับที่ 4 การสร้างความร่วมมือ เป็นระดับของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับสูง โดยประชาชนและภาครัฐจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ ระดับที่ 5 การให้อำนาจแก่ประชาชน เป็นระดับที่ให้บทบาทแก่ประชาชนในระดับที่สูงสุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, 2554, น.18) การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่จะให้เกิดโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2545) เป็นระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 2 ถือว่าเป็นระดับการมีส่วนร่วมในระดับที่ต่ำ การมีส่วนร่วมที่อยู่ในระดับต่ำจะมีจำนวนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในจำนวนที่มากก็ตาม (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, 2548, น.29-30) แต่ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้รับการสำรวจความคิดเห็นในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดด้วยเหตุดังกล่าว จึงยังไม่ถือว่าเป็นการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงแท้จริงได้ จากการศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า เป็นการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการ

กำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2524, น3) นอกจากนี้มีหน้าที่ดูแลพื้นที่ขนาดเล็ก ทำให้สามารถเข้าถึงชุมชนได้อย่างทั่วถึงและทราบปัญหาในพื้นที่ได้ง่ายกว่าหน่วยงานอื่น ๆ สะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนได้ตรงตามเป้าหมาย และจากการศึกษาพระราชบัญญัติการปกครองตนเองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น เป็นกฎหมายที่เป็นการบูรณาการ ร่วมมือระหว่างจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำหน้าที่การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา โดยดำเนินการสำรวจความคิดเห็นผ่านวิธีต่างๆ มุ่งเน้นการแก้ปัญหาอย่างทั่วถึง และเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

2) ปัญหาทางกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นการบูรณาการร่วมกันในทุกภาคส่วนในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน กำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยคำนึงถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัดต้องเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาภาค และนโยบายของรัฐบาล รวมตลอดถึงความพร้อมของภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคธุรกิจเอกชน แผนพัฒนาจังหวัดต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดยี่สิบปี ตามมาตรา 21 โดยให้นำผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 20 วรรคสอง มาใช้เพื่อประกอบการทำแผนพัฒนาจังหวัด และให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) จัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด โดยคำนึงถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในกลุ่มจังหวัดที่ไม่ซ้ำซ้อนกับความต้องการของประชาชนในแต่ละจังหวัด แผนพัฒนาต้องเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง นโยบายของรัฐบาล และแผนพัฒนาจังหวัดในพื้นที่กลุ่มจังหวัด รวมตลอดถึงความพร้อมของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ต้องให้ความสำคัญกับโครงการขนาดใหญ่ที่จังหวัดในกลุ่มจะได้รับประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา 34 โดยให้นำผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน มาใช้เพื่อประกอบการทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แล้วเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้ากลุ่มจังหวัด จัดให้มีการประชุมหารือร่วมกันกับบุคคลที่กำหนดไว้ในมาตรา 24 และมาตรา 34 วรรคสี่ ซึ่งให้นำบทบัญญัติมาตรา 24 มาใช้บังคับโดยอนุโลมเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด เพื่อพิจารณาแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ปรับปรุงให้สมบูรณ์ ก่อนนำเสนอ ก.น.บ. เพื่อพิจารณาเห็นชอบ และเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติต่อไป เมื่อแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดคณะรัฐมนตรีอนุมัติเห็นชอบแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ประกาศแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อให้หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ บรรดาที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในจังหวัด หรือที่มีโครงการที่จะดำเนินงานในพื้นที่

จังหวัด เพื่อให้ดำเนินการ จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของส่วนราชการหรือแผนปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงานดังกล่าว แล้วแต่กรณี

จากกรณีขั้นตอนการกระบวนจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ทำให้ผู้เขียนเห็นประเด็นปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้ กฎหมายกำหนดให้มีการประกาศแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ภายหลังจากอนุมัติเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งขั้นตอนการร่างแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด หลังจากมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนแล้ว และจนถึงก่อนเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด จัดให้มีการประชุมหารือเพื่อพิจารณาเห็นชอบแผน ในขั้นตอนนี้กฎหมายไม่ได้กำหนดจัดให้มีการเปิดเผยร่างแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งทำให้เห็นว่า ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลร่างแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ตรวจสอบโครงการเหมาะสมกับศักยภาพในพื้นที่หรือไม่ ข้อเสนอแนะ แสดงความคิดเห็นหรือทักท้วง ในฉบับร่างแผนพัฒนาก่อนมีเสนอ และประชาชนไม่สามารถทราบได้ว่าผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่ทำการสำรวจไปนั้น ถูกนำมาขับเคลื่อนตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนหรือไม่ จึงเป็นการจำกัดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) จัดให้มีภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการดังกล่าว ประกอบกับประกาศของคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ เรื่อง การกำหนดองค์กรภาคประชาสังคมอื่นและการกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งผู้แทนภาคต่าง ๆ ในคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) เมื่อพิจารณาผู้แทนภาคประชาสังคมตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ซึ่งมาจากการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นผู้นำชุมชนหรือสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชนหรือองค์กรภาคสังคมอื่น ตามที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการเป็นผู้กำหนด แม้ว่ากลไกดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน หากแต่ในทางปฏิบัติ กลับพบว่า ผู้แทนภาคประชาสังคมที่ได้รับการคัดเลือกมักเป็นตัวแทนจากกลุ่มบุคคลเฉพาะบางกลุ่มในสังคมเท่านั้น ซึ่งอาจส่งผลให้การสะท้อนปัญหา มุมมอง และความต้องการของประชาชนในพื้นที่ยังไม่ครอบคลุมทุกมิติ

จากการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะ เมื่อได้ทราบปัญหาและกำหนดเป็นเป้าหมายแล้ว จะต้องมีการยกร่างนโยบายสาธารณะเบื้องต้น เพื่อรวบรวมข้อมูลและปัจจัยต่าง ๆ เป็นเครื่องตัดสินใจเอาไว้อย่างคร่าว ๆ อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงได้ในภายหลัง ซึ่งผู้กำหนดนโยบายควรจะได้รับฟังความคิดเห็นทัศนคติและปฏิกิริยาจากประชาชน เกี่ยวกับร่างนโยบาย ให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงทรรศนะที่จะยอมรับหรือไม่ยอมรับร่างนโยบายนั้น ๆ เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายตรวจสอบและแก้ไขนโยบายให้มีความถูกต้องสมบูรณ์ เป็นการทำให้กระบวนการนโยบายมีความรอบคอบมากยิ่งขึ้น (กุลธนะ ธนาพงศธร, 2522, น.247-249) การร่างแผนพัฒนาจังหวัด และกลุ่มจังหวัด เป็นขั้นตอนของการยกร่างนโยบายสาธารณะ ที่อาจจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ตรวจสอบเพื่อให้แผนพัฒนามีความถูกต้อง และตอบสนองความต้องการของประชาชนที่แท้จริง

ซึ่งต้องได้รับฟังความคิดเห็นหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอน แต่ขั้นตอน การร่าง แผนพัฒนาไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามาแสดงความคิดเห็น ยอมรับ หรือมี ข้อเสนอแนะ จึงมองว่าไม่ สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว จากการศึกษาแนวคิดการมีส่วนร่วม พบว่า เป็นกระบวนการที่ให้ประชาชนควร เข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาการวางแผนดำเนิน กิจกรรมการลงทุนและการ ปฏิบัติงานการติดตามและการประเมินผล (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2536, น61) การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและ กลุ่มจังหวัด กฎหมายกำหนดเพียงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยการสำรวจความคิดเห็นของ ประชาชน เป็นระดับการมีส่วนร่วมในระดับที่ 2 ถือว่าเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับที่น้อย ด้วยแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เป็นการจัดทำนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พัฒนา ศักยภาพในพื้นที่ แก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่โดยตรง ระดับการมีส่วน ร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาประชาชนควรเข้ามามีบทบาทในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัดและกลุ่มจังหวัด มีส่วนร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ ในฐานะเจ้าของพื้นที่ที่พิจารณารับหรือปฏิเสธว่า แผนพัฒนาหรือโครงการดังกล่าวสอดคล้องกับศักยภาพในพื้นที่หรือไม่ (สุนีย์ มัลลิกะมาส, 2545) เพื่อให้ ประชาชนมีความมั่นใจว่าการสำรวจความคิดเห็นนั้น ถูกนำมาขับเคลื่อนตรงกับความต้องการอย่างแท้จริงของ ประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนควรอยู่ในระดับมากกว่าการรับฟังความคิดเห็นทั่วไป และจาก การศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้ ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนา ประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการ กันเพื่อให้เกิดเป็น พลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ซึ่งเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ ฯ ได้รองรับสิทธิการมี ส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมกำหนดนโยบาย เป็นการให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและการมีส่วนร่วม ระดับกลางจนถึงระดับสูง กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเพียงเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการสำรวจความคิดเห็นเท่านั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนยังอยู่ในระดับที่ต่ำ ซึ่ง รัฐธรรมนูญ ฯ ที่ได้รองรับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายอย่างเต็มที่ และจาก การศึกษากฎหมาย พระราชบัญญัติการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นของประเทศแอฟริกาใต้ และพระราชบัญญัติ การปกครองท้องถิ่นของรัฐอัลเบิร์ตตาของประเทศแคนาดา ได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในกระบวนการจัดทำแผน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนแรกในการร่างแผน การตัดสินใจ และการประเมินผล ซึ่งต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในทุกขั้นตอนเพื่อให้แผนพัฒนาเป็นไปอย่างยั่งยืน และตอบสนองความต้องการของประชาชน

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามและประเมินผลโครงการ ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

เมื่อโครงการของแต่ละจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องเริ่มดำเนินการตามโครงการดังกล่าว ตามระยะเวลา เงื่อนไข ที่กำหนดไว้ จากนั้น เป็นขั้นตอนของการติดตามและประเมินผลโครงการ ซึ่งการติดตามและประเมินผลโครงการจะเริ่มทำการ

ติดตามและประเมินผลแบ่งเป็นช่วงระยะเวลา ตั้งแต่ช่วงก่อนดำเนินโครงการ ช่วงระหว่างกลางดำเนินโครงการและการดำเนินโครงการเสร็จสิ้น การติดตามและประเมินผล มีวัตถุประสงค์ เพื่อดำเนินการตรวจติดตาม เปรียบเทียบ การเบิกจ่ายงบประมาณ และติดตามผลการดำเนินงานโครงการ ตามแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด เพื่อให้ทราบผลการดำเนินงานโครงการ กิจกรรม และปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานในพื้นที่ รวมทั้งข้อเสนอแนะจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ และเพื่อรวบรวมข้อมูลที่ได้จากพื้นที่ปฏิบัติงาน นำไปสู่การพัฒนาการจัดทำแผนต่อไป

กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) ตามมาตรา 14 และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ตามมาตรา 16 ในการติดตามและประเมินผลโครงการ และตามแนวทางจัดทำบันทึกความร่วมมือกับส่วนราชการ ของคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ร่วมกันเร่งรัด ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล การดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของกลุ่มจังหวัด รายงานพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ.) อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ตามมาตรา 55

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ติดตามและประเมินผลการดำเนินการโครงการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดของแต่ละปีงบประมาณที่ได้มีการสั่งการให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจัดรายงานผลการดำเนินการ ได้แก่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปแห่งชาติ รวมทั้งการดำเนินการตามแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการ สำนักงบประมาณ ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลตามแผนปฏิบัติงานและแผนการใช้งบประมาณให้หน่วยงานรับงบประมาณระดับกระทรวง และหน่วยงาน รวมถึงหน่วยรับงบประมาณที่เป็นเจ้าภาพหลักของแผนงานบูรณาการ รายงานผลในระบบฐานข้อมูลแผน ผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ และสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลรายงานผลการบริหารงบประมาณตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี และเมื่อโครงการดำเนินการเสร็จสิ้นเป็นหน้าที่ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดสรุปผลการปฏิบัติงาน และผลการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เสนอ ก.น.บ. และให้จัดส่งสำเนาให้สำนักงบประมาณทราบภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ตามมาตรา 47 วรรคหนึ่ง

กรณีขั้นตอนการติดตามและประเมินผลโครงการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐ มีอำนาจและหน้าที่ในการติดตามและประเมินผลโครงการเท่านั้น ไม่ว่าเป็นการรายงานผลดำเนินการให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษา ผู้เขียนได้พบข้อเท็จจริงว่า ภายหลังจากคณะกรรมการบริหารงานจังหวัด

แบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ลงพื้นที่เพื่อทำการติดตามและประเมินผลโครงการแต่ละครั้ง จะนำเข้าที่ประชุมของคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) เท่านั้น ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงการรับรู้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินโครงการบางโครงการไม่สามารถดำเนินการแล้วเสร็จหรือล่าช้า โครงการไม่ได้มาตรฐานประชาชนได้รับผลกระทบต่อการดำเนินโครงการ หรือประชาชนมีความประสงค์ที่จะแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่ดำเนินการว่าประชาชนได้รับผลประโยชน์หรือเป็นที่พึงพอใจอย่างแท้จริงหรือไม่ ด้วยพระราชกฤษฎีกานี้ไม่มีกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ หรือกระบวนการต่าง ๆ เพื่อเปิดช่องทางให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ รับรู้ ร้องเรียน แสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่ได้มีการดำเนินการ ซึ่งทำให้เห็นว่า เป็นการจำกัดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

แม้ปัจจุบันจะการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ให้องค์กรของรัฐจัดให้มีข้อมูลข่าวสารราชการให้ประชาชนเข้าตรวจดูแผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กำลังดำเนินการ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงกำหนดให้ประชาชนได้มีสิทธิรับรู้ข่าวสารทางราชการเท่านั้น แต่ก็ไม่ได้ระบุสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมติดตามและประเมินผลโครงการ

จากการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะ พบว่า เป็นกระบวนการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ซึ่งช่วยให้การกำหนดนโยบายมีความถูกต้อง สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การติดตามและประเมินผลโครงการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เป็นการประเมินผลนโยบายสาธารณะ เป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนโยบายสาธารณะ เพื่อตรวจสอบว่าได้มีการบรรลุเป้าหมายของโครงการแค่ไหน และเพียงพอ (อุทัย เลาหวิเชียร, 2550, น.292-301) การติดตามและประเมินผลโครงการจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะ จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการนำข้อมูล กลับไปปรับปรุงนโยบายในอนาคต และเป็นกระบวนการที่ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการติดตามประเมินผล เพราะประชาชนเป็นได้ทั้งผู้รับประโยชน์จากโครงการหรือผู้รับ ผลกระทบต่อโครงการ แต่ขั้นตอนการติดตามและประเมินผลโครงการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าว จึงมองว่าไม่สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว จากศึกษาแนวคิด ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่า ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) เป็นการมีส่วนร่วม มีวัตถุประสงค์ไม่เฉพาะแค่การเข้าไปพิจารณาเลือกตั้ง หรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการวางนโยบายในลักษณะเป็นกระบวนการของการพัฒนาโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นจนสิ้นสุดโครงการ (ติน ปรัชญพฤกษ์, 2533) การติดตามและประเมินผลโครงการ เป็นระดับการมีส่วนร่วมในระดับที่สูง เป็นการสร้างความร่วมมือโดยประชาชนและภาครัฐจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ (วรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, 2554, น.18) แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดกฎหมายกำหนดเพียงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสำรวจความคิดเห็น ตามระดับการมีส่วนร่วม

ร่วมอยู่ในระดับที่ 2 ถือว่าเป็นการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับที่น้อย การติดตามและประเมินผลโครงการจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เป็นขั้นตอนปลายทางของแผนพัฒนา จึงเป็นขั้นตอนที่ต้องให้อำนาจประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพราะประชาชนในฐานะเจ้าของพื้นที่เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ตรงและสามารถประเมินได้ว่าโครงการที่ดำเนินไปนั้นสามารถตอบสนองต่อความต้องการได้อย่างแท้จริงหรือไม่ ทั้งยังสามารถสะท้อนสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินโครงการได้ โดยการตรวจสอบ เสนอแนะร่วมกำหนดแนวทางปรับปรุงโครงการ เพื่อให้โครงการมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และยั่งยืนมากขึ้น แต่ด้วยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ ร้องเรียน หรือขอตรวจสอบแผนงานหรือโครงการดังกล่าว จึงมองว่าไม่สอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีดังกล่าว และจากการศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามและประเมินผลโครงการ ได้แก่ พระราชบัญญัติการปกครองตนเองท้องถิ่น ของประเทศญี่ปุ่น และพระราชบัญญัติการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ของประเทศแอฟริกาใต้ เป็นกฎหมายที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา ตลอดจนถึงการติดตามและประเมินผลโครงการ ซึ่งได้ให้อำนาจประชาชนหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการให้สิทธิประชาชนยื่นคำร้องขอ จัดการประชุมโดยเปิดเผยข้อมูลโครงการและผลดำเนินงานให้ประชาชนทราบ การตรวจสอบ การตรวจโดยทดสอบผลการดำเนินงาน หลังโครงการเสร็จสิ้นประชาชนสามารถร้องขอรายงานการประเมินผลและเสนอความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการในอนาคต หรือการประเมินผลโครงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกครั้ง เพื่อต้องการให้พัฒนาพื้นที่อย่างยั่งยืนและตอบสนองความต้องการของประชาชน

สรุป แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เป็นนโยบายสาธารณะ ตามแนวทางที่รัฐกำหนดขึ้นมาเพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาของประชาชน แผนพัฒนาที่มีประสิทธิภาพจึงต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง จึงต้องอาศัยความสัมพันธ์กับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ได้บัญญัติหลักการ การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ โดยการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน แต่การสำรวจความคิดเห็นนั้นก็ยังไม่สามารถครอบคลุมประชาชนในพื้นที่และส่งผลให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง และนอกจากนี้พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว เพียงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นพื้นฐานเท่านั้น เป็นระดับการมีส่วนร่วมในระดับที่ 2 อยู่ในระดับที่น้อย ไม่ได้เปิดโอกาสโดยยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามามีบทบาทในการจัดทำแผนพัฒนา หรือเข้ามามีอำนาจในการติดตามและประเมินผลโครงการจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จึงมองว่าเป็นการจำกัดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ การบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ แนวคิดการจัดทำแผนพัฒนา แนวคิด ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน และแนวคิดนโยบายสาธารณะ
2. เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัดและกลุ่มจังหวัดของกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดของกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ
4. เพื่อเสนอแนะทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 เพื่อนำไปสู่การปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายให้เหมาะสม และมีผลสัมฤทธิ์ในการใช้บังคับต่อไป

วิธีการวิจัย

วิจัยเล่มนี้วิธีการศึกษาจากเอกสาร ค้นคว้าจากอินเทอร์เน็ต และรวบรวมข้อมูลจาก หนังสือ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ เอกสารจากการประชุมจัดทำแผนแบบบูรณาการ รวมถึงโดยใช้วิธีการศึกษา วิเคราะห์ทฤษฎี หลักกฎหมาย และข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน การศึกษาเปรียบเทียบเบื้องต้นกับกฎหมาย ต่างประเทศ

ผลการวิจัย

1. ทำให้ทราบแนวคิดการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ แนวคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวคิดนโยบายสาธารณะ
2. ทำให้ทราบหลักปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดของกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัดและกลุ่มจังหวัดของกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ
4. เพื่อเป็นประโยชน์แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาว่า ด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 เพื่อนำไปสู่การปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายให้เหมาะสม และมีผลสัมฤทธิ์ในการใช้บังคับต่อไป

สรุป อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ผู้เขียนขอเสนอแนะ ดังนี้

1) ผู้เขียนจึงเห็นควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด สามารถเข้าถึงชุมชนและปัญหาในพื้นที่ได้ดี บูรณาการร่วมกับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อให้การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนสามารถครอบคลุมพื้นที่และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ขอเสนอแนะเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา 20 วรรคสอง “เพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ ก.บ.จ. สำรวจความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่ ก.น.บ. กำหนด” เป็น “เพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ตามวรรคหนึ่งให้ ก.บ.จ. บูรณาการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกเขตพื้นที่จังหวัดสำรวจความคิดเห็นของประชาชนแล้วจัดส่งให้ ก.บ.จ. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.น.บ. กำหนด” มาตรา 34 วรรคสาม “เพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ ก.บ.ก. สำรวจความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่ ก.น.บ. กำหนด” เป็น “เพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ ก.บ.ก. บูรณาการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกเขตพื้นที่กลุ่มจังหวัดสำรวจความคิดเห็นของประชาชนแล้วจัดส่งให้ ก.บ.ก. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.น.บ. กำหนด” และขอเสนอแนะแก้ไขประกาศ “ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ เรื่อง วิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยเป็นที่การสมควรกำหนดวิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเพื่อให้ทราบถึงความต้องการและศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ อาศัยตามความในมาตรา 20 วรรคสอง และมาตรา 34 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2565 โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ (ก.น.บ) จึงให้ประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ เรื่อง วิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ดังต่อไปนี้ ข้อ 1 การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัด ให้ ก.บ.จ. บูรณาการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกพื้นที่ดำเนินการ จัดให้มีการสำรวจและประมวลความต้องการของประชาชนโดยใช้ข้อมูลจากแผนพัฒนาหมู่บ้าน แผนชุมชน หรือกระบวนการประชาคมของแต่ละหมู่บ้านหรือชุมชน เพื่อให้ทราบถึงความคิดเห็น ความต้องการ และศักยภาพของประชาชนในพื้นที่จังหวัดที่ครอบคลุมทุกมิติ โดยจะต้องครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มในจังหวัด ทั้งภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน ผู้ประกอบการรุ่นใหม่ เยาวชน ประชาชนกลุ่มเปราะบาง และภาคีพัฒนาอื่นที่เกี่ยวข้อง ข้อ 2 การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในกลุ่มจังหวัด ให้ ก.บ.ก. ร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกพื้นที่ดำเนินการ จัดให้มีการสำรวจเพื่อให้ทราบถึงความต้องการของประชาชนในกลุ่มจังหวัด โดยจะต้องดำเนินการให้ครอบคลุมประชาชนทุกจังหวัดในกลุ่มจังหวัด และคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในกลุ่มจังหวัดที่ไม่เข้าซ้อนกับความต้องการของประชาชนในแต่ละจังหวัด

2) ผู้เขียนเห็นควรยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นระดับการมีส่วนร่วมในระดับที่ 3 เข้ามามีบทบาทในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อให้แผนพัฒนามีประสิทธิภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดนโยบายสาธารณะ และหลักการมีส่วนร่วมและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ขอเสนอแนะเพิ่มเติม บทบัญญัติกฎหมาย มาตรา 24 วรรคหนึ่ง “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันกับบุคคลดังต่อไปนี้ เกี่ยวกับเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดยี่สิบปีตามมาตรา 20 และแผนพัฒนาจังหวัดที่ ก.บ.จ. จัดทำตามมาตรา 21” เป็น “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการเผยแพร่ร่างแผนพัฒนาจังหวัดลงบนหน้าเว็บไซต์จังหวัดเพื่อจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลร่างแผนพัฒนาจังหวัดและมีโอกาสแสดงความคิดเห็น ก่อนนำเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันกับบุคคลดังต่อไปนี้ เกี่ยวกับเป้าหมายการพัฒนาจังหวัดยี่สิบปีตามมาตรา 20 และแผนพัฒนาจังหวัดที่ ก.บ.จ. จัดทำตามมาตรา 21” นำบทบัญญัติ มาตรา 24 ไปใช้บังคับแก่แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ตามมาตรา 34 วรรคท้าย ด้วยอนุโลม

3) ผู้เขียนเห็นควรยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นระดับการมีส่วนร่วมในระดับที่ 4 เข้ามามีอำนาจในการติดตามและประเมินผลโครงการจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแผนงานหรือโครงการในอนาคตให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดนโยบายสาธารณะและหลักการมีส่วนร่วม ขอเสนอแนะเพิ่มเติมวรรคสาม ของบทบัญญัติกฎหมาย มาตรา 47 “ให้จังหวัดรายงานสรุปผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณที่แสดงถึงผลสำเร็จ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด เสนอ ก.น.บ. และให้จัดส่งสำเนาให้สำนักงานงบประมาณทราบ ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

ในกรณีที่สำนักงานงบประมาณกำหนดให้จังหวัดจัดทำรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณตามแบบที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด ให้ถือว่ารายงานดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของรายงานตามวรรคหนึ่ง

ทั้งนี้ ประชาชนสามารถยื่นคำร้องหรือคำขอการตรวจสอบต่อ ก.บ.จ. เพื่อขอให้มีการตรวจสอบโครงการที่อาจมีปัญหาด้านงบประมาณหรือการดำเนินงาน รวมทั้ง ก.บ.จ.ต้องจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและเปิดเผยต่อสาธารณะ” บทบัญญัตินี้ดังกล่าวให้นำไปใช้บังคับแก่กลุ่มจังหวัดโดยอนุโลม

เอกสารอ้างอิง

การปกครองส่วนท้องถิ่น, <https://th.wikipedia.org/wiki/=บทความการปกครองส่วนท้องถิ่น> สืบค้นเมื่อ

วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2568

กุลธน ธนาพงศธร.(2522). *หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ติน ปรัชญพฤกษณ์.(2533).*ภาวะผู้นำและการมีส่วนร่วมพฤติกรรมในองค์การหน่วยที่ 2.*

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช.

ถวัลรัฐ วรเทพพิทักษ์. (2540). *การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ทฤษฎี และการ*

-
- ประยุกต์ใช้. กรุงเทพฯ - คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
บรรดักดี สุวรรณโณ และคณะ.(2554).การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (พิมพ์
ครั้งที่ 2) กรุงเทพฯ บริษัท เอ.พี.กราฟฟิต ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด.
- บรรดักดี อูวรรณโร และถวิลวดี บุรีกุล.(2548).ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ :
สถาบันพระปกเกล้า.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร.(2524).การปกครองเมืองพัทยา. กรุงเทพฯ : สหายบล็อกและการพิมพ์.
- พนารัตน์ มาศมณฑล และภัทระ คำพิทักษ์. [https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การมีส่วนร่วมของ](https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)
ประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สืบค้นเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2568
- ยุวัฒน์ วุฒิเมธี.(2526).หลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ.(2536).การบริหารงานพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์.(2545).รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติ
และสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย.การมีส่วนร่วมของประชาชนกับหลักประชาธิปไตยในสังคม.หลักสูตรหลัก
นิติธรรม เพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.ความรู้พื้นฐานสำหรับ
การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ฉบับปรับปรุง 2567)
- อุทัย เลาหวิเชียร.รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ.(พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ :
เสมาธรรม.
- อภิชาติ คุณวัฒน์บัณฑิต.(2562).ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำยุทธศาสตร์ของประเทศไทย
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.