



## บทที่ 2 การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด

### 1. การจัดกลุ่มจังหวัด

การจัดกลุ่มจังหวัดของประเทศไทยเริ่มต้นจากมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 และมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2546 ซึ่งได้เห็นชอบกรอบแนวคิดและแนวทางการจัดกลุ่มจังหวัดไว้ ดังนี้

#### **กรอบแนวคิด**

1) ระบบการบริหารราชการในลักษณะกลุ่มจังหวัดที่มีลักษณะหรือปัญหาเฉพาะที่เชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ซึ่งต้องการการบริหารจัดการแบบพิเศษเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า

2) การจัดเพื่อประสานความร่วมมือ สรรพกำลัง และใช้ทรัพยากรระหว่างจังหวัดร่วมกันการมีเจ้าภาพที่รับผิดชอบยุทธศาสตร์การพัฒนา และเป็นผู้นำบริหารการเปลี่ยนแปลงในกลุ่มจังหวัดที่ชัดเจน

#### **แนวทางจัดกลุ่มจังหวัด**

1) ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

2) ความเกี่ยวเนื่องทางเศรษฐกิจการผลิตการค้าและการลงทุนเพื่อมูลค่าเพิ่ม และการได้เปรียบในการแข่งขันร่วมกัน

3) ยุทธศาสตร์ของการแก้ปัญหาเร่งด่วนร่วมกันของประเทศซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างจังหวัด

โดยได้มีการจัดกลุ่มจังหวัดเป็น 19 กลุ่มจังหวัด ดังนี้

1) กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน ประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดลำพูน จังหวัดลำปาง จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดเชียงราย จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ และจังหวัดน่าน

2) กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ 1 ประกอบด้วย จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดตาก จังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดสุโขทัย และจังหวัดอุตรดิตถ์

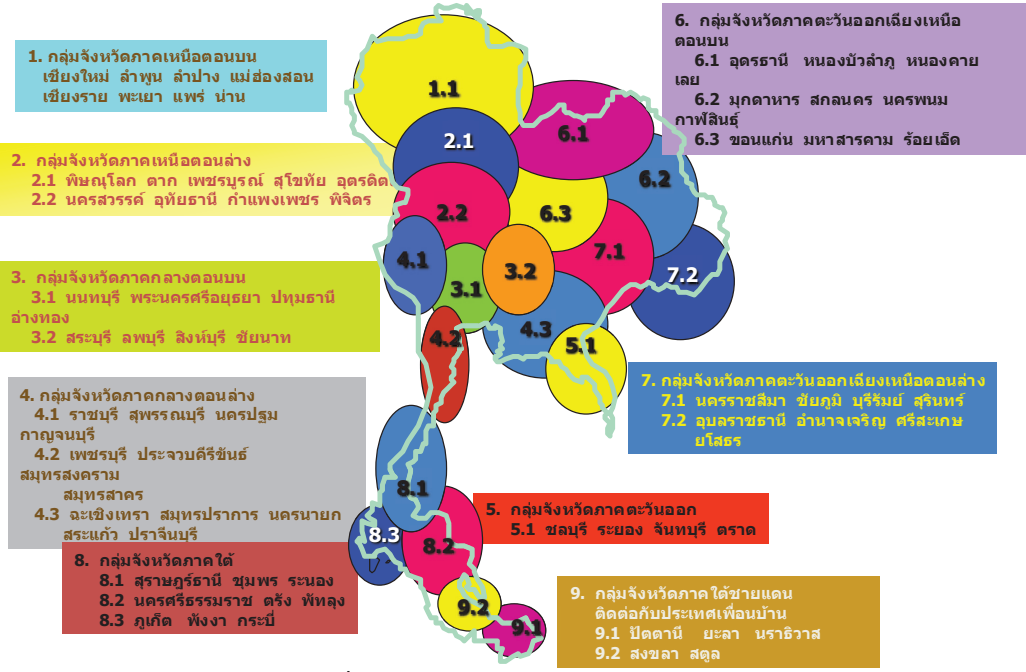
3) กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ 2 ประกอบด้วย จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดอุทัยธานี จังหวัดกำแพงเพชร และจังหวัดพิจิตร

4) กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน กลุ่มที่ 1 ประกอบด้วย จังหวัดนนทบุรี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดปทุมธานี และจังหวัดอ่างทอง

5) กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน กลุ่มที่ 2 ประกอบด้วย จังหวัดสระบุรี จังหวัดลพบุรี จังหวัดสิงห์บุรี และจังหวัดชัยนาท

6) กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง กลุ่มที่ 1 ประกอบด้วย จังหวัดราชบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดนครปฐม และจังหวัดกาญจนบุรี

- 7) กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง กลุ่มที่ 2 ประกอบด้วย จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสมุทรสาคร
- 8) กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง กลุ่มที่ 3 ประกอบด้วย จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดนครนายก จังหวัดสระแก้ว และจังหวัดปราจีนบุรี
- 9) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน กลุ่มที่ 1 ประกอบด้วย จังหวัดชลบุรี จังหวัดระยอง จังหวัดจันทบุรี และจังหวัดตราด
- 10) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน กลุ่มที่ 2 ประกอบด้วย จังหวัดอุดรธานี จังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดหนองคาย และจังหวัดเลย
- 11) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน กลุ่มที่ 3 ประกอบด้วย จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดสกลนคร จังหวัดนครพนม และจังหวัดกาฬสินธุ์
- 12) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลาง ประกอบด้วย จังหวัดขอนแก่น จังหวัดมหาสารคาม และจังหวัดร้อยเอ็ด
- 13) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ 1 ประกอบด้วย จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดสุรินทร์
- 14) กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง กลุ่มที่ 2 ประกอบด้วย จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดอำนาจเจริญ จังหวัดศรีสะเกษ และจังหวัดยโสธร
- 15) กลุ่มจังหวัดภาคใต้ตอนบน กลุ่มที่ 1 ประกอบด้วย จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดชุมพร และจังหวัดระนอง
- 16) กลุ่มจังหวัดภาคใต้ตอนบน กลุ่มที่ 2 ประกอบด้วย จังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดตรัง และจังหวัดพัทลุง
- 17) กลุ่มจังหวัดภาคใต้ตอนบน กลุ่มที่ 3 ประกอบด้วย จังหวัดภูเก็ต จังหวัดพังงา และจังหวัดกระบี่
- 18) กลุ่มจังหวัดภาคใต้ตอนล่าง กลุ่มที่ 1 ประกอบด้วย จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา และจังหวัดนราธิวาส
- 19) กลุ่มจังหวัดภาคใต้ตอนล่าง กลุ่มที่ 2 ประกอบด้วย จังหวัดสงขลา และจังหวัดสตูล



ภาพที่ 1: การจัดกลุ่มจังหวัด 19 กลุ่มจังหวัด

พร้อมกันนี้คณะรัฐมนตรียังได้มีมติเห็นชอบยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด จำนวน 19 กลุ่มจังหวัด และให้ทุกกลุ่มจังหวัดนำไปจัดทำแผนปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด รวมทั้งมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดนำยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดใช้เป็นกรอบในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มจังหวัดกับจังหวัดทั้งทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจจังหวัดและการแก้ไขปัญหาความยากจนของพื้นที่

จากรายงานการวิจัยเรื่องการบริหารจัดการของกลุ่มจังหวัดในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับพื้นที่ (2547) ของกระทรวงมหาดไทยพบว่า ภายหลังจากการดำเนินงานไประยะหนึ่งบางกลุ่มจังหวัดมีปัญหาในการจัดกลุ่มที่ไม่สอดคล้องกันในแง่ของพื้นที่ หรือสภาพทางภูมิศาสตร์ หรือสภาพทางภูมิศาสตร์เศรษฐกิจของพื้นที่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานของกลุ่มจังหวัด เช่น กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน กลุ่มที่ 2 ซึ่งประกอบด้วย จังหวัดสระบุรี จังหวัดลพบุรี จังหวัดสิงห์บุรี และจังหวัดชัยนาท มีปัญหาตั้งแต่การกำหนดกฎเกณฑ์ของกลุ่ม เนื่องจากเป็นการรวมกลุ่มของจังหวัดที่อยู่ใน 2 ลุ่มน้ำ คือแม่น้ำเจ้าพระยา กับแม่น้ำป่าสัก ทำให้กลุ่มไม่มีความกลมกลืนกันในด้านพื้นที่รวมถึงการขับเคลื่อนด้านยุทธศาสตร์ร่วมกันภายในกลุ่มจังหวัด และนอกจากนี้ยังพบว่า การทำงานของกลุ่มจังหวัดไม่มีระบบการทำงานในรูปกลุ่มจังหวัดที่ชัดเจน ไม่มี CEO ของกลุ่มจังหวัด แม้จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด แต่ไม่มีกลไกการทำงานในลักษณะของกลุ่มจังหวัด การดำเนินงานของกลุ่มจังหวัดที่ผ่านมาใช้วิธีการประชุมปรึกษาหารือกันแล้วแบ่งงานกันทำตามประเด็นยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด การขับเคลื่อนของกลุ่มจังหวัดจึงขึ้นกับความร่วมมือร่วมใจระหว่างบุคคลเป็นหลัก

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้มีการศึกษาทบทวนการจัดกลุ่มจังหวัด และระบบการบริหารกลุ่มจังหวัด และเสนอ ก.พ.ร. พิจารณา ในการประชุมเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2550 และ ก.พ.ร. ได้ มีมติเห็นชอบให้มีการปรับปรุงการจัดกลุ่มจังหวัดและการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดตามข้อเสนอดังกล่าว โดยมีรายละเอียด ดังนี้

### **แนวทางการจัดกลุ่มจังหวัด**

การปรับปรุงการจัดกลุ่มจังหวัดครั้งนี้คงใช้แนวทางเดิมตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2546 แต่จะเน้นให้ความสำคัญกับลักษณะเขตพื้นที่ที่ติดต่อกันหรือเป็นการรวมกลุ่มจังหวัดที่อยู่ในเขตพื้นที่ติดต่อกันหรือต่อเนื่องกัน เป็นข้อพิจารณาเบื้องต้นของการจัดกลุ่มจังหวัด ใช้ประเด็นยุทธศาสตร์ หรือทิศทางการพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกัน หรือเกี่ยวพันต่อกันเป็นแนวการพิจารณาขั้นที่สอง และประการสุดท้าย พิจารณาจากความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้า และการลงทุนเพื่อมูลค่าเพิ่ม และการได้เปรียบในการแข่งขันร่วมกัน รวมทั้งเป็นการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือร่วมกันระหว่างจังหวัด

### **แนวทางการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด**

1) การกำหนดให้มีจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัดจะทำให้มีโครงสร้างองค์กรที่รับผิดชอบการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดอย่างชัดเจนและเป็นผู้ใช้กลไกการบูรณาการการจัดทำยุทธศาสตร์พัฒนากลุ่มพื้นที่ของกลุ่มจังหวัดในภาพให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของชาติโดยจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัดจะเป็นแกนกลางในการประสานงานและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดโดยเป็นที่ตั้งของสำนักงานบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด และเป็นหน่วยงานในการรองรับการเบิกจ่ายงบประมาณหรือการทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

2) แนวทางในการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด ต้องเป็นจังหวัดที่มีลักษณะสอดคล้องกับลักษณะข้อใดข้อหนึ่งหรือมากกว่า ดังนี้

- (1) เป็นจังหวัดที่มีการคมนาคม ติดต่อสื่อสารและเชื่อมโยงระหว่างจังหวัดในกลุ่มได้สะดวก
- (2) เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ และสามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (3) เป็นศูนย์กลางทางสังคมและวัฒนธรรม หรือเป็นศูนย์กลางทางการศึกษาที่สามารถสนับสนุนความรู้ทางวิชาการให้กับจังหวัดภายในกลุ่มจังหวัดได้
- (4) เป็นศูนย์กลางของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และธุรกิจต่างๆ
- (5) เป็นจังหวัดที่มีศักยภาพและความพร้อมที่จะให้การสนับสนุนการดำเนินการในเรื่องแผนงาน งบประมาณ และทรัพยากรทางการบริหารให้กับจังหวัดอื่นในกลุ่มได้



### รูปแบบในการจัดกลุ่มจังหวัด

จากแนวทางการปรับปรุงกลุ่มจังหวัดและการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการกลุ่มจังหวัด ได้ปรับปรุงการจัดกลุ่มจังหวัดเป็น 18 กลุ่มจังหวัด พร้อมทั้งกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ดังนี้

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

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2551 มีมติเห็นชอบการปรับปรุงการจัดกลุ่มจังหวัดและการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดดังกล่าวตามที่ ก.พ.ร. เสนอ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 มีผลบังคับใช้ (ตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม 2551) ซึ่งภายใต้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวในมาตรา 26 ได้วางแนวทางการบริหารจัดการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และการกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด โดยกำหนดให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) พิจารณาจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และในการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เว้นแต่ ก.น.จ. จะกำหนดเป็นอย่างอื่น ซึ่ง ก.น.จ. ในการประชุมเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2552 มีมติให้มีการจัดตั้งกลุ่มจังหวัด และกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2551 ข้างต้น และได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบแล้วเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2552 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว (เล่ม 126 ตอนพิเศษ 28 ง วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2552) โดยในส่วนของหัวหน้ากลุ่มจังหวัดทั้ง 17 กลุ่มจังหวัด จะเป็นไปตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนดคือให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ยกเว้นกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน ที่ ก.น.จ. กำหนดให้ ผอ.ศอ.บต. ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัด<sup>1</sup>

ปัจจุบันได้มีการปรับปรุงการจัดกลุ่มจังหวัดในกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 1 ขึ้นใหม่ ซึ่งเดิมประกอบด้วย จังหวัดหนองคาย จังหวัดเลย จังหวัดอุดรธานี และจังหวัดหนองบัวลำภู โดยเพิ่มจังหวัดบึงกาฬในกลุ่มจังหวัดดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดบึงกาฬ พ.ศ. 2554 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2554 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนพิเศษ 51 ง วันที่ 3 พฤษภาคม 2554) ดูข้อมูลกลุ่มจังหวัดในปัจจุบันตามภาพที่ 2

<sup>1</sup> ก.น.จ. ในการประชุมเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2555 มีมติกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาซึ่งเป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดนทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มจังหวัด



ภาพที่ 2: การจัดตั้งกลุ่มจังหวัด 18 กลุ่มจังหวัด